



政府决策与咨询丛书

中国适度普惠型 社会福利体系的建构研究

秦莉 著

本书宏观梳理了中外社会福利体系建构不同的文化观念、历史进程和体系内容，并探讨了现阶段中国社会结构特征以及新的形势下政治需要、经济需要以及人民的生活需要等诸多方面对社会福利体系内容和政策设计的形塑作用，提出了我国构建适度普惠型社会福利体系可以参考的具体思路。

海外借



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

本研究得到教育部人文社会科学研究青年基金项目
《中国适度普惠型社会福利体系的建构研究》(10YJC630193)的资助

中国适度普惠型社会福利体系的 建构研究

秦 莉 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

中国社会福利现代化进程与世界其他福利发达和完善的国家相比,起步晚,发展不够完善,且福利体系与制度安排在历史发展阶段、模式选择和体系结构建设方面也呈现较大的独特性。本书宏观梳理了中外社会福利体系建构中的不同文化观念、历史进程和体系内容,并探讨了现阶段中国社会结构特征以及新的形势下政治需要、经济需要、人民的生活需要等诸多方面对社会福利体系内容和政策设计的形塑作用,提出了我国构建适度普惠型社会福利体系可以参考的具体思路。

本书可以为福利相关领域的政策决策者、福利研究者提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国适度普惠型社会福利体系的建构研究 / 秦莉著.

—上海:上海交通大学出版社,2016

ISBN 978-7-313-15967-0

I. ①中… II. ①秦… III. ①社会福利-研究-中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016) 第 244306 号

中国适度普惠型社会福利体系的建构研究

著 者: 秦 莉

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 郑益慧

印 刷: 上海颀辉印刷厂

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 182 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-15967-0/D

定 价: 39.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 11.75

印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告 读 者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 021-57602918

前言

随着改革开放的深入,研究并构建符合中国国情的社会福利(保障)体系是我国现代化发展中至关重要的现实问题。特别在我国经济进入新常态的现阶段,各种社会矛盾、社会问题的快速集聚,使作为社会稳定器和安全阀的社会福利体系的建构显得尤为迫切。社会福利归根结底关乎的是人民的幸福生活,在中国,就意味着通过国家、社会以及市场等向 13 亿以上人口提供福利的制度化安排,这是一个相当庞大的系统工程,也非常有难度。只要关注社会福利研究的人,都会发现世界上最完善的社会福利体系往往来自小型国家和地区,在人口基数庞大的国家进行全面的福利制度安排,往往可能陷入各种陷阱和问题之中。由于人们对于福利需要的多样化,福利也是众口难调。

在这样一个颇有难度的话题上,众多专家、学者乃至政府官员不畏艰难,辛勤地进行资料爬梳,努力进行宏观理论建构。到目前为止,南京大学彭华民教授的《从沉寂到创新:中国社会福利构建》(中国社会科学出版社,2012 年)、华东师范大学公共管理学院曹艳春副教授的《我国适度普惠型社会福利制度发展研究》(上海人民出版社,2013 年)、刘敏的《适度普惠型社会福利制度——中国福利现代化的探索》(中国社会科学出版社,2015 年)等著作均围绕适度普惠型社会福利进行了系统探讨。此外,丁建定教授的《中国社会保障制度体系完善研究》(人民出版社,2013 年)、景天魁教授的《普遍整合的社会福利体系》(中国社会科学出版社,2014 年)、周沛、李静和梁德友的《现代社会福利体系》(中国劳动社会保障出版社,2014 年)等著作则围绕中国社会福利体系的构建提出了专业的看法。每年在该领域还有相当数量近似选题的期刊论文的发表(如彭华民,2011、2015;景天魁,2011;熊跃根,2011;毕天云,2011;毛捷,2012;高和荣、夏会琴,2012、2013;赵东霞,2012;周沛,2014;戴建兵、曹艳春,2012、2013;梁辰、陈谦明,2013、2014;曾瑞明,2015;等)。这些成果的发表既为本书的写作提供了新的思路与方法,又对本研究提出了新的挑战,如何在既有的研究成果基础之上提出新视角、

新方法和新结论是需要主要考虑的问题。

为了能够在已有研究成果的基础上提出自己的创见,本人也进行了大量的资料梳理。随着资料占有的逐渐增多,我对该领域研究的感悟也逐渐加深。其中,阿玛蒂亚·森的《集体选择和社会福利》《生活水平》,阿比吉特·班纳吉和埃斯特·迪弗洛的《贫穷的本质》以及卡尔·波兰尼的《大转型》,察赫的《社会福利的欧洲设计》等巨著对本人福利观念的形成有很大启发。特别是阿玛蒂亚·森所提出的社会福利分为“功能”和“能力”两个评价体系的观点,波兰尼所指出的人的社会性的重要观点以及《贫穷的本质》中强调的“贫穷陷阱”的观点,察赫的社会法设计等都对本人的写作有很大的帮助。

围绕我国适度普惠型社会福利体系的建构,本书的基本研究看法为,各个国家的社会福利呈现出政治、经济、社会和文化四个层面的面向,真正具有前瞻性、战略性、整体性的福利体系构建恰恰是这四个面向系统作用的结果。由于不同面向的内部又存在各种基于不同空间分布、不同保障水平的非均衡福利,社会福利可能呈现出“核心—边缘”的福利特征。国家越大这样的福利特征越明显。本书计划在细致梳理我国以及几个代表国家社会福利体系形成的历史进程、体系脉络、结构特点等的基础上,基于中国的具体特点以及其他国家的先进做法,提出我国适度普惠型社会福利体系建构的具体内容。

由于个人能力有限,对书中存在的错漏之处,希望各路方家能不嫌浅陋,给予指正。

目 录

第一章 导论	1
第一节 社会福利与现代国家	1
一、社会福利与国家现代化	1
二、我国社会福利的体系特征与发展目标	2
第二节 已有研究概述	7
一、福利国家研究	7
二、中国社会福利体系研究	11
三、适度普惠型社会福利体系研究	15
第三节 本书的研究思路与内容框架	21
一、几个关键性问题	21
二、研究思路与研究方法	26
三、主要研究内容	27
第二章 社会福利的概念变迁与多元建构	29
第一节 社会福利概述	30
一、社会福利的基本概念	31
二、现代福利制度与经济	34
三、现代福利制度与民族国家	36
第二节 “社会福利”概念的历时性变迁	39
一、西方的“社会福利”概念	39
二、东方的“社会福利”概念	44
三、两者的异同	46
第三节 西方社会福利体系的理论构架	47

一、功能派学说	47
二、经济学福利理论	48
三、马克思主义福利理论	50
四、社会民主主义福利理念	51
第四节 东亚社会福利体系的理论构架	54
一、儒家理论	55
二、生产主义	55
第三章 社会福利体系的现实建构	59
第一节 社会福利体系的历史发展与演进	59
一、前福利国家时代的社会福利体系	60
二、福利国家时代的社会福利体系	62
三、后福利国家时代的社会福利体系	65
第二节 英国:济贫—社会保险—福利社会	68
一、济贫体系	68
二、社会保险体系	69
三、社会保险体系的嬗变	71
四、英国社会福利体系的特征与发展趋势	72
第三节 德国:从社会保险到福利社会	73
一、俾斯麦体系	73
二、社会法的建立和完善	74
三、德国社会福利体系的特征与发展趋势	75
第四节 美国:残补式的社会福利	76
一、士兵与母亲的福利	76
二、民权运动与社会福利的体系扩张	77
三、石油危机之后的福利缩减	78
四、美国社会福利体系的特征与发展趋势	78
第五节 东亚:区别于西方的新模式?	80
一、日本的社会福利体系	80

二、韩国的社会福利体系	81
三、东亚社会福利体系的特征与发展趋势	82
 第四章 中国社会福利体系的历史构成	85
第一节 福利文化脉络:传统 VS 现代	85
一、传统的福利文化	86
二、社会主义的福利文化	89
三、西方福利文化的传入	91
第二节 中国社会福利体系的嬗变与出路	92
一、传统社会的福利救济体系	92
二、计划经济时代的社会福利体系	95
三、改革开放以后社会福利体系的重构	97
四、我国社会福利体系的福利绩效与福利水平	106
 第五章 中国适度普惠型社会福利体系的模式选择	112
第一节 现实问题对福利体系的挑战	113
一、经济变迁与劳动力供给的变化	113
二、社会变迁与人口老龄化的加深	119
三、需要与需要满足	123
四、阶层分化与和谐社会	128
第二节 适度普惠型社会福利体系	130
一、“普惠”与“适度”	133
二、适度普惠型社会福利的特征	136
三、适度普惠型社会福利的体系架构	137
第三节 中国适度普惠型社会福利体系的制度建构	140
一、目标、原则和思路	141
二、内容体系	144
三、结构体系	146
第四节 中国适度普惠型社会福利体系的政策建构	147

一、社会福利政策的目标定位	148
二、政策过程中的工具与选择	151
三、政策监管与政策评估	153
参考文献	156
索引	174
后记	177

第一章 导 论

现代社会福利制度是人类社会发展中最伟大的制度发明之一,人类通过各种类型的福利制度尝试避免影响人的发展的饥饿、疾病、失业、贫困等问题,并且通过福利制度实现了社会资源的再分配和人类尊严的维护。到目前为止,全世界已经有约 172 个国家和地区建立了不同形式、不同程度的社会福利制度,形成了根基于各自国家特点、经济条件和社会文化的普惠式抑或是补缺式的社会福利体系。这些社会福利体系的发展和完善也成为各国在自身工业化和现代化过程中的“保护伞”和“稳定器”,发挥了不可或缺的作用。目前来看,社会福利的发展是人类发展的必然趋势,是人类共同的目标追求。

第一节 社会福利与现代国家

一、社会福利与国家现代化

社会福利与家庭、工作单位、市场、社会组织以及国家都有密切的关联,在不同的历史阶段,这些中的一种或多种单元组合为公众提供社会福利,用以满足社会公众的各项需求。在福利发展较早时期,社会福利的供给更多地依赖于家庭组织、宗教组织和社会互助,这种供给通常是临时性、残补式的,并不能解决人类的需要问题,甚至不能满足弱势群体的生存需要,只能起到临时、应急的作用。直到西方世界开始尝试将社会福利的行为和方法制度化,并运用国家权力作为其主要供给主体和信用担保之后,现代社会福利制度才得以普遍推行。

现代社会福利制度萌发于西方世界,是西方发达国家在工业革命进程中出于保护本国劳工的需要而开始的一项调和劳资矛盾的社会保险措施,并且随着资本主义文明发展的逐渐深入,以社会保险制度为核心的现代社会福利制度在世界各发达的资本主义世界逐渐建立。这种福利制度的特征显化为给全体公民

提供程度不同的社会福利,国家力量成为其福利体系构建的中心。而现代福利制度的建立也伴随着政府对于社会福利的承诺与增长社会公共开支之间的一致性^①。随着现代社会福利制度的发展与演变,这种发展中的“国家共识”也席卷了世界上其他的发展中国家,成为国家现代化的标志之一。

回顾一下,现代社会福利制度确实是社会进步中的伟大创造。以其中最主要的部分社会保险制度为例,尽管仍存在很多系统性问题,但就具体历史实境中社会问题的解决效果而言,社会保险制度确实是劳动场域中一种制度性解决全民生活需要的新方式。用这个办法,大部分国家在工业化大生产中切断了老年人与贫困的必然联系,通过建立具体的养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险,为劳动者及其家庭提供更多的保障以应对并非个人导致,而是社会导致的风险问题,社会保险制度成为资本主义文明在 20 世纪得以继续生存发展的原因之一。甚至有的学者认为,马克思对资本主义社会的猛烈批判以及对未来社会的预言之所以没有变为现实,很大程度上是因为他没有看到西方资本主义世界内生的社会保险制度所起到的“安全阀”和“稳定器”的作用。另一方面,现代社会福利制度之中包含的各种社会救助制度也摆脱了过去应急式的救助模式。通过组织化、系统化和科学化管理,各种类型的社会救助制度在发展中不断调适、联结,建构了越来越细致的社会救援网络应对生活之中可能的社会风险,在解决社会弱势群体的生活需要上起到了关键性作用。除此以外,现代社会福利制度还在自身发展中不断创新理念,从福利国家到能动社会,从解决需要再到重视能力建设,现代社会福利制度不仅扩充了国家的权力,而且也强化了国家与社会之间辩证式的控制关系。可以这样认为,现代福利制度的建立与发展已经成为现代国家建构的一个必要条件,调适国家权力、民众社会行为的自身意愿与其他社会组织所寻求的行为之间的关系成为福利场域之中的重大问题。

二、我国社会福利的体系特征与发展目标

我国的现代社会福利制度发展较晚。1949 年新中国成立后,根据当时的政治、经济、社会状况,建构了一个社会主义性质的社会福利体系。它以社会身份

^① 林卡,陈梦雅.社会政策的理论和研究范式[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2008:129.

为界,区别了城市和农村居民所属的福利。对广大城市居民,国家提供的福利共有两类:一类被称为单位福利,主要指通过单位向社会成员输送了分门别类的各种福利,被称为是“全能型”福利,尽管保障水平较低,但涵盖了人“由生至死”的生命历程。另一类福利则主要是以城镇无经济收入和生活无人照料的老年人、残疾人和孤儿等特殊群体为服务对象的民政福利,包括生活供养、疾病康复和文化教育等,由各级政府和民政部门提供和管理。^①而对于以农为业的农民而言,国家立足于其所处的乡村,通过乡镇对社会弱势群体——老、病、残、弱——提供补缺性现金福利和福利服务,保障水平低,且大部分的农民均没有制度性福利保障。因此,我国在1949年之后形成的社会福利体系是典型的补缺型福利,且城乡之间差异非常之大。在随后我国社会福利体系的调整 and 变化中,这一时期社会福利的特征仍显示了非常强大的路径依赖,成为新型社会福利体系重构中的制度障碍。实行改革开放之后,随着社会主义市场经济体制的建立以及社会的变迁,我国的社会福利制度迫切需要调整和改变以适应新的社会经济条件和结构变迁。这时我国提出的许多目标均与社会福利发展有关。例如,邓小平同志提出的“共同富裕”目标,解释了社会主义的本质就是解放生产力,发展生产力,最终实现共同富裕。为此,国家政策倾向于用建立现代福利制度的方式解决收入分配不均的问题,并提倡初次分配注重效率,再次分配注重公平。从1997年开始,我国首先建立了城镇职工基本养老保险制度,此后又建立了失业保险、医疗保险、工伤保险及生育保险制度,这些保险制度与原有的社会福利体系一起共同形成了我国的社会保障制度体系^②。然而截至2003年,我国的社会保障制度仍呈现覆盖面小且分散的特点。社会保险的基本养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险及生育保险参保人数仅3.65亿人左右。从范围上看,福利保障也基本局限于城镇全民所有制企业及国家机关事业单位的职工,非公有制经济虽然有陆续出台的政策,但未真正纳入社会保障体系;广大农村则基本上是空白,覆盖面只有2%,占全国人口总数70%的农民的社会保障费支出也只占总数的11%。^③这一阶段,我国通过建立一系列社会保险制度来解决经济与社会发展

① 成海军.计划经济时期中国社会福利制度历史考察[J].当代中国史研究,2008(9):48.

② 在我国,“社会保障”与“社会福利”经常混用,在改革开放初期,我国更多使用“社会保障制度”来指称现在的社会福利制度。这一现象在第一章的讨论中将会详细说明。

③ 孔凡云.论我国适度的社会保障水平选择[J].学术探索,2003(11):85.

的不平衡问题,并未完全达到实现公平分配的效果。由于上述制度建立时间尚短且覆盖面偏小,此后扩展各类社会保险覆盖面、着力保障和改善民生的呼声很高,“广覆盖、保基本”成为新的社会福利体系建构的主要原则。从2003年推行新型农村合作医疗制度试点工作到2013年我国提出全面深化改革目标以来,以医保和养老保险为首的农村社会保障制度不断完善,新型农村合作医疗制度和新型农村社会养老保险(简称新农保)获得了长足发展,改变了一直以来农民福利缺乏的现状。其中新型农村合作医疗制度的惠民指数最高,因为农民看病获得了更多的财政支持,该制度的普及也非常迅速。截至2013年末,我国已有2489个县(市、区)实施了新型农村合作医疗制度,参合率达99%。可以看出,这一时期是我国社会福利体系不断调整和重构的时期,不仅需要破解原有城乡二元的社会福利结构,还需要对已经形成的、各种碎片化的社会福利政策进行整合性重构。更为重要的是,我国在2011年颁布了《社会保险法》,农民工获得了纳入了城市福利制度体系的合法性,原有户籍制度造成的城乡之间福利分化的现象得以改变。由于劳动力的流转和大量非正式工作的出现,我国福利制度的建构更多着眼于区域间社会福利的整合与转移接续。可以想象,未来我国以社会保险制度为核心的社会福利体系建构将确保的是劳动力的就业,就业将成为整个体系可持续的重中之重。

以上,我们大致描绘了我国社会福利体系发展的脉络,也粗略说明了该体系的大致特征。但就何种或哪几种力量决定了我国社会福利体系的建构,我们并未能得到完全可靠的答案。中国香港学者兼政府官员的黄黎若莲女士曾在其著作中这样表达,中国的福利体系是与其基本的社会结构结合在一起的。社会主义经济关系的建立决定了国内的福利待遇制度。通过调节其动能和运作方法,福利体系不但要对环境作出反应,还要对其产生影响。从这个意义上来说,福利体系在社会变迁的过程中既是一个被动的,也是一个独立的变量。影响福利体系的因素很多,经济状况居首。不仅中国,即使西方发达国家,其社会福利的发展无疑也受经济发展水平的制约,同时也为经济发展所推动。我国改革开放以后发展起来的社会主义市场经济的制度特征必将影响未来我国福利发展的方向,并形塑其内部的结构,其经济发展水平也决定了我国社会福利可能达到的福利水平,这是影响社会福利体系建构的首要因素。其二,在我国社会福利体系的建构中,国家的角色与定位是形塑社会福利体系的第二个因素。我国作为中国

共产党领导的人民民主专政的社会主义国家,国家整合社会资源的能力以及社会动员能力都较一般国家更为有力,国家权力在社会福利中介入的程度也较资本主义国家更甚。然而,在我国也并非一直处于国家积极介入的境地。相反,有时也曾出现过政府选择从福利场域中退出,以充分发挥市场、社会力量的情况。因此,国家如何看待自身的福利角色,以及如何定义自身的福利责任,如何确立国家与社会的调适关系是决定未来福利体系走势的重要因素。其三,我国传统的福利文化惯习以及社会秩序的内在规范是形塑社会福利体系的思想基石。福利观是影响社会福利发展的关键因素,尽管随着现代制度性社会福利的发展,各个国家越来越依赖通过制度化的行动来确立行动的规则,具有强制性和制度刚性要求。但是,由文化惯习和社会秩序自发形成、在社会舆论和社会成员自律的软约束作用下实施的规则形态却更能获得大众的共识,进而为正式制度所吸纳与体现。考察了解一个国家主流的福利观念,就可以预见其福利体系的大致特征。其四,社会问题、社会结构以及社会福利政策实施及其效果是形塑社会福利体系的又一因素。无论是制度性社会福利还是补缺性社会福利都以解决一定的社会问题为要义,因此社会问题的种类、程度以及社会结构的变化都会影响社会福利体系的建构,并决定福利体系的体系内容。同时,与之相联系的社会福利政策的实施和效果也在一定程度上左右社会福利的走向,一旦经过实施被认为未能解决需要问题,社会福利制度就需要进行进一步的调整,甚至取缔原有的福利政策。

这里我们仅仅罗列了影响中国社会福利体系的几个重要因素,还存在其他的因素影响社会福利的发展,例如性别因素、空间因素以及社会运动因素等。限于本书讨论的内容,我们在随后的章节中还将围绕这里提到的四个因素而展开。

研究表明,发达国家都是在城市化水平达到50%左右、人均GDP达到5 600美元左右开始加快福利制度建设的步伐。当一个社会人均GDP超过10 000美元,那么它就具备“福利起飞”和发展高水平福利的条件。^①2010年,我国经济总量达到39.80亿元,超越日本处于世界第二位。2014年,我国人均GDP已经达到7 575美元,2015年的城镇化率为56.1%,我国也进入了社会福利发展的快车道。事实上,早在2007年,党的十七大报告就把“到2020年我国将基本建立覆

^① 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,2011:231.

盖城乡居民的社会保障体系,实现人人享有基本生活保障”作为未来社会福利发展的目标。“十二五”规划纲要更是明确提出:社会福利发展将以扶老、助残、救孤、济困为重点,逐步拓展社会福利的保障范围,推动社会福利由补缺型向“适度普惠”型转变,逐步提高国民福利水平,增强人民的幸福感。此后的中共十八大报告也明确提出:我国福利体制是在政府福利制度与政策的框架体系下,“坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。”据统计,在2007—2011年期间,我国国家财政用于教育、医疗、住房、社会保障与就业等广义性社会福利支出从14 657.67亿元增至37 856.93亿元,增长了158.27%。^①我国在不断实现自身现代化的过程中,把社会福利视为现代国家建构的一项重要内容,并将之提升至国家发展战略的中心环节,建设中国特色的社会主义福利体系也成为主要议程之一。

现阶段,一方面,我国经济增长速率放缓,经济进入新常态时期,改革的难度与发展的要求同时并举;另一方面,由于经济的转型,我国社会结构的变化也非常之大——家庭实现小型化,人口年龄结构趋向老化,新贫穷社群、困境中的留守儿童、残疾人、流动人口和农民工、少数民族群体、面对各种挑战的女性等许多社会群体的出现——这些新的社会变化使得许多新的社会需要呈现在我们面前,催生了新的社会福利体系的制度化安排。此外,由于信息传播的迅猛发展,各国之间的政策学习和政策竞争也非常激烈。随着中国与世界体系的互动加强,福利的追赶和赶超意识在中国逐渐加强,这些都使得我国需要对自身福利体系建构形成更多有益的探讨。2007年,在民政部的“适度普惠型社会福利体系”理念的推动下,我国社会福利体系建构开始朝“适度普惠”的发展方向前进,各级地方民政部门也进行了各种不同的适度普惠社会福利试验。总体而言,适度普惠型社会福利体系被认为是适合我国现阶段政治、经济、社会、文化发展的理想模式,通过适度普惠型社会福利体系的建构,我国将实现“全体人民都各尽所能,合理分享社会发展成果,公平享有社会福利和实现共同富裕”的奋斗目标。

但是迄今为止,无论是理论研究还是政策实践,我国进行适度普惠型社会福

^① 国家统计局.中国统计年鉴2012[M].北京:中国统计出版社,2012.转引自刘敏.构建普惠型社会福利制度:误区与路径[J].广西社会科学,2014(3):148.

利体系建构仍缺乏理论共识,对于适度普惠所具有的含义与目标仍缺乏统一的设计,这也是本书能够存在的原因所在。希望通过本书的努力,能够为我国适度普惠型社会福利体系建构提供一条可行的道路。

第二节 已有研究概述

就社会福利的研究而言,国内外成果繁多,文献浩如烟海。伴随现代福利制度在世界各国的确立和发展,人们对福利制度、社会政策的关注度也日渐增加。来自社会学、政治学、福利经济学、福利伦理学、历史学等诸多领域的专家学者纷纷从自身的研究视角来考察、分析、讨论这一热点问题,结论也各不相同。由于篇幅限制,这部分内容不可能罗列所有与福利相关的研究成果,仅就与我国社会福利体系的建构有关的理论成果做大致梳理,希望能够呈现出较为清晰的理论线索。

一、福利国家研究

在福利研究中,最有影响力的非福利国家莫属。自英国率先建立福利国家,西方的福利国家理论及其实践在世界范围内引起广泛回响,中国也不例外。纵观中国现代福利制度的建立与发展历程,社会福利体系的建构除了有自身环境的影响外,受福利国家观念和和实践的影响最甚。从20世纪60年代开始,我国已有一批学者关注福利国家的研究动向,^①然而这时的研究大多对福利国家模式持批判、怀疑的态度,更多地描述了福利国家的负面影响。20世纪90年代以后,我国对福利国家的研究成果逐渐增多,评述中意识形态因素逐渐减少,这可能与我国也需要建设社会保险制度,希望从福利国家的理念和实践获得借鉴有关。这一时期我们出版了大量国外的相关译著,国内学界对福利国家的认识越来越明晰。

福利国家实质是一种国家福利类型,它基本上是一种政治加工品。英文的

^① 主要包括耿淡如先生讨论美国福利国家的文章(1964),于孝同、王连生讨论福利国家危机的文章(1981),傅骊元讨论福利国家实质的文章(1981),尤来寅的《社会福利增长的实质是劳动力再生产社会化》(1985),李琮等对福利国家的评述(1986),周弘对西欧社会保障制度的论述(1988),陈晓律对英国福利制度的论述(1990),田德文对福利国家的评述(1992)等。

“福利国家”一词最早出现于1941年威廉·坦普尔(William Temple)所著的《公民与异教徒》一书中。1942年被《贝弗里奇报告》引用。此后,福利国家的概念开始广泛流传,从英国渗入到其他国家。对于福利国家的概念,学者威伦斯基在1965年将其界定为“政府保障每一个国民的最低所得、营养、健康、住房、教育之水平。对国民来说,这是一种政治权利,而非慈善。”他点明了福利国家就是所得再分配,以及强调给年轻人均等的机会。此后,米什拉(Mishra)在1990年提出福利国家的一般原则是“政府能够且应该负起责任以保障所有国民拥有一个过得去的最低生活标准”。因此整合充分就业、普及的社会服务,社会救助就成为福利国家制度建立,以表达集体维持国民基本生活标准的责任。当然这样的观念与凯恩斯主义和贝弗里奇的影响关系密切。然而要说对战后福利国家体认最具代表性的观点则来自阿萨·布里格斯(Asa Briggs)。1961年,布里格斯提出福利国家是一个国家有计划地运用组织力量(通过政治与行政)努力去修正市场的力量,至少表现在三个方面:①不管个人与家庭拥有的工作与资产在市场的价值如何,其最低所得应给予保障。②减少不安全的范围,以使个人与家庭有能力去面对因社会事故所导致的个人与家庭的危机。③确保所有国民不分地位与阶级,都能在某种被同意的社会服务范围内,得到最佳的水准。此外古丁(Goodin)也提供了很好的关于福利国家的分析。总之,多元化的价值基础衍生出了不一样的福利国家。而福利国家不同于其他国家在于三个不同的本质:①福利国家是基于市场经济的脉络,旨在修正市场经济中未被计划与不受欢迎的结果,如物化、商品化、阶级化等;②福利国家限定其储备以满足一定的基本需求,并非全部需求;③福利国家是相对地满足人民的需求而不是直接满足。

关于福利国家发展的理论根据梳理,总共有六种理论:工业逻辑理论、新马克思主义的资本主义国家论、文化决定论、扩散模型与世界政体观、民主政治模型和国家中心论。中国台湾学者詹火生(1988)从社会学的角度将社会福利理论区分为功能理论观点、冲突观点的社会福利理论以及现象学观点。唐文慧与王宏仁(1993)则在《社会福利理论:流派与争议》中提出了不同看法,认为社会福利理论应区分为:功能论、新古典经济学、费边社会主义、凯恩斯学派、马克思社会学和马克思经济学。正如詹火生所言,社会福利理论是诠释“社会福利为什么存在”,以及“社会福利如何存在”的问题的学问。对福利国家发展理论的解释同样多元化。高夫(Gough)认为福利国家理论解释的是国家福利介入的相似性与差异