

转型期我国社会福利服务的参与

王思斌

[内容提要] 参与是当代社会发展的基本内容。在社会福利范围内,参与是社会发展观念在此领域的反映。此参与具有两方面涵义:其一是接受服务或受助者的参与(分主动参与、被动参与两类);其二是提供服务者的参与(有政治动员式、经济动员式、社会文化动员式几种方式)。转型期中国社会福利服务的参与主体大略可分政府、民间机构和民众三个部分。我国现在面临的任务是在向社会主义市场经济转轨的过程中,怎样去保证社会福利服务。基于现实的经验和教训,出路大概是政府主导下的广泛的民众参与。

一、社会福利服务中的参与

1. 强调参与是社会福利的进步

参与是当代社会发展的基本内容,广泛参与已成为当代的时代精神。在社会福利范围内,参与是社会发展观念在此领域的反映。在社会福利和社会工作领域,原本是忽视参与的地地位的,即起初的社会工作、社会救助被视为纯帮助的、救济的、慈善的行为,因而具有单向的性质。在此过程中,助人者是资源的占有者,是决定助人活动是否实行并且是否成功的关键或决定性因素。而受助者只是被怜悯的一群。这一过程所暗含的基本假设是:受助者对改变自己的状态是缺乏能力的,他们按照助人者设计的方案去活动,才有从困难中解脱出来的希望。这样,社会福利、社会工作过程就是一种支配与被支配的过程,是一种居高临下的非对称的互动过程。这些在早期的社会工作中都是比较明显的。

近几十年来,受新发展的影响,基于对社会福利、社会工作目的的重新审视,社会福利和社会工作越来越注重参与。社会福利的提供者注意动员福利享受者或受助者积极配合,发挥他们的主动精神,去有效地实现福利提供或助人过程,并且达到切实使其摆脱原有困境之效果。这是从重手段向重目标的转变,也是从治疗模式向发展模式的转变。总之,参与要素的引入是社会福利、社会工作观念的重大改变,是向社会福利、社会工作的本质目标迈进的关键一步,是一种进步。

2. 参与的类型划分

当我们把社会福利、社会工作、助人活动当作一个过程的时候,参与实际上就具有两个方面的涵义:其一是接受服务或受助者的参与,但这种参与不是指他们被动地进入受助过程,而是指他们要调动自己的能动因素,去有效地促进这一助人或服务过程。上述我们所说的参与基本上是在后一种涵义上使用的,即它指的是要吸收受助者积极配合,同助人者深入互动的过程。这样,从受助者参与服务、助人活动的态度和深度来看,参与可以分为主动参与和被动参与两大类型。

其二是提供服务者的参与,即谁来向有需求者提供服务及他们怎样去提供服务。这一点在典型的社会工作之中似不存在问题,或情况是单一的:社会工作者在其价值观的驱使下去从事助人活动。但是在从计划经济向市场经济转化,从而社会福利和社会工作体制也发生重要变化的过程中,服务提供者的参与也有值得分析的一面。鉴于中国正面临着这一转变,本文拟在这方面作简要分析。笔者认为,一个有深厚文化传统的社会,在其由高度集中计划管理向社会主义市场经济体制的转化过程中,社会福利服务的提供有以下几种方式,或服务提供者有如下参与方式:政治动员式参与、经济动员式参与和社会文化动员式参与。

政治动员式参与是指服务的提供主要是靠政治运动、意识形态政府的带有强制性的政策等驱动进行的。政府往往从政治的角度考虑社会福利的提供,并把它作为衡量政治优劣的一个指标。典型的如计划体制下的社会福利服务,政府常将向城乡有需求者提供服务和帮助视为社会主义优越性的表现,从而靠这种意识形态依靠单位社会群众团体去依照政府的统一

布置提供服务或帮助。这样，各单位、部门、群众团体参与提供服务在很大程度上是在政治、政策的驱动下进行的，可以称之为政治动员式参与。

经济动员式参与是以对经济利益的回报为期望的参与，服务提供者预期提供某种服务有经济利益可图而从事某项服务，而这种经济利益可以是直接的或间接的。在市场体制条件下，经济动员式参与的典型是私营服务机构的服务，它们以赢利为目标，以赢利多少作为排列服务提供之优先次序的尺度。当然，政府兴办的服务有时也有此种特征，如以服务养老服务中的前者。可以发现，经济动员式参与是在社会有了一定发育，或政府给有偿服务留下一定的活动空间的情况下出现的。在中国，这种新的服务提供方式还在发育之中，远没有制度化。社会文化动员式参与是指基于社会(社区)的文化传统，由社区习惯、群体压力或内化了这种价值的人格力量驱动的。一个机构、一个人基于对本身社会责任、社会声望的考虑，或基于同类意识自觉地向有需要者提供服务或帮助，可视为社会文化动员式参与。这种服务不是靠外在的行政压力或经济诱惑，而是出于对自己与服务对象的联带性关系的考虑而发，基本上属于“内发型”参与。社区居民的互助、亲属团体的相互关照，同事同学之间的互相帮忙即属此类。应该说明的是，上述三种参与方式并不是截然分开的或完全相互独立的，三者之间常有一些交叉。本文只是为了分析的方便对之作了上述划分。并期望通过这种分类方法去分析正在处于剧烈变动中的中国的社会福利制度。

二 转型期中国的社会福利

服务的参与行为分析

1. 参与主体

中国社会的转型在制度上是指由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，在内容上是从以政治运动为中心转向以经济建设为中心，在社会组织与动员方式上则是从政府单一主体向以政府为主的政府—社会多种主体的变动。这些在当今的社会福利服务中都有明显的表现。当今中国社会福利服务的参与主体大略可以分为三个部分，即政府、民间机构和民众。作为社会福利服务参与主体的政府是指承担社会福利服务的主要政府部门，如民政部、劳动部等，及作为政府代表的各级各类单位和组织，如企业、机关、学校等各类全民所有制和一部分集体所有制单位。其中也包括与政府密切相关的作为党和群众联系桥梁的各级工会青年团和妇联组织。政府及各企事业单位、群众组织既是服务的倡导者、组织者，也是服务的主要提供者、参与者。作为服务参与者的民间机构是指那些行政系列上不属于政府，也不受政府直接控制的服务机构。改革以前，我国基本上没有这类机构。改革以来，在政府、企事业单位和某些基金的支持下，民间服务机构有了一定发展，但它们的社会福利服务的属性有不同：有些专门从事社会服务，有些则从事一定经营。民众是参与社会服务的主体，同时也是服务的作用者。作为前者，他们基本是指民间的互助，即包括亲友之间的关照，也包括邻里、同事之间的援手，还包括陌生人之间的支持。尽管由于社会关系不同，人们之间的相互服务有不同，但总的说来，他们占据日常服务的大部分。

2. 转型期社会福利服务主体的参与行为分析

(1) 政府及作为其延伸的单位的福利服务行为

在计划经济体制下，政府是全部福利服务的总承担者。政府通过由其统管的企事业单位向全民所有制、部分集体所有制职工及其家属提供由政府规定并能支付的服务。其服务提供基本上是一元化的。在我国城市，高就业、高福利成为社会主义优越性的代名词。高福利和平均主义给全民所有制、集体所有制职工带来了良好的福利，也给国家带来了沉重的经济压力，产生激励上的负效果。80年代中期以来实行的城市经济体制改革以改变“政企不分”为契机，力图改变“企业办社会”、“单位办社会”的局面，减轻企事业单位承担社会福利的负担，以增强它们的活力。但也遇到一些困难，于是社会服务社会化的浪潮在城市兴起。另外，政府一方面通过简政放权来刺激企业的积极性，另一方面通过财政包干、税收包干等措

施明确了企事业单位的责、权、利。这样，企事业单位职工的福利责任就明显落到单位的头上。政府由福利服务的总承揽者变为有限责任者，单位成为职工福利的最大最直接的责任者。这样，在“简政放权”的过程中，通过财政包干而实现福利责任下放，国家逐步实现利益、责任微观化，实现了以国家为总体的总体生存向以单位为总体的独立生存的过渡。

独立生存机制的形成使单位担负起向其职工提供福利服务的责任。但这种责任承担与计划体制下的承担有不同。在计划体制下，单位是政府的代表，它从政府手中领回其应得的那一部分福利资源，下发给职工。这种单位作为政府这架大机器的“部件”和代表的现象被称为“单位制”。^[1]财政包干、税收包干等“分灶吃饭”政策使各企事业单位真正变为相对独立的实体，它不能再从国家手中领回“足够的”资源，而是通过自己的“创收”去增加福利资源再分发给单位职工，从而形成众多标准不气待遇有别的“小社会福利”。^[2]这种独立生存机制使一个个单位成为相对独立的实体和利益主体，也成为一个个以物质利益为纽带的利益共同体。职工的经济收益和福利几乎完全与单位的经济状况相关。单位之间因在政府手中领得的和在市场上挣得的财富多寡不同而产生了明显的分化，并进而影响了职工的收入和福利。这种体制可称为“新单位制”，这是一种利益型单位制。“在新单位制下，经济效益好的单位的职工福利得到了较好的保障，而经济效益较差的单位的职工，特别是离退休职工的福利受到较大的冲击。在这种情况下，政府对职工福利的参与显得远不如以前有力，而只是政策上的补救。制定最低生活保障线是一个重要举动，逢年过节政府及企业的负责人走访贫困职工家庭也是政治性参与的一种变通形式。这是两种很具代表性的政府提供福利的形式，也是政府在放弃了在至高无上的支配权又未能掌握充分经济资源时面对福利需求的反应方式。另外需要指出的是，由于政府统领能力的降低和单位自主性、独立性的增强，部门利益变得越来越重要，一些需要不同单位共同参与的服务活动也变得比较难以协调，这也成为社会福利服务中的一个问题。

(2)民间服务机构的参与行为

当前中国的民间服务机构大致可分为两种：一种是由企事业单位兴办、或挂靠在企事业单位的服务机构。这些机构多数是在发展第三产业的浪潮中兴办的，一般以解决企事业单位富余人员的就业问题为目的，当然也就具有经营的性质。在这类机构中，也有一些是由单位支持建立起来的福利型的服务机构，它们谋求的是福利服务，为有需要的人提供可能的帮助。例如各地兴办的为数不少的“热线电话”、咨询服务活动即属此列。民间机构中的第二种是几乎完全靠自筹资金也不挂靠于某一单位的服务机构，它们依靠某些捐款从事创新性服务。这类机构与挂靠在某一单位的服务机构相似，常持有真诚为有需要者服务的目标，且不计报酬，因而较多地具有福利服务和社会工作专业服务的性质，这些机构对服务人员素质的要求说明了这一点。

对于由企事业单位兴办的、以解决单位内富余人员的就业为目的的机构来说则不然。这些机构虽然也兴办一些福利性服务，但追求经济利益常常成为它们的第一目标，它们是为了经济上的生存而服务，实行的也基本上是有偿服务，至少是低偿服务。这样，它们的服务基本上是由经济利益驱动的，而客观效果是社会福利的增加。如果我们把机构的福利服务作一个排列，就会发现不同的机构是从不同的角度、以不同的价值目标去参与其中的。那些通过各种手段筹措资金，尝试去解决人们在社会转型中遇到的各种问题的机构是从较为正统的社会福利的角度出发的，是在社会理性的激励下参与福利服务的，当然其中不乏对创新行为的探求。而以解决富余人员就业为目的的服务机构则从经济收益的一端来看待服务。这样，民间机构的福利服务场域就形成了一个生态结构，在这个需要以经济力量支持的服务场域中，以福利服务为宗旨的服务机构处于不利的竞争地位，而以经济利益为取向的服务正在占据有利地位，这也是一个需要认真思考的现实问题。^[4]

(3)民众的参与行为

与计划经济体制下以政治动员为动力的参与相比，在向社会主义市场经济体制转变的过程中，民众对福利服务的参与强度弱化了。在计划经济体制下，一切活动都被赋予政治的意义，即靠政治力量去推行各项活动。在以经济建设为中心的总方针确立之后，社会中政治性动员不但变得稀少，而且力度不足。一些在政治运动中被磨炼多年的人们变得麻木起来，而新一代的政治意识相对薄弱，从而对政治动员缺乏应有的理解和响应。一方面是政治动员的减少，另一方面是政治意识的衰弱，于是，政治动员式的参与也相当薄弱。

一些民众的社会服务行为的弱化可以用大众媒介(如报刊)接二连三披露出的“遇难不救”的现象来说明。一些在大城市街头遇到困难的人(如因疾病、意外创伤、遭坏人侮辱等)难得援手，而袖手旁观者大有人在。1994年当青年志愿者兴起于中国内地时，大学生到车站帮助有困难的旅客竟被白眼，甚至被认为是骗子，也可说明一定范围内人际关系的冷漠或不信任现象的严重性。由此可见，在一些公共场合内，无私助人的善行并不广泛，正如有人所说：“雷锋叔叔不见了。”不但如此，就是在熟人场内，对社会服务公益行为的冷漠也是不时可见的。

笔者于1986年曾在全国42个城市作过大规模的问卷调查，调查设问：“在你经常路过的地方，你的邻居违章建起了小屋，影响大家的行为，你认为人们是否去劝阻了”调查结果是34.2%的人表示去劝阻，38.3%的人向有关方面反映，22%的人扬长而去。若按年龄分组可以发现，欲劝阻者中老年人的比例大于青年，而扬长而去者中年轻人的比例超过中老年人。[5]这个结果实在耐人寻味。

应该指出的是，中国并非已淹没在冷漠的情绪之中，许多救人于危难的义举不时激励着人们。如“希望工程”捐款，为身患难症的患者提供各种帮助都闪耀着人道主义的精神。而社区志愿者、青年志愿者行动则在更广的范围内倡导着互助精神。至于亲属之间的相互关照则是中国的传统，至今仍在发挥着重要作用。

面对以上复杂的情况，我们作出任何全面肯定或否定的结论都是不科学的。但事实已表明，人们的奉献精神和对社会福利服务的参与热情弱化了。而由组织动员的社会服务(如青年志愿者活动)和因亲属连带而引发的服务仍在起作用。这里反映的是在社会服务领域组织和行政的力量以及亲属关系的凝聚力，反映的是政治动员力和社会文化动员力的强度。

三促进对社会福利服务的参与

剧烈的社会变迁给社会带来的可能是一次机会，但毫无疑问也是一个挑战。它对原有制度和秩序的冲击，对人们观念和行为的扰动是显而易见的。迪尔凯姆的“迷范说”，罗斯对城市化运动带来的社会冷漠的分析都具有相当普遍的意义。向社会主义市场经济转化对中国是一个重大的考验，在市场竞争机制的影响下，受到冲击、受非秩序化损害的首推社会中的弱者，被冲击领域则首推社会福利服务。对一个经济落后的国家来说，现在面临的任务是在向社会主义市场经济体制转化的过程中，怎样去保证社会福利服务。基于现实的经验和教训，出路大概是政府主导下的广泛的民众参与。

1. 关于政府的主导性参与

提高民众福利是任何政府的责任。在经济基础不太雄厚的情况下，适度地利用政治资源和丰富的人力资源是解决社会福利服务提供不足的重要途径。这里的所谓政治资源当然是指政府的力量，但它不是指以政治为取向的计划经济时期，党团、政府以政治运动去动员其成员和民众，而是以一定的社会政策去要求单位组织和社会成员去从事有益的社会福利服务活动或从事公益活动。例如政府要求各企事业单位负责满足其成员的社会福利需要(虽然这与市场经济体制的要求有某些冲突，但面对众多的社会福利需求，继续发挥单位的作用，规定其责任还是必要的)，对于单位无力满足的服务由政府去解决(如建立兴办各种福利设施、建立社会保障基金、实行社会保障制度等)，由政府群众团体制定有关社会服务的法规(如共青团规定其成员须参加一定数量的志愿服务等)。应该指出的是，在向市场经济转变的过程

中，虽然作为花钱的社会福利事业受到一定冲击，但在理念上政府并没有放弃它的责任。政府的主导性参与还表现在利用社会政策对民间服务机构的正确引导。如前所述，在向社会主义市场经济转轨的过程中，各种服务机构的竞争是无规则的。那些以解决就业和经营为目的的机构，有时以提供福利服务为招牌，专注于盈利性服务项目，缺乏对福利服务的承诺，在社会效益与经济效益的选择上，它们极力偏向于经济效益一端。经济效益的逼迫使得一些福利机构也在让出一些福利服务设施去从事经营，从而伤害了社会福利服务。我认为，政府的一项重要责任是划清福利服务与经营服务的界限，切实制定有利于福利服务的政策。而将福利服务与经营服务混合化的作法不利于福利服务的发展，至少在全社会以经济利益为导向的情况下如此。

对于政府来说，注意那些真正从事福利服务的民间机构的经验是重要的。这些机构专注于某一福利服务或发展项目，从服务设计到服务方法上都有一些创新，带有较强的专业化色彩，在民间社会服务机构中具有一定的示范作用。在一定程度上代表着未来民间社会福利机构发展的方向。政府同这些机构合作，并给以指导和支持，对发展中国的社会服务会大有益处。

在政府的主导作用中，一个需要提出的问题是各部门之间的整合性参与问题。所谓整合性参与是指各部门在目标一致的情况下相互协调、分工合作去共同推动某项活动。毫无疑问，在高度集中计划管理时期，各种整合性参与是不成问题的，各部门受上级乃至中央的一元化领导，接受上级指挥和协调，实现统一步调、统一行动。因此在强调政治动员时期，各部门对福利服务的参与基本上是整合的。改革以来，权力和责任的同时下放，由管理型单位制向利益型单位制的转变，使各部门、各单位在提供社会服务的同时，更多地考虑自身的利益，即以部门利益为基础，考虑社会服务的投入—产出。对于一些政府部门(包括群众团体)来说，政绩成为提供社会服务的预期目标。这样，为了各自的工作任务和政绩，各部门之间缺乏有效的沟通，就是在同一服务项目上也缺乏通力合作。参与被突出了，整体效果被忽视了。工具性目标被突出了，最终目标被忽视了。这是在多头行政性动员机制下的不可避免的现象，它体现的仍然是条块分割，而不是以服务项目为本的整合。[6]从纯粹的社会福利服务的目标追求来讲，部门之间的一定范围的整合性服务(如志愿服务)仍然是必要的，但这绝不是要回到中央集中管理的老路上去。在转型期，充分发挥各部门、各单位的积极性是重要的，但这不应排斥应有的合作。整合性参与不是部门行为，而是以服务为本的协调活动。在社会福利服务领域，较高层次的政治性动员或政府行为仍然是必要的，这是中国四十多年来积累的一项重要资源。

2 动员民众广泛参与

在任何情况下，民众都应是参与的主体。在一个经济相对落后、人力资源却相当充足的社会，依靠民众的参与去解决福利服务问题已成为现实的选择。但是正如我们前面已指出的，在社会的总体价值取向由重政治向重经济利益的转变时期，在社会急剧分化、社会生活日益复杂化的情况下，民众对社会福利服务的参与是受到影响的，这既表现在参与的广度方面，也表现在深度方面。

然而无论如何，我们都应该着眼于广大民众对社会服务的参与。因为对一个成熟的、健康的社会来说，民众对于自己福利的参与既是手段，也是目标。然而，怎样动员民众去参与社会服务确实是一个值得认真研究的问题。叶锦成根据阿斯顿(Amstein)对参与的分类指出存在着“虚假参与”的危险，同时提出促使民众有效参与的策略——教育、行为改变义工发愿提倡合作及争取权力。[7]这些对于发展民众对社会福利服务的参与都是有借鉴意义的。本文认为，与政府在重大社会福利方面起主导作用的同时，在基层的民间层次(比如在社区范围内)倡导和挖掘传统文化中的积极因素是十分重要的。因为在中国社会，亲友仍然是人们的最重要的支持体系，人们生活于其中的微型社区仍然是互赖互助的主要场所。对于

社会福利服务来说，中国传统文化所体现的人文精神是一份极其宝贵的财富，在人心不古的今天，尤其应该值得发扬。当然，这种对传统文化的弘扬绝不意味着对社会服务社会化的排斥。这应该是两个并行不悖且互相补充的部分。

总之，如果政府能在政策上将社会服务置于重要位置，政府各部门、单位能进一步认真理解参与社会服务的意义和目标，并能达成各部门、单位之间的协调，一个有效参与社会服务的宏观环境就能形成。与此同时，在微观层次上和日常生活领域内，积极鼓励有效的社会服务并发展广泛的社会支持网络，增强人们之间的利益连带意识，就能形成民众广泛参与的深厚基础。再加上政府在向社会主义市场经济体制转变的过程中对民间服务机构行为的恰当引导，一个有利于社会福利服务的参与体系就能逐渐形成。这是一个政治动员、社会动员和经济动员相结合的过程。这也是一项制度创新。

注释：

[1]路风：《单位：一种特殊的社会组织形式》，载《中国社会科学》，1988(1)。

[2]邓敏杰：《调控 参与 服务——论社会福利发展与政府的职能》，载《中国内地及香港社会福利发展第二次研讨会报告书》，40 页。

[3]孙立平等：《改革以来我国社会结构的变迁》，载《中国社会科学》，1994(3)。

[4]王思斌：《转型期民间社会服务机构的地位》，载《民政论坛》，1993(3)。

[5]王思斌：《我国城市居民社区参与意识探析》，载《社会工作研究》，1991(2)。

[6]邓敏杰：《调控 参与 服务——论社会福利发展与政府的职能》，载《中国内地及香港社会福利发展第二次研讨会报告书》，45 页。

[7]叶锦成：《如何确保居民的参与》，载香港社会工作人员协会编《社区工作——社区照顾实践》，104 页，1989。

（本文发表于《社会科学研究》（四川）1997 年第 3 期）