

从社会保障到社会保护： 我国社会保障制度中民生逻辑的演变^{*}

李洪荣 邓纯余

内容提要 民生水平是衡量国家治理体系现代化程度的重要指标,而民生是社会保障制度的基本功能。随着新时代我国社会主要矛盾的变化,国家治理理念和目标也发生了转变,我国社会保障制度内蕴的民生逻辑开始从传统的社会保障理念转向社会保护理念。究其实质,社会保障和社会保护都是实现民生的重要手段,二者内在的出发点都是不断推进民生发展,但二者又具有不同的内涵。社会保障蕴含着一种底线思维,而社会保护对公民权利、法治民生、贫困等重要问题均有观照,尤其是将人的发展纳入考量之中。因此,既要深刻理解从社会保障转向社会保护的多维驱动力,又要准确把握实现这一转变的关键着力点。

关键词 民生 社会保障 社会保护 社会保障制度

习近平总书记多次强调指出,“民生是人民幸福之基,社会和谐之本”,“增进民生福祉是发展的根本目的”。这些论述既体现了中国共产党为人民服务的宗旨、执政为民的理念,也彰显了面对新时代新形势国家治理理念和目标的转变。所谓民生,在中国传统社会指的是百姓的基本生计;到了现代社会,民生的内涵和外延得到进一步丰富和扩展,涉及政治、经济和社会等各方面的内容。^①及至当代中国,民生所包含的范畴就更为广泛了。从狭义的角度来看,我国的社会保障制度覆盖了民生的具体内容,也为民生提供了基本的制度保障,成为不同阶段民生理念得以践行的政策保证。从政策演进的视角来看,自新中国成立以来,我国社会保障制度建设经历了曲折的过程,其内蕴的民生理念也随之演进和发展。当前,我国社会保障制度中的民生逻辑正从社会保障向社

会保护转变,本文将重点分析这一转变的多维驱动力和关键着力点。

民生: 社会保障的逻辑起点

国外关于民生的思想最早出现在古巴比伦王国的《汉谟拉比法典》中,规定“要保护寡妇、孤儿,严禁以强凌弱”^②。西方民生思想的核心主要源于古希腊时代的政治伦理学说,中世纪以来,宗教福利思想逐渐与世俗福利思想相融合。西方资本主义国家将民生问题纳入制度层面进行考虑,将之视为一种制度化的集体责任,始于英国女王伊丽莎白于1601年颁布的《伊丽莎白济贫法》,这被公认为世界上最早的社会保障法。究其原因,主要是因为资本主义迅速发展时期,疯狂的圈地运动造成了大批城市贫民,一无所有的工人进入工厂,生活境遇比农民更为悲惨。恩格斯曾

* 本文系国家社科基金项目“新媒体时代社会主义核心价值观的传播体系构建与机制创新研究”(项目号:17BKS147)的阶段性成果。

尖锐地指出,农民“至少不是无产者,他们是定居的,其社会地位比现在的英国工人要高一等”^③。于是,工人由最初自发破坏机器、怠工,到后来进行有组织的抗议。在此过程中,个体意识复苏,形成了群体性自觉,从而倒逼作为统治阶级的资产阶级开始重视城市穷人的基本民生问题。

有学者专门对民生概念的演化进行了考察,认为“民生词汇化离不开统治者的主观能动性”。这一观点指出,“民”跟“生”开始是两个分立的词,进入阶级社会后,统治阶级意识到单凭“君权神授”不足以支撑其统治的合法性,开始有意识地关注百姓生活,对“民”加以重视。可见,“民生”的概念由统治阶层首先提出。^④民生一词在我国被广泛使用的时间较晚,“到近代晚清民国时,随着民众地位不断上升,百姓生活日渐在政治生活中占有支配地位,‘民生’一词成为重要的政治词汇之一”^⑤。孙中山提出“民族”“民权”“民生”的三民主义,即取得民族独立、建立主权国家、民众获得生存发展的权利和自由,并将之作为建国之宗旨。有学者指出,孙中山的民生概念较为模糊,“民”泛指众人,“并不排斥过着富裕生活甚至奢侈生活的少数人,但在论证权能分离时,又出于民生考虑,把‘人民’和‘政府’区分开来,这里的‘民’似乎又不包括权力集团在内”^⑥。在当代语境下,有学者认为,狭义的民生是指公民的生命、生存、生产和生活,广义的民生则不仅指公民的生计和生活,而且包括公民的政治需求、精神需求和文化需求,还包括公民的生命价值、尊严价值和健康价值等。^⑦

新中国成立后,中国共产党建立起人民当家作主的社会主义国家。在马克思主义理论指导下,党对民生进行了科学的认识,民生不再是单一的概念,而成为一个概念群,不仅涉及衣食住行等基本生存需求,还包括教育、文化、权利等。党中央一直把民生问题作为执政的重中之重,在不同发展阶段制定了相应的社会保障制度以保障民生。特别是党的十八大以来,“民生开始领跑中国的政治和经济,保障和改善民生已经成为我国经济和社会发展的根本出发点和立足点”^⑧。

从历史的视角来看,民生的内涵和实践均呈

现出从社会保障向社会保护演进的态势。郑功成指出,民生的要素是随着社会不断发展变化的,改革开放前20年我们解决的是初级民生问题,而现在的民生问题则与时代同步,其内涵也在不断发展。^⑨从社会保障转向社会保护反映了伴随社会经济的发展以及社会结构的变迁,民生的内涵也在持续丰富和拓展。

从社会保障转向社会保护的多维驱动力

“保障和改善民生是一项长期工作,没有终点站,只有连续不断的新起点。”^⑩自新中国成立以来,我国的社会保障制度一直将保障和改善民生作为政策目标和核心任务。但在不同的发展阶段,因为经济社会基础和社会主要矛盾的不同,又呈现出不同的阶段性特征。

自新中国成立到改革开放前的这一阶段,我国的社会保障制度是独特的。“它不是针对全体公民制定一部统一的社会保障法,也不是以社会保障项目为基础分别立法,而是针对不同身份的群体单独立法,使得社会保障体系呈现板块分割的特点。”^⑪究其原因,这是由当时我国的发展水平和社会主要矛盾决定的。我国的社会保障主要是模仿苏联的国家包办模式,与国际上使用的社会保障概念不同,民生之“民”,主要是指体制内的工人及城市居民。在社会主义无失业的理念下由国家包揽一切,但是国家包揽的只是城市工人,确保其享受各种福利待遇。在双轨制下,农民实际上是被排除在国家的社会保障体系之外的,或者说农民基本上还是基于家庭、集体式的自我保护,得到的国家财政支持很少。民生在意识形态中是全民的逻辑,但是所设计的社会保障制度实际上并没有涵盖全民,也就是说,国家的意志是要建立一个覆盖全民的“理想的、人人平等的、全面保障的福利体系”^⑫,但在实际中形成的却是以城镇职工为中心、其他社会群体按照身份安排的保障体系。这种双轨制的社会保障体系直到改革开放后随着社会主义市场经济体制改革逐步深化才被打破。

改革开放初期,我国的社会保障制度一度是作为经济建设的政治性配套工程而存在的。^⑬但

是随着市场经济体制改革的不断深化,尤其是1998年以来的国有企业改革,出现了大批下岗失业工人,促使社会保障体制由国家—单位制的模式向国家—社会保障制度模式转变。同时,在我国城镇化进程中,出现了一批失地农民,加之城乡差距进一步扩大,民生保障开始逐渐将农民纳入体系内。城镇职工最低生活保障、新农合等社会保障制度不断完善,但是力度和广度依然不够,现实中的矛盾促使我国社会保障制度的内在理念开始从社会保障向社会保护转变。

20世纪90年代,“社会保护”在国际上得到广泛使用,并逐渐涵盖社会保障的概念。2012年国际劳工大会通过《关于国家社会保护底线的建议书》,社会保护概念开始流行起来。国际劳工组织定期出版物在2010~2011年仍然叫《世界社会保障报告》,到2014~2015年则已经改称《世界社会保护报告》。这一名称的变化,表明在社会政策领域,“一个新概念——社会保护(social protection)正在悄悄地取代社会保障(social security)”^⑭。

与此同时,社会保护的理念和概念也开始进入中国。应星等人指出“针对市场化体制时期社会保障制度的过度市场化,自发性的社会保护要求将市场重新嵌入社会,建立保护性的社会保障制度。”^⑮这一观点表明,我国的社会保障制度在改革开放后由于国家退隐、放权而产生了过度市场化的缺陷,导致民生得不到有效保障,因此,社会的自发保护意识要求社会保障制度进行转型。从国际角度而言,社会保障政策制定的理念由保障的托底功能向保护更广泛的人的发展方面转变,“在社会保护的大框架下,所有的有用的社会性和经济性的政策措施都会被整合运用”^⑯。此外,“在‘以人为本’和科学发展观的政治理念下,社会保障制度改革强调政府责任的回归、覆盖范围的全民性与制度的统一化”^⑰。社会保障转型的内在逻辑,是对民生之“民”的认识不断深化,“民”生由体制内的人群扩展到全社会,“全民”理念的逻辑与现实开始趋于一致。总体来说,我国社会保障制度内蕴的民生逻辑,从社会保障转向社会保护的驱动力主要源于以下几方面。

首先,社会主要矛盾发生深刻变化是从社会保障向社会保护转变的内在驱动力。党的十九大报告明确指出“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经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。”这一新的社会主要矛盾对社会保障事业发展提出了新的时代任务,保障和改善民生成为我们发展的根本目的,从社会保障向社会保护转变成成为必然。

其次,坚持以人民为中心的发展思想是从社会保障向社会保护转变的根本驱动力。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视民生问题,不断深化以人为本的思想。党的十八届五中全会首次提出“以人民为中心的发展思想”^⑱,十九大报告明确提出“坚持以人民为中心”“把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”“坚持在发展中保障和改善民生”等治国理念,将百姓民生问题作为党和国家一切工作的出发点和落脚点。因此,从社会保障转向社会保护,是以人民为中心的发展思想的根本要求。

再次,不断增强的经济实力是从社会保障向社会保护转变的物质驱动力。新中国成立之初,我国的经济一穷二白、百废待兴,这直接导致当时的社会保障体系主要保障的是体制内的工人,而未能将农民纳入体系中。改革开放以来,我国经济发展取得巨大成就,实现了全面建成小康社会的目标,国家整体经济实力得到极大提升,为中国人民的幸福生活和中华民族的伟大复兴奠定了坚实的经济基础。国家有能力逐渐将全民纳入统一的社会保障体系中,并提供多元的社会保护政策。

最后,社会发展中出现的新的民生问题是从社会保障向社会保护转变的直接推动力。一是随着我国市场经济体制改革不断深入推进,市场主体日趋多元化,体制外出现了许多新的从业主体。二是伴随我国农村经济体制改革,大量农民被从土地上解放出来,农村剩余劳动力大规模向城市流动,相当一部分农民工成为城市边缘人口,虽然生活在城市,但是并未被纳入城镇社会保障体系。随着上述群体规模的增大和问题的增多,迫切需要运用多元社会保护手段加以支持,这成为推动

我国社会保障制度改革的直接动力。

综上所述,社会保障和社会保护都是实现民生的重要手段。这两个概念的不同之处在于,“社会保障是有界限的,就是《社会保障(最低标准)公约》所规定的社会保险、社会津贴和社会救助。但社会保护几乎把社会政策所涉及的所有领域都包括进去了,而且其边缘是模糊的,为采用更多有效手段留下余地”^①。从人类社会发展的角度看,社会保护理念古已有之,但是上升为正式制度,成为社会制度的有机组成部分则是近代社会的产物。这种社会保护的能力是由经济发展水平所决定的。“经济发展(生产力)推动生产方式的转变,不同的生产方式有不同的社会风险,需要不同的社会保护机制,社会才能平稳运行。”^②

社会保障和社会保护理念的基本立足点都是民生,但其本质性差别在于,社会保障的出发点是济贫,从翻译语源看具有“社会安全”的涵义,包括“社会成员的安全”和“全社会的安全”两个维度^③,可以将之理解为社会个体安全和社会系统安全。从历史发展轨迹看,社会保障理念展现的正是这样的逻辑,维护社会民生生存底线,立足于政府救济,成员被动接受,保障国家的安全稳定。而社会保护理念则不仅意味着满足个体最基本的生存安全,保障衣食住行,还包含人的成长发展,强调政府和社会成员之间的双向互动。我国民生保障政策的目标从保障人民的基本温饱转向实现人的全面自由发展,为我国社会保障制度的未来发展明确了方向。

从社会保障转向社会保护的民生着力点

随着我国社会保障制度不断发展完善,诸多民生难题得到有效化解,人民群众的民生福祉得到持续改善。然而,随着向第二个百年奋斗目标进军新征程的全面开启,我国社会保障制度被赋予了新的使命和任务,新时代的社会保障制度建设亟需实现逻辑理念的根本转变。推动社会保障制度建设的逻辑理念从社会保障转向社会保护,必须紧扣民生主线,准确把握民生领域的关键着力点,解决好公民社会权利保护、民生法治保障、民生指标设计、民营资本参与和相对贫困治理等问题。

230

第一,将保护公民的社会保障权利作为社会保障制度建设的立足点。民生从一种自然权利向社会权利转变,是社会文明进步的重要体现。“社会福利制度正是对人类基本社会权利的有效维护,社会福利的历史就是从慈善救济到公民权利的发展史。”^④我国社会保障制度建设的宗旨就是要保障广大人民群众切身利益,但是在实践过程中却带有明显的身份烙印。无论是在传统的“国家—单位”社会结构中,还是自改革开放以来向契约式社会结构转变的过程中,身份都是我国社会保障体系中确定差异化社会保障权利的重要依据。因此,在新时代社会保障制度建设过程中,应将全民普惠的理念贯彻到制度设计的方方面面,切实打破社会保障权利的身份差异,让人人平等享受基本公共服务,切实满足人民群众的美好生活需要。

第二,将法治作为落实民生保障的重要抓手。民生作为一种社会权利,必然要用社会规范进行调节。党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,中国由此进入全新的“法治时代”,法治成为治国理政的基本方式,民生保障也步入法治化发展阶段。当前,中国的民生已跨越了保障阶段,正处在改善和发展阶段。^⑤但由于我国仍然处在社会主义初级阶段,民生领域仍然存在诸多难题,而社会保护理念为解决各类民生问题提供了一种有益的视角。社会保障制度本身就是一系列政策法规的总和,在社会保障制度建设中落实社会保护理念,同样需要运用法治化手段,化解民生领域中权责不明、监管不力、滥用职权等问题,切实保障公民的民生权益。

第三,以科学合理的民生指标体系推动民生保障落地生根。民生覆盖国民生活的方方面面,既关乎国家的长治久安,又关系人民群众的衣食住行。因此,要使民生保障落实落细,必须统筹考虑宏观和微观两个层面,科学设计富有适用性和可操作性的民生指标,并以健全的配套政策和机制保障民生考核指标的合理运用。同时,民生问题涉及内容复杂、利益关系多元,而且不断动态变化,因而,在对民生保障进行量化考核的过程中,

既要重视发挥民生指标的指导性和方向性作用,又要坚决防止简单化、绝对化的倾向,必须充分考虑指标设计的合理性和应用场景的差异性。

第四,处理好政府与市场之间的关系,防止民生领域的过度资本化。保障民生是政府的重要职责,但是仅仅依靠政府难以充分满足人民群众日益增长的民生需求,因而,充分发挥市场的力量,适当引导民营资本进入民生领域,既具有理论上的合理性,又具有实践上的可行性。随着我国市场经济体制改革的不断深化,一些市场主体开始进入民生领域,对解决民生难题发挥了重要作用。例如,民营资本已全面进入教育领域,从幼儿园到大学都出现了民营资本的身影,各类校外培训机构更是由民营资本唱主角。这些民办学校和培训机构在一定程度上弥补了教育资源供给不足的问题,满足了人民群众多样化的教育需求。然而,由于资本的趋利本性,民办学校和培训机构在运营过程中也出现了不少问题。民生领域的过度资本化将导致民生服务供给的保障性让位于逐利性,社会保障制度的功能被严重弱化,人民群众的民生需求难以得到充分保障。因此,应强化社会保护理念,在引导民营资本进入民生领域的同时,做好配套的监管措施,避免民生领域被过度资本化。

第五,将各类贫困人口列为民生保障的重点关注对象。当前,我国已全面建成小康社会,按照现行标准,绝对贫困问题已被完全消除,但是相对贫困问题仍然存在。同时,虽然我国通过脱贫攻坚战历史性地解决了绝对贫困问题,但是脱贫成效还有待进一步巩固,不少家庭还存在因病、因灾返贫或致贫的风险。然而,传统的基本社会保障制度并未涵盖因病因灾导致的贫困和相对贫困,因而,必须整合社会保护政策,完善社会保护网络,发挥社会政策托底功能,将各类贫困人口纳入重点保障范围,切实保障最广大人民群众

需求。(本文受到江苏省教育科学“十三五”规划课题“中华优秀传统文化融入高职生思想政治教育研究”资助)

- ①参见《孙中山选集》,人民出版社1981年版,第825页。
- ②李小宁《民生论》,人民出版社2015年版,第213页。
- ③《马克思恩格斯文集》第1卷,人民出版社2009年版,第388页。
- ④王新《孙中山民生思想追忆和辨析》,《山东科技大学学报》2008年第2期。
- ⑤林祖华《论民生的内涵和特点》,《理论与改革》2012年第3期。
- ⑥孙来斌、刘近《中国民生概念发展史论要》,《湖北社会科学》2014年第6期。
- ⑦林祖华《民生概念辨析》,《经济研究导刊》2009年第22期。
- ⑧林闽钢《现代西方社会福利思想——流派与名家》,中国劳动社会保障出版社2012年版,第2页。
- ⑨郑功成《民生问题为什么如此重要》,《文汇报》2004年12月5日。
- ⑩⑬中共中央宣传部《习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)》,学习出版社、人民出版社2016年版,第215、128页。
- ⑪⑫⑬⑮⑰应星主编《中国社会》,中国人民大学出版社2015年版,第124、101、124、124、124页。
- ⑱⑲唐钧《社会保护视角下的扶贫与救助》,《中国人力资源社会保障》2019年第6期。
- ⑳唐钧《社会保护的历史演进》,《社会科学》2015年第8期。
- ㉑郭小东《社会保障:理论与实践》,广东经济出版社2014年版,第4页。
- ㉒王一《社会保障制度的“去身份化”:理论探索与路径选择》,社会科学文献出版社2016年版,第19页。
- ㉓基本公共服务均等化研究课题组《让人人平等享受公共服务——我国基本公共服务均等化研究》,中国社会科学出版社2011年版,第1页。

作者简介:李洪荣,1977年生,江苏联合职业技术学院副教授;邓纯余,1973年生,南京理工大学马克思主义学院教授、博士生导师。

(责任编辑:成洁)