

创新福利模式 优化社会管理^{*}

景天魁

提要: 创造适合国情的福利模式, 是社会管理成功的基础和奥妙所在。一个好的福利模式要能保持四个基本均衡: 经济发展与福利支出的均衡, 福利支出中的基础部分与非基础部分的均衡, 福利机制中的刚性与柔性的均衡, 福利责任结构中的政府与市场、家庭、个人之间的均衡。中国一些富裕农村所搞的集体福利为实现这些均衡提供了实践经验, 而这些经验与底线公平理论非常契合。底线公平福利模式具有四个特点和优势: 教育为基, 劳动为本, 服务为重, 健康为要。它充分发挥中国优秀文化和社会结构优势, 把发展性要素内置于福利模式之中, 可以实现社会福利的内外平衡, 为社会安全奠定基础。

关键词: 福利模式 底线公平 服务型社会 系统平衡

社会保障或广义的社会福利建设, 是社会安定的基础, 也是最有效的基本的社会管理。一个好的福利模式^①所要解决的不仅仅是养老、医疗、失业、社会救助等等事务性问题, 它实际上着眼于基本的社会关系的平衡和社会基础的构建, 而这正是搞好社会管理的前提。福利建设具有无可替代的社会功能, 它可以降低社会紧张度, 增强社会团结, 让穷人得实惠、富人得面子、政府得政绩、社会得安宁, 从而使社会管理事半功倍。正因为如此, 世界上凡是发达的成功的社会, 必搞完善的福利建设, 差别只在于模式不同。适合国情的福利模式, 是这个社会成功的社会管理和建设的奥妙所在和主要标志。

社会保障制度 (Social Security System), 台湾称为社会安全制度 (詹火生等, 1993), 具有化解社会和生活风险、促进社会公平、维护社会稳定的功能, 它是社会管理的重要机制之一。然而, 近几年的英法大罢工、希腊等国深陷债务危机却表明, 弄得不好, 社会安全制度倒可能

^{*} 本文是 2009 年度国家社会科学基金重大招标项目 (09&ZD061) “普遍型社会福利体系的基础和设计研究”的阶段成果。

^① 本文使用的是“大福利”概念, 它包括社会保障, 也包括以优惠方式提供给广大社会成员的教育补助、劳动保护、公共服务、社会服务和社会工作等等。参见景天魁等, 2010。

带来社会不安全。这就警示我们,选择什么样的福利模式具有非常重要的意义(郑秉文,2011)。对于正在谋求可持续发展的中国来说,经济发展与福利模式之间的关系是必须破解的难题:怎样才能增进人民福利,却不发生福利危机;保障劳动权利,却不引发失业危机;进入老龄化社会,却不陷入养老危机?

与欧洲相比,我国实行社会福利的有些条件要差得多。首先,我们虽然经济总量大,但人均水平太低,而社会福利最终是要落实到人头的;其次,我国收入差距、城乡差距、地区差距很大,就是说,我们选择好的福利模式的难度和风险远比欧洲大得多(景天魁,2011)。因此,我们必须认清我国有哪些社会的、文化的因素和优势可资利用;如何扬长避短,克服西方福利模式的缺陷,从而依据中国国情和中国文化,创造出适合自己的福利模式。

一、福利模式的可靠基础

总结欧洲的经验教训,可以看到,一个福利模式是否会导致福利危机,要看对四个基本关系的处理是否正确,能否保持四个基本均衡:一是经济发展与福利支出的关系能不能均衡,二是福利支出中的基础部分与非基础部分的关系能不能均衡,三是福利机制中的刚性与柔性的关系能不能均衡,四是福利责任结构中的政府与市场、家庭、个人之间的关系能不能均衡。这四个基本关系如果均衡了,那么福利制度就可以健康地运行,否则就可能发生危机。这是我们判断一个福利模式好坏的标准。

如上所述,中国的经济和社会条件如此不均衡,却如何能够使福利模式的基本关系达到均衡呢?社会福利固然有普遍性的东西,但它又有特殊性乃至主观性的一面,满意不满意、幸福不幸福与文化及社会认同有很大的关系。可见,要想实现均衡,就必须为福利模式找到坚实的基础。自己脚下的土地、自己土地上的实践是最可靠的。那么,我们中国的实践有没有实现这几个基本均衡的经验?

目前,在中国大地上有一种实践,就是那些富裕了的农村所搞的集体福利。比如,江苏的华西村、山东的南山集团、青岛的后田村、河南的刘庄、北京的花乡等等。它们都在走向富裕的同时,在村里搞了很高水

平的福利。这些福利的特点是什么？第一，它们都把住了“底线”，就是基础福利。村里管的就是满足每家每户日常生活最基本的需要，如米、面、菜、肉、油，且不论家庭人口多少、富裕与否。第二，明确区分基础部分与非基础部分的界限。各家各户有了钱，自己去解决那些自己想要解决的问题，比如你要买辆宝马车，你自己去买去。这就是说，它们的责任界限把握得好，虽然村里解决的是基础福利，但是每一个家庭、每一个人可以依据他们的劳动收入，来把雪中送炭转化为锦上添花，提高他们底线以上的福利水平。第三，他们特别强调劳动和就业在福利中的基础意义。每个有劳动能力的人，只有参加劳动（工作），才能获得福利，这是一个前提，绝不养懒汉。第四，他们都把教育、特别是基础教育纳入福利范围，把教育福利作为消除贫困、提升福利的根本措施。令人感兴趣的是，这些村做到了较高水平的福利，但是没有发生福利危机、失业危机、养老危机，更没有像欧洲那样的债务危机。更可喜的是，这些村社会安定，家庭和睦，邻里友善，发案率近乎为零，社会管理井然有序。他们就是依据中国的传统文化，依据中国社会结构优势，例如家庭和社区的作用等等，来设计他们的福利模式。这些村是否存在别的问题，它们的做法是否具有典型性可另当别论，但并不妨碍我们从中得到启示：依据中国的传统文化和社会结构的优势，我们有可能在搞出高水平福利的同时不陷入福利危机。

上述四个特点和基本含义，与我在2004年提出的“底线公平”非常契合（景天魁2004）。我从首次论述这个概念的文章开始就一再强调，底线公平不是说的低水平的公平、低水平的保障。尽管“底线”和“低水平”容易混淆，但它们的含义是两码事。保障水平高低，主要是由经济水平决定的。而“底线”讲的是政府和市场、政府和社会、政府和个人的关系里面的责任底线、制度底线、政策底线、道德底线。“底线公平”特别强调它的“不能含糊、必须坚持”的含义。以往几十年，我们的社会保障、社会福利建设，很大的教训就是这些界限不清，该坚守的底线没有守住。所以，吸取这个教训，我们这几年在养老保险、医疗保险等制度的改革中都特别强调了基础的部分，这是政府必须保障的；底线以上的非基础部分，可以由市场、由家庭和个人去负责。例如，在住房问题上，不能一个时期搞清一色的福利房，一个时期又全部搞商品房，不管有钱没钱都得自己到市场上买房。现在，我们也明确了商品房和保障房要有一个恰当的比例，这里面就体现了政府在住房问题上

的责任底线。

就社会福利的公平性来说,底线公平的实质是重点保障大多数人的利益,优先满足基本需要,重在雪中送炭,而非锦上添花。在存在着巨大社会差距的情况下,底线公平最有利于保障占人口大多数的中低收入者的利益,保障他们的基本需要。因为巨大的社会差距会形成强势的利益导向——财富分配向富有阶层倾斜,在这种情势下,如果实行所谓的“一般公平”,形式上是公平的,实质上会造成“越富越保”的逆向调节,结果却更不公平。

就社会福利的有效性来说,占人口大多数的中低收入者的基本需要属于弹性小的福利需求,如果腹之需总是有限的;而富有阶层的需求,特别是奢侈性消费是弹性很大的,难以满足。因此,重点保障占人口大多数的中低收入者的基本需要,福利效益最大。

就社会福利的合理性来说,像中国这样的发展中的人口大国,福利需求总量远远大于福利供给能力,政府的福利责任必须既是明确的,又是有限的。而社会差距大,也意味着福利需求层次多。在满足底线以上的需求上,让市场充分发挥作用,不仅是重要的,也是明确市场作用的边界所必需的。

既然底线公平可以实现社会福利的公平、有效、合理,那就可以认为,底线公平是福利模式可靠的理念基础。也就是说,建立在自己经验的基础上,建立在科学地总结自己经验的基础上,这样的福利模式才有可靠的基础。

二、福利系统的内外平衡

对于发展迅速的转型中大国而言,要达到福利基本关系的均衡很难,而要在剧烈变动中保持均衡更难。这就要求福利系统不仅能够与外部条件和环境保持平衡,系统内部也要有自我维持、自我调节、自我平衡的能力。而底线公平,有助于解决公平与效率、福利与发展的关系,将发展性要素内置于福利模式之中,实现福利系统的内外平衡,夯实社会管理的保障基础。从这个角度看,底线公平福利模式有以下四个特点。

(一) 教育福利在福利结构中占居突出地位

尽管教育不一定是福利,但从发展性福利的观点看,教育福利具有重要意义。以韩国和希腊的有关经验为例。韩国和希腊人均收入水平基本相同,如1995年人均国民收入水平韩国为7660美元,希腊为7390美元。但韩国的教育投入在财政支出中所占比重为16.8%,约为希腊(8.5%)的2倍;希腊的住宅和社会福利占财政支出的比重为14.7%,倒过来是韩国(7.2%)的2倍;医疗支出在财政支出中所占比重相差更为悬殊,希腊占7.4%,是韩国(1.5%)的5倍(顾俊礼、田德文,2002:342;杨玲玲,2009)。二者的福利结构不同,且正好相反——韩国的福利结构更重视教育这一对经济发展和国民素质提高有直接促进作用的因素,希腊更重视对提高生活质量有直接作用的因素。而这两个国家在金融危机和债务危机中的表现也正好相反。虽然我们不好断定福利结构差异是其不同表现的惟一原因,但却也无法否定它是一个重要原因。

由此我们可以得到启发:不要仅仅关注社会保障和社会福利水平,更重要的是社会福利结构;不能仅仅重视提高社会福利在财政支出中的比重,更要重视财政支出的结构。我国要想在世界科技和经济发展中居领先地位,真正提高国民生活品质,先要把教育支出比重提到最高水平。目前,我国初中文化程度及以下的劳动力所占的比重仍然很大。根据2000年第五次人口普查数据测算,初中文化程度及以下的劳动力所占的比重高达47%,这一比例在农村地区则高达近60%(冯明亮,2009)。我们要在发挥家庭重视教育的优秀传统文化的同时,尽快将义务教育年限扩大到12年以上,逐步争取将人均受教育年限提高到发达国家的水平;同时,要扩展基础性的教育保障,实现学前幼儿免费教育和中学毕业生就业前一年的义务职业教育,并将儿童的营养和健康保障纳入教育保障的范畴。大量研究证明,教育福利投入具有很高的经济回报率,让教育福利在福利结构中占居突出地位,教育投入就可以转化为增进福利的可靠源泉。

(二) 福利保护劳动,劳动创造福利

福利是普遍性的权利,但这种权利本身却不产生福利。福利要想持续,就必须激发劳动和就业的积极性。福利不是消极地应付失业,而是积极地促进就业,开展职业培训,提高劳动技能;不是被动地缓解贫

困,而是主动地消除贫困;不是纯粹的消费,而是发展性投资。福利制度既要维护无劳动能力者的权利,又要求有劳动能力者必须以劳动作为获得福利的前提(索洛等 2010;吉登斯 2000)。

中国要实现现代化,实现民族复兴,真正可以依赖的就是无与伦比的人力资源,我们必须对人力、人才变化情况保持高度的敏感。因此,福利与劳动的关系就显得特别重要。本来,福利制度的初衷就是保护劳动和劳动能力再生产的,福利和劳动本质上是相辅相成的。但是如果福利制度设计欠妥,二者也可能相互抵消。实践表明,并不是只有福利水平很高了,才可能产生福利依赖,高低总是相对的,即使是现在的低保,如果与最低工资标准不保持恰当的比例,也会影响就业和劳动市场,如在一些大城市,已经有一定数量的低保人员就业意愿明显下降,有劳动能力而不就业的人数显著上升。北京市社会科学院城市问题研究所的调查显示,该市有 6.1% 有能力就业的低保未就业人员表示“无论什么工作都不感兴趣”;其中一个原因是“与低保资格挂钩的福利政策有 25 项,而如果低保人员选择工作的话,其收益有可能只相当于低保收益的 75% 左右”(齐心 2007)。不光是部分低保人员,有劳动能力而不就业的“啃老族”在一些大城市所占比例也很高,据中国老龄科研中心的调查显示,在 19-35 岁的青年中,有 30% 左右基本靠父母供养(戴香智、侯国凤 2006)。

一种福利制度,一旦割裂了权利与义务的联系,默许和鼓励人们只知索取、不思奉献,那对一个民族来说,福利与其说是“免费午餐”,不如说是“最后的晚餐”。^① 因为,一旦滋生福利病,我国人力资源丰富这一最大优势就可能转化为最大的劣势。只有在初步富裕以后,仍能激励一代代人愿意奋斗、乐于奉献才智,中国崛起才有希望。对于福利建设来说,发票子是人人都会的,但要发得好,有好的历史效益,却是很难的。一个好的福利模式应该能够激励劳动、促进就业,凡有劳动能力者,人人有工作,社会才好管理;人人靠劳动立世,才有基础正义和底线公平。这是福利模式好坏的又一重要标志,也是福利模式设计的最大难点。

(三) 以服务型社会化解老龄化危机

欧洲最初设计福利制度时,并没有遇到老龄化问题,如今,这个问

^① 原为达芬奇一幅著名画作的名称,这里只取“无以为继”的意思。

题已经构成对福利制度可持续能力的最大挑战。老龄化是社会发展的必然趋势,迟早会到来,只是中国“未富先老”,陡增了应对的难度。中国人多,就要发挥人多的优势;老年人多,就要发挥他们的长处。如何把老人由负担变为财富,将老龄化社会建设成文明社会的更高阶段,考验着中国人的智慧。

导致危机的因素可能正好成为化解危机的力量。实现转化的关键是在资金保障之外,大力发展服务保障,建设服务型社会。一般而言,面向大众基本需要的服务保障是成本低廉的,不需要建大工厂,造机器人、代步车,人人都可以搀扶老人;不需要盖大医院,看医生,人人都会给老人捶捶背;就连几岁孩童,也能陪老人说说话、解解闷。这些都不需要什么资金成本,但效果极佳。这里有我们可以倚重的中国社会结构和文化的优势。如,中国人多,提供服务的能力就强;中国人代际联系紧密,家庭伦理深厚,有亲属邻里守望相助的传统,如能在政策上大力倡导社会服务,支持服务型组织,发展服务型产业,即可有力地推进服务型社会建设。又如,在大力支持机构养老的同时,积极组建由不同年龄段的老人、志愿者、在校学生、社工人员组成的养老互助组、合作社、微型社区;建立“时间银行”,用年轻时为他人服务换取年老时享受他人服务,尤其是鼓励不同身体状况的老人之间开展互助服务;大力发展社区居家养老。再如,鼓励进城务工人员进入规范的服务产业,将生活型服务业置于与生产型服务业同等重要的地位。从对就业的贡献率来说,生活型服务业提供的就业岗位将大大多于生产型服务业;从对生活品质的贡献率来说,生活型服务业的贡献远大于生产型服务业;即使就对GDP的贡献而言,生活型服务业也可与生产型服务业相比肩。由此可期望服务型社会成为中国福利模式的重大优势。

(四) 发挥中国特有优势的健康实现方式

目前人类疾病60%是因不良生活方式造成的,但现在的医疗支出却有90%用于疾病的临床治疗(首都社会经济发展研究所课题组,2008)。据世界卫生组织(WHO)的一项调查发现,在影响人的健康长寿因素中,现代医疗药物的作用只占8%(黄明达,2012)。当慢性病已经成为人类主要杀手时,醉心“高难度”技术不仅对大多数人没有什么好处,也使医疗福利成为社会发展的陷阱。西方福利解不开的难题是医疗“无底洞”,医疗支出凭借单一治疗的生物医学模式和高技术崇拜这两只

翅膀而成了脱缰的野马,将医疗保险拖入无法摆脱的困境。在我们的医疗卫生保健习俗中,有重在预防的“上医治未病”的传统,有注重养生修身的生活方式的保健传统,更有中医中药、中西医结合的医疗系统的独有优势。这些传统、优势有利于我们探索用独特的社会医学模式超越生物医学模式之限,有利于我们探索独特的社会医疗保障机制。

医疗保险要面向人,而不是把人只当做生物体;要着眼于大多数人的健康,而不是极少数人的需要;要重在保基本、保基层,保证公益性。如,要建立维护公立医院公益性的法人治理结构和运行机制,公立医院要在服务质量上立标杆,在服务态度上立榜样,在服务价格上立尺度,在服务市场上立秩序,在服务目的上立旗帜。加强农村和城市社区医疗卫生体系建设,建立全民健康计划,立法保护婴幼儿、青少年的营养供给和全民食品药品安全。从而将单一治疗模式转换为全面健康模式,让医疗支出(药罐子)不再是“无底洞”,而能换成“甘露瓶”^①——支持发展的不竭源泉。由此走出一条发挥中国特有优势的医疗保健道路,让健康中国人成为福利发展的主要象征。

综上所述,尽管我们不可能在短时间内把人均收入提高到世界先进水平,但可以通过总结国内外经验教训,发挥中国的制度和文化优势,创造适合中国的福利模式,让中国人过上有尊严的幸福生活。而教育为基、劳动为本、服务为重、健康为要,应该是中国福利模式的四大特点和优势。

这是一个本身具有“造血”功能(产生福利)的福利模式,不是一个仅仅消费、消极的福利模式。它把形成福利的功能内化在模式之中,而不是作为模式的外在条件;它把福利支出转化为经济和社会发展的投入,使二者由相互抵消转变为相互促进;它把难以调节的刚性需求置于可以调控的柔性体系之中,防止陷入福利危机;它把源于西方社会的福利制度结合到中国的文化传统和社会结构之中,后者的优势不是遭到弱化而是得到发挥。由此看来,它是可以支撑中国经济和社会持续发展的福利模式。

参考文献:

戴香智、侯国凤 2006,《“啃老”现象的社会工作视域分析》,《社会工作》第11期。

^① 传说中是观音菩萨手持的宝器,只洒几滴,即可化作不尽甘露。

- 冯明亮 2009,《从教育保障入手完善社会福利体系》,《中国发展研究基金会·研究参考》第17号。
- 顾俊礼、田德文 2002,《福利国家析论——以欧洲为背景的比较研究》,北京:经济管理出版社。
- 黄明达 2012,《2012 世界健康产业大会北京宣言》,北京 4月7日。
- 吉登斯、安东尼 2000,《第三条道路——社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京:北京大学出版社、三联书店。
- 景天魁 2004,《论底线公平》,《光明日报》8月10日。
- 2011,《社情人情与福利模式——对大陆社会福利模式探索历程的反思》,《探索与争鸣》第6期。
- 景天魁等 2010,《福利社会学》,北京:北京师范大学出版社。
- 齐心 2007,《低保未就业人员求职意愿及影响因素研究》,《城市问题》第7期。
- 首都社会经济发展研究所课题组 2008,《中国医疗模式应由“重病治疗”向“重病预防”转变》,《北京日报》7月17日。
- 索洛、罗伯特·格特路德·希梅尔法尔、安东尼·刘易斯·格伦·劳里、埃米·古特曼 2010,《工作与福利》,陆云航、刘文忻、黄雪蒙译,北京:中国社会科学出版社。
- 杨玲玲 2009,《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》第9期。
- 詹火生、楊瑩、张菁芬 1993,《中国大陆社会安全制度》,台北:五南图书出版公司。
- 郑秉文 2011,《从福利国家走向债务国家——欧债危机对中国养老金制度提出的改革清单》,《战略与管理》第9/10期。
- 2011,《欧洲国家掉入“福利陷阱”了吗?》,腾讯博客,12-07 09:57(<http://www.nbd.com.cn>)。

作者单位:中国社会科学院社会学研究所
责任编辑:张宛丽