

论社会政策比较研究的三重维度

谢宇, 安建增

(安徽师范大学 历史与社会学院, 安徽 芜湖 241000)

摘要: 社会政策比较研究是改善治理体系、提升治理能力的重要手段。关于如何推进社会政策比较研究, 学者众说纷纭。但政策认知、政策移植、政策原创是社会政策比较研究必须经历的三重维度。在这其中, 认知是前提基础、移植是一般目标、原创是根本目标, 此三者相互联系、相辅相成, 共同推动了社会政策比较研究。改革开放以来, 我国在社会政策比较领域也取得了一定的成就, 但受经济社会发展失衡、政府信任危机以及竞争性因素的影响, 也出现了如贫富差距扩大、群体性事件频发等问题。这就突显了我国社会政策创新和发展的紧迫性。因此, 促进我国社会政策比较研究、推行治理能力现代化势在必行。但其在进行的过程中却遭遇了一些困境和阻碍, 如人类理性的困境、理论通往实践的困境、提升政策创新能力的困境等, 这就需要通过改善政策主体创新能力、优化政策系统环境予以破解。

关键词: 社会政策; 政策比较; 政策认知; 政策移植; 政策创新; 维度

中图分类号: C916 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-8580(2015)02-0037-10

十八大报告中提出了“加快和创新社会管理”、“保证党领导人民有效治理国家”等目标, 十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中又明确提出: “全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化。”显而易见, 这些目标的提出无疑指出了完善中国特色社会主义制度、健全治理体系和提升治理能力是当前全面深化改革阶段亟需解决的重大问题。由此, 治理能力和治理体系等问题开始成为学界和政府研究的热点。然后, 从政策学理论的角度来看, 完善制度、健全和提升治理体系与能力都是以某项社会政策为具体表现的, 其实质都是社会政策在某种程

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划项目(AHskQ2014D84);

2014年度安徽师范大学研究生科研创新与实践项目(2014yks048)

作者简介: 谢宇(E-mail: ahxieyu@163.com)

安建增, 副教授, 硕士生导师(E-mail: an992598@mail.ahnu.edu.cn)

度上的创新和发展。因此可以说,如何推进社会政策比较研究,实现社会政策创新是实现健全和提升治理体系与治理能力的一个有效途径。对此,国内外学者无疑有着很多讨论,如政策移植、扩散、学习以及原创性发明等。但正如学者熊跃根所言,社会政策比较研究的前提在于“理解和分析中国的福利体制与其他国家或地区的福利体制的差异”,其目标是更好地认识自己的国家和促进自身的发展^[1]。这就意味着深刻认识和掌握本国和其他国家社会政策是展开比较研究的基础,同时还要通过移植和借鉴有利、有益的“差异”来实现本国社会政策的创新。为此,我们试图将社会政策比较研究的内容划分为认知、移植和原创三重维度,讨论这三者之间的关系与作用,并同时立足于我国现状,探讨当前我国社会政策比较研究的动力、困境及其破解。

一、认知维度:比较研究的前提基础

通过比较,可以更好地认识某一特定事务。根据系统论的观点,社会政策内嵌于一定的政策系统之内,即社会政策的产生、发展和终结均无法脱离当时的社会情境而单独存在。所以,政策内容以及产生环境是比较研究的重要内容,也是更好地认识不同国家社会政策的基础。

(一)政策主体

政策主体是指能够“直接或间接地参与政策的制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织”。^[2]即对政策的各个环节施加影响的各种力量的组合。在社会治理成为全球趋势的背景下,政府不再是政策制定的唯一主体,社会力量参与政策制定,分享政策影响力已成为共识。在这其中,不同主体之间相互博弈,共同影响政策制定、执行以及效果。然而,其在带来一定优势的同时,也意味着行动力量的多元化,容易出现“政出多门”、“九龙治水”等问题,妨碍政策目标的实现。因此,认知政策主体及其关系对比较研究的进行具有重要作用。

(二)政策客体

政策客体是指“政策所要处理的问题及其发生作用的对象”。^[3]当前我国大部分社会问题呈现出动态性、综合性和联动性特征,其产生原因的复杂化和深层化更是提高了客体认知的困难度。而政策客体认知不清或认知错误会影响到社会政策的正确构建,妨碍到社会问题的解决,带来极大的社会成本。因此,政策客体的认知对社会政策构建和政策目标的实现具有重要影响。

(三)政策环境

政策环境是指“影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和”。^[4]其中,诸如经济、政治、文化等社会环境对政策的目标、内容以及理念等具有重要影响。例如,经济环境状况就会制约社会政策的运行和目标的选择。一定社会生产力前提下的社会政策可利用的资源数量和质量都是有限的。因此,社会政策目标的选择就要符合一定的经济条件,否则就会失败。而文化环境也会对社会政策的目标选择产生一定的影响,尤其是政治文化。如新自由主义和社会民主主义就深受不同政治文化的影响。新自由主义崇尚市场力量,倡导国家只应保障困难群体的基本生活需求;而社会民主主义则认为国家应在社会福利方面发挥主导作用,提倡全民的、高水平的福利政策。由此,不同社会环境造就不同的社会政策目标、内容以及理念,影响着不同国家或地区的政策选择。

(四)政策系统的运行

政策系统运行是指“由政策制定、政策执行、政策评估、政策监控和政策终结等环节所组成的过程”,是实现政策目标的具体步骤,对深入认知社会政策具有重要意义^[268]。一方面,认知政策系统运行能提供完整的政策运行脉络。不同环节的划分其实质是认知政策的一种技术方法,通过把复杂的社会政策划分为不同的阶段并考察其运行情况,以此来获取社会政策运行的具体状况。另一方面,认知政策系统运行能深入剖析各种力量对政策的影响。不同力量对政策的影响可以说是贯穿其始终,但其纷繁复杂,影响程度不同,因此,很难进行具体鉴别。然而通过系统环节的划分,就能够深度剖析政策主体、客体以及环境对不同政策阶段的具体作用,获知不同力量对社会政策的具体影响。

由此,通过对政策主体、客体、环境以及系统运行的比较,能对本国或其他国家、地区的政策系统有着深入的了解和认知。这就为社会政策比较研究打下坚实的基础,其原因在于了解与熟悉一国或地区的政策系统的各个方面,就能找出二者之不同、二者之差距,就能学习其先进的理念、制度、具体措施或其经验教训等,为自身社会政策的创新和发展提供养分和动力。因此,认知维度虽说处于社会政策比较研究的基础层次,但却具有至关重要的作用。

二、移植维度:比较研究的一般目标

社会政策比较研究的第二个维度就是政策移植。所谓政策移植,就是“一个政策借用国(borrowing country)采纳其他国家的公共政策、行政体制、制度及思想等来解决本国所面临的政策问题。”^[4]即通过比较研究,不仅可以加深对不同社会政策模式的认知,而且可以在政策认知的基础之上,将其他国家先进的政策理念、制度等借鉴过来,嵌入到自身的政策系统之内并期望产生和其他国家同等的政策效果。可见,政策移植具有“它山之石,可以攻玉”的内涵本质,对创新社会政策以及社会政策比较研究具有重要意义。

(一)创新理论范式,解决社会问题

一般来说,社会政策秉持着某种理论范式,用于指导实践。政策移植的出现更新了政策借用国原有的政策理念和方法,带来了自身不具备的理论、方法或措施。因此,无论政策移植的是何种内容,其都会改变原有政策系统所秉持的理论范式,并解决原先所不能解决的社会问题。需要指出的是,理论范式的借鉴在政策移植中处于核心地位,这是因为任何社会政策的具体内容都是以某种理论为指导原则。理论范式的借鉴会带来自身政策系统中目标、方法以及理念的连锁转变,对一国政策系统的运行具有重大影响。如治理理论的移植在突破政府与市场二元管理理论的同时,也带来了其他改变,如多元主体参与、运用社会化和市场化工具提供公共物品等。

(二)缩短政策创新时间,促进社会发展

当前由于经济全球化和一体化的进程加快以及科学技术的飞速发展,许多国家都面临一些相似的社会问题,产生了治理方式上的趋同,这为政策移植提供了一定的基础。在这其中,一些国家在解决相似社会问题的成功或失败的案例,均能被政策借用国所吸收和借鉴,这就为自身界定社会问题、探索政策方法提供了便利,有利于缩短政策创新时间和促进社会发展。

如市场经济是被世界范围内的大多数国家所认可和接受的,在促进经济发展、提高社会生产力、改善民众物质生活水平等方面发挥着重要的作用。我国现阶段实行的社会主义市场经济实质上就是吸收了有关市场经济的相关政策和理论,在缩短我国政策创新时间的同时,也带来了经济社会的飞速发展。

(三)优化资源配置,改善政策系统

国外学者认为政策目标、内容、制度、理念以及经验教训等是政策移植的主要内容^[5]。一般来说,不同社会政策的产生就来自于上述要素的不同组合。因此,政策移植通过将不同的政策环节或内容嵌入到自身的政策系统之内,就打破原有政策资源的配置方式,带来新一轮政策资源的整合和优化,改善政策系统。如当前政策领域中市场化工具的运用就带来了政策资源的不同组合。简单说来,市场化工具的运用就是将部分政府提供公共物品和服务的具体内容通过合同外包、民营化等方法交予市场组织去提供,以此提高政府服务的质量和效率。这种工具化的运用就带来了政府职能的重新界定、分权与放权等一系列改革措施。同时也带来观念上的转变,即市场有时比政府更有效。

可见,政策移植是社会政策比较研究的重要维度,具备创新政策理论范式、缩短创新社会政策时间以及优化政策资源配置等优点。但其只是社会政策比较研究的一般目标。究其原因在于,在带来上述正向功能的同时也给社会发展带来一定风险。具体来说:一是政策移植失灵的风险。移植是将发源于其他政策系统的知识、制度、工具以及价值观念等放入到另一个政策系统之内。因此,本土化就成了政策移植最为关键的因素,而一旦本土化过程失败,社会将要承受更大的风险。二是政策移植的短视效应。政策移植也可以说是政策制定者在追求社会政策与社会实践相契合的过程中出现的。此间,政策制定者受到来自政策系统外部和内部的种种压力,或自主或被动的追求政策移植所带来的短期效益。如“形象工程”和“面子工程”等。而这种短视效应则会“带来政策结构变迁的不合理性,甚至会使具有重大意义的政策体系的变革陷入锁定状态。”^[6]三是对移植主体和原创主体的抑制。政策移植使得政策借用国不必像原创主体一样承担大量的风险就可以实现自身政策的创新。这就使得政策原创的收益率下降,因而抑制了原创主体的创新精神。同时对于政策移植主体来说,不断地政策移植也未必是好事。其原因在于,一味的政策移植会磨灭自身原有的创造性的精神,无法建立自身的政策创新自信,无法走出适合自身的特色道路。

三、原创维度:比较研究的根本目标

社会政策比较研究的最后一个维度就是政策原创。政策原创与政策移植都属于政策创新范畴。不同的是政策移植是一种通过学习、借鉴其他社会政策并将其本土化的创新方法,而政策原创侧重于政策的内生性的创新。具体而言,通过社会政策比较研究,可以分析不同社会政策模式发生作用的逻辑和原因,得出促进政策科学化的基本原理,这就可以为政策原创提供智力资源。

(一)政策原创利于实现政策本土化,规避“水土不服”

政策原创是政策的发明和创造,是一种“土生土长”的社会政策。因此,在政策与现实契合

的程度上拥有政策移植所不具备的优势。其原因在于,带有其他政策系统烙印的政策移植在嵌入自身政策系统中无疑要对其进行改造,使其符合本土环境,否则就会出现政策移植失败的后果。而对于政策原创来说,其在进行政策资源或要素的重新组合时,是基于自身现实的一种突破,无论是何种程度的原创,如理念、目标、工具或制度等都是对客观现实的一种反应。同时在原创的过程中,原创的内容并不具备其他政策系统的烙印或色彩。如我国家庭联产责任制承包制的实行就是一种政策原创,其内容并不具备其他政策系统的烙印或色彩,并且反映了当时解放社会生产力的需求和几千年来民众对自身土地占有的渴望。同时事实也证明此项政策的实施确实促进了社会经济的发展。因此,政策原创确实有利于实现政策的本土化。

(二)政策原创带来社会问题解决方式的变化,具备主动搜寻问题的意识

政策移植发生的条件无非是因为政策与现实之间的脱节,需要更新现有的理论范式、制度、体制或工具。可见,政策移植是一种由“问题”促动的解决方案,具有一种被动性的色彩。而政策原创在其动因方面也可能与政策移植较为相像,即由“问题”促动式,但其在解决问题时却具备主动精神。也就是说由“问题”促动的政策移植仅仅是基于现实而对社会政策进行的一种创新,却忽视了社会政策本身作为一种理论也具备创新的需求。而政策原创更注重理论创新以规避潜在风险。如当前“二胎”政策的实行,就是基于未来人口的年龄和性别比例以及未来适龄劳动力等问题而实施的。这样就会在问题还没有产生巨大影响之前就予以解决,防范了很多潜在的风险。

(三)政策原创是民族和国家发展的不竭动力,是一种战略思维模式

政策原创对于政策主体来说,是其能动性发挥的具体体现。而对于一个民族和国家来说,则是一种战略思维的模式。这是因为,从人类历史发展的角度来看,一个富有创新性和创造性的民族、国家或者政府必定能够引导社会向前发展。相反,一个屈于传统、不知变通、因循守旧的民族、国家或政府必然会使得社会逐渐走向衰弱^[2539]。我们中华民族能够屹立至今,在世界中大放光彩,也正是由于具备创新精神的原因,尤其是中国特色社会道路更是中华民族创新性精神的集中体现。正是这种创新精神使我们有了自己的道路方向,不必遵循和模仿其他国家的政治制度,这对维护社会秩序、实现社会主义理想来说具有重要的战略意义。

综上所述,社会政策比较研究大体可以分为认知、移植和原创三重维度。可以说,这三重维度是推动社会政策创新发展的重要途径,也是改善治理体系和提升治理能力的重要手段。在这其中,认知维度是社会政策比较研究的前提基础,是移植和原创都无法抛弃的现实境况。而移植和原创则是认知的升华,都属于创新层次。所不同在于,政策移植是“他山之石,可以攻玉”,政策原创则是“别创一格”,并更侧重于政策的发明和创造。这三重维度相互联系、相互促进、相互制约,共同推动了社会政策比较研究。

四、关于我国社会政策比较研究的思考

我国历来重视社会政策的创新和发展,并在社会政策比较领域取得了丰硕的成果,如城乡低保制度、新型农村合作医疗制度等。然而,在看到成就的同时,我国社会政策比较研究还存在一定的问题和不足,尤其是当前贫富差距扩大、群体性事件频发等问题都突显了社会政

策创新和发展的紧迫性。因此,剖析我国社会政策比较研究的动力、困境及其破解之道对实现经济和社会和谐发展,顺利渡过转型期具有重要作用。

(一)我国社会政策比较研究的动力

社会政策比较研究的过程也是理论与现实寻求契合的一个过程。因此,现实情况的改变是社会政策比较研究的直接动力。具体来说包括三个方面。

1. 经济社会发展的失衡

改革开放以来,我国经济取得快速发展,人民生活水平得到显著提高。然而从总体上看,我国社会发展落后于经济发展,即“经济发展并没带来相应程度的社会进步”^[7]。主要表现在:一是投入于社会发展的财政资金并没有随着经济的发展而得到显著的增长。其中仅以社会保障与就业支出为例,如表一^①。

表一 社会保障与就业支出总额占国家财政收入总额比重

项目	2009年	2010年	2011年	2012年
社会保障与就业支出总额(亿元)	7606.68	9130.62	11109.04	12585.52
国家财政收入总额(亿元)	68518.30	83101.51	103874.43	117253.52
占其比重	11.10%	10.99%	10.69%	10.73%

可见,社会保障与就业支出总额占国家财政收入总额的比重始终维持在11%的水平。而这“稳定”的比重数值明显制约了社会事业的发展。二是我国相关社会政策的发展缓慢。以社会保障为例,我国有关社会保障的政策不仅在内容上没有形成一个完整的体系框架,更在法律体系上有着严重的缺失和空白。现行的社会保障政策虽说在种类上较为齐全,但在内容上却受到城乡二元体制以及地区经济发展差异的严重制约,表现最为明显的就是地区和城乡之间社会保障投入和需求之间的差别,以及提供数量和质量的不同。而关于社会保障政策的法律体系问题,学者郑功成指出:“迄今还没有一部真正意义上的社会保障法律在规范着现行制度”^[8],所以,这种“畸轻畸重”的发展态势已经成为当前许多矛盾的深层原因之一,如看病贵看病难、上学贵、买房难等“社会共识”都是与这种失衡发展有关。因此,经济与社会发展的失衡亟需创新社会政策。

2. 政府的信用危机

政府信用是“政府认真恪守并有效地履行其法定职责及其对公众的承诺而赢得公众信任的状况”。^[9]即民众对当权政府的目标和行为的评价与认可的程度。随着社会主义市场经济的逐步建立以及西方现代理论的传入,我国民众开始愈发重视自我利益的表达和满足,即监督政府行为、参与政策制定以及分享政策影响力等^[10]。但问题在于,当前政府在政策决策的连续性、科学性、透明性等方面存在问题,而民众则在参与政策制定、分享政策影响力方面缺乏完善的体制保障^[11]。这就造成了政策需求和政策供给之间的不平衡,自然也就影响民众对政府的评价和认可程度、降低了政策执行效果,不利于社会秩序稳定。因此,政府的信用危机亟需创新社会政策。

3. 竞争性因素的影响

国家和地区之间的竞争是创新社会政策的重要诱因。在国与国之间,经济社会和谐发展

已经成为影响综合国力的重要因素之一。而当前,我国经济和社会发展失衡的负面效应已经开始突显,如社会秩序失范、贫富差距扩大等问题逐渐成为国际竞争力提升的制约因素。而在国内各地区之间,不同地区发展程度所带来的压力以及我国官员评价中经济与晋升之间关系等都成为了创新地区社会政策的助推力。

(二)我国社会政策比较研究的困境

当前我国各种利益矛盾突显、群体性事件频发亟需创新社会政策来解决社会问题。然而,一些困境却在制约着我国社会政策比较研究的发展。具体来说三个方面。

1. 人类理性的困境

做出最符合人类理性的决策一直是人类追求的完美境界,但“知识的不完备性、预见未来的困境以及备选行为范围的有限性”^{[12][80]}决定了人的决策始终是“有限理性”。这就给正确的决策带来一定的风险,尤其对于我国来说更是如此。当前我国经济社会发展失衡、民众行为方式和价值观念的转变以及利益诉求的冲突等都使我国社会矛盾呈现出一种新旧并存的局面。同时社会矛盾的产生又以一种连带性的方式出现,即极易形成一个“问题集群”。这就加深了社会问题的复杂性和认知社会问题的困难程度,制约了政策的正确制定。

2. 理论通往实践的困境

一般来说,“从真理出发,有时也会导致实践的失败”^[13]。这是由于理论通往实践的曲折性和复杂性所决定的。换句话说,要实现政策创新的预期效果,除了要创新理论之外,还需要一定的物质基础。而我国在这些方面显得略微薄弱。一方面,某些社会政策不遵循科学理论指导。以我国社会救助政策为例,学者郑功成在2008年就曾提出,应在2008年至2012年实现“城乡最低生活保障制度由相互分割到制度统一,同时制定《社会救助法》”。^{[8]248}而国务院在2014年才颁布《社会救助暂行办法》,并且低保制度分割现象依然存在。另一方面,某些社会政策目标的实现缺乏一定的物质支持。以城乡低保制度为例,如表二^②。

表二 城乡低保支出总额占国家财政收入总额比重

项目	2009年	2010年	2011年	2012年
城乡低保支出总额(亿元)	845.10	969.70	1327.60	1392.30
国家财政收入总额(亿元)	68518.3	83101.51	103874.43	117253.52
占其比重	1.23%	1.17%	1.28%	1.19%

可见,近年来城乡低保支出占国家财政收入总额的比重始终维持在1.2%左右,这明显无法满足低保政策的目标。因此,科学理论的缺乏以及物质基础的薄弱严重制约着我国政策创新效果的实现。

3. 提升政策创新能力的困境

所谓政策创新能力,是指“政府对政策要素的重新组合能力”,^[14]即政府实现政策创新的内外部条件。当前我国提升政策创新能力的困境主要表现在三个方面。

一是主体困境。政策主体自身的主观能动性、知识水平以及个人素质等对实现政策创新具有重要影响。当前我国层级制政府的构架压制了政策主体主观能动性的发挥。同时将任期内的经济发展速度作为官员评价体系的重要指标,又使得一部分政策主体发挥了“错误”的主

观能动性,这就给创新社会政策的实现带来了负面影响。二是政治文化困境。“政治文化是一个民族在特定时期流行的一套政治制度、信仰和情感”,影响着政策角色、目标、态度等^[15]。在我国的文化中,虽然有“明者因时而变,知者随事而制”以及“天行健,君子以自强不息”等倡导人敢于创新的积极成分。但“以和为贵”、“不求有功、但求无过”、“穷则独善其身”等保守和中庸的思想一直以来都是中国政治文化的基本要素。具体到社会政策上来就是下级政府对上级的惟命是从以及带有一种传统“臣民”色彩的政策制定和执行,这就束缚了社会政策创新的实现。三是体制困境。政策的产生需要遵循一定程序和规则,即相应的体制或路径支持。当前,我国有关社会力量参与决策,分享政策影响力的体制机制并未完善,政策制定中依然存在政府“我行我素”的现象。这就容易造成政策难产、政策偏离,不利于社会政策创新的实现。如2014年3月广州茂名PX事件,就是因为缺乏制度化的参与机制而导致的。

(三)我国社会政策比较研究困境的破解

政策困境即政策逆境,因为“只有极大地改变政策制定系统乃至整个统治系统的有关组织、过程及其构成要素的主要特征”,才能突破逆境^{[12]258-260}。因此,政策主体创新能力以及政策系统环境是破解困境的关键因素。

1. 改善政策主体创新能力,优化其各项素质

首先,树立“以人为本”的工作理念,积极进行政策创新。公众是否接受政策及其接受程度是影响社会政策成功与否的关键要素。因此,我国政策主体亟需变忽视民众意见、政府专断独行的政策制定观念为“尊重民众参与、发挥群策群力”的工作理念。也就是说,应将自己视为民众利益的实现者和服务者,在积极探索社会政策创新的过程中实现“为人民服务”。其次,优化政策主体智力结构。一方面,优化政策制定者个人的知识结构水平。应在工作当中着力优化和培养政策制定者的理论基础、知识水平,使其掌握一些基本的和较为前沿的理论问题与解决方法。另一方面,优化团队建设和信息技术支持。一个智力结构合理的智囊团队能以其丰富的学识背景、独特的分析能力为一些重大的政策问题提供有益的智力支持。同时信息技术的发展也能为政策制定者提供充分的决策信息。最后,培养个人的创新勇气。创新社会政策会遭到以往既得利益者的反对,有时还要承受创新失败的考验。这些都说明了创新是一个充满挫折和痛苦的过程。这就需要政策制定者拥有坚强的意志、百折不挠的勇气和过人的胆识,使其敢于挑战旧权威、打破旧传统,实现政策创新。

2. 改善政策系统,提供创新的路径支持

首先,转变政治文化观念,强调责任意识,培养积极创新的文化氛围。这就要求在政治文化中变传统“臣民”色彩的政治文化为敢于打破常规、挑战旧权威以及对人民负责的文化理念。具体到工作上来,就是要培养自身的责任意识,急群众之所急、想群众之所想、办群众之所需,在为人民服务的过程中实现政策创新。其次,构建和畅通利益诉求表达机制。这就要求建立科学化和制度化的社会政策决策机制,为民众、大中专院校以及一些科研院所等参与决策和分享政策影响力提供制度化的保障机制和一定的路径支持,以此实现群策群力,创新社会政策。最后,加大社会事业投入,支持社会组织发展。政策创新效果的最终实现需要一定的物质支持。因此,应加大社会保障资金投入,减少由体制或经济分割带来的投入不同现象。同时

在准入机制、能力培养以及资金支持等方面加大对社会组织的倾斜力度,提高其参与治理能力,最终取得政策创新的预期效果。

五、结 语

总之,推行国家治理体系和治理能力现代化始终离不开社会政策比较研究这一有效途径。而比较研究的开展必须包括政策认知、政策移植和政策原创三种维度。当前,我国在社会治理领域确实与西方发达国家存在一定差距,其成功的案例和经验、先进的理论发展确实能为我国实现深化改革目标提供有益的启示。但这并不意味着发达国家的经验与理论就是“普世准则”、“金科玉律”,在学习和借鉴的过程中必须要立足于我国现实基础之上,并最终走上中国特色的现代化治理道路。因此,政策认知是前提,政策移植是一般目标,而政策原创才是社会政策比较研究的最终目标。

当前人类理性的困境、理论通往实践的困境、提升政策创新能力的困境等问题依然束缚着我国社会政策比较研究的发展,带来了经济社会发展失衡、政府信用危机、发展动机失当等风险。这已与社会治理对政策创新的需求不相符。因此,破解我国社会政策比较研究困境的措施要从政策主体和政策系统两个方面入手。一方面,要在政策主体的个人理念、能力以及团队建设上予以改善和建设。另一方面,要在转变政治文化、畅通利益表达渠道和培育社会力量参与上加大重视力度。只有这样,才能更加顺利地展开我国社会政策比较研究,满足当前创新社会治理的需求,实现国家治理体系的构建和治理能力的提升。

注释:

①资料由《中国统计年鉴》整理得出,其中仅测算社会保障与就业支出一项,并不涉及保障性住房等其他项目。

②资料由民政部《社会服务发展统计公报》整理得出。

参考文献:

- [1] 熊跃根.社会政策的比较研究:概念、方法及其应用[J].经济社会体制比较,2011,(3):16-28.
- [2] 陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [3] 张国庆.公共政策分析[M].上海:复旦大学出版社,2004:137.
- [4] 宁骚.公共政策学[M].北京:高等教育出版社,2011:318.
- [5] David P.Dolowitz&David Marsh. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making [J].Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions,2000,(1):5-23.
- [6] 黄健荣,向玉琼.论政策移植与政策创新[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2009,(2):41.
- [7] [美]詹姆斯·梅志里.社会发展——社会福利视角下的发展观[M].苗正民,译.上海:格致出版社,2009:引言 4.
- [8] 郑功成.中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案[M].北京:人民出版社,2008.
- [9] 何显明.信用政府的逻辑:转型期地方政府信用缺失现象的制度分析[M].上海:学林出版社,2007:46.
- [10] [美]约翰·克莱顿·托马斯.公共决策中的公民参与[M].孙柏璇,等译.北京:中国人民大学出版社,2010:8.
- [11] 刘琳,杨丽.论我国政府信用面临的困境及其完善[J].四川理工学院学报(社会科学版),2013,(2):38-41.

- [12] 丁煌.西方行政学说史[M].武汉:武汉大学出版社,2004.
- [13] 林茵.从真理到实践之间[J].社会科学,1999,(5):37-41.
- [14] 汪永成.论中国公共政策创新能力的提升策略[J].理论探讨,2002,(1):63-65.
- [15] [美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德,小 G.宾厄姆·鲍威尔.比较政治学——体系、过程和政策[M].曹沛霖,等译.北京:东方出版社,2007:26.

责任编辑:梁 雁

On the Three Dimensions of Comparative Study on Social Policy

XIE Yu, AN Jianzeng

(School of History and Society, Anhui Normal University, Wuhu 241000, China)

Abstract: Social policy comparative study is an important method to improve governance system and capability. Scholars have different opinions on how to improve it. But policy cognition, policy transfer and original policy are the three dimensions that the study must undergo. Here, cognition is the premise foundation, transplantation is the general goal, and originality is the fundamental goal. The three are interrelated, complementary and together promote the social policy comparative study. Since China's reform and opening up, some goals have been attained in the field of society policy. However, it also brings some problems, for examples, the gap is expanded between the rich and poor, the group events arise frequently because of China's economic and social development imbalances, government credit crisis and the impact of competitive factors. These problems highlight the urgency of society policy innovation and development. Therefore, it is imperative to improve China's social policy comparative study and develop governance capability modernization. However, in this course, some difficulties and obstacles appear, such as the dilemma of rationality, combining theory with practice, and improving policy innovation capability, which needs to be cracked through improving the policy subject innovation ability and optimizing the policy system environment.

Key words: social policy; comparison of policy; policy cognition; policy transfer; policy innovation; dimension