



上海市学术著作出版基金

我国适度普惠型社会福利制度发展研究

曹艳春 著



上海世纪出版集团

014002062

D632.1
224



上海市学术著作出版基金

我国适度普惠型社会福利制度发展研究

曹艳春 著



北航

C1690002

D632.1
224

世纪出版集团 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国适度普惠型社会福利制度发展研究/曹艳春著.

—上海:上海人民出版社,2013

ISBN 978-7-208-11483-8

I. ①我… II. ①曹… III. ①普遍优惠制-社会福利制度-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 139671 号

责任编辑 王舒娟

我国适度普惠型社会福利制度发展研究

曹艳春 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 30 插页 4 字数 383,000

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-11483-8/D·2295

定价 60.00 元

序

获知曹艳春副教授的国家社科课题成果“我国适度普惠型社会福利制度发展研究”被选入上海市学术著作出版基金正式出版,作为导师,我深感欣慰,除了对她表示祝贺以外,也愿意再次为其作序向读者推荐这本著作。

记得2008年,曹艳春的博士论文获得上海市博士文库资助出版,当时我为其作序。五年时间过去了,中国的社会保障事业获得飞速发展。从社会救助制度的健全到社会福利的推进,中国政府在民生建设的航道上乘风破浪,高歌猛进,人民共享经济社会发展成果有目共睹。本书的出版,既反映了这样一种变化,也反映了这样一种方向。

党的十六大以来,发展经济、改善民生成为社会建设的主旋律。党的十六大报告明确提出全面建设小康社会的宏伟目标,使人民生活更加殷实;党的十七大报告指出,必须着力保障和改善民生,推动建设和谐社会。2010年,我国国内生产总值达到40.2万亿元,超过日本,成为仅次于美国的世界第二大经济体。我国已经具备建设从补缺到普惠转型的适度普惠式福利制度的社会条件。

曹艳春副教授专注于学术探索,勤勉踏实,在多年积累的基础上,通过在理论和方法上的多方探索,厚积薄发地完成国家社科成果,以其开阔的思路,丰富的内容、有创建的观点,得到专家和同行的

一致好评。该书有以下几个显著特点：

(1) 创新性。该书综合运用多种研究方法,如系统分析法、结构分析法、规范分析法、实证分析法和比较研究法等,全面深入地探索适度普惠型社会福利制度的构建,提出适度普惠型社会福利绩效管理理论等创新理论,提出了分类管理理论,并对社会福利制度所需资金进行了初步概算,弥补了国内相关理论研究的不足,具有较高的学术与理论价值。

该书对我国适度普惠型社会福利制度的进程进行了初步的构建,从微观社会福利、中观社会福利和宏观社会福利三个层次划分社会福利阶段。三种社会福利层次对应三种模式:补缺型社会福利、适度普惠型社会福利和普遍普惠型社会福利。该书构建了一个较为清晰和系统的蓝图,勾画了我国社会福利发展方向、发展历程预期,深入分析了适度普惠型社会福利项目内容、社会福利水平以及适度普惠型社会福利所需投入。该书指出,要改变以往主要从政府视角进行研究的方法,转向从人民群众的需求角度进行研究,进行适度普惠型社会福利需求调查分析;适度普惠型社会福利工作要讲究财政效率,使既有的社会福利资金发挥最大的作用;提出要把绩效管理应用于适度普惠型社会福利,提出适度普惠型社会福利制度“二元四维三阶段”实现模式。

(2) 全面性和系统性。该书在辨析了广义社会福利、狭义社会福利、社会保障、普惠型社会福利等核心概念的基础上,综述了公平分配说、财政职能说、政府责任说等中西方社会福利理论的研究成果;回顾、评估了当前中国实行的补缺型社会福利的发展历程与政策效果,并指出当前中国实行的补缺型社会福利发展历程中存在的问题。之后,借鉴社会福利制度发展的国际经验,提出了构建中国适度普惠型社会福利制度的政策建议,并详细阐述了构建适度普惠型社会福利制度的总体架构、主要内容,以及相关法律法规制度、管理运行机制的构建思路。最后,论述了适度普惠型社会福利制度绩效评价机

制的建立原则、考核指标及管理过程,并分析了当前建立中国适度普惠型社会福利制度的外部环境保障机制。

(3) 应用性。该书对我国现阶段社会福利情况进行了实证分析,根据设计的指标对我国各地区社会福利水平进行横向比较,构建社会福利绩效评价衡量的指标体系。该书针对构建中国适度普惠型社会福利制度中存在的问题,提出包括完善法律制度、资金传递机制、提高管理人员与技术配置、建立绩效管理指标体系等方面的制度安排,对于实际工作部门具有一定的应用价值。

总的来说,曹艳春副教授的《我国适度普惠型社会福利制度发展研究》是一部优秀的学术专著。该书切合时代发展的需要,其前瞻性的社会视角,较为完整的结构体系,创新性的发展思维和丰富的内容,充分展现了作者作为一个学术人的理论修养和科学研究能力已经进入一个新的更高的水平。它的正式出版,对于社会保障领域的理论工作者和实务实践者,都是及时的和有益的。当然,该著作只是作者国家社科成果的一个总结。相信,经过作者不断的努力,会在以后的科学研究和实际工作中取得更多的成果、更大的成就。

郭士征

2013年3月

目 录

序.....	1
第一章 导论.....	1
一、研究背景	1
二、研究对象的界定	2
三、研究目标与主要内容	13
四、研究方法与资料来源	16
五、研究设想与不足之处	19
第二章 社会福利相关理论分析	22
一、社会福利思想与流派	22
二、社会福利需要及其衡量理论	28
三、社会福利实施原因相关理论	41
四、社会福利功能定位与制度运行理论分析	52
五、系统构成与模式分类	62
六、福利提供主体与方式	66
七、社会福利绩效管理与效果监测理论分析	80
八、社会福利的发展趋势	85
第三章 我国补缺型社会福利发展历程与现状评估	97
一、我国补缺型社会福利发展历程与现状分析	97

二、我国社会福利供需现状调查分析	192
三、我国补缺型社会福利制度综合评估	213
 第四章 我国适度普惠型社会福利制度发展的思路与规划	226
一、构建适度普惠型社会福利制度的目标、原则与思路	226
二、适度普惠型社会福利制度发展进程与社会文明的关系	235
 第五章 我国适度普惠型社会福利制度内容设计	241
一、适度普惠型社会福利制度内容总体构架设计	241
二、收入性福利内容构架及其核算依据	249
三、服务性福利内容构架	317
 第六章 我国适度普惠型社会福利法律制度建设	345
一、我国传统社会福利法律制度存在问题分析	345
二、我国适度普惠社会福利法律制度发展理论分析	347
三、我国适度普惠型社会福利法律制度架构	351
四、适度普惠社会福利立法建议	355
 第七章 我国适度普惠型社会福利资金制度建设	359
一、各国社会福利资金支出变化趋势	359
二、社会福利资金支出与供给能力预测	362
三、社会福利标准确定与规范	377
四、适度普惠型社会福利制度下社会福利资金筹集	385
五、适度普惠型社会福利制度下资金监督管理	388
 第八章 我国适度普惠型社会福利绩效评估制度建设	391
一、适度普惠型社会福利绩效评估理论分析	391
二、适度普惠型社会福利绩效评估指标体系构建	395

三、社会福利绩效评估过程管理	422
四、促进我国社会福利绩效的建议	424
 第九章 我国适度普惠型社会福利外部环境建设	429
一、宏观经济环境建设	430
二、社会环境建设	439
三、其他环境建设	445
 参考文献	453

第一章 导 论

一、研究背景

随着经济的发展,我国各项社会保障制度得到了长足的发展与完善。然而,社会保障发展滞后于经济发展的现象依然存在,其中社会福利制度落后于经济发展的情况更为突出。为了大力发展社会福利制度,2007 年底,我国民政部提出,将推进社会福利由“补缺型”向“适度普惠型”转变,加快社会福利事业发展,并将其作为我国新世纪的战略目标。2007 年 10 月 17 日,民政部副部长窦玉沛做客中国网与网友交流时表示:“中国未来福利事业的发展可以概括为‘一个转变,三个结合’。一个转变就是推进社会福利由‘补缺型’向‘适度普惠型’转变,补缺型的福利针对老年人、残疾人、孤儿,在转变过程中,要由特定的服务对象,向全体老年人、残疾人和处于困境中的儿童转变,同时在服务项目和产品的供给上,要满足他们不同层次的多样化的需求。”^[1]

2008 年,我国人均 GDP 超过 3 000 美元,已经进入中等发展水平的国家,达到绝大部分发达国家 1970 年的人均 GDP 水平。1970 年,美国人均 GDP 为 4 878 美元,瑞典为 4 361 美元,加拿大为 3 974 美元,发达的市场经济国家平均为 2 990 美元。其他发达国家,如法国、德国、英国、日本分别为 2 862 美元、2 672 美元、2 221 美元和

1 945 美元。20 世纪 70 年代以后,发达的市场经济国家的社会福利体系经历了长足的发展,建设成了一整套完善的社会福利体系。我国有能力也有必要建立与当前中等经济水平相适应的社会福利体系。

为了大力发展我国社会福利,我国逐步增加公共财政对社会福利的投入。“十一五”期间,国家发改委安排儿童福利 5 亿元,安排社区服务设施建设 6 亿元,极大地促进了我国社会福利事业的发展。各省、自治区和直辖市都采取各种措施加大老年人福利、儿童福利和残疾人福利制度的建设力度,加大对社会福利的投入,积极提升社会福利服务质量。

2010 年以后,我国社会福利制度建设进入全面推进的新阶段。以民政部为主导的社会福利制度不断创新,面临制度不断建设和完善的客观要求,我国社会福利制度将逐步向“适度普惠型”全面转变。因此,本书研究内容符合新世纪中国社会福利发展的迫切需要。

二、研究对象的界定

(一) 福利概念界定

福利一词的英文拼写是“welfare”,英文意思是“安乐的人生之路”、良好的生活状态。^[2]

关于福利的定义,国内外学者给予了很多界定。荷兰经济学家汉斯·范登·德尔认为:“个人福利指的是个人需要的满足程度,只要这种满足是基于经济因素的。”“福利是作为一个含义宽泛的概念出现的,它是指人类的任何一种基于稀缺资源的需要的满足程度。”^[3]德国经济学家 E. 恩格尔将福利界定为“达到了满足日常生活欲望的状态”。英国社会政策与社会福利学家罗伯特·平克指出:“福利指的是‘个人的福祉’和对个人福利需要的满足。这些需要有

集体和个人的层面,包括基本的物品与服务,比如食物、收入、医疗、保健、教育和住房。”“福利不可避免地与工作联系在一起,没有劳动及不断的财富创造,就不会有任何福利可言。”罗伯特·平克还将福利的层次进行提升,认为从更高的层次来看,“福利的定义中必须包含真实的民主权利和义务、社会融入的机会,以及积极参与政治过程的机会”^[4]。

日本学者一番濑康子指出:“福利是作为一个人主动地追求人间幸福生活权力的基础、机会和条件,以及在日常生活中所做的各种必要的努力。”^[5]

我国学者郑功成认为:“福利包括个人福利和社会福利,其中个人福利通常被解释为‘幸福’、‘快乐’的同义语,是指个人对物质生活的需要与精神生活的需要的满足;而社会福利是一个整体的概念,指一个社会全体成员的个人福利的总和或个人福利的集合。”^[6]

本书认为,福利可以分为个人的福利和全社会的福利,个人福利是个人需要获得满足的程度,包括物质福利和精神、心理福利。全社会的福利可以看作是全体社会成员个人福利的加总。

(二) 社会福利概念

关于社会福利的概念,学者们从不同的角度、不同的范围进行了界定。综合国内外学者的观点,一般可以将社会福利分为狭义的社会福利定义和广义的社会福利界定。本书将从两种视角阐述对社会福利定义进行界定。

1. 狭义的社会福利

根据田北海^[7]的统计,狭义的社会福利界定又可以分为剩余性狭义社会福利观、制度性狭义社会福利观和发展性狭义社会福利观。其中,剩余性狭义社会福利观认为社会福利是一种疗救社会病态、预防或矫治社会问题的一种制度或手段。根据《新大不列颠百科全书》(1990),狭义的社会福利指为帮助特殊的社会群体、疗救社会病态而

提供的服务,又称福利服务(welfare services)。该社会福利的对象是“弱势群体”,目的是疗救社会病态。尚晓援指出,狭义的“社会福利”是指为帮助特殊的社会群体、疗救社会病态而提供的社会服务,它与“社会保障”的制度安排同为促进人类幸福的制度措施,只是针对不同的社会问题。^[8]多吉才让指出,社会福利仅指“民政部门代表国家提供的针对弱势老人、残疾人、孤儿和优抚对象的收入和服务保障”^[9]。

制度性狭义社会福利观提出,社会福利应面向所有社会成员,而不仅仅是困难群体或弱势群体,但社会福利的层次仅限于保障社会成员的基本生活。张建明指出:“社会福利是指国家和社会为保障社会成员的基本生活而采取的措施及服务,包括社会救济、社会保障、社会服务等子系统。”^[10]

发展性狭义社会福利观认为,社会福利的服务对象是全体公民,其功能在于提高公民的生活水平和生活质量。^[11]王思斌(1998)指出:“社会福利是指在解决了人们的基本生存需要之后更好地生存或发展的一种状态。”^[12]

2. 广义的社会福利

广义社会福利观认为,社会福利是指“政府和社会团体为提高社会成员的物质和精神生活水平而采取的种种措施”^[13]。尚晓援(2001)认为,广义的“社会福利”制度指国家和社会为实现“社会福利”状态所做的各种制度安排,包括增进收入安全的“社会保障”的制度安排。

美国的《社会工作词典》指出,社会福利具有两个方面的含义:“第一,一种国家的项目、待遇和服务制度,它帮助人们满足社会的、经济的、教育的和医疗的需要,这些需要对维持一个社会来说是最基本的。第二,一个社会共同体的集体的幸福和正常的存在状态。”^[14]

美国的《社会工作百科全书》对社会福利的界定为:“社会福利是

一个宽泛的和不准确词,它最经常地被定义为旨在对被认识到的社会问题作出反应,或旨在改善弱势群体的状况的‘有组织的活动’、‘政府干预’、政策或项目。社会福利可能最好被理解为一种关于一个公正社会的理念,这个社会为工作和人类的价值提供机会,为其成员提供合理程度的安全,使他们免受匮乏和暴力,促进公正和基于个人价值的评价系统,这一社会在经济上是富于生产性的和稳定的。这种社会福利的理念基于这样的假设:通过组织和治理,人类社会可以生产和提供这些东西,而因为这一理念是可行的,社会有道德责任实现这样的理念。”^[15]显而易见,《社会工作百科全书》是从广义的角度来界定社会福利的。

美国学者米奇利(Midgley, 1997)提出,社会福利是“当社会问题得到控制时,当人类需要得到满足时,当社会机会最大化时,人类正常存在的一种情况或状态”。米奇利主张从两个层次来分析社会福利的含义,他指出:社会福利既可以指社会福利状态,也可以指社会福利制度。当人们把社会福利当作一种状态来看待时,社会福利是指人类生活中的幸福和正常的状态(Midgley, 1997)。当人们把社会福利当作一种制度来看待时,社会福利制度是为达到社会福利状态而作出的集体努力(包括政府的努力)。^[16]米奇利(Midgley, 1997)指出,社会福利制度包括三种:非正式的社会福利制度、正式的社会福利制度和国家的社会福利制度。

美国学者威廉姆·H. 惠特克(William H. Whitaker)认为:“社会福利的目的就是帮助人们在其社会环境中更有效地发挥作用,包含两层意思:(1)满足人们的基本生存需要(充足的营养食品、衣服、房屋、医疗保险,清洁的水和空气);(2)满足人们必需的心理的、精神的社会交往需要……社会福利还应该提供包括以下内容:为使人们参与经济建设而提供充分的教育,提供咨询以认识并处理个人所遇到的困难,提供就业门路和其他社会活动。”^[17]

尚晓援指出:“广义社会福利的对象扩大到了全体公民,社会福

利的项目从针对弱势群体的社会救助和社会福利服务扩大到了包括社会保障、教育和医疗等项目,广义社会福利的提供者也扩大为全社会。”^[18]

周沛对社会福利的界定为:社会福利是以政府及社会为主体,以全体社会公民与社区居民为对象,以制度化与专业化为基础保证,以保障性与服务性为主要特征,以社会支持网络为主要构架,以物质资助和精神支持为主要内容,以解决社会问题为目的,旨在不断完善和提升公民的物质与精神需求、提高社会生活质量的社会政策和社会制度。^[19]

3. 总结

本书认为,社会福利首先可以从狭义社会福利和广义社会福利两个方面来进行界定,在我国适度普惠型社会福利制度发展过程中,我们还应建立一种介于狭义社会福利观和广义社会福利观的中观社会福利。狭义的社会福利一般指国家政府部门通过财力和政策手段保障特定人群并使之改善社会生活,提高生活品质的一种制度措施。在我国,狭义的社会福利主要是指民政部主管的社会福利,包括特殊老年人福利、残疾人福利和特殊儿童福利三大部分,覆盖人群数量较少,福利项目较少,水平较低。广义的社会福利制度内在地包含各项具体的社会福利制度,但绝不仅仅是这些制度的总和,应是指支撑社会福利制度并确保其有效运行,以满足福利对象需求的一整套相互联系的观念主张和资源、制度、组织、人员、程序、技术安排。广义的社会福利扩大到了全体社会公民,并在对福利的内涵和外延上进行了拓展,认为社会福利是为保障社会成员过上更好的物质和精神生活而进行的一种制度安排,社会福利不仅是为社会成员的物质生活给予安全保障,更使其精神生活品质得到提升。因此,本书把广义的社会福利界定为:它是指国家或社会团体为了增进和改善人民生活,使得全体公民在物质和精神上得到更好的满足,藉以运用公共资源以帮助人民改进生活状况而进行的制度安排。这种制度安排既包括

法律上的,也包括财政上的,还包括社会公共资源的调度和管理。这一制度内在地包含了老年人、残疾人、妇女、儿童以及在职职工在内的全体社会公民所享有的福利。

中观层次的社会福利定义界定以民政部副部长窦玉沛为代表,他认为:“要由特定的服务对象,向全体老年人、残疾人和处于困境中的儿童转变,同时在服务项目和产品的供给上,要满足他们不同层次的多样化的需求。”因此,本书认为,在适度普惠型社会福利制度发展中,可以按照窦玉沛的界定来确定适度普惠型社会福利观,服务对象比狭义的社会福利观下的服务对象要扩大,覆盖到全体老年人、残疾人和全体儿童,但还未覆盖到全体国民,只有达到普惠型社会福利制度时,才覆盖到全体国民。在服务项目和产品供给上,比狭义社会福利观下的项目和产品有所增加,但比广义社会福利观下的项目和产品少。社会福利项目和产品数量的多少由当时的经济和社会发展水平决定,体现出“适度”的特点。

(三) 社会福利与社会保障的关系

1. 社会保障的含义

美国《社会工作词典》对“社会保障”一词的解释为:“一个社会对那些遇到了已经由法律作出定义的困难的公民,如年老、生病、年幼或失业的人提供的收入补助。在美国,‘社会保障’一词指由‘老年人、遗属、残疾人健康保险’项目(OASDHI)和由‘医疗照顾’项目提供的现金补助。在其他国家,这一概念亦包括对全体公民提供的医疗保健待遇和对全体儿童,无论其家长的收入水平如何,提供的现金待遇。”

《新大不列颠百科全书》对“社会保障”的解释为:“在国际上,社会保障这一术语意味着所有已经为立法建立的集体措施,以便当个人或家庭的部分或全部收入来源受到损害或中止时,或当他们有大笔的开支必须支付时(如抚养子女或支付医疗费用),维持他们的收入,或对他们提供收入。因此,社会保障可能是对病残、失业、作物失

收、丧偶、妊娠、抚养子女或退休的人提供现金待遇。对医疗、康复、家庭疾病护理、法律帮助和丧葬的待遇可能以现金也可能以实物(服务)的形式提供。社会保障可以按法庭的命令提供(如对事故受害者的赔偿),也可能由雇主、中央或地方政府,或其他半公共或独立的机构提供。”

国际劳工局(1984)《社会保障导言》中对社会保障的界定是:“社会保障即社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护,以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘,对社会成员提供的医疗照顾,及对有儿童的家庭提供的补贴。”

陈良瑾认为:“社会保障是国家和社会通过国民收入分配与再分配,依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。”^[20]尚晓媛认为:“社会保障是指由国家或由立法保证的、旨在增加收入安全的制度安排。”郭崇德(1992)指出:“社会保障是指社会成员因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等原因而丧失劳动能力或生活遇到障碍时,有从国家、社会获得基本生活需求的保障。”^[21]我国“七五”计划中对“社会保障”所作的定义为:“国家和社会通过立法,采取强制手段对国民收入进行再分配,形成消费基金,对由于年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他灾难发生而使生存出现困难的社会成员,给予物质上的帮助,以保证其基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。”^[22]郑功成认为,社会保障是指“各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称”^[23]。馨芳等认为,社会保障包括“作为最低层次的社会救济,作为基本部分的社会保险,作为最高层次的社会福利,作为特殊纲领的社会优抚,以及医疗保健服务”^[24]。

关于社会保障,本书认为,是指当社会成员因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等致使生活发生障碍时,由国家、社会团体等对其基本物质生活和精神生活给予制度性的保障。我国现行的社会