

## 研究综述

# 社会政策的取向:多视角、文化与实践

## ——从社会政策研究角度的考察

江立华 张必春

**【摘要】** 社会政策是与一定的社会发展阶段相联系的。本文从学术史的角度考察近年来我国社会政策的实践,指出社会政策的价值取向、主要任务和基本模式等方面应当呈现出新面向,同时还应该更加注重社会政策本土化过程中的文化性、实践性,坚持社会政策研究主体、制定主体、实践主体和政策对象之间的“对话模式”。

**【关键词】** 社会政策;研究视角;研究取向

**【中图分类号】** C912 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2011)03-0137-04

**【基金项目】** 国家社会科学基金项目《城乡一体化背景下农民工权益保障》(09BSH012);华中师范大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目《离土农民的权益现状与权益表达机制研究》(2009062)。

**【作者简介】** 江立华(1965—),男,安徽歙县人,华中师范大学社会学院教授、博士生导师,主要从事社会政策、人口社会学研究;张必春(1982—),男,江苏江都人,华中师范大学社会学院博士研究生,主要从事社会政策研究。

目前我国已经进入快速转型期,经济体制转轨和社会结构转型同时进行并相互叠加在一起,使得我国的社会实践发生了结构性巨变。<sup>①</sup>在这样社会实践结构性巨变中,社会政策的重要性日益获得充分的肯定。本文力求从知识社会学的角度,立足于我国实际,对近十年社会政策实践和研究进行回顾和反思,以期找出未来我国社会政策发展的方向。

### 一、问题的提出

回顾近年来学界对社会政策的研究,其视角呈现出多元化特征。经济学、管理学、社会学、政治学等学科从各自的学术领域出发观察和分析社会现实和社会问题,并就各自关心的问题提出了不同的解决方案。这些方案很多都是“自扫门前雪”,甚至存在相悖的情况。因此,有必要对多学科、多元化的社会政策研究进行梳理和总结。

从国际经验看,社会政策是社会发展到一定阶段的产物。世纪之交,社会政策登陆中国,恰逢中国社会领域中的改革正逐步走向深入。改革开放30多年来经济的高速增长,经济转轨和社会转型引发

了诸多社会问题,如贫富分化问题、就业问题、各种歧视问题、老龄化问题、人口流动与社会流动问题、城乡差距问题等等,这些都亟待政府和社会去积极应对和解决。社会发展需要社会政策,社会政策也必须“与社会发展同步”,“与国情相适应”,<sup>②</sup>因此原有的社会政策需要进行深刻改革,新的社会政策需要尽快出台。与此同时,2005年10月召开的十六届五中全会提出了《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》,在以往的经济建设、政治建设、文化建设之外,正式把社会建设列为党的重要工作之一。这标志着社会政策不仅得到了学界的关注,而且获得了政府的认同。因此,在“和谐社会建设”的大背景下,我们必须思考社会政策建设的模式问题,或者社会政策的定位与建设方向问题。

### 二、多视角下社会政策的定位

从建国后我国社会政策的实践看,社会政策的定位经历了一个变化的过程。学界对于社会政策的认识也经历了一个初步深入的过程。从研究视角的

更替来看,主要有以下几种视角:

第一种是工具理性的视角。该视角源于西方学者对社会政策的早期认知,贝弗里奇认为社会政策旨在解决社会生活中的“五大恶”,<sup>⑤</sup>蒂特马斯认为,社会政策是以社会问题为取向,以问题解决为导向,<sup>④</sup>米德格累(Midgley)则具体地将社会政策的重要结果操作化为社会问题的控制、社会需要的满足及社会机会的保障。<sup>⑤</sup>

在本土实践上,这一视角的出现是由于改革开放后,经济体制转轨、社会结构转型等结构性巨变所产生的问题,如国企改制后的失业和下岗问题,计划用工体制废除后农民工问题和留守儿童问题,工业化后的环境问题和健康问题,迈入或即将迈入老龄化社会收的人口结构老化和社保制度滞后问题。

这种视角是随着改革开放而兴起的一种研究视角,其实质是为经济体制改革、社会体制转轨扫清障碍。

第二种是社会价值视角。该视角认为社会价值影响着社会政策的价值指向,并以后者为中介,间接影响着人们对政策问题的认定、政策目标的确定、方案的选择等等。

在政策实践中,对价值观的重视,是随着计划经济转向市场经济的过程中,在农村推行“包产到户”、在城市企业里实行“经济责任制”所激发的群体特殊利益和个人特殊利益,以及随之逐渐醒悟的“主体意识”,正是在这种主体意识的推动下,个人的参与意识、权利意识开始萌发并且日益强烈,最后走向“人本主义”和“民本主义”。范明林总结出四种社会价值,即民本主义、官本主义、人本主义和事本主义,<sup>⑥</sup>沿着这种思路,一些学者提出我国的社会政策在经济发展和民众意识觉醒两股强大势力的推动下,逐渐转向“民本主义”和“人本主义”。

第三种是社会公正的视角。该视角主张以社会公正作为衡量社会政策标尺,立足于“正义是社会制度的首要价值”,<sup>⑦</sup>通过公正内涵的演进路径及特征,将社会政策划分为不同的阶段,然后再回到理论出发点,分析不同时期社会政策所蕴含之公正的特征,这种策略是为了突出当前社会政策的公正性。

这种视角是随着中国共产党十六届三中全会“以人为本”执政理念的提出而兴起,重点是解决过去“以经济建设为中心”的那种“以社会为本”的执政理念,比如,在教育方面,为中西部地区农村义务教育阶段的2400多万贫困家庭学生免费提供教科书的《教育振兴行动计划》的实施;在医疗方面,健全农

村三级卫生服务网络建设,促进新型农村合作医疗制度在全国推行,等等。公正已经成为衡量现代社会政策的标尺。

从过去三十年我国社会政策的实践定位看,它不是服务于经济发展,就是在维护人的自由、权力和公正,这其实就是将经济发展和社会政策割裂开来的视角,没有充分认识到发展不是纯粹的经济现象,而是涉及整个经济和社会体系重组和重新定位的多方面的进程。<sup>⑧</sup>我们要借鉴“发展型社会政策”思路,对社会政策重新定位:第一,在研究中,通过加强社会政策“自性”的研究激发学者对社会政策主体性作用的定位,即要求研究者根据社会政策的内在特性而非和外界环境(如经济政策、资源分配方式)的关系,研究社会政策的作用发挥作用的条件、机制和方式;第二,在实践中,将社会政策作为推动经济社会发展的动力,即从社会投资的角度来认识社会政策的作用;重新反思国家、市场与社会的关系,寻求社会政策的多元参与主体;同时更注重通过社会政策来影响劳动者从市场中获得收入的能力。

### 三、多面向的研究与实践进路

经过学界的共同努力,我国社会政策的研究展现了一些新面向,这些新面向也为社会政策的实践提供了指导。

(一)现代公正理念是引领社会政策发展的内在价值取向

学界对社会政策公正性的探讨,促进了社会政策价值理念的转变,使社会政策制定部门逐渐将公正理念作为制定社会政策的重要价值取向。

进入新世纪,国家的社会政策更加重视社会公平,注意到“目标公平”和“机会公平”的差异,且尤其重视后者,如教育公平。学术界如是评述这种变化:以前的社会政策是以追求富裕为目标,以经济建设为重心,主要是解决各种社会问题,服务于经济发展的大局,而现在的社会政策是从社会公正的理念出发,目的在实现人的全面发展、社会的和谐稳定。

### (二)社会关系分配成为社会政策的主要任务

社会政策作用是资源分配还是社会关系分配,这是近年来学界讨论的热点,其实资源分配和社会关系分配都是社会政策主要任务,只不过是不同阶段的主要任务。

改革开放以后相当一段时间,中国所面临的主要问题是经济增长的性质及社会财富如何分配的问题,正如有的学者指出的,这一时期“福利目标更集中于为穷人提供最基本社会保障”。<sup>⑨</sup>

进入新世纪,随着对社会政策独立地位研究的加深,现代公正理念的流行,越来越多的人意识到以前社会政策所履行的职能。于是学术界意识到将社会政策定义为资源分配范畴也不再适合,提出社会政策应该在立足于“底线公平”的基础上,以调整国家和社会关系,经济发展和社会进步的关系为主要任务。<sup>⑩⑪</sup>也即是说,社会政策的主要任务应是重视社会关系的分配。

上述研究也得到政府的积极回应,社会政策被提高到维护社会稳定的高度。因为,在资源分配中社会政策的作用就是维护社会公平(虽然公平的内涵经历过一个演变过程),同样在社会关系分配中社会政策的作用则是维护社会稳定。

### (三)“主体多元化”是社会政策的重要领域

就我国社会政策的历史变革而言,无论“理论研究”还是“政策实践”,社会政策主体的改变一直成为社会政策问题的热点领域。从理论研究成果上看,当前的我国社会政策主体的变迁轨迹依次通过三种理论展现出来:“福利国家”理论,“福利社会”理论,“新福利国家”理论。其中,“福利国家”理论的主体是国家,并坚持国家负责为民众提供福利的基本观点;<sup>⑫</sup>“福利社会”理论的主体是多重主体,且不分主次,主要指政府、企业、非营利组织、家庭和个人;<sup>⑬</sup>“新福利国家”理论的主体更加突出以国家为主,同时注重调动民间的资源 and 力量。<sup>⑭</sup>

从社会政策实践上看,学术界对社会政策多元主体的呼吁已经提到国家的回应。2006年中国共产党十六届六中全会审议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》正式强调民间组织特别是专业性产业组织、公益性服务组织,这种提法表明关于社会政策的研究成果正在转化为现实应用,它的行动主体正在由政府与市场(个人)的二元结构转向政府、市场(个人)和社会(民间组织)的三元结构。

同时,国家的积极回应也促进了学界研究的发展。在学术界,杨团、景天魁等社会政策研究专家在其研究成果中都指出社会政策的决策主体和行动主体已经从单一主体走向了多元、复合主体,<sup>⑮⑯</sup>事实上,中国社会政策主体的改变体现了西方社会政策从“高福利模式”到“新自由主义模式”“第三条道路模式”变迁的核心,也是世界社会政策“多元化演变”在我国的具体表现。

### (四)“适度普惠”是未来社会政策的基本模式

社会政策研究者通过梳理共和国60年来的社

会政策变迁指出我国社会政策已经走过了“普遍型福利模式”,“选择型福利模式”阶段,未来应该选择“适度普惠型模式”。很多社会政策研究者总结出了前两种社会政策模式的存在“大包大揽”或“弱化责任”这两种极端主义行为。在这种背景下,王思斌、关信平等通过研究提出“适度普惠型社会政策”的构想。<sup>⑰⑱</sup>

2010年,适度普惠型社会政策理论开始得到政策制定者的重视,并付诸实践:北京市将“大民政”写入了“十二五”规划纲要(草案),民政的关注对象群体从既有的低收入者,扩大到边缘人群和流动人口中的贫困者。<sup>⑲</sup>这种适度普惠的社会政策模式具有以普遍权力为基础,面向所有社会成员的特点,所有它应该是新时期我国社会政策的基本模式。但是在政策实践过程中,这一政策模式仍然面临一定的挑战,同样是因为这种社会政策的普惠性特征,多元化的政策对象和政策主体并存,因此社会政策制定者要系统思考这种福利模式的基本要求、基本要素、制度构架、运行机制和实现途径等重要的问题,尤其是在社会承受力和民生需要之间选择它的“适度”水平。

## 四、社会政策:文化与实践

社会政策作为解决社会问题,促进社会安全,改善社会环境,增进社会福利的一系列政策、行动准则和规定,因此它必须和各个国家的历史和社会发展阶段相一致。

### (一)注重社会政策的文化性

文化是社会或民族分野的标志,一个国家的社会政策必须和一国的社会文化和历史发展阶段相适应。在制定社会政策时,我们必须重视运用文化惯性和文化规律,这样可以显著降低社会政策的实施成本。比如,发扬慈善文化可以推动慈善事业的发展,使其成为社会保障政策有效补充;弘扬孝文化可以扭转“养儿烦恼”的趋势,减轻社会养老政策的负担;倡导儒家的仁爱思想,可以为建设和谐社会提供内在驱动力。

在学术研究上,要注重从文化视角促进社会政策理论的本土化,借鉴社会政策研究的有益成果但绝不照搬西方社会政策模式。因为西方的社会政策是按照该国自身的经验、价值观、国民性格等因素制定,这样的社会政策拿到中国后,必然和我国公民的价值观、国民性格相悖,甚至出现冲突。所以未来的社会政策研究,无论是政策主体、政策客体、政策效果,还是政策比较研究,都应该对文化差异尤其是我

国的文化特质引起足够的重视,力求做到社会政策研究的本土化。

## (二) 注重社会政策的实践性

实践是主体和客体之间的相互作用关系,除了主客体因素外,还受结构因素的影响。就中国的结构性因素而言,我国行政结构、人际关系结构、社会制度等等都具有鲜明的中国特色,这些结构性因素都将影响社会政策实践中主体能动性的发挥、主体和客体之间的关系,进而影响社会政策的实施效果。

因此我国的社会政策落实必须充分挖掘我国社会的结构性特征,在社会政策制约性因素得到充分把握的情况下,充分发挥社会政策制定者和实施者的主观能动性,突破上述结构性制约因素的束缚。

在社会政策的研究中,要注意到社会政策落实和执行中发生偏差的情形。因为社会政策的“长链性”作用过程,所以不仅仅要考虑社会政策的制定,而且要考虑政策执行过程中遇到执行主体、执行客体及社会结构的影响。加强评估性研究,对社会政策的实践效果进行评估,帮助社会政策制定主体、实践主体和研究主体的调整,改善社会政策的落实成效。

## (三) 坚持政策研究和实践的“对话模式”

“对话模式”是社会研究、政策形成和实践过程之间最有效的联系形式,只有这样才能打破“社会研究、政策形成、实践过程”之间单行的指导关系,形成信息的“反馈回路”,即根据实践过程调整社会政策形成和社会政策研究。这种模式构建需要注意三个问题:

第一,应当从关注事后干预转向事前防范。也就是说我们的社会政策应该在政策制定前多下功夫,完善政策设计,而不是以全身而退为目标,在政策制定之初就预留弥补空间;第二,注重社会政策的外部性。就是要警惕社会政策可能对并非它们所针对的环境或团体产生作用;<sup>④</sup>第三,政策研究的首要目的不是政策目标的设定。而是要建构政策研究者、政策制定者、政策实施者以及政策对用对象之间的平等对话关系,因为只有通过这种对话模式,才能使社会政策与反思性的关注结合起来。<sup>⑤</sup>

总之,只有注重社会政策的文化性和实践性,坚持“对话模式”,我国的社会政策才能走出目前单一性和中庸化的尴尬局面,让社会政策的本土化研究更加具有多样性、批判性和建设性,使社会政策实践更加具有可操作性,社会政策的效果更加符合社会政策研究者、社会政策制定者和社会政策对象的

意愿。

## 注 释

- ① 郑杭生:《社会实践结构性巨变的若干新趋势——一种社会学分析的新视角》,载于《社会科学》2006年第10期。
- ② 程玲:《中国社会政策的演变与发展》,载于《河北学刊》2010年第4期。
- ③ [英]贝弗里奇:《贝弗里奇报告:社会保险和相关服务》,北京:中国劳动社会保障出版社,2008年版,转引自岳经纶:《共和国60年来公共政策变迁》,载于《湖湘论坛》2009年第4期。
- ④ 理查德·蒂特马斯:《社会政策十讲》,江绍康译,香港:商务印书馆,1991年版,第46页。
- ⑤ 王卓祺,雅伦·获加:《西方社会政策概念转变及对对中国福利制度发展的启示》,载于《社会学研究》1998年第5期,转引自Midgley, J., 1997, *Social Welfare in Global Context*, London: Sage, pp. 4-5
- ⑥ 范明林:《从社会政策的过程观谈社会政策的价值取向理》,载于《社会》2002年第2期。
- ⑦ 约翰·罗尔斯:《正义论》,中国社会科学出版社,1998年版,第1-2页。
- ⑧ 唐纳德·沃斯:《国际发展理论的演变及其对发展的认识》,载于《经济社会体制比较》,2004年第2期。
- ⑨ 关信平:《社会政策发展的国际趋势及我国社会政策的转型》,载于《江海学刊》2002年第4期。
- ⑩ 景天魁:《大力推进与国情相适应的社会保障制度建设——构建底线公平的福利模式》,载于《理论前沿》2007年第18期。
- ⑪⑫⑬ 关信平:《新时期我国社会政策建构和发展的若干理论分析》,载于《江苏社会科学》2010年第2期。
- ⑭ 徐道稳:《社会发展与发展型社会政策》,载于《深圳大学学报(人文社会科学版)》2006年第5期。
- ⑮⑯ 杨团:《社会政策研究范式的演化及其启示》,载于《中国社会科学》2002年第4期。
- ⑰ 景天魁:《论中国社会政策成长的阶段》,载于《江淮论坛》2010年第4期。
- ⑱ 王思斌:《我国适度普惠型社会福利制度的建构》,载于《北京大学学报(哲学社会科学版)》2009年第3期。
- ⑲ 北京市:《北京市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》[http://www.bjpc.gov.cn/zt/shierwu/ghgy\\_125/201103/t765410.htm](http://www.bjpc.gov.cn/zt/shierwu/ghgy_125/201103/t765410.htm)
- ⑳ 张敏:《公共政策外部性的理论探讨:内涵、发生机制及其治理》,载于《江海学刊》2009年第1期,转引自詹姆斯·E.安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社,1990年版,第186-187页。
- ㉑ 吉登斯:《社会理论与现代社会学》,社会科学文献出版社,2003年版,第51页。