

“十二五”国家重点图书

中国社会学会社会福利专业委员会第一套专著

社会福利思想与制度丛书

丛书主编◎景天魁 彭华民

中国社会科学院学部委员 全国政协委员 景天魁

中国社会科学院拉丁美洲研究所所长 郑秉文

南京大学社会学学院副院长 中国社会福利委常务副理事长 彭华民

南开大学社会学系教授 南开大学高等教育研究所所长 王处辉

香港中文大学社会工作学系教授 香港中央政策组成员 王卓祺

英国伦敦经济学院社会政策系Teaching fellow 李秉勤

联  
袂  
出  
版

景天魁 毕天云 高和荣等著

# 当代中国

# 社会福利思想与制度

## 从小福利迈向大福利



中国社会出版社

国家一级出版社 | 全国百佳图书出版单位

“十二五”国家重点图书

中国社会学学会社会福利专业委员会第一套专著

社会福利思想与制度丛书

丛书主编◎景天魁 彭华民

景天魁 毕天云 高和荣等著

# 当代中国

# 社会福利思想与制度

从小福利迈向大福利



中国社会出版社

国家一级出版社 | 全国百佳图书出版单位

**图书在版编目(CIP)数据**

当代中国社会福利思想与制度:从小福利迈向大福利 / 景天魁等著. - 北京:

中国社会出版社, 2010. 11

(社会福利思想与制度丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3408 - 8

I. ①当… II. ①景… III. ①社会福利 - 福利制度 - 研究 - 中国 - 现代 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 212925 号

---

**书 名:**当代中国社会福利思想与制度——从小福利迈向大福利

**著 者:**景天魁 毕天云 高和荣等

**策划编辑:**向 飞

**责任编辑:**向 飞

---

**出版发行:**中国社会出版社 邮政编码:100032

**通联方法:**北京市西城区二龙路甲 33 号

电话:编辑部:(010)66016392

销售部:(010)66026806 (010)66030260

(010)66020531 (010)66060275

**网 址:**www.shcbs.com.cn

**经 销:**各地新华书店

---

**印刷装订:**中国电影出版社印刷厂

**开 本:**170mm × 240mm 1 / 16

**印 张:**20.5

**字 数:**360 千字

**版 次:**2011 年 3 月第 1 版

**印 次:**2011 年 3 月第 1 次印刷

**定 价:**38.00 元

## 总序：迈向普遍福利时代

经济增长、科学技术进步，最终要为绝大多数人而不是只为少数人增进福利。而以往的各种经济的、技术的乃至社会的进步都未能很好地实现这一目的。几百年来，资本主义创造了如此巨大的物质财富，可是贫富差距的鸿沟却越来越深；第二次世界大战结束60多年来，世界经济获得了突飞猛进的增长，而富国与穷国的对立却越来越严重；新技术革命取得了辉煌的成就，全球化浪潮带来了巨大的商机，可是财富却越来越向富裕国家集中。凡此种种，证明人类尽管在如何创造财富方面表现得很聪明，但在如何分配和享有财富方面却至今未能开辟出一条现实的合理途径。世界在走向富裕的同时，能不能也走向公正？一个不公正的世界对大多数人来说有什么意义？到哪里去寻找发展和公正的结合点？

当前，全球性金融危机更引起了人们对这一问题的深入思考。美国是世界上最大的发达国家，但这一次却把全世界拖进了灾难之中。美国确是很富有，但它却是发达国家中贫富差距最大的国家，它拥有最多的富豪，但也有最多的贫困人口。美国人口普查局有关收入、贫困率和医疗保险覆盖率的年度报告表明，2007年美国有约3730万人生活在贫困之中，超过人口总数的12%。<sup>①</sup>美国农业部2007年11月发表的家庭食物安全报告称，大约3550万美国人在食物方面缺乏保障。<sup>②</sup>其实，金融危机的根源是社会危机，而社会危机并非自今日始。还在20世纪90年代初，由联邦储备委员会做的一项研究就发现，美国占人口

---

<sup>①</sup> 罗恩·谢勒：“人口普查局年度报告显示：美国中产阶级和贫困人口双增长”，《基督教科学箴言报》2008年8月27日（《参考消息》2008年8月28日）。

<sup>②</sup> 帕特里克·琼森：“饥饿问题挑战美国”，《基督教科学箴言报》2007年12月11日，“美国3550万人食不果腹，每年数十万残疾人领不到社保金”（《参考消息》2007年12月12日）。



总量1%的上层人口的净财富超过占总人口90%的下层人口的净财富!<sup>①</sup>如所周知,这次危机是由次贷危机引发的,有人就把原因归之为金融监管不力,可是,这么多穷人买不起住房,贷款买房还不了贷,即使加强了金融监管,也难以消除其背后的原因。

更有甚者,美国为了维持自己的高消费,还大举借债。华尔街有一个显示美国国债总额的时钟,2008年年底美国欠的国债总额接近10.2万亿美元(10.2兆美元),平均每个家庭分担的债务总额达到14万美元。作为世界巨富的美国,向全世界借债,那么世界的情况又是怎样的?世界银行表示,2005年发展中国家有14亿人口日收入不足1.25美元。此前,世界银行曾称2004年时有10亿人口生活在日收入1美元的贫困线以下。<sup>②</sup>世界最富有的10%人口,控制着世界上85%的财富。由也许6000人、7000人或8000人组成的“超级阶层”,拥有比地球上其他阶层大得多的权力。<sup>③</sup>世界经济秩序如此不合理,难怪美国华尔街的金融海啸顷刻间就能席卷全球。

像美国这样的富裕国家,在国内,有那么多人连基本生活都维持不住,那么多人根本没有偿还银行贷款的能力;在国外,欠下10.2万多亿美元的国债,靠花世界人民的钱维持国内的高消费。国内不公平和国际不公平所致的社会失衡达到如此程度,如果不闹危机,那才是咄咄怪事。按照现有这条路,那个跑在最前头的国家,率先陷入了危机,说明这条路有问题。那么多国家都跟着跑,它们注定也面临危险。危险在那里?危险不只是危机本身,而是在陷入危机之前所确立的那套理念和目标、认可的世界经济结构和规则。正是这些理念、目标、结构和规则,引导和制约着人们不论在经济、政治、技术等方面怎么努力向前,都难以躲避危机,而且不论跑得快跑得慢,都在导致少数人、少数国家越来越富,多数人、多数国家越来越穷,世界越来越不公正、不公平、不合理。

2009年度的达沃斯世界经济论坛的主题是“重塑危机后的世界”,世界各国不仅要采取更加积极有效的措施摆脱历史罕见的全球金融危机,更要推动建立公正、公平、合理、健康的世界经济新秩序,找到符合全人类福祉的全球治理

① Gilbert Dennis and Joseph A. Kahl. 1992. *The American Class Structure: A New Synthesis*. 4th ed. Belmont, Calif.: Wadsworth. 转引自戴维·波普诺,李强,等,译. *社会学(第十版)*[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999.

② 路透社华盛顿2008年8月26日电:“全球贫困人口知多少”(《参考消息》2008年8月28日)。

③ 吴妍敏:“‘超级阶层’全球约8000人”,《南方日报》2008年4月8日。

之道。把过去那种只有少数人、少数国家才能享有的福利,变为所有人、所有国家都能享有的福利。所以,让人类真正迈向普遍福利的时代,是摆脱金融危机、经济危机、社会危机的根本途径,是全球治理之道的目的和方向。

那么,为什么经济增长那么多,科学技术发展那么快,世界却没有变得更公平、更合理呢?政治家们、经济学家们都从自己的视角去研究,而从社会发展和社会福利的角度,有一些不可避免的问题是必须回答的,社会学家、社会福利和社会政策专家也应该发出自己的声音。

正如研究金融危机,不能只就金融谈金融、就经济论经济一样,在社会学、社会福利和社会政策研究中,尽管曾经对贫困、贫富差距、社会保障和社会福利等问题做过大量研究,但同样不能就贫困谈贫困、就福利论福利。我们的视野要更加开阔:不仅要了解今天,还要了解昨天,了解历史;不仅要观察中国,还要观察世界。例如,所谓福利国家的困境并不在于国内的财政困难,而在于越来越贫富悬殊的世界难以支持少数国家的高福利、高消费。只有走向更加公正、公平、合理、健康的世界,才能真正从根本上摆脱这场名为金融危机的信念危机、信心危机、结构危机和体制危机。

所谓“福利国家”理论、“福利社会”理论、“福利资本主义理论”等等的最大局限是:只以占世界人口零头的少数富国为关照范围和实践基础,它们的视野未能“普遍”到占世界人口大多数的不发达国家,甚至未能顾及到富裕国家内部的广大贫困人口。那样的“福利”其实另一面就是“失利”,就是贫困,就是灾祸,不是什么真正的福利。“福利”这个概念的真正含义是普遍享有而非少数人独享的利益。所以,让人类真正迈向普遍福利的时代,是社会学、社会福利和社会政策研究的崇高目的和历史使命。

所谓“普遍福利”,是一个“大福利”概念,它是面向所有社会成员的多方面福利需求的,其中包括:就业保障、生活保障、安全保障、养老福利、健康福利、教育福利、住房福利等。我们以往熟悉的是“小福利”即特殊群体享有的福利:老年人福利、儿童福利、残疾人福利、妇女福利、贫困救助、优抚安置等。从特殊福利转变为普遍福利,不仅概念不同,制度、机制和原则等等也不尽相同。例如,普遍福利并不否认差别,不限于单向的惠予。特别是普遍福利和经济发展之间要保持协调、均衡的关系,普遍福利不是经济发展的负担,而是保证和促进经济持续健康发展的不竭动力。很显然,这里有大量新问题需要给出科学的回答,而回答这些问题正是社会学、社会福利和社会政策研究义不容辞的任务。



我们这套丛书是在全世界都在努力走出金融危机的时候推出的,虽然我们并不奢望能对此有多大贡献,但是,福利总是一个与人类的理想、与人们的追求紧密相联系的概念,福利研究总是一个渗透着价值关怀的研究领域,我们虽然拿不出什么锦囊妙计,但还是应该为人们思考这些问题提供一些可资参考的东西。为此,本丛书试图以中西、古今的广阔视野,邀集国内外这一领域卓有建树的专家,为读者提供有关中外社会福利思想和制度的比较全面系统的论述,如果能对读者朋友们有所助益,那将不胜欣慰之至。

该丛书是中国社会学会社会福利专业委员会推出的第一套专著,权作“开山之作”,以此庆贺专业委员会的成立。它的组织和出版,首先要感谢执行主编彭华民教授,编写这套丛书的动议是她首先提出来的;各本著作的主编或主笔肯于把他们的重要研究成果贡献给这套丛书,令我甚为感动。中国社会出版社特别是向飞主任等对丛书的编辑和出版给予了大力支持,谨致衷心的感谢!

景天魁

2010年10月于北京昌运宫

# 目 录

<b>导 论 从小福利迈向大福利</b> .....	(001)
一、小福利概念及其局限 .....	(001)
二、大福利概念及其意义 .....	(003)
三、从小福利迈向大福利的条件已基本具备 .....	(006)
四、从小福利迈向大福利的时机已经到来 .....	(008)
<b>第一章 当代中国社会福利发展历程</b> .....	(011)
<b>第一节 改革开放前社会福利的形成与发展</b> .....	(011)
一、形成时期(1949~1956年) .....	(011)
二、发展时期(1957~1966年) .....	(017)
三、停滞时期(1967~1976年) .....	(020)
<b>第二节 改革开放后社会福利的改革与发展</b> .....	(022)
一、恢复时期(1977~1985年) .....	(022)
二、改革探索阶段(1986~1996年) .....	(025)
三、全面改革时期(1997年以来) .....	(038)
<b>第二章 当代中国社会福利指导思想</b> .....	(057)
<b>第一节 过渡时期的社会福利指导思想</b> .....	(057)
一、社会福利是关系到新政权稳固的重大问题 .....	(058)
二、社会福利的增加必须与社会生产力的发展水平相一致 .....	(059)
三、特定的政治经济环境是社会福利制度选择的重要依据 .....	(060)
<b>第二节 “十年建设时期”的社会福利指导思想</b> .....	(060)
一、社会福利与社会主义计划经济相适应 .....	(061)
二、单位化管理作为社会福利的主要手段 .....	(062)
<b>第三节 “文化大革命”时期的社会福利指导思想</b> .....	(062)





一、平均主义和对社会福利的原则 .....	(063)
二、社会福利指导思想出现偏差的原因分析 .....	(064)
第四节 恢复和初步改革时期的社会福利指导思想 .....	(065)
一、社会福利的首要目的是改善人民群众的生活 .....	(065)
二、社会福利要牢靠地建立在经济发展的基础上 .....	(067)
三、就业是人民群众首要的社会福利 .....	(068)
四、社会福利要和公平公正的分配制度结合起来 .....	(069)
第五节 全面改革时期社会福利的指导思想 .....	(070)
一、要把社会福利纳入法制化轨道 .....	(071)
二、社会福利是构建社会主义和谐社会的重要内容 .....	(072)
三、社会福利凸现“共建共享”的原则 .....	(073)
四、科学发展观是改革和完善当代中国社会福利的重要指导 思想 .....	(074)
<b>第三章 当代中国社会福利学术思想 .....</b>	<b>(076)</b>
第一节 当代中国社会福利研究概述 .....	(076)
一、当代中国社会福利研究的历程 .....	(076)
二、当代中国社会福利研究的特点 .....	(078)
三、当代中国社会福利学术思想的界定 .....	(080)
第二节 中国社会福利价值理念论 .....	(084)
一、效率主义 .....	(084)
二、平等主义 .....	(085)
三、复合集体主义 .....	(086)
四、底线公平理论 .....	(086)
第三节 中国社会福利发展目标论 .....	(088)
一、“中国福利社会”概念的提出 .....	(088)
二、中国福利社会的基本含义 .....	(089)
三、建设中国福利社会的必要性 .....	(091)
四、建设中国福利社会的模式选择 .....	(092)
第四节 中国社会福利发展模式论 .....	(093)
一、统账结合模式论 .....	(093)
二、多元协调模式论 .....	(094)

三、混合型模式论 .....	(095)
四、保险型模式论 .....	(096)
五、现实-理性模式论 .....	(096)
<b>第五节 中国社会福利体系构建论</b> .....	(097)
一、“三维社会保障体系”说 .....	(098)
二、“基础整合的社会保障体系”说 .....	(098)
三、“适度普惠型社会福利体系”说 .....	(099)
四、“系统型社会福利体系”说 .....	(100)
五、“公平、普惠、可持续的社会保障体系”说 .....	(100)
六、“全民共享的发展型社会福利体系”说 .....	(101)
七、“大一统社会保障体系”说 .....	(102)
<b>第四章 就业保障制度</b> .....	(104)
<b>第一节 就业促进制度</b> .....	(104)
一、就业促进制度的内容 .....	(105)
二、就业促进制度的问题及对策 .....	(108)
<b>第二节 失业保障制度</b> .....	(111)
一、失业保险制度框架 .....	(112)
二、失业保险制度的问题及对策 .....	(113)
<b>第三节 工资保障制度</b> .....	(117)
一、工资保障制度的内容 .....	(117)
二、工资保障制度的问题及对策 .....	(118)
<b>第四节 劳动保护制度</b> .....	(120)
一、劳动保护制度的内容 .....	(120)
二、劳动保护制度的问题及对策 .....	(125)
<b>第五章 生活保障制度</b> .....	(127)
<b>第一节 城市居民最低生活保障制度</b> .....	(127)
一、城市居民最低生活保障制度演变历程 .....	(127)
二、城市居民最低生活保障制度存在的问题与对策建议 .....	(135)
<b>第二节 农村居民最低生活保障制度</b> .....	(136)
一、农村居民最低生活保障制度的形成 .....	(137)
二、农村居民最低生活保障制度存在的问题 .....	(141)



三、农村居民最低生活保障制度的完善 .....	(143)
<b>第三节 农村五保户供养制度</b> .....	(144)
一、农村五保户供养制度的变迁 .....	(144)
二、农村五保供养制度的内容 .....	(147)
三、农村五保供养制度存在的问题 .....	(148)
四、农村五保供养制度的发展 .....	(150)
<b>第六章 安全保障制度</b> .....	(151)
<b>第一节 食品安全制度</b> .....	(152)
一、食品安全的含义 .....	(152)
二、食品安全问题表现 .....	(154)
三、食品安全问题的社会成因 .....	(156)
四、食品安全体系建设 .....	(160)
<b>第二节 环境安全制度</b> .....	(162)
一、环境安全的内涵 .....	(162)
二、我国十年来的环境状况 .....	(163)
三、影响环境安全的因素 .....	(167)
四、环境安全体系建设 .....	(172)
<b>第三节 社会安全制度</b> .....	(173)
一、社会安全的主要问题 .....	(173)
二、社会安全管理的主要手段 .....	(178)
三、社会安全建设 .....	(182)
<b>第七章 老年福利制度</b> .....	(190)
<b>第一节 城镇企业职工基本养老保险制度</b> .....	(190)
一、基本内容 .....	(190)
二、存在问题 .....	(197)
三、发展对策 .....	(201)
<b>第二节 新型农村社会养老保险制度</b> .....	(203)
一、基本特征 .....	(204)
二、基本内容 .....	(207)
三、可能面临的主要问题 .....	(209)
四、发展对策 .....	(212)

第三节	机关事业单位职工退休制度 .....	(214)
一、	基本内容 .....	(214)
二、	存在问题 .....	(217)
三、	发展对策 .....	(218)
第四节	老年福利津贴制度 .....	(219)
一、	老年福利津贴的含义与特点 .....	(219)
二、	主要内容 .....	(220)
三、	主要问题 .....	(224)
四、	发展对策 .....	(227)
第五节	老年人福利服务制度 .....	(229)
一、	基本特征 .....	(229)
二、	主要内容 .....	(231)
三、	存在问题 .....	(233)
四、	发展对策 .....	(234)
<b>第八章</b>	<b>健康福利制度 .....</b>	<b>(235)</b>
第一节	城乡公共卫生制度 .....	(235)
一、	公共卫生内涵 .....	(235)
二、	我国城乡公共卫生服务体系的建立 .....	(236)
三、	我国城乡公共卫生服务体系的调整 .....	(238)
四、	我国城乡公共卫生服务体系的发展 .....	(239)
第二节	我国医疗服务制度 .....	(241)
一、	我国公立医院制度 .....	(241)
二、	我国民营医院制度 .....	(244)
三、	我国社区医院制度 .....	(247)
第三节	我国医疗保障制度 .....	(250)
一、	我国公费医疗制度 .....	(250)
二、	我国城镇职工基本医疗保险制度 .....	(254)
三、	我国新型农村合作医疗制度 .....	(257)
四、	我国城镇居民基本医疗保险制度 .....	(259)
第四节	我国城乡医疗救助制度 .....	(263)
一、	我国城乡居民医疗救助制度建立的必要性 .....	(264)



二、我国城乡居民医疗救助制度的实施及其问题 .....	(265)
三、我国城乡居民医疗救助制度的完善 .....	(266)
<b>第九章 住房福利制度 .....</b>	<b>(268)</b>
<b>第一节 我国城镇住房福利制度的变迁 .....</b>	<b>(268)</b>
一、计划经济体制下的住房完全福利化 .....	(268)
二、城镇住房制度改革后住房商品化与住房福利并存 .....	(271)
三、传统住房福利全面取消与住房市场化改革的全面确立 .....	(275)
<b>第二节 城镇廉租住房制度 .....</b>	<b>(279)</b>
一、城镇廉租住房制度的形成过程 .....	(279)
二、城镇廉租住房制度的基本内容 .....	(281)
三、城镇廉租住房制度的评析 .....	(283)
<b>第三节 城镇经济适用住房制度 .....</b>	<b>(285)</b>
一、城镇经济适用住房制度的形成过程 .....	(285)
二、城镇经济适用住房制度的基本内容 .....	(287)
三、城镇经济适用住房制度的评析 .....	(289)
<b>第四节 住房公积金制度 .....</b>	<b>(292)</b>
一、住房公积金制度的形成过程 .....	(293)
二、住房公积金制度基本内容 .....	(295)
三、住房公积金制度评价 .....	(296)
<b>第五节 其他住房保障办法 .....</b>	<b>(298)</b>
一、限价房政策 .....	(298)
二、共有产权保障住房 .....	(299)
三、公共租赁住房 .....	(300)
四、农村住房保障制度 .....	(301)
<b>参考文献 .....</b>	<b>(303)</b>
<b>后    记 .....</b>	<b>(311)</b>

# 导论 从小福利迈向大福利<sup>①</sup>

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。经过六十余年的发展,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

### (一)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

---

<sup>①</sup> 这篇导论是在景天魁、毕天云“从小福利迈向大福利:中国特色福利制度发展的新阶段”一文(《理论前沿》2009年第11期)的基础上补充修改而成的。



(如老人、残疾人、孤儿和优抚对象等)的收入和服务保障。<sup>①</sup>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。<sup>②</sup>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。

## (二)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

① 周良才主编. 中国社会福利[M]. 北京:北京大学出版社,2008:3.

② 孙光德,董克用. 社会保障概论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000:26-33.

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

### (一)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。

本书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。

## (二)大福利概念的意义

### 1. 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