

建设中国特色 福利社会

景天魁 等著

中国社会科学出版社

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

建设中国特色 福利社会

景天魁 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

建设中国特色福利社会 / 景天魁等著 . — 北京 : 中国社会科学出版社 ,
2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9342 - 6

I . ①建… II . ①景… 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 272900 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 姜阿平
责任校对 邓晓春
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 22. 5
字 数 381 千字
定 价 85. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一篇 中国特色福利社会的概念

第一章 民生建设的“中国梦”:中国特色福利社会 (3)

 第一节 关于“中国梦”的民生内涵 (3)

 第二节 建设中国特色福利社会问题的提出 (4)

 第三节 “福利社会”概念释疑 (6)

 第四节 福利模式的新选择 (10)

第二章 迈向普遍福利时代 (20)

 第一节 普遍福利时代的来临 (20)

 第二节 从特殊福利迈向普遍福利 (23)

第三章 建设中国特色福利社会的认识和实践基础 (33)

 第一节 建设中国特色福利社会的现实可行性 (33)

 第二节 怎样建设中国特色福利社会 (40)

 第三节 建设中国特色福利社会的意义 (55)

第二篇 社会福利模式选择

第四章 制约福利模式选择的物质因素 (69)

 第一节 引言 (69)

 第二节 社情人情 (71)

 第三节 经济条件 (92)

第五章	制约福利模式选择的精神因素	(110)
第一节	文化传承	(110)
第二节	价值目标	(125)
第三节	总结:福利中道论	(142)
第六章	底线公平福利模式(上)	
	——经验基础与基本特征	(146)
第一节	福利模式的可靠基础	(147)
第二节	福利系统的内外平衡	(149)
第七章	底线公平福利模式(下)	
	——需求结构与制度结构	(155)
第一节	社会福利需求的结构	(155)
第二节	底线福利制度	(161)
第三节	非底线福利制度	(168)
第四节	跨底线福利制度	(174)
第三篇 社会福利体系建设		
第八章	底线公平与福利社会建设	(183)
第一节	以底线公平为原则,建设中国特色福利社会	(183)
第二节	按照底线公平理论建设中国特色福利社会的 预期效果	(189)
第九章	养老保障体系建设	(193)
第一节	养老保障体系存在的主要问题	(193)
第二节	养老保障体系建设的目标与原则	(204)
第三节	养老保障体系建设的途径	(208)
第十章	医疗保障体系建设	(219)
第一节	医疗保障体系的运行情况及存在问题	(219)
第二节	医疗保障体系建设的设计	(227)

第三节 医疗保障体系建设的实现条件	(241)
第十一章 就业保障体系建设	(251)
第一节 就业保障体系的运行及存在问题	(251)
第二节 就业保障体系建设的设计	(256)
第三节 就业保障体系建设的支持条件	(263)
第十二章 住房保障体系建设	(267)
第一节 住房保障体系的运行情况	(267)
第二节 我国城镇住房保障体系存在的问题	(273)
第三节 我国公共租赁住房的实践	(282)
第四节 我国住房保障体系建设的途径	(290)
第十三章 社会服务体系建设	(303)
第一节 社会服务概念	(303)
第二节 当前中国社会服务的特征与任务	(309)
第三节 社会服务的管理问题	(317)
第四节 中国社会服务的框架形成和指导思想	(320)
第十四章 社会治理创新与福利社会建设	(325)
第一节 现代社会治理的基础和前提	(325)
第二节 社会组织创新:社会治理和福利发展的关键环节	(334)
第三节 社工队伍建设:社会治理和福利发展的人才保障	(339)
第四节 简短结语	(344)
参考文献	(346)
后记	(354)

第一篇

中国特色福利社会的概念

第一章

民生建设的“中国梦”： 中国特色福利社会

第一节 关于“中国梦”的民生内涵

自近代以来，多少代中国人都在做“复兴”之梦。我们今天谈论“中国梦”应该与以往有何不同？与鸦片战争和辛亥革命时期、与新中国成立以来乃至改革开放初期的最大不同，是如习近平总书记所说，我们今天比历史上任何时候都更有信心、更有能力实现“中国梦”。也就是说，我们离“中国梦”的实现越来越近了。既然更接近了，那就应该看得更真切，说得更具体了，不能止于抽象，止于朦胧。“梦想”要“成真”了，但它要在实践上成真，就不能止于议论，止于“意见”；要有论据，要讲逻辑，要在科学上、学术上论证为真。到今天，“中国梦”已经不只是理想，它更是制度，是政策，是行动，是实际效果。一时做不到的，要有预期、有方案、有步骤，逐步实施、逐步兑现。总之，关于“中国梦”的讨论要具体化、明确化，为此就要专门化、科学化。

由于“中国梦”具有极为丰富的内涵，涉及极为多样的领域，只有从不同的角度做专门研究，才可能深入和具体。例如，“和谐社会”这个概念比较侧重于社会关系，它主要是指一种社会关系的状态；“资源节约型和环境友好型社会”比较侧重于人与自然的关系，它是指人的一种生存状态；“信息化社会”比较侧重人与技术的关系，它主要指人的一种交往状态，如此等等，都具体表示了某一侧面的社会特征。在“中国梦”的诸多领域中，民生建设是非常重要的方面，那么，怎样从这一角度界定“中国梦”，或者说，民生建设的目标是要建设什么样的社会，到目前为止还没有一个明确的概念。现在大家都在谈论“幸福”，但“幸福”不仅有客观的一面，也有主观的一面，它是

一种心态，不是一种制度，甚至不是一种社会状态，不宜用来表达社会建设的目标。从社会发展的一般趋势看，从发达国家的普遍经验看，现在还找不到比“福利社会”更恰当的概念。当然，“福利社会”并没有统一的模式。我们所要建设的“福利社会”是“中国特色福利社会”。

提出建设中国特色福利社会，就必须回答这样三个问题：为什么要建设中国特色福利社会？建设什么样的福利社会？怎样建设福利社会？第一个问题是建设中国特色福利社会的目的和意义，第二个问题是福利模式的选择，第三个问题是制度机制建设方案。本书的三个篇章是分别回答这三个问题的。

第二节 建设中国特色福利社会问题的提出

一 对普遍福利时代来临的理论反应

2003 年在农村地区推广建立新型合作医疗制度，标志着中国的社会保障制度建设开始跨越城乡二元分隔这道高墙，迈出了从特殊福利到普遍福利的具有开创性的一步。此后，社会保障普遍化的步伐逐年加快，特别是 2007 年开始在全国农村普遍建立最低生活保障制度，2009 年开始建立新型农村社会养老保险制度，又在城市建立非职工居民医疗保险和养老保险制度，这样，社会保障覆盖面快速扩大，民生建设跨越许多限制，惠及全国人民，普遍福利时代的太阳就在中华大地上冉冉升起了。在这一背景下，学术界开展了关于中国社会建设目标的讨论。其中，从民生建设的角度，一些学者提出了建设中国特色福利社会的问题。较早发表有关文章的有：窦玉沛（2008）提出“适度普惠型社会福利”，徐道稳提出“构建发展型福利社会”^①，郑功成提出“迈向中国特色社会主义福利社会”^②，景天魁、毕天云以及刘继同等提出“建设中国特色福利社会”^③，康新贵提出“多元化的福利社

① 徐道稳：《以发展型社会政策构建发展型福利社会》，《深圳大学学报》2008 年第 1 期。

② 参见郑功成《中国社会保障 30 年》，人民出版社 2008 年版，第 378—380 页；郑功成主笔：《中国社会保障改革与发展战略：理念、目标与行动方案》，人民出版社 2008 年版，第 107—110 页。

③ 景天魁、毕天云：《建设中国特色福利社会的意义》，《学习与实践》2009 年第 9 期；刘继同：《社会福利制度战略升级与构建中国特色福利社会》，《东岳论丛》2009 年第 1 期。

会”^①，何平、李实、王延中等提出“全民共享的发展型社会福利体系”^②。另外，北京市等地的政府部门还提出“大民政”概念等。

自2008年、2009年以来，学术界对于以民生为重点的社会建设所要构建的社会是什么社会，进行了持续性地讨论。这些讨论，本质上都是对中国进入普遍福利时代的理论反应。讨论首先聚焦怎样确定民生建设的目标上。

二 明确民生建设的社会目标

“福利社会”不是一个其大无边的概念。众所周知，“社会”这个概念本身就是很难定义的，因为它通常有大、中、小的区分。在“社会”之前加限制词也分为三种情况：明确总体特征的、明确阶段性特征的、明确某一侧面（特定视角下）特征的。像“人类社会”是相对于自然界而言的，“文明社会”是相对于未开化的社会而言的，这些都是总体性社会概念；像“小康社会”“现代社会”等是表示社会发展特定阶段的概念，它们可以囊括政治、经济、文化等领域；还有大量的概念是既可以表示社会发展的阶段性特征，也可以表示某一侧面特征的，如，“工业社会”“农业社会”“和谐社会”“民主社会（国家）”“法治社会（国家）”“学习型社会”“老龄化社会”“信息化社会”“资源节约型和环境友好型社会”，等等，只不过在不同的语境下侧重点不同。如，“和谐社会”这个概念和“民生建设”联系很紧密，但还是有明显的区别。民生主要指人民群众基本的生活问题，如社会保障、社会福利、教育、就业、医疗、收入分配、公共服务等，生态环境质量及其保护，也应纳入民生问题的范围。随着经济社会的发展和人们生活水平的提高，还会有一些内容加进来，重点也会有所变化。那么，就我们现在以及可预见的未来而言，从民生的角度看，社会建设的目标是什么？显然，上述那么多描述社会的概念都不适合表达这一侧面的社会特征，而最合适的概念就是“福利社会”。换言之，所谓“福利社会”，并不是一个囊括经济、政治、文化在内的广义的社会概念，尽管福利社会的建设不可能不与经济、政治、文化条件紧

^① 康新贵：《多元化的福利社会——对中国发展道路的探索》，《社会科学论坛》2009年第3期。

^② 参见何平、李实、王延中等执笔《中国发展报告2008/09：构建全民共享的发展型社会福利体系》，中国发展出版社2009年版。

密相连，但在概念上，它主要是用来表示民生建设的目标。

“福利社会”这个概念，不论是就同一序列的概念而言，还是就上下位概念而言，与其他表示社会特征的概念没有重合关系。它与其他领域、条件、制度和政策是相互依存、相互影响的关系，并不是相互取代的关系——福利社会不是无所不包的，并不是提出福利社会就不需要提出别的什么社会了，或者有了别的什么社会的提法，就不需要再提福利社会了。就是说，“福利社会”概念具有独立存在的意义。尽管如此，人们对于“福利社会”的概念还是有不少疑虑，仍需要加以讨论。

第三节 “福利社会”概念释疑

一谈到“福利”，特别是“福利社会”，人们往往有种种疑虑，以为所谓“福利社会”，就一定是高福利，就容易吊高群众的胃口，造成财政压力，影响经济增长。其实，讲不清楚才容易引起误解，不讲更容易引起猜测，甚至造成混乱。只有敢讲、讲明，说清楚我们想建设的是什么样的福利社会，具备什么条件才能建设这样的福利社会，怎样才能逐步建成中国的福利社会，它要求每个人承担什么义务、做出什么贡献、享受什么权利，才能消除误解。目标明确，大家团结一心，为之奋斗。这样，建设中国特色福利社会，就会成为凝聚人心、催人奋进的发展动力，这在从温饱到富裕的更高发展阶段是非常必要的。

一 在概念释义上，“福利社会”与“福利国家”有何区别

其实在西方，“福利国家”概念与“福利社会”概念在历史上和内涵上都是有区别的。福利国家概念的形成早于福利社会概念，甚至在一定意义上可以说，后者是作为前者的替代概念而提出的。“福利国家”是20世纪中叶一些西方发达国家建立起来的一种福利制度体系，它强调由国家承担完全责任来满足社会成员的福利需求，主张即使在经费由社会成员缴纳，由社会组织运作的情况下，政府也要全面承担福利的资源分配和服务提供的责任。20世纪70年代后期以来，福利国家制度已经暴露了许多弊病，遭到了普遍的质疑。新自由主义反对由国家承担社会福利主体责任，认为这必然损害经济效率，主张在社会福利问题上应该充分发挥个人和市场的作用。然而，社会福利必要性的根据，恰恰在于面对人人难以回避的

社会风险，个人能力总是有限的，市场作用总是有边界的。新自由主义福利理论并没有回答在个人能力有限和“市场失灵”的情况下，由谁来替代政府承担福利主体的责任，因而它在理论上存在着严重的缺陷，在实践上带来了不良的后果。正是在对福利国家理论和新自由主义理论进行反思的基础上，到20世纪末，出现了“福利社会”概念。安东尼·吉登斯在阐释这一概念时更愿意使用“积极的福利社会”这一提法，本意是既不由政府完全承担福利支出，也不过分地推给个人和市场，而是强调由政府和其他机构以及个人合作承担福利责任。所谓“积极的”，不仅是指福利责任的合理分担，更是指把尽量加大在人力资本上的投资作为“基本原则”，这样的福利社会是“推行积极福利政策的社会”。正如安东尼·吉登斯所说：“在最近的关于福利问题的文献中，用‘福利社会’取代‘福利国家’已经成为一个约定的基调。”^①

可见，尽管“福利社会”与“福利国家”有历史联系，但二者在概念上是替代关系。归结起来说，“福利社会”与“福利国家”的区别在于：第一，不是国家包办，而是充分发挥社会的自立、自主、自律作用，形成政府、社会组织、家庭和个人的合理均衡的责任结构；第二，政府机制与市场机制、社会保险与商业保险、政府组织与社会组织、法律强制与道德约束，在守住底线基础上追求平衡，既不是追求福利最大化，也不是追求效率最大化，而是追求适度、协调与均衡；第三，采取积极的社会政策，优先发展教育，优先鼓励就业，提升福利制度的自生能力，实现福利增长与经济均衡，促进福利体系内部与外部的协调与均衡。

至于把“福利社会”与“高福利”等同起来，更是一种误解。因为，迄今为止，建设福利国家和福利社会的欧美国家都是发达国家，它们的福利水平确实比较高，这样人们就容易认为建设福利社会就是要搞高福利。其实，提出建设福利社会是主张政府与社会和个人合理分担福利责任，恰恰是为了防止不切实际地抬高福利。诚然，随着经济的发展，福利水平当然也要提高。但所谓“高福利”，首先不是一个水平的概念，而是一个结构的观念——福利支出占GDP的比例。如果这一比例是合理的，那么，福利水平高是与经济发展相适应的，因而就是合理的；反之，超出经济承

^① [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路——社会民主主义的复兴》，郑戈译，黄平校，北京大学出版社、生活·读书·新知三联书店2000年版，第121—122页。

受能力追求高福利水平，就是不合理的。在这里，是结构合理性决定水平适当性。

二 在政策制定上，“福利社会”是否就意味着提供“免费午餐”，形成“福利依赖”

在习惯上，人们确实往往把福利理解成“免费”“白给”，但这只是在实行特殊福利（“小福利”）时期容易形成的对“福利”的“印象”。现在进入普遍福利阶段了，福利要面向所有国民，福利的内容也是多样化的，所有的福利都免费，对所有人都免费，那就是不可能做到的了，也不符合普遍福利的性质。福利总要有个来源，总要有人缴费，那谁来缴费？政府、财政本身并不产生福利。所以，福利提供方式必然多样化，有免费，有减费，有缴费。比如社会保险也属于普遍福利的范畴，它是由企业、单位和个人共同缴费的；公共教育，有的部分免费，有的部分缴费；公共服务是国家投资的，属于福利性质，但有的服务也需要缴费。总之，免费提供，只是特殊福利时代的福利提供方式。在普遍福利时代，是以权利与义务相统一为原则，人人（有劳动能力的）创造福利，人人（包括无劳动能力者）享受福利。归根结底，任何福利都是由劳动创造的。

至于是否一定会形成“福利依赖”，那要看政策是否得当。如果政策不当，在特殊福利情况下也可能形成一定程度的福利依赖；如果政策得当，在普遍福利情况下也未必形成福利依赖。“福利社会”与“福利依赖”之间并没有必然联系。

三 在投入导向上，提出建设福利社会，是否会引导过多财政资金投向民生，影响经济增长

首先，随着经济和社会的发展，财政资金增加投向民生的比例是一个必然趋势。在经济水平很低的阶段，为了集中力量发展经济，提出“先生产、后生活”是有必要的。经济水平提高了，从温饱阶段向富裕阶段迈进了，不仅民生需求会强劲增长，经济发展也越来越转向依靠消费、依靠民生需要的拉动。至于福利支出占财政支出的比重、占 GDP 的比重以多高为好，确实是一个需要认真研究的问题。认为这一比例越高越好，或者越低越好，都不是科学的回答。要找到恰当的比例，就要研究与福利支出和经济水平相关的各种关系，形成可以调节的有效机制。

其次，除了福利支出与它的外在变量的关系之外，福利支出内在的变量关系、内在结构优化也是一个重要方面。这里的关键，是要摒弃福利支出是纯粹的消费这一错误观念。早在19世纪下半叶德国社会政策学派就论证了财政的民生投入具有生产性。为了增强民生投入的生产性，就要通过结构优化，将福利支出由消费转变为投资。怎样改变福利投入的结构，把福利消费转变成发展性投资？最重要也是最成功的经验，一是投资于教育，二是投资于健康，三是积极促进就业，四是实行灵活的延迟退休政策，如此等等。总之，就是要确立“社会投资”的概念。“社会投资”有什么特点？在投资与收益的关系上，投资于甲，不一定能从甲那里得到回报，但可以从乙、丙、丁那里得到扩散性的回报；投资于当下，未必从当下得到回报，但可能从未来得到延续性回报。在投资与收益的效果上，投资于贫困家庭，可能有助于防止贫困的代际传递；投资于弱者，可能有助于增强社会的公平意识。这是社会投资概念与经济投资概念的重要区别——经济投资是直接获得经济效益，然后溢出为社会效益；社会投资是直接获得社会效益，然后转换为经济效益，这种经济效益可能更具有持久性、扩展性。

四 在时机选择上，现在提出建设福利社会，是否适时

笔者认为现在提出建设福利社会是适时的，不然就会错过时机。发达国家开始建设福利国家制度时，经济水平并不算高，而且大都在城市化水平达到50%、人均收入接近或达到6000美元时加快了建设福利制度的步伐。^①它们并不是先发达了然后才搞福利，而是在发展社会福利的同时取得较快的经济增长。它们的成功经验恰恰证明了经济发展与福利增长之间具有同步性。

我国现在的城市化水平已经超过50%了，且每年正以不低于1个百分点的速度快速提高；2013年中国GDP总量9.397万亿美元，人均GDP达到6905美元。在实践上，2007年以来，我们加快了覆盖城乡的社会保障和社会福利制度体系建设，而就在这段时间，我们不仅成功抵御了2008年以来国际金融危机的冲击，还迅速发展成为世界第二大经济体，

^① 张秀兰：《金融危机与中国福利国家的构建》，参见《第五届社会政策国际论坛论文集》（上），第26页。

我们自己的经验也证明了发展社会福利和实现经济增长之间并不是矛盾的。适时加快社会福利建设步伐，是符合社会发展的一般规律的。

任何一个概念的提出，都可能有正效应，也可能有负效应。前面讨论了提出“福利社会”会带来怎样的疑虑；反过来看，不提“福利社会”会不会也有不好的效果？在一定意义上可以说，我们国家不是福利社会提早了，而是提晚了。正因为提晚了，才导致广大人民群众购买力低，产能过剩，社会矛盾突出，产业升级乏力。可以说，当前在转变经济发展方式过程中出现的很多困难，都与福利社会建设搞晚了存在直接或间接的联系。这一教训提醒我们：就保障经济发展来说，不明确提出福利社会建设目标，就不足以扭转经济与社会失衡，不足以有效缩小贫富差距，不足以有效增强国内消费能力，实现对内和对外的经济平衡；就加强社会管理来说，不明确提出福利社会建设目标，就无法明确社会管理的重点，就无法明确社会公平正义的意义，就只能消极地“维稳”“刚性维稳”，而不是主动地建设和谐社会；对于广大群众来说，不明确提出福利社会建设目标，就不足以动员起新的奋斗热情，凝聚新的共识；对于广大干部来说，不明确提出福利社会建设目标，就不足以转变片面追求 GDP 的倾向，树立以民生为重的政绩观。而提出建设福利社会的目标，社会广泛支持，穷人得到实惠，富人脸上有光，政策公平正义，国家就会获得安宁的基础。

总之，现在提出建设福利社会，非但没有超越现实发展阶段的水平，反而是为基本建成现代化的中国社会奠定必要的福利基础。我们国家已经进入实现全面小康的关键阶段，在这个新增长阶段，经济增长的主要动力来自人民生活水平的提高，消费能力的增强，来自优先发展教育、增强人民健康、发展社会服务的需要——这些正是“普遍福利”的内涵，因此，福利建设恰恰是新阶段经济增长的主要源泉，是社会和谐、进步的主要保证。

第四节 福利模式的新选择

建设福利社会，可以选择适合自己的模式。世界上已有的“福利国家”或者“福利社会”，尽管有某些共同性，但并没有统一的模式。不论是“福利资本主义三个世界”“四个世界”，或是更多的“世界”，总而言之是多种多样的。至于“福利社会”，还是处于探索的阶段，更没有统

一模式可言。我们要建设的中国特色福利社会，完全是一种制度创新、体制创新、理论创新，是立足于我国国情，依据中国经验，遵循中国道路进行的福利模式新选择。

一 中国只能走适合自己的福利发展道路，不应该也用不着照搬西方福利国家模式

西方发达国家在世界上首先创造了“福利国家”模式，这是它们的一大贡献。后来者需要学习和借鉴，甚至希望模仿先行者的成功经验，这也是很自然的。问题是福利模式与经济发展模式、技术发展模式、生态和环境保护模式等有所不同，虽然那些领域也很复杂，影响因素也很多，但比较而言，福利问题除了受到各种客观外在因素影响外，更多地受到主观因素、心理因素、文化因素的影响。一个好的福利模式应该是最适合它所面对的人的特点的模式。我们讲以人为本，在福利问题上尤其要重视人的感受。比方说，同样是劳动，如果是被迫劳动，人们会感到很痛苦；如果是自愿的享受型的劳动，即便是累得大汗淋漓，人们也感到很愉悦。我们在当前阶段所关注的福利还主要是生活保障、看病、上学之类的基本需求，将来这些需求都不成问题了，人们就会更在乎自身价值的实现、自我才能的展现、自身意愿的满足、生活环境的赏心悦目等，所谓“天人合一”的那种境界。也许到那时，所谓社会福利的真正要义和丰富内涵才能充分展现出来——福利模式是人的一种满意的和理想的存在方式和生活状态——在这种模式下，人们感到安全、感到惬意、感到振奋、感到幸福，能够体验到生命的价值、生活的意义、社会的可意。打个比方，选择经济的、技术的、生态的模式，好比是选择火车一类的公共交通工具，只要是安全、快速、合用、舒适就可以了；而选择福利模式好比是选择衣服、鞋帽，必须考虑是否合身、合意。这是从福利模式的特性而言的，是首先要考虑的。

其次，从实践效果看，发达国家的福利模式，有成功的地方，也有严重的缺陷。它们经过长期的探索，特别是吸取了最近几十年的经验教训，纷纷在进行艰巨的福利改革。人家自己都在改革，我们何必去照搬呢？我们即使要学习，也要有分析地学、历史地学，要看到它们的昨天、今天和明天的趋势。福利国家模式原来标榜的就是高税收、高福利，但其实这是表象，不是制度的实质，其实质是责任单一化、机制刚性化。正是由于制