

# 我国社会政策的 “自性”特征与发展

王思斌

提要:衡量社会政策发展状态最主要的变量是社会政策的本质特征,即其“自性”或曰社会性。我国的社会政策发展较为迟缓,改革开放初的社会政策处于低自性状态,进入新世纪以来走向中自性,这种自性的发展表现为“以人为本”和“以人民为中心”的社会政策实践的发展。我国社会政策实践的进一步发展需要促进社会政策研究。

关键词:社会政策 自性 自性度 社会政策实践

改革开放以来,特别是进入新世纪后党中央确立“以人为本”和“以人民为中心”的经济社会发展理念以来,我国的社会政策得到了较快发展。中国特色社会主义进入新时代,面对人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展的矛盾,我们需要积极稳妥地发展社会政策。本文拟借鉴国际上社会政策发展的一般经验,立足中国实际,对我国社会政策发展的“自性”特征及发展前景进行分析。

## 一、社会政策的内涵及其发展

### (一) 社会政策的提出及基本涵义

要研究我国的社会政策发展,需要参考和借鉴国际经验,因为社会政策是现代社会的产物,我国是经济社会现代化的后来者。社会政策产生和发展的一般历史不是本文的研究对象,但是我们还需要对社会政策发展的基本历程和社会政策在不同国家、不同发展阶段的内涵做些分析,因为这与本文力图阐述的我国社会政策的“自性”相关。

从国际上看,社会政策的产生和发展最早可以追溯到1601年英国《伊丽莎白济贫法》的颁布,当时并没有社会政策的概念,但是英国政府、教区承担了对贫困者、流浪者实施基本救助的责任。政府和社区的救助行为有对贫困者、流浪者进行管制的目的,但是客观上也在一定程

度上保护了这些贫困者、流浪者,使之免于丧失生命的威胁。社会政策概念是德国经济学家在19世纪80年代基于德国严重的劳资冲突、工人运动的快速发展而提出的,它是要通过政府制定政策对工人施惠,从而减少工人的反抗情绪,实现社会公平和社会稳定。正如德国社会政策学会重要创始人瓦格纳(Adolf H. G. Wagner)1891年在其《社会政策、财政政策、租税政策》中所申明的,社会政策就是以争取公平为目的,采取立法及行政手段把分配过程中的各种弊害加以清除的国家政策(杨伟民,2004:49)。这一点与英国早期以管理为目的的贫民救助行为有很大不同。接下来,社会政策实践和研究的较快发展在二战前后的英国得以实现。《贝弗利奇报告》勾画了英国发展社会福利的蓝图,英国宣布建成福利国家带来了社会政策的制定和实施问题,这也是社会政策在社会行政基础上得以发展的现实要求。但是我们也看到,英国实施的包括社会保险、公共救助、健康和福利服务、住房政策等在内的社会保障(社会福利)项目或社会政策主要是面对公民福利的,英国的社会政策是要解决影响英国社会进步、经济发展和人民生活的五大障碍——贫困、疾病、愚昧、肮脏和懒惰等问题,这是一个从人的角度出发解决其生活与发展中的问题,以达致社会进步、经济发展的制度安排。20世纪50-70年代,英国的社会政策研究得到了长足发展,对社会政策也有狭义和广义的理解。狭义的社会政策被看成是与政府有关的、增进公民社会福利的政策;广义的社会政策是通过再分配来满足人们那些无法或不能通过市场来满足的一系列物质和社会需求,向人们提供必需的、没有歧视的服务,促进社会整合(杨伟民,2004:44-45)。再到后来,社会政策的内容和功能得到了进一步扩展。可以说,社会政策概念的内涵与功能是根据各国面对的民生问题、社会问题和社会进步的理想而确定的。

## (二) 社会政策的基本属性——自性

在国际上特别是发达国家中,社会政策是重要的学术研究领域,在英国等国家则已成为重要的学科。我国要推进社会政策实践发展,进行社会政策研究,离不开对发达国家已有的社会政策实践和社会政策研究成果的借鉴,这就有一个社会政策的“自性”即其基本属性问题。社会政策的“自性”并不是发达国家提出的问题,而是我国学者在讨论社会政策问题时的一个用语。就现在笔者看到的文献而言,较早和较

多使用该概念的是景天魁教授,其背景之一是笔者2004年发表了《社会政策时代与政府社会政策能力建设》一文,并在文中提出了“我国将迎来社会政策时代”或“中国正在走向社会政策时代”的判断(王思斌,2004)。景天魁教授用“自性”的概念对我国进入社会政策时代提出质疑,并就中国社会政策的发展阶段阐述了自己的观点。

“自性”概念的运用引起了笔者很大的兴趣,因为对这一问题的辨析会深化对我国社会政策时代问题的讨论和认识。根据笔者的阅读,“自性”的概念被用于几个领域。中国佛教文化对“自性”的使用最早。唐代的佛学大师慧能阐述过“自性”,认为“自性”就是自己的、客观的存在,是指自己成立、自己存在,有实在性、固定化、单一化的性质。德国心理学家荣格(Carl Gustav Jung)认为人的精神或者人格一开始就是一个整体,这种人格的组织原则是一个原型,荣格将其称为自性(self,或自我)(许燕,2009:137)。我国社会学者在两个方面使用了“自性”的概念。田毅鹏在梳理梁启超研究中国社会特点的文献时认为,梁启超以西方为镜寻找中国的“自性”,这个“自性”就是一个民族在漫长的历史发展进程中形成的独特性,一个社会的“自性”可称为国性(田毅鹏,2008)。景天魁在分析我国社会政策的发展和特征时至少两次使用过“自性”的概念。在回顾与展望中国的社会政策时,他指出我国的社会政策要从“他性”走向“自性”;中国的社会政策不能照抄外国,而要有自己的特点,社会政策的“自性”至少有如下特点:(1)包容性——解决重大问题、涵盖面广;(2)实用性;(3)时效性(景天魁,2008)。他在阐述社会政策的分期时指出,划分社会政策成长阶段的根据应该是社会政策的“自性”——它的独立性、独立存在的价值、不可替代的社会作用,他还指出社会政策的自性是指其独立性和完整性(景天魁,2010)。

由于学者们看问题的角度不同,所以对“自性”的理解也有不同。比如,田毅鹏认为梁启超的中国社会的“自性”是中国不同于西方国家的独特性;景天魁曾把“自性”与“他性”相对应,认为中国社会政策的“自性”是自身特有的、不同于西方的性质,他也认为社会政策的“自性”是其独立性和完整性。这些对分析中国社会或社会政策的特殊性是有意义的。但是笔者也认为,我们在讨论中国社会政策发展的特点时,也应该在不同中看到相同。就中国的社会政策发展而言,如果看不到中外社会政策的相同之处,特别是其本质上的相同点,那就很难去比

较 就很难给我国社会政策的发展定位。我们需要在社会政策基本涵义的范围研究我国社会政策的发展,也要从社会政策与经济政策的对比关系上为之定位。鉴于此,笔者认为从“自性”的角度去看待中国社会政策的现实定位与发展是有益的。

怎样理解社会政策的“自性”呢? 本文认为“自性”是一个事物所具有的本质性特征,是事物在一定的、可比较的向度上表现出来的独特的本质。对于社会政策而言,其最重要的“自性”应该是它所具有的本质性特征,是它不同于其他政策(比如经济政策、政治政策、文化政策)的本质性的东西。那么,社会政策的本质是什么? 尽管一百多年来,由于各国面对的社会问题不同且意识形态存在差别,学者们对社会政策的性质(它由内容和行动来表现)有不同认识,但是人们对社会政策本质的基本看法还是相同或相近的。回到瓦格纳、马歇尔(T. H. Marshall)、蒂特马斯(Richard Titmuss)以及后来的社会政策学者的看法,下面几点基本是相同的: 社会政策主要是政府的责任行为,解决公民基本生活方面的困境问题,促进社会关系与社会整合。例如,蒂特马斯曾着重阐述过“social”的含义,认为这是社会政策与其他政策尤其是经济政策不同的东西。有学者指出,社会政策与其他政策相区别的关键是它的社会性目标,包括满足社会成员的基本需求、解决社会问题、保持社会稳定、提高社会生活质量等(关信平, 2004: 14)。笔者赞同蒂特马斯等人的看法,认为“社会性”是社会政策的最重要的“自性”。

那么,什么是“社会性”? 无论对学者还是对实际工作者来说,阐明“社会性”的涵义都是十分困难的。不过,如果将社会政策与经济政策相比较,“社会性”的内容还是大体上可以辨明的。笔者认为,作为社会政策最本质特征的“社会性”是政府及其他机构对困境人士基本生活的关心和帮助,对人的尊重及其社会性生存或生活质量的看重,对人们生活的社会整合或社会进步状态的追求。至于财富再分配、社会福利和社会服务的传递则是社会政策的“社会性”得以实现的必不可少的条件和形式。这也就是说,社会政策的最基本的东西是以人为本的价值,它通过政策的出发点、实施行动与过程以及实施的结果表示出来。这也是笔者当初提出我国正在“走向社会政策时代”的基本出发点。实际上,这与景天魁教授所说的社会政策应该关心人和服务人、它作为国家责任应该覆盖全体社会成员、其价值目的是满足民生的基本需要的说法是一致的(景天魁, 2010)。

在运用“自性”来分析社会政策的发展时,还有一点需要说明的是“自性”的程度问题。如果事物之间在本质上是非此即彼的,用“自性”来描述其特点相对容易,比如认为中国社会与西方社会、中国社会政策与发达国家的社会政策在本质上是有很大的不同的,用“自性”就能较清楚地说明二者的区别。本文研究中国的社会政策的特征与发展,认为中国的社会政策与西方社会政策在比较抽象的“社会性”上应该有很多相似之处,而社会政策的发展只是“社会性”的程度问题。因此可以引出“自性度”的概念,它指的是某种社会(或经济—社会)政策所具有的、反映社会政策的本质即社会性的程度。本文拟用“自性度”的概念来阐明我国社会政策的发展状态与前景。

## 二、中国社会政策的发展轨迹与自性

### (一) 我国社会政策发展的基本轨迹与特征

本文研究社会政策的发展特点与前景,是从我国的改革实践和现代化建设进程的角度着眼的,其前提是社会政策的某些可比性。因此,本文不赞同我国在封建社会就有社会政策的说法,不赞成把产生了间接“社会性”效果的经济政策看作社会政策,也不把相对于经济、政治、文化的社会领域的政策都看成社会政策。本文同意,如果对社会政策这一概念做泛化理解,会有损于社会政策学科的独立性(林卡、陈梦雅 2008: 21)。这样,本文就遵从学术界的一般用法,把社会政策看成是主要由政府负责实施的,直接解决困境人群的基本生活困难、提高其生活质量并以促进社会整合与社会进步为目的的政策。显而易见,这里指的是狭义的社会政策。

社会政策是现代社会的产物,我国的社会政策实践比较迟晚。当家庭、家族和村庄共同体能够解决有较密切关系的人员的生活困难时,政府既没有能力,也没有意识去参与解决这些问题。1949年以后,我国选择了社会主义制度。由于我国的经济基础薄弱,我们又选择了优先发展重工业的道路,再加上过分看重政治和精神的作用,所以社会政策一直比较落后。比较“纯粹”和制度化的社会政策是农村实行的由农村集体承担的“五保”制度,但是其范围较小,救济水平较低。至于城市单位制背景下公职人员的职业福利,虽然也具有社会政策的某些

性质,但它不是针对困难群体的,不属于典型的社会政策。

改革开放首先从农村开始。农村广泛实行的家庭联产承包责任制虽然是一项经济政策,但是它给予了农民土地承包权和经营权。实行“交够国家的,留够集体的,剩下是自己的”分配政策,不但使农民获得了支配自己劳动力和经营方式的权力,而且使大量农民走出绝对贫困,明显地改善了自己的物质生活。应该说,这项以改善民生为基础的经济改革政策有社会政策的成分。或许这项政策应该属于经济—社会政策。

如果说社会政策是与现代社会转型相关的社会现象的话,那么,1994年我国开始全面进行以市场化为导向的经济体制改革则推动了现代社会政策的出台,这就是1997年发布的《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》和1999年9月28日国务院通过和在全国实施的《城市居民最低生活保障条例》。该政策在价值上把为人民服务(具体说来是解决城市贫困居民的基本物质生活困难)作为主要内容,同时也强调了政策的政治意义和对经济体制改革的作用。该政策具有明显的“社会性”,但是在执行过程中也有明显的社会管理的特征。由此可见,我国的社会政策是弱势性的(王思斌,2006)。

我国社会政策获得较快发展是在进入21世纪特别是2003年以后。2001年,中国政府开始实施对农村义务教育阶段贫困家庭学生的“两免一补”政策。2003年,危及全国的SARS病毒事件和震惊社会的孙志刚事件使政府深刻地认识到关注民生、改善民生的重要性和迫切性,接着在几年内中央连续集中出台了一系列改善基本民生的社会政策。这些社会政策的重要之处是把从未被国家福利政策惠及的广大农村居民包含在内,涉及最低生活保障、基本卫生医疗、基本养老保险等最基本的民生领域,2006年我国还全面取消了农业税。此外,从2005年到2009年,全国人大依据经济社会的变化和改善民生的理念,相继修订了《中华人民共和国妇女权益保障法》(2005年)、《中华人民共和国未成年人保护法》(2006年)、《中华人民共和国残疾人保障法》(2008年)和《中华人民共和国老年人权益保障法》(2009年)。特别是中共中央十七大报告(2007年10月)对“以人为本”的具体内涵做了较系统的阐述。可以说,21世纪的第一个十年是社会政策集中出台和实施的时期,这些社会政策以改善和服务民生为基本的指导思想,着力解决困难群体、贫弱群体的基本生活方面的问题,力图以此促进和谐社会建设,应该说有较强的“社会性”或“自性”。

2008年美国爆发金融危机,也影响了中国的经济发展和社会政策。面对我国经济发展进入新常态的事实,习近平总书记提出了“宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底”的应对思路。2012年之后,我国既有的社会政策向精细化、科学化的方向发展,而脱贫攻坚作为最重要的政治行动和社会政策行动,在解决最贫困人口的基本生活方面发挥了显著作用,其中行政力量的作用十分重要。中共中央十九大报告指出,保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,既尽力而为,又量力而行,要完善公共服务体系,保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。这里更清楚、更系统地阐发了以人民利益为本、改善人民基本生活、促进社会公平正义的思想,阐明了发展经济与社会政策(公共政策)的关系,社会政策的社会性在这里得到了体现。

## (二) 我国社会政策的自性度

下面简要地总结一下过去70年特别是改革开放40年以来社会政策的“自性”特征。再一次需要说明的是,本文认为社会政策的“自性”是指它的社会性,包括为了民生的基本理念、面对和解决基本民生问题、促进社会整合功能的发挥等内容。一个基本的事实是,狭义的、与国际理解基本接轨的社会政策在我国经历了从混沌到相对清晰的发展过程。我国社会政策的一些内容原先是被包含于经济政策之中的,后来才相对独立。社会政策发展初期也是经济体制改革的启动期,社会政策既着眼基本民生,也有保障社会稳定和促进经济体制改革的功能。在国家经济实力有较大发展,同时基本民生问题所引发的社会风险比较复杂的情况下,政府开始明确地提出改善民生的执政理念,具有明显“社会性”的社会政策得以大量制定和实施,社会政策具有了较多“自性”,即“自性度”较高。在这里,社会政策的“自性”是一个变量,大略地看,社会政策的“社会性”或“自性度”的变化状况如下表所示。

中国社会政策的“自性”状况

时段	1949 - 1978 年	1978 年 - 20 世纪末	21 世纪以来
自性度	无自性	低自性	中自性
社会政策特征	政策少、弱	附属于经济政策	强调基本民生、人民福祉、制度化

本文认为,从社会政策的原本性质来看,解决贫弱群体基本生活问题的价值观、政策行动和政策效果是衡量我国社会政策“自性”的基本尺度。改革开放以前,我国的社会政策很少,覆盖面很小,谈不上有“自性”;从改革开放启动到国有企业市场化改革的高峰期,社会政策或被包含于经济体制改革政策之中,或被赋予明显的经济和社会管理功能,社会政策的“自性”程度是较低的;进入21世纪以来,在经济实力加强、社会矛盾积累且社会风险增加的情况下,民生问题被摆到重要地位,广大基层民众受益,社会政策的“自性”表现明显。进入新时代,社会政策向科学化、精细化、制度化的方向发展(王思斌,2016)。这样,我国社会政策的发展就呈现了由低自性向中自性的发展。我国社会政策的高自性还没有到来,或许当我国基本实现社会现代化目标时,社会政策才能够达到高自性程度。笔者认为,这是符合国际上社会政策的发展逻辑的。

### 三、发展社会政策研究促进社会政策实践

#### (一) 走向更具“自性”的社会政策

本文将社会政策在政府政策中的重要程度和民生目标的实现程度作为其“自性”的衡量标准,可以认为,社会政策具有较高“自性”是社会整体进步的一个表征,我国需要走向社会政策发展的更高阶段。但是从我国社会政策发展的实践也可以看到,社会政策的发展最初带有经济目标与社会目标的混合性,许多社会政策与促进经济发展密切相关。这实际上是我国社会政策发展不可逾越的阶段。因而我们需要对社会政策的“自性”进行再理解。经济发展是社会政策发展的基础,在一个不甚富裕的国度,要支持高自性的社会政策,即广覆盖、较高水平、重民生、社会性的社会政策是不容易的。正是在这种意义上,中共中央十九大提出“坚持在发展中保障和改善民生”,“保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,既尽力而为,又量力而行”,这是现实和理性的。可以说,那些既能保障政策的社会性又能促进经济社会发展的社会政策,是符合中国当前国情的。

但是,无论如何,我国的社会政策还需要向更高层次发展,以体现其社会性,具有更高“自性”。在现实生活中,还有大量民众基本生活



方面难以解决的问题尚未得到政府和社会实际而有效的支持,如较广泛的重度残疾人、失能老人的照护,严重精神障碍患者的救治救助,罕见病患者的救助,等等。我们还有很多政策空白,且存在有政策难执行、在执行过程中缺乏人文关怀等现象,所以在社会政策上我们要补缺、补短板,一方面要出台更多迫切需要的社会政策,另一方面要切实实施好已有的社会政策,体现其社会性。

## (二) 发展社会政策研究促进社会政策实践发展

社会政策是与民生密切关联的实践领域,社会政策的发展需要学术研究与实践的密切结合和相互促进。我国的社会政策“自性”较弱,相关学术研究起步较慢,要满足人民日益增长的美好生活需要,实现经济与社会的平衡协调发展,进一步促进社会公平正义,就需要尽快补齐社会政策及其研究这块短板。借鉴布洛维(Michael Burawoy)对于社会学的分类(布洛维 2007: 19),社会政策研究也可以分为纯学术、政策实践、政策倡导、社会宣传等类型。在上述几个方面,我国的社会政策研究都存在不足。

我国使用“社会政策”概念和理论、较成规模的学术研究起始于 20 世纪末 21 世纪初,至今只有 20 年时间。虽然之后社会政策研究得到了一定发展,但是与我国社会发展的进程和社会政策应达到的目标相比,其不足是明显的。原因有以下几点:第一,我国处于经济体制的市场化改革时期,社会政策未成为政府的重要话语;第二,社会政策研究在国际上主要与社会福利相关联,而我国对社会福利的理解是民政领域的补缺性福利,与社会保障是分离的;第三,社会政策的学术研究队伍还比较弱小,被政府重视或干预社会政策的能力不足。社会政策的科学有效发展需要不断增强的经济基础,需要社会政策的理论性研究,也需要以实践为基础的科学分析和评估。这些方面我国需要切实加强,以实现社会政策实践与科学研究的相互促进。

随着我国经济与社会的发展,从“自性”关怀的角度,如下一些方面应该成为优先考虑的研究课题:(1) 社会政策要补短板,哪些是必须尽快制定出台的政策;(2) 社会政策资源量的增加与政策结构改进;(3) 社会政策实施的科学性和参与问题;(4) 社会政策的社会性效果。加强这些研究将有助于我国社会政策的科学制定与实施,也有利于形成有中国特色的社会政策理论和实践模式。

## 四、结 语

本文主要从“自性”的角度对我国的社会政策发展实践进行分析和研究,提出对“自性”的理解是研究和推进社会政策发展的基础。从国际社会政策发展的经验和我国的发展目标来看,社会政策的本质特征或“自性”是其“社会性”。社会政策是不断发展的,其“自性”也是分程度的,我国的社会政策正处于从低自性向中自性发展的过程。我国的社会政策发展也要从社会政策“自性”的角度着眼,既吸收和借鉴国际经验,又立足我国实际,既尽力而为,又量力而行。除了社会政策实践外,要大力开展社会政策研究,发展社会政策学科,从而更加科学和有效地改善民生,提升人民福祉,促进社会整合,促进经济社会协调发展。

### 参考文献:

- 布洛维 麦克 2007,《公共社会学》,沈原等译,北京:社会科学文献出版社。
- 关信平 2004,《社会政策概论》,北京:高等教育出版社。
- 景天魁 2008,《引致和谐的社会政策——中国社会政策的回顾与展望》,《探索与争鸣》第10期。
- 2010,《论中国社会政策成长的阶段》,《江淮论坛》第4期。
- 林卡、陈梦雅 2008,《社会政策的理论和研究范式》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 田毅鹏 2008,《寻找中国社会的“自性”——梁启超“中国社会论”初探》,《江海学刊》第3期。
- 王思斌 2004,《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》第6期。
- 2006,《我国社会政策的弱势性及其转变》,《学海》第6期。
- 2016,《市场—社会转型中我国社会政策的制度性发展》,《澳门理工学报》第1期。
- 许燕 2009,《人格心理学》,北京:北京师范大学出版社。
- 杨伟民 2004,《社会政策导论》,北京:中国人民大学出版社。

作者单位:北京大学社会学系  
责任编辑:杨 可

***MARXIST SOCIOLOGY***

Symposium on Constructing Social Policy as a Discipline

Promoting the Construction of Social Policy as a Discipline in Sociology

..... *Li Qiang* 1

**Abstract:** By reviewing the history of the restoration and reconstruction of sociology in China , this paper presents a significant deficiency in the construction of social policy as a sociology discipline in China. It highlights the significance of social policy research to China through the comparative analysis of four international social policy intervention models. It analyses social construction , social system , institutional innovation , and social governance , which cover all fields in social policy. For the development , reform and innovation of all these fields , it is necessary to address and solve corresponding challenges and problems through introducing social policies and adjusting the social policy variable. This paper also analyzes nine areas in which China’s social policies should focus , and proposes that in order to promote the construction of the social policy discipline in China , much effort is needed to make advancement in improving teaching materials and the curriculum system , recruiting talents , offering career services , and cultivating relations with related disciplines , as well as consolidating the disciplinary institutions.

Essential Features and Development of the Discipline of Social Policy in

China ..... *Wang Sibin* 10

**Abstract:** The self-distinctiveness of social policy is an essential feature that measures its development in a given society. Social policy in China has undergone a gradual development characterized by a low-level self-distinctiveness at the initial stage of the Reform and Opening-up , followed by an intermediate level in the 21st century. The recent development of social policy practice in China has exhibited a salient feature of “person-oriented” and “people-centered”. However , the advancement of social policy practice in China requires further efforts to promote social policy as a discipline.