

社会福利研究述评^{*}

□ 戴建兵 曹艳春

内容提要 本文梳理了社会福利的概念、社会福利和社会保障的区别,从西方和中国两个视角总结了社会福利思想与流派,社会福利政策演变与模式分类,最后对社会福利的发展趋势进行了总结,认为构建和发展适度普惠型社会福利是我国今后几十年中的发展趋势。

关键词 社会福利 适度普惠 理论

作者戴建兵,华东师范大学公共管理学院博士生; 曹艳春,博士,华东师范大学公共管理学院社会保障学研究所副教授。(上海 200062)

一、社会福利概念界定

福利一词的英文拼写是“welfare”,来源于拉丁文中的“wille”和“fare”,分别表示“好”和“生活”的意思。因此,福利的英文意思是“安乐的人生之路”、良好的生活状态。关于社会福利的概念,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。根据田北海的统计,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疗救社会病态、预防或矫治社会问题的一种制度或手段。^①根据《新大不列颠百科全书》,狭义的社会福利又称福利服务,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。^②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”。^③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。”^④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。王思斌指出:“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。”^⑤

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”。^⑥尚晓援认为,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

^{*} 本文为2009年国家社会科学基金“我国适度普惠型社会福利制度发展研究”(09CZZ034)的阶段性成果。

同体的集体的幸福和正常的存在状态。”^⑦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的词,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。”^⑧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。

美国学者米基利(Midgley)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”。米基利主张从两个层次来分析社会福利的含义,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。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做出的集体努力(包括政府的努力)。^⑨米基利指出,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·怀科特(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。”^⑩尚晓媛指出:“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。”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。^⑪

综上所述,社会福利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。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其社会生活,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,包括老年人福利、残疾人福利和儿童福利三大部分。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,笔者把社会福利界定为: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,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。

二、社会福利思想与流派

(一)西方社会福利思想与流派

国外对社会福利的研究起源很早,古希腊和古罗马时期就出现了社会福利思想。古希腊著名思想家柏拉图在其著作《理想国》中阐述了他的社会福利思想。柏拉图强调建立城邦,进行立法,保障并促进城邦成员整体的幸福和城邦的和谐。柏拉图认为,一个理想的国家是按照不同等级施行不同的财产所有制度,实行共妻制度和子女公养

制度。柏拉图所描绘的理想之国,与我国著名思想家孔子的“大同世界”有异曲同工之妙,表明人类对理想社会的共同追求。古希腊另一位著名思想家亚里士多德认为:“城邦的一般含义就是为了维持自给生活而具有足够人数的一个公民集团。”“为了共同利益,当然能够合群,各如其本分而享有优良的生活。”亚里士多德指出,一个优良的城邦和一个理想的政体促使人们分享优良的生活。他提出:“关于最优良的政体,有一点大家明白的,这必须是能使人尽其所能而得以过着幸福生活的政治组织。”^⑫

古罗马著名思想家有伊壁鸠鲁和西塞罗。伊壁鸠鲁的主要著作有《要义》和《论自然》。他的社会福利思想主要体现在社会契约思想中。伊壁鸠鲁认为,只有人类社会才有公正,动物世界是没有公正的。伊壁鸠鲁指出:“公正没有独立的存在,而是相互约定而来,在任何地点,任何时间,只要有一个防范彼此伤害的相互约定,公正就成立了。”“一般地说,公正对于每个人都是一样的,因为它是相互交往中的一种相互利益。”^⑬西塞罗的主要著作有《论共和国》和《论法律》。西塞罗指出:“国家乃是人民之事业,但人民不是人们某种随意聚合的集体,而是许多人基于法的一致和利益的共同而结合起来的集合体。这种联合的首要原因主要不在于人的软弱性,而在于人的某种天生的聚合性。”“国家,即‘人民的事业’,只有在统一为国王或少数贵族或人民整体良好地、公正地行使的时候才能存在。”^⑭

进入公元1世纪后,基督教产生,基督教《圣经》中就体现出社会福利思想。基督教神学的著名代表奥古斯丁在对基督教教义进行阐释时,提出了“天上之城”与“世俗之城”,认为:“天上之城中有真正的和平,没有人会遭受冲突之苦,不论是他自己造成的还是来自旁人的……神都是个永福之地,地位低的人不会嫉妒任何地位高的人,就像天使们不会嫉妒大天使一样,因为没有人觊觎他不能得到的位置……因此,无论天分高低,每个人都会继续得到满足,但不会渴望他不该享有的东西。”^⑮

14世纪初到17世纪中叶,西方国家开始了第一次思想解放运动,即进入文艺复兴时期,西方思想家对宗教的改革促进了西方社会福利思想的

出现,有利于西方社会福利思想的发展。在宗教改革过程中,涌现出德国思想家马丁·路德和闵采尔、瑞士改革家卡尔文等,他们掀起了近代西方又一次思想解放运动。17世纪末开始的启蒙运动是西方国家的第二次思想解放运动,出现了很多思想家,其中著名的代表有:法国启蒙思想家孟德斯鸠,提出了法治思想。法国思想家卢梭则认为,法是人民的公意的表现,是用于保护人民的意愿和社会成员的利益的。法律的制定必须反映人民的公意,法律的执行者必须遵守法律。

19世纪后,空想社会主义思想出现,法国著名空想社会主义者圣西门提出了为民造福的思想主张,并通过构想“实业体系”,绘制了改造社会的理想蓝图。另一位空想社会主义者傅立叶提出了社会运动的阶段理论,并指出:“文明制度的工业只能创造幸福的因素,而不能创造幸福。”“我们便会接近下一个时期,社会保障时期,即同文明制度连接的最高阶段。保障乃是一切哲学家所幻想的幸福。可是,他们在任何方面都无法达到这种幸福。为了获得保障,必须越出文明时期,上升到下一个阶段。”^⑯英国空想主义者欧文对改革济贫法制度提出了一些具体的意见,并通过建立“公社”制度,进行了社会福利方面的实践。

随着古典经济学研究的发展,出现了自由主义社会福利思想,成为西方近代社会福利思想的重要流派,其中代表人物是亚当·斯密。亚当·斯密在其著作《国民财富的性质和原因研究》中提出了劳动价值说,并认为只有收入和社会财富保持增长,才能保障社会福利和人类幸福。19世纪70年代,以施穆勒为代表的德国新历史学派主张由国家来制定孤寡救济法,实行包括孤寡救济在内的一系列社会措施。俾斯麦政府接受了德国新历史学派的主张,德国的社会福利制度迅速发展起来。19世纪末20世纪初,著名的文学家伯纳德·萧伯纳等组成了费边社会主义,他们主张:社会中的人应在平等的基础上保持协作关系,必须保障国民基本生活标准;政府有责任和义务组织各种社会服务,采取各种手段改善国民的社会福利。

19世纪末到20世纪中叶,出现了英国的福利经济学派、瑞典学派等,对福利理论和政策均有研究和论述,并主张实施社会福利制度,增加

穷人收入。以庇古为主要代表人物形成了福利经济学派,主张政府干预再分配,以增加社会福利。他们的思想对世界各国的社会福利制度的确立影响最为深刻。^⑩20世纪20年代,出现了中间道路学派,是介于国家干预主义和经济自由主义之间的一种理论。主要代表人物是安东尼·吉登斯,其理论被英国首相布莱尔、美国总统克林顿、德国总理施罗德等政界人士所实践。中间道路学派认为,对于处于痛苦中的人们,国家必须想办法去减少和免除这些痛苦,如果政府不这样做,将有可能遭到人民的反对,造成社会的不稳定和无秩序。

20世纪30年代,凯恩斯主义主张通过累进税和社会福利等办法重新调节国民收入分配。以

琼·罗宾逊等为代表人物的新剑桥学派主张国家通过预算给低收入水平的家庭以一定的生活补贴,增加他们的收入。以蒙代尔为代表的经济自由主义主张“紧急援助、严格的福利和对儿童补贴相结合”的制度,其数额应低于在工作的人的收入水平。1942年,时任英国社会保险和相关服务部际协调委员会主席的贝弗里奇向国会提交了《贝弗里奇报告》(也称《社会保险和相关服务》)。《贝弗里奇报告》对战后英国社会福利制度的发展产生了重要的影响。20世纪70年代以来,对社会福利理论的研究更加深入,出现了很多流派。按照时间顺序,各流派和代表性人物如表1所示:

表1 20世纪70年代以来西方主要社会福利理论流派分类及比较

代表性的学者	年代	西方主要社会福利理论流派分类
Titmuss, R. T.	1974	剩余主义 制度性再分配 社会主义
George & Wilding	1976	反集体主义 勉强的集体主义 费边社会主义 马克思主义
Mishra, R.	1977	社会改革 公民权 趋同理论 功能主义 马克思主义
Pinker, R.	1979	古典经济学理论 新重商主义 马克思主义
Room, G.	1979	市场自由主义 政治自由主义 社会民主主义 新马克思主义
Forder & Caslin	1984	新古典微观经济学 宏观经济理论 功能主义 多元主义 马克思主义
George & Wilding	1994	新右派 中间道路 民主社会主义 马克思主义 女性主义 绿色主义
George & Page	1995	新右派 中间道路 民主社会主义 马克思主义 女性主义 后工业绿色主义 反种族福利理论
O' Brien & Penna	1998	自由主义 马克思主义 新自由主义 后结构主义 政治经济学 政治生态学 后现代福利理论
Midgley & Tracy et al.	2000	制度性取向 保守主义取向 激进或批评理论 女性主义 福利多元主义 社会发展取向、种族和政治取向的福利理论

资料来源:刘继同(2004)。

尚晓援认为,西方社会福利思想并不是一个整体,不同的福利理论对不同时期和不同国家的社会福利政策产生过影响。二战以后,福利经济学派影响下的瑞典和英国建立了完善的社会福利制度,成为名副其实的福利国家。西方社会福利思想对我国社会福利制度的建立与发展也产生过较大的影响。

(二)中国社会福利思想发展

我国古代社会福利思想源远流长,可以追溯到两千多年前的“百家”的论述。我国学者甄尽忠认为:产生于中国春秋战国时期的“大同社会论”是其典型,中国古代最伟大的思想家孔子是其主要代表人物,孔子曾在《礼记·礼运篇·大同章》中写道:“大道之行也,天下为公”,“倚老有所

终,壮有所用,幼有所长,鳏寡、孤、独、废疾者皆有所养……是谓大同”。可见,孔子在当时“大同世界”思想指导下,已设计有一套“理想社会”方案,虽在当时还只能是空想,但其对后世确有重大影响。此外,《礼记》、《尚书》、《孟子》等都表达了“大同”、“民本”、“仁政”思想。《礼记》曰:“以保息养万民,一曰慈幼,二曰养老,三曰振穷、四曰恤贫,五曰宽疾,六曰安富。”《尚书》中写道:“德惟善政,政在养民”。《孟子》中也写道:“恻隐之心,仁之端也”,“制民之产,必使仰足以事父母,俯足以蓄妻子,乐岁终身饱,凶年免于死亡。”除了儒家以外,墨家“兼爱”思想是最具“社会性”的济贫思想。墨子提倡“天下之人皆相爱,强不执弱,众不劫寡,富不侮贫,贵不敖贱,诈不欺愚”,“有力者疾以助人,有财者勉以分人,有道者劝以教人。若此,则饥者得食,寒者得衣,乱者得治。若饥则得食,寒则得衣,乱则得治,此安生生。”我国古代思想家老子也描绘了理想社会思想。老子指出:“虽有舟舆,无所乘之;虽有兵甲,无所陈之。使民复结绳而用之。甘其食,美其服,安其居,乐其俗。”“邻国相望,鸡犬之声相闻,民至老死,不相往来。”庄子描绘了一个理想社会:“不离于宗,谓之天人;不离于精,谓之神人;不离于真,谓之至人……以仁为恩,以义为理,以礼为行,以乐为和,熏然慈仁,谓之君子。以法为分,以名为表,以参为验,以稽为决。”^⑮

在儒家和墨家社会福利思想的影响下,中国的封建王朝大都建立了政府福利制度,主要体现在建立仓廩制度,如始于汉朝的“常平仓”制度,隋朝的“义仓”制度,南宋的“社仓”制度。此外,宗教、家族之间的互助以及社会互助制度也历代流传,慈善事业也蓬勃发展,如南北朝时期建立了六疾馆和孤独园,唐宋年间由佛教寺院所兴办了悲田养病坊,后来采取在官方补助下由佛教寺院办理的形式,改称“福田院”或“居养院”。明朝年间,出现了最早的以民间互助为主的慈善社团——同善会。

中国古代社会福利思想和实践是我国社会福利方面宝贵的财富,然而,与西方国家的福利思想与制度相比,中国的福利思想注重的是社会整体和国家控制,而较少强调个人权利和国家义务,认为福利是一种“施舍”,福利接受者必须“感恩”,这

种观点至今阻碍着我国现代社会福利工作的发展。此外,中国古代的实践在传统上较为注重运用政府行政手段,而没有采用立法手段。立法的缺失影响了社会福利的延续性和客观性,不利于制度的发展和完善,使社会福利制度带有较大的主观随意性。

三、社会福利政策演变与模式分类

进入20世纪90年代后,社会福利在国际社会政策的研究中日益受到重视。经合组织、亚洲发展银行以及学者们开展了对发达国家的社会福利体系的研究,丹麦的Bent Greve对福利国家模式进行了对比与分析。Charles Zastrow探讨了社会福利与社会工作的关系并分析了开展社会工作的方法。考斯塔·艾斯平·安德森采用实证的方法分析了福利国家的情况,对福利国家进行了社会福利体制的比较分析。Neil Gilbert探讨了社会福利的目标定位,并对全球发展趋势进行了分析与展望。此外,许多学者重点探讨了福利国家向何处去的问题。根据日本学者番濂康子的总结,社会福利思想、政策、实施的手段与方法都经历了一个不断变化的过程。其变化路径如表2所示。

美国学者威伦斯基(Harold Wilensky)和莱博(Charles Lebeaux)^⑯在《工业社会和社会福利》一书中将社会福利分为将社会福利划分为剩余性社会福利和制度性社会福利。剩余性社会福利是为社会无法自助者提供的暂时性和补偿性的社会救助,是对“不幸者的慈善”。^⑰一般来说,家庭和市场是满足个人需求的自然渠道,只有在家庭遭到天灾人祸以及市场发生经济萧条等变故后,才由政府和社会提供社会福利的援助,当家庭和市场恢复正常后,政府和社会提供的援助就会被取消。剩余性社会福利的援助对象一般是“选择性”的,援助也是暂时性的。制度性社会福利是指政府为所有公民而不是为少数有特殊需求的公民所提供的福利。制度性社会福利是常规性的和常态性的,援助对象是普遍性的。在威伦斯基和莱博的分类基础上,卡恩和罗曼尼斯克因提出了发展性社会福利(developing welfare),他们认为,发展性社会福利制度要求建立的是提高生活质量和满足人类发展型社会福利制度,而不仅仅是解

决社会问题的制度。^④因此,社会福利按其实施目的,可以分为三种:剩余性社会福利、制度性社会福利和发展性社会福利。

英国学者蒂特马斯^⑤在其著作《社会政策导论》中指出,按照国家、家庭、市场三者的关系,福

利体系可以分为剩余型福利体系、产业福利体系和制度化福利体系,形成分析福利制度的三种模型。蒂特马斯从国家的作用、优先考虑的事项、接受者的地位以及政治立场等四个方面对这三种模型的基本特征进行了描述,如表 3 所示。

表 2 社会福利政策的历史演变过程

社会发展阶段	主要对象	对象的反应	实施者的思想	方法
前工业社会	自然共同体的不幸者	无可奈何	施舍	慈善
近代化早期	共同体解体出现的贫困化	不满与反抗	危险论	济贫法
18、19 世纪	无产者的贫困	互助运动	情民论	济贫、慈善组织化
19 世纪末 20 世纪初	无产阶级的贫困	社会运动	促进资助	社会改良运动
20 世纪中后期	生活的不安定	公民权运动	社会合作主义	社会福利

资料来源:江立华,沈洁等:《中国城市社区福利》,社会科学文献出版社 2008 年版,第 22 页。

表 3 蒂特马斯福利制度“三种模型”的特征

考虑角度	剩余型福利体系	产业福利体系	制度化福利体系
国家的作用	国家只对市场和家庭不能满足的需求进行干预。	国家应该根据生产效率和工作效率表现满足需求。	普遍主义的国家管理服务,应该再分配收入和减少社会的不平等。
优先考虑的事项	市场自由的价值占主导地位,私人的供给受到偏爱。	首先关心的是经济的成功,但社会需求的满足也是必须的。	满足社会需求被给予优先权,超过对经济效率的关心。
接受者的地位	接受者被打上了失败者的烙印。	接受者被看作是由于经济原因受到支持的潜在生产力资源。	具有公民身份的所有社会成员都是接受者。
政治立场	右	中	左

资料来源:杨伟民:《社会政策导论》,人民出版社 2004 年版,第 296—299 页。

艾斯平·安德森在著作《福利资本主义的三个世界》中则进一步提出了“非商品化”和“社会权利”两个重要概念。他们根据“非商品化”程度的差异性将福利体系划分为市场化体系、社会保障体系和普遍主义体系三种类型。三种体系的特征如表 4 所示。

四、社会福利的发展趋势

(一)大力发展社区福利

关于社区的定义,最早由德国社会学家滕尼斯于 1887 年在其著作《社区与社会》中提出。1955 年,美国学者 G. A. 希莱里指出:“社区是指

包含着那些具有一个或多个共同性要务以及在统一地理区域保持社会接触的人群。”“社区”一词于 20 世纪 30 年代初期进入中国,由费孝通翻译美国社会学家帕克的论文时,将“community”翻译为“社区”。我国民政部于 1986 年首次将“社区”的概念写入民政部的文件,标志着社区一词作为专有名词进入中国政府文件。江立华、沈洁认为,社区福利是在政府相关部门的指导下,以社区为依托,以满足社区居民的日常生活需要为基本内容,以提高社区居民整体生活质量为宗旨的各项福利措施的总和。社区福利的内容包括三个方面:社区提供的福利服务、社区内机构提供的福利

和政府为社区具体实施的福利。社区福利具有几个特征:社区福利的宗旨是提高居民生活质量;社区福利服务范围具有地域性;社区福利主体多元化;社区福利对象具有普遍性;社区福利方式具备服务性;社会福利资源多样化;社区福利是整个社会福利体系中的一个子系统。江立华、沈洁对社区福利与社会福利作了比较,认为两者存在的差别主要表现在两个方面:一是两者的目标层次不同。社会福利是指国家和社会为改善并不断提高国民的物质文化生活水平而采取的各种政策措施

的总称,体现了其宏观政策性与条状特征,目标比较宏观,而且其内容分为不同方面由不同部门执行;社区福利则以解决社区居民的生活问题及尽可能地提高居民生活质量为目标,其福利服务强调以社区为主体,成块状特征,社区福利更注重福利的服务性。二是两者在社会福利体系中所扮演的角色不同。社会福利主要充当福利的宏观资金支持者及政策的制定和提供者,社区福利则是政策的具体执行者和项目的开拓者。因此,我国目前要大力发展社区福利。^③

表 4 三种福利体系的特征

考虑角度	市场化体系	社会保障体系	普遍主义体系
国家的作用	国家起辅导作用	维护社会阶级和地位的差异,保护既有的阶级分化现状	国家成为社会改革与发展的推动力
接受者的地位	收入较低、依靠国家救助的工人阶级	参与劳动市场的每个人	新中产阶级
特点	社会福利分配援助与市场的逻辑一致	社会权利的资格以工作业绩为计算基础	强调的是全民性的社会福利分配与高水准的福利提供
非商品化程度	低	中	高
代表国家	美国、加拿大	德国、整个欧洲国家	瑞典

资料来源:艾斯平·安德森:《福利资本主义的三个世界》,郑秉文译,法律出版社 2003 年版,第 6—35 页。

(二)开展福利水平评估

关于社会福利的水平方面,我国学者研究非常缺乏。国际上关于社会保障水平的测度方法主要是采用社会保障支出总额占国内生产总值的比重作为社会保障水平测定的主要指标,用于不同国家和地区在其不同时期之间进行横向和纵向比较。我国学者穆怀忠依据人口结构理论和柯布——道格拉斯生产函数,提出了社会保障水平测定模型。在社会保障支出水平的测算基础上,我国学者曹艳春借鉴社会保障支出水平模型,构建了我国各地区社会福利水平测度模型,并进行了社会福利横向公平性的实证分析。^④

关于社会福利绩效评估的研究比较缺乏,代表性的研究有:张曙、冯敏良认为,社会福利机构绩效评估是指评估人员根据评估的目的和要求,采取一定的标准、运用科学的方法和评估体系,对

社会福利机构的效率、效益和效果进行测量和评价并及时反馈评定结果的过程。社会福利机构绩效评估体系包括绩效评估标准的确立、绩效评估指标体系的架构和具体评估流程的操作三个阶段。在建立绩效评估的标准时,可以从“资源投入”、“服务产出”、“组织制度”和“相关群体”四个角度分别设立评估指标体系。张曙等指出,社会福利绩效评估具有完整的操作程序,包括六个方面,分别为:统一绩效评估目标、选择绩效评估方式、组建绩效评估小组、收集评估资料信息、数据加工与分析和撰写绩效评估报告。^⑤

(三)进行福利指数核算

关于社会福利指数,美国经济学家诺德豪斯提出“经济福利尺度”的概念,通过校正 GDP 得出经济福利指标。萨缪尔森提出纯经济福利(NEW)概念,它对 GDP 有两方面的修正:一是从

GDP中减掉那些使国民福利造成损失的费用;二是把GDP中不包括的一些项目加进去,如计入家庭主妇的劳务、增加闲暇的价值等等。学者阿玛蒂亚·森提出社会经济全面发展的福利指数的计算公式为: $S=RY(1-G)$ 。其中,S为社会福利指数,RY为人均实际收入增长率,G为基尼系数。^⑤

(四)发展适度普惠型社会福利制度

英国著名学者菲利普·布朗在《资本主义与社会进步——经济全球化及人类社会未来》一书中曾经提到解决福利问题的四种途径,第一种是将福利变为普遍福利,从而向全体公民提供同样价值的福利,而不论他们的收入和财务状况如何。第二种解决办法是根据中产阶级和工人阶级的状况和期望,向他们提供不同种类的福利待遇。第三种办法是向全体公民提供某种最低限度的福利,但允许中产阶级通过私人计划使他们自己的福利要求得到满足。最后一种办法是为极其贫困的人提供指标福利,并让其余的人选择私人福利的担保。我们可以借此从中抽象出三种形态的福利模式,即传统的所谓补缺型或残补型社会福利模式、适度普惠型的社会福利模式和普惠型社会福利或全民福利模式。

我国2007年底由民政部第一次提出建设“适度普惠型社会福利”,对适度普惠型社会福利的研究还比较少。关于适度普惠型社会福利,已有的定义主要有:王思斌认为适度普惠型社会福利是面向全体国民同时又涵盖社会生活基本领域的社会政策和制度。北京市民政局局长吴世民在《“大民政”与适度普惠型社会福利》一文中指出,适度普惠型社会福利是由政府和社会基于本国经济和社会状况,向全体国民提供的,涵盖其基本生活主要方面的社会福利,并具体指涵盖居民基本生活主要方面的社会福利,包括失业保险、贫困救助、医疗保险、住房保险及老人、残障服务等,与资本主义福利国家提出的大福利概念相似。

民政部副部长窦玉沛表示,中国将推进社会福利由“补缺型”向“适度普惠型”的转变,加快社会福利事业发展。窦玉沛提出:“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。”^⑥成海军提出,适度“普惠型”社会福利

目标体系的构建包括三方面的内容,由面向特殊群体逐步转向提高全体社会成员的生活质量;由救济为主逐步转向公益性社会福利服务;由为经济发展服务逐步转向促进社会公平;由福利援助逐步走向福利保障的制度化轨道。建立和完善适度“普惠制”社会福利政策体系要求完善两方面的工作:一是社会福利服务的专业化;二是建设专业化与志愿者相结合的福利服务队伍。^⑦王振耀指出:社会福利工作的转型是一场从传统社会福利向现代社会福利的转型,是人人共享改革成果的重要体现。要科学界定当前全国社会福利工作的范围和对象;科学建立和落实社会福利标准体系,建立现代性的行业管理系统;组建不同类别的技术服务指导中心;要广泛开展居家养老服务活动。^⑧

代恒猛认为,“补缺型”和“普惠型”社会福利模式争论的焦点是社会福利资源的指向即社会福利的“目标定位”以及政府职责定位。构建覆盖城乡的适度普惠型社会福利体系的特征有三点,即普遍性、多层次性和适度性。^⑨刘旭东提出,适度普惠型的保障体系反映出一种新层面的共享福祉,是国民福利在水平和广度两个维度的升级换代。^⑩王思斌指出,构建适度普惠型社会福利制度的基本要素包括三个方面:社会权利观的建构、适宜的社会政策的制定与实施以及适度普惠型社会福利制度与企业、社会和家庭的责任。构建适度普惠型社会福利制度的基本要求有五点:政府责任优先、需要导向的制度建构、企业社会责任的承担、家庭福利责任的保护与激活和社会福利机构的培育与发展。^⑪

综上所述,笔者认为,适度普惠型社会福利是从传统的补缺型社会福利向全民普惠型社会福利转变的中间形态,它与特定的社会发展进程相联系。我国适度普惠型社会福利制度是指从步入小康社会到21世纪中叶达到中等发达国家水平这一阶段所要实现的一种福利化进程。其中,“普惠”是要建立一种全体国民均能享受的福利模式,“适度”是指我国社会福利的建设具有阶段性。在适度普惠型社会福利建设的初级阶段,人们所能享有的福利水平和获得的福利项目是低标准和不平衡的;随着经济的发展和民主的扩展,福利待遇和福利项目逐步走向全面和高水平,并最终

达到全国一致。适度普惠型社会福利具有三个一致性,一是福利规模和经济发展水平相一致;二是福利进程与国民观念、社会民主发展相一致;三是福利实现程度与物质技术条件相一致。

注释:

①田北海:《社会福利概念辨析——兼论社会福利与社会保障的关系》,《学术界》2008年第2期。

②尚晓媛:《“社会福利”和“社会保障”的再认识》,《中国社会科学》2001年第3期。

③多吉才让:《〈中国社会福利丛书〉总序》,北京:中国社会科学出版社2002年版。

④张建明、龚晓京:《社会福利与社会保障关系刍议》,北京:中国社会科学出版社2001年版。

⑤王思斌:《社会工作导论》,北京:北京大学出版社1998年版。

⑥郑杭生:《社会学概论新修》,北京:中国人民大学出版社2003年版。

⑦ R. L. Barber, *The Social Work Dictionary*, 4th edition. Washing D. C. :NASW Press,1999.

⑧ NASW, *Encyclopaedia of Social Work*, 19th Edition. Washing D. C. :NASW Press,1999.

⑨ Midgley, James, *Social Welfare in Global Context*, London:Sage, 1997.

⑩威廉姆·H·怀科特、罗纳德·C·费德里科:《当今世界的社会福利》,北京:法律出版社2003年版。

⑪周沛:《社会福利体系》,北京:中国劳动社会保障出版社2007年版。

⑫亚里士多德:《政治学》,北京:商务印书馆1965年版。

⑬丁建定:《社会福利思想》,武汉:华中科技大学出版社2009年版。

⑭浦兴祖、洪寿:《西方政治学说史》,上海:复旦大学出版社1999年版。

⑮钱宁:《现代社会福利思想》,北京:高等教育出版社2006年版。

⑯傅立叶:《傅立叶选集:第1卷》,北京:商务印书馆1979年版。

⑰亚瑟·赛斯尔·庇古:《福利经济学》,上海:上海财经大学出版社2009年版。

⑱王子今:《中国社会福利史》,北京:中国社会科学出版社2002年版。

⑲ Harold L. Wilensky & Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York: The FREE Press,1958.

⑳ Charles Zastrow:《社会福利与社会工作》,台北:洪叶文化事业有限公司1998年版。

㉑李莎:《贵阳市社区层面社会福利体系探讨》,贵州大学硕士学位论文,2008年。

㉒ Richard Morris Titmuss, *Social policy: an introduction*, London: Academic Division of Unwin Hyman Ltd,1974.

㉓江立华、沈洁等:《中国城市社区福利》,北京:社会科学文献出版社2008年版。

㉔曹艳春:《我国各省份残疾人社会福利绩效评估及其横向公平性分析》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2010年第3期。

㉕张曙、冯敏良:《关于建立社会福利机构绩效评估体系的设想》,《南京人口管理干部学院学报》2003年第4期。

㉖刘长生、郭小东、简玉峰:《社会福利指数、政府支出规模及其结构优化》,《公共管理学报》2008年第7期。

㉗窦玉沛:《社会福利事业将转为“适度普惠型”》,《上海证券报》2007年第49期。

㉘成海军:《构建适度“普惠制”社会福利的思考》,《新视野》2008年第5期。

㉙王振耀:《抓准机遇全面推进社会福利工作的三大转型》,《社会福利》2009年第10期。

㉚代恒猛:《从“补缺型”到适度“普惠型”——社会转型与我国社会福利的目标定位》,《当代世界与社会主义》2009年第2期。

㉛刘旭东:《国民福利由补缺型向适度普惠型转变的思考》,《经济问题》2008年第10期。

㉜王思斌:《我国适度普惠型社会福利制度的建构》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2009年第5期。

责任编辑 徐东涛