

福利共享与全民共富： 走向福利中国的百年实践与经验价值

翟绍果

[摘要] 自中国共产党成立以来，如何为中国人民谋福利的历史命题始终贯穿于革命、改革和建设的全过程。聚焦于不同时代中国人民最根本、最广泛的福利需求，中国共产党逐渐探索出福利共享与全民共富的福利中国之路。基于中国共产党百年福利的实践，总结归纳走向福利中国的经验价值，从本体论的角度梳理从工农福利至人民福利再到全民福利的百年福利进路，从认识论的角度分析从生存福利到保障福利再到发展福利的百年福利旨向，从方法论的角度探讨从兜底型福利到补缺型福利再到普惠型福利的百年福利政策，凝练“全心全意为人民服务”的福利共生、“以人民为中心”的福利共识、“城乡统筹发展”的福利共建、“社会公平正义”的福利共治、“福利中国”的福利共享等百年福利实践经验，最终提出以追求美好生活与实现共同富裕为路径走向福利中国的文明图景与实践愿景。

[关键词] 福利共享；全民共富；福利中国

建党以来，坚守着“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”的初心与使命，中国共产党成为领导中国人民完成革命、建设和改革事业的中流砥柱，中华民族实现了从“站起来”到“富起来”再到“强起来”的伟大飞跃。面对中国“近代以来最好的发展时期”同世界“百年未有之大变局”的激荡交织，中国共产党立足于基本国情，构建具有中国特色的社会福利体系，努力实现全体人民共同富裕。从新民主主义革命时期争取工农福利到计划经济时期保障人民福利，再到改革开放后对全民福利的追求，福利主体的扩展反映出中国共产党对百年福利本体论问题的不懈探索，而由此衍生出“生存福利—保障福利—发展福利”的福利形态嬗变，彰显了中国对百年福利认识论的独到见解。作为本体论和认识论的具象化，“兜底型福利—补缺型福利—普惠型福利”的政策演进是中国共产党百年福利实践中的方法论创新。通过福利共生、福利共识、福利共建、福利共治、福利共享，赋能中国人民对美好生活和共同富裕的期许实现，

[作者简介] 翟绍果，西北大学公共管理学院教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障和公共政策。

[基金项目] 国家社会科学基金项目“全生命周期视域下健康老龄化体系路径研究”（21BSH021）。

感谢白龙、余澍、徐天舒三位博士生为此文做出的贡献。

进而勾勒出福利共享和全民共富的中国特色社会主义福利文明图景。

一、天下共富：百年未有之大变局中的目标使命

社会福利的思想渊源可追溯至古代“济贫安民”的民本主义和儒家“天下大同”的社会理想。^①随着中国共产党的诞生，基于对中国传统福利思想的扬弃以及马克思主义福利观的发展，中国社会福利的建设经历了从“照顾弱者”到“普惠全民”的深层转换。^②社会福利制度是预防和解决社会问题、维护社会公平秩序的基本制度，^③“社会共同体成员具有获得感和幸福感，是社会问题被控制时人类的满足状态，当社会机会最大化时，人类可以正常生存的一种形态”。^④社会福利需求不可能由任一单一主体满足，而是需要多元主体共同参与，形成“政府主导、多元参与”的社会福利机制。^⑤建党百年来，中国共产党时刻牢记“以人民为中心”的发展思想，始终遵循与时俱进的福利理念，尊重循序渐进的福利发展规律，将“获得感”作为社会福利建设的目的和最终归宿，体现出“党一切为了人民”的目标指向。^⑥

共同富裕是社会主义的本质要求，是人民群众的共同期盼。社会福利作为“国家依法为公民提供资金、物品、机会和服务，以期保证公民生活水平并逐步提高生活质量”的措施一直得到重视并不断发展。^⑦习近平总书记在中共十九届五中全会上提出要“扎实推动共同富裕”，并明确了“在2035年基本实现社会主义现代化远景目标时，人民生活更加美好，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”，^⑧党的十九届六中全会又将“以人民为中心的发展思想”“坚持人民至上”作为中国共产党百年奋斗的宝贵历史经验提出来。^⑨社会福利既是改善民生的重要制度安排，又是实现共同富裕必不可少的途径。在经历了总体小康水平、全面建设小康社会、全面建成小康社会的历史性跨越后，^⑩中国站在世界百年未有之大变局和中华民族实现伟大复兴战略全局的历史新起点上，推动共同富裕进入新的阶段，也促使社会福利更好地适应中国特色社会主义现代化建设的新要求。

“天下大同”既是共同富裕的思想起点，也是社会福利的思想基础。古人对“天下大同”的执着追求，代表着其对公正、民主、富裕、和谐等最朴素福利观的渴求，但这终究只是对未

① 刘娅、王彩彩：《习近平社会福利思想探微》，《理论研究》2018年第1期。

② 郑功成：《中国社会福利改革与发展战略：从照顾弱者到普惠全民》，《中国人民大学学报》2011年第2期。

③ 彭华民：《论需要为本的中国社会福利转型的目标定位》，《南开学报（哲学社会科学版）》2010年第4期。

④ 尚晓援：《“社会福利”与“社会保障”再认识》，《中国社会科学》2001年第3期。

⑤ 杨立雄、魏珍：《相对贫困治理机制研究——基于新公共管理理论的视角》，《社会政策研究》2021年第2期。

⑥ 苏昕、李伟嘉：《中国共产党领导社会福利建设的理论基础与百年实践》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2021年第6期。

⑦ 彭华民：《中国组合式普惠型社会福利制度的构建》，《学术月刊》2011年第10期。

⑧ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《人民日报》，2020年11月4日第1版。

⑨ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，《人民日报》，2021年11月17日第1版。

⑩ 詹成付：《全面小康社会的演进、实践成果及深刻启示》，《社会政策研究》2020年第3期。

来美好社会的描述，不能付诸实践。马克思关于共同富裕的论述提出了共同富裕的实现过程，其关于社会福利的设想也为社会主义时期的社会福利形态提供了指引。中国共产党始终秉持着“全心全意为人民服务”的根本宗旨，在对“大同”思想的批判性继承和马克思主义关于共同富裕内涵深度阐释的指导下，坚持“为人民谋幸福、为民族谋复兴”的初心与使命，使中国社会福利水平持续提高，不断改善人民生活水平，最终走向“福利中国”，实现“天下共富”。这既是中国共产党百年来坚定不移追求的目标，也是中国共产党立于世界百年未有之大变局中不可推卸的使命。

二、“工农福利—人民福利—全民福利”的百年福利进路

探究中国共产党百年来社会福利的历史变迁，首先需要厘清“社会福利为了谁”这一本体论问题。对“民生”的关切是马克思主义不可被忽视的思想传统，^①作为马克思主义与中国实际相结合的产物，中国共产党自成立之初就秉承了这一思想传统，将实现共产主义与民族复兴的梦想作为自己的“初心”，^②把改善民生、实现社会公平正义作为价值追求，^③领导民生实践不断发展，促进民生保障水平与质量持续提升，^④并由此开启了社会福利事业的实践之路。

中华人民共和国成立前，中国共产党领导的社会福利事业由于连年的战争与经济发展条件的约束而更多的倾向于工农阶级。针对工人阶级，早在《中国共产党第二次全国代表大会宣言》就提出“工厂设立工人医院及其他卫生设备；……保护女工和童工”等社会福利主张，^⑤并要求在建立劳工保险的基础上“建立工人宿舍、公共食堂等”；^⑥针对农民阶级，在1927年中国共产党第五次全国代表大会上通过的《土地问题议决案》中首次提出“要在平均享用地权的原则之下，彻底将土地再行分配，方能使土地问题解决，欲实现此步骤必须土地国有”，^⑦此后便以土地福利的形式，即通过地权的分配来增进农民福利。与此同时，中国共产党早期领导的社会福利工作也包含了一些面向老人、儿童福利的内容，如《江西省苏维埃临时政纲》提出“由政府设立养老院、育婴院、残废院及病院，以养育医治老弱、儿童及残废病疾者”；^⑧1941年

① 吴苑华：《关切“民生”：一个不能忽视的马克思传统》，《马克思主义研究》2008年第6期。

② 汪青松：《“不忘初心”与实现中华民族伟大复兴的中国梦》，《思想理论教育导刊》2016年第9期。

③ 吕青：《建党九十年的经验总结：民生问题是最大的政治》，《青海社会科学》2011年第3期。

④ 贾玉娇：《从贫困到基本民生的历史性飞跃——术语的革命与新实践道路的开启》，《社会政策研究》2021年第2期。

⑤ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）》（第1册），中央文献出版社，2011年，第133页。

⑥ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）》（第4册），中央文献出版社，2011年，第197页。

⑦ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）》（第4册），中央文献出版社，2011年，第186页。

⑧ 江西省档案馆：《中央革命根据地史料选编》（下册），江西人民出版社，1982年，第13页。

11月，时任陕甘宁边区政府主席林伯渠在陕甘宁边区第二届参议会《边区政府工作报告》中指出，“对于年老无归的人，政府已设养老院，让那些曾对社会贡献了自己力量的老人有所寄托”。^①这些社会福利实践体现了中国共产党期望建立覆盖全民的社会福利的雄心，为新中国成立后社会福利事业的进一步发展奠定了坚实的基础。中国共产党早期的社会福利道路体现出鲜明的“工农福利”色彩，其目的是通过保障工人阶级和农民阶级的福利来获得广大工农群众的支持，进而争取新民主主义革命的最终胜利。

新民主主义革命胜利后，中国共产党开始领导社会主义建设事业。由于计划经济体制的要求和国家经济实力尚不发达的现实，社会福利体制呈现出城乡二元化的特征。城市社会福利体现出鲜明的职业性，即由工作单位承担工人及其家属的福利责任，并逐步建立起包括食堂、托儿所、住宅、公共交通等公共设施，覆盖住房、教育、卫生、医疗等诸多领域的全面福利体系。1953年1月，劳动部在《劳动保险条例实施细则修正草案》中提出，“实行劳动保险的企业应根据工人职员的需要及企业经济情况，单独或联合其他企业设立疗养所、业余疗养所、营养食堂。疗养所、业余疗养所、营养食堂的房屋设备、工作人员的工资及一切经常费用，完全由企业行政方面或资方负担”；^②1957年1月，国务院在发布的《关于职工生活方面若干问题的指示》中，再次提及职工住宅、上下班交通、疾病医疗、生活必需品供应、困难补助等问题，与人们日常生活紧密相关的基本需要由单位来满足，单位化身一元化的资源配置工具，提供了“从头到脚”“从生到死”的单位福利。^③

相比于城市，农村则建立起了以“五保”制度和合作医疗制度为核心的福利制度。其中五保制度强调通过互济的方式实现保吃、保穿、保烧（燃料）、保教（儿童和少年）、保葬，为农业合作社内的困难家庭提供兜底性保障。^④同时通过社区互济式的合作医疗、“半农半医”形式培养的卫生员，以及对“两根手指、一根针、一把草”的充分利用来满足农村居民对医疗卫生福利的需求。^⑤农村的社会福利举措在农村经济尚不发达的情况下，最大限度满足人民群众基本生活需要，体现了中国共产党始终坚持全心全意为人民服务根本宗旨的可行性方法。总之，计划经济时期中国共产党领导的社会福利事业是一种人民福利，体现出了鲜明的人民性与社会主义制度的优越性。

1978年，改革开放拉开了序幕。邓小平同志1992年南巡讲话时提出要建立社会主义市场经济体制，这预示着以单位制为支撑的全面福利体系将随着计划经济向社会主义市场经济的转型而退出历史舞台，社会福利制度进入社会化发展时代。但受限于国家经济发展水平，社会福利的项目内容和覆盖范围均处于较低水平。在经过四十年的改革开放和社会主义市场经济发展

① 中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编译室：《陕甘宁边区参议会文献辑》，知识产权出版社，2013年，第88-106页。

② 《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案》，《山西政报》1953年第3期。

③ 丁学娜：《保障功能分化：中国共产党对职业福利的认知与实践逻辑》，《审计与经济研究》2022年第1期。

④ 席恒等：《光荣与梦想：中国共产党社会保障100年回顾》，《管理世界》2021年第4期。

⑤ 翟绍果：《从民生之制到民生善治：中国共产党民生治理的百年征程》，《人民论坛·学术前沿》2021年第19期。

后,尤其是中国特色社会主义进入新时代以来,基于坚实的经济基础,中国社会福利建设迈入“全民福利”的新阶段,社会福利不断提质增量。^①党的十八大提出“五位一体”的理论体系,强调从政治、经济、文化、社会、生态五方面来保障和改善城乡居民社会福利、提高城乡居民收入水平,并通过创新社会管理不断提高人民生活质量,^②针对不同年龄、性别、职业人群的社会福利逐步增进。在2021年3月发布的《国家基本公共服务标准(2021年版)》中,社会福利建设方向进一步明确,“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务保障、文体服务保障”等九个与民生息息相关的领域成为未来完善基本公共服务体系的主要方向。

从建党之初主要关注工人阶级和农民阶级的“工农福利”,到计划经济时期以人民为中心、体现出鲜明人民性的“人民福利”,再到改革开放后,尤其是中国特色社会主义进入新时代以来旨在覆盖全民、保障全民的“全民福利”,中国共产党百年福利本体论历经了“工农福利—人民福利—全民福利”的福利进路,深刻阐释了“社会福利为了谁”的本体论问题,从始至终贯穿着全心全意为人民服务的宗旨,使社会福利主体不断扩展,最终惠及全民。

三、“生存福利—保障福利—发展福利”的百年福利旨向

认识论与本体论是两个息息相关的话题,要证明本体世界的合法性,就必须对人的认识先行进行反观自省。^③从认识论的角度探究社会福利问题,本质上就是回答“社会福利旨向如何彰显福利文明”的问题。从建党百年的发展历程看,中国共产党百年福利认识论经历了从生存福利到保障福利再到发展福利的福利旨向升华。

从中国共产党建党初期至中华人民共和国成立初期,薄弱的中国社会福利勉强能维持人民大众对生存的需求,呈现出生存福利的旨向。首先,与社会成员生存相关的社会福利项目快速发展,特别是针对农村社会成员,通过土地福利的形式,保障了农村社会成员的生存权,关乎社会成员生命健康的医疗福利也得到重视。其次,生存权受到侵害的弱势群体成为主要对象,特别是在新中国成立初期,社会福利事业与社会救济事业紧密相连,国家确立了“在人民政府领导下,以人民自救自助为基础,进行人民大众的救济福利事业”的社会福利方针,^④开展针对残疾人、孤寡老人及孤儿等弱势群体的福利工作,如以农村的孤寡老人与孤儿为保障对象的“五保”制度,以及成立针对残疾人的福利组织,如中国盲人福利会和聋人福利会等。截至1953年底,全国共有城市社会福利救济事业单位920个,先后收容了孤老、孤儿、精神病人及

① 丁建定:《中国社会保障制度的公平正义理念及其实践取向》,《社会政策研究》2020年第4期。

② 苏昕、李伟嘉:《中国共产党领导社会福利建设的理论基础与百年实践》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2021年第6期。

③ 贺来:《“认识论转向”的本体论意蕴》,《社会科学战线》2005年第3期。

④ 韩君玲:《中国慈善组织参与社会救助的立法考察与进路分析》,《江淮论坛》2016年第4期。

其他人员 37.4 万人，^① 为大量困难群众提供了生存保障。最后，受制于有限的经济发展水平，不论是由单位、社区提供的社会福利，还是由国家直接提供的民政福利，均只能在吃饭穿衣及医疗保健等最基本的层面为社会成员提供福利保障。^② 因此，该时期内中国社会福利形态呈现出保障社会成员生存权的“生存福利”旨向。

随着国家经济实力不断增强，中国社会福利逐步从“生存福利”走向“保障福利”，社会福利制度的建设目标也开始从保障社会成员的生存向保障社会成员的基本生活转变。在城镇地区，单位成为了城镇职工及其家属获取社会福利的核心来源，国家通过单位为职工提供的各项福利待遇一应俱全，从职工的生活困难补助、冬季取暖补贴、探亲补贴、交通补贴、休假疗养，到为职工建立托儿所、幼儿园、食堂、洗澡堂、医务室、阅览室、体育场，再到为所有城镇居民提供粮油以及副食品价格补贴，使一个企业或者一个单位成为一个无所不管、无所不包的小社会；^③ 在农村地区，随着农业集体化的不断推进，社会福利的提供也开始从狭窄的生存导向转型为生活导向，在人民公社时期，各公社建立起公共食堂、卫生所、幼儿园、托儿所、缝衣组、理发室、公共浴堂、幸福院（敬老院）、各类学校等公共设施，为社员提供各种生活福利服务。^④ 无论是城镇社会成员还是农村社会成员，该时期社会福利均以保障基本生活为导向，社会福利表现为“保障福利”形态。

改革开放以后，计划经济体制逐步转向社会主义市场经济体制，中国社会福利旨向也不断转型。不论是城镇的单位还是农村的公社，提供社会福利的能力逐渐减弱，社会福利开启“社会化”之路，使中国的社会福利开始从职业（社区）福利向社会福利转变。中国特色社会主义进入新时代以来，随着国家经济社会不断发展，社会福利开始提质增量，城乡社会福利统筹发展进一步深化，呈现出“发展福利”的旨向。首先，“发展福利”是社会福利与社会发展的协调，强调将社会政策放到与经济政策同等重要的位置，认为应协调经济增长与社会发展。^⑤ 其次，“发展福利”是对社会成员民生需要的满足，特别是对发展需要的不断满足。社会福利建设呈现民生导向，住房、教育等民生需求得到高度重视，关乎社会成员发展权利的福利项目不断完善，社会福利建设积极进入社会的各个领域，体现出发展成果由人民共享的特点。^⑥ 社会福利不仅提供了坚实的物质保障，更使社会成员精神层面的需求得到满足，成为社会成员获得平等机会的通途。在社会福利服务出现专业化趋势后，社会工作事业得到较快发展。1984 年，民政部派出大陆第一个赴香港社会福利（社会工作教育）考察团，对香港的社会福利制度及香港开设社会工作专业的院校进行了考察。2011 年，中央组织部、中央政法委、民政部等十余个部门和组织联合发布的《关于

① 崔乃夫主编：《当代中国的民政》（下册），当代中国出版社，1994 年，第 208 页。

② 乜琪：《从生存到权利——建国以来农民福利状态变迁》，《农村经济》2012 年第 4 期。

③ 宋士云：《新中国社会福利制度发展的历史考察》，《中国经济史研究》2009 年第 3 期。

④ 乜琪：《从生存到权利——建国以来农民福利状态变迁》，《农村经济》2012 年第 4 期。

⑤ 范斌：《福利经济学》，社会科学文献出版社，2006 年，第 92-95 页。

⑥ 苏昕、李伟嘉：《中国共产党领导社会福利建设的理论基础与百年实践》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2021 年第 6 期。

加强社会工作专业队伍建设的意见》，成为全国社会工作专业队伍建设的指导性纲领，为社会福利的专业化提供了坚实的基础。中国特色社会主义进入新时代后，中国福利的“人民需求”导向越发明显，社会福利成为解决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的重要抓手，表征出“发展福利”的旨向。

从以社会成员生存维持为目标，到以保障城乡成员基本生活为指引，再到以回应中国人民发展需要为愿景，中国共产党百年福利认识论呈现出“生存福利—保障福利—发展福利”的旨向嬗变，展现了中国特色社会主义福利文明在约束条件下不断进行适应性选择的实践理路，回应了“社会福利旨向如何彰显福利文明”的认识论问题，为满足人民日益增长的美好生活需要，构建具有中国特色的社会福利制度和体系，进而彰显中国特色社会主义福利文明提供指引。

四、“兜底型福利—补缺型福利—普惠型福利”的百年福利政策

在中国共产党的领导下，中国福利建设实践始终围绕着民生这一核心领域，依据社会矛盾的时代演变而动态调整，绘制出中国福利百年历史画卷，也回答了“福利建设如何做”的方法论命题。这不仅是对中华民族历史基因中民生期许的积极回应，更是中国特色社会主义福利文明的实践发展。

作为劳苦大众的代表，争取工人和农民的解放不仅是无产阶级政党的本职所在，更是时代赋予中国共产党的使命。因此，工农群体的生计和生存问题成为当时中国最大的福利问题。新民主主义革命时期依靠土地问题的解决开展的“兜底型”福利建设，成为中国共产党在福利领域的初步实践和探索。1922年，中国共产党在第二次全国代表大会中将工农问题和妇女问题列入了党的七项奋斗目标，并明确提出了“农民问题乃国民革命的中心问题”的论断。^①在国民革命运动中，中国共产党又相继颁布了《经济斗争决议案》《农民运动决议案》《告农民书》等纲领性文件，将工农的福利问题纳入革命事业中，并将工农群众的福利实现与否作为衡量革命事业成败的重要标准。^②1927年，刚经历国民革命失败阴霾的中国共产党立刻转变工作重心，开始走“农村包围城市”的道路，《对于湖南工农运动的态度》便是在这样的背景下应运而生。该决议不仅明确了农民福祉问题在党的工作中的地位，还深刻地洞见了这一时期福利问题的核心所在——土地问题的重要性。随着农村革命根据地日渐呈现“燎原”之势，以实现“耕者有其田”为目的、消灭封建地主土地所有制的土地革命运动在各根据地如火如荼地开展起来。土地革命作为中国共产党依靠人民、发动人民进行的一次社会改造运动，为解决土地问题的纲领性文件出台积累了宝贵经验。如1929年颁布的《兴国土地法》，以法律的形式规定了“没收一切公共土地及地主阶级的土地”的工作思路；

① 中共中央文献研究室：《毛泽东文集》（第1卷），中央文献出版社，1993年，第37-41页。

② 白增博：《从贫穷到富裕：中国共产党消除绝对贫困百年辉煌实践》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2022年第1期。

又如《土地问题决议》中提出“分田时以抽多补少为原则，不可重新瓜分妄想平均以烦手续”。随着土地政策和相关法令体系在土地革命实践中不断建立健全，各根据地形成了一套符合本地情况的土地工作思路，诸多遗留的土地问题迎刃而解。被剥削的农民重新获得了生产资料，由此迸发出的生产积极性有力地推动了农业生产的发展，农民生活大有改观。遍布根据地的土地问题解决，在客观上为六十余万农民提供了基本的生存保障。^①因此，土地革命也可视作是中国共产党针对农民群体的福利实践。抗日战争时期，民族矛盾是主要矛盾，中国共产党为“团结一切能够团结的力量”在农村地区开展劳动互助、减租减息、交租交息、生产自救等生产运动，缓和了阶级间的冲突，维护了抗日民族统一战线的稳固。^②而在解放战争时期，阶级间矛盾再次跃升为主要矛盾，因此，土地政策恢复到以保护农民利益为宗旨的“耕者有其田”，并且颁布了对土地问题作出更为细致和全面规定的《中国土地法大纲》。同时，中国共产党还在《和平建国纲领草案》等文件中阐述了对新中国土地改革、社会保障、社会教育等民生事项的系统构想。^③

在带领中国人民完成二十八年的革命斗争后，摆在中国共产党面前的是一个国民人均收入 27 美元、^④一穷二白、民生凋敝的新中国。如何开展社会主义建设成为中国共产党必须解决的问题。于是，基于东欧社会主义国家福利制度建设经验和基本框架、结合我国工业化建设需要的社会福利体系逐渐成形，它吸收了革命年代农村工作的实践经验和城市福利的科学构想，对现有的城市和农村社会福利进行了优化。为了发挥社会福利对社会主义事业的促进效用，这一时期的社会福利建设突出对工农的劳动保障，如《中华人民共和国劳动保险条例》明确规定了劳动者医疗、工薪、休假以及养老退休等方面应享有的福利内容。^⑤随着社会主义制度的建立以及第一个五年计划的顺利完成，我国社会福利也从工业化建设的助推器向社会主义事业的民生工程转变，其民政属性日渐增强。^⑥社会福利在继续展现社会主义制度优越性之余，开始对工人和农民等福利目标群体进行再细分，老年人、残疾人以及妇女儿童等弱势群体的福利保障工作逐渐进入社会福利建设中，^⑦与其相对应的各类社会救助性质的福利机构在全国各地成立。其后，社会福利的服务对象开始呈现城乡二元分化的基本格局，即城镇人员以单位福利和民政福利为主、农村人员以五保供养和合作医疗为主。而伴随着社会主义市场经济制度的建立，社会福利体系开始表征为以家庭为单位的社区福利供给模式，这一模式的根本指向在于将所有个体的福利需求纳入到社会福利体系之中。20 世纪 90 年代，伴随着对社会主义市场经济的讨

① 中共中央文献研究室：《中国共产党历史》（第 1 卷），中共党史出版社，2011 年，第 282 页。

② 中共中央党史研究室：《中国共产党的九十年（新民主主义革命时期）》，中共党史出版社，2016 年，第 229 页。

③ 中共中央党史研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）》（第 17 册），中央文献出版社，2011 年，第 26 页。

④ 胡绳：《中国共产党的七十年》，中共党史出版社，1991 年，第 289 页。

⑤ 杨一心：《整体性视角下的中国社会保险治理》，《社会保障评论》2021 年第 3 期。

⑥ 严运楼：《中国共产党社会福利建设史》，上海交通大学出版社，2017 年，第 40 页。

⑦ 苏昕、李伟嘉：《中国共产党领导社会福利建设的理论基础与百年实践》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2021 年第 6 期。

论不断深化,党的十四届三中全会上提出了构建分层的社会保障体系构想。总之,新中国成立以来的社会福利制度建设在福利主体、福利客体和福利内容三个维度体现其演化规律。首先,从社会福利的供给主体来看,新中国成立初期的国家一元主导逐渐演化为市场引导下的多元参与,社会福利体系的供给主体逐渐完备;其次,从社会福利的客体来看,社会福利的服务对象从工人、农民逐渐扩大至不同家庭,类型划分日渐细化,昭示着社会福利制度开始出现尊重个体差异的价值取向;最后,从社会福利的内容来看,服务对象的细致划分必然会促进福利内容的进一步细化,社会福利的项目种类也将不断增加。总而言之,这一时期的社会福利体现出“补缺型”的特质。

在社会福利制度完成补缺功能建设后,社会主义市场经济的发展与社会福利建设之间的耦合路径再次成为焦点。社会福利建设的民生导向日益显著,养老、收入、教育、托幼等内容跃升至前所未有的高度。社会福利建设不仅是人民群众满足生存、生活和生计需求的保障性安排,更是实现人“自由而全面发展”的重要赋能工具,社会福利成为人民共享社会发展成果的关键渠道。党的十六届六中全会在对构建社会主义和谐社会若干重大问题的讨论中,认识到社会福利会对个体的公平正义感知造成影响,因而指出社会福利建设在缓解社会矛盾、彰显公平正义、助力个体发展方面具有独特的作用。故此,党的十七大要求必须加快建立覆盖城乡居民的社会福利体系,以养老、医疗、教育等民生项目为着力点,辅之以社会保险与公益慈善。党的十八大强调通过社会福利的提质增量实现城乡居民收入的增长,并提出社会治理应在政治、经济、文化、社会、生态五大方面谋求创新以改善人民生活。党的十九大对我国社会主要矛盾的变化做出新论断。总的来看,从和谐社会语境下对社会福利的探讨到社会福利回应社会主要矛盾变化中“不平衡”“不充分”的新问题,社会主义现代化建设阶段的社会福利建设侧重于彰显人类价值中的“共同性”维度,其目的在于扭转我国社会福利制度中“小范围全面保障与大范围身份本位并存”的积弊。^①中国共产党领导下的社会福利建设在面对日益多样的福利需求时,通过更广泛吸纳个体进入到社会福利体系之中,最大程度保证社会发展成果能够为最广大人民群众所共同享有。这是实现人“自由而全面发展”的基本前提,也是实现社会公平正义的制度基础。

综上所述,中国共产党领导的社会福利建设方法论表现出显著的阶段变迁特征。在新民主主义革命时期,社会福利以维持工农基本生存条件为主要任务,表现为“兜底型”福利模式;在计划经济时期,国家在对社会福利制度的探索中不断完善已有的经验和体系,弥补遗留的缺陷,呈现出“补缺型”福利特征;改革开放后,尤其是中国特色社会主义进入新时代以来,初步完善的社会福利体系开始发挥其对个体追求“自由而全面发展”的基础性保障作用,成为实现公平正义等普遍价值的重要工具,体现出“普惠型”社会福利的时代价值。“兜底型福利-补缺型福利-普惠型福利”的福利演进用实践回答了“社会福利建设如何做”的方法论问题,向世界展现出一幅中国特色的社会主义福利文明图景。

^① 岳经纶、方珂:《从“社会身份本位”到“人类需要本位”:中国社会政策的范式演进》,《学术月刊》2019年第2期。

五、百年福利实践经验： 福利共生－福利共识－福利共建－福利共治－福利共享

百年以来，中国共产党始终秉持“全心全意为人民服务”的宗旨，坚持“为人民谋幸福、为民族谋复兴”的初心使命，坚定“以人民为中心”的发展思想，使社会福利随着时代的进步而不断革新，百年社会福利的演进与变迁为构建适应新时代中国特色社会主义的社会福利体系提供了丰富的经验价值。

（一）“全心全意为人民服务”的福利共生

从建党初始为赢取工农阶级支持而表现出鲜明色彩的工农福利，到计划经济时期体现人民性和社会主义制度优越性的人民福利，再到改革开放后，尤其是中国特色社会主义进入新时代以来，在坚实的经济基础之上不断完善的全民福利，中国共产党百年来始终秉持着“全心全意为人民服务”的宗旨，团结带领中国人民坚定迈向共同富裕，实现美好生活。中国的社会福利在中国共产党的领导下，通过不断回应中国基本国情和时代需求，渐趋形成以政府为主导、多元社会主体共同参与的福利共同体。福利共同体中的每个主体相互协作、互帮互助，不断强化共同体济弱扶贫、均衡利益关系的功能。此外，福利共同体还通过满足全体人民对于美好生活的需要，提升了人民群众的获得感、幸福感、安全感，彰显出社会主义福利文明的中国特色。

（二）“以人民为中心”的福利共识

社会福利从济贫扶弱到普惠全面的理念转换，是福利主体对福利价值理念的共同认识，即福利共识。社会主义国家福利共识的核心是坚持以人民为中心，不断发展出与时代相适应的社会福利制度。在福利共识的引导下，福利主体为了追求社会共同体福利，主动凝聚丰富的福利资源并进行整合，使社会福利从消极福利不断转型成为积极福利。同时，福利共识也是对中国社会福利实际情况的正确认识。在社会福利发展进程中，综合考虑福利发展的公平性和经济社会环境，提供适度的社会福利水平。此外，福利共识还是对中国传统文化中福利元素的发扬，在构建社会福利价值理念时对中国积极福利传统的继承，形成具有中国特色的福利文化。社会福利要面向全体人民，不能有“遗漏”和“偏差”，这样才能与全面建成小康社会之后的社会建设相辅相成。^①因此，“以人民为中心”的福利共识，使社会福利的转型和发展有了更深层次的进阶，为中国建设成为社会主义现代化国家奠定了坚实的基础。

（三）“城乡统筹发展”的福利共建

中国共产党建党初期到新中国成立初期的社会福利以保障人民基本生存权为主；计划经济时期，城乡二元结构成为社会福利制度的显著特征，社会福利转向保障城乡社会成员的基本生活；改革开放后社会福利开始推动城乡统筹发展，社会福利项目逐步完善扩增，不断满

^① 曹坤：《经济新常态下社会福利体系研究》，《东北财经大学学报》2016年第2期。

足人民的发展需要。福利制度是国家主导的再分配与社会保护制度,^①社会主义的本质决定了中国社会福利的未来必然是逐步减少城乡社会福利差距,形成适度的社会福利格局。城乡社会福利一体化是补齐社会福利建设短板和解决社会福利发展问题的根本,城乡福利主体各自依靠自身优势与潜能,对福利资源进行优化配置,共同建设社会福利体系,即福利共建。福利共建以城乡社会福利统筹发展为关键,缩小城乡社会福利差距,使社会福利能够适应新时代中国社会的需求。

(四) “社会公平正义”的福利共治

治理是在既定范围内通过多元权力和权威来对特定事务进行管理,以更好满足民众的需求,^②社会福利治理是经由多元主体介入、权力权威转型、作用机制融合等方式来实现特定社会福利目标的综合实践。^③社会福利治理的多元主体彼此各司其职、划清职责,却又紧密联系、良性互动,共同对社会福利进行治理,即福利共治。福利共治以社会公平正义为原则,中国共产党建党百年来,屡次谈及社会公平正义问题,尤其是在党的十九届六中全会中更是强调要“保障和促进社会公平正义”,公平正义是中国社会福利制度的社会主义属性的基本要求。从中国的国情出发,福利共治是在中国共产党的领导下,政府主导、多元社会主体共同参与的治理,其在保障和促进社会公平正义的原则下更加注重机会和过程的公平,因此在提高社会福利水平、体现社会公平正义的过程中,福利共治要求政府必须保障全体社会成员的基本福利,完善中国社会福利的法律法规并制定社会福利发展的方针政策,为社会福利治理的其他主体提供良好的参与环境,同时要注意建立健全相应的监管机构,监督社会福利制度的实施情况以保证其可持续发展;市场在社会福利中发挥提供多样性服务的作用,为社会成员提供可选择的社会福利,有助于减轻政府压力,避免出现福利陷阱;社会力量作为社会福利的主体之一,在社会福利中具有很强的适应性,能够有效弥补政府不足;社区和家庭也是社会福利治理的重要主体,社区为社会成员提供服务和交往的场域,而家庭提供的精神福利则是其他主体无可替代的。可见,以保障和促进社会公平正义为原则的福利共治是符合中国国情的社会福利治理实践,对国家治理体系和治理能力的现代化有着非常重要的推动作用。

(五) “福利中国”的福利共享

“福利中国”能够引领中国特色社会主义福利向更高层次的共享发展。不同于西方建构在资本主义制度基础之上的“福利国家”,“福利中国”以人自由而全面的发展为根本目标,通过社会主义公有制(或公有制为主体)和高质量的社会保障制度永续造福世代中国人民的新国家形态或人类文明新形态。^④中国共产党百年来始终坚持“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”的初心与使命,不断探寻实现全体人民共同富裕以及“自由而全面发展”的可行路径。

① 孟天广:《福利制度的过程治理:再分配、政府质量与政治信任》,《行政论坛》2022年第1期。

② 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年,第7-8页。

③ 韩央迪:《从福利多元主义到福利治理:福利改革的路径演化》,《国外社会科学》2012年第2期。

④ 郑功成:《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》,《社会保障评论》2022年第1期。

以共享为价值追求的共同富裕，通过社会财富惠及全民，实现物质财富与精神财富的全面富裕。因此，福利共享以“福利中国”为导向，指向全民共享，即实现全体人民的普遍共享。这既是中国特色社会主义福利文明的核心意蕴，也是实现全体人民共同富裕、满足人民日益增长的美好生活需要的重要路径。

六、美好生活与共同富裕：走向福利中国的实现路径

自中国特色社会主义进入新时代以来，共建美好生活成为人民需求提升、理念转变、内容扩展和状态多元的要求，^①也成为实现福利普惠平等的现代表达。中国共产党百年来的社会福利实践，凝练出“全心全意为人民服务”的福利共生、“以人民为中心”的福利共识、“城乡统筹发展”的福利共建、“社会公平正义”的福利共治、“福利中国”的福利共享等经验，并以追求美好生活与实现共同富裕为价值遵循与道路选择，成为走向福利中国、建设中国特色社会主义福利文明的实现路径。

（一）美好生活：福利中国的价值遵循和文明愿景

社会主义文明不仅揭示出人类最根本的需求，也描绘了人类需求得到满足的未来文明图景——美好生活。作为推动中华民族历史发展乃至人类文明演进的基因密码，人类对“美好生活”的向往早已沉淀在思想文化体系中，表达出人类对自由发展、安全舒适、政通人和等价值的追求，这也成为中国特色社会主义福利文明建设的价值遵循。社会福利诞生自对弱势群体的社会性援助，而随着社会福利的内容逐渐涵盖医疗、生育、就业、养老等诸多领域，社会福利的实践核心已然从基础保障跃升至品质服务，社会福利由此进入到美好生活旨趣阶段。相较于发达国家，中国社会福利将朝着更加全面、正义、可持续的普惠福利发展，直至满足全体国民对美好生活的追求，实现人自由而全面发展的终极目标。这既是走向福利中国的价值遵循，也是实现福利中国的文明愿景。中国共产党领导的百年福利实践业已表明，中国人民具有一种源源不断的能动力量，懂得用坚定不移的行动和胜利去追求美好生活，能够用不忘初心的努力和坚守去实现幸福与共。

（二）共同富裕：福利中国的道路选择与实践图景

中国共产党自成立起，便认清了共同富裕作为社会主义之本质和原则的重要意义，并将其作为实现中国人民幸福、中华民族伟大复兴的路径选择。在追求共同富裕的实践过程中，中国人民探索出以“先富带动后富”来实现“逐步共富”的福利普惠思路，以及从“消除贫困”到实现“美好生活”的福利发展蓝图，最终实现了物质与精神的双重富裕，将中国打造成为拥有全民福利、发展福利和普惠型福利等社会主义文明特质的国家，为建设中国特色社会主义福利文明探明了道路。实现共同富裕既是走向福利中国的道路选择，也是实现福利中国的

^① 翟绍果、谌基东：《共建美好生活的时代蕴意、内涵特质与实现路径》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2017年第6期。

实践图景。

纵览中国社会福利的百年演变历程，中国共产党自诞生之日起就将为人民谋幸福、为民族谋复兴、为人类谋发展作为奋斗目标，持续致力于提升人民生活水平、切实保障人民各项权利。^①从以人民为中心的政治利益实现到共同富裕的福利水平提高，新时代的福利主张和福利实践在强调了人在经济上发展的同时，还突出了不同个体在发展时的正义。因此，在以追求美好生活、实现共同富裕为价值遵循和道路选择的导向下，拥有完备社会福利体系的“福利中国”终将建成，中国也将走向社会福利更全面、更永续、更普惠的中国特色社会主义福利文明时代。

Welfare Sharing and Universal Prosperity: A Century of Practice and Empirical Values Towards a Welfare China

Zhai Shaoguo

(School of Public Administration, Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: Since the founding of the Communist Party of China (CPC), the question of how to work for the welfare of the people has accompanied the process of revolution, reform and construction. Focusing on the most fundamental and extensive welfare needs of the Chinese people in different times, the CPC has gradually explored the road of Welfare China which aims at welfare sharing and common prosperity for all. Based on the welfare practice of CPC in the recent century, this paper summarizes the empirical values of moving toward Welfare China, identifies the transformation of "welfare for workers and farmers to welfare for people and then to universal welfare" from an ontological perspective, and analyzes the shifts of purpose from "welfare for survival" to "welfare for security" and then to "welfare for development" from an epistemological perspective, and discusses the shifts of policies from subsistence welfare to residual welfare and then to universal welfare. The paper also reviews the experiences of welfare practice in the past century, including "serving the people wholeheartedly", "putting people front and centre", "coordinated urban and rural development", "social fairness and justice" and "welfare sharing in Welfare China". Finally, it proposes a vision of a Welfare China by pursuing a better life and achieving common prosperity.

Key words: welfare sharing; universal prosperity; Welfare China

(责任编辑: 郭林)

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《为人民谋幸福: 新中国人权事业发展70年》,《人民日报》,2019年9月23日第14版。