

# 社会政策的理论与思索

杨 团

**Abstract:** This article tries to understand the various meanings implied in social policies from the angle of social policy practice in its historical development. It will reveal the origin of the definition of social policy as a plan for social action and welfare philosophy, and explore the basic contents of the theory of social policy studies in its background, goals, contents, nature and belief, as well as methodology. The paper will demonstrate the role of the government, market and the third sector in deciding the nature of social policy or, the distribution of social resources through the history of rise, decline and rise again of the third sector in Europe and America during the century.

In view of the fact that there is a difference in perception in decision-making and the making of a national social policy, the decision making can only be a process of mutual adjustment and coordination. The social scientists participating in the process need to strengthen the ability of engaging in the spreading of scientific view and methodology, to try their best to be coordinators among all forces.

## 引 言

社会政策一词为德国人首创。1873年,德国的一批经济学教授为研究德国当时的社会问题,发起成立了社会政策学会。第一个给予社会政策以科学概念的是瓦格纳(Wagner Adelph),1891年他在发表的一篇论文中提出,社会政策是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(《西方国家法律制度社会政策及立法》,1998:165)。可见,社会政策概念从诞生之日起,就与社会行政、社会资源分配有着密不可分的关系。

从那时起一个世纪过去了,社会政策在适应社会变动的动态发展中,不仅形成了独立的研究领域甚至一门综合性的社会科学学科,而且成为近现代政治中的重要部分。特别是每当社会政治经济制度发生新的变革时,社会政策的重要性就凸现出来,其研究和实践受到政府部门、社会组织的青睐,其政策实施受到广大公众的特别关注。甚至可以说,在公众政治生活中,再没有比社会政策活动与他们的切身利益更息息相关,因而也更令他们关心了。所以,社会政策的研究和实践,决非仅仅是理论界或政界的事,它其实反映了一个国家政治民主生活的方式和水准。

中国对社会政策的关注始于80年代末期,正值经济体制改革向纵深发展,触发了潜在的社会问题之时。90年代以来,这些社会矛盾的脉络更加清晰地展现出来。今天的国企改革,

住房制度改革, 社会福利社会化改革, 安置下岗职工, 建立社会保险、社会救助制度等等, 无一不属于重大社会政策的创设。甚至可以说, 社会政策已经成为中国社会变革中重要的制度创设工具。这使得中国今天的社会政策实践实际上已经走在了世界的前列。而社会政策的理论研究相对落后。在未来世纪的全球化浪潮中, 要保持中国社会经济可持续发展的势头, 不可不重视对社会政策的系统研究。他山之石, 可以攻玉。系统地学习和研究国际社会关于社会政策的理论与实践, 对于建设中国的社会政策体系有着重要意义。本文重在阐述国际学术界研究社会政策的基本结构和主题, 同时涉及对中国社会政策研究与实践的一些认识与反思。

## 社会政策的定义

迄今为止, 各国的学者对社会政策的定义并未统一。甚至相当一部分人放弃从定义角度诠释这个概念, 转而直接研究社会政策的基本主题。而笔者认为, 从社会政策实践的历史发展角度, 可以窥见其各种定义的内涵。

自 19 世纪下半叶, 英国由于工业革命促进社会结构发生变迁, 带来诸如失业和贫困等问题。当时英国的济贫法虽然已经颁布, 但是其办法未尽妥善。由此, 引发了适应社会所需的具有不同目标的慈善组织纷纷成立, 募集捐款救济贫民。但是这些慈善组织之间缺乏联系、协调, 形成混乱现象。1869 年, 在一位英国牧师的倡导下, 伦敦成立了世界上第一个以协调政府与民间各种慈善组织活动, 有效地救济贫民为目标的慈善组织协会。1877 年, 向英国学习的一位美国牧师也在纽约成立了美国第一个慈善组织协会。1884 年, 英国牛津大学的讲师巴纳特(Canen S. A. Bamelt)在伦敦创设了世界上第一所社区服务中心, 称之为汤恩比馆(Teynbee Hall), 由此带动了自 19 世纪末到 20 世纪初席卷欧美各国的社区改良运动。这个运动对于现代社团组织及社区组织工作的创立和发展有着重大贡献(白秀雄, 1981: 84—87)。在社区改良运动中, 由访问申请救济者和处理他们申请的需要, 产生了最初的社会个案工作, 这便是最早的社会工作专业化的雏形。这一期间, 欧美各国以慈善协会推动各类民间救济机构, 倡导慈善机构通过发现社区居民的需要, 有的放矢地选择各个社区的主要问题, 发动社区内的各种力量, 以协调合作的方式解决这些问题。正是这一阶段的历史, 开创了以民间组织体系的系统力量直接面对社会问题的行动目标和行动策略。笔者以为, 这就是将社会政策定义为一种社会行动计划(Alfred Kahn, 1969)和对社会计划的不同选择(M. Rein, 1970)的历史渊源。

由此可见, 最早的社会政策发源于解决社会问题的实践, 是一种中性的或趋于中性的功能化的工具, 而非政府的专利。这也是迄今为止, 相当一部分学者坚持认为社会政策的主体和提供范围绝不能仅限于政府, 而必须加入其他社会组织的原因之一。换言之, 只要是能够对社会资源、地位、权力的再分配带来影响或改变的组织, 均可列入社会政策的提供范围或关注范围(赵维生, 1987b: 80)。

国际公认的社会政策发挥重要作用的阶段, 是从二战以后到 60 年代的 20 余年间。这一阶段也可以说是费边社(The Fabians Defence)社会福利观的全盛时代。费边社是英国的一个社会主义派别, 其传统重在务实的社会建设, 倡导建立互助互爱的社会服务。尽管费边社本身并未创建一套完整的社会福利理论, 但在他们的社会实践中, 明显地贯穿着期望通过社会各阶层的平等, 包括平等的财产、社会地位和政治权力的分配达至自由, 由实现平等和自由的理念达至社会合作和互爱的人际关系理念。因此, 费边社多提出关于福利国家的建议, 认为政府应

该通过加强财政政策、立法等渠道去再分配财富和其他的权利,使人民在平等的基础上得以自由地实现自我。为使社会服务不因贫富差别出现两种不同的服务标准而导致社会分化,费边社提出要更积极地改善政府提供的服务,使之与私营服务的素质没有差距(赵维生,1987a)。从费边社的实践中,我们看到的是“为影响社会福利的一系列的政策活动”(Hill, M. Understanding, 1997)。这可称之为社会政策的简要定义。在这个定义中,包含了社会政策的目标和基本特征。社会政策并非是束之高阁的理论或观念,并非是学术圈内的游戏规则或政府官邸里的打印文件,而是在社会实践尤其是影响社会福利的实践中发挥重要作用的具有政策指导性和政策倾向性的活动。甚至也可以说是“只能放在特定的社会环境中来理解的政治过程”(托巴斯·丁·赖斯,1992:234)。

那么,这种活动或过程的本质是什么呢?

有学者认为从政治角度,社会政策是一种政治抉择,反映着社会不同阶层或不同团体间的权力,甚至“政治是权力关系的声明书”(托巴斯·丁·赖斯,1992:216)。这种声明背后的信念或所暗含的理念,即是政策的价值观念或者说福利哲学(赵维生 b, 1987)。自20世纪60年代以来,社会政策的理论研究或称为社会政策的分析任务,就是对于影响社会福利的现存政策的理论基础——福利哲学的观念做出评价(Walket, A., 1983)。

在20世纪80年代初,沃克(Walket)曾经提出,社会政策即为“关系到政府生产和分配的,影响社会福利的社会资源序列的原则和价值。这些社会资源序列包括收入、财产、安全、地位和权力等等”。在90年代末,福利哲学再次作为社会政策学科的权威解释被提出来。艾斯汀(Erskine)提出,社会政策是“将我们在社会福利的生产、分配与消费中的社会的、政治的、思想的和制度的内容,放入到一个我们所期望达到的具有活力的道德与政治结果的标准框架中进行探索。”由此,社会政策又可以“分为对于社会政策性质的标准认识和有争议的认识这两个部分”(Alcock, P.; Erskine, A. & May, M., 1998)。

从上述的诸种定义和诠释出发,可将社会政策研究分解为以下几类共性问题:1. 社会政策的背景;2. 社会政策的目标;3. 社会政策的范畴与内容;4. 社会政策行动的形式或行动策略;5. 社会政策的本质;6. 社会政策的信念。这6个问题均属社会政策理论研究的范畴。下面将简要阐述。

## 社会政策理论研究的基本问题

若依照是否见诸政策文件的记录,可将社会政策的理论研究划分为显性结构与隐性结构两部分(赵维生,1987b:73)。那么,除了社会政策的信念即政策背后的价值观念属于隐性结构外,其他均属于显性结构。

### (一)社会政策的背景

社会政策的功能显然是满足社会需要和解决社会问题。而任何社会问题总是发生在一定的社会经济背景之下,具有其鲜明的历史和文化内涵。它导致不同区域及至同一区域不同时期的人们对于同一问题的期望和感觉的不同。由此对于问题的提出方式、解决方式以及满意的程度都有所不同。笔者认为,这是社会结构不同所决定的。社会政策背景正是不同社会结构中时空特性的一种外在表现。

由于不同的背景可能引发对于社会需求的不同要求,从而导致以不同的政策目标和行动

方式来满足社会需求,所以,研究社会政策的背景是整个社会政策研究的第一步,也决定着能否准确地抓住问题现象,提出具有本质性的问题。程式化的社会政策出台过程中,一个完整的政策背景是社会政策不可缺少的构成部分,也是一项政策讨论的基础。所以在政策文件上通常需要向大众交代政策制定或更改发展的基本背景。例如:英国1985年发表了社会保障绿皮书,在共三册(约150页)的政策文件中,差不多有一半篇幅关涉政策的背景,其内容包括英国社会保障的历史发展、现状,面临未来的困惑,以及社会保障开支的过去增长率和预计的未来增长率等等,使公众对政策的修订有全面的考虑。绿皮书即政策咨询文件。在决策之前,由政府某部门或委员会就所制订的政策,以绿皮书的形式公开发布,并在指定的时间内,邀请公民及有关团体发表其看法。咨询过程结束时,由政府机构整理从各阶层搜集来的资料,作为政策决策时的参考。

## (二)社会政策的目标

一旦问题确定下来,下一个任务就是使用尽可能清楚的术语说明政策目标。政策目标可分为社会政策的行动目标与长远目标两类。作为行动的纲领与计划的社会政策必须明确清晰地列出各时期具体的社会政策行动目标,以其作为正确行动的依据。这些目标通常都是各项政策文件的必要组成部分。不过,它与具体操作行动的指标还有不同。政策长远目标体现了政策背后的价值观念和社会理想,需要通过系统和长远的社会发展规划予以制定。

## (三)社会政策的范畴和内容

谈到社会政策的范畴,一个常常引起争论的问题是它与公共政策的区别。一般说来公共政策可以广泛地包含一切政府的活动和策略,如港口、运输、人口、移民、治安、国防,而社会政策通常被认为是政府所提供的社会服务政策,主要包括社会保险、社会救助、医疗卫生服务、房屋政策等(T. H. Marshall, 1975)。如果我们将英国1944—1993年颁布的主要社会政策立法做一下归类分析,就可以从中看出英国社会政策在这一时期的范畴和重点。64件主要社会政策立法中,属于社会保障的16件,婚姻家庭13件,住房10件,地方政府、教育及雇员各5件,性别4件,儿童和法律各3件(Howard Glennerster, 1995: 238—239)。

近年来,越来越多的学者认为社会政策与公共政策只是用词不同,它们的发展趋向是类同的。例如,无论社会政策也好,公共政策也好,其范围不只是政府所提供的社会服务。因为社会资源的分配与再分配中,给社会地位、权力的再分配带来改变和影响的不仅有政府的活动,也有其他社会组织的活动,包括以非营利组织为主体的第三部门的作用。因此,社会政策的关注范围必须扩展到政府以外。甚至英国伦敦经济学院的著名教授安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)在1999年的一次讲演中指出,我们长期以来是以政府领域定义公共机构的,一谈到公共制度,它的所有者和控制者就都是政府。现在需要重新定义公共机构的概念,形成公共制度的新的方式。应该承认,这其中的许多内容是由创新的第三部门组织规划和实施的(Anthony Giddens, 1999)。

## (四)社会政策行动的形式

社会政策行动的形式也称为行动策略,其最重要的存在形式是社会立法。其次是社会行政工作。由于目前多数国家的社会行政仅指政府举办的社会保险、社会救助及福利服务工作,所以社会政策行动的形式还必须加上由民间社会和民间社会福利机构举办的非政府的社会福利服务工作。

## (五)社会政策的本质

无论各国社会政策的理论与实践有怎样的不同,在其所讨论、决定、实施的政策的背后,一个不可避免的共同本质,就是探索在社会资源的分配与再分配中,政府、市场、第三部门各起了什么作用。一个社会如何通过选择公共的、私人的或是志愿的机构来满足其公民的需要(Pagne 1991: 93—105)。由此既可分辨一个国家不同时期的社会政策取向,又可比较不同制度、不同体制、不同文化背景的国家的社会政策。

从历史的角度探讨有助于深化对于社会政策本质的认识。如前所述,社会政策的实践和理论起源于工业革命以后社会矛盾、社会冲突激烈的英国。

尽管自19世纪下半叶至20世纪20、30年代流行于英、美、法及欧洲其他早发达国家的慈善组织协会及社会公社(Social Settlement, Settlements and Neighborhood Centers)运动,反映了来自既非政府又非市场的民间第三部门,为达到社会公平,努力推动社会资源公平分配的意愿和举措,尽管慈善组织协会在实践中哺育了最初的社会工作个案调查、规划等专业化的知识和方法,不过由于他们只相信自己,并不信任政府和其他任何公共福利机构,反对扩大公共救济,反对动用国库税收协助私人慈善事业(白秀雄, 1981: 83—88),而社会也未产生强化国民收入再分配的紧迫需求,所以,并未在当时依靠民间力量形成社会福利工作专业化和系统化的局面。直到工业社会所带来的日益增多的社会问题,已非家庭、教会、邻里和慈善组织所能应对,事情才起了根本的变化。特别是1929—1933年间的世界经济大萧条,以及第二次世界大战期间普遍实行的战时经济政策,推动了以政府干预社会经济生活为特征的一个新时代的开始。其间,英国费边社的社会改良主张、A. B. 皮古(A. B. Pigou)的福利经济学、J. M. 凯恩斯(J. M. Keynes)的经济理论和贝弗里奇(Beveridge, Sir William)的社会保障计划为福利国家制立新社会政策奠定了理论基础。这一阶段的社会政策特征,是通过扩大政府权力积极干预社会和经济,以高税收、高公债为目标实现社会资源再分配去改善社会福利。这一时期,尽管非政府的慈善机构和互助组织并未被取消,但却不可遏制地衰落下去。取代慈善组织协会的是一个充满政府色彩的概念——社会行政或社会福利行政。它或作为现代国家公共行政的一个部门,或作为政府所从事的有关社会福利的各种措施和活动开始流行。甚至在那一期间建立的大学系科或研究所,都在社会政策或社会工作后面缀上一个社会行政的名称(英国伦敦经济学院近年已将社会行政的后缀从社会政策系名称中取消)。从二战结束到整个60年代,经济持续增长支持了福利国家的高福利政策。但是自1973年起,高失业和高通胀同时并发,使福利国家的高福利政策陷入困境。自70年代下半叶起,欧美国家尝试改革福利国家的政策,减少国家干预,削减政府开支和福利项目,加强市场竞争,将国有机构私有化。“回到亚当·斯密”成为风行一时的口号。应该说,在西方,猛烈抨击福利经济学和凯恩斯主义,倡导重新回到市场的新自由主义思潮不仅仅是一场学术革命,甚至还是一场政治运动,它席卷了西方世界主要发达国家,提出了现代社会的种种市场失灵现象并不是市场经济运转的结果,而是由于国家权力太大,干预过多。新自由主义学派以他们检查市场缺陷的方法来研究国家与政府的所有部门,提出了政府失败理论。那么,市场失灵,政府失败,新的出路在哪里呢?人们的视野又重新投向几乎沉寂了半个多世纪的,以非政府、非营利组织为主体的第三部门。第三部门过去又被称为志愿部门或公民社会,目前更流行的叫法是非营利部门。这个部门在近20年间重新活跃起来,而且显示了与以往不同的新特点。

首先,一些老资格的志愿者协会和慈善组织的社会地位较前衰落。与此同时,一些专业化的自助组织以及社区内的各种网络组织蓬勃发展起来。其次,发展中国家的非营利组织和机

构有了长足的发展,从而出现了前所未有的世界性的非营利组织新结构。第三,以非营利组织为主体的第三部门正在形成各种各样全球化的国际组织网络,致使第三部门的活动领域超出了地区和国界的限制。在新的全球化的时代,一些人顾虑跨国的大公司将横行于世界的各个角落,肆意践踏那里居民的利益。而安东尼·吉登斯经过研究认为,大公司及其财政资本的全球化仅仅是全球化的一种现象,还有一种全球化来自第三部门和非政府组织。过去20年间这些组织在数量上急剧增长,他们拥有权力并能够使用权力,在增进公司责任的全球化创新中扮演了重要角色(Anthony Giddens, 1999)。

安东尼·吉登斯提出,我们需要政府和公民社会之间的伙伴关系。为了拥有一个完善的社会,我们必须在政府、市场和公民社会之间寻求平衡。如果任何一方要控制其他一方,作为一个社会,就会遇到困难。在全球化的时代,真正需要的是找到三者之间的新的平衡(Anthony Giddens, 1999)。

### (六)社会政策的信念

所谓社会政策的信念也即政策背后的价值观念。社会政策的取舍总是反映着社会上某种价值观念或者称之为社会信念。其中的几个问题一直成为社会政策争论的焦点。

#### 1. 人民与政府之间的责任分界

社会福利作为公民的一种权利,是在二战后由马歇尔(T. H. Marshall)提出并广为传播的概念。而政府最重要的功能,应该是承担保障人民福利的责任,这正是“福利国家”的简单含义。以人民权利为基础的福利国家概念,自然受到人民的欢迎。因为一旦成为自己的权利,就有了享用的自由。不过,权利是与责任及义务对应的。公民在拥有接受社会福利服务的权利的同时,也就具备了参与和制定社会福利政策的责任和义务。其次,权利和责任是有限的。划清政府与人民之间在社会福利领域的权利、义务和责任,已经成为自80年代以来各国制定社会政策必须面对的基本主题(周永新, 1990)。事实上,仅就这一点而言,西方发达国家在福利国家兴盛时期出生和长成的一代人已经与他们的上一代——更多地领受福利国家利益的一代人有了相当大的区别。他们具有自己的生活方式和人生哲学,他们明白政府可以做到的事情实在有限,不再那么信任政府,不愿意把改善社会福利和自我福利的责任更多地交给政府。笔者认为,这就是为什么近20年来,传统的慈善观念、人道主义精神与现代的公民意识和志愿者精神能够相合相契,成为推动以非营利机构为主体的第三部门的意识形态的一个重要原因。

#### 2. 社会服务提供原则是选择性还是普遍性

所谓选择性,是指对社会服务的对象要经过甄别,把那些收入低、患病、伤残、丧失工作能力,最需要别人帮助的人选出来予以帮助。所谓普遍性,是强调为符合公平原则,应该不分贫富,一视同仁地为全部有特定需要的人士提供服务。选择性的原则承认社会本来是不公平的,有很多人无法与别人公平竞争,所以必须得到额外的帮助。普遍性的原则强调享有福利是全体公民的权利,认为提供服务应该以需求来决定,而不应衡量个人是否有能力去支持服务的费用(Jones Kathleen; Brown John & J. Bradshaw, 1987: 77-100)。

选择性与普遍性的争论往往发生在两个层面上:在一个层面,它是一种由学者发起的公平与道德的意识形态层面的争论;而在另一层面,它直接涉及哪一种资源分配方式最为有效。不过,无论政府持何种意识形态观点,当资源有限而又面临政策决定时,政策改革常常是选择性的(Jones Kathleen; Brown John & J. Bradshaw, 1987: 80)。

#### 3. 政策取向是剩余模式还是制度模式

剩余模式的取向是基于社会的某些弱势群体有着特殊的需要,社会有责任发挥补救性的功能去安置他们,其背后的观念是“只为最不能自助的人提供帮助”。

制度模式的取向是以整个社会为主体,建立一个全面的社会福利制度,其背后的理念是每个公民都有接受社会照顾的权利而社会亦有责任去满足全体人民的需要(陈建强,1987:327)。

## 社会政策研究的方法

下页图是笔者根据香港社会政策制定过程的有关资料绘制的。香港的政策制定、政策决定和政策执行分属于三个独立的部门。例如香港社会福利署只是执行社会福利政策的行政部门。而社会福利政策制定的职责由专门负责政策调研的香港卫生福利局履行,政策决策由立法局履行。这个例子证明:第一,社会政策的制定与实施是一个专业化、规范化的科学过程;第二,它是一个将各类社会资源——资金、物资、人力、信息、法律、制度、朝向政策目标的组合配置过程;第三,它的制定与实施伴随着大量社会行政事务,在某种意义上,社会行政工作的水准取决于社会政策的水准,社会政策的科学化必然导致社会行政工作的科学化。

由于社会的不断转变与发展,新的社会需求、社会问题层出不穷,从而不断地需要新的社会政策满足社会需求,解决社会问题。从这个观点出发,社会政策的实践及其对它的研究是永无止境的。

需要特别提出的是,社会政策是一门综合的应用性学科,它的理论研究和分析方法除了受到政治学、经济学、社会学、人类学、法学和历史学的支持外,系统工程学、系统管理学甚至信息学也是其重要的支柱。为此,在政策预决策过程中,科学的理性力量的体现应该是各学科综合作用的结果。

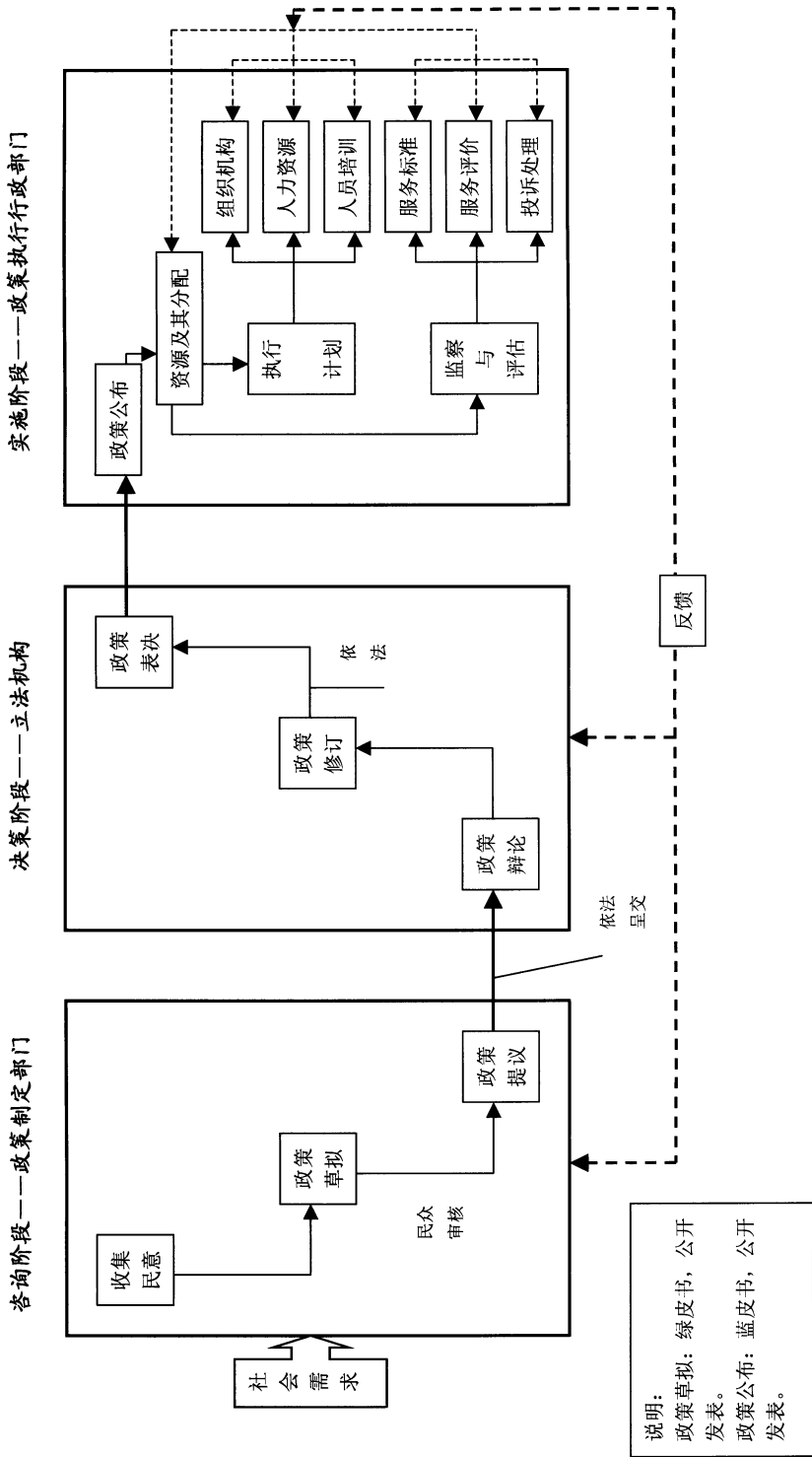
那么,社会学家和社会学工作者在社会政策领域中应该做些什么和可以做到什么呢?

社会政策研究代表着社会学实践的一种宏观形式。在这种实践中,社会学家利用自己的知识为社会进步和社会结构自身的人道主义变革而工作(托巴斯·丁·赖斯,1992:235)。当今世界一些知名的社会学家,都在这一广阔的实践领域里贡献了他们毕生的精力。向社会传播社会学的观点和方法,使之成为大众和政策决策者手中的武器,正是社会学家和社会学工作者的责任。

在这种实践责任中,社会学的科学和理性的力量主要体现在以下方面:

1. 对特定的社会环境作出分析,以帮助决策人和参与的公众了解作为社会事实的政策背景。
2. 提供将复杂的社会问题分解为便于理解的要素和概念,并根据所得到信息构筑解决问题的理性模式,即从问题“投入”到政策效果“产生”的系统过程的逻辑步骤模型。
3. 搜集有关政策背景、政策实施方案和政策后果的定量和定性资料,包括运用社会学经验研究的程序方法和技术,进行必要的有关政策研究的文献收集、抽样和问卷调查及统计分析。
4. 发现社会问题之间的联系,并预见其政策后果,包括政策选择的潜在作用和可能的副作用。

# 香港社会政策制定与实施过程图





总之,由于社会学家所受的训练要求他们在政策研究过程中始终依靠资料来说话,而且以科学的态度依据事实,把握事实,做出对于政策的创造性反应;由于社会学家能够运用社会学的基本训练,对于存在于社会环境中的社会问题的动态发展、各种限制性因素的复杂性作出理性的解释,并帮助设计出应对可能的障碍和陷阱的执行计划(托巴斯·丁·赖斯,1992:227),因此,笔者以为,有良好训练的、具有多学科知识结构背景的社会学家们能够成为社会政策预决策过程中体现科学的理性力量的主力。

社会政策决策过程中的另一主力是公众,公众的关注和参与,往往对于一个政策的成败起着决定性的影响,在某种意义上甚至可以说,社会政策最基本的推动力来自公众。这是因为,社会政策的最终落脚点在于公众,政策实施的效果要依据在多大程度上缓解或解决了公众所面临的问题,给公众带来了多少实际的利益。其次,由于通过群体参与而得出的结果,基本上是大多数人愿意接受的,所以公众参与不仅可以提高决策的合法性,而且还可以减少政策执行中遇到的困难。从而也培育了公民的社会独立意识(莫泰基,1990:281—285)。第三,公众能否参与制定影响他们的决策,是提高其生活水平和推动社会有效发展过程中的一项关键内容(Entering the 21<sup>st</sup> Century World Development Report 1999/2000,1999:8)。

不过,来自公众的社会政策推动力难以成为科学的理性力量。社会政策是对公众公共感情的直接反映(托巴斯·丁·赖斯,1992:218),绝大多数公众的感性趋向在相当多的情形下是不考虑长远的,尤其当社会政策直接涉及未来和下一代利益的时候。另外,对于有限资源实行有效控制是所有的权力关系结构自发的内在机制要求。政策发生改变之前,这种关系结构必先发生改变。例如,美国宪法中有26个朝向广泛的社会正义的修正案,都是在其倡导者获得足够的政治权力时通过的(Micheal Harrington & Rodgers Harrell,1981)。

可见,一项政策的出台,必然伴随着一个复杂的政治过程。这里既有公众的现实感性趋向与其长期理性利益的矛盾,不同社会阶层代表的不同社会利益之间的矛盾,又有围绕着有限资源而展开的“权力名流”即有权势的政治利益集团之间的矛盾。而这些矛盾都使得社会政策难以仅仅以科学的理性的知识为依据。另外,决策者们常常需要对于实际问题迅即做出政策反应,而有根有据的科学研究却需要时间。还有,即便社会学家的研究成果与公众舆论及政府决策完全一致,他们对这种迹象的解释也常常是不肯定的。所有这些现象都反映了社会科学的方法与感性的、直观的乃至政治家的决策方法之间存在着内在的复杂矛盾。由此可以推断,社会政策的决策过程必然是一个大量的相互适应与调节的过程。其实,无数客观事实都与这一分析结果相一致。问题仅在于,在这种客观条件下,如何发挥科学的理性的力量?

在当前这个时代,笔者以为,社会科学家想涉足社会政策预决策过程,仅仅依靠其专业知识是不够的,更需要的可能是在专业训练的基础上,运用观察、判断、分析问题的能力和适应、调节具有不同观点的政策参与的能力,努力成为政府各部门之间,以及政府与社会公众乃至代表公众的非营利部门之间的协调人。如果坚持这样做下去,有可能走出一条在社会政策的制定与实施过程中体现科学、理性力量的实际有效的途径。

## 结 语

综前所述,笔者将社会政策概括为一定时期、一定区域内的各种社会力量为解决社会问题的协调的成果。从方法论的角度,它又是一个具有生命周期的社会过程。每一项具体的社会

政策都有其独立的生命,有它产生的背景,有从萌芽到成长、成熟乃至衰落的过程,有它存在的理由和内在的发动机制。这一本质决定了社会政策与社会学、经济学,以至社会工作的区别,由此也导致了社会政策发展中的基本趋向。

笔者认为,当代社会政策在方法论上的发展有 3 个特点:其一为研究与实践中的拿来主义。无论哪一种理论,哪一种方法,甚至不论社会科学还是自然科学,只要对于解释社会政策有用,对解决社会问题有用,拿过来用就是。由此,社会政策必然成为迄今为止包容性最强、学科跨度最大的应用性社会科学领域。其二为各项社会政策的相互依赖性。社会政策研究与实施越来越不可能仅仅局限于某个单项政策。在各个单项政策的背后,往往存在着共同的背景和共同的政策利益,需要发展出一套具有综合性的政策和机构制度。其三为社会政策宏观研究的国际化。在 20 世纪末,世界发展格局受到许多新的力量的影响,包括技术上的革新、知识的传播、人口的增长及其向城市集中、世界金融一体化以及日益增长的对政治权利和人权的要求等等。世界银行在 1999/2000 年世界发展报告中指出:“这些力量如果加以驾驭,将有可能为发展和人类福利的前景带来革命性的变化。然而,同样是这些力量也能够造成不稳定和人类的苦难,单凭任何一个国家的力量是无法纠正的。”所以,变化着的世界发展格局要求社会政策在全球和地方两个层面上予以开放。在全球的层面上,要求以国际合作的方式作为影响全球各种变化的最佳途径;在地方的层面上,推动中央政府去关注地区和城市,以此作为驾驭国内各种变化的最佳途径。在开放的过程中,由于依靠协商、参与和具有透明度的程序制定出来的政策其结果更容易持久,因此,包含这种秩序的良好治理机构制度,以及包括社会所有成员之间的合作伙伴(国家、国际组织、各级地方政府、私营部门、民间社团和捐助机构)关系,都对于政策的制定和实施起着关键的作用(Entering the 21<sup>st</sup> Century World Development Report 1999/2000, 1999: 1—11)。

在中国走向现代化民主社会的进程中,必然伴随着社会政策决策的科学化和民主化。目前,有些省市的政府已开始采取政令公开的方式向公众直接提供工作状况和有关资料。也有地方如北京市在 1999 年 11 月 9 日将《北京市奖励和保护见义勇为人员条例(草案)》公开登报征求市民意见,并由非营利机构与政府机构合办研讨会,请社会各界人士参与修改条例。再如上海市民政部门为研究社会福利社会化的政策,在 1999 年 10 月邀请了香港社会福利署、香港公益金(慈善募捐机构)、香港社会服务联会到上海对口交流,同时参与交流研讨的还有中华慈善总会研究与发展委员会、中国社会科学院社会学研究所社会政策研究中心,以及来自上海社会科学院、复旦大学、同济大学等不同学科的专家。这些都反映了中国社会政策决策过程正在走向开放。社会政策不再是政府部门少数人关在屋子里冥思苦想的结果,而成为为大众服务同时也为大众所生产的真正意义上的公共产品。

#### 参考文献:

- 白秀雄, 1981,《社会福利行政》,三民书局。
- 陈建强, 1987,《社会政策与公民权利》,《香港社会政策的回响》,集贤社。
- 陈良瑾主编, 1990,《社会保障教程》,知识出版社。
- 莫泰基, 1990,《市民参与社会政策制订的初探》,《香港社会政策的回响》,集贤社。
- 托巴斯·丁·赖斯, 1992,《美国公共政策的形成与实施》,《应用社会学》,黑龙江人民出版社。
- 王思斌、唐钧、梁宝森、莫泰基合编, 1998,《中国社会福利》,中华书局。

《西方国家法律制度社会政策及立法》，1998 哈佛大学行政管理学院行政教程系列，红旗出版社。

赵维生，1987a，《从费边改良主义看社会政策》，《香港社会政策的影响》，集贤社。

——，1987b，《社会政策概念探索》，《香港社会政策的回想》，集贤社。

郑稟文，1993，《市场缺陷分析》，辽宁人民出版社。

周永新，1990，《社会福利的观念和制度》，中华书局。

Kathleen, J.; John, B. & Bradshaw J. 1987,《社会政策要论》，巨流图书公司。

Alcock, P.; Erskine, A. & May, M. 1998, *The Student Companion to Social Policy*, Oxford: Blackwell Published Ltd.

Alfred, K. 1969, *Theory & Practice of Social Planning*, Russell Sage.

Giddens Anthony 1999, *The Role of the Third Sector in the Third Way*, CAF Focus Charities Aid Foundation, West Malling Kent ME 194TA Press, Sept.

*Entering the 21<sup>st</sup> Century World Development Report 1999/2000*, 1999, Oxford University Press.

Harrington, M. & Harrell Rodgers 1981, *Unfinished Democracy: The American Political System*.

Hill M. 1997, *Understanding Social Policy*, Oxford: Blackwell.

Howard, G. 1995, *British Social Policy Since 1945*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Rein M. 1970, *Social Policy*, Random House.

Marshall, T. H. 1975, *Social Policy*, Hutchinson.

Pagne 1991, *British Social Policy: A Guide for Overseas Student*, Bristol: Economic Printers.

*Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*, 1999, published in association with The American Assembly, Columbia University.

Walker, A. 1983, *Social Policy, Social Administration and the Social Construction of Welfare*.

作者系中国社会科学院社会学研究所社会政策研究中心副研究员  
责任编辑：张志敏

## 更 正

本刊 2000 年第 2 期第 76 页中的“奏文”应为“秦文”，特此致歉并予更正。

《社会学研究》编辑部