

论普遍整合型社会福利体系

□ 毕天云

内容摘要 我国社会福利体系建设创新的目标是建立普遍整合型社会福利体系，它既不同于“补缺型”的福利体系，也区别于“碎片化”的福利体系，是“普遍型”和“整合型”的有机统一。“普遍型”体现在社会福利对象的广泛性、社会福利内容的全面性、社会福利类型的综合性、福利提供主体的多元化和福利供给方式的多样性。“整合型”主要包括社会福利主管部门的整合、福利制度的整合、城乡之间的整合和福利类型的整合。

关键词 社会福利体系 普遍整合型 补缺型 碎片化

作者 毕天云，云南师范大学哲学与政法学院社会学系教授、博士。（昆明：650500）

进入 21 世纪以来，特别是党的十七大提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”以来，我国的社会福利事业步入快速发展轨道。中央和地方接连出台社会福利新政，社会福利投入不断加大，社会福利范围日益扩大，总体上已经进入从小福利迈向大福利的新阶段。^{〔1〕} 在新的发展阶段，构建新型社会福利体系成为我国社会建设中的一个重大问题，学术界先后提出“基础整合的社会保障体系”说（中国社会保障体系研究课题组、景天魁）、“适度普惠型社会福利制度”说（民政部、韩裕民、王思斌）、“公平、普惠、可持续的社会保障体系”说（郑功成）、“全民共享的发展型社会福利体系”说（中国发展研究基金会）和“‘大一统’社会保障体系”说（郑秉文、齐传君）等构想。这些观点为探索新型中国社会福利体系拓宽了思路，同时也存在着一些局限，仍有深入研究之必要。

观察 21 世纪以来中国社会福利发展的进程和趋势，越来越多的事实正在表明，中国未来的社会福利体系肯定不是“补缺型”的福利体系，而是“普遍型”的福利体系；肯定不是“碎片化”的福利体系，而是“整合型”的福利体系。一句话，中国特色的新型社会福利体系将是普遍整合型社会福利体系。

普遍型而非补缺型的福利体系

“普遍型”是普遍整合型社会福利体系的第一要义，包含以下五层含义：

1. 社会福利对象的广泛性

从社会福利对象看，普遍型社会福利体系是覆盖全体社会成员的福利体系。这里的“全体社会成员”有三个含

义：一是所有的社会成员都享有社会福利权利。在普遍型社会福利体系中，社会福利不再是少数人的特权，而是所有社会成员的社会权利；社会福利不仅是城市人的权利，也是所有农村人的权利。二是所有社会成员都将纳入社会福利体系。在普遍型社会福利体系中，全体社会成员都能享受到社会福利，具有显著的“普惠性”；当然，这不等于所有社会成员都能享受到同等的社会福利。三是所有社会成员都能享受同一福利项目。例如我国正在构建的新型医疗保障体系包括城镇职工基本医疗保险制度、城镇居民基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度和城乡医疗救助制度，在制度设计上已经覆盖了全体中国公民，并且将在近期实现“全民医保”。总之，面向全体社会成员提供社会福利，这是普遍型社会福利体系的根本要义，否则，就是面对特殊群体（主要是弱势群体）的“补缺型”福利体系。在这个意义上，“普遍型”具有“全民共享”的属性，真正体现了“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的理念。

2. 社会福利内容的全面性

从社会福利内容看，普遍型社会福利体系是以社会成员的基本福利需求为中心的福利体系。社会福利的内容归根结底取决于社会成员的基本福利需求，从民生角度看，社会成员的基本福利需求主要包括教育福利需求、就业和收入保障需求、医疗和健康保障需求、养老保障需求、居住保障需求和安全保障需求。满足社会成员的基本福利需求，就是保障和实现全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、安有所保”。全面满足社会成员的基本福利需求，这是普遍型社会福利体系的又一要义；如果仅仅是满足社会成员某项或某几种福利需求，

只能算是“片面型”的福利体系。由于这些福利需求覆盖了民生的基本内容，普遍型社会福利体系也可称为民生为本的福利体系。当然，任何一个国家在满足社会成员的基本福利需求过程中都不可能“一步到位”，而是随着国家经济发展水平的提高和福利供给能力的增强而逐步拓展和依次实现的。以我国改革开放以来农村社会福利范围的演变为例，最初主要是保障各种弱势群体最低生活水平的社会救济，2003年实施新型农村合作医疗制度为全体农民提供医疗保障，2007年建立制度化的农村居民最低生活保障制度，2009年启动新型农村社会养老保险试点为农民提供基本养老保障。

3. 社会福利类型的综合性

从社会福利类型看，普遍型社会福利体系是包括货币福利、实物福利和服务福利的综合性福利体系。社会福利的具体形态各种各样，归根结底无外乎三种类型^[2]：一是货币福利。货币福利（即现金福利）是最直接、最方便的福利类型，福利提供者可以节省非现金支持的各种成本费用，福利对象可以根据自己的实际需要购买最紧迫的生活必需品。当然，现金福利不是万能的，有的福利对象可能手中握有大量现金也不能买到自己急需的生活用品或基本服务。二是实物福利。实物福利是最常见和最普遍的福利类型，主要满足福利对象日常生活中吃、穿、住、行等基本需要，如灾民和特困人口救助中提供的药品、粮食、油盐、衣服和被子等。对于缺乏生活必需品的福利对象而言，实物福利是最有效的社会支持。三是服务福利。服务福利是为福利对象的生活需要而提供的各种社会服务。福利对象的需求类型是多方面的，有的福利对象最需要的可能不是现金，也不是实物，而是社会服务，如失去生活自理能力的高龄老人。社会服务是国家和社会为满足全体社会成员尤其是生活困难群体的需求，保证和提高其生活质量而开展的各种社会活动、社会工作和社会事务的总称，涉及民众生活的各个领域，主要包括社会救助、社会扶持、优抚安置、社区服务、社会工作服务、专项社会事务服务，以及养老、健康、教育、就业、住房、环境等与基本生活紧密相关的各类服务。服务福利本质上是一种社会行动，在现代社会福利体系中越来越成为一种重要的福利类型。普遍型社会福利体系是同时兼顾三种福利类型的综合性福利体系，而非“单一型”的福利体系。当前，中国已经开始意识到服务福利的重要性，中央提出建设服务型政府的战略决策，并逐步加强社会服务体系的建设，以满足人民群众日益增长的社会服务需求。

4. 福利提供主体的多元化

从福利提供主体看，普遍型社会福利体系是多元主体共同提供福利支持的福利体系。在社会福利发展进程中，福利提供主体的类型和数量不断增加，并日益呈现出多元化的趋势。根据福利供给主体的规模，可以分为组织主体

和个人主体两大类型；社会组织在福利供给主体中占据绝对的优势地位，是社会福利供给的主导力量。在普遍型社会福利体系中，社会福利的提供者涵盖了我国社会组织体系中的三大部门，即第一部门的政府组织、第二部门的经济组织（公司企业等）和第三部门的民间组织（即NGO和NPO等），其中最主要的供给主体包括家庭、政府、工作单位和民间组织。家庭是福利供给的基石，家庭福利保障是整个社会福利体系的基础，家庭的福利支持包括物质支持、服务支持和情感支持。政府是最重要的福利供给主体，是社会福利供给的主导者，承担着选择社会福利制度、制定社会福利法规、制定社会福利政策、提供社会福利资金、兴办社会福利设施、整合其他福利主体等责任。工作单位是我国占主导地位的职业组织，各种工作单位面向所属职工提供各种福利保障，成为劳动者获得职业福利和职工福利的重要渠道。民间组织特别是慈善组织主要为弱势群体提供福利支持，能够有效地弥补家庭福利、政府福利和单位福利的不足。在福利供给过程中，福利主体承担着福利生产者、福利筹集者、福利分配者和福利输送者四种角色，不同的福利供给主体可能承担相同的角色，同一供给主体也可能承担不同的角色。由于福利提供主体的多元化，普遍型社会福利体系具有“人人为我，我为人人”的特性。

5. 福利供给方式的多样性

从福利供给方式看，普遍型社会福利体系是多种福利供给方式并存的福利体系。社会福利的供给方式（亦即社会成员获得福利支持的途径）主要取决于供给主体、供给对象和供给内容三个因素。我国的福利供给方式主要有四种：一是社会救助。社会救助主要是以公共财政为支撑的福利供给方式，受益者是达到或符合某些法定条件的弱势群体或特殊群体。社会救助是一种免费的社会福利，受助者不需要支付（也不可能支付）任何费用就可以获得。社会救助的免费性增加了“福利依赖”和“福利滥用”的可能性，建立严密的筛选机制和动态退出机制，是降低社会救助中各种“道德风险”的重要手段。二是社会保险。社会保险是我国占主导地位的福利供给方式，包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。社会保险具有强制性，遵循权利义务对称原则，是以付费为前提的社会福利，福利对象必须通过预先缴费才能在有需要时获得福利支持。根据社会保险的“大数法则”，社会保险的保障能力和保障水平在很大程度上取决于统筹层次的高低和参保人数的多少。因此，只有提高社会保险的统筹层次（最终目标是全国统筹），扩大社会保险的覆盖面，才能充分发挥社会保险的保障功能。三是公共福利。公共福利主要依靠公共财政投入和政府提供，旨在提高社会成员的生活质量；公共福利的受益者为全体社会成员，具有典型的“普惠”性和“共享”性。四是社会互助。社会互助

是一种具有互惠性和交换性的福利供给方式，体现社会成员之间的相互帮助和相互支持，渗透着社会成员的助人意识和慈善精神。因此，从供给方式看，普遍型社会福利体系是一种混合型的福利体系，区别于单一救助型的福利体系。

上述五个方面既反映了“普遍型”福利体系的内涵和特点，也体现了“普遍型”福利体系的优点。从“补缺型”福利体系迈向“普遍型”福利体系，不仅符合全球社会福利发展的共同趋势，也体现了中国社会福利发展的基本方向。就中国目前社会福利的覆盖面和水平而言，问题的关键不是“福利过剩”和“福利过度”，而是“福利不足”和“福利缺乏”。正因为如此，党的十七大进一步强调，要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，确保到2020年实现全面建成小康社会的奋斗目标。

整合型而非碎片型的福利体系

“整合型”是普遍整合型社会福利体系的第二要义，包含以下四层含义：

1. 主管部门的整合

我国目前的社会福利管理体制采取部门分治的“分头主管制”：民政部门主管城乡最低生活保障制度、城乡医疗救助制度、残疾人福利制度、灾民临时救济制度等；卫生部门主管新型农村合作医疗制度；教育部门主管教育福利制度；人力资源和社会保障部门主管城镇社会保险制度和新型农村社会养老保险制度，住房和城乡建设部门主管住房保障制度。分头主管制的优点是对口性、对应性和专业性较强，缺点是相互衔接性差。例如，一个“既穷又病的老人”，在接受福利援助时需要分别与民政部门、卫生部门、人保部门甚至房管部门打交道，其中的周折与麻烦不言而喻。只有促进不同主管部门之间的整合，才能增强整个社会福利体系内部的耦合力，减少和避免体系内部的矛盾、冲突甚至内耗现象。如何实现主管部门之间的整合？理论上的备选方案主要有三套：一是实行一元化的集中管理体制，即由一个政府部门统一管理整个社会福利体系。由于“路径依赖”形成的历史惯性、行政管理体制分工的“刚性”以及社会福利项目的复杂性，实行一元化的“集中管理体制”几乎没有可能性和现实性。二是在现有各个主管部门之上成立“社会福利综合协调委员会”，统一指导和协调各个主管部门之间的关系，以形成合力机制。该方案也许能够在一定程度上减少部门分治的弊端，但面临着机构膨胀、机构臃肿和协调权威性严峻挑战，其操作性和可行性也存在着不少问题。三是“新型分头主管制”。对现行的“分头主管制”进行“升级换代”，要求各个主管部门切实树立整体观念和全局意识，彻底转变“部门利益至上”的行动逻辑，以有效满足社会成员的基本福利需求作为部门整合的立足点和结合点，在不同主管部门之间建

立共享性的信息交流平台，形成制度化的沟通、协作与联动机制，共同满足同一社会成员的不同福利需求。综合各种因素，第三套方案的操作性最强、可行性最大。

2. 福利制度的整合

社会福利制度是构成社会福利体系的基本要素，不同的福利制度回应和满足社会成员的不同福利需求。从社会成员的基本福利需求角度看，我国的社会福利制度主要包括教育福利制度、就业保障制度、养老保障制度、健康福利制度、住房保障制度和安全保障制度。目前，我国福利体系中存在着比较突出的制度分割现象：一是不同福利制度分属不同的主管部门。一些部门往往从自身利益出发，有选择地确定福利对象；有的部门提供的社会福利项目涉及到其他部门，却因各个部门之间缺乏有效的协调机制而使民众无法便利地获得与享用；有的社会福利项目由于缺乏协调机制导致各个部门之间要么重复提供福利，要么没有提供福利。二是同一福利制度被分割在不同的主管部门。最典型的是健康福利制度（即医疗保障制度），其中的城镇职工基本医疗保险制度和城镇居民基本医疗保险制度由人力资源和社会保障部门主管，新型农村合作医疗制度由卫生部门主管，城乡医疗救助制度则由民政部门主管。同一福利制度被“拆卸”为不同的“碎块”，一方面削弱了福利制度的整体性，降低了福利制度内部的耦合性，增加了制度运行成本；另一方面，既增加了社会成员在满足同一福利需求时的交易成本，也可能导致一些社会成员在不同部门重复“获取”同一福利支持时的“道德风险”。因此，促进和实现不同福利制度之间和同一福利制度内部的整合，是我国构建新型社会福利体系的长期任务。在“整合型”福利体系中，福利制度的整合包括两个层次：一是不同福利制度之间的整合。从个体社会成员的角度看，虽然不同的福利制度满足不同的福利需求，但归根结底却是满足同一社会成员的福利需求。因此，需要从满足个体福利需求出发，加强不同福利制度之间的有机联系，促进不同福利制度之间的有效对接，实现不同福利制度之间的相互支持。二是同一福利制度的内部整合。可以把满足同一福利需求的不同子制度整合为一个统一的制度，并由一个政府部门主管。这样，社会成员在获得某种社会福利支持时，只需要与一个政府部门打交道，既可以节约社会福利资源，也能提高福利资源的利用效率。

3. 城乡之间的整合

新中国成立以来，由于各种原因我国的社会福利制度在城乡之间的发展极不平衡，长期存在着“重城轻农”和“先城后农”的现象。从现代社会福利的价值理念看，这是一种具有悖论性质和讽刺意味的社会现象：以追求社会公平为理念的社会福利制度产生了不公平的社会后果，严重背离了城乡统筹发展的根本要求。2003年以来，随着新型农村合作医疗制度在全国的普及、农村最低生活保障

制度的全面建立、新型农村社会养老保险试点的启动，城乡失衡的状况有所改变，初步形成了两个相互独立的城乡社会福利体系。在农村社会福利体系快速发展的同时，城乡二元社会福利体系很快遇到了严峻挑战，甚至陷入了一个“两难困境”：一方面，城乡二元社会结构将在中国长期存在，城乡居民在生产方式、生活方式、收入方式和思想观念等方面存在着较大差异，二元社会福利体系的存在具有必要性和必然性。另一方面，随着城市化水平的不断提高，大批农民工进城务工和定居，二元社会福利体系将越来越不适应经济社会发展的客观要求，对城乡一体化社会福利体系的需求将越来越强烈。破解“两难困境”的出路，决不是“农村复制城镇”，也不是“城镇统摄农村”，而是“城乡整合”。由于全国各地的城市化水平参差不齐，城乡差距程度各不相同，城乡整合的范围、项目、程度、速度、方式应该有所区别。具体而言，城乡整合的模式有三种选择：一是“一元化模式”。在城市化水平比较高，城乡差距比较小的地区，可以采取城乡一套制度、一个标准。例如，江苏省苏州市在昆山等9个市、区内实现了城乡低保标准统一，救助服务项目统一。二是“一体多元模式”。在城市化和城乡差距处于中等水平的地区，可以实行“一套制度、多元标准”的模式。这种模式在我国农村和城镇的社会保障制度建设中均有成功的经验，如新型农村社会养老保险制度规定不同缴费档次享受不同的待遇水平，这种“一体多元”的模式具有相当大的灵活性和适应性，完全可以“迁移”到城乡之间。三是“二元衔接模式”。在城市化水平比较低，城乡差距比较大的地区，可以在城乡二元社会福利体系之间建立便捷的衔接机制，获得城镇居民身份的农民直接进入城镇社会福利体系，没有改变户籍身份的农民继续留在农村社会福利体系中。随着城市化水平的提高，农村社会福利体系将会逐步“缩小”，城市社会福利体系将逐步“扩大”，最终实现“城乡一体化”。

4. 福利类型的整合

社会福利包括货币福利、实物福利和服务福利三种基本类型，促进三类福利之间的均衡发展，实现三类福利之间的相互支撑，发挥三类福利之间的整合效应，是我国构建新型社会福利体系的一项战略任务。在我国现行的社会福利体系中，三类福利之间发展极不平衡，货币（资金）福利得到了高度重视，服务福利的发展则相对滞后。例如，人们对社会保障的理解基本上限于资金保障的范围，关注的重点也是资金的筹集、支配与发放。事实上，一个好的社会福利体系，绝不仅仅是资金保障，如果没有服务保障，资金保障的实际效益将大打折扣。服务保障是资金保障的效率系数，社会保障的实际效果，不仅取决于资金保障水平，还要看服务保障水平，以及服务保障与资金保障是否配套。实现三类福利之间的整合，首先要兼顾三类

福利的均衡发展。在社会福利的供给中，货币福利长期以来一直处于基础性的地位，资金福利制度得到了优先发展（如社会保险制度）。强调和坚持货币福利的基础地位无可厚非，但同时也应看到，货币福利、实物福利和服务福利各有自己的优点和不足，货币福利和实物福利也会产生“失灵”现象（如“有钱没买处”、“有粮无人煮”等）。因此，仅仅依靠单一类型的福利供给不能完全满足社会成员的基本福利需求，需要在三类福利之间形成“取长补短”的合理布局，如“货币不足实物补”、“实物不足服务补”等。其次是加快发展社会服务。改革开放30多年来，我国的经济建设成就举世瞩目，综合国力大幅提升，经济社会发展已进入到一个新的阶段。在新的发展阶段，广大人民群众在解决温饱问题和实现总体小康的基础上，对过上美好生活有了更多的新期待和新要求，其中之一就是急剧增长的社会服务需求。例如，针对老年人的生活照料与精神慰藉服务需求，有效解决疾病预防、康复训练、就医信息咨询、合理膳食、养生保健等方面的健康服务需求等；城市化进程中“失地农民”的养老服务和再就业服务需求；“城中村”改造中“失房市民”的临时住房服务需求；农村小学校点集中后的交通服务和安全服务需求；农村留守儿童、留守妇女和留守老人的服务需求；进城务工人员的养老、住房、就业和医疗服务需求；“待业大学生”的就业指导、创业培训和心理支持；等等。与社会服务需求的快速增长相比，现行社会服务的可得性、可及性、针对性、便捷性、整合性等方面仍然存在不少问题，迫切需要全面加强社会服务体系的建设。

综上所述，“普遍型”与“整合型”是同一社会福利体系不可分割的两个侧面。一方面，“普遍型”是整个社会福利体系的基础，没有普遍性，“整合”既没必要也不可能。另一方面，“整合型”是整个社会福利体系的核心，没有整合性，“普遍型”就可能演变为“遍地的碎片”。而在普遍整合型社会福利体系中，“普遍”是实现了“整合”的“普遍”，“整合”是“普遍”基础上的“整合”；普遍整合型社会福利体系既突破了“补缺型”福利体系的局限，也克服了“碎片化”福利体系的弊端，是“普遍型”与“整合型”高度统一的社会福利体系。

[本文系2009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》（2009&ZD061）的阶段成果。]

参考文献：

- [1] 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, 2009 (11).
- [2] 毕天云. 社会福利供给系统的要素分析. 云南师范大学学报（哲学社会科学版）, 2009 (5).

编辑 李梅