

现代比较社会政策经典：邓广良 主编

社会发展

Social Development: the Developmental
Perspective in Social Welfare

社会福利视角下的发展观

〔美〕詹姆斯·米奇利 著
苗正民 译

现代比较社会政策经典：：邓广良 主编

社会发展

Social Development: the Developmental
Perspective in Social Welfare

社会福利视角下的发展观

〔美〕詹姆斯·米奇利 (James Midgley)

著 苗正民 译

图书在版编目(CIP)数据

社会发展:社会福利视角下的发展观/(美)米奇利
(Midgley, J.)著;苗正民译. —上海:格致出版社:

上海人民出版社,2009

(现代比较社会政策经典)

书名原文:Social Development: the Developmental
perspective in social welfare

ISBN 978-7-5432-1563-4

I. 社… II. ①米…②苗… III. 社会发展-理论-高等
学校-教材 IV. K02

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第007893号

责任编辑 田青

美术编辑 路静

现代比较社会政策经典

社会发展

——社会福利视角下的发展观

[美]詹姆斯·米奇利 著

苗正民 译

出版 世纪出版集团 www.ewen.cc
格致出版社 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 635×965毫米 1/16
印张 14
插页 2
字数 162,000
版次 2009年3月第1版
印次 2009年3月第1次印刷
ISBN 978-7-5432-1563-4/C·21
定价 26.00元

Social Development:

The Developmental Perspective in Social Welfare

English language edition published by

Sage Publications of London, Los Angeles,

New Delhi and Singapore © James Midley, 1995

Chinese(Simplified Characters only) © 2009

By Truth & Wisdom Press(previous Century Higher

Education Book Co.)

ALL RIGHTS RESERVED

上海市版权局著作权合同登记章:图字 09-2007-728

为了纪念

柯鲁巴·穆德莱(Kiruba Moodley)

和贝蒂·J. 斯图尔特(Betty J. Stewart)

致 谢

本书的写作得到许多人的支持与协助。迪佳(Dija)一如既往地鼓励我的工作。哈维尔·伊顿(Harvill Eaton)和埃德·兹甘加尔(Ed Zganjar)从一开始就支持这一项目,并使我能腾出时间来写作。感谢米歇尔·利弗莫尔(Michelle Livermore)、珍妮·波尔特(Jenny Poulter)和吉姆·阿尔宾斯(Jim Albins)为我提供的帮助。我也感谢吉姆·比卢普斯(Jim Billups)和斯图尔特·麦克弗森(Stewart MacPherson),他们审阅了本书的写作计划并建议塞奇(Sage)出版社出版此书。尤其感谢大卫·希尔(David Hill)、凯伦·菲利普斯(Karen Phillips)和吉利恩·斯特恩(Gillian Stern)对我的想法所怀有的信心。玛格丽特·哈迪曼(Margaret Hardiman)和迈克尔·谢拉丹(Michael Sherradan)对本书的终稿提出了有益的建议。玛格丽特对细节的格外关注使我得以避免许多错误,而迈克尔的意见——尤其针对理论问题——皆切中要害。科林·哈钦斯(Colin Hutchens)身为编辑总能对人鼓励有加,尼科拉·哈里斯(Nicola Harris)自始至终负责本项目。朱莉·霍奇金森(Julie

Hodgkinson)不遗余力地保证本书顺利销售。对以上诸位以及其他在本书从初稿到完成过程中提供帮助的人,我感激不尽。

我将本书献给两位曾在许多快乐时刻与我的想法不谋而合的亲爱的朋友。两位的故世令我伤怀不已。

詹姆斯·米奇利

于路易斯安那州巴吞鲁日(Baton Rouge)

目 录

引 言	001
发展与扭曲发展	002
社会发展的必要性	007
本书的目的与范围	009
第 1 章 社会发展的定义	013
社会福利概念	014
促进社会福利的途径	017
社会发展途径	026
社会发展的其他观念	032
第 2 章 历史背景	042
社会变化与干预理论	043
福利制度与工业化国家的规划	054
殖民活动与第三世界的社会福利	059
联合国与社会发展的普及	064

社会发展的消亡与复苏	074
第 3 章 理论方面的争论	077
社会发展理论的性质	078
欠发展状况	082
社会发展过程	091
社会发展目标	107
第 4 章 社会发展战略	118
个人实施的社会发展	119
社区实施的社会发展	132
政府实施的社会发展	144
第 5 章 实现社会发展:制度性视角	160
制度性视角	161
实施制度性视角	171
实现社会发展:几个案例	188
面临的挑战	200
参考文献	202

引言

本书探讨了促进人类福利的一种途径,即所谓社会发展。社会发展最为显著的特点是,它旨在促进经济发展措施,以图达成各种社会政策的和谐。虽然其他促进社会福利的制度化途径——如慈善活动、社会工作与社会行政管理等——与经济发展皆有关联,但都不能在一个更为广泛的发展过程中以动态的或有目的的方式使经济与社会目标达成和谐。社会发展与其他促进社会福利的途径的不同之处,就在于其强调发展,同时强调全民性与宏观聚焦。

社会发展超越了过去主宰社会福利思路的那些残留性和制度性途径。残留性途径建议用有限的公共资源对人口中最为贫穷的群体提供有针对性的帮助,制度性途径则主张国家应该广泛地介入社会福利的方方面面。虽然这两种途径就社会福利的资源配置而提出政策性建议的方式有区别,但两者都导致社会性干预,而干预行为是经济活动的隶属物,这两种途径为了筹资都要被动地依赖经济活动。两者都不关注社会福利资源的生成方式,也不关注经济逆境期间所出现的财政问题。

如最近的事件所表明的,隶属性与依赖性导致社会政策与经济活动形成一种不确定、不规则、令人不满意的关系。

社会发展途径之所以能超越残留性与制度性争论,是因为它使社会福利和经济发展政策与项目发生直接关联。这种途径广泛地汲取了所谓第三世界的发展中国家的经验,因为这些国家都迫切需要与经济发展相协调的社会政策。然而,对于任何正在努力促进经济发展的社会,这一途径都有相关性。因为它强调更加广泛地致力于经济发展的必要性,同时强调实施与经济发展目标相协调的社会性干预手段的重要性。如本书最后一章所要说的,这种协调性可通过不同的方式来营造。

20世纪行将结束,我们迫切需要社会发展之类的促进社会福利的新途径。在过去,综合性“福利国家论”构成了社会政策思维的特征,这一思想受到普遍的批评,因为它未能从现实角度应对经济逆境,并且忽视了经济萧条、结构性失业问题,以及其他变化中的现实经济状况。同样,极右派的最低限度福利政策导致了20世纪80年代公共提供的严重减少,因此不但加重了社会需求,而且令许多利益相关的民众大为不安。最近的选举趋势和公众舆论表明,许多选民并不是反对此类国家干预,而是希望社会方案合理、公平、务实。随着世界上许多地方经济困境的持续,只有与经济发展相协调的社会方案才有可能赢得广泛的支持。社会发展途径不但能顾及更为广泛的经济现实,而且能积极促进发展。其关注的焦点是发展,以及社会性干预如何与发展目标相和谐。

发展与扭曲发展

“发展”一词当今被广泛使用。对多数人而言,其含义包括工业化

所带来的经济变化。发展也指导致城市化的社会变化过程、对现代生活方式的接受、对生活采取新的态度等。而且,它也带有福利含义,即发展会提高人们的收入,改善人们的教育水平、住房条件和健康状况。然而,在众多不同的含义中,发展的观点与经济变化的联系最为频繁。对大多数人而言,发展就指的是经济进步。

过去 100 年里,对经济发展处方的采纳产生了惊人的效果。不论西方工业化国家还是第三世界的发展中国家皆是如此。尽管发展目标实现的程度有重大差异,但追求发展在大多数国家都导致了前所未有的增长速度。可以说,过去 100 年的经济成就超过了过去 1 000 年。而且,经济发展已无所不在,因此当今世界只有为数极少的国家里没有出现某种程度的经济发展。

社会福利水平也有很大提高。与 19 世纪末的情形相比,今天的普通人的收入与生活标准提高了,寿命延长,健康状况改善,教育程度高于以往任何时候,所享受的保健与社会服务也是 100 年前的人所无法料想到的。联合国与世界银行所发表的报告揭示出,不但西方工业国家出现长足的社会改善,第三世界亦然。尽管第三世界在人们头脑里唤起的仍是一幅幅贫穷与匮乏的画面,但许多发展中国家的人均寿命已大为增加,教育程度提高,获得保健、卫生和干净饮用水的状况得到改善,社会性方案得以扩展。

持悲观论调的批评家当然有理由对这些成就加以质疑。他们会指出,非洲、亚洲和拉丁美洲成千上万人的生活依然极度贫困。许多第三世界城市的住房条件令人触目惊心,饥饿之幽灵缠绕着千千万万的乡村居民,无家可归的儿童浪迹于街头,许多年轻人过早死亡,对成人与儿童的劳动剥削普遍存在。许多人会指出,即使在繁荣的工业国家,无家可归、城内衰败、贫困与孤老弃儿无人照管现象仍然无处不有。那些

认为过去一个世纪里社会进步微不足道的人会说,若干次毁灭性战争使千百万人丧命,残暴的独裁统治使一个个国家长期陷入奴役状态。他们会提到对犹太人的大屠杀和其他种族灭绝行为,提到仍在继续的导致暴力与残暴的种族与少数民族仇视,提到普遍存在的妇女的受压迫状态。

因此,最近几十年的社会成就千差万别。虽然这一百年里社会出现了真正的进步,但针对所有人的社会福利目标并未得到实现。而且,有证据表明,第二次世界大战后几十年里所经历的增长已有所减缓,在有些地方甚至出现逆转。官方报告显示,20世纪80年代期间,第三世界许多地方的贫困率都有所增加,尤其是非洲和拉丁美洲。过去十年中,在英国和美国这样的工业化国家,生活在官方贫困线以下的人口比例也出现相当的增长。

当今发展中最为棘手的一个问题就是经济富裕环境中贫困现象的持续存在。在世界许多地方,经济发展并没有带来相应程度的社会进步。这种现象往往被称为扭曲发展。任何社会如果在经济发展的同时没有出现相同程度的社会发展,就会存在扭曲发展。在这些国家,问题不是缺乏经济发展,而是未能使经济与社会发展目标相和谐,未能保障经济进步使整体人口受益。

在英国与美国这样的工业化国家里,尽管经济高度发展,但扭曲发展状况的幅度很惊人。这些国家的经济发展并没有能够消除贫穷,提高全民的福利水平。这并不是说这两个国家没有出现经济进步。事实上两国的人口总体上享有高水准的生活。问题是,部分群体的人口没有从经济增长中受益。这些国家的扭曲发展问题在衰败的城内区域和贫困的乡村社区尤为显著。城内不但物质环境日益遭到毁弃,社会环境也是如此。正是在这些地方,贫穷、失业、犯罪、家庭解体、暴力、吸毒

和社会匮乏等现象最为显著。

工业化国家的扭曲发展问题也表现在地域方面。譬如,美国密西西比河三角洲的贫困程度属全国最高,其婴儿死亡率高于好几个第三世界国家。但是,这一地区并非没有发展经济。世界上最为集中的石油化工大企业就在从巴吞鲁日到新奥尔良的密西西比河两岸。除了几家大型的炼油厂外,沿河的跨国企业还生产巨量的化肥、工业化工品和类似产品。这一地区还有大城市,皆为交通、贸易、商业、旅游和政府服务中心。这里也是个庞大的农业中心,使用先进的耕作技术,生产水稻、棉花、大豆、蔗糖、蔬菜和其他许多产物,大多供出口。沿海区域渔业资源丰富,为现代农业提供了大好的机会。然而,这一地区却是贫穷与社会疏忽(social neglect)交加。其经济发展与社会匮乏共存现象就是一个典型的扭曲发展例子。

扭曲发展状况在许多第三世界国家也持续存在。如前面所说的,第二次世界大战以后几乎或干脆没有出现经济发展的国家为数很少,但许多国家的发展过程高度扭曲。或许最为显著的社会与经济目标相互脱节的例子都在拉丁美洲,那里的经济增长速度惊人,但贫困与匮乏现象长期存在。虽然许多拉丁美洲国家都经历了快速的经济增长和相当程度的工业发展,但大量人口的社会状况只是略有改观。这些社会的经济发展并没有导致相应程度的社会发展。常见的情形是,这些社会里收入与财富的分配严重偏斜,财富炫耀与赤贫状况并存,教育和社会服务的投资低,失业和未充分就业率往往很高。

类似的扭曲发展例子也见于非洲和亚洲,尤其是那些通过开发自然资源而实现经济繁荣的国家。例如,就独立前的纳米比亚而言,该国广为分布的矿物财富保障了少数白人的高标准生活,但却使多数的非裔人口陷入赤贫。加蓬现在也存在类似情形。加蓬因其石油财富而被

封为“非洲酋长国”，其人均收入居非洲国家最高。但是，其首都70%的住家没有饮用水和卫生条件，儿童小学入学率低于许多更为贫穷的非洲国家。

扭曲发展不但体现在贫困、匮乏、健康水平低和住房不良等方面，也表现在许多人口群体被排除在充分参与发展之外。在许多社会里，少数民族与种族群体受到歧视，不能利用相关的机会来改善其生活水准。尤其一些原住民的小群体更是处于劣势。这些人群往往生活在偏僻的地区，或者被排挤到没有多少发展机会的凄凉居住地，其贫穷与匮乏的生活状况一般直接归咎于种族偏见、歧视及其很低的社会地位。

另一个扭曲发展的例子便是对妇女的压迫，以及全世界千千万万妇女长期陷入的匮乏境况。虽然妇女是经济发展的主要贡献者，但她并不能充分分享其效益。虽然她们的劳动对乡村经济、城市非正式部门和日益增多的工业与服务部门至关重要，但其收入低于男性，其地位劣于男性，许多人生活在匮乏与依赖状况中。与此相关，许多第三世界国家的扭曲发展还表现在儿童的状况：成千上万的儿童在严重受剥削的条件下工作，以维持不稳定的家庭收入。他们不能享受教育机会、体面的健康状况、安全与幸福感，从而明确昭示着未来若干代人将要继续忍受贫困与匮乏。

扭曲发展也体现在许多社会中环境的恶化，因为其发展努力只能依赖对自然资源的开发利用。从这些资源所获得的财富数量可观，但往往不能给当地人或更广大的社会带来多少好处。更为糟糕的是，对资源的掠夺导致环境永久性的破坏，从而使未来若干代人的福祉陷入危险境地。

军费开支的无节制状况也带来类似问题。许多国家尽管债台高筑，但仍继续用最先进、最具杀伤力的武器武装自己的军事设施。这些

开支不但对未来几代人而言是寅支卯粮,而且等于挪用了本来可用于促进经济与社会发展的稀缺资源。一方面是军费开支的扩张,另一方面是生产企业、教育和其他人类资本构成形式投资的停滞,从而也导致贫困与匮乏的持续状态。

扭曲发展的社会与经济和社会发展保持更好平衡的社会形成鲜明对比。奥地利、瑞典和瑞士等欧洲国家享有当今世界上最高的生活水平,原因不仅在于其经济成就,也在于其为促进社会发展而作出的系统性努力。这些国家的人力与社会资本投资幅度大、教育产出水平高、医疗与社会服务广泛、社会保护形式有效。因此,其贫困与匮乏率低,犯罪与暴力程度也相对低。在哥斯达黎加、新加坡和中国台湾等发展中国家和地区,扭曲发展也被降低到最低程度,因为这些地方为营造经济发展作出了系统的努力,同时也保证了社会发展目标的实现。虽然这些地方并非乌托邦,并非没有社会问题与紧张状况,但它们都能保证在经济发展的同时真正致力于社会发展。

然而,这些国家和地区只是少数,而当今扭曲发展问题仍然广泛存在,尤其在第三世界。要解决这些国家的扭曲发展问题,需要采取既能促进经济发展,同时又能保证社会发展得到优先考虑的措施。幸运的是,人们现在似乎重新认识到,需要通过社会发展的动态过程来解决经济与社会目标的脱节问题。

社会发展的必要性

扭曲发展所造成的紧迫社会问题正日益受到重视。20世纪80年代严厉的政治氛围将社会匮乏归咎于懒惰、不负责任、政府的过度干预

和其他简单性说法,现在这些态度已有所缓和。许多人就在 10 年前还认为市场力量的复苏会解决社会问题,但现在对自由资本主义的倡导者所提出的简单性解决办法已不再充满信心。人们现在认识到,社会所面临的种种挑战需要政府、社区和个人采取协同行动,全球性社会需求只有通过直接针对福利问题的务实政策和项目才能得到有效解决。

人们现在已接受了可持续发展观念,联合国在 20 世纪 90 年代初也发表了一系列有关“人类发展”的报告,这说明国际社会又重新关注人民的福利。美国也通过经济发展和社会项目的综合措施来解决密西西比三角洲等地区的匮乏问题,这进一步说明人们已认识到采取有目的的行动的必要性。令人非常振奋的是,联合国已决定在 1995 年召开“世界社会发展高峰会议”。这一事件表明,经过一段时期的忽视之后,社会福利又成为国际社会讨论的一个重要议题。有了世界领导人的支持,社会发展途径复苏的前景似乎比以往都要看好。

如前所述,社会发展是一个促进人类福利的途径,既能提高所有公民的生活质量,也能解决扭曲发展问题。许多国家当今所面临的繁荣与匮乏共存状况唯有通过融合经济与社会目标的途径才可得到疗治。工业化国家持久而大幅度存在的贫困集中现象也只有通过经济与社会综合措施才能得到有效解决。同样,如果社会措施的运作独立于经济性解决方案,第三世界普遍的贫困与富裕共存现象也无法得到疗治。

社会发展提供了一个综合性宏观视角,其关注的焦点是社区与社会,强调的是有计划的干预,提倡的是动态的、以变化为导向的方法,能包容多种因素,顾及全民的利益,最重要的是能使社会性干预手段和经济发展努力达成协调。社会发展途径能以独特的方式融合经济与社会目标。它不仅能认识到经济发展对于提高生活标准有不可或缺的重要作用,而且能积极地将经济发展导向社会目标。有鉴于此,本书将社会