

西方社会政策体系发展的学理反思及其启示^{*}

丁建定

内容提要 西方社会政策体系的建立和发展基于古希腊社会中的公共精神和公共行为的基因,这种基因构成了中国和西方在社会政策体系建立和发展上的元文化差异。中国社会政策体系建立和发展的重要任务之一是提升公民的公共精神、社会意识与国家认同。西方社会政策体系的重要特征之一是注重政策之间的关联性,这使其社会政策以政策体系而非个别对策的方式呈现,进而发挥了更加充分、系统而又综合的功能。增强中国社会政策之间的关联性、构建社会政策体系是中国特色社会政策体系建立和发展的关键所在和核心问题。遵循基本学理是西方社会政策体系建立和发展的重要经验。在强化对西方社会政策体系建立和发展的学理进行揭示这一重要任务中,必须向更基础的历史和理论领域寻觅西方社会政策的历史轨迹与基本规律,以科学、客观的学理揭示和把握,为中国特色社会政策体系的建立、发展和完善提供学理借鉴。

关键词 社会政策体系 公共精神 政策关联 基本学理

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2024.01.002

随着中国式现代化目标的提出和建设步伐的加快,社会政策体系的建立和发展受到中国社会的高度关注。在客观上说,由于自身的国情及历史文化背景,中国既不是现代社会政策体系的发源地,也不是社会政策体系高度发展和完善的国家。因此,在推进中国式现代化进程中,中国式社会政策体系的建立和发展就成为必须着力强化和推进的一项重大任务。如何构建具有中国特色的社会政策体系,既需要立足中国的实践经验和国情,也需要学习和借鉴西方国家在社会政策体系建立和发展进程中的长期实践经验,把握其社会政策的重要基因、基本特征,尤其是对其建立和发展的学理进行揭示,更好地建构适合中国式现代化建设事业的社会政策体系。

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“《西方社会保障制度史(多卷本)》”(项目号:19ZDA234)的阶段性成果。

提倡公共精神是西方社会政策体系发展的文化基因

探讨西方社会政策体系的建立和发展,必然涉及西方社会政策体系建立和发展的深厚而又独特的历史渊源,我们可以把这种渊源称为其社会政策体系建立和发展的基因。西方古典文明的鼎盛时期是古希腊时代,对西方社会政策基因的探寻自然要从古希腊时期开始,通过这一探寻就会发现一个关键的东西,这就是古希腊时代的公共精神。这种公共精神蕴含在市民社会,而市民社会是建立在个人责任基础之上的。市民如果都有公共精神,就会试图通过公共行为来体现这种公共精神。如果一种公共行为上升到了城邦层面,它就会变成城邦政策,也就是我们现在所谓的社会政策。那时,城邦都有公共捐款,公共捐款毫无疑问是一种公共行为。“捐”是自愿的,体现出公共精神,“捐”是希腊社会的标志。古希腊社会为什么盛行公共捐款呢?因为在城邦中,有收入的市民不捐款就会被人瞧不起,市民社会崇尚绅士精神。古希腊社会并没有税收,但它会举办奥林匹克运动会这样的公共活动,还能建立雅典神庙,并支持雕刻等非常发达的古希腊艺术。这些都是依靠基于市民社会中公共精神的公共行为,政府只是起一个引导作用。^①其后,这种市民社会的公共精神和公共行为就直接衍生为现在西方社会中的社会参与和社会责任,只是表现形式和影响程度有所不同。直到19世纪中期,法国著名政治学家托克维尔在阐述1848年革命爆发的原因时,曾直接地指出,公共精神的被摧毁是革命爆发的重要原因之一。托克维尔说:“这次革命爆发的真正主要原因正是那些长期影响着政府的可恶观念,而这些观念所带来的则满是欺诈、卑鄙和贿赂,它们使得中产阶级变得更加软弱和堕落,它们摧毁了人们的公共精神,还使得他们变得自私自利,以至于使他们从脱离底层社会那一刻起就盲目地急于在利益上划清界线,并将底层社会的人们留给那些假装为他们的利益服务,但实则满脑子错误思想之人。”^②

自1601年《伊丽莎白济贫法》之后,西方逐步建立一种“国家-社会-个人”多元主体的社会政策体系。我们反思传统的目的就是探讨历史上的家庭支持、互助、社会共同体等是怎么发展的,尤其是希腊时代的社会共同体。强调权利、义务的社会共同体和互助,构成了社会基础,这实际上正是当代西方社会政策多元主体的基因。据此,可以认为,社会保障制度并不是唯一可以解决贫困问题的途径,其实还有作用和影响更大更广泛的社会支持体系。古希腊时代主要是靠社会支持体系应对社会贫困问题的:从家庭到城邦,甚至到同业之间的友谊会,然后到公共意识和价值及其决定的公共捐助,构成一种综合性社会支持体系。公共捐助并不是基于强制而是基于市民社会中被认同的价值选择,并不是规定你必须捐款,而是你自愿捐款,所以它不是城邦意志,只是个人的意志。个人只有自愿主动捐款,才能得到社会的认同和尊重,这在古希腊社会中无论对于贵族还是贫民来说都是非常重要的。^③为什么文艺复兴要复兴古希腊的道德精神?经历文艺复兴运动,回归到世俗社会肯定很重要,同时,这并不排斥还要回归

① D.M.刘易斯:《剑桥古代史》第6卷,晏绍祥等译,中国社会科学出版社,2020年,第610—612页。

② 托克维尔:《论济贫法》,吕鑫编译,清华大学出版社,2013年,第93页。

③ F.W.沃尔班克:《剑桥古代史》第七卷第一分册,杨巨平等译,中国社会科学出版社,2021年,第346—347页。

到那种道德精神,用道德精神来调节社会。当然,我们也不能认为只需要回归到德治,同时也需要强化法治,只是说德治更有内在的约束、内在的调剂作用,它是非强制的。

从上述关于西方社会政策的公共精神基因的阐述中,我们可以解释中国和西方社会政策体系存在的元文化差异。中国人基本的社会关系序列首先是家,然后是族,然后是宗,然后是亲,然后是邻,这是中国文化基因的重要组成部分和基本特征之一。这不是说在西方社会中家庭就不重要,我们要理解的是西方社会从个人走向公共的逻辑关系。长期以来,从古希腊时代形成的公共精神一直提倡个体走到自己的家,这是西方文化基因与中国文化基因的一个不同之处。不同的文化基因最后造就不同的人 and 人类社会,中国的社会政策具有我们自己的文化基因,但也需要引导和培育人的公共精神,社会政策需要公共精神,在培养公共精神的过程中,社会政策也会得到发展并发挥更大的作用。

关于西方社会政策体系建立和发展的基因的思考,对我们理解西方现代社会政策有很多帮助。例如,英国通过制定系统性的济贫法这样的政府政策去应对社会问题,加上近代英国经济又比较发达,殖民地比较多,缓解了其社会问题的压力,所以它没有成为 19 世纪晚期第一个建立社会保险制度的国家。^① 德国就不同,它在 1871 年以前的很长时间是个地理概念。随着国家统一,政府就会发现责任很大,统一后的德国存在阶级、民族等一系列复杂问题,政府就必须制定某种有效的社会政策加以应对。德国没有像英国那样系统的济贫法,但在民间有非常悠久的互助传统和强大的互助网络,俾斯麦直接把互助保险上升到国家制度的层面,因为互助保险能够提供社会保险所需的几乎一切技术、目标、功能,社会保险制度由此率先在德国出现。^②

正因如此,我们才能够真正理解 1601 年《伊丽莎白济贫法》的深刻意义,即当权力转向世俗力量的时候,世俗政府起初不一定被认为是合法的,权力的转移并非政府合法性的标志和保证,责任的承载才是政府合法性的实现和证明。1601 年《伊丽莎白济贫法》的出台,就预示着社会责任也要转移到世俗政府,这样政府世俗权力的合法性才会被认同。可以说,1601 年《伊丽莎白济贫法》最重要的功能之一是标志着民族国家的合法性。^③ 其他西欧国家的情况也证明了这一点,西方国家和地区在 16—17 世纪爆发了许多农民起义,其重要原因之一是权力转移到了世俗政府,但责任的转移迟滞于权力的转移。直到 1601 年《伊丽莎白济贫法》出现之后,西方国家才开始社会责任转移或者承接的过程,当然并非所有西方国家的社会责任都是通过实施济贫法来转移的,如德国、法国、瑞士是直接把修道院转变成救济院。^④ 如果我们不能够把 1601 年以前西方社会治理与应对贫困的事实揭示出来,我们就找不到西方现代社会治理、社会政策体系真正的基因在哪里。

可见,对西方社会政策的来龙去脉进行深究是很重要且发人深省的。在最早建立济贫法体系的英国,在有了社会保险制度以后,济贫法依然没有被废除,因为这个时候的济贫法已经

① 丁建定:《英国社会保障制度史》,人民出版社,2015 年,第 256 页。

② G. A. Ritter, *Social Welfare in Germany and Britain: Origins and Development*, New York: Berg Publisher Ltd., 1986, pp. 19-22.

③ 丁建定:《英国济贫法制度史》,人民出版社,2014 年,第 332 页。

④ 汉斯·豪斯赫尔,《近代经济史》,王庆余等译,商务印书馆,1987 年,第 105 页。

固化成一种具有悠久历史、政治影响的传统制度。它是受到地方政府高度关注的一种救济制度,因为英国一开始就是由教区来实施济贫法,如果颠覆了济贫法,就等于挑战了地方政府权力,^①鉴于英国政治的基本特征,挑战地方政府权力会引发英国政治震荡。

基于上述关于西方社会政策体系建立和发展基因的思考 and 阐述,我们可以得出一个基本的启示,社会政策可以提升公民的公共精神、社会意识与国家认同。例如,西方社会认为国家是孩子的最高父母,这是其一个基本价值判断。家庭补贴政策不但没有淡化孩子和父母之间的关系,反而减轻了父母的养育负担,增强了孩子的“经济独立性”,孩子及其父母都知道国家为孩子的成长履行了责任。这有助于培养一个孩子对国家、社会等公共方面承担责任的意识和行为,社会就可以要求孩子长大成人后去履行社会责任与义务,孩子也有可能增强对其国家的认同。这种逻辑是自然而顺畅的。这种社会责任意识与国家认同感的形成是社会政策体系至关重要的功能。忽略国家对家庭应该履行的责任,或者忽略了对家庭成员履行家庭功能的社会责任认同,就不利于培养社会成员的公共精神、社会责任、家国情怀、民族认同。许多涉及社会生活的社会政策无不如此。总之,探寻西方社会政策体系建立和发展的基因,就可以对一项社会政策做出更合学理、更接近客观的判断,其目的不是褒贬一个国家的社会政策,而是要看到一个国家的社会政策体系在建立和发展过程中是否根植于自身的优秀传统文化基因。

注重政策关联是西方社会政策体系发展的重要特征

判断社会政策体系是否完善的基本标准之一是其政策之间是否具有关联性。单独的一个社会制度项目只要其具有一定的内在机制就可以独立运行,但是,社会政策体系并非如此。一个政策能够被认为是社会政策,其中的一个重要因素就是它是有体系更是有关联性的。如何去解释西方社会政策体系建立和发展的历史?其实,《伊丽莎白济贫法》不是现代意义上的社会政策,它只是在中世纪后期防止流民的一项对策,而1834年的《济贫法修正法》才堪称现代意义上的社会政策,因为它致力于经济关系、社会关系尤其是阶级关系的调节,体现出社会政策的重要功能。^②再如,1945年英国《国民救助法》的规定清晰地将社会救助制度与社会保险制度高度关联,来阐释社会救助的功能和对象。《国民救助法》指出,虽然英国已经建立了相关的社会保险制度,但是,社会保险制度不能解决下列四种人群的需求问题:(1)根本没有参加社会保险制度者;(2)虽然参加了社会保险制度,但尚未具备领取社会保险津贴资格者;(3)虽然参加了社会保险制度,但其领取社会保险津贴的时限已经超过法定时限,因此失去继续领取社会保险津贴资格者;(4)现行社会保险制度所提供的津贴水平太低,依靠这种津贴难以维持正常生活者。为了给上述四种群体提供必要的社会保障,就必须采取特殊的措施,以弥补社会保险制度的不足。这种特殊的措施主要是建立一套有效的、与社会保险相关联的、基于市民权利的社会救助制度,英国的国民救助制度就是作为社会保险制度的补充而建立起来的。英国国民救助制度的这种基本方针早在1943年就已经在贝文致内阁的备忘录中明确指出:“社

^① P. Slack, *The English Poor Law, 1531-1782*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p.6.

^② P. Slack, *Poverty and Policy in Tudor and Stuart England*, London: Longman, 1988, p.13.

会救助用于解决那些个人收入难以维持正常生活者的贫困问题,它需要伴以家庭收入状况调查。而社会保险津贴是一种契约性津贴,是履行养老金缴费义务后应该享受的权利,基于缴费义务的社会保险制度从来也不可能解决参加者所有的困难。我们拒绝了贝弗里奇的社会保险制度下的津贴标准应该与社会生活费用直接相连的主张。已被证明的确存在某种需要的申请者从国民救助局领取较高标准的救助。”^①贝文在向议会提出国民救助法案时指出,“国民救助法是英国整个社会服务大厦的基石,国民救助制度标志着英国社会史上整个一个时代的结束”。^②

笔者在研究西方社会政策的过程中,一直在思考童工问题及儿童福利政策。2023年3月份,笔者认识到其实真正终结童工现象的社会政策不是那些所谓的工厂法,而是强制义务教育政策的出现,这一思考结果曾令笔者在内心深处十分高兴。然而,笔者在接下来阅读有关书籍的过程中吃惊地发现,民主德国学者汉斯·豪斯赫尔在其《近代经济史》一书中已经提及,在所有促进儿童福利和儿童保护的 policy 中,教育立法是具有终结功能的社会政策。^③笔者思考那么多年才忽然间找到的政策关联关系的一个领域,就这样在阅读到的书上被表达,这对笔者触动很大,社会政策的研究和学习,阅读和思考是同样重要的,有些我们认为具有发现性的想法,其实早已有研究所涉及,只是我们没有读到该读的书,或者是读到了却并未在意。

毫无疑问,西方国家的社会政策体系有其优势,那就是基于社会政策关联性的系统性。我们有很多对策,但它们不一定是政策。对策具有碎片性,用以应对具体的问题,而政策具有系统性,用来实现整体目标和功能。在不断深化对社会政策的解释力时,应该强化对社会政策关联性的认识。以延迟退休政策为例,这虽然是个很好的政策,但我们首先应该完善的是养老金的缴费机制,增强社会保险缴费的有效性,不仅要做到应该参保的都参保,更要做到参保者都按照标准去缴费,而且应连续缴费、长时段缴费,这才是治本之策。^④如果提升了缴费的有效性,养老金依然存在基金不足问题,延迟退休年龄政策的实施才会变成真正的需要。如果我们不是从养老金的内在机制去完善它,而仅是引入延迟退休政策,未必是一种符合基本学理和制度现实的选择。延迟退休会涉及就业政策、生育政策等其他社会政策,如果我们现在让大家都去延迟退休,但又没有一个有效的儿童或者家庭的支持体系,那怎么可能实现人口和生育政策的目标?毫无疑问,人口和生育政策较之养老金制度的影响要更为广泛,也就是说它更有关联性。

社会政策是推进现代化最重要的手段之一。市场经济改革提供的是幸福的基础,并不是幸福本身,不注意社会政策的关联性就无法将作为资源的福利转换为心理的幸福感。必须系统构建社会政策的完整链条,强化政策的关联性,从而更好地实现社会政策的目标功能。养老金关联着退休,退休关联着社会支持,社会支持关联着生育政策,生育政策关联着教育政策,教育政策关联着儿童福利政策及其他方面,甚至关系到将来的就业市场。忽视社会政策的关联

① D. Fraser, *The Evolution of the British Welfare State*, London: Macmillan Publishers Ltd., 1984, p.231.

② V. George, *Social Security: Beverage and After*, London: Macmillan Publishers Ltd., 1968, p.228.

③ 汉斯·豪斯赫尔:《近代经济史》,王庆余等译,商务印书馆,1987年,第311—312页。

④ 丁建定:《延迟退休年龄政策的目标选择与机制构建》,《社会保障研究》2015年第1期。

性不利于社会政策体系的完善及其应有功能的发挥,也会影响社会现代化的进程。我们不是没有社会政策,而是这些社会政策之间关联性不足。如果一项社会政策改革对其他社会政策没有任何影响,这项社会政策未必有效,即便眼前没有燃眉之急,将来也一定会有后顾之忧,这样的社会一定不是现代化的社会。

遵循基本学理是西方社会政策体系发展的重要经验

对社会政策的宏观体系进行系统思考,比如社会政策的目标、理念、功能、体系、模式等,涉及社会政策体系建立和发展所遵循的基本学理。对于这种基本学理进行揭示和把握,必然成为我们的重要任务和使命,因为只有对这种基本学理进行揭示和把握,才能发现和把握社会政策体系建立和发展的学理逻辑及学理基础。笔者认为,“社会政策体系”包括内容体系、结构体系与层次体系。内容体系指社会政策的基本项目构成,它表明社会政策对社会问题的覆盖面,反映社会政策对社会风险的预防和保障能力;结构体系指社会政策的对象构成,它表明社会政策对社会成员的覆盖面,反映社会成员享受社会政策权益的普及程度及公平程度;层次体系指社会政策主体之间的相互关系,它表明社会政策的各主体参与社会政策的程度,反映出社会政策中政府、社会组织与个人的责权关系。内容体系是基础,结构体系是核心,层次体系是关键,三者之间应该相互协调,缺一不可。^①

西方社会政策的目标到底是什么?笔者认为,西方国家的社会政策体系一开始都是被动地选择政治目标,就是实现社会稳定,如俾斯麦的三大社会保险政策。但是,我们发现,只要启动社会政策,它就必然会朝着促进公平这一社会目标迈进,即使这项社会政策的受众很少。而当社会公平一旦往前推进,我们就发现社会公平也有刚性,这与福利刚性是相辅相成的。所以,一般来说,西方基本不担心其社会政策体系的公平问题。社会公平发展到一定程度也会带来一些问题,因此,在西方国家的社会政策研究中,有关公平和效益或者说权利和责任之间的关系问题的探讨就不可避免了。社会政策的发展逻辑是一开始比较强调权利,因为社会政策就是要解决社会问题;当人们渐渐地都走向强调权利却没有人愿意履行责任的地步,最后发现共同权利还是需要由共同责任来支撑的时候,社会政策便开始强调共同责任。

总的来说,西方社会政策目标功能演进的逻辑比较清晰,首先被动地选择了政治目标,结果就是促进社会目标的实现,接着出现了效率问题,就选择经济目标,比如福利国家的改革等,但最终很快发展到政治目标、社会目标、经济目标与道德目标的协调。中国社会政策目标功能的选择过程和实现逻辑有自身的特征。改革开放后,中国的社会政策目标功能一开始是服务于经济改革的,这种社会政策体系的目标功能选择会出现公平与效率的问题。所以,改革开放初期,中国一边推进改革开放,一边建立社会政策体系,但仍然出现许多社会问题,这是由社会政策的目标选择问题所导致的。^② 十六届六中全会后,我们开始真正回归到社会政策促进社会公平的基本目标功能上来,中国社会政策体系的功能开始呈现出前所未有的效果和影响。

① 丁建定:《西方国家社会保障制度史》,高等教育出版社,2010年,第377—379页。

② 丁建定:《西方国家社会保障制度史》,高等教育出版社,2010年,第375—377页。

可见,社会政策体系要符合基本学理与规律,学者的重要使命之一在于努力揭示和把握这种基本学理,并在此基础上进行关于中国社会政策体系的学理建构。

这就要求我们必须回归到做更为基础的、长时段的社会政策理论和学理的体系性探索、发现和把握。例如,为什么《贝弗里奇报告》被西方国家那么尊崇?其贡献莫过于根据收入能力将所有人群划分为六大类,其中四类在工作年龄以内,一类在工作年龄以上,还有一类在工作年龄以下。具体如下:(1)雇员,指那些根据合同受雇为他人工作的人员;(2)其他从事有酬工作的人员,包括雇主、商人和其他各类自由职业者;(3)家庭主妇,指工作年龄内的已婚妇女;(4)其他在工作年龄段内却没有从事有酬工作的人员;(5)尚未达到工作年龄的人员;(6)超出工作年龄的退休人员。在上述六类人中,第六类人,即超出工作年龄的退休人员,将可以领取养老金。第五类人,即尚未达到工作年龄的人员,将可以享受子女补贴,该补贴由国家财政支付,覆盖所有父母享受社会保险待遇或领取养老金的儿童。其他四类人也是各有所保。所有这六类人都享有全面的医疗和康复服务以及丧葬补贴。划分标准统一,群体界限一目了然,凸显出社会政策体系最基本的学理,这是其对作为社会政策体系重要内容的社会保障制度体系所具有的最具影响力的基础性贡献。^①我国的社会保障制度采用城乡、行业、身份等多重标准来划分社会保障对象,导致当前社会保障公平问题依然严峻。

再如,社会政策的功能到底是什么?从《伊丽莎白济贫法》一直到现代福利国家,从丹尼尔·笛福一直到米尔顿·弗里德曼,探寻社会政策的功能演进的历史脉络十分重要。^②社会政策具有科学性,它的功能就是我们制定和使用社会政策的意志体现,所以,它具有独特的工具性特征。我们需要的是努力寻觅社会政策在功能演变方面的基本规律。现代西方社会政策体系经历了上百年的发展。许多西方社会思想家其实都在讨论社会政策的功能问题,包括蒂特玛斯对社会政策功能给出的至高无上的评价,哈耶克、弗里德曼给出的批评性评价,吉登斯做出的比较中性的评价等,这些都是我们把握西方社会政策体系中的基本学理的重要内容。^③

即使我们能够对某些社会政策的基本学理做一个相对客观的阐释,也会时常感到这些解释苍白无力,其原因在于对西方社会政策思想理论与学理的揭示和把握缺乏系统性,也缺乏对其背后的价值判断的理解。我们可以客观描述济贫法和社会保险政策,但是,到底是什么在支配着这两种社会政策?这必须从社会政策思想理论深处去寻找,提升对西方社会政策的解释力。从一定意义上来说,我们不必过分在意具体的社会政策项目,而是要更加关注和探索不同社会政策项目之间的内在逻辑、前因后果及其背后的思想、理念、价值判断等。

特别需要指出的是,国内现有社会政策教科书乃至相关研究成果,论及社会保障制度的历史往往就是三部曲:福利国家、俾斯麦三大保险法和《伊丽莎白济贫法》。在《伊丽莎白济贫法》之前,西欧社会如何应对贫困问题?这部法案是在1601年出台的,如果再加上公元前,《伊丽莎白济贫法》之前几千年的西方是如何解决贫困问题的?而现代西方社会政策的基因

^① 贝弗里奇:《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》,劳动和社会保障部社会保险研究所译,中国劳动社会保障出版社,2004年,第7页。

^② 皮特·阿尔科克:《解析社会政策》,彭华民主译,华东理工大学出版社,2017年,第1—3页。

^③ 丁建定:《论社会保障制度功能认识的发展及其实践意义——西方社会观点、马克思主义学说与中国话语体系》,《社会保障评论》2022年第4期。

就隐藏在《伊丽莎白济贫法》之前几千年的西方社会治理之中。我们将 1601 年《伊丽莎白济贫法》视作西方社会政策历史的开篇,但是对之前西方如何应对贫困知之甚少,这就形成了关于西方社会政策的知识链条、学理链条的断裂。我们不能因为缺乏研究而提供不完整知识,提供完整知识是一种基本和起码的责任。如果关于西方社会政策体系建立和发展的知识体系是不完整和不系统的,我们就无从对西方社会政策体系建立和发展的学理性和规律性进行揭示和把握。

在学理揭示中还不可避免地涉及一些与社会政策直接相关的领域,我们同样应该强化这些方面的学术研究与学理揭示。例如,关于社会服务,社会政策几乎不可能离开社会服务,那我们该怎么去看待社会政策、社会保障制度、社会服务之间的关系?如果我们是从社会政策、社会保障制度、社会服务之间的内在联系看,这就不仅仅是如前所说的社会政策的关联性问题了,而是社会政策的学理性问题。“服务的本质属性是使资源功能化,或者是使资源的功能最大化。”^①目前的事实是,从社会保障、社会政策角度来说,除了有些福利制度可能直接以服务方式呈现,很多社会保障制度与社会政策提供的只是资源,或者主要是资源。需求者真正的需要是这些资源如何才能够使他发生好的变化,个人发生变化真正所需要的是某种资源的功能而不一定是资源本身。可以使用这样一句话来做说明,即“米饭是米的功能化”。米只是资源,而需求者真正需要的却是米饭,从米转化成米饭的过程就是服务的过程。如此,我们就会发现一个很重要的问题,为什么在公共管理中强调的是服务型政府?为什么公共管理要绩效管理 and 考核?因为服务型政府主要是对功能的价值判断。^②从这个角度来说,社会保险制度和社会救助制度并不是福利国家的全部,只有建立完善的社会服务体系,社会保障制度才能达成其最终的目标。《贝弗里奇报告》的原名《社会保险及相关服务》就是对制度与服务之间的关系及功能的经典阐述,有了《贝弗里奇报告》才有了西方福利国家,而西方福利国家不只是因为建立了社会保险制度和社会救助制度,更是因为它建立了规范、系统、专业 and 全面的社会福利制度和社会服务体系。^③

综上所述,社会政策体系是社会现代化发展的重要体现。正因如此,社会政策体系必然具有显著的现代性。但是,社会政策体系的建立和发展不仅基于各国的基本国情,而且受到各国特定历史传统文化的影响,具有体现自身特点和优势的基因。自古希腊以来一直都在连续保持并发展的公共精神正是西方社会政策体系建立和发展的基因,这种基因决定了西方与中国乃至其他国家或地区的社会政策体系必然存在元文化差异。但是,培养和提升社会成员的社会意识、合作精神、民族与国家认同却是西方、中国乃至其他国家或地区社会政策体系建立和发展的基本功能和共同目标。基于符合各国现实国情的需要以及历史传统文化基因的影响,各国的社会政策体系在建立和发展过程中呈现出不同的特点,但是,强化社会政策体系中相关社会政策之间的关联性,是各国社会政策体系建立和发展的共同特征与趋势。毫无疑问,在不

① 丁建定:《居家养老服务:认识误区、理性原则及完善对策》,《中国人民大学学报》2013年第2期。

② 丁建定:《论中国养老保障制度与服务整合——基于“四力协调”的分析框架》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2019年第2期。

③ 丁建定、王伟:《西方国家社会保障制度发展模式研究》,《东岳论丛》2021年第3期。

同国家中,这种社会政策之间关联性的发展程度存在差异,各国的社会政策发展程度及功能存在显著的差异,而这恰恰是影响各国现代化进程的重要而又关键的因素。西方社会政策体系的建立和发展不仅展示了适合其基本国情并植根于其历史文化基因的一面,更重要的是展现了社会政策体系在建立和发展过程中的一些基本学理和普遍规律。社会政策体系的建立和发展在迈向中国式现代化进程中无疑具有重要作用,而这种作用的发挥,不仅取决于其是否符合中国式现代化的现实国情,也取决于其是否符合和遵循于社会政策体系的基本学理和普遍规律。

中国特色社会政策体系的建立、发展和完善,必须根植于中国优秀的历史传统和文化基因,符合中国社会发展的基本国情,顺应中国式现代化建设的根本目标。有效的社会政策体系既是继承和弘扬优秀传统文化的社会政策体系,也是体现中国特色与基本国情的社会政策体系,更是能够推进中国式现代化的社会政策体系;必须将强化社会政策体系建设作为重要内容,有效的社会政策体系是相关社会政策相互关联、相互支撑的社会政策体系,是基于不同功能的若干社会政策组合而成的社会政策体系,这些社会政策与社会政策体系之间构成个体与整体、单一与综合、短期与长期的关系;必须将体现中国的国别特色与符合社会政策的基本学理、普遍规律结合起来,将立足中国的基本国情与吸收各国社会政策体系发展的实践经验结合起来。中国特色社会政策体系必须符合社会政策的基本学理和普遍规律,突出中国社会政策体系的合规性和特殊性,以促进中国社会政策体系的科学性和先进性。

作者简介:丁建定,华中科技大学社会学院教授、博士生导师,湖北省人文社会科学研究重点基地主任。武汉,430074

[责任编辑:毕素华]

knowledge system, but also a gradual development process that requires continuous efforts. In the future, the concept construction of field political science still needs to be further deepened and expanded in developing concept families, strengthening practical orientation, and constructing theoretical systems.

9. Theoretical Reflections on the Development of Western Social Policy Systems and Their Enlightenment

Ding Jianding · 130 ·

The establishment and development of the Western social policy system are based on the genes of cooperation spirit and public behavior in ancient Greek society. These constitute the meta-cultural differences between China and the West in the establishment and development of the social policy system. One of the important tasks of the establishment and development of the Chinese social policy system is to enhance the social awareness and national identity of citizens. One of the important characteristics of the Western social policy system is to pay attention to the correlation between policies, which makes its social policies present in the form of policy systems rather than individual countermeasures, and then plays a fuller, systematic and comprehensive function. Enhancing the correlation between China's social policies and building a social policy system is the key and core issue in the establishment and development of the social policy system with Chinese characteristics. Among the important task of strengthening the academic disclosure of the establishment and development of the Western social policy system, following basic principles is an important experience in the establishment and development of Western social policy systems. It is necessary to seek the historical trajectory and basic laws of Western social policy from more basic historical and theoretical fields, and provide academic borrowing for the establishment, development and improvement of the social policy system with Chinese characteristics with scientific and objective academic disclosure and grasp.

10. Application of the Doctrine of Observing Old Laws and New Ones with Lighter Punishment in the Context of Double Criminality

Liu Jing · 150 ·

The phenomenon of successive criminality stemming from judicial interpretation and amendments to the Criminal Law exhibits distinct local characteristics within the framework of China's evolving criminal legislation. This phenomenon of double criminality has become especially prominent in recent years during the process of amending laws. When a related crime is committed after the implementation of a judicial interpretation but before the amendment to Criminal Law takes effect, and when the Amendment to Criminal Law becomes effective during a trial, the question arises of how to apply the doctrine of observing old and new laws while imposing lighter punishment. The "new laws" and "old laws" in the doctrine of observing old laws and new ones with lighter punishment refer to the overall criminal norms rather than individual articles of law. Judicial interpretations naturally fall under the content of both "new laws" and "old laws". After the amendment to Criminal Law takes effect, the judicial interpretation of prior criminality will not automatically become invalid. In terms of interpretative theory, judicial interpretation and amendment to Criminal Law can simultaneously apply to behaviors that have been successively criminalized. In terms of legislative doctrine, we should emphasize the pivotal role of the legislative bodies in the process of criminality, increase the frequency of law amendments, and optimize the legislation model.