

应对金融危机的“大福利构想”

景天魁

中國社會科學院社會學研究所研究員

摘要

应对这次国际金融危机，不能只限于消极地设法减轻危机对经济和社会的冲击，还要主动地探索能够抵御和防范金融危机和经济危机的福利制度和模式。总结以往社会福利发展的经验，应该开创经济发展与社会福利相互关系的新格局，为此，本文提出包括“大就业”、“大教育”、“大保障”、“大服务”、“大金融”在内的“大福利构想”。其基本含义是：普遍享有、基础整合、项目多样、主体多元。其作用和意义在于：能够形成社会团结的广泛基础，有助于建立东方型福利模式，以此作为亚洲崛起的社会基础。

壹、金融危机逼出“大福利构想”

金融危机对经济和社会生活的方方面面都发生深刻影响，大多数影响都主要是“危”而不是“机”，惟独金融危机与社会福利之间的关系有点特别。尽管人们在主观上并不喜欢靠金融危机来刺激社会福利的发展，但现代社会福利制度的滥觞与扩展，却的确与经济危机之间具有某种内在的联系，至少说，欧美社会保险和福利制度的几次重大推进，都与经济危机有着密切的关联。一方面，像 20 世纪 30 年代的大萧条、40 年代的困难时期迫使政府不得不对严重的贫困、失业、疾病等社会风险加强应对和干预，而最有效的干预手段就是增进福利；另一方面，福利制度不仅带来了社会安定，也充当了走出危机、发展经济的动力，这是始料未及的。这就不难理解，在此次全球金融危机中，为什么尽管美国深陷危机的旋涡，财政极其困难，奥巴马政府还是要强力推行全民医疗保障；而中国大陆的一揽子经济刺激计划，必须把扩大内需作为重点，其中的关键就是加快建立覆盖全民的社会保障制度。这样，社会保障和社会福利也就成了拉动经济、走出危机的动力。

但是，此次金融危机与以往毕竟不同，人们对经济危机和社会福利之间关系的认知也更为成熟和理性了：最重要的区别，就在于不再是消极地应对，而是积

极地去构建、去创新，去争取人类福祉的历史性大发展。我的理解是，如果说，以往人们发展社会福利的目的主要是减缓和抵消经济危机对社会秩序和社会生活的冲击，那么，此次国际金融危机则刺激我们思考，能不能再进一步，探索这样的福利制度和福利模式：它的保护伞更大一些，防火墙更高一些，以至于在将来，金融危机和经济危机即使发生了，也不再能轻易影响到基本的社会秩序和基本的社会生活——人们不必感到恐慌，生活秩序不会遭到扰乱，生活质量不会明显下降；或者更进一步，这样的福利制度和福利模式能不能与其他配套制度和条件一起，甚至能在一定程度上减少、抵御和防范金融危机和经济危机的发生？这就是我提出“大福利构想”的初衷。

也许这个设想具有乌托邦的色彩，但我们看到，这次应对金融危机，各国采取了与以往不同的姿态和策略：纷纷采取积极的财政和货币政策，努力振兴经济；G20（世界主要经济体）峰会频繁举行，各国主动加强协调，共同应对。从效果看，已经基本可以肯定，避免了金融危机导致经济大萧条的可能，一些经济大国出现了止跌回升的势头，尽管完全走出金融危机还有一个艰苦的过程，甚至不排除有发生反复的可能，但与历史上的同类情况相比，至少可以肯定的是，经济衰退的时间可能短一些；历史上那种因经济危机而导致战争乃至世界大战的情形不会重演。不仅如此，趁应对此次金融危机之机，人们还进一步探讨形成新的国际货币体系、形成更加公平合理的世界经济新秩序的可能性。总之，那些平常情况下难于提出来讨论的问题，借危机之机就可以提出讨论了；那些平常情况下难以达成共识和共同行动的事情，现在有希望达成了。

这就给予我们一个鼓舞，我们是不是也可以不限于只是考虑如何被动地从福利角度应对金融危机，不是仅仅局限于就业和社会福利本身，我们能不能也趁机提出一些与社会福利有关，但不限于社会福利的问题？这就是我提出“大福利构想”的缘起。

貳、“大福利构想”的含義和內容

所谓“大福利”，主要是指：

第一，全民普遍享有，特别是要覆盖城乡居民。

第二，跨部门、跨领域、跨地区、跨身份，即尽可能取消部门分割，实行部门合作、事业整合；削弱或者取消不同领域、不同地区之间不必要的差别；在不同群体（例如农民工）的身份一时难以取消的情况下，也要尽可能把他们纳入福利体系之中。

第三，内容上的多样化，不仅包括传统意义上的社会福利（小福利），也包括各种社会保险、社会救助以及慈善事业、商业保险在内，即社会保障；不仅包括社会保障本身，还扩展到就业、教育、住房、卫生健康、社会服务、公共福利，乃至与此有关的公共财政和税收以及与民生有关的金融体系。

第四，主体多元，政府、企业、民间组织、家庭和个人广泛参与、协同运作，各负其责，形成合理的责任结构。

“大福利”包括“大就业”、“大教育”、“大保障”、“大服务”和“大金融”。“大”的含义是普遍、开放、协同、整合，也就是我们早在 2001 年就提出的“基础整合”的概念，¹ 所以，“大福利构想”也就是“基础整合的福利体系”。

一、“大就业”

金融危机对就业的影响非常严重，提出的挑战也非常深刻。解决就业问题，最根本的一点，是不能再局限于原有的“就业”概念和解决就业的思路，要跳出就业看就业，到传统就业思路之外寻求解决之道。这就是树立“大就业”观念：

（一）解决收入分配问题是真正解决就业问题的关键

我们习惯于认为，就业和收入分配是虽然有关却相互独立的两码事。我们长期撇开收入分配讨论就业问题，现在看来，不解决收入分配问题，就业问题已经无法有效解决了。前两年，南方出现的“民工荒”已经敲起了警钟。最近，南方一些城市好不容易经济回暖了，订单增多了，但是再次出现招工难，有些企业缺工达 1/3 以上，许多岗位无人来就。企业提供的职位及薪酬待遇无法吸引农民工，是导致“民工荒”的主要原因。据了解，有的城市给普通工人开出的工资在每小时 3.5 元~5.5 元之间，即使按最高限算，一天工作 8 小时，一个月工作 22 天，一个月的工资也就 968 元，还不到当地实施的 1000 元最低工资线。工人们为了多拿点钱，只能加班加点干活，几乎每天都工作 12 个小时，即使这样，每个月的工资也只有 1500~2000 元左右。²

当前，中国大陆劳动收入占国民收入的比重偏低，2003 年为 61.8%，2005 年为 45.3%，2006 年为 44.6%。劳动要素在企业内部分配中的比重也低，初次分配存在资本回报率不断提高、劳动力回报率持续下降的趋势。³从国际比较来看，已落到了劳动收入占比最低的国家之列。国际惯例是，自我雇佣者的收入中有一部分应该计入资本所得，而中国大陆在 2004 年前把自我雇佣的收入全部计入劳动所

¹ 景天魁主编：《基础整合的社会保障体系》，北京，华夏出版社 2001 年版。

² 时娜、彭超：《“民工荒”倒逼产业升级提速》，《上海证券报》2009 年 9 月 23 日。

³ 张荣楠：“中国经济复苏关键看能否破解三大失衡”，《上海证券报》2009 年 9 月 22 日。

得，因此，劳动收入占比实际还是高估的。⁴

当前，从解决收入分配问题入手解决就业问题，有两个着重点：（1）大幅增加中低收入阶层的收入，才能真正拉动内需，刺激内需型经济发展，从而增加就业岗位。（2）切实缩小城乡差距、地区差距，才能有效解决就业问题。北京的大学毕业生说什么也不愿意离开北京，宁愿当“啃老族”，为什么？涨工资北京带头涨，城市越大，收入越高，福利越好，大学生怎么能愿意到边疆、到农村、到基层？那里有工作没人干，这里有人没事干，这哪里是就业问题，这是收入分配制度问题。不解决收入分配问题，怎么可能解决就业问题？慢说每年有 600 万大学毕业生，就是不扩招，也照样会有就业困难。

（二）解决就业问题不能以放慢产业升级步伐为代价

再度出现的“民工荒”，也将产业升级及结构调整问题重新提到企业面前，特别是那些至今仍没有完成升级换代，依然延续着以前“低成本、低利润”的加工贸易方式的企业压力很大。在工人供不应求的背景下，企业不得不提高工资及福利待遇，导致劳动密集型为主的企业用人成本普遍提高，曾经的成本优势正在慢慢消失，这也迫使一些企业加快了产业升级步伐。一些企业添置新的机械设备，以前需要多人完成的一组作业，现在只需一个人就可以完成，工业化程度大为提高，这对缓解“民工荒”大有帮助。在产品结构上，他们也开始逐渐加大高端产品的研发投入，毕竟高端产品的技术含量更高，更具有竞争力。⁵

但从解决就业问题的角度看，由于经济结构和产业结构的升级、技术进步带来资本有机构成的提高，我国经济增长吸纳劳动力的作用有所减弱，再加上中国劳动力供给长期大于需求，经济增长对资本、技术的弹性更高，而对劳动力的弹性更小。2003 年至 2007 年 GDP 年增长率均在 10% 左右，而就业人口年增长率均在 0.8% 左右，即 GDP 每增长一个百分点仅能带动 80 万人就业。经济高速增长并没有对就业产生多大拉动力，反而在一定程度上对就业增长产生了挤出作用。⁶

如此以来，产业升级和扩大就业之间就形成了尖锐的矛盾，能不能为了产业升级而减少就业？目前，有大约 1.5 亿外出打工的农民工，未来一、二十年，正值城市化高潮，至少还将有二、三亿农村劳动力需要到城市就业，就业压力如此之大，迫切需要企业提供就业岗位；反过来，能不能为了扩大就业而减缓产业升级？目前，国际国内市场竞争如此激烈，我们多年实行的低端、低价、低附加值的出

⁴ 陆铭、范子英：“中国出口导向路径不会有根本性改变”，《上海证券报》2009 年 9 月 22 日。

⁵ 时娜、彭超：《“民工荒”倒逼产业升级提速》，《上海证券报》2009 年 9 月 23 日。

⁶ 陆铭、范子英：“中国出口导向路径不会有根本性改变”，《上海证券报》2009 年 9 月 22 日。

口战略越来越行不通了，只有提高技术含量、提高产品档次才有出路。

这就出现了一个似乎无解的悖论：不提高劳动报酬，就不能吸引就业；提高了劳动报酬，对许多劳动密集型企业来说，就会降低竞争力；为了提供竞争力，就要产业升级，而技术含量高了，就业系数就要下降。这一升一降的循环，光靠抓就业解决不了，光靠抓收入分配也解决不了。

怎样才能打破这个循环？要大力发展中小企业，它们吸纳劳动力的能力较强；要大力发展服务业，特别是像社区服务业、餐饮业之类的大众化产业，它们的技术含量不是太高。这些都是很对的。但是，关键因素却不在就业途径本身，而在教育，在“大教育”。教育搞得不好，就业和收入分配的循环、就业与产业升级的矛盾，就是趋于双下降的恶性循环；教育搞得好，就会实现双上升的良性循环。

二、“大教育”

前几年大学扩招，高等教育已经出现了泡沫，2009年，大学生初次就业率仅有67%，它本身已经造成了新的就业压力，火上浇油之际，怎么能靠发展教育来解决就业问题呢？从发展战略讲，不仅解决就业要靠教育，产业升级要靠教育，解决收入分配问题也要靠教育。一言以蔽之，教育不兴，整个现代化问题什么也解决不了。关键是能够担此重任的教育，不是传统意义上的教育，而是“大教育”。

（一）教育要向就业延伸、与就业紧密挂钩

办教育不等于只办学校，教育部门不能一发毕业证就推出校门不管，校方对未能就业的学生，要负责与企业等用人单位联系，开展就业培训；对就业率太低的专业、经过后续培训仍不能就业的专业必须及时调整。

在发达国家，教育改革总是和一个国家的经济社会发展密切结合在一起。中国的教育与社会需求之间没有紧密的对应和关联，因此，一方面企业缺乏技能人才，另一方面大学生找不到工作。在中国的企业发现中国的大学生并不具备一两种有用的技能，很多外资企业需要亲自到中国培养有用的学生。缺乏有用的人才已经成了中国产业升级和技术升级的一大障碍。⁷

（二）改革教育体系，形成素质教育、职业教育和研究型教育的合理结构

目前，教育体系的一个缺点，是从基础教育直到大学教育其实都是素质教育性质的，缺乏职业和技能教育的环节，致使不少大学生毕业后“回炉”选择就读职业教育，获得一技之长，增加就业竞争力。

⁷郑永年：“中国的教育改革和教育泡沫”，《参考消息》，2009年5月21日。

而职业教育的发展受到社会各界的广泛关注，很重要的一点就是职业教育的高就业率，2005年~2008年4年间，我国中等职业教育的就业率一直保持在95%以上。2009年，中职教育计划招生总数达到860万人，将赶超普通高中规模。⁸中职教育规模与普通高中规模之间应该找到一个比较合理的比例，在产业结构发展的不同阶段，这一比例应该不同。前一时期，初中及以下文化水平的职工是许多制造业职工队伍的主体，将来，对高端技术人才的需求越来越大，中等职业教育和高等职业教育所占比例也应该逐步上升。

(三)企业和所有用人单位也要主动与学校教育相衔接

办教育不光是教育部门的事，而是全社会的事。德国、澳大利亚等职业教育比较发达的国家，都有一套比较成熟的职业教育与更高教育层次相衔接、学校与企业 and 用人单位相衔接的制度。企业和用人单位不能只管用人，要把用人和培训结合起来，适当借鉴日本经验，即使不搞终身雇佣制，也要鼓励建立稳定的雇佣关系，不得随意解雇员工，如果必须解雇，也不能推出门了事，要根据被解雇人员的条件和意愿，与有关就业服务部门共同承担再就业培训责任，把这当作企业社会责任的重要内容。

(四)政府部门要打破块块分割，不能把就业和教育问题只当作个别部门的事

中国最大的资源是人力和人才，要比重视资本更加重视人，在发展思路上真正以人为本。所有财政、税收、工、农、商、学、兵等都要与就业和教育相衔接。像英国那样设立“人力服务委员会”，像美国那样颁布“就业培训合作法”，把现有的人力资源和社会保障部作为这个委员会的执行机构。

由“人力服务委员会”或“人力资源委员会”及其执行机构管理和协调的“国家就业和教育协调体系”包括：1、支持中小企业发展的产业体系；2、大中小、公私外均衡发展，相互竞争而又相互补充的金融体系；3、面向民生、鼓励创业、支持中西部发展的财政体系；4、教育和就业相结合的大教育体系；5、就业和培训法律体系。

(五)建立国际化的人才战略，从全球视野筹划教育和就业问题

从1978年~2008年的30年间，中国大陆共有130多万人出国留学，留学目的地遍及100多个国家和地区。部分留学人员回国后，对我国工农产业、第三产业及高新科技产业的发展起到了重要的推动作用。目前，许多企业制定了“走出去”战略，但大量缺乏外语人才、技术和管理人才，真正了解国际市场、能够熟练掌

⁸杨国营：“教育在改革与创新中前进”，《参考消息 北京参考》2009年9月15日。

握世界贸易和经济规则的人才更是凤毛麟角。据说，日本在境外的资产比在本土的资产还要多，中国将来也有这一天。因此，决不是中国人多了就业就难，怕的是有事无人能干。要从全球视野统一筹划大就业和大教育，尽快实现由人力资源大国向人力资源强国的转变。

三、“大保障”

发展“大就业”和“大教育”，背后要靠“大保障”。所谓“大保障”，主要指普遍享有，广泛覆盖，特别是要覆盖城乡全体居民。众所周知，在2003年以前，我们的社会保障制度仅仅限制在城市职工的范围内。改革开放以后，社会保障制度改来改去，也还在城市里打圈圈，每年即使扩大保障面，幅度也很有限，养老保险和医疗保险这两大险种，每年新增加1000万人左右，远远不及城市人口增加的速度。从2003年，在农村推行新型合作医疗制度开始，社会保障的城乡壁垒逐渐被打破，国家和地方财政掏钱给农民看病，开创了“大保障”的历史，受到了亿万农民的衷心欢迎。2007年，开始在农村建立最低生活保障制度，解决贫困问题有了新的制度保障。2008年，在推行城市居民的医疗保险，许多城市面向城市老年人发放养老补贴；2009年，在农村建立养老保险制度试点，标志着真正普遍享有、覆盖城乡的社会保障制度框架基本建立了。2003年以来，中国大陆实现“大保障”的步伐一步快似一步，与此同时，包括提高统筹层次、提高社会保障金占GDP的比重、解决农民工和灵活就业人员的保障问题、取消不必要的差别，促进社会公平等重点和难点问题，也纷纷提上日程。“大保障”作为“普遍享有，广泛覆盖”的含义正在充分显现。

“大保障”的另一含义是指保障的项目广泛、形式多样。中国国情复杂，政治、经济、文化差别明显，社会需要千差万别。社会保障、社会福利是最直接满足人民生活需要的，一定要五谷杂粮均备，酸甜苦辣齐全。西方只有几百万、几千万人的国家可以实行单一福利制度，我们千万不能追求制度单一，形式单调。那其实是不符合国情，不适合人民需要的。总体上，以社会保险为主，也要大力发展社会救助、慈善事业、商业保险，让它们有充足的空间去满足不同方面、不同层次、不同群体的需要。参与“大保障”的主体也是多元的，政府、企业、社会组织、家庭和个人各负其责，合理分担，形成可持续、充满活力、运作有序的社会福利责任结构。

大保障也好，大福利也好，从根本上说，不是国家惠予的，而是人民贡献的，在基本方面，体现的是义务与权利的统一。当然，也有一部分是惠予性的。能够普惠的福利还是“小福利”，不是“大福利”。真要全民普惠，在个别事项上还可能，

在所有生活与发展方面，在所有需要方面都“普惠”，不但在我们国家做不到，从西方福利国家实际情况看，也不是设计多么科学合理的制度。从效果看，降低社会发展活力，是其本身难以克服的顽疾。我们提“普遍福利”，含义是普遍享有，但享有的形式既包括给与（惠），也包括缴费（各尽其责）；既有无偿获得、也有有偿获得和低偿获得，总之，除了无劳动能力者、无缴费能力者以外，都是义务与权利统一的。这就既能实现福利共享，又能保持社会活力，从中国大陆社会保障和社会福利制度改革 30 年来的实践看，效果是基本肯定的。

四、“大服务”

社会保障体系好不好，不完全取决于保障体系本身，还取决于有没有好的支撑体系。社会服务体系就是使社会保障体系能够落实并且增效的支撑体系。

社会保障主要指资金保障，但光有资金保障不能解决现代社会的保障问题，服务保障的作用越来越大。比如，城市里有的老人在家里死了也没有人知道，臭了才被发现。这个人不一定没有资金保障，可能有足够的养老金，但是为什么会出这样的惨剧呢？我们现在重视的，比如煤矿出事故了，死人了，这有人管，那么一个老人在家里死了谁来负责啊？没有人对此负责。这说明，这类事情还没有纳入我们的保障制度。我们固然需要有以资金支撑的社会保障制度，但还一定要有一个好的制度实现的条件和环境。再比如，现在许多老年人得一些慢性病，慢性病到医院也没有多少医治的办法，光靠医疗保障制度也不行，主要在于日常的生活调理和护理，主要取决于生活服务和医务护理，即使在医院里看得很好，回到家里如果没有人管了，对他的所谓保障就实现不了，更不用说很多病是没有药可以解决的，病人的实际需要是靠服务来满足的。由此可见，“大保障”要靠“大服务”。这一点，也是我们当年提出“基础整合的社会保障体系”时的一个主要想法。

长期以来，在社会建设领域，公共服务建设在很多方面几近于零，以致于我们今天有必要强调公共服务对社会保障的重要性。其实，许多社会服务，例如社区公共服务体系建设可以充分发挥社区人力资源（离退休人员、邻里互助等）的作用，成本最低效果最好，是非常符合中国传统和国情的。

中国的社会保障，与西方福利国家、福利社会可以有很多区别，但其中最主要的区别应该是体现在更贴近基层群众，更便于基层群众的参与，更适合发挥我们中国的文化优势。我们可能无法与西欧一些国家来比社会保障金的水平，但是，不见得我们中国人就不可能有一个好的社会保障。这个资源主要是从我们中国的国情出发，用社会服务体系来支撑社会保障体系，就可能是一个很符合中国国情

的、成本很低而效益很好的制度。比如，我们社区里有很多离退休人员，有些企业里的职工不到 50 岁就退休了。如果我们能够以社区的形式把他们组织起来，以很低成本的服务，比如五六十岁的人去照顾七八十岁的人，邻里之间开展养老护理、医疗照顾、婴幼儿看护等等，很多事情都可以有人管了。而这种“管”，不需要像西方那样靠公司、靠一些专门的机构，那样的成本太高。现在，像北京等许多城市社区就是把离退休人员发动起来，给他们找点事做，他们还挺愿意，觉得被社会承认了，被社会尊重了，觉得自己还挺有用。这是一种非常丰富的资源。这样做，既能满足群众的需要，又能够增强社会团结、增强社会凝聚力，还能够帮助社会保障制度夯实社会基础。

社会服务体系建设与社会保障制度建设的关系，要放在社会建设整体布局中去研究。社会服务体系建设可能是各项社会建设的关键，当然也是真正实现和完善社会保障制度的关键。

五、“大金融”

狭义的金融是指货币以及类货币（股票、债券等）及其有关的经济活动。这里所谓“大金融”，其实是想指支持以上所说的“大就业”“大教育”“大保障”“大服务”的资金支持体系。因为所谓福利，总是脱不开资金支持这一重要基础的。讨论应对金融危机的福利问题，最后也不能不落脚到金融体系上来。

（一）大力支持中小企业发展，创造足够的就业岗位

金融危机袭来，一度有 1/3 的中小企业歇业和停产；2000 多万农民工返乡。中小企业的瓶颈是资金，返乡农民工、大学毕业生创业的瓶颈也是资金。必须改革金融体系，放活民间金融。现在，北京等城市出台了一些支持中小企业发展的金融政策和做法。但是，光有政府政策不行，要创造新的金融体系。大中小银行要分层次，大银行不能以其垄断地位而与中小银行争利，光捡肥肉吃，哪里利润丰厚，就到那里霸吃霸喝。房地产利润高就涌向房地产。大银行是航空母舰，既然抗风险能力强，就应该更多地支持技术创新，支持风险大的新兴产业，支持中小企业。国家办的政策性银行，更应该像斯里兰卡的小额信贷银行那样，支持农民、农民工和大学生就业和创业，支持职业培训和就业开发。

（二）加大对教育的投入，扩大教育福利

改革教育制度，降低教育成本，也就会降低大学生的就业预期。目前大学生的家庭支付成本太高，所以对就业回报的期望也就太高。如能适时适度扩大教育福利，扩大助学金、奖学金规模，增强对就业前的技术培训和职业培训的财政支

持，学生和家庭对职业的挑剔程度就会降低，回报社会的意识就会增强，相应的，就业压力就会减轻。

金融系统是运作“钱”的，趋利避害是市场经济的本性。那么，金融系统要不要以及怎样体现以人为本呢？能否做到以人为本，而不是以资本为本，以民生为本，而不是以 GDP 为本？关键就看是投资于人，还是投资于“物”；是为了人的发展，还是只为钱的增加。投资于教育，就是投资于长远发展，就是开发和扩大发展的源泉。试想，如果我们把解决就业问题当作投资的重要目标，或者在有利于解决就业问题的情况下再考虑利润回报率，以实现充分就业为途径谋取利润增加，从战略上选择就业优先增长的经济增长模式，那么，就业问题就可以得到解决，就业和经济发展就可以双赢；如果我们在要素投入上，注重通过人力资源的充分开发利用来促进经济增长，那么，在拥有 13 亿人口的国家就具有任何国家都不能比拟的经济优势；如果在产业发展上，能选择把产业升级与扩大就业相结合的道路，把经济结构调整的过程变成对就业拉动能力不断提高的过程，把改变城乡二元经济的过程变成统筹城乡就业的过程，那么，我们就可以避免许多本来可以避免的矛盾，减少许多本来可以减少的成本和代价，我们的经济就能够保持平稳健康发展，社会也能够保持稳定，实现和谐。在这里，金融系统的目标设定，金融结构的合理化，金融动能的正确发挥，无疑具有关键的作用。

（三）财政资金要向民生倾斜，向基层倾斜

要用财政资金引导社会资源，注重解决民生问题，加快公共福利、公共服务体系建设，这对于当前启动内需、克服金融危机、发展经济，对于破解就业难题，实现社会稳定，都是一个重要途径。

总体上讲，现在存在的主要问题还是福利供给不足，就是过去财政对于教育、卫生、社会保障的投入水平很低，这是主要方面。前些年，我们在 GDP 高速增长的同时，对于卫生、医疗、社会保障的投入，在 GDP 中所占比例不是在增长而是在降低。而且这个比例，如果与日本和韩国、与世界的平均水平比，都要低得多。例如，在医疗卫生支出中财政所占比例只有 17%，80%多是个人和家庭负担，这是造成“看病难、看病贵”问题的主要原因，因为势必有些中低收入的家庭掏不起医疗费，出现了一些因病致贫、因病返贫现象。所以，解决财政投入不足的问题是目前的主要问题。但是，现在也出现了福利刚性的问题。大量的医疗卫生资源配置不合理，对城市特别是大城市的投入与对农村的投入不成比例，最近几年正在努力纠正，但还需要一个较长的过程。

參、“大福利构想”的實質和意義

一、形成社会团结的广泛基础

对一个社会来说，“大福利构想”所追求的目标，不是福利供给最大化，不是无条件地要求福利水平最高，这是要与经济发展水平相适应的，并不是可以随便设想的。但福利效益最大化是可以设想的，即在给定的福利供给条件下，使有限的（任何时候都是有限的）福利供给获得最大的社会效果。这是福利制度和福利模式研究要承担的责任。我提出的底线公平理论就是建立一个合理的公平结构：区分无差别的公平和有差别的公平。在基本生活保障方面，实行无差别的公平，政府和社会要保障满足社会成员的基本生活需要，但同时要求每一个有劳动能力的人要给社会作贡献；在基本生活保障以上要实现有差别的公平，每个人得到的福利要与其对社会的贡献挂钩，鼓励人们多作贡献，尽可能避免和消除只索取不贡献的情况，这样才能激发社会发展的活力。当然，差别多大要有限制，要根据经济发展水平和历史文化传统，确定适当的差别度，并且一般应该通过民主方式得到大多数社会成员的认可。

按照这样的公平结构建立的福利制度和福利模式，吸取了福利国家注重普惠性、平等性的优点，避免了造成福利依赖、导致社会活力下降、经济增长缓慢的缺点；吸取了实行积累制国家激发个人责任的优点，避免了社会共济不足的缺点。中国文化传统中，人民大众接受适当差别的能力较强，而不是像西方文化那样强调抽象公平、抽象人权；另一方面，中华民族团结意识较强，个人原子化意识淡薄，所以，把无差别的公平和有差别的公平结合起来，把个人（家庭）责任和社会共济结合起来，是切实可行的。这样，既能够实现适度公平，增进社会团结，又能够保持和激发社会活力，在社会经济发展中实现发展与公正的统一。基于这种统一的社会团结是最广泛的团结。

二、探索建设东方型福利社会

对一个地域，具体就是对东亚地区来说，探索建设东方型福利社会是很有意义的。如果说，从 19 世纪到 20 世纪上半叶，随着西方工业化、城市化以及西方式的现代化的崛起，必然出现从俾斯麦的社会保险制度到贝弗里奇的福利国家构想以及到二次世界大战以后福利国家实践的高潮，终于形成了比较成熟的西方福利模式，那么，从 20 世纪下半叶以来的东亚崛起到 21 世纪世界发展重心向亚洲的转移，必将出现东方式的现代化模式，随之而来的将是东方型福利社会的诞生。

我在 2006 年访问日本，2007 年在北京举行的中、日、韩“寻求东亚的新范式——探索政治、社会、文化和谐的未来道路”的论坛上所作的主题发言中，都曾经探讨过这个问题。⁹

(一) 东方型福利模式可以作为亚洲社会团结的基础

自从欧洲共同体成功建立以来，就给了亚洲社会一个激励：亚洲特别是东亚地区，能不能也像欧洲那样实现某种形式的一体化？许多人虽然意识到在全球化时代地区一体化是必然趋势，但是看到东亚地区经济制度差别很大，政治制度差别更大，就难免对东亚的联合或者一体化持消极态度。近年来，情况有所变化，中日韩等国，纷纷接近东南亚联盟，先后签订自由贸易协定，但东亚地区的整合仍然举步维艰。的确，经济整合虽然是一条可行的道路，但在市场经济条件下，利益纠葛也难免带来得失的盘算，乃至竞争和纷争；政治整合难度更大，利益集团的对立需要相当一个过程才可能缓和与化解。相比之下，东亚社会具有相近的社会结构，包括家庭结构、企业结构、人情关系等等，相互之间容易适应和认同。是否可以在经济途径、政治途径之外，探索一条社会整合的途径，也许通过建立一个好的福利模式，可以为亚洲将来形成一个好的社会模式奠定基础。而建立社会联结，能够更容易地体现互助、合作，创造融洽的社会氛围和人文环境。

我提出的底线公平，最便于扩大社会共同性。因为它强调首先要保障每个人的三项最基本的权利，即：生存权、教育权和健康权。当个人和家庭无力保障这些基本权利时，政府要守住这条底线。当然，由于各个国家和地区的发展水平不同，情况会不一样，例如在中国大陆，所谓教育权，目前主要还是指九年义务教育，将来中国发达了，可能政府财政管的受教育年限就要长得多，这里是可以有差别的。但是这三项权利是政府必保的。而在保证这三项权利方面，首先，在每一个国家和地区内部都非常容易达成一致；进而，任何一个国家和地区的不同阶层，都比较容易承认在这三项权利面前大家应该是平等的。例如，在中、日、韩之间，虽然我们的福利制度、福利水平有很大的差别，但是保证这三项权利应该是共同的，而不管福利制度如何、福利水平如何，在这上面可以达到最大的共同性。

在东亚地区如能建立这样一个福利模式，尽管社会内部差别、阶层差别比较大，我们还是可能用这个办法来增进社会团结，增加社会不同阶层、不同收入水平者、不同文化信念者之间的认同。这样，福利模式就可以作为一个平台和基础，

⁹ 景天魁：《底线公平：和谐社会的基础》，北京师范大学出版社 2009 年版。

使大家建立起一种社会共同联系的纽带。在 2008 年四川汶川大地震和 2009 年台湾南部大水灾期间，两岸同胞发自内心地相互支援、相互关怀，慷慨相助、大爱无疆。事实上冲破了政治上的种种羁绊，但那主要是靠情感，靠道德，能否在此基础上尝试建立更稳定可靠的社会共同联系的纽带？例如，两岸之间的共同约定、协定，应对经济危机和自然灾害的共同行动纲领，在福利问题上按照最容易达成社会共识的底线公平原则，建立某些半制度化、制度化的行为规范。两岸血脉相连，同宗同源，如能带这个头，推及东亚，推及亚洲，岂不是中华民族对人类作出的莫大贡献！

当然，这里的意思仅仅是模式一致，原则一致，不是制度统一，更不是福利水平统一。绝不意味着收入高的国家和地区要给收入低的国家和地区“买单”。如果在模式选择和原则确定上能够达成一致，具体做法就不难解决。而如能在模式和原则上达成一致就很有意义。例如在中国大陆，就既要解决福利投入不足的问题，也要警惕福利刚性。在日本、韩国以及其他福利水平相对较高的国家和地区，已经面临福利刚性的困扰，也出现了福利资源浪费，有些福利供给过分慷慨的情况。这就说明，在东亚的福利模式中，掌握好公平底线也是一个非常重要的共同性问题。

（二）东方型福利模式可以作为亚洲引领世界的基础

人们正在议论 21 世纪可能是亚洲世纪。不管这种说法准确性如何，我们总可以思考一个问题：亚洲拿什么来影响和引领（如果可能的话）世界？常见的说法是靠经济，经济总量大了，说话分量就大。这有一定道理，但我们也看到有的经济大国在世界上也起不到什么引领作用。再有一种说法是靠技术，在历史上确有一些技术如蒸汽、电力技术等扮演过重要角色，但科学技术发展却表明，先进技术更新越来越快，现在有些重大新技术，用不了几年就让位给其他新技术，可能风光不在了。我们可以探索一种新途径，从一个好的福利模式走向一个好的社会模式，以此影响和引领世界。为什么可以有这样的期待呢？

在东亚的经济模式中，以及在我们设想的福利模式中，在经济与社会的关系、政府与市场的关系、政府与社会的关系等方面，都具有与西方国家和福利国家制度不同的特点。我们这种共同性不抹杀各自社会的个性，东亚各国和地区之间由于社会制度、经济体制、文化之间有差异，仍然可以保留自己的个性。亚洲社会的基础，既包括要扩大共同性，也包括要包容差异性。这就使得我们建立的福利模式，一方面，与美国那种过分强调市场机制和个人主义的福利模式不同，我们比较强调社会的作用，比较强调政府和市场的合作，而不是过分地强调市场的作

用；另一方面，与欧洲福利国家那种过分强调平等和国家作用的模式不同，它们在福利增长的过程中形成了刚性的增长机制，就是福利只能往上升，不能往下降，一旦涨上去了就降不下来。其实，经济的发展总是有起有降的，一旦发生了经济危机，或者经济增长趋缓，财力就支撑不起了，所以福利国家制度的改革是不可避免的，这种改革还一直延续到现在。东方型福利模式会有更大的活力，我们可以比它们保留更多的差别，实现的是有差别的公平。这样，我们的模式也会有更好的包容度，而要有更好的包容度，还需要有更强的协商和沟通的能力，这样一种能力是可能依靠我们东亚的文化来提供的。

(三)一种新社会地理学

对东方型福利模式乃至社会模式的期待，还可以找到理论的支持。按照 2008 年诺贝尔经济学奖获得者克鲁格曼的新经济地理学理论，资源配置范围越广，越可能优化，收益越可能递增。由于生产规模扩大带来产出的增加，从而带来生产成本的下降，各国或区域间通过发展专业化和贸易，就可以提高其收益；要素的集中是经济规模的反映，地理上的集中形成大型的聚集地区，其规模优势远远大于某一个部门或产业的集中优势，从而为地区获得竞争优势创造了前提。这个道理，我们从最近 30 年中、日、韩之间经济联系的加强和贸易量的扩大对地区经济优势所起的作用，从海峡两岸经济往来和合作带来的实际效益，可以明显地体会到。

如果说，克鲁格曼是从贸易理论的角度说明了这个道理，那么，早些年来的诺贝尔经济学奖获得者、“欧元之父”罗伯特·蒙代尔则从货币理论的角度论证了推进大中华货币区是惟一正确的选择。他同样从经济规模扩大则效益倍增的道理出发，力主推进人民币的国际化，建设华元区。许多经济学家相信人民币区域将成为越来越重要的货币区，国际货币体系应将人民币纳入到国际货币基金组织推出的一揽子货币中来，建成一个稳定的一揽子货币体系。¹⁰

从应对金融危机的福利政策与社会政策出发，我主张一种新社会地理学，其基本原理是：社会空间越大，资源配置越可能高效和优化；人们的活动空间越是广阔，人的才能发挥的余地越大，人的自由越是能够充分实现；人的自我实现程度越高，人的幸福感越强。因此，在全球化的时代，在区域一体化的趋势下，以“独立”为标榜的画地为牢、自我封闭，无非是对世界文明发展大势的一种抗拒，是违背时代潮流的一种愚昧；是少数政治人物出于一己私利而对大众福祉的一种伤害。

¹⁰ 《环球时报》2009 年 9 月 23 日专版：“推进大中华货币区是中国唯一选择”。

经济和社会发展的客观法则是势必冲毁任何狭隘意识的。我们也有这样的经验。20世纪90年代，上亿农民工进城务工，而当时正值国有企业改革，几千万职工下岗待业，许多人担心农民工抢了城里人的饭碗，一些城市出台了五花八门的措施，限制农民工进城。从一般见识讲，城市里岗位有限，农民工涌进来，城里人就业就困难了，道理好像说得通。但是，上述经济学和社会学理论超越了一般见识，空间或者规模扩大的意义是不可否认的。实际结果证明，农民工挡也挡不住，奇怪的是，他们不但没有抢城里人的岗位，反而开辟了许多新的就业岗位，创造了许多新的产业，干了城里人不肯干的工作。就业岗位是有层次的，劳动分工是可以扩大的，现在城市里许多产业根本离不开农民工，甚至城里人离开农民工就没有办法生活了。当然，农民工的身份问题总是要解决的，但那是另外一个问题。

同样道理，美国的就业市场近年来有了不少限制，但他们也应该看到开放的益处。在高新产业聚集的“硅谷”，我就看到有条台湾街，那么多华人在美国，对经济社会发展起到了不可忽视的作用。2004年我到台湾，看到当局对大陆新娘在台湾就业和生活施加了种种限制，比对越南人、菲律宾人限制还苛刻，我在大会发言中公开表示反对。现在，这种歧视改变了。人们的理性最终总会确信科学道理比貌似有理的一般见识更高明，任何狭隘意识最终都是站不住脚的。

其实、不仅是新贸易理论、新货币理论、新社会地理学等等会支持“大福利构想”之类的见解，人的理性、人的良知也总是会支持对中国人、亚洲人、全球人的福祉增进有助益的见解和主张的。因为，按照知识发展的规律，运用科学方法得到的知识，总会逐步转化为常识，也就是说，一般见识总是要改变和更新的。

三、构建对经济危机具有防范功能的全球社会基础

对全球社会来说，造成这次金融危机的原因，根本就不是发展中大国与美国的贸易不平衡。不平衡是有的，但这是现象不是根源。如果说失衡，最根本的是穷国和富国的失衡。即使从第二次世界大战以来看，世界范围的贫富两极化越来越严重，世界经济体系越来越不合理。无论是帝国主义和新帝国主义理论，还是依附理论和世界体系理论，都说明了以往资本主义一体化的历史，就是财富从边缘向中心、从穷国向富国集中的历史。美元的独霸地位会形成所谓“磁吸效应”，全世界的相当一部份财富被吸附到一个国家，甚至一个华尔街。早在此次全球金融危机之前，就有“华尔街打喷嚏全世界感冒”的说法，此次金融危机印证了华尔街危机全世界遭殃的恶果。

从根本上说，全世界面临的的就是经济体系不合理、社会不公正的问题。尽管单靠福利体系建设难以解决如此艰难的问题，但福利制度的研究和建设也应该对此作出应有的贡献。“大福利构想”意在建立一个相对独立于经济体系的社会体系，它更强调社会体系包括福利体系的自稳定、自协调机制，例如，“大福利”搞得好，虽然不能避免出现失业问题，但却可以使失业给社会、给民众生活造成的冲击尽可能减少；“大教育”搞得好，可以有效增强人们的竞争能力、适应能力、应付危机和化危为机的能力；而如果有了“大保障”“大服务”，即使面对各种风险和危机，人们也可以安然无恙；有了“大金融”更可能直接对抗和化解金融和经济风险。所以，“大福利”作为对经济危机具有防范功能的全球社会基础也是可以预期的，至少是有必要去争取的。

參考文獻

- 保罗·克鲁格曼著：《萧条经济学的回归和 2008 年经济危机》，刘波译，中信出版集团 2009 年版。
- 保罗·皮尔逊编：《福利制度的新政治学》，汪淳波 苗正民译，商务印书馆 2004 年版。
- 贾康 王敏：“社会福利筹资与公共财政支持”，《社会保障制度》2009 年第 5 期。
- 景天魁：《底线公平：和谐社会的基础》，北京师范大学出版社 2009 年版。
- 景天魁主编：《基础整合的社会保障体系》，北京，华夏出版社 2001 年版。
- 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 年第 11 期。
- 克劳斯·奥菲著：《福利国家的矛盾》，郭中华等译，吉林人民出版社 2006 年版。
- 宋士云 李成玲：“1992~2006 年中国社会保障支出水平研究”，《社会保障制度》2008 年第 9 期。
- Peter Taylor-Gooby 等著：《压力下的福利国家：变革与展望》刘育廷等译，台北市，松慧有限公司出版，2006 年。
- 乌日图著：《医疗保障制度国际比较》，化学工业出版社 2003 年版。
- 中国发展研究基金会：《中国发展报告 2008/09：构建全民共享的发展型社会福利体系》，中国发展出版社 2009 年版。
- 郑功成主笔：《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案》，人民出版社 2008 年版。

作者簡介

景天魁

1943年4月8日生于山东省蓬莱市；
1962-1967年在北京大学哲学系学习；
1978、1987年先后获中国社会科学院研究生院哲学硕士、哲学博士学位；
1988年担任哲学所研究室主任、1992年评为研究员；
1993年担任中国社会科学院社会发展研究中心主任；
1995-2006年先后担任中国社会科学院社会学研究所副所长、所长；
1996年被评为国家级有突出贡献中青年专家；
1998-2006年为中国社会学会副会长；
2006年当选中国社会科学院学部委员，担任社会政法学部副主任；
2001-2005年为国际社会学学会副会长；
2007-2009年为中国社会学会社会政策专业委员会理事长；
2009年为中国社会学会社会福利专业委员会理事长。

主要著作：

- 1、《打开社会奥秘的钥匙》，山西人民出版社1981年出版；
- 2、《论马克思关于人的学说》（合著），辽宁人民出版社1984年出版；
- 3、《社会认识的结构和悖论》，中国社会科学出版社1990年出版；
- 4、《现代社会科学基础（定性与定量）》，中国社会科学出版社1992年出版；
- 5、《社会学方法论与马克思》（合著），人民出版社1993年出版；
- 6、《转型中的中国社会》（主编之一），黑龙江人民出版社1995年出版；
- 7、《中国社会发展观》（主编），云南人民出版社1997年出版；
- 8、《小政府 大社会》（副主编），社科文献出版社1998年出版；
- 9、《中国社会发展与开展社会学》学习出版社2000年出版；
- 10、《基础整合的社会保障体系》（主编）华夏出版社2001年出版；
- 11、《中国社会发展的时空结构》黑龙江人民出版社2002年出版；
- 12、《社会公正理论与政策》（合著）社会科学文献出版社2004年出版；
- 13、《底线公平：和谐社会的基础》，北京师范大学出版社2009年版；
- 14、《福利社会学》（合著），北京师范大学出版社2009年版。