

· 专题：中国特色社会保障道路 ·

社会保障学科发展的三个转向

童 星

[摘 要] 在中国式社会主义现代化进程中，社会保障的实践和理论研究随之发展。当前，社会保障学科发展将呈现以下三个重要转向。一是关注并参与人口问题的研究，厘清人口学的基本概念，把握人口学的基础理论。各项公共政策与管理都以人口政策与管理为基础，社会保障作为福利政策与管理，也不例外。二是任何社会形态都有其“普照的光”，当今我国的“普照的光”已由“小康”转变成“共同富裕”。在其照耀下，社会保障体系建设的重点将由“扩面”“保底”“助弱”转移到“调结构”上来。三是社会保障的研究范式也相应地会由经济学、社会学为主导转向管理学为主导。

[关键词] 社会保障学科建设；人口政策；普照的光；结构调整；研究范式

1978 年党的十一届三中全会开启了改革开放和中国式社会主义现代化的航程。在这一伟大航程中，我国的社会保障事业取得了骄人的成就，“建成了包括养老、医疗、低保、住房在内的世界最大的社会保障体系，基本养老保险覆盖超过 9 亿人，医疗保险覆盖超过 13 亿人。”^① 社会保障学科也随之蓬勃发展起来。当前，中国式社会主义现代化已经进入扎实推进共同富裕的阶段，社会保障学科发展面临着重要的转向。

一、关注并参与人口问题的研究

（一）关注并参与人口问题研究的必要性

首先，社会保障的绝大多数议题都与人口问题紧密相连。改革养老金制度、推进养老服务、出台长期护理保险、延迟退休（领取养老金）年龄等，都由人口老龄化导致，与“老龄少子”的人口结构相关；医疗保障、大病保险、流行病防治、残疾人福利，都和人口质量中的健康变量密切相关；社会救助与巩固脱贫攻坚成果，都涉及到“因病返贫”；失业特别是结构性失业，涉及到人口相对过剩和人口结构。

其次，在人口问题上尚未充分认识并把握规律。我们先是鼓励生育，计划经济条件下农村按人口数分口粮，城镇按人口数供应粮油棉布和分配住宅；后转为控制生育，历经温和的“晚

[作者简介] 童星，南京大学政府管理学院教授。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大项目“中国社会保障体系建设与扎实推进共同富裕”（21STA002）。

① 参见习近平：《在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话》，《人民日报》，2018 年 12 月 19 日。

稀少”、^①直接的“独生子女”、适度的“开小口、堵大口”等政策；现又鼓励生育，由允许单独二胎、二胎全部放开，直到大力鼓励生育。数十年间人口政策如此变动，反衬出我们尚未完全认识人口变化的客观规律、人们的生育意愿和生育行为的发生发展规律。

因此，厘清人口学的基本概念、开展人口基础理论研究、把握人口发展规律，不仅是人口学界责无旁贷的职责，也是社会保障学界义不容辞的任务。甚至整个公共管理学界也应当关注人口问题的研究，因为公共管理学科所属的社会保障（其实就是福利政策与管理）、卫生政策与管理、教育政策与管理等专业，都是以人口政策与管理为基础的。不搞清楚人口问题，也就无法搞清楚社会保障问题。

（二）厘清人口学的基本概念

1. 人口数量

人口数量究竟是多好还是少好？视角不同，答案也就不同。人有一双“手”，可以创造财富；也有一张“口”，需要消费财富。俗话说得好：“人多好种田，人少好过年。”在严格实施计划生育政策的年代，宋健等人测算出中国适度人口约为7亿人左右。^②2022年，我国人口出现“负增长”。面对人口“零增长”甚至“负增长”的现实，政府众多部门又在出台一系列刺激人口增长的政策。

其实，人口数量并非越多越好，也非越少越好，而是要“适度”，这已成为人们的共识。但“适度”究竟是相对于什么而言？对此又分歧极大。

如果是相对于人口再生产，容易取得共识，即总和生育率不低于2.1。可一旦联系到现有人口规模是否适度，这仅有的一点共识也会消融。

如果是相对于环境承载力，那么是依据自然时空观还是社会时空观？自然时空观变化相对缓慢，而社会时空观则变动不居。“农村是广阔天地，在那里大有作为”，讲的是自然空间；“城市资源要素集聚，在那里发展机会多”，讲的是社会空间。依据自然时空观，不许农民“盲流”进城；依据社会时空观，则鼓励农村剩余劳动力向城市转移。

如果是相对于经济状况，则要考虑劳动力同土地、资源、资金、技术等生产要素的组合方式，而这些变量及其组合却是千变万化的。

因此，何谓“适度”人口数量，需要研究；用什么方式实现“适度”人口数量，更需要研究。

2. 人口质量

抽象地看，关于人口质量，人们有共识，都看重婴儿死亡率、平均预期寿命、平均受教育年限这些指标的价值，都承认最能影响人口质量的当属教育和医疗。但具体来讲，什么样的教育和医疗才能有效提升人口质量，又是一个有待深究的问题。对此，中国和西方形成了不同的传统。^③

先看西医和中国式教育。它们都设定理想化的“健康人”或“全面发展人”，从而设计出一套指标体系来描述“健康人”或“全面发展人”。对照“健康人”指标，定期体检，发现差距就采用医药方法来缩小或者消除这些差距；对照“全面发展人”指标，定期考试，促使学生德智体美劳全面发展、语数外理化生史地政齐头并进、各科目所有知识点无不通晓，抹杀个性。

^① 即通过提倡晚婚晚育、每胎间隔至少5年，以达到生育数量少的政策。

^② 侯文若：《西方人口学理论述评》，湖南人民出版社，1989年，第112-116页。

^③ 童星：《残疾人康复与福利提供中的科技元素》，载高晓平、牟民生主编：《残疾人发展理论研究》，南京大学出版社，2017年。

再看中医和西方式教育。它们没有“健康人”和“全面发展人”的概念及指标体系。中医通过养生、健体、调理的方法,实现体内阴阳平衡、经络畅通,以及人体与外部环境的平衡协调;西方式教育强调发现并培养受教育者的特长,扬长避短,人尽其用,帮助学生实现自身的价值。

中医和西方式教育,西医和中国式教育,究竟哪个更好,见仁见智。

3. 人口结构

诸如性别比、老少比、空间分布等,现在都有不尽如人意之处,而且常常越调结构越不合理。在人口结构这类问题上,是否“自发的秩序”要优于“人为的秩序”,“量力而行”要胜于“尽力而为”?

为了搞清楚人口学的这些基本概念,优化人口理论的研究,有必要牢记恩格斯的教诲:“就一切可能来看,我们还差不多处在人类历史的开端,而将来会纠正我们的错误的后代,大概比我们有可能经常以极为轻视的态度纠正其认识错误的前代要多得多。”^①

(三) 人口研究的理论基础

在中国,人口研究的理论基础是马克思和恩格斯创立的历史唯物主义,特别是恩格斯晚年在审视了民族学家兼人类学家摩尔根《古代社会》研究成果以后写就的科学著作《家庭、私有制和国家的起源》。他在该著作第一版序言中指出:“摩尔根在美国,以他自己的方式,重新发现了四十年前马克思所发现的唯物主义历史观,并且以此为指导,在把野蛮时代和文明时代加以对比的时候,在主要点上得出了与马克思相同的结果。”^②

恩格斯坚持认为:“原则不是研究的出发点,而是它的最终结果;这些原则不是被应用于自然界和人类历史,而是从它们中抽象出来的;不是自然界和人类去适应原则,而是原则只有在适合于自然界和历史的情况下才是正确的。”^③正是这种坚守,使得恩格斯立足于摩尔根等学者关于文明史前史的研究成果,以及历史学家和考古学家关于文明史开端的研究成果,同他和马克思关于阶级和国家起源的研究成果相综合,提出:“历史中的决定性因素,归根结底是直接生活的生产和再生产。但是,生产本身又有两种。一方面是生活资料即食物、衣服、住房以及为此所必需的的工具的生产;另一方面是人类自身的生产,即种的繁衍。一定历史时代和一定地区内的人们生活于其下的社会制度,受着两种生产的制约。一方面受劳动的发展阶段的制约,另一方面受家庭的发展阶段的制约。劳动愈不发展,劳动产品的数量、从而社会的财富愈受限制,社会制度就愈在较大程度上受血族关系的支配。然而,在以血族关系为基础的这种社会结构中,劳动生产率日益发展起来;与此同时,私有制和交换、财产差别、使用他人劳动力的可能性、阶级对立的基础等新的社会成分,也日益发展起来。这些新的社会成分在几世代中竭力使旧的社会制度适应新的条件,直到两者的不相容性最后导致一个彻底的变革为止。以血族团体为基础的旧社会,由于新形成的社会各阶级的冲突而被摧毁;组成为国家的新社会取而代之,而国家的基层单位已经不是血族团体,而是地区团体了。在这种社会中,家庭制度完全受所有制的支配,阶级对立和阶级斗争从此自由开展起来,这种阶级对立和阶级斗争构成了直到今日的全部成文历史的内容。”^④

① 《马克思恩格斯选集》(第3卷),人民出版社,1972年,第125页。

② 《马克思恩格斯选集》(第4卷),人民出版社,1972年,第1页。

③ 《马克思恩格斯选集》(第3卷),人民出版社,1972年,第74页。

④ 《马克思恩格斯选集》(第4卷),人民出版社,1972年,第2页。

二、社保“普照的光”由“小康”变成“共富”

马克思曾经指出：“在一切社会形式中都有一种一定的生产支配着其他一切生产的地位和影响，因而它的关系也支配着其他一切关系的地位和影响。这是一种普照的光，一切其他色彩都隐没其中，它使它们的特点变了样。”^①

例如，个体经济和高利贷古已有之，但封建社会的个体经济、资本主义社会的个体经济和社会主义社会的个体经济，具有完全不同的性质，古代社会的高利贷和资本主义社会的高利贷也迥然不同，其根源就在于它们所生存的环境被不同的“普照的光”所覆盖。

马克思在政治经济学研究中使用的这一方法，对于我们考察中国社会保障实践进程与学科发展具有很好的启迪作用。覆盖中国社会保障实践和学科体系的“普照的光”，在开始阶段是建设小康社会和全面小康社会。鉴于我国先后于2000年建成小康社会、2021年建成全面小康社会，2021年进入“扎实推进共同富裕”新阶段，与此相应，现在社会保障实践和学科体系的“普照的光”已经变成了“共富”。

早在中国式现代化启动之初，中央就提出了分三步走的发展战略，即1990年实现温饱、2000年实现小康、2050年实现现代化。在如期实现总体小康的基础上，2002年，党的十六大指出：“现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康”，从而提出了全面建成小康社会的目标。^②在小康、全面小康“普照的光”之下，社会保障实践探索和理论研究所关注的重点问题是以下三个。

一是“扩面”，即“一个都不能少”。长期以来，我国只有机关事业单位干部职工才有退休金、公费医疗或劳保医疗，企业职工的退休金和劳保医疗还是由企业提供。这种产生于计划经济、且适应计划经济的单位制保障，在计划经济转向市场经济的过程中难以持续。于是，建立社会化的城镇职工社会保障制度就成了为国有企业改革保驾护航的重要举措。在小康社会建设期间，我国完成了城镇职工社会保障体系的建设，但尚未能覆盖到近两亿农民工。当推进到全面小康社会建设阶段，又以“同工同酬”“同工同酬同保障”的原则对待农民工，从而将职工基本社会保险制度由“广覆盖”跃升到“全覆盖”。

自古以来，中国的农民都没有养老保险。从德国开始的近现代社会保险体系建设也只是覆盖工薪阶层，并没有将此项保障赋予农民。在我国小康社会建设期间，1986年，民政部牵头在江苏省沙洲县（现张家港市）召开全国农村基层社会保障工作座谈会，确定在经济比较发达的地区，发展以社区（乡镇、村）为单位的养老保险，其实质就是依托乡镇企业由乡镇自办退休养老，这还不能算是社会养老保险。历经多年的努力，到1997年底，已有30个省（自治区、直辖市）的2097个县（市、区）开展了农村养老保险工作，8288万农村人口参保，基金累积140亿元，有55万多农民领取了养老金。^③尽管如此，此时的“农保”覆盖面仍然太低，数亿农民被排除在外；待遇标准过低，无法保障老人基本生活；基金管理层次过低，社会化基本谈不上。2002年，中共十六大将“全面小康”列为全党奋斗目标，相应也明确提出：“在有条件的地方探索建立农村

① 《马克思恩格斯选集》（第2卷），人民出版社，1972年，第109页。

② 参见江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2002年11月18日。

③ 童星、林闽钢主编：《中国农村社会保障》，人民出版社，2011年，第148页。

社会养老保险制度”。^①此后，正式启动新型农村社会养老保险（“新农保”）。参保对象由原乡镇企业职工、农村干部、民办教师、复员军人等为主，扩展到全体从事农业生产的劳动力及其家庭成员，参保总人数近8亿；建立起“个人缴费、集体补助、财政补贴”三方分担的筹资机制，养老基金采用社会统筹与个人账户相结合的模式，确立了合理的缴费基数和筹资标准，保证老年农民的基本生活；并开始考虑与城镇社会养老保险制度的衔接问题。^②

医疗保障制度肩负着解除全体人民疾病医疗后顾之忧和提升人民健康素质的重大责任。在小康社会建设期间，1994年，国务院启动江苏省镇江市、江西省九江市职工医疗保险改革（简称“两江医改”），确立了现行职工基本医疗保险制度的框架；在全面小康社会建设期间，2003年，国务院启动新型农村合作医疗试点，2007年，启动城镇居民基本医疗保险试点，2016年，又推进这两项试点制度的整合，开始运行统一的城乡居民基本医疗保险制度。截至2021年底，全国基本医疗保险参保人数为136297万人，约占全国总人口的96%。其中，参加职工基本医疗保险者为35431万人，占全国总参保人数的26%；其余的74%参加了居民基本医疗保险。^③可谓真正实现了全民医保。

到了改革开放40周年之际，我国建成了包括养老、医疗、低保、住房在内的世界最大的社会保障体系，基本实现了全覆盖。

二是“保底”，即“保基本”。新中国建立以后，对于因自然灾害及其他各种原因导致的生活陷入绝境的个人及其家庭，政府就以临时性的救济方式例如灾害救助予以帮助，保障其基本生存需要；困难人员所在的企事业单位和农村人民公社也会给予各种困难补助。在建设小康和全面小康社会的进程中，临时性的救济转向制度化的救助，先后建立健全了城乡居民最低生活保障制度（简称“低保”）。城市低保是在20世纪末全面推开的，不仅有效地保障了城市困难家庭的基本生活，而且有力地促进了国企改革的顺利进行。2002年开始全面建设小康社会。没有农村小康就没有全面小康，而更多更困难的人群生活在偏僻落后的农村，于是将已普及于城市的低保制度向农村延伸。到2007年底，全国31个省（自治区、直辖市），2777个涉农县（市、区）全部实施了农村低保制度，保障人数达到3566.3万人（1608.5万户），实现了“应保尽保”。从2008年起，又对各地农村低保实施“扩覆盖面、提补助标准”，当年发放的补助资金就由上年的109.1亿元猛增到228.7亿元，翻了一番多。^④

除了建立健全城乡居民最低生活保障制度以外，为了在全面小康社会建设中不让一个人掉队，2015年，习近平总书记就加大力度推进扶贫开发工作提出“六个精准”和“五个一批”，即“对象要精准，项目安排要精准，资金使用要精准，措施到位要精准，因村派人要精准，脱贫成效要精准”，以及“通过扶持生产和就业发展一批，通过易地搬迁安置一批，通过生态保护脱贫一批，通过教育扶贫脱贫一批，通过低保政策兜底一批”。这就丰富了精准扶贫的思想内涵和操作方法，勾勒出精准扶贫的基本轮廓。国务院发布的《中国的减贫行动与人权进步》指出，中国政府根据2014年底贫困人口统计数据，分别制定了不同的脱贫方案。第一，通过

① 参见江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2002年11月18日。

② 童星、林闽钢主编：《中国农村社会保障》，人民出版社，2011年，第156-157页。

③ 郑功成主编：《中国医疗保障发展报告（2022）：医保基金政策演进、实践效果及优化》，社会科学文献出版社，2022年，第15-17页。

④ 童星、林闽钢主编：《中国农村社会保障》，人民出版社，2011年，第198页。

产业扶持，帮助有劳动能力和生产技能的 3000 万贫困人口脱贫；第二，通过转移就业，帮助 1000 万贫困人口脱贫；第三，通过易地搬迁，帮助“一方水土养不起一方人”地区的约 1000 万贫困人口脱贫；第四，通过全部纳入低保覆盖范围，实现社保政策兜底脱贫。中国政府承诺，在 2015 年已经完成 1442 万人脱贫的基础上，从 2016 年起每年都要完成 1000 万以上贫困人口的脱贫任务。^①到了 2017 年，党的十九大更是把精准脱贫列为全党三大攻坚战之一，动员全党全国全社会力量，“坚持中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制，强化党政一把手负总责的责任制”。^②我国于 2020 年底实现了现行标准下贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽。

三是“助弱”，即扶持“弱势群体”。在充满活力和竞争的社会中，始终存在着一些弱势群体。要建成小康社会，就必须善待和扶持这些弱势群体。首先就是残疾人群体；其次则是妇女和儿童群体；随着老龄化社会的来临和加剧，又出现了规模日益庞大的老年人群体。对于这些弱势群体，我国通过以下途径予以保护和扶持：立法，国家先后出台了《残疾人保障法》《妇女权益保护法》《未成年人保护法》《老年人权益保障法》等法律法规；健全组织机构，不仅成立了残联、妇联、关工委、老龄协会等组织，而且在政府相关部门内设立了专门的工作机构；设立一系列针对这些弱势群体的福利保障项目；鼓励慈善公益帮扶这些弱势群体。

2021 年，中国式现代化跨越全面小康进入实现共同富裕阶段。在共同富裕“普照的光”之下，社保主要关注点也由“扩面、保底、助弱”转向“调结构”。社会保障作为国民收入二次分配的重要组成部分，原本就是为了缩小初次分配所造成的贫富差距，从而有利于实现共同富裕。然而现有的社会保障体系中有些安排不仅没有缩小甚至反而扩大了初次分配所造成的贫富差距。尽管这种现象的产生在当初具有一定的合理性，可在当前扎实推进共同富裕的大背景下却不能再持续下去了，必须予以改革调整。

一是群体身份结构间的差距悬殊。由人员身份差异带来的社会保障待遇差距悬殊，成了实现共同富裕的一大障碍。首先是城乡不同户籍劳动者之间，不仅存在着同工不同酬的现象，而且存在着同工同酬但不同福利的现象，如城镇劳动者一般都有数千元一月的养老金，农村劳动者的月养老金少的只有 100 多元，多的也只能刚刚达到千元；其次，城镇劳动者内部还有机关事业单位职工与企业职工之间的差距悬殊，尽管已实施“并轨”政策多年，其养老金差距仍在 2—3 倍以上；再次，国企职工与民企职工之间，体制内人员与体制外人员之间（特别突出的是在编人员与不在编人员之间），社会保障待遇也是差距过大；最后，随着经济结构调整以及平台经济等新业态的出现和发展，就业形态也发生了巨大的变化，自由职业者和从事零工、劳务派遣与非正规就业人群显著增多，其在新就业人群中的占比愈来愈高，基于正式劳动关系基础上的现行社会保障体系尤其是社会保险体系难以覆盖他们，这就扩大了全社会劳动者之间的社会保障待遇差距，从而严重影响了共同富裕的水平。

二是地域结构间的差距悬殊。由于全国各地经济社会发展水平不平衡和分级财政体制，导致地域之间的社会保障水平差距悬殊。尽管养老金全国统筹已经推进多年，但迄今为止，效果仍不尽如人意，还停留在省级统筹、全国调剂阶段；其他社会保险项目尽管也在推进省级统筹，效果同样不尽如人意，还停留在市级统筹、省级调剂阶段；社会救助和社会福利项目则是由更小的地

① 参见国务院新闻办公室：《中国的减贫行动与人权进步》，《光明日报》，2016 年 10 月 18 日。

② 参见习近平：《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》，《人民日报》，2017 年 10 月 19 日。

域各自根据自身财政实力予以实施。基于“大数原理”的具有同舟共济功能的社会保障体系，当然统筹的层次越高越好、范围越大越好；作为国家基本制度安排的社会保障制度，也理应全国一致；互联网、大数据也为实施全国统一的社会保障制度、缩小地域间的差距悬殊提供了技术支撑。现在的问题并非出在技术方面，而是出在体制、机制和利益考量方面，这些非技术的问题，就应当借助于“普照的光”，在推进共同富裕的进程中通过体制改革、机制创新、利益调整来解决。

三是某些社会保障项目的设计本身就存在着缺陷，导致贫富差距进一步扩大。比如住房公积金、企业年金等项目，都是有的单位有、有的单位无，有住房公积金、企业年金的单位，也是有的单位多、有的单位少，从而在不同的机关企事业单位工作的员工中产生了很大的不公平；又如住房公积金的使用，让有钱购房、装修的家庭获利，没钱购房、装修的家庭反倒不能获利。而且相关的法律规定过于抽象，监管流于形式。

所有这些不合理的结构，在当前扎实推进共同富裕的“普照的光”之下，已然成为社会保障实践探索和理论研究需要重点解决的问题。

三、社保研究的主导范式由经济学、社会学转向管理学

笔者曾经提出：“我们可以将全部社会保障工作理解为运用经济手段，解决社会问题，实现政治目标。”^①

社会保障学界一向就有多学科合作、跨学科研究的传统。“运用经济手段”离不开经济学，“解决社会问题”离不开社会学，“实现政治目标”离不开政治学，社会保障本身又是政府主导的管理行为，因而也离不开管理学。事实上，这些年来，社会保障研究的视角主要也是政治学、经济学、社会学、管理学等四种。

政治学视角认为社会保障是国家或政府对公民“履行确保其最低经济生活水平的一种社会责任”，也是国家或政府彰显其人民性、有效行使其社会治理职能的必要手段，以国家责任、公民权利、社会公平为导向。政治学的研究视角贡献了社会保障体系的公平性。

经济学视角认为社会保障是一种经济分配形式，是指“国家和社会通过立法对国民收入进行分配和再分配”，因而强调社会保障要遵循经济规律，分配和再分配不能超越社会经济生产体系所能提供的物质基础，有多少钱办多少事，否则必然难以持续。经济学的研究视角贡献了社会保障体系的可持续性。

社会学视角认为社会保障是解决社会问题的一项制度安排，是国家向一部分遭遇社会问题、生活处于窘境的社会成员“提供基本物质生活保障的一套社会福利制度”，强调以人为本，靶向准确，包括人群靶向和需求靶向都准确。社会学的研究视角贡献了社会保障体系的有效性。

管理学视角认为国家向国民提供基本生活保障是一项系统工程，离不开必要的管理，即需要确定目标，弄清楚所有利益相关者各自的诉求（最高与最低及其间能够容忍的阈值），从而调动一切可以利用的资源，在法律法规所允许的边界范围内，完美地实现目标并尽可能地满足所有利益相关者的合理需求。管理学的研究视角贡献了社会保障体系的可操作性。

总之，介入社会保障领域研究的各学科尽管视角不同，套路有别，结论也各不相同，但都

^① 童星：《社会转型与社会保障》，中国劳动社会保障出版社，2007年，第5页。

为社会保障体系和学科的建立与发展做出了自己特有的贡献。当然，在社会保障体系的不同领域和发展的不同阶段，这些学科的地位和作用还是有区别的。

先看在社会保障体系的不同领域。众所周知，社会保障体系有三个主干，即社会保险、社会救助、社会福利。在社会保险的缴费筹集、待遇给付及基金运营领域的研究中，显然经济学占据主导地位；在社会救助领域的研究中，看到的多为社会学者；而社会福利领域的研究，经济学和社会学交相辉映。社会保障体系向保障对象提供的无非是资金和服务这两种主要形式。涉及到资金，经济学研究的优势凸显；涉及到服务，社会学则有了较多的话语权。

再看社会保障体系发展的不同阶段。长期以来，社会保障研究中都是经济学话语为主导。其原因主要在于：第一，在小康社会建设的初期，我国就确立起“经济建设为中心”的路线方针，开启了经济体制改革，并在改革过程中逐步明确了“经济体制改革的目标模式是建立和发展社会主义市场经济”，这个大背景使得不仅在社会保障领域，甚至在整个社会科学界都是经济学大行其道；第二，20世纪末，正值国企改革攻坚之际，中央提出要建立与社会主义市场经济相适应的社会保障体系，从城镇企业职工开始，摆脱单位化，建立社会化的社会保障体系，既为国企改革保驾护航，也为未来机关事业单位和广大农村的社会保障体系框架打下坚实基础，这个关键举措进一步巩固了经济学在社会保障研究中的主导地位；第三，上述先以城镇职工为主体、将来涵盖机关事业单位和广大农村的社会保障体系框架是以社会保险为主干的，这又恰恰是经济学发挥学科优势之所在。所以，经济学居于社会保障研究领域长期“霸主”地位得以奠定。

2002年以来，国家进入全面小康社会建设时期，社会保障的研究也随之转入经济学话语为主、社会学话语为辅的发展阶段。这是因为：第一，小康主要是发展经济、改善人民群众的物质消费状况，而全面小康则意味着发展经济社会文化等各项事业、满足人民群众对美好生活的需求、提升人民群众整体的生活质量。因此，政府开始了由建设型向服务型的转型，越来越关注提供各种公共服务，这个大背景为社会学更多地介入社会保障领域的研究提供了契机。第二，社会保障体系自身的建设也由社会保险扩展为社会保障，保险主要解决资金的问题，保障则是除了解决好资金问题，还要提供好服务。如果将社会保障体系比作一个有机体，那么社会保险犹如骨架，社会救助、社会福利等犹如皮肉，搭建骨架必然在前，强身健体紧随其后，社会学也就有了更广阔的用武之地。所以，近20年来，社会保障研究呈现出经济学话语为主、社会学话语为辅的局面。

既然今后在共同富裕“普照的光”之下，社会保障的重点将由“扩面”“保底”“助弱”转向“调结构”，那么，管理学话语在社会保障研究中也将会越来越强势，发挥越来越大的作用。究其原因，主要包括如下几点。

第一，社会保障结构调整关涉到多主体、多方面的利益兼顾与平衡，这是典型的政策与管理问题。利益相关者各方包括国民、用人单位、政府，国民中又包括体制内外人员、正规就业与非正规就业人员、就业人员与退休人员以及未成年人等，各自都有其最高期望值和最低需求。这就要求相应的政策与管理通盘考虑，在满足各自底线需求的前提下，尽可能实现“帕累托最优”，提升社会总福利量。作为一项社会政策，社会保障还需要同其他公共政策乃至经济政策相协调，正如贝弗里奇所言，“构建一个人们完全满意的社会保障计划还取决于其他社会问题的解决”。^①因此，社会保障、经济发展、生产力布局和城乡规划、社会稳定、国民健康、精

① 《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》，中国劳动社会保障出版社，2004年，第93页。

神文明建设等，都要求得到统筹兼顾。

第二，社会保障结构调整的方案措施必须在需求目标、可用资源、约束条件间进行配组优选，这更得借助于管理学的理论和方法。在一定意义上说，管理学就是在既定约束条件下进行资源的最优配置以确保目标实现的学问与艺术，可操作性是管理学所追求的特质。

第三，社会保障结构调整的实施路径必须统筹沿袭与调整、新人与老人、客观与主观、可能与现实等方方面面的矛盾与冲突，这也离不开管理学的研究范式。在社会保障的结构调整中，有了统筹兼顾多主体、多方面利益的政策，也有了实现目标、可用资源、约束条件间最优组合的方案，这仍不够，还需要处理方方面面的矛盾与冲突。例如，有关医保基金提高门诊报销比例、缩减个人账户规模的改革，其思路理念和政策方案都没有问题，也有利于参保人员的切身利益，但在某些工业基地城市的退休人员群体中引发了不满和抱怨，这就同在实施路径中没有处理好上述矛盾有关。

因此，在扎实推进共同富裕“普照的光”之下，基于宏观人口形势的深刻变化，为适应社会保障体系建设越来越以“调结构”为重点，社会保障的研究也必须转向以管理学为主导的范式。

Three Transformations in the Development of Social Security Discipline

Tong Xing

(School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: In the process of modernizing Chinese-style socialism, both the practical implementation and theoretical exploration of social security have advanced. The development of social security disciplines is poised to undergo three crucial transformations. Firstly, there will be a significant emphasis on engaging in research related to demographic issues, necessitating the clarification of fundamental concepts and a profound understanding of basic demographic theories. This emphasis stems from the recognition that all public policies and management are grounded in population policies, and social security, as a facet of welfare policies and management, is no exception. Secondly, every societal construct possesses its distinctive "universal light," and in contemporary China, this illumination has shifted from "moderately prosperous" to "common prosperity." In light of this shift, the focal point of constructing the social security system will transition from "expanding coverage," "guaranteeing the bottom line," and "assisting the weak" to "structural adjustment." Thirdly, the predominant research paradigm within social security will correspondingly shift from economics and sociology to management science.

Key words: discipline construction of social security; population policy; universal light; structural adjustment; research paradigm

(责任编辑: 郭林)