

福利分层：社会政策视野下的中国收入不平等

岳经纶 方珂 蒋卓余

〔摘要〕 福利分层影响社会政策的再分配效应，是分析社会福利体系演化的工具。它具有法团主义福利制度式的“分层效应”和发展主义福利制度下社会安全网络建设的“内外现象”两种表现形态。新中国福利制度的发展起始于“社会身份本位”的劳动保险制度，受“政治分层”和城乡二元结构的影响，形成社会福利的“内外现象”和福利分层。经过“发展主义”“和谐社会”和“全面建设小康社会”等背景下的政策发展，现有社会福利体系的福利分层变得更为复杂。碎片化的社会保险领域体现法团主义式的“分层效应”，不充分的基本公共服务供给则体现发展主义式的“内外现象”。“社会中国”的建设既要缓解社会保险领域的“分层效应”，也要克服基本公共服务供给的“内外现象”。一方面要建立统一的社会保险制度，另一方面要把基本公共服务从与其他制度的捆绑中分离出来，并推动基本公共服务供给的均等化。

〔关键词〕 福利分层；社会保险；基本公共服务；法团主义；发展主义

〔中图分类号〕 C916.1 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2020) 01-0115-10

一、引言

新中国成立以来的社会发展经历了从计划经济体制到社会主义市场经济体制的成功转型，并在经济总量增长和民生质量提升等方面取得了举世瞩目的成就。特别是在市场经济体制建立以来，中国的国民经济发展迅猛，人民生活水平和总体收入水平的提升也十分显著。根据国家统计局数

据，中国的人均国内生产总值已经从 1992 年的 2334 元上涨到 2018 年的 64644 元，人均可支配收入也达到 2018 年的 28228 元。^①但是，与此同时，收入差距以及收入不平等问题也不断显现，并成为制约中国社会经济发展和社会质量提升的重大挑战。^②

从社会政策的视角来看，收入不平等问题与社会福利体系存在着直接的联系。甘犁基于中国家庭金融调查（CHFS）的实证研究指出，社会

〔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）；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）；广州市人文社会科学重点研究基地资助项目

〔作者简介〕 岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院教授，博士生导师，广东 广州 510275；

方珂，蒋卓余，浙江大学公共管理学院、浙江大学民生保障与公共治理研究中心博士研究生，浙江 杭州 310058。

保障、健康水平和教育不平等是造成中国收入差距的重要原因。^③杨穗等运用中国居民收入调查(CHIP)数据分析了中国福利体系的结构和再分配性质。^④事实上,自现代社会保障制度和福利国家建立以来,收入差距的变化就与社会政策的调整密切相关。Bradley等利用卢森堡收入调查数据,分析发现福利国家规模的变化是决定后工业民主国家收入分配状况的最重要因素。^⑤福利批判主义的观点则认为社会福利在回应社会需要的同时,也有别于公民身份,因而也将社会分层和收入不平等制度化。^⑥

为此,对于中国收入不平等问题的讨论需要拓宽传统的研究视野,将收入差距的变化与社会政策的演化联系起来,讨论社会福利体系演化对收入不平等状况的影响。基于此,本研究将尝试使用“福利分层”的概念,并从社会福利体制演化的角度分析“福利分层”的内涵及其生成原因。在此基础上,本研究也将基于中国社会保障制度演化和中国收入分配数据,分析中国“福利分层”状况的演化及其对于中国收入不平等状况的影响。由此,本研究将把对于收入差距变化的分析与中国社会政策范式的演化联系起来,分析缓和中国社会“福利分层”和收入不平等程度的政策导向,从而在社会政策的视野下拓宽对收入分配和“社会中国”的理论分析。

二、福利分层与收入不平等: 社会政策的研究视角

收入不平等与社会再分配是社会政策研究的经典议题。现代社会政策学的奠基人 R. M. 蒂特马斯(Titmuss, R. M.)从一开始就将“社会政策部门”视作是再分配的代理人,认为后者先后通过公共援助和缴费型社会保险来履行再分配的职能,以回应社会需要。^⑦而在比较福利体制的研究中,工资和收入的差异也一直是相关讨论的焦点议题。^⑧G. 埃斯平-安德森(Esping-Andersen, G.)的研究延续了蒂特马斯将福利和再分配目标建立于普遍主义公民权的社会政策传统,提出“去商品化”的概念,并将其定义为收入分配独立于市场机制的程度^⑨,从而使得对社会福利给付的收入替代率、社会公共开支占GDP的比重等收入再分配指标的测量成为比较社会政策研究的基础性工作。在中国,虽然税收制度和社会福利项目的发展滞后,再分配政策对收入差距的调节作用较之于很多发达国家而言有限^⑩,但社会保

障项目的运作也的确起着收入再分配的作用。^⑪

然而,社会政策是一个复杂的系统,其对于收入再分配的调节作用也不尽相同。^⑫总的来说,社会政策对于收入差距具有“累退”和“累进”两种不同的调节效应。累进的社会政策(progressive social policy)通过再分配系统将资源从富裕群体转移给穷人并缩小收入不平等的程度,而累退的社会政策(regressive social policy)则反而扩大收入不平等的程度。^⑬在中国,由于社会福利制度的发展走过了一条从“社会身份本位”到“人类需要本位”的发展历程^⑭,不同职业、不同地区群体所享受到的福利待遇在很长一段时间都存在着较大程度的区别。因而,在对于中国社会福利制度及其再分配效应的讨论中,福利待遇的差异一直是一个重要议题。

从总体上看,中国现行社会保障制度的设置在人群和制度之间存在着分野,福利资源的分配在不同所有制部门之间、城乡之间和区域之间也存在着差异。^⑮在此背景下,中国社会福利资源的配置就呈现出复杂的状况。一方面,一些群体或享受高水平的免费医疗服务^⑯,或享有高额的社会保险待遇^⑰,或享有高水平的退休金,或者兼而有之,属于社会上的“高福利”阶层。但另一方面,一些群体的基本风险却仍然没有得到有效的保障,很少或无法得到在生育、住房、就业和职业伤害等方面的社会保障^⑱,因而还处于“低福利”的状况。在此背景下,中国的社会福利制度对于收入差距而言,也常常被质疑为存在“逆向调节”的效应。^⑲这种效应被一些学者称为是“负福利”^⑳,认为社会福利体系的某些因素反而使得收入差距扩大了。例如,王小鲁和樊纲指出社保体系中的基本养老金和医疗保险实际上是在扩大收入差距。^㉑罗楚亮和李实则证实,由于人均福利补贴在省份之间、行业之间的差距远高于工资差距,福利补贴实际上起着进一步拉大收入差距的作用。^㉒

从历史上看,我国社会各群体之间福利待遇的差异起源于计划经济时代。基于家庭出身、政治身份、政治立场和政治观点的不同,人们被划分为政治地位高低不同的社会群体,而社会结构则是以这种“政治分层”为主的。^㉓在这一时期,福利政策和收入分配系统也基本上是由这一“政治分层”所影响和左右的。^㉔由此,人们在“政治分层”体系中的位置就在很大程度上决定了其所能够获得的福利资源的多寡。具体来说,公职人员、国企职工是受雇于国家的工作人员(国家干

部或国家职工),在“政治分层”体系中所处的位置最好,因而就获得了最高水平的福利待遇,成为计划经济时代的“福利受益者”;农民尽管在“政治分层”中属于身份较好的群体,但由于城乡二元结构的存在,其所实际获得的福利水平最低^⑤;城市居民所获得的福利待遇则介于二者之间。这三大群体之间的福利差距与其各自在“政治分层”中所处的地位息息相关。^⑥因此,我们沿用“社会分层”的研究传统,使用“福利分层”这一概念来表示群体之间因其在“社会分层”结构中所处的地位差异而导致的社会权利和福利待遇差异。也就是说,公民的福利权利依其所处的“社会分层”状况有很大的差别。“福利分层”直接影响到公民的薪酬水平(一次分配)、福利待遇(二次分配)、社会权利(享有公共服务的资格)等。这种分层在很大程度上是由国家根据户籍身份的区分、编制的设定、行政身份的赋予、企业所有制性质和级别的划分等手段来设定或预设的。而个人想要获取更多的福利待遇则需要改变在“福利分层”体系中所处的位置,但这种想法往往很难仅依靠自己的力量来实现。

基于此,我们可以把“福利分层”的演化作为讨论中国社会政策收入再分配效应的起点。“福利分层”起源于计划经济时代的“政治分层”与城乡二元结构。在这一时期,社会福利供给往往只针对城镇职工和国家机关工作人员,其他群体(特别是农民)则很少享受到社会福利待遇。^⑦改革开放和社会主义市场经济体制的建立,冲击了旧的户籍制度和就业制度,并为福利制度的改革和福利体系的发展提供了动力和基础。然而,在路径依赖和发展主义范式的影响下,中国福利制度的碎片化状态绵亘不绝,不同群体所享受到的福利待遇仍然因其所处的地域和社会身份而异。一般城乡居民、进城务工人员依然被排斥在许多社会福利项目的覆盖之外。以养老保险为例,虽然1991年以来的政策发展将面向城镇职工的现收现付制养老保险制度发展为“统账结合”的社会养老保险模式,但是城镇居民(非雇员)和农村居民则长期被排斥在养老金制度之外。^⑧这种状况直至21世纪才得以改变。随着“全面建设小康社会”“和谐社会”等一系列发展理念的提出,社会福利体系的发展开始从支持经济增长的“发展主义”角色转化为构建一个更加平衡和包容的社会发展模式。^⑨

即便如此,“福利分层”的演化在改革开放之后却变得更为复杂。一方面,新型农村合作医

疗制度(2002年)、城镇居民基本医疗保险制度(2007年)、新型农村居民养老保险(2009年)和城镇居民社会养老保险(2011年)等一系列社会福利项目的出台填补了原有社会福利制度的空白,将农村居民和城市居民纳入国家福利体系的覆盖范围之内,缓解了群体之间,特别是城乡居民之间的“分层效应”。但是,在另一方面,各社会福利项目之间的关系依然是条块分割的。高收入者高福利的情况(体制内就业者)依然存在。现有的福利制度仍然体现着社会身份的分野,并存在着一些扩大收入差距的政策安排。^⑩此外,随着社会政策思维的强化,“低保制度”等一些低收入者才能享有的福利项目开始出现并扩展,并在“精准扶贫”等政策推进的过程中经历了集中加码,使得“福利分层”的变化及其与收入不平等的关系变得更为复杂。

社会政策具有追求“公平正义”的价值导向,强调社会群体之间的平等权利^⑪,因而它本身就暗含着缓和福利分层和收入不平等状况的理念。“福利分层”的存在及演化既体现社会福利体系的不平衡、不充分发展,也是制约社会质量提升的障碍。在此意义上,对于“福利分层”及其演化的讨论,不仅是分析和理解中国社会福利制度发展的一个重要学术工具,也有助于深化对建设一个普遍主义的“社会中国”体系的理论研究。基于此,本文将结合福利国家的发展经验,讨论社会福利体系中的两种形式“悬崖效应”,引出“福利分层”的不同形态,从而用来辅助对于中国“福利分层”形成与演化的分析,并由此引发对于收入分配公平和“社会中国”建设的社会政策讨论。

三、福利体系中的两种“悬崖效应” 与福利分层的表现形态

“福利分层”的背后是个体获取福利的资格和权利问题。在社会福利的研究中,个体间福利待遇和福利权利的差异经常用“福利悬崖”(welfare cliff)的概念来反映,并测量各福利群体之间的“悬崖效应”。^⑫基于对福利体制研究的回顾,我们发现通常所说的“福利悬崖”/“悬崖效应”其实有两种来源。第一种“悬崖效应”源自法团主义(或称保守主义)福利体制国家,表现为各社会保险类型间的“分层效应”(stratification effect)。第二种则产生自发展主义福利国家扩展社会安全网的过程之中,表现为因部分对经济发

展贡献相对较弱的群体被排除在福利制度的覆盖范围之外而形成的“内外现象”（inside-outside phenomenon）。

福利体系的第一种“悬崖效应”以德国的福利体制为代表。作为欧陆保守型福利国家，德国的福利体系以社会保险为基础，并体现出法团主义的特征。德国、奥地利等欧陆国家通过社会保险制度的建立来提升社会的去商品化程度，但是其首要特征还是保留社会身份的差别，并将社会权利捆绑在阶层和社会身份之上。^③在此背景下，法团主义福利国家建立起差别化的社会保险制度，注重身份、等级和阶层的区隔。例如，德国和日本的医疗保险系统依照职业群体和地理区域的分隔而组建不同的健康保险协会，具有独立的基金管理和待遇模式。^④由此，一种依照阶层、区域和身份而形成的团体间的“分层效应”在法团主义福利体制下形成，并成为“悬崖效应”的一种形态。

福利体系的第二种“悬崖效应”则以韩国的发展型福利体制为代表。为了应对1997年亚洲金融危机所带来的失业和贫困问题，韩国政府开始了以“包容型发展主义福利”（inclusive welfare developmentalism）为导向的社会政策改革。^⑤在医疗保险领域，韩国政府将原有的420多个健康保险协会整合为同一个公共部门，从而将所有人口纳入单一的医疗保险制度。^⑥在养老保险领域，韩国政府也开始将公共养老金计划的基本框架进行扩展，并在1999年将国民年金发展成为以全部国民为对象的年金制度。^⑦因此，就社会保险而言，韩国摒弃了旧制度的法团主义成分，通过建立一个统一的社会保险系统来消除地位分割和分层效应，从而强化阶级间和代际间的社会团结原则。^⑧然而，即便普遍主义的导向正在出现，韩国的福利体系却在这一过程中呈现出一种新的“悬崖效应”。

在韩国，尽管社会保险制度已经进行了整合，但是由于种种原因，部分群体却没有被纳入社会保险的覆盖范围之内。例如，超过二成的国民年金参保者由于收入不够和失业等原因成为交纳例外者^⑨；部分从事小规模经营的失业劳工无法享受雇佣保险制度的保障。^⑩此外，计日制的非标准工人直至2004年才被纳入失业保险的保障范围之内。^⑪如今，面对由于长寿和低生育率所带来的社会服务需求，韩国的大部分人口依然被排斥在社会政策的核心项目之外。^⑫由此，不同于保守主义福利制度中的地位分割，韩国的福利体系在社会

政策覆盖的内部人员和未被覆盖的外部人员之间形成了一种新的分层形式。这一被韩国学者称为“内外现象”（inside-outside phenomenon）的分层^⑬，是福利体系中因社会安全网建设不全面而带来的“悬崖效应”的另一种形态。

在中国，虽然社会群体间福利资格和权利的差异源自计划经济时代的“政治分层”和城乡二元结构，具有一定意义上的特殊性，但是就其表现形式而言，又与以德国、韩国为代表的两种“悬崖效应”具有共性。因此，可以将“分层效应”和“内外现象”两种“悬崖效应”的表现形态应用于对“福利分层”的分析之中。实际上，中国社会福利体系的发展经历了“国家主义”“发展主义”等范式演进的阶段，同时带有社会保险、发展型社会政策等福利制度的特征。^⑭在计划经济时代，中国福利体系中的“福利分层”由社会结构中的“政治分层”所决定，并受到城乡二元结构的影响。改革开放之后，“经济分层”逐渐在社会结构中占据主导地位^⑮，城乡二元结构也被逐渐打破，因而“福利分层”也变得更为多元。总的来说，改革开放后的中国福利体系同时体现两种形式的“悬崖效应”。一方面，在社会保险领域，中国的福利体系延续了“社会身份本位”的特征，呈现出条块分割、待遇分异的碎片化格局。医疗保险、养老保险的待遇水平都依据社会身份和所属职业的变化而异，因而在各险种参保群体之间形成法团主义式的“分层效应”。而另一方面，就供应不足且覆盖面有限的基本公共服务而言，既有的福利体制又使得不同群体之间围绕基本公共服务的享有状况体现出发展主义式的“内外现象”。

四、中国社会保险的分层效应 与福利分层的演化：以医疗保障为例

中国的社会福利制度肇始于苏联模式的劳动保险制度，具有典型的二元制福利体系的特征。在计划经济时代，社会福利制度不仅存在城乡分野，而且在城镇内部还存在着身份和所有制的差异。^⑯这一时期的“福利分层”是显著的，城镇职工和国家机关工作人员享受着多方面的福利服务，而其他群体所能享受到的社会福利供给则十分有限。以医疗保险为例，计划经济时期的中国医疗保险制度以面向企业职工的劳保医疗和面向国家机关工作人员的公费医疗为主，是一种非缴费性的医疗保险，待遇水平远高于其他群体。而除了

农村地区水平较低的合作医疗（由集体经济支撑）之外，其他群体的医疗保障处在一种制度缺位的状态。由此，这一时期福利待遇是与身份捆绑在一起的，主要面向企业职工和国家机关工作人员。它体现计划经济时代“政治分层”和城乡二元结构的影响，与法团主义福利体制在市场经济环境中所体现的社会分层有一定的区别，并更加接近于发展主义式的“内外现象”。

改革开放之后，中国逐步建立起了社会主义市场经济体制，并开始将劳动保险制度转向社会保险制度。国家对社会保障制度进行了全方位的改革，统账结合的职工基本养老和基本医疗保险制度、失业保险制度等社会保险制度建设陆续展开。^④在这一时期，区别于劳动保险制度的社会保险制度建立起来，开始将覆盖面扩展到包括农民和城镇居民在内的所有公民，并逐渐确立了缴费型社会保险的基础地位。此时，社会保险领域中的“内外现象”已经褪去，但是各社会保险类别之间的制度分割和待遇差异依然存在。就“福利分层”而言，虽然市场经济条件下的“经济分层”已经取代“政治分层”的主导地位^⑤，但是社会保险待遇依然与参保者的社会身份息息相关，体现出法团主义式“分层效应”的特点。

以医疗保障为例，城镇职工医疗保险制度（1998 年）、新型农村合作医疗制度（2002 年）、城镇居民基本医疗保险制度（2007 年）以及统一的城乡居民基本医疗保险制度（2016 年）陆续建立起来，实现了社会医疗保险在制度层面的全覆盖。但是，这些医疗保障制度的建设仍然基于社会身份的分野，并体现着法团主义式的“分层效应”。具体来说，医疗保障领域的制度分割和待遇差异依然延续了部分计划经济时代的遗绪，并体现“福利分层”。一方面，部分特殊群体依然享受着高水平的免费医疗服务^⑥，而另一方面，职工、城镇居民与农民的社会保险待遇依然存在着递减的差异^⑦，几大社会医疗保险制度依然体现着以社会身份为基础的分立运作的特征。^⑧

医疗保障领域的制度分割延续了法团主义式的分层效应，并体现着中国社会保险制度的“福利分层”。但与此同时，这种法团主义式的分层效应也随着医疗保险制度改革和统筹的推进而发生演化。我们运用中国家庭追踪调查（CFPS）2014－2016 年的数据计算了各医疗保险项目受益群体在历年的医疗费用、报销费用和报销比率的变化（如表 1 所示）。从总体上看，医疗保障领域的“福利分层”可以通过各险种之间的待遇差

异直观地观察。公费医疗、城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗四类险种的平均报销率呈现出依次递减的趋势。这反映出中国医疗保障体系中存在着依参保类型而分的福利差距，其基础则是体现社会身份区隔的“福利分层”。

表 1 2014－2016 年各医疗保险项目
费用情况统计表

年份	险种	平均医疗总 费用（元）	平均报销 费用（元）	平均报 销率（%）
2014	公费医疗	4902.47	2711.56	55.31
	城镇职工医疗保险	3687.05	1764.86	47.87
	城镇居民医疗保险	2937.15	962.33	32.76
	新型农村合作医疗	2651.41	280.87	10.59
2016	公费医疗	8454.26	5163.84	61.08
	城镇职工医疗保险	5977.44	2840.05	47.51
	城镇居民医疗保险	5299.10	2444.76	46.14
	新型农村合作医疗	3531.31	1008.71	28.57

数据来源：根据 CFPS2014、2016 数据测算所得

然而，在将 2016 年的数据与 2014 年数据进行对比后，我们也发现这种不同险种之间的福利待遇差异呈现出递减的趋势，社会保险的“分层效应”正在趋于弱化。具体来说，虽然说公费医疗依然呈现出高水平的报销率，城镇职工医疗保险的报销率也在相对高位上保持稳定，但是城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗的平均报销率都在这两年间经历了一个快速的增长，分别提高了 13.38% 和 17.98%。特别是城镇居民医疗保险，其平均报销率已经在 2016 年逼近了城镇职工医疗保险，二者仅仅相差 1.37%。从政策演化的视角来看，相较于计划经济时代局限于小部分群体的医疗保障以及 21 世纪以前农村和居民基本医疗保险制度的缺位，医疗保险制度在近几十年中快速发展。三大基本医疗保险制度的建立和建设，使得基于社会身份本位的“福利分层”呈现出不断缓和的走向。而在近几年，随着医疗保险统筹层次的发展，以及针对底层群体的医疗保障待遇的提升，医疗保障领域的“福利分层”不断缓和，法团主义式的“分层效应”得以弱化。

医疗保障范畴中“福利分层”状况的演化，同样被由新组建的国家医保局公布的官方数据所佐证。如表 2 所示，城镇职工医疗保险、城乡居民基本医疗保险以及新型农村合作医疗三大基本医疗保险制度在基金收支方面仍然存在着显著的

待遇差异，医疗保险基金的总收入和总支出数额均在这三类险种之间呈现出明显的递减趋势。然而，来自基金增长率方面的数据则反映出城乡居民基本医疗保险基金收支状况的涨幅远高于城镇职工医疗保险，这与我们用 CFPS 数据分析得到的判断相一致，即城乡居民基本医疗保险与城镇职工医疗保险之间的待遇差异正在缩小。

表 2 2018 年全国基本医疗保险基金
收支情况

险种	参加人数 (万人)	总收入 (亿元)	增长率 (%)	总支出 (亿元)	增长率 (%)
城镇职工医疗保险	31673	13259.28	8.7	10504.9	11.5
城乡居民基本医疗保险	89741	6973.94	27.1	6284.51	28.9
新型农村合作医疗	13038	856.89	-	818.22	-

数据来源：国家医保局：《2018 年医疗保障事业发展统计快报》，http://www.nhsa.gov.cn/art/2019/2/28/art_7_942.html。

此外，实践领域出现的制度整合和福利机构改革也在福利体制的层面上强化着“福利分层”缓和的趋势。一方面，城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗两项制度的整合自 2008 年就在杭州、广东、天津和重庆等地区展开，而 2016 年初发布的《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》则将这一制度整合的做法在全国范围内进行推广。^⑤而在另一方面，福利机构的改革也在国家顶层设计的层面进行。2018 年新组建的国家医疗保障局将原属于人社部的城镇职工和城镇居民基本医疗保险、原属于卫计委的新型农村合作医疗、原属于民政部的医疗救助以及原属于发改委的药品和医疗服务价格管理职责进行整合，“三险合一”的进程有望被进一步强化。在此基础上，医疗保障筹资体制、给付结构和经办模式的重构就有了体制基础^⑥，一个去碎片化的统一医疗保障制度正在建立起来。这将意味着社会保险法团主义式“分层效应”的弱化和“福利分层”状况的缓和变得现实起来。

五、基本公共服务的内外现象与福利分层
的新变化：“泛福利化”的视角

中国“福利分层”的演化不仅受社会保险制度发展的影响，也与基本公共服务的供给息息相关。在中国社会福利体系发展的早期，基本公共服务的供给只针对城镇居民和小部分具有特定社会身份的人口，包括农民在内的大量群体被排斥

在基本公共服务供给的覆盖范围之外。而到了 21 世纪，随着“社会政策思维”的强化，中国政府开始推进社会福利制度改革，相继出台最低生活保障、城镇居民基本医疗保险、农业“三项补贴”、新型农村合作医疗、廉租房等社会政策，从而在制度层面上弥补了原有社会福利体系在医疗、住房等基本公共服务领域的制度缺位。

特别是对于底层群体而言，这些政策的出台极大地丰富了其所获得的公共服务资源。具体来说，随着“低保制度”“农业补贴”和“精准扶贫”等政策项目的推进，底层群体获得了更多的福利资源，从而获得了改变其“福利分层”状况的机会。例如，新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险制度的先后出台填补了社会医疗保险在相应群体中的制度缺位，最低生活保障制度的建立为底层群体提供了兜底性的收入保障，廉租房项目的开展为低收入群体提供了获取住房保障的机会。但是，在具体实施过程中，过多的公共服务资源与扶贫制度或社会救助制度相挂钩^⑦，因而在公共服务供应不足且覆盖面有限的背景下，中国的最贫困群体在目前开始享有比一般公众更多的基本公共服务，并与既有的特权群体一起成为现阶段从公共服务系统中获益更多的群体。他们与普通群体之间就公共服务资源的享有而言表现为发展主义式的“内外现象”。

具体来说，这一现象的实质是由于医疗、教育、就业等领域的基本公共服务资源被不恰当地捆绑在低保制度和扶贫制度之上，使得低保制度和扶贫制度成为获取部分基本公共服务资源的信息基础，从而造成社会救助资源获得者与普通群体之间形成新的“悬崖效应”。例如，脱贫攻坚工作中贫困户脱贫的标准是实现“两不愁，三保障”（不愁吃，不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障），各地在其具体实践中也给予了低保户多方面的政策支持。表 3 列举了湖南 Y 县给予低保户的额外福利政策，具有一定的代表性。可见，Y 县低保户所享受到的额外福利资源原本属于基本公共服务的范畴，而医疗、教育和住房等基本公共服务的保障是很多普通人都还未能实现的。仇叶、贺雪峰将这种现象称为低保的“泛福利化”，并指出低保制度出现了由底线式的“生存保障”走向身份捆绑型的特权化福利的制度错位。^⑧由此，低保群体就具有了“特殊性的福利身份”，与原有享受“特权性福利身份”的群体一起构成基本公共服务的“福利受益者”，并使得“福利分层”发生了新的演化。

表 3 低保户的福利捆绑（兜底保障之外的福利资源）

就业	职业培训补贴标准上浮 70%；转移就业交通补助：100－400 元；稳岗补贴：1500 元/人·年；产业扶持基金：2000 元/人（县级）+1500 元/人（乡镇）；3 年期全额免息小额信贷；免费电商项目支持；贫困村创业致富带头人培训补助：260－320 元/人/天
住房	易地搬迁自筹资金人均不超过 3000 元，户均不超过 1 万元；危房改造补助：1－5 万元/户；地灾避险搬迁安置补助：4 万元/户
教育	幼儿园入园补助：500 元/人/期；职业教育补助：3000 元/年；义务教育阶段补助：500－625 元/人/期；劳动力培训补助：100－120 元/人/天；国家助学金：1000－1500 元/人/期；职业技能培训补助：1500 元；二本以上大学录取奖励：5000 元
医疗	住院费用补贴提高 10%，住院费用结算“绿色通道”，县域内“先诊疗后付费”；城乡居民医保补贴：50%－100%，扶贫特惠医保费补贴：90%；大病保险：起付线降低 50%，报销比例 90% 以上，自负费用报销 50%－70%；慢病签约服务管理；医疗救助：住院费用财政兜底 80% 以上
其他	代缴城乡居民基本养老保险 3 年

资料来源：H 省 Y 县脱贫攻坚政策口袋书（内部资料）

实际上，社会政策和“福利分层”的新变化也对中国收入不平等状况的变化产生影响。^⑤运用中国家庭追踪调查（CFPS）2012－2016 年的数据，我们对近几年中国社会保障制度的收入再分配效应进行测算，以分析中国社会保障制度改革和“福利分层”变化对收入不平等状况的影响。如表 4 所示，我们计算了不同社会保障类目在调节不同群体间收入差距中的效应及其演化，并用基尼系数和泰尔指数两项指标测算中国收入差距水平自 2012 年以来的变化趋势。

表 4 2012－2016 年中国收入差距的变化

年份	项目	P90/P10	P90/P50	P50/P10	基尼系数	泰尔指数
2012	人均市场性收入	18.71	3.12	5.99	0.4927	0.4118
	社会救助调节后	17.73	3.10	5.71	0.4885	0.4044
	社会保险调节后	13.68	2.99	4.59	0.4663	0.3645
	同时调节后	14.51	3.01	4.83	0.4736	0.3781
2014	人均市场性收入	14.89	2.98	5.00	0.4716	0.3754
	社会救助调节后	13.62	2.93	4.65	0.4628	0.3605
	社会保险调节后	13.02	3.07	4.26	0.4590	0.3512
	同时调节后	12.74	2.86	4.44	0.4566	0.3494
2016	人均市场性收入	16.67	3.33	5.00	0.4959	0.4199
	社会救助调节后	15.48	3.32	4.67	0.4881	0.4060
	社会保险调节后	14.67	3.18	4.61	0.4766	0.3819
	同时调节后	14.26	3.23	4.41	0.4786	0.3883

数据来源：根据 CFPS2012、2014、2016 年数据测算所得

从总体上看，中国的收入差距在 2012－2016 年间保持着高位波动的基本态势，而社会保障制度在历年都发挥了一定的社会再分配和缩小收入

差距的效应，使得基尼系数下降 0.01－0.02。从不同收入群体之间收入差距变化的趋势来看，将 2016 年数据与 2012 年数据进行对比后发现，高收入与低收入、中收入与低收入群体之间的差距缩小了（尤其是在经过社会救助调节后），但高收入与中收入之间的差距扩大了。这说明，近几年社会福利体系的发展有效地改善了底层群体的福利状况，缩小了低收入群体与其他群体之间的收入差距。特别是，社会救助的再分配效应在 2012－2014 年出现了一个较大幅度的提升。但与此同时，社会福利体系对于中间群体福利状况的改善则相对不那么明显，经社会保障制度调节后的中收入与高收入群体间的变化程度在三年中均低于中收入与低收入群体以及高收入与低收入群体间。

从社会政策的视角来看，虽然中国社会福利体系内部存在的制度分割和待遇差异制约了社会保障制度的再分配效应，但是社会政策的再分配功能依然存在。这是因为由于医疗、收入、养老等领域社会保障政策的出台和改革，在制度层面上补充基本公共服务供给的短板，起到社会保护的作用。这些社会保障政策起到了缓和社会群体间“福利分层”的效用。与此同时，近几年民生工作的重心主要聚焦于底层群体福利状况的提升，并围绕“精准扶贫”工程集中发力，使得基本公共服务的供给在底层福利的维度上实现了延伸，缩减了底层群体与其他社会群体之间的福利待遇差异，从而改变了底层群体“福利分层”的状况。但是，普遍主义的基本公共服务体系依然没有建立起来。在此背景下，高收入群体依然享受着高福利和优质的公共服务资源，低收入群体也获得了更多的公共服务资源，但由于增长的公共服务资源过多地被捆绑在社会救助制度之上，中间群体依然未能获得足够的公共服务资源。由此，围绕基本公共服务的供给，中国社会福利体系形成了一种新的“内外现象”，并使得“福利分层”的状况变得更为复杂。

六、“社会中国”建设与福利分层的缓和

当代社会政策和福利国家建设的基本目标是提供一系列制度和政策来帮助公民抵御各类社会风险的冲击。^⑥“社会中国”的理念则倡导建设一个以公民身份为本，打破社会福利在城乡、职业和地域维度上的不公平和不正义的，普遍主义的社会福利体系。^⑦然而，在社会政策视野下，“福

利分层”体现着社会身份本位的特征，高收入者往往享受着更好的福利待遇。因而，这一现象实际上呼应了传统福利批判理论中的一个核心观点，即“社会福利在回应社会需求的同时，也是区别于公民身份的，因而也在将社会分层和收入不平等制度化”。^⑨它与中国社会发展所倡导的“和谐社会”理念以及所追求的社会公正导向相违背。^⑩

诚然，碎片化的福利体系和差异化的福利待遇在当下中国社会呈现出改进的趋势。中国社会政策的发展也在一定程度上缓解了“福利分层”和收入不平等的程度。特别是进入 21 世纪以来，社会政策的扩张和“适度普惠”理念的强化为福利分层和收入不平等程度的缩减提供了机遇。具体来说，社会保障制度内部的分异在 21 世纪出现了整合的迹象。例如，社会养老保险的并轨和统筹被提上政策议程，城乡居民基本医疗保险制度的建立和新医保局的组建缩小了医疗保险制度之间的分异。与此同时，以最低生活保障制度为代表的致力于提升底层福利的社会政策项目，则为底层群体提供了改变个人与国家福利关系的多元途径，带来了“福利分层”的调整，同时也影响了收入不平等的状况。这些政策层面的变化，形塑了高收入与低收入、中收入与低收入群体间收入不平等状况的积极变化，体现出社会保障制度在收入再分配过程中的积极作用。

然而，“福利分层”的现象在中国社会政策发展过程中依然长期存在。它不仅表现为碎片化社会保险体系内部法团主义式的“分层效应”，也表现为不平衡不充分的基本公共服务供给格局中发展主义式的“内外现象”。“福利分层”的存在不仅制约了社会保障再分配效应和社会保护效应的提升，使得中国社会政策的收入再分配效应还远远低于 OECD 国家的平均水平，也在某些制度范畴内加剧了收入不平等的程度。在此背景下，中国社会政策的发展就需要缓解和克服“福利分层”的现象，一方面克服社会保险的碎片化，另一方面又要将捆绑在社会救助上的基本公共服务要素独立出来，形成一种普遍主义的基本公共服务理念。具体来说，“社会中国”建设与“福利分层”的缓和需要注意三个方面的政策导向。

首先，打破社会福利制度之间的社会身份分野，尤其是克服社会保险体系中法团主义式的“分层效应”，强化普遍主义的社会福利理念。由表 4 可见，社会保险可以显著降低不同收入群体之间的收入不平等程度，尤其是对于中低收入群体而言，可以发挥出较大的社会再分配、社会保

护以及社会公正的效应。然而，来自医疗保险和其他相关研究的证据却显示，中国的社会保险体系中依然存在着较为明显的“福利分层”，从而弱化了社会政策的收入再分配效应，甚至引发“福利倒挂”的现象。因而，“福利分层”的缓和首先就要破除社会保险制度的碎片化格局，消除其中条块分割的制度因素，从而建立起一个统一的社会保险体系。在此意义上，城乡居民基本医疗保险制度的统一和国家医保局的建立为社会保险范畴内法团主义式“分层效应”的削减和“福利分层”的缓和提供了积极的探索。

其次，厘清基本公共服务供给与其他社会政策（特别是社会救助）之间的关系，推进基本公共服务供给的均等化，以建构统一的社会安全网。社会政策发展和福利国家建设的逻辑起点是防范公民在医疗、教育、就业等方面所面临的社会风险。对此，社会福利体系的发展往往注重政府公共服务职能的发挥，并把公共支出占 GDP 的比重作为衡量福利制度发展的重要指标。^⑪中国政府同样制定了促进基本公共服务均等化的工作目标，并将教育、卫生、文化、就业服务、社会保障等列入基本公共服务的范畴。^⑫然而，在目前的实践中，基本公共服务的供给仍然处在不平衡不充分的状态。除了高收入群体依然享受着较高质量的公共服务资源之外，由于公共服务资源递送与社会救助制度“捆绑”现象的存在，低收入群体也获得了更多的公共服务。但对于庞大的中间群体而言，基本公共服务供给依然不那么乐观，尤其在医疗、住房和就业等领域。这一现象不仅制约了社会政策再分配效应的提升，同时也造成了公共服务供给的“内外现象”，从而对社会保障制度（特别是社会救助制度）的良性发展造成隐患。为此，社会福利体系的发展，需要克服“福利捆绑”的现象，将捆绑在社会救助系统上的基本公共服务要素独立出来，推动其均等化供给，从而缓和公共服务领域的“福利分层”。

第三，中间群体福利状况的改善已随着底层福利的增进而提上了政策议程。随着“精准扶贫”等一系列社会政策项目的推广，社会保障制度在消除贫困和兜底保障等方面的效用已经得到很好的发挥。然而，社会保险、公共服务等领域“福利分层”的存在又制约了社会政策再分配效应的发挥和收入不平等程度的优化。如表 4 所示，在 2012 - 2016 的四年间，高收入群体与低收入群体、中收入群体与低收入群体间的收入差距呈现出缩小的趋势，但高收入与中收入群体间的收入

差距却反而扩大了,并且社会保障对后者收入不平等状况的调节效应明显更弱。这与居民收入分配中缺乏足够规模中间收入群体的“葫芦型”格局相呼应。^⑧就社会政策的视角而论,随着“脱贫攻坚”的推进和“中国特色社会主义新时代”的到来,底层群体福利状况的改善已取得突破性的进展,越来越多的底层群体获得了改善收入状况

和进入中等收入群体的条件。但是,由于市场性收入的分化和社会福利体系的碎片化,中间群体收入和福利状况的改善却不那么明显。由此,随着中等收入群体的扩大,下一阶段社会政策的设置需要关注中间群体福利状况的改善,从而推动“橄榄型”收入分配格局的构建,缓和“福利分层”并增进社会福祉。

① 国家统计局, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.

② 李实、朱梦冰:《中国经济转型40年中居民收入差距的变动》,《管理世界》2018年第12期。

③ 甘犁:《来自中国家庭金融调查的收入差距研究》,《经济资料译丛》2013年第4期。

④ 杨穗、高琴、李实:《中国社会福利和收入再分配:1988—2007年》,《经济理论与经济管理》2013年第3期。

⑤ Bradley, D., Huber, E., Moller, S., Nielsen, F., & Stephens, J. D. “Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies,” *World Politics*, vol. 55, no. 2, 2003, pp. 193–228.

⑥ ⑤⑨ Roche, M. *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology, and Change in Modern Society*, 1992.

⑦ Titmuss, R. M. *The Role of Redistribution in Social Policy*, Soc. Sec. Bull, 1965, pp. 28, 14.

⑧ Heclo, H., & Madsen, H. *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism*, Temple University Press, 1987.

⑨ ③③ Esping-Andersen, G. “The Three Political Economies of the Welfare State,” *International Journal of Sociology*, vol. 20, no. 3, 1990, pp. 92–123.

⑩ 李实:《中国财产分配差距与再分配政策选择》,《经济体制改革》2015年第1期。

⑪ ⑩③⑩ 王延中、龙玉其、江翠萍等:《中国社会保障收入再分配效应研究——以社会保险为例》,《经济研究》2016年第2期。

⑫ 何文炯:《我国现行社会保障收入再分配的机理分析及效应提升》,《社会科学辑刊》2018年第5期。

⑬ ②⑧ ②⑨ Gao, Q., Yang, S., & Zhai, F. “Social Policy and Income Inequality during the Hu-Wen Era: A Progressive Legacy?” *The China Quarterly*, vol. 237, 2019, pp. 82–107.

⑭ ②⑦ ④④ 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。

⑮ ①⑦ 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。

⑯ ①⑧ ④⑨ 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。

⑰ 杨翠迎:《中国社会保障制度的城乡差异及统筹改革思路》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2004年第3期。

⑱ 程启军:《目前我国社会福利分配的核心问题》,《社会科学战线》2014年第3期。

⑲ 王小鲁、樊纲:《中国收入差距的走势和影响因素分析》,《经济研究》2005年第10期。

⑳ 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。

㉑ 李强:《政治分层与经济分层》,《社会学研究》1997年第4期。

㉒ ④⑧ 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。

㉓ 计划经济时代国家对农村农业投入很少,农村合作医疗、五保户政策其实都是农村社区(集体经济)所支持的,国家在其中的作用有限。

㉔ 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, 2014, pp. 366–384.

㉕ 林卡、侯百谦:《基于价值理念对社会政策项目的讨论和评估——由退休人员医保缴费的论争说起》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2016年第6期。

㉖ 刘央央、钟仁耀:《城乡低保对象认定标准中增加支出标准的合理性分析——基于悬崖效应的视角》,《社会保障研究》2019年第1期。

- ③④ ③⑥ ③⑧ ④③ Kim, Y. M. “Welfare State or Social Safety Nets: Development of the Social Welfare Policy of the Kim Dae-jung Administration,” *Korea Journal*, vol. 41, no. 2, 2001, pp. 169 – 201.
- ③⑤ Kwon, H. J. “Transforming the Developmental Welfare State in East Asia,” *Development and Change*, vol. 36, no. 3, 2005, pp. 477 – 497.
- ③⑦ ③⑨ ④① 金钟范：《韩国社会保障制度》，上海：上海人民出版社，2011 年，第 260、260、124 页。
- ④② Kwon, H. J. “Globalization, Unemployment and Policy Responses in Korea: Repositioning the State?” *Global Social Policy*, vol. 1, no. 2, 2001, pp. 213 – 234.
- ④③ ④⑦ Kwon, H. J. “From the Developmental to the Universal Welfare State: Lost in Transition?” In: Choi J., Kwon H., Koo M. (eds), *The Korean Government and Public Policies in a Development Nexus, The Political Economy of the Asia Pacific*, Springer, Cham, 2017.
- ④④ 李强：《回应：再谈政治分层与经济分层》，《社会学研究》1998 年第 1 期。
- ④⑤ 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。
- ④⑦ ④⑨ 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。
- ④⑩ 何文炯：《改革开放 40 年：中国养老保险回顾与展望》，《教学与研究》2018 年第 11 期。
- ④⑪ 顾昕：《通向全民医保的渐进主义之路——论多层次公立医疗保险体系的构建》，《东岳论丛》2008 年第 1 期。
- ④⑬ 顾昕：《中国新医改的新时代与国家医疗保障面临的新挑战》，《学海》2019 年第 1 期。
- ④⑭ ④⑮ 仇叶、贺雪峰：《泛福利化：农村低保制度的政策目标偏移及其解释》，《政治学研究》2017 年第 3 期。
- ④⑯ 李实、朱梦冰、詹鹏：《中国社会保障制度的收入再分配效应》，《社会保障评论》2017 年第 4 期。
- ④⑰ 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。
- ④⑱ 林卡：《社会政策、社会质量和中国大陆社会发展导向》，《社会科学》2013 年第 12 期。
- ④⑲ 唐铁汉、李军鹏：《国外政府公共服务的做法、经验教训与启示》，《国家行政学院学报》2004 年第 5 期。
- ④⑳ 安体富、任强：《公共服务均等化：理论、问题与对策》，《财贸经济》2007 年第 8 期。
- ④㉑ 陈宗胜、康健：《中国居民收入分配“葫芦型”格局的理论解释——基于城乡二元经济体制和结构的视角》，《经济学动态》2019 年第 1 期。

（责任编辑：何 频）