论普遍整合型社会福利体系

□ 毕天云

内容摘要 我国社会福利体系建设创新的目标是建立普遍整合型社会福利体系,它既不同于"补缺型"的福利体系,也区别于"碎片化"的福利体系,是"普遍型"和"整合型"的有机统一。"普遍型"体现在社会福利对象的广泛性、社会福利内容的全面性、社会福利类型的综合性、福利提供主体的多元化和福利供给方式的多样性。"整合型"主要包括社会福利主管部门的整合、福利制度的整合、城乡之间的整合和福利类型的整合。

进入!\$世纪以来,特别是党的十七大提出"加快推进以改善民生为重点的社会建设"以来,我国的社会福利事业步入快速发展轨道。中央和地方接连出台社会福利新政,社会福利投入不断加大,社会福利范围日益扩大,总体上已经进入从小福利迈向大福利的新阶段。 ^[5] 在新的发展阶段,构建新型社会福利体系成为我国社会建设中的一个重大问题,学术界先后提出"基础整合的社会保障体系"说(中国社会保障体系研究课题组、景天魁)、"适度普惠型社会福利制度"说(民政部、韩裕民、王思斌)、"公平、普惠、可持续的社会保障体系"说(郑功成)、"全民共享的发展型社会福利体系"说(中国发展研究基金会)和"'大一统'社会保障体系"说(郑秉文、齐传君)等构想。这些观点为探索新型中国社会福利体系拓宽了思路,同时也存在着一些局限,仍有深入研究之必要。

观察!\$世纪以来中国社会福利发展的进程和趋势,越来越多的事实正在表明,中国未来的社会福利体系肯定不是"补缺型"的福利体系,而是"普遍型"的福利体系;肯定不是"碎片化"的福利体系,而是"整合型"的福利体系。一句话,中国特色的新型社会福利体系将是普

只能算是!片面型"的福利体系#由于这些福利需求覆盖了民生的基本内容\$普遍型社会福利体系也可称为民生为本的福利体系#当然\$任何一个国家在满足社会成员的基本福利需求过程中都不可能!一步到位"\$而是随着国家经济发展水平的提高和福利供给能力的增强而逐步拓展和依次实现的#以我国改革开放以来农村社会福利范围的演变为例\$最初主要是保障各种弱势群体最低生活水平的社会救济\$2003年实施新型农村合作医疗制度为全体农民提供医疗保障\$2007年建立制度化的农村居民最低生活保障制度\$2009年启动新型农村社会养老保险试点为农民提供基本养老保障#

3. 社会福利类型的综合性

从社会福利类型看\$普遍型社会福利体系是包括货币 福利% 实物福利和服务福利的综合性福利体系# 社会福利 的具体形态各种各样\$归根结底无外乎三种类型 №(一 是货币福利# 货币福利)即现金福利* 是最直接% 最方便 的福利类型\$ 福利提供者可以节省非现金支持的各种成本 费用\$福利对象可以根据自己的实际需要购买最紧迫的生 活必需品# 当然\$ 现金福利不是万能的\$ 有的福利对象可 能手中握有大量现金也不能买到自己急需的生活用品或基 本服务# 二是实物福利# 实物福利是最常见和最普遍的福 利类型\$主要满足福利对象日常生活中吃%穿%住%行等 基本需要\$如灾民和特困人口救助中提供的药品%粮食% 油盐% 衣服和被子等# 对于缺乏生活必需品的福利对象而 言\$ 实物福利是最有效的社会支持# 三是服务福利# 服务 福利是为福利对象的生活需要而提供的各种社会服务# 福 利对象的需求类型是多方面的\$ 有的福利对象最需要的可 能不是现金\$ 也不是实物\$ 而是社会服务\$ 如失去生活自 理能力的高龄老人# 社会服务是国家和社会为满足全体社 会成员尤其是生活困难群体的需求\$保证和提高其生活质 量而开展的各种社会活动%社会工作和社会事务的总称\$ 涉及民众生活的各个领域\$主要包括社会救助%社会扶 持% 优抚安置% 社区服务% 社会工作服务% 专项社会事务 服务\$ 以及养老% 健康% 教育% 就业% 住房% 环境等与基 本生活紧密相关的各类服务# 服务福利本质上是一种社会 行动\$ 在现代社会福利体系中越来越成为一种重要的福利 类型# 普遍型社会福利体系是同时兼顾三种福利类型的综 合性福利体系\$ 而非!单一型"的福利体系# 当前\$ 中国 已经开始意识到服务福利的重要性\$中央提出建设服务型 政府的战略决策\$并逐步加强社会服务体系建设\$以满足 人民群众日益增长的社会服务需求#

4. 福利提供主体的多元化

从福利提供主体看\$ 普遍型社会福利体系是多元主体 共同提供福利支持的福利体系# 在社会福利发展进程中\$ 福利提供主体的类型和数量不断增加\$ 并日益呈现出多元 化的趋势# 根据福利供给主体的规模\$ 可以分为组织主体 和个人主体两大类型+ 社会组织在福利供给主体中占据绝对的优势地位\$ 是社会福利供给的主导力量# 在普遍型社会福利体系中\$ 社会福利的提供者涵盖了我国社会组织体 0 Tr 99278 TD 20(活)-32系是组 提福利福

是一种具有互惠性和交换性的福利供给方式! 体现社会成员之间的相互帮助和相互支持! 渗透着社会成员的助人意识和慈善精神" 因此! 从供给方式看!普遍型社会福利体系是一种混合型的福利体系! 区别于单一救助型的福利体系"

上述五个方面既反映了 #普遍型\$ 福利体系的内涵和特点! 也体现了 #普遍型\$ 福利体系的优点% 从 &补缺型\$ 福利体系迈向 &普遍型\$ 福利体系! 不仅符合全球社会福利发展的共同趋势! 也体现了中国社会福利发展的基本方向% 就中国目前社会福利的覆盖面和水平而言! 问题的关键不是 &福利过剩\$ 和 &福利过度\$! 而是 &福利不足\$ 和 &福利缺乏\$% 正因为如此! 党的十七大进一步强调! 要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系! 确保到2020 年实现全面建成小康社会的奋斗目标%

整合型而非碎片型的福利体系

&整合型\$ 是普遍整合型社会福利体系的第二要义! 包含以下四层含义'

1. 主管部门的整合

我国目前的社会福利管理体制采取部门分治的 &分头主管制 \$' 民政部门主管城乡最低生活保障制度(城乡医疗救助制度