

民生建设的“中国梦”：中国特色福利社会

□ 景天魁

内容摘要 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。那么，民生建设的“中国梦”怎样界定？从社会发展的一般趋势看，应该是“中国特色福利社会”。在概念释义、政策制定、投入导向和时机选择四个角度看，这是对普遍福利时代来临的理论反映，是民生建设必须明确的目标。“中国特色福利社会”是福利模式的新选择。依据我国悠久的历史资源、我们对社会建设目标长期探索的宝贵成果、我们从事的小康社会与和谐社会建设的丰富经验，可以形成中国特色福利社会概念的涵义。而底线公平福利模式可以在理念、制度、机制设计和体系建设四个层面，将理想与现实统一起来。

关键词 中国梦 中国特色福利社会 底线公平福利模式 理想与现实相统一

作者 景天魁，中国社会科学院学部委员、社会学研究所研究员。（北京 100732）

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”与以往有何不同？与鸦片战争和辛亥革命时期、与建国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。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，一时做不到的也要有预期、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，为此要专门化、科学化。

由于“中国梦”具有极为丰富的内涵，涉及到极为多样的领域，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”比较侧重于社会关系，主要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，主要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，主要指人的一种交往状态，如此等等，都具体揭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，从这一角度怎样界定“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，目前还找不到比“福利社会”更恰当的概念。当然，“福利社会”并没有统一的模式。而我们所要建设

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，必须回答下列三个问题：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。

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 年开始建立农村新型养老保险制度，又在城市建立非职工的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，民生建设步伐跨过地域、跨过行业、跨过许多限制，惠及全国人民。在这一背景下，学术界开展了对于中国社会建设目标的讨论。其中，从民生建设的角度，一些学者较早提出了建设中国特色福利社会的问题，如窦玉沛提出“适度普惠型福利社会”，徐道稳提出“构建发展型福利社会”，郑功成提出“迈向中国特色社会主义福利社会”，景天魁等提出“建设中国特色福利社会”，康新贵提出“多元化的福利社会”，何平等提出“全民共享的发展型社会福利体系”，北京市等政府部门提出“大民政”概念。

自 2008、2009 年以来，学术界对于以民生为重点的社会建设所要建设的社会是什么社会，进行了持续性的讨论。这些讨论，本质上都是对于中国进入普遍福利时代的

理论反映,而讨论首先聚焦在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。比如“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,都是总体性社会概念;“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,像“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,它们在不同的语境下侧重点不同。“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生活水平的提高,还会有一些内容加入进来,重点也会有所变化。那么,以我们现在和可预见的未来而言,从民生的角度看,社会建设要建设怎样的社会?显然,上述描述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”,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,它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;也不是有了别的什么社会的提法,就不需要再提福利社会了。“福利社会”概念具有独立存在的意义。

“福利社会”概念释疑

尽管如此,一谈到“福利”特别是“福利社会”,人们往往有种种疑虑:比如,以为所谓“福利社会”,一定是高福利,容易吊高群众的胃口,造成财政压力,影响经济增长。其实,只有敢讲、讲明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。建设中国特色福利社会,才会成为凝聚人心、催人奋进的发展

动力。这在从温饱到富裕的更高发展阶段,尤其必要。

(一) 在概念释义上,“福利社会”与“福利国家”有何区别?

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世纪中叶西方一些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,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出许多弊病,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的责任,认为这必然损害经济效率,主张在社会福利问题上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。但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,在实践上引起了不良的效果。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,“福利社会”与“福利国家”的区别在于:第一,不是国家办办,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,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,增强福利制度的自生能力,实现福利增长与经济发展的均衡,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。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,福利水平也要随之提高。但所谓“高福利”,首先不是一个水平的概念,而是一个结构的概念——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,福利往往被理解成“免费”、“白给”,但这只是在实行特殊福利(“小福利”)的时期容易形成的对“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,所有的福利对所有人都免费,那是不可能做到,也不符合普遍福利性质的。福利总要有个来源,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。

至于是否形成“福利依赖”,那要看政策是否科学。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,会否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,“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,经济发展动力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的比重以多大为好,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。

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,祛除“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。那么,怎样改变福利投入的结构,把福利消费转变成发展性投资呢?最重要也是最成功的经验,是投资于教育,投资于健康,用于积极促进就业,实行灵活的延迟退休政策,如此等等。总之,是确立“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,可能防止贫困的代际传递;投资于弱者,可能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?

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美元时加快建设福利制度的步伐。^[2]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达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,每年正以不低于一个百分点的速度快速提高;2012年中国GDP总量8.3万亿美元,人均GDP达到6105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,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”可能存在的疑虑,反过来,不提“福利社会”是否也有不好的效果?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,导致广大群众购买力低,产能过剩,社会矛盾突出,产业升级乏力。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的失衡,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,无法明确社会公平正义的意义,只能消极

地“维稳”、“刚性维稳”，而不是主动地建设和谐社会；对广大群众来说，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。

因此，现在提出建设福利社会，非但没有超越现实发展阶段的要求，恰恰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。福利建设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。

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。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、希望模仿先行者成功的经验，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，如果是强迫劳动，会感到很痛苦；而如果是自愿的享受型的劳动，即便是累得大汗淋漓，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，所谓“天人合一”的那种境界。也许到那时，社会福利的真正要义、丰富内涵才能充分展现出来。福利模式是人的一种满意的、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，还必须合身、合意。这是从福利模式的特性而言的，是首先要加以考虑的。

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，纷纷都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，看到它们的昨天、今天和未来的趋势。福利国家模式原来标榜的就是高税收、高福利，但其实这是表现，不是制度的实质。实质是责任单一化、机制刚性化。正是由于制度机制的缺陷，致使高税收、高福利带来了高负债率、高失业率。现在看来已经出了很大的问题，最影响发展活力的就是高负债率、高失业率。当然也不是所有欧洲国家，主要是南欧的一些国家危机比较严重。这就警示我们，即使将来我们的人均收入水平较高了，我们也不宜照搬欧洲现在的高福利制度。我们要想办法让福利制度既能够普惠，体现公平，又能够保持社会发展的活力，这两个方面要兼得。只是对于没有劳动能力的人，主要是儿童、老人、残疾人等，社会才免费提供福利。这些福利的来源也只能是劳动的人们创造的。我们不能够脱离劳动的创造，脱离经济的发展，空谈福利。超过经济承受能力的所谓“高福利”，将来也不是我们的选项。

从发展阶段看，发达国家早已完成了工业化，进入后工业化阶段，而我们还处于工业化的中后期、城市化的中期阶段。对我们来说，发展是第一要务。即使是发达国家那些最成功的福利经验、最普遍的福利共识，因为我们与它们处于不同的发展阶段，是否适合我们，也需要审视。更何况，尽管它们在相当于我们今天的发展阶段加快发展社会福利是正确的，但它们从一开始就埋下了体制机制上难以消除的祸根——责任单一化、机制刚性化。如果我们不及时吸取教训，从我国发展极不平衡、低端劳动力占比偏大的国情看，我们更容易形成政府背不动的公共债务，更难于应对庞大得多的失业群体。

我们现在号称世界第二大经济体，那指的是经济总量，对于社会保障和社会福利来说，总量是不能解决问题的，而要看人均。因为养老是每一个人的事情，上学也是每一个人的事情，得病是发生在个人的身上，不是一个总量的问题。我们国家经济总量很大，但是人均水平还很低，对于社会保障和社会福利的发展来说，最大的制约因素是人均发展水平不是总量。

我国的最大优势是人力资源丰富，但这个优势也最容易转变为最大劣势。促成这个转变的重要因素就是福利水平太高，造成就业欲望下降，像希腊现在的失业率那么高，许多人不愿意去就业了。我们国家无论如何不能出现

这个情况，我们没有“欧盟”，没有人能救我们。我们要把就业放在优先的战略地位，大家都勤奋工作，创造财富，那么国民的日子才好过。如果只有一部分人创造财富，一部分人光享受，不想干活，不想吃苦，哪怕这部分人占的比例不大，也会因人口基数大而形成庞大的“依赖族”，整个国家发展的可持续性就难以保持。

诚然，我国现在的社会保障和社会福利水平总体上说还比较低，不会产生严重的福利依赖。但不能由此认为，现在提出防范产生福利依赖问题就是无的放矢。我们必须在加快推进社会保障和社会福利制度建设的同时，在制度还没有定型、还具有改革余地的时候，搞好制度机制设计，防止重蹈欧洲高债务率、高失业率的覆辙，绝不能等到问题都很严重了，甚至陷于危机了再来改。那就等于白白浪费了历史给后来者留下的吸取教训的机会。如果说先行者犯错误是难以避免的，那么，后来者重蹈覆辙就是难以原谅的了。

为此，我们必须从中国国情和我们的发展需要出发，定义“中国特色福利社会”。这其实是在以往的改革开放过程中，我们自觉坚持的。我们在制度设计方面已经有很多探索和创新，有我们自己的优点，为形成中国特色福利社会概念准备了一定的实践基础。

（二）中国特色福利社会的定义

古人的“大同社会”^①其实一直是中华民族锲而不舍、孜孜追求的福利社会理想。这一理想，不仅体现在邓小平关于社会主义本质的论述特别是“共同富裕”的概念中，而且在党的十七大、十八大报告中得到了充分的体现和升华，“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”^②。这不仅比《礼记》、比康有为《大同书》的描述更为全面，而且提出了“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针”，做出了办好教育、搞好就业、增加居民收入、推进城乡社会保障体系建设、健全全民医保体系等具体工作部署，从而丰富了中国特色福利社会的实践内涵。习近平总书记在十八届中央政治局常委首次与中外记者见面会上说：“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，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”这是对民生建设的“中国梦”的明确概括。这里的每一句话谈的都是福利，因而也是对中国特色福利社会的明确表述。

如此，依据我国悠久的思想资源，依据我们对社会建设目标长期探索的宝贵成果，依据我们从事的小康社会与和谐社会建设的丰富经验，可以对中国特色福利社会作出如下定义：中国特色福利社会，是全体人民都能够各尽所能，都对社会做出自己的贡献，同时能够公平地享有社会

福利，合理地分享经济和社会发展成果，经过全体人民的不懈努力，逐步实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”等民生目标的社会。其特点是：普惠性福利与工作福利相结合、权利与义务（即享受福利与承担相应的缴费义务及相关责任）相结合、无差别的公平与有差别的公平相结合。

（三）底线公平福利模式——理想与现实的统一

所谓“无差别的公平与有差别的公平相结合”，就是“底线公平”。它不同于西方盛行的“一般公平”、“抽象公平”。这看起来是一个公平观问题，是一种理论观念，其实是最现实不过的制度问题、机制问题、政策问题。底线公平福利模式是一种理想，但却是最契合实际的理想；它同时是现实的，从现在起就可以逐步做到，但却是最有希望通向理想、实现理想的。理想性和现实性怎样在底线公平福利模式中得到统一呢？

1. 在理念上，以底线公平原则处理好公平与效率的关系，既促进社会公平，又保持社会活力。与“一般公平”、“抽象公平”的理念不同，我们拒绝所谓福利最大化或者最小化的极端逻辑，不认为可以不顾实际条件、脱离经济基础和发展阶段，以为福利越高越好或者越低越好；不认为福利水平越高就会越公平，也不认为越压低福利水平就越有效率。公平与效率是可能统一的，要实现二者的结合，就只能追求福利的适合性。一个福利模式，要能够健康地、持续地运行，发挥预想的作用，就必须考虑社情人情的基本特点，应该是最适合它所面对的人的特点的模式。要以人为本，既不是以经济为本，也不是以福利为本，而是越适合人的需要越好。所谓“适合”，表现为四个方面：一是适度性，主要是与经济发展水平要协调，否则难以持续；二是适应性，主要是要适应市场化和城市化这样的社会情势；三是适用性，主要是适合人的生活方式、生活态度；四是适当性，适合人伦、人情，具有道德上的正当性。

为什么底线公平最有利于达致社会福利的适合性？因为底线公平福利模式的要旨，首先是守住底线，只要守住了底线，就可以保证社会成员的基本生活需要得到满足；它又不是止于守住底线，而是通过守住底线，为实现公平与效率的统一提供保障。在中国的国情下，只有通过守住底线，才能实现社会的均衡。只要底线守住了，社会均衡就有可能得到实现。而实现社会均衡，在福利方面就是以适度福利为目标，不是以福利最大化或最小化为目标。按照中国文化的精神，在福利目标上，我们主张“福利中道论”。正如在饮食上，大约一二十年前，中国人还热衷于追求精米精面。20世纪80年代中期以后，温饱问题解决了，肉、蛋、油的人均消费量急剧上升，肥胖症、高血压、糖尿病等“富贵病”很快成为主要的健康杀手。现在人们回过头来追求“全麦”、粗粮、野菜。所以，福利社

会是个发展问题，更是个观念问题。价值追求、生活方式、人生态度不改变，搞出多少 GDP 也不顶用。曾几何时，也就三五年、最多七八年前，GDP 还是不可撼动的最大目标。这两年，风向逐渐转变了，特别是在东部发达地区一年有长达半年以上笼罩在雾霾之中的 2012 年，GDP 的最高统帅地位保不住了。其实，不是 GDP 本身有什么不好，它不过是一个经济指标，根子在发展观念出了问题。现在，很多人还像当年崇拜 GDP 一样崇拜高福利，如果不解决福利理念问题，不以适度福利为目标，不实行福利中道论，不讲底线公平，那么，中国或者不可能建成福利社会，或者即使福利抬高上去了，人民也未必幸福，而且不可持续。

2. 在制度设计上，处理好基础部分与非基础部分的关系，既满足基本需要，又保留理想空间。既然我们追求的社会目标，不是欧洲那种高福利的模式，而是与我们的经济发展水平相适应的、与中国特色社会主义市场经济相协调的中国特色的社会主义福利社会。那么在制度设计上，底线公平理论所坚持的，也是我们在改革实践中取得成功的，就是建立由三个层次构成的底线公平制度体系：体现权利一致性的底线福利制度，反映无差别的公平理念，主要包括最低生活保障制度、公共卫生和基本医疗制度、义务教育制度和公共福利服务等；体现需要差异性的非底线福利制度，反映社会福利的效率理念，主要包括各种形式的“个人账户”制度、完全积累制度和商业保险制度等；兼顾权利一致性和差异性的跨底线福利制度，主要包括医疗保险制度、养老保险制度、失业保险制度、社会互助、社会服务制度等。例如，养老保险分为基础养老金和个人账户两部分，这样的制度设计有很大的优点：所有人的积极性都可以调动起来，所有人的责任都明确地承担起来。每一个人都从基础部分福利的满足中获得安全感，并且兑现对共济的责任；又从对非基础部分福利的追求中获得成就感，增强个人自尊自信，增强对家庭和社会的责任感和归属感。这样既体现了现实性，又体现了理想性——只要多劳动、多缴费、多做贡献，就有提高生活品质的广阔空间。

3. 在机制设计上，处理好政府、社会、家庭和个人的关系，刚性与柔性相结合。中国 13 亿人的社会保障和社会福利，这么大的盘子，全叫政府背，背不动；叫个人和家庭自己兜底，有相当多的部分是兜不住的。最现实的途径就是各方合理分担、合力共担。以往我们只是认识到这是现实的，某种意义上也是迫不得已的，现在看来，它也是最理想的途径。

为什么是最理想的？从个人来说，如果烟酒无度，胡吃海喝，自我作践，损害健康，难道自己不负责，叫政府和社会承担责任是合理的吗？如此空谈“全民免费医疗”，实质上扭曲了个人与社会的责任关系。现在，所有的富裕

国家都在为飞涨的卫生医疗支出伤脑筋，所有的高福利国家都对居高不下的失业率一筹莫展。我们必须吸取教训，在制度机制上努力创新。关键问题就是处理好政府、社会、家庭和个人之间的责任关系，建立科学合理的责任结构。其实，个人健康这种事情，让个人承担应该承担也能够承担的责任，有利于督促个人自律、自爱，有助于从得了病不得不就医的医疗为主的模式，转变为预防保健为主的健康模式；养老这种事情，让家庭和个人承担应该承担也能够承担的责任，有利于巩固家庭纽带，密切亲情关系，享受天伦之乐；就业这种事情，要求一切有劳动能力的人都必须劳动，必须缴费或缴税，才能获得相应的社会福利，贡献越多，享受越多，这有利于促进个人自尊自强。所谓“普遍福利”，不可能是普遍白得，那是空想，不是“理想”，所谓“理想”只可能是合理地想、有理想想。不可以只享受，不做贡献。所谓“福利社会”，就是责任共担、成果共享的社会。而共享在社会主义阶段只能是按劳分配，不可能各取所需，就是将来真的可以各取所需了，也是以各尽所能为前提条件的。

在机制问题上，不是苦于无法解决“福利刚性”吗？处理好政府、社会、家庭和个人的责任关系，建立合理的责任结构，就可以做到该刚则刚，该柔则柔。如果政府全包，公共资源不要白不要，有些人甚至把能多要要多占公共资源看作“有本事”、“有能耐”。而只要让个人和家庭承担该承担的部分，刚性就变成柔性的了，就不是多多益善了，花钱就知道心痛了。可见，处理好政府、社会、家庭和个人的关系是解决福利刚性问题的关键。在这里，问题转移到了如何确定合理的比例关系上。比例关系确定得好，就可以刚柔相济，处理不好，就会刚柔相克。例如，医疗报销比例怎样科学确定？现在我们把住院报销与门诊报销区别开；把病种区别开；把基本药品与非基本药品区别开，都是争取在细化过程中找到合理的报销比例。经验证明，只要报销比例偏高，住院天数就会延长，乱开药、多开药的现象就会增多。

与刚柔相济机制密切联系的，是强制与自愿结合机制。西方创立的社会保险制度，参保机制一般是强制的。社会保险因为讲究大数法则，完全没有强制是不行的。但在中国农村，面对缺乏保险意识、收入一般不固定且内部差异很大的亿万农民，不讲自愿也是行不通的。我们在新型合作医疗的机制设计中，允许自愿参保，很多地方缴费等级可以自选，缴费期限仅为一年，让农民看到实实在在的利益。十年下来，农民的参保意识基本形成了，成为习惯了，这样坚持下去，参保机制就可能逐渐在自愿基础上增加强制性。比如，缴费年限由一年逐步延长，就可以增强保障能力。新型农村合作医疗创造的强制与自愿相结合的机制，就是一项很有意义的创新。

刚柔相济机制、强制与自愿结合机制的实现，还需要

有一种技术性的反馈调节机制的配合和支持。成本与效益之间,投入与产出之间,要形成信息反馈回路。财政一笔经费投下去了,效果如何;财政出资与个人缴费比例微调了,反应如何;医疗报销比例、基本药品目录调整了,效应如何,如此等等,构成反馈回路,相关各方及时作出行为修正,争取整个过程平稳有序、效益优化,反馈调节机制应该成为系统运行和社会管理的重要机制。

以上刚柔相济机制、强制与自愿结合机制、反馈调节机制,共同组成了底线公平的社会保障和社会福利机制。

4.在体系建设上,处理好经济增长与福利增长的关系,实现社会福利体系的内外均衡和协调。对于社会保障和社会福利建设,要树立“体系”的概念:

第一,在狭义的社会保障和社会福利概念中,不要把社会保障和社会福利看作单个的、孤立的制度,更不能把它们过分地归结为社会保险这一种制度。社会保险即使可以作为主干,它也必须要有其他各种各样制度的扶持和配合,共同构成一个功能齐备、运转自如的完整体系。要把社会保险和商业保险结合起来,不要因为强调公益性,而忽视和排斥市场性、营利性。要让它们各得其所、各用其长,不是相互排斥、相互取代,而是共同协作以满足不同人群的多层次、多样化需要;要把社会保险和社会救助、社会慈善结合起来,充分发挥民间的力量,给个人、团体和各类社会组织保留发挥作用的广阔空间。第二,扩大社会保障和社会福利的内涵,形成广义的“普遍福利”(“大福利”)概念,特别是要突出公共教育、卫生健康、就业促进、公共服务等在福利体系中的地位和作用。大量研究证明,教育投入具有很高的经济回报率,像芬兰、韩国等教育投入很高的国家,经济发展的后劲就很足;卫生健康本身既是福利,也是对发展的投资,而且是一种积极的投资——增进健康,减少疾病,就可以减少医疗开支,形成新的生产力;劳动就业既是福利的源泉,也是社会正义、社会安定的基础。每个有劳动能力的人都靠劳动吃饭,是最大的社会正义,是最好的社会秩序,促进劳动就业是最重要的社会管理。第三,全面认识经济增长和福利增进之间的关系,研究它们之间的正负效应,找到增大和保持正效应、减小和避免负效应的关节点,建立健全保持正效应、避免负效应的长效机制,尽可能使经济增长与福利增进之间形成和保持正向激励的关系。

建国60多年来,我们在社会保障和社会福利制度建设方面进行了艰辛的探索,积累了丰富的经验和教训;与此同时,台湾地区学者也较早发出了“建立本土社会福利体系的呼声”。虽然两岸制度情形有所不同,但同文同种,人文特点相同。詹火生教授曾将影响社会保障和社会福利制度的诸因素归纳为,情境因素(情境的偶发因素),结构因素(政治结构、经济结构、社会人口结构等),文化

因素(政治文化和一般文化),环境因素(社会的外在因素)。^[4]我们如能既从经济角度,又从人文角度总结两岸社会福利基本经验,也有可能探索出最适合中国人特点和需要的福利模式。果能如此,我们就可能在西方人为人类贡献了虽然各具特点但有明显共性的西方福利模式之后,也创造出适合中国人的福利模式。

我们可以形成包括福利理念、制度机制、政策和服务三个层次,由社会保险、商业保险、社会救助、社会慈善加上教育福利、卫生健康、就业促进、公共服务等构成的,体系内相互协调,又与经济、政治、文化体系内外平衡和适应的普遍福利体系。由此形成的中国特色福利社会,将是在一个有十三四亿人口的东方大国建设起来的福利社会,这是人类历史上的伟大实践、伟大创新。中国特色福利社会具有理想性,但不是遥遥无期;它具有现实性,又不能一蹴而就;它具有必然性,却要求我们付出极大的主观努力才能实现;它具有客观性,又给我们留下了无限的想象空间。

注释:

①“大道之行也,天下为公,选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,矜寡孤独废疾者皆有所养……”(《礼记·礼运》)

参考文献:

- [1] 安东尼·吉登斯.第三条道路——社会民主主义的复兴.北京:北京大学出版社、生活·读书·新知三联书店,2000:121~122.
- [2] 张秀兰.金融危机与中国福利国家的构建.第五届社会政策国际论坛暨系列讲座论文集(上).济南:山东大学哲学与社会出版社,2009:26.
- [3] 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗.中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编.北京:人民出版社,2007:36、38.
- [4] 詹火生.台湾社会福利发展的政治、经济、社会、环境分析.詹火生、古允文.社会福利政策的新思维.台北:财团法人厚生基金会出版,2001.

编辑 李梅

