

中国特色社会福利项目的运行与反思： 政府包揽抑或福利多元？

毕素华

(江苏省社会科学院,江苏南京 210013)

摘要:我国经济社会快速发展带来的负效应日益凸显,致使民众对社会福利的需求不断增加。与此同时,我国社会福利体系在不断建立健全,各种社会福利项目应运而生,呈现蓬勃发展的情势。然而,纵观我国社会福利的发展历程,由于福利体制、政策、主体等方面的局限,传统的政府大包大揽的福利体制已经不能满足当代民众的生活需要。因此,借鉴发达国家的福利建设经验,并从中反思我国福利建设中政府角色、项目运行等问题,对于构建科学合理的中国特色社会福利事业体系具有积极的促进意义。

关键词:中国特色社会福利项目;政府包揽;福利多元

中图分类号:C913.7

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2015)02-0048-05

福利的概念在我国由来已久,传统的慈善救助更是广为流传,传统计划经济时代的“政府包办——单位负责”的福利制度模式已难以适应市场经济体制变革和维护公众权利需求的发展潮流,福利主体多元化是大势所趋。尽管学者对社会福利本质的认识有所不同,有学者认为获得社会福利是每一个公民本应享有的权利^[1];有学者认为社会福利是社会政策应对冲突而产生的手段^[2],是维护政治权利的产物;有学者认为社会福利是社会整合的体系,旨在促进公平和效率^[3]。国际上关于社会福利的实施状况会影响民众对于国家和政府的支持的证据也已经出现^[4-5]。可见,对于社会福利性质的理解是多元的。

对应福利本质的诸多内涵的界定,社会福利制度分为剩余性社会福利制度、发展性社会福利制度和制度性社会福利。所谓剩余性社会福利主要是指社会福利是运用在特定的领域,主要是针对贫困等弱势群体开展的生活保障,即只有少数人能有资格享受社会福利。发展型社会福利通俗讲是为了促进国家和个人发展而开展的福利服务事业。制度性社会福利则是指针对全民的社会福利制度,是为促进

全体公民生产生活的福利事业运作体系。Coll^[6]在《社会工作百科全书》中指出,社会福利只是保障民众维持基本的生活,像样的生活是最基本的标准。卡恩^[7]和罗曼尼斯克因^[8]是发展性社会福利的理论鼻祖,英国社会政策学创始人蒂特姆斯^[9]则是制度性社会福利的主要倡导者。制度性社会福利,即把社会福利定义为一种社会机构中常规的、永久的一个组成部分,而不是只针对个人需求展开的福利项目,把服务对象由弱势群体转向社会大众是其突出特点。国家福利向社会福利转变是政府制度型社会福利不断发展和完善的必然后果。但单纯依靠政府机构已经难以满足公民对社会福利日益增长的需求。

一、福利先进国家和地区的历史选择反思

社会福利事业的发展,需要国际化的视野、全球化的视角^[10]。审视西方国家社会福利的发展历程,可以发现其模式嬗变整体上是从小以维持收入和社会保险为主到以个人服务为主,基本上经历了从低标准、普遍性到尊重个性、服务个性的过程。纵观欧美国家社会福利的发展进程,均是由“国家福利——

收稿日期:2014-04-03

基金项目:国家社会科学基金项目(14BSH096)

作者简介:毕素华(1965—),女,山东济南人,研究员,从事社会保障、社会组织研究。

政府主办”到“政府主导下的社会——多元化福利”。英国1601年的《济贫法》规定了政府对于贫民的责任,把社会保障纳入国家服务范围之内。德国俾斯麦政府的《社会保险法》《疾病保险法》《灾害保险法》等一系列的“俾斯麦社会保险立法”,不仅对于贫民,不仅只有社会保障,也将德国大众的社会保险纳入了国家的责任范围。福利保障范围的扩大,是福利社会发展的一个重要历程。20世纪二三十年代的罗斯福新政和《社会保障法》,也拓展了社会救助、社会保险和社会福利的范围和模式。这一时代世界各国社会福利的共同点是均把社会福利纳为国家职责。然而,这些福利国家的发展日益面临“触礁”的风险,面临着越来越多的问题。主要表现为政府包揽的资金供应不足,政府财政吃力。很多国家在二战后不得不逐渐把国家福利向社会福利转变。

国际上社会福利事业发展较好的主要是欧美等发达国家。如美国的社会保障体系主要由社会保险和社会福利两大方面组成。美国的社会福利是对低收入群体和贫困的社会成员进行的救助项目,而社会保险则是针对社会大众的相对普惠型的社会保障。欧美国家社会福利也综合考虑文化等因素实施具体的福利服务^[11]。早期美国社会福利项目的实施资金主要以社会成员的收入为依据。目前美国联邦政府对低收入群体的社会福利项目主要通过现金发放和利益转让的方式进行,所谓的利益转让就是政府通过相应的社会政策要求政府提供物资或者服务。现金发放主要体现在针对有子女的贫困家庭和养老困难补贴,利益转让主要体现在免费医疗、购粮券、儿童营养、安居计划、就业培训等6个方面的项目。近年来美国政府也逐步减少现金发放的比例而增加利益转让的比重。美国的社会保障体系是其自身发展阶段的选择,美国的社会福利和社会保险抚懒养穷,公平与效率难以兼顾。近年来美国社会福利项目的相关研究主要分散在儿童福利等具体的领域^[12-14]。奥巴马政府针对美国福利项目面临的困难,决定向富人多征税和向穷人少征税的举措,来应对美国社会目前对福利项目的“诟病”。从一定意义上讲,美国社会福利仍然是通过纳税人纳税来实现,向富人多纳税是福利更加进步的一种保障。此外,美国社会福利还有一个突出的现象是种族之间的不平等,特别是非洲裔的美国人,他们享受的社会福利远远低于美国白人^[15]。在美国这样一个种族差别巨大的国家,种族歧视和偏见在美国社会福利

改革表现得尤为明显^[16]。可见美国社会福利的运行亦经历了单一的由国家包揽逐渐向社会福利市场化的转变。

香港社会福利主要沿袭其曾经的殖民国英国的诸多传统。在对香港社会福利事业的发展研究中,比较有借鉴意义的是香港地区社会福利事业运作和管理过程中社会福利机构和政府的关系问题。香港地区社会福利项目的出现也是应对政府无法满足的社会需求。香港的社会福利组织在20世纪90年代是一个“拐点”,前后分别存在着传统型和新型的社会福利组织。香港在殖民时期是政府给予社会福利机构资助的形式展开合作^[17]。香港福利项目的管理主要问题就在新型和传统型给予福利组织的功能不同,在和政府打交道过程中的关系不同,对应的社会福利项目实施效果也不同。政府社会福利项目的招标过程中,要注意结合新型社会福利机构和传统型社会福利机构的各自特点,合理配置服务项目资源,充分发挥各自优势。从以上分析可知,政府是社会福利的主导者,但并不是主要执行者,单一的政府包揽的社会福利形式已难以顺利运转。

二、我国社会福利发展的客观选择反思

改革开放以来,特别是21世纪以来,我国的经济社会取得了长远的发展,与此同时,各种社会问题也不断涌现。为了解决特定发展阶段的社会问题,单纯依靠传统的慈善救济已难以满足当前社会的发展需要,单纯依靠政府的社会保障也开始“力不从心”。计划经济时代政府大包大揽一切福利项目的福利体系已经难以适应时代的发展,借鉴发达国家和地区先进经验,开展多元化的社会福利项目,加大社会福利事业在我国经济、社会中的比重显得必要而紧迫。加快对我国社会福利事业的研究,加强对我国福利项目运作和管理过程中存在的问题的研究,发展中国特色的社会福利项目,开展多元化的社会福利项目,为我国福利项目的科学运行提供保证,对中国特色福利社会的构建具有十分重要的意义。

当前中国社会、经济高速发展,但其发展形态存在着发展战略阶段性的局限,一定程度上,我国经济的高速发展是建立在牺牲大部分人的基本权利和经济利益的基础上的^[18]。例如女性被“禁锢”在家务劳动领域就是社会福利不发达的后果。国外学者认为,福利社会的快速和有效发展,对于妇女权利的解放有很大的促进作用。因为只有妇女没有了后顾之忧,才有可能和男性一样在社会上专心自己的事

业^[19]。我国社会经济的高速发展,不能一直以牺牲妇女和其他弱势群体的利益,乃至基本权利为代价。目前我国的社会福利水平仍然较低,难以应对社会发展进程中出现的诸多问题。但社会福利作为社会的“稳定器”和“减压器”,其稳定减压的作用是不可忽视的。同时回应全球化进程中公民权利维护的“呐喊”,发展社会福利事业,建设中国特色的福利事业体系,是中国在迈向现代化进程中必须重点解决的问题之一。

在中国经济发展取得辉煌成就,城乡居民收入快速增长的同时,贫富差距也在不断扩大,各种社会问题不断出现,单纯地依靠经济手段和市场调节已经难以保障普通民众的生活权利和福利需求。同时单纯的国家福利模式亦难以满足民众日益增长的社会福利需求。社会公众越发需要社会福利的保障,需要社会福利事业的快速健康发展,更需要福利社会体系的积极构建。同时政府以一己之力已难以满足民众越来越多的福利需求。此时应在汲取西方发达国家社会福利事业建设经验的基础上,积极建设中国特色福利社会,加强中国特色社会福利项目管理。

三、我国社会福利主体多元化进程中政府角色和地位的反思

近代国家的成长与政治观念的转变是十分密切的^[20],我国社会福利事业的快速发展离不开政府的有力支持和倡导。我国社会福利项目主体的多元化并不意味着政府完全的放权,而是政府主导下的多元化社会福利。需要企业和社会负一定的责任^[21-22]。也有学者认为在社会福利领域,政府肩负着“法制建设”、“财政支持”和“实施与监督”的责任^[23]。当代中国社会福利的发展,离不开政府层面的“顶层设计”,但这和计划经济时期我国政府在所有领域的“大包大揽”有着本质的区别。计划经济时期我国的公民福利主要源自单位和国家,计划经济体制的逐步转变宣告了以“国家—单位”为雏形的福利模式走到了终点。目前我国社会福利事业的模式被界定为混合型的社会福利,既有全民性的制度性的社会福利,也有补缺型的,并认为社会福利应该是广义的社会福利,既包括对于特殊群体开展的专门服务,亦应包括针对全民的服务,促使人们的物质和文化生活得到提升的整体性的福祉。

当前我国的社会福利事业快速发展,国家福利转向社会福利主要表现为政府责任外包,政府不再是繁重社会福利的唯一承担主体,责任主体呈现多

元化趋势,我国开始逐步借助市场手段促进我国社会福利事业的发展。计划经济时期,无论是经济发展项目还是福利项目,都是国家大包大揽。改革开放后,特别是21世纪以来,我国的社会福利事业取得了突飞猛进的成就,包括养老保险,医疗保障等福利项目的开展。近年来,我国日益重视民众生活满意度的提高,注重对全民福利的提升和针对生活贫困民众生活的关照,基本生活保障水平不断提升。各省市地区政府也相继开展“公益创投”项目,目的是使民众拥有更美好的生活。其采取的方式主要是通过机构竞标,通过专业的社会工作服务机构,更好地为民众服务。

社会福利项目外包并不意味着政府责任的“推脱”。目前国家有关部门和部分市场社会福利机构责任意识和专业素养较差,难以保障社会福利市场化的顺利进行。近年来很多国家采取社会福利模式。国家福利和社会福利的区别主要在于后者将一部分社会福利项目产业化、市场化,一些机构将社会福利项目作为商业投资项目进行运作,这种市场化竞争的社会福利项目的实施,使得我国社会服务事业更加专业具体。但在具体的实施过程中,由于政府机构商业化运作的专业技能缺乏或其他隐性原因,致使竞标机构的考核存在不健全不完善的问题。此外,很多社会福利机构缺少专业的人才和服务,只是为了拿到政府购买的服务或项目来竞标以获得机会或者资金。政府对于机构服务的过程评估不健全,使得社会福利的专项资金难以发挥其应有作用。

目前很多社会福利项目运行实施过程中存在诸多问题和项目设置上的缺陷,难以达到预期目标。作为一项为人民服务的事业,社会福利面对的是活生生的个人,所以在具体的福利方案和实施运行过程中一定要注意灵活性^[24]。我国社会福利项目在实施过程中,一些社会福利项目的出发点和动机很好,但取得的成就则相对较小,如杭州市一项针对外来务工人员特殊困难的救助办法,一个亿的专项基金,实施4年来产生了400万的利息,但是真正来寻求救助的外来务工人员只有64人,总共发放了50万元的救助款。这对于项目的持续运作无疑是不利的,福利项目基本的救助扶贫作用没有得到很好的实现,一定意义上也是对于福利资源的浪费。这一现象的出现并不偶然,具体原因有宣传不到位,外来务工人员信息渠道不畅通,也有福利项目制度本身的程序过多,操作繁杂,外来务工人员在陌生的城市想要“办成事”的成本过大,也有项目制定和执行过

程中一些领导个人意识一拍脑袋定方案,缺乏实践调查的结果^[18]。

社会福利的发展离不开政府部门的积极倡导和支持,顶层设计是社会福利发展的必备条件。福利主体多元化要求我国政府部门自我定位的合理性有待加强。福利制度的特征与政治体制模式之间存在明显的密切关系^[25]。我国传统的政府大包大揽的历史遗留问题,“大政府,小社会”的传统使得我国社会福利项目的实施过程中存在着政府过度干预的现象。不可否认,我国社会福利项目的顺利实施需要政府在政策和体制上大力支持,但是在专业的决策和项目实施过程中,应该避免政府过度干预,倡导政府和社会福利机构各司其职,加强自身专业技能,这样才能保障我国社会福利项目的顺利运行。

四、成长中的中国特色社会福利项目运行反思

根据我国的具体国情,在我国特色的社会福利项目的管理、实施和运作过程中,政府主导是十分必要的。基本国情决定了我国社会福利项目必须有国家的支持和帮助才能得到很好的发展^[26]。所以,我国社会福利事业的快速发展必须有政策的支持。缺少政府在政策和体制上的支持,我国的社会福利事业难以取得较大的进步。处理好政府与社会福利机构的关系对于社会福利项目的顺利运行是十分重要的。政府应明确自身的定位,认识到社会福利具体项目的开展离不开专业福利机构的专业人员,除了在政策和财政上给予保障外,在具体的福利项目运行过程和效果的评估过程中,政府要加强自身的专业技能培育和建设,或者直接请第三方开展相关的社会福利项目评估。目前我国很多省市的政府对社会福利项目的评估主要是由高校教师和相关学者、专家组成的专业团队进行评估。在具体服务项目运作过程中,政府也应该注意尊重服务机构的专业性,除了在一定程度上给予社会福利项目的实施机构以便利和空间外,还应正确客观看待社会福利项目的成效等问题。

除了政府的积极倡导和主导外,社会福利多元化主体的构成还需要更多专业机构的参与。专业机构的专业实力对于社会福利项目的运作效果有着十分重要的影响。严格的社会福利机构的市场准入机制对于社会福利的长远健康发展是十分必要和有利的。但由于诸多条件的限制,目前我国内地社会福利机构的准入机制尚不健全,多数社会福利项目机构的申请建立,是和私人关系以及个人背景密切相

关的,难以保证服务的专业性,客观的市场准入机制被熟人社会的关系利益主观化。这种社会福利项目的负责人大多不是专业人士,没有专业的知识甚至是没有社会福利的意识,只是聘请一两名社会工作者或者其他相关专业的在校学生作为兼职便开展相关的福利服务活动。这种低准入机制的社会福利机构注册机制,对于社会福利工作的开展更大程度上来说是阻碍,而非促进。福利多元需要更多的社会福利机构开展专业的竞争和服务,但并不意味着福利机构可以鱼龙混杂,否则社会福利项目运作的专业性没有保障,福利主体多元化也会流于形式。

对于政府主导下的多元化社会福利来说,明确政府和多元主体之间的关系和地位,明确政府在社会福利领域的干预是必要的,但是政府角色应该是扶持而非掠夺^[27]。确定政府在政策支持、财政支持,实施和监督等方面的责任,对于社会福利项目的具体实施和运作十分重要。同时,政府主导并不意味着不需要市场机制的调节,也并不意味着直接是政府和各多元主体之间的行政交易。政府主导下的福利主体多元化,仍然需要良好市场机制的调节和控制,这是市场经济条件下我国福利社会发展的必经阶段和必备条件。各种项目竞标,岗位竞争等市场化机制的运作是对社会福利机构专业发展的督促,是对我国整体社会福利多元化发展的促进,是对我国社会福利事业发展的保证,更是对我国人民福利需求得到不断满足的保障。政府主导下的社会福利多元化主体运行机制,需要政府的积极主导、社会福利机构的多元参与,市场机制的规范化运作。

参考文献:

- [1] DINITTO, DIANA M. An overview of American social policy [M]//JAMES M, MARTIN B T, MICHELLE L. The handbook of social policy, Thousand Oaks: Sage Publications, Inc, 2000: 12-26.
- [2] DINITTO, DIANA M. Social welfare: politics and public policy (6thed. With Linda K. Cummins) [M]. Boston, MA: Pearson/Allyn and Bacon, 2005: 7-10.
- [3] 叶至诚. 社会福利服务 [M]. 台北: 扬智文化, 2002: 397.
- [4] JAEGER M M. United but divided: welfare regimes and the level and variance in public support for redistribution [J]. European Sociological Review, 2009, 25 (6): 723-737.
- [5] MEHRTENS F J. Three worlds of public opinion? values, variation, and the effect on social policy [J]. International Journal of Public Opinion Research, 2004(16): 115-143.

- [6] BALNCHE D C. Social welfare;history[M]// JOHN B T. Encyclopedia of Social Work. Washington DC: National Association of Social Workers,1977.
- [7] ALFRED J K. Therapy, prevention and developmental provision: a social work strategy [C]//Public Health Concepts in Social Work Education. New York: CSNE in cooperation with the Public Health Service, Department of HEW,1962.
- [8] ROMANYSHYN J. Social welfare;charity to justice[M]. New York:Random House,1971.
- [9] RICHARD TITMUSS. Essayson the Welfare State[M]. New Haven: Yale University Press,1959.
- [10] 米什拉. 政策与福利政策:全球化的视角[M]. 郑秉文,译. 北京:中国劳动社会保障出版社,2007:19.
- [11] KREMER M. How welfare states care:culture,gender and parenting in Europe [M]. Amsterdam: The Netherlands Amsterdam University Press,2007.
- [12] HAN K L O A M. Reunification outcomes among Mexican immigrant families in the child welfare system [J]. Childen and Youth Servies Review,2011,33 (9):1658-1666.
- [13] DETTLAFF, ALAN J, DE H, et al. Emerging issues at the intersection of immigration and child Welfare;results from a transnational research and policy forum [J]. Child Welfare,2009,88(2):47-67.
- [14] KEMP S P, MARCENKO M ,HOAGWOOD K. Engaging parents in child welfare services: bridging family needs and child welfare mandates [J]. Child Welfar,2009,88 (1):101-126.
- [15] SCHRAM S F, SOSS J, RICHARD R C, et al. Deciding to discipline:race, choice, and punishment at the frontlines of welfare [J]. American Sociological Review,2009,74 (3):398.
- [16] BONDS M. The continuing significance of race: a case study of the impact of welfare reform [J]. Journal of African American Studies,2006(4):18-31.
- [17] LEE W Y. Nonprofit Development in Hong Kong: The case of a statist corporatist regime voluntas [J]. International Journal of Voluntary and Nonprof it Organizations,2005(16):51-68.
- [18] 潘鹏飞,单佳丽,陈少尉,等. 城市社会福利项目的实施困境:基于《杭州市外来务工人员特殊困难救助办法》政策分析[J]. 现代物业·现代经济,2012(6):152-154.
- [19] ANN SHOLA ORLOFF. Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda [J]. Sociological Theory,2009(27):317.
- [20] 左敏. 成长之路:民族国家的过去与未来:“国家的成长:英国的经验和比较的视野”暨《学海》刊庆研讨会综述[J]. 学海,2010(1):202-206.
- [21] 王思斌. 我国适度普惠型社会福利制度的建构[J]. 北京大学学报:哲学社会科学版,2009(3):58-65.
- [22] 金海和,李利. 社会保障与政府责任[J]. 中国行政管理,2010(3):59-62.
- [23] 杨方方. 中国转型期社会保障中的政府责任[J]. 中国软科学,2004(8):40-45.
- [24] ELKE V, JOCHEN C. Flexicurity and welfare reform: a review [J]. Socio-Economic Review,2009(7):305-331.
- [25] 诺尔曼·金斯伯格. 福利分化:比较社会政策批判导论 [M]. 姚俊,张丽,译. 杭州:浙江大学出版社,2010:21.
- [26] 迪尼托. 社会福利:政治与公共政策 [M]. 何敬,葛其伟,译. 北京:中国人民大学出版社,2007:5.
- [27] 夏力,杨德才. “扶持之手”还是“掠夺之手”:政府干预与企业政治关联文献综述 [J]. 学海,2012(3):26-38.

