

社会政策研究丛书
Social Policy Research

社会福利社会化

上海与香港社会福利

体系比较

杨团◎主编

中国社会科学院社会政策研究中心

SSRC
华夏出版社

社会政策研究丛书

Social Policy Research

社会福利社会化：

上海与香港社会福利体系比较

杨 团 主编

中国社会科学院社会政策研究中心

华夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会福利社会化:上海与香港社会福利体系比较/杨团主编;
-北京:华夏出版社,2001.5

(社会政策研究丛书)

ISBN 7-5080-2443-5

I. 社… II. 杨… III. 社会福利-对比研究-上海、香港
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 029956 号

出版发行: 华夏出版社

(北京东直门外香河园北里4号 邮编:100028)

经 销: 新华书店经销

印 刷: 北京人卫印刷厂

版 次: 2001年5月北京第1版

2001年6月北京第1次印刷

开 本: 850×1168 1/32

印 张: 11.75

字 数: 286千字

定 价: 30.00元

本版图书凡印刷、装订错误,可及时向我社发行部调换

本研究得到世界银行中国代表处、
汇丰中华慈善基金*资助

本书出版得到汇丰中华慈善基金
资助

谨表谢忱

* 汇丰中华慈善基金由香港—上海汇丰银行有限公司
为中华慈善总会设立。

出版说明

社会政策,是通过国家立法和行政干预,解决社会问题,促进社会安全,改善社会环境,增进社会福利的一系列行动准则和规定的总称。

在当今世界上,社会政策是一门正处于上升阶段的社会科学学科和专业。尽管以 1873 年德国的学者组织“社会政策学会”为发端,社会政策研究在世界上已经走过了 100 多年的历程,但是,直到 20 世纪的中期以后,由于经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成长为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

作为一门应用性学科,社会政策的研究内容主要涉及政策产生过程的理论和方法,以及政策在各个相关领域中的应用这两个方面。在后一个方面,社会政策又可分为狭义与广义两类。狭义的社会政策范围仅仅涉及劳工及贫民生活,而广义的社会政策则包括国民福利、住房、健康、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境以及宗教等等。显然,狭义的界定所对应的只是狭义的社会福利政策,而广义的界定则对应于各种社会问题的研究。

20 世纪末,世界发展格局发生重大改变,人类面临普遍的挑战。除减贫外,还包括粮食安全、水源紧缺、人口老龄化以及环境恶化等问题,有些挑战已经超过了任何一个国家的应对能力。许多新的变量包括技术创新、知识传播、人口增长及其向城市集中、世界金融一体化以及日益高涨的对政治权利和人权的要求等等,正在重新塑造着世界发展的格局。正是这些变化导致全球化特别

是世界经济逐步一体化、地区化,特别是更加强调地区特征这两种现象在世界范围内出现。而驾驭各种力量,应对各种变化,化解各种矛盾,建立一种促进社会稳定发展的相对均衡的环境,需要从以往目标单一、相互孤立、囿于一时一地的、特定处理方式的对策性研究中解脱出来,推展为更加注重多重目标的综合性政策的制定和政策制定过程的科学研究。由此,政策科学的研究在全世界升温。在政策科学的研究中,由于社会政策与公共政策的研究对象在社会问题的领域内是重合的,其研究方法接近,其政策落实的手段更是相同,在理论研究方面也已经出现相互借重的现象,所以,社会政策与公共政策成为相互交叉与相互融合的两门学科。

社会政策对中国而言是一个陌生的概念。在中国社会科学理论体系中,一直没有社会政策的位置。尽管中国的政府部门一直有政策研究室的位置,尽管改革开放以来中国受益于政策改变的成效已为世界公认,不过,分散进行的各项政策研究以及随之而来的分散的政策干预所导致的负面效应,也越来越引起人们的关注。

处于经济转轨、社会转型时期的当代中国,在经济飞速增长的同时,几乎天天要面对各种层出不穷的社会问题。显然,中国非常需要科学的社会政策研究,以帮助我们面对错综复杂的环境,理性地分析和处理各类矛盾,驾驭各种力量,以推动社会的可持续发展。

1999年,中国社会科学院社会学所成立了社会政策研究中心,主要目的就是在已有相当积累的应用社会学研究的基础上,引进并推动更加规范、更加科学的社会政策研究,在中国进一步发展这门应用社会科学学科。

我们要做的不是简单地引进“社会政策”概念,而是要探索社会政策所特有的内涵,探索它作为一个独立研究领域或学科所应有的对象、研究方法以及理论。

我们将社会政策的研究分为三个相互连接的层面:一是政策

调查,即对现实的反映以及对其变化的观测,目的在于了解现实世界发生了什么事情;二是政策研究,即对现实情况进行分析,按照一定的准则对其进行评价,确立政策目标,制定达到目标的规则、程序 and 操作方法;三是理论研究,即运用抽象力对事实、规则、程序和操作方法等政策研究的要素的内部、外部及其相互之间的诸种关系进行探索,寻找其中的规律。作为一门应用科学,社会政策的成果主要出在中间层面即政策研究,但成果的有效性往往取决于两头的连接。离开对现实的调查了解,政策研究就会陷致凭空妄说;离开理论研究,政策研究就会限于应急性的对策而难以深入。所以,要提升社会政策的科学水平,社会政策研究必须在注重实地调查的同时,注重应用社会科学的最新理论成果。

为在国内倡导和推开社会政策研究,在“中心”成立之初,我们就开始筹划两套丛书,一套为社会政策经典译丛,系统介绍国际上先进的社会政策理论与方法;另一套为社会政策研究成果的系列丛书,及时地发表“中心”的相关研究成果。本丛书作为社会政策研究系列,目前还只能提供给读者个别项目的研究成果,今后随着研究成果的陆续出版,逐渐积累起来,才可形成研究系列。现在我们将这两年关于社会福利与社会保障领域内的研究成果予以出版,今后再扩展到社会政策的其他领域。

我们企盼以我们的努力引起国人对于这个新兴领域的关注,也期望以我们的研究成果和政策建议促进中国社会的改革和发展。

中国社会科学院社会学所社会政策研究中心

2001年1月21日

序 言

1999年10月,由上海市民政局、上海市慈善基金会、上海市社会福利中心与香港特别行政区社会福利总署、香港公益金组织和香港社会服务联合会共同在上海举办了一个“两地三方”的社会福利研讨会。沪港两地社会福利界的同仁们欢聚一堂,共同研究政府、慈善机构、行业协会在社会福利事业中各自的角色、地位和作用,探讨推动社会福利事业发展的机制和体制问题,交流社会工作专业化队伍建设的经验与作法,会议开得非常成功,取得了丰硕的成果。中国社会科学院社会学所社会政策研究中心的专家学者们在会议研讨的基础上,进一步对会议的成果进行研究、整理和汇总,形成系列的研究报告,并汇集成册,予以出版,我认为很有意义。相信这一成果不仅会对今后沪港两地社会福利事业的发展产生极好的教益和推动,而且也必将会对全国各地社会福利事业的改革与发展产生深远的影响。应该说,这次研讨既是我们内地与香港社会福利领域加强交流、互相学习、共同提高的一次有益尝试,也是我们内地社会福利事业在改革开放过程中放开眼界、向国外境外学习,取长补短的一个成功范例。

通常说来,由于世界各国的经济社会发展水平不同,社会福利也往往呈现出各种不同的形态。我国的社会福利长期以来实行的是一种救助性或曰补缺型的福利制度,它主要是为最困难的弱势

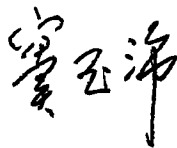
群体包括城市中的“三无”老人和农村的“五保户”、残疾人和孤残儿童等提供救助和支持,而更多的劳动群众的福利则主要靠单位与家庭的福利保障和服务来提供。应该说这种福利体制与我国过去长期实行的计划经济体制基本上是相适应的。但随着我国经济体制改革的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立,整个社会的情况发生了巨大的变化,人们的就业方式、生活方式、消费需求日趋多样化,单位办社会、办福利的功能日益向社区剥离,使得单位的职工福利在不断削弱,家庭小型化使得家庭福利保障和服务的功能日益弱化,而人口老龄化进程的加快使得全社会对养老安老福利的需求日益增长,经济市场化的改革进程也使得城乡需要救助的特殊困难群体远远超出了鳏、寡、孤、独的范围。面对这种情况,原有的社会福利体制已不再适应经济和社会的发展要求,单纯依靠国家和集体支付社会福利资源的经办福利方式以及过去那种主要靠计划分配福利资源的配置方式也必然要随之发生根本性的改变,依靠社会力量多形式、多渠道、多层次发展社会福利事业已经成为我国社会主义市场经济条件下社会福利体制改革与发展的客观必然选择,社会福利社会化也就必然成为我国社会福利事业发展的惟一正确的道路。

推进社会福利社会化,就是要立足于我国的国情,按照社会主义市场经济的要求来发展社会福利事业,加快实现投资主体多元化、服务对象公众化、运行机制市场化、服务方式多样化和服务队伍专业化,同时积极发展志愿者服务,从而建立起以居家供养为基础、社区福利服务为依托、福利机构供养为补充的社会福利服务体

系。为达成这一目标,迫切需要建立起政府宏观管理、社会力量主办、福利机构自主经营运作、专业社工队伍服务护理的社会福利事业管理体制和市场化的运行机制,迫切需要建立起鼓励、扶持和规范、监督社会力量兴办福利事业的成龙配套的政策法规体系,以保证社会福利事业健康、快速、有序地发展。社会福利社会化,是我国社会福利领域里正在进行的一场深刻变革,我们有许多新情况、新问题需要不断地进行研究和探索,也有许多新理论、新知识和新技能需要不断地去学习和汲取,而学习研究和探索的过程就是我们广泛涉猎、兼收并蓄、扬弃继承的过程。我们不仅要研究掌握社会主义初级阶段的基本国情,学习和总结我们国内发展社会福利事业的成功经验和作法,而且要树立世界眼光,认真学习、研究和借鉴包括香港、澳门在内的其他国家和地区发展社会福利事业的成功作法和先进经验,取人之长,补己之短,汲取精华,为我所用,以把我国的社会福利事业全面推向 21 世纪,不断满足全社会日益增长的福利服务需求。沪港两地的这次研讨会正是顺应了这样一种要求,分别对沪港两地社会福利领域的现状、取得的经验和存在的问题进行了全面认真地总结、检讨和反思,会议的研讨成果具有较高的推广应用价值和参考借鉴作用,因此不失为我国推进社会福利社会化的一面镜子和一部有益的教材。

我还想特别说明的是这本书中对香港在市场经济体制下发展社会福利事业的经验集结,是比较全面的,既有政府做好统筹规划和宏观管理,把运用市场法则和加强行政监管结合起来发展社会福利事业的新鲜经验,又有非政府机构和社会服务团体进行经办

运作、加强行业管理的成功作法,也有动员社会力量募捐资助、参与兴办社会福利的革新创举,这些无疑都会对我们具有较强的启示作用。虽然内地现在的社会福利体制、机制与香港还不完全相同,但运用唯物辩证法的观点,从对立统一和发展的角度看问题,今后我国社会福利事业的发展要在市场经济条件下接受改革的挑战,考察、学习和借鉴现代西方福利国家和香港地区近几十年发展社会福利的做法及经验教训,可以使我们少走许多弯路或不走弯路,可以使我们充分运用现代社会的文明成果,推动我国社会福利事业实现新的跨越。



民政部社会福利和社会事务司司长

2001年2月

目 录

序·····	奚玉沛	1
--------	-----	---

第一编：沪港社会福利比较研究报告

国家、社会与市场：中国社会福利服务体制的重构

——沪港社会福利比较研究总报告·····	孙炳耀 杨团执笔	3
----------------------	----------	---

政府在社会福利中的作用

——沪港政府在社会福利中的角色比较·····	朱又红执笔	88
------------------------	-------	----

非营利组织的地位与作用

——沪港慈善与非营利组织比较研究报告·····	杨团执笔	154
-------------------------	------	-----

福利服务行业协会探索

——沪港社会福利服务行业组织比较研究报告 ·····	孙炳耀执笔	223
-------------------------------	-------	-----

第二编：沪港社会福利研讨会交流材料

第一专题：沪港主持社会福利的政策部门角色比较

香港社会福利服务的历史、现状及未来展望

·····	香港社会福利署署长 梁建邦	249
-------	---------------	-----

上海社会福利中的政府、社团和社区服务

·····	上海市民政局局长 施德容	275
-------	--------------	-----

上海民政社会福利事业的现状及发展思路

·····	上海市民政局社会事业处处长 孟昭孜	289
-------	-------------------	-----

第一专题讨论总结:社会福利中的政府与非政府机构的关系探索	296
第二专题:沪港慈善募捐组织比较	
非营利机构与社会各界的互惠伙伴关系	
——香港公益金的经验	
..... 香港公益金行政总裁 陈达文	300
发展中的上海慈善事业	
..... 上海市慈善基金会副秘书长 马仲器	316
第二专题讨论总结:社会福利事业中的慈善募捐问题探索	
.....	327
第三专题:沪港社会福利服务行业组织比较	
香港社联的使命及其工作	
..... 香港社会服务联会总干事 许贤发	330
上海社会福利事业发展中的新探索	
..... 上海市社会福利中心主任 李彦林	345
第三专题讨论总结:行业协会和福利机构管理问题探索	
.....	349
沪港社会福利交流研讨会综述	355
后记	363

第一编

**沪港社会福利比较
研究报告**

国家、社会与市场： 中国社会福利服务体制的重构

——沪港社会福利比较研究总报告

中国社会科学院社会政策研究中心课题组^①

孙炳耀 杨团执笔

中国的旧体制长期表现为高度的集中,国家成为人们经济、政府和社会生活的核心,市场的力量几乎不存在,以社会团体及非营利组织为标志的社会力量也很薄弱。二十多年来的改革,表现出各种线索,例如“法制化”、“民主化”、“市场化”等等,都是很有解释力的改革线索。但从根本上看,对改革最有概括力的解释,可能是国家、市场与社会关系的重构。过去那种国家包揽一切的局面改变了,市场经济成为改革的方向,社会力量的作用也日益明显,如何处理三者之间的关系,成为改革的核心问题。在经济领域是如此,在社会福利服务领域也是如此。

我国的社会福利服务长期以来完全由政府包揽,社会组织的作用很小。不过,在近年的改革中,已经开始明确发挥社会组织作用的方向,民政部门提出了“社会福利社会化改革”的任务。人们对“社会福利社会化”的准确定义还没有形成共识,但一般认为它的内容应当包括:第一,政府必须将一些能够由社会承担的职能交给社会机构去办,从而使政府得以精简,集中精力做好行政工作;第二,改变政府直接办服务机构的做法,参照经济领域中“政企分

^① 课题组负责人:杨团;成员:孙炳耀、朱又红。

离”的做法,重构政府与下属服务机构的关系,扩大服务机构的经营自主权,使其成为不依附于政府的独立的社会服务机构;第三,允许甚至鼓励民办非企业组织的发展,让它们在社会服务领域发挥越来越大的作用,以扩大福利服务的总供给量,满足人们的需求;第四,开发民间资源,拓宽资金渠道,改变过去政府单独承担全部福利服务成本的状况,发展慈善事业,为福利服务注入新的血液。总之,社会化就是更多地发挥社会力量在福利服务中的作用。

通过几年的改革实践,福利服务社会化取得了一些进展,出现了诸如老年公寓,老年护理院,残疾儿童福利院等一些民办福利服务机构,基金会组织以及其他慈善募捐机构在动员民间资源、支持福利事业发展方面的作用日益明显。但总体说来改革还没有取得实质性的进展,许多问题还没有触及,在改革过程中提出来的一些新问题也还没有解决。这些问题包括:应当如何确定政府和社会组织的角色,它们各自的职能和分工格局应当怎样,社会组织成长的条件和可能性如何,政府在培育社会力量中所应采取的态度和可能起的作用,以及如何处理政府与社会的关系等等。对这些问题,需要我们及时总结改革的经验来加以回答。

在社会福利服务的改革中,还有人强调适应市场经济发展的方向,在福利服务领域引进市场机制,甚至偶见有社会服务“产业化”的提法。这些观点虽然未成为福利服务体制改革的主流,但也从一个侧面说明,发展社会福利服务,人们还在思考如何与市场经济协调的问题。于是我们有如图 1 所示的框架,以用于分析社会福利服务的改革。

上海作为我国一个经济最为发达的城市,在经济体制及政治体制改革中都有着许多首创性的举措,在福利服务改革中亦如此。前几年上海民政局明确提出这项任务并付诸实行,对全市民办福利服务状况进行了调查,并在这个基础上提出了改革的设想。在