

福利多元视角下新加坡社区福利范式的话语变迁与实践探讨

米银俊,何敬宁

(广东工业大学政法学院,广东 广州,510520)

摘要:作为东亚福利体制的代表,新加坡打造了以经济发展、政府清廉、社会稳定为特征的“花园城市”名片。先进的社区治理理念和治理模式与“强政府、大社会、重个人”的社会福利体制相结合,形成了具有新加坡特色的社区福利实践,发展出一套以社区组织为依托,层次丰富、内容广泛、社会参与、高效公平的多元福利服务体系,这对我国推进社区治理具有借鉴意义。

关键词:福利多元;新加坡;社区福利范式

中图分类号:C916

文献标识码:A

文章编号:1671-623X(2016)01-0068-06

新加坡在其建国之前长达146年的时间里,历经英属时期、日据时期、迈向自治和新马合并等四个不同阶段,直至1965年8月9日才成为独立国家。复杂的历史背景使新加坡形成了多元的现实社会结构,如种族多、语言杂、宗教信仰多样化。多元的社会结构影响着新加坡福利范式的选择和福利实践。

一、话语变迁:以新加坡为代表的东亚福利体制演进

社会福利制度有不同的模式,对新加坡社区福利的探讨,首先需要界定其福利体制是什么。“社会福利”“福利体制”“福利国家”是研究中常常提到甚至通用的概念。它们的内涵和外延并无一个统一确切的阐释,社会福利研究和社会福

利思想呈现多元化的特点。笔者采用了熊跃根对此概念的界定:“社会福利是指特定国家或地区主要由政府、非营利组织和其他非国家部门为解决社会问题、满足公民生活需要和改善公民生活质量而提供的一切物质、服务和活动。它作为一种社会制度,同样具有维护和协调社会关系,促进社会发展的功能。”^[1]福利体制或福利范式是社会学、政治学、经济学和法学等多个学科共同关注的学术焦点。作为一个抽象概念,它是对一个国家或地区福利供给制度或福利政策模式的理论总结。福利国家则是在欧洲产生发展并扩散至其他地区的国家制度,它通过“有组织的力量矫正市场的偏差”来保障个体的权利。福利国家分为三类,即盎格鲁—撒克逊国家的自由主义模式、欧洲大陆的保守主义模式和斯勘的纳维亚国家的社会民主主义模式。^[2]但是,人们发现

■ 收稿日期:2015-11-20

■ 基金课题:2015年广东省德育创新项目重点课题“依托区域协同的政府、社会、企业共同参与的实践育人机制研究”(2015DYZZ030)。

■ 作者简介:米银俊(1968—),男,汉族,副研究员,博士研究生,广东工业大学党委副书记;主要研究方向:高等教育管理,社会工作。

■ 引文格式:米银俊,何敬宁.福利多元视角下新加坡社区福利范式的话语变迁与实践探讨[J].社会工作与管理,2016,16(1):68—73.

日本、韩国、中国和新加坡等国家很难归为以上三种模式,进而引发了20世纪90年代中期以来关于“东亚福利体制”是否存在的讨论。新加坡虽地处东南亚,但在以往的东亚研究中,学者们约定俗成地将其纳入其中。

1. 东亚福利体制的争论:共性与个性并存

否认东亚福利体制存在的学者们主要理由如下:首先,区分福利体制的标准不应该以地域因素划分;^[3]其次,尽管东亚各国在社会结构、文化历史方面存在一定的共同点,但从社会制度和福利实践看,日本、韩国、中国和新加坡等东亚国家表现着越来越大的异质性;^[4]最后,即使东亚各国的福利选择存在一些共性,也很难表明他们就能称为具有鲜明独特性的“东亚福利体制”,或者能归类为铁板一块的福利代表模式。^[5]

东亚福利体制确实存在的拥护者对此争论文作了较为详尽的反驳,如林闽钢、刘璐婵以多年来“东亚福利体制”研究中已形成了丰硕的成果佐证此研究的广泛性和存在的必然性,包括琼斯提出的“儒教福利国家”、古德曼和彭提出的“日本型福利国家”、霍利德提出的“生产主义的福利资本主义”等,并从研究背景、思路方法和方向的转变,对东亚福利体制研究的走向进行了展望。^[6]黄晓燕、万国威从福利进程、福利取向、福利文化和福利期望四个维度研究了东亚福利体制与福利资本主义三个世界的区别,证明了东亚

福利体制具有外在独立性。^[7]后来,万国威、刘梦云又论述了东亚福利体制的内在统一性,通过比较分析认为,尽管东亚各国家和地区在政治体制、经济状况和社会问题方面有很大的差异,但是在福利发展方式上有很强的一致性,并将“东亚福利体制”视为区别于西方福利体制的一种具有独特发展视角的新型福利供给类型。^[8]

笔者认为,不管上述争论的答案是肯定还是否定,日本、韩国、中国和新加坡的福利实践确实在借鉴西方福利思想的同时,结合本国的社会历史特点形成了不同于西方的福利体系,并且东亚各国和地区的福利体制又具有鲜明的特色。人们的关注点不应局限于纯粹的整体性的类型划分,而应注重研究东亚各国和地区丰富的福利实践内涵,在梳理比较中为中国当前的福利制度的完善提供借鉴。这也是本文将新加坡社区福利作为关注点的意义所在。

2. 东亚福利理论的选择:传统与当下交融

与西方社会福利体制深厚的理论渊源和完善的理论体系相比,东亚福利体制似乎是“无源之水、无本之木”,但我们仍要看到研究者们试图寻找东亚福利体制理论基础的的努力。这些理论选择,既有来自传统文化和历史背景的影响,也有面对诸如移民社会、金融危机、全球化等现代变局的应对。具体内容如表1所示。

表1 东亚福利理论研究比较^[9-13]

福利理论	代表人物	基本取向
社会发展理论	詹姆士·梅志里 邓广良	1. 经济增长和社会发展一样重要,应紧密结合社会与经济政策,实现全民最高利益 2. 建立一个国家级部门,全面协调经济和社会政策 3. 采取促进就业、以人为本的宏观经济政策 4. 社会计划应以投资为导向,促进经济参与
资产累积福利理论	Dr. Michael Sherraden 郑丽珍	1. 一个家庭的经济来源应当多元化,经过储蓄、投资与累积形成资产 2. 国家应以“积极策略”代替“消极救助”
社会和谐理论	王卓祺	1. 和谐是指通过社会政策体现“公平正义” 2. 东亚福利制度是进行资源分配、达成社会和谐的机制
社会质量理论	Beck, Maesen, Walker 林卡	1. 强调人是“社会的”,把社会整体作为考察对象 2. 社会质量指标体系的设置可以缓解社会矛盾 3. 社会质量理论包含明确的社会政策导向
社会公民权理论	施世骏	1. 东亚福利体制依据职业、性别等社会范畴形成福利分层化,产生出隐形的社会公民身份类别,形成不平等的二元对立 2. 东亚福利体制强调个人责任

社会发展理论认为,没有经济的增长就不会有社会的发展,因此,他们强调社会发展与经济政策的紧密结合,提倡包括人力资本投资、就业投资、社会资本投资等在内的多元化的福利模式,并且致力于社会变迁和社会进步。研究者认为,这种取向不仅迎合了东亚的文化传统,还为遭遇金融危机重创的东亚找到了出路。^[9] 资产累积福利理论同样抓住了东亚“储蓄”“财富累积”的文化基因,通过政府主导的资产累积方案,降低全球化所带来的风险。如新加坡实施了三项儿童资产累积方案,包括适宜0—6岁幼儿的 Baby Bonus、适宜6—16岁在校学生的 Edusave Scheme Account、适宜16岁离校后资产累积的 PSE 方案。^[10] 社会和谐理论是最具有中国特色的理论取向,它提醒我们看到东亚各国在增进社会福利上所扮演的重要角色。^[11] 社会质量理论能为东亚社会提供一定的理论帮助,因为在未来,社会和谐、社会公正和民生议题是增进社会质量、防范社会风险的焦点。^[12] 社会公民权理论虽然尚不成熟,但是打开了研究东亚福利体制的独特视角,该理论认为,从社会公民权的角度解释东亚福利体制可以帮助人们了解福利制度如何形塑社会成员的资源获得和生活机会。^[13]

二、范式选择:新加坡社区建设的逻辑定位

“社区”(community)概念提出后,其内涵和外延也随着时代发展不断拓展。社区作为社会的缩影,地域性、社会互动和人与人之间的联系是普遍意义中社区应该具备的要素,社区应该发挥社会化、社会控制、社会参与和社会支持等基本功能。需要说明的是,本文所指的城市社区是“不同于农村社区的特定的地域、人口、社群组织以及文化特征和产业结构、生活方式的区域”^[14]。2012年,中国政府创新性地提出实现从社会管理到社会治理的转变。在城市中,社区是创新社会治理和实施社会福利的直接载体,了解发达国家或城市先进社区的福利理念和社区福利经验则是实现为我所用的首要步骤。

1. 国家合作主义的胜利:新加坡福利范式的逻辑起点

在新加坡,社区治理和社区发展的成果有目共睹,先进的社区管理模式让新加坡人民实现了基层民主政治,告别了过去多元种族、杂乱无章的棚户生活,而得以在社区中安居乐业,和谐共处。曹韶玮回顾了以往对新加坡社区的研究,如对新加坡现代化社区组织的管理体制、社区职能和社区的各项福利服务功能的详细阐述;从新加坡社区组织的政治功能入手,强调基层组织在维护新加坡政权方面所担当的作用的研究;关于影响新加坡社区建设的政治、经济、文化原因的研究;还有探讨家庭观念、道德文化等对增进社区功能的相关研究。他进而从新加坡社区的发展史入手,对新加坡社区展开了全面深入的探讨,并得出“新加坡社区具有当代城市社区的典型特征”的结论,新加坡社区的成功得益于其社区管理理念定位清晰。^[15] 新加坡社区管理到底先进在何处也是见仁见智,总结来看主要包括三点。(1)社区管理体系健全,社会基层组织完善。在新加坡,基层组织、慈善机构等非政府组织和公民个人分三个层次参与到社区建设中去,人民协会、民众联络所、公民咨询委员会、居民委员会、社区发展理事会构成完善的基层组织系统。^[16] (2)政府责任明确,而不大包大揽。新加坡政府将构建高效公平的社会福利体系明确作为自己的责任,主动为社区活动提供所需的经费支持和基础设施,但政府并不包办一切,而注重发挥社会组织、家庭和个人的作用。^[17] (3)社区治理理念先进,社区管理队伍一流。新加坡形成了包容自治、以人为本、服务至上、共同参与和依法管理的基本理念,通过选拔、培训、管理优秀的社区人才促进了社区管理水平的提高。^[18]

2. 生产型社会福利政策:新加坡社会福利的逻辑定位

新加坡在保障社会福利方面的主要做法可以简括为个人自助、家庭帮助、社区帮助、政府帮助,有学者将“家庭为根”“民有恒产”“中庸之道”定义为新加坡社会保障体系的三重基石。^[19] 其福利多元特点表现在四个方面。(1)坚持个人责任为先。新加坡领导人反对过份“福利主义”,认为这会导致绝对平均主义、养懒人。新加

坡社会保障制度的核心是公积金制,它涉及退休、住房、保健、保险及投资等方面,是一种完全的强制储蓄计划,由政府、雇主、雇员三方共同参与,但更强调社会成员的自我保障责任。(2)强调家庭互助共济。新加坡深受传统儒家文化的影响,尽管在社会进步的过程中,儒家文化的内核也发生了改变,但是“孝文化”仍然在发挥效用,在扶幼、养老、助残等福利领域中,家庭依旧是首要提供帮助的单位。(3)国家合作主义色彩明显。新加坡社会政策的理论依据是“组合责任说”,强调个人责任与家庭责任、社会责任相结合,政府充当个人和家庭的引导者和支持者。^[20]在国家为先、团结为上的理念下,福利制度从理念到实践成为维持统治合法性的重要工具。^[21](4)呈现生产主义的特点。这一特点表明新加坡的社会福利与经济发展紧密相关,在某种程度上,社会福利的出发点就在于增进社会经济,经济增长的成果又会提高社会福利的水平。

因此,新加坡的社会福利政策可以分为以个人、家庭作为基础,社区作为中层组织,政府作为补充性角色提供公共救助三个层次。先进的社区治理理念和治理模式与“强政府、大社会、重个人”的社会福利体制相结合,形成了具有新加坡特色的社区福利实践。

三、实践体系:新加坡社区建设的推动策略

发展现代社区的终极目标是为了所有的居民更好地生活,其实质就是通过社区组织对收入和财富实行更平等的分配,促使社会公正和生产效率的提高。在新加坡,社区居民享有从基本保障到发展服务的社区福利,在福利来源、福利内容、福利实施队伍等不同层面呈现出多元化、社会化的特点。

1. 保基本——中央公积金制度

在社区,最基本的社会公共福利是人人享有的社会保障。新加坡社会保障的主体是1955年建立的中央公积金制度。它是政府立法强制个人储蓄,所有新加坡公民和永久居民,都必须按一定比例缴纳强制性的公积金,分为普通账户、特别账户和医疗储蓄账户三种,分别实现病有所

医、老有所养及居者有其屋的基本福利保障。

2. 多层次——医疗三保计划

以医疗保障为例,新加坡自20世纪80年代开始,相继推出各种医疗保障服务,并不断完善该体系,为居民提供多层次的医疗健康防护主要有以下四个方面:强制性由雇主和个人共同承担的保障全民的保健储蓄计划;为帮助居民支付重大疾病的开支,推出了健保双全计划;针对部分对医疗保障有较高要求的民众推出了增值健保双全计划;为保障弱势群体的医疗需求推出了保健基金,包括乐龄保健基金和少儿保健基金。从多个层次实现病有所医、贫能有医、大病可保,保证了医疗保障制度的覆盖面和公平性。

3. 扶弱势——政府与志愿服务组织通力合作

除医疗领域外,新加坡政府还在其他领域直接提供针对社会弱势群体的福利服务,如大力发展公共租屋;政府出资设立帮助老年人、残疾人、儿童的津贴,减轻特殊家庭的经济负担;建立教育储蓄基金,保证居民的受教育权利;发放公共援助津贴,向没有生活来源的贫困家庭直接提供现金津贴等。此外,帮扶弱势群体的多元化福利服务往往依赖于志愿性服务组织的力量,它们的主要活动是慈善募款、社会救济、为弱势人口提供各种社会服务。^[22]

4. 促发展——完善的社区福利服务组织

新加坡福利多元化发展的另一个侧面是福利服务提供者的多元化。一方面,它形成了一支高水平的社区服务管理人才队伍;另一方面,建构了自上而下、高度参与的系统的社区福利服务组织。新加坡设有负责社区建设的专职机构,即社会发展、青年及体育部,还有国家发展部、人民协会、居民委员会、国家福利理事会等不同部门,其中人民协会是社区的主管部门,由总理统领。^[23]各个不同部门或组织各司其职,共同完善新加坡社区福利服务体系。

四、社区治理的借鉴性反思: 基于福利多元的视角

福利多元主义是当前西方一个新兴理论范

式,也是应对福利国家危机的理论成果。其主旨是整合社区内外资源,建立福利服务网络,并根据各地的特点和需求为社区居民提供服务。它是一种在含义、形式和运作方式上都有自己特点的全新的社会福利模式,其核心就是政府与非营利组织和其他社会团体合作来满足社会成员对福利的普遍性需求。前文明确了新加坡福利体系相较于西方福利制度的独特性,也指明了它在东亚福利体系内部所具有的差异性和典型性。新加坡较高水平的福利体系既没有给政府带来财政危机,也没有陷入北欧等高社会保障国家的福利困境。究其实质,新加坡的福利选择基于其复合的社会历史背景和多元的民族文化传统,并在此基础上发展出一套以社区组织为依托,层次丰富、内容广泛、社会参与、高效公平的多元福利服务体系。该体系保障和增进了社区居民的基本福利,实现了社区和社会组织的发展,并最终推动形成了社会稳定和谐、人与人互助和睦的良好局面。鉴于此,如何借鉴新加坡的国际经验,增进我国城市社区福利是本文最终的落脚点和试图解答的问题。

1. 培育社区福利文化,创新社区福利理念

一项制度犹如一个个体,“精、气、神”是其能否立足世间并提供发展动力的根本。笔者认为,新加坡的福利制度之所以具有较强的代表性和独特性,恰恰在于其具备独立的福利文化内核,诸如对个人责任的强调,对家庭互济功能的重视,对社区建设责任共担的引导等,从而形成了“大社会”的福利文化环境。同时,新加坡政府的责任又是明确的,它负责以中央公积金制度为核心的保障体系畅通运行,威权主义下的“强政府”在强调效率的同时保障着弱势群体的各项权利。然而,我国城市社区并未形成独立的社区文化,一方面在于改革开放前“单位办社会”的理念造就了“强政府,弱社会”的传统,改革开放后社会福利制度建设一直在摸索中而未至成熟。在人们的观念中,福利服务是国家的事,是单位的事,而没有想过它可以是社区的事,是公众的事。另一方面,我国许多社区是在城市化进程中后发形成的,社区更多的是人们共同居住的地域和场所,缺乏社区精神和社区文化,也就难以培育出社区福利制度。因此,笔者认为,建构完备有效的社区福利体系要先培育社区居民的

精神共识和福利文化,社区居民要先在头脑中形成社区福利的概念,了解增进社区功能对个体福利的意义。

2. 保障福利底线公平,实现福利多元发展

在福利多元视角下,福利的供给既不能完全依赖国家,也不能完全依赖市场,福利应来源于国家、市场、社区、非政府组织和家庭等多主体范畴,呈现政府、商业部门、志愿组织以及非正式组织互补的专业化多元供给的成熟模式。新加坡的福利制度既依靠政府强制推行基本生活保障,对弱势群体实行政策倾斜,以实现福利制度的机会平等和底线公平;同时,又把发展社会福利的责任赋予个体和社会组织,实现福利制度的多元发展。因此,公平和效率应该是我国城市社区福利题中应有之义。一方面,政府要把基础性的福利保障如医疗、养老、教育等做大、做到均等化,并为社区的福利建设提供政策保障、资金支持和设施投入;另一方面,根据社区不同的社情和需求,通过社会组织、社工机构提供服务,尝试实现福利行业产业化经营,发展和形成不同层次和水平的福利服务内容,以满足社区居民的不同需求。

3. 统筹社区管理体系,提升社区治理能力

发展社区福利离不开社区本身力量的壮大。新加坡作为一个城市国家,形成了自上而下、较为完善、社区间差异较小的社区组织体系。然而,我国城市社区之间仍然存在较大的差异,提供整齐划一的社区福利服务内容存在较大的现实阻碍,但这并不妨碍构建相对统一的社区福利供给体系。我国城市社区普遍设有居民委员会和物业管理机构,部分社区还有政府出资购买的社工服务,但各组织自身的功能单一,并且不同组织间沟通协调不足。居民委员会承担的多为社区管理等行政职能,物业管理则停留在打扫卫生、收取水电费等较低层面的生活服务上,社工机构又局限在机构本身的定位和服务上。寻求深化社区治理与社会福利改革,整合利用现有的社区资源,统筹建设社区管理体系是提升社区治理能力、增进社区福利的组织保障。

4. 建设社区人才队伍,完善社区志愿服务

在我国,社区管理人才似乎是一个并不存在

的概念,社区服务的提供多依赖居委会和物业公司的工作人员,并不重视社区管理人才的选拔、培养,社区服务一直停留在表面的低水平服务。此外,福利供给主体的多元化是福利多元的首要内涵。随着社会的发展,人们的志愿服务精神和志愿服务能力在增强,如在校大学生和退休的老人正逐渐成为志愿服务的中坚力量。从长远看,提升社区的福利水平需要实现志愿服务群体、志愿服务组织与社区的对接,实现志愿服务的规范化、专业化、常态化和系统化。

参考文献

- [1] 熊跃根. 如何从比较的视野来认识社会福利与福利体制[J]. 社会保障研究, 2008(1): 81-96.
- [2] 费梅苹. 社会保障概论[M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2011: 46.
- [3] 林卡, 赵怀娟. 论“东亚福利模式”研究及其存在的问题[J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2010(4): 64-72.
- [4] 熊跃根. 国家力量、社会结构与文化传统——中国、日本和韩国福利范式的理论探索与比较分析[J]. 江苏社会科学, 2007(4): 48-56.
- [5] 王卓祺. 东亚国家和地区福利制度: 全球化、文化与政府角色[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 172.
- [6] 林闽钢, 刘璐婵. 东亚福利体制研究: 何以可能与何以可为[J]. 社会保障研究, 2012(2): 1-20.
- [7] 黄晓燕, 万国威. “东亚福利体制”的外在独立性研究[J]. 学术界, 2010(12): 211-217.
- [8] 万国威, 刘梦云. “东亚福利体制”的内在统一性——以东亚六个国家和地区为例[J]. 人口与经济, 2011(1): 1-9.
- [9] 詹姆士·梅志里, 邓广良. 社会发展理论对东亚国家和地区的启示[M]//王卓祺. 东亚国家和地区福利制度: 全球化、文化与政府角色. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 22-30.
- [10] 郑丽珍. 资产累积福利理论[M]//王卓祺. 东亚国家和地区福利制度: 全球化、文化与政府角色. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 35-44.
- [11] 王卓祺. 社会和谐与东亚福利[M]//王卓祺. 东亚国家和地区福利制度: 全球化、文化与政府角色. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 46-56.
- [12] 林卡. 社会质量理论及其对于分析亚洲社会的适用性[M]//王卓祺. 东亚国家和地区福利制度: 全球化、文化与政府角色. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 58-68.
- [13] 施世骏. 东亚福利体制中的社会公民权[M]//王卓祺. 东亚国家和地区福利制度: 全球化、文化与政府角色. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 2-16.
- [14] 徐永祥. 社区工作[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004: 23.
- [15] 曹韶玮. 新加坡社区管理问题研究[D]. 太原: 山西大学, 2008: 35.
- [16] 王芳, 李路曲. 新加坡社会基层组织建设的经验[J]. 理论探索, 2005(2): 110-112.
- [17] 王晖. 新加坡社区治理经验及启示[J]. 特区实践与理论, 2014(4): 49-64.
- [18] 唐晓阳. 新加坡社区治理的经验借鉴[J]. 岭南学刊, 2013(1): 41-46.
- [19] 魏新文, 吕元礼. 新加坡社会保障的三重基石[J]. 中共中央党校学报, 2009(6): 105-108.
- [20] 魏炜. 新加坡的社会政策: 理念与实践[J]. 社会学评论, 2014(4): 65-72.
- [21] 隋斌斌. 合作主义从理念到制度: 瑞典与新加坡福利制度比较[D]. 北京: 中共中央党校, 2010: 56.
- [22] 陈文山. 新加坡志愿性福利组织研究[D]. 苏州: 苏州科技学院, 2011: 47.
- [23] 丁传宗. 政府主导下的新加坡社区建设: 经验与借鉴[J]. 中共福建省委党校学报, 2008(9): 22-28.

(文字编辑: 徐朝科 责任校对: 王香丽)

Discourse Transition and Practice in Singapore Community Welfare Paradigm from Multiplex Welfare Perspective

MI Yin-jun, HE Jing-ning

(School of Politics and Law, Guangdong University of Technology, Guangdong Guangzhou, 510090, China)

Abstract: As a representative of the East Asian welfare system, Singapore has built a “Garden City” which is characterized by economic development, clean government and social stability. The combination of advanced community governance philosophy and model with “strong government, big society, important individuals” welfare system, has formed a community welfare practice with Singaporean characteristic, and developed a multiplex welfare service system which takes community organization as the basis, is multi-layered, has a broad range of content, social participation, high efficiency and fairness. The Singapore model can offer some reference for us to promote community governance in China.

Key words: welfare pluralism; Singapore; community welfare paradigm