

中国社会福利发展战略：从消极走向积极

林闽钢

(南京大学, 江苏 南京 210023)

【摘要】长期以来, 社会福利被视为国家经济发展的“毒药”, 成了福利国家的“替罪羊”。在传统社会分配领域, 社会福利扮演“分蛋糕”的角色, 因而具有消极性。全球化背景下, 社会福利制度面临转型, 需要从消极福利向积极福利变革。从社会投资的视角来看, 积极社会福利可以促进人力资本的投资, 促进积极劳动力市场和就业政策的形成。本文结合中国的国情进行分析, 提出我国社会福利发展战略的现代化主要包括: 在发展原则上, 实现国民经济和社会福利的同步发展; 在发展路径上, 将儿童和家庭的政策干预作为主要切入点; 在发展领域上, 要积极地投资于人的能力建设; 在发展创新上, 通过社会企业实现社会福利发展的新突破; 在发展远景上, 建立“社会服务国家”。

【关键词】积极社会福利; 社会投资; 社会福利发展战略

【中图分类号】D632.1 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2015)02-0073-06

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2015.02.036

一、社会福利是国家经济发展的“毒药”吗?

20世纪70年代中后期, 引发了大面积的经济危机, 结束了西方国家长达20多年的经济发展的“黄金时代”, 出现了经济发展缓慢, 通货膨胀加剧的局面, 福利国家由此陷入困境。1981年, 经济合作与发展组织(OECD)在法国巴黎举行了“80年代的社会政策”会议, 并编辑出版了《危机中的福利国家》一书, 它开启了对福利国家的声讨, 焦点集中在经济问题、政府的合法性问题、政府扩张问题、财政问题以及道德问题。^[1]

对福利国家质疑声中, 其主导的观点认为, 社会福利扩张导致了政府的过分扩张, 导致了国家庞大的财政赤字, 这是造成经济衰退和通胀持续高涨的主要原因, 即社会福利带来了高额的社会支出, 而社会支

出的沉重负担和经济的可持续发展相互矛盾,^[2]由此, 社会福利被认为是国家经济发展的“毒药”。

但近年来, 通过对福利国家社会开支增加与经济发展缓慢之间的关系进行了多项研究表明, 两者简单的因果关系并不能成立。

阿特金森(A. B. Atkinson)通过分析10个案例, 来说明社会保障对于经济增长的影响, 他的主要结论是: 2个无明显相关, 4个负相关, 4个正相关。^[3]美国著名经济史学家林德尔特(P. H. Lindert)通过实证试图分析在过去几十年中, 发达国家和发展中国家公共支出与经济增长的关系, 他证明了政府公共支出对经济增长有着积极的推动作用, 而不是像很多新保守主义经济学家所说的公共投入对经济有负面的影响, 而且他的研究不仅证明了公共支出对经济激励的作用, 也分析了对长期经济发展的正面效果。^[4]佩斯蒂厄(P. Pestieau)也通过大量的实证分析, 认

【收稿日期】2015-02-24

【基金项目】国家社科基金重大项目“社会服务管理体制与社会管理创新”(12&ZD063)阶段性成果

【作者简介】林闽钢, 南京大学政府管理学院副院长, 社会保障系教授, 博士生导师。

为从宏观来看,无法推出社会支出和GDP增长负相关的关系。如果两者之间存在关系,那也只是一个类似黑匣子的复杂模型的结果。^[5]

税克(A. Shaikh)进一步研究认为:从1952年到1997年,美国其平均净社会工资率为-0.33%。可以说,在整个战后时期内,美国劳动者通过缴税负担了其自身的社会补贴。事实上,在1952年到1972年的战后繁荣时期内,美国的净社会工资是负的,也就是说,劳动人口的缴税大于他们获得的收益,并不像福利国家的批评者说的那样,在这一时期内,工人们在拖经济的后腿。相反,他们一直在对经济进行补贴。20世纪70年代以后,经济繁荣逐渐消退,失业率也有所上升,此时的净社会工资率转为正值,但这是因为失业和贫困人口的增加,导致了对福利支出需求的增大,同时他们收入的降低也减少了税收。而失业率的上升所带来的种种影响也使国家的赤字不断升高。其他五个国家经济繁荣时期,平均净社会工资率为3.5%。而在随后的发展减速时期,平均净社会工资率上涨至5%,同时政府财政赤字也有所上涨。

如果将社会开支的增加与政府赤字作为因果关系来看,可以得出以下结论:在经济繁荣时期有着较高的且为正值净社会工资率的国家,在随后的发展必然会相对较慢;而在经济繁荣时期有着负的净社会工资率的国家,在随后必然有相对高速的发展。^[6]但是这一论点并不能成立。在经济繁荣时期,各个国家的净社会工资率的分布范围很广:英国5.5%,德国4%,加拿大和澳大利亚约2.5%,瑞典0.4%,美国-1.2%。按照以上论点,净社会工资率高的国家,比如说英国、德国,其后的经济发展速度应该相对比较缓慢,而净社会工资率低的国家,如美国,其后的发展应该比较迅速。但是实际上,在随后的2年中,各国都遭遇了持续低迷的经济发展。因此说,社会开支增加与经济发展缓慢之间的简单的因果关系并不能成立。

随着时间的推移,学者们对福利国家危机及其发展的分析也更趋于全面和深入。从总体上来看,福利国家危机根源明显表现较为多重性,既有经济根源,也有社会根源,还有区域化、全球化不均衡等原因。在这个意义上,社会福利制度是福利国家危机的“替罪羊”。

至今,对社会福利和福利国家的发展方向和实践又有了新的拓展。在长时间里,社会福利被理解为在

社会分配领域发生作用,扮演“分蛋糕”的角色,由此把社会福利领域的投入与经济领域的投入对立起来,社会福利被认为对经济发展具有消极性。而目前更多关于社会福利的讨论把社会福利放在社会生产领域,是一个促进社会经济发展的极其重要的影响因素。北欧福利国家的发展经验被倡导,进一步认为斯堪的纳维亚福利国家许多福利津贴造就了竞争方面的优势,被认为是实现了社会平等与经济效率的奇妙结合。^[7]

二、从“消极社会福利”到“积极社会福利”

在全球化下,现行社会福利制度与日益增长的新风险之间出现了严重脱节,还引发了一个悖论:国家所提供的福利救济越多,发生道德公害和欺诈的可能性也就越大。^[8]结果在加重国家福利负担的同时又孕育着新的风险。因此,在福利国家改革者看来,当下社会福利面临转型最为重要,也最为关键,需要从消极福利向积极福利的变革。

(一) 社会投资视角

社会投资作为一个视角起源于世纪交替时期,主旨是在帮助福利国家现代化的同时,实现可持续发展。^[9]1998年,欧洲明确提出把“社会投资”作为发展战略。2000年,欧盟在推出的《里斯本战略》中强调了社会投资政策,确立的主要目标是对个人进行投资,建立积极的福利,使欧洲社会模式现代化。2013年,欧盟发表了《对增长经济和社会凝聚力的社会投资计划》。^[10]至今,欧盟已把关于社会投资的范畴延伸到了就业、教育、医疗健康、住房、养老照顾、儿童抚育服务和其他社会福利制度等多个方面。

社会投资视角被认为超越了保障人们的基本收入水平、让人们远离贫困线等就业社会保障的范畴,也超越了仅从风险和危机的角度而谈的社会保护。在社会投资范围上,还涵盖了儿童、妇女、老年人群体,成为社会投资的组成部分。

第一,社会投资是风险预防,着眼于提高个人、社会和国家应对风险的能力。社会投资理念及其核心价值是强调社会政策的生产性功能。即通过投资于人力资本来增强就业能力和就业水平,支持劳动力市场的流动性并施以弹性保障。在这个意义上,社会投资具有“早期识别”、“重视预防”和“上游行动”的

取向,在很大程度上替代了传统的风险事后弥合和再分配机制,可以有计划帮助人们准备去面对风险,而不是简单地“修复”结果,在政策上强调福利国家风险防范机制的建立。

第二,社会投资强调全过程的干预,是整体性的考量。从人的童年早期进行早期赋能,而不是仅在遭遇经济不幸后补偿损失,帮助儿童拥有一个“良好的开端”,良好的卫生和健康的,优质的教育等,这既是儿童的福祉,也是未来的人力资本的投资。同时,社会投资还注重采取更个性化的就业服务和技能培训,以能力建设替代失业者对现金福利的依赖。对于老年人口,采取积极老龄化战略,加大老年人的人力资源再开发,扩大对老年群体的社会服务与关怀,最大程度上激活劳动力资源。

第三,国家政策的关注点从“宏观增量”到“微观能力”的转变。一是通过投资于人力资本开发,如儿童早期教育和照护、终身教育和培训;二是推行人力资本的使用更具效率的政策,如通过政策支持妇女和单身父母的就业;三是通过积极的劳动力市场政策,以及通过特定形式的劳动力市场监管和社会保护制度,促进灵活的保障,以促进社会包容。这种新路径更注重人们能力提升和自我责任的唤醒,将国家政策对“增量”积累的关注,带入到更加重视“质量”和“能力”的获取。

第四,社会服务是社会投资的有效手段之一。为了应对劳动力需求和供给发生的根本性变化,同时还要应对国际竞争加剧、技术变革和家庭结构演变所造成的社会保险风险分担机制和现金性收入维持计划的失衡,欧洲大多数福利国家开始改革“重现金给付、轻社会服务”的发展模式,不断把社会资源投入到劳动力激活、儿童和家庭支持、特殊群体保护等社会服务领域,使不同的人群都减少对福利的“硬依赖”,推动人们依靠自身力量来提升保障能力和水平,以适应新背景下社会的需求,迈向更好的生活。

(二) 积极社会福利的倡导

积极社会福利(positive welfare)是在全球化的挑战下,西方福利国家对社会政策调适的结果。积极社会福利首先是视野发生了改变,要改变长期以来仅关注将社会资源用于减轻人们的不幸和困境,保障他们的基本生活不受影响,进而转向将社会干预的重点

提到风险的形成环节,进行风险“上游”的干预,通过将社会福利开支聚集在福利服务对象和经济增长具有投资性的项目上,促进贫困群体及个人的能力建设,改变弱势群体和个体参与社会生活被排斥的现象,实现可持续性发展。

积极社会福利政策取向不仅是聚焦社会发展的课题,更重要的是发展它对经济发展的积极作用。在当前,社会发展最明显的特征是协调经济政策和社会政策,把经济发展和社会发展联系起来,强调积极社会福利与国民经济发展互为因果的关系,在各国的实践运用中更加明显和突出。

第一,通过积极社会福利政策,促进人力资本投资。社会福利直接关系到劳动力素质的提高,直接关系到国家的可持续发展。即社会福利具有帮助人们实现潜能的作用,如同教育、卫生事业一样,是对社会资本和人力资本的投资。社会投资视公共开支及社会福利为一项人力资本的投资,旨在透过终身学习、培训、工作福利等来实现。^[11]在时效性,社会福利的效用或收益通常是在长时间之后才会显现出来。

第二,通过积极社会福利政策,促进积极的劳动力市场和就业政策。从发达国家政策实践来看,积极的劳动力市场和就业政策的关键是进行社会保障制度改革,严格失业保障资格申请条件,降低失业保障水平,促进保护性劳动就业政策与积极就业政策相结合,“激活”失业者,让他们主动地重新回到劳动力市场,以工作代替福利。近年来,积极的劳动力市场和就业政策的主要措施有:劳动力市场培训、就业补贴津贴、公益部门就业和青年计划;在公共救助、伤残人员补助和失业救助等方面采取合同协议,也称为激励计划,同时,把改善劳动力供给和提供公共就业服务作为政策的重点。

总之,长期以来,社会福利被认为是远离资本市场,不涉及经济发展效果的。而积极社会福利不仅面对经济发展,更是着眼于促进经济与社会综合发展,在更广阔的领域实现社会公正。

三、中国社会福利发展战略的现代化

中国经过30多年高速经济发展,虽然国家财力和人民生活水平有了根本改善,但长期以来坚持“高

增长,低福利”的发展模式,在经济优先增长战略下,习惯将社会福利看成经济增长的负担,还将发展社会福利与“养懒汉”等同起来,并强调“低福利”政策是导致中国经济成功的重要原因。可以看到,对发展社会福利的长期存疑,其结果是直接导致对社会福利领域的投入一直持谨慎态度。

中国已进入中上等收入国家行列,经济和社会的发展关系更显得关键和微妙,社会福利发展战略现代化的定位和选择就显得尤为重要,即如何实现从“先增长,后福利”改变为实现社会福利发展现代化的“同步发展”模式。

(一) 在发展原则上,实现国民经济和社会福利的同步发展

长期以来,在国家整体的发展战略中,社会福利始终从属于经济发展的需要。在中国未来的发展战略上,不再是为经济增长而增长,而是为保障和改善民生而增长,不是为经济发展而发展,而是为保障和改善民生而发展。因此,确立社会福利的战略地位,需要稳步加以推进,逐渐使其成为推动社会发展的有效系统。

第一,社会福利制度通过向社会成员公平地提供各种物质帮助和服务设施,解决社会成员基本需求,使这些社会成员能够分享经济增长以及社会发展成果,有利于解决他们的日常生活需求,维护整个社会稳定和安全。促进社会福利的提供可以成为调动国民的积极性动力,从而提高劳动效率,更好地推动经济发展。

第二,回应社会的福利需求,调整发展理念,将经济发展成果转化为国民福利,实现经济政策和社会政策的相互融通和相互促进,实现中国福利体系战略的全面转型,即寻求可持续的福利社会发展道路的时代已经到来,通过经济政策和社会政策的相互融合和作用,实现国家福利体系的创新。

第三,在当前讨论中国社会福利发展战略中,必须要面对我国已进入经济发展新常态,即经济增速正式告别8%的快速增长,潜在增长率在2020年前后回落至7.5%左右的发生趋势。可以预计的是,在经济发展新常态下,中国经济增速虽然放缓,实际增量依然可观。因此,在今后较长的时期,从“高增长、低福利”转向“中增长、中福利”是社会福利发展的

机遇期。也就是在这个时期,更要强调社会保护和社会稳定的结合,确保支持一个更公平和更包容的、可持续的社会。

(二) 在发展路径上,将儿童和家庭的政策干预作为主要切入点

社会福利不能局限于缺陷修补,而要以支持和满足社会成员的发展需要作为出发点。为此,就要求社会福利政策把满足社会成员的发展需要作为优先目标,将人作为社会最重要的资产进行培植和投资。

家庭是人们在不同生命阶段(儿童、青少年、成年人、老人等)相关问题的交汇点,对儿童尤为重要。为家庭提供支持是满足儿童成长需要的最为有效的途径。从世界各国来看,保护儿童、改善儿童的成长环境是政府及社会成员最早致力社会福利之一。为使儿童能够在家庭中得到恰当的照顾,政府需要普遍制定各种法律、收入保障和社会服务构成的家庭政策,包括现金帮助(减免税及儿童或家庭津贴)、工作福利(休假制度、教育补贴)、家庭服务和法律(婚姻和收养)等,帮助社会成员实现工作与家庭责任的平衡。^[12]

在中国,要将更多的精力投放在儿童福利事业的发展上,为国家未来发展储备更多、更为优质的人力资本。首先,对于国家和政府而言,要通过构建完善的儿童福利政策和管理框架,推行发展型儿童和家庭政策(儿童税收优惠、家庭津贴、育儿假期等),投资儿童社会服务基础设施和供给内容建设,扩大儿童福利保障范围。其次,对于市场和社会来说,一方面要鼓励各类企业或非营利组织从事儿童服务供给,提供多样化和专业化的儿童服务项目;另一方面要积极依托社区的平台作用,完善社区儿童服务组织建设,实现社会资源的有效开发和充分利用。也只有促成政府与市场、社会的合力,才能平衡家庭儿童抚养的压力与责任,促进儿童更全面的发展。

(三) 在发展领域上,要积极地投资于人的能力建设

在经济全球化形势下,劳动力的素质是影响一个国家经济和社会发展的核心因素。经济全球化趋势使政府对国内经济活动的干预不仅会受到很多国际规则的限制,干预的效果也会因为市场中不确定因素的增多以及资本和劳动力在世界范围内的自由流动而减

弱。然而，政府在经济中的作用不是降低了，而是更加重要了。对于政府来说，社会成员适应劳动力市场变化的能力不仅关系到经济发展，也是解决就业、贫困以及贫富差距问题的关键，对于市场组织来说，企业的经济竞争能力，包括技术和管理的创新，最终决定于所拥有的人力资本以及所处环境的劳动力素质。

因此，要充分重视政府在促进劳动力市场中的积极作用，加大就业服务市场的投入，完善就业市场的制度设计和管理，创造更多的就业岗位，保护就业方式的灵活化，提倡终身学习的思想观念。同时，要促使消极被动的失业应对措施积极化，要在能力提升的理念下大力推行多元化的就业社会服务措施，提供就业信息与咨询服务、就业指导与介绍服务以及个性化的就业培训。

(四) 在发展动力上，要推动社会企业的大发展，实现社会福利的创新

近十多年来，部分发达国家和一些发展中国家出现了社会创新的动向——社会企业。在不同的国家，对社会企业有不同的理解，从社会企业的基本特征来看，一方面是它具有社会目标；另一方面，它又是一个具有经济活力、持续运行的商业体。因而，社会企业常常被认为是社会公益与市场经营有机结合的产物，是一种介于公益与营利之间、混合型的社会组织。

社会企业作为发达国家的新生事物，由于社会企业具有公益性、专业性的优势，具有服务性、非政治性等突出特点，在社会领域能发挥出意想不到的效果，各国政府都很重视从政策层面推动社会企业的发展。如在美国，奥巴马积极推动社会企业的发展，旨在促进政府与私营企业、社会企业家和公众之间的伙伴关系；英国政府也相继制定了各种计划和一系列政策措施，推动社会企业的大发展。

社会企业与商业企业不同，它会广泛涉及社会领域的主要内容，如环境保护、劳动就业、教育培训、卫生医疗、社区发展等等。目前，我国社会企业在一些领域中发展迅速，取得了较好的社会效果。例如，在城市社区服务中，通过“公益创投”等项目制运作的方式，地方政府开始借助社会企业提供社会服务。社会企业的特殊性使其能够同时运用社

会和商业手段，提供高效、优质、专业和便捷的服务。同时，社会企业利用其低成本、高效率及创新性等优势，能提供社会急需的服务。从长远来看，社会企业的不断发展，将激活社会领域的发展活力，促进政府职能转变，最终导致公益事业转型和福利供给转换等。

因此，采取政府购买服务的方式，通过项目制运作的方法，鼓励政府推动社会企业的发展，与社会企业形成社会伙伴的关系；另一方面，指定公益性较强的部分领域，如教育和就业培训、社区服务等，制订专项政策，鼓励社会企业积极进入，为社会企业拓宽发展空间，提高社会服务质量和水平。

(五) 在发展远景上，重视社会福利服务，建立“社会服务国家”

欧盟在社会政策的改革中以社会投资为理念，一方面，更多的以社会服务为政策工具，推行“普遍利益的社会服务”(social services of general interest, SS-GIs)，以更加积极的态度促使将更多的资源投入到了劳动力激活、家庭支持、特殊群体照护与保护等社会服务领域，使各类社会群体减少对现金给付的“硬依赖”，更多的依靠自身力量提升自我保障水平；另一方面，欧盟各国为成功应对市场和社会方面新风险的冲击，将其能力建设的重点转移到机会的给予上来，使政策聚焦在劳动力市场和儿童与家庭领域，通过最大限度人力资本的“激活”与“积累”，给予人们“再次融入的机会”和“良好开端的机会”，使其具备积极参与市场和社会的能力，从而提高社会凝聚力和国家竞争力。由此，社会福利服务作为积极的社会政策工具，获得了前所未有的重视和发展机遇，“社会福利服务化”获得了持续性的发展动力。

人生不同的阶段需要不同的社会福利服务，社会福利服务发挥着不同作用，在年幼时，需要日托、儿童服务；在中年时需要收入维持和就业服务，在年老时，需要养老服务，甚至长期照顾服务；为有需要的病人及其家属提供辅导和援助的医疗社会服务可以贯穿人生始终。因此，社会福利服务是回应社会政策整合性的主要策略。

长期以来，为了配合社会主义市场经济体制的建立，重点发展了以社会保险为核心内容的社会保障制度，并通过多年探索，提出了我国社会保障体系的总

体框架是“以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充”。从这个框架中,可以看到存在“重保险、轻服务”的倾向,社会服务没有作为主要内容得到体现。近年来,在我国服务型政府的建设中,基本公共服务被摆在优先发展的位置,提供基本公共服务已作为政府的主要职能之一,并确立了“2020年基本公共服务均等化总体实现”的目标。社会服务作为公共服务的主要内容,社会服务的基础性作用势必会在今后我国社会保障的发展与完善中得到全面体现和增强。

从东亚国家和地区,特别是从香港地区的发展经验来看,确立社会福利服务的基础性地位和作用,并通过直接社会服务(direct social services)与现金给付的结合,在社会保障上提供了一个更灵活的组合框架,^[13]由此,避免现金给付的刚性增长,超越传统福利国家的保险模式。

在中国,发挥社会福利服务的基础性作用,可以表现在以下两个方面:一是与缴费为前提才能享受的社会保险不同,社会福利服务面向的是全体国民,对有需要的国民提供基本服务。如社会养老服务是面向老年人所提供,同时能覆盖所有低收入老年群体。二是直接社会服务的提供,可以有效满足人们的各种服务需求。社会保险本质上是收入维持计划,通过现金给付仅解决了购买社会服务的筹资问题。而通过直接提供社会服务的方式,可以减轻社会保险现金给付的压力,起到对现金给付的替代作用,又可以减少管理的环节,提高资金使用的效率。

总之,以社会福利服务作为主线,可以改善我国社会保障的给付结构,不断增加社会福利服务项目,逐步提高社会福利服务质量。同时探索“社会服务+现金给付”的新型供给结构,而不是人们通常所理解的“现金给付+社会服务”传统组合方式,充分发

挥社会服务和现金给付组合的优势,实现“家庭友好”、“妇女友好”、“老人友好”、“残疾人友好”各种社会状态,从而推动形成中国特色的社会保障体系,建立“社会服务国家”。

[参 考 文 献]

- [1] Johnson Norman. The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism [M]. Brighton: Wheatsheaf, 1987, 33-47.
- [2] 弗尔顿·弗里德曼, 罗斯·D. 弗里德曼. 张琦(译). 自由选择 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2008: 288.
- [3] A. B. Arkinson. The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State [M]. MIT Press, Cambridge, MA, 1999.
- [4] Peter H. Lindert. Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century [M]. London: Cambridge University Press, 2004.
- [5] Pierre Pestieau. The Welfare State in the European Union, Economic and Social Perspectives [M]. Oxford University Press, 2006, 1.
- [6] Anwar Shaikh. Who pays for the “welfare” in the welfare state? A multicounty study [J]. Social Research, 2003, 70 (2).
- [7] 约翰·D·斯蒂芬斯. 杨刚(译). 斯堪的纳维亚的福利制度: 成就、危机与展望, 载戈斯塔·埃斯平-安德森: 转型中的福利国家 [M]. 商务印书馆, 2010: 50-51.
- [8] 安东尼·吉登斯. 郑戈(译). 第三条道路: 社会民主主义的复兴 [M]. 北京大学出版社, 2000: 119.
- [9] Ferrera, M., Hemerijck, A. & Rhodes, M. The future of social Europe: Recasting work and welfare in the new economy [J]. Journal of Comparative Policy Analysis, 2001, 3 (2): 163-190.
- [10] 安东·赫姆瑞吉克. 社会投资——欧洲福利国家调整的必然方向 [J]. 社会保障研究(京), 2014, (1): 13-22.
- [11] 梁祖彬. 演变中的社会福利政策思维——由再分配到社会投资 [J]. 中国社会科学, 2004, (6): 4-24.
- [12] 张秀兰, 徐月宾. 建构中国的发展型家庭政策 [J]. 中国社会科学, 2003, (6): 84-96.
- [13] 黄黎若莲. 香港社会福利的模式及其对内地的启示 [M] // 岳经纶等. 社会服务. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 35-41.

责任编辑 葛卫