



中国道路与中国特色福利制度建设研究

潘 屹

〔摘 要〕当前,我们对福利和福利制度、福利国家等相关概念在理论理解和实践操作上仍存在某种程度的误解,这种认知上的错位在实践中严重阻碍了我国社会建设和发展的进程,因此澄清福利国家的概念并探讨其与中国道路的关系以及如何建成中国特色福利制度,在当下的社会建设中显得非常重要。中国特色福利制度是一个关乎人民福祉的制度设计,它和我国“两个一百年”的发展道路一致。对福利国家的政策解读和小康社会的“人民为主体的国家”及“共享的发展理念”的社会目标相一致。福利制度对社会的投资将培养有尊严的劳动者、促进经济持续增长和社会和谐发展视为根本宗旨。究其实质而言,中国梦就是要构建一个国家富强、人民幸福、社会和谐、政治民主、经济可持续和绿色发展的现代化社会主义福利制度健全的国家。社会福利制度建设不仅是“十三五计划”期间人民关注的热点和为了人民谋福利的重要举措,也是小康社会实现的保障,而全面建成中国特色的福利制度则是我国第二个一百年的发展方向。

〔关键词〕福利;福利国家;小康社会;中国梦;中国福利制度

〔作者简介〕潘屹,中国社会科学院社会学所研究员(北京 100732)。

〔中图分类号〕C913.7 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1001-6198(2016)05-0021-08

小康社会是我国制定的于 2020 年实现的目标,第十三个五年计划是实现这一目标的决胜阶段。改善民生,把经济成果惠及百姓,就要求完善福利制度;而目标的实现也要求有必要的经济保障——保持中高速增长的经济增长。改革开放的前 30 年,在我国经济迅速发展的前提下,社会治理和社会建设出现了相应的变化。今天我们面临经济发展向新常态转变和经济下行的压力,确保经济预期目标成为压倒多数的观点。于是关于民生改善和经济速度关系之间就出现了一些疑问:把社会建设和经济发展对立起来,把改善民生和保经济增长视为鱼和熊掌不可兼得。其核心的争议在于对福利制度和福利国家的认识,表现为舆论对福利制度和福利国家的批判与摒弃。因此,我们有必要围绕话题的焦点——中国特色福利制度建设展开深入讨论。

一、社会福利认知的厘定与辨析

长久以来,我们对福利、福利制度和福利国家等概念存在着解释的错位和实践的误用,错误的认知和作法直接影响甚至阻碍了中国的发展道路。

在 20 世纪 80 年代以前,我国曾经把民政部门开办的各类收养性事业单位,比如主要收养“三无对象”(三无:无劳动能力、无生活来源、无法确定赡养人或抚养人)的社会福利院,以及由城乡社区开办主要收养“五保户”的敬老院称为社会福利事业。这是基于时代发展对我国福利实践的解释,这种解释目前看来是较为狭义的。随着我国社会福利事业的不断拓展,2007 年民政部已经提出社会福利模式向“适度普惠型”转变,可是人们大多对福利的理解还停留在对孤老病残等弱势群体的救济阶段。在实践中,往往将社会福利等同于救济。

同时,在我国学科理论和政策决策领域中,社会福利也不是一个清晰的概念,充满了矛盾,而且众说纷纭。这反映出国家对一些社会需要的概念并不明确。^{〔1〕}在常规的教科书里,社会福利多被阐释为立法或政策范围内向所有公民普遍提供的,其常常以不带任何前提的“普遍性”原则为号召,既不要求其服务对象预先缴纳费用,也毋须进行家庭经济状况调查。在这些注解下,一提起福利就自然想到高福利。一些政策评述更是把福利政策和“福利国家”称作“高福利”,把社会保障分为福利



型保障,还有“福利型”和“救济型”模式等诸多不规范的叫法。这些福利概念和实践形成人们对社会福利认知的矛盾:与所谓“高福利”有关的恰恰是社会底层的弱势群体或者“低端群体”。在政策运作中,我们把救济机构或者处理弱势群体的有关事务称作“福利事业”,将他们入住的机构称为“福利院”,涉及与此有关的政策称为“福利政策”,把一些津贴称作“发福利”。这就使福利制度的实践与“高福利”的说法构成反差。

尤为关键的是,以上对福利的错误判断并非仅仅是字面上的曲解,而是认知上的错位和缺失,并由此往往会得出错误的结论。例如,在学术研究和政策决策领域,会有“福利主义”和“福利病”的提法,所以也会得出“福利陷阱”的结论。基于原始的误解,使造福于人民福祉的制度和民生改善的相关研究成为了负面的语汇,成为了荒谬的悖论。

以上许多看法受到国际上福利的新自由主义思想的影响。新自由主义意识形态要求遵循自然法则,提倡福利的个人责任和自由市场经济,提倡个人购买的私有化福利提供,反对国家干预。在自由放任的资本主义社会,去国家化和私有化是有利于少部分富有人人的选择。他们反对福利国家,反对社会主义制度,因为福利国家从出现的那一天起就是对自由放任资本主义的一种管理和控制。在西方社会政策学者的观点中,社会主义制度是福利国家发展的高级阶段。“追溯现代福利国家的起源,可以退到西方的19世纪。那时已进入一个‘新思维’时期,是一个社会转折点。社会产生一种意识,即提倡国家发挥更大的积极作用,对自由放任的资本主义进行管理。”⁽²⁾以什么方式管理?进入20世纪的西方国家采纳了不同的方法,社会政策和福利结合变成了政治议程的一个核心问题。第二次世界大战后,国际社会都建设了不同形式的福利制度,有了不同类型的福利国家模式。可以说,这是公共管理方式的进步。

面对意识形态上对社会福利的妖魔化和国家建设的“去福利”化倾向,我们有必要厘清多年来流行的对福利的错误认知,需要有一个对福利、福利制度、福利国家重新正名诠释的过程,用社会政策理论以正视听。福利国家是工业化和社会进步的产物⁽³⁾,第二次世界大战后,西方发达国家建成了不同类型的福利国家。尽管各个国家对国家、市场、企业、家庭、个人的责任的认识不同,福利的分工、投入、运行也不同,形成了不同的福利国家模式

特征,也有了不同的产出及结果,但它们都被统称为福利国家。福利国家是一种提供机构福利和服务的社会经济制度,主要指以满足其公民经济和社会的基本需要,由国家提供最低水平的福利保障。关于福利国家的流行最广泛的分类是蒂特姆斯根据国家责任划分的制度型和剩余型的分类⁽⁴⁾,和艾斯平·安德森根据商品社会市场化原则的“去商品化的”的分类。⁽⁵⁾在剩余型福利模式中,国家只是在家庭和市场失灵时才出面干预福利生活,这种模式以美国为代表。西方社会政策学者这样阐述美国福利“福利有时候也有不同的意义和相反的方向,例如在美国,福利继续意味着失败和依赖。”⁽⁶⁾另一种是以社会保障方式进行的与收入挂钩的福利制度。这种福利模式保护职业就业者,就业人员根据工作年限等级领取薪金及社会保险,保险费用由个人、企业和国家缴纳,这种社会福利模式有明显的社会等级特征,以德国等欧陆国家为代表。第三种模式则被称为具有普遍主义原则特征的制度型福利模式,制度型的福利国家把福利视为公民的社会权利,这就是北欧福利国家。这种福利模式基于政治的一致认同,确立平等的原则,建立覆盖妇女、儿童、残疾人、老人、劳动者以及全体公民的包括社会保障、卫生健康、教育、社会服务等多种福利项目,通过社会政策制定和治理,由国家履行公共责任,建设保护公民福祉的基本社会制度。⁽⁷⁾

在所有福利国家模式中,北欧福利国家类型最引起世界瞩目,该制度下的一系列发展指标居于世界领先地位。北欧福利国家的制度型福利体制一般包括:收入保障与生活救助、教育与住房保障、医疗卫生健康,以及养老、残疾人、儿童和妇女福利和服务等等。⁽⁸⁾北欧模式的产出及效益曾经常常被前文列举的“福利病”“养懒人”等言辞所质疑,评论更忽视了北欧福利国家在发展中的革新与创新。但根据最近世界经济论坛组织的报告显示,一项包括教育、基础设施建设、市场效率等12项竞争支柱的衡量指标的调查中,北欧国家的四个主要核心指数击败了其他所有欧盟国家。基于对不同类型西方国家福利制度的评估实践研究显示,在综合衡量了16个全球指数(竞争性、平等、生活质量等)后,北欧福利国家的优势位居国际榜首。同时,北欧国家击败了美国的12个核心指数中的九个。⁽⁹⁾而失分的最后一项劳动力市场效率也尚在争议之中。与美国的福利方式不同,北欧经济体的灵活福利计划是采取另一种方式来组织劳动力市场的,这些做



法源于北欧国家的社会福利制度性质。

随着福利国家的出现,国际学术界出现了一个专门研究福利国家的学科:社会政策学。在理论上,福利、福祉、福利制度和福利国家是具有积极意义的学术专业词汇,特别是福利国家作为一个专业术语使用得非常正式与广泛。福利国家不仅属于西方,亚洲的社会福利和社会政策也正在生长成为新兴壮大的学科。日本、韩国把最初的社会保障学科发展成为社会福利系,社会福利或者福利国家学科下分属社会政策、社会保障、社会工作等专业。在实践中,“国际社会把建成福利国家当成是一个美好的目标,我们的邻居日本、韩国也都把建设福利国家作为社会进步和社会发展的目标”(10)。

所以,我们对福利国家的认识,不能因恐惧其会产生“福利病”而摒弃。“无论是中国还是世界人民都希望过上好日子,都期盼建设富强、民主、文明、和谐的国家,都向往自由、平等、公正、法治的社会,都呼唤爱国、敬业、诚信、友善的公民。这是中国人民的目标,也是世界人民追求,不管世界如何风云变幻,人类历史的大势无论如何也改变不了,人类社会最终要朝这个方向走。”(11)

二、建设中国特色福利制度的政策解读

福利国家的构成无一不与其国家的政治制度和主流社会意识形态的影响相关。不同的国家因其政体不同,拥有性质不同的福利国家模式。例如前面所说的三种福利模式的三种解释:剩余福利模式称为自由主义、收入相关的福利模式称为合作主义、制度型的福利模式称为社会民主主义。这些冠以“主义”的称谓就是一种政治解读。自由主义的福利模式,过分强调自由市场规律和私有化,强调自发规律和自然法则,淡化了国家福利作用,在这样的社会里两级分化较为明显。合作主义的福利模式,由于其福利制度倾向于持有工作和工资收入的人,该模式被认为是为了维护生产体系更好运转,同时也为了维持较为稳固和明确的社会等级地位体系。他们福利国家建设了普遍主义的、制度型的、国家干预的社会民主主义的福利制度。他们有一套价值体系,诸如社会信任、社会团结、社会和谐、社会凝聚力、社会公正与平等、社会民主等价值观均被植入制度、规则和立法,福利国家反映了国家政体的性质。社会民主主义试图以国家福利的方式来改造资本主义造成的两极分化和不平等。这种福利制度以再分配为基础,涵盖了教育、就医、居住、养老、儿童、残疾等资金保障和社会服务需求

的各项福利内容。它具体表现出了公民权概念中的社会权利内涵:国家的每一个公民都有平等地享有社会福利的权利,这个权利包括所有人,不分高低贵贱、富有或贫困,都应拥有让人有尊严地生存的基本权利。在这个社会里,人们应有一个对集体的认同:当其中的任何个人遭遇困境,全社会共同担当并与其分享风险危机。这样的做法体现了社会团结,具有社会阶层和阶级融合的特征,避免阶级矛盾、降低社会不平等。而政治的认同办法是采取民主协商机制,通过透明政治发挥作用。例如瑞典全国工会联盟的重要作用是要实现蓝领工人和白领工人、工人阶级和中产阶级之间的公正和平等。社会团结的结果是塑造社会的凝聚力,增强社会信任、社会认同与价值体系。这种模式里,国家主导建设并完善福利制度,社会权利是由国家保障的,政府在社会政策和综合公共部门的发展方面发挥强有力的作用。北欧福利国家在国际社会独树一帜,目前其理论和实践在国际社会得到证明并受到一致肯定。

中国的社会主义政体决定了我国福利制度不同于其他国家的特点。第一,我国社会主义国家的政治体制特性确立了人民的主体地位,人民群众是国家的主人,发展是为了人民。我国是依据马克思主义的科学社会主义历史观建设的国家。马克思主义历史观就是让我们摆脱社会的奴役和压迫。只有做到这一点,人们才能够有尊严地生活着。做到了这一点,也就实现了政治解放。马克思、恩格斯认为,“要想让无产阶级真正过上好日子,就必须使无产阶级取得‘公权力’,摆脱生产资料的资本属性,使生产资料成为公共财产,只有这样才能真正解决资本主义社会的矛盾和问题,使‘阶级的继续存在成为时代的错误’。只有到这个时候,无产阶级才能真正摆脱自然界、人类社会和自身的奴役和压迫,成为自然的主人、社会的主人、自身的主人。只有到这个时候,无产阶级才能真正实现自身的自由、发展和解放”(12)。我国的《宪法》明确规定,中华人民共和国是工人阶级领导的,以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。中华人民共和国的建设就是为了解放劳苦大众,依靠着最广大的人民群众而建立起来的,我国的社会主义建设还是要靠人民。社会主义要依靠人民,其纲领和制度要确保国家是人民的国家。中国共产党第十八届五中全会提出如期实现全面建成小康社会奋斗目标所必须遵循“六个坚持”,这“六个坚持”中占据第一位的,就是坚持人民主体地位。虽然北



欧的社会民主主义福利制度在政治力量动员和价值体系上十分重要,但是其仍是建在二次分配基础上的模式。北欧国家要经过民主政治协商和党派的争辩以及多方参与讨论,才能确立各个阶层的分配。中国与北欧国家的福利模式的明显差异在于,它不仅仅是再分配时才给予人民福利,而是在一开始就确定了人民的国家主体地位,人民的主体地位和国家的根本利益二者的统一就是中国特色的社会主义。(13)

第二,社会主义坚持社会公平,强调共同富裕。我国《宪法》规定,社会主义经济制度以公有制为基础,劳动者成为生产要素的主人,实行按劳分配,消灭剥削、消除两极分化,最终实现共同富裕。在自由放任的资本主义社会,并不是蛋糕做大了后所有人都有分蛋糕的权利。我国社会主义制度和其他国家,包括北欧国家,在再分配领域的不同是把社会主义国家的性质写入了《宪法》,明确强调社会主义的共同富裕原则。社会主义的福利制度就是要为广大的人民服务,以人民的利益为出发点,让人民有劳动的产权,劳动分配权利和分享社会福利的权利。中国共产党第十八届五中全会重申,人民是推动发展的根本力量,必须坚持以人民为中心的发展思想,把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点。中国共产党第十八届五中全会提出的五个发展理念之一的“共享发展”,就是强调了共同富裕的具体措施。习近平在最近讲话中谈到“改革要往维护社会公平正义方向前进。”(14)国家不能在福利制度的建设中推却福利责任,把为经济发展作出巨大贡献的劳动人民推出国家的保障之外,让个人承担风险,或者把责任推给市场。这样的结果只能是让他们失去医疗、教育、住房、养老等社会福利保障,从而导致贫困和收入差距的两级分化。我国已经成为世界第二经济大国,但人均GDP仍低于国际平均线,基尼指数自2000年超过了警戒线0.4之后,一直没有下降,2014年为0.469。两极分化和城乡差距加大,这些都是对我们这个社会主义国家的警示。这些现象表明经济的快速发展某种程度上带来了社会发展的不平衡。我国发展中还时常有背离社会发展价值的现象发生。如果农民工的进城仅仅是为了加速城镇化速度和指标,如果放开二胎仅仅是为了劳动力的补充和应对老龄化现象,那么我们的发展就背离了以人为本的初衷。如何维护劳动人民,包括农民工和农民的利益,给予他们平等的社会权利是当前福利制度建设特别值得思考的重要议题。如

果仅仅遵从资本运转的规律,把人民当做雇佣者,没有必要的保障措施,任其利益被有商业赢利目的的外国资本和其他开发商等侵犯,那么就违背了社会主义社会的性质。

第三,社会主义的国家和福利制度保证了人民民主,福利制度将促进我国的民主政治的发展,民主是手段也是目的。社会主义国家要赋予人民参与政治的权利,通过协商民主表达和实现人民的利益,保障广大人民群众有能够表达自己愿望、申张自己的福利诉求和决策福利分配的民主权利。国家要站在人民的立场上,保护工人和农民的权利,坚持人民民主,建立具有我国特色的社会福利制度。作为人民的国家和政府,应该满足人民群众的基本愿望,同时反映人民群众的呼声,并由人民群众作主、参与决策。这样的福利制度和福利政体反映了我们社会主义国家的本质,同时也体现了我国人民群众的组织路线,在政治体制中则称之为人民民主。中国共产党的群众路线,体现出来的民主独具特色。以民为本,动员和组织人民。(15)群众路线作为中国共产党的优良传统延续至今,成为一个强有力的制度优势。人民是新中国的组织者、管理者和建设者,群众路线是中国的政治路线。(16)既然劳动人民是国家的主人翁,国家发展与人民的切身利益有关,那么就要让人民当家做主,让人民参与民主决策。民主决策应该由人民决定,在人民代表大会和民主选举中要重视劳动人民,特别是工人农民的比重,要给他们人民代表的地位,不让他们成为沉默的大多数。我们的发展不能为少数精英服务或者由他们来决定人民的未来。政府代表人民办事,为人民的利益着想进而决策,也就减少了贪腐,这才产生和谐,实现人民和政府间的相互信任。谁背离了人民,人民也会选择背离他。人民是参与者,不是被动的受惠者和接受者。现在我们听到一些错误说法,即把国家当成物业或者是董事会,这是在市场经济中依据资本市场的逻辑对国家的误读。还有一些地方政府搞错了自己的定位,在为人民服务的过程中,把和人民群众的关系变成了商品关系。如此下去,人民不会把国家看成是自己作主的国家,也不会产生信任。所以,社会主义福利制度不仅要体现国家的出发点和发展目的,也要体现人民参与公共权力行使的管理过程。

三、建设中国特色福利制度的经济解读

在福利制度和经济发展互为矛盾的舆论影响下,发展福利必然影响到经济增长和竞争速度的说



法已经占据舆论高地。例如,诸如搞福利是好,但哪里有钱?我们不能搞福利国家那一套。福利国家就是花大钱,拖垮经济等等。事实上,福利制度与经济发展并不是对立的,相反它们不仅关系密切,还可以齐头并进。福利制度蕴含了经济政策,关系到经济的良性循环和可持续发展。

第一,社会福利制度与社会主义经济发展的目的。社会主义的经济与福利制度的发展要紧密结合。在资本主义社会,生产的社会化和生产资料的私人占有形成了一对矛盾,曾听到资本家宁愿把剩余的产品如牛奶倒掉,也不会分给贫困饥饿的劳动人民。而现在也出现了一些看起来十分矛盾的现象,比如房产的过剩。在社会主义初级阶段,以公有制为主体的条件下多种所有制经济并存。虽然它们都被称为市场经济的竞争主体,但是社会主义国家在生产中不应存在生产过剩和生态破坏、资源枯竭的现象;在生产阶段,国家应该从人民的需要出发,制定宏观战略与监管计划,福利计划要列入经济计划中,而不能放任企业的自由逐利和市场的无序,这也是国际社会福利国家出现的初衷。社会主义的经济发展要为人民谋福利,以满足人民的需要、改善人民福祉为目的。比如,给老人建具有无障碍设施的房间和给进城农民工建设的保障性住房。而不能是无计划、无目的地资本投入,如出售土地多建房,最终造成大量的房地产过剩,埋下潜伏的经济隐患。第十三个五年计划提出了供给侧的改革,即对“劳动力、土地、资本和创新”这四个可以促进经济增速的供给侧四大要素进行改革,这意味着结构的巨大调整。马克思主义的经济科学认为,经济增长除了资本投入是关键因素外,还有劳动力和TFP(全要素生产率,即效率的改善、技术进步和规模效应)等相关因素。虽然需求、消费、交换等其他经济因素具有一些影响,但生产才是最重要的经济因素。⁽¹⁷⁾经济增长的根本还在于生产投资,因此,要启动社会政策,建设公共设施,改善福利条件,特别是农村的基础设施,包括医院、学校、养老院、幼儿园的建设。社会政策是创造社会财富的部分,同时也具有社会效益和经济效益。

第二,社会福利制度与社会主义的再分配。福利制度通过税收转移、有计划地社会支出,把经济的成果转化为社会发展和民生改善,比如投资在教育、医疗、住房、养老、儿童抚育、青少年教育、妇女妊娠生育等社会服务上。经济的赢利必然要有出口,最简单明了的就是为了让人民更好地拥有生命、享受生活。那些反对福利制度建设的人并不反

对享受生活,他们反对的是大家一起享有这种福利。在分配制度里不应有过度消费和供需矛盾以及极度两极分化。马克思早已指出“共产主义不仅要消灭资产阶级,也要消灭无产阶级。严格说来,社会主义社会不应该再存在单纯出卖劳动力意义上的无产阶级或工人阶级。”⁽¹⁸⁾生产资料的社会主义公有制是我国社会主义经济制度的基础,那么社会创造的财富就要转移分享给人民。社会主义的公正原则要求每个公民都能享有社会主义建设和经济发展的成果,通过国家税收建立起来的福利制度就是国家的二次分配,保障每一个成员体面的生活。许多人反对国家福利制度,根本的一点,就是因为人人共享的福利制度要让人们缴纳税款。特别是收入高的群体。社会主义的政治经济学认为,经济的再分配是由人民的主人翁地位决定的,他们是经济生产和社会生活的主人。⁽¹⁹⁾人民不是社会的负担、政府财政的负担、社会保障的负担、医疗养老的负担,他们具备拥有社会福利的社会权利,而不需要任何人的恩赐。在分配的阶段,国家要履行责任,让经济成果共享和实现来改善人民生活的目的。当下,我们也看到一些较好的案例,例如,在我国的一些农村地区,原本是和城市有较大差别的地方,由于当地有农村集体经济和集体企业的存在,所以保持了很好的福利分配制度,那里福利和经济关系和谐、经济繁荣,许多地方已经达到了小康社会。

第三,福利制度与社会投资。北欧福利制度的创新表明,福利制度是对于劳动者的投资,而对人力资本的投资是最长远、最有效的投资。北欧国家率先开创了社会投资模式。⁽²⁰⁾福利制度不仅是一个社会保障机制,更是一个动力机制。福利政策需要补充和完善,激励人们积极地、有创造性地工作。我国不可能持续停留在低效能、低水平的劳动力水平和密集型产业阶段,我们需要高科技含量的技术创新,我们的人民需要成为生产活动中高素质、健康、有品位、有尊严的劳动者。社会投资将促进公民积极参与劳动力市场,使其变成具有高技能、有竞争力的劳动者。就业培训和失业再培训等计划是对生产力的直接投资。任何一个社会在没有能够让每一个勤劳的成员获得正当的谋生手段之前,都算不上是一个文明的社会。当国家进入老龄社会,抚养比增长,劳动力下降时,需要提倡生育,发展新的生产力,因此国家的福利政策,特别是对妇女和儿童的保护,就应该特别强调。在劳动力市场中,对妇女的妊娠、哺乳等福利保护,涉及劳动力再



生产的质量。这些福利政策包括妇女婚检、妊娠保健、产后保障、哺乳期假期服务和津贴以及单位的哺乳室和育婴室的建立等等。而儿童的福利政策,从身体保健发育、入学接受教育以及青少年的身心健康成长等,都是长远的社会投资。老年人的社会服务也是这个社会投资链的环节,完善的老年保障给青年展示了国家和企业对劳动力的保护,不仅解放了青年的劳动者,对未来的劳动者和建设者也是鞭策和激励。以上这些都需要社会福利事业的支持。卢森堡早在《资本积累论》中就展望“社会主义的目的不是积累,而是以发展全球生产力来满足劳动人民需要。因此,我们可以看到,社会主义由于它本身的特质,是一个和谐的、普遍的经济形态。”⁽²¹⁾

第四,福利制度与经济竞争体系。国家生产力提高了,才会形成强有力的经济发展力量和良好的经济循环体系,才会带来更大的经济效益。再举北欧福利国家的例子,北欧四个国家在国际竞争中,一直名列世界前十名之内。20世纪七八十年代,北欧国家遭遇了经济危机,导致严重的经济衰退。人们曾经把这些危机归结为北欧福利国家模式的高税收和慷慨的福利政策。但危机过后,北欧国家却有了快速的反弹,它们从危机中更新自己,使国家变得更加现代化。北欧国家在危机中改革陈旧的体系,使之更加灵活。在很短的时间内,北欧国家经历了从经济的业绩不佳到经济发展势头强劲的转变。它们在“新经济”中已经居于有利的位置,生产力快速增长,获得了巨大的经济利益。北欧国家之所以可以管理危机,就是因为它们有非常牢固的福利体系支持。它们有一致的政策解决方案:经济开放和福利保护政策。把劳动法和病假失业保险体系相结合,积极灵活的保障性劳动力市场政策保持了充裕的津贴水平,同时工会对新技术起积极推动作用,所有这些非常慷慨的福利支持方式塑造和促进了经济增长。⁽²²⁾

福利制度和经济发展双赢的理论和实践并不需完全从西方的发展过程寻求解释,我国多年来的发展实践已经有了证明。新中国成立以后,国家走群众路线,投资劳动人民,让人民群众成为具有生产力、竞争力的劳动者。“新中国初兴,我党组织人民一夜间就建起了百万所小学。村村有小学,政府没花一分钱。组织起来的百姓力大无穷。”⁽²³⁾毛泽东时代造就了一支有组织、有纪律、有劳动技能的现代化生产大军。他们创造了从农田水利、基础设施到独立的工业体系,还有交通、教育、医疗等

一系列基本条件的社会主义建设。⁽²⁴⁾这种社会投资为1979年的改革开放奠定了基础,做了充分的准备。而如今,经过30年的改革开放,我们的社会转型依旧需要新的社会投资:把我们的密集型、低技术含量、缺少创新指数的生产方式转变成由高素质的劳动力创造的具有创新和高科技含量的现代生产。这种社会投资也包括我们所说的精准扶贫。福利制度不是一个被动的再分配过程。我国许多地方将社会救助和扶持工作结合起来,例如精准扶贫和国家转移支付的完成就是对这些贫困地区经济和社会可持续发展的扶持与投资。我国的劳动力水平需要提高、经济发展需要技术创新、需要高素质的劳动者,同时还要应对发展的风险,这一切都需要启动社会政策。

四、中国特色的社会主义福利制度建设

(一) 建设什么样的中国特色福利制度

为了谋取人民的幸福,在建国初期我国就开始建设具有社会主义特征的福利制度。前30年的计划经济时期,国家建立了城市的劳动保险计划和农村的集体经济基础下的包括“五保”和救灾、救济的福利制度;后30年的市场经济改革开放,国家进行了社会保障和慈善事业等多方面的探索。目前,我国的社会福利制度已包含了社会保障、社会救济(救灾)、优待抚恤、社会服务、义务教育、医疗救助、住房救助和慈善事业等多项惠及民生的内容。但是,目前我国的社会福利制度距离人民群众的期待还存在一定差距。第一,公共社会支出的比例很低。第二,还没有做到把经济改革的成果惠及全体人民,让人民普遍享有。社会福利制度还没有做到对一个公民在收入、就学、就医、住房、养老和社会服务等方面基本保障的全覆盖,特别是城乡之间存在很大的差距。

我们需要继续探索和建立具有社会主义制度特征和东方文化特质的福利国家。全面建设小康社会的基本标准就是对这个社会福利制度的内容提出的具体要求:第一,要达到人均国内生产总值超过3000美元;第二,城镇居民人均可支配收入达到1.8万元;第三,农村居民家庭人均纯收入达到8000元;第四,恩格尔系数要低于40%;第五,城镇人均住房建筑面积要达到30平方米;第六,城镇化率达到50%;第七,居民家庭计算机普及率达到20%;第八,大学入学率达到20%;第九,每千人医生数达到2.8人;第十,城镇居民最低生活保障率达到95%以上。⁽²⁵⁾这十项包括收入、住房、医疗、



教育等方面的福利制度的内容。我国提出,在2020年将要实现的目标是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,这“五有”就是我们社会福利制建设的初步目标。

(二) 为什么建设中国特色福利制度

第一,福利制度的愿景和中国的发展道路相一致、和小康社会的目标一致、和中国梦的前途一致。我们不必隐晦我们的主张:基于中国的政体,建立一个覆盖全体人民、保障人民福祉的社会福利制度,这样的道路或者模式就是社会主义的福利国家。在现阶段,我们要依据适度普惠的原则建设社会福利体系。所谓适度普惠的福利制度就是要覆盖全体人民,涵盖人民生活各方面基本需要的福利制度。这是一个全面综合的社会福利体系,而不仅仅是指社会救助与救济和社会保险保障。比如,要给进城的农民工同等的社会保障待遇、发展农村社区建设、开展养老社会服务、拓展儿童和妇女的福利保障等等。社会福利制度要保障每一个中国人在我们的国家,无论在城市还是农村,都能够有尊严地、体面地和幸福地生活。这个福利体系需要随着我国经济的发展和社会的进步而逐步完善。

第二,福利制度建设体现了中国和平崛起的主张。中国作为一个大国,它的崛起会给世界带来影响。国际社会的不安甚至包围攻击,既有对社会主义中国发展的限制,也有不信任。我们明确宣称,中国的崛起是和平崛起,不是资本主义的贪婪扩张和帝国主义的战争掠夺。我们不做高于一切规则、给世界带来威胁的超级大国,我们要发展是为了做提高人民幸福生活的大国典范。中国的崛起是为了人民的幸福和国家的繁荣昌盛,中国富强与强盛的表现就是建设社会主义的福利国家。这是我们一个社会主义国家在国际上应该有的形象和责任。这也符合毛泽东一贯倡导的中国应当对于人类有较大贡献的指示。

第三,福利制度的建设将对于我国社会道德的提升、环境的保护、文化的进步、人民素质的提高和国家的富强起到积极的推动作用。在市场经济中,以金钱为尺度的发展与中华民族的传统美德相抵触。如果价值体系遭到扭曲和社会日渐不公平,就会导致拜金主义日上、个人主义受宠、社会风气败坏、官员腐败日渐深重、百姓道德指数滑坡、集体主义涣散,人们之间彼此缺乏信任。中国是一个传统的礼仪之邦,而现在却被打上了国民素质低的印记。在此背景下福利制度将有助于增加社会凝聚力、社会的和谐与人民的团结,有利于重塑社会价

值体系。

第四,在国际社会背景下,我国的福利制度实践独具特色。我们的发展道路会解决现有的西方国家所遭遇到的福利国家不可持续的问题。我国的发展道路与国际上的许多国家不同,我们建设的是具有社会主义特色和东方文化传统特质的福利国家,这些特征也将我国区别于其他的福利制度和福利模式。和西方国家不同的是我们的东方文化;和我们的东方邻居不同的是我们的社会主义制度。我们有几大法宝:群众路线、社会组织以及我们的家庭和社会网络。中国农村八万个水库都是新中国的前30年建成的,而这些改造人民福祉的工程并没投入许多钱。我们的社区建设、邻里关怀、社会组织、人民团体、家庭网络等社会传统和节约、储蓄、孝道等等传统美德,这些基于中国文化传统的社会建设和文化有巨大和长久的福利功能。社会网络和家庭的和谐功能保障和提升了人民的福祉,并得到延续发展。这些需要国家的提倡、有效管理与组织,却并不需要国家的很大投资。

前30年的福利制度保障了我国在短短的30年间经济和社会的快速发展,把我国建设成了一个独立自主的社会主义国家。在解决温饱以后,我们要实现的小康社会,就是要建设一个具有中国特色的社会福利制度,这是我国未来社会和谐、经济发展、环境可持续的保障。到第二个一百年时,我们要把我国建设成一个社会主义的、现代化的、具有完善福利制度的国家。

(三) 怎样建设中国特色福利制度

第一,明确人民群众的主体地位。“我们是人民的社会主义国家,反映了国家利益和人民利益、以及社会主义的一致性。”⁽²⁶⁾明确国家属于人民,决定国家发展进程的是人民,国家发展的目的也是为了人民。发展是为了民生,是为了人民的福祉,为了人民要建设国家福利制度。而不是由那些包括开发商在内的中外资本和权贵精英决定国家发展方向,发展也不是为了他们谋取暴利。

第二,明确国家的福利责任。既然国家是为了给人民谋福祉的,那么就要承担起具体实施的责任。国家为人民的健康和生活水准以及劳动能力的提高提供保障。这个责任是要筹划、规划建设基本制度,制定相关政策,不是把人民推到残酷的市场竞争中而毫无保障,但也并不意味着大包大揽。自由市场经济主导下福利制度的性质推行福利的市场化和私有化,把国家干预缩减到最小,这不符合我们社会主义国家的性质也不适应小康社会目



标的实现。国家把握宏观战略方向,中央政府和地方政府制定不同阶段的目标,承担相应的责任。国家统筹建设的福利制度,在严格的制度监管下,会更加有效。而自由福利模式国家却不可避免地会出现福利支出的浪费。例如美国在医疗保健上投入的资金最多,但由于没有国家的全民医疗健康保障体系,所以造成了资金浪费,如仅有少数人得到保障,许多人得不到医疗保障。

第三,加大社会福利的支出。和国际的社会福利支出水平比较,我国的社会福利支出的比例仍然很低。早在1996年,世界经合组织的社会支出都在40%以上,欧盟国家则在50%。随着我国建设小康社会目标的确立,我国要加大社会支出,让人民共享改革的成果,把钱投资在改善人民福祉上。要以现代税收制度的建设来推进国家治理体系和治理能力现代化。就税负分配而言,必须要做到公平,公平意味着税收要与每个纳税人的收入状况、财产持有状况相挂钩。也就是说,要建立针对资产、资本持有和资本利得的课税,而不是将全部的税收负担加给了普通劳动者的劳动收入上。同时,根据我国社会主义公有制的特征,应把国有资产的收入转化为社会福利的支出。

第四,建设社会企业、社会组织、人民团体、志愿者和家庭等多方参与、形成合力的福利体系。国家的责任并不是国家包办。中国在自己的传统和发展中创造了经验,福利并不完全是钱的问题。我们有悠久的文化传统,能发挥家庭、社区和社会组织的福利功能,我们也有群众路线等现代组织形式和社会主义的优越性,但这并不排斥我们要学习西方的先进管理办法。我们要借鉴西方的经验,发展现代社会组织和社会企业,形成企业、社会、市场、家庭和个人多方资源投入、互为补充,探索出可持续的、高能的、具有中国特色的社会主义现代福利制度。

(参考文献)

- (1) 梁祖斌、颜可亲《权威与仁慈》,香港:香港中文大学出版社,1996年,第1页。
- (2) Kuhnle Stein, "Add a Nordic Touch to China's Welfare Society," *China Daily* 2015-11-7, B8.
- (3) Pierson Christopher *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Cambridge: Polity Press, 1991, pp. 6-39.

(4) Titmuss, M. Richard, *Commitment to Welfare*, London: Allen and Unwin, 1968, p. 128.

(5) Esping-Andersen, Gosta, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.

(6) Fitzpatrick, Tony, *Welfare Theory, an Introduction to the Theoretical Debates in Social Policy*, London: Palgrave Macmillan, 2011, p. 1.

(7) Kettunen, Pauli and Klaus Petersen, *Beyond Welfare Models, Transnational Historical Perspectives on Social Policy*, London: Edward Elgar Publishing, 2011, p. 6.

(8) 斯坦恩·库恩勒(Stein Kuhnle)、陈寅章、克劳斯·彼得森(Klaus Petersen)、保利·基杜伦(Pauli Kettunen):《北欧福利国家》,上海:复旦大学出版社,2010年。

(9) Annika Rembe, Kristina Persson, "What's so Special about the Nordics?" in Swedish Institute, eds., *The Nordic Way, Equality, Individuality and Social Trust*, London: Allen and Unwin, 2012, p. 93.

(10) 郑功成《社保改革远未成功》,人大重阳网, <http://rdey.org/displaynews.php?id=18372>, 2016年1月26日。

(11) [13] 孙熙国《马克思主义究竟能够带给我们什么?》,《红旗文稿》2016年第4期。

(12) Henrik Berggren, Lars Tragardh, "Social Trust and Radical Individualism, The Paradox at the Heart of Nordic Capitalism," in Swedish Institute, eds., *The Nordic Way, Equality, Individuality and Social Trust*, London: Allen and Unwin, 2012, p. 34.

(14) 习近平《改革要往维护社会公平正义的方向前进》,《人民日报》2016年4月18日,第1版。

(15) [23] 潘维《治国的思想方法》,《比较政治学理论与方法》,北京:北京大学出版社,2014年,第88、106页。

(16) [19] [24] [26] 黄平《坚持人民主体地位,共同构筑中国梦》,《红旗文稿》2015年第24期。

(17) 罗思义《要完成6.5%的同比增长率不能误读“供给主义”》,《中国经济增长核算法要与时俱进》,《社会科学报》2015年12月21日,第2版。

(18) 崔之元《如何认识今日中国:小康社会解读》,《读书》2004年第3期。

(20) Esping-Andersen, Costa, "The Making of a Social Democratic Welfare State," in K. Misgeld, K. Molin & K. Amark, eds., *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*, Pennsylvania, Mass: Pennsylvania State University Press, 1992, pp. 36-37.

(21) 罗莎·卢森堡《资本积累论》,北京:三联书店,1959年,第376页。

(22) Eklund, Klas, "Nordic Capitalism, Lessons Learned," in Swedish Institute, eds., *The Nordic Way, Equality, Individuality and Social Trust*, London: Allen and Unwin, 2012, p. 62.

(25) 江泽民《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,《人民日报》2002年11月9日,第1版。

【责任编辑:李阳】