

〔英〕迈克尔·希尔 著

社会政策译丛

主编 李秉勤 贡森

UNDERSTANDING SOCIAL POLICY

理解社会政策



商务印书馆

社 会 政 策 译 丛

李秉勤 贡森 主编

理解社会政策

〔英〕迈克尔·希尔 著

刘升华 译

李秉勤 校

商 务 印 书 馆

2003 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

理解社会政策/(英) 希尔著; 刘升华译. —北京: 商务印书馆, 2003

(社会政策译丛)

ISBN 7-100-03629-1

I. 理... II. ①希... ②刘... III. 社会政策—研究
IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 086404 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

社 会 政 策 译 丛

李秉勤 贡森 主编

Lǐjiě SHEHUÌ ZHÈNGCÈ

理解社会政策

[英] 迈克尔·希尔 著

刘 升 华 译

李 秉 勤 校

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北 京 民 族 印 刷 厂 印 刷

ISBN 7-100-03629-1/F·447

2003年8月第1版

开本 850 × 1168 1/32

2003年8月北京第1次印刷

印张 11½

定价: 19.00 元



《社会政策译丛》出版说明

经过不懈的努力,《社会政策译丛》终于面世了。作为从事社会政策研究的学者,我们希望这套丛书能够协助广大同行学者、学生、政策实践者以及对社会政策有兴趣的朋友,在浩如烟海的学术著作中,找到一些可供学习或借鉴的线索。

1

“社会政策”(Social Policy)的概念一般有三个涵义:(1)政府用于福利和社会保护的政策,特别是有关教育、医疗卫生、社会保障和住房的政策;(2)福利在一个社会中发展的方式。其涵义比(1)更为广泛,大大超出了政府行为的范畴,包括福利的提出、形成和发展在内的诸多社会及经济条件;(3)针对上述主题的学术研究。

作为政府政策的一个组成部分,任何一个国家都面临着如何为其公民提供必要福利和保障的问题,并不可避免地遇到一定的经济和社会条件的约束,但是作为一个学术领域,社会政策并没有在世界各国得到普遍的认同和发展。当然,这一现象的存在与“社会政策”概念形成的历史和发展有关。

学术界对社会政策的密切关注,始于战后欧洲福利国家的建构。由于各国在意识形态、历史、经济,以及社会条件等方面均存

在较大差异,对福利国家的理解也各有不同,于是形成了各具特色的模式。因而,早期针对福利国家的研究带有很强的地域性特征,并多半针对具体的政策。例如,在最先开始系统性研究社会政策的英国,研究的出发点是社会工作与行政管理。主要针对专门从事福利提供、管理和政策执行的人员。实践的发展对理论建设提出了更多的要求。同时,随着传统福利国家模式在很多欧洲国家受到挑战,以福利国家的社会工作和行政管理为主导的社会政策研究首先遇到理论方面的挑战。传统社会福利体系为什么会面临危机?到底什么样的福利体系更能适应社会的发展?福利体系背后的意识形态标准是什么,又如何影响福利体系的构成?这些问题都不断困扰着社会政策研究人员。

在过去几十年中,社会政策研究发生了根本性的变化。一是外延在扩大。其中涉及了社会服务领域的政策及管理实践(包括社会保障、医疗、教育、就业、社区照顾和住房等),各种社会问题(包括犯罪、身残智残、失业、老龄问题等),关于社会弱势群体的问题(包括种族、性别、贫困等)以及对相关问题的集体性社会反映。二是理论向纵深拓展。突破了国家-市场的简单对立,进一步探讨国家-市场的结合(如准市场、公私合营、合作等),加强了对各种非国家因素在社会保障和救助过程中的角色(如志愿及互助机构的福利提供、亲朋及邻里等非正式的救助形式)的研究,从以补偿收入为目标的福利提供向非收入补偿转化(如对社会排斥问题的关注),等等。

迄今为止,社会政策已经发展成一个跨学科的应用研究领域。它广泛借鉴经济学、社会学、心理学、政治学、管理学、史学、哲学以及法学的理论和研究方法来分析社会对社会需求的反应。它主要

关注经济、社会及政治领域中与人类所必需的生存条件及其提供方法有关的问题,所涉及的人类基本需求(或福利)包括:食物及居住、可持续性及安全的环境(包括就业、犯罪、环境等)、增进健康及医治病患、对无独立生存能力者提供照顾和支持(包括社区服务)、对个人提供教育和培训,使其有能力融入社会。

2

伴随当前全球化、信息化的发展,以及新型社会关系的产生和社会结构的变动,社会政策理论研究正面临新的挑战 and 机会。

首先,对转型国家和发展中国家的社会政策研究受到越来越多的重视。在过去二三十年间,转型国家和若干发展中国家和地区的经济快速增长,使它们需要且可能对社会政策给予充分的关注,如政府与市场的关系、社会保障体系的建立、日益扩大的贫富差距所带来的一系列社会问题;同时,经济的发展和对外开放度的扩大增强了发展中国家与世界经济的相互依赖。如何与发达国家的社会政策进行协调,进而实现国际合作,也已经提到议事日程上来,这方面的一些突出的问题,如,移民管理、反贫困、最低工资待遇、最低劳动保护标准等。越来越多的人已经清醒地认识到,经济增长并不能自动带来完善的社会保护。发展中国家与发达国家的社会政策在国际发展中具有同样重要的意义。

其次,对国际社会政策比较研究的需要越来越迫切。尽管较早时期也出现了一些对不同国家社会政策的比较,但比较研究的意义历来存在较大争议。争议的焦点在于各国社会发展的历史背景、政治、经济和社会特点均有不同,把两个或多个国家的政策进行横向比较似乎并没有什么意义。但随着国际或地区间经济一体

化的加强,社会政策的相互隔绝似乎已经成为实现经济合作的障碍。特别是经济一体化所带来的劳动力跨国流动已经不可避免地把社会政策纳入一国国际竞争力的组成中来。在社会政策领域进行比较研究的一个代表性人物是艾斯平-安德森 (G Esping-Andersen)。他在 20 世纪 90 年代初把福利国家划分为三种主要模式:以工作和个人贡献为主导的法团模式 (corporatist regimes), 遵循普遍原则的社会民主模式 (social democratic regimes), 遵循补余原则 (residualism) 的自由主义模式 (liberal regimes), ①为国际社会政策的比较研究做了开创性的工作,使其受到更广泛的关注,并引导更多的学者进入这一领域。除此以外,在艾斯平-安德森前后还有一些对具体政策的比较,对政策投入产出的比较,对政策执行和政策效果的比较等。②

3

随着我国改革开放的进一步深入,许多经济及社会问题已经难以为经济快速增长这个单一的指标所涵盖,摸索中的改革实践显然已经大大超前于理论的发展。当前,较为复杂的社会现象和改革的推进要求跨学科的理论研究,特别是要求针对我国的特点,对改革提供具有预见性和实践意义的指导,从而达到建设小康社会、维护社会稳定、促进市场经济发展的目的。

如前所述,当今社会政策研究的动态体现了社会政策自身的跨学科、开放和适应性的理论灵魂。作为本丛书的编者,我们力图

① 参见艾斯平-安德森,《福利国家的三种模式》,Polity, 1990;该作者又于 1997 年撰写了《转型中的福利国家:全球经济中的国家适应性调整》一书。

② 参见米歇尔 (D. Mitchell),《十个福利国家的收入转移》,1991。

在选题过程中体现当前国际社会科学（不仅限于社会政策）发展的这些特征，向人们展示各国来自经济学、社会学、政治学等领域的学者如何面对社会政策研究的需要，跨越学科壁垒，追求实现社会保护的共同目标。

值得指出，社会政策与一国的文化、历史、经济、社会背景紧密相联。各国社会政策方面的学术文献不计其数，由于人力及财力所限，本丛书只可能使读者对这一庞大领域窥见一斑。参与编译工作的各位同仁，以及积极支持本丛书出版的海内外学者的一个最大愿望是，本丛书能够激发读者的兴趣，并鼓励他们沿着书中所能提供的线索攀登社会政策研究的重重山岭。同时，我们以及丛书的若干作者都希望他们的作品能够得到广大中国读者的评论和批评指正，在探讨的过程中共同进步。

借此机会，我们特别感谢英国谢菲尔德大学社会政策系的 Alan Walker 教授、伦敦经济学院社会政策系的 Howard Glennerster 教授、Julian Le Grand 教授、德国 Bielefeld 大学社会学系的 Lutz Leisering 教授、南开大学国际经济研究所的熊性美教授。他们在本丛书的选题和出版过程中提供了很多宝贵的建议和无私的帮助。商务印书馆的张胜纪先生，在丛书的筹划阶段抱病坚持工作，在此表示诚挚的谢意。最后，编者对商务印书馆在关注并推动社会政策研究方面所表现出的远见卓识，表示崇高的敬意。

李秉勤 贡 森

2002 年 4 月 5 日

《社会政策译丛》代序

—

近年来,社会政策开始受到国内学术界的广泛关注。国内一些大学开设了有关的专业,培养学术和专业人员。但是,一个新研究领域的引入和一个新专业的形成往往会面临着如何界定研究范围和如何确立相关的方法论体系的问题。似乎在国内学术界,也引起了不少的讨论。我作为一名多年从事经济学研究和教学的学者,总要提出一些问题:到底什么是社会政策?它和经济政策又是什么关系?社会政策的理论和研究方法与其他社会科学,如经济学、社会学有什么不同,又有哪些联系?适逢李秉勤和贡森两位打算推出这套社会政策方面的译丛,并要我写一篇序言。我希望结合我对国内与“社会”有关的政策实践的观察,并以学习和了解社会政策为出发点,完成这篇序言。

无论在社会福利长期发展的欧洲,还是在广泛利用商业保险的美国,社会政策和社会保障体系都面临着新的挑战。可以说,社会政策是一个不断变化、不断更新的领域。在过去的几十年中,这个领域不断扩大。横向上,它包括了社会服务的方方面面,如社会保障、医疗、就业、住房、教育等等。纵向上,其研究的主线是阐述在各个社会政策领域内,政府与市场的关系。从20世纪70年代以来各国理论与实践的发展看,二者之间的角色划分,特别是严格按照意识形态的对立确立市场与政府的作用,已经不可能适应现

代社会发展的需要。当前,许多国家都在寻求不同程度的政府与市场的结合:如在社会服务领域中引入准市场、公私合营等。在此基础上,又出现了大量对社区、邻里、家庭在提供社会保障与社会服务方面作用的研究。其总的趋势是社会保障的资金来源和提供手段向着多元化方向发展。与此同时,社会政策的目标体系也出现了一定的变化。从以往比较单一的收入标准,向更加多元化的能力培育指标体系发展。另外,作为社会政策的一个重要环节,政策本身的形成和执行过程也是不容忽视的。伴随政策的调整,政策执行体系的运行也受到了不断的考验。以往的一些用于企业管理和企业组织的理论,也越来越多地用到政府管理、新型公私合营的公共服务机构的管理以及政府与各类合作方的关系中来。稍加比较,不难发现,经济学中其实已经包括了对几乎所有上述问题的探讨!但是,是不是可以说社会政策就可以由经济学代替了呢?想必从事其他社会科学研究,如人类学、社会学、政治学等的学者在追溯各自的理论体系的过程中势必也发现了各自学科在上述领域的贡献。是不是他们也可以说社会政策可以由某一个学科所代替了呢?我对这两个问题的回答都是:不尽然。

当然,每一个学科的应用研究或政策研究都会涉及到现实的社会问题。然而,以往的经验证明,学科壁垒限制的是政策分析的视角。社会政策可以说是为开阔视野,实现跨学科对话,提供了一个平台。现代社会科学的飞速发展使得任何一个学者很难实现过大的跨越,即使在本学科范围内。因此,这里并不是要提倡学者放弃各自的学科基础,转向大而全的泛泛治学,而是鼓励创建依靠坚实理论基础的开明学风。《社会政策译丛》基本上贯彻了这一思想。

二

随着我国经济体制改革的深入,一些“社会”问题逐渐成为人们关注的焦点。例如:一方面传统的国营企业承担着沉重的社会包袱,不得不寻求出路减轻负担;另一方面,大批新型企业迅速发展,而职工却不享有基本的劳动保障,劳资关系受到严峻的考验。这些问题从根本上来讲是传统的社会保障体系不能适应经济体制的变迁,这些问题特别是经济转型对政府和企业、个人的关系又提出了新的要求。在改革初期,这些“社会”问题的负面效应往往被刚刚冲出旧体制束缚的快速经济增长所带来的正面效应所掩盖。即使解决这些社会问题,也基本局限于零敲碎打的以应对为主的措施。然而,改革的深入使企业(包括国营企业)能否长久生存越来越多地取决于它们的市场竞争力。不同程度上承担着社会保障任务的企业被置于不同的起跑线上,企业之间的竞争关系无法得到充分体现。同时,国企改革必然导致大批劳动力分流到非国有部门,一方面国营企业职工下岗,需要有一定的缓冲机制,以便使他们顺利渡过难关,实现再就业;另一方面更多的劳动力进入不能提供传统类型保障体系的部门,需要有社会化的保障机制与之配套。而针对上述一系列的问题,继续推行零敲碎打的调整似乎已经不能适应形势的需要。如何建立一个能够适应新经济形势下社会保障机制,必须有深入系统的考虑,既照顾到我国现有的经济条件,又注意充分利用已经形成的社会基础。

从我国改革的经验看,社会保障体系的改革不可能局限在对最低收入的保障范围内,计划体制下的福利制度的各个方面,包括:医疗、养老、住房、教育等,新的保障因素,如最低劳动保护、城

乡一体化等,都必然在新社会保障体系的形成过程中占有相应的地位。而上述诸多方面的改革也面临着如何相互配套和协调的问题。

三

这套《社会政策译丛》推荐给读者若干国外社会政策的代表性著作。欧美各国和世界其他一些国家在社会政策方面已经取得丰富的实际经验,并有一定的理论探索。他山之石可以攻玉。要认真研究国外的经验和教训,才能为我国社会政策研究和改革实践提供更广阔的视角和平台。

丛书的编者希望能够通过这套丛书,对社会政策的学者、学生和从业人员提供一些思路上的启示。我衷心希望他们的努力能够获得一定的成效。

熊性美

南开大学

2002年5月7日

目 录

中文版序言	6
前言	9
第 1 章 什么是社会政策?	11
简介	11
研究范围	12
结论:研究社会政策	19
参考资料	25
第 2 章 社会政策的历史	27
简介	27
20 世纪之前的发展状况	28
1900—1914	34
1914—1939	38
1940 年代	42
1940 年代以后	47
英国社会政策危机初现?	65
参考资料	69
第 3 章 社会政策的制定	71
简介	71

2 理解社会政策

代议制政府模式	72
中央政府制	73
权力下放	82
地方政府	84
英国在欧洲	89
人民的呼声?	91
政策制定的影响因素	94
部长的权力:政府官员的作用,外部群体及政策集团 的影响	101
参考资料	110
第4章 社会政策的实施	111
简介	111
政策实施的结构	112
社会政策与政策实施之间的关系	119
“中心—周边”关系	123
政策执行机构的组织特征	126
社会、政治与经济环境	135
结论	138
参考资料	138
第5章 社会保障	140
简介	140
缴费制救济金	141
雇主按国家要求支付的救济金	145
缴费制及不按家庭收入决定的应急性救济金	146

	按家庭收入决定的救济金	147
	税收补贴	151
	有关救济金体系方面的统计	152
	英国社会保障体系的特点	155
	救济金的水平	157
	社会保障中关于家庭生活和妇女角色的假设	161
	收入决定问题	164
	结论:改革议程正在形成?	168
	参考资料	174
第 6 章	医疗卫生服务	176
	简介	176
	服务的组织及管理	177
	管理及专业人员责任制问题	182
	卫生服务融资	186
	医疗卫生服务的需要和配给	188
	公平待遇:私人部门的影响	193
	公平待遇:医疗卫生和治疗方面的不公平性	195
	对公众的代表和保护	199
	结论	201
	参考资料	203
第 7 章	个人社会服务	205
	简介	205
	儿童社会服务	207
	成人社会服务:“社区照顾”	211

4 理解社会政策

个人社会服务与医疗卫生服务之间的关系	219
需要与优先顺序	222
社会服务当局的社会工作	225
个人社会服务和收入维持之间的关系	228
志愿部门的作用	232
结论	234
参考资料	235
第 8 章 教育	237
简介	237
教育体系的主要特点	238
教育体系的经费问题	243
对教育体系的控制	245
政府与课程设置	247
教育及弱势群体	251
少数民族教育	254
特殊教育与其他福利措施	258
结论	259
参考资料	260
第 9 章 就业政策	262
简介	262
英国人力政策的特点	266
主要就业政策措施	274
培训	280
结论	282

参考资料	286
第 10 章 住房	287
简介	287
社会住房领域	288
房主自用房领域	296
私人出租房领域	300
无家可归	302
住房及社会排斥	303
社会住房的出售	306
结论	308
参考资料	310
第 11 章 社会政策、政治和社会	312
简介	312
国家公共支出背景下的社会支出	313
有关社会政策和国家的其他观点	314
追求社会政策实施的有效和及时的模式	321
结论	328
参考资料	330
参考书目	332
索引	347