

创新福利模式 优化社会管理!

景天魁

提要:

! 本文是"##\$ 年度国家社会科学基金重大招标项目(# \$ % & ' # () " 普遍型社会福利体系的基础和设计研究! 的阶段成果"

! 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, "#)"

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,"#))。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,"#))。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不好的标准"

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、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，比如你要买辆宝马来，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1999年提出的“底线公平！非常契合（景天魁，1999）。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，不管有钱没有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

(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(如表1所示):年人均国民收入水平韩国为10000美元,希腊为9700美元。但韩国的教育投入在财政支出中所占比重为18%,约为希腊(8%)的2.25倍;希腊的住宅和社会福利占财政支出的比重为9%,倒过来是韩国(4%)的2.25倍;医疗支出在财政支出中所占比重相差更为悬殊,希腊占19%,是韩国(8%)的2.375倍(顾俊礼、田德文,2007;杨玲玲,2008)。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要素,希腊更重视对提高生活质量有直接作用的要素。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9%,这一比例在农村地区则高达近10%(冯明亮,2008)。我们要在发挥家庭重视教育的优良传统的同时,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"

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

冯明亮;##\$,《从教育保障入手完善社会福利体系》

, - . /- 0- 1/. 20 , 345/6,
([-6+13E/4)

"#)"
9

j +/H";

b1/4 ,"#)"

! " ! # \$

'11+R.3-1Q A0/^20 Z+K0/ , '6F2+R-1Q *+,-./ Z.I.006013
.....)\$.A 8.#\$0*.)

2789:;<9: V20.3-1Q . G0/^20 6+K0/ 51-3.J/0 ^+2 VE-1. -5 3E0 ^+11K.3+I .IK 3E0 e04 3+
51, ,055^1/ 5+,-./ 6.I.006013H U Q++K G0/^20 6+K0/ 5E+1/K e00F ^+12 e-1K5 +^ J./0
.I,05 , -I,/1K-1Q 3E0 J./I,Z/