



## 中国需要自己的社会保障理论

高和荣 景天魁

2008-1-8 14:51:45

来源：光明日报

打印本页

关闭窗口

### 社会保障制度改革呼唤理论创新

中国20多年的社会保障制度改革成效显著。其中最主要的就是适应从高度集中的计划经济到市场经济体制转型的需要，社会保障制度实现了由“国家—单位制”向“国家—社会制”的转变，扩大了社会保障覆盖面，使养老、医疗、工伤、失业等项目成为社会保障制度的核心并逐渐扩大到城镇各类所有制企业职工，做到社会保障资金来源多元化、社会保障管理社会化，逐步实行了最低生活保障制度以及社会救助制度，积极开展新型农村合作医疗，加快社会保障制度立法工作。所有这些成就的取得，既为进一步完善我国社会保障制度打下了良好基础，也为更好地构建自己的社会保障理论提供了充足资源。

但是最近几年，中国社会保障制度改革过程中出现了一些始料不及的问题。集中表现在：人们对社会保障的认识存在偏差，不是从促进经济社会和谐发展的角度，而是仅仅从解决经济体制改革过程中出现的具体问题、与市场经济相配套的角度去理解社会保障制度，因此在社会保障制度的基础与原则、内容和目标、结构及功能、标准与覆盖面等问题上还存在许多分歧和争议。而这又反过来直接制约着中国社会保障制度的变革实践，使得我们建立城乡统筹的社会保障体系进展缓慢。

分析中国社会保障改革出现的这些问题，原因是多方面的。其中最主要的一条就是：20多年来我们对社会保障理论建设重视不够。特别是只重视西方现成的社会保障理论，不重视从中国实际出发进行理论创新。常常采取以解决经济发展过程中所产生的实际困难为目标、“头痛医头，脚痛医脚”式地制定各种具体的社会保障制度，而没有努力建立自己的社会保障理论并以此指导实践。

忽视理论建设的另一面，就是过分强调社会保障的实用性，把社会保障作为解决经济发展过程中所产生的具体社会问题的一种手段，而不是社会设置中具有独立性质的制度安排。于是，当经济结构转型导致大量下岗职工时，我们才考虑对这部分职工进行生活保障；当老工业基地出现大批离退休职工而原有企业又无力提供相关保障时，我们才意识到加快社会保障社会化改革；当大量农民工涌进城市出现许多社会问题时，我们才考虑如何给他们提供必要的养老、医疗、工伤、失业以及子女教育等保障措施；当部分群众看不起病时，我们才考虑如何健全城乡居民医疗救助制度、完善医疗保险制度、建立新型农村合作医疗制度。过分重视实用性的社会保障，必然带来实际工作中的被动。缺乏理论上的前瞻性，就没有实践上的主动性。

### 中国社会保障理论建构中存在的问题

回顾以往社会保障制度改革实践与理论探索可以发现，我们在理论构建方面存在如下主要问题：一是抽象地肯定西方社会保障理论的公平基础，把它简单地移植到中国社会保障理论构建当中来。自工业革命到20世纪50年代，西方社会保障理论普遍强调生存性或救济性公平理念，认为以社会保险为核心的社会保障制度要能够提供维持民众生存最低限度的收入，确保任何一个参保人员“即使没有其他经济来源，社会保险提供的基本生活最低收入也足以满足人们的基本生活需要”。上世纪60年代，西方国家普遍解决了贫困问题，西方社会保障所注重的公平才逐渐由原来的生存性公平转向发

展性公平，从原来的救济性公平逐渐转变为体面性公平，强调作为一种社会福利的社会保障应当是“高水平、广覆盖、无差别”，保证每个人“过上体面的生活”。但是，这种社会保障理论在实践过程中出现了新的矛盾和问题，导致有的国家不得不进行“痛苦的改革”，有的国家试图以新的公平理念重建社会保障理论。这表明，作为社会保障基础的公平从来都是具体的而不是抽象的。

可是，在社会保障理论研究中，我们片面地理解社会保障的公平基础，总是试图寻求那种绝对的公平，照搬西方国家的体面性公平，忽视了实现这种公平的经济、社会、文化以及心理基础，忽视了社会公平的民族差异性及其他属性。事实上，在经济并不发达的当代中国，我们不可能建立起高福利、彰显体面公平的社会保障理论，只能够构建一种与我国经济社会发展水平相适应、解决民众基本生存需求、促进经济社会持续和谐发展、体现“底线公平”的社会保障理论。否则，很容易使我们患上贫穷国家的富贵病。

二是过分依赖西方社会保障理论派别和理论内容。应当看到，无论是新历史学派、凯恩斯主义、贝弗里奇主义、新剑桥学派、新自由主义以及“第三条道路”，还是新制度经济学派、经济增长学派甚至未来学派，都是西方学者或者根据本国当时的经济社会发展实际，或者为解决本国当时的民生问题而形成的理论派别。总体上看，这些形态多样的理论派别实际上都有其独特的时代性，明确的针对性以及鲜明的国家性特征，不仅不同的国家产生了不同的社会保障理论派别，而且同一个国家在不同的社会发展阶段也出现了不同的社会保障理论形态，从来就没有一个国家的社会保障理论形态始终一成不变。因此，西方社会保障理论派别只具有相对合理性，它们不可能超越时空“放之四海而皆准”。

### 建立中国自己的社会保障理论

我们提出建立中国自己的社会保障理论，不是简单地否定西方社会保障百年来所取得的理论成就，不是简单地否定中国20多年来的社会保障实践探索，更不是按照玄思冥想的方式去建立什么宏大的理论体系，而是运用科学的社会调查与研究方法，厘清中国社会保障制度改革中遇到的问题，以马克思主义为指导，用科学发展观统领全局，按照构建社会主义和谐社会的要求，从中国实际情况出发进行理论概括与理论升华，形成自己的社会保障理论，以此来解决我们的社会保障问题。为此：

一是要以解决民众最基本生存问题为主要出发点，把“底线公平”作为建构中国社会保障理论的基础。我们的社会保障理论应当体现为雪中送炭而不是锦上添花，主要解决民众最基本的生存需求，如吃饭（就业）、看病、教育以及住房等方面，因为这些是每个人一生都无法回避的问题。要公平对待相对贫困以及其他在竞争中处于弱势地位的人，努力使每一个人都能够获得最起码、最基本的生存条件，让他们能够得到社会的保护和支持。

二是要明确中国社会保障理论的目标。中国的社会保障理论应当切实保障广大民众最基本的生存需求而不是非基本生存需求，保障整个社会乃至我们子孙后代持续和谐发展需求而不是仅仅满足个别阶层的特殊需求。也就是说，我们的社会保障理论应当在继承和弘扬中国传统的保障文化、心理和方式基础上，基于经济社会发展的历史与现实，吸收西方社会保障理论与实践中的合理成分，形成符合中国国情的创新理论。目的就是满足人民群众的最基本生存需要，努力缩小贫富差距，减少社会排斥与社会对抗，保证社会稳定，实现社会和谐。

三是要建立起城乡统筹、涵盖各个阶层、努力缩小阶层之间对立的社会保障理论。在社会保障项目上，要能够界定出中国社会保障所应包括的项目、内容、目标及任务，理顺它们之间的关系，使社会保障能够在解决城乡居民养老、医疗、工伤、失业等方面发挥基础性作用；在社会保障待遇上，要能够从广大民众所有基本需求中找出一些更具有前提性、基础性以及无法回避的需求，如解决温饱问题的基本生活需求、解决看病难以及公共卫生服务的基本健康需求、解决基础教育问题的基本发展需求等；在保障层次上，要夯实最低生活保障和社会救助制度，以解决最基本的养老、医疗、工伤、失业等需求为目标的相关社会保险为主体，形成多层次社会保障理论体系。

