

社会政策学视野下的滇中 多民族山区学校布局调整研究

娄世桥

著



人
民
教
育
出
版
社

社會經濟學研究下的中國

《中国书画函授大学肇庆分校建校二十周年纪念册》



姜世桥
——
著

社会政策学视野下的滇中 多民族山区学校布局调整研究



人
民
教
育
社



责任编辑：高晓璐

图书在版编目(CIP)数据

社会政策学视野下的滇中多民族山区学校布局调整研究/娄世桥 著. —北京：
人民出版社, 2018.2

ISBN 978-7-01-018746-4

I. ①社… II. ①娄… III. ①山区-农村学校-教育资源-资源分配-研究-
云南 IV. ①G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 324226 号

社会政策学视野下的滇中多民族山区学校布局调整研究

SHEHUI ZHENGCEXUE SHIYEXIA DE DIANZHONG
DUOMINZU SHANQU XUEXIAO BUJU TIAOZHENG YANJIU

娄世桥 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 2 月第 1 版 2018 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15.5

字数:265 千字

ISBN 978-7-01-018746-4 定价:49.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

贵州民族大学立项建设社会学博士学位授权点
西南民族地区社会管理博士人才培养项目

建设成果

序

世桥与我相识于2007年的贵州省社会学年会上，其后便时有学术上的交流互动，并从中对他的学术旨趣及其追求有所了解。因此缘分，在今年八月份他邀请我为其书稿作序时，我便欣然应允了。

该书以滇中地区的一个多民族山区为个案，基于三县四乡（镇）的深入田野调查，借助社会政策学视野，在历时性的农村学校布局调整中，探讨学校布局调整政策实践对山区基础教育发展与实现的影响，揭示撤点并校的逻辑，进而基于人的全面发展的理念，提出教育政策创新命题。

作者借助社会政策学视野、人的需要理论和反思现代性理论，在对农村学校布局调整政策实践作类型学划分的基础上，阐述了不同政策实践类型对于山区基础教育发展与实现状况的影响；在分析农村学校布局调整的理想追求与限度问题的基础上，进一步探讨了社会政策和社会福利追求的限度问题，进而反思社会政策实践背后的秩序观和发展观。作者认为，这些限度所反映出来的是山区经济社会文化体系的现实制约，因而山区基础教育发展中的常识和意义需要加以解读和揭示，并将其视为当地人应对社会问题的有效方式和可行能力。由此，相对于地方文化体系下的山区基础教育发展实践，撤点并校社会政策实践开启了新的秩序观和发展观，基于其问题建构、理想追求与限度问题的逐层解析，从某种意义上讲，它所呈现的是科学知识、思维方式的限度，是其相对应的发展观和秩序观制约了对山区基础教育发展之整体性与多样性的再认识。在分析、批判和澄清相关观念和理论预设后，作者提出了山区基础教育发展与社会政策创新性思考。例如，撤点并校政策乃现代性和理性化之结构性要求，体现着对齐一性社会秩序建构的某种要求，但要注意对多民族山区基础教育发展的多样性和特殊性。再如，作者基于社会政策学的社会生活分析理念，提出解决

基础教育发展问题和创新教育社会政策的思路，即山区（或居住分散农村地区）基础教育发展切忌仅仅聚焦于经济理性、经济效率与规模经济，更要基于人的本质和教育的本质目的而展开，推进基础教育这一基本公共服务的切实、公平与可及。

这些阐述和认识，无疑都具有积极的理论意义和实践意义。当然，书稿中也还存在着这样那样的缺点和不足，但瑕不掩瑜，作者的深入调查、深刻解读和批判洞察，以及将学问写在大地上的职业理念，无疑是值得肯定的。我殷切期望作者锲而不舍地将此种理念贯穿到以后的科学研究和人才培养当中，希望世桥在社会政策、社会治理等方面推出更多的成果。

是为序。

史昭乐

2017年10月22日

前 言

基础教育是每个适龄儿童都应该接受的最低限度的正规教育，也是在现代社会中学习、生存、发展、参与和分享所必需的最低程度的学校教育，更是参与经济活动、社会生活、发展进程、终身学习和分享经济社会发展成果所必需的基础性条件。发展普及性与更高水平的基础教育作为一项社会政策得以广泛地实施，是伴随着现代民族国家的公共行政和公共财政等能力不断增强而得以实现的，也是在不断地进行学校布局调整的过程中得以实施的。因而，农村基础教育的发展和实现状况与农村学校的适当布局调整紧密相连。多民族山区基础教育的发展与实现状况亦然。

本书以滇中地区的一个彝、苗、汉等多民族山区为个案，借助社会政策学视野，借用人的需要理论和批判现代性理论，在历时性的农村学校布局调整考察中，探讨学校布局调整实践对山区基础教育发展与实现状况的影响。通过这项研究，在为丰富农村学校布局调整历程的图像提供微观案例呈现的同时，我们也在表达着对这一历程本身的理解与解读，进而是反思批判撤点并校政策实践后面的发展观与秩序观，揭示农村撤点并校的理论逻辑，为基础教育政策创新和农村基础教育发展拓展信息基础、理论基础和实践空间。

一

对于撤点并校，学界和政界的主流观点几乎都是：如果从经济学的角度来看，通过大规模撤点并校实现了集中办学，集中办学又达到了规模经济和规模效益的双重目标诉求。从教育的层面来看，撤点并校和集中办学达到了农村教育质量提升、城乡基础教育起点公平、城乡基础教育均衡发展乃至是教育基本公共服务均等化等多重目的。就算是再保守一点，或者

稍微再退后一些说,大规模的撤点并校和极力推进的集中办学,虽然不可避免地出现了这样那样的小问题,但前述的那些宏伟目标,都是很好地实现了的。

对于撤点并校,地处边远地区、多民族山区、居住分散地区的农民,则是这么评价大规模撤点并校的。“这个时代还是要多读点书才好过日子,但我们山区人上个学,难啊!是越来越难了啊!小娃娃上个学太不方便了!我们真的是难得很呐!”“过去是(受)家庭限制,(家庭)让娃娃成了文盲。现在是无能力接送,八九岁还没进过学堂。”“怕是又要出文盲了!”……在这类抱怨与哀叹的后面,是农民的某种现实关切、严重担忧,抑或是某种洞察。或者正如巴尔扎克所说,“世上只有野蛮人、农夫和外乡人才会彻底地把自己的事情考虑周详;而且,当他们是思维接触到实施领域时,他们就看到了完整的事物。”^①然而,2011年8月27日,某撤并校开学后仅三天,即学生寄宿学校期间发生的、我亲身经历的校园伤害事故处理过程,使我真正理解了上学难及农民的严重关切。事故经多部门的紧张调解,各方艰难达成了处理协议:中心校及教学点给予适当的现金赔偿。^②如果单就这次校园安全缺失、管理混乱等原因导致学童死亡事故的处理程序而言,算是一次性地了结了。但对于山区学童上学难的“总体”而言,^③探索山区基础教育的发展方式、发展路径、起点公平、均衡发展及提升质量等问题,还是依旧的艰难和混沌,可谓是“了未了”!

两种解释,针对的都是大规模的撤点并校和农村基础教育的实现状况这一议题,但却大异其趣!无论是从社会科学方法论的角度,还是从社会政策执行结果的角度来理解,二者不可能同时成立。因为,“如果每种解释都可以用同样的可能性被证明或反证,错误的原因就在于这些解释不是围

① [法]巴尔扎克:《古物陈列所》,七星丛书,第4卷,第400—401页。转引自[法]列维-斯特劳斯:《野性的思维》,李幼蒸译,商务印书馆1997年版,第3页。

② 见附录一:大宝事件与调解片段。

③ 使用“总体”意在关注多民族山区基础教育的差异性,这受到了福柯“全面历史”、“总体历史”区分的影响和启发。全面历史关注重建某一文明的整体形式、原则、规律和意义等。而总体历史则是要确定何种关系形式在不同系列之间得到合乎情理的描述,进而确认差异或差距,建立某种“范围”,进入一个扩散的空间。见[法]福柯:《知识考古学》,谢强等译,三联书店2003年版,第9、10页。

绕同一个事物这个事实。”^① 如果“每一种解释都有着同等的可能性，……那么，每一种解释不会揭示历史的真理。”^② 同时，这也不能简单地解释为“政策悖论”，抑或是基于不同价值倾向之下的推理、修辞与叙事。^③ 对于这两种矛盾观点，一方面是在对“少数群众在开放社会中的困境”产生同情时，也希望藉此去获得某种“洞识”。^④ 另一方面，在“智力逼迫和道德责任”的煎熬中，^⑤ 虽然我也认可“几乎没有什么发现比那些揭示观念根源的发现更令人恼怒的了”，^⑥ 但更不希望这项研究像美国贫民一针见血地反问的那样，“你们从我们那儿博得了大堆的博士衔头和著作，但是，我们又得到些什么呢？”^⑦

由此，我们还得回到两种解读之中，去审视各自的角度、预设和遮蔽。

关于通过大规模撤点并校来实现集中办学，集中办学又可以达到规模经济和规模效益等目标；以及大规模撤点并校和集中办学还可达到质量提升、起点公平、均衡发展乃至是基本公共服务均等化等目的。其审视问题的角度局限于经济学，其基本预设是学校规模小、运行不经济以及教育质量差。进而，基础教育的发展与实现被置换为良好的校舍、一定规模的师资，教育也就几乎等同于学校、教师加上学生，或者至多再加上宿舍和食堂。这其实是将基础教育窄化了，将家庭教育、学校教育与社区教育等合力作用和共同实现的基础教育发展过程简化成为学校教育这一项实践。同时，这种预设还在自觉不自觉地将教育物化和窄化为校舍与设施。所以也就不难理解，在一些经济条件并不算好的乡镇，为此而大兴土木，努力建设所谓标准化、示范性与辐射性强的豪华校舍，似乎只要有了好的

① [德] 席美尔：《货币哲学》，朱桂琴译，光明日报出版社 2009 年版，第 156 页。

② [德] 韦伯：《新教伦理与资本主义精神》，于晓等译，三联书店 1987 年版，第 144 页。

③ [美] 斯通：《政策悖论：政治决策中的艺术》（修订版），顾建光译，中国人民大学出版社 2006 年版。

④ [英] 鲍曼：《现代性与矛盾性》，邵迎生译，商务印书馆 2003 年版，第 155 页。

⑤ [英] 鲍曼：《现代性与大屠杀》，杨渝东等译，译林出版社 2008 年版，第 270 页。

⑥ [英] 阿克顿勋爵：《自由史及其它论文》，第 62 页。转引自 [英] 哈耶克：《通往奴役之路》，王明毅等译，中国社会科学出版社 2007 年版，第 10 页。

⑦ [英] 蒂特马斯：《社会政策 10 讲》，江绍康译，商务印书馆（香港）有限公司 1991 年版，第 4 页。

校舍和设施，基础教育的水平和质量也就因之而顺理成章地上去了。这其中的遮蔽当然是明显的：首先，基础教育作为一项社会系统工程，其发展与实现不是简单通过窄化和物化就可以解决的。其次，从经济学的角度，在追求规模经济与规模效益的同时，不能否认还存在甚至是必然存在着其反面，即规模不经济和有规模无效益。最后，规模经济与规模效益还涉及到统计口径的问题，因此只要进一步追问什么样的经济与效益，谁的经济与效益，可能就会走向前述答案的反面。基于此，主流的解读，无论是从政策文本、政策制定还是政策执行角度，其预设与遮蔽都决定了其基本结论。

关于过度撤点并校导致的上学远、上学难甚至是上学贵等问题，农民最关心的是基础教育的实现状况，即在既定条件下的公平性和可及性问题。其看待问题的角度是某种常识、地方性知识及其意义，其基本预设是山区特定的社会文化脉络——他们可以掌控和适应得了的社会文化环境。进而，山区基础教育的发展与实现是被置于家庭、学校和社区等的复杂互动中得以实现的。在乡村里的学校或教学点被取消之后，首先是家校距离变远了，家庭的接送能力成了适龄学童能否正常入学的前提条件。就算家庭尽力地克服接送困难，将学童送到村委会或乡镇所在地的学校或教学点就读，在标准化和规范化入学要求之下（学前班满四五周岁，一年级满六周岁），学童的校园适应、生活适应、寄宿能力和自理能力等方面，学校的管理能力、安全保障、服务能力和辅助条件等因素，都会成为影响山区基础教育可及与公平的主要难题。换言之，农村家庭除了承受接送压力及其伴随的经济负担和相关风险之外，还要面临学童在校期间生活、安全、犯病、不适、厌学、辍学等多方面的担心与压力。由此，透过山区农民的担忧与关切，在其关切和聚焦于社会文化情境时，也遮蔽、制约或阻碍了对农村学校布局调整的必要性和必然性的积极认识和主动适应。

通过以上描述，我们对农村学校布局调整的两种解读有了一个基本的认识轮廓。为了从社会政策学的角度拓展对多民族山区学校布局调整之于基础教育发展和实现的认识，拓展信息基础、理论基础和实践空间，我们还需要进一步讨论农村学校布局调整的类型、功能与局限，以及在实践背后的秩序观与发展观，进而揭示撤点并校的理论逻辑。

二

纵观多民族山区学校布局调整实践，可以大致分为如下三种类型：扩散型，扩散与集中结合型，集中型或撤并型。

扩散型，包括了从城镇向乡村扩散和从乡村向乡村的扩散两种形式。在本书所研究的滇中多民族山区，这种学校布局调整类型，从清末废科举、兴学堂始，到中华民国时期的保国民学校，再到大跃进时期的社队办学；以及纵贯 20 世纪初期到中期的基督教会办学^①。在学校或教学点日益向村寨渗透的过程中，均有清晰展现。在学校或教学点日益向乡村扩散的过程中，广大农村地区，尤其是像滇中彝族苗族等较为缺少“文墨”的少数民族聚居地区、居住分散山区和高寒山区的学童，接受基础教育的机会明显地增加了，基础教育的公平与可及，初步得以实现。在那个社会经济条件极为落后和农民家庭经济普遍困难的年代，在适龄学童剧增、普及任务繁重的时代，就近入学还不会太大地减少家庭的半劳动力，进而影响到农户基本生计。这对切实减轻家庭负担，增加学童就学机会和就读年限，让学童在自己熟悉的社会文化环境中接受学校教育，使农村基础教育在家庭和社区（会）的协助之下有效运作，具有积极的意义和价值。当然，在回望历史之时，有些人总会以当下的主观偏好、审美眼光和主流思维，去质疑这种分布广、规模小、投入少、质量差的简陋办学。但是，在整体社会经济条件刚性制约、教师能力普遍不足、教育教学质量偏低、升学机会极为有限的特定时代，对于先辈们的艰苦努力与社会成就，我们又怎么能肆意地否认或丑化呢？另外，在规模与质量之间，只是可能存在着某种关联，既可能是正相关，也有可能是负相关，抑或者是根本就不相关。一些小规模的农村学校，只要有了合格的负责的人民教师，依然可以保持较高的教学质量和升学比率，因为是学生与同伴群体、家长与家庭、社区与学校、教师等一道，支持和完成了乡村的基础教育，是学校、家庭和社会

^① 对于基督教会各派的办学，一方面，他们的本意并非是为了多民族山区基础教育的发展，而是为了传播基督宗教的现实需要，他们充当的也不是自觉的力量。另一方面，教会办学在侵犯着国家教育主权的同时，还在进行基督化与奴化教育、煽动民族情绪与仇恨，乃至是分裂国家的教育。

的有机结合,实现了教育的合力。而在后撤并时代,一些规模迅速扩大的农村寄宿制校点,虽然硬件设施和师资规模均有所改善,但受制于管理理念滞后,教育服务理念停滞,管理难度日益剧增,管理能力严重不足、安全保障能力缺失等难题,加之规模经济硬约束而使得相关专业人士和辅助人员无力配备,也未必就能切实提升教育质量与培养水平,促进起点公平、质量提升和均衡发展。

扩散与集中结合型。这类实践贯穿于20世纪的60年代到90年代中后期,它是在不危害坝区^①基础教育需求和发展的同时,通过合理撤销少部分过于密集的坝区学校来加强山区校点,通过更为合理的配置师资力量,使少数民族聚居山区、居住分散地区和高寒山区的校点的教育质量得以提升,并使得县域内或乡(镇)范围内的基础教育得到均衡发展,为“普六”和“普九”的顺利完成奠定有利条件。这个与单向度地撤并农村校点并只向城镇地区集中办学的类型相比,其主要区别在于:撤并的依据并不只是根据一个学校的规模;撤销与加强的依据在于农村教育发展的现实需要;重视家庭、学校以及社区(会)三者的教育合力,尽量在社会文化脉络当中实现基础教育。

集中型,也可以称为撤并型,即依循规模办学的硬性要求,乡村的学校和教学点迅速地大规模地被撤销,农村学校布局调整因此也开启了从乡村向行政村或城镇的单向度集中进程。进入21世纪以来,这种趋势主导着中国广大农村的撤点并校运动。在这场声势浩大的撤并运动中,只稍微对比一下全国1999年和2009年的小学阶段的学校数量,就已从582291所减少到了280184所,减少了51.88%。^②再看地处西部山区的云南省,其2001年和2011年的小学阶段的学校数量,也从22151所减少到了13320所,减少了39.86%。^③另外,《农村教育布局调整十年评价报告》也显示,从2000年到2010年的十年间,中国农村小学生只是减少了37.8%

① 坝区或坝子即山间盆地,是山区人对相对平坦的小面积平原的称谓。

② 数据来源:《中国统计年鉴·2010》,中国统计出版社2010年版,第752、755—757、766页。

③ 数据来源:《中国教育年鉴·2001》,人民教育出版社2001年版,第679页。《云南统计年鉴·2012》,中国统计出版社2012年版,第330—335页。

(3153.49万人),但农村小学阶段的学校数量却减少了52.19%(22.94万所),教学点则减少了6成(11.1万个)。^①伴随着撤并运动,相对于规范化、标准化和辐射性强的校舍要求,办学的硬件条件改善了,山区学童也可以享受到更好的教育设施和教学条件了。但与此同时,山区家庭及学童也不断感受到了求学中的远、难、贵、险、苦和累等方面的实际困扰。这些困扰,对于那些学前班的家长(或监护人)和学童,以及小学低年级的家长(或监护人)和学童,感受尤其地强烈。这主要是因为硬件改善的同时,相关的软件条件难以跟进,甚至是受制于规模经济的硬约束而根本不可能跟进。也就是在农村基础教育被窄化和物化为学校教育的同时,乡村教师也日益承受着更多的工作量、安全风险和精神压力,因为之前由家庭和社区所完成的那些事情,现在必须由他们负责承担了(无论他们愿不愿意,也不管他们是觉得无能为力还是力不从心)。进而言之,在后撤并时代,要真正实现质量提升、起点公平、均衡发展乃至是教育基本公共服务均等化等目的,需要不断去加强学校的管理、服务和保障等综合能力,不断满足寄宿制学生的一些“中间需要”^②,这样才可能为实现教育改革发展目的提供坚实保障。

在呈现山区学校布局调整实践类型后,我们接着分析其背后的秩序观与发展观。如果将秩序理解为一种被认可的事物状态,将发展理解为某种变动着的状态,那么,它们都是被社会建构出来的或者是力图建构成为的某种状态。回望农村学校布局调整实践历程,从认可、宽容并依附于地方社会文化脉络,因陋就简地多样化兴办农村教育,到逐步规范、否定乃至是超越地方性办学,抑或者说是超越“农村教育农民办”路径,迈向齐一性的教育秩序或统筹推进城乡义务教育一体化发展。这既是现代性渗透和国家能力日益提升的反映,也是农村社会变迁和经济社会改革发展的现实需要。这折射出的是权力、话语和能力的逐步变化。同时,这也是国家公共财政能力和公共行政能力已经极大提升的展现。随着农村税费改革的完成,以县为主的教育财政体制和教育行政管理体制的建立,农村基础教育

① 杨东平:《农村教育布局调整十年评价报告》,《社会科学报》2012年11月16日。

② [英]多亚尔、高夫:《人的需要理论》,汪淳波等译,商务印书馆2008年版。

的秩序建构和发展模式也开启了新的征程，进入了所谓的后撤并时代。当然，这种建构与发展也不可避免地受到多重因素的实质性制约。进而言之，如果这些规模迅速扩大了的学校不能尽快提升其管理服务和运行保障等综合能力，不能迅速创新工作方式，不能积极服务于寄宿制学生的“中间需要”，那些理想追求也就难以尽快达到。

基于发展观与秩序观的解读，我们也可以简要地概括大规模撤点并校政策实践的理论逻辑了。源于农民税费负担沉重及三农问题的恶化，开启于农村税费改革前后，从2001年3月20日国家教育部和财政部联合下发《关于报送中小学布局结构调整规划的通知》，要求通过合并乡村学校、整顿压缩教师队伍，重点调整农村校点；到2012年9月6日国务院办公厅下发《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》，文件要求坚决制止盲目撤并农村义务教育学校，保障农村学生就近上学需要，在必要的地方应该保留或设置村小学或者教学点（虽然基本早已被撤并殆尽，也已基本不可能得到恢复）。其间以专项资金推进规范化、标准化、辐射性和示范性乡镇中心小学建设为突破口，中国农村的教育秩序和发展模式得以迅速转型。这就是税费改革、专项资金与自证预言的复杂勾连过程。

在广大农村地区（多民族山区也不例外），一些规模较小的村小学或教学点，在官方资源和民间资源都得不到的情况下，只能勉强维系或者每况愈下，面临撤并。由于不符合中央专项资金的资助要求，校舍的建设维护和仪器设备的更新自然会出现困难，加上师资队伍迅速压缩，出现的结果也就不难理解：对那些迅速实现了集中办学和规模扩大的学校，相应的是人财物等优势的优势的积聚；对于农村规模较小和班额较小的校点，不仅是财力物力薄弱，甚至出现借班额小不需要那么多教师为由，不给或者少给教师编制，放任或制造校点办学质量不断滑坡的“事实”。由此，“自然形成”了一体两面的农村基础教育形象与逻辑：规模小—质量差—效益低，该撤并校点；以及规模大—质量好—效益高，该集中办学。进而，在集中办学、规模效益和过度撤并之间，形成了某种逻辑关联，甚至成为了过度撤并的原动力与合法性。

但是，如果我们不轻易漠视农村教育社会问题的整体性、长期性以及复杂性，而解决“社会问题很少落入简单的手段—目标模式。每个目标只

是或可能是下一个目标的手段”，“政策——任何政策，要奏效就要选定目标、并面对抉择时所遇到的困局。而要了解政策，要区分目的和手段，我们就应把它放在特定的环境中——即给定的社会与文化，以及多少具体的历史时间——之内进行考察”；^①那么，从某种意义上讲，多民族山区乃至是中国农村基础教育的更好发展与目的实现，也许就不是仰赖简单的撤点并校、集中办学和规模经济就能凑效的，发展与进步也许没有简单的“直接的道路”，更可能需要抉择“多产的弯路”。^②直言之，相较于农村基础教育发展中的均衡发展、质量提升、起点公平、基本公共服务均等化以及人的自由而全面发展等目的，阶段性、工具性与手段性的目标虽然也重要，但不能因此而遮蔽了本源目的。从这种意义上来讲，基于教育本质、教育目的和人的发展的农村基础教育社会政策的研究与创新，不仅必要，而且很是紧迫，同时也具有极大的施展空间。

三

如果说社会科学的研究都是由理论或思想来推进，由事实加以限定的。^③那么，我们对本书的理论视角、研究方法、文献资料和学术源流等自然也应该加以交代。

关于理论视角。本书借用了社会政策学视角，反思现代性理论和人的需要理论。

如果将社会政策视为达到一定社会目的的安排与行动的总和，并基于人类福祉（即良好生活状态）来界定作为整体性^④、规范性与批判性于一

① [英] 蒂特马斯：《社会政策 10 讲》，江绍康译，商务印书馆（香港）有限公司 1991 年版，第 45、3 页。

② [德] 韦伯：《社会科学方法论》，韩水法等译，中央编译出版社 1998 年版，第 176 页。

③ [美] 米尔斯：《社会学的想象力》，陈强等译，三联书店 2005 年版，第 75 页。

④ 整体论是“与生物学中的机械论相反的理论。它强调系统的整体性，认为系统内部各部分之间的整合作用和相互联系规定系统的性质”；“整体论与还原论相反，认为高级层次不可能还原为低级层次”，而需对多种多样的人类社会进行整体性研究。整体性社会科学，即坚持整体论观点，从经济、政治、社会、文化、制度等方面综合性地考察社会现象和社会问题，而非把社会问题机械地、简单地还原为部分因素所决定。参见《中国大百科全书》（第二版）（第 28 卷），中国大百科全书出版社 2009 年版，第 238 页。以及 [英] 巴纳德：《人类学历史与理论》，王建民等译，华夏出版社 2008 年版，第 6—7 页。

体的综合性社会政策研究,那么,作为学术领域与实践领域、科学性与工具性合而为一的社会政策学,就是聚焦于“人类福祉所必需的社会关系以及能够增进福祉的体制”的学科。它在吸收相关理论、概念、方法和真知灼见,“理解现有思维方式得以立足的基础”时;更关注百姓心声、民心取向和人情冷暖,敏感于身边的事物,能设身处地为他者着想;关注政策执行对人的能力和福祉的影响。换言之,在一定意义上讲,社会政策“不是指为社会所做的事情,而是由社会所做的事情”,“不是由外部施加给社会的,而是由内部设计的。……内化于社会”的。这不仅是“社会政策学的社会生活分析”理念,更是希望借此而深入和广泛地考察社会生活中对福祉有影响的各个方面。^① 基于此,社会政策学视野至少要涵盖以下四个方面。首先,要弄清楚是什么情境中的什么社会问题?其次,既有社会政策如何建构和解构社会问题?进而通过哪些社会行动、如何去解决社会问题?再次,借助社会政策解决社会问题的功能与限度何在?在何种程度上解决了社会问题?又在何种程度上制造了新的社会问题?最后,总结、反思和批判既有社会政策的实践路径、思维方式与理念根源,认清其功能与局限,为创新社会政策、解决社会问题、满足人类需要、提升人类福祉和促进社会有序,揭示或者开辟新的意识、可能、实践与路径。

人的需要理论。马克思将人的需要理解为具有社会性质的人类需要,这是由社会产生并以社会的尺度来衡量其满足状况的需要。而社会就是由生产关系总合起来而构成的社会关系,因而总是处于一定的历史发展阶段并具有独特的特征。^② 因而,人类需要具有客观性和相对性,这为社会福利、社会政策研究提供了辩证的和方法论的指导。换言之,在社会政策学研究与争论中,如果固执于某一层面,就可能出现以下两种相互对立的观点。第一,基于其相对性而推导出“没有客观人类需要”,进而否定社会政策的必要性。第二,承认其客观性并极力“证明社会政策的合理性”,并将其与严格的计划结合起来加以实施,这可能导致“对需要的专政”。这两种取向,如果说前者是为新自由主义和政治保守主义提供合法性,损

① [英] 迪安:《社会政策学十讲》,岳经纶等译,上海人民出版社2009年版,第2、1、6、11、30、7、116、99、133页。

② 《马克思恩格斯选集》第一卷,人民出版社1972年版,第368、363页。