



国家回归： 社会福利责任结构的再平衡

Guojia Huigui Shehuifulixerenjiegou de Zaipingheng



胡 薇◎著

本书试图以民办养老机构的发展为例，使用“社会福利责任结构”这一概念工具，分析老年照顾领域内福利责任结构的再平衡过程，并以此透视中国社会福利政策改革的实践逻辑。研究发现：市场经济改革所引发的国家收缩未能以民间力量的发展为有效的补充，因而产生了社会福利责任结构的失衡，而失衡所带来的压力要求政府福利责任的适度回归。文章阐明了：在老年照顾领域内，国家收缩是如何导致福利责任结构的失衡的；以及失衡所产生的压力为什么必须以国家回归的方式予以解决。

通过对老年照顾领域内社会福利政策变迁的分析，研究发现，改革后社会福利政策的变迁经历了一个从国家收缩再到适度回归的过程。国家的收缩受到市场经济改革的影响，其初衷是为了寻求社会福利资源配置的最佳方式。但由于忽略了民间力量所嵌入的外部资源环境及其本身的局限，不恰当地弱化了国家在某些方面的福利责任，因而产生了社会福利责任结构的失衡。失衡的外部压力与政府的内部推力一起导致了社会福利政策的变迁的产生。

国家回归是国家社会福利责任的适度回归，它不是回到过去，而是相对于国家收缩的一种有层次的回归，是对国家角色和行为方式的重新调整。全书贡献在于构建了一个多元互动的框架去分析民办养老机构所嵌入的资源环境；构造了一个解释和分析社会福利政策变迁的概念工具——社会福利责任结构，并从不同的层次去分析国家、民间力量和家庭福利责任的重新平衡过程；发现了老年照顾领域内国家回归的趋势。这些有助于我们进一步理解整个社会保障体系的改革，以及更大背景下的国家角色。



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位



国家回归： 社会福利责任结构的再平衡

Guojia Huigui Shehui fulixerenjiégou de Zaipingheng



胡 薇◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书试图以民办养老机构的发展为例,使用“社会福利责任结构”这一概念工具,分析老年照顾领域内社会政策的变迁过程,并以此透视社会福利社会化改革的实践逻辑。研究发现,市场经济改革所引发的国家收缩未能以民间力量的发展为有效补充,并由此带来了社会福利责任结构的失衡,而失衡所产生的压力要求政府福利责任的适度回归。

责任编辑:许波

图书在版编目(CIP)数据

国家回归:社会福利责任结构的再平衡/胡薇著.

—北京:知识产权出版社,2011.11

ISBN 978-7-5130-0878-5

I. ①国… II. ①胡… III. ①社会福利—研究—中国

IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第204344号

国家回归:社会福利责任结构的再平衡

GUOJIA HUIGUI SHEHUI FULI ZEREN JIEGOU DE ZAIPINGHENG

胡薇著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000860 转 8101/8102

责编电话:010-82000860 转 8127

印刷:知识产权出版社电子印制中心

开本:787mm×1092mm 1/16

版次:2012年1月第1版

字数:194千字

ISBN 978-7-5130-0878-5/D·1334(3761)

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82005070/82000893

责编邮箱:xbsun@163.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:12.75

印 次:2012年1月第1次印刷

定 价:38.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

序

做一项认真的社会政策研究

当世界人口随着新生儿的出生达到 70 亿之际，人类感情是相当复杂的。人类的生生不息和对未来的期望，对新一代生活的祝福和对社会进步的追求，以及现代化、市场化给人类带来的挑战，包括作为年轻人对偶体的老年人的地位，我们可以从多方面去思考当下和未来人类的处境和生活。

胡薇的这本著作是在她的博士论文的基础上改写而成的，研究的是我国的老年照顾问题。作为她的指导老师，我想就这本书及其所研究的问题谈一点看法。

我们从老师的教诲、自己的学术实践和学术共同体的交流中，曾经得到比较一致的认识，即一篇好的学术论文需要具备几个条件：第一，研究问题的重要性。不同学科有各异的研究问题，在社会科学界（包括社会学、社会政策学界）倡导研究“真问题”。至于什么是“真问题”研究者会有各自的理解，但美国社会学家米尔斯在《社会学的想象力》中所阐述的观点是值得重视的；第二，科学的方法。作者在研究的方法论上是清晰的，在方法上作者可以采用定量方法，也可以采用定性（质性）方法，而且这些方法能被科学地运用；第三，宝贵的资料。科学的研究需要资料的支持，而且这些资料是可信的，对需要说明的问题是有效的。在社会学研究中特别强调第一手资料，即作者自己通过调查获得的有价值的资料。第四，新的学术发现。学术研究的价值和魅力在于创新，创新不在于自说自话，也不一定非要同某某名人去“对话”（当然如果能做到这一点是可贵的），而在于通过对资料的分析，可以得到一些理论上的启发，而这常常表现为新概念、新理论判断的提出。至于这些在多大程

度上是“新”的，要看作者的造化。我们常常用这些标准来要求自己的学术论文，也用来要求学生。我也曾用这些标准来要求胡薇的论文即这本著作的母本。

胡薇研究的是我国社会福利社会化改革进程中遇到的问题和实践逻辑，具体研究的是老年照顾问题。在一个拥有近 14 亿人口的大国，在“人口红利”为这个国家提供了巨大动力的社会进程中，老年人的问题常常被置于边缘状态。但是作为一个未富先老的国家 and 拥有世界上最大规模老年人口的国家，老年人的生活境遇，他们的权利已经成为我们不得不面对的问题。这里不但提到了老年人生活处境的问题，还有代际关系以致民族文化。这是一个复杂的问题，是一个许多学者涉足、已有相当成果，又需要进一步着力研究的问题。胡薇从国家与社会责任的角度和视野去研究老人照顾问题，其学术价值和现实意义都是显见的。

社会学研究、社会政策研究常常需要形成一个研究框架，它是一个在所研究的重要经验事实之间、在可能形成的概念之间建立起来的有秩序的联系，是对在理论上可能做出的新概括的陈述。研究框架也可以称为研究思路，它不同于论文的章节顺序，虽然后者有时（或在理论上应该）反映研究者的研究思路。研究思路反映了研究者对所研究问题的理论上、本质上的把握，是对相关要素之间关系、过程的实质性的认识，因此它反映了研究者对所研究问题认识的高度，而这种高度可能预示着该项研究可能达到的高度，即可能获得的成果的价值。当然，这里的所谓认识的高度是以自己在正式研究之前对所研究的问题的初步认识为基础的，而不是随心所欲的。胡薇在自己的研究中建立了一个较好的研究框架，她把视野打开，从改革开放、社会福利制度改革、国家与社会的关系、社会福利责任的角度去讨论问题。这样，研究就不是就事论事的、琐碎的，而是有理论关怀的。

在这项研究中，作者通过对养老机构、入住老人和相关政府部门的深入访谈，获得了丰富的第一手资料。当时，在她向我介绍获得资料的过程时，我感受到她在心灵上对那些老人处境的同情与关怀。基于由微观上升到宏观的研究设计，她最终把民办养老机构的发展和困境作为核心关注点。她合理地运用了

统计资料，精选了实地调查案例，描述和分析改革以来我国社会福利社会化的实践过程。

作者指出，随着人口老龄化和家庭养老功能的弱化，老年照顾需要不断增长。同时，随着市场化改革的深入，政府在社会福利领域中的责任也在收缩，而期望社会力量承担起养老服务的责任。然而，由于政府的优惠政策不到位，以及民间机构筹资能力低等方面的原因，民众更信任政府办的养老机构，民间养老机构每每陷入“资源困境”，从而并未如政府所期望的那样在老年福利服务方面发挥应有功能。作者认为我国社会福利领域出现了需求和供给失衡的现象，并认为这是社会福利责任结构失衡所致。所谓社会福利责任结构失衡包括两方面的含义：一方面是在国家责任收缩、家庭养老功能弱化和老年照顾需要不断上涨的情况下，由于民间力量发育迟缓，而产生的“供给结构”失衡；另一方面是由于民间力量在承担福利责任的能力方面存在着结构上的局限，导致福利责任“实施结构”的失衡。这种失衡从总体上来说是在政府在社会福利领域不适当地弱化了自己的责任和不适当的市场化造成的。研究指出，这种失衡带来的越来越突出的问题要求政府在社会福利方面承担起适当的责任，而政府执政理念的变化（科学发展观和以人为本的理念）也促使政府在该领域扮演更加积极的角色，这就是政府社会福利责任的适度回归。靠着政府责任的适度回归，社会福利责任结构实现再平衡。

“国家回归”是国际社会科学界的一个新的研究“范式”，这对中国社会科学界来说也是一个十分令人关注的问题。这一概念的出现有多重背景，也有多重含义。政治学家们用它来说明俄国在一度快速走向市场化之后出现的政府重建权力的状况；一些比较社会科学研究学者（如斯考克波等人）则从国家与社会的关系，特别是从国家自主性的角度看待曾在很大程度上被忽略的国家作用（埃文斯、鲁施迈耶、斯考克波等：《找回国家》，三联书店，2009）。应该说明的是，“国家回归”的话题对中国的当下研究也有重要的意义，无论是在国家与社会的关系上，还是在“国家自主性”的研究上。可以说，胡薇的“政府社会福利责任的回归”是在后者的意义上发展的，因为国家承担社会福利责任是政府自主性的一个方面。政府的基本职能是生产“公共物品”，而社

会福利责任是政府责任的基本方面，它在社会福利方面承担的责任和方式，是其“自主性”的重要表现。

作为一项实证研究，本书作者没有走向理想主义，也没有被“国家责任论”所俘虏，没有套用福利国家的理论来分析中国，而是比较实际地分析了国家在老人照顾方面，在扶植和支持民办养老机构方面应尽的责任，同时也指出老人照顾是包括家庭在内的全社会的责任。这里考虑了我国的传统文化与家庭结构的因素。由此，作者指出，国家的社会福利责任的回归是适度回归，它不是回到过去（计划经济时期城市单位制度下的养老体制），而是相对于不断增长的福利需要的一种有层次的回归，而这将是我国社会福利的实在的发展。该项研究在理论上的创新是提出了“社会福利责任结构”的概念，分析了它的结构，并依据调查资料阐明了社会福利责任结构失衡的内容和机制。而国家社会福利责任的适度回归既是对我国近几年来社会福利发展趋势的概括，也是一种政策期待，这对我国社会福利政策的发展具有一定的启发意义。

总体来说，胡薇的这项研究是规范的、中规中矩的，视野宽阔，而且有创新意识，也反映了一位年轻的社会政策研究者的现实关怀。这是一项认真的、真正花了心力的学术研究。当然，在老人照顾、国家的社会福利责任的研究方面，包括本书作者在内的学者们还有许多工作要做。比如，社会转型背景下国家的社会福利责任的回归与计划经济时期的单位体制有哪些具体的差异？如何在城乡一体化的视角下研究老人照顾？在走向市场经济体制的过程中，怎样实现国家社会福利责任的适度回归和建构“适度”责任的结构？怎样看待家庭在老人照顾中的作用和价值？还有一些相关问题，都是急须研究的。我知道胡薇正在继续进行这方面的学术研究，希望她的研究能取得新的高水平的成果。当然，认真做好每一项研究也是所有学者的责任所在。

北京大学社会学系 王思斌

2011年10月31日

前 言

本书主要阐明了以下 3 个问题：在老年照顾领域内，国家收缩是如何导致福利责任结构失衡的；失衡所产生的压力为什么必须首先以国家回归的方式加以解决；国家回归最终得以产生的动力机制是什么。

在国家收缩的情况下，只有当其他福利主体未能有效地承担责任时，才会出现福利责任结构的失衡。在对 10 家养老机构、入住老人和相关政府部门进行深入访谈的基础之上，研究发现由于存在“资源之困”，被寄予厚望的民间力量并未成功地发展起来以满足日益增长的老年福利需要，而影响其发展的关键因素在于政府。因此，在国家收缩、家庭养老功能弱化和老年照顾需要不断上涨的情况下，老年照顾领域内的社会福利责任结构将由于民间力量发育迟缓而产生“供给结构”的失衡，它要求国家间接回归；另一方面，由于民间力量在承担福利责任的能力方面存在着结构上的局限，也极易导致福利责任“实施结构”的失衡，这使得单纯依赖民间力量的发展也无法最终解决福利供给的效率问题，因而要求国家直接回归，承担本应由其承担的福利责任。国家从收缩到回归的过程在现实中得到了验证。

通过对老年照顾领域内社会福利社会化改革的分析和研究发现，改革后老年福利政策的变迁经历了一个从国家收缩再到适度回归的过程。国家的收缩受到市场经济改革的影响，其初衷是为了寻求社会福利资源配置的最佳方式。但由于忽略了民间力量所嵌入的外部资源环境及其本身的局限，不恰当地弱化了国家在某些方面的福利责任，因而产生了社会福利责任结构的失衡。失衡所产生的外部压力与政府执政理念转变的内部推力一起，共同推动了政策变迁的产生。国家回归的趋势在其他社会政策领域中也有所显现。

国家回归是国家社会福利责任的适度回归，它不是回到过去，而是相对于

不断增长的福利需要的一种有层次的回归，是对国家收缩的一种反思。国家回归的产生是社会福利责任结构失衡的直接后果，同时也是中国现代化转型过程中国家角色转变的一个侧影。国家回归的提出有助于我们重新认识中国社会福利改革的历史进程。

本书的贡献在于构建了一个多元互动的框架去分析民办养老机构所嵌入的资源环境；构造了一个解释和分析社会福利政策变迁的概念工具——社会福利责任结构，并从不同的层次去分析国家、民间力量和家庭福利责任的重新平衡过程；发现了社会福利社会化领域中的国家回归的趋势。这些都有助于我们进一步理解整个社会政策体系的改革及更大背景下的国家角色。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究问题及研究目的	3
第二节 研究的意义	9
第三节 本书的结构安排	11
第二章 文献回顾	14
第一节 理论综述	14
第二节 中国福利问题研究	31
第三章 研究框架及研究方法	38
第一节 研究框架	38
第二节 研究方法研究对象	47
第四章 社会福利社会化的历史进程	52
第一节 萌芽阶段:80 年代	53
第二节 发展阶段:市场化的 90 年代	55
第三节 全面展开阶段:新时期新阶段	60
第四节 社会福利社会化的特点	63
第五章 “资源之困”:民办养老机构能否担负重任	68
第一节 “出身”:民办养老机构到底是谁	69
第二节 “烦恼”:民办养老机构的资源之困	75
第三节 “症结”:资源之困的关键所在	89
第四节 本章小结	103

国家回归：社会福利责任结构的再平衡

国家回归：社会福利责任结构的再平衡

第六章 社会福利责任结构的失衡：政策变迁的压力	106
第一节 民间力量发展滞后：福利责任结构的失衡	106
第二节 国家尝试回归：扭转失衡的可能	126
第三节 本章小结	141
第七章 社会福利责任结构的再平衡：政策变迁的产生	145
第一节 政策变迁：国家回归的条件	145
第二节 国家回归的含义	155
第三节 福利体系的重构：社会福利责任结构的转型	160
第八章 国家回归：社会福利社会化的实践逻辑	164
第一节 研究发现	165
第二节 讨论	168
第三节 研究不足	173
参考文献	175
附录：图表目录	189
后 记	191

第一章 导 论

肇始于 20 世纪 70 年代末的经济体制改革使中国拉开了向现代社会转型的序幕，市场所引发的制度和观念上的转变迅速波及社会生活的各个领域，成为一场席卷整个中国的社会变革。从 80 年代开始，中国的社会福利体系，包括医疗保障、住房、教育、就业、社会救助以及社会照顾等也开始了迈向未知之地的艰难探索。这场改革的最初动因主要是为了减轻国有企业压力、配合经济体制改革向纵深发展，同时也是为了缓解政府的压力和改善社会福利服务的效果，效率替代平等逐渐成为改革者的首要目标。

在福利体系的重构过程中，国家、市场、公民社会与个人（家庭等非正式福利部门）之间福利责任的重新平衡和界限的重新划分成为改革的关键^①。“由谁在何种领域承担何种福利责任”，不仅仅是一个福利意识形态或福利文

^① 有关“福利”及其范围的争论可谓是一个永久的话题。福利可以有狭义与广义两种理解。狭义的社会福利往往指的是针对某一部分人，如社会弱者，或者针对某一类服务，如最低层次的生活保障或者较高层次的提高生活质量。而广义的社会福利通常指的是国家和社会为满足社会成员物质生活和精神生活需要而提供的一切资源保障与服务支持（田北海，2008）。广义的社会福利与我国一直沿用的广义的社会保障的范围是一致的。但是社会保障“social security”在西方国家通常指的是有社会保险性质的制度（尚晓援，2001a），从语义上来看它指的是社会安全，即防止困境或摆脱困境之意，而社会福利“social welfare”中的 welfare 指的是人们生活的一种美好的状态。从这一点上来看，社会福利其实是比社会保障含义更广的一个概念。本文所讨论的社会福利是采取广义上的含义，这不仅是为了与国际接轨，也是由于在中国，社会福利的范围也已超出了“社会弱者”的范围，成为一个全体社会成员共享的制度。以往民政部门负责的“小福利”也开始向“大福利”、“大民政”转变。另一方面，有关谁可以提供“福利”也是一个争议较多的问题。福利理念的产生是在国家之前，特别是在现代福利国家之前，但是 20 世纪中期福利国家的建立使福利思想不可避免地与国家政策和制度联系在一起，而有关福利的讨论的关注点也成为了政府角色的讨论。但事实上无论是从历史还是从现实的角度来说，福利都不仅限于国家，特别是随着公民社会的发展，非营利组织的出现，国家已不再是福利的唯一提供者。从“美好生活状态”的角度而言，福利确实不是只由国家来提供，更不是只由国家直接提供。社会福利尽管不可避免地以政策为中心，但政策已不再仅限于国家这一系统之内。特别是随着现代国家管理方式的改革，国家的福利角色越来越受到其他社会主体的影响，福利政策已成为一个嵌入于更广阔社会环境之下的社会政策。

国家回归：社会福利责任结构的再平衡

国家福利责任结构的再平衡

化的偏好问题，还是一个不同福利责任主体之间相互平衡、相互建构的动态过程。在这一过程中，效率与平等、选择性与普遍性、自由主义与集体主义、国家与社会、中央与地方等之间的张力无处不在，左右了整个中国福利改革的现状及未来走向，因而转型期中国社会福利的重构绝不是一个简单的此消彼长的数学模型，也不是一个纯粹自上而下的政府意志贯彻过程，而是一个不同部门、不同利益主体之间相互平衡、相互作用的动态过程，这一过程处于不断的变动之中，使不同时期、不同福利领域呈现出不同的社会福利结构。

从时间上来看，中国的福利改革与西方的福利改革几乎同步，在危机产生的原因、改革的推动力、目标和实现方式上也与西方福利改革共享某些特征，其中最重要的一点是都试图改变由政府垄断提供社会福利的局面，引入市场机制，强调市场、公民社会、家庭和个人在社会福利领域中的责任，构建多元福利或混合福利的结构。许多研究试图用“市场化”（Mok, 2001）、“边缘化”（Wong, 1998）、“私营化”或“民营化”（张学泰, 2007; Wong, 1994）、“社会化”（Cheung, 2001; 民政部, 2000）、“福利多元主义”或“混合福利”（尚晓援, 2001b; 王思斌, 2002）来概括中国的这一改革过程。但是正如一些研究早已指出的一样，中国的社会福利改革是相当独特和复杂的，任何普遍性的概括都有可能流于简单化和表面化（Wong, Flynn, etc. 2001），因而需要结合不同的福利项目从不同的研究视角出发，涉入性地理解这一变化过程。

近几年“社会福利社会化”日益成为中国福利改革的焦点，无论是政府还是研究者都认为社会化是解决中国传统社会福利模式弊端的有效方法，是未来中国社会福利改革的主要方向，而社会力量将成为、也应该成为未来中国社会福利体系的中坚力量^①。从20世纪80年代中期开始，中央和地方相继颁布了

① “社会福利社会化”的思路最早是由民政部提出的，在当时主要针对的是“小福利”——即民政部门负责的社会救助、优抚安置、救灾救济等，特别是针对国办社会福利机构的弊端而提出的，它在以后被日益认定为整个社会福利改革的目标，很大一部分原因是因为研究者并未认真加以区别，同时也是因为“社会化”作为一种口号更具模糊性和概括性，事实上即使是到了今天，社会福利社会化的实施仍然主要是由民政部门负责的，而这也正是本文所主要讨论的福利改革范畴。

一系列的政策文件，以社区福利服务和社会福利机构为重心，推动社会福利社会化的发展。2000年，民政部等十一部委联合颁布了《关于加快社会福利社会化的意见》，明确指出“社会化是我国社会福利事业发展的方向”，此后社会福利社会化进入一个全新的发展时期。二十多年来，福利社会化在中国取得了丰硕的成果，但也带来了许多困惑，作为一次探索性的改革仍有许多理论和实践问题有待澄清。事实上，当中国的社会福利改革在考虑缩减政府责任范围、改变政府角色的同时，并没有充分讨论谁来承接政府转移出的福利责任、能否承接这些责任以及如何承接这些责任的问题，其背后的实现机制也并未阐明。目前的研究都没有从根本上触及社会福利责任具体的变化过程，没有从动态互动的角度去探讨社会福利改革中各不同部门之间的复杂关系，特别是没有把福利接受者纳入这一互动关系之中，这种情况导致目前的许多改革政策无论在具体内容上还是发展方向上都比较模糊，政策的持续性较弱，研究也缺乏解释性和前瞻性，阻碍了我们全面深入地理解中国社会福利社会化发展的实践过程。无论从理论上还是实践上，“社会福利社会化”及整个中国社会福利政策的改革过程都亟须深入系统地研究。

第一节 研究问题及研究目的

社会福利社会化的核心特征是鼓励社会力量参与到福利服务^①中来，与政府、集体和家庭一起承担起福利服务的责任。理论上讲，“社会力量”是有别于政府力量的，以发展社会力量为特征的“社会化”带有极强的从“政府”到“非政府”的特点。但是在中国的实践中，社会力量却涵盖复杂，从官方语言来说，它包括企事业单位、城乡社区、非营利组织、志愿者、家庭以及个人等各种力量，严格来说，其中很大一部分并不是纯粹的民间力量，如官办社团和基金会、村居委会以及事业单位等。纯粹的社会力量应主要指来自民间的

① 这实际反映了改革后人们对“福利”的认识发生了重要的转变，福利已经不再仅仅由国家来提供。

国家回归：社会福利责任结构的再平衡

——兼论中国福利制度变迁与政策设计

市场、志愿力量、家庭以及个人^①，从组织的意义上它主要指的是市场组织和非营利组织，它们的发展才是社会福利“社会化”的根本，它们在福利部门中的地位和比重反映了福利“社会化”的程度，因此社会福利社会化的研究有必要、也应当去关注这些纯粹的民间力量。但是从这些民间力量的实际发展情况来看，“社会”的发展却远不如政策设计者所预想的那么顺利。

首先，数据显示民办福利机构的发展并不像政策设计者所预想的那么快。从90年代开始，中央和地方政府就一直在不断地制定和完善有关社会力量兴办社会福利事业的政策和规定，2000年《关于加快实现社会福利社会化的意见》也提出，到2005年要使其他多种所有制形式的社会福利机构成为社会福利机构中的骨干力量。理论上说，国家政策的推动、民间需求的拉动、经济利益的催化以及公民社会的发展，这一系列的有利条件应该会促使民间力量获得快速的发展，但现实情况却并非这么简单。以福利收养单位为例，民办机构在近几年的确获得了较快的发展，但是这一发展几乎是和国家办福利机构的发展同步（如图1-1所示）。统计资料显示截止到2004年底，民办社会福利机构仅占全部福利机构的4%，拥有床位数占6.89%，总体来看服务供给的资源结构没有发生大的变化（如图1-2所示），民间力量充其量只是一个补充。此同时，与其他类型的民办非企业单位相比，从事福利服务的民办非企业单位的发展明显滞后（如图1-3所示），仅占7%。为什么民间力量在社会福利服务领域内的发展不快？特别是与其他领域内如火如荼的社团、民办非企业单位的发展局面相比明显滞后呢？

^① 中国政策话语体系中的“社会力量”是相对于政府来讲的，因而使它的构成变得相当复杂。本文认为真正的、纯粹的“社会力量”是自其产生便相对独立于政府的力量，因而非常贴近于西方话语体系中的“私部门”（private sector），即市场、志愿力量以及家庭和个人。同时在中国，“社会性”往往强调的是非个人性，因而纯粹的“社会性力量”又可以被进一步限定为市场与志愿力量。“集体办”的福利机构在福利体制改革过程中被归为了“社会性”力量，事实上这一点需要仔细论证，它是否独立于政府？它是何种意义上的“公共”力量？特别是当农村费改税以后它的性质又发生了怎样的转变？这些都需要深入分析，在这里，为了便于分析，我们把它排除在纯粹的社会性力量之外。

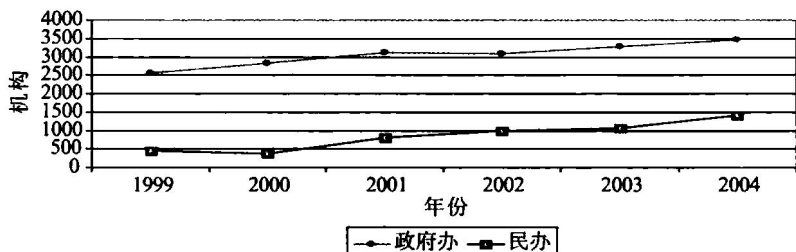


图 1-1 1999—2004 年国家办与民办收养性福利事业单位发展情况^①

数据来源：历年《中国统计年鉴》。

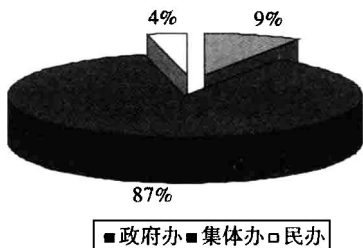


图 1-2 2004 年收养性社会福利事业单位构成情况

数据来源：《2005 中国统计年鉴》。

2006年民办非企业单位按隶属行业分类构成

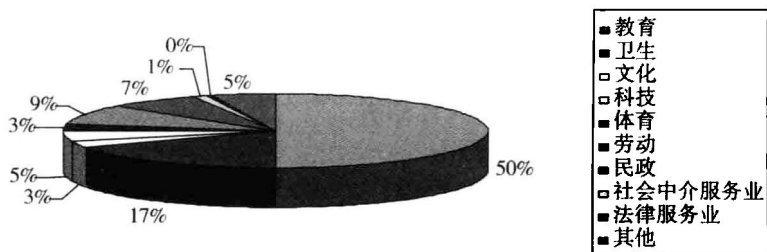


图 1-3 2006 年民办非企业单位按隶属行业分类构成

数据来源：中国社会组织网。

其次，实地调查也发现民办福利机构的发展过程并不顺畅，而是困难

^① 有趣的是自1999年到2004年，统计数据开始以“国家办”、“集体办”和“民办”的分类标准记录收养性福利事业单位的发展，在此之前从1993年到1998年一直以“国家办福利院”和“社会办敬老院”（城镇社会办和农村社会办）来统计，而在1993年之前则以“国家办福利院”与“集体办敬老院”（街道办、乡办与镇办）来统计。2005年以来，该类统计不再以所有权或兴办主体分类的方式出现。

重重。

民办机构所面临的市场并不像政策设计者所预想的那么乐观。机构的入住率低、入住率不平衡与迅速增长的福利服务需求之间存在着明显的矛盾。以老年福利服务为例，2009 年底，中国 65 岁及以上老年人口占总人口的比重为 8.5%，约为 1.13 亿，而当年提供住宿的老年人与残疾人服务机构共有床位 289 万张，即使加上社区养老服务中心的 1.5 万张床位，每百位 65 岁以上老人平均拥有床位数也仅为 2.6 张，每百位 60 岁以上老人平均拥有床位数更少，这一情况远远无法满足中国老年人入住养老机构的意愿。2000 年全国城乡老年人口一次性抽样调查显示，60 岁以上老年人愿意入住养老院、福利院和老年公寓等养老机构的比例在城市为 19.9%，农村为 15.5%，相信这一比例在 2009 年会有大幅度提高。因此，从老年人入住养老机构的意愿来看，我国养老机构的发展远远无法满足老年人养老的需要，存在着巨大的床位缺口。但矛盾的是，这种巨大的缺口却与福利机构入住率低的现象同时并存。数据显示，2009 年底，城市养老服务机构入住率仅为 65.5%，城市社区养老服务中心入住率仅为 66.7%，农村养老服务机构入住率稍高，为 82.9%。最令人惊讶的是，入住率低还与排队等候的现象同时并存，有些机构苦于无人住，有些机构却苦于无法扩建，特别明显的是国家办、集体办的福利机构往往入住率高，而个人办、合伙办的机构则入住率低。一方面社会需要养老机构发展，但另一方面养老机构的发展速度却比较慢，在养老机构明显供不应求的情况下，却依然有大量机构的入住率偏低，特别是民办养老机构的入住率偏低。为什么？许多研究认为，这些矛盾产生的原因在于，传统养老观念阻碍了潜在的需要转化为现实的需求、养老机构服务的供需错位、服务的水平低、老年人支付能力不足、民办机构的社会公信力不高、机构信息不畅通等原因（李民，辛培彦，2003；张晓峰，2006；常宗虎，2000）。但是这些研究由于过于碎片化因而无法同时解释以上这些矛盾现象，对问题的解释不够透彻，对原因背后的真正原因缺乏系统性的分析。

再次，民办机构的资源整合能力也并不乐观，它们在贷款、吸纳外资、接受捐助、动员志愿力量等方面都存在着大量的问题，而针对民办福利机构的管