

走向新社会政策：社会变迁、新社会风险 与社会政策转型

岳经纶 颜学勇

〔摘要〕 传统福利观念和社会政策因社会变迁而面临新的挑战。在全球化、信息化和消费主义等新社会趋势的影响下，现代社会面临许多新的不平等，形成新社会风险。因此，影响人们福利的因素已经超出了传统社会政策的五大领域。反思社会公民身份与福利国家的社会政策、扩展社会政策的研究视野并致力于解决新的社会不平等，是回应这些新挑战的基本途径。而作为后发展国家，中国应当充分借鉴西方发达国家相关经验，并在此基础上构建切合中国实际的新社会政策。

〔关键词〕 新社会政策；社会变迁；新社会风险；社会公民身份；政策转型

〔中图分类号〕 C916.1 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2014) 02-0092-09

尽管学术界关于社会政策的定义并不统一，但是普遍认同的观点是社会政策的主要目的在于提高人们的福祉，是“影响公共福利的国家行为”^{〔1〕}。不过，关于“福利”和“福祉”应该包括哪些内容，目前却没有较为明确的说明。从社会政策的研究内容来看，受《贝弗里奇报告》影响，当前人们对社会政策的理解主要集中在传统社会政策界定的五大社会问题：贫穷、疾病、肮脏、无知和失业。马歇尔（T. H. Marshall）将社会政策定义为“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”。^{〔2〕}因此，社会保障政策、医疗卫生政策、住房政策、教育政策和就业政策等构成了传统社会政策的主要内容，也是当前我国学术界重点关注的范畴，相关研究也非常丰富。

然而，社会福利本身就是一个不断发展的概念。随着社会环境和价值观念的变化，社会福利的内涵和外延都随之改变。波多克（Baldock）等指出，关于全球化的冲突观点、后现代主义和后结构主义、风险社会理论、新信息技术和通讯技

〔基金项目〕 教育部人文社会科学研究基地重大招标项目“建构‘社会中国’：中国社会政策模式研究”（11JJD840018）；广东省教育厅重大攻关项目“基于社会管理创新的广东和谐社区研究”（1213007）；五邑大学校级青年项目“新社会风险下的社会政策转型：西方经验与中国实践研究”（2013SK08）

〔作者简介〕 岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心暨政治与公共事务管理学院教授，博士生导师；

颜学勇，五邑大学经济管理学院讲师，中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生，广东 广州 510275。

术、20世纪80年代以来的新社会运动以及社会排斥理论都从不同方面改变了人们对社会政策的需要和态度，而“现有社会政策已经落后于社会理论的发展”。⁽³⁾作为一个与现代公民生活密切相关的政策领域，社会政策研究和实践都必须作出改变以回应社会环境的变迁和相关理论的发展需要。因此，探讨社会变迁和社会政策之间的互动关系就有助于我们更好地理解 and 促进人们的福利。那么，社会环境的变迁对福利制度和人们的福利观念产生了什么影响？社会政策就促进社会福利和社会平等的努力会面临哪些方面的挑战？社会政策研究和实践又应当如何调整以应对这些挑战？这一系列问题都需要深入研究。

一、挑战：社会变迁及其对社会政策的影响

早在1994年，卡希尔（Cahill）就已经指出：社会的发展变化是开拓新社会政策研究的基本原因，因为我们已经生活在一个全新的世界中，传统的生活和工作模式、过去的一成不变和假设已经被打破，“我们只有保持对政府政策运作环境的敏感才可能提供好的社会政策”。⁽⁴⁾从20世纪中期开始的社会政策研究经历了50-70年代福利国家的黄金时期以后，从80年代至今一直都面临着更为复杂的环境变化。具体来看，以下几个方面

（一）全球化趋势

关于全球化的概念目前学术界并无一致的界定，而不同群体对全球化的态度也截然不同。但无论是支持还是反对全球化的群体都不否认全球化已经成为一种不可逆转的趋势，并成为影响当今福利国家和其他国家福利体系建设的最重要的因素。

全球化会对社会政策带来什么样的影响而言，学者们存在分歧。一些学者将全球化看成是对福利国家和社会政策的威胁。他们认为经济全球化削弱了国家控制经济的能力，导致其削减社会支出与社会福利，使社会政策地位下降以及福利国家衰退。迪肯（Deacon）将全球化对社会政策的影响归纳为五个方面：（1）全球化促使福利国家彼此竞争，出现减少福利承诺的“向下竞争”以防止资本投资流失；（2）国际劳工组织（ILO）、世界银行（World Bank）、国际货币基金组织（IMF）和联合国（UN）等国际组织成为了社会政策制定的新参与者；（3）全球化使社会政策关注的议题提升到地区性（regional）或全球性这样的超国

家（supranational）层面；（4）创造了一个福利供给的全球化私人市场；（5）鼓励人口全球流动，挑战了基于地域框架与前提的福利权利和福利责任。⁽⁵⁾而持另一种观点的学者则认为国家自身有能力对抗全球化带来的不利影响。里戈尔和雷夫莱德（Rieger & Leibfried）认为，西欧福利国家在经济全球化的背景下并没有出现任何剧烈的衰退，福利国家体系实现和确保经济开放的功能被低估了，而起决定性作用的是福利国家及其内部改革。⁽⁶⁾因此，他们认为全球化能否对社会政策产生影响的关键变量是社会政策的制度性特征。同样，伊特斯（Yeates）也认为，“国家采取特定的行动方案有可能更主要是受制度、文化和政治上的差异的影响，而不是受全球性、外部的力量的驱使”⁽⁷⁾。因此，他主张采用“全球治理的视角”（global governance perspective），更细致地描述全球化和社会政策之间的动态关系，认清意识形态和政治的角色、全球性和局部性之间的辩证关系以及局部政治力量持续的反弹能力。

不过，值得注意的是上述两种观点的重心是经济全球化对社会政策造成的影响。事实上，全球化首先是从经济领域的全球联系开始，随着国际交流的日益强化，逐步扩展至技术、信息、文化、政治、社会甚至意识形态等领域，它使得资金、信息、人力资源等要素的流动穿越了国家的界限，将分割的地区联结在一起形成全球性的大市场，这是一个全方位而且影响深入的过程。因此，在以下方面，学者们也形成了一定的共识。从社会观念的角度来看，一方面，意识形态的扩散，如新自由主义思想是和全球化的进程紧密结合在一起的。米什拉（Mishra）认为全球化时代的到来预示着作为福利国家建立基础的社会民主政治的衰落。⁽⁸⁾因此，市场在福利供给中的作用以及个人责任被赋以更大的比重。另一方面，全球性、区域性以及国内非政府组织的兴起并涉入社会政策领域，也在客观上改变了人们对于社会福利供给主体的认识，社会政策主体呈现多元化的趋势。从社会政策议题的角度来看，全球化为社会政策带来了一些新的议题。威尔丁（Wilding）认为这些议题有两种：第一种问题，其影响可以明显被看作是全局性的，如由于污染和废物排放造成的气候变暖问题；第二种问题是由全球化本身造成或放大的，如全球化激励人口流动造成的社会问题。⁽⁹⁾由于这些议题已经超出了单个国家能够解决的范畴，因此往往需要国家层面的合作。其结果就是，我们必须从“外部的”和“全球

的”视角来思考一直以来被视为“内部的”和“国内的”社会政策问题。正如伊特斯所说“在本质上，全球化将人们的注意力转向不同国家在社会、经济和政治（包括劳动市场和福利系统）方面是如何彼此纠缠在一起的方式上。”⁽¹⁰⁾

（二）消费主义的兴起与对生活质量要求的提高

在注意到全球化的大趋势将社会政策的视野由国家转向超国家层面的同时，学者们也注意到社会政策的另一个趋势：更倾向于接近作为福利接受者的个体层面及其社会生活方式。消费主义的兴起是战后发达国家社会生活领域里最重要的议题之一。斯特恩斯（Stearns）将消费主义定义为“在这样一种社会中，许多人在一定程度上把获取物品当作生活的目标，而这些物品的获取不是出于人们生活的必需，也不是为了传统的展示的需要，而是为了获取他们的某种身份认同”。⁽¹¹⁾ 市场消费成为人们获取身份的主要途径，而“公民”也转换为“消费者”。市场选择的多样化，刺激了人们身份的分化，由此形成了不同的生活方式（lifestyle）并导致阶级概念的弱化。与这种观念相同，鲍曼（Bauman）在《工作、消费主义和新穷人》一书中将穷人定义为“有缺陷的消费者”（flawed consumer），他指出，穷人如何成为穷人、被看作穷人，取决于与他们同在的“我们”——既非贫穷也非富有的普通人——的生活方式，以及我们如何赞许或反对这种生活方式，这些“如何”投射了关于我们自身的现实。⁽¹²⁾ 因此，生活方式，即“个性、自我表现和风格化的自我意识”⁽¹³⁾，应当成为社会政策在消费主义社会关注的对象。

生活质量是现代生活另一个重要议题。传统社会政策主要着眼于缓解人们所面临的经济风险，因此其政策措施主要与收入相关联。然而，随着社会观念的发展，人们逐渐认识到仅仅增加收入还不够，社会政策面临更高的要求，即应当关注人们的主观感受，提高社会生活的质量。生活质量是近些年来非常流行的一个概念，从新闻报道、传媒广告、政治口号到学术研究领域都被大量使用。关于生活质量的定义也还没有普遍的共识。法夸尔（Farquhar）总结了不同学者对生活质量的界定并进行了分类：全面型定义全面性地界定生活质量，通常结合满意/不满意和

幸福/不幸福的判断；要素型定义将生活质量分解成不同方面组成要素；聚焦型定义只关注一个或少数几个生活质量组成要素；组合型定义将全面型和因素型定义结合起来。⁽¹⁴⁾ 从他的研究可以看出，生活质量首先是人们对生活的一种正面的主观感受；其次，生活质量包括人们对多个方面的感知，如家庭和健康等；再者，人们受年龄、文化等多种因素影响会对生活质量有不同判断。维恩霍文（Veenhoven）进一步强调了生活质量这样的主观性指标对社会政策的意义，“社会政策决不应该仅仅局限于物质性事务，还应致力于人们的精神和心态”。⁽¹⁵⁾ 这意味着随着社会发展，人们的福利范围正在扩展，社会政策也应当进行相应拓展，以防止在新的福利领域发生新社会风险。

（三）社会变迁与新社会风险

如前所述，社会变迁带来了人们福利范围的拓展，而在这些新领域，新的社会不平等和社会风险也在形成。所谓新社会风险（NSR, New Social Risks）是相对于旧社会风险而言的。在资本主义工业化阶段建立起来的社会政策和福利国家的一个重要目的在于帮助产业工人抵抗社会风险。二战以后，福利国家及其社会政策为因失业、疾病、年老、工伤和残疾等因素造成的社会风险提供了很好的保护。这些社会风险主要是由于退休或工作中断而发生的，并且与男性作为主要“家庭供养者”（Breadwinner）的事实密切相关，学者们将这一类风险归为旧社会风险^①。而从20世纪70年代开始，社会的快速发展改变了社会的经济结构、家庭结构以及人们的生活方式，一些新的社会状态同样可能会对人们的生活产生不利影响，新的社会风险由此产生。波诺里（Bonoli）将新社会风险定义为“一种导致个体福利损失的处境，这种处境是将后工业化社会变成既成事实的社会经济转型的结果，尤其与就业的第三产业以及女性大规模进入劳动力市场密切相关。”⁽¹⁶⁾ 惠兰和梅切（Whelan & MAÎTRE）从生命周期（life cycle）的角度比较旧社会风险和新社会风险，他们指出“旧风险主要涉及从工作年龄群体到儿童和老年人等不同生命周期的横向再分配；而新风险主要对具体生命阶段的特定子群体有强烈影响。”⁽¹⁷⁾

从工业化向后工业化的社会转型是新社会风险的主要诱因。总体而言，研究者们普遍认为新

① 关于新旧社会风险的区分可以参见 Taylor - Gooby, *New social risks in postindustrial society: Some evidence on responses to active labour market policies from Eurobarometer*, *International Social Security Review*, 2004, 57 (3), pp. 45 - 64.

社会风险包括以下几个方面：第一，在转向后工业化的过程中，社会的去工业化和就业的第三产业化（tertiarization of employment）从根本上改变了劳动力市场。工作技能比较低的个体在后工业化社会中往往只能从事低附加值的工作或者失业，结果可能是长期失业或在业贫穷（working poverty）；第二，大量女性进入劳动力市场是后工业社会的另一个典型特征。一方面，性别平等观念普及为女性参与工作提供了舆论支持；另一方面，夫妻双方参加工作更有助于家庭抵抗贫困的风险。然而，以男性作为主要“家庭供养者”情况的改变也引发了新问题，即女性无法在就业的情况下兼顾母亲身份以照顾儿童；第三，家庭结构日益不稳定，离婚率、婚外生育率和单亲家庭的比例都在日益上升，其后果是女性工作参与率提高，同时也使家庭和儿童贫困的风险大幅提高；第四，后工业化社会的就业结构呈现出非标准化和不稳定的趋势。传统社会政策下的养老制度建立在全职雇佣、持续就业和稳定的工资增长预期的前提下，而兼职、非持续性就业将会导致许多人无法享受完整的养老金权利或面临贫穷风险。⁽¹⁸⁾

需要注意的是，新社会风险的产生并不意味着旧社会风险的消失。这意味着现代国家要在继续为公民提供传统福利的同时也要应对新社会风险的挑战。豪斯曼（Häusermann）通过对德国和瑞士的养老金与家庭政策改革的实证研究，指出基于新社会风险和社会需求的现代化政策导致社会政策制定过程中产生新的冲突，这些冲突与传统的分配性阶级冲突存在明显差异，由此也可能导致政策实施过程中不同价值观念的融合以及跨阶级联盟的出现。⁽¹⁹⁾这表明新社会风险可能会对社会政策制定过程造成新的影响。而切拉米（Cerami）论证了与西欧发达国家一样，处于后社会主义阶段的中东欧国家同样面临新社会风险的威胁，并且风险的范围更广泛，包括“无法获得稳定的工作、养老金、卫生保健或最低收入”⁽²⁰⁾。可见，新社会风险的影响既有可能超越社会阶级，也已经发生在了处于不同社会发展阶段的国家和地区。它改变了各国社会政策的政治和经济环境，也必然对社会政策的制定产生深远影响。由于新社会风险的挑战普遍存在，社会政策也应及时调整以适应新的形势，这意味着要进一步扩大社会政策的关注范畴。

二、回应：新风险与社会政策范围的拓展

在新旧社会风险同时存在的现代社会，新社

会政策必须在医疗卫生、养老、伤残和工伤等传统社会政策领域的基础上，拓展其干预的社会领域。基于全球化、新社会风险以及社会生活转型的需要，社会政策的新领域主要包括以下方面：

（一）信息贫困与社会政策

上世纪80年代，美国学者托夫勒在其经典著作《第三次浪潮》中将人类社会发展分为三个阶段：第一次浪潮为农业阶段；第二次浪潮为工业阶段；从20世纪50年代开始人类逐渐进入第三次浪潮，即信息化阶段。⁽²¹⁾随着计算机的发明以及因特网、移动通讯技术的普及，信息技术在人类社会中正发挥越来越重要的作用。人们也越来越深刻地意识到自己正生活在一个“信息社会”。韦伯斯特（Webster）总结了信息社会的五个要素：技术性、经济性、职业性、空间性和文化性。他认为，信息社会不仅是指信息量的丰富，或者以上单一或几个方面的变化，更是指信息改变了我们的生活方式。⁽²²⁾信息技术将全球范围内不同国家和地区更紧密地联系起来，在经济上促使信息经济成为主导经济部门之一，在政治上促进了社会参与和民主化的进程，在文化上也影响了人们的信仰、家庭、工作以及休闲等方面活动。不可否认，信息技术已经从根本上改变了我们的生活。

持乐观主义观点的研究者认为信息时代的到来给社会生活和社会福利带来了许多好处。⁽²³⁾首先，信息社会将导致“知识产业”成为经济部门中的主导，知识将取代资本成为最主要的资源，知识产业将吸收大量掌握信息技术的工人就业；其次，信息技术将极大地便利人们的工作和生活，使得在家中工作或电子家庭（electronic cottage）成为可能；再者，信息社会促进了经济行为的分权和公民的公共参与能力，通过各种信息手段，公众可以便捷地参与相关政策议题以争取自身利益。持悲观主义观点的学者指出信息社会也可能损害人们的福利。首先，信息和知识产业的兴起冲击了传统的工业产业，生产技能在信息社会的重要性日渐下降，传统的产业工人面临着失业的风险；其次，信息技术便利了人们的远程沟通，却减少了人与人之间直接的社会接触；再者，也是最重要的，由于信息已经成为现代社会中的一项重要资源，并且在所谓“信息经济”条件下，拥有或使用信息都会产生成本，因此对信息占有的不平等已经成为一种新的社会不平等。在《数字鸿沟：公民参与、信息贫困与互联网络》一书中，诺里斯（Norris）用“数字鸿沟”（digital di-

vide) 表示这种新的“贫富差异”。他认为信息鸿沟包括三个方面: 全球鸿沟、社会鸿沟和民主鸿沟。全球鸿沟是指发达社会和发展中社会在进入网络方面的差距; 社会鸿沟是指在各个国家中信息富足者和信息贫困者之间的差距; 而民主鸿沟是指那些使用和不使用数字资源去从事、动员或参与公共生活的人们之间的差别。⁽²⁴⁾

就国家而言, 不同国家所处的经济发展阶段及其国内政治环境是国家之间信息贫富差距的根本原因。就社会群体而言, 老年人、残疾人和受空间制约而无法与信息社会相连接的居民最容易成为信息社会的弱势群体。并且, 这种基于信息资源的社会不平等有随着信息、知识和技术发展而不断扩大的趋势, 成为损害社会福利的重要因素。因此, 有必要建立信息权利的观念, 提出针对信息贫困的社会政策来缓解信息不公平, 提升公众福利。作为一个新兴的社会政策研究领域, 信息社会政策尚需回答以下一些问题: 信息和技术的发展对现代人的生活 and 福利产生了什么样的影响? 不同群体的信息贫困是如何形成并如何作用的? 如何针对不同信息贫困群体制定相应的社会政策? 如何利用现代信息技术提高人们的福祉?

(二) 休闲与社会政策

休闲应当怎样定义, 这是自“休闲学”产生以来在学术界一直存有争议的话题。作为休闲的载体, 具体的休闲活动包括非常广泛的内容: 文化艺术活动、社会娱乐活动、旅游等许多社会活动都可以被看作是休闲活动。而研究者的理论角度也是多元的。从时间的角度来看, 休闲是人们自由地从事非工作活动的时间, 是完成谋生活动之后剩余的时间; 从心理的角度来看, 休闲是一种心理体验, 是以人的放松、愉悦和发展等为目的的精神状态; 从经济的角度来看, 休闲是一种时间、物质和服务的非生产性消费, 因此休闲也可以成为推动经济增长的重要方式。⁽²⁵⁾ 可见, 休闲是一种与工作或义务相对, 并能使人获得放松和享受、体验生活的状态。

早在古希腊时期, 亚里士多德就提出“休闲才是一切事物环绕的中心”的观点, 他认为休闲是“哲学、艺术和科学诞生的基本条件之一”。⁽²⁶⁾ 而近代资本主义工业社会的高度发展将休闲从人们生活中剥离, 并将之放在了工作的对立面, 人类的社会生活划分为两个领域: 工作领域和休闲领域。工作是人们获得生活来源和各种福利的基本方式, 而文化休闲则需要消耗人们的时间和金钱以获得精神上的满足和愉悦。因此, 长期以来,

具有生产性的工作领域得到了重视和赞许。福利国家及其社会政策自产生以来, 主要通过为公民提供物质性的利益以防范社会风险, 人们在精神和文化休闲方面的福利需求则被忽视。在信息社会提高了工作效率并改变了工作方式的条件下, 人们普遍获得了闲暇的机会和条件, 对休闲及其与其他社会生活议题的关系逐渐进入了人们的视野。

休闲主要依赖于市场提供, 并且在商业利益的刺激下, 市场也是最活跃的提供者。如商业足球俱乐部、各种音乐会和电影等文化活动, 是人们最常见的休闲方式。然而, 人们在获得休闲时间和进行休闲活动方面也存在明显的不平等。首先, 女性在参与休闲活动方面要受到比男性更多的限制。一方面是因为作为家庭照顾者的女性需要花费更多的时间管理家庭事务; 另一方面, 女性进行休闲活动存在各种生理和社会性的限制, 如女性拥有驾照者相对较少, 女性出入娱乐场所可能会受到骚扰等。其次, 失业对进行休闲活动有非常重要的影响。失业导致收入下降以及人们需要花费更多的时间去寻找工作, 在很大程度上会降低人们参与休闲活动的积极性。再者, 城乡居民在享受文化产品和休闲活动上的选择空间存在明显差异。农村文化和娱乐市场显然缺乏与城市同等的吸引力, 因而也容易成为休闲市场忽略的地区。

西方国家从 19 世纪开始成为休闲和游憩的提供者, 主要表现为政府主要负担为公众提供休闲场所和颁布与假期相关的公共政策。杰克森和布尔通 (Jackson & Burton) 指出, 政府可以通过直接提供、赋权、赞助和立法等手段为公众提供休闲服务。⁽²⁷⁾ 然而在日益加大的生活压力以及经济、社会和性别等因素的影响下, 休闲时间和机会的分配并不平等。从新社会政策的角度来看, 休闲是现代公民应当享有的一种社会权利。政府公共部门不仅应当为公众提供必要的休闲设施和相关立法规范, 还应当致力于促进不同社会群体平等享有休闲权利。

(三) “工作 - 生活平衡” 与社会政策

“工作 - 生活平衡” 是与休闲关系密切的一个话题, 不过休闲侧重于关注个体精神层面的享受而“工作 - 生活平衡” 更强调个体在工作与家庭照顾方面时间和精力分配的平衡。正如本文第二部分提到的, 资本主义从工业化向后工业化社会转型的过程中, 大量女性进入劳动力市场参与工作以及家庭的不稳定程度提高导致越来越多的

人无法有效地在工作和家庭之间找到平衡。“‘工作-生活平衡’是自我界定、自主的福利状态,在这种状态下,人们能够达到或者将之设为目标,目标允许他们有效地管理工作、家庭及其社区的多重责任;这些目标能为人们提供物质、情绪、家庭和社区方面的健康,并且不会产生悲伤、压力等负面影响。”⁽²⁸⁾在企业的人力资源管理资源策略中,员工“工作-生活平衡”逐渐为越来越多的管理者所重视,他们认为这是提高员工工作效率和企业忠诚度的重要途径。而从社会政策角度来看,“工作-生活平衡”还具有更广泛的社会意义。因此,在西欧和北欧国家人们很早就接受了政府有促进公民调和与工作与生活冲突的责任的观念。

在传统社会观念中,男性是雇佣劳动的主要对象,而女性则主要从事家务劳动、抚养小孩和照顾老人等非雇佣劳动。随着女性从事全职或兼职工作的情况增多,工作和家庭照顾之间的矛盾就凸显出来了。工作和生活的冲突主要包括基于时间的冲突、基于角色的冲突和基于行为的冲突。⁽²⁹⁾这些冲突对于家庭和工作都会产生不利影响。对工作的影响主要表现在会增加工作缺勤率和员工流动性,降低工作满意度和工作动机。对家庭的影响主要表现在会减少个人的社会化水平和生活体验,降低婚姻满意度等。对个人健康来说,会导致身体疾病以及精神压力等不良健康状况。而对于社会而言,“工作-生活冲突”一方面会导致低生育率和老龄社会的风险:由于缺乏必要的时间支持,女性职工的生育率会下降,生育年龄往往推迟,这是造成老龄社会的最主要的因素;另一方面会导致儿童贫困的风险:对于贫困家庭,尤其是单身母亲家庭而言,为了照顾儿童而无法进入劳动市场可能进一步加深儿童的贫困。可以说,“工作-生活不平衡”对社会和家庭的影响是全面而且深远的。

在大多数西欧和北欧国家,人们普遍接受了政府有责任帮助公民调和工作和家庭照顾之间的矛盾的观念。1997年英国新工党政府上台以后,明确将“工作-生活平衡”确定为其政策目标之一。德怀尔详细介绍了英国的“家庭友好政策”

(family-friend policy)和“工作-生活平衡政策”,主要包括鼓励雇主为员工提供弹性的工作安排、规定父母假期权利、暂停工作照顾依赖者权利、兼职工人的新权利以及工时规定,并结合对家庭和儿童照顾的财政支持等手段。新工党政府相信通过这些政策对于提高生产力、增进就业和减少儿童贫困等长期目标会产生积极影响。⁽³⁰⁾而帕伦斯(Perrons)则探讨了新经济特别是新技术和媒介手段对平衡工作和生活关系的作用。通过对50多个案例进行深度访谈,他认为新媒介为人们结合工作责任和家庭照顾责任创造了机会,但是性别不平等仍然非常明显。⁽³¹⁾可见,推动“工作-生活平衡”不仅要结合企业、政府和个人三方的责任,还需要充分利用多种政策工具和现代化手段。随着越来越多的女性参与劳动力市场,工作和生活的冲突将在越来越多的社会成为一个现实的压力和重要的社会政策议题。

(四) 绿色社会政策

从上世纪80年代末开始,环保和绿色主义的思想逐渐开始影响社会政策研究。环境问题提上政策议程,主要是由于工业化和现代化给人类生活带来便利的同时也给自然环境带来了沉重负担,具体表现在对自然资源的过度开采、核污染、水资源的污染与浪费、其他物种生态环境的严重破坏、持续的人口增长和对食物及其他产品扩张的消费需求造成的环境压力等。这些压力迫使人们认识到人类这种不可持续的发展方式隐藏着巨大的社会风险。贝克(Beck)和吉登斯(Giddens)将处于这些环境风险威胁下的现代社会定义为“风险社会”^①。风险社会的到来意味着人类传统的生活方式已经难以为继,倡导“可持续性发展”(sustainable development)的绿色主义(green idea)就是在这一背景下兴起的。

世界环境和发展委员会(World Commission on Environment and Development)将可持续性发展界定为“满足现代人的需求而又不损害后代满足需求能力的发展”^②。以此作为基本目标和标准,绿色意识形态对包括社会政策在内的社会发展各领域产生了新的冲击。从经济角度来看,绿色主义反对以经济为单一目的的发展方式,反对全球

① 分别参见贝克在《风险社会:走向新现代性》(乌尔里希·贝克《风险社会:走向新现代性》,何博闻译,译林出版社,2004年)、吉登斯在《现代性和自我认同:现代晚期的自我和社会》(安东尼·吉登斯《现代性和自我认同:现代晚期的自我和社会》,赵旭东、方文译,生活·读书·新知三联书店,1998年)中的相关论述。

② 参见世界环境和发展委员会在1987年发表的《布伦特兰报告》,又名《我们共同的未来》,王之佳、柯金良等译,吉林人民出版社,1997年。

化贸易导致的地区单一、专业化的生产方式；倡导以生态地域为基础的生产模式，倡导可持续性的消费行为；从政治的角度来看，绿色主义反对以大部分人的利益压制小社区、小族群的利益，强调居民自决和政治参与，强调环境性学习（eco-social learning），主张根据地方生态环境来发展经济和社会；从文化的角度来看，绿色主义反对特权、剥削和霸权，反对僵化和制度化的教育，倡导个体之间、男女之间以及人与自然之间平等。

就社会政策领域而言，引入可持续性发展的观念意味着必须从人类与环境相互关系的角度重新思考社会不公平问题。“环保主义的感染力并不单止于人和自然的关系，而是利用人和自然界的不对等关系（尤其在高科技破坏环境方面）去延伸到人类社会内的不平等、从属、控制和霸权关系，以及其所产生的问题。”⁽³²⁾结合了绿色主义思想的社会政策认为，为了促进个体和不同族群之间的平等，应当尊重利益和需求的多元化。首先，从观念上要改变单一的以经济为中心的发展目标，倡导人与社会以及自然的可持续性发展；其次，从治理方式上，采用分权化的、以社区为基础的治理方式，以更好地根据特定地域和特定群体的需要制定切合实际的政策；此外，绿色社会政策还注意到环境不公平与经济不公平往往是相伴随存在的，如居住在贫民窟的公民同时也面临着自然环境方面的剥夺。

作为一种新兴的社会思潮，绿色主义在西方国家的经济、政治和文化领域已经产生了较为显著的影响。而对于社会政策来说，绿色主义冲击了传统的福利观念，为现代社会治理提供了新思路。当然，绿色主义的影响范围仍然非常有限，但随着全球化趋势的加强，与全球化背向而驰的绿色主义思潮也会产生更大的影响。绿色社会政策仍然是一个非常具有吸引力的研究领域。

三、反思：重构社会政策的理论基础

从信息不平等、文化休闲、“工作-生活平衡”到环境不平等，自上世纪70年代以来新的议题不断地被推上社会政策的议程。作为支撑福利社会的基础，T·H·马歇尔时代社会公民身份的概念在全球一体化和多元化两个维度的张力下面临危机。因此，转变传统福利观念，倡导新的社会政策，就成了时代的需要。现代社会政策研

究者从以下两个方面对社会政策进行了反思：

一方面，学者们试图重新构建一种具有普遍性的社会公民身份。为了回应民族国家公民身份的衰落，对全球化持积极态度的学者们倡导一种“全球公民身份”（global citizenship）。德兰提（Delanty）认为“公民身份，作为一个反映民族国家地缘政治与地缘文化的单一架构，已终止；它的组成部分已互相分开，并采取其他话语形式。权利体现在延伸至民族国家法律以外的话语中……”⁽³³⁾而另一些学者认为，多元化趋势破坏了普遍的社会公民身份的基础。德怀尔指出“T·H·马歇尔所假定的同质社会作为其公民身份理论的背景，已受到广泛批评。现在，任何切实可行的公民身份理论都必须考虑和反映日益成为社会的一部分的文化与生活方式的多元化”⁽³⁴⁾他总结了三种回应的方法：第一种方法是分离雇佣工作与福利，通过引入无条件的公民身份以消除雇佣工人与在雇佣劳动市场中不积极公民之间的差别^①；第二种方法是将个人权利与少数群体权利结合，建立多元文化公民身份；第三种方法是所谓差别性普遍主义，在社会共同认可的福利原则的基础上照顾不同群体的特殊利益，即“一个承诺平等的精致的普遍主义，能够对多样性敏感”⁽³⁵⁾不过，尽管学者们仍然在努力论证一种统一的社会公民身份的可行途径，在福利国家的具体做法中，条件性的权利逐渐代替了全面的社会权利观念。

另一方面，另一些学者则倾向于从社会公民身份转向其他。在后工业化社会，阶级概念的日渐式微是一个逐渐为大家所认识的现实。人们的身份认同从阶级转向阶层，对福利的认识也转向个体化，个体社会生活方式的重要性由此凸显。卡希尔在他的《新社会政策》一书中倡导一种基于“社会生活分析”的新社会政策（social life analysis of social policy），以应对战后社会变迁对社会政策提出的新要求。所谓的社会生活分析，主要侧重于强调社会政策应当从人们在日常生活中关注的问题出发，即分析人们是如何组织他们的日常生活，如工作、食品和衣服消费、休闲以及沟通方式等，并由此揭示不平等和分化是如何在这些领域显现以及新的不平等在事实上是如何被创造出来的。在他看来，人们大多数时候是在其社会生活过程中获得幸福感的，所以在社会生活

① 在雇佣劳动市场中，不积极公民是指由于各种主、客观原因而没有积极寻求进入劳动力市场并获得有偿工作的公民。

中处于有利地位的人可以利用其地位最大化其福利，而弱势群体、少数群体和穷人则可能在新的社会环境下使其地位和利益受损。因此，只有充分理解人们的社会生活方式，才能更好地理解影响人们福利的社会政策。他主张用消费者身份取代公民身份，因为在消费主义日益盛行的现代社会，人们往往是在消费过程中获得其身份的。由此，社会不平等研究重点也应当转向以下三个方面，即缺乏流动性、缺乏可及性（inaccessibility）以及社会排斥。

随着社会环境的继续变迁以及人们福利需求的变化，新的社会政策议题不仅挑战了各个国家现行社会政策体制，同时对各国的社会政策研究也是一个挑战。能否正确认识新社会风险并积极作出相应政策调整，决定了一个国家的社会政策发展水平，进而影响人们的福利水平。正如卡希尔所说“我们只有对政府政策项目运作的背景保持敏感，才能提供好的社会政策”。^[36]

四、借鉴：走向本土化的社会新政策

当西方福利国家的研究者正在讨论福利国家的黄金时代已经过去，社会福利制度如何应对福利紧缩的压力时，社会政策和福利制度研究在中国正方兴未艾。王绍光认为，忽略了公平造成的社会矛盾激化是我国社会政策发展的基本背景。随着我国经济发展，政府财政汲取能力增强则为社会政策发展奠定了基础，而公共政策议程设置模式的改变则是社会政策兴起的内在动因。长期以来，我国在“效率优先，兼顾公平”思想指导下进行改革开放，把发展经济和分配效率放在第一位，在事实上造成了社会政策一直以来都处于弱势和被忽略的地位。可以说从1979年开始改革开放直至1990年代中期，我国“只有经济政策没有社会政策”。^[37]而随着我国改革开放的继续推进，一方面经济条件改善的人们对社会生活水平有了更高的要求；另一方面，因忽视公平造成的社会矛盾激化、贫富差距扩大以及老龄化等社会问题正日益突出。在这一背景下，如何改善财富分配状况，提高人们福利水平以缓解社会矛盾，促进社会和谐发展成了我国政府的当务之急。

进入新世纪以来，党和政府对“效率优先”的基本思路进行了反思和调整，并先后提出了

“科学发展观”和构建“和谐社会”的新理念。而党的十七大报告更是明确指出，“必须在经济发展的基础上，更注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会”。这意味着我国在社会建设和发展方针上的重大调整。在这种背景下，社会政策逐渐成为我国学术界研究的一个热门领域。而由于国内的社会政策研究在一定程度上还处于起步阶段，现有的研究工作主要还是在传统社会政策的领域内开展的。

前文的论述主要是以西方发达国家的社会背景为基础的。但是，这并不意味着这些境况在现代中国不适用。事实上，中国社会同样面临着从工业化社会向后工业化社会、从生产型社会向消费型社会的转型，这意味着中国社会政策的研究可能面临着与西方发达国家同样的社会变迁，并且还会具有中国特定社会情境下的新特点。从信息公平的角度来看，中国既有汇集了最新科技的城市和掌握最新信息的人群，也有大量缺乏最基本信息技术的人群；从文化和休闲等精神福利的角度来看，城市居民和农村居民能享受到的文化资源与闲暇时间差别巨大，而农民工这一特殊群体的休闲活动方面的匮乏尤其值得关注；从“工作-生活平衡”的角度来看，大量女性进入劳动力市场与女性仍然是家庭照顾的主要承担者这一矛盾早就成了绝大多数家庭的压力，与此同时，大量留守老人和留守儿童也是一个重大的社会问题；从绿色社会政策的角度来看，人口过多造成的环境压力以及落后地区发展经济的迫切需要与保护环境之间的矛盾将长期存在。可以说，正是这些不断扩张和变化的社会福利观念和需求，构成了改革和发展中国社会政策的原动力。而只有切实关注中国社会环境与人们现实生活，才有可能真正构建符合中国现实的新社会政策。

在由传统向现代社会转型的过程中，在旧风险并存的现代中国，如何认识新的社会情境对人们福利的影响，如何寻求有效提高人们福利的途径，如何改善相关的政策与制度，还有待进一步探讨。走向适应新形势的社会政策，还有很长的路要走。

（参考文献）

[1] [英] 迈克尔·希尔. 理解社会政策 (M). 刘升华译. 北京: 商务印书馆, 2003.

[2] T. H. Marshall, *Social policy*. London: Hutchinson University Press, 1965, p. 7.

[3] J. Baldock, N. Manning and S. Vickerstaff, *Social Policy (third edition)*, New York: Oxford University Press, 2007.

- [4] [36] M. Cahill, *The Environment and Social Policy*, New York: Routledge, 2001.
- [5] B. Deacon, *Global social policy and governance*, Sage publication, 2007. pp. 9 – 10.
- [6] E. Rieger, S. Leibfried, Welfare state limits to globalization, *Politics and Society*, 1998, 26 (3), pp. 363 – 390.
- [7] N. Yeates, Social politics and policy in an era of globalization: critical reflections, *Social Policy and Administration*, 1999, 33 (4), pp. 372 – 393.
- [8] R. Mishra, *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar, 1999.
- [9] P. Wilding, Globalization, Regionalism and Social Policy, *Social Policy and Administration*, 1997, 31 (4), pp. 410 – 428.
- [10] N. Yeates, Globalization and social policy, In J. Baldock, N. Manning and S. Vickerstaff (eds.), *Social Policy (third edition)*, New York: Oxford University Press, 2007.
- [11] P. N. Stearn, *Consumerism in world history: the global transformation of desire*, New York: Routledge, 2001.
- [12] Z. Bauman, *Work, consumerism and the new poor*, Open University Press, 2005.
- [13] R. Bocoock, K. Thompson (eds.), *Social and cultural forms of modernity*, Cambridge: Polity Press, 1992, p. 138.
- [14] M. Farquhar, Definitions of quality of life: a taxonomy, *Journal of Advanced Nursing*, 1995, 22, pp. 502 – 508.
- [15] R. Veenhoven, Why social policy needs subjective indicators, *Social Indicators Research*, 2002, 58 (1 – 3), pp. 33 – 46.
- [16] G. Bonoli, New social risks and the politics of postindustrial social policies, Paper prepared for presentation at the ESPAnet/CCWS Young researchers conference, Gammel Vraa Castle, Denmark, 1 – 3 October 2004.
- [17] C. T. Whelan, B. Maître, ‘New’ and ‘old’ social risks: life cycle and social class perspectives on social exclusion in Ireland, *Economic and Social Review*, 2008, 39 (2), pp. 131 – 156.
- [18] G. Bonoli, Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies, *Comparative Political Studies*, 2007, 40 (5), pp. 495 – 520.
- [19] S. Häusermann, Changing coalitions in social policy reforms: the politics of new social needs and demands, *Journal of European Social Policy*, 2006, 16 (1), pp. 5 – 21.
- [20] A. Cerami, New social risks in central and eastern Europe: the need for a new empowering politics of the welfare state, *Czech Sociological Review*, 2008, 44 (6), pp. 1089 – 1110.
- [21] [美] 阿尔温·托夫勒. 第三次浪潮 (M). 朱志焱等译. 上海: 三联书店, 1984.
- [22] F. Webster, *Theories of the information society*, New York: Routledge, 2006.
- [23] D. Bell, The social framework of the information society, In T. Forester (ed.), *The microelectronics revolution*, Oxford: Basil Blackwell, 1980.
- [24] [美] 皮帕·诺里斯. 公民参与、信息贫困与互网络 (J). 莫非译. 马克思主义与现实, 2001, (6).
- [25] [美] 凡勃仑. 有闲阶级论 (M). 蔡受百译. 北京: 商务印书馆, 1964.
- [26] [古希腊] 亚里士多德. 形而上学 (M). 苗力田译. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [27] E. L. Jackson, T. L. Burton, *Leisure studies: prospects for the Twenty – First Century*, Venture Publishing Inc, 1999.
- [28] HRSDC, *What is work – life balance*, *Human Resources and Skill Development*, Canada, 2005.
- [29] J. H. Greenhauss, N. J. Beutel, Source of conflict between work and family roles, *Academy of Management Review*, 1985, 10 (1), pp. 76 – 88.
- [30] [34] [英] 彼得·德怀尔. 理解社会公民身份: 政策与实践的主题和视角 (M). 蒋晓阳译. 北京大学出版社, 2011.
- [31] D. Perrons, The new economy and the work – life balance: Conceptual explorations and a case study of new media, *Gender, Work and Organization*, 2003, 10 (1), pp. 65 – 93.
- [32] 黎安国. 绿色典范与新社会政策 (A). 李健正等编. 新社会政策 (M). 香港中文大学出版社, 1999.
- [33] G. Delanty, *Citizenship in a global age: Society culture and politics*, Buckingham: Open University Press, 2000.
- [35] S. Thompson, P. Hoggett, Universalism, Selectivism and particularism: Towards a post – modern social policy, *Critical Social policy*, 1996, 16 (1), pp. 21 – 43.
- [37] 王绍光. 从经济政策到社会政策: 中国公共政策格局的历史性转变 (J). 中国公共政策评论, 2007, (1).

(责任编辑: 周中举)