

# 论后物质主义价值观视域下的社会保障治理

蒲晓红 赵海堂

**[摘要]** 政治文化是连接经济发展和政府治理的中介变量。随着我国经济社会发展和物质生活水平提高,社会主要矛盾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,这反映了政治文化层面的后物质主义价值观兴起。社会保障关联个体整个生命周期,这种紧密性和持续性促使民众对其具有强烈的敏感度和行动力。因此,后物质主义价值观的兴起对社会保障治理产生了新的需求输入指向性情景和政策输出回应性情景。在此背景下,为了提升中国社会保障治理的回应性和合法性,就要以共享发展理念引领社会保障制度建设,积极推动公民参与社会保障治理,加快建设多内容和多层次社会保障体系,大力推进社会保障治理能力现代化,重构社会保障治理评价话语体系。

**[关键词]** 后物质主义价值观; 社会保障治理; 共享发展; 社会主要矛盾

## 一、社会保障: 一个被忽视的文化议题

按照时间序列进行梳理,现代社会保障的理论构建和实践探索大致经历了雏形、初创、深化、危机和融合阶段。社会保障思想和制度的雏形阶段始于17世纪初期的英国,其主要标识是1601年颁布的《伊丽莎白济贫法》(The Elizabeth Poor Law)。进入18世纪,英国具有宰制性的经济思潮是以亚当·斯密等为代表的古典自由主义,其理论主张是否定《伊丽莎白济贫法》提出的政府提供社会救助的公共政策,肯定人的自然权利在于拥有自由而非接受保护<sup>①</sup>,推崇自由放任的市场机制,这就使英国并未将社会保障制度雏形发展成现代意义的制度体系。

到了19世纪中后期,社会保障进入初创阶段。当时德国已具备产生社会保障制度的政治、经济、社会和文化条件。德国工业化进程中出现了资本家剥削压榨劳动工人问题,加之1873年爆发了世界经济危机,德国存在的劳资矛盾俨然成为当时威胁政权合法性的最大社会问题。

**[作者简介]** 蒲晓红,四川大学公共管理学院教授、博士生导师,劳动与社会保障系主任。主要研究方向:社会保障理论与政策。赵海堂,四川大学公共管理学院博士研究生。主要研究方向:社会保障理论与政策。

**[基金项目]** 国家社会科学基金重点项目“我国社会保障调节农村收入分配差距效果测评及其政策优化研究”(17ASH009)。

<sup>①</sup> Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, John Wiley and Sons, 1971, p. 35.

在文化层面，以施穆勒、布伦坦诺为代表的新历史学派，既反对古典自由主义的自由放任思想，又反对马克思主义的社会革命理念，继而提倡政府通过立法手段来强制承担幸福和福利的责任。在上述现实环境直接推动和思想理论内在指引下，俾斯麦政府于 1883—1889 年相继颁布了《职工疾病社会保险法》《工伤事故保险法》《老年和残疾社会保险法》3 部名闻遐迩的社会保险法案，这标志着现代意义的社会保障制度在德国建立。德国的社会保障政策深受中央统治的“合作主义”思想塑造，强调家庭才是福利供给的主体，而国家的作用旨在维护固有的阶级分化和社会结构，提升生产力。因此，德国社会保障制度以工作和个人贡献为标尺，呈现出中度的非商品化和低度的非阶层化特征，被学者们称为“保守主义福利国家”（Conservative Welfare State）<sup>①</sup>。进入 20 世纪初期，以庇古为代表的旧福利经济学将经济福利和国民所得视为对等概念，并证实减少收入分配不平等很可能会增加社会福利<sup>②</sup>。为了达到收入均等化，旧福利经济学鼓励政府积极关注贫困群体和弱势群体福利不足问题，主张调节收入分配和调解劳资关系，但同时强调国民财产转移应竭力避免滋生懒惰和浪费行为。

深化阶段的社会保障制度，开始在更多国家普及和深层次演化，其思想演进经历了两个重要事件节点：1929 年到 1933 年的经济危机和第二次世界大战。前者直接影响了新福利经济学和凯恩斯主义，后者主要推动了社会市场经济理论和福利国家模式。经济危机致使古典自由主义日渐式微，主张国家干预的呼声此起彼伏。以勒纳、希克斯、萨缪尔森为代表的新福利经济学，批判旧福利经济学的“收入均等化”理论容易引起效率损失问题，主张经济效率才是最大的社会福利，进而将社会保障视为补偿某些政策所导致的部分成员状况恶化的重要机制。凯恩斯主义将社会保障视为刺激消费倾向和熨平经济波动的重要工具，而实践层面的罗斯福政府于 1935 年颁布了世界上第一部《社会保障法》<sup>③</sup>。二战后，扎根于重振经济的德国在社会保障领域实施了注重社会自治的社会市场经济改革措施。在《贝弗里奇报告》基础上，英国在 1944 年到 1948 年相继颁布《国民保险部法》《家庭补贴法》《国民保险法》《工伤保险法》《国民保健法》和《国民救助法》，标志着世界上第一个福利国家于 1948 年在英国正式建立。福利国家随后在北欧诸国得到迅速发展。瑞典学派秉持社会民主主义所倡导的自由、平等和团结的价值观，追求“人民家园”的政治愿景，主张赋予全体公民平等的社会福利权利<sup>④</sup>，事实上逐步建立了“将公平和社会保障最低标准的集体责任，即权利授予的普遍性的集体责任等同于国家提供服务”的社会民主主义福利国家（Social Democratic Welfare State）<sup>⑤</sup>。有研究发现，遵循普遍原则的全民福利模式具有更为

① Gösta Esping-Anderson, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990, pp. 58-59.

② 阿瑟·塞西尔·庇古著，朱泱等译：《福利经济学（上卷）》，商务印书馆，2006 年，第 109 页。

③ Phyllis J. Day, *A New History of Social Welfare (Second Edition)*, Anllyn and Bacon, 1997, pp. 274-275.

④ Walter Korpi, Joakim Palme, "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries," *American Sociological Review*, 1998, 63(5).

⑤ R. 米什拉著，郑秉文译：《资本主义社会的福利国家》，法律出版社，2003 年，第 119 页。

显著的再分配效应，并在很大程度增强了瑞典社会的凝聚力和团结<sup>①</sup>。

到了20世纪70年代，西方国家普遍遭遇了前所未有的经济危机、信任危机和治理危机。以弗里德曼、哈耶克和弗拉为代表的新古典自由主义认为，社会保障制度破坏了自由竞争的市场秩序，进而引发政府提供社会保障服务的合法性危机。他们试图将大政府从鲑鱼赭尾的状态中解放出来，重建“小政府与大社会”的责任分担机制，削减社会福利支出，提倡社会保障的私人化和市场化<sup>②</sup>，因此被称为“自由主义福利国家”（Liberal Welfare State）。然而，偏执于市场极点的新古典自由主义很快就在20世纪80年代末的经济衰退和社会危机中黯然失色，强调兼容协作的福利多元主义和第三条道路学派开始大行其道。福利多元主义质疑以往学者将福利这一术语与国家福利或私人福利等量齐观，提出在承认福利主体之间并非功能的等同物之限度下，吸纳和激发更多主体和手段到福利供给行动的福利混合模式<sup>③</sup>。以吉登斯为代表的第三条道路学派，超越社会民主主义和新自由主义之间左与右的二元对立关系，既强调政府在福利问题的合法性责任，又注重市场和社会机制的有效性作用。

从上述西方社会保障思想和实践的学理层面剖析可得，社会保障的知识生产始终沿袭着政府与市场、权利与义务、效率与公平之间内在关系的中轴化建构思路按图索骥，其理论图景勾勒出自由放任主义、国家干预主义和中间道路流派<sup>④</sup>。社会保障思想史的历史演进过程呈现出明显的钟摆现象：主导价值取向在自由放任主义流派和国家干预主义流派之间反复摆动，并随着摆动幅度的减少，最终指向了融合效应的中间道路流派。钟摆现象恰好反映了社会保障思想理论偏执于经济学话语体系的倾向，进而致使社会保障出现了秉持“经济决定论”（Economic Determinism）的“泛经济化”趋势。实践语境下的经济理性具有计算主义和统计化倾向、个人物质利益至上主义以及工具化倾向特征<sup>⑤</sup>，这就严重制约着社会保障学的想象力、自主性和开放性。一方面，经济决定论并不能有效解释“相似经济发展水平的国家却采用不同的福利制度”，以及有些福利国家有效应对福利危机，而另一些国家的应对效果不尽人意现象<sup>⑥</sup>；另一方面，经济决定论致使社会保障的主要价值局限于服务国家经济发展的一种政策工具。社会保障建制议程的根基是公共性（Publicity）而非经济性，正是公共性的阙如造成了过分强调实用性而忽视社会保障理论构建的问题。在经济建设话语体系中谈社会保障，其逻辑起点和价值归属聚焦于资源配置和经济效益；而在社会建设话语体系中谈社会保障，其逻辑前提和价值归属聚焦于

① Bo Rothstein, *Just Institutions Matter the Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University, 1998, p. 218.

② 谢尼亚·舍尔-阿德龙著，王发运译：《建立社会保障——私有化的挑战》，中国劳动社会保障出版社，2004年，第16页。

③ Richard Rose, "Common Goals but Different Roles: The State's Contribution to the Welfare Mix," in Richard Rose, Rei Shiratori (eds.), *The Welfare State East and West*, Oxford University, 1986.

④ 成志刚：《西方社会保障理论主要流派论析》，《湘潭大学社会科学学报》2002年第3期。

⑤ 郭蓉、王平：《实践理性语境下的经济理性分析》，《经济学家》2007年第3期。

⑥ 朴炳铉著，高春兰、金炳彻译：《社会福利与文化——用文化解析社会福利的发展》，商务印书馆，2012年，第1页。

民生保障和社会公平。笔者赞成，经济视角在社会保障研究的历史长河中立下了汗马功劳，并且在以后的研究中仍然处于执牛耳地位。但是，伴随着现代性逐步迈向后现代性，知识形态的解构和重构现象愈发频繁。社会保障的知识体系理应转向集成式建构模式，即跳出社会保障看社会保障<sup>①</sup>，吸收多学科的理论营养，投射多层次的研究视角。

正如郑功成所言：“社会因素决定社会保障制度的有无，经济因素决定社会保障水平的高低，政治因素决定社会保障进程的快慢，文化因素则决定社会保障模式的最终选择。”<sup>②</sup>从这个角度来说，社会保障是一个真正的文化议题，但文化视角长期被社会保障学术共同体置于束之高阁的窘境，其后果就造成了社会保障改革的碎片化和试验性状态。文化是连接经济发展和政治转型的中介变量，经济发展推动了文化变迁，进而影响着政府治理结构转型。社会保障制度的合法性来源于公众认同，其本质就是文化价值观念内在赋予事物表象背后的价值系统层面的共识。从包罗万象的文化视角研究社会保障，已有学者遵循历史法的研究思路，试图从故纸中挖掘传统历史文化中的社会保障向度。然而，文化会随着现代化的不断发展而迸发新的要义。本文聚焦的后物质主义价值观属于新时代中国政治文化领域出现的新要义。改革开放以来，中国经济取得了国内生产总值位居世界第二，工业经济规模跃居世界第一的跨越式增长奇迹。物质财富的积聚使得民众的经济保障需求得到了很大程度满足，其逐渐赋予了精神保障、公民参与、社会公平等后物质需求以更重要的价值，进而转变民众评价政府社会保障绩效的内化标准。我国社会主要矛盾已然转变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，这种全局性的转变反映的正是我国政治文化领域的重要转型，即后物质主义价值观（Post-materialism Value）的兴起。因此，本文从后物质主义价值观视角剖析社会保障治理的应然问题，不仅成为拓宽社会保障研究视角的一次新尝试，也是推进社会保障治理现代化的现实检视。

## 二、后物质主义价值观影响社会保障治理的内在机制

从后物质主义价值观剖析社会保障治理的应然问题，前提就是要厘清后物质主义价值观影响社会保障治理的内在机制。从历时性视角考察，社会经济转型并非沿袭着线性逻辑演绎直到历史的终结。社会经济现代化的轨迹伴随着时空背景的深刻变迁而到达一个边际效益递减的转折点，尔后渐进转向全新的后现代化轨迹<sup>③</sup>。英格尔哈特提出“稀缺性假设”（Scarcity Postulation），认为人们倾向于将最匮乏的需求赋予最高的价值<sup>④</sup>。在经济发展的温饱阶段，人们将强调经济和人身安全的物质主义目标放在首位。但随着现代化要素的存量积淀和结构优化，西方

① 童星：《国家治理现代化进程中的社会保障》，《社会保障评论》2017年第3期。

② 郑功成：《文化多样性决定着社会保障制度的多样性》，《群言》2012年第11期。

③ 罗纳德·英格尔哈特著，严挺译：《现代化与后现代化：43个国家的文化、经济与政治变迁》，社会科学文献出版社，2013年，第5页。

④ 罗纳德·英格尔哈特著，张秀琴、严挺译：《发达工业社会的文化转型》，社会科学文献出版社，2013年，第3页。

发达工业社会迎来持久的政治稳定和经济繁荣发展时期，加之社会福利制度日臻完善，民众的物质需求和经济安全感得到极大满足。他们逐渐从对物的依赖性中解放出来，转而更加重视诸如自我表现、社会公平和城市环境等后物质主义取向。然而个体未成年阶段所经历的主流社会经济环境会内在化和习惯化形塑自身相对稳态的价值取向，这就决定价值观的变迁很难依赖于社会化路径，而是在大多数情况下借助代际更替机制实现。只有当那些成长于经济物质丰裕时期的年轻一代成为社会主要群体，后物质主义价值观的变迁才算基本完成，而在代际更替过程中的社会价值观则处于解构与重构、分异与整合的共时性状态。

正如阿尔蒙德和维巴所言：“一个稳定的和有效率的民主政府不仅仅依赖政府和政治结构，还依赖于公民对政治过程有什么类型价值取向的公民文化。”<sup>①</sup>衔接公民和政府之间一致与和谐关系的依靠机制就是公共政治文化所内在指引的公民对公共理性观念的忠实和领会<sup>②</sup>。后物质主义价值观是政治文化的象征符号，其对政府治理的影响，本质就是政治文化对政治过程的需求输入和政策输出的过程。具体到政府治理的结构内容分析，作为民生工程的要义，社会保障关联个体整个生命周期的诸多环节，这种紧密性和持续性造就了民众对其具有强烈的敏感度和行动力。因此，后物质主义价值观的兴起，就会对与个体休戚相关的社会保障治理，产生新的需求输入指向性情景和政策输出回应性情景（见图1）。

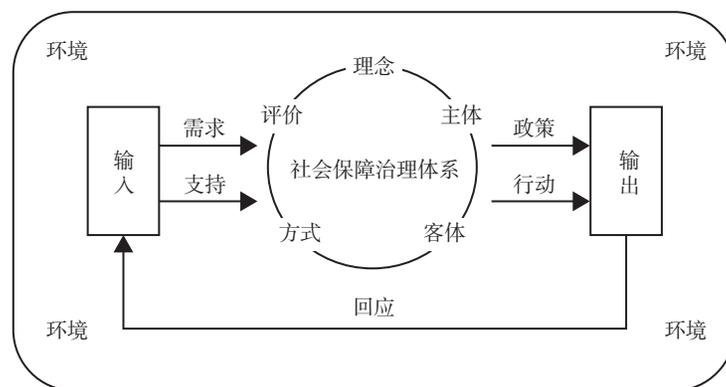


图1 后物质主义价值观影响社会保障治理的内在机制

一方面，从需求输入指向性视角考察，社会保障制度产生于传统农业社会转向工业社会的工业化进程，其本质特征就是通过再分配手段分散社会成员的风险，保障基本生活需求，实现劳动力再生产、社会安定和经济稳定增长的政府管理效果，而这些特征恰恰就体现出浓烈的物质主义色彩。如今从工业社会向后工业社会转型，后物质主义价值观的取向就会内在激发公民对社会保障治理的需求做出相应调整。从治理理念来讲，互助共济是社会保障与生俱来的属性，强调的是社会成员之间在应对社会风险和克服特定困难方面的互惠联系。中国经济高速发展催

① 阿尔蒙德、维巴著，徐湘林译：《公民文化：五个国家的政治态度和民主制》，东方出版社，2008年，第443页。

② 舒炜：《公共理性与现代学术》，三联书店，2000年，第40页。

生的后物质主义价值观内在指引了美好生活需求的兴起,然而现有社会保障制度仍然存在着明显身份制特征、部分项目保障水平较低、制度碎片化和再分配功效有限等问题。仅仅依靠互助共济理念并不能有效实现社会保障的公平正义价值和从保基本到保适度的升级。因此,坚持理念先行,主张构建社会保障的共享发展理念,从发展向度上的“量”和共享向度上的“质”共同提升社会保障制度水平。从治理主体来讲,经济的发展、教育的普及和电子媒介的渗透对政治认知过程有促进作用,这一过程的实质就是掌握政治概念进而动态协调那些被时空隔阂的政治活动所需技能的发展<sup>①</sup>。具有后物质主义价值观倾向的民众,不再是像过去那样简单服从政府单一推进社会保障管理活动,而是注重广泛参与社会保障的政策制定、实施和监督活动。从治理客体来讲,当国民物质生活得到保障之后,他们就会愈发重视更高层次的服务保障和精神保障。然而,我国社会保障仍是以货币和物质形式为主的经济保障,而鲜有对社会成员的社会服务和精神生活支持保障的关怀,这显然并不契合如今民众价值偏好的转向。尤其是在养老领域,随着个人经济条件和生活水平的提升,单一的经济保障并不能满足民众更多个性化和多样化的养老需求,诸如旅居康养、康复护理、生活照料、心理咨询和安宁疗护,让“老有所养”富有尊严成为养老保障发展的新图式。从治理方式来讲,后物质主义价值观的兴起,激发了公民对与自身休戚相关之社会保障的诉求持续走高,这对政府社会保障治理方式提出了更高要求。如果社会保障治理方式不能有效回应后物质主义,那么就有可能侵蚀公民对政府的信任。因此,大力推进社会保障治理能力现代化,成为中国社会保障发展的重要方向。从治理评价来讲,价值观的转型使得民众进行政府绩效评价的内化标准也发生转变。他们对社会保障的绩效评价和情感表达不再仅仅聚焦工具理性,而是转向更加关注社会保障治理输出的公民参与、社会公平、精神保障等价值理性维度。

另一方面,从政策输入回应性视角考察,政府为了获取丰富的合法性资源,也必须输出政策行动来对公民关于社会保障的需求变化进行回应(见图1)。那么,政府回应更高层次的社会保障需求是否会造成养懒汉的经典困境?其实这是由于对后物质主义和福利问题的误解而产生的忧虑。养懒汉的根源是某些社会保障制度模式催生了民众的福利依赖心理。然而,后物质主义并不推崇懒惰和轻视劳动,恰恰是引导个体接受物质享受合理化的生活方式<sup>②</sup>,重视自我价值的实现。举例佐证,作为后物质主义的重要维度,参与社会保障决策和执行过程的需求和行为本身就有利于塑造“积极公民”。有研究表明,公民意识较浓的国家普遍将批判性政治关注视为公民义务,从而表现出比那些不重视批判性政治关注的国家更优越的治理绩效<sup>③</sup>。基于此,从政治文化演绎的社会保障图式并非是福利依赖的翻版,而是侧重将固定的善后保障模式

① 罗纳德·英格尔哈特著,叶娟丽、韩瑞波译:《静悄悄的革命:西方民众变动中的价值与政治方式》,上海人民出版社,2016年,第266页。

② 胡连生:《当代资本主义的后物质主义发展趋向研究》,人民出版社,2011年,第59页。

③ Brigitte Geissel, "Do Critical Citizens Forster Better Governance? A Comparative Study," *West European Politics*, 2008, 31(5).

转变为灵活的提前干预和激发能动的模式,以期更好应对动态变迁中保障对象的生活状态和行为选择<sup>①</sup>,这也是从社会保障管理走向社会保障治理的时代使命。

总之,社会经济环境的现代化助长了后物质主义价值观的兴起,而后者又对社会保障治理产生需求输入指向性和政策输出回应性的作用机制。文化价值观念的变迁是联系客观条件和集体行动的“中介”,描绘了从物质权利感到精神权力感,再到合法性权力感的通向民主体力感的路径<sup>②</sup>。一言以蔽之,随着价值观念的转型,民众对民生建设重要维度的社会保障治理的价值偏好和评价标准相应调整,这就需要我们主动调适社会保障治理路径来回应后物质主义价值观的兴起。

### 三、社会保障治理现代化进程应积极回应后物质主义价值观

#### (一) 治理理念的回应:以共享发展理念引领社会保障制度建设

囿于改革开放初期经济基础薄弱,以经济绩效为内核的工具理性长期被中国公共管理实践者奉为圭臬,导致社会保障的地位和功能被矮化为服务经济发展和化解社会矛盾的配套政策。随着经济社会的深刻变迁和现代化进程的全面推进,后物质主义强调的价值理性愈发成为治国理政的渊藪。停留在政策工具层面的社会保障愈发暴露出制度碎片化、待遇水平不高、统筹层次较低、城乡待遇差别较大、基金长期平衡及保值增值压力大等问题。因此,借助于十八届五中全会提出共享发展理念和建立更加公平更可持续社会保障制度的时间窗口,以共享发展理念引领社会保障制度建设,不仅成为创造美好生活和实现公民自由全面发展的重要抓手,也是将社会保障从国家“小器”变为国家“重器”的必经之路<sup>③</sup>。

首先,社会保障制度建设应秉持全民共享原则。落实到制度建设层面,应从制度设计上全面推进全民参保计划。比如,对新业态的就业人员的参保事项,是以灵活就业人员身份参加城镇职工保险,还是参加城乡居民保险,除了制度上给予明确规定,还应从操作层面落到实处。再如,无论是城乡居民的养老保险还是医疗保险,目前采取的都是自愿原则。自愿原则难以持续保障人员的全覆盖,应适时地推行强制参保,体现社会保障的基本性质。需要指出的是,全民共享并非平均主义的再版,全民共享强调的是通过制度化的权利公平、机会公平和规则公平来保障改革成果更多更公平惠及全体人民,彰显公平正义的价值意蕴,而绝不是发展成果的绝对平均分配。

其次,社会保障制度建设应秉持差异共享原则。差异共享并不否定全民共享,而是在全民共享的前提下,对那些在现代化建设过程中的弱势群体和特殊群体提供必要的社会救助,发挥社会

① 刘璐婵、林闽钢:《“福利依赖”:典型与非典型的理论透视》,《社会政策研究》2017年第2期。

② Christian Welzel, Ronald Inglehart, "The Role of Ordinary People in Democratization," *Journal of Democracy*, 2008, 19(1).

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》,《社会保障评论》2017年第1期。

保障的托底功能。落实到制度建设层面，就是要补齐社会救助的短板，<sup>①</sup> 出台针对妇女、儿童的特殊补贴制度，针对困难老人的特殊津贴制度，针对事实上的多子女家庭的特殊照顾制度，针对社会优抚对象的关照制度等，扩充救助内容，扩大救助覆盖面，提升救助质量，深化社会救助与其他民生保障项目之间的对象衔接、功能衔接和制度衔接，将普遍性保障和差别性对待有机结合。

再次，社会保障制度建设应秉持共建共享原则。共建共享原则凸显了社会保障权责配置的一致，<sup>②</sup> 有效性和合法性的统一。只有强调了共建共享原则，才能尽可能避免社会保障制度变成“公地资源”和酿成“公地悲剧”。<sup>③</sup> 落实到制度建设层面，以多元思路吸纳各主体参与，以法制化思路的顶层设计调整中央政府和地方政府之间的事权和财权，以保权减压思路的政策设计激发用人单位活力，以扩层增收思路的政策设计保障参保者权益。

最后，社会保障制度建设应秉持互助共济原则。站在共享发展的高位推进社会保障制度建设，不能忽视社会保障与生俱来的互助共济原则。落实到制度建设层面，以提高统筹层次达成最大地域范围的互助共济，以平衡多层次保障项目发展体现政府、单位和个人的互助共济，以精准测算缴费和给付水平实现合理的代际互助共济及同代互助共济。

## （二）治理主体的回应：积极推动公民参与社会保障治理

长期以来，政府在社会保障领域既是裁判员，又是教练员，还是运动员。责任边界的错位和越位不仅加重政府财政负担，还引发了社会保障政策民意失真失声。近些年来，后物质主义在中国经济快速发展进程中发轫和兴起，注重自我表现的倾向促使公民更有意愿参与到与自身关联很紧密的社会保障治理过程之中。

从本质上讲，社会保障是一系列保障民生的公共政策，公民参与社会保障治理的路径自然会内嵌到公共政策的计划、决策、执行、管理、监督和评估环节。在社会保障政策制定环节，公民参与能够传递最真实、最关切的民情民意，吸纳民情民意的社保政策才更具解决实际问题的效力、维护社会公平的公力以及推动民生建设的动力。因此，要在保障听证会、民意调查、民主恳谈会、咨询委员会和信访等传统参与渠道顺畅的同时，借助互联网技术和新媒体技术的“脱域”特性，拓宽视频会议、网络问政、电视辩论、官方微信微博和电子政务等新型参与渠道。在社会保障政策执行环节，全国人大常委会加快构建中国特色社会保障法律体系，社会保障经办机构大力开展社保政策宣传、公民教育和典型示范工作，公民积极提高参与政策执行的能力，三者的耦合力促公民参与政策执行过程的有理、有序和有效。在社会保障政策监管环节，社会保障监督体制是社会保障制度功能充分发挥的重要制度保障，主要囊括政党监督、司法监督、行政监督和社会监督。公民参与属于社会监督的重要一环，监督范围包括主体监督、行为监督和收支监督。公民监督社会保障制度运行的前提就是充分知晓社会保障制度运行的具体情况，

① 关信平：《我国当前的民生短板及社会政策的任务》，《社会政策研究》2019年第1期。

② 郭林：《中国社会保障研究2017年进展与前瞻》，《社会保障评论》2018年第2期。

③ 汤姆·戈·帕默尔著，熊越等译：《福利国家之后》，海南出版社，2017年，第2页。

这就要求社会保障管理机构必须完善信息发布机制。社会保障是一个专业性较强的领域,尤其是社会保障基金的投资运营,这就要求部分参与监督的公民具备较强的专业知识,这样才能精准诊断社会保障政策存在的问题。此外,公民监督并非孤立存在,只有与政党监督、司法监督、行政监督和舆论监督相结合,才能充分发挥公民监督的效能。

### (三) 治理客体的回应: 加快建设多内容和多层次社会保障体系

改革开放40余年,中国经济的高速发展在为社会保障制度的建立和完善夯实了物质基础的同时,也潜移默化地重塑了公众对社会保障的需求形态。从社会保障水平来讲,其正从基本保障型升级为适度保障型。随着将来综合国力的大幅度提升,公众对生活福利的需求会逐渐上升,社会保障制度未来将转向生活质量保障型。从社会保障内容来讲,过去注重货币形式和物质形式的经济保障能够满足公民需求,但是当国民物质生活得到基本保障之后,他们就会愈发重视服务保障和精神保障。从社会保障层次来讲,随着经济社会发展,部分公众不再满足于单一层次提供的社会保障服务,而是借助市场主体和社会组织来满足个性化和多样化的福利需求。

无论是保障水平的提升,还是保障方式的转型,抑或是保障层次的丰富,实践层面的重要抓手就是加快建设多内容和多层次社会保障体系。落实到治理层面,就是要秉持统筹规划先行方针,遵循分层分项思路推进法定保障、政策性保障和商业性保障建设<sup>①</sup>。只有法定保障得到发展和完善,才有坚实的制度基础和良好的政策环境来发展更高层次保障。以养老保险为例,应加快构建适宜中国国情的基本养老保险、职业(企业)养老保险和个人储蓄性养老保险体系。对于第一层次的基本养老保险,应健全参保缴费的约束激励机制,优化待遇调整机制,提升社保基金投资营运收益,多渠道充实养老保险基金,逐渐实现养老保险的全国统筹。对于第二层次的职业(企业)养老保险,机关事业单位职工的职业年金是强制建立的,而企业职工的企业年金是自愿建立,其建立速度缓慢,规模很小,企业年金不能大力发展,多层次养老保险体系就会是空中楼阁。鼓励企业建立企业年金的关键在于,通过税费减免减轻企业负担,通过税收优惠增强企业年金吸引力。同时,待条件成熟时,可将企业年金的自愿性转变为强制性。对于第三层次的个人储蓄性养老保险,建议尽快出台对职工递延纳税、对居民缴费适当补贴等优惠政策,鼓励民众未雨绸缪,在政策激励下增强自我保障意识。同时,推行制度保障、政策扶持、社会宣传、产品创新等举措,激发商业养老保险的活力和能力,从而满足多样化的养老需求。

### (四) 治理方式的回应: 大力推进社会保障治理能力现代化

长期以来,我国社会保障制度在保障对象、保障范围、保障水平、基金来源等方面存在着碎片化问题。碎片化问题严重背离社会保障的共享发展理念,侵蚀了社会保障制度的合法性。社会保障政策发布涉及到人社部、民政部、卫健委、教育部、财政部、国家税务总局以及住建部等多个部门。追本溯源,官僚体制和部门利益争夺成为社会保障碎片化现状的根源。在治理

<sup>①</sup> 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期。

理论的谱系中，整体性治理正是以解决政府治理实践指向的碎片化问题为己任的一种新的治理模式。因此，社会保障治理应秉持整体性治理模式，以法律法规层面的顶层设计明晰各部门的权责边界，进而加强机构间的撤销和整合力度。可以借鉴英国“社会保险和相关服务部际协调委员会”的机制，建立我国社会保障部际协调机构。待条件成熟时，整合各部门分散的决策权，建立大的社会保障总署，将社会保险、社会福利、社会救助和社会优抚等社会保障工作纳入同一机构管理。碎片化问题在某种程度上反映了繁琐和官僚的科层制政府并不能包办社会保障服务，这就要求中国社会保障逐渐从科层制走向网络制，大力推进基层服务中心、市场化服务机制和网格化管理等治理工具在社会保障领域创新应用。因此，社会保障治理应秉持网络治理模式，遵循“该进则进、该退则退”的改革思路，明确政府在社会保障的主导责任的同时，积极吸纳慈善组织、社区组织、社工组织、市场主体、学术机构和公民参与社会保障活动，实现体制型话语、民间型话语和学术型话语的耦合。社会保障本身就是一个复杂多变的网络化系统，每个主体都是政策网络的一个节点，都具备各自的比较优势和功能范围。要想使吸纳到社会保障政策网络中的治理主体处于边界清晰、分工合作和平衡互动的多主体和谐关系，就必须借助于信任机制和协调机制，落实培育共识观念，加强资源共享，搭建对话平台，优化问责机制和激励机制。

无论是整体性治理还是网络治理，实现协调和互动的技术基础就是互联网。因此，社会保障治理还应采取数字治理模式，深入推进“互联网+社会保障”信息化建设。具体来讲，健全社会保障信息化规范标准和制度体系，优化信息系统建设和运行的经费机制，推进社会保障管理信息化人才队伍建设，强化社会保障数据中心建设与社会保障业务、区域、人员和机构层面的全网整合<sup>①</sup>，加强社会保障移动终端产品研发。

需要强调的是，在我国“不平衡不充分发展”的现实情况下，后物质主义价值观的兴起，并不意味着物质主义价值观的销声匿迹，更不意味着追求后物质需求而放弃物质需求。而是从历时性角度来看，现代化的快速发展必然推动后物质主义价值观的兴盛。因此，社会保障治理更应秉持包容性治理模式。这种包容的理念既是契合后物质主义价值观的价值诉求，也是协调发展过程中不平衡问题的现实指向。落实到社会保障治理层面，就是以社保制度更加公平更可持续为目标，在全民共享的基础上坚持差异共享，政策设计应充分协调不同群体的多元化诉求，尤其是关注和吸纳弱势群体和特殊群体的民情民意，持续加大各级财政对民生保障的投入力度，优化社会救助体系和社会福利体系，强化基层经办机构的法治化、专业化和信息化，从而扎扎实实推进民生保障工作。

##### （五）治理评价的回应：重构社会保障治理评价话语体系

中国社会保障长期被定位于服务经济发展和化解社会矛盾的配套政策，致使社会保障制度将工具理性的“手段属性”错置为“目的属性”，工具理性成为社会保障评价话语体系的准绳，

<sup>①</sup> 郑功成：《中国社会保障改革与发展战略（总论卷）》，人民出版社，2011年，第227页。

进而引发一系列不平衡、不充分问题。伴随着后物质主义价值观兴起而来的是人民群众的权利意识、公平意识、法治意识和民主意识不断增强。如果还是单纯按照工具理性的逻辑评价现今的社会保障治理效果，那么就会丧失参与者的主体性，使其沦为社会保障制度的被动承受者<sup>①</sup>。因此，本文以工具理性和价值理性的耦合为视角，重构社会保障治理评价的话语体系。

首先，将人民性作为社会保障治理评价话语体系的根本宗旨。党的十九大报告提出新时代坚持和发展中国特色社会主义的14条基本方略，其中包括“坚持以人民为中心”“坚持人民当家作主”和“坚持在发展中保障和改善民生”。因此，社会保障治理评价话语体系必须将人民性作为根本宗旨，彰显社会保障治理促进人的全面发展，推动全体人民共同富裕以及实现美好生活的历史使命。其次，将公共性作为社会保障治理评价话语体系的核心追求。人民性描绘了社会保障治理的理想蓝图，那么如何将这幅理想蓝图变为现实图景？这就需要将公共性作为社会保障治理评价话语体系的核心追求，因为公共性将人民性从社会保障的宗旨层面转换为操作层面。社会保障治理评价话语体系的公共性应多元聚焦价值维度的公共价值、主体维度的公共参与、客体维度的公共服务以及权利维度的公共权利。再次，将经济性作为社会保障治理评价话语体系的重要维度。公共性更多彰显的是价值理性，那么在工具理性视角就需秉持经济性，即社会保障治理评价话语体系应关注社会保障与经济良性互动<sup>②</sup>、社会保险基金的投资收益和社会保障市场化等维度。最后，将科学性作为社会保障治理评价话语体系的基本要求。社会保障治理评价话语体系的科学性应聚焦治理过程中的社会保障信息化和智能化建设，以物联网、大数据、云计算和人工智能技术为支撑，加快社会保障信息管理系统建设，推进政策协调、业务经办、精算分析、基金管理、审计监督和咨询服务的一体化、精细化、信息化，布局智慧社保平台，加强社保诚信体系建设，充分吸纳民情民意，最终实现从经验决策到科学决策的转型升级。

① 付舒：《我国社会保障价值理念嬗变的学理分析》，《理论月刊》2014年第2期。

② 华建敏：《促进国民经济和社会保障良性互动与共同发展》，《社会保障评论》2017年第1期。

## Social Security Governance from the Perspective of Postmaterialist Values

Pu Xiaohong, Zhao Haitang

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

**Abstract:** Political culture plays an intermediary role between economic development and governance. With China's economic and social development and the improvement of people's material living standards, the principal contradiction facing Chinese society has evolved into the contradiction between unbalanced and inadequate development and the people's ever-growing needs for a better life, indicating the rise of postmaterialist values at the political and cultural level. Social security relates to the entire life cycle of individuals, and this enduring and close connection makes the general public strongly sensitive to social security and willing to act on it. Therefore, in terms of the governance of social security, the rise of postmaterialist values has created a new demand input-oriented and a policy output-responsive scenario. In this context, in order to enhance the responsiveness and legitimacy of China's social security governance, it is necessary to guide the construction of social security system with the idea of shared development, actively promote citizens' participation in social security governance, accelerate the construction of a comprehensive and multilayered social security system, promote the modernization of capacity for social security governance, and reconstruct the evaluation system for social security governance.

**Key words:** postmaterialist values; social security governance; shared development; principal contradiction in Chinese society

(责任编辑: 郭 林)