

我国适度普惠型社会 福利制度的建构： 理论基础与路径选择

张 军 著



人 民 出 版 社

我国适度普惠型社会福利制度的建构： 理论基础与路径选择

张 军 著



人 民 出 版 社

责任编辑:孟令堃

策划编辑:王艾鑫

装帧设计:朱晓东

图书在版编目(CIP)数据

我国适度普惠型社会福利制度的建构:理论基础与路径选择/

张军著. —北京:人民出版社, 2018. 10

ISBN 978-7-01-019805-7

I. ①我… II. ①张… III. ①社会福利制度—研究—中国

IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 217558 号

我国适度普惠型社会福利制度的建构:理论基础与路径选择

WOGUO SHIDU PUHUI XING SHEHUI FULI ZHIDU DE JIANGOU LILUN JICHU YU LUJING XUANZE

张 军 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:26.75

字数:396 千字

ISBN 978-7-01-019805-7 定价:79.00 元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印刷质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

国家社科基金一般项目“我国适度普惠型社会福利制度构建的理论基础与路径选择研究”(项目批准号:11BSH066)最终成果

国家社科基金重大项目“中华民族传统福利文化研究”(项目批准号:12&ZD112)阶段性成果

重庆理工大学优秀著作出版基金资助

序

一国社会福利的制度选择与制度构建通常植根于社会福利的初始理念、福利制度设计思路、文化历史传统、经济社会发展阶段与民众对社会福利的诉求和现实需要等。在中国经历改革开放 40 年的发展进程中，我国适度普惠型社会福利制度逐步成为中国社会福利制度的新型制度形态。社会福利制度的建设思路和发展路径必然是基于正确的理论指导和长期的实践探索与实践创新。但长期以来，国内学术界对适度普惠型社会福利理论的系统深入研究较为薄弱，也只是在随着改革开放 40 年的我国社会福利制度改革发展进程，进入 21 世纪之后才逐步受到更多学者的关注，理论成果在学习比较中，在实践探索中逐步丰富起来，但总体上仍然处于待系统化和深化的阶段。尤其是关于福利制度基础、福利文化如何实现融合创新等深层次问题，则缺乏系统深入的研究。

由于我国传统福利文化出现断层，不断在引进吸收外来福利制度的路径中徘徊，植根于本土化的福利制度的发展一直相当缓慢。福利文化的融合创新将从根本上制约着福利制度的健康发展。一是基于融合创新福利文化观的整体缺位，传统的基于家庭的福利制度如何在现代社会福利制度中继续扬长避短发挥积极的能动作用。政府、机构、家庭及个人如何在普惠型福利制度中发挥有效的作用。既体现政府在经济社会发展进程中承担底线公平的社会保障责任，同时基于经济社会发展成果共享，构建适度普惠的社会福利制度，则是需要认真研究的重要课题。二是缺乏融合创新福利文化使福利制度发展与长期存在的非正式福利制度难以实现融合创新。一

国福利制度是否能实现可持续发展，在很大程度上取决于福利制度模式及其运行机制与其植根的制度基础是否牢固，正式福利制度与非正式福利制度是否存在制度性契合基础或契合方向保持某种内在的关联性。而这些看似远离社会福利制度构建和运行的核心制度化模块，则是至为关键的要素。仍然是国内学者研究的短板。三是社会福利制度的构建需要充分考虑国家经济社会发展阶段的综合国情，需要充分考虑国民社会福利文化和社会福利心理的成熟状态，需要充分考虑公民的基本福利权益及其实现途径。政府承担社会福利基本责任需要贯穿福利共享的主线。经济社会发展的根本目的是满足人民多样化的基本民生诉求，不断提升人民群众对适度普惠型社会福利的获得感和幸福感，进而增进国民的认同感和自豪感。以更好地服务于国家长治久安的发展目标。因而，只有当基于融合创新的福利文化成为国人的普遍共识，适度普惠型社会福利制度才能得到健康发展。显然，如果对福利制度的若干根源性、基础性问题，未能给予更多的关注，那么对福利制度的改革及未来发展趋势，则难以从宏观角度把握。文化对福利制度的影响更体现在价值体系、行为方式、社会心理积淀乃至集体无意识深层层面。共济互助、扶弱济贫的福利制度思想应该是人类社会不同文化、不同族群的共有理念。无论是儒家文化、佛教文化、基督教文化、伊斯兰文化，还是其他民族文化的古老典籍中都有丰富的扶弱济困的社会保障思想渊源。而现代福利的制度化形式，在不同文化背景、不同时代的表现形式则有很大差异。如传统中国家庭、家族内部的共济互助形式与现代组织化、制度化的社会福利制度则有很大不同。多元文化的融合发展，只能是以本土文化为核心而对外来文化进行吸收消化并实现融合创新，呈现出更显生机和活力的福利制度载体及形式。如果离开福利文化的融合创新，必然缺乏福利制度长期可持续发展的基础性文化及社会心理支持，出现制度运行低效、混乱乃至失效，需要认真反思。需要强调的是，社会福利的组织形式和运行机制如果未能充分吸收和体现本土福利制度运行的文化土壤，那么制度运行可能在相当时期内出现低效和混乱局面。因而，通过对看似远离现实的基础理论的系统深入探讨，对福利制度演化内

在规律的认识，对福利制度运行轨迹的科学把握和可持续发展都是极有探索价值的。

张军教授的新著《我国适度普惠型社会福利制度的建构：理论基础与路径选择》是探讨我国适度普惠型社会福利制度的一部较有新意的力作。作为国家社科基金项目的结题成果，无论是在课题选题还是在分析思路与分析结论上，都具有重要的理论价值和政策意义。论著基于理论创新，从历史与现实的结合上，系统梳理了适度普惠型社会福利制度的思想理论渊源，在福利学术思想史基础上突出了福利文化在适度普惠型福利制度构建中的独特价值，初步构建了适度普惠型社会福利制度的理论基础，在理论分析和实践创新经验总结的基础上探讨了适度普惠型社会福利制度的目标、模式和战略选择路径，提出了较有创新价值的分析结论及政策建议。作者长期关注福利制度的理论前沿，有丰富的理论积累和对基层社会福利实践创新经验的总结提炼，该论著有助于拓展和进一步丰富适度普惠型福利制度的深入研究。论著的出版是张军教授在承担繁重的教学科研工作的同时，潜心学术研究，取得的又一丰硕成果。衷心祝愿张军教授在今后的学术研究中不断取得新成果！是为序！

林义

成都毅一斋

2018年仲夏

目 录

导 论	1
第一章 适度普惠型社会福利制度的相关概念	24
第一节 福利需求的概念	24
第二节 福利文化的概念	31
第三节 社会福利的概念	38
第四节 社会保障的概念	43
第五节 社会福利与社会保障的联系与区别	46
第六节 适度普惠型社会福利内涵和特征	56
第二章 我国社会福利制度的历史发展	65
第一节 中国传统福利文化下的“家庭—宗族”福利制度(1949 年 之前)	65
第二节 社会主义福利理论中的“国家—单位”福利制度(1949— 1984 年)	73
第三节 “‘效率优先’发展价值观”福利文化下的“国家—社会”福利 制度(1984—2007 年)	87
第四节 “‘公平优先发展’的价值观”福利文化下的“多元主义”福利 (适度普惠型社会福利)制度(2007 年至今)	95
第三章 我国社会福利制度存在的主要问题	101
第一节 福利观念落后,观念亟须更新	101
第二节 社会福利供给不足,福利水平偏低	104

第三节	福利供给结构失衡,显失社会公平	109
第四节	福利内容重经济轻服务,社会福利服务供给不足	126
第五节	政府福利责任定位摇摆不定,社会组织发展严重滞后	128
第六节	家庭作用凸显,社会和市场福利有限	131
第七节	为经济体制改革配套突出,预防性社会福利建设不足	133
第八节	福利需求表达机制不完善,自下而上渠道还不通畅	135
第四章	我国适度普惠型社会福利制度构建的理论基础	137
第一节	中国古代的社会福利思想	137
第二节	中国近代的社会福利思想	153
第三节	中国现代的社会福利思想	163
第四节	西方社会福利理论	177
第五节	中国学者对中国社会福利的研究	215
第五章	我国适度普惠型社会福利制度构建的目标选择	249
第一节	我国社会福利制度目标转变的必要性	249
第二节	我国社会福利制度目标转变的可行性	260
第三节	我国适度普惠型社会福利制度的目标定位	279
第六章	我国适度普惠型社会福利制度构建的模式选择	294
第一节	我国适度普惠型社会福利制度构建的基本原则	294
第二节	我国适度普惠型社会福利制度的实践基础	303
第三节	我国适度普惠型社会福利制度构建的模式架构	315
第七章	我国适度普惠型社会福利制度构建的战略选择和相关对策	338
第一节	我国适度普惠型社会福利制度构建的战略选择	338
第二节	我国适度普惠型社会福利制度构建的对策建议	352
结 语		386
附 录		390
参考文献		403
图表索引		419

导 论

一、研究背景

随着我国经济的持续、快速发展和民生需求的日益增长，我国的社会福利制度得到了长足的发展与进步。迄今为止，我国整体经济实力居世界第二，人均国民收入已接近中等偏上收入国家水平，整体发展在迈入小康社会之后，已进入全面建设小康社会决胜阶段。然而在这一过程中，经济发展与社会发展却出现了明显的不协调的问题，即“一条腿长，一条腿短”的现象，其中社会福利制度落后于经济发展的现状尤为显著。为此，建立与经济发展水平相适应、与中国福利文化相契合的适度普惠型社会福利制度，就成了我国社会福利发展乃至中国特色福利社会构建的重要任务。2006年9月，前民政部副部级领导在出席“第二届社会保障国际论坛”时指出，“一国的社会福利制度必然与该国的经济、社会发展水平相适应。随着中国的改革开放，中国的社会福利事业逐步向开放型方向发展，中国的社会福利将实现由补缺型向适度普惠型转变”。由此，2007年12月，民政部开始革新以往的“补缺型”社会福利制度，使之发展、转变为“适度普惠型”社会福利。中国社会福利事业发展进程不断加快，并且，“适度普惠型”社会福利成了我国新时期的一大战略目标。至此，在全国范围内开始探索“适度普惠型”社会福利制度的建设。在2011年3月颁布的国民经济和社会发展“十二五”规划中，明确提出了要进一步扩大社会福利的覆盖面，逐渐推动我国社会福利发展为适度普惠型，从而使

我国公民的社会福利水平不断得到提高。接着，在民政事业“十二五”规划中，也明确表示社会福利的覆盖范围已明显扩大，已经基本转变为“适度普惠型”社会福利，能够享受到与社会发展相适应的社会福利的广大人民群众越来越多。这标志着探索建立适度普惠型社会福利制度开始上升为国家层面的社会政策发展目标。近年来，北京、广东、安徽、湖南、青海、宁夏等省市相继提出计划构建与经济社会发展水平相适应的适度普惠型社会福利制度，在此过程中，一系列重要民生福利新理念、新政策先后落地，并成为加强和改善民生的重要突破口，构成了中国特色福利社会建设的重要经验。

2012年11月15日，习近平总书记在十八届中央政治局常委同中外记者见面会上发表讲话，他指出：“我们肩负了人民的责任，我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境……人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”习近平总书记讲话内容的核心都是关于民生福利——就业、收入、社会保障、医疗卫生服务、居住条件、环境等，这是对中国民生建设内容的高度概括，也是对中国特色的“民生社会”乃至中国未来构建的“福利社会”的形象描述。党的十九大报告提出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，意义非常重大。这不仅是因为社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变化，而且因为社会主要矛盾的变化意味着中国特色社会主义展现出新的阶段性特征。因此，建立与经济发展水平相适合的、与民众福利需求相契合的具有中国福利文化特色的福利社会，已经成为发展和改善民生的“中国梦”的一个有机组成部分。在此背景之下，构建适度普惠型社会福利制度，也成为民生建设的重要组成部分，也将为建设中国特色福利社会指明前进的方向和道路。可以预见的是，随着总体民生福利水平不断得到提高和公共服务均等化的推

进,我国社会福利制度正在朝着更加平等、更加包容的福利体系的方向发展^①。

二、研究意义

我国适度普惠型社会福利制度构建的理论基础和路径选择是一项关于在当前形势下我国社会福利制度从补缺型、剩余型的社会福利制度转向制度型、普惠型社会福利制度的中间、过渡形态的一种社会福利制度,其理论基础和路径选择问题事关我国当前社会福利制度的构建,是基础性理论和应用性构建相结合的一项研究。当前我们所提出的构建适度普惠型社会福利制度的理论基础在哪里?如何构建我国的适度普惠型社会福利制度?本项目的研究无疑具有十分重要的理论和实践意义。

(一) 理论意义

1. 有助于对我国适度普惠型社会福利制度构建的相关理论体系进行深入探析

实践证明,社会福利制度在一定程度上具有国别模式差异性的特点,正如中西社会福利制度表现出一定的差异性。在关于我国究竟应该选择什么样的福利制度模式上,存在两派争议。即是选择“剩余型社会福利模式”,还是选择“普惠型社会福利模式”。我们最后提出来要建立的是一种适度普惠型社会福利制度。然而,当前对这些问题的研究还比较浅薄,缺少深层次的探讨,其研究大多集中于狭义型、剩余型社会福利制度的完善上,而有关适度普惠型社会福利制度的一些基础性理论问题还缺乏深入研究,对适度普惠型社会福利制度等基础理论问题尚待进一步探索。本书将对社会福利制度建构过程中所涉及的社会福利内涵与外延,社会福利和社

^① [丹麦] 托尼·赛奇:《中国社会福利政策:迈向社会公民权》,周凤华译,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2012年第4期。

会保障的联系与区别，福利需求和福利文化的基本概念，适度普惠型社会福利的概念和特征对我国社会福利制度的发展历史和现存主要问题等一系列基础理论问题进行了深入的探讨和分析。因此，本书研究将弥补我国社会福利理论研究的缺失和不足，为进一步对适度普惠型社会福利制度相关理论体系研究提供更深入的剖析。

2. 有助于探寻我国适度普惠型社会福利制度构建的理论基础

归结起来探讨，我们发现在社会福利制度的研究上，存在“五多五少”的现象，其中五多指的是：①具有较多的部门性、分散性、零碎性研究；②具有较多的资料汇编、探索性和描述性研究；③具有较多的针对社会福利制度现状方面的研究；④绝大多数是国外和港澳台学者对社会福利制度所做的研究；⑤研究对欧美等国的社会福利进行介绍、翻译与借鉴的居多。其中五少指的是：①缺少全局性、整体性和系统性的研究；②极少从理论概况、解释性和深度分析方面展开研究；③很少结合横向国际比较和纵向历史发展进行研究；④我国大陆学者极少开展社会福利研究；⑤极少从理论升华、深度归纳与实地调查的角度展开研究^①。2007年开始学术界展开了相关的研究，提出了构建这一制度的具体化措施。但是，我们提出来构建适度普惠型社会福利制度，它的理论基础到底在哪里？是什么来支持我们向政府提出这样的建议？本书从中国古代传统的社会福利思想、中国近代的社会福利思想、中国共产党的现代社会福利思想、西方现代的社会福利理论和中国学者对社会福利的研究等方面探讨了这一福利模式构建的理论基础，探寻了我国适度普惠型社会福利制度构建的理论基础。

3. 有助于对我国适度普惠型社会福利制度构建的路径选择研究的操作化

总的来说，广大学者都是从应用性视角来研究社会福利制度的，很少

^① 张军：《社会保障制度的福利文化解析：基于历史和比较的视角》，西南财经大学出版社2010年版，第20页。

从理论体系方面展开研究。目前我国的社会福利制度正从补缺型、剩余型逐渐向制度型、普惠型转变，而在这当中就形成一种中间过渡形态的适度普惠型社会福利制度，这种社会福利制度的构建基本上受福利需求因素的影响，需要分析相关制度的路径选择体系，这是极具现实意义的。比方说谁是福利提供者？采用何种形式来提供福利？怎样提供福利？将福利提供给谁？诸如此类问题，社会精英和普通民众持有的观点各不相同，在这些具体差别化的观点背后是形态各异的福利价值观和福利态度，它们严重影响着社会福利的实践活动。所有属于观念形态的态度和价值取向都不是指福利技术和福利制度，而是属于福利需求的范围。因此毋庸置疑，福利需求与福利制度息息相关，针对二者之间的关系进行探讨是非常有必要的，本书从福利需求的角度，以目标、模式和战略三个层次对构建适度普惠型福利制度的路径选择展开深入分析，并对适度普惠型福利制度的选择体系进行了初步构建，这在某种程度上克服了以往社会福利研究可操作性不强的弊端。

4. 促进中国福利文化特色的社会福利制度的构建

在选择社会福利制度的路径时，如果一味追求西方发达国家的福利模式，而忽略中国福利需求的现实性和福利文化本土性的特征，那么，在引进国外福利模式的过程中，造成的结果只能是“水土不服”。当前，中国社会福利制度建设的经济社会背景已经发生了巨大变化，中国社会结构已经发生了变革，广大民众的福利需求已发生了根本变化，福利文化也发生了一定的转型，中国已经不可能在完全封闭的环境中建设自己的福利制度。一些学者提出了中国特色的社会福利制度——适度普惠型社会福利制度，这充分说明了我国要构建与时俱进的社会福利制度。构建制度时不能对西方福利国家的模式进行简单复制，而应该依据我国人民的具体福利需求，融合西方福利国家的相关经验与我国特有的福利文化，探索出与我国福利需求和福利文化相契合的社会福利制度。正如只有中国特色社会主义才能发展中国，也只有反映中国民众福利需求和中国福利文化特征的适度

普惠型社会福利制度才能适应满足广大民众的需要和满足中国国情的需要。本书强调从福利需求和福利文化视角构建具有中国福利特色的适度普惠型社会福利制度。

5. 有助于厘清中国社会福利制度的适度普惠型的边界

随着经济社会的快速发展，以英国为代表的西方福利国家不断扩大社会福利的覆盖范围和提高社会福利水平，以致其社会福利的增长速度远远超过经济增长的速度，西方国家出现了福利病。中国建设适度普惠型社会福利制度的目标不是搞“西方式的福利国家”，不是搞“高福利”的福利制度。然而，我国福利制度怎样才能正确区分与我国国情相符的福利制度中的“适度普惠型”，如何才能准确界定社会福利的“适度性”，使之既能提高广大社会成员的社会福利水平，又不会陷入西方发达国家的福利陷阱是一个关系到社会福利制度发展成败的关键问题。本书运用福利社会学的方法，分别从社会福利覆盖范围、福利水平和社会福利机制等层面对社会福利的“适度普惠型”进行了深入分析，为厘清我国的适度普惠型社会福利制度与“西方福利国家”的边界提供了理论依据。

（二）实践意义

1. 为中国社会福利政策的制定提供“民意基础”

社会福利制度的基本功能是满足人类的基本需要和实现福利需求，只有厘清了当前中国社会福利制度的福利需求的实际，才能深入来构建中国特色的社会福利制度；另外，福利文化从本质上是一种“民意基础”，理解民情实质上就是解读当前中国的福利文化。世界上存在多种福利模式，比如“北欧模式”“德国模式”“智利模式”和“新加坡模式”等，福利模式多样化本身说明了世界上没有最好的福利模式，只有最适合的福利模式。中国社会福利制度完全不同于西方社会福利制度，简单“照搬”国外的福利模式，脱离中国社会福利制度的“民意基础”是注定不能成功的。

本书通过分析民众的福利需求与社会福利的适度性，中国当前的福利文化与社会福利的适应性来研究中国适度普惠型社会福利制度，为制定社会福利政策提供广大民众的“民意基础”。

2. 为构建适度普惠型社会福利制度提供了新思路

社会福利与社会具有十分紧密的联系，中国社会离不开社会福利理论的指导；但理论的产生和发展是紧紧依托实践活动形成的，所以福利理论也是通过总结实践经验、提炼福利思想所形成的，不能脱离社会福利的研究而独立存在。我国社会福利制度正面临从补缺型向普惠型转变的历史新阶段，目前我国学术界极少对适度普惠型社会福利制度展开研究。尤其是在适度普惠型福利制度的理论基础和路径选择方面的研究相当匮乏，无法适应当前社会福利实践对理论指导的需要。本书从社会福利的基本功能——福利需求和背景福利文化的视角入手，对中国社会福利制度的初创、发展和改革进行历史的审视，对中国当前的社会福利制度的现状进行了分析，在此基础上构建了适应中国福利需求和福利文化发展实际的适度普惠型社会福利制度。其中，福利需求、福利文化与社会福利的相关性与适度性是建设社会福利制度时必须重点关注的，本书的研究结论能有效帮助政府制定让人民群众满意和与我国福利文化相适应的社会福利制度，能行之有效地提升政府的社会管理能力，使之更具针对性。

3. 促进社会福利体系建设的有机整合

“我国社会保障制度整体设计上还处于支离破碎，头痛医头、脚痛医脚的阶段，既没有一个追求的模式理念，也没有短期、中期和长期的量化规划^①”。在社会福利实践中，社会福利体系处于明显的“碎片化”或“孤岛化”的现象，迫切需要整合。一是同一福利制度处于不同的政府主

^① 郑秉文：《中国社保“碎片化现象”危害与“碎片化冲动”》，《甘肃社会科学》2009年第3期。

管部门。例如，养老福利制度中的城镇职工养老保险和机关事业单位养老保险由人力资源和社会保障部主管，新型农村社会养老保险（简称新农保）则由民政部主管，城乡的地域分割也分割了养老保险制度体系。二是不同社会身份的社会成员参与的福利项目不同，享受的福利待遇存在着较大差距。城镇企业职工“养老、医疗、工伤、失业、生育”五大社会保险都要参加，部分机关事业单位工作人员可以不参加失业保险，而广大农民工属于“城镇工种”和“农村户籍”两者的结合，处于社会福利的边缘。本书以社会福利的广义概念为基础，以社会成员的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加以整合，有利于促进社会福利体系中“碎片化”制度的有机整合。

4. 稳定社会成员的未来预期

相信未来原本是一件非常容易的事。所谓相信未来，就是指对生活中那些一成不变的价值观和约定俗成的普通常识表示相信。从本质上看，这些稳定的价值观和普通常识能增加人们的信心，会为人们成功指明方向，也会稳定人们的未来预期。很多时候，人们就是在为未来而活着，未来是人们生活的支撑。而对未来预期不稳定，对未来无法把握，则会使人们当期的心理普遍产生焦虑和恐惧等问题，由此导致一系列连锁反应，诸如消费下滑、生产下降、失业增加、社会动荡。因此，社会成员对未来的预期是他们当前心理行为反应的主要依据。社会福利是对社会风险一定程度的防范和规避，是降低社会风险、稳定社会成员未来预期的一种重要手段。完善的社会福利制度能显著降低社会成员的生活风险，稳定其未来预期，从而使整个社会经济处于良性运行的轨道上，事实上，社会福利制度在心理上所起的稳定作用与其以现金、实物等表现出来的物质上的意义是同等重要的。