

和谐社会建设需要构建合理的社会保障制度

建定

(华中科技大学 社会学系, 湖北 武汉 430074)

摘要: 本文采用文献研究的方法, 并基于社会保障制度的社会功能理论, 从社会保障制度体系、发展道路、水平指标以及基本目标等方面, 论述我国和谐社会建设需要建立一种合理的社会保障制度, 这种社会保障制度的体系应该是内容、结构与层次体系的相互协调, 发展道路必须注意统一与差别的相互结合, 水平指标应该是一种综合性的指标体系, 基本目标应该是政治、经济、社会与道德目标的协调一致。

关键词: 和谐社会; 社会保障; 合理性

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2009)03-0073-06

A Rational Social Security System is Indispensable for Building a Harmonious Society in China

DING Jiar ding

(Department of Sociology, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: Based on the social function theory of social security system, the paper expounds the indispensability of a rational social security system in the process of building a harmonious society in such aspects as mainly covers social security system, development path and level indicators through study on the literature. The system of such social security should be an intercoordination of content, structure and hierarchy system, the development path should strike a balance between uniformity and difference, the level indicators should be comprehensive and systematic ones, while the basic object should be consistence of political, economic, social and moral objects.

Keywords: harmonious society; social security; rationality

建设和谐社会是我国今后社会发展的一个基本目标, 和谐社会建设需要一系列的政策制度来推动, 社会保障制度是其中重要的制度之一。社会保障制度在和谐社会的建设中无疑将具有直接和重要的影响, 然而, 社会保障制度既能够对和谐社会的建设发挥积极的作用, 也

能够对和谐社会建设产生消极的影响。合理的社会保障制度将对我国和谐社会建设发挥积极的作用, 不合理的社会保障制度将对我国和谐社会建设产生消极的影响。和谐社会建设不只是需要建立社会保障制度, 更重要的是需要建立合理的社会保障制度, 只有合理的社会保障

收稿日期: 2008-09-16

基金项目: 2006年度教育部人文社会科学研究规划项目(06JA840007); 2008年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(08JJD840183)。

作者简介: 丁建定(1964-), 河南南阳人, 华中科技大学社会学系教授, 博士, 博士生导师, 主要研究社会保障制度。

制度才能促进我国和谐社会的建设和发展。

一、和谐社会建设需要正确认识社会保障制度的社会功能

社会保障制度在社会主义和谐社会建设中的作用问题,实际上是一个有关社会保障制度的社会功能问题。无论是在理论研究领域还是在社会保障制度实践领域,关于社会保障制度的社会功能始终是一个存有争议的问题^[1],争论的焦点集中在社会保障制度究竟具有增强社会合力的功能,还是具有导致社会离解的功能,并集中体现在社会民主主义与新自由主义观点的对立上。

社会民主主义理论认为,社会保障制度是能够最大限度地实现社会平等的主要动力机制,社会保障能够促进社会的紧密结合与协调,社会政策可以增强社会参与意识,防止社会离心倾向,社会保障制度的社会合力功能是其区别于经济政策的主要方面;而新自由主义理论则认为,国家实施的社会保障制度有可能带来特权,随着有特权人数的增加及这些人的有保障和其他人的无保障之间差别的扩大,就会导致社会对立和社会价值标准的蜕化。社会民主主义与新自由主义有关社会保障制度的社会功能的分歧,实际上表明社会保障制度的社会功能具有两重性。也就是说,社会保障制度既具有增强社会合力的积极功能,也具有导致社会分裂的消极影响,只有合理的社会保障制度才具有增强社会合力、促进社会和谐和积极功能,而不合理的社会保障制度将产生导致社会分裂和社会不和谐的消极影响^[2]。

社会保障制度的实践也证明社会保障制度的社会功能的两重性。世界各国社会保障制度的建立、发展与逐步完善在促进各国社会公平和维护社会稳定中发挥了积极作用,但由于社会保障制度的不合理所导致的社会公平失衡及社会不稳定的历史事实也不乏例证。新中国成立以后,由于特殊的时代背景,我国社会保障制度的发展选择了一条城乡差别的发展道路,并在以后的数十年间基本保持不变,从而使得最初具有一定合理性的社会保障制度发展道路的消极影响越发明显,城乡社会保障制度的差

别逐渐演变成城市居民拥有充分的社会保障,而农村居民基本上毫无社会保障的本质区别,这样的社会保障制度是一种不合理的社会保障制度,它尽管在一定时期内曾发挥过促进中国社会稳定发展的积极作用,但其在导致我国社会公平失衡、社会发展失和的消极影响是显而易见的^[3]。

社会保障制度的不合理性也成为导致 20 世纪 90 年代以来法国不断爆发的罢工、罢课与各种社会骚动的直接原因。混合型社会保障制度在加重政府社会保障负担的同时,导致了公民民间社会保障权益的不公平,还使该制度成为各利益群体维护自身利益的制度工具,一旦政府的社会保障制度改革危及某些社会群体的利益,就将引发罢工、罢课等社会运动^[4]。显然,法国混合型社会保障制度不但没有发挥其增强社会合力、促进社会和谐的积极作用,反而成为引发社会分裂、导致社会不稳定的重要制度因素。

社会保障制度的社会功能在理论上的两重性及其在各国实践中的教训提示我们,并非建立了社会保障制度就一定能够促进社会的和谐发展,社会保障制度能否促进社会和谐发展的关键在于社会保障制度是否具有合理性。我们应该正确认识 and 把握社会保障制度的社会功能,一方面要强调和发挥合理的社会保障制度对促进社会和谐的积极作用,推进我国社会保障制度建设更加合理和完善,从而使得社会保障制度在社会主义和谐社会建设中真正发挥积极的促进作用;另一方面也要客观认识不合理的社会保障制度对社会主义和谐社会建设可能带来的消极作用,积极构建合理的社会保障制度,避免因社会保障制度自身的不合理而导致的 社会不和谐。只有这样,才能使我国的社会保障制度在促进社会主义和谐社会建设中发挥积极作用。

二、和谐社会建设需要构建合理的社会保障制度体系

笔者认为,社会保障制度的基本体系应包括内容体系、结构体系与层次体系^[5]。社会保障制度的内容体系主要是指社会保障制度的基

本项目，它表明社会保障制度对社会问题的覆盖面，反映社会保障制度对社会风险的预防和保障能力；社会保障制度的结构体系主要是指社会保障制度的对象构成，它表明社会保障制度对社会成员的覆盖面，反映社会成员享受社会保障权益的公平程度；社会保障制度的层次体系主要是指社会保障制度主体的相互关系，它表明社会保障制度主体参与社会保障制度的状况，反映政府、社会组织与个人在社会保障制度中的责权关系。在社会保障制度基本体系中，内容体系是基础，结构体系是核心，层次体系是关键，三者之间应该相互协调，缺一不可。

经过改革开放 30 年的发展，我国已经初步建立起社会保障制度的内容体系、结构体系和层次体系。我国现行社会保障制度的内容体系包括具有相互衔接关系的社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业等；我国社会保障制度的结构体系可以划分为城市企业职工社会保障制度、机关事业单位工作人员的社会保障制度、农村居民的社会保障制度、军人的社会保障制度以及正在探索中的农民工的社会保障制度等；我国社会保障制度的层次体系可以划分为国家基本社会保障制度、单位补充社会保障制度以及个人储蓄性补充保障^[9]。

毫无疑问，我国社会保障制度的内容体系、结构体系与层次体系的建立和发展，对保证我国经济体制改革的顺利实施、社会生活水平的提高以及政治安定局面发挥了重要的积极作用，并为我国社会保障制度的进一步发展提供了基本前提条件，也为我国社会主义和谐社会的建设提供了必要的基础。然而，我国社会保障制度基本体系的初步建立并不表明其已经具有明显的合理性，事实上，我国社会保障制度基本体系中依然存在一些显著的不合理的地方，这些不合理之处有可能影响我国社会保障制度在促进社会主义社会和谐中的积极作用的发挥。

我国社会保障制度的内容体系中社会救助制度建设还很不完善，社会福利和慈善事业发展滞后，使得社会保险、社会救助、社会福利与慈善事业等内容之间的衔接难以实现；我国

社会保障制度的结构体系中城乡社会保障制度之间发展不协调，城市企业职工与机关事业单位职工社会保障制度不协调，农民工社会保障制度与城市企业职工社会保障及农村居民社会保障制度之间的关系也需要合理构建；我国社会保障制度的层次体系中基本社会保障制度还不太完善，单位补充社会保障制度还没有充分建立起来，个人储蓄性社会保障的发展也十分有限^[7]。

这种状况必然导致我国社会保障制度的内容体系、结构体系与层次体系之间的不协调，从而影响我国社会保障制度基本体系的合理性及其在促进社会主义和谐社会建设中的积极作用的发挥，尤其是我国社会保障制度结构体系的不合理，事实上已经成为影响我国社会和谐的重要制度性因素之一。因此，我国社会保障制度的建设和发展必须将实现社会保障结构体系的合理性放在突出位置，同时进一步完善社会保障制度的内容体系，推进社会保障制度层次体系的合理性。只有这样，才能增强我国社会保障制度的合理性，从而更好地发挥社会保障制度在促进社会主义和谐社会建设中的积极作用。

三、和谐社会建设需要选择正确的社会保障制度发展道路

社会保障制度的发展道路是指一个国家在社会保障制度发展中所选择的基本制度路径，尤其是指一个国家的社会保障制度是选择全国统一的制度，还是选择差别性的制度。应该指出的是，任何一种社会保障制度都有其重要的作用和影响，我们不能认为只有统一的社会保障发展道路才能够更好地促进社会和谐，而差别性的社会保障制度则不利于促进社会和谐。社会保障制度的发展道路并没有优劣之分，只有选择的是否合理亦即是否适合本国国情的差别，只有适合本国国情的社会保障制度发展道路才能够更好地促进社会和谐。

在世界各国社会保障制度发展道路的选择中，既有选择统一性社会保障制度发展道路的国家，如英国、瑞典等国家，这些国家的社会保障制度在统一性发展道路上建立起福利国

家，并对这些国家社会发展产生积极影响；也有选择差别性社会保障制度发展道路的国家，如法国、日本等国家，这些国家的社会保障制度虽然选择了差别性的发展道路，但并非所有选择差别性社会保障制度发展道路的国家，其社会保障制度都导致了如同法国的差别性社会保障制度发展道路所带来的严重的社会不和谐^[8]。

我国社会保障制度的发展仍然面临着统一性与差别性的选择。我国社会保障制度改革与发展曾经体现出部分的统一性趋势，如基本医疗保险制度改革的实施范围包括城镇企业和事业单位的全部职工，失业保险制度的适用范围也扩大到城镇企业和事业单位的全体职工，我国社会保障制度的改革政策已经提出要加快企业职工与机关事业单位基本养老保险制度统一的步伐，并提出要建立统一的社会保险关系转移体制等^[9]。但这并没有从根本上改变我国社会保障制度发展道路的差别性特征，相反，我国社会保障制度改革实践在一定程度上强化着社会保障制度发展道路的差别性。

我国社会保障制度结构体系的差别性依然显著，企业职工社会保障制度是社会保障制度改革的主战场，机关事业单位社会保障制度改革举步维艰，农村社会保障制度的建设刚刚起步，适合农民工特色的社会保障制度依然处于探索阶段等。我国现行社会保障制度的这种差别性发展道路在一定程度上适应了中国社会结构的基本特征，也在一定程度上促进了社会稳定与发展，但社会保障制度发展道路的强烈差别性也已经成为影响我国社会和谐的重要制度性因素之一，因此，中国社会保障制度发展道路必须做出进一步的合理选择。

我国的基本国情决定了社会保障制度发展道路不可能很快走向全国统一，我国现阶段社会保障制度的发展道路应该选择一种以差别道路为主、在差别道路的基础上推进部分社会保障项目的统一性，进而逐步实现社会保障制度更大范围和更深层次的统一的发展道路，只有这样，我国的社会保障制度才能够在适应中国基本社会结构的基础上合理、稳定的发展，其所应该发挥的促进社会主义和谐社会建设的作

用才能够很好的发挥^[10]。仅仅强调我国基本国情决定下的社会保障制度发展道路的差别性，有可能加剧不同社会成员之间社会保障权益的不公平，进而影响社会保障制度在社会主义和谐社会的建设和发展中的积极作用的发挥。相反，过分强调中国社会保障制度的统一性道路选择，也不利于我国社会保障制度在现实国情下的顺利发展，进而影响我国社会保障制度在社会主义和谐社会建设中的积极作用的发挥。

统一的社会保障制度应该成为我国社会保障制度发展道路的基本选择和未来目标，差别性的社会保障制度既应是我国现阶段社会保障制度的基本发展道路选择，更应是实现我国社会保障制度未来发展目标的重要途径和准备阶段。我国社会保障制度发展道路问题上必须合理处理统一与差别的关系，只有这样，我国社会保障制度发展道路才能在促进社会主义和谐社会建设中发挥积极作用。

四、和谐社会建设需要确定科学的社会保障水平指标体系

社会保障水平的内涵可以从不同角度去理解。一般来说，社会保障水平是指一定时期内一个国家的社会保障支出占国内生产总值的比例，它表示社会成员享受社会保障待遇的高低^[11]。该比例越高，社会成员享受社会保障的程度就越高。社会保障水平也可以从社会保障制度对社会问题的覆盖程度的角度来理解，社会保障制度越健全，其对社会问题的覆盖程度就越高，社会成员所承受的社会风险就会越少，社会保障水平也就相对较高，它表示一种社会保障制度应对社会风险的范围和程度。社会保障水平还可以从社会保障制度对社会群体的覆盖程度的角度来理解，社会保障制度越完善，其对社会群体的覆盖程度就越高，享受社会保障权益的人数就越多，遭受社会风险之苦的人数就越少，社会保障水平也就越高，它表示一种社会保障制度为社会成员提供保障的范围和程度。显然，从上述三个角度所理解的社会保障制度水平之间存在一定的区别。

应该说，现代社会将社会保障支出占国内

生产总值的比例作为社会保障水平的衡量指标具有一定的普遍意义,但是这一指标的确立在西方社会保障制度的发展中经历一个长期的过程,并具有一定的条件限制。事实上,在西方社会保障制度建立的初期,社会保障支出占国内生产总值的比例并没有被视为社会保障水平的唯一衡量指标,而是把社会保障制度对社会问题的覆盖程度、对社会群体的覆盖程度以及社会保障支出占国内生产总值的比例结合起来作为衡量社会保障水平的指标。换句话说,当西方国家社会保障制度处于建立和发展的初级阶段,社会保障水平的衡量指标是一个集上述三项指标为一体的综合指标体系。

随着西方社会保障制度的发展和完善,西方国家社会保障制度对社会问题的覆盖程度越来越大,对社会群体的覆盖程度也越来越高。在这样的条件下,社会保障支出占国内生产总值比例逐渐演变为衡量社会保障水平的单一指标,因为当西方社会保障制度对社会问题以及社会群体的覆盖面达到较高程度时,社会保障支出占国内生产总值比例的提高或下降,才会对全体民众享受社会保障的程度产生普遍和直接的影响。

显然,在社会保障制度尚处于不完善阶段时,作为衡量社会保障制度水平的指标不能是单一指标,而应该是由上述三者共同构成的一种社会保障水平综合指标体系,社会保障水平既应该包括国民享受社会保障待遇的程度,也应该包括社会保障制度对社会问题与社会成员的覆盖程度,三者 in 衡量一个国家的社会保障水平时缺一不可。只有当社会保障制度已经相当完善,不仅覆盖全体社会成员,而且覆盖大部分社会问题时,社会保障支出占国内生产总值的比例才能作为衡量社会保障水平的唯一标准。在社会保障制度建立的初期,如果将社会保障支出占国内生产总值的比例作为衡量社会保障水平的唯一指标,不仅不能有效地衡量社会保障制度对社会问题的覆盖程度,不利于促进社会保障制度内容体系的完善,而且不能有效地衡量社会保障制度对社会群体的覆盖程度,不利于社会保障制度结构体系的完善。

我国社会保障制度还处于不完善阶段,并

在上述三个方面都存在问题,我国社会保障支出占国内生产总值的比例还比较低,社会保障制度对社会问题的覆盖程度也比较低,社会保障制度对社会成员的覆盖程度也很低^[12]。这样的社会保障水平不但不能有效地满足社会成员的社会保障需求,而且导致因社会保障制度的缺失而使部分社会成员面临生活困难,甚至导致社会成员间社会保障权益的不平等,从而不利于社会和谐。因此,必须合理地确定我国社会保障水平体系,将国民享受社会保障经济待遇的程度,社会保障制度对社会问题及社会成员的覆盖程度一同纳入社会保障水平体系,构建起我国社会保障水平的综合指标体系,在着力提高社会保障制度对社会问题及社会成员的覆盖程度的同时,不断提高国民享受社会保障经济待遇,只有这样,才能在提高我国社会保障水平的同时,更好地促进我国和谐社会的建设和发展。

五、和谐社会建设需要确立合理的社会保障制度目标

社会保障制度的目标是指一个国家实施社会保障制度所要达到的基本目的。社会保障制度的基本目标包括政治目标、社会目标、经济目标和道德目标四个主要目标。社会保障制度的政治目标是指通过实施社会保障制度实现社会基本稳定,社会目标是指通过实施社会保障制度实现社会公平正义,经济目标是指通过实施社会保障制度实现经济稳步发展,道德目标是指通过实施社会保障制度实现社会道德水平提高^[13]。社会保障制度的目标选择对社会保障政策的选择以及社会保障制度的发展进程具有直接影响,一般来说,关注社会保障制度的政治与社会目标有利于促进社会保障制度的快速发展,关注社会保障制度的经济与道德目标则可能导致社会保障制度的紧缩或改革。

西方国家社会保障制度目标的发展变化,存在一种从被动地选择单一的政治、社会、经济与道德目标,逐渐转变为主动地选择社会保障的政治、社会、经济与道德等多种目标相互协调的发展趋势。事实上,被动地选择单一的社会保障目标在可能提升个别目标的同时还有

可能导致其他目标受损,但是,单一目标选择的不同对其他目标的影响程度也存在显著差异。如单一选择社会保障制度的政治目标可能提升社会目标,不一定提升道德目标,但有可能导致经济目标受损;单一选择社会保障制度的经济目标则可能导致政治、社会与道德目标同时受损;而单一选择社会保障制度的社会目标有利于政治目标的实现,但不一定必然导致经济目标与道德目标受损。因此,随着社会保障制度的发展,社会保障制度的目标应该是努力争取多种目标的协调发展,只有多种目标协调发展的社会保障制度才能够更好地发挥促进社会公平、维护社会稳定、推动经济发展以及提升社会道德的作用,从而更好地促进我国和谐社会的建设和发展。

我国社会保障制度目标也不可避免地存在着从被动地选择单一性社会保障制度目标,到主动地选择多种制度目标协调的发展过程。在改革开放初期,我国社会保障制度的目标体现出强烈的经济目标取向,社会保障制度的改革主要是服务于经济体制改革,这是一种被动的单一性社会保障制度的目标选择。其后,我国社会保障制度的政治目标取向逐步明显,维护社会稳定成为我国社会保障制度发展和完善的主要制度动机,这同样是一种被动的单一性制度目标选择。近几年,我国社会保障制度的目标开始从被动地选择单一的经济或政治目标,逐步转变为通过主动地选择社会保障的社会目标进而促进其经济、政治、社会与道德目标的协调发展,社会保障制度改革不再仅被作为经济体制改革的配套措施,也不再仅被当作维护社会稳定的制度工具,而被赋予实现社会公平、维护社会稳定、促进经济发展与提升社会道德的重要作用,成为实现社会和谐的重要制度保证^[14]。

我们应该推进我国社会保障制度目标从被动地选择单一性制度目标向主动地选择多种目标协调发展的转变过程,避免追求单一性社会保障制度目标所导致的其他社会保障制度目标的受损,实现社会保障制度多种目标的协调发展,推动我国的社会保障制度更加完善,从而

使我国社会保障制度在促进我国和谐社会的建设和发展中更好地发挥积极作用。

综上所述,我们可以得出这样的结论。只有合理的社会保障制度才能够促进我国和谐社会的建设和发展,而社会保障制度是否合理不仅取决于我们对社会保障制度功能的认识,而且取决于我国社会保障制度的基本体系、发展道路、水平体系以及制度目标的合理性。只有正确地认识社会保障制度的社会功能,构建合理的社会保障制度基本体系,选择符合中国国情的社会保障制度发展道路,建立科学的社会保障水平体系,确立正确的社会保障制度目标,我国社会保障制度才能在发展中逐步完善与合理,也才能在社会主义和谐社会建设中真正发挥积极作用。

参考文献:

- [1] 郑功成. 社会保障学. 北京: 商务印书馆, 2000. 180-182.
- [2] 丁建定. 社会福利思想. 武汉: 华中科技大学出版社, 2005. 193-229.
- [3] 郑功成. 中国社会保障制度变迁与评估. 北京: 中国人民大学出版社, 2002. 15-20.
- [4] 丁建定. 萨科奇能赢吗?. 中国社会保障, 2008, (3).
- [5] 丁建定. 社会保障概论. 上海: 华东师范大学出版社, 2006. 72-75.
- [6] 宋晓梧. 中国社会保障体制改革与发展报告. 北京: 中国人民大学出版社, 2001. 3-7.
- [7] 邓大松. 中国社会保障若干重大问题研究. 珠海: 海天出版社, 2000. 707-710.
- [8] 郑功成. 社会保障学. 北京: 商务印书馆, 2000. 270-290.
- [9] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定. 北京: 人民出版社, 2006.
- [10] 郑功成. 论中国特色的社会保障道路. 武汉: 武汉大学出版社, 1997. 133-140.
- [11] 穆怀中. 社会保障国际比较. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2002. 110.
- [12] 王东进. 中国社会保障制度的改革与发展. 北京: 法律出版社, 2001. 12.
- [13] 丁建定. 社会保障概论. 上海: 华东师范大学出版社, 2006. 188-210.
- [14] 丁建定. 社会保障概论. 上海: 华东师范大学出版社, 2006. 211-214.

[责任编辑 童玉芬]