

社会福利研究

Social Welfare
Research 第三辑

主编◎高鉴国 黄智雄

 中国社会科学出版社

国家一级出版社◆全国百佳图书出版单位

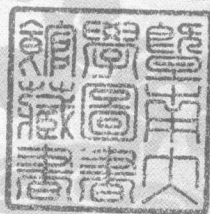
C913.7
20132
3

图 览

社会福利研究

Social Welfare
Research 第二辑

主编◎高鉴国 黄智雄



图书在版编目(CIP)数据

社会福利研究. 第3辑 / 高鉴国, 黄智雄主编. - 北京: 中国社会出版社, 2012. 6
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4085 - 0

I. ①社… II. ①高…②黄… III. ①社会福利 - 研究 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 119860 号

书 名: 社会福利研究(第3辑)

主 编: 高鉴国 黄智雄

责任编辑: 向 飞

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010)66026806

销售部: (010)66080300 (010)66085300

(010)66083600 (010)66051713(传真)

邮购部: (010)66081078

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 保定彩虹印刷有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1 / 16

印 张: 14.25

字 数: 300 千字

版 次: 2012 年 6 月第 1 版

印 次: 2012 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

《社会福利研究》学术委员会

主 任 樊丽明

执行主任 高鉴国

成 员 (按姓氏拼音排序)

程胜利 丁建定 樊丽明 高鉴国 关信平

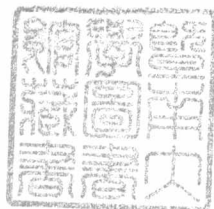
黄智雄 李齐云 李 芹 李迎生 林 卡

孟庆跃 景天魁 彭华民 史柏年 田毅鹏

《社会福利研究》编辑部

主 任 程胜利

执行编辑 杨 克 高功敬



主 编 的 话

高鉴国 黄智雄

从各国社会福利政策目标和实践效果来看,社会福利属于国民收入再分配范畴,具有某种普遍性、公平性特征,能够保障和改善社会成员的生活质量和人力资本质量,促进社会和谐与团结。从中国当代社会福利事业的发展需求来看,一方面需要通过全面提升社会福利,促进全社会成员共享社会发展成果,另一方面社会福利观和福利供给体制需要转型,促使福利供给机制从一种由国家和主流社会主导的义务型模式向一种由公民、社会和国家相互平衡和对称的权利型模式发展。

在人类社会的发展历史上,社会福利和权利作为重要的社会因素或制度经历了一个逐步形成的过程。英国的济贫法(The Poor Law)开启了重要的制度化手段,根据社会需要和公民地位而不是仅仅根据人们劳动的市场价值来调节实际收入。19世纪末初级义务教育的出现,意味着初级义务教育不仅是免费的也是强制性的,义务教育成为一种特殊的福利供给产品。到20世纪中期欧美“福利国家”开始出现以后,许多国家普通公民和某些特定公民群体所享有的社会福利待遇和权利大大提高。在这种条件下,“社会权利”被越来越多的人士纳入公民身份或资格的范畴,并由联合国作为一项重要的人权类型而纳入国际公约(联合国,1966)。根据马歇尔的定義,社会权利包含着某种程度的经济福利和保障权利、对社会遗产(财富)的充分享用权利以及按照社会公认的标准过上文明人类生活的权利;最典型的社会权利制度是教育体系和社会服务,享有这些教育资源和福利服务不是属于公民权利(civil rights)而是属于社会权利(Marshall and Bottomore, 1992, P8)^①。社会权利总体上是在公民权利(财产、司法等)和政治权利之后形成

^① 英国社会学家T. H. 马歇尔早期对公民身份作出的相关理论表述,重点在于辨析构成公民身份的三种权利(公民权利、政治权利和社会权利或要素,及其与社会阶级之间的关系,并非专门探讨其中社会权利的性质及意义。

的第三种权利,也被认为属于“第二代人权”(Vasak, 1977)。有关公民社会权利的理论 and 原则对理解当代中国社会福利制度的性质和发展方向具有重要的参考意义,可引出更多的思考来探讨都有哪些具体因素影响公民社会权利的性质与内涵。

在中国的社会体制下,一谈论公民的社会权利更容易引发谈论公民的社会责任。尤其中国社会福利体制的改革是在市场经济转型初期和国际经济危机大背景下保守主义盛行的条件下起步的,初期改革的重要目的之一是减轻政府和国有企业的负担,社会保障制度更多地强调企业和劳动者自身的责任,由企业和劳动者承担缴纳社会保障金的基本义务。作为公民究竟有哪些社会权利,社会保障制度到底保障了公民的哪些社会权利,哪些方面是应该由政府公共部门保障,哪些方面应该由企业和劳动者自己保障,这些问题在现代中国社会保障事业的重建中一直没有形成明确的分工,导致公民基本社会权利的缺失。就公民社会权利与社会责任的关系而言,两者首先都属于公民身份下平行的次属因素;然而从现代社会福利体制安排看,公民权利应当比公民责任处于更为优先的地位;两者同时具有相互包含、彼此外延的关系。相对于自身社会经济水平和技术能力的发展,目前中国社会福利保障水平显然不能满足日益增长的需求,福利资源的分配方式也不公平合理。社会经济的可持续发展和社会制度的合法性机制,都要求作为子系统的社会福利供给达到一个合理水平。

当今中国的福利事业进入改革和发展的深化阶段,福利政策开始发生相应变化,其背后的价值理念正在转变。景天魁教授应邀为本辑撰写的《中国现代福利观念论析》,对中国福利观念的发展和演变进行了梳理,并提出福利观念应当适合中国的现实国情。近年来理论界对于福利制度类型的讨论愈加热烈。本辑《福利理论》中的前两篇文章探讨了学术界和政策界关注的福利模式的建构问题,其中高鉴国、杨克从学术和实践角度阐释了补缺型福利供给方式的特征、政策形态和社会背景,以及补缺型与制度型、选择型与普惠型福利政策的相互关系,说明未来中国社会福利政策的发展方向。与补缺型福利制度相对应,赵宝爱对普惠型社会福利进行了较为全面的阐述,他认为目前的普惠型福利与其说是从补缺型朝普惠型的转型,倒不如说是原本普惠型福利的完善和重建。温静以资产福利政策为例,通过社会政策循证模型及其应用原则的构建展示了如何在实际政策制定中做到循证。社会政策循证研究的重要价值在于贯彻“以证据为基础”的科学原则,为社

会政策的制定和评估提供一套可行的方法依据和支持。

在《社会福祉》专栏中,刘杨、李晓宁和程胜利通过调查,分析了农民工的养老保险参与率总体较低的各类原因;王冠将“信任关系”概念引入福利政策研究,认为最低生活保障制度在维系政府与低保户信任关系方面还存在着效力不足的状况,从而导致信任水平的波动。瑞典 Danuta Biterman 的《2010 年瑞典社会状况的国家报告》,提供关于瑞典劳动力市场、移民、青年人、单亲母亲、疾病、公共福利、教育等方面的最新发展趋势,并分析这些趋势的可能性原因。西方福利国家的社会发展状况,为其他国家和地区的社会福利研究提供了有力的参照或借鉴。

《福利政策》专栏中,黄智雄回顾了香港回归以来的社会福利状况以及社区发展和服务计划,对各时期特区政府的福利政策和实施效果进行了梳理,同时提出香港未来仍面临新的挑战,现代的社会工作理论和模式或能为福利政策发展提供帮助。张良广从社会工作视角对于贫困与反贫困进行反思,认为市场经济引发的生产与消费的一体化直接带来了乡村社会中间的货币性贫困,是乡村贫困的根源,提出壮大农村合作化生产与社会化消费的双重减贫思路。儿童福利事业和医疗改革,是中国福利事业的重要组成部分,从中可以窥探当前中国福利事业发展和改革现状。杨洪斌针对残障儿童康复问题,提出未来的政策取向要重视对家长提供更有效的支持。在医疗改革政策方面,成昌慧等探讨了卫生事业转方式调结构若干理论问题,论述了转调结合、统筹推进、共同促进卫生事业又好又快发展的基本关系问题。

《福利制度比较》栏目中的两篇文章介绍了加拿大的社会福利状况。其中加拿大 Deb O'Conner 教授从公民权视角重新认定痴呆和老龄人士的社会成员身份,充满了人性的关怀。邵金华对于加拿大社会福利制度的发展进行了系统总结,其现行的福利制度涉及医疗、教育、住房、就业等社会生活的方方面面,福利对象覆盖老年人、儿童、残疾人、低收入家庭等,其医疗保险制度和教育福利制度则覆盖全体国民。加拿大社会福利制度的包容性赢得了国民对社会福利制度的认同,但也面临着艰巨的挑战。

社区是福利供给的重要载体。随着社会发展,城乡社区组织在提供社区福利和具体服务方面的作用开始受到重视。王丽娟研究了中国城市社区服务体系,发现目前所开展的城市社区服务是一种行政性较强的服务,这种服务没有制度上的福利性质定位,服务提供主体较为单一,在具体服务操作

上无章可循,社区居民时常“被服务”;论文进而提出如何建构一个以福利制度为保障,社会力量广泛参与的服务运行体系。王亚南和刘艳丽认为山东农村社区服务中心的试点在政策和运营方式上存在着诸多值得商榷的问题,需要提升理念层次、改善工作模式。孙淑霞通过实地访谈,探讨了源于西方的社会工作专业价值伦理在中国社会工作职业化过程中的应用状况,以及与中国传统文化和现实制度结构的碰撞,可引导人们对如何建构一种既具有共同性又带有本土特色的职业伦理进行深入思考。

一般而言,中国的社会福利供给相对落后于社会经济发展。也就是说中国目前社会财富增长速度或“做蛋糕”的效率相对高,而公共福利增长速度或“分蛋糕”的公平程度相对低。在人们普遍得到劳动或生产自由以后,同样需要获得相应的社会福利保护。社会福利制度改革涉及不同社会集团的权益分配和重大的政治决策,因此需要通过深化权力结构改革和社会观念的转变达致福利体制层次持续提升的长期目标。

参考文献

联合国:《经济、社会和文化权利国际公约》(联合国大会 1966 年 12 月 16 日通过)。

T. H. Marshall/Tom Bottomore: *Citizenship and Social Class*, London et altera: Pluto Press, 1992.

Karel Vasak, “Human Rights: A Thirty - Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights”, *UNESCO Courier* 30:11, Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, November 1977.

目 录

主编的话	高鉴国 黄智雄	1
------------	---------	---

【专 稿】

中国现当代福利观念论析	景天魁	3
-------------------	-----	---

【福利理论】

论补缺型福利制度的特征	高鉴国 杨 克	21
论适度普惠型社会福利问题	赵宝爱 常 莹	34
社会政策循证研究探析 ——以资产福利政策为例	温 静	43

【社会福祉】

农民工养老保险参保率现状及其影响因素分析	刘 杨 程胜利 李晓宁	61
最低生活保障制度中的信任关系研究	王 冠	73
2010 年瑞典社会状况的国家报告:摘要	达努·贝特曼	85

【福利政策】

香港社会福利和社区发展政策	黄智雄	99
基于“贫困”与“反贫困”的话语省思 ——理解前提下的贫困救助	张良广	109
残障儿童的抢救性康复与家长的支持政策研究	杨洪斌	126
卫生事业转方式调结构若干理论问题研究	成昌慧 贾堂宏 李士雪	141

2 社会福利研究(第三辑)

【福利制度比较】

- 被遗忘的群体?从公民权视角重新认定痴呆和老龄人士的社会成员身份
..... 德布·奥康纳 陈声美 155
- 加拿大的社会福利制度 邵金华 163

【社区福利】

- 中国城市社区服务体系的运行机制研究 张永梅 王丽娟 177
- 农村社区公共服务体系建设:问题与对策
——以山东农村社区服务中心为例 王亚南 刘艳丽 192

【社会服务与社会工作】

- 社会工作价值的中国境遇化现状及影响因素分析
——以济南市实地访谈为例 孙淑霞 203

- 后 记 215

Contents

Words From Editor in Chief	Gao Jianguo and Huang Zhixiong	1
----------------------------------	--------------------------------	---

【Special Paper】

Analysis of the Concept of the Modern Welfare	Jing Tiankui	1
---	--------------	---

【Welfare Theory】

The Characteristics of the Residual Welfare System	Gao Jianguo Yang Ke	21
On Appropriate Universal - type Social Welfare	Zhao Bao - ai Chang Ying	34
On Evidence - based Policy Studies	Wen Jing	43

【Social Well - being】

An Analysis of the Current Situation and Influencing Factors of the Migrant Workers' Endowment Insurance Rate	Liu Yang Cheng Shengli Li Xiaoning	61
Research on the Trust Relationship in the Minimum Living Security Scheme	Wang Guan	73
Social Report 2010—The national report on social conditions in Sweden - Summary	Danuta Biterman	85

【Welfare Policy】

Social Welfare and Community Development in Hong Kong	Percy Wong	99
The Discourse Introspecting Based on “Poverty” and “Anti - Poverty” : the Poverty Relief with the Premise of Understanding	Zhang Lianguang	109
Research on the Emergency Rescuing Rehabilitation of Disabled Children and the Supportive Policy to the Householders	Yang Hongbin	126
A Theoretical Study of Transferring Developmental Pathway and Modifying Structure in Healthcare	Cheng Changhui Jia Tanghong Li Shixue	141

2 社会福利研究(第三辑)

[Comparison of Welfare System]

- Forgotten? Toward a Social Citizenship Lens for 'Re - membering' Dementia
and Aging Deb O' Conner Chan Sing Mei 155
- Social Welfare System in Canada Shao Jinhua 163

[Community Welfare]

- Operation Mechanism of Urban Community Service System in China
..... Zhang Yongmei WangLijuan 177
- On the Construction of Public Service Systems in Rural Communities:
Problems and Countermeasures——Taking the Service Centres in
Shandong Rural Areas as Examples Wang Yanan Liu Yanli 192

[Social Service and Social Work]

- The Contextualization of Social Work Values: Field Interview in Jinan
..... Sun Shuxia 203

- Postscript** 215

Social Welfare
Research
社会福利研究

专稿



中国现当代福利观念论析

景天魁*

【摘 要】 本文从中国社会福利观念的演变,看中国社会的发展进程。中国现当代的社会福利观念并不完全是西方福利观念的简单移植,而在很大程度上是中国福利观念历史演变的一个新阶段。现当代的各种福利观念都与社会经济发展的不同方面有关,并且都有深厚的历史渊源。本文试图梳理中国福利观念的发展脉络,观察其演变方向,并得出这样的结论:一种正在形成中的福利中道论,是既延续了、中国福利观念的传统、又吸取了西方福利发展的经验,并且适合中国现实国情的福利理论。

【关键词】 福利观念;普遍福利;底线公平

Analysis of the Welfare Thoughts in Contemporary China

Jing Tiankui

Institute of Sociology Chinese Academy of Social Sciences

【Abstract】 Chinese social developing process was observed through exploring the changing of welfare thoughts or value. Welfare thoughts in China now are not the simple transplant of the Western welfare concept, to a large extent, that is a new stage of the history evolving of Chinese welfare concept. Various welfare ideas are related to social economic development, and have their historical origins. The conclusion is: Fuli Zhongdao (welfare middle way), which mixed Chinese traditional welfare ideas with experience of the Western welfare development, is suitable to China's actual situation.

【Key words】 welfare thought; common welfare; baseline equality

* 景天魁,中国社会科学院学部委员、社会学研究所研究员。本文原为作者于2011年10月29日在韩国社会福利学会的讲演稿。此次发表前又作了补充修改。趁此机会,感谢韩国社会福利学会的盛情邀请,并向在会上提问和评论的韩国社会福利专家表示谢意。

观察中国,可以从了解中国社会福利着眼;发展中国,可以从推进中国福利建设着手。简言之,福利反映中国,福利塑造中国。这个说法本身,就是一个巨大的“观念”变化。过去长期流行的潜意识和明规则是:社会福利仅仅是经济增长和社会结构变化的结果。因此,要了解福利,必先了解经济;要增进福利,必先发展经济。现在,这个观念发生了变化了,在某种场合甚至颠倒过来了——经济建设要服从于增进福利的需要,社会发展的基础和目的是社会福利的发展。因此,本文尝试“从福利看中国”。

社会福利可以分为思想、制度和实务三部分。在以往的福利研究中,或许出于“实际”的需要,或许出于“实证”的追求,我们研究制度(包括政策)和实务(包括服务)比较多,而认为对思想观念的研究,比较“虚”,难以实证。本文也想倒过来试试,看看对福利观念的类型和演进能否梳理出一个“顺序”来,能否由此加深对制度变革和实务工作的理解。

而一提起“福利观念”,人们往往想到的是工业革命以来西方发达国家的各种社会福利政策、福利模式以及相应的各种观念论述,似乎“福利”是西方发达国家的专利,好像只有他们才拥有最有价值的福利观念。其实,“福利”这个概念在中国古已有之,而且内容极其丰富。演变至今的中国福利观念可谓源远流长,成分复杂,形式多样,变化巨大。所以,我也倒过来,不是从西方寻找福利观念的源头,而是从考察中国现当代的福利观念开始。

中国现当代福利观念可以区分为三种类型:特殊福利观念、福利改革观念、普遍福利观念。每种类型又包括若干种福利观念,这些福利观念的不同组合,也许可以在一定程度上反映福利观念演变的历史过程或阶段。

一、特殊福利诸观念

在长期的历史过程中,社会福利主要是特殊性的。属于特殊性的福利观念具有顽强的生命力,尽管沧桑巨变,这种观念几千年来一直绵延不断,至今仍然具有很大的影响力。所谓特殊性福利观念,主要包括:认为福利是恩赐、是救济、是特权、是白得。

1. 福利是恩赐

中国长期处于封建社会,普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣。所有的好处都与皇权结合在一起,别说是获得福利,就是被皇帝赐死,也必须跪拜在地,谢主隆恩。所以,福利一般是作为恩赐之物,福利的赐予是君与

臣、君与民的关系,以及推及所有官民关系的主要形式。再推及民间,富人对穷人、家族对族人、父母对子女、师傅对徒弟、教师对学生的各种接济、赠与、教导、关怀,都是恩赐,因而都是“福利”。这样,“福利是恩赐”不仅是一种观念,它还广泛渗透到政治制度、阶级关系、社会伦理、血缘亲情之中,深深地扎根于中国社会的基础结构,从物质层面到精神乃至心理层面无不有所表现。

即使封建社会已经被推翻一百年了,“福利是恩赐”的观念在现代社会仍有表现。前些年,每到过年过节,各地官员走访看望贫、弱、残、灾的民众,怀里掏出红包,尽管里面装的都是公家的钱,受苦受难的老百姓还是千恩万谢。这几年,改变了形式,采取“社会化发放”,或者通过银行直接划到受助的账户上,改变了官民之间直接赠送的形式,“恩赐”观念就逐渐淡漠了。其实,知道感恩并没有什么不好,知恩图报是应该提倡的美德,问题是这种观念如果与官民关系结合在一起,就既扭曲了这一关系,也偏离了“福利”的本质。

2. 福利是救济

救济既是一种福利提供方式,也是一种福利的性质。作为一种福利观念,在中国历史上早已有之。至宋代程颐已经总结出“赈济论”,对于救济的原则,对象如何甄别,方法如何讲究,怎样运用有限资源救济更多的人,都有深入的论述。宋代富弼甚至具体总结出救荒煮粥事宜十七条,对人员、物料、分配、顺序,以及管理制度等皆有论及,足见当时累积的经验已经非常丰富(蔡汉贤等,2011)。但是,从古至今,这种社会福利主要表现为对困难群体的社会救助,不仅救助对象局限于鰥、寡、孤、独、废、疾者,救助内容也仅限于最基本的物质供养以及最简单的疾病医治。救助层次相对较低下,社会福利所设定的目标自然也就比较低,往往仅限于为特殊群体提供最基本的物质生活资料。

基于此形成的福利观可称为“补救性的小福利观”。其特点:一是福利供给对象的选择性,二是福利水平低下,三是大多针对已经存在的社会问题进行“事后补救”,没有预防性,四是一般主要依赖政府承担首要的福利供给责任。因此,这种所谓“福利”只是“雪中送炭”。

3. 福利是特权

以上所说的“福利”,不论作为“恩赐”,还是作为“救济”,无非是一种选择,而选择就具有排斥性。首先,选择是一种权利,谁来选择?其次,选择的