

· 社会福利的平衡发展与社会保险的弹性调整 ·

福利距离、地域正义与 中国社会福利的平衡发展

岳经纶¹ 方珂²

【内容摘要】 中国社会福利的不平衡发展，表现为福利资源的配置在城乡之间、职业之间和地域之间的差异。社会福利资源配置因个体社会身份(城乡、职业)的不同而导致的差异可以概念化为“福利距离”，而其在不同地区之间的平等程度则可以用“地域正义”概念进行考量。社会福利不平衡发展的机理可以用“福利距离”和“地域正义”两个概念来加以解释。尽管新世纪以来社会政策的扩展通过覆盖面扩大、制度整合以及空间均衡缩小了群体间和地区间的福利差距，但“福利距离”和“地域不正义”的遗绪依然明显，在一定程度上制约了社会福利制度对人民日益增长的美好生活需要的满足。对此，可以在“社会中国”的理念下，强化“社会公民身份”和“人类需要本位”的政策理念，创新社会政策，不断调整“福利距离”，提升“地域正义”，从而实现社会福利的平衡发展。

【关键词】 福利距离 地域正义 社会中国 社会政策 不平衡发展

【作者】 1 岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授。(广州 510275)
2 方珂，浙江大学公共管理学院博士研究生。(杭州 310058)

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“中国特色现代社会福利制度框架设计研究”(15ZDA050)；
2016 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“社会政策创新与共享发展”(16JJD630011)

新时代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的发展之间的矛盾。坚持和完善统筹城乡的民生保障制度是满足美好生活需要的基本政策路径。经过 70 多年的发展，我国社会福利制度的覆盖群体和保障水平已经得到逐步扩展和提升，一个涵盖最低生活保障制度、基本医疗保险制度、社会养老保险制度等的社会安全网络已经建立起来。然而，当下的中国社会福利体系依然存在着城乡、职业和地域身份的分割，社会保障项目的碎片化特征



微信公众号

Jun. 2020

85



明显^①，社会福利依然处于不平衡发展的状态，与美好生活需要的政策理念存在距离。

中国社会各群体之间的福利待遇差异起源于计划经济时代的“政治分层”^②。在社会主义计划经济时代，国家是福利资源配置和供给的主体，其对于稀缺福利资源的分配是通过户口和单位来实现的^③。依照社会成员户籍身份和职业身份的差异，教育、社会保障、劳动保护等领域的福利资源分配体现着社会身份的分野^④。尽管改革开放以来的社会政策经历了几次嬗变，“社会身份本位”和福利碎片化的遗绪却依然存在。社会群体间因户籍身份和职业身份差异所造成的福利待遇差距，实际上体现了他们与福利供给主体的接近程度（Proximity）^⑤。以计划经济时代为例，由于单位是国家进行资源分配的重要载体，因而成为单位的一员就意味着福利资源的获得^⑥，而生在偏远农村则意味着与福利供给的疏离^⑦。这种群体间因与福利供给主体接近程度不同而导致的社会权利和福利待遇的差异可以用“福利距离”（Welfare Proximity）的概念来表示。

地域空间的因素也影响着我国社会福利资源的配置。在计划经济时代，社会政策在地区之间存在着明显差异，优质资源主要集中在国家重点建设的重工业基地以及重点保障的大城市^⑧。改革开放之后，我国推行了“划分收支、分级包干”的财政体制改革，以赋予地方政府更大的财政管理权限^⑨。在此背景下，重要的公共物品和公共设施长期以来主要依赖地方政府提供^⑩，地方政府的财政收支状况直接决定辖区居民的社会福利水平^⑪。尽管1994年的分税制改革试图使中央政府集中财政权力，但是也没有带来中央与地方政府公共品支出责任的再划分^⑫。受其影响，我国的区域之间、省份之间，乃至同一省份的不同地区之间形成了明显的福利水平差异。据测算，省际人均福利补贴的差异甚至高于人均工资的不平等程度^⑬。这种情况有违社会政策的“地域正义”（Territorial Justice）取向。后者强调社会政策需要平等地对待居住在同一国家不同地方的有相同福利需求的个体，即使不同地方的财政状况存在差异^⑭。

福利待遇因身份和地域而异的状况，共同体现为不同社会群体之间的分层效应^⑮。但是，既有研究较少从与社会阶层结构的契合方面来讨论社会福利制度^⑯。董海军和郭云珍展示了城乡之间、城市之间和部门之间的福利分层现象，但对于这些现象背后的制度机理和政策演化分析不足^⑰。杨艳东分析了所有制性质、户籍性质和就业身份性质对福利待遇的影响机理，但是停留在静态层面的分析，没有关注到福利距离的动态演化^⑱。因此，本文将引入“福利距离”和“地域正义”概念，从福利资源分配在不同户籍身份、职业身份和地域身份群体间的差异性现状出发，探讨中国社会福利不平衡发展的表征与机理，并分析其发展演化的路径。在此基础上，本文也将从“社会中国”的视角分析如何推动我国社会福利的平衡发展。

福利距离：基于社会身份本位的福利不平衡发展

从理论上说，中国社会福利体系的不平衡发展，是因为它建基于碎片化的社会身份而不是统一的社会公民身份。这种碎片化的社会身份，可以用“福利距离”概念来表示。因身份差异而造成的福利差别，体现在两个维度：在城乡分割方面，我国公共产品的供给呈现一种大城市—中等城市—小城市—镇—近郊农村—偏远农村的城乡差序格局^⑲；在职业差异方面，干部、工人、没有进入单位的居民以及农民，被分别纳入不同的制度安排，享有不同水平和质量的福利和服务。

（一）城乡分割与福利距离

中国社会福利制度的户籍身份分野起源于中华人民共和国成立初期的城乡二元结构和财政投

入的非农偏向^{②1}。在计划经济时代,国家提供的社会保障制度是以城镇企业和机关事业单位为基本管理层次的^{②2},农村居民基本上处于国家社会保障制度之外,其所能享受到的福利待遇依赖于所在的集体。虽然改革开放之后建立的社会保障制度改变了原有的劳动保险体制,但政策供给的城乡分野依然持续了很长一段时间。直到21世纪初,社会政策覆盖面的城乡分割状况才逐渐发生改变。新型农村合作医疗(2003年)、农村最低生活保障制度(2007年)、新型农村养老保险(2011年)等制度的建立,在政策层面上弥补了农村地区社会福利的缺位,但福利待遇的城乡差异至今依然存在。

以社会救助为例,在计划经济时期居民的社会救济呈现城乡二元经济结构的特征。在城市,社会救济工作内嵌于就业与社会保障一体化的单位保障制度之中,主要发挥“拾遗补缺”的作用,并由国家对特殊救济对象(“三无”人员)定期发放定量的救济金;而在农村,社会救济责任则归属集体经济组织,并通过五保供养制度为生活无依无靠的弱势群体提供生活保障,而国家保障则仅居于辅助定位^{②3}。到了市场经济转型时期,为应对经济体制转型和国有企业改革过程中的城市贫困问题,最低生活保障制度最先在城市建立起来^{②4},并标志着中国社会救助事业与国际理念的接轨。但是,在这一制度建立的过程中,城市依然处在领先地位。1993年,上海市政府在全国率先进行了城市“低保”制度的探索。1997年,国务院正式下发了《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》(国发〔1997〕29号)。而在农村,虽然一些地方从1996年开始探索建立最低生活保障制度^{②5},但是低保的投入却一直没有得到中央政府的支持,社会救助的保障水平也较低^{②6}。此后,随着城市下岗问题得到缓解,中央政府在2003年开始将社会救助工作的注意点转向农村。而直到2007年,国务院才正式印发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发〔2007〕19号),从而使得社会救助制度全面覆盖了城市和农村地区。

但是,救助标准的设定至今在多数情况下依然体现着城乡分野。图1展示了2007—2018年民政部《社会服务(民政事业)发展统计公报》中城乡低保标准的数据。不难发现,城市低保标准在这些年度中一直显著高于农村低保标准。尽管城市和农村地区的人均可支配收入水平和人均消费支出存在差异^{②7},但是最新的实证研究发现,即使在控制了人口和社会经济因素之后,农村居民所接受的社会救助水平依然低于城市居民,救助不足的问题在农村地区更为突出^{②8}。

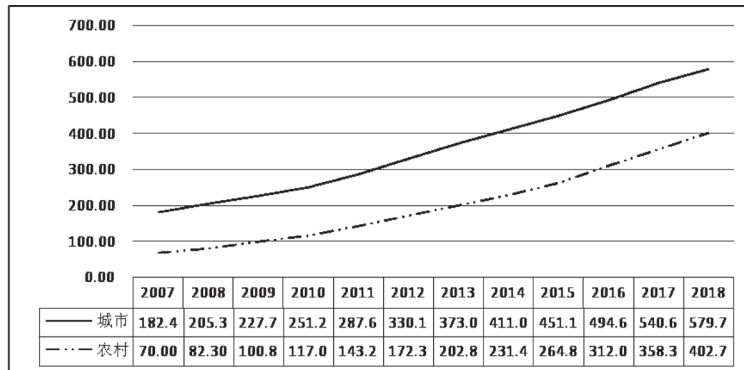
同样的差别也体现在社会保险领域。计划经济时代的劳动保险制度建立在将城市和农村居民严格分隔的户籍制度之上。城镇职工尤其是国有单位的职工,享有制度化的社会福利保障,城市居民普遍享有低价的基本生活品,以及教育和医疗卫生公共服务,而农村居民则几乎不被相应的社会政策所惠及^{②9}。这种状况虽然在市场经济体制和社会保险制度建立之后有所改变,但是“碎片化”的制度设置依然体现了城乡分割。以医疗保险为例,虽然城镇职工医疗保险制度(1998年)、新型农村合作医疗制度(2003年)、城镇居民基本医疗保险制度(2007年)的陆续建立带来了“全民医保”的实现,但是在城镇地区和农村地区所推行的社会医疗保险,依然在筹资水平、待遇水平和偿付模式方面存在着明显的城乡差异^{③0}。图2展示了2011—2017年全国城乡医疗保险基金运营状况的比较数据。从中可见,城镇基本医疗保险(包括职工医保和居民医保)在基金的人均筹资规模和人均支出规模方面,都远高于新型农村合作医疗。并且,虽然城镇基本医疗保险的起付线较高,但其报销比例和最高支付限额都高于新型农村合作医疗^{③1}。

(二) 职业差异与福利距离

基于社会身份本位的社会福利不平衡发展不仅体现在城乡之间,也体现在城镇化内部的不同

图1 2007—2018年城乡低保平均标准折线图

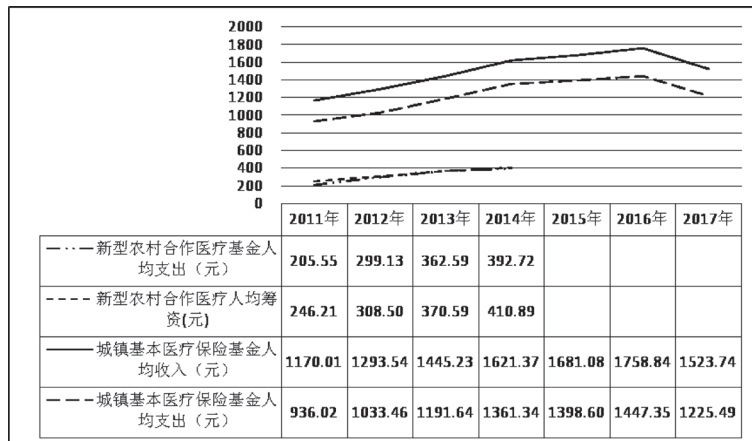
单位：元/月



数据来源：2007—2018年民政部社会服务（民政事业）发展统计公报

图2 2011—2017年城乡医疗保险基金状况对比

单位：元/人



数据来源：国家统计局（新型农村合作医疗的数据仅限于2011—2014年，2015年后城乡居民医保制度逐步实现整合）

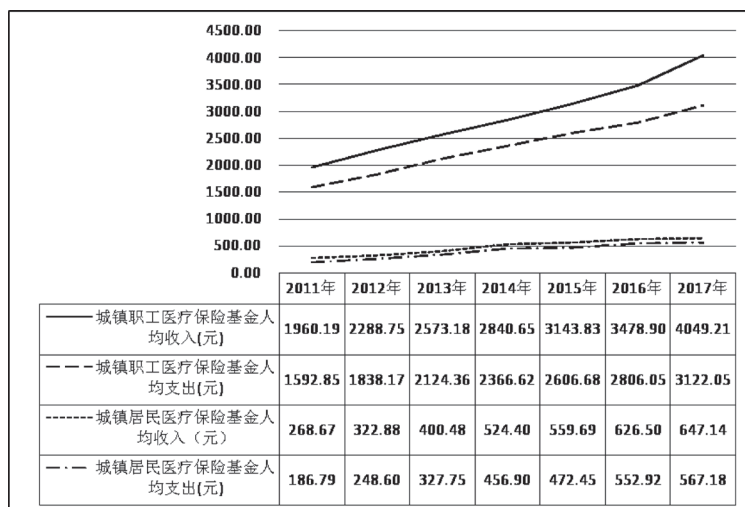
职业和所有制之间^⑪。在计划经济时期，福利资源的分配是以单位为基础的，就业、住房、公费医疗、子女就学等福利资源的获得是以成为单位的一员为前提的^⑫。虽然医疗、养老和就业领域的社会保险项目在改革开放和市场经济转型之后陆续建立起来^⑬，从而冲散了劳动保险制度下“铁锅饭”式的分配制度^⑭，但是社会保险制度在不同职业身份的群体之间仍然延续着人群分等、制度分设的特征^⑮。

从政策体系的建设进程来看，我国的社会医疗保险制度是依照职业身份的不同而陆续建立起来的。面向职工的城镇职工医疗保险制度于1997年率先建立起来，而面向包括灵活就业人员在内的普通居民的城镇居民基本医疗保险则直至2007年才建立起来。此外，尽管社会医疗保险制度在2007年之后在政策层面覆盖了所有职业身份的群体，但是职工医保和居民医保两套制度是分割运行的，并在筹资方式、缴费水平和待遇水平等方面存在着较大的差异^⑯。图3展示了2011—2017年城镇职工医保基金和城镇居民医保基金的收支状况，可以发现职工医保基金的人

均收入和人均支出水平均显著高于居民医保基金。与此同时,还有部分特殊群体享受着高水平的免费医疗服务。这体现了不同人群之间的医疗保障待遇差距^{④7}。

图3 2011—2017年城镇基本医疗保险基金收支状况对比

单位:元/人



数据来源:国家统计局(<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0S0Z&sj=2018>)

相较于社会医疗保险,养老保险在不同职业群体之间的待遇差异更为明显。一方面,在很长一段时间内,养老保险制度依照职业身份的区别,将党政机关、事业单位和企业单位的工作人员划入不同的退休制度。不同职业身份群体之间的退休金水平和内部收益率存在很大差异。根据李实等的测算,党政机关的平均退休金比城镇集体所有制企业和国有独资企业分别高出近150%和96%,事业单位的平均退休金比城镇集体所有制企业和国有独资企业分别高出118%和72%^{④8}。可见,在现行制度体系下,党政机关、事业单位、国有独资企业和城镇集体所有制企业工作人员的退休待遇依次递减。而直到2015年颁布《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定》,机关事业单位工作人员养老保险才开始与企业职工基本养老保险并轨^{④9}。

城镇职工基本养老保险内部也存在个体差异。现行制度的基础是1997年确立的“社会统筹与个人账户相结合”的部分积累制。2005年的养老保险制度改革对个人账户比例和养老金计发办法做了调整,在基础养老金部分引入激励约束机制,强调多缴费多收益的原则,并增强基础养老金水平与个人缴费水平的关联性^{⑤0}。在这一制度下,根据何立新对于不同所有制性质单位职工终身保险费率测算,35岁以下年龄组的私营/个体企业和灵活就业员工的终身保险费率为30%~40%^{⑤1}。也就是说,为了在退休后全额领取养老金,这些人需要将一生工作收入的三到四成用于养老保险缴费。这意味着,该部分群体实际上难以参加养老保险并领取全额养老金,从而体现了社会养老保险待遇的“实质不公平”。

综上所述,我国现行社会救助和社会保险制度在城乡之间和职业之间存在着较为明显的待遇差异。究其原因,基于社会身份差异的福利距离起始于计划经济时代的“政治分层”和“城乡二元结构”^{⑤2}。在户籍制度和单位制度的基础上,干部、工人、没有进入单位的居民和农民被划分进不同的板块。而在福利制度的设置和福利资源的配置方面,不同板块之间的差异实际上体现了

个体在社会分层中与国家福利体系的“亲疏远近”。虽然改革开放以来的社会福利发展打破了单位福利的制度设计，并开始整合“碎片化”的社会福利体制，但是受制于政策发展的路径依赖，现行的福利制度依然体现福利距离的遗绪，国家福利资源的配置依然存在城乡和职业差异，并成为构成社会福利不平衡发展的制度机理。

地域不正义：基于地域分割的福利不平衡发展

除了体现城乡和职业身份分野的“福利距离”之外，中国社会福利的不平衡发展还体现在地域之间的分割。按照当代社会政策所强调的“地域正义”取向，居住在一国之内不同地方的个体应该享受平等的社会福利权利。也就是说，在一国之内，公民的福利待遇不应由其所在地区的财政状况决定，而应与其公民身份所决定，从而其能享受到的福利待遇与公共服务应该大体相等。^④换言之，如果一国居民的福利待遇因其所在地区的财政状况不同而出现很大差距的话，就会产生社会福利的“地域不正义”。

一般而言，社会政策地方化往往导致福利的“地域不正义”，而我国社会政策的发展则长期体现地方化的特征。具体来说，我国的社会保障制度长期实施“国家统一决策与分级管理相结合”的模式，虽然总体政策方针的制订由中央政府负责，但基金的征缴管理和待遇的计发报销则由地方政府负责，因而始终以县市级政府作为主要的统筹核算单位^⑤。在这一背景下，现行的社会福利体系强调社会政策的属地化管理和地方财政的支撑作用，缺乏由中央政府直接实施（中央出资并统一管理）的社会政策项目。

在社会救助方面，中央政府 1999 年颁布的《城市居民最低生活保障条例》规定，“城市低保制度实行地方各级人民政府负责制，按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用，并适当考虑水电燃煤（燃气）费用以及未成年人的义务教育费用确定低保标准，所需资金由地方人民政府列入财政预算”。因此，从最低生活保障制度设立之初开始，社会救助政策的制订和执行就具有明显的地方化特征。地方政府不仅将低保资格的认定严格限制在具有本地户籍的居民之内，而且低保标准的设立和实际领取的救助金额也往往受到地方政府财政能力的影响^⑥。表 1 展示了民政部公布的 2019 年三季度各省的平均低保标准，可以直观地反映不同地区之间的差异。

表 1 2019 年三季度各省低保标准

地区	上海市	北京市	天津市	浙江省	江苏省	广东省	福建省	安徽省	内蒙古自治区	湖北省	重庆市	辽宁省	山东省	河北省	海南省	山西省
农村 (元/人·年)	13920	13200	11760	9399	8401.2	7566.5	7360.1	6777.1	5841.4	5682.2	5336.9	5053.1	4892.4	4853	4800	4752.6
城市 (元/人·月)	1160	1100	980	790.9	714.4	801.7	615.9	593	689	635.5	580	630.2	564.5	658.7	549.6	550.2
地区	江西省	贵州省	湖南省	广西壮族自治区	云南省	四川省	西藏自治区	陕西省	甘肃省	新疆维吾尔自治区	青海省	河南省	吉林省	宁夏回族自治区	黑龙江省	
农村 (元/人·年)	4579.4	4398.5	4391	4384.8	4347.9	4330.7	4300.2	4275.6	4135.2	4135.2	4071.5	4067	4065	4040	3978.9	
城市 (元/人·月)	633.8	613.4	510.4	655.6	619.7	535.6	834.1	579.2	527.2	460.9	573	537.9	525.3	570	567.5	

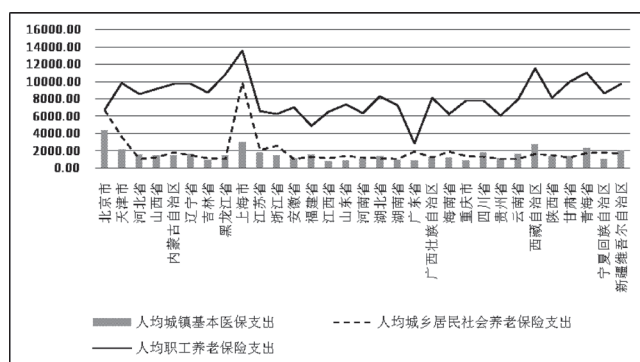
数据来源：民政部

社会保险项目的设置和执行同样体现着统筹层次低下的特征。根据《社会保险法》的规定，除了被规定为全国统筹的城镇职工基本养老保险之外的其他社会保险项目，都仅仅被确定为实行

省级统筹。在此背景下,社会保险的缴费与待遇水平、基金结余等状况在统筹区之间存在着较大差异。图4展示了2015年各省城镇职工医疗保险、城镇职工基本养老保险以及城乡居民社会养老保险三项社会保险基金的人均支出状况。与此同时,在各个省份内部,大多数省份也都采用了属地管理模式,即省一级“管事、管人、不管经费或管事、管基金、不管人和经费”的机制^④。因而,在实际执行过程中,大多数社会保险项目仍停留在县市级统筹的水平上^⑤。此外,受“分灶吃饭”的财政体制,社会统筹资金部分无法转移的社保政策,以及地区化运作的社会保险管理系统等因素的影响,参保者社会保险关系的跨地区转移接续存在较大的制度障碍^⑥。

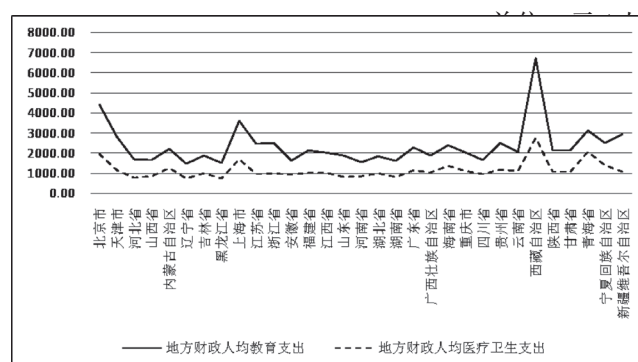
图4 2015年各省社会保险基金人均支出状况

单位:元/人



数据来源:国家统计局(其中城乡居民社会养老保险按实际领取待遇人数计算,城镇职工基本养老保险和城镇基本医疗保险按年末参保人数计算)

图5 2017年各省地方财政人均教育支出和人均医疗卫生支出状况



数据来源:国家统计局

公共服务的供给也长期被视为地方政府的责任。受现行财政体制的影响,公共服务长期以来采取“属地化”供给,支出由地方财政承担^⑦。与此同时,在地区间经济增长差异逐渐显现,而中央政府间财政转移支付尚存不足的背景下,地方政府公共服务支出规模的差异逐渐拉大^⑧。因此,各地之间的社会服务支出和公共服务建设显现出了明显的地区差异。图5展示了2017年各省地方财政人均教育支出和人均医疗卫生支出的数据,可以直观地感受到地区间公共服务供给水平的差异。与此同时,受干部考核方面的“晋升锦标赛”机制的约束,地方政府也严格限制非本地户籍人员对地方性公共服务的享受资格^⑨。

可见,由于长期以来各项社会政策和公共服务都是地方政府的责任,由地方财政支持,我国社会政策的集中度不足,存在着社会政策地方化的倾向。它表现在一个地区、一个城市,甚至可以说一个区县都有一套社会政策体系。与此同时,地方政府间的财政状况各不相同,社会福利供给能力也不同,因而社会救助、社会保险和公共服务的供给在不同的行政区域之间都存在着福利差异,形成分散的“福利地区”。

新世纪的社会政策扩展:变化中的“福利距离”和“地域正义”

总的来说,依城乡和职业身份而形成的“福利距离”以及依地域身份而导致的“地域不正



义”，构成了我国社会福利发展不平衡的机理，形成了一套建立在城乡二元结构、户籍制度和所有制性质差异之上的“碎片化”社会福利体系，并造成了社会群体间福利待遇的差异。“福利距离”概念揭示了在我国社会福利体制发展演化的很长一段时间里，个体因在国家福利体系中的位置不同，或享受较高的福利待遇，或享有较少的福利资源，或不被福利制度所覆盖。这一机理在很大程度上解释了社会福利制度的群体间差异。“地域不正义”的概念则反映了受财政分权体制的影响，地方财政状况较好的沿海地区往往拥有比其他地区更高的福利水平。在现实情境中，“福利距离”和“地域不正义”的现象常常同时存在，加剧社会福利发展不平衡的状况。

然而，当代社会福利体系建设的目标是为公民提供一系列防范社会风险的制度，社会福利和公共服务应该作为一项社会权利给予有实际需要的公民，以保证每个公民都能够得到社会的保护^②。“福利距离”和“地域不正义”现象的存在制约了社会福利体系保障基本公民权利和满足公民基本需要的效率，并给经济社会的发展带来了挑战。其一，福利资源在社会成员之间的配置差异，促成了当前社会上“高福利”“低福利”和“负福利”并存的状况^③，对收入差距和社会团结产生了负面效应。其二，社会保障制度在区域之间的分立、社会保险待遇跨区域流转的障碍以及公共服务权利对非户籍人员的限制，制约了人口的跨地域流动，从而与市场经济所需要的流动性不相适应。其三，依城乡和职业身份分设的社会保险制度，也造成了社会福利待遇的差异。

实际上，“福利距离”和“地域不正义”背后所反映的都是“社会身份本位”社会政策范式的窠臼，即社会政策的设计是以社会（职业）身份而不是公民身份为基础进行的^④。不过，这些现象正随着新世纪以来社会政策理念的强化和社会政策体系的扩展而逐步改观。2003年，党的十六届三中全会的召开和科学发展观的提出，是我国社会政策发展历程中具有划时代意义的节点。在此之后，党和政府陆续形成了“和谐社会”“建设社会主义新农村”“基本公共服务均等化”和“人民日益增长的美好生活需要”等政策理念，并出台了一系列致力于改善困难群体生活状况和普遍增进社会成员福祉的社会政策^⑤。这些政策理念的形成和政策项目的出台，不仅标志着新世纪社会政策的扩张，也为社会福利不平衡发展带来了有利的调整。

（一）社会政策的群体间整合和“福利距离”调整的制度基础

现有社会福利制度调整的第一个方面是扩大社会福利制度的覆盖面并对既有碎片化的福利制度进行整合，从而为福利距离的调整奠定了基础。

首先，随着“以人为本”的政策理念在2003年以后上升为国家意志，“改善民生”逐步成为社会建设的重点议题。在这一背景下，一系列更具包容性的社会政策陆续出台并在全国范围内得以实施。在收入保障领域，低保制度在从城市扩展到农村的同时，低保标准不断提升；在养老保险领域，养老保险制度从城镇职工群体扩展到农民和城市居民群体，越来越多的农民工被城镇职工养老保险制度覆盖；在医疗保障领域，新型农村合作医疗制度和城镇居民基本医疗保险制度分别得以建立；在住房保障领域，廉租房和经济适用房的政策力度加大，农村贫困家庭的住房安全有了政策保障。随着社会政策从城市向农村、从城镇职工向城乡居民的扩展，户籍身份的影响有所淡化，居民身份（在一些行政区域内社会政策项目开始实现城乡统一）与劳动者身份（基于就业的社会保险制度吸纳了农民工）日渐凸显，居住证的社会福利功能开始得到承认。可以说，社会政策扩展以及伴随而来的福利制度的发展，为“福利距离”的调整创造了条件。

其次，在制度空白被逐渐填补的同时，面向不同群体的社会福利制度整合逐渐被提上政策议

程。社会福利制度群体间整合的进程在医疗保险领域表现得较为明显。近些年城乡居民基本医疗保险制度（2016年）的建立，整合了原有城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗两项制度，使得缩减社会保险政策城乡分异的过程变得现实起来。而国家医疗保障局（2018年）的组建，更是将原本分属于人社部（城镇职工医疗保险和城镇居民医疗保险）、卫计委（新型农村合作医疗）、民政部（医疗救助）和发改委（药品和医疗服务价格管理）的项目职责进行整合，为建立一个去碎片化的统一的医疗保障制度埋下伏笔^⑥。在收入保障领域，上海、北京、浙江和广东等发达地区也开始将城市和农村地区的低保标准进行统一，以消除统一辖域内低保待遇的城乡分异。

（二）福利制度的空间整合和“地域不正义”的弱化

现有社会福利制度调整的第二个方面是从改革财政分权制度着手的，通过公共财政的跨区域调配来实现福利制度的空间整合，缓解“地域不正义”的现象。这一进程从世纪之交开始。1994年的分税制改革增强了中央政府的财政汲取能力，从而提升了中央政府进行跨区域财政转移支付的能力，而1999年“西部大开发”战略的实施则直接推动财政转移支付力度向地方财政能力较弱的中西部地区倾斜^⑦。公共财政的转移支付改善了欠发达地区的财政状况，缓解了各地区之间财政收支的差距，也为各地区社会福利的协调发展奠定了经济基础。

同时，社会福利制度本身的改革也为区域间社会福利发展不平衡状况的缓解提供了条件。自新世纪初起，提升社会保险统筹层次的相关表述开始出现在中央政府的政策话语之中。以养老保险为例，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》就明确指出，要“建立健全省级养老保险调剂基金，在完善市级统筹基础上，逐步实行省级统筹，条件具备时实行基本养老金的基础部分全国统筹”。到党的十九届四中全会，关于提升养老保险统筹层次的政策理念已经发展成为“加快建立基本养老保险全国统筹制度”。

此外，社会福利制度空间整合的实践也在具体制度的运行层面持续推进。一方面，在一些较为发达的地区，省域间社保转移接续和异地医保结算等制度已经在实践层面逐步落地。以长三角为例，江苏、浙江和安徽三省联合实施了“长三角地区跨省异地就医门诊费用直接结算试点”，试点地区的异地安置退休人员、异地长期居住人员、常驻异地工作人员和异地转诊人员在参保地和上海就诊，可以享受异地医保门诊直接结算待遇。另一方面，一些地方财政状况较好的省市，则开始逐步淡化社会福利制度的“地域身份分割”。通过居住证制度的发展，许多大中城市已经在不同程度上向持有居住证的外来人口提供一定水平的社会保险、子女入学和卫生防疫等领域的公共服务^⑧，从而弱化外来人口与本地居民享受的社会权利差异^⑨，削弱“地域不正义”的程度。

走向“社会中国”：中国社会福利的未来发展

新世纪以来的社会福利发展通过社会政策体系和公共财政制度的调整，促进了福利制度在群体之间和地域之间的整合，弱化了“福利距离”和“地域不正义”的程度。然而，不平衡不充分发展依然是我国现阶段的基本国情，社会福利领域不平衡不充分发展的状况依然存在。事实上，现阶段的社会福利制度依然延续着部分“福利距离”和“地域不正义”的遗绪，同时也因社会发展条件的变化而演化出新的内涵。

就“福利距离”而言，尽管社会福利诸领域的制度改革都在致力于缩小群体间福利待遇的



差异,但是现阶段的福利体系依然是条块分割的,社会保险各项目之间的整合依然面临着不少阻力,不同社会身份的群体依然归属不同的福利体系。社会政策扩张过程中的一些新的实践也为“福利距离”的表现形式带来了新的变化。以“精准扶贫”为例,政府在推进大规模减贫工程的同时,出台了一系列惠及绝对贫困群体的福利政策(涉及医疗、教育、住房和劳动就业等领域),从而缩小了弱势群体的“福利距离”。然而,该工程在体现“底线思维”的同时,依然暗含着“选择主义”的逻辑。这些福利政策往往与扶贫政策(或低保制度)建立起“捆绑关系”,福利资源的供给往往以“贫困户(或低保户)”的身份为基准。由此,在全社会范围内基本公共服务供给尚且存在短板的情况下,这种带有“泛福利化”特征的政策扩张实际上容易在“贫困群体”与一般群体之间构成新的不平等,也使得“福利距离”发生新的演化^⑧。

就“地域正义”而言,尽管提升社会保险统筹层次和促进区域间福利制度整合的实践在不断推进,部分地区甚至建立起具有普遍主义特色的“整合性福利地区”,但是社会福利制度的跨区域整合依旧面临着诸多障碍。以养老保险为例,尽管国家的政策理念是要加快建立基本养老保险全国统筹制度,但是统筹层次的提升势必会冲击已有的利益格局,并引发不同地方政府间的博弈。因此,目前大部分省份实际采取的只是省级调剂金制度,与“六统一”标准下的省级统筹依然存在距离,并且各地政府之间存在着降低养老保险征缴力度的“逐底竞争”行为^⑨。因而,福利制度的空间整合和“地域正义”的实现依然存在着距离。

面对这一现状,未来的社会福利发展依然要弱化“福利距离”和“地域不正义”因素。对此,“社会中国”理念可以提供一种积极的路径。“社会中国”倡导在中国社会福利制度改革中树立起“社会公民身份本位”和“人类需要本位”的社会政策设计理念,主张建设一个跨越社会身份本位、具有制度和空间整合性的统一的社会政策体系,进而形成一个社会意义上的统一的“社会中国”^⑩。简言之,“社会中国”有两个基本点:一是强调以“社会公民身份”超越户籍、职业等社会身份,并以此作为社会福利制度建设的基础;二是强调社会福利制度建设的空间维度,以国家整体性超越地域分割性。而这两个基本点正好对应影响我国社会福利不平衡发展的两大因素——“福利距离”与“地域不正义”。福利距离的存在导致不同群体在福利资格与待遇上无法实现与作为福利供给主体的国家之间的等距离,地域正义的不彰则导致了福利权利的地方化。基于这样的思考,“社会中国”仍不失为未来我国社会福利平衡发展的基本走向。

首先,“社会中国”可以为我国未来社会福利的平衡发展提供新的理念。具体表现在:第一,社会福利的平衡发展需要更多以“社会公民身份”作为社会政策的设计理念。现有社会福利项目大多是以部分人受保障的制度设计为起点的^⑪,这种设计有其历史的合理性和现实的必要性,但其后果是个体所享受到的福利待遇因其社会身份而异。这种基于社会身份本位的社会福利制度安排导致群体分割,不利于社会团结。随着经济的发展和社会的进步,未来的社会福利平衡发展需要在社会公民身份理念上逐步消除社会身份分野。第二,社会福利的平衡发展需要更多以“人类需要本位”为导向。个体虽然有户籍身份和职业身份的不同,但基本的需要是相同的。基于社会身份本位的社会福利制度安排把福利需要的满足与身份挂钩,不仅忽视了人类需要的普遍性,而且导致了福利资源的错配,甚至还产生“负福利”状态:越是就业和收入安全度低的群体越难得到福利;越是就业和收入安全度高的群体反而得到更多福利。为了提高福利资源配置的效率,减少因身份而带来的福利权益差距,未来的社会福利平衡发展需要倡导以人类基本生活需要的满足为价值导向。第三,社会福利的平衡发展需要强化中央政府的福利责任,缓

解“社会政策地方化”的倾向。社会政策地方化造成了不同行政区域内福利制度和福利水平的差异,形成了众多分散的“福利地区”,不利于国民身份建构与国家认同。随着市场经济体制的建立,社会政策地方化不能适应市场经济所需要的流动性,特别是劳动力的流动。对一般居民来说,跨地域流动意味着福利权利的流失,因为流入地的福利体制不支持非本地居民,如流动儿童的基础教育权利。对就业者如农民工来说,跨地域的流动往往意味着社会保险权益的流失。因此,未来社会福利的平衡发展需要建立一个跨越城乡和区域分隔,具有全国意义的空间整合性的社会福利制度。

其次,“社会中国”可以为具体社会福利政策和制度安排的完善提供指引,因为“社会中国”的政策目标是要克服一种以社会身份(职业、户籍、地域)为基础进行政策设计的碎片化政策范式^⑥,从而建立一个去碎片化的、统一的、完整的社会政策体系。具体来说,在养老保险方面,未来需要继续推进统一的城乡居民基本养老保险在全国范围内的建立,以及城镇职工与机关事业单位养老制度的并轨乃至统一。在医疗保障方面,继续推进医疗保险制度整合和统筹层次的提升,建立健全覆盖全民、城乡统筹的多层次医疗保障体系。在社会救助领域,需要建立城乡统筹的最低生活保障制度,打破社会救助资格的地域身份限制,同时进一步优化各个专项救助,提升社会救助的效率。在就业、住房、教育等公共服务领域,继续消解公共服务供给的户籍身份壁垒,推进基本公共服务供给的均等化。

我国已经进入不断创造美好生活、逐步实现全体人民共同富裕的新时代。基于已有的制度改革和政策发展进程,我国社会福利发展的环境已经发生了很大改变,为弱化“福利距离”和减少“地域不正义”创造了更好的条件。面向未来,我国社会福利制度的着力点需要逐渐从“兜底线、保民生”的“底线思维”,扩展到普遍主义政策导向的强化。也就是说,要通过理念更新和政策创新,整合碎片化的社会福利制度,缩小群体之间和地域之间的福利待遇差异,建构更加平衡、全面普惠的社会福利制度。

注释:

①⑥ 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。

② 米加宁:《社会转型与社会分层标准——与李强讨论两种社会分层标准》,《社会学研究》1998年第1期。

③ 孙立平:《“关系”、社会关系与社会结构》,《社会学研究》1996年第5期。

④ 陈占江:《差序格局与中国社会转型》,《社会科学评论》2007年第3期。

⑤ Hedegaard, T. F., “The policy design effect: Proximity as a micro level explanation of the effect of policy designs on social benefit attitudes”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 37, no. 4 (2004), pp. 366-384.

⑥ 孙立平:《“关系”、社会关系与社会结构》,《社会学研究》1996年第5期。

⑦⑬⑭ 曲延春:《差序格局、碎片化与农村公共产品供给的整体性治理》,《中国行政管理》2015年第5期。

⑧ 王震:《公共政策70年:社会保障与公共服务供给体系的发展与改革》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2019年第5期。

⑨ 张闰龙:《财政分权与省以下政府间关系的演变——对20世纪80年代A省财政体制改革中政府间关系变迁的个案研究》,《社会学研究》2006年第3期。

⑩ 傅勇:《财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给》,《经济研究》2010年第8期。

⑪ 鹿凤喜、潘孝珍:《财政分权与地方政府社会保障支出——基于省级面板数据的分析》,《财贸经济》2012年第2期。

⑫ 陈硕:《分税制改革、地方财政自主权与公共品供给》,《经济学(季刊)》2010年第4期。

⑬ 罗楚亮、李实:《人力资本、行业特征与收入差距——基于第一次全国经济普查资料的经验研究》,《管理世界》2007年第10期。

⑭ Walker, R., & Lawton, D., “Social assistance and territorial justice: the example of single payments”, *Journal of Social*



Policy, vol 17, no. 4 (1988), pp. 437-476.

⑮④②③⑤⑥⑩ 岳经纶、方珂、蒋卓余：《福利分层：社会政策视野下的中国收入不平等》，《社会科学研究》2020年第1期。

⑮③⑨ 韩克庆：《社会保障公平性的测量准则与效果评估》，《社会保障研究》2019年第3期。

⑰ 董海军、郭云珍：《中国社会福利分层：一个多维结构视角的分析》，《中共天津市委党校学报》2010年第1期。

⑱ 杨艳东：《我国劳动者的福利差距与社会保障制度的公平性——基于就业所有制性质的视角》，《学术界》2013年第3期。

⑳ 宋晓梧：《中国社会保障制度改革》，北京：清华大学出版社，2001年。

㉑②④ 刘喜堂：《建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2010年第4期。

㉒ Leung, J. C., "The emergence of social assistance in China", *International Journal of Social Welfare*, vol. 15, no. 3 (2006), pp. 188-198.

㉓ Zhang, H., "Discourse change and policy development in social assistance in China", *International Journal of Social Welfare*, vol. 21, no. 4 (2012), pp. 433-442.

㉔ 韩克庆：《社会救助是兜底性保障吗？——一项关于低保标准的描述性研究》，《郑州大学学报（哲学社会科学版）》2018年第4期。

㉕ Zhang, S., Ci, Q., & Zhan, M., "Public assistance in urban and rural China: A tale of two stories", *International Journal of Social Welfare*, vol. 26, no. 4 (2017), pp. 303-313.

㉖ 吴忠民：《从平均到公正：中国社会政策的演进》，《社会学研究》2004年第1期。

㉗③⑩③⑥ 申曙光、侯小娟：《我国社会医疗保险制度的“碎片化”与制度整合目标》，《广东社会科学》2012年第3期。

㉘ 岳经纶：《社会政策学视野下的中国社会保障制度建设——从社会身份本位到人类需要本位》，《公共行政评论》2008年第4期。

㉙ 孙立平：《“关系”、社会关系与社会结构》，《社会学研究》1996年第5期。

㉚③⑤ 何文炯：《改革开放以来中国社会保险之发展》，《保险研究》2018年第12期。

㉛ 景天魁：《论中国社会政策成长的阶段》，《江淮论坛》2010年第4期。

㉜ 何文炯：《论中国社会保障资源优化配置》，《社会保障评论》2018年第4期。

㉝ 李实、赵人伟、高霞：《中国离退休人员收入分配中的横向与纵向失衡分析》，《金融研究》2013年第2期。

㉞ 彭浩然、申曙光：《改革前后我国养老保险制度的收入再分配效应比较研究》，《统计研究》2007年第2期。

㉟ 何立新：《中国城镇养老保险制度改革的收入分配效应》，《经济研究》2007年第3期。

㊱ 岳经纶：《社会政策与“社会中国”》，北京：社会科学文献出版社，2014年。

㊲④⑦ 郑秉文：《中国社会保障40年：经验总结与改革取向》，《中国人口科学》2018年第4期。

㊳ Gao, Q., Garfinkel, I., & Zhai, F., "Anti-poverty effectiveness of the minimum living standard assistance policy in urban China", *Review of Income and Wealth*, Series 55, Special Issue 1, 2009, pp. 630-655.

㊴ 王飞跃、郭怀亮：《属地管理、运行机制与社会保险经办机构变革取向》，《改革》2012年第11期。

㊵ 杨宜勇、谭永生：《全国社会保险关系接续研究》，《宏观经济研究》2008年第4期。

㊶⑤① 郁建兴：《中国的公共服务体系：发展历程、社会政策与体制机制》，《学术月刊》2011年第3期。

㊷ 汪利钺：《地方政府公共服务支出均等化测度与改革路径——来自1995—2012年省级面板数据的估计》，《公共管理学报》2014年第4期。

㊸ Kwon, H. J., "From the Developmental to the Universal Welfare State: Lost in Transition? In Jongwon Choi, Huck-ju Kwon and Min Gyo Koo eds., *The Korean Government and Public Policies in a Development Nexus*", Springer, Cham, pp. 83-97.

㊹④② 岳经纶：《建构“社会中国”：中国社会政策的发展与挑战》，《探索与争鸣》2010年第10期。

㊺ 李培林、王思斌、梁祖彬等：《构建中国发展型的社会政策——“科学发展观与社会政策”笔谈》，《中国社会科学》2004年第6期。

㊻ 王绍光：《中国仍然是低福利国家吗？——比较视角下的中国社会保护“新跃进”》，《人民论坛·学术前沿》2013年第22期。

㊼ 刘志军、华晓、刘天剑：《居住证制度的现状与前瞻》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2012年第6期。

㊽ 岳经纶、庄文嘉、方丽卿：《城市化、社会政策创新与地域社会公民身份建构——基于东莞市的案例研究》，《国际社会科学杂志（中文版）》2013年第4期。

㊾ 彭浩然、王琳琳：《中央调剂金比例对养老保险基金地区差距的影响》，《保险研究》2019年第7期。

㊿ 郝铁川：《权利实现的差序格局》，《中国社会科学》2002年第5期。

编辑 李梅 校对 田润叶

Keywords: human rights by virtue of ancestry; consanguinity rationality; Chinese rationality; natural rights; theory of descent

Welfare Proximity, Territorial Justice and the Balanced Development of Social Welfare in China Yue Jinglun & Fang Ke

Abstract: The unbalanced development of China's social welfare is manifested in the differences in the allocation of welfare resources between urban and rural areas, occupations and regions. The difference of social welfare resource allocation caused by individual social identity can be conceptualized as "welfare proximity", while its equality degree between different regions can be considered by the concept of "territorial justice". The mechanism of unbalanced development of social welfare in China can be explained by the concepts of "welfare proximity" and "territorial justice". Although the expansion of social policy since the new century has narrowed the welfare gap between social groups and regions through the expansion of coverage, institutional integration and spatial balance, the legacy of "welfare proximity" and "territorial injustice" is still obvious, which restricts the social welfare system to meet the growing needs of the people for a better life. In this regard, under the concept of "social China", we can strengthen the policy concepts of "social citizenship" and "human needs standard", innovate social policies, constantly adjust the "welfare proximity" and promote "territorial justice", so as to realize the balanced development of social welfare.

Keywords: welfare proximity; territorial justice; social China; social policy; unbalanced development

Rigidity and Elasticity of Social Insurance in Post Epidemic Period —The Type Construction of "Fee and Tax"

Zhu Hailong & Tang Chenming

Abstract: Research on the reform of the payment methods of social security and the social insurance system in China should focus on the analysis of the differences in the daily operational background, major epidemic situations and other sudden social backgrounds and corresponding legal analysis. The taxation method is suitable for the social insurance system in the context of the daily operation of the social security system because its legislative value and purpose, legal attributes, power sources and its legitimacy, legal stability, etc. match the attributes and functional values of social security; However, due to its flexibility, easy adjustment characteristics, and special features, administrative charges are suitable for meeting the urgent, accidental, and specific needs of social security under sudden epidemic situations and other sudden backgrounds. Therefore, a typed social insurance system should be built, that is, a social security income and expenditure system that corresponds to the daily operation of the basic tax and the surcharge corresponding to emergencies, so as to stabilize the overall social security field, improve the quality of people's livelihood, and effectively protect the basic rights and interests.

Keywords: social security law; fee to tax; epidemic situation; model innovation; jurisprudence

Establish a Pension System Based on the Total Factors Contribution to Solve the Pension Dilemma —A Reply to Relevant Questions

Li Jun

Abstract: The aging population causes the Pay-As-You-Go system unsustainable, meanwhile the longevity risk may reduce the effectiveness of the Fully Funded system, and the mechanism of modern economic growth has the inherent tendency to reduce the base of pension source under the current pension system. Therefore, the sustainability of the current pension system is facing severe challenges. In fact, the essence of pension is the reward of the economic value created by the elderly in the past. The current pension source is mainly based on the contribution of single factor (labor factor), and this is a systematic weakness in the design of the current pension source system. In the long run, the fundamental way to solve the issue of sustainability of pension source system is to establish a pension source system based on total factors contribution. In the short run, it can be started by using the method of transferring income tax into the pension system.

Keywords: total factors contribution; pension system; economics analysis; economic growth mechanism; transfer income tax into pension

The Method and Limitation of the Ideological History of Marx and Engels —Critical Dialogue with Western "Marxism"

Zhang Liang

Abstract: After the western "Marxism" is becoming more and more standardized, it has developed its own special standardized research methods, such as literature review method, ideological interpretation method and difference analysis method. In the past 40 years, it has shown an obvious "hermeneutic turn" of methodology. These research methods of ideological history have objectively promoted the scientific development of Marx and Engels research in China, but the construction of Marxism in the 21st century puts forward new requirements for us. On the one hand, we need to understand and grasp these research