



2009 年中国社会学年会

中国社会福利 60 年论坛

论文集

论坛主办单位：中国社会科学院社会学所
南开大学社会工作与社会政策系
中国青年政治学院社会工作学院
复旦大学社会工作学系

论坛负责人：景天魁研究员 彭华民教授

2009 年 7 月 21 日 西安

欢迎词

尊敬的各位领导、专家和来宾：

2009年夏，借第19届中国社会学年会之机，我们这些从事社会福利以及相关学科工作的研究者相聚古城西安，隆重举办“中国社会福利60年：从小福利迈向大福利论坛暨中国社会学会社会福利专业委员会（筹）成立大会”。对于各位的光临我们感到万分荣幸并致以最热烈的欢迎。

为了传播社会福利知识，倡导社会福利理念，推动社会福利实践，构建社会福利学科的交流平台，团结从事社会福利以及相关学科研究的同行们开展对中国社会福利的研究，中国社会科学院社会学所、南开大学社会工作与社会政策系、中国青年政治学院社会工作学院、复旦大学社会工作学系等教学和科研机构联手举办本次论坛。

这是中国社会学年会第一设立社会福利主题的论坛。我们联手举办社会福利论坛是一个探索和求新、回应中国社会发展需要的行动。我们面临许多挑战，有许多工作要做。我们希望社会福利论坛能够立足学术研究与社会福利实践两个方面，走中国社会福利研究道路，推动中国社会的和谐发展。

2009年对发展中的中国来说是特殊的一年，是中国在2008年成功举办奥运会后，在金融危机中求发展的一年。在中华人民共和国成立60年之时，在中国社会学重建30年之际，我们反思中国社会福利发展的过去，展望中国的社会福利未来的发展道路，更显示出本论坛的深远意义。此次论坛一方面特别邀请了国内著名专家就社会福利的重大问题进行主题演讲，同时召开中国社会学会社会福利专业委员会（筹）成立大会。我们真诚地希望中国社会学会社会福利专业委员会（筹）能够为各方搭建沟通信息、促进合作的平台，为中国社会福利事业的进步做出贡献。

最后，再次感谢诸位不辞辛苦从五湖四海汇聚古城西安，有了您的支持，相信中国社会福利60年论坛和中国社会学会社会福利专业委员会（筹）成立大会必将圆满成功！

中国社会科学院社会学所
南开大学社会工作与社会政策系
中国青年政治学院社会工作学院
复旦大学社会工作学系

2009年7月21日

目 录

【中国社会福利发展道路研究】

景天魁、毕天云：从小福利迈向大福利：中国特色福利制度的新阶段.....	1
王思斌：适度普惠型社会福利制度及其组织建设.....	6
王卓祺、雅伦·获加：福利是公共负担吗？.....	7
彭华民：论中国社会福利转型：需要为本和适度普惠.....	20
范斌：当代中国社会福利发展的阶段性特征及重构走向.....	29
黄晨熹：我国福利体制的特点、模式及未来走向.....	30
曾群：从系统融合到社会融合：三十年来中国社会政策目标之变.....	39
梅志罡：我国农村社会福利的发展：1950—2010.....	40
梅梅：我国社会福利转型中的政府角色定位.....	46
许芸：从政府包办到政府购买——中国社会福利服务供给的新路径.....	51
万国威、闫晓娟、熊欢、彭华民：改革开放 30 年以来中国社会福利研究的进程.....	58
顾金土、项冬：公共安全的内涵及测量——从公共福利的视角.....	72
徐丙奎：当代中国社会福利变迁.....	72
刘军强：社会福利理论中的制度主义取向.....	73
李倩：从公民权利到公民责任的福利观——走适度普惠型福利道路.....	74

【社区福利研究】

韦克难：我国城市社区福利服务的可获得性发展途径探讨.....	79
谢泽宪：试析 80 年代以来城市社区福利服务模式转型.....	83
董海军、向秋红：精神福利：社区和谐有序的新型依托.....	88
李婷玉：心理服务进社区的路径与方法.....	93
刘中起：社区福利视角下的社区资源整合：机构改革与体制创新.....	100

【儿童、青少年与家庭社会福利研究】

李芹：让困境远离儿童——济南市城区困境儿童社会支持状况的调研报告.....	103
徐延辉、郭玉辉：美国弱势青年的教育救助及其启示.....	113
杨生勇：农村孤儿抚育的变迁.....	119
陈涛、纪文晓：实施家庭福利政策，增强家庭在儿童保护方面的功能.....	125
薛新娅、陈国庆、苗南：浅议儿童虐待的成因与对策.....	131
姚丽：少儿医疗福利主体地位及福利传递途径的分析.....	138
周冬然：家庭暴力的社会工作干预模式探讨.....	142

【老人社会福利研究】

崔凤、左魏魏：我国老年福利津贴制度：特点、内容与问题.....	150
杨云娟、吕书杰：天津市养老保险制度与和谐社会构建.....	156
曾伟玲：福利多元组合下我国社区养老模式探索.....	160
李永敏：老年社会福利领域中的民间组织研究	165
熊欢：我国老年社会福利体系的问题与模式转型.....	170

【残疾人社会福利研究】

马洪路：中国残疾人社会福利探讨	175
周林刚：社会支持与激发权能：以残疾人福利实践为视角.....	187
肖萍：试析残疾人的福利需要	197
陈红霞：社会转型背景下残疾人就业促进政策探析.....	205
刘珊：上海市残疾人保障的实证研究	206
郑雄飞：残疾人全纳教育的理念诠释与实践理性.....	214
王大伟：上海市残疾人社会救助制度：现状与研究.....	221

【贫困人群的社会福利研究】

高灵芝、毕瑁、李健：城市低保分类施保制度实践中的问题与对策.....	228
贺察平、李汉宗：城市贫困人口的社会支持网研究.....	238
祝建华、林闽钢：城市低保家庭的社会排斥	245
周沛、陈静：新型社会救助体系研究	259
张留禄：金融危机背景下城市居民最低生活保障问题探析.....	268
赵燕平：对乞丐群体实行善举的模式探析	279
赵新方：从社会保障视角看“天下无乞”的可能性.....	283
曾凡蕴：审视高校资助体系的新视角	290

【人口流动与农民工的社会福利研究】

冯华：外来务工人员的社会救助体系探索	296
涂玉华：河南省郑州市农民工与城市工人生存状况的实证研究.....	304
黄叶青：欧盟人口迁移与社会排斥问题研究	312
徐雅妮：农民工的社会福利服务提供方式探讨	322
银平均：福利缺失：农村居民生活安全的威胁	327

【职业社会福利研究】

张默：关于员工福利发展趋势与社会工作介入员工福利的思考.....	328
计巍巍：欧盟国家就业政策研究及其对中国的启示.....	338

闫晓娟：企业社会工作及其在企业内部员工关系管理中的运用.....	345
----------------------------------	-----

【慈善、福利基金与志愿服务】

方巍：项目理论及其对社会福利服务和评估专业化的贡献.....	359
颜素珍、蔡盟生：政府公共服务外包：慈善组织发展新选择.....	365
毕天云：试论慈善组织的福利供给	372
王崇赫、孙凌霄、李西文：公益使命的实现路径.....	378
郭一娟：中国福利彩票的社会福利效果研究	395
高虹：当代中国佛教慈善事业的发展与社会福利问题.....	410
吕耀鹏、董海军：社区工作视角中的慈善事业	418
王梦茜：中国志愿服务：悄然兴起到蓬勃发展	426
王佳：当代福建佛教慈善组织运行模式剖析	434
徐黄华：从福利多元视角看我国慈善机构民营化.....	443

【社会保障研究】

李迎生、张瑞凯、乜琪：“新医改”的社会政策内涵.....	461
沈忻昕：论社会保障对城镇居民收入分配差距的调节效应.....	451

【灾害与社会福利研究】

万国明：汶川重建：基于发展型社会保障视角的制度选择.....	462
董海军、赵玲玲：试论媒体在社会福利事业中的角色与作用.....	471

【住房社会福利研究】

余晨晓、唐慧慧、彭华民：中低收入家庭住房需要与住房福利提供研究.....	476
--------------------------------------	-----

【特殊群体的社会福利研究】

周松青：重建生命意义：社会工作与吸毒人群的社会救助.....	488
古相虎：部队转业干部安置方式选择意向影响因素研究.....	497

（社会福利论坛论文集编辑 王梦茜 万国威）

从小福利迈向大福利：中国特色福利制度的新阶段

景天魁¹ 毕天云²

¹ 中国社会科学院学部委员、社会学研究所研究员

² 云南师范大学哲学与政法学院教授、社会政策研究所所长

社会福利制度是以保障和改善民生为宗旨的社会制度，在以民生为重点的社会建设中具有举足轻重的战略地位。经过六十年的发展和改革，我国的社会福利制度建设取得了巨大成就，同时也存在一些突出问题。在全面建设小康社会与构建和谐社会的历史条件下，迫切需要在继承历史的基础上把中国社会福利制度推向新的发展阶段。我们认为，从小福利迈向大福利是中国特色福利制度发展的新阶段，逐步实现这一转变非常必要，而且时机已经到来。

一、小福利概念及其局限

1. 小福利概念的含义

在我国，理论界和实务界对社会福利概念的界定和使用存在着不同的理解，但长期以来，占主导地位的观点是小福利概念。小福利概念的核心观点是从狭义角度界定社会福利，主要指以下三种含义：

一是指为弱势群体提供的福利即特殊福利。这种福利观从福利供给对象的角度界定社会福利，认为社会福利的对象不是全体社会成员，而是部分特殊成员即社会弱势群体，社会福利是国家和社会为弱势群体提供的收入和服务保障，主要包括老年人福利、儿童福利和残疾人福利。这个意义上的福利概念类似西方学者所说的“选择性福利”或“补救性福利”。

二是指由民政部门提供的福利即民政福利。这种福利观从福利供给主体的角度界定社会福利，认为社会福利是由民政部门代表国家提供给弱势群体（如老人、残疾人、孤儿和优抚对象等）的收入和服务保障。¹这种福利观强调国家（政府）的福利供给责任，认为国家（政府）是最重要甚至是唯一的责任主体，把社会福利等同于国家福利或政府福利。这个意义上的社会福利概念是我国民政福利实践中最常用的定义，也是中国人最熟悉的福利概念。正是因为这种福利观的长期存在，我们才能准确地理解民政部门提出“社会福利社会化”的由来及其本质含义。

三是指居于社会保障体系最高层次的福利。这种福利观从福利供给目标的角度界定社会福利，认为社会保障体系包括社会救助、社会保险和社会福利三个层次，社会福利是社会保障体系的最高层次。²社会救助的目标是维持社会成员的最低生活水平，社会保险的目标是维持社会成员的基本生活水准，社会福利的目标是提高公民的生活水平和生活质量。这个意义上的社会福利概念在我国社会保障研究中具有相当的代表性，认为社会福利属于社会保障的下位概念，是社会保障体系的一个组成部分。

2. 小福利概念的局限

小福利概念的三种含义实际上可以归纳为两种类型的福利观：第一类可称为“补救性的小福利观”。第一种和第二种含义虽然理论界定的角度不同，但二者在实践中没有本质区别。之所以称为“补救性的小福利观”，是因为二者都是针对已经存在的社会问题进行“事后补救”，二者都坚持福利供给对象的选择性，二者都强调国家（政府）承担主要的福利供给责任，属于“雪中送炭”式的福利。另一类可称为“发展性的小福利观”。第三种含义的小福利概念所强调的不是社会福利的补救功能，而是突出社会福利对于改善和提高社会成员生活质量的作用，属于“锦上添花”式的福利。实事求是地说，这种类型或成分的社会福利在我国社会保障体系中还比较少。

综观小福利概念，存在着四个局限：第一，福利对象的局限。小福利概念把福利对象仅仅限于部分社会成员即弱势群体，社会福利似乎只是社会弱势群体的“专利”。然而，社会

¹ 周良才主编：《中国社会福利》，北京大学出版社，2008年2月第1版，第3页。

² 孙光德、董克用主编：《社会保障概论》，中国人民大学出版社，2000年6月第1版，第26-33页。

福利的本质属性是社会性，最终要覆盖到所有的社会成员，才是真正的社会福利。第二，福利内容的局限。小福利概念以人群为标准来划分社会福利的内容，这种划分标准很值得商榷。我们认为，只有以社会成员共同的基本福利需求为标准划分社会福利的内容，才具有本质分类的意义。第三，福利主体的局限。在小福利概念中，福利供给主体比较单一，基本上或主要局限于国家或政府，社会福利基本等同于“国家福利”或“政府福利”。众所周知，现代社会的福利供给主体应该是多元化的。第四，福利方式的局限。小福利概念把社会福利与社会救助和社会保险并列，认为只有免费供给或无偿供给的才是社会福利，排除了社会救助和社会保险的福利属性。更进一步说，这种认识还会加剧或助长社会成员视福利为“免费午餐”的意识。

总之，由于小福利概念的狭义性导致了狭隘性，势必使绝大多数社会成员被排斥在社会福利的范畴之外。按照小福利概念，社会救助和社会保险不属于社会福利的范围，只接受过社会救助和社会保险的社会成员可以说“没有享受过社会福利”；长久如此，可能会导致相当数量的社会成员产生社会福利权利上的“相对剥夺感”，这是一个可以预见的“非预期后果”。因此，随着社会历史条件的变化，扩展小福利概念的内涵与外延已势在必行。

二、大福利概念及其意义

1. 大福利概念的含义

在社会福利学界，国外学者一般在广义上使用社会福利概念，国内也有少数学者赞成和主张大福利概念，认为社会福利的外延大于或等于社会保障。关于社会福利与社会保障的关系，国内学术界已有多篇文章进行过专门讨论，但问题依然没有解决。本文不想纠缠于此，而是换一种思路讨论大福利概念。

本文中的大福利概念包括以下四层含义：

第一，大福利是以全体社会成员为对象的社会福利。从发展的角度看，社会福利最终要覆盖到所有的社会成员。这里的全体社会成员有两个意思：一是所有的社会成员都将纳入社会福利体系的保护范围，都能享受到社会福利；当然，这不等于所有社会成员都能享受同等的社会福利，都能享受相同的社会福利。二是所有的社会成员都能享受某一福利项目。如我国的正在构建的医疗保障体系（城镇职工基本医疗保险制度、城镇居民基本医疗保险制度和新型农村合作医疗制度）将实现“全民医保”，满足全民的健康福利需求。

第二，大福利是以社会成员的基本福利需求为本的社会福利。大福利概念以社会成员的基本福利需求为中心，社会成员的基本福利需求主要包括教育福利需求、工作福利需求、健康福利需求、养老福利需求和居住福利需求，大福利概念中的福利内容（项目）主要包括教育福利、就业（工作）福利、健康福利、养老福利和住房（居住）福利等。由于这些福利项目集中反映了民生的基本内容，大福利也可以叫做以民生为本的社会福利。

第三，大福利是多元主体共同提供福利支持的社会福利。大福利概念中的福利供给主体包括政府组织、市场组织和社会组织（即民间组织）等现代社会中的三大部门，最主要的组织包括家庭、政府、单位和非营利组织（或慈善组织），其中最重要的是政府。

第四，大福利是包括社会救助、社会保险、公共福利和社会互助等四种供给方式的社会福利。在大福利概念中，社会成员获得福利的途径既有缴费性方式（社会保险）也有免费性方式（社会救助和公共福利），既有强制性方式（社会保险）也有自愿性方式（社会互助）。

上述四层含义清楚地说明，大福利之所以为大福利，正是因为它具有对象的广泛性、内容的基本性、主体的多元性和方式的多样性等四大特征。相对于小福利概念，这些既是大福利概念的特点，也是大福利概念的优点。

2. 大福利概念的意义

第一，有利于划清中国特色福利制度与“福利国家”和“高福利”的界限

大福利是一个具有中国特色的概念，反映中国特色福利制度的发展方向，体现中国特色福利制度新阶段的特征，不同于“福利国家”和“高福利”。

首先,“大福利”不是“福利国家”。众所周知,“福利国家”是一个具有特定内涵的概念,背后隐含着浓厚的政治含义和意识形态色彩。“福利国家”最早产生于发达的西方资本主义国家(英国)。尽管西方发达资本主义国家在建立和完善社会福利制度的进程中确实属于“先行者”,但发展社会福利不是资本主义社会特有的“专利”,而是工业化、市场化和现代化的必然要求和产物。社会主义制度的先进性和优越性要求社会主义国家高度重视人民大众的民生问题和福利问题,不断扩大社会福利的覆盖面,提高社会成员的福利水平。因此,提出和实施大福利,与“福利国家”之间没有本质联系。

其次,“大福利”不是“高福利”。提出“大福利”不是鼓吹“高福利”。就中国目前社会福利的覆盖面和水平而言,问题的关键不是“福利过剩”和“福利过度”,而是覆盖面窄、水平低即“福利不足”和“福利缺乏”。根据国家统计局公布的数据,截止2008年底,全国参加城镇基本养老保险的人数为21890万人,参加城镇基本医疗保险的人数31698万人,参加失业保险的人数12400万人,参加工伤保险的人数13810万人,参加生育保险的人数9181万人。尤为突出的是,占中国人口总数54.3%的农村居民尚未有完善的社会养老保险制度,规范的农村最低生活保障制度也未形成,……等等。正因为如此,十七大报告才提出要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。

第二,有利于促进社会保障体系建设中“碎片化”制度的有机整合

我国社会保障体系建设实践中存在着非常突出的“碎片化”或“分散化”现象,迫切需要整合。一是理论界定与管理实践之间的脱节。在理论界定中,社会保障包括社会救助、社会保险和社会福利(小福利),但是,我国新组建的“人力资源与社会保障部”(原“劳动与社会保障部”)长期以来只是主管社会保险(社会福利与社会救助由民政部门主管),准确的名称应为“人力资源与社会保险部”。二是同一福利制度被分割在不同的政府主管部门。如健康福利制度(或医疗保障制度)中的城镇职工基本医疗保险和城镇居民基本医疗保险由劳动保障部门主管,新型农村合作医疗制度由卫生部门主管,城乡医疗救助由民政部门主管。三是不同社会身份的社会成员参与的社会保障项目不同,享有不同的社会保障待遇。党政机关的国家工作人员不参加失业保险,公办事业单位不参加养老保险,企业人员则“五险俱全”。四是农民工的社会保障“进退维谷”。由于常年在外,农民工参加农村社会保障存在着“人保分离”,参加城镇社会保障又受“户籍排斥”和“制度排斥”。五是失地农民的社会保障“左右为难”。失地农民既非市民,也与有地农民不同。参加农村社会保障无法满足保障需求,参加城镇社会保障受到“身份排斥”。总之,中国社会保障制度中的分散化或碎片化现象,使透视中国社会保障体系犹如“雾里看花”,有时连专业人士都会觉得“一头雾水”,更不要说普通老百姓的“茫然”了。

导致社会保障制度“碎片化”的原因很多,其中的一个重要原因就是缺乏大福利观念。大福利概念以社会成员的基本福利需求为标准划分福利项目和福利制度,把同一类型的福利需求整合起来,尽可能地减少和避免碎片化问题。

三、从小福利迈向大福利的条件已基本具备

1. 经济条件

经济基础是决定社会福利范围大小和水平高低的根本因素,没有坚实的经济基础作为支撑,再好的设想也可能只是“美丽的画饼”。经过30年的快速发展,我国的经济实力不断增强,为小福利走向大福利奠定了坚实的经济基础。根据国家统计局发布的《2008年国民经济和社会发展统计公报》,2008年中国GDP总量达300670亿人民币;按照2008年平均汇率6.948:1美元,折合43274亿美元。2008年年末全国总人口为13.2802亿,人均GDP已达到3258.5美元。国际经验表明,当一个国家的人均GDP超过3000美元,意味着一个国家的经济发展进入一个新阶段,也意味着一个国家发展社会福利发展的经济能力明显增强。另外,随着GDP的快速增长,我国的财政收入增幅显著,2008年全国财政收入6.13万亿元,比2007年增长19.5%。在现代社会中,政府是福利供给主体中的主导力量,政府

掌握和拥有的公共财政资源越多，保障和改善民生的能力就越强，利用再分配机制促进社会公平正义的条件越好。

2. 思想基础

中国共产党是为人民谋福利的政党，毛泽东倡导的“全心全意为人民服务”、邓小平提出的“共同富裕”，江泽民主张的“三个代表”重要思想，已为小福利走向大福利提供了丰富的思想理论基础。特别是胡锦涛总书记提出的科学发展观，为小福利走向大福利提供了直接的指导思想。科学发展观的本质和核心是以人为本，坚持以人为本，就是要从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，在经济发展的基础上不断满足人民群众的基本福利需求，努力提高人民群众的物质文化生活水平。胡锦涛同志在党的十七大报告中对社会建设理论的系统阐述，为小福利走向大福利提出了全面具体的要求。十七大明确提出，到2020年，我国将基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，人人享有基本生活保障。为了实现这一目标，要“推进以民生为重点的社会建设”，“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。”

社会建设的“五有”目标，直接对应于广大人民群众的五种基本福利需求；既是民生问题的基本层面，也是大福利概念框架中的基本内容。因此，实现社会建设“五有”目标的过程，其实就是实施大福利的过程；大福利的实施，标志着中国特色福利制度进入一个崭新的历史阶段。

3. 实践基础

从小福利迈向大福利不是“突发奇想”，更不是“另起炉灶”，而是对已经存在的社会保障建设实践和成效的发展和提升。改革开放30年来，我国的社会保障体系不断丰富和完善；特别是近几年来，社会保障制度建设在城乡普遍开展，成效显著。目前已经建立起以下福利制度：一是就业保障制度，包括失业保险制度、工伤保险制度、城镇下岗职工再就业服务制度、农民工就业保护制度、大学毕业生就业促进制度；二是生活保障制度，包括城镇居民最低生活保障制度、农村居民最低生活保障制度、农村五保户供养制度、流浪人群生活保障制度和灾民生活救助制度；三是养老福利制度，包括城镇基本养老保险制度、农村社会养老保险制度和老年人福利服务制度；四是健康福利制度，包括城乡公共卫生服务制度、城镇职工基本医疗保险制度、城镇居民基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度和城乡大病医疗救助制度；五是教育福利制度，包括免费义务教育制度、职业教育补助制度、农民工子女教育制度和特殊教育制度；六是住房福利制度，包括经济适用房制度、廉租房制度、住房公积金制度和住房补助制度等。

总之，如果用大福利概念来衡量，我国已经初步形成了大福利制度的基本框架。回顾改革开放30年来中国社会保障（福利）事业的发展历程，是一个社会福利不断拓展和深化的过程，这个过程的实质就是从小福利迈向大福利的过程。因此，从小福利迈向大福利的过渡，已经拥有比较扎实的实践基础和制度基础，接下来的任务主要是以更加自觉的大福利观念指导实践。

四、从小福利迈向大福利的时机已经到来

全球金融危机为从小福利迈向大福利提供了非常好的机遇，实施大福利正当其时。理由有三：

1. 借鉴应对经济危机的成功经验

综观社会福利制度发展史上的重要历史事件和重大成就，基本上都不是发生于经济繁荣时期，而是出现在经济萧条和经济危机时期。德国是世界上第一个实行社会保险制度的国家，德国的社会保险制度酝酿于19世纪70、80年代德国的经济萧条时期。当时的俾斯麦政府为了应对经济萧条引发的社会问题，颁布和推行了一系列社会保险法令，包括1883年的《疾病社会保险法》、1884年的《工伤事故保险法》和1889年的《老年和残障社会保险法》。美国的现代社会保障制度诞生于20世纪20-30年代的经济大萧条时期，是美国在大萧条中转危为安的重要支柱之一。1935年的美国正处于大萧条时期，经济状况恶化，财政收入窘

迫，但在罗斯福总统的领导和主持下，制定和通过了美国历史上第一部《社会保障法》，确立了以社会保险制度为核心的美国社会福利模式。英国是福利国家的首创者，其福利国家模式的诞生与“贝弗里奇报告”密不可分。贝弗里奇报告发表于第二次世界大战正酣的1942年，作为英国战后重建社会保障计划的一部分。当时的英国处于“战时经济”状态，虽然不属于经济危机时期，却是一个经济困难时期。

历史经验证明，越是经济困难时期，普通民众的福利需求越是强烈；“雪中送炭”式的社会福利远比“锦上添花”式的社会福利更能凝聚人心，更能赢得人心，更能产生积极的社会心理效应。

2. 保障民生以应对金融危机的有力举措

肇始于美国次贷危机的全球金融危机正在梯次蔓延，其负面影响的范围日益扩展，程度日益加深。金融危机的直接后果是影响经济增长和经济发展，在经济衰退中将不可避免地出现企业倒闭、失业增加，收入降低，消费下降；最终结果是影响广大民众的生活质量，甚至降低人们的生活水平，引起人们的心理和精神震动，严重时可能导致社会危机，损害社会稳定。全球金融危机的负面影响已在我国的经济-社会生活中逐步显现出来，保障民生成为应对金融危机的关键；保民生，就是保稳定，就是保发展。

在金融危机面前，中国政府高度关注民生问题，这是非常正确的应对之策。2007年10月提出以民生为重点的社会建设，2008年11月出台4万亿刺激经济计划，其中近1万亿直接与民生工程相关；今年3月的“两会”上，温家宝总理在政府工作报告中提出，为保证新医疗改革的顺利实施，今后三年将投入8500亿元的财政支持。社会福利制度是以民生为本的社会制度，保障和改善民生离不开完善的社会福利体系。在新中国的历史上，以如此宏伟的气魄和巨大的投入加强社会保障建设还是第一次。趁着金融危机背景下保障和改善民生的机会，实施大福利政策，加大社会保障投入，扩大社会保障覆盖面，既能增强全国人民应对和抵御金融危机的信心，又能加快覆盖城乡的社会保障体系进程，还能在经济振兴提供社会支持，可谓“一举多得”。

3. 拉动内需以促进经济增长的重要途径

推动经济增长的主要动力来自四个因素即四架发动机：政府购买和投资、外贸出口、企业投资和居民家庭消费。¹全球金融危机导致外需下降，我国2008年下半年以来外贸出口逐月下滑，2009年1至2月出口总值1553.3亿美元，比去年同期下降21.1%。²在金融危机背景下，推动经济增长的立足点是启动和扩大国内需求。拉动内需既要依靠政府购买和投资，也要依靠企业投资，归根结底要依靠居民家庭消费。但是，近几年来，在我国存在一个具有“悖论”性质的现象：一方面是经济高速增长和城乡居民收入不断增加，另一方面却是最终消费率尤其是居民家庭消费率不断下降。如果居民家庭消费长期疲软，最终消费率持续走低，那么，通过居民家庭消费拉动内需，通过扩大内需促进经济增长的路径就难以实现。

为什么会产生这种矛盾现象？其中一个很重要的原因就是我国的社会保障体系还不完善，所能提供的保障范围与保障程度有限，导致大多数低收入家庭存在“后顾之忧”：有钱不敢花，有钱不能花，有钱不敢消费（不是不想消费）；而是将有限的钱存储起来，以备生病、失业、养老和子女教育之需。³通过实施大福利政策，加大社会保障投入，完善社会保障体系，增强社会保障能力，普通家庭才能对未来有稳定明确的预期，也才敢花钱，才敢消费；居民家庭消费和国内需求才能被真正撬动，中国经济才能走向一个收入增加拉动消费—消费增长拉动投资—投资扩张推动经济增长的良性循环轨道。由此可见，实施大福利政策并非纯粹的“消费性”投资，也是一种“生产性”投资，社会福利保障的生产性功能对于保持经济增长的可持续性具有重要基础性作用。所以，实施大福利政策是拉动消费和内需，进而推动经济增长的有效途径。

¹ 韦森：《减税富民，启动内需之本》，《社会学家茶座》2009年第1期，山东人民出版社，2009年2月。

² http://www.gov.cn/gzdt/2009-03/11/content_1256672.htm，2009年4月11日。

³ 韦森：《减税富民，启动内需之本》，《社会学家茶座》2009年第1期，山东人民出版社，2009年2月。

适度普惠型社会福利制度及其组织建设

王思斌 北京大学社会学系教授 中国社会工作教育协会会长

一、对适度普惠型社会福利的理解

对于适度普惠型社会福利的几种理解-公共服务及社会福利的均等化问题，范围与程度的双重理解；

适度普惠与选择性福利，适度普惠与中度福利，适度普惠型社会福利与福利国家。中国是否要建设“福利国家”。

二、适度普惠型社会福利的责任结构

混合型社会福利制度与适度普惠型社会福利的相通性；普惠型社会福利的责任结构与福利三角；

重要的是政府和市场（企业）的社会福利责任。

三、适度普惠型社会福利建构中的国家回归

国家回归的含义及理论取向-政治的与政府责任的；进一步走向市场经济体制中国家回归的向度-政治与信任问题；

改革以来社会福利的“内卷化”发展；政府的社会福利责任的再承担问题-数量与结构，民众的愿望还是功能必要性，政府的政绩冲动还是基本的责任承担。

4. 社会福利实施中的目标偏离与组织问题

社会福利实施中的目标偏离-扶贫开发、城乡低保救助；基层工作人员的缺乏-城市居委会的行政化，农村的“承包化”；

社会政策的过滤，监督的缺乏。

社会福利实施目标偏离的影响。

5. 社会福利制度建构中的组织建设

普惠对福利目标偏离的校正；自上而下的组织体系的建立，信息的公开性与自上而下的监督；

适度专业化的社会保障组织体系的建立与维护。

适度普惠型社会福利的建构是一个系统建设的过程；制度建设与组织建设的协调性。

福利是公共负担吗？——中国和西方社会政策与经济政策关系之探讨

王卓祺¹ 雅倫·獲加 Alan Walker²

¹香港中文大学社会工作学系 ²雪菲尔大学 (University of Sheffield) 社会学系

摘要：这篇文章的目的是在两个差异很大的经济和文化环境里探讨福利作为“公共负担”的特征。在西方，福利作为公共负担长期以来广为人知，但是并未被认真分析。另外，正如本文所述，同样的情况在中国也存在。为了理解这一普遍的对于社会政策和经济政策的负面关系之建构，我们采用了一个新颖的三层次框架。本文的分析始于经济意识形态，并且结论认为两个额外的解释因素是非常必要的：制度或体系差异；在中国这个个案里，经济发展程度。

引言

这篇论文考察了中国和西方福利体制(welfare system)在对待经济和社会政策关系方面是否存在差异。我们的出发点是：社会政策直接或间接的贡献于经济生产和财富创造，欧盟称之为社会政策的生产性特征或投资维度(European Commission, 2000; Bonoli, George and Taylor-Gooby, 2000, p.122)。不过在实际中，东西方的福利体系(welfare regimes)中都不顾及具体的体制而持续的将社会政策附属于经济政策，并且把前者刻画为后者的附庸。我们的研究目的就是要解释这样的倾向。

有关社会政策和经济政策关系的文献压倒性的集中在社会政策对经济的功能上；或者是负面，或者正面，或者是因条件而异(Atkinson, 1997; Atkinson and Stiglitz, 1980; Barr, 1987, 1989, 1992; Bonoli & Taylor-Gooby, 2000; Esping-Andersen, 1994; Gough, 1996; George & Wilding 1984; Kuznets, 1955; Pfaller, Gough & Therborn, 1991; Okun, 1975; Korpi, 1989; Robinson & Browne, 1994)。例如，Gough (1996, p.228) 发展了一个因条件而异的立场：不同的福利体制展示了对绩效和结构性竞争力的影响的不同结构。这暗示，在一些情况下，社会平等和经济增长可能要互相交换 (trade-off) (Okun, 1975; Esping-Andersen, 1999); 另外一些情况下，例如教育支出对人力资本发展的贡献，社会政策和经济生产之间存在一种互利的关系 (Robinson & Browne, 1994; Bonoli & Taylor-Gooby, 2000)。尽管体制类型调节着资本主义的逻辑，但是，这一功能主义的取向没有解释将社会政策视为经济政策附庸的共同取向。它的确在原先的福利体系论述中被视为理所当然(Esping-Andersen, 1990)。

为了解释这个连续统一体，我们需要分析社会政策和经济政策的关系。新马克思主义理论(O'Connor, 1973; Gough, 1979)是一个很好的出发点，因为它曾经广泛的探讨这一话题，尽管它有一些广为人知的缺陷。此外，除了直到最近的极少数例外(Ferge, 1979)，社会政策文献主要关心西方资本主义社会(Walker and Wong, 1996, 2004)。的确，新马克思主义最不应该忽视那些非资本主义社会(Klein, 1993, pp. 8-9)。西方学者也越来越感兴趣，中国作为一个国家社会主义社会提供了一个可供比较分析的相反个案。中国有很强的工作伦理传统，这一点在研究经济政策和社会政策关系时密切相关。还有，不同于以前的苏联国家，中国是一个发展中国家。这为重新考虑福利国家的一些基础议题（作为社会和经济中的制度安排）提供了额外的动力。

本文首先分析社会政策和经济政策的关系。而后，我们在不同的福利体制背景下分析了为什么社会政策没有被视为是对经济增长有利的。我们讨论了改革期中国的案例，以分析西方适用的一些假设是否照常在中国使用。为了比较，我们强调了意识形态和经济意识形态在建构福利作为公共负担方面的重要性。但是制度或体制的差异，在中国的案例里，经济发展程度，同样是重要的解释因素。这一个三角的框架既扩展了新马克思主义对国家支出的论述，揭示

了合法性的等級取決於其職能方面的生產，而且有助於回答這種針對忽視社會主義國家的福利制度的批評。

社会政策跟经济政策是相辅相成吗？

资本主义社会的制度安排(*institutional arrangement*)使我们能够查明那种消极地将社会政策看作是一种经济负担的看法的结构性根源。奥康纳 (O'Connor, 1973, 第 7 页) 的分析中，几乎所有国家机构都参与了积累和合法化的功能，而且几乎国家的任一部分支出都部分的是社会投资，部分的是社会消费的一部分，部分的是社会开支。社会投资和社会消费都包括了'社会资本'-前者提高了劳动生产率，通过例如教育，培训和就业项目；而后者则减少了劳动力再生产的费用。因此，从理论上讲，如果前者是直接或间接地支持经济和财富积累，社会政策和经济政策之间不应该有任何矛盾。然而在实践中，社会政策通常被建构为经济的负担：它被视为从生产中提取资源，并且用于非生产性职能(Titmuss, 1968; Walker, 1984)。换言之，社会政策并没有自己的合法的、自主的领域(Beck, van der Maesen and Walker, 1997)，它是'穷人的经济政策' (Miller and Rein, 1975)。我们如何解释这种共存概念，一方面社会政策被视为公共负担，另一方面社会政策又被视为和经济政策有互补关系？

据奥康纳的分析 (O'Connor, 1973)，积累和合法化之间的矛盾是结构性的，这在马克思主义者来说，意味着其解决办法取决于消除资本主义。如果积累功能被看作是有两个层面-一个社会层面，另外一个人层面-然后，就清楚地表明，利润最大化（即财富积累）在个人层面上可以通过把生产成本转移到社会来得到增强。因此，通过资本积累逻辑的本身性质，个人利益是集体利益的反面。（新自由主义右翼主张相反的过程：Friedman, 1962; Murray, 1984）。可能的情况是，一切都在同等条件下，国家需要进行干预，以促进公共福利和避免'外部性'，以及个人搭便车行为。因此，在个人层面上，如果没有国家强制或来自社会的道义制裁，利润最大化的资本家不大可能自愿承担财富积累和社会合法化的费用。换言之，对国家来说，有一种内在的需要去采取行动，以确保财富积累和社会合法化在社会层面不至于彼此矛盾。这些矛盾即使不能消除，也可以在实践中被处理 (Klein, 1993, p.5)。很显然，社会层面的国家干预是结构性的；否则我们无法解释福利国家方案在所有的社会阶层、在先进的工业社会里广泛被接受(Ringen, 1987; George and Miller, 1993; Pierson, 1994)。然而，这种结构功能分析就像趋同理论 (convergence theory) (Hill, 2006, pp.24-25; Kennett, 2001, pp.63-67)，无法考虑到不同福利制度之间的变异。

一旦建立了福利国家，它的机构运作逻辑开始起作用。人们习惯于税收转移支付，并有可能把社会政策的看作是先进的社会里制度安排一个重要组成部分。相比之下，在前福利国家社会里，税收的再分配是不太可能被接受的。因为它们对于福利国家的好处缺乏体验，也缺少对国家机构的信任。在这些社会里，社会福利一般仅限于受慈善救助的那些极为贫困的群体。而像卫生和教育这样的社会服务往往被视为非福利项目，并扩大到一般民众。

意识形态，发展和社会政策

以上基本上是对福利国家以及与之相关的积累和合法化职能间明显的结构性矛盾的一个新马克思主义的制度化解释。根据这一观点，作为经济负担的社会政策之概念是结构性的。我们可否预计福利体系类型间存在差异？这可能只是假设情况，由于福利提供的基础是去商品化的公民权(Esping-Andersen, 1990;1999),与其他体系相比，社会民主福利体系不太可能将社会政策看作是一种经济的负担。与此相反，自由主义福利体系往往采用严格的标准以限制福利依赖，因此，更有可能假设社会政策是经济的负担。

图 1 显示资本主义福利制度的结构安排，这一安排假定经济学和社会政策是分立的。从理论上讲，国家从经济中分开，因此这种制度格局有利于产生不同及经常分歧的目标。（此图似乎忽视了福利的社会分类的论点，但我们正在研究资本主义社会里制度间的关系。国家和经济的分离司空见惯，因此需要 Titmuss' 1968 的分析）。国家机构运作的逻辑是追求面向全

体国民的一些目标，如政治团结，社会稳定和社会公平。但是市场，其基础是利润最大化的逻辑，往往会抵制国家干预，因为国家干预会削弱财富的创造。因此，税收被看作是生产资源的浪费。在其他条件相同的情况下，为劳动力在生产而设的监管、国家和税务支出也被视为有损于经济生产。在这种情况下提供社会福利被看作是国家的责任，因为它的首要目标是‘社会’。换句话说，资本主义福利体系的制度体制安排将‘经济’职能安排在优先于的‘社会’职能的位置。因此，国家开支（从经济中提取生产资源）的负面形象就这样被体制化的建构起来。

尽管在北欧社会民主模式社会政策和经济生产之间存在更强的联系，将社会政策建构为经济负担的观点仍然存在，因为用于社会支出的资源毕竟是从经济中汲取而来。例如，在瑞典，社会政策和经济政策相对较强的融合在一起，意味着有一个更大的机构将劳动力再商品化（recommodified），只有这样非劳动力市场高水平的去商品化政策才可以提供。换言之，在社会民主福利制度案例里社会政策和经济政策的结合，体现了高度去商品化与高水平的再商品化要配合相应的体制性矛盾。因此在解释社会政策负担角色的普遍概念（甚至在北欧社会福利制度）时，我们可以看到新马克思主义理论的价值及其对资本主义危机的批判性分析。

然而，体系理论（regime theory）使我们能够理解福利制度的类型之间的差异。北欧模式提供普及服务，是以受益者的公民身份（即公民权）为基础对待他们的。这有助于抵消将社会政策看作是一种负担的概念。当涉及到积极的劳动力市场政策时，Esping-Andersen (2001, p.358)也承认，与形成中的地中海体系相比，即使是如此致力于普及服务的北欧社会民主国家对工作权利的支持更弱。

新马克思主义理论和制度视角在这里来理解即使是最先进的北欧社会民主福利制度里，社会政策对经济发展的附属的和负担角色也不能免除。尽管最近学者们在努力将制度分析理论扩大到东亚福利制度(Gough, 2004;; Hill, 2006, p.33-34; Holliday, 2000, 2005; Ku & Jones Finer, 2007; Walker and Wong, 2005), 不可否认的是，中国情况给福利体制的比较分析理论提供了一个严重的挑战(Hill, 2006, p.35; Kennett, 2001, p.87)。中国缺乏一个西式民主政治，而且也不是一个完全的资本主义经济体系；不过，几十年来它已经通过工作单位向其城市人口提供足够的社会保护。因此，西方的福利国家是一种种族中心(ethnocentric)的建构(Walker and Wong, 1996, 2004)。由于无法解释中国案例，这表明福利体系理论有一定的局限性，无法作为一项普遍适合于东方和西方的理论。中国的特殊地位根源于它在非资本主义发展的经济环境里提供全面的福利方面的良好记录（类似于理想的西方福利国家‘从摇篮到坟墓’的模式）。

插入图 2

图 2 显示了中国改革前国家社会主义福利制度案例中一个不同的体制安排。即使在改革时代，中国也以工作单位为形式融合了经济职能与社会职能。这些都是通过国有生产企业（国有企业）或政府机构，中国将国家发展和经济增长的任务分配给下属单位。在经济改革之前和改革初期，通过这一制度安排，单位不必考虑工人福利的经济代价和这些商品或服务成本。事实上，即使在這個非資本主義制度，促進員工社會福利的社會職能可以通过单位之外的非經濟單位进行社会化管理。但缺乏对成本效益的考虑，似乎排除了将社會福利社會化的壓力。

在此基礎上，另外兩個因素在塑造單位的經濟和社會職能方面发挥着广泛作用。首先，工作單位是國家機器的一部分，管理社会化的福利本身就是國家努力的一个体现。其次，社會平等也可以通过国家的中央計劃經濟機制得到實現。换言之，使用社会化福利来實現這一社會目標是，根據定義，也是多餘的。在實踐中，工作范围（即工作單位）以外的社会化的福利有兩種形式。首先，專門設計的社會救濟是來照料那些沒有工作單位的人，以滿足他們的

需要。第二，按照规模经济原则组织起来的社會福利，例如，建立醫院和高等教育機構是必要的，因為大多數单个的工作單位不可能有財力和管理能力。

這樣的制度安排似乎排除了单个工作單位利潤最大化的需要。如果這是事實，在這一福利制度下我們不應指望發現將福利視為負擔的觀念。但是，在實踐中，情況並非如此(Dixon, 1981; Leung & Nann, 1995)。遺留下來的傳統觀念，例如工作倫理，強化了福利作為公共負擔的建構，以至社會救濟只是供給那些沒有家庭或工作能力的人。此外，缺乏同等水平的福利被提供給所有的中國公民，而不僅僅是扶貧接受者，而且還應包括農民，這表明缺乏利潤最大化的目標並不排除福利分配的雙重辦法。首先，工作狀態的體現了對社會福利貢獻的社會信念。其次，經濟發展的狀況意味著國家並沒有足夠的資源為農村人口提供跟城鎮居民水平相似的福利。這主要針對生產。這就是說，社會政策起着財富積累的功能。在中國，福利是一個城市現象。

總之，制度安排和意識形態的偏好對於理解不同的社會中社會政策和經濟政策的關係至關重要。此外這種關係，也受到一個國家發展階段的影響。因此，將福利建構為公共負擔的觀點不僅是制度性的，部分也是意識形態的，部分發展階段影響。新馬克思主義理論和體制理論都不能對非資本主義和非西方福利制度里社會政策和經濟政策之間的關係提供令人信服的解釋。

我們對於福利作為公共負擔的分析表明，社會的現實是規範性的被闡釋。從理論上讲，通過各種國家支出（消費，投資或開支），社會政策直接或間接有助於經濟生產。然而，三個主要的背景因素-發展，意識形態和體制-支撐了福利作為公共負擔的論點，影響了社會政策作為促進或損害經濟生產的概念。

中國改革之個案研究

對中國改革個案的研究表明了發展階段的不同，意識形態和體制因素這三個變量。中國是一個欠發達的國家，人均國內生產總值低。福利體系文獻已幾乎完全側重於后工業國家 (Jones, 1993; Walker and Wong, 1996, 2004, 2005; Gough, 2004; Hill, 2006, p.35)。在意識形態方面的因素，中國提供了別樣的社會主義思想，與蘇聯模式和西方概念中的‘社會主義’形成了對比。西方的社會主義在蘇聯解體後往往是等同於社會民主制。中國的意義上的社會主義並不完全是意識形態，而且也是一個以中央計劃經濟為特徵的國家社會主義國家實踐。現在中國正在重組之中，吸納市場機制和原則。因此中國有不同于西方福利制度的制度設置。其改革進程，由鄧小平發起，其目的是建立一個資本主義式的再分配機制，一次將勞工和福利費用社會化。這種從中央計劃經濟向市場社會主義的轉變促進了在同一國家內兩類體制下社會政策和經濟政策關係的研究（福利資本主義和轉型中的國家社會主義）。

本案例研究首先探討了中國將福利建構為公共負擔的觀點：如何運作，它是如何保持，它是否隨時間而變化，特別是在經濟改革過程中。其次，它也分析了中國社會政策是如何促進或阻礙經濟生產的。這是社會政策對經濟的生產的效用問題。觀察為什麼和如何進行改革，並由此改變了中國的社會福利體制安排是特別有趣的。第三，我們包括了將經濟生產有關的家庭生活方面的社會政策。這反映了福利組合(Johnson, 1987; Wong, Chau and Wong, 2002)和女權主義者對社會政策的貢獻是強調無報酬的家務勞動和有償就業之間的關係 (Lewis, 1992, p.159-174; Sainsbury, 1994)。針對後者，福利國家的理論家現在比以前更多地重視社會政策對家庭的作用。例如，Esping-Andersen (1997, pp.122-123)以西班牙，意大利和德國為例，說明在低水平的女性就業率最有可能根源於沒有設立針對工作母親的日間照料服務。因此，社會政策可以作為一個塑造家庭生活 and 影響經濟生產的有效工具（在這個例子中，按性別的勞動力參與率）。

工作中的公共負擔論點

令人惊讶的是，无论其发展水平，新中国成立以来公众负担论点就一直存在。例如在毛泽东的时代，包含在工作伦理下的自力更生和辛勤工作原则被强烈的坚持着。工作的首要性体现在中国的宪法中，从第一部到日前的宪法都是如此（全國人民代表大會，1954；1982）。工作在过去和现在都被誉为每一个健全公民的光荣职责。例如1982年宪法规定，“国有企业和城乡集体经济组织的劳动者都应当以国家主人翁的态度对待自己的劳动”（Leung & Nann, 1995, p. 38; 全國人民代表大會, 1982）。这不仅是为了建立一套新的无产阶级道德观和促进生产，而且自力更生和努力工作的原则在使穷人和基层组织在面对相对不足的资源保持沉默也很重要。短缺的资源往往被说成是自己的命运问题（Dixon, 1981, p.16; Leung & Nann, 1995, p.24; Mok, 1983, p.271）。在福利管理中，为了避免发生‘福利主义’，管理员肩负着大力搜索福利领域存在的逃避责任者的任务’（Dixon, 1981, p.25）。邓小平将劳动和福利费用社会化的改革往往被理解为‘历史包袱’（上海社会科学院，1997，第69页）；或‘社会负担’（郭正林，1994）或‘经济负担’（Leung, 1992）。因为它们落在了工作单位的肩膀上，拖累了它们的竞争力。这主要是融合经济和国家的体制模式之结果，并且在特定的意识形态和发展背景中运作。沿着这一思路，我们可以将公共负担论点的运作分为两个层次：体制安排和政策。

首先，随着国家社会主义的建立，失业被根除，因为城市居民在国有企业或政府机构中从事有报酬的工作，而农村居民在合作社获得农业用地（后来成为人民公社，直到邓小平的经济改革）。私营企业变少，并且逐步被国有化。农民或工人的就业机会以及福利基本上是地位有密切關係的函数。这是一种僵硬的社会和政治控制制度，并履行了社会分层的功能。地区间流动，包括从乡村到城市，工作调动，工作单位之间的流动是难以实现的。通过这些制度安排的农业收成和工业产品被中央计划。通过这些制度安排，农业收成和工业产品都由中央计划来控制。最重要的是，单位为他们的工人提供安全的就业，即‘铁饭碗’（Leung & Nann, 1995）和全面的福利，也被称为‘单位管理社会’（Wong, 1999）。而在农村，只有饥荒或歉收的情况下农民才会被照顾。那些没有家庭，或失去工作能力的，才被归为属于扶贫的‘五保户’。他们从国家那里得到援助，以维持生计。

除了在政治动乱的时期（在大跃进和文革），宪法基本上做到了保障（constitutional guarantee）人口的基本需要就（Hussain & Feuchtwang, 1988, pp.36-37）；鑒於中國的地域和人口規模，這無疑是一項重大成。但是，这并不是否认日前在西北部内陆和边远省份存在的贫困和赤贫。只是10多年前，在北京的中央政府保证2000年消除绝对贫困。然而，虽然收入不平等可能很严峻，现在绝对贫困已经不再是中国的一个严峻问题。在新千年的最初几年，公众话语讨论的是什么时候中国将进入小康阶段，以及有多少人中将被包括在内。2003年当年人均国内生产总值达到1000美元，中国做到了。2004年，中央政府能够為超过2,200万城镇居民提供扶贫救济。按照官方新的定义，这些人是穷人（唐鈞, 2005）。新的扶贫计划，即最低生活保障线，现在已经扩展到沿海省份的大多数县在一些中部和内部省份的一些县。

这一变化反映了正在起作用的发展因素，因为中国社会支出远远不够（表1）。自开始经济改革，中国政府在退休金（退伍军人和遗孤）和社会福利（包括扶贫和个人的社会服务）方面花了不到1%的国家财富。即使我们把单位福利考虑在内，中国的社会开支的记录并没有令人印象深刻。占GDP份额最大的社会开支（包括价格补贴和补贴亏损企业）是在1985年（12.38%），这是由于当时改组国有企业需要大量资助（表1）。到2005年社会支出在国民生产总值的份额下降到4.38%，此时用于亏损企业的支出比较小（这与国有企业在城市总就业所占的份额下降相联系-表2）。

改革时代之前、改革时期和上世纪90年代中期社会开支占国家财富份额非常低。这只有从制度，发展的观点来看才是可以理解的。这里‘制度’意味着为城镇居民提供单位福利降低了福利二次分配的需要（即用社会开支来重新分配或常规定义的社会政策）。只有极少数没有工作或没有家庭可依靠的人（即五保户）才有资格获得社会福利。之前曾是国有企业的工人、

现在已失业或退休的那些人已经成为新的穷人。换言之，在分析中国社会福利时，必不可少的是要包括非传统项目的支出，如政府补贴和价格补贴，亏损企业（无论是作为补贴工资或补贴单位的费用并作为其工人的福利）。跟福利资本主义相比，这种制度安排意味着中国可以将更少的国家财富投入到到传统的社会福利中。在改革前的时代以及 90 年代中期，单位负责工人的福利；毛时代，每个人都有一份工作。不过中国的经济重组之后情况正在变化（见表 2）。因此，国家社会主义制度模式较少需要通过税收提取资源的再分配制度（图 2）。一般来说，单位为他们的员工提供全面的福利，虽然这仅仅是初次分配。

但是，中国的制度也是‘发展性’的。表 1 显示了农村和城市地区的支出，尽管学校和医院主要集中在城市。鉴于 20 世纪 90 年代中期以来国有企业在城镇就业中的比例在缩小（单位的主要组成部分）（表 2），中国似乎需要更多的社会化福利。西方的经验也许有借鉴意义。2001 年 23 个经合组织国家的公共社会支出占国内生产总值的平均比例为 20.5%（OECD，2005 年）。这强调了社会开支占国家财富总体水平的重要性。但是，社会学习和制度发展需要时间：中国人还没有支付个人税的经验。改革前社会主义国家的机构排除了针对个人征税实现再分配的必要性。此外，中国在 2009 年仍然是一个发展中国家，仍然是一个中低收入国家，有近六成的农村人口。

经济发展带来财富增加，以及更大的份额可用于再分配（Wilensky, 1975; Pampel and Williamson, 1988）。这是西方自由主义学者所主张的垂滴论（Walker, 1990），邓小平(1993, p.23)也认可这一观点，以支持改革进程。最近的西部大开发政策可以看作是中国的国家发展方针的一次改变，可以被看作是‘垂滴式’邓小平的改革进程的第二步。这一西方式的发展方式将需要时间来实现，但最近由中央政府增加了贫困救济，这也许是前进的方向。与地方政府相比，中央政府占国家收入的份额增加了。因此中央政府能够拨出更多的资源用于城市贫困救济，这使得非常多的人领取国家补助金-从 2000 年的 403 万到 2001 年的 1171 万，再到 2004 年的 2201 万（唐鈞，2005）。因此，在中国扶贫的案例说明了制度和发展这两个因素在起作用。因此，在理论和实践两方面，经济改革加快了再分配的使用，证据是城市贫困救济的增加。时间会告诉扶贫方案中所取得的成绩能否扩展到其他社会政策项目。

经济改革是利用市场经济的原则和机制，改组国有企业，以使其更具竞争力。在新的体制安排下，单位福利一般被视为国有企业的一种负担。因此，经济改革也意味着减少，如果不摆脱，单位福利在国有企业生产成本的比重。在这方面，改革的政策目标是要将‘单位管理社会’变为‘社会管理福利’(Leung, 1992; 1986; Wong, 1999)。这意味着之前将工作和福利融合的体制将要改变，因为工作和福利日益分离。换句话说，改革时期福利负担的观点反映了经济生产之下信仰体系的变化。依靠个人的能力去进一步争取最高的利润是首选，而不是充分就业。因此单位福利已经成为一个附属和负担的地位，因为它已不再被视为经济的积极因素，因此，它必须被社会化。

社会政策对经济生产的用处

将单位福利社会化进展并不顺利。表 1 显示了在改革年代，国家财富非常小的份额被分配到文化、教育和卫生保健的，甚至在 2005 年（中国负担能力增强）它们的份额三佔全国财富的 3.33 %。这在一定程度上可以解释强调中国在改革前和改革后都比较强调生产。从绝对数字来看，从 1978 年至 2005 年中国的国内生产总值增加了 50 倍以上（从 3,645.2 亿元增至 183,084.8 亿元，分别见表 1），因此，社会消费在国内生产总值中的较小比例反映了显著增加的绝对值。

在 1978 年，国有企业是中国城市里的主要雇主，他们雇用了城镇就业人口的 78.3 %（见表 2）。这一年，邓小平启动了经济改革。从上世纪 90 年代中期起，毛主义的充分就业政策逐渐成为过去式。在 2005 年，国有企业在城镇就业中的比例下降至 23.7 %（见表 2）。这