

中国社会科学院社会政策研究中心
杨 团 葛道顺/主编

中国社会政策研究十年 论文选 (1999~2008)



**Chinese Social Policy Studies
1999-2008, Selected Papers**

本论文选收录了中国社会科学院社会政策研究中心成员十年来公开发表的相关主题的论文。其中理论研究部分的论文分别探讨了社会政策研究的基本目标、研究方式、学术焦点、资产为本的社会政策和农村社会政策体系构建；专题研究部分的论文涉及中国社会保障制度改革、农村社会政策与社会保障、住房制度比较、社会域和社会组织、减贫与社会增权、企业与社会公益等若干领域。本论文选的最大特色在于行动研究部分，它集中反映了中心学术团队与天津、上海、大连、陕西、新疆等地实际工作者协同合作，在解决现实社会政策问题的同时推进改革所取得的效果。本书适合广大理论和教学工作者、行业管理与政策制定者、社会政策学习以及社会工作从业人员阅读。



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

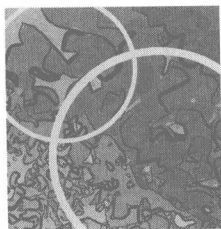
社会政策 研究丛书

十年选集丛书

中国社会科学院社会政策研究中心

杨 团 葛道顺/主编

中国社会政策研究十年 论文选 (1999 ~ 2008)



**Chinese Social Policy Studies
1999 – 2008, Selected Papers**



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会政策研究十年·论文选 (1999~2008)/杨团,
葛道顺主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2009. 7

(社会政策研究丛书·十年选集丛书)

ISBN 978-7-5097-0838-5

I. 中… II. ①杨…②葛… III. 社会政策-中国-文集
IV. D601-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 082510 号

《十年选集》丛书编委会

(按姓氏笔画为序)

朱锦昌 李培林 张时飞 杨 团 宓小雄

阎 明 唐 钧 景天魁 葛道顺

丛书主编：杨 团 葛道顺

本书主编：杨 团 葛道顺

《十年选集》丛书前言

中国社会科学院社会政策研究中心成立于1999年春夏之交，至今已进入第十个年头。

十年间，中心以中国社会科学院社会学所的研究力量为依托，以前瞻性的研究主题、开放性的研究网络、多学科的研究团队、合作性的学科平台为特征，形成了一个独具风格的社会政策研究与咨询平台。

十年间，中心在集结社会政策研究队伍、推进社会政策理论建设、传播社会政策基础知识、构建社会政策学科体系、开展社会政策行动研究等方面，都付出了极大的心力。

十年间，我们出版了《社会政策：国际经验与国内实践》、《基础整合的社会保障体系》、《社会福利社会化：上海与香港社会福利比较研究》、《非营利机构评估——上海罗山市民会馆个案研究》、《中国城市贫困与反贫困报告》、《社区公共服务论析》、《公司与社会公益》、《中国基金会发展解析》等一批著作。自2001年始，我们还编辑刊行了《社会政策评论》（后改为《社会政策文摘》）40多期，兴办社会政策网站（<http://www.chinasocialpolicy.org>）。自2007年始，我们又正式出版了《社会政策评论》学术期刊（以书代刊）。这些工作在中国社会政策界引起了积极反响。

十年间，我们组织了中国社会保障制度再造、城市最低生活保障制度、社区管理与社区建设、建立农村社会保障体制的条件和机制、农民健康保障与农村卫生服务体系、中国农村发展道路探索：就地现代化与农民组织化、新型农村合作组织、农村残疾人康复、防治艾滋病相关社会政策、公司与社会公益、社区非营利组织与公共服务等重要课题的研究。

十年间，我们与辽宁大连市、陕西洛川县、新疆呼图壁县等地政府合作，以调研和社会政策实验为手段，矢志不渝地坚持试点，上下求索中国当代主要社会问题的解决之道。其间，还将推动非营利组织和社区群众参与试点作为社会政策的一个不可移易的重要目标。

十年间，我们始终不渝地推进学科知识传播和专业学术组织的建立。2005年，由中心发起倡议，和南开大学社会工作与社会政策系、中国社会工作教育协会、北京师范大学社会发展与公共政策研究所、清华大学公共管

理学院共五家与社会政策相关的教学研究机构和国家社团,联手举办社会政策国际论坛暨系列讲座,到2007年夏季,已经成功地举办了三届。2007年,中国社会学会社会政策专业委员会经政府批准正式成立,五家论坛联办机构完成了历史使命。自2008年暑期开始,社会政策国际论坛暨系列讲座转由社会政策专业委员会与地方大专院校合办。

十年间,我们积极参与国际社会尤其是东亚社会政策界共同的知识积累过程,有意识地全面了解国外社会政策发展的趋势,运用全球化时代的社会政策的视角,试图把握国际社会政策界的理论前沿,并将其丰富的内涵结合到中国社会政策的理论与实践的探索中。

十年耕耘,一朝收获。目前,中心积累了丰富的调研资料,也形成了一批理论成果。尽管中心的发展尚处于起步阶段,不过,总算留下了我们一直向上攀登的真实的足迹。

1999~2008年,是中心走过的第一个十年,也是中国社会政策学科发展奠定牢固基础的十年。作为中国社会政策研究的先行者,我们由衷期望,中国这个社会转型中的人口大国和社会问题大国,在全球化时代能够成为一个社会政策大国。中国的社会政策研究需要走向世界,走向成熟。

《十年选集》作为中国社科院社会政策研究中心十年研究成果的汇编,分为三辑,一本研究论文选集,一本研究报告选集,一本专题研究报告集。我们试图通过这套选集大体反映中心十年间的主要研究取向和研究成果。为使编选不产生歧义,我们只选择了中心核心团队成员的著作,且限于篇幅未能将一些很有见地的文章收录,挂一漏万,在此向作者和读者致歉。

学而知不足。但愿本丛书能为中国社会政策界学人在知识累积、思想砥砺、行动研究和理论创新等方面找到向上攀升的阶梯做出些许贡献。

中国社会科学院社会政策研究中心

2008年8月28日



目 录

理论 研究

社会政策研究范式的演化及其启示	1
社会政策的基本目标：从克服贫困到消除社会排斥	19
社会政策研究的学术焦点	31
资产为本的社会政策理论	42
社会政策时代的农村社会政策体系构建	64

专 题 研 究

中国社会保障制度改革：反思与重构	75
中国新农村发展与农村社会保障	99
用参与式贫富排序方法识别农村低保对象：一项探索性研究	115
治理与规管——试析如何走出医疗卫生改革困境	142
中国城镇住房制度改革的政策设计与社会公平	155
发达国家住房政策的演变及其对我国的启示	166
探索第四域	185
组员参与、社会支持和社会学习的增权效果	200
我国工商行业组织发展的社会责任	230
捐赠场域：跨国公司的网络生产与民族企业的慈善表达	250

行动研究

1999~2008 天津鹤童老人院研究

缘起	263
从鹤童研究认识中国非营利机构	264
附录	281

1999~2008 上海罗山市民会馆研究

缘起	287
第三部门中的社会创新	288
附录	303

2000~2008 大连社区公共服务社试点与制度研究

缘起	308
MOST 案例再研究: 社区公共服务社的研究和政策应用	309
附录	333

2002~2008 陕西洛川农民社区卫生服务试点与制度研究

缘起	338
医疗卫生服务体系改革的第三条道路	339
附录	360

2004~2008 新疆呼图壁农民养老保险制度研究

缘起	368
农村养老保险证质押贷款: 现行模式与理想设计	369
附录	382

后记	385
----------	-----

理论研究

社会政策研究范式的演化及其启示

杨 团

内容摘要：社会政策学科创建于19世纪后期。至20世纪后期，由于它的研究范式无法回答在经济全球化背景下如何保持和增进人类福利的问题，学科面临严峻的挑战。在回应挑战的努力中，学科观察和研究社会问题的角度和方式发生了重要变化：从单纯的政府决策向着多个社会主体共同决策转变；从再分配与消费取向向着生产和社会投资进入再分配领域转变。一个原本属于非生产性的学科正在走向生产性，显示了这个学科正在经历研究范式的演化。本文对这一过程进行了考察，在此基础上，就中国社会政策学科的建构提出了自己的意见。

关键词：社会政策 研究范式演化 中国社会政策学科构建

社会政策概念与社会政策学科的诞生是工业化时代的产物。1873年，德国一批经济学教授为研究处于市场经济初期德国的社会矛盾，发起成立了社会政策学会。第一个给社会政策下定义的是华格纳（Wagner Adelph）。他在1891年提出，社会政策是运用立法和行政的手段，调节财产所得和劳动所得之间分配不均的问题。^① 20世纪四五十年代，在欧洲各国解决工业化带来的社会问题的进程中，一门应用性学科——社会政策学科形成了。经过半个世纪的发展，社会政策学科在欧洲已被广泛接受。欧洲的大学研究生院几乎都设有以其命名的系科^②，学科有自己的刊物和学会。近年来，讲究实用

① 白秀雄：《社会福利行政》，三民书局，1981，第93页。

② 以英国伦敦政治经济学院为例，社会政策的人才培养包括本科、硕士和博士。本科的专业类别有社会政策与行政、社会政策与政府、社会政策与社会心理学、社会政策与人口研究、社会政策与社会学；硕士生的培养包括政策形成分部、政策实施分部、社会政策与发展分部；对博士生的培养注重个人研究能力的积累和研究方法论的教学。

的美国人也开始关注社会政策制定与分析的有关理论,1999年,哈佛大学首次设立了社会政策的博士学位。

社会政策学是一门经济学与社会学的交叉学科。它发轫于经济学,方法论更多地依据经济学,但与经济学的研究范式有明显区别,而它的价值观则更多地来自社会学。

从根本上说,社会政策学是应对社会问题的产物。由于不同时代人们面临不同的社会问题,它所研究的主要问题也在发生着变化。20世纪五六十年代,随着福利国家的建成,许多人认为意识形态的争论在西方国家已经终结,因此,社会政策需要研究的就是如何增进公民福利即政策的有效执行,这就形成了这门学科最初的社会行政传统,其主要代表者是英国著名的社会学家、社会政策研究的鼻祖马歇尔教授(T. H. Marshal)。20世纪70年代,由于社会福利政策对经济社会以及人们的价值观产生了负面影响,人们开始对社会政策学科的理论基础和政治立场进行反思,其中的代表性人物是另一位社会政策研究大师、英国社会学家、现代福利国家理论创始人之一的蒂特姆斯(Richard M. Titmuss)。蒂特姆斯的贡献之一,是揭示了价值选择在社会政策中的地位。他说:“我们所能做得到的,是更加清楚地揭示需要社会正视的价值抉择。如果我们将社会政策领域视为一个专门为社会某一或某些集团而设的封闭及分割的领域,我们将不会发掘出有意义的问题。”^①他的这一观点为社会政策科学研究确立了价值观,即在以不同价值取向制定不同社会政策的政策制定者面前,要保持价值无涉的科学和客观的态度。此外,比之马歇尔,他对社会政策关涉客体的理解要宽泛得多。他在解释社会政策的需求时说:“我们关注的是对一系列社会需求以及在稀缺条件下人类组织满足这些需求的功能的研究。人类组织的这种功能传统上称之为社会服务或社会福利制度。社会生活的这个复杂领域处于所谓的自由市场、价格机制、利益标准之外。”^②

20世纪70年代中期以来,西方社会人口结构、全球经济结构和政治格局发生了重大变化,高科技和信息技术的高速发展,加快了世界性竞争和大规模工业改组的进程,结构性、技术性失业迅速增长。尤其是呈不可逆转之势的对劳动力需求的明显减少,对某些社会群体如非熟练的青年职工、老年人和妇女产生了深刻而持久的影响,各种新形式的贫困和边缘化来势迅猛,并被加速进行的经济全球化带往世界各地。十分明显,工业化时代形成的社会政策价值理念和制度模式,无法应对这些新问题,社会政策学科面临严峻

① T. H. Marshal, *Commitment to Welfare*, Allen and Unwin, London, 1976.

② T. H. Marshal, *Social Policy*, Allen and Unwin, London, 1974.

的挑战。于是,福利国家展开了有关社会政策价值观的激烈争论,人们对以往司空见惯的满足需求的基本方式——依赖政府的社会干预直接提供社会福利产品提出了质疑,与此同时,政策实施中以多元化的手段特别是引进市场机制推进社会政策目标实现的尝试在许多国家推开。

在这种背景下,社会政策学科的研究范式^①发生了深刻的变化——从单纯的政府决策向着多个社会主体共同决策转变;从再分配与消费取向向着生产和社会投资进入再分配领域转变。一个原本属于非生产性的学科正在走向生产性。

本文试图考察社会政策研究范式的演化,在此基础上,将对中国社会政策学科的建构提出自己的意见。

社会政策研究范式的演化

过去30年间,国际学术界对于社会政策的解释发生了很大变化。20世纪60年代的主流意见还认为,社会政策是由政府决策并实施的对市民福利有直接效果的政策,包括社会保险、社会救济、住房、教育等,即沿袭了社会行政的传统。到了80年代,社会政策被理解为“决定不同社会群体的资源、地位及权利的分配”。90年代以来,对于社会政策的解释进一步深化,从关注经济性资源分配发展到更加关注社会关系(地位及权利)的分配,认为正是社会关系的分配影响了社会部门(家庭、学校、社会福利、教育、社区等)与经济部门(市场)之间的关系;社会政策不仅属于政府的行为,还反映了不同社群在社会资源及社会关系方面的分配结果,左右社会政策产生不同结果的是社会、经济及政治部门的制度安排。^②这种变化反映了一个多世纪以来人们对社会政策认识的不断深化。总的来看,这种认识经历了三个阶段。

第一阶段大体上从19世纪末期到20世纪60年代。这是社会政策发轫的阶段,它起源于整个社会对于市场机制缺陷的认识。市场机制带来成千上万倍于前工业化社会的财富增长速度,同时,从资源占有到财富分配的巨大不公出现了,社会进步的成果被极少数人所垄断,占社会多数的工人阶级处于赤贫状态,无产阶级与资产阶级形成了阶级对立。有鉴于此,资产阶级的

① 依照库恩(T. Kuhn)的观点,研究范式系指由一整套概念和假定所组成的看待世界、解答问题的基本方式。

② 王卓祺、Alan Walker:《西方社会政策理念与21世纪中国福利事业的发展》,载张敏杰主编《中国的第二次革命》,商务印书馆,2001,第283页。

有识之士对本阶级发出警告：“财产越滚越大，一场雪崩就要发生，必须设法阻止它”，否则，“它将压扁你和你的子孙”。而阻止的办法，就是“分散它的速度一定要快于它的增长速度”^①。他们认识到，如何合理地分散即分配财富，使得贫困者以及社会全体公民都能得到不断增长的社会财富的一定份额，已成为直接关系社会安全的重大问题。于是，对于这一基本问题的思考和处理，导引出社会政策的理性概念和具体操作。其中，福利国家的制度功能及其背后的价值理念尤为令人关注。

第二阶段大约从20世纪70年代至20世纪末期。当政府机制取代市场机制直接进行社会财富的再分配后，新的机制缺陷显露了。于是，对政府机制缺陷进行反思并调整社会政策，成了第二阶段与第一阶段的分野。对政府缺陷的认识，是随着社会政策的失效而展开的。从二战结束到60年代期间，经济持续增长支持了西方福利国家的高福利政策。但是自1973年起，高失业和高通胀并发，使得福利国家的高福利政策陷入困境。在这种情况下，自70年代下半叶起，新自由主义思潮席卷西方世界主要发达国家，其主要观点是由于国家权力太大，干预过多导致了政府失败。这种思潮主张重新回到市场去。现实的压力使得这场学术革命很快演变为推动社会政策变革的政治运动，改革福利国家的政策，减少国家干预，削减政府开支和福利项目，加强市场竞争，将国有机构私有化一时成为大的趋势。

在这一阶段，社会政策学科的研究方法也在发生重要变化。不论是在社会政策的理论基础——福利哲学的观念评价上，还是在社会政策的实际内容——社会福利的各项应用性问题的解决上，以及有关民意测验的作用和相关技术研究，都从主要体现政府意志逐渐朝向更准确地反映民意转化，这就为在第三阶段全球高度关注社会政策研究准备了条件。

第三阶段自20世纪末期开始，这是社会政策学科范式发生演化的阶段。

前已述及，当代高科技、信息技术的迅速发展以及经济全球化，使得社会问题丛生。美国学者杰里米·里夫金说：“我们正在进入一个全球市场和自动化生产的新时代。通向接近无工人经济的道路已经在望。这条道路是通向安全的天堂还是可怕的地狱，这将取决于文明如何为紧跟着第三次工业革命而到来的后市场时代做准备。”^②面对新的社会问题，过去那种要么依赖政府，要么依赖市场的二元思维模式显然不适用了，需要重新审视社会政策

① James Allen Smith, *The Evolving American Foundation, Philanthropy and the Nonprofit Sector Changing America*, Indiana University Press, 1999, p. 37.

② 杰里米·里夫金：《工作的终结——后市场时代的来临》，王寅通等译，上海译文出版社，1998，第240页。

的价值理念,吸取其他学科的营养,从而建构新的研究范式。

发展中国家在这一阶段也对社会政策理论做出了贡献。这主要体现为在这些国家中社会政策与经济政策的自然融合上。由于发展中国家都是后发的农业国,如何帮助大量农村贫困人口脱贫成为社会发展的主要问题,社会政策也就与发展政策合为一体。在那里,在培育农村社区的基础上,力求实现扶贫方式从物质扶持为主向提高贫困人口获取资源能力为主的转变。而自下而上的参与式的发展模式、以人为中心的发展理念又推动着社会政策的改变,从而有利于在扶贫领域中政府机制、社会机制与市场机制的有机结合。这些成果,受到了国际社会的广泛关注。下文将要讨论的社会投资论就是基于对发展中国家社会发展理论的总结。

在这一阶段,社会政策学科发生了以下的显著变化。

第一,有关贫困的研究深化了。

消除贫困是社会政策的根本目标,因而,对贫困的研究一直是社会政策学的基本内容。传统的概念以收入或资源占有量来界定贫困,而忽视考察造成贫困的非经济原因。相应的,传统社会政策动用的主要手段是经济再分配,常常无视不同贫困人群需求的差异,他们长期无法实现的社会参与的要求,以及各种非物质的能力剥夺对于造成他们收入贫困与能力贫困并存的复杂状态的作用。新的社会政策概念强调非收入因素对人的福利的作用^①,深化了人们对于社会需求、社会机会的认识,力图从增权或能力提升、社会融入以及界定和度量贫困群体所获保障^②等新的视角进行考察。总之,这些理论使贫困的多元化特点、动态性和产生的复杂性等深层问题被揭示出来,从而拓展了研究的空間。

第二,研究重点和主要关注的问题改变了。

传统社会政策研究中的社会资源序列是“收入、财产、安全、地位、权利等等”,其中,非经济资源的“地位、权利”的研究总是从属于经济资源即“收入、财产”的研究,而最新的变化是对社会关系(地位及权利)等非经济资源分配的研究构成了研究的重点。与此相关,在关于就业与社会排斥的研究中,受到关注的问题有:社会成员的地位与权利的社会性改变对于家庭、学校、社会福利和社区部门产生了什么影响,以及这些影响与市场经济社会关系变化的相互作用,物的使用者即人本身的感受,对社会福利相关的人本身的研究,人的福利组合,等等。这表明在社会政策学科中,人的因素

① 李秉勤、John G. Pinel:《能力、贫困、社会排斥及福利》,2002(未发表)。

② 王卓祺、Alan Walker:《西方社会政策理念与21世纪中国福利事业的发展》,载张敏杰主编《中国的第二次革命》,商务印书馆,2001,第291页。

得到强调,作为社会政策深层建构的价值观已经发生了深刻的变化。^①

第三,学科的领域拓展了,政策的手段增加了。

传统社会政策学科的特征是非生产性的,研究的视野基本上局限于社会福利领域,政策手段主要是对社会福利产品进行再分配,而当今社会政策学科的视野扩展了,有关人的一切福利组合,以及达到这种组合的条件和方式都受到关注,政策手段从单纯的再分配转变为同时考虑生产与投资。例如,美国学者梅哲利(Midgley)将源于发展中国家的社会发展理论应用于欧美发达国家,提出了社会投资论的新的理论框架。其主要观点是:社会福利不应不计成本,要将成本效益方法论广泛应用于社会福利政策;要将人力资本投资的经济学研究成果用于社会福利政策,加强职业培训,同时通过减免税收、低息贷款等方式促进积极的生产就业;要促进社会资本的形成,强化社区内合作社会关系,改善社区环境,鼓励社区积累财产;鼓励低收入的人建立个人发展账户;加大对社会服务的投入;消除社会福利对象参与经济发展的障碍;等等。^②

第四,决策主体和行为主体由单一转向多元。

在传统模式下,社会政策的决策主体和行为主体均为政府,区别只在于中央政府决策,地方政府执行。新的模式将单一的由政府决策和支配福利转变为由政府、市场、家庭、非营利组织、社区等多元社会主体参与决策和实施。这里,福利多元主义为社会政策的决策主体和行为主体多元化提供了理论依据。这一理论认为,既然社会政策的目标是为了创造社会条件,实现人的福利组合,那么,在不同的福利组合层次,参与实现这一目标的社会机构和群体就都应该拥有该层次社会政策决策主体的资格,即是否成为决策主体,不取决于机构本身的性质是政府还是非政府机构,而取决于权利与其责任和利益是否统一。同理,社会福利政策框架中的行为主体也必须实现多元化,即责任与权利要对称。

第五,学科的边界进一步开放,多角度和多元化研究成为趋势。

传统社会政策学科观察社会问题的视角偏重于社会行政,经济学只是被用做解决再分配问题的工具,社会学对于社会的理性分析不被重视。新的社会政策学科边界进一步开放,例如,它注重从社会学的角度考察社会关系,重点研究社会关系如何影响经济关系,特别是非经济要素作用于资源生产和资源分配系统的社会方式,从而为社会政策与经济政策从疏离走向融合开辟

① A. Walker, *Social Policy, Social Administration and the Social Construction of Welfare*, 1983.

② 张秀兰:《从欧美国国家社会福利政策变化趋势谈我国社会福利的政策取向》,第二届全国社会福利理论与政策研讨会,2001。

了道路。再如,就业正在成为 21 世纪最重要的社会政策,以何种方式为贫困的失业者群体注入生产性资源,如何使大量存在的非正规就业既能保障生存,还能促进精神的融合,这些研究已经涉及多种学科,显示了社会政策学科的包容性。

此外,学科研究的多角度和多元化成为一种趋势。从供给方面,社会政策已经不仅仅是政府的供给,而扩展为可以包括国际的、国家的、教区的、地方的等多元主体;从需求方面,不仅仅关注基本的物质生活保障,而且包括社会关系、社会参与、精神需求等多方面的满足。在社会政策的一切实施领域,关于社会公平、社会融合、社会合作,以及避免社会排斥等多角度的研究也引人注目。

由此不难看出,社会政策学科的研究范式正在发生深刻的演化。在这种趋势下,学科出现了一些新的研究进路。

1. 社区提供社会福利

这种进路将社区视为一个可能发育内在自组织机制的区域社会,认为社区是推动社会政策的重要行为主体。其理论基础是社会学的社区理论及社会结构理论,主要关注社区的就业与社会福利的公民参与。如何通过开发社区的公共物品与服务,增加社会投资,增进社区的经济资本;如何建立社会工资概念,对市场以外的社会产品、社会活动赋予经济价值;如何以社区为平台来构筑社会团结,这些都是研究的热点。

2. 市场提供社会福利

加强市场机制在提供社会福利方面的功能,将本来由政府包揽的部分福利项目交由市场来提供,以提高社会福利的利用效率,是发达国家常用的方式之一,被称为社会福利私营化。具体做法是政府与私营机构合作,以现金或购买券的方法补贴他们,还对他们提供税收优惠;受助对象从政府那里领到现金或购买券,根据需要到市场上购买服务。在美国,近年来有将近一半的非营利医院转向营利医院,香港老人院中的私营比例也在上升。

3. 致力于公民社会权利的实现

人人拥有享受社会福利的权利,是 20 世纪社会政策的价值观,它在多数国家的立法中得到确立。但是,法定权利和这种权利的实现是两回事。法定权利的实现从来就是个复杂的问题。而社会政策自诞生之时起,实际上就是以实现公民社会权利的制度化为己任的,只是当初还没有明确地道出这一点。20 世纪 90 年代,拉特里迪斯对社会政策下的定义清楚地指出社会政策在实现公民社会权利上的工具性价值。他说,社会政策“是向全体人民提供公民权利的媒介物”。他认为,“这是一个强调在社会的制度和结构因素之间,以及整个人口和个人之间进行合作和分担责任的领域”。它成为“改进

人口全体、社会阶级和个人的生活条件和生活方式的共同的工具”。^①

在发挥社会政策的这种工具性作用时,第三部门的组织具有重要的意义。这些遍布社区各个角落的非营利组织,有效地帮助公民实现他们的社会权利。第三部门的存在与发展以社会政策的价值观为基础,近年来,对它的研究方兴未艾。

由于这种研究进路将政治学、社会学、法学的营养注入社会政策学,因而具有很大的理论空间。

4. 以治理的理念加强政府与公民在社会政策上的合作

治理(Governance)理论^②产生于应对经济全球化背景下种种复杂社会问题的挑战。这些问题再也不能简单地依靠国家计划或市场来解决,于是,治理作为一种更为有效的协调机制而诞生。将治理的观念运用于社会管理过程,引出了善治(Good Governance)的概念^③。善治的本质特征在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是国家权力向着社会的回归。善治有赖于公民自愿地合作和对权威的自觉认同。从这个意义上说,公民社会是善治的基础。治理与善治弥补了国家与市场在调控和协调过程中的不足,对于消除社会排斥、促进社会融合和社会整合具有重要意义。

治理的理论得到国际组织的认同。世界银行将社会政策的目标确定为“消除贫困,促进包容和社会公正,使边缘群体进入全球经济和社会的主流”。^④世界银行强调,在解决社会政策的问题时,需要引入治理的理论。它认为,贫困人口受到社会排斥的一个重要原因是“未融入世界经济的国家治理结构和政策薄弱”。^⑤“善治”目标强调政府的责任,即政府的责任不仅限于对经济资源的再分配,还要承担对社会权利与地位的再分配,与此同时,也强调公民与政府的合作。这样,社会的各种主体,包括企业以及非政府、非营利组织共同合作,帮助家庭、学校、社区、社会福利机构和市场在各种资源的再分配中促进社会融合、避免社会排斥,就构成了社会政策的新目标。为此,社会政策研究需要更加注重对政府、群体和个人的权利与责任之间关系的分析,需要促进政府和公民、社会的合作。

① Demetrius Latridis, *Social Policy Institutional, Context of Social Development and Human Services*, Brook/Cole, California, 1994.

② 治理指的是一种由共同的目标支持的活动。它的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的政治国家与公民社会、政府与非政府、公共机构与私人机构的合作(俞可平主编《治理与善治》,社会科学文献出版社,2001,第2~6页)。

③ 善治系指将公共利益最大化的社会管理过程。其基本要素包括合法性、透明性、责任性、法制、回应和有效(俞可平主编《治理与善治》,第8页)。

④ 世界银行驻中国代表处公共信息中心:《世界银行中国简讯》2001年12月第5期。

⑤ 世界银行驻中国代表处公共信息中心:《世界银行中国简讯》2001年12月第5期。

有关社会政策的几个概念

（一）公共政策与社会政策

公共政策^①研究的出发点在于公共利益。而公共利益被界定为“有利于每个人，同时反对特殊的集团”。但实际上，这个词语是由公共政策的决策者即政府界定的，公共政策成了保护政府界定的公共利益的工具。因此，公共政策与政府决策是同义语。政治科学将公共政策分为实质性与象征性两类。“实质性的公共政策决定公共资金——每个国家都稀缺的国家资源的开支”，“象征性的公共政策是指那些创造情感忠诚的政府行为（爱国主义、忠诚、顺从或民族自豪感）或把社会地位赋予社会上的关键人物”。^②由于政府是现代社会维护公共利益、提供和生产公共物品的、规模最大的社会组织，所以，必然成为公共政策研究的首要 and 主要的对象，政府的职能、行为、运作机制，政府机构的制度能力和制度设计成了公共政策的研究主题。

社会政策是社会新创造的一种社会公共物品，从这个意义上讲，社会政策与公共政策是可以并列的。近年来，越来越多的学者认为，可将社会政策与公共政策分列两个学科。

另外，由于社会政策的内容长期以来主要集中在社会福利方面，包括社会保险、社会救助、医疗卫生服务、房屋政策等。而从政府的活动和策略的角度，公共政策可将上述内容与港口、运输、人口、移民、治安、国防等方面的政策统统囊括在内，所以，也有学者将社会政策归入公共政策。从研究取向看，它们之间的区别往往只是用词不同，发展趋向类同。例如，无论社会政策也好，公共政策也好，其研究主体都不能仅限于政府，目前对社会资源的分配与再分配，对社会地位、权利的再分配带来改变和影响的不仅有政府的活动，也有其他社会组织的活动，包括以非营利组织为主体的第三部门的作用等。^③

① 公共政策是一种“政府和官员的权威性行动，它不是建议或者讨论，而是用来满足被感知的国家需求的，包括法律、司法布告、执行命令和行政决定”（迈克尔·罗斯金：《政治科学》，林震等译，华夏出版社，2001，第45页）。

② 迈克尔·罗斯金：《政治科学》，林震等译，华夏出版社，2001，第46页。

③ 安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）在1999年的一次讲演中指出，我们长期以来是以政府领域定义公共机构的，一谈到公共制度，它的所有者和控制者就都是政府。现在需要重新定义公共机构的概念，形成公共制度的新的方式。应该承认，这其中的许多内容是由创新的第三部门的组织规划和实施的（Anthony Giddens, *The Role of the Third Sector in the Third Way*, CAF Focus Charities Aid Foundation Kings Hill, West Malling Kent ME19 4TA Press, Sept 1999）。