

# 探索适合中国的民生建设新路

景天魁

(中国社会科学院,北京 100732)

**摘要:**长期以来,中国的国情要求我们必须研究和找到适合自己的民生建设新路,为此就迫切需要回答和解决三大难题:第一,在人均收入水平较低的阶段如何快速实现社会保障制度全覆盖;第二,在城乡之间、地区之间发展差距较大的国情下如何实现社会保障和社会福利制度的普遍整合;第三,在以发展为第一要务的前提下如何取得经济发展与福利增进之间的平衡。“福利中道论”可以成为一种解决思路,它倡导兼顾、适度共担、渐进。当然,探索适合中国的民生建设之路还需做出长期努力,回顾和总结以往的理论探讨和制度实践,是为了提供一些借鉴,以利于将来能够形成体现中国智慧的福利方案。

**关键词:**民生建设;底线公平;普遍整合;福利中道;福利体系;养老保险;医疗保险

**中图分类号:**C91 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2019)08-0038-11

自改革开放以来特别是进入21世纪,中国的社会保障和社会福利事业取得了非凡成就。在制度建设方面,已经建立了广覆盖的社会保障制度体系,尤其在21世纪第一个十年,大大加快了制度体系建设步伐;进入全面建设小康社会阶段以后加大了精准扶贫力度,取得成绩世所公认。同时,在学术研究方面,中国的社会保障和社会福利研究也取得了很多成果,在一些重要问题的研究上甚至获得可与之比肩的地位。笔者经历和参与了这一历史过程,作为一个研究者实在是一大幸事。回顾这一历程,可见的是在实务层面上一项项社会保障和社会福利制度的建立,而在背后的观念和理论层面,则是一个个观念壁垒的破除和一道道难题的破解。具体表现在三个方面:在人均收入水平较低的阶段如何快速实现社会保障制度全覆盖;在城乡之间、地区之间发展差距较大的国情下如何实现社会保障和社会福利制度的普遍整合;在以发展为第一要务的前提下如何取得经济发展与福利增进之间的平衡。求解这些难题的

过程是极为艰辛的,实质上是探索和开辟一条适合中国的民生建设新路。

## 一、底线公平

底线公平理论的酝酿和形成是对在人均收入水平较低的阶段如何快速实现社会保障制度全覆盖这一问题的回答,这一问题的产生有着严峻的社会背景。

### (一)严重的问题

改革开放以前,我国在全民所有制基础上,为城镇国有企业职工建立了养老保险制度。但随着20世纪80年代以来企业改革的不断推进,特别是90年代中后期的“关停并转”,大批企业职工下岗,养老金无处领取,一些企业“买断工龄”,养老保险制度陷入危机。在农村,20世纪70年代好不容易依靠集体经济建立起来的农村合作医疗(俗称“老农合”),也随着80年代普遍推行的家庭联产承包责任制而迅速瓦解。农村缺医少药,农民因病致贫问题非常严重。2003年,第三次国家卫生服务调查显示,全国有45%的患病农民应就诊而未就诊,30.3%的患病农民应住院而未住院。一旦得了大病,就会陷入贫困。改革开放以来即使收入有所提高,但“脱贫三五年,一病回从

**作者简介:**景天魁,1943年生,中国社会科学院学部委员,社会学研究所研究员,博士生导师,中国社会学会社会福利研究专业委员会荣誉理事长。

前”<sup>[1]</sup>。同样是从20世纪80年代中期开始,在“人民教育人民办”的口号下,对农村义务教育,财政不出资,“义务教育”负担压在家长身上,致使大量贫困家庭孩子上不起学,女童辍学现象严重,考上大学而不能入学也不罕见。到了世纪之交,“看病难、看病贵”“上学难、上学贵”的呼声日盛,每年都成为“两会”关注的热点。政府部门也年年努力“扩大社会保障覆盖面”,但在当时的制度框架下,社会保障只限于国有企业职工,“扩面难”的局面难以突破。当时每年不过“扩面”(新纳入社会保障制度内)1000万人左右,在中国这个有13亿人口的大国,按这个速度,100年也不能覆盖全民。当时学界呼吁,<sup>①</sup>政府部门也不断召开咨询会、讨论会,寻求被解之法。

要谋破解之策,就要找到症结之所在。2003年,时任总理温家宝曾提出一个著名的“乘法”。他在接受美国《华盛顿邮报》总编辑采访时说,中国有13亿人,多么小的问题乘以13亿,都会变得很大;多么大的经济总量,除以13亿,都会变得很小<sup>[2]</sup>。对于社会保障来说,经济总量固然也有意义,但主要是看人均水平。因为疾病总是发生在个人身上,养老也是个人的需求。1978年即改革开放伊始,我国的人均GDP只有156美元,在世界上排名倒数第4名,该年瑞典人均GDP(12442美元)是我国的近80倍。1990年我国的人均GDP为317美元,在世界上排第159名,该年瑞典(世界第5名)人均GDP(30162美元)是我国的近95倍。我们与瑞典比,并非因为它的人均收入水平高,而是把它当作福利国家的代表。按地域来看,我们的邻国日本,2000年人均GDP(39532美元)世界排名第6位,是我国人均数的41倍多。

中国经济虽然经过改革开放最初20多年的快速发展,总量有了很大增长,但人均水平仍很低。对社会保障制度建设来说,不仅个人缴费能力太弱,由于人口总量太大,国家财政也承担不起。这就意味着中国不能照搬发达国家那样的社会保障制度。那么如何应对呢?等待人均收入提高到相当的水平再来推进社会保障制度建设,就无法回应人民群众的迫切期待;要实行

社会保险,个人缴不起费,财政掏不起钱,难以起步。怎样找到既能打破“扩面难”的困局、各方又能承担得起的切实可行的社会保障制度建设之路呢?

## (二)从“守住底线”到“底线公平”

自1994年以来,笔者围绕民生问题开展了一系列调查研究工作。首要关注的是当时刚出现的“农民工”,他们为了“寻求生存”,<sup>②</sup>背井离乡,异地流动就业,我们调查了其对流出的影响。视角对准的是“生存”,而不是“发财”。1996年,笔者主持中国社会科学院重大课题“中国社会保障体系研究”。该课题的成果之一是提出了“以民生为本的社会保障制度”的概念,主张建立“基础整合的社会保障体系”。<sup>③</sup>笔者在《“基础整合的社会保障体系”的概念框架》一文中,对“基础整合”的目标、要求和意义三个方面作了阐述。

1997年,在《探索社会保障体系的基本结构》一文中,笔者以对浙江省的经验分析为例,针对长期以来由宏观经济结构城乡分立所决定的社会保障二元分治格局,主张建立城乡一体化的最低生活保障制度。认为“城乡经济水平差别与最低生活保障之间的关系,不是表现在能否建立这项制度,而是表现在保障水平上,即保障标准定多高。城市经济水平较高,保障标准可以定高些,农村经济水平低,保障标准可以定低些,但两者在制度上

① 参见景天魁《扩大社会保障覆盖面是一项紧迫任务》,该文原为2001—2002年间在一次讨论会上的发言,后编入《底线公平:和谐社会的基础》(北京师范大学出版社2009年出版);这一时期,郑功成教授等学者也发出类似呼吁,参见郑功成《福利病不是我们面临的问题》,《中国劳动》2004年第10期。

② 《寻求生存》是调查报告出版时的书名,该书由云南人民出版社1997年出版。

③ 参见景天魁《基础整合的社会保障体系》,华夏出版社2001年版。此前,景天魁主持的“中国社会保障体系研究”课题组发表了题为《中国社会保障制度改革:反思与重构》(《社会学研究》2000年第6期)一文。该文提出了“以民生为本的社会保障制度”的概念,认为“尽管社会保障制度在各个国家有不同的模式,但是将其共同的本质抽象出来,仍然只能是为适应基本民生需求而确立的民生目标的保障。在中国,以民生为本的社会保障制度具有三个基本特征:基础性、综合性和多元性”。

是一致的。”<sup>①</sup>这样就从浙江经验中找到了对中国社会保障制度建设主要思想障碍的破解之道——人均收入水平低,只决定社会保障标准的高低,并不意味着全面的社会保障制度就不能建立。有胜于无!先把各项社会保障制度建立起来,以后再随着经济水平的提高而逐步提高保障标准。

2002年6月,笔者在吉林大学社会学系的演讲中,首次提出要“守住底线”。并把“基础整合”概括为六个“基础”和六个“整合”,概括起来就是“守住底线,卫生保健;强化服务,就业优先;依托社区,城乡统揽。”<sup>[3]</sup>目的是降低门槛,回应人民群众最迫切、最基本的需求,有胜于无,尽快扩大社会保障制度覆盖面。

为了按照“有胜于无”的原则推进社会保障制度建设,就需要从理论上论证它的合理性和紧迫性。在2002至2003年间,笔者做了怎样把社会公正体现到社会保障制度中的探索。在理论上提出“作为公正的发展”概念,其内涵有三个方面:一是公正是社会发展的核心价值,二是公正是社会发展的根本动力,三是公正是社会发展的最佳状态。旨在将“公正”纳入“发展”之中,以此反驳所谓“效率主义”的主张。

那么,属于“发展”之中的“公正”又是怎么体现出来的呢?对这一问题的思考,使笔者从“作为公正的发展”走向提出“底线公平”概念。经过10年的酝酿和提炼过程,2004年7月8日,在北京召开的第36届世界社会学大会上,笔者做了题为“论底线公平”的主旨发言。此后发表的数篇论述“底线公平”的文章<sup>[4]</sup>多次申明,底线公平不是“低水平”的公平,不意味着一定是或只能是低水平的社会保障。<sup>②</sup>所谓“底线”,在实质上是指政府责任和市场机制之间的界限。“底线”划分并体现了社会成员权利的一致性(底线部分)和差异性(底线以上部分)。而“底线公平”是一个确定和描写社会公平度的概念,它意味着所有公民在这条“底线”面前所具有的权利的一致性<sup>[5]</sup>。这要求社会保障制度建设中的“底线”应由社会政策的取向及其与经济的关系来确定,而非从保障水平高低的意义上来确定。根据这一原则,我们不仅可以明确什么是与经济水平相适应

的社会保障水平,而且可以科学合理地确定社会保障的适度水平。因此,它既是实现社会公平的重要基础,也是确定适度公平的重要依据。

### (三) 从概念到理论

在此后的研究中,笔者系统论证了“底线公平”既是政府责任的底线,也是市场发挥作用的边界,界定并探讨了社会保障主体之间的责任共担关系,总结出底线公平的原则和机制、制度和体系、责任结构和实现条件、形成效率与公平相统一、刚性与柔性相结合、体系内外相协调的福利模式。同时,还运用底线公平理论,拓展研究了如何在底线公平基础上调整利益结构、实现协调发展、增进社会福利、加强社会管理等和谐社会建设的相关问题。这样,又经过了2004至2014年10年时间,“底线公平”从概念发展成一个完整的理论。

底线公平理论是对经济发展与社会公正的关系问题所做的一个回应,是对社会保障和社会福利的基础理论的一项探讨。该理论的真正含义并不在于讨论保障或福利水平及其高低问题,而是瞄准了中低收入者群体。底线公平理论的基本要点包括五个方面。“底线公平”的制度性含义:最低生活保障、公共卫生和大病医疗救助、公共基础教育(义务教育),它们构成了社会保障制度结构中的基础层次。基本原则:全民共享原则、弱者优先原则、政府首责原则、社会补偿原则、持久效应原则。制度体系:体现权利一致性的底线福利制度、体现需要差异性的非底线福利制度、兼顾权利一致性和差异性的跨底线福利制度,每一项制度都包括基础部分与非基础部分。运行和调节机制:刚性调节机制、柔性调节机制、基于反馈调节

<sup>①</sup> 参见景天魁在1997年台北市“中国现代化学术研讨会”上的会议论文,载于《现代化研究》专刊第十四卷。

<sup>②</sup> “底线”是这样一种“界限”,划在哪里,哪里就是“底线”,不论是划在“中部”“下部”还是“上部”,划在哪里,只要是不可含糊、不可逾越的线,就叫“底线”。与它的具体“位置”无关,只与它的性质有关。在这个意义上可以说,“底线”是表示“性质”的概念。参见景天魁《底线公平理论与民生建设研究》(代序言),《底线公平福利模式》,中国社会科学出版社2013年版,第7页。

的刚柔相济机制。底线公平福利模式的主要特点:一是只有满足穷人的利益,才能真正满足富人的利益;二是底线公平比“一般公平”更有利于实现社会公平;三是有重点的公平比所谓“全面公平”更有利于真正实现普遍公平;四是以增进普遍福利为目的的发展比单纯的经济增长更有利于经济的健康和持续发展;五是全民共富比一部分人富裕更能够真正富裕中国;六是面向绝大多数人的基本需要,才能真正体现以人为本。

#### (四) 理论的扩展和应用

自2005年起,笔者开始尝试通过扩展“底线公平”概念,致力于研究底线公平与和谐社会建设的关系问题,并寄望于以此增强该概念的解释力,进而将其发展成一个应用性更强的理论工具。社会保障的首要功能就是为社会公平提供制度基础<sup>[6]</sup>,因而它不仅是社会保障的理念基础,也是社会主义和谐社会的一个重要理念基础。如果以底线公平为基础可以较好地调整利益结构、促进协调发展、增进社会福利、加快社会建设,那就可以证明在底线公平的基础上构建和谐社会是正确的、可行的。首先,关于调整利益结构,笔者在全国政协第十届三次全体会议上做的题为《理顺收入分配关系 建立利益协调机制》的大会发言和《以底线公平为基础构建和谐的利益关系格局》一文,论证了以底线公平为基础既可以重点解决好那些最迫切需要解决的问题,也可以有效促进社会各阶层、各利益集团达成共识,还可以推动财政支出结构和政府职能的转变<sup>[6]</sup>。其次,关于实现协调发展,笔者认为底线公平有助于我们找到解决由历史和经济结构失衡形成的利益关系问题的重点和切入点,并应把研究协调发展的主要关注点放在城乡关系、经济发展与社会发展的关系以及教育公平问题上。再次,关于增进社会福利,笔者强调只泛泛地、一般地讲公平不行,要有重点,要对准目标群体,要特别关注和切实解决下岗失业职工、城乡贫困群体、老人、儿童、病弱者、残障者、失学者的基本需求问题。最后,关于加快社会建设,笔者提出要从底线公平入手,解决对社会建设具有关键性的财政支出结构问题、实现和谐管理与加强基层社区建设等问题。基于对上述底

线公平与构建和谐社会四个方面关系的探讨,笔者得出了“底线公平是和谐社会的基础”的结论。

底线公平理论主张,在人均收入水平较低的情况下,可以通过低门槛进入、多层次保障,较快实现社会保障制度全覆盖。2009年中央确定了广覆盖、保基本、多层次、可持续,加快推进社会保障体系建设的方针。在中共中央政治局是年5月22日第十三次集体学习时,时任中共中央总书记胡锦涛强调,加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,要坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,统筹协调做好各项工作,实现社会保障事业可持续发展。在实践上,2003年建立了新型农村合作医疗制度,2007年建立了农村最低生活保障制度,2009年以后很快打破了社会保障扩大覆盖面停滞不前的僵局,社会保障制度建设全面提速。几年时间,广覆盖的社会保障制度建设在城乡快速推开,农民基本养老保险制度、城市居民基本养老保险和医疗保险制度等相继全面建立,新型社会救助体系基本形成。对此,党的十八大报告做了总结“社会保障体系建设成效显著。”

## 二、普遍整合

社会保障制度全面建立了,但同时新的问题也产生了。我国的社会保障制度建设不是整体性设计、一次性完成的,而是在一个很长的过程中逐步逐步地、一个一个地、一片一片地建立起来的。这就必然造成制度分设、城乡分割、资源分散及管理分离等严重的“碎片化”问题。那么,在城乡之间、地区之间发展差距较大的国情下,如何实现社会保障和社会福利制度的普遍整合呢?

### (一) “碎片化”问题产生的根源

我国的社会保障制度“碎片化”问题之所以产生并且相对严重,根源在于改革开放以来的较长时期里,城乡差距和地区差距都呈现不断拉大的趋势。因为城乡差距拉大,就不可能建立城乡统一的社会保障制度,只能“城乡分设”。到20世纪末,我国13亿人口中仍有8亿在农村。在医

疗方面早先建立了城镇职工医疗保险,后来才建立了“新农合”和城市居民的医疗保险,筹资水平相差许多倍。

由于地区差距很大,不单在东部与中西部地区,即使在同—个省份,发展差距都很明显,因此,社会保险的统筹层次就只能很低。“新农合”是县级统筹,一个县—个标准。养老保险,区分更显著,有公务员的,有事业单位的,有企业职工的,有农民的,有市民的,还有军人的。此外,在同—种制度中,离休与退休的,退休早的和退休晚的,处于不同时间段和年龄段的,待遇福利都不一样。因此,造成了很多不公平。理论上,社会保障应该是有助于促进公平的,但是制度“碎片化”反而带来了新的差距,形成制度区隔,造成了更大的不公平。这不仅直接影响到社会保障制度的公平性,也损害了它的效率;不仅不利于促进经济发展和—社会安定,反而成为酿成社会冲突、影响经济发展的—个原因。所以,解决“碎片化”及其带来的问题就显得特别迫切。

如果等待工业化水平、城市化水平都提高了,城乡居民的收入差距也较小了,缴费能力普遍增强了,财政筹资能力也增强了,再来解决“碎片化”问题,工作阻力自然最小。可是为了经济社会的持续发展,城乡差距、地区差距缩小是—个长期的过程,不能消极等待。但是,“碎片化”问题的产生本来就根源于城乡差距和地区差距,当然还有其他复杂的原因,在城乡差距和地区差距仍然很大甚至仍在拉大的情况下,解决“碎片化”问题谈何容易!通常情况下,实现制度整合要具备的条件主要有两点:—是城市化水平,在农村人口与城市人口的比例农村人口占比偏高的情况下,城市难有足够大的统筹能力;二是城乡差距和地区差距情况,在差距较大的情况下,中央财政和较发达地区财政难有足够大的统筹能力来填平这个差距。以医疗保险为例,“新农合”的筹资水平—开始—个人—年只有30元,后来提高得很快,—人—年提高到几百元,但是这个水平和城镇职工医疗保险的人均筹资水平相比,大概只相当于它的1/10。养老保险更是这样,农村养老保险和城镇居民的养老保险筹资水平都很低,—年才几百

元,而城镇职工的退休金—个月就有几千元,相差十几倍甚至几十倍。这么大的差距,给制度整合造成了巨大障碍。而且,经济水平只是制约制度整合的主要因素,还有其他—些因素,例如医疗资源的配置不合理,医疗方便程度不同,可及性、可得性等都会影响到制度的整合。

局面固然困难重重,但我们必须积极作为,不能消极等待条件具备,而是通过积极推动社会保障和社会福利的制度创新,要促进收入差距的缩小,积极推动实现整合。

## (二)从“基础整合”到“普遍整合”

“基础整合”不仅是整合制度,还有各种主体和平台。“普遍整合”也不仅是整合制度,还有服务等非制度性因素。但是,从“基础整合”到“普遍整合”,中间要经过重要的制度建设阶段。不论是“基础整合”还是“普遍整合”,都以制度建设为基础,因而“制度整合”是必需的中间环节。在实践上,各项社会保障制度建设是2003—2012年期间的重要工作。

### 1.从“基础整合”到“制度整合”

2000年,为了打破当时社会保障制度建设面临的“扩面难”困局,推动制度建设“低门槛”起步,争取将社会保障制度覆盖到占人口大多数的农村居民、城市非职工的居民、农民工以及灵活就业群体,我们提出了“基础整合的社会保障体系”框架。“基础整合”的主要内容包括:在保障方式上,以社会救助为基点;在保障载体上,依托社区,实现系统整合;保障主体、筹资渠道、保障内容上的多元整合。这为走出困境探索了—条可行的出路,为确定政府在社会保障事业中的角色和职责提供了明确的根据<sup>[7]</sup>。

经过此后十多年的探索和改革,我国的社会保障制度已经在2012年实现了制度层面上的全覆盖,基本形成了应保尽保、惠及全民的社会保障体系,为推进实现制度整合提供了必要的前提。而在“基础整合”中,已经拓展出—条可资借鉴的思路,那就是“制度整合”的实现途径并不局限于“制度”。死盯住制度,我们在不具备条件的情况下,难以把制度“鸿沟”填平,实现制度整齐划—。然而,按照“基础整合”的思路,“制度统—”仍然

是可以实际着手去做的。首先是“守住底线”把城乡统一的最低生活保障制度建设好。因为这项制度全部是由财政出资的,尽管城乡居民的基本生活支出标准不同,但制度原则是一致的,都要应保尽保。只要中央和各级财政负起责任,城乡居民基本生活就可以得到保障,制度也可以得到整合。其次是“依托社区”,其实是强调动员各种社会力量,制度整合应该是“系统整合”。再次是保障主体要多元化,筹资渠道、保障内容要多样化,强调制度整合应该是“多元整合”。

## 2.从“制度整合”到“体系整合”

针对我国职业身份区隔严重、各地发展程度差异巨大、阶层群体分化明显的特点,如何进一步从“制度整合”推进到“体系整合”?在《普遍整合的福利体系》一书中,我们对此做了专门探讨。

(1)以“广义福利”(俗称“大福利”)概念对制度进行普遍整合

从“广义福利”的概念出发,我们强调“普遍性”是整个社会福利体系的基础和前提,“整合性”是整个社会福利体系的核心和关键。“普遍性”体现在社会福利对象的全民性、社会福利内容的全面性、社会福利形式的综合性、福利提供主体的多元性和福利供给方式的多样性上。“整合性”体现在社会福利管理机构的整合、社会福利制度体系的整合、社会福利政策体系的整合、社会福利信息系统的整合以及社会福利监督体系的整合等方面。

“广义福利”概念拓展了制度整合的思路,它把一些非制度的因素纳入进来,可以弥补制度本身条件的不足。例如,养老保险在资金保障方面受到硬性约束,各种资金条件难以拉平,但可以在服务这个软性方面开拓新的空间。在社区,就可以将各种养老服务资源加以整合,将家庭养老和社区养老、社区养老和机构养老、志愿服务和有偿服务结合起来。这样,尽管各种养老保险制度一时难以整合,但在社区这个平台上可以结合起来统一运作。这也可以视为一种切实的整合途径。

(2)以底线公平作为社会保障体系整合的理论基础

底线公平理论探讨了破解我国社会保障制度

难题的一些新机制。首先,底线公平关注人类基本需求的满足和保障。因为温饱需求、教育需求和医疗保障需求这三种基本需求是社会公认的底线,在福利需求上具有普遍的一致性,可以说是社会成员福利需求的“最大公约数”。那么,就可以将底线部分与非底线部分区别开来,寻求底线部分的优先整合。例如,城镇居民的养老保险与农村居民的养老保险筹资标准相差不大,而且主要部分都是由各级财政承担的,整合起来就相对方便。再如,虽然医疗保险制度一时难以整合,但是大病救助不论是面向城市居民还是面向农村居民,如果只针对特殊病种,而且主要由财政承担,那么建立整合城乡的大病救助制度也可探讨。

其次,底线公平理论强调调节机制的多样性和灵活性,它区分了刚性机制、柔性机制和刚柔共济机制。以城乡居民养老保险制度为例,西方的制度设计基于典型的工业化思维,强调整齐划一,假设参保者都就业,都能按时缴费。我国的实际情况却是,参加城乡居民养老保险的人员基本处于非正规就业、未就业或半就业状态,那种整齐划一的逻辑显然与参保对象的状态不相适应。正是基于对我国制度实践的分析,为了解决我国社会保障面临的诸多制度性难题,以底线公平为基础的普遍整合福利体系在制度设计上致力于适应国情、适合人情(适度水平)、适应社情(社会结构),以不同的制度机制,既满足社会成员普遍性的刚性需求,又满足社会成员的差异性、柔性需求。这种普遍整合的社会福利体系,对解决“碎片化”问题、保障多层次需求、缩小贫富差距、增加社会认同、实现社会和谐,提供了切实可行的方案。

再次,底线公平福利模式强调加强社会保障和社会福利的基础建设。重视劳动就业,以此扩大福利资源;强调发展教育,将教育事业纳入福利体系之内,以此增强社会福利的内生动力;将“医疗保障”扩展为“健康保障”,以此提升社会保障的质量与活力。在这些基础上,不但有利于普遍整合的实现,还会增强社会成员的认同感、归属感和获得感。

(3)普遍整合社会福利体系的制度框架

我们认为普遍整合的社会福利制度包括三种

基本类型:一是体现社会福利权利一致性和满足社会成员底线福利需求的底线福利制度,它具有基础性、平等性、政府首责等特性,包括最低生活保障制度、公共卫生服务制度、义务教育制度等;二是体现社会福利需求差异性和满足社会成员非底线福利需求的非底线福利制度,它具有效率性与选择性特征,主要涉及个人账户制度、补充保险制度、商业保险制度,非底线福利制度对于实现“有差别的社会公平”具有重要的现实意义;三是同时兼顾社会成员底线福利需求和非底线福利需求的跨底线福利制度,它在同一社会福利制度中体现社会权利的一致性和差异性的统一,主要包括“统账结合”制度、社会服务制度以及社会互助制度等。依据这样的制度框架,普遍整合的“整合”形式和办法是不一样的。例如,在养老保险制度的整合中,基础养老金部分是趋同性的整合,个人账户部分是协调性的整合。

### (三) “普遍整合”任重道远

“不患寡而患不均”。近些年来,城乡收入差距在不断缩小,自2012年以来农民人均收入增长快于城市居民;随着产业转移的加快,财政转移支付力度的加大,一系列促进东中西部协调发展政策的推出以及精准扶贫战略的显效,地区差距也在缩小。只要人民群众看到差距在缩小,以往多年来那种差距扩大的趋势得到遏制和逆转,公平度在提升,心态就会趋于平和,对仍然存在的差距的容忍度就会增强,社会就会更加稳定,社会预期就会继续向好。

尽管“普遍整合”绝非一蹴而就,但仍要持续不懈地努力。好在“普遍整合”的大方向已经确定,基本思路已经打通,“普遍整合”的进程已经开启,前景可期。

### 三、福利中道

我国作为世界上最大的发展中国家,必须以发展为第一要务,必须长期坚持“以经济建设为中心”。那么,在此前提下如何取得经济发展与福利增进之间的平衡?这是贯穿社会保障和社会福利建设始终的大问题,前面讨论的如何在人均收入水平较低的情况下实现社会保障制度全覆盖

的问题以及如何如何在城乡差距、地区差距拉大的情况下推进普遍整合的问题,从理论上说,也可以归结于这个经济发展与福利增进之间的平衡问题。可以预测,在全面建成小康社会之后,这个“平衡”问题的意义还会更加突出。

为了回答这个问题,笔者在梳理和继承中国传统福利观念、同时吸取西方福利发展经验的基础上,依据中国传统的“中庸”思想,提出了“福利中道论”。“中道”就是主张兼顾两端,而不走极端;允执其中,而协调各方;追求均衡,而保持各自优势。“福利中道论”的实质就是福利性质上的两面性(虽然福利的提供可以是无偿的,但福利的来源却不是无偿的,它是劳动创造的产物),福利作用上的兼顾性(既要公平也要效率),福利影响上的双向性(福利既影响经济,经济也影响福利)。中国传统思维不是非此即彼,而是亦此亦彼;不是二元对立,而是多元包容;不是走极端,而是走“正道”,“中也者,天下之大本也”<sup>[8]</sup>。鉴于社会福利的两面性、兼顾性,社会福利与经济发展之间影响的双向性,坚守福利中道就是坚守经济发展与福利增进之间的均衡。均衡是通过协调达到的,均衡状态的福利才是适当的福利,才是中国特色的福利之道。

需要强调的是,正如不能把“底线公平”误解为“低水平”的公平一样,“福利中道”也不是简单地讲福利的水平问题,而是指社会福利之中的“关系”问题,它是对政府与市场、个人与社会、公平与效率等基本关系的一种持中的理解和对待,也就是在处理有关社会福利的各种关系时,不能走极端,要在经济与福利、劳动与福利、公平与效率之间求得均衡、协调、适当。从中国以往的经验看,“福利中道”的要义具体表现在四个方面。

#### (一) 兼顾:不是“二者择一”,而是“二者兼得”

任何国家要想处理好经济发展与福利之间的关系都不容易,发展中国家更是如此。不发展经济,其他事情都不好办;要发展经济,就必须集中优势资源,其他事情就可能顾不上。不重视福利,发展经济就失去了正当性和目的性,这样,就很容易滑向“发展主义”(“效率主义”)。而在“以经济建设为中心”的原则下,福利增进虽然是

目的,但也要适度。讲究抽象公平,就会过分追求福利,这样就可能损害效率,降低发展活力。这就很容易滑向“福利主义”(“平均主义”)。不论是发展主义还是福利主义,都有一定的合理性,但都不能走到极端。走到极端,就近乎谬误了。

如何在发展与福利、公平与效率之间寻求均衡?如果不找到一个界限,笼而统之地讲发展或者福利,片面地追求公平或者效率,那就难以找到均衡点,难以确定适宜度。按照底线公平理论,可以确保底线部分,放开底线以上部分;底线是刚性的,底线以上是柔性的;底线部分主要是政府的责任,底线以上主要是社会、家庭和个人的责任;底线部分靠非市场机制,底线以上可以引入市场机制。“底线公平”是一个确定和描写社会公平度的概念,那么这个“度”就可以从最大多数人民群众的“基本需要”甚至是“基础性需求”<sup>①</sup>来确定。确定政府调节和市场调节的关系是解决社会保障刚性问题的关键。一言以蔽之,底线公平是最容易做到、最必须做到、最能够显著提高社会整体的公平水平的一种“公平”。底线公平是政府与社会之间责任分工的依据。以此为基础建立社会保障体系,可以实现公平与效率的统一,形成刚柔相济的调节机制。以适度公平为原则的社会保障体系,非但不是经济增长的负担,反而是推动经济发展的动力和源泉。

底线公平福利模式以教育为基、劳动为本、服务为重、健康为要,可以形成有助于实现公平与发展相均衡的内生动力。这是它的主要优势。底线公平理论的适用性在十多年来我国社会保障和社会福利建设走向公平与发展相均衡的实践中得到了检验。实践证明,底线公平调节机制不仅有助于增加找到共同性和均衡点的可能性,而且有利于促进各方协调。

## (二) 适度:既不吊高“胃口”,也不降低标准

在社会保障和社会福利原理中包含公平原理,因为社会保障和社会福利的功能应该是促进社会公平。但是,公平有具体公平和抽象公平之分。具体公平是有实际内容的、可以做得到的、有正面效果的公平;而抽象公平只是“唱高调”,因为做不到,“画饼”不能“充饥”,实际上只能有相

反效果。马克思和恩格斯都严厉批判过空喊“公平分配”的错误论调。在实践上这种教训多得很。我国1958年搞的“一大二公”“吃大锅饭”,就是不顾实际,空喊“公平”,结果饿死人数以千万计,教训极其惨重。在我们这样一个人口众多、家底很薄、国情复杂的国家搞社会保障和社会福利,切忌不要唱高调。将近14亿人,每人浪费一口饭,一个粮库的储备粮就可能光了。“保障”“福利”这种字眼都是很诱人的,人人所欲的“唱高调”是容易叫座的,可是有害无益。制定社会政策必须牢记国情、深刻理解“保障”“福利”的本质,不能自我陶醉,不能忽悠别人。中央在精准扶贫工作中提出的“既不吊高‘胃口’,也不降低标准”,是适用于全部社会保障和社会福利事业的一条重要原则。

但是另一方面,还要“不降低标准”。我们也要理直气壮地大谈社会福利。我们不搞“福利国家”,但要建设“福利社会”,只是要从国情出发,基于我们的实践经验,重新定义“福利社会”概念。中国特色社会主义的福利社会,不同于福利国家的“高福利”制度。第一,它不追求所谓“福利最大化”,不片面强调福利水平,而是从中国的具体国情出发,既保持经济发展的强大活力,又让广大人民群众普遍从经济发展中获益,及时提高生活品质,提升生活满意度和幸福感。第二,它不追求绝对平等和抽象公平,而是确保底线公平,在追求基本公共福利和公共服务均等化的同时承认个人、群体和阶层之间按照贡献等合法因素的不同而导致的合理的、适度的福利差别,目的是激励每个人的劳动积极性和创造力的充分发挥,并视此为保持社会健康永续发展的前提;除了不具备劳动能力和失去劳动能力和劳动机会的人以外,所有人要想获得更多的福利,就必须创造更多的财富,否则就只能去占有别人的劳动成果,那是违背社会公平原则的。我们作为发展中国家,要想建成社会主义现代化强国,就必须鼓励劳动、激励创

<sup>①</sup> 基本需求主要包括:(1)解决温饱的需求(生存需求);(2)基础教育的需求(发展需求);(3)公共卫生和医疗救助的需求(健康需求)。



造。第三,它不追求片面的、不计长远后果的经济增长,而是坚持经济、政治、文化和社会的协调发展,维持生态平衡,通过提倡健康的、体现中国文化特点的生活方式,实现人与自然的和谐。

怎样确定社会福利模式的适度性与适当性?在总结西方发达国家以及东亚国家和地区社会福利的经验基础上,我们认识到社会福利模式的核心不是高福利或低福利问题,而是运用底线公平确定福利模式的适度、适应、适当问题。福利模式的适度性是指福利水平要与经济发展水平和状况相适合,经济上能够支撑和持续,福利增长没有超出经济的支持能力,其不仅不会成为经济上难以承受的负担,反而能够成为经济增长的动力。福利模式的适应性就是要适应市场化所带来的社会结构和职业的变化,适应城市化所带来的大规模人口流动和身份转变。福利模式的适当性强调不论哪种福利模式都应当促进福利权利与福利责任的统一,补缺型与普惠型、刚性与柔性、强制与自愿、政府与市场、差别与一致、整体协调与多方共担相结合,这种综合、包容、多元、协调的福利模式,既符合中国兼容的融通性思维方式,也符合中国的国情、社情、人情。

因此,笔者在《建设中国特色福利社会》一书的开篇就论述了“中国特色福利社会”是“中国梦”的民生内涵,也是“中国梦”的社会表达和政策落脚点。所以,建设中国特色福利社会具有重大意义。一是从社会福利发展的普遍规律看,建设中国特色福利社会是实现社会福利现代化的必然趋势。二是从一些国家经历“中等收入陷阱”的教训看,建设中国特色福利社会是中国跨越“中等收入陷阱”的必由之路。三是从中国特色社会主义事业的总体布局看,建设中国特色福利社会是中国特色社会主义社会建设的长远目标。四是从缩小贫富差距实现共同富裕来看,建设中国特色福利社会是坚持社会主义本质的根本要求。

### (三) 共担:既讲主体责任,也要“多方分担”

中国的经验表明,我们既不能照搬福利国家的模式,也不能搞依靠个人积蓄的模式,要实现经济发展与社会福利的均衡,处理好各方的责任关系非常重要。一方面,中央与地方要按比例分担

财政责任和管理责任;另一方面,要避免福利过度依赖中央或地方,社会、家庭和个人也要合理分担责任。国家大、差别大、困难大,要将政府的主体责任和社会各方分担恰当地结合起来。

一要明确政府首责。政府的权力是人民赋予的,保障人民的基本生活是政府的应尽之责,面对老百姓的生活困难,政府更是责无旁贷。作为具有依法强制力的行政机构,调节各种利益关系也是重要责任。社会补偿的基本原理是占有和使用资源和机会的一方,要给没有占用和使用资源和机会的一方适当的补偿,这既是经济效益的最大化,也是社会公正的体现。所以,在实施社会保障和社会福利时,要给予市场竞争中处于弱势地位的群体一定的补偿,这就需要政府承担调节责任。社会保障和社会福利具有刚性的属性,如果不能持续,就会失信于民,这就需要政府制定相关政策,将眼前利益与长远利益协调好,将经济效益与社会效益协调好。

“政府首责”,主要是要明确政府与市场、政府与社会的责任关系。民生问题不能过分推给市场,推给社会。政府把民生问题的首要责任承担起来,才能体现执政为民的宗旨,才能更好地调动和协调社会力量。当然,“政府首责”不是“政府全责”,更不等于什么钱都由财政承担;也不等于在管理上大包大揽,而是要形成合理的责任结构。在这方面是有大量经验值得总结的。

二是“多方分担”。让任何一方都不觉得“白得好处”,越多越好;任何一方都不能置身事外,各方都参与、都监督。在最初推行“新农合”时,有些地方财政比较雄厚的县市曾表示,财政替农民支付个人出资的10元。其实,刚开始叫农民个人出10元,并非着眼于这10元钱,主要是吸引他们参与。农民自己出资了,他就有了责任感,哪怕只有10元钱,他们也会关心基金的运作情况,钱都是怎么花的,合理不合理。如果农民自己一分钱不出,他们就不关心、不监督了。更长远的考虑,就是农民缴费参与了,感觉很好,就会增强对“新农合”的认同感,以后愿意继续参与,逐步增加缴费,这样坚持下去,随着农民收入水平的提高,农民缴费与财政出资的比例就会慢慢变化。

刚开始时农民个人出资只占 1/3,十年过后就可能上升到 2/5,甚至 1/2 了。因为从长远来看,为了制度可持续,农民应该成为出资主体。只是在制度初创时期,考虑到当时农民收入水平较低,对“新农合”能否成功心存疑虑,有观望心理,为了吸引农民参与,才以政府出资为主,但这不是医疗保险制度的常态。一个合理的可持续的社会保险制度,应该是“多方分担”。福利供给主体要多元化,福利形式要多样化。福利供给主体包括政府、市场和社会(社会组织、家庭和个人),各个主体的责任必须明确,形成合理的责任结构,其中居于主导地位的是政府。“新农合”是如此,城乡居民社会养老保险制度、城市居民医疗保险制度也是如此。“政府首责,各方分担”还以不同的具体形式,体现在扶贫、救灾以及社区养老服务等许多民生事业中。事实证明,这可以广泛动员资源,形成合力。其符合中国国情,效果是好的。

#### (四) 渐进:不是“一步到位”而是“小步长跑”

2003 年在全国实行的“新农合”是一项极富智慧的制度设计。“新农合”基金由中央财政补助,省、县财政配套和参保人员个人缴纳三部分构成。其筹资水平,一开始一个人一年只有 30 元(中央财政、地方财政、参保农民各出 10 元)。一是起点很低,各方都能承担得起,推广起来也很容易,这就解决了“万事开头难问题”。二是财政拿大头(20 元),农民个人拿小头(10 元),农民觉得参保可以得好处,这就解决了农民“怕吃亏”问题。三是中央财政带头出资,对地方财政有示范和带动作用。四是不固定缴费期限,每年缴费一次,次年是否参保农民可以自由选择,让农民看看效果,尊重农民的选择权。本来,社会保险制度的参保和缴费是刚性的规定即带有一定的强制性,只有这样制度才有稳定性和可预期性。而当年缴费就是允许农民走一步看一步,这是为了解决农民对“新农合”的信任问题。因为先前“老农合”也是政府号召建立的,后来解体了。“新农合”能否成功,刚开始农民是有很大疑虑的。“新农合”冒着牺牲制度稳定性的风险,付出增加制度运行难度的代价,改变社会保险制度的刚性为柔性,这是从农民实际出发的一个制度创新。

第五点可能是制度创新的更大亮点,那就是缴费办法的创新。虽然起点低,但年年提高缴费标准。每次涨的都不多,农民感觉负担得起,财政也承担得了。既不是“小步慢跑”,也不是“小步快跑”,叫“小步长跑”更合适。实际上筹资水平提高比较快,几年下来,由每人每年几十元,提高到几百元了。各地标准不同,例如 2016 年,山西省“新农合”筹资标准提高到人均 540 元,其中:个人缴费 120 元,各级财政补助 420 元。其他“新农合”筹资标准高的省市已经接近城市居民的医保筹资标准了;有些地方例如北京市 2018 年已经将城乡居民的医疗保险制度整合一体了。但是这个水平和城镇职工医疗保险的人均筹资水平相比,还有相当的差距。“小步长跑”还要继续。

一项看似平常的制度设计(中央财政、地方财政、参保农民各出 10 元),一举解决了在“老农合”解体以后的十五六年间令全国人民一筹莫展的那么多的难题,说它“极富智慧”实不为过。西方国家人均收入水平高,20 世纪五六十年代财政资金充裕,建立社会保障制度并不太难。我们国家难就难在 2003 年“非典”危机要求农村医疗问题必须尽快解决,可是农民自己交不起钱,财政掏不起钱,问题又迫在眉睫。“新农合”制度的推出可以说是急中生智。“新农合”的成功经验被后来建立的一系列制度所效法。2007 年建立的农村最低生活保障制度、2009 年以后建立的城乡居民社会养老保险和医疗保险制度,都不是“一步到位”,而是“小步长跑”。

#### (五) 科学基础与实际效果

“福利中道论”并不仅仅是一些观念,也不只是理论和政策原则,它建立在处理若干基本关系的科学基础之上。笔者在《普遍整合的福利体系》一书中区分了“构成社会福利实现过程科学基础的基本比例关系”(福利支出占 GDP 的比重、福利支出占财政收入的比重、社会福利责任结构)和“构成社会福利实现过程科学基础的均衡结构”(社会福利需求和供给结构、社会福利分配原则和方式、社会福利调节机制、社会福利效益评估)并且做了初步论证。

体现上述特点的“福利中道”论,实际效果怎

么样? 2003 年开始建立“新农合”, 几年时间就解决了七八亿农民缺医少药的问题; 2007 年建立农村最低生活保障制度, 到 2012 年覆盖全民即 13 亿人口的社会保障体系基本建成, 这在世界社会保障和社会福利发展史上堪称壮举。

那么, 福利增进这一头发展如此之快, 经济增长这一头怎么样呢? 前者给经济增长造成了负担, 阻碍了 GDP 增长吗? 尽管 2003 年遭到了“非典型肺炎”的挑战, 2008 年遇到了全球货币危机的冲击, 美欧等发达国家 GDP 都严重下滑, 而中国 2003 年到 2012 年 GDP 却保持了两位数增长, 经济总量几乎每年超过一个发达国家——意大利、英国、法国、德国, 到 2010 年超过了日本, 中国成为世界第二大经济体。虽然这段时间有经济刺激措施是否过当的问题, 发生了房地产一定程度上的泡沫问题, 但是没有什么政策是万全之策。总体上看, 经济增长和福利增进不是相互排斥的, 而是相互结合的; 不是相互阻碍的, 而是相互促进的。经济增长成绩靓丽, 福利增进全面提升。事实证明, 依循福利中道, 鱼和熊掌可以兼得!

关于经济增长与福利增进互促关系的深刻认识, 习近平在党的十九大报告中总结为“坚持在发展中保障和改善民生”, 即“坚持人人尽责、人人享有, 坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期”<sup>[9]</sup>。

#### 四、结 语

“底线公平论”“普遍整合论”“福利中道论”, 是依次递进、环环相扣的。它们分别回答了中国社会保障和社会福利事业发展不同层次的主要问题。在人均收入水平较低的情况下, 能不能以及如何建立广覆盖的齐全的社会保障制度? 我们的实践经验和理论研究都证明: 不仅应该, 而且可能。不仅可能, 还可以优先保障那些最迫切需要保障的弱势群体, 有效促进社会公平。在城乡之间、地区之间发展差距较大的国情下能否实现社会保障和社会福利制度的普遍整合? 我们的实践经验和理论研究都证明: 不仅应该, 而且可能。不仅可能, 还会推动城乡关系更加协调、地区发展更加均衡。在以发展为第一要务的前提下能否取得经济发展与福利增进之间的平衡? 我们的实践

经验和理论研究都证明: 不仅应该, 而且可能。不仅可能, 还会建成中国特色福利社会, 为 21 世纪的世界贡献中国的福利方案。

从性质和功能来看, “底线公平论”是社会政策的观念基础, 普遍整合论是社会保障和社会福利制度建设的目标和原则, “福利中道论”则是基于以上政策基础和制度基础的福利社会学和社会政策学的基本原理。从相互关系看, 底线公平论、普遍整合论、福利中道论这三者是相互嵌套的: 后者并不是对前者的替代, 更不是对前者的否定, 而是以前者为基础, 是对前者基本原则的坚持、扩展和提升。

“底线公平论”“普遍整合论”“福利中道论”, 不过是中国特色民生建设的伟大过程在学思上留下的点滴印记。正如歌德所言, 理论是灰色的, 而生活之树常青。中国特色民生建设的实践经验是极为丰富的, 而且这一伟大实践还在继续走向深入、走向辉煌, 必将为 21 世纪的世界贡献体现中国智慧的福利方案。实践过程未有穷期, 研究过程也就还需继续, 回顾以往是为了有益于未来。

#### 参考文献:

- [1] 向春玲《尽快建立城乡一体医保体系》,《文汇报》2008 年 11 月 4 日第 5 版。
- [2] 张天蔚《如何解读温家宝总理的“乘法”》, 人民网 2003 年 12 月 10 日。
- [3] 景天魁《中国社会保障的理念基础》,《吉林大学社会科学学报》2003 年第 5 期。
- [4] 景天魁《论底线公平》,《光明日报》2004 年 8 月 10 日。
- [5] 李炜《兼容贯通——景天魁的学术思想》,《高校理论战线》2007 年第 10 期。
- [6] 中国社会科学院社会政法学部集刊(第一卷):《科学发展社会和谐》, 社会科学文献出版社 2007 年版。
- [7] 景天魁《基础整合的社会保障体系》, 北京: 华夏出版社 2001 年版。
- [8] 杨天宇《礼记译注》(下), 上海: 上海古籍出版社 2004 年版, 第 691 页。
- [9] 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》,《人民日报》2017 年 10 月 28 日。 [责任编辑: 朱 磊 张斐男]