

# 社会政策的概念、范式与理论框架

## ——兼论社会政策的历史渊源

刘涛\* 李秋璇

**摘要:** 社会政策是一个极为重要的学术领地和政策场域,但其基础概念、范围边界和历史脉络仍有许多模糊之处。本文尝试沿着历史和理论两条发展线索来梳理澄清社会政策的概念、范式与框架。历史上,社会政策起源于德国和英国。在19世纪中期的德国,“讲坛社会主义者”着眼于国民经济大视野创建和发展了社会政策的概念,并建立了影响深远的“社会政策协会”。英国则是在费边社会主义思潮的影响下于20世纪中叶开启了对社会政策的概念论述,并将其作为实现渐进式社会改良的重要途径之一。理论上,盎格鲁-撒克逊和德国学术界对社会政策进行了概念界定和学科范围划定,促使其在综合汲取的基础上逐步完成了知识构建的自主化和本我化。基于社会政策的历史和理论叙事,本文从互助馈赠关系、国家与社会之间的“区分”和“介入”关系,以及社会与系统“双整合”功能三个层面来建构现代社会政策理论。本文的边际贡献是在社会政策与普遍社会科学理论之间建立理论对话的通道,为社会政策提供一般意义上的理论解释框架。

**关键词:** 社会政策 概念 范式 理论 功能 价值目标

社会政策无疑是一个极具生命力和内在张力的学术领地与政策场域。在其概念诞生以来的一个半世纪的时间里,社会政策无论在学术研究、政策实践和学科建设等领域都获得了快速发展,在21世纪的今天,社会政策依然是公共管理和公共政策范围内最令人瞩目的研究领域和学科领域之一。尽管具有较高的关注度与能见度,但关于社会政策的基础概念及范式却总是有争议相随,社会政策所涵盖的范围界限也不是那么完全明晰,关于社会政策具体出现的时间节点和国家也因不同文化环境的差异而存在不同认识。有鉴于此,本文尝试用四个部分来澄清社会政策的概念、范式与理论框架。第一部分介绍社会政策这一概念在德国、英国的缘起,通过历史还原法和历史情景主义让我们从时代环境的角度来深刻理解社会政策的产生。第二部分阐释和介绍社会政策的主要概念和定义,

\* 刘涛:浙江大学公共管理学院求是特聘教授、浙江大学社会治理研究院首席专家、浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员;李秋璇:浙江大学公共管理学院博士研究生。

本篇论文受到教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“全面建设社会主义现代化国家新征程中加快实现共同富裕研究”(批准号:21JZD019)的资助;亦受到教育部人文社会科学重点研究基地中山大学中国公共管理中心课题“共同富裕时代人民美好生活需要与社会政策创新研究”(批准号:22JJD630021)的资助。

---

展现关于社会政策的多样化定义和解释，同时归纳及总结国际学术界对于社会政策的主流定义，在此基础上，分析及讨论社会政策的内涵外延、范围边界，以增强社会政策的“自我性”和“独立性”。第三部分论述社会政策的基础理论和基本分析框架，阐述社会政策的发展动力、运行机制，以及组织目标、功能目标、规范及价值目标。最后一部分通过总结社会政策在过去一个半世纪以来的主要发展规律和运行的基本逻辑，从概念范式和具有普遍理论意义的角度来探索社会政策作为学术领域和学科的未来发展方向。

## 一、社会政策的缘起——德英两国的贡献

任何一个研究领域、任何一门学科都需要了解其自身的发展历史和来龙去脉，因此对于政策和学术领域的“缘起研究”具有重要的学术意义及学术价值。在社会政策产生和初创历史上，德国和英国发挥着至关重要的作用，成为对社会政策概念及学科领域最具影响力的两个国家。“社会政策”这一概念最早出现在19世纪中后期的德国，德国一批国民经济领域的学者和教授成为“社会政策”概念诞生的共同推手和先驱。但“社会政策”进一步的发展壮大则完成于英国。英国一些著名学者在1940年之后持续关注、阐释和加工定义社会政策，最终使得“社会政策”成为一个广为接受的国际概念，其学科也在发达国家广泛建立起来，成为一个广为关注的研究领域和学科。本部分先介绍德国在19世纪末对于社会政策的定义和讨论，然后转向20世纪40年代之后的英国学界对社会政策的论述。

### （一）德国19世纪中后期“社会政策”概念的诞生

19世纪中后期，作为后发工业化国家的德意志第二帝国在完成国家统一后，迅速崛起成为资本主义工业强国之一。德国的工业产值先后超越荷兰、法国和英国等老牌资本主义国家，钢铁产量也迅速跃升到主要资本主义国家的前列。德国的赶超式发展使其在享受现代化红利的同时也历经了社会的急速转轨，不得不负担沉重的社会成本。传统的封建生产方式和中世纪行会体制在现代化历程中迅速坍塌，过去时代的封建采邑制度下的农户被抛向新兴城市空间，成为流民和新兴无产阶级的来源。工人阶级受到新兴资产阶级的高强度压榨，却无法仅仅依靠工作市场中的劳动收入谋生。社会问题和社会矛盾积累到一定程度引发阶级斗争。1848年法国巴黎爆发的二月革命与随后德意志各邦国爆发的三月革命震撼了当时尚未统一的德意志各邦国的学者和知识分子，革命所带来的惊人破坏力和摧毁力给知识界留下了深刻的印象，部分学者开始致力于探索社会改良之道。社会变迁和变革为社会政策概念的产生创造了必要的条件。

#### 1. 德国“社会政策”概念产生

动荡不安的社会气氛使得德国知识界开始思索新出路和社会经济发展新模式。19世纪中叶，德国著名民俗学家、文化历史学家兼记者身份的威廉·海因里希·里尔（Wilhelm Heinrich Riehl）在其著作《作为德意志社会政策基础的民族自然历史》中，首次提出了“社会政策”（Sozialpolitik）

---

的概念<sup>①</sup>，这也是现代西方国家第一次出现关于“社会政策”的论述。在该书中，里尔阐述了他所创造及理解认知的“社会政策”概念。里尔认为国家（Staat）和社会（bürgerliche Gesellschaft）应该实行理论上的分离，而在过渡到现代社会的进程中，国家应通过社会政策将传统的社会组织和团体纳入现代社会生活之中，这为国家介入社会领域预留了伏笔，也是现代社会政策得以产生的基本政治制度条件，这种理论二分法在当时具有划时代意义。运用社会政策这个新概念，里尔认识到社会解体的根源并非完全是经济剥削，其主要在于社会纽带的松弛，以及社会离心力量的显著增强，而社会政策有助于扭转这一趋势，因此社会政策应成为关联全社会的核心问题（Cahnman & Schmitt, 1979）。里尔将社会政策与道德政策紧密联系，认为在传统社会纽带日渐松弛之际，国家应通过社会政策来唤醒公民的道德意识和使命意识，通过社会变革及再造的方式来促成传统社会群体和群团组织的复苏与觉醒。在他的“社会政策观”中，德意志民族历史上所形成的社团组织、社会自我管理和社群自治等始终扮演着重要角色，它们可以通过重新组织的形式来使其适应现代社会，从而发挥凝聚社会、团结社会的作用，而社会政策在其中具有重要意义（Janke, 1951；徐健，2010）。

虽然里尔是“社会政策”概念的创建者，但19世纪中叶对于我们现在所认知的“社会政策”最具影响力的德国思想家则是洛伦兹·冯·施泰因（Lorenz von Stein），他是19世纪德国著名的公共行政学家、社会学家和国民经济学家。虽然施泰因没有过多直接使用和讨论里尔的“社会政策”概念，但在德国思想界，施泰因的一些观点和其丰富的行政学及社会学思想被公认为对于后续的“社会政策学派”的主流观点产生了重大影响。施泰因首创了“社会民主”<sup>②</sup>，也是德国特有的发展模式“社会国家”（Sozialstaat）一词的创建者<sup>③</sup>，这两个语词与“社会政策”具有非常密切的共生关系。施泰因延续了德国哲学家黑格尔所构建的国家与社会相互分离的基本原则，认为传统社会的封建领主经济已经被现代社会的阶级对立关系所替代，在市场化的体制下社会面临着被一个具有较强竞争力的经济政党所压制和把控的危险，因此有必要建立独立的科层体制，并以社会行政的形式来引进社会政策。基于上述观点，施泰因赋予了国家科层制以更高的权重，“社会国家”是社会政策发展所必然产生的逻辑结果，国家对于从传统到现代社会转型所产生的社会问题负有主要责任。

## 2. 德国“社会政策协会”的建立

虽然德国历史上的一些著名先驱人物成为“社会政策”的最早创立者和论述者，但其并没有参与随后德国历史上社会政策研究组织及协会的建立，而该组织及协会的成立则直接将“社会政策”推向了学术界和理论界的关注前沿，对于德国社会政策的实践产生了不可估量的影响。

19世纪六七十年代，一批国民经济学领域的德国学者开始聚集在一起讨论德国工业化进程中

---

① 该书德语原文为：Naturgeschichte des Volkes als Grundlage einer deutschen Sozialpolitik。

② “社会民主”后来演变成为欧洲重要的政治思想和理论流派，对于西方各国的党派政治产生了较大影响，“社会民主党”也是欧美福利国家中的一个重要政党，成为社会政策的积极推动力量。

③ 德国的“社会国家”是对德国社会保险制度和福利制度等在内的社会保障制度的总称，相当于国际上所普遍使用的“福利国家”，参见 Ullrich, 2005。

---

所面临的严峻社会转型问题，特别关注向工业社会和城市社会过渡过程中所积聚而形成的两大问题——“社会问题”（Soziale Frage）和“劳工问题”（Arbeiterfrage），主要研讨如何从社会整体利益和德意志国家整体利益的角度来解决这些社会失序问题。在这一过程中，几位著名的德国国民经济学的教授和学者脱颖而出，成为这个新兴知识集团的代表性人物，他们是古斯塔夫·施莫勒（Gustav Schmoller）、阿道夫·瓦格纳（Adolph Wagner）、卢霍·布伦塔诺（Lujo Brentano）、鲁道夫·格奈斯特（Rudolf Gneist）等知名教授。虽然这个新兴知识集团和理念联盟包含了不同派别的复杂观点，但这个集团内部具有一些共同的特征将他们联结起来，也就是所有关注社会问题的经济学教授和学者都具有较强的忧患意识，他们非常担心尖锐和激烈的阶级冲突最终将摧毁德意志民族在工业时代所取得的繁荣和成就，担心激进斗争和革命将破坏传统社会的根基，因此他们在自由主义、社会主义和社会民主主义之间选择了一条缓和渐进的社会改良路径，用一个核心的概念来综括那就是“国家社会政策”（staatliche Sozialpolitik）。构成这个集团的核心学者认为，只有超越社会团体和阶级等部分利益的统一德意志民族国家才能从国家整体主义的高度来推行“社会政策”，从而通过改善工人阶级的境遇和缓解社会问题来达到工业社会及工业经济的和谐发展。由于这个集团成员的主要来源为大学教授和知识分子，因此他们在社会上又被称为“讲坛社会主义者”（Kathedersozialisten），也就是在思想上和改良方案上偏向社会主义，但在实践中又偏离激进的革命实践和斗争逻辑，主张用温和改良的方式来逐渐达到既可以实现社会主义的一些目标同时又保留了市场经济的基本结构和自由市场社会的一些基本特征的目标。

由于“讲坛社会主义者”的主要构成为国民经济学领域的教授，他们普遍具有较强的政治经济学知识背景，同时继承了德国历史上“官房学派”（Kameralismus）的一些财政学和货币学的理论及实践传统，认为通过财税制度可以调节一国内部的财富结构并实现国民财富的增值。官房学派曾经在普鲁士和北欧国家对公共行政学产生了重大影响，而“讲坛社会主义”的改良思想也积极吸收了“官房学派”的重商主义思想，主张加强中央集权，认为国家的目标是通过强有力的中央政府来增进国民福祉，为了达到这一点，需要有意识地训练和培养公务员，他们应当成为精通财政货币学或法学的科层制官僚。现代官员应该运用理性、清晰的方法和对现行规则的了解，以务实的方式组织国家、经济、法律体系和民众的日常生活。

1872年10月6日，这批活跃在德国知识界和理论界的国民经济学教授和专家学者在德国东部图林根州的小城爱森纳赫（Eisenach）召开了社会政策协会的筹备大会，施莫勒教授就德国日益严重的社会问题进行了大会发言，呼吁德国知识界在德国转型过程中发挥关键作用，大会明确了建立一个专业的社会政策协会的目标。这一社会政策的重要历史事件发生在德意志第二帝国统一的第二年。而一年后的1873年10月12日，根据爱森纳赫筹备会议的决定，德国“社会政策协会”<sup>①</sup>正式

---

<sup>①</sup> “社会政策协会”成立初期的原文为 Verein für Socialpolitik，后根据德文正字法和语言习惯其书写形式改为 Verein für Sozialpolitik。

---

宣告成立，这也是历史上第一个研究社会政策的专业组织，爱森纳赫在德国社会政策历史上由此占据了重要的精神位置。由于施莫勒、瓦格纳等教授在“社会政策协会”的成立过程中起到了重要推动作用，他们成为“社会政策协会”事实上的精神领袖，下文简要介绍他们关于社会政策的主要观点。

在1872年爱森纳赫的筹备会上，施莫勒比较集中地阐述了他关于“社会政策”的一些基本观点。由于当时德国内部存在一些深刻冲突和社会裂痕，尤其是劳动者和资本家、无产者和有产者的冲突正在将整个国家拉入下降的螺旋之中，施莫勒亮出了自己的政治底牌，他是“国家社会政策”的坚强拥趸，对于放任自流的曼彻斯特资本主义持坚定的否决立场，同时也反对通过革命和暴力改变现有社会秩序，因此主张国家发挥核心枢纽作用，用施莫勒本人的话来说就是需要一个“强大的国家公权”，而国家的权力应当“凌驾于阶级私利之上，以制定法律、公平指导行政，保护弱者，提升下层阶级”（Stucken, 1935）。施莫勒认为，社会演化过程中的劳动分工、新企业和公司的建立、劳动合同数量的不断增加等趋势固然推动了社会进步，但人们只关注经济产量的增加，而忽视了一个同样重要的问题，即这些变化会给人们带来哪些影响。施莫勒深刻指出，无视国民经济的组织形式和国民道德状态之间的心理联系是社会诸恶之源，经济生产的自利性天然无法重视和处理伦理道德议题，因此经济和道德之间的脱节造成了资本主义社会难以弥合的矛盾与鸿沟，也造成了社会诸恶泛滥（vom Berg, 1973）。施莫勒洞悉了现代社会所面临的一个巨大风险，他论述道：“如果未能做到尽可能地提升、教育和调和下层阶级，使他们能够和平与和谐地融入社会和国家的有机体，那么这将威胁到国家和文化的现有存在。”（Tennstedt, 2003）从社会现象的观察和深刻洞见出发，施莫勒和同时期的其他国民经济学家主张采取科学和实证研究的方式，通过实践中的数据和基本社会现实来揭示时代之弊，特别支持运用国民经济学的一些研究方法和手段来呈现那个时代所面临的社会问题。包括施莫勒在内的一批国民经济学家对于诸多社会问题进行了探讨，例如工资、工时、工休、税收、资本利息、养老金、工会组织、劳动者和资方的权力平衡等。“讲坛社会主义者”也特别关注了城市大量流民和住房缺乏的问题，主张国家应当积极介入公共住房领域，为流离失所的城市居民提供符合基本生存条件的社会住房。国民经济学家和新兴的社会政策学学者逐步“绘制”出一幅社会改良的路线图，该图以国家干预为核心，弱化和相对化了19世纪中叶之前的市场主义和自由竞争的主导论述，开始提倡国家应当积极介入社会领域和劳动市场领域，改变不平等的社会关系，积极回应和解决贫困、失序、社会分化和不平等议题。他们从经济学的研究方法论出发，却将重点落在了国家行政管理和社会民生之上，逐步成为一个具有巨大影响力的、符合当时时代精神的“知识倡导者联盟”。

在施莫勒的政治政策观念中，国家的功能与作用被赋予了较大的权重，以至于后人将其视为“国家干预主义”的先驱人物，尽管施莫勒本人主张在保留基本的市场竞争和市场规律下推进国家性质的社会政策，且并未倾向于使用“干预国家”（Interventionsstaat）这样的词语。在施莫勒看来，现代国家形式，特别是普鲁士国家是更高道德价值观的体现，它高于特定阶级的特定利益，代表着跨越阶层的广泛共同利益，原因在于，国家对共同利益和公共利益的规范性导向来源于“伦理国民经

---

济学”的科学基础，而“伦理国民经济学”又是文化进步的结果，反映着人类社会更高的道德追求。根据施莫勒的观点，国家在经济和社会生活中扮演着重要的积极角色，国家是社会保险提供者（负责养老保险的供给），是劳资关系的协调员和仲裁者。进一步而言，国家是市场的监督管理者，其自身在某种意义上也是一种“企业”，可以创造和提供工作岗位（Engelhardt, 1996）。施莫勒的国家社会政策观点显然也受到了同期德意志“国家理性”（Staatsräson）的哲学观点的影响。

## （二）英国 20 世纪社会政策概念的产生

在社会政策的思想史与概念缘起史上，英国始终占据了重要的位置；在社会政策的定义、阐释和论述中，特别是在社会政策的概念和范式的国际传播历程中，英国发挥了关键作用。虽然德国是创造社会政策概念和首个成立“社会政策协会”的国家，也是第一个通过创建社会保险制度来具体实践现代国家型社会政策的国家，但是真正做到在全球范围内推广社会政策概念的国家当属英国。英国成为社会政策国际化和全球化“推手”的主要原因有以下几点：一是英国在近现代历史上因海外版图的急剧扩张而形成了“帝国”思维，相较德国而言，英国知识界和学术界更具有全球意识，也更加积极地将新概念在世界范围内推广。殖民地的扩张和英式教育体系的扩展使得英国具备了更强的宣介新概念的辐射能力。二是英国在第二次世界大战末期通过的《贝弗里奇报告》为英式福利国家建立了文本基础和制度基础，英国福利国家思想得以在发达国家范围内广泛传播，这使得英国的社会政策学界在国际上获得了较强的话语权。三是英国在英联邦国家内依然具有较强的文化影响力和思想影响力，贝弗里奇的社会政策制度安排被广泛践行于英联邦国家。鉴于英国在社会政策发展史上的重要地位，本部分介绍英国社会政策概念的缘起和基本思想论述。

### 1. 英国费边社的福利思想

1884 年，包括爱德华·R·皮斯（Edward R. Pease）、弗兰克·波德莫尔（Frank Podmore）、威廉·克拉克（William Clarke）等在内的 9 名具有社会主义思想的英国知识分子成立了“费边社”（Fabian Society）。费边社由波德莫尔建议命名，取名于古罗马将军费边（也译作“法比乌斯”，在词源释义上的主要意思为“持续的、渐进的”）。19 世纪末期具有改良主义倾向的社会主义者运用“费边”这一极具象征意义的语言修辞来表达自身的理念和实现理想的方法与手段，即不通过暴力革命的形式来改变现有社会结构，也不通过激进的颠覆手段来达到所谓建立新社会、培育新人的目的，而是通过循序渐进的社会改良和持续的改革来实现社会主义的目标。这就是西德尼·韦伯（Sidney Webb）所言及的：“在现行的政治和社会制度的基础上建立社会主义大厦。”（柯尔，1981）<sup>①</sup>费边社会主义者认为社会的发展进化是一个连续不断的自然演变过程，随着社会经济的自然演化进程，特别是随着经济社会化程度增加和集体化、国有化、公有制所属范围的不断扩大，私有制的领地范

---

<sup>①</sup> 费边社的领导者还自创了一个所谓的“渗透战略”（permeation），该词最早的意思为“钻洞”，也即具有社会主义思想的人物进入社会政治、国家行政、经济金融领域和科学教育等各个行业，向各界精英传播社会主义思想，力争在各种政治、管理、经济、金融、科教、社会等实践领域贯彻实施社会主义的思想原则。此外，费边社的徽章为乌龟，象征着乌龟通过缓行来达到最终目标，暗喻社会主义最终和平取代资本主义。

围将不断缩小，这样社会主义就具有和平取代资本主义的可能。用现代公共政策和公共管理的语言修辞来说就是运用增量改革的手段来不断动态累蓄力量，从而渐进地向核心制度目标迈进。

在费边社会主义的基本思想和理念的基础之上，费边社会主义者发展出了丰富的社会福利思想，在 20 世纪初期逐渐形成了一套有影响力的论述。费边社会主义者具有重视社会建设和社会服务的传统，提倡社会成员的友爱互助、困境中相互施援。通过系统揭示资本主义制度弊端、倡导社会改革，费边社会主义者的社会福利思想也呈现出一些鲜明特征：费边社在 20 世纪初期即提倡“社会正义”原则，1906 年费边社游说建立最低工资，1913 年则游说建立全民医疗保障体系，比英国 1946 年的《国民健康服务法》提早了 33 年，也先于贝弗里奇提出全民医疗保障的论述。

需要注意的是，费边社将福利视野转向国际福利界和其他欧陆国家，对于德国俾斯麦模式下的社会保险体系和福利制度给予了积极评价，号召英国学习德国建立社会保险制度，同时建立最低工资制度，保护产业工人的基本生存条件和生存权益，防止英国工业通过压低工资而不是通过改善设备和技术革新来弥补其生产效率的不足。在此基础之上，费边社会党人提出应该建立有效的失业保护制度，除了将失业工人纳入具有合作组织形式的社会工场，还应当提供有效的失业金来保护失业者，同时展开全方位的职业教育集中培训，充分发掘失业者的劳动潜力，这非常类似 20 世纪末发达国家所推行的“积极福利”政策。在激烈的英德国际竞争和大英帝国的全球地位维护战中，费边社认为正是教书的课堂决定了未来帝国商业繁荣之役的根本走向，特别注重吸取普鲁士义务国民教育的经验，高度突出国民教育和行业职业教育对提升英国国力所起到的核心作用（Semmel, 1968）。从费边福利思想的主要内容来看，英国社会政策和福利国家后来的基本轮廓特征已然初现：覆盖全民的国民医疗保障体系，覆盖全民的义务教育体系，劳动市场政策及社会保险制度，覆盖产业工人的失业保险和失业救济等政策。

## 2. 英国社会政策概念的产生

英国社会政策概念的产生受到英国著名学者理查德·莫里斯·蒂特马斯（Richard Morris Titmuss）的较大影响。蒂特马斯是英国社会政策的先驱，他于 20 世纪 40 年代在社会行政的范畴中提出了英国的“社会政策”概念，主张要吸收社会行政的概念，据此建立起社会政策的研究范式。在蒂特马斯的推动下，英国社会政策的概念逐步形成，并在未来的历史中演化成为一个重要研究领域。

社会行政学（social administration）始于一战之前的英国，社会行政的内容包含了社会慈善、社会服务和社会工作等领域，通常从行政过程和行政管理的角度来认识人类的生活条件、需求、生活环境及其面临的问题，也重点研究应该如何发展组织化与制度化的形式来解决社会问题，满足人们的基本生活条件和需求（Spicker, 2014）。由于英国具有社会行政的实践和研究传统，英国社会政策的观念和范式也扎根于社会行政的经验学科和理论学科之中。需要注意的是，蒂特马斯于 1950 年在伦敦政治经济学院（The London School of Economics and Political Science，以下简称 LSE）担任了社会行政学系创系教授，他在社会行政学科的基础上，在英国学术界和英国社会积极传播推广“社

---

会政策”这一概念。虽然社会行政和社会政策从广义而言都关注社会服务、社会福利和风险防范与保障等，但根据蒂特马斯的观点，社会政策作为一门新兴学科还是具备一些自身的“学术辨识度”的。具体而言，社会行政更加关注公共行政体系及行政程序等如何推进社会服务和保障这一目标，而社会政策的核心关注则是在政策内容、实施方式和具体运作层面，相较于社会行政，社会政策研究更加关注具象化的政策制度内容和具体的实施细节，也关注社会政策如何解决社会问题。社会政策概念的产生也逐渐更新了社会行政领域的视野，例如，社会行政开始覆盖需求评估、绩效指标、干预目的和审计等新领域，社会政策本身也关注更多宏观、中观和微观层面不同领域的话题，如贫困的成因、再分配效果、公共服务递送方式和群体异质效应等。当许多社会政策的研究学者开始超越狭义的行政视野时，社会政策便获得了广阔发展的空间（Spicker, 2014）。

蒂特马斯在1950年于LSE就职时，曾发表演讲来定义社会政策的根本目标，他认为作为一个社会科学内部的研究领域，社会政策的目标是在家庭和社群关系的背景下改善每一个个体的生存条件。这包含制度规范和社会预期所给予的公共承诺，也包含对于人们所生活的社会环境和外在社会关系的理解（Alock et al., 2001）。蒂特马斯在《福利与社会分工》（*The Social Division of Welfare*）一文中指出，社会福利政策不能与外部的社会环境相分离，社会中存在不同的渠道来提供福利。这个论点事实上说明了社会政策所包含的福利和服务项目并非仅仅由公共行政体系来提供，而是扎根于整个社会的土壤中，具有较强的“社会属性”（Titmuss, 1958）。蒂特马斯勾勒出了包含社会行政在内的社会政策的主要研究领域，主要有：（1）社会政策的政策制定及其有意或无意的政策结果之描述与分析，也即政策分析研究；（2）对制定社会政策机构机制的研究，包含了结构、功能、行政组织流程等，可以就此展开历史及比较研究，也即社会政策行政和管理体制研究；（3）对于社会需求和问题、社会服务使用方式和门槛设置及服务转移和交易的研究，也即服务和需求满足的研究；（4）社会成本和非福利的性质、归属和分配的分析，也即福利成本及负担的研究；（5）对于跨越时间的资源控制及分配分析，特别是有关社会服务影响的分析，也即社会政策领域代际分配研究；（6）研究民选代表、专业人士、行政管理机构和利益群体在社会福利机构运作和绩效中的作用与功能，也即社会政策中的决策参与研究；（7）研究公民作为社会服务的贡献者、参与者和使用者的社会权利，也即公民社会权的研究；（8）对于地方和中央政府通过社会行政法和其他统治管道而作为价值及社会财富所有权分配者角色的研究，也即社会政策中政府角色研究（Titmuss, 1968）。在一定程度上，现代社会政策学科的发展是围绕蒂特马斯的“问题意识”展开的。

## 二、社会政策的定义、学科范围和研究领域

社会政策主要由德国和英国两个欧洲大国的知识分子团体所创造、演绎和推进，逐渐发展演变成成为欧美学术界的一个重要研究领域和学科领域，同时社会政策在新兴市场国家和发展中国家也逐渐得到推广，成为一个方兴未艾、具有强大生命力的理论和实践政策研究领域。在我国经济社会现代化的进程中，特别是在我国当前面向共同富裕的现代化目标中，社会政策发挥着非常关键的助推

作用。任何一个重点研究领域和学科领域，概念的定义往往是基础起点，如果概念不够清晰，那么，很多问题的认识与讨论就无法建立在一个相等同的理论标尺和学理根基上，那么这样的讨论往往不具有真正的学术意义和社会意义。恰恰在这一点上，社会政策遭遇了不小的难处，也就是社会政策的学术定义往往不够清晰，不同的学术团体和学者所探讨与研究的社会政策有时并非指涉同一件事，这就造成了学者间各说各话和话语论述的歧义分离，假以时日就极易形成叙事方式和理论言语的碎片化，言语分离也容易导致学术论点没有交集，缺乏共同的认识论和规范性基础，这非常不利于社会政策研究领域和学科的理性科学的发展。在这里，本文将按前面所言述的社会政策发展逻辑来分析梳理其概念与定义，首先介绍英国学者及部分美国学者的学术概念及定义，然后再分析性地阐释德国学者的一些论述和讨论，同时会注意到两者的一些异同点。

## （一）社会政策的概念定义与学科范围

### 1. 盎格鲁 - 撒克逊学界对于社会政策的概念与定义

自从蒂特马斯将社会政策这一概念引入英国社会科学界之后，从社会行政迭代发展而来的社会政策逐渐成为英国社会科学领域的一个新的研究领域和新兴学科，关于社会政策的基本概念和定义成为社会政策学界的一道必答题。一些学者认为社会政策是一个技术政策领域，因此无需特别定义，而另外一些学者则依靠列举社会政策具体研究领域的方式来勾勒社会政策的大致轮廓半径和覆盖范围，从而避免了直接对社会政策的定义。与上述两种方式不同的是，一些知名学者则尝试赋予社会政策以具体明确的概念和定义，从而使得社会政策的概念边界更加明晰化。

英国学者哈特利·迪恩（Hartley Dean）认为，社会政策需要研究人类福祉所需的社会关系和促进人类福祉的相关制度体系，其包含基本公共服务，例如医疗服务和教育制度，也包含促进人们就业和谋生的政策制度安排，除了有形的物质财富和公共服务之外，社会政策也促进无形质的情感领域，例如关爱和安全感等。社会政策所包含的现金和服务体系由国家、官方组织、企业、社会团体、慈善组织、地方协会、教堂、邻居、家庭和亲人等来提供（Dean, 2006）。保罗·斯皮克（Paul Spicker）认为社会政策从本质而言是对社会福利和社会服务的研究，包含了卫生行政、社会保障、就业服务、社区照护和住房管理等。社会政策所针对的是人们福利受损的状况，包含残疾、失业、老年、精神和智力疾病等，同时关注和应对社会问题，例如犯罪、吸毒和家庭破裂等，社会政策也特别将弱势群体关怀纳入其覆盖范围，注意解决贫困、种族和性别不平等（Spicker, 2014）。彼特·阿尔科克（Pete Alcock）认为，社会政策这个术语指的是社会内部为满足人们的福利和福祉需求而采取的为人们提供服务的行动，社会政策是一个学科的名称，也是研究内容的聚焦点（Alcock, 2008）。英国著名社会学家、社会政策学者托马斯·H. 马歇尔（Thomas H. Marshall）认为社会政策就是政府制定和采取的政策，通过向公民提供服务和现金福利等，对公民的福利直接产生影响。社会政策主要包含社会保险、公共（国家）援助、健康和福利服务及住房政策（Marshall, 1965）。

其他一些学者则给予社会政策更宽泛的定义，超越了传统认知的社会政策的一般范围，例如美

---

国麻省理工学院社会政策学者马丁·雷恩（Martin Rein）将社会政策定义为一种针对社会服务的历史学、政治学、哲学、社会学和经济学的研究，而社会服务应该被定义得足够宽泛以包含不同层面的内容，如教育、医疗、社会工作、住房和现金转移支付等。雷恩还认为，社会政策不应仅包含社会服务，还应研究构成社会政策学科的诸多政策领域的政策目的和政策结果，例如，农业、经济、人力、财政、物质发展和社会福利政策等，他进一步将社会政策定义为社会外部性和再分配的规划，同时也涉及社会待遇特别是社会服务待遇的公平分配（Rein, 1983）。雷恩对于社会政策的“宽定义”回应了英语世界已有的话语叙事，社会政策的首创学者蒂特马斯曾形象地运用“冰山”的修辞隐喻来比喻社会政策所包含的内容，根据蒂特马斯的“冰山论”，直接的公共福利待遇、公共服务待遇（例如医疗和教育）、现金货币待遇（例如养老金和家庭津贴）属于社会政策这座“冰山”浮出水面的部分，而财政福利和企业福利则是“社会政策冰山”水下淹没的部分（Titmuss, 1968）。这意味着，社会政策既包含显性的政策制度内容，也包含了一些隐性的制度内容和政策调控方式，例如，国家的间接财政货币政策及相应的宏观调控措施也可以显著影响公众福利。

此外，一些社会政策学者从理论抽象层面来界定社会政策的概念和定义。美国学者霍华德·E. 弗里曼（Howard E. Freeman）和克拉伦斯·C. 舍伍德（Clarence C. Sherwood）提出了一个“四层次”的社会政策解析概念。根据弗里曼和舍伍德的观点，社会政策包含哲学概念、产品、过程和行动框架四大组成部分。从哲学层面来看，社会政策是现代社会大型组织和政治实体寻求以集体形式来持久解决问题的某种基本原则。从产品角度来看，社会政策由关注改善社区条件和社会生活、矫正偏差和防范社会解体的人们所得出的经验性结论所组成。通常，社会政策作为一种产品由文书形式表达出来。从过程角度而言，社会政策是持久性组织保持稳定并同时寻求改善其成员生活条件的基本过程。现有社会政策通常从未得到完全充分的发展，面对不断变化的条件和价值观，社会政策需要不断调整来适应新环境。社会政策也是一个行动框架，其假设有一个明确的政策界域，而社会政策将在受影响群体的价值观、结构和条件等发生潜变的情况下得以实施（Freeman & Sherwood, 1970）。

保罗·斯皮克将社会政策的概念分解为四个子元素和语言单位来解析。首先，社会政策涉及的是福利。根据福利经济学的观点，人们物质条件的改善和服务的提供等增进了人们的福利，同时也可以增强人们对于生活的满意程度，也就是提高了社会成员的福祉。因此，社会政策首先涉及的是人类社会成员物质条件和物质福利的改变，对于社会成员的需求识别和所面临的问题，例如匮乏、贫穷和公共服务的缺乏也高度关注。其次，社会政策始终是一种政策，社会政策关注的是政策的产生、政策目标和政策实施效果等，特别聚焦于政策是如何改变人类的福利状态。举例而言，社会政策并不研究食品本身，而是研究关于食品的管理和监督；社会政策并不直接关联儿童的具体发展，而是关注教育和服务等如何帮助到孩童；社会政策也不直接研究物理层面的身体健康，而是研究政策措施等如何促进人们的医疗保障。再次，社会政策关联的是社会议题，这里的“社会”主要指的是运用集体的力量来回应社会层面的问题，社会政策主要的关注层面不是个体心理问题 and 心理感

受，例如爱、友谊和儿童个体发育发展等，也不关注超越社会的民族国家层面的问题，如国防和外交，其焦点始终是现代社会的福利和服务等社会问题。最后，社会政策是一门实用学科，其关联的是具体和实际的社会问题，通过运用相应的研究方法和理论等最终还要返回到解决实际问题的层面（Spicker, 2014）。

如果说早期的社会政策学者主要还是从公共行政和社会行政的狭义角度来观察和定义社会政策，那么随着社会的发展与演变，特别是伴随着学术界和实践领域对于社会政策理解的加深，普遍性的理论共识开始形成，那就是社会政策并非仅仅涉及政府和行政领域的公法行政措施，而是涉及社会多元层面的多元角色和多元机制的参与，正如知名英国社会政策学者彼得·汤森德（Peter Townsend）所定义的那样：

我们必须将社会政策定义为不仅是由政府所定义的社会服务发展战略，而且是对当前和未来社会发展进行制度化控制的根本和公开的基础原则。其中包括政府以及工业界、志愿协会、专业人士和其他机构采取和组织的措施以实现的特定社会目标——社会平等或正义、财富再分配、调整收入以满足需要、女性平等、不同种族或宗教人士平等权利等。这其中也将包括雇主福利和财政福利以及正式定义的公共社会服务。这个定义非常广泛，但在我看来，如果我们要把新旧各类形式的不平等摆在面前，那么类似的东西似乎是不可避免的（Townsend, 1969）。

汤森德的定义显示，虽然社会政策的来源是“国家政策”，但社会政策的实施和社会产品的提供从来不限于行政体制和国家公法权力，而是由国家、企业界、公民社会和专业服务机构等共同来承担，这里体现出社会政策“一元”和“多元”兼具的特质，也就是政策是由国家立法机构和行政机构制定通过，但实施和目标达成则是由多元角色共同完成，因此社会政策本源就带有“福利多元主义”特征，社会政策是国家责任下的多元主体共同参与构建的场域。

## 2. 德国学界对于社会政策的概念与定义

自从德国学者在19世纪中期首创了“社会政策”概念后，特别是在德国社会政策协会成立以后，在社会政策近一个半世纪的发展历程中，德国学者和知识团体对于社会政策的论述相当丰富，同时也出现了关于社会政策的丰富定义，德国学术界对于社会政策的定义除了与英美学术界具有一般相似的共性之外，也体现出了德国特色。由于德国学界和产业界在社会政策概念产生和发展的过程中高度重视德国在赶超式工业化进程中的“社会问题”和“劳工问题”，因此在德国学者对于社会政策的定义中也离不开对社会不平等和工人阶级生存状态的聚焦与关注，这在早期关于社会政策的定义中尤为常见。

德国学者洛尔·斯平德勒（Lore Spindler）将社会政策视为各种政策措施的总和，通过这些措施，被赋予公法权力的机构和实体从整体视角出发，为了有利于工人阶级一方的利益而实现对雇佣关系和与之相关领域的干预（Spindler, 1922）。拉迪斯劳斯·冯·博特凯维奇（Ladislaus von Bortkiewicz）认为社会政策应为国家通过立法和行政所表达的对社会对立的立场。根据博特凯维奇的观点，社会对立主要反映的是社会阶级力量的对比，其主要涉及雇主和雇员在工作成果中的比例

---

分配关系 (Bortkiewicz, 1899)。沃尔特·韦迪根 (Walter Weddigen) 在他的著作《社会政策与福利的基础》(Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege) 中将狭义的社会政策定义为旨在通过改变构成社会对抗的社会条件 (尤其是经济条件) 来维护社团目标和平息阶级对抗之措施。韦迪根对于社会政策的定义区别于针对社会群体的社会政策和以“关心个人命运本身”为重点的福利关怀 (Weddigen, 1930)。德国社会政策协会的创始人之一瓦格纳主张运用国有化的形式来促进集体经济、削弱私有经济, 如通过国有化矿山、铁路、银行和邮政等关键产业使国家可以掌握更多资源来建立城市的保障和保险制度, 维护工人阶级的物质利益 (Wagner, 1879)。在 1881 年帝国议会的政治斗争中, 瓦格纳支持帝国首相俾斯麦关于建立烟草垄断专卖制度来为国家经办的保障制度筹资的方案, 该项保障制度主要面对工人, 也面对伤残者、老人、遗孀和孤儿等, 尽管这个方案当时并未得到议会通过 (Wagner, 1881)。

一些德国学者把以工人阶级境遇改善为中心的社会政策概念提升到了对于整个阶级关系和阶级力量、特别是对于社会弱势群体和弱势阶层的关注, 通过扩大社会政策阶级外延的范围, 一些社会政策学者也提出了以国家和国民为中心视野的社会政策观。例如, 根据格哈德·阿尔布雷希特 (Gerhard Albrecht) 的观点, 社会政策是政府和国家所采取的行动的缩影, 旨在保护经济社会中因经济依赖地位而遭受特殊损害、处于不利地位、面临危险和困难的群体, 而社会政策的根本目的是确保社会和平及国家和国民之存续 (Albrecht, 1955)。德国著名社会政策及福利国家学者汉斯·阿亨格 (Hans Achinger) 则将“社会政策” (Sozialpolitik) 定义为“全社会政策” (Gesellschaftspolitik), 社会政策不再仅仅是一种分配政策, 而是涉及机会平等的广义社会参与的政策; 社会政策不再是一种被动的给付, 而是强调公民的积极参与。在这里, “社会政策”中的与国家相对应的“小社会”概念被“大社会”所取代, 也就是包含所有社会子系统在内的“全社会” (Achinger, 1958)。理查德·范德·博格特 (Richard van der Borcht) 认为社会政策是旨在通过改变属于公共利益的社会阶层的生活条件来促进整体福利措施之总和 (Borcht, 1923)。奥托·冯·兹维德内克-苏登霍斯特 (Otto von Zwiedeneck-Südenhorst) 对于社会政策的定义被德国学界广为引用, 他认为社会政策“是旨在确保社会目的持续得以实现的政策”。他认为“社会目的”是利用一切可用的力量, 让全体人民最大限度地参与和促进道德的商品与服务。苏登霍斯特认为, 社会政策的根源在于需要平衡阶级间的差异 (Zwiedeneck-Südenhorst, 1911)。与苏登霍斯特的观点类似, 阿尔弗雷德·阿蒙 (Alfred Amonn) 认为, 社会政策必须削弱阶级差异, 以维护社会团结。阿蒙将社会政策描述为政治的努力和措施, 就其本质而言, 社会政策旨在服务于维持和加强社会内部的物质联系。阿蒙对于物质福利强调的目的在于将某些“内政”议题, 例如, “司法”和“警察”等内容与社会政策分开 (Amonn, 1924)。路德维希·海德 (Ludwig Heyde) 对社会政策的概念内容进行了如下阐释: 社会政策是有计划的努力和措施的综合体, 其主要目的是根据价值观标准 (例如正义理念) 来影响和改变不同阶级之间以及阶级与国家公权力之间的关系 (Heyde, 1930)。利奥波德·冯·维泽 (Leopold von Wiese) 同样将社会政策定义为“国家针对社会阶层的活动”, 这里阶层指的是基于财产、教育和

就业差异而区分开来的社会群体。冯·维泽还强调社会政策的“道德要素”，根据他的观点评价社会政策之事实和观点的标准是无条件的正义理念（Wiese, 1921）。

格哈德·韦瑟（Gerhard Weisser）是德国研究社会政策的著名学者。他将社会政策定义为“旨在影响社会弱势阶层生活条件的制度和措施的体现”。韦瑟将社会弱势阶层理解为绝对意义上生活条件处于劣势的社会群体，他们接近于社会最低生活标准或（或）相对远低于其他阶层的生活水平，这样的距离对现有社会构成威胁。韦瑟在《社会学手册》（*Handbuch der Soziologie*）中将社会政策定义为合适的措施和制度，旨在改善接近或低于社会生存底线的社会成员之生活条件，以使他们主观上能感觉到生活水平的改善并适应相应的价值体系。值得一提的是，韦瑟所言及的“社会弱势群体”也包含生活条件受到严重恶化威胁的中产阶级，这里的生活条件包含了物质和非物质领域两个层面（Weisser, 1959）。对于布鲁诺·莫利托（Bruno Molitor）而言，社会地位的不平等是社会政策的决定性特征：社会政策应该意味着国家针对社会不平等，或更准确地说，针对民众社会地位的不平等所采取的行为。莫利托认为，社会地位由物质层面和理念层面所构成，其中物质层面以当前收入为标准来衡量，理念层面则以“自由裁量权意义上的个体自决程度”来衡量。这里社会政策概念不仅涉及个人的物质利益，而且还涉及个人的非物质利益（Molitor, 1972）。英戈堡·纳恩森（Ingeborg Nahnsen）对社会政策的定义与韦瑟的观点有类似之处，他比较强调保护和促进弱势群体对于预防和治愈社会冲突所产生的积极影响。纳恩森将社会政策理解为影响生活状况活动的体现，即以有计划的方式影响生活状况，也即有意识地寻求对特定社会生活条件下的结果修改，甚至是使生活状态在有意识的影响下发生根本偏离，而这些结果在给定的社会生活条件下是不同的。纳恩森区分了对个体利益发展和实现至关重要的几个生活情境范围：（1）供给和收入范围，是指决定商品供给程度的情况；（2）接触和合作的范围，是指与他人保持社会交往和共同工作的机会；（3）学习和经验范围，包括社会化条件、教育和培训机遇以及工作经验都被考虑在内；（4）休闲和（身体机能）再生的范围，例如工作条件、生活环境及居住环境；（5）配置自由，包括生活各个领域的决策选择（Nahnsen, 1975）。

自德国社会政策协会诞生以来近一个世纪，德国学者从不同方向、以不同重点对社会政策作出了定义，逐渐勾勒出社会政策的轮廓和范围。自20世纪80年代以来，社会政策的定义受到了当代著名社会学家弗朗茨·克萨维尔·考夫曼（Franz Xaver Kaufmann）较大的影响。考夫曼原为德国比勒菲尔德大学社会学系教授，主要研究方向为社会政策、福利国家和家庭政策等。由于深受比勒菲尔德大学社会学理论的影响，考夫曼对社会政策的定义也更加具有社会学理论色彩。延续德国社会政策发展的历史脉络和传统，考夫曼将社会政策定义为国家对于社会关系的干预，确切而言就是对于人们日常生活的结构性条件展开干预，干预的领域包含生产领域和再生产领域。在生产领域，社会政策主要针对的是工业社会生产过程中所产生的社会风险，如工作伤害事故、疾病与身体残疾失能等，而再生产领域则包含家庭抚育、照顾婴幼儿、儿童教育等，对于家庭领域的干预和对再生产的支援有利于为全社会培育人力资源（Kaufmann, 1982）。卡斯滕·G. 乌尔里希（Carsten G.

---

Ullrich) 承接了考夫曼对于社会政策的定义, 他将社会政策定义为政治和社会的交界处, 社会政策就是政治系统调节各个社会子系统的工具。社会政策的基本目标可以描述为维系社会团结和社会整合的功能与能力。因此, 社会政策不仅介入市场领域, 保护人们不受市场中不可控制力量和风险的损害, 同时也介入生活世界领域, 特别是家庭领域 (Ullrich, 2005)。考夫曼在其名著《社会政策与社会国家: 社会学的分析》( *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen* ) 中, 根据 19 世纪德国哲学家黑格尔关于国家和市场的二元划分将社会政策定义为“市场社会所构成的私人领域和法治国家所构成的公共领域的一种协调, 其目的在于解决社会问题” ( Kaufmann, 2002 )。考夫曼还提出了“福利领域”这一概念, 认为社会政策的核心是一个具有自身边界的“福利领域”, 而“福利领域”是一个既非国家也非市场的第三领域, 这个领域具有国家和市场之外的一些自身规律和运行特征, 包含了较为异质性的各个社会保障和社会服务项目等, 即使其经办机构也未必完全是国家机构, 而有可能是社会自治的管理机构和连结国家和公民团体之间的居间协调机构。

## (二) 社会政策作为学科

社会政策作为学科的发展路径依然深受英德两国的影响, 因此有必要对比考察一下社会政策作为学科在英德两国的发展。如上文所述, 在英国学者蒂特马斯的影响下, 社会政策作为一门学科, 逐步从社会行政研究方向功能性地分化出来, 演变成为一门专业学科。LSE 成立了专门的社会政策系 ( Department of Social Policy ), 在英国的社会政策研究中具有较强的指向标作用。在其他众多拥有社会政策专业的大学中, 社会政策归属于不同的系所, 如社会学、政治政策学和社会工作等系所。德国社会政策作为学科在第二次世界大战战后沿袭了德国社会政策协会的传统。在 20 世纪 50 年代, 社会政策起初是设置在经济学特别是国民经济学下的一个研究方向, 但由于经济学关注的重点和社会政策毕竟存在显著差异, 社会政策在经济学内部日益边缘化。20 世纪 70 年代, 社会政策逐渐开始从经济学和国民经济学科转移到社会学、法学、行政管理等多方学科, 社会政策开始超越经济学的视野, 获得了人文社会学科的理论和方法论支持, 社会政策开始展现出旺盛的学科生命力。与英国不同的是, 德国并没有专门的社会政策学系, 社会政策在不同大学归属于不同学科, 如社会学、政治学、管理学等。值得一提的是, 德国不来梅大学的“不平等与社会政策研究中心” ( Research Center on Inequality and Social Policy, SOCIUM ) 在功能设置上有些类似 LSE 的社会政策学系。

由于社会政策受到多种复杂因素相互交织的影响, 社会政策自诞生以来便与众多学科有着密切的联系, 例如, 社会学、经济学、哲学、政治学、行政管理学、法学、人口学, 等等。社会政策也可以和历史学、文化学和人文地理等领域联系起来研究, 因此, 社会政策既是多学科的, 也是跨学科的。社会政策的跨学科特征意味着社会政策可以从不同学科汲取思想和理论的“养料”, 也可以综合不同学科的研究方法与手段, 例如, 综合运用社会学、经济学和管理学科的理论和方法的社会政策研究屡见不鲜。此外, 社会政策的丰富实践发展也可以反哺上述人文社会学科, 丰富了多学科的理论积淀和理论发展。然而, 这一点也恰恰成为社会政策学科自身颇具争议之处, 当一门学科和研究领域富含其他学科的思想和方法论时, 往往自身学科的特色是否突出就会引起质疑。英国学者

---

哈特利·迪恩的观点可以丰富我们对于社会政策的学科认识。迪恩运用“蝴蝶”和“喜鹊”两个修辞隐喻来比喻社会政策学科，他所指涉的“知识蝴蝶”是指从一个思想漫无目的地飘到另外一个思想上去，没有固定的根基。迪恩认为，社会政策学科更像是“喜鹊”而非“蝴蝶”，社会政策学者往往务实而又坚定地从不同学科挑选他们所需的知识和方法，目的是为社会现实提供符合时代特征的答案。迪恩论述道：“社会政策有一个纯粹的混杂因素，因为它愿意抓住整个社会科学领域有吸引力且可行的想法。但它仍然是一个高度严格的主题，因为它保留了对人类福祉事业高度具体的承诺。”（Dean, 2006）

对于社会政策的争议也包含在其研究内容和子领域上，一般而言，狭义的社会政策研究主要涉及社会福利、社会保险、社会救助、社会服务和其他民生保障领域，而广义的社会政策则包含了社会工作和中微观层面的社会心理领域的干预等，也有英美部分大学的社会政策专业将社会越轨行为、犯罪及失范行为矫正等也纳入社会政策领域，还有一些更加宽松的定义则将公共政策领域的一些议题，如水资源管理、气候变化和气候政策等也纳入社会政策。英国学者保罗·斯皮克通过界定社会政策中的“社会性”将社会政策的重点锁定在运用集体力量应对和解决社会问题，而社会问题主要是涉及国民物质福利和社会保障方面的问题，根据这个定义，并不具有“社会性”的个人心理问题和微观干预、超越“社会层面”的民族国家政治安全问题，如国防和外交等皆被排除在社会政策之外，这样的划分方式有助于社会政策的边界清晰化。德国学者阿尔弗雷德·阿蒙主张将社会政策聚焦于物质和福利层面，从而使得社会政策可以和司法和警察等领域分开，这样的观点同样有助于我们界定社会政策的基本覆盖范围。

关于社会政策学科内容和范围的讨论也折射出另外一个重要议题，也就是作为一个跨学科研究领域，社会政策在何种程度上实现了学科的功能性分化和自主化？社会政策固然从多个学科吸收了理论知识和研究方法论，但这并不意味着社会政策仅仅是一个“混和领域”和“交叉界面”，在更多意义上，社会政策是在综合汲取了不同学科的理论元素和知识材料后构建的一门自主化的独立学科。具体而言，社会政策具有自身的规范性价值理念、社会性功能和结构化、制度化目标，在综合汲取之后，社会政策完成了知识构建的自主化和本我化，构建了单独的学科认识论和学科认同感，因此，社会政策在开放性地多元摄取后，最终目标是独立自主的学科构建，而绝非仅仅停留在“功能性大混杂”的初级阶段。社会政策究其本质而言是一个构筑于社会团结、社会整合和社会凝聚等价值理念基础之上的学科和研究领域，在功能目标上，它重点聚焦于社会再分配层面的物质福利和社会服务政策措施，在方法手段上，它运用国家的政策干预措施，同时结合多种经济社会机制，调动多元角色共同参与，以实现在主权国家范围内保障民生福祉、缩小社会差距、促进社会融合等核心目标。

### 三、现代社会政策的理论框架与解释模式

以国家介入社会关系、改变社会现有结构、应对社会问题为主导的现代社会政策也需要相应的人文社会科学的理论来支撑，一个合适的理论论述和解释模型始终是一个研究领域和一个学科自主

化的重要标志，而理论的匮乏也会导致具体研究领域的思想资源缺乏，从而影响独立学科构建之目标。自从社会政策作为一个单独研究方向和学科诞生以来，多种不同类型的理论尝试解释社会政策的缘起和推动力、福利国家的理想类型区分、社会政策的经办组织架构和体系等，也有运用不同的中微观理论来解释和评估社会政策各个子领域的运行特征和运行效果。然而，我们依然需要一些更具普遍性和整体化的社会科学理论来概括社会政策的一些根本规律和本质特征等，同时也需要更具普遍社会意义的理论来解释社会政策在现代社会运行中所履行的社会功能，也就是社会政策在何种程度上、以何种规范性目标塑造了现代社会。本文主要从三个层面来建构现代社会政策的理论：（1）从互助和馈赠层面解释现代社会政策在大规模的陌生人社会所具备的“匿名性利他”之本质；（2）从黑格尔的国家与社会关系的二分法来分析社会政策的“区分”和“介入”两个走向；（3）社会政策的社会整合和系统整合的“双整合”功能。

### （一）社会政策与现代型“馈赠关系”：陌生人社会中的利他主义

蒂特马斯在其著作《礼物关系：从血液到社会政策》（*The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*）中从一个非常独特的视角——礼物馈赠来分析现代社会政策的本质（Titmuss, 1970）。在传统社会中，人们基于血缘纽带和乡舍邻里熟人关系形成自然的小规模团体，建立起相互扶助和馈赠的小型共同体，人与人之间基于血缘和熟人关系的相互联系增强了团体内部的有机联结和认同感。在传统社会的运作中，蒂特马斯从“礼物”这一特殊视角来发现传统社会运作的核心律，也就是人们相互之间的礼物赠予一般具有利他性质，虽然礼物的赠予也可能得到回报，但更有可能的是单方施予却无法预期获取任何回报，人们对于他人在困境中的施援和馈赠更多是建立在自然形成团体中形成的天然利他主义理念和行为之上。

在传统社会结构例如庄园经济和部落大家族宗社等逐步走向瓦解后，市场经济和市场社会开始以惊人的速度渗透进社会每个细胞，使得传统的互助互援的小团体结构处于功能崩解的局面，然而社会需要另外一种团结和相互馈赠的机制来扶弱济贫，降低市场社会中的沉浮与风险。因此传统熟人和面对面的互赠机制逐步迭变成成为一种现代社会的“新礼物关系”，也就是人们通过缴纳税收和保险费用的方式来实现对不认识的陌生人的某种形式的“馈赠”，这意味着，在国家组织和介入下，一种大型现代社会的“互赠制度体系”被建立起来了。固然，人们通过自己缴税帮助了不相识的他人，自己也可能成为社会福利待遇的受益者，这其中也蕴含某种潜在的互助和互利动机，但在更多情况下，人们缴纳的税费等转移支付给社会救助和社会福利的领受者，但纳税者却可能终生不会享受到这样的待遇，这种以税费形式的转移支付其实就体现了某种现代意义上的礼物关系，同样具有很强的“利他主义”动机，人们不求回报的施予和奉献帮助了其他不相识的陌生人，超越血缘关系和熟识关系的一种大型社会的特殊“赠予体系”在现代社会发挥着保障与救助的作用。

在该书中，蒂特马斯运用献血和卖血这一特殊社会现象来分析现代社会政策，志愿献血的过程中蕴含着对不相识的陌生人的援助，因为施予人多数情况下永远也不知道接受者的姓名和情况，双方也不会建立任何回报关系，这与市场关系中的血液买卖是截然不同的。在市场化的卖血机制中经

常出现欺诈、信息隐匿、血液污染、监管成本极高的难题，而在国家组织的志愿献血体制中则普遍存在良好稳健的供血机制，归根结底在于献血是一个类似于社会政策的公共领域，建立在非血缘和非商品化基础上的血液供给体系通过利他主义的理念来实现全社会成员之间的相互扶助，在这样的机制中，血液质量也往往能得到更好保障。就本质而言，现代国家通过公共政策和社会政策实现了在大规模居住和流动范围内的福利产品的相互分配，社会政策基本理念也源自“互惠”、“互济”和“利他”，这也是一种传统的礼物关系的“放大化”、“匿名化”和“公共化”，在此基础之上，社会政策超越了纯然的熟人领域的帮扶和协助，实现了陌生人社会中的团结和互助。

## （二）国家与社会的区分以及国家对社会的介入——国家与社会两种关系的结合

19世纪上半叶，德国著名哲学家黑格尔提出了国家与社会的二元区分，根据黑格尔的观点，社会就是国家之外不受国家干预和控制的公共场所，是属于社会团体自我管理和组织的公共领域。国、社二分法反映了当时新兴资本主义社会的制度体系逐渐确立之际，思想家和哲学家对于传统封建社会和王权全能型管治的否定。如同亚当·斯密定义和建构了一个以“看不见的手”所自我调节的市场，黑格尔的思想有助于社会思想家构建一个社会自我调控和自我运行的场域，而国家应节制公权力的运行范围和空间，防止权力的滥用，尊重社会自我运行的规律。总之，黑格尔所定义之社会是一个国家之外的非政治“自治领”，在这个“自治领”中社会优先按照自己的逻辑来进行自我管理。

黑格尔的国家与社会的区分符合西方资产阶级上升时期社会转型阶段所需的理念和认知预期，也具有较强的解释力来反映初级资本主义社会的特征，也就是国家的权力应当减少并受到限制，国家应当从封建专制王权的全能主义的警察国家转型到一个符合工业资本主义社会的法治国家。如果说国家和社会的二元区分反映了资本主义发展初期的时代特征的话，那么在资本主义历经高速发展的阶段之后就越来越显示出其不足之处。随着社会问题和劳工问题日益普遍和严峻，整个社会的阶级敌对气氛和阶级间的冲突尖锐化日益撕裂着国家和社会的基本认同感，资本主义制度下的市场经济和市场社会面临着根本的合法性危机，无论是社会还是市场都无力解决社会的根本矛盾和问题。而无产阶级面临的普遍贫困、阶级沉沦和社会排斥使得社会的自由空间和公共领域的自治等论述显得既苍白又无力。社会矛盾的激化需要某种程度上克服国家和社会之间的“二元分离”，要求国家能够介入社会领域，干预现存的、极度不平等的社会关系、改变不利于弱势群体和脆弱群体的结构性条件，从而使得他们得以重新融入社会。在这里，国家与社会的关系经历了一种从“不介入”到“介入”的嬗变。在历经资本主义高速发展的阶段之后，国家与社会之间的结构关系发生了变化，社会问题的客观存在和社会裂解要求人们克服国、社之间的二元分离，从而为国家介入社会关系提供合法化论述和哲学理念基础。时代精神和社会变迁需要新论述和新概念将国家与社会重新联系起来，国家与社会并不必然表现为二元分割的关系，在解决社会问题和不平等问题方面二者反而是二元联结和协调的关系，这构成了现代社会政策的来源。

---

社会政策的产生并不表示对黑格尔思想的否定，相反，黑格尔的国家与社会的区分始终是社会政策的最初来源。只有当国家的公共行政领域和社会的私人领域得以系统分开、产生系统边界之后，才有可能出现国家行政领域和公共权力介入社会关系领域的情况，国家对于社会领域的介入不是要取消社会，而是要培育社会、消除社会本身所面临的“自我消除”和“自我解构”等难题，促使社会高效高质发挥其自身的功能、履行其内化的职责。

### （三）社会政策的社会整合和系统整合功能

社会政策产生于工业化高速发展和现代市场经济逐步瓦解传统社会结构、削弱封建生产制及父权庇护关系的这段特殊历史时期，同时伴随着官僚体制科层化、经济货币化、职业分层化、个体原子化的剧烈社会变迁历程。现代社会是一个高度社会分工的社会，将社会“黏合”在一起的不再是依靠社会成员的不同、相似的社会角色和地位，而是因社会分工的不同所促成的彼此需要与合作，社会学家涂尔干称其为“有机团结”，这有别于前现代社会的“机械团结”。同时，根据德国社会学家尼可拉斯·卢曼的观点，现代社会也是一个功能分化的社会，政治系统、经济系统、法律系统、艺术系统、教育系统、科学系统和宗教系统功能性分化成为独立自我形塑的社会子系统（Luhmann, 1997）。在高度个体化、原子化和社会分化的现代社会，社会的内凝聚力，即社会整合，成为一个全社会高度关注的根本性问题。

英国社会学家戴维·洛克伍德将现代社会的整合分化为“社会整合”与“系统整合”（Lockwood, 1964）。“社会整合”是指每个社会成员都涵盖在社会经济发展和现代化进程之中，而不是被排斥在社会经济发展的进程之外成为“圈外人”和“边缘群体”，“社会整合”着眼的是社会中人的整合。而“系统整合”则上升到整个社会系统层面，也就是构成社会的各个部分、各个领域和各个子系统的整合，社会发展不因为高度的领域、场域分化和子系统分化而出现断裂和崩解，存在“社会黏合机制”来将社会各个部分和子系统有机地联系起来，提高各系统间的内凝聚力。而现代社会政策正好在“社会整合”与“系统整合”两个领域发挥着至关重要作用，从“社会整合”的角度来看，现代社会政策通过由社会保险、社会救助、社会福利和社会服务等制度构成的综合性、高密度民生与社会保障网络，广大民众得到比较充分的保障，免遭现代社会的各类风险的损害，如疾病、事故、失业、衰老和身体失能等，这意味着在民族国家的物理边界范围内任何人的福利和福祉都得到全面保障。从功能主义角度来看，这意味着每个国民都将被整合融入社会经济发展的进程中，从而实现了洛克伍德意义上的“社会整合”。从“系统整合”的角度来看，社会政策对于全社会物质和非物质层面的福利供给和民生保障也产生了系统性的黏合效应，社会各个部分和层面及领域可以通过物质安全保障实现相互协调式的发展，同时社会各个功能分化的子系统也可以在充足的物质供给和服务保障的条件下得以正常运作及发展，不会因为物资匮乏而出现“功能失序”和“反功能”的状态，因此福利系统的运作也促进了社会各个子系统之间的“系统间整合”。社会政策的全社会功能不仅分别促进了两种不同类型的整合，而且进一步促进了社会整合与系统整合的联结，每个公民的包容性发展和融入（社会整合）也促进了社会各个系统的正常运作（系统整合），整合从个人开始，最

终产生的是系统层面的社会意义。

美国社会学家塔尔科特·帕森斯（Talcott Parsons）根据结构功能主义视角构建了社会系统理论，帕森斯认为社会系统的运作必须满足四种基本功能，也即他所建构的 AGIL 模式。A 是指 Adaptation，即系统从环境中获取资源、生产商品、进行社会分配的能力，也特指系统适应环境而变迁的能力；G 是指 Goal Attainment，也就是指系统设定目标并通过决策实现相应目标的能力；I 是指 Integration，也就是系统运用价值观和规范来使社会达到和谐目标的能力，同时增进社会的整合度和包容力；L 是 Latent Pattern Maintenance，即模式维护能力，也就是系统维护其基本结构和基本价值观模式的能力（Parsons, 1970）。四种系统分别对应四种功能，例如行为系统对应 A “适应”，人格系统对应 G “目标达成”，社会系统对应 I “整合”，文化系统则对应 L “模式维护”。而每个系统中又可以再继续二次分解成为 AGIL，例如社会系统中 A 对应经济，履行获取资源、进行生产的功能；G 对应政治，履行政治决策、目标实现的功能；I 对应社会共同体，承担社会整合和再分配的功能；L 则对应文化，功能性上维持现有模式的存续（见图 1）。在这里，“社会共同体”所体现和维护的功能目标其实就是社会政策和现代福利国家的根本任务和基本价值目标。社会政策不仅在整个社会系统中履行包容、黏合和整合的功能，同时在整个 AGIL 大循环中也担负着系统整合的功能，只有健全包容的社会福利体系和社会保障制度才能促进人格系统顺利履行其基本功能，而贫困、排斥和失衡则会导致人格系统出现功能性偏差和出现系统性“反功能”的状态。从这个意义上来说，社会政策处于整个人类社会体系整合的核心位置。

根据帕森斯的社会系统理论可以看到社会政策及福利国家在现代社会所具有的不可或缺的“整合”作用，社会政策可以成为高度社会分工和社会分化条件下团结社会、提高社会凝聚力的“黏合型机制”，防止社会分化条件下的离心力增强的趋势，同时也防止社会原子化裂解的趋势，以便为“包容性发展”创立良好的制度化基础。

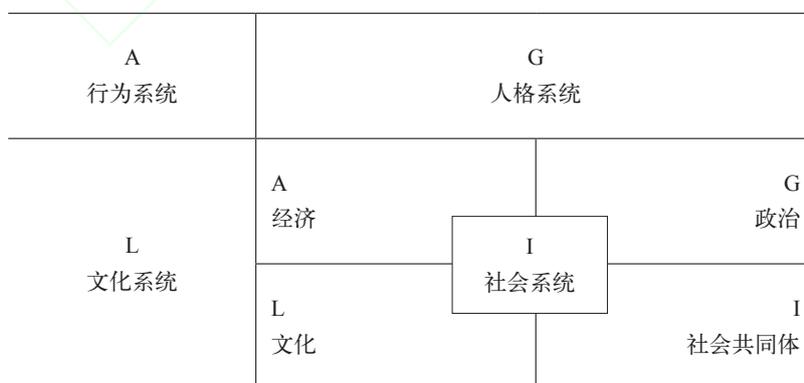


图 1 帕森斯 AGIL 模式中的“社会政策”

注：社会共同体的功能实际上由社会政策来履行。

资料来源：作者自制。

## 四、总结与讨论

社会政策的概念范式产生于西方国家工业化、市场化和高度社会分工与分化这一特定历史阶段，受到了欧洲两个主要大国——英德两国——知识分子所构成的学术团体的影响。尽管对于社会政策存在多样化的定义和解释，但超越论述的异质性和多样性，我们还是可以勾勒出社会政策作为研究领域和学科的轮廓及主要范围，并对社会政策作出相应定义。社会政策从词源上包含“社会”和“政策”两个层面，其基本含义是国家对于社会关系和人们生存的社会条件进行干预，其目的在于系统性和制度化地纠正社会偏差的问题。社会偏差既包含市场第一次分配中所产生的社会差距和经济不平等，也包含市场社会中人们因社会风险和市场沉浮所面临的各种困难境遇，如贫困、机会缺乏和社会排斥等。社会政策的主要功能性目标在于保障人们在市场社会中的物质福利，保障国民可以获得基本社会服务。社会政策的本质是国家推进的、促进民生福利与民生保障的一种公共政策，但推动实现社会政策基本目标，组织经办社会福利生产递送，提供社会服务的机制和角色却可能包含了国家和非国家的多样化的机构和实体，这样的“角色组合”往往基于国家与社会之间的合作，国家公法机构、企业组织、社会志愿服务组织、社会福利机构、宗教组织、社区和家庭等构成了社会政策中福利产品的多样化提供者。这里也反映了“社会政策”是一种社会化的国家政策，虽然国家公共政策的初始动力来自国家立法机构和行政机构，但其实施却是由多元社会角色完成的。在福利产品的生产与供给过程中，科层制的国家行政体系常居于主导地位，但多元社会角色的参与依然是不可忽视的，社会政策往往是由一个互动式的网络结构来协同推进的，也就是在国家公共法律的基础和框架下国家、社会、市场、家庭和公民个体共同构成的网络推动了社会政策的实施。从这个意义上来说，社会政策也是一种“全社会”共同参与实施的国家公共政策，社会政策的推进是一个激活全社会各个细胞和组织活力的动态治理过程。虽然社会政策亦属于国家公共政策的一种，但正如其词，“社会政策”是社会（共治）的政策，具有高强度的社会属性。总结而言，对 19 世纪下半叶德国讲坛社会主义者提出的“国家社会政策”可以作如下解：一是由国家直接推动实施的关于福利和社会服务领域的政策；二是由国家推动和创造出有利的政策制度条件来促使各种社会机制和角色共同参与完成的社会项目。随着现代和后现代社会中复杂程度的与日俱增，第二种形式的社会政策显得越来越重要。

社会政策学科的发展在德英两国以不同路径开启。在德国，社会政策起初归属于国民经济学科，受到经济学的影响较大，但自 20 世纪 70 年代以来，社会政策逐渐从国民经济学科转移到社会学、政治学、法学、管理学等多样化的学科之中；在英国，社会政策则从社会行政学中分离出来逐步成为一门独立的学科，主要归属于社会学和公共政策等学科方向，社会政策展示了其独立的学科逻辑。英国学者迪恩用“喜鹊”这一生动的比喻来象征性描述社会政策学科，其可以从不同的、多样化的社会学科和经济学科中吸收理论资源和理论养料，同时可以借鉴其他学科的研究方法与手段，但社会政策学科依然可以保留自身独特的视角和对人类福利的庄重承诺。这里展示了社会政策作为学科的根本规律：社会政策学科很好地体现了“多元”和“一元”的关系，虽然社会政策综合汲取了各

学科的资源 and 理论，但是这样所构成的“综合体”最终服务于独立形塑、具有本我逻辑规律的学科之构造，多元摄取并没有导致社会政策本身特征消失，反而有助于建立具有独立规范和价值观念的社会政策学科。在这里，社会政策与普遍社会科学理论的对话与桥接可以更加明确深刻地展示社会政策的一般普遍意义，运用帕森斯的社会系统理论和社会整合观念，我们可以认识到社会政策为全社会发展所承担和履行的社会整合及制度整合的“双整合”功能，而现代社会政策正是通过对血缘关系和熟人关系内部社会团结和互助机制的超越实现了在大规模现代社会的陌生人之间的互援、互助和风险共济，从而实现全社会成员的包容式发展，也支持了社会各个部分和子系统的正常功能运作和功能性聚合。尤为关键的是，这样的整合不是通过思想理念、意识形态和宗教信仰来完成的，而是通过物质福利和社会服务的保障来完成的，这正是社会政策的本质。

## 参考文献

- 柯尔. 社会主义思想史（第三卷上卷）[M]. 何瑞丰译. 北京：商务印书馆，1981.
- 徐健. 守望精神家园——威尔海姆·海因里希·里尔的保守社会政策[J]. 探索与争鸣, 2010, (12): 73-75.
- Achinger H. Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik: von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat[M]. Hamburg: Rowohlt, 1958.
- Albrecht G. Sozialpolitik[M]. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1955.
- Alcock P., Glennerster H., Oakley A. et al. Welfare and Wellbeing: Richard Titmuss's Contribution to Social Policy[M]. Bristol: Policy Press, 2001.
- Alcock P. Social Policy in Britain (3rd ed.)[M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.
- Amonn A. Der Begriff der "Sozialpolitik" [J]. Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, 1924, 48: 189.
- Borghr R. van der. Grundzüge der Sozialpolitik (2. Aufl.)[M]. Leipzig: Hirschfeld, 1923.
- Bortkiewicz L. von. Der Begriff der Sozialpolitik[J]. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1899, 72: 334.
- Cahnman W. J., Schmitt C. M. The Concept of Social Policy (Sozialpolitik)[J]. Journal of Social Policy, 1979, 8(1): 47-59.
- Dean H. Social Policy[M]. Cambridge: Polity Press, 2006.
- Engelhardt W. W. Gustav von Schmollers Verständnis der Sozialpolitik und die Probleme von heute[J]. Sozialer Fortschritt, 1996, 45(3): 72-79.
- Freeman H. E., Sherwood C. C. Social Research and Social Policy[M]. New Jersey: Prentice-Hall, 1970.
- Heyde L. Abriss der Sozialpolitik (6. Aufl.)[M]. Leipzig: Quelle & Meyer, 1930.
- Jantke C. Riehls Soziologie des vierten Standes[J]. Soziale Welt, 1951, 2(H. 3): 238-254.
- Kaufmann F. X. Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen[M]. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2002.
- Kaufmann F. X. Staatliche Sozialpolitik und Familie[M]. München: Oldenbourg, 1982.
- Lockwood D. Social Integration and System Integration[J]. Explorations in Social Change, 1964, 244: 53-57.
- Luhmann N. Die Gesellschaft der Gesellschaft[M]. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997.
- Marshall T. H. Social Policy[M]. London: Hutchinson, 1965.
- Molitor B. Was ist Sozialpolitik?[M]//Ortlieb H D. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 11. Tübingen: Mohr Siebeck, 1972.
- Nahnsen I. Bemerkungen zum Begriff und zur Geschichte des Arbeitsschutzes[J]. Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential, 1975: 145-166.
- Parsons T. The Social System[M]. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1970.

- 
- Rein M. Social Policy: Issues of Choice and Change[M]. New York: Random House, 1983.
- Semmel B. Imperialism and Social Reform: English Social-Imperial Thought 1895–1914[M]. New York: Anchor Books, 1968.
- Spicker P. Social Policy: Theory and Practice (3rd ed.)[M]. Bristol: Policy Press, 2014.
- Spindler L. Zur Begriffsbestimmung der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege[J]. Kölner Vierteljahreshefte für Sozialwissenschaften, 1922, 1: 58-67.
- Stucken R. Eine Entwicklungslinie in der Deutschen Volkswirtschaftslehre[J]. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1935 (H. 2): 266-282.
- Tennstedt F., Stremmel R., Fleckenstein G. et al. I. Abteilung: Von der Reichsgründungszeit bis zur Kaiserlichen Sozialbotschaft (1867-1881) Band 8: Grundfragen der Sozialpolitik in der öffentlichen Diskussion: Kirchen, Parteien, Vereine und Verbände[M]. Mainz: Akademie der Wissenschaften und der Literatur, 2003.
- Titmuss R. M. Commitment to Welfare[M]. London: Allen and Unwin, 1968.
- Titmuss R. M. Essays on the Welfare State[M]. Bristol: Policy Press, 1958.
- Titmuss R. M. The Gift Relationship[M]. London: Allen & Unwin, 1970.
- Titmuss R. M. The Social Division of Welfare[M]/Titmuss R M. Essays on "the Welfare State". London: Allen and Unwin, 1963.
- Townsend P. Strategies in Meeting Poverty[C]//Conference Paper Presented At the International Conference On Family Poverty and Social Policy, Child Poverty Action Group, Manchester, England, 1969.
- Ullrich C. G. Soziologie des Wohlfahrtsstaates: Eine Einführung[M]. New York: Campus Verlag, 2005.
- vom Berg V. Der Verein für Socialpolitik von 1872 bis 1914: Zwischen Sozialismus vom Katheder und konservativer Staatsideologie[J]. Sozialer Fortschritt, 1973, 22(10): 225-231.
- Wagner A. Allgemeine und theoretische Volkswirtschaftslehre. Tl. 1: Grundlegung (2. Aufl.)[M]. Leipzig und Heidelberg: Winter, 1879.
- Wagner A. Der Staat und das Versicherungswesen. Principielle Erörterungen über die Frage der gemeinwirtschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Organisation dieses wirtschaftlichen Gebiets im Allgemeinen[J]. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1881 (H. 1): 102-172.
- Weddingen W. Sozialpolitik als Wissenschaft[J]. Archiv für Sozial Wissenschaft und Sozialpolitik, 1930,64: 519.
- Weisser G. Art Distribution (II) [J]. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Zweiter Band, Stuttgart, 1959: 635-654.
- Wiese L. von. Einführung in die Sozialpolitik (2. Aufl.) [M]. Leipzig: Gloeckner, 1921.
- Zwiedineck-Südenhorst O von. Sozialpolitik[M]. Leipzig: Teubner, 1911.

---

# Concepts, Paradigms, and Theoretical Framework of Social Policy: A Historical Inquiry into Its Origins

LIU Tao LI Qiuxuan

**Abstract:** Social policy stands as a pivotal academic and policy domain, yet significant ambiguities persist regarding its foundational concepts, scope delineations, and historical contexts. This article endeavors to elucidate and refine the concepts, paradigms, and frameworks of social policy through a dual lens of historical lineage and theoretical evolution. Historically, the roots of social policy extend to Germany and the UK. In mid-19th century Germany, “Academic Socialists” pioneered the conceptualization and advancement of social policy, grounding their efforts in the national economic perspective and culminating in the establishment of the influential “Social Policy Association”. Concurrently, in the UK, spurred by the influence of Fabian socialism, the conceptual discourse surrounding social policy emerged in the mid-20th century, recognized as a pivotal avenue for effecting progressive social reform. Theoretically, Anglo-Saxon and German academic traditions have conceptually defined social policy and outlined its disciplinary boundaries, fostering the gradual autonomy and individuation of knowledge construction through comprehensive learning. Building upon the historical and theoretical narrative of social policy, this article constructs a modern social policy theory grounded in three levels: the reciprocity and altruism nexus, the “differentiation” and “intervention” interplay between the state and society, and the pivotal “double integration” function bridging societal and systemic realms. The marginal contribution of this article lies in establishing a conduit for theoretical discourse between social policy and broader social science theories, thereby furnishing a general theoretical explanatory framework for the study of social policy.

**Keywords:** Social Policy, Concept, Paradigm, Theory, Function, Value objectives