

福利实现过程的科学基础

景天魁

(中国社会科学院社会学研究所研, 北京 100732)

摘要: 针对我国的社会保障和社会福利建设进入了以制度整合、完善、定型为目标的阶段, 而这个阶段对制度建设的科学性提出了更高的要求, 首先, 明确了福利实现过程科学基础的含义, 并对几个主要的基础性问题——福利支出占GDP的比例、福利支出占财政收入的比例、社会福利责任结构、社会福利需求和供给结构、社会福利分配原则和方式、社会福利调节机制与效益评估等做了探讨; 其次, 提出要以科学态度对待社会福利实现过程, 反对将这一过程过分政治化、经验化、应急化。坚持对福利实现过程的科学态度, 其目标指向是新的福利模式的创新、新的福利实现道路的探索和开拓。

关键词: 福利实现过程; 科学基础问题; 福利模式创新

中图分类号: C 913.7

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2013)03-0001-09

我国的社会保障和社会福利建设基本实现了制度全覆盖, 从2013年开始迈向新的阶段——以制度整合、完善、定型为目标的阶段。这个新阶段, 时间更长, 问题更复杂, 任务更艰巨, 因而对科学性的要求也就更高。虽然一般地说, 我们的制度建设在任何阶段都要求讲究科学性, 但是, 在前一阶段, 目标就是实现“全覆盖”, 尽管任务也很艰巨, 但因为“全覆盖”可以一片一片地做, 对各个“片”、各项制度相互之间的关系、对各有关部分及其主要变量之间的比例, 乃至它们之间的协调性、均衡性之类的要求就不是那么严格。进入制度整合、完善、定型阶段, 这些要求就凸显出来了, 成为绕不开的关卡, 这个关卡攻不下来, 福利目标就难以如期实现。那么, 完善社会保障的新阶段对科学性提出了哪些新课题, 应该怎样解决这些问题呢? 要回答这个问题, 就需要探讨福利实现过程的科学基础。

一、社会福利实现过程科学基础的含义

这里所说的“社会福利实现过程”, 虽然也包括制度全覆盖过程, 但重点还是关注社会保障和社会福利制度的整合、完善和定型过程。主要是指以下几种情况: 其一, 在不完全具备条件的情况下, 如何通过福利建设促进条件的形成; 其二, 如何随着条件的逐步具备而及时改进制度; 其三, 如何在制度改进

过程中, 保持条件和制度之间以及制度演进过程本身的协调和平衡。

所谓“社会福利实现过程的科学基础”, 主要是指: 其一, 找到影响制度完善过程的基础性变量; 其二, 如何在条件变化不居、且不确定的条件下, 找到相对确定的联系, 在主观因素不确定的情况下, 找到客观的联系; 其三, 要科学地解决基础性问题, 还要有科学的态度和科学的程序。

何谓基础性问题? 对于社会保障和社会福利实现过程而言, 至少有以下问题具有基础性: 福利支出占GDP的比例、福利支出占财政收入的比例、社会福利责任结构(含政府责任和市场机制的分工)、社会福利需求和供给结构、社会福利分配原则和方式、社会福利调节机制、社会福利效益评估。既然是“基础性问题”, 那它们就难以最终解决, 只要福利建设还在进行, 它们总会以某种形式表现出来; 即使一时解决了, 遇到条件的变化, 或者发展到新的阶段, 它们又会成为基础性难题; 或者说, 对这些问题的回答或解决, 只能是相对的、暂时的、局部的。这里, 只是从底线公平理论出发, 对这些问题做初步的讨论。

二、构成社会福利实现过程科学基础的基本比例关系^①

构成社会福利实现过程科学基础的比例关系有

收稿日期: 2013-05-06

作者简介: 景天魁(1943—), 男, 山东蓬莱人, 中国社会科学院学部委员, 中国社会科学院社会学研究所研究员, 博士生导师。

① 在本文第二、三节的写作过程中, 作者得到了河海大学副教授顾金士博士的帮助, 特此致谢!

很多。最基本的有福利支出占 GDP 的比例,它反映了经济与社会的关系,这个关系有时也通俗地称为“生产”与“生活”的关系;再一个是福利支出占财政收入的比例,它反映的是政府与社会的关系;还有社会福利的责任关系,它反映了各个社会主体(社会组织、家庭、个人与政府)对于社会福利的责任。

(一)福利支出占 GDP 的比例

福利支出所占比例是社会各利益方博弈的结果,到底福利支出与 GDP 的恰当比例多少为宜?既不是越高越多越好,也不是越低越少越好,应该有一个以科学论证为基础的合理结论。从理论上说,在一个确定的时间点上,应该有一个确定的比例,但在不同的时间点上,这个比例是变化的。所以,在一个时期内,这个比例应该分布在一个区间内,它不是一个固定的数字,而是一个恰当的关系和有效的机制。

以底线公平作为社会福利的基本理论,可以较为成功地确定福利支出占 GDP 的比例。为了论述的方便,本文将社会各领域中的福利分为底线部分福利(设为 BW)和非底线部分福利(设为 NBW)。非底线部分福利就是底线以上部分的福利。根据底线公平理论,底线部分的福利责任是由政府承担。底线以上部分福利的责任由政府、社区、单位、家庭等多个社会主体分工合力承担^[1]。

从现实社会福利运行看,底线部分福利的特点是:项目内容弹性小、对象相对固定,容易测量;非底线部分福利的特点是:内容弹性大、对象复杂,因此,不容易测量。有了底线公平理论作基础,我们就可以在众多复杂的社会福利类型和内容中抓住相对稳定的、易测量的底线部分福利,用这个变量值来探讨社会福利与 GDP 的关系。

社会福利总支出(W)分为底线部分福利和非底线部分福利,社会福利支出与 GDP 的关系也可以分为2个部分:一是底线部分福利与 GDP 的关系,二是非底线部分福利与 GDP 的关系。现实中,三者之间的关系会有多种变化:总福利占 GDP 比例可能适当、偏高、偏低;底线部分福利占总福利比例也可能适当、偏高、偏低;非底线部分占比也可能适当、偏高和偏低。3种变化可能交叉出现,如总福利占比适当,底线部分福利占比偏高,非底线部分占比偏低;总福利占比偏低,底线部分福利占比偏低,非底线部分占比偏高。他们之间呈现不同的关系代表社会福利存在不同的问题,需要分别对症下药。根据底线公平理论,底线部分福利是三者关系的关键,因为它是刚性的,而非底线部分福利是弹性的,因此,要让

三者与 GDP 均有适当的比例关系,首先应该要让底线部分福利与 GDP 保持适当比例(令为 RBW)。

$RBW = BW/GDP = BW/W \cdot W/G \cdot G/GDP = Q \cdot P \cdot H$
式中:G为国民收入总和;Q为底线部分福利占社会总福利支出的比例;P为社会福利支出占国民收入的比例;H为国民收入占 GDP 的比例。其逻辑关系是指底线部分福利占比与国民生产总值、国民收入、总福利支出的比例有关。

目前,我国底线部分福利占比偏低有直接和间接原因,直接原因是总福利支出占比还比较低,底线部分福利占社会福利总支出的比例偏低(这是一个社会福利的内部问题,根源在于建立以什么理论为原则的社会福利制度);间接原因是社会福利支出占国民收入总和的比例偏低(这是一个二次分配问题,根源在于社会福利制度的推行的深度和广度不够)以及国民收入总和占 GDP 的比例也偏低(这是一个初次分配问题,根源在我国经济结构和初次收入分配制度)。非底线部分福利最终取决于 P 和 H,也就是说,只有经济增长和国民收入在 GDP 中的比例提高了,它才可能得到提高。

从这里可以看出,社会福利制度的运行是一个系统的问题,没有 GDP 的增长,社会福利制度就难以进步,但仅仅有经济增长也是不够的,必须在初次分配、二次分配和社会福利内部分配3个环节都比较合理或处理合适,社会福利事业才能稳定、健康地发展。

从研究的角度看,明确这一比例,有几个必须给出科学回答的问题:(1)福利支出的准确计算。(2)不只是参照国外经验,而是找到决定这一比例的要素及其相互关系。(3)找到能调节它们相互关系的机制。解决了这3个问题,这一比例才算有了科学依据,才能避免随意性。

这里的社会福利应该是总量概念,即政府投入、企业投入和个人投入,也即相关主体的社会福利责任的总和,也即二次分配数量在国内生产总值的比例。再分配的数量越大,可调节的社会福利越多,市场分配的空间也相对较小。

(二)福利支出占财政收入的比例

福利支出占财政收入的比例问题,主要是福利支出与政府其他支出之间关系如何处理的问题。根据底线公平理论,民生的基本需求是政府必须承担的责任。依据社会成员基本生活条件和现状,比照目前国家发展水平的要求,可以比较准确地衡量底线部分福利需求。财政支出可以分为三大块:福利

支出、公共事务支出和政府自身支出。如果说公共支出(如国防、外交等)所占比例是执政方略问题,那么,政府自身支出所占比例就是执政廉洁和能力问题。所谓“执政为民”的最重要标志就是福利支出与政府自身支出在财政支出中所占比例。当然,从合理性来说,也不能认为福利支出所占比例越大越好,任何关系的合理性都要有一个依据科学的“度”。

这个“度”怎样确定?社会福利制度首先应该确定一条底线,界定财政支出对社会福利支出的责任,根据财政支出能力弹性地进行社会福利分配。按照底线公平理论,社会成员的基本生活需要,特别是中低收入者的基本生活需要是政府必保的,如此,社会福利支出占财政收入的比例问题就可以转化为“如何确定底线部分福利占财政收入的比例”问题^[2]。该问题的关键在于底线的确定。确定了底线,也就是确定了底线部分福利的需求量,也就可以将它与财政收入水平进行比较。经过一段时间的校正,可以总结出两者之间比较合理的比例关系,然后,建立两者之间的联动机制,保证底线部分福利(当然各个社会福利领域中的底线是不一样的,都需要时间的校正)处于合适的水平。比如低保水平的调节,如果社会福利总支出增长,那么,低保水平就可以根据低保金的总量以及低保对象数量合理地确定低保水平线。当然,这需要详细的经济社会基础调查。底线部分福利支出可以表达为:

$$BW = \int (B - X) d_x$$

$$B = f(GF, NW)$$

其中: X 为现有的底线部分福利; B 为应达到的底线部分福利; GF 为政府的财政收入; NW 是财政中的非福利支出。如果是动态情况,那么底线部分福利取决于上一年的财政收入和非福利支出的情况。

这个问题的实质就是 W 和 NW 的比值关系。关键是要分析那些非社会福利支出(行政管理费、军队费用、警察费用、产业性投资等)是否恰当、是否必要。

福利支出适度与否不能只看与经济增长情况的关系,好像经济增长快,福利支出增长也应该快。其实,二者的关系没有这么单纯,它受政府的执政理念、政治制度、经济制度、文化传统和意识形态等多种因素的影响。20世纪80年代,北欧国家的福利水平就很高,可是,当英国撒切尔政府和美国里根政府推行新自由主义,鼓吹缩减社会福利时,北欧国家却逆势而为,反而增加了福利总量,只是相对比例有

所降低。他们认为高福利是基本适度的。可见,对于何为“适度”的评价标准还需要加强研究。

科学地解决福利支出占财政收入的比例,不能只有一个原则性的要求(社会保障水平与经济发展水平相适应),也不是只参照国外的做法和经验(因为不完全具有可比性),而是要真正找到确凿的根据、正确的比例关系,这是底线公平理论的初衷——在不稳定的因素中找出比较稳定的因素;在不确定的关系中,找出比较确定的关系;在相互交错的关系中找出具有标志性的关系;在难以把握的总体中找出有代表性的局部。由最低生活保障制度、义务教育制度以及公共卫生和医疗保障制度共同作为“底线公平”的标志性制度,绝不是说其他制度都不要了,或者都不重要。底线公平是在研究一个复杂问题时运用“分解法”的尝试,它可能有这样或那样的缺陷,但它讨论的问题是制度合理性、政策合理性,福利相关变量相互关系的科学根据问题,不能简单地看做是福利水平高低以及公平概念的片面或全面的问题。

解决福利支出占财政支出的比例问题的关键是明确社会福利的责任结构。

(三) 社会福利责任关系

社会福利的责任主体主要是政府(中央、省、市、县、乡(镇)政府)、市场、社会(企业、民间组织和社区)、家庭和个人。社会福利责任的配置原则就是把各方积极性都发挥出来,形成最佳组合。其中,明确政府责任的底线和市场机制起作用的边界十分重要。社会保障制度改革以来的经验教训告诉我们,很多问题就出在这上面。为什么计划经济时期经济水平那么低,并没有发生过考上大学却因贫不能入学的问题;那时农村经济水平很低,依靠合作医疗,农民基本能有医可就?为什么20世纪90年代以后,GDP翻了几番,却出现严重的“上学难、上学贵”和“看病难、看病贵”问题?什么都推给市场,政府与市场没有明确的责任界限是要出大问题的。

社会福利制度要精心设计责任结构,发挥各方积极性,既要顾及经济增长的需要,又要适度满足人们的福利需求。根据底线公平理论,公共财政承担社会福利底线部分的责任,国家、社会、家庭和个人共同承担底线以上部分的福利责任。国家和社会的责任分担主要取决于社会福利项目的社会效应。如果福利项目的社会效应(有外部正效应和长远效应)越大(如义务教育、公共卫生、公共服务等),那么,政府和社会承担的责任就要更多。这样的配置

原则既是为了充分发挥社会福利支出的效能,也可以限制社会福利需求的盲目增长。

在建立责任共担的筹资结构方面,我国在实践中有一些值得重视的探索。新型农民合作医疗制度的筹资结构方面就与欧美国家的医疗保险制度区别很大。我国有七、八亿农民,他们的医疗问题怎么解决?完全由财政承担?承受不起;让农民自己负担?他们收入太低,缴不起费;农民没有工作单位,又不能像职工那样由企业和用人单位出大头。怎么办?责任共担。中央财政出一部分,地方财政出一部分,农民个人出一部分。刚开始是中央财政出10元,地方财政出10元,农民自己出10元。有的经办人员就说,农民自己只出10元,还要一家一家动员,干脆让中央财政全出算了。这个中央财政也确实出得起,但如果农民不出这10块钱,那对某些农民来说,医疗报销就成了不得白不得,不要白不要,不花白不花的公共资金;对另一些农民来说,反正自己没有病,他对合作医疗的运行就不关心。而让农民出这10元钱,他就有一份责任,有一份关心。所以,这个均衡机制是很巧妙的,筹资结构实际上也是责任结构、管理结构、监督结构。

果不其然,在有的地方就出现“瞒报”“骗保”现象,例如,有的县级财政不想出钱,就编造虚假的农民参保人数,例如,本来只有1万人参保,却上报中央财政说有2万人参保了,中央财政支出了应支付部分,但是县级财政却分文不出。就用中央给的2万人的费用来支付1万人的医疗补偿金。像此类问题,只有让群众广泛参与,他们都是利益攸关者,众人的眼睛都盯着,才能保证制度的健康运行。

三、构成社会福利实现过程科学基础的均衡结构

社会福利实现过程如何调节和协调,使之尽可能保持内外均衡,健康可持续地运行?这里有许多问题具有基础性意义。当然,最主要的是需求与供给之间的均衡,而这个问题在制度和政策上又体现为社会福利分配原则和方式问题;这些原则和方式的实现又依靠合适的调节机制,而调节要想有较好的效果,就要依靠效益评估构成灵活的反馈系统。

(一) 社会福利需求和供给的均衡

1. 社会福利需求

社会福利需求因社会发展阶段、地方条件、文化、经济水平的不同而不同。底线公平理论中所指的底线部分福利是基本福利,它的弹性小,必须满

足,一般也比较容易满足;非底线部分福利,如享受性福利及部分发展性福利,需求弹性大,难以满足。对于预防社会风险效率高、长远利益大的福利,如公共卫生、教育等,政府必须优先予以满足。对于具有外部负效应的社会福利,如某些特殊(特权)福利,必须加以限制和约束。

合理的需求结构必须优先满足人民群众的基本生活需求,划分基本部分与非基本部分,在基本需求的满足上又要有优先次序。重在保证弱势群体或中低收入者的基本需求。要形成合理的需求结构,就必须有调节、有引导、有优先次序、有不同的需求满足策略。如果抽象地谈论机会平等,或者一般社会公平,不仅难以决定人们福利需求的合法性,而且也难以将社会福利输送到真正需要它的人手中。唱那种高调的实质结果往往却是优先满足了富人的需求。谁有钱满足谁,谁缴费保障谁,缴费越多就给付越多,社会保险就办成了商业保险。本来应该促进社会公平的社会保障制度,反而帮助扩大了不公平。

2. 社会福利供给结构

任何社会任何时候任何情况下,福利总是稀缺的,即使一个社会富得流油,福利也是极易耗尽的。所以,福利供给总是一个难题。历史上,福利供给无非3种办法:一是抓阄式,这是最没有办法的办法,不管合理不合理,大家都没有话说;二是平分式,数人头,人人均得;三是有先后、有重点,次序和重点就是结构,就是政策。前2种没有什么科学合理可言,后一种要做到科学合理也难。而从底线公平出发,就可以明确次序与重点。底线公平的思路是很清楚的,它强调的是面向大多数人,特别是面向中低收入群众需求的,这是政府的责任,是社会政策的重点和灵魂。

底线公平与一般公平的根本区别在于:在存在着较大差距的情况下,表面上的一般公平,会因强势集团的作用形成利益导向,实际上造成福利向强势一方倾斜。政府就要出手维护大多数人,特别是中低收入群众的利益,以财政手段满足他们的需要。福利供给要有调节,不能全都跟着市场跑,有的开发商不是声称专给富人盖房子吗,可以,那就按市场规则走,但是政府实行差别税率:对豪宅,征很高的税,比如1万元/m²;盖面向大众的商品房的,只征500元/m²的税;盖廉租房的,政府给以补贴,比如倒补开发商500元/m²。现在的问题是没有调节、没有政策、没有思路。政府要用政策调整供给结构,亮明自己的导向,也就是表明政府的性质。

(二) 社会福利分配原则和方式

1. 社会福利分配原则

保护劳动、维护基本人权和体现社会价值导向是社会福利分配的3个原则。

由于社会福利通常优先分配给没有劳动能力和丧失劳动能力的人,或者只要贫困,不论何种原因都给以福利补贴,以体现人道关怀。这种表象给人一种错觉,似乎福利与劳动没有关系。享受福利是基本人权。人权是要维护的,拿什么去维护呢?人权本身不能产生福利,福利是由劳动创造的。割裂了福利与劳动的关系,福利就成了无源之水。所以,实行普遍福利的同时,必须坚持就业优先政策,就业收入必须大幅度的高于失业待遇,以便刺激有劳动能力的人愿意就业,必须就业,珍惜就业岗位。一般情况下,最低生活保障金应明显低于最低工资标准,失业保险金应明显低于平均工资水平,甚至可以考虑把失业保险金大部分转为就业培训补贴。如属主动失业,可以把失业保险金降低到与最低生活保障金接近的水平;如属被动失业(如国家产业政策调整或雇主裁员),用人单位要支付生活保障金,直至再次就业为止,以此阻止随意裁员,减少被动失业。

保护劳动、维护基本人权和体现社会价值导向要三者兼顾,既体现社会公平,又激发社会活力。

2. 社会福利提供方式

不同的福利内容要选择合适的分配方式:无偿、低偿、有偿,不在于财政是否支付得起,而在于形成合理共担的机制。

无论社会福利制度多么健全,维持一个社会正常运转的基本条件是绝大多数人拥有自立能力。通过自己的力量维持生计并实现发展,这种自立能力对于每个人或家庭都是必要的。但他们还需要一个收入调节及保险机制以推行这样一种再分配,既为自己,又为别人,实现风险共担。以保证能满足那些缺乏自立能力的个人和家庭的基本需要,并帮助他们形成和增强自立能力。

因此,选择无偿、低偿还是有偿,不是取决于财政能力,不是财政充裕就可以无偿提供福利,而是要看福利项目的类型,福利接受者的情形以及是否能发挥福利项目的社会效益。一般地说,享受型福利通常采取有偿或低偿提供方式,生存型福利一般采取无偿提供方式。发展型福利的情形比较复杂,可以视情况采取无偿或低偿方式。

在具体实践中,各地创造了许多更细致的政策和规定,例如新型农村合作医疗的住院报销比例,在

县内就医就与到市内、省内以及省外就医,报销比例不同。

任何均衡的实现和保持都很难,而社会福利的需求永远大于供给,不论国家多么发达,经济多么景气,福利供给能力总是有限的。因此,要实现并保持二者的均衡,就必须探索并找到均衡点或均衡度。

流行的说法是,社会保障(社会福利)水平要与经济发展水平相适应,要建立经济增长与福利增长的联动机制,听起来很有道理。可实际上,不论是经济发展还是社会福利,都会出现难以预料的情况,吊诡的是,越是在经济下行,甚至面临危机的时候,因为失业严重、企业经营困难,物价上涨,所以社会保障和社会福利需求可能更强烈;而在经济顺利增长时,因就业容易,企业赢利,职工收入增加,物价也往往不高,所以,此时虽然财政收入盆满钵溢,但社会保障(社会福利)需求压力却不大。

所以,底线公平理论主张区分基础部分与非基础部分,确保基础部分在任何情况下保持稳定,让非基础部分随情势波动,在这种有动有静中,寻求动态均衡。依靠基础部分的稳定性,保持社会保障和社会福利水平的确定性和可预期性,也就是保持人心和社会的基本稳定;让非基础部分去适应和调节经济波动,这既可以降低社会风险,又可以寻求福利需求与供给的动态均衡。

新型农村合作医疗的人均筹资水平并不高,从开始时的每人30元,到现在平均200元,增长虽然很快,人均水平还是很低。但几年运行下来,却没有出现大的亏空。为什么?就是在制度中设计了需求与供给的平衡机制——“起付线”和“封顶线”。因为新型农村合作医疗在开始阶段只面向大病住院报销,以解决农民看不起病和因病致贫问题,所以规定“起付线”;但因总的经费有限,不能满足所有人的需要,如果有一个或几个患大病的把所有经费都花光了,其他人就享受不到了,显然有失公平,所以设定“封顶线”。这两条线两头一卡,就能控制总收入和总支出,所以新型农村合作医疗没有欠账。相比现行城市职工医疗保险,在需求和供给的平衡上就显得更有效。

(三) 社会福利调节机制和效益评估

1. 社会福利调节机制

社会福利是最具刚性的,上调容易,下调难。下调几乎没有可能性,近几年的英法大罢工,都是因为试图调低某项福利,结果引发社会动荡,导致政府首脑下台。其实,即使上调也未见得就容易,调多调

少,得多得少也能闹得鸡飞狗跳。可是,经济是有波动的,有时还有危机;人口结构是变化的,也会有危机。因此,社会福利总是要调节的,不能软调,就得硬调。如果一个社会保障和社会福利制度已经定型了,人们的利益关系已经固定了,再想调节就难上加难。我国的社会保障和社会福利制度正在建立和完善的过程中,如能预先设计好调节机制,正像装修房屋时,预先铺好水、电、气、电话、上网管线一样,运行起来,需要调节,就方便了。我们要抓住这个难得的“窗口时间”,把调节机制设计和预装好。

社会福利调节分为外部调节和内部调节,前者主要是与经济发展状况的关系,后者主要是各福利主体之间的关系。外部调节机制建立在经济社会调查信息基础之上,有财政收入、国家安全支出,自然灾害损失、国际收支平衡程度,人均居民收入、基尼系数以及人口结构信息等。尼古拉斯·巴尔2002年11月在《致中国读者》中提到:“对中国尤为重要的是,建立养老保险的关键将取决于一系列公共部门和私人部门的前提条件,公共部门的前提条件包括:养老保险改革一揽子计划的政治支持;执行税收与缴付的行政能力;维持宏观经济稳定的能力;有效的监督管理。私人部门的前提条件是:充分完善的人口信息;金融资产与资本市场的存在;私人部门足以管理基金增值的能力。”^[3]内部调节机制建立在社会分层和流动、福利分配原则和方式、福利需求变化预测,供给能力及其持续能力的评估等基础之上。

社会福利的供给和需求既有市场机制,也有计划机制;既有政府机制,还有社会机制。随着社会福利供给的增加,无论是总量的增加还是人均福利水平的提高,人们对于社会福利将产生更大的需求。必须考虑道德风险问题,及时掌握基础信息,以便采取预防性措施。

底线公平理论之所以把社会福利区分为基础与非基础部分,相应地,调节机制也分为刚性的与柔性的,目的在于明确政府责任与市场边界,明确福利供给的优先次序和重点,以刚性机制为主保障基本生活需要,以柔性机制为主调节非基本生活需要;以刚性机制为主保障中低收入者的基本需要,以柔性机制为主调节享受性需要。这样,刚柔相济,适时适度地调节与经济、政治等外部因素的关系,随其变化而变化,因变而生,因变而稳;同时,刚性和柔性结合,变与不变互补,以不变,维护弱势群体利益,保障全体社会成员的基本生活和发展需要;以变化适应条件制约。

2. 社会福利的社会效应

社会福利的有效调节,依赖于对社会福利效应的测量。确知福利支出的效应如何,各种调节机制和手段才能适当地发挥作用。例如,最低工资标准提高了一个幅度,它对职工生活产生了什么影响,对企业成本增加多少,就业状况有何变化,如此等等。从社会福利支出环节到人们的福利得到改善,这中间有许多环节,比如市场组织的参与、民间组织的服务、社区服务、家庭服务,需要经济社会调查信息和数据。

社会福利的社会效应主要体现在:基本生活需要的满足、发展潜能的开发、阶层关系的调整、社会稳定的维持、人力资本的提升、社会认同和道德水平的提高等方面。它们都可以用一系列指标加以测量。如贫困发生率、就业率、发案数、人均受教育程度、住院人数、人均预期寿命、社会参与度、满意度、认同度等等。

利用对社会福利效应的测量,依据底线公平理论,可以确定底线部分社会福利向量,通过对它的控制来调节社会福利状态和社会福利效应之间的关系。其原理是,根据前期的社会福利效应指标,确定各项社会福利的底线部分支出,底线部分的社会福利支出会影响社会整体的福利状态,反过来,又会产生新的社会福利效应,形成一个反馈,然后进入下一轮调节过程。通过对社会福利运行数据的分析还可以优化输出反馈矩阵,改善系统性能,提高社会福利运行效率,改善社会整体福利状态。根据这个原理,结合社会控制论方法,可以建构社会福利的输出反馈控制系统。

$$x(k+1) = Ax(k) + Bu(k), x(0) = x_0$$

$$y(k) = Cx(k)$$

式中: $x(k) \in R^{n \times 1}$ 为社会福利状态向量; $u(k) \in R^{m \times 1}$ 为底线部分福利支出向量; $y(k) \in R^{r \times 1}$ 为社会福利效应向量(可观测向量); A 、 B 、 C 均为参数,通过实证数据加以确定, A 、 B 分别为第 $k+1$ 期社会福利状态与第 k 期社会福利状态和第 k 期底线部分福利支出之间的回归系数矩阵; C 为社会福利效应与底线部分社会福利支出之间的回归系数矩阵; H 为输出反馈矩阵,是待定的。

由此,依据底线公平原理,我们就可以建立起福利反馈机制。也就是说,当福利支出发生以后,效果怎么样,能鲜明地反映出来。不能像有的高福利国家那样,直到大街上懒汉成群了,才知道福利水平高了。但是福利又是刚性的,降不下去。我们把底线

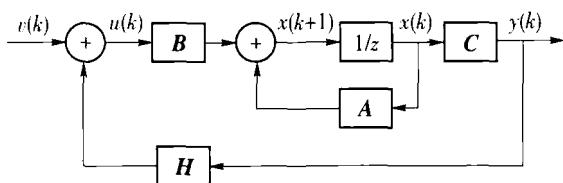


图1 社会福利的反馈机制

部分的福利支出当做一个向量,建立起福利反馈机制,就有了解决在福利社会中称为“老大难”的福利刚性问题的可能。

四、以科学态度对待社会福利实现过程

以上都是建设福利社会的科学基础问题。所谓“科学基础”,不光是科学认识,还包括科学态度,即理性地对待社会保障和社会福利事业。在科学认识方面,社会保障、社会福利搞了这么多年,很多问题还是不甚了了。在科学态度方面,问题可能更为严重。在社会保障、社会福利问题上,说空话、大话很容易,但毫无益处。唱高调、随意许诺,是不负责任的。有意义的是冷静地、理性地对待每个问题,讲究科学依据和科学论证。

(一) 社会保障和社会福利事业不能“政治化”

社会保障和社会福利当然与政治有关,与领导人是否重视、政府部门是否得力有关,但不能因此就把这项民生事业过分政治化。从本质上讲,社会保障和社会福利是基础性的社会建设,不依政治为转移,而是相对独立的社会事业。它们是现代社会的根基,不是政府拿来炫耀的政绩;更不应在社会保障和社会福利上过多盖上领导人的个人印记。只要建设现代社会,都必须搞社会福利建设,它作为社会的基础工程,做了是应该的;不做是错误的。出发点不是因为“爱民”才做,做了就是“爱民”。照此说来,率先实行社会保险而以残酷镇压工人运动著称的“铁血首相”俾斯麦岂不是最“爱民”?是不是为了拉选票而许诺抬高福利也是“爱民”?作为政府,作为领导,不论做什么工作,都要怀爱民之心,做社会保障和社会福利工作当然要带着为民爱民的感情,努力做好。但是,这项事业也像其他民生事业一样,也像任何事业一样,需要科学的、理性的对待。

各项福利制度的设计和建设是应民生之需,不是政治炒作,而是科学,要努力掌握事物的本质联系,按照客观规律办事。也不能简单地强调社会保障和社会福利与西方民主制度之间的必然联系。民主固然有利于表达民意,反映民需,但社会保障和社会福利不是片面地只看需要,而是要讲究需要与供

给的均衡,要找到一种恰当的供需结构,这就必须坚持科学的立场和态度。欧洲社会福利发展的历史已经证明,社会保障和社会福利与民主制度之间不能归结为单向的关系,而是双向的,即可为正、也可为负的影响关系。在政府一方,以福利换选票的事司空见惯;在民众一方,一边拿着高福利,一边抗拒国家为了摆脱经济危机而不得不采取的紧缩措施。这种情形,与1997年亚洲金融危机期间,韩国等国家和地区官民同心协力,很快走出危机的情形相比,反差很大。

就我国而言,也不能以为目前社会保障社会福利水平总体还偏低,就一定离“福利危机”很远。相比而言,我们抗风险能力更差,制度的可持续性更弱,这些才是决定离“危机”远近的关键因素。我们当然要逐步提高保障水平和福利水平,但制度和政策一定要建立在科学基础上。如果一味地把它们变成了“政绩”,甚至搞成舆论和政治炒作,就容易偏离科学的轨道,那就离陷入“危机”、落入“陷阱”不远了。这也是欧洲提供给我们的一条教训。

(二) 社会保障和社会福利建设不能“经验化”

社会保障和社会福利建设当然要重视国内外已有的经验。这里所说的不能“经验化”,包含如下几个意思:

1. 不能仅仅靠经验,简单地与国外经验比较,把国外的经验数据当做普遍规律。例如,看到发达国家福利支出占GDP的比例很高,就以此断定我国的这一比例只相当于人家的几分之一。其实,这种拿经验数据进行的简单对比是值得存疑的。第一,据南京财经大学林治芬教授研究,世界各国之间,以及它们与我国之间的统计口径有很大差别,这表现在社会保障项目、主体和形式3个方面,如经仔细辨析,相对差别可能没有那么大^[4]。第二,不能认为发达国家的比例就是普遍适用的标准,是各国都要达到的比例。且不说这些年发达国家纷纷在想办法降低和调整它们的一些基本比例关系,这说明它们的那种比例本身不见得是合适的。即使那种比例对它们是或者曾经是合适的,也不见得对我国是合适的。单是一个福利支出占GDP的比例,就受到不同国家的经济、政治、文化和社会诸种因素的影响,其中,仅仅经济因素,就又包括经济发展水平的不同阶段、国民经济的不同结构、国家的经济发展战略和目标等等因素的影响,离开这些影响因素及其相互作用关系,事实上很难断定哪一个比例是最合适的。第三,尽管我国目前的这一比例确实偏低,需要提

高,但其主要根据,不是因为我们比发达国家低就需要提高,而是我国进入了新的发展阶段,经济发展和民生改善之间的关系也需要有条件进行调整,而且提高的幅度和标准要根据自己的情况而定,不能和发达国家盲目攀比。

2. 要了解宏观联系,包括福利发展与经济发展的联系,与全球化过程、与人口结构和流动、与工业化和城市化进程的联系。社会保障和社会福利事业牵涉面很广,与人民群众的切身利益、与国家的发展前途密切相关,应该从全局的、宏观的联系中认识和对待这项事业,重视总体规划、顶层设计,鼓励理论创新,讲究科学论证、科学程序。不能凭经验、拍脑袋决策。有钱就多投入,没钱就少投入,没有一定之规,随意性太大。有些时候、有些地方,提高保障水平不是依据客观规律,而是看看左邻右舍,别的省(市)提高低保标准了,我也提高;别的省(市)提高最低工资标准了,我也提高。到底应不应该提高、应该提高多少、效果到底如何,没有任何依据,不做科学论证,说不出什么道理。把东张西望、相互攀比当做决策的基础,全然不顾和不懂真正的科学基础。

3. 要清楚本质关系,特别是那些影响社会保障和社会福利公平性和合理性的重要关系。社会保障和社会福利制度本质上是促进实现社会公平的制度,如果公平效应不佳甚至造成了新的不公平,那就与制度的初衷相悖了。在以往较长的时期内,我国的社会保障仅仅局限在城镇职工的圈子内,成为拉大城乡差距的主要因素之一,自20世纪90年代以来,城乡居民收入差距都在3:1之上,但因社会保障和福利补贴方面的城乡区隔,实际的城乡差距约为5:1以上;社会保障所造成的身份歧视,突出表现在农民工身上,大批农民工即使进城务工一二十年,仍被视为“二等公民”,也与他们不能享受城镇职工社会保障有关。

显然,如果在社会保障和社会福利实践中,不清楚哪些是本质关系,哪些是非本质关系,哪些是本质性要求,哪些是非本质性要求,误把事务性的当做本质性的,满足于眼前看有作用、行得通,不计或不顾长远效果,虽然忙忙碌碌,钱也花了不少,却可能事与愿违,不仅公平性没有提高,反而造出了新的不公平,导致新的矛盾和不测事端。

(三) 社会保障和社会福利政策不能“应急化”

我国的社会保障和社会福利建设,因为国情复杂,城乡之间、地区之间、居民收入等方面差距很大,又因为采取了逐步推进的方式,缺乏整体设计,造成

严重的“碎片化”问题。这虽然是可以理解的,某种意义上说也是难以避免的,但现在看来,“碎片化”不利于增强公平性,适应流动性、保证可持续性,从而成为社会保障和社会福利进一步发展必须解决的关键问题。

我国经过几十年的努力,到2012年底基本实现了社会保障“制度全覆盖”,要进一步实现制度整合、完善和定型,就不能继续采取“应急化”的方式。应该承认,目前建立的制度还十分粗糙,不可持续,例如“新农合”制度,不可积累、不可调剂、共济性很差。新农合一开始住院只能报销30%左右,以后逐年提高到40%、50%、60%,很快要提高到70%,这个报销比例应该说提高得相当快,但是,也要好好研究报销比例对人们就医行为的影响,有一个钱花的是不是地方,是不是有效率的问题。据调查,当住院的报销比例超过85%以上时,如果再继续提高,就会出现一个明显的效果——病人的住院天数增加。因为他住院不花钱,或者是基本上不花钱了,多住几天更好,这样一来,有的地方住院的平均天数达到十几天,甚至两周,而国际上比较有效率的医疗住院天数应该是7天左右,这就造成很大浪费。可见,住院报销比例好像越高越好、越受欢迎,其实,中国这么大,人这么多,医疗支出的效率如何,直接关系到社会公平,关系到制度能否持续。脱离开具体条件,脱离开经济能力来讲报销比例越高越好,是不科学的。因为保险金是有限的,大家交费的水平还很低,如果人人都想着全部报销,钱从哪儿来?除非提高缴费比例,提高财政投入,所以,它是一个相互关系的问题,要看条件,不可盲目提高。

另一方面,这里也不完全是一个资金问题。在基本的物质需要满足以后,人们的需要会更为多样化、更为丰富,有一些是靠花钱可以满足的,有一些花钱也难以满足。将来养老也好,健康也好,有经济方面的问题,也有社会服务方面和精神层面的问题。它们要相互配套。就是说进一步提高社会保障水平,提高人民群众生活水平,就要掌握系统联系:一个制度与另一个或一些制度以及制度与环境之间的联系。例如,社会保险与社会救助之间、低保与最低工资标准之间以及它们与就业之间、各项制度内部不同部分以及与外部不同制度和条件之间都有着密切的相互联系。忽略这些联系或者处理不当,就会引起制度之间的摩擦和冲突,或者冲销了制度的效用,或者造成非制度自身引发的问题。

如果说,实现全覆盖,考验的主要是我们的理念

和良心,那么,能否实现完善化,更考验我们的智慧、毅力和耐心。因为中国不仅要解决西方福利国家基本解决而中国没有解决的问题,还要解决他们遇到但没有解决的问题,更要解决他们没有遇到过的问题,中国只有鼓励创新、大胆创新,才有出路。中国要在快速变化的转型社会中,控制好社会福利支出占GDP的比例,防止国家福利导致的公共债务危机;调整好最低工资和低保线(或贫困线)的比例,减少福利依赖,避免就业危机;确定好教育投入和社会保障投入占财政支出的比例,保持社会活力,避免负增长危机;建设好以家庭为基础、社区为依托、机构为补充的养老体制,避免陷入养老危机。这些都是科学,要有理性的、经过科学论证的回答。

而对这些问题的科学回答,其目标实际上指向

了一种新的福利模式的创新,新的福利实现道路的探索和开拓——那就是适合中国人的、立足于中国国情的、浸润着中华文化的社会福利体系。台湾学者古允文较早发出了“建立本土社会福利体系的呼声”^[5],2012年出席北京香山论坛的蔡汉贤教授期盼并预言:“以我中华民族历史之久、文化之丰、专家之众,只要彼此合作相互研究,定可本‘遵德性而道学問,致广大而尽精微,极高明而道中庸’的凝塑可行理念与有效方法,從而‘为生民立命、为往圣继绝学’。建立新福利体制,不只为自己,也可供愿接纳的其他国家共分享。”^[6]这里对于福利实现过程科学基础的初步探讨,不论正确与否,也是朝向这个目标所做的些微努力。

参考文献:

- [1] 景天魁. 底线公平: 和谐社会的基础[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2009.
- [2] 景天魁. 建设中国特色福利社会[M]//包智明. 社会学名家讲座(第一辑). 北京: 中国社会科学出版社, 2013.
- [3] 尼古拉斯·巴尔. 福利国家经济学[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2003.
- [4] 林治芬. 社会保障统计国际比较与借鉴[J]. 统计研究, 2011(10): 16-21.
- [5] 古允文. 不确定的年代——走在钢索上的国际社会福利发展[M]//詹火生, 古允文. 社会福利政策的新思维. 中国台北: 财团法人厚生基金会出版, 2001.
- [6] 蔡汉贤. 中华传统福利理念对精深现代福利体系的贡献——以源头活水来为生民立命[M]//景天魁, 葛雨琴. 海峡两岸社会福利基本经验. 厦门: 海峡出版发行集团·鹭江出版社, 2013.

The Scientific Basis of the Benefit Realization Process

JING Tian-kui

(Institute of Sociology, the Chinese Academy of Social Science, Beijing 100732, China)

Abstract: Aiming at the situation that the construction of our country's social security and social welfare has entered the phase of the system integration, perfection and the design finalizing, which puts forward the higher requirements on the scientific system construction. First of all, this paper clarifies the meaning of the scientific basis for the welfare realization process and then discusses several main basic problems: welfare spending as a share of GDP, the accounts for the proportion of fiscal revenue, the structure of the responsibility and the supply and demand, the allocation principle and the method, and the adjustment mechanism and the benefit evaluation, etc.. Secondly, the paper proposes that the realization process of the social welfare should be treated with a scientific attitude and should not be treated politically, experientially and emergently. And adhering to the scientific attitude towards the welfare realization process, the target will be the new welfare model innovation and the exploration and development of the new welfare realization path.

Key words: welfare realization process; scientific basic problems; new welfare model innovation

(责任编辑 刘 健)