



中国
社会
工作
教育
协会
编

中国 社会工作研究

China Social Work Research

第八辑

王思斌 主编

中国社会工作研究

第八辑

China Social Work Research

中国社会工作教育协会 编

王思斌 主编



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

图书在版编目(CIP)数据

中国社会工作研究. 第8辑/王思斌主编; 中国社会工作教育协会编. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 4

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3262 - 5

I. ①中… II. ①王… ②中… III. ①社会工作 - 研究 - 中国
IV. ①GD632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 052792 号

中国社会工作研究 第八辑

编 者 / 中国社会工作教育协会
主 编 / 王思斌

出 版 人 / 谢寿光
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

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156 责任编辑 / 谢蕊芬 王 玮
电子信箱 / shekebu@ssap.cn 责任校对 / 秦 晶
项目统筹 / 童根兴 责任印制 / 岳 阳
总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 16.75
版 次 / 2012 年 4 月第 1 版 字 数 / 261 千字
印 次 / 2012 年 4 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3262 - 5
定 价 / 35.00 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

致 谢

《中国社会工作研究》的出版得到了香港凯瑟克基金会的慷慨资助，特此表示感谢。

Acknowledgement

The publishing of *China Social Work Research* has been generously funded by the esteemed Keswick Foundation Ltd. , Hong Kong.

中国社会工作研究 第八辑
编辑委员会

主 编：王思斌

本辑编辑组：（以姓氏笔画为序）

王思斌 孙立亚 刘 梦

陈树强 熊跃根

本辑执行编辑：熊跃根

The Editorial Board
for the Eighth Volume of *China*
Social Work Research

Editor-in-Chief: Sibin Wang

The Editorial Board: Sibin Wang Liya Sun

Meng Liu Shuqiang Chen

Yuegen Xiong

The Executive Editor of this Volume:

Yuegen Xiong

目 录

[社会福利与社会政策]

中国社会福利的内卷化及发展

——中国市场化转型中社会福利制度的变迁 王思斌 / 1

福利的理念和中国社会政策的限制

——一种历史制度主义的分析 熊跃根 / 40

中国社会政策的概念、议题与挑战：一个框架描述

..... 莫家豪 黄耿华 / 66

我国医疗保险改革的跨部门政策执行模式

——以 B 市为个案的研究 王宗凡 / 82

资产建设与儿童福利：兼论儿童发展账户

在中国的可行性 邓 锁 / 115

[社会工作研究]

重构社会工作专业的使命 陈 涛 / 132

关于中国社会工作的叙述 孙立亚 / 176

反思式学习在社会工作实习中的应用

——以中山大学实习课程为例 丁 瑜 / 192

政府与 NGO 之间的关系转型：对三个组织

案例的研究 朱健刚 / 224

[征稿启事]

《中国社会工作研究》征稿启事 / 248

Contents

Social Welfare and Social Policy Research

Involvement and Development of Social Welfare in China:

Institutional Change of Social Welfare

in the Market Transition *Sibin Wang / 1*

Ideas of Welfare and Limits of Social Policy in China:

A Historical Institutionalism Perspective *Yuegen Xiong / 40*

Concepts, Issues and Challenges of Social Policy in China:

A Framework Description *Ka-Ho Mok Genggua Huang / 66*

The Cross-sectoral Policy Implementation Model of Health

Insurance Reform in China: A Case Study in B City

Zongfan Wang / 82

Asset Building and Child Social Welfare: The Potential

of Implementing Child Development Accounts (CDAs)

in Mainland China *Suo Deng / 115*

Social Work Research

Reconstructing the Mission of Social Work Profession

Tao Chen / 132

On the Discourses of Social Work in China

Liya Sun / 176

Critical Reflection and Experiential Learning in Social Work

Field Education: Illustrated with the Sun Yat – sen Model

Yu Ding / 192

The Transforming Relationship Between Government

and NGOs: A Case Study

Jiangang Zhu / 224

Call for Papers

/ 248

中国社会福利的内卷化及发展

——中国市场化转型中社会福利制度的变迁

北京大学社会学系 王思斌

摘 要 经济体制改革以来，特别是 20 世纪 90 年代全面向市场经济体制转轨以来，我国的经济获得快速持续增长，全社会对公共服务和社会福利的投入总量不断增加，但是广大民众特别是低收入人群的社会福利状况没有改善，本文称之为“社会福利的内卷化”。本文以医疗卫生服务为例，通过数据和案例分析，指出在公共服务、社会福利的责任结构中，政府责任后退，政府公共服务资源投向出现偏差，医疗服务商品化，社会财富分配严重不公，是社会福利内卷化的原因。2003 年以来社会福利开始走出内卷化状态，走向发展，其重要原因是对发展的科学认识以及“以人为本”的经济社会政策的实施。文章还讨论了社会福利的发展模型得以实现的条件。

关键词 市场化改革 社会福利内卷化 社会福利的发展模型

一 问题的提出及分析的角度

1. 问题的提出

改革以来中国经济快速增长，国力增强，为社会发展创造了条件，

但在市场化转型的过程中,社会福利的发展是滞后的。许多民众的福利状况并没有得到改善,有的还在下降,看病贵、上学难等问题的出现就是例证。关于社会保障不足、社会福利滞后的问题,学者们进行了大量研究,这不但揭示了社会福利落后的事实,也对一段时间以来政府所采取的政策提出某种警示。进入新时期新阶段以来,社会保障、社会福利方面的研究不断增加,社会对这方面问题的认识也日益深刻,这促使我国社会政策也发生了一些变化。但是关于这一时期中国社会福利发展路径的理论解释还不多,这方面的理论建构还需要加强。

改革开放以来,特别是改革的前20多年中国在进行经济体制改革时,社会保障制度也发生了市场化改革。这主要表现为政府抛弃了计划经济体制下形成的、以单位体制为基础的高保障模式,而代之以社会福利多元主义。在这方面的重大改变就是改变了以往的单位办社会、单位办福利的制度,同时在医疗、教育等领域引入市场机制。这样,虽然政府在医疗卫生、教育、社会救助等方面的总投入在不断增长,但市场机制在其中发挥了重要作用,使用服务者个人的投入也明显增加,从而使得民众福利没有明显提高。从总投入、投入结构和民众福祉的角度来看,在一段时间内,我国社会福利的发展是滞缓的。看病贵、看病难,上学贵、上学难等问题在一段时间内成为社会舆论的中心议题,甚至在几届全国人大、政协会上也成为热点话题。这实际上是我国的公共服务、社会福利领域出现了严重问题。近几年来,随着科学发展观的贯彻执行和社会政策的实施,这些问题有所解决。但是社会福利、社会政策界对这一重大现象仍缺乏深度的理论分析和总结。本文希望在这方面做些工作。

2. 本文的分析框架

本文从社会财富增长、社会福利投入总量及其分配,以及民众福祉状态的比较入手,借用相关理论概念对之进行分析。为了分析的方便,我们首先建立一个分析框架或分析模型(见模型1)。

这个分析框架(分析模型)是希望在经济增长、生存风险、福利投入和民众福祉之间建立起一种关系,分析市场化改革以来民众福利的变化情况。经济增长指的是国内生产总值(GDP)的增长,一般用增长率来表示,国内生产总值(或人均国内生产总值)增加了,说明一个国家或地区的经济能力增强了。一般说来,经济增长是一个正向

分析框架（模型1）

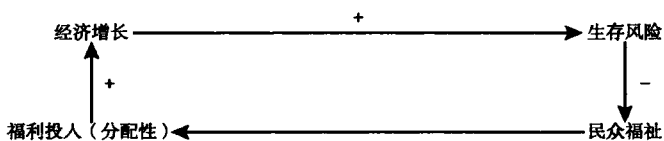


图1 社会福利的分析模型

指标。生存风险指的是人们在自己正常的经济活动和社会生活中所面临的威胁，它包括就业（失业）风险、人身风险、疾病威胁等方面，也包括精神方面的压力。人们所追求的是经济的富裕和生活的安定，所以生存风险是一个负向指标。福利投入指的是为了促进人们的福利而进行的各种经济性投入，这包括政府、社会、个人等多方面的投入，福利不但有量的多少，而且具有分配性。一般说来，福利投入越多，人们从中获得的福利也就越多，它基本上是一个正向指标。民众福祉是一种状态，是人们对生活的幸福的评价。它与福利有一定关联，但又强调人们在福利投入状态下对生活的满意程度。任何社会的目标都应该是增进民众的福利，因而它是一个正向指标。

改革开放以来我国经济一直呈高速持续增长，这是我国经济体制所追求的，这在20世纪90年代中期以后表现得尤为明显。但经济增长不等于经济发展。经济发展的含义要宽得多，除了经济增长之外还包括较公平的收入分配和产业结构的合理化等。经济的高速增长可能会产生两方面的效果：一方面是社会财富的增长和人们从中获得的收入的增加，人们从经济增长中获得更多好处，这可能会进一步使得他们有更多的福利投入；另一方面，以市场化为基础的经济增长也会给人们带来更多、更大的生存风险，包括就业风险、健康风险、生存环境风险等。我们看到，在向市场化快速转轨的过程中，社会问题增加，底层民众所遇到的基本生活方面、精神方面、家庭和人际关系方面的风险在增加。经济增长与福利投入的关系应该是正向关系（或正相关），市场经济条件下的经济增长与基本民众的生存风险也是正向关系。比较明显的是，生存风险与民众福利是负相关关系，即生存风险的增加会减弱人们的福祉。福利投入与民众福利的关系比较复杂，在社会福利制度正常运转的情况下，由政府、社会、工作单位和个人共

同支持的社会福利可以促进人们的福祉。在社会福利制度失效的情况下,社会福利的支出结构就对具体人(人群)的福利产生影响。如果福利费用由政府的公共财政支出或社会支出,那么人们的福利应该是增长的;如果只靠个人去支付福利费用,可能会削弱当事人的生活幸福。所以,在上述模型中,我们没有给出福利投入与民众福祉之间的稳定关系,而本文要研究的就是福利投入及其结构与民众福祉的关系。

按照政策研究的一般做法,要对一项政策作出评价,需要采用科学的定量方法,需要很多翔实、系统的数据资料。但是,由于本人没有就此做过系统的问卷调查,所以不具备对上述问题进行全面分析的能力。本研究只想探究福利投入机制与民众福祉的关系。为了说明福利投入的结构与变化,本研究使用卫生部公布的系列数据,这可以大略地予以说明。在民众福祉方面则使用典型的案例资料予以说明。这里在方法论上需要说明的是,社会政策研究虽然主要采取实证方法,但是近些年来,有些学者也用典型的大型案例进行政策研究,并获得接受(斯考克波,2009)。本文尝试将定量资料和定性资料结合起来,对改革以来的社会福利政策,特别是到2003年以前我国社会福利的发展状况,作出理论上的解释。

3. 作为一种研究背景:计划经济体制的社会福利

计划经济时期的社会福利(社会保障)制度由两部分组成,基本上是政府主导的二元社会福利制度。所谓二元社会福利制度是指城乡各异的处理社会救助、社会保险、社会福利的制度和方法。在计划经济时期,国家组建形成了城市中以单位体制为基础的社会保障与福利制度和农村基本残补式的社会救助制度。在城市中,每一个在国营企事业单位、政府机关工作的人员都会得到来自国家的就业、医疗服务、社会救助、职业福利等多种福利,而且这些福利有时会延伸至其没有工作的家庭成员。低水平,但比较全面的社会保障和福利,成为计划经济时期以高就业、低工资、高福利、高保障为特点的劳动保障制度的重要组成部分。虽然这种社会保障(社会福利)制度具有较强的政治含义,但是它在实际效果上确实保障了城市就业者及城市居民的基本生活,增进着他们的福利。再加上当时强烈的政治意识形态的宣传,城市居民对于社会保障(社会福利)制度基本上是满意的。这也促使他们形成了福利意识形态——对国家(执政党和政府)及其代理者单

位的强烈认同,“有困难找政府、找组织”成为人们的基本观念。虽然这种社会保障(社会福利)制度后来衍生出许多弊病,但是当时人们不会遭受失业之威胁,有病可以医,生活有困难可以向单位申请补助,有虽然狭小但可以安身的住处。所以,在当时的经济政治条件下,人们的“福利感”还是比较明显的。

在农村实行集体经济,在低产出水平下,人们过着低水平的、在一定程度上是自给自足的生活。政府在农村实施的社会福利制度涵盖面比较狭小,主要是“五保”制度和灾害救济。此时农村居民的保障主要是家庭的自我保障和生产集体的互助保障。农民的物质生活水平较低,但同时他们也过着低市场化生活,即在许多方面可以不靠市场来解决自己遇到的生活方面的问题。当时,农村一度实行国办和集体办初等教育的制度,村办小学、公社办初中,使得农家子弟基本上可以得到几乎免费受教育的机会。发端于20世纪50年代末,普遍发展于60年代中后期的农村合作医疗制度,使农村居民用很少、可以承担得起的医疗费用医治简单的病症。同时,注重卫生防疫、城市卫生医疗力量支持农村也促进着农村卫生医疗事业的发展。所以,在经济社会发展水平较低的情况下,农村居民是在教育和医疗等方面遇到较小危机的情况下生活着,他们是贫困的,但同时又是较少忧虑的。可以说,普遍的较低水平的教育服务和医疗卫生服务,促使人们形成了依靠自己和集体的防治灾病的“福利”观念。

有研究者指出,计划经济时期,我国在整个经济发展水平相当低的情况下,通过有效的制度安排,用占GDP 3%左右的卫生投入,初步满足了几几乎所有社会成员的基本医疗卫生服务需求,国民健康水平迅速提高。这主要基于三个方面的经验:一是医疗卫生服务体系的布局与服务目标比较合理,二是医疗卫生工作的干预重点选择合理,三是形成了广覆盖的医疗费用保障机制。在医疗保障制度建设方面,一方面是医疗保障体制获得较好发展,城镇地区公费医疗和劳保医疗制度基本上覆盖了所有劳动者;在农村地区,合作医疗制度逐步普及,覆盖了90%左右的农村人口。另一方面,公益性的医疗卫生服务体系具备很强的转移支付和医疗费用保障功能(葛延风,2005)。中国用世界上1%的卫生资源,解决了占世界22%的人口的卫生保健问题,并获得国际社会的广泛赞誉。

我们不能说集体化时期我国城乡居民的福利水平是高的,尤其是农村居民所享受的公共服务十分有限。但是在那个时代,由于人们生活中可能遇到的风险较少(他们的生活被制度化了),政府、集体对可能的风险有一些基本的应对方式,或者个人和家庭对较严重的问题无力应对。有问题找政府、有问题找集体成为人们基本的信条,而且平均主义的分配原则消减着人们的相对剥夺感。所以,人们基本生活方面的焦虑感并不十分强烈。

经济体制改革改变了计划经济时期国民经济低增长,人民生活低水平、“低风险”的状况。在农村,家庭联产承包责任制的实行极大地激发了农民的生产积极性,同时也瓦解了集体经济。到20世纪80年代中期,原来依靠集体组织、集体经济力量实施的合作医疗制度无疾而终。农民收入增加了,但是他们也几乎被全面抛入市场经济体制之中,包括医疗和教育。90年代中期以后,随着市场化体制改革的快速推进,城市社会保障制度改革也在很大程度上将城市居民的社会保障抛向市场。不管是城市居民还是农村居民,他们原来享受的公共服务和社会福利都受到来自市场化的严峻挑战。

二 社会转型与社会福利模式的转变

1. 市场化转型与社会福利的市场化

为了解决贫困和低生产率问题,改善人民生活,提高国力,我国进行了经济体制改革。公正地说,经济体制改革在激发人们的生产积极性、提高生产效率方面是成功的。在农村,以家庭联产承包责任制为基本内容的改革使我国的农业生产得到了高速发展,在此基础上,农村工业化、非农化、城市化也有一定发展,农村居民的物质生活水平得到显著提高。在城市,以用工制度改革和建立现代企业制度为主要内容的国有企业改革大大提高了生产效率,促进了产业结构的调整,城市人民生活在总体上有明显提高。但是,城市改革以来特别是90年代中期确定向市场经济体制转轨以来,也出现了用市场化机制处理各种问题,包括用市场化手段处理公共服务和社会福利问题的现象。

在确定了向市场经济体制转轨的总方向之后,政府开始尝试用经济体制改革的思路处理各种问题,包括公共服务和社会福利方面的问

题。这一思路首先与经济体制改革的核心任务（国有企业改革）的整体性特征有关，也与体制改革的基本任务和入手点有关。市场化改革（国有企业改革）的工具性目标是减员增效，减轻企业的社会服务压力，改变“企业办社会”的状况，增强企业的竞争能力。这样，在把国有企业推向市场的过程中，企业也推卸了原来所承担的对其员工（包括退休职工）的社会保障责任。在将社会保障责任推向社会的过程中，政府并没有有效地扶植社会力量（包括社区和各种服务机构）去承担责任，所以社区、社会组织在得不到政府财政支持的情况下只能自己开拓市场化经营空间。这种在经济领域发生的现象也发生在公共服务领域和社会福利服务领域。

90年代以后，中国政府受到新管理主义的强烈影响。新管理主义是20世纪70年代以来在西方发达国家发展起来并逐渐占据主流的政府治理理念。按照胡德的说法，新管理主义（或新公共管理）包括：在公共政策领域实行专业化管理，绩效的明确标准和测量，格外重视产出控制，各个部门由聚合趋向分化，公共部门向更具竞争力的方向发展，重视将私营部门的管理方式引入公共管理部门，强调纪律和节约（休斯，2001）。以追求效率为本的管理思想和方法也被引进我国的公共服务和社会服务领域。一方面，政府希望动员社会力量来参与公共服务和社会服务，以承接国有企业改革甩出的责任。政府希望自己不花钱，由社会力量办事，于是不得不允许社会力量将牟利动机带入公共服务和社会服务领域。另一方面，在政府投入不足，各行各业又要大干快上的情况下，一些事业单位和社会福利机构也不得不通过市场机制来扩大自己的财力资源，同时获得再分配上的好处。在这种背景下就出现了公共服务、福利服务与营利服务混杂的现象。比如，在社区服务中发展出了有偿服务，并发展成社区服务业。在社会福利机构中也发展了有偿服务，通过发展高端服务和“额外”服务，获得金钱报酬，实现以服务养服务。在教育领域各种收费项目也发展起来，它不但在学前教育、高等教育中得到较充分体现，而且在义务教育中也发展起来，各种收费项目紧密地与必要的教育项目结合、搭车，从而给原本作为公共服务的基础教育、中等教育添加了许多市场因素。在卫生医疗领域，医院进行经营体制管理改革，医院、科室有了明确的创收目标，以药养医、药价虚高现象十分明显。市场经济的经营之