

整体型社会政策

——对发展型社会政策的理性认识

唐兴霖 周幼平

内容提要 社会政策是人类解决社会公共问题的理性认知和操作规则的集合。对社会政策的理性认识关系到社会公共问题和社会公共福利的有效解决和顺利实现。上世纪 90 年代发展起来的发展型社会政策理论,为我们加深对社会问题的认识和理解提供了理论和实践依据。早期的社会政策理论将经济和社会对立起来。针对这一缺陷,发展型社会政策理念有效协调了经济发展和社会福利的关系,从而为我们正确认识社会问题,进而制定行之有效的社会政策提供了新的思路。但另一方面,社会政策的“情境性”,则要求我们理性分析西方发展型社会政策选择背后的政治、经济、社会和历史条件,从我国的实际情况出发,寻找真正适合的社会政策理念。因此,本文在深入把握发展型社会政策的问题背景及其进步意义的基础上,结合我国社会问题的独特背景,提出继续发展发展型社会政策的中国形态——整体型社会政策。

关键词 发展型社会政策 社会问题 整体型社会政策

社会政策,是通过国家立法和行政干预,解决社会公共问题,促进社会公共安全,改善社会环境,增进社会公共福利的一系列政策、行动准则和规定的集合。对社会政策的理性认识关系到社会公共问题和社会公共福利的有效解决和顺利实现。

随着经济的高速发展,“十二五”规划期间,我国将面临掉入“中等收入陷阱”的危险。在这一背景下,认真借鉴发达国家 130 多年社会政策实践的宝贵经验就显得愈发重要。这其中,上世纪 90 年代发展起来的发展型社会政策理论尤其得到我国学者的重视。早期的社会政策理论将经济和社会对立起来。针对这一缺陷,发展型社会政策理念有效协调了经济发展和社会福利的关系,从而为我们正确认识社会问题,进而制定行之有效的社会政策提供了新的思路。尽管如此,社会政策

的“情境性”特点,决定了我们应理性辨识发展型社会政策背后的西方政治、经济、社会和历史条件等情境,从我国的实际情况出发,寻找真正适合我国国情的社会政策理念。

基于此,本文在理性分析发展型社会政策的进步及其局限的基础上,提出有必要在中国独特的政治经济文化背景和制度结构下,继续发展发展型社会政策的中国形态——整体型社会政策。

发展型社会政策的理路

发展型社会政策是国际社会政策和社会工作学界近 20 年来的一个重要观点和取向。随着 20 世纪 70 年代末、80 年代初北欧福利国家陷入困境和新自由主义在英美抬头,在社会政策领域既注意社会政策的福利性,又关注社会政策对经济

发展的促进作用的思路逐渐发展起来。这一新思路不但影响了英美及其他西方发达国家的社会政策,而且对发展中国家社会政策、社会工作的发展也发生了重要影响。

不同于传统的社会福利思想,发展型社会政策既强调发展成果惠及所有社会阶层,又注重福利项目的生产性和投资性取向,认为经济和社会是发展不可分割的组成部分。“社会和经济的发展构成一个铜板的两面,没有经济发展,就谈不上社会发展;而如果缺乏作为整体人口的社会福利改善,经济发展是没有意义的”。^①

一方面,发展型社会政策强调将社会政策目标和经济政策的目标直接联系起来,认为社会政策目标并不是经济发展的附属目标。“当前,国内、国际的发展机构已经开始将社会政策、社会规划和社会发展融入其主要的行动之中,并予以制度化,这一现象恰恰反映了人们愈加关注将社会维度纳入发展政策考量的新变化。”^②

另一方面,发展型社会政策也把经济发展视为社会福利的一项合意、必备的要素,并提议社会项目应当把推进发展视为自身的责任,它反对部分或领域地分割社会政策,而是突出强调社会政策的整体性,以期为可持续发展提供一个良好的社会基础。它强调,社会政策应该将发展的短期目标和长期目标结合起来。它的政策导向应侧重在:人力资本、社会资本、社会投资和创造可持续经济增长的社会环境。它主张社会政策应当尽量避免对经济的副作用,应该推进有利于提高生产力的社会政策,即面向医疗、教育、儿童的社会政策。在发展的背景下,社会工作和社会服务正通过推动一种更具有参与性和发展型的社会福利模式,朝着一个崭新的方向发展。

Deyo 提出了发展型社会政策的四个重要组成部分:(1)社会政策是嵌于经济发展政策中的,发展是最重要的主题,经济发展之后才能提高社会福利的效益,增加就业岗位和人民收入。(2)社会政策直接涉及政府所提供的社会福利、公共服务和对一些部门如医疗卫生部门的补贴,以及面向公共住房、教育、公共交通、社会救助和社会福利的项目。(3)收入政策,即对工资和福利有直接影响的政策。(4)政府通过社会保险影响收入保障,如退休金、医疗保险、失业保险等。这些构成

了发展型社会政策的内容。^③

发展型社会政策的进步及局限

Gore 在评论可以从欧洲反社会排斥的政策中可以吸取什么教训时指出,重要的是要考察政策本身和政策背后的原则与观点。^④同样,我们在从发展型社会政策中汲取经验时,也尤其要关注政策本身和背后的原则与观点,仔细辨识西方经验中具有普遍性和趋势性的部分,而将注意力从简单的照搬上移开。

(一) 发展型社会政策的进步

毫无疑问,发展型社会政策理论的提出,更新了我们许多旧有的认识,在社会政策理论发展的脉络上具有创新性的贡献。具体包括以下三点:

1. 致力于消除社会问题的根源

传统的社会政策考虑更多的是如何使社会成员在失去劳动收入或遇到任何不幸时仍然能够过上不失尊严的生活。

与传统的福利政策不同,发展型社会政策致力于从根源上消除或减少那些会使人们陷入不幸或困境的因素。发展型社会政策的倡导者批判那些一味依靠向贫困人口转移资源而满足其社会需要的政策措施。他们认为,宗教和世俗的慈善团体以及很多国家的政府在传统的收入维持和社会服务项目中所采用的“慈善”方法,只能把穷人的收入维持在不可接受的低水平上。而发展型社会政策不是建立在资源分配基础上的静态方法,而是建立在对社会变迁之需求的动态概念上,致力于培养人们的能力,提高所有人的生活水平。^⑤社会政策的目标是由对个人的福利服务,转为通过提升个人能力、减少不公平和歧视来推进机会的公平。同时,通过推进特殊群体的参与来促进个人的参与能力。相应的,社会政策的对象不再只是现实的贫困者或不幸人士,而是一种增进全体社会成员经济和社会能力的社会资源再分配机制。

在操作上,发展型社会政策基于重视人力资本投资这一核心观念,强调提升社会成员的就业能力来促进就业和增加劳动者从市场获得收入的能力,强调通过工作或市场来满足受助者的需要。发展型社会政策认为:归根到底,对很多人来说,失业和贫困问题是由于人力资本缺失而被劳动力市场排斥的结果,因而最根本的帮助方法就是使

他们重新进入劳动力市场并且具有一定的竞争能力。上世纪90年代中期以后很多福利国家的社会政策就围绕这一中心展开,包括welfare-to-work和welfare-in-work等:前者是为失业者提供就业的服务和福利,而后者则是在受助者就业后给予继续支持的各种福利和服务。总之,这些社会政策的核心即是帮助和鼓励受助者参加工作^⑥。

综上,如果说传统的“劫富济贫”社会政策是缓解社会问题的“症状”的话,发展型社会政策则是致力于消除产生这些“症状”的根源。儿童期、工作和家庭是人们生活中的三大基石^⑦,发展型社会政策所强调的就是,社会政策要围绕这些方面为人们提供支持,从而切实地提高他们的生活质量,增加他们的福祉。

2. 突破了社会福利的边界,拓展了社会政策的领域

20世纪五六十年代,随着福利国家的建成,许多人认为意识形态的争论在西方国家已经终结,因此,社会政策需要研究的就是如何增进公民福利即政策的有效执行,这就形成了这门学科最初的社会行政传统。社会行政传统以公民权的基本价值理念为基础,强调在国家主导下为全体民众提供普遍性的福利,以抵消市场经济和资本主义生产关系给劳动者带来的损害,建立一个公平和平等的社会。此时,人们对于社会政策具体内容的理解比较单一,一般只限于狭义上的“社会福利”(资源分配),无论是剩余型还是制度型社会政策,都始终局限于狭隘的思路中,并将对穷人发放收入补贴作为惟一的答案。正因为如此,20世纪的大多数时候,虽然由于角度的不同,理论界对社会政策的定义多种多样,但大多数都将这一概念界定为市场以外的资源分配机制^⑧。如英国社会学大师马歇尔(Thomas Marshall)在《社会政策》一书中认为:“‘社会政策’不是一个有确定含义的专门的术语。在本书中它指的是与政府有关的政策,这些政策涉及向公民提供服务或收入的行动,通过这些行动对公民的福利有直接的结果。因此,其核心由社会保险、公共救助、健康和福利服务、住房政策等组成。”^⑨

与传统社会政策“被视为政府对社会服务提供的介入”^⑩所不同,发展型社会政策拓展了传统

社会政策所关注的领域,“使社会政策超越了‘由各国政府提供社会服务’这一狭义的概念,而将更为广泛的国计民生问题包含在内。”^⑪发展型社会政策不仅视社会政策为社会服务和安全网,而且视其为“影响人民生活 and 生计的一切计划及其相关措施”,在此意义上,社会政策应“更关注那些最基本的问题,如就业来源和就业稳定性、社会援助的制度安排、决定着民众福祉的过程和结构,以及促进和制约人类进步的更广泛的自然和政治因素”。^⑫发展型社会政策在政策议程上的拓展,“即从慈善工作和提供福利服务扩大到更加关注增强维持生计的能力”,^⑬必然意味着其在政策目标上的增加,“减少贫困、社会保护、增强生存能力以及对抗社会排斥都已经成为社会政策的合理目标”。^⑭

3. 社会和经济从对立走向协调

社会行政传统一直将发展等同为经济发展,并将经济和社会发展分别对待。长期以来,人们始终认为,社会发展是外在于经济发展的。尽管社会发展的概念早在上世纪70年代初期即由联合国提出,但它认为社会发展是通过经济和社会规划所体现出来的社会结果^⑮,因此社会发展的概念仍然是滞后于经济发展的另一种发展。例如,1970年代以来联合国提出的社会发展主要包括扶贫以及满足基本的生活需求,包括1995年的哥本哈根联合国社会发展高峰会议以及其后的千年发展目标的定义,都将社会发展看成只是在社会领域中的事情。所以,在发展型社会政策之前,社会政策经常与社会支出或社会负担相提并论。这一认识在社会政策和经济政策关系上的反映,即社会政策一直被认为是经济政策的附属,是负责处理经济政策带来的社会问题的。两者之间是此消彼长,相互抑制的关系。这就导致把社会政策当作手段,而放大了经济增长的目标,结果,经济增长的最终目的乃是为了增加人类福祉这一点反而模糊了,经济增长实际上有意无意地被当作了发展的最终目标,而社会政策只是为贫困者提供收入保障的再分配机制,是不得已而为之的事情。

发展型社会政策对经济发展和社会政策关系作了全新理解,在其看来,社会政策不仅可以为经济发展提供一个稳定的社会环境,它也具有经济效益,与经济发展存在一种互补的关系。社会政

策是可以促进生产力的发展的。发展的结果不是谁分享谁的成果问题,而是一个目标下的共同富裕。^①这在人们对经济发展和社会福利的理解中是一大进步。

(二) 发展型社会政策的背景及局限

由于社会制度和文化的多元性,我们在界定和理解社会政策时就应将它与一个特定的社会、历史和经济背景下的社会状况及其对社会问题的系统反应相联系。

1. 发展社会政策的背景

自20世纪70年代以来,在石油危机的打击下,西欧国家经济增长缓慢,陷入了“滞胀”的困境,社会管理成本大大增加,福利制度的弊端日趋明显。特别是伴随着全球化进程的加快,福利制度带来了不少负面影响,如国家财政负担沉重、社会资源浪费、劳工成本走高、劳动热情降低、就业机会减少、经济发展缓慢甚至停滞等。就资本而言,在经济全球化资本自由流动的条件下,企业因为承担沉重的社会福利负担,发展活力受压制,企业的竞争力受到限制。很多企业因此不愿意雇佣本国工人,不愿意在境内投资,资本大量外流。政府由于在关键经济要素中的权威地位下降,为了留住本国资本,吸引外国资本,不得不在减税上做文章,对福利国家服务提供资金更加困难,而与此同时,人口老龄化、家庭格局等因素却要求供应不断增长,这使社会福利制度面临不可抗拒的巨大改革压力。

70年代以来,受货币主义启发而产生的新方法把广泛的福利国家视为破坏性的经济负担。以英国的撒切尔主义和美国的里根主义为代表的福利制度改革翻开了社会政策的新的一页。这期间保守主义和新自由主义大行其道,对福利国家理论大肆抨击,将其作为西方经济衰退的“替罪羊”。70、80年代包括90年代初,西欧各国政府推行的新自由主义色彩的福利改革取得了比较好的成效:社会福利开支迅速增长的势头有所缓解,政府提供社会保障的负担得以减轻,选择性原则的 implementation 和 社会保障的私营化与市场化运作提高了个人的责任感。但新保守主义改革同时也导致社会不平等加剧,贫富差距急速拉大的问题。在这种背景下,既对保守主义和新自由主义的盛行进行反思,又对福利国家的理念重新审视的发展型社会

政策应运而生。

所以说,发展型社会政策是为了应对全球化和老龄化对福利国家的挑战而出现的,其主要应对的是全球化条件下西方福利国家财政负担沉重、经济竞争力受损的问题。

2. 发展型社会政策的局限

从发展型社会政策理念普适性的角度来看,发展型社会政策的局限表现在:

(1) 人力资本理念的条件性约束

发展型社会政策在西方国家被接受,全球化是一个重要的因素。全球化使得人力、资金、物资、信息跨越国界在全球流动。在这样的形势下,一个国家的经济竞争力与其人力资本及其社会整体环境的关系就变得十分密切了。因此,发展型社会政策特别注重对人力资本的投资,强调通过提升个人的竞争能力而提高国家竞争力。

然而,值得注意的是,不同的产业结构对人力的要求存在较大的差别。知识经济是人才的竞争,提高劳动者素质,提升人力资本的质量至关重要。相较之下,技术含量低的劳动密集型产业则更需要价格低廉的劳动力来降低成本。所以,发展型社会政策强调的对人力资本的投资在以劳动密集型产业为主的发展中国家不仅无用武之地,反而会增加劳动力成本,在全球化的激烈竞争中落败。所以说,发展型社会政策的人力资本理念只适用于劳动力无法适应科技进步带来的生产工具的更新、产业结构调整带来的工作技能需求变化等情况,在资本有一定积累后的产业转型之前,这种投资策略只会适得其反。

(2) 对社会问题理解片面,容易掩盖其他类型的不平等问题

由于发展型社会政策是福利国家应对全球化挑战而发展出来的,其对社会问题的理解自然会受到背景的限制并反映出问题的特点。这是在实际应用中需要特别加以注意的。

首先,发展型社会政策具有新自由主义倾向,在其问题视野里只有个人问题导致的社会问题,而忽视了社会结构造就的社会问题。按照发展型社会政策的理念,诸如收入差距、贫困和失业等各种社会问题不是市场失灵所致,而是社会成员未能在劳动力市场发挥其正常角色的结果。过去是市场有问题,而现在 是 家庭和个人有问题,因此,

社会政策从对社会基本制度的干预下降到了对参与这个制度的个体进行干预。

其次,发展型社会政策将社会问题及其丰富的特点围于一个简单的框架之中。泽兰尼认为“在西方资本主义经济中,主要的不平等是由市场产生的;而在东欧社会主义经济中,不平等则起源于政府的再分配及其对稀缺商品与服务的行政配置。此外,在西方,由市场所导致的不平等在事后(有时成功地)被福利国家的再分配干预所纠正;而在东欧,扮演着这种(相对的)平等化角色的,则是市场。”^⑦而在发展型社会政策中,社会问题只被视为是经济问题,只关注了经济和社会之间的联系,却忽视社会与其他领域之间的同样联系。

再次,发展型社会政策对个人能力提高的强调,其实隐含着一个前提——新自由主义者所强调的机会公平。只有在机会公平的前提下实行发展型社会政策,对人力资本的投资才有实际意义,而这一点并没有在发展型社会政策中明确提出。

显然,这些局限不利于发展型社会政策取得良好的政策效果,最关键的是,它误读了社会问题和掩盖了一些社会问题的真正内涵。

(3) 对特定文化和结构背景依赖

社会政策是历史的产物,而不是逻辑的产物^⑧。离开了社会政策产生的具体政治、经济、文化、社会和历史背景,社会政策不仅难以发挥作用,反而可能导致负面影响。以个人和国家分担责任为例,为了应对福利国家引致的劳动热情不高的“懒汉”问题,发展型社会政策特别强调个人分担福利责任,力求把受损害者从社会援助的消极接受者转换成社会及经济的积极代理人。如果说这在国家担负起全部福利责任的福利国家是恰当的,那么,在福利文化单纯强调个人的责任和义务的中国,极少涉及权利。片面强调个人对社会的责任和义务,已经偏离了公民权利理论所要求的权利与义务高度统一,再继续强调个人的社会责任,容易导致对国家义务的忽视。又如,发展型社会政策强调以教育和培训提升人力资本,从而解决就业问题。这在一个“认识谁”比懂得“如何做”更重要的环境里,显然也难以得到期待的效果。

总之,发展型社会政策要解决的是机会平等前提下的能力剥夺问题。发展型社会政策发现了受教育、能力的不平等,是导致社会问题的原因,

并针对这一点提出了对策。然而,会引致社会问题的不平等不仅仅存在于人力资本一个方面,也并非仅仅存在于经济系统内部,事实上,政治、社会、经济、文化等方面的不平等都会引发社会问题。

我国的发展与社会不平等问题

社会政策是问题导向的。因此,理性的社会政策选择离不开对社会不平等问题的正确认识。而要准确理解中国的社会不平等问题,就离不开对这些问题的背景,尤其是我国发展的认识。

众所周知,西方发达国家用几百年时间已经实现了从传统社会向现代社会的质变,现在的发展从某种意义上说是一种量上的改变,社会结构总体上并没有发生重大的变迁。与之形成对照的是,改革开放至今,我国正在经历着一场人类历史上前所未有的重大社会变迁,其变迁涉及范围之广、规模之大、速度之快、影响之深令人瞠目。概括而言,我国的发展是在一种高度“时空压缩”背景下的转型。这一大变革不仅不同于当前西方发达国家的发展,而且也不同于西方发达国家的曾经的分步转型过程。

从空间上看,中国地域辽阔,各个不同地区和不同领域的发展存在着极大的差别。改革开放以来,中国沿海和内地之间、城市和农村之间的差距进一步扩大,社会生活不同领域的发展也呈现不平衡状况。在当今中国,传统农业社会、工业化社会和后工业化社会等在发达国家曾经是不同的历史时期独立存在的社会现象并存。

从时间上看,我国在同一时间内,既有从计划经济转变为市场经济的问题,又有从农业社会转变为工业社会的问题,还有从传统社会转变为现代社会的问题,更有从封闭社会走向开放世界的问题。

也正因为如此,发达国家几百年转型过程中出现的矛盾和问题也被压缩到中国这30年的时空里。显然,我国这种转型时期的不平等问题不同于西方社会出现的社会保障缺失。在西方发达国家,社会失范只是存在于一定的范围和限度之内,不会成为一种普遍现象,其失业和贫困问题主要是经济重建和全球化背景下的人力资本缺失而被劳动力市场排斥的结果,因而发展型社会政策可以有效改善这一状况。但对于处于转型时期的

中国而言,问题就不是这么简单了。

首先,社会转型必然意味着原有社会类型下的既定秩序被打破,随着向新的社会类型的转变而建立与之相应的新的秩序;而在社会转型正在进行、尚未完成之前,新旧两种社会秩序只能处于交替过渡之中,这时的社会运行就会表现出一种非常规状态,这种状态可以称为序间状态。正是在这种特殊状态下,社会规范不可避免地发生缺失或弱化,而社会失范问题也会作为一种普遍现象表现出来,对整个社会的运行造成明显的影响和冲击。这些失范问题在各个领域里都有具体表现。在经济领域里,主要是市场秩序存在混乱,一些经营者经营理念扭曲,为牟取暴利不择手段,经济活动中信用缺失,假冒伪劣、坑蒙拐骗等现象屡禁不止;国有资产流失严重,“灰色收入”花样翻新,“庙穷方丈富”屡见不鲜等等。在政治领域里,则是某些权力的滥用以及同各种利益的不正当结合,以寻租为主要特征的腐败现象广泛蔓延;买官卖官,虚报浮夸;有法不依,执法不严,有令不行,有禁不止,以及上有政策,下有对策等等。而在思想文化领域里,也有所谓“信仰危机”和“精神疲软”的问题;一些人理想信念动摇,道德观念淡漠,沉湎于低级趣味;各种愚昧和迷信现象以及黄、赌、毒之类的东西也死灰复燃,甚至不容忽视地泛滥流行。同时,教育科学文化等素称圣洁的领域也出现了滥发文凭、舞弊作假、盗版侵权等许多不相称的现象。

其次,由于传统性、现代性和后现代性相互交织、综合作用,再加上政治、经济、社会等各个领域的失范问题之间还会相互影响,从而使得当前中国的社会不平等问题的复杂程度,要远甚于西方曾经经历问题之和。

值得一提的是,在转型时期的诸多不平等问题中,“基于个人能力和公平竞争导致的效率和收入差距不是社会争议的焦点,真正引起人们不满或加剧社会分配失衡的根源,在于人们参与市场竞争的机会不平等以及竞争过程中的不平等。这类不平等主要是体制性因素所导致,它既不反映

效率原则,又不受公平原则支配,是分配关系扭曲的重要表现。”^①这种扭曲导致许多领域血缘和裙带关系盛行,抑制了基于企业素质和个人能力的公平竞争,市场运行中的优胜劣汰机制往往演变为逆向淘汰。

整体型社会政策的建构

发展型社会政策确实给我们带来了崭新的社会政策理念,但正如上文所分析的,发展型社会政策从本质上说,是在新自由主义者所倡导的机会公平的前提下,从阿玛蒂亚·森的能力贫困出发,通过对人力资本、社会资本等的投资,来实现所有成员在就业机会面前的能力平等,达致实质自由,进而实现经济和社会的共同发展。

这就注定了套用发展型社会政策解决我国转型时期复杂的社会政策问题,不仅无法得到好的效果,而且还可能因掩盖了社会政策问题的其他方面而导致社会问题的恶化。

当然,这并不意味着发展型社会政策对我们探索自己的政策理念毫无帮助,相反,发展型社会政策中所蕴含的先进理念,如社会政策并非仅仅是福利政策,关注社会政策问题的根源,从协调而非对立的角度探索社会政策问题的新方案等等,正代表了社会政策未来的发展方向。因此,在正确借鉴发展型社会政策的思想精髓的基础上,结合我国具体的社会政策问题和社会政策环境,可以得到适合我国的社会政策理念——整体型社会政策^②。

整体型社会政策认为:

第一,福利政策不等于社会政策,福利政策虽然也是整体型社会政策不可缺少的组成部分之一,但也只是手段之一,整体型社会政策不是福利为本的社会政策。

第二,必须从根源上消除不平等。尽管福利国家这种以福利为本的社会政策在一定程度上能够帮助困难群体缓解困难,但同时也导致了他们的双脚永远地站在了制度化资产积累的门外。就像美国华盛顿大学迈克尔·谢若登教授所说,这种社会政策尽管供养了弱者,却无助于使他们变得更坚强;尽管可能缓解他们的贫困,却很难减轻贫困的程度;尽管保障了他们的收入,却很难同时促进社会与经济的可持续发展^③。

第三,政治、经济、社会、文化是一个紧密联系的整体,政治、经济、社会、文化的全面协调发展是和谐社会和科学发展的必由之路。社会问题是嵌入在这个整体之中的,虽然它可能只是在社会领域表现出来,但其根源却可能存在于其他领域。社会问题的解决,社会政策的制定,应该尊重这一前提,从一个整体的视角来思考社会政策。从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合。经济发展不能自动带来社会进步,同样,只有经济和社会的协调亦无法完全解决问题。整体型社会政策强调社会政策必须具备前瞻性,应该从更高的角度看待社会政策的建构。即,社会不平等会受到来自政治、经济、社会、文化等各个领域因素的影响,同样,社会政策的影响范围,也不仅仅局限在社会领域,而是会延伸到其他领域,社会的发展可以为政治体制改革、市场经济的完善铺平道路。因此,除了发展型社会政策提倡的“融入社会的经济政策和融入经济的社会政策”,整体型社会政策还提倡“融入政治的社会政策”、“融入社会的政治政策”、“融入文化的社会政策”和“融入社会的文化政策”。

第四,我国的国情(人口众多,老龄化,人均GDP低)和“要求螺旋”导致的社会福利的无限需求,使得我国的社会政策选择应该是公平和效率的统一。而实现公平和效率统一的策略是:能力平等式的起点公平,公民权利的充实保障机会公平,结合一定水平的福利保障在一定程度上纠正结果公平。转型时期,初次分配中的起点和机会公平尤为紧迫和重要,忽视起点公平和机会公平,如一个不公平的市场,不仅会导致不平等的扩大,而且由于扭曲了初次分配关系,会导致效率和公平的双重损失。这里的关键在于一个成熟的、基于交往理性的公民社会,一个公平的市场和一个善治的国家。现代治理结构的建立,是理顺分配关系、构建和谐社会的重要体制保障。

Richard P. Appelbaum and Jeffrey Henderson (eds.), *State and Development in the Asian Pacific Rim*. SAGE Publications, Inc., 1992

- ④Gore, C. (1995). Introduction: Markets, citizenship and social exclusion. In Gerry Rodgers, Charles Gore and José B. Figueiredo (eds.), *Social exclusion: Rhetoric, reality and responses*. (1- 39). International Labour Organization (International Institute for Labour Studies).
- ⑤张秀兰、徐月宾、梅志里:《中国发展型社会政策论纲》,中国劳动保障出版社,2007年,第164页。
- ⑥Tony Eardley (1996), “From Safety Nets to Spring Bards? Social Assistance and Work Incentives in the OECD Countries”, *Social Policy Review*, 8(1996), pp. 265- 285.
- ⑦Esping- Andersen et. al. (2001) *A New Welfare Architecture for Europe? Report Submitted to the Belgian Presidency of the European Union*.
- ⑧Gilbert. N. & Terrel. P. (2002) *Dimensions of Social Welfare Policy* (5th edition), Allen & Bacon.
- ⑨T. H. Marshall, *Social Policy*, Hutchinson & CO. LTD, London, 1965. p. 7.
- ⑩Margaret Hardiman and James Midgley (1982). *The Social Dimensions of Development: Social Policy and Planning in the Third World*. London: John Wiley & Sons Inc.
- ⑪张秀兰:《发展型社会政策:实现科学发展观的一个操作化模式》,《中国社会科学》2004年第6期。
- ⑫Ivan Székely, “Social Inequalities under State Socialist Redistributive Economies,” *International Journal of Comparative Sociology*. (1978): 61- 87.
- ⑬Aloock, 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.
- ⑭肖文涛:《我国转型期社会问题的理性思考》,《中共中央党校学报》2001年第4期。
- ⑮潘燕:《收入分配新观察》,《望》2008年第2期。
- ⑯这里的“整体型社会政策”与梅志里所提出的“整体型社会政策”不同。
- ⑰冯希望:《社会福利政策范式新走向:实施以资产为本的社会福利政策——对谢若登的〈资产与困难群体:一项新的美国福利政策〉的解读》,《社会学研究》2009年第2期。

①Midgley, J. *Social Development: the Development Perspective in Social Welfare*. London: Sage Publications. 1995. p. 23.

②⑩⑪⑫⑬⑭[英]安东尼·哈尼、[美]詹姆斯·梅志里:《发展型社会政策》,罗敏等译,社会科学文献出版社,2006年,第3、5、3、9、11、14页。

③F. Deyo, *The Political Economy of Social Policy Information*. In

作者简介:唐兴霖,上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师;周幼平,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。上海,200030

〔责任编辑:任连博〕