

# 底线公平:新时代中国社会保障的价值要求

高和荣

(厦门大学公共事务学院 福建 厦门 361005)

**摘要:** 社会保障是一个随着经济社会发展以及人民对美好生活需要不断调整的动态过程。新时代依据底线公平建设中国特色社会保障事业是整合多样化社会保障模式、厘清社会保障责任、规范社会保障待遇、促进社会保障可持续发展的需要。底线公平是“底线”与“公平”的结合,底线公平的社会保障责任及待遇不是无限的而是有限的,支出不是简单地与经济增长划等号,而是直接与人民群众基本的生活需求相挂钩。因此,底线公平作为新时代多层次社会保障体系的价值基础实现了对西方社会保障价值理念的超越,它是对差等公平及差序公平的扬弃,是马克思公平观在新时代中国的发展,构成了全民覆盖的保证以及持续发展的动力。

**关键词:** 习近平新时代中国特色社会主义思想; 中国特色社会保障; 底线公平

**中图分类号:** D632.1   **文献标识码:** A   **文章编号:** 0438-0460(2018)03-0009-06

社会保障是关乎福祉的重大民生事业,社会保障事业总会随着各国经济的发展、社会主要矛盾的转换以及人民对美好生活的向往而进行调整和改革,从来也没有一劳永逸的社会保障制度框架,更没有亘古不变的社会保障待遇标准。社会保障也是最讲公平、最需要公平的民生事业,追求并努力彰显公平是社会保障事业的初心与始终,从来也没有哪一项社会保障制度拒斥公平而片面地追求效率。社会保障还要与经济发展水平相适应,通过解决民众最基本的生活需要实现经济社会的发展,促进国家长治久安,保基本构成了社会保障可持续发展的客观要求,因此,把兜住底线的公平作为价值理念、强化责任担当、要求在解决民众基本生活需求的同时不断提升人民生活水平,应当成为人类社会保障事业发展的基本准则。能否自觉坚守底线公平理念是社会保障制度能否公平可持续发展的关键所在,它构成了新时代中国特色社会保障事业发展的价值要求。

## 一、底线公平成为新时代社会保障价值要求的根据

时代是社会保障思想之母,任何社会保障思想的形成都离不开它所处的那个时代,是对那个时代社会保障建设实践的总结与升华;社会保障思想则是时代之问,每一项社会保障制度的实践都离不开理论反思与理论指导。当前,中国特色社会主义已经进入新时代,社会保障事业迈向新征程,人民对美好生活有了新期待。然而,社会保障事业不平衡不充分问题仍然存在,多层次社会保障体系尚未建立健全。这就要求把底线公平作为新时代中国特色社会保障建设的价值原则,积极回应人民对美好生活需要的呼吁,推进社会保障更加公平更可持续的建设。

第一,整合社会保障模式需要底线公平。党的十九大明确提出新时代中国特色社会主义社会

收稿日期:2018-02-02

基金项目:国家社会科学基金重点项目“中国特色社会福利制度的评估与框架设计研究”(15AZD023)

作者简介:高和荣,男,江苏兴化人,厦门大学公共事务学院、台湾研究院教授、博士生导师,哲学博士。

保障制度的建设要求,强调建立多层次社会保障体系必须坚守底线、兜住底线,确保社会保障项目能够覆盖到民众基本生活的各个方面,社会保障待遇能够解决人们的基本生活需要,并随着人民生活水平的提高而不断提高,切实增强民众的获得感。社会各界围绕多层次社会保障体系的建设进行了大量的理论与实践探索,有的注重起点公平,有的追求形式公平,有的强调结果公平,形成了基础整合、适度普惠、全面统一及全民共享等众多理论形态与制度实践模式。但是,各种社会保障制度模式整合的依据、项目及目标是什么,社会保障待遇普惠的量及度落在何处,民众究竟可以享受到何种项目及其待遇,这些问题其实就是要我们进一步明确整合社会保障模式的价值依据与价值尺度。底线公平要求把所有民众看成一个需要应对风险社会挑战的整体来进行社会保障制度设计,确定社会保障模式的整合任务及整合目标,形成满足基本生活需要的养老保障制度、满足健康需要的基本卫生制度、满足劳动需要的就业制度、满足低收入群体基本生活需要的救助制度等制度安排,坚持基本生活部分注重普惠,非基本部分遵守非普惠原则。反过来,如果没有底线公平,基础整合将演变为结果整合、结果普惠甚至变为高福利待遇;没有底线公平,适度普惠、全面统一就成了一句空话而不可能实现;没有底线公平,保障网织得再密也不可能“兜住底线”。所以,底线公平着力解决社会保障事业发展“不平衡不充分”问题,积极回应人民群众对美好生活需要的呼吁,是基础整合的理论根据,是适度普惠的尺度,它让全民共享的社会保障制度成为可能。

第二,厘清社会保障责任需要底线公平。社会保障是动员并整合全社会力量建立起能够为民众提供生活安全保障的民生项目及制度,自然会涉及政府、企业、社会及个人等众多责任主体。这些主体如何承担社会保障建设的责任,谁承担主要责任,是不是全部推给政府、市场或个人等某一方,或者由各类主体简单均等化地承担建设责任?显然都不能这么做。就政府责任而言,是不是政府的责任越大越好、越全越好?同样也不是,因为它将不利于市场、社会及个体力量的发挥,社会保障容易蜕变为“政府的”保障。当然也不是完全交由市场或个体去保障,否则就不是“社会的”保障而是“商业的”或“自我的”保障,甚至是“经济”保障而不是“社会”保障。它更多地强调政府在各项责任关系中处于何种责任地位,是主导性地位还是从属性地位,是首要责任地位还是次要责任地位等。这就要厘清各主体的责任关系及责任结构,找出一条各方都能接受又能促进该项制度持续发展的办法来。底线公平则把“兜底线”作为社会保障制度建设的责任要求,强调兜住底线、确保人人都有保障是这一制度的底线责任,只有兜住底线才能保证民众基本生活的普遍享有,体现社会保障的公平。底线公平试图区分哪些是具有底线性质的社会保障项目,何种水平的待遇民众必须能够享有,社会保障待遇差距究竟控制在多大范围内比较合理。它努力划清政府、市场、社会及个体所应承担的责任底线、责任范围及责任大小,规范各主体应该承担哪些保障项目以及各类项目中哪些部分,以便形成社会保障建设责任的合力,实现社会保障制度的价值目标。

第三,规范社会保障待遇需要底线公平。党的十九大报告指出,在发展中补齐民生短板,促进社会公平正义,努力实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶,这蕴含着社会保障待遇的原则规范及基本要求。就以社会保险与社会救助为核心的社会保障而言,它内在要求养老金能够解决退休人员的基本生活支出,医保金能够解决患者基本的疾病费用支出且不至于因病致贫、因病返贫,失业保险金能够保证失业者失业期间的基本生活,让遭受工伤的员工获得必要的补偿,低收入甚至无收入人员有基本的生活保障,为民众撑起生活安全伞。这是社会保障兜底线的内在要求与客观本性。然而,一段时期以来,我国社会保障制度在发展中出现了待遇差距过大问题。就养老领域来说,有的阶层退休金所得每月超过1万元,普通职工的养老金平均每月只有2362元,<sup>[1]</sup>而数量最大的农民阶层所获得的养老金平均每月不足100元,三者的养老金待遇差距过于悬殊。就医疗领域来讲,有的阶层仍然享受免费的公费医疗,大多数人则实行社会医疗,有的人依靠医保金还不能解决自身的医疗费用支出问题因而生病了也不敢就医。也就是说,现行的社会保障制度在底线方面并没有很好地兜住,这不利于社会保障制度的公平建设。所

以,从底线公平角度把兜住底线作为社会保障建设的首要原则及责任要求,就是试图将社会保障待遇差距控制在更加合理的范围内,避免社会保障待遇差距过大,推进社会保障制度的公正发展。

第四,明确社会保障支出需要底线公平。社会保障支出是衡量社会保障水平的重要指标,体现政府财政支出在社会保障领域的分配结构及使用方向。由于社会保障面向各具差异性的社会阶层及社会个体,因而社会保障财政支出究竟偏向于何种阶层、何种群体体现着社会保障财政支出的价值理念及价值维度。长期以来,适应城乡经济社会结构,我们的社会保障财政支出更多地面向城镇人口,更多地面向机关事业单位及国有企业职工,而较少考虑到农村人口、城镇外来务工以及其他灵活就业人员,用来解决低收入群体以及其他弱势群体的财政投入相对较为有限,这就使得社会保障支出呈现出地区及群体分配不均、项目及标准不平衡状态。原因就在于我们的社会保障财政支出所蕴含的价值理念发生错位,把本应向弱者倾斜的社会保障财政支出不自觉地变成向强者倾斜,由此引发了诸多社会矛盾。底线公平以新时代社会主要矛盾的转换以及更加公正的社会发展为依据,更加关注中低收入以及其他弱势群体的基本保障需求,更加关注不发达以及欠发达地区的社会保障项目,将财政支出优先向这些群体、这些项目倾斜,确保城乡之间、地区之间、阶层之间以及群体之间的社会保障支出更加公平与可及,更能体现并彰显社会保障的公平本性。

## 二、底线公平成为新时代社会保障价值要求的内容

党的十九大报告提出,要“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续”的多层次社会保障体系,建立这样的社会保障体系必须按照“兜底线、织密网、建机制的要求”。<sup>[2]</sup>兜住底线其实就是要将底线公平理念原则贯穿到社会保障体系建设的全过程,扬弃发达国家社会保障制度的一些做法,底线公平由此成为新时代中国特色社会保障体系的价值要求。

作为新时代中国社会保障体系价值理念与责任要求的底线公平具有丰富的内涵。一方面,底线公平是“底线”与“公平”的结合。它在承认人与人“贵贱有等,长幼有差,贫富轻重皆有称”<sup>[3]</sup>这一现实基础上,把社会保障体系划分为底线性制度和非底线性制度两个部分,各社会保障项目的待遇再划分为能够解决全体社会成员基本生活需要的底线部分和他们享有体面生活的非底线部分,明确政府及社会各界的责任边界,特别要强化政府的首要责任,确保每一位民众都能无条件地获得保障基本生活需要的底线福利待遇。它构成了政府的责任底线,这样的责任底线体现了权利的一致性以及待遇的无差别性,因而具有公平性,政府必须兜住并托住这个民生底线。另一方面,底线具有质和量的统一。从质的方面看,底线就是解决民众基本生活需要的那部分待遇,因而它随着人民生活水平的提高以及人民对美好生活的追求不断地调整,切实增强民众的获得感;从量的角度看,底线就是社会保障体系在项目全覆盖、制度全覆盖以及地区全覆盖基础上实现人员全覆盖,织密社会保障网,让社会保障待遇能够满足民众的基本生活需要,解决民众的基本生活问题,提高保障和改善民生水平,持续增强人民获得感、幸福感与安全感。坚守了这样的底线,就一定会促进社会保障事业更加公平地建设。因此,底线公平注重普惠的适度性与底线性,认为普惠不仅指所有人,而且指的是所有人都能够均等享有,以底线公平为价值理念就形成了一种基础普惠与适度普惠有机结合的制度安排。同时,底线公平把兜底线作为社会保障体系建设的内在要求,注重社会保障公平的底线性,既防止社会保障待遇和标准不能解决民众的基本生活需要,又避免社会保障待遇及标准过高导致政府及社会背负沉重的负担,还能够确保社会保障财政支出优先倾斜于弱者并保障弱者。“兜底线”构成了底线公平的核心要义,自然就成了社会保障体系的责任要求。

以底线公平为价值理念建立起多层次社会保障体系是新时代民生事业的客观要求,它形成了兜底线的社会保障项目、设立标准及建设顺序,一旦底线不清、失去底线甚至没有底线都不利于多层次社会保障体系公平可持续的建设。从社会保障项目上看,尽管我们已经基本建成覆盖城乡的

社会救助体系,但是,城乡之间、地区之间特别是群体之间在救助资格、救助对象及救助标准调整等方面存在着很大差别;尽管我们已经建成世界上最大的社会医疗保险体系,医保卡发放早已超过10亿张,但是,城乡居民在基本医疗服务的可及性、基本医保待遇补偿等方面存在着明显差异,保障民众“病有所医”、切实解决“看病难看病贵”问题方面还有很长的路,有的群体的养老金所得甚至还低于当地低保标准;尽管我们业已建成覆盖全民的养老保险体系,但是不同群体之间的养老金待遇相差太大。这就要引入底线公平价值理念重建社会保障体系,着重从统筹推进城乡一体化、满足民众基本生活需要标准、优先解决弱势群体基本生活需要、促进社会保障公平等方面深化改革,既要做到各项社会保障制度的全面出台,更要及时调整满足民众基本生活需要的标准;既要为就业人员提供社会保险,更要“借助再分配的方法”为“无力支付强制保险的人”提供帮助,<sup>[4]</sup>那些涉及民众基本生活需要的社会保障项目及待遇要做到全覆盖、一致性和无条件性,切实解决各项社会保障发展不平衡不充分问题。在此基础上,适当兼顾社会成员各自差异化的福利需求,完善现行的个人账户制度,以体现出差异化制度设计,进而做到公平与效率、约束与激励的适度统一。

以底线公平为价值理念建立起兜底线的社会保障体系明确了社会保障待遇权利、待遇目标及保障水平。从社会保障权利角度看,底线公平的社会保障待遇不是无限的而是有限的,具有层次性与递进性。有限性集中体现在它率先保证民众、优先针对弱势群体保障其基本生活需求,让所有社会成员尤其是弱者“能够像强者一样有机会参与社会的竞争”,<sup>[5]</sup>而民众的非基本生活需要则需要依靠自己积累以及市场参与等方式获得。从目标上看,社会保障体系的兜底线就是要保障民众基本生活需要的底线不受到挑战,因而民众所获得的社会保障待遇不仅要具有适度性,而且还要具有变动性和发展性,要随着经济发展、收入增长、生活水平及消费水平等进行动态调整。社会保障体系的兜底线是要以促进社会公平、维护社会和谐、避免社会动荡为目标。所以,社会保障待遇的确定应以有利于促进经济社会发展、激发劳动者劳动积极性为标准,做到“在用于直接促进快速增长的投资资源与用于经营和发展福利部门的资源之间保持和谐的比例”。<sup>[6]</sup>从支出水平看,兜底线的社会保障支出不是简单地与经济增长划等号、相一致,而是直接与人民群众基本的生活需求相挂钩。这是因为关乎百姓生计的社会保障事业是一个不断发展的过程,它总要随着时间的推移、实践的发展与时俱进地提出体现时代特征、保障民众生活的建设任务,不同时期人们对社会保障项目的需求有所不同,同一社会保障项目在不同的发展时期也表现出不同的需求。随着政府财力的增强,人们对社会保障权益的诉求也会不断变化,自然就需要社会保障的底线要做出相应的调整。

以底线公平为价值理念建立起兜底线的社会保障体系明确了社会保障责任结构。当前,我国社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾”,这就给我们的社会保障建设提出了新的要求。按照多亚尔等人的观点,社会保障是解决人们“基本需要”和“中间需要”的有效手段,它是人与社会“不可缺少,否则便会造成伤害”的制度安排,<sup>[7]</sup>具有兜底线性质。从政府角度看,底线公平是用来划分各主体在社会保障事业中应该承担的责任界线与责任范围,兜底线、注重底线公平就是突出政府在其中的底线责任以及责任底线,超出底线部分的责任主要依靠市场、社会及个人去承担,而涉及底线层面的保障项目及待遇如社会救助金、基础养老金、基本医疗费用等政府均负有从法律制定、待遇设计、财政投入及监管等全方位责任,这样的责任是必须要承担的,凡是涉及人民群众基本生活需要的项目政府都应该无条件提供,凡是涉及民众基本生活需要的待遇政府都应该及时保障并进行适度调整。除此之外,以底线公平为价值理念建立多层次社会保障体系承认政府的责任不是全部,需要市场、社会及个人积极参与并承担相应的责任。只有政府承担起底线责任、兜住了底线,政府之外的其他主体承担非底线责任,才能形成与多层次社会保障体系相适应的责任关系与责任结构,构建起不断满足人民对美好生活需要的多层次社会保障体系,真正减少社会排斥与社会对立,增进社会凝聚与社会和谐。

### 三、底线公平成为新时代社会保障价值要求的意义

底线公平作为新时代多层次社会保障体系建设的价值基础,吸收了中国社会思想家们差等公平以及差序公平思想,具有深厚的社会与历史根据。它厘清各主体在多层次社会保障体系中的责任关系与责任结构,在承认社会异质性、个体及群体差异性以及地区发展不平衡性基础上强调社会保障水平适度的公平,这对于扎实推进新时代多层次社会保障体系的建设具有重要的价值。

首先,它是对西方社会保障价值基础的超越。现代社会保障制度始建于19世纪以来的西方工业国家,社会保障在他们那里最初用来解决工业化、城市化过程中劳动力短缺以及劳动者保护问题。“二战”结束后,经济的持续增长、政治选举的推动为社会保障全面覆盖以及全员覆盖提供了政治经济基础,这些国家逐渐赋予社会保障以公平正义的价值,越来越多的国家甚至将这种公平正义加以简单化与绝对化,将社会保障价值基础的公平简单化为社会保障待遇的均等,丰厚的社会保障待遇日益衍化为民众可以任意获取的社会权利。20世纪70—80年代石油危机的爆发对这种注重结果公平、强调高福利待遇的社会保障制度提出了挑战,引发了人们对西方公平价值基础的反思与批判。底线公平则不同,它看到了西方社会保障追求结果公平所引发的高福利以及注重起点公平及过程公平所引致效率主义的矛盾性,既注重基本权利、基本保障待遇的一致性,又强调尊重市场的力量激发企业的投入及个人的积累;既注重政府在保障群众基本生活需要方面的兜底性与无条件性,又凸显了群众基本生活需要之上责任满足的有限性与条件性。这对于克服西方社会保障内在矛盾性、促进中国多层次社会保障体系的可持续建设具有十分重大的现实价值。

其次,它是对差等公平及差序公平的扬弃。公平是一个社会历史范畴,不同的民族国家在其不同的发展阶段中总会形成具有文化及时代烙印的公平观念。作为社会保障价值基础的底线公平是对中国社会的深刻洞察与准确概括,它扬弃了古代思想家们的差等公平及差序公平思想。早在春秋时期,荀子批评墨子、宋钊等人“上功用、大俭约而慢差等,曾不足以容辨异、县君臣”<sup>[8]</sup>,认为这些人崇尚功利实用、重视节俭而不容许人与人之间有所分别和有所差异。在荀子看来,差异性是个体最基本的属性,只有根据差异性提出相应规则才能真正做到公平。底线正是看到了人与人之间的现实差异性,承认人的能力、禀赋等起点的不相同,找出人与人之间最基本的共同需要,把它作为福利提供的基础。后来,《三国志》以及《文心雕龙》等提到“宗族尊卑,各有差序,足相臣服”<sup>[9]</sup>“若夫尊贵差序,则肃以节文”<sup>[10]</sup>费孝通的《乡土中国》揭示了中国社会结构的差序性,暗含着人与人之间有着明显的差别及秩序,只有承认“差”才能形成有“序”的社会结构,“差”是“等”与“序”的现实基础。底线公平正是汲取了这些“差等”“差序”思想,承认了个体的现实差异性,试图找出一条每个人都必不可少的福利需求,将其作为不可回避、必须建好的责任底线及待遇底线。

再次,它是马克思社会保障公平观在新时代中国的发展。马克思认为,作为社会保障理念基础的公平是对消费资料分配的诉求,本质上是“生产条件本身分配的结果”,因而是具体的、相对的,它要受制于特定的经济条件特别是生产力发展水平,在国与国、省与省甚至地方和地方之间总会有生活条件方面的某种不平等存在,永远也不可能完全消除。马克思指出,平等的权利默认“劳动者的不同等的个人天赋,从而不同等的工作能力,是天然特权。所以就它的内容来讲,它像一切权利一样是一种不平等的权利”<sup>[11]</sup>这意味着,作为社会保障价值要求的公平不仅因时因地而变,甚至因人因事而异,允许有所差异。按照马克思的观点,作为一种财富分配的社会保障如果简单地追求平均分配也就是追求罗尔斯所说的结果公平,只会带来更大的社会不公平,以拉萨尔为代表的简单均等化的“公平分配”在社会主义社会中不可能真正实现。所以,马克思强调公平就其本性而言“只在于使用同一尺度,但是不同等的个人要用同一的尺度去计量,就只有从同一个角度去看待他们,从一个特定的方面去对待他们”<sup>[12]</sup>这表明,社会保障的公平不在于量的简单相等而在于找到

公平的尺度和根据,运用某种原则和标准加以度量以满足各个个体差异化的生活需要。底线公平正是在承认个体差异性以及地区发展不平衡性前提下注重解决人们基本生活需要的各种待遇,寻找人和人之间、地区之间以及社会保障项目之间最基本的、最需要的公平,兜住这条底线就是公平,这条底线就是马克思所说的“同一的尺度”以及“同一个角度”。因此,底线公平大大丰富了马克思主义社会保障公平观念,是马克思主义社会保障公平观在新时代中国社会保障领域的继承与发展。

最后,它是社会保障全民覆盖的保证。党的十九大提出要全面建成“覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的”多层次社会保障体系,多层次社会保障体系是要把所有符合条件的人员都纳入社会保障体系中来,而不考虑被保障者的身份、地位、职业及年龄。只有做到全民覆盖才能讨论保障适度与可持续等问题,而要做到全民覆盖就必须按照“兜底线、织密网、建机制”要求,在兜住底线方面下功夫,不断完善底线制度,明确制度底线、项目底线、缴费底线、待遇底线及责任底线,科学测算个人和用人单位社保缴费费率及缴费水平,切实保障好民众的基本生活并随着经济社会的发展进行动态调整,使社会保障待遇与经济社会发展以及人民美好生活的需要相适应。因此,以底线公平为价值基础可以做到全民覆盖进而实现社会保障制度的持续发展。

注释:

- [1]人力资源和社会保障部《2017年全国企业职工养老金一览表》,中新网 2017年8月28日。
- [2]习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2017年,第47页。
- [3]方勇、李波译注《荀子·富国篇》,北京:中华书局,2011年。
- [4][6]雅诺什·科尔奈、翁笙和《转轨中的福利、选择和一致性》,北京:中信出版社,2003年,第17、31页。
- [5]约翰·罗尔斯《正义论》,北京:中国社会科学出版社,2003年,第3页。
- [7]莱恩·多亚尔、伊恩·高夫《人的需要理论》,北京:商务印书馆,2008年,第170、241页。
- [8]王先谦撰,沈啸寰、王星贤点校《荀子集解》(上),北京:中华书局,2008年,第92页。
- [9]陈寿《三国志》(中),北京:中国书店,2010年,第626页。
- [10]黄霖《文心雕龙汇评》,上海:上海古籍出版社,2005年,第90页。
- [11]《马克思恩格斯选集》第3卷,北京:人民出版社,1995年第2版,第305页。
- [12]《马克思恩格斯文集》第3卷,北京:人民出版社,2009年,第435页。

[责任编辑:陈双燕]

## Bottom-Line Fairness: The Value Requirement of China's Social Security in a New Era

GAO He-rong

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

**Abstract:** Social security is a dynamic process which constantly adjusts to economic and social development and people's aspirations for a better life. In the new era, based on the principle of bottom-line fairness, to provide social security with Chinese characteristics is to integrate diversified social security models, to clarify social security responsibilities, to regulate social security benefits, and to promote sustainable development of social security. Bottom-line fairness comprises "bottom line" and "fairness". The bottom-line fair social security responsibility and treatment are not infinite but limited, and social security expenditure is not simply equal to economic growth, but directly linked to the people's basic living needs. Therefore, it is the value foundation of the multi-level social security system in the new era. It transcends the Western value concept of social security. It rejects inferior quality and order-based equity and constitutes a development of Marx's concept of fairness in the new era, assuring universal coverage and sustaining development.

**Keywords:** Xi Jinping thought on socialism with Chinese characteristics for a new era, social security with Chinese characteristics, bottom line fairness