

# 通往适度普惠的制度型福利之路： 新时期我国福利制度发展研究

潘 屹

**内容提要** 随着中国特色社会主义建设迈进新时代,我国社会的主要矛盾也在不断地发生着新变化,这中间,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾备受关注。为此,党的十九大提出,发展是为了人民的美好生活,要把改革的成果惠及每一个人的具体要求。然而,要实现这一目标,福利制度建设就成为解决这一矛盾的关键所在。也就是说,我们如何从过去具有明显“补缺型”特征的社会保障制度走向“适度普惠”的福利制度。适度普惠型福利制度是建立在税收和再分配基础上的,通过国家社会政策规划和综合设计,在福利广度上,更强调从覆盖部分人扩展到涵盖所有的公民;在服务目标上,从服务弱势群体或少部分人扩展到服务全体人民;在福利项目上,从经济保障扩展到提供人民群众需求的各种基本社会服务;在保障水平上,从基本的收入保障扩展到人民享有体面和有尊严的生活。这也是共同富裕的社会主义国家的核心宗旨。

**关键词** 福利制度 适度普惠 补缺型福利制度

潘 屹,中国社会科学院社会学研究所研究员 100732

## 一、引言

随着中国特色社会主义迈进新时代,我国社会的主要矛盾也开始出现新变化,这中间,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾备受关注。那么,这一问题如何能更好地解决?依据党中央在十九大报告中提出的发展是为了人民的美好生活,要把改革的成果惠及每一个人的具体要求,我们认为,福利制度建设是解决这一矛盾的关键所在。因为,国家的福利制度是实现共享改革成果、保证人民享有美好生活、实现安康福祉目标的条件与规划。这也是我国根据新时期发展的总目标,对福利制度进行重新定位的原因所在:针对不平衡不充分的发展的问题,提出从过去补缺型福利制度,走向具有中国特色的、以适度普惠为基础原则的福利制度。

## 二、补缺型福利制度的形成与问题

众所周知,我国的福利制度发展大致经历了创建期、改革期(破坏与创新并存)与再建构等三个阶段。回顾70年来我国福利制度的建设历程,我们可以看到,它大致由以下几个阶段组成。

一是1949年后,我国创建了以计划经济为基础,以“城乡二元结构”为区分的低水平、广覆盖的社会福利制度。所谓“二元结构”是说,在城市建立由国家负责制定政策和预算(规定和财政支持)、工作单位负责管理(组织提供和落实)的以福利、津贴、救济和福利服务为主要内容的福利体系。该体系以就业保障为基础,其内容包括:卫生保健、医疗服务、养老金、工伤、住房,供暖补贴、妇婴保健、交通补贴,以及其他津贴、服务政策的福利制度(即单位小社会)。除此之外,还建立了包括各类收养性事业单位,比如把“三无对象”(无劳动能力、无生活来源、无法定赡养人或抚养人的人员)收进社会福利院等等。而在农村,其福利政策则是基于土地保障,实施社会救助(包括自然灾害救助和贫困救济)、基本义务教育制度、“五保”制度(即在吃、穿、住、医、葬方面给予缺乏或丧失劳动能力、无依无靠、没有生活来源的老、弱、孤、寡、残疾人员的生活照顾和物质帮助)、合作医疗制度和集体经济体制下的集体互助支持。这是中国历史上第一次由国家建立惠及全民的福利制度。在社会经济发展的初级积累阶段,该福利制度的建立是基于优先工业发展为前提,以城乡二元结构为制度保证,意在保障城乡人民各方面的基本生存需要。

二是自20世纪70年代起,我国进入了经济体制改革期。为探索出一条适合市场经济的更加有效的社会保障制度,推出了一套社会福利社会化的做法,即强调市场化原则和强化个人责任。具体地说就是:在城市,由于工作单位的福利体系开始瓦解,退而变成了纯粹的企业生产单位。特别是随着住房制度从单位福利分房到购买商品房的系列改革的推进,以养老、医疗、工伤和失业等各种社会保险为核心的社会保障制度开始出现。在农村,随着集体福利、公共事务以及包括优抚和养老等依靠公众和集体资助的福利事业随着人民公社和乡村集体经济的解体而衰落,相关部门也在积极探索建立农村养老保险、救灾保险和农村社会保障体系,并启动了大面积扶贫救灾攻坚战。尽管在改革中,我们也借鉴西方国家的许多成功经验,构建了以市场为导向的社会救助与社会保险体系,同时社会福利制度也出现了商品化、市场化和私有化的苗头,但福利制度也随着国际经济社会变化出现了一些问题。正如美国哈佛大学教授托尼·赛奇(Anthony Saich)所指出的:“福利制度服务供给的责任已经从政府、工作单位或农村的村集体转移到地方政府、家庭和宗教,甚至是市场化的组织。”<sup>[1]</sup>也就是说,市场经济改革和福利制度变迁,也一度把我国1949年后创建的计划经济体制下国家为主导的,具有社会主义特征的,低水平、广覆盖的社会福利制度转变成了一个强调个人责任和市场调节的具有明显“补缺型”特征的社会保障制度。

三是2003年以后,为了平衡经济社会的发展,推进社会发展与社会建设,我国的福利制度开始在“以人为本”“和谐社会”思想的指导下发生变化。2003年,党的十六届三中全会提出“坚持以人为本,树立全面协调可持续发展观”;2004年,党的十六届四中全会提出“构建社会主义和谐社会”的观念;2007年,党的十七届中央委员会提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,并明确“构建社会主义和谐社会”的关键问题是“努力使全体人民学有所教,劳有所得,病有所医,老有所养,住有所居”<sup>[2]</sup>。此后,我国社会保障体系建设速度加快,并开始拓展新形势下的福利制度建设。

[1] 托尼·赛奇:《中国社会福利政策:迈向社会公民权》,〔武汉〕《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2012年第4期。

[2] 《胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,2007年10月25日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104101/6429414.html>。

其一,社会救助项目在不断拓展和完善。即在原有的社会保障体系基础上,新出台了住房、医疗、教育社会救助等援助政策。以社会救助为例,截至2016年,全国共有1479.9万人享受城市居民最低生活保障,4576.5万人享受农村居民最低生活保障,496.9万人享受农村特困人员救助供养。

其二,社会保险的覆盖人口范围扩大。“五险一金”社会保险体系已建立起来,且发展速度加快。从图1可以看出:2016年参加基本养老保险的为88709万人,而2002年基本养老保险仅覆盖8200万人。2016年参加基本医疗保险的为74839万人,而2002年仅为10000万人;2016年参加失业保险的人数有18089万人,而2002年仅为440万人;2016年工伤保险覆盖到21887万人,而2002年则为4575万人;2016年生育保险的参保人数为18443万人,而2002年只有3500万人<sup>[1]</sup>。

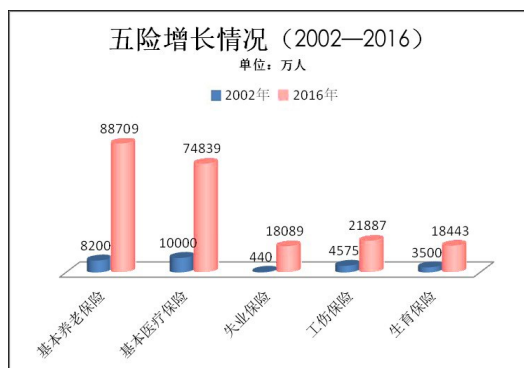


图1 我国社会保险覆盖范围扩大 (单位:万人)

其三,社会福利的公共支出在不断增长。统计显示:2007年,我国的教育支出占当年国内生产总值的2.9%,到2016年增加到3.77%;2007年,医疗服务的公共支出占当年国内生产总值的0.8%,到2016年增加到1.77%;2007年,社会保障和就业的公共支出占当年国内生产总值的0.2%,到2016年增加到2.9%;2011年住房支出占当年国内生产总值的0.8%,到2016年增加到0.9%;还有公共服务支出项目,2011年城乡社区支出当年国内生产总值的占2.3%,而2016年为2.5%<sup>[2]</sup>。

从上面的数据可以看出,目前我国福利制度已涉及社会保险、社会救济、优待抚恤、社会服务、义务教育、医疗救助、住房救助和慈善事业等多项惠及民生的内容。并已初步形成了以社会保险和社会救助为核心,以收入支持为主要保障手段的社会保障体系。其中,社会保险主要包括:养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险、生育保险等。社会救助主要包括:灾害救助、最低生活保障、住房救助、儿童救助、教育救助、医疗救助、贫困救助、流浪乞讨救助等。

尽管说我国的福利制度自提出“以人为本”和建设社会主义和谐社会以来有了很大的变化,但其仍是一个以补缺型为主要特征的福利制度(表1)。由于补缺型的福利制度是“选择性”的,即对部分人,特别是重点针对特殊困难群体提供福利救济和服务,因此其救助的多为

表1 社会保障体系:社会保险和社会救助制度

社会保险体系	社会政策(颁布年度)
社会保险	《中华人民共和国社会保险法》2010
养老保险	城镇职工的基本养老保险(2005) 城镇居民社会养老保险(2011) 新型农村社会养老保险(2009)
医疗保险	新型农村合作医疗制度(2002) 城镇职工基本医疗保险(2005) 城镇居民基本医疗保险(2007) 城乡大病保险制度(2012)
工伤保险	工伤保险的法规(2003)
生育保险	城镇生育保险条例(1994)
失业保险	失业保险法规(1999)
住房保险(公积金)	住房公积金制度(1994)
社会救助体系	社会政策(颁布年度)
最低生活保障制度	城镇最低生活保障制度(1999) 农村居民最低生活保障制度(2007) 农村五保制度(1956, 2006)
医疗救助体系	自然灾害应急救援系统(2004) 农村医疗救助制度(2003) 城市医疗救助制度(2005)
城市流浪乞讨救助	城市流浪乞讨人员救助条例(2003)
住房	住房援助政策(2004) 农村贫困家庭社会救助(2003)
教育	教育援助政策(2004)

[1]中华人民共和国人力资源和社会保障部:《2016年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2017年5月31日,中国经济网,http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20170531/2065530.shtml。

[2]全国财政决算(National Government Final Accounts)(2016),财政部部门决算,http://yss.mof.gov.cn/2016js/201707/t20170713\_2648981.html(根据《2016年全国一般公共预算支出决算表》数据计算得出)。

社会“边缘人”，也有的学者称其为“边缘型”福利<sup>[1]</sup>。在发达国家的社会政策学中，补缺型福利制度常常被定义为是以家庭和市场两大福利提供渠道为主，当二者失灵、个人的某些需要不能得到有效满足时，国家介入提供福利服务，起补救作用。国家扮演的是“剩余的”角色，其服务是有弹性的、可变的、暂时性的，此模式亦被称作“残补式”或“补缺型”<sup>[2]</sup>。在这种模式中，国家不对全体公民有所承诺，而只为极度贫困人群建立安全网，其余人需要由个人承担福利责任。当然，在一定时期选择“补缺型”福利制度与我国所处的发展阶段和福利制度建设一度受新自由主义的影响有关。同时它也带来了如下问题：

第一，两极分化和贫困问题。有学者指出，目前我国人均GDP低于国际平均线，依然有8000多万贫困人口。中国基尼系数自2000年超过了国际公认的收入分配差距的警戒线0.4之后一直没有实质性的变化。这与20世纪90年代执行的让一部分人先富起来的政策，及“社会政策偏袒城市、沿海和精英”<sup>[3]</sup>有关。尽管随后的社会政策有了多种补充，让全体人民的生活有了改善，但在缩小城乡差别和贫富收入差距上仍存在问题。近二十年来攀升的基尼系数所显示的收入差距与不平等，以及由此导致的阶层对立、社会分裂与冲突，更加需要一个能促进社会和谐，体现公平公正的福利制度。

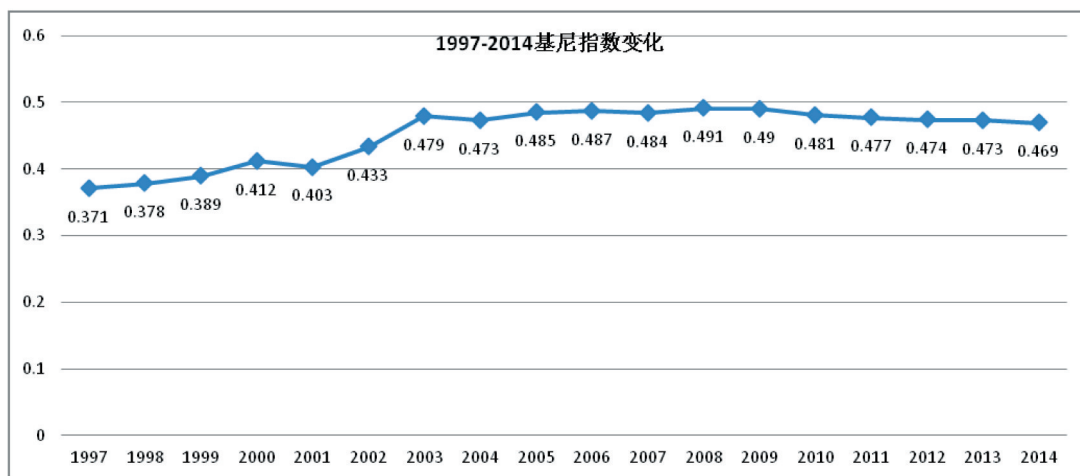


图2 1997—2014基尼系数变化

资料来源：国家统计局《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》<sup>[4]</sup>

第二，社会保险的人口覆盖面和项目整合问题。这里有一个社会保险的保障水平、标准、受惠人群没有整合好，且覆盖面不完全的问题，比如流动人口和农民工的社会保障面还很窄，特别是流动人口子女在就学、就医等基本福利项目上还在受到排斥。

第三，农村留守老人、妇女和儿童的福利保障问题。随着流动人口的大规模出现，农民工进城导致家庭分离，农村留下大量的留守儿童、妇女和老人的问题已经十分突出。有统计显示，截至2013年我国农村有4000万留守老人、5000万留守妇女、6102.5万留守儿童<sup>[5]</sup>。这种家庭不完整的情

[1]Korpi, W., *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge, 1983, pp.190-192.

[2][英]希尔·迈克尔：《理解社会政策》，[北京]商务印书馆2003年版。

[3][美]托尼·赛奇：《中国社会福利政策：迈向社会公民权》，[武汉]《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2012年第4期。

[4]中华人民共和国国家统计局：《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》，[北京]中国统计出版社2017年版。

[5]全国妇联课题组：《全国农村留守儿童 城乡流动儿童状况研究报告》，[北京]《中国妇运》2013年第6期。

况,给孩子的抚养、教育、营养、健康和精神等方面都带来了不同程度的影响,也给留守妇女、老人及家庭带来了一系列的社会问题。

第四,老龄化社会下的服务保障问题严峻。有数据显示,截至2012年底,我国60岁以上的老人数量已经达到了1.94亿,占全部人口的14.9%;65岁以上的老人达到了1.23亿,占全部人口的9.1%。到2020年,60岁以上的老年人口将达到2.43亿<sup>[1]</sup>。这中间还有大量的失能、失智、失独、孤寡和空巢老人,他们需要卫生保健、医疗护理、生活照护和精神抚慰等方方面面的社会服务,而我们在政策和服务提供上目前都没有准备到位。

第五,没有建立起与人民生活水平提高相适应的社会服务体系。随着经济、社会的发展,人民群众在满足温饱需求后,必然会对就医、教育、养老、环保、健康等有新的要求,并期待有全面综合和更人性化的服务。比如残疾人需要提供身心治疗的社区康复服务以便自食其力更好地投入和融入社会、妇婴需要方便暖心的保健服务、青壮年劳动力转型需要新技能培训服务等等。这中间有老弱妇幼,也有青年和中年人等超出弱势群体的劳动者的需求。

第六,要走出国际新自由主义思潮影响下福利市场化、商品化、私有化的误区。福利去国家化会造成福利制度的实践误区,而过度的市场化、商品化、私有化必然会导致一些“人性与道德”的扭曲,比如:过度医疗或变相出售药品必然会增加国家与社会负担,同时也会造成“医药资源的巨大的浪费”;利用炒房盈利;等等。这些都不同程度地扰乱了社会和谐与稳定,也给社会保障政策的落实与制度完善带来了无形的压力。

总之,经济发展需要市场化导向的改革,但福利制度建设又绝不能完全以市场化为中心,这是一把“双刃剑”,因此,我们需要认真思考,如何建设一种以国家为主导的制度型福利?如何整合市场资源,调动准市场机制,根据不同的需求,建立分层次的服务体制?

### 三、建立适度普惠型福利制度的原则与措施

#### 1. 普惠型福利模式诠释

众所周知,“普惠型”和“补缺型”福利制度起源于西方发达国家。最先阐述了普遍主义”和“选择性”理论,并做了“制度型”和“补缺型”分类的是英国社会政策学者蒂特姆斯。他说:“在关于福利国家的讨论中,论点都聚焦在普遍主义的服务和选择性的服务这些原则和目的上。”<sup>[2]</sup>其中,普惠型福利模式就是要基于普遍主义原则,也就是说要让全体人民都可以接受福利服务。且“服务使用者将不会有任何丧失地位身份、人格与自尊及被羞辱的感觉。在此原则和方式下提供服务给全体人民。……不把这些入归因为已是或将会变成‘公共的负担’,而把物品和服务更有效地、更方便地提供给有关的全部人口”<sup>[3]</sup>。从这里我们可以看出,普惠型的福利模式强调社会公正和社会地位及权利的平等,它是基于公民权中的社会权利而设定,它平等地对待每个公民,给予全体公民一种平等地获得福利分配的成员资格,是建立一种覆盖全体社会成员的福利体制<sup>[4]</sup>。普惠型福利制度是在国家干预下,富有者向贫困者、强者向弱者、就业者向失业者、成年人向儿童、就业群体向退休人员的转移支出过程<sup>[5]</sup>。普惠型

[1]民政部,民政部在内蒙古自治区乌兰察布市召开全国社会养老服务体系建设工作会议,2013年8月19日。

[2]Titmuss, R. M., *Commitment to Welfare*, London: Allen and Unwin, 1968, p.128.

[3]Titmuss, R. M., *Essay on "The Welfare State"*, London: Allen and Unwin, 1958.

[4]Kidal, N. and Kuhnle, S., "The Nordic welfare model and the idea of Universalism", in Kidal, N. and Kuhnle, S. (eds.), *Normative Foundations of Welfare State: the Nordic Experience*, London: Routledge, pp.13-33.

[5]Commission on Social Justice, "What is social Justice?", in Pierson, C. and Castles, F. G.(eds.), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press, 2000, pp.51-62.

的福利模式加强了社会阶层间的团结,让不同社会阶层组成联盟,共同面对危机与风险,降低贫困和社会排斥<sup>[1]</sup>。普惠型的福利模式强调的是集体主义,它让“社会有一个集体的社会负责来保障全体人民一个最低的生活水平”<sup>[2]</sup>。当风险到来之际,集体共同面对风险,所有人被一张保障网覆盖,任何个人不会因为风险而被集体抛弃。普惠型福利模式是制度型(the institutional model)的体制。之所以称其为制度型,是因为该模式基于普遍主义原则,有一种很强的国家制度承诺,国家承担责任建立福利制度,并通过税收、财富再分配和建设福利设施等形式,给全体公民提供基本社会保障和社会服务的福利制度,是强调公民社会权利和社会公正的国家承诺的制度型的福利制度。

正是在这一普惠型福利理念影响下,民政部于2007年提出推进福利模式从“补缺型”向“适度普惠型”转变的要求,即“社会福利从基本的、有限的福利向一个适度的普惠类型转变。这中间首先是服务人群的转变。即服务所有人群,不仅包括老年人和残疾人,还包括其他有困难的人;其次是在服务项目和产品的供给上的转变。即要满足他们不同层次的多样化的需求,将服务扩大到医疗、卫生保健、康复、体育和娱乐、抚慰和供养等方面”<sup>[3]</sup>。也就是说,我国的适度普惠型福利制度是要求:在社会保障覆盖面上,从仅覆盖部分人扩展到涵盖所有的公民,包括从事各种职业的城乡人口;在服务目标上,从仅仅服务弱势群体或少部分人扩展到服务全体人民;在福利项目上,从经济保障扩展到提供人民群众需求的各种基本社会服务中;在生活质量上,从基本的生存保障扩展到人民享有体面和有尊严的生活。

这中间所谓“适度”主要包括:首先,作为国家建设的福利制度,它的目的是满足公民的基本需要,其适度水平是指达到基本水平而不是奢侈消费。第二,“适度”是指在福利制度的设计与参与过程中,在国家制度基本保障的基础上,鼓励更多的社会主体参与到福利制度的建设中来,包括个人、家庭、社区和社会服务组织的福利提供、参与生产,以提供多方的服务,满足不同人群和不同层次的需要。第三,适度标准并不是将结果完全均等化,而是承认所有人都有不同的能力,并为他们提供公平的发展机会和利益。换句话说,福利制度应该创造平等的机会来丰富和激发每个人的潜力,并使每个人获得相应的富足生活。

那么,什么是福利制度?有人误以为福利就是钱与利益,这是对福利的误读。首先,福利制度涉及一个国家的政治经济体制构成。我们在谈福利制度时要强调社会主义、社会民主主义、自由主义等类型的福利国家,正是因为一个国家的性质决定了其福利制度的特征。不同的政治经济制度,必将决定其选择不同类型的福利制度;而福利制度的不同又决定了福利模式的不同,由此又会产生不同的国家社会政策内涵。此外,一种完整的福利制度还应包括社会保障与社会服务。社会保障主要覆盖社会保险加社会救济,并以收入保障为特征。而社会服务则包括除现金保障外的各种服务支持,如救助服务、残疾服务、养老服务、妇婴服务、住房服务等各种人们需要的服务保障。

## 2. 我国适度普惠型福利制度的建设原则

那么,我国建设的适度普惠型福利制度原则是什么?

第一,福利制度覆盖全体人民,以解决人民美好生活需求和不平衡发展之间的矛盾。适度普惠型福利制度是一个从覆盖部分人扩大到覆盖所有人的制度,即通过福利制度项目设计把目标和人口逐

[1]Anttonen, A., Häikiö, L. and Stefansson, K.(eds.), *Welfare state, Universalism and Diversity*, Cheltenham: Edward Elgar, 2012, p.3.

[2]Bäckman, G., *The Creation and Development of Social Welfare in the Nordic Countries*, Tampere: Tampere University, 1991, p.6.

[3]窦玉沛:《社会福利由补缺型向适度普惠型转变》,〔北京〕《公益时报》2007年10月23日。

步整合起来。也就是说,福利制度要覆盖城乡所有公民,缩小城乡、区域、收入和贫富差距;社会政策要向贫困地区倾斜,扩大向贫困地区的转移支付;建立统一的覆盖全体人口的社会保障体系,改变政策的碎片化现象,整合社会保险项目。当然,之所以这样选择,也是因为我国社会保障体系已经处于朝适度普惠型福利制度转变的历史进程中。以养老保险为例,从2005年我国只有城镇职工养老保险,到2009年我国颁布新型农村社会养老保险,再到2011年城镇居民养老保险,有了全覆盖的趋势。而医疗保险则是继1998年建立的城镇职工基本医疗保险制度后,2007年基本医疗保险扩大到城镇居民。在农村则是在农村合作医疗制度基础上,于2002年重新设置为新农合。此外,新的保险措施出台后,社会保险不仅仅覆盖有工作已退休的职工,也为其他无固定工作收入的城乡居民提供了自行缴纳的畅通渠道。

第二,福利制度从现金保障扩展到社会服务,以解决人民美好生活需求和不充分发展之间的矛盾。随着老龄化社会的到来、流动人口的增长和家庭结构的变化,有很多人及其家庭需要社会服务的支持。为了满足人们对社会服务的各种需求,社会各界开始针对不同人群需求,提供不同社会服务。这中间,有不少是新型服务项目的投入与建设,也有传统项目的内涵拓展。也就是说,我们的社会服务体系正在建设与完善中,并正朝着综合性、复合型的方向发展。例如:建立社区服务网络平台;建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的老年服务网络,把社会服务的对象扩大到所有有需要的人(包括老人、残疾人、妇女、儿童和青少年等);提供满足人们在医疗护理、健康康复、生活照料、培训就业、心理慰藉、法律援助、文化娱乐等多方面的需求的服务,实现社会服务的城乡均等化。

第三,建立综合的满足人民多种需要的福利体系,从仅解决温饱问题提升到让人民拥有尊严和体面的生活。适度普惠型福利制度不仅是一个满足人民多种需求的制度,还是一个真正体现社会主义优越性的制度,更是一个保证人民有更高生活质量和人民福祉全面改善的制度。从这个意义上来说,福利制度不应仅仅是社会援助、灾害救济和社会保险(五险一金),还应该针对人们在住房、医疗、教育、养老、残疾人服务、妇幼保健等多方面的需求制定社会政策,以满足人们基本生活等多方面的需要。此外,福利制度还应根据社会经济发展,适时调整、改革和创新社会政策,探索社会政策的新领域,完善社会福利制度并使其实现合理化和可持续发展。例如,伴随着我国全面实施二孩政策,妇婴保护政策和相关的婴幼儿保育及儿童学前教育福利制度要跟上,让女性敢生育,同时生育后母亲和孩子的权益都能得到保障。这是“以人为本”的情怀和人力资本投资政策的双赢。

总之,建设适度普惠型福利制度是我国福利制度发展的一个转折点:以为人民谋福祉作为出发点和目的。这是一个超越了社会救助和社会保险,保基本、广覆盖、全面综合的社会福利体系。它体现了国家要把经济改革的成果惠及全体人民,实现人人共享,让人民普遍享有福利,做到让每一个公民(包括城乡各族人民)的收入、就学、就医、住房、养老、社会服务等基本需求有保障,让在城市和农村生活的每个人都能够有尊严、体面地生活。让人民有获得感、幸福感、安全感。

### 3. 建设适度普惠型福利制度的具体措施

由于适度普惠型福利制度原则的重点是整合社会保险项目,扩大社会支出,增加社会服务,那么,我们该如何落实呢?

第一,扩大再分配的社会支出,完善国家税收制度。纵观20世纪国际社会福利制度的巨大变化可知,福利制度的探索与发展,是以扩大社会支出、进行再分配的形式来促进全民福祉,缓和阶层、性别、收入、生活等不平等、不和谐的矛盾。今天,我国提出的适度普惠型福利制度就是希望通过加大社会支出,把钱花在改善人民福祉上,让人民共享改革的成果。也就是说,通过强化税收调节作用,即让国家财富通过税收增长积累和现代税收制度建设来推进社会福利制度的构建。有学

者认为，“就税负分配而言，必须要做到公平，公平意味着税收要与每个纳税人的收入状况、财产持有状况相挂钩，起码要做到让富人比穷人多交点税”<sup>[1]</sup>。国家要求每个公民纳税，不仅是财富转移，也是个人对未来的储蓄。

第二，建设国家主导的制度型福利体系，完善相应法律法规。如果说，普惠型福利制度强调覆盖面，那么，适度普惠福利制度则更强调国家的作用，更需要国家的统筹规划。比如，建立以国家为主导的制度型福利体系，完善社会福利各项规章制度，明确各级政府部门责任。它与以市场为主导或者主要依靠就业和家庭保障的补缺型福利体制不同，福利国家通常用它来描述政府在个人和家庭收入、医疗健康护理、住房、教育和培训以及个人照顾服务等领域的行为。政府的行为不仅仅包含了直接的福利和服务的提供，也包括对各种私人福利机构的构成、规则和津贴进行管理。在这里，私人福利机构包括：由雇主提供的职业福利、非营利性机构、慈善事业、工会、社区、宗教和其他资源组织提供的福利，以及其他家庭成员、朋友和邻居等非正式方面提供的福利<sup>[2]</sup>。也就是说，福利责任由家庭、社会、政府共同参与和承担，但国家有责任对市场和社会服务进行管理、监督和法律维护，并有责任规定家庭和个人在福利网络中承担首要义务。

第三，加强社会建设与社会管理，完善福利制度中的服务机制。福利制度的管理和建设是一个从中央到地方政府，再到城乡基层社区都要加强的综合系统工程。这中间，完善基层社区的社会管理和社会服务，把社区打造成提供社会服务的基础平台是十分重要的。政府首先要积极推动社会服务事业的开展，动员各种力量参与社会服务事业，推进社会政策的不断创新；其次要发展非政府、非营利性社会组织和社区企业，引导其按照社会属性和可持续发展的规律提供专业的、有效的服务，比如，积极探索各种社会服务机构融入方式，扩大有效服务的提供比例；第三要总结中国福利模式的经验，在弘扬社会主义伦理道德风尚的同时，积极建立社区群众自己的组织，形成社区之内邻里互助、人人做“公益”、处处有“可为”的局面。让老人、儿童、妇女、残疾人等在家便可享受到各种服务，把社区建设成其乐融融的家园。

#### 四、结 语

总之，具有中国特色的、以国家为主导的适度普惠型福利制度，首先要建立在税收和再分配的基础上。此外，适度普惠型福利制度在福利广度上，更强调从仅覆盖部分人扩展到涵盖所有公民；在服务目标上，把仅服务弱势群体或部分人扩展到服务全体人民；在福利项目上，从经济保障扩展到提供人民群众有需求的各种基本社会服务；在保障水平上，从基本的收入保障扩展到人民享有体面和尊严的生活。这才是把改革的成果惠及每一个人，体现以人民为主体、发展是为了人民的美好生活、实现共同富裕的社会主义国家核心宗旨。

[责任编辑：方心清]

[1]高培勇：《遗产和赠与税是中国迟早必征的税种》，2015年12月27日，中国新闻网：<http://www.chinanews.com/cj/2015/12-27/7689857.shtml>。

[2]Ginsburg, N., “Sweden: ‘The social-democratic case’”, in Cochrane, Allan and Clarke, John(eds.), *Comparing Welfare State, Britain in International Context*, Milton Keynes: The Open University, 1993, p.1.