



未名社科菁华·社会工作

# 社会福利视域中的 社会工作

**Social Work**  
A Social Welfare Perspective

钱宁 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

未名社科菁华·社会工作

# 社会福利视域中的 社会工作

**Social Work**  
A Social Welfare Perspective

钱宁 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

社会福利视域中的社会工作/钱宁著. —北京: 北京大学出版社, 2016. 12

(未名社科菁华·社会工作)

ISBN 978-7-301-26927-5

I. ①社… II. ①钱… III. ①社会福利—社会工作—中国—文集  
IV. ①D632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 029655 号

- 书 名 社会福利视域中的社会工作  
SHEHUI FULI SHIYU ZHONG DE SHEHUI GONGZUO
- 著作责任者 钱 宁 著
- 责任编辑 董郑芳 (dzfpku@163.com)
- 标准书号 ISBN 978-7-301-26927-5
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn>
- 新浪微博 @北京大学出版社 @未名社科-北大图书
- 电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
- 印刷者 三河市博文印刷有限公司
- 经 销 者 新华书店
- 650 毫米 × 980 毫米 16 开本 22 印张 336 千字
- 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
- 定 价 58.00 元

---

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370



# 自序 在中国社会转型中探索社会 福利与社会工作的发展

承蒙北京大学出版社的厚爱,为我出版这部论文自选集。这部文集的内容来自我2000年以来所发表的有关社会福利、社会工作和社会建设议题的论文中的一部分。为编辑这部文集,我得以有机会对从事社会工作教育和研究以来的个人研究历程进行回顾和思考。本书从四个方面对我在社会福利与社会工作领域所作的研究加以梳理,分专题收入了二十五篇文章。这些文章中的大部分被《中国社会科学文摘》、中国人民大学书报资料中心复印报刊资料中的《社会学》以及《社会保障制度》《社会工作》《民族问题研究》《文化研究》等转摘或转载,为学界同仁所熟知。这次能结集出版,使我有机会将自己对社会福利与社会工作及其在现代社会和中国社会现代化中的学科价值、现实作用的一些观点和看法,作一个较系统的呈现,实是自己学术生涯一个阶段的盘点,也希望能够对中国社会福利和社会工作的发展发挥一点作用。

我是1997年进入社会工作领域的,之前从事过社会学、文化人类学、西方哲学、马克思主义哲学等学科专业的研究与教学。进入社会工作领域后,前期的研究和多学科的理论基础为我从社会福利理论到社会工作的研究和教学奠定了扎实的基础,使我能从更广阔的宏观视角理解社会福利和社会工作,在福利哲学和社会发展的理论视角下开展社会福利、社会工作、社会政策和社会治理问题研究,获得了一些有一定学术含义的认识和理解。



社会工作在中国的发展,是改革开放以来中国社会变迁对社会福利体制改革提出的要求,也是中国社会转型中社会福利制度改革不可或缺的一环。它涉及如何建立一个福利服务的体系,以满足单位制福利体制向社会化体制转轨后,人们对社会福利服务供给的需求这样一个基本的民生问题。从我的观点看,如果没有一个完整的社会福利体系的理解,不能把社会工作放置到一个宏观社会福利体系的结构中来认识,就不能全面理解社会工作在现代社会中的福利功能。而如果不能对社会工作在中国社会福利体制转型过程中的地位和作用进行分析,认清改革与发展中社会工作的社会使命,只是模仿国外社会工作的运作方法,照搬所谓国外的经验搞专业化,必然导致社会工作“水土不服”。而脱离中国社会福利制度改革和创新的愿景,缺乏对社会福利在构建现代社会政治和道德秩序中基础性作用的目的性认识,只是把社会工作当作一种技术或解决问题的手段来理解和运用,势必造成社会工作发展的盲目和工具化,遮蔽社会工作维护公民权利、增进社会福祉、追求公平正义的本质。

基于这样的认识和之前所奠定的哲学理论基础,我把研究的目光首先投向福利哲学领域,从社会福利的基本理念和价值取向的探索开始,进行社会福利思想、价值观和理论观点的福利哲学研究。对社会福利研究的知识论和方法论问题、福利国家的公民权利理论、社会正义理论,以及新自由主义和所谓“第三条道路”的新社会民主主义、社群主义等当代政治哲学思潮中的社会福利思想作较为系统的讨论,形成了一些关于福利哲学理论的基本观点。在我看来,社会福利是现代社会中的国家和政府政治合法性和道德合理性的基础。社会福利作为一种现代社会的制度设置,它不仅仅着眼于现代化背景下人类对基本生活安全的祈望和需要,更植根于现代社会经济和政治体制及其制度形式中,代表着一种体制或国家制度的政治和道德合法性。没有一个健全的社会福利制度,不能帮助人们避免社会变迁和现代化带来的风险,保障公民的基本权利与社会生活的有序和谐;而不把改善民生、发展社会福利、增进社会福祉当作政党和政府执政行政的主要目标,它们就将失去政治合法性基础和道德合理性的依据。

不仅如此,社会福利的制度和政策也是人类追求社会平等公正,帮助人们摆脱威胁和苦难的美好社会理想的具体表达。通过社会福

利制度的建立与完善,更多的人能够获得机会发展自己,参与社会进程,分享社会进步的成果,不断扩大个人和社会的自由。因此,阐述一种在社会正义和公民权利理论基础上的福利集体主义理想,批判性地审视现代政治哲学思潮中自由主义、社会民主主义、社群主义思想关于福利国家的社会福利理论,对社会不平等和分配正义问题作哲学分析,探讨社会工作发展的福利哲学基础,就构成了我的研究的一个基本领域。

## 二

与我对社会福利理论的研究密切相关的另一个领域是现实社会福利发展中的社会政策问题研究。在这个领域,我把社会福利的理论阐释和现实社会福利发展的社会政策问题结合起来,对我国社会福利制度改革与社会工作和社会服务体制建设中的社会政策问题进行讨论。在我发表的有关中国社会福利制度改革、老年福利政策、社区照顾与流动人口社会服务的文章中,围绕社会工作发展与社会福利社会化改革过程中的政策议题,针对人口老龄化、流动人口、社区发展等方面的问题,对中国社会福利改革发展和政策思维范式的转换开展的研究。

在我看来,现代社会福利是一个从理念到行动的社会系统和社会过程,在这其中,社会政策扮演着把一个国家关于社会福利的哲学理念转变为改善民生,提升人民生活福祉的行动过程的桥梁作用。通过社会政策所确定的各种原则、措施和行动路线,形成各种具体的社会福利制度,从而满足人们的福利需求。在这个意义上,社会政策既要阐述现实社会福利发展的目的和行动依据,又是实现社会福利发展的策略与方法。

依据这样的理解,在社会政策与社会福利发展的探索中,我把个人对社会政策问题的认识,放到中国社会福利体制改革的过程中来讨论,从政策倡导、政策传递和政策实践诸方面探讨了社区照顾、老年福利发展和流动人口社会服务等方面问题的社会政策意义,并阐述了社会工作作为“把政策同人民联系起来”的桥梁在社会政策发展和社会福利制度改革中的作用。

### 三

对边疆民族地区社会发展和农村社会工作的探索,是我在本土社会工作研究中取得的重要成果。贫困与发展是一个世界性议题,也是中国实施改革开放战略以来,东部和西部、城市和农村、边疆少数民族地区和内地经济社会发展差距扩大,贫富分化日益严重,所必须严肃对待的重大课题。对这个议题的关注起于20世纪90年代我所做的一个教育部课题。在这个课题的研究里,我把西部地区少数民族的贫困与文化和社会发展问题联系起来,从历史传统、文化习俗、宗教信仰、内地与边疆的区位差异等方面分析边疆少数民族的贫困问题和社会发展困境,对国家的扶贫政策和改革开放以来各级政府和国内外非政府组织在西部地区开展的扶贫行动进行批判性反思,运用二元结构理论和贫困文化理论分析少数民族地区贫困的社会结构原因和文化特征,对以外部干预的“输血”式扶贫的局限及其引发的依赖性贫困,做了理论和实践的分析,为我的少数民族和农村社会工作研究奠定了较为扎实的社会学基础。

因此,我所开展的社会工作研究,重点聚焦在西部民族地区的农村贫困与社会发展问题上,探索农村社会工作在解决上述问题中的理论和方法。在这个领域的研究中,围绕着“谁是西部发展的主体”这一基本问题,结合农村社区发展的实务,进行了大量的田野调查和文献分析,并带领老师和学生在几个云南苗族村落开展以“文化发展与社区能力提升”为主题的农村社区能力建设的实务研究。在这一系列的研究中,我用“内源性发展”的观点审视现代化背景下的少数民族地区的贫困与社会发展问题,用社区工作的方法探索在现代化和市场经济的冲击下,少数民族农村贫困社区发展的可行方法和可能的路径,对如何开展农村社会工作形成了较为明确的认识。

在我看来,少数民族农村社区的贫困,尤其是在大部分地区基本解决温饱问题以后出现的新贫困问题,不是简单的经济贫困,也不是靠给钱给项目投入就能解决的问题。它既关涉对贫困问题的形成机制和社会文化原因的认识问题,也涉及扶贫政策中的理念转变和方式转换的问题。要解决这些问题,必须首先从政策思维的转变开始,把扶贫的重点放在改善产生贫困的社会文化环境,把“输入式的扶贫”转变为以能

力建设为基础,将外部援助和社会干预与社区内生能力的培育结合起来,通过社会工作的专业介入,发展社区的自组织能力,改善社区建设的治理结构,形成“内源发展”的机制和动力,促进少数民族社区的发展。依据这些认识,在本文集第三部分“文化视角下的社区发展与农村社会工作”的主题下,收录了我的一些文章,向学界同仁呈现我对少数民族和农村社会工作思考的心路历程。

#### 四

关注社会建设,探讨社会转型中的社会治理问题和社会工作在社会治理创新中的作用,也是我从事社会学与社会工作研究的主要内容。进入21世纪,中国社会以前所未有的速度朝着全面小康社会前进,在经济建设上取得巨大进步。但与此同时,社会转型却呈现出艰难而充满风险的局面。社会失序、人的行为失范现象日益加深,各种矛盾和问题频繁发生,不但阻碍着社会物质财富的增长转化为改善民生的福祉的进程,而且对基本社会秩序的维持形成巨大压力与挑战。如何避免“中等收入陷阱”问题的发生,就变成社会建设必须面对的重大战略问题。

从这个基本的分析判断出发,我把社会建设和社会治理创新看作是过程和方法、社会体系和运行机制的关系,用结构化的方法分析社会建设中各种功能要素在创新社会治理中的地位和作用,探讨社会工作作为社会治理创新的专业主体和要素之一,在改善治理结构、创新治理方法、推进社会管理向社会服务转变中的功能定位,从社区建设、社会管理体制、非营利组织发展、劳动关系和社会福利治理等诸方面,对社会工作在社会建设和社会治理创新中的作用进行阐释和分析,在深化和扩展社会工作研究领域,发挥社会工作在构建和谐社会中的作用作了一些贡献。

#### 五

最后我想说明的是,本文集是我从事社会福利与社会工作研究的个人体会。在一个处在深刻社会变革的历史时期,这些探索固然有一定的学术价值,但是,快速变化的社会现实和社会转型期所特有的各种不确定性使得任何学术研究,特别是关于社会发展和社会政策的研究,



不可避免地存在时代的局限。许多问题的讨论还没有来得及展开就已经成为过去式;一些问题的提出本来就是将这一时期特殊的问题,放在历史长河及学术脉络中来讨论,显然不具有普遍的知识价值,但却是特定时期不得不加以关注的话题;也有一些需要回溯历史和传统的问题在这个急剧变化的时代被忽视。在这样的时代背景下,尽管我力图把所讨论的问题放到学术发展的脉络中来理解,但是受个人认识的局限,许多文章讨论不深入,研究基础不扎实,存在疏漏、不足,甚至错误。因而,当我把这部文集呈现给学界同仁时,不是把它看作个人学术成就的展示,而是个人与这个时代所发生的问题的对话形成的粗浅认识,希望得到学界的批评指正。

学术研究是无止境的,只要有问题存在,讨论就将继续下去。在我对社会福利与社会工作的进一步研究中,希望能与同行一起努力,为构建具有中国特色的社会福利理论体系,创新社会福利体制,发展适应中国社会现代化的社会工作做出贡献。

感谢在我的学术生涯中给予我支持和关心的老师、前辈和同事;感谢我的母亲、妻子和家人一直以来给予我的爱和理解;也感谢过去和现在与我工作过的学生。我的研究成果包含了他(她)们的贡献。也再次感谢北大出版社和董郑芳编辑,是它和她的努力使本书得以结集出版。

钱 宁

2016 年

写于昆明龙泉路寓所



# 目 录

## 第一编 社会福利理论探索

### 社会福利理论的总体性研究论纲

——关于社会福利哲学的理论性质与方法论问题探讨…………… 3

### 从人道主义到公民权利

——现代社会福利政治道德观念的历史演变…………… 24

社会福利中的政治道德问题与集体主义价值观…………… 37

论公民权利的社会福利理论价值及其局限性…………… 54

### 论全球化背景下社会福利理论的价值取向

——对新自由主义和“第三条道路”社会福利思想的反思…………… 74

### “共同善”与分配正义论

——社群主义的社会福利思想及其对社会政策研究的启示… 90

分配正义理论的发展及其对构建有序和谐社会的启示…………… 102

## 第二编 社会政策与社会福利发展

社会福利制度改革背景下中国社会工作发展的历史与特色…………… 117

“社区照顾”的社会福利政策导向及其“以人为本”的价值取向… 134

社区照顾与中国社会福利制度的改革…………… 145

公共政策视野中的流动人口社会服务…………… 156

### 中国人口老龄化问题的社会福利治理

——社区居家养老的政策分析…………… 170



|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 以社区照顾为基础的中国老年人福利发展路径 ..... | 183 |
|----------------------------|-----|

### 第三编 文化视角下的社区发展与农村社会工作

谁是西部发展的主体

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| ——论少数民族在西部发展中的地位与作用 ..... | 197 |
|---------------------------|-----|

以内源发展的观点看待农村社区能力建设

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| ——新农村建设中少数民族社区发展思考 ..... | 209 |
|--------------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 文化建设与西部民族地区的内源发展 ..... | 222 |
|------------------------|-----|

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 农村发展中的新贫困与社区能力建设：社会工作的视角 ..... | 236 |
|--------------------------------|-----|

寻求现代知识与传统知识之间的平衡

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| ——少数民族农村社区发展中的文化教育问题 ..... | 249 |
|----------------------------|-----|

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 农村社区治理创新与社会工作者的使命 ..... | 259 |
|-------------------------|-----|

### 第四编 社会建设与社会治理创新中的社会工作

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 社会工作发展与中国社会管理体制的改革 ..... | 271 |
|--------------------------|-----|

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 社区建设与 21 世纪中国社会工作的发展 ..... | 285 |
|----------------------------|-----|

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 论政府、企业和社会组织在构建和谐劳动关系中的地位与作用 ... | 298 |
|---------------------------------|-----|

劳动关系治理与工业社会秩序的建构

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| ——社会治理创新背景下的企业社会工作 ..... | 309 |
|--------------------------|-----|

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 非营利组织的管理风险与社会服务机构的发展问题 ..... | 320 |
|------------------------------|-----|

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 多方参与的社会治理创新：发展社会福利的新路径 ..... | 332 |
|------------------------------|-----|

# 第一编

## 社会福利理论探索







# 社会福利理论的总体性研究论纲

## ——关于社会福利哲学的理论性质与方法论问题 探讨\*

社会福利是作为工业化和现代化的后果而进入社会科学研究的视野,并且在 20 世纪的西方学术领域得到较为充分发展的一门新兴学科,也是一门整合多种学科的理论与方法于社会福利问题的分析,为社会福利发展提供理论、知识和方法的综合性学科。在这个学科中,福利哲学处于基础研究的地位。发展福利哲学的研究,对促进社会福利学科发展具有战略意义。本文通过分析社会福利理论研究的结构、社会福利理论与社会政策、社会服务的关系、区分社会福利理论中的社会事实认知与社会理想表达的功能,以及社会福利研究中的价值观和方法论问题,为推动社会福利的学科化提供总体性研究论纲。

---

\* 原载《社会政策评论》2012 年冬季号(总第三辑),社会科学文献出版社 2012 年版。



## 引 言

社会福利是一个高度实践性的领域,也是一个充满了理论争论和价值判断的领域。自工业革命以来,如何解决工业化与城市化带来的社会风险对人们生活的威胁和道德破坏,一直是政治家和社会理论家们共同关注的问题。社会福利既关涉社会所有成员的生活安全和幸福、国家实施的社会政策和社会保障制度能否及怎样满足人民的基本生活需要,以及社会能否有效地提供支持和协助、帮助那些陷入生活困境的人摆脱其不幸的“命运”,获得新的生活机会这样一系列具体社会政策和社会服务问题,也是关涉现代国家政治稳定和社会和谐的基本要求。因而,社会福利问题逐渐成为现代社会政治的主要议题。而社会福利也从简单的济贫助弱的慈善活动,发展为以公民权利和社会正义的哲学理念为核心、建立起制度化的社会保障体系和提供专业社会服务的社会工作体系的现代社会福利体制。

与此相适应,社会福利作为一个理论和知识的体系也发展起来。福利思想家和理论家们通过对社会福利的哲学、社会学、政治经济学的研究,发展了社会福利研究的知识论和方法论,从伦理学和社会政治理论方面阐述了社会福利与权利、平等、自由和社会正义等社会政治哲学概念之间的密切联系,并发展了批判和反思的方法分析社会福利发展中的理论与实践问题,形成了20世纪对社会福利具有重大影响的各种社会福利思潮和社会福利理论,促进了社会福利的学科化。在西方学术界,以自由主义、社会民主主义和西方马克思主义为代表的三大社会福利思潮的此消彼长的理论争论,正是社会福利研究理论化、学术化和学科化的重要表现。在这些意识形态对立的理论争论中,社会福利由具体的慈善行为和人道主义理想,演变成为具有重大政治和道德意义的普遍理论问题(钱宁,2004)。因而,回答社会福利发展提出的各种政治、道德问题,并从学理上梳理社会福利的基础理论、概念和理论范畴,建构制度规范体系,成为当代社会福利研究的热门话题。

然而,社会福利思想与政治和道德规范在概念上的纠缠,以及各种意识形态借社会福利问题进行思想的较量,也造成了社会福利发展中理论上和实践上的混乱。正如诺曼·巴利指出的,由于福利被以一种假定的合理性与正义和个人权利相联系,被亚当·斯密用于否定性价



值的正义概念,当代福利哲学则把它用于资源的再分配;权利本来是阻止他人对一个人进行侵犯的概念,而今却被看作是个人从国家那里得到的福利权;而自由的概念则被联系到福利的集体主义理论上(Norman Barry, 1990: 5—6)。福利概念与其他政治和道德概念在一定程度上的混淆,不仅引起了政治理论领域的混战,也使社会福利的研究不可避免地陷入一种说不清道不明的困窘之中。因此,如何使它摆脱理论上的混乱,厘清福利理论与政治理论和道德学说的关系,整合社会学、政治学和经济学的知识来为社会福利的学科化提供思想范式和知识基础,规范社会福利研究,就成为当代社会福利理论必须解决的问题。

在我国,社会福利的发展正在经历着一场重大的制度转型和研究范式的变革。把社会福利当作一门学科来建设,建立具有独立学科地位的社会福利学来推动中国社会福利事业的改革与发展,改变社会福利研究缺乏基本理论支持的局面,是一项重大的战略性任务。而从福利哲学的角度阐述关于社会福利的总体性研究论纲,无疑是一项基础研究的工程。本文的目的,就是要通过这种总体研究论纲的分析,探讨社会福利作为一门社会科学的基础理论条件和方法论的依据,为推进社会福利研究的学科化奠定知识论和方法论的基础。

### 一、作为综合性社会科学研究的福利学

在社会科学领域,社会福利理论具有极其不确定的学科性质和地位。从它的知识构成来看,包含了经济学、政治学、社会学和哲学等多种学科的知识要素;而从方法论的依据来看,它又兼收并蓄地吸收了反思批判的哲学方法、功能和结构的实证分析的社会学方法、制度和意识形态分析的政治学方法,以及价值和道德判断的方法等多种学科方法;而从其研究路径来看,经验实证的政策分析和实践取向的行动研究同对政治理念和道德追求的反思性批判,构成了这一学科既具有经验科学和实践行动的特质,又具有思辨和批判的人文主义精神的多学科性特征。这一学科特征决定了社会福利研究的经验层面和理论层面相互依托、紧密联系的关系:实践行动对理论假设和价值判断的要求高、依赖性强,而理论的反思具有强烈的实践行动动机。社会福利研究的这些特点,表达出它是一个受强烈理论动机支配的以实践为取向的综合性社会科学研究。分析其知识结构的特点及其对学科构成的意义,对



我们的研究是必不可少的。

日本著名社会福利学者一番夕濑康子在解释社会福利的理论特征时指出：

当我们考虑构筑社会福利学的理论时，首先需要明确的一点是社会福利并不是单纯的作为目的、概念以及活动的方法而成立的，它同时又是在社会的实际运行当中，作为一种制度或者政策而存在。（一番夕濑康子，1998：89）

因此，从社会福利的知识构成与理论结构的分层来看，社会福利可分为理论和实务两个部分。作为一种以实践为取向的学科，在直接的意义之上，“社会福利指的是促进人们幸福的行动”（周永新，1998：4），它是一定的组织、机构或政府对它们所认识到的社会问题做出的反应或采取的措施。其主要内容包括针对贫困、失业、疾病、养老和各种天灾人祸的社会保险、公共救助及福利服务。但是，社会福利又是与现代人的生存状况相联系的重大社会现象，它涉及现代社会一系列深刻的政治与道德问题。从理念上讲：

社会福利可能最好被理解为一种关于公正社会的理念，这个社会为工作和人类的价值提供机会，为其成员提供合理程度的安全，使他们免受匮乏和暴力，促进公正和基于个人价值的评价系统……。这种社会福利的理念基于这样的假设：通过组织和智力，人类社会可以生产和提供这些东西，而因为这一理念是可行的，社会有道德责任实现这样的理念。（尚晓援，2001）

从社会变迁的角度看，社会福利是由工业革命和资本主义的发展带来的制度性安排。在工业革命以前，人类并没有制度化的社会福利的概念，虽然封建国家也出于政治的考虑建立了赈灾救济制度，但是，这些举措至多不过是显示君主对臣民的仁慈和父权主义的关爱，而不是社会的责任。<sup>①</sup> 工业革命和资本主义制度的建立，个人及家庭在市场化的经济活动中抵御风险和解决困难的能力日趋减弱，传统的救贫措施无法应付日益复杂的社会现实。各种社会不平等也以更普遍、更

① 在中国传统封建社会里，这种仁慈是通过“君主民本”的意识得到认同和张扬的。