

英国教育 福利政策研究

何伟强 著



中国社会科学出版社

英国教育 福利政策研究

何伟强 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

英国教育福利政策研究 / 何伟强著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 10
ISBN 978 - 7 - 5161 - 7645 - 0

I. ①英… II. ①何… III. ①教育政策—福利政策—研究—英国
IV. ①G556. 10

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 032711 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 陈雅慧
责任校对 黎玲玲
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13
插 页 2
字 数 206 千字
定 价 50.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 关于论题的说明	(1)
一 选题的缘起及意义	(1)
二 国内外相关研究状况	(3)
三 研究思路与方法	(5)
四 研究目标与内容	(6)
第二节 有关概念的界定	(8)
一 福利、社会福利与教育福利	(8)
二 社会政策与社会福利政策	(11)
三 教育政策与教育福利政策	(13)
四 教育福利政策伦理观取向	(14)
第二章 经典福利国家时期(1945—1979 年)	
——社会共同善优先伦理观取向的教育福利政策	(16)
第一节 从多元民间救助福利到福利国家制度的确立	(16)
一 历史追溯：1945 年以前的多元民间救助福利格局	(16)
二 社会主流思潮的“左转”与福利国家制度的确立	(23)
第二节 社会共同善优先伦理观取向的教育福利政策	(31)
一 《1944 年教育法》：教育福利政策总体框架的确立	(31)

- 二 社会共同善优先伦理观主导下的教育福利政策
进展 (45)

第三章 福利国家紧缩时期(1979—1997 年)

- 个体权利优先伦理观取向的教育福利政策 (58)
- 第一节 从“黄金时代”走向福利国家紧缩政治时代 (58)
 - 一 撒切尔政府社会福利改革的社会现实背景分析 (58)
 - 二 基于“新右派思潮”的紧缩福利国家改革举措 (71)
- 第二节 个体权利优先伦理观取向的教育福利政策 (75)
 - 一 “撒切尔主义”指导之下的教育福利改革实践 (76)
 - 二 《1988 年教育改革法》中的教育政策伦理意蕴 (87)

第四章 社会投资国家时期(1997—2010 年)

- 社会共同善与个体权利平衡伦理观取向的教育
福利政策 (92)
- 第一节 社会投资国家时期新工党社会福利改革转型 (93)
 - 一 新工党政府社会福利改革的社会现实背景分析 (93)
 - 二 社会投资国家战略框架下的社会福利改革举措 ... (106)
- 第二节 社会共同善与个体权利平衡伦理观取向的教育
福利政策 (112)
 - 一 “社会共同善”伦理观取向的教育福利政策 (113)
 - 二 新工党“个体权利”伦理观取向的教育福利
政策 (131)

第五章 卡梅伦政府教育福利政策的发展新动向(2010 年

- 以来) (143)
- 第一节 新工党的福利政治遗产与新政府的社会治理
困境 (143)
 - 一 新工党执政 13 年的福利政治遗产 (143)
 - 二 卡梅伦政府面临的社会治理困境 (147)

第二节 卡梅伦政府教育福利政策的价值分析与可能趋向	(151)
一 卡梅伦政府教育福利政策的价值诉求与具体实践	(152)
二 卡梅伦政府教育福利政策的可能趋向：基于竞选纲领的分析	(166)
第六章 结语	(172)
第一节 英国福利国家现代化进程中的教育福利政策变革特征	(172)
一 教育福利改革主导力量大体呈现从一元到多元的变革趋势	(172)
二 教育福利政策的意识形态和价值取向从两极趋向中间发展	(174)
三 教育福利被视作是破解儿童贫困代际传递问题的根本途径	(176)
第二节 关于后福利时代我国教育福利事业发展的若干启示	(178)
一 发挥“国家—市场—家庭”多元混合教育福利治理的合力作用	(178)
二 追求“社会共同善与个体权利平衡”教育福利政策价值目标	(179)
三 将教育福利作为破解我国儿童贫困代际传递难题的根本途径	(181)
参考文献	(184)
后记	(198)

第一章 导论

第一节 关于论题的说明

一 选题的缘起及意义

(一) 选题缘起

在社会转型过程当中，贫富阶层分化、贫困代际传递等社会问题日益凸现，如何破解类似社会难题，是摆在世界各国政府面前的艰巨任务，对于我国而言亦是如此。当前，注重“社会公平”成为我国社会福利政策的核心价值诉求，教育福利政策作为社会福利政策的重要一环，在社会各个领域发挥着重要的调节和整合功能，在促进社会公平、破解贫困难题、提升人民福祉等方面发挥着特殊作用。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确将“促进公平”作为今后10年我国教育改革的5大工作方针之一，它确立的一大战略目标是：“形成惠及全民的公平教育。坚持教育的公益性和普惠性，保障公民依法享有接受良好教育的机会。建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系，逐步实现基本公共教育服务均等化，缩小区域差距。努力办好每一所学校，教好每一个学生，不让一个学生因家庭经济困难而失学。切实解决进城务工人员子女平等接受义务教育问题。保障残疾人受教育权利。”可见，鉴于社会转型时期某些地区出现“义务教育不义务，教育福利无福利”的尴尬局面，以及其他种种教育不公平现实状况，我国政府已经表现出发展公共教育福利事业的负责任态度。随着“服务型政府”“大社会”“善治”等理念为越来越多的社会人士所认识，发展教育福利事业的主导力量光靠“国家角色”是否足够？教育福利政策的价值取向究竟该如何定位？教育福利

在破解家庭贫困代际传递与实现社会公平方面到底是怎样发挥作用的？这一系列问题需要我们予以回答，于是关于教育福利政策的研究似乎显得颇为紧要了。

英国作为举世公认的福利国家代表之一，其在二战以后十分重视教育福利事业的发展，其教育福利政策在福利国家现代化进程中经历了几番调整与变革，积累了不少可资借鉴的经验。英国的福利国家现代化之路先后经历了“经典福利国家→福利国家紧缩→社会投资国家”的发展，伴随着这一历程，英国政府的社会福利观念相应经历了“普惠型福利→选择型福利→混合平衡型福利”的转变，其教育政策伦理观基本取向也相应经历了“社会共同善优先取向→个体权利优先取向→社会共同善与个体权利平衡取向”的变革。与此发展路径类似，我国从计划经济向市场经济的转型过程中，政府的社会福利观念逐渐从“普惠型福利”转向“选择型福利”、“混合平衡型福利”，教育政策伦理观基本取向也逐渐从“社会共同善优先取向”向着“个体权利优先取向”、“社会共同善与个体权利并重取向”转变。从英国教育福利政策变革进程中汲取可资借鉴的经验，对我国确立有关教育福利政策，进行有关教育福利改革有着重要意义。

（二）研究意义

1. 理论意义

“教育福利政策”是一个较新的研究领域，它涉及教育政策学与福利社会学等多个交叉学科。本书拟以“英国”为研究个案，遵循历时态的分析思路，对英国福利国家现代化进程中的教育福利政策变革状况进行系统深入的研究，相关研究成果将有助于丰富教育政策学、比较教育学、福利社会学等有关学科的理论知识。

2. 实践意义

“教育福利政策”的宗旨在于维护和保障公民的受教育权利，促进教育公平进而深刻影响社会生活的其他领域，推动社会协调全面发展。英国是世界上公认的社会福利制度典范国家，本书拟通过对二战结束以来英国教育福利政策演变的综合分析，展现英国在处理教育公平问题上积累的经验与教训，其对于当前我国城市化进程中的教育福利改革实践具有重要的借鉴意义。

二 国内外相关研究状况

“英国”一直是教育学、社会学等学术领域重点关注的国家。多年来，国内外已经累积了不少与本研究相关的研究成果。概括地说，其大致可以分为以下三大类：

（一）关于英国福利国家制度与社会政策方面的研究

英国著名的社会学家 T. H. 马歇尔（T. H. Marshall）对公民权利与社会福利的研究至今仍有着很大的影响，他于 1949 年在《公民权利与社会阶级》中第一次从社会学的视角系统地梳理了公民权利理论，他将公民权利分为民事权利、政治权利和社会权利三种，认为社会权利是保障性的权利，它关系到人民生活是否能够真正幸福，他的研究为英国建成福利国家制度奠定了重要的理论基础。理查德·蒂特马斯（Richard Titmuss）的研究影响了英国和许多其他国家的社会福利政策研究与发展，其代表作主要有：《福利国家论集》（1958 年）、《福利责任》（1968 年）等，其重要贡献在于提醒人们关注意识形态和价值观念对社会政策的巨大影响作用。1980 年英国学者迈克尔·希尔（Michael Hill）出版了《理解社会政策》，书中对英国的社会政策体系进行了清楚明了的介绍，并作出了充分的评论，从而帮助人们对社会政策有了更好的理解。米什拉的《资本主义社会的福利国家》一书，讨论了发达资本主义国家在福利国家问题上存在的一些差异，尤其讨论了自 20 世纪 70 年代以来涌现出的两种不同的社会政策模式或做法，即新保守主义或新自由主义（市场导向与个人主义）和社会合作主义（政府导向与集体主义）。国内学者陈晓律（1996）的《英国福利制度的由来与发展》堪称我国第一部系统论述英国福利制度的佳作，他对福利国家的本质，产生条件，思想渊源，与古老的济贫制度的联系与区别，建立社会保障制度的过程，福利制度的基本内容，社会各阶层、各政党对该问题的态度，对英国福利制度的评价与发展前景的估计等，都做了系统深入的阐述。周弘（2006）在其《福利国家向何处去》一书中对福利国家的来龙去脉、发生、发展，以及当前趋势和未来走向做了比较系统的论证和分析。孙洁（2008）出版了《英国的政党政治与福利制度》专著，该书从英国政党竞争

和政党轮替的角度,分析了二战以来英国社会保障政策与社会福利制度的发展历程,探讨了英国政党政治所包含的一系列重要因素对福利制度的影响,并考察了英国政党轮替对福利政策连续性和有效性的影响。郭静(2010)在其《政党轮替的政策价值:英国社会保障政策的政治分析》专著中,通过观察和分析第二次世界大战后英国执政党在现代社会保障制度发展演变过程中的作用,从中探讨了英国执政党之间出现政策继承现象的政治社会根源。

(二) 关于英国教育政策与教育改革方面的研究

关于英国教育政策方面研究的集大成者当属英国伦敦大学的著名教育政策专家克莱德·奇蒂(Clyde Chitty),他在其所著的《英国教育政策》(2004)一书中对1945—2003年英国的教育政策进行了深入研究,全书贯穿了两条明晰的线索:一条是时间线索,在前面几章他分1944—1976年、1976—1997年、1997—2003年三个阶段对英国的有关重要政策进行了梳理;另一条是专题线索,他分“教育私有化”“教育政策变革”“5—14岁课程演进”“14—19岁教育一体化”“高等教育”“早期教育与终生学习”“教育多样性与教育公平”等专题进行了逐一讨论。他还于2009年对此书进行了修订并出版了第二版,在修订版中他将布莱尔第二、三任期的重要教育政策内容给丰富补充进去,同时还适当涉及了布朗政府的教育政策。此外,英国基尔大学的肯·琼斯(Ken Jones)教授在其(2003)所著的《英国教育:1944年至今》一书中从历史角度对二战后到2002年这段时间英国教育改革发展脉络进行了系统梳理,它试图描述与解释英国教育变革与延续的历程以及一直伴随的有关教育争议,它综合运用了经济的、政治的、文化的与社会的教育研究方法。英国著名教育历史学专家德里克·吉拉德(Derek Gillard)对英国从600年到2010年的教育发展进行了历时态研究,并将其所有研究成果公布在个人网站上,其内容仍在不断丰富与更新之中,而且里面还建立了大量政府重要教育政策文本、重要学者的研究文献等相关链接,他为研究英国教育的人们创造了极大便利。许建美(2004)博士在其撰写的《教育政策与两党政治——英国中等教育综合化政策研究》学位论文中围绕英国工党与保守党关于中等教育综合化这一教育政策的争论焦点,着重讨论了英国1918—1979年政党政治在教育政

策演变过程中的作用。梁淑红(2008)博士在其《利益的博弈:英国高等教育大众化政策的制定过程研究》学位论文中立足于问题研究,从政策分析的角度,对英国高等教育大众化政策的发展过程进行了深入分析。何伟强(2014)博士在其《英国教育战略研究》专著中讨论了英国新工党1997年执政以来将教育确定为国家优先发展战略的动因,其三届任期内所作的历次教育战略规划的历史演进逻辑,其出台的各级教育子战略运作计划的内容关联,以及政党轮替后英国未来教育政策变革的可能趋势等问题。

(三) 关于英国教育福利政策方面的研究

国内外专门针对“英国教育福利政策”方面的研究尚不多见。最具代表性的应数牛津大学的著名教育学专家萨利·汤姆林森(Sally Tomlinson),他先后于2001年、2005年出版了《后福利社会的教育》(*Education in a Post-welfare Society*)第一版与第二版。在此书中,他遵循时间与专题两条线索,先是分1945—1979年、1980—1987年、1988—1994年、1994—1997年、1997—2000年、2000—2005年几个不同历史时期对英国福利国家建成以后工党与保守党的教育政策进行了系统梳理,再分“教育与中产阶级”“教育公平”“教育与经济”等专题对英国相关教育福利政策进行了综合解读。国内学者陈峥(2011)在其《英国义务教育福利化的历史发展》一文中围绕《1870年初等教育法》《1891年免费教育法》《1918年教育法》《1944年教育法》等重要教育政策法规回溯了英国义务教育福利化的发展历史。

总体而言,国内外相关研究中,有关“教育福利政策”对于促进教育公平、提升教育福祉等方面作用的认识基本一致,但是已有研究关于“英国教育福利政策”的论述大多只是零星出现在“关于英国福利国家制度与社会政策方面的研究”或“关于英国教育政策与教育改革方面的研究”之中,而专门围绕英国教育福利政策、英国教育政策伦理方面展开全面深入的研究成果相对较少。

三 研究思路与方法

(一) 研究思路

本书总体上遵循历时态的研究思路,分成经典福利国家时期

(1945—1979 年)、福利国家紧缩时期 (1979—1997 年)、社会投资国家时期 (1997—2010 年) 以及卡梅伦政府执政时期 (2010 年以来) 四个不同历史阶段, 分别对各个阶段英国教育福利政策的出台背景、政策内容、价值取向等进行了分析讨论。

(二) 研究方法

与上述研究思路相应, 本研究一方面采取了历史研究的方法, 着重对英国四个特定历史时期的社会主流意识形态、社会福利特点、教育福利政策伦理观基本取向等方面的演进逻辑进行了深入分析; 另一方面则采取了文本分析与个案研究的方法, 选取了英国福利国家现代化进程中每个历史阶段最具代表性的教育政策法规或典型历史事件作为分析视角, 从中剥离出其背后潜藏的政党政治博弈、社会现实背景、政策价值取向等深层意蕴, 并对展现英国各个历史时期教育福利政策不同价值取向特点的内容逐一进行政策解读。

四 研究目标与内容

(一) 研究目标

本书着眼于对英国福利国家现代化进程中的教育福利政策历史演进进行全面分析, 挖掘不同历史时期英国政府教育福利政策背后的主导意识形态与核心伦理价值诉求, 并论及每个时期英国政府的教育福利改革经验, 旨在为我国处理相关问题提供可资借鉴的经验。

(二) 研究内容

本研究的主要内容主要包含四个方面:

1. 经典福利国家时期 (1945—1979 年): 社会共同善优先伦理观取向的教育福利政策

(1) 追溯英国福利国家产生的历史源流, 分析《贝弗里奇报告》问世和福利国家制度确立背后的主要思想基础, 重点讨论学术界关于贫困问题的认识, 以及“费边社会主义”“新的自由主义”“凯恩斯主义”等带有集体主义色彩的社会主流思潮; (2) 以《1944 年教育法》作为重点政策分析对象, 挖掘其中“社会共同善优先”的教育政策伦理精神, 同时围绕“中等教育综合化改革”这一义务教育福利制度变革的焦点事件, 展现经典福利国家时期工党和保守党两大主要政党论争

博弈以及最终达成“社会民主主义福利共识”的全过程。

2. 福利国家紧缩时期（1979—1997年）：个体权利优先伦理观取向的教育福利政策

（1）剖析英国福利国家紧缩政治的社会现实背景，重点讨论凯恩斯主义失灵的缘由，以及撒切尔首相领导的保守党政府在“新右派思潮”影响之下，所确立的“个体权利优先”伦理取向、“市场主导型”的社会公共福利治理模式改革；（2）讨论教育领域中的“撒切尔主义”和福利国家紧缩时期保守党政府的教育福利改革举措，同时以《1988年教育改革法》作为政策分析对象，挖掘其中“个体权利优先”的教育政策伦理精神。

3. 社会投资国家时期（1997—2010年）：社会共同善与个体权利平衡伦理观取向的教育福利政策

（1）论述英国从福利国家紧缩向社会投资国家转型的社会现实背景，重点讨论布莱尔首相领导的新工党政府在吉登斯的“第三条道路”政治哲学影响下，所确立的社会共同善与个体权利平衡伦理观取向、“市场—政府平衡型”的社会投资国家战略框架；（2）以新工党政府三届任期内出台的一系列重要教育政策文本作为分析对象，挖掘其中的积极福利观念意蕴以及综合取向的教育政策伦理精神，分别梳理出新工党带有“社会共同善”和“个体权利”两种不同伦理观取向的教育福利政策。

4. 卡梅伦政府教育福利政策的发展新动向（2010年以来）

（1）回顾新工党连续执政13年遗留的政治遗产，讨论后金融危机时期英国政府焦头烂额的经济状况，并从2011年爆发全球轰动的“青少年社会暴力骚乱”事件管窥英国社会治理的现实伦理困境，如：“大社会，小政府”施政理念与社会贫富分化加剧需要政府有更大作为的矛盾；（2）基于2010年英国大选保守党竞选纲领与联合政府施政纲领中的教育政见作为文本分析对象，挖掘其中的教育福利政策伦理意蕴，并讨论卡梅伦政府2010—2015年首届任期内的教育福利改革举措，同时基于2015年保守党竞选纲领中的教育政见分析，预测英国教育福利政策的可能发展动向。

第二节 有关概念的界定

一 福利、社会福利与教育福利

(一) 福利 (welfare)

“福利”一词是从英文“welfare”翻译过来的,它是由英文的“well”和“fare”组合而成的一个复合词,其本义是“美好幸福的生活状况”。它描述的是一种状态,陆谷孙主编的《英汉大词典》对“welfare”的解释是“一种健康、幸福、无拘无束的令人向往的生活状况”^①。现代意义上的“福利”,通常被视为具体的公共援助或者社会补助项目,是“能给人带来幸福的因素,其中既包含物质的因素,也包含精神和心理的因素”^②,是“使得人们的身体和头脑都得到自由发展与生活幸福的条件”^③。福利的来源是多元的,既可以来自个人的劳动所得,也可以来自家庭成员、亲朋好友、社区邻里的相互接济;既可以来自慈善机构的施舍救济,也可以来自国家政府的援助,还可以来自各行业/职业团体的互助活动……它是人们为解决生活问题而有意识地制定的对策和采取的措施。福利的概念视历史与文化的变迁有所变异,但它所涵盖的范围通常包括维持人们基本生活所需的食物、住宅、健康、教育与工作机会等内容^④。

(二) 社会福利 (social welfare)

20世纪20年代前后,现代社会学和社会工作学传入中国,“social welfare”一词也就相应地被译成“社会福利”,以后一直沿用至今。社会福利既可以被理解成一个价值观念,也可以被理解成一套具体的社会福利制度;既可以指政府的社会福利政策,也可以指具体的社会福利服务。因而要对“社会福利”下一个确定性的定义是很困难的,更何况它还是一个动态发展的概念,其内涵和外延总是随着社会政治经济环境

① 陆谷孙:《英汉大词典》,上海译文出版社1993年版。

② 李琮:《西欧社会保障制度》,中国社会科学出版社1989年版,第145页。

③ 周弘:《福利的解析:来自欧美的启示》,上海远东出版社1998年版,第2页。

④ 闵凡祥:《福利:国家与社会——从英国社会福利观的演变看撒切尔政府社会福利制度改革》,南京大学博士学位论文,2005年,第14页。

的变化而变化。即便如此,从大体上看,国际比较公认的认识是从补缺型、制度型、发展型三个角度,或从狭义和广义两个方面来对其作出解释。

1958年,哈罗德·威伦斯基(Harold Wilensky)和查理斯·莱博克斯(Charles Lebeaux)在《工业社会与社会福利》(*Industrial Society and Social Welfare*)一书中将社会福利区分成“补缺型福利”(Residual Welfare)和“制度型福利”(Institutional Welfare)两种形态^①,此后这也一直成为社会福利研究领域的经典性论述。“补缺型福利”将社会福利看成是一种在常规的社会机制(家庭和市场机制)不能正常运转,或者不能满足一部分社会成员某些较为特殊的社会需求时而采取的应急措施,因此,社会福利的目标被定为“为社会特殊的弱势群体(如穷人、病人、残疾人等)服务”,这是一种带有选择性的社会福利(selective welfare)。“制度型福利”则将社会福利看成是一个社会所必需的重要的社会职责和社会功能,主张以制度化的社会福利体系积极地为全体社会成员和社会群体服务,使每位社会成员和社会群体都获得发展的机会,它把福利的对象从特殊的弱势群体扩大到社会中的全体公民,从而实现了从“补缺型福利”到“普惠型福利”(universal welfare)的转变。

在这一认识基础上,阿尔弗雷德·卡恩(Alfred Kahn)和约翰·罗曼尼斯科因(John Romanyszyn)等学者从更广泛意义上提出了“发展型福利”(developing welfare)概念,他们认为“制度型福利”观点也仅仅是把社会福利作为防止或矫正社会问题的制度,这只是一种消极福利的视角。“发展型福利”则是一种积极福利视角,它主张社会应建立起一套旨在提高人民生活质量和满足人类发展需要的福利制度,而不是仅仅去解决社会问题。1968年在联合国第一届国际社会福利部长级会议上,最重要的议题就是讨论“发展型社会福利”观念,会议强调了社会福利发展的原则与目的:以提高全民生活水准来加强人类福利;确

^① Wilensky, Harold L., Lebeaux, Charles N., *Industrial Society and Social Welfare: The impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*, New York: Russell Sage Foundation, 1958.

保社会正义及公平分配国家的财富；加强人们的能力，以便更好地参与健康、教育和社会发展^①。

上述三个角度对社会福利的解释，也可以归结为狭义和广义之区分。狭义的社会福利是指为帮助特殊的社会群体、疗救社会病态而提供的服务。其目的是疗救社会病态，对象是所谓的弱势群体。这种服务在社会生活中的作用是补缺型的，属于“补缺型福利”或“选择型福利”。广义的社会福利是指国家和社会为实现社会福利状态所做的各种制度安排。其目的是促进和实现人类的共同幸福，对象扩大到全体公民，所采取的项目体系也由单纯的社会救济扩大到社会保障或收入保障，包括社会保险和社会救助、医疗服务、教育、住房等项目，这种福利属于“制度型（普惠型）福利”或“发展型福利”^②。

（三）教育福利（educational welfare）

教育与福利虽各有其相对独立的政策和制度体系，但二者有着密切联系。表现为：“第一，从目的来看，福利的目的主要是谋求公民生活的充实与提高，而教育无疑是其得以实现的最有效的手段之一。教育的最终目的就是要提高个人乃至人类社会整体的福祉，二者有一定的契合之处。第二，由于一个人接受教育的程度不仅影响到个人的幸福和利益，而且对整个社会的存在方式和状态都有非常重要的作用，因而，教育便成为社会福利的重要方面。第三，教育的功能要求我们必须关注支撑教育的生活基础与条件，这时的社会福利水平又在一定意义上决定了公民个人接受教育的程度。”^③可以说，“没有福利就没有教育，没有教育就没有福利”^④。特别是社会弱势群体的受教育问题，更是天然地与福利问题联系在一起。

教育福利是社会福利的重要组成部分之一，因而我们同样可以按照定义“社会福利”概念的方式，分狭义和广义两个方面来对“教育福利”概念作出解释。“从狭义的社会福利出发，教育福利是指处于社会

① 范斌：《福利社会学》，社会科学文献出版社2006年版，第16页。

② 尚晓援：《“社会福利”与“社会保障”再认识》，《中国社会科学》2001年第3期，第113—121页。

③ 尹力：《多元化教育福利制度构想》，《中国教育学刊》2009年第3期，第37页。

④ [日]小川利夫：《教育福祉的基本问题》，（日本）劲草书房1985年版，第2页。

不利地位儿童的受教育权、学习权保障问题,也就是我们通常所说的社会弱势群体的受教育权利保障问题,其对象是处于不利地位的公民。若从广义的社会福利定义出发,我们还可以得出广义的教育福利的内涵,意即所有公民的受教育权保障问题,旨在通过各种制度安排保障公民享受到令人满意的、好的教育,其对象是所有公民。”^①前者属于“选择型(或补缺型)教育福利”,是基于事实上的教育不公平状态和促进教育的整体效用考虑,倾斜性地为某些因自身障碍或缺乏经济、政治、社会机会而在社会上处于不利地位的弱势群体提供福利服务,保障其受教育权利落到实处。后者属于“普惠型(或制度型、发展型)教育福利”,强调所有社会成员都有权享有一定年限或某种类型的教育,并通过一定的制度设计维护其受教育的权利或机会^②。

二 社会政策与社会福利政策

(一) 社会政策 (social policy)

“社会政策”概念一般被认为是由德国社会政策学领域的著名学者阿道夫·瓦格纳(Adolph Wagner)最早提出的。1891年,瓦格纳在其发表的《社会政策、财政政策和租税政策》一文中对社会政策概念下了明确的定义,“所谓社会政策,就是要将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”^③。从这一定义中,我们可以对社会政策作三个方面的理解:(1)社会政策是一种国家或政府实施的政策;(2)社会政策是一种具有再分配性质的政府干预行为;(3)社会政策以促进社会公平为目的^④。之后,许多英国学者受到费边社会思想观念的影响,开始将社会福利与社会服务的概念融入对社会政策的理解之中。其中,英国社会政策学的鼻祖T. H. 马歇尔(T. H. Marshall)认为:“社会政策是指政府所采取的一系列通过提供服务或资金,来直接影响公民福利的行动。其核心内容包括社会

① 尹力:《多元化教育福利制度构想》,《中国教育学刊》2009年第3期,第37页。

② 吴至翔、刘海湘:《我国教育福利政策的功能与价值分析》,《福建省社会主义学院学报》2009年第1期,第86页。

③ 转引自何子英《社会政策》,中国人民大学出版社2012年版,第13页。

④ 何子英:《社会政策》,中国人民大学出版社2012年版,第24页。