

中国社会科学院  
社会学研究所  
博士后文集

Social Welfare and  
Social Construction

# 社会福利与 社会建设

主编 / 毛振华

副主编 / 孙希有



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国社会科学院  
社会学研究所  
博士后文集

Social Welfare and  
Social Construction

# 社会福利与 社会建设

主编 / 毛振华

副主编 / 孙希有



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利与社会建设/毛振华主编. - 北京: 社会科学文献出版社, 2010.4

(中国社会科学院社会学研究所博士后文集)

ISBN 978-7-5097-1311-2

I. ①社… II. ①毛… III. ①社会福利-研究-中国 ②社会发展-研究-中国 IV. ①D632.1 ②D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 022232 号

中国社会科学院社会学研究所博士后文集

社会福利与社会建设

---

主 编 / 毛振华

副 主 编 / 孙希有

---

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / [shekebu@ssap.cn](mailto:shekebu@ssap.cn)

项目经理 / 童根兴

责任编辑 / 胡庆英 谢蕊芬

责任校对 / 王明明

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 16.75

字 数 / 297 千字

版 次 / 2010 年 4 月第 1 版

印 次 / 2010 年 4 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978-7-5097-1311-2

定 价 / 45.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误,  
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

# 序 言

社会学总是与不同时代社会发展的主题紧密地联系在一起，随着社会发展主题的变化，社会学的某些领域以及相应的分支学科就会受到重视。改革开放30年来，随着经济的发展，中国迫切需要加强社会福利和社会保障制度建设<sup>①</sup>，努力解决民生问题，促进社会和谐，这使得社会福利越来越成为人们关注的重要现实问题，以研究社会福利为对象的福利社会学的地位也就凸显出来了。

社会福利是一个非常复杂的社会构成要素，它涉及经济、政治、思想、文化等各种因素，直接表现为福利与社会的相互关系。从历史上看，人们对于福利与社会的关系有两个非常明显的倾向：一个是以福利国家为代表的福利主义，追求福利最大化，认为福利待遇越高越好，这是一个主要倾向；另外一个倾向就是发展主义，认为发展是至上的，包括社会福利在内的一切民生建设都得给发展让路。这两种倾向在现实社会的发展过程中都遇到了难以克服的矛盾：福利主义导致社会活力下降，发展主义导致社会矛盾激化。这就需要我们专门研究福利与社会之间的关系，实现两者的良性发展。也就是说，我们要想找到一个符合中国国情的社会福利发展模式，既需要吸取福利国家的经验教训，同时也要研究一些非福利国家的模式，如新加坡、智利等国的福利制度，探索中国社会福利与社会发展的结合点与生长点。

实际上，福利与社会之间的关系具有多种可能性。两者不一定表现为正

---

<sup>①</sup> 本文中的社会福利是广义的，亦称“大福利”，也包括社会保障。

相关，我们不能说经济水平高，福利水平就高；经济发展得好，福利就一定会好。同样，我们也可以看到，有些国家福利水平较高，社会也很有活力，发展水平也高；而有些国家，福利水平高，社会活力就不足。正如吉登斯所说，福利供给会形成社会依赖以及道德风险，国家提供的福利越多，福利依赖就越大，道德风险也就越大。但这种情况在不同国家有很大差别，并不是定律。那种因为没有建立较好的福利制度，导致贫富差距过大，社会矛盾激化，而断送了经济增长的良好势头的国家也不鲜见。可见，福利与社会之间的关系，很简单，千万不能走极端、简单化。

还要看到，福利与特定的社会群体、社会组织、社会阶层以及文化之间的关系非常密切，它们之间的联系和机制也需要研究清楚。比如，所谓福利依赖的形成机制是什么，为什么同样是福利，在有的情况下就形成“依赖”，在另一种情况下却能形成“激励”？福利是整个社会结构的一部分，社会结构系统中内在地包含着福利要素，问题在于如何在社会成员中分配福利。而福利供求总离不开特定的社会结构体系，必须依赖特定的社会政治经济以及文化等条件。所以，关键在于社会结构体系的不同。例如，2003年以来各地试点和普遍推行的新型农村合作医疗制度，政府与个人出资比例，在每人每年50元的筹资总额中政府负担40元，占筹资总额的80%，这在制度建立时期，为了吸引农民参加，政府出资比例高一些，并没有形成福利依赖，而是形成了“激励”。但在新型农村合作医疗制度完善阶段及以后，能不能总保持这样的筹资比例就值得研究。按照这个分摊比例，如果将来的筹资水平达到500元、1000元乃至更高的时候，政府过高的负担比例将有可能把我们引向吉登斯所说的“福利依赖”，那显然不符合中国国情。

新中国成立之后，尤其是改革开放以来的一段时期内，人们往往强调先生产后生活，先经济增长后社会建设，实行优先发展经济的战略，把经济增长当成工作的全部，结果忽视了社会福利建设并由此产生了许多社会问题，贫富差距较大，不平等程度加深，社会矛盾日益凸显，人民迫切要求转向实现经济和社会的协调发展、科学发展、和谐发展。

党的十六大以来，关注民生、增进社会福利、发展成果由人民共享逐渐成为社会各界的共识，强调社会福利建设，成为构建和谐社会的一个重要组成部分。正是在这种背景下，中国社会科学院社会学研究所博士后流动站于2008年12月在厦门召开了第三届社会学博士后论坛，围绕“改革开放30年中国社会福利与社会建设”这个主题进行了深入研讨。在这次学术会议

上，国内几位知名的专家学者围绕福利社会学的主题、社会福利与社会政策、社会需要满足与社会福利、农村合作医疗等社会福利问题作了主题演讲，一大批年轻的社会学博士后报告了自己的研究成果：有的着眼于探讨马克思主义经典作家的社会福利思想，有的着重探讨社会福利的分析视角以及中国特色社会福利的主要内容，也有的结合社会福利项目探讨中国社会福利建设问题，还有的探讨慈善救助、社区志愿服务、城中村住房改造等社会福利问题。这体现了年轻一代社会学博士后们宽广的理论视野、勇于开拓创新的学术抱负。

基于此，我们打算将这次会议所提交的论文整理出版，既是对此次博士后论坛的总结，也是为了鼓励今后继续举办高质量的博士后论坛。

景天魁

2009年5月于北京

# 目 录

序言 .....	1
社会需要路径下的中国社会福利发展框架研究 .....	彭华民 / 1
中国农村医疗保障的理论问题研究 .....	林闽钢 / 13
改革开放 30 年与中国特色社会福利制度	
——基于科学发展观的视角 .....	梅 哲 / 38
中国社会保障与福利：从制度排斥逐渐走向社会整合 .....	吕庆春 / 49
国之幸哉抑或民之祸哉	
——关于国内“社会福利社会化”讨论的讨论 .....	赵定东 / 62
走出社会福利政治经济分析视角误区 .....	高和荣 / 72
论中国特色社会福利制度的基本目标 .....	孙希有 / 81
我国民间组织工作人员社会保障的现状与政策建议	
——对青岛的个案调查 .....	崔 凤 牟丽娜 / 90
人口老龄化背景下的社会养老问题及其对策 .....	汤兆云 / 108
基本公共服务均等化与农村社会福利建设 .....	袁金辉 / 119
从我国第三部门的发展看改革开放 30 年	
社会建设 .....	史瑞杰 李 欣 / 127
改革开放 30 年中国社会建设和社会管理的理论与	
践行之路 .....	袁 方 / 136
莫地的变迁：棚户区改造与社区治理 .....	孟翔飞 / 144



区域性社会政策的整合研究

——A 市的社会救助制度案例分析 ..... 方卫华 岳 新 / 166

清代慈善组织救助对象的甄别制度 ..... 张祖平 / 187

复合型社团参与社会建设的实践和思考

——以共青团为例 ..... 胡献忠 / 194

推进城市管理综合执法的反思

——从深圳舞王门事件看城市管理综合执法的弊端

..... 张志红 张志英 / 205

转型期城市社区组织的内源性发展 ..... 刘 岩 / 211

改革开放 30 年教育环境的改革与创新 ..... 杨馥毓 / 221

县域现代化的文化解读：以福建晋江为例 ..... 王 军 / 228

浅论中国边疆安全与边疆治理问题 ..... 王保庆 / 254



# 社会需要路径下的中国 社会福利发展框架研究\*

彭华民

**摘 要：**社会需要满足是社会福利的主要议题，但我国社会福利界以需要为视角的研究甚少。社会福利视角下的需要指人在社会过程中的一种缺乏状态。人的需要如果不能满足，就将损害人的生命的意义。社会需要指个体社会成员的需要集合。社会需要要求社会制度提供需要满足物。在中国社会转型过程中，社会需要是社会福利制度改革发展的动力。中国社会福利制度改革和研究需从社会问题视角转向社会需要满足视角，以建立发展型社会福利制度框架。

**关键词：**社会需要 社会福利 社会政策

## 一 导言

改革开放以来，我国人口年龄结构趋向老化，经济快速增长，经济体制由计划经济转型到市场经济，中国与世界经济体系的互动加强；同时，新贫穷等社会群体的出现使许多新的社会需要呈现在我们的面前。为了满足这些新的社会需要，我国社会福利制度进行了扩展、转型、创新，但是也存在种种问题。社会福利学界，包括社会工作与社会政策学界以社会问题为取向的研究多，而以社会需要为取向的研究相当少。究其原因，一是对社会福利学

---

\* 本文是作者主持的国家社会科学基金重点项目（项目编号：05ASH001）的阶段性成果。

科的研究起步晚，研究人员数量少，还没有对社会需要进行深入而认真的讨论，对社会需要的重要性认识不足。二是社会需要的理论研究文献非常少，没有提供在中国社会转型背景下社会需要满足取向的实证研究的理论基础。在这样的背景下，本文以社会福利视角下的社会需要为主题，研究社会需要的内涵，讨论社会需要与社会福利制度的关系，以此提出作为中国化社会福利制度建设动力的社会需要取向的研究框架。

社会福利制度的服务对象是行动着的社会成员。社会整体是由个体的社会成员构成的，因此，社会福利制度满足的需要是社会成员的需要。社会成员的需要是社会福利制度安排和社会政策实践的依据。社会行动的多元性和动态性使人类需要的涵义丰富而深刻，使需要满足的手段多样而具有弹性。因此，在中国社会变迁的背景中来研究需要，是社会福利研究的一个重要出发点。

社会福利制度是为了满足人类的社会需要而存在的。在个体的社会成员的需要集合成为一种集体的、可表述的社会需要的时候，社会福利制度成为需要满足的重要手段。社会福利制度作为需要满足的工具性手段，是利他主义和集体主义观念下的需要满足对象、需要满足资源、需要满足方式有机整合的结果。社会成员根据国家对社会福利制度设立的分配原则与规定，获得不同的需要满足。从慈善救济到今天通过国家提供社会福利去满足社会成员的需要，体现了社会成员公民权的实现。现代国家使得社会福利制度化为实现公民权的国家体系不可分割的一个部分。因此，社会成员的需要不是个人的议题，而是社会的议题。

对社会需要的研究是社会福利的核心内容之一。需要理论是当代社会福利理论的重要组成部分（Taylor-Gooby, 1980: 27 - 28; Plant, 1980: 103 - 122），但是，需要却是一个充满争议的概念（Langan, 1998）。需要虽然是社会福利理论的重要组成部分，但是，关于需要的研究却受到许多批评。社会福利中需要的研究多以需要评估为主要内容（Culpitt, 1992: 161 - 177）。一些需要的定义是从社会群体、社会福利的提供者、社会福利的服务对象的需要评估中得出的（Culpitt, 1992: 161 - 177），不是需要的本质性定义。人类的社会需要具有主观性和客观性，也使得对需要的理解充满了争议。另外，人类的社会需要也是社会科学的不同学科领域的研究对象。哲学、经济学、社会学、心理学等从自己的学科视角中去研究需要，既带来了思考也带来了需要对理解的迷失。在中国的社会福利制度迅速发展的今天，在社会福利制度受到全球化影响的背景下，特别需要我们研究社会福利视角下的

需要，讨论需要的涵义，对需要的满足手段——社会福利制度进行重新思考。

## 二 社会福利视角下的社会需要

在研究需要的涵义之前特别要指出的是，社会福利中的需要概念和以货币为度量工具的市场交换中的需要是不同的。需要（need）不等同于需求（want）、欲求（demand，在经济学等学科中翻译为需求）、欲望（desire）（Flew, 1977: 213）。与需要相关联的概念很多，如基本需要（basic need）、需要类型（categories of needs）（Maslow, 1970）、需要系统（system of needs）或者需要体系（勒德雷尔, 1988）、需要的满足（need satisfaction）和需要的满足物（need satisfiers）（Doyal & Gough, 1991: 170）、需要满足测量（measuring need satisfaction）（UNDP, 2000）、需要评估（need assessments）（Goodman & Craig, 1982; Hawkins, 1980: 139 - 144）、社会责任和社会需要（social obligation and social need）（Culpitt, 1992: 56 - 58）等。不同的研究范式创造了不同的概念和理论体系，表示着研究者的不同学术倾向。

盖茨（Gates）认为需要定义（needs identification）和需要内容列举（needs enumeration）是研究中互相分离又互相依赖的内容（Gates, 1980: 101 - 111）。列举需要内容是进行需要分类的基础。需要的分类反过来又为认识需要的内涵提供了工具。在识别社会群体需要内容以及提供需要满足被视为社会福利的一种功能时，研究者和社会福利管理者必须面对三个严肃的问题：其一，能不能假设可以被定义的需要是社会成员的内在需要？其二，这些需要如何以特别的方式被定义？其三，被定义的需要如何被研究者和管理者测量？测量的结果如何应用在现实的社会政策和社会服务中？事实上，在社会福利研究和实践领域中要全面地回答盖茨的问题是相当困难的，因为需要具有客观性和主观性，价值判断经常影响需要定义的过程，影响着需要研究的结果。

社会福利视角下社会需要一般被表述为人类为了生存、福祉及自我实现的生理、心理、经济、文化和社会要求（Macarov, 1995: 17 - 18）。这个表述将需要与人类进行某种社会行为和环境联系在一起，将需要与社会福利制度给予或者人类拥有的必需品联系在一起，将需要与物资的匮乏联系在一起。这是一个被经常使用的定义，但是需要涵义仅仅这样表述就显得过于简

单。研究者研究倾向不同就有不同的定义方式。其一，持需要有普世性、客观性观点的研究者认为，需要可以被抽象地理解为人们在某一社会中为了使自己的生存和发展成为可能而要获得满足的要求；需要具有这样的本质特征，它是某种必要条件，表现为至少要在某种程度上得到满足，只有这样，才能使得需要的主体作为人而存在；需要是一种避免疾病状态的客观要求，所以，就像疾病状态是客观和普遍的一样，需要是客观的、普遍的。其二，坚持需要的历史决定和主观特征的学者认为，需要因为社会的不同而相异，因此人类不可以预先确定需要，也不可能讨论需要的普遍性；个人意识到的需要就是他的需要；人们感觉到的所有真实的需要必须被认为是真实的，它包括人们意识到的需要、人们表达的需要和人们努力追求予以满足的需要（勒德雷尔，1988：2~16）。

埃费（Ife）指出，社会可以根据社会福利服务提供者、社会政策制定者和社会调查人员获得的资料进行需要评估（need assessments），进而发展成为需要的内容。社会成员角色不同导致不同的需要涵义的表达：社会成员定义的需要（population-defined need）、照顾者定义的需要（caretaker-defined need）、从事社会工作实务的人推断出的需要（inferred need）等（Ife，1980）。社会成员定义的需要是基于社会调查的，它是一种实际的需要表述（need statement），也是一种对社区需要进行评估（community need assessments）后的表达。照顾者定义的需要是由社会工作者定义的需要，是一种没有人口调查那样具有连续性和大样本抽样基础的专业人士的报告。社会工作者的这种报告也可以称为关键信息的调查。这种方法存在于社会工作者的需要研究中，他们的需要研究常常是针对一个特殊的社区，因而他们关心的是如何去定义、去满足这个特殊的社区的需要。从事社会工作实务的人推断的需要指的是另外一种需要的评估方法。政府的行政管理者、社会政策制定者、社会研究者从社会的人口普查数据、社会福利设施使用情况、被治疗者的个人、家庭环境中分析发现需要，并且进行需要满足的评估。

埃费的三种需要定义方法遭到马亭（Martin）的批评。马亭指出，埃费的通过需要评估而发展成为需要涵义的三种方法实际上是以社会福利的消费者和提供者为基础的两分法，它是一种实用主义的定义方式，模糊了需要的本来涵义（Martin，1982）。需要由社会福利的消费者来评估和社会福利的提供者来评估，有着明显的不同，因为他们一个是社会资源的使用者，一个是社会资源的管理者和提供者。前者的需要概念和社会问题相关联，后者的需要概念和解决问题的社会责任以及社会资源有关。埃费的需要定义方式的

优点是它接近了社会需要的涵义。在埃费的方法中，可以找到社会需要的内容，看到社会服务、社会政策制定、社会福利资源的提供方式等要素。但是，需要注意的是，埃费从社会福利的提供者和社会福利的受益者的双重角度发展出来的社会需要概念，在理念上和需要概念是有一定差别的。这里的主要问题是埃费没有深入讨论需要的本质。

如果从需要的本质来看，社会福利视角下的社会需要是社会生活中的人在其生命过程中的一种缺乏的状态。人的基本需要如果不能满足，这种缺乏状态将损害人的生命意义。与此相关，需求是对某一具体需要满足物的指向。需要是客观性的，需求是主观性的（Flew, 1977）。需要是长久的，需求是暂时的。需要具有普遍的意义，需求更多的是个体指向具体需要物品的意义。在个体社会成员的需要聚集成为一种在同一社会文化背景下的社会群体成员都具有的需要时，个体的需要就变成了社会需要。从个体需要的不满足状态发展成的社会需要，如果没有得到满足，就成为一种影响社会发展的社会问题。由于这种社会事实的存在，需要从个人的内在心理活动不断外化为一个相对独立于个人意志的、不以个人意志为转移的过程，这就形成了社会需要。由此，需要具有意义更为丰富的客观性。

在微观层面的需要研究中，学者们借鉴实验心理学的研究结果指出，形成需要必须具备两个条件：一是个体对某种外在客体的缺乏状态；二是个体获得期望（巴普洛夫，1957）。在这两个条件下形成了需要这种状态。人的一生是不断产生需要，满足需要，再产生需要再满足需要的过程。需要和动机有极其紧密的关联。需要是人作为行动个体的积极性基础，动机是推动人行动的直接原因。当人们的需要有了某种特定目标时，需要才会转化为动机，推动人去进行某种活动（Maslow, 1970）。

社会需要满足与制度提供需要满足物的数量和质量密切相关。对需要满足与需要满足物的分配原则贡献最大的学者之一是马克思。他提出了需要满足物分配的两个基本原则：按劳分配与按需分配。马克思的社会产品分配流程把满足需要的社会福利分配原则纳入分配体系，即按照按劳分配和按需分配原则，在二次分配中分配资源满足社会成员的需要（马克思，1972：637~638）。在这个体系中，需要是一个重要的概念范畴。马克思对需要的论述并不集中和系统，主要见于他的《1844年经济学哲学手稿》和《哥达纲领批判》两部著作中。拉费步尔（Lefebvre）在研究了马克思的社会学理论以后指出，马克思认为人们因为有需要而进行劳动，而劳动的目的在于消费享有。需要—劳动—消费—需要满足这个过程是人类实现自我的过

程 (Lefebvre, 1982: 39 - 43)。马克思另外的贡献来自他对需要涵义的讨论。关于需要的涵义, 马克思的观点是“需要是人的本质属性”(马克思, 1982: 514)。这是马克思与需要理论中的个人主义原则及自由主义意识形态中的个人主义相区别的基点(张世雄, 1991: 12 ~ 17)。从历史唯物主义的角度, 社会的发展是人的全面发展。在人的全面发展中, 需要引导了人的实践活动。因此, 人类需要是社会制度发展中的动力。

在社会福利的研究中, 需要被学者们分为不同的层次和类型。在研究中经常被使用的有马斯洛从人类动机的角度出发的需要五分法(Maslow, 1970)。马斯洛把人的需要按需要满足的递进关系分为生存的需要、安全的需要、归属和爱的需要、自尊的需要、自我实现的需要。另外的学者以社会福利制度为背景, 将需要分成终极需要、中介需要和个人需要(Taylor-Gooby & Dale, 1981: 212)。近年来在社会政策研究领域影响比较大的多依和高夫(Doyal & Gough)提出了人类基本需要(健康和自主)和中介需要(适当的营养和水、有保护功能的住宅、免于危险的工作环境、免于危险的物理环境、适当的健康照顾、儿童安全的成长环境、重要的基本的社会关系的建立、安全的自然环境、经济保障、安全的节育与养育、基础教育)的划分方法(Doyal & Gough, 1991: 170)。步瑞德山(Bradshaw)经过研究指出, 在社会福利服务的过程中, 人类的需要可以分为四种类型: 感觉性需要(felt need)、表达性需要(expressed need)、规范性需要(normative need)和比较性需要(comparative need)(Bradshaw, 1972: 496)。联合国在解决贫穷问题时, 把人类需要分为基本需要与非基本需要, 基本需要的满足是解决贫困问题的社会政策目标(UNDP, 2000)。对香港、天津、上海、台湾的华人社群的实证研究证明, 衣食住行是华人社群基本需要的内容(周健林、王卓祺, 1999)。这个研究结果对华人社群社会福利的发展具有非常积极的指导意义。

吉尔和斯皮克强调社会福利由国家来运作, 通过社会福利这个制度性手段可满足的需要为社会需要(Gil, 1992; Spicker, 1995)。一个社会的社会福利制度目标就是使社会成员的需要得到满足。理想的社会福利制度可以通过以下三条途径来发挥需要满足的作用: 其一, 社会福利制度提供了人类需要满足所缺乏的资源, 特别是针对那些需要帮助的弱势群体提供的资源。其二, 通过能力建设的社会福利行动项目, 增强社会成员的能力, 从而更好地实现需要满足。其三, 减少社会生活的障碍, 使社会成员的权利得到实现。从多元主义的观点来看, 社会需要是由多元的制度提供满足物的, 社会福利

制度只是其中的一种制度。因此，社会成员得到的福利（需要满足物）是不同制度提供之总和（见表1）。社会成员的需要是制度发展的动力。

表1 不同制度的福利提供与需要满足的人群

福利制度	国家	市场	家庭/社区	民间社会
福利类型	社会福利	市场福利	家庭/社区福利	社会福利
福利生产/提供部门	公共部门	市场	家庭/非正式部门	NGO/NPO
福利提供、行动协调原则	科层制国家责任	竞争、个人责任	自助、互助、个人责任、社会责任	互助、志愿性社会责任
需要满足、福利接受群体	拥有社会权的公民	消费者	家庭成员、社区成员	组织成员、社会成员
福利提供内容	社会保险、社会救助、社会服务	有偿服务(商品)	社会互助、社会服务	社会互助、社会服务
福利提供制度运行的有效标准	安全/保障	利润/效率	参与/团结	活跃的社会性

社会成员可能接受满足需要的社会福利手段，也有可能放弃。其原因之一是许多人由于自身能力和条件的限制，不能利用社会福利资源。例如一些有家庭暴力问题的女性往往因为面子问题不去寻求社会福利服务机构的帮助，因而丧失了得到社会工作人员帮助的机会。其二，一些有社会问题行为的人也有拒绝满足需要的社会福利手段的问题。并不是每个有社会问题行为的人都想接受社会工作者的帮助。因此，社会福利管理者与社会政策制定者、社会工作者必须理解在社会成员需要没有满足时，现有的社会福利服务也面临着被放弃的问题。其三，如果满足需要的社会福利计划制定和实施中有了问题，那么，社会成员的社会需要满足就可能是不充分和不连贯的。

### 三 社会需要是中国社会福利制度发展的强大动力

在中国社会转型过程中，作为社会福利制度发展动力的社会需要可以分为三个方面：一是人类与生俱来的基本需要，这是中国社会福利制度发展的基本动力。它表现在社会成员生理发展过程和基本能力提高的过程中。例如，社会救济制度满足贫困群体的基本生活需要，以及贫困儿童接受教育的需要等。二是由于自然和社会环境的变化所产生的人类社会需要，这是社会福利制度发展的重要动力。为了获得更好的工作机会，经济不发达地



区的居民迁居到其他地区，如我国农民工从农村向城市的流动，他们的迁移给迁入地的道路、住房及就学造成了压力，同时，他们本身也产生了新的需要：住房、就业、医疗、教育等等。这就需要社会福利制度不断发展，给城市新居民提供新的社会福利，解决他们面临的问题。地震灾害引发的社会需要推动了中国灾害救助制度的发展。三是社会成员关于社会权利发展所提出的新的需要。社会福利制度不仅仅提供需要满足的物资、货币、服务，还提供人们需要满足的机会。我国现有的社会福利制度安排中也包含了社会机会提供的内容，例如保障贫困儿童上学的机会，保障妇女、残障人士就业的机会，保障社会流动的机会等等。因此，中国社会福利制度是回应中国社会不断发展的社会需要的制度，而社会需要是制度发展的根本动力。

中国改革导致了混合经济制度的出现，再分配制度和市场制度共同发生作用，国家分配调节资源和市场分配调节资源并存。宏观经济制度的变迁导致收入不平等的增加。中国在1978年以后，劳动力市场植入的制度安排主要有合同工制度和失业制度（包括下岗制度在内）。合同工制度改变了中国城市劳动者对于国家的依附关系，失业制度增加了劳动者在市场上的竞争和风险。新就业制度和原来的就业制度一起形成了就业制度的新安排。新制度的植入使得中国的城市劳动力市场发生了明显的转型：参与城市劳动力市场的社会成员从以国有企业和集体企业职工为主体转变为国有企业和集体企业中的合同工、三资企业的职工、私营企业的职工、失业者和农民工等的多元成分。

依附于经济制度的转型路径与新的社会需要，中国城市社会福利制度安排发生了很大的变化。转型前的社会福利制度安排是，个人没有社会保险，社会福利依附于公有制的经济单位，由单位给职工和他们的家属提供全方位的社会保障，国家财政是单位福利制度的基础，民政部门给特殊人群提供社会福利。在就业支持服务方面，由于企业提供给职工终身雇佣保障，没有一个自由流动的劳动力市场，所以只有很少的就业支持服务存在。在家庭支持服务方面，民政部等部门没有家庭支持服务的概念和服务。家庭服务主要由民政部等部门提供。民政部门社会服务的原则是以居家供养为主，国家帮助为辅。在家庭供养的基础上，国家和集体包办了为数不多的福利机构，民政部门对福利机构是直属、直办、直管。转型中，社会福利制度安排是，依附在企业单位中的福利被逐渐剥离。国家、企业和个人分担了社会保险的责任，失业、医疗和养老保险应市场经济的要求开始建立和发展，社会保险提供了基本的生活保障。政府在社会成员遭遇社会风险的时候，承担了补救的

作用。由于就业制度的改革，劳动力自由流动的市场发育起来。在劳动力市场风险增加的同时，国家建立了就业支持服务网络。再就业中心、人才市场、职业介绍机构提供了就业支持服务。在家庭成员照顾方面，居家供养仍然是民政部门工作的基本原则。国家鼓励开展多种内容的社区服务，多种所有制的社会福利机构并存。户口制度从没有弹性到有弹性，农民工可以取得城市的居住证。NGO和NPO发展起来，有了多元的资金来源，有了社会工作者的参与等。企业不再是个人依赖的就业与福利结合的集体保护伞。中国改革前和改革中的社会福利制度安排虽然有了较大的变化，但无论在什么时候，中国的社会福利制度都是以剩余型为主导的。在中国城市的家庭、企业、社区、市场等制度的共同作用下，国家无论在改革前还是在改革后都只承担了有限的社会福利责任。在这个意义上，中国社会福利制度的发展必然要走福利多元主义的道路。

#### 四 社会需要路径下的中国社会福利发展框架

以社会需要为主线，纵观中国社会福利制度发展的历史，不难发现改革30年中中国社会福利制度在提供需要满足方面已经有了巨大的发展，建立了适应市场机制的需要满足物提供机制，从以解决基本需要满足问题为主向满足多层次社会需要发展。但是，中国社会福利制度是基于解决社会问题的趋向，因此社会福利制度是低度保障、低度福利的制度，而建立在满足社会需要基础上的社会福利制度才是发展型的、适合和谐社会建立的制度。因此，重新讨论与建立中国社会福利制度的需要满足视角和发展战略框架十分有必要（见表2）。

在满足社会需要的原则下建立发展型的社会福利制度战略框架包括以下内容：①在社会救济领域建立适度普惠型社会救济制度，解决基本需要低度满足水平问题，以接受社会救济者的能力提升为主要内容，提高接受者需要满足水平。②在社会保险领域建立基于公民权利而非城乡户口的、打破地域壁垒的城乡一体化社会保险制度。③在社会福利服务领域，解决低度需要满足，满足需要服务类型少、水平低、覆盖需要服务人群只限于困境儿童、老人和残疾人的有限社会需要满足问题，发展多种社会福利服务并覆盖城乡。④在教育福利领域，重点解决流动与流浪儿童的教育需要满足问题、农村人群教育需要满足问题，提供内容更丰富的义务教育，建立覆盖城乡的免费职业培训体系。⑤在社区福利领域，解决低度社区福利水平问题，扩大基于社