

推进中国适度社会福利体系建设的思路研究

汪德华^{1 2} 李琼²

(1. 中国社会科学院 财经战略研究院 北京 100732; 2. 对外经贸大学 国际经贸学院 北京 100086)

摘要: 改革开放以来, 国家对社会福利制度与社会保障其他项目(社会保险、社会救济、优抚安置等) 逐步进行改革, 到目前社会福利在保障范围、享受待遇的条件和待遇标准、福利资金的筹措等方面都有了较大的发展和完善。与此同时, 随着市场经济的迅速发展, 社会各界对社会福利制度中不适应的情况表现出强烈的改革要求。逐步完善不适应市场经济发展要求的福利制度, 是摆在政府面前的一项严峻而艰巨的任务。中国在建立自己的社会福利体系时应遵循需要为本、适度普惠、划分阶段、渐进发展的原则, 从小福利迈向大福利, 逐步建成适合中国社会的福利制度体系。

关键词: 社会福利体系; 现状评估; 国际经验

中图分类号: C41 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007 - 4937(2014) 01 - 0103 - 06

社会福利有广义和狭义之分。在国际上, 社会福利通常被定义为为了保障全体国民的物质、精神方面的社会最基本生活水准而由政府提供的各项社会服务的总和, 医疗保健、家庭救济、住房、义务教育等都可以归到其中。而在中国, 一般采用狭义的社会福利的含义, 是指政府和社会向老人、儿童、残疾人等社会中特别需要关怀的人群, 或者一般人群中的某些特殊需要, 提供必要的社会援助, 以提高他们的生活水准和自理能力。社会福利仅是社会保障体系的一个子系统, 它与社会救助、社会保险和优抚安置等构成整个社会保障制度体系^[1]。本文对社会福利体系的界定采用欧美发达国家的概念, 通过对现状的评估和国际经验的总结, 提出促进中国适度社会福利体系建设的几点思路。

一、中国社会福利体系发展程度的现状评估

过去十余年来中国以平等化为价值取向, 适应构建社会主义和谐社会要求, 以社会保障制度

为主体的社会福利事业建设取得了跨越性的发展。突出表现在以下几个方面: 一是就业、养老、医疗、义务教育、住房等人民群众的各类基本需求都有了更加系统的制度化保障机制; 二是建立了一批针对农村居民和城镇非就业居民的社会保障制度, 极大地扩大了社会保障制度的覆盖面, 向“人人有社保”的目标迈出了坚实的一步; 三是从传统的保养老、保医疗扩展到了生活的方方面面, 仅仅在针对特殊人群的福利政策方面, 就出台了重度精神、智力残疾人托养, 孤儿保障, 贫困儿童抢救性康复, 残疾人机动车用油补贴等一系列针对残疾人、孤儿等特殊群体的一系列政策; 四是关闭破产国有企业退休人员参加基本医疗保险、国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨遗留的经济补偿金和社会保险费、“老工伤”、未参保集体企业退休人员养老保障等历史遗留问题得到了较好的解决; 五是财政民生支出规模迅速扩大^{[2][3]}。据统计, 2006—2010年, 全国各级财政安排的教育、文化、社会保障和就业、医疗卫生、住房保障等民生支出总计达 10.05 万亿元, 占全国财政支出的 31.54%。

总的来看, 随着经济社会的发展, 中国社会保障制度的内涵已经开始发生深刻的变化, 一方面, 保障水平开始从“低水平”向“保基本”转变, 更加注重满足人民群众在维护生存和实现自身发展方面的基本需求; 另一方面, 保障功能开始从传统的生活救助、收入安全保障向增进全体社会成员的福祉转变, 更加注重以社会保障制度的发展来促

收稿日期: 2013 - 10 - 11

基金项目: 国家社会科学基金项目(07CJY038); 国家社会科学基金重大项目(09&ZD031); 中国社会科学院财经战略研究院创新项目“中国中长期财政发展战略”

作者简介: 汪德华(1974—), 男, 安徽安庆人, 副研究员, 副教授, 从事财税理论与政策及公共政策分析研究; 李琼(1988—), 女, 湖北咸宁人, 博士研究生, 从事国际贸易问题研究。

进社会公平、公正,一定程度上已经接近欧美国家的社会福利制度。传统上使用的社会保障概念已不足以反映中国社会保障制度建设的最新面貌。尽管成就巨大,但中国社会福利体系建设仍然存在一些有待解决的问题。

1. 人群间福利待遇差距逐步缩小,但依然需要高度关注。由于中国社会福利体系建设采取的是逐步推进的战略,因此人群间的差异始终是个无法回避的重要问题。讨论中国福利体系的“适度”问题,特别需要关注的是不同人群福利水平的差异问题:一些人群的福利水平可能较高,而另一些人群的福利水平可能较低。单纯的以平均水平来衡量,可能会掩盖人群间存在较大差异这一事实。

以2003年新农合的启动为标志,中国针对农村居民和城镇非就业居民的居民福利项目得到了极大的发展,这使得人群间的福利差异开始缩小,社会福利体系的普惠性开始显现。但是,在城乡之间、正规部门就业人员与非正规部门就业人员之间、机关事业单位与企业退休人员之间仍然存在较大差距。对这些差距应从两个方面来理解:一是福利待遇。目前,机关事业单位工作人员的养老、医疗福利待遇均最高,企业在职职工次之,居民尤其是农村居民最低。二是政府对不同人群的补贴。由于城市非就业人员和农村居民的收入较低且不稳定,所以针对他们的城镇居民社会养老保险、城镇居民基本医疗保险、新农保、新农合等保障项目中,财政补助占项目筹资的绝大部分,个人缴费只占极少部分。这与就业人员来自财政补助的比重很小的情况恰好相反。因此,评价福利水平的高低,要综合考虑多种因素。从发展的眼光来看,随着经济的发展、福利体制的理顺以及财政投入力度的不断加大,人群间的福利差距也将逐步缩小。

2. 社会福利体系目标模式有待明确。由于中国尚处于经济社会转型和工业化、城市化进程中,农村劳动力向城市、向非农产业的转移还在继续当中,导致中国非正规部门或非正式就业人员数量庞大,再加上城乡分割的管理体制。为此,不得不针对不同人群出台不同类型的福利项目,造成了社会福利体系碎片化的局面,这种条块分割的制度体系带来了一系列问题。例如,很多农民工游离于社会保障体系之外,缺乏制度性的基本生活和基本医疗保障,农民工及其随迁子女难以平等享受政府提供的教育、卫生、住房等基本公共服务,等等^[4]。总体而言,短时期内为提高社会福利项目的覆盖面,采取这种分割的社会福利体系是必要的,但从流动人口规模庞大的现实国情来

看,急需有明确的未来目标模式,改变以户籍来识别福利项目适用人群的做法,以提高其实际效果。

3. 应对老龄化冲击的福利项目不够丰富。中国目前已经进入老龄化社会,且老龄化的速度非常快。按照联合国的人口预测,2050年中国60岁以上人口比重将超过30%,65岁以上人口比重将超过23%。与老龄化的巨大冲击相比较,中国与之相对应的老年福利制度建设却相对滞后,老年福利项目尚不够丰富,不能适应老年人的现实需求。比如,随着人口结构的快速老龄化,对于长期照护的需求将越来越大,并且由于护理费用属于非传统的基本养老保险或基本医疗保险支出项目,很多国家都是通过建立专门的长期照护保险制度来加以解决,而中国目前还缺乏这方面的制度安排。再例如,大力发展养老服务业是改善老年生活待遇的基础措施,也是扩大内需战略的重要方向,但目前来看这一领域严重滞后。

4. 人力资本投资型福利项目不够完备。从发达国家以及巴西等发展中国家的经验来看,近年来高度重视人力资本投资型福利项目的发展,并取得了积极的效果。与之对比,中国已实行九年制免费义务教育,大规模实施积极就业政策,近期也开始每年耗费数百亿元人民币以推动贫困地区中小学生营养补助计划,但有待补充的项目和环节还有很多。以贫困家庭儿童营养健康为例,福利关怀应当从怀孕期间开始直至儿童发育期。目前,在整个链条中开始推行的仅有贫困地区学龄儿童免费午餐计划、农村妇女补服叶酸等项目。通过促进经济快速增长,规模较大的区域开发性扶贫、城乡低保等社会救助制度的大力施行,使得部分贫困人口的基本生活得到了保障。然而,一些成本较低、着眼于提前打断贫困链条的人力资本投资型福利项目明显不足,应当成为未来发展的一个重点。

5. 福利项目的激励机制设计略显不足。一直以来,中国福利项目的制度设计都高度重视内在的激励机制设计,然而受限于现实国情以及其他政策目标,至少从执行层面来看,这种内在激励的效果体现得并不明显。主要表现在:一是企业职工基本养老保险提前退休现象非常严重。中国现行法定退休年龄在世界上几乎是最低的,并且在一些地区或行业提前退休的现象也较为突出。二是虽然高度重视医疗服务机构的内在管理,但“大处方”、“以药养医”等现象依然严重。三是在城乡低保方面,大约有超过30%的城乡低保对象具有劳动能力,部分地区近期还出现低保对象老龄化的趋势。四是城乡低保等社会救助制度缺乏有效的退出机制,存在较为严重的不符合条件的

救助对象“退出难”问题。目前,正在推进当中的廉租房、公租房等制度将来会更加暴露出这方面的问题和压力。这些问题往往与中国的社会福利制度背景紧密相连,例如城乡低保制度除保障低收入群体基本生活外,还担负着维护社会稳定,实践中难以完全遵循按收入水平确定保障人群的原则。因此,应在明确各个福利项目功能的基础上,逐步将不该由其承担的功能剥离到其他社会福利项目中,在此基础上完善各个福利项目的激励机制设计。

二、国际社会福利体系建设对中国的启示

从国际经验看,改革社会福利体系已经成为一种常态。比较而言,发达国家的社会福利因已具备完整的体系,改革主要集中在细节和操作层面;发展和转型国家则如同中国一样,正处于探索之中。透过各国纷乱复杂的社会福利体系改革和探索的历程,可以归纳出如下几点供中国借鉴。

1. 以广覆盖为基本目标。纵观发达国家的社会福利体系,虽然具体政策和措施有较大差异,但在长期的探索和发展过程中都逐渐具备广覆盖的基本特征。例如,针对老龄化越来越深入的现实,近些年来发达国家纷纷依据自身国情采取了多样化的政策构建针对老龄人的长期照护服务体系。一些国家如德国、日本、韩国、荷兰等提供一定的财政支持发展独立的社会长期照护保险;一些国家如英国、比利时、美国等在其医疗保障项目中开始纳入长期照护项目;一些国家为国民的长期照护服务提供专门的财政补贴^[3]。

从发展中国家的经验来看,受经济社会发展水平影响,实现广覆盖的政策目标存在较大困难。一是经济发展水平不高,缺乏足够的财力来维持全面的社会福利计划;二是受非正规就业部门比重较高等因素影响,很难大规模推广社会保险等缴费型福利项目。尽管面临这样或那样的困难和问题,巴西、墨西哥等国近年来依然采取积极措施,增加若干重要的社会福利项目,同时提高基本医疗保险等社会保险制度的覆盖面,努力推进实现广覆盖的目标。

2. 社会福利不等于福利国家。社会福利体系直接指向弱势群体或者人们处于脆弱阶段时的生活与发展需要,构建适度的社会福利体系是现代国家政府承担的一项基本职能。然而需要注意,社会福利不等同于福利国家^{[5][6]}。两者最大的区别在于前者强调福利责任主体的多元化,而后者由国家垄断福利的供给。传统社会家庭是福利责任的主要承担者。现代社会除需要家庭福利、强调家庭责任外,还需要社会化的福利分担机制。

各国经验表明,社会福利主要由市场、政府和非政府组织共同提供,这三个主体构成社会福利的三个支柱,但不同国家不同支柱的重要程度会有所差异。

在大多数发达国家,市场与企业是公民社会福利的主要来源。一方面,大多数国家社会福利体系的主体是由企业与其雇员共同缴费形成的社会保险^[7]。另一方面,这些国家通常要求企业对一些基本的社会问题做出承诺,承担起消除童工、维护集体谈判权、消除强制劳动、消除雇佣歧视以及环境保护等社会责任。比如,在美国,企业除为员工提供薪水、职位,还需要为员工提供401k、医疗保险等非政府福利项目。非政府组织通过广泛的社会动员筹集民间资源,向社会提供福利。与发达国家相比,发展中国家由于推进社会保险制度难度较大,在其社会福利体系中以一般税收为主要资金来源的社会救助或社会福利计划比重要相对高些。但是,无论是发达国家还是发展中国家,社会福利体系都不等于国家福利。

3. 福利水平应与经济发展阶段相适应。一国的福利水平应当与经济发展阶段相适应。一个发展中国家,无法也不应该像发达国家那样建立慷慨的福利体系。从发达国家过去几十年社会福利体系发展的历史及目前的困境看,福利水平如过度发展将造成严重的后果。20世纪90年代之后,OECD成员国社会福利总支出占比从17%增加到20%左右。但在这段时期,很多成员国已经意识到过度社会福利水平的危害,着手调整和降低社会福利待遇,也取得了一定的成果。但是,为什么实施了一系列改革后,福利支出比重还依然上升呢?其原因就在于社会福利支出水平与人口结构等密切相关,其影响周期较长。如果在制度设计之初,就将社会福利水平定在较高水平,长期内累积下来的影响非常巨大,再要对其实施改革和调整所需要的时间将是非常漫长的。

近期,欧美发达国家的政府债务危机引起广泛关注。造成这一现象的主要原因,就是这些国家人口老龄化的趋势与福利体制之间的不协调。欧美发达国家财政支出占GDP的比重,无论是包含债务在内的总支出还是不包含债务支出在内的基本支出,自20世纪50年代以来一直处于上升趋势,即使是债务比重处于下降时期的20世纪六七十年代也是如此,目前基本支出占GDP的比重已达到40%。主要是因为在这段时期,这些国家普遍建立起了比较完善的养老、医疗、贫困救助等社会福利体系,并且没有意识到人口老龄化问题的严重性,向社会公众承诺了过于慷慨的待遇水平,以至于这些国家的财政状况陷入到今天这样

困难的境地。这进一步警示我们,必须以稳健适度为原则,长远规划社会福利水平。

4. 以提高人力资本为目标的积极型福利项目得到越来越多的重视。近年来,很多发达国家越来越重视以提高人力资本为目标的积极型福利项目,在就业、医疗、健康、营养、教育等方面出台了一系列区别于传统的单纯以扶助生活为目的的扶贫和救助举措,提前干预可能导致贫困的因素,打破贫困的代际传递。比如,北欧等高福利国家之所以具有较强的国际竞争力,一个重要原因就是他们在儿童营养和教育公平方面一直保持较高的支出水平。虽然很多发达国家出于财力紧张等因素考虑,推行了一系列福利改革,但是那些具有较强人力资本投资功能的社会福利支出,如教育救助、儿童营养福利等,仍然得以保留并予以强化。即使是美国这样的低政府福利国家,在儿童营养、单亲或困难家庭的儿童抚养等方面也设置了很多针对性较强的福利项目。同时,发达国家还大幅度增加了积极劳动力市场方面的政府支出,替代原来相对消极的失业援助。很多发展中国家也在积极采取措施,提高贫困群体的人力资本,以增强其摆脱贫困的能力。比如,巴西政府制订和推行了“零饥饿计划”、“无贫困计划”、“根除童工计划”、“关注0~6岁儿童计划”、“关注7~14岁儿童计划”、“关注青年计划”和特别计划等积极型福利计划,在缓解收入分配矛盾,增强经济活力等方面发挥了重要作用,也为巴西赢得了广泛的国际声誉。

5. 积极探索福利项目的内在激励机制。“福利依赖”或“福利养懒汉”,是社会福利诞生之初就存在的一个难以避免的问题。这一现象发展到一定程度,不仅会导致经济缺乏活力,财政压力巨大,还可能破坏社会共识,降低社会扶持弱势群体的积极性,进而不利于社会福利体系的持续发展。发达国家在这方面走过一段弯路。也正因为如此,一些国家相继进行改革,探索福利项目的内在激励机制设计。例如在养老领域,建立弹性退休机制,将待遇调整与退休年龄挂钩,鼓励参保人晚退休;在医疗领域,通过医疗付费试点改革,激励医疗机构和医务人员控制费用、优化服务质量;在社会救助领域,积极推行工作福利制、劳动所得税抵免(Earned Income Tax Credit, EITC),增强有劳动能力的救助对象找工作的积极性,实行权利与责任挂钩的实践。很多国家还在医疗卫生、营养、教育等领域引入有条件现金转移支付(Conditional Cash Transfers, CCTs)方式^[8],激励福利项目对象主动性,避免特定目的的福利资金被挪用到其他地方。

• 106 •

三、推进中国适度社会福利体系建设的初步思路

从中国的国情出发,我们认为,应当在需要为本的原则下推进建立适度普惠的社会福利体系。之所以称为适度普惠,一是保障对象要从特殊群体逐步扩大到一般社会成员;二是保障范围要逐步扩大,不仅是保障社会成员基本生活,而且能够提高社会成员的生活质量;三是适度普惠不是要发展成福利国家,而是建立在中国文化和意识形态上的福利社会;四是以需要为本,在经济社会协调发展过程中,渐进地提高社会福利水平,逐步满足社会成员的福利需要。具体而言,近期应着手从以下几个方面推进适度社会福利体系建设。

1. 整合不同社会福利项目,积极推进实现社会福利体系广覆盖。社会福利体系的广覆盖,不仅有利于实现经济社会发展成果的全民共享,促进社会公平、公正,又有利于降低居民面临的不确定风险,增强未来预期,从而达到促进消费、扩大内需的效果。在当前中国加快转变经济发展方式的诉求较为强烈的时期,积极推进社会福利体系的广覆盖是适度社会福利体系建设的首要目标。一方面,要扩大现有各项福利项目的覆盖范围,实现不同项目间的有机衔接;另一方面,要查漏补缺,增加若干可持续发展、有积极意义的福利项目,如营养、健康等。在具体项目上,加快推进以下三个方面社会福利项目之间的整合。

一是整合不同社会保险项目。当前,随着城镇化的推进,逐步在一些社会福利项目之间实现城乡整合。首先,在城乡社会保险项目之间实现转移接续,连续计算缴费记录和待遇水平。其次,考虑农民工工资收入偏低的实际情况,实行低标准进入、渐进式过渡,调动农民工参保的积极性,将其纳入城镇社会保障制度体系中。最后,整合城乡居民养老保险和城乡居民医疗保险制度。将城镇居民养老和新农保整合为城乡居民养老保险制度,将城镇居民医保和新农合整合为城乡居民基本医疗保险制度,根据城乡居民不同的支付能力和福利需求,设置多档缴费水平供城乡居民自行选择。

二是提高社会保险统筹层次。当前各类基本医疗保险大多以县(区)为单位,基本养老保险虽然名义上实现了省级统筹,但部分地区的资金责任仍然在县市一级。这种状况不利于社会保险福利项目的持续发展,需要借鉴国际经验加快转变。基本目标是实现基础养老金全国统筹,基本医疗保险省级统筹。实现这一目标的主要困难是政府之间的筹资责任分担与激励问题,对此应有针对

性的制度设计。

三是整合社会救助项目。目前的社会救助项目名目繁多、管理分散,并且与社会保险项目协调衔接不够。推进适度社会福利体系建设的重要内容之一就是全面梳理社会救助项目和社会保险项目,在整合和调整相关项目的基础上,实现两类项目的有效对接和共同发展。具体来说,社会救助对象应主要限定于“无生活来源、无劳动能力、无法定抚养义务人”的“三无人员”和“五保户”;对有劳动能力的人员,应当在鼓励就业的基础上通过政府补助,将其纳入社会保险制度中去。

2. 合理确定社会福利保障水平。虽然与发达国家相比,中国当前大部分社会福利项目的水平不高,但是,这是与中国经济社会发展水平相适应的,较为适度。针对中国不同人群福利保障水平差距较大的现实,要充分考虑财政承受能力,不宜盲目强调福利保障水平的均等化。在具体的待遇调整过程中,可适度采取“逆向公平”的办法,加大对弱势群体的补助力度,对中高收入群体则不给或少给财政补贴。

在社会保险领域,重点是加强基本养老和基本医疗保险基金的中长期收支分析,将短期内的政策调整与长期的资金平衡结合起来考虑。根据未来基金收支可能变化,主动提前调整政策,确保基金财务的长期可持续性。

在社会救助领域,以困难群众的基本生活需求为目标,合理确定待遇水平。从各国情况看,克服“养懒汉”、解决福利依赖尚没有一个有效的办法。因此,将社会救助标准设定在基本生活需求水平,也是为了发挥社会救助制度自动筛选机制的功能^[9]。

在人力资本投资型社会福利领域,要在充分考虑财政承受能力的基础上,以贫困群体为主要目标人群,选择推行一些营养、健康、教育等方面的福利项目,并在此基础上逐步扩大范围,最终成为一项普惠性的制度安排^[10]。同时,充分发挥民间组织、社会团体的作用,鼓励他们积极参与,扩大慈善范围,探索福利机制。

3. 加快建设适应老龄化冲击的老年福利体系。对应于中国老龄化速度越来越快的局面,大力发展并丰富老年福利体系的任务越来越迫切。在这方面,出台长期照护保险项目,大力发展养老服务产业是当前两个最为急迫的任务。

一是出台长期照护保险制度或将老年人长期照护纳入医疗保险报销项目内,实现养老服务的可持续发展。结合 OECD 国家的经验,一般都应将养老服务纳入长期照护保险项目(long-term care system)。这是因为,长期照护保险制度既涵盖了

老年人对养老服务的大部分需求,又可与缴费型社会保险(比如医疗保险)相结合,以缓解养老服务的资金压力及其对公共财政的依赖。实施这一政策的基础,应是建立科学合理的老龄失能状态评估标准体系。否则,对于长期照护的巨大需求无法满足,导致财政或社会长期照护保险体系无法承担。

二是根据国情,合理选择养老服务的模式。采取兼顾正规与非正规养老服务、“两条腿走路”的模式。在大力发展正规养老服务的同时,对以家庭为主的非正规养老服务提供部分补贴,正规养老服务与非正规养老服务的互促互助,既丰富了老年人选择养老服务的多样性,又减轻了养老服务对公共财政的依赖度,是值得中国借鉴的、比较科学的养老服务模式。

三是循序渐进,逐步推广养老服务。根据 OECD 国家的经验,政府资助的养老服务并非一开始就实施全覆盖。由于能够提供养老服务的人力资本、机构和资金均有限,一般的做法是先覆盖高龄人群,尤其是低收入的高龄女性人群。然后,随着社会提供养老服务能力的增强,逐步扩大其覆盖率。中国发展政府资助的养老服务也应遵循上述规律,可先覆盖 80 岁以上的老年人,重点是将 80 岁以上的低收入女性纳入养老服务,然后再视条件的变化逐步提高养老服务的覆盖率。

四是政府引导,市场为基,发展多样化的养老服务体系。为了更好地满足差异化的养老服务需求,应保证养老服务的制度设计具有充分的弹性,并尽可能多地给予老年人选择不同养老服务的自由。同时在增强养老服务供给能力方面,应综合运用税收政策,直接投入,加强公益培训等多种措施,形成公立养老机构、私营非营利养老机构、私营营利性养老机构、小时工型专业养老服务人员、居家托养等多种模式,形成一个统一协调、丰富多样的养老服务体系。

4. 大力发展人力资本投资型福利项目。借鉴国际经验,加快发展人力资本投资型的社会福利项目,并且向弱势群体倾斜,提高他们的教育水平和健康状况,以促进社会公平,并为国家竞争力的持续增强奠定坚实基础。从优先顺序上看,首先是完善流动人员子女教育政策,明确各级政府的责任尤其是资金责任,中央政府的财政补贴可采用“教育券”的模式,钱随人走,以提高接受流动人员子女的地方政府积极性。同时,完善在农村留守儿童的教育政策,对其在住宿、心理、课外活动、校内生活等方面给予照顾。其次是发展贫困家庭儿童营养项目,干预的阶段应逐步突破目前仅限于上学期间午餐营养的状况,向幼儿阶段、孕

妇阶段拓展。区分不同的家庭状况,开发若干类成本较低、安全有效的营养补充手段。在具体管理方式上,可考虑采取以结果为导向的有条件的现金转移方式。最后是加强职业教育与积极就业政策的结合。当前,中国在职业教育和就业政策方面都投入了大量资金,未来应进一步巩固这一趋势。同时,加强职业教育与积极就业政策的协调配合,提高资金的使用效率。

5. 增强福利项目的内在激励。福利项目如不注重内在激励,则其“免费午餐”的性质将使管理难度大大增加,政策目标无法实现。一旦广泛发生“福利养懒汉”这一现象,则既不利于经济发展,政府的财力也难以支撑。应当说,中国各项社会福利项目的设计都非常注重激励及管理问题,但从实际运行效果来看,可供改善的空间还很大。

在医疗卫生领域,探索新的支付方式。近年来,很多国家采取支付方式改革,通过改善医疗服务机构和人员的激励机制,以实现提高服务质量和费用控制的统一。中国应当注重吸收各国在这个领域的经验教训,积极探索与中国国情相适应的支付方式改革。

在养老保障领域,应着重解决法定退休年龄和提前退休问题。比如,进一步增强实际退休年龄与养老金支付水平的挂钩程度,鼓励劳动者主动选择推迟退休;建立弹性退休制度,设置若干档退休年龄,对于提前退休的参保人员,降低养老金支付的替代率,对于延迟退休的参保人员,适当提高养老金支付的替代率。

在城乡低保领域,以促进低保对象中具有劳动能力的人群就业为重点,完善相关政策。比如,开发社区服务岗位安置失业人员;将小额担保贷款与社会救助相结合,鼓励具有劳动能力和创业精神、但缺乏相应的劳动条件支持的救助对象自主创业,并借鉴美国 EITC 的做法,对其给予工商税收优惠;对正在享受低保或失业救助金同时又找到工作的人,可以考虑设置一个享受低保或失业救助金的过渡期,以帮助其避免落入“失业陷阱”而不愿意去工作,进而解决“退保”难等问题。

在人力资本投资型福利项目领域,可以考虑采取世界银行等机构大力推广的“有条件转移支付”措施,以激励手段达到政策目标。如目前中国已经着手大力推广的贫困地区学龄儿童免费午餐计划,即可借鉴墨西哥和巴西等国的经验,采取以结果导向确立发放现金补助的条件。除目前采取的食物补助形式,由学校要求家庭出示相关证

明,确保以前的补助用在了儿童营养改善方面,否则不予发放。还可以采取实物补助的形式,建立专门的食物生产线,由固定的机构对食物进行配送。教育补助则可与上课出勤率、迟到率挂钩。

结 论

就中国目前现状而言,社会福利体系主要呈现以下特点:人群差距在缩小,但依然存在目标模式不够明确,老年福利项目不够丰富,人力资本型项目不够完备以及福利项目内在激励机制不足等诸多问题。参考国际社会福利体系建设,中国在建立自己的社会福利体系时应该注意:以广覆盖为基本目标,同时考虑到中国现今的发展阶段,合理确定社会福利保障水平,不要盲目推行所谓的“福利国家”建设;推进整合社会福利项目,重点建设人力资本投资型和适应老龄化冲击的老年福利体系;积极创新社会福利项目的实现方式,探索福利项目的内在激励机制,提高真实福利效果。总而言之,需要为本、适度普惠、划分阶段、渐进发展是推进中国适度社会福利制度建设的核心内容。从小福利迈向大福利,建成适合中国特色的福利社会,是未来奋斗的目标。在这个领域有许多值得研究的问题,还需要进一步的深入探讨。

参考文献:

- [1] 唐钧. 市场经济与社会保障[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 1995.
- [2] 郑功成. 社会保障学[M]. 北京: 商务印书馆, 2012.
- [3] 穆怀中. 社会保障国际比较[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2012.
- [4] 曹信邦. 新型农村社会养老保险制度构建[M]. 北京: 经济科学出版社, 2012.
- [5] 尚晓媛. “社会福利”与“社会保障”再认识[J]. 中国社会科学, 2001 (3).
- [6] 郑秉文. 经济理论中的福利国家[J]. 中国社会科学, 2003 (1).
- [7] [英]迈克尔·希尔. 理解社会政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2005.
- [8] 哈维·S·罗森. 财政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [9] 徐月宾, 张秀兰. 中国政府在社会福利中的角色重建[J]. 中国社会科学, 2005 (5).
- [10] 王思斌. 我国适度普惠型社会福利制度的建构[J]. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 2009 (3).

[责任编辑: 杨大威]