



高等院校社会工作专业
精编通用教材

社会政策概论

主 编 程胜利

副主编 李 然



Introduction to
Social Policy

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 一级出版社

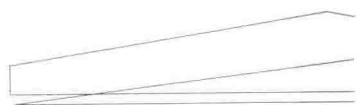


高等院校社会工作专业
精编通用教材

社会政策概论

主 编 程胜利

副主编 李 然



**Introduction to
Social Policy**

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 一级出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会政策概论 / 程胜利主编. — 济南: 山东人民出版社, 2012.9

高等院校社会工作专业精编通用教材

ISBN 978-7-209-05788-2

I. ①社… II. ①程… III. ①社会政策—高等学校—教材 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 111894 号

出版策划:王海玲

责任编辑:马 洁

封面设计:蔡立国

社会政策概论

主 编 程胜利

副主编 李 然

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

肥城新华印刷有限公司印装

规 格 16 开(169mm×239mm)

印 张 16.25

字 数 270 千字

版 次 2012 年 9 月第 1 版

印 次 2012 年 9 月第 1 次

ISBN 978-7-209-05788-2

定 价 29.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。电话:(0538)3463349

总序

社会工作作为专门化职业和专业学科,致力于实现社会福利、社会进步和社会正义。社会工作实务和研究有助于改善生活质量,发展个人、团体和社区的潜能。社会工作者把直接服务、社区发展、政策倡导、教育和研究作为介入方法,促进人们与社会环境的互动。随着中国经济的快速发展和社会转型的逐步深入,社会问题和社会需求日趋复杂化和多样化,建立一支专业化的社会工作人才队伍成为必然选择。在这一时代背景下,社会工作专业方法的优势凸显,社会工作专业教育快速发展起来。特别是从2000年到2010年,社会工作专业教育在数量和质量上都有很大突破,由教育部批准和予以备案的开设社会工作专业的院校从27所增加到252所,另有几十所院校开办专科、高职层次的专业教育。^①自2009年社会工作专业硕士(MSW)教育被正式纳入高校研究生专业教育体系以来,共有58所大学和研究机构开设了社会工作专业硕士研究生课程计划。同时,社会工作专业博士点的设置也被纳入国家学科规划和建设的议事日程。在这一阶段,社会工作专业学科和教育体系开始在中国逐渐建立起来。

中国专业社会工作事业在很大程度上是从专业教育起步的。由于整体上专业化社会服务事业的弱小甚至缺失,专业教育长期缺少坚实的社会基础。然而,中国学者和教学工作者立足于中国社会的现实基础,努力学习和借鉴国际上社会工作的发展成果,初步建构了具有科学性和系统性的社会工作专业知识。比如,在一个很长时间内,中国社会工作的视角曾经局限于社会问题和社会管理取向,随着社会工作专业理论知识的引用和普及,越来越多的教育和服务工作者开始自觉地掌握“能力”、“增权”、“权利”、“福利”、“公正”等更广阔的视角和方法。由于国情和文化的差异,借鉴国外现代知识体系和教育方法需要一个本土化的过程,不断编写和更新适合国情的专业教材,是逐步提高社会工作教育和专业化(职业化)水平的必由之路。

^① 中国社会工作教育协会:《中国社会工作教育通讯》,2004年第21期;中国社会工作教育协会:《关于开展社会工作专业评估的通知》(协会文〔2001〕001),2010年2月28日。

在过去十几年中,社会工作专业教材建设经历了一个不断提升的过程。在专业教育出现早期,国内同仁在文献资料极为有限的条件下编写出版了一些教材,初步介绍社会工作专业理论和知识,填补了专业教材的空白。随着高校社会工作专业教育规模的日益扩大,需要加快教材建设,以应对课程开设的急需。于是,中国社会工作教育协会组织国内最早开办社会工作专业的高校骨干教师,编写出版了普通高等学院社会工作专业主干和实务课程系列教材,代表着专业教材建设系列化、规范化的新开端,并全面展示了当时中国社会工作专业教学和研究的水平。此后,国内陆续出版了多套社会工作专业教材以及国外经典译丛,在社会工作教育和学科建设中发挥了积极作用。当前社会工作职业化进程加快的大环境对高校专业学生培养和教材建设提出了更高要求:即在已有教材建设基础上,不断更新、充实专业内容,编写出理论知识体系更全、更新和实务操作性更强的教材。在这种情况下,山东人民出版社策划并组织了这套“高等院校社会工作专业精编通用教材”的编写,以期出版一套更接近时代需要和专业教育要求的教材。

教材的编写力求遵循以下原则:

1. 通用性。其中基础课教材主要根据《社会工作专业主干课程教学基本要求》(教育部高教司,2004)、《全国社会工作者职业水平考试大纲》(教材编写组,2010)、《全国MSW考试指导范围》(2010)等指导性文件规定的大纲编写,教材内容在较大程度上与国内已经发布的指导性大纲相吻合,可满足全国社会工作者职业水平考试和社会工作专业硕士入学考试的需要。

2. 完整性。在编写过程中,要求参编老师充分掌握现有国内同类教材的出版信息,借鉴和吸收已有成果,注重学科知识体系涵盖全面,保证学科体系的相对完整性,避免以不同院校的教学时数限制和编写者的个人偏好对大纲内容进行取舍。各教材的章节内容相互衔接和协调,知识要点齐全。

3. 专业性。准确和全面体现社会工作专业视角,避免仅以“问题”、“案主”、“管理”为取向,而忽视“需求”、“环境”、“结构”、“过程”以及“能力”、“增权”等多重视角。内容设计有所遵行,基于充分和可靠的文献依据。对理论、问题和工作模式等内容方面的编写,根据专业视角进行层次和类型划分或展开设计,避免简单罗列其他学科教材或出版物上的内容。

4. 实务性。比国内已有教材更加注重介绍相关实务模式和操作技巧,并加大实务技巧内容篇幅。在体例设计上,力求突出实务知识,特别是那些在本土化过程中积累的经验知识。在教材文本上,增加本土的适当案例介绍和扩展阅读,并且在练习题部分中提供本土的场景设计,引导对学生专业方法能力的训练。

5. 先进性。尽量吸收国内外最新教材的优点,反映最新的实务模式或方法。

在实务模式和方法介绍中,努力将理论、过程、社会工作者的角色与技巧、以证据为基础的成效评估等内容有机衔接、整合。

社会工作是一个新兴专业,需要对很多理论和实务知识进行不断研究和探索。中国社会工作教育协会会长、北京大学王思斌教授曾指出,编写高水平的专业教材谈何容易。毕竟中国内地的社会工作专业教育恢复重建时间不久,要拿出相对成熟的教材,需要众多学者同仁的不懈努力。但是学无止境,社会工作专业的快速发展使得人们又不能再等下去^①。本套教材的编者大都是社会工作专业的中青年教师,他们结合已有的教学和实践经验,对相关问题进行了有益探索。在各分册教材主编的悉心统稿和具体组织下,多易其稿,反复修订。教材编者们通过查阅大量专业文献和相互切磋,大都经历了一个新的专业提升和积累的过程,并将所收获的知识信息和技能再转化为新的教科书文本。当对社会工作知识和技能所知不多时,编者往往对专业上的“学无止境”没有更深的体会和敬畏心理;在更多地了解和掌握社会工作知识的时候,编者反而更加清楚地体会到自身的专业知识水平与先进的专业知识水平之间所存在的差距。由于能力积累和资料收集等方面的局限,本套教材难免存在许多不足之处,希望专业同仁、学生和其他读者能够给予批评指正,以期不断改进教材的内容和质量。

中国社会工作教育协会会长、北京大学王思斌教授认真审阅了本套教材的部分初稿,提出一系列体现社会工作专业本质要求的指导意见。加拿大多伦多大学社会工作学院曾家达教授、不列颠哥伦比亚大学社会工作学院殷妙仲教授对部分教材大纲的修订和充实提出诸多建设性建议,使编者们受益匪浅。山东人民出版社原社长金明善先生、现任社长郭海涛先生和副总编辑丁莉女士对于本套教材的编写始终给予大力支持。本套教材的出版策划和责任编辑王海玲和马洁女士怀着对社会工作的满腔热情,积极参与整套教材编写的组织协调工作,认真细致地对待每一个细节,每一章教材的完稿都浸透着她们辛勤的汗水。总之,本套教材的面世是大家共同协作和努力的结果,愿它成为中国社会工作教育和实务事业的一块新铺路石。

高鉴国

2011年8月于山东大学

^① 王思斌主编:《社会工作导论》,北京:高等教育出版社,2004年,《总序》。

目 录

| | |
|------------------------|----|
| 总 序 | 1 |
| 第一章 社会政策的概念 | 1 |
| 第一节 社会政策的基本概念 | 1 |
| 一、政策 | 1 |
| 二、公共政策 | 3 |
| 三、社会政策 | 3 |
| 四、社会政策学 | 5 |
| 第二节 社会政策与相关概念的关系 | 6 |
| 一、社会政策与社会福利 | 6 |
| 二、社会政策与社会保障 | 7 |
| 三、社会政策与社会工作 | 8 |
| 四、社会政策与法律、法规 | 9 |
| 第三节 社会政策的主要领域 | 10 |
| 一、社会保险 | 10 |
| 二、医疗卫生 | 11 |
| 三、劳动就业 | 11 |
| 四、教育 | 12 |
| 五、住房 | 12 |
| 六、社会服务 | 12 |
| 七、反贫困与社会救助 | 13 |
| 第四节 社会政策研究方法 | 13 |
| 一、社会政策研究方法 | 13 |
| 二、社会政策研究的一般程序 | 16 |
| 本章小结 | 18 |

| | |
|----------------------------|-----------|
| 主要术语 | 18 |
| 练习题 | 19 |
| 思考题 | 19 |
| 阅读文献 | 20 |
| 第二章 社会政策的历史发展 | 21 |
| 第一节 社会政策实践的历史发展 | 21 |
| 一、西方国家社会政策实践的历史发展 | 21 |
| 二、中国社会政策实践的发展 | 25 |
| 第二节 社会政策学科的历史发展 | 28 |
| 一、西方社会政策学科的发展 | 29 |
| 二、中国社会政策学科的发展 | 30 |
| 本章小结 | 33 |
| 主要术语 | 33 |
| 练习题 | 34 |
| 思考题 | 34 |
| 阅读文献 | 34 |
| 第三章 社会政策与社会发展 | 35 |
| 第一节 市场经济与社会政策 | 35 |
| 一、市场经济的实质 | 35 |
| 二、市场失灵 | 36 |
| 三、人的需要与社会政策 | 38 |
| 第二节 社会问题与社会政策 | 41 |
| 一、社会问题的概念与类型 | 42 |
| 二、社会问题的特点 | 42 |
| 三、当前中国的主要社会问题 | 43 |
| 四、社会政策与社会问题的预防和解决 | 45 |
| 本章小结 | 47 |
| 主要术语 | 47 |
| 练习题 | 47 |
| 思考题 | 48 |
| 阅读文献 | 48 |
| 第四章 社会政策构成 | 49 |
| 第一节 社会政策主体 | 49 |

| | |
|-----------------------------|----|
| 一、社会政策主体的概念 | 49 |
| 二、政府 | 50 |
| 三、非政府—非营利组织 | 51 |
| 四、社会政策主体的历史演变 | 53 |
| 第二节 社会政策对象 | 54 |
| 一、社会政策对象的含义 | 54 |
| 二、普惠性社会政策与选择性社会政策 | 54 |
| 三、普惠性社会福利模式与选择性社会福利模式 | 55 |
| 四、社会政策受益者与受损者分析 | 55 |
| 第三节 社会政策资源 | 56 |
| 一、社会政策资源的概念 | 56 |
| 二、社会政策资源的筹集 | 57 |
| 第四节 社会政策运行机制 | 58 |
| 一、社会政策运行机制的含义 | 59 |
| 二、政策资金供应方式 | 59 |
| 三、社会服务提供方式 | 59 |
| 四、社会政策运行机制模式 | 60 |
| 本章小结 | 61 |
| 主要术语 | 61 |
| 练习题 | 62 |
| 思考题 | 62 |
| 阅读文献 | 62 |
| 第五章 社会政策过程 | 63 |
| 第一节 社会政策的制定 | 63 |
| 一、社会政策问题与社会政策议程 | 63 |
| 二、社会政策制定的步骤 | 64 |
| 三、影响社会政策制定的因素 | 66 |
| 第二节 社会政策实施 | 67 |
| 一、社会政策实施的含义 | 67 |
| 二、社会政策实施过程 | 67 |
| 三、影响社会政策实施的因素 | 69 |
| 四、当前社会政策实施中的焦点问题 | 70 |
| 第三节 社会政策评估 | 71 |

| | |
|-----------------------|----|
| 一、社会政策评估的含义与内容 | 71 |
| 二、社会政策评估的步骤 | 72 |
| 第四节 社会政策调整 | 73 |
| 一、社会政策调整的含义 | 73 |
| 二、社会政策调整的原因 | 74 |
| 三、社会政策调整的内容 | 75 |
| 四、社会政策调整的类型 | 76 |
| 本章小结 | 77 |
| 主要术语 | 77 |
| 练习题 | 77 |
| 思考题 | 78 |
| 阅读文献 | 78 |
| 第六章 社会政策价值 | 79 |
| 第一节 社会政策中的价值争议 | 79 |
| 一、平等与效率 | 79 |
| 二、自由与控制 | 80 |
| 三、个人主义与集体主义 | 81 |
| 四、人道主义与人权 | 81 |
| 第二节 社会政策的意识形态类型 | 82 |
| 一、社会政策中的左倾主义 | 82 |
| 二、社会政策中的右倾主义 | 84 |
| 三、“第三条道路” | 85 |
| 本章小结 | 86 |
| 主要术语 | 86 |
| 练习题 | 87 |
| 思考题 | 87 |
| 阅读文献 | 87 |
| 第七章 社会政策分析 | 88 |
| 第一节 社会政策的经济学分析 | 88 |
| 一、社会政策的效率分析 | 88 |
| 二、经济因素对社会政策的影响 | 89 |
| 三、社会政策对经济的影响 | 90 |
| 第二节 社会政策的政治学分析 | 92 |

| | |
|-------------------------|------------|
| 一、政党政治与社会政策 | 92 |
| 二、利益集团与社会政策 | 93 |
| 三、社会政策与公民参与 | 94 |
| 第三节 社会政策的社会学分析 | 95 |
| 一、社会政策与家庭 | 95 |
| 二、社会政策与男女平等 | 96 |
| 三、社会政策与社会结构 | 96 |
| 本章小结 | 97 |
| 主要术语 | 98 |
| 练习题 | 99 |
| 思考题 | 99 |
| 阅读文献 | 99 |
| 第八章 社会保险政策 | 100 |
| 第一节 社会养老保险政策 | 100 |
| 一、社会养老保险政策概述 | 100 |
| 二、中国城镇职工社会养老保险政策 | 101 |
| 三、中国农村社会养老保险政策 | 102 |
| 四、中国农民工养老保险政策 | 103 |
| 五、中国城镇居民养老保险政策 | 104 |
| 第二节 社会医疗保险政策 | 105 |
| 一、社会医疗保险政策概述 | 105 |
| 二、中国城镇职工社会医疗保险政策 | 107 |
| 三、中国农村合作医疗政策 | 108 |
| 四、中国城镇居民社会医疗保险政策 | 109 |
| 第三节 失业保险政策 | 109 |
| 一、失业保险政策概述 | 110 |
| 二、中国的失业保险政策 | 111 |
| 第四节 工伤保险政策 | 112 |
| 一、工伤保险政策概述 | 112 |
| 二、中国的工伤保险政策 | 113 |
| 第五节 生育保险政策 | 115 |
| 一、生育保险政策概述 | 115 |
| 二、中国的生育保险政策 | 117 |

| | |
|---|------------|
| 本章小结 | 118 |
| 主要术语 | 118 |
| 练习题 | 119 |
| 思考题 | 120 |
| 阅读文献 | 120 |
| 第九章 医疗卫生政策 | 121 |
| 第一节 医疗卫生政策概述 | 121 |
| 一、医疗卫生政策的概念 | 121 |
| 二、医疗卫生政策的内容 | 121 |
| 第二节 医疗卫生保障模式 | 123 |
| 一、国家卫生服务保障模式 | 123 |
| 二、社会医疗保险模式 | 124 |
| 三、市场医疗保险模式 | 124 |
| 四、个人储蓄医疗保障模式 | 126 |
| 第三节 中国的医疗卫生政策 | 126 |
| 一、改革开放以前的中国医疗卫生政策体系 | 127 |
| 二、20 世纪 80 年代至 90 年代中期中国医疗卫生服务体系的改革 | 128 |
| 三、20 世纪 90 年代后期以来的医疗卫生体系改革 | 129 |
| 四、当前中国的医疗卫生体系及相关政策 | 131 |
| 本章小结 | 132 |
| 主要术语 | 133 |
| 练习题 | 133 |
| 思考题 | 133 |
| 阅读文献 | 134 |
| 第十章 劳动就业政策 | 135 |
| 第一节 劳动就业政策概述 | 135 |
| 一、劳动就业政策的含义及意义 | 135 |
| 二、劳动就业政策的主要内容 | 136 |
| 三、劳动就业政策的模式及特点 | 138 |
| 第二节 中国的劳动就业政策 | 140 |
| 一、中国劳动就业政策的历史变迁 | 140 |
| 二、当前中国劳动就业政策的主要内容 | 143 |

| | |
|--------------------------|------------|
| 三、当前劳动就业政策的热点领域 | 146 |
| 本章小结 | 149 |
| 主要术语 | 150 |
| 练习题 | 150 |
| 思考题 | 151 |
| 阅读文献 | 151 |
| 第十一章 教育社会政策 | 152 |
| 第一节 教育社会政策概述 | 152 |
| 一、教育社会政策的概念与目标 | 152 |
| 二、教育社会政策的内容 | 153 |
| 第二节 中国的教育社会政策 | 155 |
| 一、义务教育 | 156 |
| 二、奖助学金政策 | 158 |
| 三、助学贷款政策 | 163 |
| 四、勤工助学政策 | 166 |
| 五、高考制度与高等教育大众化政策 | 168 |
| 六、其他教育社会政策 | 170 |
| 本章小结 | 171 |
| 主要术语 | 172 |
| 练习题 | 172 |
| 思考题 | 173 |
| 阅读文献 | 173 |
| 第十二章 住房社会政策 | 174 |
| 第一节 住房社会政策概述 | 174 |
| 一、住房社会政策的概念 | 174 |
| 二、当代各国住房社会政策的主要形式 | 174 |
| 三、中国住房社会政策的发展历程 | 177 |
| 第二节 中国的保障性住房政策 | 179 |
| 一、廉租住房政策 | 179 |
| 二、经济适用住房政策 | 180 |
| 三、公共租赁住房政策 | 182 |
| 第三节 中国的住房公积金政策 | 184 |
| 一、住房公积金政策概述 | 184 |

| | |
|------------------------------|------------|
| 二、住房公积金政策的基本运作 | 185 |
| 三、住房公积金政策存在的问题 | 185 |
| 本章小结 | 186 |
| 主要术语 | 187 |
| 练习题 | 187 |
| 思考题 | 188 |
| 阅读文献 | 188 |
| 第十三章 社会服务政策 | 189 |
| 第一节 社会服务政策概述 | 189 |
| 一、社会服务政策的概念 | 189 |
| 二、社会服务政策的主要组成部分 | 190 |
| 第二节 老年社会服务政策 | 190 |
| 一、中国的人口老龄化和老年问题 | 191 |
| 二、中国的老年社会服务政策 | 191 |
| 三、中国老年社会服务存在的问题及对策建议 | 196 |
| 第三节 残疾人社会服务政策 | 198 |
| 一、中国的残疾人及残疾人问题 | 198 |
| 二、中国残疾人社会服务政策 | 200 |
| 三、中国残疾人社会服务存在的问题及对策建议 | 203 |
| 第四节 妇女社会服务政策 | 205 |
| 一、中国的女性人口及妇女权益保护问题 | 205 |
| 二、中国妇女社会服务政策 | 205 |
| 三、中国妇女社会服务存在的问题及对策建议 | 208 |
| 第五节 未成年人保护和儿童社会服务政策 | 209 |
| 一、中国的儿童及儿童问题 | 210 |
| 二、中国未成年人保护和儿童社会服务政策 | 210 |
| 三、中国儿童社会服务存在的问题及对策建议 | 212 |
| 本章小结 | 213 |
| 主要术语 | 214 |
| 练习题 | 214 |
| 思考题 | 215 |
| 阅读文献 | 215 |
| 第十四章 反贫困与社会救助政策 | 216 |

| | |
|----------------------------|-----|
| 第一节 最低生活保障制度 | 216 |
| 一、城市居民最低生活保障制度 | 217 |
| 二、农村最低生活保障制度 | 219 |
| 第二节 农村五保供养政策 | 221 |
| 一、农村五保供养的对象 | 221 |
| 二、农村五保供养的内容、标准与形式 | 221 |
| 三、农村五保供养的资金 | 222 |
| 四、农村五保供养的申请、审批与核销 | 222 |
| 五、农村五保供养的管理 | 223 |
| 六、农村五保供养的监督 | 224 |
| 第三节 医疗救助政策 | 224 |
| 一、城市医疗救助政策 | 225 |
| 二、农村医疗救助政策 | 226 |
| 第四节 自然灾害救助政策 | 228 |
| 一、自然灾害救助的工作原则及管理协调机制 | 228 |
| 二、自然灾害救助的方式 | 229 |
| 第五节 法律援助政策 | 230 |
| 一、法律援助的对象与范围 | 231 |
| 二、法律援助的申请和审查程序 | 231 |
| 三、法律援助的实施 | 232 |
| 第六节 流浪乞讨人员救助政策 | 233 |
| 一、流浪乞讨人员救助政策的对象 | 233 |
| 二、流浪乞讨人员救助的形式 | 234 |
| 三、流浪乞讨人员救助的内容 | 234 |
| 四、流浪乞讨人员救助的程序 | 234 |
| 本章小结 | 235 |
| 主要术语 | 235 |
| 练习题 | 236 |
| 思考题 | 236 |
| 阅读文献 | 237 |
| | |
| 主要参考文献 | 238 |
| 后 记 | 241 |

第一章 社会政策的概念

政策是我们日常工作和生活中经常用到的词语,但是社会政策对很多人来说是一个比较新颖的名词。社会政策实践具有久远的历史,但其作为一个学科和研究领域在中国出现,只有很短的时间。作为社会政策的学习者和研究者,经常被问及的问题是“什么是社会政策?”“社会政策与其他概念比如社会福利、社会保障等有什么关系?”作为对上述问题的回应,本章首先介绍社会政策的概念及其与其他相关概念的关系,然后进一步介绍社会政策的主要领域和社会政策的研究方法。

第一节 社会政策的基本概念

要理解社会政策是什么,不仅要理解政策的概念,更要理解社会政策中“社会”的含义,了解社会政策与公共政策的关系,同时还要了解社会政策与社会政策学的区别与联系。

一、政策

首先从“政策”概念开始,那么什么是政策呢?虽然政策一词可能是“当今各国政治、经济和社会生活中最常见的术语之一”,但是在不同的语境下使用往往具有不同的含义。为了进行有意义的讨论,我们应该在相对统一的意义上使用政策这一概念,为此我们首先对它进行分析和界定。

根据《现代汉语词典》的定义,政策是指“国家和政党为实现一定历史时期的路线和任务而制定的行为准则”。从这个定义我们可以看出政策的四个要素:第一,政策是指导行为的准则,这些准则规定了人们的行动选择——采取哪些行动以及如何采取行动;第二,政策是由一定的主体制定和实施的,这个定义明确规定了国家和政党就是制定和实施政策的主体;第三,政策是有一定目标的,政策行动要实现主体的既定路线和任务;第四,政策是可以变化的,不同的目标和任务决定了

可以采取不同的行动,因此不同的政策主体可能制定和实施不同的政策,同一主体在不同的历史时期可能有不同的政策。

政策在英语中对应的词是“Policy”,根据《朗文当代高级英文词典》(Longman Dictionary of Contemporary English)的定义,“policy”是指“A course of action that has been officially agreed and chosen by a political party, business, or other organization”,翻译成中文就是“政党、公司和其他组织正式同意和选择的行动路线”。这个定义与中文的定义基本一致,包括政策主体的存在和对行动方针的强调,但也有些细微的差别:一是政策主体的差异性,中文语境中的政策主体是“国家和政党”,英文语境中的政策主体没有“国家”,只有“政党”,同时还包括“公司和其他组织”,可以看出中文语境中政策更具有官方性,英文语境中政策具有更多的民间性;二是没有明确指明方针行动所具有的目的性,但是这并不表示政策可以没有明确的目标,从概念界定的上下文我们仍然可以清晰地看到政策的目的性;另外该定义强调了政策的“官方性或正式性”,是被“官方地或正式地(officially)”同意并选择的。

上述词典所界定的政策概念,为我们理解政策提供了很好的基础,但是社会政策中的政策概念比日常语言中政策概念的内涵更加丰富。首先,日常语言中的政策概念往往指“行为准则”、“规则体系”、“行动路线”,这些准则、规则和路线是用来指导行动的,并不包括在这些准则、规则和路线指导下所采取的行动本身,但是我们所使用的政策概念不仅包含这些准则、规则和路线,同时还包含在这些准则、规则和路线的指导下所实施的各种具体的计划和行动。^①其次,政策意味着变革和改变,是一种积极的行动力量。蒂特马斯(Richard Titmuss)认为政策一词有着“行动取向和问题取向的意思”,“含有变革的意思:改变各种处境、制度、习惯和行为”,因为这个概念不仅可以用来“表示一系列指挥行动实现既定目标的原则”,同时也表示“关于手段和目标的行动”,这是因为“政策的概念只有在我们(社会、群体或组织)相信自己有能力促成某些变化的时候,它才有意义。我们没有天气政策,因为我们对天气还无能为力”。^②

据上所述,我们对本书中所使用的政策概念界定如下:政策(Policy)是国家、政党、公司或其他组织为实现某种目标通过正式同意和选择而制定的各种行动准则和行动路线,以及在这些准则和路线的指导下为达到既定目标而采取的行动。这个定义具有以下特点:一是强调了政策主体的多样性,即政策的主体不仅包括国家

① 关信平主编:《社会政策概论(第二版)》,北京:高等教育出版社,2009年,第4~5页。

② [英]蒂特马斯:《社会政策十讲》,江绍康译,香港:商务印书馆有限公司,1991年,第11~12页。