

· 社会政策比较 ·

编者按: 社会政策比较研究的兴起,是近年来国际社会科学界的一个重要动向。改革开放以来,中国经济发展与制度变迁都取得了显著的进步。然而,相对于经济领域而言,中国的社会政策还处在一个发展和走向成熟的阶段。对一个国家或地区而言,社会政策是实现经济与社会协调发展、促进社会和谐的关键的制度建构。因此,透过社会政策的比较研究,我们可以拓展对不同国家和地区社会发展经验的借鉴和认识,同时增强自身在发展经济和改善民生方面的制度建设与政策能力。本期“社会政策比较”栏目组织了四篇论文,它们都以社会政策比较为视角,从社会政策比较研究的基本问题和范畴出发,再就不同国家和地区的经验探讨了社会政策比较研究的不同主题。熊跃根以《社会政策的比较研究:概念、方法及其应用》为题,通过全景式和较为深入的论述,阐释了这一领域的关键问题,突出了将中国放入社会政策比较视角下的主要进路;林卡等通过对北欧福利国家社会政策与社会保障制度制定与建立进程中社会秩序和发展动力的分析,强调了社会基础在这些政策与制度建设中的作用;韩克庆等则从东亚福利模式的分析入手,比较了中国与韩国的社会政策经验,指出政策学习是推动两国社会政策发展的基础;布鲁克斯和曼扎的论文从方法上做出新的尝试,比较了不同政治体制下社会政策实践的不同偏好,有助于人们理解民意与政策实践之间的内在联系。

社会政策的比较研究:概念、方法及其应用

熊跃根

内容提要: 传统上,社会政策比较研究局限于发达国家的内部比较,它们主要是通过福利国家比较和福利体制比较研究而展现。近年来,社会政策比较不再局限于福利体制比较和发达国家内部的比较,触角已深入到发展中国家和后工业化国家或地区的研究,这些研究有效地促进了社会政策理论的发展。文章认为,在全球化和社会转型加快的背景下,对中国社会政策的分析和认识应放在一个比较研究的视野来进行,通过对不同或相似的制度类别的研究,通过国别间或区域间或制度类别范畴内的社会政策比较,强化社会政策作为政治实践的特征、模式和相关影响。

关键词: 社会政策 福利体制 比较研究方法

一、问题的提出

社会科学领域中的比较研究由来已久,最早可以追溯到古典社会学时期理论家的创见(韦伯,1995;托克维尔,1988)。自第二次世界大战以来,比较研究在社会科学领域内逐渐得

作者简介:熊跃根,北京大学社会学系教授、教育部人文社科重点研究基地北京大学社会与发展研究中心研究员。

本文是2010年度教育部新世纪优秀人才支持计划(项目编号:NCET-2010)的阶段性成果,以作者在2010年12月10日“纪念《经济社会体制比较》杂志创刊25周年暨首届比较研究工作坊”上的发言稿为基础修改而成。

到重视和推广,早期的和当代的比较研究成果主要是以跨国比较研究的形式出现的。由于国际化和国家间政治经济交往趋势的增强,学习彼此的成功经验,同时避免再出现曾经的错误或失败,就成为跨国比较研究的一个重要动因。20世纪60年代以后,比较研究在方法和理论上都取得了重大进展。

然而,在社会政策研究领域,比较研究相对滞缓,其成果出现于最近二三十年。在欧洲(尤其是福利国家内部)比较研究对推动社会政策理论与实践的发展具有非凡的影响。在当代中国,社会科学领域的比较研究已经取得了长足的发展,但是就社会政策比较研究而言,这一领域的发展还处在起步阶段。不过,过去三十多年来中国的改革开放和迅速发展的全球化浪潮,使得中国的经济、文化、政治等更多方面日益受到其他国际经济实体、外来文化与世界政治思潮等的影响,社会政策领域也同样如此。因此,在新形势下进行社会政策的比较研究,可以不断丰富对本土社会的经验认识与实践知识。在《国家的比较》一书中,法国社会学家杜甘(2010)开篇即指出:“只有将你所在的国家同其他国家相比较,才有可能体悟到本国的独特性、结构以及运作”。毫无疑问,我们从事比较研究的目标一方面是为了促进国际间的交流与理解,另一方面也是为了更好地认识和发展我们自己的国家。为此,在本文中,笔者试图阐述和回答以下三个问题:第一,什么是社会政策比较研究?第二,社会政策比较研究的基本范畴与方法是什么?第三,如何通过比较研究来认识中国的社会政策?

二、社会政策比较研究的基本范畴与方法

广义地讲,社会政策比较研究属于跨国比较研究的一部分。在西方社会,福利国家的趋势与发展促进了研究者对不同时期、不同福利国家社会政策的比较研究,同时这一比较研究的范围也从传统的欧洲国家向其他国家发展(Finef 1999)。

(一)社会政策比较研究的基本范畴

自20世纪70、80年代以来,工业化与全球化进程促进了不同国家之间的技术转移与文化及政策相互交流与学习,社会政策的国际比较成为近年来社会科学领域的一个新领域。在这一领域,美国学者哈罗德·威伦斯基与丹麦学者哥斯塔·埃斯平-安德森等一批学者的研究成为西方工业化国家社会政策比较研究的代表作,对社会政策比较研究理论与方法的发展起到了重要的推动作用(Kaim-Caudle 1973; Wilensky 1975; Rogers Doron & Jones 1979; Higgins 1981; Jones 1985; Esping-Andersen 1990; Clasen 1999; Kenneft 2004)。很长一段时期内,社会政策国际比较研究主要是西方学者针对福利国家的比较研究,而20世纪90年代以来,针对发展中国家社会政策的比较研究逐步增加,其中创建不久的“东亚社会政策研究网络”(East Asian Social Policy Research Network)的迅速发展促使东亚社会政策的比较研究逐步演变为国际化的趋势。由于日益增加的东亚与西方学者的广泛参与,东亚社会政策正在成为一个日益重要的研究领域。

1. 社会政策比较研究的内涵

(1) 社会政策的内涵

社会福利作为一种社会制度,不仅具有静态的特征,还具有动态的特性。如果观察和研究某一国家或区域的社会福利,对不同国家的社会福利的传递和分配进行比较,人们就必须将着眼点放在外化为政府及社会组织等干预社会问题的系统行动(即社会政策)这一核心议题上

来。然而,在不同社会里,社会政策的历史、表述和实施方式是有差异的。理解不同国家社会政策的内容、策略和实施渠道等的差异,是对不同福利体制内部国家行动的理念和干预方式进行深入解释的前提。

一般而言,社会政策被看作为:一种主要是政府及社会组织如何处理社会问题的社会行政(公共治理)、一种同社会福利直接相关的利益配置和不同社会结构之间的互动关系,以及一种同经济手段或经济政策相呼应的国家政策,其目的是协调不同阶层或不同利益团体之间的关系,以减少社会冲突,增强社会团结。同时,社会政策本身还是一个政治过程,是一种政治实践。在不同的社会里,社会政策的制定、实施和调整的动因与节奏是不同的,如何恰当理解和评估这些原因和变化是福利体制比较研究领域里非常重要的问题。

一般来说,社会政策的主要领域包括针对贫困人群的社会救助(或公共援助)政策、满足公民看病就医和调节医疗资源配置的卫生政策、促进劳动力就业和解决失业问题的就业政策、促进人力资源发展和减少社会不平等的教育政策和满足公民居住需要的住房政策等五大重要方面。在一些国家或地区,退休保障、老年人的长期照顾、儿童照顾以及残疾人社会保护也是独立的社会政策领域。作为一种专业实践,社会政策研究就是要分析和阐释一个国家(或政府)的社会开支的流向、结构和效果,同时分析这些政策领域的决策与实施过程中涉及的权力关系。在福利国家内部,社会政策既是政府解决和回应社会问题的一种系统方式,也是政府协调不同社会阶层利益关系的手段,而政策的决策和实施过程都是在民主政治的环境下展开的,其过程和效果也受到各种可见和不可见因素的制约。在全球化时代,随着不断增加的经济与社会风险对公民造成日益显著的影响,社会政策也正在发展成为一种管理风险的重要手段(De Neubourg & Weigand 2000)。

(2) 社会政策比较研究的界定

过去半个世纪以来,在社会科学研究领域,社会政策比较研究得到了长足的发展。而全球化进程的加快,又进一步推进了社会政策的跨国比较研究(Deacon et al, 1997)。今天,社会政策比较研究已经成为社会政策研究的一个重要的领域。社会政策比较研究是对不同国家(或地区)具体的社会政策领域的经验和体制范式等进行对比研究,以期发现这些国家(或地区)在社会政策经验上的异同。由于有时候人们难以区分社会政策和比较社会政策研究之间的本质差异,有学者倾向于把社会政策比较研究看作是一种“方法”而非“领域”(Higgins 1986)。在笔者看来,政策研究的本质应是相同的或类似的,但是研究的视野、取向及方法却可以不同。作为社会科学研究的一部分,比较研究的一个重要目的是获得对社会现象的一般化陈述,通过探究来发展概念和发现模式(Przeworski & Teune 1970)。从这个意义上说,社会政策比较也服膺于这个目的。

就迄今为止发表的社会政策比较研究的文献来看,社会政策比较研究更多的是跨国比较研究,其分析单位多是以某一个或几个国家社会政策具体项目或体制演变、发展和后果为分析对象,从而进行政策绩效和后果的比较分析。在欧洲,社会政策比较被看作是对不同福利国家之间的意识形态、福利支出、特定福利政策项目和影响进行分析对比,从而认识不同民族国家内部社会政策实践的模式与后果(金斯伯格, 2009)。作为一种跨国研究,社会政策比较因研究对象(如收入维持项目、住房、医疗、教育与就业服务)来建立与其他社会科学比较研究的边界。作为比较研究的一种类型,社会政策比较研究的目的是在理论指引下,借助经验资料,对

不同国家或地区的福利努力、福利模式、具体政策实施及其后果等的共性与差异进行分析。总体来看,社会政策比较研究可以被视为福利体制比较研究中的一项内容,只是前者比后者更具针对性,同时界定的比较内容更狭窄、焦点更为集中。比如,社会政策比较研究通常比较注重单一的项目(或计划)的覆盖范围和公平性,而福利体制比较研究则注重整个体系或模式的总体特征。实际上,无论是一般性的社会政策研究,还是社会政策比较研究,都要对政策过程中的投入与产出、政策实施者与受益者、政策手段与后果之间的关系进行阐述。在社会政策国际比较研究中,研究者往往要通过转移支付和政府福利服务支出水平两个核心指标来解释和分析政府的“福利努力”,从而在理论上说明不同国家或地区在福利体制上的异同。对社会政策国际比较研究者来说,最具挑战性的任务之一是对不同时期某一具体自变量的动态考察,实际上要保证研究资料的一致性非常困难。此外,国际社会政策比较研究常见的困难还表现在如何在理论上进行取舍,以及如何对待国家间的文化差异。

2. 社会政策比较研究的概念和议题

(1) 概念

概念对社会科学研究至关重要,社会政策比较研究也同样需要概念。在比较研究领域,概念的生成与发展对深化比较主题的理解具有不可忽视的作用。在社会政策比较研究领域,从经验资料中生成和发展出适中的、令人满意的概念或一系列概念是至关重要的。在埃斯平—安德森(1990)的福利体制比较研究中,“去商品化”(de.commodification)是从经验资料中得以验证和推断的核心概念,它在总体上反映一个国家或地区公民的社会权水平。

在《当代世界中的社会政策:一个比较文本》一书中,英国学者迈克尔·希尔提出,社会政策比较就是试图从探究相似性与差异的角度,来对不同国家或地区的与社会福利相关的政策进行对比分析,而在比较不同国家的社会政策时,研究者首先要对这一核心概念进行界定,因为这很可能是比较方法论上的一个难题(Hill 2006: 4)。而实际上,在对社会政策和福利体制进行比较时,我们倾向于将它们看作是在不同制度与文化中的不同概念类型,即历史概念、文化概念和社会事实概念,并通过对经验世界的观察对上述概念进行检验和修正。在欧洲福利国家内部,通常来说,社会政策的比较主要涉及社会保障(即社会救助)、就业政策、卫生服务、教育政策、社会照顾和住房政策等。但在一些发展中国家,社会政策的比较可能不仅仅局限于上述领域。比如在中国,社会政策可以是与解决社会问题、促进社会发展,同时又和改善民生相关联的所有政策的总和,主要是国家驱动的社会干预活动,并不仅仅局限在西方福利国家体制中同社会福利相关的核心政策领域。因此,社会政策的内涵和范畴是一个国家或地区政治经济制度和文化共生的产物,它具有鲜明的国家特色与政治性。

(2) 议题

作为福利体制比较中的一项核心内容,社会政策比较要比制度比较更具针对性,其内容通常更狭窄,焦点更集中。由于研究者旨趣的不同,社会政策比较的议题可以多种多样,研究者既可以对不同国家或地区的社会政策制定或实施机制、具体政策项目的实施、政策结果、政策投入的经费与效果等进行深入的比较,也可以就社会政策中的核心概念(如福利努力、社会排斥、福利依赖、去商品化等)与实践、福利理念、福利体制与政策实践关系、政策部门与受益人群的互动关系等进行比较。除此之外,社会政策比较研究还可以从社会政策与特定人群的社会行为之间的关联来进行对比分析,深入理解社会政策实践与人类行为之间存在的联系,比如

不同国家或地区都会对吸毒现象进行社会干预,这些社会项目和相关政策对吸毒人群的社会行为模式能产生何种影响?二者之间的联系在哪里?这值得社会政策研究者进行对比分析,从而有效地借鉴有益的政策经验。有研究者提出,在寻求比较社会福利政策的框架时,最重要的是将政策当作一个政治过程,同时试图将理解这一政治过程模式中的主导要素涵盖进去,包括社会价值观、政府制度、政策目标和同福利体制相关的系统实施(Hoefler 1996)。

对研究者来说,社会政策比较研究的议题可以形成于对以往研究成果的回顾中,也可以从经验资料的分析中得到。比较研究的成果、社会理论、政治理论、其他相关社会科学知识的发展以及国内和国际政治经济环境的变化,都会推动社会政策比较研究议题的扩展。作为比较研究者,应该对上述变化和发展保持敏感。最重要的是,在比较研究过程中,研究者要注意避免用单一的概念或模式对社会政策进行跨国检验,在一般化的努力下也要保持对个案的历史—比较研究的开放性,处理好理论与个案之间的关系(Mabbett & Bolderston 1999)。

(二) 社会政策比较研究的方法

社会福利和社会政策的研究者习惯于将注意力集中在对福利水平、福利投入、福利结果与福利体制等的多样性与趋同议题上,过去二十多年来,多数研究者已从单纯考察西方工业化国家转向了关注不同类型和不同福利体制的比较研究这一主题上。

1. 社会政策比较研究的哲学基础

从哲学的意义上说,比较研究实际上是人作为观察者对自身和外部世界进行认识的一种方式。而从现象学的角度上看,比较研究更是日常生活的一部分。与此同时,作为一种社会探究的方式,比较研究不可能是完美无缺的,更确切地说,在约束和有限的条件下进行类比分析,往往是比较研究的真谛。

作为一种研究活动,社会政策比较研究必须直面的一个首要问题是如何建构比较研究对象的认知,即研究者事先需要确认比较的对象和内容是可行的,从而在此基础上确认研究结果的真实性。研究者如何看待真实世界、如何认识真知和使用科学方法,都在很大程度上影响比较研究知识的形成与发展。在社会政策比较研究领域里,科学范式一直在产生持续的影响,实证主义作为一种核心的范式对人们认识不同国家的社会政策有重要的帮助。然而,实证主义并非没有受到挑战,研究者经常面临的问题是,那些看起来很精确的数字在解释不同文化里的社会事实缺乏解释张力。

随着社会科学的发展,诠释主义、马克思主义、女性主义等范式也逐步进入研究领域,在一定程度上也影响着比较研究以及社会政策的比较分析。在过去二十多年里,活跃的批判性的社会科学的发展,在很大程度上丰富了社会政策研究的理论和视野。当然,我们不可否认,在社会政策比较研究领域,研究者也不可避免地受到文化、体制、习惯、环境等因素的制约,在研究上可能会产生盲点或局限,这是研究者应该事先认识到的。

2. 社会政策比较研究的方法

从学科本质来看,社会政策比较研究与一般的社会科学研究与比较研究并无二致。但是,社会政策作为一种政治现象,尤其是涉及到政策决策和实施等复杂环节的实践,研究者对其测量并非易事,而研究与评估结果的滞后性,又多少使得研究者有时在现实的政策环境中显得被动(Anderson 1969)。由于研究问题的多重性和复杂性,社会政策比较研究强调跨学科分析,而这一点可能会带来方法论上的诸多难题,比如定量方法的操作、定性方法的客观性,以及混

合方法中定量资料与定性资料的匹配等。实际上,无论是一般的社会科学研究,还是比较研究,采取定量研究还是定性研究,抑或是通过整合的研究方法,最重要的是研究者要将对变量的解释和分析超越出单纯的方法分类,一种可取的方式是试图消解定量和定性的二元分类,而基于探究问题和变量的需要出发,将对变量的分析通过一般化的定量测量和深入的定性解释有效地结合起来(Ragin 1987)。

从方法论来看,社会政策比较研究的方法有两大类:第一类是通过寻找共同因子(或要素)来看不同国家或地区社会政策的趋同,通常这种研究以大规模统计数据为基础,通过因果关系的分析来推导出结论,比如社会开支水平与经济增长之间的内在关联、去商品化指数与社会开支水平之间的联系等。第二类是通过发现特殊性或独特性来认识与分析不同国家或地区社会政策及福利体制的个别化特征,通常这种研究以基于深入访问、参与观察等个案研究的方法为基础,着重分析特定社会政策或福利体制所具有的特殊性,此方面的比较研究更加注重不同政策模式或体制的差异性。在确定研究方法后,对社会政策比较研究者来说,重要的是要明确分析单位这一核心内容。比如,在社会政策比较研究过程中,是将社会政策具体的项目作为分析单位,还是将福利努力或福利产出作为分析单位,对比较研究的实施和目标都会产生不同的影响。有研究者指出,在社会政策比较研究中,研究者不能过度依赖总体性的统计数据,因为这些总体性数据在很多时候很难反映不同国家或地区在具体政策领域的福利实践或投入。比如,在福利体制比较研究中,人们往往依赖对总体性数据的回归分析,来测量或验证“福利努力”的后果。然而,在一个变化的时间框架下,研究者要对不同国家不同时期某一具体的自变量进行动态观察,同时要保证其一致性,这是一件十分困难的事情。

作为比较研究的一个领域,社会政策比较研究为人们提供了一种方法,帮助人们了解不同国家或地区社会政策是如何运行和变化的,以及帮助人们更加深入理解福利体制的特征和实践情形。在希尔看来,社会政策比较主要包括三个方面:第一,在一个国家内部不同时间点上的比较;第二,同一国家不同区域的比较;第三,国家之间的比较(Hill 2006: 11)。而从社会政策比较研究方法的应用层面来看,它至少应该包含以下几个方面:第一,社会政策比较研究首先应该是跨国研究(Cross-national studies);第二,社会政策比较研究也可以是跨截面研究(Cross-sectional);第三,社会政策比较研究还可以是区域间的比较研究;第四,社会政策比较研究同样可以是全球性的比较研究(Global comparison)。社会政策比较研究者必须清楚地意识到,完全按照自然科学的方法来研究包括社会政策在内的社会议题是不妥的,社会科学中比较研究方法绝不能等同于自然科学中实验室的方法,对社会现象的因果解释远比对自然现象的因果解释更为艰难和复杂。因此,为提高社会政策比较研究的可信度和效度,研究者必须将不同的研究方法结合起来使用,比如注重历史资料和文献的分析、参与观察与个案的深入探究等与基于数据的统计调查同样重要。社会政策比较研究同其他社会科学比较研究一样,它不仅是一种探究世界的方式,还是一种增长知识的途径。笔者认为,在社会政策跨国比较研究中,除了明确核心概念和分析单位等内容外,研究者还应注意不同国家或地区的文化、社会结构以及政治经济背景对社会政策实践的不同影响。

3. 社会政策跨国比较研究的近期发展

自埃斯平-安德森发表《福利资本主义的三个世界》一书以来,西方国家社会科学领域(主要是社会学与政治学)的学者通过进一步的检验、反驳与批评等工作,来不断推动社会政

策的国际比较研究。许多学者提出,福利资本主义并非三个世界,福利体制也不仅仅是三种模式。更为重要的是,研究者指出,在全球化时代里,认识和分析不同国家与地区的福利模式或福利体制,不应该只局限于西方发达国家或工业化国家,还应该将发展中国家囊括进去。随着西方福利国家的危机和衰退,东亚国家和拉美新兴发展中国家的社会福利与社会保护机制引起了国际学术界的关注,人们从关注东亚的经济奇迹转向深入认识东亚的文化模式与福利体制之间的内在关联,不同学者提出了诸如儒家福利模式、东方福利模式、生产主义福利体制、发展主义福利模式等概念,极大地促进了东亚地区学者对本区域福利体制与社会政策比较研究的关注(Jones 1993; White Goodman & Kwon 1998; Holliday 2000)。最近的研究表明,学者试图通过国家或地区个案的具体呈现,来反映东亚福利体制在转型进程中出现的变化,儒家主义在全球化过程中对这一地区的不同福利体制产生了影响,但是不同国家或地区在社会政策领域却出现了不同的表现或实践(Walker & Wong 2005)。

同其他社会科学领域的比较研究一样,社会政策跨国比较研究同样致力于验证和发展理论(或假设)、建构模型(或模式)以及实施政策评估,以完善和推进社会政策的知识与实践。总体来看,欧美发达国家在社会科学比较研究方面,其理论与方法上的积累和成就都要胜于其他地区,社会政策跨国比较研究的主要成果或文献仍然是以欧洲福利国家之间的比较为主,尤其是欧盟内部福利国家社会政策的比较研究已经成为一个相对成熟的领域。在全球化时代,国家之间的技术转移和文化上的相互学习,促使发展中国家在社会政策方面也不断借鉴和吸收发达国家的经验与教训,这是近年来包括中国、日本等在内的东亚国家积极促进本区域社会政策比较研究的一个重要动力。对社会政策比较研究中存在的概念、理论与方法上的争议,研究者们试图通过深入的个案研究并结合历史文献、参与观察等多种途径,来减少比较研究中存在的歧义与误解。基于大规模数据分析的定量研究在社会政策比较分析中仍然占有重要的席位,但是,小规模研究对象的定性研究在理论解释与描述中日益体现出其独特的价值,这一点使得社会政策跨国比较研究在方法上更为多样化。

三、如何通过比较研究来认识中国的社会政策?

对我们来说,如何理解和分析中国的社会政策,需要联系到中国社会福利体制的建立和发展,首要的问题是如何就最近30年的变革和产生的后果对福利体制产生的影响进行总体的评估;其次,我们如何将中国的福利体制变革和社会政策发展放在一个国际比较的层面来加以分析,在这之前我们必须寻找和确立合适的与通用的概念来描述我们试图解释的事物,而且我们还需要在使用统计数据之前弄清楚这些数据的国际可比性;最后,笔者认为,对中国和其他国家或地区的社会政策进行比较分析的时候,我们必须事先理解和分析中国的福利体制与其他国家或地区的福利体制的差异,而这一任务的最大的挑战在于,中国的福利体制既部分地沿袭了过去的传统(包括文化传统和计划经济时期的制度传统),也吸收了现代先进国家改革的经验以及市场经济发展和全球化过程中的有益经验及教训。作为现代市场经济和社会发展的产物,社会政策在中国的出现不仅显示了社会价值观的转变,也是政府管理社会风险与回应社会问题策略的积极变化,它突出了政府主导和自上而下的实践途径,也充分强调了在社会治理与干预实践中对社会秩序与稳定伦理的重要性。毫无疑问,同其他国家相比,中国的福利体制与社会政策的实践策略都是较为独特的,它们具有很明显的内在性,即它的本质是一种自我维系

和基于自身条件与环境而进行变革的体制,同时也是在全球化背景下进行自我适应和策略调整的产物(Xiong 2009; 熊跃根, 2010)。

社会福利是社会政策的核心内容,在社会政策比较研究中,它无疑是重要的认识对象与主题。但是,由于意识形态、经济制度、社会结构等的差异,社会福利的内涵与实践在不同国家或地区是存在差异的。在中国,社会福利一直被理解成一种狭义的、仅仅覆盖困难群体和在非常时期由政府提供的紧急援助和服务,它在某种程度上既体现了政府的社会救助伦理,也表明在中国这样一个东方国家里个人自立和家庭(或家族)内部的互助所占据的重要地位。中国在封建社会就一直受困于各种自然灾害,但中央政府和地方政府对贫民的救助与救济是十分有限的,自上而下的行政管理机制更多的是对中央权威的维护以及保证底层社会的稳定。1949年新中国成立后,中国建立了一套以前苏联模式为参照的、以单位和就业为基础的社会保障体制,城乡的分割造成了长期的二元经济体制,它进一步对福利体制的城乡分化产生了深远影响。总体而言,计划经济时期,中国的社会福利体制是一种以政府管理社会和单位负责就业者生计及福利的封闭性体制,在单位和集体之外,政府和集体提供的有限福利是要满足那些无力自救和缺乏非正规系统照顾的困难人群。1978年中国实行经济改革后,随着农村经济的发展和城市国有企业改革进程的加快,传统的社会保障制度和社会福利体制也发生了一系列重大的变化,而随着社会转型进程的加快,政府在回应和解决社会问题方面逐渐由缺乏弹性和忽视基层需要的硬性策略,过渡到注重大众参与和基层需要的柔性管理,民生问题和民众需要成为各级政府决策与政策实施中的核心考虑。

经过30年的改革和变迁,进入21世纪以后,中国的经济增长速度和社会经济发展水平达到了一个新的高度。在过去的几年,中国的社会政策领域发生了一系列重大变化,并在实践上取得了长足的发展,在国家或政府主导的民生建设领域,中央与地方政府会同社会组织和基层社区,在落实维护社会稳定和促进民生发展等方面做出了积极努力,政府通过实施惠民的改善社会救助水平、扩大基本医疗卫生服务范畴、促进教育公平发展等一系列重大举措,使得公民的生活水平得到了显著的改善。在今天,社会政策已经成为中国执政党和政府改善治理和提升国家能力的核心措施,这也是作为社会主义的中国迈向国际化和现代化的重要标志。

在很大程度上,一个国家或地区实施的社会政策与其福利体制或福利制度有着密切的关联。福利体制从理念、政党结构、社会动员与资源配置机制、政策决策与实施机制、福利再分配模式等方面对具体的社会政策产生持续和决定性的影响,而社会政策的决策与实施实践在很大程度上又是福利体制的生产或再生产。

为了更好地理解中国的社会政策,需要进行必要的比较研究。

(一)中国与欧美发达国家的比较

基于对欧洲国家福利体制或社会政策的基本认识,作者从比较的视角试图总结出中国社会主义福利体制所具有的显著差异或特性,它们是:第一,同广大欧洲民族国家的发展历史不同,在历史上中国的国家能力建构与封建主义的集权管理体制限制了公民权概念与实践的发展,社会福利的制度化进程出现较晚,且某种程度上与市场经济和政治民主发展进程脱节,以家庭和社区为基础的照顾体系的重要性被广泛认可而深入人心,这在其他东亚国家(如日本、韩国、新加坡等)也在一定程度上得到了反映;欧洲工业化进程加快了市场经济和民主政治的发展过程,而战后福利国家的发展强化了国家照顾公民基本需要的责任,在中国,工业化进程

是缓慢的和不连续的,前苏联式发展模式和意识形态强化了国家在照顾困难人群的基本责任和单位(集体)在为公民提供福利服务的责任与平均主义分配模式。第二,同欧洲国家的成熟的福利体制和多元化的社会政策模式不同的是,从国家责任的角度来说,中国的福利体制基本上还是低水平的、城乡分割和部门管理式的,非政府组织(或民间组织)从政府中得到的财政与政策支持还十分有限,政府对社会组织的严格管制限制了社会力量提供社会服务和解决基层问题的能力的发展。第三,同欧洲福利国家福利体制和社会政策改革策略所出现的反复与变化不同的是,中国在政党政治上保持的连续性和一贯性,促成了稳定的经济增长与推进社会福利发展之间的关联,单向度进入的福利发展体制是朝着经济发展与增强社会稳定的社会团结目标的方向前进的,而这一点可能使中国在一定时期内可以避免西方福利国家业已出现的经济、政治与道德困境。

(二)中国与转型经济国家的比较

自20世纪80年代末以来,同样作为社会主义阵营的中国、波兰与匈牙利等都经历了经济改革与急剧的社会转型,而这一过程对上述后社会主义国家的社会图景与社会政策发展都产生了深远的影响。转型后的中国与波兰、匈牙利等国在经济增长上都获得了较快的发展,同时,在面对转型带来的诸多社会问题时,转型经济国家都采取了一系列的社会政策措施,逐步发展出自身的社会保护机制。然而,由于政治制度、外部环境和社会结构等的影响,中国与上述转型经济国家在建构社会保护机制,推行社会政策方面采取了不同的策略。

在过去很长一段时间内,国内学者对东欧国家转型的研究重点是经济和政治改革两个方面,而很大程度上忽视了对社会福利与社会政策的关注或研究。而值得注意的是,近年来学术界对转型经济国家尤其是中国和转型经济国家社会福利或社会政策改革的研究兴趣明显增加了(Deacon et al, 1992; Offe 1993; Bar 1994; Mišonović 1995; Inglot 1995; Kapstein & Mandelbaum, 1997; Sarah 2000; 熊跃根, 2001; Gu 2001; Whiteford 2001; Szeman, 2003; Zhu & Nyland 2003)。

比较转型国家的社会政策,研究者必须考虑到这一机制建立的历史基础、改革策略和制度发展的逻辑。可以说,中国与波兰、匈牙利今天所形成的不同的社会政策是经济改革和社会变迁的综合结果。但是,仅仅把社会政策的形成与发展视为经济改革的产物是不全面的,因为社会政策实践本身是一个国家政治活动或政治发展的产物,而且在一定时期也是阶段性的产物。一方面,中国和波兰、匈牙利等转型国家都是在经济改革的前提下,重新形塑社会政策机制,都是在国家从物质短缺时期走向物质丰富时代、从计划经济走向市场经济、从封闭社会走向开放社会的进程中面临的新的社会变迁与社会问题;另一方面,中国和波兰、匈牙利等转型国家在发展各自社会政策时所处的局部环境不同,波兰、匈牙利在正式加入欧盟成为欧盟新成员国之后,除了制定自身的社会政策外,其社会政策的形成与发展还要考虑面对欧盟议会和欧盟成员国的政策与政治经济形势变化带来的影响与后果。对理解和比较包括中国在内的转型国家的社会政策变迁而言,研究者尤其要注重对这些国家的思想遗产与新制度的出现和发展如何在新时期重塑国家政治和政策实践(Crawford & Lijphart 1995; Elster, Offe & Preuss 1998)。

(三)中国与东亚国家的比较

对中国与东亚国家福利体制进行比较研究成为近年来国际社会科学界(尤其是社会学与社会政策领域)一些学者的热门话题。笔者曾指出,由于历史传统与文化、国家政治结构与制

度基础、社会结构等多重原因,中国、日本与韩国的福利体制既存在一些共性,也具有显著的差异性,而理解各自的差异是理解东亚国家福利体制特征的重要目标。总结起来,这些差异性表现在:第一,东亚三国在社会开支和福利再分配水平与策略上明显不同,日本和韩国的社会福利水平较高,中国较低。从策略上讲,中国、日本和韩国在国家发展战略上都把注重经济发展作为政府政策中的优先安排,强调在经济发展前提下积极推行社会政策来促进社会发展,但是由于各自社会制度、政治理念、政党制度以及社会结构等的不同,东亚三国在制定和实施社会政策上的主导价值观、政策优先性和重点领域的实施上保持着显著的差异。中国的社会政策改革更注重社会关系的维护以及执政党在实现和谐社会过程中确保社会与政治安全,而日本与韩国的政策改革更多要从市民社会压力与党派政治的现实需要出发。第二,三国具有不同的政治制度和民主实践的基础,国家或政府在运行社会政策的改革方面面临的压力和反应机制不同,日本和韩国都经历了高速增长和政治民主化发展的历程,议会政治、选民压力和社会需要对政党的社会政策方针产生了明显的影响,而中国作为一个转型国家,社会福利和社会政策的改革与发展不仅是要回应社会需要和基层的压力,更多的是要保证经济发展的秩序和社会基本格局的稳定,对社会问题建立起反应性的社会控制机制是政府解决社会福利的一个重要考虑,而民主化的实践是让位于经济和社会发展之后的渐进发展的方向。第三,东亚三国虽然都面临人口老龄化和社会结构变迁(家庭规模变化和城市化发展等)的发展进程,但是由于养老照顾模式与国家政策改革发展进程的差异,使得它们各自在形成社会政策和发展新的社会福利服务模式时,也有着显著的不同。对日本而言,更为重要的是在维持经济发展的同时,建立可靠的社会保险制度,以应对日益增加的高龄人口对医疗和社会服务的巨大需求。对韩国来说,保持政党在积极发展社会福利和社会津贴项目的热情不仅受到新自由主义思潮和外部环境的影响,也在不同政党内部产生了政策主张的分歧,而市民社会的压力更多表现为底层人士和劳工阶层的需要,使得社会政策改革的社会整合目标难以完全实现。而在改革的中国,20世纪90年代中期以来的社会变迁与市场经济发展形成了国家、市场和社会部门在提供社会保障与社会服务中的福利多元主义的发展(Xiong 2006)。进入新世纪以来,由于国家或政府在社会保障与社会保护领域责任的回归,确定了国家在处理与回应社会问题中的主导角色,而执政党也通过建立和谐社会的政治目标的强调,在一定程度上刺激了社会政策的发展和社会福利服务日渐迈向平等与公平的方向,但不平衡的区域发展格局和城乡二元的社会经济发展差距,在很大程度上还限制着国家建立统一的、整合的社会福利与社会政策发展进程(熊跃根,2007;2008)。

(四)大中华地区内部的比较

1997年香港和1999年澳门的回归,人们对华人社会的认识开始逐步增加。而随着中国内地与香港、澳门经济、文化交流的增加,人们对不同华人社区的认识比过去有了进步。在社会科学领域,国际学术界对中国文化、历史和政治经济研究的兴趣由来已久,而台湾自古以来作为中国领土的一部分,在历史、文化等各个方面与祖国大陆有着血脉相连的联系。大陆、台湾、香港和澳门,作为中国社会的不可分割的组成部分,经济、文化、人员等的交流与相互影响,在全球化的今天显得日益突出。20世纪60年代亚洲四小龙的腾飞,以及1997年亚洲爆发金融危机,使世界对华人社会的发展潜力与应对危机的能力有了新的认识。而在21世纪,随着中国内地经济的发展与国家实力的增强,中华文明及其智慧在世界范围内逐渐产生了更深刻

的影响,而作为华人社会里的核心成员,大陆、台湾、香港和澳门四地应增强彼此的了解与认识,拓展其在经济与社会政策实践与研究领域的交流。

近年来,中国学者正在建立和发展大中华地区的社会政策与治理的比较研究,它主要以中国内地、中国香港、中国台湾以及中国澳门四地的学者为主,围绕全球化背景下,四地在发展经济、应对社会问题和全球化危机等方面所面临的共同问题以及开展合作的机遇与可能。作为相对发达的地区,香港和台湾在社会政策与社会服务发展方面都取得了一些可供内地参考的经验,因此,开展大中华地区的社会政策比较研究,无疑对促进内地社会经济发展,从整体上提升中国的世界影响力,在全球化和日益复杂的国际政治环境下,相互协调和共同应对世界危机,具有重要的理论和现实意义。

四、结论与讨论

本文从概念、方法与应用三个方面,对社会政策比较研究的主要问题进行了讨论,主要的结论是:第一,作为一个独立的研究领域,社会政策比较研究已经形成了比较成熟的问题域和研究方法,产生于西方发达国家(以福利国家为代表)内部的社会政策比较研究正在向其他国家和地区推进。第二,社会政策比较研究附属于广义的社会科学研究,包括比较研究范畴和议题在内,都受到了前者的强烈影响。因此,社会科学研究方法论和比较研究的方法对它产生了主导性的影响。同时,社会政策比较研究的发展与演进,也在一定程度上丰富了社会科学研究与比较研究的成果,推进了比较研究方法和理论的发展。第三,将中国放在社会政策国际比较研究的框架内进行探究,可以通过不同的维度来认识一个变迁的中国与发达国家、转型经济国家、东亚国家以及其他华人社会在发展市场经济过程中如何注重改善民生、发展社会福利和解决日益复杂的社会问题方面所具有的特点、共性与差异性,这些正是使我们更为深刻地认识和解释中国社会政策经验的一个必要的组成部分。正是通过社会政策的比较研究,我们可以加深对不同福利制度的理解,同时深入解释社会变迁的过程与要素如何影响社会政策实践,并在此基础上寻求更有效的社会干预与预防的策略和手段,在国内和国际变化的制度环境下积极建立经济可持续发展和不断改善民生的社会政策体系。毫无疑问,政策学习与制度变迁对新时期中国建立有效的社会政策措施和创新社会管理机制是很有价值的,而比较研究可为我们提供有价值的决策依据。

在中国,社会政策比较研究刚刚起步,尚处在一个初步发展阶段。作为研究者,我们必须清醒地认识到自己存在的差距和面临的挑战。有两个任务需要在未来一段时期内完成,一是努力深化对社会政策的国际比较研究,积累一批有影响的成果,形成学界共识;二是通过走出去,通过比较研究的国际化成果的出版和展示,来提升中国学者在国际学术界的影响力,从而拓展中国的社会科学在国际社会科学研究领域里的地位。要完成上述两个任务,作为一名普通的研究者,笔者期望未来有更多的同道一起来开拓和发展这项事业。

参考文献:

熊跃根, 2001 “转型经济国家第三部门的发展:对中国现实的解释”,《社会学研究》, 2001, 1

—— 2007 “国家力量、社会结构与文化传统——中国、日本和韩国福利范式的理论探索与比较分析”,《江苏社会科学》2007, 4

—— 2008 “转型经济国家社会保护机制的建立: 中国与波兰的比较”, 《学海》 2008 3

—— 2010 “中国福利体制建构与发展的社会基础分析——一种比较的观点”, 《经济社会体制比较》 2010 5

[德] 马克斯·韦伯, 1995 《中国的宗教: 儒教与道教》 洪天富译, 南京: 江苏人民出版社。

[法] 马太·杜甘, 2010 《国家的比较: 为什么比较, 如何比较, 拿什么比较》 北京: 社会科学文献出版社。

[英] 诺曼·金斯伯格, 2009 《福利分化: 比较社会政策批判导论》 杭州: 浙江大学出版社。

[法] 托克维尔, 1988 《论美国的民主》 董果良译, 北京: 商务印书馆。

Andersen C W., 1971 “Comparative Policy Analysis: The Design of Measures” *Comparative Politics* 4 (1), 117—31.

Bolderson H., 1988 “Comparing Social Policies: Some Problems of Method and the Case of Social Security Benefits in Australia Britain and the USA” *Journal of Social Policy* 17 (3).

Campbell J., 1993 “Policy Paradigms Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain” *Comparative Politics* 25 (3).

Clasen J., ed., 1999 *Comparative Social Policy: Concepts Theories and Methods* Oxford: Blackwell Publishers Ltd

Cock S., 2000 “After the Iron Rice Bowl: Extending the Safety Net in China” DSD discussion Paper 377. Institute of Development Studies University of Sussex Brighton

Crawford B and Lijphart A., 1995 “Old Legacies New Institutions: Explaining Political and Economic Trajectories in Post-Communist Regimes” *Comparative Political Studies* 28 (2).

DeNeubourg C and Weiland C., 2000 “Social Policy as Social Risk Management” *Innovation* 13 (4).

Deacon B et al., 1992 *The New Eastern Europe: Social Policy Past Present and Future* London: Sage

Deacon B, Hušek M and Subbs P., 1997 *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare* London: Sage

Elsler J, Ofe C and Prauss U K., 1998 *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* Cambridge: Cambridge University Press

Esping-Andersen G., 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Cambridge: The Polity Press

Ferge Z., 1992 “Social Policy Regimes and Social Structure: Hypotheses about the Prospects of Social Policy in Central and Eastern Europe” In Z Ferge and J E Kolbe eds., *Social Policy in a Changing Europe* Campus Verlag Frankfurt am Main/Boulder Colorado Westview Press

Finer C J., 1999 “Trends and Developments in Welfare States” In Clasen J., ed., *Comparative Social Policy: Concepts Theories and Methods* Oxford: Blackwell Publishers Ltd

Goodman R, White G and Kwok H J eds., 1998 *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State* London: Routledge

Gough J., 2001 “Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case” *Global Social Policy* 1 (2): 163—89

Guy E X., 2001 “Dismantling the Chinese Mini-welfare State: Marketization and the Politics of Institutional Transformation 1979—1999” *Communist and Post-Communist Studies* 34 91—111

Higgins J., 1981 *Social Policy: A Comparative Analysis* London: Prentice-Hall

—— 1986 “Comparative Social Policy” *The Quarterly Journal of Social Affairs* 2 (3).

Hijl M., 2006 *Social Policy in the Modern World: A Comparative Text* London: Blackwell Publishing

Hoefler R., 1996 “A Conceptual Model for Studying Social Welfare Policy Comparatively” *Journal of Social Work Education* 32 (1).

- Inglot T, 1995 "The Politics of Social Policy Reform in Post-Communist Poland: Government Responses to the Social Insurance Crisis during 1989—1993." *Communist and Post-Communist Studies* 28(3).
- Izuhara M, ed, 2003 *Comparing Social Policies: Exploring New Perspectives in Britain and Japan*. Bristol: Policy Press.
- Jones C, 1985 *Patterns of Social Policy: An Introduction to Comparative Analysis*. London: Tavistock.
- 1993 "The Pacific Challenge: Confucian Welfare States." In C. Jones ed., *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Kain-Caudle P R, 1973 *Comparative Social Policy and Social Security: A Ten-country Study*. London: Martin Robertson.
- Kapstein E B and Mandelbaum M, eds, 1997 *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. New York: A Council on Foreign Relations Book.
- Kennett P, ed, 2004 *A Handbook of Comparative Social Policy*. Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Mabbett D and Bodderson H, 1999 "Theories and Methods in Comparative Social Policy." In Clasen J, ed., *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Milanović B, 1993 *Social Costs of the Transition to Capitalism: Poland 1990—1991*. DC: World Bank.
- Offe C, 1993 "The Politics of Social Policy in Eastern Europe Transitions: Antecedents, Agents and Agendas of Reform." *Social Research* 60: 649—84.
- Przeworski A and Teune H, 1970 *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Mahabar F L.: Robert E. Krieger Publishing Company.
- Ragin C, 1987 *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley CA: University of California Press.
- Rogers B, Doron A and Jones M, 1979 *The Study of Social Policy: A Comparative Approach*. London: George Allen & Unwin.
- Walker A and Wong C K, eds, 2005 *East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalisation*. Bristol: Policy Press.
- Wilensky H, 1975 *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley: University of California Press.
- Xiong Y G, 2006 "Social Transformation and the Development of Welfare Pluralism in Reform China: An Assessment of China's Welfare Regime." 《社会政策学会志》法律文化社, 日本东京.
- 2009 "Social Change and Social Policy in China: National Adaptation to Global Challenge." *International Journal of Japanese Sociology* 18(1).

(责任编辑:刘承礼)