

基于参与式福利理念的中国福利制度 建设之启示

范洪敏

(辽宁大学 人口研究所,沈阳 110036)

摘 要:在全球化扩张和风险社会到来的背景下,参与式福利理念作为一种新型福利理念,主张构建积极福利与发展福利。以该理念为指导,中国福利制度建设应该加大人力资本的投资,变福利济贫为教育培训,解决弱势群体能力贫困,提高其发展能力,增强社会适应性,减少福利依赖;注重公民“心理利益”的培育,提高民众幸福感、成就感与满足感,变工作与生活负担、风险为机会与福利;提供机会提高民众在福利政策中的参与性,以提升中国的社会质量,共同促进福利改革;重视家庭、开发并扶持社区与社会组织的多元主体、多元福利内容的提供,加快感性实践与感性选择下的福利社会化发展,从而建设一种与中国经济发展水平相适应、满足公民多元福利需求的特色福利体系。

关键词:风险社会;参与式福利;福利社会化;心理利益;社会质量;积极福利

中图分类号:C913.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2014)01-0028-06

一、中国福利制度存在的问题与不足

我国福利制度建设经过多年的建设与发展,在以下方面仍存在一些不足。

其一,在福利主体方面,政府责任不明晰,社会化程度低。政府目前所能提供的福利产品总量不足、质量较低,分布也不均衡,无法满足民众基本的公共需求^[1]。此外,法律法规、优惠政策、资金财政等对社区组织、NGO、社会企业的发展支持力度微乎其微,严重阻碍了福利主体多元化的发展。

其二,在福利客体方面,覆盖面比较小。由于城乡二元结构的长期存在,我国的社会保障体制大部分是为城市居民量身定做的,广大的农村居民仍然依靠传统的家庭和宗族保障,流动到城市的广大农民工享受不到市民待遇,极易沦落为社会边缘弱势群体。并且中国人口红

基金项目:辽宁财政科研基金项目(11C006);辽宁教育厅课题项目(WJQ2012001);

辽宁省社科联课题项目(2013lslktzlgx-21)

作者简介:范洪敏(E-mail:xdfanhongmin@sina.com)

利时代即将成为历史,老龄化也不断加重,这些都构成了我国福利制度建设面临的挑战。

其三,在福利政策实施方面,福利依赖现象严重。因低保救助制度与教育、就业、保障房的优惠政策相挂钩,不仅造成低保欺诈现象丛生,还形成福利捆绑^[2],产生了负激励效应,导致贫困群体对低保救助过分依赖,造成人们习惯性贫困。齐心的“低保未就业人员求职意愿及影响因素调查”中显示低保救助群体中具有福利依赖倾向心理占有较大比例且求职意愿较低^[3]。夏建中的9城市低保制度调查显示16—60岁劳动年龄阶段内有劳动能力的低保对象占居民问卷样本总量40.2%,该群体中62.6%的人认为“对于低保家庭来讲,配套救助比低保金更有价值”^[4]。陈元刚对重庆和湖北部分农村低保户调查发现当前农村最低生活保障制度是存在福利依赖问题的,并且潜在的福利依赖风险较大^[5]。

其四,在福利体系建设方面,国内学者对未来福利体系进行了不同的设计和构想。陈银娥认为在当前我国经济不发达,可用社会保障资源有限的情况下,构建以生存公平为基础,选择以解决民众生存需求为目标的“补救型模式”是明智之举^[6]。王思斌主张建立满足公民基本需要和适度满足高级需要的适度普惠性社会福利体系^[7]。郑功成认为中国社会保障应从弥补制度缺失、构建覆盖城乡居民的社会保障体系入手,积极稳妥、循序渐进地构建公平、普惠、可持续的社会保障体系,实现人人公平地享有全面而有效地社会保障^[8]。上述三种模式分别从不同角度对中国未来福利制度设计进行了构想,主要是围绕公平与效率、政府与市场、国家与社会、权利与责任之间的关系而进行不同的建构,其中也涉及个人自由与集体主义、机会平等与结果公正的关系,但均未解决各自之间的矛盾。

那么,在全球化扩张和风险社会到来的背景下,如何建设一种与中国经济发展水平相适应、满足公民多元福利需求的特色福利体系仍需要学者的继续努力。因此,本文基于参与式福利理念,对中国未来的福利制度建设与福利政策进行借鉴和探讨。

二、参与式福利理念对中国福利政策设计的理论指导与渗透

(一)参与式福利理念的概念阐述

参与式福利理念是在全球化不断扩张和风险社会已经到来的背景下所提出来的,这一理念下福利不仅是指个人所掌握的各种资源和能力,更是一种自我发展权利与机会的获得。参与式福利是以个体为中心,激发并整合社会力量,变消极给予为积极参与,变负担和风险为资源的一种社会福利统筹策略,通过帮助别人实现自助的一种福利发展模式。参与式福利理念侧重加大人力与社会资本的投资,提高人们尤其是弱势群体的自我发展能力,并在国家提供必要资源和手段的条件下,以社区和社会组织为平台,让公民积极投入到福利政策的实践中去,形成互助网络促进福利社会化^[9]。该福利理念作为一种新型福利理念,为促进中国社会保障改革和福利制度设计提供了理论上的支持与帮助。

(二)参与式福利理念下的中国福利制度建设的指导渗透

1.加大人力资本的投资

传统的社会福利理念强调国家是福利责任承担的重要主体,人们对国家和福利依赖现象严重,而参与式福利理念强调构建积极福利与发展福利,强调公民福利责任的承担和弱势群

体能力贫困的解决。变以往资金补助变为加强人力资本与社会资本、教育、文化的投资,变“授人以鱼”为“授人以渔”,变福利济贫为社会投资,让接受援助的对象通过培训、教育等掌握各种技能,提高其发展能力。因此就中国福利制度改革而言,打破贫困群体对低保救助制度的福利依赖,提高弱势群体的自我发展能力,就要加强人力资本的投资力度,加大培训资金支持力度,让公办培训机构、民办机构、社会组织、社会企业等社会资源参与到培训过程中来。不仅为城市下岗失业者提供就业指导与技能培训,而且要加大进城务工农民工与失地农民的技能与职业培训力度,以此提高农民工的收入回报率和受教育程度,提高其社会地位,避免其边缘化,促进农民工更好的融入城市生活^[10]。据统计,2009年全国公办就业训练中心和民办培训机构共培训农村劳动者共计841万人,只占2009年外出农民工数量(共计为14533万人)的5.8%^[11],这对于庞大的农民工群体来说简直是九牛一毛。职业培训应注意以市场需求为导向,加强职业培训项目和内容与受训者所谋求职业之间的关联度与针对性,延长培训时间,对培训结果予以权威评定等。对于低保受助者中有劳动能力群体来说,将其享受的福利待遇与其工作绩效联系起来,效仿英美等福利国家实施的“从福利到工作”的积极就业政策,鼓励福利享受者从依赖福利转向有偿工作;对于其余普通大众来说,要创造一切学习条件,通过教育、文化传播、能力培训等手段提高其综合素质和综合能力,尤其是信息提取与利用、决策参与能力、行动和执行能力等。

2. 注重“心理利益”的培育,变风险为机会与福利

心理利益指的是个体在充满风险性或挑战性的工作与生活中所获得的内心需求的满足、幸福感的提升与自我成就、自我满足感的实现,参与具有风险性工作与生活是获得“心理利益”的基本手段。参与式福利理念运作模式强调解放性实践,通过亲身实践或参与性行动,建构新的制度,采取新的措施,解决自身与集体面临的问题,在其中获得自我满足感与成就感。在这里,风险是一种资源,它可以转换成各种福利与资源。因此,在中国建构参与式福利模式,进行福利制度改革,应该采取各种激励措施,让公民投身到学习中来,补充知识能量;投身到工作中去,挑战自我与工作风险;投身到社区福利建设与帮助网络的扩大中去。对于不同福利政策选择,鼓励公民自决,挑战政策性风险,让公民产生自由、自主、自信与自我发展的独立感、幸福感与满足感。对于日益庞大的老年群体来说,实行弹性退休制,让他们在原来的工作岗位发挥余热,实现人生价值的最大满足,减轻社会负担。

3. 提升社会质量,促进福利改革

社会质量是指在那些能够提升他们的福利状况和个人潜能的条件下,公民参与社会和经济生活的程度,影响社会质量的条件性因素有“社会—经济安全”、“社会凝聚力”、“社会赋权”、“社会融入”^[12]。参与式福利强调的是优势视角下的增权与公民的参与。公民个人生活状况以及福利水平的提高,需要公民自身的参与、参与福利政策的制定并提供福利资源,因此促进福利改革需要提供机会,提高民众在福利政策中的参与性,以提升中国的社会质量。因此需要:第一,以经济建设为中心,加快经济发展,保障人民的社会经济安全即基本生存安全,共享发展机会;第二,促进政治民主,保证公民权利,使他们积极主动参与到与自身利益相关的福利政策制定过程中去;第三,培育市民社会与公民社会,提高社会凝聚力,促进福利社会化发展;第四,通过社会赋权,提高人们的社会行动能力,提升人们的社会权利与认知权利,从而积极投

入到社会福利体系建设中去;第五,实现机会平等,破除影响社会质量提升的城乡二元结构、户籍、单位制和官本位等现象。

4.加快感性实践与感性选择下的福利社会化发展

参与式福利理念强调助推福利社会化发展,不仅推动福利主体多元化参与,充分发挥政府、非营利组织、家庭、社区、其他个体的福利供给作用;促进福利客体广泛惠及,将全体社会成员纳入到福利体系中来享受福利成果;而且促进福利内容的多元提供,既包括非正式帮助网络提供的非专业化服务,也包括正式帮助网络提供的专业服务与福利项目^[9]。对于注重感性实践与感性选择的中国来说,助推福利社会化的发展,应注重家庭、社区与社会组织的多元主体多元福利内容的提供。

(1)家庭与社区重要平台的发挥

感性选择是现实生活中广泛发生的社会行为,它是广大基层社会成员展开社会活动的基本形式。感性选择决定了其实践的感性化,也就是说制定的社会政策只有转换为具体的实践,转换为与普通民众密切相关的具体感性事物,普通大众才有动力将政策转化为现实行动,才能发挥政策的实际效力。对于福利政策而言也是如此,普通大众需要的是亲身体验,亲身感受自身利益的满足与幸福感的提升,而这正是主观福利的追求所在,亦是参与式福利所强调的参与性行动。感性选择在中国有着深厚的社会根基,康有为、梁漱溟和费孝通等人在提及中国人的行为方式时,早已论述了中国人社会选择方式的感性特征,如亲情性、家族性、血缘性、圈子性和熟悉性等^[13]。基于此特征,家庭与社区是我国进行参与式福利体系建设的重要平台。

虽然近几年来,随着中国核心家庭数目逐年增加,家庭规模越来越小,家庭的福利保障功能正在弱化或正在转移,但中国人是非常重视血缘关系的。家庭在中国人心中承担着相当重要的角色,当一个人生活困难或者遭遇不幸时,总是会先寻求家庭及亲朋好友的帮助,最后才会求助于政府,家庭在福利供给体系中具有不可替代性或不可或缺性。研究显示,家庭支持是老年人获得主观幸福感的重要精神保障,对老年人的心理健康具有重要的影响,老年人特别希望得到子女的照料和支持。因此,在福利体系建设中不能忽视这一优势,福利社会化建设也不应忽略这一重要的福利供给主体。

社区是人们生活的共同体,是人们社会行动参与的平台。“社区”这一概念是社会福利思想的核心,社区的凝聚力对满足社会成员的社会福利需要产生了幸福感,而与此同时,社会成员社会福利需要的满足又增进了社会成员与社区的一致性^[14]。推动福利社区化对增强社区凝聚力和人们的福利水平具有极其重要的意义。然而我国社区发展自治性不强,行政性色彩浓厚,很大一部分社区仅成为人们的居住地,居民自治参与性不强,归属感与认同感不强。所以,政府应弱化对社区的管理,从“政府本位”向“社会本位”过渡转变,推动建立“居民参与型福利”体制,让居民根据自身所处的环境,自主地策划与社区相关的福利政策与福利计划,在计划基础上,不断寻求自身与外部资源来进行社区福利建设。

此外,还应关注虚拟社区在福利建设与福利政策参与中作用的发挥。虚拟社区(virtual community)是与实在社区(real community)相对而言的,它是指由个体在网络空间进行频繁社会互动所形成的具有文化认同的共同体以及活动场所^[15]。随着互联网的迅速普及,中国网民数

量逐年上升,截止 2013 年 6 月底,中国网民规模达至 5.91 亿,互联网普及率已达到 44.1%。这意味着我们不仅生活在实在社区内还同时生活在一个网络建构的虚拟社区内,在这个社区内可以自由地进行“缺场交往与互动”,可以自由地参与到对某个社会问题的讨论中,也可以充分发挥自己聪明才智对即将出台的社会政策献言献策。《报告》显示,网民的互联网沟通交流方式发生明显变化,网民即时通信使用率上升较快,增至 84.2%^[16]。当某一社会保障政策拟出台时,信息将会在短时间内在网络虚拟社区内迅速传播并引起广泛讨论。因此,政府不能忽视网络社会的发展,不容小觑这一新生媒介对社会发展所起的作用,要充分利用好网络平台,让网民成为信息资源和信息传播的主体,让民众参与到福利政策的制定、修改过程中去,集社会整体力量与智慧而设计出更具人性化的福利政策。

(2) 社会企业与社会组织的重要补充

福利社会化的参与主体不仅仅是家庭和社区,还有正如雨后春笋般迅猛发展的社会组织和社会企业。社会组织是独立于政府与市场的第三部门,在“政府失灵”与“市场失灵”的情况下可有效满足人们的社会需求。近几年来,中国社会组织发展迅速,他们在扶贫帮弱、特殊群体照顾、保护环境、尊老爱幼等方面发挥着越来越重要的作用,尤其是日益严重的老龄化来说,要积极探索社会养老体系,发挥政府主导作用,大力发展社区经济及社会养老机构,促进民间养老社会组织的发展。

社会企业是整合与运用社会资源采取市场化运作,所赚取利润全部用于社会公益事业的发展的一种新型组织。社会企业通过扶贫济困,提供技能培训,提供生产与就业机会,资金辅助等,使弱势群体依靠重新获得的技能再次进入劳动力市场;既增强了他们自信心,实现了自我满足与价值,又使他们在这其中积累了社会资本,促进了他们之间的信任,形成互助网络,同时提高了他们的民主参与和自治管理能力。因此,推动参与式福利社会化可促进社会企业的发展。对此,政府对日益发展的社会企业应进行合理的角色定位,加大对社会企业发展的资金和政策支持力度,让其充分发挥在扶贫开发、能力开发与技能培训、提供优质养老与医疗服务等领域的作用。

三、结 语

随着中国经济社会的快速发展,健全与完善福利制度已提上重要议程。参与式福利理念作为一种新型福利理念强调优势视角下的赋权和增权、福利社会化的发展和积极福利与发展福利的构建^[9]。并且注重公民以及社会组织在福利体系建设中的参与和实践,主张构筑“政府、家庭、社区、社会组织、其他个体”的帮助网络,以促进福利社会化^[9]。在此理念下指导中国的福利制度建设,将强调社会资本与人力资本的投资,促进公民能力的全面提升与素质的综合发展,注重公民福利体验与主观感受后“心理利益”的获得,强化公民的福利责任和福利改革的参与性,促进弱势群体福利依赖为积极创造福利,主张福利主体由单一的政府向家庭、社区、社会组织等多元化发展。但是参与式福利理念只是一种理论建构,把参与式福利理念运用到中国福利建设和改革中的实际效果还有待检验,社会结构与制度环境对参与式福利理念的制约程度、社会资本与人力资本投资的成效分析、群体参与度高低等问题还有待进一步探索与研究。

参考文献:

- [1] 樊继达.发展型社会福利体系建设:对中国式财政的挑战及应对[J].中央财经大学学报,2011,(9):1-6.
- [2] 章芩.规避负激励效应:实现低保积极福利[J].今日中国论坛,2011,(9):65-66.
- [3] 齐心.低保未就业人员求职意愿及影响因素调查研究[J].城市问题,2007,(7):71-75.
- [4] 夏建中.从制度设计上促进福利接受者再就业——对我国城市低保相关制度的反思与建议[J].唯实,2007,(6):73-78.
- [5] 陈元刚,徐智垠.我国农村最低生活保障的福利依赖现状及防范研究——以重庆市涪陵区部分乡镇、湖北恩施市屯堡乡为例[J].重庆理工大学学报:社会科学,2013,(10):32-37.
- [6] 陈银娥.社会福利[M].北京:中国人民大学出版社,2009:363.
- [7] 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.
- [8] 郑功成.中国社会保障改革与发展战略—理念、目标与行动方案[M].北京:人民出版社,2008:16-18.
- [9] 范洪敏.参与式福利理念的提出与构建[J].四川理工学院学报:社会科学版,2013,(5):15-18.
- [10] 戴艳春,王建云,戴建兵.社会排斥视角下的农民工教育培训分析[J].江苏大学学报:社会科学版,2013,(5):78-83.
- [11] 国家统计局人口和就业统计司,人力资源和社会保障部规划财务司.2010 中国劳动统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2010.
- [12] 韩克庆.社会质量理论:检视中国福利改革的新视角[J].教学与研究,2011,(1):35-41.
- [13] 刘少杰.经济社会学的新视野:理性选择与感性选择[M].北京:社会科学文献出版社,2008:91.
- [14] 威廉姆·H·怀特科,罗纳德·C·费德里科.当今世界的社会福利[M].北京:法律出版社,2003:30.
- [15] 郑杭生.社会学概论新修:精编版[M].北京:中国人民大学出版社,2009:240.
- [16] 中国互联网网络信息中心.中国互联网络发展状况统计报告[R].2013.

责任编辑:梁 雁

The Construction of Welfare System in China under the Concept of Participatory Welfare

FAN Hongmin

(Population Research Institute, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

Abstract: Social welfare is an important part of the social security system of China. However, there are some problems, for example, the role of government is not clear, the level of welfare socialization is low, the coverage of welfare is narrow, welfare dependency is serious and the position and direction of construction of social welfare system is undefined. Concept of participatory welfare referred to in this article is put forward under the background of the expansion of globalization and the coming of risk society. As a new welfare concept, participatory welfare model lays stress on building positive and active welfares. This concept gives theoretical guidance to China's construction of welfare system, so it is suggested to increase the human capital investment, turn monetary relief into education training to solve capacity poverty and strengthen the vulnerable groups' capacity for work to enhance their adaptability and decrease welfare dependence; cultivate citizens' psychological benefits, improve people's sense of well-being, achievement and satisfaction, turn burden and risk in life into opportunity and welfare; improve social quality to promote welfare reform; lay stress on the family support and make full use of community, and encourage NGOs to take part in the process of providing social welfare to promote the development of welfare socialization under perceptual practice and perceptual choice. Under the operation mechanism of participatory welfare, a welfare system which can adapt to the development of economy and meet people's multiple welfare needs can be built.

Key words: risk society; participatory welfare; welfare socialization; psychological interest; social quality; active welfare