

社会福利制度在中国的演进路径

——顶层设计和总体规划思路

王云斌

摘要：随着中国经济持续快速发展，现行的针对特定对象的社会福利制度已经不能满足社会需求，进行社会福利制度的结构性调整成为必然。文章通过中国社会福利制度发展的轨迹，界定社会福利内涵，探索经济发展和社会福利制度建设的辩证关系，提出社会福利制度的顶层设计和总体规划思路。

关键词：社会福利；动态发展；经济发展

20世纪以前，西方的社会福利是建立在自由主义、个人责任和私人善行基础上的行动，它为少数人提供服务；进入20世纪以后，社会福利才成为一种社会化的行为并走向制度化（郑功成，1994）。中国古代的社会福利与慈善、济贫同义，鸦片战争以后，近代意义上的社会福利制度开始渐渐萌芽，各个政府在吸收西方社会的优秀文化成果的同时，也引进了他们的福利制度。新中国成立后，政府逐步建立起了一种计划体制下的福利模式。改革开放以后，开始由计划经济走向市场经济，特别是加入WTO以后，整个中国与世界的一体化程度大大提高。2009年，中国GDP总额达到4.985万亿美元，超过日本4000多亿美元，成为世界第二大经济体，对落后于经济发展速度的社会福利制度进行结构性调整也成为必然。本文从动态的视角，就市场经济条件下社会福利的定位与发展问题进行探索。

一、中国社会福利制度发展的轨迹

中国古代的福利思想通常有两个方面的内容，一是赈灾；二是济贫扶困。赈灾是在由于灾害或战争引起普遍灾难的特殊时期对百姓进行的救济，大致相当于当下救灾、减害方面的措施与制度；扶贫济困是指日常对弱势群体，如：对“鳏寡孤独废疾者”以及妇女儿童等成员进行的福利救助。中国古代的福利思想具有两个明显特点：第一，社会福利官方化；第二，民间福利家族化。福利系统的封闭性，与现代意义上开放性、社会化的实践福利制度是大相径庭的。在自我-家庭-国家的链条中，始终没有社团这个概念，因此在也就不可能发展成为现代意义上的社会福利事业，这些都制约了中国古代福利制度化的进程。

鸦片战争以后，中国社会动荡不安。但就是在这种状态下，中国近代意义上的社会福利制度开始渐渐萌芽，各个政府积极吸收西方社会的优秀文化成果，同时引进他们的福利制度。特别是戊戌变法时期，中国的福利事业有了较大的变化，社会福利开始呈现社会化，福利活动也不再仅囿于官方或少数社会精英实施，而是更具有普遍性。许多新式社会公益组织和团体诞生并开展一系列的公益活动，直接反映了传统福利事业向近代社会福利事业扩展的新趋势。

新中国成立后，建立了以公有制为基础的社会制度，在劳动产品分配上实行按劳分配制度，开启了计划经济时代。在此基础上，逐步建立起了一种计划体制下的福利模式，它在大陆持续数十年并迄今仍在某种程度上被延续着。这是一种典型的“中国式”福利制度。国民福利在国家计划的控制下，被分割为财政价格补贴、民政福利和企业或单位办福利三大板块，表现为面向城镇居民的“高福利”，对农村居民的福利保障则少而严重不足，并且完全听命于政府，真正独立运作的社会公共福利团体几近空白。

作者简介



王云斌 男，北京人，北京社会管理职业学院副教授。研究领域：宪法、行政法、社会福利等。

中图分类号：D632.1

文献标识码：A

文章编号：1009-7724

(2012)03-0007-04

收稿日期：2012年1月29日

这种福利模式也称传统福利模式，是以城镇职工福利为核心的一套相互分割、封闭运行的福利制度。

改革开放以来,中国由计划经济走向市场经济,经济体制改革迫切要求建立与之相适应的社会福利制度,重新构筑福利体系,调整福利的分工合作。自进入新世纪以来,中国的各项事业都得到了较大的发展,作为关系到国计民生的社会福利事业得到了政府以及社会各界的充分肯定和支持;社会福利概念与意识进入国家政策议程,经济增长不是最终目的,而是促进人的发展和实现社会发展的基本途径;国家应在发展生产和提高经济效益基础上,进一步改善人民物质文化生活状况的观念获得普遍认同,中国渐渐向福利国家迈进。

二、社会福利概念界定与界定角度直接影响社会福利发展与范围

社会福利作为社会政策和社会科学中的一个基础和核心概念,其界定具有非常重要的理论和现实意义。不同国家、民族和地区由于经济发展水平、传统文化价值理念、政治制度、社会结构等不同,对福利的性质、功能的理解也就存在差异性。同一国家在不同历史时期对福利的内涵界定也是动态发展的。

一般认为汉语中的社会福利一词是由英语“social welfare”翻译而来的。Social Welfare首先出现于罗斯福总统和丘吉尔首相1941年拟定的《大西洋宪章》和1945年的《联合国宪章》中。社会福利是一个多元、模糊又复杂的概念,在学术研究中,社会福利作为一个术语一直没有一个统一的定义。美国1999年出版的《社会工作词典》对“社会福利”的定义为:第一,一种国家的项目、待遇和服务制度,它帮助人们满足社会的、经济的、教育的和医疗的需要,这些需要对维持一个社会来说是最基本的;第二,一个社会共同体的集体的幸福和正常的存在状态,主张社会福利是一种制度性的公正社会存在状态。这个定义从作为状态的社会福利和作为制度的社会福利两个视角做的界定,具有代表性。

社会福利概念在中国理论界、实务界的界定和使用存在着不同的理解,一种是狭义的小福利概念,一种是广义的大福利概念。狭义社会福利概念认为社会福利是指国家和社会为保障其成员的基本生活而采取的措施及服务。广义社会福利观,认为社会福利是指国家和社会为提高社会成员的物质和精神生活水平而采取的种种制度或措施。

狭义的小福利的概念认为中国的社会福利是一种特殊的针对特定人群的福利制度,也就是由民政部门负责的社会福利,一般称作“民政福利”。民政福利认为社会福利的对象是社会上的弱势群体,不是全体社会成员,主要包括老年人福利、儿童福利和残疾人福利。民政福利类似西方学者所说的“选择性福利”或“补救性福利”。小福利的概念强调国家(政府)承担福利的供给责任,认为国家(政府)是最重要甚至是唯一的供给责任主体,把社会福利等同于国家福利或政府福利。

狭义的社会福利概念在中国的实践中是最常用的定义,认为社会保障体系包括社会救助(目标是维持社会成员的最低生活水平)、社会保险(目标是维持社会成员的基本生活水准)和社会福利(目标是提高公民的生活水平和生活质量)三层次,社会福利是社会保障体系的一部分,是社会保障体系的最高层次。

在中国将福利的进行狭义的界定是和中国经济发展相适应。但现在看来,福利的这种狭义界定的局限性越来越明显:首先,将福利的提供主体限定为政府,这与当今社会强调“福利多元化”、“福利社会化”的发展方向相背离;其次,将福利的客体局限于社会的弱势群体,与福利逐渐扩大覆盖面的发展趋势不相符。

中国进入WTO以后,与世界的一体化程度大大提高。2009年,中国GDP总额超过日本成为世界第二大经济体,进行福利制度的结构性调整也成为必然。因此,从广义上来理解福利更合乎福利的发展轨迹。广义的社会福利,即一些学者讲的“大福利”。我们应该从三个方面理解“大福利”:第一,福利是多元主体(包括政府组织、市场组织和社会组织等现代社会中的三大部门)共同提供支持的,以全体社会成员为对象,以社会成员的基本福利需求为本的福利;第二,福利的供给方式包括社会救助、社会保险、公共福利和社会互助。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

张建明,龚晓京.社会福利与社会保障关系刍议.奚玉沛主编:重构中国社会保障体系的探索[M].北京:中国社会科学出版社,2001:53.

王思斌主编.社会工作导论[M].北京:北京大学出版社,1998:9.

周良才主编.中国社会福利[M].北京:北京大学出版社,2008:3.

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“福利社会化”的由来及其本质含义。

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

利)，既有强制性方式（社会保险）也有自愿性方式（社会互助）；第三，社会福利的社会性，包括参与主体与客体的社会性。社会福利应该既是一种状态的描述，又是为达到这种状态所作的客观上的制度安排。因此，广义的社会福利应该是国家和社会通过提供福利性的物质帮助、福利设施和社会服务，用以保障全体国民的基本生活并提高国民的生活质量，实现社会良性运行和协调发展的状态与制度的福利统一体。

三、经济发展和社会公共支出增加是影响社会福利发展与范围的物质因素

社会福利是民生问题中的重要内容之一，有利于提高劳动者的劳动积极性和创业精神，有利于促进资本的形成并为经济增长提供良好的社会环境。经济学的理论分析和各国实践表明，一国的经济发展对该国的社会福利有着重要影响和制约作用。

1776年，《美国独立宣言》发表的当年，亚当·斯密出版了巨著《国富论》。在书中，他表述了这样的观点：一个自由的、竞争的市场可以使每个人的个体利益自然地相互影响，从而提高整个社会的福利。1936年凯恩斯发表的《就业、利息和货币通论》，提出通过国家干预，扩大公共福利支出和公共基础设施建设，促进经济增长，实现充分就业。可见，社会公共支出合理的增加有利于社会福利的改进和促进经济增长。

中国目前实施的小福利，是一种低福利，财政支出比例为10%左右，而大多数西方发达国家这一比例都在30%以上。根据财政部2010年的数据，中国教育，医疗，社保，就业，住房五项保障总共支出为28634亿元，占GDP比例仅为7.2%。同年美国联邦财政在社会保障、教育和医疗等领域支出为2.386万亿美元，占当年GDP的16.4%。而日本，2010年仅社会退休金一项的支出，就达到了GDP的10%。

近年来，中国政府多次提出过各级财政部门通过调整财政支出结构，将财政支出的15%—20%用于社会保障，并相应的调整财政对社会保障支出资金投入逐年增加，反映出国家对社会保障的支持力度不断加大。但是，一没有强力的法制约束，二没有建立一个长效机制保障资金的投入，其占财政支出总额的比例却没有太大改变。目前，国家财政社会保障支出主要用于抚恤和社会福利救济，并且长期维持在较低的水平。低标准的抚恤和社会福利支出，不利于缩小贫富差距，不利于早日实现社会协调发展的战略目标。

经过30年的快速发展，中国的经济实力不断增强，为“小福利”迈向“大福利”奠定了坚实的经济基础。2010年，中国人均GDP达到29992元（以当年价格计算），按可比价格计算，是2000年的2.56倍，十年间年均增长9.8%。从人均GDP来看，29992元折合4736美元，我们已经迈进中等收入水平。现代社会中的政府是社会保障供给主体中的主导力量，政府掌控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。

四、社会福利制度的顶层设计和总体规划思路

中国全面建设社会福利制度的时代已经到来，需要我们以国际眼光，放眼全局，在对社会福利的基本发展趋势做出适宜的判断后，对各项社会福利政策进行准确的顶层设计和总体规划。

（一）辩证地看待福利支出与经济增长的关系，建立与经济发展水平相适应的社会福利体系。社会福利支出与经济增长相辅相成，社会福利支出离不开经济发展，依靠经济发展。相反，福利支出可能带来经济增长，为经济增长创造前提条件。目前，中国处于社会福利制度的转型阶段，适当增加社会福利支出比例，不但会为经济增长创造稳定的社会环境，还可能成为推动经济增长的动力。随着经济发展，调整社会福利政策，适度增加对社会福利的投入，为大多数人创造更多的发展机会，可以保障经济和社会更加健康、协调、更可持续的发展。

（二）提高社会保障支出占GDP的比重，建立社会福利财政支出的动态弹性机制。中国社会福利支出占中心财政支出的比重偏低，不但与发达国家相比有较大差距，就是与有的发展中国家相比也有差距。发挥国家在社会福利制度建立中的主渠道作用，切实调整财政支出结构，提高财政支出中社会福利支出的比重，建立稳定的财政对社会福利支出的投入机制，是中国社会福利发

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[J].理论前沿, 2009,(11).

赵蔚蔚，杨庆运.中国社会保障支出和经济增长的关系研究——基于公共财政视角[J].经济问题, 2011,(8).

展的最主要支撑。在社会福利发展的同时,要防止社会福利支出水平过高于GDP的增长,出现类似欧洲国家的福利国家危机。因此,建立社会福利支出与GDP增长的动态弹性机制,使社会保障支出随着GDP的增长动态变化,并处于适度区域内。

(三) 加快城乡一体化,为农民提供基本的医疗、养老和失业保障等社会福利。城乡二元分割的现状造就了社会福利的模式现状,一方面国家为城市成员提供了几乎全部的福利需求,另一方面对于相对多数的弱势群体却仅仅满足他们最低的生活必需,这种不平衡也是造成社会矛盾的源头之一。制度型的社会福利的实行,虽给予农民在起点和机会上的社会权利,但发展中的不公平不能保证平等的结果,显然不利于社会整合和和谐社会的构建。因此,要在实现农民平等权的前提下,对中国的社会福利和社会保障制度作出大规模完善,真正实现农民与城市居民享有同等的社会福利的权利。

(四) 确立社会福利的战略地位,统筹兼顾地推进社会福利体系建设。长期以来,在中国的国家发展战略中,社会福利始终是经济发展的从属。在中国未来发展战略上,不再为经济增长而增长,而是为保障和改善民生而增长。出发点和落脚点的转换,将确定社会福利的战略地位。未来,将社会福利发展全面纳入和谐社会发展之中,坚持城乡统筹,逐渐使其成为推动社会和谐发展的有效动力。

五、结语

适应经济的快速发展,在巩固和完善社会保险、社会救助、慈善事业的成果基础上,调整变革“补缺型”的社会福利,进一步建立基于与中国经济发展水平相适应的“适度普惠性”社会福利制度。中国社会福利制度的发展,将一直动态演变。建立适合中国国情的社会福利制度,持续推进以民生为本的社会建设,是中国近期和未来的核心战略。

参考文献:

- [1] 郑功成. 中国社会福利发展论纲——从传统福利模式到新型福利制度[J]. 社会保障制度, 2001, (1).
- [2] 张蕾. 市场经济条件下社会福利的定位、改革与发展探究[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2002(12).
- [3] 王路佳. 中国社会福利与经济增长的面板分析[J]. 科技经济市场, 2010, (5).
- [4] 彭华民. 论需要为本的中国社会福利转型的目标定位[J]. 南开学报, 2010, (4).
- [5] 刘继同. 社会福利: 中国社会的建构与制度创新路向[J]. 哈尔滨工业大学学报, 2003, (3).