

社情人情与福利模式

—对中国大陆社会福利模式探索历程的反思

景天魁

中国社会科学院社会学研究所

摘要

本文侧重从大陆基本社会人文特点出发，反思探索社会福利模式的曲折历程。认为一个好的福利模式应该是最适合它所面对的人的特点的模式。要以人为本，既不是以经济为本，也不是以福利为本，不是福利越多越好，而是越适合人的需要越好。所谓“适合”，表现为四个方面：一是适度性，主要是与经济发展水平要协调，否则难以持续；二是适应性，主要是要适应市场化和城市化的社会情势；三是适用性，主要是适合人的生活方式、生活态度；四是适当性，适合人伦、人情，具有道德上的正当性。

壹、基本社情与人情

一个福利模式，要想能够顺利建立起来，并且能够健康地、持续地运行，发挥预想的作用，就必须考虑社情人情的基本特点。过去我们在探索社会福利模式时，重视经济条件和社会福利的关系，这固然是基本的方面，但不是唯一重要的方面。没有一定的经济条件当然难以建立现代福利制度，但并非经济条件越好，福利模式就一定越好。福利是为了人的，它既要满足人的物质需要，也要符合人的主观感受。一个好的福利模式其实应该是最适合它所面对的人的特点的模式。要以人为本，既不是以经济为本，也不是以福利为本，不是福利越多越好，而是越适合人的需要越好，正如美味不是越多越好一样。所谓“适合”，表现为四个方面：一是适度性，这主要是与经济发展水平要协调，否则难以持续；二是适应性，主要是要适应市场化和城市化这样的社会情势；三是适用性，主要是适合人的生活方式、生活态度；四是适当性，适合人伦、人情，具有道德上的正当性。

60 多年来，海峡两岸在社会福利模式上各自进行了艰辛的探索，积累了丰

富经验，虽然制度情形有所不同，但两岸同文同种，人文特点相同。台湾学者较早发出了“建立本土社会福利体系的呼声”，¹为此，就要从大陆称为“国情”，实际包括政治、经济、社会、文化、生态等诸因素出发，詹火生教授把它们归纳为情境因素（情境的偶发因素）、结构因素（政治结构、经济结构、社会人口结构等）、文化因素（政治文化和一般文化）、环境因素（社会的外在因素）²。如能既从经济角度，又从人文角度总结两岸社会福利基本经验，有可能探索出最适合中国人特点和需要的福利模式。果能如此，那我们就可能在西方人为人类贡献了虽然各具特点但有明显共性的西方福利模式之后，也创造出适合中国人的福利模式。

一、基本社情三大特点

（一）、经济总量大，人均收入低——民间福利需求大，而自供能力弱，需求与供给错位，“社会福利”成为“财政福利”。

中国大陆刚刚制订了 2011-2015 年的经济社会发展规划（“十二五”规划），这期间，强调民生优先，只有真正从片面追求 GDP 转变到重视民生问题，才能真正实现高质量的可持续的发展。但是解决民生问题，要比发展经济更为复杂。经济体制改革，任务固然艰巨，但从国际上说，搞市场经济已经有了比较成熟的经验。而解决民生问题需要一些基础性条件，需要探索民生建设的基本规律，才能把改善民生这一美好愿望建立在科学的、理性的基础之上。

现在很多人讲，我们的国民生产总值已经跃居世界第二位，完全有能力解决民生问题了，福利模式也要从补缺型转变为“适度普惠型”了。确实，我国的财政能力已经今非昔比了，应该并且能够在新的发展阶段，满足人民群众提高生活品质的新期待。但是，这种认识并不全面，特别是忽略了民生问题的特殊性。民生问题与经济问题有一个重要区别，就是后者更依赖经济总量。发展经济，只要经济总量大，就可以集中力量办大事：修高速铁路、研制大飞机，上重大项目，13 亿人，每人省几块钱，就可以造航母。民生问题却是更依赖人均收入水平。生活需要是按个人说的，吃饭、看病、上学，别人都代替不了。而大陆基本经社

¹古允文：不确定的年代——走在钢索上的国际社会福利发展，见詹火生 古允文编《社会福利政策的新思维》财团法人厚生基金会出版，台北，2001 年。

²詹火生：台湾社会福利发展的政治、经济、社会、环境分析，詹火生 古允文编《社会福利政策的新思维》财团法人厚生基金会出版，台北，2001 年。

情况的最大特点，恰恰是经济总量大、人均收入低，大到总量占世界第二，低到人均大约排世界第 100 名。经济总量大，固然是一大优势，例如中央财政有较强的转移支付能力；经济总量大可以解决最低生活保障问题，因为处于最低生活保障线以下的人口毕竟所占比例不太高，虽然低保金要完全由财政负担，中西部地区甚至完全由中央财政负担，这在经济总量增大的情况下是可以承受的。但是，是否生活保障和社会福利的所有问题都可以靠经济总量大就可以得到解决？不能。对于社会福利问题，与经济总量相比，人均收入水平更起决定作用。福利的需求，主要是就个人而言的。福利需求有特殊与普遍之分，现代意义上的福利是人人都需要的，清新的空气，清洁的水，顺畅的交通，起码的居住空间，都是福利。教育，是发展权的重要组成部分，现在讲究终身教育，从小到老，都有受教育的需求，这些福利需求是普遍化的。因此，我们主张从小福利迈向大福利。¹许多福利问题是可以靠经济总量大来解决的。

但是，养老、医疗等等需求是无限的，而且既有政府的责任，也有家庭和个人的责任，纳入“大福利”框架内的各项社会保险，个人是要缴费的，人均收入水平低，个人缴费能力就弱，很容易形成对财政的依赖，形成债务危机的风险就大。自 2002 年开始试点以来，在广大农村普遍实行的新型农村合作医疗制度，各级财政和农民个人的出资比例是 4:1（2011 年筹资水平是每人每年 150 元，其中，财政出 120 元，个人出 30 元），基本不具备可积累性，基本起不到调节收入分配的作用，制度自生能力弱，可持续性堪忧。从 2010 年开始在农村推行的养老保险制度，基础养老金完全由财政负担，现在仅为每人每年 660 元的标准，财政尚可承受，以后还要持续提高，如何承担？基本国情的这一特点，给我们提出了一个严峻的问题，就是人均收入居世界第 100 位左右的国家，能否照搬人均收入居世界前 10 位的国家的社会保障和社会福利制度？显然不能。经济总量大、人均收入水平低这个特点，严重制约了我们对福利模式的选择。但光说不能也不行，因为我们毕竟经济总量大了，应该担负起解决民生问题的责任。那么，如何在经济总量较大而又人均收入水平很低的国情条件下，走出中国特色的民生之路，让古老中国也能进入现代福利社会？世界上没有这种现成的经验，需要我们去探索、去创新。

¹ 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，《理论前沿》2009 年第 11 期。

（二）、城市化落后于工业化，福利需求主要集中在农村，而供给能力主要集中在城市，需求与供给脱节，导致“一国两策”¹。

虽然我们已经进入工业化中后期，吸纳劳动力能力较强的制造业产值世界第一，但农村人口仍占大多数，在 13 亿人口中还有 7 亿多是农民。这样情况也会严重制约着福利模式的选择。工业化使人口迅速集中到城市，原来的家庭和社会的某些联系被割断，但是工业化、城市化也创造了一种条件，即工资性收入，而且这种收入一般是连续的，只要有工作，这种收入就是可预期的。这种条件恰恰使社会保险制度的诞生成为可能。可以按周、按月领工资，就可以定期定额缴费，费用的征缴和发放就是可计算的。并且工资形式还使运作成本可以降得很低，参保人数越多，制度运行平均成本就越低。农民的特点是收入不稳定，而且不是连续的。到年终才能得到货币收入，不像工资那样形式化，收入先进入个人腰包，要征缴，就有了讨价还价的余地，征缴多少，很难计算，并且无法预期。这样，制度运行成本就很高。更何况广大农村民生需求极大，而地方财力、特别是农民个人的缴费能力很低。现在的新型农村合作医疗制度就遇到这个困难，一年收费一次，可以自愿，根本不能形成积累。

发达国家的福利制度，是在工业化、城市化程度较高的情况下才普遍推行的。美国在 1920 年城市人口就超过农村人口，但到 30 年后的 1950 年，即《社会保险法》颁布 15 年后，才将农业工人和家庭佣工纳入养老保险覆盖范围。²人口中的大多数是城市人口，有缴费能力，而且有比较稳定的缴费能力，这是社会保险制度得以建立和运行的重要条件。发达国家有缴费能力人口与无缴费能力人口之比值远远大于中国。这就给我们提出了又一个难题：我们在有缴费能力人口远远少于无缴费能力和只有较弱缴费能力人口，而且前者主要集中在城市，后者主要集中在农村，城乡分割、一国两策的国情条件下，如何能够建立起让 13 亿中国人都能过上有尊严的生活的现代社会福利制度？这是对中国智慧的严峻挑战。

（三）、地区差距、城乡差距、人均收入差距很大。制度分设，资源分割，碎片化严重。

发达国家城乡差距很小，一项制度，几乎没有只能在城市实行，不能在农村实行的问题，很少有不同地区存在着不同利益诉求的问题。而我国的城乡差距在

¹ 陆学艺：走出“城乡分治，一国两策”的困境，《陆学艺文集》上海辞书出版社 2005 年出版。

² 胡务：美国城乡社会养老保险接续模式的演变，《中国社会保障》2011 年第 4 期，第 35 页。

世界上是很高的，仅城乡居民收入差距就有 3.3:1，加上广大农村地区交通和水电等条件较差，文化教育水平偏低，卫生医疗条件欠缺，导致城乡之间的实际差距很大，一般认为可能达到 5:1 或 6:1。这就造成了一个严峻的问题，同样是养老和医疗，城市与农村制度分设，农民工的社会保险关系难以接续，养老关系难以转移。

制度碎片化的形成，基础的原因是三大差距，城市一套制度，农村一套制度，拿养老来说，公务员、事业单位、企业职工各有一套制度，城镇职工和城镇居民又有不同制度，医疗，看起来是三大制度——城镇职工、城镇居民和“新农合”，但细致一看，也是五花八门，各县不同，各市不同，甚至不同人群也不同。企业内部，国有企业一套，集体企业一套，私营企业、个体企业也各不同。而且标准千差万别，北京市城市职工医疗保险人均筹资水平 2200 多元，新农合，今年刚提到 150 元，相差 10 几倍。制度之间不能兼容，没法协调，更没法统一。相互割裂，各自封闭。

二、目标性问题

以上三大特点的存在，是短期内无法回避，难以解决的问题。尽管这些基本特点会逐渐有所改变，人均收入将会明显增长，城市化率会逐年提升，社会差距会趋于缩小，但要发生根本性的转变还要经过一个相当长的时间内，例如二十年、三十年或者更长。显然，我们既不能无视这些基本特点的存在，去设计理想的福利制度，也不能等待这些基本特点消除了，再去着手建设社会福利体系，而必须踏踏实实地从这些基本特点出发，不但要建立起好的福利制度，还要通过福利制度的建立，促进人均收入的提高、推动城市化进程，缩小社会差距，这就有极大的难度。不能简单地以为只要增加了福利支出，就一定有助于那些特点的消除，如果制度设计考虑不周，有时可能事与愿违。例如，新型农村合作医疗，在大病住院报销比例低于 50%的情况下，贫苦农民依然不能就医，也就不可能在新农合中得到财政的医疗补助。财政补助是被较富裕的农民得到了，因为他们交得起住院预付款。这不就形成了富者愈富、贫者愈贫的情况吗？这种结果难道是实行新型农村合作医疗的初衷吗？这项制度本来是要解决农民看不起病的问题，结果只是帮助富裕农民去看了病，实际上帮助扩大了收入差距。可见，在存在着巨大社会差距的情况下，福利制度的设计初衷在实践中会发生扭曲和偏离。

这样，我们就需要提出一个总的问题——目标性问题：在经济总量大、人均收入低、城市化滞后于工业化、存在着严重的三大差距的基本国情下，如何让中国人也过上能够满足基本生活需要的有尊严的生活？有没有可能以及如何在中国建立起适合自己社情人情的福利社会？

贰、通往福利社会的途径问题

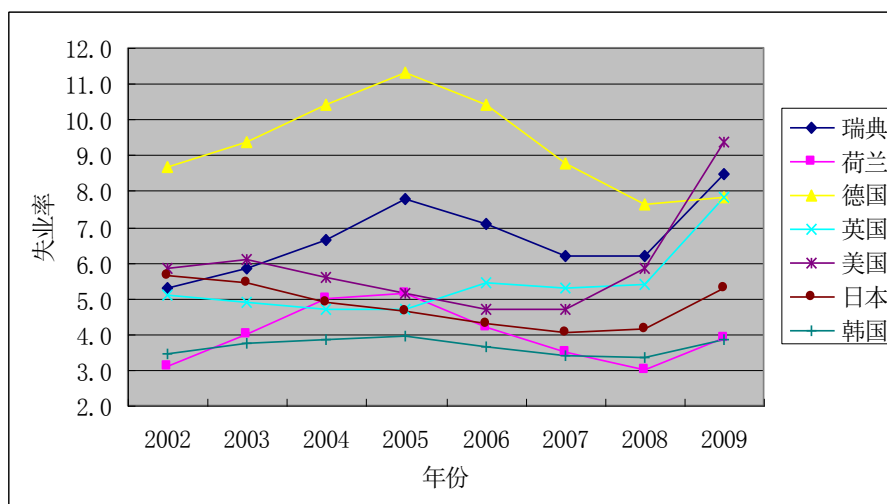
一、西方福利模式三大警示

能不能以及如何设计适合中国的福利模式，首先需要研究现代福利模式已有的经验。我们不考虑各个福利国家具体的差别，不论它们是什么模式，民主主义的、保守主义的、自由主义的，它们的共同优点至少有两条：第一，降低了发生社会冲突的几率，缓解了社会矛盾，延续了资本主义的生命。19 世纪直到第二次世界大战以前，欧美国家经常发生大罢工、大游行，社会冲突不断。自从第二次世界大战以后，欧美国家普遍实行了较高水平的福利制度，游行示威之类的社会冲突大大较少了。这种变化不一定完全是实行福利制度的结果，但是人们有饭吃，即使失业了，也有较高的生活保障和福利待遇，社会矛盾也就不至于太激烈。第二，社会结构逐渐向着有助于稳定的定型结构演变。实行较高的福利制度，首先会使绝对贫困人口大大减少，中等收入阶层也就不容易降为贫困者。同时，城乡差别、工农差别在实行较高福利的国家也很容易缩小。

但是，从上个世纪 70 年代以来，福利国家制度越来越暴露出一些很难克服的缺点或者称为福利危机。

第一是失业率居高不下。许多人想方设法请病假、休假，不上班，长期依赖失业保险金，不愿意再就业，OECD 国家失业率一般在 7~10%，较低的荷兰、日本等等，失业率也在 5~6%。这成了福利国家的一个顽疾。（见图 1）

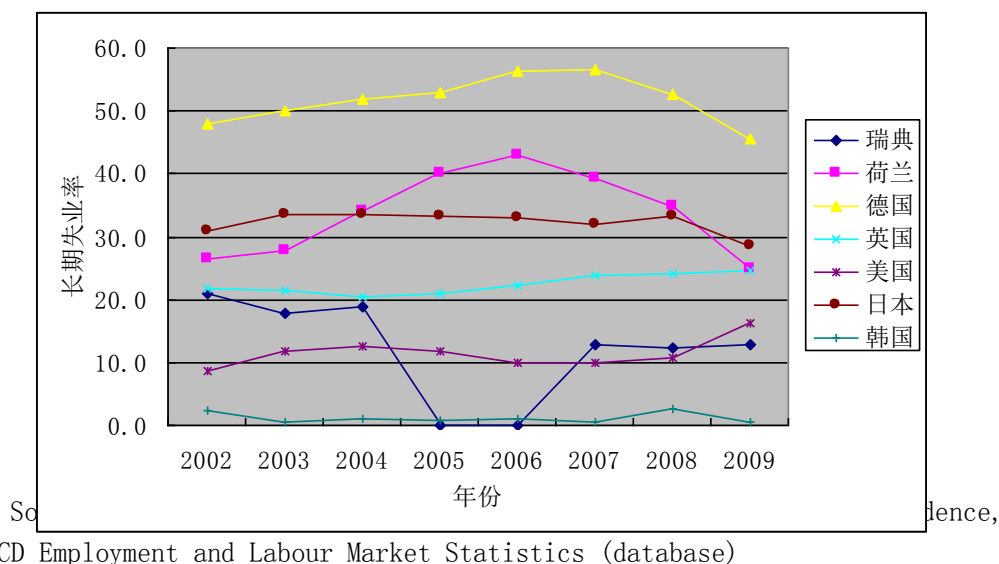
图 1: OECD 国家 2002-2009 失业率



Source: Labour market statistics: Labour force statistics by sex and age: indicators, OECD Employment and Labour Market Statistics (database)

发达国家的失业有长期化的趋势，12 个月以上的长期失业率，德国占失业人口的一半，其他国家都达到 20~30%、30~40%。(见图 2)

图 2: OECD 国家 2002-2009 长期失业率 (12 月及以上)



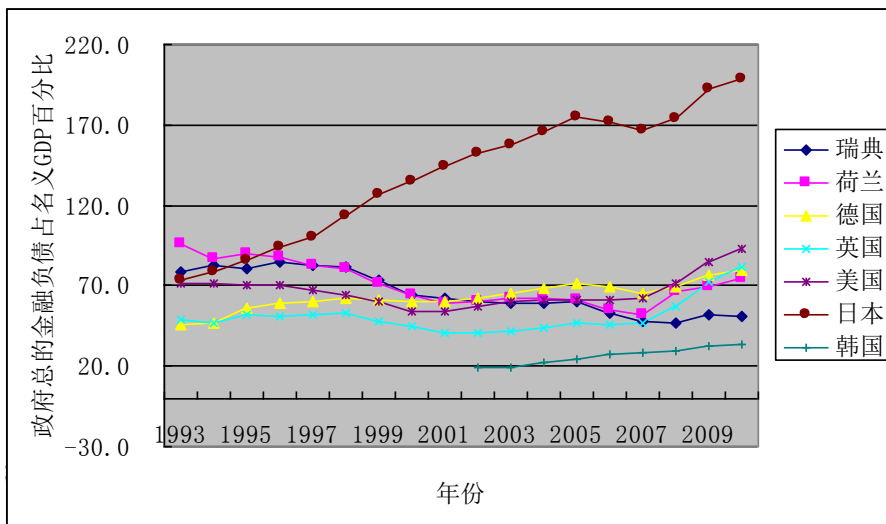
Source: OECD Employment and Labour Market Statistics (database)

第二个问题是公共债务。2008 年以来的国际金融危机，暴露出发达国家政府金融负债率太高。美国政府、公司和私人累计欠债总额已高达 200 万亿左右美元，如果按照美国现有人口 3.05 亿来计算，人均欠债约为 70 万美元，每个家庭（按每户 3.1 人）欠债 217 万美元。欧盟各成员国政府债务占 GDP 的比例在 2010

年提高到 79.6%，预计 2011 年将提高到 83.8%。而欧元区 16 国当中，有 12 国到 2011 年政府债务占 GDP 的比例仍将超过《稳定与增长公约》规定的 60% 的红线以上，其中希腊、意大利和比利时高居 100% 以上。截至 2010 年 12 月底，日本的国家债务余额已高达 919 万亿日元，比去年 9 月公布的数据增加约 10 万亿，日本国民的人均债务负担已增至 721 万日元。超过日本 GDP 比重的 100%。

债务危机的形成原因很多，各国情况也很不同，但福利制度总是一个或多或少的因素。日本经济在走下坡路的时期，福利却往上升，这样持续一、二十年，债务就迅速增至目前世界最高。（见图 3）

图 3：OECD 国家政府总的金融负债占名义 GDP 百分比



第三个问题是贫富分化的全球化。发达国家国内收入差距缩小，是以造成国际贫富差距拉大为代价的。发达国家国内的基尼系数不是太高，他们引起世界范围贫富差距拉大，靠的是国际垄断资本的作用。沃勒斯坦的现代世界体系理论，揭露了财富向核心国家集聚，贫穷向边缘国家发散的趋势。

根据联合国《2005 年人类发展报告》数据，现在世界上最富有的 500 人的收入总和大于 4.16 亿最贫穷人口的收入总和。2007 年 9 月 12 日英国《卫报》报道：现在，世界上最富有的 225 人的收入与最贫穷的 27 亿人的收入相等，相当于世界所有人口收入的 40%。2007 年，美国最富有的 1% 家庭占有了全美家庭 43% 的金融财富，20% 的家庭所拥有的家庭金融财富占美国家庭金融财富总额的 93%。比尔·盖茨、巴菲特、保罗·艾伦三人总资产比世界上最不发达的 43 个国

家 GDP 的总量还多。

到底福利国家的高福利有多大比例是国际垄断资本带来的，各国情况不同，难以一概而论。但少数国家内部高福利与全球范围贫富分化加剧同时存在，却是国际经济格局的整体性现象。从这个全球视角观察在少数国家实行的福利模式，可知它是特殊历史过程的产物，它的存在是需要高昂代价和特殊条件的。它对我们的启示在于：中国过去和将来都不会有那样的特殊条件，即使有，也决不是我们可以选择的道路。正如近来有人在谈到所谓“G2”（美中共治）时所说，中国人不怕当世界第二，美国人害怕当不成世界第一，因为它的许多利益是靠霸主地位维持的。由此可以理解，西方福利模式是现有世界体系的一个组成部分，一定程度上是依赖现有世界体系的。

同样，即使我们无法准确计算出西方福利模式在失业率高企、债台高筑中所起的作用，但它足以警示我们：对于我们这样一个人力资源大国来说，主要优势不是资本，不是技术，尽管他们在未来的经济发展中的贡献率会稳步提升，但我们长期的优势在于劳动贡献率。不论出于多么美好的愿望，任何导致福利依赖，造成失业率升高的政策，都将把我们的最大优势转变为最大劣势，最丰富的资源转变为最沉重的包袱。

遗憾的是，这种危险在中国是很容易发生的。我们远没有实行多么高的福利，仅仅搞了一个最低生活保障制度，就出现了“吃低保”的问题。在一些城市，只要低保金水平达到或接近最低工资标准的 1/3，按一家三口人计，低保金总额再加上附着在低保户资格上的种种福利优待，就高于就业可能拿到的工资，一些低保金水平偏高的城市，失业率就要偏高。我们这个人口大国，不要说 10% 的失业率，就是失业率每增加一个百分点，把农村劳动力也统计在内的话，失业人口就将达到 800 万人（2010 年末大陆城乡就业人员接近 7.9 亿人，据估算，劳动年龄人口在 2014 年将达到最高峰 9.97 亿人），再加上他所抚养的家庭人口，新增的需要救济的人口就将超过台湾总人口（2300 万人）。如果失业率再增加一到二个百分点，再大的经济总量也将消耗殆尽。

中国经济活力的主要源泉，一是廉价劳动力，并且劳动参与率高；二是政府负债率低，投资能力强。劳动力廉价，不能也不应长期保持，但较高的劳动参与率却必须长期保持；政府投资比例大不应长期保持，但政府负债率低，从东亚一

些国家的经验看，无疑是一大长处。例如，韩国、新加坡在 2008 年以来的金融危机中的表现，与欧美明显不同。它们的公共债务水平较低，政府投资能力强，经济回升就快。这与它们的福利支出占 GDP 的比例只有 6%左右不无关系。另外，这些国家的公众对福利的依赖程度较低，自立能力较强，就业率高于欧美，也是一个重要原因。

当然，由此不能得出结论，福利支出占 GDP 的比例低，经济就一定有活力。世界上这一比例更低的国家还有很多，它们的经济未必就发展快。我们可以得到的启示是：

1、在目标问题上，韩国和新加坡的经验超出日本的地方，就是告诉我们，不要以为只能设定与西方福利模式相同的目标，只是因为目前条件不具备，无法照搬，而是目标模式就可以有区别，要想办法避开或者解决西方福利模式难以避开或解决的问题。

2、在途径问题上，西方模式的三大教训，正是中国的三个优势最容易转化为三大劣势的关键点。如果照着西方模式走，不但走不通，还会把优势丧失殆尽。这些并不是我们在建设中国福利社会的道路上可以踌躇不前的理由，但确实是我们必须认真对待的警示：选择好的福利模式，选择恰当的路径，攸关中国的前途！

二、途径性问题

我们依据已有福利模式的经验和教训，就可以把前面提出的总的目标性问题分解为四个途径性问题：

第一、福利模式的适度性问题：怎样找到经济发展与社会福利的均衡点？经济发展和社会福利如何处于一种动态的均衡状态。

第二、怎样明确政府和市场的界限？无非是两个极端，一个是政府干预主义，一个是市场放任主义。例如，这几年房地产搞成这个样子：计划经济时期统统是福利分房，完全没有市场作用；住房商品化以后，又走向另一个极端，政府什么都不管了，不论穷富，统统去买商品房。这两种倾向，在福利政策上是一大教训。说明在福利政策上明确政府和市场的界限也像在经济政策上一样是一个关键问题。

第三、怎样确定政府、社会和个人的责任？自 20 世纪 80 年代中期以来，我们在教育问题上吃的亏就说明这个问题的重要性。本来基础教育主要是政府管，

包括文化大革命期间，都没有听说哪个小孩因为家庭困难连小学都上不了。1985年以后，财政陆续就不管了，义务教育让乡、村两级管。在农村实行家庭联产承包责任制以后，集体经济解体了，义务教育就是靠父母出钱了。

第四、什么是在福利问题上应该抱持的公平观？在以往的福利理论中，越平等越好，越公平越好，否认差别，认为有差别就是不公平。出于我们的基本国情，各种差距那么大，短期内不可能消除，搞绝对拉平那是“大锅饭”，历史证明是行不通的。要找到一种新的公平标准，既不是效率主义，也不是平等主义，实行有差别的公平。就是我说的“底线公平”，¹底线公平就是希冀解决这四个途径性的问题。

叁、现实途径就在脚下

古允文教授曾经形象地称西方福利发展是“走在钢丝上”。²发达国家比较而言，人均收入高，城乡差别小，收入差距一般也不比我们大，因而经济社会发展比较平衡，即使这样，它们的福利制度还在空中走钢丝，我们的经济社会发展存在着上述基本特点，归结起来就是不平衡，那就根本不能在空中走钢丝，必须脚踏实地，这个“地”，就是中国社会和人文的基础——基本的社会结构、家庭结构、生活方式、人伦人情以及人文精神。

60多年来，两岸是各自独立地在探索通向现代福利之路，并且，由于历史的、意识形态的、政党政治的原因，从主导思想上都是尽可能表现出区别来。但是，在刻意追求区别的情势下，还免不了出现的共同点，那就是中国根深蒂固的基础性的东西，我们把这些想变而变不了，想殊途而不得不同归的东西找出来，那就是中国的根，就是中国福利制度的基础，就是适合中国人的福利模式的精髓。

中国人历来讲究中庸，中庸不一定是“中间”，也是兼顾，包容、协调。既不是效率的最大化，就是福利越低越好，也不是福利最大化，不是保障水平、福利水平越高越好。这就冲击了以往福利研究的基本假设。不论是福利经济学还是其他学科，过去的基本假设或者判断标准，就是福利水平越高就是越好，越值得

¹ 景天魁：《底线公平：和谐适合的基础》，北京师范大学出版社2009年版。

² 古允文：不确定的年代——走在钢索上的国际社会福利发展，见詹火生 古允文编《社会福利政策的新思维》财团法人厚生基金会出版，台北，2001年。

向往，但是现在我们把它给改变了。因为按照这种思路，在我们这种基本国情下就无路可走。实行高福利制度，在人均收入水平如此之低的情况下，实行得了吗？如果说效率越大越好，那么对经济发展就越有利，用于投资的钱就越多，福利只能是“剩余型”，标准压得很低，或者只搞一点救济。可是这两条路在现在都走不通，更没法通向中国特色的福利社会。所以，已有的基本的假设和思维定式就全冲击了，我们不是追求那种最大化，而是追求适度、适当、均衡。

这样一来，我们设定目标模式的标准和路径选择的思路，都转变到了中国文化的基础上来：不追求最大化或最小化这两个极端，而追求“适合”（适度、适应、适用、适当）。我们处处离不开、脱不掉基本国情那三大特点，适合那三大国情特点的福利模式，就是中国人的现实可行的福利道路。

一、福利模式的适度性

一般认为，所谓福利模式的适度性，主要是指福利水平要与经济发展水平和状况相协调。在体制上，主要指标是福利支出占 GDP 的比重。对于发展中国家来说，还要重视福利支出增长率与 GDP 增长率的相对均衡性。均衡的标准是什么？经济增长 7%，福利也增长 7%就是均衡吗？不能完全划等号。标准就是两条：第一，经济能支撑和持续，福利增长没有超出经济的支撑能力。也许有一段时间，可能福利增长速度超过经济增长速度，只要经济能够承受就可以。往往在经济增长下滑的时候，为了解决失业等生活问题，要求更多的福利支出。第二个标准，福利增长不仅不是经济增长的负担，反而能够成为刺激经济增长的动力。这样的福利模式就高明了。一定的福利增长，可以增强居民的消费能力，当经济增长迫切需要提高消费需求的时候，适时提高福利支出，企业能够生存，生产能够发展，对经济增长就有正效应，但如果消费已经过度，超出了经济的支撑能力，再去继续提高福利，增加消费，那就只能阻碍经济发展。

进一步说，所谓“适度”，不仅仅是个经济问题，也是社会人文问题。适度与否，也不能只看福利水平是否与经济发展水平相适应，还要看福利需求本身是否适度；不能认为只要经济承受得了就是适度的，适度性还要有社会的、人文的标准。现在的世界，一会儿是货币危机、债务危机、经济危机，一会儿是核爆炸、核泄漏、核污染，一会儿是股市泡沫、房市泡沫、资产泡沫。人类已经制造出了福利危机，也制造了“福利泡沫”。抽象地说，人类对幸福的追求是无止境的，

现实地说，它又必须是有止境的、有限度的。

所以，“度”不仅来自外在的限制，也来自内在的合理性。生活充裕就好，但不是钱越多越好，那些赌博、嫖娼、吸毒、绑票者，大多是有点钱的；医疗有保障就好，但不是药越多、越贵、越新越好；美味偶尔尝尝挺好，吃多了就与毒药的效果类似。韦伯说资本主义是理性化的，但资本主义也是最疯狂的。幸福是永无止境的，福利既可以是人类进步的动力，走偏了，无节制地耗费资源，无休止地争夺利益，无所不用其极地施展手段，人类最终就只有走向万劫不复的结局。那就不是选择福利模式而是选择毁灭模式了。

“度”就是界限，相对于人来说，既有外在的界限，也有内在的界限。相对于福利制度来说，经济条件是外在约束，制度本身要有内在约束。这样，“度”就很难确定。底线公平理论就是想在经济发展和社会福利之间找到均衡点。为什么要确定一条底线？一些人以为底线公平就是主张低水平的保障、低水平的福利，这是望文生义。所谓底线是社会成员在基本需求面前权利的一致性，是处理以上几个关系的平台，不是一个福利水平高低的问题。什么是底线的标志？我们要找到容易把握的、能够明确以上关系的界限。第一是最低生活保障线。并不是说只要搞最低生活保障就可以了，而是因为低保完全是政府的责任。第二是公共卫生和基本医疗，这也是政府的责任。基本医疗，例如新型农村合作医疗中政府出资的部分，例如艾滋病、白血病、肾透析，这些会给一般家庭带来难以承受负担的病种，政府和社会要提供保障。第三，义务教育。教育是人人需要的基本的发展需求。吃得上饭，看得起病，上得起学，这是政府不可推卸的责任，是一条责任的底线。为什么不用养老作为划线的标志呢？养老问题很重要，但也很复杂，它是多样化的需求，既有豪华型的养老，也有维持基本生活的养老，不都是政府的责任，在很大程度上是个人和家庭、社区和社会的责任。这样划线和联合国的人文发展指数是差不多的。人均收入、平均受教育年限、人均预期寿命，这主要来源于阿玛蒂亚·森的理论。这样就便于测量人文发展水平。

用底线公平的办法确定福利模式的适度性，只能是间接的。但在实践上却是有用的。第一，它有助于在社会福利制度的建立过程中，明确重点。由于存在巨大的社会差距，福利制度的重点必须面向中低收入群体，这是人口的绝大多数。不能重点保富人，更不能越富越保，这不符合我们的基本国情。前几年社会保障

扩面为什么推不动？每年讲扩面，就是扩不大，养老保险、医疗保险，每年只能新增 1000 万人左右，以这样的速度，要覆盖全民就得 100 年。原因在于七、八亿农民收入水平低，缴费能力弱，几亿非职工的城市居民也缺乏缴费能力。近几年突破僵局，关键是改变思路，把重点放在中低收入群体，中央财政出大头，个人出小头，新型农村合作医疗、农民养老保险、城镇非职工居民的医疗和养老保险，都是以财政资金支持和补贴个人缴费，带动社会资金。不能越是有钱就越保，越是有钱的看病越省钱，越享受优惠，这样搞下去，大多数人的问题能解决吗？重点一定要明确，绝对不能 80%的医疗资金投给城市，其中又有 80%投给大城市，其中又有 80%投给大医院。资源分配严重不公平，那就根本谈不到适度与否的问题。

第二，在只能有序推进的过程中，底线公平有助于明确次序。福利国家的社会福利“从摇篮到坟墓”，无所不包，名目繁多。儿童津贴、单亲母亲补贴，应有尽有，要都搞，我们搞不起。一定要根据自己的发展阶段，老百姓最迫切的需求，分出轻重缓急，有步骤地推进。我们搞得最成功的，是从 1999 年开始，以中央财政为主建立城市最低生活保障制度，当时每年只花了几十亿，一百多亿，在几年时间里，迅速建立起城市低保制度，使得在发生几千万国有企业职工下岗失业的严重情况下，没有出现社会动荡。这是在最恰当的时候干了最恰当的事。这表明，正确的次序是先解决吃饭问题、就业问题，基本生活问题。在农民看病问题最迫切的时候，以中央财政出资为主建立新型农村合作医疗，老百姓说是“政府掏钱给我们看病，过去从来没有过。”这个次序就是人民群众在发展过程中的迫切需要，也就是底线公平所说的低保、公共卫生和基本医疗、义务教育（吃饭、看病、上学）。去年，国家颁布了 2010-2020 年教育发展纲要，发展教育，继基本生活保障和医疗保障之后，成为“十二五”乃至“十三五”期间的重中之重。把人才资源大国变成人才强国，具有战略意义。底线公平就从理论上解释了在实践上为什么要保基本、有重点、讲次序。

实践中的重点、次序问题，虽然不直接就是福利模式的适度性，但它们却是适度性应有的效果。当然，我们应该进一步从中找到它们之间的一些内在关联的量，也许可以更直接地对适度与否作出刻画。

二、福利模式的适应性

中国大陆发生了从计划经济向市场经济的转轨，同时也在发生从农业社会向工业社会的转型，不论是从社会结构变动的深刻性、身份转变的剧烈性、以及人口流动的规模和职业变动的速度而言，都是史无前例的。在这种大转变的时代，要建立相对稳定的福利制度谈何容易，就连本以为确定的西方福利模式都进入了“不确定的年代”，我们又如何能够建立比较确定的福利模式呢？关键是要增强它的适应性。适应市场化所带来的社会结构和职业的变化，适应城市化所带来的大规模的人口流动和身份转变。为此，首先要解决的就是所谓制度刚性问题。

发达国家福利制度之所以发生支付危机，主要是由于制度刚性。而制度刚性主要来自“越界”：一是保基本和非基本的界限，二是政府与市场的界限。哈耶克曾批评社会主义是致命的自负，现在看来，至少在福利问题上，福利国家也是致命的自负，在经济快速发展的时候，高估了财政支付能力，越过了贝弗里奇划定的保基本的红线；为了意识形态斗争的需要与苏联东欧社会主义在搞军备竞赛的同时，大搞“福利竞赛”，社会主义声称消灭了失业，福利国家就把失业保险金搞得比苏东国家的工资还高。

汲取已有的经验教训，我们在福利制度改革基础上建立的各项制度都明确划分为基础部分和非基础部分。财政保基本，例如，农村养老保险，财政给每一个60岁以上的老人每月55元，一年660元，这显然只能保障基本生活。高于基本生活保障的养老需求，应该依靠个人积累的养老保险金、一生劳动的积蓄、家庭和儿女尽孝，来满足更高的养老需求。这里有基本的部分，有非基本的部分。底线只是明确了各方的责任，不是限制福利的水平，而恰恰是便于实现合理的福利需求。

在农村医疗问题上，我们走过了曲折道路。20世纪80年代，由于人民公社的解体和集体经济的式微，农村合作医疗失去了经济的支撑，除在山东招远、广东高要、江苏苏州等地的少数农村一直坚持了合作医疗制度之外，在广大农村都无法实行了。90年代初，中央政府曾试图恢复农村合作医疗，但财政无力支持，乡、村两级没有能力，只好无果而终。一直到20世纪初，七、八亿农民的卫生医疗需求积累成巨大的负担，“看病难、看病贵”成为社会舆论的焦点，主要还是农村医疗问题。不仅是农民收入低看不起病，农村医疗体系在不少地方已基本

瘫痪，村里没有卫生室，乡镇卫生院有的转制、有的解体、多数难以支撑，部分农民即使有钱也得跑到城里去看病，这就从一个侧面进一步扩大了城乡差距。面对这种局面，政府必须担起责任，财政必须出手。2002年经过试点，2003年开始实行农村新型合作医疗制度，主要特点是财政出大头、农民出小头。最初人均筹资水平仅为30元，中央财政出10元，地方财政出10元，农民个人出10元。随后，筹资水平逐步提高，财政投入所占比例，也由2:1提高到4:1（在人均筹资50元时，各级财政出40元，农民个人出10元；人均筹资100元时，各级财政出80元，农民个人出20元；2011年，人均筹资提高到150元，各级财政出120元，农民个人出30元）。虽然筹资水平仍然不算高，但财政出资比例已经很高；虽然住院报销比例只达到40%左右，但广大农民看病难、看病贵状况已有明显缓解；虽然这项制度在很多方面还需要进一步健全和完善，但到目前为止没有人能发明出比它更可行、更管用、更得到农民认可的制度。在这个意义上，新型农村合作医疗，就是目前最能体现“经济总量大、人均收入低、城乡差距大、农民缴费能力弱”这个基本国情特点的制度。

为了扩大社会保障覆盖面，重点要解决人口流动、非正规就业、非职工居民的参保问题。社会保险的一套硬性制度设计，必须软性化，增加灵活性，增强包容度。缴费和给付要分档次，既可固定缴费，也可一次、随时或集中缴费。为了适应人口流动，既可以带走个人账户部分，也可以带走基础部分，即统筹部分，对于促进人员从高收入地区向低收入地区流动，财富也随之转移，对于促进缩小城乡之间、地区之间差距是有益的。

在制度设计上，刚性与柔性相结合；在参保、缴费问题上自愿与强制相结合，在运作机制上政府与市场相结合。适应了现实国情，创造了新的经验。

三、福利模式的适用性

社会福利是面向人们的切身需要的，正所谓南甜北咸，西辣东鲜，适用与否的主要影响因素是生活方式和文化习惯。按照我们的“大福利”概念，除养老和医疗之外，还要包括就业、教育、住房、安全等。各国统计口径不一样，难以用数据比较。但不论哪种福利模式，养老和医疗都是大项，我们就以这两项讨论适用性问题。

2009年底，中国大陆65岁以上老年人口1.67亿人，其中80岁及以上的高

齡老人 1900 万人，失能老人 1000 多万人，半失能老人 2100 多万人。按国际平均每千名老人占有床位 50 张计算，约需床位 900 万张，如都进入养老机构，需要护理人员 2000 万人。而目前大陆养老机构仅有 22 万护理人员。

而据北京市调查，90%的老人希望居家养老，愿意在社区养老的占 7%，愿意到机构养老的只占 3%。当年，英国最初搞养老福利时，也曾实行集中养老，很快发现不仅财政难以支撑，老人们也不习惯，纷纷跑回家了。北京市提的方针是：以居家养老为基础，以社区养老为依托，以机构养老为补充。

首先，要为居家养老创造条件，每年春节，几亿在城市工作的子女回农村老家看望父母，规模之大，旅途之难，成为世界一大奇观，每年可以为交通运输部门增加大量 GDP，但比起能够“常回家看看”来说，却有别样的辛酸。应考虑允许高龄农村老人（70 或 75 岁以上）随子女迁移进城，享受城市老人的老年津贴，在积极推动城乡居民养老和医疗制度整合的基础上，这是可以办到的。

大力发展城乡社区公共服务，既可以解决上亿低技能人员就业问题，又可以解除上班职工的后顾之忧。城乡都要大力发展公益性社会服务组织，开展服务技能的专业化培训，提高社区福利服务能力。

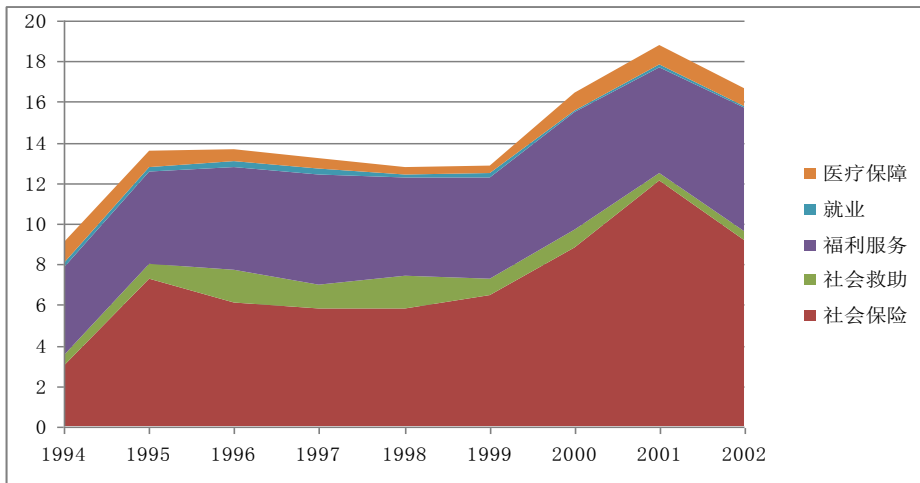
中国大陆现有 7 亿多农民，农村人口最多时达到 9 亿，卫生医疗需求之巨大，即使不说是天文数字，也是令世界上任何一个政府都望而生畏的。20 世纪六、七十年代，湖北、山东、广东等地农民自己创造的合作医疗和赤脚医生制度，靠一根银针、一把草药，开辟了农民通往健康之路，虽然水平不高却很方便管用。这一经验在全国大力推广后，创造了被世界卫生组织称道的一大奇迹。当然，限于当时经济条件，合作医疗对于缓解农民医疗需求的作用是很有限的。但它却给广大农民第一次感受到了通过合作途径，依靠社会福利解决看病问题的曙光，同时，也让政府领悟到依靠本乡本土资源解决单靠政府难以解决的社会问题的希望。

合作医疗还有一个启示，就是国民健康不仅是一个医疗体制问题，还是一个就医文化、医疗模式问题。我们现在讲中西医结合，回避了体用之争，从就医文化和医疗模式而言，中医的“治未病”的思想、整体观念、辨证施治原则，更具有“体”的资格，而西医的价值则主要在于“用”（方法技术）。如果搞颠倒了，那就技术统治体制，其结果正如现在所看到的，抗生素一代一代地频繁更新，病

菌也道高一尺、魔高一丈，终于出来超级病菌，将来还会“培养”出超超级病菌，这种医疗模式是颠倒了医学科技与医疗服务的关系，医疗服务被医学科技绑架，成了新药试验场。如此下去，再高的医疗投入，再庞大的医疗体系都无济于事。看看那些长寿乡，基本上靠人与自然的和谐共处，山好水好，生活方式好，心态平和，百病不生。即使现代人难以回到那种天人合一的状态，也要努力遵循天人合一的道理。人类要不要在自己的生命问题上、幸福问题上，像搞军备竞赛一样，无休止地争斗下去？争斗的对象是自然界，是精神世界！在最终价值问题上，跟自己过不去，跟天（上帝）过不去，就只能自讨苦吃了。

台湾在福利提供实用性方面有一条值得重视的经验，就是大力发展福利服务。适用不适用，不是单看资金投入多少，更主要是看有效性，福利对于民众的可及性、可得性。这就有个福利提供方式的问题。在台湾，几乎所有的景点、公共活动，都靠志愿者提供服务，公益性服务组织、慈善组织比较发达，成为福利服务的主力军。同时，政府购买服务，在台湾的福利支出总量中，福利服务仅次于社会保险支出，占到第二位，这一比例比许多发达国家都要高。（见图 4）

图 4：台湾社会福利支出占财政总预算的比例（%）



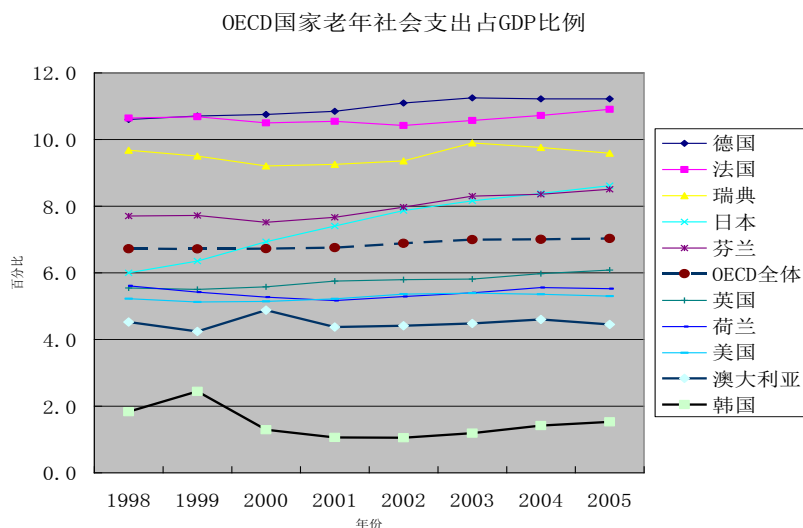
资料来源：张嘉仁，“政治、社会结构的变迁对社会福利支出的影响”
《民主政治与社会福利》学术研讨会论文

四、福利模式的适当性

所谓“适当性”，主要是从权利和道德的层面而言的。不论哪种福利模式，防范道德风险都是很棘手的事情。我国自古就有自强不息的君子之风，但直到现在，许多人面对福利还是存有“不要白不要”的心态，已经脱贫了，不愿摘掉贫

困戶、貧困縣的帽子，甚至於絞盡腦汁騙保騙費。這裡主要涉及兩個問題，一是權利，二是責任。

當前，正在城市居民中推行養老保險和醫療保險制度，社會保險在“福利國家之父”貝弗里奇那裡，非常明確，“所有處於工作年齡段的公民都需要根據自己的保障需求繳納相應的費用，已婚的婦女則由其丈夫替其繳納。”“社會保險待遇應當是繳費的回報，而不是政府提供的免費午餐。”¹這體現了權利與義務一致的原則。可是，我們在實踐中，為了擴大覆蓋面，為了吸引居民參保，基礎養老金、醫療保險金的主要部分，是財政出資，實際上相當於養老和醫療津貼。那麼，對於那些有勞動能力而不就業的人要不要給予這種福利待遇？如果按照一般人權、普遍人權原則，要給。在英國，不但只要是人就享有福利權，哪怕他天天躺在公園里曬太陽，就連他的狗也有福利。在一些歐洲國家老年社會支出佔到GDP的10%甚至更多，而在韓國，這一比例只佔1.5%左右。（見圖5）



韓國（東亞其他一些國家和地區在一定程度上也有類似性）與歐洲一些高福利國家在福利制度上差異很明顯，背後的文化差異也很明顯。韓國的原則是“生產第一，福利第二”，強調“不勞動者不得食”（當然是對有勞動能力者而言），強調福利接受者的自強自立。為此，它的主要福利支出並不在養老方面，而在教育方面，1970—1993年韓國預算支出中，教育費佔12.7%—18%，而社會保障及福利費只佔4.3%—9.3%。²政府對大眾教育的關注極大地提高了韓國的人口素質。

¹ W.H.貝弗里奇《貝弗里奇報告——社會保險和相關服務》，中國勞動社會保障出版社2004年出版，第9頁。

² 顧俊禮、田德文：《福利國家析論——以歐洲為背景的比较研究》，經濟管理出版社2002年版，第342頁。

我们在计划经济时期，有平均主义“大锅饭”，但要吃上“大锅饭”，必须劳动（挣工分或工资），现在，如果既有平均主义的福利，又可以不劳而获（对有劳动能力者而言），那就会极大地助长福利依赖。目前虽然低保水平不高，在一些大城市已经出现了甘吃低保，不愿就业的情况。福利模式的可持续性不完全在于福利支出占 GDP 的比重，如果机制不对，内在活力减低了，即使福利支出占比不高，也可能难以持续，甚至会出现财务危机。

确实，由于工业化、城市化的快速推进，家庭的结构和功能发生了深刻变化，任何福利模式选择都必须正视这一客观趋势；一代一代人，观念变化很大，传统文化受到极大冲击，人们的价值观念已经多元化了。正因为如此，我们要加快社会福利制度建设，积极应对各种风险。但是，即便如此，也有个问题值得思考：社会福利建设怎么适应工业化、城市化？是主动帮助工业化、城市化力量瓦解基础社会结构、割断天然社会联系，还是努力维护它们，使之转型，增强它们的适应能力，同时尽可能发挥它们在新形势下的作用？毕竟我们不能低估中国基础性社会结构和文化基础的坚固性和适应能力，2008 年国际金融危机中惊现的一幕就是证明，当时我国有 2000 多万农民工失业，但社会安然无恙，他们哪里去了？回到了农村，回到了家庭，他们多数在农村还有土地，可依靠家庭维持基本生活，积蓄发展能量。

再强大的福利制度也要强调个人责任，何况我们这样一个有着自强自立的文化传统的国家？更要强调权利与责任的结合，发挥我们优势资源的作用。如果自己养了孩子不尽孝，难道别人的孩子一定有义务替你的孩子尽孝吗？把养老责任完全推给社会，就相当于要求别人的孩子替你的孩子尽孝，诚然，一些个人可以自愿这样做，社会也可以动员这样做，但这不完全是社会的责任，个人要承担没有教育好自己孩子的责任，孩子要承担赡养父母的责任，这是道德责任，也是法律责任，即使国家财力充足，也不应该包办、替代这种责任，因为这会引起社会固有的深层结构的最终解体。

养老本不应有什么危机，危机是人自己造成的，即使有了，也是可以化解的；医疗本不应有什么危机，危机是人自己造成的，也可以由人来化解。生老病死、世代更替本是自然之道，越是顺应它，越能延年益寿，越违抗它，越是自食苦果。

肆、结论

在我国三大基本国情下，我们主张选择补缺型与普惠型相结合、刚性与柔性相结合、强制与自愿相结合、政府与市场相结合、差别与一致相结合、权利与责任相结合、整体协调与多方共担相结合的福利模式，这样一种综合的、包容的、多元的、协调的福利模式，既符合中国兼容的融通性思维方式，也符合中国国情、社情、人情，也许，还能更符合世界上广大后发展国家的情况和需要。

依据中国历史文化、中国固有的家庭结构、社会结构和人文精神，依靠经济持续繁荣和政治民主昌明，就可能创造出中国人需要的，世界人民希望中国人创造的福利模式，这种模式是能够化解老龄化危机的养老保障和福利制度，是能够化解卫生医疗支出危机的健康模式，是能够激励人们积极就业、努力创新、讲求贡献、不多索取的幸福模式。而不是消费越多越好、消耗越大越好、人类难以满足、地球不堪重负的福利模式。

参考文献

【丹麦】考斯塔·艾斯平-安德森：《福利资本主义的三个世界》，郑秉文译，法律出版社 2003 年出版。

【英】W. H. 贝弗里奇：《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》，中国劳动社会保障出版社 2004 年出版，第 9 页。

顾昕，方黎明：“自愿性与强制性之间：中国农村合作医疗的制度嵌入性与可持续性发展分析”，《社会学研究》，2004 年第 5 期，第 1-18。

古允文：不确定的年代——走在钢索上的国际社会福利发展，见詹火生 古允文编《社会福利政策的新思维》财团法人厚生基金会出版，台北，2001 年。

～～：东亚福利研究的发展与对台湾的启示，豆瓣读书网 2010, 10, 18.

景天魁：中国要创造一个好的活法，“岭南论坛” 2007 年。

～～：《底线公平：和谐社会的基础》，北京师范大学出版社 2009 年出版。

【德】弗兰茨-克萨韦尔·考夫曼：《社会福利国家面临的挑战》，王学东译，商务印书馆 2004 年出版。

陆学艺：走出“城乡分治，一国两策”的困境，《陆学艺文集》上海辞书出

版社 2005 年出版。

苏振芳：构建与我国社会福利事业相适应的福利模式，《福建论坛》2006 年第 10 期。

王正：机会与平等：社会福利财源筹措与分配之探讨，见詹火生 古允文编：《社会福利政策的新思维》财团法人厚生基金会出版，台北，2001 年。

杨玲玲：韩国社会福利模式的特点、问题及对我国的启示，《中国党政干部论坛》2009 年第 9 期。

詹火生：贫富差距下的社会福利政策省思，台湾《中华日报》2002 年 8 月 31 日。

詹火生 古允文编：《社会福利政策的新思维》财团法人厚生基金会出版，台北，2001 年。

作者简介

景天魁，1967 年毕业于北京大学哲学系。1981 年毕业于中国社会科学院研究生院，1987 年获博士学位。1981 年在中国社会科学院哲学研究所工作，历任中国社会科学院哲学研究所辩证唯物主义和历史唯物主义研究室主任，社科院社会发展研究中心主任，社科院社会学研究所副所长、党委书记，社会学研究所所长等职。现为中国社科院研究生院教授、博导、政法学部委员、第十届全国政协委员。主要学术专长是社会认识论、社会科学方法论、社会学哲学、社会福利研究。