
基金项目：国家社会科学基金重大招标项目（"n0X"*#）%

作者简介：景天魁，中国社会科学院社会学研究所研究员，博士生导师，研究方向：社会发展理论、社会福利；毕天云，云南师范大学哲学与政法学院教授，社会学博士，研究方向：发展社会学、社会福利。

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》!"% 年第 ## 期。

\$ 任保平 " 中国社会保障模式的选择及其构建", " 学术论坛 "

值选择。任何模型的构筑或理论的阐释, 只要涉及‘政策’, 都不可避免地关切到‘是什么’和‘该是什么’的问题。绝大多数学者都认为社会保障(福利)制度的理念基础是社会公平, 但由于不同个人对公平的理解存在着差异, 形成了各种各样的公平观念, 因此只是笼统抽象地讲社会公平是远远不够的。例如, 经过“民主原则”达成的“多数人的公平观”, 就很可能导致“多数人的暴政”。

在底线公平福利模式中, 作为社会福利体系之价值理念的社会公平, 其含义不再是笼统抽象的社会公平, 而是具体的底线公平。所谓“底线”, 是指一种“界限”, 指不能含糊、不能推卸、必须做到的事情。在社会福利领域, “底线”是指社会成员基本需要中的“基础性需求, 主要包括解决温饱的需求(生存需求)、基础教育的需求(发展需求)和公共卫生和医疗保障的需求(健康需求), 这三项需求是人人躲不开、社会又公认的“底线”。“底线”划分了社会成员权利的一致性和差异性, 底线以下部分体现权利的一致性, 底线以上部分体现权利的差异性, 所有公民在这条“底线”面前所具有的权利一致性就是“底线公平”。需要强调的是, 这里的“底线公平”不是在社会公平的水平高低意义上定义的, 不等于“低度公平”, 更不是“低水平的公平”, 并不意味着一定是或只能是低水平的社会保障。与抽象的社会公平理论不同, “底线公平”既承认权利的无差别性, 也承认权利的有差别性; 底线以下是无差别的公平, 底线以上是有差别的公平。在二者中, “底线公平”理论优先强调“无差别的公平”, 同时也重视“有差别的公平”, 这是一种全面的公平观。因此, 认为底线公平理论“降低了社会公平的价值”, “容易使人们忽略全面的公平正义在和谐社会建设中的意义”等观点, 要么是对“底线公平”概念的不理解, 要么是对“底线公平”概念的误解或误读。

根据底线公平理论的福利观, 社会成员的福利需求可以分为“底线福利需求”和“非底线福利需求”两个层次。“底线福利需求”具有一致性, 是所有社会成员福利需求中的“最大公约数”。在这里, 底线公平转化为“底线福利公平”, 而且是“无差别的底线福利公平”。“非底线福利需求”具有差异性, 反映社会成员福利需求的多样性和偏好性; 对社会成员的“非底线福利需求”, 实行“有差别的公平”。根据底线公平的价值理念, 在满足社会成员的福利需求时, 应该和必须优先保障“底线福利需求”, 然后才是“非底线福利需求”。

二、底线公平福利模式的基本原则

1. 弱者优先原则

弱者优先原则主要处理富人与穷人、强势群体与弱势群体的关系。弱者优先是现代社会保障制度发展中的一个优良传统, 英国最早建立的社会保障项目就是社会救助制度。在现代社会保障体系中, 社会救助制度特别是其中的最低生活保障制度是整个社会保障大厦的“基石”。弱势群体处于社会分层体系的下层或底层, 自我保障能力较弱, 优先保障弱者最能体现底线公平的理念。弱者优先可以获得最大的社会效益。同样一笔钱, 用在穷人身上、弱者身上, 解决他们的基础性需求, 比用在富人、强者身上, 满足他们的非基本需要, 其社会效益要大数倍以上。根据弱者优先原则, 在建设中国特色社会保障体系的实践中, 政府在调配资源特别是再分配调节时, 就要优先考虑那些在市场竞

蒂特马斯《社会政策十讲》, 江绍康译, 台北: 台湾商务印书馆股份有限公司, 1970年, 第10页。

\$ 景天魁《底线公平: 和谐社会的基础》, 北京: 北京师范大学出版社, 2006年, 第10页。

% 景天魁《社会保障: 公平社会的基础》, 《中国社会科学院研究生院学报》2006年第4期。

& 景天魁《适度公平就是底线公平》, 《中国党政干部论坛》2006年第10期。

’ 景天魁《底线公平: 和谐社会的基础》, 北京: 北京师范大学出版社, 2006年, 第10页。

(关信平《国际金融危机影响下我国社会政策改革与发展的思考》, 《第五届社会政策国际论坛暨系列讲座会议论文集》上, 济南, 2008年, 第10页。

) 景天魁《底线公平: 和谐社会的基础》, 北京: 北京师范大学出版社, 2006年, 第10页。

* 景天魁《底线公平: 和谐社会的基础》, 北京: 北京师范大学出版社, 2006年, 第10页。

争中处于劣势地位的群体；在收入差距和贫富差距越来越大的背景下，政府的资源再分配就应该优先向贫困家庭和低收入家庭倾斜。在！# 世纪以来的中国社会福利体系建设中，实施新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度和加大农村义务教育的扶持力度，都充分体现了弱者优先原则。

！. 政府首责原则

政府首责原则主要处理政府与社会、政府与市场之间的关系。# 现代社会福利制度不是市场经济发展的“自然产物\$，而是政府行为的“自觉结果\$。按照市场机制的运行逻辑，它永远都不可能“自动”孕育和生成现代社会福利制度。现代社会福利制度从产生之日起，一直就是政府，而不是市场对其负主要责任。根据底线公平理念的要求，政府的福利责任首先是底线福利责任，即在满足公民的底线福利需求（生存需求、健康需求和发展需求）问题上，政府负有不可推卸的q 满足脂 责任。近几年来，我国各级财政逐渐承担了对基础教育的责任，加强了对公共卫生和城乡基层医疗机构的投入，建立了农村最低生活保障制度，这些社会政策体现并符合“政府首责”的原则。必须指出的是，#政府首责”不是“政府全责\$，政府不应该也不可能承担所有的福利责任，企业、非政府组织、家庭和个人在满足社会成员的非底线福利需求时也承担着重要责任。

(. 社会补偿原则

社会补偿原则主要处理个人与社会之间的关系。\$ 社会补偿就是要那些优先或者占有较多社会资源的人，给那些没占有或者较少占有社会资源的人以补偿。在任何一个国家，社会资源都是有限的；由于各种原因，有的社会成员占有较多的社会资源，有的社会成员占有较少的社会资源，实现底线公平不能没有社会补偿。从理论角度讲，社会补偿是社会正义的体现，它要求在社会和个人之间建立起一种责任关系和契约关系，社会要承担对每个社会成员的责任，个人也要承担对社会的责任。从实践角度讲，社会补偿是一种“先富带后富”的机制。共同富裕是社会主义的本质要求，但共同富裕不可能通过“同步富裕”来实现；只有通过社会补偿机制，才能把“先富带后富”落到实处，最终实现共同富裕。

). 持久效益原则

持久效益原则主要处理经济与社会、近期利益与长远利益之间的关系。% 社会福利制度追求的主要是长期效益而非短期效益；不可持续的福利制度既难以促进社会公平，也难以实现“公正的发展\$%底线公平福利模式首先强调社会福利制度自身的可持续性，要把重点放在满足社会成员的基础性福利需求，始终维持一个适度的福利水平 #在现在，走向社会保障扩面和促进社会公平；在将来，防止社会公平和福利%& 不仅如此，底线公平福利模式还特别重视社会福利制度对经济社会可持续发展的意义。经济社会可持续发展的最终源泉是什么？是全体公民的 倍 】敌牯蠖头 副牯



会保障制度，它能够最明显地起到缩小社会不公平程度的效果，中国的社会保障制度应以最低生活保障制度为基础。[#] 二是公共卫生和基本医疗制度。生命权对每一个人来说都具有绝对的优先性，公共卫生和基本医疗制度满足社会成员的健康需求，维护社会成员的生命权，对于实现底线公平具有关键意义。^{\$} 三是基础教育制度（义务教育制度）%在知识经济时代，教育对于个人发展和国家发展都具有非常重要的意义，基础教育制度满足社会成员的发展需求，保障社会成员的教育权，对于实现底线公平具有根本性的意义。教育公平是一个连续谱，从基础教育到高等教育，教育公平性呈现出连续变化的差异性。基础教育阶段的公平是一种无差别的公平，体现为教育的普享性、均等性和一致性。%基础教育阶段的公平性就是教育领域的底线公平，基础教育制度（义务教育制度）

对的就是新自由主义，首先反对的也是新自由主义。其次，底线公平福利模式与福利国家模式不同。底线公平福利模式不以追求福利最大化为目标，更不追求“空想”的“高福利”。历史经验表明，以追求福利最大化为目标是片面的、不科学的、不可持续的；福利水平高，社会不一定稳定；福利水平过高，超出经济的承受能力，社会发展就会陷入停滞。[#] 在此，底线公平福利模式起到了“预警”的作用：提醒和警告中国的社会福利发展不要在今后落入“福利最大化的陷阱”或“高福利的陷阱”。

！. 结构特征：保底不保顶

在福利体系的结构上，底线公平福利模式是一种“保底不保顶”的模式。按照底线公平理论建立起来的社会福利（保障）体系是一个“中间大两头小”的体系。^{\$}

问题，再逐步解决“锦上添花”的问题，符合全体社会成员的根本利益。

）。机制特征：刚柔相济

在福利调节机制上，底线公平福利模式是一种“刚柔相济”的弹性模式。“刚性机制”强调政府在满足社会成员的底线福利需求时负有不可推卸和不能回避的“底线责任”和“刚性责任”，这种责任既是一种政治责任，也是一种经济责任，还是一种道德责任。历史证明，不能承担起“底线责任”的政府，将会面临或遭遇合法性危机。就中国而言，明确“刚性责任”和“刚性机制”，是体现“立党为公、执政为民”理念的起码要求，是坚持和实践“以人为本”科学发展观的根本所在。“柔性机制”强调非底线福利责任主体的

以下部分，需求决定供给；在底线以上部分，在一般情况下，可以让供给决定需求。~~8~~
(