



社会福利评论

(第三辑)

福利社会

理论、制度和实践

主 编 [中] 彭华民 [日] 平野隆之

副主编 [日] 穗坂光彦 [中] 朱安新

Welfare Society:
Theory, Institution and Practice

中国社会科学出版社



社会福利评论

(第三辑)

福利社会

理论、制度和实践

主 编 [中] 彭华民 [日] 平野隆之

副主编 [日] 穗坂光彦 [中] 朱安新

Welfare Society:
Theory, Institution and Practice

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

福利社会：理论、制度和实践 / 彭华民，(日) 平野隆之主编. —北京：
中国社会科学出版社，2016. 8
ISBN 978-7-5161-8551-3

I. ①福… II. ①彭… ②平… III. ①社会福利—中国—文集
②社会福利—日本—文集 IV. ①D632.1-53 ②D731.37-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 152526 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
责任校对 胡新芳
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2016 年 8 月第 1 版
印 次 2016 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 20.75
插 页 2
字 数 340 千字
定 价 76.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683
版权所有 侵权必究

江苏省高等学校社会学优势学科建设工程资助项目

日本福祉大学中日社会福利交流项目

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（10JZD0033）

前言

知者行之始 行者知之成*

彭华民

知行合一是中国人治学与治国合二为一的崇高境界。在 2008 年南京大学和日本福祉大学两校校长签署合同的基础上，南京大学—日本福祉大学共建社会福利研究与交流中心（以下简称中心）正式成立。知行合一为中心学术工作原则。知者行之始，中心积极推动中日社会福利领域的学术研究和交流；行者知之成，取得了多项具有积极意义的成果：

1. 内容丰富的学术高层互访

2008 年 5 月，以宫田和明校长为首的日本福祉大学专家一行 3 位学者访问南京大学，期间宫田校长为我校师生带来关于日本社会福利发展的学术演讲。2008 年 10 月，宫田和明校长代表日本福祉大学参加南京大学社会学系建系 20 周年庆祝大会暨“中国社会与中国研究”国际学术研讨会，并在开幕式上致辞。2008 年 11 月，南京大学陈骏校长在国际合作与交流处邹亚军处长陪同下访问日本福祉大学。2010 年春，社会学院周晓虹院长访问日本福祉大学。

2. 紧密联系的学术研究课题

中日双方互相邀请对方参加研究课题，提升国际化水平，其中包括中方彭华民教授主持的“中国适度普惠型社会福利理论和制度构建研究”（2010 年，教育部重大课题攻关项目）；日方开展研究课题“以国际共同实地调查为基础的福利社会开发方法论研究”（2008—2012 年，日本文部

* “知者行之始，行者知之成”出自王阳明的《传习录》。

科学省私立大学战略研究基础形成支援项目)；等等。经过中日双方教授多次讨论，合作编著《福利社会：理论、制度和实践》(中国社会科学出版社2016年版)，该著作的出版得到江苏省优势学科项目和“中国适度普惠型社会福利理论和制度构建研究”项目的资助。

3. 多元化会议与共同课程开发

2010年7月，中方彭华民主任邀请福祉大学野口定久教授(时任日本社会福利协会国际交流部部长)参加在哈尔滨举办的东亚社会福利研究国际论坛。2011年7月，日方穗坂光彦主任、平野隆之副校长等应邀到南京大学开设“亚洲社会福利开发”课程(Social Well-being and Development in Asia)(2011年7月，南京大学985三期暑期学校特色课程)。2014年7月，中方彭华民主任邀请野口定久教授(时任日本社会福利协会副会长)等参加在南京举办的第六届中国社会福利年会暨福利治理国际研讨会。2014年11月，中心彭华民主任和朱安新博士访问日本，在参加日本社会福利协会年会期间与福祉大学副校长平野隆之教授、野口定久教授等针对中心未来发展进行了交流。

《福利社会》的合作研究缘起东亚国家对本国及地区社会福利制度发展的自省。福利国家理论主要兴起于第二次世界大战前后的英国。福利国家及福利体制均来自欧美国家的实践。这对二次大战后经济快速发展的亚洲国家特别是日本、韩国和中国提出了一个严峻的问题：亚洲新兴国家如何借鉴欧美福利国家的模式？如何面对明显的文化差异以及经济结构差异？比较福利体制理论大师埃斯平-安德森1990年出版的《福利资本主义的三个世界》，从去商品化、自身组织、社会分层、历史力量、社会背景和发展轨迹等方面将福利体制分为三种，即自由主义国家福利体制(以盎格鲁撒克逊国家为代表)、社会民主国家(以北欧的斯堪的纳维亚国家为代表)和保守主义国家(以欧洲大陆国家为代表)。埃斯平-安德森没有使用福利国家模式概念，自创福利体制概念，用以提炼出福利国家之间社会福利本质的相同与形成福利提供形式的不同特征。(戈斯塔·埃斯平-安德森，2010a)埃斯平-安德森的福利体制理论在学术界既赢得了高度赞誉，也受到不少批评，主要是因为三种福利体制不能回应其在后发展国家中的适应性问题。为了回应批评，埃斯平-安德森联合多名比较福利体制研究的学者出版了《转型中的福利国家》。他提出黄金时代已逝，全球经济中福利制度面对的困境，在一个权衡的世界里要寻找总体积极的

解决办法。书中分析了正在崛起的新福利国家如拉丁美洲国家、东亚国家以及中东欧国家。其中，罗格·古德曼等分析了东亚福利制度，指出他们正处于巡走游学、适应性变革与国家建设过程中。（戈斯塔·埃斯平-安德森，2010b）情况真是如此吗？本书是发展性地回答这个问题的一个努力。

日本学者在研究日本乃至东亚国家社会福利制度过程中，基于或更多于去商品化、自身组织、社会分层、历史力量、社会背景和发展轨迹等因素，提出了福利社会概念，并努力使之成为解释东亚国家福利体制的有效理论。武川正吾（2005：35—44）指出，“福利社会”包括两方面的含义，即“尊重福利的社会”和“作为福利主体的社会”。“尊重福利的社会”（福利社会）是指，不认为宏观经济的发展必然自动带来全部国民福利的改善，而是主张通过有意识地改善政策环境来谋求增进福利。“作为福利主体的社会”（“社会办福利”）是指由包括居民、NPO 在内的市民社会的力量来建设福利事业。但是必须注意的是，由于受制度性、社会性的妨碍因素所限，贫困人群以及被社会排除的人群常常无法发挥应有的力量，而最应该承担起责任和义务、进行制度改革以革除这些障碍的正是政府。为了推动福利社会的发展（“福利社会”的“发展”是指，有意识地创造出这样一种地域社会）使其具备对培养出如下的行为主体有利的政策环境——各个个体有效发挥有集体倾向的生活能力，充分运用市场、政府并促使其发生改变，达到提高自己和他人福利的目的（穗坂光彦，2005：129）。在此，福利和发展双方共同关注的关键词有：“福利社会”的生成，“地域”发挥的作用，以及在实施各种具体的技术性政策之前必须关注“政策环境”的重要性。为此，本书中推选了五篇论文：詹姆斯·米奇利（James Midgley）《福利与发展：为建构“社会发展”政策科学》、武川正吾《东北亚福利国家与福利社会关系的重构》、穗坂光彦等《福利社会发展本土化：概念、理论与方法》、野口定久等《福利社会发展概念与东亚实践的多重分析》、穗坂光彦《对詹姆斯·米奇利社会发展理论的解说和回应》。

中国社会福利研究发端较早，但巡走游学多年，真正形成一个学术共同体的时间并不长。（彭华民、万国威，2010）近些年的不少学者对中国政府狭义社会福利概念和制度提出批评，倡导使用广义的社会福利概念，以推动社会福利改革并将经济发展的红利惠及全体社会成员。（彭华民，

2011、2016) 本书就是以广义社会福利为研究的基本概念。2000 年国务院办公厅转发民政部等 11 个部委关于加快实现社会福利社会化的意见, 这标志着中国狭义的社会福利模式开始转型; 2007 年民政部提出中国社会福利向适度普惠型转型是一个重要发展契机, 这是适应性变革与国家建设阶段。在这个过程中学者们提出多个具有历史意义的观点, 其中有底线公平的福利模式, 它是一个福利水平适当、机制灵活、责任共担、切实可行、持续性强的福利模式。(景天魁, 2007) 构建适度普惠型社会福利制度的主要内容包括政府责任优先、民众需求导向、企业社会责任的承担、家庭的支持作用、非营利组织及社会福利机构的发展等。(王思斌, 2009) 组合式普惠应该成为中国社会福利转型发展的基本原则和目标定位。社会福利应按不同群体、不同需要、不同层次满足社会成员需要, 形成福利提供的组合, 全面提升社会成员福祉。(彭华民, 2011) 目前关于中国社会福利模式特色的讨论还在继续, 本书选取了中国社会福利模式基本理论与特征研究论文八篇, 中国社会福利具体领域研究论文八篇, 希望能够构成中国社会福利模式的总体特征和多元侧面。

本书是我主编的《社会福利评论》的第三辑。之前, 我主编了《社会福利评论》第一辑《东亚福利: 福利责任与福利提供》(中国社会科学出版社 2014 年版), 包括中日韩三国社会福利专家的具有深度的优秀论文。之后我主编了《社会福利评论》第二辑《福利服务: 华人社会社工范式互构》(中国社会科学出版社 2015 年版), 包含华人社会工作者对本土化服务研究的优秀论文。这两本书可以作为本书的补充和延伸阅读。计划出版的《社会福利评论》第四辑将以《福利治理: 本土创新与国际经验》为主题。《社会福利评论》与《社会福利理论与制度》丛书(景天魁教授和我共同主编, 中国社会科学出版社 2009 年版)、《社会福利服务与管理》丛书(我与顾东辉教授、陈树强教授共同主编, 中国社会科学出版社 2010 年版)、《解析福利》丛书(我与澳大利亚国立大学李秉勤副教授主编, 上海人民出版社 2011 年版) 共同形成了系列的社会福利主题研究成果。

感谢南京大学—日本福祉大学社会福利研究与交流中心、南京大学社会学院、教育部重大课题攻关项目“中国适度普惠型社会福利理论和制度构建研究”(10JZD0033) 对本书出版的支持。特别要感谢书中各位作者, 因为篇幅所限不能一一把你们的名字列出。感谢中国社会科学出版社王茵主任、马明编辑细心周到的服务。

参考文献：

戈斯塔·埃斯平-安德森：《转型中的福利国家》，苗正民、滕玉英译，商务印书馆 2010 年版。

戈斯塔·埃斯平-安德森：《转型中的福利国家》，杨刚译，商务印书馆 2010 年版。

景天魁：《大力推进与国情相适应的社会保障制度建设——构建底线公平的福利模式》，《理论前沿》2007 年第 18 期。

彭华民：《中国组合式普惠型社会福利制度的构建》，《学术月刊》2011 年第 10 期。

彭华民：《社会福利与社会保障研究回顾：2007—2009》，载《中国社会学年鉴 2007—2009》，社会科学文献出版社 2011 年版。

彭华民：《社会福利与社会保障研究回顾：2010—2014》，载《中国社会学年鉴 2010—2014》，社会科学文献出版社 2016 年版。

彭华民、万国威：《从沉寂到创新：中国社会福利 30 年学术轨迹审视》，《东岳论丛》2010 年第 8 期。

穗坂光彦，「福祉社会開発学への方法論的考察」日本福祉大学 COE 推進委員会編『福祉社会開発学の構築』ミネルヴァ書房，2005，129 頁。

武川正吾，「福祉国家と福祉社会の関係の再構築」日本福祉大学 COE 推進委員会編『福祉社会開発学の構築』ミネルヴァ書房，2005，35-44 頁。

王思斌：《我国适度普惠型社会福利制度的建构》，《北京大学学报》2009 年第 3 期。

2016 年 1 月 26 日于金陵

目 录

从小福利迈向大福利：中国特色福利制度的

新阶段 [中] 景天魁 毕天云 (1)

论中国社会福利转型：迈向基于需要的

组合式普惠 [中] 彭华民 (11)

福利与发展：为建构“社会发展”

政策科学 [美] 詹姆斯·米奇利 (27)

东北亚福利国家与福利社会关系的重构 [日] 武川正吾 (48)

福利社会发展本土化：概念、理论与

方法 [日] 穗坂光彦 冈本真理子 平野隆之 小国和子 (56)

福利社会发展概念与东亚实践的

多重分析 [日] 野口定久 武川正吾 余语 毛利良一 (83)

对詹姆斯·米奇利社会发展理论的解说和回应 ... [日] 穗坂光彦 (118)

福利是公共负担吗？

——中国和西方社会政策与经济政策关系

之探讨 [中国香港] 王卓祺 [英] 安伦·沃克 (125)

中国福利体制的特点、模式及未来走向 [中] 黄晨熹 (147)

社会质量理论与中国问题：议题、

背景和福利改革 [中] 韩克庆 (165)

新发展主义：中国社会福利发展走向 [中] 方 巍 (179)

普遍主义福利思想和福利模式的相互作用及演变 ... [中] 潘 屹 (189)

中国农村社会福利的发展：1950—2010 年 [中] 梅志昱 (209)

中国新型社会救助体系理念与构架研究 ... [中] 周 沛 陈 静 (219)

政府公共服务外包

——慈善组织发展新选择 [中] 颜素珍 蔡盟生 (234)

中国农村孤儿抚育变迁：宏观与微观社会

变迁视角的考察 [中] 杨生勇 (245)

中国城市社区老年福利服务体系转型 [中] 谢泽宪 (256)

中国残疾人社会福利发展阶段与福利

提供体制建设 [中] 马洪路 (265)

中国志愿服务 30 年历程：从悄然兴起到

蓬勃发展 [中] 王梦菡 (285)

中国福利彩票：筹资数量、公益金结构与

投放效果研究 [中] 郭一娟 (298)

Content

From the narrow sense welfare to the broad sense welfare:

a new stage of the Chinese characteristic

welfare system Jing Tiankui & Bi Tianyun (1)

On the transformation of social welfare in China: towards the universalist

combination based on needs Peng Huamin (11)

Welfare and development: to construct the policy science of

social development James Midgley (27)

Reconstruction of the relationship between the welfare state and

the welfare society in Northeast Asia Takegawa Masago (48)

The localization of welfare society development:

concepts, theories and methods

Hosaka Hikaruhiko, Okamoto Mariko, Hirano Takano, Oguni Kazuko (56)

Multiple analysis of welfare society concept

and social welfare practice in East

Asia Sadahisa Noguchi, Takegawa Masago, Toshihiro, Ryoichi Mori (83)

On James Midgley's social development theory:

interpretation and response Hosaka Hikaruhiko (118)

The relationship between social policy and economic policy:

constructing the public burden of welfare in China and

the west Alan Walker & Wong Chack-kie (125)

The characteristics, patterns and future trend

of Chinese welfare regime Huang Chenxi (147)

Social quality theory and China Issues: topic, background and welfare reform	Han Keqing (165)
New developmentalism: The development trend of social welfare in China	Fan Wei (179)
The interaction and evolution of universalist welfare thought and welfare mode	Pan Yi (189)
The development of social welfare in rural areas of China: 1950-2010	Mei Zhigang (209)
Research on the concept and framework of the new social assistance system in China	Zhou Pei & Chen Jing (219)
Government public service outsourcing: a new choice for the development of charitable organizations	Cai Mengsheng & Yan Suzhen (234)
The change of rural orphan care in China: a study from the perspective of macro and micro social changes	Yang Shengyong (245)
Transformation of Chinese urban community elderly welfare service system	Xie Zexian (256)
The development stages of disabled social welfare and the construction of welfare system in China	Ma Honglu (265)
From the rising to the booming: 30 years of volunteer service Chinese	Wong Menghan (285)
China Welfare Lottery: financing quantity, the structure and effect of public welfare fund	Guo Yijuan (298)

从小福利迈向大福利：中国特色福利制度的新阶段^{*}

[中] 景天魁

中国社会科学院

[中] 毕天云

云南师范大学哲学与政法学院

社会福利制度是以保障和改善民生为宗旨的社会制度，在以民生为重点的社会建设中具有举足轻重的战略地位。经过 60 年的发展和改革，我国的社会福利制度建设取得了巨大成就，同时也存在一些突出问题。在全面建设小康社会与构建和谐社会的历史条件下，迫切需要在继承历史的基础上把中国社会福利制度推向新的发展阶段。我们认为，从小福利迈向大福利是中国特色福利制度发展的新阶段，逐步实现这一转变非常必要，而且时机已经到来。

一 小福利概念及其局限

（一）小福利概念的含义

在我国，理论界和实务界对社会福利概念的界定和使用存在着不同的理解，但长期以来，占主导地位的观点是小福利概念。小福利概念的核心

^{*} 该文发表在《从小福利迈向大福利：中国特色福利制度的新阶段》，《理论前沿》2009 年第 11 期。

观点是从狭义角度界定社会福利，主要指以下三种含义。

一是指为弱势群体提供的福利即特殊福利。这种福利观从福利供给对象的角度界定社会福利，认为社会福利的对象不是全体社会成员，而是部分特殊成员即社会弱势群体，社会福利是国家和社会为弱势群体提供的收入和服务保障，主要包括老年人福利、儿童福利和残疾人福利。这个意义上的福利概念类似西方学者所说的“选择性福利”或“补救性福利”。

二是指由民政部门提供的福利即民政福利。这种福利观从福利供给主体的角度界定社会福利，认为社会福利是由民政部门代表国家提供给弱势群体（如老人、残疾人、孤儿和优抚对象等）的收入和服务保障。（周良才，2008：3）这种福利观强调国家（政府）的福利供给责任，认为国家（政府）是最重要甚至是唯一的责任主体，把社会福利等同于国家福利或政府福利。这个意义上的社会福利概念是我国民政福利实践中最常用的定义，也是中国人最熟悉的福利概念。正是因为这种福利观的长期存在，我们才能准确地理解民政部门提出“社会福利社会化”的由来及其本质含义。

三是指居于社会保障体系最高层次的福利。这种福利观从福利供给目标的角度界定社会福利，认为社会保障体系包括社会救助、社会保险和社会福利三个层次，社会福利是社会保障体系的最高层次。（孙光德、董克用，2000：26—33）社会救助的目标是维持社会成员的最低生活水平，社会保险的目标是维持社会成员的基本生活水准，社会福利的目标是提高公民的生活水平和生活质量。这个意义上的社会福利概念在我国社会保障研究中具有相当的代表性，认为社会福利属于社会保障的下位概念，是社会保障体系的一个组成部分。

（二）小福利概念的局限

小福利概念的三种含义实际上可以归纳为两种类型的福利观：第一类可称为“补救性的小福利观”。第一种和第二种含义虽然理论界定的角度不同，但二者在实践中没有本质区别。之所以称为“补救性的小福利观”，是因为二者都是针对已经存在的社会问题进行“事后补救”，二者都坚持福利供给对象的选择性，二者都强调国家（政府）承担主要的福利供给责任，属于“雪中送炭”式的福利。另一类可称为“发展性的小福利观”。第三种含义的小福利概念所强调的不是社会福利的补救功能，

而是突出社会福利对于改善和提高社会成员生活质量的作用，属于“锦上添花”式的福利。实事求是地说，这种类型或成分的社会福利在我国社会保障体系中还比较少。

综观小福利概念，存在着四个局限：第一，福利对象的局限。小福利概念把福利对象仅仅限于部分社会成员即弱势群体，社会福利似乎只是社会弱势群体的“专利”。然而，社会福利的本质属性是社会性，最终要覆盖到所有的社会成员，才是真正的社会福利。第二，福利内容的局限。小福利概念以人群为标准来划分社会福利的内容，这种划分标准很值得商榷。我们认为，只有以社会成员共同的基本福利需求为标准划分社会福利的内容，才具有本质分类的意义。第三，福利主体的局限。在小福利概念中，福利供给主体比较单一，基本上或主要局限于国家或政府，社会福利基本等同于“国家福利”或“政府福利”。众所周知，现代社会的福利供给主体应该是多元化的。第四，福利方式的局限。小福利概念把社会福利与社会救助和社会保险并列，认为只有免费供给或无偿供给的才是社会福利，排除了社会救助和社会保险的福利属性。更进一步说，这种认识还会加剧或助长社会成员视福利为“免费午餐”的意识。

总之，由于小福利概念的狭义性导致了狭隘性，势必使绝大多数社会成员被排斥在社会福利的范畴之外。按照小福利概念，社会救助和社会保险不属于社会福利的范围，只接受过社会救助和社会保险的社会成员可以说“没有享受过社会福利”；长此以往，可能会导致相当数量的社会成员产生社会福利权利上的“相对剥夺感”，这是一个可以预见的“非预期后果”。因此，随着社会历史条件的变化，扩展小福利概念的内涵与外延已势在必行。

二 大福利概念及其意义

（一）大福利概念的含义

在社会福利学界，国外学者一般在广义上使用社会福利概念，国内也有少数学者赞成和主张大福利概念，认为社会福利的外延大于或等于社会保障。关于社会福利与社会保障的关系，国内学术界已有多篇文章进行过专门讨论，但问题依然没有解决。本文不纠缠于此，而是换一种思路讨论大福利概念。

本文中的大福利概念包括以下四层含义。

第一，大福利是以全体社会成员为对象的社会福利。从发展的角度看，社会福利最终要覆盖到所有的社会成员。这里的全体社会成员有两个意思：一是所有的社会成员都将纳入社会福利体系的保护范围，都能享受到社会福利；当然，这不等于所有社会成员都能享受同等的社会福利、都能享受相同的社会福利。二是所有的社会成员都能享受某一福利项目。如我国正在构建的医疗保障体系（城镇职工基本医疗保险制度、城镇居民基本医疗保险制度和新型农村合作医疗制度）将实现“全民医保”，满足全民的健康福利需求。

第二，大福利是以社会成员的基本福利需求为本的社会福利。大福利概念以社会成员的基本福利需求为中心，社会成员的基本福利需求主要包括教育福利需求、工作福利需求、健康福利需求、养老福利需求和居住福利需求，大福利概念中的福利内容（项目）主要包括教育福利、就业（工作）福利、健康福利、养老福利和住房（居住）福利等。由于这些福利项目集中反映了民生的基本内容，大福利也可以叫作以民生为本的社会福利。

第三，大福利是多元主体共同提供福利支持的社会福利。大福利概念中的福利供给主体包括政府组织、市场组织和社会组织（即民间组织）三大部门，最主要的组织包括家庭、政府、单位和非营利组织（或慈善组织），其中最重要的是政府。

第四，大福利是包括社会救助、社会保险、公共福利和社会互助四种供给方式的社会福利。在大福利概念中，社会成员获得福利的途径既有缴费性方式（社会保险）也有免费性方式（社会救助和公共福利），既有强制性方式（社会保险）也有自愿性方式（社会互助）。

上述四层含义清楚地说明，大福利之所以称为大福利，正是因为它具有对象的广泛性、内容的基本性、主体的多元性和方式的多样性四大特征。相对于小福利概念，这些既是大福利概念的特点，也是大福利概念的优点。

（二）大福利概念的意义

第一，有利于划清中国特色福利制度与“福利国家”和“高福利”的界限。大福利是一个具有中国特色的概念，反映中国特色福利制度的发