

全面建成小康社会条件下 我国普惠性民生建设的方向与重点

关信平

内容提要: 在全面建成小康社会的条件下,我国民生建设面临新的目标和要求。党中央提出了加强普惠性民生建设的要求,而如何全面理解和落实这一要求是摆在我国学术界和各级政府面前的一个重要任务。文章结合国际经验和我国实际,从理论上分析了普惠性民生建设的含义和内容,以及当前我国加强普惠性民生建设的意义、目标、原则和具体任务。文章认为,在全面建成小康社会的条件下,我国加强普惠性民生建设对完善民生保障体系具有重要的意义。在过去近20年里我国普惠性民生建设已经取得显著成就,但目前还存在一些短板,应该进一步加强。在此基础上,文章提出了当前我国普惠性民生建设的重点领域,以及全面建成小康社会条件下我国普惠性民生建设的目标、原则与要求。

关键词: 民生建设 普惠性 社会政策 全面建成小康社会

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1003-3947(2020)05-0008-08

党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,要求“加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”,为我国在全面建成小康社会条件下的民生建设指明方向,并由此提出了加强普惠性民生建设的任务目标。要全面贯彻落实好中央关于加强普惠性民生建设的要求,亟需厘清一系列社会政策理论和实践问题,主要包括:在全面建成小康社会的条件下加强普惠性民生建设有哪些重要意义?当前我国普惠性民生建设中存在哪些短板?面向未来发展,我国普惠性民生建设应该有哪些适宜的领域和项目,以及应该有哪些重点行动?本文将围绕上述问题开展研讨,并在此基础上提出进一步加强普惠性民生建设的社会政策建议。

一、普惠性民生建设的含义与意义

“普惠性民生建设”是指在民生建设的总体行动中,致力于建立和完善普惠性民生保障及相关服务体系的行动。民生保障按其对象的广度和对对象选择性的不同可分为普惠性民生项目和选择性民生项目。普惠性民生项目是指面向全体社会成员或为某些群体中的所有成员提供相同的福利待遇和社会服务,而选择性福利项目则要按照一定的标准向有困难的个人和家庭提供专门的福利待遇和服务。

普惠性民生建设是当代各国民生建设体系中的重要方面之一。普惠性民生建设之所以重要,一是由于它基于当代社会所普遍认可的社会公平和平等的价值目标,以及社会发展的重要理论;二是基于其自身所具有的优点。从理论基础上看,普惠性民生建设首先是基于当代社会的普遍公民权理论。该理论强调国家应该保障所有公民在就业、教育、健康、居住、社会保障等方面的一系列经济与社会权利。公民权有两个重要的特点,一是其强制性,即每个公民都拥有与生俱来的并且终生不得被剥夺的基本权

作者简介: 关信平,南开大学社会建设与管理研究院教授。

基金项目: 国家社科基金重大项目“当前我国普惠性、基础性、兜底性民生建设研究”(项目编号:20ZDA068)。

利;二是其平等性,即一个国家中全体公民在公民权方面人人平等。基于公民权的这两个特点,各国都通过宪法和法律要求政府通过制定和实施各项社会政策以维护全体国民的公民权,而政府开展普惠性民生建设并制定和实施相应的社会政策是保障全体民众公民权的最佳方式。公民权的另外一个重要理论基础是基于对工业化社会中家庭功能弱化和市场失灵的理论判断,因此要求政府通过普惠性民生建设来弥补家庭和市场的不足。上述两个方面的理论分别从价值选择和事实判断为普惠性民生建设奠定了重要的理论基础。

在我国,普惠性民生建设的重要理论基础首先在于“以人民为中心”的发展理念。坚持“以人民为中心”的发展理念,就必须不断促进人的全面发展和全体人民共同富裕,而普惠性民生建设一是面向全民,二是能够很好增进民生福祉,三是能够起到一定的再分配作用,这些都能在促进人的全面发展和全体人民共同富裕方面发挥重要的作用。

此外,普惠性民生建设的重要性还得益于其在民生保障中独特的优势。一是普惠性民生项目可以更加有效地向全民提供基础性民生保障,能够满足所有社会成员的基本需要。二是普惠性民生项目是无差别面向全民或面向特殊群体(老人、儿童、残疾人等)中的所有成员,因此不会带来“贫困烙印”的效应,不会引发羞耻感和社会排斥,因此对所有社会成员都更加公平,尤其是对困难群众有更好的保护。三是普惠性民生项目面向全民,因此能够更好地消弭社会矛盾,促进社会团结。四是普惠性民生项目对人们劳动积极性的负面影响相对较低。五是普惠性民生项目的管理相对比较简单,不需要像选择性项目那样建立复杂的对象识别机制,因此在实践中更便于操作,更节省运行的行政成本(Waldfoegel, 2009)。

由于具有扎实的理论支撑和明显的现实意义,普惠性福利的理论和实践在第二次世界大战以后的发达国家社会政策发展中获得了长足发展。但后来的研究和实践发现,普惠性民生项目也有一些制度性的缺点。一是普惠性民生项目要面向全民提供福利保障,因此要耗费较多的财政资源;二是普惠性民生项目的再分配效应相对较低(Midgley, 2009)。经过正反两个方面的实践检验后,学术界和社会政策决策者们普遍认识到,普惠性社会民生项目是当代民生建设体系所必需的。虽然它不是万能的,但可以在一些民生领域中发挥很好的作用。因此,对各国社会政策研究者和决策者来说,关键是要根据本国国情而认真研究普惠性民生建设的制度环境、适宜范围和项目以及适度的水平等重要条件和参数,以便使普惠性民生项目既能在整个民生制度体系中发挥重要作用,又能有利于经济与社会发展。

在分析理解普惠性民生建设的概念时需要注意它与“普惠型民生体系”的不同。这两个概念一字之差,但其含义和意义有很大的不同。普惠型民生体系(或普惠型社会福利模式等类似的表述)是指要使整个民生建设制度和行动体系朝向普惠型方向发展,最终使整个民生制度体系成为普惠型或以普惠性项目为主;而普惠性民生建设是指在整个民生建设的制度和行动体系中应该有一部分是普惠性的民生项目,并不意味着整个民生体系以普惠性项目为主。

过去长期以来,是否支持普惠型福利模式一直是社会政策理论中的左右两派理论分野的重要标志和激烈交锋的“理论火线”。但在经过长期的理论争论和实践上的“正一反一合”发展后,社会政策学界越来越多的人认识到建构和发展民生保障体系并非一定要那么非此即彼,完全可以建立普惠性项目与选择性项目并存的民生保障体系。为此,国内学者提出了构建“组合式福利模式”的政策主张(彭华民, 2011)。本文认为,从价值观的角度看,普惠型民生建设符合未来民生建设和整个社会建设的大方向,但目前中国还不具备全面建立普惠型民生制度体系的条件。在现阶段,在中国建构和完善“组合式”的民生建设体系具有更大的合理性和可行性。所谓“组合式民生建设体系”是指超越过去传统普惠型和选择性模式的二元对立,根据民众实际的民生保障需要和国家现有的条件,建立普惠性和选择性民生项目并存协调的民生保障体系。为此,应该按照十九届四中全会的要求,基于当前民生建设的总体要求,具体分析当前在我国加强和优化普惠性民生建设的必要性和现实路径。

二、我国普惠性民生建设的发展概况及当前的短板

普惠性民生建设在我国并非新鲜事物,而是曾经有过辉煌历史并且在后来经历了曲折发展的制度模式。在中华人民共和国70多年历史中的各个阶段里,党和政府一直重视通过各种方式保障和改善民生,而普惠型民生保障模式曾经是计划经济体制下开展民生保障的主要制度选择。当时,我国通过低价定量供应的方式保障全体市民的粮油棉等基本生活资料,通过计划安置就业保障所有城市劳动者的就业,通过集体土地制度保障所有农村居民劳动并参加农产品分配的权利,通过国家、单位和集体所提供的住房、医疗、教育等而满足全体民众在这些方面的基本需要。当时的民生保障是面向全体民众的,具有突出的普惠型特征,尽管各类人群所获得的福利待遇水平仍有较大的差距(关信平,2019)。当时之所以实行这套普惠型的民生保障制度既有社会主义的平等理想指引,有公有制和计划经济的制度支撑,但更多是出于当时经济发展水平的低下和基本生活资料和服务供应的短缺。在总产品不足的情况下,为了保证每个人的生存,国家不得不采取平等化的分配制度。而我国计划经济体制下的普惠型福利模式正是在当时的条件下实施平等化分配的重要制度保障。当时的普惠型福利体制虽然保障了民众的基本生存和相对平等的分配,但民众总体生活水平普遍低下。

改革开放以后,我国通过引入市场机制促进经济发展,进而提高人民生活水平和增强国家实力。在改革初期阶段我国民生保障模式有了很大改变,原来由国家、单位和集体提供的全方位福利保障项目都被取消或在很大程度上弱化了,导致普惠性特点大幅度下降,选择性特点大幅度上升。导致这一改变的主要原因有四个:一是制度性因素,主要是由于国有企业社会职能的弱化和过去农村集体经济组织的解体,使这些组织难以继续承担民生保障任务,政府也没有及时将民生保障任务接替过去,因此出现了制度性的缺口。二是观念因素。在市场经济转型过程中,许多人都认为市场机制可以在保障民生方面发挥很大的作用,因此政府和社会普遍主张采用市场机制去增大供给,以达到民生保障的目标,导致过去的一些普惠性民生保障制度被市场化的供给方式替代或部分替代了。三是经济发展模式的限制。我国改革开放以来的经济发展主要是依托劳动密集型制造业为基础的外向型经济发展方式,这种经济发展方式对劳动力成本很敏感,导致企业和政府都不得不严格约束劳动力成本的上升,进而导致普惠性民生保障项目的弱化。四是出于对社会稳定的考虑,政府强调在经济体制改革中要构建基本的社会保障底线,以保障居民的基本生活。在20世纪90年代提出了“两个确保、三条保障线”的要求,并建立了选择性的城市居民最低生活保障制度,并逐渐发展起综合性的社会救助制度,使选择性民生保障项目有了较大发展。

从结果上看,改革开放早期普惠性民生保障的弱化导致了民生保障水平的相对下降。尽管有选择性保障项目(城市低保)得以建立和发展,但仍然未能避免基本民生保障出现漏洞。在经济快速发展的同时,在不同程度上出现了“看病难、看病贵”“上学难”“就业难”“住房难”等方面的问题。并且,民生建设方面的漏洞与市场机制的分化作用相叠加,加剧了我国收入差距扩大的实际效应,并导致社会矛盾冲突的增大(徐道稳,2018)。

面对这些问题,进入21世纪以后,党中央提出科学发展观,强调社会主义和谐社会建设,提出了要加强社会建设,并将社会建设纳入了“五位一体”的总体布局,而民生建设是社会建设行动体系中的一个重要方面。总体上看,进入21世纪后,在中央的总体布局下,我国民生建设有了很大的发展(黄博函、岳经纶,2019)。民生保障项目大大扩展,覆盖面逐步扩大,制度建设逐步推进,民生建设的资金投入有了大幅度提高。尤其是党中央提出“基本公共服务均等化”的要求促进了普惠性民生建设的发展(李迎生,2014),取得了显著的成就。一是在社会保险方面建成了城乡全覆盖的养老保险和医疗保险制度;二是在教育方面普及了免费九年义务教育,并逐步扩大普惠性的免费高中教育;三是在健康服务方面加强了公共卫生与疾病预防体系建设,并进一步加强了城乡基层医疗卫生服务体系建设;四是在社会福利方面提出了“适度普惠型社会福利”原则(窦玉沛,2011),并按此原则扩大了社会福利服务的覆盖面,将所

有困境儿童、困难老年人、困难残疾人和困难精神病患者纳入到了社会福利服务的对象范围之内。

但是,迄今为止我国普惠性民生建设仍然存在明显的短板,民生建设在缩小实际收入差距方面的作用有限,广大群众在就业、教育、健康、社会保障、老年保障、儿童保护、残疾人福利等方面仍面临不少困难。在就业方面,面向普通劳动者、尤其是农民工等群体的就业服务仍有较大不足,导致其就业质量不高和就业不稳定。在教育方面,普惠性义务教育的质量不均衡问题仍较为突出,非义务教育阶段的普惠性服务水平总体偏低,导致受教育机会和受教育质量不均等问题仍然较为严重。在健康服务方面,全方位全周期的健康服务还未形成。基层公共卫生、疾病预防体系还需进一步健全,普惠性的全民健身服务尚未全面普及,基本医疗服务的公益性水平和服务质量的均衡化尚待进一步提高。在社会保险方面,居民养老保险和医疗保险水平仍很低,社会养老保险尚未做到全覆盖,失业保险和工伤保险存在劳动者参与率不够高的问题,长期护理保险还在试点当中,尚未正式普及。针对老年人、儿童、残疾人的“适度普惠型社会福利”刚刚起步,目前只是向这些群体中的特殊困难者提供福利待遇和服务。在老年福利方面,普通老年人所获得的社会福利服务水平仍然低下,针对普通老年人的普惠性公益养老服务体系仍是目前最大的短板,尤其是农村公益性养老服务体系建设困难很大。在儿童福利方面,针对普通儿童的普惠性社会服务还很薄弱,实现“幼有所育”目标的行动还在路上,困境儿童保护行动还存在制度和行动漏洞及地区间不均衡问题,农村留守儿童和城市流动儿童关爱保护体系建设还需要进一步加强。在残疾人福利方面,特殊教育和残疾人就业服务需要进一步提升水平,普惠性的康复辅助福利服务、尤其是儿童早期康复服务应该快速推进,精神病治疗及社区康复服务体系建设有待进一步完善,残疾人文化体育事业需要持续发展。

综上所述,尽管在进入 21 世纪之后我国普惠性民生建设已经取得了长足的进展,但从总体上看仍然存在项目不够、制度不全、水平不高、体制机制不顺等方面的问题,离广大民众的实际需要还有较大的距离。因此,应该按照中央关于加强普惠性民生建设的要求,认真分析普惠性民生建设中的问题和短板,深入分析其原因,采取有效措施,尽快补齐短板。

三、全面建成小康社会条件下我国普惠性民生建设的目标、原则与要求分析

面向未来发展,加快普惠性民生建设应该是我国民生建设总体行动体系中的一个重要任务领域。因此,应当认真研究适宜我国的普惠性民生建设制度体系,明确其基本目标、原则与要求,完善其总体制度框架,确定其重点领域,并优化其运行机制。

(一) 中国特色普惠性民生建设应有的基本目标

从长期目标上看,我国的民生建设应该着眼于普惠全民的目标(郑功成,2010),但这要分步骤完成。首先应该基于我国经济、政治、社会等方面的条件和民生建设的总体目标,确定现阶段普惠性民生建设的基本目标。现阶段我国普惠性民生建设的主要目标应该是根据民众的需要和经济与社会发展的基础,建立起既能有效满足广大民众在基本生活各个方面的基本需要,又能够有利于经济与社会发展的普惠性民生保障制度体系。具体而言,现阶段普惠性民生建设的基本目标可分为如下四个维度。

一是普惠性民生建设应该始终坚持满足民众基本需要和保障公民社会权利的目标。这是所有国家普惠性民生建设最基本的目标,在我国也应该是如此。应该按照宪法、法律关于我国公民在教育、健康、社会保障等方面的基本社会权利,以及老年人、儿童、残疾人等特殊人群权利保护的具体要求,确定我国普惠性民生建设的基本目标。

二是普惠性民生建设应该将促进人的发展作为其基本目标之一。通过在教育、健康、社会福利等领域的普惠性民生建设,全面增强人民健康、提升人力资本,扩大发展机会,为个人与社会的发展奠定重要基础。

三是进一步强调普惠性民生建设在维护社会公平和促进社会平等方面的目标,通过普惠性民生建设构建面向全民的社会公平与平等的底线,使市场机制和其他因素导致的收入差距和其他不公平、不平

等都不会影响到人们的基本生活条件以及在教育、健康等方面的基本服务。

四是普惠性民生建设要有利于经济发展。在未来较长时间里,经济发展仍然会是国家建设总体行动体系中的重中之重。我们必须要在发展中建立和完善民生保障体系,使民生建设与经济发展相协调。我国现阶段普惠性民生建设既要注意避免过去一些国家曾经遇到过的社会政策与经济发展不协调的问题,同时还要积极探索通过普惠性民生建设增强经济发展动力的制度和政策。

(二) 当前我国普惠性民生建设应有的基本原则

根据我国的国情,并参考国际上普惠性民生建设的理论和实践,现阶段我国民生建设应该本着以下若干基本原则。

一是应该针对市场和家庭在民生保障方面的不足,建立起有效保障广大民众基本需要的普惠性民生保障体系。也就是说,凡是广大民众普遍需要,而市场和家庭又难以有效发挥基本保障和公平分配作用的领域,就应该建立和发展起普惠性民生保障制度,以确保广大民众能够有效满足其基本需要。

二是坚持积极社会政策的原则,在普惠性民生建设中将满足民众基本需要与提升我国人力资本和扩大消费有机结合起来,以便在保障民生的同时也能够起到促进经济长期发展的作用。

三是坚持梯度普惠性的原则。普惠性福利制度并非与选择性福利制度截然对立,而是可以共存、交错,即形成福利对象覆盖面上普惠性程度的梯度多样性,推动建立较为复杂的“适度普惠”制度类型。为此,在普惠性民生建设的制度设计上要更加科学、精细,更加注重实效。

四是坚持主体多元化原则。普惠性民生建设不完全是由政府负责,而是由政府主导下的多元主体进行责任分担。因此,应该在政府主导下,较为普遍地采取政府与企业和社会的分工和广泛合作。

五是坚持机制灵活性原则。在运行机制上不完全依赖“纯福利”机制,而是应该根据实际需要引入市场机制,实现福利机制与市场机制的有机融合,以便既能够坚持普惠性民生建设在保障民生、维护公民权利和增进社会公平方面的公益性目标,又能够使整个体系高效率运行。

(三) 当前我国普惠性民生建设应有的若干基本要求

根据我国目前经济社会发展阶段上的特殊国情,现阶段推进普惠性民生建设还应该有以下一些方面的基本要求。

一是在发展中逐步提高普惠性民生项目的福利水平。这是对现阶段我国发展普惠性民生建设的基本要求。一方面,要根据民众的需要而积极扩大普惠性民生保障的范围和水平。另一方面,要确保普惠性民生建设的发展与经济发展水平相适应,从经济发展中获得可持续发展基础和动力。此外,提高普惠性民生建设既要做好基本民生保障,也要着眼于发展性民生保障,即具有提高人力资本功能的民生保障项目,如教育、培训、健康等方面的项目。

二是重视提高普惠性民生的质量。从总体上看,民生保障具有“保基本”的性质。但“保基本”并不意味着服务质量的低下。在全面建成小康社会的条件下,民众越来越需要高质量的教育、健康、就业等方面的服务,这要求普惠性民生保障也要随着经济社会的发展而提高质量。

三是不断提高普惠性民生保障的公平性。民生保障是用公共资源向民众提供社会服务的行动体系。民生保障领域中的公平在很大程度上是公共资源的平等分配和服务的平等获得。过去十多年里,我国大力推进基本公共服务均等化,大大扩展了义务教育、基本健康服务、社会保障等领域的普惠性民生保障的覆盖面,在有些领域中已经基本实现了全覆盖,使普惠性民生保障的公平性程度有很大提升。但是,目前所达到的公平仍基本停留在服务覆盖面上的公平,还没有达到服务质量层面上的公平。尽管全体民众都能够获得免费义务教育、基本健康服务、基本养老保险等方面的保障和服务,但城市和农村之间以及地区之间在服务质量上的差异仍然很明显。下一步我国基本公共服务均等化的主要任务应该是进一步促进服务质量和福利水平的均等化。

四是加强普惠性民生的制度建设。普惠性民生建设重在制度建设。首先,普惠性民生建设的制度

建设应该全面展开,主要包括主体责任制度体系、对象覆盖的制度体系、经费保障的制度体系、资源分配和服务提供的制度体系等方面。其次,普惠性民生的制度建设重点在法制建设。应该尽快建立起普惠性民生的法律法规体系,并在此基础上建立和完善相应的政策、规划和标准体系,以保证其长期稳定运行。再有,普惠性民生保障制度建设的重点应该是建立全国性的制度体系,在全国性基本制度框架下再建立地方性的实施体系,以提高普惠性民生建设的均衡性。

五是积极稳妥地推动普惠性民生建设,注重防范发展中的风险。民生建设既要积极,又要稳妥。民生建设是在整个经济、政治和社会环境中运行的,大环境的波动往往会对民生建设产生很大的影响。但民众对稳定的民生保障有较强的期盼,甚至是依赖。普惠性民生建设对整个民生建设体系的稳定发展具有重要影响,民生保障体系的波动往往会导致社会矛盾冲突,严重时还可能导致政治动荡。因此应该重点研究积极稳妥推进普惠性民生建设,防范由各种原因导致的风险,保证其平稳运行和持续发展。因此,应该本着“既要尽力而为,又要量力而行”的原则,在制度建构、规划设计、项目开发、财政支出、服务提供等各个环节上都稳步发展和运行,不能仅仅为了眼前的政绩、维稳等短期目标而刻意做出“福利冒进”。同时,也要在制度设计中注重增强民生建设中的“福利弹性”,使其在遇到不利外部因素影响时能够较为顺利地进行自我调节。

四、当前我国普惠性民生建设的重点领域

普惠性民生建设可以运用到众多的民生建设领域。确定普惠性民生建设的具体领域和项目应重点考虑几个方面的条件:一是属于基本需要的范畴,并且民众普遍需要(不仅仅是困难群体有特殊需要)的服务领域;二是具有公共服务的性质,仅靠市场供给无法有效满足民众的普遍性需要;三是政府财政等公共资源能够有效供给。凡是符合这几个方面条件的都可以并适于纳入普惠性民生建设领域。从我国当前的情况看,以下一些领域较为适宜推进普惠性民生建设。

(一) 面向全民的普惠性民生建设

普惠性民生建设首先要着眼于建立和完善面向全民的民生保障项目,即旨在满足全体民众的普遍性需要,使全民都能受益的项目。主要包括以下一些类别。

一是普惠性的社会保险。在当代社会,社会保险项目是整个民生保障体系中最重要的一类,也是普惠性民生建设的重要方面。普惠性的社会保险最主要的特征是面向全体劳动者和居民,采用参与者缴费与国家及企业共同负担的方式,建构起民生保障的制度体系,向参与者提供养老保障、医疗与生育保障、工伤保障、失业保障、以及长期护理保障。多年以来,我国一直在扩大社会保险的覆盖面,目前已经在多个主要的社会保险领域实现了制度全覆盖,实现了较高的普惠性。在未来的发展中还要继续扩大覆盖面和普惠性水平:一是从制度全覆盖走向事实全覆盖,二是从部分领域的全覆盖走向整个社会保险制度的全覆盖,三是从保障提供的全覆盖迈向保障水平均等的全覆盖,由此建构一张全面普惠的保障网,使全民都能在重要的民生领域中获得基本的保障。

二是普惠性的健康服务。在当代社会,健康服务是人们的普遍性需要,由此而发展起了较为宏大的健康服务体系。各国政府在健康服务方面都有较多的干预,使其成为了政府民生建设的重要领域。在健康服务的多个领域中都适宜于采用普惠性民生建设。首先是公共卫生、疾病预防、全民健身等领域适宜于采用普惠性民生建设;其次是应该建立和完善政府支持下的基本医疗服务体系,使全体民众都能免费或低费获得基本医疗服务;再有是政府负责建立普惠性的药品质量及价格控制机制,以保障全民的用药安全与便利;最后是普惠性的医疗保障体系,在我国采用的是前面所讲到的医疗保险制度体系。目前,这几个方面的普惠性健康服务都纳入到了“健康中国”的政策行动体系中,其中公共卫生、疾病预防等领域已经建立起较为成熟的普惠性服务体系,但在全民健身、医疗服务等领域的普惠性民生建设还有待进一步加强。

三是普惠性的公共教育。在当代社会,接受正规教育已经成为人们的基本需要。为此,世界各国都

在不同程度上将教育纳入普惠性民生保障的范畴,尤其是其中的基础性教育。目前我国已经实现了义务教育阶段普惠性的免费教育和大部分非义务教育阶段在政府财政支持下的普惠性低学费教育。随着民众对教育层级和教育质量的需要越来越高,要求政府在普惠性教育方面继续扩大投入:一方面继续提高义务教育的质量及均衡发展,另一方面逐步提高非义务教育阶段普惠性公益服务水平。

四是普惠性的就业服务及构建和谐劳动关系。“就业是民生之本”,是民众普遍性的需要。促进就业既需要市场机制,也需要公共服务。在公共就业服务方面,既需要专门针对困难群众的就业服务,也需要面向普通民众的普惠性就业服务。在普惠性就业服务方面,政府的主要作用包括:一是通过各项经济与社会政策而创造更多就业岗位;二是向劳动者提供职业培训和职业介绍等服务,以帮助劳动者有效利用就业机会并提高就业质量;三是防止和纠正就业歧视,促进就业公平;四是规制劳动关系与促进和谐劳动关系;五是积极促进提高劳动者的就业质量,实现劳动者的体面劳动和全面发展。

五是普惠性的社区服务。广大群众生活在社区中,需要从社区获得大量的服务。社区是向广大居民群众提供各种服务的重要节点。在这个节点上汇聚着各种类型的服务,既有商业化的服务,也有政府的公共服务和社区组织及社会组织的公益性服务;在政府公共服务和社会公益服务中,既有针对特殊困难群体的帮扶服务,也有面向普通居民的普惠性民生服务。后者包括各种公益性的便民利民生活服务,以及面向社区居民的休闲娱乐、健身休闲、心理辅导、纠纷调解等服务。社区的普惠性民生服务水平如何不仅对广大居民群众生活质量有重要影响,而且对基层社会治理水平有重要影响,因此应该大力加强。在加强普惠性社区服务方面,一是要完善服务体系,二是要提高服务质量,其重要的保障则是通过加强专业社会工作服务体系的建设而提高社区服务的专业化能力。

(二) 面向专门群体的普惠性民生建设

除了面向全体公众的普惠性服务之外,还有一些群体具有特殊的需要,因此还应该建立针对各类特殊群体中所有成员的普惠性民生服务,主要包括针对老年人、儿童、残疾人和流动人口等群体的普惠性民生服务。

一是普惠性的老年人服务。老年人是最需各种保障服务的群体之一。随着人口老龄化的加剧和家庭小型化,老年人对社会化保障与服务的需求越来越大,尤其是对政府和社会所提供的民生服务需要越来越大。为此,政府首先应该着眼于建设普惠性的老年民生服务体系,以满足广大普通老年人的需要。除了上述面向全民的普惠性社会保险和健康服务中包含的对老年人的民生服务之外,还应该大力发展普惠性老年健康服务、老年长期照料服务,以及促进老有所为、老有所学、老有所乐等方面的民生服务,并且在其中注重完善老年社会工作体系,并发挥其专业优势。

二是普惠性的儿童服务。儿童也是最需要保障和服务的群体。但长期以来,我国对儿童生活保障主要是由家庭提供,向儿童提供的民生保障与服务也主要依附于家庭。过去十多年里,我国通过“适度普惠型社会福利”行动,将过去基本只限于儿童福利院的儿童福利扩大到了院外的困境儿童,但对广大普通儿童的普惠性民生服务仍然很欠缺,需要大力发展。在此方面应该围绕儿童生活和成长中面临的各种需要和问题,提供各种生活性、保护性和发展性的普惠性民生服务,包括母婴保健和生育服务、儿童健康服务(含心理健康服务)、儿童照料服务、社区儿童活动设施及服务、亲职教育服务、受虐儿童庇护服务、残疾儿童早期康复等,并大力发展儿童社会工作。

三是普惠性的残疾人服务。当代社会普遍确定了残疾人享有平等经济社会权利的法律原则,因此需要通过各种民生服务来落实。由于残疾人具有多种类型和不同程度,并且他们需要各方面的民生服务,综合在一起就构成了一个相当复杂的民生服务体系,其中包括残疾人教育服务、就业服务、康复与辅具服务、无障碍设施建设、体育文化服务、促进社会参与服务,以及精神病治疗和服务等。在这些领域中都比较适合于建立普惠性的民生保障服务。目前我国基本上建立了较为完善的残疾人民生服务体系,但保障服务水平还有待于进一步提高。

四是普惠性的流动人口服务。我国的流动人口是一个较为特殊的群体,他们当中许多人在异地城

市中面临“多重弱势”,就业和生活中风险较大,需要得到较多的保障和服务。现阶段我国流动人口大部分能够通过市场机制而维持就业和生活,并且各个城市向他们开放了越来越多的普惠性公共服务。但是,目前仍需要进一步加强对流动人口的普惠性服务,进一步将其纳入城市社会保险、公共教育、健康、就业等公共服务中,向其提供城市社会融入方面的服务,提供各种便利服务,以及向其中有需要的农民工提供技能培训服务等。

总而言之,我国已建立起普惠性民生保障的基本制度体系,在满足广大民众基本生活需要、应对生活风险和促进人的发展等方面发挥着重要作用。面对未来发展的需要,我国还需要进一步加强普惠性民生保障体系建设,继续完善项目体系、适当提高福利水平,不断优化制度体系,使普惠性民生保障体系发挥更大作用。

参考文献:

- 窦玉沛,2011 “着力社会福利制度发展战略研究,构建适度普惠型社会福利制度”,《社会福利》,2011,10:4—5+1。
- 关信平,2019 “我国社会政策70年发展历程与宝贵经验”,《中国社会科学报》,2019年8月27日第1版。
- 黄博函、岳经纶,2019 “新中国社会政策70年的演进、成效与挑战”,《社会工作》,2019,05:39—51+108—109。
- 李迎生,2014 “中国普惠型社会福利制度的模式选择”,《中国人民大学学报》,2014,5:52—61。
- 彭华民,2011 “中国组合式普惠型社会福利制度的构建”,《学术月刊》,2011,10:16—22。
- 徐道稳,2018 “改革开放以来我国社会政策发展的回顾与展望”,《社会政策研究》,2018,3:11—23。
- 郑功成,2010 “中国社会福利改革与发展战略:从照顾弱者到普惠全民”,《中国人民大学学报》,2010,2:47—60。
- Midgley, J., 2009 “The Institutional Approach to Social Policy”, in “*The Handbook of Social Policy*”, ed. By James Midgley & Michelle Livermore, 2nd Edition, SAGE Publication, 2009, p. 188.
- Waldfoegel, J., “Economic Dimensions of Social Policy”, in “*The Handbook of Social Policy*”, ed. By James Midgley & Michelle Livermore, 2nd Edition, SAGE Publication, 2009, p. 40.

The Direction and Main Tasks of China's Universal Social Welfare Development in a Moderately Prosperous Society in All Respects

Guan Xinping
(Nankai University, Tianjin)

Abstract: Under the new condition of a moderately prosperous society in all respects, China's social welfare system has new goals and requirements. The Communist Party of China's Central Committee has set the requirement to reinforce the universal social welfare system. It is a significant task for social policy researchers and policymakers to understand and implement this requirement. For this reason, based on the international experiences and national practices, this paper explains the theoretic meanings and components of the universal social wellbeing system. According the author, under the condition of a moderately prosperous society in all respects, it is significant for completing the overall social wellbeing protection system to reinforce the universal social wellbeing programs. In last two decades universal social wellbeing programs have made significant achievements, but there are still some weaknesses, and thus they need to be further strengthened. Based on this judgment, this paper analyzes the main areas of current social welfare development, and proposes the general goals, principles and requirement for further developing social wellbeing programs in a moderately prosperous society in all respects.

Key words: Social Wellbeing Development; Universality; Social Policy; Moderately Prosperous Society in All Respects

(责任编辑:丁开杰)