

我国社会福利制度改革实践的回顾与思考

Retrospect and Reflection on China's Social Welfare System

Reform Practice

邓悦, 孟颖颖

Den Yue, Meng Ying-ying

(武汉大学政治与公共管理学院, 湖北武汉 430072)

(武汉大学社会保障研究中心, 湖北武汉 430072)

[摘要]我国现行社会福利制度始建于 20 世纪 50 年代, 经过半个多世纪的发展与演变, 如今已成为构建社会主义和谐社会中极为重要的制度保障。回顾我国社会福利制度五十余年的发展历程, 成就与挑战并存。本文认为, 构建“合作主义模式”下的适度普惠型福利模式是当前适应我国国情的社会福利模式选择。

Abstract: China's social welfare system was built in 1950s. After over half a century of development and evolution it has become an extremely important institutional guarantee to build a socialist harmonious society. Reviewing its development history, China's social welfare system is full with achievements combined with challenges. This paper argues that a moderate-based welfare model under corporatist model should be chosen to suit the situation of our country.

[关键词]社会福利; 改革实践; 评估; 制度设计

Key words: social welfare; reform practice; assessment; system design

[中图分类号]F124.7**[文献标识码]**A**[文章编号]**1007-7685(2009)09-0036-04

[基金项目]本文得到教育部应急课题“国际金融危机应对研究”(2009JYJR004)、国家自然科学基金重点项目“中国补充养老保险制度研究”(70533040)的支持。

[作者简介]邓悦, 女, 湖北武汉人, 武汉大学政治与公共管理学院博士生。

我国现行社会福利制度始建于 20 世纪 50 年代, 经过半个多世纪的发展与演变, 如今已成为构建社会主义和谐社会的重要制度保障。新中国成立 60 年之际, 回顾并反思社会福利制度的发展与改革实践, 对保障和改善民生, 更好地推动社

会主义和谐社会的建设无疑是必要的。

一、我国社会福利制度改革实践的成效

(一) 社会福利制度保障对象覆盖面扩大

近年来,随着我国经济实力的不断增强、社会福利事业的不断发展,社会福利制度的保障对象也得到进一步拓展。如,在老年人福利方面,过去的保障对象仅限于城乡孤寡老人、“三无”老人的基本生活,而当前的服务对象范围已逐步扩大,尤其是实施社会福利社会化政策以来,制度的覆盖面已惠及到城乡更大范围内的老年人。目前,全国各地已普遍建立起不同标准的高龄老人津贴制度,北京、上海等有条件的地区还建立了多种形式的保障老年人福利养老金制度。在残疾人社会福利方面,保障对象也由过去只保障“三无”残疾人扩展到面向全社会残疾人。在儿童福利方面,关注对象由过去的福利机构收养的孤儿,向关注整个社会的少年儿童转变。就制度目前实施情况看,服刑人员家中无人照料的未成年子女、受艾滋病影响处于困境的儿童、流浪未成年人等,也都纳入了社会福利事业服务的对象。民政部近几年实施的“残疾孤儿手术康复明天计划”也将资助的范围从福利机构中有手术适应症的孤残儿童,延伸到收入在一定标准下的社会贫困家庭。

(二) 社会福利服务的内容更加丰富

在社会福利保障对象覆盖面扩大的同时,其服务内容也由过去只关注服务对象基本的抚养、生活照料问题,发展为今天全面关注服务对象的医疗、保健、康复护理及文体娱乐、精神慰藉等方面。如,在儿童福利方面,2004年5月,民政部启动了“残疾孤儿手术康复明天计划”,为残疾孤儿的康复实施医疗救助。截至2007年底,全国共确定286家“明天计划”定点合作医院。其中,部级定点医院8家,省级定点医院278家,基本形成了部、省两级残疾孤儿手术救治网络,全国共有1109家福利机构的3.5万多名残疾孤儿得到手术治疗。为此,全国累计投入福利彩票公益金7亿元。这一新的救治网络为残疾孤儿提供了国家优质医疗资源,使多数残疾孤儿在最佳时机得到了最佳的治疗与看护。^[1]2006年,民政部等15部门出台了《关于加强孤儿救助工作的意见》,使孤儿社会福利由单纯养育向教育、医疗、康复、成年后的住房和就业等多方面拓展。自2007年以来,民政部会同相关部门先后启动实施了《“十一五”流浪未成年人救助保护体系建设规划》、《儿童福利机构建设“十一五”规划指导意见》、《儿童福利机构建设蓝天计划》、《农

村五保供养服务设施建设霞光计划》等多项政策法规与办法,对推进社会福利机构基础设施的建设和社会福利社会化的发展起到了重要作用。

(三) 非营利组织在社会福利事业发展中发挥了重要作用

改革开放 30 多年来,经济、政治、社会体制的深刻变革为我国非营利组织的发展带来了宽松的成长空间。截至 2007 年底,全国共有各类民间组织 38.1 万个。其中,社团组织 20.7 万个,民办非企业单位 17.2 万个,基金会 1369 个。我国非营利组织越来越多地参与到社会福利事业发展中。非营利组织在社区服务、消除贫困、尊老扶残、保护妇女儿童、帮助下岗职工再就业、教育培训和卫生保健等方面做了大量工作,起到了维护社会公平、促进社会稳定、增进人民福利的重要作用。作为非官方的民间组织,非营利组织弥补了市场经济失灵、政府调控失灵下的福祉“真空区”,推动着我国社会福利事业的蓬勃发展。

在我国社会福利事业取得上述一些成就的同时,也不能不看到其存在的问题。这主要是社会福利企业发展遇到一些困难。我国的社会福利企业兴起于 20 世纪 70 年代末至 80 年代初。当时,全国范围内出现了大批由城市各辖区街道办事处、居民委员会等社区管理组织兴办的社会福利企业。这些社会福利企业的经营模式大多是家庭作坊式,经营范围集中于对日常生活用品的简单加工、制造,吸纳的就业对象通常是有一定劳动能力的残疾者。它的出现对缓解当时物资匮乏、满足人民基本生活需要起到了重要作用,同时也对残疾人就业、社会稳定作出了贡献。进入 20 世纪 90 年代后,社会福利企业的发展遇到了一些困难。首先,企业间竞争日益激烈,社会福利企业开始面临与以往完全不同的外部环境。其次,由于社会福利企业的特殊性质,职工的知识水平普遍较低,在人力资本配备上根本无力与新兴企业竞争。再次,多数社会福利企业采取家庭作坊式生产管理模式,规章制度不健全,责任制不完善,缺乏长远的经营战略和目标,在新产品开发、新技术应用、技术改造、人员培训等方面无法与其他企业竞争。

二、我国社会福利制度改革与发展面临的挑战

(一) 人口老龄化压力日趋加大

据 2000 年第五次人口普查资料显示,我国大陆 60 岁以上人口达 1.3 亿,占总人口的 10.6%,65 岁以上人口为 8811 万人,占总人口的 6.96%。预计到 2040 年,我国 65 岁及以上老年人口占总人口的比例将超过 20%。^[2]我国人口老龄化的特点

是：老龄人口基数大、增长速度快、高龄化的趋势明显等，其中最突出的特点是“未富先老”。从国际经验看，西方发达国家在进入老龄化社会时，国内生产总值一般都在人均 5000~10000 美元。而我国进入老龄化社会时的人均 GDP 才 1000 美元左右，属于典型的“未富先老”国家。同时，随着现代生活方式的转变，家庭结构“小型化”的发展趋势也使家庭养老的压力越来越大，急需政府、社会的力量为老年人提供基本生活保障。

（二）社会福利供需矛盾日益突出

在人口老龄化、家庭结构“小型化”趋势等问题日益突出的情况下，人们对社会福利的需求与现有社会福利制度供给之间的矛盾也更加明显。一方面，从供给水平看，现行社会福利制度存在服务内容单一、服务水平不高等问题，供给水平与人们的需求存在一定差距。另一方面，从制度的覆盖群体看，虽然保障对象较之改革开放前已明显增加，但随着改革的深化，社会生活中不断涌现出的新的贫困弱势阶层仍被排斥在制度之外。如，城市化进程中出现的失地农民、农民工及他们的子女，这些群体的社会权益诉求及其中未成年人的教育问题都属于社会福利应关注的范畴。

（三）社会福利事业发展不平衡，区域间差异较大

区域间发展不平衡是我国发展过程中存在的一个不可回避的现实问题。目前，我国东部地区与中西部地区、农村与城镇之间差距仍很明显，这也使区域间社会福利事业呈现不平衡的态势。当然，在近几年贯彻落实科学发展观、统筹城乡发展与区域发展的实践中，民政部等相关部门针对这一问题采取了多项举措。如，在福利资金安排方面，由民政部管理的部级福利彩票公益金基本都投向西部和中部地区，对东部发达地区投入的资金量较少，目的就是为加速中西部地区社会福利事业的发展，缩小地区间差距。同时，为响应社会主义新农村建设的需要，福利彩票公益金的使用近年来也逐年向农村地区倾斜。民政部于 2007 年 11 月正式启动的“农村五保供养服务设施建设霞光计划”明确要求各级民政部门在 2006~2010 年期间，从本级留用的彩票公益金中，划拨一部分资金资助农村五保供养服务设施建设。

（四）社会福利费支出占国家财政支出比例较低

本文采用相对量比较的方法来考察社会福利支出占国家财政支出的情况。表

1 记录了改革开放后,我国在社会保障^①及文教、科学、卫生,行政管理费与政策性财政补贴四个方面财政支出的变动情况。从中可清楚地看到,改革开放以来,四个方面的财政支出都呈上升趋势,但从社会保障单项财政支出看,其增长水平和幅度与文、科、卫支出与行政管理费支出相比明显偏低。

表 1 改革开放以来部分年份社会保障及其他财政支出情况(单位:亿元)

年份	1978	1980	1985	1990	1995	2000
项目						
社会保障支出	18.91	20.31	31.15	55.04	115.46	1 517.57
文、科、卫支出	112.66	156.26	316.7	617.29	1 467.06	2 736.88
行政管理费	49.09	66.79	130.58	303.1	872.68	1 787.58
政策性财政补贴	11.14	117.71	261.79	380.8	364.89	1 042.28
年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006
项目						
社会保障支出	1 987.4	2 636.22	2 655.91	3 116.08	3 698.86	4 361.78
文、科、卫支出	3 361.02	3 979.08	4 505.51	5 143.65	6 104.18	7 425.98
行政管理费	2 197.52	2 979.42	3 437.68	4 059.91	4 835.43	5 639.05
政策性财政补贴	741.51	645.07	617.28	795.8	998.47	1 387.52

资料来源:根据《2007中国统计年鉴》相关数据得出。

(五) 社会福利社会化程度较低

20 世纪 80 年代以来,我国民政部门开始进行“社会福利社会化”改革的探索,以改变计划经济体制下由政府包办社会福利和企业办社会的传统福利模式。2000 年 2 月,国务院办公厅转发由民政部联合原国家计委、原国家经贸委、教育部、财政部、原劳动保障部等十个有关部门颁布的《关于加快实现社会福利社会化意见的通知》,进一步明确了推进社会福利社会化的指导思想、目标和总体要求,指出要统筹规划、规范管理、有序发展社会福利事业。近 30 年的改革实践中,企业办社会的包袱基本被“卸掉”了,非营利组织的发展也使政府独立支撑社会福利事业的状况有所改善。但改革进程中的一些问题仍没有得到解决。如,将“社会福利社会化”等同于政府“甩包袱”、主张实行“社会福利市场化”等错误认识直接导致一些地方政府部门对社会福利事业的重视程度下降、将“民办公助”直接转化为“民办民助”等行为。由于认识误区、政府“越位”与“缺位”并存、社区力量动员不足等情况的存在,直接导致社会福利的社会化合作机制难以真正形成。

(六) 社会福利立法工作严重滞后

社会福利走向制度化是社会文明进步的一个重要标志,而通过相应的法律来规范社会福利的供给与需求,是社会福利事业发展的基本要求。^[3]20 世纪 90 年代

以来,我国陆续颁布一系列有关社会福利的政策法规。如,1991年颁布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》、1993年颁布的《关于职工医疗保险制度改革试点的意见》等。20世纪90年代中期后,又颁布了《中华人民共和国老年人权益保障法》、《中华人民共和国残疾人权益保障法》和《中华人民共和国未成年人权益保障法》等。但客观地看,这些法律只是对社会福利制度建设从宏观上做出的原则性规定,对福利项目的具体操作并没有明确规定,即使涉及到项目具体操作规范的法规也多存在界定不明晰、流于形式等问题。如,按照民政部1994年12月发布的《有奖募捐社会福利资金管理使用办法》第8条第4款的规定:

“社会福利资金主要用于资助为老年人、残疾人、孤儿服务的社会福利事业,帮助有特殊困难的人,支持社区服务和社会福利企业的发展。”但其中对福利资金的使用仅规定以“定期向社会公布募集资金的收入、支出使用情况”(《中国社会福利有奖募捐委员会章程》第19条第2款)的形式告知公众,而没有规定相关的监督制度。从各国社会福利制度的发展看,社会福利立法应作为一个独立的法律体系,既不能被其他法律体系所包容,也不能与其他法律体系相混淆。我国的社会福利制度历经50多年的发展,到目前为止仍没有一部综合性的社会福利法律,这值得反思和重视。

三、结语

社会福利事业关乎国计民生,建立健全一套公平、合理、高效的社会福利制度,不仅能在一定程度上减小社会转型过程中的摩擦,而且可调动社会成员的积极性、创造性,促进社会生产力的发展。与一些发达国家普惠型的社会福利模式不同,长期以来,我国的社会福利主要是通过举办社会福利机构及为“无劳动能力、无法定抚养人、无生活来源”的老年人、残疾人和未成年人等对象提供基本的生活保障和服务保障,属于一种补缺型的社会福利。^[4]如今,随着国内社会环境的不断变化,这种“补缺型”的社会福利模式已不能适应社会发展的需要。现阶段,急需一种新的社会福利模式来保障社会的全面发展。

当前,最适合我国国情的社会福利模式应是“合作主义模式”下的普惠型福利模式。“合作主义模式”是埃斯平—安德森(Esping-Andersen, 1990)在其《福利资本主义的三个世界》一书中描述的一种社会福利制度类型。该制度是指国家与社会各方力量协作、共同满足公民个人福利需求的一种福利制度模式,其特征

是“团结”原则和“补助”方式。所谓“团结”原则是指社会福利制度建立在社会各阶层、各群体自觉地相互关切、相互帮助的共同道义基础之上；所谓“补助”方式是指国家不直接负责具体福利服务的发展与提供，而是鼓励支持社会力量自行开发、推广和提供，对质量较高、形式较好、使用者满意的服务予以政府补贴资助。

根据“合作主义模式”的“团结”原则，比较理想的社会福利制度供给模式应是由政府、市场、社会三方共同参与的制度模式。只有三者的共同参与才能促使社会连带责任感的增强，个人福利需要才能得到普遍和全面的满足。事实上，政府、市场和社会是现代社会组织结构中三个最基本的组成要素，政府机制、市场机制与社会机制也成为现代国家或地区社会发展中相互抗衡的基本力量。对现代社会福利制度而言，政府、市场和社会是提供社会福利的三种基本手段与途径，任何一种社会福利供给模式都是这三个制度供给主体之间责任配比的组合。

需注意的是，一个国家或地区的社会福利必然要与其经济、社会发展水平相适应。我国正处于全面建设小康社会、推进社会主义现代化的攻坚阶段，社会经济、政治体制的改革也才刚刚取得成效，未来的发展任重而道远，我们必须在“普惠”的基础上把握好适度的原则，避免西方高福利国家的“福利危机问题”。

①这里的社会保障支出包括抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出、行政事业单位离退休支出。局限于数据的可获得性，本文以社会保障支出代替单纯的社会福利支出。

[参考文献]

- [1]李立国. “明天计划”造福孤残儿童[J]. 社会福利, 2007, (6).
- [2]牛凤瑞, 潘家华. 中国城市发展报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [3]马云峰. 构建与中国国情相适应的社会福利制度[J]. 社会福利, 2007, (5).
- [4]窦玉沛. 中国社会福利的改革与发展[J]. 社会福利, 2006, (10).