

加快行政管理体制改革，建设服务型政府

2011

中国社会福利 发展报告

张秀兰 王振耀 主 编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

体制改革，建设服务型政府

2011

中国社会福利 发展报告

Annual Report on Social Welfare of
China 2011

张秀兰 王振耀 主 编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

2011 中国社会福利发展报告 / 张秀兰, 王振耀主编. — 北京: 北京师范大学出版社, 2012.5
ISBN 978-7-303-14207-1

I. ①中… II. ①张…②王… III. ①社会福利—研究报告—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 029489 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

2011ZHONGGUO SHEHUI FULI FAZHAN BAOGAO

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 184 mm × 260 mm

印张: 22.75

字数: 400 千字

版次: 2012 年 5 月第 1 版

印次: 2012 年 5 月第 1 次印刷

定价: 43.00 元

策划编辑: 郭兴举

责任编辑: 齐琳

美术编辑: 毛佳

装帧设计: 毛佳

责任校对: 李茵

责任印制: 李啸

版权所有 侵权必究

反盗版 侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

目 录

主报告

克服福利恐惧症	1
---------	---

背景分析篇

社会福利理论前沿	33
重建“国家”：中国社会福利发展六十年的历史轨辙	45
中国基本国情再定位	65
社会福利国际经验——基于同等发展水平的国别比较	76

体系构建篇

新型儿童福利体系	141
新型老年社会福利体系	160
新型残疾人福利体系	183
新型医疗福利体系	205
新型教育福利体系	220

实践模式篇

新型社会福利的筹资模式与成本——效益分析	247
新型社会福利体系递送与评估模式研究	272

附录

中国社会福利建设重大事件信息库(1949—2009年)	306
中国社会福利财政支出统计摘要信息库	318
中国社会福利政府创新典型案例汇编信息库	330
中国社会福利研究机构与重要文献索引信息库	339

主报告

克服福利恐惧症

——构建与中等经济发展水平相适应的社会福利体系^①

改革开放三十多年，中国在经济建设方面取得举世瞩目的巨大成就，社会主义市场经济体系基本建立，人民物质生活极大丰富。但是，社会变迁和社会发展不平衡所带来的社会结构的改变以及社会矛盾的日益加剧，一次又一次向我们释放出强烈的信号，那就是中国社会领域的变革已经到了刻不容缓的地步。近些年来，国内的一些重大矛盾冲突几乎无一例外的都是同社会问题相关。比如，社会贫富悬殊、百姓收入分配不均、群众医疗卫生和教育负担过重、城乡公共服务差异化、社会弱势群体社会保障功能缺失等。“经济腿长、社会腿短”已经成为阻碍中国经济社会协调可持续发展的重要因素，并直接导致广大人民群众无法更好地享受到改革发展所带来的成果，进而对国家的整体凝聚力和国民自豪感产生极为不利的影响。

在“十二五”开局之年我们依照当前中国社会经济发展的实际情况，在听取各方利益相关者的诉求基础上，参考一部分发展中国家以及发达国家在社会福利建设的历史过程和教训，遵循主次突出、推进有序、分步实施的原则，以促进并保障社会和谐稳定与可持续发展、加快经济发展方式转变、提高国民自身安全感为基本目标，提出构建与中等经济发展水平相适应的社会福利体系。

我们认为在今后五年的发展应该把提高城乡居民社会福利水平、藏富于民、缩小贫富差距、加强收入分配的干预力度和重点保障社会弱势群体、维护国家公平正义作为下一个五年计划的国家战略，并由此从根本上缓解当前社会矛盾激化、阶层之间贫富差距扩大等紧迫问题。通过社会建设化解政治矛盾，为建设富强、民主、文明的社会主义中国进一步创造有利条件。

^① 作者简介：张秀兰，北京师范大学社会发展与公共政策学院教授；王振耀，北京师范大学社会发展与公共政策学院教授。

>>一、构建新型社会福利体系的基本构想<<

本报告的题目是“克服福利恐惧症——构建与中等经济发展水平相适应的社会福利体系”。所谓“恐惧症”，是指对某些事物或情境会产生莫名的恐惧，并采取回避方式力求克服这种恐惧。在大多数情况下，“恐惧症”一词被用在医疗卫生领域。而在本报告中，“恐惧症”一词主要指的是当前中国社会福利体系改革所面临的困境。一方面，社会福利体系改革需要国家投入很大的财力；另一方面，长期以来政府虽然财力充盈，但是却缺乏将必要的财力用在社会福利体系建设当中，某些既得利益者和集团刻意回避和抵触建立与经济发展水平相适应的社会福利体系。正如新加坡国立大学郑永年教授所指出的那样，一些集团和个人不想把钱用到有利于社会大多数，尤其是弱势群体的社会政策上去^①。因此，经过集体研讨，我们决定将第一部《中国社会福利发展报告》的主报告的主要内容定位为如何克服福利恐惧症，迎难而上构建与当前经济发展水平对应的社会福利体系。

一般来说，“福利”是指能够提高人民生活质量和幸福程度的各种条件，这其中包括提高人的身体素质的物质条件与影响人的智力和精神自由发展的各种因素。而社会福利的基本概念指的是国家依照各项法律法规为所有公民普遍提供旨在保证一定生活水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的社会制度安排^②。就社会福利的范围而言，社会福利有广义社会福利(大福利)与狭义社会福利(小福利)两种理解。就广义上讲，凡是政府和社会提供的、为提升国民的物质和精神水平而采取的措施都属于“社会福利”的范畴。在一些福利国家，社会福利通常涵盖了社会保障，包括了政府和社会为国民提供的各种服务设施和社会保障的各项内容。狭义的社会福利概念，是指由国家和社会团体举办的、社会保险和社会救助之外的各种福利事业和公共服务^③。本书中所强调的社会福利全部沿用广义社会福利的概念。

有介于社会福利制度的普惠性、公平性和不可替代性这些国际准则正逐渐被从中央到地方的各级政府所接受，我们顺势提出在现有基础上建立新型社会福利体系，新体系应该是与当前经济发展水平相适应的一种有关社会政策和公共服务的系统性安排。而新的社会福利体系从社会群体的维度包括了儿童、老人以及残疾人，从公共服务的供给角度出发，涵盖了教育和医疗。

① 郑永年. 中国的开放及其敌人[N/OL]. 联合早报, http://www.zaobao.com/special/forum/pages8/forum_zp100105.shtml, 2010-01-05.

② 中国发展研究基金会组织. 构建全民共享的发展型社会福利体系[M]. 北京: 中国发展出版社, 2009.

③ 戴恒猛. 从“补缺型”到适度“普惠型”社会转型与我国社会福利的目标定位. 当代世界与社会主义, 2009(2).

>>二、我们为什么需要建设新型社会福利体系<<

(一) 建立新型社会福利体系符合当前中国发展的实际情况

纵观中国社会福利的发展历史，其道路相当曲折。早在 20 世纪 50 年代初至 70 年代末，我们重在建设一种覆盖全民的但却相对简陋、充满供给不足且具有时代特征的社会福利。无论是城市还是农村虽然福利的分配是看似公正的，但却远远不能满足社会应有的需求。改革开放后，传统的社会福利体制跟不上市场化的浪潮。直到 21 世纪初，这种情况导致在城乡二元化体系之下社会福利严重分化，一部分人享有高层次的社会保障，而生活在农村和城镇的占国家人口绝大多数的社会群体则陷入了缺少社会福利和有效救助的尴尬境地。新中国成立至今，我国的社会福利事业大致历经三个发展时期：1949—1978 年计划经济时期的社会福利体制时期，1979—1999 年转轨期及建立社会主义市场经济时期的社会福利体制时期，2000 年至今适度普惠型福利的初步构建。其间历经半个多世纪，中国的社会福利发展正在经历从单一群体的“简单残补型社会福利”到覆盖全社会的“适度普遍惠及型社会福利”的全面性福利体系的转变。

1. 计划经济时期的社会福利体制（1949—1978 年）

新中国成立初期的社会结构以及当时所处时代的政治和经济环境决定了中国城乡二元结构下的社会福利体制。拥有城镇户口者根据就业形式的不同，分别享受“职工福利”（企业）和“干部福利”（机关事业单位），由于这两种福利的最终责任人都是国家，因此又统称为“国家—单位型福利”。“国家—单位型福利”涵盖到职工和干部工作与生活的各个方面，包括了劳保待遇、福利补贴、集体福利和文化福利。与此同时，该福利制度具有家庭保障色彩，职工的直系亲属也可部分享受某些福利待遇，并且国家与企业单方面承担福利提供义务，职工个人不承担缴费责任，干部的福利待遇要略高于职工且福利由各级财政负担。这一时期的农村与城镇不同，自 1956 年开始，几乎所有的农业人口都被纳入以高级农业生产合作社（1956—1958 年）和人民公社（1958—1983 年）为形式的集体经济中，并通过所属集体的累积与集体成员之间的互助获得相应的福利待遇。虽然农村社会福利体系也拥有类似于城镇的社会保障功能，覆盖广大农民群众，但是由于可及性差，往往只能满足一些特殊群体的基本福利需求。因为通过集体经济累积筹集福利资金，统筹层次低，保障水平差，同城镇居民相比，个人需承担缴费责任，并通过集体内部的互助摊薄费用，国家只承担有限的补助、扶植责任，并无切实的制度性财政安排。在这一时期，国家的救济福利制度也仅仅是希冀于受助群体的“自

救自助”，通过大力组织各种形式的生产活动，解决赈灾、失业、城市贫困等问题。

2. 转轨期及建立社会主义市场经济时期的社会福利体制（1979—1999年）

“文化大革命”刚结束不久，人们的注意力逐渐从政治生活转移到经济生活上。1978年12月，在邓小平的主持下，中国共产党十一届三中全会决定“全党工作的着重点应该从一九七九年转移到社会主义现代化建设上来”，这意味着“政治生活”已经不再是中国人民的主要生活方式，中国的发展主轴自此开始全面转到经济建设上来。为了配合改革开放以及建设社会主义市场经济，国家有条件、分步骤地开始对传统的社会福利体制进行改革，并且逐渐将社会福利的责任从国家身上剥离。1985年4月，第六届全国人大第四次会议通过《国民经济和社会发展第七个五年计划》，首次提出“社会保障”的概念，确立了社会保险在中国整个社会福利体制中的主体地位，确立了国家政策引导、企业和个人分担缴费的筹资方式。国家用十余年的时间，经过一系列论证、试点、调试，建立起包括失业、工伤、养老、医疗、生育五大社会保险在内的工作福利(workfare)制度。在农村，由于人民公社组织体制与以队为基础的集体经济组织解体，使得许多地区的集体公共累积锐减，导致计划经济时代依托集体经济发展起来的农村福利制度遭受了巨大的冲击。虽然这一时期农民的生产生活状况得到很大改善，农民收入增加，一批又一批的农民开始离开土地前往城市去寻找机会，但是因为社会福利对农村的可及性仍然较低加之集体保障功能的极大萎缩，国家却又不承担更多的社会责任，农民承担了比以往更重的社会负担和压力，导致农民的社会福利处于较弱甚至缺失的尴尬境地。在社会救助领域，计划经济时期生产型救助制度仍然延续到这时期的开发式扶贫战略中，国家试图将社会力量引入救助制度当中，以减轻自己的压力。虽然国家出台了一系列法律法规来保障社会弱势群体和特殊群体的权益，但是由于缺乏可操作性，在具体落实中往往无法得到有效贯彻。

3. 适度普惠型福利体制的初步构建（2000年至今）

社会主义市场经济建设极大丰富了人民群众的物质生活，打破了城市与农村之间的藩篱，促进了社会的流动。然而破旧尚未立新，在国家全面退出社会福利领域和市场化的浪潮双重作用之下，社会矛盾逐步凸显。因此，一些决策者渐渐意识到追求单一的经济增长并不能自动消弭业已产生的社会矛盾，在发展中解决问题归根到底还是要诉诸和谐社会的建设，同时还需要追求科学发展与社会公平正义的构建。至此，开启了国家福利体制重大调整的大门，拉开了适度普惠型福利体制建设的帷幕，国家不再一味从社会福利领域退出，转而开始在医疗、住房以及教育领域承担更多的社会责任。自2001年起，中央政府大幅度增加对财政困难地区的最低生活保障补助，截至2009年底低保覆盖人群已达到2200万人。

2005年，国家建立了城市医疗救助制度，为城市居民最低生活保障对象中未参加城镇职工基本医疗保险人员、已参加城镇职工基本医疗保险但个人负担仍然较重的人员提供医疗费用补助。国务院于2007年开始推行城镇居民基本医疗保险试点，并由中央和地方财政对参保人员给予补助。在农村，国家着手改革了五保供养制度、合作医疗制度和农村社会养老保险制度，新设了农村最低生活保障制度、农村医疗救助制度，并计划进一步推行基本公共服务均等化，通过向农村地区财政倾斜的方式，推进农村社区服务体系建设。

通过对以上三个中国社会福利体制时期的简述不难看出，社会福利体系发展是与国家经济发展水平相契合的，并随着国家经济实力的提高而不断发展完善。2006年10月，中国共产党第十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出要着力发展社会事业，完善社会管理，推动社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展。强调到2020年，城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转，合理有序的收入分配格局基本形成，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，基本公共服务体系更加完备。仅仅一年之后，在2007年10月召开的中国共产党第十七次代表大会对科学发展观和和谐社会建设进行了全面的阐释。“十七大”报告指出，科学发展观，第一要义是发展，核心是“以人为本”，一定要加快推进以改善民生为重点的社会建设，力求让全体人民群众学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。所以，在现有基础上建立新型社会福利体系正符合了这种发展潮流，顺应民意，符合历史规律。

（二）建立新型社会福利体系有利于防范经济高速发展所带来的负面效应，弥合阶层冲突，促进社会和谐稳定

《论语》有云，“不患寡而患不均，不患贫而患不安”，其目的并非致力于创造一个绝对平均主义的社会形态，究其本意则在于构建一个底线平均、层次合理、公平正义、安定有序的和谐社会。中国改革开放的总设计师邓小平高瞻远瞩地提出了“让一部分人先富起来”的口号，从此深刻地改变了中国的命运。如此观点在一个社会主义国家能够被提出需要领导者拥有非比寻常的政治勇气和历史高度，但是邓小平所提出的“一部分人先富起来”这句话同时也具有先决条件，正如郎咸平教授所指出的，“其口号背后的政治原则和社会底线是可以让一部分人先富起来，但是其他的人不能因此而变得更贫穷”。如我们对口号进一步解读，其更深层的含义则是国家允许个人、群体或者单位通过自身的努力创造在市场经济条件下摆脱贫困先走向富裕，但是国家必须同时对所有社会族群及个人承担提供社会保障的义务与责任，防止他们因社会变革而陷入更深层次的贫困。倘若我们放

弃这样一个底线和原则，那么改革开放的前提则不复存在。几年来，中国社会的主要冲突体现在个人收入差距悬殊、城乡收入不均衡，人民群众看病难、上学难、住房难、生活难等，而这些社会问题的产生则又使得弱势群体的生活环境进一步恶化，出现老人、残疾人大病无钱医治，许多孤儿生活极为艰难，社会抗风险能力不断减弱。中国发展与改革委员会 2009 年统计数据表明^①，1988 年至 2007 年，收入最高 10% 人群和收入最低 10% 人群的收入差距，从 7.3 倍上升到 23 倍，达到新中国成立以来有记录的历史最高水平。一方面，自改革开放后，由于社会主义市场经济体制下各项法律法规不健全，社会分配秩序不规范，社会初次分配中劳动收入的比例持续下降，劳动力所获得的收入过低，最终导致收入差距不断扩大。另一方面，城乡居民个人经济状况改善情况与国家宏观经济发展水平存在较大差距，国家宏观经济的发展成果并没有相对应体现在居民的微观经济利益感受上^②，国家经济发展的收益向居民转移的机制存在问题。再者，社会再分配以及三次分配机制没有完全建立起来，财政税收、转移支付、社会福利、社会慈善的调整与发展存在滞后现象，其杠杆作用并未完全发挥。

事实证明，让少数人先富起来而使全社会承担改革的成本，这样的做法不仅得不到广大人民群众的支持和拥护，同时也必将损害到社会主义改革开放的基础。根据统计，自 1993 年至 2005 年中国社会群体性事件增加了近十倍^③。2006 年全国发生各类群体性事件 6 万余起，2007 年则猛增至 8 万余起，2008 年与 2009 年的群体性事件统计虽然尚无公开发表之数据，但是从 2008 年的“贵州瓮安”“云南孟连”，2009 年的“湖北石首”“吉林通钢”等重大群体性事件可以看出中国现在正处于各种社会矛盾的高发期。其中，“湖北石首”事件当中，有大约 7 万民众走上街头参与抗争，成为新中国成立以来最严重的街头骚乱。更加令人担忧的是，近些年来的群体性事件已经显现出“非阶层性的、无直接利益的群体性冲突”^④的态势参加人群来自社会各个领域，他们本身与群体性事件并无直接的利益联系但是由于各种原因积累了长期的怨恨，当遇到“事件窗口”便基于同一种理念认同而聚集起来，这样带有集体泄愤性质的群体性事件近年来频繁发生，其中大多数的群体性事件的诉求以民生福利和经济利益为主，如劳动保障、福利

① 内地两极收入差距升至 23 倍 调节方案暂无时间表.[N/OL].[2009-10-23].<http://finance.ifeng.com/news/20091023/1376800.shtml>.

② 汝信，陆学艺，李培林. 2009 年中国社会形势分析与预测[M]. 北京：社会科学文献出版社，2008.

③ 于建嵘. 理智对待不同性质的群体性事件[N]. 南方日报，2009-04-13(AB).

④ 汝信，陆学艺，李培林. 2010 年中国社会形势分析与预测[M]. 北京：社会科学文献出版社，2009.

待遇、补偿赔偿等。种种迹象表明，当前中国社会福利制度已经逐渐失去以往“减压阀”和“安全网”的社会保障功能，究其原因主要是当前的社会福利体系存在以下主要矛盾。

1. 盲目照搬西方社会福利国家的改革经验，导致政府职能缺失

改革开放之后这一时期，西方福利国家社会改革理论和实践对中国的社会福利体制产生了重大影响。由于当时的历史局限性，我们对西方社会福利改革存在认识误区，盲目将政府的职能转变简单地等同于政府退出。而根据普遍认知来看，市场经济条件下的中央政府应当承担两项基本职能，一是提供市场规则以保证市场能够正常运行；二是保证社会公平，特别是在实施有效的社会再分配政策上，应当力求维护基本的社会价值不受到市场经济变革的影响。可是，令人遗憾的是，当我们在实行体制改革时恰恰忽略了这两个市场经济条件下政府的核心职能，因此也忽略了政府职能由全能型向上述两个职能的转变，导致政府在经济和社会的很多领域以及政策实施过程中严重缺位，造成现在大量的经济社会问题，最终不仅制约了中国经济和社会的转型，反过来也使政府职能未能发生实质性转变^①。正如王卓祺所指出的^②，在制度安排方面，当前中国的政策是从国家部门退却，而加强社会及经济部门分配福利的责任。这种制度安排与西方讨论社会政策的概念转变背道而驰。在经济改革下的中国，民政部门的口号是“社会办福利”，这表示把国家部门与社会分开，并依赖经济部门的市场规律界定社会政策的对象及待遇。部门之间关系的再界定，自然影响社会弱势群体的分配结果。但是，中国目前的社会部门显然未有能力解决因“市场失效”或“国家失效”引起的社会问题。

真正意义上的以市场为导向的经济体制改革要求政府不是在各社会服务领域进行“大溃退”式的退出，而是需要认真思考如何进行职能转变，这其中包括了由“全能型政府”向为市场经济提供市场规则和保证社会公平正义的“有限政府”的转化。而事实上，一方面，我们简单地将政府过去的大部分带有社会保障性质的职能转交给不应具备此项功能的市場或发育尚未成熟的社会组织来承担；另一方面，我们却又忽略了对政府以外的经济实体和制度体系进行建设和培育。

2. 过度崇拜市场，导致社会贫富分化和寡头集团进一步扩大

事实证明，在市场经济条件下资源将会达到最优化的配置，相对于政府机构来说，市场在产品生产的效率和服务质量上具有明显优势。但不可否认，市场并

^① 张秀兰，改革开放 30 年：在应急中建立的中国社会保障制度[J]，北京师范大学学报，2009(2)。

^② 王卓祺，雅伦·获加，西方社会政策概念演变及对中國福利制度发展的启示[J]，社会学研究，1998(5)。

不具备再分配的功能，因而并不是在任何领域或任何环境下都是高效的。事实上，正是因为市场的高效率是有条件和有局限性的，才有政府存在和干预的前提。可是，面对市场经济的改革大潮，使我们对市场高效率、高质量的认同几近于迷信的地步，不仅用市场机制来改革国有企业，还在政府和社会领域中广泛应用这一概念^①。正因为如此，西方社会福利制度改革中的市场化概念在中国则被政府扭曲，成为政府推卸社会责任和削弱公共投入的借口。凡是政府没有能力解决的问题，都交给市场去自我调节，最终导致我们市场化的过程变相成为政府经济收入增长却逐步从公共服务领域撒手的过程。这几年的事实证明，改革以来，我们在社会服务领域中引入市场机制的结果不仅没有能够使社会所有群体受益，反而削弱甚至直接剥离了一些社会成员获得基本社会服务的权利，增加了社会的不公平。例如，在医疗和住房领域，由于未形成公平竞争的市场机制，各项法律法规也尚未健全，导致市场的供需水平处于长期的不平衡状态，而且政府又几乎垄断了整个服务领域，这些年实施“市场化”其结果只有进一步加剧寡头集团的垄断。

3. 不合理削减政府对社会福利的供给，导致贫困个体缺乏生产资料进行再生产

一方面，政府通过对社会福利制度的构建直接反映出政府在追求社会公平正义上的立场。另一方面，由于福利制度对劳动力和家庭是否有足够的生产资料从事社会再生产起到了至关重要的作用同时也关系到社会再分配。所以，社会福利制度在一定程度上反映了政府的社会价值取向。改革开放三十多年以来，中国的城市面貌发生了巨大的变化，无论是从所有制还是从经济结构上来看，大部分的公共消费品和集体消费品都已经极大地被私有化，传统的阶级形态和阶级意识早已经被打破，“单位集体福利”模式逐渐被“社会化福利”模式所取代，在“社会福利社会化”的口号之下政府压缩了对福利的供给，其中一部分理应由政府来承担的责任也在无形中“被社会化”了。然而，与此同时政府仍在一定程度上保留了对生产和消费领域的直接干预，虽然阶级地位不再是获得消费机会的决定性因素，但是金钱和权力的结合正不断创造出新的社会阶层，而此时此刻资源的分配不仅以市场为基础，同时也会根据地方政府权力行使的政治逻辑来分配。显而易见的是当传统阶级不再具有影响力，无产阶级不再专政的时候，提供对传统劳动力再生产所需要的生产资料变得无利可图，而个别地方政府则倾向于站在经济和政治利益集团的一边，从而压缩对劳工阶级的资源供给^②。由此引发出具有中国特色的“集体消费”危机：一些地方政府减少对社会底层阶级“集体消费”的供给、

^① 张秀兰. 社会政策的国际经验[R]. 社会政策国际论坛, 2005-09-07.

^② 张可. Urban Social Movements and Collective Actions in China: From the Perspective of Social Policy [D]. UK: University of York, 2009.

对劳工阶级权益受侵害的不作为或者“反作为”，变相剥夺了社会底层阶级从事再生产的生产资料。底层阶级可能因为身体、精神、物质等受侵害导致无法进行再生产，而一旦政府的福利供给无法满足底层阶级的需要，那么大规模的群体性事件往往就在所难免。因此，只有加紧建设与当前经济发展水平相适应的社会福利体系，重构具有社会“减压阀”和“安全网”功能的新型社会福利体系，才能够化解当前日益激化的社会矛盾，从根本上保持社会的和谐稳定，促进经济又好又快地向前发展。

(三)从国家的本质属性来看，建立新型社会福利体系符合社会主义国家的制度表征，与国家的根本社会政策、政治目标相一致

《中华人民共和国宪法》第14条明确提出，“国家合理安排积累和消费，兼顾国家、集体和个人的利益，在发展生产的基础上，逐步改善人民的物质生活和文化生活，并建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”。与此同时，《宪法》第二章第45条也指出“公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”。其中还包括，“国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。由此可见，对陷入困难和贫困者进行救助；使人民都能获得合乎人的尊严的最低生活保障水平；对因各种原因而失去生产生活能力者提供照护；拓展现有社会福利水平是社会主义国家的本质属性和根本任务。值得注意的是，在福利国家的一些基本特征当中，国家确保社会保障体系和社会服务体系覆盖全部人口并且保护社会全体成员能够得到国家保障的权利以免于在劳动关系中受到剥削，同时保持国家在社会领域较高的法定干预，这都与社会主义国家具有一定的共性。

然而，一些人认为，在社会主义市场经济的大环境之下，过度强调维护社会的公平性，把过多的人力和物力投入到提升社会福利的事业当中将会直接影响经济建设的效率，既不符合当前社会阶段的主要任务，也不符合建设社会主义小康社会的政治任务。回首三十多年的改革历程，纵观今日社会纷繁复杂的矛盾与冲突，我们有必要再一次对效率与公平两者之间的内在关系进行反思。毋庸置疑，追求社会分配相对公平不但是人类最基础的价值根源，也是全体人类应该享有的基本权利，同时还是构建社会公平正义的根本要素之一。按照马克思主义的观点来看，经济学意义上的公平是有关经济活动的规则、权利、机会和结果等方面的平等和合理，它是调节社会关系和财富分配关系的一种规范，它不只是一种主观观念，而是具有客观的内容。就公平社会而言它主要涉及的是分配公平，这其中就包含了权利公平、条件公平、机会公平、过程公平以及结果公平。而效率指的

是投入与产出或成本与收益的对比关系。公平与效率两者既非相互排斥的，也不是相互孤立的，它们实际上相互影响、相互促进。分配规则和分配过程的公平直接决定了效率的高低，没有分配规则和过程的公平，就不可能有高效率。相反，刻意降低效率去追求绝对主义上的公平，也同样不会对推动社会公平正义起到积极作用。

一些社会舆论认为，社会公平是经济发展到一定程度之后的产物。到那个时候，社会贫富差距所产生的各类社会矛盾会随着经济水平的提高而“自行消弭”，如果在经济发展的初级阶段就过多注重社会公平的建设，最后有可能导致经济发展的停滞甚至倒退。还有些人以西方欧美国家为例，认为西方资本主义国家的发展历史正是契合了这样一条先富裕、后发展的道路。实际上，这种看法将公平与效率两者割裂开，忽视了两者是矛盾的统一，没有看到两者既有相互矛盾、相互排斥的一面，又有相互统一、相互依存的一面。在经济增长的过程中，仅仅依靠市场法则片面强调资源配置和效率优先不会导致公平的实现，经济结构的快速变化并不同样会驱动社会结构的理性调整。以社会福利程度相对较高的挪威和瑞典两个国家为例，它们并不是等到经济发展后才开始注重社会公平的建设。虽然这两个国家都是在富裕之后才大规模进行社会福利体系的再提升，但在经济增长之前，特别是在经济水平大幅提高的同时，它们就始终强调社会公平，通过社会政策积极控制贫富差距的扩大，把实现社会公平正义作为国家最根本的目标之一，以社会促进经济的发展。与此同时，美国哈佛大学政府科学教授保罗·皮尔逊也指出^①，一些西方国家曾经尝试对社会福利政策进行重要修改，结果必然引发了各种激烈的冲突，并最终导致广泛的社会不安定。例如，在过去几年中，法国、德国、意大利的福利制度削减计划一经公布，立即招致了过去20年来规模最大的示威活动。在美国，共和党试图触动国家社会福利政策核心，导致了国会和总统之间的激烈冲突，一些政府机构被迫临时关闭。在法国，保守党正试图说服选民认可其福利紧缩计划，其结果直接导致了保守党在大选中的失败。

由此我们发现，恰恰是国家机器直接介入到收入分配这样的事关社会民生的事物当中，才能有效化解社会矛盾，促进社会各个阶层劳动者的主动性和创造性，稳定社会，提升生产效率。正如库兹涅茨在分析何以收入分配会随着经济增长趋于公平的原因时曾经明确指出，随着国民经济的增长，政府和社会将会采取更多的干预措施，通过各种各样的行政立法和社会政策手段，消除急速工业化和城市化之下的负面影响，支持广大群众在国家日益增长的收入中占有更大份额的要求，从而对高收入者形成法律和政治的压力，这对于促进收入分配转向公平具有决定性的作用。所以，在市场经济体制下，公平分配从来都要靠政府的强力干

^① 保罗·皮尔逊. 福利制度的新政治学[M]. 北京: 商务印书馆, 2005.

预，就是在实行自由市场经济的西方国家，收入分配差距也只有在政府干预下才能趋于缩小，所谓“自然而然”的转变从来没有发生过。如果没有国家的政策干预，按照自由市场的规则，只能是富者愈富，贫者愈贫^①。早在1992年，面对贫富分化问题，邓小平就曾经具有前瞻性的提出：“到本世纪末就应该考虑这个问题了。”一年之后，他又指出：“分配的问题大得很。我们讲要防止两极分化，实际上两极分化自然出现。”“少部分人获得那么多财富，大多数人没有，这样发展下去总有一天会出问题。分配不公，会导致两极分化，到一定时候问题就会出来。这个问题要解决。过去我们讲先发展起来。现在看，发展起来以后的问题不比不发展时少。”所以，只有在社会公平的基础之上才能产生高效率，这既是现代资本主义国家和社会主义国家所必须遵循的共同原则，也是现代资本主义精神之体现，同样还是整个社会主义事业永续发展根本之保证，社会主义的公平与公正性不容任何人挑战。只有做到社会分配的相对公正才能保证整个国家的长治久安，人民生活和谐有序。反之则会导致社会矛盾激化，社会运动此起彼伏，效率荡然无存。欧洲近三百年的历史一次又一次证明了将效率凌驾于公平之上其必将带来社会的动荡与分崩离析，只有藏富于民才能人心思定，保证国家长治久安，这正是马克思对于阶级社会运动预言的最佳印证。

事实上，我们对公平和效率存在一个认识的过程。1993年，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，第一次明确了社会主义初级阶段的分配制度，是“以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度，鼓励一部分地区和一部分人先富起来，走共同富裕的道路”。四年之后的1997年，党的“十五大”提出“把按劳分配和按生产要素分配结合起来，坚持效率优先、兼顾公平，有利于优化资源配置，促进经济发展，保持社会稳定”，首次提出在效率优先的同时要注重保持社会的稳定。而在2002年，党的“十六大”报告再次着重强调了收入分配和社会公平问题并提出，“坚持效率优先、兼顾公平，既要提倡奉献精神，又要落实分配政策，既要反对平均主义，又要防止收入悬殊。初次分配注重效率，发挥市场的作用，鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来。再分配注重公平，加强政府对收入分配的调节职能，调节差距过大的收入”。2004年党的十六届四中全会时，“效率优先”不再被提及，取而代之的是要“正确处理按劳分配为主体和实行多种分配方式的关系，鼓励一部分地区、一部分人先富起来，注重社会公平，合理调整国民收入分配格局，切实采取有力措施解决地区之间和部分社会成员收入差距过大的问题，逐步实现全体人民共同富裕”。时隔三年，2007年中国共产党第十七次代表大会对社会公平问题又做出更加具体化的阐述，“社会建设与人民幸福安康息息相关，必须在经济发展的基础上，更加注重社会建

^① 景天魁. 寻求公平与效率的均衡[J]. 求是, 2005(23).

设,着力保障与改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平,努力使人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会”。报告进一步明确要求,“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平,逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重”。通过这十五年来的报告内容变化可以看出我们对公平和效率的认知是一个动态的过程,从注重社会生产效率到重视社会公平正义,正好形成了一个价值体系的回归,正是这样的一个价值回归,使我们能够重新审视当今中国社会福利现状,明确中国社会政策的核心价值是以人为本,保障和改善民生,促进社会公平正义;社会政策的目标体系是构建社会主义和谐社会^①。因此,构建新型社会福利体系,维护社会公平是建设社会主义市场经济的前提条件,它不但符合中国社会政策的基本方向,同时也对建设小康社会的政治目标具有重要的促进作用,新型社会福利体系能够将国家经济建设同集体社会风险的预防结合起来,克服传统意义上市场与国家相对立的模式,实现国家经济政策与社会政策良性互动。

(四) 新型社会福利体系同中国经济的实际情况相适应, 与国际上推行新型社会福利国家的同期经济水平相一致

经过三十多年励精图治,中国的经济和财政水平有了质的飞跃。在经济发展上,1952年至2008年,中国国内生产总值(GDP)由679亿元增加到30多万亿元,实际增长76.8倍,年均增长8.1%。特别是改革开放三十多年来,国内生产总值年均增长9.8%,是同期世界经济年均增速的3倍多。尤其是进入21世纪以来,中国国内生产总值(GDP)以年均10.2%的高速度递增,2008年达到300670亿元人民币,约43992亿美元,人均国内生产总值(GDP)突破3000美元大关,达到22698元,约3321美元^②,并已经在2010年突破4000美元。同时,以世界银行的标准^③,中国的人均国民收入(GNI)已达到3345美元,而运用国际通用的衡量货币购买力和物价水平购买力平价(PPP)测算出的人均国民总收入则达6020美元,这些都表明中国已经由低收入国家提升至世界中等偏下收入国家行列。在国家财政方面,财政收入增长985倍,从国家财富增长来看,根据世界黄金协会

① 岳经纶. 中国社会政策60年[J]. 湖湘论坛, 2009(4).

② 根据2008年12月31日人民币对美元汇率计算。

③ 世界银行国家分类标准(2009年7月1日): Income group: Economies are divided according to 2008 GNI per capita, calculated using the World Bank Atlas method. The groups are: low income, \$975 or less; lower middle income, \$976—\$3855; upper middle income, \$3856—\$11905; and high income, \$11906 or more.

公布的各国黄金储量，中国黄金储量为 1054.0 吨，排名世界第七^①，总外汇储备为 21316 亿美元，外汇储备增加近 14000 倍^②，中国由长期以来的外汇短缺国一跃成为世界第一外汇储备大国。在工农业产品生产上，粮食、棉花、肉类、禽蛋等主要农产品以及钢、煤、水泥、化肥等 210 种工业产品产量位居世界第一，并成为电脑、移动电话等新兴电子产品和彩电、冰箱、汽车等现代耐用消费品的生产大国。粮食总产量稳定在 1 万亿斤^③的水平，人均粮食占有量达 800 斤左右，在人口比 1949 年增长 1.5 倍的基础上，实现了人均占有量的翻番。中国依靠自己的力量，用占世界不到 10% 的耕地，养活了世界 20% 的人口。2008 年，工业增加值达到 12.9 万亿元，按可比价格计算，比 1978 年增长 25.6 倍，比新中国成立初期更是增长了上百倍。以信息、航空航天、生物医药、新材料为代表的高新技术产业规模已跃居世界第三位。服务业发展迅猛，规模扩大，2008 年，国内第三产业增加值超过 12 万亿元，扣除价格因素是 1952 年的 84 倍。在对外贸易上，1950 年，国家进出口总额仅为 11.3 亿美元，2008 年达到 25616.3 亿美元，相较上一年增长 17.8%，从 2004 年开始稳居世界第三位；出口总额 14285.5 亿美元，比上年增长 17.2%，仅次于德国，为世界第二。1979 年至 2008 年，全国实际使用外资额超过 1 万亿美元，从 1993 年起已连续 17 年成为吸收外商直接投资最多的发展中国家，全球 500 强已有 480 多家在华投资。境外投资合作跨越式发展，2000 年至 2008 年，我国累计境外投资 1310.4 亿美元，年均增长 64%；进口 11330.9 亿美元，增长 15.8%，次于美国、德国，为世界第三；贸易顺差为 2954.6 亿美元，上升 12.5%，净增加 328.3 亿美元^④。以上数据都再一次证明了从经济和财政角度看，国家完全有能力建立新型社会福利体系。

另外，与国际上同期建立新型社会福利的一些国家相比，中国现阶段的发展水平与这些国家基本相一致，甚至还优于部分国家，但是社会福利的发展上却相差巨大。仅仅就社会福利的财政支出这一项而言，任何一个国家在经历了高速的经济增长期后，都会有意识地用经济反哺社会，一些西方发达国家在人均国内生产总值(GDP)1000 美元时，就已经建立了比较完善的社会福利制度。如英国在 1948 年，人均国内生产总值(GDP)还不到 1000 美元时，就已经宣布建成了从摇篮到坟墓的福利国家；日本到 1965 年人均国内生产总值(GDP)才达到 1071 美元，但在此之前就通过了《儿童福利法》《社会福利事业法》等法律，并建立了老人年金、母子年金、全民医疗保险等福利制度。而我国目前社会福利水平与这些

① 数据来自世界黄金协会。

② 数据来自国际货币基金组织(IMF)。

③ 数据来自国家统计局《2009 年国家统计年鉴》。

④ 贸易数据均来自于国家统计局《2009 年国家统计年鉴》。