

我国社会福利发展的现状及前景展望

张 倩

(湖北第二师范学院 经济与管理学院, 武汉 430205)

摘要: 社会福利是社会保障的重要组成部分, 旨在通过提供资金和服务, 保障社会成员维持一定的生活水平并尽可能提高他们的生活质量。文章从中国福利事业的现状入手, 分析目前中国社会福利存在的问题, 进而对中国福利制度的发展和完善进行展望。

关键词: 中国; 社会福利; 现状; 前景

中图分类号: C913.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-349X(2015)05-0041-04

DOI: 10.16160/j.cnki.tsxyxb.2015.05.011

The Present Situation and Prospect of the Development of Social Welfare in China

ZHANG Qian

(School of Economics and Management, The Second Hubei Normal College, Wuhan 430205, China)

Abstract: Social welfare is an important part of social security, which aims to provide funds and services, protect social members to maintain a certain standard of living and improve the quality of life. The author of his paper discusses the present situation, problems and future development of China's social welfare.

Key Words: China; social welfare; present situation; prospect

在我国, 社会福利分广义和狭义两种。广义的社会福利, 泛指国家和社会对全体公民在其生命全过程中所需要的生活、卫生、环境、住房、教育、就业等方面提供的各种公共服务。狭义的社会福利, 是与社会保险、社会救助等并列的一种社会保障形式, 指国家和社会为维持和提高公民的一定生活质量而提供一定的物质帮助, 以满足公民的共同和特殊生活需要的制度。在不同的国家, 社会福利的内容不尽相同。在我国, 社会福利所服务的社会成员主要是老年人、残疾人和妇女、儿童等弱势群体, 即主要为他们提供社会保障和帮助。

一、我国社会福利发展的现状及问题

(一) 老年人福利发展现状及问题

我国老年人社会福利事业指的是, 在国家各级政府的领导下, 社会各方面力量共同参与, 对我国老年人提供的有关养护、康复等方面的社会服务。2012 年 12 月修订的《老年人权益保障法》于 2013 年 7 月 1 日实施, 新修订的《老年人权

益保障法》中最受民众关注的内容就是明确规定了与老年人分开居住的家庭成员, 应当经常看望或者问候老年人, 否则将构成违法, 这也是我国首次将“常回家看看”纳入法律^①。目前, 我国已经形成了以《宪法》为主要依据, 并与相关法律, 如《民法通则》《刑法》《婚姻法》等一起组成的保护老年人合法权益并提供相关福利的制度体系, 为“老有所养、老有所乐、老有所医”提供了法律保障。

从 1999 年开始我国就已进入老龄化社会, 在 2015 年 3 月 10 日举办的全国人大十二届三次会议新闻中心记者会上, 我国人力资源和社会保障部部长尹蔚民表示, 根据测算, 目前我国 60 岁以上老龄人口数已经达到了 14.9%, 2020 年将会达到 19.3%, 2050 年将达到 38.6%, 而与此同时, 我国的劳动人口绝对数在下降, 与之相关联的就是抚养比, 目前我国职工养老保险的抚养比是 3.04:1, 也就是 3 个人养 1 个人。这些数据说明我国人口老龄化速度非常快, 而且老年

^① 引自互联网新闻中心《新版〈老年人权益保障法〉今实施“常回家看看”纳入法律》, <http://news.sina.com.cn/o/2013-07-01/141527544900.shtml>。

人口数量很大,这也表明我国传统的老年社会福利事业将面临严峻挑战。当前,我国老年人社会福利覆盖面较小,面临着“僧多粥少”的局面,一方面老年人口众多,另一方面对应的老年人口服务少。特别是在我国农村地区,根据传统观念,一般老年人主要是由家庭进行赡养,因此农村老年社会福利设施不仅不齐全而且相对较少,相关福利设施陈旧,环境条件较差。我国农村老年人中很多只靠微薄的土地收入来维持生活,加上随着年龄不断增加,行动能力变差,患病率、伤残率较高,健康需求得不到保障。根据调查,我国现有 1 400 万左右的老年人要求进入社会福利机构进行养老,占我国老年人口总数的 11%,但与此同时我国各类相关福利机构能够提供的床位仅有 10.42 万张,不到全国老年人口总数的 0.8%^①。由于我国城市与农村差异较大,因此城市与农村老年人社会福利存在很大差距,也就是说城乡老年人福利事业布局 and 结构并不合理,并且服务项目较单一。由于我国老年人社会福利事业最先是在计划经济时期起步和发展起来的,主要由国家和集体包办,因此,当时由社会力量兴办的老年服务事业规模较小,社会化程度较低,造成了我国老年人福利事业一直都存在资金不足、发展速度缓慢的状况,直到目前我国老年人社会福利事业的发展依然不能适应市场经济体制的要求,这也将阻碍我国社会福利事业的整体发展进程。

目前我国养老金面临的最大问题是出现了缺口^②。过去十年的高速城镇化进程使养老金缴费覆盖面最高时可达 2011 年的 91%。目前中国生育更替率低于 2.1 的国际标准,低生育水平已成定局,随着中国人口老龄化的加剧,养老金缴费覆盖面正在逐步下降,预测 2023 年以后人口老龄化将取代城镇化率成为影响养老金覆盖率的核心因素。以黑龙江省为例,2015 年 3 月 9 日,李克强总理参加黑龙江省代表团审议时,黑龙江省省长陆昊代表在发言中提出,黑龙江省当地养老金赡养比达到了 1.42:1,今年还没有养老金欠发问题,但明年、后年就有可能会出现问题,而全国范围内还不仅一个省市可能出现这种问题。李克强总理当场承诺,对于养老金的正常缺口,国家会尽力给予支持。2014 年企业职工养老保险当期结余 3 458 亿元,累计结余 3.06 万亿元,当前企业职工养老保险实行省级统筹,部分省份收不抵支。2015 年 3 月的“两会”上,全国政协委员、清华大学经管学院副院长白重恩表示:“养老金收支平衡还有赖于完善社保缴费的征收机制。”

(二) 残疾人福利发展现状及问题

残疾人福利事业的发展在一定程度上体现了一个国家或城市的现代化文明程度,因为看一个社会的文明程度主要是

看其对待贫穷及弱者的态度。根据国家统计局的年度统计数据,国家重点优抚的伤残人员人数 2009 年为 87.2 万人,2010 年为 86.7 万人,2011 年为 85.9 万人,2012 年为 84.9 万人,2013 年为 81.2 万人。社会福利企业残疾职工人数 2009 年为 62.7 万人,2010 年为 62.5 万人,2011 年为 62.8 万人,2012 年为 59.7 万人,2013 年为 53.9 万人。老年人与残疾人服务机构 2009 年为 39 671 个,2010 年为 39 904 个,2011 年为 42 828 个,2012 年为 44 304 个,2013 年为 42 475 个^③。

截至目前,我国建立的残疾人康复服务机构已有数万个,每年都会实施白内障复明手术、聋儿训练、盲人训练、精神病防治康复等重点康复工程以及残疾人社区康复项目,已使几千万残疾人得到不同程度的康复救治。盲、聋、弱智三类残疾儿童入学率达到 80.7%。2013 年城乡残疾人纳入最低生活保障人数为 1 093 万人,城镇残疾人集中就业 10.7 万人,城镇残疾职工参加社会保险 296.7 万人,残疾人实用技术培训 85.6 万人,扶持贫困残疾人 238.7 万人,农村贫困残疾人危房改造受益残疾人数 14.4 万人。特殊教育普通高中在校人数为 7 313 人,残疾人中等职业教育在校人数为 11 350 人,高等院校录取残疾考生人数为 8 926 人^④。尽管如此,残疾人就业形势依然严峻,2013 年城镇残疾人登记失业率为 10.8%,是全国城镇登记失业率的两倍多,而实际失业率可能更高。

目前为止我国残疾人社会福利事业仍然存在一些问题。首先是针对残疾人的福利政策救济色彩非常浓厚,覆盖面又比较窄,并没有起到安全网的作用。与此同时,针对残疾人的社会福利服务设施陈旧,整体水平也很低,尤其是残疾人受教育机会较少,就业困难大,生活水平低,而相对的医疗保障又不足,“一人致残,全家致贫”“一残回到解放前”等现象依然存在。其次是支持我国残疾人福利发展的筹资渠道非常单一,残疾人福利事业还没有走上规范化和法制化的道路。最后就是针对残疾人的无障碍设计没有得到体现,无障碍设施设置不充足,很多只是摆设。

(三) 妇女福利发展现状及问题

更好地维护妇女权益是目前国家政策制定的基本落脚点之一,妇女的社会福利也在日益得到完善。目前我国女性生育保障水平得到了平稳提高,生育保险已经覆盖了所有用人单位,其中女性参保人数呈现快速增加的趋势。与此同时我国女性基本医疗保险覆盖面扩大,参加失业保险和工伤保险人数增多,并且女性同步享有基本养老保障。

① 孙琪《中国老年福利存在的问题及对策研究》,http://cache.baiducontent.com。

② 《南方周末》,http://www.infzm.com/content/107355。

③ 资料来源于中华人民共和国国家统计局,http://data.stats.gov.cn/workspace/index? m=hgnd。

④ 同上。

2013年,我国参加生育保险的女性人数为7 117万人,比2011年增加了1 084万人;参加城镇基本医疗保险的女性人数近2.5亿人,比2011年增加了5 902万人,其中参加城镇职工基本医疗保险的女性人数为1.3亿人,增加了1 259万人;参加城镇居民基本医疗保险的女性超过1.2亿人,比2011年增加了4 643万人;参加失业保险的女性人数为6 862万人,比2011年增加了1 047万人;参加工伤保险的女性人数为7 527万人,比2011年增加了1 335万人^①。

我国妇女社会福利的发展仍存在不少问题。首先在妇女就业保护方面,由于我国生育保险体系并没有完全建立健全,因此女性择业和发展机会低于男性。同时相关法律法规的制定和执行没有跟上,如《劳动法》执法检查力度不够,女性平等就业得不到保障,对农村女性劳动力的保护力度更加有限。其次,在教育方面,女性受教育程度城乡差别大,流动人口女性受教育程度低,一些农村重男轻女现象仍然严重。

(四) 儿童福利发展现状及问题

根据我国目前的儿童社会福利制度,儿童社会福利事业是指保障方式主要为社会福利的社会收养、社会服务机构,为孤儿、残疾儿童提供的社会福利型服务。目前我国政府解决儿童收养问题采取的主要措施是,在有条件的地方建设相关福利设施集中收养,而在条件不具备的地方,主要采取分散抚养的方式。收养孤儿的社会福利机构主要有儿童村、儿童福利院、儿童学校等等。

目前,我国有由国家投资兴办的城市儿童福利院178个,床位25 000张,收养儿童22 000人。全国范围内已经建成和正在建设的SOS儿童村8所,收养健康孤儿700多名。同时全国各地还兴办社区康复站、康复中心、弱智儿童培训班以及残疾儿童寄养站等近万个,单位及个人兴办的相关社会福利机构已有上百家。在全国已经形成了主要以国家主办的相关社会福利机构为骨干,以分散供养为基础的城乡相结合,加上全社会参与的儿童救助及保护格局^②。伴随着新兴媒体的兴起,微博成为了救助儿童的一股新生力量,由社会组织及个人发起的“随手拍救助儿童”活动,得到全社会的广泛关注,无数孤儿及被拐卖儿童得到救助或解救,“反拐”力度不断加大,这一股正义之风正在向各方蔓延。借助新媒体传播“正能量”正在日益影响着中国社会福利事业的发展。从2008年1月1日起,我国从立法层面开始实施为期五年的《中国反对拐卖妇女儿童行动计划》,从法律层面支持相关福利事业。

我国政府历来关注儿童的生存与发展,在2015年3月召开的“两会”上,有关儿童问题讨论热烈,儿童教育问题备受关注,义务教育、学前教育、家长教育等都得到了各方重视。作家莫言指出,应当将学前教育纳入免费义务教育。他认为:“首先我们要从立法层面对学前教育、农村的幼儿园建设给予关注;其次是全社会要关注学前教育,因为这是全部教育的基石。”但是目前我国儿童的福利状况却不乐观,特别是我国目前正处于经济转型期,各地经济发展程度不一,政策实施力度不同,这些都在影响我国儿童社会福利事业的发展。

二、我国社会福利发展的对策及前景展望

(一) 借鉴西方国家经验

我国社会福利事业发展过程中最需要完善的的就是社会福利制度。当前,我国社会福利制度主要包括集体福利、特殊福利以及社区福利三方面。虽然我国社会福利的法制建设取得了一定进展,但是仍然不够完备。同时受到经济发展的阶段性影响,社会福利制度仍存在覆盖面较窄、福利分配不均等问题。特别是社会福利制度存在城乡二元分割,这种制度缺陷导致政府将社会保障资金中的大部分投向了城市,广大农民却不能和城镇居民共享我国社会经济发展成果。相比之下,西方国家在福利制度建设方面较为完善。西方社会福利体系由六大制度项目组成,分别是收入保障服务、医疗服务、教育、住房、社会工作服务、对个人的社会服务及就业等。这六大项目中,有许多内容是我国当前的社会福利体系所未涉及的,我们应该加强如就业福利、社会工作福利、教育福利等方面的研究。虽然西方社会福利国家当前也面临着“福利困境”,但我们可以借鉴其精华。

在2015年3月的政府工作报告中出现了一个新词,即“个人税收递延型商业养老保险”,这一保险模式是目前国际上采用较多的税收优惠模式,主要是面向缴纳个人所得税的社会公众,公众投保该商业养老金保险,缴纳的保险费允许税前列支,养老金积累阶段免税,可以在领取养老金时再相应缴纳^③。这种保险模式也是针对目前我国养老金出现的状况所采取的改善措施。另据人社部副部长胡晓义在2015年3月表示,今年将全面推行大病医保制度。根据保监会披露的数据,截止到2014年年底,大病医保已在27个省开展了392个统筹项目,覆盖人口达7亿^④。2015年是全面深化改革的关键之年,借鉴西方国家经验,尽快改变我国社会福

① 数据源自《2013〈中国妇女发展纲要(2011—2020年)〉实施情况统计报告》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201501/t20150122_672472.html。

② 借鉴自互联网《中国的社会福利事业》, http://www.cixi.gov.cn/art/2008/1/16/art_17972_280764.html。

③ 引自互联网百度百科, http://baike.baidu.com/link?url=unEcOD3vEAyhyCTQkcFZXelIiHziH8mAn2BzSjrp1mHhz6DF8WX48SLbLxUiixik1S8XddDyTacn_QeMUNVNH_。

④ 引自《经济参考报》, <http://news.sina.com.cn/c/2015-03-18/013731616994.shtml>。

利立法滞后和不适应经济社会发展等问题,加快我国社会福利法制建设,也是为完善我国社会福利制度提供法律保障。社会福利事业需要统筹规划,在政府统一管理下,采取政府办、民办、政府协助民间举办等多种形式,同时建立促进我国社会福利事业发展的政策环境,推动我国社会福利事业的统一发展^[1]。

(二) 实现社会福利社会化

我国的社会福利实质上由三个部分组成:一是我国劳动部门对企事业单位职工提供的福利津贴以及福利设施;二是社会福利生产,以此解决残疾人的生活 and 就业问题;三是社会福利事业,比如福利院、敬老院、孤儿院等。实现社会福利社会化需要从以下几方面进行改进。

首先要考虑社会福利的服务对象,社会福利发展水平高低的基本标志就是服务对象范围的大小,服务对象的公众化是第一步。我国目前的社会福利服务对象应该从老、幼、残等传统人群扩大到覆盖面更广的社会成员身上,服务形式也需要多样化,有偿、低偿和无偿相结合。当然在这一过程中,服务对象的公众化要防止出现计划经济时期的“大锅饭”现象,同时要以西方福利国家的经验教训为“前车之鉴”,根据我国国情、国力,将相关政策落实到位。其次要考虑目前我国的基本福利资源,改变过去单一投资主体的状况,开辟多元投资渠道,例如在国家、集体出资的基础上,调动社会组织以及个人按照相关比例来共同负担社会福利资金。为实现福利资源的社会化,国家还可以出台优惠政策,例如实行减免税等,发动各方力量减轻国家负担,解决社会福利资金不足问题。再次要考虑实现管理的社会化。社会福利事业是一个大工程,光靠政府不行,需要建立市场化的运行机制。一方面要调动社会各方面的力量,另一方面要加强资金管理,加强各企事业单位以及社会募捐福利基金的财务管理,防止资金被挪用以及不正当流失。最后要考虑社会福利硬件设施问题,实现社会服务设施的社会化以及服务队伍的社会化。社会福利设施的建设需要国家与社会投入相结合。服务队伍在很大程度上决定着社会福利的服务质量和服务效果,当今世界社会工作职业化、专门化也已成为一种趋势。一方面借鉴国外经验,另一方面立足国情,不断提高我国社会福利工作者队伍的专业化水平,同时提高社区成员的福利社会化意识,真正实现社会福利“社会化”,缩小城乡福利差异,改善老、幼、残福利状况,全民志愿形式将让我国社会福利事业走上一个新的高峰。

(三) 发展中国特色福利事业

无论是西方国家成熟的经验,还是国际组织的相关建议,我们都持借鉴的态度,因为我国的福利事业应根据我国国情来发展。中国特色社会福利事业应该是“大福利”事业。长期以来我国都是以“小福利”的概念来界定社会福利,认为民政部门提供的福利才是社会福利,且社会福利只是社会保

障系统中的一部分,仅为弱势群体提供福利服务。这一认识局限阻碍了我国社会福利事业的发展。

从“小福利”发展到“大福利”,这就是中国特色社会福利事业。所谓“大福利”,主要是指将全体社会成员作为服务对象,以全体社会成员的基本福利需求为根本,并在全社会多元主体的支持下提供福利服务的社会福利事业,这一事业包涵了社会保障体系,有宽广的内涵和外延^[2]。而“大福利”的实施方式也是多样化的:不仅有缴费方式,例如社会保险,也有免费方式,例如社会救助、公共福利;不仅有强制方式,例如社会保险,也有自愿方式,例如社会互助。对象上的广泛性、内容上的基本性、主体上的多元性以及实施方式上的多样性是“大福利”事业的基本特点,也保证了“大福利”事业能够适应我国国情和时代发展。

(四) 借鉴公共组织的力量

我国社会福利的发展要立足国情、循序渐进,要做到因势利导、分类指导,最主要的是要坚持公平优先、兼顾效率,实现公平和效率的统一,同时实现权利与义务的对等。但是在真正实行的过程中,权力主体有时缺乏监督,滥用职权使一些福利举措在实践过程中严重“缩水”,有些地区甚至是政府的“盲区”,这个时候我们就要借重公共组织的力量。以非政府组织(NGO)为例,NGO存在的动力是志愿精神,主要是向社会提供服务,其本质与社会福利相似。清华大学 NGO 研究中心开展了一项主要针对北京地区 NGO 的基本情况调查,结果显示:在领域分布中,北京地区 NGO 涉足社会服务领域的占 22.12%,涉足扶贫、救灾领域的占 18.27%,志愿者协会占 8.65%^[3]。NGO 以社会角色参与我国公共服务和社会福利事业,不仅可以拓展其业务规模,而且可以在一定程度上弥补政府在某些领域力量的不足,有利于促进社会福利事业的发展。在我国这样一个庞大的社会体系中,政府不可能事无巨细到每一个角落,如果没有社会公共力量的介入,很多政策到最后都将成为一纸空文。我国城乡、企事业单位以及社区养老政策的落实需要以公共组织为代表的社会力量的积极参与和支持,这些力量无疑将成为协助推行国家政策和方针的主力军。总之,我国社会福利事业的发展势必离不开公共组织的力量,政府也要在认识到这一基本点的基础上鼓励公共组织的发展,并且提供相关政策支持。

参考文献:

- [1] 程露,刘英.我国社会福利事业发展中的问题及对策[J].山西财经大学学报,2010,32(2):83-84.
- [2] 景天魁,毕天云.从小福利迈向大福利:中国特色福利制度的新阶段[J].理论前沿,2009(11):5-9.
- [3] 付曦.中国社会福利社会化中 NGO 参与的必要性[J].学习月刊,2011(14):21-22.

(责任编辑:白丽娟)