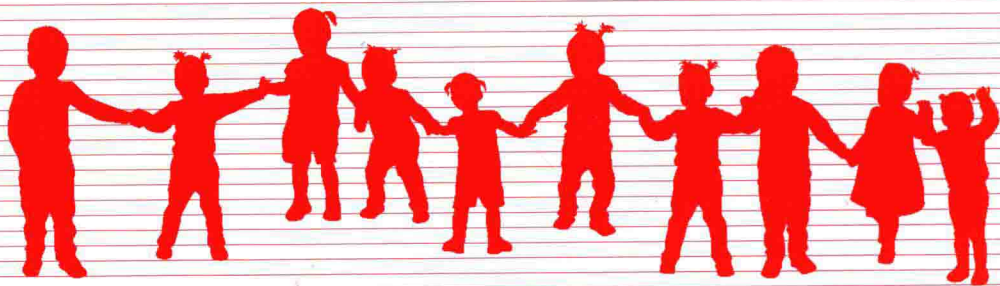


中国儿童社会政策 的理论反思与实践检验 2010—2015

黄晓燕 万国威 著



高等教育出版社

中国儿童社会政策的理论反思与 实践检验：2010—2015

黄晓燕 万国威 著



高等教育出版社·北京

内容提要

本书旨在通过对近年来儿童社会政策理论与实践的反思来对其整体的发展规律进行深入探讨,并试图推动儿童社会政策的时代转型。本书对既有儿童社会政策的相关理论进行了耐心辨析,对我国儿童社会政策所面临的体制特点与现实约束予以了细致观察,并在基于18个省市的实证调查中检验了中国儿童社会政策的既有问题与改革方向。本书不但适合专业学者对儿童社会政策开展持续研究,适合实务工作者了解儿童社会政策的理论脉络,而且对政府相关部门重新部署儿童社会政策的建构也具有积极作用。

图书在版编目(CIP)数据

中国儿童社会政策的理论反思与实践检验:2010—2015/黄晓燕,万国威著. —北京:高等教育出版社, 2017.5

ISBN 978-7-04-047241-7

I. ①中… II. ①黄… ②万… III. ①儿童福利-福利政策-中国-文集 IV. ①D632.1-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第324693号

中国儿童社会政策的理论反思与实践检验:2010—2015

Zhongguo Ertong Shehui Zhengce de Lilun Fansi yu Shijian Jianyan:2010—2015

策划编辑 张婧涵 责任编辑 张林 张婧涵 封面设计 李树龙 版式设计 童丹
插图绘制 杜晓丹 责任校对 刘莉 责任印制 耿轩

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街4号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.hepmall.com.cn
印 刷	北京鑫海金澳胶印有限公司		http://www.hepmall.com
开 本	787mm×960mm 1/16		http://www.hepmall.cn
印 张	21.25	版 次	2017年5月第1版
字 数	380千字	印 次	2017年5月第1次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	39.80元
咨询电话	400-810-0598		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物料号 47241-00

序 言

为了儿童的健康成长

儿童是社会中的一个特殊的群体,也是一个我们每个人都要经历的成长阶段,充满了多样化和不确定性。每个人的儿童时期经历不仅占据了其一生中相当一部分的岁月,而且还会对其一生带来或大或小的影响。因此,我们应该重视儿童,重视儿童阶段的生活。重视儿童就是重视人生,就是重视社会。

从许多成年人的眼光看儿童,它常常被描绘成一个五颜六色、无忧无虑、充满幻想的岁月,但许多儿童的现实生活却充满了无奈和挫折。儿童,即未成年人,是指人从出生一直到达社会所认可的成熟标准之前的这段时期。按照我国法律规定,18岁以前均属未成年,也就是说居于儿童期。这个时期中的人在许多方面都很脆弱,既无法供养自己,也常常无法保护自己,他们必须依赖他人的供养和保护才能生存和发展。儿童自出生起就进入一个纷繁复杂的社会,从还不懂事的时候就不得不与各种环境打交道。他们所处的环境既给他们提供了供养、支持和保护,也可能给他们带来各种伤害。而一个社会应该做的是:如何健全对儿童的供养、支持和保护体系,把对儿童的各种伤害因素减到最低。

当代各国都在不同程度上努力达成这一目标,但是各国达成这一目标的路径却有所不同。至少在绝大多数国家,家庭都是供养、支持和保护儿童的第一责任人。但是,仅靠家庭来履行这一责任是不够的。一方面是有些家庭因为能力不足或责任心不足而无法或没有履行好其职责,从而给儿童的成长带来负面影响。另一方面,由于我们社会中的每个家庭都承担着社会不平等的后果,如果完全由家庭来承担供养、支持和保护儿童的责任的话,那势必导致儿童从其人生的一开始就深受社会不平等的严重影响。而这种影响不仅会使一些儿童在其成长过程中充满辛酸,而且还有可能给其一生蒙上阴影,同时还会反过来进一步再生产和强化不平等的社会结构,形成恶性循环。在这种格局中,即使处在社会分层上端家庭中的儿童也不能幸免。他们从一开始就会被要求超出其正常能力努力地学习,以免在持续性的竞争中被打败,从而牺牲了他们本来应该有的快乐童年。不仅如此,每个人在儿童阶段就会处在激烈的竞争环境中,都会遇到充满敌意的环境,也都给其周围环境带去敌意。这是一个零和的游戏,每个处于其中的人及其家庭,乃至更广泛的社会和谐都会付出巨大的代价,但在总体上并没有给

知识水平带来多少增量。在制度和结构不和谐的情况下,激烈的竞争所生产和再生产出来的冲突和不和谐可能比其带来的知识和福利增量更大。

一个国家或地区的经济发展毫无疑问可以使区域内的儿童受益。但如果不改变不合理的社会结构和不合理的儿童供养、支持和保护模式,上述的恶性循环仍然难以打破。虽然可能所有的儿童都获得了比过去更多的资源,但同时也可能是所有的儿童都会面临比过去更加严重的问题和风险。我国改革开放以来,人们重视建构市场经济体制和促进经济发展,似乎经济发展可以“一美遮百丑”,甚至是医治所有问题的灵丹妙药。但事实上,我国经济发展是上去了,但也没有遮住各种社会问题的丑,更没有有效地医治各种社会问题。本书所研究的问题揭示了当前我国在儿童保护方面还存在很多的问题和不足。这些资料,以及许多其他人的研究都共同指向一个结论:缺乏社会发展的单纯经济繁荣难以让所有人都受惠。要让所有儿童都健康成长,不仅要有经济发展,而且要有社会行动。

在中国,人们对待儿童有一个比在其他许多国家都更严重的奇特现象:许多做父母的成年人都非常重视自己的孩子,孩子是父母的“心肝宝贝”,父母们愿意倾其所有而为其子女创造一个良好的成长环境,愿意牺牲他们的一切去保护其子女的安全,但是当他们作为公众中的一员时,对社会中的其他儿童又是相当的冷漠。许多国人对自己子女的极力保护和对其他困境儿童的漠视形成了鲜明的对照。这正是我国在儿童保护和儿童福利方面公共行动水平低下最主要的深层次原因,也是导致儿童社会问题的主要原因之一。家庭固然应该在儿童成长中担负主要的责任,但是过分依赖家庭,忽略社会的责任也会导致一系列的问题。在儿童的供养、支持和保护方面,一种更好的制度模式是家庭基本责任与儿童社会政策相结合的模式。

所谓儿童社会政策,是指在政府主导下,通过调动政府的公共资源和民间的社会资源来为儿童提供供养、支持和保护的各項公共行动的总和,是由政府来带动整个社会干预儿童事务,弥补家庭在儿童供养、支持和保护方面不足的制度和行动体系。儿童社会政策在发达国家已有较长的发展历史,它们现在已经有较为成熟的制度和行动体系。而在我国,儿童社会政策还不太成熟,还需要大力加强建设。儿童社会政策大致可以分为儿童保护政策和儿童福利政策。前者是要求家庭、政府和社会各个方面履行保护儿童的责任,既预防儿童成长环境中各种可能给其带来的伤害,也保护儿童的各項合法权利和利益;后者是以公共服务的方式向儿童提供其生活和成长所必需的物质及服务,满足儿童在基本生活、教育、健康、娱乐等方面的需要。应该说,我国在这两大方面都有不少的行动,并取得了长足的进步,但同时也还存在很多问题,需要进一步解决。更关键的是,目

前我国儿童社会政策与发达国家相比还有很大的差距,应该加快赶上。尽管在具体的体制机制方面我们并不一定照搬外国的模式,但在总体水平和实际效果方面一定要以社会政策发达的国家为我们的榜样和赶超的目标。在经济发展方面我们是这样的指导思想,在社会政策方面也应该是这样。

与社会政策其他领域一样,儿童社会政策也是一个复杂的领域,在理论上和实践上都有大量需要研究的东西。而且,儿童福利在我国的发展还比较落后,更需要大力加强。因此,我很高兴看到黄晓燕、万国威两位年轻学者在此领域做出的突出成就。这是两位很有才华的年轻学者。他们虽然还很年轻,但已经在此领域有较长时间的研究;不仅在理论上有一定的建树,而且在实务研究方面也有不少成果。他们的许多研究成果已经转化为政府或社会部门的应用,对我国的儿童社会政策产生了实质性的影响。本书是他们在该领域合作研究成果的体现,体现了他们的价值理念、理论思维和学术思考,也凝聚了他们多年的辛勤劳动。我相信,此书的出版将会对我国儿童社会政策的学术研究带来新的发展,也能够对政府的相关政策产生影响和帮助。我更希望广大读者能够对他们的研究成果产生共鸣,积极参与评论和讨论,既帮助他们不断克服研究中的不足,也能共同推动这一领域的学术发展。

关信平

2016年4月19日

前 言

自 20 世纪 80 年代计划生育政策大规模开展以来,中国的人口出生率出现了较为迅猛的降低,儿童的比例也同比过去出现了大幅度的衰减,一孩或两孩家庭成为当前城乡社会的主流与常态。伴随着经济发展水平的快速提升和养育观念的逐步优化,儿童在家庭中的地位显著提高,有关儿童的养育与照顾也逐步成为各个家庭的核心要务。但与此同时,儿童的社会风险却似乎并未随着经济发展水平的快速提升而显著下降,反而随着城乡流动、脆弱婚姻、户籍限制等问题的加剧而出现了更为广泛的社会风险。近年来,有关儿童的性侵害、校园欺凌、交通事故、拐卖等现实风险不但并未逐步消除,反而呈现出了愈演愈烈之势,这在拷问社会良知的同时也需要我们认真地去反思现有的社会政策,需要我们在不断总结既有经验与教训的基础上去调整与完善现有的制度设计。可喜的是,近年来儿童社会政策开始得到了更为广泛的关注,民政部、教育部、卫生部、公安部等部门在儿童保护事务上都进行了很多卓有成效的工作,并在流浪儿童、孤残儿童以外开始将留守儿童、流动儿童、艾滋病儿童、女童、受虐儿童、受灾儿童等特殊困境儿童的制度化帮扶视为社会政策的潜在目标。然而,当前中国儿童社会政策的制度运行究竟效果如何,怎样以及为什么具有中国特色,儿童社会政策在运行过程中是否具有一定的经验与教训,如何在理论上和实践上认识当前的制度设计困境,这些问题都成为我近年来想要探索的学理问题。

当然,学术上的好奇心只是我编写本书的理性基础,本书编写的灵感还来自于我的所见、所闻和所感。由于研究方向的关系,近几年来我与不同类型的困境儿童有很多的接触,对于他们当前所遭遇到的种种困难也具有很多直接的感触。在四川的调查中,我看到了很多贫困儿童不能够吃上热腾腾的午饭,而是拿着干瘪的馒头作为自己的午餐;在甘肃的调查中,我看到了很多留守儿童缺乏父母陪伴,并且独自担负起照顾爷爷奶奶的重任;在湖北的调查中,我看到很多单亲儿童在性格上更为内向,在遭遇问题时很难得到别人的帮助;在陕西的调查中,我听到了很多有关女童性侵害的消息,并且发现很多侵害对象都来自于她们的近亲属;而在天津的调查中,我看到了流动儿童在户籍制度的约束下只能来到农民工子弟小学就读,而留在大城市是他们奋斗的唯一梦想。这些片段与场景时时地在我脑中浮现,让我深感中国的儿童社会政策还有很多值得提升的地方,还有很多值得去改进的地方。得益于南开大学的平台,近年来我有幸参与了一些政策推动和项目评估的工作。在这五年的时间中,我目睹了中国儿童营养餐计

划的启动给广大农村儿童带来的营养提升,我看到了我国社区福利正在实现由院内福利向院外福利的转型,我还观察到了农村儿童医疗保障的快速覆盖,这些都重新坚定了我对儿童社会政策的信心,也成为我不断坚持儿童问题研究的感情基础。然而,情感上的独自彷徨对于社会政策的进步并无意义,因此我决定对中国近五年的儿童社会政策进行一些反思。在与南开大学万国威副教授进行一番长谈后,我们一致决定将2010年到2015年的儿童社会政策进行了一个阶段性的总结,并由此促成了这本《中国儿童社会政策的理论反思与实践检验:2010—2015》的诞生。

坦率地讲,中国儿童社会政策的进步既需要依托于既有理论去讨论现有政策的形成机理,又需要通过实证性的调查来指出未来政策的调整方向,因而本书试图紧紧贴合理论反思与实践转型两个方面展开具体的探讨。从理论上讲,对我国儿童社会政策的内在机理进行细致探讨必须将其还原至大的社会框架之内,通过解读当前我国社会政策体系的基本特点来阐释儿童社会政策的形成原理,因而本书首先围绕着儿童社会政策的框架体系展开分析。应该讲,我国当前儿童社会政策的形成是非常独特的,其不但囿于我国家庭为中心的福利传输链条,与我国历史上较为狭义的社会政策设计具有密切的联系,而且在近年来随着广义福利学者的话语权回归而出现了明显的转型趋势,其政策的认知越发与欧美国家的福利观念相类似,因而中国的儿童社会政策既带有强烈的现代感又有明确的传统性,既体现出了世界主流福利理念的深刻影响又带有鲜明的中国特色,既与西方儿童福利具有发展脉络上的区别又具有导向上的相似性,这也使得中国当前儿童社会政策的制度运行往往容易陷入传统与现实的双向桎梏中而难以自拔。与宏观框架的错愕感相比较,中国儿童社会政策的具体政策解读则相对简单,本书希望通过对专项政策的深入剖析来厘清近年来儿童社会政策的进步与不足,并在体系构建上阐明儿童专项社会政策的具体内涵。值得注意的是,本书并未对专项政策中的每一个条款进行直接指摘,而是希望通过政策体系的构建来观察儿童社会政策的理论不足。在此基础上,本书还希望观察到我国儿童保障状况的国际地位与国内差异,并试图还原出一个政策执行效果的明确坐标,为在广义范围内界定儿童保护的基本状况提供一种理论借鉴。通过国际地位与国内差异的研究,我们发现中国儿童保护的整体水平还需要进一步提升,各个省份之间均衡的公共服务也并未得以形成,因而未来的儿童社会政策仍然任重而道远。

理论性的分析仅仅为当前儿童社会政策的研究揭开了隐约的一角,而实证性的调查则为我们展示出了政策运行的真实概貌。基于天津、江苏、广东、山东、辽宁、山西、湖北、河南、湖南、江西、安徽、甘肃、陕西、广西、贵州、重庆、四川和云

南等 18 个省市孤儿、事实孤儿、残障儿童、少数民族儿童、单亲儿童、流动儿童、留守儿童、农村儿童、女童等 9 类特殊儿童的调查结果显示,各类困境儿童均出现了较为严重的社会风险,需要在儿童社会政策的建构过程中突出施政重点。其中,彝族孤儿的实证调查显示出该群体在生存权、发展权、参与权、受保护权和心理健康状况方面均有不同程度的滞后,引出了强化社会支持网络的政策发展的基本方向;事实孤儿社会支持体系的研究则进一步揭示出家庭、邻里、社会组织在福利提供中的基本角色,且发现政府的帮扶行为仍然比较羸弱;孤残儿童家庭寄养问题的报告发现了福利机构在供应体系中的核心价值,并反映出“院内福利”向“院外福利”转型的必要性;留守女童的两份研究报告突出了该群体在福利供应中的劣势地位,反映出不同阶段留守因素对女童造成的负面影响,并进一步展现了福利多元主体的责任失衡;流动儿童的社会融入报告则发现该群体在情绪疏导和心理情感方面的巨大问题,并呼吁构建积极的社会支持体系;单亲女童受虐风险研究则发现单亲女童在受侵害方面具有更大的风险,其受虐风险的加大亟须得到政策的关注;而农村女童心理压力报告则真实反映出了农村女童在初中阶段所承受的压力最高,希望构建更为合理的农村心理服务体系;城乡贫困儿童的研究报告则深入揭示了该人群生活、教育与健康方面的窘迫感,真实反映出了儿童社会政策的有限干预。通过对不同类型困境儿童的研究,我们认为儿童社会政策在现实运行中仍然表现出了较大程度的局限性,亟须通过制度性的改进来增强社会政策的有效性和可及性。

在编写本书的时候,我们总是陷入两种莫名的惶恐中,一是有关同情心理与“去标签化”的矛盾,另一种是有关政策漏洞与政策进步的矛盾。从前一组矛盾来看,一方面,当我们看到一些触目惊心的调查数据之时,我们会深深地为很多困境儿童担忧,希望能够最大限度地为他们的发展提供更多的支持,试图通过对政策的有效建构来进一步保障他们的健康成长;但是,另一方面,学术的严谨性又使得我们在研究过程中必须“去标签化”,我们必须力图真实地阐明那些他们并不存在的问题,即使这些问题看似“应然的”或者“合理的”。这种矛盾的心理使得我们在探讨的过程中更为小心翼翼,因而以完整而全面的数据来描述问题而非用感性语言来简单论断成为本书坚守的一个重要原则。第二组矛盾则来自于政策漏洞与政策进步,一方面,我们希望仔细搜寻目前政策设计中可能存在的潜在不足,将很多未能发现的制度缺陷尽可能挖掘出来,以便能够减少政策运行过程中的代价;另一方面,我们希望尽可能地对五年来政策所走过的路径进行耐心的讨论,希望对国家与政府所做的努力进行及时的经验积累。这种矛盾的心理使得我们在讨论的过程中尽可能地追求全面与平衡,希望以更为客观中立的角度去探讨政策的演进过程。两种惶恐的心理都与本书的主题有关:作为一本

针对弱势群体的论著,本书必须在人文关怀与学理规范之间进行有益的平衡,需要在感性支持与理性认知之上更为超脱地认识儿童社会政策的发展脉络。

综合而言,作为一部系统梳理近五年来儿童社会政策的书籍,本书希望能够通过理论反思来为广大同仁的进一步研究提供学理基础,通过对实践转型的研究来为未来儿童社会政策的建构方向提供现实指导,并期待本书能够使得社会更加关注各类困境儿童的成长,期望政府部门能够为儿童保护工作提供更大的支持。借助此平台,我们对南开大学等单位的大力支持表示感谢,对在我们研究过程中提出宝贵意见的各位专家学者表示感谢,对在我们调研过程中给予协助的朋友们表示感谢。由于时间和精力有限,本书在编写过程中可能还存有一定的瑕疵和纰漏,在此也希望各位专家学者、实践同仁能够不吝赐教,提供宝贵意见,我们期待与你们一起见证中国儿童社会政策的进步。

黄晓燕

2016年5月1日

目 录

第一篇 中国儿童社会政策的理论反思	1
中国社会福利制度的理论反思与战略转型	3
中国儿童福利政策的转型:历史演进与未来路径	19
东亚福利体制的存在性与中国儿童政策的未来构建	31
中国儿童虐待防治政策的综合分析	55
中国儿童福利示范区的建设理念与制度设计	67
亚洲地区未成年人保护状况的综合评估	77
残疾儿童特殊教育资源的地区均衡性研究	92
第二篇 中国儿童社会政策的实践检验	113
儿童群体社会福利态度的研究报告	114
彝族孤儿生活现状的研究报告	137
事实孤儿社会支持体系的研究报告	145
孤残儿童家庭寄养制度的研究报告	158
性别视角下留守儿童福利供应的研究报告	182
不同年龄阶段留守女童现实困境的研究报告	202
流动儿童城市融入的研究报告	238
单亲女童受虐风险的研究报告	248
农村女童心理压力与服务介入研究报告	263
城乡贫困家庭儿童保护的研究报告	280

第一篇 中国儿童社会政策的理论反思

进行中国儿童社会政策的研究,首先有赖于对当前的政策体系进行系统的理论反思。因此,本篇着眼于当前儿童社会政策的核心问题,希望通过专业性的分析来探讨当前政策体系的既有构架、先进经验和制度困境,并对中国儿童社会政策进行整体设计上的理论评估。在理论论证过程中,本篇的各项研究主要利用内容分析、现存统计资料分析等方法对当前的儿童社会政策进行全面的回顾与评价,并在研究议题上将理论体系研究、发展路径研究、专业政策研究、试点工作研究、国际比较研究、福利体制研究和区域差异研究等核心问题含纳其中。

从具体的篇章安排来看,理论研究主要划分为宏观框架研究、具体政策研究和水平研究三种类型。

本篇章的第一个重要组成部分为儿童社会政策的宏观框架研究,其研究的主旨在于针对当前儿童社会政策的缘起、理念和框架进行理论上的分析,并着重包括《中国社会福利制度的理论反思与战略转型》《中国儿童福利政策的转型:历史演进与未来路径》和《东亚福利体制的存在性与中国儿童政策的未来构建》三篇论文。这部分的文章主要对我国儿童政策的形成进行了积极的回顾,揭示了儿童政策形成过程中的内在机理,并希望在发现制度漏洞的基础上能够为未来的政策转型提供理论上的解读。

本篇章的第二个重要组成部分为儿童社会政策的具体政策研究,并着重围绕当前儿童保护的部分政策进行了理论上的梳理。在实际的章节分布中,《中国儿童虐待防治政策的综合分析》和《中国儿童福利示范区的建设理念与制度设计》两篇论文属于此部分。这部分文章在内容上针对中国现行儿童政策中的某些具体环节进行了细致的梳理,同时对当前政策的优化路径进行了综合的理论探讨。

本篇章的第三个部分为水平研究,并着重利用统计资料和文献资料对当前我国儿童保护的外在属性和内在分化进行了综合的研判,其中《亚洲地区未成年人保护状况的综合评估》着力对我国儿童保护情况进行国际定位,《残疾

《儿童特殊教育资源的地区均衡性研究》则主要对国内儿童资源的不平等分配进行深度解析。

本篇希望通过宏观框架研究、具体政策研究和发展水平研究来对我国儿童社会政策进行全面的理论解读,并真实还原制度设计的整体特征。

中国社会福利制度的理论反思与战略转型^①

一、社会福利的概念争议与内在逻辑

在中国当前的学术体系中,有关“社会保障”与“社会福利”概念上的争议是理论研究的要点,也是狭义社会福利与广义社会福利争议的首要议题。学者们围绕这两个概念进行了激烈的争论,争论的焦点主要集中在三个子议题上:(1)概念内涵的争议。这类争议主要集中在两个概念的指代内容上,坚持狭义社会福利概念的学者普遍认为该制度是“为弱者提供的福利性服务与保障”(陈良谨,1990),而广义社会福利概念的拥趸者则认为该制度是“国家依法为公民提供旨在保证一定生活水平和尽可能提高生活质量的资金、物品、机会和服务的制度”(彭华民,2011)。(2)概念外延的争议。这类争议主要集中于两个概念的覆盖范围上,支持狭义社会福利概念的学者往往认为社会保障的外延应当包含社会福利,后者和社会救助、社会保险等一并构成当前社会保障体系(郑功成,2010;储福陵,2010);而支持广义概念的学者则将教育保障、就业保障、基本生活保障、养老保障、健康保障等事务均视为社会福利的外延(周沛,2007;中国发展研究基金会,2009;景天魁,2009)。(3)概念关系的争议。这类争议的要点在于两个概念的关联上,坚持狭义概念的学者一般认为两者是一种包含与被包含的关系,之间不存在成熟度方面的差异(赵曼、张广科,2007);而广义概念的支持者则认为后者同比前者更为成熟,并多将社会保障视为部分的、基础的、物质的、简单的或现实的社会福利(刘继同,2003;田北海,2008)。

从词汇来源来看,西方社会有关两个概念的理解同中国学术界具有明显的差异,其“社会保障”的概念往往要小于“社会福利”的概念,且两者都随着时间的变化有所扩大。美国1935年的《社会保障法》和英国1942年的《贝弗里奇报告》都将“社会保障”视为防止风险的现金补助或生活保障政策,其概念的界定往往以收入维持型的社会保险制度作为基础政策(Barber & Robert,1999;贝弗里奇,2004),而到了1984年国际劳工组织的《社会保障导言》之时,这一概念则被扩展为以收入维持为主、医疗照顾和家庭补贴为辅的组合型公共政策(国际劳工局,1984),可见社会保障概念在50年的发展历程中虽然出现了外延的嬗变

^① 本文系万国威、黄晓燕所撰写,研究受到教育部重大课题攻关项目“中国适度普惠型社会福利理论和制度构建研究”(项目编号10JZD0033)的资金资助。

但是却始终以收入维持为建设宗旨。相比之下,“社会福利”的概念外延则始终大于“社会保障”。美国1950年社会保障署对“社会福利”的界定就包含了社会保险、社会救助和社会服务等内容(Bureau of Public Assistance, Social Security Administration, 1950),1971年美国社会工作协会又将其扩展为“志愿或政府机构缓解社会问题或提高幸福感的全方位的有组织的活动”(National Association of Social Workers, 1971),而1999年《社会工作词典》则将其界定为“满足社会的、经济的、教育的和医疗需要的项目、待遇或服务”(Barber & Robert, 1999),可见社会福利在外延扩大的同时始终将收入与服务的并行视为构建目标。然而,与西方的概念界定恰恰相反,由于我国现行制度中社会保障居于更高的概念层次,反而使得原本在理论上具有更大范围的社会福利成为其所属的一部分,因而当前两个概念在理论与实践上形成了明显的扭曲,这也是狭义社会福利和广义社会福利发生争议的学理诱因。

事实上,概念上的争议仅仅是福利观念发生论战的学理表征,而我国学术界对于民政福利发展道路的争议才是这场理论论战的直接诱因。由于以社会救助为主体、到以社会保险为主体再到以社会福利为主体的三阶段福利发展历程与人类社会发展的农牧时代、工业时代和后工业时代是吻合的,因此我国“社会保障”与“社会福利”的概念争论在本质上体现了工业时代福利观与后工业时代福利观的现实冲突。在中国社会政策发展过程中,这种概念上的争议被实质性的演化为收入维持型的社会保险制度与收入服务并行的社会福利制度的主导权之争,并集中表现为中国应当发展补缺型社会福利制度抑或普惠型社会福利制度的现实争议。尽管从理论上,补缺型制度与普惠型制度并非完全对应^①,且完全的或纯粹的某种类型的社会福利制度也不存在,但是如果考虑到中国社会福利“不是简单从一个类型转向另一个类型,而是形成了新社会福利类型组合”(彭华民,2011),那么这种中国化的福利转型路径就在学术界变得异常重要了,这也是民政福利的转型受到学界颇多关注的直接原因。

在中国社会福利制度转型过程中,民政福利的转型之所以备受关注与以下三点更深层次的原因有关:

(1) 有关制度有效性的理论争议。20世纪80年代中期,我国启动社会改

^① 从学理上看,补缺型社会福利(residual social welfare)应当对应制度型社会福利(institutional social welfare),其差别主要体现在国家在福利供应中是首要责任还是次要责任;而普惠型社会福利(universal social welfare)和选择型社会福利(selective social welfare)则相互对应,两者的主要差异集中在是以家计审查还是以公民资格构筑社会福利。理论上,我国当前的社会福利转型应当完整地表述为“补缺型和选择型社会福利模式向制度型和普惠型社会福利模式的转型”,它们的转型实际上是一种福利组合向另一种福利组合的转型,但是本研究为了方便称呼,一般将其称为“补缺型福利向普惠型福利的转型”。

革并采用了社会保障的基本框架^①,并在 90 年代初逐步形成了以“以劳动保障为实质、以收入维持为内容、以社会保险为主体”的制度设计,在劳动关系以外辅之以社会救助和补缺型的社会福利。尽管社会福利制度自开始构建至今的 20 余年中,在财政资源有限的条件下有力地缓解了我国特殊人群的生活保障问题,但是该制度是以压抑民众社会福利诉求为基础的,因而实行以社会保险为中心的社会保障制度容易造成新的社会不平等以及对最困难的社会群体的反向剥夺(尚晓援,2001),这样就引发了对补缺型社会福利制度有效性的讨论。

(2) 有关部门发展思路的争议。由于我国现行社会保障体系具有多头管理特征,且以民政部和人社部最为核心,因此就存在部门发展方向的差异。2004 年以来,国务院在发展思路上提出要建构“覆盖城乡的社会保障制度”,但是对于如何建构以及建构什么样的体系并没有明确而清晰的阐述。对此民政部和人社部有不同的发展思维,民政部希望以民政福利为契机优先发展“适度普惠型”的社会福利制度(窦玉沛,2011);而人社部则强调优先建立城乡社会保险制度(尹蔚民,2010),这也使得政策倾向及其背后的利益性因素对社会福利制度的发展产生了直接影响。

(3) 有关学科发展理念的争议。我国在建立社会保障制度之初,尚处于对西方一切社会制度予以敌视的意识形态影响下,因此往往将社会福利制度视为洪水猛兽而加以排斥。在我国早期的福利改革中,由于部分人文社会学科尚处于恢复重建阶段,因而经济学的“效率观”对早期福利改革影响最大。20 世纪 90 年代初,社会保障制度与公共管理学科的紧密对接又使得“管理效率”成为社会保障制度的构建前提。这两种学科在实际的发展中都积极支持基于劳动关系而形成的既有制度框架,因此在社会福利制度的构建中多以补缺型发展思路为主。而随着西方社会福利的专业研究者在 20 世纪 90 年代末陆续回国,我国在学术领域逐步缩小了与世界主流福利理念的认识鸿沟,这也客观上使普惠型社会福利的构建思路获得了更大的生存空间。

不难发现,“社会保障”与“社会福利”的概念争议仅仅是当前学术领域的表面争议,其背后的深层逻辑在于中国社会福利制度的角色定位及未来社会福利制度的转型趋势,并深深体现出了收入维持型的社会保险制度与收入服务并存的社会福利制度的主导权争议。尽管不难完全排除部门利益与学科视角在这场话语争夺中的影响力,但是其最根本的问题仍然是需要回答中国补缺型社会福

^① 我国在 1985 年党的十二届四中全会上首次明确地提出“社会保障”的概念,但是全面地阐述社会保障包括什么则是在 1993 年党的十四届三中全会,会议提出“社会保障是中国社会主义市场经济体系的重要组成部分,包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助”。

利与普惠型社会福利的合理性问题,依然需要回答中国社会福利制度与经济社会发展的可适性问题。基于此,本研究根据这一逻辑主线,希望深度探索我国早期社会福利制度的构建是否具有合理性,现行社会福利制度是否具有转型机遇,以及未来社会福利制度应当如何实现战略转型,以期通过系统的梳理来解构我国社会福利制度建设过程中的学理迷思。

二、早期社会福利制度的形成机制

对中国补缺型社会福利制度进行研判,首先应当明确地回答早期社会福利制度为何会继承民政福利的传统模式,为何会将社会福利制度定位为一项补缺型政策,以及为何以收入维持为主的社会保险制度会取代收入与服务并行的社会福利制度,从而成为我国现行的主导社会政策。而对这些问题进行回应,有赖于将其放置于特定历史条件下的时空背景去解读,并通过对早期社会保障体系的系统反思来探讨补缺型社会福利制度产生的学理基础。在对20世纪80年代社会保障体系的建构背景进行探索后,本研究认为经济基础、改革初衷、东亚福利和学理取向等四个原因是导致补缺型社会福利制度得以生成的主要诱因。

首先,落后的经济发展水平是补缺型社会福利制度的现实基础。从历史的发展来看,社会政策的演进过程基本上是按照以社会救助制度为主到以社会保险制度为主、再到以社会福利制度为主的逻辑脉络^①,通过贫困者、劳工和非劳动公民的逐次扩充来实现普惠性的阶段性提升。这是因为,作为保障层次更高的社会政策,社会福利制度同比收入维持型的社会保险和社会救助制度在经济上更为“奢侈”,其保持收入与服务相协调的制度安排也需要更为充裕的资金支持,因而无论是中国还是西方国家都普遍遵循从社会救助制度到社会保险制度,再到社会福利制度的政策构建脉络,“这种演进过程本身也体现出了农业社会向工业社会、工业社会向后工业社会的转变”(郑功成,2011)。从实践来看,各国在构建普惠型社会福利制度过程中的确表现得更为谨慎:1948年宣布建成普惠型社会福利制度之际,英国的人均GDP水平已经达到了1000美元;丹麦、冰岛、芬兰、瑞典、挪威等北欧国家在推动普惠制社会福利之际其人均GDP已经在1412美元到2316美元之间;日本被视为“儿童福利元年”的1973年,其人均

^① 从历史上看,西方社会救助制度的开端源于1601年的《济贫法》,社会保险制度的开端则源于19世纪80年代德国的三个社会保险制度创立,而普惠型社会福利制度的建构则始于20世纪40年代英国福利国家,其时间上存在着明显的顺次关系。中国改革开放后的制度建设同样如此,社会救助制度的构建起源于20世纪90年代早期的城乡低保试点,社会保险制度的建立源于1997年和1998年养老、医疗保险制度的构建,而到了2006年才提出“适度普惠型”社会福利制度。