

SOCIAL POLICY, 2E

社会政策学十讲

(第二版)

[英]哈特利·迪安 / 著

岳经纶 庄文嘉 温卓毅 / 译



SOCIAL POLICY, 2E

社会政策学十讲

(第二版)

[英]哈特利·迪安 / 著

岳经纶 庄文嘉 温卓毅 / 译

图书在版编目(CIP)数据

社会政策学十讲:第2版/(英)迪安著;岳经纶,庄文嘉,温卓毅译. —上海:格致出版社:上海人民出版社,2015

ISBN 978-7-5432-2492-6

I. ①社… II. ①迪… ②岳… ③庄… ④温…
III. ①社会政策-基本知识 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 041262 号

责任编辑 王亚丽

装帧设计 路 静

社会政策学十讲(第二版)

[英]哈特利·迪安 著

岳经纶 庄文嘉 温卓毅 译

出 版 世纪出版股份有限公司 格致出版社
世纪出版集团 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

www.hibooks.cn

发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印 刷 上海图宇印刷有限公司

开 本 635×965 1/16

印 张 14

插 页 1

字 数 159,000

版 次 2015 年 4 月第 1 版

印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2492-6/C · 130

定价:35.00 元

社会政策学：研究人类福祉(幸福)的科学

岳经纶

进入 21 世纪以来,以人为本、科学发展、民生改善、社会和谐开始成为中央领导集体的核心执政理念,社会建设、社会发展、社会治理、社会创新开始受到关注和重视。在此背景下,社会政策话语得以在众多公共政策辩论中出现,开始成为官方话语,习近平总书记也多次提及“社会政策要托底”。2013 年 10 月 7 日,习近平主席在印度尼西亚巴厘岛召开的亚太经合组织(APEC)第二十一次领导人非正式会议的讲话中明确指出:“要防范风险叠加造成亚太经济金融大动荡,以社会政策托底经济政策,防止经济金融风险演化为政治社会问题。”

然而,由于长期以来我国公共政策和政府行为具有明显的经济增长导向,或者说单纯的 GDP 导向,以及社会政策思维和话语在政府执政哲学和公共政策辩论中的长期缺失,导致公众对社会政策及其价值取向和学理思维都十分陌生。在保障和发展民生、改革和完善社会保障制度,乃至社会建设和社会治理创新的政策与学术讨论中,社会政策话语和思维常常处于边缘化的位置,缺乏来自学界、政界和公众的热情回应。事实上,这种局面的出现也阻碍了关于社会建设、社会发展、社会治理创新、社会保障制度顶层设计等相关政策讨论的深入开展。因此,为了与社会建设、社会发展和社会创新的社会经济需要相适应,应当加强社会政策理论的学习,在社会大众中普及社会政策知识,吸引更多人才投身社会服务领域,成为社会政策的实务者和研习者。

要学习社会政策理论,就需要有社会政策的理论读物。近年来,我国有关社会政策的著述和译著如雨后春笋般涌现,其中不乏体例严密、资料翔实的学术作品,但能简单明了地展示社会政策学发展脉络和核心思维的严谨之作并不多见。由伦敦政治经济学院哈特利·迪安教授(Hartley Dean)教授所著的《社会政策学十讲》(2006年初版,2012年第二版)一书,就是近年来在社会政策学领域颇有影响的一本导论性理论读物。

作者在前言开宗明义地指出,这本书不是一本全面的教科书,而是为了表达自己对社会政策学的热情,以及向社会政策学的潜在研习者发出盛情的邀请。

全书的章节安排和内容推进反映了作者与众不同的思考路径。它并没有沿用传统的讲述方式,按照如社会保障、医疗卫生等部门政策,或者像社会不平等、贫穷等关键议题,一章章地写下来,而是以问题为导向,用10章的篇幅,逐步深入地回答了社会政策学的10个基本问题,涉及社会政策学的定义、社会政策学的起源、社会政策学的重要性、人类福祉(幸福)的内容、社会政策学的经济面向、社会政策学的政治面向、社会政策学的社会学面向、社会政策学与社会问题的解决、时代变化与社会政策学,以及社会政策学的未来。通过这样的逻辑思路和结构安排,作者不仅介绍了社会政策学的定义、研究内容和重要性,而且也讲述了社会政策学从古典到后现代的理论渊源和发展脉络,以及社会政策学与经济学、政治学和社会学的学科关系,内容浅白、说理清晰、予人启迪。书中提出的种种问题,为读者提供了众多可供深入探讨的话题,向有志于研习社会政策学的人展示了广阔的研究前景和空间。

开篇第1章首先介绍什么是社会政策学。迪安指出,社会政策这个概念有两个维度:一是对社会政策的学术研究,也就是

社会政策学；另一个维度就是具体的社会政策，也就是那些在社会保障、医疗卫生、教育、社会照顾和保护领域中已经被决定的一般性的或特定的政策，这些政策都能影响人类的福祉（幸福）。与其他众多的社会政策学著作不同，迪安认为，社会政策学研究的是福祉或者说幸福（wellbeing），而不是通常所说的“福利”（welfare）。因为福利关注的只是人们的生活境遇，而福祉（幸福）关注的是人们生活的本质。迪安毫不掩饰他对“福祉”（幸福）概念的偏爱和对“福利”概念的厌恶。他认为，“福利”一词在关于社会政策之性质和目的的意识形态争论中变成了一个带有贬义的术语。21世纪初，尤其是在美国，在英国和其他地方也越来越明显，“福利”一词就如同过去的《济贫法》一样，总是与那些为穷人和不值得同情者提供的、被污名化了的服务（stigmatizing services）相提并论。迪安认为，社会政策不只是对穷人的管制，而且事关大多数人的福祉（幸福）。

在社会政策学中，对于该用“福祉”还是“福利”是有过一段争论的。这两个词都指涉理解人类需要（human need）的相关概念，而两者的含义都同样受到话语方式变化的影响。福利是一个有着深厚丰富根基的概念，被广泛用做国家社会政策供给的同义词。福祉或者说幸福，则是一个新近流行的概念。积极心理学家关注“主观福祉”的量度，经济学家发现了“幸福学”（science of happiness）（Layard, 2003），政策制定者则在呼吁发展国民幸福（national wellbeing）的非经济指标。重要的是，福祉（幸福）这一概念将关于何谓“美好生活”（good life）的古老伦理探究与对我们人性的实现联系了起来。从这个意义上讲，可以说福祉（幸福）指的是“个人社会关系的总和”。

迪安认为，社会政策学就是对人类福祉（幸福）的研究，它研究人类福祉（幸福）所必需的社会关系，以及可能增进或削弱福

祉(幸福感)的各种体制。具体来说,社会政策学首先要研究那些影响每个人生活方式的各种不同的事物,包括必需的服务,如医疗卫生和教育;生存的手段,如一份工作或者金钱;重要而无形的东西,如爱情和安全。其次,社会政策学要研究这些事物的提供方式,是由政府和官方机构提供,还是通过企业、社会组织、慈善团体、地方社团和教会获得,抑或是从邻居、家庭和爱人那里得到。所有这一切,构成了社会政策学的内容。

在明确了社会政策学的内容后,作者以“大花洒”(Big Spender)以及“蝴蝶与喜鹊”这两个生动的比喻,传神地揭示了社会政策及社会政策学的特征。社会政策的实施需要庞大的资金,常常被批评是“大花洒”。而社会政策学作为一个学术领域,则具有多学科性和跨学科性,它融合了来自不同社会科学领域的研究途径。作为一门新兴的社会科学学科,社会政策学引入了社会学、政治学、经济学的理念和分析方法,吸取了社会人类学、人口学、社会法学、社会心理学、社会史的真知灼见,与犯罪学、人文地理与发展研究在某些方面也有交叉,还常常借鉴哲学。事实上,社会政策学愿意从任何学科中去找寻最好的方法,以研究与实现人类福祉相关的问题。而且,社会政策学不仅是多学科的同时也是跨学科的。作者运用“蝴蝶与喜鹊”的比喻,提醒有志于研习社会政策学的人,要做学术喜鹊而不是学术蝴蝶,要像喜鹊一样专注于一个明确的学术目标,在众多的社会科学知识中寻觅最具有解释力的分析工具。

接下来的第2、第3章讲述了社会政策学的起源及其在全球化时代的重要意义。社会政策学的发展与资本主义地位的上升是相辅相成的,它也标志着人类从野蛮走向文明,从原始的礼物馈赠到现代的混合福利经济,不断创新满足自身生存需要的方式。关于社会政策与资本主义的关系,作者明确指出,社会政策

不仅成就了资本主义,而且也驯服了资本主义。如果把此处的资本主义改为市场经济,迪安的观点同样成立,而且对市场转型中的中国具有重要的启示。

在讨论社会政策的起源与发展时,迪安分析了社会政策和公民身份概念的关系。他认为,T.H.马歇尔关于公民身份概念的论述并不准确,而且带有强烈的盎格鲁中心论倾向。公民权利并非必然以先发展民事权利、再发展政治权利、最后发展社会权利这种有条不紊的方式发展,而且它们肯定不会以同样的方式在整个西方世界发展。虽然如此,马歇尔的论述表明,实施社会政策是现代西方公民身份发展不可分割的一部分。公民身份议程包含了社会层面和社会平等问题。迪安指出,对社会政策学来说,“社会公民身份”(social citizenship)的实现以及如何解释这个概念,具有重要意义。作为一个概念,公民身份的含义有一定的弹性:它不只包含一个人的国籍和他/她所属的国民地位,也包含他/她与社会(不管是在地方层面还是在全球层面而言,也不管是指向某个特定社区还是指向整个人类)之间关系的深层意义。

作者也讨论了福利与意识形态的关系。作者按照平等主义/保守主义、个人主义/团结主义的分类,归纳了支撑资本主义社会政策发展的四种意识形态理据,即社会自由主义(或“不情愿的集体主义”)、社会民主主义(或费边主义)、社会保守主义(或基督教民主主义)和新保守主义(或亲济贫法)。以此为基础,迪安简述了存在于资本主义国家的四种福利体制。当然,这种分类必然无法涵盖世界上所有国家安排社会政策的方式。面对全球化对公共治理和社会政策供给带来的巨大冲击,作者有针对性地探讨了生态主义、全球治理对于社会政策的意义等前沿理论问题,凸显了社会政策学在新时代的关键影响力。

第4至第7章则进入社会政策的具体领域,讨论了与人类福祉最密切相关的五个关键议题,剖析了问题背后的经济、政治和社会维度。

按照人类需要理论,人类具有不同层次的需要。在各种需要当中,有一些是最为基本和必需的,如果这些需要没有得到满足,人们就无法过上所谓的美好生活,失去人之为人的尊严。至于哪些领域属于这类基本需要,人们并没有统一的说法。基于当代最重要的哲学家之一阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)的“可行能力”(capabilities)概念,迪安似乎比较认同由多伊尔(Len Doyal)和高夫(Ian Gough)(1991)提出的人类需要理论(theory of human need)。按照这个理论,所谓人类基本需要就是适用于全人类参与美好生活的普适性先决条件,也就是身体健康(physical health)和个人自主(individual autonomy)。而这些基本需要的满足,有赖于若干中介性需要,包括足够营养的食物和水、起保护作用的住房、安全的工作和自然环境、适当的医疗保健、安全的童年、重要的基本关系、物质和经济保障、安全的节育和分娩,以及适当的基础性和跨文化的教育。这些需要的满足,其实也就是人类福祉(幸福)的基本内容,而且与教育、医疗、社会保障、住房和个人社会服务等五大关键社会政策领域密切相关。

社会政策学关注的是人类需要的满足,而需要的满足又与资源配置密切相关。因此,社会政策学需要吸收经济学的内容来理解社会中“谁得到了什么”的问题。而实际中的社会政策制定过程又是政治过程,因此,社会政策学需要吸收政治学的内容来理解谁掌控政策过程的问题,从而回答“谁决定谁能够得到什么”的问题。社会政策学作为一门学科,它所关注的是社会何以能够或者为何不能够增进人类福祉。因此,理解社会政策学还需要有社会维度,或者说社会学维度。因为社会政策学需要应

对人类社会复杂且变幻莫测的性质。它必须解释构成人类社会特征的各种冲突、人类社会惊人的适应能力,以及社会赋予个人需要与经验的意义。

最后一部分(第8—10章)主要是关注变化社会中的社会政策,展示了剧变的时代与社会政策的相互作用和相互影响。

任何公共政策都是着手解决能够被解决的公共问题。而社会政策学解决问题的方式类似于建筑师而不是工程师,它的强项是对社会问题进行批判性分析,在更为宽泛的社会系络(social context)下重新解读和定义问题,从而独辟蹊径,突破现行政策的困境。正因为如此,它能适应变动不居的社会环境,针对不同时代的公共问题给出恰当的答案。

这也同时解释了为什么作者在书中坚持只介绍一些原则性的规则。在社会政策学领域,不存在一种正确的预言或单一的正统。社会政策学的研习者应该保持谦虚和谨慎,因为“自己对如何最优化人类福祉的理解永远不会是绝对或完整的”。

创新的编写思路,使得《社会政策学十讲》(第二版)并不只是就社会政策而论社会政策,局限于单一的政策部门,而是以发散的思维、全景的视野,将涉及人类福祉(幸福)的政策议题都尽可能一一展示,并与社会政策的理论与现实勾联起来。全书并没有提出特别宏大的理论,对于日常生活中的社会问题也没有给出太多的理论分析。它只是不断地把各种具体的现实问题多维度地展现在读者眼前,并提供新颖的视角和观念,引导读者进行深入的思考和探索,以及提醒他们必须牢记的一些原则。它既有价值关怀,也有技术细节,理论与实务并重,反映了抽象的理念追求如何落实到具体政策文本。

社会政策从来就不是一个抽象的概念。它是日常生活中真实而又具体的一部分。人类福祉(幸福)、社会平等和人的尊严

是深植于全书的价值观念,对美好生活的追求贯彻始终。作者通过鞭辟入里的条分缕析,展现了社会政策学对提升人类福祉(幸福)的执著和热忱。通读全书,读者很容易为书中所体现的学科感召力所感染,并投身到提升人类福祉的社会政策实践当中。

2015年1月

于中山大学政治与公共事务管理学院

本书原本就是打算为一个广泛的读者群撰写的。因此，我很高兴得知这本书的第二版已被译成了中文，即将正式出版。

本书为社会政策学提供了一个简短而基本的介绍。早在大约一个世纪以前，社会政策学的种子就已在伦敦政治经济学院播下。当时，社会政策学研究的主要内容是社会福利提供的发展和行政以及一般性的社会政策。从这个意义上讲，社会政策指的就是社会为了向其成员提供福祉而做的各种安排。可以说，所有人类社会都制定了某种形式的社会政策。就此而言，社会政策学是一门具有普适性的学科。在历史长河中，在世界各地，社会政策发展的形式一直都存在，而且也将继续存在巨大的差异。社会政策可以是清晰的，也可以是隐晦的。它们的正式化程度、目标以及结果都存在着差别。我希望这本书所讨论的一般性问题和原理可以帮助读者了解世界各地的社会政策研究。

直到最近，社会政策的学术研究主要关注的是西方工业化国家出台的正式社会政策，以及资本主义福利国家的出现。在日趋全球化的年代，这种情况正在发生变化。一方面，资本主义福利国家正在被迫进行变革；另一方面，后共产主义社会和南半球的新兴经济体则正在孕育着新型的社会福利提供方式。虽然本书中运用的很多实际案例无可避免地都取自西方世界，但是，我已经充分意识到，本书讨论的这些一般性问题和原理可以从不同的文化视角以及在不同的经济和政治背景中来进行探索。

我承认，本书只有一小段提到了中国，论及了中国社会政策

的新近发展,也评论了中国的持久贫困与日益加剧的不平等。但是,它也留意到,社会政策学者们已经开始研究和理解中国。在这种背景下,这样一本既不是专门研究性的,也不是特别针对中国而写的,而只是一本非常基本的社会政策学导论,能够译成中文在中国出版,实在是太令人高兴了。中国有太多东西值得社会政策学去探索,如果社会政策学在中国得到研究,那么我们就可以期待中国的研究能够对社会政策学产生越来越大的影响。

对于社会政策学而言,中国是个很重要的国度。它拥有世界上 1/5 的人口。这个社会受到尤为独特且鲜明的哲学和意识形态传统的影响。这些传统不可避免地影响着理解人类需要和人类福祉得以鉴别与建构的方式。中国是一个复杂的、特征鲜明的、变化着的国度。中国所经历快速转型,特别是从国家计划经济向某种形式的经济多元主义的转型,是独一无二的,尽管在某些方面还存在着问题。^①中国的转型对社会福利体制的发展意味深长。在中国情境下进行的社会政策学研 究所得到的启示,不仅对于社会政策学在全世界的发展,而且,理所当然地,对于它在中国的发展,都具有非常重要的意义。当下,社会政策在中国不同地方的执行中存在着极端的“不等速发展”形态,^②需要对这些问题有一个更为系统的认识。此外,在经济发展与社会发展的关系方面,也存在着重要的理念与伦理争论。在这方面,西方价值观与亚洲价值观必然是相互抵触的思想得到了正确的驳斥。^③尤其是在人类需要和社会权利等概念方面,这种驳斥非

① Chan, C-K, Ngok, K-L and Phillips, D. (2008). *Social Policy in China: Development and Well-being*, Bristol: The Policy Press.

② Shi, S.-J. (2012). 'Towards inclusive citizenship? Rethinking China's social security in the trend towards urban-rural harmonisation', *Journal of Social Policy*, 41 (4).

③ Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

常正确。对人类福祉与社会相互依存的思想深深地植根于中国的历史和文化之中。^①也有人在讨论这些思想以及把这些思想转化为可实现的社会权利和统一的社会政策的过程。^②

本书共分 10 章。第 1 章和第 2 章解释社会政策学的含义及其起源,重点放在该学科的范围和层次、它的跨学科和多学科的性质、它对人类福祉的关切,以及该学科对社会福利制度出现的不同解释与批判方式。第 3 章和第 4 章则在全球系统之中来分析社会政策,并勾勒出其可能蕴含的重要问题。这两章探讨世界各国长期以来和当下正面临的全球性趋势的影响,并且概括了可能会受到影响的各种政策回应,包括医疗与社会照顾、教育与就业、收入保障、住房与环境保护等。第 5 至第 8 章则依次探讨社会政策学倚重的主要社会科学视角,如经济学、政治学以及社会学。这四章所审视的问题涉及社会资源的分配、政治控制 and 政策过程、社会多样化和社会不平等的挑战,以及识别和解决社会问题的方式。不言而喻,这些问题与任何国家、任何社会都息息相关。最后,第 9 章和第 10 章探讨社会政策学目前所面临的主要问题,也提请各位读者对社会政策发展的前景进行批判性的反思和探讨。这一探讨同样也与中国相关,我也深信中国的读者能够也应当对这一探讨作出贡献。我希望他们愿意作出贡献。

哈特利·迪安

伦敦政治经济学院

2015 年 1 月

① Chan, J. (1999). 'A Confucian perspective on human rights for contemporary China', In J. Bauer & D. Bell (Eds.), *The East Asian Challenge for Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

② Dean, H. (forthcoming). *Social Rights and Human Welfare*. London: Routledge.

英文第二版序

在准备《社会政策学十讲》第二版时,我尽可能地保留它的原貌,这不是因为它不需要修改,而是因为我对书中阐述之观点的核心内容依然深信不疑。然而,面对这真实且快速变化的世界,本书显然需要作出一些渐进的调整,这也验证了社会政策学作为一门学科的生命力与现实意义。在更新这本书的内容时,我尽可能地反映出最新的进展、最近的趋势和当前持续的争论。尽管如此,本书的宗旨依旧不变:那就是为社会政策学这门学科提供简明易懂的导论。我一如既往地尽最大努力去向各种不同的群体传达社会政策学的魅力,当然我也深知本书短小的篇幅不可能让所有的群体都感到满意。对此中应有的折中妥协,我也再三斟酌。我仍坚持本书应更多地采用传统教科书的套路,因为我希望它能够为社会政策学提供一种持续的、发散性的讨论,使其适合于通读(甚至是一口气读完)。在书的末尾,我增加了一些参考文献,不是因为我期望大家去读所有列入的内容,而是因为我想展现出社会政策学可以利用的文献的广度。我没有指定专门的阅读材料,而是邀请读者以本书为起点,按照自己选定的方向去探索社会政策学这个主题。

我要感谢很多朋友对撰写这本小书的贡献。由于人数众多,我不能在此尽录。但这并不表示我不懂得感恩。如果你曾经和我讨论过社会政策学的意义,你已经通过某些方式或在某些方面对本书产生了影响。

无论如何,我必须特别向花费时间、不辞辛苦评阅本书初稿,以及部分或全部章节的 Catherine、Hugh Bochell、Pam Dean、

Bill Jordan、Eileen Munro 和 David Piachaud 致以真挚的感谢。他们给我提供了十分宝贵的建议，由于吸收了他们的意见，本书的质量得以提升。如果因为本人的固执和误判而忽视了他们的建议，以致本书中出现错误、不足、混乱，责任皆由本人独自承担。我要对政策出版社的 Louise Knight 表示特别的谢意，最初就是她鼓励我撰写本书并促成第二版；还要感谢 David Winters, Clare Ansell 和 Susan Beer 等人对本书的精心编辑和制作。

我希望这本书能够确实做到如封面上所说的那样(原书封面上有“简短的导论”字样,但不是书名的一部分。——译者注),它将为社会政策学提供一个简短的介绍。在这个过程中,它也会触及世界上各个政府和非政府组织用来提升、忽略或削弱我们福祉/幸福(wellbeing)的社会政策或政策的某些方面。但是,它的意图只是提供一个导论性读本,而不是一本综合性的教科书。它将找出关键议题,但是不能也不会对它们进行深入细致的探讨。它将概要地说明社会政策学的过去、现在和未来,但是很少包括那些很快就会过时的事实和数据。它将找出一些最重要的或最有用的文献,包括古典的和当代的,但它不会提供一个详尽的参考书目。我的目的是尽可能简单地表达我对社会政策学这一研究领域的激情。

激情是一个强有力的字眼,它可以超乎你的想象。因此,我要说明一下我是如何发现社会政策学的。当我带着“社会科学”学位离开大学时,我去了一所位于伦敦南部不列斯顿地区(Brixton)的独立咨询中心工作。不列斯顿地区有点知名度,一方面是因为它是一个世界性的多族群社区,另一方面是由于该地区在富裕的大城市中所存在的贫穷程度。令人伤心的是,它也因为1981年夏天发生在这里的暴动而被人们记住。我在那里度过了令人激动而烦乱的12年(包括暴动发生的那段时间)。在那段时间,我成了处理各种有关社会保障、住房、教育、医疗和社会照顾事务的专家。我迷恋于各种能够使服务有系统地得到提供以满足不同人的需要的方式。在为不列斯顿居民争取利益并和他