

社区福利核心概念和发展路径的中日比较

张继元

【摘要】近年社区已经成为老年人福利、残疾人福利、儿童福利等社会福利服务的主要载体，社区福利逐渐成为社会福利的主流运作方式。我国的社区福利理论自概念提出已有20年的历史，但是至今仍然没有形成一个系统性的理论。本文通过比较中日社区福利概念和发展路径，指出二者虽然在具体政策、形式等方面不尽相同，但是抽象到福利供给机制层面却“同途同归”，都是朝着实现居民福祉的目标，沿着社区组织化→福利服务供给→居民参与的路径发展的。日本地域福祉的“利用者主体”理念、整合化发展趋势、自下而上的社区福利规划等，给我国社区福利的发展带来了有益的参考。

【关键词】社区治理；社区建设；社区服务；社会福利；社区福利

一、研究缘起

近年社区作为老年人福利、残疾人福利、儿童福利等社会福利服务的主要载体，发挥着越来越重要的作用。社区福利服务相关概念很多，譬如耳熟能详的社区服务、社区公共服务、社区建设、社区治理等。近来随着社区养老等社区福利服务的发展，社区福利的概念也逐渐被学界和大众所接受。然而，不同于社区服务、社区建设、社区治理等政府提出的概念，社区福利是社区服务聚焦到福利服务的过程中，由学界提出并逐渐被社会接受的概念。因此，目前社区福利还没有一个很明确的公认定义。

实际上，中国的社区福利概念可以追溯到1998年。沈洁在1998年分析中国社区服务发展的问题时指出，社区服务的营利性和福利性两者之间互相冲突，传统的社区服务与社区福利是两个不同的发展阶段^①。从1998年至今，社区福利概念的提出已经有20年历史，但社区福利的理论化进展却很迟缓。王思斌在2009年就指出，虽然“福利性是社区服务的核心，但是社区福利服务并未成为核心议题，对社区福利服务也缺乏系统的研究”，“在中国实践的理论概括及分析上

【作者简介】张继元，华东师范大学公共管理学院讲师。主要研究方向：福利社会学、社区福利、养老政策。
【基金项目】民政部政策研究中心委托项目“日本社区养老经验借鉴研究”；中央高校基本科研业务费-华东师范大学青年预研究项目（2018ECNU-YYJ007）；上海市浦江人才计划资助项目（18PJC036）。

① 沈洁：《中国社区服务发展中的问题梳理》，《中国民政》1998年第1期。

还留有很大空间”，同时还表示社区福利服务的理论化“正是笔者力图尝试的”^①。近年社区福利服务已经逐渐成为核心议题之一，老年人福利、儿童福利、社会救助等都聚焦社区，而且社区福利的表述也逐渐被大众所接受，但是目前社区福利的研究仍然没有跨出实质性的一步。

社区福利在日本被称为“地域福祉”，但二者在词义和核心理念上有所不同。因此，为了区分两个不同的概念，本文在叙述日本的概念时使用“地域福祉”一词。日本地域福祉已经有40多年历史，形成了比较完善的理论和方法论。我们能否从日本地域福祉的发展中，找出值得借鉴的理论或思路，结合中国社区服务、社区建设、社区治理的实践，推动社区福利理论的发展，这是本文探讨的主要问题。

作为尝试性的探索，本文以中日社区福利概念辨析为切入口，第二部分从词义上分析社区福利和地域福祉的异同；第三部分通过社区服务、社区建设等政策变迁，梳理中国社区福利的概念发展；第四部分以地域福祉理论发展为线索，整理日本地域福祉概念的变迁；第五部分从概念构成、对象范围、政社关系及发展路径四个角度，分析中国社区福利和日本地域福祉的异同；在最后的结论与启示小节中，探讨日本地域福祉经验对我国社区福利发展的启示。

二、词义辨析

日本的地域福祉在很多文献中被直接翻译成“社区福利”，但是无论是“社区”与“地域”，还是“福利”与“福祉”，意思都是有所不同的。“社区福利”与“地域福祉”在词义上，有以下两点不同。

第一，日文中的“地域”与中文的“社区”概念有交集但也有很大区别，特别是中文的“社区”有着很强的中国特色。日文的地域是没有明确行政界限的，是开放的概念。虽然中文的“社区”也有和日语的“地域”或英语的“community”相似之处，但大多如社区服务、社区建设等词汇那样有着明确的行政地理边界。因此中文的“社区”是封闭的概念，是和户籍、居住证等制度紧密相关的。

第二，中日文中各有“福祉”和“福利”词汇，而且在词义上较为相似。《现代汉语词典》解释中文“福利”的意思是，“生活上的利益，特指对职工生活（食、宿、医疗等）的照顾。”而日文的“福利”和中文解释很接近，《大辞林》中解释为“幸福与利益”，并列出了常用组合“福利厚生”。《大辞林》中“福利厚生”的词义是“企业为充实职工及其家属的福利而设置的制度及设施”。《现代汉语词典》中对中文“福祉”的解释是“福气、幸福”，《大辞林》对日文“福祉”的解释是“幸福。特别是应该为社会成员平等提供的幸福。”

然而，福祉和福利在用法和含义上还是有所不同。现代日语当中，“福利”一词大多用于企业职工的“厚生福利”。而福祉则用法广泛，如“社会福祉”“地域福祉”等。比较其中的用法，我们可以看到“福利”更多的是由企业向职工提供的单方面福利资源传递。而“福祉”则面向更广泛的人群，而且强调居民参与，是一种多元的福利资源传递。刘继同从理想类型角度，对慈善、

^① 王思斌：《我国城市社区福利服务的弱可得性及其发展》，《吉林大学社会科学学报》2009年第1期。

公益、保障、福利、福祉进行过理论探讨,并指出这是一个递进的关系,福祉是最高层次。相对应的社会服务体系也有所不同。社会福利的社会服务指环境保护、教育、住房、公共服务、就业等,而社会福祉的社会服务是指幸福美好快乐生活、精神心理福祉与人的全面自由发展^①。

尽管从词义层面上看,中国的“社区福利”无论“社区”还是“福利”都是有局限的,但是随着社区福利相关政策的发展,其核心理念、内涵是在与时俱进,不断变化的。而日本的“地域福祉”同样不是一成不变,而是一系列日本的社会政策理念的集合。接下来,我们梳理一下中日社区福利的概念演变与发展路径。

三、中国社区福利的概念梳理与发展路径

(一) 社区福利概念的提出

“社区福利的目的在于通过对正式或非正式的社区资源进行协调和整合,为那些生活不能达到自立的个人以及家庭提供家政、保健、护理并包括精神文化在内的社会性福利服务。使他们像正常人一样,居住在自己的家里,生活在自己的社区就能够获得自己需要的福利服务。为社区居民提供一个自主、自立的生活环境。”^②

这一定义是在总结借鉴日本的地域福祉理论的基础上提出的,包括了日本地域福祉概念的几个重要理念。①“对正式或非正式的社区资源进行协调和整合”,即社区共同化与协作理念;②“为社区居民提供一个自主、自立的生活环境”,即居民主体理念;③“使他们像正常人一样”,即正常化(normalization)理念;④“家政、保健、护理并包括精神文化在内的社会性福利服务”,即服务的综合化理念;⑤“居住在自己的家里,生活在自己的社区就能够获得自己需要的福利服务”,即社区福利服务或居家服务理念。

但是这个总结日本经验的社区福利定义对刚刚开始社区服务和社区建设的中国社会过于超前,脱离了当时中国社区福利的发展现状。因此,这一理念型的社区福利概念定义在很长一段时期内没有得到学术界的支持,但激发了以江立华为主的社区福利研究。江立华在批判国内的社区服务和社区建设研究的基础上,提出了立足中国国情的社区福利定义。

“社区福利是指在政府相关部门的指导下,以社区为基础,发挥社区自主性,充分利用社区内外的一切资源,为解决社区居民生活问题及提高居民生活质量所采取措施的总和。”^③

然而,“为解决社区居民生活问题及提高居民生活质量所采取措施的总和”的表述过于宽泛,几乎涵盖了社区内所有活动,不利于分析对象的确定和理论的发展。社区服务的政策实

① 刘继同:《慈善、公益、保障、福利事业与国家职能角色的战略定位》,《南京社会科学》2010年第1期。

② 沈洁:《城市社区福利服务体系与运作机制探讨》,《社会福利》2002年第12期。

③ 江立华:《论我国城市社区福利的建设及运作机制》,《江汉论坛》2003年第10期。

施过程中也曾经出现了同样的问题，被戏称为“把社区服务当个筐，什么东西都往里装”，这种理解不利于推进社区服务工作实践，同样不利于理论的深化展开。

王思斌指出江立华、沈洁的城市福利服务分析框架在中国实践的概括及分析上还有很大空间，他认为，“由政府及社会力量（包括社区基层组织和邻里等）在社区内开办和从事的、面对社区居民的各种福利服务，它既包括物质福利的传递，也包括生活服务和精神关怀服务”^①。王思斌虽然使用了“社区福利服务”一词，但是还包括了“物质福利的传递”，而且也是基于沈洁、江立华的社区福利定义，因此可以认为两个词汇内容基本一致。

王思斌对社区福利的定义采纳了江立华的面向社区所有居民的对象定位，参考沈洁的定义具体了社区福利的内容。同时王思斌在文中提出了社区福利服务的弱可得性问题，强调福利服务应该以弱势群体服务为本的原则。社区福利服务弱可得性的提出，同时是对社区福利面向所有社区居民这一定位的反思。唐钧提出社区服务的商业性、行政事业性和福利性的三层社区服务概念，而福利性是最核心的内容^②。由于弱势群体对资源的可获得性较差，特别是无法自立的老年人、残疾人等弱势群体在消费能力、获得信息的渠道等方面都处于不利状态，因此社区福利以弱势群体为主的定位就非常重要。社区福利定位于弱势群体并不违背福利的普遍主义，因为无论是儿童、老年人还是残疾人，都是每个人必然经过的人生阶段或者共同面临的社会风险。

（二）中国社区福利的发展路径

尽管在社区福利定义方面上述三位学者各持己见，但在社区福利发展包括社区服务、社区建设两个主要政策的观点上学者之间已经形成共识。沈洁总结 2009 年之前的社区福利发展为社区服务和社区建设的两个阶段，并指出社区服务和社区建设都忽视了以居民生活为核心的原则，忽视了自下而上的社区民主程序，因此都不是最终的理想模式，还必将进入社区福利的发展阶段^③。宋梅概括社区福利为单位制时期的社区福利模式，转型期的社区福利模式和民生时代的社区福利模式^④。而余冰概括改革开放 30 年来中国城市社区政策为市场主义的社区服务产业化发展、权威主义的城市管理体制与基层政权建设、和以民生、福祉（well-being）为导向的公共服务社区化的三个时期^⑤。这三个时期实际上和社区服务、社区建设、社区治理（社会治理）的提出时间相一致，因此可以理解为和沈洁的时期划分基本相同。依据唐钧的社区服务的三层概念，参考沈洁和余冰的时期划分，本文将社区福利分为市场主义的社区服务阶段、权威主义的社区建设阶段、立足民生的社区福利阶段，勾勒出中国社区福利从商业性到行政事业性再到福利性的发展路径（如图 1 所示）。

① 王思斌：《我国城市社区福利服务的弱可得性及其发展》，《吉林大学社会科学学报》2009 年第 1 期。

② 唐钧：《关于城市社区服务的理论思考》，《中国社会科学》1992 年第 4 期。

③ 广井良典、沈洁：《中国·日本社会保障制度的比较与借鉴》，中国劳动社会保障出版社，2009 年，第 169-192 页。

④ 参见宋梅：《个体化时代的社区福利建设研究》，中国社会出版社，2013 年。

⑤ 余冰：《政策意涵与价值导向：中国城市社区政策 30 年》，《社会工作》2015 年第 1 期。

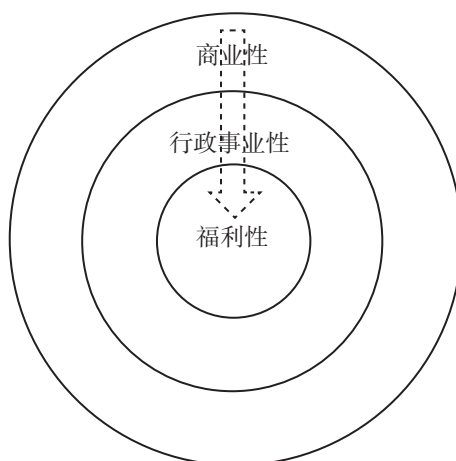


图1 社区福利的三层结构与社区福利发展路径

资料来源：笔者制图。

1. 市场主义的社区服务阶段（1987—2000年）

社区服务是1987年民政部提出的概念。改革开放前的单位福利时代，城市居民的衣食住行都是由单位提供，食堂、医院、澡堂、托儿所、学校一应俱全。改革开放以后，单位制解体，原来由企业负担的社会职能回归于社会。但由于市场化的深入，多种经济成分共存，出现了大量没有单位依托的社会人员；城市化的进展加速了流动人口的增长，对社会服务的需求越来越大。同时，老龄化、家庭核心化、个体化等都对社会服务提出了新的要求。面对这样的社会变化，继续固守计划经济体制下形成的政府一家包揽的民政事业体制已经难以适应日益变化的社会需求。因此，1986年民政部提出“社会福利社会化”，动员社会各方面的力量，鼓励各种形式的民间组织参与社会福利事业。社区服务就是在这样的背景下提出的。1987年7月，在大连市召开的民政工作现场座谈会上，民政部第一次提出社区服务的构想，并指出社区服务就是“在政府领导下，发动和组织社区内的成员开展互助性社会服务活动，就地解决本社区的社会问题”。同年9月在武汉市召开的全国城市社区服务座谈会上，民政部明确了社区服务的目标和任务，即“在社区内为人们的物质生活和精神生活所提供的各种社会福利与社会服务，它的目的就在于调节人际关系，缓和社会矛盾，创造一个和谐、良好的社会环境”。会议同时决定在全国部分城市进行社区服务试点工作。两年后全国普遍开展社区服务工作，截至1992年底，全国有70%以上的街道开展了社区服务。1989年12月《中华人民共和国居民委员会组织法》颁布实施，其中规定“居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动”，社区服务得以制度化。

但是随着社区服务的深入与普及，社区服务出现了很多问题。任成孝等将这些问题总结为两点：①性质模糊性；②对象与内容不断扩张的问题^①。其中，社区服务的性质模糊性指的是政府行为与社会行为的关系、福利性与经营性的关系、社会化与专业化的关系模糊。这具体体现为，北京会议（1991年11月）强调社区福利的福利性，但《中共中央、国务院关于加快第三产业的

① 任成孝、李欣怡、任晓春：《论当代中国社区治理的基础和精髓——社区服务和社区参与》，《山西农业大学学报（社会科学版）》2013年第7期。

决定》(1992年7月)将社区服务定位为第三产业,而随后的上海会议(1994年12月)则重申了社区服务的福利性与社会效益为主的原则。就服务对象和内容而言,前者从民政对象扩大到全体居民,后者从社会福利、职工福利等服务扩大到便民生活服务。这具体体现为,北京会议(1991年11月)决定社区服务主要内容包括老年人服务、残疾人服务、优抚对象服务等社会福利服务。但是《关于加快发展社区服务业的意见》(1993年11月)将社区服务定义为社区福利服务、便民利民服务和职工社会保险管理服务三类。《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》(2000年11月)又增加了再就业服务和社会保障社会化服务。《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》(2006年4月)将社区服务分为政府开展的公共服务、社会中介组织开展的非营利性服务、市场组织开展的营利性商业服务、社区居委会组织开展的自助、互助和志愿服务等四大类。

通过上述整理,我们可以看出社区服务在发展过程中,虽然坚持优先福利性服务,但是逐渐发展为涵盖社区内所有政府、社区、市场、个人行为的大概念,被批为“把社区服务当个筐,什么东西都往里装”。社区服务的概念很大程度上表达的是“社会服务”的含义^①。如图1所示,唐钧将社区服务分为三个部分,核心部分是面向有特殊困难的人和有特殊贡献的人提供的无偿服务;中间部分为面向全体社区成员提供的非营利性低偿服务的行政事业性服务;边缘部分为不限对象的营利性有偿商业性服务。同时他强调社区福利最核心最重要的内容是福利性服务。

尽管学者们试图梳理社区服务概念的内涵和外延,并强调社区服务的福利性质,但实际运作中社区福利混淆了公共服务与商业服务的界限,很多社区服务商业化倾向明显,甚至出现了“街居经济”的繁荣发展。这种公共服务和商业服务的双重属性使得社区服务从一开始就陷入一种自相矛盾的境地^②。经过近10年的发展,经济发展导向的社区政策开始调整,至20世纪90年代末,各地政府收回了街居经济权。

2. 权威主义的社区建设阶段(2000—2010年)

尽管社区服务的概念极度膨胀,但社区服务一项政策远远无法适应和满足市场体制改革、产业化和城市化所带来的巨大冲击和骤增的需求。单位制解体导致大量社会成员涌入社区,失业和社会保障的缺失让这些人无依无靠。住房商品化过程中,城市空间从单位导向转变为市场导向,城市住宅小区内的居民成为“熟悉的陌生人”。加之产业化、城市化大潮产生的大规模人口流动,原有的城市格局与机制已经失效。在这种背景下,1991年民政部《关于听取对“社区建设”思路的意见的通知》提出了社区建设的概念。经过多次研讨会研究以及上海、青岛等地的试行结果,2000年民政部发布了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》,城市的社区建设开始在全国范围内展开。

《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》明确提出社区建设的4个主要目的:①加强社区党组织和社区居民自治组织建设;②扩充社区服务内容;③加强社区管理、改革城市

① 江立华、沈洁等:《中国城市社区福利》,社会科学文献出版社,2008年,第15页。

② 参见雷洁琼、王思斌等:《转型中城市基层社区组织:北京市基层社区组织与社区发展研究》,北京大学出版社,2001年;潘小娟:《中国基层社会重构:社区治理研究》,中国法制出版社,2004年;余冰:《政策意涵与价值导向:中国城市社区政策30年》,《社会工作》2015年第1期。

基层管理体制；④充分发挥社区力量，合理配置社区资源。其中基层政权建设和城市管理体制改革是后来社区建设政策的两大重点。根据这两大要素，余冰将1991—2010年的社区建设划分为两个发展阶段。1991—2000年是第一个阶段，这一阶段的特点是社区建设处于城市管理体制改革的探索阶段。单位制解体后，国家开始直接面对社会成员个体，街道居委会体系及其管理单位的社区成为管理模式的焦点。这一阶段，社区建设的实质是国家通过把社区这一地域性概念操作为城市基层管理单位，以期解决市场经济发展和单位制解体所引发的一系列社会问题，并通过社区建设加强基层政权建设。2001—2010年是基层政权重建和重塑阶段，主要通过社区自治和社区党建两个途径实现。1999年民政部制订的《全国社区建设试验区工作方案》提出“逐步完成城市基层管理体制由行政化管理体制向法制化保障下的社区自治体制的转变”，以及社区自治、议行分设、居委会直选等要求。这是第一次以政府文件形式提出“社区自治”的概念。但是社区自治的实现却困难重重，居委会直选的实质是行政权力依赖社会权力实现自身目标，以权力的扩大再生产完成其在社区建设中合法化的过程，而且社区建设中强调党在社区的领导地位以及党建的重要性，党的组织体系网络实际上成为中国社会整合的轴心^①。

因此，肖林指出社区建设运动是政党和政府在基层社会的权威重塑，以组织渗透、功能渗透和程序渗透的方式实现自身意图，其背后的机制导向是权威主义。这种权威主义的社区建设政策中，国家权力始终处于绝对的支配地位，民间社会仍然是附属角色^②。但是政府文件中反复出现并强调社区居民、社区组织等民间力量及其参与的必要性，尽管效果有限，但是近年社区组织和社区志愿服务的蓬勃发展也是有目共睹。因此，从社区组织化的角度来看，社区建设起到了一定程度的作用。但是，随着社区福利需求的骤增和多样化，政府无法满足所有需求，福利服务供给体系中民间力量的作用越来越重要。福利服务供给模式和社会管理模式的改革也就成为了时代的趋势。

3. 立足民生的社区福利阶段（2010年至今）

前两个阶段都是直接使用政策名称，即社区服务和社区建设，但这一阶段却没有使用社区治理等政策名称命名。这主要是因为这一时期同时出现了2个大的变化。第一个是社区服务的变化，包括回归福利性和居民需求导向，第二个是社会管理、社区管理向社会治理、社区治理的转变。

从2000年开始，强调社区服务重要性的政策相继出台，且政策的价值导向开始转变。2006年《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》中提出“鼓励、支持社区居民和社会力量参与社区服务”。2007年的《“十一五”社区服务体系发展规划》强调公共服务覆盖到社区是主要工作内容。2011年《社区服务体系建设规划（2011—2015年）》区分了社区服务的福利性和商业性，并明确提出了公共服务广覆盖为重点任务。2016年的社区服务体系建设规划有了两个巨大的转变。第一个重要变化是，该规划改名为《城乡社区服务体系建设规划（2016—

① 余冰：《政策意涵与价值导向：中国城市社区政策30年》，《社会工作》2015年第1期。

② 肖林：《国家渗透能力建设：社区治理挑战下的国家应对策略》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2013年第6期。

2020年)》,并明确提出“随着城乡二元结构逐步解体,我国社区服务体系建设进入了城乡统筹的新阶段”。第二个巨变体现在指导思想和基本原则中,第一次提出了“以居民群众需求为导向”的指导思想和“坚持人民主体,多元参与”的基本原则,而且一直以来作为基本原则之一的“政府主导”字眼从该规划中悄悄退场。

“政府主导”原则的退场和主体多元化的强调,明显是受到了政府执政理念从社会管理向社会治理转变的影响。2013年中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,作为中央文件第一次提出了“社会治理”的新理念,体现了中国共产党的执政理念从社会管理向社会治理的新变化。邵光学等总结出社会管理和社会治理的五点区别:①社会管理的主体相对单一,重点突出政府的主导作用,而社会治理强调合法权力来源的多样性,主体多元化,体现了民主性的特点;②社会管理中政府承担主要职责,而社会治理强调多元主体共同承担责任;③社会管理的实现形式是单一的自上而下型,社会治理是立体式的多元互动型;④社会管理的实践路径有着行政命令性色彩,社会治理具有多种实践路径;⑤社会管理下社会成员只能被动接受社会服务,社会治理下社会成员主动表达需求,对项目进行选择^①。

立足民生发展社区福利是有着理论与实践优势的。郑功成分析了新时代巨变带来的挑战:全球化进程的不确定性、人口老龄化进程的加速加深、新业态渐成新常态、发展失衡与不平等现象加剧、社会保障制度自身缺陷,并指出多元主体共建共治是重要历史选择之一^②。社区福利作为多主体共建共治的主要载体,有助于克服社会保障制度自身缺陷,建立高效率的运作机制。社会救助领域中,章晓懿探讨了社区瞄准方法的优势,即居委会或村委会掌握着居民更多真实生活信息,行政成本更加低廉,有助于促进社区参与,从而提高社会救助的救助绩效与瞄准效果^③。社会服务领域中,马馱等探讨了居家养老服务的优势,即:发展居家养老服务不仅符合民情与国情,而且可以产生更大的经济社会效应^④。

综上,中国社区福利的理念在经历了市场主义的社区福利阶段、权威主义的社区建设阶段之后,社区治理以及社会服务的居民需求导向,确定了以居民生活为核心的原则和自下而上的社区民主原则,中国的社区福利进入了民生导向的社区福利阶段。

四、日本地域福祉的概念梳理和发展路径

日本的地域福祉在发展初期只是日本社会福祉制度中的“补充型”政策,但随着社会福祉制度的各项服务都以地域福祉的形式开展,地域福祉已经成为社会福祉本身的新形式。下面,我们以地域福祉理论发展为线索梳理其概念演变和发展路径。

日本地域福祉的实践可以追溯到20世纪50—60年代,这一时期的研究主要是社区运动论、

① 邵光学、刘娟:《从“社会管理”到“社会治理”——浅谈中国共产党执政理念的新变化》,《学术论坛》2014年第2期。

② 郑功成:《社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择》,《社会保障评论》2017年第1期。

③ 章晓懿:《社区能力视角下的社会救助瞄准机制研究:转型国家的经验》,《社会保障评论》2017年第2期。

④ 马馱等:《关于应对人口老龄化与发展养老服务的调研报告》,《社会保障评论》2017年第1期。

社区组织化论、社区社会开发论、社区护理的相关研究,可以说是地域福祉研究的前史阶段。20世纪50年代主要内容有:①贫困家庭援助,如民生委员为主体的家庭重建运动、家庭重建资金贷款给付制度等;②改善卫生保健的社区活动,如保健福利地区组织活动等;③为解决双职工幼儿保育问题、留守家庭儿童问题、独居老人问题等的家庭服务员派遣制度(家庭奉仕员派遣制度)等。20世纪60年代随着经济的高速发展,工业化、城市化、家庭核心化、老龄化等给社区带来了许多新的社会问题。这一时期的主要内容有:①经济发展优先的地方开发政策(地域开发政策)与居民的抵抗运动;②社区护理思想推动的养老机构社会化;③以居民主体为原则,社会福祉协议会开展的社区组织、社区护理活动;④以志愿者精神为基础的市民福祉活动。

20世纪70年代地域福祉政策出台,但地域福祉实体尚未成熟,地域福祉的理论研究也处于起步阶段。这一时期是英国社区护理开始影响日本学界的时期。1970年冈村重夫在《地域福祉研究》一书中尝试了地域福祉概念的体系化研究。他综合了社区组织化论、社区社会开发论、社区护理概念,提出地域福祉概念的构成要素有:①社区组织化;②预防性社会福祉服务;③社区护理;④机构服务^①。1974年冈村重夫整理修改了自己的地域福祉概念,将机构服务并入社区护理之中,从而变成了三个方面,分别是:①社区组织化;②预防性社会福祉服务;③社区护理^②。冈村重夫的地域福祉研究是日本最初的地域福祉体系化尝试。

同一时期,右田纪久惠在1973年提出了基于权利原则、居民主体原则的地域福祉概念,她将地域福祉规划、社区组织化、居民运动作为基本构成要素^③。日本全国社会福祉协议会则从在宅福祉服务视角出发,根据三浦文夫的货币性需求和非货币性需求的福祉需求论,提出了服务供给系统论框架^④。当时全国社会福祉协议会事务局长永田干夫总结发展了这一理论,并于1977年出版了《地域福祉论》一书,提出地域福祉要以受助群体能够在社区自立生活为目的,由在宅福祉服务、环境改善服务、组织活动的三个要素组成^⑤。

进入20世纪80年代后,地域福祉研究进入飞速发展时期,出现了很多著名的学者和论著,也出现了一些对各个地域福祉理论进行梳理、类型化的研究。如表1所示,铃木五郎整理了20世纪70年代地域福祉概念的构成要素,提取出各个论者共通的构成要素为在宅福祉服务和社区组织化^⑥。表1中各位论者对地域福祉的概念界定包括在宅福祉服务或社区服务、社区组织化、地域福祉规划、政府责任的制度和标准、基本制度体系、福祉教育和信息提供服务等角度多样、内涵不同的内容。这说明当时地域福祉概念还在形成中^⑦。

① 冈村重夫:『地域福祉研究』,柴田書店,1970年,第9-10頁。

② 参见冈村重夫:『地域福祉論』,光生館,1974年。

③ 参见右田紀久恵:『現代地域福祉』,法律文化社,1973年。

④ 参见日本社会福祉協議会:『在宅福祉サービスの戦略』,1979年。

⑤ 永田幹夫:《地域福祉论》,日本全国社会福祉協議会,1977年,第45-46頁。

⑥ 鈴木五郎:『地域福祉の展開と方法』,筒井書房,1981年,第32頁。

⑦ 右田紀久恵:『自治型地域福祉の理論』,ミネルヴァ書房,2005年,第30頁。

表 1 地域福祉的构成要素

冈村重夫	三浦文夫	前田大作
●向受助者提供援助活动的社区护理 ●一般社区组织化（社区建设） ●福祉组织化活动（福祉社区建设） ●预防性的社会福祉	●为了实现受助者自立的援助服务、预防性福祉活动、狭义的社区护理、居家福祉服务 ●综合环境改善建设：物质环境建设、促进受助者社会参与 ●促进居民对受助者的意识态度、促进社会福祉的居民参与、组织化	●为了实现受助者自立的社会福祉服务建设，护理机构的社会化 ●推进地域福祉规划；推进都道府县及全国的长期福祉规划 ●推进社会福祉服务的居民参加、福祉教育 ●推进福祉的地域社会、社区的形成
阿部志郎	井冈勉	右田纪久惠
●居民可以协作的小范围社区中，以居民参与型福祉活动为基础，动员行政机关、服务机构等社会资源，满足地域福祉需求，提高地域福祉的公私协作体系。 ●自主的生活方式选择 ●居民参与	●作为公共责任的基本体系、制度性的地域福祉标准、行政和财政上贯彻执行 ●公私福祉服务的体系：预防性的治疗康复服务、社区护理 ●有机调整、扩充强化以上体系的组织化	●地域福祉规划 ●居民主体、居民参与、居民活动为内容的地域组织化 ●制度服务的体系化（预防处理疗法、术后护理服务、社区护理） ●以地域福祉为目标的方法论、技术论的组织化

资料来源：鈴木五郎：『地域福祉の展開と方法』，筒井書房，1981 年，第 32 頁。

牧里每治把地域福祉理论归纳为如图 2 所示的三个学派，即：20 世纪 70—80 年代的结构论、功能论和 90 年代后的后结构功能论。20 世纪 70—80 年代的地域福祉理论可以归纳为结构论与功能论两大学派，其中结构论又分为以右田纪久惠为代表的制度政策论和以真田是为代表的运动论，功能论分为以冈村重夫为代表的主体论和以永田干夫为代表的资源论^①。结构论学者多从制度政策论、社会运动论的视角来理解和掌握地域福祉。无论是制度政策论还是运动论的视角，都将地域福祉看作政策制度。但制度政策论学者认为，地域福祉是国家垄断资本主义阶段的政府，面对资本积累过程中出现的国民贫困化现象，所采取的地区性应对政策。而运动论学者采取的态度是，在理解地域福祉政策时，要考虑到政策与社会运动之间的抗衡关系中政策主体、劳动主体、国民主体的“三元结构”，只有这样才能掌握地域福祉政策的真实全貌。功能

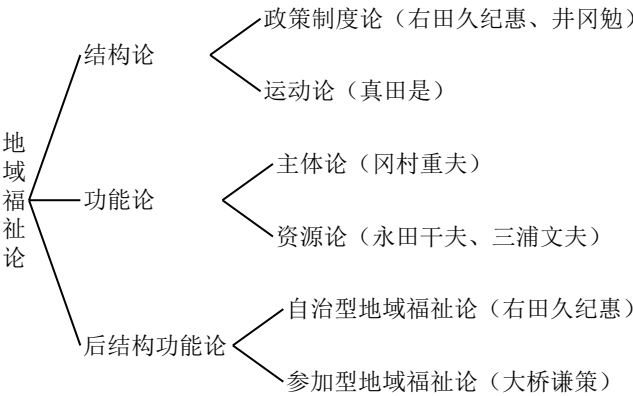


图 2 日本地域福祉的理论体系

资料来源：笔者制图。

① 牧里每治：『地域福祉の概念』，阿部志郎編『地域福祉教室』，有斐閣，1984 年，第 59-68 頁。

论则是将地域福祉看作是满足社会需求的社会服务以及社会资源的供给系统。其中,主体论学者从作为需求主体的市民、居民视角出发构建地域福祉体系,而资源论学者则关注服务供给及资源的体系化。也就是说,如果把地域福祉看作是由需求和资源服务构成的体系,主体论就是从居民或受助者的角度对地域福祉体系进行功能性的构建。而资源论则从资源服务的供给方出发,也就是资源或服务的地域性限制或特性对供给体系进行理论构建的视角。

进入20世纪90年代后,随着1989年“黄金计划”的施行和1990年社会福祉关系8法的修订,日本开始以地方政府为中心建立在宅福祉服务,推进地方分权化,福祉服务供给主体多元化,地域福祉的实践越来越充实起来。随着地域福祉实践的发展,探讨福祉服务供给的研究逐渐成为地域福祉研究的主流。这一时期主要学派被牧里每治称为“后结构功能论”,主要以右田久纪惠为代表的“自治型地域福祉论”和由大桥谦策为代表的“参加型地域福祉论”^①。“自治型地域福祉论”主要是20世纪70年代右田久纪惠的地域福祉论的升级版,即从地方分权、居民参加的视角,在地域社会构建“新的公共性”的制度论构想^②。而“参加型地域福祉”主要是以大桥谦策的重视主体形成的地域福祉论,即,为了有计划地推进以在宅福祉服务为中心的地域福祉,不仅需要地方政府,还需要民间机构、居民参与的观点^③。

进入21世纪后,随着2000年6月社会福祉法的颁布实施,地域福祉有了法律地位,社会福祉中地域福祉的核心地位越来越明确。地域福祉不再是社会福祉制度的补充,而是成为了社会福祉共通的、基本的实行方法。因此,武川正吾指出,社会福祉法为了推进地域福祉的发展,规定市町村要制订地域福祉规划,都道府县要制订地域福祉支援规划,由此日本的地域福祉进入了地域福祉规划的阶段。这一阶段中,地域福祉成为社会福祉的新形式和主流,以及福祉理论的主要实践场所,在社会福祉基础构造改革,即政策制定层面,也有了重要地位。也就是说,无论是社会福祉的实践层面,还是理论层面,亦或是政策制定层面,地域福祉都开始主流化^④。

同时,武川正吾还从地域福祉的理念层面对地域福祉概念的发展进行了清晰梳理。如图3所示,20世纪60—70年代日本地域福祉的主要理念是社区组织化,进入80年代后在宅福祉服务成为重要的构成要素之一,而90年代后居民参与成为地域福祉的核心理念之一。武川正吾

20世纪60年代 70年代 80年代 90年代 90年代后半期 21世纪初

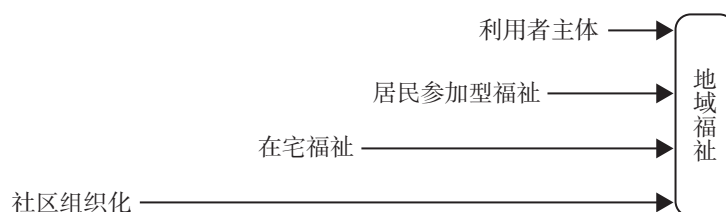


图3 地域福祉概念形成过程图

资料来源:武川正吾:『地域福祉の主流化』,法律文化社,2006年,第26页。

① 参见牧里每治:『地域福祉論』,放送大学教育振興会,2006年。

② 参见右田紀久恵:『自治型地域福祉の展開』,法律文化社,1993年。

③ 参见大桥謙策:『地域福祉論』,放送大学教育振興会,1995年。

④ 参见武川正吾:『地域福祉の主流化』,法律文化社,2006年。

还提出,进入20世纪90年代后半期,特别是2000年介护保险实施之后,社会福祉实现了从措置制度到契约制度的转变,接受服务的一方有了契约利用者身份,因此利用者主体的理念也越来越受到重视,成为地域福祉的重要内容。

五、社区福利和地域福祉的概念构成与发展路径比较分析

(一) 概念构成异同

日本的地域福祉虽然有受到欧美社区护理等理念的影响,但地域福祉概念是“国产”的,是由一系列日本本土的政策制度集合而成的,主要由社区组织化、在宅福祉、居民参加型福祉、利用者主体四个主要理念构成。

中国的社区福利同样是中国“国产”的概念。虽然初期社会福利社会化和社区服务受到英国社会福利私有化思想的影响,而且社区福利概念的提出也受到了日本理论的影响,但社区福利是社区服务、社区建设、社区治理等一系列有着中国特色的政策制度的集合体,是在中国政治体制、社会文化环境中诞生、发展的制度体系。

尽管社区福利和地域福祉都是在各自国家背景下发展的,但是我们通过比较可以看出二者核心概念、理念的对应关系。社区服务和在宅福祉服务,社区建设和社区组织化,社区治理与居民参加型福祉,虽然用词不同,内涵有一定差异,但可以说指的是相同的内容。这三个内容正是社区福利最核心的构成要素,本文分别归纳为福利服务供给、社区组织化、居民参与。福利服务供给是社区福利的主要目标和形式;社区组织化是可持续服务供给的基础和保障;居民参与是社区组织化的原则,是福利服务供给的主要动力。

(二) 对象范围异同

社区福利和地域福祉的服务对象在两个层次上有所不同。第一,社区福利的对象是限定在行政区域和相应地理区域的社区内的居民,遵循属地原则。而地域福祉的对象是没有具体的地理区域或行政区域划分,是以利用者为中心的生活圈。第二,中国的社区福利是面向社区所有居民,而日本的地域福祉是限定在社区内不能自立的弱势群体,这一点可以从大桥谦策的定义中看出。

“（地域福祉是）为了让自立生活有困难的个人或家庭能够在当地自立生活,而进行的网络建设和必要服务的综合供给,并为此综合开展的,培养酝酿物质、精神环境,充分利用社会资源,建立社会福祉制度,开展福祉教育的活动”^①。

受大桥谦策的影响,沈洁的社区福利定义也将服务对象限定于不能自立的人群。江立华和沈洁共著的《中国城市社区福利》批评了这一限定,提出社区福利应该面向社区里所有的人群^②,并被后来研究社区福利的学者所采纳^③。

① 大桥谦策:『地域福祉論』,放送大学教育振興会,1995年,第28页。

② 江立华、沈洁等:《中国城市社区福利》,社会科学文献出版社,2008年,第32页。

③ 王勇:《对我国城市社区福利建设中几个相关问题的探讨》,《经济问题探索》2006年第4期;赵定东、李冬梅:《中国社区福利的逻辑及实践问题》,《社会科学战线》2012年第12期;韦克难:《我国城市社区福利服务弱可得性的实证分析》,《社会科学研究》2013年第1期。

因此,从服务对象来看,中国的社区福利是“属地式服务+所有社区居民”,而日本的地域福祉是“生活圈式服务+弱势人群”。对弱势人群的限定实际上体现了日本地域福祉的福利性定位。中国的社区福利概念也正在经历逐步回归福利性的转变。

(三) 政社关系异同

中日社区福利的概念应该说都强调政府和民间机构、居民的协作关系,但是侧重有所不同。日本的地域福祉中,无论是“自治型地域福祉论”还是“参加型地域福祉论”,强调的都是以居民为活动主体的思想。因此,日本地域福祉的主要问题是如何让居民对本社区的福祉问题形成共识,如何推动居民积极参与社区福祉服务的提供。为了解决这些问题,日本提出了福祉教育、地域福祉规划等政策。而中国的社区福利,如江立华的“在政府相关部门的指导下”的定义那样,是侧重强调政府的福利供给角色。但是随着社区治理的进一步深化,特别是在应对巨大的养老需求面前,政策表述层面的“政府主导”悄然退场,取而代之的是“以居民群众需求为导向”的指导思想和“坚持人民主体,多元参与”的基本原则。因此,我们可以预见,在社区福利服务提供方面,居民的自主性、主体性会逐渐加强。

(四) 发展路径异同

沈洁曾提出中日社区福利发展“殊途同归”的论断。她指出日本是先社区组织化后在宅福祉,而中国是先社区服务后社区建设。两者相异的原因是中国发挥了后发福利国家的“后发优势”^①。但是,如果审视1989年开始的社区服务,我们会发现当时的社区服务多是商业性的社区服务和便民利民服务的产业化。如果按照沈洁把社区福利限定于面向弱势群体的福利性社区服务的话,我们很难说中国的社区福利是先开始提供社区服务的。同时日本的在宅福祉指的是居家养老等上门服务,20世纪80—90年代的社区服务很少包括上门服务的内容。但2007年开始提倡的公共服务覆盖社区的理念,以及2006年开始全国范围提倡的社区养老及居家养老,更加接近日本在宅福祉的概念。

因此,参照武川正吾的地域福祉概念形成过程,我们可以将中国社区福利概念的形成过程总结为图4所示的发展路径。在不限定福利服务的情况下,中国走的是社区服务→社区建设→社区治理的道路,但是当我们限定福利服务后,中国并不是沈洁说的“殊途同归”而是“同途同归”,即社区建设(社区组织化)→社区服务(在宅福祉)→社区治理(居民参与)的发展路径。

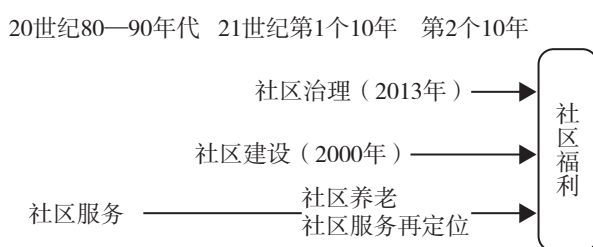


图4 中国社区福利概念形成过程

资料来源：笔者制图。

① 广井良典、沈洁：《中国·日本社会保障制度的比较与借鉴》，中国劳动社会保障出版社，2009年，第169-192页。

而武川正吾提出的“利用者主体”的理念，是日本介护保险实施后，基于契约原理的利用者主体理念。中国长期照护保险出台实施后，随着社区福利服务市场的逐步成形，中国的社区福利也有形成利用者主体理念的可能性。

六、结论与启示

本文在梳理剖析中日社区福利发展历程的基础上，从概念构成、对象范围、政社关系和发展路径四个角度对中日社区福利概念进行了比较分析。尽管存在服务对象范围不同，居民参与定位侧重不同等区别，但在限定社区福利服务时，中日社区福利的核心概念构成基本一致，而且走的是一条“同途回归”的道路，即社区组织化→福利服务供给→居民参与。同时，日本地域福祉的发展经验还给我们以下几点启示。

启示一：社区福利的主流化、整合化发展趋势。日本的社会福祉一直以来同样是被分割在老年人福利、儿童福利、残疾人福利等领域。但是随着 2000 年社会福祉法的颁布，地域福祉规划的政策工具连接了分割的各个社会福祉领域，地域福祉成为社会福祉的主要实行方式和新形式。中国社区福利的相关政策在经历了市场主义社区服务阶段、权威主义的社区建设阶段之后，进入了立足民生的社区福利阶段。尽管目前中国社区福利无论在政策层面还是在理论层面，都还成碎片化状态，分散在社区服务、社区建设、社区治理当中，或分散在老年人福利、儿童福利、残疾人福利、流动人口福利等领域。但是随着社区福利实践和理论的发展，整合碎片化的政策和理论，必将成为一个趋势。政策层面，2009 年北京市出台的《北京市市民居家养老（助残）服务办法》就是老年人福利和残疾人福利的整合。而理论层面，社区福利理论潜藏着巨大的可能性。

启示二：社区福利的规划趋势。日本地域福祉从“社会福利的补充”到“社会福利的新形式”的质变，主要是因为建立了制度性的社区福利规划，即：市町村的地域福祉规划和都道府县的地域福祉支援规划。市町村的地域福祉规划是一个自下而上、由社区居民参与的社区福利规划。通过这样的社区福利规划，可以有效将社区居民的需求转化为政府的需求，也可以及时有效的找到福利服务供给的社区资源，找到社区福利服务中社区组织化和居民参与的带头人。这样的带头人可以提高政策实施效果。而都道府县的地域福祉支援规划的义务化，是对居民参与福利服务供给在财政上和政策上的制度性支持，以确保社区福利政策实施的稳定性和有效性。目前，在养老服务方面，2013 年出台的《老年人权益保障法》规定“县级以上地方人民政府根据国家老龄事业发展规划，制定本行政区域的老龄事业发展规划和年度计划。”但这仍然只是自上而下的老年人福利规划，而且止步于县政府层面。因此，打通社区与政府之间需求和资源的隔阂，建立自下而上的社区福利规划刻不容缓。

启示三：理论研究与政策实践的关系。对比日本的地域福祉理论发展，我们可以看到日本的地域福祉理论是理论先行，理论引导政策。地域福祉概念是在被提出多年后，成为政策词汇的。理论起到的作用是指导政策发展。而在我国，社区福利相关的社区服务、社区建设、社区治理

等概念,却是政策先行,理论随后,理论起到的不是指导性作用,而更多的是合法化作用。因此,社会保障、社会福利、社会政策的理论研究要改变被政策牵着鼻子走的现状,站在政策实践的前面,起到指导性作用。

除了以上三点,预防性福祉服务,居民福祉教育等社区福利方法对我国社区福利的政策和理论完善也有着重要借鉴意义。但社区福利是在国家社会福利制度框架下,依托社区资源,由政府和社会协作提供的福利服务。因此,中国的社区福利必然和日本地域福祉,在实践上、在理论上、在方法论上都会有所不同,形成具有中国特色的政策和理论。

Core Concepts and Development Paths of Community Welfare: A Comparative Study of China and Japan

Zhang Jiyuan

(School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai, 200062, China)

Abstract: Community is a primary vehicle for different social welfare services, such as welfare for the elderly, the disabled and children. Community welfare has become the mainstream and new form of social welfare. The concept of community welfare was put forward 20 years ago, but today there is still a big research gap in a systematic theory of community welfare. This article compares the concept and development path of community welfare in China as compared to Japan, and concludes that though two countries are different in specific policies and details, they share the same development path, which is from "organized community" to "provision of welfare services", and to "residents' participation". Japan's experience provides some useful reference for China, including the idea of "user-oriented", integrated development, bottom-up planning of community welfare.

Key words: community governance; community construction; community service; community welfare; social welfare

(责任编辑:李莹)