



新时代中国社会政策的理论自觉与学科意识 ——一种学科史的视角*

熊跃根**

【摘要】 本文从社会政策学科史的角度出发,回顾了英国与德国早期社会政策的发展轨迹与学科的起源,试图阐发中国社会政策在新时代背景下的面向问题,进而探究中国社会政策的理论自觉与学科意识,提出中国国家福利体制发展的历时性与共时性双重特征,它既反映了一个东方国家的传统,又凸显了文明世界发展的必然趋势。同时,本文结合中国建设现代化国家和实现共同富裕未来发展进程的新时代背景,阐述了社会政策的重要作用与实践价值。

【关键词】 社会政策 新时代 中国道路 理论自觉 学科意识

Theoretical Sensitivity and Disciplinary Consciousness of Chinese Social Policy in a New Era: A Disciplinary History Perspective Yuegen Xiong

Abstract This article attempts to interpret the main issues of social policy in China of a New Era and further to explore theoretical sensitivity and disciplinary consciousness of Chinese social policy upon reviewing the development trajectory and origin of social policy both as a field of practice and a discipline in early Britain and Germany of the 19th century. The author proposes that Chinese state welfare regime has been characterized by two features, namely diachronism and synchronicity, which not only reflects the

* 基金项目:本文是国家社科基金项目“大变革背景下中国社会政策的主要议题与基本方向”(19BSH156)的阶段性成果。

** 熊跃根,北京大学社会学系教授、博士生导师,教育部人文社科重点研究基地北京大学中国社会与发展研究中心研究员。

tradition of an oriental country but also an inevitable development trend of the civilized world. Meanwhile, the article explains the significant role and practical value of social policy in China by considering the background of a New Era in the context of establishing a modernized country and achieving the goal of common prosperity.

Key words Social Policy, New Era, Chinese Path, Theoretical Sensitivity, Disciplinary Consciousness

一、问题的提出

在人类社会,长久以来,如何回应个人与群体/集体关系的道德和政治学说的论辩,是规范社会科学与应用社会科学分野的核心标志。作为应用社会学的一个学科分支,社会政策始终要面对的问题是:如何处理道德正当性(morality of justification)与能动性(human agency)的矛盾? 社会理论家卡尔·波兰尼在《巨变》一书中指出,任由国家按照自身的法则行使权力,必将破坏社会的属性,从而威胁人类社会赖以存在的伦理基础。预设国家/政府具有无所不能的调节与干预能力是一种虚假的想象,各阶层各自争取必要的(社会)保护政策,是集体主义利益诉求的一种不可避免的实践(波兰尼,2017: 141—158)。随着现代性的发展,在当代各个国家解决社会问题和调节社会关系的进程中,社会政策被视作一项核心的手段。像其他当代社会科学分支一样,社会政策的学科与实践起源于国家对资本主义工业化之社会后果的应对(Skocpol & Rueschemeyer, 1996:3)。然而,尽管各个国家在主权、国家政体与经济发展与福利体制上选择了不同的方式与道路,社会政策的决策与实施也有不同的模式,但是无一例外都是指向整合社会秩序和平衡利益关系,促进社会平等与正义目标的实现。

同个体理性选择和基于利益的行动不同,社会政策更多表现为基于集体意识和利益考虑的政治活动,突出了国家或政府回应社会需要与解决社会问题的道德关怀。作为社会科学的子学科或亚领域,社会政策主要致力于解释与分析社会问题,以及制定相应的干预策略和应对措施。作为政策科学的一个重要分支,社会政策与公共政策有着密切的关系与交叉的内容。而作为社会科学的一种,社会政策不仅受到实证主义方法的影响,也受到意识形态或价值论的影响,是介于规范性与应用性之间的一个学科,在现实世界中,其实践同时受到技术和理念的驱动。

自 20 世纪 40 年代中期第二次世界大战结束以来,冷战格局与意识形态

的对立,形成了资本主义与社会主义两种截然不同的体制。在欧洲,诞生了分别以英国、德国和瑞典为代表的不同类型的福利国家体制,被学者归纳为“福利资本主义的三个世界”(Esping-Andersen, 1989)。而在苏东各国与中国等社会主义国家,以共产主义意识形态为基础的计划经济体制成为单位制福利与二元治理机制的一个核心制度基础,有学者称之为“迷你型福利国家”(Gu, 2001)。在福利国家体制内部,社会政策作为一种政府干预社会问题的常规实践,主要通过社会保险机制和社会服务的制度安排来确保公民获得基本的生活标准与不断改善的生活质量,国家、市场与非营利部门在实现上述目标进程中发挥着重要作用(熊跃根,1999)。20世纪70年代以来,资本主义经济滞胀等危机的出现与福利国家面临的挑战逐步加深,社会结构的改变推动了社会政策的变革进程。而在社会主义国家内部,调整社会主义建设的重点与提高人民生活水平成为促进经济发展和改革开放的重要前提,以建立与完善社会保障制度为核心内容的社会政策逐步浮出水面,成为20世纪80年代以来社会经济发展的一项重要成就。过去的四十多年来,世界政治与经济格局都发生了深刻的改变,像中国这样的社会主义发展中大国,不仅面临进一步促进经济发展的紧迫任务,也受到外部环境急剧变化带来的各种深度挑战。但是,从第二次世界大战结束以来的全球经济与社会发展的历程来看,在本质上,经济发展潜能与政党制度是左右各个国家福利体制类型与社会政策发展模式的主要影响因素。与此同时,人们同样不可忽视的是重大社会风险(如新冠疫情)对一个国家或地区社会政策应对的显著影响(熊跃根,2021)。

社会科学的一个重要任务,就是始终要回应当代社会出现的各种重大问题,对政治、经济、社会及文化领域的重大事件与人类关系中的冲突作出解释,并为可能的社会行动提供理论指引。在人类社会,各个国家的经济、政治与社会变迁进程是与特定的时间秩序紧密关联在一起的,将时间维度纳入社会政策研究的范畴,考察不同时间轴的政策实践意涵,对我们深入理解国家政治与社会生活的关系具有重要意义。然而,我们仍然必须认识到,重大的危机或社会事件很可能中断既有的时间秩序,从而产生体制与政策进程的断裂或更新。基于这一点,有历史学家指出,在今天这个变化多端的时代里,研究者尤其要注重理解当下主义的价值观与时间经验的内在联系。在很多时候,时间的秩序表现为一种历史的体制(阿赫托戈,2020:19—21)。同样,社会学家与政治学家也着重指出,时间对理解社会和政治过程尤为重要,尤其是在对待如何认识不平等与制度变迁这类关键议题的时候,注重时间秩序和机制在过程中的漫长变化是极其关键的(阿博特,2022:279—280;皮尔逊,2014:91—93)。而历史学家也同样雄辩地指出,在理解历史重大事件与进程时,研究者绝不可将时间等闲视之,而是要把握住在那些发展不均衡和制度变迁过程中的时间

性,同时深入理解社会作为一种历史的产物这一观点(休厄尔,2021:308—315)。

近年来,随着推进社会学中国化发展的呼声与努力日益显现,而作为二级学科的社会政策已被纳入大学研究生教育的专业学位范畴,显示了政府决策者与学术共同体,对应用的社会科学在经济与社会发展进程中重要作用的高度重视。学者指出,推进社会学学科建设是促进中国社会学学科建设的重要内容,也是完善社会治理与制度创新的关键领域(李强,2019)。与此同时,总结新中国成立以来的社会政策实践经验,探索符合中国特色的社会政策体系与发展道路,对实现全方位现代化目标与强国目标具有非常积极的理论与现实意义(葛道顺,2019)。本文的核心就是从学科史的角度出发,通过分析社会政策的历史起源,来探究新时代中国社会政策的理论和学科意识,致力于寻求符合中国发展道路的社会政策理论与实践范式。我试图通过阐述中国社会政策学科的理论自觉与学科意识,进而从制度与政策路径深入认识构建“社会中国”的现代化版图应具备的社会基础与实践路径(岳经纶,2014)。

二、社会政策学科及其发展史的再认识

作为一门应用的社会科学,社会政策的产生和发展与 19 世纪产业革命的发展息息相关。在欧洲,社会政策学科起源于 19 世纪晚期,在 20 世纪初期成为一个独立的领域,后来发展为大学专业教育体系中一个独立的学科和专门领域。在东方和亚洲其他地区,虽然社会政策学科起步较晚,但作为观念与实践经验的社会政策,其起源不会比欧洲、美洲的历史更短。如果我们把社会政策视作一种现代性的产物,尤其是将其与工业革命和现代化文明发展联系起来,我们也自然会认识到各个国家与地区在社会政策学科发展上所具有的差距。不过,有一点是必须指出的,作为一种实践和一门学科,各个国家的社会政策都是以本民族和自身社会的文化为中心的,因此也具有自身独特的色彩和理论范式。而对正在崛起的当代中国而言,在寻求社会科学本土范式的过程中,打造符合自身文化和需要的社会政策发展范式与道路无疑是十分重要的。基于此,研究者认为在当前这样一个急剧变迁的大变革时代,重新认识社会政策这门学科与实践的内涵与传统,寻求在当下的学科发展的本土模式,超越福利资本主义发展范式,寻求构建中国独有的福利体制类型,对探究中国式现代化道路具有非凡的意义(熊跃根,2021)。

(一) 如何理解“社会政策”的内核?

一般而言,社会政策被视作 19 世纪末欧美工业化发展与社会变迁的某种

现代产物。就行动或经验层面来说,社会政策被当作一种改变社会关系和应对社会问题的具体策略或实践,其目的是促进社会变革与实现社会正义。20世纪中期以来,东西方意识形态阵营的分化,导致了人类历史第一次出现了社会主义计划经济体制与资本主义市场经济制度的大规模双向并行发展。作为处理和回应社会问题与满足社会需要的机制和制度设计,社会政策在不同意识形态体制中表现了各自的韧性与发展模式。20世纪80年代以来,随着新自由主义思潮的兴起和国家职能的转变,无论是资本主义福利国家还是社会主义转型经济体制国家,重构社会保护体制和改革社会政策都成为重塑国家能力和维系社会秩序的重要途径。而进入21世纪以来,全球化进程加速了资本与劳动力的跨区域流动,资本主义世界的危机不断显现,而发展中世界也陷入“逐底竞争”和接受不平等游戏规则的不利处境。在这种情形下,作为最大的发展中国家和处于大变革时期的社会主义国家,中国的社会政策如何建构和发展,如何进一步认识社会政策在当下语境和现实条件下的意义,对促进中国式现代化和强国富民的目标实现具有举足轻重的意义。

作为一种迥异于西方福利资本主义世界社会政策的发展经验与理论构建的方式,中国社会政策的发展具有自身的文化与制度属性,呈现出不同于西方的理论和实践特征。基于此,我从下面三个问题来重新探讨“社会政策”的内核:第一,社会政策是不是当下主义的一种社会行动?第二,社会政策宗旨是“生活政治”还是“价值观竞争/斗争”(Kampf)?第三,社会政策是权力政治(Politik der Macht)的产物还是社会运动/社会变迁的产物?基于上述三个方面的问题,我尝试给出自己的解释。

首先,作为一种历史性的人类社会行动的实践产物,社会政策的时间性(temporality)具有流动性和延续性双重属性,它表明人类干预社会问题的实践经验是特定时空与情境的产物,也反映了特定历史时期的智慧与经验。从这个意义上说,社会政策具有“过去式”的特征和不断继替(或采用弗格森的术语“绵延性”)的属性,而核心的实践具有相对稳定的规范性。同时,作为一种当下的社会行动,社会政策急于回应的是正在发生和已经出现的社会问题与社会需要。行动者在维护过去的政策遗产(或历史经验)的前提下,根据当下的现实情境与社会需要,致力于解决社会问题,修补乃至完善社会关系。

社会政策作为一种应对社会问题和调节社会关系的现代体制,既要复活沉淀的实践经验,又要创新出干预手段解决当前时间断面上的危机。因此,理解了社会政策与时间的关系,就可以准确把握该领域政策实践的特质。进一步讲,社会政策研究者要试图对“时间”作出不同的类型学分析,区分市场时间、经济时间和政治时间,以及强制性时间与选择性时间在不同空间对政策实践的不同影响。唯一需要警醒的是,时间的秩序对当下的行动后果有着难以

制约的影响,而人类经验的即时性可以覆盖一切的当下,这是时间性的永恒性质(阿赫托戈,2020:12—16)。因此,社会政策作为一种即时性的社会行动,并不完全是当下的实践,它同时还是历史性(或“历史质”)体制绵延性的产物。换句话说,社会政策通过历史性体制的经验连接过去与现在,只是当下主义表现为一种更为确定的行动实在。需要指出的是,对行动者来说,在历史性的决策关头,从来很少有调和的立场可以如愿以偿,必须作出理性的诊断与决策,否则调和的做法往往造成施受(或主体与客体)双方的双重亏欠。对社会政策决策者来说,不仅要考虑当下的时间性经验和实际情境条件,还要考虑绵延的时间与不确定的社会风险之间存在某种关联。

其次,如何认识社会政策的宗旨:它更多是一种“生活政治”,还是主要表现为一种“价值观竞争/斗争”?在福利资本主义体制内部,资产阶级及其权力集团为了维持自身的利益和调节社会关系,通过社会保险待遇/福利配置和社会服务,通过再分配机制来安抚劳工阶层或底层阶级,以预防可能的社会失序或失范,进而实现社会秩序的正常形态。新马克思主义批判理论家提出,在晚期资本主义阶段,福利国家体制和社会政策成为处理经济危机和社会不平等的重要手段,其目的是调和社会冲突关系,改善工人阶级的生活状况,重新塑造公民的生活世界,以消除资本主义制度合法性危机(哈贝马斯,2000:96—97)。与此同时,社会学家同样指出,在资本主义社会,福利国家与资本主义制度是一对不能共存的矛盾,生产与积累之间差距无法维系制度合法性的需要(奥菲,2006)。而在社会主义体制内,社会政策的再分配目标传统上主要是通过经济政策来实现的,按照集体主义原则通过单位制或集体经济来保障就业者的生活或所有人的基本生存需要,是满足人民群众生活需要的基本手段,其中单位就业收入与保障以及集体福利是典型的“生活政治”表现,民政领域的社会救助体系更是如此,它们与强调以阶级矛盾为基础的斗争政治有着显著的差别。

由于在不同的意识形态里,福利制度与实践表现出显著的差异,而作为实现福祉目标的一种社会行动,社会政策彰显了上述不同的理念,因此,把社会政策的宗旨视为一种价值观的竞争或斗争(或文化上的斗争)就不难理解了。在不同的意识形态光谱下,国家的职能、市场的位置和家庭的作用以不同的方式影响福利的实践,最终形成不同的社会关系并影响社会平等的结果。以个人主义和集体主义两种主要的思潮为主线,在国家、市场与个人(家庭)不同的交互关系中,形成了右派、左派与中间道路的福利体制,并衍生出其他的体制类型,表明社会政策在理念上有泾渭分明的差异或不同的政策观念(熊跃根,1999)。从国家治理能力的角度来看,社会政策不仅可以通过完备的社会救助与良好的公共服务改善社会关系,维护社会秩序,还可以通过改善个人与家庭

的福祉,促进有效的社会流动与公民参与,进而增强社会资本,构建较强的国家软实力,从而形塑更好的国际形象。从这个角度看,社会政策也可以被视为国与国之间文化斗争的一个重要场域。

第三,作为一种国家或政府主导的社会行动,社会政策很多时候体现了权力政治的属性与倾向性,更表明了政党(主要是执政党)在福利意识形态上的影响与实践导向。同时,社会政策也是社会变迁的产物,在特定情形下也受到社会运动的影响而发生改变。社会政策作为一种制度设计,在一定程度上可以预防社会问题,强化社会控制。但是,基于社会冲突和利益诉求而引发的社会运动,往往会促进决策者改良或改变既有的社会政策和相关措施,以平衡不同阶层的利益关系,从而构建有序和谐的社会秩序。

作为学科和专业领域的社会政策既是历史的,也是当下的。无论人们如何界定社会政策,都不可能忽视其中最重要的两个要素:价值观和行动。因此,对社会科学学者而言,尤其是政策研究者,应充分认识作为一门学科/科学的社会政策背后的价值与现实中的具体行动,严格区分“是什么”和“应该是什么”,深入诠释政策行动背后的“为什么”,在政策决策与实施中发挥应有的积极作用。

(二) 社会政策的学科起源和两种传统

作为一个独立的学科和专业,社会政策在欧洲有着悠久的历史。作为工业革命的摇篮和《济贫法》的发源地,英国的社会政策发展有着深厚的历史,其学科最早被命名为“社会行政”,是规范社会学与应用社会学分离的产物。20世纪80年代中期后改为“社会政策”。与英国相比,德国是产业革命的一个晚来者。而作为欧洲大陆19世纪晚期工业化的一个代表,德国的社会政策实践与社会保险立法紧密关联在一起,在德语里社会政策是“*Sozial Politik*”,对应的英文是“*social policy*”(或 *social politics*),其学科属性和德国社会科学中经济学的早期发展息息相关。

1. 英国费边社与社会行政传统

作为一个老牌的资本主义国家,英国被称为工业革命的摇篮,也是20世纪最早建立起来的现代福利国家。1601年伊丽莎白一世颁布的《济贫法》是英国乃至全世界第一部完备的社会立法,也可以被视作最早的、较为系统的社会保障立法,其核心内容就是处理贫困问题并确定实施社会救助的基本原则与技术措施。随着18世纪逐步兴起的产业革命的快速发展,作为工厂主的资本家逐渐形成一个独立的利益阶层,他们对自由劳动力的需求不断上升,而政府对贫民实施的《济贫法》却导致了闲散穷人的四处迁徙与游荡。从17世纪到19世纪30年代的200多年里,英国的贫困和闲散穷人问题一直未能得到妥善

解决,而济贫引起的税赋负担却日益引来社会的不满。与此同时,童工和妇女的问题充斥劳动力市场,缺乏劳动保护的恶劣工作环境和低廉的工资加剧了穷人及其家庭的贫困状况。因此,改革旧有的济贫法与扩大生产规模,大规模使用廉价劳动力,成为早期工业化阶段资本的主要期望。从历史的发展进程来看,英国的社会政策经历了济贫(pauperism)实践到现代社会行政(后来变为“社会政策”)的漫长岁月,也是英国君主、议会和上层社会等就穷人的处境、个人责任、救助伦理以及工作伦理等各种观念与实践的长期论辩的结果。因此,凸显“社会救助”作为一种集体责任,而不再仅仅强调规训穷人的管理效能,是 19 世纪末 20 世纪初英国社会政策历史发展的重大转折(Metz, 1992)。

尽管多数人认识到 1834 年英国颁布的新《济贫法》在历史进程中产生的重大影响,它在某种程度上为未来的改革埋下了伏笔。但是,我们必须认识到,在 19 世纪漫长的岁月里,英国社会政策的变革并不是激进变革行动的结果。相反,它隐含了一系列中间阶段的改革实践。比如,1833 年英国颁布的阿尔索普勋爵《工厂法》(Lord Althorp's Factory Act of 1833)就在社会政策史上有着重要意义。该法的主要内容是对英国纺织业领域雇佣儿童进行了规制,它禁止雇佣年龄低于 9 岁的儿童,限制 18 岁以下童工的工作时间并为儿童提供教育机会。根据这个《工厂法》,英国建立了监察员制度,并制定了有关通风、温度和工作时间之类的规则。这一法案的通过在英国社会史上是标志性的事件,它在资本主义早期市场经济中引入了创新性的管理机制,即建立了一套“工厂监察员”(factory inspector)报告制度,内务部(the Home Office)作为其主管部门发挥着主导职能。美国学者哈维(Harvey, 1977)在论文中说,该法是英国社会政策历史上的一个转折点,它清晰地表明了国家拥有干预受剥削社群问题的权力及其必要性和影响。该法将工厂作为工业组织的社会福利责任与国家(中央政府)的强制干预权力结合在一起,它奠定了今日英国福利国家的一个重要基础。19 世纪的英国充满了各种不同的社会思潮和技术变革,功利主义和社会达尔文主义的社会哲学思想盛行于世。尽管如此,一批潜在的社会改良者和“政策企业家”也在摩拳擦掌,为推动可能的社会变革奔走呼号。

总体来看,影响 19 世纪英国工业革命时期社会哲学与济贫实践的,主要有三个主要因素:第一,社会改良(或改革)运动;第二,慈善组织会社(charity organization society, COS)的兴起与发展;第三,社会调查与研究(social survey and research)。对推动社会学学科发展和社会政策改良影响最为深远的,也是值得今天的政策研究者深思的,无疑是第三个因素。可以说,19 世纪 40 年代以来英国学者或研究者从事的一系列社会调查,在很大程度上改变了上层社会和大众对贫困问题状况及其原因的认知,也成为后来社会改良的一

股重要动力。这一批扎实的社会调查与研究成果,主要包括:1842年埃德温·查德威克(Edwin Chadwick)针对英格兰地区贫困状况的调查报告,1849年亨利·梅休(Henry Mayhew)的《伦敦的劳工与穷人》(*London Labor and the London Poor*),1886年查尔斯·布思(Charles Booth)针对伦敦贫困状况的调查报告(*Inquiry into Life and Labour in London*)(该报告指出,伦敦有三分之一的人口处于贫困线以下),以及1902年西伯姆·朗特里(R. Seebohm Rowntree)发表的《贫困:一项城市生活的研究》(*Poverty: a Study of Town Life*)(该报告指出,约克市有27.84%的人口生活在贫困中)。尤其需要指出的是,正是因为布思和朗特里的调查报告,英国政府在20世纪早期推进了退休金和免费学校午餐计划的立法实践。埃德温·查德威克是19世纪下半叶英国的一位重要社会改革家,他致力于推动济贫法改良,改善城市的公共卫生状况。他突出的贡献是在他领导下完成的济贫法委员会的《伦敦产业贫民的卫生状况报告》(*Report on the Sanitary Condition of the Laboring Population of Great Britain*, 1842)。

就英国社会政策的学科起源与发展来说,具有基督教社会主义思想和同情工人遭遇的“费边社”(the Fabian Society)起到了举足轻重的作用。1883年,英国费边社成立,其主要政治目标是促进社会改良,维护工人阶级利益,缩小贫富差距,实现社会正义。费边社早期主要领袖包括肖伯纳、西德尼·韦布(Sydney Webb)和贝特丽丝·韦布(Betreece Webb)夫妇以及葛雷姆·沃勒斯。费边社社会改革者坚持走改良路线,通过关注妇女投票权、工资和工时立法、住房项目和教育福利等改变济贫的状况,不过,其理念直到20世纪初才被接受。

费边社成员对英国19世纪末20世纪初的社会改革做出的重要贡献,是终结了《新济贫法》,主张用新的社会立法来全面改进贫困状况,更多关注穷人的基本权利。1905年英国成立“皇家济贫法委员会”(The Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress),由乔治·汉密尔顿(George Hamilton)爵士领导,共有18名来自不同界别的成员,其中包括代表费边社的韦布夫妇、代表工会和工党的乔治·兰斯伯里(George Lansbury)、代表工人组织的弗朗西斯·钱德勒(Francis Chandler)和主教H.罗素·韦克菲尔德(H. Russell Wakefield)。在针对济贫法改革议题的讨论上,形成了多数派(主张维系济贫法和扩大与私营慈善组织的合作)和以韦布夫妇为代表的少数派(主张社会改良,彻底废除济贫法,而用新的社会立法代替陈旧过时的济贫法),最后的结果是少数派胜出。从此,英国开始了大规模的社会变革,也就是自由改革时期(liberal reform, 1906—1914)。影响这一时期英国社会立法发展的主要原因有三方面:第一,上层社会对贫困问题的认识;第二,知识精英对贫困问题

所做的深入和细致调查,并基于此进行广泛的政策倡导;第三,底层社会(贫民)的困境与劳工阶层的社会运动。也正是由于费边社及其成员的不懈努力,加上英国工党作为一股左派政治力量的崛起,推进社会政策和社会改良的呼声在英国政治与政策决策中起到了重要的平衡作用。

19 世纪末 20 世纪初,英国的社会学逐步发展出学科的分野,规范社会学与应用社会学(或蓝皮书社会学)成为社会学两个不同的领域,前者就是今天的社会学,后者就是今天我们熟知的社会政策(最早的名称为“社会行政”)。从历史发展进程来看,英国的社会政策经历了漫长的、以济贫法为基础的社会行政传统,其主要内容是突出管理穷人和维系旧有的社会伦理(自我依赖和个人对自己负责),默认既有的社会分层,强调救济实践中的价值理性、道德正确性与社会控制。然而,《济贫法》的 300 多年实践,并未有效解决贫困问题,反而造就了大规模的贫困群体,穷人及其家庭的危殆状况和保守的社会思潮在不断阻碍社会进步与英国的经济发展。随着社会学的发展和社会调查研究的进展,一大批有识之士和少数社会精英认识到英国贫困问题的真正根源及其政治经济危害,呼吁社会改良和推动政策变革的动力日益强烈,来自上层社会、知识精英和劳工阶层的社会运动形成了一股合力,诱发了改变英国社会基本面貌的一系列社会政策变革,也奠定了 20 世纪 40 年代福利国家的制度和实践基础。

2. 德国社会政策学会与社会立法传统

作为一个较晚才完成统一的欧洲大陆民族国家,德国在 19 世纪下半叶俾斯麦宰相统治时期及其之后,在经济发展与社会政策两方面都形成了自身的特色。1872 年,德国社会政策协会(Verein für Sozial Politik)成立,它对德国社会政策学科与实践的发展都产生了深刻的影响。从历史发展轨迹来看,德国的社会政策发展最早的重点有别于英国,它并未像英国那样将重心放在《工厂法》和《济贫法》(《安置法》)上,而是侧重社会保险立法,而这与俾斯麦的社会保守立场有着紧密联系。在德语文献里,“社会政策”(Sozial Politik)这一术语最早出现在威廉·海因里希·里尔(Wilhelm Heinrich Riel, 1823—1897)教授撰写的一部题为“人民的自然史作为德国社会政策的基础”(Die Naturgeschichte des Volkes als Grundlage einer deutschen Social-Politik)的著作中。在书中,里尔提出,是社会联系的松散而不是经济剥削,更容易成为社会分裂和重建的核心问题。因此,里尔认为社会政策应该与社会的总体性(或整体性)联系在一起。换句话说,里尔认为,对一个社会而言,最重要的不是成员的经济状况,而是成员之间的相互联系,尤其是社会团结的基础是否牢靠。因此,社会政策可以作为一种立法实践,可以在人民与政府的行政管理之间建立桥梁。从里尔的论述中我们可以看出,在 19 世纪晚期工业革命发展迅速的时

代,包括德国在内的众多欧洲大陆国家面临着急剧的社会变迁和经济变革,引发了严重的社会分化,动摇了长期以来的社会基础。因此,通过社会政策或社会立法的努力试图改善受损害的社会关系、调和阶级利益和矛盾,是促进社会整合、维护社会既有伦理秩序的重要措施(熊跃根,2020)。

作为德国社会政策协会的发起者和核心领导者,古斯塔夫·冯·施莫勒、阿道夫·瓦格纳和鲁杰·布伦塔诺等人的观点代表了早期德国学者对社会政策内涵的理解。他们认为,社会政策是一种代表政策倡导的努力,其目的是试图通过对劳工阶级斗争的调整,将其整合进其他社会阶层的社会-政治系统中去。这一观点与当时桑巴特等狭隘地将社会政策看作一种针对特定阶级利益或问题的努力不同。施莫勒等人更倾向于将社会政策当作一种社会整合的系统努力。另一位德国社会政策学者考夫曼在其著作中指出,德国历史上的社会政策协会缔造者们,实际上并未深入地从事社会理论的角度来阐发社会政策的立场与行动,而更多是从政治和伦理的角度来讨论社会立法实践的走向(熊跃根,2020)。在19世纪的德国,社会法是社会福利或社会保障领域中的核心法律,也是与社会保护高度相关的法律,它将游荡的穷人与劳动力市场整合起来,通过规训来实现秩序与效率的双重目标,是德国早期社会政策或福利体制的一个机制发明。在很大程度上,19世纪的德国既没有迎来绝对主义福利国家的复兴,也没有建立一个纯粹的市场经济社会,它依然处在从农业社会向工业社会的转型过程中。社会保护的形式复杂多样,从家庭到志愿组织,从行会到地方政府,并不存在一种统一的形式和标准。但是,国家保护行业 and 职业领域从业者的安全与保障的强制性努力是明显的,“环境损害责任”或“定损责任”(liability)的概念慢慢被接受。

19世纪晚期的社会保险立法,很大程度上也是为了在规训反社会行为与保持工作义务之间实现平衡。在19世纪晚期德国社会立法的实践中,俾斯麦实施的疾病、工伤及养老保险制度并不只是一项经济政策,同时也是一种政治谋划和应对策略,这位雄心勃勃的德国宰相试图通过社会保险的制度安排,为躁动不安的产业工人提供生活保障与风险预防,从而安抚工人,并展开与德国当时的左派政党——社会民主党的政治竞争,以消解此起彼伏的工人运动,平抑社会冲突,维持劳资关系的稳定性。美国学者迈克尔·斯托莱斯(Stolleis, 2013)认为,俾斯麦的工人保险法包含了不同的动机,受到了不同力量的驱动,其法律文本也反映了这一点。澳大利亚德裔学者于尔根·坦普克指出,俾斯麦19世纪80年代的社会立法的成就与影响被高估了,上述社会保险法在某种程度上也是进一步延续了普鲁士时期的保险法,并不是新的创举(Tampke, 1981)。对德国而言,俾斯麦社会保险立法最大的改变,是将一个旧的济贫制度,转变为一个隐含国家和民间支持的社会保障制度,包括退休金、疾病与伤

残补助在内的立法项目。德国社会保险制度实际上是一个无所不包的以工人(劳动者)就业为前提和强制保险为核心的职业保护制度,从 1881 年到 1889 年最终得以完成。按照欧洲的标准,社会保险制度的建立,也标志着德国现代性的建立,具有很强的国家性质,是一个官方性和自主性混合的制度。

19 世纪晚期以马克斯·韦伯为代表的德国社会学创立者,也很早开始了对德国就业问题和劳资关系的研究,这些研究无疑对德国决策者认识到工人生活保障问题的重要性。在理解德国社会政策的学科传统时,我们有必要注意的是,作为一门学科,德国的社会政策具有很独特的传统。同时,它也经历了与英美等国很不同的发展历史轨迹。在 19 世纪,由于政策科学并未形成一个独立的领域,德国的社会政策在很大程度上附属于像经济学这样已经建立起来的学科,而在那时的经济学中,历史学派产生了支配性的影响,显赫一时。在那时的德国学界,历史主义作为一种方法论影响着人们如何看待社会政策的知识领域。与英美显著不同的是,德国社会政策的历史起源与早期发展,更多是与日益兴起的工业革命中产业工人的诉求与劳资关系矛盾紧密联系在一起,而不是着力解决城市济贫问题,进而也促成了 19 世纪 80 年代具有浓厚法团主义色彩的社会保险法案的诞生。作为一种国家主导的规范实践,德国俾斯麦时期的社会立法在一定程度上使社会政策的理念更广为人知。更为重要的是,这些立法使得“工人问题”变成德国国家整合的一个关键政治议题(熊跃根,2020)。与其他国家社会政策学科与实践发展不同的是,作为一门学科和专业研究领域,德国的社会政策一开始就凸显了经济学、法学和社会学与社会政策的紧密联系。而在实践中,德国的社会政策强调社会保险的立法传统,突出处理劳资关系的重要性,并通过社会保险制度的设置来平衡不同社会阶层的利益关系。同时,作为一个强调“妥协”政治文化的国家,无论是政府、政党还是企业乃至社会组织等各种法团机构,德国人尤其强调技术理性、沟通和科层效率在解决问题中的突出作用,这种务实倾向与其工业化发展模式也息息相关。

(三) 社会政策的学科属性与实践特点

众所周知,英国社会政策的立法实践起源于 1601 年的《济贫法》,而重大的社会政策变革始于 19 世纪末 20 世纪初,社会政策是作为应用社会学从规范社会学分离出来的一个独立领域。而作为一种立法实践与社会科学,社会政策在德国最早诞生于 19 世纪下半叶,后来逐渐扩展到其他欧陆国家。20 世纪中期以来,社会政策逐步成为一门具有影响力的学科与专业。同时,社会政策的内涵也随着时代的变迁而发生了改变。今天,尽管在发达国家与地区,人们对“社会政策是什么”有了基本的共识,但政府与学术界对如何准确地界定

社会政策仍然保持着不同的看法。而在不少发展中国家,人们对社会政策的认知与理解还比较模糊,社会政策在社会科学中的地位与影响尚待加强。因此,在一个大变革的时代里,系统而深入地阐释社会政策的内涵与理论是十分重要的。近年来,随着中国经济社会的快速发展与现代化进程的不断加快,社会科学研究的国际交流与对话也在不断增加,发达国家一些既有的重要学科作为新的学科与研究领域逐步被介绍到中国,社会政策学科在中国的发展基本上反映了这样一种发展轨迹,即从向国外借鉴学习到逐步引入并深化本土的教学与研究,迈向构建中国社会政策的知识基础和话语体系。

1. 社会政策作为一种社会行动的实践科学

社会政策是国家通过立法、规定和具体策略来对社会问题进行干预的行动或实践,由于它主要涉及的是社会领域的诸问题,其实践又受多种因素制约,是社会制度演化与发展的产物,因此,我们将社会政策理解为一种社会行动。按照功能主义的经典解释,社会政策作为一种社会行动,其目标在于维护社会系统的正常运作,保持社会各系统的功能及内在联系。

作为现代社会权利实践的一部分,社会政策就是要针对社会变迁过程中有显著影响的社会问题,通过一系列干预行动实现既定的社会目标,彰显特定的价值观。说社会政策是一种社会行动,是指政府或其他组织通过集体行动来干预社会问题,利用既有的资源系统将理念、规范与目标融进社会问题的解决过程中,确立国家(政府)、市场及家庭(个人)在社会福利方面的责任关系,从而构建社会团结的基础。同时,社会政策还是一种在特定社会结构下受社会规范、制度和政治结构影响的、有目的性的社会行动,它不仅从微观层面影响个人的生活质量和权利状况,还从宏观层面影响特定人群的福祉和社会公正状况。

作为一种有目的性的社会行动,社会政策是政府或国家实施的一种整体性的社会干预。在这一行动体系中,行动者与社会结构之间形成的相互关系是社会政策实践与研究中的一个重要问题。作为一种社会行动,社会政策与现行的社会结构保持着密切的联系。社会政策通过不同的行动者(政府、非营利组织、社区及公民等)、资源(物质、金钱及人力等)、技术、信息等构成的有机体系,在微观(个人与家庭)与宏观(社区、组织与社会)两个层面实施社会控制、社会变革与社会发展的策略和目标。理解社会政策是一种社会行动,最重要的是认识到,在这种行动与社会系统各要素之间的相互关系中,政府作为决策者和实施者与受益者之间建立的信任关系最为关键。同时,行动者的能动性和策略机制也会影响政策的一般后果。

2. 社会政策同社会科学主要分支学科的关系

社会政策是社会科学的一个分支,它的理论与知识基础受到其他社会科

学的影响,与社会学、经济学、政治学等社会科学分支都保持着密切的联系。在社会政策学科的产生与发展过程中,上述学科都丰富了社会政策的理论与知识体系,也对社会政策实践的不断完善发挥了积极作用。

(1) 社会政策与社会学及经济学。

社会政策学科的传统同社会学的发展紧密联系在一起,尤其是社会调查方法和技术在社会问题分析领域得到广泛应用,并在此基础上逐渐生成社会学的一些基本概念。20 世纪初期,西伯姆·朗特里、查尔斯·布思等人对英国社会贫困与社区越轨状况的社会调查有效地加强了人们对贫困问题的社会理解,同时促成了贫困线划定的量化方法的产生,进而推动了英国针对城市贫困问题的行政管理与社会治理。但是,毫无疑问,在 19 世纪下半叶的维多利亚时代,基于道德判断对穷人问题进行的社会调查,有明确的道德改良动机,与真正意义上的社会科学研究或学科式的理路分析尚有差距(田耕,2017)。基于“人是以社会关系和社会需要为前提的社会人”这一假设,社会政策的行动逻辑明显不同于经济学中经济人的假设,它强调的是在解决社会问题的具体实践中的行动策略和技术,同社会学的理论解释传统有很明显的区别。尽管如此,社会学的理论仍然为社会政策的研究和分析提供了重要的基础,借用这些社会学的理论,社会政策研究者可以通过对社会结构、社会变迁、人的社会化及其后果、社会问题等的深入解释与分析,为社会福利服务的规划提供借鉴,为社会的有效治理提供理论依据,正是借助社会学理论,社会政策在实施社会公平、正义等目标上努力做到有的放矢,实现社会关系的良性发展,并促成经济和社会的平衡发展。同时,在社会科学领域,社会政策的知识增长和理论的发展也促进了社会政策学科知识体系的发展。社会学对于社会政策的知识与方法论的基础性意义,正如美国社会学家詹姆斯·科尔曼在《社会理论的基础》一书中阐释的那样,社会理论的应用是以特定的社会行动为目的,而致力于建立一种社会秩序与和谐关系的社会理论也可以视为同政策科学相关的理论。

社会政策的主要目的是解决社会问题,改善公民的福利和生活素质,修正市场经济的缺陷所导致的负面后果(如贫富差距和社会不公等)。社会政策同经济学之间有着密切的联系,两者都是社会科学中注重应用和实践的学科,都共同关注一些基本领域,如劳动力市场、经济衰退(或不景气)、经济不平等以及公共支出等。社会政策要不断地借用经济学的知识与方法,来完善对经济问题及其相关社会后果的理解和解释。作为一种治理实践,社会政策必须以一定的经济基础为前提,所以对一个国家或社会来说,经济政策和社会政策往往是不可偏废的。经济学的知识和方法可以帮助社会政策的制定者与研究者正确地把握对宏观经济形势和商业景气程度的判断,也可以比较恰当地选择

适合的社会政策手段去解决因经济发展而带来的社会问题。比如,在经济出现衰退或危机的时候,贫困和社会不平等的现象一般比较突出,此时要求社会政策制定者对这些问题采取积极的回应,在对贫困和社会不公问题的经济学解释的基础上,一方面借助新的经济政策来振兴经济发展,另一方面也必须采取积极的社会政策(如社会救助和社会服务等)来消除因经济问题导致的负面社会后果的影响。而在经济发展良好的情况下,经济学的知识和方法又可以帮助人们应用一些经济杠杆工具(如税收)来调节收入的再分配,扩大社会公平,减小贫富之间的差距,增加低收入阶层的人力资本。

通过经济学的理论与方法,社会政策制定者可以更加准确地掌握相关的知识,来深入解释经济因素对市民人力资本(如健康)、就业与个人保障方案的选择(如是否选择进入投资性的资本市场或商业性的保险体系等)的影响。除此以外,经济学知识还可以帮助人们对社会问题进行深入的解释,比如贫困、疾病和失业等。众所周知,社会政策的核心内容是通过积极的政策干预,推行社会福利和相关社会服务,从而改善福利水平,缩小阶层或社会群体之间的收入差距,促进社会正义。在推行社会政策之前,其中一项重要内容是如何确立适当的社会开支规模,同时确保福利资源的配置效率。因此,从这个角度来说,经济学的知识还可以帮助政府对福利资源的配置作出合理的安排,从而使政府增强对社会问题的有效干预。

(2) 社会政策和政治学。

在多数情形下,社会政策是在一个国家内部针对特定社会问题实施的各种措施、法律和制度方式,它同政府的特征、构成、运作方式和功能等都直接有关。社会政策的产生和推行既离不开权力要素,也离不开政府这一重要的组织形式。英国18世纪著名政治学家爱德蒙·伯克(Edmund Burke, 1729—1797)指出,政府是一种人类智慧的发明,它可以满足人的愿望。伯克所提到的智慧就是政府的各种政治行动,这些行动可以解决社会中的问题,并使公民的福利得以保障。因此,政治学回答的问题中包括社会政策制定和推行之前需要考虑的诸如理念、原则、治理方法以及民族关系等。

美国政治家戴维·伊斯顿在《政治体系》一书中指出,政治活动与影响社会的政策和具体干预行动是密切联系在一起的。他认为,政治学的任务就是理解、制定并实施社会政策(伊斯顿,1993)。作为一种政府主导的社会干预行动,社会政策的实施者主要是政府机构及其相关行动者。在特定的政治和法律制度框架内,社会政策的文本通过有效的讨论、协商和研究,或再经过一定的法律过程,进入实施阶段。因此,社会政策同政府机构和相关组织的政治行为有密切联系。从本质上来说,社会政策既是一种政治实践,又是一个政治过程。作为政治实践,社会政策可以是一个政治团体或社会组织的实践,也可以

是一个国家层面的社会管理或社会治理的实践,还可以是一个国际层面的政治实践(如跨国的社会政策)等。因此,社会政策可以在多个层面得到实施。

社会政策同政治学关系紧密,两者在很多方面存在互通之处。具体而言,社会政策与政治学的联系表现在以下几方面:第一,政治学是对有关权力及其相互关系进行研究的学科,而理解政治过程中的权力结构和影响关系,是社会政策实践和研究的一个重要基础。第二,政党及其政治过程对社会政策的制定和推行有重要的影响,理解政党的结构和功能,了解政治过程中种种要素及其作用是把握社会政策走向的十分重要的前提。第三,社会政策的一个重要前提是公民的支持与参与,而建立政府与公民之间的信任关系是政策实践的基础。第四,在社会政策的研究与分析中,政治学的理论与分析方法被频繁地运用到社会政策的学科当中,扩大了社会政策的理论和分析视野。第五,在资本主义福利国家或社会主义国家福利体系内部,社会政策的实施都必须以对社会的干预与对福利服务的管理为基础,它们也是政府行政管理的重要内容。与此同时,社会政策的知识体系与干预实践也在不断完善政府管理的科学方法。

在理解和分析社会问题时,社会政策的多学科视角意味着研究者看待问题时应具有跨学科的视域,避免过于狭隘地看待问题。

3. 中国社会政策实践的现代转向

作为一个社会主义国家,1949年以来中国社会政策实践的新传统始于计划经济体制下的经济政策,是经济政策的从属物。受到苏联体制的影响,改革开放前的中国注重重工业布局和偏向城市的发展模式,形成了以单位制为基础的城镇福利体制,广大农村则依赖有限的集体经济庇护和家庭自我照顾的功能,社会保障制度的二元格局逐步形成。1978年中共十一届三中全会以来,中国实行改革开放时,进入以经济建设为重心的新时期,大力发展经济和改善人民生活成为国家的重大任务,农村减贫、城市经济发展和社会保障制度建设是相当长一段时期内政策决策与实施的主要内容。

自20世纪80年代起,伴随国有企业的改革,中国逐步开始社会保障制度和社会政策的改革,改革范围从就业政策、医疗保险、养老保险逐步深入最低生活保障制度和住房政策。过去十几年来,中国作为一个正在崛起的发展中大国,党和政府对国家治理的重视是前所未有的,其中社会政策在民生领域的全面和深度的实施,彰显了“社会政策时代”国家承担照顾或福利责任的普遍特征。社会政策在中国的快速发展,既是社会主义工业化和现代化的产物,又反映了这个国家所出现的巨大社会变迁与人们追求更高生活品质的内在要求,更体现了马克思主义政党制定与实施社会政策的政治理念和实践原则:为人民服务,一切为了人民。在后疫情时代充满诸多不确定性的背景下,社会政

策的发展将很大程度上取决于经济发展的稳定性和社会活力的可持续性。如何维持和不断增加社会开支规模以确保全体人民的基本生活保障并满足不断增加的需要,不仅是对国家能力的一个考验,也是社会政策未来要面临的一个挑战。

三、中国社会政策的理论自觉

社会政策是现代国家治理社会和促进经济发展的一种常规制度设置,它经常被当作一种谋求改良现实的行动策略。社会政策同时也是一种理性的抽象思考,而不是简单的常识。因此,社会政策需要通过理论自觉来兑现现实的目标。20世纪40年代中期以来在西方诞生并发展起来的政策科学,逐步形成一套以社会学和政治学知识体系为基础的政策理论,它们建立在个人主义、公民投票和政党竞争的基础上,揭示了政治决策与实施的主要步骤与原则。中国是一个具有悠久儒家文化的东方国家,也是一个发展中的社会主义大国,在政治制度、文化基础和经济发展模式等各方面都与西方福利资本主义世界有着显著差异。因此,探寻符合中国社会现实与未来发展趋势的社会政策理论,对实现中国式现代化道路和共同富裕目标具有重要的意义。

在西方世界,社会政策最初是为了应对工业社会的社会问题而产生的,是一种反个人主义的集体行动方案和行动过程。在中国,社会政策是在社会主义价值观和家国体制影响下的一种国家干预社会问题的经验行动,其目的是解决实际的社会问题与满足不同人群因社会问题而产生的实际社会需要。构建中国的社会政策理论,首先要探究能够解释和分析中国社会的社会理论(或中国社会理论);其次,在上述基础上探寻并构建用于解释和分析中国社会政策实践的政策理论,包括一套独立于经验之外的政策伦理与意识形态(规范与理想)、一套科层化的支配社会问题干预的行动步骤(技术工具)以及一种调节社会关系的干预措施(客观行动)。因此,探究和构建中国社会政策理论就包括一系列规范理论和实践知识,其中重要的是解释性和分析性的核心概念,以及具有高度抽象的理论分析架构与问题解决导向的实践行动策略。近年来,学者就中国社会学本土化议题展开的讨论,丰富了社会学者以及其他领域的研究者就认识社会政策所应考虑的理论及知识图景,尤其是解释政策实践中的人类社会关系与组织行为,以及理解政策实践背后的群体与组织的社会意识(周飞舟,2021)。

(一) 认识社会政策的理论

作为一门应用的社会科学和专门学问,社会政策的知识核心在于建立一

套系统的概念和理论模式,它们是可以用于分析社会问题与社会福利制度的理论范式和用于分析解决社会问题的实践策略的具体方法。由于社会政策更多关注的是“社会领域”的议题,因此,解释和分析这些问题的社会理论就可以视为这一领域的主要理论范式,而其他社会科学理论可以作为辅助性的或外部理论。同时,在社会政策学科或专业范围,对实践的系统和系统的分析也非常重要,因此,发展出规范和可靠的分析方法对完善社会问题的治理和提升社会福利服务水平也是很有价值的。

为了建立和完善中国社会政策的理论范式,尤其是为了提炼和发展出用于描述、解释和分析中国本土社会问题及社会福利制度运作的社会理论,学者必须对下列问题进行深入思考:第一,社会问题的出现是社会系统的失衡还是特定社会功能的缺失?第二,倡导社会政策的学者、研究者和政策决策部门都倾向于相信,社会政策作为一种干预实践,是具有能动性的社会实践,它促成实现特定目标(如促使社会稳定、减少贫困、实现某种程度的公平和社会平等)的机制是什么?第三,社会政策是一个社会行动过程,是在特定结构下发生作用的。同时,人类及其组织的能动性受到社会环境、政治经济制度、意识形态和价值观、人的认知等多重要素影响,因此,社会政策的既定目标和结果会存在差距,政策的发生过程不完全按预期的方式进行是可能的。第四,对社会政策过程事前、事中和事后的分析与评估,有助于减少未来社会政策在决策和实施方面的失误,从而不断完善社会政策实践。同时,作为一种智力活动,社会政策理论的解释和分析也是中国社会政策领域实践不可缺少的一项内容。对决策者和研究者而言,社会政策研究和分析是对社会问题干预行动的条件、影响因素、行动策略以及具体过程和后果进行科学的研究和阐释,从而为改善社会政策的决策、执行和评估提供知识基础和方法上的借鉴。

社会政策的理论是一套描述、解释和分析社会政策行动及其过程的系统概念以及这些概念之间的内在联系。同时,由于社会政策是与社会运行密切联系在一起的,因此,社会政策的核心是与之高度相关的社会理论。而且,这种社会理论并不是自发生成的,而是从既已发展起来、相对成熟的社会理论中提炼和总结出来的、具有解释性和预测性的、具有穿透力的概念和概念体系。社会政策本身是一种复杂的社会事实,也是一种复杂的人类实践。因此,要解释社会政策的议题和现象,必须将复杂的理论和概念尽可能化繁为简,通过一种简化了的和犹如透视镜的清晰观察,深入分析社会政策复杂事实背后的逻辑和成因。众所周知,现代社会政策起源于工业化和城市化的欧洲,其主要特征是国家通过法律、规定和相关制度对社会问题进行干预,建立起系统的社会福利制度。英国社会政策学者比尔·乔丹(Bill Jordan)认为,现代社会政策的一个突出特点就是,在财富日益增加和个人欲望不断得到满足的个人选择的

环境下,建立起一种集体秩序(Jordan, 2005)。

在社会科学领域,同社会政策相关的理论包罗万象。但是,本文试图讨论的不是同社会政策相关的一般描述性的理论,而是要侧重探究中国社会政策的社会理论,这些理论的功能是分析和解释在中国,社会政策作为一种特定社会行动具有的要素、结构和动态变化以及背后的文化成因。探寻中国社会政策的社会理论,一方面试图说明这一领域静态层面的主题,另一方面展示对中国社会政策在现实世界中的现象和行动的解釋张力。总体而言,中国社会政策的社会理论关注的主要问题是:关系社会中的秩序(社会关系与社会团结)、大众福祉(社会需要的满足与水平)、家庭适应与个人选择(文化多样性与人群的不同社会需要),以及社会公正(缩小阶层差异并逐步消除社会歧视)。在回答上述问题的过程中,政策研究者要对这些理论的基本构成和核心议题进行系统的阐述。对学者和研究者来说,建立并阐述清楚中国社会政策的社会理论,就应注重对本土的社会政策现象和行动的分析与解释,它们的主要目的在于改善中国社会政策的决策、实施和评估等行动的效率 and 效果,减少因政策行动失误导致的社会风险和失误。

西方学者由于更倾向于认为社会政策具有修复社会关系和改善社会系统功能的作用,因此,大多数阐释社会政策的社会理论,试图将社会学中功能主义的社会行动理论观点、结构与能动性理论、场域理论以及政治学中资源动员理论等与政策过程结合起来。在这方面,以帕森斯、默顿和科尔曼为代表的功能主义观点与社会行动学说,在过去几十年里对社会政策的社会理论的基本轮廓和概念产生了显著的影响。同时,在日益加速的全球化进程和国家的政治经济与社会结构变迁环境下,关于社会政策的社会理论应该对社会福利的构成与结构性利益关系的变动进行解释。而作为一种社会行动,社会政策过程中不同行动者的能动性及其表现也应该在关于社会政策的社会理论中得到体现。就政策行动而言,行动者的能动性、理性和利益关联性始终与社会政策过程紧密联系在一起(Hoggett, 2001)。

值得注意的是,将西方的社会理论和社会政策理论用于解释中国的社会政策现象与问题,很容易使人陷入将西方概念和理论套用中国现实的巨大陷阱。这种简单的理论移植,忽视了中国社会特有的文化脉络与社会关系性质,将政策实践抽离了具体的社会环境与人的伦理行动。从这个意义上说,构建中国社会政策的社会理论,与中国社会学本土化面临的任务与挑战是极为相似的(周飞舟,2018)。

(二) 理解中国人的社会行动理论与政策实践

探究和构建中国社会政策理论,同样是社会科学本土化的重要议程,其目

的是在国家经济和社会发展进程中不断完善本土的社会政策实践。探究构建中国社会政策理论,基本上面临两个比较重要的任务:第一,如何理解在中国社会里,哲学意义上的“行动”与实践层面,即社会政策领域中的“行动”概念?这需从理论上深入解释在政策领域中国人在关系交往与需要满足两者的理念与行动的关系。把社会政策同样视为一种基于人际关系的“伦理行动”作为中国人认识和探究世界的一种方式,从理论上解释人们的心理和动机,探究这些心理与行为模式背后的机制。进一步而言,研究者需要在公共的层面,基于国家/政府干预的“公共行动”的视角,理解作为一种实现改善民生目的核心手段的社会政策。第二,从理念上系统解释,在中国社会里,社会政策作为一种促进民生福祉改善的社会行动所具有的理念、步骤和策略,包括国家和政府实施的对所有人的基本生存保障(确保低收入阶层的基本权利)、通过经济发展逐步提高所有人的收入水平(更公平的收入分配)、确立一种中国式现代化社会的生活质量标准(建立美好生活指标),以及最终实现高质量的发展和中国特色社会主义现代化目标。

我认为,思考中国社会政策的社会理论这一关键问题,需要认真思考以下几方面的核心问题:第一,如何实现社会理论的中国化,并在解释和分析中国社会变迁的基础上抽象出一般化的概念和解释框架?第二,如何认识中国社会政策研究的方法论(价值与方法)?第三,如何区别中国本土社会的社会政策实践中的个别经验与一般经验?为回答上述三个问题,社会政策学者要从丰富的政策经验和社会事实出发,从政策的地方经验入手,从政策总结的一般说法(比如“提标扩面”“以点带面”“先行先试”)发展出理论的抽象概念,并与中国关系社会的文化属性结合起来。而要做到这一点,中国社会政策学者不仅要西方的政策和社会理论保持敏锐性,还要对本土社会的理论认识保持高度的文化自觉。

四、中国社会政策的学科意识

社会科学的发展不仅是一个国家经济社会发展的标志,也是彰显国家软实力的重要方面。在全球化时代,中国社会科学的发展,不仅要吸收国际上科学知识发展和学科积累的先进成果,还要根植于本民族、本社会的既有传统和文化基因,构建符合本土社会与文化的社会科学理论和方法体系,形成国际上知识传播的“中国话语”。60多年前有西方学者就指出,西方社会科学的民族中心主义(或种族中心主义)是显而易见和广泛存在的,代表着以西欧和美国等国家和地区为代表的特殊的发展经验,它们对世界其他地方的参考价值很小或基本不相关。可见,特定社会和文化背景下的社会科学才对本土的研究

与政策实践更有意义(Wiarda, 1961)。20多年前,在中国社会政策研究正在兴起的进程中,有学者就明确提出,发端于19世纪晚期和20世纪上半叶的欧美社会政策范式已经不能适应全球化时代和急剧变化的时代了,也不是适合中国的发展模式,因此寻求一种新的社会政策范式是当务之急(杨团,2002)。

在现代国家,大学是知识传承创新与人才培养的重镇,也是学科培育与发展的基地。就推进中国社会政策学科发展来说,中国高校和科研院所的社会学界同仁及知识共同体(如全国性的学术社团)肩负重任。在过去四十多年里,中国社会学的恢复与发展取得了令人刮目相看的成果。但是,就学科的社会与政治影响而言,尤其是推动国家政策制定与实施的影响来说,社会学共同体还有许多事要做。经过长期的努力,社会政策作为社会学二级学科已经为本科和研究生设立了培养门类,社会政策硕士作为专业学位正在逐步成为学科发展的一个新亮点。中国要成为一个有影响力的大国,不仅要在科技发展上占据世界重要位置,还要在人文和社会科学领域有重要的影响力,从而形塑更强大的国家软实力。社会政策学科的建设,是中国社会学发展的重要标志,也是中国社会学本土化的努力方向之一。推进中国社会政策学科的发展并强化学科意识,首要的任务是将社会政策纳入社会科学的知识范畴,并用规范的方式确认学科与学术的标准,不仅要理论纳入政策研究和分析中,还要把政策当作一种理论认识的途径。正如有学者指出的那样,在现实世界有关政策的争议和论辩,实际上都是有关事务或现象认识本体论的争论。

在一个国际环境错综复杂和政治经济发展变化剧烈的时代背景下,基于长期的政策发展经验,中国的社会政策范式为学科与实践的发展提供了一种新的可能性或另类选择,它与西方自由主义或新自由主义主导的政策范式不同。中国社会政策范式具有自身的特点,表现为历时性、复杂性、多样性以及发展性(熊跃根,2022)。就学科发展而言,中国社会政策学者和学术共同体,可以从下列几方面来深入推动学科建设与发展:第一,坚持社会学作为社会政策的学科基础,始终把社会学当作一个学科建设的知识基础;第二,坚持多学科研究视角,走开放办学和兼容并包的学术取向;第三,基于经验调查的问题导向,始终坚持通过扎实的社会调查来推进对社会政策的经验与理论研究;第四,让“科学知识”服务社会发展,通过社会政策的教学、人才培养和学术研究成果,服务国家经济和社会发展,促进中国特色社会主义现代化目标的早日实现。

社会政策是人类经验的反映,也是人类认识社会的理论总结。因此,对时代的社会状况与发展实践的认识是十分关键的。同其他国家一样,中国社会政策学科和研究关注的核心依然是:第一,认识社会政策是一种(当下)时间中的社会政治。社会政策是特定时间序列下人类有组织的行动经验,它反映了

国家、市场、企业及社会组织与家庭等不同行动者之间的交互关系;第二,重新认识社会政策的时间意义,对政策实践的时间进行细致的类型学分析,区分政策的政治、经济和社会时间,同时区分特殊与一般实践以及政策的强制性与选择性时间;第三,加强对现代化背景下用以理解和分析中国社会变迁和权力政治的经验事实的取证,强化社会政策的经验研究和理论分析;第四,深入理解中国人当下的生活世界和生活期望,并将它们与日常的社会行政和政策实施环节联系起来。

思考中国社会政策的学科意识问题,作为研究者要面对的一个关键挑战可能是:我们如何处理一种经验的历史质(historicity)与当下具体实践的时代性(temporality)?如何在全球背景下认识中国自身的发展经验与普遍主义价值观之间的内在联系?从理论与经验两方面来看,中国社会政策的发展,其福利体制既然是一种历史性的体制,其政策实践也应该是一种符合文明世界的道德实践。

五、结 语

毋庸置疑,社会政策的目标是促进社会改变或变革,而这种变迁或变革也是政治变革的一部分。从这个意义上说,社会政策本身就是政治议程的投射,绝非政策研究者或政策科学家在研究场域可以自行决定的产物。对学术研究者而言,社会政策作为社会科学的一种,要满足科学探究的基本要求,基于经验和证据获得结论。同时,作为社会科学研究者,还必须清晰认识到,无论是社会学,还是政治学或者是经济学,都不可能是与政治无关的,也不可能去政治化。正如社会学家爱德华·希尔斯指出的那样,社会科学基本上都是与政策相关的(Shils, 1949)。

中国社会政策的学科与实践的发展,离不开理论的构建与应用,也离不开本土实践的推陈出新。本文从社会政策学科发展视角的出发,以英国和德国早期社会政策发展的经验为例,阐述了中国社会政策的一般传统和现代转向,并进一步论述了中国社会政策的理论自觉与学科意识构建问题。本文的基本结论是,从社会政策本土实践经验和中国的文化传统出发,提炼和总结中国的社会政策一般概念与理论解释理路,是中国社会科学本土化或社会学本土化的重要组成部分;探究和总结中国过去四十多年来的社会政策发展范式与实践经验,是增强中国国家软实力、拓展国家能力与国际知识传播的重要途径。

参 考 文 献

安德鲁·阿博特,2022,《过程社会学》,周忆粟译,北京:北京师范大学出版社。

- 戴维·伊斯顿,1993,《政治体系——政治学状况研究》,马清槐译,北京:商务印书馆。
- 弗朗索瓦·阿赫托戈,2020,《历史性的体制:当下主义与时间经验》,黄艳红译,北京:中信出版集团。
- 克劳斯·奥菲,2006,《福利国家的矛盾》,郭忠华译,长春:吉林人民出版社。
- 亨利·伯格森,2017,《时间与自由意志》,吴士栋译,北京:商务印书馆。
- 卡尔·波兰尼,2017,《巨变:当代政治与经济的起源》,黄树民译,北京:社会科学文献出版社。
- 葛道顺,2019,《新中国70年社会政策的变迁与经验》,《红旗文稿》第19期,第33—34页。
- 于尔根·哈贝马斯,2000,《合法性危机》,刘北成、曹卫东译,上海:上海人民出版社。
- 李强,2019,《推进社会学的“社会政策学科”建设》,《社会学研究》第4期,第1—9页。
- 保罗·皮尔逊,2014,《时间中的政治:历史、制度与社会分析》,黎汉基、黄佩旋译,南京:江苏人民出版社。
- 田耕,2017,《“社会调查”的内与外:思考早期社会研究的两种思路》,《学海》第5期,第87—94页。
- 马克斯·韦伯,2015,《社会科学方法论》,韩水法、莫茜译,北京:商务印书馆。
- 熊跃根,1999,《论国家、市场与福利之间的关系:西方社会政策理念发展及其反思》,《社会学研究》第3期,第57—69页。
- 熊跃根,2009,《社会政策:理论与分析方法》,北京:中国人民大学出版社。
- 熊跃根,2020,《动荡岁月的韦伯与德国社会政策的历史发展(1890—1920)——一种历史社会学的分析》,《社会科学研究》第1期,第102—104页。
- 熊跃根,2021,《大变革时代福利资本主义的发展与社会政策的中国道路》,《社会政策研究》第1期,第3—17页。
- 熊跃根,2022,《大变革时代的社会政策范式与实践:共同富裕的中国道路》,《江海学刊》第1期,第134—143页。
- 小威廉·休厄尔,2021,《历史的逻辑:社会理论与社会转型》,朱联璧、费滢译,上海:上海人民出版社。
- 杨团,2002,《社会政策研究范式的演化及其启示》,《中国社会科学》第4期,第127—139页。
- 岳经纶,2014,《社会政策与社会中国》,北京:社会科学文献出版社。
- 周飞舟,2018,《行动伦理与“关系社会”——社会学中国化的路径》,《社会学研究》第1期,第41—62页。
- 周飞舟,2021,《一本与一体:中国社会理论的基础》,《社会》第4期,第1—29页。
- Bendix, R., 1967, “Tradition and Modernity Reconsidered”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol.9, No.3, pp.292—346.
- Blume, S. S., 1977, “Policy as Theory: A Framework for Understanding the Contribution of Social Science to Welfare Policy”, *Acta Sociologica*, Vol.20, No.3, pp.247—262.
- Coleman, J. S., 1986, “Social Theory, Social Research, and a Theory of Action”, *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No.6, pp.1309—1335.
- Esping-Andersen, G., 1989, “The Three Political Economies of the Welfare State”, *Can-*

- dian Review of Sociology and Anthropology*, Vol.26, No.1, pp.92—123.
- Farr, J., Hacker, J. & Kazee, N., 2006, “The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell”, *American Political Science Review*, Vol.104, No.4, pp. 579—586.
- Gu, E., 2001, “Dismantling the Chinese Mini-welfare State? Marketization and the Politics of Institutional Transformation, 1979—1999”, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.34, No.1, pp.91—111.
- Harris, J., 1992, “Political Thought and the Welfare State 1870—1940: An Intellectual Framework for British Social Policy”, *Past & Present*, No.135, pp.116—214.
- Hoggett, P., 2001. “Agency, Rationality and Social Policy”, *Journal of Social Policy*, 30, pp.37—56.
- Jordan, B., 2005, “Social Theory and Social Policy: Choice, Order and Well-being”, *European Journal of Social Science*, Vol.8, No.2, pp.149—170.
- Metz, K. H., 1992, “From Pauperism to Social Policy: Towards a Historical Theory of Social Policy”, *International Review of Social History*, Vol.37, No.3, pp.329—349.
- Schon, D. A., 1993, “Generative Metaphor: A Perspective on Problem-setting in Social Policy”, in A. Ortony (ed.), *Metaphor and Thought*, Second Edition, Cambridge: Cambridge University Press, pp.137—163.
- Shils, E.A., 1949, “Social Science and Social Policy”, *Philosophy of Science*, Vol.16, No. 3, pp.219—242.
- Skocpol, T. & Rueschemeyer, D., 1996, *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton: Princeton University Press.
- Stolleis, M., 2013, *Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945*, Verlag: Springer.
- Therborn, G., 1986, “Karl Marx returning: The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories”, *International Political Science Review*, Vol.7, No.2, pp. 131—164.
- Tampke, J., 1981, “Bismarck’s Social Legislation: a Genuine Breakthrough?”, in Wolfgang J. Mommsen & Wolfgang Mock (eds.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London: Croom Helm, pp.71—83.
- Wiarda, H. J., 1961, “The Ethnocentrism of the Social Sciences Implications for Research and Policy”, *The Review of Politics*, Vol.43, No.2, pp.163—197.