

# 参与式福利理念的提出与构建

范洪敏

(辽宁大学 人口研究所,沈阳 110036)

**摘要:**参与式福利理念是在全球化的扩张和风险社会到来的背景下提出来的,这一理念下把福利看成是一种资源和能力,注重公民及社会组织在福利体系建设中的参与性行动,以构筑“政府、家庭、社区、社会组织、其他个体”的帮助网络来推动福利社会化建设;并强调社会资本与人力资本的投资,以解决能力贫困,促进公民能力的全面提升;还强化了公民的福利责任,主张变福利依赖为积极创造福利,变消极福利为积极、能动的福利。参与式福利理念的运作机制强调的是优势视角下的增权;助推福利社会化的发展;解放性实践与对话沟通;构建积极福利与发展福利。

**关键词:**参与式福利;积极福利;发展型福利;福利社会化

**中图分类号:**C913.7

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)05-0015-04

## 一、参与式福利理念提出的背景

### (一)全球化的扩张与“风险社会”的来临

全球化的扩张不仅加剧了科技与信息知识的传播,同时还带来了一系列不确定的风险。在吉登斯眼中“这是个充满错位和不确定的世界,一个失去控制的世界”<sup>[1]</sup>,全球化背景下的人为不确定风险是现代制度长期发展的结果,它让我们人类面临着未知的风险威胁并进入“风险社会”,对个人、国家、社会组织和社会政策都产生了深远影响。

“社会政策是解决社会问题的手段,但在目前全球化背景下,社会政策本身正日益成为新的社会问题”<sup>[2]</sup>。社会政策一方面是由精英阶层人为建构和主观设计的,本身蕴含着各种不确定性;另一方面社会政策在实施过程中也面临各种不确定风险,从而让社会政策的影响者处于风险包围之中。如此在全球化背景下社会政策便遭遇合法性危机。

此外,“风险社会使国家在无法把握的风险面前失去了稳定的基础”“各种各样的亚政治领域,如媒体、司

法、公民自发组织、新社会运动等,正在取代政治的领导”<sup>[3]365-368</sup>,全球化和风险社会的到来不仅对民族国家造成严重的冲击,也“破坏”了传统的社会关系与社会福利网络。亚政治领域的发展使承担风险的责任转移到社会组织之上,如此便可充分发挥多元主体作用,使其参与到社会福利制度建设和实践中去,促进福利社会化。

“现代风险全球化的同时,变化了的风险环境也带来了风险个人化”<sup>[3]374</sup>,每一个体都处于风险的包围之中,都是风险承担的主体。风险的普遍性和弥散性会让具有共同利益的群体产生积极信任并相互依赖,形成互助网络。风险的个人化将会提高人们的风险意识,积极参与到风险预防的制度建设与改革中来。福利制度作为重要风险预防制度,积极参与福利制度设计是个体积极参与的事项之一。

### (二)社会反思性的增长

依靠传递性经验而促进的社会反思性的增长是现代性发展的动力之一。“传递性经验(mediated experience)”是指通过知识信息和通讯媒体而形成的间接性经验,

收稿日期:2013-06-01

基金项目:辽宁财政科研基金项目(11C006);辽宁教育厅课题项目(WJQ2012001);辽宁省社科联课题项目(2013lslktzjglx-21)

作者简介:范洪敏(1987-),男,山东滨州人,研究方向:人口与社会保障。

网络出版时间:2013-09-02 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130902.1051.006.html>

实质上是知识经验或信息经验”<sup>[4]</sup>。现代通信技术与电子媒介的不断发展使传递性经验成为现代人的一种基本经验,人们在全球视野内反思风险,反思现代制度与现代社会。社会反思性的增长是个体意识的增长,个体自主性的提高,个体化的发展。但全球化背景下的个体化不等于盲目的依赖自我,而是意味着互惠与互相依赖,意味着从原先支持网络中脱离的个体重新组合形成依赖的帮助网络或社会组织。

扩张的全球化、增长的社会反思性与到来的风险社会,促进了个体意识的增长、亚政治领域的发展与风险的个体化,既对原先的福利制度设计与安排提出了挑战,同时也为新型福利政策设计理念提供了机遇,参与式福利理念便是在顺应上述变迁,并对上述挑战做出反应下建构的一种新型福利发展模式与战略思想。

## 二、参与式福利理念的概念界定

### (一)福利的界定

笔者认为福利是一种动态的、持续的资源,这里所谓的资源不是对个体客观现状的实在描述,而是一种能力,包括生产与生存技能,提取信息以参与决策的能力;一种社会支持网络,包括家庭、社区、国家、其他个体等;一种平等的机会,一种可以获得自我发展与权利、自由扩展的机会。

### (二)参与式福利的界定

参与式福利是以个体为中心,激发并整合社会力量,变消极给予为积极参与,变负担和风险为资源的一种社会福利统筹策略,通过帮助别人实现自助的一种福利发展模式。它一方面通过增权唤醒人们的参与意识,提高人们参与决策的能力,引导人们参与到福利政策的制定中来;一方面加大人力与社会资本的投资,提高人们尤其是弱势群体的自我发展能力,并在国家提供必要资源和手段的条件下,以社区和社会组织为平台,让公民积极投入到福利政策的实践中去,形成互助网络,促进福利社会化。

### (三)参与式福利理念与福利多元主义理念的关系

福利多元主义理念是在欧洲福利国家陷入经济困境之后所提出的一种新兴社会政策理念,它强调政府不是福利资源的唯一提供者,社会福利责任应该由公共部门、家庭、企业、非营利组织和社区等共同承担。这一福利理念更多强调福利责任主体的转变以及福利供体主体的多元化。而笔者提出的参与式福利理念不仅强调福利的多元来源更强调的是个体的主动性与能动性,通过赋权、增权和人力资本投资提升公民个人素质与能力,变福利依赖为积极创造福利,变消极福利为积

极、能动的福利。

## 三、参与式福利理念的运作机制

### (一)优势视角下的增权

社会工作的优势视角与赋权取向将受助者视为积极的能动个体,强调增强受助者能力,挖掘或激发他们的潜能,有助于个人、团体、家庭,以及社区的能力建设,实现积极的社会福利<sup>[5]</sup>。人的赋权与增权体现在两个相互独立而又交错的层面:个人增权与社会增权<sup>[6]</sup>。

个人增权主要体现在构建公民参与的正态福利制度。根据 Arnstein 的参与阶梯理论,公民参与最高层次的公众控制是指“占有资源与行政控制”。而增权的社会工作假设是“当案主获得机会分享影响其问题甚至生活决定的控制权时,案主的权利便随之增强”<sup>[7][20]</sup>,因此,公民个人生活状况以及福利水平的提高,需要公民自身的参与,参与福利政策的制定并提供福利资源。其中,社区和其他组织是公民参与的主要平台。

社会增权主要是指福利体系下互助网络的扩大化。在参与式福利模式下人与人之间频繁互动,形成积极信任产生相互信赖,形成一个非正式帮助网络,在其中大家资源共享,互帮互助。然而这种非正式的帮助网络所拥有的资源是有限的,社会增权便是扩大非正式帮助网络的社会行动的能力,将非正式帮助网络与正式帮助网络(如国家、政府、市场等)结合起来,形成全社会帮助网络的良性循环,促进福利社会化。

### (二)助推福利社会化发展

“福利社会化是在福利主体、福利客体以及福利提供方式上走社会化和多元化道路,以满足社会对福利服务需求的一种社会福利运行模式”<sup>[7][26]</sup>。助推福利社会化发展体现在:(1)推动福利主体多元化参与,充分发挥政府、非营利组织、家庭、社区、其他个体的福利供给作用;(2)促进福利客体广泛惠及,将全体社会成员纳入到福利体系中来享受福利成果;(3)促进福利内容的多元提供,既包括非正式帮助网络提供的非专业化服务,也包括正式帮助网络提供的专业服务与福利项目。

社区是实现福利社会化的最佳载体。日本在 1980 年提出了“家居式社区福利服务”模式,这种模式不仅提供福利服务,更重要的是重视居民的参与,让居民成为社区福利的主体,参与到社区福利计划与运作之中<sup>[8]</sup>。从日本的社区福利发展现状来看,福利社区化可以说是福利社会化的前奏,通过社区居民自发参与到社区福利建设中来,有利于发挥社区居民的能动性,按照自己意愿解决所面临的问题,从而促进福利资源的有效开发。当所有社区的福利资源被有效调动并产生依赖

联系时,福利社会化便向前迈了很大一步,并在一定程度上有效解决了国家与社会、市场与国家、个人与集体对立的矛盾。

### (三) 解放性实践与对话沟通

首先是解放性实践的发展。解放性实践是解放社会学或行动社会学的重要主题,它强调通过亲身实践或参与性行动,不断建构新的制度,采取新的措施,解决自身与集体面临的问题,促进生活与社区环境的改变。

其次是对话沟通的强调。德国著名哲学社会学家哈贝马斯提出了著名的“生活世界殖民化”命题,认为公共领域遭到政治领域和经济领域的入侵而逐渐消亡,与公共领域互为前提的私人领域正在失去存在的意义,私人的作用、利益都没有途径表达出来。因此需要限制国家的政治与经济权利,构建交往理性行动,重塑公共领域,让私人进入公共领域开展对话沟通,以“重建公众圈,也就是说制定政策不是依赖于非语言化的权利与权威,而是通过语言化的争论与辩论来实现。”<sup>[9]</sup>

最后是能动性政治的建设。上述所提及的解放性实践和对话沟通,均强调公民的参与性行动,这和吉登斯所提及的能动性政治有相似之处。“能动性政治是一种存在社会整体关怀和目标的环境下,寻求使个体和团体完成任务而不是国家为他们完成任务的政治。”<sup>[10-21]</sup>吉登斯认为能动性政治是有效解决贫困问题的主要手段,这其实认可了个体和社会组织在有效参与到公共领域尤其是福利制度建设领域发挥自主性和能动性,实现自我救助与自我发展方面将产生重要作用。

### (四) 构建积极福利与发展福利

“积极福利”计划是吉登斯针对当今福利国家弊病与面临的危机制定的改革纲要,它依据的是“后匮乏社会”,在这种社会里,幸福的标志是安全感、自尊以及自我实现,主张发展“自发的带有目的的自我”<sup>[10]</sup>。积极福利注重的是事前预防,因此注重公民个人福利责任的承担与自我发展能力的开发,而福利国家则是为了保护人们免遭不幸而进行的政策设计和制度安排,实质是事后解决。

#### 1. 公民福利责任的承担

“无责任无权利”是吉登斯“第三条道路”最鲜明的特征之一。传统的社会福利制度只强调公民享受福利与社会保障制度权利的绝对性,强调国家对福利责任承担的不可推卸性,如此便造成了人们对国家和福利的严重依赖并形成福利惯性,成就了一大批福利既得利益群体,使权利与机会成为了个体自私与贪婪的助推力。这样不仅使国家承受了严重的财政负担,还造成

了社会的道德危机与道德风险,严重阻碍了福利国家改革进程。

“第三条道路”主张社会福利既是公民的权利,又是公民的责任与义务。因此,应注重个体福利观念的转变,促进个体积极培养独立意识与责任意识。此外要使人们真正地承担起自己的福利责任,社会福利制度就不能仅局限于为他们提供物质救助,更重要的是“挖掘和激发其自身的潜能,提高其自助能力”<sup>[11]</sup>,这也就是解决能力贫困的问题。

#### 2. 能力贫困的解决

联合国开发计划署在《人类发展报告(1996)》中指出贫困不仅仅是收入的缺乏,更重要的是基本生存与发展能力的匮乏与不足,并提出了度量贫困的新指标——能力贫困<sup>[12]</sup>。“能力贫困不是一般意义上由于缺乏基本劳动能力而导致的贫困,它以‘自我发展能力’作为最终判断标准,衡量社会弱势群体综合能力的缺乏情况”<sup>[13]</sup>。经济学家阿玛蒂亚·森认为个体的幸福感在很大程度上受个人能力及其参与的影响并在《贫困与饥荒:关于权利与剥夺的论文》一书中从权利的角度指出穷人不能有效的控制与支配资源是其贫困的根本原因,因此在阿玛蒂亚·森提出的能力发展观中认为“能力是一个人实现各种功能的组合。”<sup>[14]</sup>在这里能力意味着权利的扩大与自由的扩展,就像日本一番ヶ瀬康子所描述的那样:“福利不单单表现为心情等主观因素,而是作为一个人主动追求人间幸福生活的权利的基础、机会和条件以及在日常生活中所做的各种必要的努力”<sup>[15]</sup>。

参与式福利下的福利也不仅仅指的是资金,更重要的是一种能力和资源,因此要构建一种持续性、发展性、动态性的参与式福利模式,首先要解决个体尤其是弱势群体的能力贫困问题,就像舒尔茨强调的那样“改进穷人福利的关键生产因素不是空间、能源与耕地,而是提高人口质量,提高知识水平”,“人的能力和素质是决定贫富的关键”<sup>[16]</sup>。因此要提高弱势群体的自我发展能力如基本生存和生产能力、知识获得、信息利用与参与决策的能力,国家需要将大量的资金补助变为加强人力资本与社会资本、教育、文化的投资,如此变“授人以鱼”为“授人以渔”,变福利济贫为社会投资,让接受援助的对象通过培训、教育等掌握各种技能,提高其发展能力。

#### 3. 发展型福利的建设

发展型社会福利是从提高人们的生活质量与满足人类发展需要层次上而不是从矫正或解决社会问题层次上设计福利制度的。1968年在纽约召开的联合国第

一届国际社会福利部长会议上也强调了发展型社会福利的观点并提出“提高全民生活水准和加强人们的能力,以更好参加健康、教育与社会发展是社会福利发展的原则与目的”<sup>[17]</sup>。而要实现发展型社会福利所注重的人们生活质量的提高与发展需要的满足,需要的不仅是资金的投入,更需要的是发展能力培训与发展机会的提供,需要的是福利制度从注重结果平等向注重机会平等理念的转变。

#### 参考文献:

- [1] 安东尼·吉登斯.超越左与右:激进政治的未来[M].北京:社会科学文献出版社,2009:3.
- [2] 武川正吾.福利国家的社会学:全球化、个体化与社会政策[M].北京:商务印书馆,2011:103.
- [3] 张广利.社会保障理论教程[M].上海:华东理工大学出版社,2008:365-368.
- [4] 刘少杰.国外社会学理论[M].北京:高等教育出版社,2006:433.
- [5] 谭晓辉.论我国普惠型社会福利制度中的社会工作介入[J].重庆工商大学学报:社会科学版,2011,(6):19-23.
- [6] Dennis Saleebey.优势视角——社会工作实践的新模式[M].上海:华东理工大学出版社,2004:100.
- [7] 周沛.社会福利体系研究[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2007:220.
- [8] 王上.日本社区福利发展模式与居民参与[J].社会工作:学术版,2011,(10):77-81.
- [9] 侯钧生.西方社会学理论教程[M].天津:南开大学出版社,2001:328.
- [10] 徐丽敏.吉登斯第三条道路福利思想与第三条道路下的社会工作[J].社会工作:学术版,2011,(6):20-25.
- [11] 胡志成.我国城市扶贫政策的消极性缺陷及其改进途径——“积极福利”角度的考察[J].求实,2007,(9):54-57.
- [12] 邹云翔.反贫困重点是反“能力贫困”[EB/OL].(2006-09-28)[2013-04-03].<http://news.sina.com.cn/o/2006-09-28/064910127330s.shtml>.
- [13] 李颖娟.个体能力培养导向的社会福利制度研究[D].中南大学,2010.
- [14] 阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [15] 一番ヶ瀬康子.社会福利基础理论[M].上海:华中师范大学出版社,1998:2.
- [16] 西奥多·舒尔茨.对人进行投资——人口质量经济学[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2002:4-8.
- [17] 范斌.福利社会学[M].北京:社会科学文献出版社,2006:16.

责任编辑:万东升

## Proposing and Forming the Concept of Participatory Welfare

FAN Hongmin

(Population Research Institute, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

**Abstract:** Concept of participatory welfare referred to in this article was put forward under the background of the expansion of globalization and the coming of risk society. Under this concept, welfare is regarded as a kind of resource and capability. Citizens and social organizations should participate actively in the progress of welfare institution design and welfare institution construction to build the social support networks, which will be composed of “government, family, community, social organizations and other individuals”, and it also can promote the construction of welfare socialization. This model will lay stress on the investment of social capital and human capital in order to solve the problem of ability poverty and enhance the citizens’ comprehensive capability. Participatory welfare model also lays stress on the welfare responsibility of citizens, arguing that welfare dependence should be changed into creating welfare actively and turning negative welfare into positive and active welfare. The operation mechanism of concept of participatory welfare includes empowerment from the strength perspectives, promoting the development of socialization of social welfare, liberating practice and communications, and building positive and active welfare.

**Key words:** participatory welfare; positive welfare; development-oriented welfare; welfare socialization