

【综合研究】

# 福利多元主义的主体构成及其 职能关系研究

陈友华 庞 飞

**【摘 要】**福利多元主义的主体构成及其职能关系模糊,在实践中导致了福利主体自我角色认知混乱、责任推卸与福利异化等一系列问题。因此,明晰各福利主体的责任及其职能关系具有重要的理论与现实意义。从一般意义来看,政府应承担福利的主要责任,并以法律法规形式予以确立;市场通过依法纳税承担福利的财富生产责任;社会主要承担福利的道德责任;家庭承担最基本的福利法律和道德责任;个人承担福利的先赋和道德责任。此外,要对多元主体职能关系形成清晰的认识,还需将福利责任和福利生产加以区分,明确福利体系在实践过程中的委托与代理关系,才能进一步降低福利主体推卸福利责任从而导致福利虚化及异化的可能。

**【关键词】**福利多元;福利责任;福利生产

**【作者简介】**陈友华(1962-),南京大学社会学院副院长,教授,博士生导师;庞飞(1982-),南京大学社会学院博士研究生,韩山师范学院讲师。

**【原文出处】**《江海学刊》(南京),2020.1.88~95

**【基金项目】**本文系国家社科基金重大项目“实现积极老龄化的公共政策及其机制研究”(项目号:17ZDA120)、广东省社科基金项目“超大间隔生育的形成与影响研究”(项目号:GD18CSH05)的阶段性成果。

为应对20世纪70年代经济危机给福利国家带来的福利困境,西方学者在政府和市场福利范式已有争论的基础上,提出了福利多元主义的思想。福利多元主义本质上是福利主体由国家一元独撑到多元合作,倡导国家(政府)、企业(市场)、社会与个人共同承担福利责任,强调不同责任主体之间的分工与合作。一般来说,明确的福利责任主体及其责任界定是分工合作的基础与前提,但福利多元主义多呈现后现代特性,对社会福利的主体构成及其责任缺乏精确界定。<sup>①</sup>福利多元主义对福利主体及其责任的模糊处理,虽然为各国在按照福利多元理念构建社会福利体系过程中留下了“因地制宜”的空间,呈现出较强的开放性和灵活性,但也可能导致人们对福利多元主义范式认知模糊,进而在实践过程中产

生各种福利乱象,偏离福利多元范式的构建初衷。因此,为更好地应对各国福利制度改革中的困境,切实保障民众的福利,在福利多元主义的框架下,从各国现行的福利制度运行存在的问题出发,对福利主体及其责任进行充分讨论使之明晰具有基础性意义。

本文将在对已有的关于福利主体及责任讨论的基础上,结合各国在福利多元主义框架下福利实践存在的问题,对福利主体的构成及其职能关系加以明晰,以期消减福利多元主义范式在实践过程中凸显的问题,更好地落实社会福利责任,提升社会福利水平。

多元福利主体构成及其职能关系讨论

总体来看,理论界对福利多元主义内容的讨论

大多聚焦于其核心内容——多元福利主体构成和主体职能分工关系,其他方面的讨论大都是在此基础上的某种细化和延伸。

### 1. 多元福利主体构成

福利“多元”,对应的是福利国家的“一元”以及传统政府与市场的“二元”。最先提出福利多元概念的是英国学者沃尔芬德,他在《志愿组织的未来报告》中主张把志愿组织也纳入社会福利者的提供行列,建议将福利多元主义运用于英国的社会政策实践,但未明确提出福利多元的主体构成。<sup>②</sup>哈奇(Hatch)等人主张社会照顾与健康照顾可由政府部门、商业部门、自愿部门和非正式部门四大部门供给,较早地提出了社会福利多元框架下的福利主体构成,进而暗示政府福利主导角色的弱化。<sup>③</sup>真正明确论述福利多元主义的是罗斯(Rose),他主张把市场与家庭纳入福利体系之中,并与国家(政府)一起,构成社会福利三角。<sup>④</sup>伊瓦斯(Evers)在罗斯研究的基础上,对福利三角理论进行了优化,提出了福利三角的研究范式。在福利三角模式中,家庭作为社会的代表,体现社会的团结与共有的价值以及个体与社会的关系。<sup>⑤</sup>这一提法在家庭功能遭到严重削弱的背景下,存在诸多不妥。因此,约翰逊(Johnson)又在伊瓦斯福利三角的基础上,将非营利机构融入福利多元主体的构成体系中,认为社会福利提供主体分为政府部门、商业部门、自愿部门和非正式部门。<sup>⑥</sup>伊瓦斯在其后期的研究中也修改了福利多元的内涵,认为社会福利的来源主要有四个:国家、市场、社区和民间社会,将家庭排除在福利主体之外。<sup>⑦</sup>但家庭无论如何变化,对个体的福利支撑仍然发挥着无可替代的作用。因此,部分学者又将家庭纳入福利主体之中,德诺贝格提出福利五边形的观点,认为个体在社会中可获得的福利主要来自五个方面:公权(国家)、市场、家庭、会员组织和社会网络。<sup>⑧</sup>另外,韩国学者也将福利多元主体分为五个维度,即国家、市场、企业、第三部门和家庭。<sup>⑨</sup>

可见,学者们关于福利主体构成的讨论大多基于其所研究的特定社会,导致无法达成共识。但无论哪种划分方法,国家与市场都是福利多元主体的主要构成部分,争论的焦点主要在于家庭、非营利组

织以及社会非正式网络是否以及怎样被纳入福利主体的构成之中。

### 2. 福利主体的职能关系

在福利多元主义的主体职能分析框架下,分权和参与是其讨论的核心主题,被视为多元实现的途径<sup>⑩</sup>。分权意味着福利不再由政府一元提供,而是将福利提供的责任分散到市场与社会之中。在福利国家中缺席的家庭、市场和社会组织积极参与社会福利的提供,成为福利提供的重要力量。在这一视域下,政府的福利责任被其他社会部门所解构及部分替代,政府只在供给框架的建构、良性发展条件的创造与维系、资金筹集与协调等方面负主要责任。

卢曼(Lumann)等人所持的现代社会功能分化思想认为,国家只是政治系统中的子系统,政治系统又是社会诸多系统的子系统,是一个与家庭、教育、科学、经济等相并列平衡存在的社会系统,而非主导其他子系统而形成的垂直中心系统。<sup>⑪</sup>受其影响,福利多元主义的研究者进一步认为政府不再是社会福利提供的主导者,而是与市场、家庭、社会组织一同向社会提供不同类型的福利,各主体之间是平等的合作关系。现实中各主体在实践中提供的福利除了相互补充外,还有部分重叠与交叉,各主体之间也存在一定的竞争关系。由此,他们认为政府与其他福利主体之间是平等合作与竞争的关系。<sup>⑫</sup>

与英美学者相比,德国学者更加强调从后现代主义的视角来构建福利主体之间的关系。<sup>⑬</sup>他们主张要超越黑格尔哲学思想的影响,认为国家、社会、市场具有严格的界限,应注重各福利部门的重合、交叠和相互交叉,各福利主体部门在实践中依循对话协商的原则,在相互认同的基础上解构各福利主体确定的角色与关系模式,构建平等的伙伴关系,在特定的范围内发挥多元权力权威关系对特定事务的管理,以满足公众的多元需要。<sup>⑭</sup>

可见,由于受不同思想特别是后现代思潮的影响,福利多元主义范式在从国家一元向多元衍化的过程中,福利供给的责任边界不是趋于明确,而是渐趋模糊,在福利的生产上也强调各主体之间的平等商谈与契合。这一逻辑的初衷固然是为了提升其范式的区域性与情境性的契合度,但是在具体的实践

过程中,这种责任边界的模糊性也带来了福利主体推卸责任,社会福利虚化,进而恶化社会福利实施效果的风险。

### 福利多元主义范式的实践困境

在西方福利国家不堪重负的前提下,西方学者提出了福利多元主义,得到了学界和政界的多数赞同。他们认为福利多元主义的提出改变了福利国家人们只享受权利而不承担责任的弊端,实现了市场、社会与政府的共责。但从其实践效果来看,福利多元主义也受到了较多学者的批评与质疑。

从福利多元主义在西方社会的实践状况来看,存在的问题主要表现在以下几个方面:首先,福利供给的碎片化。伊瓦斯发现,由于政府、市场与家庭的责任边界不明以及各自价值理念的差异,导致现实中福利供给的碎片化,进而影响到人们的福利生活水平。<sup>⑤</sup>艾默生(Emerson)<sup>⑥</sup>和多纳蒂(Donati)<sup>⑦</sup>从不同的角度也得出了与伊瓦斯一致的结论。其次,加重了政府的责任与负担。贾米森研究发现,由于各福利主体及职能关系的模糊,导致福利责任的虚置与异化,最终使政府既要承担真正的福利责任,还需要监督其他福利主体的生产及供给过程,其责任与负担比原来更重<sup>⑧</sup>。最后,政府责任缺失。约翰逊研究发现,由于各福利主体职能的不确定,在现实实践中,政府将其自身的责任推卸给并没有能力承担的家庭、市场和志愿部门。<sup>⑨</sup>吉尔伯特(Gilbert)认为福利多元主义的实践,过度强调与夸大社区、地方政府和市场的作用,提升了福利供给的成本,但降低了福利提供的质量。<sup>⑩</sup>进而有人认为,福利国家的趋势不可避免,家庭、社区已经成为现代化过程的牺牲品,国家责任应该回归。<sup>⑪</sup>

我国是在福利多元主义的框架下进行的福利社会化改革,从实践状况来看,也存在着与西方国家相似的问题。主要表现在以下几个方面:首先,将福利多元理解为政府责任“甩包袱”。部分地方政府认为福利的社会化就是政府甩掉国家福利的责任,将其推向市场,从而导致政府福利责任定位与福利责任承担方面的偏差,甚至造成部分福利责任的缺位。其次,将福利的社会化进行私有化和市场化操作。如将原由国家保障的住房、医疗和教育福利推向市

场,从而改变了福利的公益性质,将部分社会服务变为商业服务,从而降低了社会的整体福利。再次,对福利社会化进行福利责任转移化实践。在缺少对市场、社区和家庭等福利主体的责任承担内容、福利承担能力进行深入分析与探讨的基础上,过分强调它们应承担更多的福利责任,导致社会福利的实质缺位。最后,以上问题最终导致各福利主体角色和职能定位模糊,福利服务呈现碎片化、筹资困难和服务队伍缺乏等问题。<sup>⑫</sup>

可见,无论是在西方还是在中国,福利多元主义实践都出现了类似的问题,而这些问题主要源于对各福利主体的职能特点缺乏深入分析,从而未能对福利主体的构成及职能关系进行明确统一的界定,致使对各福利主体认知和定位模糊,导致福利主体一方面推脱其福利的公共责任,使社会福利虚化;另一方面对福利的利益性进行竞争,使各福利主体形成某种竞争性关系,导致福利领域成为各福利主体的利益竞技场,进而引发了一系列深层次的问题。这些问题总体上主要表现在以下几个方面。

一是政府责任极化。社会福利主体构成及其职能关系不清,导致政府一方面将本该由其承担的责任转嫁给市场、社会、家庭与个人,使社会福利市场化与私有化,丧失社会福利的公共特性,最终致使福利流失与虚化;另一方面,政府责任的不恰当分配,使其他福利主体不仅无法有效分担政府的福利责任,反而因为福利供给碎片化等问题提升了福利供给成本,在保证人们福利水平不降低的情况下,加重了政府负担。同时,政府不仅要承担福利供给成本提高的后果,还要监督其他主体的福利供给,加重了政府的责任与负担,使福利多元主义的初衷流产,一定程度上迫使福利供给模式向福利国家回撤。

二是福利领域的市场“殖民”。政府责任的缺失,市场作用的被夸大,导致社会福利公共性质散失,从而将社会的福利需求变为各主体逐利的场所,将市场的原则及运行逻辑完全运用到福利生产与输送领域,使社会福利散失公共属性的领地,被市场“殖民”。

三是社会组织角色混乱。各福利主体职能关系的模糊,还会导致社会组织的自我认知偏差,进而严

重影响其自我定位及发展。主要体现在以下几个方面:首先,自我认知偏差会导致社会组织在其实际工作过程中产生责任过重而能力不足的问题,从而产生挫败感,迷失自身发展方向;其次,导致其工作重心发生改变,在筹集资金方面花费大量的时间与精力,而非向社会提供福利服务,从而在实践层面发生价值偏离,呈现出以资源获取为导向的实践逻辑;再次,导致福利服务质量与效率低下,破坏其专业形象,造成筹资困难,陷入专业化发展与筹资之间的恶性循环;最后,导致志愿队伍的滥用,影响志愿领域的健康、持续、有效运行等,最终造成社会组织发展艰难,服务队伍缺乏,专业技能不强等问题。这些问题尤其体现在我国社会组织的发展中。

四是个体责任极端化。在福利多元主义的框架下,各福利主体构成不清,职能关系模糊,导致政府责任转移,福利市场化与私有化。而社会组织及家庭承受能力有限,致使社会福利责任的实质缺失与虚化,最终由个人承担沉重的福利责任及后果。另外,无论是福利三角、福利四维还是福利五边,都没有将个人纳入福利多元主体的构成系统中,更没有对个人的福利职责予以明确界定,在一定程度上导致个体责任缺失,过度依赖政府与社会,进而造成矛盾与冲突。

从各国福利多元的福利范式实践效果来看,福利多元主义虽然强调各主体之间的平等商谈与契合,但由于福利主体的构成及职能关系的模糊,只在特定情景下提升了其范式与现实的契合度,在实际运行中更多地可能导致福利责任虚化和运行异化。总体来看,福利多元主义范式的实践不是提升了人们的社会福利,而是降低了福利供给的效率与水平,使社会福利的运行一方面朝市场化、私有化的方向运行,逐渐丧失其领地与本质,另一方面则朝福利国家方向回撤。

笔者认为,在后现代视阈下的福利多元范式中,各福利主体通过对话协商的方式确立相应的角色与关系模式,但其商谈的前提应基于某些清晰明确的共识,商谈的目的是在这些共识的基础上对模糊不明的问题予以明确,如果没有共识,真正的商谈无法进行。商谈的过程是处理明确与模糊、变与不变辩

证关系的过程。而明确的福利主体构成及各福利主体之间明确的基本职能关系则构成各主体之间商谈的基础,否则这种商谈最终将变成各主体相互推卸责任和竞相逐利的过程。福利多元范式在各国的实践状况也验证了这一逻辑。由此,在福利多元主义的框架下,对福利主体构成及其职能关系进行一般意义的讨论就不仅具有理论基础意义,还富含现实意义。

### 福利多元的主体构成及其职能关系的一般假定

在福利多元主义的框架下,多元主体的构成因素,首先受到整个社会所追求的核心价值的影响,主要是社会对人类基本权利的保障和对平等与自由等终极价值的追求,这些内容是人类社会运行及发展的价值基础;其次是受社会中各主体存在的合法性依据、追崇的核心价值、资源占有及整合能力、历史文化传统等因素共同影响。因此,在福利多元主义框架下,各个国家的福利主体构成及其职能关系既有相似之处,又各不相同,表现出福利运行模式的一般性与特殊性。其中,共通性与一般性既是各国构建其福利框架的基础,也是各福利主体在实践中进行职能关系商谈的基础。同时,共通性与一般性的存在,为构建福利多元主义的主体构成及职能关系的理想类型模型提供了可能。而目前已有的关于福利多元主义范式的讨论,多是基于其研究的特殊社会而提出的福利运行模型,而非基于人类社会的共通性而构建起来的一般意义的理想类型。

理想模型的构建并非凭空产生,而是来自对现实特殊现象在一般意义上的提炼与抽象,其来自现实,但高于现实。所以,对福利多元主义的福利主体及职能关系的一般意义的讨论离不开对已有研究中提出的主体及关系进行共通性分析。

#### 1. 多元福利主体构成及其责任关系

政府的福利责任和角色,是讨论福利多元主义无法绕开的主体。从政府的角色来看,其是国家的代理人。而国家作为统治机器,不仅垄断社会的政治权力与暴力,还会对人们的生存资源进行不同程度的垄断,表现为以暴力为后盾的资源分配话语权的垄断,特别是强调政府对全体社会进行全面支撑的福利国家更是如此。政府与其他组织相比,是唯

一拥有权力和资源、代表公共利益开展综合性行动的社会机构,也只有政府能够通过税收重新分配资源,向社会提供公共产品与公共服务,促进社会平等<sup>③</sup>,其他福利责任主体都是在政府所规定的福利制度框架内参与福利行动。因此,在工业化和市场经济条件下,国家成为社会福利责任主体是最佳的不可替代的选择<sup>④</sup>。可见,国家对全社会的支撑地位与作用是其他任何组织与部门难以比肩的。此外,国家合法性存在的根基是对社会成员的生存与发展进行保障与支撑,是国家与人民之间的契约,这一契约在现实中以法律法规的形式予以操作落实。所以,政府应在福利责任中承担最基本的契约责任(即法律责任),为社会成员提供基本的福利保障,以确保人们能够享受最基本的人类权利。

市场是传统福利供给模式争论中与政府相对的另一主体。从现代社会的运行逻辑来看,市场是整个国家财富的生产主体。首先,市场向社会提供就业岗位,通过给付岗位薪酬保障人们的生活。岗位薪酬,是人们生活最主要的福利来源。其次,市场依照法律向国家纳税,成为国家财富最主要的贡献者,是社会福利的财富生产者与实际提供者。同时,由于市场主体与其他主体相比,具有较高的效率,因而市场往往成为政府及其他福利主体的受托部门,参与福利的生产与供给。总体来看,市场在福利构成体系中不可或缺,承担着社会福利财富生产的法律责任。

另外,学界在争论政府和市场的福利责任过程中,都将个人的福利责任与市场的角色放在一起讨论,并未将其单列。个人通过参与市场竞争和就业取得薪酬,成为其福利的主要来源。由此,一些地方政府在进行福利改革的过程中,将自身的部分责任推向市场,进行福利市场化和私有化改革,最终主要由个人来承担福利责任。进而,个体通过市场被纳入到福利体系之中。但从社会福利运行的现实状况来看,市场并不能完全涵盖个体在福利体系中所承担的责任及其作用。首先,市场的福利角色更多地强调市场主体在福利体系中的职能,并未凸显个体在福利体系中的角色。其次,市场主体的福利财富生产角色更多承载的是法律责任,而个体在福利体

系中不仅没有法律强制性的财富生产要求,反而具有无偿享有最基本社会福利的权利。再次,从福利概念的内涵来看,包含两层意思:一是一种良好的生活状态,二是达到良好生活状态的条件<sup>⑤</sup>。但从概念的实际操作层面来看,更加注重实现美好生活的条件与方式,其中包括客观条件及个人主观的福利能力和福利体验<sup>⑥</sup>。而个体主观的福利体验,不仅受到个体从市场获得财富,以及社会再次分配给他的福利的影响,更受到其福利体验能力与福利态度的影响。福利的体验能力与态度,影响到个体对整体福利状况的终极评判,进而影响社会福利运行的最终效用。无论是个体无条件享受基本福利的权利还是个体的福利体验能力,在福利责任体系中都具有先赋性意义。第四,个体基于其社会情感与道德责任等因素,向家人、亲属、邻里、朋友及其他社会成员提供帮助,其福利内容除了物质帮助外,更有情感的付出,而情感给人带来的福利体验,具有终极意义,这是政府、市场和其他正式的社会组织所提供的福利中很难具有的。最后,虽然个体在福利提供体系中的角色遭到了大部分学者的忽视,但在福利制度具体的构建与实践,个体责任得到强调<sup>⑦</sup>,成为福利运行结果的实际承担者。所以,个人在福利多元框架体系中扮演着特殊的福利角色,承担着福利的先赋与道德责任,应予以单列。另外,个人承担的福利责任及其提供的福利内容与其他福利主体有本质性的差异,个体既是福利的提供者,也是福利的享用者,其责任包括良好的福利体验和获取相关福利资源的能力与态度,从而使福利在个人这里成为“每个人私人的,不可沟通的经验”<sup>⑧</sup>,其内容应为个体福利,进而与其他福利主体提供的社会福利内容加以区分。

在现代社会中,与市场发展相伴随的还有社会的发展与壮大。社会作为政府与市场之外的补充性力量,对社会成员提供一定的福利支撑。社会是伦理道德的孕育场域,是价值生产和再生产部门,是社会公平公正实践的重要修正领域。社会组织是社会最为活跃的代表,是社会价值实践的提倡者、推动者和践行者,也是社会福利事业的积极推动者。整合社会福利资源,向社会成员提供福利服务是社会组

织存在的合法性依据,在多元福利主体中,承担着以社会价值为基础的道德责任。

另外,家庭也是福利多元主义争论的热点对象。虽然现代社会的发展使家庭的结构与形式发生了很大的变化,大大弱化了家庭的传统功能和提供福利的能力,甚至有时家庭还会成为福利的需求主体<sup>⑧</sup>。但从社会福利实践的状况来看,家庭仍然对个体的福利支撑发挥着重要的作用,无论是伦理道德还是法律规定,对家庭的福利角色都寄予了厚望。一方面,政府、社会与市场等福利主体会将部分福利委托家庭提供给个体,家庭在某种程度上成为社会福利主体的受托部门,为社会个体提供综合性的、全方位的福利内容;另一方面,家庭是在政府、市场和其他社会组织对个体支撑都缺席情况下最主要的福利提供主体。

由此,政府、市场、社会、家庭与个人就构成了如图1所示的福利主体构成及责任关系。从福利承担主体及福利内容来看,总体上可将福利分为个体福利和社会福利。个体福利是非流动福利,是福利消费终端,通过个体自身能动性和福利能力的培养过程进行生产,获得满足。在个体福利生产和消费过程中,福利未产生流动,福利主观体验能力的生产与消费二者合而为一;福利生产能力在福利生产过程中获得,生产成果对自身的生活需求予以支撑。社会福利是流动的福利,其内容通过各福利主体进行生产与传递,最终流向个体。从福利责任主体构成来看,政府以强制力为后盾,垄断了资源分配的话语

权,在福利体系中发挥主导性作用,承担整个社会最基本的福利保障职责;市场通过向社会生产财富和提供就业,承担福利财富生产的法律责任;社会作为社会价值的孕育和践行场域,对社会福利承担道德责任;家庭作为个体综合性的支撑部门,承担福利的法律和道德责任;个体是福利主体中最为活跃,最具能动性的主体,是福利的终极裁判,对福利承担先赋及道德责任。

在福利多元框架下,各主体根据自身的特性,承担着不同类型的福利责任。但在福利体系实际运行过程中,福利责任与福利生产并不完全一致,存在某种委托关系。所以,要使福利体系有效健康运行,仅有明确的责任关系还不够,还需要进一步考察各主体在社会福利体系中的运行逻辑和职能关系模式。

## 2. 福利多元主义范式的运行逻辑与职能关系

在福利体系具体的实践运行过程中,福利责任主体既可通过自身直接进行福利生产,也可委托其他福利代理主体向社会提供福利资源和福利服务来帮助其履行福利责任。所以,福利责任与福利生产在福利系统运行过程中存在相对的独立性。个人承担福利责任,也许是其在市场通过就业与交换,获得自己所需的资源与服务;政府承担福利责任,并非一定意味着政府直接提供资源与服务,也可由其他社会主体代为执行,政府在其中可能扮演委托人的角色。由此,米什拉提出,应在福利责任与福利手段和形式二者之间做出区分。<sup>⑨</sup>所以,多元的福利主体角色不仅包括其在福利体系中的福利责任,还应包括

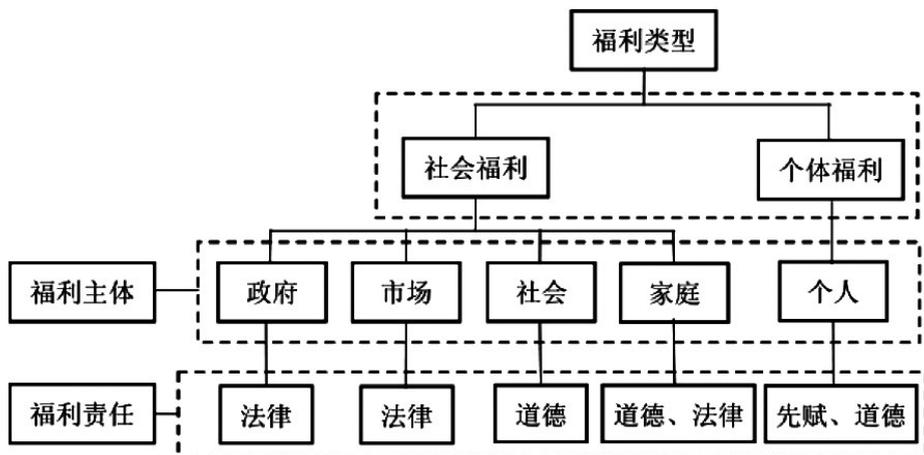


图1 福利类型、福利主体与福利责任间关系

在福利生产运行中所扮演的职能角色。

从福利的实际运行来看,无论是发达国家还是发展中国家,政府都是福利主要的真正购买者,市场部门、社会组织、家庭与政府之间是一种代理的契约关系。由此,萨拉蒙甚至认为,福利多元主义改变的并不是政府的福利责任,而是福利生产和提供的方式。<sup>⑨</sup>进而,从某种意义上来说,福利多元主要不是福利主体责任的多元,更多是福利生产与提供方式的多元。结合现实,福利多元主体的职能关系与运行逻辑可通过图2的逻辑框架图来表示。

在福利系统的现实运行中,政府既可以直接向个人提供福利,也可以通过委托市场、社会和家庭向个人提供福利;市场通过财富生产、提供就业岗位和受政府委托,向家庭和个人提供福利;社会一方面通过募集捐赠、招纳志愿者等方式整合社会资源,另一方面受政府委托,向家庭和个人提供福利;家庭一方面作为一个整体,对家庭成员进行较为全面的综合性的福利支持,另一方面,作为政府、市场和社会的受托代理部门,家庭向个体提供福利;个体既是社会福利的最终享受者、评判者,也是社会财富的生产者。

### 结论

为应对福利国家危机而发展起来的福利多元主义范式,受后现代主义思潮的影响,其内容缺乏精确界定,致使存在诸多争论。福利多元主义主体构成及其职能关系的模糊性,一方面在实践运行中具有较强的开放性和灵活性,可提升其区域性和情境性

的契合度,但另一方面,也会造成社会福利主体的认知模糊,从而带来社会福利主体责任缺失与虚置、社会福利市场异化等问题。从福利多元的实际运行情况来看,由于福利多元主体构成及其职能关系的模糊,带来了政府责任的极化、福利领域的市场“殖民”、社会组织的角色混乱以及个体福利责任的极端化等问题。由此,在一般意义上对多元福利的主体构成及职能关系进行明确性的讨论有助于福利多元主义的福利范式的健康发展。

福利主体与其承担的福利责任密切相关。结合已有的研究与现实运行逻辑来看,政府垄断着资源分配的话语权,是唯一可以通过强制税收获取资源、有权制定分配方式与政策的权威组织,在福利领域应承担其与人民的契约责任,通过法律法规的方式履行其福利责任;市场一方面向社会提供就业,另一方面依法向国家缴纳相关的税费,从而承担福利财富生产的法律责任;社会作为社会价值的孕育和实践场域,对社会福利承担价值责任;家庭作为个体综合性的支撑部门,承担福利的法律和道德责任;个体作为社会福利的最终享受者、评判者以及社会财富的生产者,承担着先赋与道德责任。

在福利体系实际运行过程中,由于存在代理关系,福利责任与福利生产并不完全一致,需要在福利主体责任明晰的基础上进一步从福利生产的角度分析其相互之间的职能关系。政府在福利体系中承担最主要的福利责任,它既可通过直接向社会提供福利,也可通过委托市场、社会与家庭进行福利生产;

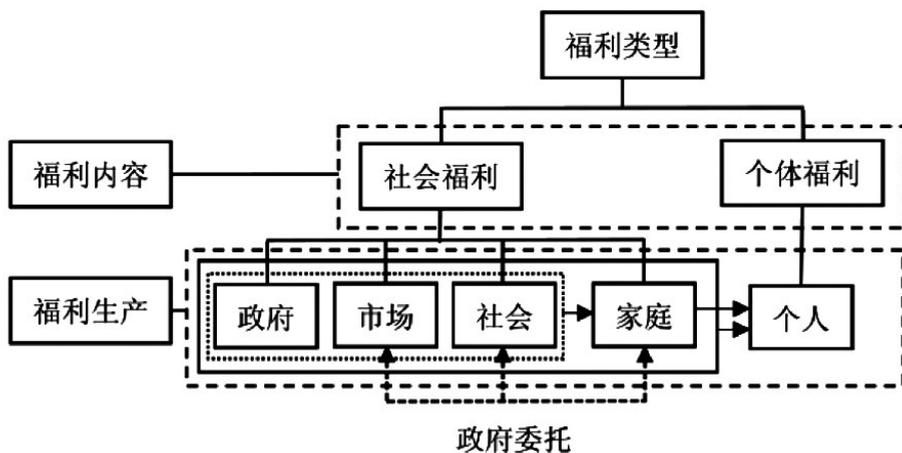


图2 福利主体与福利生产的关系

市场、社会和家庭除了分别通过纳税、利用道德伦理价值整合社会资源和综合性地向个体提供福利支持之外,还会受政府的委托进行福利生产,向个体提供福利支持;个体通过就业与接受社会福利等方式,提升福利获得与体验能力,改善自身的福利状态,同时也向他人提供福利,成为福利的享受者、评判者和生产者。

#### 注释:

①韩央迪:《从福利多元主义到福利治理福利改革的路径演化》,《国外社会科学》2012年第2期。

② Gilbert, N., “Welfare Pluralism and Social Policy”, in Midgley, J., Tracy, M. B. & Livermore, M.(eds), Handbook of Social Policy, Thousand Oaks, CA: Sage. Publications, 2000, p. 61.

③ S. Hatch & I. Mocroft, Components of Welfare: Voluntary Organizations, Social Services and Politics in Two Local Authorities, London: Bedford Square Press, 1983, p. 287.

④ R. Rose, “Common Goals but Different Roles: The State’s Contribution to the Welfare Mix”, in R. Rose & R. Shiratori, The Welfare State East and West, Oxford: Oxford University Press, 1986, pp. 13 ~ 39.

⑤ A. Evers, “Shifts in the Welfare Mix: Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy”, in A. Evers & H. Wintersberger(eds.), Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies, Bloomington: Campus Verlag, 1990, pp. 7 ~ 30.

⑥⑨ N. Johnson, The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism, Amherst: The University of Massachusetts Press, 1987, p. 94.

⑦⑩⑬ A. Evers & Olk. T., Wohlfahrts Pluralismus: Vom Wohlfahrts Staat Zur Wohlfahrts Gesellschaft, Opladen, 1996.

⑧转引自刘涛《福利多元主义视角下的德国长期照护保险制度研究》,《公共行政评论》2016年第4期。

⑨ J. W. Kim, “Dynamics of the Welfare Mix in the Republic of Korea: An Expenditure Study between 1990 and 2001”, International Social Security Review, 2005.

⑩ N. Johnson, The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism, Amherst: The University of Massachusetts Press, 1987, p. 58.

⑫ Rao, N., Towards Welfare Pluralism: Public Service in a

Time of Change, Aldershot: Dartmouth, 1996.

⑬俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第7~8页。

⑭ Evers, A., The Welfare Mix Approach: Understanding the Pluralism of Welfare Systems, Ashgate Publishing Company, 1990, p. 61.

⑮ Emerson, K., “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, Journal of Public Administration Research and Theory, 2011, 22(1).

⑯ Pierpaolo Donati, Ivo Colozzi, Institutional Reorganization and New Shifts in the Welfare Mix in Italy during the 1980s, Westview Press, 1990, p. 121.

⑰ Beresford, P., Crofts, “Welfare Pluralism: The New Face of Fabianism”, Critical Social Policy, 1983, 3(9).

⑱ Gilbert, N., “Remodeling Social Welfare”, Society, 1998, 35(5).

⑲ 克劳斯·奥菲:《福利国家的矛盾》,郭忠华等译,吉林人民出版社2006年版,第247页。

⑳ 同春芬、张越:《福利多元主义理论研究综述》,《社会福利》2018年第5期。

㉑ [美] Neil Gilbert, Paul Tenell.:《社会福利政策导论》,黄晨熹等译,华东理工大学出版社2003年版,第72页。

㉒ 关信平:《论“福利国家”与“福利社会”——兼论“新福利国家理论”要点》,《社会福利研究》(第二辑)2010年第8期。

㉓ Barker, R. L., The Social Work Dictionary, Washington, D. C.: NASW Press 1999, p. 156.

㉔ 贺春临、周长城:《福利概念与生活质量指标——欧洲生活质量指标体系的概念框架和结构研究》,《国外社会科学》2002年第1期。

㉕ 王家峰:《后福利国家:走向积极多元的福利再生产》,《兰州学刊》2009年第9期。

㉖ [英] 诺曼·巴里:《福利》,吉林人民出版社2005年版,第15~55页。

㉗ 王家峰:《福利国家改革:福利多元主义及其反思》,《经济社会体制比较》2009年第5期。

㉘ [加] R. 米什拉:《资本主义社会的福利国家》,郑秉文译,法律出版社2003年版,第27页。

㉙ [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙:《公共服务中的伙伴:现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,商务印书馆2008年版,第29页。