

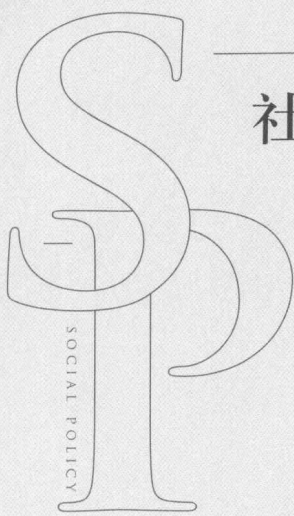
社会政策学十讲

[英] 哈特利·迪安 著
岳经纶 温卓毅 庄文嘉 译

院图书馆

格致出版社  上海人民出版社

C916
155



社会政策学十讲

[英] 哈特利·迪安 著
岳经纶 温卓毅 庄文嘉 译

图书在版编目(CIP)数据

社会政策学十讲/(英)迪安(Dean, H.)著;岳经纶,温卓毅,庄文嘉译. —上海:格致出版社;上海人民出版社,2009

书名原文:Social Policy(1st edition)

ISBN 978-7-5432-1609-9

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 072866 号

责任编辑 田青
美术编辑 路静

社会政策学十讲

[英]哈特利·迪安 著

岳经纶 温卓毅 庄文嘉 译

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.cwen.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 635×965 毫米 1/16
印张 12.5
插页 2
字数 141,000
版次 2009年6月第1版
印次 2009年6月第1次印刷
ISBN 978-7-5432-1609-9/C·28
定价 24.00 元

这本书原本就是打算为一个广泛的读者群而撰写的。因此,我很高兴这本书的中译本即将面世。

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,所有的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,社会政策的发展形势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的社会政策,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,前苏东国家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。虽然本书运用的很多实际案例无可避免地都是取自于西方世界,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一步进行探索。

我承认,本书只提到过中国一次,而这与下述事实相关:社

会政策学者们刚刚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。如果说社会政策学已经在中国开始得到发展,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。

对社会政策学而言,中国是个很重要的国家。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中国理解人类需要和评估及建构人类福祉的方式。中国是一个复杂的、特征鲜明的、变化着的国家。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具有非常重要的意义。

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上。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所倚重的主要的社会科学视角,如经济学、政治

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

学以及社会学。这四章所审视的问题涉及社会资源的分配、政治控制和政策过程、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提供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,我深信中国的读者能够并且也应当对这一探讨作出贡献。我希望他们能作出贡献!

哈特利·迪安
伦敦经济与政治学院
2008年8月

我希望这本书能够确切地做到其封面上所说的那样(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(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。它将找出关键性的议题,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将变得过时的事实和数据。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,它可以超乎你的想像。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,我去了位于伦敦南区不列斯顿(Brixton)的一个独立咨询中心工作。不列斯顿地区有点知名度,这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。我在那里工作了令人激动而多事的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提供以满足不同人类需要的方式。在为不列斯顿居民争取利益并和他们一

道与政府斗争的过程中,我也变得日益愤怒。我的愤怒源于那些本应帮助人们的制度常常失效,而更糟糕的是,这些制度还在妨碍或控制着他们。我重新回到学术界,目的是想找出这些现象背后的原因,并思考我之前一直在做的工作。我发现,我过去一直在学习的东西以及许多一直在思索的问题,原来都是一门名为“社会政策学”的学科的核心元素。

对我来说,社会政策学的吸引力在于,它是一门几乎没有边界的学科。它与我们生活的方方面面息息相关。它是真正跨学科的。它超越了日常政治的激烈争斗,紧扣重要的议题和不公平。它是开放的,包含全球的和地方的、普适的和个人的议题。在接下来的短短 10 章中,我首先在第 1 章介绍社会政策学的范围和重要性;在第 2 章、第 3 章讨论其基础和在当代的意义;接下来的第 4、5、6 章探索社会政策学的主要议题,以及这些议题的经济、政治和社会层面;而在第 8、9 两章,我将讨论社会政策学所面临的重要挑战;最后在第 10 章,我将思考它的未来。

本书是为了向社会政策学的潜在研究者发出邀请,同时也是为社会政策学的初学者而撰写的。不过,那些来自本学科内外的同行和学者也许都会对它感兴趣,因为在这本书中我尝试更新我们对如何进行社会政策学研究的理解。我明确地把这一学科定位为对人类福祉的研究。我这样做并非因为这是唯一的研究途径,而是因为我坚信,对于新的或潜在的研习者而言,这是介绍社会政策学最有吸引力的方法。

直到相当晚近的时候,社会政策学一直是英国独有的学科。作为一名在英国大学工作的英国学者,我在书中所使用的某些例证都与英格兰或者联合王国的社会政策有关。考虑到社会政策学这门学科的广度和本书的简明性,我已经把这些例子变得非常概要,并把它们的数量维持在最低水平。社会政策学是一

门关于真实生活的学问,在课堂讲授中,要令其生动活泼的一个方法就是要使用鲜活的案例,并分享日常经验。不过,考虑到真实生活的复杂性和多样性,以及这一简明读本读者的广泛性,我一直留意着这样的风险:即使是经过精挑细选的解释材料,依然会显得狭隘,或者说会令部分读者感到困惑。因此,在这个时候,读者自己的想像力必须发挥作用。为了汲取本书的精华,你不妨把我在书中勾勒的理念、概念和争论,应用到你个人的生活和经历、你的关注和信念当中。对那些接受了邀请的读者来说,你们将会发现这是研习社会政策学不可缺少的一环。

这意味着这是一本为任何对社会政策学感兴趣的人而准备的书,不论他们正身处何方,所做何事。一本如此篇幅的书只能接触一些浅层的内容,但我希望它能够揭示出现象背后的活力、多样性和人性。

哈特利·迪安
伦敦经济与政治学院

致谢

本书的撰写得益于很多朋友的贡献。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社会政策学的意义,那么,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 和 Hugh Bochell、Pam Dean、Bill Jordan、Eilcen Munro 和 David Piachaud 致以真挚的感谢。他们为我提供了十分宝贵的建议,由于吸收了他们的意见,本书的质量因而得以提升。如果因为本人的固执和误解而忽视了他们的建议,以及在本书中出现错误、不足、混乱,责任则皆由本人独自承担。我要对政策出版社的 Louise Knight 表示特别的谢意,最初就是他鼓励我撰写本书;还要特别感谢 Ellen McKinlay, Helen Gray 和 Gail Ferguson 等人对本书的精心编辑和制作。

第 1 章

何谓社会政策学? / 1

第 2 章

社会政策学源自何方? / 16

第 3 章

社会政策学为何重要? / 32

第 4 章

人类福祉有何内容? / 49

嘿,大花洒! / 3

蝴蝶与喜鹊 / 6

谁关心? / 8

美好生活 / 11

小结 / 14

从野蛮到文明? / 17

成就资本主义 / 19

驯服资本主义 / 22

福利与意识形态 / 25

小结 / 30

全球化的威胁? / 32

福利体制 / 35

生态与人类福利 / 40

全球社会政策 / 44

小结 / 47

医疗卫生与教育 / 50

收入维持与就业 / 55

住房与环境 / 60

个人社会服务 / 64

小结 / 68

第 5 章

谁得到什么? / 70

第 6 章

谁在掌控? / 83

第 7 章

人类社会有何问题? / 99

第 8 章

社会政策学能解决
社会问题吗? / 115

分享公共物品 / 70

钱从哪里来? / 74

分配的原则 / 77

事情是怎么做成的? / 79

小结 / 82

权力问题 / 83

街头组织和地方治理 / 88

民族国家与政策过程 / 91

区域治理 / 95

小结 / 97

多样性与差异性 / 100

阶级与身份 / 105

不平等与排斥 / 107

社会变迁与生命过程 / 110

小结 / 113

社会问题的建构/解构 / 116

纠正社会不公平 / 120

谴责受害者 / 122

犯罪与反社会行为 / 124

小结 / 127

第 9 章

时代如何不断变化? / 129

第 10 章

社会政策学何去何从? / 143

中英文人名及术语对照表 / 155

参考文献 / 170

译后记 / 183

福利危机 / 129

“新”社会政策学 / 132

福利多元主义与新管理
主义 / 134

后现代与“风险社会” / 139

小结 / 141

没有国家的福利? / 144

一项反资本主义的议程 / 146

第三条道路的共识? / 148

“需要诠释”政治 / 150

总结与结论 / 152

图表目录

图

图 2.1 资本主义社会政策的四种意识形态理据 / 27

表

表 1.1 2004—2005 年度英国政府支出(预测) / 5

表 3.1 主要国际性政府组织 / 45

表 5.1 2004—2005 年度英国政府收入(预测) / 75

专栏目录

专栏 4.1 千年发展目标以及与医疗卫生和教育有关的具体目标 / 52

专栏 4.2 千年发展目标以及与收入维持和就业有关的具体目标 / 57

专栏 4.3 千年发展目标以及与住房和环境有关的具体目标 / 61

专栏 6.1 关于无权的不同观点 / 85

专栏 7.1 不稳定的家庭 / 112

专栏 9.1 新公共管理主义的演变面孔: 市场化过程 / 137

专栏 9.2 新公共管理主义的演变面孔: 现代化过程 / 138

何谓社会政策学？

当我告诉别人自己教授社会政策学时，一种相当普遍的反应是：“噢！……（停顿）确切地说，那究竟是什么呢？”社会政策学的教科书有时会尝试对社会政策学下定义，但最后都认为难以界定。要不然，这些教科书就声称社会政策学存在着某些“令人困惑”的东西，例如，难以区分作为一门学科的社会政策（学）与作为社会政策制定过程特定产物的社会政策；又如，社会政策学是否“只是”一个跨学科的研究领域，它本身并不能构成一门社会科学学科（Alcock, 2003）。不过，就我自己而言，我一点都不觉得这些困惑难以解释。社会政策学是关于人类福祉的研究。对此，可以有两种反应：

- 那么，它关心的就是为民众做好事吗？
- 那么，它岂不是差不多要事事关心了吗？

对于这两种反应，我们的回答是：“嗯，既对又不对。”更具体地说，社会政策学研究的是人类福祉所必需的社会关系，以及能够增进福祉的体制。它是关于那些足以影响你、我和所有人生存的各种不同的事物。顺便说一句，我个人偏好使用“福祉”（wellbeing），而不是“福利”（welfare）。因为“福祉”关心的是人们活得好不好

(how well people are),而不是做得好不好(how well they do)(严格来说,这正是“福利”的含义)。^①思索一下那些令我们值得生活下去的东西:必需的服务,如医疗保健和教育;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。现在考虑一下这些东西被安排的方式:由政府 and 官方机构提供;通过企业、社会组织、慈善团体、地方社团和教会获得;从邻居、家庭和爱人那里得到。了解这些东西就是社会政策学的研究内容。

在本章中,我想要解释的是,首先,社会政策学关注极为广泛的现象,同时也具有相当的独特性;其次,社会政策学可以借鉴丰富多样的社会科学传统,但它也有自身严格缜密的研究焦点;第三,社会政策学与每个人的个人生活和日常生活有关;最后,社会政策学对于整个人类社会具有重要意义。

不过,在开始之前,让我花一点时间回到之前提到的、有关作为一门学科的社会政策学与社会政策(或作为我们研究对象的政策)之间的“困惑”。正如我在序言中所说的,我打算在本书中把一个简单但不常用的做法贯彻始终,希望能减少这种困惑。当我以大写的“S”和“P”表示社会政策(Social Policy)时,我指的是作为学术研究的社会政策学。^②当我以小写的“s”和“p”表示社

① “福利”与“福祉”两者的差异,可以理解为形而下和形而上的区别,前者涉及人们所拥有的物质条件,后者则侧重于人们的生存状态。关于此问题,我们曾专门请教迪安博士,他的回信如下:“区分‘福利’与‘福祉’的一个关键因素,部分可以借助据信是东西方本体论传统之间的差异。早在20世纪60年代,‘激进的’西方精神病学家和‘批判的’社会学家致力于根据加诸人类的价值和天人合一来解释儒家,特别是佛教的要义;相反,资产阶级,特别是清教徒则强调行动、活动和积累。Welfare中的‘fare’的词源是法文的‘faire’,它指的不仅是做(to do),而且意味着获得(to make)。一个好的参考文献是Eric Fromm的著作*To Have or To Be?*实际上,最关键的还是‘doing’一词的翻译。福祉(well being)指的是‘doing well and feeling well’,意思是说‘实际好并且感觉也好。’——译者注

② 在本书中,我们把首字母大写的Social Policy译为“社会政策学”,以凸显作为一个学科的社会政策研究。——译者注

会政策(social policy)时,我是指那些在社会保障、医疗卫生、教育、社会照顾和保护领域,或如你即将看到的,在任何与人类福祉有关的领域中已经被决定了的一般性的或特定的政策。

嘿,大花洒!

社会政策学的关注内容非常广泛,远远不止是关注那些政府花费了我们金钱的事务。不过,即使它只是社会政策学的冰山一角,社会支出(social spending)仍然是显示社会政策重要性的最确切的证据。我们以英国为例,政府计划在2004—2005税收年度花费大约3200亿英镑在传统的“社会支出”或社会政策支出上(HM Treasury, 2004a),也就是说,花在诸如养老金、医院和学校这些支出上。这个数字大约相当于公共总支出的2/3,或者说大约相当于英国年度收入(即通常所说的国内生产总值或“GDP”)的大约1/4。这是一笔庞大的支出:比大部分人所能理解或者想像的数量还要多。如果要做一个比较,3200亿英镑超过了英国国家彩票史上第一个双重滚动增加的累积奖金(double rollover jackpot)的7500倍。尽管这笔奖金“只有”4200万英镑,但可能已经超出了任何一个普通人对拥有金钱的想像,更不用说花费这么一大笔钱了。英国在社会政策上的确所费不菲!

可是,英国的情况并非特例。事实上,与其他发达国家相比,英国的社会政策支出占GDP的比例还是比较小的。在法国和德国,社会政策支出占GDP的1/4强,而瑞典更高达GDP的1/3(参见Taylor-Gooby, 2002: 表1)。当然,也有些国家社会政策支出的比例远低于英国。例如,美国的社会政策支出大约只占GDP的1/6。而且,许多发展中国家都难以承受较大的社会政策支出。在第3章中,我们将进一步了解不同国家社会政策