

社会政策的学术分析维度与研究策略^{*}

——基于本土的视角

姚 俊

内容提要 中国社会政策学术研究中出现了过度操作化的政策倡导和评介西方学术成果的理论研究两种倾向。这两种倾向都背离了社会政策是时代的产物这一基本事实判断,因此有必要对社会政策自身发展以及学术研究拓展的过程进行回顾。其中,社会政策的学术特性是与其作为政策行动的发展密切相关的,基于此“中层理论”应当成为中国社会政策研究的基本理论取向,“嵌入性”和“实践”分析作为研究策略对于社会政策制度和行动维度的分析具有较强的理论优势。

关键词 社会政策 制度 嵌入性 行动 实践

近年来,随着以改善民生为重点的社会建设不断加强,社会政策逐渐成为当下最热门的术语之一。但是对于什么是社会政策、如何定义社会政策,政府官员、研究者、新闻媒介乃至平民百姓却有着各自不同的理解和解释,这种现状的造成一方面要归因于不同人群站在各自不同立场上使用社会政策,更重要的原因在于社会政策自身的产生和发展是与社会变迁和发展息息相关的,简言之,社会政策是一门不断与时俱进的学科。因此,时至今日在社会政策的专业研究领域,有关社会政策定义的研究仍然是个热门话题,正如英国社会政策的鼻祖——蒂特姆斯所说,界定社会政策是一件“令人伤透脑筋的事情”。尽管如此,并不是说社会政策是纷乱混沌的,事实上在德国社会政策学会的华格纳 1891 年第一次给出社会政

策定义以后的一百多年间,社会政策已经逐步演变为一门独立的应用社会科学。虽然人们在社会政策所包括的具体内容上仍存争论,但大家都普遍认同社会政策所具有的两层含义:“一是指实际存在的一个政策类别,二是指对这个类别的政策的研究”^①。在中国研究界,自 1990 年代以来各种冠以社会政策之名的研究不断增多,但细察已有的研究成果,不难发现绝大多数研究中对社会政策的使用和讨论还仅是停留在实践层面上,而忽视了社会政策研究的学术特性。针对这种现状,本文提出社会政策的发展过程实质上就是其学术研究空间不断扩大的过程,在此基础上分析了当前中国社会政策的学术分析维度和可能的研究策略。

* 本文系国家社会科学基金项目“嵌入性视角下的新型农村社会养老保险制度建设”(项目号:09CSH044)的阶段性成果之一。

由单维走向多维: 社会政策学术研究空间的拓展

如前所述,社会政策的诞生是时代的产物,华格纳最初给予社会政策的定义就深深烙上了那个时代的印记,他说道“所谓社会政策就是要把分配过程中的各种弊害,采取立法及行政手段,以争取公平为目的而加以清除的国家政策”^②。这个时候的社会政策是社会问题取向的,它所解决的是当时德国尖锐的劳资矛盾,其结果是作为社会政策表现形式的社会保险法律、规范的出现,社会政策还停留在国家立法层面上;在学术研究上属于政治经济学的范畴。在此之后,英国费边社的社会改良主义极大影响到了社会政策的发展,随着战后福利国家的建成,社会政策被理解为关注公民的基本需要、研究增进公共福利政策的有效执行,从而形成了社会政策的社会行政传统,并且带有明显的“行动取向”。这一时期的社会政策已经由单一的立法走向了建立社会福利制度和诉诸于具体的社会服务行动,相关的研究主要集中于贫困与其他社会问题的度量^③，“发现问题—采取行动”是最主要的逻辑。在学术研究层面上侧重于进行社会事实调查并在此基础上进行政策倡导,描述是其基本特征;可以说社会行政阶段的社会政策研究只是形成了社会政策领域中的一些基本概念和知识,还没有形成自己的理论和解释。正如其他研究者所说,“社会行政传统集中于国家提供的公共福利,而缺乏分析社会问题产生或社会需要不能满足背后的结构性因素。社会行政传统缺乏一套理论,尤其是假设了社会政策或与国家行为本身的价值中立”^④。

20世纪70年代席卷西方世界的经济危机使得福利国家以高福利为特征的社会政策陷入了困境,社会政策中主张只研究如何增进公民福利及其有效执行的社会行政传统也走到了尽头,研究者关注的重点从行动领域转向了制度、价值,开始重新思考有关福利的政治和意识形态问题、社会政策的行政边界与效率问题以及社会政策与经济政策的关系等问题。随着研究者对福利国家意识形态的反思,社会政策被认为还应当解决权力与地位等非经济资源的分配机制。这一转变使得贫困和社会排斥等社会政策传统领域的研究更进一

步深化了,简言之,在社会政策学科中,人的因素得到强调,作为社会政策深层建构的价值观已经发生了深刻的变化^⑤。福利国家危机颠覆了国家福利模式的主导地位,研究者在社会政策行动方面提出了福利多元主义模式,即是由政府、市场、家庭、非营利组织和社区等多元社会主体参与社会政策行动(包括决策和实施)。新自由主义对福利国家的批判促使研究者进一步思考社会政策与经济政策之间的关系问题,其中社会政策如何为经济发展做出贡献成为关注的重点。如梅志力(J. Midgley)所提出的发展型社会政策模式。

通过以上对社会政策发展过程的回顾,我们可以发现社会政策作为一个学术领域随着社会关注的问题、社会需求以及社会政治意识形态的变化而不断演变。但我们从社会政策学术研究空间不断拓展的过程中仍然可以发现一些基本特征:首先,社会政策的学术特性是与其作为政策行动的变化、发展密切相关的。社会政策研究从最初的描述为主到后来的解释以及提出批判,实质上反映了社会对社会政策事实的一种理性态度,这也进一步印证了社会政策是与时代共生的。其次,社会政策的学术研究是不断吸纳其他学科理论和方法的过程。从社会行政阶段注重采纳管理学、法学和社会调查等学科的技术方法,到后福利国家阶段从政治学、经济学和社会学的理论视角出发反思和创新社会政策,社会政策已经成为综合运用各种社会科学理论和方法最广泛、最成熟的研究领域,也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^⑥。

制度与行动:社会政策的学术分析维度

尽管社会政策的学术研究范围随着时代的推移而发展变化,但对某些核心问题的讨论却始终存在。这些核心问题包括:社会政策的意识形态或价值观,社会政策的制度模式分析,社会政策的行动过程,社会政策的实施评价,社会政策形成的理论解释等等。值得注意的是,由于现实福利政策结果的变化,西方社会政策研究近几十年来由描述转向更具批判性的分析,其中意识形态对社会政策的影响和社会政策的模式是研究的重点。在中国,一方面相当多的研究关注于西方社会政

策价值观的梳理和社会政策模式的评介,并且在社会政策研究中以理论和“纯学术”自居;另一方面更多的研究集中于各类现实社会问题的描述和促进政府行动的政策倡导上,结果导致社会政策研究完全走向了“两极分化”,缺少既关心现实问题又体现理论关照的“中层理论”。针对以上缺陷,本研究提出中国社会政策的学术研究应当重点在制度与行动两个维度中,发展反映“中国经验”的中层理论。这一选择主要基于以下考虑:

首先,是中国社会政策发展现实的要求。在中国,社会政策长期以来从属于经济政策,只是到了2003年提出“以人为本”的科学发展观,社会政策才有了自己独立的价值,才真正提高到一个新的成长阶段^⑦。在这一阶段中国实际上是在重建自己的社会政策体系,从价值目的到基本理念,从政策主体到服务对象都发生了根本性的转变,但所有这些转变都必须落实到制度建设和实施行动上来。如何科学的制定和有效实施社会政策已经成为中国未来迎接“社会政策时代”到来需要解决的关键问题。其次,是发展中国社会政策理论模式的需要。现有社会政策研究成果大多是对西方福利国家描述和反思的理论总结,具有明显的西方中心主义色彩,而中国社会政策的发展是具有本土色彩的。在制度层面上明显具有类型学的特征,比如制度建立的起因更为注重维护社会稳定和执政合法性;政策制度设计更具弹性,并且制度的地方主义色彩浓厚;政策制度的形成大多成为一个社会行政行为,缺乏政策实施对象的参与。在行动层面上的本土色彩更浓,比如制度制定和政策行动机构往往存在不同的行政利益诉求(不同的考核机制、执行机制等),这使得政策执行者在实施政策的过程中,在没有得到权力中心许可的情况下,采取各种手段来进行政策变通,而且这种变通一般在一定范围内得到社会的承认。在政策实施到一定阶段之后,它有可能得到权力中心的认可而转变为正式的政策^⑧。再次,避免与国际社会政策研究主题间的接轨带来的负面效应。近年来有关社会政策意识形态的争论是国际社会政策研究的核心话题,事实上中国社会政策在行动上还处于制度建设的起步阶段,虽然我们需要借鉴西方社会政策发展的经验和教训以及学术研究的最新成果,但并没有必要陷入他们现有的研

究窠臼,否则就很容易产生学术上的伪命题。最后,这也是强化政府社会政策能力建设的重要途径。中国政府在社会政策能力建设上要摆脱社会动员式行政模式,急需在社会政策制定和行动系统方面的制度创新,这首先要求加强对制度和行动领域的学术研究。

在具体操作层面上,我们认为进入研究范围的制度应当具有以下特征:一是符合“中层分析”的要求。中层理论的基本特征在于能够从一些概念和现象入手,推导出一系列理论问题,解释社会,指导人们行动。因此,进入中层分析的制度一方面不能过于宏大,比如对中国整个社会保障制度的分析等;另一方面也不可过于偏向操作或社会行政层面,比如残疾人的社区康复等。二是制度要保持一定的历时性。制度分析是以制度的产生、变迁为主线,研究制度变革和社会环境、社会现象的互动关系,从而比较制度的优劣,进行制度的创新,实现制度供给与社会需求的协调^⑨。这就要求进入分析视野的制度必须是有历时性发展过程的。三是制度的目标在于增进公民的福利。当前中国社会政策研究中的制度分析内容主要集中在社会保障和社会福利领域,而忽视了一些间接增进福利的制度研究(比如个人所得税制度、企业休假制度等);另外,一些具有地方性特色的制度(比如北方城市的供暖体制)也应纳入研究范围内。而对于行动的研究,当前存在一定的误区:首先,注重“应然”的社会政策行动内容,忽视“实然”的社会政策行动过程和结果。很多关于行动的研究成为制度研究的一种延伸,注重的是制度如何实施,具体就体现为各种针对社会问题的政策倡导和政策设计。这类研究看似具有研究性和理论性,但不具备分析性,往往因为国家制度的变化而失去价值;我们认为应当立足于已有制度化的社会政策的实施过程进行行动研究。其次,行动的分析缺乏事件性和过程性。试点和地方化推行是中国社会政策制度化过程中的独特现象,由于上级政府和下级政府政策目标以及对政策内涵认知的不一致,各级地方政府在实施的过程中,常常需要根据地方的具体情况不断进行再界定和调整^⑩。由此可见如果将社会政策在各地的实施看做是不同的社会事件的话,那么通过对这些社会事件的过程性分析,我们就可以还原一个社会政

策行动的真实过程,这种分析必然会加深我们对社会政策目标、制度和价值的理解。再次,社会政策的行动研究没有注意和社会工作研究有效结合起来。我们的社会政策行动主要还是依靠政府的行政体系来完成,这也使得行动研究集中在政策倡导和组织层面上,如何通过社会工作服务体系来弥补行政体系的不足,提高社会政策行动的质量和水平还没有得到足够的重视。因此,社会政策的行动不能仅满足于制度的操作化,还应当提升操作化的效能,这种目的达到离不开对政策实施对象——人的关注,而这一点正是社会工作研究的重点。

“嵌入性”与“实践”分析:社会政策的研究策略

上文提出着重从制度和行动两个维度来理解和研究中国社会政策,结合社会政策在这两个维度上表现出来的本土特色,我们提出两种有针对性的研究策略,探讨这两种新的研究策略的基本逻辑框架、本土分析优势。

“嵌入性”的概念最早见于波兰尼对于人类经济史的分析,格兰诺维特通过引入网络分析方法将“嵌入性”研究进一步推进。他认为即使在当代资本主义社会中,经济行动也是嵌入在人或群体之间互动的社会网络之中的,在此基础上他所倡导的新经济社会学又将分析重心由经济行动转向了经济制度,实现了从“网络嵌入性”到“制度嵌入性”的转变以及社会学制度主义分析的复兴。除了强调经济制度的社会结构嵌入性之外,研究者提出还存在认知嵌入性、文化嵌入性和政治嵌入性三种嵌入性。总之,“嵌入性”的视角以及社会学制度主义分析为我们研究制度提供了这样一种策略,在分析制度的建立和运行过程时,必须要考虑其与更大的制度、社会、经济、政治和文化结构间的关系。实际上,这种分析策略也是与新制度主义中历史制度主义学派所强调的“制度的关联性特征”相一致的。对于社会政策研究而言,除了进行“制度嵌入性”分析之外,社会政策的行动也不能独立于其所处的社会环境,社会政策的行动也是嵌入在政治、经济、文化和历史等多重因素所建构的社会环境中,行动主体并不是按照政策制度的理想方案去行动的。因此,我们有理由认为社会政策在制度和行动两个主要维度上,“嵌入

性”分析都不失为一种有效的研究策略,而这种策略对于中国社会政策研究的本土性来说更具优势,这主要体现在:一是有利于准确理解和反思社会政策的制度内容。在中国,社会政策中各项制度的形成和演变具有浓厚的行政色彩,政府在不同时期的执政理念以及由此所形成的政治经济体制、社会管理机制、国家与社会的关系以及对于发展社会政策和福利的理念构成了其基本的制度环境。除此之外,社会政策对经济政策的长期从属性,使其为经济转型和发展服务的推动剂和稳定剂,国外社会政策研究领域近年来发展型社会政策理论又一定程度上强化了社会政策的经济属性。而嵌入性分析正最能有力的提供分析诸如这些制度环境的方法和技术。二是有利于探索合理的社会政策治理结构。治理结构反映的是对政策工具的取舍和选择,从嵌入性角度来看,政策工具如何嵌入政策共同体是影响政策执行的决定性因素,嵌入的不同形式代表了政策共同体对政策工具的影响有所不同,或是支持或是抵制,最终导致公共政策能否得到有效的落实^①。也即是说在社会政策行动当中通过对行为主体所构成的社会关系这一共同体特征的分析,选择合适的能够嵌入其中的治理结构。

“实践”来自于布迪厄的实践理论,其理论建构始于对社会科学中形形色色二元主义的批判,通过创造性的使用“场域”和“惯习”这两个全新概念来化解二元对立。佩尔伦(M. Peillon)将实践理论中的“场域—惯习”分析作为一种策略引入到社会福利分析当中,他认为福利场域一方面是“嵌入”在更宽的社会结构场域中的,另一方面其自身也是由不同行动者构成的场域,具有自己的实践逻辑和自主性;而布迪厄的实践理论正好为福利制度和行动提供了有效的分析工具^②。这也为我们分析社会政策提供了一种全新的策略,我们可以将不同社会政策领域中的制度看做一个场域进行分析,一方面可以探讨其制度与社会的结构化之间的关系,另一方面也可以展示制度在相似统治结构背景下的不同结构;我们还可以分析社会政策实施过程中不同行动者如何通过实践体现出不同的惯习,这些惯习又如何型塑着制度场域。实践理论的另一重要研究发现是强调时间性、紧迫性的实践逻辑,对于实践逻辑的这种特性,孙立

平认为“过程—事件分析”是一种接近实践状态社会现象的途径,他提出过程实际上是进入实践状态社会现象的入手点,实践状态社会现象的逻辑是在事件性的过程中才能更充分地展示出来,而机制则是逻辑发挥作用的方式,技术则是指实践状态中那些行动者在行动中所使用的技术和策略^⑬。在中国,社会政策行动过程中的重要特征在于政策意图与政策结果之间通常存在一定差距,已有的研究要么忽视这种差距,要么单纯从制度层面上分析原因、提出对策。这种分析往往无果而返,但我们如果将其纳入到“实践”分析之中,将某项社会政策的行动看做是一个事件性的过程,通过深度的个案研究,就能够洞悉不同行动主体的技术,掌握作为实践状态的社会政策行动中所隐藏的逻辑,而这种逻辑对认识社会政策的行动结果问题是至关重要的。因此,我们认为实践分析策略对本土的社会政策研究意义重大:首先,有利于寻找社会政策研究中的真问题。如前所述,理论上与国际接轨容易产生伪问题,实践上注重对策陷入具体的政策倡导,是当前本土社会政策学术研究面临的两难境地。“场域—惯习分析”和“过程—事件分析”这两种实践分析手段都有助于形成具有本土特色的中层理论,从而有力破解这种两难。其次,可以形成社会政策评估的另一条路径。发展评估社会政策的系统规范理论一直是社会政策学术研究的重要主题,大多数研究都赞同通过搜集事实、数据进行定量分析来对社会政策项目进行评估。但这种评估往往将政策行动过程抽象为具体的数据,反而不能接近政策行动鲜活的本性,也不能反映行动者的具体状态,而“过程—事件分析”方法则打开了一扇看待社会政策结果的全新大门。

结 语

社会政策作为一个研究领域已经走过了一百多年的历史,而在中国相关研究的开展仅仅是近十几年的事情,正如文中多次提到的社会政策是时代的产物,这一基本特征不仅影响着其自身发展的过程,也制约着相关学术研究的开展和深入,这在近二十年来经历着巨大经济社会转型的中国表现得更加充分。伴随着中国即将迎来一个“社会政策时代”,如何更好的推进社会政策的学术研

究是一个重要的理论命题。我们认为发展社会政策的“中层理论”是一条有效的路径,一方面无论在制度还是行动层面上我们的社会政策都还处于探索阶段,不能照搬西方的现成模式是一项基本国情,理论研究势必要关照这一基本现实,因此,学术研究必然要连接现实的问题,比如社会政策的行动。另一方面我们所处的转型大时代和经济社会快速发展阶段又为理论创新提供了有利的背景和机遇,形成社会政策的新理论解释模式既有必要也极有可能,因此,无论是在分析维度和研究策略上都要结合这一理论目标来展开。当然,在本研究中我们忽视了价值观这一社会政策研究领域中的重要命题,这并不意味着在中国这是一个不成问题的问题。事实上,它始终是贯穿于社会政策的制度和行动当中的,通过研究策略将其纳入到分析层面不失是一种现实的处理办法。

- ①杨伟民:《社会政策研究的开放性和挑战性》,《中国人民大学学报》2004年第2期。
- ②刘修如:《社会政策与社会立法》,台湾五南图书出版公司,1984年,第55页。
- ③Alcock Pete, Angus Erskine & Margaret May. 2003. The Student's Companion to Social Policy (2nd ed.). Malden, MA: Blackwell Pub. p. 5.
- ④王卓祺、雅伦·获加:《西方社会政策概念转变及对中国福利制度发展的启示》,《社会学研究》1998年第5期。
- ⑤杨团:《社会政策研究范式的演化及其启示》,《中国社会科学》2002年第4期。
- ⑥黄晨震:《社会政策概念辨析》,《社会学研究》2008年第4期。
- ⑦景天魁:《论中国社会政策成长的阶段》,《江淮论坛》2010年第4期。
- ⑧林梅:《社会政策实施过程中的行为变迁》,《学海》2002年第4期。
- ⑨黄建:《制度分析方法:公共行政学研究的“利器”》,《理论月刊》2008年第8期。
- ⑩林梅:《社会政策实施过程中的策略行为》,《贵州师范大学学报》(社会科学版)2005年第6期。
- ⑪郑石明:《嵌入式政策执行研究——政策工具与政策共同体》,《南京社会科学》2009年第7期。
- ⑫米歇尔·佩尔伦:《布迪厄的场和福利社会学》,方卫华译,《国外社会学》2001年第5期。
- ⑬孙立平:《实践社会学与市场转型过程分析》,《中国社会科学》2002年第5期。

作者简介:姚俊,江苏省社会科学院社会学研究所助理研究员,南京大学社会学院博士研究生。南京,210013

〔责任编辑:毕素华〕