
发展与民生兼顾： 构建“两圈一带”战略视野下 的湖北省城乡统筹社会保障体系*¹

孟颖颖¹ 邓大松²

(1 武汉大学政治与公共管理学院，湖北武汉，430072；

2 武汉大学社会保障研究中心，湖北武汉，430072)

【摘要】 实施“两圈一带”发展战略是湖北省“十二五”规划制定的关键与核心内容，如何推进这一发展战略的落实是湖北省下一阶段发展的主要任务。发展与民生是“两圈一带”战略规划中的两个重要命题，在全局观的统领下，适时调整和完善湖北区域经济发展的新战略是实现发展的基本要义；重视民生，构建区域内城乡统筹的社会保障体系是实现全局发展战略规划的根本动力。本文阐释了构建“两圈一带”区域内城乡统筹社会保障体系的基本原则、提出了应在切实保障和改善民生理念的指导下，分步推进区域内城乡统筹社会保障体系建立的总体设计思路与制度难点。

【关键词】 “两圈一带”战略； 发展； 民生； 城乡统筹； 社会保障

一、“两圈一带”的实质与内涵

“两圈一带”的发展战略是湖北省委、省政府继成功申请武汉城市圈“两型社会”综合配套改革试验区之后，从湖北省改革发展全局的战略高度做出的一项重大决策。具体而言，“两圈”指武汉城市圈建设和鄂西生态文化旅游圈建设。其中，武汉城市圈由武汉及其周边100公里范围以内的8个城市（黄石、鄂州、黄冈、孝感、咸宁、仙桃、潜江、天门）构成的区域经济联合体（简称“1+8”）；鄂西生态文化旅游圈包括位于湖北西部的襄樊、荆州、宜昌、十堰、荆门、随州、恩施、神农架8个市州（区），其人口总量、版图面积分别占全省的50%和70%，是全国重要的生态功能区、最大的水电基地，也是湖北重要的农产品基地和制造业基地。“一带”指湖北长江经济带，是以武汉为中枢，宜昌、荆州、咸宁、黄冈、鄂州、黄石等7个大中城市为节点，沿江25个县（市）为依托，打造的以高新技术、先进制造业为主导的产业密集带。

思想是行动的指南，建立以武汉为龙头、长江经济带为主轴、武汉城市圈和鄂西生态文化旅游圈为两轮的“两圈一带、双轮驱动”的区域发展新格局是符合湖北省情，坚持统筹兼顾、科学发展的正确举措。这一科学经济蓝图的规划，无疑将成为推动湖北地区中部崛起的第一引擎。呼应浦东新区建设和西部大开发，力争成为长江全流域乃至全国水运的现代产业密集带和物

¹ * 本文得到教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新型农村社会养老保险制度研究”（09JZD0027）和第四十七批中国博士后科学基金的资助。

流大通道的湖北长江经济带，正在逐步实施“资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验总体方案”的武汉城市圈，以及初具规模的鄂西生态文化旅游圈都昭示着湖北发展的美好宏图。

“两圈一带”发展战略的提出有利于综合发挥湖北经济、人文、地理、自然环境等资源优势；有利于充分调动全省区域内各方面的积极性，激活各种社会资源；有利于形成湖北发展的新动力和新支撑点。这一举措不仅反映了建设资源节约型、环境友好型社会的本质要求，更是促进湖北实现中部地区快速崛起的重要战略支点，意义深远而重大，它也将促使湖北省区域发展全面实现从“点、线”向“面、圈”层次的质的飞跃。

二、发展与民生：“两圈一带”战略规划中的两个重要命题

（一）全局发展：适时调整和完善区域经济发展的新战略

保持经济的又好又快发展是实现“两圈一带、双轮驱动”发展规划的基本目标，在国际金融危机影响仍然存在的背景下，现阶段的首要任务应以保增长为主要目标。长江流域经济带是我国核心的经济区域，沿江7省2市的经济总量约占全国的40%。湖北长江经济带干线全长1062公里，占长江干流总长的38%，在沿江各省市排名第一，是整个长江流域经济带的重要组成部分，也是湖北的一大水运资源优势。^[1]武汉城市圈是湖北经济的核心增长极，以省会武汉为核心，辐射周边8个主要城市的区域经济联合体的面积占全省的31.2%，2008年GDP占全省的61.3%。鄂西生态文化旅游圈是全国重要的生态功能区、最大的水电基地，也是湖北重要的农产品基地和制造业基地。东西部协调发展的合理搭配、良好的资源环境与经济基础决定了“两圈一带”是适时调整和完善区域经济发展的新战略。

实现“两圈一带”7个城市25个县（市）经济的全局发展是时代对湖北全省提出的要求。“发展才是硬道理”，当前环境下保持区域内经济平稳较快发展是实现“两圈一带、双轮驱动”发展规划的首要任务。以“两圈”为重要抓手、“一带”为链接主轴，着力推进全省范围内的结构调整和发展方式转变，继续通过深化改革开放，努力保持全省经济社会发展的良好势头，实现高水平的、优质的、可持续的发展是“两圈一带”战略下实现全局发展的基本内涵，也是科学发展观指导下适时调整和完善区域经济发展的新战略。

（二）重视民生：实现全局发展战略规划的根本动力与目标

党的十七大报告中指出：“社会建设与人民幸福安康息息相关，必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”^[2]中国实行改革开放政策的三十年间，在实现经济跨越式发展的同时，也出现了一些问题与困惑。各地区普遍存在的资源的过度开发、环境的污染、贫富差距的拉大……都成为社会主义和谐社会建设中新的不稳定因素。胡锦涛总书记在十七大报告中也指出：“构建社会主义和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务”，并指出“要通过发展增加社会物质财富、不断改善人民生活，又要通过发展保障社会公平正义、不断促进社会和谐。”^[3]这是对实施“两圈一带”发展战略的理论表达，也是对中国特色社会主义社会建设与改善民生、公平正义之间关系的明确肯定。新形势下，实施“两圈一带”的发展战略应在继续努力保持经济平稳增长的同时，更加关注与重视涉及千千万万百姓的民生问题。

“民生”是关乎老百姓切身利益的大事。社会学中对民生的定义是指社会成员如何从社会和政府那里获得自己生存和发展的社会资源和社会机会，来支撑自己的物质生活和精神生活。^[4]“两圈一带”战略规划中，长江经济带包括的以武汉为首的7个大中城市、25个县市，武汉城市圈包括的9个城市，鄂西生态文化旅游圈包括的8个市州和林区，占全省人口总量和省域面积的绝对比重，全面推动区域内的民生建设是实现全局发展战略规划的根本动力与目标，对于全省的发展与稳定都有着至关重要的作用与意义。

（三）发展与民生兼顾：保持“两圈一带”发展战略的长久生命力

从与社会公平正义的关系来看，社会公平正义是衡量经济发展与民生建设成效如何的重要标准，经济发展与民生建设又是推进社会公平正义落实的有效途径和重要力量。社会主义和谐社会构建是按照公平正义的价值取向与原则，处理各种社会矛盾与问题，重视民生正是其中的应有之义。中国特色社会主义民生社会建设，是党在新时期新环境的要求下，对马克思主义关于社会主义社会建设理论的丰富和发展；是党从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发提出的一项重大任务，符合我国改革发展进入关键时期的客观要求，体现广大人民群众的根本利益和共同愿望。在促进“两圈一带”经济发展的同时，关注民生问题、重视民生问题，是保持“两圈一带”发展战略长久生命力的重要法宝。

在构建“两圈一带”和谐社会过程中，重视民生问题、关注发展与民生建设，是率先实现湖北中部崛起战略规划中的本质要求。其一，重视民生问题、加快发展与民生建设，有利于进一步化解影响社会和谐的各种问题与矛盾。湖北是支持新中国建设的老工业基地之一，从全省范围内来看，原有的劳动就业格局、收入分配格局、公共产品与服务供给机制都亟待改革匹配现行经济运行体制。在新体制、新机制、新格局尚未完全形成或正处于探索阶段的时期，经济运行过程中新问题、新矛盾的出现不可避免，通过改革确保经济态势的良好运行，社会发展的不断向前是解决新问题，化解新矛盾，构建社会主义和谐社会的基本要求，而这其中只有以保障和改善民生为基本出发点，才能真正做到以人为本与科学发展。其二，重视民生问题、关注发展与民生建设，是维护社会公平正义的基本内涵。维系社会的公平正义是人类一直以来的社会理想，也是一个社会与地区实现可持续发展的重要衡量标准。实现湖北全局内的社会公平正义是“两圈一带”发展战略对构建和谐湖北提出的基本要求与动力源泉。在经济不断发展的基础上，大力加强社会主义社会建设，着力保障和改善民生，使全体人民共享改革发展的成果，让改革开放的成果惠及到最广大人民群众，有利于有效协调各阶层的社会利益，改善当前存在的各种不公平现象，提高最广大人民群众的满意度和幸福指数，进一步化解影响社会和谐的各种不稳定因素，真正实现社会公平与正义。^[5]

概言之，推动经济建设与发展的同时，重视保障与改善民生是更好地推进“两圈一带”战略规划深层次实现的基本保障，也是保持“两圈一带”战略规划长久生命力的不竭动力。

三、保障与改善民生切入点：城乡统筹社会保障体系的构建

民生问题，民心所向，国运所系。中国特色社会主义社会建设中的民生问题，关乎千百万百姓的基本生活，关乎经济体制改革、社会主义和谐社会的构建与发展。社会保障制度是建立和完善社会主义市场经济体制不可或缺的组成部分，社会保障的特殊性质决定了其在改革发展过程中的“安全网”与“减震器”作用，也决定了其应当成为保障与改善民生的切入点。

发达国家的一般经验与中国改革开放30年的实践均证明，符合人民共同利益的社会保障制度的建立与完善，是应对社会化大生产中各种风险的有效手段与举措。由于历史原因，多年来的改革推进与发展积累形成了湖北省域内有差别的区域现状。作为老工业基地的鄂东地区，产业基础相对较好、交通便捷、科教资源充沛、发展有利条件较多、区位优势明显；基础相对薄弱、交通条件欠发达的鄂西地区，相对鄂东地区来说，在经济发展条件方面尚存在一定差距，尤其是一些农村地区，差距较大。因此，必须统筹规划、全面布局，在“两圈一带”范围内通盘考虑带有地方特色的社会保障制度的建立与完善。

对于此，笔者认为现阶段应该建立“两圈一带”全局范围内的城乡统筹社会保障制度，具体而言，应把握以下两项基本原则：

第一，要树立社会保障城乡统筹的正确理念，城乡统筹不等于城乡统一。湖北省人口众多，省、市（县）各级财政负担能力有别，加之东西部地区差别以及城乡差距较大，这些因素都决定了现阶段我省社会保障模式不能采用统一标准、强制执行。现阶段提出“城乡统筹社会保障体系”并不是要求全局范围内社会保障给付水平、计发方式和执行标准的完全“统一”，而是建议根据各县市居民的收入水平、地区财政的负担能力等实际情况，在渐进式推动城乡统筹社会保障制度发展中，实现以“统”

融“分”。具体而言，首先确保社会保障制度的覆盖面不断扩大，重点扶持老少边穷地区；其次，根据各地的实际情况与不同社会保障项目需求的轻重缓急，在维持基本保障水平的前提下，城乡统筹社会保障制度的具体项目内容、执行标准、待遇水平可以因地制宜、城乡有别。而后，随着经济发展水平的提高，分阶段、有步骤地动态提高全局范围内的统筹层次与保障水平。

第二，在工作开展中重视处理好“发展”和“稳定”的关系。一个完善的社会保障体系通常应包括养老保险、医疗与生育保险、工伤保险、失业保险、社会福利与社会救济等广泛的内容。三十年改革实践带来了湖北社会发展的历史巨变，但从根本上讲，对于现阶段发展中的湖北而言，两型社会的构建刚刚起步，“两圈一带”的战略规划初见雏形，任重而道远的历史责任决定了未来一定时期内我们仍需要集中力量保增长、促发展。因此，文中所提出的城乡统筹社会保障模式的着力点必须是以此为前提及目标的。社会保障制度建立的初衷就是为了帮助社会成员分散社会化大生产下的各种风险与不测，维持其及家庭成员的基本生活，保障其生存与发展权利。在改革发展的攻坚阶段，必须处理好“发展”与“稳定”的关系，着力解决关乎百姓基本生存保障的各种问题，集中有限的财力，最大限度地实现制度的功能与作用。

四、建立和完善“两圈一带”区域内城乡统筹社会保障体系的总体思路

值得注意的是，由于“两圈一带”战略规划包含的区域广泛、各区域之间的差异明显，以及当前社会发展与转型中的阶层分化现象日益突出等现实问题，构建城乡统筹社会保障体系必须综合考虑各种现实因素，遵循重点兼顾一般的原则，分步推进。具体来说，本文对建立和完善“两圈一带”区域内城乡统筹社会保障体系的总体思路及框架设计如下。

（一）养老保险：建立城乡有别的统一基本养老保险制度

针对全局范围内各区域之间的经济水平差异，结合“两圈一带”的发展战略目标，应建立全省范围内城乡有别的统一基本养老保险制度。

1. 建立健全城镇居民与职工养老保险制度

按照国家关于企业职工养老保险制度改革的要求，在努力扩大制度覆盖面的基本原则下，在全局范围内发展、完善现有城镇职工基本养老保险制度。其中，在保障统一的制度目标替代率的前提下，可以根据各地区的实际情况调整缴费基数、缴费标准及待遇水平。同时，将制度的统筹层次提高到省级，有利于在全局范围内实现职工养老保险关系的无障碍转移接续，为“两圈一带”内人力资源的自由流动提供基本保障。此外，鉴于企业职工基本养老保险制度在职工养老保险体系中的第一支柱性质，除了用人单位与个人需要缴纳相应保费外，省内财政也应加大对制度的补助力度，最终形成“省级财政占大头，用人单位占小头，个人占零头”的基金来源结构。

建立城镇居民养老保险制度，将未能纳入城镇职工基本养老保险制度的城镇居民，包括灵活就业、无业等劳动年龄内城镇居民都纳入到社会养老保障体系之内，扩大现有城镇居民社会养老保险制度的覆盖范围，真正实现“人人老有所养”的制度目标。对于此项制度的实施，在资金来源上，以参保对象个人缴费为主，必要时给予一定的财政补助。

2. 建立企业年金制度

如果说城镇居民与职工养老保险制度提供的是基础保障、维系的是基本生活水平的话，那么，建立企业年金便成为多支柱养老保险体系中不可或缺的重要组成部分。企业年金作为多层次养老保障体系中的重要支柱，与基本养老保险、个人储蓄一同构成了三支柱保障体系。它对于满足企业职工更高层次的养老保障需求、提高职工退休后的生活水平具有重要作用。同时，规模不断壮大的企业年金基金能够积累大量的长期储蓄资金，对于资本市场的发育和经济增长都有着非同寻常的积极意义。在企业年金基金的运行过程中，如果能够将这些资金投资于基础设施建设、大型工程项目等长期建设规划，对于“两圈一带”

发展战略的实施将具有重要意义。

当然，企业年金制度是企业在完成基本养老保险任务的基础上，依据自身的经济状况而建立，因此，建立企业年金制度要根据“两圈一带”内不同区域的经济发展水平、企业经济效益水平与承受能力，在自愿原则基础上建立。

3. 建立新型农村社会基本养老保险制度

建立新型农村社会基本养老保险制度是统筹城乡发展，缩小城乡差距，全面构建和谐社会的重大举措，在当前金融危机影响仍然存在的情况下，建立健全新型农村社会基本养老保险制度，不仅能够改善农村居民的老年生活保障问题，更对保持农村消费市场需求、稳定农村改革环境有着重要意义。

笔者认为，可以借鉴城镇职工基本养老保险制度的建制模式，按照公平与效率兼顾的原则，建立社会统筹与个人账户相结合的新型农村社会养老保险制度。其中，基金来源由各级财政、村（乡）集体经济组织、个人三方合理负担，并在全局范围内实行统一基数、统一比例的缴费标准，部分经济基础薄弱地区的差额不足部分由财政负担，部分经济发展水平较高地区居民更高层次的保障需求，可以通过商业保险来满足。同时，还要建立农村基本养老金的正常调整机制，根据地区经济的发展情况，及时调整基本养老金的待遇水平，使农村居民也能分享到社会经济发展的成果。

此外，对于目前较为突出的农民工与失地农民群体，也应重视解决其养老保险问题。为消减养老保险制度“碎片化”程度，有条件的地区，应将失地农民和有参保意愿和负担能力的农民工直接纳入城镇居民或职工基本养老保险制度；其他地区应根据本地实际情况，将失地农民和农民工纳入新型农村社会基本养老保险制度。

（二）医疗保险：建立健全覆盖全省居民的医疗保险体系

建立健全覆盖全省居民的医疗保险体系，即在坚持预防为主、防治结合与中西医并重的原则下，建立覆盖全局范围内城乡居民的基本卫生保健制度，实现人人享有基本卫生医疗保健服务的目标，提高全省整体的医疗保障和国民健康素质水平。根据现阶段各级财政的承受能力、居民的支付能力以及疾病对国民健康的损害顺位，可以从三个层次建立医疗保险体系。

第一，建立全省范围内的小病免费医疗保险，由国家举办的医疗机构直接免费向城乡居民提供包括基本药物和基本检查、检验在内的基本医疗服务，经费来源由财政负担，省级财政负“大头”，县市级财政负“小头”。根据笔者对全国范围内建立小病免费医疗保险制度财政负担能力的测算，从湖北省近几年的财政收入情况和财政负担能力来看，实施这一制度是可行的。第二，建立全省范围内的大病统筹医疗保险。这一层次的医疗保障由社会保险和商业医疗保险共同承担责任，首先，由社会保险机构代表被保险人向商业性保险公司投保大病（住院）险，医疗保险事件发生后，由商业性保险公司按照失业约定的条件和标准进行给付，大病医疗保险费主要由参保人负担。第三，建立全省范围内的医疗救助制度，这一层次保障的主要对象是遭遇疾病风险的城市低保户、农村五保户与低保户等特困群体，主要通过由政府出资和社会筹资的社会医疗救济基金实施救助。

（三）社会救助：建立健全覆盖全省城乡居民的最低生活保障制度

近几年来，随着各级政府的不断重视，湖北省城镇居民与农村居民的最低生活保障制度建设都取得了显著的成绩。建立健全覆盖全省城乡居民的最低生活保障制度，其目标是提高城镇与农村居民中特困人群的社会救助与福利待遇水平，完善由城镇与农村居民最低生活保障制度、“五保”户供养制度等为代表的社会救助与优抚制度，构建“两圈一带”城乡统筹发展的和谐局面。具体内容包括进一步实现涵盖医疗救助制度、司法救助制度、教育救助制度、住房救助制度、就业援助制度、灾害救助制度、残疾人帮扶制度在内的全方位社会救助体系。同时，在条件具备的地区，考虑将农村“五保”供养户归并到低保制度中，实行统一的制度管理，减少制度的“碎片化”现象及降低管理成本。

（四）其他保障项目

除了养老、医疗及社会救助三大基本保障项目之外，在全局范围内进一步统一落实工伤保险、失业保险与生育保险制度，尤其是抓紧解决进城务工农民群体的工伤保险与生育保险制度缺失问题，对于更好、更快地推进湖北省“两圈一带”战略规划的实施也是不容忽视的。转型过程中异军突起的农民工群体已经成为湖北省经济体制改革过程中不可忽视的中坚力量，他们为城市的发展做出了巨大的贡献与牺牲。“两圈一带”发展规划的实施，湖北城市化进程的发展，注定需要千千万万农村剩余劳动力从田间走向城市，为他们提供分散社会风险的保障制度，是时代进步与历史发展提出的要求。

一言以蔽之，民生关系到人民生活的幸福安康，关系到社会的公平正义与和谐稳定，重视民生是社会主义社会建设的应有目标，改善民生是构建社会主义和谐社会的根本途径。以构建城乡统筹社会保障体系为切入点的保障与改善民生之举对于实践“两圈一带”发展战略的现实意义不言而喻。中部崛起的历史重任与当前“内忧外患”的经济形势决定了未来湖北的发展道路必将充满了机遇与挑战，湖北人民应以敢为天下先的气魄和勇气，锐意改革创新，全面推进试验区建设，使湖北成为全国社会主义社会建设的典型及示范区。

参考文献：

[1] 楚天舒：《湖北笑迎“长江新时代”》，载《湖北日报》，2008—12—28。

[2] [3] 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，3～6页，北京，人民出版社，2007。

[4] 郑杭生：《社会建设要以改善民生为重点》，载《北京党史》，2008（1）。

[5] 邓大松、孟颖颖：《论中国特色社会主义社会建设中的“民生”问题》，载《西北大学学报》（哲学社会科学版），2008（6）。