

社会福利发展路径： 从制度覆盖到体系整合

□ 景天魁

内容摘要 我国的社会保障和社会福利建设，已经取得了实现制度覆盖的历史性成就，今后发展的重点是积极创造条件，逐步实现制度整合，并进一步实现体系整合；沿着这个路径，就可以迈向中国特色福利社会。当前，有步骤地推进社会保障和社会福利的制度整合，是增强公平性、适应流动性、保证可持续性的关键。要将制度整合和体系整合结合起来，实现社会保障和社会福利在制度内外和体系内外的协调和均衡，由此建立起底线公平福利体系。

关键词 制度覆盖 制度整合 体系整合 底线公平福利体系

作者 景天魁，中国社会科学院学部委员、社会政法学部副主任、社会学研究所研究员。（北京 100732）

经过以往 30 年的艰苦探索和制度改革，我国的社会保障和社会福利制度实现了全覆盖。但正如党的十八大报告所指出的，这种制度覆盖还需要“增强公平性、适应流动性、保证可持续性”。这是更加艰巨的任务，不仅需要创造更充裕的经济条件，而且需要更科学地搞好顶层设计，制定更合理的制度完善方案，规划更可行的政策实施路线。

制度覆盖：既是丰碑又是起点

2012 年，中国社会保障和社会福利翻过了历史性的一页，在这一页上，赫然写着五个金色大字——制度全覆盖。曾几何时，“看病难、看病贵”，“上学难、上学贵”呼声甚高，政府和社会一片焦虑；谁曾想，没过几年，这种情绪基本消退了，社会安定感普遍增强了。制度全覆盖，就是我国全面建立覆盖城乡的社会保险、社会救助和社会福利制度，在社会建设的意义上，我国人民的生活有了直接制度的保障。

（一）扭转局面的标志性事件

对于实现制度全覆盖具有转折意义的起始性事件，就是 2002 年开始试点、2003 年开始推行的新型农村合作医疗。所谓“新型”，一是相对于 20 世纪 70 年代的农村合作医疗而言，它依托农村集体经济，是农民与农民的合作，财政不出资。这项制度随着集体经济的瓦解在 20 世纪 80 年代基本消失了。此后，广大农民处于缺医少药的状态。直到 20 世纪初，全国的社会保障制度仅局限在城

市职工的范围内，所谓“扩大覆盖面”，是把广大农民排除在社会保障制度之外的，这个社会保障制度相当残缺。新型农村合作医疗制度的伟大意义，是在存在严重城乡分隔的制度环境中，率先跨越了城乡之间这道墙，让社会保障之光开始普照到农民身上。那么，如何实现跨越？这就是所谓“新型”的第二个也是更本质的含义，即合作主体改变了，不限于农民之间的合作，而是政府与农民的合作。新型农村合作医疗新在哪里？新在以政府出资为主。从这项制度建立之初到现在，一直是各级财政“出大头”——在筹资结构中财政出资占很大比例，约占 3/4~4/5。

这项制度一举扭转了多年来社会保障只在城镇职工的范围内打转转的局面。当然，在此之前，不是说农村完全没有社会保障，原来像五保户、困难户的救助，灾害救助，还是有的。但覆盖面很小，不是面向所有农民的，而且一般是临时性的，不是制度化的。制度化的养老、医疗、失业、工伤、生育保险，都只局限在城市职工范围内，甚至不承认农民有失业问题，有工伤问题。20 世纪 80 年代末，个别地方的农村曾经搞过试验性的农民养老保险，但是筹资水平很低，统筹层次很低，很快就被叫停了。新型农村合作医疗，尽管是一项仅适用于农村的特殊制度安排，它无力冲破城乡二元体制，但是，以财政出钱为主给农民建立一种医疗保险制度，使社会保障制度率先跨越了城乡二元区隔的界限，标志着社会保障开始了制度覆盖的新进程。因此，这项制度就具有了标志性意义，如若不跨越城乡二元分隔这道墙，就不可能走向普遍覆盖。

从 2003 年开始,我国社会保障扩大覆盖面的速度大为改观。在这之前,一年能扩进一千万城镇职工和农民工也就了不得了,但是 2003 年以后,每年都有上亿甚至数亿农民参加新型合作医疗,当时农民有七八亿人,几年时间新型农村合作医疗就接近全覆盖,这就成为走向适度普惠时代的最具标志性的事件。

(一) 扩展局面的创新举措

继新型农村合作医疗制度之后,2007 年建立了农村最低生活保障制度,很快实现了低保制度的城乡全覆盖,这项制度完全由各级财政出资;2009 年进一步跨越,又建立了新型农民基本养老保险,办法与新型农村合作医疗相似,采取政府与农民合作的方式。2010 年通过了《中华人民共和国社会保险法》,标志着我国社会保障制度框架初步形成。这意味着我国有了一个惠及全民的社会保障体系,这是近几年国家发展进程中最为重大的成就。

如要概括这一阶段我国社会保障发展的特点,最大的特点就是制度全覆盖,首先是“全”,原来我们的提法叫“广覆盖”。不过“全覆盖”,目前还是制度全覆盖,不是人口全覆盖,就是说各项制度已经覆盖城乡了,但并不等于说现在每一个人都参保了,因为还有各种各样的具体情况,即便将来也不见得一个人不落。到目前为止,以最低生活保障制度为核心的社会救助已经覆盖城乡居民,医疗保障制度惠及 95% 以上的人口,基本养老保险在 2012 年实现制度全覆盖,整个社会保障制度普惠全民的愿景基本得以实现。

在这个过程中,最大的转变就是社会保障制度本身开始排除了身份歧视,克服社会排斥,原来只有一小部分人享受各种社会保险,大部分人享受不到,各种风险由他们个人或者家庭承担。现在全覆盖,社会保障制度的抗风险职能可以更大程度地发挥出来,整个社会的融合度提高了。

而社会保障之所以能实现制度全覆盖,是因为我们采取了若干创新举措。原来在计划经济体制下的社会保障是一种国家保障。我国实行社会主义市场经济以后,社会保障制度发生了深刻的转型,它的主体发生了变化,建立了国家、企业、社会、家庭和个人合理分工的责任结构,形成了一个新的制度体系。在这里,处理政府机制和市场机制如何结合的问题,是最近十年很重要的探索,我们有经验,也有教训,在探索中不断有所创新。

我们把社会保障和社会福利发展局面的扩展,称为“从小福利迈向大福利”^[1]。“小福利”就是指特殊福利,是面向特殊人群的,如残疾人、老年人、儿童、“五保户”这些弱势群体。并且,福利提供的主体是单一的,一般由政府包揽。“大福利”就是普遍福利,它是覆盖全民的,任何一个社会成员都有福利需求,都有提供保障的问题。另外,保障内容也扩展了,原来的社会保障基本上就是困难救助,而普遍福利要面向所有社会成员的需求,

不仅把教育福利、健康福利、住房福利等包括进来,甚至将生态环境的改善也纳入社会福利的范围。福利内容的多样化,必然要求提供主体的多元化,不能只有政府这一个提供主体。当然,所谓“普遍福利”就意味着“适度普惠”,普惠的程度要和我国的经济水平相适应。

总之,我们的社会保障和社会福利改革和建设,适应了从计划经济向市场经济的转变,创新了政府机制与市场机制的结合形式,从特殊福利迈向普遍福利,开创了适度普惠的新时代。

(二) 改善局面的新起点

制度全覆盖是一座里程碑,但对于适度普惠新阶段来说,它只是新的起点,需要进一步发展、巩固和完善,正如党的十八大报告所指出的,它要“增强公平性,适应流动性,保证可持续性”^[2]。它的各项制度要更加科学,更加合理。为此,就需要更科学地搞好顶层设计,制定更合理的制度完善方案,规划更可行的政策实施路线。而欲达此目标,就不能仅仅像一般所认为的那样,只要努力提高各项社会保障和社会福利水平就可以了。社会保障和社会福利水平当然要适时适度提高,但是关键不在于提高保障和福利水平,而在于制度整合。可以说,正是制度全覆盖,开启了推进制度整合的新进程。

制度整合：既是重点又是关键

(一) “制度碎片化”——一个合理过程的不尽合理的结果

我们国家的社会保障是在一个很长的过程中,逐步逐步地、一片一片地建立起来的,而且,往往都是采取应急的方式,这就造成了制度“碎片化”情况相当严重。比方说,医疗方面分为城镇职工医疗保险,后来又有“新农合”和城市居民的医疗保险,“新农合”是县级统筹,一个县一个标准;同时还有各种各样的医疗救助,不同名目的医疗补贴等,这些方面的资金来源和实施办法五花八门。养老保险,区分得更加厉害了,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,在同一种制度中,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。不一样,就造成了很多不公平,比方说两个人同时从部队转业,一个到了机关,一个到了企业,等到退休时,退休金差别很大,不公平问题是制度碎片化必然带来的。制度碎片化本身带来的差别,形成制度区隔,又限制转移和接续,应对人口流动的能力就差,也必然对社会保障的可持续性带来一些值得忧虑的影响。

但是,我们今天讨论这个问题,首先要承认这样一个基本事实:所谓碎片化,这个问题在过去的社会保障形成过程中是很难避免的。它不是什么人、什么部门的主观错

误造成的结果。因为我们国家情况复杂,人口众多,经济制度和社会体制都经历了剧烈的深刻的转型过程。可以说,每一个“碎片”(单个制度)的形成,在当时都是合理的、有必要的。很难设想在纷繁复杂的改革过程中,谁能设计出一个万能的整体方案,并且得到一贯地执行。

即使局部合理,整体却不尽合理;即使过程合理,结果却不一定合理。在某种意义上也可以说,正是碎片化,给社会保障和社会福利的进一步发展准备了基础;正是碎片化,提示了今后发展的主攻方向。当然,这也可能是因为我们现有的社会保障和社会福利制度的缺陷,从碎片化的角度看可能暴露得更为明显。换言之,现行社会保障制度的主要缺陷都与碎片化有着直接的关系。例如,养老保险在各地之间的旱涝不均、养老金有余有欠、不同制度下的待遇差距悬殊,医疗保险的低效、浪费、不公平,医疗秩序不合理,最低生活保障制度、老年人福利制度等的城乡和地区差距反而加大了收入不公平。如此这般,不仅直接影响着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、影响经济发展的一个原因。所以,我们现在提出制度整合,就是要解决碎片化带来的这些问题。

(二) 制度整合——增强公平性、适应流动性、保证可持续性的关键

党的十八大报告中提出增强公平性,什么样的社会保障才可以说是公平的?就社会保障和社会福利制度来说,公平最起码要有三个方面的要素:第一,所谓公平性就是普遍性,全覆盖。不能只是一部分人有社会保障,另一部分人没有保障。第二,统一性,制度可衔接、可转换。不能只是在某地可以得到社会保障,在国内流动到另一地就得不到社会保障。第三,可持续性。就个人而言,在不同年龄段之间是可以延续的,现在缴了费,15年、20年以后,能够兑现得到预期的保障;就代际之间而言,缴费与受益的权利和义务比较均衡;就经济支持能力来说,未来不至于造成大的亏空、债务。这里既有横向的公平,又有纵向的公平。

不论是增强公平性,还是适应流动性、保证可持续性,关键都在于制度整合。如果制度不能整合,这些都无法真正做到,因为它本身就造成了不公平,加剧了新的社会矛盾,本来是促进社会公正的制度,却变成了引发社会冲突的根源。近年来,农村征地、医患纠纷、退休职工待遇、事业单位改革……,许多群体性事件都与此有关。另外,我们现在有2亿多流动人口,没有制度整合,转移和接续也有困难。至于可持续性就更谈不上,因为碎片化本身就不应该持续。所以,制度整合是一个关键性的环节。

(三) 制度整合——既要具备条件又要积极作为

实现制度整合要考虑各种各样的条件:其一是城市化水平,农村人口与城市人口的比例,在农村人口占比偏高

的情况下,城市难有足够大的统筹能力。其二是城市居民人均收入和农村居民人均收入,在差距较大的情况下,城市财政难有足够大的带动能力来填平这个差距。以医疗保险为例,新农合的筹资水平一开始一个人一年只有30元,后来提高得很快,现在一人一年提高到200多元了,但是这个水平和城镇职工医疗保险的人均筹资水平相比,大概只相当于它的十几分之一。养老保险更是这样,现在农村养老保险和城镇居民养老保险水平都很低,一年才几百元钱,而城镇职工的退休金一个月就有一二千元甚至更多,相差少说十几倍甚至几十倍。这么大的差距,给制度整合造成了巨大的障碍。其三,制度整合还有一个统筹层次问题。现在新型农村合作医疗是县级统筹的,如要上一个台阶到市(地)级统筹,就意味着要在地(市)的范围内把所有县的待遇水平拉平。可是,各个县的差别也很大,此时就要看地(市)级财政有没有这个能力了。像苏南地区就有这个条件,因为每一个县级市都很富,县和县之间差别很小,这是可以做到的;但苏南和苏北差别就很大。总之,经济发展水平是制约制度整合的最主要的因素。当然,还有其他一些因素。例如医疗,医疗资源的配置不合理,医疗方便程度不同,所谓可及性、可得性等,都会影响到制度的运行。

如果具备条件,最好的办法当然就是制度统一。目前全国走在最前面的是广东省的东莞市,它把城镇职工的医疗保险、城镇居民的医疗保险和农村的医疗保险“三合一”了。因为该市工业化发展很快,城市化水平较高,农村居民占比较低,而且城镇职工和农民的收入水平差别较小。东莞的范例具体地表明了实现制度整合应具备的条件,这也是我们要努力实现的目标。但是,我们国家地区差距、城乡差距很大,还有体制内外的、有单位和没单位的,怎么能够实现统一呢?

这里有两种策略的选择:消极的与积极的。所谓消极作为,就是等待工业化水平、城市化水平都像东莞那样了,城乡居民的收入差距也较小了,缴费能力普遍增强了,筹资能力增强了,总之是等待条件完全具备了再来推动制度整合。那样的话,工作阻力自然最小。可是我们等不起,经济发展、差距缩小都是一个长期的过程,如果真得等到经济发展达到很高水平了,差距也慢慢消除了。但一两代人都耽误过去了,何谈适应流动性?何谈保持可持续性?更重要的是,等待也是要冒风险的。前面谈到的制度碎片化的后果告诉我们,消极等待是极其危险的。所谓积极作为,就是不等待条件具备,而是通过积极推动社会保障和社会福利的制度创新,促进收入差距的缩小,解决工业化和城市化过程中的问题,适应人口流动的需要,不断完善制度,从而为实现制度整合创造条件。

积极的策略也有两种选择:技术整合与制度整合。所谓技术整合,就是在基本不改变现有制度的前提下,运用

技术手段,例如缴费办法和缴费数额的折算,实现不同制度下的接续和转移。例如,为了在现有制度基本不变的前提下,实现城镇职工养老保险、城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险的衔接和转换,规定参加城镇职工养老保险缴费年限满15年的,可以申请从新农保或城居保转入职保;职保缴费年限不足15年的,可以申请从职保转入新农保或城居保。新农保和城居保可以互相转换,即转移个人账户全部储存额,缴费年限合并累加计算。^[3]但是,由于新农保和城居保的缴费水平与职保之间的差距巨大,一般达到十几倍甚至几十倍,因此,前两者与后者相互转移时,不转移统筹基金,只转移个人账户,缴费年限也不能折算。这就只具有技术性处理的意义——可以转移,但制度不变。如果从职保转入城居保和新农保,由于统筹账户不能转移,参保人损失很大;从城居保和新农保转入职保,缴费年限不能折算,也是很大的损失。因此,这个办法虽然打开了三种制度之间的关卡,但最大的收益并不在于制度创新,倒是原来一部分流动人口既参加新农保又参加城居保、领取财政双份补贴的问题,有助于促进解决。据笔者2010年的相关调查,重复参保情况相当严重,有的地方达到参保总数的10%左右,估计当年造成的财政损失达100亿元左右。如能通过技术性的接续和转移,加强城乡社会保险的统一管理,解决财政补贴的重复发放问题,也是对现有制度的一个修补。

所谓制度整合,当然就不是技术性的修修补补,而是把相近的制度尽可能地整合起来。我们既不能不顾客观条件,鲁莽地推行制度整合,也不能等待收入差距缩小到比较接近的程度了,再来实行制度整合。那是消极的策略。积极的策略是什么?就是通过适当地、有步骤地推动制度整合,促进收入差距和各种经济社会差距的缩小,差距缩小了,就有利于再进一步推进制度整合。如此循环往复,就能既积极地创造出有利于实现制度整合的条件,又实质性地通过制度整合促进社会公平,增强进一步实现制度整合的条件,保证社会保障和社会福利制度的可持续性。

就目前来看,能够做到的事情要尽力尽快做起来。在养老保险方面,我们要全面落实企业职工基本养老保险省级统筹,实现基础养老金全国统筹,提高新农保基金管理层次。在医疗保险方面,要首先整合城乡居民基本医疗保险制度,实现城乡居民在基本医疗保险制度上的平等和管理资源的共享。由于城市居民养老保险和农村居民养老保险、城市居民医疗保险和新农合,这两大部分到目前为止主要都是靠财政出钱,个人出钱都不多,它们的筹资标准也差不多,所以整合起来条件比较成熟。

统筹层次每提高一级,就意味着在统筹范围内公平性的增强,这就要求统筹范围内的财政具有相当的填平补缺的统筹能力。东部地区特别是一些大城市的郊区,不论是养老保险还是医疗保险的筹资水平都较高,统筹能力相对

较强。而中西部地区筹资水平低得多,与东部的差距大概有五、六倍,不论是靠中央财政的转移支付,还是靠地区内部的调剂,都很难填补上缺口。就是在地区内部,由于新农合是以县级统筹为主,县与县之间的差别很大,大多数中西部地区仅靠本身很弱的财政能力也难以解决统筹问题,依靠中央财政只可能缩小差距,不可能抹平差距。

显然,在现有制度不作调整和改善的前提下,仅仅依据就近优先原则,所能做到的制度整合,项目是有限的,范围更是有限的,因而,整合的过程将是漫长的。而在这个等待条件具备的过程中,各项制度内部,或者迫于某种需要,或者因为经济条件的变化,差距还可能继续拉大,从而增加最终实现制度整合的难度。

在前几年推广新型农村合作医疗制度时,各地曾发明了一些变通方案:先把制度统一起来,但是预设不同档次,称为“制度统一,标准各异”。缴费分几个档次,可以自主选择;相应地,待遇也分几个档次。这对于吸引各阶层群众参保、扩大覆盖面,发挥了积极作用,在制度整合上是否可以采用类似做法,值得试验和尝试。

我们现在农民或者城市居民的社会保障水平,与城镇职工相比差了十几倍甚至几十倍,短期内不可能把它一下子拉平。正如党的十八大报告所指出的,我们现行的社会保障和社会福利制度,面临着“增强公平性、适应流动性、保证可持续性”的紧迫任务。但是,如果我们遵循或者默认现行制度基本不变和就近优先这两个原则,那就等于用不紧迫的方式来应对紧迫的问题,在我国存在着巨大的城乡差距、地区差距和收入差距的情况下,制度整合的最终实现,只能是遥遥无期了。显然,我们有必要探讨“增强公平性、适应流动性、保证可持续性”的既稳妥又显效、既合理又可行、二者兼顾兼得的制度整合方案,那就是底线公平方案。

（四）制度整合的可行方案——底线公平方案

制度整合可以有多种方案,底线公平方案可能是最积极稳妥、切实可行的方案。因为要想根本解决制度整合问题,必须充分考虑并积极应对巨大的城乡差距、地区差距、收入差距这个基本国情社情,在中央财政的财力不可能很快填满各个地区之间的社会保障和社会福利资金缺口、城市财政的财力不可能很快填满城乡之间制度整合的资金缺口、收入差距的缩小速度也不可能满足中低收入阶层提高缴费能力的需要这样一些基本条件约束下,又不能消极等待,怎么办呢?

现行社会保障和社会福利制度必须有所调整和改善:进一步明确划分底线部分和底线以上的非底线部分,底线部分由各级财政(有工作单位的主要由企业等用人单位承担,非底线部分由社会(企业等用人单位和社会组织、家庭和个人承担。底线部分实行无差别的公平原则,是刚性的;非底线部分实行有差别的公平原则,是柔性的,可

以通过市场机制、互助机制、慈善机制来调节,个人和家庭可以自由选择、自主决定。只要把这个底线划好,底线部分就容易提高统筹层次,直至实现全国统筹,转移和接续自然就不再成为问题;非底线部分承认差别,由个人和家庭自主并负责,可以随人口迁移而转移和接续,适应流动性就不再成为问题。关键问题是恰当划分底线部分与非底线部分的比例,也就是明确政府责任与市场作用的边界,明确政府、社会、家庭和个人责任的合理结构。这样就可以真正避免陷入支付危机,保障制度的可持续性。

这里再次强调,所谓底线不是一个水平的概念,不是指社会保障和社会福利是高水平还是低水平,因为社会保障水平是随着经济发展水平而变化的,主要是由经济发展水平所决定的。底线的含义是什么?它是一种责任的底线,制度的界限,机制的作用边界。最基本的需要是靠政府来承担责任,另外一些非基本性需要,可以靠市场机制、家庭和个人缴费来承担。其可以有差别的,也可以柔性调节的。义务教育、最低生活保障、公共服务等,靠政府财政来保障;基础养老金、基本医疗,靠政府、用人单位和个人共同负责,这些是不能含糊的。所谓底线是不能够忽视、不能够推卸的责任界限,必须明确下来。既然是政府负责的,必须面向全民,必须体现无差别的公平,不能有那么多人为的区隔,造成不必要的矛盾,要逐渐地拉平。拉平了,在基本需要的满足方面大家就没有什么不公平感了,转移也好,接续也好,也就没有障碍了。展开来说:

第一,就福利需求而言,最基本的问题是如何区分底线部分与非底线部分,这里,既要依据基本需要和非基本需要的划分,也要依据需求与供给的平衡。关于如何划分,笔者已有专门阐述^[4],这里不再赘述。我们已有的制度实践证明,这两点非常重要。有了底线部分与非底线部分的划分,才可能明确各个福利主体的责任结构,才可能明确刚性与柔性机制的作用范围。而如果基本需要和非基本需要不加区分,统统要财政承担,养老金越高越好,医疗报销比例越大越好,百分之百免费更好,那样的制度就不可能持续。至于需求与供给的平衡,也是一大难点和重点。总体上说,社会保障和社会福利支出占GDP的比例、占财政支出的比例,要有科学的计算,不能寅吃卯粮,借债度日,那样肯定会搞出巨大的无底洞。所以,寻找需求与供给的平衡点,根本的问题固然是要发展经济,在经济发展的同时提高每一个人的收入水平,每一个人的支付能力增强了,总供给才有能力与需求达致均衡。但也不仅如此,还要科学地、理性地按照供需平衡的原则办事,在这个基础上,才能保持制度的生命力。

第二,就福利提供而言,最关键的问题是明确政府责任与市场机制的边界。正如建立社会主义市场经济的关键是处理好政府与市场的关系一样,建设一个好的社会福利

模式的关键也是摆正政府与市场的关系。例如,住房制度由计划经济时期的全盘福利化,一下子转变成自20世纪90年代到本世纪初的全盘市场化,从一个极端跳到另一个极端,造成住房秩序的混乱,致使住房问题一下子飙升为社会热议的焦点,说明摆正政府与市场的关系,既是非常重要的,又是非常不易的。

而按照底线公平原则区分底线部分福利与非底线部分福利,就为明确政府责任与市场机制的边界提供了前提。底线部分福利是广大社会阶层的基本需要,具有刚性特征,是政府必须首担的责任(并不一定全部由财政负担);非底线部分福利具有差别化的、选择性的特性,一般属于非基本需要,具有柔性特征,适合让市场机制、互助机制等非政府机制去调节。例如,社会保险与商业保险,并非所有的养老保障都要纳入社会养老保险,有些项目、有些特殊人群的需要,可以交给商业保险;并非所有的医疗保障都要纳入社会医疗保险,有些病种、有些医疗服务,也可以交给商业保险。社会保险和商业保险要按照它们的性质、原则和机制的不同,各得其所,各尽其能。

第三,就福利责任而言,要科学界定政府与社会、社会与个人之间的关系,既要强调政府责任,也要重视社会责任;既要发挥社会组织的作用,也要强调家庭和个人的作用。

在政府与社会的关系方面,首先要反对政府包揽,这不是主张卸掉政府责任,而是要找到政府与社会承担责任的恰当范围和方式。例如,一般而言,福利服务是不适合“行政化”的,可以借鉴国外由政府购买服务的方式,政府发挥指导和监督的作用,社会组织自主发挥经办的职能。其次,社会组织也要规范化、专业化,依法依规办事。特别是在养老服务、医疗服务、婴幼儿服务、残障服务等领域,服务对象都是弱势群体,职业道德、行为规范特别重要,政府在监督和管理方面也是责无旁贷的。

在社会与个人的关系方面,要反对盲目提倡所谓“社会化”。面对老龄化问题和人口结构的变化,鉴于家庭功能的弱化,养老“社会化”曾一度过分宣扬。其实,社会是谁?还是由家庭和个人构成的。近年来的多项社会调查表明,所谓单一化“社会养老”,既不符合老年人的意愿,也不利于尽到子女的责任。至于把孝文化、家庭观念当作封建主义、落后意识加以全盘否定,都是不对的,问题是怎样让它们适应新的社会条件的需要,如何从国情社情出发,探索适合中国文化的养老模式。在深入调查的基础上,北京市提出“90·7·3”模式(家庭养老占90%、社区养老占7%、机构养老占3%),上海市提出“90·6·4”模式,逐步摸索出比较合理的结构。在基本养老保险制度改革和建设过程中,我们引入了个人账户,构建了当今世界独一无二的社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险模式,这也是一项重大的制度创新。

总之,我们既要发挥政府、市场的作用,又要发挥企业、社会、家庭、个人的作用,组成一个主体多元化、方式多样化、内容丰富化、结构合理化的社会保障和社会福利体系。所谓底线公平理论,无非是希望在其中找到科学的、合理的、适合中国国情的关系、比例和现实可行的解决办法,能达到理想的预期效果。在这个社会保障和社会福利体系里,让人民群众不论贫富、不论地域、不论民族、不论职业,都能衣食无忧,基本生活都有保障,公平感、安全感就增强了;让每一个有发展潜能的人,都能公平地得到发展机会,每一个有劳动能力的人,都愿意积极就业、创造财富,社会活力、社会凝聚力就增强了。

按照这个底线公平方案,我们只需在现有制度中,进一步明确底线部分与非底线部分的界限。然后,不论职业、不论城乡、不论贫富、不论地域,采取积极稳妥的步骤,把底线部分统一起来,能够省级统筹的尽可能省级统筹(如基本医疗),能够全国统筹的尽可能全国统筹(如基础养老金)。非底线部分放开让市场机制、让社会组织去发挥作用,让家庭和个人自主选择,给多元化主体、多样化方式留有充分的余地,承认适度的差别,进行必要的调节,刚柔相济、适时适度。只要底线部分统一了,制度之间的区隔自然就取消了,所谓难转移,是因为它们之间有差别,而且差距很大,想从低的地方往高的地方转,高的地方不愿意,现在底线部分拉平了,转移和接续就没有障碍了。非底线部分,本来就是可以自主的,就像个人账户一样,可以随身携带,没有什么转移困难。个人账户部分不需要整合,也不能整合,反正多缴多得,只要基础养老金整合了,就意味着养老保险制度整合了。在这种情况下,所谓就近优先的原则也就没有必要了。

同样道理,社会救助制度也可以最低生活保障制度为基础,尽快实现各种基本生活救助在城乡之间、地区之间的制度统一;医疗保障制度可以从目前的城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险和新农保的“三元制”入手,首先将城镇居民医疗保险与农村新型合作医疗整合为统一的居民医疗保险,在条件成熟时再与职工基本医疗保险整合起来,同时从疾病医疗向健康保险发展,实现“人人享有健康”的理想目标。

这样一来,我们就不必等待城乡差距、地区差距、收入差距缩小到一定的程度,再来推进制度整合,而是通过底线公平式的制度整合,去主动促进三大差别的缩小;不是把制度整合理解成把每一项制度都搞成内部没有差别的统一制度,而是把每一项制度都搞成内部有合理差别的、底线部分与非底线部分相结合的统一制度。在这种统一制度内部,刚性需求与柔性需求、刚性机制与柔性机制,适当匹配,实现均衡,既没有把刚性部分柔性化,也不能把柔性部分刚性化。增强制度的可调节性、灵活性,所谓可持续性也就增强了。

体系整合:既是理念又是政策

制度整合主要是指制度本身或者说一项大的制度内部的整合,例如,面向不同人群的各项养老保障制度的整合,各项医疗保障制度的整合等。体系整合是指制度之间以及制度与非制度的整合。体系整合内容十分广泛,涉及的方面也难以穷尽。

笔者提出的体系整合方案,是底线公平制度整合方案的扩展。它既包括理念的部分,也包括政策的部分。从体系整合的内容来说,主要包括底线部分福利与非底线部分福利的互补与协调、制度之间的结合与协调、制度和非制度的配合与协调。

从体系整合的类型来说,可以区分为三种:一是基础部分的整合。基础部分本不应该有多大的差别,但实际上却因为历史的、人为的原因,造成了很大的差别,这种整合是为了基本取消差别而实现的整合。二是差别部分与无差别部分的整合。就是本应有差别,但差别太大,或者虽然差别较大,但应该也可能缩小,这种整合是为了缩小差别而实现的整合。三是本应有差别,但差别应该或需要保留,在基本保留差别的情况下又需要加以协调,这是为了协调差别而实现的整合。这种分类,也可以说是区分了整合的三种程度、三种状态:统一型,化归一体;结合型,有差别,但有归于一体的部分;协调型,保留差别,但共处一体,相互协调。

从体系整合的重点来说,在目前发展阶段,人民群众需求的迫切性和客观条件的可能性主要交集在这样几个方面:① 资金保障与服务保障的整合;② 劳动就业与福利制度的整合;③ 教育发展福利制度的整合;④ 政府转型与福利建设的整合;⑤ 社区建设与福利建设的整合。以上三个大的方面的整合内容,都在这五个重点问题中明显凸现,以上三个整合类型也都可以在这五个重点问题之中表现出来。笔者以下将主要结合这五个重点问题讨论相关的整合内容和整合类型。

(一) 资金保障与服务保障的整合

将资金保障与服务保障整合起来,是全面的增效型福利体系的内在要求。我们以往所说的社会保障主要是指资金保障,如何筹资、如何发放、如何精算,都是指资金问题。现在,或者说用不了等多久,老年人基本上都有养老保险金了,吃饭穿衣这些基本需要不再是问题了,主要需要就是日常照顾、社会服务和精神慰藉这些服务性的保障,其越来越决定着老年人的生活品质,影响着他们的心理感受。不是说资金保障就不重要了,而是说许多东西是花钱买不来的,例如,孤独感、冷漠感的消除,社会温馨氛围的增强,都不是资金问题,需要社会服务来满足,需要建设多方位多层次的养老服务体系,用社会服务来配合

资金保障、补充资金保障在功能上的缺失。我们有一些地方就做得很好，组织社会工作者、志愿者组成的服务队伍，给老人们提供各种各样的服务，有的服务是收费的，志愿者提供的很多服务是不收费的，但是服务质量很好；也有的地方组织老年人之间互助服务，或者组织青少年、儿童到养老院和老人聊天，老人很开心，小孩也很开心，这种服务一分钱都不用花，却可以提高人们的生活质量。将来在基本需要得到满足以后，生活质量越往上提高，对资金的依赖越不见得明显，而对全面的社会建设包括服务体系建设的依赖会越来越大。也许在一定意义上可以说，正是由于我们现在很多社会服务没有跟上、没有配套，服务队伍没有建立起来，所以很多服务必须靠家庭和个人用钱去购买，这就越发显得钱不够用了。而如果社会服务平台能够搭建起来，社会服务能够跟上，实际上就不需要再去花很多钱来解决这些问题了。

社会服务还可以起到联结、整合多项社会保障制度的作用。老年生活照顾和老年医疗看护就需要在养老机构、在社区实现整合。一些民办养老院只管生活照顾，缺乏医疗护理条件，老年人不愿入住；一些基层医院和卫生机构，只愿意提供医疗服务，不愿意提供护理服务，结果自家门庭冷清，老百姓的服务需求也无法得到满足。我们所说的整合是普遍整合，不光养老需要服务，病人需要服务，残疾人也需要服务，其实每一个人都需要服务，交通如何不拥堵，这是服务，生活如何更舒适，大量需要服务。

我们的目标是要建设服务型社会，人人提供服务，人人享受服务。我们不仅要重视发展生产型服务业，也要重视发展生活型服务业。这件事情办好了，老龄化危机就可以化解。而中国最有条件办好这件事：一是我们有几亿农村人口需要向城市转移，其中相当一部分劳动力适合到生活服务业领域就业；二是我们的制造业产能过剩，而服务业是条短腿，正需要弥补，有人计算过，生活服务业的潜力很大；三是我国有邻里互助的文化传统，值得大力发扬。所以，尽管我们的老龄化问题在世界上是非常严峻的，但我们却有可能像率先走出国际金融危机一样，率先走出一条用服务型社会化解老龄化危机的成功道路。

（二）劳动就业与福利制度的整合

将劳动就业与福利制度整合起来，是积极的福利体系的基本要求。不论在计划经济时期，还是在市场经济体制下，我们都坚持了劳动就业与福利制度的紧密结合，劳动管理部门与社会保障部门一般都是放在一起的。改革开放以来，我们创造了坚持就业优先的经验——20世纪90年代，在解决数千万职工下岗问题时，一方面实行“三条保障线”，保障职工基本生活；另一方面，千方百计促进就业，没有造成大的财政负担。进入21世纪以来，最低生活保障标准、各种困难救助和生活补贴数额增长很快，但同时注意把它们与促进就业紧密挂钩，防止形成福利依

赖。近年来，随着高校扩招，每年有六七百万大学生需要就业，我们出台了鼓励创业、激励就业的政策措施。正因为如此，尽管我国近十年来社会保障和社会福利水平成倍提高，但并没有出现像欧洲一些国家失业率畸高的严重危机，足见就业优先经验是极其宝贵的。

尽管如此，我们仍然面临着在新形势下解决劳动就业与福利制度如何整合的一系列严峻课题。比如，随着城市化提速并进入高峰期，城镇就业压力会空前加大，而新生代农民工的就业选择、对工作和生活环境的要求，改变单人进城务工为居家迁移的方式，都与老一代农民工有了很大区别，对就医、就学、住房等生活保障和社会福利提出了更高要求，城市里的“富二代”、“啃老族”就业意愿、生活要求也发生了很大变化。凡此种种，都要求探索劳动就业与福利制度整合的新形式、新政策。无论情况发生了什么变化，有一点是不变的，那就是我们的基本国情——我们有13亿人口，最大的资源是劳动力，最可依赖的是人力资源，防止庞大的人口由最大的资源转变成最大的负担，关键就在于破解劳动就业与福利制度如何整合的新难题。习近平总书记在新一届中央政治局常委与中外记者见面会上的简短讲话中，就特别指出“人世间的幸福都是要靠辛勤的劳动来创造的”^[5]，点明了劳动就业与福利制度整合的重要意义。

（三）教育发展与福利制度的整合

将教育发展与福利制度整合起来，是发展性、内源性福利体系的基本要求。教育不仅可以提高人们的知识技能，不光可以获得更高的经济回报率，它还有巨大的社会福利效应。不要把教育发展与福利制度的整合狭义地理解成义务助学、贫困生救助等。大量研究证明，教育与提高人们的福祉有着根本性的关系，它对社会福利的任何一个方面都有直接或间接地、但都是不可忽视的影响。

首先，应把教育发展与就业培训、创业辅导、收入分配制度等适当整合，紧密结合实践需要，设置和调整专业和课程，尽可能提高专业对口的比率；将学校教育 with 岗位实习紧密结合，请有实践经验的专业人员进课堂，让学生尽早接触生产和工作实践；按照产业发展的需要及时调整高等和中等、研究性与生产性学校和专业的结构。让教育发展成为引导产业升级、支撑经济社会转型发展的引擎。同时，借助收入分配改革，引导和激励青年一代积极向上、奋发有为。

其次，应把教育发展与户口管理制度、社会保障制度、住房制度等尽可能地结合起来。国别比较研究表明，凡是能为二代移民、新生代就业大军、各种技能人才提供广阔发展空间的国家，既有充足的发展活力，又有稳定的社会秩序；凡是在社会支出中将教育支出放在重要乃至优先位置的国家，不仅国家创新能力领先，福利资源充足，而且抵御经济和社会危机的能力也明显增强。教育与

福利制度整合,是社会福利可持续性的最可靠的保证。

四 政府转型与福利建设的整合

将政府转型与福利建设整合起来,是实现福利体系整合的可靠保证。把民生改善作为执政的主要目的,是福利建设的决定性因素。与经济体制改革时以减少干预、简政放权为主要内容的政府转型不同,与福利建设相结合的政府转型,虽然也要求政府提高效率,但不是一般地提高效率问题;虽然也要求政府转变工作方式,但不是一般的工作方式问题,实际上是要求政府更加明确执政目的。如果说与建立市场经济相结合的政府转型,直接目的是为了发展经济,在一定意义上也可以说为了创造GDP,那么与福利建设相结合的政府转型,就提高到了终极目标、宗旨性目标的高度,它对政府转型的要求就更高了。

从这个高度看政府转型与福利建设的整合,转型目标的更高要求应该体现在许多具体方面:在资金方面,应建设以民生投入为主的财政体制,降低政府支出所占比重,建设廉洁政府,大幅提高居民收入;在行为方面,应切实建设服务型政府,坚持服务优先,寓管理于服务之中;在组织方面,应加强社会组织特别是公益性社会组织建设,让它们在福利服务的提供中发挥主体作用,明确界定政府与社会组织在社会福利和社会服务中的职责和功能,实行政府购买服务,同时制定规范加强引导和监督,建立政府与社会组织良性合作机制;在人才方面,应加强社会服务、社会工作专业人才培养,同时加强干部队伍培训,要求其积极投身福利服务,积累参与福利服务的经历。

五 社区建设与福利建设的整合

将社区建设与福利建设整合起来,是实现福利体系整合的重要基础。广大人民群众生活在社区,老弱病残等弱势群体的福利需求集中在社区,因此,民生建设一定要下沉到社区,福利服务一定要汇聚到社区,财政资金要向社区倾斜,民间资本要往社区吸引,专业人才要向社区流动。只有这样,才能真正体现以人为本的执政理念,才能把福利建设落到实处。

首先,要坚决克服社区建设行政化倾向。坚持社区自治,避免把社区搞成基层政府的派出机构,凡是政府部门的工作业务,不得摊派给社区,要让社区工作人员围着群众转,而不是围着政府转,让他们有时间、有条件、有热情去服务群众,而不是服务政府。其次,加大对社区基础设施、活动经费的投入,做到有场地、有人力、有项目、有资金。目前在全国各地,发达地区、城市社区工作开展比较顺利,也比较活跃,像广东省组织城市社工和志工帮扶农村社区,就收到极好的社会效果。再次,发动社区群众广泛参与,让群众成为社区事务的主人,社区为人人,人人以社区为家,把社区建设成新型社会共同体,变陌生人社会为“熟人社会”。这是一项意义重大的社会建设。

社会保障和社会福利是一个大系统,既有内部的制度

整合,又有与外部环境条件的整合与协调。不论是整合的内容,还是整合的方式,都非常丰富,以上讨论的五个方面,尽管是几个重点问题,但已经涉及到几对基本的均衡关系:制度内部的整合与协调、制度之间的整合与协调、政府与社会的整合与协调、社会多元主体的整合与协调。我们把这些基本的福利关系处理好了,就可以走向中国特色的福利社会。

如上所述,制度整合和体系整合,对于社会保障和社会福利本身具有关键的意义。这里还想强调,对于正在崛起的现代中国来说,它们还是国家建设的重要基础,对于国家统一、国家安定具有十分重要的作用。

我国地域广阔,人口众多,内部差异大,外部环境复杂,自古以来,内部整合就是国家强盛的根基。现在,我们要建设现代化的强国,社会保障和社会福利的制度整合和体系整合是一项基本的民生工程,是一项重要的社会建设,同时,也是一项基础性的国家建设。

我们要通过实现社会保障和社会福利的制度整合与体系整合,让东部离不开西部,西部离不开东部;技术先进地区与资源丰富地区相互依赖;汉族与各个少数民族和睦相处,谁也离不开谁;经济发达了,能够共富贵;遇到危机了,能够共患难;外部冲击来了,能够有坚不可摧的内部认同。福利制度和体系的整合,就是一个人人需要、人人欢迎、人人离不开的基础性的联结纽带。依靠这个纽带,中华民族形成坚强的利益共同体、命运共同体。这项基础建设搞好了,国家就不易分裂,政权就不易颠覆,社会就不易动荡,实现国泰民安就有了基本的保障。

我国社会保障和社会福利建设,从实现制度覆盖,到实现制度整合,再到实现体系整合,最后就可以成为一项基础性的现代国家建设。这既是一个理想的愿景,也是一条可行的路线。

参考文献:

- [1] 景天魁、毕天云.从小福利迈向大福利:中国特色福利制度的新阶段.理论前沿, 2009 (11) .
- [2] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告.中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编.北京:人民出版社, 2012.
- [3] 王涛、王原.养老保险城乡衔接利于人口自由流动.参考消息, 2012.11.29.
- [4] 景天魁.底线公平:和谐社会的基础.北京:北京师范大学出版社, 2009.
- [5] 习近平.始终与人民心心相印、同甘共苦.人民网, 2012.11.15.

编辑 李 梅