

中国现代社会福利发展阶段与制度体系研究

刘继同

摘要: 本文从政治哲学、现代化、国家责任、公民权利、社会需要和福利等理论视角出发,运用文献回顾、社会—历史比较、社会政策和综合研究等方法,从国家与福利社会史等角度,首次简要描述1911~1949年中华民国,1949~1978年社会主义计划经济体制中国,1978~2015年改革开放中国3个发展阶段现代社会福利制度历史发展轨迹,概要梳理3个历史发展阶段社会福利制度与社会政策基本涵义、价值目标、理论基础、基本原则、服务对象、范围内容、优先领域、服务方法、管理体制和基本特征。全面介绍当代中国现代社会福利制度建设与社会政策发展现状,尤其是面临主要问题和严峻挑战,全面概括中国现代社会福利制度与社会政策框架历史发展的体系特点,系统总结中国社会福利制度与社会政策百年变迁的历史经验教训和客观规律。最后试图从理论建构角度将中国社会福利制度模式与社会政策框架概括为“社会—市场—国家组合型社会福利制度范式”,为中国社会发展道路、中国经济发展奇迹提供科学理论解释,指明中国福利制度与社会政策发展的总体方向,勾勒“路线图与时间表”,规划专业行动战略,为实现两个一百年目标和中华民族伟大复兴中国梦奠定现代福利制度基础。

关键词: 中国模式 社会福利制度 社会政策 国家角色 福利国家 组合型福利制度

项目基金: 国家社会科学基金重点项目(15ASH008)《中国特色现代社会福利体系建构研究》。

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2017)05-0035-25

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2017.05.003

刘继同,北京大学卫生政策与管理系教授,博士生导师(北京 100191)。

一、中国发展模式战略转型与现代社会福利制度议题

2010年是人类社会和中国社会发展战略转折点,如何建立健全中国特色现代社会福利制度成为国家战略目标,中国发展模式战略转型与现代社会福利制度建设成为国家优先议题。从全球视野和国际经济角度看,2011年2月14日,日本内阁府公布数据显示,日本2010年名义GDP为54742亿美元,比中国少4044亿美元,中国GDP超过日本正式成为世界第二大经济体。中国国民生产总值(GDP)赶超日本成为世界第二大经济体的预言成为社会现实(冯武勇,2011)。从内政与社会发展角度看,2010年是社会福利与社会政策元年,标志中国福利时代来临(刘继同,2011)。中国社会政策、社会立法、社会福利、社会服务、儿童福利、残障福利、老人福利、家庭福利、社会工作政策议题,尤其是政府“让人民生活得更有尊严,更加幸福”的庄严承诺,标志中国特色现代社会福利制度建设成为中国政府战略目标,说明中国从单纯追求GDP和经济发展模式向经济—社会协调发展模式战略转型,新型

发展观核心是以人为本和健康福祉(中共中央宣传部,2014)。更为重要的是,从国家战略与政治建设、经济建设、社会建设、文化建设与生态文明建设的角度看,现代社会福利制度建设“不约而同”成为中国发展模式战略转型与实现中国梦的时代主题。首先,从人类文明发展历史轨迹看,幸福美好生活和健康福利是人类社会追求的终极目标(诺曼·巴里,2005)。其次,从福利国家与福利社会发展规律看,福利国家与福利社会是社会现代化的主题(威廉姆·H·怀特科等,2003)。从历史发展角度看,中国正处于社会现代化早期,如何建立现代社会福利制度是现代化的目标。第三,从生态文明角度看,生态文明建设核心是建立健全现代绿色和可持续发展福利制度(维克·乔治、保罗·威尔丁、张东奇、刘继同,2015)。第四,从政治文明角度看,国家本身不是政治目标,现代社会福利制度建设是国家目标(周鸿雁,江畅,2005)。第五,从市场经济角度看,社会福利是解决自由市场体系所造成社会问题最佳的制度安排(朱利安·勒·格兰德等,2006)。第六、从狭义社会角度看,社会福利是预防、解决社会问题,维护社会公平秩序的基本制度。第七,从文化角度看,社会福利是弘扬社会主义价值理念,体现人文关怀价值观最佳典型。简言之,无论全球治理与国家治理,还是国家目标、经济发展、社会现代化与文化建设需要,走和平发展道路,构建中国福利社会,强化国民归属感,实现中国梦均聚焦发展福利制度。

二、现代中国社会福利制度百年变迁与历史脉络

1911年辛亥革命推翻几千年封建帝制,建立中华民国,拉开了中国现代社会福利制度百年变迁历史。目前,史学界关于中国近代史与现代史分界线,哪一年是中国现代史起点尚存在不同看法(张海鹏,2015)。按照中国近现代史研究惯例,1911~2017年百多年历史变迁可划分为三个阶段:民国时期(1912~1949年),社会主义计划经济体制时期(1949~1978年),改革开放以来(1978~2017年)。这三个特色鲜明和截然不同的历史发展阶段,可作为基础勾勒中国百年社会福利制度历史变迁轨迹,探寻中国社会现代化历史脉络,进而深度理解中国社会发展的历史逻辑。

从社会性质角度看,中华民国是资本主义制度,计划经济体制时期是典型的社会主义制度,改革开放以来是市场社会主义制度,清晰反映中国社会性质、社会结构与社会制度变迁(张海鹏,2015)。

从历史角度看,这三个不同的历史发展阶段均具有相对独立和相对完整的历史发展变迁轨迹,每个历史阶段又可以细分为不同历史发展阶段,凸显历史发展丰富内涵和制度变迁历史细节。例如,从政治史和军事史角度看,按照中华民国史权威和专业历史划分,共计38年的民国时期可细分为六个更具体的历史发展阶段,清晰反映不同时期发展脉络与时代主题(王宪文,1985)。简言之,我们将以民国时期、计划经济和改革开放以来三个历史时期为宏观历史研究框架,旨在粗线条地勾勒中国现代社会福利制度百年历史变迁轨迹和总体轮廓,描绘总体发展趋势。

表1 中华民国六个历史发展阶段与时代主题一览表(1912~1949年)

历史年代	历史阶段	时代主题
1912.1~1916.6	中华民国成立和北洋军阀统治开始	现代国家与军阀统治
1916.6~1923.12	北洋军阀的分裂割据和混战	军阀混战与文化革命
1924.1~1927.4	国民革命的兴起和北洋军阀统治的倾覆	国民革命与国共分裂
1927.4~1937.7	南京国民政府的建立及其安内攘外政策	国家建设与社会转型
1937.7~1945.8	八年抗战与中华民国政权日趋衰败	抗日战争与救亡图存
1945.9~1949.10	中华民国的覆亡与中华人民共和国成立	解放战争与民国灭亡
合计 28年	合计 6个阶段	现代国家与制度奠基

本文社会福利与社会政策概念内涵外延界定完全遵从西方的学术传统与学术共识,社会福利是个“古老、全面”和“大”概念,社会保障是个“新生、有限”和“小”概念。

目前,西方学术界对于社会福利与社会政策概念内涵外延的界定、认知、理解已形成惯例,政界、学界和社会各界对社会福利与社会政策概念已形成社会共识,几乎不存在歧义(Pinker, 1980)。但是,由于社会、历史、文化、学科、发展阶段、国家体制和宏观社会制度背景多样化差异,导致中国社会福利概念与社会保障概念的区分、澄清、界定是一项基础性的工作。本文从西方学术共识角度使用社会福利概念,社会保障是现代服务体系组成部分(尚晓援, 2011)。

更为重要的是,由于社会福利概念的内涵丰富,外延广泛,社会福利范围内容有扩大化趋势。例如中国社会存在四个层次的社会福利概念,清晰反映中国社会对社会福利概念的文化建构。一是最高层次和“理想类型”的社会福祉,即幸福、美好、快乐,主观色彩浓厚。二是泛指有助于人类幸福美好生活的所有努力活动,这是最广义和最宽泛的社会福利概念。三是英国社会福利或社会服务概念,主要包括卫生、教育、住房、社会保障和个人社会服务。四是微观社会福利概念,主要指英国的个人社会服务,美国的人类服务,中国的福利服务(刘继同, 2012)。

由于篇幅所限,中国现代社会福利制度百年变迁的历史研究重点将局限于“社会福利服务或福利服务”,因为为儿童、残疾人、老人、穷人、灾民、难民和其他弱势群体提供的福利服务最能体现国家福利哲学与制度安排。

中英文文献回顾发现,中国社会福利制度是个应该受到学术界高度重视,但却未受到应有重视,而且长期处于边缘和次要、附属地位的研究议题,相关中英文研究文献数量均不多。正如黄黎若莲博士所言,“外界对中国(大陆)社会福利提供几乎一无所知或是知之甚少”(Linda Wong, 1988)。目前,在英文文献中,存在两个比较典型的研究取向,一是社会主义国家和阵营的福利制度。社会主义国家指中国、古巴、捷克斯洛伐克、匈牙利、朝鲜、波兰、苏联、南斯拉夫(Dixon, J. & Macarov, D., 1992)。二是海外华人或香港学者对中国社会福利制度改革、发展和结构转型状况的最新描述、介绍。

这类代表作有二:一是黄黎若莲专著,二是梁祖斌新作,全面介绍中国福利制度发展状况(Linda Wong, 1988)。这些著作的共同之处是比较缺乏中国社会福利与社会政策的历史视角,大多是对中国社会福利体系和福利服务现实状况的客观描述。例如梁祖彬和徐月宾著作的内容是:概论,从社会主义到现代化,市场改革面临的社会挑战,都市社会保护,乡村社会保护,老年人社会照顾,创新社会治理:社会工作组织的出现,第三次转折点,清晰描绘社会福利的现状(Leung Joe C. B. & Xu Yue Bin, 2015)。

中文文献回顾发现,中国社会福利与社会政策历史研究,同样是个长期不受重视的边缘领域,尤其是纵贯中华民国时期、计划经济时期和改革开放时期三个历史发展阶段的福利研究尚属空白(彭华民、万国威, 2010)。简言之,民国时期、计划经济时期与改革开放时期的中国社会福利制度百年史是个亟待研究的基础课题。

本文尝试通过宏观社会环境、政治因素、市场力量、社会需要、文化价值传统和社会福利制度五大部分组成分析框架,宏观社会环境、政治因素、市场力量、社会需要、文化价值传统四个因素互动主题是社会福利。为便于纵向和横向比较研究,本文采用统一理论分析框架,目的是将社会福利制度发展变迁的过程放在中国社会特定历史时空处境中历史和动态考察,通过纵向历史比较和横向国际比较,探寻中国现代社会福利制度结构变迁的历史轨迹和规律。具体来说,更为细致的分析框架包括宏观社会环境,主流价值观与意识形态,主要社会问题,主要服务对象,社会福利机构,福利服务人员,服务

方法,国家职能定位,福利政策法规,福利行政管理体制,福利范围与重点领域,市场地位,社会力量,福利发展动机和影响因素。鉴于篇幅所限,民国时期主要以儿童福利服务为主要分析领域,计划经济体制时期主要以民政对象服务为主要分析领域,改革开放以来主要以老年福利服务为重点分析领域。由于中国儿童福利、残疾人福利、老人福利和穷人救济服务主要属于民政部门工作职责范围,所以,在某种程度上说,中国现代社会福利制度历史研究与民政工作历史研究高度交叉重叠。

三、民国时期现代国家型福利制度建设模式与历史特征

民国时期是现代社会福利制度奠基和首个发展高峰,社会福利行政、社会福利立法、社会福利机构、福利服务和福利教育研究领域均做出开创性贡献,形成现代化制度模式。1906年清政府创设“民政部”,揭开中国现代社会福利制度建设漫长、曲折、辉煌历史序幕。民政部主要由民治、警政、疆里、营缮和卫生等5个司组成,工作重心是“警政”。1911年10月,中华民国鄂军政府设置军令、参谋、军务、内务、外交、理财、交通、司法和编制等9个部,内务部职责是“管理警察、卫生、宗教、礼俗、户口、田土、水利、工程、善举、公益及地方行政事务,监督所辖各官署及地方官”,内务部比民政部的福利职责范围显著扩大。1912年中华民国临时政府设置陆军部、海军部、外交部、司法部、财政部、内务部、教育部、事业部和交通部等9个部,内务部下设警务、民治、土木、礼教、卫生和疆里等6个局。民治局管理地方官吏、选举、公益事业、慈善团体、抚恤、户籍和移民等,基本职责原样未变。

1912年北洋政府先后成立司法、交通、陆军、工商、农林、内务部,共计10个部。内务部设置民政、职方、警政、土木、礼俗和卫生等6个司,全面管理社会福利与社会行政管理事务。1921年中华民国政府设置外交部、内政部和财政部等7个部,内政部福利职能进一步增多、细化。

1940年7月,原来隶属国民党的“社会部”改为隶属行政院,原来属于内政部民政司掌管的社会福利事务也划归社会部,专设社会福利司掌管其事。社会部设总务、组织训练、社会福利三司和合作事业管理局。抗战胜利后又增设劳动局、社会保险局筹备处及秘书处等司处。社会福利司负责农工福利、儿童福利、社会救济、国民就业和国际劳动等事项,表明中华民国社会福利行政管理体制,尤其是各项社会福利事业达到一个鼎盛时期(杨剑虹,1994)。

中华民国时期的农民福利、社会救济、赈灾恤贫、难民难童救助、劳工福利、职业介绍、乡村建设、社会合作、优待抚恤安置、禁烟戒毒、公益慈善、贫苦老弱病残收容、游民改造、国民教育、医疗卫生、社会服务与社会工作,尤其是在儿童福利领域取得相当高历史成就(王春霞,2014)。当时先进现代儿童福利理念、国家优先的儿童福利政策目标、影响深远儿童节与儿童年(朱季康、孔祥德,2014)、1941年全国儿童福利会议确立的“善种、善生、善养、善教、善保”儿童福利政策目标(董根明,2006)、发达的托儿所、幼教事业与收寄养服务、星罗棋布儿童福利试验区、免费的医疗保健服务(左芙蓉、刘继同,2006)、儿童为本的儿童福利原则、养教兼顾儿童保育理论视角、多样儿童福利组织机构与协会(雨山,2011)、繁荣兴旺的儿童文学、艺术、出版和戏剧、首次“名正言顺”儿童游戏、娱乐和艺术表演(刘媛,2011)、风起云涌儿童幸福运动和难童救助运动、频繁召开的全国性和专题性儿童福利工作会议(丁戎,2011)、繁荣多样儿童福利服务内容与儿童优先地位、个案工作为主的专业儿童福利服务方法、兴旺发达的儿童福利研究、数量繁多的儿童图书馆、多种多样有关儿童研究杂志,以及大量分门别类、简明实用的儿童福利法规,从各方面展示民国时期儿童福利事业的发展成就(关瑞梧、李槐春,2014)。

简言之,民国时期是儿童福利、残疾人福利、老人服务、军人等福利奠基、发展、成熟期。

民国时期现代社会福利价值理念、福利理论、政策目标、基本原则、大政方针、福利政策和福利服务体系,尤其是国家角色与政府职能定位,国家政治哲学与福利哲学理念,集中反映在中央政府与地方政府有关社会救济、社会福利、社会保险、社会服务、劳工福利、职业介绍、职工福利、儿童福利、农民福利、教育福利、医疗福利、伤残康复、慈善事业、社会工作和社会福利行政等社会福利立法工作体系中,典型反映当时社会福利政策取向(王莹,2008)。

总体来说,当时社会福利立法涉及医疗卫生立法、教育立法、劳动就业和职业介绍立法、社会保险立法、社会救助立法、社会社会服务与社会工作立法、福利服务立法、少年司法立法、财税优惠立法、慈善公益立法、宗教福利立法、社会团体立法、福利行政立法等所有领域,奠定中国现代社会政策与社会立法基础,社会立法模式成熟,立法主题是社会福利制度(彭秀良、郝文忠,2014)。

鉴于篇幅所限,本文仅以民国时期儿童福利立法和有关儿童福利的相关福利立法为例,全面梳理民国时期有关儿童福利立法和政策,希望以儿童福利立法和福利政策为典型案例,全面观察、认识、理解儿童福利服务体系发展状况,间接反映儿童福利服务发展历史成就(张秀芹、岳宗福,2013)。

表2 民国时期部分儿童福利立法和相关政策法规状况一览表^①

时间	立法机关	法律名称和适用范围	历史地位
1915.12.2	内务部	游民习艺所章程:资格是8岁以上16岁以下	创流浪儿童服务
1928.5.23	内政部	各地方救济院规则:孤儿所、育婴所等	奠基性、制度性
1932.12.30	实业部	工厂法:凡未满14岁之男女不得雇为工人	开创性、奠基性
1932.2	教育部	儿童节纪念办法:国家法定四、四为儿童节	奠基性、开创性
1934.12.15	西南政务委	严禁溺毙女婴恶习及收养婴孩办法	开创性、奠基性
1935.7.	教内实业部	全国儿童年实施办法大纲	开创性、历史性
1935.7.30	教育部	实施义务教育暂行办法大纲及实施细则	奠基性、开创性
1936.4.22	实业部	工厂设置哺乳室及托儿所办法大纲	开创性、奠基性
1939.10.20	行政院	抗战建国时期难童救济教养方案	奠基性、开创性
1941.4	国民党中央	战时三年建设计划大纲:社会福利;教养难童	奠基性、方向性
1941.8.29	行政院	社会部奖助社会福利事业暂行办法:儿童福利	奠基性福利财政
1941.9	教育部	推行家庭教育办法:亲职教育与家庭教育等	开创性、奠基性
1941.12.5	社会部	社会工作人员训练纲要:儿童福利等内容	专业化儿童福利
1942. 10	国民党中央	请确立儿童福利立法原则及推行办法纲要案	奠基性、开创性
1942.12.8	社会部	社会部直辖儿童保育机关收容儿童暂行办法	奠基性、开创性
1943.3.20	行政院	社会部奖惩育婴育幼事业暂行办法	开创性、方向性
1943.6.19	社会部	社会部北碚儿童福利实验区组织章程	奠基性、开创性
1943.7.30	社会部	社会部免费医疗陪都贫病儿童暂行办法	开创性、方向性
1943.8.25	社会部	社会部直辖儿童福利机关人员任用配置规则	奠基性、开创性
1943.9.29	国民政府	社会救济法:未满十二岁者;育婴所;育幼所	开创性、奠基性
1943.10.23	社会部	职工福利社设立办法:子弟学校;托儿所等	开创性、奠基性
1944.3.23	社会部	保护童婴运动办法要点:防止堕胎溺婴遗弃	开创性、方向性
1946.1.	善救总署	善后救济总署难民家庭及难民个别补助暂行办法	奠基性、开创性
1947.10.17	社会部	捐资兴办社会福利事业褒奖条例	奠基性财税福利
1944/1947	社会部	儿童福利法(草案)	奠基性、方向性

^①本表系笔者根据多种历史文献和档案资料编制而成。“教内实业部”是教育部、内务部与实业部三部简称,特此说明与致谢。

民国时期社会福利制度建设整体上达到一个相当的历史高度,在短暂的28年之中,社会福利制度发展经历孕育、发展、转型、奠基和相对成熟多个历史发展阶段,特点鲜明。

首先,现代社会福利制度框架与福利服务体系框架基本形成,国家社会福利行政机构,社会福利立法政策法规,社会福利机构、组织与设施、现代社会服务与福利服务,专业社会福利服务人员社会工作者,社会福利研究等现代社会福利制度的主要构成要素均已具备且较完善。中国传统农业社会自助、互助、救济、慈善、公益服务已实现向现代社会福利制度战略转型。按照社会部权威官员政策评估,1940年11月28日新社会部成立7年以来,全国社会福利制度建设取得重大成就,基本实现传统社会救济体系向现代福利制度全面性、结构性转型,福利行政由综合单一而专业分工;福利政策由消极救济而积极福利;福利业务由实验研究而示范推广;福利设施由建立据点而普及全面,现代社会福利制度框架清晰可见(张鸿钧,1947)。

其次,民国福利制度尤其是儿童福利制度价值理念现代、先进,指明儿童福利发展方向。民国政府确立儿童福利政策目标是“实现善种、善生、善养、善教、善保,以培养健全儿童,造成优良国民籍以增进民族活力,奠定建国基础”。同时,主导性儿童福利目标和原则有八,一是实施儿童福利以社会正义与国家责任为信念,二是以全国儿童为对象,三是以父母之爱为基础,四是以善种优生为起点,五是以发展儿童健全身心之设施为内容,六是以推行各种积极方法及厉行一切保护儿童之法令为手段,七是以政府力量策动社会及家庭力量为推行力量,八是以妇女福利及其他社会福利为配合设施,全面、综合、现代儿童观的特征明显(张鸿钧,1948)。

第三,民国社会福利制度建设尤其是儿童福利制度建设的政治色彩浓厚,中国版福利政治学萌芽,凸显现代儿童问题本质属性是现代国家“最大政治问题”的现代政治生活特征。从儿童保育、儿童节、儿童年、儿童教育、儿童健康营养、难童救济、全国儿童福利协会等多种儿童福利服务活动踪迹中,可以清晰看到现代国家与儿童福利、政党政治与儿童福利、国家目标与儿童福利、国家的儿童与儿童的国家间密切互动关系,政治和权力斗争激烈(孙霞,2011)。简言之,社会福利制度尤其是儿童福利制度本质属性是政治学,实质是国家福利责任承担。

第四,民国社会福利尤其是儿童福利法治化程度较高,儿童福利成为福利行政管理和学术研究的战略重点,相关法律、政策、法规数量庞大,范围广泛,内容繁多,社会地位重要,反映民国政治文明建设、现代国家制度建设、现代法治尤其是社会福利立法的发展状况(陈竹君,2005)。

第五,民国社会福利制度尤其是儿童福利服务体系的全面性、综合性和系统性特征明显。全面性是指社会福利价值理念、政策目标、基本原则、理论基础和国家功能角色的全覆盖。综合性是指社会福利服务范围广泛,内容繁多,主要包括儿童义务教育、儿童健康食品营养、儿童救济、家庭教育与亲子关系、家庭寄养收养与“类”家庭服务、儿童少年司法体系等(牛传勇,2015)。系统性是指社会福利尤其是儿童福利服务,无论是从国家的政策制定到福利服务机构实施,从政策法规、福利行政管理机构、儿童福利机构、儿童福利服务和儿童福利服务队伍建设,到儿童福利杂志、儿童图书馆、儿童研究和儿童图书出版等所有领域,均有相当系统性(黄洁、张峰,2014)。

第六,民国社会福利尤其是儿童福利制度历史发展阶段清晰,而且成为当时社会福利制度建设战略重点与主要研究领域。纵观民国历史,可划分为截然不同三个历史阶段,一是1927年南京民国政府建立前,这个时期主要是南北政权对峙,连年战争,国家建设缺乏适宜社会环境,福利制度难以发展。1927~1937年全面抗战爆发前十年间是国家发展与社会建设黄金期,福利制度建设开始起步。全面抗日战争爆发后,全民抗战、救亡图存极大刺激现代社会福利尤其是儿童福利迅猛发展。因为儿童是民族未来,国家希望,所以儿童福利成为民国时期最重要和最热门研究领域(苏全有,2013)。

第七,民国社会福利服务尤其是专业化儿童福利服务体系初见端倪,儿童和家庭社会工作者扮演

举足轻重角色。1940年2月20日第五届中央委员会第一四一次会议通过《社会工作人员训练办法》以后,专业社会工作培训和社会政策研究、社会行政管理成为国家政策。社会工作教学、课程、研究、专业社会服务迅速成全国多所大学热点,其中儿童社会工作是从业人数最多、最发达和专业性最强领域之一,中国首批专业儿童社会工作者应运而生(张鸿钧,1947)。

第八,民国社会福利尤其儿童福利制度建设国际化程度较高,社会福利与儿童福利工作者积极参与国际性和地区性政策议程,深度参与国际性和地区性儿童福利政策规则制定工作,在亚太地区扮演引领者和示范者角色,显示民国社会福利尤其是儿童福利制度建设先进性。例如针对当时盛行的贩卖妇孺问题,1937年2月国联在印尼爪哇举办“国联远东禁贩妇孺会议”,内政部选派中华慈幼协会(陈鹤琴),北平香山慈幼院(关瑞梧)和世界红十字会中华总会(熊秉三先生和毛彦文女士)代表中国参会。他们在会议上表明中国态度,阐述中国主张,提出中国建议,制定中国规则,有力捍卫国家主权和国家利益,成为国际福利立法先驱(关瑞梧,1937)。

第九,民国时期社会福利机构,尤其是全国性社会福利行业协会和儿童福利行业协会在社会福利与儿童福利事业倡导、引领示范、发展推动、组织建设、直接服务、实务研究、刊物出版和全国专业服务网络建设等各方面均发挥举足轻重作用,扮演开拓者和引领者角色。1917年著名政治家与慈善家熊希龄在北平创设“慈幼局”,1920年改名为“北平香山慈幼院”,成为当时最早成立、理念最先进、规模最大、服务质量最高和影响最广民办儿童福利机构(刘振,2013)。1928年4月4日,中华慈幼协会在上海成立,协会以“创导实施各项有关儿童福利事业,为全国儿童谋幸福”为宗旨。孔祥熙为理事长,蒋介石任名誉会长。协会主要的服务是儿童保育、儿童教养、儿童卫生、儿童研究、社会教育五类工作,及战争灾荒时救助灾童难童(黄莉莉,2008)。1938年3月,中国战时儿童保育会在武汉成立,宗旨是保育自战区抢救撤退到后方儿童,因战争失去保护人的儿童,因父母从事战事无暇照顾的儿童,宋美龄任理事长。在8年保教实践中,中国战时儿童保育会在全国各地先后成立22个分会和54所固定儿童保育院,积极对战区儿童、孤贫儿童进行收容、教养,先后保育近3万儿童,为抗战建国做出巨大贡献(张丽萍,2013)。

更重要的是,创立“机关家庭化、行政科学化、教育社会化和生活化”儿童集体保教模式(张纯,2012)。1944年由战时儿童保育会发起,美国援华会资助的第二次全国儿童福利工作人员会议在重庆召开。会议决定筹组中国儿童福利协会。1944年12月15日中国儿童福利协会在重庆成立,团体会员36个,个人会员1071人。主席是谢征孚,标志民国儿童福利协会建设高峰(马客谈,1945)。也就是说,在此期间,全国儿童福利协会组织发挥了多种开拓性和奠基性领导作用。

表3 民国时期全国主要儿童福利机构与协会基本状况一览表

时间	地点	负责人	儿童福利机构名称	历史地位
1917	北平	熊希龄	北平香山慈幼院	开拓性和示范性
1928.4.4	上海	孔祥熙	中华慈幼协会	奠基性和先驱性
1938.3	武汉	宋美龄	中国战时儿童保育会	开拓性和奠基性
1938.4	香港	宋庆龄	保卫中国同盟;中国福利基金会(1946)	现代性与领导性
1944.12.15	重庆	谢征孚	中国儿童福利协会	现代性与领导性

第十,民国时期社会福利、社会政策、社会立法、社会服务和社会工作,尤其是儿童福利制度建设最突出特征之一是,社会福利基础理论研究、福利立法、福利政策、福利服务、发展规划,社会福利发展实验研究紧密相连,理论与实践相互促进,政界、学界与实务界良性互动,社会学家与社会工作者深度参与国家福利政策法规制定,有关实证调查研究报告卷帙浩繁,学术研究深入,学术杂志多样,为福利

制度建设奠定坚实理论政策、服务实践和方法基础(钱智修,1911)。其中最重要是,1942年社会部主办,内政部和国民党中央参与“第一次全国社会行政会议”,多位著名社会学家与社会工作者参会,所提多项福利政策与福利制度建设政策建议被政府采纳(魏文亨,2012)。尤为重要的是,最能反映民国时期社会政策、社会立法、社会福利、社会服务与社会工作研究水平是社会部研究主编的一套社会行政丛书,留下诸多华语社会福利与社会工作经典(刘继同,2014)。这套丛书分为总论类、调查研究、社会政策、民众组织、社会工作、社会福利、合作事业、人力动员等8个部分,共计66种图书,其中许多书都是该领域首部奠基性和本土化的经典(张鸿钧,1944)。

表4 社会部研究室主编“社会行政丛书”目录一览表(至1944年)

类型	书名	编著者	出版书局
总论类	社会行政概论	陈达等著	文化服务社
	总理遗教社会部门辑要	钟鹰洁编	文化服务社
	总裁训示社会部门辑要	钟鹰洁编	
调查研究	成都社会工作	蒋旨昂著	文化服务社
	昆明社会工作	李景汉著	
社会政策	三民主义社会政策	刘崇龄编	
	三民主义人口政策资料辑要	蒋兆祥编	文化服务社
	三民主义农民政策资料辑要	钱慎公编	
	三民主义劳工政策资料辑要	钱慎公编	
	德国社会政策	范任 编著	
民众组织	纳粹德国之社会政策	陈礼颂译	
	同乡组织之研究	窦良著	正中书局 1943年12月出版
	农会会务与业务	乔启明著	正中书局
	各国工会制度	余长河编著	正中书局
	国际劳工组织	程海峰著	正中书局
	美国少年组织	龙冠海编著	正中书局 1944年6月出版
	中国家族社会之演变	高达观著	正中书局
	国际劳工局与建议	任扶善译	
	美国少年四育	章之玮著	
	战时劳动组织	蔡兆祥译	
社会工作	社会个案工作方法概要	吴榆珍译著	中华书局 1944年1月出版
	医院社会工作	邹玉阶宋思明	中华书局 1944年3月出版
	精神病之社会的因素与预防	宋思明著	中华书局
	边疆社会工作	李安宅著	中华书局
	访问方法	吴祯译	社会建设月刊
	欧洲之初步救济与重建	袁桂生译	社会建设月刊
	妇女工作	熊芷著	
	家事推广与家事举要	吴松珍著	
	心理健康与社会工作	周驿秋著	
	英国公共社会服务	陈礼颂译	
社会福利	社会保险	林良桐著	正中书局
	社会救济	柯象峰著	正中书局
	儿童福利	关瑞梧著	
	婴儿教保机关管理方法	汪明瑀著	
	动荡时代的儿童	钱频著	
异常儿童问题	丁瓚著		

	美国南加利福尼亚儿童福利制度	李璠 著	
	家庭津贴制度	刘淑元 译	
	难童教养	陈继贞 著	
	流浪儿童救济事业	刘仰之 著	
	童工保护制度	钟华谔 编	
	女工保护制度	钟华谔 编	
	中国仓制考	子佑虞 著	
合作事业	合作组织技术	吴志铎 著	商务印书馆 1943 年 9 月出版
	农企国家合作问题与方法	黄肇光 著	商务印书馆
	实用合作簿记	谢尤庄 编著	商务印书馆
	中国合作运动史	张元善 著	
	合作金库实务	黄肇光 著	
人力动员	劳力供给与国防	张永懋 译	正中书局 1943 年 12 月出版
	纳粹劳力动员之研究	蒙瞳刘振群译	

第十一,民国社会福利尤其是儿童福利制度建设深受1937~1945年全面抗日战争的影响,再次验证战争与国家发展、战争与民族独立解放、战争与社会政策、战争与社会福利制度、战争与医疗卫生服务、战争与军人福利、战争与优待军属、战争与抚恤阵亡将士、战争与安置退伍转业军人等经典社会政策议题。同时,民国时期对中国社会影响最大的国家是日本(黄琨,2013)。晚清尤其是1895年中日甲午海战失败以来,日本成为仁人志士和知识分子学习研究对象,许多新价值观念、新思想理论学说、新科学技术、新制度安排均通过日本留学生传入中国。抗日战争爆发后,战争对社会政策、战争对社会福利制度、战争对优抚和军人福利影响显著。其中战争对儿童成长的影响最为广泛、深远,儿童与战争关系是理解儿童福利重要视角(Harlow S.R., 1941)。简言之,民国时期是中国现代社会福利制度奠基、发展和走向成熟时期,现代社会福利制度框架与服务体系轮廓清晰可见,积累丰富的历史经验教训,蕴藏丰富历史启示和历史智慧。

最后,需要强调的是,民国是中国社会政策兴起、发展和繁荣时期,是由理念转变为现代福利制度,由价值观转变为社会福利政策,由西方社会政策理论实现本土化的战略转型期。1900年以后英德法日等国社会福利制度发展,五四新文化运动,科学民主和思想观念革命,马克思主义思想在中国传播,前苏联社会主义制度建立,现代政治制度发展,北洋政府统治,以及中国社会经济快速发展,均为社会政策观念、理论、政策模式在中国传播创造适宜条件。

表5 中华民国时期部分不同作者有关相同题目的文章一览表

时间	作者	文章题目	杂志与卷次
1911	钱智修	社会主义与社会政策	东方杂志: 1911,8(6):1-10
1912	袁塵	社会主义与社会政策 社会主义讲演集(第八章)	新世界: 1912(7):8-16
1924	潘力山	社会主义与社会政策	东方杂志: 1924,21(16):19-29
1929	邵祖恭	社会主义与社会政策	社会期刊: 1929:126-130

但是中国社会主义建设与社会政策之间似乎并不存在内在必然的逻辑联系,社会政策、社会问题、社会福利、社会工作、社会学等长期不为人所知。直到2006年,中国大陆才重新出现“社会政策”为题著作(景天魁,2006)。

表6: 中华民国时期社会政策译著目录一览表(1911~1949年)

年份	作者	书名	出版社
1920	何海鸣	中国社会政策	华星印书社
1920	胡钧	社会政策	商务印书馆
1923	君实 杨端六 译述	社会政策	商务印书馆
1927	何思源	社会政策大要	中山大学政治训练部
1928	郑斌	世界各国新社会政策	商务印书馆
1929	(日)永井亨 无闷译	新社会政策	太平洋书店
1930	(日)波多野鼎 刘侃元译	社会政策原理	大江书铺
1930	郭真	社会政策ABC	ABC丛书社
1932	(日)林癸末夫 周宪文译	社会政策新原理	中华书局
1932	王培元	新国家社会政策概论	白河社
1933	朱亦松	社会政策	商务印书馆
1933	(德)格尔拉哈 郭寿华译	德国社会政策	静一书店
1934	周宪文	社会问题与社会政策	中华书局
1937	李剑华	非常时期之社会政策	中华书局
1946	马超俊 余长河	比较社会政策	商务印书馆

辛亥革命以来,社会主义思想、社会学学科、社会进化与社会变迁研究、社会心理学研究,尤其是人口、种族、婚姻、家庭、贫困、社会政策、社会行政、社会福利与社会问题研究比较多。早在1920年易家铨所译《家庭问题》一书中,他就集中研究社会问题主要类型的家庭问题。1924年10月,著名社会学家陶孟和在商务印书馆出版首部以“社会问题”为名的学术专著,此后社会问题研究成为社会科学,尤其是社会学与社工等学科研究重点热点,专著不断涌现。根据孙本文研究,截至1943年,有关社会问题尤其是中国社会问题的书籍已达31种之多。

表7 民国时期部分有关社会问题译、著图书目录一览表^①

年份	译、著者	书名	出版社
1920.10	赵作雄 译	社会学与现代社会问题	商务印书馆
1922.11	王造时 赵廷为译	社会问题—改造的分析	商务印书馆
1924.10	陶孟和 著	社会问题	商务印书馆
1927.6	孙本文 著	社会问题	世界书局
1930	刘炳黎 著	社会问题纲要	中华书局
1934	许仕廉 著	国内几个社会问题讨论	北平朴社
1942-3	孙本文 著	现代中国社会问题	商务印书馆

民国时期官员和学者对待社会问题普遍采取现实主义、实证主义和科学方法,这种坦然承认社会问题,直面现代社会错综复杂社会问题的现实主义态度是社会政策基础。如孙本文提出看待、认识、解决社会问题8个原则,今天仍具有重大现实、理论和政策涵义。这些原则是:应以国家民族的利益为中心;应以国家中心思想为准绳;应不被国家改定的社会政策;应顾及社会各方面的利益;应顾及问题的地方性与时代性;应顾及问题的起因与影响;应治标治本双方兼顾;应知社会问题解决实无一劳永逸的办法(孙本文,2011)。

四、计划经济时期工作单位—民政为本福利模式与历史特征

1949年10月1日,中华人民共和国成立,标志中国社会进入崭新的历史发展阶段,由此也形成截然不同的社会主义社会福利制度模式:即工作单位—民政为基础福利制度模式。社会主义中国可以

^①本表系笔者根据孙本文著作编制,特此说明与致谢。

划分为两大历史时期,1949~1977年是计划经济体制时期,1978年中共十一届三中全会召开以来是改革开放时期,两个时期的宏观社会环境、价值观念、理论基础、主要社会问题、国家角色、市场地位和社会结构均存在重大结构差别,属于不同发展阶段。工作单位是社会主义中国特有的概念。按照单位性质和职能,改革开放前中国只有三类单位,一是国家机关,二是介于机关与企业之间的事业单位,三是企业单位,主要由国营企业组成。

事业单位是指履行部分政府职能、社会服务为主要目标的一类公益性社会组织和人民团体等。事业单位宗旨是为社会服务,同时协助政府参与某些社会事务管理,履行管理和服务职能,主要从事“非营利、去商品化和公益性”的教育、科技、文化、体育、卫生等社会服务活动。1950年中央人民政府内务部召开第一次全国民政工作会议,确立民政工作主要任务是民主建政、优抚、复员安置、社会救济、生产救灾、困难补助、地政、户籍、国籍、行政区划、边界纠纷、社团登记、婚姻登记、民工动员、移民安置、游民改造、宗教、侨务等社会事务。1950年代社会主义改造时期,民政工作主要集中在优抚、复员安置、救灾和社会救济。1958年后民政发展“社会福利企业”和社会福利事业,民政部门职责范围基本定型(萌昭华、王明寰,2985)。简言之,1949年以来社会主义中国建立一套以工作单位——民政为基础的社会福利制度模式。

1949年以来,中华人民共和国工作单位—民政为基础社会福利制度模式是在改造、合并、撤销民国时期旧有社会福利体系基础上,又根据社会发展需要创立新型社会主义福利体系。1949年新中国成立后,在1950—1956年社会主义改造运动中,社会主义政府首要任务是取缔、接收、整顿、改造、合并、撤销原有的福利机构,目标是彻底废除帝国主义津贴资助的社会文化救济福利机构,彻底肃清帝国主义流毒和影响,实现社会主义改造和建设新中国目标。社会政策、社会立法、社会问题、社会福利、社会服务、社会工作、社会学等都是资本主义社会产物,是帝国主义侵略、剥削、压迫、残害、腐蚀中国人民和“虚情假意”的罪恶象征,这些福利机构与社会主义社会无产阶级革命目标背道而驰,水火不容,是坚决予以取缔的。在与旧社会彻底划清界限,建立社会主义新社会和一切向苏联社会主义“一边倒”背景下,民国时期所有教育科技、文化艺术、福利救济机构均成功实施社会主义思想与组织改造(李小蔚,2011)。客观上说,社会主义改造运动结果是,社会主义中国成功消除卖淫嫖娼、吸毒贩毒、流浪乞讨和剥削压迫等一系列社会丑恶现象和社会问题,社会主义中国到处朝气蓬勃、欣欣向荣,创造人类社会历史上现代社会建设奇迹,尤其是运用社会运动解决社会问题的中国模式(李洪河,2007)。同时,在对资本主义工商业社会主义改造基础上,逐步建立以国营企业为主体的公有制经济。

1950年代末期在城乡大跃进运动浪潮中,一方面城市社区产生大量的大集体和小集体企业,中央高度集权的计划经济体制成为主流制度模式,国家权力高度集中,国家垄断所有资源,几乎等同于资本主义社会代名词的市场经济与市场机制基本绝迹,市场竞争机制销声匿迹。国家强力介入所有社会生活领域,民间社会几乎没有什么资源和发展空间。

1962年以后,城乡分割的户口制度逐步稳定定型,城乡二元社会福利制度格局随之形成(刘继同,2003)。在国家保障机关、事业单位和国营企业职工福利的背景下,那些没有工作单位的老弱病残、鳏寡孤独成为民政部门服务对象,以孤残儿童、残疾人和农村五保户为主的民政福利形成(崔乃夫,1994)。简言之,新中国建立与计划经济体制相适应民政福利服务体系,为弱势群体提供最低保护。

计划经济时期民政型社会福利实质就是现代社会福利服务,主要由救灾救济、优抚、福利服务三大部分组成,民政服务对象主要是灾民、贫民、复退转业军人、孤残儿童、残疾人、城市孤老、城市街道办事处、居委会管辖的少数无业人员和农村五保户等,是典型弱势群体。所谓农村五保制度主要是指保吃、保穿、保医、保住、保葬(孤儿为保教)的福利服务体系,五保对象主要是指农村中无劳动能力、无

生活来源、无法定赡养扶养义务人“三无人员”，或是虽有法定赡养扶养义务人，但无赡养扶养能力的老年人、残疾人和未成年人。

民政工作对象属于两大类人群，一是“最可怜的人”，如孤残儿童和五保对象，二是“最可爱的人”，如烈士、退伍军人和烈军属，他们的共同特点是无生活来源和依靠。在一个工作单位主导的严密社会组织结构体系之中，民政对象突出的社会组织特征是“无单位的人”，他们因为出身不好、遭父母遗弃、身体残疾、年老体弱等各种原因而无工作单位，缺乏正常经济收入和生活来源，普遍长期处于生活困难和需要国家帮助的不利社会处境(白益华、吴忠泽, 1996)。需要指出的是，在当时全国范围物质匮乏和物质福利普遍比较落后、所有人温饱尚未解决的宏观社会背景下，民政工作对象的福利服务标准自然不高，基本生活需要的满足尚存在困难。

从当时民政工作重点和优先领域角度看，救灾救济是计划经济时期民政部门的战略重点(李本公, 1996)，典型反映计划经济时期社会福利服务停留在应急性和较低水平“救灾救济”层次上的客观现实。简言之，计划经济时期以民政对象为主体的民政福利服务典型反映工作单位—民政型福利模式。

总体来说，计划经济体制时期中国社会福利制度时代特征十分明显，凸显计划经济体制时期社会主义中国政治权力结构和经济社会生活模式，是理解当今中国社会生活状况的基础。计划经济时期处于民国时期与改革开放时期两个历史发展阶段中间，具有诸多独特社会历史特征。

首先，社会主义建设是在彻底清除和完全废弃民国时期一切制度安排，完全白手起家，完全从零开始，缺乏可资借鉴社会主义建设历史经验，又无历史文化遗产继承的背景下起步。这种历史发展连续性完全中断和两个时代全面彻底历史断裂的社会历史影响广泛、深远(费正清, 1993)。这种“完全中断与历史断裂”体现在社会生活所有领域，社会福利与社会政策领域也不例外。中国共产党认知状况、思维模式和延安历史传统成为理解社会主义中国革命逻辑的主要渊源。

其次，社会主义中国最显著的特征是社会主义价值观，意识形态、社会主义、集体主义、平均主义、阶级斗争理论和人民民主专政思想等，奠定国家社会主义的价值基础与思想基础。社会主义新中国以社会主义制度优越性、社会主义教育思想改造运动、集体主义思想教育、社会主义国家权威性、阶级斗争和马克思主义革命理论宣传学习开始社会主义建设运动的。社会主义、集体主义、共产主义、阶级斗争和意识形态之间关系密切，成为主流价值观念(Schurmann F., 1968)。与此同时，民国时期社会政策、社会立法、社会福利、社会问题、社会服务、社会工作等价值观念和思想理论没能在计划经济的社会主义中国得到延续。而平均而非平等、平均而非公平、集体而非个人，国家而非社会，义务而非权利成主流价值观。

第三，计划经济时期中国社会福利制度具有诸多独特结构性特征，典型反映工作单位—民政为基础福利制度模式。首先，城乡居民享受截然不同的福利制度，城市市民拥有现代社会福利体系，农民主要是范围内容十分有限和标准水平偏低的社区互助和集体福利(潘屹, 2014)。当时中国是典型的城乡二元福利社会，城市市民与乡村农民享受截然不同的社会福利待遇。其次，计划经济时期福利服务对象身份资格主要根据阶级成分、家庭出身，而非需要确定(莱恩·多亚尔, 2008)。福利是“阶级之爱”和人民身份，阶级敌人或地(主)富(农)反(革命)坏(分子)右(派)无缘。

第三，计划经济时期社会保险、社会救助和福利服务，尤其是职工福利主要是以就业状况为基础的，单位性质、就业人员身份基本决定就业者职业福利状况，职工福利发挥重要作用(劳动部保险福利司, 1987)。

第四，福利服务对象局限老弱病残、鳏寡孤独、灾民穷人等民政对象，人数有限，选择性强。

第五,社会福利服务主体是救灾救济、孤残儿童、残疾人、城市孤老和农村五保户服务等,社会福利服务内容主要局限于物质福利和最低水平的经济保障,匮乏心理支持和社会支持。需要特别指出的是,1956年源于南京的对心理学批判运动,使心理学教学研究成为禁区(丁瓚,1956),这种纯正唯物主义思想使心理、精神、灵性等形而上学、唯心主义取向学科专业无人问津。

第六,社会福利服务主要由政府机关中民政部门提供,国家垄断社会福利规划、政策、服务提供和所有领域,缺乏社会力量参与。社会福利机构全部都是国家兴办的,无其他性质机构。

第七,福利服务方法主要是行政化社会服务,缺乏专业社会工作者,专业社工成历史现象(王思斌,1995)。

简言之,计划经济时期中国政府建立社会主义和工作单位—民政为基础的社会福利制度模式。中国政府社会政策与社会福利制度安排普遍是以“无社会问题的社会问题观”为基础而建设的,典型反映当时社会生活高度阶级化与社会透明化状况。

总之,计划经济时期民政型社会福利制度显著特征之一是法治化程度较低,政府有关社会福利“政策法规”取代社会福利“立法”,而且有关社会福利政策法规数量稀少,极少出现社会福利与社会服务等概念,“社会行政管理”成为民政型福利政策法规的主题。据不完全统计,1949~1978年间,民政工作涉及的基层政权建设、行政区划、优抚、安置、救灾救济、社会福利、婚姻管理、殡葬管理、社团管理、地名管理等工作,中央政府层面上主要政策法规共有50件,其中竟无一件含有“福利”概念政策法规,福利概念成为历史(崔乃夫,1990)。需要强调的是,计划经济体制时期基础教育、医疗卫生和住房都是典型的社会福利性质(陈海峰,1985)。

简言之,计划经济社会主义、阶级友爱、城乡二元、工作单位—民政福利制度模式特征明显。

五、改革开放以来个人—社区—社会保障式福利与历史特征

1978年改革开放以来中国社会进入崭新历史发展阶段,在总体性社会结构全面、快速、战略转型背景下,计划经济时期形成社会福利制度模式也在经历全面、快速、结构和战略性转型,新型的以“个人—社区—社会保障式社会福利”为主体的社会福利制度模式基本上形成。

一般来说,政界与学术界通常以1978年中共十一届三中全会为历史分界线,标志中国政府开始实施“改革与开放政策”,拉开改革开放时代的历史序幕,具有划时代和历史性的意义。总体来说,改革开放以来中国社会政策与社会福利制度改革、发展、转型经历六个发展阶段,一是1978~1985年解放思想、拨乱反正阶段,二是1986~1990年城市经济体制改革阶段,三是1991~1999年社会主义市场经济体制建设时期,四是2000~2005年公共服务体系发展阶段,五是2006~2011年构建社会主义和谐社会时期,六是2012以来中华民族伟大复兴的中国梦和“社会政策托底”的最新发展阶段。清晰反映当代中国社会政策与社会福利制度改革发展、创新转型的历史轨迹,计划经济时期的工作单位—民政为本福利转变为个人—社区—社会保障式福利模式。

改革开放30多年来,中国社会政策框架与社会福利制度改革发展、结构转型主题有6个方面,一是1986年第七个五年计划首次单独设立“人民生活与社会保障”一章,首次从官方角度提出社会保障制度概念,“社会保障”概念开始流行起来,社会保障制度成为官方政策话语。

二是伴随城乡经济体制改革不断深入,尤其是1980年代末期开始的劳动、工资、社会保险三项制度改革拉开国营企业、劳动关系和社会保险体系改革、发展序幕,社会政策意义重大。

与计划经济时期城乡二元、覆盖范围仅局限城市国营企业和事业单位职工的社会保险相比,改革开放以来社会保险的改革速度最快,覆盖范围由少数人扩大到全民,保险范围由传统社会保险,升级为养老、社会医疗、工伤、失业、生育五大保险,奠定现代社会保险的制度基础(胡晓义,2009)。

这意味计划经济时期国营企业职工以“工作单位为基础的职业福利模式”转变为“全体就业者以社会保险为基础的职业福利模式”,这是理解当代中国社会政策与社会福利制度的基础。

三是1980年代以来,伴随城市经济体制改革全面实施,企业职工的工作单位与企业保障开始向社会保障战略转型,尤其是解决城市居民衣食住行等诸多日常生活困难和不便之处,1986年民政部在武汉召开城市社区服务座谈会,“社区与社区服务”概念开始逐渐流行(张德江,1995)。一般来说,除国营企业传统的工作单位职工服务之外,新兴的社区服务主要是指城市街道办事处和居民委员会地理范围内为本社区居民提供的便民利民服务。这意味新兴社区概念包括传统“功能社区”(工作单位)和新兴的“地域社区”(街道办事处与居民委员会)两大类型(刘继同,1995)。

1990年代以来,民政部门在社区服务基础上提出“社区建设”新概念,并且颁布出台诸多国家级社区建设政策,推动社区服务向社区建设,单纯社区服务向社区型福利体系转型(多吉才让,2001)。这意味计划经济时期以民政工作对象为基础的非就业人群福利模式转向所有城乡居民福利。

四是1990年代以来,民政部门开始在本系统内部大力倡导和推动“社会福利社会化”运动,目的是改革传统国家独办的社会福利机构与僵化的福利体制,社会福利体制改革日趋深入。2000年社会福利社会化由民政部部门性政策上升为国务院国家性政策,历史意义深远(民政部政策法规司,2012)。这意味国家有意识在国家、社会与市场领域三部门中分担社会福利责任,弱化福利国家性,增强福利的社会性,目的是动员一切可以动员社会力量,多方积极参与和发展社会福利事业。

五是2006年中共中央提出构建社会主义和谐社会和造就一支宏大社会工作队伍的战略目标,将以人为本、社会服务、化解社会矛盾、社会管理创新和专业化社会工作服务结合起来(中共中央,2006)。这意味经过多年中断,社会工作专业服务理念方法重新成国家社会政策与福利制度重要部分(民政部社会工作研究中心,2014)。

六是2012年以来,中共中央高瞻远瞩,首次明确提出中华民族伟大复兴的“中国梦”目标,更为重要的是,首次提出“宏观政策要稳,微观政策要活,社会政策要托底”的治国方针^①。这意味经过多年中断之后,社会政策与社会福利再次成为国家公共政策议程的优先战略议题。

改革开放以来中国社会政策与社会福利制度建设最突出成就是,政府正式建立中国特色社会保障式福利制度框架,首次明确界定社会保障式社会福利制度框架范围内容与优先领域。

中国改革最先是从小农村经济起步的,1980年代扩大为城市经济体制改革。众所周知,城市经济体制改革社会前提和制度基础是劳动、工资、社会保险三项改革,关系职工切身利益。为全面推进和深化城市经济体制改革,必须发展以失业保险、工伤保险、养老保险、医疗保险、生育保险为主体的社会保险体系,以增强企业活力,解决企业下岗失业人员后顾之忧(周太和,1984)。在此宏观社会经济背景下,以社会保险与社会救助为主体的社会保障概念进入国家决策视野。1986年作为经济体制改革“配套工程”的社会保障,首次出现在“国民经济和社会发展第七个五年计划”中,其中专章论述“人民

^①新华每日电讯:政治局常委会研究经济形势和经济工作。习近平总书记主持会议并发表重要讲话,要求宏观政策要稳住,微观政策要放活,社会政策要托底,坚持用两点论看待问题,未雨绸缪加强研判。北京:2013年04月26日。

生活与社会保障”，并且首次界定社会保障制度框架，明确指出社会保障制度主要由社会救济、社会福利、社会保险、优抚工作四部分组成^①。由此确立中国官方话语体系中社会保障是个“大”概念，社会福利是个“小”概念历史传统。1991年邓小平南巡讲话发表后，社会主义市场经济体制建设思路日渐清晰，市场力量激增。

与此同时，自由市场经济本身弊端和市场经济环境条件下带来的诸多社会问题也日益明显。有鉴于此，1993年《中共中央、国务院关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》重申中国社会保障式福利制度框架的范围内容，即社会保障制度主要由社会救济、社会福利、社会保险、优抚安置、个人储蓄式积累账户和社会互助六部分组成，后两部分是新增内容^②。如果将个人储蓄式积累账户纳入养老保险体系的话，实际上社会福利范围主要由五部分组成。

2000年以来，中国新、旧社会问题高度相互交织，社会问题日趋严峻，社会矛盾日益增多，社会冲突日益激烈，社会管理、社会稳定与社会秩序问题显著，凸显福利制度建设紧迫性。在此背景下，2006年10月11日，中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过了《中共中央关于构建和谐社会若干重大问题的决定》，首次提出构建社会主义和谐社会目标。《报告》出现有关“社会福利制度”的三种表述，一是坚持协调发，加强“社会事业建设”，社会事业具体是指社会主义新农村建设，教育、卫生、文化，积极就业政策，以及环境保护。二是适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化，逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的“社会保障体系”。三是基本公共服务体系更加完备^③。换言之，公共服务体系、社会事业与社会保障制度三者并存共生，共同构成社会福利制度。

2013年11月12日，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，首次明确规定“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，首次将社会保障制度纳入到“社会事业”范围之中，而且与教育服务、就业服务、收入分配、医药卫生服务并列，实际上是重新界定社会事业或福利制度范围^④。需要指出的是，社会保障制度框架新增内容是城乡居民最低生活保障制度，住房保障体系，财税优惠政策，社会养老服务体系，农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系，残疾人权益保障制度，困境儿童分类保障制度，共计七大类服务，现代社会福利制度框架清晰可见。

表8 中国政府官方界定社会保障式福利制度框架范围内容历史演变状况一览表

时间	主体	来源	社会保障式福利制度框架范围内容与排列顺序
1986	全国人大	七五计划	社会救济、社会福利、社会保险、优抚工作
1993	中共中央	决定	社会救济、社会福利、社会保险、优抚安置、个人储蓄式积累账户、社会互助
2006	中共中央	决定	社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置、财税优惠、慈善事业，扶老、助残、救孤、济困为重点的社会福利(服务)
2013	中共中央	决定	城乡居民最低生活保障制度，住房保障体系，财税优惠政策，社会养老服务体系，农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系，残疾人权益保障制度，困境儿童分类保障制度

改革开放以来，中国老年人福利政策与福利服务体系状况是最主要和最典型例证，典型反映改革开放以来中国政治哲学、社会福利哲学、政府职能定位、市场力量、公民社会地位、社会政策框架

①全国人大：《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划1986-1990》。北京：人民出版社，1986。

②中共中央：《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。北京：人民日报，1993.11.7。

③中共中央：《中共中央关于构建和谐社会若干重大问题的决定》。北京：人民出版社，2006。

④中共中央：《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编》。北京：人民出版社，2013。

与社会福利制度运行状况,尤其是社会福利价值理念和福利现代化状况。

因为老龄化是当今世界各国普遍面临的严峻挑战,如何利用社会福利制度应对老龄化高峰,“实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”的老年政策目标是最佳视角。

1996年8月29日,第八届全国人大常委会第二十一次会议通过《中华人民共和国老年人权益保障法》,标志中国老年福利制度建设进入法治化建设时代,具有划时代历史意义(民政部法规办公室,2000)。2012年12月28日,第十一届全国人民代表大会常务委员第三十次会议修订通过新版的《中华人民共和国老年人权益保障法》,为全面深入分析老年福利政策提供权威的法律文本。

虽然2012年修订版法律内容大幅度增加,由原来6章,50条,增加扩大为9章,85条,法律规定条文数量和老年服务内容数量均呈现显著增加,即新增加“第四章社会服务,第五章社会优待,第六章宜居环境”三章。但是,在关于老年政策本质属性与养老服务主体责任两个最关键问题上却无什么实质性变化:即“老年人养老主要依靠家庭”,国家责任意识淡薄(李凤月,2006)。

简言之,中国社会保障式福利制度框架基本形成,但是匮乏现代社会福利的价值理念与目标,社会保障式福利制度建设基本停留在形式化制度建设层面,缺乏实质性社会福利制度建设。更为重要的是,社会保障式福利制度名不正、言不顺,难以发挥社会福利制度应有社会功能。

表9 1996年与2012年《中华人民共和国老年人权益保障法》部分条文比较一览表

年份	养老责任主体的法律规定
1996	<p>第六条 保障老年人合法权益是全社会的共同责任。</p> <p>第十条 老年人养老主要依靠家庭,家庭成员应该关心和照料老年人。</p> <p>第十一条 赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务,照顾老年人的特殊需要。</p>
2012	<p>第七条 保障老年人合法权益是全社会的共同责任。</p> <p>第十三条 老年人养老以居家为基础,家庭成员应当尊重、关心和照料老年人。</p> <p>第十四条 赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务,照顾老年人的特殊需要。</p>

改革开放以来,中国社会政策与社会福利制度改革发展实践具有若干明显的时代特征,既典型反映当代中国权力结构与决策模式,国家、市场与社会的关系,社会结构转型趋势,又反映中国社会政策、社会立法、社会福利、社会服务与社会工作在社会生活中功能、角色,为理解中国经济奇迹、中国经济发展模式、中国道路和中国社会文化传统提供最佳的案例。

首先,中国改革开放总设计师,邓小平提出“中国特色社会主义理论”,中国特色理论与中国特色社会主义理论体系是最显著的时代特征,反映中国领导人思维(陈永琴,2009)。因此,如何妥善处理普遍性与特殊性,普世规律与中国特色之间关系是重大的文化议题^①。

其次,计划经济时期国家计划体制、国家父权主义、国家社会主义、集体主义福利文化、工作单位职工福利文化等历史遗产丰富,影响巨大,传统思维模式、行为方式和福利文化的路径依赖现象普遍,这使得解放思想、更新观念,对于推动社会福利制度改革创新有所影响。换言之,改革开放时代来源于计划经济体制,改革开放政策是对传统计划经济体制的革命,因此计划经济时期社会主义福利文化传统还在以不同方式影响人们选择。因此改革开放以来,中国社会福利制度发展包括改革、发展、创新多种方式,历史影响深远。

第三,改革开放以来,像社会结构全面、快速、转型一样,一方面,中国社会政策与社会福利制度正

①中-美分歧源于五大理念差异。北京:参考消息,2015.9.30.

处于全面、快速、结构转型与发展变化过程中,正处于“制度发育青春期”,社会政策与福利制度可谓日新月异,颇有令人应接不暇感觉。另一方面,中国社会政策与社会福利制度价值理念、政策目标、理论基础、基本原则、服务对象、服务内容、服务方法、服务组织、福利行政和体制机制,正处于全面、系统、快速、结构转型和战略升级过程之中。

这意味经过30多年改革开放发展,在传统福利制度改革和新型福利制度并行发展过程中,中国社会政策框架与社会福利制度正在经历全面、系统、快速、结构、战略和历史性转型,社会福利制度由经济体制改革“配套工程”转变为社会建设与构建和谐社会的“主体部分”,社会福利战略重点正在经历由“以社会保障为主”战略升级为“以社会服务体系为主”转变,社会政策与社会立法在经历计划经济体制时期的长期沉寂之后,重新恢复重建和日趋重要,社会福利责任主体由单一国家责任正在向个人责任—社区责任—国家责任并存模式转变,社会福利对象由老弱病残、鳏寡孤独和少数民政服务对象向普惠性、全民性福利转变(窦玉沛,2006)。简言之,改革开放以来,中国特色、新型和现代的社会福利制度模式正在形成发展过程之中。

第四,改革开放以来,主要是深受美国“社会保障”理念和制度影响,中国逐步建立一套社会保障式福利制度模式,形成社会保障是个大概念,社会福利是个小概念的独特惯例。不言而喻,这种社会保障式福利制度的负面影响是广泛、多样和深远的,严重妨碍现代社会福利制度健康发展,因为社会保障价值理念只是最低层次的“安全”,缺乏福利的公平价值;社会保障责任主体是国家、社会、企业、个人分担,社会福利责任主体则是国家和政府主导;社会保障主要是物质福利和经济收入保障,难以涵盖教育、医疗卫生、住房和专业社会服务;社会保障主要服务对象是劳动就业者及其家属,社会福利对象则覆盖所有“有需要”的人群;社会保障资金来源多样,国家财政、企业和个人交纳保险金,福利财政则主要是财政资金;社会保障服务基本上不需要专业化服务知识和方法,社会福利服务是个性化与专业化服务。换言之,中国政策话语和学术研究范式恰恰与西方的学术惯例、思想理论共识截然相反(国际劳工组织,1989)。简言之,中国社会保障式社会福利理念、价值观、政策目标、制度安排和思维模式亟需改变,以适应2021年全面建成小康社会,实现中华民族伟大复兴中国梦的宏伟战略和国家目标。

表10 中国“社会保障”与“社会福利”研究比较状况一览表(1979~2015.10)

文献类型	社会保障(文献数)	社会福利(文献数)	社会福利所占%
全文	7929363	1729404	21.81%
主题	430098	81973	19.06%
篇名	47838	4672	9.79%
关键词	12039	27145	225.48%
摘要	352823	45676	12.95%
合计	8772161	1888870	21.53%

第五,改革开放以来,中国处于社会现代化早期,如何发展现代社会福利制度,回应和解决社会问题成为社会制度建设的历史主题。同时,由于经济全球化和中国开放程度提高,中国社会福利制度最突出的特征是各种成份的大杂烩,福利制度建设像是多元素混合“沙拉”,社会福利体系像是个多种元素的大拼盘,社会福利制度建设呈现史上罕见多形态、多样化。这种早期化、多形态和多样化主要表现为多种不系统、不完善、不成熟和不和谐发展状况中。如公平、自由、权利、需要、博爱等现代价值理念与传统的权威、仁慈、救济理念并存共生。高速经济发展奇迹与社会福利发展严重滞后问题格外引人注目,社会不公与秩序问题突出。中国大陆的东部、中部、西部之间,不同部门、行业、职业、民族、性

别、年龄之间差距巨大。

第六,改革开放以来,中国社会福利制度恢复、发展、改革、创新和结构转型是在政治哲学、社会福利哲学、社会福利理论、社会政策研究严重不足,缺乏福利制度建设顶层设计,甚至是极力回避、贬低和排斥社会福利的社会历史背景下缓慢起步的,宏观背景与发展轨迹非常“类似”中华民国。同时,中国工业化、城镇化与社会现代化,尤其是社会问题丛生与维护社会稳定、确保社会秩序的客观现实需要与内源动力,又极大推动社会政策框架、社会福利理念与专业社会工作服务重新恢复、重建,客观上刺激和推动现代社会福利制度建设,并成国家公共政策议程优先领域。总体来说,中国福利制度建设呈现“趋同”欧美大趋势(Wilensky, H. L. & Lebeaux, G. N, 1965)。这意味中国社会现代化目标与欧美并无实质差别,区别和中国特色主要体现在中国社会独特的历史文化传统,社会经济发展历史阶段,社会结构与社会关系不同,社会福利制度构成要素的组合方式不同,社会政策与社会福利制度发展过程不同,体现普世规律与中国特色关系。例如,2000年以来,社会政策概念、社会政策理论、社会政策研究重新出现在中国学术界。

表 11 中国 10 届社会政策国际论坛暨系列讲座情况一览表(2005~2015 年)^①

时间	届次	年度大会主题
2005	第一届	社会政策及当代社会发展:国际及中国的理论与实践
2006	第二届	中国社会政策焦点
2007	第三届	社会建设中的社会政策与社会工作
2008	第四届	东亚社会政策的形成与发展
2009	第五届	国际金融危机下的社会政策
2010	第六届	转型中的社会政策创新
2011	第七届	社会政策与社会管理创新
2012	第八届	面向老龄社会的社会政策
2013	第九届	朝向更加公平的社会政策
2014	第十届	社会治理与社会政策
2015	第十一届	经济—社会新常态下的社会政策新方向

第七,改革开放以来,中国社会政策框架重建,社会福利制度改革发展转型创新的时序结构,尤其是社会福利服务体系发展时序结构恰恰与西方国家发展顺序截然相反,即儿童福利与老人福利发展严重滞后,医疗卫生和住房福利发展严重滞后,收入分配和经济保障福利发展严重滞后,以家庭为基础的福利制度和职业福利发展严重滞后,而且这些福利服务的发展顺序普遍滞后于其他权力部门、有资源行业、强势群体和有机会发声的人群。

表 12 中国儿童与残疾人、妇女、老年人福利立法比较状况一览表(1978~2015 年)

时间	人大届次	法律名称
1990	七届人大	中华人民共和国残疾人保障法
1991	七届人大	中华人民共和国未成年人保护法
1991	七届人大	中华人民共和国收养法
1992	七届人大	中华人民共和国妇女权益保障法
1996	八届人大	中华人民共和国老年人权益保障法
1999	九届人大	中华人民共和国预防未成年人犯罪法

改革开放以来,虽然儿童少年问题成为独立性社会福利问题,但是尚未纳入国家政策议程。迄今为止,在残疾人权益保障法、妇女权益保障法、老人权益保障法都早已出台宏观背景下,中国儿童福利法尚未纳入国家立法议程,儿童福利与家庭福利成为社会福利制度“短板”(刘继同,2010)。

①注:本表系笔者根据有关信息自行编制,特此说明与致谢。

六、中国现代社会福利制度模式与国家福利责任承担

综观 1911~2015 年中国百年社会结构变迁历史轨迹,清晰反映中国政治现代化、经济现代化、社会现代化与文化现代化的历史发展主题,现代社会福利制度建设是反映政治现代化、经济现代化、社会现代化和文化现代化的共同主题,是社会现代化和社会发展的最终目标。

1911~1949 年民国时期 38 年,1949~1978 年计划经济时期 29 年,1978~2015 年改革开放时期 37 年间,虽然社会性质、社会环境、社会制度安排、社会结构、社会问题、社会需要与社会政策框架截然不同,但是价值追求均是如何建构现代社会福利制度框架与体系。

综观中外各国社会福利制度发展历史经验,政治哲学、政党政治、权力结构、法律体系和国家行政管理体制的基本目标是,树立恰当权力结构,确立国家政治游戏规则,维护社会秩序,确保社会良性运行。这意味国家发展和政治发展目标不是国家本身与政治本身,而是为社会秩序奠定政治基础。经济发展目标是创造财富,为人民幸福美好生活提供必要物质福利基础。这意味市场经济本身不是目的,而是人类社会实现社会目标和社会政策的经济工具与手段。文化是特定社会生活的价值表现形态,文化最能反映特定社会结构与社会历史传统、习惯。比较而言,社会关系、社会结构、社会体系与社会福利制度是现代社会生活的主体与主题,幸福美好生活和全人发展是社会发展的最高目标,现代社会福利制度是社会现代化目标。简言之,政治文明是基础,经济发展是手段,文化发展是形式,社会发展是目标和实质内容。

综观中国百多年历史变迁与社会发展轨迹,可以清晰看到现代社会结构变迁的基本社会逻辑与历史逻辑,反映社会结构变迁与社会发展基本原理,为理解现代社会生活与社会现代化过程提供社会结构视角,有助于理解现代社会制度安排与社会发展互动关系。首先,工业化、城镇化、市场化和现代社会形成,是现代社会生活与社会制度安排的起点。需要指出的是,中国工业化、城镇化和市场化模式截然不同英、美古典的模式,特色鲜明。其次,社会问题是现代社会特有的结构特点,社会问题既是现代理想社会生活的障碍、困难,又是建构幸福生活的动力源泉。某种意义上说,社会现代化过程是人类不断解决社会问题的过程,就是人类不断制造、认识、理解、建构、评估、回应和解决社会问题的社会过程(文森特·帕里罗,2002)。第三,人类需要与社会需要是认识和理解现代社会生活的基本视角,社会需要就是人类认知和感受到的社会问题与社会生活障碍,例如婚姻、家庭、贫困、疾病、失业、工伤、伤残、老年、犯罪、环境污染等,这些社会问题或社会障碍的存在会直接影响人们日常生活质量。第四,在社会问题或社会障碍出现以前,或是其形成过程中与形成以后,为满足人类需要和社会需要,英国现代社会形成了专门回应和解决社会问题的“社会政策”,简单地说,社会政策就是国家与社会解决各式各样社会问题的政策,社会政策目标是公正、健康、福祉、安全等非经济目标,核心目的是改善人类生活质量,提高人类健康福祉水平(哈特利·迪安,2015)。第五,最能够体现社会政策原则与社会目标的具体化社会制度安排就是现代社会福利制度。现代社会福利制度框架范围广泛,内容繁多,主要是医疗卫生服务、教育服务、住房服务、社会保险服务、社会救助服务,以及服务老弱病残、鳏寡孤独等弱势群体的社会福利服务(威廉姆·H·怀特科,2003)。第六,回应和解决社会问题,制定社会政策,建立现代社会福利制度的过程就是社会治理,实质就是现代国家与社会共同面对社会问题,积极回应和有效解决社会问题,推动社会发展。

需要强调的是,目前中国治理实践面临诸多思想误区和错误认识,亟需解放思想,更新观念,例如,社会组织是不是异己的力量?究竟什么才是社会治理中最基本的原则?有效化解社会矛盾,靠基

层还是靠上层? 打造公共安全体系, 官方监督和行业协会哪个更有力? 这些问题典型反映中国社会治理面临困境(李强, 2015)。最后通过社会政策, 发展福利制度, 实施社会治理, 最终实现社会发展和总体福利提高目标。

综观民国时期、计划经济时期和改革开放时期三个历史发展阶段, 中国社会政治、经济、社会、文化现代化和全面现代化的发展努力十分强烈, 社会现代化与现代社会福利制度建设是贯穿三个历史时代的共同主题和历史主题, 反映中国社会结构转型与社会现代化历史轨迹。

比较历史发现, 中国百年社会政策与社会福利制度历史反差强烈, 对比鲜明, 主题明确。如果说中华民国最主要历史使命是民族独立和建立现代民族主权国家, 主体是“政治性革命”, 计划经济时期最主要历史使命是建立社会主义国家制度和计划经济体制, 主体是“思想革命”, 改革开放30年来最主要历史使命是建立中国特色社会主义市场经济体制, 主体是“经济革命”, 那么从目前到2050年未来的30年的历史使命是全面实现小康社会, 实现中华民族伟大复兴, 建立富强、民主、文明、现代和福利中国。这意味未来30年左右, 中国国家发展、社会发展和人民发展的“共同主题”将是社会政策、社会立法、社会福利和社会服务。换言之, 是中国特色现代社会福利制度框架与体系建设(景天魁、毕天云、高和容, 2003)。从历史发展角度看, 中华民国时期是现代化社会福利制度起步奠基时期, 计划经济是社会主义福利制度起步奠基时期, 改革开放以来既是传统社会主义福利制度结构转型、改革发展, 又是新型全球性社会政策与现代社会福利制度奠基、确立时期, 社会政策与社会福利制度将由“民族主权国家型”为主战略转型升级为“全球性社会政策与国际社会福利制度”, 世界性意义显著。不言而喻, 中国将在全球性社会政策与国际社会福利制度建设中扮演重要角色。

简言之, 社会政策与社会福利立法, 尤其是现代社会福利制度成为中国发展战略重点与主题。现代社会福利制度由“资本主义专利、边缘地位、配套工程”战略转型为国家发展战略重点(彭华民, 2012)。

表 13 中华民国时期中央政府社会福利职能范围内容历史演变状况一览表

时间	政府	社会福利制度范围内容与优先领域
1906	晚清政府	民政部民政司: 稽核地方行政、地方自治、编审户口、整饬风俗礼教、核办保息荒政、移民、侨民各事。
1911	临时政府	内务部民治局: 颁布地方行政与自治条例、管理地方官吏、选择、公益、慈善团体、抚恤、户籍和移民等。
1912	北洋政府	内务部民政司: 地方行政、地方自治团体、选举、贫民赈恤、灾救济、贫民习艺所、感化所、盲哑收容该所、疯癫收容所、慈善事业、国籍、户籍、移垦、征兵、征发事项。
1921	南方政府	内政部: 内务行政及地方自治、社会事业、劳工、教育、卫生等
1927	国民政府	内政部民政司: 地方行政及经费、地方行政区划、地方官吏之任免考核、选举、地方自治、征兵征发、赈灾、救贫、慈善及国籍事项。
1936	国民政府	内政部民政司: 地方行政、行政区划、地方官吏任免、户籍、选举、地方自治、赈灾、救贫、慈善、国籍、自来水和部分民营公用事业。
1940	国民政府	社会部社会福利司: 农工福利、儿童福利、社会救济、社会服务、社会保险、工矿检查、国民就业、职业介绍及国际劳工等事项。

1911~2015年中国百年社会政策与社会福利制度历史发展轨迹清晰, 不同阶段差异明显, 凸显不同历史时期社会政策与社会福利制度历史特征与时代特征, 反映不同政治与福利文化。

总体来说, 民国时期最突出的总体性时代特征是现代性国家型福利制度建设模式, 现代性、国家性、社会福利制度建设是三个关键词, 集中体现民国时期社会政策与福利制度特征。现代性主要是指

福利价值理念、政策目标、理论基础、基本原则和社会政策都是现代取向的,这与传统价值理念、政策目标、理论基础、基本原则和愚民政策截然不同,革命性意义深远。国家性主要是国家在社会福利制度建设中扮演主要角色,承担主要责任,发挥决定性作用。尽管当时多种全国性社会福利协会也发挥举足轻重作用,积极推动社会福利制度发展(王子今、刘悦斌、常宗虎,2002)。社会福利制度建设主要是指民国时期已实现了由社会救济、社会保险向社会福利战略转型,一是1940年社会部由中国国民党机构改隶行政院,二是社会部里首次设置“社会福利司”,三是社会部社会福利司职能主要是农工福利、儿童福利、社会救济、社会服务、社会保险、工矿检查、国民就业、职业介绍等,从名词概念、内涵外延、基本原则到服务内容都属现代社会福利制度范畴(岳宗福,2006)。当然,民国时期的社会福利发展在实践中,仅囿于少数人之中,多数穷苦百姓还是衣不蔽体,食不果腹。建设福利制度仅是缓解政治纷争的权宜之计。

计划经济时期最突出总体性特征是社会主义国家福利制度建设模式,社会主义、国家性、工作单位、民政部门、福利制度建设是五个关键词,凸显社会政策与福利制度的时代性特征。其目标是建立社会主义全民福利,追求平等与自由。

众所周知,中华人民共和国国家性质与社会制度性质是社会主义国家,这是最根本的特征。国家性主要是指父权主义国家和国家社会主义体系,国家取代社会,成为唯一政治主体(梁祖彬、颜可亲,1996)。集体主义主要是指社会福利都是通过国家机关、事业单位、国营企业和农村集体组织提供的,社会主义制度优越性和国家权威性都体现在反映集体主义文化的国有和集体组织之中(严忠勤,1987)。因为当时主要是企业型保障服务,社会化程度极低,因此福利制度并非真正“社会”福利。这意味着各式各样工作单位是社会主义福利服务主要提供者,典型反映社会主义的集体文化。民政部门主要是指除有工作单位社会劳动者之外,其余老弱病残、鳏寡孤独等所有弱势群体都是民政部门服务对象,民政部门成为政府职能部门中社会福利服务主要提供者,地位重要。换言之,民政部门等于“社会福利”,更准确地说是等于“社会福利服务”,等于为弱势群体提供社会福利(刘继同,2002)。

改革开放后突出总体特征是中国特色社会主义市场经济条件下多元主义社会福利制度,中国特色、社会主义市场经济、多元主义、个人与家庭责任、社区服务、社会保障制度是六个关键词,凸显改革开放以来中国社会福利制度建设时代特征。中国特色是指中国政治精英群体主导的思维模式,强调中国模式和中国道路独特性。社会主义市场经济主要是强调市场经济的社会主义属性,而非资本主义性质。多元主义指福利多元主义,国家、市场、企业(黄黎若莲,2000)、社区、家庭与个人扮演重要角色。个人和家庭责任是指改革开放以来,个人与家庭开始承担越来越多责任。在社会现代化的背景下,目前中国的个人主义是“组织性个人主义”(刘继同,2004)。

社区服务主要是泛指以地理社区(街居)和功能社区(单位)为基础社会服务,是社会化主体。

简言之,中国三个历史发展阶段百年社会政策与社会福利制度建设历史模式、时代特征鲜明。

表 14 中国三个历史发展阶段社会福利制度模式、关键词与时代特征一览表

历史阶段	社会福利制度模式	关键词与时代特征
1911-1949	现代国家型福利制度建设	现代性、国家性、社会福利制度建设
1949-1978	单位—民政为本福利制度	社会主义、国家性、工作单位、民政部门、福利制度建设
1978-2015	个人—社区—社会保障式福利制度	中国特色、社会主义市场经济、多元主义、个人责任、社区服务、社会保障制度

当代中国社会福利制度总体性与综合性模式是“社会—市场—国家组合型社会福利制度”，典型反映当代中国社会政策地位，尤其是社会福利制度历史性、结构性、体系性与制度特征。由于中华民国与中华人民共和国是两种完全不同的社会制度，社会福利的特点不可比拟。因此，1949年以来社会主义中国历史发展脉络是理解当代中国社会政策与社会福利制度最佳视角。

换言之，当代中国社会福利制度总体性、结构性与制度性特征来源于计划经济与改革开放两个时期历史特征的交叉混合和重新组合，是旧体制改革，新体制发展和制度创新力量的互动。需要强调的是，这种“社会—市场—国家组合型社会福利制度”只是对当代中国福利制度概括，像其他领域一样，中国社会福利制度也正处在全面、快速、结构、系统性结构转型过程中。

目前，中外学术界对社会福利制度模式的理论总结，基本都是对现有福利制度运行结果研究，对正处于快速发展变迁过程的福利制度研究不多，且理论视角是单一“福利国家”思维（哥斯塔·埃斯平·安德森，2010）。换言之，社会—市场—国家组合型社会福利制度是对当代中国快速发展变迁福利制度暂时概括。1949年以来，“社会”基本上长期被国家所覆盖，社会依附于国家之下，社会主体性较弱。改革开放以来，作为独立社会结构因素的社会“浮出水面”，并逐渐具有日益丰富社会内涵。目前，一般来说，社会主要是由社区（含地理社区与功能社区）、家庭、个人三大部分组成。这意味当代中国社会责任主要是由社区责任、家庭责任和个人责任三部分组成，个人是主体。按照现代社会三个部门理论，市场部门是边界最清晰明确的，其主要功能是创造物质财富。国家主要是泛指现代所有国家机器和行政、立法、司法行政部门，包括中央政府与地方政府。中国社会—市场—国家组合型社会福利制度的关键是社会、市场、国家三部门之间排列顺序，实际反映在回应社会问题，满足人类需要过程中，社会责任主体承担福利责任的先后顺序。这是社会—市场—国家组合型社会福利制度模式的关键之处，典型反映目前中国社会福利状况。这意味中国的社会责任主体，主要是个人、家庭、单位与社区是福利责任的首要承担主体，第二步是市场力量，即自由市场经济力量，尤其是对适龄社会劳动者而言，这是重要资源。国家是最后出场和最后承担责任的责任主体，这是社会福利社会化与改革开放的最新状况，这种状况已与计划经济时期国家包揽一切，是唯一责任主体的国家社会主义模式截然不同。简言之，改革开放以来中国社会政策与社会福利制度改革、发展和结构转型的社会结果是，形成中国特色的“社会—市场—国家组合型社会福利制度”，“社会责任承担个人化”状况明显。这是中国社会矛盾突出，社会风险增多，民众普遍感觉社会生活压力巨大的主要社会原因。

需要强调的是，当代中国“社会—市场—国家组合型社会福利制度”模式在制度背景、结构成因、范围内容、福利要素组合形式与福利责任承担顺序上截然不同欧洲的福利多元主义。众所周知，欧洲福利多元主义是1970年代出现的所谓“福利国家危机”的社会、历史产物，目的是改革国家福利，大幅度削减福利开支，降低福利依赖，增强福利对象的就业动机（经济合作与发展组织秘书处，1990）。欧洲福利国家危机现象背后主要因素是新右派思想重新占据主流地位，为福利改革奠定基础。更为重要的是，欧洲国家具有地方自治的优良传统，社区在社会生活中持续发挥重要作用，自由市场经济机制具有悠久历史传统，社会结构主要构成要素之间社会互动关系比较正常，而且福利多元主义的组合形式和福利责任承担的先后次序，基本上是“国家—社会—市场”，国家依然是最重要的福利责任主体，在社会福利制度建设中扮演主角，承担主要福利责任。社会力量和市场因素发挥配角和辅助者作用，何况消减福利国家经费是一套政治话语（Johnson, N., 1987）。

这意味欧洲福利多元主义无论在形式与内容上，均完全不同于中国的社会—市场—国家组合型社会福利制度，欧洲福利多元主义战略目标是由“福利国家”走向“福利社会”，降低社会排挤、提高社会质量，建构新型、现代的国家与社会契约关系，进而提高总体社会福利（Beck, W., Maesen, L. Van

der & Walker, A. eds., 1997)。与此相反,中国发展的总体趋势是既强调政府福利责任,又强调建设市场责任和社会责任。简言之,欧洲福利多元主义截然不同于中国福利多元主义,国家福利责任承担是本质区别。

[参考文献]

- [1](爱尔兰) 维多里奥·布法切, 2015,《21世纪的社会主义模式:自由社会主义、民主社会主义和市场社会主义》,《国外理论动态》第1期。
- [2](丹麦) 哥斯塔·埃斯平-安德森, 2010,《福利资本主义的三个世界》,苗正民等译,北京:商务印书馆。
- [3](美) 费正清(编), 1993,《剑桥中华民国史(下卷)》,杨品泉等译,北京:中国社会科学出版社。
- [4](美) 威廉姆·H·怀特科等著, 2003,《当今世界的社会福利》,谢俊杰译,北京:法律出版社。
- [5](美) 文森特·帕里罗等著, 2002,《当代社会问题》(第四版),周兵等译,北京:华夏出版社。
- [6](英) 哈特利·迪安著, 2015,《社会政策学十讲》,岳经纶等译,上海:上海人民出版社。
- [7](英) 莱恩·多亚尔等著, 2008,《人的需要理论》,汪淳波等译,北京:商务印书馆。
- [8](英) 诺曼·巴里著, 2005,《福利》,储建国译,长春:吉林人民出版社。
- [9](英) 维克·乔治·保罗·威尔丁, 2015,《当代西方绿色主义和绿色主义福利理论述评(上、下)》,张东奇译,《社会福利》第5-6期。
- [10](英) 朱利安·勒·格兰德等, 2006,《社会问题经济学》,苗正民译,北京:商务印书馆。
- [11] 白益华、吴忠泽(主编), 1996,《社会福利》,北京:中国社会出版社。
- [12] 陈海峰(主编), 1985,《中国卫生保健》,北京:人民卫生出版社。
- [13] 陈永琴, 2009,《邓小平理论与中国特色社会主义理论体系关系研究述评》,《攀登》第3期。
- [14] 陈竹君, 2005,《南京国民政府社会福利立法初探》,《民国档案》第1期。
- [15] 崔乃夫(主编), 1994,《当代中国的民政(上、下册)》,北京:当代中国出版社。
- [16] 崔乃夫(主编), 1990,《中国国民政辞典》,上海:上海辞书出版社。
- [17] 丁戎, 2011,《国内抗战时期难童救助研究综述》,《抗日战争研究》第2期。
- [18] 丁瓚, 1956,《资产阶级唯心主义心理学说的批判》,《自然辩证法研究通讯》第1期。
- [19] 董根明, 2006,《抗战时期国民政府的儿童福利政策述评》,《抗日战争研究》第4期。
- [20] 窦玉沛, 2006,《中国社会福利的改革与发展》,《社会福利》第10期。
- [21] 多吉才让(主编), 2001,《城市社区建设读本》,北京:中国社会出版社。
- [22] 冯武勇, 2011,《怎么看“第二大经济大国”席位互换?》,新华社东京,2月14日电。
- [23] 关瑞梧、李槐春, 2014,《区位儿童福利个案工作》,石家庄:河北教育出版社。
- [24] 关瑞梧, 1937,《国联远东禁贩妇孺会议与中国》,《大众知识(北平)》第11月号。
- [25] 郭伟和, 2003,《中国社会福利政策演变的文化价值基础》,《中国民政》第4期。
- [26] 国际劳工组织(主编), 1989,《社会保障基础》,王刚义、魏新武译,长春:吉林大学出版社。
- [27] 胡晓义(主编), 2009,《走向和谐:中国社会保障发展60年》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- [28] 黄洁、张峰, 2014,《民国时期儿童图书馆研究综述》,《图书馆工作研究》第1期。
- [29] 黄琨, 2013,《日本对中国早期社会主义传播的影响》,《东岳论丛》第8期。
- [30] 黄黎若莲, 2000,《“福利国”、“福利多元主义”和“福利市场化”》,《中国改革》第10期。
- [31] 黄莉莉, 2008,《中华慈幼协会研究(1928-1938)》,武汉:华中师范大学中国近现代史硕士论文。
- [32] 经济合作与发展组织秘书处(编), 1990,《危机中的福利国家》,梁向阳译,北京:华夏出版社。
- [33] 景天魁(主编), 2006,《中国社会政策:特点与经验》,哈尔滨:黑龙江人民出版社。
- [34] 景天魁、毕天云、高和荣等著, 2011,《当代中国社会福利思想与制度》,北京:中国社会出版社。
- [35] 劳动部保险福利司(编), 1987,《中国职工保险福利史料》,北京:中国食品出版社。

- [36]李本公(主编),1996,《救灾救济》,北京:中国社会科学出版社。
- [37]李凤月,2006,《老年福利政策的中日比较研究—政府和民间的责任分担》,大连:东北财经大学硕士论文。
- [38]李洪河,2007,《新中国的疫病流行与社会应对(1949-1959)》,北京:中共党史出版社。
- [39]李强,2015,《社会治理的最终原则究竟是什么?——五种旧观念束缚社会治理新理念》,《北京日报》9.28。
- [40]李小蔚,2011,《论建国初期儿童救济组织的社会改造》,《求索》第8期。
- [41]梁祖彬,颜可亲,1996,《权威与仁慈:中国的社会福利》,香港:香港中文大学出版社。
- [42]刘继同,1995,《中国社区工作》,北京:中国社会科学出版社。
- [43]刘继同,2002,《弱势群体与弱势群体:中国社会福利服务对象的政策研究》,《社会福利》第3期。
- [44]刘继同,2003,《生活质量与需要满足:五十年来中国社会福利研究概述》,《云南社会科学》第1期。
- [45]刘继同,2012,《现代社会福祉概念与中国特色社会福利制度框架建设》,《黑龙江社会科学》第5期。
- [46]刘继同,2014,《中国本土医务社会工作实务的历史智慧与当代意涵》,《社会福利》第9期。
- [47]刘继同,2010,《中国儿童福利立法与政策框架设计的主要问题、结构性特征》,《中国青年研究》第3期。
- [48]刘继同,2011,《中国特色“社会政策框架”与“社会立法”时代的来临》,《社会科学研究》第2期。
- [49]刘继同,2004,《组织性个人主义:社会转型期中国社会的福利文化与理论框架》,《中国社会科学评论》第2期。
- [50]刘媛,2011,《1927-1937年上海儿童玩具业的发展特点分析》,《兰台世界》5月上。
- [51]刘振,2013,《熊希龄慈善思想与实践——以香山慈幼院为例》,《黑龙江史志》第8期。
- [52]马客谈,1945,《中国儿童福利协会成立大会记录》,《儿童福利》创刊号。
- [53]孟昭华、王明寰著,1986,《中国民政史稿》,哈尔滨:黑龙江人民出版社。
- [54]民政部法规办公室(编),2000,《常用民政法规选编》,北京:中国法制出版社。
- [55]民政部社会工作研究中心(编),2014,《制度创新与社会工作:全国社会工作政策选编(2006-2013)》,北京:中国社会科学出版社。
- [56]民政部政策法规司(编),2012,《民政工作文件选编2011年》,北京:中国社会科学出版社。
- [57]牛传勇,2015,《中国少年司法的传统土壤与近代萌生》,北京:中国政法大学法律史博士论文。
- [58]潘屹,2014,《中国农村福利》,北京:社会科学文献出版社。
- [59]彭华民、万国威,2010,《从沉寂到创新:中国社会福利学术轨迹审视》,《东岳论丛》第8期。
- [60]彭华民,2012,《从沉寂到创新:中国社会福利建构》,北京:中国社会科学出版社。
- [61]彭秀良、郝文忠(主编),2014,《民国时期社会法规汇编》,石家庄:河北教育出版社。
- [62]钱智修,1911,《社会主义与社会政策》,《东方杂志》第6期。
- [63]全国人大,1986,《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划1986-1990》,北京:人民出版社。
- [64]尚晓媛,2001,《“社会福利”与“社会保障”再认识》,《中国社会科学》第3期。
- [65]苏全有,2013,《没有儿童的儿童史(上)——对近代中国儿童史研究的回顾与反思》,《河南理工大学学报(社会科学版)》第2期。
- [66]孙本文,2011,《当代中国社会学》,北京:商务印书馆。
- [67]孙霞,2011,《节日与政治:抗战前国民政府纪念四四儿童节述评》,《华中师范大学研究生学报》第9期。
- [68]王春霞,2014,《关瑞梧与20世纪上半叶的儿童社会工作》,《中国社会工作研究》第2期。
- [69]王思斌,1995,《中国社会工作的经验与发展》,《中国社会科学》第2期。
- [70]王莹,2008,《南京国民政府福利立法研究》,南京:南京师范大学法学理论硕士论文。
- [71]王子今、刘悦斌、常宗虎,2002,《中国社会福利史》,北京:中国社会科学出版社。
- [72]魏文享,2013,《1942年第一次全国社会行政会议论述》,陈峰(主编),《中国经济与社会史评论》,北京:中国社会科学出版社。
- [73]新华每日电讯,2013,《政治局常委会研究经济形势和经济工作,习近平总书记主持会议并发表重要讲话,宏观政策要稳住、微观政策要放活、社会政策要托底,坚持用两点论看待问题,未雨绸缪加强研判》。北京,04月26日。

- [74]严忠勤(主编),1987,《当代中国的职工工资福利和社会保险》,北京:中国社会科学出版社。
- [75]杨剑虹(主编),1994,《民政管理发展史》,北京:中国社会出版社。
- [76]雨山,2011,《“儿童节”与中华慈幼协会》,《中国民族报》6.7。
- [77]岳宗福,2006,《近代中国社会保障立法研究》,济南:齐鲁书社。
- [78]张纯,2012,《战时儿童保育会儿童保教模式探析》,《教育研究与实验》第5期。
- [79]张德江(主编),1995,《社区服务文集》,北京:中国社会出版社。
- [80]张海鹏,2015,《关于中国近现代史的分期问题》,《北京日报》7.27。
- [81]张鸿钧,1947,《儿童福利与社会工作》,《社会工作通讯》第4期。
- [82]张鸿钧,1947,《七年来的社会福利工作》,《社会工作通讯》第11期。
- [83]张鸿钧,1944,《社会行政丛书编辑旨趣:附表》,《出版界(重庆)》第6/7期。
- [84]张鸿钧,1948,《我国儿童福利政策》,《社会工作通讯》第5期。
- [85]张丽萍,2010,《“中国战时儿童保育会”保育事业研究——以川渝为重点考察》,重庆:西南大学年教育史硕士论文。
- [86]张宪文(主编),1985,《中华民国史纲》,郑州:河南人民出版社。
- [87]张秀芹、岳宗福,2013,《民国时期儿童福利立法述论》,《社会福利(理论版)》第10期。
- [88]中共中央,2006,《中共中央关于构建和谐社会若干重大问题的决定》,北京:人民出版社。
- [89]中共中央,2006,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,北京:人民出版社。
- [90]中共中央,2013,《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编》,北京:人民出版社。
- [91]中共中央,1993,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,《人民日报》11.7。
- [92]中共中央宣传部(编),2014,《习近平总书记系列重要讲话读本》,北京:学习出版社。
- [93]吉迪恩&拉赫曼,2015,《中美分歧源于五大理念差异》,《党政论坛:干部文摘》第22期。
- [94]周鸿雁、江畅,2005,《论社会的国家化及其目的和使命》,《理论月刊》第4期。
- [95]周太和(主编),1984,《当代中国的经济体制改革》,北京:中国社会科学出版社。
- [96]朱季康、孔祥德,2014,《欧美及日本等国近代儿童保育理念的引介——民国时期学者的观察(1912-1949)》,《河南社会科学》第9期。
- [97]左芙蓉、刘继同,2006,《国家与儿童:民国时期儿童福利政策与服务实践历史研究》,《青少年犯罪研究》第3期。
- [98] Beck, W., Maesen, L. Van der & Walker, A. (eds.) (1997), *The Social Quality of Europe*. London: Kluwer Law International.
- [99]Dixon, J.& Macarov, D. (1992), (eds.), *Social Welfare in Socialist Countries*. London: Routledge.
- [100]Harlow, S. R.(作),1941,《战争对于儿童的心理影响》,吴毓松(译),《国际间》3(7/8).-173-174
- [101]Johnson, N. (1987), *The Welfare State in Transition*. London: Wheatsheaf Books.
- [102]Leung Joe C. B. & Xu Yue Bin (2015), *China's Social Welfare The Third Turning Point*. Cambridge: Polity Press.
- [103]Linda Wong (1998), *Marginalization and Social Welfare in China*. London: Routledge.
- [104]Pinker, R. (1980), *The Idea of Welfare*. London: Heinemann.
- [105]Schurmann, F. (1968), *Ideology and Organization in Communist China*. Berkeley: University of California Press.
- [106]Wilensky, H. L. & Lebeaux, G. N(1965), *Industrial Social and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*. New York: The Free Press.

编辑/林白

Journal of Social Work

A bimonthly

No. 5

Oct 2017

(1) Extended Evidence-based Correction Model——Contextual Understanding and Application of Evidence-based Correction in Chinese Community Correction

GUO Weihe • 3 •

Based on positivist research, North America have developed evidence-based correction model which include eight core factors of criminogenic needs, assessment tool of LS/CMI, “RNR” principles of correction, as well as practical strategy of Strategic Training Initiative of Community Supervision. Our case demonstrates that when we apply evidence-based correction model in Chinese community correction, we would confront with the context of complex and dynamic family and community relationship and substantive requirement of clients. Social worker transcend positivist paradigm and adopt critical hermeneutic paradigm to development more comprehensive assessment and intervention methods. With this new perspective and method, we extend the case from personal cognitive-behavioural treatment to family relation adjustment, then to life events interpretation, and even to cultural sensitive critical reflection. Eventually, using this extended case method, we rehabilitate social relations and social life of clients, not only just controlling recidivism risk.

(2) Social Problems, Social Justice and Social Work : The Analysis of Silvia Staub-Bernasconi's Social Work Theory

ZHANG Wei • 14 •

How does social problems come into being? What is the connection between social work and social problems and social justice? What is the function orientation of social work? Clarifying these basic issues is the task of social work basic theory. This paper first explains the content and classification of the existing western basic theories of social work, and focuses on analyzing Silvia Staub-Bernasconi's social work theory under the paradigm of system theory, and puts forward the realistic significance of constructing the basic theory of social work in mainland china.

(3) The Centennial Historical Context, System Characters and Institution Pattern of Chinese Modern Social Welfare Institutions

LIU Ji-Tong • 35 •

From theoretical perspectives on political philosophy, modernization, responsibilities of nations, rights of citizens, social need and welfare, and by using literature review, social and historical comparison, social policy and comprehensive research, the paper briefly describes the historical development of Chinese modern social welfare institutions in three periods including the MingGuo period, the planned economy period, reform and opening up. It teases out the basic connotation, val-

ue aim, theoretical basis, elementary principles, service objectives, sphere and content, prioritized areas, service methods, management system and basic features related to social welfare and social policy in three periods.it also introduces the status quo of development of Chinese modern social welfare institutions and social policy framework, especially confronting major issues and severe challenges. Meanwhile it fully generalizes the system features of the historical development of Chinese modern social welfare institutions and social policy framework and summarizes historical experiences and objective law of centennial changes of Chinese social welfare institutions and social policy. Finally, it attempts to generalize forms of Chinese welfare institutions and social policy into the “society-market-nation combination paradigm of social welfare institutions”, in order to provide scientific and theoretical explanation for China’s society development and economy development miracle, pointing to positive directions in which Chinese welfare institutions and social policy can proceed. What is more, it also delineates the “roadmap and schedule” and plan professional strategy for actions, and lays modern welfare institutions foundation for achieving two centenary goals, Chinese dream and the Chinese nation’s bright prospect on the road to revival.

(4)The Research of Mechanism of Action on Social Work Organizations to Participate in Social Governance: Taking the Social Protection Project of Minors in Jiangxi Province as an Example

Yang Fangyong • 60 •

To explore the role of social work organizations to participate in social governance mechanisms should start with the four main body, namely social governance , market, social organizations and the public, along with the three dimension successively relationship : the participation, embedding and intervention, , which are both series of time and a project action mechanism of causation. The seven kinds of mechanisms consist of four participation mechanism, the two embedding and an intervention mechanism. According to different projects, each of these mechanisms has different forms of mechanism. The efficient and effective operation of these mechanisms ensure the good functions of social work agency services, the absence or failure of some functions cause less effect. to the corresponding social governance project..

(5)Institutionalization and Social Closure: A Case Study of Social Work Involution in District D of Guangdong

Wu Yaojian Chen Anna • 71 •

The concept of involution had gradually became to a famous theory to analyze social work development in China, which mainly had institutionalization dimension and social closure dimension. Most of those studies took social work organizations with officail backgroud as research objects and discussed the growth without development involution phenomenon of social work development in China on institutionalization dimension. This Study, on both institutionalization dimension and social closure dimension, based on District D of Guangdong, where most social work organizations were unofficially built, discussed the involution and its causes of social work development. On institutionalization dimension, the local government became paternalistic shelter to social work organizations and the project-governance model not cross the unit-governance model caused the low professional level of social work development, such as most social work organizations were not well professionalized, most social workers followed work pattern mechanically and services were superficial. On social closure dimension, Lack of social cooperation made the stagnation of social work development scale, which were embodied in that the broader of services audience stopped expanded, the vulnerable group were not been paid particular emphasis on and services resources stopped increased and even been nibbled. The involution pattern caused by the institutionalization and social closure became hard to maintain, de-involution of social work need to be discussed in future studies on both institutionalization dimension and social closure dimension.