

“十五”国家重点图书出版规划项目

社会工作经典译丛 Social Work Classic Series

主编 隋玉杰 副主编 范燕宁

Pearson

社会福利

政治与公共政策

第七版



Social Welfare
Politics and Public Policy (Seventh Edition)

[美] 戴安娜·M·迪尼托 (Diana M. DiNitto) 著

杨伟民 译

中国人民大学出版社

PEARSON
ALWAYS LEARNING ALWAYS LEARNING ALWAYS LEARNING

“十五”国家重点图书出版规划项目

社会工作经典译丛

Social Work Classic Series

主编 隋玉杰 副主编 范燕宁

社会福利

政治与公共政策

第七版



Social Welfare
Politics and Public Policy (Seventh Edition)

[美]戴安娜·M·迪尼托 (Diana M. DiNitto) 著

杨伟民 译

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利: 政治与公共政策: 第七版 / (美) 迪尼托著; 杨伟民译. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 2

(社会工作经典译丛)

“十五”国家重点图书出版规划项目

书名原文: Social Welfare: Politics and Public Policy, 7e

ISBN 978-7-300-22443-5

I. ①社… II. ①迪… ②杨… III. ①社会福利-研究-美国 IV. ①D771.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 025509 号

“十五”国家重点图书出版规划项目

社会工作经典译丛

主编 隋玉杰 副主编 范燕宁

社会福利

政治与公共政策

第七版

[美] 黛安娜·M·迪尼托 著

杨伟民 译

Shehui Fuli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河市汇鑫印务有限公司

规 格 185 mm×235 mm 16 开本

印 张 39.5 插页 2

字 数 815 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2016 年 5 月第 1 版

印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

定 价 79.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

主编简介

隋玉杰 女，香港大学哲学博士，中国人民大学社会与人口学院社会工作系副教授、主任。作为专家组成员参与了民政部及国家卫生和计划生育委员会推动社会工作职业化、专业化的多项工作。主要研究领域为老年社会工作、心理健康与老年评估工具，社会工作职业化与专业化，社会工作教育。兼任中国社会工作教育协会副秘书长、首届全国社会工作者职业水平评价专家委员会委员、西北民族大学客座教授。翻译出版了多部社会工作领域的经典著述。

副主编简介

范燕宁 女，首都师范大学政法学院社会学与社会工作系主任、教授。中国社会工作教育协会理事、中国人学研究会理事。主要研究方向为：社会发展理论、社会问题、社会工作价值观、矫正社会工作。先后在《中国社会科学》、《哲学研究》、《哲学动态》、《社会主义研究》、《光明日报》等重要报刊发表有关研究论文数十篇。主要代表性论著有：《新时期中国发展观》、《邓小平发展理论与科学发展观》、《社会工作专业的历史发展与基础价值理念》、《社区矫正的基本理念和适用意义》等。主要译著、译文有：《社会工作概论》（第九版）、《契合文化敏感性的社会工作课程》等。

社会工作正面临着前所未有的发展契机。

所谓契机，一是大的社会背景为社会工作的发展提供了舞台。随着改革的深入，中国在取得举世瞩目的成就的同时，如一些社会学家所言，也出现了“发展困境”的苗头或“类发展困境”的现象。新千年，政府在工作报告和政策文件中明确提出要关心弱势群体、加强就业和社会保障工作。与社会工作传统的工作对象，如贫困者、残疾人、妇女、儿童、老年人相关的一系列政策法规纷纷出台。这些都让开展社会工作有了良好的政策环境。

二是社会工作专业本身已经步入组织化、规范化的轨道。中国社会工作者协会、中国社会工作教育协会等组织开始发挥行业指导和自律的作用。此外，经过多年的酝酿，2004年劳动和社会保障部制订的《社会工作者国家职业标准》在上海出台，明确了社会工作者的专业人员地位，一改多年来社会工作人员师出无名的状况，同时也为社会工作者在专业上不断发展提供了方向和路径。社会工作职业化、专业化有了突破性进展，在政府认可上迈出了坚实的一步。

进入新千年，许多迹象表明，社会工作正在朝着进入新的发展时期的方向迈进。

然而，社会的需要和认可也给社会工作带来了挑战。社会工作是否已经拥有了完备的知识储备，成为了一个羽翼丰满的专业，能发挥社会所期待的作用呢？

对今天许多中国的社会工作者来说，社会工作发展伊始弗莱克希纳提出的问题“社会工作是一个专业吗？”仍是个具有挑战性的问题。弗莱克希纳之所以断言社会工作不具备一个专业的资格，是因为他认为社会工作不是建立在科学知识的基础上。按照格林伍德提出的著名观点，成为一个专业应该具备五个特性：拥有自己的理论体系、具有权威性、得到社会的认可、有专门的伦理守则以及专业文化。排在第一位的就是专业知识的建构。

应当说，自1986年国家教育委员会同意北京大学、中国人民大学、吉林大学等高校设置社会工作与管理专业以来，中国社会工作理论与实务知识的建构已经有了可喜的收获。然而，总体上，社会工作的专门知识仍然十分匮乏，对国外的社会工作仍缺乏系统的介绍，而本土的理论仍未形成。拿知识建构的领军团体社会工作教育界来说，情况也不容

乐观。社会工作教育协会开展的中国社会工作教育发展状况调查的结果表明，以在学术期刊上公开发表论文的数量、出版专著数、编写教材数、承担课题数等数据来衡量，社会工作教育院校教师的科研情况总体上水平不高。面对这一形势的却是社会工作教育在经过十几年的缓慢发展后，在世纪之交进入了高速扩张期。据中国社会工作教育协会统计的数据，截至2000年，协会的团体会员只有32个，到2003年12月已经达到148个。近80%的会员都是在2000年之后的三年新加入的。于是有了这样的景象，一方面是知识提供和传输上的不足，另一方面是嗷嗷待哺的跨入社会工作之门的莘莘学子。这便有了策划和出版社会工作经典译著的最初动因。希望通过这一系列书籍能够较为全面地介绍在西方已有上百年历史的社会工作专业的核心知识，为建立中国自己的社会工作知识体系作参考。

在整体结构上，“社会工作经典译丛”由三类书籍构成，即社会工作的基础理论、社会工作的基本方法和社会工作的价值观。这也是基于对社会工作知识体系构成的基本共识。具体来讲策划这套书主要有以下几点考量：

其一，完整性。整个译丛力图完整地呈现社会工作作为一个学科的全貌。译丛精选了社会工作理论、人类行为与社会环境、社会政策、个案工作、小组工作、社区工作、社会工作督导、社会工作研究和社会工作伦理等方面的书籍，全面涵盖了社会工作专业知识的三大组成部分，即基础理论、工作方法和价值观。考虑到价值观方面的教学一直是专业教育中非常重要的一部分，但也是专业教育中的难点，所以本套丛书特别精选了再版7次的专门用来帮助学生认识伦理问题和困境，并适当加以处理的有关社会工作伦理的专著。其中涉及的保密和隐私权问题、当事人的知情权和自决问题、临终关怀问题、艾滋病问题等在中国的社会工作实践中已经出现，由于处理不当而引发的争端和法律诉讼也曾见诸报端。这方面的论述相信不仅是对于社会工作学生，对于社会工作从业人员也不无借鉴作用。

其二，经典性。所选书籍都是广受好评的教材或论著，对社会工作的知识有精到的描述和评说。作者都是各自领域的专家和知名学者，有着丰厚的积累，在书中详细展现了与所述主题相关的专业知识，特别是融合了许多最新研究成果和实务动态，对读者来说极具参考价值。这些书在许多国家都被社会工作教育者采用。几乎每本书都是再版过多次，最多的再版已达9次。经过了使用者的检验和编写者的不断完善，这些书非常适合做社会工作专业教学的配套教材使用。

其三，适切性。为了更好地配合教育部高等教育司组织制定的社会工作专业主干课程教学基本要求，译丛所选择的书籍基本都是社会工作专业主干课程的教材或论著。各书的框架也多与国内教学所要求的主体结构相契合，更能配合教学用途。

其四，实用性。一方面所选书籍在内容的编排上注重方便读者使用。受实证为本的工作方法的影响，大部分书籍都穿插了与所涉及内容相关的研究结果和案例讲解，将理论与实践相结合。在语言上也大多深入浅出，贴近读者，减少了在消化吸收知识上的障碍。另

一方面,所涉及的内容也多是国内社会工作界涉足和关心的领域。如通才社会工作实务模式,操作层面的社会工作方法,社会政策的研究、分析与应用,身为社会工作教育和高层次管理人员开展督导的方法等。一些书中推荐的专业网站更可以帮助读者找寻更多的资源,丰富对书中相关内容的理解和把握。

其五,时代性。丛书中的每本书都是近两年的最新版本,书中的内容涉及社会工作实务领域的一些最新发展,整套书如同一个多棱镜折射出社会工作学科的发展现状。大到社会福利体制管理上的变革,小至一些新的工作方法的使用,都有鲜明的时代特点。比如其中谈到管理型卫生保健制度,个案管理,基因技术对社会工作的影响,网络技术对社会工作的影响,实证为本的实践,私人执业,充实生活性质的社会工作等。一些实验性的工作方案在书中也有所介绍。这些无疑会拓展读者的视野。

2003年的一场“非典”像是对整个社会运行机制的一次检测,留下了许多宏观层面的问题有待社会工作者去思考和解决。比如,社会危机处理机制、弱势群体保障机制、社会捐赠机制、基层社区的疾病预防和康复机制、志愿者的动员与使用机制等。而2004年的马加爵杀人案则给开展微观层面的社会工作提出了许多问题。比如,如何更有效地建立个人的社会支持系统、如何筛查处于危机边缘的人、如何提供更有效的危机防范与干预方法等。

德国著名哲学家恩斯特·卡西尔在《人论》中说:“当领悟了一门外语的‘神韵’时,我们总会有这样的感觉:似乎进入了一个新的世界,一个有着它自己的理智结构的世界。这就像在异国进行一次有重大发现的远航,其中最大的收获就是学会了以一种新的眼光来看待我们自己的母语。”歌德也说过:“谁不懂得外国语,谁也就不了解本国语。”我们希望“社会工作经典译丛”的面世能起到这样的作用,让读者能有一次异国社会工作之旅,看到社会工作在专业发展比较成熟的国度里的情况。虽然译丛中谈到的都是美国社会工作的状况,以及他们的问题与处理方法,但对我们反观自己,处理中国的问题应当说不无启示。

译丛的策划得到了中国人民大学出版社潘宇博士,首都师范大学教授、博士生导师范燕宁和中华女子学院教授刘梦的鼎力相助。在甄选书籍的过程中,笔者同她们进行了反复的讨论,最后确定的书目是笔者与她们共同斟酌的结果。丛书的译者队伍也都是各高校的教师,有较丰富的社会工作专业积累,为翻译质量提供了保证。在此对上述参与本丛书策划和翻译等工作的人员一并表示衷心感谢。

虽然参与本丛书的人都倾尽了心力,但仍难免挂一漏万,希望广大读者对不当之处能给予指正。

隋玉杰

2004年10月14日

我很难相信，自《社会福利：政治与公共政策》第一版出版至今，近30年已经过去。同先前的版本一样，第七版的目的是向学生介绍美国主要的社会福利政策和计划，并且激发他们对当今社会福利中的主要冲突进行思考。本书主要关注和强调美国的社会福利中涉及的一系列政治问题：为那些穷人、近乎穷人的人、非穷人和其他个人与群体应该做些什么，或者有什么应该做的。

《社会福利：政治与公共政策》描述了主要的社会福利计划——它们的历史、趋向、主要的问题和前景。社会福利政策并不是对社会问题的一系列解决方案的展现。相反，社会政策被描述为关于社会福利问题的本质和原因的公共冲突、关于如果有任何问题应该做些什么的公共冲突、关于谁应该做和谁应该决定做什么的公共冲突。

本书涉及的一些主要的政策和计划如下：

社会保障

失业保险

工伤赔偿

补充保障收入

职业恢复

《美国残疾人法》

《残疾人教育法》

子女抚养强制执行

对贫困家庭的临时救助

补充营养救助计划

社区行动计划

《不让一个孩子掉队法》

职业培训

最低工资立法

社区精神健康服务

《美国老年人法》

儿童福利服务

医疗照顾计划

医疗补助计划

公民权利立法

肯定性行动

移民立法

堕胎政策

同性恋者权利立法

选举权立法

虽然在一本书里抓住社会福利的复杂性是不可能的，这本书也不是有关津贴的法律指南，但是，这本书还是描述和分析了这些政策和计划，并且考虑了可替代的建议和措施。

这本书是为社会福利政策领域的本科生和开始从事研究的人设计的。它不要求对社会福利有预先的知识。希望它能够引起对社会福利政策和计划的进一步的兴趣。

许多关于社会政策的教科书将社会保险、公共救助和社会服务计划视为描述性的，在这样做的时候，它们倾向于将重要的冲突和问题模糊处理；其他一些书将这些计划视为规范性的，在这样做的时候，它们倾向于暗示存在着一种解决社会问题的“正确”的方法。《社会福利：政治与公共政策》将社会政策视为一种持续的政治斗争，是对贫困和社会中的其他社会福利问题的解决方法的持续斗争——对目的和对象的分歧、对界定问题的竞争、可替代的方式和策略、多元化的政策和计划、对改革建议的竞争、对社会福利政策应该怎样决定的不同观念。一本教师手册、一个题库、一套演示文稿的幻灯片和一个我的社会工作实验室（MySocialWorkLab）可以作为这本教科书的合适的补充。

我欠托马斯·戴伊（Thomas R. Dye）一个人情，他是佛罗里达州立大学政治科学名誉教授。虽然他不再作为这本书的一位合著者出现，但是如果没有他就不可能有这本书。如果没有戴维·约翰逊（David Johnson）、玛丽·玛格丽特·贾斯特（Mary Margaret Just）、彼得·金德尔（Peter Kindle）、梅丽莎·瑞迪（Melissa Radey）、杰西卡·里特（Jessica Ritter）这第七版是不可能完成的，在撰写这个第七版的几章时他们发挥了重要作用。我感谢他们每一个人，感谢他们的细致工作和投入的大量时间。再次感谢琳达·康明斯（Linda Cummins），她为这本书的第六版提供了大量帮助。我感谢对本书先前各版本提出评论的各位审稿人，尤其是波士顿大学的罗伯特·B·哈德森（Robert B. Hudson）教授，这些年来他提出了一些非常有帮助的评论，同样感谢得克萨斯大学奥斯汀分校的米格尔·弗格森（Miguel Ferguson）教授近些年给出的评论。感谢堪萨斯大学的马克·希德伯格（Mark Cederburg）、佛罗里达大西洋大学的埃尔伍德·哈姆林（Elwood Hamlin）、圣托马斯大学的凯思琳·希尔（Katharine Hill）、哈佛大学的查尔斯·刘易斯（Charles

Lewis)、艾奥瓦大学的珍妮·桑德斯 (Jeanne Saunders)、亚克朗大学的玛丽亚·斯彭斯 (Maria Spence)、密西西比大学的吉米·斯塔夫德 (Jim Stafford), 感谢他们对这个版本的评论。感谢我的母亲和克雷格 (Craig) 在为完成这本书所花的那么长的时间里保持耐心, 感谢 WRD 小组成员的支持。感谢我的学生助理劳伦·阿尔伯 (Lauren Alper)、艾拉·平特楚斯基 (Ayla Pintchovski)、克里斯·巴伯 (Chris Babb) 等提供的帮助。感谢得克萨斯大学奥斯汀分校社会工作学院的院长巴巴拉·怀特 (Barbara White), 感谢学院的所有同事和员工对我的工作的持续的支持和鼓励。

这本书先前版本的大量的使用者、教师和学生, 曾经与我进行了沟通, 我感谢他们的兴趣, 并期待着与读者进一步的沟通。

黛安娜·M·迪尼托

《社会福利——政治与公共政策》的第一版和第二版分别出版于1983年和1987年。那两个版本的作者是戴安娜·M·迪尼托(Diana M. DiNitto)和托马斯·R·戴伊(Thomas R. Dye)。以后的几个版本的作者都是戴安娜·M·迪尼托。现在的这个中文译本是根据作者的第七版翻译的,其中有些章节是迪尼托和另外一些作者合作撰写的。此书体现了迪尼托在其他一些人的协作之下不断修订和增加新内容的持续努力。新的一版与先前版本的不同,作者已经在“为什么你需要这个新的版本?”中进行了清楚的说明。概括而言,一是新的版本增加了新的内容,如2010年通过的《患者保护和支付得起的医疗服务法》;二是对先前的结构安排进行了一些调整。对于中国的读者而言,这本书既有助于我们了解美国的社会福利政策,也有助于我们对中国的社会福利政策进行更深入的思考。

第一,通过阅读这本书我们可以了解美国的社会福利政策是怎样被各种社会、经济和政治力量塑造的。同时,思考在社会福利政策的制定中理性、科学、政治各自能够发挥怎样的作用。

戴安娜·M·迪尼托是得克萨斯大学奥斯汀分校的杰出教授。早期版本的合作者托马斯·R·戴伊曾任美国政治学会秘书长,是美国著名的公共政策学家。曾执教于美国佐治亚大学、威斯康星大学和宾夕法尼亚大学,现为美国政府麦肯锡教授、佛罗里达州立大学名誉教授。著有《理解公共政策》、《州和社区的政治学》、《美国政治学》、《谁掌管美国?》、《自上而下的政策制定》、《民主的嘲讽》、《权力与社会》等颇具影响的著作。迪尼托在第七版的前言中写道:“我欠托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)一个人情”,“虽然他不再作为这本书的一位合著者出现,但是如果没有他完全就不可能有这本书”。这虽然有客气的成分,但在一定程度上也是事实。这个事实反映了美国社会福利政策研究的一个特点,当然,这本书的副标题也体现了美国的社会福利政策研究的另一个特点,即社会福利政策是被作为公共政策进行研究的。

这就涉及社会福利政策与公共政策的关系以及如何理解公共政策的问题。戴伊对公共

政策的定义是：“公共政策是政府选择的一切作为或不作为”^①。迪尼托在本书的导论中也指出，“社会福利政策是政府选择的作为或不作为，并因而影响其人民的生活质量的任何事情。广义来讲，社会福利政策几乎包括了政府所做的所有事情——从税收、国防和能源保护，到医疗服务、住房和公共救助”。但是，政府所做的事情是有一个根本性区别的。国防，是不可分割、不可排他的物品，只要有人提供，不为之付费的人也能够受益。这类物品被称为公共物品；而住房，是能够排他性地使用的物品，能够成为私人物品。

按照自由主义者的观点，在以私人财产权为基础的市场经济社会中，政府的职责主要是提供个人不能或不愿提供的不可分割、不可排他的公共物品。如果是这样的话，在政府政策的制定中理性和科学是能够发挥较大作用的。因为一种物品是否具有不可分割性和不可排他性是能够依据科学知识加以证明的。在客观事实面前，人的理性也能够发挥应有的作用。当然，即使科学上证明了是不可分割、不可排他的物品，在政府何时提供、提供多少、如何提供等诸多方面仍然会存在政治上的分歧。

如果政府的政策是提供私人物品的，其根据就不是通过物品本身的特性能够证明的了。然而，历史和现实表明，即使在自由主义、新自由主义影响力很强的时候，各工业化国家的政府也几乎都不可避免地制定了一些为个人提供某些私人物品的政策。认为在私人财产权为基础的市场经济社会政府也应该提供某些私人物品的人，通常主要是从减少不平等和维护个人的经济安全方面加以论证的。但是，这就必然会更多地涉及价值观念方面的分歧，以及更多的政治争论。

迪尼托在对社会福利政策给出上述解释之后，又说，“社会福利政策的范围确实是无法划定的，为了实践的目的，这本书主要讨论的是政府的一些直接影响老年人、穷人、残疾人、病人或其他脆弱群体的收入、服务和机会的政策”。这显然是一些直接为个人提供私人物品的、与减少不平等和维护个人的经济安全有关的政策。对于政府是否应该做这样的事情、制定这样的政策，人们就不能仅仅通过物品的特性进行评价，更需要从既存的不平等是否公正、何为公正等更难以脱离价值观念的角度进行评价。所以，迪尼托认为，“社会福利政策是政治性的”。而“政治这个词本身几乎就是冲突一词的同义语”。政治是“由各种形式的活动构成的”，包括“理性的讨论、充满热情的演讲、投票选举和街头打鬥”。尽管“在美国这种冲突往往投票表决或以辩论的形式解决，而不是靠暴力”，但是，分歧是难以消除的。结果就是，在美国，“没有人对国家的社会福利系统表示满意——不仅必须支持它的纳税人不满意，必须管理它的社会福利专家不满意，而且连依靠它生活的穷人也不满意。国家的社会保险、公共救助和社会服务计划已经变成了一个争论的源泉”。

在社会福利政策的制定中，理性的作用主要是计算可替代的政策收益和成本。而且，“理性处于受到严格限制的政治环境中”。那么，社会福利政策是否就是一个理性只能

^① Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood, Prentice-Hall, 1991, p. 2.

发挥有限的工具性作用，在目标选择和确定方面主要靠政治过程，不能依据科学知识提供的客观基础加以确定的领域呢？这是社会福利政策研究中特别需要思考的问题。

第二，阅读本书能够促使我们思考社会保障与社会福利政策之间的关系。

中国的社会保障概念基本上是在改革开放初期从美国输入的。但是，如果将本书作者对美国的社会福利体系的描述同中国社会保障体系所包括的内容相比较，我们就可以看出，在中国社会保障已经成为了一个具有“中国特色”的概念。在美国，罗斯福“新政”时期颁布的《社会保障法》，“包括社会保险计划（由联邦政府管理的为退休工人的社会保险津贴和联邦一州的失业保险计划）和联邦财政补贴支持州政府提供的公共救助，该救助支付给无法独立生活的儿童以及老年人、盲人。后来，美国很快就又颁布了一些与劳工保护有关的立法。如“1938年的《公平劳动标准法》规定最低工资和加班工资，并限制了对童工的使用。另外的立法保护了工人组织和参与集体谈判的权利。联邦政府还确立了它在社会福利中的角色”。

另外，根据作者在导论中的介绍，在美国现在的社会福利政策体系中，社会保障只是收入维持政策中的一部分。在罗斯福“新政”之后的几十年里，美国政府又制定了许多与人们的生活和就业有关的社会政策。这些社会政策的目标也不仅仅是保障人们的基本生活，还包括提高人们的生活质量、帮助人们获得就业机会等。显然，社会保障概念已经不能涵盖这些更加丰富的内容。所以，本书的作者，当然也包括其他美国学者，是把社会福利政策作为包括社会保障和其他社会政策在内的一个含义广泛的概念来使用的。

作者将美国的社会福利体系分为三类：一类是公共救助，其特点是接受者必须是穷人，依据有关政策提供的救助津贴是由一般税收金支付的。公共救助包括对贫困家庭的临时救助、食品券、医疗补助、补充保障收入、学校午餐和早餐以及一般救助计划。在美国大部分人将公共救助计划简称为“福利”。另一类是社会保险，它是被策划用来预防贫困的。工人和雇用他们的雇主共同向这些计划供款，当这些从前的工人退休或残疾后就有权享受这项津贴，而不再计较他们此时有多少财产。社会保险计划包括社会保障、医疗照顾、失业保险和工人赔偿金，还有其他一些社会福利项目被归类为社会服务，依据这些计划为儿童、独自生活的老年人、残疾人和其他有特殊需要的人提供照顾、咨询服务、教育或其他形式的援助。儿童保护服务、日常照顾、早期教育、家庭主妇服务、职业培训、精神健康照顾和职业恢复等都属于社会服务。

由以上我们可以看出，在美国，社会保障只是整个社会福利政策体系的一个组成部分。在此之外，还包括了很多其他内容。在中国，自从输入了社会保障概念以后，官方和学术界一直把它作为一个广义的概念来使用，而将社会福利作为一个狭义的概念来使用。我们提出“思考社会保障与社会福利政策之间关系”，并不是说我们国家目前也应该建立起一套类似于美国的社会福利体系。美国的社会福利体系是在它的政治制度、经济制度、社会制度、意识形态的背景下，在经济发展和波动中各种利益群体政治博弈的结果。我们

国家的经济发展水平、政治制度、社会组织结构等都与美国有着明显的差别。我们不可能也不应该发展出美国那样的一套社会福利体系。我们在此要强调的是，美国和其他国家的社会福利政策有着多方面的历史原因，其中既有值得借鉴的经验，也有需要汲取的教训。中国的社会福利政策必须从中国的社会实际状况出发，在借鉴他人经验的同时，以改革创新的态度思考中国社会福利政策体系的建设。

美国的社会福利政策体系，在保证公民基本生活需要、维护社会稳定方面发挥了重要作用，但也存在很多困难和问题。如作者所说，“这本书描述了许多构成美国社会福利系统的政策和项目”。由于这些“政策和项目偶尔是相互支持的。通常它们是相互矛盾的”。所以作者“自由地使用术语‘系统’（system），因为我们很清楚，在美国，社会福利政策和项目没有统一的体系”。这种“没有统一的体系”的状况，既体现了美国的政策制定者能够根据实际情况随时做出必要应对的灵活性，也反映了美国的社会福利政策缺乏坚实的客观事实基础。

第三，阅读本书能够促使我们思考社会服务的重要性。

当今的社会是复杂多变的，在这样的社会环境中，存在着很多仅仅靠个人无法应对的生活问题。本书作者指出，“信息、推荐、宣传和消费服务都属于社会服务，这些服务有益于各社会经济群体中的人”。实际上，为有需要的人提供某些服务是社会福利政策的源头。虽然在近些年我国政府对社会工作越来越重视了，但是对于社会工作以及更广泛的社会服务的实际开展，我们尚缺乏体现中国社会实际需要的立法。

根据作者的介绍我们可以看出美国社会服务具有以下一些特点：

1. 美国的社会服务包括了针对不同社会成员的众多内容。

美国的社会服务包括很多为个人、家庭和社区的服务。个人服务主要有针对儿童的服务，包括社区青年中心、保护儿童的服务机构、对被领养的孤儿的照顾、收养救助和志愿指导计划。其他的个人服务则是针对老年人和残疾人的，如交通、整理房间和家庭杂事服务，在老年中心获得社交的机会或者其他社区计划，成人保护服务和长期护理。以家庭为对象的服务有家庭规划、婚姻和家庭生活咨询、日托和照看放学后的孩子、对庭院和学校进行评估，当出现虐待和忽视时，家庭的维持和重新团结，短期替代照看老年人或残疾人的家庭成员以缓解他们的劳累。社区服务不仅仅是专业人员提供服务，更是涉及对社区成员的动员。如动员社区居民关注吸毒和犯罪，关注领取福利的母亲、流动打工者、新来的移民、房客、残疾人 and 他们的家庭，甚至是帮伙成员，通过有组织的活动为这些人和社区实现有意义的目的。另外，还有教会、学校、医院、工作单位、社区心理健康中心、为酗酒者和滥用毒品者开设的门诊治疗中心，以及收留机构，如少管所、精神病医院和社区收容所以及州立残疾人学校等各种机构提供的教育、咨询和帮助他们恢复正常生活的服务，以及各种各样的提供信息、推荐、辩护和消费指导等的服务。由此可见，美国的社会服务包括了非常广泛的内容。

2. 美国的社会服务是由各种不同类型的专业组织提供的。

社会服务由五种组织提供：(1) 公共机构；(2) 私人非营利性组织；(3) 私人营利性组织；(4) 互助团体；(5) 宗教组织。有些服务是各种组织都可以也能够参与提供的，而有些服务则只能由某一类组织提供。

承担社会服务职能的公共机构是依据有关法律建立并由联邦、州或地方政府管理的。1935年形成的最初的《社会保障法》中就包括了一些儿童福利服务，但是多数社会服务还是在政府视野之外，直到1956年，国会通过了《社会保障法》的修正案，开始为接受救济的家庭提供社会服务。后来又对《社会保障法》进行了多次修订，使其包括了更多的社会服务的内容。美国卫生和人类服务部是主要的负责社会福利服务的部门。一些州有大的伞状结构的部门来执行社会服务。其他的州则是由几个独立的部门管理各种社会福利计划。很多县和城市也有自己的社会福利计划。

私人非营利性组织，也称作志愿机构或非营利机构，由董事会或受托人管理。这些机构的资金来源有基金、捐款、案主缴费；其他社区组织，由地方、州和联邦政府拨款，或根据合同和服务收费。私人非营利性组织提供众多服务，如儿童日托、精神健康服务和养老院护理等。很多这样的机构是按照浮动计算法来收取服务费的，依据是案主对服务的支付能力。还有一些非营利性机构像辩护者那样行动，将案主的需要传递给政策制定者和公众。

私人营利性组织也被称作私营机构。它们也提供诸如儿童照顾、养老院护理和精神健康护理之类的服务，但是一般都要按市场价对客户收取费用。政府机构有时从私人机构购买一些服务，因为政府可能无法直接提供客户所要的服务，同时又不能从非营利性组织获得。

互助团体也提供社会服务，但是一般都不依赖政府的资金支持。它们的组织结构不像其他社会服务机构那么正式。这类团体只依靠会员的资金支持。互助团体也包括合助组织，人们联合起来一起照顾儿童、团购商品或者达成其他的共同目的。其中一些可能会像非营利性机构那样组织起来，但是它们的重点还是有共同问题的人相互帮助，而不是依靠专业服务提供者。

宗教组织虽然一般是由牧师或某一教派的信徒提供服务，但是它们也可以不分宗教信仰地为所有人服务。宗教团体提供的服务有照看儿童、危机怀孕咨询、收养、心理健康咨询、为无家可归者或穷人提供食物和住所、帮助那些被关进监狱的人。

3. 政府是社会服务所需要的资金的主要提供者。

在20世纪60年代美国社会福利迅速发展时期，人们认为社会服务可以帮助穷人解决个人问题，从而减少他们对社会福利的依赖。所以政府在为社会服务提供资金方面过于慷慨了。那时的规则是州政府在社会服务上花费1美元，联邦政府给予3美元的补贴，并且没有花费的限制。这样必然导致社会服务的支出迅速增加，所以国会决定采取行动。1976

年《社会保障法》增加了第二十部分，其中的内容为支出设置了上限并确保联邦资金的大部分都用来为穷人提供服务。1981年，里根政府又采用了社会服务专项拨款的方式。在新的拨款方式下，联邦政府对社会服务的贡献减少了很多，各州于是拨出更多的州政府的资金投入社会服务。尽管从里根时代起，联邦政府对社会服务的拨款减少了，但是仍然有《社会保障法》第二十部分中的社会服务专项拨款的内容保证政府对社会服务承担必要的责任。而且，保证政府承担责任的法律除了《社会保障法》外，还有预防性医疗服务拨款、母亲和儿童医疗服务拨款、社区精神健康服务拨款、低收入家庭紧急救助拨款、发育中的残疾救助金，以及联邦的、州的和地方的其他各种立法为社会服务提供资金。

美国社会服务的上述特点表明，即使在美国这样的市场化程度很高，自由主义、个人主义意识极为突出的社会中，在社会服务领域政府还是承担了制定法律、提供资金、实施管理等主要职责。同时在政府承担了主要职责的前提下，具体的社会服务项目的递送是由各种类型的组织承担的。这样的在具体服务递送方面的社会服务的社会化，既有利于通过不同类型的社会服务组织之间的竞争提高服务效率，也有利于增加具体服务项目多样性和灵活性，便于不同特点的社会服务适应不同社会成员的不同需要。也就是说，社会服务的社会化并不等于政府从社会服务领域退出，政府不承担必要的责任。

政府之所以在社会服务以及整个社会福利系统中承担责任，根本原因是工业化、城市化、市场化的社会变迁一方面导致家庭、传统的社会共同体发生变化，难以继续承担成员彼此之间在物质和精神上相互帮助的功能，另一方面使人们承受着各种压力，产生了很多社会问题。在当今家庭结构核心化、人口老龄化、就业竞争激烈的社会环境中，对社会服务的需要只能更加强烈。正如作者指出的，“社会福利的一个重要发展是认识到那些并不贫困的人也能从社会服务中获益。主要针对中产阶级和上层社会群体提供服务的私人机构的成长，说明很多美国人都需要社会服务的帮助。有虐待和忽视儿童问题的人、虚弱的老年人、患有精神疾病的人、酗酒者和滥用毒品者，这些人中接受社会服务的人口数量的增加，从20世纪60年代起逐渐引起社会服务提供者的注意”。

目前中国的社会服务组织的发展，在资金、人员、政策等多方面还是受到较强制约的。到目前为止，中国官方的有关文件中基本上还没有社会服务这样的概念。20世纪80年代中期，为适应城市经济体制改革的需要，民政部提出了社区服务的概念，并且通过一系列的有关会议、文件推动了城市中的社区服务的发展。但是，中国的社区服务与美国以及其他国家的社会福利体系中包含的社会服务从指导思想到具体实施方式还是有很大不同的。中国的社区服务，最初是在计划经济时期重生产、轻消费，民众日常生活中需要的各种产品和服务十分匮乏的背景下提出的，所以当时在很多地方都将社区服务作为第三产业的一个组成部分，主要提供的是本来可以采用市场化的方式提供的服务，而且，随着市场经济的发展，兴办社区服务的街道和居委会也将社区服务当作获得经济收益的重要手段。

后来,越来越多的企业进入与居民日常生活密切相关的服务业,而且竞争日趋激烈,与此同时,民政部明确了社区服务的福利性质,这样才使社区服务与市场领域中的服务业有了明显的区别。

但是中国的社区服务至今也还没有成为真正意义上的社会服务。这一点可以通过与美国社会服务上述三个特点进行比较得知。其一,社会服务的提供者,在中国主要还是居民委员会这样的准行政组织,专门的社会服务机构和专业化的社会工作者还比较少。虽然有些城市已经开始招聘社会工作专业的毕业生到居民委员会任职,但是居民委员会承担着政府要求完成的多种行政管理职能,作为行政管理机构,它实际上不可能承担专业性的社会服务工作。其二,中央政府和很多地方政府还没有为社会服务提供必要的资金。虽然有些地方对社会工作给予了一定程度的重视,但是,政策制定者和执行者似乎缺乏多元化发展的意识。例如,在资金方面,似乎政府购买服务成了唯一的方式。其三,具体递送社会服务的组织、机构数量极少,专业化程度也不够,而且政府对志愿组织、非营利组织的发展既有过度控制、缺乏必要的支持的一面,同时也有缺乏必要的规范、必要的管理的方面。

中国目前的社会经济发展的实际情况,特别是家庭结构核心化、人口老龄化,使得人们对社会服务的需要日益增加。但是,要建立起一个与中国的社会实际需要相适应的社会服务体系,从理论上和实践上都需要付出很大的努力,这其中包括吸收和借鉴其他国家的经验与教训。

第四,阅读本书可以帮助我们了解在美国公民表达社会福利需求和约束社会福利增长的规则和渠道。这是作者从政治的角度分析社会福利政策给予我们的启示。

由于当今的社会福利政策主要是持有不同观念、具有不同利益和愿望的人们相互博弈、不间断地进行政治斗争的结果,所以社会成员表达自己对政府社会福利政策的观点就十分重要了。

根据作者在《社会福利——政治与公共政策》一书中的介绍和分析,我们可以看出,美国公民的社会福利需求和约束的表达,采用的是一种多元化的方式。不同的利益群体要表达对社会福利的要求和反对,一般是先组成正式的社会组织,再通过自己的代表对议员进行游说,或者是通过支持特定的候选人来实现。但是,美国的多元化的表达方式更多地倾向于富人,倾向于拥有更多经济资源和文化资源的人,因为游说活动和对候选人的支持不仅离不开金钱,也需要很强的组织和表达能力。所以,在美国最需要帮助的穷人和残疾人不同于社会中的其他群体,“他们几乎不会给国会成员写信,而且他们不会为竞选活动做出什么重要的贡献。在其家乡州代理人的巡回演讲中,也极少能看到他们的影子”。他们与非贫困者相比,也“很少出现在选举的民意测验上”。当然,“更广范围地说,在华盛顿,贫穷者和残疾人或者被剥夺政治权利的人也有他们的代表,他们通常被所谓的‘代理人’所代表”。

其实,将社会福利政策与政治过程相联系并不是本书作者的独到见解。因为社会福利