

中山大学 港澳研究文丛

香港与内地老年社会 福利模式比较

田北海 著

A COMPARISON ON THE OLD-AGE
SOCIAL WELFARE MODEL
BETWEEN HONGKONG
AND MAINLAND OF CHINA



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

中山大學 港澳研究文丛

香港与内地老年社会 福利模式比较

田北海 著

A COMPARISON ON THE OLD-AGE
SOCIAL WELFARE MODEL
BETWEEN HONGKONG
AND MAINLAND OF CHINA



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

香港与内地老年社会福利模式比较/田北海著. —北京: 北京大学出版社, 2008. 12

(中山大学港澳研究文丛)

ISBN 978-7-301-14268-4

I. 香… II. 田… III. 老年人 - 社会福利 - 对比研究 - 中国
IV. D669.6 D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 144294 号

书 名: 香港与内地老年社会福利模式比较

著作责任者: 田北海 著

责任编辑: 恽 薇

标准书号: ISBN 978-7-301-14268-4/D · 2137

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788
出版部 62754962

印 刷 者: 北京汇林印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 16.25 印张 239 千字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究。

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

总 序

香港和澳门在中国的改革开放和经济发展中扮演了重要角色,港澳回归祖国使“一国两制”的伟大构想从理论变为现实,在实践中日益丰富。香港和澳门回归祖国以来,经济发展,社会稳定,民生改善。香港国际金融、贸易和航运中心的地位进一步提升,作为内地对外开放的中介和桥梁作用得到充分发挥。总结“一国两制”在港澳的实践及其经验,探讨实现香港和澳门长期繁荣稳定的良策,研究港澳在中华民族伟大复兴和祖国和平统一中的作用,思考港澳与内地以及粤港澳大湾区合作的前景,是人文社会科学工作者义不容辞的责任。

由于地缘关系和岭南文化的共同背景,广东与港澳、中山大学与港澳的高等学校之间,在历史上一直具有紧密的联系。中山大学历来十分重视对港澳问题的研究,发展到今天,港澳研究已经成为中山大学的优势研究领域和特色学科之一,在境内外都产生了广泛的影响。2000年,“中山大学港澳珠三角研究中心”成为教育部人文社会科学百所重点研究基地之一。2004年,经教育部审批立项,“中山大学港澳研究哲学社会科学创新基地”成为中山大学“985工程”二期哲学社会科学创新基地之一。港澳研究哲学社会科学创新基地整合了中山大学港澳珠三角地区研究中心、法学院、政治与公共事务管理学院的研究力量,吸纳了香港城市大学、广东省社会科学院、广州市社会科学院、深圳大学的相关学者,设立了“港澳经济研究”、“港澳政治研究”、“港澳法律研究”、“港澳社会研究”四个研究方向,开展系统的港澳研究。

港澳研究哲学社会科学创新基地由梁庆寅教授负责组织研究工作。其中,“港澳经济研究”由陈广汉教授主持,主要研究香港经济的转型和发展、香港资本市场的微观结构、香港与内地的经贸关系发展以及泛珠三角区域合作等问题;“港澳政治研究”由郭正林教授主持,主要研究港澳政党社团、政治生态、公共治理与公共政策等问题;“港

II 香港与内地老年社会福利模式比较

澳法律研究”由刘恒教授主持,主要研究 CEPA 协议实施的法律问题、区际民商事法律冲突与协调、粤港刑事司法合作、基本法解释权属和运行机制等问题;“港澳社会研究”由刘祖云教授主持,主要研究香港社会的弱势群体及其社会支持、香港的社会分层、香港人口迁移、港澳与内地的社会福利模式比较等问题。

中山大学港澳研究哲学社会科学创新基地建立以来,在多个领域与港澳地区开展合作研究与学术交流,探索和回答港澳研究中的重大问题。创新基地目前已承担国家和省部级研究课题五十多项,多次举办区域性或国际性关于港澳研究的学术会议,如“香港回归十周年的回顾与展望国际学术研讨会”、“中国区域经济发展与泛珠三角区域合作学术研讨会”,“海峡两岸暨港澳地区法律发展学术研讨会”等。基地的研究成果,特别是政策建议方面的研究成果为国家和地方政府提供了多方面的决策参考和支持。

奉献给读者的这套“中山大学港澳研究文丛”,是中山大学港澳研究哲学社会科学创新基地的学者从经济、政治、法律、社会几个方面研究港澳问题的系列成果。在丛书中,作者探讨了港澳社会经济发展、粤港澳存在的法域冲突、区域行政协作的机制、区域经济深度整合、社会的有效治理等问题,表达了对港澳,特别是对香港问题的见解。分析和总结了实行“一国两制”以来港澳建设与发展取得的宝贵经验。对保持香港和澳门的长期繁荣稳定,进一步推动港澳与内地以及粤港澳区域合作进行了建设性的探讨。今天,港澳社会经济发展和港澳与内地的合作进入了一个新阶段,希望这套丛书能对国家实施区域经济发展战略、促进粤港澳的新型合作、深化港澳问题的研究有所启迪。

这套丛书是中山大学“985 工程”二期哲学社会科学创新基地项目,得到了“985 工程”经费资助。

在丛书付梓之际,谨向参与了资料、编务等工作的基地科研助理、老师和博士生表示衷心感谢。

对丛书的不足之处,期待读者给予指正。

梁庆寅

2008 年 8 月 20 日

目 录

引言	1
一、问题的提出	1
二、研究现状	4
三、研究思路	23
四、研究方法	24
五、研究创新与不足	27
第一章 老年社会福利模式基本概念与比较框架	
一、老年社会福利模式基本概念	30
二、老年社会福利模式的比较框架	43
第二章 香港与内地城镇养老保险模式比较	
一、养老保险项目构成比较	50
二、养老保险主体比较	55
三、养老保险对象比较	57
四、养老金筹资模式比较	61
五、养老金给付模式比较	68
六、养老金运营模式比较	74
七、本章小结	85
第三章 香港与内地城镇老年社会救助模式比较	
一、救助内容比较	89
二、救助主体比较	97
三、救助对象比较	105
四、救助经费来源比较	114
五、救助水平比较	117
六、本章小结	123

II 香港与内地老年社会福利模式比较

第四章 香港与内地城镇老年福利服务模式比较

一、老年福利服务内容比较	127
二、老年福利服务主体比较	147
三、老年福利服务对象比较	155
四、老年福利服务筹资模式比较	162
五、老年福利服务水平比较	164
六、本章小结	174

第五章 老年社会福利发展模式的理论阐释

一、两地老年社会福利模式的特征比较	176
二、两地老年社会福利模式异同的经济背景	183
三、两地老年社会福利模式异同的政治背景	189
四、两地老年社会福利模式异同的文化背景	195
五、本章小结	210

第六章 两地老年社会福利发展走向与建议

一、对两地老年社会福利发展走向的探讨	212
二、对社会福利若干争议问题的理论思辨	214
三、对内地城镇老年社会福利改革的现实建议	223

附录一 福利机构调查提纲

一、机构概况	228
二、机构服务人员构成	228
三、机构服务对象状况	229
四、机构发展的得与失	229

附录二 机构服务老人个案访谈提纲

附录三 调查单位名单

附录四 个案访谈对象名单

参考文献

一、中文部分	234
二、英文部分	246

引言

一、问题的提出

(一) 老年社会福利问题的提出

20 世纪 80 年代以来,人口老龄化问题日益成为一个全球性的社会问题。这一问题随着工业化进程的推进、医疗技术的进步和家庭结构与功能的变迁而显得日益严峻。其中,工业化进程的推进意味着社会生产率的不断提高和产业结构的不断调整与更新,意味着越来越多的传统产业为现代产业所取代,也就意味着有越来越多传统产业的从业者,尤其是老年(老年在本文中指老年人,为叙述的方便,简称为老年)从业者常常要面临被淘汰的危险;医疗技术的进步使人类的预期寿命得以不断提高,据预测,在 2000—2050 年之间,全世界 65 岁以上的老人在总人口中的比例将翻一番,从现有的 6.9% 增加到将来的 16.4% (梅陈玉婵、齐铤、徐玲,2004:19),这意味着老龄人口的比重将越来越大,全球人口将进一步老龄化;家庭结构与功能的变迁主要表现为家庭结构的小型化、核心化与家庭社会功能的弱化,尤其是养老功能的弱化,这意味着越来越多的老龄人口将不得不依赖社会化的养老途径。

从人道主义的角度来看,老年人是生理上的弱势群体,与年轻人相比,他们无论是在年龄、体能,还是在精力甚至是继续社会化的能力方面,都处于劣势。对作为弱势群体的老年人提供社会支持,以保障其基本生活并提高其生活质量,是全社会的共同责任。从社会公平的角度来看,老年人是曾经的社会劳动者,他们在年轻时曾经给社会做出过贡献,当前社会的发展从某种意义上是老年人年轻时努力奋斗的结果,为老年人提供社会福利,让老年人与中青年人一起共享发展的成果是社会公平尤其是代际公平的需要(吴忠民,2002a)。从社会整合的角度来看,社会福利具有资源再分配的功能,对处于弱势的老年

2 香港与内地老年社会福利模式比较

人提供社会福利有助于缩小贫富差距,缓解阶层分化与利益分化,促进社会整合。从社会发展的角度来看,社会福利与经济发展是社会发展的一体两面:经济发展是社会福利的基础,而社会福利的进步有助于更好地促进经济发展。因此,为老年人提供福利服务,尤其是发展型福利服务,让老年人“老有所为”,有助于发挥老年人余热,更好地推动社会发展。综上所述,发展老年社会福利不仅体现了人道主义的需要,也体现了社会公平的需要;不仅体现了社会整合的需要,也体现了社会发展的需要。

因此,研究老年社会福利问题,探讨如何让老年人“老有所养”、“老有所医”、“老有所学”、“老有所为”及“老有所乐”,不仅具有理论意义,更具有现实价值。

(二) 老年社会福利模式研究的意义

中国是世界上人口最多的国家,也是世界上老年人口最多的国家。1990年,中国60岁以上的老年人口达到总人口的10%,这标志着中国已开始步入老龄化社会(穆怀中主编,2002a:174)。研究内地的老年社会福利模式,对于了解当前内地老年社会福利的现状与困境,对于推动内地老年社会福利制度改革,对于探讨老年社会福利发展的合理模式与现实途径,均具有重要的理论借鉴意义和现实参考意义。此外,西方福利国家正处于福利制度改革时期。人口老龄化的不断加剧、日益增长的高额福利支出,使西方福利国家不堪重负,以致越来越多的学者认为西方面临着“福利国家的危机”(R. Mishra, 1984; 考夫曼, 2004)。在探讨福利国家改革出路的过程中,越来越多的西方学者开始关注非西方国家或地区的社会福利模式,希望能从中国等非西方国家或地区的老年社会福利实践中汲取福利制度改革的经验。从这个意义上讲,探讨内地老年社会福利模式特征及其目标模式取向,不仅对丰富国际老年社会福利研究具有重要的理论意义,而且对西方福利国家的老年社会福利改革也有现实的借鉴意义。

和内地一样,香港也是典型的“老年型”城市。早在1980年,全港60岁以上的老人就已占到总人口的10.0%。^①在香港,如何让老人安

^① 数据来源:香港政府统计处人口统计组,2006年3月1日修订的数字。

享晚年,被公认为社会的责任。研究香港老年社会福利模式对于促进香港老年社会福利事业的发展,促进香港的社会整合、社会繁荣与稳定具有重要的理论意义和现实价值。另一方面,香港是中国的一个特别行政区,香港社会的稳定与繁荣关系到中国社会的整体发展,因此,研究香港老年社会福利模式不仅是香港地区发展的需要,而且是中国整体发展的需要。此外,探讨香港老年社会福利体系的现状、特征及运行机制,对于内地老年社会福利制度改革 also 具有重要的借鉴意义。

(三) 老年社会福利模式比较研究的意义

老年社会福利模式比较研究的意义在于:一方面,通过对不同国家(地区)老年社会福利模式异同的比较,我们可以发现老年社会福利发展的规律,预测老年社会福利发展的趋势与方向,并以此为基础检验或修正已有的社会福利发展理论,从而推动社会福利理论的创新。另一方面,通过对不同国家(地区)老年社会福利模式异同的比较,可以“知长短”、“明得失”,借他山之石以攻玉,为本国或本地区老年社会福利改革提供理论依据与决策参考。

当前,世界各个国家(地区)均在探索适合本国(地区)的社会福利发展模式。对于未来社会福利的发展趋势与发展方向,学者们从不同的理论视角出发,作出了不同的理论预测或建议。其中,工业制度理论曾经预言,由于工业化进程的推进,不同国家或地区的社会福利模式将出现趋同现象(Pryor, 1968; Williamson & Fleming, 1977; Inkeles, 1981)。这种趋同一方面体现在不同国家均引入了类似的社会保险计划;另一方面则表现为工业国家公共养老金支出和其他社会保险计划的显著增加(威廉姆森、帕姆佩尔, 2001: 5-6)。这一理论蕴涵的假设是,一个国家或地区的社会福利发展水平在很大程度上是由经济发展水平决定的。

倘若工业制度理论的假设能够在世界各国(地区)的社会福利模式中得到验证,那么世界各国(地区)大可以依据这一假设,按部就班地发展社会福利事业,这样可以少走一些弯路,从而降低社会福利发展的“试错成本”。倘若工业制度理论的假设不成立,那么我们就应该追问,不同国家(地区)社会福利模式的形成与变迁是否有规律可循,有哪些规律可循?在社会福利发展过程中,有哪些因素影响着一个国

4 香港与内地老年社会福利模式比较

家(地区)社会福利模式的形成与变迁?尝试对上述问题作出回答,正是本研究的主旨所在。

之所以选择香港与内地进行老年社会福利模式的比较研究,是因为两地虽同属一个国家,但在社会制度、社会结构、历史背景和文化观念方面却相差很大。从政治制度来看,内地是社会主义制度;中国香港则是资本主义制度 50 年不变。从经济制度来看,内地选择的是社会主义市场经济制度,但就当前而言,内地仍处于从计划经济向市场经济的转型过程中。因此,确切地说,内地是不完全的市场经济;中国香港则已经建立了一套相对完整的市场经济制度体系,市场化水平很高。从社会结构来看,城乡二元化是当前内地社会结构的基本特征,内地是典型的转型社会;香港则已经完成了城市化进程,城乡一体化程度较高,是典型的现代社会。从历史背景来看,内地有 2 000 多年的封建社会历史,集权化程度较高,社会异质化程度较低;中国香港曾有着 100 多年的英殖民地历史,社会异质化程度较高。从文化背景来看,内地受东方传统文化的影响较深;香港则既受到东方文化传统的熏陶,又受到西方文化的影响。上述差异为我们解释老年社会福利模式的制度背景、制约因素及其发展趋势提供了一个很好的比较蓝本,有助于我们从多视角、多维度对社会福利发展理论进行检验。

选择香港与内地进行老年社会福利模式的比较,不仅具有理论意义,而且具有现实价值。其现实价值表现在,通过对香港与内地老年社会福利模式异同的比较,可以总结出两地老年社会福利发展的成就与不足,有助于促进两地老年社会福利发展的相互借鉴,尤其有助于为武汉乃至内地老年社会福利改革提供理论依据和决策参考。

二、研究现状

20 世纪 70 年代后期以来,西方学者借鉴韦伯(Max Weber)的“理想类型”方法,对不同国家(地区)之间的社会福利模式进行了广泛的比较,并以此为基础形成了丰富的社会福利理论。在引入和介绍国外社会福利理论的同时,内地学者也对香港与内地的社会福利模式进行了广泛研究,并取得了丰硕的成果。

（一）文献回顾

1. 国外研究

总的来说,国外学者对社会福利模式的研究主要集中在三个领域,即社会福利模式的类型研究;社会福利模式影响因素;社会福利改革目标模式研究。

(1) 社会福利模式的类型研究。韦伦斯基和莱博豪斯(Wilensky and Lebeaux)是最早进行社会福利模式类型研究的学者。在《工业社会和社会福利》(1965)一书中,他们根据社会福利观念的不同,将社会福利分为补缺型和制度型两种基本模式。继韦伦斯基和莱博豪斯以后,学者们从不同角度对社会福利模式类型进行了探讨。社会福利模式研究随之成为社会福利研究的热门领域,以至于丹麦社会学家彼特·阿布拉哈姆森(Peter Abrahamson,1999:394-415)将社会福利模式类型研究的繁荣景象比喻为“福利造型业”。

就目前而言,“福利造型业”的经典理论有:韦伦斯基和莱博豪斯提出的残缺型福利与制度型福利模式理论;蒂特马斯(Titmuss,1974)提出的剩余型、工业成就型与制度再分配型福利模式理论;卡恩与罗曼尼塞恩(Kahn,1962;Romanyshyn,1971)提出的发展性福利模式理论;邱里尔(Park Julia,1979)提出的放任主义、社会主义与自由主义福利模式理论(林万亿,1994;毕天云,2004b:58);乔治与韦尔丁(Victor George & Paul Wilding,1985)提出的反集体主义、半集体主义、费边社会主义与马克思主义福利模式理论;艾斯平-安德森提出的自由主义、保守主义与社会民主主义福利模式理论(艾斯平-安德森,2003a);米什拉提出的传统保守主义、新保守主义、社会民主主义与共产主义福利模式理论(米什拉,2003);广井良典提出的普遍主义、社会保险型与市场偏重型福利模式理论(广井良典,1999;沈洁,2003);德国学者哈贝马斯(Habermas,1985)提出的新保守主义型、合法主义型和反生产主义型福利模式理论;英国学者凯纳特(Patricia Kennett,2001)提出的保守福利体制、自由福利体制、社会民主福利体制和最低福利体制模式理论;英国学者费茨帕垂克(Tony Fitzpatrick,2001)提出的激进右派型、社会保守主义、社会民主主义和马克思主义福利模式理论。

6 香港与内地老年社会福利模式比较

在“社会福利造型业”蓬勃发展的同时,国外学者分别以不同国家(地区)的社会福利制度为个案,对上述理论进行了检验和修正。在社会福利模式比较个案研究方面,迪克松(John Dixon)可谓是集大成者,在1985—1992年他先后编辑出版了6本《比较社会福利系列丛书》。其中,《亚洲的社会福利》一书(Dixon & Kim, 1985)分别对中国、中国香港地区、印度、日本、韩国、马来西亚、菲律宾、斯里兰卡、中国台湾地区和泰国等10个亚洲国家(地区)的社会福利模式进行了系统比较;《非洲的社会福利》一书(Dixon, 1987)分别对埃塞俄比亚、加纳、象牙海岸、肯尼亚、毛里求斯、尼日利亚、南非、坦桑尼亚、赞比亚和津巴布韦等10个非洲国家(地区)的社会福利模式进行了系统比较;《中东的社会福利》一书(Dixon, 1987)分别对埃及、以色列、约旦、科威特和土耳其等5个中东国家的社会福利模式进行了系统比较;《发达市场国家的社会福利》一书(Dixon & Scheurell, 1989)分别对澳大利亚、加拿大、西德、意大利、荷兰、新西兰、挪威、瑞典、英国和美国等10个发达国家的社会福利模式进行了系统比较;《拉丁美洲的社会福利》一书(Dixon & Scheurell, 1990)分别对阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、古巴、危地马拉、墨西哥、波多黎各、乌拉圭等9个拉丁美洲国家的社会福利模式进行了系统比较;《社会主义国家的社会福利》一书(Dixon & Macarov, 1992)分别对中国、古巴、捷克斯洛伐克、匈牙利、朝鲜、波兰、苏联等7个社会主义国家的社会福利模式进行了系统比较。除迪克松等人的研究成果外,国外社会福利模式比较研究的成果还有高尔德的《资本主义福利体系:日本、英国与瑞典之比较》(Arthur Gould, 1997)、《香港的社会政策》(保罗·惠廷, 2001)、《全球背景下的社会福利》(Midgley, 1997)、《社会政策:一项比较分析》(Hill, 1996)、《欧洲的福利与文化:社会政策研究的一个新范式》(Chamberlyne, etc., 1999)、《养老保险比较分析》(威廉姆森、帕姆佩尔, 2001)、《当代世界的社会福利》(威廉姆, 2003)等。

(2) 社会福利模式影响因素研究。在社会福利模式影响因素研究方面,主要经典理论有:工业制度论、社会民主论、新马克思主义理论、新多元主义论、国家中心论和福利文化分析法。

工业制度理论的主要代表人物有韦伦斯基与莱博豪斯、普奈尔(Frederic Pryor, 1968)、威廉姆森与弗雷明(Williamson and Fleming,

1977)等人。该理论的基本观点是:社会福利的发展是工业化和技术进步的必然结果,经济发展是社会福利发展的决定因素(Willensky, 1976:13)。

社会民主论又称阶级动员论(class-mobilization thesis),其主要代表人物有马歇尔(T. H. Marshall, 1965)、蒂特马斯(Titmuss, 1958, 1963, 1974)、科比(Korpi, 1983)和艾斯平-安德森(Esping-Anderson, 1985),等等。该理论的基本观点是:社会福利支出水平取决于阶级力量的平衡,劳工阶级与资本家之间的阶级斗争及其为改善生活而作出的集体努力是推动社会福利发展的主要原因(George & Wilding, 1994; 蔡文辉, 2002:26)。

新马克思主义理论的主要代表人物有奥佛、波兰泽斯、奥康诺尔和高夫等人(Offer, 1972; Poulantzas, 1973; James O'Connor, 1973; Gough, 1979)。该理论的基本观点是(Saville, 1977:4; Gough, 1979:58-59; Connell & Iryine, 1980:203-204):资本主义社会福利的发展主要源于资本主义制度整合和社会整合的功能性需要,是统治阶级主动退让以使其统治秩序得以继续的结果,而不是劳工阶级斗争胜利的结果。

新多元主义理论的代表人物有贾诺维茨(Morris Janowitz, 1976)和奥尔森(M. Olson, 1982)等人。该理论强调利益集团对福利政策的影响,其基本观点是:社会福利的发展与其说是因为阶级利益集团的压力,不如说是更多地反映了无阶级利益集团的各种压力(Morris Janowitz, 1976);社会福利的发展本质上是一种政治过程,它往往受到维护自身利益的各种集团的影响(Olson, 1982:29-34);利益集团在社会福利政策中的作用是二元的:一方面,在养老金计划发展的早期,利益集团之间的民主竞争妨碍了中央集权制度的引入,因此国家公共养老金制度往往在民主程度较低的国家首先得到确认。然而,一旦集中的公共养老体系在制度上得以确立,利益集团的竞争又会推动公共养老金支出的增加,从而推动社会福利政策走向成熟(威廉姆森、帕姆佩尔, 2001:17)。

国家中心论的代表人物有库垂特、威廉姆森、帕姆佩尔、德菲尼、卡斯特斯等人(Cutright, 1965; Williamson, 1989; Williamsom and Pampel, 1986; Deviney, 1983; Castles, 1982)。该理论主要关注国家自

治对社会福利政策的影响,其基本观点是:国家是介于各种阶级或非阶级集团之间的中性组织,国家的民主化水平、税收结构等结构特征及其历史背景都会对社会福利政策产生重要影响(威廉姆森、帕姆佩尔,2001:18)。

近年来,从文化视角透视社会福利正成为国外社会政策研究领域一个比较热门和前沿的分析方法,并逐渐引起国内学者的关注。根据已有的研究成果,国内有学者将对社会福利进行文化透视的观点归纳为文化起源论、文化背景论、文化传播论、文化决定论和福利文化论(毕天云,2004:50-63)。其中,“文化起源论”认为,以国家出面推行并承担主要责任的社会福利制度,其产生和形成的根源在于文化价值观,是社会文化“催生”了一个国家的社会福利制度。“文化背景论”认为,社会文化是形塑(shape)社会福利的一个重要变量。“文化传播论”认为,一个国家(地区)福利制度的产生和发展受到“异域文化”的影响。“文化决定论”认为,当今世界上社会福利制度的模式或体制是多种多样的,决定不同福利模式的根本原因不是经济水平和政治制度的差异,而是文化因素的影响。根据对“文化”一词的理解和运用,“文化决定论”可以细分为整体文化决定论、单项文化决定论和意识形态决定论;“福利文化论”认为,不同社会(国家)之间的福利制度和福利模式差异是由他们各自的福利文化所决定的。

(3) 社会福利改革目标模式研究。在经济全球化背景下,世界各国尤其是福利国家均受到财政负担加剧、劳动积极性下降、人口老龄化危机等一系列社会问题的困扰。针对福利国家所面临的困境,西方学者从不同的视角出发,对世界各国(地区)的社会福利改革目标模式进行了理论探讨,大致形成了由新自由主义者组成的“新右派”、由社会社会主义论者组成的“新左派”和由主张“第三条道路”者组成的“中左派”三派观点。

以哈耶克(Hayek, 1960)、弗里德曼(Milton Friedman, 1962)等为代表的“新右派”提出了“福利国家危机不可逆转”(米什拉,2003:106-113)的论断。他们认为,导致“福利危机”的根本原因是这种高福利制度本身的不合理及无效性,这种制度本身既不符合人的本性,也不符合当前社会经济运行的规律,它必然是要失败的(关信平,2002:A04)。为了提高国家的经济竞争力,必须对福利国家模式进行改革,

而可行的改革之道是,收缩社会福利,依靠私人部门和市场力量来实现经济增长及提供各种服务,减少福利国家中的“福利”因素(米什拉,2003:5)。

以佩里·安德森(Perry Anderson,1964)等为代表的“新左派”赞同适当引入市场机制,以提高福利国家的经济运行效率,但反对从根本上废除福利国家体制,认为“一个文明的社会应该为全体居民提供有保障的生活水平,即使那些没有对经济生产做出实际贡献者,也应该享有这样的生活水平”(Tilton,1990:51-62)。因此,在合理的社会福利模式中,国家或集体应当承担主要责任,市场机制的引入应以保留福利国家体制为前提。

以吉登斯(Giddens,1994)等为代表的“中左派”强调“无责任即无权利”,主张实行国家、集体与个人共同参与、共担风险的积极福利政策。其具体改革主张是:通过在经济、教育、培训等领域的政府投资与个人投资,建立一种使福利可以维护,但受益者需要承担相应责任与风险的积极福利政策,从而变传统福利国家为社会投资型国家(张静、张陈,2004:15-16)。

2. 国内研究

在引进和介绍国外社会福利理论的同时,国内学者在促进社会福利研究本土化方面也做了大量的工作。学者们以批判吸收经典社会福利模式理论为基础,探讨了香港及内地的社会福利整体模式与老年社会福利模式,形成了丰硕的研究成果。根据学者们研究重点的不同,笔者将国内学者的研究成果划分为四类,即香港与内地社会福利模式整体研究、香港与内地养老保障模式研究、香港与内地老年社会救助研究及香港与内地老年福利服务模式研究。

(1) 香港与内地社会福利模式整体研究。社会福利模式整体研究是指从整体层面对两地社会福利模式进行的相关研究。此类研究虽然不是以老年社会福利模式为专门研究对象,但对于我们了解两地老年社会福利模式仍然具有理论参考价值。具体而言,香港与内地社会福利模式整体研究又可分为社会福利模式的类型研究、社会福利观念模式研究、社会福利模式构成研究及社会福利模式影响因素研究四个方面。

① 社会福利模式的类型研究。田凯等学者研究了当前内地社会

福利的整体模式,并分别将之概括为“国家支配型的福利多元主义”模式(田凯,2003;马存利,2004)、“单位—国家福利”模式(刘风,1994;周梅,1995;张暄,2001;邓大松、张建伟,2003;刘继同,2005)和“工业成就型福利”模式(郭伟和,2001)。

马存利等学者研究了内地社会福利的目标模式,并分别将之概括为“基于公民权的国家中心主义”模式(马存利,2004)、“个人—政府合作型的福利多元主义”模式(常宗虎,2001;陈涛^①,2001;徐延辉、林群,2003)、“国家协调型的福利多元主义”模式(田凯,2003;熊跃根,1999;黄黎若莲,1999;杨会英、彭嘉琳,2003)和“公助、互助与自助相结合的整合福利主义”模式(沈洁,1999、2003)。

周永新等学者研究了回归前香港社会福利的整体模式。有学者认为,回归前香港的社会福利模式为补救型(张广芳,1997);还有学者认为,回归前香港社会福利模式为“混合模式”,这一模式既不属于单纯的“剩余式”,也不属于“制度型”(吴传清,1997;黄黎若莲,2000)。

通过对两地社会福利模式的比较,钱兆永指出,回归前香港与内地在社会福利制度方面存在着三大差异:第一,福利制度项目构成不同。内地社会福利体系以社会保险为支柱,具有多层次、多形式、多部门管理等特征;香港社会福利体系以社会保障综合援助计划、公共福利金计划和社会服务为主体,缺乏社会保险和职工退休制度。第二,社会福利层次不同。内地的社会救助标准低,种类少,覆盖面过窄,并且没有定期调整的机制;香港的社会救助是涵盖全体公民的,是普及式的。第三,福利人员构成不同。内地的社会福利服务人员文化程度低、体力差且无稳定丰厚的报酬,因而福利服务水平和质量都有待提高;香港的社会福利服务主要依靠专业的社会工作者去操作,其文化程度高、年龄构成轻,报酬也高,因而服务的水平较高,且具有开拓精神(钱兆永,1997)。

② 社会福利观念模式研究。就香港社会福利观念模式的整体特征而言,学者们一致认为,香港社会福利观念来源于华人传统及西方福利思想的结合,因而是多元化的(杨灿明,1999)。

① 详细观点见常宗虎:《重构中国社会保障体制的有益探索——全国社会福利理论与政策研讨会综述》,载《中国社会科学》2001年第3期,第122—128页。