

社会学前沿论丛

熊跃根 著

社会政策： 理论与分析方法

Social Policy:
Theories and Analytical Approaches

 中国人民大学出版社

社会工作： 理论与分析方法

Social Policy:
Theories and Analytical Approaches

黄家驹 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会政策：理论与分析方法/熊跃根著.
北京：中国人民大学出版社，2009
(社会学前沿论丛)
ISBN 978-7-300-10681-6

I. 社…
II. 熊…
III. ①社会政策-理论研究 ②社会政策-分析方法
IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 072078 号

社会学前沿论丛
社会政策：理论与分析方法
熊跃根 著

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	北京新丰印刷厂		
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次	2009 年 10 月第 1 版
印 张	19.5 插页 2	印 次	2009 年 10 月第 1 次印刷
字 数	317 000	定 价	45.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序 言

自马克斯·韦伯时代起，社会政策就已经成为一门重要的社会科学分支，并在国家政治实践中占据了不可或缺的位置。尽管长期以来，人们对社会政策的价值与实践之间的关系有不同看法甚至争议，但是，对社会政策研究者而言，选择一种公正的社会价值偏好并实践社会理想，则既是一种社会责任，也是一种对研究者自身使命的挑战。在新自由主义浪潮的强力冲击下，尽管社会保护机制受到了诸多影响，但是，社会仍需得到必要的捍卫。作为一种智慧活动和对实践的探索，社会政策研究者要不断追寻并思考这样的问题：理想社会如何成为可能？怎样才能在最大限度的基础上实现社会正义与公平？政府或国家的社会期望如何通过有效的手段与措施，来实现社会关系的和谐？

半个多世纪前，英国社会学家 T. H. 马歇尔在《公民与社会阶级》一书中，曾明确指出，作为国家或政府干预社会能力的表现，社会政策试图通过为公民提供基本的社会保护，来实现阶级之间的融合。跨越阶级界限，确保公民不因阶级和种族背景的缘故而获得公正的社会对待，是社会进步和发展的重要表现，也是公民权利发展的基本内涵。在福利国家建立之初的年代里，马歇尔的判断和预言具有一定的局限性。同时，作为一名欧洲的社会

理论家，马歇尔不仅因为文化中心主义的视野而忽视其他文化与种族公民权的实践和表现，还因为他过于线性的思考低估了福利国家的发展在变迁时代中的多样性与复杂性。作为一门学科，社会政策自产生初期就与社会科学的其他知识紧密联系在一起，尤其是它与规范的社会学和经济学的学科联系十分紧密。在社会学专业领域，社会政策的发展受到社会学传统理论与经验研究的影响，其实践的走向也具有很明显的社会学取向，即通过以经验证据为基础的社会干预来实现社会关系的再造和改变不平等的公民利益差距。社会政策的核心内容是关注公民的福祉，通过政府或国家的干预实践，来保障被剥夺者和普通公民的基本权益与发展机会，从而实现个人生命质量的提高与社会的发展目标。

伴随着工业化和城市化的进程，尤其是 20 世纪 40 年代中期以来，社会政策在西方发达国家成为一种普遍的制度设置，在收入再分配和社会关系调节等方面发挥着积极的作用。由于受到苏联意识形态和政治经济体制的影响，包括中国在内的社会主义国家长期以来过于注重经济政策，而忽视了社会政策。在中国，这种情况随着改革开放的进程开始得到改善。过去 30 多年，中国经济增长取得了举世瞩目的成就，人民生活水平也普遍得到提高，国力显著增强，社会长期稳定。然而，快速的市场经济发展和急剧的社会变迁，也产生了一系列新的社会问题，如因收入差距拉大造成贫富分化严重、农民工缺乏社会保障、医疗支出庞大而个人医疗负担过重、住房价格偏高和个人购房困难、老龄化严重及导致的养老问题等。面对诸多的社会问题和挑战，中国政府自 20 世纪 90 年代起加快了社会保障制度的改革，同时从 1999 年起逐步增加了在社会领域的政策制定和实施，尤其是进入 21 世纪后，中国政府在科学发展观和建设和谐社会理念的指引下，在弱势人群的基本社会保护方面迈出了重大步伐，逐步建立起覆盖全国的最低生活保障制度和公民基本医疗服务体系，扩大了养老保险、医疗保险与失业保险的人群覆盖面，并加快了医疗卫生体制的改革，努力推进了向小康社会迈进并加快促进我国现代化建设的历史进程。

对中国人民来说，2008 年是极其不平凡的一年。在这一年中，中国政府和人民共同抵御并战胜了年初的南方冰雪灾害、举国上下众志成城取得了四川汶川等地抗震救灾的阶段性胜利并在北京成功举办了史无前例的第 29 届夏季奥运会。2008 年是中国改革开放 30 周年，值此重要的历史时刻，中共中央明确提出了要在未来十几年建设更高水平的小康社会并在

新中国成立 100 周年之际（2050 年前）基本实现现代化的发展目标。随着席卷美国和其他西方国家的金融风暴的影响不断加深，全球经济衰退与危机的症状日益显现，世界各国正加紧对经济发展与社会政策的政府干预并做出了一系列政策安排，中国政府也在提高退休人员的退休金水平和改革养老保险制度、扩大最低生活保障覆盖范围并逐步提高保障水平、积极促进农民工与大学生就业、扩大城乡医疗投入与实施医疗体制改革、促进义务教育和高等教育发展等领域做出了积极的政策回应。尤其是随着经济增长形势出现放缓和就业问题日益严重的情形下，中央和各地方政府针对经济发展形势严峻和就业压力增大等多重复杂局面，从促进经济发展和保障人民生活两方面及时寻求和制定出应对策略，以期在经济发展不确定性加大的背景下，通过有效的社会政策来促进社会平等与维护社会秩序的稳定，从而避免类似西方国家和一些发展中国家出现的社会动荡与骚乱。

历史已经充分证明，任何一个现代国家的平稳、健康与和谐的发展，都离不开社会政策的制定与实施。对中国这样一个大的发展中国家而言，要保持长期的经济繁荣与持续的社会稳定，要实现真正的全民富裕，必须加大社会政策的制定与实施力度，加强社会政策的学科建设和科学研究，这不仅是政府必要的政策考虑内容，也是我们学者当前和未来非常紧迫的任务。

熊跃根

目 录

第一章 导 论 / 1

- 一、社会政策的内涵 / 3
- 二、社会政策的实践领域与功能 / 10
- 三、社会政策作为一门应用的社会科学 / 18
- 四、社会政策的理论范式与分析方法 / 25
- 五、本书的章节结构与主要内容 / 29

第二章 社会史与社会政策的发展 / 31

- 一、社会史与社会政策的关系 / 33
- 二、西方社会政策发展的社会史分析：以英美为例 / 37
- 三、社会史中的时间与事件—过程维度在社会政策分析中的重要性 / 54

第三章 影响社会政策的价值观与意识形态 / 59

- 一、意识形态和福利的关系 / 60
- 二、社会政策实践中的核心价值观问题 / 75
- 三、当代中国社会政策实践中体现的原则和价值观 / 83

第四章 社会政策与社会理论的关系 / 89

- 一、社会政策与社会理论的关系 / 90
- 二、解释和阐述社会福利的相关理论 / 96
- 三、解释与分析社会政策实践的基本理论 / 109

第五章 社会政策过程及其分析 / 126

- 一、社会政策作为一种权力过程 / 128
- 二、社会政策运行中的行动者构成 / 135
- 三、社会政策过程 / 141

第六章 社会发展与发展型社会政策 / 158

- 一、社会发展与社会政策的关系 / 159
- 二、发展型社会政策的兴起 / 166
- 三、中国社会福利的改革与发展型社会政策的实践意义 / 171

第七章 社会政策研究与分析方法 / 176

- 一、社会政策研究的内涵、功能和意义 / 177
- 二、社会政策研究的理念和基本方法 / 183
- 三、社会政策分析的含义、内容和方法 / 188
- 四、社会政策分析的基本框架及其应用 / 198

第八章 中国的社会救助政策分析：以城市最低生活保障制度为例 / 203

- 一、如何在现实中分析中国的社会政策 / 204
- 二、社会救助政策实践的案例分析：以我国城市最低生活保障制度为例 / 211
- 三、中国的福利体制与社会救助机制发展之间的关系：对后社会主义福利理论的阐释 / 223

第九章 中国的医疗保障政策分析：以城镇职工基本医疗保险改革为例 / 228

- 一、社会医疗保险制度与满足公民健康服务需求的关系 / 230
- 二、中国医疗体制和医疗服务的变革：从计划走向市场 / 235

三、中国城镇职工基本医疗保险制度的全面引入与发展：地方的
政策实践分析 / 239

四、现阶段中国医疗体制改革的政策方针与城镇医疗保险制度未
来的发展 / 259

第十章 全球化与社会政策的国际比较 / 263

一、全球化背景下社会福利与社会政策的发展 / 265

二、社会政策国际比较研究的兴起和发展 / 272

三、如何在国际比较中认识中国的社会政策 / 276

参考文献 / 280

后 记 / 303

第一章 导 论

本书的宗旨是讨论社会政策的一般理论与方法，并在此基础上为分析中国的社会政策改革经验提供具有一定参考价值的分析框架。作者无意将社会政策一般意义的概念解释和类型分析作为本书写作的重点，因此，作为一部研究专著，本书不是按照一般社会政策课程的教科书的叙述方式来写作的，但它仍可作为深入阅读的参考书来使用。就写作目的而言，本书试图在梳理相关社会政策研究文献的基础上，从理论和分析方法上对社会政策领域的核心议题进行深入的讨论，期望在理论上推进对社会政策学科的认识与理解，并冀望此书的写作有助于增进我国社会政策研究领域的知识积累。

众所周知，在哲学领域，决定主义与自由意志长期以来一直成为一个核心的争辩议题，这一议题在现代国家尤其是西方现代民主国家的发展过程中产生了深刻的影响。在这一议题下，政府与公众经常在争论有关国家干预与公民自由选择的问题，这些干预与选择基本上都与公民个人以及社会群体的福祉相关。而在社会科学领域，被视为 20 世纪西方最重要的哲学家之一的卡尔·

波普尔（Karl Popper）曾在其代表作《开放社会》一书中将批判和理性的方法用于对社会问题的分析。波普尔爵士指出，人类社会的发展蓝图大致可以通过两种方式来完成，一种是民主的社会重建，他称之为“渐进的社会工程学”（the piecemeal social engineering），另一种则是“乌托邦的社会工程学”（utopian social engineering）。波普尔对这两种社会变革的方式做了区分，并进一步指出，前者要解决的问题不是寻求社会发展最终的目标，而是着力解决社会中最重大、最紧迫的罪恶性的社会问题（波普尔，1999：50-53）。从波普尔的论述中可以看到，他所谈论的社会工程基本上属于政治实践的范畴。尽管波普尔没有直接讨论社会政策这一词汇，但是，毫无疑问，他所指的社会工程基本上就是社会政策的代名词。而从此以后，社会政策与社会福利领域的一些学者也开始接受将社会政策比作“社会工程学”的表述，拉姆·米什拉（Ramesh Mishra）就是最有代表性的一位，他曾在其所著的《社会与社会政策》一书中这样写道：“如果马克思主义是社会主义和革命实践的科学，社会行政则是在同情、正义和效率价值观引导下的改革主义、行政干预和渐进的社会工程的科学”（Mishra, 1981：5）。在西方工业化国家里，自第二次世界大战结束后，发展社会福利，建构福利国家框架，推进旨在消灭贫穷、改善公民生活素质、促进全民就业和维护社会正义的一系列社会政策在发达国家中被广泛实施，一度形成 20 世纪 40 年代中期至 20 世纪 60 年代末的西方社会发展过程中经济繁荣、社会稳定和公民生活富足的“黄金岁月”。在那个时期，西方社会政策的实践和学科的发展也十分明显。而 1973 年石油危机的爆发与随后的经济衰退对西方福利国家体系产生了显著的压力，政府和公众又开始将注意力放在干预与自由问题的讨论上，从此以后西方工业化国家的社会政策开始了不同程度的改革。近年来新自由主义的思潮与强调工作价值的观念又卷土重来，使得社会政策的策略与措施也不得不重新进行调整。

在中国，近年来随着市场经济的发展与社会转型的进程加快，非经济领域的政策手段与策略的重要性日益显现，其中社会政策开始进入政府决策的视野，为应对日益出现的社会问题，政府在各个领域相继推出了一系列的相关社会政策。有学者甚至明确指出，与改革开放初中期注重经济政策的时期相比，近年来中国进入了“社会政策的时代”（王思斌，2004）。自 2007 年上半年以来，中国政府加紧了在社会保障各个领域的政策改革，

加快了在最低生活保障制度的覆盖、城市基本医疗制度、九年义务制教育免费、社区再就业支持以及城镇贫困人口的住房保障政策等不同领域的政策推进行程,彰显了政府在发展社会主义市场经济过程中对社会正义和公平等价值观的高度重视。同时,在社会科学领域,随着社会学的复兴与社会工作的不断发展,经验社会学的研究成果在政策研究中也不断被加以使用,而社会政策作为一门相对独立的学科和研究领域也正在逐步形成。有学者认为,在中国,社会政策正逐渐成为一门“显学”。因此,推进社会政策的研究,不仅是国家社会经济发展的要求,也是社会科学研究者治学的一个重要目标。

本章主要阐述以下几方面问题:第一,社会政策的内涵。从社会政策的基本概念入手,讨论社会政策作为一种实践与学科的意涵,解释社会政策的基本要素及其与社会制度的关联。第二,社会政策的实践领域与功能。阐述社会政策作为一种干预行动所指向的行动范围和针对的社会议题,以及社会政策作为一种政治实践的内涵与特质,在此基础上讨论社会政策的功能。第三,社会政策作为一门应用社会科学。阐述社会政策作为一门应用社会科学所具有的知识边界、学科特性及其主要内容,从而深入理解社会政策的实践意义与局限性。任何学科作为发展中的知识体系,都不断受到外界因素和学科内部张力的影响与冲击,因此,其知识体系的生成与发展保持着某种开放性和变化。第四,社会政策的理论范式与分析方法。从学科与专业实践的内涵及特质出发,论述社会政策作为一种社会行动和政治实践所寓含的理论基础,以及解释社会政策“为何”与“如何”所涵盖的理论范畴。在这里,作者试图探索并建立起社会政策的一般理论基础。在此基础上,深入理解和认识社会政策在现实世界中的具体呈现的分析方法,即从科学范式和具体分析策略的角度阐释社会政策分析方法的主要内容和框架,从而确立社会政策经验研究与评估分析实践的一般范式。

.....〔一、社会政策的内涵〕.....

社会政策作为一种在特定价值观指导下人类系统地运用科学智慧干预

社会问题的实践由来已久，而作为一门学科与专业的出现，则是 19 世纪下半叶的事情。众所周知，社会政策作为一种立法实践与社会科学，最早诞生于 19 世纪下半叶的德国，后来逐渐扩展到其他欧洲国家及北美大陆等地区，到 20 世纪中期后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，但政府与学界对如何准确地界定社会政策仍持有不同的见解。而在不少发展中国家，人们对社会政策的认知与理解也存在着不同的看法，对这一领域的认知与理解还较欠缺，社会政策在社会科学中的地位与影响尚不明显。因此，系统而深入地阐释社会政策的含义，对理解该领域的理论与实践，尤其是提升社会政策的分析能力，拓展社会政策分析的方法与实践策略，从而确立社会政策经验研究与评估分析实践有着重要的意义。

作为一门与“规范的社会学”（normative sociology）相对应的学科，“社会政策”（social policy）在欧洲大陆一直被视为“应用的社会学”（applied sociology）。作为一个学科领域，社会政策与社会理论和社会福利实践二者均有着密切的关系，它既是“以问题为取向”（problem-oriented）来对公民福利需要和权利进行理论界定，同时又是“以行动为取向”（action-oriented）来为满足公民福利需要而采取一系列策略和措施。在所有满足公民福利的社会制度中，家庭、市场和国家是最主要的三个行动者，长期以来如何正确地理解和阐述这三个行动者在社会政策中的角色和功能，以及如何恰当地分析社会政策背后隐含的理念及实践的逻辑意涵，一直是这一领域研究者们努力的一个方向。然而，社会政策的理论探讨在国内学术界尚处于一个未成熟的阶段。因此，推进对“社会政策”的研究无疑成为一种表达社会理论与社会实践之间关系的适当方式。本书一方面从学科的角度来分析和认识西方福利国家社会政策发展的一般历史背景，结合社会—经济的制度框架来认识社会政策这一学科和实践领域内各主要行动者之间的关系，以及社会政策背后所具有的理念和实践逻辑。另一方面从中国现实出发，试图在理论分析指引的前提下，尝试将社会政策的分析取向，应用于对社会转型中的当代中国的社会政策改革经验与现阶段社会福利发展模式的解释，这一理论阐述将结合特定的政策问题背景——城镇社会救助与医疗保障政策改革的实践经验两个主题来展开，从而加强社会政策这一学科在实践中的应用，为建构中国未来的社会政策模式探索出

可行的实践模式。

社会政策，简言之，是指用社会行动来改善公民生活素质的一切制度化设置，它既是一门学科，又是一种社会管理的实务科学。社会政策是一门古老而又新颖的学科，理解这门学科不仅要尝试认识 20 世纪社会变迁与国家干预行动之间的关联，也要理解 21 世纪普遍出现的社会转型同政府政策之间的内在关系。作为一门政策科学，社会政策清晰地表明了国家（政府）透过制度化机制来解决社会问题的智慧以及管理社会风险的策略。20 世纪在广大的世界范围内建立的不同类型国家（政府），在不同程度地经历市场经济的洗礼后，传统的国家政治力量对经济的控制减弱，自由主义思潮在经济社会生活中开始发挥主导作用。重建政府对社会—经济的控制，将二分化的生活世界体系进行有效的整合，对市场经济导致的矛盾与分化进行修复，对失衡的社会关系做出调整，成为在国家甚至在国际层面上推动社会团结的政策目标（图雷纳，1999）。而在社会工作领域，纵观整个 20 世纪的历史人们都可以看到，社会工作者一直都在致力于将影响社会政策作为专业实践的重要承诺。20 世纪 80 年代以来，西方福利国家和转型经济国家的社会福利改革不断强调去集中化的国家政策，而将“社会”（the social）本身作为解决在社会问题过程中对资源、技术和人力要求的来源。在我们重新探讨社会工作的“社会层面”时，同样也要求专业工作者对社会政策的内涵和变化进行再度的思考（Schneider & Netting, 1999；熊跃根，2000a）。

社会科学家（尤其是社会学家）经常要面对的一个理论问题，是如何解释“某种社会秩序成为可能”。但对国家或政府的政策制定者来说，实现一种“可能的社会秩序”则常成为一个现实的政治目标。国家从“统治”（government）实践转向“治理”（governance）实践，表明了在解决社会问题过程中的政策导向所具有的某种道德色彩。显然，长期以来社会政策为解决社会问题尤其是消除社会不公正、社会不平等（隐含社会分化的巨大矛盾）提供了可行的思路。社会政策最早同社会学紧密地联系在一起，但是由于抽象的理论思考并不等同于现实世界里有关问题解决的实际行动。因此，这门学科在 20 世纪初开始从规范的理论传统转向侧重实践的经验取向（Pinker, 1979）。众所周知，社会问题同一定的社会结构关联在一起，而社会制度又是影响这些社会结构稳固的重要力量。因此，在思考社会问题的解决方案时，人们不能忽视对眼前各种主要的社会制度

(social institutions) 的功能及其变化的考察, 其中一个关键性的问题是, 我们如何评估在个人福利需要被满足的过程中, 家庭这种“自然的团结机制”与市场这种“分散化的竞争机制”同国家(政府)这种“等级化的控制机制”三者之间实现某种平衡, 而这一问题在过去的理论和经验性研究中已得到了反映(Litwak, 1985; Moroney, 1986)。

作为社会科学的一个分支学科领域, 社会政策与社会理论和社会福利实践二者均有着密切的关系, 它既是“以问题为取向的”, 同时又是“以行动为取向的”。长期以来, 如何正确并恰当地处理好社会科学中理论与实践的关系, 一直都是政策研究者们十分关注的问题。从西方工业化国家的社会—经济发展历程来看, 一个国家(或政府)的社会政策对维系社会稳定和社会公正发挥了不可忽视的作用, 尤其是在社会变迁时期国家备受显著社会问题困扰的时候, 对公民的社会状况及需要做出及时的反应, 制定出适时的社会政策便成为社会的一种制衡机制或稳定器。从西方社会政策的纵向发展来看, 对贫困的治理成为早期社会行政的核心内容, 其中是否应对穷人(尤其是体健的穷人)等社会弱势群体进行救济成为国家建立制度性福利这一道德判断的中心。因此, 最初的社会政策是与政府干预社会问题与公共服务领域, 采取社会调查和倡导社会改革来管理并回应贫困、失业等重大社会问题有关的。在英国等西方国家, 社会政策最初的特征体现为一种典型的社会行政管理(Pinker, 1971)。将社会弱势群体最基本的需要界定成实施公共援助合理的范围, 在19世纪欧洲工业革命时期成为社会阶级之间的利益矛盾, 这也为引发日后劳资之间的阶级冲突埋下了伏笔, 成为解构当代福利国家“社会依附理论”(social dependency theory)的一个前提(Townsend, 1981; Offe, 1985; Taylor-Gooby, 1994)。同19世纪相比, 当代西方国家社会政策发展的一个巨大变迁是国家干预社会的范围、幅度与深度都发生了重大变化, 由于社会问题的发生方式和范围超出了最初对少数弱势群体救助的道德判断, 世界范围的经济危机和战争引发的社会后果使政府全面干预社会经济生活成为20世纪40年代以降国家权力的象征, 市场机制的失效也暂时结束了以建立“自发秩序”来遏制社会福利扩张的企图, 对公民福祉的关怀、重构社会关系、缓和劳资矛盾、重视社会团结机制的建构、缓解社会中不同阶级之间的冲突成为第二次世界大战后带有集体主义色彩的福利国家的努力目标(George & Wilding, 1985)。

(一) 对社会政策的理论界定

长期以来,在西方发达工业国家的教科书和政府报告文件中,学者和政府部门对“社会政策”这一概念的界定一直未能统一。这些概念上的差异和不一致,不仅反映出社会政策作为一门新学科所具有的不确定性,同时也显示出它作为一种社会实践(social practice)在理念和操作两方面仍然存在距离。从社会政策这一学科发展的历史来看,它最初是和英国的产业革命及随后发展起来的社会福利事业紧密联系在一起的,因此,经典的社会政策学者通常从政府的社会行政取向来阐释和分析这门学科同规范的社会理论之间存在的联系(Pinker, 1971)。作为对周围世界的一种洞察方式,社会政策为我们提供了一种理论和经验上的总结。从西方学者们对“社会政策”不同的界定中,人们可以尝试发现在这些定义背后所隐含的价值观和道德期望,这些界定具有的一个最基本的特征是,它们或多或少地都显示出研究者们对人的需要、权利、福祉和政府责任等基本问题的看法。

按照 T. H. 马歇尔(T. H. Marshall)的说法,社会政策是指政府所采取的一系列透过提供服务或资金直接影响公民福利的行动,其核心成分包括社会保险、公共援助、卫生福利服务和住房政策(Marshall, 1965)。另一位英国社会政策学者希尔(M. Hill)则认为,社会政策简言之就是国家对公民所承担的一种责任,体现在社会福利上是政府作为行动者如何使社会失灵(malfunction)得到有效的矫正,如何用集体行动来对社会问题和公众福利进行干预(Hill, 1996)。近一个世纪以来,社会政策已在地理空间和理论内涵上发生了显著的转变,即从以英国社会为中心、以突出实用为特征,关注社会和经验的取向,转向一种强调意识形态差异、理论的多元性和国际主义的传统(Mishra, 1989)。

在社会政策这个学科领域,英国社会政策的鼻祖蒂特姆斯(R. Titmuss)的论著无疑是最具代表性的。他在 20 世纪 60 年代出版的代表作《社会政策导论》中,对“社会政策”的概念作出了如下的总结:第一,社会政策通常和社会行政、社会服务、社会保障、社会福利和福利国家等相关的术语联系在一起;第二,社会政策是社会对社会需要和问题做出的一种回应;第三,社会政策是用科学的方法和技术对社会生活进行的一种管理;第四,社会政策是一种政府行为。根据这些特征,蒂特姆斯

对社会政策作出了这样的界定：“社会政策（既）可以被视为变迁的一种积极工具，它是整个政治过程中不可预见和不能估算的一部分……（同时）社会政策（本身又）是一种关注经济和非经济目标的有益和分配性的社会变迁”（Titmuss, 1974: 26-30）。

米什拉在其所著的《社会与社会政策》一书中曾将社会政策的界定放在一个弹性的角度加以考虑，在他看来，社会福利的话语体系里，社会政策、社会福利和福利三个术语完全可以互换使用，因为这三者的中心意义是一致的，都是指使人类需要得以满足的一种特定的社会安排或结构模式（Mishra, 1981: X）。斯帕克（P. Spicker）在其最近的著作中指出：“社会政策是对社会服务和福利国家进行的研究”（Spicker, 1995: 3）。显然，这一界定涵盖了社会服务和政治之间存在的联系，斯帕克是把社会政策学科的主题同英国福利国家的起源发展放在一起加以考虑的。

希尔则从福利与国家二者之间的关系来界定社会政策。他给社会政策下了一个更为宽泛的定义，在其概念里隐含了国家对其公民福利角色的角色定位，在将国家与市民、行动者和行动本身加以对等思考的时候，政治行政制度和福利各自的功能显得十分突出，尤其是在社会功能失调的时候，带有集体主义色彩的国家行动往往会蜕变成经济和社会发展的指南（Hill, 1996: 3-7）。在广泛的社会制度构成要素中，个人、家庭和社区的角色如何受市场经济的影响，如何回应社会问题和社会需要本身，也成为重要的现实问题。

（二）社会政策作为一门政策科学

要理解社会政策的内涵，首先必须理解它作为政策科学的意义与基本特征，其次才是在理解政策科学的基础上，认识社会政策的基本内涵。

1. 政策与政策科学

“政策”，是从英文“policy”翻译过来的一个词汇。根据《韦伯斯特英汉词典》中给出的最简明解释，“政策是指一种指导原则或采取的指向特定目标的行动过程”。从这一词典定义中可以看到，政策首先是一种具体的、现实的行动过程，它具有明晰的目标；同时，就现实世界而言，政策主要是指政府或政治团体、党派以及社会组织的一般行动纲领、实践方案和价值观。因此，政策的基本要素包括两个方面：价值观（或意识形态）和行动。理解与阐释政策必须与价值观与行动的内容、意义紧密联系