

“十五”国家重点图书出版规划项目
社会工作经典译丛 Social Work Classic Series

主编 隋玉杰 副主编 范燕宁

Mc
Graw
Hill Education

社会政策导论

第二版



Social Policy
An Introduction
Second Edition

[英] 肯·布莱克默 (Ken Blakemore) 著
王宏亮 朱红梅 张敏 等译
王宏亮 校

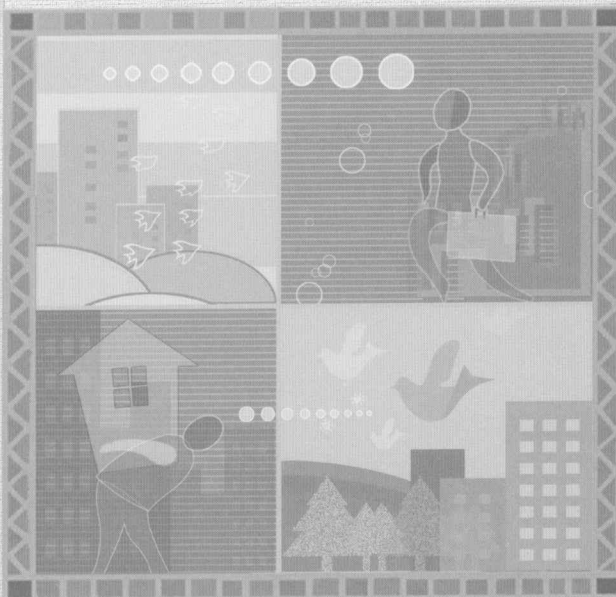
中国人民大学出版社

“十五”国家重点图书出版规划项目
社会工作经典译丛 Social Work Classic Series

主编 隋玉杰 副主编 范燕宁

社会政策导论

第二版



Social Policy
An Introduction
Second Edition

[英] 肯·布莱克默 (Ken Blakemore) 著
王宏亮 朱红梅 张敏 等译
王宏亮 校

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会政策导论 (第二版) / (英) 肯·布莱克默著; 王宏亮, 朱红梅, 张敏等译; 王宏亮校
北京: 中国人民大学出版社, 2009
(“十五”国家重点图书出版规划项目; 社会工作经典译丛)
ISBN 978-7-300-10854-4

- I. 社…
- II. ①布…②王…
- III. 社会政策-概论
- IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 097585 号

“十五”国家重点图书出版规划项目

社会工作经典译丛

主编 隋玉杰 副主编 范燕宁

社会政策导论

第二版

[英] 肯·布莱克默 著

王宏亮 朱红梅 张敏 等译

王宏亮 校

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京山润国际印务有限公司	
规 格	185 mm×235 mm 16 开本	版 次 2009 年 6 月第 1 版
印 张	16.5 插页 2	印 次 2009 年 6 月第 1 次印刷
字 数	338 000	定 价 30.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

主编简介

隋玉杰 中国人民大学社会与人口学院社会学系副教授。香港大学社会工作暨社会行政学系博士。多年从事社会工作的教学和研究工作，主要研究领域为老年人社会工作、社会工作教育、精神健康问题。主要著述有《社会工作——理论、方法与实务》。代表性论文有：《简论我国社会工作教育发展的方向与层次》、《大学生的求助倾向》、《北京家居老人日常关心事项与心理健康的关系——社会取向的影响》、《社会工作与服务弱势群体》。曾翻译出版《社会工作宏观实务》、《公民参与——社会政策的基石》、《社会工作概论》（第九版）、《社会工作伦理——实务工作指南》（第七版）等近百万字的社会工作专业书籍。

副主编简介

范燕宁 首都师范大学政法学院社会学与社会工作系主任、教授。中国社会工作教育协会理事、中国人学研究会理事。主要研究方向为：社会发展理论、社会问题、社会工作价值观、矫正社会工作。先后在《中国社会科学》、《哲学研究》、《哲学动态》、《社会主义研究》、《光明日报》等重要报刊发表有关研究论文数十篇。主要代表性论著有：《新时期中国发展观》、《邓小平发展理论与科学发展观》、《社会工作专业的历史发展与基础价值理念》、《社区矫正的基本理念和适用意义》等。主要译著译文有：《社会工作概论》（第九版）、《契合文化敏感性的社会工作课程》等。

对《社会政策导论》（第一版）的赞誉

布莱克默的《社会政策导论》是一本非常好的入门读物。他以生动和极具可读性的语言为我们讲述了人们在社会政策领域对各类社会政策主题（教育、健康和住房）的讨论，以生动的事例分析了社会政策的制定。全书有着深厚的理论和历史积淀。作者探索性地阐述了社会政策的发源，分析了社会政策和社会工作、社会学以及社会行政的关系，讨论了社会政策的基本理念：平等、需要、自由和权利。

《当代青年》

我向所有的护士推荐这本书，尤其是向那些正在接受护理社会研究文凭教育以及高等文凭教育的护士推荐这本书。这本书非常生动地向初学者介绍了社会政策。书中充满了批判和反思精神，这使该书极具可读性。

《护理评论》

这是一本非常好也极易被人接受的书。

《社会政策》

这本书非常适合那些学习社会工作的学生以及那些希望更新社会政策知识的读者。

《国际社会工作》

这是一本非常好的入门读本。这本书以聊天式的语言展示了有关社会政策领域主要议题的简单理论，比如住房、教育、社区关怀和社会保障。

《公共卫生杂志》

面对初次接触社会政策的学生，教师会发现这是一本非常优秀的基础知识读本，它解释和阐述了社会政策的基本原理，同时也列出了课程教授过程中可能遇到的社会政策方面的困境。

《医学社会学通讯》

社会工作正面临着前所未有的发展契机。

所谓契机，一是大的社会背景为社会工作的发展提供了舞台。随着改革的深入，中国在取得举世瞩目的成就的同时，如一些社会学家所言，也出现了“发展困境”的苗头或“类发展困境”的现象。新千年，政府在工作报告和政策文件中明确提出要关心弱势群体、加强就业和社会保障工作。与社会工作传统的工作对象，如贫困者、残疾人、妇女、儿童、老年人相关的一系列政策法规纷纷出台。这些都让开展社会工作有了良好的政策环境。

二是社会工作专业本身已经步入组织化、规范化的轨道。中国社会工作者协会、中国社会工作教育协会等组织开始发挥行业指导和自律的作用。此外，经过多年的酝酿，2004年劳动和社会保障部制订的《社会工作者国家职业标准》在上海出台，明确了社会工作者的专业人员地位，一改多年来社会工作人员师出无名的状况，同时也为社会工作者在专业上不断发展提供了方向和路径。社会工作职业化、专业化有了突破性进展，在政府认可上迈出了坚实的一步。

进入新千年，许多迹象表明，社会工作正在朝着进入新的发展时期的方向迈进。

然而，社会的需要和认可也给社会工作带来了挑战。社会工作是否已经拥有了完备的知识储备，成为了一个羽翼丰满的专业，能发挥社会所期待的作用呢？

对今天许多中国的社会工作者来说，社会工作发展伊始弗莱克希纳提出的问题“社会工作是一个专业吗？”仍是个具有挑战性的问题。弗莱克希纳之所以断言社会工作不具备一个专业的资格，是因为他认为社会工作不是建立在科学知识的基础上。按照格林伍德提出的著名观点，成为一个专业应该具备五个特性：拥有自己的理论体系、具有权威性、得到社会的认可、有专门的伦理守则以及专业文化。排在第一位的就是专业知识的建构。

应当说，自1986年国家教育委员会同意北京大学、中国人民大学、吉林大学等高校设置社会工作与管理专业以来，中国社会工作理论与实务知识的建构已经有了可喜的收获。然而，总体上，社会工作的专门知识仍然十分匮乏，对国外的社会工作仍缺乏系统的介绍，而本土的理论仍未形成。拿知识建构的领军团体社会工作教育界来说，情况也不容

乐观。社会工作教育协会开展的中国社会工作教育发展状况调查的结果表明，以在学术期刊上公开发表论文的数量、出版专著数、编写教材数、承担课题数等数据来衡量，社会工作教育院校教师的科研情况总体上水平不高。面对这一形势的却是社会工作教育在经过十几年的缓慢发展后，在世纪之交进入了高速扩张期。据中国社会工作教育协会统计的数据，截至2000年，协会的团体会员只有32个，到2003年12月已经达到148个。近80%的会员都是在2000年之后的三年新加入的。于是有了这样的景象，一方面是知识提供和传输不足，另一方面是嗷嗷待哺的跨入社会工作之门的莘莘学子。这便有了策划和出版社会工作经典译著的最初动因。希望通过这一系列书籍能够较为全面地介绍在西方已有上百年历史的社会工作专业的核心知识，为建立中国自己的社会工作知识体系作参考。

在整体结构上，“社会工作经典译丛”由三类书籍构成，即社会工作的基础理论、社会工作的基本方法和社会工作的价值观。这也是基于对社会工作知识体系构成的基本共识。具体来讲，策划这套书主要有以下几点考量：

其一，完整性。整个译丛力图完整地呈现社会工作作为一个学科的全貌。译丛精选了社会工作理论、人类行为与社会环境、社会政策、个案工作、小组工作、社区工作、社会工作督导、社会工作研究和社会工作伦理等方面的书籍，全面涵盖了社会工作专业知识的三大组成部分，即基础理论、工作方法和价值观。考虑到价值观方面的教学一直是专业教育中非常重要的一部分，但也是专业教育中的难点，所以本套丛书特别精选了再版7次的专门用来帮助学生认识伦理问题和困境，并适当加以处理的有关社会工作伦理的专著。其中涉及的保密和隐私权问题、当事人的知情权和自决问题、临终关怀问题、艾滋病问题等在中国的社会工作实践中已经出现，由于处理不当而引发的争端和法律诉讼也曾见诸报端。这方面的论述相信不仅是对于社会工作学生，对于社会工作从业人员也不无借鉴作用。

其二，经典性。所选书籍都是广受好评的教材或论著，对社会工作的知识有精到的描述和评说。作者都是各自领域的专家和知名学者，有着丰厚的积累，在书中详细展现了与所述主题相关的专业知识，特别是融合了许多最新研究成果和实务动态，对读者来说极具参考价值。这些书在许多国家都被社会工作教育者采用。几乎每本书都是再版过多次，最多的再版已达9次。经过了使用者的检验和编写者的不断完善，这些书非常适合做社会工作专业教学的配套教材使用。

其三，適切性。为了能更好地配合教育部高等教育司组织制定的社会工作专业主干课程教学基本要求，译丛所选择的书籍基本都是社会工作专业主干课程的教材或论著。各书的框架也多与国内教学所要求的主体结构相契合，更能配合教学用途。

其四，实用性。一方面所选书籍在内容的编排上注重方便读者使用。受实证为本的工作方法的影响，大部分书籍都穿插了与所涉及内容相关的研究结果和案例讲解，将理论与实践相结合。在语言上也大多深入浅出，贴近读者，减少了在消化吸收知识上的障碍。另

一方面，所涉及的内容也多是国内社会工作界涉足和关心的领域。如通才社会工作实务模式，操作层面的社会工作方法，社会政策的研究、分析与应用，身为社会工作教育和高层次管理人员开展督导的方法等。一些书中推荐的专业网站更可以帮助读者找寻更多的资源，丰富对书中相关内容的理解和把握。

其五，时代性。丛书中的每本书都是近两年的最新版本，书中的内容涉及社会工作实务领域的一些最新发展，整套书如同一个多棱镜折射出社会工作学科的发展现状。大到社会福利体制管理上的变革，小至一些新的工作方法的使用，都有鲜明的时代特点。比如其中谈到管理型卫生保健制度，个案管理，基因技术对社会工作的影响，网络技术对社会工作的影响，实证为本的实践，私人执业，充实生活性质的社会工作等。一些实验性的工作方案在书中也有所介绍。这些无疑会拓展读者的视野。

2003年的一场“非典”像是对整个社会运行机制的一次检测，留下了许多宏观层面的问题有待社会工作者去思考和解决。比如，社会危机处理机制、弱势群体保障机制、社会捐赠机制、基层社区的疾病预防和康复机制、志愿者的动员与使用机制等。而2004年的马加爵杀人案则给开展微观层面的社会工作提出了许多问题。比如，如何更有效地建立个人的社会支持系统、如何筛查处于危机边缘的人、如何提供更有效的危机防范与干预方法等。

德国著名哲学家恩斯特·卡西尔在《人论》中说：“当领悟了一门外语的‘神韵’时，我们总会有这样的感觉：似乎进入了一个新的世界，一个有着它自己的理智结构的世界。这就像在异国进行一次有重大发现的远航，其中最大的收获就是学会了以一种新的眼光来看待我们自己的母语。”歌德也说过：“谁不懂得外国语，谁也就不了解本国语。”我们希望“社会工作经典译丛”的面世能起到这样的作用，让读者能有一次异国社会工作之旅，看到社会工作在专业发展比较成熟的国度里的情况。虽然译丛中谈到的都是英美社会工作的状况，以及他们的问题与处理方法，但对我们反观自己，处理中国的问题应当说不无启示。

译丛的策划得到了中国人民大学出版社潘宇博士，首都师范大学教授、博士生导师范燕宁和中华女子学院教授刘梦的鼎力相助。在甄选书籍的过程中，笔者同她们进行了反复的讨论，最后确定的书目是笔者与她们共同斟酌的结果。丛书的译者队伍也都是各高校的教师，有较丰富的社会工作专业积累，为翻译质量提供了保证。在此对上述参与本丛书策划和翻译等工作的人员一并表示衷心感谢。

虽然参与本丛书的人都倾尽了心力，但仍难免挂一漏万，希望广大读者对不当之处能给予指正。

隋玉杰

2004年10月14日

谨以此书献给珀金

序 言

撰写此书时，我始终在考虑如何开始。我是一个出生在福利国家时代的孩子。我出生那年，新国民健康计划（National Health Service）也像初升的太阳一般刚刚诞生，此后，就有越来越多的福利制度向我们打开了大门。国民健康计划出台前我还是小孩，那时母亲经常将报纸上的漫画剪下来给我。其中一幅漫画描述了一位准父亲非常焦虑地希望孩子最好在父亲节之后才出生，因为那时的医疗服务将会是免费的。可惜这幅漫画后来丢失了，但这本书在一定程度上可以弥补这个遗憾。

写这本书的另一个原因是我曾经是社会行政与政策专业的学生。但我发现当时的内容非常乏味。我还记得我们当时只能买到五六本老旧的课本来学习相关的课程。于是我转到了社会学专业而没有继续那个专业的学习。这也成为我的一个遗憾，因为后来的社会政策比1979年以前的有趣很多。

因此，这本书就是我对早年遗憾的一种弥补。我在写第一版和第二版之间，有一些新的社会政策已经出现。每一本新书都应该提供一些新的内容，我希望这些内容可以全面反映英国的福利状况，也使读者可以快速了解这些情况。和其他一些大部头的书相比，我不仅希望这本书能够为读者提供简洁而有透视力的文本，同时也希望可以帮助读者了解社会政策，享受阅读的乐趣。换句话说，我希望为读者提供一本生动的教材而不仅仅是一些枯燥的内容。希望读者也能感受到这一点。

肯·布莱克默
于威尔士斯旺西大学

我曾经确信写这样一本书的第二版应该是小事一桩。然而过去两年的工作逐渐让我意识到，写作一本教科书就像为旧的塞文桥上漆一样无止境，而写作第二版也像试图为新的塞文桥上漆一样。因此，我首先要感谢开放大学出版社的杰西塔·埃文斯和凯西·汤普森，感谢他们在我遇到一个又一个问题时给予我的鼓励和坚定的耐心。

在写作这本书时，我的许多朋友、同事和学生也都给予我巨大的鼓励和帮助。尽管有限的空间不允许我对他们一一表示感谢，但我仍然要特别感谢以下朋友的帮助。首先是我大学的朋友和同事，他们是鲍勃·德瑞克（感谢他对住房政策的建议）、安西·西蒙斯（他在健康和社会关怀政策方面和我进行了讨论）、迈克·苏利文（他在政策变革以及其他方面和我进行了讨论）。其次，我要感谢社会政策和应用社会研究专业的学生，他们阅读了本书的各个章节并提出了许多有价值的建议。第三，我还要感谢那些在社会政策以及相关领域进行研究的其他同事和学者，尤其是比尔·拜瑟韦、茱莉亚·约翰逊、史蒂夫·史密斯、蒂姆·斯坦顿。任何一位对某一领域有深入研究的作者都会感谢他的学术同仁，因为他的成果在很大程度上是以其他同仁的研究为基础的。但是，毫无疑问，本书的责任应该只和我个人有关而和其他同仁无关。

但是，如果没有我的女儿爱琳、我的合作者海伦以及她的女儿丽姿和查理的支持，这本书也无法完成。像所有的学者一样，当我需要用实际来验证自己的看法时，她们帮我做了验证。

最后，我要感谢为本书第二版的印刷付出辛勤劳作的以下工作人员：绘制漫画的瑞德尔和史瑞克；皇家出版局和苏格兰皇后印刷厂的管理者们，感谢他们授权我使用图 4—2 的图片，以及在专栏 11.1 中使用《泰晤士教育增刊》中有关“英国教育系统——各王国之间的比较”中的摘要。同样重要的是，我要感谢麦基·艾恩利为了能获得第九章中使用的图 9—2 而付出的特殊努力。

序 言 / 1

致 谢 / 1

第一章

社会政策学科 / 1

 社会政策：一个认同问题？ / 1

 社会政策和其他学科 / 2

 社会政策的演变 / 6

 早期起源：社会工作、社会学和社会行政 / 6

 成长：福利国家和社会行政 / 7

 危机和变革：社会政策的发展 / 9

 小结：今天的社会政策 / 10

 本书计划 / 11

 关键术语和概念 / 13

 深入阅读建议 / 13

第二章

社会政策的思想 and 概念 / 14

 引言 / 14

 平等、公平和正义 / 16

 平等和政治 / 16

 为了平等的公正政策 / 18

 平均主义 / 18

 公平 / 19

 机会平等 / 21

 需求 / 23

 需求、需要和满足 / 24

2 社会政策导论

- 自由和权利 / 26
- 小结 / 29
- 关键术语和概念 / 30
- 深入阅读建议 / 30

第三章

- 英国社会政策的发展 / 32
 - 引言 / 32
 - 事例 1: 从济贫院到工作福利制 / 33
 - 事例 2: 公共卫生改革 / 35
 - 事例 3: 教育、中央和地方政府的角色、契约国家的概念 / 37
 - 契约国家教育的发展 / 38
 - 福利国家的发展 / 39
 - 贝弗里奇人类计划 / 40
 - 小结: 比较语境中的英国福利历史 / 43
 - 关键术语和概念 / 45
 - 深入阅读建议 / 46

第四章

- 谁得到了什么? 福利蛋糕的切分 / 48
 - 引言: 福利制度的好处是什么? / 48
 - 津贴和服务应该是选择性的还是普遍性的? / 49
 - 受益者和受损者: 个人与群体 / 51
 - 缴费: 税收 / 52
 - 缴费: 照顾 / 54
 - 保持对个人的关注 / 55
 - 福利蛋糕有多大? / 55
 - 社会保障: 谁受益? / 58
 - 非缴费式津贴 / 58
 - 缴费式津贴 / 58
 - 谁受益? / 59
 - 贫困和社会排斥 / 60
 - 贫困和不平等 / 61
 - 相对贫困和绝对贫困 / 62
 - 社会排斥 / 65
 - 小结 / 67

认识必需品 / 69
 关键术语和概念 / 70
 深入阅读建议 / 70

第五章

社会政策、政治和社会控制 / 72
 引言：社会控制和福利水平的提高 / 72
 控制太多还是不足？ / 74
 社会政策和政治秩序 / 75
 历史视野中的社会福利和政治控制 / 75
 20 世纪的英国：政治秩序中的社会福利 / 75
 英国和其他国家的事例 / 76
 社会控制和个人自由 / 77
 社会福利和强制 / 78
 社会政策和间接控制：以年龄和其他社会区分为例 / 80
 小结：社会政策能带来良性控制吗？ / 83
 关键术语和概念 / 86
 深入阅读建议 / 86

第六章

谁制定政策？以教育为例 / 88
 引言：政策、政府和国家 / 88
 教育：一个关键的政策议题 / 89
 权利模型与教育政策：《1988 年教育改革法案》 / 91
 1988 年改革的影响 / 91
 保守党和工党政府执政期间的中学结构 / 92
 1988 年改革：政策如何制定 / 93
 教育制度集权化：从保守党到新工党的政策 / 96
 保守党在 1997 年前的教育政策 / 96
 1997 年后工党的教育政策 / 97
 新工党教育政策的结果 / 99
 小结 / 100
 关键术语和概念 / 103
 深入阅读建议 / 103

第七章

工作和福利 / 104

引言 / 104

工作：社会和经济政策的研究对象 / 105

工作等同于福利吗？ / 106

就业政策的选择 / 107

语境：英国的工作和失业状况 / 108

失业的故事 / 110

当前的就业政策 / 112

新政 / 113

其他政策：工作者的福利 / 115

工作关系 / 115

税收抵免 / 115

最低工资 / 115

非全职工人 / 116

小结：就业政策代表谁的利益？ / 116

关键术语和概念 / 119

深入阅读建议 / 119

第八章

第八章 专业人员有好处吗？以健康政策和医疗行业为例 / 121

引言 / 121

健康、疾病、现代医疗和健康政策 / 122

医疗行业：权力是否过大？ / 124

医疗行业的信任危机 / 125

服务传送的缺陷 / 127

NHS 发展中的医疗和护理行业 / 128

NHS 的优点和局限 / 129

医疗行业和医疗服务改革 / 130

一个不确定的新时期中的 NHS 和医疗行业 / 131

小结 / 133

关键术语和概念 / 135

深入阅读建议 / 136

第九章

乌托邦和理想：住房政策和环境 / 137

引言 / 137

- 住房政策：定义和意义 / 138
- 住房的乌托邦和理想 / 140
 - 从慈善和自助到社会工程 / 140
 - 市场理想的胜利：20 世纪 80 年代和 90 年代的住房政策 / 143
- 新工党的住房：一个被遗忘的梦想？ / 147
- 小结：后现代社会中的住房和环境 / 151
- 关键术语和概念 / 152
- 深入阅读建议 / 153

第十章

- 社区与社会关怀 / 154**
 - 引言 / 154
 - 社区与社会关怀的发展 / 155
 - 维多利亚时代的遗产：机构中的关怀 / 155
 - 20 世纪五六十年代：去机构化取得突破 / 156
 - 20 世纪 80 年代：“社区”与“关怀”的再定义 / 157
 - 社区关怀改革：实施与成果 / 160
 - 社区关怀改革的成果：早期 / 161
 - 1997 年之后的社会关怀和社会服务 / 164
 - 小结 / 169
 - 关键术语和概念 / 171
 - 深入阅读建议 / 171

第十一章

- 放权及社会政策 / 173**
 - 引言：放权及其意义 / 173
 - 什么是放权？ / 174
 - 英国具有何种类型的放权？ / 175
 - 放权和教育政策 / 177
 - 放权：健康和社会关怀 / 181
 - 英国社会政策的终结？放权及欧盟的影响 / 184
 - 欧盟的意义 / 185
 - 欧盟和社会政策 / 186
 - 小结 / 188
 - 关键术语和概念 / 189
 - 深入阅读建议 / 189

第十二章	结论：社会政策的未来 / 191
	社会政策和迅速的社会变迁 / 191
	没有新意的新工党和社会政策：迷失方向？ / 192
	社会政策的变革语境：后现代时代？ / 194
	尾声：后现代政府和后现代社会政策？ / 196
	关键术语和概念 / 197
	深入阅读建议 / 197

术语表 / 198

参考文献 / 215

人名术语索引 / 226

教师反馈表 / 244