

政策研究与学术研究^{*}

张 静^{**}

一、社会政策研究的重要性

我不是社会政策专家,但一直关心社会政策研究。讨论社会学中社会政策专业的教学与研究,以及政策研究与学术研究之间的关系,是重要且及时的。这不仅是因为社会政策专业在我国社会学中建立时间不久,还是一个标准不够明确、体系不够完整、很多方面尚在摸索中的领域;更是因为,中国的社会政策呈现多样性,实践极为丰富,但专业的研究工作和人才培养相对滞后,表现在以下几个方面。

首先,多年以来,中国的政策研究主要集中在经济问题上,由于主流环境是谋发展,关于发展的政策研究逐渐成为首要关切,普遍的心态是先吃饱饭、挣到钱,其他的则暂缓处理。但社会政策对于发展的影响并不亚于经济问题对发展的影响,它是全方位且跨学科的,比如高考政策、户籍政策、人口政策、教育政策、民族政策、福利政策、宗教政策、边疆治理政策、互联网监管政策、社会组织政策、慈善救助政策、企业社会责任政策,等等。这些政策牵一发而动全身,相互关联,调整任一都可能引发连锁反应,其质量极大地影响着文明的步伐,不少社会政策曾经有着强大功能,但现今或失去效能,或不符合需要,甚至有的已经成为社会进步的障碍。

单以教育政策为例。中国教育传统,尤其是文科,历来以筛选和教化社会精英为目标。基于这个目标的各环节设计,重点在提升修养,故学生对地位身份的预期高于对技能获得的预期。文凭的作用主要是身份识别,通过大学学历,大致可以确定人们初次进入社会的基本位置,比如职业是什么,工作地点在哪里,与什么圈子打交道,以及基本的社会结构位置,等等。人们不能改变自己的出身,但却可能通过教育文凭来改变自己的未来地位。由于文凭贬值,学生更看重就业前景,而大学专业调整滞后,导致大学的专业设置难以匹配劳动力市场的需要。教育和人才培养政策脱离现实,后果却由其终端产品——学生直接承担,文科就业市场的困境最清楚地反映了这一点。

其次,社会政策研究的主题狭窄,主要围绕时事——比如当前的热词是数智社会——进行阐释。有学者梳理了过去几年全国社会政策研究的发表主题,发现有三个高发表热点:新农村建设、城市化、数智治理。这真实反映了社会政策研究的现状:设置议题的自我意识不足,追求短期化和工具化,主要是基于上级布置的任务展开,基本立场是应急支招,但和重大社会问题的解决关系不大。符合任务却不符合社会实际的例子很多,比如有养老政策建议,用老人房产作为抵押,由银行支付

^{*} 本文基于作者在2026年1月29日中国农业大学社会学院工作坊的主题演讲整理而成。

^{**} 张静:北京大学社会学系教授。

养老费用，直至去世房产归银行。这一政策罕见有人使用，因为老人担心得罪孩子（致使子女失去房产继承权），晚年被子女疏远，无人照应。还有地方出台对贫困学生的上学贷款政策，但由于毕业后还贷难，银行不愿承担坏账纷纷拒绝放贷。这些政策由于不符合实际都失败了，说明任何社会政策的运转，背后都需要有一个系统工程支撑。

我有学生在地方政府政策法规研究部门做负责人，他们的主要工作，是收集信息和建议，给决策者做参考。我很想知道学界提供报告被采纳的比例，他们反馈说尽管上报的很多，但采用的数量极少，因为可行性低。学界提出方案的可用性不理想，说明社会政策研究在有效推动社会建设方面的效能不足。一个学科知识的有用性，在于解决实际问题的能力，包括培养学生解决实际问题的能力。虽然发现问题是好的，但如果社会学的政策研究者只是指出问题，而不关心解决问题的效力，其社会价值自然会大大降低。社会学的使命不仅仅是待在象牙塔中解释世界，它还应该回答怎样建设一个真正可以运行、增益人类福祉的社会。社会学者如果仅仅是旁观者，而不是社会的实际建设者，那么社会就不需要他们，他们也不会被重视。

再次，社会政策研究脱离真实社会，问题不是从客观现象，而是从意识形态体系的抽象逻辑出发提出的。比如彩礼问题，若从意识形态出发，易将彩礼问题简单归为“陋习”并试图以行政限价解决，而忽视了其背后的社会交换逻辑，导致彩礼“限价”政策收效甚微。社会政策研究脱离真实社会，与我们的教育——主要从书本、原则和主义出发——有关，它造就了一代又一代的思维方式，所培养的人才不仅不了解社会本身，而且观念落后于社会现实。如果你想知道社会状况，在了解社会现实方面，问教授不如问业界，在实践中摸爬滚打的人比大学教授知道得更多、更真实，因为社会的发展远远走在政策研究者前面。

从抽象体系出发，必然轻视从经验现象中提出研究问题，认为只有研究经典提出的基本问题才算高大上的研究。这样的研究善于往回看，加深对已知的理解，而不是往前看，探索对未知的解释。而所有已知的经典，多数都是诞生在高度复杂的现代经济、互联网企业、数字科技之前的产物，并不是说它们都没用，而是我们无法期待这些理论，能够解释并解决今天我们面对——但他们当时根本就没有预见——的社会问题。

这样的思维方式下的政策研究人才培养，让人变成一个只思考不行动、只评判不建设的人。这样的人对于某种“主义”或体系的兴趣，超过了设法解决一个现实问题的关切。于是，出现这样一些情景就不奇怪了：面对嗷嗷待哺的受灾儿童，一些志愿者束手无策，却试图用高大上的理论安抚他们；接受高等教育毕业进入社会，立刻水土不服、心生抱怨，各种不自在，使其躲避和人打交道；很多键盘侠怀揣英雄梦，在游戏晋级中杀遍对手，但在面对社会不公、哪怕是公交车上的小偷，都视而不见。这样的社会政策提议大而空，不聚焦真实存在的问题，忽略甚至有意避免触及政策制定、政策实施、政策后果的深层问题——比如政策制定的观念过时，政策实施的制度掣肘，政策提出缺乏理论依据，政策运转的文化背景差异，等等。

上述这些问题，除了有环境原因外，还和我们自身的局限有关。今天反思，一个明显的局限是，

没有秉持长期主义立场，自觉地把社会政策作为社会学中一个重要专业来系统地规划建设。若干年前我在北大提出设立社会政策专业硕士项目时，也关注眼前，目标没有太远。当时深圳研究生院社工班转到北大本部，首先要解决学生就业和职场需求对接问题，克服日渐明显的对口专业就业危机。在做了职场调研后，我们判断社会政策专业硕士不仅更有利于毕业生求职，而且能够促进社会学和社工专业的合作，方便最大限度地利用师资开展教学。事实证明这个判断正确，因为北大社会政策专业硕士已经毕业几届，学生就业顺利且进入了不错的单位。

后来几年的变化大家都很熟悉，中央社会工作部成立，社工专业转型有了新资源和新出口，不再担心他们的生存问题。但又出现了新的情况，人口规模下降，文科招生压缩，职场竞争加剧，学历不如实际技能更能够体现个人价值，使得文凭供给越来越难以决定学生的岗位等级。在这样的背景下，社会学要生存，必须考虑人才培养的有用性问题。教师工作无忧，可以谈论无用之大用，但学生不可避免地要经历职场筛选，对于他们这是首要生存问题。在广东高校教书的一个学生在群里说，选课时他劝导学生多阅读，学生反问：“现在学什么能帮我找到工作？”这个问题尖锐又现实，与其抱怨学生目光短浅，不如反思，专业教育为何无法提升学生的真实技能，以帮助他们顺利进入职场？社会政策专业可以做些什么，以提升社会学人才的有用性？如何培养人才——不是加强嘴皮子功夫，而是具有实际的建设性？

二、政策研究与学术研究的区别

如果我们善于观察现实，具有学习能力和长期眼光，就有理由把目标放得更远、定得更高，将社会政策作为一个系统的专业来建设。

在我看来，在社会学中，社会政策专业培养的主要特征，不一定体现在研究对象上（因为可以从不同的专业出发研究社会政策，比如政治学、经济学、环境学、法学、教育学、传播学等等），而在于政策制定及评估的理论与方法的系统性、各类政策案例的积累（包括不同环境下的实施效果）、政策比较、政策史、教学环节的小组政策辩论与角色模拟，以及毕业环节的政策分析报告等。尽管是研究同一个对象，但不同专业看到的東西不一样。社会学的政策研究，如果能够提供与别的学科有差异的知识并且真实有用，就是它的价值所在。具体表现在，学生是否具有经验科学基础知识和通识素养，是否了解学科的一般性问题，是否掌握共识性或基础性概念，是否立足经验现象产出可操作的政策方案，并使其牢固地建立在理论上。他们毕业后作为社会政策从业人员，是否关心社会的公共问题，并积极参与社会政策的决策咨询。在研究目的方面，政策研究者的目标问题（提问取向）应当具有鲜明的价值立场（增益社会、服务公众、注重实效）。

我在不久前出版的《如何提出有价值的研究问题》一书中，对比了学术研究和政策研究的差异：一个从解释现象出发，研究为什么，提供因果发现知识；一个从解决现实问题出发，研究如何做，提供行动方案知识。我使用同一对象（社会贫困问题）作为例子，对比了二者不同的目标关切：

学术研究针对为什么产生贫困，哪些因素导致贫困；政策研究针对如何减轻贫困，什么样的扶贫方案在实施上可行。一般而言，前者是学术界关心的，后者是政策研究智库关心的。这个分类只是基于教学需要，对入门者提供一个初步的区分，但对于一个专业的建设，事情远没有这么简单。

既然这两种训练的重点不同，社会学中的政策研究是否不必进行学术训练？我的答案是否定的，即必须进行学术训练。理由在于，因果分析聚焦于发现在实际中存在的、起到关键作用的影响关联，这一点是学术研究和政策研究共享的基础，二者都必须基于事实并关注影响。脱离了学术关切的政策研究，假大空的概率很高。比如，如果不知道事实（是什么），不知道问题的起因（为什么），如何知道怎么做（政策建议）？你怎么知道你是对的？你怎么知道你的建议是基于关键的因，因而能够解决问题？因果分析的作用在于认识逻辑，建基于合理逻辑之上的政策分析才可能有效。这种因果分析能力，决定了政策研究专业必须重视基础学术训练。

那么差异的方面是什么？政策研究的一个特点，是假定人为干预（比如法规、政策、行动、办法）能够产生正面或负面影响，人的行动可以纠正或者破坏社会秩序和文明成果。比如阿西莫格鲁和罗宾逊关于美墨边境小镇的比较研究，显示了不同制度影响下的社会发展后果（阿西莫格鲁、罗宾逊，2015）；普拉萨德关于美国社会福利政策的研究，说明了作为一个富裕国家，为何福利政策无法有效阻止贫困的产生（普拉萨德，2019）；格雷夫和塔贝里尼关于历史上西欧教会和中国家族的比较研究，分析了这两种社会支持政策，对于降低个人生存风险的效能差异（Greif & Tabellini, 2010）；熊彼特（1991）关于财政社会学的研究，揭示了财政支出和分配政策对国家崩溃的影响；我自己对农业试验区的借贷研究，试图发现惠农金融政策为何失效（张静，2021）。所有这些既是广义的社会政策研究，同时也是学术研究，原因有两点：它们都聚焦人类（制度、政策、做法）的干预后果；它们的目标问题都是关于因果影响，关注这些干预导致的不同后果是什么，特别是在特定环境下，某政策运转的客观性系统条件，而不是把结果归结于个人或组织的主观意图（善意或者失误，比如恶行、无知或错误决策）。

也许可以这样比喻，学术研究是自然实验，政策研究是对人为干预的选择实验。后者的重心在于人类可能通过实际行动发挥影响的领域，事关有所作为和改进社会，所以一点儿也不比学术研究分量轻。政策研究基于对人性的理解，试图对人类制定的政策或做法的实效做系统分析，从经验（有效）或教训（失效）的逻辑发现，反推政策应该如何制定及改进，以便建议符合实际的合理做法。但只有基于证据，发现客观的因果逻辑，才能推断实效能否发生。在我的定义中，这就是政策的学术研究。故我不会认为，政策研究无关学术研究，因为完全可以针对政策提出“为什么”的学术性问题，只不过发挥影响的自变量不同：学术研究瞄准的是社会思潮、民族运动、文化价值、意识形态、社会结构、心理态势、历史路径依赖，等等，但政策研究主要瞄准的是制度、政策、法律等人为了的实践做法。从这个意义上说，如果大学要和智库有所不同，就是大学追求政策研究的学术训练。

三、比较社会政策研究

社会政策研究的论文选题，实际上比社会学更丰富，因为领域宽泛，可以涉及很多方面，就看是否善于从实际现象中提出研究问题。我以个人观察，举几个比较社会政策研究的议题，它们都可以给中国社会政策的改进提供启示。

在日本，对外出租房屋时，禁止房东用拉电闸的方法迫使租客交房租，违反者将被撤销出租资格；在美国，禁止房东将一个单元同时租给太多人共住，政府会向租客邮寄信件，对照核查房东所填的租客信息；丹麦作为养猪大国，向世界市场提供猪肉，但要求定期提供活猪的血液样本，否则不予上市；在一些国家，药品售卖许可，甚至电子烟上市许可，都需要提供几年的医学检测样本证明无害；火锅在一些国家难以经营，是因为生食原料的储存卫生标准超高，火锅食材很难做到每天检验上报；多国都有不准售卖湿纸巾的政策，因为这种消费产生过多垃圾不环保；日本不允许同类商品的网售定价低于商场定价，所以日本的实体商店没有垮掉。日本政府还通过职场政策支持生育：所有单位必须设置大量限时（最长3年）的办公室行政辅助岗位，这样育龄妇女就不用担忧找不到工作而不愿生育；日本企业还把丈夫退休金的部分份额直接打入妻子账户，以降低家庭妇女离婚或失去依靠的生存风险。大家觉得这些政策的实施后果是什么？是不是在建设一个保护公众健康、促进灵活就业、防范经济风险的社会呢？

不同的社会政策还能造就不同的行为预期，所以人类可能利用知识——对人性的了解，对因果效应的认识——调整社会成员的行为。比如，如果教育不收费，高校就无从感知职场需求变化的压力，结果是大量过度教育现象出现，无用专业无法被淘汰，导致财政和教育资源的持续浪费。还比如，如果民事纠纷审判（可以看成是一种法规政策）总是以血缘、种族、地域关系为原则，促使人们重视关系识别和特殊对待，忽略以行为对错为标准，客观上就会“激励”经营关系的追求，凡事找人，期待依靠权力保护，而非建立自我信用责任或承担错误行为产生的后果。应该说，道德扭曲和社会不公的广泛存在，和一系列社会政策的失当有关系，因为政策没有有效鼓励公正和道德的行为，没有让损害公正和道德的行为付出代价。尽管我们无法从根本上改变人性，但通过提升社会政策的质量，有利于抑制不良行为的获利预期。这里，有一个真实事件发人深省。某欧洲小国很富有，政府发起一个全民投票，问询要不要全民发钱，增加大家的福利。结果70%以上的人投了反对票，理由是他们不想和不愿意劳动的人生活在一起，大家担心这样的政策会吸引追求福利的人涌入本国，会诱导一代又一代人蜕变成不愿意通过付出而获得的人，所以多数人否定了这个政策构想。^①

显然，如果能够克服上述局限，比较社会政策研究完全能够为中国社会治理的进步提供启发。我相信它应该是一个能够提供正向价值的学科，就是看我们如何建设它。

^① 高琳琳，2016，《瑞士就“无条件基本收入”提案公投 高票拒绝“天上掉馅饼”》，中国日报网（http://world.chinadaily.com.cn/2016-06/06/content_25621301.htm）。

参考文献:

- 莫妮卡·普拉萨德, 2019, 《过剩之地: 美式富足与贫困悖论》, 余晖译, 上海: 上海人民出版社。
- 德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·罗宾逊, 2015, 《国家为什么会失败》, 李增刚译, 长沙: 湖南科学技术出版社。
- 张静, 2021, 《为何有些社会政策失去效果——基于试验区农贷下乡的调研观察》, 《中国社会科学评价》, 第3期。
- Greif, A., & Tabellini, G. 2010. "Cultural and Institutional Bifurcation: China and Europe Compared." *American Economic Review* 100 (2).
- Schumpeter, J. A. 1991. "The Crisis of the Tax State." In *The Economics and Sociology of Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.