

我国社会保障模式转型研究

——从生存型到发展型

柳颖

摘要：当前社会主要矛盾已变化，我国现行社会保障面临着政策完善、制度创新的挑战，转变保障理念，推动生存型社会保障制度向更具有持续性、共享性、公平性以及协调性的发展型社会保障制度转型，对于推动我国经济结构转型和提升人民群众福利具有重要意义。本研究以发展型社会保障为视角，通过对“生存型保障”模式下的政府困境与表现进行梳理，对“生存型”社会保障制度困境的原因深度剖析，试图提炼出我国发展型社会保障模式建构的基本原则和政策选择。

关键词：生存型 发展型 社会保障模式

当前我国社会的主要矛盾已然发生了变换，转化为人民群众日益增长的美好生活需求和不平衡不充分的发展之间的矛盾，这一矛盾对现代化的社会保障制度构建提出了新的要求。党的十九大报告指出我国要建立完善的社会保障制度，党的十九届四中全会进一步提出将“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要”作为中国特色社会主义制度建设的重要内容。我国现阶段人民对美好生活的向往，实际上是对社会保障制度完善的向往，因此，建立更加可持续发展的社会保障制度、更加符合经济社会发展的社会保障制度，推动“生存型”社会保障制度向“发展型”社会保障制度具有重要的现实意义。

一、我国生存型社会保障制度的现实困境与表现

（一）“生存型”模式下的个

人困境与表现

1. 社会排斥

改革开放以后，随着农村联产承包责任制的推广和人民公社组织体制的解体，农村的社会保障制度缺失，出现了针对农村人口社会保障制度排斥，即社会排斥。一些学者以为，社会排斥是造成农村制度性贫困的最主要原因，尤其老年人口在劳动力丧失和疾病治疗支出大幅度增长以后。

2：“能力贫困”与“贫困陷阱”

“生存型”社会保障体系往往基于收入不足的理念进行制度框架的设计，补贴收入而非提升能力，从而使福利效应在经济与社会两个层面产生缺失。本研究以我国的社会救助和失业保险的制度设计和实施效果为例阐述之。

首先，现行社会救助的制度设计在导向上无助于受助者可行能力的获得与提升。其次，失业保险职能缺失。我国失业保险政策的着力点主要是通过失业保险基金支出为失业人员发放失

业保险金、丧葬补助金和抚恤金，缴纳领金期间的医疗保险费，以及对困难失业人员发放临时价格补贴等（2018年《失业保险条例》修订，增加了代缴养老保险费）。相对而言，对失业保险的另外两个职能——预防失业、促进就业方面的关注与投入相对较少。

3.“福利依赖”

在我国现行的社会保障制度体系中，社会救助制度与社会福利制度具有显著的单向性特征，即待遇的给付强调民众的社会权利，具有无偿性与低偿性的特点。我国的社会救助制度，尤其是最低生活保障制度及其捆绑福利确实在一定程度和范围内对有劳动能力者的就业意愿和行为产生了负面效应，使得很多保障对象认为“工作不如吃低保”。

（二）“生存型保障”模式下的政府困境与表现

由于社会保障涉及面广，面临问题众多，而政府责任过于集

中，以致一方面政府压力巨大，公共财政负担沉重，社会保障的供给与传输力不从心；另一方面，政策对象的部分权利难以保障，需求难以回应，供需之间产生鸿沟。

1. 社会保障层次不健全，政府负担过重

当前，社会救助、社会保险以及社会福利成为公民在贫困、老年、疾病、失业等情况下的依赖主体。加之中国权威主义政治体制下公共权力的相对集中，政府在资金、政策和服务递送方面的压力愈发凸显。

2. 权责不清，各主体权责关系失衡

首先，政府在社会保障体系的筹资、规制、管理、监督等各个层面发挥着主导性作用。其次，社会组织作为新公共管理运动以来社会治理和公共产品供给的积极性力量，被认为是纠正传统行政缺陷，平衡公平与效率的有效行政工具。再次，当前与福利相关的各项产业，市场参与的水平有限，其作用空间与方式深受政策、能力与观念的制约，市场组织与政府、非营利组织之间也缺乏沟通与连接的基本渠道。最后，家庭是我国公民保障的重要主体，却剥离于社会政策与福利制度之外，并未形成与其它主体的有效连接。

(三)“生存型保障”模式下的制度困境与表现

我国“生存型保障”模式下

的制度困境主要表现为制度分割与公平性受损，以及制度的可持续性较差。

首先，社会保障制度分割在我国表现为城乡分割、群体分割与职业分割，体现出当前社会保障制度的不公平性。其次，我国社会保障制度的可持续性较差。“生存型”政策取向就意味着社会保障，尤其是社会救助和社会福利的支出将越来越庞大，如果不能改变制度导向，必然对财政和制度的可持续性产生巨大挑战。

二、“生存型”社会保障制度困境的原因剖析

中国的发展实践证明，“生存型”社会保障在产生积极的经济与社会效应的同时，也隐藏着个人、政府及制度自身的一系列困境。导致这些问题产生的原因众多，但从宏观层面而言，经济能力、建设理念与制度设计三方面的影响具有根源性意义。

(一)“初级阶段”相对薄弱的物质能力

社会保障是一项需要大量公共资源投入的社会事业，我国长期处于社会主义初级阶段的国情，是制约社会保障各项制度发展水平的根本性因素，“生存型”保障模式在我国的困境必然也与这一因素密切相关。社会保障在个人层面的困境，究其根本原因，还在于资源给付能力的低下。

(二)“效率优先”的资源配

置理念

长期以来，“效率优先”和“GDP崇拜”的理念使各级政府将经济增长而非社会公平与公民个人发展视为追求的目标，公共资源对于社会性政策的支持长期不足。由此，社会保障相关制度的群体差异明显，公平性较弱，以及一些保障领域覆盖面不足、给付水平较低、制度的可持续性差、保障层次不健全等问题的出现也就显而易见的结果。应该说，自1986年现代社会保障制度萌芽时期所构建的“生存型”保障的政策逻辑，是物质财富不足与分配不公平双重因素叠加影响的结果。

(三)“缺啥补啥”的制度建构轨迹

纵观整个中国社会保障制度的发展历史，可以用短期、特定目的性非常强的“缺啥补啥”思路予以描述。由于缺乏整体的顶层设计，各个保障项目在政策设计、资金筹措、管理经办等层面相互隔离，使得社会救助、社会保险制度的二元分割、碎片化、地方化、运行成本高等制度困境的出现成为一种不言而喻的结果，成为“生存型”模式下制度可持续性较差，制度自身矛盾重重的重要原因之一。也为强调公平性、可共享、可持续的“发展型”社会保障制度模式建构设置了重重障碍。

在当前经济社会结构转型的重大变革时期，我国“生存型”

社会保障制度在价值理念、制度设计与政策效果上显现的种种危机与挑战提出了制度改革的必要性与紧迫性,推动社会保障制度基于“发展型”理念进行整体重构成为当务之急。理念先行于政策,必须明确发展型社会保障制度模式的建构原则,并从宏观层面进行战略设计,才能得以在克服当前制度障碍的基础上,推动制度的整体转型与顺利推进。

三、我国发展型社会保障制度建构的政策选择

发展型社会保障是以公民的“发展权”和“发展能力”为核心,以就业和人力资本提升为主要方式,以削减社会排斥,促进社会融合为政策理念,以“共享发展”和“可持续发展”为目标,且与我国当前经济社会发展水平相匹配的保障模式。

(一) 构建可持续的社会保障体系

加大保障投入,提供可持续发展动力。推动社会保障制度的可持续发展,根本上要在我国经济发展的基础上进一步加大对社会保障的资金投入,“扩面”与“提质”并举,为社会保障制度的可持续发展提供足够动力。

推动经济政策与社会政策的融合。坚持“发展型”社会保障理念要求提升人民的实际获得,提升社会成员的消费需求,为经济发展提供强大内生动力。应以

“工作保障”为导向,着力于目标群体的健康、教育、培训等人力资本投入以及贷款扶助、就业扶持等具有经济社会双重效益的政策取向,充分发掘社会保障制度的经济效能,在理念层面完成社会保障制度由伦理必要性向经济必要性的转变。

重塑富有效率的制度运行机制。强化我国社会保障自身制度建设,应该从多个层面着手。首先要坚持精算平衡,完善筹资机制,分清政府、企业、个人等的责任,建立多元化、社会性的筹资机制,实现资金来源的多样性。其次,要坚持完善社会保险体系,推动公务员事业单位基本养老保险制度改革及其与企业职工基本养老保险制度的衔接,推动城乡居民基本养老保险制度的并轨;持续推进全民参保计划,基本实现法定人员全覆盖;在养老保险领域,要依据多支柱理念,发展构建包括职业年金、企业年金和个人储蓄在内的多层次养老体系;实现在省级统筹的基础上进一步发展至企业职工基础养老金的全国统筹。再次,完善最低生活保障制度、临时救助制度、教育救助制度、医疗救助制度等,完善社会救助体系,编制“社会安全网”;持续推进城乡社会救助体系统筹,推进制度整合。在社会福利领域,要发展以扶老、助残、爱幼为重点的社会福利制度,健全广泛动员社会力量开展社会救济和社会互助、

志愿服务活动。

(二) 进行人力资本投资与能力建设

投资于健康领域。医疗保险作为与公民健康直接相关的保障项目,与一国的公共卫生体制相结合,对公民的身心健康负有直接责任。首先,应探索医疗保险待遇的保障效应,进一步推动全民医保的实现。其次,实施“上游干预”策略,医疗保险的支出项目应前移至全民健身及疾病筛查环节。在社会福利层面,应着眼于弱势群体的健康投资。

投资于教育、培训领域。一方面,就面向全体国民的普遍的公共投资而言,就是要提升教育水平,加大教育投资,提高公民素质,使个人具备适应新经济发展的知识技术能力。另一方面,对于社会保障关注的弱势群体而言,重要的是通过针对性、回应性的教育和技能培训,改进弱势群体在新的就业和生活环境下的适应能力,帮助贫困者创新、积累知识和改进传统的生活技巧,减少其参与障碍,增加其参与能力,从而更好地适应社会。

投资于儿童和家庭。首先,要通过构建完善的儿童福利政策和管理框架,推行发展型儿童和家庭政策,帮助社会成员实现工作与家庭责任的平衡。其次,要及时纠正教育市场化的错误政策与发展方向,重视教育的基础性意义和公共产品意义,在教育服务的具体实施上,要积极依托社

会组织和社区的平台作用,完善社区儿童服务组织建设,实现社会资源的有效开发和充分利用,平衡家庭儿童抚养的压力与责任,促进儿童更全面的发展。

(三) 推进就业优先战略

积极的社会救助政策。其一,要贯彻“投资”理念,改革社会救助资金拨付限于救助金标准的思路,在年度财政预算内划拨款项,用于社会救助对象的培训、健康改善、就业推荐等方面,树立“先投资后收益”观念。其二,实行社会救助与就业促进的联动机制,通过科学的调查统计手段,建立涵盖社会救助对象劳动能力、劳动意愿、工作经历等在内的登记制度和数据库,并进行周期性审查,将其作为明确其救助标准和期限的重要依据,建立“低保渐退”的双向激励与约束机制。其三,积极的社会救助应关注对贫困家庭的家庭发展支持系统。其四,考虑到部分救助对象不工作的原因与家庭照料负担过重有关,政府部门和社会组织应将社会救助与社会福利系统相结合,为社会救助家庭的就业提供相应的社会支持。

投资性的社会保险政策。社会保险的投资性与发展性功能集中体现在失业保险制度方面。增强失业保险制度的投资性,有两个方向可以考虑:其一,失业保险应该更积极地介入到失业原因的预防中来,提供上游干预的策略。其二,失业保险制度应该更

旗帜鲜明地提供一条或多条重返劳动力市场的途径,转变自己“被动容器”的地位为“积极助推器”的地位。

发展性的社会福利政策。

我国社会福利政策的发展应进一步关注以下几个层面:其一,在老年福利层面关注老年人力资本的培养和使用;其二,进一步加强对有劳动能力残疾人的康复训练与就业支持,推动庇护性就业与开放性就业的发展;其三,对弱势儿童的福利投入需要持之以恒,不断强化。

(四) 推进多层次社会保障体系建设

首先,继续完善社会救助制度的托底功能,在应保尽保的基础上注入质量发展理念。其次,政府部门在社会保险扩面的工作中,在政策鼓励、配套资金刺激的基础上,还应不断加大政策宣传的力度,使公民真正了解基本社会保险制度的意义。再次,相关部门要出台个人商业保险的扶持政策,推动补充保障层次体系的加速发展。

(五) 建构政府主导的多元责任结构

第一,要建立责任协调均衡的社会保障主体结构。第二,建构政府、企业、社会和个人(家庭)权责的分配和共担机制。第三,转换政府责任视角,重塑政府“主导者”角色。

总之,我国社会保障体系发展由“生存型”向“发展型”的

转变是国际与国内、经济与社会诸多因素综合作用下的必然要求,也是社会保障制度体系健康发展的必然路径。发展型社会保障是与经济领域相协调的、全面、多层次、可持续的保障模式,也是与我国社会主义市场经济体制相适应的保障模式。无需讳言,当前我国社会保障制度中的“生存型”理念和痕迹仍占据主导地位,制度模式的转型任重而道远,这就需要政策制定者、研究者们秉持鉴定的道路信念,通力合作,稳步推动这一制度转型的实现。■

参考文献:

- [1] 张浩森. 发展型社会救助研究:国际经验与中国道路[M]. 商务印书馆,2017.
- [2] 高功敬. 城市贫困家庭可持续生计:发展型社会政策视角[M]. 社会科学文献出版社,2018.
- [3] 张新文. 发展型社会政策与我国农村扶贫[M]. 广西师范大学出版社,2011.

(作者单位:内蒙古党校社会管理与文化教研部)

责任编辑:康伟