

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:1008-7621(2020)01-0093-10

新中国成立以来社会福利制度的演变与发展

——基于社会权利视角的分析

□岳经纶 程 璆

(中山大学 政治与公共事务管理学院,广东 广州 510000)

摘要:新中国成立70年来,社会福利制度体系经历了深刻的变迁。尝试从社会权利视角出发,通过构建福利资格准入、福利制度安排和福利结果的解释框架,对四个历史阶段的社会福利制度演变进行梳理和分析,可以发现:新中国的社会福利制度经历了“国家主义”统揽、“发展主义”主导、新世纪初期政策扩张和新时代政策深化的变迁过程,并面临严峻的现实挑战。为了建构新时代中国特色社会福利制度体系,应该克服福利发展上的认知悖论,重视福利制度安排的积极作用,着力解决福利责任主体不清的问题,形成多元的社会福利供给模式,并通过改变社会福利制度碎片化格局,构建统一公民身份的“社会中国”。

关键词: 社会福利制度;社会权利;“社会中国”;新中国成立70周年

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2020.01.011

在新中国成立以来的70年里,社会福利制度体系经历了不同发展阶段的深刻变迁。改革开放之前,社会福利制度具有明显的“国家主义”倾向,社会福利活动与政治活动混为一体。由于社会福利与社会保障之间概念混淆,人们对社会福利制度的理解长期停留在狭义的补缺层面,即由各级民政部门专门为社会弱势群体提供福利,满足其衣、食、住、行等基本的生存性需要。改革开放以来,社会政策经历了从“发展主义”范式到新世纪社会政策的转型和变革,“人类需要本位”的要素开始出现并逐渐成为社会福利制度构建的重要理念^[1]。

本文旨在通过对新中国社会福利制度的变迁进行系统梳理,对当前构建社会福利制度体系的复杂性进行考察,以展现新时代构建社会福利制度的走向。通过文献梳理发现,虽然不同时期的社会福利政策在具体的福利供给项目和发展政策方面存在差异,但在本质上均强调权利享有的平等性和福利资源供给的公平性^[2]。然而,不管是“补缺型”福利政策还是“制度型”福利政策,这些局限于类型学解释范式的讨论过分偏重于位于前

端的福利资格和后端的福利结果,忽视了位于中介位置的福利制度安排本身,难以满足“社会权利”不断拓展的权益要求^[3]。

基于此,本研究认为,理解中国社会福利制度的发展规律应从公民的社会权利这一基本认识出发,从社会权利理论视角构建一个福利资格、制度安排和福利结果三者关联的理论框架,对我国社会福利制度的早期形成机制、现行转型机遇与未来战略走向进行深刻解读,进而提出重建中国特色社会福利制度体系的重要命题。

一、社会权利理论的演进与争议

社会权利被视为一种普适权利,一旦个人有需要,遭遇意外情况或过去的贡献达到一定标准,某种特定供给的资格将作为一种权利对其开放^[4]。T.H. 马歇尔最早对社会权利理论进行阐述,在其经典著作《公民身份和社会阶级》中,他将公民身份视为一项有关平等的原则,“公民身份是一种地位,是一个共同体的完全的成员享有的地位,享有这种地位的人在权利和义务方面是平等的”。他

收稿日期:2019-10-15

基金项目:国家社会科学基金重大项目(15ZDA050)

作者简介:岳经纶(1967-),男,中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师;程璆(1993-),男,中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。

认为个人作为国家公民拥有社会权利,社会权利是与公民身份相联系的一类权利^[9]。社会权利理论由此建立起个人与社会、个人与国家之间的基本关系,并将社会福利作为国家的重要职责,其核心在于:以推进结果平等为目标,同时考虑人的社会关联性。值得注意的是,作为一种初度建立起来的理论,社会权利理论在最初虽然只是公民身份理论的一个分支,但在与公民权理论、福利国家理论的交互影响下逐渐形成系统化的理论体系。

社会权利理论的演进是一个由分歧走向共识的过程。起初,社会权利的定位和作用并不清晰。马歇尔的平权自由主义思想并不侧重于对权利属性的静态分解,而是强调权利公民应当从对权利的探讨转向对某种合法性的期待。他将公民身份范围从法律、政治领域扩大到社会领域,认为公民身份主要由三大要素组成,即公民的要素、政治的要素和社会的要素。其中,公民的要素对应法律公民身份,亦即公民的民事权利,意味着公民享有基本自由且在法律面前平等;政治的要素则对应政治公民身份,亦即公民的政治权利,指的是公民享有选举和参与政治生活的地位;社会的要素对应着社会公民身份,亦即公民的社会权利,指人人享有基本福利与充分参与社会事务的权利。最初,三种权利要素彼此交互,与权利相对应的机构也混合交叉。后来,随着权利公民身份所依赖的机构不断分化,三种权利要素逐渐分道扬镳、渐行渐远^[9]。其中,社会权利是最具争议的部分,特别是在公共福利与服务的类型、水平、质素及福利资格的准入问题等方面均没有形成共识。究其原因,这与社会权利在福利国家不同时期的发展特征有关。

20世纪是社会权利大发展的时期,随着二战之后福利国家在西方世界的构建与扩张,社会权利的重要性日益凸显。到20世纪70年代,一系列新形势、新问题伴随福利国家危机不断出现,福利制度与公民社会权利的关系逐渐模糊,新自由主义改革在缩减福利功能的同时,也导致了改革的左派和右派就社会权利理论互相进行强烈抨击,争议焦点主要在于权利与义务的关系。以往的社会权利思想强调个人权利的实现和国家的福利责任,但对个人所应承担的义务缺少明确观点,社会权利因而变相地成为个人对国家的“单方面福利索取”。具体而言,权利与义务的关系失衡使社会权利遭致多方批评,并集中表现为三个方面。首

先,社会权利的发展与公民身份构成存在自反性冲突。自由主义者认为,社会权利是构成完整公民身份的必要部分,但同时确信社会权利的不断发展会对公民身份造成相当程度的破坏。以反贫政策为例,增强弱势群体的社会权利目的在于消除贫富差距,保障基本权益,却也导致了政策受益范围之外的相对弱势的公民产生怨恨情绪,形成反贫政策门槛内外的悬崖效应,反贫政策因此遭受诟病。其次,社会权利发展面临公民去道德化、去政治化的风险。新右派和新保守主义者认为福利国家尽管推动了社会权利的发展,但可能导致人们过分依赖福利,公民的权利义务平等观念容易失衡。此外,在马歇尔的公民身份范式中,福利与民主在资本主义社会虽然同处于一个体系中,然而福利强调权利获得,而民主则是突出参与义务,公民的社会权利将不可避免地面临去政治化的风险。最后,国家对公民社会权利的满足无法改变资本主义的制度性不平等。公民的社会权利和福利供给也许能够在一定程度上缓解低收入者的痛苦,但极左派和新马克思主义学者认为福利国家没有触及问题的根本所在,没有充分满足多数公民的需要。

鉴于公民社会权利的有限作用和负面影响,从20世纪90年代开始,学者们对于公民社会身份的转向问题进行了积极思考,并在理论创新方面进行尝试和突破。德怀尔认为,新右派主张公民福利问题的解决,应当通过建立激励公民责任感的福利体系实现,而不应单纯依靠国家的施予,国家发挥的作用应该是有限的、有条件的^[7];特纳认为,个人与社会相互依存,个体行动者只有在合作的社会环境中才能完成和维护个人的需要满足^[9]。对于很多人,尤其是边缘化的弱势群体,社会权利保证了公民身份的实质性地位。吉登斯则提出了构建“第三条道路”的福利政策^[9],其核心在于重视工作机会,并注重发展机会的均等、责任与权利的价值统一,而不是仅仅考虑收入的再分配。在这种亦步亦趋的节奏中,各种争论也慢慢趋于缓和。虽然不同的学者对于公民权利和福利获取的侧重点仍有所不同,但大体上形成一个共识:当前应当重新考察福利国家的起源和困境,在进行福利改革的同时,赋予福利供给新的解释,将公民社会权利嵌入到更广阔的社会框架中,更加注重链接福利需求与福利供给的中介福利制度安排^[10]。基于此,本研究的后续部分从社会权利视角出发,构建了一个福利资格、制度安排和福利结果的解释框

架,并对新中国70年社会福利制度体系的变迁进行了梳理与分析。

二、福利资格、制度安排和福利结果的解释框架

社会权利理论主张为公民提供福利资格,让公民获得相应的福利结果。从社会福利供给的角度来看,个人需遵循“福利资格准入—福利制度结果”的福利获得路径,即只有通过福利资格准入,才能获得相应的福利结果。但长时间以来,福利制度的资格准入未必一定导致积极的福利结果。

18世纪以来,在社会、文化和制度环境的变化结构中形成了不同的原则倾向,个人获取福利的方式经历了“商品契约”到“去商品化”的转变^[1]。在资本主义市场经济中,交易、价格、自由竞争等要素长期占据主导地位,个人获得福利的唯一方式是依靠出卖自己的劳动力获取相应的商品价值。二战后,福利国家的建设摒弃了早期社会福利慈善式的济贫观念,把福利当作权利赋予每一位社会成员,以制度化、普遍性的福利供给来抗拒自由放任的市场经济带来的社会 and 人的商品化,并通过公共福利计划赋予公民福利资格地位,让其摆脱商品化地位,个人福利资格准入也因此实现了由“私人契约”向“资格地位”的转变。这种无条件、无限制的社会权利也成为传统福利国家制度安排的价值基础,它赋予公民享受福利服务的地位,并通过国家立法予以保障。然而,20世纪70年代的福利国家危机破坏了这种价值基础,日益多样化和差异化的福利需要,以及政治改革的去中心化和经济改革的私有化趋势使得以国家为中心的福利提供模式逐渐式微。在福利国家衰落和后来的全球化进程中,社会权利理论经过不断调整,对制度安排要素的关注和侧重逐渐成为新的视角,即福利资格不仅应通过提升利益水平达至福利结果,还应通过调节人们的行为和提高福利提供效率,促进积极福利结果的实现^[2]。

具体而言,福利制度安排是指制度通过分配资源来满足人们多元需要的机制,即回答人们以何种理由得到了什么福利,以及福利如何被提供的问题^[3],通过引入福利制度安排的中介机制,个人福利获得的路径可以被重塑^[4]。基于此,本文从社会权利理论视角出发,构建了福利资格、福利制度和福利结果的理论模型(见图1):社会福利供给的整个过程划分为前端、中介和后端三个阶段,分别对应福利资格准入、福利制度安排和福利制

度结果三个环节。

第一阶段为福利前端,包括普遍主义、选择主义、贡献性原则和条件性原则等四种福利资格准入原则以及公共与私人的责任价值。通常,福利资格准入可以区分两种显著不同的原则——普遍主义与选择主义。前者认为福利服务与利益提供应该在平等的基础上向全体公民开放,每一个公民都拥有同样的社会权利;后者则认为福利提供应针对特定的个人或群体,需要采用一定标准(如需要、公正、权利和贡献等)来界定资格。相比而言,选择主义机制被广泛地使用,意在对社会成员的进入设置限制条件,只有收入/财产低于某一特定水平的人士才能享受社会福利与利益。除此之外,德怀尔基于福利国家的现实演进对福利资格的准入原则进行了重要的归纳和补充,增加了贡献性原则(社会保险)和条件性原则^[5]。前者主要基于个人对社会的某种形式的贡献,这通常由雇员缴纳保费参与国民保险计划来实现。后者则明确将福利资格与个人责任或特定义务相联系,如果要获得某些基本的、公共提供的福利享有资格,个人必须首先认同某些特定的强制性义务或行为模式。值得注意的是,极少有福利权利是全然无条件的,一系列的福利资格总是由相应的原则所组成,这些原则界定并限制了与福利国家相联系的利益与服务。此外,关于公共与私人的责任价值判断也是第一阶段应当厘清的问题,由于福利的获得来源于私人(个人、家庭)或公共(社会、国家),因此不同的责任价值判断是相应时代背景下国家福利干涉态度的直接反映,它回应了“资源如何分配以满足不同需要”这一关键问题。

第二阶段为福利中介,由福利制度安排的三个构成要素构成,包括利益形式、行为调节和提供方式。首先,基于对价值理念的不同定位、对人性的不同假设,以及对受助者和环境特点的不同判断,福利利益形式包括现金福利、实物福利和福利凭证(券)等。其次,关于行为调节,它假定福利的提供根源于对权利和义务关系的不同理解。传统福利国家认为公民身份地位与雇佣地位(私人契约)相对立,是一种不带任何附加条件的社会契约^[6],直接赋予公民福利资格。新右派和新社群主义者对权利义务关系重新进行定位,认为福利的提供要建立在权责平衡的基础上,责任既包括对福利制度或工作的贡献,也包括对特定行为的要求。这意味着政策制定者不仅要关注福利的提供,还要把福利政策当作一种工具手段,将公民从

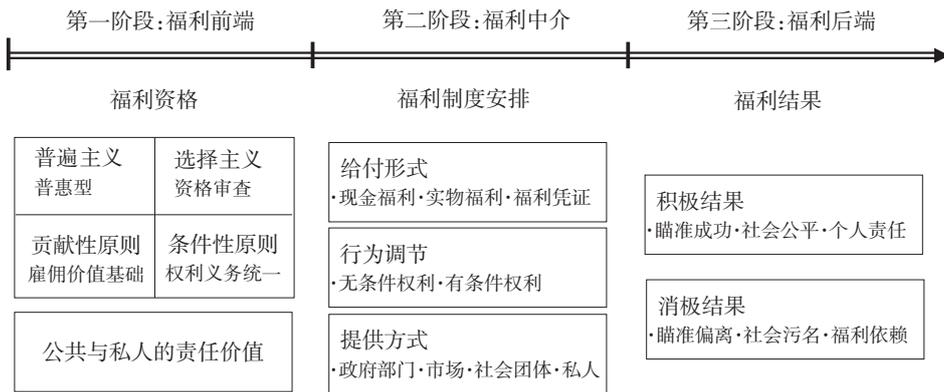


图1 福利资格、福利制度安排和福利结果的理论框架

被动接受者变成主动承担者,并转变其态度和行为^[17]。这种现实性的考虑将福利资格的获得理由从无条件的权利变成有条件的权利,并通过调节受助者的行为影响其最终获得的福利结果。最后,关于福利的提供方式,国家提供和市场提供谁为主导一直以来存在争辩^[18],考虑到不同的福利提供方式具有不同的提供效率,政府部门、市场、志愿服务和私人等形式均应包含在内。

第三阶段为福利后端,包括积极的福利结果和消极的福利结果。积极的福利结果不仅表现在社会保障资源成功瞄准受助对象,也包含其正向的溢出效应,如促成公正、平等的社会影响,激励个人的责任意识等。相应地,消极的福利结果指福利瞄准机制发生偏离的后果,以及社会污名、福利依赖等负向的外部效应。

总体而言,社会权利理论的视角对于理解社会福利制度变迁具有重要的借鉴价值。通过福利资格、福利中介和福利结果的理论框架,本文对新中国社会福利制度体系的70年变迁进行了脉络梳理,对不同历史时期社会福利制度的特征进行归纳和分析。

三、新中国社会福利制度的历史变迁及特征

对新中国社会福利体系政策变迁的系统回顾,有助于对当前社会福利制度改革的复杂性形成清晰客观的认识,以便于理解社会福利政策对满足新时代我国公民福利需求及对利益相关者的影响。根据新中国成立以来经济社会体制的改革历程,社会福利制度体系70年变迁大体上可以分为以下四个时期。

(一)计划经济时期:“国家主义”统揽

计划经济时期,社会福利制度表现为“国家—单位”统包保障型,覆盖了包括城市单位正规就业

群体、城市非正规就业群体和农村群体在内的三大社会群体。受当时苏联社会福利模式的影响,国家公共财政对不同类别的群体提供差异性的保护,具体体现在不同社会福利项目的实施上。在资金筹集管理、社会福利分配等方面具有十分鲜明的“国家主义”统揽特质,单位保障和条块封闭的特点显著,并呈现出浓厚的差序式父爱主义和集体主义色彩^[19]。按照社会经济进步的进程特征,计划经济时期30年的社会福利制度发展又可以进一步划分为3个阶段:社会福利制度初创期(1949—1958年),社会福利制度调整期(1958—1966年),以及社会福利制度畸形发展期(1967—1978年)^[20]。

计划经济时期社会福利制度的核心内容是劳动保险制度。1951年政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》(其后在1953年和1956年进行了修订),确立了劳动保险制度。该制度规定了职工在疾病、伤残、死亡以及养老等方面可以享有的福利待遇,构筑了早期社会福利制度的基本框架。到1957年末,社会福利制度建设取得了重大进展,社会保险和社会救济、社会福利、优抚安置等一系列法律法规得以初步建立,对保障职工权益、稳定社会生活、促进社会主义建设起到了重要作用^[21]。1957年至1965年,受到“大跃进”和“三年自然灾害”的影响,社会福利制度构建速度放缓,但整体上还是不断发展和完善的。1966年“文化大革命”爆发后,社会福利制度遭到破坏,法制建设停滞不前,原有的制度框架受到严重冲击,例如劳动保险变成了“企业保险”,且失去了原有的社会统筹调剂功能。

总体而言,计划经济时期的社会福利制度主要表现为小范围内的全面保障与大范围内的社会身份本位并存的局面^[22]。社会福利制度呈现出显

著的城乡二元分割特征,国家在福利事业中的角色具有二重性:既有制度性的一面(国家通过单位体制为城镇居民提供比较全面的福利和服务),又有补救性的一面(对单位体制以外的城市居民和农村居民只提供十分有限的救助和援助)^[23]。一方面,受制于国家有限的财政能力,这一时期的社会福利和服务只能维持在较低水平,而且城镇普遍优先于乡村;另一方面,国家垄断和控制了重要的社会资源及个人的生活与发展机会,在高度组织化、集权化和单一化的社会结构中,城乡社会福利发展差异明显,形成了国家主导的“二元社会中国”。具体而言,国家在实施优先发展重工业的经济政策的同时,也在户籍制度的基础上,按照城乡分割的原则,在城乡实施两套截然不同的社会政策体系:在城镇,国家建立了一套以终身就业为基础的、由单位直接提供各种福利和服务的社会政策体系;在农村,凭借集体经济,包括合作医疗制度、五保户制度等在内的集体福利制度得以建立。虽然城乡社会福利水平差距很大,但国家直接或间接地在社会福利提供当中扮演了重要角色,城乡居民的基本福利需要,如教育、医疗、就业等,都得到了一定程度的满足,在城镇或农村内部也未出现严重的社会不公平问题。

(二)市场经济转型期:“发展主义”主导

1978年实施改革开放政策后,中国进入了由计划经济向市场经济的转型期。在这一市场经济转型期,为了改变落后的国民经济状况,经济生产和社会转型成为国家的施政重点,政府经济政策职能日益强化,社会福利政策则转向于服务经济生产。为了促进生产和减轻政府负担,单位集体体制逐步瓦解,政府有意识地弱化自身的公共福利供给角色,旧的社会福利体系日益分化,变得支离破碎。此外,由于一方面政府在从许多公共服务的提供中逐步全方位撤退,而另一方面市场体系和第三部门都还未得到足够发展,这就导致公众的许多基本需要难以得到有效满足,庞大的社会弱势群体因而形成,社会福利发展与经济发展存在严重脱节。类似地,改革开放前二十年(市场经济转型期)的社会福利制度发展可以进一步划分为两个阶段。

第一阶段(1978—1992年):社会福利制度局部调整期。这一阶段的主要特点是新旧社会福利制度并存,部分计划经济时代制定实施的旧的社会福利制度仍在延续,同时新的社会福利政策变革也逐渐展开。一方面,农村重新恢复了“五保”

制度,但合作医疗制度逐年萎缩,到20世纪90年代末几乎消亡。1986年,大规模开发式扶贫计划开始在全国范围内有计划、有组织地开展,旨在通过兴办实体经济、技术帮助、培训等方式,帮助农村贫困人口脱贫致富。另一方面,在城镇,经济体制改革的核心是转变企业经营机制,国家把社会保障改革作为企业改革的配套措施来进行,以单项制度改革为突破口,国有企业职工的离休制度成为改革重点。为此,1978年发布文件首先解决了机关事业单位和国有企业职工的退休手续问题;1982年又确立了“离休制度”,使“应退未退”问题得以解决。这个阶段的另一个重要制度创新是,在1986年国务院颁布的《国营企业职工待业保险暂行规定》中正式引入“待业”概念,旨在为合同结束而未成功就业的劳动合同制职工提供失业保险。

第二阶段(1992—2002年):社会福利制度剧变期。这一阶段的社会福利制度在各个主要领域均出现了重大转型。国家为配合市场经济体制改革,开始对计划经济时期建立起来的社会福利体系进行全方位的改造。这一时期,最重要的社会福利制度变革是形成了以社会保险制度为主导的社会保障改革思路。1992年,中共十四大确定了社会主义市场经济体制的战略目标,1993年党的第十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》,提出要“建立包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚保障和社会互助、个人储备积累保障在内的多层次社会保障体系”。这不仅标志着中国特色市场经济体制改革的开始,而且确立了建立“多层次”统账结合的社保制度的目标。1997年,党的十五大报告指出,要“建立社会保障体系,实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度,完善失业保障和社会救济制度,提供最基本的社会保障”。

总体来说,市场经济转型期社会福利制度发展经历了由局部调整到急剧变革的演进过程。随着市场经济体制目标模式的确立,社会福利制度体系经历了一次从政府主导向市场主导的范式转移。旧的城乡社会保障体系逐步瓦解,难免在一定期间变得支离破碎,甚至许多人失去了基本的社会福利和服务。在这一阶段,尽管提出了社会保障改革大思路,但在政策设计上仍然存在着从社会身份出发而不是从各类人群的合理需要出发的倾向,路径依赖严重。以社会保险为例,虽然失业保险、养老保险、医疗保险等分险种在不同所有

制的企业渐次推进,但由于制度安排分散,直接导致社会保险分险种设定费率、综合费率过高,也抬高了社会保险的制度门槛,阻碍了社会福利制度改革顺利推进^[24]。

(三)新世纪初期:社会政策扩张与福利制度重建

进入21世纪后,政府逐步对社会福利政策缺失进行了回应,并开始重新思考市场经济与社会政策的关系。总体而言,21世纪前十年的社会政策扩张是福利制度的重建期,教育、医疗、住房等民生问题日益得到政府的重视,社会政策在经济发展和进步中的作用被重新发现。

新世纪初期的社会福利体系建设具有明显的民生导向,教育、医疗、住房等社会基本需要得到了政府的高度重视,各项事业取得了较好的发展成效。以社会保险政策为例,2000年国务院发布了《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》,以辽宁省为试点,探索社会保险制度的转型路径,力求从单项制度推进向系统建设转变,从以覆盖国有企业为主向以覆盖城镇从业人员转变。到2004年底,适应社会主义市场经济基本要求的社会保险体系框架初步形成,从“五险”覆盖面看,参保人数明显增加,覆盖面逐步扩大。从基金实力来看,由于经济向好、征缴扩面等原因,基金规模增长显著,社会保险的物质基础与实力大大增强。

虽然新世纪初期我国各级政府积极地进入社会福利制度的各个领域,但仍面临巨大的社会压力和挑战,政府福利治理能力建设仍需要加强。首先,政策制定缺乏应急防御性,导致社会福利制度“碎片化”格局加剧。如社会保障改革受渐进改革和“摸着石头过河”的改革思路影响,总体表现为事后补救的“下游干预”型政策范式^[25],而不断为制度“打补丁”的社保制度安排则使路径依赖固化,进而导致社会福利制度体系进一步“碎片化”。其次,历史欠账未理清,责任分担机制效果不佳。原有社会保障制度下的历史债务与新制度的现实责任一直处于模糊状态;商业保险如何发挥作用,慈善公益事业承担哪些责任等问题均没有清晰的划定。虽然各项社会保险已建立了国家、企业和个人缴费分担机制,但个人所负责任的边界和程度并不明确,中央和地方财政责任非制度化与缺位问题并存^[26],中央政府对社会保障财政投入的保障机制缺乏。最后,社会保障公共服务分享不均与供给不足并存。社会福利待遇的城乡差别、地

区差别和群体差别问题突出,由于福利的互济性和公平性不足,劳动力资源的合理流动和配置受到阻碍。

(四)迈入新时代:社会政策深化与福利制度的整合

2012年,中共十八大召开,各项社会事业改革深入推进,中国特色社会主义逐步迈入新时代。在新世纪初期社会政策全面扩展的基础上,以习近平为核心的党中央更加重视城乡社会政策的整体推进,推动社会福利制度的整合发展。在“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”理念的指导下,社会福利制度建设在养老保险、医疗保险、社会救助等重要领域取得了突破性进展,社会福利制度的整合度显著提升。2014年城镇居民养老保险与农民居民养老保险制度开始进行整合,2015年,城镇居民医疗保险与新农合也开启全面整合。与此同时,城乡居民最低生活保障制度也在很多省级层面内部实现了统一。此外,2014年国务院颁布的《社会救助暂行办法》通过建立特困人员供养制度,推动了城乡“三无”人员保障制度的统一。该办法不仅梳理和归纳了以往分散于各种行政法规中的社会救助制度,并就救助的经费统筹、申请和审核、实施、服务供给等内容进行了改革和规定,而且建立了城乡统一的特困人员供养制度,标志着我国城乡特困人员保障工作进入新的发展阶段。与此同时,精准扶贫、健康中国、乡村振兴、公益慈善等聚焦于公民基本生活需要领域的福利供给也得到了从政策到实践的广泛支持。

党的十九大明确宣示中国特色社会主义进入了新时代,而且社会主要矛盾发生了新的变化。面对新时代的社会主要矛盾,构建社会福利制度体系需要自觉地、积极地、前瞻性地发展社会政策。未来一个时期,社会福利制度建设工作必须坚持把“以人民为中心”的发展思想作为科学指南,把增进人民福祉、促进人的全面发展作为出发点和落脚点,顺应人民群众对美好生活的向往,切实满足人民日益增长的物质文化需要,实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。

综上,运用福利资格、福利制度和福利结果的解释框架,可以发现在新中国成立70年里,社会福利制度体系发生了深刻的变迁(参见表1)。这些变迁可以总结为六个方面。

第一,福利资格准入原则经历了“普遍主义—贡献性原则—选择主义—普遍主义”的变迁,福利资格的确定由“身份本位”向“需要本位”转变。计

表1 中国社会福利制度的变迁脉络及特征

		计划经济时期	市场经济转型时期	新世纪初期	新时代以来
福利资格	福利准入原则	普遍主义;身份本位	贡献性原则;身份本位	选择主义;需要本位	普遍主义;需要本位
	公共与私人责任的价值	单位制、集体主义	单位制解体,个人自谋出路	政府公共服务职能重新强化	公平正义、人民为中心
福利制度	福利给付形式	福利券(粮油米面票据)	福利商品化;实物、现金及福利券	福利去商品化;实物、现金及福利券	实物、现金及福利券
	个人行为调节	弱化个体责任	强化个体责任	平衡个体责任与义务	引导个人福利预期
	福利提供方式	国家—单位统包	国家逐步退出,让位市场与家庭	国家主导,市场、社会组织参与	国家、市场、社会组织、私人等多元供给
福利结果	积极福利结果	城市单位福利、农村集体福利	社会保险制度配合生产,下岗压力缓解	教育、医疗、住房、养老等多个政策领域取得快速发展	社会保障覆盖面扩大,整合程度提升,待遇水平提高
	消极福利结果	城乡二元分割,福利水平差距大	公共服务供给缺位;城乡社会保障体系瓦解破碎	历史欠账,责任归属不清,改革路径依赖	福利水平较低;城乡、地域、群体差异仍然存在

资料来源:作者根据相关资料整理

划经济时期,国家大包大揽的单位福利模式具有明显的“身份本位”属性,其实质是一种基于劳动者身份的劳动保险制度。改革开放后,“发展主义”和“经济优先”的战略思想主导了经济社会体制改革,社会福利的供给很大程度上与社会保险制度模式关联,并集中于那些组织性较强、便于直接掌控的大型企业员工和国家机关工作人员群体,从而使得职业之间、城乡之间的福利待遇差异仍然存在。新世纪以来,“身份本位”逐渐向“需要本位”导向过渡,社会福利制度由补缺型向制度型逐渐转变。

第二,福利资格的公共私人责任价值发生转变。计划经济时期集体主义色彩强烈,社会福利被视为单位制的附属产物,国家保障的单位福利模式为全民所有制单位职工提供无条件的权利。市场经济转型时期,随着单位制的解体,与单位身份相关的社会福利供给也被切断,政府逐步退出社会福利领域,个人(家庭)自谋出路。新世纪以来,随着社会政策的扩张,政府公共服务职能重新加强,但政府的职能范围和治理效能仍有待提升。

第三,福利的给付形式发生了变化。计划经济时期,在统收统支的集体主义经济模式下,社会福利的给付形式表现为福利券形式的粮油米面票据,其使用范围和效力受到严格的规定。改革开

放以来,福利的给付形式不再局限于福利券,并经历了人人“商品化”到“去商品化”的转变。市场经济转型时期,社会福利的供给主体开始向社会化转移,社会福利的商品化和市场化属性明显;进入新世纪后,政府的社会福利供给缺位的局面逐步得到缓解,社会福利的商品化属性逐渐减弱,但仍面临福利地域差异和碎片化的问题。

第四,个人经济行为调节经历从被动到主动的转换。计划经济时期,“集中力量办大事”是主流的社会思想,个人为获得社会福利需向集体靠拢。市场经济转型时期,个人主动参与经济生产就能获得相应的福利待遇,因而主观能动性得以发挥。进入新世纪后,社会建设逐渐进入国家的政策话语体系,个人参与社会建设也由初期的被动消极参与转变为主动积极参与。

第五,福利的提供方式由政府一元主导走向多元供给。计划经济时期,政府主导福利分配,并表现为城市单位福利体制和农村集体福利体制的二元模式。市场经济转型时期,政府逐渐弱化社会福利供给,并让位于市场和家庭。新世纪以来,政府重新回归社会福利供给的主体位置,并逐渐发展为政府、市场、社会团体、私人的多元供给模式。

第六,福利结果包括积极的福利结果和消极的福利结果。计划经济时期,城市单位福利体制

和农村集体福利体制逐步建立并发挥重要保障作用,但也因此形成了城乡二元分割,导致城乡福利标准差距过大。市场经济转型时期,社会保险制度系为配合经济建设而建立,这极大地缓解了社会转型的压力,但也由于政府在福利供给上的全方位缺位,使得公众的基本福利需要得不到有效满足。新世纪以来,社会政策进入扩张时期,教育、医疗、住房、养老等多领域取得快速发展,社会保障的覆盖面逐渐扩大,待遇水平明显提高,政府部门的公共服务能力也有所提升。但与社会保障有关的历史呆账、责任归属和改革路径依赖等问题仍未完全解决,社会福利制度设定仍然是按照城乡、地域、劳动力身份之间的差异分割进行,社会福利项目的碎片化特征依然明显。

总体而言,新中国的社会福利制度经历了“国家主义”包办、“发展主义”主导、新世纪初期政策扩张和新时代政策深化的变迁过程,并面临严峻的现实挑战。社会福利不仅关系到个人、家庭的各个方面,也与整个国家的经济发展和社会稳定紧密关联。在全球化、人口老龄化和经济转型的国内外背景下,当前的社会福利政策体系已经难以满足现实的需要,建构新时代中国特色社会福利制度体系迫在眉睫。

四、建构新时代中国特色社会福利制度体系

党的十九大以来,社会民生建设的重要性日益凸显,新时代中国特色社会福利制度体系的建设迎来良好的机遇。传统的社会福利政策已难以满足人民日益增长的对美好生活的需要,新时代的社会福利制度体系应该超越“补缺型”和“制度型”的政策选择,进而从“需要本位”出发,推动社会福利制度的价值基础从“选择主义”向“普遍主义”转变。结合新中国70多年社会福利制度变迁的发展规律和当前国内外社会形势,建构新时代中国特色社会福利制度体系,应重视以下几个方面。

(一)克服福利发展上的认知悖论,重视福利制度安排的积极作用

如何处理经济发展与社会福利的关系一直未能理清。社会福利制度体系在70多年的发展进程中,已经逐渐由经济政策、公共政策的从属位置走向相对独立的位置。但是,当前我国的社会福利和社会服务的供给仍处于较低水平,并不能充分满足社会公众的基本生活需要。另外,由于福利资源的有限性和“选择主义”的福利资格原则仍然

存在,特定群体的“福利叠加”效应也开始出现,并导致了福利供给不平等、不公正的现象,限制了福利资源的整体利用效率。为此,下一阶段的发展仍需坚持适度普惠的社会福利定位,发展与经济生产水平相适应的社会福利供给,以社会政策与经济发展阶段的相互适应来换取社会福利制度发展的可持续性。

与此同时,应重视福利制度安排对社会经济发展的积极作用。2019年“两会”的政府工作报告,首次将社保改革视为宏观调控和经济运行的一个“生产要素”。这既是对社会福利制度地位和功能认识的进一步升华,也是社会主义市场经济的“中国特色”和“中国优势”在福利制度探索中的经验总结。事实上,在社会投资理念下,社会福利制度安排不只是对财富进行再分配,也能够推动经济健康发展。具体来说,社会福利制度通过提升个人、家庭、社区、民间组织和政府部门的能力建设,提升人力资本,从而实现经济增长与社会发展的协同。为此,需要重视福利制度的积极作用,不断解放思想,全面而正确地认识经济政策与社会政策、经济发展与民生改善之间的关系。

(二)解决福利责任主体不清问题,形成多元的社会福利供给模式

长期以来,社会福利供给存在主体不明、责任不清的问题。政府主导甚至垄断了社会福利政策的制定和实施。计划经济时代,国家排除了市场和社会在福利服务中的角色。改革开放以来,通过在社会福利提供中引入市场机制,政府开始不再包揽社会福利提供的责任,转而要求个人和家庭分担更大的责任,其福利角色曾一度不适当退出,进而导致个人社会福利的缺失。新世纪以来,随着社会福利政策的扩张,政府回归社会福利供给的提供者角色。可是,国家在强调了减轻政府责任、倡导社会服务的市场化的同时,并没有提升和加强公民社会在福利和服务提供中的作用。此外,由于国家弱化了政府在福利提供中的责任,那些没有能力从市场中购买福利服务的人,也得不到公民社会组织的帮助,基本服务和需要不能得到有效满足,个人行为调节仍旧是消极被动的社会参与。新世纪以来,随着社会建设的强化和社会治理创新的推进,包括企业、社会组织、个人等社会主体在社会政策发展中的作用得到了重视。中央明确提出了要构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理格局,倡导共建共治共享理念。

基于此,我国应注重社会福利供给中社会力

量的参与,引导积极的个人行为,构建多元的社会福利供给模式。政府是社会福利和公共服务的主要提供者,但不是唯一的提供者。当代社会福利供给主体呈现多元化趋势,不仅应重视市场机制和企业的作用,还应重视第三部门在福利提供上的参与。发挥第三部门在社会福利及服务中的作用,既可改变自上而下的利益分配模式,又可激活社会力量。为此,要改善国家作用发挥的方式,壮大社会组织的福利角色,支持家庭有效发挥福利功能,鼓励市场主体履行社会责任。国家不仅要从事工具层面发挥家庭、社会组织(社区)、市场组织的福利功能,更要从价值层面承认其福利功能的不可或缺性和合法性。要重视政府购买服务机制的作用,同时要把家庭政策(儿童政策)作为福利制度改革发展的重要内容。要把现代企业社会责任理念与单位福利制度的传统优势有效地结合起来,创新市场主体的社会福利角色。

(三)改变社会福利制度碎片化格局,构建统一公民身份的“社会中国”

我国的社会福利制度体系是建立在城乡二元结构、户籍制度和单位体制之上的,因此,社会福利制度体系比较复杂,而且破碎。以社会保险制度为例,养老保险制度分为城镇职工基本养老保险制度、城镇居民养老保险制度、农村养老保险制度;医疗保险制度则分为城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度。此外,社会福利项目也存在着城乡分野,身份、所有制的差异,干部、工人、城市居民和农村居民,以及农民工,被分别纳入了不同的社会福利体制,享有不同水平和质量的福利和服务。可以说,现行的社会福利制度体系是“一国多制”的框架安排,这种“一国多制”的社会福利制度体系是以现实中我国国民碎片化的社会身份(包括户籍身份和职业身份)而不是统一的公民身份为基础建立起来的。碎片化的社会身份是国家根据国民的户籍身份、所有制身份、职业身份、行政身份等要素建构起来的。在社会身份本位基础上发展起来的社会福利制度存在着明显的“亲疏有别”:重城市,轻农村;重工人,轻农民(包括农民工);重体制内,轻体制外。

要改变社会政策地方化与碎片化的福利地区格局,应从社会权利视角出发,倡导构建一个统一公民身份的“社会中国”,具体包括三个方面。其一,从理念维度看,建立统一的社会公民身份。与马歇尔公民身份理论中社会权利的论述相一致,

“社会中国”倡导为公民提供完善的社会保护,建立以社会公民身份为基础、以满足公民基本需要为目的的完整的社会福利制度体系。其二,从制度维度来看,建立统一的社会政策体系和社会保护制度。人口的大规模流动与社会政策的地方化二者间的对立,更加凸显了我国社会福利制度的碎片化。因此,“社会中国”倡导建立一个覆盖全国范围、跨越城乡区域、具有制度空间整合性的社会福利制度体系。其三,从空间维度来看,建立起一种更平衡的央地政府间福利责任关系。社会权利理论视角让我们更加清晰地看到中央政府与省级政府在社会政策领域中的“孱弱”角色,从而导致我国社会政策的过度“去中心化”和“分散化”。构建“社会中国”意味着党和政府要继续加强中央政府和省级政府在社会政策领域中的重要责任,中央政府应当承担起自己在教育、健康、基本收入保障方面的财政责任,同时应有计划地出台由地方政府负责实施的、具有普惠主义特征的社会福利项目,从而提升社会的整体福利水平。

参考文献:

- [1] 岳经纶. 社会政策学视野下的中国社会保障制度建设——从社会身份本位到人类需要本位[J]. 公共行政评论, 2008(4):58-83.
- [2] 彭华民. 中国政府社会福利责任:理论范式演变与制度转型创新[J]. 天津社会科学, 2012(6):77-83.
- [3] 胡文木. 发展型社会政策:我国社会福利的路径选择[J]. 求实, 2017(7):54-67.
- [4] P. ALCOCK, H. GLENNERSTER, A. OAKLEY & A. SINFIELD. Welfare and well-being: Richard Titmuss's contribution to social policy[M]. Bristol: The Policy Press, 2001.
- [5] T. H. MARSHALL. Citizenship and social class [M]. Cambridge University Press, 1950.
- [6] 杨四海,程倩. T.H. 马歇尔社会权利理论的困境与公民身份的责任转向[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版), 2015(2):108-112.
- [7] PETER DWYER. Understanding social citizenship: themes and perspectives for policy and practice [M]. Bristol: Policy Press, 2010.
- [8] 布莱恩·特纳. 公民身份与社会理论 [M]. 郭忠华, 蒋红军, 译. 长春:吉林出版社, 2007.
- [9] 安东尼·吉登斯. 第三条道路及其批评 [M]. 北京:中共中央党校出版社, 2002.
- [10] 庞文,王小亮. 社会权利理论的发展脉络及研究展望[J]. 武汉科技大学学报(社会科学版), 2016(4):382-387.
- [11] 汪国华,周伟. 社会权利理论发展与“新社会权利”兴

- 起[J]. 兰州学刊, 2011(9):53-57.
- [12] 刘凯. 福利资格、制度安排与福利结果——构建一个评估医疗保险财务风险保护机制的概念框架[J]. 北京社会科学, 2018(12):114-121.
- [13] 杨伟民. 社会权利之根据探究——从马歇尔的范式出发[J]. 社会学评论, 2016(4):3-17.
- [14] PETER DWYER. Welfare rights and responsibilities: contesting social citizenship [M]. Bristol: The Policy Press, 2000.
- [15] 彼得·德怀尔. 理解社会公民身份: 政策与实践的主题与视角 [M]. 蒋晓阳, 译. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [16] MARTIN BULMER, ANTHONY M. REES. Citizenship today: the contemporary relevance of T. H. Marshall [M]. London: UCL Press, 1996.
- [17] ALAN DEACON. Perspectives on welfare: ideas ideologies and policy debates [M]. Buckingham: Open University Press, 2002.
- [18] JOHN BALDOCK, NICK MANNING, SARAH VICKERSTAFF. Social policy [M]. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- [19] 钟洪亮, 吴宏洛. 中国社会保障制度变迁中的政府责任[J]. 中国人口科学, 2010(S1):108-114.
- [20] 郑秉文. 中国社会保障制度60年: 成就与教训[J]. 中国人口科学, 2009(5):2-18.
- [21] 李玲. 中国社会保障制度的60年及其公平性研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2009(11):155-160.
- [22] 岳经纶, 方珂. 从“社会身份本位”到“人类需求本位”: 中国社会政策的范式演变[J]. 2019(2):68-77.
- [23] 岳经纶. 社会中国与社会政策[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [24] 莫家豪. 改革开放以来中国社会政策范式的转变[J]. 中国公共政策评论, 2008(1):1-20.
- [25] 张秀兰, 徐月宾, 方黎明. 改革开放30年: 在应急中建立的中国社会保障制度[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2009(2):120-128.
- [26] 丁元竹. 社会体制改革的切入点: 公共领域的投资体制[J]. 社会保障研究, 2008(1):12-22.

(责任编辑 魏新)

The Evolution and Development of Social Welfare System Since the Founding of the PRC: an Analysis from the Perspective of Social Rights

YUE Jing-lun, CHENG Qiu

Abstract Since the founding of the PRC for 70 years, the social welfare system has undergone profound changes. From the perspective of social rights, this article attempts to analyze the evolution of social welfare system in four historical stages by constructing the interpretative framework of welfare qualification admission, welfare system arrangement, and welfare results. It can be found that the social welfare system of the PRC has undergone the changing process of “nationalist” centralization, “developmentalist” domination, policy expansion at the beginning of the 21st century, and policy deepening in the New Era, and is facing a serious realistic challenge. In order to construct the social welfare system with Chinese characteristics in the New Era, we should overcome the cognitive paradox of the development of welfare, attach importance to the positive role of the arrangement of the welfare system, strive to solve the problem of unclearness of welfare responsibility main body, and form a model of diverse social welfare supply model, and, construct “social China” with a unified citizenship by changing the fragmented pattern of the social welfare system.

Key words social welfare; social rights; “social China”; the 70th anniversary of the founding of the PRC