

## 如何理解社会政策的历史质与时间性？

——一个历史社会学的视角<sup>\*</sup>

熊跃根<sup>\*\*</sup>

**摘 要：**半个多世纪前，赖特·米尔斯在阐述“社会学的想象力”时，曾对居于支配地位的宏观社会学忽视对历史的运用和过于侧重宏大叙事进行了严肃的批评。近年来，中国学术界对社会学的历史转向或历史维度的关注显著增加。然而，如何理解社会政策过程中的历史要素，如何认识时间性对社会政策过程的重要性，依然是悬而未决的问题。本文试图从法国社会学家阿兰·图海纳的“历史质”概念出发，结合美国社会学家安德鲁·阿伯特等有关“时间性”概念的讨论，阐述下列问题。第一，作为一种解决社会问题的干预活动，社会政策的内核是一种基于民生的政治活动，其本质是以政府为主体的行动者对社会问题的干预。第二，在社会政策过程中，蕴含这一过程的“历史质”，是在一个变化的社会结构与情境条件下，行动主体参与和发挥能动性的状态与能力；而“时间性”则是社会政策过程本身的一种附着属性，是确立行动者与结构的核心要素，它奠定了时间中的社会政治的基础及其发展轨迹。第三，从“历史质-时间性”的维度探究中国社会政策的传统与流变。四十多年来的社会政策发展，彰显了政策干预作为一种历史体制的国家实践所具有的稳定性与变化性。

**关键词：**社会政策；历史质；时间性；历史社会学

### 一 研究问题的提出

在人类社会，长久以来，回应个人与群体/集体关系的道德和政治

---

<sup>\*</sup> 本文作者曾在不同形式的学术场合中与诸多学者展开了与主题相关的讨论，得到不少同仁的帮助与支持，在此一并表示感谢。

<sup>\*\*</sup> 作者简介：熊跃根，北京大学中国社会与发展研究中心研究员，北京大学社会学系教授，研究方向为社会政策、福利制度比较、社会工作理论。

学说的论辩,是规范社会科学与应用社会科学分野的核心标志。作为应用社会学的一个学科分支,社会政策始终要面对的一个核心理论问题是如何处理道德正当性 (morality of justification) 与人类能动性 (human agency) 的矛盾。20 世纪伟大的社会理论家卡尔·波兰尼在《巨变:当代政治与经济的起源》一书中雄辩地指出,在资本主义生产体制范畴里,任由国家按照自身的法则行使权力,必将破坏社会的属性,从而威胁人类社会赖以存在的伦理基础。他提出,预设国家/政府 (对市场) 具有无所不能的调节与干预能力是一种虚假的想象,各阶层各自争取必要的 (社会) 保护政策,是集体主义利益诉求的一种不可避免的实践 (波兰尼, 2017: 141 ~ 158)。

随着现代性自身的发展,在当代各民族国家解决社会问题和调节社会关系的进程中,社会政策是一种核心手段。与其他当代社会科学分支一样,社会政策的学科与实践起源于民族国家对资本主义工业化社会后果的应对 (Skocpol & Rueschemeyer, 1996: 3)。研究者指出,在当代发达国家,无论是哪一种福利体制,政府针对社会问题的社会政策应对都与社会环境尤其是当下的舆情息息相关 (Brooks & Manza, 2006)。公共政策既反映社会诉求,也折射出政治的光谱与历史的积淀。正如经济学家道格拉斯·诺斯曾指出的那样,很长一段时间里,在规范的经济科学模型中,时间被视作某一刻,时间对经济过程的影响被忽视了;而对政治科学来说,不重视时间的作用是可怖的,因为它是观念、制度和信念演变的界限 (North, 1999: 316)。在论述历史与社会科学二者关系的问题上,法国年鉴学派代表人物布罗代尔曾著文指出,人文社会科学对“历史”因素的忽视,经常是因为学者对跨学科学术探究的不知疲倦的热忱,但是就一个专业领域的学术研究而言,真正做到跨域就会遭遇类似一币多面扭曲历史的难题 (Braudel & Wallerstein, 2009)。对社会科学家来说,理解历史与社会现实二者关系的一个重要维度,按照布罗代尔等人的看法,就是通过从“长时段” (the Longue Durée) 历史进程及可见事实出发来理解,今天与过去的联结并不是偶然的,而是一种历史发展“连续性”的呈现 (Braudel & Wallerstein, 2009)。按照历史社会学家的话说,时间秩序和机制在变迁过

程中的漫长变化是极其关键的,而社会则是一种历史的产物(阿伯特,2022:279~280;休厄尔,2021:308~315)。社会政策是人类政治活动的主要内容之一,也是特定时间内以政府为主的组织机构干预社会问题或回应社会需要的一种行动。

作为一种政府主导的社会行动,社会政策在不同时期具有自身的时间性(temporality),它包含变化性与绵延性两方面。在组织生态学的视角下,社会政策被理解为一种在时间脉络里干预行动与环境的互动。尤其是,在历史制度主义者看来,(政府主导的)社会政策过程经常呈现一种“自我强化”的路径依赖机制。作为历史社会学家,安德鲁·阿伯特非常强调在社会科学中对语境的重视,而这种语境同时又是一种特定的时空关系的体现(Abbott,1997)。世间万物,千变万化。但是,无论事物如何变化,都有时间印记。在人类社会里,无论国家和个人的力量如何,个人的行为都与特定的时间要素紧密关联。在国家/政府和人们的社会生活中,无论权力如何运作,政策如何实施,时间既是一种行为的刻度,也是一种权力的界限。从这个意义上说,组织和个人的行为动机不仅要考虑到特定时间下决策所具备的基本条件,还应考虑到过去的经验对成本-收益的意义,这就是贯穿经济学、政治学甚至社会政策过程分析的路径依赖理论的核心要旨。在过去半个多世纪里,政策科学发展出来一系列复杂而多元的理论模型和分析方法,但是就政策研究的实质而言,无外乎是对人和组织行为及其后果的分析。与此同时,对上述行为及后果的分析,必须在给定的时间或情境下进行。而社会政策的时间性意味着,无论收入回报的高低,社会政策作为一种行动选择,都有着极其鲜明的时间色彩。政治时间是行动主体的意志介入过程,而绵延的后果是,社会实在并不会随着行动主体的意志发生改变。理解社会政策的时间性,就是将当下与过程机制结合起来,分析其长期的变化机制与后果。社会政策过程是在特定时间(timing)与情境(context)下国家规制和形塑社会(the social)的过程,决策者势必考虑过去、当下与未来的关系。就像美国社会学家赖特·米尔斯所言,社会政策关注的问题本质上与社会科学的核心问题是一致的:个体的生活历程、历史和社会问题(米尔斯,2016:179~191)。无论是在发

达国家还是在发展中国家,社会政策本质上都是有关福利的政治学。换句话说,它是国家或者政府如何回应社会福利诉求的一种政治安排。一个国家的经济与社会发展趋势表明,经济繁荣或衰退是周期性的,而国家财政能力下降或政治变化带来的再分配政策调整,可以被视为在时间框架下实施“紧缩”的一种政策实践(Hall, 2015)。

本文要探讨的主要问题是:第一,在社会政策决策与实施过程中,历史质与时间性的意涵和具体表现形式是什么?第二,在中国社会政策的具体实践领域,历史质与时间性的内在关系如何体现?第三,在历史质-时间性的二维分析框架里,如何认识中国社会政策过程中决策者个人权力的社会来源与社会权力的制度来源?

总之,本文试图理解一个核心问题:为什么历史质与时间性对于理解社会政策过程至关重要?基于相关社会理论中有关历史质与时间性的讨论,笔者试图将二者结合起来,建立一个分析框架,用于解释和分析中国社会政策的发展与变迁过程。

## 二 历史质与社会政策过程的关系

人类政治过程或者现代政府的政治过程一直受制于不确定性带来的影响,而政府制定和实施的公共政策经常成为改变社会现状和促进社会变迁的一种动力。作为一种有关公民福祉的社会行动,社会政策经常被自然地视为一种国家或政府当下谋求改良社会现实的行动,而且绝大多数的政策研究也是在当下开展的某种截面性的经验研究。然而,法国社会学家阿兰·图海纳提出,人类的集体行动所实现的重要成果就是在历史进程中所沉淀下来的正当性原则,这就是“历史质”(图海纳,2008:18~19)。换句话说,历史质是历史能动性在社会关系与社会生活中的具体体现,也是社会运动的一种实践形式。

### (一) 图海纳对历史质的界定和解释

与历史学家的看法不同,图海纳在其代表作《行动者的归来》一书中

几乎一开始就将历史质引入社会学的分析视界，他在书中指出：“在此我只想表示，我将以历史质、社会运动和主体等观念，取代以往的社会、进化和角色等核心概念，从而建立对社会生活的另一种体现。”（图海纳，2008：5）在此基础上，图海纳给出了历史质的界定。

对历史质的观照，只有在它经历某种深刻转化之后，才有助于我们回答这些问题；历史质在此指的是一个社会通过各种冲突和社会运动，由各文化模式建构其实践的能力。在那些被各种社会和文化再生产机制支配的“传统的”社会中，对历史质的诉求压倒一切；这种诉求以所有“进步的”革命和解放运动的精神，促使行动者挣脱各种束缚而转变为他们自己社会的生产者。（图海纳，2008：6）

不同于一般意义上将历史质理解为一种客观现象，图海纳在这里将历史质指涉为一种“能力”。同时，按照图海纳的解释，这种能力并非指作为个体或人类群体的一般能力，而是指一个社会经由社会变迁与社会运动洗礼后，再经过文化模式浸泡和沉淀发展起来的一种实践能力。从这个意义上看，对社会的理解就不能只是讨论抽象的行动者与结构，而是需要将构成社会变迁各种动态变化的力量来源与广泛存在的进步主体（人与组织）紧密联系起来。在经典社会学的范式里，人或个体是被当作一种抽象的社会事实来加以研究的，而图海纳意在将具有主体意义的人带回“社会分析”中。尤其是，宏观社会学注重社会结构与制度的解释和分析，侧重于秩序、功能、运行与整合等抽象维度，忽视了极具动态变化的行动者和由其引发的社会生活。对此，图海纳创建了行动社会学说，意图是通过与帕森斯“社会行动理论”的对话，借助后工业社会里新的社会生活与行动主体，来超越传统社会学对工业社会的抽象分析。

图海纳进一步指出，人类发展的进步在某种程度上就是人类经过斗争所取得的成就，因此历史质本身也分不同的层次。具体来说就是，人类改变自身命运的社会行动所取得的各种成就，按照文化价值来分类，就是历史质的层次。同时，一个达到历史质最高层次的社会，是根据各种行动和

关系而非绝对的权力或意志来界定人类行为的 (图海纳, 2008: 18~19)。由于社会生活是人类赖以存在的基础, 同时又是行动者主体参与或投入其中的具体社会图景, 按照图海纳的说法, 社会生活首先是依靠行动者主体对自身实施的自我生产和自我转化的行动来界定的, 它并非一种嵌入社会之中的稳固的价值, 而是一种广义的投入和由其产生的各种社会关系及其变化, 其中包括冲突与整合 (图海纳, 2008: 23)。在社会学的古典视野里, 社会既是一个抽象又是一个被研究的社会实在, 但无论如何, 按照图海纳的看法, 行动者的缺失和社会生活的弱化导致这一学科或领域不断朝着简约化和制度化方向发展。因此, 图海纳试图通过倡导“行动者的回归”重建社会的主体性, 通过认识阶级关系与斗争的场域, 革新旧有的社会学范式。

按照图海纳的解释, 历史质是社会生活的根本成分之一, 既是一种文化模式, 也是社会冲突的关键。在这里, 图海纳要强调的是历史质自身在理念和行动上的影响力, 尤其是其通过功能性的社会行动改变社会不平等关系, 这在反资本主义的阶级抗争里发挥了核心的主体作用。

社会生活中三个根本成分是: 主体——作为组织化实践的延伸 (distanciation), 也作为意识; 历史质——作为一套文化的 (认知的、经济的与伦理的) 模式, 也作为主要社会冲突的关键; 各种社会运动——作为那些争取为这些文化取向赋予某种社会形式的群体。(图海纳, 2008: 62)

图海纳的行动社会学对能动性的强调, 使他在规范理论对社会结构分析上与帕森斯有显著的差异, 后者关注的是系统内部与系统之间的功能及其整合, 而图海纳更关注在一个特定结构中主体的参与和能动性对社会变迁的作用, 也就是他不断强调的历史质问题。在图海纳看来, 冲突而非一致性, 是社会变迁与发展的一种常规状态, 也是历史质的一种社会形式 (图海纳, 2008: 86~87)。正如图海纳自己一再重申的那样, 他凸显行动社会学中历史质的重要性, 并不是要否定经典理论中的既有概念, 而是通



过新的概念工具重新认识社会实在；只是，在这里，社会关系与社会运动对社会实体的影响更具动态性，因为社会运动显然在诸多层面上影响了既有的制度和结构。在图海纳看来，历史质的生产出现于生活领域，其基础是各种类型的社会冲突，而行动者的主体性也正是在社会系统整合的过程中不断呈现出来的。说到底，社会阶层之间的利益矛盾与冲突是促使一个社会的文化模式发生变化的主要力量。基于此，历史质的能动性在于社会阶层如何对社会变迁与社会运动保持敏感性与反应力（图海纳，2008：33~41）。与此同时，图海纳也强调指出，历史质的再生产是一种竞争的结果。在不同的社会形态里，观念、社会自我修复与发展能力及系统整合能力等，决定了它与国家体制之间存在的紧密联系。从这个角度来说，历史质作为一种社会发展的动力，对权力关系模式的变化与发展也有显著的影响力。理解新时代社会冲突的本源，并发展出控制及协调这种冲突的能力，正是历史质由历史经验重返现实舞台的主体性呈现（图海纳，2008：70~84）。因此，认识历史质与社会政策过程之间的联系，尤其是从历史质的角度去探讨社会政策过程，无疑具有积极的理论与现实意义。

## （二）历史质对理解社会政策过程的意义

众所周知，作为一种公共行政与现代政府干预社会问题的实践，社会政策是在19世纪工业革命与资本主义生产体制的基础上发展起来的，其本质是通过集体主义的方式重新塑造社会关系，试图清除资本-市场对底层社会（无产阶级）的身份-权利的双重剥夺。图海纳（2008）指出，历史质是社会现象（或社会行动）在漫长历史进程中文化发挥作用的结果，也是社会统合在历史进程中自身发挥作用的产物。换句话说，作为一种客观的社会现象，社会政策既是当下的实在，也是历史进程的产物。从这个意义上说，它是具有历史质的。18世纪以来开始的工业化进程以及现代市场经济的发展，充分说明人类历史发展进程中创新的理念、意识形态与变革的技术等制度变迁的重要作用，它们也是国家繁荣的重要基础（莫克尔，2020：554~558；Acemoglu & Robinson, 2012：300~302）。作为一种在特定意识形态指导下的人类集体行动，社会政策是民族国家政治范畴内的历史

发展结果，它的历史质主要表现在以下三方面：第一，强烈的反个人主义色彩，强调积极社会变迁的重要性；第二，倡导变革的社会运动是推动社会变迁的关键力量；第三，国家责任的恰适性是平衡市民社会与全能国家两种体制的核心。在社会政策实践过程中，历史质同时受到这一过程的多元行动主体（国家/政府、市民社会、社区、个人）、社会关系的复杂性（支配与抵抗）以及行动者的反思性的影响。同时，社会政策作为一种有计划的社会变迁，也是在历史进程中不断演化的结果。在成熟的工业社会里，社会政策最初是为了应对工业社会的社会问题而产生的，是一种反个人主义的集体行动方案和一个行动过程。在工业化与现代化进程中，为了更好地实施这一社会工程，发达国家通过构建福利国家（或国家福利体制）制定系统的制度和行动方案，以应对不断变化的社会问题，包括人口老龄化、规模性的人口迁移与流动、低生育率和失衡的城乡发展结果等。由于人类实践历史质自身的延续和影响，社会政策所形塑的福利国家或国家福利制度逐步演变成一种历史性体制，在特定时期它将面临诸多挑战：第一，福利体制的僵化与科层管理组织的惰性；第二，社会结构变化的不可逆性（如人口结构）；第三，性别的社会分工模糊化；第四，移动通信技术和人工智能（如 ChatGPT、Deepseek）的应用导致新社会运动的兴起。基于此，传统的福利体制难以应对变化不断的社会情境，社会政策的历史质正呼唤集体行动主体性的回归，其核心是作为行动主体的人及其相互关系，如何在权利与责任之间实现必要的平衡，同时在国家政治议程中彰显社会政策过程的合法性与效率。在传统的工业社会里，政府可以通过凯恩斯主义的宏观干预政策实现福利国家充分就业的目标，并按照男性就业者模式构建一套再分配体制和家庭照顾模式。然而，伴随工业化进程的推进、高等教育的发展，以及经济发展本身带来的社会变迁，以性别分工为前提的劳动力市场和家庭照顾体制开始发生转向，女性的受教育程度和劳动参与率大幅度提高，改变了女性作为照顾者的家庭照顾体制，也改变了传统福利国家体制单一性别的政策设计思路。

在现代国家，社会政策实践过程是在既有的制度基础上运行的一种干预社会问题的机制，是政府实施的社会计划在特定时间发挥作用的一个过

程，其历史质表现为，在一个变化的社会结构与情境条件下，社会政策实践过程的行动主体发挥能动性的状态和能力。同时，历史质还是实践经验与行动者主体自我意识的结合，并在与特定社会结构产生互动的过程中，处理过去与未来的行动策略之间的张力，形成适应当下的一种理性行动选择。针对新变革时代的社会图景，社会科学研究者要敏锐地认识到当今社会的构成与社会行动的表现形式所发生的重大变化。总结起来，笔者认为下述三方面的变化是十分显著的。第一，后工业社会的新型社会冲突（打破传统的资本-劳动二元分类）包含更丰富的形式，其特征及所产生的影响往往是非预期的；第二，当下不同群体的需要满足与权利诉求的新型政治表达方式与扩散机制发生了很大的变化，尤其是自媒体和移动通信工具对信息的传播扩散产生了放大与叠加效应，并在很大程度上形成了社会舆情的暗流；第三，在一个传统与现代交织的社会里，时代变迁使秩序与社会关系的重要性更加凸显，它不仅影响个体的生存与选择机会，还影响组织内部与群体之间的关系模式，这些对社会政策的选择与实践干预会产生不同的影响。

历史质对理解社会政策过程的重要性还在于，我们如何看待作为集体行动的社会运动，在特定情境下对行动主体（人与组织）应对社会冲突时所具有的认知与态度，以及回应社会问题所采取的策略。因为否定上述认知、态度及策略（或能力）与曾经的历史过程之间的联系不仅是目光短浅的，而且是危险的。同时，认识社会反向运动对个体或群体参与社会实践的方式与范围也同等重要。按照图海纳的看法，社会学的社会介入方法，宗旨在于通过践行道义的力量来维系社会既有的秩序，保持社会自身的创造能力，对国家无所不在的程式控制及其后果保持敏锐（图海纳，2008：132~134）。从这个意义上说，认识历史质与社会政策之间联系的重要性还在于，作为社会变迁的重要主体力量，社会科学家的任务之一就是通过对有效的公民教育与广泛的社会参与来阻止基于社会团结的社会溃败，避免过度的极端干预破坏社会关系的文化土壤。作为一项促进社会发展和满足不同阶层利益的制度化措施，社会政策是一个有关价值、文化、资源和技术的过程，进而实现一种自主式的、符合文化特性的现代化目标。对政策决

策者而言,重要的是认识到代表历史质的并非自身的利益,而是促进社会平等发展的内在动力。在一个转型不断加快的时代里,历史质变化的形式与当代社会变迁的进程紧密相连,国家在发展进程中面对复杂的社会系统,应当避免将自身视为一种塑造历史变迁的自发和主导力量。从这个角度来看,社会科学家要深入认识社会政策过程与国家能力建构之间的内在联系,尤其是要分析哪些政策干预实践可能削弱而不是强化国家能力。在现代工业化国家,社会政策过程是国家或政府主导和社会部门积极参与的一个致力于社会变迁与进步的政治过程,也是一个形塑社会关系的制度变革过程,通过有效的社会项目运作,介入劳动与消费两个主要领域,以再分配与有效的劳动参与等形式,改变单一的以生产功能为主的商品化过程,促进社会平等,达到一种均衡的经济-社会融合状态。尽管如此,人们依然不能将所有期望诉诸国家或某个行动主体自身,广泛的社会行动及其联盟对促进社会进步是十分重要的。正如有学者曾指出的那样,在非常规的特定条件下,由于人们对权力的迷恋或对克里斯玛型领袖的忠诚,基于理性规划的决策模式很容易让渡于人格化的决策模式,这对危机状态下的公共政策决策模式产生了深远影响 (Zablocki, 1993)。20 世纪 30 年代美国社会学家罗伯特·默顿就曾在其发表于《美国社会学评论》上的一篇文章中指出,社会理论应充分认识到,人类设计和实施的有目的的社会行动可能导致非预期的后果 (Merton, 1936)。

### 三 重新审视社会政策过程中的时间性: 从工业主义迈向后工业主义

时间既是人类的命运,也是人类自我度量的标尺,甚至就是生活本身。在人类历史上,无数先贤和智者探究过时间的意义。即使对于今天的人类来说,时间是什么、时间如何、为什么是时间这三个问题依旧是对灵魂的拷问,需要我们认真思考。在柏拉图 (2005: 25~26) 眼里,时间是一种永恒理念的表现形式,也是一种超越物质的和永恒的周期性运动。而亚里士多德 (2011: 125~128) 将时间看作物质世界的一种度量,是运动

和变化的结果。同时，时间是由时间和行动的连续性构成的。我们可以看到，亚里士多德的时间观具有很强的社会科学色彩或政治色彩。康德（2022：94~102）则认为，时间不是外部客观世界的属性，而是一种人的感知和理解世界的方式。在这一点上，康德的观点非常接近今天的心理-认知学派对客观事物或现象的认识，也与哲学认识中人作为主体性存在的重要性是紧密联系在一起。如果从二分法的角度来理解人类的时间，那么可以分为主观的构建与客观的存在。前者是人自身的感觉和体验，后者是人实际的行为和存在方式的实然条件。法国直觉主义哲学家亨利·柏格森（2017：166~172）认为，人的生命价值存在时间之流中，本质上时间是与人的意识或直觉紧密联系在一起，而且时间与空间不同，前者不可分割，是一个连续不断的过程，即“绵延”。柏格森指出，人对物质或事物的实在性的认识来源于自身的感觉或直觉，人的情绪可以直接作用于这个过程。因此，外部世界的理性存在或实在性并非独立于人自身，而是与人的情绪和感觉密不可分的。在对待时间的问题上，柏格森是反决定论者，他甚至站在了理性的对立面，是一个自由论者（free will）。他认为，时间是自我的存在形式，也是人的意识活动条件下的产物。柏格森在其著作《时间与自由意志》中指出，正是由于作为主体的人的意识作用于外部客观的实在，时间才构成了一种连续的、不间断的绵延，而固定的和可分割的是固定的空间。柏格森（2017：66~86）认为，人的认识出错的原因在于混淆了空间和时间，自我本身是不会错的。

在人文社会科学领域，历史学家和社会学家都关注时间与历史过程或社会过程的联系，但是很少关心时间的本质，甚至不太关心时间的社会理论。将时间纳入社会学的范畴，社会时间的意义就显而易见成为一个问题（亚当，2009：9~15）。在任何一种当代社会形态里，社会政策作为一种干预行动，无疑都是特定时间下的产物。因此，从这个角度来说，这里提到的时间并非一种标准时间，而是与社会政策过程的情境及特定事件紧密结合在一起。在社会政策研究和分析的传统或常规实践中，人们倾向于将时间当作一个标准的变量，而不是一个具有张力和内涵的概念。时间作为一种计量单位是标准化的，但是作为一种社会实在和社会生活的构成向度，

具有内容的多重性和表现形式的异质性。现代社会的一个重要事件是工业化或产业化发展进程,它不仅深刻影响了人类的物质生活条件,也深刻影响了人类的社会关系。因此,任务目标导向的时间成为商品化的时间,对资本主义社会当中的阶级关系产生了深远影响。它不仅重塑了经济生活,也深刻地影响了企业这种组织当中的社会生活和治理方式。在工业化社会里,社会政策作为一种社会行动,其中一个重要的功能是处理公私领域之间的权利配置关系。例如,作为社会政策的一个重要领域,家庭政策的作用就是促使家庭或个人合理配置私人时间,使照顾儿童或老年人的事务可以得到合理的安排,继而促进家庭关系的和谐发展。政府出台家庭政策,目的是处理好成人与儿童子女之间的关系。因此,在福利国家内部,私人时间或闲暇时间的配置与公民的福利紧密关联在一起。也就是说,这种社会政策的指向是处理好工作时间与私人闲暇时间之间的关系。因此,它在很大程度上使政策的导向具有明显的去商品化性质。

人与社会构成的关系是在时间的向度中完成的,因此,时间本质上是社会生活。时间-事件作为分析社会的维度和标杆,可以将二者的关系分为两类:一类是事件中的时间,另一类是时间中的事件。在此二者之间,人是分析的核心对象。就人类的社会生活而言,时间的功能多种多样,具体包括刻度或测量、定序、协调、定位、规范及建构。无论是在传统社会中还是在现代社会中,人们都是按照时间轴或时间次序来安排经济活动与社会生活的,时间变成了人类认识自然和改造自然的一种约束条件或行动原则。

### (一) 社会科学研究中的时间性

在人类社会,人所具有的社会属性决定了时间本质上是一种社会时间。维特根斯坦(2012: 116)说过,时钟上的片刻与音乐中的片刻时间是很不同的,因此,我们可以观察人类社会生活中的时间与人对时间的感受、时间本身的向度,也是非常不同的。由于时间和生产活动的关系,时间被商品化了。人类对时间存在多重表达与多重度量,它不仅制造,而且控制权力关系。因此,不同的时间表达与时间类型对人类的社会生活

的意义与社会规则的方式,毫无疑问都产生了重要的影响。在人类社会,社会生活中的时间性与过程及其相互关系,是社会科学尤其是社会学研究的核心问题。如何处理过去与现在的关系,如何理解过去影响现在的方式及其机制,是理论社会学和应用科学关注的核心问题。美国社会学家乔治·米德在他的著作《现在的哲学》中提出,现实就是当下的世界,世界就是由事件-时间构成的(米德,2003:3)。

作为一门社会科学,社会学研究的主要对象是社会实在或社会现象。但是长久以来,社会学研究者很容易忽视时间这一向度。同时,人们也不认为时间自身就是一种社会实在的表现形式。无论是在社会学理论还是社会学经验研究中,时间的重要性在很长一段时间里都被忽视了。然而,20世纪90年代以来,随着历史社会学与社会学理论的发展,在社会科学研究领域特别是社会学领域,时间既是一个重要的研究变量,也是一个核心的研究对象(Abbott,1990,1991,1997,2001;Adam,1994,2004;Elias,1992)。法国20世纪最重要的社会学家之一乔治·古尔维奇指出,每个社会都有自己的时间表现形式,因此,社会时间在不同的社会里具有了特殊的表现方式和类型。他区分了八种不同类型的社会时间,这些不同类型的社会时间与特定的向度及变化息息相关(古尔维奇,2010:12~16)。对社会科学家来说,理解社会生活及其变迁的一个最显著挑战,并非理解过去或当下的意义,而是找到二者之间内在联系的机制,这也正是社会学区别于历史学的所在(Abbott,2001:209)。在社会学研究中,研究者所采用的不同方法(定量方法或定性方法)会导致对时间的不同测量,进而影响研究者在将时间作为一种变量或作为一个情境基础时,对社会过程事件之间因果关系的理解与解释(Abbott,2001:181-182)。

对社会科学研究者来说,时间性关注的不再是简单的“钟表时间”,而是具有情境性和意义的“社会时间”。它不再是一种单纯的测量,而是在社会生活或历史过程中呈现时间的自主性、次序和边界,并通过绵延性或持久性来联结过去与现在。在当代社会里,时间要素与构成及其作用方式,通过技术的媒介发生了显著改变,进而创造出新的社会与政治空间,改变了工业社会里传统的阶层关系与人际关系模式,这些无疑会对政府主

导的政策干预过程 (如就业政策或社会治理) 产生新的影响。理解社会生活和政治过程, 将时间纳入分析并作为分析的一个重要维度, 对于我们理解社会构成与人类行为之间的关系至关重要。笔者试图对时间做一个简单的分类, 即通过二分法、三分法及多元分类法来理解不同类型的时间与社会生活或政治过程之间存在的联系 (见图 1)。其中, 二分法对时间的分类是一种最为常见的类型学分析, 它将时间区分为公共时间与私人时间, 不仅赋予时间不同的属性, 也暗示了时间所附属的空间的不同。这种二分法明确地展示了作为一种社会生活和政治过程的基本要素, 时间界定了人类行为的内容和本质特征的差异, 尤其是对政策这种政治活动来说, 时间所产生的影响以及作用的方式是非常不同的。三分法的时间分类则将时间按照作用场域或特性分为政治时间、经济时间和社会时间。这种分类进一步明确了时间与社会行动二者之间的关联, 也有助于研究者理解时间作为一种重要的研究变量和基本属性, 以深入解释人类社会生活和政治过程的重要性。而在时间的多元分类中, 笔者将时间进一步细分为瞬间、间隔/空隙、时间节点、区间和周期, 这是按照时间自身的持久性长短来作分类, 同时也将这种时间的细化当作理解时间与社会生活和政治过程的一种方式。就人的社会生活而言, 时间并非一种标准化的、无特性和等量考察的刻度, 不同的时间在不同的空间与情境下, 可能具有完全不同的意义。

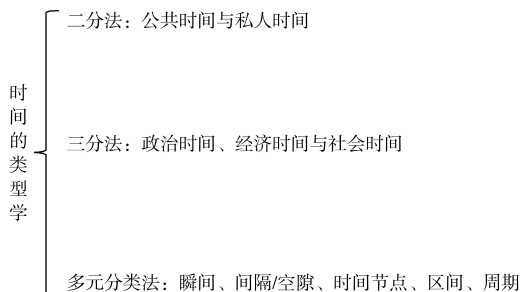


图 1 时间的类型学

当然, 社会科学研究者也不能忽视, 时间之外或者与时间相关的维度/要素对于理解社会生活和政治过程的重要性。尤为重要的是, 研究者

要充分理解和认识在社会生活和政治过程中，促使变化/变迁发生的时间背后的关键事件与作用机制。因此，除了要重视时间的维度与类型，社会科学研究者还要将事件及其类型纳入分析中，以深化对社会生活或政治过程的理解。

## （二）社会政策与时间性

就历史学和社会学来说，理解人类生活当中重要的转折点至关重要。这种转折点不仅具有特殊的实践意义，而且具有非常重要的社会学意涵和政策意义。在政策科学当中，政府的干预活动无疑对人类尤其是特定人群的生活产生了极其重要的影响。社会科学家如何解释这种影响及其后果，对于我们理解政治过程的本质和实践的效率异常重要。德国社会学家尼克拉斯·卢曼指出，时间性是社会学主题的一个重要维度，我们不能把时间仅仅当作一种标度，而是应该进行深度研究，研究时间在社会生活背后的知识范畴意义（Luhmann, 1982: 299）。英国当代社会理论家吉登斯（1998）指出，时间是他的结构化理论的一个重要核心。在他看来，理解资本主义社会现代性的一个重要出发点是理解资本主义现代性的意义和后果，而这种现代性毫无疑问与阶级关系和商品化紧密联系在一起。如何理解社会政策过程当中的转折点，以及这些转折点对社会群体生活产生的影响？不同社会政策的实施对不同人群产生了不同程度的影响，社会科学家需要检视并评估上述影响对公民福祉造成的后果。

按照吉登斯在结构化理论中对行动者与能动性关系的解释，正是由于社会研究纳入了实践的向度，我们才可以理解人类的实践与社会行动系统之间的关联，同时更有效地理解人类有意图的行动和无意图的行动之间所建立起来的关联。现代社会的一个重要事件是工业化或产业化发展进程，它不仅深刻地影响了人类的物质生活条件，还深刻地影响了人类的社会关系。因此，任务目标导向的时间成为商品化的时间，对资本主义社会当中的阶级关系产生了深远影响。它不仅重塑了经济生活，还深刻地影响了企业这种组织当中的社会生活及治理方式。

直到最近两年，政治学领域公共政策研究学者才开始系统关注时间与

社会政策过程之间的联系,并将时间性引入了社会政策过程分析 (Gokmenoglu, 2022; Goetz, 2024: 1~17; Howlett, 2024: 225~242)。将时间性纳入对社会政策过程的分析,是深入理解国家政治生活与市民社会生活关系的一个出发点。公共或社会政策本质上是一个国家/政府介入社会生活的过程,实际上也是一种时间中的政治。借用保罗·皮尔逊 (2014) 的术语——“时间中的政治”,社会政策的核心议题可以理解为 (当下) 时间中的社会政治 (申秋、熊跃根, 2017)。社会政策作为一种当下的社会行动,其目的是通过规则与具体的行动措施来重塑社会关系,实现稳定制度和强化伦理秩序的目标。社会政策过程是在特定时间与情境下国家规制和形塑社会的过程,决策者势必考虑到过去、当下与未来的关系。无论收入回报的高低,社会政策作为一种行动选择,都有极其鲜明的时间色彩。理解社会政策的时间性就是将当下与过程机制结合起来,分析其长期的变化机制与后果。从一个长期过程来看,社会政策可以被视作制度发展的一个环节,久而久之它们形成某种循环和变革 (社会政策的韧性与弹性)。就理解和分析社会政策过程与时间性的联系而言,重要的是区分社会政策过程的具体情境与制度的差异。法国年鉴学派“新史学”代表人物弗朗索瓦·阿赫托戈在他的著作中指出,“历史性的体制”作为一个概念,是理解社会与时间关系的一个重要维度,也是在当今世界环境下考察时间经验与历史二者关系在思想上的一个新拓展 (阿赫托戈, 2020: xxviii ~ xxxii)。福利国家作为一种时间序列中不断发展变化的产物,可以将其视为一种历史性的体制,而社会政策则是这种体制中的具体实践活动。从工业主义劳动体制建立起来的社会政策,其内涵与实践形式主要围绕男性就业者养家模式,女性则作为福利依赖者从事家庭照顾活动。在工业主义劳动体制下,就业者福利突出的是男性福利体制和女性照顾者的二分,形成了福利国家内部的社会不平等,这也是收入差距性别化的一个重要制度前提。因此,国家的政策干预应基于既有的性别分工体制,通过增加女性的劳动参与和收入来减少福利性别化的影响,进而促进社会平等目标的实现。伴随工业化与现代化进程的不断发



对就业者的社会生活与自我意识产生重要且积极的影响。考虑到现代民族国家将社会政策作为一种制度竞争的工具或策略，社会科学研究者显然不能忽视社会政策过程对市民社会生活长时段的影响。关注社会政策过程的时间性尤其是长时段的意义在于，研究者既可以区分不同时期国家干预社会问题的不同模式与侧重点，又能深入理解上述认知与行动，有助于对人们如何看待国家干预的正当性与道德基础形成长期看法。

工业主义和传统现代化发展的结果是提高了人们的收入水平，也极大地丰富了大众的消费，以社会政策为主的福利政治显然强化了社会团结的认知和共识。工业主义的一个显著特点是理性化和管理主义思潮盛行，并造就了有序和定时的工作与生活。而后工业主义经济形态的发展伴随着福利国家的紧缩政治进程与个体化生存方式的兴起，这使作为行动主体的人与国家之间在政治生活中产生了某种社会距离，社会政策实践对民众社会生活的影响次序与策略的有限性安排更加倾向于功利主义与短期性的考虑，从而加深了社会关系的撕裂。无论一个社会处在哪一种发展阶段，作为国家政治一部分的社会政策过程都势必会对大众的社会生活与社会关系形态产生重要的影响。当工业主义发展到福利国家阶段时，公民的社会权利与就业过程就不再是一种必然的联系，健全的社会保障与再分配措施增强了公民身份与社会权利的制度关联，使劳动的“去商品化”机制促进了社会平等。

在现实世界里，时间既是一种变量，也是一种客观力量，它对政策过程与结果有着不可忽视的影响。对社会政策时间性的分析是强化对社会政策过程中人与组织行为理解的重要前提。这一分析不仅包括研究者对时间类型学的分析，还包括研究者对社会政策过程中社会变迁与政治经验事实的取证，以及理解当下民众所处的生活世界及其生活期望。正如美国历史社会学家查尔斯·蒂利在他的著作中所指出的那样，事情在秩序中何时发生，会影响它们如何发生。关于社会科学对时间与事件过程关系的相关论述，研究者往往通过具体的时间和地点来解释这种时间次序如何影响社会过程（Tilly, 1984: 145）。在一个开放的社会里，政治过程是极其复杂的。作为政治运行的一部分，社会政策的具体实施过程往往由不同的时间和空

间组成。在多个时间与空间广泛复杂的关系当中,政策的变迁与循环使政策实践本身变得十分不稳定。因此,如何理解这种社会政策过程的权力与行动者关系,以及如何进一步认识时间次序与事件过程的内在联系变得十分重要。历史学家小威廉·休厄尔回溯过往历史社会学的研究成果,就时间性做出三种分类,即目的论时间性、实验时间性和事件性时间性(休厄尔,2021:78~101)。将事件纳入时间性的考察,无疑丰富了研究者对社会政策过程中人与组织行为及其互动关系的理解,也深化了关于事件发生的次序对政策进程产生影响的机制的认识。休厄尔(2021:95~98)指出,人类社会过程的历史规律建立在异质性时间的基础之上,事件对社会过程的因果律影响在很大程度上被人们低估了。长期以来,历史学家沉浸在对历史的深度叙述中,不经意就放弃了对事件本身的理论概括,休厄尔则主张将事件本身当作一个理论范畴来认真对待。时间性与社会变迁存在紧密联系,同时变迁也通常被视作一个长期过程。基于此,有研究者提出有关时间性的一种新类型。丹尼尔·赫希曼在论文中专门讨论了“转型的时间性”(transitional temporality),用于分析解释在社会变迁过程中结构之间的关系(Hirschman,2021)。在不同的时代里(从工业主义到后工业主义),时间性与之关联的结构不同。因此,在不同的结构里,时间性自身所表现出来的节律与速度也会不同(Steinmetz,2008)。这为我们理解社会政策过程中政策干预实践的不同场域与时间性的相互作用,提供了新的思路。

社会政策与大众的社会生活密不可分,而国家干预的触角会通过不同层级的行政系统延伸到私人领域的日常生活里。研究和分析社会政策,将时间性与事件纳入对社会政策过程的解释,将有助于我们审视政策事实的不同层面与人的社会生活的连结点或界面(interface)。本文意在强调,将政策的发展历程或路径置于一个时间的框架中去加以深入认识,主要目的是理解社会政策实践过程所呈现的规律性、次序和相对性。在对社会政策的分析与诠释过程中,研究者应将微观层面的分析与宏观层面的理论解释结合起来,同时把与政策相关的社会生活事件(events of social life)融入政策分析与解释的框架中。也许只有这样,研究者才能充分说明社会政策自身的发展轨迹 and 变化规律,才能深入解释为什么社会政策实践过程会出

现路径依赖的结果，为什么特定社会政策决策与实施机制及其变动具有令人难以想象的复杂性与制度刚性。很长一段时间里，在社会学针对社会现象和问题的研究中，研究者很自然地将时间视为一个常态和固定的要素，或者把时间当作一个标准化的单位，从而对群体行为或社会行动的情境与机制的分析进行简单化处理，忽视了社会生活与人类行为在不同时间维度下的多重性和复杂性。比如，理解当代中国的社会-经济和政治变迁，人们习惯将 1978 年当作一个固定和习以为常的时间起点，进而忽视在变化的时间序列里，随后的经济和社会变革对政府行为和社会构成的影响。在对社会世界的分析中，正如芭芭拉·亚当所主张的那样，应将时间的复杂性作为关键的组成部分融入社会理论当中，这样的分析方式才可能促使人们更为深刻地理解人（类）的生命史及其行动关联（Adam, 1994）。对任何一种社会政策而言，它都是在特定时间下人类组织（通常是政府）做出的制度安排。然而，社会政策在其自身的发展历程中将经历时间的变化，而政治-经济环境与人类需要也会发生不同程度的改变。因此，在解释和分析特定时代背景下的社会政策时，研究者应打通“过去—现在—未来”这一时间链，把社会问题与社会干预的联系通过真实的社会世界表象呈现出来，而不只是抽象化地或白描般地对政策实践进行一般性解释。政策干预是一种时间行为，但是它并非总是一种即时的行为。相反，它经常表现为一种具有长期目标的规划。社会政策干预实践及其变化是在“时间链条”中呈现的，对研究者来说，重要的是抓住那些关键节点（critical conjuncture）或转折点（turning point），深入理解在特定的时间/时段里政策如何影响人类社会生活及其后果。很多时候，尽管岁月流逝，但某一项既定的社会政策并没有发生本质的改变（比如修订或废止），而真正发生改变的是政策实施所依赖的制度条件或社会环境。当下，在大变革时代，民族国家的政治经济与社会结构发生了众多变化，面对日益增加的社会支出压力和不断上升的社会问题管控成本，无论是发达国家还是发展中国家，都要设法在促进经济发展进程中提高社会治理效率与提升制度合法性。

在现代世界里，随着时间的变化，人类的社会生活和政治行为会对环境和人类自身产生不同程度的影响。政策作为一种时间的产物，不仅是政

治运行或公共行政管理的结果,而且是国家与社会互动的结果。按照安德鲁·阿伯特的看法,当理解社会过程中的事件与影响时,时间至关重要(Abbott, 2001: 1-3)。与此同时,历史社会学同样也强调事件对历史进程的影响。有学者提出,事件不仅改变因果力量的平衡,还改变偶然事件或特定情境背后的逻辑(休厄尔, 2021: 95~96)。而特定事件及其发展过程会对人类群体或集体产生重大影响,这些影响很可能导致政府干预或新政策的引入。因此,正如部分学者曾指出的那样,分析社会政策的变迁过程,除了注重时间要素,还要重视特定事件对社会政策过程产生的影响,将事件-过程分析视角引入政策研究之中(熊跃根, 2009: 54)。社会政策作为一个社会行动过程,行动、时间与事件是政策分析的三个核心要素。在研究者眼里,事件-过程可以转化为对政策真实背景的回溯与还原,从而把握政策发展与变化的内在逻辑。而对政策决策者来说,一旦政策实践形成某种制度化的路径,未来的政策变革或新的政策选择的可能性就会减少,这就是社会科学研究者对经济和政治实践中路径依赖的行为着迷的一个重要原因。在现实的社会世界里,人类行为既受到自我意识的驱动,又受到过去经验或传统的影响。人类过去的实践所蕴含的经验、理念、传统、惯习和技艺等会对现在与未来的实践产生影响。在特定的时间和环境下,人们除非有足够的选择与理由,否则放弃一种经验化的、可预见的行动选择会变得困难,这在某种程度上解释了,为什么在一个信奉稳定与秩序的集中化体制中推行政策变革的进程通常会比较慢。但是,在外部环境发生重大变迁或发生重大事件的背景下,集中化的体制极有可能做出更为果敢与迅速的制度反应,因为此时政策决策者对体制合法性与可持续性的重要性的考虑超出对政策实际效应的重要性的考虑。因此,传统上社会政策作为一种民族国家内部的政治实践,在全球化时代或世界体系里往往会催生一种跨越边界的现象,政策输出或跨国社会政策的影响日渐明显(Abbott & DeViney, 1992)。无论是发达国家还是发展中国家,在制定和实施特定的社会政策时都需要考虑外部环境和国际政治经济背景。在一个变革的开放时代里,相互学习与经验借鉴比任何其他时代变得更为重要。如果从一个长时段来审视人类的社会生活和政治活动,社会科学家很容易注

意到，无论是个体还是组织都会在历史进程中形成某种路径依赖，这也是在特定结构范畴下时间与事件交互作用的结果。就现代民族国家的政治过程来说，社会事件发生在时间与空间交织在一起的互动情境中，并决定了事件的次序和意义（Tilly, 1994）。从工业主义时代到后工业主义时代，民族国家福利体制和社会政策的变化不仅重塑了工作的形式与内容，而且改变了工作一贯的稳定性，使其演变为一种“不稳定的工作”（precarious work），并进一步影响工作与家庭闲暇的安排。劳动力市场上非正规就业的盛行与延迟退休政策的普遍实施，在很大程度上形成了新的“时间政治学”（诺沃特尼，2011：77~81）。基于此，社会科学研究者要深入关注并研究，在处于不同发展阶段的社会里，像中国这样的转型大国的社会政策的历史质与时间性及其意义。

#### 四 从历史质-时间性维度理解 中国社会政策的传统与变迁

作为国家行政体系与政治活动的一个重要构成部分，社会政策不仅是历史经验的延续，还是当下时代表征的反映。对世人来说，在时间脉络中流经的岁月所沉淀的人类经验或实践，很可能在未来某个时点再次与人们重逢，这或许就是历史的延续性或绵延性。在今天这个充满不可预知的挑战与大变革的时代，当代民族国家需要呼唤怎样的社会政策或社会政治（sozial politik），才能回应一个多世纪前马克斯·韦伯在其就职演讲中提出的发人深省的问题？

但社会政策（或社会政治）的最关键问题并不是被统治者的经济处境，而是统治阶级和上升阶级的政治素质。我们社会政策（或社会政治）活动的目的并不是使每个人都幸福，而是要达成民族的社会联合。这种社会联合在现代经济发展下已经分崩离析，我们必须重新造成民族的社会联合才能应付未来的残酷斗争。（韦伯，1997：106）

在韦伯看来, 社会政策 (或社会政治) 关乎一个民族国家领导阶级的政治素质问题, 其目的是促成社会联合 (或社会整合) 以应对未来的政治挑战, 这才是问题的关键。从这里出发, 社会科学对社会政策的理解不能只从狭隘的角度进行, 更不能把这一学科或领域当作一种为应对社会问题而开处方的工具。我们在界定社会政策的内涵时, 无论什么时候, 价值观与行动都是最重要的两个要素。它不仅关乎当下, 还关乎过去, 更关乎未来。社会政策研究者要面对的一个关键挑战可能是, 如何处理一种经验的历史质与当下具体实践的时代性二者之间的关系, 如何在全球背景下认识中国自身的发展经验与普世主义价值观之间的内在联系。

### (一) 理解中国社会政策的传统

社会政策作为一种国家或政府主导的社会行动, 其回应社会问题的方式与方法既是历史延续的结果, 也是现实的一种应对。无论在什么时代, 政策决策者都不可能抹去时间及时间的记忆, 这一点在很大程度上使在社会政策过程中权力应受制于制度成为一种共识。比如, 针对特定领域问题的政策应对, 不仅涉及行政系统的人员、信息与资源的调配, 还涉及知识与技术方法的准备或储备, 甚至包括知识与实践技能的培训等。这些环节需要经历时间或时段才能转化为一种有效的应对。

中国是一个具有悠久历史的东方大国, 在绵延已久的朝代更迭历程中, 积淀了深厚的中央政府治理社会的历史经验, 在如何回应民间需要和处理社会问题上积累了丰富的实践经验, 也建立了一套繁复多重的制度。然而, 制度既可以规范官僚系统的行政管理, 也可能成为变革陈规陋习的一个障碍。正如历史学家钱穆 (2012: 177~178) 所言, 这套制度不仅成为历代中国统治者和官僚系统开展行政事务的前提和基础, 还成为一种制约, 甚至阻碍制度改革的设置。自秦汉以来, 中央政府对地方的治理实践中逐步发展出一套惠民济困的措施, 这既是一种社会救助行动, 又是君主安抚天下的一种手段, 充分体现了以抚幼安老恤贫为基础的社会行政传统, 强调价值理性、道德正确与社会控制的重要性, 隐含着强烈的以家为本和以国家为中心的家国一体的治理传统。在中国传统社会里, 儒家思想

作为一种深厚的伦理思想，既是君主治理国家的道德指引，又是个人修行操守的行动指南。它通过儒家典籍世代相传，潜移默化地存在于人们的日常生活与职业生涯中。家庭对个人来说至关重要，它既是道德教化的场所，又是履行责任——“养家糊口”（男性责任）与“相夫教子”（女性角色）——的空间。家庭发挥了满足个人基本需要的功能，并通过传诵《三字经》《孝经》等儒家典籍承担部分社会教化责任，在很大程度上对维持政治统治起到了作用。作为一个疆域广阔的东方大国，中国的黄河和长江两条大河流域历史上也是洪水泛滥之地，因此，治水与赈灾（或救荒）在很长一段时期内都是中国行政体系和官僚制度实施社会治理的主要内容（魏丕信，2003）。可以说，在中国封建社会历史时期内，国家主导的大部分治理实践主要体现在治水、平叛（抑制地方会社的兴起）以及相关的社会工程上，且很多具体社会事务的处置由地方负责，很少涉及由国家主导和提供的一般性公共福利与服务，家庭和以地缘亲缘为基础的地方社团在济民救困方面发挥了重要作用，很大程度上减轻了国家干预的压力或负担。曾有学者指出，明代晚期地方慈善组织的发展尽管得到显著的增强，但是国家作为管理社会的主体，仍然服务于社会的精英阶层和权势群体（Smith，2009：1~5）。在中国这样一个注重家庭伦理、个人责任和以关系本位为基础的社会里，历史上从来没有系统地发展出一套围绕政府承担民众福利主体责任的制度，家庭（或家族）的自我照顾和依赖社会互助的民间支持长期以来一直发挥着解决民众个人和家庭困境及福利缺失问题的作用，国家只是在紧急或特殊状态下才对家庭和群体性的社会问题进行干预。在中国历史上相当长一段时期内，福利的国家责任是缺失的，多数时候仅仅表现为一种补缺型的公共供给（Xiong，2014）。

## （二）理解中国社会政策过程中的历史质与时间性：是一种压缩性的时间体制吗？

1949年新中国成立以后，中国实行了计划经济体制，建立了城镇居民和农村居民二分的户籍制度，城乡二元结构使中国的社会保障与福利制度也是一种二元分割的制度。由于社会不平等被视作资本主义的一个问

题, 社会政策常常附着于政府的经济政策体系。在很长一段时期内, 国家并未发展出一套系统的社会政策的制度和具体实践领域。社会福利分为以就业为基础的单位福利和维护社会基本秩序的社会救助, 家庭是个人需要满足的基本单位。可以说, 从 1949 年新中国成立到改革开放的近三十年间, 中国社会政策实践的发展基本上依附于经济政策体制和政策环境, 城镇单位制基本上解决了就业者及其家属的生活需要, 而广大农村依赖集体经济和家庭的自我照顾, 民政部门则对社会弱势群体起到必要的救助和保护作用。中国社会福利体制最显著的变革始于改革开放时期, 1978 年后农村开始实行家庭联产承包责任制, 1984 年后城市国有企业普遍实行了所有制改革。上述改革对城乡社会保障与社会福利服务体制产生了深刻的影响。

在改革开放时期的中国, 社会政策是社会变迁与政府体制改革的产物。20 世纪 80 年代以来, 由于家庭联产承包责任制的实行和城市发展带来的众多就业机会, 农村剩余劳动力大规模向城市流动。城市国有企业用工制度和产权制度发生变革, 即劳动合同制的安排, 使企业有了进一步的用工自主权, 企业部分冗员逐步走向社会, 成为半失业 (下岗) 和失业人员, 进而促发了社会保障制度的改革。20 世纪 90 年代伴随市场经济的进一步发展, 城市加快了针对贫困和低收入人群的生活保障制度建设, 上海于 1993 年率先建立并实施了城镇居民最低生活保障制度。至 1999 年底, 城镇居民最低生活保障制度逐步成为一项全国统一实施的社会救助制度。与此同时, 中国也开始在城镇国有部门实施养老保险制度改革, 逐步推行建立城镇职工基本养老保险制度和城镇职工基本医疗保险制度, 并在 1999 年前后实施了住房分配货币化改革措施, 逐步建立和实施城镇职工住房公积金制度。20 世纪 90 年代, 中国社会福利与政策改革在很大程度上反映了中国政府对社会变迁和社会问题的一种策略性回应, 它是促进市场经济持续发展的基础, 也是协调社会关系和保持社会稳定的制度保障 (Croll, 1999)。

进入 21 世纪后, 中国成功加入世界贸易组织 (WTO), 经济增长速度进一步提升, 各项社会保障制度改革进程加快。随着社会救助制度和医疗

卫生领域等一系列重大改革举措相继出台，中国进入了社会政策时代。在科学发展观的引领下，中国在 2004 年开始逐步实施农村最低生活保障制度，到 2006 年基本实现了全覆盖。尽管现金救助的水平不高，但是相关的综合救助措施和待遇还是对农村贫困家庭和个人起到了重要的保障作用。2006 年 1 月起我国正式废止历经世代的农业税，给广大农民带来了福音。经过几年的政策试点后，2007 年中国开始在农村全面实施新型农村合作医疗制度（以下简称“新农合”），着手解决农民看病难、看病贵问题。经过多年努力，中国在“十二五”（2011~2015 年）期间实现了“新农合”全覆盖的目标，对保障农民看病就医起到了决定性作用。2009 年中国开始实施新型农村养老保险制度（简称“新农保”），历史上第一次为农民建立了养老金制度。与此同时，针对医疗领域的困境和制度难题，2009 年 3 月，国务院颁布了《关于深化医药卫生体制改革的意见》和《医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009~2011 年）》，从当年 4 月开始全面启动实施新一轮医疗体制和医疗服务领域的综合改革（以下简称“新医改”）。“新医改”旨在着力解决普遍存在的民众看病难、看病贵问题，落实医疗公共卫生事业的公益性质，实现人人享有基本医疗卫生服务的目标。经过十多年努力，中国实现了城乡居民基本医疗保险制度和基本卫生服务的全覆盖，大大缓解了居民看病就医的压力，极大地满足了人民群众的基本医疗服务需求，有效提升了城乡居民的健康水平。2009 年，中国人口平均预期寿命为 73.05 岁，到 2023 年这一指标上升到 78.6 岁，接近或超过中等收入国家水平。同时，根据联合国发展署发布的人类发展指数（HDI），2009 年中国人类发展指数为 0.693，在全世界排名为第 92；到 2023 年中国人类发展指数提升到 0.788，排名也上升至第 75 位，进入人类发展高水平国家行列（UNDP，2024）。经过改革开放以来四十多年的努力，中国在大力促进经济增长的同时，逐步推进社会政策领域的改革，实施了一大批与民生息息相关的惠民利民政策，有效改善了人民群众的生活状况，提高了城乡居民的安全感、获得感和幸福感。理解中国的社会政策发展轨迹，研究者需要进入一种时间体制和特定的历史情境，将政治、经济与社会的过程和要素综合在一起加以分析。同样重要的是，研究者依然不能忽视事件

对政策发展的影响。因此,在分析中国社会政策的变迁过程中,笔者尝试提出“时间-事件”分析框架(见图2)。在这一分析框架中,需注意时间线进程中的中国社会政策变迁主要受到政治事件(PE)、经济事件(EE)和社会事件(SE)的影响,而一些重要的或突发的事件则会起到关键作用,进而形成政策变化的关键节点。对研究者来说,同样需要注意的是,上述三种类型的事件并非孤立的,而是相互影响甚至相互制约的,因此存在一种相互联结的紧密联系(interweaving relationship)。

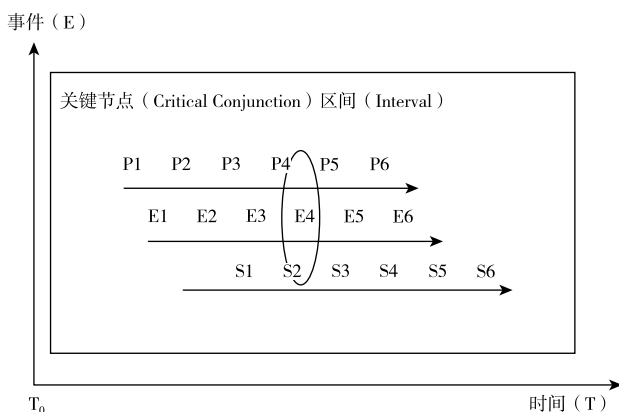


图2 中国社会政策的“时间-事件”分析框架

本质上来说,社会政策是现代社会工业化与城市化发展的产物,同时也是当代国家应对社会问题的一种干预手段,它既反映了民众对基本生活保障和追求更高生活质量的内在要求,又反映了现代国家如何有效处理经济、政治与社会层面问题的行动机制与策略。社会政策作为一种社会行动(social action),区别于自发的社会运动。因此,对社会科学研究者来说,要想认识作为一门学科/科学的社会政策背后的价值与现实中的具体行动,应严格区分“是什么”和“应该是什么”。作为一种具有社会属性和社会意义的行动,社会政策实践是社会变迁过程中国家意志、社会价值观和不同群体福利态度的体现。在中国,社会政策更主要地体现了共产党“坚持以人民为中心”的根本执政理念与“全心全意为人民服务”的根本宗旨。



若我们将民族国家社会政策的改革与发展放到一个更广阔的层面来思考，比如从国家间制度竞争的角度出发，用马克斯·韦伯的话说，它就有可能变成一种价值观的斗争，而不再单纯是一种民族国家边界内民众生活政治的考量（韦伯，1997：89~91）。中国作为一个发展中国家，在短短几十年内经历了发达国家上百年的工业化与城市化过程。在社会层面，中国的社会结构在不到40年时间里完成了从高生育率到低生育率的人口转变，快速进入人口老龄化阶段。同时，城乡二元体制也会在相当一段时期内存在，并对城乡居民的社会生活产生显著影响。从这个意义上说，为更好地理解当代中国社会政策的变迁与发展，笔者提出应从一种“压缩性的时间体制”（the Compressed Regime of Time, CRT）概念出发，理解在一个特定的时段内，中国社会政策的变迁与发展轨迹及其背后的价值与行动。为理解中国的社会政策实践和相关理论问题，笔者提出历史质-时间性的分析视角，试图帮助研究者打开认识的一扇窗户。作为一个政治-经济和文化上同西方具有鲜明异质性的社会，当代中国的社会福利体制和社会政策实践在过去40年中经历了深刻的变化与改革。因此，要认识和分析这些变化与改革，纵向的历史维度和敏锐的当下意识都是很重要的。在中国社会政策的发展过程中，其福利体制不仅是一种历史性的体制，而且应该是一种符合文明世界的道德实践。

作为一种社会行动，民族国家当下的社会政策在错综复杂的政治经济与社会变迁情境下，面临如何激发行动者（政府、企业和社会阶层）的阶级意识与行动策略的问题，进而超越国家单纯将社会生活简化为一种可支配的社会系统的做法。社会政策是个人和集体在当下（时间）决定的、回应历史性的体制和当前社会问题的产物，行动者受到“被当下建构”与“被历史建构”的双重挤压。为回应这种历史图景和时代的变迁，中国社会政策的时间性与历史质的发展，不仅是中国作为民族国家自身建构与国家富强的议题，而且是一个关乎全球发展的国家发展议题。

无论如何看待中国社会政策的当下或未来，作为研究者，我们都应清醒地认识到：正如国家自身的发展一样，社会政策也需要面对稳定与创新这一对矛盾，处理好制度运行的稳定性与制度变革的内在要求；在一个发

生转变的经济发展模式与社会情境中，要深入理解社会个体化趋势与后工业主义环境下新型劳动方式对民众及家庭生活的影响，及时调整社会政策的决策与实施方式。作为一种时间中的政治，社会政策始终表现为基于过去经验的发展中的产物与历程，它既是路径依赖的结果，又是政策行动基于收益回报的激励过程。考虑到资本-劳动关系的长期存续，如何将基于性别的权利与需要的视角纳入社会政策的决策与实施过程，将是当代民族国家在社会政策领域面临的一大挑战。从方法论与价值论角度来看，社会主义国家社会政策的一个重要发展方向，依然是要思考如何激发马克思主义的历史分析和辩证唯物主义方法论在社会政策研究与实践中的活力，如何理解在特殊时间下偶然或个别事件对社会政策过程的影响，如何理解个人（尤其是领导者）在集体决策中的重要作用。这些值得社会政策研究者在未来进一步加以认识和分析。

对于正在奋力推进现代化进程的当代中国来说，社会政策变革与发展面临以下两个根本问题：第一，在逆全球化时代的经济发展格局下，如何平衡经济发展与社会治理的关系？第二，如何平衡社会治理与民生保障的关系？对于中国来说，社会政策本质上还是在回应如何处理好社会稳定与社会发展之间关系的问题，二者既不能彼此割裂，又不能偏废一方。作为一个发展中的社会主义大国，中国的社会政策同样是价值指引下的一种社会行动，也是社会主义历史进程发展的产物，其目的是国家/政府致力于解决实际的社会问题及满足因社会问题而衍生的实际社会需要，这是问题的本质和关键。基于此，我们应该敏锐地认识到，中国的社会政策具有自身的特殊性，即它既是一种独立于经验之外的伦理与意识形态（规范与理想），也是一套科层化的支配社会问题干预的行动步骤（技术工具），还是一种调节社会关系的干预措施（客观行动）。在中国这样一个注重秩序伦理和实效利益导向的国家里，社会政策依然是社会能动性的一种体现。

## 五 结语

本文旨在从时间性和历史质的角度出发，从理论层面探讨，作为一种国家政治与社会实践，社会政策到底意味着什么，以及如何理解二者与社会政策过程的内在联系，并在此基础上对中国的社会政策过程与发展试图做出一般性的理论阐释。作为一种历史体制下的国家实践，笔者提出理性与正当性支配着社会政策的干预范围与主要内容的观点。本文认为，理解社会政策的历史质与时间性对社会科学研究者来说是十分重要的，它告诫我们要避免陷入把社会政策过程当作一种短期和截面的社会事实这一认识误区。更为重要的是，中国几十年的快速发展与变迁，造就了一种笔者提出的“压缩性的时间体制”，这正是理解中国社会政策特殊性的一个关键。无论我们如何理解社会政策的历史质与时间性，作为研究者都必须重视对社会政策过程产生重要影响的观念、人和事件等要素及其构成的社会关系。按照马克斯·韦伯的看法，社会政策（或社会政治）的研究对象不能被框定为狭义的社会问题（social questions），而应把它视作一种社会经济与政治系统中人类共同体的文化现象（韦伯，2015）。从这个意义上理解，研究中国的社会政策同样需要文化自觉，并在理论与方法上推陈出新。

在当代中国，社会政策作为一种促进民生福祉改善的社会行动，理应保障所有人的基本生存（确保低收入阶层的基本权利），它试图通过经济发展逐步提高所有人的收入水平（更公平的收入分配），进而建立一种中国式现代化社会的生活质量标准（建立美好生活指标），最终实现高质量发展和中国特色社会主义现代化目标。社会政策研究者要理解它既是一种国家（政府）治理的过往实践，又是一种回应当下社会问题的社会行动。社会政策不仅是对社会需要的评估与回应，而且是一种对时间和压力的管理。在对时间变化与过去既有经验的回溯性反思中，社会政策作为社会变革的重要力量，有可能重塑和进一步打造“有为国家”（enabling state）的积极形象，还有可能在促进制度变迁中，通过社会福利与服务的提供，建构并发展出一种超越发达国家的包容性政治制度，这也正符合中国走向世界



界并确立制度自信的长期目标。

## 参考文献

- 阿伯特, 安德鲁, 2022, 《过程社会学》, 周忆粟译, 北京: 北京师范大学出版社。
- 阿赫托戈, 弗朗索瓦, 2020, 《历史性的体制: 当下主义与时间经验》, 黄艳红译, 北京: 中信出版集团。
- 柏格森, 2017, 《时间与自由意志》, 吴士栋译, 北京: 商务印书馆。
- 柏拉图, 2005, 《蒂迈欧篇》, 谢文郁译, 上海: 上海人民出版社。
- 波兰尼, 卡尔, 2017, 《巨变: 当代政治与经济的起源》, 黄树民译, 北京: 社会科学文献出版社。
- 古尔维奇, 乔治, 2010, 《社会时间的频谱》, 朱红文、高宁、范璐璐译, 北京: 北京师范大学出版社。
- 吉登斯, 安东尼, 1998, 《社会的构成》, 李康、李猛译, 北京: 生活·读书·新知三联书店。
- 康德, 2022, 《纯粹理性批判》, 韩林合译, 北京: 商务印书馆。
- 拉赫曼, 理查德, 2017, 《历史社会学概论》, 赵莉妍译, 北京: 商务印书馆。
- 米德, 乔治, 2003, 《现在的哲学》, 李猛译, 上海: 上海人民出版社。
- 米尔斯, 赖特, 2016, 《社会学的想象力》, 陈强、张永强译, 北京: 生活·读书·新知三联书店。
- 莫克尔, 乔尔, 2020, 《启蒙经济: 英国经济史新论》, 曾鑫、熊跃根译, 北京: 中信出版集团。
- 诺沃特尼, 赫尔嘉, 2011, 《时间: 现代与后现代经验》, 金梦兰、张网成译, 北京: 北京师范大学出版社。
- 皮尔逊, 保罗, 2014, 《时间中的政治: 历史、制度与社会分析》, 黎汉基、黄佩璇译, 南京: 江苏人民出版社。
- 钱穆, 2012, 《中国历代政治得失》, 北京: 生活·读书·新知三联书店。
- 萨弗兰斯基, 吕迪格尔, 2018, 《时间: 它对我们做什么和我们用它做什么》, 卫茂平译, 北京: 社会科学文献出版社。
- 申秋、熊跃根, 2017, 《时间中的社会政治: 中国农村扶贫政策的演进过程——一种历史制度主义的分析视角》, 载王春光主编《社会政策评论》(总第七辑), 北京: 社会科学文献出版社。
- 图海纳, 阿兰, 2008, 《行动者的归来》, 舒诗伟等译, 北京: 商务印书馆。
- 韦伯, 马克斯, 1997, 《民族国家与经济政策》, 甘阳等译, 北京: 生活·读书·新知三联书店。
- 韦伯, 马克斯, 2015, 《社会科学方法论》, 韩水法、莫茜译, 北京: 商务印书馆。
- 维特根斯坦, 路德维希, 2012, 《文化与价值》, 涂纪亮译, 北京: 北京大学出版社。



- 魏丕信, 2003, 《18 世纪中国的官僚制度与荒政》, 徐建青译, 南京: 江苏人民出版社。
- 熊跃根, 2009, 《社会政策: 理论与分析方法》, 北京: 中国人民大学出版社。
- 休厄尔, 小威廉, 2021, 《历史的逻辑: 社会理论与社会转型》(修订译本), 朱联璧、费滢译, 上海: 上海人民出版社。
- 亚当, 芭芭拉, 2009, 《时间与社会理论》, 金梦兰译, 北京: 北京师范大学出版社。
- 亚里士多德, 2011, 《物理学》, 张竹明译, 北京: 商务印书馆。
- Abbott, A. 1990. "Conceptions of Time and Events in Social Science Methods." *Historical Methods* 23 (4): 140–151.
- Abbott, A. 1991. "History and Sociology: The Lost Synthesis." *Social Science History* 15 (2): 201–238.
- Abbott, A. 1997. "Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School." *Social Forces* 75 (4): 1149–1182.
- Abbott, A. 2001. *Time Matters: On Theory and Method*. Chicago: University of Chicago Press.
- Abbott, A. & DeViney, S. 1992. "The Welfare State as Transnational Event: Evidence from Sequences of Policy Adoption." *Social Science History* 16 (2): 245–274.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Adam, B. 1994. *Time and Social Theory*. Philadelphia: Temple University Press.
- Adam, B. 2004. *Time*. Cambridge: The Polity Press.
- Braudel, F. & Wallerstein, I. 2009. "History and the Social Sciences: The Longue Durée." *Review* 32 (2): 171–203.
- Brooks, C. & Manza, J. 2006. "Social Policy Responsiveness in Developed Democracies." *American Sociological Review* 71 (3): 474–494.
- Croll, E. J. 1999. "Social Welfare Reform: Trends and Tensions." *The China Quarterly* 159: 684–699.
- Elias, N. 1992. *Time: An Essay*. Oxford: Blackwell.
- Goetz, K. H. 2024. "Time, Politics, and Political Science." in K. H. Goetz (ed.), *The Oxford Handbook of Time and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Gokmenoglu, B. 2022. "Temporality in the Social Sciences: New Directions for a Political Sociology of Time." *British Journal of Sociology* 73 (3): 645–653.
- Hall, P. 2015. "Social Policy-making for the Long Run." *PS: Political Science and Politics* 48 (2): 289–291.
- Hirschman, D. 2021. "Transitional Temporality." *Sociological Theory* 39 (1): 48–58.
- Howlett, M. 2024. "Temporality and the Analysis of Policy Processes." in K. H. Goetz (ed.), *The Oxford Handbook of Time and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Luhmann, N. 1982. *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press.



- Merton, R. K. 1936. "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action." *American Sociological Review* 1 (6): 894-904.
- North, D. 1999. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Skocpol, T. & Rueschemeyer, D. (eds.) 1996. *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Smith, J. H. 2009. *The Art of Doing Good: Charity in Late Ming China*. Berkeley: University of California Press.
- Steinmetz, G. 2008. " 'Logics of History' as a Framework for an Integrated Social Science." *Social Science History* 32 (4): 535-553.
- Tilly, C. 1984. *Big Structure, Large Process, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tilly, C. 1994. "The Time of States." *Social Research* 61: 269-295.
- UNDP. 2024. "Human Development Report 2023-24: Breaking the Gridlock: Reimagining Cooperation in a Polarized World." Last modified March 13. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>.
- Xiong, Y. G. 2014. "The Unbearable Heaviness of Welfare and the Limits of Social Policy in China: A Historical Institutionalism." in P. Kettunen, S. Kuhnle and Y. Ren (eds.), *Reshaping Welfare Institutions in China and the Nordic Countries*. Helsinki: Nordic Centre of Excellence Nordwel.
- Zablocki, B. D. 1993. "Rational Models of Charismatic Influence." in A. B. Sorensen and S. Spilerman (eds.), *Social Theory and Social Policy: Essays in Honor of James S. Coleman*, Westport. CN: Praeger.