

开性就没有公信力。第四是合作性不够,社会组织的独立性并不意味着与政府和企业对立,社会组织与政府、企业、人民团体等机构的良好关系是社会主义制度下,社会组织良性发展的组织环境。

对于刚刚开始摆脱行政束缚的中国社会组织,其能力建设必须关注以下几个方面:组织目标和行动规划能力建设、内部治理结构和领导能力建设、财务资源动员和管理能力建设、人力资

源吸纳和组织文化建设。

■ 收稿日期:2014-01-02

■ 作者简介:蔡禾(1954—),男,汉族,教授,博士生导师;主要研究方向:城市社会学。

■ 引文格式:蔡禾.激发社会组织活力:观念、制度和能力建设[J].社会工作与管理,2014,14(1):5—8.

新时期我国社会福利制度的建构 与社会治理实践的发展

熊跃根

(北京大学社会学系,北京,100086)

当前的中国处在一个新的转型时期,社会变迁、经济发展方式转变与日益复杂的全球化经济政治进程对公民生活的影响越来越明显,建立起与经济发展模式与社会结构相适应的社会保障体制与社会福利制度也已成为共识。近年来,随着经济社会发展进程的不断加快,中国政府明确提出了促进民生保障建设,逐步建立城乡统一的社会保障体系,从而由传统的补缺型福利制度向构建新型的、符合社会主义制度优越性的社会福利制度迈进,进而缩小城乡差距与社会不平等。中共十八大报告明确指出,社会保障是“保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度”。同时,报告还着重提出,统筹推进城乡社会保障体系建设是在改善民生和创新社会管理中加强社会建设的一项重要内容。报告中,改善民生的内容之一就是“健全社会福利制度”。2013年12月召开的中共十八届三中全会及通过的《决定》,进一步为新时期我国经济社会建设和发展确定了基本方针与原则,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。这一表述,为未来我国推进社会领域的改革、落实社会政策与发展社会公共服务确定了基本的方向与准则,也是建设富强中国的重要制度基础。在上述目标中,建立和完善中国城乡一体化的社会保障制度和均等化的公共社会服务体系,建构并完善社会福利制度,是未来我国经济社会发展的核心任务。

纵观当代东西方发达国家或地区,建立比较健全和完备的社会福利制度,大力实施社会政策,是一个普遍的社会治理策略和社会发展的基本特征。广义的社会福利制度既包含了以就业为基础的社会保险制度,也包含以公民资格和需要为基础的社会福利与服务体系。一个发达和成功的现代社会,不仅要依赖健康的和富有活力的经济体系,还需要通过比较完备的社会公共服

务与福利制度来满足公民需要,消解社会矛盾与冲突,建立和谐的社会秩序。作为一个社会主义国家和有 13 亿人口的发展中国家,中国在大力发展经济的前提下,应该构建怎样的社会福利制度,如何强化社会政策实施,既是一个关乎现在也是一个影响未来的大事。在构建和谐社会的进程中,政府部门和学术界都曾积极探讨建构我国未来的社会福利制度。在制度建设进程中,尽管迄今为止尚未清晰规划出一种福利制度的战略选择,但是,国际经验与中国目前的经济社会发展水平与制度背景,使我们有充分理由相信,中国社会福利发展的制度选择并不是西方福利国家的基于高税负的慷慨的、高水平的福利制度,也不是一种完全依靠自我依赖和个人主义的最弱意义的自由市场国家,而是一种有责任分工和机制多样化的混合福利制度。目前我国社会政策发展方向与社会保障制度改革趋势,实际上反映了政府推进社会福利制度的决心与战略考虑。笔者认为,依赖建立缴费的城乡统筹的社会保障制度、通过实施政府担责的托底型社会救助和激发民间慈善实践的发展是中国推进混合福利制度建设的三项核心内容。这种福利制度不仅要考虑与我国经济发展水平相适应,还要符合大众心理及社会—文化结构的内涵和特征。从某种程度上说,这种具有中国特色的多元或混合福利制度的建构,将是未来我国推进社会治理的重要基础。正如法国哲学家德勒兹曾在一部著作的前言中指出,“社会领域”(the social)中各种问题的出现,不仅为国家治理提供了机制变革的机会,也为各种社会组织和服务机构参与治理提供了弥合公共与私人领域之间裂痕的机遇,而治理的一个重要途径就是在同家庭有关的社会事务中着力推行社会政策。在全球化与个体化时代,家庭形态的演变、社会流动性的加剧和人口老龄化的快速发展,促使西方发达国家在后工业经济发展的背景下不断调整经济社会发展模式,改革福利制度和制定并实施社会政策,从而促进市场经济发展,并通过改善治理试图控制新的社会风险。他山之石,可以攻玉。发达国家的现代化发展道路与福利制度建构的政策经验,对转型加速的中国而言,仍然有积极的借鉴与启

发意义。

在当前进一步深化市场经济改革和稳增长促发展的制度推进过程中,中国政府已经充分认识到实现转变经济发展模式、改善民生保障和增强人民幸福感的重要性。具有中国特色的多元或混合福利制度,其内涵是一种覆盖全体国民的保障公民基本生活需要的社会政策和福利服务机制,它既不同于过去的以孤寡老人、残疾人、弃婴等在内的特殊困难群体需要为主的补缺性福利制度,也不同于西方福利国家的统一的、高水平 and 均等的福利服务。更重要的是,政府和政策决策者都应该充分认识到,建构和发展新时期的社会福利制度,要强调多元或混合的社会福利的社会投资性质,换句话说,社会福利潜在的促进未来经济发展的内生性功能不应该被低估。提出并强力倡导发展型社会政策的两位学者安东尼·哈尔与詹姆斯·梅志里,10年前曾详细论述了通过推进一揽子包括教育、卫生和社会服务及社会保障项目在内的发展型社会福利,对发展中国家缓解贫困、缩小不平等和促进经济增长有重要的意义。新时期,我国要建构并完善城乡一体的社会福利制度,加强社会政策的实施,推进社会治理,要充分认识到国家、市场、社会组织与家庭(个人)之间的相互依赖与责任共担关系。构建的多元或混合的福利制度的主要目标是,满足基本需要和公平、注重长远经济社会发展和强调公民权利与义务统一的福利制度,它意味着社会政策与福利服务受惠群向全社会公民扩展,从而进一步保障公民的基本生存权利和提升公民的尊严与幸福感。该制度的主要特征有四。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,中国的适度普惠型福利或基础普惠型福利在一定时期仍是以保障基本需要和维护社会公平为原则,在快速的城市化进程中,政府逐步通过制度整合来减小甚至消除因在不同历史时期城乡分别建立的社会保障与社会福利服务制度导致的不平等

和不公平,通过“先有后好”的渐进发展方式,逐步迈向未来城乡统一的社会福利制度。目前城镇居民医疗保险制度与新型农村合作医疗制度、新型农村基本养老保险制度与城镇居民基本养老保险制度的统一,直接反映了中国在加快推进社会保障制度城乡统筹的改革力度,也体现了政府加强社会政策落实的决心。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)、新型社会组织和个人的责任关系。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,同时在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、以及与基层良好的互动关系,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,增加公共权力运作的透明度。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,通过建立适度普惠型福利制度,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。

在当代社会,维持生计和获得承认是公民生存与发展的基本条件。改善民生,本质上是发展社会福利,建立完善的社会保障体系,不断提高公民的生活质量。民生政治就是政府运用完备的社会政策应对和解决公民因贫困、疾病、失业、年老等一系列问题导致的个人与社会风险,促进平等,缩小社会差距。福利制度的建构和完善的核心任务是通过促进经济发展和有效调节收入分配,促进再分配政治的发展。就建构和发展我国多元或混合的福利制度而言,当前面临的最显

著的挑战是:国家如何通过有效的财税手段与社会政策的干预,对影响社会阶层关系的贫富差距与社会不平等进行抑制,从而促进社会融合,保持社会秩序的和谐、改善并提升政府治理的效度和力度。要有效回应并解决上述挑战带来的问题,可以通过寻求新的社会治理策略与途径,将权威治理模式、技术精英治理模式、多元主义治理模式和契约式治理模式有效整合在一起,发展出与中国社会情境与政治经济制度相适应的治理模式。除了理顺并重新定位政府与市场关系外,社会治理实践还要求政府决策者认真看待政府与社会组织在解决社会问题功能上的关系定位。完善我国传统社会行政的一个重要方面,就是要将社会控制为主导的统治理念转变为控制与服务相结合的治理实践,把过去政府治理中习惯性的被动式回应转化为主动和积极的预防与积极干预社会问题,努力提高依法行政和完善社会公共服务的策略,提升社会政策决策与公共社会服务水平,并进行某种限制与变革,同时对社会变迁进程导致的收入差距扩大和阶层之间的社会冲突进行有效干预。因此,政府须通过社会政策与社会服务的制度安排来有效实现政治、经济与社会的整合,而社会福利制度的顶层制度设计无疑是至关重要的战略抉择。作为促进公民生活改善、调整社会利益关系和管理社会风险的一种有效系统,社会政策和社会福利服务在当代中国的社会治理实践中将日益发挥重要的作用,也将为民生建设与和谐有序的社会关系奠定必备的制度基础。

■ 收稿日期:2014-02-27

■ 基金项目:国家社会科学基金重点项目“包容性增长的社会基础与我国社会政策发展的研究”(11ASH008)。

■ 作者简介:熊跃根(1965—)男,汉族,教授、博士生导师;主要研究方向:社会政策,福利体制比较,非营利组织与社会服务,社会工作理论与实践。

■ 引文格式:熊跃根.新时期我国社会福利制度的建构与社会实践的发展[J].社会工作与管理,2014,14(1):8—10.