

## 第五章 社会福利制度

社会福利制度是现代社会的一种重要的社会制度,它是辅佐经济与社会发展的制度建构的基础,也是现代国家实施社会治理的必要条件。完善社会福利制度并加快社会进步进程,是国家能力建设的重要内容。本章主要介绍和阐释社会福利的概念,论述社会福利的构成和社会功能,阐明社会福利制度与社会工作专业的内在联系。

### 第一节 社会福利的内涵、分类与功能

福利的观念与实践的渊源由来已久,而且在不同的文化与社会制度里,福利的表现形态和实践千差万别。从历史发展进程来看,作为一种社会制度,社会福利是在现代民族—国家建立之后逐渐建立的。19世纪末以来,随着西方工业化进程的不断加快,社会福利的理念和实践也在不断发展。20世纪中叶以来,福利国家成为西方工业化社会的一个普遍现象。在我国,以集体主义为基础的单位制福利仍然是转型时期国家与社会互动关系中的一重要制度遗产。社会福利作为社会制度的一个重要组成部分,对一个国家的社会经济发展始终产生至关重要的影响。

#### 一、社会福利与社会福利制度的内涵

##### (一) 福利的概念与哲学内涵

英国学者诺曼·巴利在《福利》一书中曾指出,深入探究福利的概念已经日益成为当代政治与社会哲学的一项重要内容,而这些讨论又无疑与不同的意识形态潮流紧密联系在一起(Barry,1990:3)。作为社会政策实践的理念基础,有关福利的道德哲学常常会引起不同群体针对不同意识形态的争论。支持福利国



家的倡导者认为,福利国家的发展与扩展并不是一个自然的选择,它更多是一个基于好的理由和为广大公民利益考虑的行动策略(Goodin,1988: ix—xi)。

作为一种生活利益或好的生活状态,“福利”不仅是个人追求的目标,也是群体(或社会)追求的目标。在不同的社会里,福利背后隐含着不同的文化涵义与意识形态。长期以来,围绕福利议题争论一直都是政治与道德哲学领域的重要话题之一。一方面,福利的获得不仅涉及人的权利,而且还与人的需要紧密联系在一起;另一方面,人作为社会的人必定生活在既有的社会制度里,受到政治—经济等制度安排的影响,公民个人的生活同国家(或政府)的角色与功能也密不可分。

在不同的政治制度里,国家的角色与干预社会的范围是不同的。由于公民之间存在差异,国家是否有必要采取特定的政策和措施来削弱或缩小这种社会不平等,也同国家的福利观念紧密联系在一起。长期以来,围绕国家(或政府)是否应该为所有公民承担基本的福利责任,学者以及政策制定者们存在不同看法。总体看来,就福利与国家(或政府)的关系而言,有两种国家观决定了社会福利在现代西方社会的发展。第一种国家观认为,国家的作用应当限于禁止人们干涉他人的自由,这是以霍布斯和洛克等为代表的古典自由主义者所推崇的基本观点。在他们看来,国家是一种必然的恶,它之所以存在,是由于个体之间存在利益冲突,而国家的作用就是使这种冲突减轻到最小的程度。第二种国家观认为,国家除了强制执行法律义务以外,还有责任确保其社会成员的福利,尤其是要确保那些不能为自己提供保护的人的福利(而这正是日后福利国家得以建立和发展的思想基础)。这种国家观还认为,执政者必须利用国家权力来促进整个社会的福利事业,保护那些无力为自身提供基本生活保障的成员的合法权益,这被看作是一种基本的社会正义。

## (二) 社会福利的定义

作为现代社会发展的核心标志之一,社会福利是各国社会制度建构中不可或缺的重要组成部分。然而,在不同的社会制度与文化情境中,针对社会福利的定义与具体实施项目是不同的。从广义上来说,社会福利是指同改善公民生活素质、促进社会发展与提高社会总体文明水平相关的一切物质、活动和相关服务。而从狭义上讲,社会福利则是指国家(或政府)针对社会中有特殊需要的个人和群体提供的津贴、物质和社会服务。

在由巴克主编的《社会工作词典》里,“社会福利”被定义为“一国用来帮助人们以满足经济、社会、教育和健康需要所推行的项目、津贴和服务体系,从而维护社会的正常运行;另一界定是指一个社群或社会的集体福祉的状态。”



(Barker, 1995)。而美国社会工作者协会 1977 年出版的《社会工作百科全书》将“社会福利”定义为“所有由志愿机构和政府推行的,目的在于预防、减轻和致力于解决社会问题的,或是改善个人、团体和社群福祉的有组织的活动”。

在中国,社会福利主要是指由政府部门(主要是民政部)为社会中困难群体提供的津贴、服务和相关支援活动,是一种基于需要但是专业化水平较低的社会服务。在计划经济时期形成的单位制福利也属于社会福利的一部分,但属于排斥性的福利分配制度,因为只有单位内部的职工及其家属才有资格享受这些福利权益。

### (三) 社会福利制度的内涵

从社会学的角度来界定,社会制度是指那些标准化并被普遍接受的角色、规范以及为人的社会化行为提供基本参照的系统。社会福利作为一种社会制度,在社会中也具有自身的结构与内容并发挥着特定的功能。社会福利制度的存在是满足社会中个人、群体和社区的福祉,而一个国家(或地区)社会福利的内容与特征不仅受到社会价值观的影响,也受到政治—经济制度的制约。

在社会福利制度中,主要构成要素有资源(物质与金钱)、组织(机构)、人力(社会工作者和其他专业服务人员)、服务对象与外在的制度和环境系统。对一个完善的社会福利制度体系而言,社会工作专业是必不可少的。社会福利制度是为满足公民的社会需要、解决社会问题而设置的专门制度,它必须透过社会服务体系来实现上述目的。因此,若缺乏与之相应的社会服务传递体系,即社会服务的规划与传输,就无法实现服务与人的需要相互联结。社会工作专业则正好充当了社会服务传递体系的角色,发挥着满足社会需要和解决社会问题的功能,并对促进社会稳定和社会发展有着积极的意义。

社会福利制度存在于一个大的社会制度系统中,受到政治、经济、法律等制度的影响,社会福利机构、政策与服务模式等也毫无疑问地受上述制度的影响与制约。同时,社会福利制度本身的功能与效力也影响着家庭、市场以及政府等系统在社会福利资源与服务提供中的作用和能力。

## 二、社会福利的分类

在不同的社会制度与文化里,社会福利所呈现出的类型是存在差异的。根据福利的内涵与特征,或者根据福利提供者中的国家、市场、非营利组织、社区等结构关系,我们可以对社会福利进行多种分类。通常来说,社会福利的分类包括二分法和三分法。



### (一) 社会福利的二分法

#### 1. 剩余性社会福利与制度性社会福利

在一个社会里,个体的需要主要通过家庭、市场和国家这三种主要渠道来满足。然而,在不同的社会里,满足个人需要的机制构成是不同的。威伦斯基和李宾士在《工业社会与社会福利》一书中指出,社会福利包括两种:一是剩余性的社会福利(或残补性的社会福利),另一个就是制度性的社会福利。剩余性的社会福利是指当家庭和市场等常规机制瘫痪时,国家的介入必不可少,从而满足公民的社会需要,解决社会问题。这种福利带有明显的针对性和排他性,同时多数福利项目也需要通过家计调查的监督与评估手段来完成。制度性的社会福利是指为所有公民提供的福利津贴或服务,这种福利不需要通过家计调查来完成,它有利于公民之间实现社会平等,并消除社会差异(Wilensky and Lebeaux, 1965:138—140)。上述社会福利的两种分类法不仅表明社会福利的结构,也揭示出了政府在社会福利方面承担的责任与介入范围的大小。就剩余性社会福利而言,政府在福利方面扮演的角色是边缘性的;就制度性社会福利来说,政府扮演了全面的角色。

#### 2. 积极的(社会)福利与消极的(社会)福利

根据福利的目标(或功能)、影响与后果,社会福利还可以分为积极的福利与消极的福利。英国社会学家吉登斯认为,20世纪40年代贝弗里奇式的福利国家其主要目标是根除英国社会中的贪婪、疾病、无知与肮脏四大社会问题,其关注更多的是社会层面而较少关注个人的福祉与发展。此外,消极的福利还意味着福利的给予须附带侮辱化条件,通常接受者要付出一定的代价。积极的福利是指在满足经济利益的基础上促进个人的人格发展,比如心理辅导服务就是一种典型的积极福利,其目标并不是直接的经济利益,而是增进人力资本的一种投资。从各国当代社会福利改革的经验来看,一个明显特征就是将消极福利改变为积极福利,将福利与个人就业和价值等充分联系在一起,减少因接受福利带来的负面的心理影响,而努力促进福利接受者的社会融合。

#### 3. 公共福利与私人福利

根据福利提供者的区别,还可以将社会福利区分为公共福利与私人福利。在这里,公共福利主要是指由国家提供的、用于满足公民的社会需要的资源和相关社会服务,公共福利又可以被称为国家福利,在这里国家是生产并分配福利的主要行动者。私人福利主要是指由市场与家庭提供的用来解决公民个人需要、改进个人物质与精神状况的物质资源与相关的社会服务。在现代社会中,公共



福利与私人福利的关系不仅是国家治理社会问题的一个重要考虑点,也是社会政策发展过程中的一个核心问题。如何处理二者之间的关系,平衡国家与私人部门在社会福利上的责任和义务,对促进社会经济发展,建立和谐的社会关系有着重要的意义。

## (二) 社会福利的三分法

就社会福利的分类而言,英国社会政策学者 R. 蒂特姆斯在这方面做出了重要贡献。在《福利的承诺》一书中,蒂特姆斯在阐述福利的“普惠主义”与“选择主义”双重原则基础上,认为社会福利从概念上可分为:剩余性社会福利(主要是指社会服务)、财政福利(通过税收渠道安排的相关福利津贴和待遇)以及职业福利(以就业为基础的福利津贴和服务)(Titmuss, 1958)。在《社会政策导论》一书中,蒂特姆斯再次将社会福利归结为三种模式,分别是剩余性社会福利、工业成就—表现模式和制度再分配模式。在上述三种社会福利模式中,第二种模式体现了社会福利作为经济发展产物的意义,不仅总体社会福利同经济发展联系在一起,而且个人福利也同其在就业市场中的业绩表现紧密联系在一起。对政府来说,制定社会政策的一个重要前提是社会需要的满足应该以工业发展的业绩和生产力的表现为基础。第三种模式则是指以公民需要为原则,在市场外通过国家再分配的方式为所有公民提供的福利津贴和社会服务(Titmuss, 1974)。

## 三、社会福利的功能

作为一种社会制度,社会福利不仅是国家作用的体现,也是社会关系生产与再生产的结果。迄今为止,在任何一个社会中,社会问题都是难以避免的,而社会福利制度就是为试图解决社会问题和满足社会需要而建立起来的专门机制。从社会学的角度来看,社会福利具有两方面的功能,即潜功能和显功能。从潜功能的角度出发,社会福利是为了提升公民的社会地位、改善社会关系从而增强社会团结。而从显功能的角度来看,社会福利是为了解决贫困、失业和社会不平等社会问题,在此基础上改善公民的生活素质和促进社会经济发展。

具体来说,社会福利的功能主要有以下几方面:第一,社会福利通过资源分配与再分配来改善公民的收入分布,从而减轻公民之间的不平等,促进社会平等目标的实现;第二,社会福利作为一种社会控制与社会发展的手段,可以通过资金与社会服务,促进解决社会问题并改善社会关系,提升人的社会功能;第三,作为社会福利制度的一个重要组成部分,社会工作专业发挥着解决个人、家庭、社区以及社会问题的作用,为有需要的公民提供专业化的社会服务,有利于建立和



谐的社会关系;第四,社会福利服务本身是一种有益的社会投资,有利于促进公民的人力资本的增加,同时对改善公民与政府的关系也有积极作用;第五,从长远的角度来看,社会福利不仅会改善弱势人群的生活素质,提升社会总体的文明程度,而且社会福利服务本身也可以通过相互帮助的过程增强人与人之间的和谐,从而促进社会中利他主义精神的发展。

## 第二节 社会工作与社会福利制度的关系

社会工作是现代工业社会发展的产物,也是人类文明与社会进步的成果之一。社会工作是社会福利体系的一个重要组成部分,是社会福利制度中的服务发送或传递体系。通常来说,社会福利包括社会行政系统与社会服务体系。在社会服务体系中,社会工作专业是一个重要的实施社会助人的行动系统。对一个国家或地区来说,社会工作专业的发展水平在很大程度上说明了其社会福利制度完善或成熟的程度。

### 一、社会福利作为人—资源—行动的综合系统

社会福利是一个集资源、机构、人力、理念与环境为一体的综合系统,它是现代社会制度中不可或缺的一个建制。社会福利系统中不同组成部分彼此紧密联系在一起,发挥着各自的功能。

第一,社会福利制度中最基本的是人的系统,包括一般的公民、社会福利工作者与社会福利对象。在这一系统中,人及其需要的满足是核心问题。为满足一般公民与社会中弱势群体的社会需要,需要通过社会行政人员和社会工作者来策划并传递社会服务。

第二,社会福利制度功能的正常运行还必须依赖必要的资源,这些资源包括金钱、物质、津贴、服务、相关的理念及政策。经济资源是社会福利发挥效力的前提,而理念与政策则是保证社会福利制度效率的重要基础。

第三,社会福利制度要解决社会问题和满足社会需要,必然要通过具体的社会服务来传递。社会工作和社会政策作为专业的行动,是解决个人、家庭和社区等问题与满足公民社会需要的保障。

社会福利制度是一个完整的和综合性的社会系统,它包括价值观和规范、资源、人力和组织框架,由变迁行动者系统、受助者系统、目标系统与行动系统构成。社会福利的结构与活动在一个社会中无所不在,如果不理解社会福利系统



同其他各部分的关系,我们就无法理解社会福利制度本身。

## 二、社会工作是社会福利服务的传递体系

作为社会福利制度中的一个组成部分,社会工作专业发挥着解决不同层面社会问题、改善人的社会功能和促进社会发展的重要作用。作为一门助人的社会科学和专门职业,社会工作在特定的伦理和价值观指导下,通过专业化组织和社会工作者,为社会中有需要的公民提供各种各样的社会服务,对协调人与环境关系,促进社会经济的发展具有积极的作用。

社会福利作为一个系统,通过不同类型的社会服务项目和计划,在一定的组织框架下满足公民尤其是困难人群的社会需要。在现代社会福利制度中,社会服务的组织、传递与评估等都需要通过专业的社会工作人员来完成,从而保证社会服务本身的效率与公平。社会工作是同社会福利系统联结最紧密的专业,它通过受过专业训练的社会工作者来推行各种各样的助人服务。作为一门专业和特定职业,社会工作可以有效地实现了人与资源之间的有效联结,在需要和服务之间架起桥梁,从而促成政府和各种专业组织对社会问题的有效干预。

作为社会福利体系的一项重要内容,社会服务基本上包括两类:直接的社会服务与间接的社会服务。直接的社会服务是指专业工作者直接面向受助对象并为他们解决相关问题、满足其社会需要的服务内容和机制;间接的社会服务是指专业工作人员的专业服务活动不直接面对受助对象,从事的工作主要是对社会福利服务的行政管理、社会政策的研究和社会服务及机构的评估等。

社会工作作为社会福利服务的传递体系,其作用与意义主要体现在以下几方面:第一,社会福利资源分配和政策实施需要通过一定的组织过程,而在这一过程中社会工作扮演着核心的角色。在确定与甄别社会福利救助和服务对象后,它能对贫困、失业、疾病和社会不公正等社会问题做出及时的回应。第二,社会工作服务的基本对象包括儿童、青少年、妇女、老年人、残疾人等弱势群体,社会工作的实施可以使服务更有效地惠及服务对象。第三,社会福利制度要实现既定的社会目标,必须通过社会行动来完成,社会工作是这一行动的内容。第四,社会是不断变迁与发展的,社会福利制度必须对上述过程做出反应,而社会工作的介入是应对社会变迁与促进社会发展的重要动力。作为一种解决社会问题的方式与资源传输体系,社会工作也需要从变化的环境与需要中不断发展其专业方法与服务模式,在组织与专业介入两个方面改善社会福利服务的水平,因此,社会工作专业的发展(专业化进程)与社会福利制度的变迁进步是密切相关的。



社会工作者专业能力的提升有利于社会福利制度的完善。

### 三、社会福利模式对社会工作专业化服务发展的影响

社会工作是在特定的社会福利模式下运作的一门助人专业,它深受社会福利制度理念、政策和组织框架等因素的影响和制约。社会福利模式是指一个国家和地区社会福利的理念、政策与实践所表现出来的总体特性,在社会服务领域具体表现为政府、非政府组织、社区等行动者如何实施社会政策,完成既定的社会目标。社会福利模式受到多种因素的影响,包括政治经济制度的制约、文化与价值观的影响。从世界各国社会福利发展状况来看,在经济社会发展水平越高的国家与地区,其社会福利制度也就越发达,社会服务专业水平也越高。社会福利理念、经济发展程度、意识形态与社会工作专业化水平,基本上决定了一个国家或地区社会服务的专业化水准。

根据各国社会福利发展状况,按照福利分配的基本原则与理念,当今社会福利模式基本上可以分为三种,即普惠主义(Universalism)模式、补缺型或剩余主义(Residualism)福利模式和混合福利模式。在国家收入再分配水平、福利津贴种类与水平以及社会服务专业化水准和内容等方面,以上三种模式都呈现出不同的特征,表现出其与经济发展、政治制度和社会变迁等相应的特点。

在第一种福利模式下,福利分配采取涵盖所有公民的普惠主义原则,其目的主要是消除差别,建立公民之间的完全平等,从而促进社会正义和社会整合。通常来说,在普惠主义模式下,公众与政党对政府的社会福利政策认受性比较高。在这种模式下,社会服务惠及所有公民,社会福利服务涵盖所有社会生活领域。比如在瑞典,政府为所有公民基本上提供了全面的福利津贴与社会服务,国家为公民尤其是有需要的困难人群提供了完备的社会保护。在这种模式下,社会工作专业服务并不发达,政府在社会服务中承担着重要责任,社会政策的实施为在社会风险中的公民提供了基本的社会救助与社会保障,减少了个人因风险和偶然事件造成的贫困与被排斥,从而有利于社会平等与正义的实现。

在剩余主义福利模式下,国家只为公民承担最低限度的社会福利和相关社会服务,市场、非政府组织和就业者个人等则承担了主要的社会福利责任。剩余主义的福利制度在意识形态上深受自由主义与个人主义思潮影响,同时也受到传统的工作伦理与宗教思想的制约。公民与政府之间基本实现了一种以就业为基础的福利和基本的社会救助体系为基本内容的社会契约关系。在这种福利制度下,政府鼓励公民积极就业。同时,为了实现基本的社会公平,政府为社会中





的弱势群体提供了需要家计调查的社会救助和相关社会服务。在实行剩余主义福利模式的发达国家,社会工作专业服务比较发达,专业服务在为弱势群体服务的过程中发挥着重要的作用。

混合型的社会福利模式是上述两种模式的综合,它的社会政策路线是“中间道路”。混合的社会福利模式既强调政府对公民的社会保障责任,又积极主张非政府部门、私营企业、社区和家庭在社会福利(服务)体系中发挥作用,在福利服务领域实行公共部门与私营部门的合作伙伴关系。在福利津贴和社会服务方面,混合的社会福利模式既采用剩余性的福利取向,为最弱势群体提供必要的社会保护,同时也在一些领域(比如教育)推行普遍主义的社会服务,以确保公民的社会平等。这种混合型的社会福利模式强调的是政府和市场在实施社会政策中的双重作用,首先是为保证社会公平,其次也是保证经济本身的效率;它试图在经济发展与社会治理两者之间保持适当的平衡。

## 第三章 当代社会福利制度的建立与发展

社会福利的发展代表着文明与社会进步的水平。一个国家或地区建立并发展社会福利制度,不仅有助于改善公民的生活素质,也有利于推动社会的总体发展,从而促进社会公正与平等目标的实现。

### 一、资本主义福利国家的建立与发展

#### (一) 福利国家的内涵与意义

作为 20 世纪人类社会发展过程中的一个重要的政治与经济现象,福利国家(Welfare State)经历了 60 多年的发展进程,成为资本主义国家社会—经济发展的一个重要缩影,也是各国推行与完善社会政策的一面可供参考的镜子。福利国家是针对修复或消除市场经济的缺陷而做出的一种制度安排,因此,福利国家与市场经济制度紧密联系在一起(Briggs, 1961)。福利国家是资本主义政治—经济发展的历史产物,是民主政治与市场经济综合作用的结果,它不仅隐含深刻的政治企图,也包含对经济活动的调整意涵。福利国家的主要目标不仅是为因遭受个人生命阶段的偶然变故(Individual Contingency)和市场剥夺导致的贫困与不足进行的补偿,同时也是对社会关系进行的一种重组。因此,福利国家既有均等化的效果,也形成新的社会分层。有学者指出,根据国家社会开支的水平、福利津贴和服务项目的范围与水准以及就业与福利权的内在关系等,当今发达



资本主义福利基本上可以分为以英美等为代表的自由主义福利国家、以德国等为代表的欧洲大陆法团主义福利国家和以北欧国家为代表的民主社会主义福利国家 (Esping-Andersen, 1990)。

福利国家自 20 世纪 40 年代在欧洲建立以来,经历了兴起、繁荣、危机与调整等多个历史时期,在当今时代步入了一个新的阶段。福利国家尽管存在诸多漏洞与不足,但是由于其不可替代的功能与效用,它在西方资本主义社会里仍然发挥重要的作用,与资本主义政治与经济制度紧密地契合在一起,一方面成为改革的对象,另一方面又成为改革本身的障碍。

## (二) 工业化进程与福利国家的发展

经济学家罗斯托在 20 世纪 60 年代指出,西方国家社会福利的存在是工业化发展的产物,其功能是解决资本主义体系中的缺陷和不足 (Rostow, 1960)。哈罗德·L. 威伦斯基和查尔斯·N. 李宾士在《工业社会与社会福利》一书中验证了西方发达国家的工业化发展与社会福利扩张之间存在的内在关联,他们得出结论:社会福利的两种模式在工业化社会里是普遍存在的,即剩余福利模式与制度化福利模式。同时,西方发达国家的社会福利本身是为应对因工业化等发展造成的社会问题而设定的制度 (Wilensky and Lebeaux, 1965)。上述两位学者的研究在概念上澄清了福利发展的一般模式,从经验资料上论证了西方发达国家社会政策的制度安排。但是,很多发展中国家的工业化发展与社会福利发展模式之间的关联同西方发达国家相比存在明显的差异。

社会福利不仅是一种经济上的制度安排,还是一种政治制度安排的后果。当今对福利国家的现代发展过程研究所做出的另一个重要结论就是,在资本主义制度里,社会福利的扩张既是一种公民权的体现,也是一种民主内容本身的发展。社会学家同时也是著名社会政策研究者托马斯·H. 马歇尔在《公民权与社会阶级》中指出,社会福利在 20 世纪的迅速发展,是公民权利体系中社会权的明显扩展。

### 1. 早期工业化进程对社会福利发展的影响

工业革命在欧洲尤其是在英国的迅速发展,促成了两个对立阶级的出现,即以追逐利润为唯一目的的资本家和靠出卖劳动力过活的产业工人(无产阶级)。工业革命的发展不仅改变了西方经济发展的模式与进程,而且使社会结构与制度也发生了重大变化。资产阶级与无产阶级之间的矛盾关系不仅成为欧洲 19 世纪末和 20 世纪上半叶社会运动的主要潮流,而且也深刻影响了欧洲乃至整个西方社会政策的发展轨迹。在技术引导的大机器生产体制下,细致的分工



在工厂内得以实施,而工人(包括成年工人和童工)成为被任意剥削和欺凌的社会弱者。恩格斯在《英国工人阶级状况》中深刻地指出:产业革命只是促使这种情况达到顶点,把工人变成了简单的机器,把他们最后剩下的一点独立活动的自由都剥夺了,可是,它却以此迫使他们思考,迫使他们争取人应有的地位。

按照英国历史学家 E.P. 汤普逊的说法,18 世纪最后 30 年左右是英国工业工人和阶级意识开始形成的历史时期。工人阶级作为一种具有某种普遍特性和共同政治理念的群体,他们对自身的处境有着相同的感受,对资本家的剥夺和压迫有明显的不满乃至抵抗意识。社会危机以及贫困现象的进一步恶化,使骚乱和社会不稳定经常出现。为遏止这种社会危机的蔓延,也为消除在法国大革命背景下士绅阶层对社会动荡的心理恐惧,1795 年,英国颁布了《斯宾汉姆兰法》,对贫民救济实施了新的规定:以各地面包价格来确定工人的最低工资,工人在通过劳动获得最低工资的前提下,还可以为其家庭成员申请救助。济贫法的改革所产生的影响是双重的,一方面产业工人贫困恶化的处境得到了稍微的缓和,而另一方面,社会中穷人的数目却在不断扩大。

工业革命的重要影响之一就是它在实现技术进步和生产水平迅速提高的成果的同时,也带来了普遍的贫困和明显的阶级差异。英美等国的工业化发展的重大后果之一并不是技术进步和劳动分工的专业化,而是几乎所有阶层对贫困问题及其相关影响的客观认识,以及工人阶级与阶级意识在社会中的客观存在。在意识形态领域,资本主义生产制度与以功利主义、个人主义为核心要素的社会达尔文主义思想牢固地结合在一起,发展出了以追求物质利益和维护个人自由至上的资本主义精神现象。到 19 世纪英国产业革命时期,资本主义市场经济的理念被进一步固化,在那个时代里,共同的善(the Common Good)就是社会中每一个人的自我利益的集合,这些认识和经验使个人主义成为当时社会品德的基础。与此同时,自助和幸福最大化原则也成为新工业时代里两个并行的原则,它使英国社会的认识保持了高度的一致性(Fraser, 1973:7)。

## 2. 工业化进程中社会福利发展模式的发展

西方社会的工业化进程,不仅促进了资本主义经济与政治制度的建立与发展,也促成了日后隐伏的社会矛盾与冲突。从经济的角度来看,工业化的发展促成了市场经济制度的建立。从政治的角度上来说,工业化的发展一方面造就了资本家与工人两个社会阶级,并成为左右社会变化的主要政治力量;另一方面,工业化的发展也在很大程度上推动了现代民主政治制度的发展,促进了政府管理社会生活的方式的变迁,从而也在很大程度上推动了现代社会福利模式的发展。



对工业化进程中的社会福利扩张,不同领域有不同的理论解释:公民权理论侧重政治在社会福利发展中的作用;而趋同论则更强调工业化在形成现代社会福利过程中的作用,它认为是技术而非意识形态或文化等因素决定了发达工业社会中的社会结构(Mishra,1981:39—40)。学者们多少都将技术的发展视为现代社会中一种决定性的因素,即它会导致一系列的社会后果,而社会福利的出现与发展也是注定要应对和解决这些社会问题。然而工业化在多大程度上影响并制约社会福利的发展,如何解释不同工业化国家或地区采取的不同社会福利模式,还有待于研究者进行深入的探索。自20世纪40年代中期起,随着第二次世界大战的结束,英国等西欧国家率先在西方资本主义世界建立了以实现充分就业和消除贫困等社会问题为目标、建立从摇篮到坟墓的社会保障制度的福利国家,从而在推动经济发展的前提下,实现民族的复兴。从本质上看,西方资本主义福利国家是建立在民主政治制度与市场经济这两个基础上,是政治与经济制度双重作用的结果。从20世纪40年代中期第二次世界大战结束到1973年石油危机出现,西方福利国家经历了一段经济高速发展、公民生活水平迅速提高和社会稳定的“黄金岁月”。在福利国家内部,社会福利服务模式的发展得益于国家的大规模介入与社会工作专业化的迅速发展。在将近30年的平稳发展过程中,尽管不同国家发展仍存在差距,但总体来看,西方福利国家显然实现了经济与公民权的双重发展。

### (三) 福利国家的危机与改革

自20世纪70年代西方石油危机后,福利国家相继陷入经济危机,经济停滞与通货膨胀同时出现,劳动力就业市场萧条,失业问题变得日益严重。同时,由于人口年龄结构的老化,养老保障的需求加大,各国社会开支规模不断上升,对经济发展本身也产生了明显的压力。尤其值得指出的是,自20世纪70年代中后期开始,推动福利国家发展的政党的政治共识已不复存在。1979年英国撒切尔首相上台执政以及1981年里根当选美国总统后同时推行削减社会开支、向社会福利开刀的自由主义经济政策,这样,西方福利国家迅速进入萎缩与改革时期。

20世纪80年代后,由于新自由主义思潮的兴起,英美等资本主义国家在发展市场经济与选择社会福利制度安排上做出了重大改革。英国改革其国有化经济体系,以私有化方式改变了社会福利服务的体制与供给方式,同时政府也通过降低税收来刺激经济的发展。在社会福利服务领域,政府试图增强志愿部门、社区和家庭的作用来强化“混合福利”的建构,从而提高社会福利服务的效率和效果。同时,为减少社会开支并防止穷人滥用福利,政府强化了家计调查制度的实



施,严格了社会救助的条件与时限,其后果是贫困者的生活处境进一步恶化,贫富差距加大,社会排斥现象不断涌现。而在美国,强调政府不干预主义和极力主张公民自由的保守主义政治哲学使社会福利的发展面临历史的低谷,政府通过减税、强调工作价值与传统的伦理价值等来重新塑造福利的新哲学。而在社会保障制度层面,政府将穷人的贫困与心理依赖的品德作为一种政策实践的理论基础,其负面后果是政府的社会开支并未减少,实际用于救助贫困者的资源却在下降,但控制与管理穷人的成本却在不断上升。20世纪80年代以来直至90年代初,英美等资本主义国家在保守的政治思潮下出现了经济衰退和福利紧缩的局面,社会工作专业发展也面临一系列严峻的挑战(Pierson,2001)。

自20世纪80年代尤其90年代以来,经济全球化进程加快,发达国家的人口老龄化、贫富差距加大、文化多样性等社会问题日益凸现,使得西方福利国家不断对其社会政策和社会服务体制进行改革,这些变革对社会工作专业的发展提出了新的挑战和要求。20世纪末期前后国际政治经济环境和社会价值观的变化,已经对社会工作在知识基础、伦理与实践方法等各个层面产生了重大的挑战,它不仅促使社会工作者思考这一专业的社会责任,也同时思考这一学科的未来前途(Leiby,1997;Allen-Mears and DeRoos,1997)。

## 二、中国社会主义福利制度与社会工作的发展

同西方资本主义福利国家相比,中国的社会福利制度由于历史、政治经济制度和文化等原因而具有其明显的独特性。总体来看,从中华人民共和国成立后到改革开放前,中国的社会福利体制基本是一种低水平、专业化发育不足和覆盖面狭小的剩余性社会福利,政府提供的社会福利和相关社会服务主要是通过行政管理与社会动员的方式来完成,以满足社会控制的需要,从而具有明显的政治色彩与即时性特点。作为一个社会主义国家,在很长一段时间里,中国的福利体制或社会福利制度受到苏联意识形态和计划经济模式的影响,再加上经济发展水平以及传统儒家文化和社会结构的制约,改革开放前福利制度基本上是以就业为主的单位制福利,辅佐于脆弱的集体保护和注重家庭照顾责任的补缺性福利,前者是一种在企事业单位内部的再分配体制,后者基本上是一种基本的社会保护机制。20世纪80年代以后,随着经济体制改革和社会变迁的进程加快,中国的社会保障制度和社会福利模式也逐渐发生变化,即由单位制福利向社会化的或市场化的福利模式过渡。我们必须认识到,中国的福利体制与福利国家体制有着根本的区别。需要指出的是,改革开放后带来的一系列社会变迁,



使公民的社会需要出现了新的变化,新的社会问题开始出现。在这一背景下,进一步完善社会保障与社会福利服务体制,对社会变迁与社会问题做出及时的反应,为有需要的公民提供社会服务和救助,成为改革时期社会福利制度的重要任务。

### (一) 中国社会主义社会福利(保障)制度的形成与发展

1949年新中国成立后,中国实施了计划经济模式,同时在社会福利方面也形成城乡二元体制。在城镇建立了以就业为基础的单位社会福利制度,而在农村则实行以集体经济为基础的有限的社会保护机制。在计划经济时期,我国城市的单位福利体制和有限的政府救助型社会福利基本上涵盖了绝大多数居民,城镇企事业单位担负着管理并为公民提供相关社会服务的职责,同时也是政府实施社会行政管理的主要渠道和方式。对社会中那些没有就业、缺乏家庭支持的最脆弱的人群,政府为他们提供最基本的社会救助和服务。而在广大农村,农民则主要依靠家庭保障,地方政府和社区则承担着对农村“五保户”的基本照顾责任。国家对农村社会福利责任的体现主要集中于特殊时期,比如出现自然灾害或社会动荡的情形,政府的集中干预才会表现出来。

由于传统文化、政治经济体制和管理体制等方面的原因,中国社会福利的内涵、社会服务的安排与社会政策的制定推行同西方福利国家存在很明显的差异。这些差异不仅表现为国家权力结构和政府治理、社会生活方式的不同,也表现在社会福利政策的运作模式及其同政府的关系特征的差别。很长一段时间以来,中国社会福利与社会保障的发展受到了经济发展政策与政治主导意识的影响,而社会福利和社会保障制度的改革从根本上是受到政治上强调稳定和社会安定团结思想的影响和主导。当然,社会福利服务和社会保障制度本身的发展也必须顺应经济发展的内在要求。计划经济体制下中国城市的“单位制福利”,是一种典型的内部再分配的身份制待遇,而少数社会弱势群体被界定为传统的民政对象,他们依靠的是剩余性的、基于有限财政扶持的救助型福利与相关服务。

20世纪90年代以来,中国加快了市场经济改革的进程,社会保障制度的改革出现新的局面,社会福利的发展也出现多元化的局面。由于不断涌现的社会问题和日益增加的社会需要,传统的社会保障制度和福利服务体制已经不能解决上述问题与需要。因此,在不断深化国有企业改革和改善经济发展效益的前提下,国家进一步加大了社会保障制度的改革,并加速建立符合市场经济要求的社会福利体制,民政体制和社会福利服务的改革提到了议事日程。受到政府推



动社会福利体制改革和社会(市场)需要的双重影响,“社会福利社会化”成为政府 90 年代以来发展社会福利的主要政策纲领。多元化不仅体现在社会福利服务管理体制的变化,也表现在福利单位所有制、资金来源、服务对象和服务内容等方面的更大弹性。进入 21 世纪以来,中国政府进一步加快了完善市场经济、法律和社会管理制度的改革进程,提出经济与社会协调发展的科学发展观。在提出促进经济可持续发展和不断改善民生的包容性增长的政策方针引导下,政府积极强调并努力推行“以人为本”的政府行政管理和社会公共服务体制,强调要关注人民生活,注重解决与公民生活相关的实际问题,在解决城市贫困、改善公共服务模式和促进就业发展等方面,制定出了一系列积极的干预政策(Xiong, 2009; 2012)。2004 年 3 月,中国政府提出了“建立和谐社会”的国家发展和建设纲领,在此基本政策背景下,中国社会福利和社会政策发展出现了新的机遇,但与此同时也面临新的挑战。

总体来看,中国自改革开放以来出现的社会变迁和社会问题是影响并推动社会保障与社会福利体制改革的主要动力之一,但是我们仍不可忽视政治环境与全球化趋势等因素对国家社会福利体制与社会政策发展轨迹的影响与制约。可以看到,20 世纪 90 年代以来社会福利多元化的发展不仅仅是经济自由主义模式的结果,也是政府、市场和社区(非国家空间的扩张)对社会问题和社会需要的积极回应,这种多元福利主义的发展本质表明了中国社会政策朝向更为实际和务实的方向发展,其中非政府组织(或非营利组织)的迅速发展表明了中国政府积极拓展社会福利服务领域的努力。

## (二) 深化改革背景下我国的社会福利体制与专业社会工作的发展

当前中国处在急剧的社会转型过程中,新出现的社会问题和社会需要对社会福利体制和社会工作专业的发展方向都产生了不可忽视的影响。中国在过去 30 多年里发生的社会转型,既是市场经济发展的后果,也是政府行政管理体制变革和社会发展的结果。同西方福利国家相比,中国未来试图建构的城乡一体化的基本福利制度将会突出以下特征:第一,基于中国实际国情与人口—资源关系,福利水平与经济发展相适应,目前还不具备实施高福利制度的经济、社会和政治基础。同时,在福利理念与工作伦理上,中国社会也更加注重家庭的照顾功能与个人勤奋努力的传统。第二,同欧洲福利国家的等齐划一的普惠主义原则不同,中国基础型的社会福利在一定时期仍要体现有差异的平等,在不同历史时期城乡分别建立了各自的社会保障与社会福利服务制度,通过“先有后好”的渐进发展方式,逐步迈向未来城乡统一的福利制度。第三,在福利承担方面,福利



责任并不是完全的国家责任,而是要体现不同的责任主体共担模式和主观能动性,避免形成超级政府(造成国家主义的低效率)或回归到国家大包大揽的模式(重新回到计划经济的命令与管制的传统),要充分体现国家(或政府)、企业(或集体)、新型社会组织 and 个人的责任关系。在新的福利责任共担模式中,国家或政府主要在社会立法、社会政策制定和税收资源配置等方面承担主体责任,同时政府将促进基本公共服务均等化的资源配置和政府公共福利服务领域通过项目模式起到引领示范作用;企业则通过安排就业、社会保险参与和税收贡献维护社会福利的正义性与公共性;社会组织则通过资源筹措、专业或志愿服务提供以及良好的基层互动关系,促进政府与民间的沟通与交流,减少公共权力与民众之间的沟通鸿沟,减少民众对政府的不信任;个人的责任则主要通过积极就业、缴纳社会保险与相关税费,履行公民的责任与义务,同时通过参与社会公共服务领域的志愿活动,增加个人的良性社会资本并拓展自身生活与事业的发展空间。第四,通过建立基础型的城乡一体化社会福利制度,从而构建新型的社会契约关系,促进新时期中国和谐社会关系的建立与发展,增加社会经济发展的正能量。

当前中国处在经济发展方式转变和社会加速转型过程中,新出现的社会问题和风险对社会福利体制和社会工作专业的发展方向都产生了不可忽视的影响。过去十多年来,中国的经济发展转型与社会变迁速度日益加快,这些主要体现在以下几方面:第一,国有企业的产权改革的速度加快,其改革方式也日益多元化。第二,私营经济的主导性增强,对劳动力就业市场、用工和收入分配制度产生了深远的影响。第三,农村剩余劳动力的有序流动和农民进城时城镇化的大势所趋。随着2014年3月我国颁布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》的实施,国家将加快有序推进农业转移人口市民化、优化城镇化布局和形态、提高城市可持续发展能力、推动城乡发展一体化。国务院提出在近年实现城镇化目标中解决3亿人城镇化和市民化,对城市就业和社会服务管理会产生明显压力。第四,市场机制对公民社会生活影响很深,居民价值观念和生活方式受到外来文化的不断冲击,社会需要呈现出丰富的多样性。第五,人口老龄化发展趋势日益明显,老年人口增加速度较快,未来家庭养老和老年养老服务及保障是一个日益突出的现实问题。

经过多年的改革开放和社会福利(保障)制度的探索实践,我国政府在经济与社会发展关系的理论认识上取得了明显进步,强调经济与社会协调发展、人与环境的和谐关系以及科学发展观等都说明同计划经济时期相比,政府的认识与





治理社会的实践能力都有了发展和提高。近年来,我国政府把大力建设和谐社会,推动经济与社会协调发展的科学观作为政府工作的核心指导方针,强调经济发展中的社会公平与社会保护,已经成为推动社会福利制度改革、发展社会政策和专业社会工作的重要契机。我国的社会工作专业教育、专业实践和职业化体系建设的任务变得日益重要。中共中央十八届三中全会决定提出,要在深化改革过程中,紧紧围绕更好保障和改善民生,深化社会体制改革,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,从而建立一个充满活力与和谐有序的社会。这为我国推进社会领域的改革,加强社会福利(保障)体制改革,发展公共服务和社会服务确定了基本方向,也必将推动我国社会制度和专业社会工作的发展。

### ⑥ 思考题

1. 试述社会福利的内涵与功能。
2. 试述社会工作与社会福利制度的关系。
3. 试述西方工业化进程对社会福利模式变化的影响。
4. 试述新时期我国社会政策与福利制度的变革对社会工作专业发展的意义。

### ⑦ 主要参考文献

- 尼古拉斯·巴尔著,郑秉文、穆怀冲译:《福利国家经济学》,中国劳动社会保障出版社,2003
- 黄黎若莲:《中国社会主义福利——民政福利工作研究》,中国社会科学出版社,1995
- 吉登斯:《超越左与右》,社会科学文献出版社,1998
- 雷洁琼主编,王思斌执行主编:《中国社会保障体系的建构》,山西人民出版社,1999
- 王思斌等:《中国社会福利》,中华书局,1998
- 熊跃根:《论国家、市场和福利之间的关系:西方社会政策理念发展及其反思》,《社会学研究》1999年第5期
- 熊跃根:《转型经济国家第三部门的发展:对中国现实的解释》,《社会学研究》2001年第1期
- 熊跃根:《经济不安全和全球化背景下变迁的中国福利体制》,载王卓祺主编



- 《东亚福利制度:全球化、文化和政府角色》,中国社会出版社,2011
- 詹火生:《社会变迁与社会福利》,民主文教基金会,1991
- 周弘:《福利的解析》,上海远东出版社,1998
- Allen-Mears P and DeRoos Y. Social work and social responsibility. in M. Reisch and E. Gambrill (eds.), *Social Work in the 21st Century*. Thousands Oaks, CA: Pine Forge Press, 1997
- Barker G. *The Social Work Dictionary*. Washington, DC: NASW Press, 1995
- Barry N. *Welfare*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1990
- Briggs A. The welfare state in historical perspective. *Archives Europeennes de Sociologie*, 1961 (2): 221-258
- Day P J. *A New History of Social Welfare*. Boston: Allyn and Bacon, 1997
- Esping-Andersen G. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990
- Federico R C. *The Social Welfare Institution: An Introduction*. Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and Company, 1980
- Fraser D. *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*. London: MacMillan, 1973
- Castles F G, Leibfried S, Lewis J, Obinger H and Pierson C. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010
- George V and Wilding P. *Ideology and Social Welfare*. London: Routledge & Kegan Paul, 1985
- Giddens A. *The Third Way and Its Critics*. Cambridge, UK: Polity Press, 2000
- Goodin R E. *Reasons for Welfare: The Political Economy of the Welfare State*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988
- Leiby J. Social work and social responsibility. in M. Reisch and E. Gambrill (eds.), *Social Work in the 21st Century*. Thousands Oaks, CA: Pine Forge Press, 1997
- Mishra R. *Society and Social Policy*. Houndmills, Hampshire: MacMillan, 1981
- Pierson P. (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001
- Pumphrey R. in NASW (ed.), *Encyclopedia of Social Work*. New York: National Association of Social Work, 1977



Reisch M and Gambrill E. (eds.), *Social Work in the 21st Century*.  
Thousands Oaks, CA: Pine Forge Press, 1997

Rostow W W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist  
Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960

Titmuss R. *Commitment to Welfare*. London: Allen & Unwin, 1958

Titmuss R. *Social Policy: An Introduction*. London: Allen & Unwin,  
1974

Wilensky H and Lebeaux C N. *Industrial Society and Social Welfare*.  
New York: Free Press, 1965

Xiong Y G. Social change and social policy in China: National adaptation  
to global challenge. *International Journal of Japanese Sociology*, 2009, 18  
(1), pp.33-44

Xiong Y G. Social inequality and inclusive growth in China: The  
significance of social policy in a new era. *Journal of Poverty and Social  
Justice*, 2012, 20 (3), pp.277-290

