

社会政策概念辨析^{*}

黄晨熹

提要: 社会政策是一个被广泛运用但又缺乏公认定义的概念。本文主要从“经”和“纬”两条线来分别梳理社会政策概念的发展脉络、基本内涵及主要争议。从经向看,社会政策概念经历了缘起、社会行政和社会政策三个阶段;从纬向看,社会政策的概念可分别从学术研究和社会行动两个层面来探讨。作为社会行动的社会政策着眼于如何提升社会福祉,其中争议较大的问题是社会政策和公共政策的关系;作为学科的社会政策着眼于探讨社会政策的学科特性及其与其他学科的相互关系,其中争议较大的问题是社会政策是不是一门独立的学科。最后,本文对我国的社会政策定义进行了简要述评。

关键词: 社会政策概念 发展脉络 作为社会行动 作为学术研究

近年来,随着民生问题逐渐成为全民关注的热点话题之一,有关社会政策的讨论和研究如火如荼,蓬勃开展,社会政策这个术语更是常常见诸报端。然而综观文献,我们会发现,社会政策是一个被广泛运用但又缺乏公认定义的概念,学者们对社会政策的范畴及其制定和实施过程总是见仁见智,众说纷纭。许多研究或学习相关科学的学者、学生也许可以列举哪些政策属于社会政策,或辨别某项具体的政策是否属于社会政策,但是如果回答社会政策是什么,许多人却可能会面露难色。

本文旨在对社会政策的概念进行深入辨析,以加深对社会政策内涵的理解。作者将从“经”和“纬”两条线来分别梳理社会政策概念的发展脉络、基本内涵和主要争议。在经向上,作者描述了社会政策概念及其内涵的演进过程;在纬向上,作者分别从学术研究和社会行动两个层面来剖析社会政策概念的涵义,以期厘清主要的学术争议。

* 本研究得到上海市哲学社会科学基金项目(2006BCK001)和上海市浦江人才计划项目的资助,谨致谢意。

一、社会政策概念的发展脉络

社会政策是历史的产物,而不是逻辑的产物(Alcock, 1999)。今天许多术语和理念都是对过去的响应或发展,回顾和剖析这种演进过程是我们理解并弄清这些术语的一种重要方式。

(一)社会政策的缘起

一般认为,最早提出社会政策概念的人是19世纪德国社会政策学会(Verein Fur Sozialpolitik)的骨干成员之一瓦格纳(Adolph Wagner, 1835—1917)。他在1891年发表的论文中把社会政策定义为“运用立法和行政的手段,以争取公平为目的,清除分配过程中的各种弊害的国家政策”(曾繁正, 1998: 165)。当时德国社会收入分配不公加剧,贫困人口增加,导致劳资矛盾十分尖锐,瓦格纳及其历史学派的同仁认为这些不符合伦理道德的社会问题在相当大程度上是自由竞争带来的,因此他们建议,国家应该加强对生产、分配和消费等经济过程的干预,运用立法和行政手段来调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。

显然,瓦格纳笔下的社会政策概念充满了政治经济学的色彩,这和他作为历史学派代表人物之一的角色一脉相承。他把社会政策看作与财政政策、租税政策平行的公共政策。与今天的社会政策概念相比,他的概念更多强调国家对社会的控制,而不是公民福利的提升。不过,需要指出的是,历史学派对社会政策发展的最大贡献不在于提出社会政策概念,而在于他们提出的国家干预经济和社会生活的主张成为19世纪德国俾斯麦政府率先建立社会保险制度的思想基础,从而促进了以社会保障制度为核心内容的社会政策的发展。

(二)社会行政阶段

总的来说,该阶段社会政策的发展深受费边福利国家主义(Fabian welfare statism)的影响。费边主义者认为,国家和政府是社会福利和社会服务的主要承担者;为了解决社会问题和需求,政府应该通过政策干预为市民提供那些市场无法满足的援助和保护。这种思想成为战后20年福利国家形成的理论基础,也是该阶段有关社会政策学术研究和政治争论的主题。福利国家蓝图的设计师、被人誉为“福利国家之父”

的贝弗里奇就深受费边主义思想的影响。

正是在这样的意识形态支配下,社会政策的教学主要集中于如何管理福利,其目的是为了配合社会工作者以及其他专业人士的需要,把他们训练为福利服务的提供者。同样,社会政策的研究主要集中于社会需求的度量上,特别是贫困和其他社会问题的度量,以便为政府干预的合理性提供证明(Alcock et al., 2003: 5)。所以,该阶段社会政策研究和教育的重点都是社会行政,有关社会政策的课程被称为“社会行政”,而且社会行政和社会政策这两个术语常常被互换使用,特别是英国的社会政策大师蒂特姆斯(R. M. Titmuss)。

我们先来看两位英国社会政策鼻祖——马歇尔和蒂特姆斯——是如何来定义社会政策的。马歇尔在其《社会政策》一书中把社会政策定义为“关于政府行动的政策,即政府通过向市民提供服务或收入,从而对他们的福利产生直接的影响。所以,社会政策的核心内容包括社会保险、公共(国家)救助、健康和福利服务以及住房政策”(Marshall, 1965: 7)。显然,在他看来,社会政策的主要研究对象就是广义的社会服务,这种定义方式完全契合社会行政的内涵。

蒂特姆斯对这种只把社会服务作为社会政策研究对象的观点提出了挑战,他认为,所有为了满足某些个人需求和/或为了服务广泛社会利益的集体干预大致可分为三大类:社会福利、财政福利(fiscal welfare)和职业福利(occupational welfare)(Titmuss, 1964: 42)。这里的社会福利就是指社会服务,或那些“直接公共服务(如教育和健康照料)和直接现金给付(如退休金和救助金)”。财政福利指具有明确社会目标的特别减税和退税措施,如在许多发达国家,凡市民参加慈善捐款、社会保险或抚养子女等都能获得所得税减免,从而增加净可支配收入。蒂特姆斯把它看成是一种转移支付(transfer payment)。职业福利,也称为附带福利(fringe benefit),指与就业或缴费记录有关的由企业提供的各种内部福利,可以现金或实物形式支付,常常由政府依法强制实施,如企业补充医疗和补充养老保险、子女教育和住房补助、有薪假期等等。蒂特姆斯认为,社会福利只是社会政策的“冰山一角”或露出水面的部分,而财政福利和职业福利则是“社会政策冰山的水下部分”,在社会政策中占主体地位(Titmuss, 1968: 192—193),这是他竭力反对马歇尔之观点的理由。

虽然许多人曾怀疑从如此宽泛的角度来定义福利是否恰当,但如

今政策研究者、政策分析家以及决策者自身都认识到, 每类政策都对市民福利产生重要影响, 而且大量证据表明, 在过去的几十年中, 财政福利和职业福利的增长至少和传统的社会开支的增长一样快(Gilbert & Terrell, 2003: 66—67)。蒂特姆斯之社会政策理论的贡献在于把社会行政转变为对社会政策的分析研究, 并着力探索和解释国家权力是为何以及如何影响各种类型的财政、福利和环境资源的社会分配的。

相对来说, 美国学者对社会政策的定义似乎更为宽泛。他们把社会政策看成是“社会的”政策, 而不只是“社会福利的”政策。吉尔认为, 社会政策体系是生活方式的指导原则, 它的发展动力来自人类基本的感觉性需求。社会政策体系通过一系列制度过程及相关作用进行运作, 并形成一些与生活方式相联系的结果变量(Gil, 1992: 24—25)。显然, 与他人的定义不同, 吉尔认为, 社会政策不是单一的(social policy), 而是组合的(social polices), 即社会政策体系, 尽管这些社会政策之间的关系不一定十分紧密。通过对已有文献的综合评述, 吉尔看到了学者们在界定社会政策过程中所表现出来的不确定性和局限性, 他试图跳出这种定义上的困境, 高屋建瓴地从中抽象出一个放之四海而皆准的社会政策体系模型。吉尔提出, 之所以能这样做是因为, “虽然政策在形式、目标和范畴上存在差异, 但所有社会政策皆要直接或间接地处理同一领域, 通过同一社会存在(societal existence)过程来运作”(Gil, 1992: 20)。也就是说, 经济、就业、健康、教育和经济保障、住房、交通和税收等各种形形色色的政策会对共同的基本领域产生影响, 并涉及相同的过程。社会政策体系模型应该辨析所有社会政策的关键变量, 帮助分析具体的社会政策、政策体系及其后果, 并帮助制定其他政策和政策体系。

吉尔的定义在一定程度上得到了美国社会政策学界以及社工界的认可, 如美国《社会工作词典》中把社会政策定义为: “一个社会的活动和原则, 它们指导社会如何干预和协调其中个人、团体、社区和社会制度之间的关系。这些原则和活动是该社会之价值观和习惯作用的结果, 并在很大程度上决定了资源的分配方式及其人民的福祉水平。所以, 社会政策既包括由政府、志愿组织和一般大众所提供的教育、健康照料、犯罪和矫治、经济保障以及社会福利领域的计划和项目, 也包括

那些给人带来社会报酬和社会约束^①的社会观点”(Barker, 1999: 335)。

另外一位美国社会政策教授艾特迪斯(D. S. Iatridis)对社会政策的定义与吉尔的异曲同工。他在《社会政策: 社会发展和人类服务的制度背景》一书中指出:“社会政策作为一个领域, 是与整个社会的基本状况及其发展、人类与环境的关系问题以及个人的福祉相联系的。虽然社会政策着眼于宏观层次, 但是许多社会政策是从与社会科学相关联的个人、群体、社区的行为中派生出来的。这是一个强调在社会的制度和结构因素之间以及整个人口和个人之间进行合作和分担责任的领域。社会政策是改变基本的社会关系和社会形象, 改进全体人民、社会阶级和个人的生活条件和生活方式的共同的工具”。所以, 他将社会政策定义为“向全体人民提供公民权利的媒介物”(Iatridis, 1994: 11)。

显然, 美国学者笔下的社会政策俨然成为一个无所不包的“百宝锦囊”, 只要是涉及人的基本需求的制度, 都可能成为社会政策的一部分。社会政策不仅限于福利国家和社会服务。也许是因为这个缘故, 美国的社会工作课程设置中有关社会服务政策方面课程的名称和欧洲略有不同, 在美国通常称之为“社会福利政策”(social welfare policy), 而在欧洲则称之为“社会政策”。

(三) 社会政策阶段

20世纪70年代以后, 国家福利受到诸多新思潮的挑战。尽管各种思潮的意识形态和出发点各不相同, 但它们都在试图回答共同的核心议题, 即国家是否要推行福利以及国家为什么要推行福利。显然, 这不止是社会行政问题, 而是政治和意识形态问题。也就是说, 除了前一阶段占主导地位的社会行政主题, 即对社会福利和社会服务如何运作的分析外, 社会政策的研究范围被进一步拓展到政治和意识形态领域(Alcock et al., 2003: 7), 还要界定政府干预的界限和范围以及公共行动与市场机制的界限, 换言之就是, 政府、家庭、市场和志愿组织(公民社会)等各自发挥什么样的作用问题。这就是社会政策的最基本问题。

^① 社会报酬指用工作绩效换来的权利, 如薪水、附带福利、职业养老金、头衔和社会声望等; 社会约束指限制个人或社会群体之权利的措施, 如区域法(zoning law)(限制土地所有人的权利)、税收制度(限制收入和财富)、罚款和监狱等。

与此相适应, 社会政策开始吸纳经济学、政治学和系统科学等学科的理论知识和方法, 并逐渐演变成为一门独立的应用社会科学(唐钧, 2004)。因此, 在 1987 年的年会上, 英国社会行政学会同意将其名称更改为社会政策学会。同时, 相关系科的学科名称也从社会行政转为社会政策。这是社会政策学科突破原来的费边主义限制的重要标志。

在意识形态领域, 国家干预和市场力量究竟应该如何平衡一直是一个争论不休而且没有定论的课题。众所周知, 社会政策是国家干预的重要形式之一, 具有再分配的功能, 但社会政策对社会分配的干预达到何种程度方为合适? 对此学界很难找到一致的观点, 如 20 世纪 80 年代以来, 学者们对社会政策之再分配结果的理解发生了很多变化(王卓祺、雅伦·获加, 1998)。

在传统的社会行政中, 社会政策主要涉及资源分配问题, 即如何通过税收和转移支付政策来有效解决市民特别是低收入人群的福利需求。因此, 社会政策关注提供服务或收入保障, 这是福利国家的主要内容。及至 20 世纪 80 年代, 社会政策被理解为决定不同社会群体的资源、地位及权力的再分配机制。提出这种观点的理由是, 虽然以资源分配为导向的政府干预可以解决贫穷问题, 但不一定达致社会平等。根据马歇尔的公民权理论, 现代公民身份是一个从民事权利逐渐拓展到政治权利和社会权利的演进过程(Marshall, 1964)。而现代社会权利, 除了保障基本福利需求外, 还包括更为重要的社会参与权。如果社会政策所分配的社会资源只是集中于社会消费层次, 它针对的分配结果可能只是基本需要的满足, 而不包括社会参与的实现。也就是说, 面向贫困的物质救济可能只是满足社会福利或社会资源部分, 但不能解决贫困者所面临的社会排斥问题, 即他们长期与社会脱节, 不能履行其公民义务的问题。因此, 政府要拓宽干预范围和加强干预力度(包括干预市场及社会), 促进公民在资源、地位及权力分配上的平等。这种政策目标的动力是追求各种社会平等(性别、种族、年龄、能力、阶级及教育等)的理想和意识形态。

由石油危机引发的财政危机和 20 世纪 90 年代日益明显的经济全球化趋势促使西方学者对社会政策的审视跳出原有的社会层面, 开始着眼于社会政策与经济政策的关系(王卓祺、雅伦·获加, 1998)。在传统意义上, 社会政策被用来解决发展过程中出现的社会民生问题, 因而被看成是为经济发展“收拾残局”的工具, 即经济政策的附属品。由于

其再分配功能是将资源从生产性领域转向非生产性领域,因而会减少生产性投资,对经济发展产生负面影响。那些经济不景气的高福利国家常常受到这样的责难:社会开支膨胀拖垮经济。所以,社会政策和经济政策之间往往被认为是水火难容的关系。而90年代以后,很多国际组织、政府及社会政策研究者对以往所认为的社会政策对经济只产生消极作用的观点提出不同的看法。他们认为社会政策既有再分配的功能,也有社会投资的功能。如同教育、卫生事业一样,社会政策具有帮助人们实现潜能的作用,是对社会资本和人力资本的投资,因而社会政策也是生产力要素之一(对劳动力的投资)。社会政策与经济政策不再被认为是相互对立的,而是可以相互融合的。例如,社会政策与劳动力市场密切配合,可以共同提高社会生产力水平和促进经济发展,而相应地,经济的增长也应该考虑到其对社会稳定和社会凝聚力的影响(梁祖彬,2004)。

从上述的分析可以看出,该阶段的社会政策概念呈现以下特征:首先,社会政策跳出国家福利模式,不仅着眼于公共服务,而且着眼于政府和其他福利提供者之间的伙伴关系,以及着眼于政府作为补贴者以及其他机构之行动的管制者的作用。其次,社会政策跳出提供者视角,不仅着眼于谁提供福利服务的问题,而且着眼于考察谁使用这些福利、谁从中获益以及这些福利的资格如何确定等问题。第三,社会政策跳出通过再分配的福利提供方式,不仅着眼于福利服务的消费,而且着眼于政策干预如何影响一个社会的投资和生产以及财富和权力的首次分配。这些改变将进一步加强社会政策和其他同类学科如社会学、经济学、政治学和法律学之间的重叠和协作。而正是这种多学科的灵活性构成了社会政策研究的核心特征以及在学术研究上的重要性和优势。

因此,在定义社会政策时,许多学者都把社会政策的学术特性纳入其中,这是读者们阅读新近的社会政策文献时能发现的特征之一。如英国学者艾库克和厄斯金等编写的《布莱克维尔社会政策词典》和《社会政策学生指南》等书中,既把社会政策看成决策者采取的社会行动,也把它看成学术研究的领域(Alcock, et al., 2002: 240, 2003: 3)。在第一本书中,他们是这样来定义社会政策的:“既指用来预防社会问题的措施的制定和实施过程,又指有关这些措施及其宽泛的社会背景的学术研究”。

而英国学者斯皮克和美国学者梅齐力对社会政策的定义与此所见

略同。前者在其发表的网络版《社会政策导论》中指出,“社会政策这个名词有三种用法:(1)政府用于福利和社会保护的各种政策,这种用法特别关注社会服务和福利国家;(2)一个社会发展福利的方式,这种用法显得更加宽泛,它代表了一个远远超出政府行动的范畴,包括促进福利的方式和塑造社会福利发展的社会经济条件;(3)关于该主题的学术研究”(Spicker, 2005)。后者则认为社会政策具有两层含义:“首先指影响市民福利的实际公共政策和项目;其次指描述、诠释和评估这些政策的学术研究领域”(Midgley et al., 2000: 5)。

因此,接下来我们有必要从作为社会行动和作为学术研究这两个角度对社会政策的概念作进一步探讨。

二、作为社会行动的社会政策

对于作为社会行动的社会政策,我们需要探讨两个问题:首先,社会政策是如何实施社会行动的;其次,社会政策是否属于公共政策。

(一)社会政策如何实施社会行动

如前所述,社会政策的第一种含义是指政策制定者采取的一种用来影响人们福祉的社会行动。梅齐力认为,作为社会行动的社会政策可以通过三种不同的方式来影响人们的福祉(Midgley et al., 2000: 4—5)。首先是通过旨在提升人们之福祉的政策,如为改善社会状况,建立新的社会服务项目。其次,通过经济、环境或其他政策来间接影响社会福利,例如,提升贸易量的经济政策可以增加新的就业机会,从而会提高相关行业从业者的收入和福利。第三,社会政策可能对人们的福祉产生非预期的影响。事实上,着眼于某一群人的政策可能会为另一群人带来非预期的后果。也许正因为此,社会政策可能会“好心但不办好事”。蒂特姆斯曾指出,社会政策并非总能提升福祉,事实上,有时它们会引致“负福祉”(illfare) (Titmuss, 1964: 42)。以社会救助为例,许多学者认为,这些政策实际上并未对贫困家庭的生活标准起到预期的效果,相反,它们使得这些家庭被污名化、受到控制或者陷入依赖循环(cycle of dependency)中。虽然社会政策带来的损害常常是非预期的,但有时政策的建立则是有意要让一部分人无法获得福利,例如,种族主义或歧

视性政策,其中最极端的例子就是希特勒独裁下的第三帝国所建立的旨在消灭犹太人的“社会政策”。而采用社会政策来降低某一特定人群之福祉的最常见例子就是把国际移民排除在社会福利之外的政策。

当然,在上述这三种不同方式中,第一种方式即直接促进福祉的方式最为常见。不过,需要指出的是,梅齐力是把社会政策定义为“影响市民福利的公共政策”的,也就是说,社会政策是由政府制定并实施的,它属于公共政策的一部分。他还进一步指出,政府提升社会福利的直接机制有三种:首先是直接建立社会福利和服务项目;其次是运用律法规范(statutory regulation)来维护社会福利(如推行最低工资来确保雇员的收入等);第三是用税收制度来增加可支配收入(如个人工作所得税豁免)(Midgley et al., 2000: 4—5)。

(二)社会政策是公共政策的一部分吗?

在梅齐力的论述中至少有两点是值得商榷的。首先,社会政策是否从属于公共政策?这是一个见仁见智、争论不休的辩题。这种状况的造成在很大程度上是由于公共政策和社会政策定义的不确定性,也就是说,与社会政策一样,公共政策也是一个没有公认定义的概念(Birkland, 2001: 19; 杨伟民, 2004: 58—59)。关于社会政策和公共政策的关系,学术界存在两种看法:一些学者(如梅齐力、艾库克等)认为,社会政策是公共政策的一个组成部分,因为社会政策所研究的教育、住房、社会保障、社会服务等都是国家的干预活动内容或福利供给(Alcock et al., 2002: 197)。言外之意,他们把社会政策看为由国家制定的旨在干预社会的政策。另外一些学者(如大部分国内学者)认为,社会政策和公共政策是两个并行不悖但又相互交叉的学科领域,即两者既有共同关注的范畴,又有各自为政的领域(陈涛, 1999; 杨团, 2002; 杨伟民, 2004: 87)。他们的观点基于这样的认识:公共政策是指社会公共权威机构制定和实施的政策,是国家或政府对社会经济生活的干预,因而,它的核心特征是其制定和实施主体是政府或权威机构;而对社会政策来说,虽然政府或权威机构是其制定和实施的主要载体,但不是惟一载体。也就是说,除了政府外,其他社会组织,如以非营利机构为主体的第三部门,也会制定社会政策,也会对社会资源的分配、社会需求的满足和市民福利的提升产生影响,所以在他们看来,社会政策只是干预社会的政策,至于由谁制定和实施并无定论。不过也有学者提出,社

会政策和公共政策之间的区别往往只是名称上的不同, 在研究取向的发展趋势上, 两者趋向类同, 即两者的研究主体都不仅限于政府, 都还包括其他社会组织的活动(杨团, 2002)。

其次, 梅齐力所指出的三种福利提升机制是否都是直接的? 在其书中, 梅齐力没有对何谓“直接”进行定义。顾名思义, 直接是指“不经过中间事物的, 不通过第三者的”。毋庸置疑, 社会福利和服务项目以及第三种方法中的个人所得税减免对增加收入和提升福祉具有直接的作用, 但第二种方法和第三种方法中的商业税减免并不能直接增加收入和提升福祉, 实际上它需要通过企业、家庭或非政府组织等来实现, 因而是间接的。

鉴于此, 本文试图在对梅齐力的界定方式进行修订的基础上, 结合其他学者(包括蒂特姆斯)对社会政策的论述, 提出一个修订后的社会政策的界定方式, 并进而厘定它与公共政策之间的边界(见图1)。

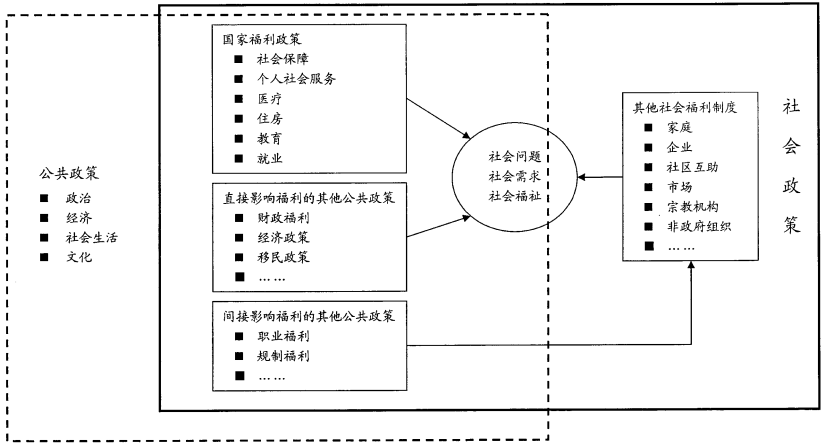


图1 社会政策和公共政策的关系图

如前所述, 解决社会问题、满足社会需求和提升社会福祉是作为社会行动的社会政策的核心目标内容, 具体的社会政策是围绕该核心设置的。社会政策可以通过三条路径达致这些目标。

首先, 由政府通过国家福利政策(即蒂特姆斯所定义的社会福利)来建立社会服务和福利项目, 这些项目的管理和实施通常是由政府来完成的。我们通常说的福利国家就是指那些政府在社会福利提供中占

主导地位的国家。传统上,国家福利政策包括五大块:社会保障(包括社会保险和社会救助)、住房、医疗、教育、社会工作服务或个人社会服务,现在越来越多的学者把就业也加入其中。那些认为社会政策从属于公共政策的学者通常把社会政策框定在国家福利的范畴,这也是我们通常所说的狭义的社会政策定义。

其次,由政府通过其他公共政策来直接影响福利,这种影响是直接的,但不一定是正面的,如前面所列举的经济政策、移民政策以及税收政策。其中我们经常碰到的就是蒂特姆斯所定义的财政福利,如针对职业健康和养老保险项目、抚养儿童等的税收减免和直接补贴。蒂特姆斯认为,除了课税的功能外,税收制度本身也是一项重要的社会政策措施;而且,财政福利促进福利目标的方式和直接支出的方式大同小异。如从福利的意义或对购买力的影响上来看,政府资助的公共房屋与穷人房屋津贴和住房抵押贷款利息的所得税减免相比并无两样,正如蒂特姆斯所述:“个人的税收节省实际上就是一种给付转移……它们都是社会政策支持特定人口群体的表现”(Titmuss, 1964: 44)。不过,从再分配的角度来看,两者存在重要的差异,前者具有收入从高到低转移的再分配功能,而后者基本没有此功能。相反,富人获得的税收减免往往比穷人要多得多。

第三,由政府通过公共政策来间接影响福利,也就是说,这些公共政策并不直接提供或提升福利,而是通过影响或制约其他社会福利制度,并由后者来提供福利。吉尔伯特和特雷尔(Gilbert & Terrell, 2003: 70—71)认为,政府所制定的许多规章制度都有助于社会福利目标的实现,这也是一种集体干预形式,他们把这种由制度所规定的福利称为规制福利(regulatory welfare)。这种规制福利广泛存在于各种社会制度中,如婚姻家庭法可以确保长者和儿童获得家庭成员(特别是单亲子女的非监护方父母)的支持,慈善捐款税收减免可以让宗教机构和非政府组织获得资金来帮助需要帮助的人口,劳动法可以确保企业雇员获得最低工资以及各种补贴。在这些福利形式中,最有影响力的要数蒂特姆斯所界定的职业福利。虽然它们常常是由政府依法强制实施,但真正的决策者和提供者则是企业。如果社会政策的定义中涵盖这些政府以外的社会实体所作出的政策的话,那么这部分社会政策不属于公共政策的范畴。

如图 1 所示,尽管从广义上看,社会政策可能包括公共政策以外的

内容,但其绝大部分研究内容从属于公共政策,即便是那些公共政策以外的领域,也与公共政策有着密不可分的联系。从这个意义来说,把社会政策视为公共政策中的一部分是可以接受的。相对来说,公共政策的范畴要广泛得多。大致上,我们可以把公共政策分为政治领域、经济领域、社会生活领域、文化领域的政策,而进一步细化,则这些领域的政策又可分为许多具体的政策。在任何一个国家或地区,政府干预无处不在,因而公共政策的影响也无处不在,而社会政策的影响则集中在社会福利上,这也许是区分公共政策和社会政策的最明显的标准。

三、作为学术研究的社会政策

(一)社会政策是一门学科吗?

从现有中文文献来看,我国大部分学者认为社会政策是一门学科,或称之为“社会政策学”(陈涛,1999;杨团,2002;唐钧,2004),而且看起来这是毋庸置疑的,因为鲜有人对此提出异议。但从国际上看,特别是在社会政策发展最早最快的英国,学者们对社会政策是一门学科(a discipline)还是一个研究领域(a field of study)存在明显不同的看法。

在回答这个问题前,我们应该先来看看学科的定义或判断标准。不过,遗憾的是,与社会政策的概念一样,人们对什么是学科也一直存在着争议。《辞海》中对“学科”的解释是:首先指学术的分类,即一定科学领域或一门科学的分支;其次指教学科目的简称,亦即科目(夏征农,2002:1934)。有学者指出,“学科”还可以指学术的组织单位,即从事教学和研究的机构(孔寒冰,2001:243—244)。显然,上述问题中的“学科”意指第一种含义,即社会政策是否属于一门学问的分支。

一般而言,作为学问分支的学科必须具备以下条件:首先要有专业的组织从事有关的研究工作;其次是在学科研究中使用独特的语言系统;第三是采取特殊的研究策略,并且要遵从特有的规则,这些规则具有潜在性、公共性、层次性和相对稳定性等基本特征(李光、任定成,1989:37—55)。也就是说,一门学科要具备四个最基本的要素:组织机构、概念体系、研究方法(理论)和研究规范。所以,要判断社会政策是否属于一门学科,主要看它是否具有不依赖于其他学科的独立性,这种独立性反映在它的研究对象、语言系统和研究规范上。

在前面提及的《社会政策学生指南》中,作者艾库克指出,社会政策具有一门理论学科的核心特征,具有自己的理论争辩和经验核心。虽然社会政策属于社会科学,而且从其他学科中吸取和借鉴了许多方法和知识,故而让社会政策和其他社会科学之间的边界看起来有些模糊不清,飘忽不定,但社会政策和其他社会科学如社会学、经济学和政治学之间存在明显的差异,因为社会政策具有独树一帜的经验视角——通过社会行动提供援助,以提高市民的福利。所以,他认为,一方面,社会政策是一门具有自己研究对象和发展方式的具体学科;另一方面,社会政策是一个多学科交叉并和其他相近学科密切相关的研究领域,两者并行不悖(Alcock et al., 2003: 3—10)。例如,虽然学习社会政策的学生们会发现自己常常和其他学科如社会学专业的学生在同一个系,或者在同一个学位计划中,或者有些学科也把社会政策作为其专业教育和训练中的一部分内容,如社会工作,但这并不是说,社会政策从属于社会学或社会工作。同样,那些从事社会政策研究的人常常和诸如经济学家和统计学家的研究者一起合作,但是他们关注的焦点是不同的——社会政策研究者关注的是政策的发展或服务的输送,而不是经济建模(如经济学家)或资料分析(如统计学家)。事实上,社会政策的研究就是通过这种多学科的联合才得以发展和拓宽的。

而同一本书的另一作者厄斯金则提出了不同的观点。他认为,虽然社会政策具有共同的研究对象——社会福祉,但对社会福祉的研究非常依赖于社会学、统计学、管理学、历史学、法律、经济学、政治学、哲学、地理学和社会心理学等其他学科。社会政策没有自己独树一帜的概念、方法和理论。所以,在他看来,社会政策是一个交叉学科的研究领域,而不是学科(Erskine, 2003)。

另一位英国学者斯皮克的观点与厄斯金的基本一致。他认为,社会政策不具备独特的世界观或特别的方法,它与其他学科之间的边界常常是模糊不明的。社会政策的教学通常与社会学、政治学、社会工作在一起,这意味着社会政策有点像“变色龙”,不管它是与什么学科放在一起,社会政策往往会采纳那个学科的一些特征(Spicker, 1995: 8)。

关于社会政策是否属于学科的争论不仅存在于学者之间,还存在于教师之间。2002年,英国高等教育研究院社会政策和社会工作科目中心(Social Policy and Social Work Subject Centre of the Higher Education Academy)举行了一项针对从事本科生社会政策教育的高等院校教师的

调查。结果显示,在46名教师中,37.0%的人明确表示他们不认为社会政策是一门学科。^①不过,需指出的是,该调查中并没有具体问受访者对社会政策性质的理解,也就是说,调查结果在很大程度上取决于受访者对“学科”一词的理解。调查中,只有一位受访者明确表示认为社会政策是一门学科(Young & Irving, 2004)。

上述争论主要发生于英国,也就是说,在其他国家可能会存在不同的认识,因为无论在社会政策的实务上,还是在社会政策的研究上,各国都存在着显著的差异;不仅如此,对社会政策是否属于一门学科的争论更有赖于不同学者或读者对社会政策之独立性的看法。如果要从科学的角度对上述问题作进一步的讨论,学者们不仅要提出判断社会政策是否属于一门学科的一般标准,更要提出判断社会政策之研究对象、语言系统和学术规范的独立性的特定标准。

(二)社会政策与其他学科的关系

不管学者们是否把社会政策看成一门学科,他们都承认,社会政策与许多其他学科存在密切关系,或者说,社会政策是一个多学科的交叉领域。这是社会政策的最大特征。一般认为,社会政策和社会学、政治学、社会工作密切相关,而与经济学、历史学、地理学、哲学以及法学等也存在一定的联系(图2),社会政策正是吸纳了上述学科的知识和方法才得以不断发展。

社会学为社会政策提供了有关社会背景和社会问题的基础知识。蒂特姆斯(1991: 3)指出,“研究社会政策的基础知识包括:人口变迁——它的过去与现在以及对未来的预测;家庭制度与妇女地位;社会分层与阶级、世袭阶级、地位和流动等概念;社会变迁与工业化的后果,城市化和社会状况;政治结构;工作伦理与工业关系的社会学;少数民族与种族偏见;社会控制、附合、越轨行为和维持政治现状的应用社会学等”。而社会政策既脱胎于社会工作,又服务于社会工作,两者相辅相成,都属于重要的应用性社会科学。社会工作帮助社会政策对社会福利和社会需求进行界定,而社会政策则为社会工作实务指出了行动纲

^① 如一名受访者认为,社会政策就像“作为配菜的色拉”,能和所有其他社会学科搭配;另一名受访者提出,作为一门科目,社会政策更像“豆形软糖”,而不是“铸铁”,言外之意,社会政策没有确定的研究领域边界。

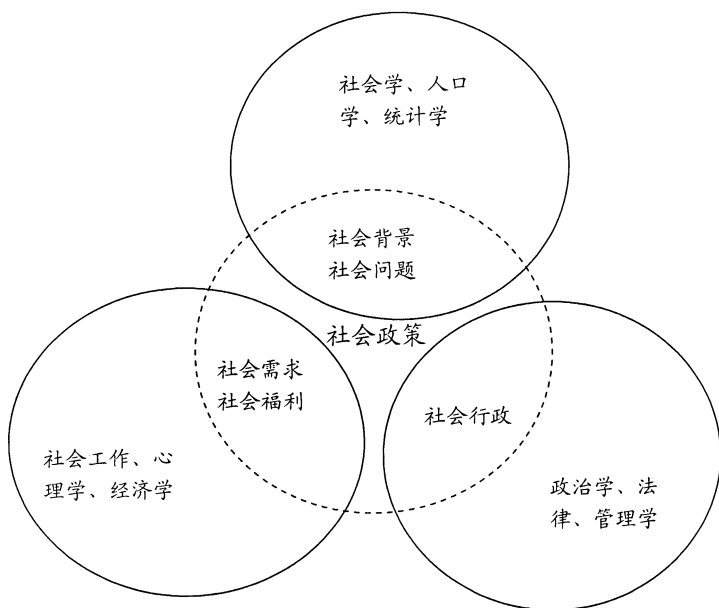


图2 社会政策与其他学科的关系

领。社会政策要研究政府提供哪些福利以及如何提供这些福利,因此社会政策的分析需要政治、法律和管理学方面的知识,同时也会采纳这些学科中的分析方法(Spicker, 1995: 9)。

以减贫政策为例,对贫困成因的看法是制定减贫政策的基础,这会涉及到社会学的知识;要分析贫困人口的现状和发展趋势,就会涉及到人口学和统计学的知识;要向贫困人口提供援助,那么最低标准需求的认定会涉及经济学、社会学的知识,援助项目的组织和提供会涉及政治、法律和公共管理学方面的知识。如果这是一个工作福利(workfare)项目(即强调只有参加工作才能享受福利),那么就会涉及社会心理和社会工作方面的知识。但是,关于减贫政策的研究不会被认为是属于社会学、经济学、人口学、政治学、社会工作的学科领域。也就是说,虽然社会政策与其他许多社会学科有交叉,但是作为一个研究领域的集合,社会政策并不属于任何其他一门社会科学。此外,虽然有些术语(如利他主义、污名、福利权和贫困)也用在其他学科中,但它们的用法或分析的维度是不同的。在社会政策中,这些概念有其不同的特征和特定的理解方式。

四、我国的社会政策定义

虽然我国政府及社会介入福利安排之行动的历史源远流长,而且新中国成立以后,政府干预社会福利安排的努力更是有增无减,但是囿于意识形态方面的成见,长期以来我国一直没有采用“社会政策”这个概念,更谈不上社会政策的研究与教育。不过,近年来,随着各级政府对社会政策的日益重视,社会政策研究开始焕发青春,学者们开始讨论构建中国社会政策的研究框架,而其中必然涉及社会政策的定义。

一般来说,我们可以从内涵和外延两方面来界定一个概念。社会政策的内涵主要涉及主体、目标、手段和对象四个要素;社会政策的外延主要指其领域。下面我们主要从这几个方面来看我国学者对社会政策的定义。

首先,大部分学者认为社会政策的主体是国家或政府(叶海鹰,1993:345—346;夏征农,2002:1477;邓伟志,2006)。但也有学者指出,国家和政府并非社会政策的惟一主体,还可能包括其他组织,如有关的国际机构(杨伟民,2004:53;关信平,2005:15)。

其次,虽然表述可能各不相同,但学者们对社会政策的目标具有较大的认同,主要包括:满足社会需求、增进社会福利、解决社会问题,保障基本权利,稳定社会秩序,促进社会发展等(夏征农,2002:1477;吴忠民,2004;杨伟民,2004:53)。不过,也有学者以笼统的“社会目标”来概述之(关信平,2005:15)。

第三,既然国家或政府在社会政策中承担主体责任,那么社会政策的实施自然以国家的立法和行政干预为主要手段。因此,在表现形式上,社会政策就是“一系列行为准则、法令和条例的总称”(叶海鹰,1993:345—346;夏征农,2002:1477;吴忠民,2004)。但是,国家立法和行政干预不是惟一手段。

第四,一般认为,社会政策的对象是个人或家庭,或全体社会成员(吴忠民,2004;杨伟民,2004:53),但也有观点认为,由于社会政策旨在更加公平地分配各种资源,因此社会政策主要是为弱势群体或下层群体服务,特别是有些社会政策是针对特定人群的,如长者、儿童、残障人士等。

对于社会政策的领域,《社会保障词典》中写道:社会政策有广义和狭义之分。广义的社会政策包括社会事业政策,如人口政策、劳动政

策、社会保障政策、医疗卫生政策、环保政策、文化体育政策、社会服务政策、教育政策、居民收入分配和消费政策、社会治安政策等等，这与美国的社会政策定义较为相似。而狭义的社会政策只涉及社会生活的某些领域（叶海鹰，1993：345—346）。可惜作者未对哪些领域作出具体诠释。不过，这种划分方法在近年来的政府文件中得到进一步澄清。我国政府把社会主义市场经济条件下的政府社会职能主要分为两大块：公共服务和社会管理（温家宝，2004）。前者是指提供公共产品和服务，旨在通过满足市民基本需求和发展社会公共事业来解决市场无法解决的社会弱势和社会公平问题，其政策目标是保障生存权利，鼓励社会参与，提升市民福祉，促进社会公正和社会团结。这一部分内容和我们常说的社会福利比较接近，但其范围比社会福利要广。后者是指政府为解决市场无法解决的负外部性问题所作的各种制度安排，旨在通过调整社会关系和规范社会行为来维护社会秩序、改善社会环境，其政策目标是消除外部性问题，确保社会正常运行，创建良好社会环境。

显然，从广义上看，基于政府的社会政策应该包括上述两个方面。而在社会政策或社会工作界，我们所说的社会政策一般指狭义的社会政策，基本等同于社会福利政策。这一点我们可以从有关学者对社会政策领域的理解中看出。如吴忠民（2004）认为，凡是同社会成员的基本权利和社会福利息息相关的政策都应纳入社会政策的关注视野。因此，社会政策的具体内容应当包括：社会救助、救灾、社会保险、医疗卫生服务、就业、妇女儿童保护、性别平等、种族（民族）平等、老年人权益、房屋住宅、劳资关系、劳动者工作保护。关信平（2005：16—18）在其《社会政策概论》一书中则把社会政策的主要领域分为社会保障政策、公共医疗卫生政策、公共住房政策、公共教育政策、劳动就业政策、社会福利服务政策、针对专门人群的社会政策体系和社会政策的其他内容。

上述分析表明，我国学者对作为社会行动的社会政策的理解与国际上较为相似，但对作为学术研究的社会政策的论述不多，特别是对其背后理由的分析很少。

五、结 语

社会政策是一个被广泛运用、但又缺乏公认定义的概念。造成这

种状况的原因十分复杂,既包括历史和政治因素,也包括学科和研究因素。本文的目的不是要为读者呈现一个科学、严密、完整、系统的社会政策定义,而是指明可能影响社会政策界定过程的因素以及可行的界定方式,为其界定工作提供参考。

参考文献:

- 蒂特姆斯, 1991,《社会政策 10 讲》,江绍康译,香港:商务印书馆。
- 陈涛, 1999,《社会政策学:“政策科学”之外的一种选择》,《中国行政管理》第 12 期。
- 邓伟志, 2006,《如何推动社会管理》,学习时报网(http://www.studytimes.com.cn/txt/2006-06/26/content_6256394.htm)。
- 关信平, 2005,《社会政策概论》,北京:高等教育出版社。
- 孔寒冰, 2001,《高等学校学术结构重建的动因》,胡建雄编:《学科组织创新》,杭州:浙江大学出版社。
- 李光、任定成, 1989,《交叉科学导论》,武汉:湖北人民出版社。
- 梁祖彬, 2004,《演变中的社会福利政策思维:由再分配到社会投资》,《中国社会科学》第 6 期。
- 唐钧, 2004,《社会政策学科发展报告》,中国社会科学院网(<http://www.sociology.cass.net.cn/shwx/shzc/P020041015286966879490.pdf>)。
- 王卓祺、雅伦·获加, 1998,《西方社会政策概念转变及对对中国福利制度发展的启示》,《社会学研究》第 5 期。
- 温家宝, 2004,《提高认识 统一思想 牢固树立和认真落实科学发展观——在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话》,新华网(<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-02/29/content-1337121.htm>)。
- 吴忠民, 2004,《从平均到公正:中国社会政策的演进》,《社会学研究》第 1 期。
- 夏征农, 2002,《辞海》(1999 年缩印本),上海:上海辞书出版社。
- 杨团, 2002,《社会政策研究范式的演化及其启示》,《中国社会科学》第 4 期。
- 杨伟民, 2004,《社会政策导论》,北京:中国人民大学出版社。
- 叶海鹰, 1993,《社会保障词典》,北京:经济管理出版社。
- 曾繁正, 1998,《西方国家法律制度社会政策及立法》,北京:红旗出版社。
- Alcock, Pete 1999, “Poverty and Social Security.” In Robert M. Page & Richard Silburn (eds.), *British Social Welfare in the Twentieth Century*. Basingstoke, New York: Macmillan Press St. Martin’s Press.
- Alcock, Pete, Angus Erskine & Margaret May 2002, *The Blackwell Dictionary of Social Policy*. Oxford: Malden, Mass.: Blackwell.
- 2003, *The Student’s Companion to Social Policy* (2nd ed.). Malden, MA: Blackwell Pub.
- Barker, Robert L. 1999, *The Social Work Dictionary* (4th ed.). Washington, D. C.: NASW Press.
- Birkland Thomas A. 2001, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Amork, N. Y.; London: M. E. Sharpe.
- Erskine, Angus 2003, “The Approaches and Methods of Social Policy.” In Pete Alcock, Angus Erskine &

- Margaret May (eds), *The Student's Companion to Social Policy* (2nd ed). Malden, MA: Blackwell Pub.
- Gil, David G. 1992, *Unravelling Social Policy: Theory, Analysis, and Political Action towards Social Equality* (5th, rev. and enl. ed.). Rochester, Vt.: Schenkman Books.
- Gilbert, Neil & P. Terrell 2003 《社会福利政策导论》，黄晨熹等译，上海：华东理工大学出版社。
- Iatridis Demetrius S. 1994 *Social Policy: Institutional Context of Social Development and Human Services*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole Pub. Co.
- Marshall, Thomas H. 1964 *Class, Citizenship, and Social Development*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- 1965 *Social Policy*. London: Hutchinson University Press.
- Midgley, James Tracy Martin & Michelle Livemore 2000 *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Spicker, Paul 1995 *Social Policy: Themes and Approaches*. London: Prentice Hall.
- 2005, *An Introduction to Social Policy*. Aberdeen, Scotland: The Robert Gordon University (<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction>).
- Titmuss, Richard M. 1964 *Essays on "The Welfare State"* (2nd ed.). London: Allen & Unwin.
- 1968 *Commitment to Welfare*. London: Allen & Unwin.
- Young, Pat & Zoe Irving 2004 "Changing Practices in Teaching Undergraduate Social Policy." Retrieved September, from the website of Social Policy and Social Work Subject Centre of the Higher Education Academy, UK (<http://www.swap.ac.uk/docs/learning/spUGpractices.pdf>).

作者单位：华东师范大学中国现代城市研究中心/人口研究所
责任编辑：张志敏

promoting liberty for contemporary democratic countries. Rosanvallon's reading and interpretation of the history of French democracy offers for us an original perspective to understand the limits of market society, the inadequacies of Anglo-Saxon democracy and the antinomies of democracy itself.

Pierre Bourdieu's Ultimate Concern *Liu Yonghua* 113

Abstract: Pierre Bourdieu remarked that the unconsciousness is to forget history. For the question of how history forgets itself, this paper tries to trace the logic of social legitimization. The basic question is that how classification schema as a tool of knowledge becomes a tool of politics? The reason is that symbolic power imposes and infuses various classification systems, in that the dominant structure is seen to be taken-for-granted and to be accepted. Thus, there is a logical relation between symbolic power and classification, which is embodied as belief (doxa). The relation between classification and politics is Bourdieu's ultimate concern.

Diversity of Social Network and Labor Market Outcome: A study on how social contacts affect the wage of migrant workers
..... *Zhang Chunni & Liu Linping* 138

Abstract: Ted Mouw's article on ASR had challenged the effect of "embeddedness" in labor market, but it ignored the diversity of social network. Responding to Mouw's mistake, this paper suggests a proposition that the effect of using social contacts on job finding depends on how the network relates to the "inner network" of a corporation. If one's network highly relates to the inner network of a corporation, using contacts will bring more benefits to his labor market outcome. Based on the data collected from migrant workers on Pearl River Delta, we find that using "inner contacts" gives an advantage to migrant workers' wages. There is no effect of their using other contacts outside the corporation or generally using contacts. Among the cases of using inner contacts, those migrant workers who are well connected to their contacts on very high positions or connected to more types of inner contacts will get higher wages. The paper ends with a conclusion that how "embeddedness" acts on labor market depends on the diversity of social network, and we should pay attention to the level of "embeddedness" when we talk about its effect.

Understanding the Concept of Social Policy: Reviews and reflections
..... *Huang Chenxi* 163

Abstract: "Social policy" is a widely used concept yet with no internationally consensus meaning. This article will firstly describe sequence of ideas on social policy from its origin

to social administration and later social policy. Then by reviewing literature on the definition of social policy, this article explains its meaning as social actions taken by policy-makers in the real world and as academic study by scholars and students while focusing on two main disputing questions: whether social policy is a part of public policy and whether social policy is a discipline. Finally this article summarizes Chinese literature on definition of social policy and briefly compares with its international counterparts.

A Confirmative Research on Prototype Concept Structure of Prosocial Behavior
Endorsed by Adolescents Zhang Qingpeng & Kou Yu 182

Abstract This paper is a subset of the serial study of “prototype concept analysis of prosocial behavior endorsed by adolescents”. The main purpose of this study is to validate the existing structure of prosocial concept based on Centrality Rating experiment. This study conduct the method of memory experiment to investigate the performance of information memory (recognize and recall) on different behavioral categories. Thus to compare the influence of prototype concept construct on the performance of memory task. The results showed that: (1) participants accurately remembered more central ones than peripheral ones; (2) participants falsely remembered more central ones than peripheral ones too; (3) female students accurately remembered more central ones than male; students in grade 7 accurately recall more central ones than other three grades; students from high SES families accurately recall more central ones than that of whom from low SES families; (4) we validate the existing structure of adolescents’ prosocial concept that was constructed of commonweal and rule, personality traits, interpersonal relationship, and altruism.

REVIEW

S. E. Finer and the Study of Historical Government
..... Zhao Dingxin 203

Abstract: This article provides a critical assessment of Samuel E. Finer’s *The History of Government*. It argues that Finer’s resolute opposition to cultural relativism enabled him to analyze the historical changes of government forms and the issues surrounding the “rise of the West” in a way that is much closer to the reality than most recent scholarship. Moreover, although Finer was not a specialist, his theoretical framework and exceptional analytical skills allowed him to analyze the institutional innovations and political histories of numerous governments of different regions in the world with a level of complexity and subtlety beyond the reach of most historians. In short, this is by far the best political science book published in the West in recent decades.