



## 我国适度普惠型社会福利制度的建构

王思斌

2010-04-07 09:54:56

随着体制改革的深入和社会转型的加速，建立何种类型的社会保障(福利)制度，越来越紧迫地摆到人们面前，并成为学界和政府部门普遍关注的问题。随着中共中央十六届六中全会作出“逐步建立覆盖城乡居民的社会保障体系”的战略决策，从补缺型福利向普惠型福利的过渡必然成为我国社会保障(福利)模式建构的核心问题。

### 一、适度普惠型社会福利的概念

#### (一) 社会福利

在我国现实生活中，社会福利的人群范围又过于狭小，水平也偏低。从我国建立覆盖城乡居民的社会保障体系的目标、加强以民生为基础的社会建设、全面建设小康社会等一系列展示未来发展方向的政策理念来看，从较广泛的角度研究社会福利问题是适宜的。社会福利是指由政府和社会承担的、以非商品化为原则、改善当事人基本生活质量的活动和结果。在这里，社会福利是由非自身(包括其自然扩大的生存形式)提供的、非商品交换(包括即时或持续的劳动交换)获得的好处，这即是社会福利的社会性及福利性特点。换句话说，社会福利是指基于政府或社会对其成员的责任、好感而提供的有利于其生活的优惠或好处。虽然，纯粹的、不带任何附加条件(即要求获益者做出某种回报)的社会福利是困难的，而且这种社会福利也不意味着不需要其他福利形式的支持。

#### (二) 普惠型社会福利

在我国，不管是社会保障还是社会福利都是有限的。学者们面对中国社会保障的城乡二元分割和狭义的社会福利的选择性，基于我国在改革发展中遇到的问题和对社会公平的追求，在理念上主要倡导普遍的社会福利(或社会保障)。

近来关于普惠型社会福利的呼声和讨论，来自于中共中央十六届六中全会提出要建立覆盖城乡居民的社会保障制度。但是，在这一思路下人们的表述有不同。

普惠型的社会福利指的是不分城乡、城乡居民共享的社会保障或社会福利。显然，相对于扩大范围的普惠型社会福利来说，这种贯通城乡的社会福利是一种质的进步。在公共话语中，似乎普惠型社会福利已经成为关乎道德的一种占主导地位的主张。

#### (三) 适度普惠型社会福利

在关于普惠型社会福利的讨论中，人们并没有忘记福利国家的教训给人们带来的警示。再加上我国的发展中国家的国情，所以，普惠型社会福利的提出必然会带有某些限制性特征，即谨防走福利国家普遍高福利的老路。于是，适度普惠型社会福利的概念被提出。正如前面对普惠型社会福利的理解有不同一样，对适度普惠型社会福利的理解也有不同。有的认为，适度普惠型社会福利指的是将原

来针对“三元”老人和孤儿的社会福利扩大到所有失依老人和儿童，比如，将对“三元”老人的福利扩大到实际上无依无靠的其他老人，将对孤儿的福利扩大到实际上失去照顾的流浪儿童等。再进一步，则使社会福利服务扩展至全体老人、残疾人、困境中的儿童。

适度普惠型社会福利是由政府和社会基于本国(或当地)的经济和社会状况，向全体国民(居民)提供的、涵盖其基本生活主要方面的社会福利。这种社会福利具有如下一些基本特征：它是针对全体国民(或者某一较大地区的居民)的，因而在某种程度上来说是普惠的。这一特征与我国社会政策的地区性特征有关，更深层地则与地区经济社会发展水平和地区财政状况有关；它是涵盖居民基本生活的主要方面的，即这种福利涵盖了国民(或当地居民)基本生活的最主要方面，如失业保险、贫困救助、医疗保险、住房保障及老人、残障服务等；这些是适度满足他们的基本需要的，而不是主要满足他们的高级需要。

## 二、构建适度普惠型社会福利制度的基本要素

### (一)社会权利观的建构

与适度普惠型社会福利相适应的价值理念的建构是一个过程。一方面，作为社会福利提供者的政府要改变自己的施舍者的角色观，树立为民服务、社会福利资源的公平配置和有效管理者的角色观念。虽然我国传统的治国理念和现代政府的执政理念中并不缺乏相关的说法和信条，但是，由于长期以来浓重的“官本位”文化，所以在现实生活中这种民本主义的价值观并未得到很好体现，政府和官员常常以掌权者、为民谋利者自居。这样，由管理民众变为服务民众，由福利资源的集聚者和分配权的占有者变为福利资源这一公共财富的公平分配者和经营者，就是一个重大的转变。

另一方面，民众的社会福利理念也需要发展。由于长期以来个人责任观的深刻影响，许多民众普遍缺乏社会福利的权利观，他们不敢向政府要求其福利权利，这也不利于政府的社会福利政策的有效实施。至于某些民众对社会福利的过分期待，以为政府所提供的社会福利应该是无限的，以及只讲福利权利不讲社会责任的想法也是需要改变的。

### (二)适宜的社会政策的制定与实施

适度普惠型社会福利需要制度保障，其具体表现就是切合实际的社会政策的制定和实施。社会政策是政府为了解决基本民生问题、促进社会公平和社会团结而制定和实施的一系列规定。普惠型社会福利涉及的政策对象较广、福利范围较宽，情况也比较复杂，自然需要明确的规范。另一方面，政府和社会提供的福利水平的适度性也需要通过研究作出尽可能明确的说明，以使政策清晰，提高可执行性。

对于适度普惠型社会福利来说，最重要、最关键的是社会福利资源的提供，其中主要的是政府在多大程度上能向有需要的民众提供“适度”的福利。如前所述，适度普惠的社会福利与民众的福利需要、政府和社会的福利资源提供能力、适度社会福利提供的可持续性等一系列要素有关。显而易见，上述要素都具有某种程度的弹性，这会使得适度普惠型社会福利也具有一定弹性。但是，作为一项政策，其财政支持则不应有太大弹性，不应使其带有较大的随意性。应该尽量科学地评估上述影响因素，研究它们之间的相互作用及其效果，以使制度、政策安排相对明确，也使财政支持清楚可靠。

在社会政策制定和财政安排方面有两种基本的取向：财政约束取向和基本需

要取向。财政约束取向的基本考虑是以财政支持程度确定服务对象的范围和支持力度，俗称“有多少钱办多少事”，这是一种相对消极的、同时在政策实施上又是相对可靠的安排；基本需要取向则是根据要解决的问题去争取资源和财政支持，尽可能地去满足困难群体的需要，这是相对积极的，但要付出更大的努力。在建立覆盖城乡居民的社会保障体系、加快推进以改善民生为重点的社会建设的进程中，出于各种考虑，不同地方政府可能会对社会福利的财政支持有不同的选择。但从既务实、又具有发展性的角度来看，这种社会政策的财政支持应该确立于积极争取条件下的可靠预算之上。这样，适度普惠型社会福利就既是务实的，又是可发展即与经济社会发展方向相一致的。

### (三) 适度普惠型社会福利制度与企业、社会和家庭的责任

就当前我国的现实状况而言要构建适度普惠型社会福利制度，政府就要承担起主要责任，即政府的社会福利责任要到位。但是，这不意味着建立适度普惠型社会福利制度是政府的独家责任。实际上，像建立政府、企业、社会、家庭和个人多方参与的社会保障制度那样，适度普惠型社会福利制度的建立也需要各方参与和支持。在这方面，企业、社会力量、社区和家庭扮演着重要角色。

职业福利是由于人们在某种企业、工作单位中工作而获得的福利，它是企业社会责任的组成部分。企业、工作单位提供的福利对政府实施普惠型社会福利制度有直接影响。当企业、工作单位担当起其社会责任、对其成员的福利权利给予应有保障时，政府实施普惠型社会福利的压力就小；反之，可能会加大实施这一政策的压力。工作福利的理念和实践说明了这一点。实际上，即使在退出工作之后，如果人们享有失业保险和养老保险，也会减少对普惠型社会福利的压力。

在建立适度普惠型社会福利制度的过程中，积极发挥社会的作用是有益的。在社会力量中，社会服务机构则更居核心地位。社会服务机构是向有需要、处于困境中的人士提供专业服务的机构，它们不但可以良好、有效地执行和实施社会政策，而且可以通过科学地传送服务更好地实现助人效果，这种有效性是以社会服务机构的性质，以其工作人员的价值观和科学方法为基础的。同时，社会服务机构也通过筹集社会资源开展社会服务。在市场经济比较发达的社会，国家与社会的关系得到较好的界定，作为第三部门的社会服务机构也得到较好发展，并在社会福利领域发挥着重要作用。当前我国的社会服务机构还不甚发达，已有的社会服务机构的专业化、规范化也不够，影响了社会福利的发展。

我国崇尚家庭本位，家庭在人们的生活中有至高无上的地位，同时家庭甚至家族对于其成员也给予巨大的支持，其中包括福利方面的支持。经济丰裕、家庭和睦、成员平安、家业兴旺被人们视为是福分，也是人们追求的状态，是人们福利的重要组成部分。可以说，来自家庭的支持(家庭福利)是个人的社会福利的重要影响因素，一个人的家庭福利与其社会福利具有“正相关关系”，良好的家庭福利对成员从社会获得的社会福利具有增益作用，低劣的家庭福利对其社会福利会产生“损益”影响。于是，在探索建立适度普惠型社会福利制度时，关注家庭福利是必要的，因为家庭在这方面负有某些责任。

### 三、构建适度普惠型社会福利制度的基本要求

建立普惠型社会福利制度是一个复杂的过程，这里需要对经济、政治、文化及社会因素进行综合的考量，需要对社会福利资源、福利需求进行综合考量。在具备了一定的物质基础和社会条件之后，这一制度的建构也有一定的逻辑，并表现

为一些基本要求。

### (一) 政府责任优先

在建立适度普惠型社会福利制度的过程中，政府责任优先是最基本的要求。政府责任优先是相对于其他责任主体而言的，它包括如下方面：

第一，政府在建立适度普惠型社会福利制度的过程中承担着政策倡导和对相应福利观念的形成进行引导的责任。现代社会福利制度的建立是现代政府的责任，虽然适度普惠型社会福利制度有我国经济—社会从初步发展向中度发展的过渡特征，但是它毕竟是现代社会的产物。政府作为公共物品的最大提供者，也是向公民提供适度福利的主要责任人。如果政府不能承担起这种责任，不能在社会中形成相应的福利观念，不能引导居民认同这种福利制度，这种制度就不能建立。

第二，政府承担着科学设计福利制度的责任。政府是制度的主要建设者和相关政策的制定者。由于我国政府掌握着绝大部分社会福利资源，掌握经济、政治、社会等方面的主要信息，因此，政府有可能、有责任去制定适宜的社会政策，并建构起相应的社会福利制度。

第三，政府是社会福利资源提供的主要承担者。由于政府掌握着绝大部分社会福利资源（这是与我国的民间福利机构不发达、社区的物质性福利资源不足共存的），所以，对于那些基本生活受到威胁的民众的社会福利援助，应该由政府承担主要责任。

第四，政府有动员各方力量促进这一制度持续发展的责任。当前在我国，建立适度普惠型社会福利制度的条件已初步具备，但这仍需要各方面共同努力。正如前面已经说过的，如果企业、社区、家庭、民间社会机构不能承担起相应责任，而由政府承担全部福利责任，这一制度就难以建立，即使建立起来也难以持续。因为我国毕竟还不是发达国家，承担广泛的社会福利责任的能力还有限。因此，政府必须有意识地引导相关各方、形成合力，共同建构这一制度。

### (二) 需要导向的制度建构

适度普惠型社会福利制度是面向全体国民或某一行政区域所有居民的，它应该包括有关人民基本生活的诸多方面，即包括多项社会政策。这些社会政策对于所有居民、特别是对处于困境中的人群十分重要。但是，适度普惠型社会福利制度又不可能很快完全建立，它的各项社会政策和制度需要分轻重缓急逐步建立，需要某种优先次序。这些涉及人们基本生活的社会政策和制度的建立要考虑到诸多因素，但基本要遵循需要原则，即最迫切需要的制度要优先建设。

具体到适度普惠型社会福利制度，显然我们更关注的是贫困群体和其他困难群体，因此从他们的需要结构出发制定社会政策是必要的。对于这一群体来说，最迫切的需要当然是生存，于是最低生活保障制度的建立是第一位的。与生存相关的是身体状况，即疾病治疗，不至于因疾病而丧失劳动能力和生活能力，于是医疗保障制度的建立也是十分重要的。这两个社会福利制度可以缓解传统上所说的“贫病交加”的困境，是最迫切需要建立的制度。此外，针对特殊困难群体的福利也应该被重视，如针对老年群体的基本养老制度，针对残疾人的社会康复和社会参与制度，针对失依儿童的社会保护制度等，这些都与特殊群体的生存和基本人权相关。还有，劳动就业、居住条件也应该纳入社会政策的考虑。

对上述优先次序的分析在很大程度上是附和了一般困难群体现实的迫切需要，有可能会忽视社会交往、社会融入及发展方面的需要。但是实际上人的需要的层次性、迫切性并不总是那么容易清楚地划分的。基于“适度”的定位，那些

看起来不是最优先的需要也应该在政策和制度安排上有所考虑，即在提供物质(经济)援助时，也要考虑到政策对象的精神和发展需要的满足。当然，这就对社会政策及社会福利制度的安排提出了较高的要求。

### (三) 企业社会责任的承担

企业的社会责任是经济全球化进程中的一个重要问题，也是我国加快向市场经济体制转轨过程中出现的重大问题。在世界上，企业的社会责任是一个很久的话题，它包含企业应该对社会负责任、对成员负责任、对社会公益负责任以及在解决社会问题方面负责任等内容。虽然在企业社会责任包含内容的广度上(主要是在社会公益与社会慈善、参与解决社会问题方面)不同学派有不同的理解，但是企业要承担成员的福利责任则是一致的看法。企业如果都能承担起自己应尽的对其成员的福利责任，使其享有职业福利，就能在一定程度上免除其陷入贫困之虞。如果企业能够在社会公益、社会慈善方面有更多作为，也会对普惠型社会福利给予有力支持。在政企分离的体制下，虽然政府无权命令企业要承担更多的社会责任，但可以监督其承担必须的社会责任，通过政策诱导其承担更多的社会责任。在我国，企业的社会责任运动刚刚开始，政府有必要花力气推动这一运动，对某些企业不负责任地对待员工的行为进行约束，并尽量扩大社会福利资源。

### (四) 家庭福利责任的保护与激活

我国经济社会发展的水平、社会福利资源的结构与丰富程度、文化与社会结构等诸多重要因素，决定了适度普惠型社会福利制度的建立必须考虑到家庭的福利责任问题。适度的(在某种意义上也是有限的、基本的)社会福利决定了不能指望政府提供的福利解决人们的所有问题，适度的社会福利需要家庭福利、社区(共同体)福利的补充和支持。或者说，适度普惠型社会福利是以家庭福利为基础的，而不是脱离家庭福利的。这不但符合我国的文化及基本社会结构之国情，而且与社会政策的实施过程相适应(我国的社会保障(福利)制度是将个人置于家庭之中的)。另外，基于促进代际团结和社会团结的考虑，也应该注重家庭的福利责任。

保护和激活家庭的福利责任，增强家庭的福利能力是建立适度普惠型社会福利制度的战略考虑。个人对家庭的依恋和家庭对成员的包容与支持是人类最美好的东西，也是社会得以稳定的重要因素。我国文化传统推崇个人与家庭的强连带关系，强调家庭作为一个整体而发挥重要的社会功能。现代社会福利制度的建立，是国家对其公民负责任的表现，但不应该在任何意义上削弱个人与家庭之间的支持性联系。我国适度普惠型社会福利制度的建立应该有利于家庭福利的增强，有利于增进家庭的福利能力。适度普惠型社会福利制度既施惠于困难人士，也应考虑其“投资于家庭福利”，使家庭福利得以成长。指出通过社会政策增强家庭福利并不是突发奇想。实际上，对于许多困难家庭来说，物质福利资源的短缺常常会使它的整体资源濒于“耗尽”；对某些城市现代家庭而言，对老年父母的赡养也似乎正在被简单的经济支持所替代，而这对老年人来说是重要支持的丢失。所以，通过社会政策保护、激发和增强家庭的福利功能十分重要，因为这不但会增进政策对象的福利，而且会促进代际团结和社会稳定。

### (五) 社会福利机构的培育与发展

在走向现代福利的过程中，促进社会的福利功能是必要的，这表现为社会的慈善意识的增强和福利能力的提高。这一点之所以必要至少基于两点：第一，任何政府都不可能解决其公民的所有社会福利方面的问题。适度社会福利只是走出

补缺型福利、水平仍不太高的福利，如果社会力量能对此给予支持，当然是求之不得的。第二，政府难以实施较细致的社会福利服务。社会福利也包括福利服务，这是具有人际沟通意味的、对服务对象的综合支持。在现代社会各种功能日益分化的背景下，非营利组织包括社会福利机构的建立是必需的和必然的。社会福利机构通过其“以人为本”的服务理念和专业化的方法，可以有效地为其对象提供高质量的服务，也会增进对象的福利效果，而不管其福利资源来自于政府(政府购买服务)还是来自于自我筹募。当前，我国对于发展非营利组织，包括社会福利机构还不是完全没有障碍。但是很明确，没有社会福利机构的培育与发展，完全依赖政府，适度普惠型社会福利制度就难以形成并持续有效地发挥作用。

#### 四、结语

本文讨论了适度普惠型社会福利的概念，主张在全面建设小康社会的过程中，发展面向全体国民、同时又涵盖社会生活基本领域的社会政策和制度。本文认为，在建构适度普惠型社会福利制度的过程中，政府不但要在社会福利资源的支出方面承担主要责任，而且促使企业承担社会责任，要通过一定措施支持家庭福利和社会参与，而这将会起到多方面的积极效果。我们明白，适度普惠型社会福利制度的建立是一个复杂的过程，其中包括经济、政治的考量，政府部门间关系的处理，政府与民间组织关系的处理，以及政策制定和实施中细节的设计及运行。因此本文的讨论是相当粗略的。但是笔者也认为，既然我国要全面建设小康社会，随着我国经济的进一步发展和以改善民生为重点的社会建设的进一步推进，适度普惠型社会福利制度的建立是必然的，在建立这一制度的过程中，本文所分析的几个基本观点也是值得考虑的。

文档附件：

编辑： 文章来源： 《北京大学学报》2009年第3期

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]