



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



北京高等教育精品教材  
BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI

21世纪社会工作系列教材

# 社会政策导论

(第二版)

杨伟民/编著

Introduction to  
Social Policy

 中国人民大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材  
北京高等教育精品教材  
21世纪社会工作系列教材

# 社会政策导论

(第二版)

杨伟民 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

社会政策导论 (第二版) / 杨伟民编著.  
北京: 中国人民大学出版社, 2010  
(21 世纪社会工作系列教材)  
ISBN 978-7-300-11763-8

- I. ①社…
- II. ①杨…
- III. ①社会政策-研究-教材
- IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 032557 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材  
北京高等教育精品教材  
21 世纪社会工作系列教材  
**社会政策导论 (第二版)**  
杨伟民 编著  
Shehui Zhengce Daolun

---

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http: //www. crup. com. cn		
	http: //www. ttrnet. com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司	版 次	2004 年 2 月第 1 版
规 格	185 mm×230 mm 16 开本		2010 年 3 月第 2 版
印 张	28	印 次	2010 年 3 月第 1 次印刷
字 数	493 000	定 价	39.00 元

---

**版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换**



## 第二版前言

本书的第一版曾经得到北京市教委高等教育“精品教材工程”和中国人民大学“社会工作主干课程建设项目”的资助，并且在2005年被评为“北京高等教育精品教材”。本书出版以后，被国内很多高校作为社会工作、社会保障专业本科生的教材，还有一些学校将其指定为报考研究生的参考书。对此，本人表示深深的谢意。

但是，仅就自己在使用该书过程中的体会而言，书中还是有很多需要调整和修改的地方。同时，在近几年的阅读和思考的基础上，对于社会政策研究领域中的有关问题也形成了一些自己的观点和看法。值此再版之际，本人主要对该书进行了如下调整和修改：

第一，就全书的基本内容而言，第一版中更多的是对西方国家社会政策形成和发展的历史、有关理论研究的介绍。而第二版则更多地加入了我自己对相关问题和事实的思考、分析和解释。

第二，对全书的基本结构进行了一定的调整。为了使全书内容之间的逻辑关系更为清晰，全书分成三个部分：第一部分，从不同的角度和方面阐述什么是社会政策，通过与公共政策的对照帮助读者理解社会政策；第二部分，以社会政策的目标为主线描述和分析西方国家社会政策的形成、发展、调整、改革；第三部分，介绍和评述社会政策分析、研究中涉及的主要概念和理论。

第三，对有关章节内的一些内容进行了调整和修改。这些修改既包括逻辑关系方面的考虑，也包括对一些过于繁杂的内容的删减，还包括对某些概念的解释的适当修改，以便将其含义表达得更清楚、更准确。

不过，在撰写第一版时由于准备不足，没有对中国的社会政策给出描述和分析，原打算在再版时予以补充，但以我自己在教学实践中的体会，这似乎反倒可以视为本书的一个“优点”了。当然，这主要是得益于互联网的快速发展以及很多政府网站的开通。在这样的条件下，我在给学生上课时，从讲授社会政策的基本含义开始，同时让学生到互联网上去搜索中国正在实施的政策，然后通过课堂讨论来分辨哪些政策属于社会政策，哪些不属于，为什么？这样，既调动了学生的学习积极性，也有助于学生加深对问题的理解。在后面讲授西方社会政策的形成和发展的时候，让学生对中国社会政策的产生过程、政策特点进行思考和讨论，同样有助于加深学生对社会政策与其产生的社会背景、理论背景之间关系的理解。因此，在第二版中依然保留了这个“不足”或者“优点”。

**杨伟民**

2009年7月

# 21

世纪  
社会工作系列教材



## 第一版前言

对社会政策的历史，有人追溯到德国俾斯麦政府的社会保险政策，也有人追溯到英国伊丽莎白时代的济贫法。但是，无论如何，社会政策自身的丰富和社会政策研究的发展主要还是20世纪，特别是第二次世界大战以来的事情。由于在市场经济国家社会政策对公民福利和社会和谐的重要作用，在西方国家社会政策已经发展成为一个重要的研究领域，尤其是在欧洲一些国家的大学里，社会政策已经被作为一门学科来对待。

在我国，社会保障作为一门学科已经有了十多年的发展历史了，有人可能会问社会政策与社会保障是什么关系。简单地说，社会保障研究也属于社会政策研究；但是，就我国社会保障研究的实际状况而言，目前许多研究者更关心的是对政策本身的描述，以及政策、组织实施、资金运营等问题，这更类似于英国社会政策研究的前身——社会行政。而社会政策研究的基本特点是把社会政策置于广阔的社会背景和理论背景中进行分析和解释，既关注社会政策本身及其变化，更对社会政策本身及其变化与社会、政治、经济背景，与相关社会的文化历史传统，与社会价值取向、理论基础的关系等给予必要的关注。由于在我国，与社会政策有关的政府政策和研究工作还不是在社会政策的名称之下进行的，因此，人们对什么是社会政策、社会政策与公共政策的关系、社会政策包括哪些内容以及社会政策研究些什么问题等，还缺乏了解。

本书的内容就是对这些问题的解答。当然，对这些问题，在有着较长的社会政策研究历史的欧洲国家也并没有一致的答案。本书基本是在介绍有关的不同见解的基础上提出自己的一些看法。

正是由于社会政策研究的基本特点，一些社会政策的教科书的前言，就会对学习社会政策的学生提出一个忠告：社会政策是一个比较复杂的、比较困难的学习领域，然而又是一个令人兴奋的、富有挑战的领域。希望本书也能令读者感受到自己确实进入了这样一个知识领域。

也正是由于社会政策研究的基本特点，即其作为一个知识领域的复杂性使我一直没能下决心写这样一本教材。是中国人民大学出版社的潘宇女士的鼓励和推动才使得这本书能够这么快出版。值本书出版之际，我要对我的这位好朋友表示真诚的感谢。

本书的撰写过程得到了北京市教委“高等教育精品教材立项项目”和中国人民大学“社会工作主干课程建设项目”的资助，在此也深表感谢。

近几年来国内关注社会政策研究的学者越来越多了，匆忙之中完成的这本书一定有很多疏漏和不当之处，恳请有关专家和各位读者不吝指教。

杨伟民  
2004年1月



## 目 录

绪 论 社会政策研究的发展与现状	(1)
------------------	-----

### 第一部分 什么是社会政策

第一章 个人福利与社会政策	(21)
第一节 人的需要与基本需要	(21)
第二节 个人福利、需要满足与社会福利	(42)
第二章 什么是社会政策	(63)
第一节 制度与规则	(63)
第二节 政策与制度	(75)
第三节 社会政策与福利制度	(82)
第三章 社会政策与公共政策	(99)
第一节 什么是公共政策	(99)
第二节 公共政策研究	(114)
第三节 社会政策与公共政策的关系	(128)

### 第二部分 社会政策的形成、发展、调整

第四章 以应对绝对贫困为目标的社会政策	(141)
第一节 绝对贫困的发生背景与新的应对方式出现的前提	(141)
第二节 为应对绝对贫困进行的各种探索	(156)
第五章 以应对工业化社会中的生活风险为目标的社会政策	(170)
第一节 工业化社会的风险	(171)



第二节	德国社会保险政策的形成	(176)
第三节	工业化社会的风险必须有应对之方	(185)
<b>第六章</b>	<b>国家对公民福利责任的正视</b>	(197)
第一节	英国政府的国民保险政策的形成过程	(197)
第二节	美国的社会政策的发展	(205)
<b>第七章</b>	<b>福利国家的形成和发展</b>	(216)
第一节	福利国家概念的提出及其含义	(216)
第二节	英国的福利国家建设	(226)
第三节	美国的反贫困运动	(230)
第四节	原联邦德国的社会市场经济与福利国家	(234)
第五节	瑞典的社会福利国家	(237)
<b>第八章</b>	<b>福利国家危机</b>	(243)
第一节	经济危机与福利国家危机	(244)
第二节	意识形态的“终结”之“终结”	(251)
第三节	西方各国对福利危机的反应	(265)
<b>第九章</b>	<b>全球化时代的社会政策改革与探索</b>	(273)
第一节	全球化	(274)
第二节	对社会政策问题的重新思考	(285)
第三节	一些国家的社会政策改革	(305)

### 第三部分 社会政策分析

<b>第十章</b>	<b>公民身份与社会政策</b>	(329)
第一节	公民身份的形成和公民身份概念的产生	(331)
第二节	马歇尔对公民身份与社会政策关系的分析	(351)
第三节	近年来学术界对公民身份问题的新的探讨	(363)
<b>第十一章</b>	<b>分析社会政策的理论视角与主要概念</b>	(374)
第一节	影响社会政策的理论视角	(374)
第二节	普遍主义与选择主义	(384)
第三节	平等与公平	(390)
第四节	社会排斥与社会融合	(401)
<b>第十二章</b>	<b>社会政策比较研究</b>	(407)
第一节	爱斯平-安德森的福利国家体制比较研究	(408)

---

第二节	其他人提出的福利国家分类模式·····	(423)
第三节	对不同类别的国家的社会政策特点的描述性分析·····	(426)
参考书目	·····	(433)



## 社会政策研究的发展与现状

最简单地讲，“社会政策”有两方面的含义：一是指实际存在的一个政策类别，二是指对这个类别的政策的研究。对社会政策的研究，包括对社会政策本身以及与社会政策有关的现象的描述、分类，并在此基础上对社会政策的本质、功能，以及与社会整体和各个相关部分之间的关系等进行分析概括，给出理论解释。由于社会政策本身是在不断变化和发展的，所以社会政策研究的对象和内容也是在变化的。而且研究社会政策需要利用很多学科的知识与方法，因此，西方国家的学者对这种学术研究的定位形成了不同的看法，有人认为它是一个学术研究领域，也有人认为它现在已经成为一门相对独立的学科。

实际上，无论把社会政策看做是一门学科还是一个研究领域，凡是研究社会政策的人，尽管见解不同、观点各异，都对社会政策与社会需求、社会政策与社会福利的关系、社会政策的社会目标以及如何实现其社会目标、社会政策与其他社会因素的相互关系等问题给出了自己的回答。由于目前国内许多人对社会政策作为一个学科或学术研究领域的基本状况还缺乏系统的了解，所以在本书从不同的方面分析和论述实际存在的社会政策——什么是社会政策、社会政策的产生和发展、对社会政策产生和存在的各种理论解释、影响社会政策的各种因素、社会政策的总体研究框架、全球化背景中的社会政策的走向等——之前，在这个绪论中，首先简单地介绍一下社会政策作

为一门学科或学术研究领域的发展过程、研究主题和现状。

在西方国家，特别是英国，社会政策的学术研究经历了一个典型的从实践活动到经验描述再到理论研究的发展过程。从历史事实和社会政策作为一门学科的制度化的发源地两方面来说，社会政策研究都与社会服务的发展有着密切的联系。社会服务首先是一种与社会福利有着直接关系的社会活动，后来这种社会服务发展成为一种专业的活动，即社会工作。在西方国家的社会服务向专业化发展的过程中，一方面形成了对这种专业活动的研究，使社会工作不仅是指一种专业化的社会服务活动，而且也是指对这种专业服务活动的研究；另一方面，在社会服务活动中又分化出了对这种活动的组织、安排、管理等行政管理性质的工作，以及对这类工作的研究，即社会行政工作和社会行政研究。此外，在民间的社会服务发展的同时，政府也通过制定社会政策承担社会福利责任。这又使社会政策既是一种社会事实，又因为有很多学者对它进行描述、分析、解释而形成了一个学术研究领域或一门学科。与此同时，社会行政也包括了或者说越来越趋向于如何有效地贯彻执行政府的社会政策。

由于社会工作、社会行政和社会政策都与社会福利有直接的关系，社会工作研究、社会行政研究和社会政策研究之间也是密切相关的，但是，由于它们并不是同时成为学术研究的对象，因此在英国以及欧洲的许多大学里往往分别设立社会工作、社会行政、社会政策院系，或把社会行政与社会政策放在一起。澳大利亚、新西兰以及我国的香港地区与英国的模式比较接近。而在美国和加拿大的大学里社会政策研究一般是放在社会工作学院，也有的大学是在公共行政、城市计划、公共政策院系中包括社会政策研究。从学科设置情况也可以看出，在有的地方是把社会政策视为一个相对独立的学科，而在有的地方是把它看做一个研究领域。

单就社会政策的研究来说，社会政策的自觉的学术研究是在第二次世界大战以后，特别是在 20 世纪 70 年代以后才逐渐发展起来的。但是，对国家如何影响或改进人类的福利的探讨却有着很长的历史了，而且正是这种探讨，在 19 世纪末 20 世纪初成为推动国家制定社会政策、承担社会福利责任的动力之一。不过在当时，这种探讨主要表达为对国家应该如何行动、如何改进社会状况的建议或行动方案。这首先使社会政策研究与社会行政产生了特殊关联。而后，随着各种客观因素的变化和人们对社会政策研究本身的不断的深入和丰富，社会政策才逐渐发展了对自己的研究对象、研究主题的概括和阐释，形成了自己的核心概念和各种相互竞争着的理论见解。

## 一、社会政策研究与社会服务的联系

在西方国家实现工业化、城市化的过程中，在市场机制的作用下，一方面是经济

和科学技术的迅速发展,另一方面则是贫困、失业以及各种反常的社会行为的突显。社会各个方面对此做出了各种反应,其中包括政府有关社会政策的实施和民间的慈善救助活动的开展。

在民间慈善活动发展的过程中,一个标志性的事情,同时也可以看做是社会工作的起源的事情,即1869年在伦敦建立的慈善组织协会(Charity Organization Society)。这个组织的目标是推进和协调有关的慈善救助活动,以消除济贫领域的混乱。该协会开展慈善救助活动是以贫困是个人的原因造成的、个人应该对自己的贫困负责的认识为基础的,认为接受公共救助会摧毁贫民的自尊心、进取心和道德意识,使他们依赖救济为生。因此,慈善组织协会开展慈善活动的一个重要特点就是对贫民进行“友好访问”,试图通过对贫民的“友好访问”,对其提出建议和忠告,使他们学习自我控制,改变不良的生活方式、行为习惯,具有远见,最终依靠自己的能力生存。为此又形成了慈善组织协会工作方式的一个特点,即注重对招募的志愿者进行培训,包括如何制定计划、如何对求助者提出建议和劝告等。后来慈善组织协会还发展了对自己的工作从雇用培训和薪金支付的一套制度。伦敦慈善组织协会成立以后对其城市有很多的影响,许多城市也群起效仿。

随着慈善组织协会的发展,对其招募的工作人员进行系统培训越来越必要。于是,在1912年12月经伦敦经济学院创建人悉尼·维伯(Sidney Webb)的同意,决定在伦敦经济学院建立一个社会科学系,专门培训社会服务人员。“从1913年开始该系在慈善组织协会的有关人员(C. S. Loch先生)的领导下工作进展得非常令人赞赏”。该系的目标是“为那些希望投身于多种形式的社会服务和慈善活动的人提供一年的理论课程和实际培训,而且学生为了取得证书还要经过考试”。当时开设的课程有与了解人类行为、需求以及个人与社会之间的能动关系有关的课程,有人类学、经济学、统计学等。当时开设的课程相对比较简单,比如,“在‘经济学’的头衔之下,由一位关心实践的访问者以‘贫穷手工劳动者的家庭经济学’为题进行讲授”<sup>①</sup>。

这个专门为培训社会服务人员建立的社会科学系,后来由于其在教学上的灵活性,其师生对社会福利的关心,得到了很好的发展。经过多年的变化和扩展,在一些当时非常有影响的思想家的推动下,社会服务和社会救助活动从识别“谁是穷人”开始转向了“他们为什么受穷”。如著名的经济史学家和社会哲学家托尼(Richard Tawney)对这个系的学生的讲演中,就指出:“贫困不是因个人特征造成的问题,而是经济的和工业组织的问题。首先要研究的是贫困的根源,研究其表现形式仅仅是第二位的。”在战后困难的重建时期是对社会学和社会政策研究非常有影响的马歇尔

<sup>①</sup> Richard Titmuss, *Essays on the Welfare State*, London, Allen & Unwin, 1958, pp. 15-17.

(T. H. Marshall) 教授担任这个系的领导。马歇尔对公民的社会权利与社会福利的研究至今仍然有着很大的影响。在这些思想家的领导和推动之下, 这个社会科学系逐渐变得对社会福利、社会政策、社会行政等领域产生了广泛的关心。1950 年蒂特马斯 (Richard M. Titmuss) 被任命为该系的社会行政教授, 这是一位在 20 世纪 50—60 以至 70 年代在社会行政和社会政策研究方面都很有影响的人。当时“社会行政”是在英国伦敦经济学院设立的一个新的教授职位, 因此, 蒂特马斯被称为英国第一个社会行政的教授。他的就职“增加了社会政策作为一个学术科目发展的动力。蒂特马斯被任命为社会科学和行政系的领导, 并且招聘了新的人员, 他们的学术工作很快地推进了这个学科的名望。他们的研究还影响了英国工党的社会政策”<sup>①</sup>。

## 二、社会政策与社会行政

从以上可以看出, 如果把社会政策作为一门学科, 可以说它是脱胎于社会行政的。正如有的英国学者指出的, “在英国的大学里, 社会政策研究的最早的制度化发源地是在社会行政系, 蒂特马斯在伦敦经济学院形成的模式对各大学有巨大影响”<sup>②</sup>。不仅在学科设置方面有着这样的历史事实, 而且后来被人们视为社会政策研究的许多工作也是在社会行政的名义下进行的。最典型的就是蒂特马斯的研究。虽然他是第一个就任于新的社会行政职位的教授, 但是就像后来一些人对他的评价那样, 他的大量的很有影响的研究成果又把社会政策的概念从社会行政的传统中释放了出来。<sup>③</sup> 实际上, 与蒂特马斯就任于伦敦经济学院有直接关系的学术成果, 就是他在第二次世界大战期间撰写的《社会政策问题》一书。<sup>④</sup> 美国学者也同样认为: “蒂特马斯的工作影响了英国和许多其他国家的社会政策研究的发展。”<sup>⑤</sup>

既然社会政策作为一门学科与社会行政有着如此密切的联系, 那么要了解社会政策作为一门学科的产生和发展我们首先还得从社会行政说起。

社会行政被公认为是一门由社会改良主义者推动的学科。本来在 19 世纪中后期

<sup>①</sup> James Didgley, Martin B. Tracy & Michelle Livermore (eds.), *The Handbook of Social Policy*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000, pp. 7-8.

<sup>②</sup> Chris Pierson, 'Theory in British Social Policy' in Nick Ellison & Chris Pierson (eds.), *Development in British Social Policy*, London, Macmillan, 1998, p. 18.

<sup>③</sup> 参见王卓祺、雅伦·获加:《西方社会政策概念转变及对中国福利制度发展的启示》, 载《社会学研究》, 1998 (5)。

<sup>④</sup> See Richard Titmuss, *Problems of Social Policy*, London, HMSO, 1950.

<sup>⑤</sup> James Didgley, Martin B. Tracy & Michelle Livermore (eds.), *The Handbook of Social Policy*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000, p. 8.

人们对贫困和社会福利的争论是以价值观念为基础的, 社会改良主义者强调的是造成贫困的社会原因, 倡导通过社会改良性的政府政策减少贫困、推进社会福利、增进社会公平。但是第二次世界大战以后, 随着“福利国家”的建设, “意识形态的终结”, 人们广泛地认为资本主义的结构性矛盾已经解决, 剩下的主要任务就是为理性的政府和有效的行政提供工具, 即对政府社会政策进行描述, 对政策施行过程进行分析, 对如何提高政策效果提出建议。政策研究完全成为一种实用主义、经验主义的“社会工程学”, 不再关心社会政策的价值基础、社会目标、社会政策的可选择性等问题。

社会行政的产生背景可以从三个方面考察: 首先是社会调查的发展。在 19 世纪由于社会学的发展和人口调查的实施, 人们可以把大量的关于社会状况的调查数据汇集在一起, 从而使社会各界对社会的实际状况能够有比较清晰的了解。后来, 布斯(Charles Booth) 等人就专门对工人和贫民的状况进行调查。调查结果公布出来以后, 一方面使中、上层人士了解了工人和贫民的极其悲惨的处境, 引起了许多人的同情心, 促进了民间的社会救助、社会服务活动的发展。另一方面这些调查结果也被社会改良人士和工会作为有力的工具推动政府对社会福利予以关注, 制定必要的社会政策。

推动社会行政发展的第二个因素就是实际的社会政策的发展。从 19 世纪末开始, 西方工业化国家由于各种因素综合作用的结果, 陆续推出了社会保险、社会救助、教育、住房、社会照顾等各种社会政策。随着政府对公民福利的介入的扩展, 具体的社会政策的增多, 也就吸引了大量的社会科学家、政治科学家、社会学家、经济学家、历史学家等对政府的社会福利干预进行研究。

推动社会行政的第三个相关因素是各种正式的社会组织活动的惯例化。由于社会生活越来越复杂, 到了 20 世纪人类活动的专门化已经有了相当程度的发展, 这些专门化的活动分别集中在各种正式的组织之中。而各种组织, 如工商企业、政府机构、医院、大学等, 其活动方式的基本特点就是按惯例行事。专业化和惯例化又与所谓的“专家治国”相联系, 即要求以“非意识形态”的方式, 运用科学知识和方法来推进社会福利和经济增长, 提高效率, 维护稳定。这种惯例化虽然有许多弊病, 但是总体上还是能够提高组织的活动效率的。因此, 随着政府职能的不断扩大, 对政府的惯例化活动的公共行政研究逐渐发展起来了。20 世纪 50 年代在美国就建立了“政策科学”、“公共政策”, 专门研究如何用各种科学知识和方法对政府的公共政策进行分析和评估, 指导政府的政策实施。在英国, 由于对政府的社会政策的制定和实施有特别的兴趣, 有关的专家学者就发展了社会行政研究。

与社会调查和社会改良相联系的社会行政的主要特点: 一是实用主义。它主要关注的是具体的社会问题, 如贫困、失业、无家可归等社会问题的特征和范围, 以及如

何解决这些问题。它主要是提出解决问题的方法，以及对如何更有效地执行政府的社会政策进行研究。它不太关心对社会问题、社会政策进行解释，而更关心如何改变、改进、改善社会的实际状况。二是主要集中于政府的社会政策。它主要关心的是对政府认定的或法定的社会服务进行研究，而不太关心对非法定的社会福利形式的研究。它的主要任务就是保证社会政策被有效地实行，通过解决有关政策执行中的技术问题推进社会福利。三是具有跨学科的特征。它把社会服务或社会福利作为一个研究领域，而不是作为一个学科。就像有些学者指出的那样，社会行政是一个像教育、犯罪等的研究领域，而不是像经济学、社会学、心理学这样的学科。

研究领域的特点是，它不是从学科的考虑来限定其研究边界，而是广泛吸收其他学科的有关见解和方法，把它们带到一起联合地处理自己面对的问题。这样的研究方式不把社会福利作为一个完整的主题进行理论研究，因此既没有形成自己的知识主体，也没有自己的理论结构。“社会行政不是传统类别中的一个学术科目。每一门主要的社会科学都尽力积累一个有效的知识主体，发展和不断精练首尾一贯的理论体系，不断完善其适当的研究方法。而社会行政的可识别的特征既不是它的知识主体（在很大程度上它是其他学科的混合），也不是它的理论结构（它基本上没有），而且它也没有自己的方法论。我们关注的是一个没有被很好地界定，但是得到承认的领域：为了增进社会福利而发展集体行动。我们的工作识别和澄清这个领域中的问题，使它们清楚地显示出来——利用任何学科的有关见解使问题得到澄清——并且当我们能够解决这些问题时，为解决它们做出贡献。”<sup>①</sup>

以上是社会行政研究的一般特征。而蒂特马斯虽然是英国的第一位社会行政方面的教授，但是他在伦敦经济学院的就职演讲中对社会行政的解释却有自己的特点。他认为：“社会行政可以被广义地定义为对社会服务的研究。它涉及这些服务的历史发展，包括法定的和自愿的；涉及社会行动中隐含的道德价值；涉及服务的作用和功能；涉及它们的经济方面；并且涉及在社会的变化过程中它们在满足某些需求中所起的作用。因此，一方面我们对行政的机制感兴趣，它组织和分配社会救助的各种形式；另一方面我们对在生活中的需求、共同体成员之间的关系、共同体如何满足其成员的需求感兴趣。”<sup>②</sup> 我们从蒂特马斯对社会行政的解释中可以看出，这种解释既反映了当时英国的社会福利的发展状况和人们对社会福利的理解，以及在此基础上对社会行政的理解，同时也反映了他对社会行政的理解比当时流行的理解更广泛。

<sup>①</sup> D. V. Donnison (ed.), *Social Policy and Administration*, London, George Allen & Unwin, 1965, p. 26.

<sup>②</sup> Richard Titmuss, *Essays on the Welfare State*, London, Allen & Unwin, 1958, p. 14.



而他后来的一些研究实际上把社会行政研究扩展为社会政策研究，例如，他在1955年就提出福利的社会分割，认为人们一般关注的主要是政府直接提供的福利，其实除此之外，还有通过税收体系提供的财政福利和由雇主提供的职业福利。在1964年他更明确地提出，社会政策研究有必要包括一般人所说的社会福利、财政福利和职业福利这三个范畴。再加上其他的有关研究，使人们公认蒂特马斯对社会政策研究的发展做出了重要的贡献。

蒂特马斯主要以两种方式推动了社会政策作为一个学科的发展：一是扩展了它的范围。社会行政研究主要集中于法定的社会服务的起源和实施。蒂特马斯解开了学科研究与这些法定的社会服务之间的联系，因此，他的许多研究为对社会福利的实质性研究提供了基础。二是他重新界定了这个学科的目的和重点。他受伦敦经济学院著名学者托尼的影响，非常注重社会公平的问题。他最看重的是支撑着政策决定的道德和价值选择，认为真正的问题是形成政策目标的价值。他认为，一方面对社会政策的研究要注重对客观事实的了解，另一方面社会政策本身又是具有明显的价值取向的。

不过，可能由于他的社会行政教授的头衔，更由于当时总体的社会气候和社会政策研究的状况，蒂特马斯始终是结合着社会行政来解释社会政策研究的。他认为：“将政策（目标）与行政（方法或供给）分为不同的研究分支，只应有限度地进行，那才算恰当。不论分析的对象是教育、住房、医疗还是社会保障，政策与行政均有重叠与互动之处。行政方法、供给过程或组织结构对政策影响很大；反之亦然。”因此，他把社会政策与之后的行政看做是一个综合性的“高等教育的研习科目之一”。“这个科目可说是关注着一个定义不太清晰但仍可依稀辨认的领域：落入社会福利范围内的集体行动（包括经济、社会、政治方面）的结构、历史、组织、实务和原理。根据它的性质，也由于大多数对此感兴趣的人都关心社会变迁和社会改革，所以它有问题取向之趋势——此非因病理学，而皆因此学科涉及分配稀少资源的社会选择，以及诸如公平与平等之间的取舍。”“我们研究社会政策与行政学，是因为我们关心今天世界上多种表现形式的社会正义，也因为它有助于更好地了解现代社会的各个侧面。”<sup>①</sup>蒂特马斯对“社会政策与行政学”的上述解释，后来被人们更多地看做是对社会政策研究的解释。

由于最初的社会政策研究与社会行政是混合在一起的，因此至今还存在着把社会政策与社会行政相互替代使用的情况。最新出版的《布莱克维尔大辞典（社会政策）》中对社会行政的解释是：“在学术圈子里与社会政策可以替代使用的一个术语。许多当代的社会政策课程先前被称做社会行政。然而，这个术语特别集中于政策的发展和

<sup>①</sup> [英] 里查德·蒂特马斯：《社会政策 10 讲》，45~46 页，香港，商务印书馆，1991。