

·经济与社会·

城乡一体化视野下的 中国社会福利问题研究

王春光

(中国社会科学院,北京 100732)

摘要:从2001年以来,中国的社会福利在城乡关系上发生了一次实质性的变化:农民的社会权利获得了政府的支持;农民不但免除了农业税赋和相关的各种收费,而且开始被纳入国家的社会保障体制,从医疗保障到养老保障、义务教育保障、社会救助和补贴等,农村社会福利水平由此获得了明显的提高。但是,城乡之间的社会福利鸿沟并没有缩小,在很多方面仍然在扩大,甚至在一些社会福利方面仍然存在“死角”和“空白地带”。本文基于社会福利的普遍主义理论、选择性理论和多样化的供给机制,讨论了当前中国城乡社会福利差异、配置问题以及未来的发展趋向和路径。本文的一个基本观点是,在当前中国,提倡“适度普惠”的社会原则缺乏现实基础,虽然在一些人群中已经出现过度社会福利现象,但是对占人口绝大多数的农村人口来说,福利短缺问题尚未解决,首先考虑的是如何解决短缺问题,而不是是否适度的问题。因此,当前中国还应贯彻普遍主义原则,当然在一些特殊领域,可以采取选择性准入原则;更重要的是要给民众提供表达社会福利需求的机制和渠道,以实现社会福利的均衡发展。

关键词:城乡一体化;社会福利;社会权利

中图分类号:C913

文献标识码:A

文章编号:1008-4088(2011)08-0036-12

长期以来,在中国,农民非常羡慕城市居民,因为城市居民享受非常好的社会福利:稳定的就业、免费的医疗、廉租的公房、便捷的交通、整洁的生活环境、优质的教育、带薪的假期等等。农民似乎天生与这些福利无缘,可是最近几年,当他们被告知说,他们也可以享受免费的义务教育,也可以参加医疗保障,还可以享受养老保障等等,他们自然对生活有了更多的期待和希望。最近几年,中国社会各界都在关注这种让农民享受同等待遇的城乡一体化问题。虽然城乡一体化还没有完成,但是它正在进程之中,究竟会碰到什么样的问题?是否会完成?确实是我们所极为关注的。

一、过去六十多年中国城乡社会福利的演变

从城乡社会福利配置角度,可以将过去六十多年划分为三个阶段:第一个阶段是1978年前

收稿日期:2011-06-20

作者简介:王春光,中国社会科学院社会学所研究员、社会政策研究室主任、博士生导师,研究方向为社会结构、社会流动和农村社会学。

属于失衡阶段;第二个阶段是1978年到2000年左右,属于城乡冲突与断裂阶段;第三个阶段是2001年开始进入修补阶段。每个阶段的城乡福利配置都受当时的社会体制以及背后的价值取向所支配。

集体主义是1978年前中国所追求的核心价值观,所有社会福利资源配置都是为了确保这一价值观的实现。当时的城乡二元体制、人民公社制度和单位制就是根据集体主义理念所构建出来的资源配置模式,其中包括对社会福利的配置。在这些体制中,国家处于核心地位,在国家中,城市优于农村,城市的集体主义形式就是单位制,每个城市居民都被纳入到一定的单位,单位包办了居民的一切(从摇篮到坟墓);农村集体是为城市和国家服务,通过人民公社制度,将农村的资源优先配置给国家和城市,然后靠农村集体自己的力量来考虑自己的社会福利,如修路、办教育、兴建水利工程、救济困难群众等等。在这种体制下,农民是没有权利与城市居民竞争社会福利的,甚至被强制交出了就业权。因此,1978年前,城乡社会权利是处于严重失衡的状态,农村居民只享受很小一点社会权利。

1979年以后到2000年,中国走的是一条自由主义改革道路,也就是国家一方面减少对经济发展的干预,从农村改革到城市国有企业改革;另一方面也是一个甩包袱的进程,即尽可能减少对社会、居民和农民所要承担的社会责任。但是在这个阶段,城乡二元体制还没有根本性的改革,因为这种体制是有利于政府减轻负担。所以,这个时期的城乡在社会福利上出现直接的面对面的冲突和断裂:一方面大量农村人口可以利用改革开放的机会进城务工经商,他们显然对原有的城市社会福利产生很大的冲击:从就业机会、城市交通设施、城市粮油补贴到教育、环境卫生等;另一方面政府仍然保持对农村资源的汲取,同时更加不管农村的任何建设和福利,由此农村一度出现干群矛盾紧张、基础设施失修和社会管理瘫痪等局面。当然,城市社会也出现社会福利断裂的现象:大量国有企业工人被通过一次性买断而下岗,丧失了生存保障,大量农民工处在城市社会的边缘状态。

但是,问题在于,一方面国家通过甩包袱的方式去解决旧体制问题的同时,并没有停止向老百姓索取利益,比如土地征用、房屋拆迁、农民负担、各种名目繁多的收费等,在这个过程中,权力与资本、市场的结合越来越紧密,加剧腐败问题以及对民众利益的损害,所以,干群矛盾、劳资矛盾、社会治安恶化等问题呈急剧增加态势。可以说,民怨不断,已经不允许国家继续原来的社会政策和改革思路,于是从2000年开始,国家在农村进行税费改革试点,在城市加大对下岗工人的安置、培训和安抚力度。到2004年提出取消农业税费政策,实施真正的义务教育政策、新农合政策、新农保政策、和谐社会建设、城市保障房政策等,政府将所有这些做法称之为保证和改善民生政策,为此在经济政策从原来的快增长思路转变为又好又快的思路,实际上也是为了配合一系列民生政策。从这个角度来说,进入新世纪,政府已经开始将提供和发展社会福利作为一个重要的政策取向来实施。在这个过程中,城乡一体化被作为一个统领社会福利的一个理念,被各级政府所看重和推崇。这里向大家展现一些调查案例以透视最近十来年中国城乡社会福利发展的路径和机制。

二、农民开始享受了社会权利

这里的农民概念是一个户籍概念,而不是一个职业概念。这是中国的特色。作为户籍概念的农民究竟从什么时候开始享受了社会权利呢?我们难以考证,但是从历史上看,中国农民几乎没有社会权利意识。社会权利是舶来品,也就是最近十多年间渐渐地为学术界和社会所关注。但

是,社会权利显然已经成为全球现代化国家建设的一个重要内涵,也是中国在推进社会、经济建设中所追求的目标之一,而且现实也已经迫使政府不得不考虑这一点。

通常认为,英国社会学家 T·H·马歇尔是现代最早提出社会权利的学者。在马歇尔看来,社会权利就是每个人作为社会的成员资格,包括“从某种程度的经济福利与安全到充分享受社会遗产并依据社会通行标准享受文明生活的权利等一系列权利”。^{[1][2]}(马歇尔,1949)他认为,社会权利是通过教育体制与社会公共服务体系来实现的。“社会权利的落实是一种可以强制政府履行保障责任的行为”(彭华民等,2010),有了社会权利,可以缓解经济发展过程中出现的不平等程度。那么,怎么确定社会权利内涵呢?法布尔(Fabre,1998)认为,社会权利必须要依据社会平等原则去满足社会需要,这种社会需要不仅仅只是一种基本生存需要,而且还包括当时社会“通行标准享受文明生活”需要,因此这是一种相比较的需要。当然,对于社会权利还有许多不同的看法,更有的将社会权利与社会责任联系起来讨论。不过,这里不是去分析他们的分歧,而主要是借鉴他们的一些看法来分析当前中国城乡社会权利的现状和面临的问题。在当前中国社会,首先要解决的是社会权利有无问题。当然对社会权利是什么应该有一个确切的看法,这一点也很重要,但是我认为,目前首先要确立政府为每个公民确保享受基本社会权利的制度政策,尤其要为农村居民和城市那些没有被国家福利所覆盖的居民提供与其他居民同等的社会福利。当然,我们并不否定其他有关社会权利讨论的重要性,如社会保障的适度性问题、公民的社会责任问题、国家和市场在社会权利实现中的角色问题等等。

长期以来,中国农民在国家和社会体系中处于“二等公民”的地位,按马歇尔的观点,他们没有获得完整的社会成员资格,也就是说,他们享受不了社会权利。进入 21 世纪,社会权利渐渐呈现在中国农民前面。政府不但向农民允诺提供社会福利,而且还渐渐地开始往兑现的方向迈进。首先允诺农民,政府会用城乡一体化或城乡统筹的方式去安排公共服务,将公共服务从城市向农村延伸,并建立覆盖城乡的社会保障制度。具体表现为:在教育上,农民子弟可以说首次享受到义务教育的权利,到现在为止,所有农村都实现了义务教育,当然这并不意味着在一些地方不存在一些变相的教育收费现象;新农合覆盖面在 90%以上;有十多个省已经在农村建立了最低生活保障制度;农村还享受其他一些福利补贴,比如粮食种植补贴、购买农机具补贴、良种补贴、购买电器补贴等等生产性和生活性社会福利。最近农村养老制度也在 20%的县进行试点建设,60 岁以上农村老人开始享受每月 55 元的基础养老金。

在一些省、市、县,将社会福利的城乡一体化作为重要的指标提出。比如,成都市正在考虑将一些城乡社会福利指标作为对官员政绩考核的手段。显然这样的政府政绩考核指标比以前单纯看经济增长速度(主要是 GDP 增长率),表明政府更关注老百姓的社会权利,尤其将城乡居民的社会权利放在一起进行考虑,将会大大缩小城乡社会福利差距。浙江省、广东省、江苏省等沿海比较发达的省份,都比较早地提出城乡一体化发展战略,其中包括城乡社会福利的一体化战略。福建省晋江市在一些重要的社会福利方面已经做到了农村居民与城镇居民(不包括城镇职工^①)同等对待:在养老、医疗保障、公共服务等方面城乡是一视同仁。

从这些情况来看,农民不但享受了一定的社会权利,而且这种权利的内涵在不断地获得丰富和拓展。在田野调查中,一些上年纪的农民很高兴地告诉我说,他们碰上了好时代,种田不用交公粮,而且还能获得国家补贴,看病与城里人一样可以报销了,老人还能领取养老金。这确实是历史上未曾有过的,这不仅是这些老人的父辈、祖辈连想都不敢想的事情,而且也是他们自己所不曾奢望的。从这里我们可以看到,中国的社会福利正出现从城市向农村扩散,农民终于有了国家向他们提供的福利待遇,即社会权利。

三、差等的城乡社会权利

当然,我们不能说中国的城乡福利已经完全趋同,完全合乎平等原则,完全让农民享受到与城市居民同等的社会权利。长期以来形成的城乡二元差别不是在短时间内能消除的。从我们的研究来看,虽然农民享受到了一定的社会权利,但是城乡之间的社会权利差异或者社会福利差别不是在缩小,而是在扩大,因为社会福利资源的配置还是没有改变以城市为中心的倾斜模式。

从中国总体上看,还没有建立起一个基于社会平等原则之上的社会福利制度,不同人群享受着不同的社会福利,其中以党政官员、医疗、学校、研究单位、国有垄断企业等所谓体制内的人员享受着高福利(景天魁教授将称之为过度的社会福利),除此之外的便是城镇居民享受的社会福利也好于农民,与此同时由于经济发展水平不同,发达地区的农民能享受的社会福利远远好于欠发达地区农民的社会福利,区域性社会福利差距也非常大。从这个意义上说,中国的社会福利并没有起到如马歇尔所言的缓解社会不平等的作用,反而起到扩大不平等的效果。在城乡之间也是如此:早在上世纪,有学者研究认为,如果考虑社会福利差距,那么城乡收入差距不是统计局所公布的3比1,而是6比1,甚至更大(朱庆芳,1994)。最近人大代表马力认为,城乡人均福利差距达到33万元,如果是大城市,与农村的人均福利差距在100万元以上(马力,2010年)。国务院参事任玉岭认为,中国教育方面存在五大不平等,其中有城乡、区域、农民工子女与城镇孩子之间的不平等(任玉岭,2010)。这里基于政府有关部门公布的数据,对一些重要的社会福利项目进行分析,可以看出中国城乡社会福利差距仍然呈扩大的态势。

1、教育福利

教育财政资源是一项非常重要的社会福利资源,直接影响到人们的社会机会和社会地位。教育财政资源在城乡之间的配置失衡一直以来是一个中国社会各界普遍关注和学界广泛争论的问题。在以城乡统筹为基调的当今,城乡教育财政资源配置失衡问题是否有所缓解呢?有研究认为,从上世纪90年代开始,政府实施了对农村义务教育的大规模转移支付工程,比如农村中小学危房改造工程、农村义务教育人员的经费以“县为主”和“一费制”改革,到2005年国务院出台的“两免一补”政策、确保农村中小学办公经费补助以及教师工资足额按时发放保障、学校校舍改造维修长期投入的长效机制等“全面保障”机制,这确实有助于改善城乡义务教育福利资源的配置,但是“当前我国城乡义务教育阶段城乡办学条件和日常经费收支总体上仍然存在不均衡,学校分层特别是城乡的学校分层仍然存在”(丁晓浩,2010年)。^[2]《中国教育经费年鉴》的数据进一步表明,这种不均衡获得的改善相当有限(见表1):虽然与1999年相比,2006年政府对农村中小学教育的投入增长了2.58倍,但是占有中小学教育经费的比例比1999年分别下降了5.43个百分点和0.71个百分点。这种下降似乎有点出乎我们的意料。因为从2001年开始,上自中央政府下到各地政府,都在极力提倡城乡统筹,尤其是从2005年开始在农村贫困地区推行“两免一补”政策,可是事实上教育财政经费在城市的投入增长还是快于对农村教育投入。

表1 1999年和2006年农村中小学教育经费投入占全国中小学经费投入的比重

教育经费投入项目		1999年	2006年
全国中学经费总投入(亿元)		876.07	2912.35
	其中农村中学经费投入	283.63(32.38%)	784.96(26.95%)
全国小学经费总投入(亿元)		916.69	2299.55
	其中农村小学经费总投入	561.48(61.25%)	1392.31(60.55%)

在行政性教育经费中,从1999年到2006年,仅教育费附加一项(见表2),城市从95.61亿元增加到339.7亿元,而农村则从162.46亿元下降到15.91亿元;前者净增了244.09亿元,而后者则净减146.55亿元,本来是农村多于城市,到后来变成城市远远多于农村。农村教育费附加的大幅度减少,显然不利于农村教育的发展,因为教育费附加是专门用于发展地方性教育事业,扩大地方教育经费的资金来源。农村教育费附加的减少可能源于国家从2001年的税费改革乃至后来的农业税费的全部取消。当然,取消农业税费,有助于农村、农业的发展,大大减轻农民的负担,但是农村教育费附加的减少,反过来不利于农村教育发展,这需要国家和各级政府增加对农村教育经费的投入,以弥补教育费附加的减少。当然,教育费附加在整个教育经费中占的比例不大,1999年为8.41%,而2006年为4.35%,不能完全说明城乡教育财政资源的配置情况,但是,至少从一个细小的方面说明教育财政资源在城乡之间的配置是不均衡的,或者说是失衡的,农村占有的教育财政资源远不如城市。同样,在表2中,我们还看到另一项可以区分城乡教育资源配置的内容,那就是社会捐资。虽然社会捐资不能归入教育财政资源范畴,但是,这里所谓的社会捐资不属于真正的社会捐资,而是向家长收取的一些费用,被给予“社会捐资”的美名。这种捐资似乎是教育政策所许可的,从相反的方面说明城乡教育资源的失衡:虽然2006年比1999年城乡教育的社会捐资收费都在减少,但是城市的降幅远小于农村,意味着城乡在这方面的差距在扩大,而不是在缩小,1999年城乡差距为3.68:1,2006年则扩大为11.45:1。显然这种变化也是一种非常尴尬和矛盾的现象:一方面农村社会捐资收费大幅减少,意味着农民的教育负担减少,另一方面对农村教育而言则少了一笔收入,这笔收入是否能由国家的财政补上呢?如果国家不能补上相应的减少部分,最终受损害的还是农村孩子的受教育机会。

表2 1999年和2006年全国教育经费分配情况(单位:亿元和%)

经费项目		1999年		2006年	
一、行政性教育经费		2287.17	68.29%	6348.36	64.68%
1、预算内经费		1815.76		5795.61	59.05%
	(1)教育事业经费拨款	1543.76		4726.97	
	(2)基建拨款	115.37		240.35	
	(3)科研费	31.16		109.19	
	(4)其他	126.16		719.09	
2、各级政府征收用于教育的税费		281.74	8.41%	426.79	4.35%
	(1)城市教育费附加	95.61	2.85%	339.7	3.46%
	(2)农村教育费附加	162.46	4.85%	15.91	0.16%
	(3)地方教育费附加	23.67	0.71%	71.1	0.72%
	(4)其他	190	5.67%	0	0
二、社会团体和公民个人办学经费		62.89	1.88%	549.05	5.59%
三、社会捐资经费		125.87	3.76%	89.9	0.92%
	其中农村捐资经费	34.2	1.02%	7.85	0.08%
四、事业收入		749.72	22.39%	2407.3	24.53%
	其中中学杂费	463.61	13.84%	1552.33	
五、其他收入		123.38	3.68%	420.67	4.29%
全国教育总经费		3349.03	100%	9815.28	100%

进入本世纪以来,国家对农村教育的财政投入确实大幅度增加,在一定程度上缓解了农村教育困难,但是这不但没有显著地纠正城乡财政教育资源配置的“不均衡”水平,反而从相对比

例上看,城乡教育财政资源的差距还是在扩大。“公共财政分配的差异是导致教育投资不均的主要原因”^[9]。即使在一些地方,农村教育经费增长速度超过城市,但是由于农村教育经费基数偏小,城乡之间的教育财政投入差距还是非常明显。就拿广西桂林来说,“桂林市城市普通小学的生均教育经费从2002年的2702.03元增加到2005年的3182.63元,农村普通小学的生均教育经费从2002年的1230.73元增加到2005年的1950.39元,增加了719.66元”。^[10]从2002年到2005年桂林城市普通小学的生均教育经费只增加了480.6元,少于农村,但是2005年城乡小学生均教育经费差距仍然很大,为1232.24元。教育财政资源在城乡之间的配置差距也许不是短时间内所能快速缩小的,但是,这种差距显然不利于农村教育发展,对此已经有许多研究说明了这一点。

2、医疗卫生福利

看病难、看病贵、看不起病,一直是中国所面临的另一个重大社会问题,尤其是农民看病难问题更加严峻。这背后的一个关键原因是国家卫生财政资源配置的不均衡、不合理,就是在像北京这样的超大城市,三甲医院都集中在三环以内,北京郊区都没有一所三甲医院。《中国统计年鉴(2010)》显示,2009年全国医疗卫生财政支出为3994.19亿元,其中农村卫生财政支出为395.37亿元,只占全国医疗卫生财政支出的9.9%,而农村人口占绝大多数。当年医疗卫生的财政投入就比较少,低于公共安全投入(4744.09亿元),更低于教育财政投入(10437.5亿元)。如果与其他一些财政投入事项相比,农村卫生财政支出更显得可怜:2009年国家财政在职业教育(908.88亿元)、文化(485.57亿元)、就业补助(511.31亿元)、抚恤(336.16亿元)、城市居民最低生活保障(517.85亿元)、保障性住房支出(725.97亿元)、退耕还林(438.33亿元)和住房改革支出(903.97亿元)上的财政投入都高于在农村卫生上的支出。“我国的医疗卫生资源80%集中在城市和大医院,农村医疗卫生资源严重不足,县、乡、村三级医疗保健网残缺不全。”^[11]“医疗卫生的补贴大部分都集中在高收入的城市,而对于低收入农村地区,几乎不存在针对医疗卫生支出的补贴。”^[12]

农村卫生财政支出分派到人头上,与城镇居民享受的程度相比,城乡的差别就显得更加明显、更大。2009年农村人口7.2亿人,人均医疗保健支出287.5元,但是人均享受卫生支出为54.9元,只占医疗保健支出的19%。同年城镇居民人均医疗保健支出856.1元,是农村居民的2.97倍,人均享受国家卫生财政支出592.78元,是农村居民的10.80倍,占医疗保健支出的69.23%。有研究表明,“中国政府财政农业支出60-70%左右用于人员供养及行政开支,而用于建设性的支出比重不高”。^[13]同样的是,政府卫生财政支出大多用来支持农村卫生医疗机构的行政开支和人员供养。

最近几年,国家大力推进新型农村合作医疗建设,到2008年新型农村合作医疗参合率已经达到91.53%,当年基金支出达到662.31亿元。在新型农村合作医疗中,国家投入占2/3(即中央与地方政府各投入1/3)。这显然可以直接惠及广大农民,比如2008年就有5.85亿人次享受了补偿支出,每人次平均享受到113.22元的补助。全国只有少数省市城乡居民享受医疗保险的报销额度相当接近,比如浙江省,“城镇居民医保目前的报销比例是44%,人均补助108元。2010年,财政补助标准提高到每人每年120元以上,报销比例达50%以上。新农合医保目前报销比例为31.2%,人均补助95元。今年(2009年)要达到36%,2010年财政补助标准提高到每人每年120元以上。”^[14]“到2010年,城镇职工、城镇居民基本医疗保险最高支付限额,分别提高到当地职工年平均工资和居民可支配收入的6倍左右;新型农村合作医疗最高支付限额,提高到当地农民人均纯收入的6倍以上。”^[15]当然,即使在浙江,财政对城乡居民的医保补助也相差25元,虽然报销的最高额与平均收入的倍数是一样,但是由于城乡居民人均收入存在一定的差距,由此,城乡居民享受的医疗报销额度是不一样的。其他大部分省市不可能达到浙江省的城乡医保水平,更多的地方是农村广覆盖、低保障,城乡存在显著的差异。

3、社会保障福利

“在国家和社会层面,福利行为则体现为一种社会保障行为,即政府为发挥其功能,以有组织的活动或立法途径为社会中有需要的人士提供的经济支持和社会服务”。^{[9](P28)}(陈晓云,2009)长期以来,政府在为城乡“有需要的人士提供的经济支持和社会服务”上一直是有差别的,表现在政府提供的社会救助、最低生活保障、抚恤、医疗服务、养老服务、住房保障和补助以及其他补助和服务上的差距。与城市相比,农村获得的这些福利不仅少很多,而且在许多方面还是空白。

根据国家民政部2010年12月27日公布的资料,2010年仅仅在16个省市建立了城乡居民临时救助制度;虽然农村低保人数(5179.6万人)多于城市低保人数(2307.8万人),但是,城乡标准和人均补助相差还是比较大,城市月标准240元,人均月补助172元,而农村月标准100.84元,人均月补助68元,前者分别是后者2.53倍和2.7倍。^[10]截至到2010年11月,城市最低生活保障支出为426.5亿元,而农村最低生活保障支出为342.5亿元,^[11]前者是后者的1.25倍,但是农村生活低保对象是城市生活低保对象的2.24倍。显然,农村低保实际享受的补助水平比标准还低。即使是这样有差别的城乡低保制度并没有全面建成,而仅仅在16省市中农村享有与城市一样的低保制度。从1995年到2008年国家用于农村救济的费用增加了107倍,占国家民政事业费的比重从2.9%增加到15.2%;增加了5.2倍;同期,用于农村救灾费用增加了25.98倍,占国家民政事业费的比重从22.7%增加到28.4%,但是中间几年比重更低,当然这可能是由于中间几年自然灾害没有2008年和1995年那么严重。仅仅从农村救济费来看,相比国家财政增长速度(从1995年的6242.2亿元增加到2008年的61330.35亿元,增长了9.83倍左右)来说,不能说不算快的,但是2008年农村救济费占国家财政收入的比重只占0.53%,非常小,在一定程度上可以忽略不计了,还不到国家在城市的保障性住房支出的一半。在国家民政事业费中,2008年农村救济费和农村救灾费两项所占的比重最高只有43.6%,还没有达到50%。

“截至2009年底,全国各类收养性社会福利单位40250个,比上年增加573个,床位299.3万张,比上年增长7.1%;收养236.2万人,比上年增长6.4%。其中,各类老年福利机构38060个,比上年增加908个,床位266.2万张,比上年增长9.1%,收养各类人员210.9万人,比上年增长7.7%。其中:城市养老服务机构5291个,床位49.3万张,年末收养老年人32.3万人;农村养老服务机构31286个,床位208.8万张,年末收养老年人173.0万人。”^[12]从国家民政部的统计表明,农村养老服务机构数量远多于城市,是后者的5.913倍,收养的人数是后者的5.36倍。2009年,全国60岁以上老年人口达到1.6714亿人,其中农村老年人口为1.081亿人,占64.67%。在城市养老服务机构收养的32.3万老人占城市老人的比例为0.55%,而农村养老服务机构收养的173万老人,占农村老人的比例为1.6%。从这些数据来看,似乎农村养老服务机构比城市发达,使农村享受机构养老的人比城市多(不管是绝对数还是相对数)。但是我们认为,这类统计具有误导的作用,因为农村养老服务机构不论在硬件设施还是服务品质上远不如城市,国家养老福利在农村的投入并不比城市多、比城市好。首先,众所周知,国家养老福利不仅仅包括养老服务机构的建设,而且更重要的是为老人提供养老金保障,在后一方面国家刚刚开始在农村进行新型养老试点,还没有全面推开,而且这样的试点水平是相当低的(国家给农村60岁以上老人每月55元的基础养老金),根本不能与城市养老水平相比。其次,农村养老服务机构表面上看数量多于城市,收养的老人也比城市多,但是,农村养老服务机构不论在设施、设备还是服务质量上都不如城市的养老服务机构。我在农村调查时发现,不少乡镇只有一个很小的养老院,只收养五保老人和在农村退休的非农户口老人,更多的是所谓的托老所,供老人白天来玩玩,实际上起到的仅仅是老人活动场所的作用,谈不上什么护理、长期照护等服务。最后,即使是这样一些缺少养老服

务的所谓农村养老服务机构,大多还是农村集体兴办的,2008年农村集体办的老年收养性福利机构为30837个,收养了1630567人,虽然目前我们还没有找到2009年的相关数据,但是2009年的变化不会很大,那么如果按2008年的数据来衡量的话,2009年农村养老服务机构总数是31286个,那么98%的机构都属于农村集体兴办的老年收养福利机构,政府兴办的数量就非常少。农村的养老还是靠农民自己,甚至靠老年农民自己组织起来。

从中国的整体来看,社会保障福利存在着严重的贫富不均现象:体制内比体制外好很多,体制内的地位和行业不同对社会保障福利的影响也非常之大;从城乡来看,城市明显好于农村,农村在许多方面(合作医疗、养老、低保等)还处于低水平,还不能起到较好的保障作用,而且在住房保障等方面农村还是空白,正在进行的3600万套保障房建设,进一步扩大了城乡福利的差距。

四、社会福利城乡一体化的地方实践

中国区域差别很大,各地经济发展水平很不相同,各地政府对城乡社会福利资源的投入力度和配置方式也有明显的差异,但是,一般来说,经济发达的地方在社会福利上有更多的投入,尤其有更多的经济资源用于农村社会福利的提供上,所以,如果选择一、二个发达的县市作为案例分析,也许对了解当前中国城乡社会福利差距的未来走向有着重要的帮助。这里介绍和分析了福建省晋江市和江苏省太仓市(两个都是县级市)的城乡社会福利情况,以进一步加深对城乡社会福利发展的了解。

在经济上,这两个市长期保持着中国十强县市的地位。晋江市一直是福建省经济发展最好的县市,2010年地区生产总值高达906亿元人民币,财政收入达到100亿元左右;太仓虽然不是江苏省的经济发展冠军县,但是经济实力非常强悍,2010年地区生产总值达到732亿元,财政收入高达180亿元。这两个市在最近几年,在城乡一体化的社会福利上进行了制度创新和建构。

它们目前的社会福利体制是,将体制之外的城乡居民纳入统一的社会福利体制,这跟中国的整体城乡社会福利体制一样有一个明显的变化,那就是消除体制之外的城镇居民与农村居民的社会福利差别。太仓提出三个接轨:“今年实现低保城市和农村接轨,明年实现社保城市和农村接轨,后年实现医保城市和农村接轨。”(2011年3月对太仓农委主任的访谈)。按该市主管副市长的话说,太仓已经解决了“看病难、看病贵”问题:“低保户,医保统筹500元,政府买单。低保、低保边缘、困难的群众共7000人左右。现在农村低保每月410元,城镇低保每月460元,基本持平。”“现在太仓人100%有养老保险,其中95%是城镇职工保险,退休后可领到每月1500元,农村养老为每月200-300元。养老院非常受欢迎,现在的入住率为50%以上。”(2011年3月9日访谈记录)太仓市政府投资1.5亿元兴建了四个养老院,其中三个分布在乡镇,只有一个在市政府所在地。

福建省晋江市政府宣称从1998年就开始城乡一体化的低保制度建设,2006年在福建省率先实行城乡一体的新型农村合作医疗制度,2009年新农合投入达1.75亿元,人均筹资额180元,单人封顶10万元,参合群众95.6万人,覆盖率达98.18%,建构了社会保障体系三元框架——城镇居民社会保障体系、农民工社会保障体系和农村社会保障体系(见图1)。图1显示,虽然晋江还存在着三种不同的社会保障体系,其中体现的还是城乡分割,但是,不同群体可以同时加入不同的社会保障体系:城镇居民与农村居民享受统一的最低生活保障;城镇居民也可以参加农村新型合作医疗保障,他们缴费水平和承担的费用与农村居民一样,与农村居民不同的是,政府承担的部分完全由晋江市级财政支付,而农村居民的缴费中有一部分由中央政府、省级政府支付;

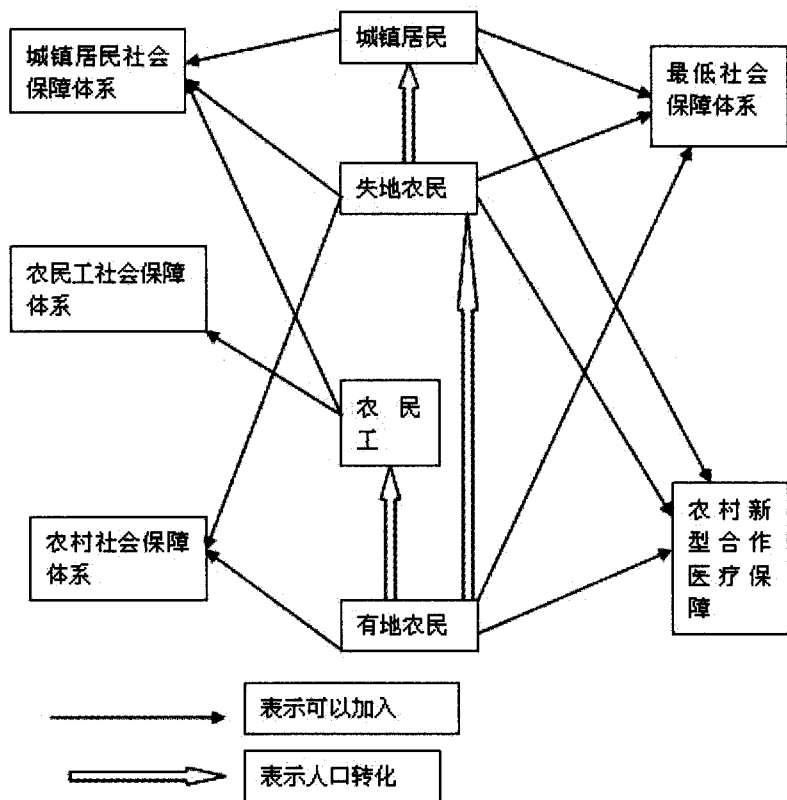


图 1 晋江不同居民身份与社会保障体系的关系

与此同时,晋江和太仓都将公共服务向农村延伸,构建了覆盖城乡的公共服务体系,在农村行政村和城镇社区建立了社区服务中心,向城乡居民提供同等便利的公共服务。这两个市还有一个共同点,那就是社区福利获得了很好的培育:太仓市政府向每个社区(包括农村行政村)每年投入 200 万元,用于培育社区集体经济福利,到目前为止,每个社区的每年集体收入平均达到 405 万元,其中最多的达到 3000 万元,最少的也有 80 万元,所以,太仓的城乡社区能为其成员提供不少集体福利。与太仓不同的是晋江城乡社区通过发展慈善爱心援助站的方式,来增进社区集体福利。晋江某村的“爱心慈善援助站”,2006 年 12 月 31 日成立,有几个企业捐款,现在有三四十万,每年都有充实,列入村财管理,专列项目,每年花 5 万多元。重病一次性补助 3000 元;贫困户有 20 多户(2007 年又有 62 户,后来有的逐步脱贫了,就逐年下降),每月 15 号发大米、面、油等实物,约合 100 元。”(2010 年 3 月 13 日某村村主任访谈)

从以上的简单介绍中,我们可以看出,这两个县级市已经建构了城乡一体化的社会福利制度建设:至少在体制外的城镇居民与农村居民之间形成了相似水平的社会福利;城乡社区之间也出现相似的集体福利。但是,受制于中国总体城乡社会福利制度框架以及社会福利的刚性化,这两个县级市在城乡之间仍然存在着一些差距:首先的一个差距是体制内与体制外的社会福利差距很大,像晋江那样,体制内的养老水平远高于体制外,表现为三个方面:“养老保险分三块,一是企业养老保险,大概每月 1300-1400 元;二是机关事业单位养老保险,每月大概 3300 元;三

是新农保,基础养老金 80 元,征地农民每月 360 元,自缴费的如果缴最高档 2000 元,交够 15 年,每月可领 300 元。”(2011 年 3 月 11 日晋江市人社局副局长的访谈)太仓也是如此,机关事业单位的养老水平远远高于其他人群,至于其他社会福利也是如此,目前还有车补,副科级的干部每月车补就高达 2800 元,但体制外的人群是享受不到这么好的福利。另一个差距是城乡社会福利体制没有很好地涵盖外来流动人口,出现社会福利“死角”或者空白地带,其中最容易被现有的社会福利制度所抛弃的是外来的小商小贩等个体工商户。我们所碰到的官员都一个口径地告诉我们说,不可能将所有外来人口纳入当地的社会福利制度中去的。由此可见,即使像太仓、晋江等中国经济最发达的县市,虽然开始了城乡一体化的社会福利建构,但是仍然没有突破体制内外和区域分割的障碍,实现一体的社会福利政策。

五、讨论:中国城乡社会福利的发展走向

从 2000 年左右开始,中国的社会福利建设从城市走向农村,拉开了城乡一体化的帷幕,农民真正感受到了社会权利的存在,尽管不是有意识的一种感受,到现在,一些经济发达的地区在城乡一体化的社会福利建构上已经有了突破性的进展,在一定程度上践行了社会公正原则。但是,从总体上看,中国的社会福利建设并没有缓解城乡差距和阶层差距,甚至在一定程度上社会福利成了扩大社会差距的重要的机制,于是有学者认为,当前中国存在着社会福利过度与社会福利缺乏的双重困境。为此,有研究者分别提出了底线公平(景天魁,2004)和适度普惠(王思斌,2009)的社会福利建设原则。底线公平理论认为:“它是全社会除去个人之间的差异之外共同认可的一条线,这条线以下的部分是每一个公民的生活和发展中共同具有的部分,是起码的部分,其基本权利必不可少的部分。一个公民,如果缺少了这一部分,那就保证不了生存,保证不了温饱,保证不了为谋生所必须的基本条件。因此,需要社会和政府来提供。所有公民在这条底线面前所具有的权利的一致性,就是‘底线公平’。”^[13](景天魁,2004)王思斌对适度普惠型社会福利制度情有独钟,他认为,“普惠型的社会福利指的是不分城乡、城乡居民共享的社会保障或社会福利。显然,相对于扩大范围的普惠型社会福利来说,这种贯通城乡的社会福利是一种质的进步。”^[14]

不论是底线公平理论还是适度普惠型社会福利观点,它们坚守的是两个原则:一是社会公平原则,也就是说政府负有向所有公民提供能确保其基本生存条件的职责;二是限度原则,即认为这样的社会福利是有限度的,要根据国家的发展水平和经济条件量力而行,而不要学福利国家那样福利只增不减的做法,否则会带来福利危机或不可持续性。我们认为,这两种理论有相当大的合理性,至少说明了国家在向每个居民提供同等的最低的社会福利,但是它们却存在这样两个缺陷:第一,它们确立在对福利国家的福利发展和危机的看法之上的,认为中国不应该学福利国家那样走高福利的路子,中国并不具备相应的经济条件,而且高福利也是不可持续的。实际上,像北欧等福利国家并不是在经济很发达的时期就进行社会福利建设。像瑞典,早在 1901 年就出台了提供统一费率的津贴的工伤意外保险,1913 年出台了公共养老金制度,当时瑞典还是以农业为主的国家(Klas Amark and Urban Lundberg,2010)。丹麦也是在 19 世纪最后十年开始出台了三部有关社会福利的法律,1907 年为失业保险立法、工会的互助失业基金也获得国家的承认,这个时期丹麦还是农业社会,工业化和城市化刚刚起步(Niels Finn Christiansen and Klaus Petersen,2010)。其他北欧国家也是在这个时期前后进入福利国家建构。另外福利国家的福利危机是相对的,从 2008 年的金融危机中,我们看到的是北欧福利国家中除了冰岛外它们受这场危机的影响是比较小的,尤其小于南欧的希腊、葡萄牙、西班牙等,也小于北爱尔兰等国家,这是为

什么呢?是不是与社会福利发达程度不同直接有关吗?2008年在美国发生的以次贷危机为燃点的金融危机,实际上不仅是一种经济危机,而且与美国社会福利不足直接有关:由于美国政府没有为那些低收入者乃至贫困人口提供住房福利,因此,在美国梦和金融机构的诱惑下,低收入者陷入了次贷购房的陷阱中。这是社会福利不足造成的。从这个角度来看,社会福利并不完全是一种经济负担,相反还是有助于经济的可持续和健康发展的。因此,社会福利与经济发展有着相当正面的积极关系。

与此同时,社会福利涉及的内容很丰富,有不同的领域。不同福利领域对人们的重要性也是大有不同的,有着不同的运行逻辑,在这里,国家、社会、市场和个人要承担的责任也很不同,因此,只用一个标准或原则去规范社会福利的资源配置,是不够的,甚至不利于社会、经济发展。如在教育等领域,底线公平原则或适度普惠原则是不是显得太保守呢?事关每个人的能力发展以及国家的发展和竞争能力,因此,国家应该采用普遍主义的教育福利原则,让所有国民都能接受同等的义务教育,这不是仅仅限于底线公平或适度普惠问题,否则是不利于国家发展的。“如果说教育是福利国家的一部分,那么北欧各国的杰出之处就在于较早地开始提倡全民教育”^{[15](P161)}(Nanna Kildal and Stein Kuhnle,2010)。北欧各国从19世纪就开始实施全民小学义务教育,其中丹麦是1814年通过了《公共教育法》,实施了7年制义务教育;瑞典是1842年在法律中规定了义务教育;挪威是1848年立法规定7岁到14岁孩子必须接受7年的义务教育;芬兰是1866年实施全民小学教育体制。这些国家都是在其他社会福利制度建立前早已实施义务教育。我认为,这种在教育福利领域的普遍主义做法同样适用于当前中国,这已经超越了底线公平和适度普惠原则的要求了。当然,也许在扶贫、低保等领域,底线公平和适度普惠原则可能是比较合适的。

从中国城乡的社会福利资源配置和水平来看,目前存在的问题是:一方面城乡之间的社会福利差距不但没有缩小,反而在扩大,社会福利没有起到缩小、缓解社会不平等(尤其是城乡不平等)的效用;另一方面农村还存在很多的社会福利“死角”、“盲区”和“空白地带”,对这种现象,可能提底线公平或适度普惠原则似乎为时过早,因为连基本的社会权利都没有,谈何什么底线或适度呢?也许有人认为底线公平或适度普惠原则也是对政府的一种基本要求和压力,但是各地政府对此会做出相反的解读:这是一种宽松的要求。与欧美福利建设机制不同的是,中国的社会福利配置是恩赐型的,而不是压力型的,尤其对政府来说,现在还没有面临社会运动、不同阶层为福利而进行的抗争压力,也不存在竞选压力,而只有上级政府尤其是中央政府的号召,在这种情况下,地方政府就不会有那么大的紧迫性。如果学术界再主张底线公平或适度普惠原则,那么那些对社会福利持消极态度的地方政府就更可以理直气壮地说,经济还没有发展到搞全民福利的阶段,因此对推进城乡社会福利一体化就更加消极怠慢,或者只象征地投入很少一点资源搞形式主义的社会福利建设,或者扭曲了社会福利建设,构建了一个排斥性的社会福利体制,只让少数有权有势者才能享受到,排斥了其他群体。即使像太仓、晋江这样经济发达的沿海地区在城乡社会福利发展上仍然排斥外来人口,特别是那些从事小商小贩活动的外来人口成了当地社会福利建设的“盲区”。即使目前农村现有的社会福利还是非常低水平的,比如试点的基础养老金人均每月也就55元,当然从没有享受过养老金权利的农民对此也确实很高兴,但是,这对他们确保和改善他们的生活来说作用很有限;新农合缓解了农民看病贵问题,但是,还没有真正有效地解决这个问题;农民工子女在流入地享受的义务教育权利仍然是非常不充分的,仍然面临着重重的制度、观念上的障碍。与此同时,社会、企业对社会福利的城乡一体化基本上还没有贡献的能力。所以,从这一点来看,底线公平、适度普惠这样的选择性原则似乎对政府推进城乡一体化的社会福利建设,显得太过宽容,提得过早。当前中国虽然存在少数人享受过多的社会福利

现象,但是绝大多数人还是没有享受基本的社会福利,尤其是占人口绝大多数的农村人口更是社会福利不足。在政府缺乏外部强大压力的前提条件下,在现阶段我们更应该需要提倡普遍主义原则,去推动政府努力构建一个城乡一体化的全民福利国家。这是和谐社会建设的应有之义。这并不否定在一些具体领域,得考虑底线公平和适度普惠原则的重要性。

注释:

①城镇职工指,党政机构和卫生医疗、教育机构等的职员,这是中国的一种特殊的叫法。如果将城镇职工纳入城乡关系考虑,那么城乡不平等差距那就会变大,这是今后中国城乡统筹必须要解决的问题。

参考文献:

- [1]郭忠华,刘训练.公民身份与社会阶级[M].江苏人民出版社,2007.
- [2]丁晓浩.中国经济发展二元背景下义务教育资源均衡化研究[EB/OL].<http://wenku.baidu.com/view/5f17941755270722192ef716.html>.2010.
- [3]王善迈,杜育红.我国教育发展不平衡的实证分析[J].教育研究,1998(6).
- [4]马佳宏,彭慧.偏差与平衡:城乡义务教育财力资源配置问题研究[J].教育与经济,2006(4).
- [5]李晓书.我国农村卫生财政支出的状况分析及政策选择[EB/OL].http://www.chinareform.org.cn/Economy/Agriculture/Forward/201007/t20100712_35471.htm.
- [6]马晓洁.加大农村医疗卫生的财政支出[EB/OL]. <http://www.chinado.cn/readnews.asp?newsid=842>,2007-01-30.
- [7]王朝才.中国农村公共财政支出框架建设[A].王军.中外专家谈公共财政管理[C].中国财经出版社,2006.
- [8]吕术艳.城镇居民医保水平高报销比例将从 44%提高到 50%以上[EB/OL].<http://news.eastday.com/m/20091030/u1a4771072.html>.
- [9]陈晓云.经济福利的心理保障[M].复旦大学出版社,2009.
- [10]16 省份建立城乡居民临时救助制度[EB/OL].<http://news.sina.com.cn/c/2010-12-27/111221712579.shtml>.
- [11]2010 年 11 月份民政事业统计月报[EB/OL]国家民政局网站,<http://files2.mca.gov.cn/cws/201012/20101221145947828.htm>.
- [12]国家民政部.2009 年民政事业发展统计报告[EB/OL].<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201006/20100600081422.shtml>.
- [13]景天魁.论底线公平[N].光明日报,2004-08-10.
- [14]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,2009(3).
- [15]南纳.基达尔,斯坦恩.库恩勒.北欧福利模式与普遍主义思想[A].库恩勒等.北欧福利国家[C].复旦大学出版社,2010.

[责任编辑 林娜]