

我国社会福利制度的理论反思与战略转型^{*}

万国威

[摘要] 在中国当前的学术体系中,“社会保障”与“社会福利”一直存在着概念上的争议,而其本质则反映出了有关社会福利制度角色定位与未来路径的认知差异。本研究在系统梳理早期社会福利制度的形成机制、现行社会福利制度的转型机遇与未来社会福利制度的战略走向的基础上,对我国社会福利制度进行了深入的理论反思。研究认为,我国补缺型社会福利制度在早期形成过程中具有制度合理性,其在经济基础、改革初衷、东亚福利和学理取向等四个因素的影响下而生成,但是随着经济社会的发展这种制度的历史任务已然完成,普惠型社会福利制度迎来了转型的机遇,而其战略转型则要充分考虑目标建设、改革进程、福利文化和学理发展等多方面的逻辑主线,并需要在理论反思的基础上逐步优化其发展路径。

[关键词] 社会福利;理论反思;战略走向

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2016)01-0015-08

一、社会福利的概念争议与内在逻辑

在中国当前的学术体系中,有关“社会保障”与“社会福利”概念上的争议是理论研究的要点,也是狭义社会福利与广义社会福利争议的首要议题。学者们围绕这两个概念进行了激烈的争论,并主要集中在三个子议题上:(1)概念内涵的争议。这类争议主要集中在两个概念的指代内容上,坚持狭义社会福利概念的学者普遍认为该制度是“为弱者提供的福利性服务与保障”^[1],而广义社会福利概念的拥趸者则认为该制度是“国家依法为公民提供旨在保证一定生活水平和尽可能提高生活质量的资金、物品、机会和服务的制度”^[2]。(2)概念外延的争议。这类争议主要集中于两个概念的覆盖范围上,支持狭义社会福利概念的学者往往认为社会保障的外延应当包含社会福利,后者和社会救助、社会保险等一并构成当前社会保障体系^{[3][4]};而支持广义概念的学者则将教育保障、就业保障、基本生活保障、养老保障、健康保障等事务均视为社会福利的外延。^{[5][6][7]}(3)概念关系的争议。这类争议的要点在于两个概念的关联上,坚持狭义概念的学者一般认为两者是一种包含与被包含关系,两者不存在成熟度方面的差异^[8];而广义概念的支持者则认为后者同比前者

更为成熟,并多将社会保障视为部分的、基础的、物质的、简单的或现实的社会福利^{[9][10]}。

从词汇来源来看,西方社会有关两个概念的理解同中国学术界具有明显的差异,其“社会保障”的概念往往要小于“社会福利”的概念,且两者都随着时间的变化有所扩大。美国1935年的《社会保障法》和英国1942年的《贝弗里奇报告》都将“社会保障”视为防止风险的现金补助或生活保障政策,其概念的界定往往以收入维持型的社会保险制度作为基础政策^{[11][12]},而到了1984年国际劳工组织的《社会保障导言》之时这一概念则被扩展为以收入维持为主、医疗照顾和家庭补贴为辅的组合型公共政策^[13],可见社会保障概念在50年的发展历程中虽然出现了外延的嬗变但是却始终以收入维持为建设宗旨。相比之下,“社会福利”的概念外延则始终大于“社会保障”。美国1950年社会保障署对“社会福利”的界定就包含了社会保险、社会救助和社会服务等内容^[14],1971年美国社会工作协会又将其扩展为“志愿或政府机构缓解社会问题或提高幸福感的全方位的有组织的活动”^[15],而1999年《社会工作词典》则将其界定为“满足社会的、经济的、教育的和医疗需要的项目、待遇或服务”^[16],可见社会福利在外

^{*}基金项目:教育部重大课题攻关项目“中国适度普惠型社会福利理论和制度构建研究”(编号:10JZD0033)

作者:万国威,兰州大学管理学院副教授,兰州 730000

延扩大的同时始终将收入与服务的并行视为构建目标。然而,与西方的概念界定恰恰相反,由于我国现行制度中社会保障居于更高的概念层次,反而使得原本在理论上具有更大范围的社会福利成为其所属的一部分,因而当前两个概念在理论与实践上形成了明显的扭曲,这也是狭义社会福利和广义社会福利发生争议的学理诱因。

事实上,概念上的争议仅仅是福利观念发生论战的学理表征,而我国学术界对于民政福利发展理路的争议才是这场理论论战的深层诱因。由于以社会救助为主体,到以社会保险为主体再到以社会福利为主体的三阶段福利发展历程与人类社会发展的农牧时代、工业时代和后工业时代是吻合的,因此我国“社会保障”与“社会福利”的概念争论在本质上体现了工业时代福利观与后工业时代福利观的现实冲突。在中国社会政策发展过程中,这种概念上的争议被实质性的演化为收入维持型的社会保险制度与收入服务并行的社会福利制度的主导权之争,并集中表现为中国应当发展补缺型社会福利制度抑或普惠型社会福利制度的现实争议。尽管从理论上讲,补缺型制度与普惠型制度并非完全对应,且完全的或纯粹的某种类型的社会福利制度也不存在,但是如果考虑到中国福利“不是简单从一个类型转向另一个类型,而是形成了新社会福利类型组合”^[17],那么这种中国化的福利转型路径就在学术界变得异常重要了^①,这也是民政福利的转型受到学界颇多关注的直接原因。

当然在中国社会福利制度转型过程中,民政福利的转型之所以备受关注与以下三点更深层次的原因有关:(1)有关制度有效性的理论争议。20世纪80年代中期,我国启动社会改革并采用了社会保障的基本框架,并在90年代初逐步形成了以“以劳动保障为实质、以收入维持为内容、以社会保险为主体”的制度设计,在劳动关系以外辅之以社会救助和补缺型的社会福利。尽管社会福利制度自开始构建至今20余年在财政资源有限的条件下有力的缓解了我国特殊人群的生活保障问题,但是该制度是以压抑民众社会福利诉求为基础的,因而实行以社会保险为中心的社会保障制度容易造成新的社会不平等以及对最困难的社会群体的反向剥夺^[18],这样就引发了补缺型社会福利制度有效性的争议。(2)有关部门发展思路的争议。由于我国现行社会保障体系具有多头管理特征,且以民政部和人社部最为核心,因此就存在部门发展方向的差异。2004年以来,国务院在发展思路提出建构“覆盖城乡的社会保障制度”,但是对于如何建构以及建构什么样的体系并没有明确而清晰的阐述。对此民政部和人社部有不同的发展思维,民政部希望以民政福利为契机优先发展“适度普惠型”的社会福利制度^[19];而人社部则强调优先建立城乡社会保险制度^[20],这也使得政策倾向及其背后的利益性因素对社会福利制度的发展

产生了直接影响。(3)有关学科发展理念的争议。我国在建立社会保障制度之初,尚处于对西方一切社会制度予以敌视的意识形态影响下,因此往往将社会福利制度视为洪水猛兽而加以排斥。在我国早期的福利改革中,由于部分人文社会科学尚处于恢复重建阶段,因而以经济学的“效率观”对早期福利改革影响最大。20世纪90年代初,社会保障制度与公共管理学科的紧密对接又使得“管理效率”成为社会保障制度的构建前提。这两种学科在实际的发展中都积极支持基于劳动关系而形成的既有制度框架,因此在社会福利制度的构建中多以补缺型发展思路为主。而随着西方社会福利的专业研究者在20世纪90年代末陆续回国,我国在学术领域逐步缩小了与世界主流福利理念的认识鸿沟,这也客观上使普惠型社会福利的构建思路获得了更大的生存空间。

不难发现,“社会保障”与“社会福利”的概念争议仅仅是当前学术领域的表面争议,其背后的深层逻辑在于中国社会福利制度的角色定位及未来社会福利制度的转型趋势,并深深体现出了收入维持型的社会保险制度与收入服务并存的社会福利制度的主导权争议。尽管不难完全排除部门利益与学科视角在这场话语争夺中的影响力,但是其最根本的问题仍然是需要回答中国补缺型社会福利与普惠型社会福利的合理性问题,依然需要回答中国社会福利制度与经济社会发展的可适性问题。基于此,研究根据这一逻辑主线,希望深度探索我国早期社会福利制度的构建是否具有合理性,现行社会福利制度是否具有转型机遇,以及未来社会福利制度应当如何实现战略转型,以其通过系统的梳理来解构我国社会福利制度建设过程中的学理迷思。

二、早期社会福利制度的形成机制

对中国补缺型社会福利制度进行研判,首先应当明确的回答早期社会福利制度为何会继承民政福利的传统模式,为何会将社会福利制度定位为一项补缺型政策,为何以收入维持为主的社会保险制度会取代收入与服务并行的社会福利制度成为我国现行的主导社会政策。而对这一问题进行解读,有赖于将其放置于特定历史条件下的时空背景去解读,并通过对其早期社会保障体系的系统反思来探讨补缺型社会福利制度产生的学理基础。在对20世纪80年代社会保障体系的建构背景进行探索后,研究认为经济基础、改革初衷、东亚福利和学理取向等四个原因是导致补缺型社会福利制度得以生成的主要诱因。

首先,落后的经济发展水平是补缺型社会福利制

^① 需要明确指出的是,我国当前的福利转型应当完整的表述为“补缺型和选择型社会福利模式向制度型和普惠型社会福利模式的转型”,它们的转型实际上是一种福利组合向另一种福利组合的转型,但是本研究为了方便称呼,一般将其称为“补缺型福利向普惠型福利的转型”。

度的现实基础。从历史的发展来看,社会政策的演进过程基本上是按照以社会救助制度为主到以社会保险制度为主、再到以社会福利制度为主的逻辑脉络,通过贫困者、劳工和非劳动公民的逐次扩充来实现普惠性的阶段性提升。这是因为,作为保障层次更高的社会政策,社会福利制度比收入维持型的社会保险和社会救助制度在经济上更为“奢侈”,其保持收入与服务相协调的制度安排也需要更为充裕的资金支持,因而无论是中国还是西方国家都普遍遵循从社会救助制度到社会保险制度,再到社会福利制度的政策构建脉络,“这种演进过程本身也体现出了农业社会向工业社会、工业社会向后工业社会的转变”。^[21]从实践来看,各国在构建普惠型社会福利制度过程中的确表现的更为谨慎:1948年宣布建成普惠型社会福利制度之际,英国的人均GDP水平已经达到了1000美元;丹麦、冰岛、芬兰、瑞典、挪威等北欧国家在推动普惠制社会福利之际其人均GDP已经在1412美元到2316美元之间;日本被视为“儿童福利元年”的1973年,其人均GDP水平也已经达到了3470美元。而中国1980年人均GDP水平仅为311美元,1990年也仅为344美元,如果再考虑到不同年代所具有的物价指数变化,中国在初步探索社会保障体系的20世纪80年代根本不具有建设普惠型社会福利制度的物质资本。

其次,控制转轨成本是补缺型社会福利制度的改革初衷。任何社会政策的改革,既需要遵循社会政策演进的基本规律,又需要衡量转型过程中的社会风险和利益纠葛,因而任何一个负责任政府在进行福利改革之时都需要详细的考量如何将转轨成本加以控制。中国计划经济时代的福利供应具有城乡二元分割的基本特点,在城市中主要通过充分就业、抑制物价、工资停滞、单位福利和少量的民政福利来实现“国家-单位-家庭”的福利传输,而在农村这种传输链条则主要为“国家-集体-家庭”并辅之以有限的五保制度。这种保障方式的实质是通过计划经济体制下劳工福利的保障来带动家庭福利的互济,用计划经济体制的控制、托底与补偿性政策来维系劳动关系的有效运转,因而随着企事业单位的福利转型和原有的福利供应链条被彻底切断,政府尽管需要被迫重新定位“国家”、“单位”与“个人”三元福利责任,降低政府在财政支出上的福利负担,但是在表面上仍然需要维持劳工福利的合理性。为了促进经济发展和降低改革成本,政府最优的办法就是将就业、物价、工资、单位福利等隐形的社会支持政策商品化,而仅仅保留单位与劳工之间的收入关联,这种选择显然以收入维持型的社会保险制度最为合宜。同时,由于这一阶段我国经济建设被视为国家建设的主要目标,防止福利过剩而非防范社会风险是社会建设的中心工作,因而采取生产主义的社会保险制度更能够调动国民的劳动积极性,能够在转轨成本上克服福利建设的隐形成本。

第三,东亚福利体制的早期理念是补缺型社会福利制度的体制诱因。相比于西方的三大社会福利体制,中国、日本和韩国等国家所从属的东亚福利体制在早期发展过程中都具有低水平、家庭中心和生产主义的基本特点,其福利供应更加侧重于生产与就业诉求,较为轻视养老、医疗等基本保障政策的构建。在东亚各国福利建设的早期阶段,政府希望通过有效率的社会政策来促进经济增长,因而在制度设计上往往倾向于采取发展型社会政策来推动福利成长,从而使得福利的提供往往成为经济增长的附庸。一个典型的例证就是亚洲国家社会福利的开支往往仅仅为GDP的5%以内,给予失业人口、老人、穷人、残疾人的财政平均支持水平仅为联合国规定的35%^[22],这与西方各国的建设理念具有显著区别。在制度设计上,传统上东亚福利体制国家往往以劳动关系而非公民权作为福利提供的主轴,福利提供的多元化倾向也更为突出:在石油危机前日本的“国民年金计划”试图建立以家庭为中心的有限社会保障体系,石油危机期间则强调个人、家庭、企业和社会的综合扶植能力;韩国民主政府前的《生活保护法》和《国民福利年金法》均强调“劳动意识”和“生产自救”,民主政府期间的国民年金制度则强调个人与企业为中心的劳工福利;而中国在改革开放前的福利政策注重依靠家庭互济来实现国家福利的传递,改革开放初期则在将经济建设视为核心事务后进一步希望通过降低国家福利角色的方法实现福利责任的调整。与此特征相伴随的是,东亚国家在构建社会福利制度的过程中均同比西方各国更为谨慎,尤其担忧西方式的福利依赖在本国存在,因而各国迈入普惠型社会福利制度的门槛均同比更高:日本1973年开始推动普惠型社会福利制度时的人均GDP普遍比西方发达国家进入福利国家的门槛高一倍,韩国1998年大力推动普惠型社会福利制度之时人均GDP达到了8000美元,而中国2007年提出构建“适度普惠型”社会福利制度之际其人均GDP的水平也达到了2645美元。

最后,对福利国家转型的理论误解是补缺型社会福利制度的学理依据。囿于意识形态的深刻影响,我国计划经济时代的学术研究往往秉承阶级斗争理念将福利国家视为“压迫被剥削阶级的资产阶级国家工具”。^{[23][24]}面对20世纪70年代末福利国家的改革,尽管英国学者伦纳德(Lennard)在1980年就已经在中国期刊上关注到了该转型只是从社会民主制度向激进右翼制度的转变^[25],但是这篇文章并没有引起学术界的广泛重视,在此后三年时间中我国学者的研究仍然维持了原有的对福利国家剥削性的批判。1984年开始,中国学者虽然开始相对中立地去看福利国家转型^{[26][27][28]},但显然并没有意识到这是继自由主义理论和福利国家理论之后的第三次福利思想革新,因而当时我国主流学术界对福利国家改革仍然陷入了两个理论迷思:(1)没有从根本上意识到福利国家转型是一种

福利思想的变革,而是片面的将其纳入到单纯的意识形态批判之中,并将福利国家转型视为阶级斗争的结果;(2)以经济学为主体、以马克思主义为辅助的研究思路缺乏对福利国家转型客观中立的理解,而社会学、公共管理学等学科由于正处于创建阶段也基本没有参与到福利改革问题的讨论中,使社会福利的研究缺乏专业的视角。在这种情况下,我国学术领域对福利国家的转型存在着普遍的学理偏见,因而附着于福利国家之上的普惠型制度也难免会受到学理上的攻讦。

从早期社会福利制度的产生背景可以发现,补缺型制度作为传统民政福利的延续能够很好的嵌入到20世纪80年代的社会政策体系之中,成为收入维持型社会政策的重要补充,这既符合有限物资条件下国家福利责任的稳步退出战略,又符合经济建设为中心的时代背景下劳工关系为主导的体制转型诉求,因而可以说补缺型社会福利制度对于早期社会政策而言是廉价且有效的制度安排。同时应该发现,该制度作为现行社会保障体系的一项边缘性政策并非自然生成,而是经济基础、改革初衷、东亚福利和学理取向等四项历史局限性共同作用的结果。其中,经济基础的有限性使得普惠型社会福利制度的构建在有限物资条件下显得过于“奢侈”,经济优先的改革初衷使得民政福利的延续容易最大限度的降低转轨成本,早期东亚福利体制的价值理念使得政府在调整民政福利的过程中变得更为谨慎,而对福利国家转型的学理误解容易使得社会福利制度的构建遭受到天然的不信任感。可以说,补缺型社会福利制度既是符合历史局限性的产物,又是囿于历史局限性的产物,其担负的只是一定时期内经济社会转型的历史任务。

三、当前社会福利制度的转型机遇

既有研究表明,补缺型社会福利制度在早期社会政策的构建过程中具有较强的制度适应性,在20世纪80年代的特定历史条件下该制度不但具有构建的时空背景而且符合时代的建设要求,这也决定了该制度作为边缘性政策嵌入到社会保障体系之中迎合了某个历史阶段的时代诉求。然而,在经过三十年的快速发展之后,我国经济社会的现实基础已然改变,因而需要在学理上进一步反思补缺型社会福利制度与当前制度环境的拟合程度,需要深入探索该制度的转型机遇是否已然来临。在对经济基础、改革初衷、东亚福利和学理取向等四个基础性要件进行重新评估后,研究认为我国补缺型社会福利制度已经不适合当前的发展阶段,普惠型社会福利制度已经需要在现实的制度设计中予以重点考虑。

首先,经济的快速增长业已成为社会福利制度转型的物质支撑。长期以来,作为我国民政福利继承者的补缺型社会福利制度是以民众延缓或者压抑享受社会福利津贴或服务资格作为代价的,其本身过于狭窄的覆盖范围是通过将绝大多数民众排斥出社会福利制

度的保障范围来降低财政支出的,因而其社会政策的建设初衷与共享改革开放基本成果的发展目标背道而驰,这也是当前补缺型社会福利制度备受批判的主要原因。从世界各国的发展经验来看,当人均GDP达到1500美元左右时就需要逐步建立更为普惠的社会福利制度,社会福利津贴或服务的覆盖范围也会逐步从特定公民转变为所有公民;换言之,社会福利普惠性的提升既是人类社会公平性增长与国民福祉优化的显性特征,也是检验一国政府社会事务执政能力的关键指标。我国在2007年人均GDP达到2645美元时初步提出要发展“适度普惠型”的社会福利制度,这种略显中庸的福利发展思维虽然在覆盖范围和保障水平都有显著的提升,但是却依然延续了民政福利的发展基调;从当前制度的实施过程来看,中国社会福利制度仍然坚持以特殊困难人群为基础的运行模式,绝大多数民众仍然被人为的排斥到社会福利制度带来的收益之外,弱势民众对于社会福利制度的需求和满足之间仍然呈现出巨大的差异。以2012年针对四城市残疾民众的调查为例,该群体的福利满意度仅为51.84%,医疗康复、生活照料和教育就业的满意度分别仅为52.83%、50.48%和52.30%,显示出了较强的满意度差距。^[29]与此相对应,我国2011年社会保障支出占所有财政支出的比例仅为10.17%,而美国为16.20%、加拿大为16.86%、日本为18.70%、英国为20.54%、德国为26.16%、瑞典为27.30%、法国为28.40%,中国同比发达国家的财政支出比例存在着明显落后;即使与智利的10.56%、斯洛伐克的15.56%、波兰的20.01%和斯洛文尼亚的20.26%相比较,我国社会保障的支出比例也是非常有限的^[30]。这也使得2014年7575美元的人均GDP与民众的实际感受存在严重落差,亟需通过社会福利制度的加速来提升民众的幸福感。

其次,经济与社会的均衡发展为普惠型社会福利提供了改革初衷。改革开放之初,我国国家战略的主要目标在于经济建设,并通过体制改革和经济促进政策使得我国绝对贫困人口的数量从1978年的2.5亿迅速降低到了1993年的8000万人。^[30]进入20世纪90年代,面对着下岗失业现象等体制改革的遗留问题,我国通过构建收入维持型的社会救助和社会保险制度初步为城镇贫困者和企业职工提供了保障,并成为我国现行社会保障体系的重要支柱。21世纪以来,城乡低保制度基本实现了“应保尽保”且稳定在7500万人左右,社会保险制度则进一步扩展到了90%以上的城乡居民,两项制度通过有限但有效的政策设计为普通民众提供了基础安全保障,并为社会福利的深度构建提供了制度经验。然而,由于单位制福利体系的解体和“国家-社会”保障体系的缓慢回归,目前质量较低的社会政策仍然无法满足中国民众的福利诉求,2003年到2012年中国的基尼系数长期在0.473到0.491的范围内徘徊,儿童、老人、残疾人、新贫困群体、流动人口等

传统或新兴弱势人群的社会风险激增,显示出中国巨大的阶层裂痕并未随着经济的发展而逐步消弭。非常幸运的是,近些年我国社会政策与经济建设的协调发展开始逐步成为党和政府的关注要点,十八大报告中明确提出要“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局”,2015年《政府工作报告》也要求“全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设”,这都为经济与社会的均衡发展提供了难得的政治机遇;而从2007年到2013年,社会保障、教育、医疗卫生和城乡社区事务等主要社会建设的支出分别同比增长了166.02%、208.91%、316.08%和244.12%,也为经济社会的均衡发展提供了较为充裕的财政支持。

第三,东亚地区借鉴世界主流福利理念是普惠型社会福利制度的体制背景。全球化在为各国带来世界主流福利理念的同时也为其带来了重新反思本国福利政策的机会,公民权利为基础的社会福利理念也开始在近年来逐步打破东亚福利体制的心理坚冰。在少子老龄化、贫富差距和社会排斥增长的时代背景下,东西方各国普遍面临着社会政策及其背后价值观的调整,在尊重本国国情的基础上共同承担社会风险成为东亚政府与民众的普遍选择。20世纪70年代开始,日本政府以儿童福利改革为契机着力构建覆盖所有普通民众的津贴与服务网络,并在21世纪初基本建设成了较高水平的社会福利体系;20世纪90年代末韩国也启动了社会福利的改革,其社会福利制度的普惠性程度也在逐步向西方靠拢;而中国虽然并未全面推动普惠型的社会福利转型,但是政府层面“适度普惠型”的探索也事实上开启了民政福利改革的一小步。与政府相比,东亚各国(地区)民意的转型趋势在近年来更为突出:基于2006年全球ISSP数据库的分析显示,中国台湾、日本、韩国等三个东亚地区被调查者认为政府“绝对应当”承担福利责任的比例达到了37.63%,与美国、德国、瑞典等国的37.87%类似;东亚地区和欧美地区认为政府“应当”承担政府福利责任的比例分别达到了42.87%和40.23%,两者之间的比例也相当接近;而2013年基于4522名中国民众的调查结果也显示其绝对支持度和相对支持度分别为44.234%和43.104%,两者均同欧美地区具有显著的领先^[32],这显然体现出东亚地区民意对于政府福利责任回归的高度期待。

最后,中国学术界包容性的增强为普惠型社会福利制度提供了学理支持。尽管广义社会福利的概念自福利国家的转型时期就已经传到了中国,但是真正对此概念背后的价值体系和内在逻辑予以深刻阐释的却是大批20世纪90年代末回归中国的西方社会福利拥趸者。这些具备社会政策或社会福利专业知识的学者回归中国以来,就与传统上坚持收入维持型社会政策的学者在社会福利制度的定位上出现了激烈的论争,

为社会福利制度的未来发展提供了一条全新的思考路径。应该说,我国目前社会福利研究正在由传统的狭义概念占统治地位逐步向广义概念与狭义概念并存的格局发展,且未来一段时间内仍然会坚持两种概念并行发展的格局,而其背后体现出了补缺型社会福利制度与普惠型社会福利制度的实质争议。由于学术领域的宽泛性,在理论上对于社会福利转型的讨论要远远超过实践中民政部所倡导的社会福利转型^①,因而保持良性讨论基础上的融合也应该是未来社会福利学术研究的必然路径。虽然普惠型社会福利制度的整体构建思路目前仍然受到一些学者的诟病、质疑和反对,但是值得欣喜的是,在学者们的不断沟通与交流下,我国两种思维并不是绝对对立而是形成了差异基础上的相互借鉴。由于普惠型福利思想在主流学术界的声浪越来越强烈,因此也使一些原来主张补缺型福利的学者吸收了其部分观点。

整体来看,由于经济快速增长、经济社会协调发展、东亚社会福利转型和学术界包容性增强等原因的共同作用,我国社会福利制度不但具备了转型的需要而且具备了转型的底气,这种摆脱原有历史局限性的发展诉求既是对全球性社会风险的被迫回应也是我国社会主义优越性的集中体现。在这种转型过程中,尽管我国可以采取“小步快跑”的方式来推动社会福利制度的建设,但是政府部门和学术部门必须清楚的认识“适度普惠型”社会福利制度作为过渡性政策不能够且不当成为我国社会福利发展的终极目标,而覆盖全民的、收入与服务相结合的、更高质量的社会福利制度才应当是我国未来三十年内着重追求的主要方向。尤其应当注意的是,警惕福利依赖与发展社会福利制度可以做到并行不悖,对于前者的过分担忧往往会在社会发展过程中因噎废食;换言之,我国民众长期压抑的社会福利诉求不但应当成为执政者降低社会福利投入的理由,恰恰相反,反而应当成为未来加速社会福利制度建构的潜在动力。

四、未来社会福利制度的战略走向

我国早期社会福利制度虽然是嵌入整体社会政策中的有益元素,且在经济建设为主要的时代发挥了不可替代的作用,但是随着经济社会背景的逐步改变,普惠型的社会福利制度已经悄然具有了转型的时代诉求,这显然为我国社会福利制度的研究提出了新的命题。既然我国当前的社会福利制度具有转型的必要,那么就进一步在战略层面考虑其整体的走向,并通过多元保障体系来加速普惠型社会福利制度的建设。研究认为,我国社会福利制度的战略转型需要在目标建设、改革进程、福利文化和学理发展等四个方面强化构

^① 中国学术界有关社会福利制度的发展路径讨论已经远远超过了民政福利的视域范围,景天魁、王思斌、彭华民、高攀国、刘继同、尚晓援等学者都对未来社会福利制度的发展路径提供了展望。

建逻辑,通过系统的学理反思与实践探索来引领社会福利制度的成功转型。

首先,社会福利制度的战略转型需要明确体系构建的基本目标。我国狭义社会福利向广义社会福利的转型本质上是社会福利制度从补缺型向普惠型的转变,只是囿于我国相对有限的经济基础和官方稳妥渐进的改革策略,而在之前添加“适度”二字。研究认为,我国社会福利制度的终极转型目标就是要建立符合时代要求的普惠型社会福利制度,而其建设的重点应当放置在四个转型机制上:(1)从劳动关系向公民权利的转型。目前我国社会保障体系的核心是以劳动关系为纽带的社会保险制度,这种制度虽然在保障效率和生产效能上较高,但是过于倚重市场化福利关系会对非劳动人群给予制度上的排斥,因而这种制度本身不易于使得全体民众能够同步共享改革开放的基本成果,容易形成城乡、行业或阶层等人口特质之间福利撕裂。未来的改革应当强化以公民权利为基础的社会福利制度,国家应当通过制度设计来保障基础的社会福利津贴或服务能够有效运转,确保非劳动公民具有收入维持型社会保险之外的有限差异的福利保障。(2)从收入维持向收入与服务并重的转型。过于强调收入维持的现行制度突出了福利提供的有效性而忽视了公平性,因而在收入再分配的过程中仍然坚持了较大的国民差异,与本质上的收入再分配机理背道而驰。这种制度虽然有利于减少国家在福利提供中的投入,但是却是以增加家庭福利责任和社会风险为代价的,并在一定程度上反映出了国家在福利责任上的逃避。未来的政策设计应当强调收入与服务的均衡化,避免简单依赖市场机制来提供福利,有效形成商品化的收入维持与非商品化的福利服务并存的格局。(3)从特定人群向普通民众的转型。当前我国民政福利为基础的狭义社会福利制度仅仅将失依儿童、困境老人和残疾人等极个别的特困人群纳入到了制度保障体系中,这种制度虽然近年来也在逐步扩大其覆盖人群,但是仍然在人群设计上过于狭窄。未来的社会福利制度应当逐步强化其覆盖人群,将社会福利制度的普惠程度大大扩展,并实现从“院内管理”向“院外管理”的转型。(4)从城乡分裂向城乡统一的转型。自20世纪50年代我国形成城乡割裂的经济社会运行体系以来,“我国不但形成了城乡二元经济格局,而且在政治权利、教育权利、劳动就业和社会福利方面实行城乡差别政策,这种由户籍制固化的差别将农民群体变成了弱势群体”。^[33]未来我国社会福利制度的建构不应当过高估计土地保障能力对于农村居民的福利提升,而应当逐步统一城乡之间的待遇标准,着力弥合不同户籍类型民众在共享社会福利制度上的收益。

其次,社会福利制度的战略转型需要以现行制度作为逻辑起点。一项成功的社会福利制度改革不但需要认真考虑转轨成本和制度的连续性,而且需要仔细

分析改革的逻辑起点和发展脉络,因而在广义社会福利研究中部分过于冒进的观点在实践中很难得以实现^①。研究认为,我国社会福利制度的战略转型应当将民政福利作为改革的逻辑起点,并需要在实践中注意改革时机、转型步骤和制度协调等三个方面的不同要求:(1)注重改革时机选择。从理论上讲,社会救助制度、社会保险制度和社会福利制度往往具有时序上的关联性,其本身体现出了经济社会发展阶段与福利建设的适应性问题。目前,我国社会救助制度和社会保险制度已经基本建立且覆盖全民,以收入维持型为主要特征的社会保障体系已经进入到完善和巩固的阶段,因而在理论上我国已经可以进入到普惠型社会福利制度的建构中。但是,由于我国社会政策的建构不但需要和经济政策相协调,还需要综合考虑社会政策内部优先顺序安排以及收入维持型制度的稳定性,因而本研究认为自2020年开始全面实现“适度普惠型”向“普惠型”的转型在实践上具有较好的改革时机。(2)注重转型步骤安排。我国狭义社会福利自20世纪50年代民政福利时期就已经生成,在长达60余年的时间中已经在人事安排、制度设计、财政体系方面形成了固有的模式,因而贸然以一种新制度来代替该制度无论在制度实践还是在心理适应方面都存在着较大风险。因而以现行民政福利作为转型起点,在20年的时间中逐步实现失依人群到困境人群、困境人群到弱势群体、弱势群体到全体民众的福利转型不但能够最大限度的借鉴现行制度安排的合理经验,而且能够最小代价的利用既有的组织安排,因而在制度转型过程中往往可以发挥较好的效果。(3)注重对现行制度的尊重。我国现行的社会保障制度在1993年初步体系化,这一制度虽然具有较多的漏洞但是却发挥着重要的作用,所以社会福利制度的改革不但不能够以取代社会保障体系作为基本目标而且需要融入社会保障体系。尽管我国社会保障体系在理论上“窃取”了社会福利体系的地位,但是仅仅在概念上的天然不足就彻底否定社会保障体系在实践上的功效,则是对国家福利资源的巨大浪费。因此,未来的社会福利制度虽然可能扩大民政福利的覆盖范围与管理权限,但是在实践上仍然应当以社会保障体系框架的一个组成部分来定位,并通过扩大服务供应最终形成与收入维持政策相平衡的制度设计。

第三,社会福利制度的战略转型需要保留东亚福利理念的精髓。东亚福利体制中所蕴含的独特性是东亚各国人民长期形成的福利理念的直接反映,其体制的形成诱因具有很大程度的本土文化性,比如其家庭为中心的保障特点就根植于东亚传统儒教中的家庭互

^① 近年来,一些广义社会福利的学者希望能够重组社会保障的管理机构,形成涵盖民政部门与社会保障部门的大社会福利部;也有学者主张用社会福利体系代替社会保障体系,形成社会政策的重构。这些过于冒进的观点往往脱离实践,具有较为有限的改革意义。

济观念,而生产主义的基本特点则体现出了东亚人民勤劳节俭的美德,因此在向主流社会福利理念进行融入的过程中仍然需要保留东亚福利理念的部分精髓。在社会福利制度的转型过程中,强化国家的福利责任并非为了提升个人的福利依赖,建立更为健全的国民福祉也并非包容部分民众的肆意懒惰,因而在实际的建构过程中应当积极借鉴传统福利思想中的良好经验,在三个方面强化制度与思想的融合:(1)理解东亚福利理念的内涵。当前,我国对于西方社会制度的崇拜和对本民族的文化不自信广泛存在,并形成了对传统福利思想的全面抛弃,这一试图切断福利体系与福利文化之间长期关联的行为不但有损对于现行社会福利制度的理解,也容易在未来制度建构中过于范式化。恰恰相反,既然东亚福利理念本身反映出来的是传统儒教文化带来的价值观,因而在积极回溯该福利理念的基础上提升对传统福利思想内涵的理解也应当成为社会福利制度构建的基本路径。(2)继承东亚福利理念的精髓。从福利多元主义的角度来看,单纯的国家福利和纯粹的市场福利都不能够一劳永逸的解决福利供应问题,而需要形成一种多元主体的福利责任分担机制,因而任何试图依赖某种福利类型或者抛弃某种福利主体的体系构建均存在着福利责任失衡的风险。东亚福利体制传统上的家庭互济、邻里互助、节约储蓄等行动能够有效弥补单纯社会福利制度建设的不足,并形成多元主体责任共担的保障机制,对于有效运转福利提供体系具有重要的支撑作用。(3)推动东亚福利理念的普及。由于社会保险制度所具有的商品化特征和狭义社会福利制度的有限性,中国的福利依赖在理论上仅存在于社会救助制度,但是从学术界的共识来看,中国社会救助领域的福利依赖主要是依赖福利资格而非福利水平,因而和西方意义上的福利依赖具有本质的不同。随着社会福利制度的转型,我国生产主义的福利特点可能会在一定程度上进行调整,需要着力预防该制度潜在的福利依赖风险,因而通过传统东亚福利文化的重构来正确引导自强而非自利的个人保障理念是社会福利建构中的重要配套工作。

最后,社会福利制度的战略转型需要和学术共同体共同进步。由于社会福利制度与社会福利研究本身具有相辅相成、相互促进的关联,因此制度转型本身需要伴随着学术共同体的成长。目前,我国学术领域对于社会福利的研究相对宽泛,对于不同福利观念与发展思路的探讨业已表现出了较大的包容性,也呈现出了诸多跳出社会保障框架的改革观念,这为社会福利制度的转型带来了很多有益的想法。特别是中国社会学会社会福利专业委员会等组织机构的成立,为多元化的社会福利研究路径提供了良好平台,并促使制度转型的探讨与实践更为贴合。未来我国社会福利制度的转型应当与学术共同体同步发展,并在三个主要方面进行适度调整:(1)继续保持求同存异的学术争议。

实践上的制度转型往往因为转型的模糊性而需要付出较大的经济代价,因而提前对制度转型的潜在路径进行深入探索能够有效避免实践过程中决策的失误或者资源的浪费,而理论性探索的关键因素在于保持学术共同体的研究活力。在现代学术研究中,基于观念不同而形成的福利转型战略差异是学理进步的重要表征,也是学术共同体维持自身活力的有效手段,因此在不涉及社会体制的基础上让学者们保持某种程度的共识与争议是社会福利转型中必不可少的基本条件。(2)扩大与主流福利理念的交流。由于经济社会的多元性,各国在社会政策的设计过程中都具有较强的本国特色,但同样基于世界范围内的普世价值,各国在防范社会风险和增强民众福祉过程中也都需要借鉴别国的发展理念。作为东亚福利体制的组成部分,面对着韩国和日本等国家的福利转型,我国也需要在坚持本国现实条件的基础上主动与主流福利思想相交流,并主动融合世界范围内的福利发展理念。(3)强化学理研究与制度转型的互动。由于学术研究的松散性和包容性,目前我国部分广义社会福利的研究已经开始逐步脱离社会保障框架而存在,这种研究本身虽然在理论视域的允许范围内,但是过分脱离实践却对制度的未来转型具有有限的意义。因而,未来我国学术共同体的研究应当更为强调与既有制度框架的结合,强化理论对实践的有效促进,这样才能够体现出学理研究的本质意义。①

[参考文献]

- [1]陈良谨. 社会保障教程[M]. 北京: 知识出版社, 1990. 1-21.
- [2]彭华民. 中国组合式普惠型社会福利制度的构建[J]. 学术月刊, 2011(10).
- [3]郑功成. 中国社会保障改革与未来发展[J]. 中国人民大学学报, 2010(5).
- [4]储福陵. 中国社会保障体系的科学架构研究[J]. 社会保障研究, 2010(1).
- [5]中国发展研究基金会. 中国发展报告 2008/2009: 构建全民共享的发展型社会福利体系[R]. 北京: 中国发展出版社, 2009. 1-20.
- [6]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. 1-21.
- [7]周沛. 论社会福利的体系构建[J]. 南京大学学报, 2007(6).
- [8]赵曼, 张广科. 中国农村社会保障体系研究的基本框架[J]. 中南财经政法大学研究生学报, 2007(4).
- [9]刘继同. 社会福利与社会保障界定的“国际惯例”及其中国版涵义[J]. 学术界, 2003(2).
- [10]田北海. 社会福利概念辨析[J]. 学术界, 2008(2).

- [11] Barber, Robert L. *The Social Work Dictionary 4th Edition*. Washington D. C. : NASW Press, 1999. pp20 - 27.
- [12] 贝弗利奇. 贝弗利奇报告——社会保险和相关服务[R]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004. 4.
- [13] 国际劳动局. 展望 21 世纪: 社会保障发展[M]. 北京: 劳动人事出版社, 1988. 36.
- [14] Bureau of Public Assistance, Social Security Administration. *Social Welfare Administration in the United States of America*. 1950. pp3 - 19.
- [15] National Association of Social Workers. *Encyclopedia of Social Work*. Vol. II. 1971. pp3 - 13.
- [16] Barber, Robert L. *The Social Work Dictionary 4th Edition*. Washington D. C. : NASW Press, 1999. pp70 - 75.
- [17] 彭华民. 中国适度普惠社会福利的理论辨析和制度构建[A]. 中国适度普惠福利社会与国际经验研究论坛论文集[C]. 2011. 1 - 11.
- [18] 尚晓媛. “社会福利”与“社会保障”再认识[J]. 中国社会科学, 2001(3).
- [19] 窦玉沛. 民政部: 着力推动社会福利转向适度普惠[J]. 社会福利, 2011(5).
- [20] 尹蔚民. 建立覆盖城乡居民的社会保障体系[J]. 求是, 2010(24).
- [21] 郑功成. 中国社会福利改革与发展战略: 从照顾弱者到普惠全民[J]. 中国人民大学学报, 2011(2).
- [22] 郑功成. 从高增长低福利到国民经济与国民福利同步增长[J]. 天津社会科学, 2010(1).
- [23] 巫宝三. 当代福利国家谬论的渊源与性质[J]. 经济研究, 1963(3).
- [24] 黄仲熊. 美国垄断资本主义辩护士—阿尔文汉森的“福利国家”剖视[J]. 武汉大学学报, 1965(1).
- [25] 伦纳德. 改变福利国家结构[J]. 国外社会科学, 1980(5).
- [26] 张润森. 社会福利: 困扰西欧的大问题[J]. 世界经济文汇, 1984(4).
- [27] 邹兰. 西欧福利政策的新动向[J]. 当代世界社会主义问题, 1985(2).
- [28] 陈亚温, 张维平. 福利国家的两重性和两种发展趋势[J]. 国外社会科学, 1985(3).
- [29] 万国威. 我国残疾人福利可及性的实证研究[J]. 人口学刊, 2014(6).
- [30] 中华人民共和国统计局. 中国统计年鉴 2012 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2012. 273.
- [31] 杨钟. 中国消除贫困的形势和对策[J]. 中国贫困地区, 1995(1).
- [32] 万国威. 中国大陆弱势群体社会福利态度研究[J]. 公共管理学报, 2015(1).
- [33] 王思斌. 改革中弱势群体的社会支持[J]. 北京大学学报, 2013(6).

(责任编辑 熊 洋)

Theoretical Reflection and Strategic Transformation of Social Welfare System in China

Wan Guowei

[Abstract] In current academic fields in China, "social security" and "social welfare" have formed a serious conceptual controversy, and its essence can be concluded as cognitive differences in the special role and future path of social welfare system. After analyzing formation mechanism of the early social welfare system, transition opportunity of the existing social welfare system and strategic direction of the future social welfare system, this study finishes an in - depth theoretical reflection of social welfare system in China. It suggests that residual social welfare originated from four factors of economic fundamentals, reform intention, East Asia welfare regime and theoretical orientation, adapts to the early economic and social environment. Whereas, with the economic and social development, its historical task has already completed and a universal social welfare system should be established. The future construction of social welfare system should take the target design, reform process, welfare culture and academic development into consideration, and gradually optimize its future path on the basis of theoretical reflection.

[Keywords] social welfare system, theoretical reflection, strategic direction

[Author] Wan Guowei is Associate Professor at School of Management, Lanzhou University. Lanzhou 730000