

中国共产党百年社会保障制度实践的 本质研究

贾玉娇

【摘要】 关系变革与实现人的发展是中国共产党为人民谋利益、谋幸福的底层逻辑。在百余年的实践历程中，社会保障制度作为中国共产党改造中国社会的制度手段之一，不仅呈现出某种与西方社会保障制度一样的发展规律，更具有马克思主义的本质特征与发展规律，即不断变革束缚人的社会关系，逐步实现人的发展。关系变革、制度演进与人的发展成为解读中国共产党百年社会保障制度实践的三大关键词。为阐释清楚这一问题，在梳理马克思关系分析理论的基础上，构建基本分析逻辑与话语分析工具，结合中国共产党百年社会保障制度实践历程，揭示社会保障制度实践的关系本质。在此基础上，不难发现社会保障制度从作为关系变革结果、维护关系的制度手段，演变为其内部蕴含复杂社会关系，具有关系变革意涵，对实现人的发展越发具有重要意义的制度安排。在实现共同富裕的道路上，同时在新的生产力发展的基础上，未来社会保障制度将继续进行以实现人的全面发展为目标的深刻的关系变革。

【关键词】 关系变革；人的发展；社会保障制度

自 1921 年以来，中国共产党将马克思主义一般原理与中国具体国情相结合，领导中国人民开创出了一条具有中国特色的社会主义实践道路。在百余年的实践历程中，社会保障制度作为中国共产党改造中国社会的制度手段之一，不仅呈现出某种与西方社会保障制度一样的发展规律，更具有马克思主义的本质特征与发展规律，即不断变革束缚人的社会关系，逐步实现人的解放。从这个意义上讲，百余年来中国社会保障制度演进史就是一部中国共产党不断变革与优化社会关系，逐步促进人的自由而全面发展的实践史。关系变革、制度演进与人的发展成为解读中国共产党百年社会保障制度实践的三大关键词，关系变革成为解析中国社会保障制度具有马克思主义属性的重要的分析视角。

这是因为，关系变革与实现人的发展是中国共产党为人民谋利益、谋幸福的底层逻辑。马

【作者简介】 贾玉娇，吉林大学哲学社会学院教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障基础理论、社会治理与社会政策。

【基金项目】 国家社会科学基金社科学术社团项目“中国社会保障体系建设与扎实推进共同富裕研究”（21STA002）。

克思主义经典作家们认为,人与社会都是一种关系的存在,共产党启蒙无产阶级,将嵌套在他们身上的关系作为反思与批判的对象,打破使人异化和束缚人发展的关系,解放人,最终实现人的自由而全面的发展。而共产主义就是关于实现这一目标历史条件的学说,科学社会主义就是在共产主义学说的指导下,负有这一使命的人群认识到自己行动的条件、性质和任务的学说。^①纵观中国百余年来社会变迁,在中国共产党的制度形塑下,中国经济社会关系持续发生变革,与此同时,人民从饥寒交迫不断走向美好生活。

因此,掌握了关系视角就把握住了中国社会保障制度特征与发展规律的基因密码。社会保障制度一方面是关系变革的产物,另一方面是形塑关系的工具。在通往人的自由与全面发展的道路上,中国社会保障制度发展与关系变革循环往复。

一、百年社会保障制度演进史的学术梳理与评价

在中国共产党建党一百周年的背景下,系统梳理社会保障百余年的发展史,进一步探究中国社会保障发展规律成为中国社会保障学界的一个基本研究议题。在这一时期,形成了一批研究成果。根据研究视角的不同,笔者将其划分为以下类型。

类型一,以政策文本为研究视角,以制度内容、制度体系发展为主线,全面整理中国共产党成立以来制定的各类社会保障制度。根据研究侧重点的不同,又可分为侧重于社会保障体制变迁的研究与侧重于社会保障管理机制的研究。^②虽然上述研究各有侧重,但是二者共同呈现出一幅丰富的中国社会保障制度变迁图景,均着眼于社会保障资源供给的共享程度与水平,即社会保障制度从无到有,覆盖人数从少到多,保障水平从低到高,管理服务能力从弱到强。社会保障制度成为民生领域的基本制度安排。这种将制度变迁脱嵌于社会系统的研究,虽然可以在有限篇幅内最大限度地呈现制度内容演变过程,但是由于缺少对制度变迁的情境分析,使得此类研究的政策文本贡献有余,学理性贡献不足。

类型二,从社会权益的研究视角,挖掘社会保障制度所体现的社会权益实现形式,并以此变迁为梳理主线,总结中国社会保障制度变迁规律。^③学者们达成的一个共识性看法是,自新

① 恩格斯在1847年写的《共产主义者和卡尔·海因岑》和《共产主义原理》中指出,“共产主义作为理论,是无产阶级立场在这种斗争中的理论表现,是无产阶级解放的条件的理论概括”“共产主义是关于无产阶级解放的条件的学说”,在1880年写的《社会主义从空想到科学的发展》讲到无产阶级的历史使命时说:“完成这一解放世界的事业,是现代无产阶级的历史使命。深入考察这一事业的历史条件以及这一事业的性质本身,从而使负有使命完成这一事业的今天受压迫的阶级认识到自己的行动的条件和性质,这就是无产阶级运动的理论表现即科学社会主义的任务。”

② 董克用、沈国权:《党指引下的我国社会保障制度百年变迁》,《行政管理改革》2021年第5期;张轶妹、周明:《中国共产党百年社会保障管理体制探索、演进与创新》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。

③ 席恒、王睿:《权益与保护:中国共产党百年残障保障政策的历史演进》,《东岳论丛》2021年第10期;王增文:《新中国成立以来社会保障权益累积模式、分配准则与选择性逻辑》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。

中国成立以来,中国社会保障经历了从国家和集体权益保障逻辑到社会保障权益累积逻辑的演进。前者基于权利的集体本位,后者基于权利的个体本位。虽然此类研究观测到了中国社会保障制度所具有的当代人权属性,但是由于没能理清中国社会保障权益集体本位和个体本位的辩证统一性,形成对改革开放前后中国社会保障制度的认知冲突,使得中国社会保障权益所具有的内在自洽性处于理论阐释盲区。

类型三,从治理技术的研究视角,以社会保障制度功能变迁为主线,梳理百余年来社会保障制度变迁史。^①此类研究关注的主要问题是,如何通过改革与完善社会保障制度,实现中国共产党的有效治理,维护社会秩序,获得社会认同与夯实国家权威。因此,此类研究集中探讨社会保障制度的技术参数调整,如社会保障主体权责划分,制度并轨、整合,制度统筹等,研究的主要旨趣在于如何通过制度调整与变革,满足与平衡不同群体的利益,从而推动社会团结,强化社会整合。此类研究揭示了社会保障制度作为国家治理工具的功能维度,虽然也强调社会保障资源供给与人民需求的有效匹配,但是将社会保障作为“治理术”的色彩比较重。可以说,社会保障制度的治理技术化是西方社会保障制度的典型特征,因此这一分析视角难以全面揭示中国社会保障制度实践本质。

类型四,从政党政治的研究视角,以阐释社会保障制度服务于中国共产党执政为主线,梳理社会保障制度实践历程。^②学者们达成的共识性观点是,每一历史时期中的社会保障政策实践具有紧紧围绕和服务于党的中心任务、体现社会保障政策目标的制度取向。其理论前提是,社会保障政策是一个政党或政府基于一定的价值立场,为建构一定的秩序或实现一定的经济、政治和社会目标而采用的制度工具。具体说来,社会保障制度具有维护社会稳定、促进社会和谐、化解社会风险、推动经济与社会协调发展等功能。此类研究的贡献在于深入推进了社会保障制度与中国共产党执政之间的关系研究,但是其研究缺憾是,仍旧没有跳出西方政党政治的理论框架,没有揭示出中国共产党开展社会保障制度实践的独特性。

类型五,从嵌入性的研究视角,以阐释社会保障制度与经济社会关系为主线,对社会保障制度百年实践进行探究。^③笔者将此类研究划分为狭义和广义两种类型。狭义研究集中体现于在探讨社会保障制度与经济之间的关系时,将经济狭隘地等同于财富,代表性观点为社会保障制度发展的财富决定论,即将财富水平视为社会保障发展的物质基础。这一认知的狭隘之处在于,马克思提出的物质决定论中的物质是指生产力发展水平,即一定的生产力水平会生成与之相适配的生产关系,进而推动形成与之相适洽的制度,当新的生产力出现,如新的生产工具的

① 席恒:《中国共产党百年:全面建成小康社会与社会保障》,《社会保障评论》2021年第2期;翟绍果:《从民生之制到民生善治:中国共产党民生治理的百年征程》,《人民论坛·学术前沿》2021年第19期。

② 丁建定:《中国共产党百年社会保障政策:时代目标与实践取向》,《社会保障评论》2021年第2期;席恒等:《光荣与梦想:中国共产党社会保障100年回顾》,《管理世界》2021年第4期。

③ 林义、任斌:《政治经济视角下的中国社会保障:变迁逻辑与发展经验》,《社会科学》2021年第10期;林卡:《回顾与展望:中国社会保障体系演化的阶段性特征与社会政策发展》,《人民论坛·学术前沿》2021年第20期。

发明与新型劳动力的形成,进而出现新的生产关系时,就会促使制度变迁。因此,生产力与生产关系构成推动制度变迁的客观力量。广义的嵌入性社会保障制度变迁研究,是将社会保障制度变迁置于一个政治、经济、社会与文化的协调发展的框架内来考察,对中国社会保障制度变迁及其嵌入的系统进行趋势性、粗线条的分析。

在梳理文献时,笔者发现虽然尚无学者从关系视角对社会保障制度变迁进行系统梳理,但是一些学者已然关注到了“关系变革”在社会保障制度发展中的意义,关系话语开始出现。如注意到了市场或资本的逻辑、工业革命等对社会关系的影响,^①探讨社会保障制度与人口结构、家庭结构、社会结构,与城镇化、区域发展、人口流动,与不同目标人群、不同责任主体以及不同制度之间的关系。^②社会保障制度发展中的关系研究开始累积。同时关系研究中的矛盾点也开始显现,在调整关系变革的方向上学者们观点容易出现争议,而争议之所以产生的根本原因是对社会保障制度所嵌入的社会关系变革以及变革趋向缺少足够的认识与共识,进而导致个别社会保障制度改革的主张与社会主义应然驱动的关系变革趋向出现违背。

上述研究为深入探究中国社会保障制度变迁规律,揭示其百余年来的实践本质奠定了坚实的文献基础,关系类研究视角的带入与关系话语的提出为研究的深入推进开辟了方向,为深入回答社会保障制度变迁与中国共产党百年实践之间的关系提供了有力的解释工具,深入挖掘这一理论视角能够有效弥补既有研究的缺憾。在既有文献中,二者关系被表述为:“社会保障制度为人民创造美好生活奠定了坚实基础,为打赢脱贫攻坚提供了坚强支撑,为如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标提供了有利条件。体现了中国共产党的初心使命,体现中国特色社会主义制度的本质与优越性。”那么,“基础”“条件”“支撑”的内涵是什么?社会保障制度变迁究竟体现了中国共产党的什么初心使命?体现了中国特色社会主义制度的什么本质、什么优越性?民生改善的本质又是什么?上述问题亟待学理性回应。

百余年来的中国社会保障实践是中国共产党带领中国人民开创通往人的自由与全面发展之路的一部分。在人的解放的历史进程中,中国共产党在马克思主义及中国化理论成果的指导下,在具体的历史条件下,审视既有的社会关系,逐步打破束缚在所有人之上的既有关系定势,不断深化推进关系变革。社会保障制度正是植根于此,在一次次形塑关系与关系形塑中,实现制度变迁。

二、百年社会保障制度变迁的关系分析框架

本部分的关系分析框架析出于马克思主义经典作家的学说。在马克思主义博大精深的思想体系中,蕴含着丰富的关系理论。可以说,关系分析构成马克思主义学说的基本视角与分析脉络。

① 周弘:《中国社会保障制度的百年建设与国际比较》,《人民论坛·学术前沿》2021年第19期。

② 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。

马克思批判了黑格尔在《逻辑学》中提出的理性实体为了证明自己的存在，而推导出来的抽象的“关系”，揭示了“每个个人和每一代所遇到的现成的东西：生产力、资金和社会交往形式的总和，是哲学家们想象为‘实体’和‘人的本质’的东西的现实基础，是他们加以神化并与之斗争的东西的现实基础。”^① 马克思将个体、社会与制度等“社会存在”视为一种关系，提出了“社会关系”学说。^②

（一）人、社会与制度的关系本质

1. 人的关系本质及其蕴含的基本命题

马克思指出，“人的本质不是单个人所固有的抽象物，在其现实性上，它是一切社会关系的总和。”^③ 这是一种去神秘化和思辨化，将人视为一种现实的、具体的关系存在的观点，即个人不是他们自己或别人想象中的那种个人，而是现实中的个人，而所谓现实中的人是指这些个人在一定的物质的、不受他们任意支配的界限、前提和条件下从事活动，进行物质生产的。^④ 如果说人有一个永恒不变的本质，那就是以基于物质生产活动而结成的社会关系为存在方式。由于人的物质生产活动是具体的活动，人们的生产方式以及基于物质生产活动而形成的社会关系也是具体的，在不同的时代、不同的地区，也是不尽相同的。

由此可以挖掘出以下四种意涵。其一，将人从一种观念的存在，即被少数社会精英的思想建构起来的人，拉回现实的社会关系中。跳出所有的既定的人的表达，亦即跳出所有对于“人”的偏见或偏好，从而将全体的人的存在纳入观念中。此种观点是具有革命意义的。其二，不管个人在主观上怎样超越各种关系，他在社会意义上总是这些关系的产物。^⑤ 其三，人的现实的存在会改变个体的思维和思维的产物。^⑥ 其四，如果个人的现实关系的有意识的表现是虚幻的，如果他们在自己的观念中把自己的现实颠倒过来，那么这又是由他们狭隘的物质活动方式以及由此而来的他们狭隘的社会关系造成的。^⑦ 由此引出，社会关系对人的控制与人对社会关系进行对象性思考、开展对象性活动。从“现实的个人”的角度认识人，在个体所处的具体社会关系中审视其生活需要及其具体诉求，可以防止抽象的“平等”“自由”“博爱”掩盖下的阶级固化。

2. 社会的关系本质及其蕴含的基本命题

马克思指出，应当避免把“社会”当做抽象的东西同个体对立起来。^⑧ “社会是表示这些

① 《马克思恩格斯文集》（第1卷），人民出版社，2009年，第545页。

② 旷三平主编：《唯物史观前沿问题研究：现代哲学视域下的一种理论探索》，中国社会科学出版社，2004年，第12页。

③ 《马克思恩格斯文集》（第1卷），人民出版社，2009年，第505页。

④ 《马克思恩格斯文集》（第1卷），人民出版社，2009年，第523-524页。

⑤ 《马克思恩格斯文集》（第5卷），人民出版社，2009年，第10页。

⑥ 《马克思恩格斯文集》（第1卷），人民出版社，2009年，第525页。

⑦ 《马克思恩格斯文集》（第1卷），人民出版社，2009年，第523-524页的编者注。

⑧ 《马克思恩格斯文集》（第1卷），人民出版社，2009年，第188页。

个人彼此发生的那些联系和关系的总和”，^①“是人们交互活动的产物”。^②因为“人的本质是人的真正的社会联系，所以人在积极实现自己本质的过程中创造、生产人的社会联系、社会本质”，^③而全体人所共同交织形成的社会关系体即为社会。因此，个人与社会具有既对立又统一的辩证关系。在纷繁复杂的社会关系中，列宁指出“马克思从社会生活的各种领域中划分出经济领域，从一切社会关系中划分出生产关系，即决定其余一切关系的基本的原始的关系。”^④之所以做出这样一种划分，是因为生产关系是“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形式与之相适应的现实基础。”^⑤它决定着其他一切关系的地位和影响，如普照光一样，掩盖了一切其他色彩，改变着它们的特点。^⑥人在生产过程中，既再生产这种相关关系，又新生产出相互关系。^⑦

从社会形塑出的人的存在状态上看，可划分为三种形态：“人的依赖关系（起初完全是自然发生的），是最初的社会形式，在这种形式下，人的生产能力只是在狭小的范围内和孤立的地点上发展着。以物的依赖性为基础的人的独立性，是第二大形式，在这种形式下，才形成普遍的社会物质变换、全面的关系、多方面的需要以及全面的能力的体系。建立在个人全面发展和他们共同的、社会的生产能力成为从属于他们的社会财富这一基础上的自由个性，是第三个阶段。第二个阶段为第三个阶段创造条件。”^⑧在前两种社会关系中，人处于一种“异化”的状态。在第二个阶段中，“在货币关系中，在发达的交换制度中，人的依赖纽带、血统差别、教养差别等等事实上都被打破了，被粉碎了；各个人看起来似乎独立地（这种独立一般只不过是错觉，确切些说，可叫做——在彼此关系冷漠的意义上——彼此漠不关心）自由地互相接触并在这种自由中互相交换”。^⑨但实际上，个体受到物的限制即“个人受不以为他为转移并独立存在的关系的限制”。^⑩此时，“人的社会关系转化为物的社会关系；人的能力转化为物的能力”。^⑪

3. 制度的关系本质及其蕴含的基本命题

在马克思的思想中蕴含着深厚的制度分析理论。通过学习马克思的理论体系，不难发现社

① 《马克思恩格斯全集》（第46卷）（上），人民出版社，1979年，第220页。

② 《马克思恩格斯文集》（第10卷），人民出版社，2009年，第42页。

③ 《马克思恩格斯全集》（第42卷），人民出版社，1979年，第24页。

④ 《列宁选集》（第1卷），人民出版社，2012年，第6页。

⑤ 《马克思恩格斯文集》（第2卷），人民出版社，2009年，第591页。

⑥ 《马克思恩格斯文集》（第8卷），人民出版社，2009年，第31页。

⑦ 《马克思恩格斯文集》（第8卷），人民出版社，2009年，第204页。

⑧ 《马克思恩格斯文集》（第8卷），人民出版社，2009年，第52页。

⑨ 《马克思恩格斯文集》（第8卷），人民出版社，2009年，第57-58页。

⑩ 《马克思恩格斯文集》（第8卷），人民出版社，2009年，第58页。

⑪ 《马克思恩格斯文集》（第8卷），人民出版社，2009年，第51页。

会制度的本质或基础是人们在生产过程中结成的关系即社会的经济结构。^① 在马克思的思想中有大量的对于生产力的发展如何推动生产关系的变化,从而导致包括法律、意识形态在内的整个社会制度变革的论述。马克思指出,“在人们的生产力发展的一定状况下,就会有一定的交换和消费形式。在生产、交换和消费发展的一定阶段上,就会有相应的社会制度形式、相应的家庭、等级或阶级组织”,^②“法的关系正像国家的形式一样,既不能从它们本身来理解,也不能从所谓人类精神的一般发展来理解,相反,它们根源于物质的生活关系,这种物质的生活关系的总和”。^③ 由于“人们按照自己的物质生产率建立相应的社会关系,正是这些人又按照自己的社会关系创造了相应的原理、观念和范畴。所以,这些观念、范畴也同它们所表现的关系一样,不是永恒的。它们是历史的、暂时的产物。”^④

(二) 关系变革与人的解放

1. 关系变革及其动力

以实现人的解放为目标的关系变革问题是马克思主义学说要解答的一个核心理论问题。通过前文分析可知,关系变革与人的解放是一题两面。在这条通往人的自由与全面发展的解放之路上,有两大推动关系变革的力量:客观变革力量与主观变革力量。其中,关系的客观变革力量源于全部人类历史的第一个前提,以及由此产生的第一个历史活动。马克思指出,“全部人类历史的第一个前提无疑是有生命的个人的存在。”^⑤“人们为了能够‘创造历史’,必须能够生活。但是为了生活,首先就需要吃喝住穿以及其他一些东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料,即生产物质生活本身。”^⑥当“社会的物质生产力发展到一定阶段,便同它们一直在其中运动的现存的生产关系或财产关系发生矛盾。于是这些关系便由生产力的发展形式变成生产力的桎梏。那时社会革命的时代就到来了。随着经济基础的变更,全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革。”^⑦关系变革的主观力量源于人的主观能动性,即将所处的关系作为思考的对象,“按照自己的本质去评价这些关系,根据人的本性的要求,真正依照人的方式来安排世界”。^⑧当生产力发展形式成为生产力的桎梏,原有生产关系与新生产力存在不适应时,人就会从既有关系的反思中,按照人的社会关系的本质要求,提出社会变革思想,推动制度革新。

2. 关系变革方向与路径

马克思的思想系统阐述了“人是什么,从何处来,向何处去”的这一人类终极问题。不同

① 林岗:《诺斯与马克思:关于制度变迁道路理论的阐释》,《中国社会科学》2001年第1期。

② 《马克思恩格斯文集》(第10卷),人民出版社,2009年,第42-43页。

③ 《马克思恩格斯文集》(第2卷),人民出版社,2009年,第591页。

④ 《马克思恩格斯文集》(第1卷),人民出版社,2009年,第603页。

⑤ 《马克思恩格斯文集》(第1卷),人民出版社,2009年,第519页。

⑥ 《马克思恩格斯文集》(第1卷),人民出版社,2009年,第531页。

⑦ 《马克思恩格斯文集》(第2卷),人民出版社,2009年,第591-592页。

⑧ 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社,2002年,第521页。

于宗教的玄妙解释,也不同于其他哲学社会科学思想的局部性思考,马克思在关系中展开对人的本质的解析,探讨了关系中的主体与对象之间的相互作用,建构起劳动这一微观分析机制、生产力与生产关系这一中观分析机制,以及人的存在形态及其进化的宏观分析机制,为后世提供了一幅实现人的自由与全面发展的解放图景。《共产党宣言》在论述实现“人的解放”之“自由人的联合体”时,指出“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^①换言之,“只有在共同体中,个人才能获得全面发展其才能的手段,也就是说,只有在共同体中才可能有个人自由。”^②而且,这里的人不是少数人、绝大多数人,而是全体的人。由此可知,人类社会共同体的充分实现是实现人的解放的外在制度表现。

马克思主义经典作家们把握住的“人的解放”之路是一条逐步实现全体人的自由与全面发展的科学之路。之所以说科学,是因为关于变革社会关系的观念与制度须立足于特定生产力发展水平及其基础之上的生产关系。换言之,共产党领导无产阶级要完成的一个重要历史使命是,深入考察这一事业的历史条件以及这一事业的性质本身,从而使负有使命完成这一事业的受压迫的阶级认识到自己行动的条件和性质。要深刻认识到“无论哪一个社会形态,在它所能容纳的全部生产力发挥出来以前,是决不会灭亡的;而新的更高的生产关系,在它的物质生存条件在旧社会的胎胞里成熟以前,是决不会出现的。”^③

(三) 关系的变革、人的发展与中国百年社会保障制度实践

马克思揭示出来的由生产力高度发达而生出的推动实现人的解放的自发性力量,在东西方世界遵循不同的发展路径持续发挥着作用。社会保障制度正是人类社会进入“以物的依赖为基础的人的独立性”这一阶段后,在资产阶级生产关系内生出社会对抗,并在资产阶级社会创造出能够解决这一对抗的物质条件的背景下,^④由西方国家创新出来的制度安排。这一制度的诞生标志着西方具有真正意义上的自主性的现代国家的诞生。自此,社会保障制度作为帮助人们实现摆脱劳动力商品化束缚的制度,对推动西方国家人的解放与发展起到重要作用。

与西方社会关系变革与人的解放路径不同,中国在中国共产党的领导下,在遵循马克思主义、列宁主义和马克思主义中国化理论成果的指导下,开创出了一条社会主义的实践道路。在百余年来的实践征程中,中国社会关系持续发生变革,中国共产党不断解除抑制人全面发展的关系故障。在此过程中,社会保障制度逐渐被确立为中国共产党变革社会关系,实现人的发展的基本制度安排。

① 马克思、恩格斯:《共产党宣言》,《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社,2012年,第422页。

② 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社,2012年,第199页。

③ 《马克思恩格斯文集》(第2卷),人民出版社,2009年,第591-592页。

④ 《马克思恩格斯文集》(第2卷),人民出版社,2009年,第591-592页。

三、1921年至1949年之间的关系变革、人的解放与社会保障实践

（一）关系变革与救国救民实践的本质

毛泽东主席在中国共产党成立28周年的纪念大会上指出，中国“向日本、英国、美国、法国、德国派遣留学生之多，达到了惊人的程度”。在这些人中，“洪秀全、康有为、严复和孙中山，代表了在中国共产党出世以前向西方寻找真理的一派人物。”^①然而，那些在西方“进步思潮”指导下的关于国家发展和民生保障的美好图景却如空中楼阁，无法在中国实现。其原因在于，这些“进步思潮”没能看透救国救民的实践本质，那就是推翻压在中国人民身上的三座大山：帝国主义、封建主义和官僚资本主义。而中国共产党之所以能够取得成功，奥秘就在于看到了救国救民实践的本质是变革中国的社会关系。同时在变革关系的过程中，满足人民的政治、经济与社会需求，满足人民的利益诉求，实现有效的社会动员，形成人民战争的海洋，创造中国革命的奇迹。

（二）关系变革、利益满足与人民动员

1919年毛泽东撰写了《民众的大联合》一文，此文在现实的、具体的关系中发现所有人需求满足的困境，包括女子、学生、工人、农民和小学教员等。在解析人们面临的具体问题中，让人们认识到自身困境的生成及问题的本质是束缚在他们身上的关系，在号召人们研究解答这些问题的过程中，使人们形成社会变革与改造的共同目标、革命情感与阶级意识。同年9月，毛泽东成立了问题研究会，提出150多个问题，其中与社会保障相关类问题占据三分之二。^②在关系变革与利益满足中，实现对社会的有效动员，对中国共产党领导下的新民主主义革命起到重要的保障作用。马克思指出，“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”^③而要实现人民群众的利益满足，需要进行社会关系的变革。马克思指出，“每一既定社会的经济关系首先表现为利益。”^④中国共产党领导中国人民开启了分阶段实现人民利益、变革社会关系的革命进程。

在革命根据地诞生前期，中国共产党发布通过了一系列社会保障相关政策，调整资本家与劳工之间的关系，推动保障工人权益。在这一时期，为配合中国共产党早期制定的城市革命路线，诸多社会保障中的劳动权益保护政策相继颁布。1922年5月中国共产党通过《八小时工作制》，同年8月劳动组合书记部发布《劳动法案大纲》，要求实行八小时工作制、保障工人最低工资和享受劳动保险，以及保护女工、童工。^⑤1923年6月，中国共产党第三次全国代表大会制定《中

① 《毛泽东选集》（第4卷），人民出版社，1991年，第1469页。

② 孙克信等编著：《毛泽东调查研究活动简史》，中国社会科学出版社，1984年，第10页。

③ 《马克思恩格斯全集》（第1卷），人民出版社，1956年，第82页。

④ 《马克思恩格斯文集》（第3卷），人民出版社，2009年，第320页。

⑤ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编》（第1册），中央文献出版社，2011年，第176-177页。

国共产党党纲草案》，要求制定强制性的劳工保险法，救济失业工人等。^①1925年5月第二次全国劳动大会制定《经济斗争的决议案》，劳动保护与社会保险以专项的形式提出。^②1926年5月通过《劳动法大纲决议案》，提出设立劳动局、劳动保险，保险费由雇主或国库支出；^③通过的《失业问题决议案》提出失业保险是工人应有的权利。^④

在革命根据地建设时期，社会保障制度成为革命根据地治理制度体系中的一项基本制度安排。从这一时期社会保障实践的关系本质上看，中国共产党开始了新型国家-社会-个人关系建构的初步探索，为新中国成立后建立起来的国家治理体系奠定实践基础，成立互济会、工会、农会、合作社，以及少先队、儿童团等中间组织，连接政府部门与个人。打破传统社会关系，通过颁布相关社会保障政策，形塑国家、企业、个人之间的关系。1931年11月第一次中华苏维埃共和国工农兵代表大会通过中华苏维埃共和国《劳动法》。1933年10月，中央执行委员会通过新的《中华苏维埃共和国劳动法》，^⑤规定“各企业各机关各商店以及私人雇工，于付给工人职员工资之外，支付全部工资总数的百分之五至百分之二十的数目，交纳给社会保险局，作为社会保险基金，该项百分比列表，由中央劳动部以命令规定之。保险金不得向被保险人征收，亦不得从被保险人的工资内扣除。”^⑥1948年12月颁布的《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》是中国共产党第一次在较大范围内实行的社会保险制度。此外，这一时期还对伤残、因工死亡、妇女生育等问题做出相关制度安排。

四、1949年至改革开放期间的关系变革、人的发展与社会保障制度实践

1949年中华人民共和国成立，在世界地图的中国版图上，人类社会关系发生了前所未有的巨变。中国共产党打破了人对家族、宗族等地方势力，对地主，对资本家等的依附关系，逐步建立起国家-单位/人民公社-个人的关系体系。其中的单位或人民公社作为国家与个人的连接纽带，既是国家力量的代表，又是由个体构成的共同体。这一体系有效地实现了中华人民共和国初建期国家建设与社会建设的双重需要。

可将这一时期划分为两个阶段，一是1949年到1956年的社会主义改造时期。1949年中国完成新民主主义革命的历史任务，由于开展社会主义实践的社会基础尚未形成，所以在1949年到1956年，中国共产党开展了社会主义三大改造，即形塑与社会主义实践相适应的社会基础，

① 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编》（第1册），中央文献出版社，2011年，第254-255页。

② 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编》（第2册），中央文献出版社，2011年，第357页。

③ 中华全国总工会中国职工运动史研究室编：《中国历次全国劳动大会文献》，工人出版社，1957年，第113页。

④ 中华全国总工会中国职工运动史研究室编：《中国历次全国劳动大会文献》，工人出版社，1957年，第113页。

⑤ 严忠勤主编：《当代中国的职工工资福利和社会保险》，中国社会科学出版社，1987年，第294页。

⑥ 国家劳动总局政策研究室编：《中国劳动立法资料汇编》，工人出版社，1980年，第379页。

将复杂多元的社会构成改造为以工人、农民为主体的社会，同时建立起单位和人民公社经济社会组织。在农村，1953年中国土地改革基本完成，地主退出历史舞台，农民成为土地的主人，几千年来农民依附于地主的关系被彻底粉碎。同时，中国共产党组织农民开展农业合作社，具有集体互助性质的农民共同体组织建立起来。毛泽东主席提出，“一切合作社有责任帮助鳏寡孤独缺乏劳动力的社员（应当吸收他们入社）和虽然有劳动力但是生活上十分困难的社员，解决他们的困难”。^①1956年，第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》，提出确立面向农村三无人员的“五保”制度。^②

在城市，中国共产党进行手工业社会主义改造和资本主义工商业社会主义改造，资产阶级被消灭，形成集体所有制经济和社会主义公有制经济，建立起单位制。在进行所有制改造的同时改造人的社会关系与存在方式。1951年政务院公布《中华人民共和国劳动保险条例》，标志着新中国社会保险制度正式确立；^③1952年政务院公布《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》；^④1955年国务院发布《关于女工作人员生产假期的通知》，标志着女性劳动者的生育保障制度初步建立；^⑤同年国务院发布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》《国家机关工作人员辞职处理暂行办法》《关于处理国家机关工作人员退休、退休时计算工作年限的暂行规定》《国家机关工作人员病假期间生活待遇试行办法》等法规，标志着国家机关、事业的单位职工退休、辞职制度的确立。在“过去的这种旧的经济秩序已被打破，新的经济秩序还没有来得及建立”的中间状态里，^⑥在城市中存在大量的失业人群、流民和贫民。为此，中国共产党设立社会司主管全国社会救济工作，成立中国人民救济总会，在自力更生救济原则的指导下积极动员与组织人民通过劳动进行互助。^⑦

第二个阶段为1956年到改革开放，在这一时期中，单位制与人民公社制度定型，社会关系重组完成。除了极少数的城市游民，绝大多数的社会成员被吸纳到一个个有如蜂窝状的单位或人民公社中。在此关系基础上形成相应的社会保障制度。在农村，1960年4月第二届全国人民代表大会第二次会议通过了《1956—1976年全国农业发展纲要》明确规定在农村实行“五保”

① 中共中央办公厅编：《中国农村的社会主义高潮》（中册），人民出版社，1956年，第870页。

② 《高级农业生产合作社示范章程》，《中华人民共和国国务院公报》1956年第29期。

③ 郑功成：《从企业保障到社会保障：中国社会保障制度变迁与发展》，中国劳动社会保障出版社，2009年，第391页。

④ 郑功成主编：《社会保障学》，中国劳动社会保障出版社，2005年，第68页。

⑤ 郑功成：《从企业保障到社会保障：中国社会保障制度变迁与发展》，中国劳动社会保障出版社，2009年，第396页。

⑥ 刘少奇：《在庆祝五一劳动节大会上的演说》，中国共产党新闻网：http://cpc.people.com.cn/GB/69112/73583/73601/73624/5068358.html?ivk_sa=1024320u。

⑦ 贾玉娇、宋昊：《社会主要矛盾转换与社会救助“兜底”的变迁、张力与因应》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2020年第4期。

制度。^①1962年9月中共八届十中全会通过了《农村人民公社工作条例修正草案》规定在生产队可分配的总收入中扣留用于社会保险和集体福利支出的公益金。^②1965年6月26日,毛泽东主席作出“六·二六”指示,指出应“把医疗卫生工作的重点放到农村去”,^③1969年各地纷纷建立农村合作医疗。在城市,1958年4月劳动部发布的《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定实施细则》标志着企业职工退休养老成为一项独立的制度安排,1980年10月国务院颁发《关于老干部离职休养的暂行规定》,自此中国养老保障制度大体形成机关事业单位人员退休制度、企业职工劳动保险制度、老干部离休制度等三大基本板块。^④此外,针对军人、困难人群和流浪乞讨人员,出台了相应的保障制度。

与此同时,社会保障制度呈现出以城乡和单位体制内单位类型的不同而不同的板块特征,具体表现为社会保障的身份制,如根据农民、国家工作人员、企业职工、城市居民、军人等不同身份,养老、医疗、救济、福利等制度形成不同板块,进而形成新的需要理顺的社会关系。

五、改革开放到十八大期间的关系变革、人的发展与社会保障制度实践

马克思指出,“生产力的这种发展之所以是绝对必需的实际前提,还因为如果没有这种发展,那就只有贫穷、极端贫困的普遍化;而在极端贫困的情况下,必须重新开始争取必需品的斗争,全部陈腐污浊的东西又要死灰复燃。其次,生产力的这种发展之所以是绝对必需的实际前提,还因为:只有随着生产力的这种普遍发展,人们的普遍交往才能建立起来;普遍交往,一方面,可以产生一切民族中同时都存在着‘没有财产的’群众这一现象(普遍竞争),使每一民族都依赖于其他民族的变革;最后,地域性的个人为世界历史性的、经验上普遍的个人所代替。”^⑤为解放和发展中国的生产力,建立起与社会主义社会相适应的生产力基础,同时形成与生产力发展相适应的社会关系,中国自20世纪70年代末80年代初开启改革开放,逐步建立社会主义市场经济体制。中国社会关系再次发生巨变。人的存在状态进入马克思提出的第二阶段,即以物的依赖为基础的人的独立性。马克思指出,“在这种形式下,才形成普遍的社会物质变换、全面的关系、多方面的需要以及全面的能力的体系。第二个阶段为第三个阶段创造条件。”^⑥因此,人的第二存在状态是人通往自由与全面发展阶段的必由之路。自此,中国与西方国家同

① 郑功成:《从企业保障到社会保障:中国社会保障制度变迁与发展》,中国劳动社会保障出版社,2009年,第401页。

② 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》(第十五册),中央文献出版社,1997年,第634页。

③ 姚力:《“把医疗卫生工作的重点放到农村去”——毛泽东“六·二六”指示的历史考察》,《当代中国史研究》2007年第3期。

④ 贾玉娇:《百年奋斗之路与未来所向——中国共产党民生本位的价值关切》,《人民论坛·学术前沿》2021年第19期。

⑤ 《马克思恩格斯文集》(第1卷),人民出版社,2009年,第538页。

⑥ 《马克思恩格斯文集》(第8卷),人民出版社,2009年,第52页。

处于通往人自由与全面发展之路的“人的存在第二阶段”。与西方资本主义国家的不同之处在于，中国在中国共产党的政治保障下，不存在提高人独立性的天花板，根据物质发展水平，循序渐进地提高人的独立性，并最终实现人的自由与全面发展。在此关系变革中，社会保障制度作为劳动力去商品化的基本制度安排，在实现“以物的依赖为基础的人的独立性”方面起到重要作用。总的说来，这一时期中国社会保障制度实践的特征是，顺应社会关系巨变，建立现代社会保障制度体系，并随着市场经济体制的发展不断进行制度完善。

在改革开放的社会转型与变迁进程中，中国社会关系体制由计划经济时代“三位一体”的单位制向国家、市场、社会、个人多元主体并存的体系转型。由于政府缺位、越位、不到位问题突出，关系理顺成为这一时期的主要改革议题。“单位”解体，政府、市场、社会多元主体分别形成。在市场经济体制下，单位制下个体与单位之间的政治、经济与社会连接被切断，个体需要与企业建立新型的劳动关系。在此过程中，由于产业升级，部分劳动者的劳动技能被淘汰，出现大龄下岗失业人员。同时，国家与个体、国家与企业之间的关系需要新的制度载体来建立。此外，社会需要新的制度来建立起社会成员之间的连接。在这一社会关系的重塑中，社会保障制度成为一项重要的制度载体。为配合经济体制改革，党中央变革劳动关系，强化企业、地方、个人参与的社会保险制度。1983年的《关于积极试行劳动合同制的通知》《关于城镇集体所有制经济若干政策问题的暂行规定》，1984年的《中共中央关于经济体制改革的决定》、劳动人事部在广东省、四川省、江苏省和辽宁省开展的退休费用社会统筹试点等一系列制度与实践的开展，标志着这场重大的经济社会变革全面开启。1986年国务院颁布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，全面吹响了中国社会保障制度改革的号角。同时，改革并逐渐废除公费医疗、住房福利制度和退休金制度。

1992年，中共十四大提出建设社会主义市场经济体制。^①顺应经济体制转型规律与需要，这一时期的社会保障制度建设主要沿着社会救助制度体系建立与社会保险关系理顺两大脉络展开。其中，现代社会救助制度体系建立的本质是，在那些无法通过市场经济制度形成社会关系的人与国家之间建立起连接，保障他们的生存权与发展权。具体说来，1993年到2007年为城乡最低生活保障制度推广与确立阶段。1993年上海市出台《关于本市城镇居民最低生活保障线的通知》揭开最低生活保障制度全面确立的大幕。2001年国务院办公厅下发《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》提出“应保尽保”，^②标志着城市最低生活保障制度确立；2007年7月国务院发出《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，农村最低生活保障制度迅速覆盖农村。自此，一张覆盖城乡的面向贫困人口的兜底保障大网形成。2003年至2013年为社会救助兜底保障走向综合化、立体化的发展阶段。

① 《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》，中国政府网：http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730511.htm，2007年8月29日。

② 国务院办公厅：《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/11/content_5117347.htm，2016年10月11日。

伴随着社会主义市场经济体制的建立,如何进一步理顺多元主体关系,同时顺应市场经济发展带来的社会关系的复杂化发展趋势,如何完善社会保障制度成为需要持续关注的议题。既已形成的社会保险关系格局实质是利益格局,其中涉及国家与企业、个人,不同层级的政府,不同职能部门,不同代际,不同地域,不同人群的利益,一旦调动必然会导致既得利益受损情况的发生,从而对制度改革形成阻力。然而,中国共产党以人民为中心,开启了自上而下的制度调整。养老保险和医疗保险等与人民切身利益密切相关的制度,得到社会广泛、高度关注。就养老保险制度改革而言,主要围绕规范养老保险账户、探索制度统筹、推动养老保险管理经办社会化、探索养老保险转移接续等问题,调整国家、不同层级政府、社会、不同职业群体与不同地域之间的关系。为规范养老保险账户管理,1997年12月劳动部办公厅印发《职工基本养老保险个人账户管理暂行办法》,2001年10月劳动和社会保障部办公厅发出《关于规范企业职工基本养老保险个人账户管理有关问题的通知》;为提高养老保险金统筹层次,1997年7月国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,由此揭开了中国养老保险制度的全国统筹大幕;为顺应养老保险经办社会化发展趋向,1996年12月劳动部发布《关于加快养老金社会化发放工作的通知》;为提高养老保险转移接续能力,增强养老保险制度的可携带性,2009年12月国务院办公厅发布《关于转发人力资源社会保障部财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》;为保障人人享有基本养老金,2009年9月国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,探索建立社会统筹与个人账户相结合的新农保制度。2011年6月国务院发布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,标志着中国基本养老保险实现制度全覆盖。

就医疗保障改革而言,一方面提高医疗保险的制度覆盖率,另一方面,调整多元利益主体之间的关系,进行医改。就前者而言,在这一时期中,中国进行了面向城镇职工、城镇居民与农民的医疗保险制度建设。1998年12月国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》。2003年5月劳动和社会保障部办公厅发出《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》。2007年7月国务院发出《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》。2011年4月卫生部、民政部、财政部联合发布《关于做好2011年新型农村合作医疗有关工作的通知》。由此标志着覆盖全民的基本医疗保险制度体系建立起来。就医疗卫生体制改革而言,2000年2月国务院办公厅转发国务院体改办等部门制定的《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》,同年5月劳动和社会保障部发出《关于印发国家基本医疗保险药品目录的通知》。2009年3月国务院发出《关于深化医药卫生体制改革的意见》,着力提升基本医疗卫生服务的可及性。^①

^① 中共中央、国务院:《关于深化医药卫生体制改革的意见》,中国政府网:http://www.gov.cn/test/2009-04/08/content_1280069.htm,2009年4月8日。

六、党的十八大以来关系变革、人的发展与社会保障制度实践

党的十八大以来,随着改革开放进入深水区,中国社会关系变革与制度建设也进入攻坚克难的阶段。中国共产党本着执政为民和一切“以人民为中心”的价值立场,敢于从自身利益开刀,不断打破利益藩篱,变革社会关系,促进人的发展,推动社会整体发展水平不断提高。社会保障是保障和改善民生、维护社会公平和增进人民福祉的基本制度保障,是促进经济社会协调发展,实现全体国民共享发展成果的重要制度安排,^①在新时代的社会关系变革和人的发展中,发挥了重要作用。

(一) 实现全体人的发展的制度变革

从马克思的人民观和个人观可知,马克思通过寻求对人的更一般的解释,打破所有对人的部分的狭隘的定义,对人的去标签化意在强调全部的人及其存在的意义。作为马克思主义中国化的最新的理论成果,习近平新时代中国特色社会主义思想中有着大量的关于全体人的发展的论述。习近平总书记在2017年10月25日的十九届中共中央政治局常委同中外记者见面时的讲话里指出,“全面建成小康社会,一个不能少;共同富裕路上,一个不能掉队。我们将举全党全国之力,坚决完成脱贫攻坚任务,确保兑现我们的承诺。”^②《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出,共同富裕是社会主义的本质要求,是人民群众的共同期盼。我们推动经济社会发展,归根结底是要实现全体人民共同富裕。^③全面建成小康社会中的“全面”和实现共同富裕中的“共同”都在强调中国社会发展的着眼点在于所有人都能得到发展。而这一目标的实践本质是变革社会关系,不断消解掉束缚全体人发展的关系枷锁。

在此进程中,社会保障制度作为与市场经济制度相补充的制度安排,对无法在市场经济体制下形成社会关系支持网,进而陷入生存发展困境的个体,起到积极的保障作用,即通过社会保障制度双向递送群体的社会需求与国家供给的资源,从而夯实个体生存与发展的社会支持网。为实现全面小康,推进共同富裕,社会保障制度不断提高保障短板,推进社会救助制度优化,充分发挥“提低”的制度功能。具体的制度建设表现为:完善残疾人社会保障与社会服务体系。2015年建立残疾人社会保障和服务体系的基本框架,2015年9月国务院印发《关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》,在全国实施困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。^④完善社会养老服务体系。2011年12月国务院办公厅印发《社会

① 《完善覆盖全民的社会保障体系 促进社会保障事业高质量发展可持续发展》,《人民日报》,2021年2月28日第1版。

② 《十九届中共中央政治局常委同中外记者见面 习近平发表重要讲话》,中国军网:http://www.81.cn/sydbt/2017-10/25/content_7800311.htm,2017年10月25日。

③ 贾玉娇:《从贫困到基本民生的历史性飞跃——术语的革命与新实践道路的开启》,《社会政策研究》2021年第2期。

④ 国务院:《关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》,中国政府网:http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/25/content_10181.htm,2015年9月25日。

养老服务体系规划（2011—2015年）》提出到2015年，基本形成制度完善、组织健全、规模适度、运营良好、服务优良、监管到位、可持续发展的社会养老服务体系。^①2013年9月国务院印发《关于加快发展养老服务业的若干意见》，标志着中国养老服务业进入补短板的全面发展时期。^②完善儿童福利与救助制度。2013年6月民政部印发《关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》，明确适度普惠型儿童福利制度的基本内涵。^③2018年建立残疾儿童康复救助制度。完善社会救助制度，切实兜实兜牢基本民生保障。2014年国务院颁布《社会救助暂行办法》，明确了“8+1”社会救助制度体系，标志着我国社会救助制度进入定型发展的新阶段。^④2020年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》，提出建立健全分层分类的社会救助体系，切实兜住兜牢基本民生保障底线。^⑤

（二）促进人的全面发展的制度变革

习近平总书记在中共中央政治局第二十八次集体学习时指出，“要坚持把增进人民福祉、促进人的全面发展、朝着共同富裕方向稳步前进作为经济发展的出发点和落脚点，部署经济工作、制定经济政策、推动经济发展都要牢牢坚持这个根本立场。”^⑥党中央高度重视人的全面发展，并将其视为一个发展的过程，就现阶段情况而言，实现人民有更好的教育、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、更优美的环境成为促进人全面发展的基本工作。^⑦在此背景下，社会保障制度完善的目标是，实现“民生七有”，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；解决“民生五难”，即民生领域还有不少短板，脱贫攻坚任务艰巨，城乡区域发展和收入分配差距依然较大，群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题，^⑧将增强人的发展能力作为制度发展的具体着眼点。

在幼有所育方面，2020年提出幼有所育的政策体系，统筹推进城乡养老托育发展，支持普惠性服务发展。在病有所医方面，中国不断发展与完善医疗保障制度，提高人民就医的支付能力。2015年，对居民医保的补助标准提高到每人每年380元，居民医保政策范围内住院费用报销比

① 国务院办公厅：《关于印发社会养老服务体系规划（2011—2015年）的通知》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-12/27/content_6550.htm，2011年12月27日。

② 于建明：《政策视角下新中国养老服务体系发展历程》，《社会政策研究》2020年第1期。

③ 民政部：《四地试点建立适度普惠型儿童福利制度》，中国政府网：http://www.gov.cn/jrzq/2013-06/27/content_2435677.htm，2013年6月27日。

④ 林闽钢：《我国社会救助体系发展四十年：回顾与前瞻》，《北京行政学院学报》2018年第5期。

⑤ 中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于改革完善社会救助制度的意见》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/2020-08/25/content_5537371.htm，2020年8月25日。

⑥ 习近平：《立足我国国情和我国发展实践 发展当代中国马克思主义政治经济学》，《人民日报》，2015年11月25日第1版。

⑦ 习近平：《人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标》，新华网：http://www.xinhuanet.com/18cpnc/2012-11/15/c_123957816.htm，2012年11月15日。

⑧ 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》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm，2017年10月27日。

例达到 75% 左右。^① 同年，对新农合的人均补助标准达到 380 元，将政策范围内门诊和住院费用报销比例分别提高到 50% 和 75% 左右。^② 在老有所养方面，国家不断打造养老物质保障、服务保障和精神慰藉相结合的制度保障体系，并逐步完善相关制度安排。2013 年提出全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。2019 年提出持续完善居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。在住有所居方面，从 2010 年 8 月住建部、发改委等七部委联合下发《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》，填补住房保障体系的空白。到 2019 年，中国已经建成世界上最大的住房保障体系。在弱有所扶方面，逐渐提高综合救助水平。社会救助制度体系更加完善，综合救助格局更加明晰，并形成制度与治理合力。

（三）从“现实的人”着眼优化制度

由前文分析可知，马克思思想中的人是现实的、具体的人。习近平总书记也指出，“人民不是抽象的符号，而是一个一个具体的人，有血有肉、有情感、有爱恨、有梦想，也有内心的冲突和挣扎。”^③ 由此可见，以人民为中心，不是以整体的人的概念掩盖个体的人的需求，新时期中国制度建设力图突破的难点之一是，如何提高制度与现实的、具体的问题之间的贴合度，^④ 从而彰显中国特色社会主义制度优势，充分释放制度效能。

在此背景下，这一历史阶段中的社会保障制度建设的关注点是，以“现实的个人”的角度理解每一个社会成员的社会保障需要，并借助现代技术治理手段，主动发现“沉默少数”的具体诉求与困境，防止抽象的平等和宏观制度造成的问题固化。因此，这一时期的社会保障制度呈现出较为明显的以具体问题为导向的精细化建设特征。如为解决医疗保险制度难以涵盖的重特大疾病问题，^⑤ 制定大病保险和长期护理保险。2014 年 1 月国务院医改办发布《关于加快推进城乡居民大病保险工作的通知》要求 2014 年全面推开城乡居民大病保险试点工作。^⑥ 2016 年 6 月人力资源社会保障部办公厅印发《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》探索建立长期护理保险制度。^⑦

社会保障制度的精细化发展突出表现在社会救助领域。健全分层分类、城乡统筹的中国特色社会救助体系，在制度更加成熟更加定型上取得明显成效。进一步完善最低生活保障制度、特困人员供养制度，加强其与专项社会救助制度对接。完善临时救助，将其分为急难型临时救

① 郑功成主编：《中国社会保障发展报告（2016）》，人民出版社，2016 年，第 140 页。

② 郑功成主编：《中国社会保障发展报告（2016）》，人民出版社，2016 年，第 140 页。

③ 习近平：《习近平谈治国理政》（第 2 卷），外文出版社，2017 年，第 317 页。

④ 王小兰：《政策过程中的制度约束：文献回顾与展望》，《社会政策研究》2021 年第 3 期。

⑤ 民政部等：《关于开展重特大疾病医疗救助试点工作的意见》，湖南省民政厅官网：http://mzt.hunan.gov.cn/yw/shhjz/201403/t20140312_3721758.html，2014 年 3 月 12 日。

⑥ 郑功成主编：《中国社会保障发展报告（2016）》，人民出版社，2016 年，第 148-149 页。

⑦ 人力资源社会保障部办公厅：《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，中国政府网：http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/08/content_5089283.htm，2016 年 7 月 8 日。

助和支出型临时救助。将受传染病疫情等突发公共卫生事件影响的基本生活暂时陷入困境的家庭纳入急难社会救助保障范围,并制定突发公共事件相关应急预案,明确应急期社会救助政策措施和紧急救助程序。形成“物质+服务”的救助方式。为社会救助对象优先提供公共就业服务,按规定落实税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、公益性岗位补贴等;加强专业社会工作服务,帮助救助对象构建家庭和社会支持网络;发展其他救助帮扶,提供法律援助、司法救助、心理疏导、关系调适、取暖救助、殡葬救助、儿童康复救助等。通过给受助群体提供差异化的社会服务,促使受助群体形成社会适应能力和内在发展能力。^①

(四) 社会共同体思维下的制度变革

由马克思的社会关系理论可知,社会的本质是关系,人的根本属性是社会属性,人即作为一种关系的存在。社会演进的理想方向是人的共同体。习近平总书记在多个领域中积极推动建立共同体,如提出社会治理共同体,人类命运共同体,以及相关共同体表述。在习近平总书记的思想中蕴含着丰富的关于“共”的思想。可以说,如何提高社会各组成部分的共同体意识成为党的十八大以来国家与社会建设的重点工作。中共十八届六中全会明确提出全党要进一步强化“四个意识”,其中大局意识强调的是从整体、全局出发对事态进行综合考量和谋划,要求做到认清大局、看透大局、服务大局、贡献大局。

上述思想意在形塑人是共同体成员的意识,对他人的生活处境能够产生同情共感,促进社会共同体有机统一,并实现社会福利的增进,以更加有效地为个人生活需要的满足提供前提条件。社会保障制度作为一种利益分配机制,涉及到所有人的利益。推动社会保障资源共享,充分发挥社会保障制度调节收入分配差距功能的一个关键之处是,增强人们的共同体意识,让既得利益获得者能够设身处地地为其他群体着想,从而减少社会保障制度改革阻力,实现社会整体利益最大化。同时,这里的人,也可以是不同地区、不同人群、不同层级的政府等主体。

这一时期中以社会共同体为导向的社会保障制度变革主要体现在制度并轨与制度统筹层次提高两个方面。一方面,不断推进制度整合并轨。2014年人力资源社会保障部、财政部印发《城乡养老保险制度衔接暂行办法》;2016年1月国务院印发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》要求建立统一的城乡居民基本医疗保险制度;^②2017年1月民政部等六部门印发《关于进一步加强医疗救助与城乡居民大病保险有效衔接的通知》;2014年5月国务院办公厅印发《深化医药卫生体制改革2014年重点工作任务》,“推进异地就医结算管理和服务”成为当年卫生体制改革的工作重点;^③2015年8月人力资源社会保障部、国家发展和改革委员会、财

① 贾玉娇:《提升社会救助制度现实贴合力 兜实兜牢基本民生保障底线》,《中国民政》2020年第16期。

② 国务院:《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》,中国政府网:http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/12/content_10582.htm,2016年1月12日。

③ 国务院办公厅:《关于印发深化医药卫生体制改革2014年重点工作任务的通知》,中国政府网:http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-05/28/content_8832.htm,2014年5月28日。

政部、国家卫生和计划生育委员会联合印发《关于做好进城落户农民参加基本医疗保险和关系转移接续工作的办法》；2016年11月，人力资源社会保障部印发《关于城镇企业职工基本养老保险关系转移接续若干问题的通知》；同年12月人力资源社会保障部、财政部印发《关于做好基本医疗保险跨省异地就医住院医疗费用直接结算工作的通知》。另一方面，大力提升社会保险制度统筹层次。2017年6月，人力资源社会保障部、财政部印发《关于工伤保险基金省级统筹的指导意见》；同年9月人力资源社会保障部、财政部发布《关于进一步完善企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》；2018年6月国务院发布《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》。

七、结语

自中国共产党成立以来，中国人民走上了一条社会关系变革与人的解放之路。由于构成人本质的社会关系具有历史性，这场关系变革与人的解放之路也必然是一条遵循生产力发展规律的历史演进之路。在这条道路上，中国共产党领导中国人民满足了人的政治需求、经济需求与社会文化需求，逐步实现了人的解放。然而，这条关系变革之路是艰难的，中国共产党需要在资本主义逻辑主导下的世界秩序中进行道路探索；这条道路是艰巨的，需要既得利益群体能够时刻不忘初心，不忘本，将实现全体人的全面发展作为改革的导向，能够进行自我矫正，并勇于从自身开刀；这条道路是曲折的，中国共产党领导中国人民走的是一条前所未有的发展道路，虽然有科学社会主义的指导，但是在实践中难免会遇到新挑战、新问题，中国共产党需要在实践探索中积累经验、总结教训；这条道路是充满挑战的，随着生产力的不断发展，新的生产关系不断生成，社会关系的复杂性不断增强，给国家治理不断提出新的挑战，对于中国共产党而言，关系变革始终在路上。

在此进程中，社会保障制度从作为关系变革结果、维护关系的制度手段，演变为其内部蕴含复杂社会关系，具有关系变革意涵，对实现人的发展越发具有重要意义的制度安排。在社会主义市场经济条件下，社会保障制度逐渐发展成为一项关系变革、形塑人的存在状态的基本制度安排，即作为市场经济条件下以物为基础、实现人的独立性的制度安排。从既有的制度实践成果来看，社会保险制度与社会救助制度的全覆盖使得人们具有脱离劳动力市场仍旧能够生活的能力。未来随着生产力发展及其带来的生产关系的变革，社会保障制度必然发生新的变革，以不断推动人的全面发展。社会保障制度内在蕴含的亟待建立、梳理或破解的关系是指束缚个体获得生存与发展资源的关系，可进行三个层面上的划分。第一个层面是建立关系。将“现实的人”的诉求与需求转化为社会保障制度内容，具体表现为实现社会保障制度全覆盖，并根据“现实的人”的需要完善社会保障制度。第二个层面是重塑关系。打破不利于社会保障资源公平、

有效率供给的关系，如部门关系、不同层级的政府之间的关系、城乡关系、地域关系、职业群体以及代际等关系。第三个层面是理顺关系。理顺政府、市场、社会组织、家庭、个人之间的关系。上述关系形塑构成中国社会保障制度实践的本质。在实现共同富裕的道路上，同时在新的生产力发展的基础上，未来社会保障制度将继续进行以实现人的全面发展为目标的深刻的关系变革。

The Essence of the Communist Party of China's Practice of the Social Security System Over a Century

Jia Yujiao

(School of Philosophy and Sociology, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: Relationship changes and the realization of human development are the underlying logic of the Communist Party of China (CPC) in seeking benefits and happiness for the people. Over the past more than hundred years, as one of the instruments for the CPC to transform Chinese society, the social security system has not only represented some similarities with the Western social security systems in terms of development pattern, but also, more importantly, has the essential characteristics and development pattern of Marxism, that is, continuously reforming the social relations which are people's fetters, and gradually realize human development. Relationship changes, institutional evolution and human development are three key words for interpreting the CPC's practice of social security system. On the basis of reviewing Marx's theory and the development of the CPC's social security system, this paper constructs an analytical framework and reveals the essence of the relations of the social security system. It is clear that the social security system has evolved from a result of the relationship changes and an institutional means of maintaining relationships to an institutional arrangement that involves complex social relations and become increasingly important to human development. Moving towards achieving common prosperity, and with the development of the productive forces, the future social security system is expected to continue to undergo profound relationship changes aimed at realizing the all-round development of human beings.

Key words: relationship changes; human development; social security system

(责任编辑：郭 林)