

当代中国社会学家的文库

景天魁

卷

底线公平：和谐社会的基础



DANGDAI
ZHONGGUO
SHEHUIXUEJIA
WENKU



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

当代中国社会学家文库

景天魁

卷

底线公平：和谐社会的基础



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

2008·北京

图书在版编目(CIP)数据

底线公平：和谐社会的基础 / 景天魁著. —北京：北京师范大学出版社，2009.1

(当代中国社会学文库)

ISBN 978-7-303-09739-5

I. 底… II. 景… III. 社会主义建设模式 - 研究 - 中国
IV. D616

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子邮箱 beishida168@126.com

出版发行：北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn
北京新街口外大街19号
邮政编码：100875

印 刷：北京新丰印刷厂
经 销：全国新华书店
开 本：155 mm × 235 mm
印 张：30.5
字 数：428 千字
印 数：1~3 000 册
版 次：2009 年 1 月第 1 版
印 次：2009 年 1 月第 1 次印刷
定 价：48.00 元

策划编辑：李雪洁 责任编辑：李雪洁
美术编辑：高霞 装帧设计：天泽润
责任校对：李菡 责任印制：李丽

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话：010-58800697

北京读者服务部电话：010-58808104

外埠邮购电话：010-58808083

本书如有印装质量问题，请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话：010-58800825

民生研究自述(序)

本书出版，正值中国实行改革开放 30 周年。对于这场巨大社会变革的意义，怎么估计都不过分；而对它的学术研究，怎么努力都还嫌不足。改革开放实践提出了许多重大的研究课题，本书只是集中讨论了其中的一个——民生问题，这个问题已经成为全社会关注的焦点，也是党和政府工作的重点。那么，为什么民生问题会凸显为一个焦点问题，这里面是否具有必然性？如果具有必然性，其中起重要作用的因素是什么？我们可以从中得到哪些教训和启示？怎样才能更好、更快地解决民生问题？

全面回顾以往 30 年来的民生研究，是一项很艰巨的任务。本书呈现的只是我个人研究民生问题的思想过程，虽然远远不能代表全国的民生研究，但希望以此为个案，勉强窥豹之一斑，也许还可以作为批评的对象，这对于今后的民生研究也会是有益的。

一、主题是经济发展与社会公正的关系

改革开放 30 年来，大家都亲身感受到了两

个相互矛盾的现象：一方面，我国的经济以接近两位数的高速度增长，称为“奇迹”也好，“崛起”也好，世界都承认，国人都高兴；另一方面，社会差距，包括收入差距、城乡差距、地区差距等越来越大，短短一二十年，我国就进入了世界上社会差距最大的国家之列。这两个相互矛盾的现象提出的一个问题，就是经济发展与社会公正的关系问题。经济发展必须以牺牲社会公正为代价吗？如果是必然的，它的根据是什么？如果不是必然的，造成这种现象的原因是什么？我们说，“发展”是时代的主题之一，是“执政的第一要务”，那么“发展”的含义是什么？只是经济增长吗？发展与公正是相互排斥的吗？“公正”是在“发展”之内，还是在“发展”之外？如果“公正”是在“发展”之外，它是可有可无，可先可后的吗？如果在“发展”之内，它能怎样影响和构成“发展”的本质规定性？如果说“发展”是要有代价的，什么可以作为发展的代价？社会发展是可以被牺牲的“代价”吗？人民群众的利益是可以被忽视的“代价”吗？

经济发展与社会公正的关系，并不是在特定空间（中国）、特定时间（改革开放 30 年）提出的特殊问题。许多发展中国家，例如拉丁美洲的一些国家，早在 20 世纪 60—80 年代就突出地讨论这些问题了；在许多发达国家，例如美国，尽管经济发达，但是社会公正问题也很突出；西欧国家在 20 世纪 70—80 年代，也发现尽管现代化实现了，新的贫困现象却冒出来了，不公平问题、社会排斥现象令人堪忧。这样看来，经济发展与社会公正的矛盾是普遍存在的，那么，二者之间的必然联系是什么？我们现在有了一些描写和测量不公平的办法，如基尼系数；也有一些刻画其变化趋势的办法，如库兹涅茨倒 U 形曲线。但是总的说来，我们对于经济发展与社会公正的关系仍然需要作深入的探讨。

“发展”与“公正”的关系，看似是一个抽象的、宏观的问题，其实它不仅与我们关心的那些大问题息息相关，也与我们不能不面对的具体问题密切相连。

二、追问社会保障制度的理念基础

1996 年，我主持研究中国社会科学院重大课题——“中国社会保障体系研究”，这个课题要求从宏观上、总体上研究制度体系，当然也不脱离养老、医疗、工伤、就业等具体制度问题。该项研究的一个重要成

果是提出了“基础整合的社会保障体系”(华夏出版社2001年出版)。在此之前,在以“中国社会保障体系研究”课题组(执笔者除我之外,还有中国社会科学院社会学所的杨团、唐钧,香港浸会大学的莫泰基、施育晓)名义发表的《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)一文中,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”。

“基础整合”的“基础”是什么,怎么“整合”?我在《“基础整合的社会保障体系”的概念框架》一文中曾从“基础整合”的目标、要求和意义这三个方面作了阐述。当时只对“基础整合的社会保障体系”作制度设计,所依据的只是制度和政策层面的事实和经验,尽管感受和判断是正确的,但还说不清楚更深一层的理论根据。而对事实和经验,其实从不同角度可以各有各的理解,但是谁也拿不出一套道理来说明为什么现行的社会保障制度改革会出现不如人意的问題,而对“基础整合的社会保障体系”,虽然赞成的人也不少,但谁也不明白它的内在机理。翌年,那本书由华夏出版社正式出版以后,我的这种感觉愈发强烈,终于激发我去追问中国社会保障的理念基础。

2002年6月,我应邀到吉林大学社会学系演讲,把“基础整合”概括为六个“基础”和六个“整合”:(1)以最低生活保障线为底线,整合多元福利;(2)以卫生保健为基础,整合多层次需求;(3)以服务保障为基础,整合资金、设施、机构、制度等多方面保障;(4)以就业为基础,整合多种资源;(5)以社区为基础,整合政府作用和市场作用;(6)以制度创新为基础,整合城乡统筹的社会保障。”还把六个“基础”和六个“整合”概括为:“守住底线,卫生保健;强化服务,就业优先;依托社区,城乡统揽。”^①在这里,第一次提到了“底线”和要“守住底线”,“以最低生活保障线为底线”。到今天,六年过去了,有人批评说以最低生活保障线为底线太低了。可是在当时还没有普遍建立起最低生活保障制度的

^① 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。

时候,最低生活保障线太重要了,太迫切了。如果没有它,下岗失业职工、城市贫困家庭的基本生活都得不到保障。不然,当时为什么强调要“守住底线”呢?“以最低生活保障线为底线”,并不是说只有最低生活保障就行了。既然是“底线”,就不是全部,即使那时在城市职工中也在推行各项社会保险制度。而在当时社会保障基本上没有把农村考虑在内的情况下,就明确提出“城乡统筹的社会保障”,认为基础整合的社会保障体系正可以适合“统筹城乡经济社会发展的需求”,也说明“底线”概念的提出,一开始就是从中国国情出发的,是为了推动整个社会保障制度建设的发展,而不是主张只实行“最低水平的社会保障”。

该文提出“社会公正就是我们提出的基础整合的社会保障体系的理念基础”。但是,当时对于“社会公正”的具体特点、如何体现,还缺乏清楚明确的认识。

三、“作为公正的发展”

2002—2003年间,我致力于探索如何通过加强社会保障建设,发挥社会保障制度的社会功能,促进社会公正的实现;从另一方面说,也就是怎样把社会公正体现到社会保障制度中。此时,有几个因素促使和启发我提出“作为公正的发展”这一概念。一是1998年诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森的名著《以自由看待发展》出版了中译本(2002年7月)。这本书对于我这样一个长期研究社会发展问题,并正在苦苦思考社会公平问题的人来说,是十分有益的,它的主要启发在于这样两个方面。一是对于“发展”的理解,森提出的命题是“发展是自由的扩展”,其中又包括两个子命题:第一,“自由是发展的首要目的”;第二,“自由是促进发展的不可缺少的重要手段”。前一个命题是说,自由在“发展”的价值性方面是其内在要素;后者是说,自由在“发展”的功用性(手段)上也是其内在要素。尽管我对森的命题有不同的理解(我将在今后有机会时再谈论我的不同见解),但这却启发我思考“公正”与“发展”的关系。森的概念也可译为“作为自由的发展”(Development as Freedom)。这启发我提出并这样规定“作为公正的发展”:(1)公正是社会发展的核心价值;(2)公正是社会发展的根本动力;(3)公正是社会发展的最佳状态。”至于“作为公正的发展”与“作为自由的发展”是什么关系,是相补充、相

平行的关系，还是也有相替代、相矛盾的一面，还需要专门讨论。另一个启发是，森是一位经济学家，他却能冲破学科界限，把哲学研究与经济学研究结合起来，“在重大经济学问题讨论中重建了伦理层面”（瑞典皇家科学院 1998 年诺贝尔经济学奖公告），并且贯通了哲学层次、经济学层次和政策研究层次。这对我这个学哲学出身的人来说，无疑是一个典范：完全可以不把哲学研究和社会学研究区隔开来，不用在二者之间“划清界限”，而是可以把它结合起来。这个影响不仅体现在我对“作为公正的发展”的研究中，也体现在我当时发表在《光明日报》的一篇讨论社会学方法的文章^①中。在对社会公正概念演变史的考察中，我发现哲学层次、科学层次、政策层次的公正概念，其实在概念史的不同发展阶段是贯通的：即从“作为伦理学和价值观意义上的公正概念”，到“作为权利和社会制度意义上的公正概念”，再到“作为社会政策和社会发展指标的公正概念”。^②

第二个促进因素是，当时按照中国社会科学院加强学科建设的要求，社会学所成立了社会政策重点学科，这个学科是由社会政策研究室和农村与产业社会学研究室共同组成的。这两个研究室都非常关注并长期致力于城乡关系问题研究。对于加强这个重点学科建设来说，建立研究基地是有必要的，这样，我就与山东烟台市联系，发现烟台市的城乡人口比例和一、二产业结构比重，恰好相当于全国平均数。于是我组织重点学科的同人到烟台市作了调查，对相关问题进行了探讨，并出版了一本合著——《社会公正理论与政策》^③。其中，我写的部分着重探讨了城乡关系怎样成为一个社会公正问题，即用城乡关系这样一个具体的经验性、政策性问题，来验证“作为公正的发展”概念。

另外还有两个具有推动作用的因素：一方面是《社会科学战线》杂志隆重庆祝创刊 25 周年，提出要在这样重要的一期“专号”上开辟我的一个专栏。这个杂志是改革开放初期最早（1978 年）创刊的一家很有影响

① 景天魁：《兼容与贯通——关于社会学方法的思考》，《光明日报》，2005 年 5 月 6 日。

② 景天魁：《作为公正的发展》，《社会科学战线》2003 年第 6 期。

③ 景天魁等著：《社会公正理论与政策》，北京，社会科学文献出版社，2004。

的杂志，恰好与我读研究生是同一年，我是该刊的热心读者，因此也就把《作为公正的发展》拿去发表，由我的研究生王俊秀、邹珺、邓万春合写了一篇讲述我的学术历程的文章也发表在上面，题目就叫《从哲学到社会学》。另一方面是黑龙江人民出版社邀我主编构建和谐社会研究丛书，其中一本就是我们重点学科的同人撰写的《统筹城乡发展》。

以上的探讨使我意识到，这里正存在一个逻辑上的或黑格尔式的正反合：经济发展——社会公正——经济发展和社会公正的统一。一般地理解经济发展和社会公正的统一并不难，难的是到底怎么实现这种统一，能够体现这种统一的那种公平具有什么特点？在公平发展史上，有两种做法其实是最简单、最容易的——尽管事实上也难以做到——一种是平等、均等意义上的公平，人人有份，而且平均分配，日常工作中常见这种公平，如每人一份快餐盒饭，或过节时每人发100元补贴等，容易操作，而且一般地说没有人有意见；另一种是自由主义意义上的“公平”，任由市场去决定，不做任何干预，完全顺其“自然”。不难看出，在存在着社会差距的情况下，前一种公平是有利于穷人、弱者的，后一种“公平”是有利于富人、强者的。现实社会总是有各种力量的较量、利益的博弈和得失的权衡，绝对的、极端的情形其实也难以完全做到。所以，理论上简单易行、逻辑上非此即彼的东西，其实不能真正解决问题。由是，经过一“正”一“反”，又会返回到“统一”上来。提出“作为公正的发展”，用意是把“公正”纳入“发展”之中。那么，这时候的“公正”是怎么体现出来的呢？在这种追问中，我又从“作为公正的发展”走向了“底线公平”概念。

四、底线公平概念的提出

我在第一篇论述“底线公平”的文章^①中就申明，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。此后，也多次对此作了说明。在中文里，“底”和“低”很容易混淆。“底线”是指一种“界限”，它是指不能含糊、不能推卸、必须坚持、必须做到的事情；在道德上，它是指与尊严、荣誉、良心能否守住攸关的言行标准和

^① 景天魁：《论底线公平》，《光明日报》，2004年8月10日。

规范。

由于“底”和“低”在中文中读音相近，意思相连，很容易把“底线”理解为“低水平”“最低的”。如果说“底”字，确有“底部”（杯底、底座等）的意思，“底线”这个词却没有这个（类同于“低”“下”的）意思。“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”，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。

在社会保障制度建设中，“底线”不是从保障水平高低的意义上确定的，而是由社会政策的取向及其与经济发展的关系来确定的。所谓“底线”实际上主要是指政府责任和市场机制之间的界限和结合点——哪些事情是政府必保的，哪些事情是可以由市场去调节的，当然也可以政府、市场、家庭、个人、社会组织采取某种责任分担的形式。从机制来说，底线部分是刚性的，必须做到的；底线以上部分是柔性的、可以有差别的。例如教育，哪怕是砸锅卖铁，卖房子卖地，也要供孩子念书，这是家长的责任底线。前两年，有一位父亲，儿子考上大学，自己掏不起学费，羞愧得很，自尽了。我们虽不赞同这种做法，但这说明底线是群众所默认为的，而且分量很重。政府也一样，一定要重视自己必尽的责任。前不久，杭州市长对住房困难户表态：如果不能给贫困户解决住房问题，有何脸面当官！这个表态，在网上受到了群众好评。在“底线公平”中，要保证“义务教育”，至于底线划在九年，还是十二年，或者像宁波市那样确定在十五年（包括小学之前的三年学前班），都不能一概而论，但是只要确定了，那就是政府责任的“底线”。

我们可以依据底线公平，理性地、科学地确定社会保障的适度水平，特别是在现阶段，这样可以使我们通过现实的、可行的办法，明确什么是与经济水平相适应的社会保障水平。但是严格说来，确定社会保障适度水平的因素与确定底线公平的因素还是有区别的。前者要看人均收入水平、财政收入和增长情况，以及财政、企业、家庭与个人支付能力等，后者却只与那些具有“底线”意义的制度及其影响因素有关。所以，只能说底线公平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，但不能说“适度公平就是底线公平”。也许在某个阶段二者相

差不多，但毕竟在概念上是有区别的。我曾经从强调底线公平对确定适度公平的重要意义的角度提过“适度公平就是底线公平”，现在看来，这个说法有问题。问题在于底线公平不是在公平水平高低的意义上定义的，而“适度公平”却是指公平水平的高低。这两个概念并不是各自表示一种公平水平，也就是说，底线公平不等于“低度公平”，因此也不能如一位网友所说“适度公平怎么也应该比底线公平高”。因为如前所述，确定社会保障适度水平的因素与确定底线公平的因素是有区别的。尽管有这个区别，我还是诚心诚意地接受2007年7月22日一位网友（没有署名）的批评，他对“适度公平就是底线公平”提出了异议。他提出，底线公平应该包括就业公平，这个问题可以讨论。我在界定“底线公平”概念时，没有包括“就业公平”，并不是“忽视”就业的重要性，就业不仅是民生之本，还应优先考虑。问题在于就业保障和失业保险也是有区别的。就业保障是说要千方百计促进就业，这当然是重要的，但并不是所有重要的制度都要包含到“底线公平”概念里。例如养老保障也很重要，但它应该包含在社会保障制度里。就说“就业保障”，人人就业，充分就业是目标，是要争取的，能够做到当然很好。但是，在市场经济条件下，我们不可能像计划经济那样去“安置”就业，就业主要是靠市场选择，当然也包括对就业困难者的政策扶持。但不管怎么说，较低水平的失业率难以彻底克服，而且对保持就业市场的竞争性，从而激发劳动者提高就业能力来说，这种失业率恐怕还是有必要的。这样，“人人就业”就不是政府“必保”的，“充分就业”也只能去努力争取，总有少数有就业能力的人不愿就业，政府也不能强制。既然不是“必保”的，不能强制的，也就不具有“刚性”，因此不论它多么重要，它也不是“底线”。从“失业保险”来说，那是企业（用人单位）的责任，不是政府的责任“底线”。而且“失业保险”的情况比较复杂，作为一个制度很难纳入“底线公平”内。失业保险水平如果低了，它就会接近于“低保”+“医保”+培训（教育），那已经被体现“底线公平”的其他制度基本替代了；如果再单列入“失业保险”，可能接近于一个重复项。如果失业保险水平高了，那反而会降低就业积极性，就又与“底线公平”的意思相悖。况且，不论“就业保障”还是“失业保险”都有一个前提——教育，教育公平是就业公平的前提，在这个意义上，在体现底线公平的制度中包含了基础教育（教育公平），也

就有助于从根本上促进“就业公平”。这些是我当时的一些考虑，不一定正确，写在这里，就教于那位网友。在本书中，我采用了最初在《同舟共进》杂志(2007年第1期)发表时的题目：“底线公平：必须做到的公平”，这是责任编辑刘亚平改的，在此特致谢意。

既然是讲底线公平，那它就不是指整个社会保障制度，几项体现底线公平的制度——最低生活保障、基础教育、公共卫生和医疗保障，也取代不了整个社会保障制度——它除了包括以上几项制度外，还包括养老、失业、生育等社会保险、各项社会救助和面向许多群体的社会福利。我主张在底线公平基础上建构社会保障体系，绝不是说只搞那几项制度就行了。当然，因为我是在论述“底线公平”概念，可能关于那几项制度谈得多一些，没有更多地讲底线公平与整个社会保障体系之间的关系(在我的其他文章和著作中另外谈过)，但还是不应该发生误解，整个社会保障仅限于体现底线公平的那几项制度、用底线公平取代整个社会公平，不是我的本意。

底线公平就是使中国既能够保持发展活力，实现可持续发展，又能够实现社会公平。一方面，公平的实现还会成为健康发展的动力；另一方面，经济发展也能够为保证社会公平提供条件。二者形成相互促进而不是相互抵消、相互融和而不是相互抵牾的和谐状态，这里的界限就是底线公平。

从较早实行现代社会保障制度的那些国家的经验教训来看，实现上述目的，达到上述状态的关键，是找到政府责任和市场机制的界限，使二者相互补充，各尽其责。而底线公平既是政府责任的底线，也是市场发挥作用的边界。

底线公平也是对个人、家庭和社会之间的责任关系的一种界定。在以往社会保障实践中，曾有过两种相反的倾向：一种是计划经济时期的“劳动保障”，个人不用缴费，享受与贡献基本脱钩；另一种是改革开放以后，改革的主要取向是加大个人、家庭的责任，减少企业(主要是外资、民营企业)和国家的责任(主要是财政负担)。总结以往的实践经验，还是要找到一种责任共担的关系和机制。底线公平试图明确社会保障主体之间的责任共担关系。

总之，在以上各种意义上，底线都是一种相对关系，不是一个绝对

的数字。尽管底线公平也可以有量的刻画，但它不是一个固定的量，它表示一种责任关系，一种机制，一种适度性。

五、底线公平与和谐社会建设

既然我对社会保障制度理念基础的研究并不局限于社会保障本身，而是从经济与社会的关系着眼的，那么，由此得出的结论也应该不仅适用于社会保障，还应该适用于整个社会建设。特别是在对社会主义和谐社会基本特征的概括中，公平正义是六个特征之一。那么，这里所说的公平具有什么特点？从2005年开始，我尝试扩展底线公平概念，将它运用于解释和谐社会建设中的一些问题，希望由此增强底线公平概念的解释力，将其发展为一个应用性更强的理论工具。

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，推动社会建设，那就可以证明在底线公平基础上构建和谐社会是正确的、可行的。2005年，有几个因素共同推动我通过扩展底线公平概念，研究底线公平与和谐社会建设的关系。第一是应邀到一些部门和地区讲课，内容要切近他们的实际，这就必须超出社会保障的话题范围。第二是参加国家“十一五”规划专家委员会的工作，也促使我思考和触及更广泛的问题。第三是2005年9月，我到阿根廷参加世界社会科学理事会会议，与拉美地区的学者，特别是著名拉美发展研究专家Bryan Roberts教授的讨论，使我获益匪浅，另外，与美欧学者的交谈，激发了我对很多问题的思考：底线公平除了适用于解释中国发展中遇到的问题之外，是否也可以用于解释中国之外的一些国家共同面临的发展问题；除了可以用于解释发展中国家面临的问题之外，是否也可用于解释发达国家面临的问题？这个想法，在我2005年11月到布鲁塞尔参加欧盟经社理事会会议时，得到了进一步的强化。第四是2006年4月在中国社科院社会学所，6月在北京香山讨论会，7月在中国社会学会年会（太原）和中央国家机关工委等，我几次讲底线公平概念的扩展，都得到了积极的回应。这样，就促使我一步步扩展和运用了底线公平理论。

首先，关于调整利益结构。从在全国政协第十届三次全体会议上作的题为“理顺收入分配关系，建立利益协调机制”的发言，到2007年的

《以底线公平为基础构建和谐的利益关系格局》^①一文，算是作了一个总结。为什么要在底线公平基础上调整现实利益结构呢？因为我们建立了市场经济体制，多种所有制并存，除劳动以外还有资本等多种要素可以参与收入分配，利益主体已经多元化，而且社会差距很大，不同的利益群体或集团都各自有不同的利益诉求，达成共识的难度很大，甚至出台调整政策的难度也增大了。正如邓小平所预言的，调整利益关系比把经济搞上去还要难得多。^②近年来，我们出台了一些政策，如提高个人所得税的起征点，试行高收入者个人申报等，但力度不是很大，老百姓也不是很满意，这就表明解决分配问题还没有“破题”。

在这种情况下，一般地讲“公平”不起多大作用，或者根本不起作用。而以底线公平为基础，则更有实效性。第一，可以明确重点，即先把那些最迫切需要解决的问题解决好。事实上，这些年，社会呼声最大的也主要是贫困群体问题、“上学难上学贵”和“看病难看病贵”问题。进入21世纪以来，特别是2002—2007年，这些问题成了议论的焦点，各种民意调查，每年的“人大”“政协”会议，排在前面的就是这几个问题。说明体现底线公平的那几项主要的制度——最低生活保障、基础教育、公共卫生和医疗保障，是老百姓最迫切需求的。事实上，它们也是自1999年特别是2003年以来，党和政府重点解决的问题，是自从提出构建和谐社会以来主要的“着力点”。第二，从这些年的实践看，以底线公平为基础，社会各阶层、各利益集团比较容易达成共识，因为它诉诸的是责任的底线。因而它比较容易破题，并成为进一步解决收入分配和利益调整问题的切入点。第三，体现底线公平的这几项主要的制度（其他社会保障制度也与底线公平有关或本身也有底线公平的意义），大多是要财政出钱的，这对改变前几年在民生问题上财政缺位或支持不够的偏向，促进财政支出结构的转变，具有关键意义。我较早就呼吁要建立面向民生的财政体系，并认为这是真正转变政府职能的实质性问题。在财政支出中，如果行政经费所占比例的增长速度远远快于社会保障支出所

^① 载《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》，北京，社会科学文献出版社，2007。

^② 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱1975—1997（下）》，北京，中央文献出版社，2004。

占比例，政府职能不可能有实质性的转变。而以底线公平为基础，既能解决民生的重要问题，又能推动政府职能转变，还能有效改善政府形象，政府把民生问题提在前面，才能建立服务型政府，不然，即使“服务”，也不知是在为谁服务。所以这是一举多得之策。

其次，关于实现协调发展。这是科学发展观的基本要求和根本方法。我们讲“协调”，讲“统筹”也有多年，讲“转变经济增长方式”已有12年了，为什么“转变”这么难？“协调”难在什么地方？显然是社会差距结构化了，在一定程度上固定化了，调整也难。眼前南方正遭遇五十年未遇的冰雪灾害，大约至少有两亿人要回家过年，却交通受阻。为什么每年春节中国都会上演被称为“史诗般的人口迁徙”^①？这里面有文化因素，不论是称为“年文化”还是“回家文化”都可以。但根本原因、真正需要解决而又难以解决的问题是地区差距和城乡差距，中西部农民工每年背井离乡，每年“候鸟”般地“流动就业”，而且合同一般只能签一年期的，只有到了春节期间，才能休息，才能与家人团聚，所以不顾冰天雪地，宁肯忍受滞留之苦，甘冒路途危险，也要义无反顾地奔回家。

要解决既由历史形成的，也由失衡的经济结构形成的利益关系问题，只一般地讲公平是不能切中要害的。“底线公平”可以帮助我们找到认识 and 解决问题的重点和切入点。它引导我把研究协调发展的关注点，主要放在城乡关系、经济发展与社会发展的关系、教育公平问题上。这些问题都触及到了公平的底线，这些底线守不住，就谈不上协调发展。从2006年开始，中央提出“建设社会主义新农村”，也是从解决“底线公平”问题入手，中央财政重新承担对义务教育的责任，强调加强社会建设等，这些也都证明“底线公平”问题是实现协调发展的关键和重点。

再次，关于增进社会福利。改善人民生活，增加社会福利，本是立党执政的根本目的。而现在民生问题却如此突显，扩大社会保障覆盖面如此困难，不是因为我们不讲公平，问题在于只泛泛地讲公平不行，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。这件件桩桩，都触及了责任的底线、道德的底线。底线公平当然不仅仅限

^① 陈旭敏：《“春运”何时成记忆？》，原载英国《金融时报》（2008年1月29日），《参考消息》，2008年2月5日转载。

于解决这些问题，但是不以此为重点、切入点，还能实现一般公平吗？

最后，关于加快社会建设。长期以来，我们存在着“重经济，轻社会”“经济这条腿长，社会这条腿短”的问题，社会建设欠账太多，社会事业发展滞后，社会管理也很落后。千头万绪，百事待兴，从何入手？我试图证明，要解决社会建设的关键问题——财政支出结构问题，要从底线公平入手，着重解决弱势群体的基本需求问题。要实现和谐管理，也要从底线公平入手，弱者优先，社会补偿，缓和矛盾，增加共识，社会关系才能渐趋和谐，社会紧张度才能渐趋缓和。从基层社区建设入手，动员传统的人际关系资源，发挥中国文化的凝聚作用，才能投入小，收效大，而且见效快。由此，我总结出了底线公平的原则和机制，逐步使底线公平从一个概念发展为一个理论。

以上从四个方面探讨了底线公平与构建和谐社会的关系，能否由此得出“底线公平是和谐社会的基础”这样的结论？我觉得是可以的。这里所谓“基础”，第一，只有先做好了与“底线公平”有关的事情，才能进一步做好其他事情，“基础”具有前提和基本条件的意思。第二，守住了“底线”，解决了“底线公平”问题，有助于解决构建和谐社会所要解决的其他问题。第三，解决底线公平问题，社会共识高，经济成本低，效果好，适宜作为切入点和着力点。第四，勿庸赘言，底线公平对于构建和谐社会而言，它只是“基础”之一。我把“底线公平是和谐社会的基础”这个命题作为书名，其实是省掉了“之一”和“构建”，说“底线公平是构建和谐社会的基础之一”会更好一些。从本书来说，留点疑问，有点争议，其实也好；从我的计划来说，今后我还打算涉及其他有关和谐社会的基础性的方面，不说“之一”，事实上也是“之一”，不提“构建”，实际上也只能是在长期“构建”的过程中。

六、政策研究与建议

从2003年开始，我就抓住各种机会，呼吁建立城乡统一的最低生活保障制度，认为这是实现城乡统筹的“现成的着手处”^①。在城市最低生活保障制度建立起来并对社会稳定和发展发挥了重要作用之后，我就

^① 景天魁：《城乡统筹的社会保障：思路与对策》，《思想战线》，2004年第1期。

努力鼓吹要在农村也建立最低生活保障制度。只要是适合讲这个话题的场合，我都不放过。在全国政协的会议上，在国家“十一五”规划专家委员会的讨论中，在中央马克思主义理论研究与建设工程的发言中，在学术讨论和讲座中，我都不遗余力地论证为什么应该并且完全有条件在农村建立最低生活保障制度（在本书的若干章节中，尽管为了避免重复，只好删去一些大体雷同的段落，但还是可以看到在 2003—2007 年间，我反反复复地谈到这个话题）。

这里我想特别提到并且特别感谢第十届全国政协社会和法制委员会在推动建立农村低保制度上所作的突出贡献。2007 年 12 月底，在十届政协五年任期届满之际，社会和法制委员会召开第六次全体会议，通过了《五年工作总结》。其中，关于“建立农村最低生活保障制度”的专题调研，专门写了一段话：“在我国城市初步建立最低生活保障制度后，是否要在农村建立最低生活保障制度很现实地摆在我们面前。对此，有关部门和学术界存有诸多疑虑，争论激烈。我们从 2004 年就开始关注农村困难群体的生活保障问题，进行了多次调研和论证。在 2005 年全国政协举办的专题协商会上，委员会就建议在全国建立农村最低生活保障制度。2006 年，在社会和法制委员会与中央党校联合举办的‘建设社会主义新农村’研讨会上，我们再次呼吁建立农村最低生活保障制度。其后，又到多个省市调研，向中央报送了《关于在我国建立农村最低生活保障制度的调查与建议》的报告。报告认为，为解决中国农村困难群体的基本生存问题，尽快建立农村居民最低生活保障制度，不但有实践的基础，也具备了相应的条件，建议整合农村已有的各项保障与救助资源，逐步落实加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入，尽快在农村建立符合各地经济发展水平、低标准、广覆盖的最低生活保障制度。报告得到中央领导同志的重视，回良玉同志（国务院副总理——引者注）批示有关部门认真研究。十届人大五次会议通过的《政府工作报告》决定，2007 年在全国建立农村最低生活保障制度，2007 年 7 月国务院正式发布《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，农村最低生活保障制度在全国范围内建立，农村贫困人口与城市贫困人口一样，基本生活得到保障，成为党和政府改善民生的一大德政。”

十届政协社会和法制委员会五年来做了许多工作，办成功的事情也