

第一编 导论：社会政策的概念和发展

与其他学科一样，学习社会政策的学生在刚刚进入这一学科领域时首先需要了解这一领域中的基本概念。从全世界范围看，社会政策已经是一个相当成熟的学科领域，但是在中国，“社会政策”的概念在学术界和政府部门都还是一个较新的概念，许多人对“社会政策”的概念还比较生疏。至少直到最近，在政府的正式文献和大学教科书中还少有用到“社会政策”的概念。因此在我们系统学习社会政策知识之前，首先需要搞清楚什么是“社会政策”，即先要了解社会政策的基本概念，然后要了解社会政策实践和社会政策学科的来龙去脉。本书第一编的三章主要介绍社会政策的基本概念及社会政策实践和社会政策学科的历史发展。

了解一个学科的知识体系首先可以从了解其基本概念入手。社会政策概念是对社会政策实践领域的概括。经过多年的讨论和研究，在全世界范围内的社会政策研究者对什么是“社会政策”，它包括哪些方面的内容等基本问题已有一些基本的共识。但当代各国的社会政策实践是一个复杂的领域。由于当代政府在社会事务方面的干预行动相当广泛，各种行动的目的、意义、对象和方法都不尽相同，因此如何界定社会政策的实质性内涵，哪些政策行动应该属于“社会政策”的范畴等问题在不同的研究者那里也存在不同的认识。尽管在研究政府的社会政策行动时不必受概念的约束，但在建立我国社会政策学科体系时则应该对此学科涉及的范围做出大致的界定。

了解一门学科的基本情况还应该从其历史发展入手。社会政策学科是对各国社会政策实践的理论总结。但它不是对社会政策实践的简单反映，而是在一定的价值观的指导下，按照一定理论范式去系统地反映社会政策的实践。对一个国家在一定时期中的社会政策实践可能有多种不同的理论解释。因此，了解社会政策的历史应该既了解社会政策实践的历史发展，同时也了解社会政策学科及其理论发展的历史。通过了解社会政策实践和学科理论发展的历史，我们可以更清楚地看到在各国和各个时代社会政策的共同点和不同点，看到各国的社会政策都面临哪些基本的问题，它们是以什么样的方法解决这些问题，等等。

第一章

社会政策的基本范畴

作为本书入门的一章，本章中将要介绍和分析在社会政策学科领域中最基础和最核心的概念，即“社会政策”的基本概念。在现代社会中，社会政策是政府公共政策体系中的一个重要类别。因此在分析社会政策基本概念之前，首先要简要地讨论什么是“公共政策”，然后界定“社会政策”概念中“社会”的涵义，即这一概念所概括的政策行动的具体领域。而要理解什么是“公共政策”，又首先需要对什么是“政策”做一简要的分析。

第一节 政策与公共政策

一、政策

“政策”一词大概是当今各国政治、经济和社会生活中最常用的术语之一。在各种不同的场合，“政策”一词有不同的含义。因此，我们需要从其一般的含义入手，深入地分析这一概念在政治、经济和社会生活中更广泛的意义。

1. “政策”的基本含义

按照《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规定的行动准则”，即政策主要是指政府和政党有关行动的规则体系。我们平时所说的“按政策办事”、“严格执行政策”，一般是指这种狭义的政策含义。但从其广义上看，政策除了包含规则体系的含义之外，还包含了政府和政党为实现其目标而制定的总体方针和具体行动的体系。在政府文献和政策研究文献中所用的“公共政策”、“经济政策”、“环境政策”等都包含了政府或政党在相关领域中的基本方针和具体行动的体系。本书中所用的“社会政策”也是在这种广义上的政策概念。

2. 政策的基本特征

在对政策概念进行定义之前，需要先对政策的基本特征进行简要的分析，以便更清楚地把握政策概念的本质属性，以及政策行动与其他社会行动之间的关系。

（1）政策是有组织的活动

首先，政策是指由特定的组织发起和实施的行动体系，以及围绕这种行动而制定的规则体系。也就是说，政策行动是一种有组织的行动，它是由特定的组织制定方案和规则，通过特定的组织及组织体系来调动资源并加以实施的行动过程。从这个角度看，政策行动不同于群众自发形成的活动，也不同于一般意义上的社会运动。制定和实施政策的组织被称为政策的主体。从广义上看，社会中几乎所有的正式组织都可以独立地制定和实施特定的政策，或参与政策制定和实施的过程，因此都可以是某项政策的主体。但是当代各国，政府和重要的政党组织所制定和实施政策最多、其政策的社会影响也最大。

（2）政策具有明确的目的性和方向性

政府、政党和其他各类组织为了实现其组织的目标，需要有步骤地采取各种各样的具体行动。同时，各类组织面临各种各样内部和外部的影响因素，也需要随时做出各种行动上的反应。为了使组织的行动有序化，使其能够在错综复杂的环境中始终保持明确的方向，就需要通过制定相应的政策来规范和整合各种具体的行动，以便使各种行动能够服务于组织的目标。因此，社会中的各类组织（尤其是担负复杂任务的组织）都需要通过一定的政策来保证各种具体行动的方向性和计划性。因此，任何政策都有具体的目标，它们或者是为了实现长远的组织目标，或者是为了有计划地处理眼前的各种事务，或者二者兼有。没有明确目的的随意行动不能被看成是一种政策。

（3）政策具有明确的行动内容

任何一项政策除了具有一定的目标之外，还必须要有明确的行动内容。这一点是一个组织的政策与组织目标的不同之处。组织的目标对政策起到指导的作用，而政策则是实现目标的具体行动。例如一个政府或政党要将保护环境作为自身的目标，当这个目标还只是在政府或政党文件中的一般性口号时，我们还不能说这个政府或政党已经制定了环境保护政策。只有当这个政府或政党在这一目标的指导下，着手制定了一系列有关环境保护的法规，或者在此方面制定了具体的行动计划，并且有了完成这一计划的具体行动内容、方案和手段时，才能说这个政府或政党已经有了环境保护的政策。

（4）政策是规则体系与行动体系的结合

从行动内容上看，政策既可以是某一组织为某类活动制定的一套规则体系也可以是这一组织具体实施或参与的活动，并且在很多情况下是兼有制定规则

体系和实施具体的行动。作为一套规则体系，它表现为各种法律、法规、条例、规定等；而作为实施或参与的具体活动，它又表现为各类组织为完成各项任务而制定的各种计划、方案、措施和各种具体的活动项目，以及在此过程中所投入的人力和经费等。

应该注意的是，在人们的日常语言和许多政府部门的工作语言中，“政策”一词往往用来指在某一行动领域中的规则体系。例如，人们常说“严格执行政策”，“认真按政策办事”等，都是从这一含义上说的。但是从广义上看，“政策”概念，以及后面要分析的“公共政策”、“社会政策”等概念所包含的内容都远远不止只是规则体系。

3. 政策概念的定义

根据以上对政策基本特征的分析，我们可以对“政策”概念做出如下的定义：“政策是指政府、政党或其他组织为实现其目标而制定的各种规则和采取的各种行动的总和。”这一定义包括了三层含义：第一，政策的主体可以是社会中的各种组织，但政府和政党的政策体系在社会中的影响最大；第二，政策的目标是为了实现组织的目标，以及围绕组织的目标而有序地处理各项日常事务；第三，政策包含了规则体系和各种具体的行动。

4. 政策概念与其他一些概念的关系

(1) 政策与制度

“制度（或“社会制度”）主要指一种规范体系以及与其相对应的结构（组织或群体等）和必要的物质条件。而政策是一个组织为达其目标而采取的行动。政策与制度之间有许多相通之处：首先，政策中包含了规则的要素，这与制度是相通的；其次，绝大部分政策往往都是在既定的制度基础上制定和实施的；再有，政策行动可以建立一套新的制度或改变现有的制度，即政策行动的成果可以转化为一定的制度。

但另一方面，政策与制度也有一些不同之处。首先从基本视角上看，制度主要是指一套既定的规则、结构和行为规范，而政策则主要是指一个组织在一个领域中的行动体系。制度概念是从静态的视角，而政策概念则主要是从动态的视角去反映一个领域的状况。其次，就规范的要素而言，尽管政策和制度都包含了规范的要素，但制度概念所包含的规范要素主要是一种客观的、既定的规范体系。而政策概念中的规范要素主要是指一个组织制定和实施特定规范体系的行动。再有，从产生的方式上看，制度既可以是自上而下规定的，也可以是以约定俗成的方式自然形成的；而政策则是一个组织有目的地制定和实施的。或者说，制度可以是内部自发的和自然形成的，但政策却是人为的。

(2) 政策与立法

在当代各国，政府的政策往往通过立法和行政的方式来颁布和实施，也就是

说，立法和行政是实施政策的两类主要的手段。政府的政策与国家的立法和政府的行政过程密切相关，但又不完全等同。

就政策与立法的关系而言，在许多国家中，政府的相当一部分政策都通过国家立法的形式来制定并颁布实施。通过国家立法的形式来颁布和实施政策具有双重的意义。首先，通过国家的立法程序可以使政府的政策更能够代表民众的意愿，能够更好地体现民意和民主决策的原则，同时也会使各种政策具有更坚实的民众基础。其次，以立法的形式来确立一项政策能够使该政策具有更强的权威性。

另一方面，以立法程序来制定政策时也有一些复杂的因素。首先，并不是所有的政策都必须通过立法程序。由于各国的政治体制和政治过程不尽相同，立法程序在政策制定中的作用也各不相同。其次，并非立法机构通过的所有法律都是政府的政策。各国都有一些法律（包括一些重要的法律）与政府政策没有直接的关系，并且不一定要通过政府行政机构来提议或实施。因此可以说政府的政策与国家的立法具有交叉关系。

（3）政策与行政

行政一般指政府机构在其职权范围内代表国家所采取的各种行动的总和。行政与政策的关系密切。首先，政府行政机构在政策制定过程中常常起到关键性的作用。他们或者独立地制定政策，或者向国家立法机构提出政策议案，并且在国家法律的框架下制定政策的实施细则。其次，至少绝大多数的政策，无论其是否通过国家立法，一般都是由政府行政机构或其委托的机构来组织实施。同样，政府行政机构在政策制定中的作用与一个国家的政治体制和政治过程密切相关。在行政为主导的政治体制中，政府行政机构在政策制定中的作用更为重要。

总的说来，国家立法和政府行政手段在各项政策的制定和实施过程中都起着重要的作用，但是由于二者在结构和过程方面具有不同的特点，它们在政策的制定和实施中的作用和意义也不尽相同。通过国家立法的政策具有更强的权威性和强制性，但政府行政机构在政策制定过程中具有更大的灵活性，能够对社会需求的变化做出更快的反应。此外，国家立法是按照“多数票决定”的原则进行，在这一过程中一些在总人口中只占少数的群体的利益有时会受到忽略，而政府行政主导的决策模式则能够在较大程度上弥补这一缺憾。再有，从政策实践上看，一般说来较大的、较重要的和比较成熟的政策一般应该通过立法程序，但一些小的、仍处于试验阶段的政策则可以由政府行政机构来制定。

（4）政策与计划

国家的经济与社会发展计划的实质是国家（政府）对经济与社会运行过程实施的宏观干预，通过对各种资源实施优化配置而达到经济与社会的协调发展。

计划与政策密切相关。一个组织的计划体现了该组织的有关政策。任何组织对其行动计划的编制总是按照其有关的政策进行的。计划的内容一般是对其相关政策的具体化和系统化。其次，计划是实施政策的一种方式，也是政策行动的具体方案。由于政府或其他组织的政策往往涉及许多方面的行动，因此需要通过计划的方式将各方面的行动整合起来，以便使各种行动能够协调配合。国家的各种计划一般分为“指令性计划”和“指导性计划”。前者规定了政府及其附属的机构必须要完成的任务。它不仅在内容上体现了政府的有关政策，而且具有较高的强制性，是一种“强政策手段”。而后者则只是体现了政府的相关政策倾向，但在行动上不具备强制性，因此是一种“弱政策手段”。

二、公共政策

在当代社会中，个人、群体和组织越来越多地被联结成一个相互影响的行动网络，任何一个行动者（个人、群体或组织）的行动都会对其他方产生直接或间接的影响。因此，纯粹的私人行动领域正在相对缩小，而公共行动领域在逐步增大。其结果导致政府在社会生活中的作用大大增加。传统农业社会中主要由地方社区权威管辖的民间公共事务和工业化早期主要由企业按照市场原则运行的经济事务都越来越多地被纳入到了政府的管辖和干预范围。当代各国都已形成庞大的政府机构，政府的触角已延伸到社会生活的各个角落，政府所掌握的经济资源在各国 GDP 中都已占到相当大的比例，在有些国家甚至已超过全社会 GDP 的一半。因此，政府的行动对整个社会的运行和经济与社会发展产生着举足轻重的影响。这种情况就要求政府以更加公平、合理和高效的方式去管理社会和引导社会发展，政府的公共政策体系也越来越成为整个社会能否良性运行和协调发展的关键。同时，由于政府的每一项政策行动都直接或间接地影响着社会中每一个人、群体和组织的利益，因此政府的公共政策也就越来越成为全社会关注的焦点问题，对政府公共政策的研究也越来越多。由于社会政策是公共政策体系中的重要方面之一，因此在学习社会政策学之前，应该对公共政策的一般概念和特点做一简要的分析。

1. 公共政策的基本概念

迄今为止，国内外公共政策研究者们已经从不同的角度对公共政策的概念做出了很多的定义。由于研究者们从不同的侧面去分析公共政策的概念，因此所做出的定义也有很大的差异。研究者们对公共政策大致有以下一些定义（谢明 2002；彭和平，1995；张良、何云峰、郑卒，1997）：

公共政策是“政府的公共行动计划”或“政府决定做或不做的事情”或“政府为解决各种各样问题而做出的决定”；

公共政策是“由政府制定的法律和法规”；或“管理社会公共事务的基本规

定和指导准则”，或“一定的社会公共权威所选择的一定社会生活的行为准则，以解决某种社会问题或社会矛盾”；

公共政策是“对价值的权威性分配”，或“政府所采取的对公私行动的指引”，或“政府依据特定时期的目标，在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。”；

公共政策是“政治机构与其周围环境之间的关系”；等等。

归纳起来看，研究者对公共政策定义大致有以下几个角度：

- 公共政策是由政府或社会公共权威制定的；
- 公共政策包含了法律法规或行为准则；
- 公共政策包含了政府为管理社会、处理公共事务和解决各种问题而采取的行动；

——公共政策是在特定目标指引下，对社会公共利益的选择和分配。

根据以上分析，我们可以将公共政策概念定义为“政府或社会公共权威机构为有效管理社会、处理公共事务和解决社会问题而制定的行动方案和行为准则”。

2. 公共政策的基本特点

“公共政策”体现了政府对社会中各种公共事务的干预。工业化社会以来，世界各国政治、经济和社会生活中最突出的变化之一就是各国政府在社会中的重要性逐步增强。在当今各国，从军事到外交、从经济活动到社会事务、从环境治理到预防犯罪、从全球性问题到基层社区居民的社会生活……无不看到政府的干预及其所产生的深远影响。各国政府的行动已经形成了一个相当庞大的体系，并且在整个社会的运行中具有举足轻重的作用，对人民群众的社会生活产生着重要的影响。我们每个人的日常生活都在不同程度上和以不同的方式与政府的行动体系发生着关系。同时，当代各国政府对公共事务的干预不仅广泛、深入，而且具有长期的目的性。它不只是为了解决眼前的和局部的问题，而且是着眼于整个社会的长期发展，通过长期性的、带有明确目的性和计划性的行动体系去调节经济与社会运行，引导社会的长期良性发展。也就是说，政府是通过其公共政策的行动体系来全面地干预经济和社会，以实现其经济与社会发展的目标。概括起来看，政府的公共政策具有公共性、权威性、价值性以及阶级性与社会性的统一等基本特点。

(1) 公共性

“公共政策”最突出的特点之一在其政策行动的公共性。所谓“公共性”即公共政策是面向社会公众，与社会中的公共事务有关的政策，而不是处理政府或其他任何一个组织的内部事务。或者说，政府在处理社会中各种事务时，是把它当成是“公共事务”，即能够对公众产生共同的影响、需要大家共同决定和采

取共同行动的事务，而不是像以前皇帝一样把国家的事情当成自己的“家务事”来处理。

公共政策的公共性具体体现在一些重要的方面：首先是政策主体的公共性，即公共政策是由代表社会中公共权威的组织（一般是政府）来制定和组织实施的；其次是政策对象的公共性，即公共政策是面向社会公众的，而不是仅与特定的政府组织的成员有关；再有是政策目标的公共性，即政府制定公共政策的基本目标不是为了政府自身的利益，而是为了社会的公共利益；最后是政策过程的公共性，即从政策的制定、实施和资源调动方式等方面看，公共政策都需要有公众广泛的社会参与，并且政策的程序、方法及其他相关信息一般都应该公开化。

（2）权威性

由于处理公共事务涉及利益分配等复杂的问题，因此从古到今任何公共事务都是由具有权威的个人或机构来处理的。在早期农业社会中，公共事务一般都在地方社区的范围内，由社区的权威人士或机构（如家族首领等）来处理。工业化社会以来，尽管在一些地方社区中仍然需要社区权威在处理公共事务方面发挥作用，但随着公共事务范围的扩大及其复杂化，政府在社会公共事务中的作用越来越大。在当代社会中，尽管一些利益集团、地方社区权威和一些国际组织会在一定程度上影响国家政府的权威，但从总体上看，迄今为止各国政府的公共政策体系在处理国内公共事务方面仍具有至高无上的权威性。政府公共政策的权威性来自于几个方面：首先，在当代民主社会中政府的权威最终是来自民众的授权；其次，政府具有在国家机器支撑下的强制性的社会管理权；再次，政府具有超越地方社区以上的大范围的行政控制体系，而社区权威则只局限于比较狭小的范围；再有，一个国家的政府可以通过国家主权的原则而抵制来自国外的干预，以保持自己在国内公共事务中至高无上的权威。

（3）价值选择

公共政策的价值选择是指决策者在制定公共政策的过程中首先要对各种政策行动的价值优先性做出判断，然后以此为基础来决定公共政策的走向。所谓政策行动的价值优先性，则是指某种政策行动相对其他行动而言的重要性程度，这种相对的重要性不是纯粹由客观事实来决定的，而是在一定的客观现实的基础上，由社会中的组织、利益群体或个人按其利益及主观偏好为基础而做出的主观判断。例如，在对儿童福利、老人福利和残疾人福利政策，以及公共教育与公共卫生等政策行动的重要性程度做出选择时，常常很难仅从客观的指标来说明哪一方面更重要，因而不得不由决策者来对此做出一定的价值判断。

价值选择之所以能够起作用并且很重要，主要是基于公共政策过程中的几个基本条件：一方面，公共政策可能行动的领域是相当广泛的。也就是说，在社会中需要政府解决的问题相当的多。但另一方面，政府公共政策行动能够获得

的资源又总是有限的，因此政府总是不得不在许多应该做的事务中选择一部分最重要的来重点或优先解决。对于在多种行动领域中哪些是“最重要的”的问题，在很多情况下很难只从客观指标中去得到现成的答案，而是需要对各种可能的政策选择做出价值判断。公共政策决策中的价值选择一方面受社会主要价值倾向的左右，但同时也受各种利益群体的影响，并在一定程度上受决策者本人的价值立场及主观偏好的影响。例如，在政府财政资源有限的情况下，一个比较重视经济增长的决策者可能会倾向于约束在社会事务方面的公共开支，而另一个比较崇尚社会保护的决策者则可能做出相反的选择。

（4）阶级性与社会性的统一

一方面，公共政策致力于实现一些人类所共同遵循的价值目标，制定和实施某些公共政策有时能够得到社会中各个群体的一致欢迎。因此，公共政策的目标具有社会一致性的一面。但另一方面，在迄今为止的任何一个社会中都在不同程度上存在着群体之间的利益分化，而公共政策往往处于这些利益矛盾的焦点上。因此，公共政策的走向往往与某些群体的利益密切相关。在阶级社会中，政府公共政策更常常明显地代表着特定阶级的利益。由于实施公共政策实际上就是政府在各个利益群体之间实施强制性的利益再分配，在这一过程中，有些人可能会得到“实惠”，而另外一些群体则可能受到利益损失。在利益得失的驱使下，各个不同的阶级或利益群体往往会对特定的公共政策采取不同的态度，有时甚至产生相当尖锐的冲突，因而使公共政策带上鲜明的阶级性特征。对政府而言，虽然在各种不同的政治体制下政府的性质及角色有所不同，但当代社会中绝大多数国家的政府总是力图使其公共政策在阶级性与社会性之间有一定的平衡。由于各种客观和主观的原因，政府的公共政策行动常常很难摆脱阶级性的影响，但政府也总是试图要使其公共政策在各个群体之间的利益冲突中寻找平衡，尽可能兼顾各群体的利益。

3. 公共政策的层次与领域

（1）公共政策的层次

由于公共政策的主体（政府或其他公共权威）和对象（公众）是分为不同层次的，因此公共政策体系也是分为不同层次的。从自下而上的顺序看，公共政策行动的主要层次有：

——基层社区：可以由社区权威机构制定和实施的基层社区公共政策行动，例如制定一些乡规民约，并通过公共性的行动来解决社区中的一些公共性问题。由于基层社区的范围比较小，其公共资源也比较少，因此这一层在整个公共政策体系中的作用一般也较小，以至于许多公共政策的研究者没有将基层社区的公共行动包括在公共政策体系中。

——地方性公共政策体系 地方政府（包括省、市、县各级政府）具有制定和

实施公共政策的权利，他们都可以根据其所管辖区域中的实际情况来制定相应的地方性政策，以解决相关的问题。

——全国性公共政策体系：中央政府负责制定和组织实施应用于全国范围内的公共政策体系。

——国际性、区域性及全球性公共政策体系：在全球化的影响下，跨国之间的公共政策行动正在迅速发展。这种超越民族国家权力范围之上的公共政策体系包括一定区域中有关各国共同制定的公共政策体系（如欧盟的公共政策体系），具有某种共同特点及共同利益的国家（如石油输出国组织等）联合制定的协调性政策体系，以及全球性国际组织的政策体系，包括联合国、世界银行、世界贸易组织，以及全球性的劳工、卫生、妇女、儿童等方面的组织都在不同程度上制定和实施了一些面向全球的公共政策。当然，国际组织在制定公共政策方面的作用仍然是有限的，其政策体系在权威性和强制性程度上还不能与主权国家政府制定的公共政策的作用相提并论。

由于在社会的各个层次上都有一定的机构在制定和实施公共政策，但哪一级政府在公共政策体系中扮演更重要的角色，各国之间有很大的差异。有些国家主要由中央政府来制定全国性的政策体系，中央政府的责任、权力和掌握的资源都很大，但另外一些国家则在更大的程度上依靠地方政府。但无论是哪种模式，都需要各级政府之间在公共政策的责任、权力、资源分配等方面达成协调，以避免政策冲突或政策缺失。

（2）公共政策的主要领域

公共政策是由各种具体的政策体系组成的。随着当代社会中公共事务的领域日趋扩大，并且政府对公共事务的干预越来越多，政府公共政策的领域也延伸得越来越宽。可以说，在当代社会中政府的干预已经扩展到了社会的每一个角落，因此公共政策的外延几乎可以与社会中所有公共事务相一致，以至于很难将公共政策的所有领域都列出来。同时，各国社会中的公共事务以及政府对公共事务的干预程度并不完全一致，因而各国政府的公共政策的具体内容也不完全一样。但从各国的情况看，众多的公共政策一般都可以概括为若干大类。各国政府比较重要的政策类别主要有国防政策、外交政策、经济政策、社会政策、环境政策等几大类，以及其他一些特殊的政策。有些研究者比较强调“公共政策”概念特指政府面向国内公众的政策，因此认为这一概念不包括国防和外交政策，而只包括面向国内的经济政策、社会政策和环境政策等。

4. 公共政策的目标与意义

明确公共政策的目标是制定和实施公共政策的基础。从一般意义上讲，公共政策的基本目标是为了维护社会中公众的共同利益，而不是特定的组织或个人的利益。但是，在具体的公共政策实践中，其目标的确定又具有很大的复

杂性。

功能主义认为，在人类的共同生活中确实存在着超越各个群体之上的社会实体，以及超越群体利益之上的社会整体利益。政府的公共政策的目标应该是代表和促进社会整体的利益，并且在维护社会整体利益的过程中可能在一定的时期和一定的程度上牺牲一些群体的和局部的利益。但是，按照经典马克思主义的观点，在资本主义社会中，无产阶级和资产阶级处于严重的阶级对立之中，因此两大阶级之间根本谈不上有共同的利益。同时，当代社会学中的冲突学派也认为，社会中各个群体经常处于利益冲突之中，很难找到全社会的共同利益。各个群体为了使自身的利益最大化，往往会使用他们所掌握的各种经济、政治和社会资源，使社会中的政治、经济过程朝着有利于自身利益的方向发展。因此，政府的各种公共政策往往是各个群体冲突的结果，它自然会更多地体现优势群体的利益，而不是去追求全社会的共同利益。

综合上述两大理论流派的观点，我们可以看到，虽然政府的公共政策也不可避免地会受到各个利益群体的影响，但社会共同生活中确实存在着全体社会成员的共同利益。这一点是政府公共政策的社会基础。因此，政府公共政策应该是以全社会的共同利益和长远利益为最基本的出发点，在政策过程中最大限度地考虑到社会中各个群体的利益差异，尽可能地兼顾和协调各群体的利益。在政府公共政策的实践中，最关键的一点是要努力坚持其公共性原则，尽最大努力使公共政策符合社会中绝大多数群体和个人的利益。

第一，公共政策应该通过利益综合原则而代表社会中大多数群体和个人的利益。所谓利益综合性原则，是指在公共政策的决策中要最大限度地考虑到各个群体和各类社会成员的利益关系，在各种不同的利益关系中达成一种相对的平衡，以使公共政策最大限度地符合大多数人的利益。

第二，公共政策应该通过利益分配原则而兼顾到少数弱势群体的利益。在此过程中，政府的公共政策一般遵循两种原则，一是保护原则，即对弱势群体的基本生活和各种社会权利加以保护，使其免遭市场机制和其他经济与社会因素的损害；二是补偿原则，即对于他们由于经济转型、社会变迁或其他公共政策的实施所导致的损害加以补偿。

第三，公共政策应该通过合理的利益选择原则而考虑到社会成员的根本利益和长远利益。所谓利益选择，是指政府按照一定的价值判断去选择社会中需要优先考虑的利益，并在此基础上使公共政策向这些方向倾斜，以使公共政策更好地符合社会成员的根本利益和长远利益。

第四，公共政策应该兼顾个人利益、地方利益和社会整体的利益。社会中的群体分为各个不同的层次，它们都具有自身的利益。而在当代社会中，在国家层次上的群体往往被看成是最重要的群体单位，在这一层次上的群体常常被称为

“社会整体”，而社会整体的利益常常被称为“国家利益”。国家利益和个人利益在总体上和长远目标上应该是一致的，但在特定的时期中和特定的政策上也可能出现利益矛盾的现象。介于国家与个人之间的还有地方社区的利益（常常简称为地方利益），即一个国家内部各个区域中人群的共同利益。因此，政府在制定公共政策时必须兼顾和协调国家利益和公民的个人利益，中央利益与地方利益。

第五，公共政策应该注重全人类的共同利益。其要求包括：一个国家的国内政策应该在立足于国家利益的基础之上，充分考虑到全人类的共同利益；国内政策在其规则体系上应该尽可能与国际惯例接轨；采取跨国的和超国家的公共政策行动，以协调各国的利益关系，并解决全人类所面临的共同问题等等。应该指出，迄今为止公共政策的全球视角并没有改变公共政策上国家主权的基础，而只是在承认和维护国家主权的基础上，将公共政策的着眼点扩大到全人类共同利益和解决全球性问题的范围，并在公共政策的行动上进行更多的国际合作。

第二节 社会政策的基本概念

社会政策（Social Policy）的概念起源于欧洲，第二次世界大战以后，随着社会政策学科在欧洲的迅速发展，以及它全世界的扩展，这一概念也为越来越多的国家所使用。但是在各国使用这一概念时仍然存在着一些不同的理解。在本节中，我们主要对这一概念的基本含义做出分析。关于社会政策学科的基本知识将在第三章中做更详细的介绍。

一、社会政策的定义与实质

如上所述，社会政策是公共政策中的一个领域。在公共政策的概念框架中理解什么是社会政策，其实质就是讨论如何从整个公共政策体系中划分出应该属于“社会政策”的专门领域。从这个角度看，定义社会政策概念或划分社会政策领域可以从两个不同的方面来进行，一是仔细分析社会政策概念中“社会”一词的含义，从而清楚地把握这一概念的内涵和外延；二是具体看看各国政府在公共政策实践中是如何划分社会政策与其他公共政策的界限的，从政策实践中总结出我们对社会政策概念的理解。

1. 社会政策的定义

对社会政策的定义可以从这一概念的词义上和政府社会政策的实践上去理解。

首先，从概念上看，社会政策中的“社会”一词是取其狭义的法。它不是

指整个社会生活中的所有领域，而是指其中某些特定的领域。由于其领域的广泛性和模糊性，很难对狭义的“社会”概念做出明确的界定。但一般说来，狭义“社会”概念包含了这样几层意思：它直接与社会中人们的具体生活有关；具有非经济性的特征；一般只局限于国内事务；具有社会性的目标等。最关键的一点是，政府的社会政策具有社会性的目标，这种目标在各国可能有所不同，但一般包含以下几个方面：满足社会成员的基本需求、解决社会问题、保持社会稳定和提高社会生活质量等。

由于社会政策具有多重目标，而不同的研究者往往从其某一个方面入手，对社会政策做出不同的解释，因而就产生了对这一概念不同的定义。有的定义较宽泛，有的理解则较狭窄；有的从社会政策的价值角度去定义，而另外一些则更重视其具体的行动；有的学者倾向于认为社会政策的主要目标是为了满足社会成员的各种需求，因此把社会政策定义为政府旨在满足社会成员基本需求的行动，甚至将其局限于主要是为了满足贫困群体的基本需求，而另外还有许多学者更倾向于把社会政策定义为政府为解决各种社会问题而采取的行动（Iatridis, D, 1994; Jansson, B, 1994; Baker, R 主编, 1995 李钦勇, 1996 等）。

尽管研究者们在对概念的理解和定义上有所不同，但基本一致的一点是，社会政策是政府在某种社会价值的指导下，为达到某种社会性的目标而采取的社会性行动的总和。在这里所说的社会性价值，是指在社会中具有广泛代表性的价值体系，或者是能够代表大多数人利益的价值诉求，而不是只反映少数群体的价值立场。同时，所谓社会政策的社会性目标，是指它一般不为了直接促进经济发展，或整个社会物质财富的增多，而是为了通过更加公平的分配各种资源而满足大多数人（尤其是下层群体）的各种需要，以增强社会的整合和稳定，解决社会问题，提高社会生活质量，进而促进人的全面发展和社会进步。再有，所谓社会政策的社会性行动，是指社会政策是社会成员广泛参与的行动。尽管社会政策一般也是由政府主导的，具有自上而下的特点，但与其他政策相比，政府的社会政策所直接涉及和间接影响的人群数量要广泛得多。并且，在社会政策过程中，社会成员往往并不只是被动地受影响，而是在很多情况下都积极参与社会政策的行动过程。

其次，从政府公共政策实践的角度看，社会政策是政府向社会成员提供社会服务和实施社会管理的政策体系。从政策实践上看，政府的社会政策首先旨在向广大的社会成员，尤其是其中的困难群体提供各种社会服务。工业化以来，各国政府为社会成员提供的各种社会服务越来越多，其范围包含了教育、医疗卫生、住房、就业、社会保障以及对老年人、残疾人、儿童和贫困者等特殊困难群体提供的各种服务，已经形成了范围很大的社会服务体系。而政府正是通过一定的社会政策而在这些社会服务领域建立运行规则、调动必要的资源以及建立组

织体系等。同时，社会政策还与社会管理有关。在工业化社会以前，各国政府一般只靠国家机器的“专政”和在文化方面的“教化”去管理社会。19世纪80年代德国社会保险制度的建立，标志着政府开始通过一定的社会政策，通过向社会中的人提供各种必要的服务来达到社会管理的目标。20世纪中叶以来“福利国家”体制的形成，使社会政策与社会管理更紧密地结合在一起。此后，各国政府都广泛实施各项社会政策，通过满足社会成员的基本需求、解决社会问题以及树立公平的社会观念来达到加强社会管理的效果。

再有，从运行原则上看，社会政策属于福利性原则的领域。不论从理论上还是在政策实践上，社会政策的一个基本特征是其非商业性运行的原则。社会政策是政府向公民提供的社会服务，以满足公民的需求。但这种服务之所以被称为“社会服务”，主要是由于其服务的性质和过程坚持了非商业化的原则，即不是按照市场的价值去等价交换，而是以社会关照、社会补偿等原则为基础。在这一点上，社会政策明显不同于以促进经济发展为目标的经济政策。因此，在一些教科书中直接将“社会政策”等同于“社会福利政策”的概念。

根据以上分析，我们可以将社会政策定义为“政府或其他组织在一定社会价值的指导下，为了达到其社会目标而采取的各种社会性行动的总和”。

2. 社会政策的实质

社会政策的实质是政府在社会福利事务领域中的干预行动。在过去很长的历史中，国家的统治者一般不直接关照老百姓的生活问题，对各种社会事务也很少直接管理。普通老百姓一般通过自给自足和一定的市场交换去满足他们的各种需求。家庭、邻里、社区组织和其他民间机构也提供着各种补充性的或保障性的服务。同时，社会管理也一般在地方社区中进行。但在工业化以来，随着经济及社会条件的巨大变化，原来的家庭和地方社区的社会服务体系和社会管理体系不再奏效，需要探索另外的机制。从这个角度看，政府的社会政策行动是在原来的社会福利制度体系中实施干预：通过在社会福利事务上建立必要的强制性规则，以引导社会福利体系向着良性方向发展，并通过在各种社会服务方面投入必要的公共资源，以满足民众的需要。

应该重点指出的是，政府“干预”社会福利事务与政府“包揽”社会福利事务是不同的概念。政府包揽社会福利事务模式的含义是政府为民众的社会福利需求负完全的责任，并且整个社会福利制度都由政府来安排。而政府干预模式的基本含义则是政府只是针对现有经济制度与社会福利制度的不足而采取行动。政府的行动并不是要取代市场机制，而是要在“市场失灵”的情况下才去进行干预；政府并不是要去替代家庭、社区、企业 and 非政府组织等在提供福利服务方面的作用，而是要组织和协调各个方面的行动，并在其他组织难以发挥作用的方面承担起责任；政府的社会政策行动并不是要排斥个人的责任，而是要尽可能地调

动广大民众的广泛参与。

各国政府干预社会福利事务的程度和方式也有很大的差异。在有的国家中政府在社会福利领域投入了大量的人力物力和财力，甚至几乎完全取代了原有的传统福利体制，政府所负责的社会福利事项也越来越全面和完善。相比之下，在另外一些国家中政府在社会福利事务方面投入的公共资源则较少，他们更愿意让市场和传统的社会福利体制发挥更大的作用，而政府更多地扮演着组织、动员和协调的角色，只是在市场和传统的社区或非政府组织发生功能性障碍时，政府再出台社会政策去解决。同时，政府对社会福利事务实施干预的方式也不尽相同。在有的情况下，政府可以按照一个预先研究好的社会政策纲领来制定和实施高层次的社会政策方案（如二战以后英国按照贝弗里奇报告的蓝图所设计的“社会政策”体系）。但更多的情况是以解决问题为导向的社会政策模式：政府及其所属机构每天在处理大量具体工作的基础上，发现并总结现阶段所存在的问题，在解决具体问题的过程中不断形成新的社会政策。

二、社会政策的主要领域

由于国情和社会发展的状况不同，各国政府的社会政策领域有一定的差异。但从总体上看，当今世界各国政府所采取的社会政策主要体现在以下一些方面：

1. 社会保障政策

在当代绝大多数国家中，社会保障政策是政府社会政策体系中最基本、最重要的组成部分之一。其开支也往往占政府公共开支的很大一部分。所谓社会保障政策，是政府通过公共行动而向社会成员提供基本生活保障的政策体系。各国对社会保障的界定宽窄不一，比较狭窄的界定只包括对特殊困难者的现金帮助，如养老保险、医疗保险和社会救助等。从这个意义上看，社会保障常常被表述为一种“收入维持”计划，即政府通过公共性的计划而向所有不能靠自己或家庭成员的劳动而获得基本收入的人提供基本的现金保障。而较宽泛的界定则包含了在所有被认为是基本需求的领域中向社会成员提供基本的保障，除了收入维持以外，还包括了对健康服务、住房等方面基本需求的保障。

2. 公共医疗卫生政策

公共医疗卫生政策是政府或其他组织开展的公共卫生事业和为社会成员提供医疗服务的政策。所谓公共卫生，是指在向社会提供预防性卫生服务方面采取的公共性行动，其中包括疾病控制、预防接种和卫生知识普及等方面的公共行动。由于这些预防性的卫生服务具有公共产品的特性，难以按照个人付费和商业化的方式来提供，因而不适宜私人机构来运作。因此，基本公共卫生服务的责任一般只能由政府来承担。所谓医疗服务政策，是政府为社会成员提供医疗服务的政策。一般有由政府建立公立医院或补助私立医院，以免除或降低病人接

受医疗的费用；政府投资促进医疗技术发展；政府向特殊困难者提供医疗救助等方面的政策。

3. 公共住房政策

公共住房政策是指由政府或其他组织以福利性的方式为社会成员提供公共住房或住房补贴的政策。公共住房政策是现代都市环境下解决城市居民，尤其是贫困者住房困难问题的一个重要途径。由于现代都市生活中住房困难现象相当严重，许多城市居民，尤其是经济困难群体在住房方面的条件相当差，并且他们仅靠自己的努力难以解决这一难题，因此需要政府通过福利性的方式来帮助他们解决。在当今各国，城市住房政策都是政府社会政策体系中的重要方面。

4. 公共教育政策

公共教育政策是指由政府或其他组织兴办教育事业，向社会成员提供公共教育服务的政策。由于教育对个人和社会发展都具有重要的意义，因此接受教育或发展教育事业既是社会成员个人的需求，也是整个社会的需求。从这个角度看，政府应该在教育事业方面承担责任。同时，教育是一个高成本的过程，如果完全按商业性的方式运行，将使许多下层家庭的孩子难以获得足够的教育，从而不仅会造成整个社会人力资本的降低，还会破坏“起点平等”的社会公平原则，同时也会通过子女教育水平的差异而使社会不平等产生代际传递。因此，各国普遍要求政府在教育方面加强公共投入，以便能够促进教育事业的发展，并更加公平地分配受教育机会。政府在教育事业方面的干预包括政府投资教育基础设施和师资队伍建设，以降低学生受教育的费用，以及政府为贫困家庭子女提供奖学金等。广义的教育政策还包括政府在教育发展规划、教育结构、教学内容以及学制等方面的政策行动。

5. 劳动就业政策

劳动就业政策一般是指政府或其他组织为劳动者提供就业机会、合理地分配就业机会、解决失业问题和保护劳动者权利而采取的各种行动的总和。工业化社会以来，就业不足一直是困扰各国的难题之一。在 20 世纪中叶以来，各国政府都在不同程度上实施了劳动就业政策，干预劳动力市场，以促进就业发展。同时，由于在就业领域中被雇佣者常常与资方发生冲突，并且被雇佣者一般处于权力较弱的一方，其基本权利和工资福利待遇经常受到影响，因此需要政府在此领域也制定相应的政策，以对劳动者提供必要的保护。

6. 社会福利服务政策

所谓社会福利服务，是指直接面向社会成员，尤其是社会中的具有特殊需求的个人或群体而提供的福利性服务。社会福利服务包括的内容很多，既有针对普通居民的日常服务，也有针对某些特殊群体的专门化服务。在服务方式上，既有在社区中为居民提供的各种服务，也包括在各种院舍机构中对某些特殊困难