

慈善、公益、保障、福利事业 与国家职能角色的战略定位^{*}

刘继同

(北京大学 卫生政策与管理系副教授、博士 北京 100083)

摘要:目前慈善、公益、保障、福利等核心概念流行,但各自内涵外延界定不清、相互混用现象严重,这既影响学术积累与理论创新,又直接关系社会政策框架设计与社会福利制度安排,进而影响社会服务提供和社会福利发展方向。模糊国家、市场与民间组织的社会边界,淡化国家的社会福利责任,混淆国家与社会的战略定位和相互关系,影响社会制度框架设计与社会政策模式的选择。本文首次系统区分慈善、公益、保障、福利、福祉等核心概念,构建社会服务体系层次结构,指明社会发展方向,为构建和谐社会与中国特色福利社会奠定思想理论基础。

关键词:慈善;公益;保障;福利;国家职能

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-8263(2010)01-0090-07

一、核心概念的社会建构与重大的理论政策意义

改革开放 30 年来,中国社会结构全面转型,政治、经济体制与社会管理体制改革实践,催生慈善、公益、保障、福利、福祉等核心概念日趋流行,诱发一系列基础性理论政策问题。目前,慈善、公益、保障、福利、福祉等核心概念和相关新闻报道频繁见诸媒体报章书籍,国人对这些核心概念的社会认知程度普遍显著提高。但是,令人遗憾的是,政府官员、专家学者和普通公众对这些核心概念的理解千差万别,不同核心概念之间的混淆、混用、混杂、混合,社会误解严重。核心概念是指那些对某类社会问题、社会现象或社会现实本质特征予以高度概括的基本术语,通常是某门学科中最主要的基本词语,典型反映某类学科的性质、目标、范围内容与主体。不言而喻,核心概念社会建构取向的五光十色,社会理解的千姿百态,社会界定的众说纷纭,造成的社会危害和负面影响难以

估量。慈善、公益、保障、福利、福祉概念直接关系紧迫的现实问题与制度建设,例如慈善制度,慈善、公益、保障、福利、福祉概念直接影响学术积累与理论创新,学术交流与理论对话,慈善、公益、保障、福利、福祉概念直接关系中国社会政策框架设计与社会福利制度安排。更为重要的是,慈善、公益、保障、福利、福祉概念内涵外延界定已形成某种“国际惯例”,成为世界各国政府官员、专家学者和普通公众的共同理想,成为构建和谐世界的全球共识。因此,慈善、公益、保障、福利、福祉等核心概念界定,具有特别重要的理论与政策涵义。

更重要的是,慈善、公益、保障、福利、福祉等核心概念界定与区分是项基础理论研究,在欧美国家的学术研究与政策实践中无足轻重,因为政府官员、专家学者与公众形成共识,成为不言而喻和福利国家福利文化中的社会常识,相关的基础理论研究凤毛麟角,文献不多。但是,在中国社会处境下,情况恰好相反,这些核心概念内涵外延界定直接关系到制度建设,然而,由于基础理论水平

^{*} 本文是作者主持的 UNICEF 与 WHO 课题“中国卫生保健财政体制现状与对策研究”终期性成果之一,特此说明。

限制,匮乏比较社会政策研究,尤其是社会福利制度建设严重滞后,社会慈善、公益、保障、福利、福祉制度的结构分化程度不高,制度之间社会边界模糊不清,严重影响核心概念理论界定与社会理解。本文从“理想类型”角度,对慈善、公益、保障、福利、福祉概念的理论界定,是作者对福利制度发展规律的初步认识。

慈善、公益、保障、福利、福祉既有本质区别,又有内在联系,是社会政策框架与社会福利制度基本构成要素,反映社会政策框架与社会福利制

度结构与功能层次,是人们认识、理解、使用、评价社会政策框架与社会福利制度的基本切入点和主要判断标准。但是,慈善、公益、保障、福利、福祉概念在历史起源、时代背景、内涵外延、价值基础、服务性质、政策目标、服务对象、范围内容、服务机构、提供方式、工作人员、国家角色、市场作用、NGO 地位、资金来源、运行机制、行政管理、功能作用、社会影响等诸多方面,均存在多样和重大的结构差异,典型反映特定时空背景下社会政策与福利制度结构性特征(见表 1)。

表 1 慈善、公益、保障、福利、福祉概念本质区别与比较状况一览表

分析层次	社会慈善	社会公益	社会保障	社会福利	社会福祉
英文词汇	Charity	Philanthropy	Security	Welfare	Wellbeing
诞生时代	奴隶封建社会	近、现代社会	工业社会	现代社会	当代社会
服务性质	利他、非营利	利他、非营利	福利服务	福利服务	福利服务
价值基础	给予和施舍	博爱与关爱	安全与平等	美好的生活	发展与幸福
政策目标	缓解贫困	社会关爱	社会公平	社会平等	全面发展
社会问题	贫困和生存	贫困和生活	基本生活	生活质量	社会质量
国家角色	无足轻重	日趋重要	基本角色	主要角色	主导角色
市场作用	重要角色	主要角色	次要辅助	无足轻重	重要部分
NGO 角色	主体角色	核心角色	次要辅助	重要角色	主导角色
服务对象	贫困与弱势	弱势与劣势	贫困与普通	全体公民	全体居民
服务范围	维生和减贫	各类社会关爱	救助与保险	教育医疗住房	物质与精神
服务方式	实物给予	物质与服务	收入与服务	服务与财政	精神与财政
服务机构	宗教团体	第二与三部门	政府与企业	政府与 NPO	政府企业 NPO
服务人员	宗教人士	专业与公民	官员与专技	专技与官员	所有社会成员
资金来源	宗教团体	企业与 NPO	税费与捐赠	税收与预算	税收与捐赠
发展动因	宗教信仰	宗教经济社会	政经与社会	人与社会发展	民主富强繁荣
管理体制	民间管理	行业管理	行政管理	社会公共管理	公共发展管理
制度层次	最低层次	第二层次	第三层次	第四层次	最高层次
作用影响	扶贫济贫	社会关怀	国家责任	生活质量	全面发展

二、社会服务体系基本框架与社会服务层次结构

慈善、公益、保障、福利和福祉制度框架与服务体系相互关系模式反映人类社会服务体系结构变迁规律和发展趋势,反映社会互动关系基本类型与社会问题性质的截然不同,反映人类社会需要与社会服务体系高低不同的层次结构,反映国家、市场、市民社会三者间关系,实质是社会结构现代化与社会福利制度现代化的普世性发展规律,是个人福利、家庭福利、社区福利、组织福利、

市场福利、国家福利、整体性社会福利和国际福利体系之间的关系,社会如何在特定时空处境下科学合理地划分社会福利与其它不同利他服务类型的边界范围,国家如何为公民提供个性化、家庭化、社区化、连续性、综合性、优质化社会服务与保护,如何科学合理划分正规与非正规社会服务的社会边界,既为公民提供全面的社会保护,又给公民个人全面自由发展留下足够的发展空间,寻求国家保护与个人发展之间最佳动态平衡。精髓是国家、市场、市民社会、家庭和个人需要、权利、义务、责任、利益边界的社会划分,关键是谁(法人与

自然人) 应该为什么样的问题承担责任, 谁应该为什么样问题付费和买单, 谁应该对问题承担道义伦理责任、政治责任、法律责任、经济责任、社会责任和权利义务, 寻求权力结构、公民权利、职责范围、责任主体、承担义务、社会利益之间的最佳组合模式。

综观人类社会发展规律与发展经验, 我们可以将非营利社会服务活动性质划分为自助、社会互助、单向的社会利他主义三大类型, 三大类型反映社会关系与社会结构变迁普遍规律。一般来说, 人类所有的社会活动可以高度简化和区分为

商业服务与非营利服务两大种类型, 营利和商业服务活动属于市场经济范围, 不属本文讨论范围, 本文集中于国家与民间社会活动。实际上, 除此之外, 社会服务活动性质尚有破坏性与毁灭性类型, 例如战争、杀戮、伤害、事故、突发性事件、天灾人祸、自然灾害和其它各种各样活动, 这类活动不在本文讨论范围。总体来说, 自助、社会互助、社会利他主义, 无论在问题性质、价值基础、行为目标、责任划分、行为主体、国家角色、NPO 作用, 还是在服务范围、服务对象、服务方法、资金来源等方面, 均存在重大的结构性差异(见表 2)。

表 2 自助、社会互助、社会利他行为的比较研究状况一览表

分析层面	自助活动	社会互助	社会利他	备注与例证
问题性质	个人麻烦	群体或社会问题	社会与共同问题	丢钱与慈善捐赠
价值基础	个人主义	集体或社群主义	集体或社会主义	个人与集体主义
行为目标	增进个人福利	增强群体性福利	增进社会性福利	自爱与博爱世人
责任划分	个人责任	群体或社会责任	社会 and 共同责任	车祸责任的划分
行为主体	有需要的个人	家庭群体与 NGO	家庭社团与国家	个人卫生与环保
国家角色	几乎不发挥作用	扮演重要的角色	发挥关键性作用	自费与财政补贴
第三部门	NPO 不发挥作用	发挥决定性作用	发挥辅助性作用	工会与国家扶贫
行动范围	个人的生活空间	群体性生活领域	社会性生活领域	合作社与公安局
行为客体	主体与客体统一	主客体分离统一	主客体完全分离	自强与社会救助
服务方法	个性与因人而异	非正规正规方法	正规和制度方法	志愿者与医生
资金来源	个人自有资金	社区与财政资金	社会与福利财政	个人存款与国库

更为重要的是, 慈善、公益、保障、福利、福祉制度类型和自助、社会互助、社会利他行为分类, 编织了一幅丰富多彩和五光十色的社会服务制度框架, 为我们观察、理解、描述、区分、衡量、评价社会服务活动与社会服务体系提供“基本标准”。实际上, 社会服务类型学研究和区分社会服务层次结构, 是探索社会福利制度结构发展规律的基础性工作与理论性前提, 有助于我们更全面、更深入、更系统和更好理解社会生活结构。一般来说, 区分社会服务体系层次结构的主体是个人, 区分社会服务体系层次结构的基本准则和区分标准是社会服务的本质属性或性质, 区分社会服务体系层次结构的理论主题是人类需要结构层次, 区分社会服务体系层次结构的范围主要局限国家与市民社会两大部门, 目的是描绘人类社会需要与社会服务体系框架、结构、层次、相互关系、发展

趋势和规律性。

总体来说, 社会服务性质与类型, 尤其是社会服务体系层次结构可以划分为自助、互助、救助、保险、服务、保障、健康、福利、福祉, 共计九个层次, 由于自助的社会特征不典型, 实际上, 社会服务体系可以区分为八个层次, 共同构成人类社会生活与社会服务体系框架。需要强调的是, 笔者提出社会服务体系层次结构区分标准主要是按照社会服务性质划分的, 唯有健康服务是按照服务内容划分, 主要理由是健康需要是人类基本需要的重要部分, 可以将健康需要与衣食住行用等基本生活需要清晰区分开来, 没有健康就没有希望和一切。此外, 将个人服务单列一类, 其目的一是将个人福利服务与其他经济保障类服务区分开来, 二是将低层次个人福利与较高层次的公共服务、社会服务、社会福利服务和福祉服务区分开,

更为全面、系统、真实、科学地划分社会服务体系与人类社会需要层次结构,增进人类福祉。

互助服务主体多种多样,包括宗教团体、行业、工会组织、社会团体和保险机构,等,范围广泛、内容繁多,覆盖政治经济社会文化生活所有领域,包括精神、情感、心理和性生活的合作。救助服务本质特征之一是现代国家以各种渠道和各种方式介入反贫困活动,承担社会责任。保险服务是社会互助服务的发展与延续,是互助服务的最高级形态,因为国家改变了互助性质。个人与家庭福利服务是国家为贫困户提供的最低层次社会服务,旨在满足贫困者服务需要。社会保障或社会安全服务是国家为全体公民提供一般性、社会化、全面性和综合性社会服务,社会安全并非社会救助、社会保险、个人福利服务的简单相加,而是更广泛意义的社会服务。健康服务主要是指个人身心健康的状态,也包括社会健康、公共健康、社区健康与家庭健康。社会福利服务是指全体社会成员幸福美好的生活状况,最主要特征是客观现实性与物质性。社会福祉是指所有社会成员幸福美好快乐的生活状况,主要特征是包括主观和精神幸福感(见图1)。



图1 人类社会服务基本类型与社会服务体系层次结构示意图

总体来说,社会服务体系基本框架清晰,社会

服务体系层次结构分明,凸显社会服务体系发展变迁的结构性规律和发展趋势,为人类社会发展与构建和谐世界、和谐社会指明方向。首先,社会服务体系框架主要由经济保障性质的社会救助与社会保险服务,由服务保障性质的社会互助、个人与家庭福利服务、社会保障或社会安全服务、社会福利、健康照顾服务,由经济保障与服务保障性质相结合的社会互助、个人与家庭福利、社会保障或社会安全服务,由综合性、系统性、全面性和发展性精神心理福祉为主的社会福祉状态四大种服务类型组成。经济保障性质服务是基础,服务保障类服务是主体,混合性质服务是常态,福祉是理想目标。其次,人的物质福利与精神心理健康,客观状况与主观感受,外在生活环境与人的全面发展的关系与结构变迁规律,呈现鲜明的时序次序、层次结构与发展阶段,人的物质福利状况是精神心理健康的前提和基础,客观的生活状况决定主观心理的感受,外在的社会生活环境决定人的全面自由发展状况,物质基础决定上层建筑,客观存在决定主观世界,社会环境塑造和制约人的全面自由发展,与此同时,人的自由发展又改变和重塑社会环境,相互作用明显。第三,社会服务体系发展结构性规律与社会服务层次结构变动的的基本态势是,先由个人性与群体性问题开始(前福利国家时代),经由社会问题和全社会面临的共同问题阶段(福利国家时代),最后在更高社会发展的基础上重新回归个人和群体性需要的时代(后福利国家时代)。北欧国家的福利社会与社会共责模式是“后福利国家时代”社会服务发展方向的最典型例证。这里关键是如何理解和界定社会问题与社会需要,是以绝大多数人,还是以部分人为标准?传统的社会问题与社会需要概念是否需要改变,政府职能角色与社会制度安排目的是什么?第四,社会服务体系层次结构主要由社会互助、社会救助、社会保险、个人与家庭福利服务、社会保障或社会安全服务、社会福利服务、健康照顾服务和社会福祉,共计八个层次组成,八个层次的服务结构清晰分明,由低到高,由民间为主的非正规服务到国家为主的正规服务,反映发展规律和社会服务体系结构变迁规律,反映国家、市场与民间社会三

部门关系的演变。第五,目前以幸福美好快乐生活、精神心理健康与人的全面自由发展为主要内涵的社会福祉,是人类社会发展议程中可望而不可即的理想状态和理想目标,是人类梦寐以求的最终目的。因为在社会现实生活世界中,完美无缺和尽善尽美是不现实的,即使存在也是相对意义上的。人类社会发展与现代主权国家的社会现实选择是,构建全球福利社会,创造幸福美好的生活。

三、国家职能角色战略定位与构建中国特色福利社会

社会服务体系基本类型划分与社会服务体系层次结构的关键问题是国家与社会的关系,是国家社会职责范围的不断扩大与社会角色的不断丰富,是人类需要结构不断升级与提高,这对处于城镇化、工业化与现代化建设过程中的中国具有特别重要的现实、理论与政策意义。需要强调的是,由于中国社会具有深厚的国家社会主义历史遗产,市场经济与市民社会较弱,正处于史无前例和翻天覆地社会结构转型时期,社会结构与社会生活过渡、失衡问题突出,政治体制、经济结构、社会管理和文化管理体制不断深入,实质是重塑社会利益格局,全球性处境与中国社会发展模式的相互影响显著增强,中国因素与中国模式影响空前绝后,导致中国社会结构转型与社会现代化建设的复杂性、艰巨性、长期性和创新性将是世界罕见。而且,传统以欧美国家发展经验和福利国家制度建设模式为基础的社会福利理论亟待创新,因为中国社会环境、社会结构、社会需要、社会问题、社会生活与社会政策不同于欧美国家,国家与社会的关系框架,国家、市场与市民社会三个部门的理论,国家社会责任承担方式,国家职能角色战略定位与构建中国特色福利社会,这些基本问题迫切需要崭新的理论视角。

目前,中国政府职能角色定位中的缺位、不到位、越位、错位和交叉重叠现象随处可见,政府职能部门发挥有限积极作用,政府承担非常有限的社会责任与义务,国家角色亟待调整。首先,改革开放以来,政府逐渐退出众多公共服务与社会服

务领域,导致众多公共服务缺乏,例如环境保护、职业健康、家庭福利、儿童福利、基础教育、公共住房服务和公共交通运输。其次,改革开放以来,行政管理体制与社会管理体制改革并未解决政府职能角色科学定位问题,许多公共服务做的不到位,差距明显,例如免费的基础教育和体现公民权利的基本医疗卫生服务。第三,改革开放三十年来,政府职能角色发生重大结构调整,公共服务型政府成为努力方向,但是由于历史传统、习惯势力、路径依赖问题,尤其受社会利益集团和政府企业化思潮影响,政府机关仍然将大量精力、物力、财力和人力投放在政府不能发挥最大积极作用的生产领域,严重干扰和破坏竞争性市场机制发挥应有的作用,如经济生产型财政和财政预算资金浪费。第四,改革开放以来,由于政府职能角色科学合理定位尚处于不断发展与完善的过程之中,由于社会利益格局调整和利益驱动,政府服务与社会管理中的错位现象频繁发生,屡见不鲜,例如用政治化思维解决社会经济问题,基层组织建设行政化权力“取代”社区居民自治等。第五,改革开放以来,由于政府职能与社会管理方式转变,社会结构转型、经济结构调整,有利可图的事情各部门争的管,无力可图的事情大家相互推诿扯皮,政府职能角色交叉重叠现象严重,成为官僚主义作风、行政管理低效率和政出多门、政策法规相互冲突矛盾的根源。简言之,政府职能角色科学合理定位已成为现代化、政府职能转变和政府机构改革的核心。

最为重要的是,中共中央《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,首次清晰描绘中国特色的福利社会,改革、发展、完善和创建中国特色福利社会成为发展战略重点。令人遗憾的是,长期以来,中国社会福利政策实践与理论研究处于困境,首先,“盲化”社会福利的倾向,即有意回避和漠视福利性议题,社会福利与发展毫无关系。其次,“丑化”社会福利的倾向,即认为社会福利是资本主义特有产物,损害无产阶级革命。第三,“窄化”社会福利的倾向,即认为社会福利等同社会保障和物质福利,缺乏整体福利。第四,“矮化”社会福利的倾向,即认为社会福利局限穷人和

贫困家庭,他人无权享受福利。第五,“狭隘化”社会福利的倾向,即认为社会福利只是花钱开支,福利是经济发展的障碍。第六,“物化”社会福利的倾向,即认为福利就是发钱分物,拜年慰问,停留在福利的表面。第七,“恶化”社会关系的后果,由于缺乏免费的福利和政府责任承担,社会关系难以和谐。简言之,社会福利的“七化”困境与社会发展方向,尤其是构建和谐社会宏伟战略目标背道而驰。

四、简要讨论与基本结论

中国处于全面的社会结构转型与现代化建设的关键时期,社会发展环境与社会发展实践迥然不同于欧美国家社会处境与社会结构,欧美国家学者基于本国社会发展环境与实践创造的核心概念与理论体系并未充分考虑中国独特的社会处境、社会需要、社会实践与社会智慧,因此,核心概念与基础理论体系的“中国化社会建构”时代已经来临,因为中国的发展实践、发展经验与发展模式反映和验证人类社会发展的普遍规律,和平崛起的中国化理论建构与理论创新发展具有特别重要的社会现实意义、理论意义、政策意义和全球意义,地位重要。笔者站在全人类社会普遍规律的高度,首次全面、系统论述慈善、公益、保障、福利、福祉事业的本质区别,界定社会服务体系的基本框架,区分社会服务体系层次结构与关系,丰富、发展和创新社会福利理论,为促进世界和平发展,构建和谐世界与和谐社会贡献力量。

综观人类社会发展普遍规律和社会福利制度基本框架,人类非营利和利他取向社会福利制度,基本上可以划分为层次结构分明的慈善、公益、保障、福利、福祉五种“理想类型”,社会服务体系层次结构可以划分为社会互助、救助、保险、服务、保障、健康、福利、福祉,共计八个层次,共同满足人类多种多样和不断发展变化的社会需要,改善人类的社会处境。社会福利制度与社会服务体系的“战略升级”是人类社会发展普遍规律,反映社会发展方向。最后,在清晰界定社会服务体系基本框架,区分社会服务体系层次结构的基础上,笔者着重论述国家职能角色战略定位与构建中国特色福利社会的议题,首次简要描述了中国社会福利理论政策研究中存在“七化”的结构性困境,指出构建和谐社会的实质就是构建中国特色的福利社会,政府的基本职责角色就是为全体公民创造幸福美好的生活,实现人的全面自由发展。本文的基本结论是,慈善、公益、保障、福利、福祉等核心概念内涵外延的社会建构与解释,科学界定社会服务“性质”,描述社会服务体系的基本框架,区分社会服务体系层次结构的核心和实质是科学合理界定国家社会责任的边界,科学合理界定国家社会责任边界的核心与实质是科学合理地确定政府承担社会责任的性质、主体、范围、内容、类型、程度和方式,科学合理确定政府承担社会责任与义务核心和关键是政府社会公共福利财政制度框架建设。因为在经济化和物质化现实世界中,货币金钱和社会资源分配模式是权责利关系最典型体现。

〔责任编辑:宁 岩〕

(下接第96页)

Social Charity, Philanthropy, Security, Social Welfare Enterprise and Strategy Status on State Functions and Roles in Transforming China

Liu Jitong

Abstract Currently charity, public philanthropy, security, welfare and other core concepts are popular, but the extension of their ill-defined meaning, and mutual mixing a situation not only affect the academic accumulation and theoretical innovation, but also direct bear on the social policy framework design and the social welfare system arrangement, thereby affect provision of social services and social welfare development, fuzzy borders of state, market and civil society organizations, dilute the country's social welfare responsibilities, confuse state and society's strategic positioning and the relationship among them, affect social systems framework design and social policy mode choice. This paper first gives systematic distinction between charity, public philanthropy, security, welfare, social wellbeing and other core concepts, and builds a social service system hierarchy, specifies the direction of social development, in order to build a harmonious society and a welfare society with Chinese characteristics, lays the ideological and theoretical basis.

Key words: charity; public philanthropy; security; social welfare; state functions

(上接第 67 页)

Mutual Construction of State-society Relationships in Modern China: A new perspective of social construction

Zheng Hangsheng & Yang Min

Abstract: This article points out first that “society” in the state-society relationships is a community of interests, including society in narrow sense and market, while “state” is power system that makes political arrangement for society. Also we discuss legal mechanism and interpretation mechanism in mutual construction between society and state. In the second part and third part, we analyze the changes and new trends in legal mechanism and interpretation mechanism during social transition period. We think that it is necessary to allocate “interests” to society if we want to make “power” belong to state. We argue that the mutual construction relationships between institutional and non-institutional action enter into a new era, the former institutional action facing great challenges. In the fourth part, we argue that social construction can adjust relations between society and state from two aspects of allocating social resources more reasonably and resolving social contradictions more effectively.

Key words: society; state; legal mechanism; interpretation mechanism; social construction