

ii Fuli Shiye Gaige Yu Fazhan

徐州市民政福利事务事业发展系列研究

徐州市 社会福利事业

改革与发展

总主编 齐 飞

编 著 王 超 薛 成



中国矿业大学出版社

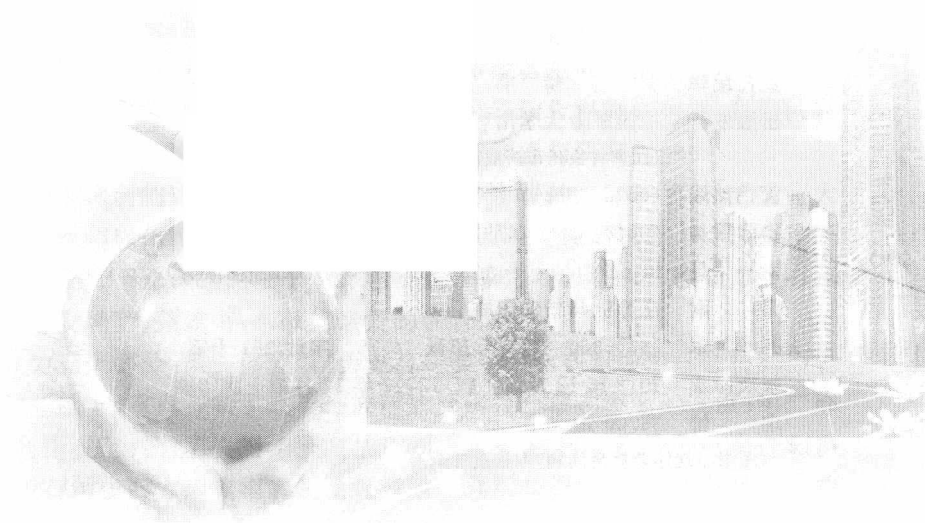
China University of Mining and Technology Press

民政福利事务事业发展系列研究

徐州市 社会福利事业改革与发展

总主编 齐 飞

编 著 王 超 薛 成



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

图书在版编目(CIP)数据

徐州市社会福利事业改革与发展/王超,薛成编著.

徐州:中国矿业大学出版社,2013.12

ISBN 978-7-5646-1385-3

I. ①徐… II. ①王…②薛… III. ①社会福利事业—研究—徐州市 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 279009 号

书 名 徐州市社会福利事业改革与发展

编 著 王 超 薛 成

责任编辑 罗时嘉 侯 明

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司

(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83885767 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 江苏徐州新华印刷厂

开 本 787×960 1/16 印张 14.75 字数 281 千字

版次印次 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

定 价 35.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

前 言

广义的社会福利不仅是指改善和提高全体社会成员的物质生活和精神生活水平的各种社会服务措施,而且还包括国家依法为所有公民普遍提供的旨在保证一定生活水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的社会制度安排;狭义的社会福利实际上是指由政府(主要是各级政府中的民政部门)举办的各种福利院、福利工厂等,是特指对一些无家可归、无依无靠、无生活来源、没有劳动能力的孤老残幼在生活上实行的保障措施,以及为家庭无力照顾的离退休老人、残疾儿童和精神病人提供的服务。如果说广义的社会福利是一种“社会制度”,那么狭义的社会福利就是一种“社会事业”。显然,社会福利事业就是面向社会弱势群体并为其提供公共服务的社会管理工作,但这种社会事业的发展首先需要把它作为一种制度安排好,所以,党的十八届三中全会才明确指出,要“健全残疾人权益保障、困境儿童分类保障制度”。

探索完善社会养老政策机制和扶持机制,建立孤残儿童救助机制,进一步拓展服务领域,满足多元需求,是目前我国社会福利事业改革与发展的基本目标。就目前来说社会福利事业的发展还面临诸多问题:社会福利的供给严重不足、社会福利事业发展不平衡、社会福利社会化程度较低、社会福利服务队伍的专业化水平较低。要解决这些问题,我们不仅需要进一步改善福利机构生存环境,而且还要重点发展养老服务事业,当然更为重要的是完善运作机制。为此,我们就要对社会福利事业,尤其是基层的社会福利事业进行调查与研究。

呈现在读者面前的这本书就是基于这个目的来写的。2010年中国矿业大学社会工作专业与徐州市民政局就徐州民政事业改革与发展进行了立项合作研究。这本书就是这个总课题的三个子课题研究成果之一,现在以“徐州市社会福利事业改革与发展”为题成书,奉献给亲爱的读者。

全书分为三个部分:第一部分以“历史与现实”为题,在对中国社会福利历史进行考察的基础上,重点考察了改革开放前后徐州社会福利事业的发展;第二部分以“理论与借鉴”为题,主要讨论了二战后西方社会福利事业的历史演进和发展逻辑,从中归纳出西方国家福利制度对我国的启示与借鉴,并深入分析中国特色社会主义福利事业建设中的重大问题;第三部分以“问题与对策”为题,着重对徐州市社会福利事业改革与发展进行研究,先从考察徐州市社会福利人事制度改革

与发展入手,再重点研究了徐州市儿童社会福利和老年福利的发展,最后以案例形式对徐州市福利院“希望之家”进行分析。

本书作为研究报告,是在多方面关怀和指导下才完成的。在此,我们首先要感谢徐州市民政局的领导尤其是齐飞局长,齐局长不仅对本课题的调研做出详细安排,而且还积极参与对调查结果的分析与研究,发挥了不可替代的作用;其次感谢徐州市民政局徐杰、刘明、薛成、关成席三位领导的鼎力帮助,他们不仅参与课题研究,而且还做了大量的协调工作;最后还要感谢中国矿业大学社会工作系李全彩主任,她对本研究表现出来的超凡组织能力和极大工作热情,一直使我感动不已。

当然在全书的写作过程中,我的研究生们也参与其中。颜燕、马鑫、吴迪三位同学作了前期的基础性调查与研究,并取得了可喜的成果;权嘉黛、许倩倩同学对文献的梳理及文字的整理付出了辛勤劳动。在此我一并向他们表示感谢。

同时也感谢中国矿业大学出版社的领导和编辑们对我们的研究给予的极大帮助和亲切指导。

“理论是灰色的,而生活之树常青”。学无止境,我们对社会福利事业的研究才刚刚开始,现实中还有很多需要我们去研究去探索的问题,我们也会对这些问题的不懈地去研究、去探索。

作 者

2013 年 12 月

目 录

前言.....	1
---------	---

第一编 历史与现实

第一章 中国社会福利历史考察.....	3
第一节 传统中国的社会福利体系.....	3
第二节 现代中国的社会福利制度.....	7
第二章 改革开放前的徐州社会福利事业	12
第一节 徐州社会福利事业发展阶段	12
第二节 徐州各级社会福利院的发展	17
第三章 改革开放后的徐州社会福利事业	21
第一节 社会福利事业发展概况	21
第二节 徐州市社会福利院	25
第三节 徐州市老年公寓	45
第四节 县市区福利发展	51
第五节 总结经验与展望未来	64

第二编 理论与借鉴

第四章 社会福利及福利制度	69
第一节 社会福利概念的探讨	69
第二节 西方社会福利制度的发展	72
第三节 西方主要社会福利思想	75

第五章 西方国家福利制度借鉴	80
第一节 西方国家福利制度的历史变迁	80
第二节 英美福利制度的发展及其特点	84
第六章 中国特色社会福利事业建设	96
第一节 中国特色社会福利思想源泉	96
第二节 中国特色社会福利事业内容	107

第三编 问题与对策

第七章 徐州市社会福利人事制度改革与发展	121
第一节 福利机构人事制度改革的理论与实践	121
第二节 徐州市社会福利机构人事制度改革的现状与问题	130
第三节 徐州市社会福利机构人事制度改革的对策及建议	136
第八章 徐州市儿童社会福利机构改革与发展	147
第一节 儿童福利机构改革的相关理论与实践	147
第二节 徐州市儿童福利机构的现状及存在问题	156
第三节 深化徐州市儿童福利机构改革的措施	169
第九章 徐州市老年福利机构改革与发展	179
第一节 老年福利机构改革的理论与实践	179
第二节 徐州市老年福利机构发展研究	190
第三节 徐州市老年福利机构改革的对策	198
第十章 徐州市福利院“希望之家”研析	210
第一节 失依儿童的机构收养服务概述	211
第二节 失依儿童机构收养服务的实证考察	216
第三节 失依儿童机构收养服务的社工论阈	221
第四节 失依儿童机构收养服务的社工实务	224

第一编

历史与现实

第一章 中国社会福利历史考察

中国是世界上最悠久的文明古国之一,中华民族在历史上早已形成扶贫济困、敬老助残的社会风尚和道德观念。先秦儒家提出了“使老有所终”、“鳏寡孤独废疾者,皆有所养”(《礼记·礼运》)等思想和主张,对中国福利思想的产生有积极影响。经过五千年的沉淀,中国积聚了十分丰富的社会福利实践经验。从制度的角度看,传统的社会福利体系具有自身的内在机理,社会福利规则、约束和期待的形成,是一个有机的建构过程。

第一节 传统中国的社会福利体系

社会福利学家确信,“制度是非常稳定地组合在一起的一套规范、价值标准、地位和角色,它们都是围绕着某种社会需要建立起来的”^①;“制度是根据角色和情境之间的关系界定适当行为的相互联系的规则和常规的集合”^②。从生产方式的角度看,落后的生产力使人们无法获取维持生存所必需的物质资料,物质资料的匮乏成为传统社会中人类始终难以摆脱的生存风险。人们利用生产资料进行劳动生产,通过努力来满足生活的需求和安全的保障,并在生产活动中结成生活共同体互助共济,抵御生存风险带来的危机。只有少数丧失劳动能力而又没有其他生活来源的孤寡残疾者,才由民间或统治者以慈善、施舍的形式进行选择性和区别对待的救济,帮助他们抵御生存风险。

一、传统社会福利体系的历史渊源

中国传统的社会福利制度具有悠久的历史源头。早在远古社会的古人就曾提出过所谓的“大同之世”,社会生活共同体之间的共济互助和彼此相恤成为社会保障的实践内容。先秦时期,原来部落共同体的抚恤习俗逐渐被制度化、政策化和长期化,“保民”、“明德”和“仁爱”成为社会政策的基本前提。此后,越来越多的封建王朝通过设置专职机构来实施、推行和践行社会救助政策。“中国自古

① [美]E. 罗伯逊. 社会学(下册)[M]. 黄育馥,译. 北京:商务印书馆,1991.

② J G March, J P Olsen. Rediscovering Institutions[M]. New York: Free Press, 1989.

以来,评论统治者常以仁政政绩为标准,而自唐尧始的救济事业,也使救济贫民成为帝王的责任。”^①封建帝王将相和统治阶级普遍把某种形式的生产救助和生活保障作为强化政治统治和提升社会控制能力的重要工具。中国传统的社会福利制度正是在社会成员之间彼此互助以及政府“敬德保民”实践基础上发展起来的。可见,中国社会福利制度的历史渊源与传统的社会结构、制度基础和文化体系密不可分,传统对现代的影响足以引起人们的反思。

二、传统社会福利体系的运行机理

面对基本生活所必需的物质资料的不足而带来的生存危机和风险,传统社会主要把对土地等生产资料的拥有作为手段,维持自我的生存。他们以血缘和地缘关系为基础,通过形成生活共同体的方式同舟共济。同时,社会也通过相互扶助和提供慈善救济的形式,为少数丧失劳动能力和生活依靠的老弱病残人员提供最低的生活保护。任何个人对于生活环境的适应能力都非常有限。为了摆脱物质资料生产能力的严重不足而带来的生存风险,人们主要通过各种手段来维持彼此的最低生活需求。贫民生活所需的物质资料几乎在维持最低生活的过程当中被消耗殆尽。封建制度下的农奴以服劳役或把收获的一部分缴纳给地主和封建统治阶级作为代价,换取生产工具以及对土地的使用权来维持最低生活需要。在传统社会,一方面,人们以血缘和地缘关系为基础,形成社会生活共同体而营生;另一方面,政府则企图引导和动员民间力量来建构政府主导下的生活保护体系。在传统社会,“社会保障成为官方和民间共同关心、密切协作的领域,其具体实施呈现出官民结合的运作实态”^②。

三、传统社会福利体系的固有风险

人类的生存离不开物质资料的生产,否则人类就一天也无法生存。但自从人类出现以后,由于生产能力极其低下,社会抵御和防范风险的能力相当有限。传统社会以农业为中心,社会成员自我防备的能力十分脆弱,因此难以凭借个人的力量来谋求安全独立的生活,只有依靠共同体下集团的相互扶助,才可能有社会的存续和每个人的生存。由于当时人类认识和支配自然的能力极其低下,社会生产力处于非常低的水平,人们不得不面对因食物匮乏而带来的生存风险,以及严酷的自然界侵害生命生存的风险。社会成员如果遭遇不测事故、战争、自然灾害以及其他事故,他们就需要最低限度的生存保护,但传统社会的流离失所和

① 王思斌. 社会工作导论[M]. 北京:高等教育出版社,2004.

② 迟文铁,吴元静. 传统社会保障体系的现实意义[J]. 财经界,2006(11).

生活失去保障却成为常见的现象。私有制的发展,逐渐剥夺了一部分人作为保障的后备手段。在社会财富高度集中的同时,不堪苛捐杂税重压的贫民为了争取赖以生存的生活资料,不断举起义旗进行抗争。周而复始的战争、起义和暴动毁灭着社会的财富和人口,自然灾害的侵袭又使人们赖以生存的、本来就捉襟见肘的粮食供给雪上加霜,社会底层贫民不能获取基本生活所必需的物质资料成为生存风险的首要因素。

四、传统社会福利体系的基本特征

基于社会历史、政治、经济及文化方面的原因,中国传统的社会福利制度有着自身独特的性质。传统社会生活保护制度的运行机理说明了,人类的生存风险主要来自于维持基本生活所必需的物质资料的不足。为了获取和掠夺社会财富,高居于社会上层的统治者对社会底层课以苛捐杂税或横征暴敛,并不断以战争的形式互相争夺。失去维持生存所必需的生活资料的底层贫民不断以起义和暴动等形式进行抗争,社会财富和人口在征战中消亡,迫使人类面临着各种各样的生存风险。尽管彰显于外的阶级统治职能很容易被人们察觉,但封建社会并非不存在政府的社会管理职能,只不过是表现形式较为虚弱而已。在传统社会,人们通过物质资料的生产和生活共同体的形成,以及相互扶助和慈善救济的实施,进行生活保障以抵御生存危机和风险。一定意义上官方的社会福利职能则起着巨大的缓和阶级矛盾的作用。相对于现代社会保障,传统的社会福利体系在制度方面呈现出以下较为典型的特征。

(1) 以低级福利为救助实态,呈现出制度保障的局限性

传统的慈善救济不仅在救助水平上呈现出低级性,而且同时还具有选择性和区别对待的特征。传统社会福利的低级性主要表现为救助力度往往不能满足被资助对象的生活需求;选择性则表现为救济的对象局限于生活共同体的内部,特别是没有劳动能力和其他生活来源的老弱病残者、孤儿,异乡人很难成为救济扶助的对象。社会在鼓励有劳动能力者进行生产自立、互助共济的基础上,选择性地把没有劳动能力且无依无靠者作为慈善救济的对象。统治阶级和上层贵族作为慈善救济的主体,他们进行慈善救济的目的在于共同体的维持和存续,并通过善行彰显其仁德,以维持他们在地区社会中的声望和地位。因此,这种慈善救济具有很大的局限性。选择性区别对待的慈善救济未能充分考虑被救济者的需求和感受,以施善者的一厢情愿为基础进行任意安排。作为受惠对象的被救济者只能感恩戴德被动地接受,甚至付出人格的代价,没有任何选择的权利。救济者为了缩减被救济对象的规模时常对受惠者进行耻辱性的、居高临下的施舍。

(2) 以传统文化为思想基础,呈现出制度文化的民本性

中国具有悠久的历史传统文化,传统文化不仅博大精深,而且以仁义、爱人、民本为特征。孔孟之道对中国历史上的封建统治阶级都有着深远的影响。政府试图从仁政的角度来实现惠及万民的福利事业,但在资源缺乏、机构不完善、人权观念尚未发育的情境下,政府却只能在发生天灾人祸的特殊场合为民众提供有限的救济。在中国的传统文化中,民贵君轻和民本思想成为最为基本的伦理观念和价值原则,救灾济贫是仁道互助主义的实践和每一个人应尽的天职。“在社会治理理念上,历史救荒者都以‘一民饥,曰我饥之,一民寒,曰我寒之’为体恤民众的原则,将施粥、居养、给药、赎子视为治灾救荒的重要对策”^①。在传统社会,儒家思想确立了一统天下的主导地位,以民为本成为治理国家和社会管理的基本要求,“人性本善”和“仁、义、礼、智、信”则成为处理社会关系的道德准则。儒家思想不仅在中国有着深远的影响,而且早在1000多年前的唐朝就已越出国界,传到了日本、朝鲜和东南亚各国,成为东方社会福利思想的渊源之一。“重人”、“顺道”和“人和”成为民本思想的延伸,古为今用则使传统文化永葆美妙的青春。

(3) 以问题解决为救助形式,呈现出制度结构的剩余性

剩余型的社会福利模式是相对于普惠型的社会福利模式而言的,它主要表现为出现天灾人祸后政府采取有选择性的临时救济措施来安抚灾民。北京大学的王思斌教授指出:“在旧中国,福利思想始终是‘剩余型’思想占主导地位。因为处在政府腐败、战争频仍、灾荒连年的历史环境下,即使是‘剩余型’福利也无法实现。”^②中国古代的仓廩制度和济贫、养老、育幼等慈善事业,基本实践就是以丰补歉和储粮备荒,常见的做法就是等到问题发生以后组织专门力量实施救济和帮助,其根本目标则是维持秩序、安抚人心和稳定天下。可见,传统社会保障制度可以视为政府迫不得已的无奈选择,消极应付和善后处置使其呈现出剩余性的典型特征。从这种意义上说,传统的社会保障体系缺乏战略思想和管理主义的视角,政府的危机应对和突发事件处置很大程度上表现为被动地解决问题,前瞻性、预测性和战略性则无从谈起,救济不力和缺乏应有的覆盖面也是临时应付和剩余性的典型表现形式。

(4) 以宗族保障为社区单元,呈现出制度运作的家族性

传统的社会福利体系以血缘关系和家庭邻里为网络形成社区福利与救助单元,传统的福利观念与家庭、家族和宗族有着十分密切的联系。在社团、群体和邻里的互助网络中,福利观念强调以家庭为中心,先照顾自己的亲人尤其是父

① 孙绍骋. 中国救灾制度研究[M]. 北京:商务印书馆,2004.

② 王思斌. 社会工作概论[M]. 2版. 北京:高等教育出版社,2006.

母、兄弟、姊妹,然后才是别人。所谓“推己及人”的思想,主张和体现的就是明显的亲疏和远近的差别化对待。中国是一个强关系的社会,大量重要的追求需要经由强关系的社会资本来实现。费孝通指出,中国人的社会关系网络中实际上存在着差序格局,人们对自家人、自己人和外人的认知总是泾渭分明,“以己为中心,像石子一样投入水中,和别人所联系成的社会关系,不像团体中的分子一般大家立在一个平面上的,而是像水的波纹一般,一圈圈推出去,愈推愈远,也愈推越薄”^①。李培林也认为,“中国社会的信任关系大多建立在亲缘或类亲缘的私人关系基础上,所以中国人对圈内人有特殊的信任,对外人却非常不信任”^②。宗族在社区福利中将有血缘关系的家庭联系在一起,形成范围较小的社会福利网络。祠堂、宗庙和伦理把这种具有地域关系的人们集合成为一个体现亲情的福利系统。

(5) 以官民结合为实践特色,呈现出制度运行的协同性

中国封建社会的统治阶级很早就重视利用民间的力量来实施自救。为了抵御自然灾害,大型水利工程由政府负责修建,小型福利设施则由农户协作修建。传统社会福利体系的结构单元并不是绝对封闭、互不往来、彼此隔绝的体系,而是存在着官方与民间以及民间与民间的多元互换、相互交往、彼此互助的社会福利系统。在自给自足的社会运行机制下,政府济贫制度的福利实践多以“储粮”和“义仓”为主要手段。从汉朝的“常平仓”到隋朝的“义仓”,再到南宋社区福利性质的“社仓”,都成为具有传统生活保障色彩的福利措施。在官方财力有限的境况下,政府总是尽力引导、动员和协同社会力量,使其参与到制度化的福利体系中。同时,以社长和乡绅为民间发起者的基层自组织实体,为了获取地方事务的控制权,也主动请求政府授权来进行形式化的所谓“济贫”。在社会福利的空间格局上,政府和民间各司其职、各负其责、共同协作,使传统社会福利的制度运行呈现出官民结合的协同性。

第二节 现代中国的社会福利制度

现代中国的社会福利制度其实是随着经济体制改革实践的深入,从以单位制为基础的全民福利体制转向社会化的、多元的福利体制,这是一种国家能力建构的过程。在构建的过程中,现代中国的社会福利制度形成了新的特点以及体系。

① 费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2007.

② 李培林.村落的终结——羊城村的故事[M].北京:商务印书馆,2004.

一、中国社会福利制度的确立

中国社会福利的概念是随着社会的发展和政府行政管理的需要逐步形成的。新中国在成立初期,从旧社会接收了旧的慈善机构,为适应大批无家可归的人员涌入城市,以及改造游民、烟民、妓女等的需要,建立了一大批的教养院、残老院和一些福利机构。真正的社会福利机构是在 1959 年后才开始建立的。

中华人民共和国建立初期,政府就为革命残废军人、烈军属等优抚对象设立了荣军疗养院、残废军人休养院、康复医院、光荣院等优抚事业单位,接管和改造了一批国民党统治时期遗留下来的救济机构。为了妥善收容那些无依无靠的孤、老、残、幼和贫民,教育、改造染有恶习的游民、乞丐、妓女,国家有计划地在各大、中城市兴办了一批生产教养院和儿童教养院,采用生产与教养相结合、救济与改造相结合的方针,解决了当时所面临的严重社会问题。从 50 年代末期起,国家确立了分类收养的原则,根据不同对象设立不同的社会福利事业单位:为无依无靠、无家可归、无生活来源的孤、老、残、幼和精神病人设立社会福利院、养老院、儿童福利院、残疾儿童福利院、孤儿学校、精神病疗养院,为安置无家可归的长期流浪人员设立安置农场,等等。国家针对不同的收养对象,采取不同的工作方针:对老人采取“以养老为主”的方针,通过适当的劳动、思想教育和文娱活动,使老人身心健康,安度晚年;对残疾儿童采取“养、治、教”相结合的方针;对精神病人采取“养、治”的方针,实行开放管理和药疗、工疗、娱疗、心理治疗的“四结合”疗法;对长期流浪人员,通过劳动教育,把他们改造成为自食其力的劳动者。这一阶段,还出现了残疾人习艺所、贫民疗养所、贫民幼儿园、贫民福利食堂、退休人员公寓等新办福利事业。国家大力提倡和积极扶持企事业单位、城市街道和农村乡镇兴办敬老院、老人院等集体福利事业,鼓励社会福利团体依靠社会力量兴办福利事业。

80 年代以来我国进行了社会福利事业的改革,依靠社会力量,多层次、多渠道、多形式兴办福利事业,逐步形成了以国家举办的福利事业为骨干,以集体福利事业和社区服务为发展方向,以家庭自我保障为基础的具有中国特色的社会福利事业体系。这一时期的社会福利事业主要包括以下几方面:

① 国家创办的社会福利事业,指由国家投资兴建的社会福利机构,如社会福利院、养老院、老年公寓、儿童福利院、孤儿学校、精神病疗养院等福利事业单位,各种康复机构,盲人学校、聋哑人学校、弱智学校等特殊教育机构,残疾人职业培训中心,盲人按摩医院,中国 SOS 儿童村、伤残人奥运会、弱智人奥运会等国际合作的福利项目。

② 农村乡镇敬老院,指依靠乡镇集体统筹兴建、管理,收养农村“五保户”的

福利服务机构。

③ 企事业单位、机关和学校等社会团体及个人兴办的各种福利服务设施与机构。

④ 社区服务,指以城市街道、居民委员会为依托,依靠社会力量兴办的实行自负盈亏管理的社区型社会福利设施和社会服务网络。社区服务具体包括为老年人服务的设施,如街道办敬老院、颐寿院、托老所、老年庇护所、老年活动中心、老年婚姻介绍所、老年综合服务站、老年康复门诊;为残疾人服务的设施,如社区福利工厂(组)、精神病医疗站、心理咨询辅导站、残疾人社区康复中心、残疾人婚姻介绍所等;为儿童服务的设施,如街道托儿所、幼儿园、学前班、小学生活动站、失足青少年帮教组,以及残疾儿童寄托所、弱智儿童启智班、残疾儿童康复门诊;为烈军属服务的设施,如烈军属活动站、烈军属之家;家庭服务和便民利民服务,如综合包户服务、家庭照料服务、开设家庭病床、开展邻里互助服务等。

通过多年的努力,目前我国现有的福利机构总数达到 39 500 多个,其中综合性的福利院,也就是说既有老年人,又有残疾人,还有孤儿的是 1 456 个;城镇中纯粹为老年人服务的是 6 724 个;农村的敬老院是 31 373 个。同时,为了促进残疾人就业,全国还办了 30 100 多个福利企业,有 55.9 万残疾人在这里集中就业。关于孤儿方面,全国有 249 家专门的儿童福利院,在其他的福利机构中,还设有 600 多个儿童部来保障服务对象的需求。总体来说,国家的福利事业获得了长足的发展;但是相对于我们社会的发展,特别是我国面临的人口老龄化的严峻形势来说,我国的福利事业还有很多不足。

关于社会福利社会化方面,20 世纪 80 年代民政部提出过这个思路。在 2000 年的时候国务院办公厅转发了民政部等 11 个部门关于加快实现社会福利社会化的意见,同时也制定了一些优惠政策。各地也制定了许多优惠政策来推动社会力量办福利机构。虽然这些年有了很大的进展,但是总体来说进展不太理想。主要原因之一是政策不够到位,但更重要的原因是我国对福利机构的潜在需求巨大。我国光老年人就有 1.44 亿,每年在递增,现在又面临家庭小型化,未来的社会化养老需求很大。但是由于人们传统观念的制约,有的老年人觉得在有子女的情况下到福利机构不好,有的家庭子女不同意,另外还有部分老人受到经济能力的限制,难以支付养老福利机构的费用。所以说,尽管我国对福利机构的潜在需求巨大,但是还未变为现实需要。当这些需求转变为现实需求的时候,将会有效地提升社会办福利机构的热情,拉动投资的增长。

二、中国社会福利机构的特点

我国的社会福利与西方国家有所不同:西方发达国家实施的是一种普惠性

的社会福利,也叫制度性的社会福利;我国实施的是一种补缺性的社会福利,也叫剩余性的社会福利。它们面对的对象都是特殊群体。普惠性的社会福利往往是面对全体社会公民的,即所谓的高福利、全民福利。但由于我国目前的经济社会发展水平达不到普惠性社会福利的要求,社会福利只能根据国情适当发展。当经济水平达到时,我国应该在吸取西方的经验教训的基础上发展社会福利事业。我国的社会福利机构构建方面,共有三个特点:

① 公益性。既然是福利机构,投资应该是不以盈利为目的的,享有国家的优惠政策,也可以接受社会的捐赠。但是接受的捐赠和获得的收益,只能用于章程规定的福利机构自身事业的发展和加强自身建设,提高服务水平,不能向出资人分红。

② 补缺性。我国现在的福利设施主要是提供基本的照料和养护,目前正在向医疗、康复、娱乐等领域发展,但是发展受到了诸多的限制和制约。比如,在养老机构融入医疗服务,因为无法与医疗保险对接而受到制约;另外,养老的需求和供给也不能纳入到养老保险的范围,因此也受到一些制约。所以在向更高层次发展过程中,我国的社会福利机构还需要进一步努力。

③ 开放性。作为福利机构来讲,我们现在提出来投资主体多元化、服务对象公众化、运营机制市场化、服务内容多样化、服务队伍实行专业化和志愿者相结合,是一个开放性的过程。

三、现阶段中国社会福利体系

如果从广义的福利来讲,我国政府所提供的福利是巨大的——包括教育、卫生、住房等福利,另外还有单位福利、工会方面提供的福利。这些福利都是存在的,但是国家没有把它们整合起来作为一个总体的制度安排。政府之所以关注老年人、残疾人和孤儿是因为这些人群数量比较大。从个人角度讲,家家有老人,人人都会老,养老等社会福利关系到全民的利益。这个问题涉及民生,是关系全社会共同利益的重大问题。

概括地说我国现在构建的社会福利服务体系,有三个特点:

① 以居家为基础,这是由我国的传统文化决定的。家庭养老是我国的一个优良传统,家庭养老最具亲情。老年人都有自己的住房,就不用去福利机构购买床位了。家庭养老有一系列的优势,同时家庭成员负有赡养老人的义务也是我国法律的规定。《中华人民共和国老年人权益保障法》规定子女作为赡养人要对老人提供经济上的供养、精神上的慰藉、生活上的照料,同时要照顾老年人的其他需求。

② 以社区为依托,就是考虑到家庭养老功能的弱化,特别是空巢老人和单