

浅议我国社会福利体系的构成

——以我国2008年春季雪灾为例

王叶菲

(南京大学公共管理学院,江苏南京210093)

[摘要] 社会福利体系与社会成员的生活安全、生活满足和生活幸福有着密切的联系。我国社会福利体系包括制度化、政策性的社会保障体系,职业化、专业性的社会工作手法,多元化、专门化的社会服务网络,政府提供的公共福利体系,自助式和互助式的社会支持网络五部分。2008年春,我国南方遭受了百年不遇的特大雪灾。在抗灾救灾过程中,我国社会福利体系发挥了巨大的作用。

[关键词] 社会福利体系; 雪灾; 政府行为

[中图分类号] F812 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2008)02-0016-03

2008年1月中旬到2月初,我国持续的低温雨雪冰冻天气,影响了贵州、湖南、湖北、江西等十六省区,导致上千亿经济损失。^[1]截止2月12日,因灾死亡107人,失踪8人,紧急转移安置151.2万人,累计救助铁路公路滞留人员192.7万人;农作物受灾面积1.77亿亩,绝收2530万亩;森林受损面积近2.6亿亩;倒塌房屋35.4万间;因灾直接经济损失1111亿元。^[2]我国13个省(区)的电力系统运行受到影响,灾害共造成全国169个县停电。^[3]

在抗灾救灾的过程中,在保障受灾群众基本生活、生产安全的过程中,我国的社会福利体系发挥了重要的作用。

一 社会福利体系的定义及特征

社会福利体系的特征有以下几点:第一,社会福利体系是个有机整体。第二,社会福利体系最大可能地追求社会平等和公正。第三,社会福利对象的全民性。第四,社会福利体系权力和义务的不严格对称性。第五,社会福利体系非功利性和服务性,这是最为明显的特征。^[4]

社会福利体系的构成,从树海认为,社会福利体系包括社会保障体系和非保障性福利,其中非保障性福利又包括国家提供的社会福利、地方提供的区域性公共福利、企业单位提供的集体福利和国际社会捐赠的公共福利。^[5]田凯认为,社会福利是个大概念,社会保障在社会福利概念之内。社会福利包括保障性福利(也就是社会保障)和非保障性社会福利。^[6]周沛教授认为,社会福利体系应包括一切社会化的、给个体或特定群体带来实质性的满足感、幸福感,以及能够解决他们实际问题的制度性、专业性、服务性的体系或制度。他认为我国的社会福利体系表现在以下方面:制度化、政策

性的社会保障体系(包括社会保险、狭义上的社会福利、社会救助、社会优抚);职业化、专业性的社会工作手法(包括个案社会工作、小组社会工作、社区社会工作等);多元化、专门化的社会服务网络(包括社区或机构的老年人服务、青少年服务等);政府提供的公共福利体系(包括政府的公共产品提供和维护,如教育、医疗等等);自助式和互助式的社会支持网络(包括邻里间和社区中的帮贫解困的互助网络)。^[7]

我认为社会福利体系指包括政府、社会、第三部门以及社区支持网络等在内的,不仅给全体社会成员提供基本生活保障,而且提供较高程度满足和幸福的多元化综合体系。

二 我国社会福利体系的构成

(一)制度化、政策性的社会保障体系

社会保障体系是福利体系中涉及面最为广泛,保障性最强,对象确定性最为明显,国家责任最大的社会安全制度,是福利体系中十分重要的有机组成部分。

社会保障是国家或社会通过立法和采取行政手段对国民收入进行再分配,以社会消费基金的形式,向由年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他不幸遭遇的发生而使生存出现困难的社会成员给予一定的物质上的帮助,以保证其基本生活权利的措施、制度和活动的总称。^[8]社会保障必须具备三个要素:一是经济福利性,即受益者所得一定大于所费;二是属于社会化行为,即由官方机构或社会中间团体来承担组织实施任务,而非供给者与受益者的直接对应行为;三是保障和改善国民生活为根本目标,包括经济保障与服务保障。^[9]另外,作为福利体系中的子系统,社会保障制度是以国家和政府为主体,以立法为基础,以全体社会成员为对象,在

[收稿日期] 2008-03-18

[作者简介] 王叶菲(1985-),女,湖南武冈人,南京大学公共管理学院硕士研究生。

他们遇到困难时,以特定的形式,如社会保险、社会救助等方式,为他们提供福利的一种社会制度,是福利体系中最为基本的、具有政策性和制度性的子系统。

在这次抗击冰雪的战争中,党中央、国务院高度重视抗灾救灾工作,多次召开中央政治局会议、政治局常委会议和国务院常务会议研究抗灾救灾工作,做出重大决策部署。胡锦涛总书记、温家宝总理等中央领导同志亲临灾区,慰问抢险救灾人员和受灾群众,指导救灾工作。

国务院煤电油运和抢险抗灾应急指挥中心成立了由民政部、发展改革委、财政部、农业部、商务部、卫生部、解放军总参谋部组成的救灾和市场保障指挥部,办公室设在民政部。主要职责是协调解决当前灾区抗灾救灾、城乡居民生活必需品保障和紧急物资供应等重大问题。指挥部各成员单位积极负责、密切配合,全力以赴支持灾区抗灾救灾。

在这次特大雪灾中,农民是受影响很大的群体。由于持续低温雨雪冰冻天气,田地里的庄稼和蔬菜都受到了不同程度的影响。对于受灾的农民,国家予以经济上的补偿,充分体现了国家和政府对社会成员在遇到困难时给予的福利。

我国南方地区的交通受到严重影响,贯通南北的京珠高速被堵塞,很多地区的生活必需品,如鸡蛋、食用油、新鲜蔬菜等得不到供应,为了保证群众的生活,国家从2008年1月20日起开通整车装鲜活农产品运输绿色通道,并免收通行费。并且,根据各地救灾工作以及大中城市市场供应和稳定农产品价格的需要,交通部决定将鲜活农产品运输应急机制时限延长至3月31日。并且,对运送铁塔、导线、光缆、金具、水泥杆、施工设备等物资的车辆予以免费通行。^[10]

(二)专业化、职业化的社会工作体系

联合国1960年出版的《国家社会服务方案之发展》一书指出,社会工作是一种用以协助个人及其社会环境,以使其更好地相互适应的活动。^[11]因此,社会工作天然地具有“福利”性质。一般认为,社会工作的功能主要有以下方面:(1)解决困难和问题,恢复受损的社会功能;(2)发掘和提供资源,促进人与社会的发展;(3)及早发现与控制问题,预防社会功能失调;(4)维护社会公平和正义,保障社会稳定。^[12]社会工作是福利制度中必不可少的组成部分,“是福利的发送体系”。^[13]

这场雪灾之所以会造成这么大的影响,除了和它的持续时间之久以外,还有一个很重要的原因就是雪灾正好撞上春运的大潮。人们被困在火车站、汽车站,甚至被困在火车上、长途汽车上,最长的甚至有半个月之久。此时就需要专业化的、职业化社会工作者对他们进行精神上的舒缓和安慰,社会工作者应深入车站候车室、售票大厅,甚至于被困的火车车厢、长途汽车上,进行团体社会工作,安抚不安的心情。并且,为了减少火车站和长途汽车站的压力,社会工作者应发挥自己的作用,利用自己专业化的知识,劝说人们特别是返乡较为集中的农民工不要返回老家,留在工作的地方过年。

(三)多元化、专门化的社会服务网络

多元化和专门化的社会服务之所以能够从物质和精神等方面多维度对受助者进行帮助和服务,除其独特的理念和

方法之外,最主要的是,它十分重视构建社会支持网络,能够调动和运用社会上一切可以调动和运用的资源,最大程度地利用社会力量来服务和需要帮助的人。

社区并不只是空间意义上的地域性社区,而且是社区建设和社区发展中的服务机构、社区管理者。社区中的服务机构既包括社区内的群众自治组织、娱乐组织等,也包括在本社区开展活动的社会上的非政府组织。社区管理者是社区服务的组织者、协调者和实施者,社区管理者主要包括城市的街道办事处和社区,农村的村民委员会及相关的社区。

在这场雪灾中,空巢老人和留守小孩也是受影响很大的群体之一。由于雨雪冰冻天气,道路上的积雪冰冻并不能完全及时清扫,很多老人由于出门不慎摔倒,导致骨折等事故发生,并且由于有些城市供电供水供暖系统出现故障,有些老人基本的取暖和生活必需品得不到保证。而留守小孩由于父母回家的路途被阻,生活极为不便。为了帮助这些空巢老人和留守小孩,社区的管理者行动起来,他们充分发挥社会服务网络的优势,帮助他们解决实际困难,给残疾人家庭等不方便出门的家庭送上免费的米面油和新鲜的蔬菜。

(四)政府福利制度

社会保障的责任主体是国家和政府,社会福利的主体也应该是国家和政府。社会福利的供给和给付需要大量的物质性资助,如果仅仅依靠民间组织和慈善机构或其他组织,则远远不能解决福利供给问题,只有通过政府的力量,调动和运用整个社会资源,动用政府财力,才可以很好地解决社会的福利供给问题。“传统社会网络无力应付市场给人们的生活带来的不确定性危机,只有国家有能力运用手中的权力保护人民免于社会风险。”^[14]就目前我国的社会保障体制运行看,政府福利的主要内容为三个方面:社会保障、特殊性的社会福利事业、公共福利事业。^[15]

在这次特大雪灾中,我国政府充分发挥了领导作用,带领全国人民打好抗击冰雪的硬战:为了让群众能及时地了解最新最准确的信息,各级政府在各大大电视台、电台、报纸、网络等媒体及时滚动发布雪灾的相关信息:气象预报信息、火车站车票信息、高速公路信息、机场航班信息、电力维修情况等。如湖南卫视在每天07:00、10:00、12:00、18:30、21:00、23:00开辟特别时段,六档直播滚动播出抗击冰雪的大型特别报道《突围冰雪线》。并且,湖南卫视每天12:30、18:15、21:15三档直播救灾特别节目《爱心大融冰》。^[16]

根据五部委在2008年2月14日召开的关于雪灾情况介绍的新闻发布会上的情况介绍,^[17]在这次雪灾中,国家减灾委、民政部先后针对湖南、贵州、江西、安徽、湖北、广西、四川等7省(区)启动国家二级救灾应急响应,协调相关部门和方向灾区调拨棉衣被198.8万件及大量棉帐篷、照明物品,商务部累计向灾区紧急调运1000万支蜡烛及手电、电池、应急灯等照明设备;民政部会同财政部及时安排中央自然灾害生活补助资金5.35亿元,重灾省份城乡低保对象临时补贴资金7.1亿元;中央财政还对7个重灾省份安排综合性财力补助资金7亿元。截至2月13日,中央财政共安排和拨付各项救灾补助资金约27亿元,其中补助地方的救灾资金大

约25亿元,补助中央部门的救灾资金2亿元以上。

截至2月12日,湖南、贵州、江西、安徽、湖北、广西、四川等7省(区)共投入救灾人员775.3万人次,发放方便食品2081.9吨、口粮5.5万吨、饮用水56.9万箱、棉被425.4万床、棉衣553.6万件。派出医疗、防疫、卫生监督队伍2.35万支,医务工作人员15.6万人次,救治伤病员和受灾群众38.6万人次。公路铁路滞留旅客将近400万人次,其中纳入到民政部门配合交通和铁路部门给予临时救助的是190多万人次,主要是采取临时发放食物、饮水、提供御寒衣服的方式。

对于受灾的低保对象,从2008年1月1日开始,按每人每月15元的标准提高城市低保对象的补助水平,按每人每月10元的标准提高农村低保对象补助水平。对受灾相对严重的7个省(区),从2月1日起,再按城市低保对象每人每月15元、农村低保对象每人每月10元的标准连续发放3个月临时补贴。

(五)自助式和互助式的社会支持网络

社会福利体系不仅仅是国家和政府的责任,也需要社会各界、群众自己来尽一份力量。也许你的力量微不足道,但是对于帮助的人来说,你奉献的一片爱心,就是他们的希望。

在这次雪灾中,香港、澳门特区政府和港澳台同胞、海外华人华侨积极向灾区捐款。内地群众更是对支援灾区表现出了极大的关怀和捐赠热情。截至2月12日,民政部、中国红十字总会、中华慈善总会及湖南、贵州、江西、安徽、湖北、广西、四川等重灾省(区)接收救灾捐赠款物约11.95亿元。截止2月14日19时,中国扶贫基金会共接受爱心企业捐赠/认捐及公众捐赠的善款善物3392余万元人民币,春节后新增捐赠480万元。香港特区一次性捐赠湖南省一亿港元。^[18]

解放军和武警部队累计出动64.3万人次(其中军队31万人次,武警33.3万人次)、组织民兵预备役186.7万人次投入除冰破雪、疏通道路、抢修损毁电路和调拨、抢运救灾物资,在抗灾救灾工作中发挥了骨干作用,充分体现了军民一家亲的鱼水深情。^[19]

在抗击雪灾的过程中,普通人的作用也是非常大的。他们尽自己的力量,帮助身边的有困难有难处的人们。《大雪之后,北京人该干点什么》博文中,“老韩”倡议大家把所有准备离开北京回家过年但却不能及时回家的朋友集中起来,大

家一起组成一个临时的大家庭,让他们感受到节日应有的气氛。^[20]广州女教师刘蔓榕自掏腰包,连续四天亲手买菜做饭做汤,深夜送给滞留的旅客。^[21]湖南衡阳刘吉桂三兄弟把一辆因轮胎打滑侧翻在京珠高速衡东段路边排水沟的大客车里的所有司乘人员共44人接到家中,免费提供饭菜、衣服,安排住宿。^[22]

三 结语

社会福利体系的主体是包括政府、社会、第三部门以及社区支持网络等在内的多元化综合体系,是多元化的福利主体系统。^[23]它既需要政府的正确带领,也需要社会各界的积极支持和配合。2008年春的雪灾充分体现了这一点。

[参考文献]

- [1] [3] [16] [18] [20] [21] [22]摘自新浪网(<http://www.sina.com.cn>).
- [2] [17] [19]腾讯网:<http://www.news.qq.com>.
- [4] [7][12][15][23]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.
- [5] 从树海. 社会保障经济理论[M]. 上海:上海三联出版社,1996.234.23.
- [6] 田凯. 关于社会福利的定义及其与社会保障关系的再探讨[J]. 上海社会科学院学术季刊,2001,(1):157-167.157-158.
- [8] 童星. 社会保障与管理[M]. 南京:南京大学出版社,2002,1-356.6.
- [9] 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M]. 北京:商务印书馆,2004.504.11.
- [10] 摘自中国证券网(<http://www.cnstock.com>).
- [11] 王思斌. 社会工作导论[M]. 北京:北京大学出版社,1998.1.
- [13] 王思斌. 社会工作导论[M]. 北京:高等教育出版社,2004.278.54.
- [14] 钱宁. 现代社会福利思想[M]. 北京:高等教育出版社,2006.193.

The Sections of Social Welfare System

—on the case of the spring snow disaster of 2008

WANG Ye - fei

(Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: The social welfare system is closely related to people's safe, satisfied and happy life. There was a big snow disaster in the south area of China. There are five sections of social welfare system, which are social security system, professional social work, social service network, public welfare supplied by the government and social supporting network. The social welfare system plays an important role in the succoring actions.

Key words: social welfare system; the Snow Disaster; government behavior