

改革开放以来社会保障制度的演变逻辑

◎何文炯

今年是改革开放40周年,随着改革的日益深入,人们对社会保障功能的理解更加全面,社会保障在国民经济和社会中的地位不断提高。如今,社会保障制度已成为国家治理体系的重要组成部分,也成为以人民为中心发展思想的重要体现。

制度基础: 国民社会保障权益逐步确立

社会保障是国家在风险管理领域的基础性制度安排,旨在为社会成员提供稳定的预期,以达到国家长治久安之目的。这样的制度,需要以国民的基本风险保障权益为基础。尽管我国的社会保障实践有数千年的历史,但是把社会保障作为国民的基本权益则是最近20多年的事情。20世纪90年代初,国家提出的社会保障事业发展方针是“广覆盖、低水平、多层次”;21世纪初,这一方针的表述变更为“广覆盖、保基本、多层次、可持续”;2012年,党的十八大则将这一表述修改为“全覆盖、保基本、多层次、可持续”。从“广覆盖”到“全覆盖”,虽然仅一字之差,但后者意味着社会保障被确立为全体国民的一项基本权益。2012年,我国历史上的第一个国家基本公共服务规划将社会保障各项目全部纳入基本公共服务范畴,作为政府的基本职责。

近20年来,我国社会保障的惠及范围持续扩展。一方面,原先的社会保障项目主要针对国有部门的工作人员和城镇居民,除了救灾救济之外农民很少享受政府提供的其他社会保障待遇。另一方面,改革开放以后持续扩大的非公有制经济部门的劳动群体普遍缺乏社会保障。20世纪90年代后期,国家实行新的社会保障制度,逐步将非公有制经济部门的职工劳动者纳入职工社会保险制度的保障范围,“扩大覆盖面”是近20年来被高频使用的词汇。进入21世纪之后,国家逐步为农民建立医疗保险、基本养老保险、最低生活保障、医疗救助、危旧房改造等制度,使得社会保障对象从工薪劳动者扩展到全体国民。

与此同时,国家逐步增加了社会保障项目,以满足社会成员基本风险保障之需求。在社会救助方面,完善了灾害救助制度和特困人员救助制度,建立了最低生活保障制度、医疗救助、教育救助、就业救助、住房救助、司法救助、临时救助、城市流浪乞讨人员救助等专项救助制度,形成了一套新型社会救助制度体系。在社会劳动保障方面,增设了失业保险制度,使工薪劳动者

劳动者的社会保险项目由4个增加到5个,并逐步把农民工纳入失业保险的保障范围,把农民的生育医疗费用纳入城乡居民基本医疗保险,近年来若干地区又在探索长期照护保险制度。在社会福利方面,普遍实施九年制义务教育、基本公共卫生服务、住房公积金、养老服务制度,以及多项老年优惠政策、残疾人生活与护理补贴和重度残疾人托养制度。

制度框架: 权责渐趋清晰的社会保障体系

从风险管理的历史演进看,社会保障制度是国家干预风险保障市场的结果。改革开放以前,由政府组织实施的社会保障项目不多,但保障水平较高,其主要责任主体是政府和用人单位。随着改革的逐步推进,各社会主体的利益关系日渐明晰,这就要求在社会保障领域明确政府与市场、政府与社会的关系,明确政府、用人单位、家庭和个人的职责。

20世纪90年代,国家逐步厘清了社会主义市场经济的发展思路,并提出要建立多层次的社会保障体系,明确政府组织实施的社会保障项目承担“保基本”的职责,并按照“保障适度”的原则设计社会保障项目的具体制度。同时,国家通过实施多项政策法规,促进各类补充性保障的发展。2004年,劳动保障部等部门联合发布了《企业年金基金管理试行办法》,旨在使企业职工在享有基本养老保险的基础上可获得第二层次的企业年金。2006年和2014年,国务院先后发布两个“国十条”,鼓励商业保险参与多层次社会保障体系建设。另外,工会等群众组织和一些社会团体积极开展开展非营利性风险保障项目,起到了一定的补充保障作用。

在基本保障方面,早先的劳动保障资金全部来自于企业,职工个人不需要缴费;国家机关和事业单位工作人员的社会保障资金全部来自于国家财政,个人不承担缴费义务。改革开放之后,国家实施新的社会保障制度,明确其资金来源于国家、集体和个人,其中工薪劳动者的社会保险基金主要由用人单位和参保人员缴费构成,国家财政给予一定的保费补贴并承担社会保险基金的兜底责任。后来实施的城乡居民基本医疗保险制度和基本养老保险制度的资金,则来自于财政出资、个人缴费和集体补贴,并且财政资金占了大部分。由此,社会保障筹资多元化的机

制开始逐步形成。

制度设计: 互助共济思维不断深化

从技术层面看,社会保障是集众人之力解除社会成员基本生存和发展后顾之忧的保障机制,不仅能够为全体国民提供稳定预期,而且有助于降低全社会的风险管理成本,因而是公平与效率有机结合的制度安排。改革开放以来,按照共建共享的原则设计社会保障制度,旨在逐步培育互助共济的思维和文化。

一是确立了保险型的社会保障模式。从世界范围看,社会保障模式有福利型、成员型、救助型等多种,其中保险型是社会成员之间直接的互助共济方式。20世纪90年代,我国根据现实国情并借鉴国际经验,明确采用保险型社会保障模式,即以社会保险为社会保障体系的主体,旨在通过社会保险制度解决社会成员所面临风险的基本保障,再以社会救助制度托底,并为老年人、妇女、儿童、残疾人等特殊群体建立普惠型社会福利制度。据此,建立了缴费型的职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险制度,实现了工薪劳动者社会保险制度的全面转型。

二是逐步扩大互助共济的范围。20世纪90年代,国家实行独立于用人单位之外的新型社会保险制度,使得工薪劳动者的社会保险权益不受本单位经营状况和经济效益优劣之影响,这是把互助共济的范围从用人单位内部扩展到整个统筹地区。后来,又通过提高统筹层次来进一步扩大互助共济的范围。最近,正在筹划职工基本养老保险全国统筹计划,旨在实现全国范围内的互助共济,促进劳动力市场一体化和区域均衡发展。在农村,通过财政出资为主的方式,实施最低生活保障、基本养老保险和医疗保险、扶贫脱贫和各种专项社会救助制度,实现了纳税人与享受者之间的大范围互助共济。

三是通过完善社会保障制度增强互助共济性。在20世纪90年代,按照社会统筹与个人账户相结合的原则,我国建立了职工基本养老保险和职工基本医疗保险制度,这对于实现职工社会保险制度的转型和平稳过渡产生了积极作用。但这样的制度设计在一定程度上削弱了制度的互助共济性,并在实践中出现了诸多问题。近年来,国家开始注意这一问题,逐步放弃了“统账结合”的提法,并努力寻求完善个人账户制度、优化制度设计的途径。

制度运行: 治理理念与规则走向现代化

社会保障是长期性的制度安排,其能否实现永久性持续健康运行,关乎社会成员的风险保障权益,关乎国家长治久安,并直接体现国家治理水平。改革开放以来,我国完善社会保障治理机制,不断提高管理服务水平。从20世纪90年代开始,我国根据本国国情,学习借鉴发达国家先进经验,建立了社会保障治理机制和运行规则。比如,陆续颁布实施了《残疾人权益保障法》《未成年人保护法》《老年人权益保障法》《城市居民最低生活保障条例》《社会保险法》《社会救助暂行办法》和《慈善法》等。这些法律法规的制订完善和贯彻落实,有效保障了社会保障事业的持续落实。

针对社会保障制度运行中出现的基金收支平衡困难和制度运行效率及服务质量不高等问题,我国逐渐重视采用科学方法并改进管理技术。21世纪初,国家提出“可持续”的原则。2012年,提出包括社会保障各项目在内的基本公共服务均等化的思路。2013年,提出建立更加公平可持续的社会保障制度,强调社会保险要遵循精算平衡的原则。近年来,进一步提出以标准化促进基本公共服务均等化的思路。2018年,实行了社会保险费征缴体制改革,明确由税务部门负责征收社会保险费。社会保障各相关部门注重便民、快捷、高效的原则,不断改进和完善社会保障服务流程,推广“最多跑一次”。同时,利用大数据、云计算等各种现代化技术手段,以提高服务质量和监督管理水平。

改革开放40年的历程波澜壮阔,社会保障发展成就举世瞩目。在中国特色社会主义新时代,我们应当清醒地看到,社会保障领域发展不平衡不充分的状况还很明显,与人民群众日益增长的美好生活需要和国家治理现代化的目标还有较大差距。因此,必须深化社会保障制度改革,织密社会保障网,切实维护每一个社会成员的社会保障权益,努力实现社会保障从制度全覆盖到人员全覆盖,从人人享有到人人公平享有。同时,通过建立有效的社会保障治理机制,改善全社会风险保障资源的优化配置,以使社会保障制度更加公平、更可持续、更有效率。

(本文系国家自然科学基金重大项目“代际均衡与多元共治——老龄社会的社会支持体系研究”(71490733)阶段性成果)(作者系中国社会保障学会副会长,浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任、教授)



中华民族历来有重史、敬史、信史的良好传统。在当前的中国社会,历史虚无主义思潮却像幽灵一样四处飘荡,不断侵袭、伤害甚至破坏这种优良传统,而且传播甚广、影响很大。我们必须高度重视对历史虚无主义错误思潮的批驳,及时跟踪其最新发展态势,对历史虚无主义思潮予以客观、全面、深入的理解和把握。

必须把反对历史虚无主义作为一个重大的政治问题来看待。首先是国家层面的立法、立规保护活动。主要指国家通过制定各种法律法规,针对那些有重大恶意、手法恶劣、产生严重后果的历史虚无主义行为,以法律的力量予以惩罚和防范;执政党制定党纪党规,规范党员干部言行,带头保卫“三史”的严肃性、权威性。

其次,主管部门进一步强化对媒体(特别是网络媒体)的管理,既要注重正面扶植,也要有针对性地强化引导和监管。历史虚无主义主要靠媒体发声以影响社会,没有媒体的助力,历史虚无主义基本上不会产生多大影响。为此要做到以下两个方面:第一,要积极发挥传统主流媒体的作用。鼓励“三报一刊”、各省级日报等主流媒体发表权威声音,捍卫“三史”的权威性;鼓励中央电视台、各地方电视台播放与“三史”相关的、充满正能量的影像资料,或者开设专门栏目,进行“三史”的正面传播和普及教育。第二,高度重视以现代信息技术为核心支撑的网络媒体。具体来说,要做到:①强化各主流媒体附属网站的正面宣传教育功能。②要大力扶持近年出现、发展势头良好、充满正能量的新型网站。③要加强对外网重点媒体的监管。④重点加强对微信微博、微信公众号、QQ群、百度贴吧、网络论坛等网络新媒体和自媒体的专项审查,严格按照网信办的“微信十条”“账号十条”和“约谈十条”,开展专项审查,加大监督和处罚力度。⑤注意利用和引导国内舆情调查机构、组织。

必须把反对历史虚无主义作为思想战线的“伟大斗争”来看待。第一,强化和扩大国家公祭活动。当前,国家已经“确定了中国人民抗日战争胜利纪念日、烈士纪念日、南京大屠杀死难者国家公祭日,举行了隆重活动”。应该说,这些活动具有很大的正面教育意义。今后还可以考虑再增加一些公祭日,举行更多的公祭活动。通过公祭活动,实现对全民的“普史”教育,强化全体民众的历史记忆,深化民族记忆,推进民众认知历史。

第二,进一步完善历史教材的系统性、科学性和权威性,努力实现历史教材的系统性、科学性、权威性与可读性、育人性的统一,要加大对历史教材教辅读物的编撰力度,因为教材教辅是大部分青年学生了解历史的主渠道;要加强对青少年文史读物的监管、审查,因为也有不少孩子的历史观是在文史读物的浸润中形成的。与之相互支撑,加快推出更多关于历史的文艺精品。好的教材教辅、文史读物、文艺作品有助于深化青年学生对历史的了解和认知,有助于青年学生树立正确的历史观。

第三,在全国范围内强化有关“三史”的档案馆建设、博物馆建设、历史图片史料展建设,强化对“三史”史料的澄清辨明工作,强化对“三史”原始史料、一手材料的收集整理汇编出版;在此基础上精心打造网络平台,把这些史料进行数字化加工,使之网络化、在线化,为“让历史说话,用史实发言”提供最有力的支撑。

第四,加强反对历史虚无主义的队伍建设,形成反对历史虚无主义的“统一战线”。首先要加强学校师资队伍建设。主要建设三支队伍:一是历史课专业教师队伍,二是思政政治理论课教师队伍,三是人文社会科学教师队伍。要求他们既要具备必要的“三史”知识,又要具备正确的历史观,要自觉抵制和反对历史虚无主义。其中,特别要注意加大力度扶植思政课教师和党史研究教学专业队伍。其次,合理鼓励、培育社会“隐形队伍”。主要指被自由主义知识分子、历史虚无主义者嘲讽为“自干五”(“自带干粮五毛党”)的一批人。

第五,加强对高校重点院系、党校、社会科学院一些相关组织、机构的支持和扶植。当前,有些重点高校的马克思主义学院、社科院、党校都已经认识到历史虚无主义的危害,主动建立一些数据库或资料库,制作专门的网站网页,进行专门的网络链接,以形成反对历史虚无主义的“专业声音”;“集体发声”,产生很大的影响和很好的效果。其中,中国社会科学院、中共中央党史研究室等表现尤为突出,需要加大支持和扶植力度。

(摘编自《理论与评论》2018年第5期,原题为《当前我国历史虚无主义思潮的发展态势和有效应对》,作者系华南师范大学马克思主义学院、教育部高校辅导员培训与研修基地(华南师范大学)教授)

本栏目由福建师范大学马克思主义学院协办

一句话点评

第四次全国经济普查:中国经济将迎来全面“体检”
点评:每一次经济普查,对于我们摸清家底并制定出更有针对性的经济政策都至关重要。但经济普查关乎千家万户、方方面面,尤其需要社会各界的大力配合,以获得尽可能准确翔实的数据。

央视播出18集纪录片 致敬改革开放40周年
点评:40年的改革开放,是中国现代化进程中最为浓墨重彩的一笔,其所展现的经济活力与社会进步,成为21世纪全球最大的政治生态景观。“周虽旧邦,其命维新。”一个融合古典传统而又吸纳了现代文明的大国,不仅要实现民族的自立自强,更要为世界的永续和平与发展贡献出中国智慧与中国方案。

(点评人:赵涛 江苏省社会科学院)

“评论”版文章仅代表作者个人观点

新时代应对历史虚无主义思潮的主要对策

◎关锋

各抒己见

生命共同体理念的丰富内涵

◎刘振亚

习近平总书记从生态文明建设的宏观视角,多次强调“山水林田湖是一个生命共同体”的论断。生命共同体理念是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,它的提出和践行既是新时代深入推进生态文明建设的重要举措,也是有效开展美丽中国建设的关键环节,更是切实满足人民日益增长的美好生活需要的必然选择。为此,我们应当深刻认识树立生命共同体理念的重大战略意义,把提倡和践行生命共同体理念摆在优先发展的位置,尤其是在广大党员干部中宣传倡导生命共同体理念,并使全社会形成践行生命共同体理念的强大合力。不仅如此,习近平总书记关于生命共同体的一系列重要论述蕴含着丰富的哲学内涵,亟须社会各界的高度重视,并在实践中深入学习贯彻落实生命共同体理念。

第一,生命共同体理念具有机遇优势,是基于我国政治优势和制度优势的深度思考。党的十九大报告指出:“人与自然是生命共同体,人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然”;“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化”。我国的生态文明建设是关系到新时代国计民生的根本性问题,需要始终把解决好生态问题作为党和国家各项建设事业的重点工作。目前,大力推进生态文明建设,是功在当代、利在千秋的事业,它迎来了难得的绿色发展和还自然以宁静、和谐、美丽的新机遇。而认真学习并努力践行生命共同体理念,有利于促进生态文明建设步入新的阶段。一方面,坚持绿色发展,为推动工业、农业、政

治、文化等方面的生态转向,谱写新时代生态文明建设的新篇章。我们应当以更大的信心、更明确的发展方向、更切合实际的措施,立足国情社情,遵循自然规律,尊重自然生命,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,量力而为,切实加强建设美丽中国的责任感、紧迫感、使命感,使全国人民人民在生态环境方面具有获得感、安全感。另一方面,生命共同体理念是习近平总书记提出的“绿色辩证法”的重要内容,是对社会主义生态文明建设理念层面的深化发展,其内涵既包括人与人、人与自然以及自然界内一切生命的共生、共存、共荣、共美并和谐发展;也包括社会治理体系生态创新和全国各地区生态文明建设理念的共同进步。2018年8月,习近平总书记给中央美术学院老教授的回信中强调:做好美育工作,要坚持立德树人,扎根时代生活,遵循美育特点,弘扬中华美育精神,让祖国青年一代身心都健康成长。我们应当以此为契机,大力开展以“环境美、生态美、美丽中国”为主题的美育精神活动,积极践行共生、共存、共荣、共美的生命共同体理念,以更好实现美丽中国战略。同时,新时代之所以有条件、有能力推进生命共同体理念,不仅得益于历史悠久的农耕文明、推动社会发展的工业文明和建设美丽中国的生态文明,而且得益于当前对高质量发展的追求、对绿色发展的呼唤,更得益于广大中国人民的创造精神、党的领导的政治优势和社会主义的制度优势。

第二,生命共同体理念具有内在要求,是基于对我国社会主要矛盾、全面实现小

康社会以及实现共同富裕的深度思考。新时代我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。为此,我们应当积极推进生命共同体理念的具体落实,以有效应对当前一些地区生态发展不平衡不充分的问题。从当前的国情来看,我国生态发展不平衡,局部地区水土、土壤、空气污染严重,蓝天白云时成了人们期盼的梦想,尤其是我国部分地区的农村生态环境恶化形势较为严峻,为精准脱贫、全面实现小康社会带来了较大阻力。同时,全国各地急需解决的突出问题还表现在:某些地区环境治理体系和治理理念亟待强化,基层干部群众对生命共同体理念的基本认识较为薄弱;部分地区对破坏生态环境的惩治制度亟待健全,某些地区生态治理的任务比较繁重,环保部门执行政策的能力有待提高;某些学校对生命共同体理念的教育亟须落实,一些教育主管部门在制定相关宣传政策上有滞后现象;个别乡村的生态环境问题比较突出,生态环境治理的水平亟待提高;“生态红线”的规范力度尚需加大,生态补偿制度有待完善;某些城乡居民践行生命共同体理念的能力尚显不足,等等。践行生命共同体理念,推进人与自然和谐共生、共存、共荣、共美,坚持绿色发展,推进循环经济,既是补短板、强弱项的迫切需要,也是传统工艺向智能化、绿色化转化的现实需要。可见,践行生命共同体理念,应当坚持生态意识与和谐共生意识,着眼于解决我国生态矛盾中的突出问题,着眼于实现“两个一百年”奋斗目标,着眼于实现全面小康

和全体人民共同富裕。

第三,生命共同体理念具有实践支撑,是基于对中国特色社会主义建设历史成就和实践经验的深度思考。在改革发展重大成就方面,党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我国已成为世界第二大经济体,社会稳定和谐,人民群众的获得感显著提升,综合国力显著增强,脱贫攻坚战取得决定性进展,已经有六千多万贫困人口稳定脱贫,这些均为生态文明建设的快速发展创造了有利条件。在此基础上,“蓝天保卫战”取得阶段性成果,生态环境供给侧结构性改革迈出新步伐,全国整体的生态环境稳步向好,全国生命共同体实践试验区明显增多,各地区践行生命共同体理念的实践取得较好的成绩,积累了许多人与自然和谐共生的宝贵经验。这些行之有效的践行生命共同体理念的中国方案主要有:始终坚持党对生态文明建设的领导,始终坚持绿色发展的新时代生态文明建设理念,始终推进人与自然和谐共生,营造深入学习贯彻生态文明生命共同体理念的良好氛围,建立健全践行生命共同体理念的体制机制,不断加大各地区生态环境的整治力度,持续打响“蓝天保卫战”,加强生态环境保护的人才队伍建设,强化对生命共同体理念的宣传教育,加强环境治理的法治保障,为党和国家生态文明建设事业的全面发展开创创新的局面。

(本文系国家社科基金项目“习近平总书书记生命共同体理念的哲学底蕴及实践路径研究”(18BKS028)阶段性成果)(作者单位:盐城师范学院)