

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2019.03.005

以“美好生活”为核心的新时代社会保障论纲

林闽钢

(南京大学 社会保障研究中心, 江苏 南京 210023)

[摘要]基于中国进入社会主义新时代社会主要矛盾已经发生转化这一重大判断,围绕“美好生活”这一奋斗目标,通过分析以温饱和小康为核心的社会保障制度的现状,认为需要回应“美好生活”的社会发展新变化,确立以“美好生活”为核心,实现人民福祉、促进包容性发展作为新时代社会保障的首要目标。提出社会保障发展的新思维,即发展战略的全面性、发展路径的多元性、发展动能的可持续性,从而走向引领包容发展的“东方社会保障”模式。

[关键词]美好生活;社会保障制度;人民福祉;美好社会;包容性发展

[中图分类号]D632.1 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-5281(2019)03-0030-06

引言

“美好生活”是人类不懈追求的目标。可以说,一部人类史就是人不断向往、追求“美好生活”的历史。党的十九大报告提出中国已经进入社会主义新时代,做出了社会主要矛盾已经发生转化的重大判断,并进一步把人民对美好生活的向往作为新时代执政党的奋斗目标。这深刻地反映了我国社会发展的进步和发展阶段的提高,决定了国家的全局和长远发展,对我国社会保障制度建设具有深远的影响。

社会保障制度作为实现“美好生活”及国家民生的主体性工程,不是对个人而言,也不是对群体而言,而是对整体国家而言,其担负着实现人民福祉、促进社会包容性发展的重任。因此,本文把中

国社会保障放在新时代社会主要矛盾转换的大背景下,全面反思以温饱和小康为核心的社会保障现状,围绕“美好生活”这一奋斗目标,提出以“美好社会”为核心的社会保障的新目标、新思维。

一、以温饱和小康生活为核心的中国社会保障

改革开放以来,中国的经济发展取得了举世瞩目的成就,被誉为“中国奇迹”。并且,中国还用了更短的时间创造了世界社会保障发展的奇迹。至今,中国社会保障规模之大、发展变化速度之快、惠及民生之广成为中国改革开放成果的又一张“名片”。^[1]特别是20世纪90年代中后期以来,中国向市场经济体制转型加速,在经济获得持续快速增长的同时国家财力大幅度增加,使中国具备了保障基

[基金项目]南京大学双一流建设“百层次”科研项目。

[收稿日期]2019-02-17

[作者简介]林闽钢,男,南京大学社会保障研究中心主任,南京大学政府管理学院教授,博士生导师。

本民生的能力。由此,中国进入社会保障时代,实现了“从经济政策到社会政策的历史性转变”^[2]。我国的治国方略从注重经济优先发展转移到注重保障和改善民生上来。以温饱和小康生活为核心,经过四十多年的建设,中国社会保障在基本完成制度建构的同时形成了以下四个突出的特征。

(一) 社会保障已成为国家治理的“重器”

近十年来,在我国经济和社会加速发展的同时,我国经济处在结构转型的深刻变革之中,经济问题社会化和经济问题政治化的趋势明显,这为社会保障从国家“小器”变为国家“重器”打开了重要的时间窗口。现今,作为国家一项根本性制度,社会保障发挥着社会政策和经济政策的双重作用。社会保障为中国的改革和发展保驾护航,主要表现在两个方面。一是社会保障为经济改革和社会发展发挥了托底的作用。社会保障在保护弱势群体基本生活不受影响的同时创造了良好的社会条件,缓解了经济结构转型升级带来的社会压力,支持经济结构转型升级,实现社会平稳发展。二是与就业相关联的社会保障制度为保障劳动者就业起到减震器的作用,帮助劳动者的劳动能力得到保持、恢复和再生产,为劳动者积极参与劳动力市场竞争提供了全面的社会支持。^[3]

着眼于未来,社会保障作为国家治理的“重器”可以从两个方面进行提升:一是从目前侧重弱势群体的基本生活保障扩展到为全体人民提供稳定、安

全的预期,以形成积极的社会心态,从而促进形成充满活力又和谐稳定的社会状态;二是进一步提高社会保障再分配的效果,提高全社会的共享水平,促进社会的包容性发展。

(二) 社会保障支出呈现结构性变化

自1990年以来,中国社会保障支出稳步提升。尤其是自2007年以来,中国社会保障支出的总水平出现了大幅度提高。从2007年的5447.16亿元大幅度增至2017年的39758.72亿元,翻了7倍有余(详见图1)。^①

从相对水平来看,中国社会保障支出占GDP的比重及其在公共支出中的份额都出现了明显提升。2017年,中国社会保障支出占GDP的比重达到4.84%,占公共支出的比重达到19.58%。

虽然中国社会保障支出已发生了结构性变化,但与发达国家相比,中国社会保障支出仍处于较低水平。例如,2016年,英国社会保障支出占GDP比重为15.8%,占当年全部财政支出的38.1%;德国社会保障支出占GDP比重为19.3%,占当年全部财政支出的43.6%。^②而同年我国社会保障支出占GDP的比重为4.99%,占全部财政支出的19.63%,远落后于发达国家水平。进一步从养老保险、医疗保险标准的设定来看,我国的社会保障还处于温饱水平;社会救助标准设定还处于绝对贫困水平;总体上,社会福利项目还很缺乏,社会福利在整个社会保障体系中还处在起步阶段。

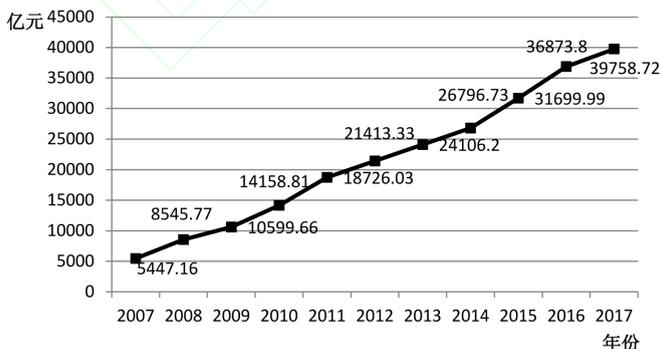


图1 2007~2017年我国社会保障财政支出水平^③

① 本文所采用的社会保障统计口径包括财政支出决算表中的社会保障和就业支出项目、医疗卫生和计划生育中的医疗保障项目、农林水支出中的扶贫项目、住房保障支出项目。由于自2007年起财政支出统计口径发生较大改革,因此2007年以后的数据与之前年份的数据不可比。从增长速度来看,虽然中国社会保障支出的增长速度在不同时期呈现不同的变化之势,但整体保持在10%左右的环比增长率区间内。

② Government expenditure on social protection, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_social_protection, 2018-03-08.

③ 数据根据中华人民共和国财政部《2007~2017年全国一般公共预算支出决算表》汇总计算得出。

(三) 社会保障多元筹资机制得以形成

四十年来,中国社会保障改革的突出成果就是形成了国家主导、多元分担的筹资机制,社会化、多层次、权利义务相结合的“国家—社会”共责机制替代了原有的国家负责、单位(集体)包办的“国家—单位”共责机制,即实现了由国家、企业保障向国家、社会(企业)、个人多方共责的重要转变。例如,养老保险、医疗保险建立在用人单位与参保人缴费的基础之上,再加上政府补贴,实质上由三方分担责任。

在社会保障多元分担机制改革中,国家、社会(企业)、个人多方共责的合理结构还需要不断地调试。在这一过程中,分担机制曾经出现偏离的问题。以城乡医疗保障制度改革为例,我国一度出现“看病贵”的现象,表现为医药费用上涨过快,个人负担比例过高的突出问题,政府在多元筹资中的主导地位没有得到体现。因此,推进深化我国医药卫生体制改革的实质是要加大对医疗卫生领域的政府投入,让公立医院充分地体现“公益性”,同样在养老服务等社会服务领域也要加大政府的财政投入,以确立社会服务的“公益性”。

(四) 社会保障制度已体系化

经过四十年的发展,围绕民生基本需求(即幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶)的社会保障制度体系框架搭建起来,形成了以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障为重点,以慈善事业、商业保险为补充的体系。2012年11月,党的十八大报告提出社会保障的发展方针为“全覆盖、保基本、多层次、可持续”^[4]。社会保障通过多项制度及政策的进一步整合实现了对国民的全覆盖。社会保障的体系化促进了保障覆盖人数的持续稳定和增加。截至2016年底,我国参加基本养老保险制度的总人数达到了8.9亿人,比2012年底增加了0.998亿人,增长了1.13倍。截至2016年底,我国参加城镇基本医疗保险人数达到7.5亿人。^[1]

虽然我国社会保障制度已呈体系化,但仍存在两方面明显的问题。一方面,以身份制为基础构造的社会保障体系呈现出以城乡分割、人群分割、地区分割、管理分割为特点的“碎片化”状态,社会保障再分配的调节作用没能有效地发挥出来;另一方面,长期以来,我国社会保障体系以社会保险为主

干、以现金给付为主要手段,没有充分重视养老服务、医疗服务和社会救助服务等社会服务的作用,社会服务发展整体上处在初步发展阶段。

总之,虽然以温饱和小康生活为核心的中国社会保障已成为国家经济和社会发展的制度安排,但是社会保障仍存在体系不健全、保障标准低,社会保障的再分配作用未发挥出来,社会保障制度“碎片化”造成的共享程度不足等问题日益突显。

二、以“美好生活”为核心的 中国社会保障发展新目标

(一) “美好生活”提升社会建设的全面性

1981年,党的十一届六中全会通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,把社会主要矛盾定位为“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”。在当时温饱还没解决的历史背景下,人民最迫切的需要是以物质为主要内容的生存需要,这就决定了当时整个社会最突出的任务是发展生产、摆脱短缺经济。

在改革开放之后“三步走”发展战略的指引下,20世纪90年代末,我国基本解决了温饱问题。20世纪末,我国在整体上进入了小康社会,却是不均衡、不全面、低水平的小康。此后,我国开始全面建设小康社会。从改革开放到党的十八大,社会的主要需要开始由生存性需要向发展性需要过渡。自党的十八大之后,我国社会生产力取得了显著发展,已稳定解决了十几亿人的温饱问题。进入新时代我国已摆脱短缺经济,人民的需要多样化,社会主要矛盾已经转化,“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”^[5]。

在人民的需要方面,党的十九大在强调原有以物质为主要内容的需要的基础上进一步提出了以“民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面”的全方位需要,推进经济生活、政治生活、文化生活、社会生活、生态生活的全方位发展,构成了新时代“美好社会”建设的主要内容。

(二) “美好生活”是富裕的生活、高品质的生活,保障高水平的国民福祉应当成为社会保障制度的首要目标

从社会结构的发展形态来看,党的十九大已将

社会结构的发展由原来的温饱、小康提升到为富裕而奋斗。党的十九大报告指出,改革开放之后,“解决人民温饱问题、人民生活总体上达到小康水平这两个目标已提前实现。在这个基础上……再奋斗三十年,到新中国成立一百年时,基本实现现代化,把我国建成社会主义现代化国家”^[5]。

党的十九大对我国社会结构发展形式的定位进行了全面升级,开始转向逐步建设富裕型社会,开始更加注重人民更高层次和结构需要的发展。一方面,“美好生活”是高品质的生活。“美好生活”不仅是民生领域一般水平的呈现,而且是高水平、高质量的“十更”美好生活的体现——“期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好”^[6]。另一方面,“美好生活”是富裕型生活,与温饱、小康生活最大的不同是其更加注重自己的精神生活,更加关注自身的感受。党的十九大报告强调,要使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。人民获得感、幸福感、安全感是人民美好生活需要的整体展示。^[5]特别是随着社会结构的变化,中等收入群体成为社会阶层的主要构成,社会保障制度不仅起到安全网即免除生存恐惧的作用,更要瞄准民生领域的新需求,特别是对教育、医疗等高质量追求,消除大多数成员在民生领域的焦虑和不安,用安全来代替恐惧和焦虑。社会保障不仅是缓解失败后的安全网,而且成为人们实现成功的跳板。

经过四十年改革开放,中国保障和改善民生的国家财力不断增加,不应当将全面实现人民福祉、促进社会全面发展看成是遥不可及的目标,而是应当客观而实际地描绘“美好生活”及“美好社会”的蓝图,理性地选择迈向“美好生活”的战略、路径和动能,给国民充分的信心和稳定的预期。从“美好生活”开始,国家需要及时地将经济发展成果转化为国民福利,真正实现人民福祉与国民经济同步发展、同步提高。

(三)“美好生活”是有价值的生活,社会保障需要提高共享水平、促进包容性发展

从词意来看,“美好”是一个主观性较强的概念。现实生活中,每个人都可以从各自的角度对“美好生活”进行诠释,同时不同群体的需求也会存在较大差异。一方面,在市场经济中,当下社会的

“不同”是主流,利益主体多元化、利益诉求多样化、利益冲突显性化正是现代社会发展进步的标志。“每个社会成员的尊严应当相应地更加得到保证,每个社会成员的潜能应当相应地不断得以开发,每个社会成员的基本需要应当相应地持续不断地得以满足。”^{[7](P.3)}在“美好社会”中,“这些目标是不可妥协的,所有公民都必须有个人自由、基本的福利、种族和民族平等以及过一种有价值生活的机会”^{[8](PP.3~4)}。另一方面,“美好生活”的诉求日益从摆脱对物的依赖转向人自身存在的丰富性与价值性,即人的全面发展。诉求在于挖掘自身潜能、发挥聪明才智、彰显价值和意义、获得尊重和尊严。

总之,在“美好社会”中,共存是生态、共荣是心态。“各美其美,美人之美,美美与共,天下大同。”^[9]在这个意义上,我们要承认差异、包容差异、尊重差异,实现共存共荣,要善于利用社会保障这一政策工具提高全社会的共享水平,实现公正平等的治理目标,实现社会的包容性发展。

三、以“美好生活”为核心的中国社会保障发展的新思维

回顾新中国成立七十年来发展变化,中国经济和社会的发展轨迹是一个典型的后发国家追赶模式,其发展的起点是较为落后的、封闭的农业经济,且目前中国仍处于快速的城镇化、工业化进程之中,因而,中国社会保障的发展比西方国家更具复杂性和多样性。总体上看,以“美好生活”为核心的中国社会保障发展,一方面需要包含温饱和小康阶段所面对的问题和相应的手段,但还要跳出原有的发展格局和路径,另一方面必须基于温饱和小康阶段所具有的社会保障发展动能,反思传统发展的限制,寻找新动能和新手段,以谋求未来中国社会保障发展的全局性突破。

(一)新时代社会保障发展战略的全面性:既要继续提升中国社会保障的再分配性,又要全面增强中国社会保障的投资性

第一,在实现经济发展和民生改善良性循环的条件下,增加社会福利项目,不断提高保障水平,实现人民福祉。长期以来,中国坚持“高增长,低保障”的发展思路,在经济优先增长战略下习惯将社会保障看成是经济发展的成本、看成是经济增长的负担。将社会保障的提高与“养懒汉”等同起来,认

为实施低水平保障政策是导致中国经济成功的原因。目前,中国已进入上中等收入国家行列,社会保障发展战略现代化的定位和选择就显得尤为重要,应当从“先增长,后福利”改变为实现经济发展和民生改善良性循环下探索“美好生活”的可持续发展道路。针对目前中国社会保障体系结构的缺陷进行分析,提升中国社会保障的再分配性,可以选择的路径是扩大老年人、妇女和儿童的社会福利项目,并增加面向全体国民的社会福利项目,积极地回应人民群众对“美好生活”的需要;不断地提高社会保险、社会救助的水平,实现中国社会保障制度的结构性升级,使其成为推动社会整体发展的有效系统。

第二,实施社会保险的国民待遇改革,全面提高社会保险的全社会共享水平。首先,要下决心实施国民基础年金制度改革,从根本上解决社会养老保险的“碎片化”问题。可以借鉴德国、日本等国家的长期发展经验,将构建普惠、公平的国民基础年金制度作为我国社会养老保险制度改革的关键,打通机关事业单位退休养老制度、企业职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度分设的“碎片化”格局,通过税收征缴实施国民年金制度覆盖全体国民,实现各类养老保险制度在国民基础年金制度上的统一和统筹,体现普惠公平和政府的有限责任。国民基础年金在设计上按“保基本”的原则,实行现收现付和基础养老金水平全国统一。同时,要确立社会养老保险制度的多层构造,针对几种不同的人群和职业推行各类职业年金制度,大力发展商业养老保险。进一步对个人账户与统筹账户进行剥离,将统筹账户转化为现收现付的国民基础年金,实行全国统筹。将目前基本养老保险个人账户纳入职业年金账户,推动职业年金制度的实行。其次,通过国民健康保险制度改革使医疗保险待遇获得统一,以达到“有医无类”。从目前的实施情况来看,医疗保险中的个人账户导致个人的医疗费用负担增加,存在互济性有限和分散医保资金的统筹能力的问题;同时还存在对医疗消费的控制作用较弱,不能体现社会公平等突出问题。因此,取消个人账户是大势所趋。我国应当借鉴德国等国家的经验推行国民健康保险制度改革。具体而言,对所有参保人按照经济收入的固定比例征缴,即收入越高缴税越多,与健康状况和风险无关,而享受的医疗保险服务则不以缴纳保险费的高低而有区别。

实现投保人享受的医疗保险待遇统一和服务水平一致,从而充分体现社会医疗保险的公平性。^[10]总之,推动社会保险国民待遇的改革就要面对我国社会保险“碎片化”和“打补丁”改革的后果——不同群体政策待遇差距较大——这一现实问题,要从根本上解决社会共享水平不能提高这一发展障碍。因此,只有实施社会保险的国民待遇改革体现普惠公平和政府的有限责任,才能为中国“美好生活”发展奠定坚实的制度基础。

第三,全面增强中国社会保障的投资性。“美好社会”持续活力和持续发展来自于社会投资。无论经济发展背景如何变化,都应优先考虑社会投资政策,要直接以提高中低收入者的人力资本来设计整体的“美好社会”的政策取向,更多地提供培训、教育和公共卫生等领域的投资,为国民自我实现创造条件,提高劳动力市场弹性,提高经济效率和国家竞争力。特别需要加大社会保障向儿童及家庭的社会投资。家庭是人们在不同生命阶段(儿童、青少年、成年人、老人等)相关问题的交汇点,对儿童尤为重要。为家庭提供支持是满足儿童成长需要最为有效的途径。从世界各国来看,保护儿童、改善儿童的成长环境是政府及社会成员最早致力社会福利之一。为使儿童能够在家庭中得到恰当的照顾,政府需要制定各种法律、收入保障和社会服务构成的家庭政策,包括现金帮助(减免税及儿童或家庭津贴)、工作福利(休假制度、教育补贴)、家庭服务和法律(婚姻和收养)等,帮助社会成员实现工作与家庭责任的平衡。^[11]

(二)新时代中国社会保障发展路径的多元性:既要不断完善社会保险体系建设,又要积极推动“社会服务国家”建设

近四十年来,为了配合社会主义市场经济体制,我国建立了较为完整的社会保险体系,社会保险作为社会保障框架中的主干地位得到确立。社会保险在长期实施过程中形成了“重现金给付、轻社会服务”的问题。从全球范围来看,发达国家出现社会服务社会化,不断把社会资源投入到劳动力激活、儿童和家庭支持、特殊群体保护等社会服务领域,从收入维持计划向提供服务的总体转变。其中赋能(capacitating)型的社会服务得到重视,使不同的人群减少对福利的“硬依赖”,推动人们依靠自身力量来提升保障能力和水平,迈向更好的生活,全面提高社会保障的水平和效果,社会服务成

为发达国家提升人民福祉的主要手段。

针对我国社会保险中存在现金给付刚性上涨压力的问题,一方面,可以通过直接社会服务的提供减轻社会保险现金给付的压力,起到对现金给付的替代作用;另一方面,社会服务面向的是全体国民,对有需要的国民提供基本的、无差异性的社会服务可以减缓因社会保障制度“碎片化”所导致的不同人群收入分配差距扩大的问题,可以提高社会保障的再分配水平。因此,“社会服务国家”建设应当以社会服务为主线,通过增加社会服务项目,提高社会服务质量,探索“社会服务+现金给付”的新型给付结构,发挥社会服务和现金给付组合的优势,实现“家庭友好”“妇女友好”“老人友好”“残疾人友好”的各种“美好社会”的状态。^[12]

(三)新时代社会保障发展动能的可持续性:既要确立新的多元共责原则,又要倡导新型福利文化观

在“美好社会”中,社会保障通过多元分责的制度改革,不断调整政府、社会与个人三者之间的责任关系,在个人责任与家庭责任、社会责任相结合的基础上,确立个人责任为先,个人必须“各尽所能”是“美好生活”的优先原则,从而激发个人和社会的活力,形成新时代社会保障发展的新动能,实现公正平等的治理目标。

从长远的可持续发展来看,社会福利应当与中国传统文化相结合,以形成独具特色的中国福利文化。将社会福利放在整个中国社会文化转型的大背景之中,结合中国人特有的生命观、家庭观、疾病观、贫富观、财富观等,从“美好生活”的发展取向出发,建构适合中国社会自身特点的福利文化体系,从文化伦理、文化认同来促进个人“各尽所能”,用文化伦理、文化认同来维护、巩固新的多元共责原

则,从而走向引领包容发展的“东方社会保障”模式。

[参考文献]

- [1]林闽钢. 中国的“社保奇迹”:发展机理与制度转型[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018, (14).
- [2]王绍光. 从经济政策到社会政策的历史性转变[N]. 中国经济时报, 2007-04-06.
- [3]林闽钢. 社会保障如何能成为国家治理之“重器”? ——基于国家治理能力现代化视角的研究[J]. 社会保障评论, 2017, (1).
- [4]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(2012年11月8日)[N]. 人民日报, 2012-11-18.
- [5]习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[N]. 人民日报, 2017-10-28.
- [6]习近平. 人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标[N]. 人民日报, 2012-11-16.
- [7]吴忠民. 社会公正论[M]. 济南:山东人民出版社, 2004.
- [8]加尔布雷思. 美好社会——人类议程[M]. 王中宝, 等译. 南京:江苏人民出版社, 2009.
- [9]张冠生. 费孝通晚年“重释美好社会”[N]. 北京日报, 2015-08-24.
- [10]林闽钢. 中国社会保障制度优化路径的选择[J]. 行政管理, 2014, (7).
- [11]张秀兰, 徐月宾. 建构中国的发展型家庭政策[J]. 中国社会科学, 2003, (6).
- [12]林闽钢, 梁誉. 社会服务国家:何以可能与何以可为[J]. 公共行政评论, 2016, (5).

(责任编辑 屈虹)