

Welfare: Social issues, policy and practice

问题、政策与实践丛书

主编 彭华民 副主编 李秉勤

Jane Hillar

[英] 简·米勒 ◎ 主编

郑飞北 杨慧 ◎ 译

Understanding Social Security

*Issues for Policy and Practice*

解析社会保障

格致出版社  上海人民出版社

Understanding welfare: Social issues, policy and practice

解析福利：社会问题、政策与实践丛书

主编 彭华民 副主编 李秉勤

Understanding  
Social Security

Issues for  
Policy and Practice

Jane Hillar

解析社会保障

[英]简·米勒◎主编

郑飞北 杨慧◎译

格致出版社  上海人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

解析社会保障/(英)米勒(Millar, J.)主编;郑  
飞北,杨慧译. —上海:格致出版社:上海人民出版  
社,2012

(解析福利:社会问题、政策与实践丛书)

ISBN 978-7-5432-2071-3

I. ①解… II. ①米… ②郑… ③杨… III. ①社会保  
障-研究 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 037913 号

责任编辑 顾悦

封面设计 人马艺术设计·储平

本书由上海文化发展基金会图书出版项目资助出版

---

解析福利:社会问题、政策与实践丛书

### 解析社会保障

[英]简·米勒 主编

郑飞北 杨慧译

---

出版 世纪出版集团 格致出版社  
www.ewen.cc www.hibooks.cn  
上海人民出版社  
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心  
印刷 上海商务联西印刷有限公司  
开本 787×1092 毫米 1/16  
印张 21.5  
插页 1  
字数 345,000  
版次 2012年5月第1版  
印次 2012年5月第1次印刷  
ISBN 978-7-5432-2071-3/C·58  
定价 49.00元

Understanding welfare: Social issues, policy and practice

## 解析福利：社会问题、政策与实践丛书

编委会

### 编委会主任

景天魁 中国社会福利专业委员会理事长、中国社会科学院学部委员、研究员

### 编委会副主任

王思斌 中国社会工作教育协会会长、北京大学社会学系教授

王振耀 北京师范大学公益研究院院长、社会政策研究所所长、教授

### 编委会委员 (以拼音字母为序)

蔡 禾 中山大学社会学与人类学院院长、教授

陈树强 中国青年政治学院社会工作学院常务副院长、教授

董克用 中国人民大学公共管理学院院长、教授

贡 森 国务院发展研究中心社会发展部副部长、研究员

顾东辉 复旦大学社会发展与公共政策学院副院长、教授

古允文 台湾大学社会工作学系主任、教授

关信平 南开大学社会工作与政策系主任、教授

洪大用 中国人民大学研究生院副院长、教授

李秉勤 英国伦敦经济学院社会政策系终身讲师

雷 洪 华中科技大学社会学系主任、教授

李友梅 上海大学副校长、教授

彭华民 南京大学社会学院副院长、教授

田毅鹏 吉林大学哲学社会学院副院长、教授

王卓祺 香港中文大学亚太研究所副所长、教授

张友琴 厦门大学公共事务学院社会学与社会工作系教授

王明生 南京大学社会科学处处长、教授

徐永光 南都公益基金会副理事长兼秘书长、中国青基会副理事长

徐永祥 华东理工大学社会与公共管理学院院长、教授

熊跃根 北京大学社会学系教授

杨 团 中国社会政策专业委员会理事长、中国社会科学院社会政策中心研究员

郑秉文 中国社会科学院拉美研究所所长、研究员

周晓虹 南京大学社会学院院长、教授

赵万里 南开大学政府管理学院院长助理、教授

# 总序

## 迈向人类福利新阶段

### 一、社会福利发展背景：社会变迁中的社会问题与社会需要

将“解析福利：社会问题、政策与实践丛书”(以下简称“解析福利丛书”)翻译介绍到中国的工作,是在中国社会巨大变迁中社会成员对社会福利的需要急剧增长、社会需要未能得到满足的情况下开始的。面对新的挑战,我们希望能为中国社会福利和社会政策研究者、政策制定者、行动者、教师和学生提供一套反映社会福利和社会政策领域最新研究的国外著作,希望读者能够从批判性借鉴中寻找本土社会政策发展的道路,以提升中国社会福利水平。

我们热切地期待在中国社会政策的推动下,中国社会福利发展创新能够不断满足社会成员的需要,因为我们看到新时期中国社会政策和社会福利发展创新具有广阔而深远的政治、经济和社会背景。新时期中国社会福利发展创新的背景之一是中国政治进入了注重民生的政治制度建设新时期。2004年,中国共产党把和谐社会作为政党建设和社会发展目标;2006年,胡锦涛总书记在中央党校专题研讨班上进一步阐明社会主义和谐社会的内涵;2010年,《国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出:继续抓住和用好我国发展的重要战略机遇期、促进经济长期平稳较快发展,对于夺取全面建设小康社会新胜利、推进中国特色社会主义伟大事业,具有十分重要的意义。<sup>①</sup>

背景之二是中国进入了社会主义市场经济和中等经济发展水平的新时期。中国完成了从计划经济向社会主义市场经济的转型,经济快速发展。现预计人均GDP在2010年底达到4000美元。以美元计价的中国人均GDP跨越新台阶的时间间隔近年来正在缩短。从1978年到2000年,人均GDP从不到400美元增

<sup>①</sup> 中共中央:《国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》,2010年。

至逾 800 美元,中国用了超过 20 年的时间。2003 年,中国这个人口第一大国的人均 GDP 跃过了 1 000 美元大关,时间仅仅用了三年,到 2006 年超过了 2 000 美元;又过了两年,到 2008 年,则超过了 3 000 美元。<sup>①</sup>中国政府把保持经济平稳较快发展作为一项重大任务,这说明中国正稳步从经济大国迈向经济强国的行列。国际通行的标准是把 GDP 人均 3 000 美元作为中等发展水平的标志,而其福利含义是人均社会福利接受水平的提高。中国经济发展为中国福利发展创新提供了物质基础和先决条件,但这并不等于社会福利的实现以及成员的福利需要得到了满足。中国存在的诸多社会问题说明社会成员有巨大的社会需要未得到满足。如何将社会福利的水平提高到与经济发展相适应的地步,以满足社会成员的需要,仍然是值得我们思考的问题。

背景之三是中国进入了经济建设和社会建设并重的时期。中国政府已经认识到必须在经济发展的基础上更加注重社会建设,着力保障和改善民生。社会建设具体目标是努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。而社会建设具体目标实现要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,重点是基本养老、基本医疗、最低生活保障制度的建设,并以慈善事业、商业保险为补充,最终加快完善中国社会保障体系。<sup>②</sup>《国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中还提出:加强社会建设需逐步完善覆盖城乡居民的基本公共服务体系,使社会管理制度趋于完善,等等。<sup>③</sup>中国社会福利发展创新是社会建设的内容和基础。在中国从经济建设转向经济与社会建设并重的时代,批判性地借鉴学习英国以及欧洲其他国家社会福利和社会政策的建设经验,对提升中国人民的社会福利水平具有非常重要的意义。

新时期我们面对着种种社会风险和社会问题。在中国急剧变迁过程中出现了新风险和新问题,包括:市场风险(金融风暴等)、社会风险(人口迁移、群体事件等)、自然风险(地震等);需要照顾的老人急剧增加;儿童问题日益突出;新时期女性和家庭问题出现了新特点;残疾人的福利待遇相对较低;流动人口的社会福利接受问题日益突出;少数民族的社会福利问题值得重视;一般社会成员新的社会

① 汝信、陆学艺、李培林主编:《2010 年中国社会形势分析与预测》,北京:社会科学文献出版社 2010 年版。

② 中国社会保障概念与国际通用的社会福利同义,即与广义社会福利概念同义。在“解析福利:社会问题、政策与实践”系列丛书中使用的是广义的社会福利概念,本文中也使用广义社会福利概念。

③ 中共中央:《国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》,2010 年。

福利需要；城乡分割社会福利带来新的不平等问题；地区间社会福利差异也带来社会问题；社会福利管理不能适应新时期的要求；社会福利人才队伍建设需要创新机制；人类生存的环境问题作为新福利问题已急需解决；社会福利需要从补缺转型到普惠型；民政社会福利界定限制着社会福利体系的发展创新等。如何使每个社会成员都能得到保障、共享经济发展的成果？这使我们更加关注“解析福利丛书”中讨论英国社会福利运动和社会保障改革等内容，中国的问题使翻译介绍工作具有了突出的现实意义。

社会福利发展的国际背景是：发达国家在与中国现在经济发展水平相同的时期，在社会福利制度建设方面进行了多项创新：英国早在1948年，在人均GDP还不到1000美元时，就宣布建成了政府承担社会福利提供责任，从摇篮到坟墓的保障民生的福利国家。美国也在人均GDP大大低于我国现有水平的1935年就制定了《社会保障法》，不断发展了多个社会福利项目。日本1965年的人均GDP仅为1071美元，但在1947年就通过了《儿童福利法》，1951年颁布《社会福利事业法》，1957年就设置了老人年金和母子年金制度。近十多年来特别是国际金融危机前后，福利国家都在寻找社会福利的适应性发展创新道路；东亚国家地区建设嵌入本土社会文化的福利社会；在社会福利理论研究领域，有多个具有创新性的理论出现。社会政策和社会福利已经不单单是作为消除社会问题、减少贫困的手段而存在，而是作为社会投资、积极社会建设、伙伴关系、社会融入、社会质量、人类幸福的制度手段。国外经验说明，以国家和社会为推动力发展社会福利，提高人类社会福利水平，达致幸福和谐生活，已经成为中国这样的中等经济发展水平国家的首要任务。

## 二、 人类福利：概念操作化与发展阶段

从解析福利开始，研究社会问题，提出政策并进行实践的讨论，是“解析福利丛书”的主旨。针对社会问题而制定社会政策，并进行改变社会的实践，通过提供社会福利来解决社会问题，就构成了福利、问题以及政策的关系。福利如何与社会政策发生关系？是因为它是社会政策的终极目标，福利是人类美好生活的状态，人类通过制定社会政策、提供福利来满足人类的需要。因此，认为社会政策只是关注社会问题的时代正在结束，社会政策走向关注人类福利的时代，社会问题

只是被视为人类福利没有被实现的一种状态。

事实上,一些学者已经开始思考人类福利的含义以及实践,如 Sen<sup>①</sup>、Doyal 和 Gough<sup>②</sup>、Nussbaum<sup>③</sup> 等等,他们通过对主观福利和客观福利的思考发展社会政策,形成了对人的本质和人类未来发展走向研究的广阔视野。因此,我们在此对人类福利理论进行回顾比较,以帮助本丛书读者了解这个领域的新观点和理论发展。

福利是人类一种美好的状态,它不仅仅是社会福利、社会政策领域的关键概念,也是其他学科如福利经济学的重要概念之一。传统经济学通常把它和效用(幸福度、满意度、期望实现度)或资源(收入、财富、对商品的控制)联系在一起。从 20 世纪 50 年代到现在,福利被概念化后,其含义从经济福利发展到人类基本需要满足,再发展到人类发展和能力建设,扩展到现在的生存权、公民权利、自由等,其概念内涵日趋丰富,体现了人类对自身发展的认识(表 1)。

表 1 福利主要含义的演变与发展阶段

时 期	福利概念含义	福利测量内容
20 世纪 50 年代	经济福利	GDP 增长的测量
20 世纪 60 年代	经济福利	人均 GDP 增长的测量
20 世纪 70 年代	基本需要满足	人均 GDP 增长+基本需要满足物供给测量
20 世纪 80 年代	经济福利	人均 GDP 和非经济因素的测量
20 世纪 90 年代	人类发展和能力建设	人类发展和发展的可持续性的测量
21 世纪初	生存权、公民权利、自由	发展目标和新领域:社会风险和增权的测量

4

资料来源:Sumner, A., 2004, *Economic Well-being and Non-economic Well-being*, London: United Nation University World Institution For Development Economics Research.

Sen 提出了用功能和能力来诠释人类福利的内涵<sup>④</sup>,他的理论核心是用个人在生活中实现各种有价值的功能的实际能力来评价生活质量和福利水平。<sup>⑤</sup>功能

① Sen, A., 1993, *Capability and Well-being*, in M. Nussbaum and A. Sen (eds) *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press, pp. 30—53.

② Doyal, L. and I. Gough, 1991, *A Theory of Human Need*, London: Macmillan. 该书已经译为中文:《人的需要理论》,汪淳波、张宝莹译,中国商务出版社 2008 年版。

③ Nussbaum, M., 2000, *Women and Human Development*, Cambridge: Cambridge University Press.

④ Sen, A., 1985, *Commodities and Capabilities*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 10—14.

⑤ Sen, A., 1993, *Capability and Well-being*, in M. Nussbaum and A. Sen (eds) *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.



是指一个人通过努力、技能或毅力等可以实现的活动和状态,能力是指一个人能够实现的各种功能的组合。Nussbaum认为福利要回答的中心问题是个人实际能够做什么或成为什么,而不是一个人满意程度如何,更不是一个人能够掌握多少资源。人能够做什么人的能力的表现。他提出人类十项功能能力(central human functional capabilities):生命、健康、安全、理智、思想、情感、实践理性、社会交往、关注生存、游乐、环境控制。<sup>①</sup>人能够自由地做事,是人类福利的表现。而人能自由地做事,需要社会具备一系列先决条件。这些条件的实现和国家福利责任与能力、国家的社会政策有关。

社会福利是从福利演绎出来的更强调国家福利责任的概念。Midgley把社会福利定义为当社会问题得到控制、人类需要得到满足、社会机会最大化时人类正常存在的一种情况或状态。<sup>②</sup>社会福利实际涉及人类社会生活非常广泛的领域,它强调国家提供社会福利的责任以及国家建立社会福利制度去保障人类福利的实现。国家需要解决社会问题、满足社会需要和实现人的发展潜能。只有社会福利发展到一定水平,人类福利才能实现。

对福利思考引出社会福利,对社会福利思考引出社会需要与需要满足问题。Doyal和Gough的需要理论在1991年提出后,受到社会福利学术界和社会的广泛关注。Doyal和Gough首先根据人类行动目标性质的不同,对需要(needs)和需求(wants)进行了区分。需要指被认为是全人类通用的目标,而需求指源自个人特殊偏好和文化环境的目标。如果人类需要得不到满足,就会导致人类受到客观的、严重的伤害。严重伤害有两种定义方式:首先是指社会成员在追求个人利益时缺乏基本能力;其次是指社会成员实现社会参与方面的障碍。Doyal和Gough认为基本需要是使个人能参与生活的前提条件。人类的基本需要包括身体健康和行为自主两方面。<sup>③</sup>人类的中介需要是基本需要的表现,人类通过建立中介需要来建立需要和需要满足物之间的关系。中介需要前六项与身体健康需要有关:充足且有营养的食品和干净的饮用水、充足且能遮风挡雨的住房、没有风险的工作环境、没有风险的生活环境、适度的健康照料、安全的童年;后五项与自主需要

① Nussbaum, M., 2000, Women and Work: The Capabilities Approach, *The Little Magazine*, 1(1), 1-4.

② Midgley, J., 1997, *Social Welfare in Global Context*. Thousand Oaks, Sage Pub., p. 5.

③ Doyal, L. and I. Gough, 1991, *A Theory of Human Need*, London: Macmillan, pp. 52-54.

有关:有效的初级关系、身体安全、经济安全、安全生育及控制生育、合适的基础教育和跨文化教育。<sup>①</sup>社会政策的制定可以保障需要满足物的提供,满足人类需要,实现人类福利。

6 测量社会成员是否达到某个福利状况或福利实现程度,是一件极其困难的工作。社会科学家们试图运用各种统计技术来解释这个概念,其中最常用的是社会指标法(social indicators)。测量人类福利的指标一般可分为主观指标和客观指标。Doyal 和 Gough 在提出人类需要的类型后,也建立了社会指标体系,用以表示社会政策应该向什么方向发展。主观福利状态往往通过个人对总体生活或不同生活领域(如工作、家庭、社区生活等)的幸福感或满意度来测量。客观福利状态主要通过经济福利指标和非经济福利指标来测量。经济福利指标包括人均收入状况(人均 GDP、实际工资和失业率);收入与贫困线状况(人均日消费低于一美元的人口比重、日消费量低于国家贫困线(2 100 达卡)的人口比重、容易陷入收入或资产贫困的人口比重);收入不平等状况(贫富差距和贫困时间、最低收入组的恩格尔系数以及基尼系数)。非经济福利指标包括受教育状况(包括入学率、小学或中学毕业率、识字率);健康和营养状况(包括营养不良比例/人均食物消费量或卡路里/身体质量指数、死亡和发病率/期望寿命/未活过 40 岁比例/感染率、卫生服务使用、专业接生人员/避孕普及率/免疫率);环境状况(改善的水源、足够的卫生设施、家庭设备—耐用建筑材料和电力供应);增权和参与状况(参加全国和地方的选举投票、对地方项目和地区预算的了解情况、非政府组织的数量、规模和收入—监管公民社会的可能性)。<sup>②</sup>非经济福利指标的分析一般和经济福利指标的分析结合在一起。上述指标以及数字在人类福利和社会政策研究中经常被使用。基于这些指标的研究表明,发达国家福利水平比欠发达国家高得多。前者往往拥有高收入、高标准的健康、高水平的教育和住房条件,同时犯罪和其他社会问题发生率低;而后者则贫困、落后、暴力等社会问题普遍存在。

人类既有快乐,也有痛苦,人类富有创造性,能够想象、推理、判断,能建立社会关系和社会认同。人类福利被定义为是快乐、健康和繁荣;存在被认为是人类福利的必要条件,人类发展指数(HDI)是这个必要条件的说明;时间也被认为是

<sup>①</sup> Doyal, L. and I. Gough, 1991, *A Theory of Human Need*, London: Macmillan, pp. 155—159.

<sup>②</sup> Sumner, A., 2004, *Economic Well-being and Non-economic Well-being*, London: United Nation University World Institute For Development Economics Research.

人类福利的重要因素,工作时间过长是对人类福利的伤害;工作状态和生活状态也被认为是人类福利的内容;福利和人的尊重、宗教、财务、休闲、婚姻等外部环境因素有关;福利还包括良好的生存状态……关于人类福利研究延伸到多个领域。<sup>①</sup>

为保证人类福利实现,人们通过国家干预建立了社会福利制度,西方建立了福利国家,东亚建立了福利社会。社会福利制度也包含了丰富的内容。

### 三、福利国家:面对的危机与社会政策发展

21世纪席卷世界的经济和金融危机为很多国家的经济和社会带来了沉重的损失。但是从社会政策研究的角度看,这未必不是一个新的契机。一方面,经济危机的到来为社会如何能够帮助直接和间接的受害者渡过难关提出了新的挑战;另一方面,也向社会福利与社会政策制定者和研究人员提出了一些值得思考的问题。对于危机的解决已经有大量的讨论,我们在这里仅仅提出一些具有挑战性的研究课题。

在这些课题中处于核心地位的恐怕是:我们对某个社会的未来到底有什么样的预期,期望和现实之间应该是一种什么样的关系?这样的问题在欧美福利社会发展的早期,从传统型社会向现代化社会,从农业社会向工业化社会的转型中,无论是在学术界还是在政治上,特别是在当时有能力决定国家命运的群体中,都有很多的思考和探索,并通过社会政策制度的建立和实施,有系统地把这些社会理想付诸实施。从某种意义上看,社会政策的发展历史其实就是这些人将自己的社会理想付诸实践的过程。这些人在社会发展的不同阶段有不同的构成:工业化早期主要是社会精英和政客,随着社会政策学科的发展才有了学者,随着现代化社会的形成和选举权的普及又增加了大众的参与。但是,人们很难就社会理想达成

7

<sup>①</sup> 在人类福利研究中有贡献的学者和文献除了前面提到的还有:Dasgupta, P., 1993, *An Inquiry into Well-being and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press. Diener, E. and R. Biswas-Diener, 2000, *New Directions in Subjective Well-being Research*, Mimeo. Gasper, D., 1996, *Needs and Basic Needs: A Clarification of Foundational Concepts for Development Ethics and Policy*, in G. Kohler et al. (eds) *Questioning Development*, Marburg: Metropolis; pp. 71—101. Kabeer, N., 1996, Agency, Well-being and Inequality: Reflections on the Gender Dimensions of Poverty, *IDS Bulletin*, 27(1), pp. 11—22.

长久的一致。经过多年的左右摇摆,似乎在 20 世纪 90 年代后期有了一定程度的共识:经济和社会的发展是相辅相成的,因此福利制度应当得到发展。

但是,经济危机的到来,促使很多人(包括当年有能力左右政策的人)进行反思,不仅思考 90 年代以来的社会政策变化和新的做法,更重要的是在更长时期的历史背景下思考福利制度面对经济和社会变迁的适应能力。社会政策研究的学术期刊《社会政策与行政》<sup>①</sup>,在 2009 年第 7 期刊出了几篇反思性的文章,英国福利国家建设过程中直接参与意见并在以后社会政策改革中扮演了重要角色的思想家和实践者 Paul Wilding 回忆了他本人在这些年来的心路历程和面临的挑战。从他的描述中,我们不难体会到在过去的 40 年中,人们对社会政策的认识有了长足的变化。在他看来,“人们需要从更多的超国家的视角来考虑问题,社会问题的规模和后果得到了更多的认识,社会政策领域所涉及的范围更加广阔了,人们对国家的信任度降低了,经济健康发展的重要性超过了社会福利体系的发展”。<sup>②</sup>而 Howard Glennerster 认为 Paul Wilding 的观点过于悲观。毕竟社会政策特别是福利国家的作用(以福利支出为例)从 20 世纪 60 年代以来是在实质性地增加而不是下降。人们确实对福利国家的信任有所下降,但是同时也要认识到他们对私人部门也不再抱有幻想。很多问题确实比福利国家发展之初的时候想象的要复杂得多。但是人们对如何规范和利用市场来追求社会目标有了更多的认识。<sup>③</sup>从这些学者的讨论中可以看到,早期的社会政策研究和从业人员带有更多的理想主义色彩,认为凭借他们改变世界的热忱和消除社会“顽疾”的决心,就有可能推动国家和社会向着更加美好的方向前进。但是,很多人的这种视野往往没有在社会变迁中得到相应的调整,过了若干年之后再回头看,就显得不能适应变化和过于狭窄了。

但是,是否这就意味着应该放弃对社会理想的追求呢?可以说那些持怀疑态度的人的上述经历和想法具有一定的代表性,说明社会理想应该是适应社会变迁的。这就意味着,社会理想的确立或许应当更多地关注价值观的确立,例如,要培

① 《社会政策与行政》,英文名为 *Social Policy & Administration*, 是国际上最著名的政策与研究刊物之一。

② Wilding, P., 2009, *Social Policy: Now and Then*, *Social Policy & Administration*, Volume 43 (7), pp. 736—749.

③ Glennerster, H., 2009, *Social Policy: Now and Then—A Response*, *Social Policy & Administration*, Volume 43(7), pp. 750—753.

养什么样的公民权利和义务观,是否要把社会建立在公平性的基础上,希望通过社会政策界定出什么样的就业与生活之间的关系,等等。例如,社会和谐或者公平社会可以是带有社会理想性的内容。但是,仅仅如此是不够的,还有更多的需要回答的问题:社会和谐的标志是什么?我们会有不同的界定方式,如:正面的如社会群体之间的关系融洽和互助精神;反面的如维持最基本的社会稳定,最大限度地减少反社会的行为;正反兼顾的有在保证社会稳定的基础上促进社会融合和加强互助。针对不同的界定方式,必然会存在相应的政策手段。

这样的社会理想的确立有助于政策制定者和研究人员孤立地从解决某个社会问题入手去寻找孤立的解决方案。孤立的解决方案或许能够局部地解决问题,但却有可能忽略社会政策与社会成员之间的互动性。例如,某项政策向其受众传递了一定的信息,如人都是自私的,社会服务提供者也是一样,所以要想让他们尽心尽力地服务,就得让他们每一分钟的工作都要得到相应的报酬。当这样的信息被传递给社会成员的时候,也会产生连带的效果。社会政策本身有可能通过激励手段影响到社会成员和服务提供者的行为甚至价值观,并进而破坏社会诚信。当这个价值观并不是政策制定者所期望的,或者和其他政策领域的价值观相互冲突时,就有可能影响到多项政策的整体效果,并且破坏社会诚信体系,因为诚信需要有社会成员所共同认可的价值观作为基础。当然,这里只是从一个角度来阐释价值观和社会理念在社会政策中不可或缺的地位。对于这些关系的理解在英国公共服务领域的准市场和消费者选择模式的实践中得到了更多的认识。<sup>①</sup>从总体上看,英国这个福利国家获得了一些经验,也产生了不少值得关注的教训。<sup>②</sup>

9

这次的经济危机引起人们更多思考的另一个问题,是社会政策和经济之间究竟是什么样的关系。这并不是一个新的话题。在社会政策的历史上,不同的理论体系对社会政策与经济的关系有各种各样的解释。比如,古典的经济学认为,社会政策有可能造成福利依赖和降低经济效益。而揭示福利国家出现的工业化逻辑理论就把社会政策作为工业化和城市化所造成的经济变迁所需要的手段。因

① Julian Le Grand, 2007, *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services Through Choice and Competition*, Princeton University Press. Julian Le Grand, 2003, *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press, New York.

② Bent Greve, 2009, Can Choice in Welfare States Be Equitable? *Social Policy and Administration*, Vol. 43, No. 6, pp. 543—556.

此,社会政策是服务于经济增长的。政治经济学的研究则把福利国家的出现、发展、重组和削减通过政治和经济的互动联系在一起,揭示了社会政策维护某些社会群体的利益,从而维护社会的稳定。权利—资源理论则认为经济利益和政治利益通过政治体系和市场体系的协调得到制衡,从而保证社会福利的目标。到了20世纪70年代,新自由主义思想占据了主导地位。福利制度特别是与工人就业权益保障有关的政策被视为经济增长的负担。在英国,多项福利制度遭到了严重削减,社会互助的思想遭到了撒切尔政府的摒弃。从某种意义上说,社会政策在这个阶段得到了重塑。很多人认为,尽管撒切尔政府的改革受到了公众的挑战,但是她的政府政策为90年代以后、新工党在任期间,英国经济所体现出的高度灵活性和适应性起到了重要作用。而在其他的欧洲国家,同一时期没有经历同样力度的改革,到了20世纪90年代就面临了严峻的考验。这一时期不断出现的话题是:一个国家的经济竞争力是否有可能因为福利体系的发展而受到影响?这个问题在经济危机到来之前似乎在《福利制度的新政治经济学》一书能够得到一些答案。这本书的作者 Paul Pierson 认为,福利国家越来越走向节俭,但是削减的幅度不仅要受到经济条件的制约,同时也受到各国政治体系的约束,所以福利制度不是衰落了,而是经过调整更加适应经济增长或发展所需。因此,福利国家是更有适应性了,而不是一味地削减。<sup>①</sup>

10 经济危机的到来似乎又就福利与经济的关系提出了新的可供研究的话题,政府可以在多大程度上通过负债来解决社会福利之需?特别是,如果这个社会福利之需有利于缓解危机造成的震荡,有助于危机后的经济复苏和重建呢?对于这个问题,社会政策领域似乎还没有一个令人满意的答案,而在实践上,也出现了明显的分歧。美国等国家希望在危机期间维持社会支出。欧洲国家则急于削减社会福利和服务,甩掉债务负担。中国则针对经济危机采取扩张性的社会政策。但是,从理论上似乎还不能够就哪类政策能够帮助一个国家更为平稳地度过经济危机,并为危机后的复兴创造条件做出解释。而恰恰是在这次危机中,中国的经济表现比较突出,同时人们对社会问题的关注也变得日趋重要,所以可以说中国有可能成为世界范围内处理经济与社会政策的关系的重要观测点,基于中国经历的

<sup>①</sup> Pierson, P., 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press. 这本书已经翻译成中文:保罗·皮尔逊:《福利制度的新政治学》(“社会政策译丛”),汪淳波译,北京:商务印书馆2004年版。

社会政策研究有可能对世界社会政策和社会福利思想史做出重要的贡献。

#### 四、“解析福利丛书”对中国社会福利制度发展的意义

翻译介绍工作在当今学术指标量化的背景下,是一件费力而不能记入成果的工作。然而,我们认识到“解析福利丛书”对中国社会福利制度发展具有重要意义,包括:(1)本丛书将帮助我们重新认识国外社会福利体系对传统社会福利理念的传承与创新关系,批判地借鉴国内外社会政策发展经验,发展中国本土的社会福利理论,推动中国迈向福利社会的宏伟事业。(2)本丛书将帮助我们研究国外社会福利制度以及社会政策体系发展创新的实践过程,比较并借鉴不同社会福利体制的特点和发展经验;重新定位中国社会保障制度与社会福利体系发展创新的关系,创新发展以民生需要为本、适度普惠转型的社会福利体系;支持社会福利体系发展创新实践。(3)本丛书将帮助我们认识和建设国家承担重要责任、市场、社区和家庭高度参与、共担风险的满足社会需要的发展型社会福利政策;基于公民权利与责任,强调社会成员权利与责任紧密联系型的积极社会福利政策;通过社会福利政策的发展创新,推动社会福利体系从补缺向适度普惠转型。(4)本丛书将帮助我们批判性地借鉴福利国家社会福利管理的经验,提出社会福利机构、民办非企业单位、社会福利基金管理、公益事业、慈善事业等发展创新管理方式;形成社会福利部与下属政府层面、机构层面垂直和横向整合的管理机制;建设民生需要为本的社会福利服务管理事业。(5)本丛书将帮助我们批判性地借鉴福利国家建立普惠福利制度的经验,基于适度普惠原则将社会福利服务从特殊人群扩大到普通人群,建立多元福利服务提供体系;将社会福利服务法治化和标准化相结合;实现社会福利转型。(6)本丛书将帮助我们批判性地借鉴国外经验,以人才建设为本,建设适度普惠的社会福利体系需要的政策与管理人才、教学研究人才、服务专业技能人才、社会工作人才和志愿者队伍,通过建设宏大的高素质的人才队伍来推动多层次分类型可及性高的适度普惠型社会福利服务的实现。(7)本丛书将帮助我们批判性地借鉴福利国家经验,将环境福利纳入社会福利体系,推动人类与环境的良性互动关系,推动可持续社会的建设。(8)本丛书将帮助我们批判性地借鉴福利国家社会指标体系建设经验,创新发展社会福利体系指标体系,实现中国社会福利指标与国际社会福利指标的可比和对接,以科学的方法描述中国

社会政策和社会福利发展创新的水平。

相对于经济学等学科,社会福利学科是年轻的。在社会福利研究的发展过程中,英国学者和实践者对学科的发展做出了很多贡献。借用后发社会的概念,中国社会福利以及社会政策属于后发者,但正因为后发,它的起点与欧美国家社会福利制度和研究的起点不一样,可能就会比较高。因此,从借鉴到本土化,从研究西方到研究中国的过程中,我们希望本丛书的翻译介绍工作对中国社会福利制度发展有所贡献。

## 五、“解析福利丛书”选题与翻译工作

我们从2005年开始合作进行研究<sup>①</sup>,其间我们一直讨论如何开展引进翻译系列丛书的工作。李秉勤和贡森主编了由商务印书馆2003年开始出版的“社会政策译丛”,有较为丰富的翻译学术著作的经验。彭华民曾担任过“三一社会工作文库”的执行主编(上海人民出版社2007年出版)、“社会福利思想与制度丛书”主编(中国社会出版社2009年开始出版)和“社会福利服务与管理丛书”主编(中国社会出版社2009年开始出版),有较为丰富的组织丛书编写工作的经验。经过较长时间的讨论,我们提出四个选题原则:前沿——能够反映本领域最新研究成果;经典——能够解析本领域经典理论;实践——能够结合制度安排和政策实施进行分析;借鉴——能够对中国社会福利发展具有借鉴意义。在这四个原则的指导下,我们提出了本丛书的选题并得到上海人民出版社的大力支持。2006年上海人民出版社购买了“解析福利丛书”中的第一本《解析社会政策》的版权。我们将原非“解析福利丛书”的《解析社会政策》放入丛书,是因为它全面地阐述了本领域的知识与体系。2007年上海人民出版社和英国政策出版社签订合同,购买了“解析福利丛书”其他八本的版权,合并成目前全套九本的“解析福利丛书”。英文版“解析福利丛书”现在已经出版了21本,其作者都是英国知名的教授学者;其内容

<sup>①</sup> 我们联合开展的研究项目有:2005—2008年,西方社会政策最新理论发展研究,国家社会科学基金重点课题;2006—2007年, Urban Long Term Unemployment Women: A Social Exclusion Perspective. British Academy Research Grant, UK; 2006—2007年, Lost-cost Urban Housing Marketing: Serving the Needs of Low Wages of Rural-urban Migrants? Lincoln Housing Policy Grant, USA; 2008—2009年, Intergenerational Support and Retirees' Housing Decision in China and Korea. STICERD Research Grant, LSE, UK.



几乎覆盖了该领域中主要的研究主题；其中部分已经再版，是社会福利与社会政策领域中发行量最大的丛书。我们认为中文版的“解析福利丛书”是一个开放的体系，如果中国社会发展需要我们做更多的引进工作，我们还会继续现在的翻译引进工作。为确保翻译质量，我们选择的翻译者来自国内著名的高校：南京大学、北京大学、南开大学、复旦大学、中山大学等。主持翻译的学者都有在国外访问学习的经历，有相关的研究成果。

需要说明的是，“解析福利丛书”全部由国际或英国知名学者撰写，其特点是理论与实践结合，以问题分析为导向，为读者梳理制度安排和政策领域中的重要理论观点和相关实践模式。我们认为，该丛书的重要意义还有，丛书不仅仅为学者、研究生以及相关部门的管理者把握重要的理论脉络提供了帮助，而且分析了实践模式的成功和问题所在，提供了难得的案例分析，提出了改革的新思维和具体操作建议。该丛书已经在国际社会福利和社会政策研究和教学界中引起了广泛关注。“解析福利丛书”书目包括：

1. 《解析社会政策》，主编 Pete Alcock 等，Pete Alcock 是前英国伯明翰大学社会科学院院长，前英国社会政策协会会长，社会政策与行政学教授

2. 《解析人类需要》，作者 Hartley Dean，英国伦敦经济学院社会政策系社会政策学教授候选人

3. 《解析社会福利运动》，作者 Jason Annetts 等，Jason Annetts 是英国艾伯塔大学社会学部教授

4. 《解析不平等、贫困与财富》，作者 Tess Ridge，英国巴斯大学社会政策系资深讲师

5. 《解析平等机会与社会多样性》，作者 Barbara Bagilhole，英国拉夫堡大学平等机会与社会政策学教授

6. 《解析社会保障》，作者 Jane Millar 等，Jane Millar 是英国巴斯大学副校长，社会政策学教授

7. 《解析医疗卫生政策》，作者 Rob Baggott，英国德蒙特福大学公共政策学教授，医疗卫生政策研究部主任

8. 《解析全球社会政策》，作者 Nicola Yeates 等，Nicola Yeates 是英国公开大学资深社会政策学讲师

9. 《解析国际迁移和难民政策》，作者 Rosemary Sales，英国米德尔塞克