



中国新时期 社会福利发展研究

王齐彦 主编 李 慷 副主编

**ZHONGGUO XINSHIQI
SHEHUI FULI FAZHAN YANJIU**



 人 民 出 版 社

中国新时期 社会福利发展研究

王齐彦 主编 李 慷 副主编

ZHONGGUO XINSHIJI
SHEHUI FULI FAZHAN YANJIU

 人 民 出 版 社

责任编辑:方国根

图书在版编目(CIP)数据

中国新时期社会福利发展研究/王齐彦 主编 李慷 副主编.

—北京:人民出版社,2011.12

ISBN 978-7-01-010387-7

I. ①中… II. ①王… III. ①社会福利事业—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 227122 号

中国新时期社会福利发展研究

ZHONGGUO XINSHIQI SHEHUI FULI FAZHAN YANJIU

王齐彦 主编 李 慷 副主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23.25

字数:340 千字 印数:0,001-2,000 册

ISBN 978-7-01-010387-7 定价:52.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

在社会发展的漫漫历史长河中,人类对美好生活一直充满了憧憬和渴望。无论是西方社会还是东方国家,建设福利社会、让人民过上美好生活,都是最深入人心的政治纲领,也是经济发展、社会进步的最终归宿。

人类社会发展的历史表明,人人过上幸福的生活,离不开社会福利建设。作为制度化的社会福利,通常被理解为国家的一种政治立场和制度安排,它标志着人类社会的文明进步,彰显着人类对生活的美好愿望,它是社会政治不可或缺的重要构成部分,是社会常态运转、人们生活幸福和安康快乐的重要保障,在医治社会顽疾、化解社会风险、维持社会功能乃至促进政治稳定等方面,有着不可或缺的重要作用。正因如此,任何一个关心国民生活的社会,任何一个负责任的政府,无论是要实现国民福利的增长与经济社会的发展相协调,还是要争取选民的支持,最大限度地实现执政的合法化和社会管理的有效性,都应当把社会福利作为社会制度结构的构成要素,放在关乎社会民生和经济社会发展的高度来认识、推动和发展。

一、社会福利的发展演进

现代意义上的社会福利是近代以来西方社会现代化过程中的产物,随着西方资本主义国家经济制度的发展而不断演化。1601年,英国政府出台了《伊丽莎白济贫法》,标志着现代制度性社会福利的产生。经过几百年的发展,西方资本主义社会福利体系的建设比较完善,已由早期的剩余型社会福利模式向制度型社会福利模式转变,并形成了今天的混合型社会福利模

式。西方国家不同时期建立的相应的社会福利制度,缓解了资本主义私有制经济发展所带来的两极分化,一定程度上维护了社会的公平正义,促进了社会进步。马克思在分析批判资本主义社会制度的过程中,提出了马克思主义的社会福利制度思想,实现了对西方资本主义社会福利思想的革命性变革。

中国传统社会中蕴涵着丰富的有关社会福利建设的思想火花,历代统治者都从长治久安的角度出发,创设了诸多关注百姓民生的福利制度。自1840年“鸦片战争”被迫打开国门开始,中国经历了一段饱受战乱与灾难、饱含耻辱与泪水的近现代史,社会满目疮痍、民不聊生,这在某种意义上为中国近代福利事业的发展提供了现实的土壤。与此同时,中国近现代又是中国人“打开国门”、“睁眼看世界”的时代,西方社会的福利思想以及制度模式逐步传入,对中国社会的福利观念及福利举措产生了一定的影响。根据这些福利思想而实施的社会福利措施及制度,在解决近代以来不同时期的民生问题方面发挥了重要作用,并且在一定程度上推进了中国现代社会福利事业的发展。

新中国成立之后,中国社会福利事业经历了不同寻常的发展历程。建国初期是中国社会福利事业的发端时期,依据马克思主义的社会福利制度思想,经过整顿、改造,新中国的社会福利事业从无到有,逐步迈入正常的发展轨道。从20世纪50年代末到80年代中期,国家加大对社会福利事业的资金投入,政府创办的社会福利机构显著增加,残疾人福利事业的兴起和“五保”供养工作的推进,推动了社会福利事业的整体发展,有力地维护了孤、老、残、幼等贫困弱势群体的生存权益。从80年代开始,随着社会主义市场经济体制的建立与快速发展,为了适应深化改革的要求,我国社会福利事业步入历史性变革的新时期,社会福利事业作为社会的“调节器”、“减震阀”,保障了社会主义市场经济建设的顺利进行。60余年来,我国社会福利事业与共和国现代化建设事业同行,特别是在改革开放的伟大进程中,中国社会福利事业承载着党和政府赋予的光荣使命,肩负着人民群众的期待,历经初创、恢复和改革、转型的曲折发展,取得了举世瞩目的成就,为加强社会管理服务、改善人民生活、促进社会稳定、彰显社会主义制度的优越性,作出

了重大贡献。

二、社会福利的改革探索

新中国成立至改革开放以前,我国实行的是与社会主义计划经济体制相适应的社会福利体系,形成了一套以城乡“二元分割”为基础,以人民基本生活保障为主要内容,涵盖劳动就业、住房、卫生医疗、教育、养老和伤残等领域的社会福利制度。该福利制度分为三个部分:一是由国家包揽、高标准的针对城市职工的单位福利,它以本单位职工为服务对象,福利内容包括劳动保险、生活服务、文化娱乐和福利补贴等,其提供者是国家机关和企事业单位。二是救济型的、以城镇无经济收入和生活无人照料的老年人、残疾人和孤儿等特殊群体为服务对象的民政福利,内容包括困难生活供养、疾病康复和文化教育等,由各级政府的民政部门提供和管理。三是低水平的、项目残缺、救济型的农村社会福利,主要面向农村“五保户”群体,以集体经济为基础,由农村集体组织统包统管。然而,这是三个独立运行的部分,它们之间少有交叉。这样一种条块分割式的、存在着单位与非单位之间、城市与农村之间严重差异的社会福利制度,一直维系到改革开放之初,并且其负面影响一直到今天都未完全消除。

改革开放以来,我国社会的巨大变化对社会福利制度的建设提出了新的要求。特别是进入 20 世纪 90 年代后,我国确立了建立社会主义市场经济体制的发展目标,原来计划经济时期的福利体制已经明显不能适应时代发展的要求,对原有福利制度进行改革,建立与社会主义市场经济体制相适应的社会福利制度随即被提上日程。为了改变之前社会福利基本由政府包揽的状况,减轻国家财政负担,建立一套行之有效的社会福利体系,民政部于 1986 年正式提出“社会福利社会办”的概念;1991 年又明确提出“社会福利社会化”的主张。在 2000 年召开的全国社会福利社会化工作会议上,“社会福利社会化”得到系统的阐述并逐步落实到具体的实施层面;在 2006 年召开的第十五次全国民政工作会议上,首次明确地提出“大力推进社会福利社会化,逐步发展适度普惠型社会福利”的政策设想,在促进社会保障

制度向社会福利制度的战略升级、建立积极的福利政策体系的道路上迈出了重要的一步。近年来,随着我国福利体制改革的深入和福利事业建设的不断发展创新,我国社会福利领域取得了巨大成就,迎来了喜人的形势,呈现出投资主体多元化、服务对象公众化、运行机制市场化、服务方式多元化,服务队伍的专业化与志愿者相结合,政府主导、部门配合、社会参与的良好局面。

当前,我国既处在改革发展的重要机遇期,也处在社会矛盾的凸显期。在这样一个两期并存的复杂发展阶段上,建立新型社会福利体系既是新时期全面建设小康社会的一项新的艰巨任务,也是我国基本国情的客观要求。党的十七大作出了加快推进以改善民生为重点的社会建设的重大决策,提出了“人人享有基本生活保障”,“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”等一系列新的目标,对我国社会福利事业建设提出了新方向和新要求。这意味着,加快建设更高水平的小康社会,最终都需要体现在人民生活的改善上,必须通过完善社会福利体系,让广大人民群众得到实实在在的利益。同时,我们也应看到,今日之中国,虽然经历了30多年波澜壮阔的改革开放,经济实力显著增强,绝对贫困人口大为减少,人民生活总体上达到小康水平,但是我国生产力水平总体上还不高,制约经济社会发展的体制机制性因素仍然存在,收入差距拉大的趋势还未得到根本遏制,城乡低收入人口的生活还面临不少困难,人民群众日益增长的社会福利服务供需缺口很大,城乡居民的公共需求正由生存型向发展型升级。这样的基本国情要求我们必须把持续提高人民群众生活水平作为推动社会发展进步的根本目标。因此,站在新的历史起点上,加快建立、完善中国社会福利体系,推动社会福利制度模式转型,已经作为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的一项重要任务摆在我们面前。

三、本书的目标设计

我国社会福利事业改革的目标在哪里?如何加快社会福利事业改革,推动社会福利制度模式转型?这些问题,是我们在建立和完善社会福利体

系过程中无法绕过的重大理论和现实问题,必须深入研究并提出系统可行的解决对策。因此,针对中国目前仍处于社会主义初级阶段的国情特征,本书力图通过系统地研究和回答上述问题,为新时期中国社会福利事业快速、健康发展提供更为科学的思路设计和备选方案,以期能够进一步提升政府的社会保障与服务能力,推进社会福利建设的公平化和普惠化,使我国的社会福利体系在社会主义和谐社会建设中更好地发挥积极作用。

我们认为,新时期中国社会福利体系改革的方向,就是加快实现向适度普惠型社会福利模式的转型。这是根据我国经济社会已经迈入新的发展阶段的实现,立足统筹经济社会发展、大力改善民生的需要作出的判断和选择。着力保障和改善民生,是防止认识上唯生产力论和片面追求 GDP 增长、实践上忽视或轻视经济建设与社会福利事业同步推进的必然要求。社会福利体系的建设与完善必须考量现阶段基本国情和现实条件,既不能落后也不能超前当前经济与社会的总体发展状况。基于此,我们认为,我国建立适度普惠型福利模式的主要目标是:以不断改善社会成员生活质量、弥合社会断裂、促进社会和谐为宗旨,走政府主导、多元合作、层次化、法制化、标准化的社会福利发展道路。其主要架构是:在福利范围上,覆盖生活困难群体、特殊问题群体、社会边缘群体;在福利程度上,在保障基本生活的基础上,向矫正社会问题延伸,满足人民群众日益多样化、多层次的需求;在发展机制上,坚持政府主导、社会协同、群众参与,在合作架构中推进社会福利的多元化发展;在政策支撑上,构建包括政府责任政策体系、职业专业化的社会工作政策体系、多元化和专门化的社区服务政策体系等社会福利政策体系。为此,模式转型的实现路径是:明确以民生为本位的社会福利价值取向,确立社会福利在以改善民生为重点的社会建设中的战略地位;加快完善制度体系,大力提升福利层级,不断强化服务功能,逐步建立并完善一个符合国情、多层次、广覆盖、有效率、可持续的完整的社会福利体系。

在中国,建立和完善适度普惠型社会福利体系仍是一项新的历史任务。就目前看,国内这方面的理论研究大多还缺乏广度和深度;同时,我国社会福利领域内的法规政策制度建设也相对滞后。因此,这些都迫切需要强化对社会福利理论的探索,系统梳理社会福利发展中存在的突出问题,借鉴国

际先进经验和做法,研究我国社会福利事业发展的理论探索与实践经验,为新时期我国社会福利事业向适度普惠的方向发展提供有力的智力支持。基于此出发点,本书对中国社会福利体系进行了比较系统的研究,通过科学考察社会福利的实践进展,深化了对基础理论和现实问题的政策研究,进一步明确了我国社会福利事业发展的对策和思路。本书依据我国社会福利的基本内涵,突出了理论和实际的结合,对社会福利基本理论的探讨、社会福利体系及各个子系统的建设,以及中外社会福利制度的比较等专题,都进行了深度分析和研究。

尽管本书各章做了大量规范性和实证性的分析研究,然而社会福利领域的研究具有很强的开放性。长期以来,在社会福利理论和实践的研究中往往是充满了分歧与争论。我们深知,本书对于社会福利理论和实际的研究还远远不能满足我国社会福利事业发展的需要,甚至有些重要的议题仍有待于更深入的研究。为此,我们由衷地期待来自学术界和实际工作领域的同仁对本书提出批评、给予指正;也期待着中国社会福利的研究能够引起更为广泛的关注和重视。

四、本书的基本结构

本书通过探析社会福利的基本理论,辨析社会福利的基本概念,梳理社会福利思想演变和社会福利制度模式,在分析中国社会福利实践发展的基础上,坚持问题意识和发展取向,深入系统地研究了中国社会福利制度及相关子系统的建设与发展,力图实现应有的学术水准和政策应用之间的有机结合。本书共分九章,总体上的结构是:

第一章采取文献梳理和规范分析的方法,对社会福利的相关理论问题及中国社会福利的发展议题做框架性探讨,试图通过对社会福利的相关概念、思想观点的梳理形成清晰的认识。通过理论研究反思社会福利实践,探讨了社会福利领域出现的最新议题,提出了中国社会福利的发展模式、方向与策略。

第二章研究老年人社会福利建设,通过厘清老年人社会福利的基本内

涵、主要内容、基本模式及制度构成,梳理了我国老年人社会福利的发展历程,揭示了当前我国老年人社会福利建设的现状及存在的主要问题。通过考察研究国外老年人社会福利的制度安排与实践经验,阐明了推进我国老年人社会福利事业发展的具体对策和基本思路。

第三章研究残疾人福利服务体系,界定了残疾人福利的基本概念,分析了残疾人社会福利的理论模式。通过对我国残疾人社会福利发展的现状与问题的研究分析,借鉴了发达国家残疾人社会福利服务的基本发展模式,指明了构建我国残疾人社会福利服务体系的基本路径。

第四章研究孤残儿童福利服务,通过对当前我国儿童社会福利发展状况的考察与梳理,指出了其存在的服务对象的局限性、服务功能的狭义性和服务方式的单一性等问题,提出了推进我国儿童社会福利事业发展的具体对策。

第五章研究社区福利建设,界定了社区福利服务的概念,揭示了社区福利服务的主要特征,全面考察了我国社区福利服务建设的发展与现状,系统分析了我国社区福利服务建设存在的主要问题与原因。在汲取国外社区福利服务建设的制度安排与可资借鉴的经验的基础之上,提出了加强我国社区福利服务建设的基本思路。

第六章研究优抚对象福利建设,分析了优抚对象福利服务的特点与功能,探讨了优抚对象福利服务制度的形成与现状,总结概括了我国优抚对象福利服务体系建设的创新与发展,指明了完善优抚对象福利服务体系建设的思路与原则。

第七章专题研究慈善事业与社会福利,分析揭示了社会福利与慈善事业的关系,考察了我国慈善事业的发展历程,剖析了社会福利与慈善事业发展所遇到的问题,提出了推进慈善事业发展的思路与对策。

第八章专题研究福利彩票与社会福利,细致考察了中国福利彩票的产生与发展,总结概括了中国福利彩票的管理体制和全国福利彩票市场的发展状况,指明了福利彩票的社会经济意义,揭示了中国福利彩票业存在的问题,明确提出了促进我国福利彩票事业健康科学发展的建议。

第九章对中外社会福利制度进行比较研究,比较了中外社会福利的概

念,探讨了国外社会福利制度及模式,梳理了中国社会福利观念及福利制度的演变与发展,详细比较了中外社会福利制度,指明了新时期中国社会福利制度的选择与建构的具体内容。

课题组成员及各章撰稿人

课题组负责人 王齐彦

前 言	王齐彦
第一章	江治强
第二章	陈日发 许亚敏
第三章	谈志林 孙玉琴
第四章	王胜三 舒顺林
第五章	王有华 王立标
第六章	王 然 闫晓英
第七章	李 慷 朱巍巍
第八章	任振兴
第九章	刘更光

目 录

前 言	1
第一章 社会福利基本理论探析	1
一、社会福利的基本概念	1
二、社会福利的主要思想	11
三、社会福利的制度构建	27
四、转型期中国社会福利制度的发展思路	39
第二章 老年人社会福利建设研究	57
一、老年人社会福利的基本理论	57
二、我国老年人社会福利的发展历程	64
三、我国老年人社会福利建设的现状及问题	69
四、国外老年人社会福利的制度安排与实践	78
五、推进我国老年人社会福利事业的对策思路	86
第三章 残疾人社会福利服务建设研究	95
一、残疾人社会福利的基本理论	95
二、我国残疾人社会福利服务发展的现状与问题	101
三、发达国家残疾人社会福利服务的基本模式	112
四、构建我国残疾人社会福利服务体系的基本路径	124
第四章 儿童社会福利建设研究	133
一、我国儿童社会福利体系的建设	134
二、我国现阶段儿童社会福利发展的特点	140

三、我国儿童社会福利发展中的问题·····	147
四、我国儿童社会福利事业的发展对策·····	151
第五章 社区福利服务建设研究 ·····	157
一、社区福利服务的基本理论·····	157
二、我国社区福利服务建设的发展与现状·····	162
三、我国社区福利服务建设的主要问题与原因分析·····	171
四、国外社区福利服务建设的制度安排与经验借鉴·····	176
五、加强社区福利服务建设的基本思路·····	183
第六章 优抚对象福利服务建设研究 ·····	193
一、优抚对象福利服务的特点与功能·····	193
二、优抚对象福利服务制度的形成与现状·····	201
三、优抚对象福利服务体系建设的创新与发展·····	210
四、完善优抚对象福利服务体系建设的思路与原则·····	219
第七章 慈善事业与社会福利专题研究 ·····	228
一、慈善的基本理论概述·····	228
二、慈善事业的探索与发展·····	234
三、慈善事业发展中的问题与分析·····	261
四、发展慈善事业的思路与对策·····	265
第八章 福利彩票和福利事业专题研究 ·····	272
一、中国福利彩票的产生与发展·····	272
二、中国福利彩票的管理体制概况·····	278
三、中国福利彩票市场的发展概况·····	283
四、福利彩票的社会经济意义·····	285
五、福利彩票的直接贡献·····	288
六、中国福利彩票行业存在的问题·····	300
七、促进我国福利彩票事业健康发展的建议·····	306
第九章 中外社会福利制度比较研究 ·····	312
一、社会福利概念比较·····	312
二、国外社会福利制度及模式·····	320

三、中国社会福利观念及制度的演变·····	332
四、中外社会福利制度比较·····	339
五、新时期中国社会福利制度的选择与建构·····	344

第一章 社会福利基本理论探析

我国社会福利研究正处于起步阶段,还是一个有待深入研究的领域,有许多基础性的理论问题仍没有得到很好地廓清或解答。在社会福利这样一个充满理想冲动与平衡现实需要、动机、冲突的领域^①,理论上的不足对于社会福利实践而言是一种先天性的缺陷。加强既与国际对接又具本土特色的基础理论的探究,应是我国社会福利理论研究不容回避的重要任务。社会福利基础理论的研究,应当超越经验主义范式,关注基本概念的讨论、思想争论的辨析、福利价值观的阐释、福利模式的情景分析;应当推进研究范式向抽象性、解释性、批判性、指向性转变,使理论层面的探讨更好地促进社会福利的理论创新与实践发展。

本章以社会福利基本理论为题,对社会福利的相关理论问题及中国社会福利发展议题做框架性探讨。主要目的是:对社会福利的相关概念、思想观点加以梳理并形成清晰的认识;通过理论研究反思社会福利实践;探讨社会福利领域出现的最新议题;提出中国社会福利的发展模式、方向与策略。研究过程主要采取文献梳理和规范分析的方法。

一、社会福利的基本概念

“社会福利”这一概念的内涵是社会福利理论中的核心概念,在学理上

^① 参见钱宁:《社会正义、公民权利和集体主义——论社会福利的政治与道德基础》,社会科学文献出版社2007年版,第5页。

却一直存在多种解释和定义。考虑到社会福利既是一种社会意识形态范畴的价值追求,也是一种人们日常生活中的现实需要,又是一种国家的政治立场和制度设置,属于一个集合了抽象与具体、理想与现实、个体与集体的多维度概念,因而对如何理解社会福利,往往很难形成一致性认识。本章也无意于对社会福利规定一个普遍适用的定义,只想从价值、权利、制度的层面审视社会福利,这样应该更加符合社会福利的本质,也可能相对科学一些。

(一) 社会福利的概念辨析

(1) 价值视角的社会福利。价值是社会主体关于社会生活“好”与“坏”、“应然”与“实然”的哲学性认识,它产生于人们对待满足他们需要的外界物的关系中。社会福利是价值判断最为集中的领域。在语源学上,“福利”(welfare)一词是由“好”(well)与“处境”(fare)组合而成的,指的是幸福、福祉、健康。社会福利则是以福利为基础的社会性生活状况。但是,究竟怎样才是幸福、健康的生活状态,不同的人及因其所处的时空条件不同,总会产生不同的评价。因此,社会福利是一个充满价值判断的领域。一方面,这种价值判断是物质性的。由于社会福利总是一种客观状况,某些物质性条件的改善,对于社会主体而言总会起到“好”和“幸福”或“快乐”的作用^①,福利的客观状况为社会主体评价生活状态提供了物质前提。另一方面,福利的价值判断又带有社会性。如前所述,不同的人和不同的社群,对于相同的物质性和精神性生活状况总会有不同的主观感受,这种个体性和社群性感受的无限性放大即转化为社会性感受。而一旦社会福利成为一种社会性的价值判断,在“对比心理”以及掺和了道德的、伦理的和经济的、政治的因素的情况下,会在一定程度上扭曲或异化个体或社群对于社会福利的真实性的评价,也就使社会福利超越了纯粹的个体性精神感受,而上升为体现价值取向的社会性范畴。从这个意义上说,作为价值的社会福利,可以从两个层面进行界定,一是如巴克尔主编的《社会工作词典》中,将社会福利看做是帮助人们满足经济、社会、教育和健康需要所推行的项目、津贴

^① 参见周沛:《社会福利体系研究》,中国劳动社会保障出版社2007年版,第5页。