



/社/会/学/研/究/文/库/



中国城镇社会福利事业 社会化转型研究

谭 磊 / 著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



/ 社 / 会 / 学 / 研 / 究 / 文 / 库 /



中国城镇社会福利事业 社会化转型研究

谭 磊 / 著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇社会福利事业社会化转型研究/谭磊著. —武汉: 华中科技大学出版社, 2014. 1

ISBN 978-7-5609-9673-8

I. ①中… II. ①谭… III. ①城镇-社会福利事业-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 018415 号

中国城镇社会福利事业社会化转型研究

谭磊 著

策划编辑: 张馨芳

责任编辑: 肖细明

装帧设计: 范翠璇

责任校对: 邹东

责任监印: 周治超

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编: 430074 电话: (027)81321915

录排: 华中科技大学惠友文印中心

印刷: 武汉科源印刷设计有限公司

开本: 710mm×1000mm 1/16

印张: 10.25 插页: 1

字数: 192 千字

版次: 2014 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

定价: 35.00 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

前言

PERFACE

本书研究中国城镇社会福利事业的社会化转型。研究框架由转型依据、政策分析与实证研究三部分组成,其中第一至第三章介绍社会化转型的理论与现实依据,第四至第六章具体阐述社会化转型的具体路径与角色分工,第七章为社会化转型的实证研究,第八章为结论部分。

本研究主要内容如下:

国外有关社会福利的理论与实践研究为我国社会福利事业改革提供了有益启示:福利多元主义、合作主义与供给学派的政府失灵理论构成了本研究的理论依据,而国外以非营利组织广泛参与为特点的弱势群体福利照顾模式亦值得我国去参考。

通过对中国城镇社会福利事业的发展阶段进行梳理,可以发现,我国城镇传统社会福利事业受计划经济影响,以官办、封闭单一式运作以及低层次救助为主要特点。伴随市场经济改革,居民福利需要呈现多元化、高层次发展趋势,而且新的社会问题不断出现,更多弱势群体需要国家与社会给予福利照顾。质与量的缺乏导致传统模式已难以满足现实需要,新时期的城镇福利事业社会化转型势在必行。

社会化转型要凸显“社会化”与“转型”双重含义,前者是途径,而后者是目标。要以福利所涉及的主体、对象、机制、效果、资金来源、付费渠道等为内容,以宏观、微观关系的理顺为保障,全面展开社会化改革,最终形成开放

式、多元化的福利供给局面。

社会化转型的关键主体是政府与民间组织。“政府购买服务”作为社会化转型的新标志,是联系政府与民间组织的纽带。在城镇社会福利事业转型中,政府在行政部门及发挥示范作用的公办事业单位中发挥主导作用,而在发挥骨干角色作用的民间组织中,政府应退位至扶持监督角色。政府转型主要体现在管理主体与管理客体两个层面,以社工专业为依托的民间组织参与社会福利事业有岗位购买、项目购买与直接创办福利机构三种形式,其中后两种形式的生命力日益彰显。民间组织参与社会福利事业存在依附性强、理念差异大、资源受限等问题,需要政府与民间组织共同营造平等协作的新型合作关系。个案考察为政府与民间组织在当前城镇社会福利事业转型中的角色与互动关系提供了例证。

本研究的主要结论是:国内城镇社会福利事业转型需要从国外理论与实践模式中吸收养分;我国城镇社会福利事业转型需要形成以政府和民间组织为主、市场为辅的多元互补格局;国家与民间组织之间构建平等协作的合作关系是实现社会化转型目标的理性选择。我国城镇社会福利事业转型的未来发展方向是,多元化福利供给方式呈现,社区照顾模式地位上升,公办社会福利事业单位主动转型,以及民间组织在数量和品质方面不断提升。本研究在国外理论依据、国内政策研究以及个案深入性等方面仍存改进之处。

目 录

CONTENTS

第一章 绪论	1
第一节 研究意义	1
一、研究背景	1
二、研究意义	2
第二节 文献综述	4
一、社会福利社会化研究	4
二、社会福利社会化的背景理论研究	5
三、社会福利社会化中的若干关系研究	8
四、其他国家与地区的社会福利改革经验介绍	15
五、现有文献评价	16
第三节 研究方法和研究思路	17
一、研究方法	17
二、研究思路	18
第二章 我国城镇社会福利事业社会化转型的 理论依据	22
第一节 我国城镇社会福利事业转型的理论依据	22
一、福利多元主义	22
二、合作主义	24
三、公共选择理论	27
第二节 城镇社会福利事业转型的国际经验	29
一、弱势群体福利供给模式的含义	29
二、发达国家与地区弱势群体福利照顾模式的特点	30

三、发达国家与地区弱势群体福利照顾模式的启示	33
------------------------------	----

第三章 我国城镇社会福利事业社会化转型的

现实依据	37
------------	----

第一节 改革开放以前我国城镇社会福利事业的 发展	37
-----------------------------------	----

一、改革开放以前我国城镇社会福利事业发展概况	37
------------------------------	----

二、改革开放以前我国城镇社会福利事业发展分析	39
------------------------------	----

第二节 改革开放以来我国城镇社会福利事业的 发展	42
-----------------------------------	----

一、1979—1999 年我国城镇社会福利事业的发展	42
----------------------------------	----

二、2000 年以来我国城镇社会福利事业发展状况	48
--------------------------------	----

第三节 新中国成立以来我国城镇社会福利 事业发展评价	53
-------------------------------------	----

一、新中国成立以来我国城镇社会福利事业的成效	53
------------------------------	----

二、新中国成立以来我国城镇社会福利事业的特点	54
------------------------------	----

三、新中国成立以来我国城镇社会福利事业的不足	55
------------------------------	----

第四节 我国城镇社会福利事业社会化转型的原因、 现状及要求	57
--	----

一、我国城镇社会福利事业转型的原因	57
-------------------------	----

二、我国城镇社会福利事业社会化转型的现状评价	58
------------------------------	----

三、新的实践对社会福利事业社会化转型提出新要求	60
-------------------------------	----

第四章 我国城镇社会福利事业社会化

转型的路径	63
-------------	----

第一节 城镇社会福利事业社会化转型的内涵	63
----------------------------	----

一、城镇社会福利事业社会化“转型”的内涵	63
----------------------------	----

二、城镇社会福利事业“社会化”的内涵	67
--------------------------	----

三、对城镇社会福利事业“社会化”内涵的误解	72
-----------------------------	----

第二节 我国城镇社会福利事业社会化转型的关系 ..	74
---------------------------	----

一、城镇社会福利事业转型中的宏观关系	74
--------------------------	----

二、城镇社会福利事业转型中的微观关系	80
--------------------------	----

第三节 我国城镇社会福利事业社会化转型的路径	83
第五章 政府在城镇社会福利事业社会化	
转型中的角色	86
第一节 政府在城镇社会福利事业中的定位	86
一、西方理论与实践对政府福利角色的确认	86
二、我国政府在城镇社会福利事业中的定位	87
第二节 城镇社会福利事业转型中的管理主体	89
一、管理主体转型的背景	89
二、管理主体转型的方式	91
第三节 城镇社会福利事业转型中的管理客体	94
一、政府在政策与管理规范制定中的作用	94
二、政府在社会福利事业财政支出中的作用	95
三、政府在社会福利事业转型中的绩效评估	97
第四节 城镇社会福利事业转型中的政府购买服务	99
一、政府购买服务的现实意义	99
二、我国社会福利事业单位购买社会服务的现状	101
三、我国城镇社会福利事业单位购买服务的对策建议	103
第六章 民间组织在城镇社会福利事业社会化	
转型中的角色	107
第一节 我国民间组织发展现状	107
一、我国民间组织发展概况	107
二、我国民间组织发展的特点	109
第二节 社会工作专业与民间组织的关系	112
一、社会工作专业在我国的发展状况	112
二、社会工作与民间组织的密切联系	113
第三节 民间组织参与城镇社会福利事业	115
一、民间组织参与城镇社会福利事业的背景	115
二、民间组织参与城镇社会福利事业的形式	116
三、民间组织参与城镇社会福利事业的意义	119
四、民间组织参与城镇社会福利事业的建议	120

第七章 我国城镇社会福利事业社会化

转型的个案考察 124

第一节 个案选取缘由及概况 124

一、个案选取缘由 124

二、个案概况 126

第二节 个案社会化转型现状 127

一、广东省×镇社会福利院转型状况 127

二、广东省第×荣军医院转型状况 128

三、广东省第×救助安置中心转型状况 129

第三节 个案社会化转型解析 131

一、个案社会化转型的效果 131

二、个案社会化转型中的问题 133

三、个案社会化转型的改进思路 134

第四节 个案进展与国内其他地区转型状况 135

一、个案社会化转型的最新进展 135

二、国内其他城镇社会福利事业社会化转型现状 137

第八章 结论与展望 139

第一节 主要研究结论 139

第二节 研究展望 141

第三节 研究不足 143

参考文献 145

后记 156

第一章

绪论

第一节 研究意义

一、研究背景

我国现阶段正处于转型时期,转型前的中国社会以农业社会为总体特征,经济层面上,以计划经济体制为特征,社会层面上,国内居民的“单位人”特征明显,个人福利高度依赖于工作单位、国家和集体,政府以行政化手段直接向社会成员提供相关福利服务。转型后的中国社会以工业社会为总体特征,在完善的社会主义市场经济的基础上,国内居民过渡为“社会人”,福利获取渠道社会化,个人通过包括政府、市场、民间社会服务组织等在内的社会化渠道获得相应服务。在转型过程中,我国市场经济改革成果有目共睹,不断增长的物质财富极大改善了国内居民的基本生活,也为其他层面的改革提供了良好环境。相比之下,我国社会管理体制的改革相对滞后,政府直接管理模式依然延续,民间社会力量尚不能实现自我组织和自我发展,国家与社会的职能分工依然模糊不清。在社会学专家李培林看来,我国在社会层面需要构建现代社会管理体制,而这一现代体制包含两个基本目标,分别是政府社会管理能力和成效的提高以及社会自我发育和自我管理能力的

提升。^①我国城镇社会福利事业的社会化转型高度吻合现代社会管理体制的基本目标,它围绕政府管理职能改善与民间力量的可持续性发展实现相关领域的全面转型。

本书研究中国社会福利事业的转型,是基于对传统社会福利事业在我国社会生活中发挥的重要作用、传统模式在社会转型阶段面临的严峻挑战以及社会化多年实践的反思。新中国成立以来,我国社会福利事业发挥了“上为政府分忧,下为群众解难”的作用,有助于平衡不同群体利益关系,有效化解了社会矛盾。20世纪80年代中期,为配合市场经济改革,减轻企业转制负担,国家民政部提出了社会福利社会办的改革思路。1998年,国家开始在广州、上海、温州等地进行社会福利社会化的试点。2000年,国家11部委联合下达《关于加快实现社会福利化的意见》,提出了社会福利社会化的总体要求,我国传统社会福利体制开始朝着以“投资主体多元化、服务对象公众化、服务方式多样化、服务队伍专业化”为基本特征的方向转型。与此同时,社会工作专业开始崛起,社会组织逐渐发育,以二者为载体的新型社会服务实践在国内部分地区开始急速扩面,社会福利社会化进程进入了全新阶段。纵观社会福利社会化二十余载进程,从市场经济改革配套措施到公民社会构建的必然之举,社会福利事业社会化的指导理念已悄然转变,而与此相伴的社会化转型困境也成为众人关注的热点问题。

二、研究意义

具体来说,本研究具有以下三方面意义:

1. 有助于完善我国政府职能转变的相关研究

社会福利事业转型是我国政府职能转变的缩影。新千年的第一个十年宣告结束之际,市场经济体制日趋完善与政府职能转变滞后的矛盾越发突出。我国在经济转轨过程中,由于计划经济的弊端尚未完全消除,而市场经济又未形成有序的运作机制,在社会管理中遇到了许多新情况和新问题。社会利益格局的变化、矛盾和冲突的增多,不仅给社会稳定带来了负面影响,而且给社会管理也增加了新的难度。与此同时,社会管理机制还相对滞后,尤其是政府公共服务职能缺位,造成社会公共事务管理体系不完善,公共事务管理的工作机制、协调机制和服务机制与社会发展形势不相适应。市场经济的发展和完善,要求政府加快转变职能,切实履行经济调节、市场

^① 李培林. 创新社会管理是我国改革的新任务 [N]. 人民日报, 2011-02-18(7).

监管、社会管理和公共服务职责,由“权力政府”向“责任政府”转变,由“经济管理型政府”向“公共服务型政府”转变。然而,目前政府职能的转变明显滞后于经济体制改革。主要表现在政府职能“缺位”、“越位”和“错位”的问题没有得到根本解决,还没有完全建立起公共服务型政府,政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系还没有完全理顺。这种职能转变滞后在社会福利领域体现得尤为明显,政府直接提供社会福利服务已衍生出了服务领域“质”、“量”双层面均难以满足社会需要,民间组织发育迟滞,公民意识淡薄等不良效应。提供社会福利是政府承担的基本公共职能之一,研究政府举办的社会福利机构的社会化转型,有利于推进我国政府职能的现代化转型研究,弥补现有社会福利事业等政府公共职能领域研究不足的缺憾。

2. 有助于完善我国社会保障制度的相关研究

社会福利事业是我国社会保障体系的重要组成部分,鉴于现有官方及学界概念界定的繁杂,它实际涵盖社会保障体系中社会福利、社会救助、社会慈善等多个领域。作为社会保障的重要组成部分,社会福利事业任务繁重,功能却长期滞后。随着市场经济体制的建立,目前特困救助对象不断增多,社会流动加剧,社会保障任务十分艰巨。在城市,失业人员多,流浪乞讨人员多,低收入者多;在农村,失地农民多,进城打工者多,贫困人口多。国家虽然对这些特殊困难群体尽力救助,不断扩大保障面,但由于社会保障功能滞后于经济发展,社会保障基本依靠政府的格局没有得到根本改变,加上国家财政投入不足,地方财政对福利事业的投入与实际需求差距很大,从而导致社会保障经费紧缺,保障水平不高,保障范围有限。由于公共服务产品供给不足,慈善等社会筹资渠道又不够畅通,不能维护人民群众的基本生活权益,极大地弱化了民政部门的公共服务职能。目前,我国社会保障体系中,社会保险的发展趋势与路径已经相对明晰,社会福利、社会救助等社会保障领域却因国情特殊,必须在反复试验探索中寻求具有中国特色的发展路径。研究社会福利事业转型,推动社会福利事业由补缺型向制度型、普惠型转变,有助于对我国社会保障制度的发展规律与特点形成更加完整的认识。研究社会福利事业转型,能为社会保障体系的完善作出贡献。

3. 有助于完善我国民间组织的相关研究

社会管理体制走向现代化,意味着社会自治能力和自我管理水平不断提升,而民间组织的完善与否是其重要标志。据民政部民间组织管理局的统计资料显示,1988年,我国民间组织(含社会团体、民办非企业单位、基金会)合计4446家。1999年,这一数字已超过14万家。截至2004年年底,全

民政部门共登记民间组织接近 30 万家。其中,较多从事社会服务业的民办非企业单位增长迅猛,从 1999 年的 5901 家增加到 2004 年的 13.5 万家,基金会组织也有所增长。截至 2009 年年底,全国共有民间组织 43.1 万家,其中民办非企业单位超过 19 万家。^① 民间组织成为除政府和企业之外,参与社会活动和承担社会事务的不可忽略、不可或缺的重要力量。就改革开放先行地广东的实际情况来看,民间组织近年来不仅数量大增(2004 年数量为 1.8 万家,2007 年则接近 2.3 万家),而且对其运作机制也进行了积极探索,取得了明显成效,但对民间组织的理论研究相对缺乏。本研究基于多元化视角,从宏观理论与政策出发,落脚于民间组织的具体服务实践,为民间组织的发展提供政策理论指导,思考现存问题的解决之道,有助于推动民间组织实现可持续性发展。

第二节 文献综述

一、社会福利社会化研究

在中国社会福利转型的路径选择上,韩克庆认为有两种路径可以选择,一种可能的路径是效仿欧洲福利国家的社会福利国家化,另一种可能的路径选择就是社会福利社会化,目前我国选择后一种实现途径。^② 杨伟民论证了社会福利社会化的可能性,他引用了黄有光和阿马蒂亚·森对福利概念的解释,并认为社会发展的目的是增进所有社会成员的福利。但是,这并不意味着所有的社会成员都只关心自己的福利。个人对他人的福利、国家和社会对个人的福利都应该或必须承担一定的责任,从而使福利社会化具有实施的可能性。^③

关于社会福利社会化的内涵,研究者的看法大同小异。香港学者张学泰认为可用“民营化”取代“社会化”。他指出,比较我国社会福利的改革方向与西方福利国家社会福利服务“民营化”的发展趋势,其基本内涵有惊人的相似之处,但西方实行“民营化”的重要目标是削减福利开支,而我国的福

① 数据来源于中国社会组织网(民间组织管理局主办)“统计资料”部分。

② 韩克庆. 社会安全网: 中国的社会分层与社会福利建设 [J]. 社会科学研究, 2008(5).

③ 杨伟民. 论个人福利与国家和社会的责任 [J]. 社会学研究, 2008(1).

利服务不是过剩,而是严重不足;我国的福利服务开支不是太多,而是太少,政府需要逐步增加对福利事业的投入。他提出要“社会福利民营化”,认为民营化并不是将所有的社会福利服务机构的所有权私有化,而是要从根本上改变政府对福利服务包揽过多的僵化福利服务提供模式,更多地发挥民间部门的作用。^① 李占乐认为社会化服务是社会福利的主要表现形态和实施方式。^② 杨伟民亦认同上述观点,并认为社会福利社会化并非是国家责任社会化,应该是“责任主体是政府,服务主体是社会”。从目前发展来看,有两种值得关注的错误倾向:一是从社会福利的责任主体看,社会化过度而国家化不足;二是从社会福利服务的发展看,社会化(市场化)不足而国家化过度。^③ 对宫天文的看法值得商榷,他认为,社会福利社会化是“无偿的精神享受和物质利益的配备”,是对相对弱势群体优抚和照顾的社会福利事业。^④ 这种看法带有明显的狭义福利色彩,是否“无偿”值得反思。

关于社会福利社会化的内容,赵定东将现有学界观点归纳为四点:政府必须将一些能够由社会承担的职能交给社会机构去办,从而使政府得以精简;使企业成为不依附于政府的独立的社会服务机构;允许民办非企业组织的发展以扩大福利服务的总量;开发民间资源,发展慈善事业。^⑤ 丁开杰认为,我国社会福利的社会化内容应包括下述五方面:服务对象的公众化;福利资源的社会化;社会福利事业管理的社会化;服务设施的社会化;服务队伍的社会化(即社会工作专业职业化、专门化)。^⑥

二、社会福利社会化的背景理论研究

林闽钢认为,“社会保障社会化”与西方国家所提倡的“福利多元化”的理念非常接近。福利多元主义的内涵包括社会福利市场化、志愿化、地方分权化、福利社区化等内容,它是介于制度型福利和剩余型福利供给形态之间的中间路线,其主要概念是分权(分散化)与参与。^⑦ 不同学者从多重角度论述了社会福利中公正理念的重要性。毕云天从布迪厄的“场域-惯习”理论出发,认为福利场域具有自己独特的逻辑。福利场域所具有的独特逻辑体现

① 张学泰.福利国家社会福利服务“民营化”探讨[J].中国民政学院学报,2001(1).

② 李占乐.“福利”与“社会福利”的再认识[J].理论月刊,2004(5).

③ 杨伟民.论个人福利与国家和社会的责任[J].社会学研究,2008(1).

④ 宫天文.社会福利社会化中政府责任探析[J].山东社会科学,2009(7).

⑤ 赵定东.“社会福利社会化”的逻辑误差析论[J].理论导刊,2009(6).

⑥ 丁开杰.试论我国社会福利的社会化[J].经济与管理研究,2000(4).

⑦ 林闽钢.福利多元主义的兴起及其政策实践[J].社会,2002(7).

为它所遵循的基本价值理念,即社会公正,遵循社会公正的价值理念既是福利场域区别于其他社会亚场域的主要标志,也是福利场域相对独立性的集中表现。^① 钟海燕从罗尔斯的正义论出发,亦论证了社会福利公平分配的重要性。^② 丁开杰也提出了社会福利社会化中须坚持“公平优先,兼顾效率,公平与效率相统一”的原则。^③ 在社会福利政策的宏观研究领域,韩克庆认为社会福利制度不仅可以维护社会秩序,确保有序的社会流动,而且还可以决定我国将来的社会阶层结构。他认为我国社会福利制度发展的目标应该是消除社会不平等现象,在覆盖人群方面考虑到不同人群的不同社会分层特性,形成具有弹性和流动性的社会福利体系,并与社会政策及经济政策相协调。^④ 赵定东认为我国学界和政界一般持“狭义社会福利论”,这种观念普遍认为“社会福利是专为社会弱者或特殊人群服务的,为其提供基本的生活保障”,其实是剩余性社会福利观。^⑤

宋士云认为政府主导与社会参与相结合,社会福利的法制化、标准化、专业化是现阶段我国社会福利的主要特点,缺乏合理、可行的政策推进措施以及传统福利制度形成的某种“路径依赖”和旧观念的约束是新型社会福利制度变革缓慢的原因。^⑥ 张蕾认为我国原有社会福利制度需要从封闭半封闭状态、单位体制、特殊福利向开放状态、社区体制与普遍福利扩展,并在社区层面实现制度整合。张蕾认为市场经济条件下的社会福利具有五大功能:传输福利服务的功能,分享社区福利资源的功能,促进人的全面发展的功能,保持社会稳定运行的功能以及促进第三产业发展的功能。^⑦

彭华明、宋祥秀认为借鉴第三条道路的超越构想理论,中国社会政策的改革发展原则路径是:采取积极的事先预防的办法,建立合作包容型的新社会关系。^⑧ 张肖敏提出,“合作主义福利模式”应该成为我国福利制度创新的目标取向。这种模式是以非营利组织的存在和有效运作为支柱的。^⑨ 邓悦、孟颖颖引用了埃斯平·安德森的观点,亦认为构建“合作主义模式”下的适度普惠型福利模式是当前适应我国国情的社会福利模式选择,政府、市场和

① 毕云天. 布迪厄的“场域-惯习”理论在社会福利研究中的运用[J]. 思想战线, 2007(3).

② 钟海燕. “正义论”对我国社会福利制度的启示[J]. 西南民族大学学报, 2005(1).

③ 丁开杰. 试论我国社会福利的社会化[J]. 经济与管理研究, 2000(4).

④ 韩克庆. 社会安全网:中国的社会分层与社会福利建设[J]. 社会科学研究, 2008(5).

⑤ 赵定东. “社会福利社会化”的逻辑误差析论[J]. 理论导刊, 2009(6).

⑥ 宋士云. 中国社会福利制度的改革与转型[J]. 河南大学学报, 2010(3).

⑦ 张蕾. 市场经济条件下社会福利定位及发展取向[J]. 求索, 2004(12).

⑧ 彭华明, 宋祥秀. 嵌入社会框架的社会福利模式——理论与政策反思[J]. 社会, 2006(6).

⑨ 张肖敏. 非营利组织与我国社会福利制度的创新[J]. 江苏社会科学, 2006(4).

社会是提供社会福利的三种基本手段与途径。^① 孙希有提出了自己对社会福利新的理解,将福利供给主体定位为“政府和社会”。^②

在社会福利的现实分配领域,周谨平主张社会福利分配应该遵循一种复合式的方式,根据不同福利项目的社会意义和其自身特点,采取不同的分配原则和标准,从而实现实质层面的分配公平。^③ 铁刚利用近二十年数据,对我国财政支出水平与社会福利综合指标进行了计量分析。研究认为,我国应进一步扩大公共服务支出。^④ 沈毅认为现阶段中国社会福利可以逐步实践一种较为宽泛的中等水平的“小康型”社会福利政策,这需要国家财政投入的适当增加与相关职能部门的机构改革。^⑤ 曹艳春研究了残疾人社会福利,结果显示,我国残疾人社会福利水平打破了经济上东部、中部、西部地区的划分,东部地区中,只有上海、北京、天津、浙江、广东、辽宁等保持较高的残疾人社会福利水平。^⑥

在范围相对狭小的民政福利研究领域,苏振芳对我国民政福利事业的历史演变及其构建进行了研究,认为中国民政福利事业重点包括灾害救助、贫困地区和贫困户救助以及孤寡病残救助三大类,并指出在民政福利领域,权利和义务不可能在个人层次上统一,只能在社会层次上做到一致。因此,要具体分析国家、企事业单位和个人这三大主体。苏振芳还认为因受“剩余型”社会福利模式以及苏联模式的影响,我国民政福利事业长期未列入社会发展计划,并指出其后果。^⑦ 张秀兰等分析了十一五期间民政工作的任务和推进思路,提出其社会转型主要包括两个方面的变化:从单位制向公民社会转变;政府职能从直接管理经济向为社会成员提供福利和服务转变。通过分析民政工作面临的内外挑战,以及民政工作的目标和技术,他们认为民政工作的目标是预防或修补人与社会之间出现的不相适应状态。民政工作使用的是“改变人的技术”,改变人可以通过改变人自身和改变人的环境来实现。民政工作的技术包括五个组成部分:一是确定服务对象的资格条件;二是对服务对象的问题或需要进行评估;三是确定解决问题的目标;四是转化

① 邓悦,孟颖颖.我国社会福利制度改革实践的回顾与思考[J].经济纵横,2009(9).

② 孙希有.论中国特色社会福利制度的基础[J].福建论坛,2010(2).

③ 周谨平.基于机会公平的社会福利分配[J].湖南社会科学,2009(5).

④ 铁刚.基于社会福利指标的我国财政支出合理化研究[J].东北大学学报,2010(3).

⑤ 沈毅.社会福利政策定位之探讨[J].西安外事学院学报,2006(3).

⑥ 曹艳春.我国各省份残疾人社会福利绩效评估及其横向公平性分析[J].华东师范大学学报,2010(3).

⑦ 苏振芳.民政福利事业列入社会发展计划探讨[J].福建论坛,2008(9).

服务对象的状态;五是评估服务结果。^①

三、社会福利社会化中的若干关系研究

1. 国家与社会福利的关系研究

关于国家在社会福利制度中的作用,多数学者主张国家应该发挥主要责任。徐勇提出,现代国家是“民族—国家”与“民主—国家”的统一体。“民族—国家”突出的是主权范围,“民主—国家”反映的是国家内部统治者和人民、国家与社会的关系。公民社会以公民权利为核心,处于全球化浪潮之中,我国政府亦必须以他国为借鉴,为社会公民提供相对完善的社会福利体系,通过提供福利来提升国民对民族的认同感和忠诚感,从而推进“民族—国家”与“民主—国家”的建设,提升国家的整体能力。^② 张伟兵认为,西方政府在社会福利中并没有退出,而是根据全球化时代的社会风险采取了有针对性的对策,始终扮演着主导的角色。反观中国,目前存在很多重要的社会问题,其中政府在社会福利领域经历了一个退出或缩小的过程显然是一个重要因素。事实上,依赖经济增长带动社会问题的解决,不可能是一个自动实现的过程,这里尤其需要政府有效发挥汲取资源、进行再分配、培育社会体系、实行监管的一系列重要职能。^③ 杨伟民认为,从责任主体看,国家责任逐步向“国家+市场”、“国家+市场+社会”过渡是社会福利改革的必然趋势。相对于市场经济并不成熟的中国而言,突出政府主导责任仍然是社会福利制度改革的核心。^④ 阮青松、黄向晖归纳了国外社会规范和群体规则影响社会福利的研究成果,认为政府可通过一些合理的方式来促进对社会和群体有利的规范的形成和演变。当然,政府的介入是有条件的,必须考虑到有关的具体情况。失当的政府介入将有可能减损而不是增加社会福利。^⑤ 亦有学者提出,应该加强国家在引导社会福利方面的输送作用,即充分发挥社会工作专业在发展和实现社会公正与平等中的能动性作用。^⑥

学界也有少量不同声音,一些研究者突出强调社会福利体系中的“合作

① 张秀兰,徐月宾.民政工作的目标和技术[J].广东民政,2009(7).

② 徐勇.“回归国家”与现代国家的建构[J].东南学术,2006(4).

③ 张伟兵.发展型社会政策理论与实践——西方社会福利思想的重大转型及其对中国政策的启示[J].世界经济与政治论坛,2007(1).

④ 杨伟民.论个人福利与国家和社会的责任[J].社会学研究,2008(1).

⑤ 阮青松,黄向晖.国外社会规范和群体规则影响社会福利的研究综述[J].经济纵横,2005(4).

⑥ 郭景萍.全球化背景下的社会工作[J].广东社会科学,2005(2).