



新型社会福利体系研究

XinXing SheHuiFuLiTiXi YanJiu

吴桂英 主编



中国社会科学出版社



新型社会福利体系研究

XinXing SheHuiFuLiTiXi YanJiu

吴桂英 主编



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新型社会福利体系研究 / 吴桂英主编. —北京: 中国
出版社, 2007. 4

ISBN 978 - 7 - 5087 - 1683 - 1

I. 新… II. 吴… III. 社会福利—研究—浙江省

IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 035955 号

书 名: 新型社会福利体系研究

主 编: 吴桂英

责任编辑: 魏光洁

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66051698 电 传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060257

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 保定市恒艺印务公司

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 6.5

字 数: 160 千字

版 次: 2007 年 1 月第 1 版

印 次: 2007 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 元

(凡中国出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

编 委 会

主 编：吴桂英

副主编：俞志壮 甘良俊

成 员：李 刚 李振华 陈建义 时侠术

班茂盛 黄元龙 陶澄滨 戴晓青

序

社会福利事业体现一个社会的文明程度。社会福利政策是社会政策的重要组成部分。长期以来,我国的社会福利事业局限于主要为孤寡老人、残疾人和孤残儿童等特殊困难人群提供生活救助和照料服务,具有明显的社会救助特点,更多的属于补缺型福利模式。随着我国经济社会的发展,随着老龄化程度的加深,这种福利模式越来越显得不适应。人民群众迫切希望拓展福利项目,健全福利网络,完善福利制度,加快福利事业的发展。吴桂英同志主持开展的新型社会福利体系课题研究,在这一方面提供了一条新的思路。

课题组从浙江省实际出发,着眼经济社会发展全局,积极开展理论和实证研究,通过为期一年多的努力,形成了相应的研究报告。同时,组织编制了《浙江省社会福利发展规划(2006—2010)》。这在全国尚属首次。研究报告和规划文本,有不少新的思路和观点,给人以很大的启发。报告认真分析国内外社会福利发展现状,深入总结“十五”期间社会福利事业发展经验,提出了新的社会福利定义,明确由机构福利服务、公共福利服务和公益服务构成,这既有别于传统的社会福利概念,又区别于国外比较通行的“大福利”模式,有很强的针对性和现实意义。从操作的角度看,这一观点最大限度地整合了民政部门的资源,有利于发挥我们的整体



优势，又为今后发展留下了足够的空间。报告把福利事业发展基础放在社区，通过社区建设，夯实社会福利的基础，是比较适当的。特别值得一提的是，报告提出了探索构建新型社会福利体系这一命题，给人以耳目一新的感觉。命题甫一提出，各方即予强烈关注。围绕体系建设，社会福利规划明确了体系建设的目标、任务、原则、工作重点和工作措施，实实在在，可操作性很强。

理论源于实践。生动的实践为理论探索、理论创新提供不竭的源泉。浙江省社会福利事业整体水平走在全国前列，靠的是创新体制机制，特别是社会福利社会化机制。而这些体制机制，是浙江民政部门的同志对实践不断总结、提炼形成的。本书的诸多理论成果，特别是探索构建新型社会福利体系这一新命题的提出，既是对社会福利工作的深入推进，也是对多年来工作实践的理论升华。这种可贵的研究精神、探索精神，是进一步推进工作所不可或缺的，值得大家学习。

期望浙江省的同志们按照全国第十二次民政会议的部署，加快社会福利事业改革创新步伐，为全国社会福利理论和实践发展提供更新、更好的成果。

李时荣

2006年12月18日



目 录

第一篇 理论研究

探索构建面向平安浙江的新型社会福利体系·····	3
当前对社会福利认识的几个误区·····	40
加快政府职能转变是构建和谐社会的重大课题·····	47
慈善事业发展机制研究·····	58
志愿服务和我们的对策·····	103

第二篇 规划制定

浙江省社会福利发展规划(2006—2010 年)·····	117
关于《浙江省社会福利发展规划(2006—2010 年)》的 说明·····	133
《浙江省社会福利发展规划(2006—2010 年)》 评审意见·····	143
《浙江省社会福利发展规划(2006—2010 年)》 评审委员会成员名单·····	145

第三篇 专家论点

社会福利发展规划编制工作专家座谈会观点集萃·····	149
----------------------------	-----



第四篇 社会关注

浙江省正在编制全国首部社会福利发展政府规划·····	175
“十一五”我省将制定全国首部社会福利发展规划·····	177
中国公共政策谋求“福利转向”·····	178
浙江省要制定全国首部社会福利发展规划·····	180
有公平才有和谐·····	183
浙江省起草首部省级社会福利发展规划·····	185
群众期待《社会福利发展规划》出台·····	186
主要参考文献·····	187
后 记·····	196

第一篇

理论研究



探索构建面向平安浙江的 新型社会福利体系

一、导 论

社会福利是工业化和现代化的必然产物。它既是一门科学和一种专业方法，更是一项有效的社会制度安排。其本质功能在于预防 and 解决社会问题，实现和维护个人与社会之间的和谐关系，提升个人、家庭和社区的生活质量，推动社会的文明和进步。

社会福利起源于 19 世纪末 20 世纪初的欧美国家。但作为一种制度安排，则是 20 世纪 30 年代以来的事情。综观许多国家和地区的现代化进程，我们发现一个共同的特点：当某个国家和地区的经济起飞之时，亦即现代化的加速时期，必须面对各种旧有的和新生的社会问题，必须形成经济和社会的协调发展格局。经过 20 多年的改革，2004 年浙江省国内生产总值达到 11234 亿元，首次突破 1 万亿大关。2005 年，全省国内生产总值 13365 亿元，人均 GDP 3363 美元，超过了 3000 美元，城镇居民人均可支配收入 16294 元，农民人均纯收入 6660 元。预计“十一五”期间，浙江人均 GDP 领先全国 10 年左右的时间步入 3000~5000 美元的发展阶段。人均 3000 美元是经济社会发展的一个标志性数字，是现代化加速期的一个门槛。根据国际发展经验，这是一个极为敏感的发展时期。如果能够抓住机遇，推进经济社会发展的顺利转型，就能实现新的腾飞，跃上一个新的发展平台；反之，如果不能有效地突破发展瓶颈，深层矛盾得不到有效化解，





就有可能丧失良机，甚至陷入“拉美陷阱”。

经过多年的市场经济体制改革，我省已有效地实现了政府和企业的职能分离，培育了一个初步与国际接轨的市场，保持了经济持续增长的势头。相比之下，我省社会发育和发展的滞后情况却比较突出。尤其在社会福利服务和社会管理方面，“政社不分”“以政代社”的体制性问题还十分严重。单一的行政化取向，使得社会福利服务和社会管理始终刚性有余而柔性不足，政府的经济成本、政治成本和道义成本始终居高不下。深究这些现象，根本原因还是“政社不分”的制度性缺陷及其导致的社会发育不足，以及缺乏现代社会福利制度安排。应该看到，未来20年是我省现代化事业的起飞阶段，是构建社会主义和谐社会、打造平安浙江、实现全面小康社会的关键时期。这段时期对经济增长和社会发展的协调度要求将越来越高，社会发展的任务及其重要性亦将日益突出。因此，充分借鉴发达国家和地区的成功经验，积极培育和发展非政府、非营利的社会组织，尤其是职业化、专业化和社会化的社会福利机构，以“小政府、大社会”为社会发展的体制性目标，营造政社职能分开的新型社会福利制度，理当成为我省“十一五”期间需要着力解决的一项紧迫性课题。

本课题遵循的基本研究原则是：预测源于科学、行动源于预测。本研究采用质性研究的方法，例如通过访谈、观察以及文献检索去探讨所面对的主题，最后采用归纳法得出对研究主题的推断。其中，文献综述和深入访谈是最经常使用的两种手段。对于收集到的各种资料（主要是前人研究文献和访谈资料），本研究一般采取编码、综合、分类、概化等方法加以处理，最后形成一些选择性的概念联系。对分类和概化的资料再继续作有系统的和有方向性的探索，便是对资料进行分析。透过分析，找寻出相关的社会现象、社会问题或社会行动，进而导出它们及资料和研究



主题之间的相互关系。

二、社会福利的理论及发展

(一) 文献中的社会福利

在中国,“社会福利”是一个颇常见常用但又意义含糊的词语。一般人谈起社会福利时,多会即时联想起最低生活保障制度、福利设施、老年人福利、公益事业等。显然社会福利是多义词。美国社会工作协会(NASW)1999年出版的《社会工作百科全书》是这样讨论社会福利的:

“‘社会福利’是一个含义宽泛和至今都并不十分确切的词,它最经常地被定义为旨在对被认识到的社会问题作出反应,或旨在改善弱势群体的状况的‘有组织的活动’、‘政府干预’、政策或项目……社会福利可能最好被理解为一种关于一个公正社会的理念,这个社会为工作和人类的价值提供机会,为其成员提供合理程度的安全,使他们免受匮乏和暴力,促进公正和基于个人价值的评价系统,这一社会在经济上是富于生产性的和稳定的。这种社会福利的理念基于这样的假设:通过组织和治理,人类社会可以生产和提供这些东西,而因为这一理念是可行的,社会有道德责任实现这样的理念。”

可以看出,这一定义认为,社会福利包括了理念、道德责任和制度实体等不同层次的含义。由于社会福利制度的发展是一个历史过程,它因时、因事、因地而异,所以社会福利的范畴也是变化的,没有统一的定义。我们将从以下三个方面考察社会福利的范畴。

1. 作为状态的社会福利

人们对社会福利的认识是一个历史过程。最开始,政府的社





会项目是针对社会问题或社会病态而提供的，如针对贫困的济贫措施和针对工人阶级的不安定状态的社会保险项目。虽然这些项目间接地促进了社会福利，但它们并不是以积极地促进社会福利或者人类自身的发展为直接目标。在西方发达国家，随着资本主义社会的发展，人们生活水平大大提高，国家提供的社会福利项目日益增多。越来越多的人把教育、健康、社会平等及有保障的收入作为自己的社会权利来要求。社会福利本身逐渐成为政策追求的目标。与此同时，随着包括民事权利、政治权利和社会权利在内的广义的公民权利概念在发达国家的普及，通过教育为出身于不同社会背景的儿童提供均等的发展机会的问题也被提了出来。社会福利即与这些问题密切相连。

美国著名的社会政策研究家米基利对社会福利的定义可能最好的包括了上述考虑。他认为社会福利是“当社会问题得到控制时，当人类需要得到满足时，当社会机会最大化时，人类正常生存的一种情况或状态”。

由上可见，社会福利状态实际涉及人类社会生活非常广泛的方面，包括社会问题的调控、社会需要的满足和实现人的发展潜能等。收入安全只是其中的一个方面，尽管在市场经济条件下，对大多数人来说，它是其中最重要的一个方面。既然社会福利制度是为达到社会福利状态而作出的集体努力，它的制度目标比收入安全自然要宽泛得多，它不应该是仅仅以收入安全为目的的社会保障制度的一个部分。

2. 作为制度的社会福利

作为制度的社会福利，可以被理解为制度实体，亦可以被理解为一种“制度化的集体责任”，即一个社会为达到一定的社会福利目标所承担的集体责任。在现代国家大规模地承担起社会福利的责任之后，社会福利成为“制度化的政府责任”。在讨论作为制度的社会福利时，一般会涉及四个重要方面：社会福利的目



标体系，社会福利对象，社会福利的项目体系，以及社会福利的资金和服务的提供体系。其中，目标体系是最重要的。作为制度化的政府责任，社会福利的目标体系反映了政府对自己责任的界定。这些目标反映了社会福利制度内在的价值观念。一般来说社会福利的目标体系包括下述三个层次的目标：

第一，社会救助层次，如一个社会可以针对绝对贫困、犯罪等社会问题，把最困难的和有问题的群体救助和提供服务作为目标，通过建立社会安全网，保障所有的社会成员都能生存和免于绝对贫困。这是为实现最低层次的社会福利状态所做的制度安排。第二，收入安全层次，如在工业化和市场经济的条件下，对大多数依靠工资生活的人来说，收入安全是最重要的。现代社会中有八种主要的收入风险，即疾病、老年、怀孕、工伤、残疾、失业、丧偶和失怙。作为社会福利制度的一个重要组成部分，针对收入安全的社会保障制度，其目标就比较具体，主要是针对这八种收入风险。此时，社会福利制度不仅为有困难和有问题的群体提供救助，也为大多数人提供收入保障。第三，如果国家把自己的目标定位在更高的社会福利层次上，就可以把促进社会平等和为所有人实现发展的潜能作为目标，建立和实施自己的社会福利措施。这是更高层次的发展。在这个层次上，社会福利制度不仅包括社会安全网、社会保障（社会保险），还包括更进一步的收入再分配的制度措施。

需要进一步指出的是，考察目前我省的社会发展状况，我们认为我省目前的社会福利目标应处在第一层次与第二层次之间。从短期来看，针对最困难的和有问题的群体救助和提供服务仍然是社会福利制度的主要目标，我们首先要保障所有的社会成员都能生存和免于绝对贫困，实现最低层次的社会福利状态；从长期来看，收入风险所带来的收入安全问题也必须放入议事日程。



3. 从个人角度看到的社会福利

前面所提到的种种概括未免使人感到茫然,针对个人而言,社会福利可能有着完全不同的解释。一般人容易把社会福利理解为幸福或者幸运。然而从科学的意义上讲,“福利”与“幸福”并不是同等的概念。从字面上看,“福利”在英语里是 welfare,而英语中的幸福则是 happy。从词根上去分析,“welfare”是“well”和“fare”意义的综合,“well”的意思是好,“fare”的意思是生活,两者的意思综合起来就是一种美好的理想的生活状态。所以,其本义可以解释为“一种健康、幸福、无拘无束的令人向往的生活状况。”此外,德语的“wohlfahrt”也是“wohl”和“fahrt”的合并语,其意思同样是“顺利发展”,“朝着理想的状态发展”。但从这些意义上说,它是非常朦胧、非常理想化的。

关于这个问题,一位残疾人曾经说过这样的话:“健康人认为我们残疾者是不幸的。但是,我们自己决不认为自己是不幸的人。我们并非不幸者,只是由于我们身体上的残疾,受到来自社会的不平等待遇,使我们追求幸福的权利在日常生活中遭到多方面的阻碍,这才是问题的症结。”由此我们可以认为,对个人来说,福利就是指个人获得幸福的权利,亦即一个人主动地追求个人幸福生活权利的基础、机会和条件,以及在日常生活中所做出的各种必要的努力。而如果是因生活的原因而导致个人获得幸福的权利受损,社会也就必须承担起责任。残疾人等社会弱势群体能否像正常人一样地生活,维护应该属于自己的像正常人一样幸福生活的权利,既需要个人的努力,也需要社会 and 政策的调节。

(二) 实践中的社会福利

首先让我们回顾历史。传统的社会福利方式是什么?背后的理念为何?在人类社会未进入工业化和现代化之前,传统的福利



工作就是家庭、社区、教会、行会和慈善团体为其成员在日常生活上给予的照顾和遭逢危困时提出的特殊帮助，政府绝少对其子民提供直接的生活补助。在华人社会，家族、乡里的互济功能尤其显著。一个公认的说法是：传统中国的社会福利制度就是家庭福利制度。政府对老百姓的救援只在大规模灾荒及饥馑的情况下发挥作用。

工业化和现代化改变了上述的状态。由于个人和传统组织承受风险和解决困难的能力日渐减弱，以社会力量共同筹组的支援工程变得重要和迫切，确保制度性的社会福利设施得以确立。特别是在第二次世界大战之后，资本主义国家与社会主义国家都各自对其福利制度进行了拓展和完善，巩固了以政府力量为主导的公共社会服务系统。

在西方，政府为国民提供基本生活需要和负责生存风险最终保证的做法称为“福利国家”模式。这是相对于早期强调个人与市场为满足生活需要的主要渠道、慈善团体作为补充来源、政府只作低度介入的“剩余福利模式”而言的。“福利国家”亦有人称为“制度型福利”。理念假设是：大部分的社会问题，包括生活困难的产生，都是由社会结构变型和异化所导致，单凭私人、民间社团和志愿组织的能力无法妥善解决，需要政府的高度承担和投入，以其权力、威信、动员能量、资源，解决有关的困难和满足社会需要。具体的做法是政府把大量公众资源用于社会建设，为国民提供高水平 and 全民性的服务，以集体干预调整市场分配不公，抗衡因市场运作失调（market failure）而产生的社会矛盾。后果是公平、有效和人人受惠的社会福利制度发挥了作为资本主义市场制度纠正和补充的作用，使后者变得更具人性化和更具合法性，避免了资本主义垮台的危机。可以说是用怀柔手段巩固与强化了资本主义，使其在与社会主义阵营的竞赛中取得优势。

