

2005年第1期(总第1期)

● 中国社会保障理论研究园地

● 世界社会保障学术交流平台

社会保障研究

Social Security Studies

主 编 郑功成 贝克尔(Ulrich Becker)

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

2005年第1期(总第1期)

● 中国社会保障理论研究园地

● 世界社会保障学术交流平台

社会保障研究

Social Security Studies

主 编 郑功成 贝克尔(Ulrich Becker)

副主编 杨立雄 戴蓓蕊(Barbara Darimont)

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障研究. 2005 年. 第 1 期/郑功成. - 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2005
ISBN 7-5045-5225-9

I. 社… II. 中… III. 社会保障-文集 IV. C913.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 088852 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京人卫印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 12.25 印张 287 千字

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

印数: 4000 册

定价: 20.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

卷首语

社会保障事关亿万国民的切身利益，也是维护公平正义、促进社会和谐和实现共享发展成果的基本制度安排。伴随经济改革与社会转型的演进，中国社会保障制度在改革中探索前进；与此同时，社会保障学科与理论建设亦在蓬勃发展。无论是社会保障制度改革与发展，还是社会保障学科建设与理论创新，都需要有专门的理论学术园地来汇集海内外百家智慧和展现这一领域的新信息与新思考。为此，在国家985工程等项目的支持下，在国内外众多知名专家学者的热情参与下，由中国人民大学中国社会保障研究中心创办、中国劳动社会保障出版社出版的《社会保障研究》，作为中国第一份社会保障理论学术研究连续性出版物问世了，它的职责就是为推动中国社会保障学科与理论建设、增进社会保障领域国际学术交流提供理论平台。

中国的社会保障制度改革始于20世纪80年代中期，而社会保障学科被普遍关注却是在1998年以后。此前，社会保障是作为劳动经济学专业的一个方向，随着1983年中国人民大学劳动人事学院的创办而开始得到关注的，侯文若、孙光德等教授在劳动经济学专业招收并培养社会保障方向的硕士生；而陈良瑾教授则在20世纪80年代末担任民政部管理干部学院负责人的时候，组织过相应的社会保障干部培训与教学活动；武汉大学则是于1996年在货币银行学硕士点下，由我首次组织单独招收社会保障方向硕士生。记得当年招收到两名该方向的硕士生，由我和邓大松教授分别指导，1997年只招收到一名攻读社会保障专业方向的硕士生，并由我指导；其他有关高校则先后开设了社会保障方面的相关课程。中国社会保障学科建设的转折点是1998年，这一年国务院学位委员会赋予社会保障以二级学科的地位，首批获准设置社会保障硕士点的高校有中国人民大学、武汉大学和辽宁大学；不仅如此，我当时所在的武汉大学还大胆地采取了硕士点与博士点连报的做法，尽管主要以我个人的著作、论文、项目及奖项为支撑的博士点申报书非常单薄，但在当时社会保障改革步伐加快的特定背景下仍然意外地获得了批准，这给了从事社会保障研究与教育工作的人以很大的鼓励。此后，中国人民大学于2002年以94.44%的高票率获准设置社会保障博士点，中南财经政法大学亦获准设置了社会保障博士点。近几年来，越来越多的高校与研究机构日益重视社会保障学科建设，从事社会保障研究的专业理论工作者和报考社会保障专业的年轻学子也越来越多。如每年报考中国人民大学劳动人事学院社会保障专业硕士生的全国高校学子就多

达数百人，录取人数也在空前增长。截止到2004年，全国共有3所大学获准设置了社会保障博士点，20多所高校获准设置了社会保障硕士点，70多所高校开设了劳动和社会保障本科专业，中国社会保障学科正在迅猛发展。对中国社会保障学科建设做这样一个简单的回顾，只是为了客观地描述出它的异常年轻与稚嫩，包括中国人民大学在内，其实仍然处于起步阶段，是一个需要大家共同努力来促进的新兴学科领域。

《社会保障研究》的出版，是我们为中国社会保障学科与理论建设所做的一项新的努力，其直接目的就是想借海内外专家学者之力，共同打造中国社会保障理论研究园地和世界社会保障学术交流平台。它将立足中国，面向世界，以宏观与国际的视野来汇集真知灼见，为社会保障领域的研究者、工作者与学习者提供有益的营养。

感谢来自国内外的多位知名专家、学者，他们欣然同意应我的邀请担任志愿者性质的学术委员，不仅是对创办《社会保障研究》的直接支持，更是《社会保障研究》连续出版并维持高水准的基本保证。

期望《社会保障研究》能够在国内外社会保障及相关领域专家学者的共同关心、爱护和支持、参与下茁壮成长！

郑功成

2005年6月18日

目 录

用社会保障促进社会和谐·····	郑功成(1)
构建和谐社会与发展社会保障事业·····	申曙光 谢林(7)
关于促进社会公正的几个重大问题·····	吴忠民(17)
重构 21 世纪的社会保障——缓解贫困和保障人权·····	[英] 彼特·汤森(25)
全球化视野中的社会政策学习和知识扩散——兼论福利政策的借鉴·····	[德] 鲁思来(38)
德国社会保险的自治权——理念、组织安排和改革·····	[德] 乌里奇·贝克尔(56)
日本社会保障的经验——以不发达国家的社会保障制度整备过程为 视角·····	[日] 广井良典(68)
工业国家的福利政策经验对发展中国家的借鉴意义·····	[德] 汉斯·于尔根·罗斯纳(80)
日本的福利国家体制·····	[日] 武川正吾(86)
中国社会福利政策建构的理论诠释·····	[日] 沈洁(96)
德国社会保险自主管理的构想与功能·····	[德] 赫尔穆特·普拉策(114)
德国养老保险的私营组织·····	[德] 海恩茨·狄特里克·史坦迈尔(120)
变革中的停滞——紧缩时期的加拿大养老金 改革·····	[加] 丹尼尔·伯兰德 约翰·米勒斯(131)
养老基金与资本市场互动发展的制度性约束·····	林义(149)
德国医疗保险概况及现实中存在的问题·····	[德] 弗朗茨·柯尼培(159)
加拿大卫生保健体系及单方付费制度的结构优势·····	[加] 罗伯特·谢诺马斯(166)
探索适合中国国情的工伤康复模式·····	孙树菡(175)

Contents

Promoting the Social Harmony through the Social Security System	<i>Zheng Gongcheng</i> (1)
Actualizing Socialist Harmonious Society by Developing Social Security	<i>Shen Shuguang Xie Lin</i> (7)
Several Crucial Issues Promoting Social Justice	<i>Wu Zhongmin</i> (17)
Restructuring Social Security System in the 21st Century to Solve the Developing Problems of Poverty and Access to Human Rights	<i>Peter Townsend</i> (25)
The Learning of Social Policy and Knowledge Pervasion in the View of Globalization	<i>Lutz Leisering</i> (38)
The Autonomy Authority of Social Insurance in Germany: The Discussion on Theory, Organizational Arrangement and Reform	<i>Ulrich Becker</i> (56)
The Experience of Japan's Social Security: A Perspective of the Developing Process of Social Security in Developing Countries	<i>Yoshinori Hiroi</i> (68)
The Referable Signification of the Welfare Policy Experience of Some Industrial Countries for Developing Countries	<i>Hans Jürgen Rösner</i> (80)
The Welfare State Regime of Japan	<i>Shogo Takegawa</i> (86)
The Theoretical Explanation of the Formation of The Social Welfare Policy in China	<i>Shen Jie</i> (96)
The Proposition and Function of Non-government Management in the Field of Social Insurance System in Germany	<i>Helmut Platzner</i> (114)
The Private-operated Organization of Endowment Insurance in Germany	<i>Heinz-Dietrich Steinmeyer</i> (120)
Stasis Amidst Change: Canadian Pension Reform in An Age of Retrenchment	

Contents

.....	<i>Daniel Béland John Myles</i>	(131)
Systematic Constraint on The Interaction between Pension Funds and Capital Market		
.....	<i>Lin Yi</i>	(149)
The General Situation and the Existed Problems of the Medical Insurance in Germany		
.....	<i>Franz Knieps</i>	(159)
The Canadian Hygiene System and the Superiority on the Structure of Unilateralism		
Payment System	<i>Robert Chernomas</i>	(166)
Research on the Model of Work Injury Rehabilitation-Adaptation of the Current		
Chinese National Situations	<i>Sun Shuhan</i>	(175)

用社会保障促进社会和谐

郑功成*

【摘要】 经济发展与经济增长的最终目的是为了社会发展与人的全面发展，和谐社会的核心在于人与人及人与社会关系的和谐，社会保障是国家干预收入分配与协调经济社会发展的重要工具与基本手段，它的独特功能决定了它是实现社会公平正义与促进共享国民财富的重要机制，是构建和谐社会的重要内容与核心指标，健全、完善社会保障制度是促进社会和谐及构建和谐社会的必由之路，中国应当通过加快改革步伐来建设健全、完备的社会保障制度。

【关键词】 社会公正 成果共享 社会保障 社会和谐

构建社会主义和谐社会是中国共产党第十六届四中全会提出的战略目标，也是对国家未来长期发展的科学定位。和谐社会的核心是人与人关系的和谐及人与社会关系的和谐，让每一个人都能够快乐地创造和生活是构建和谐社会的最高标准，而这显然要以经济社会协调发展和全体国民共享经济发展成果为前提条件。

构建和谐社会，实际上是要在经过近 20 多年的改革开放后，在中国经济社会发生巨大变革并取得国民经济持续 20 多年高速增长成就的时代背景下，进一步提供为什么发展和为谁发展问题的科学答案。人类社会发展迄今的经验告诉我们，经济发展与经济增长本身并不是发展的目的，经济发展与经济增长的最终目的无疑是为了促进社会发展和人的全面发展。偏离了这一发展目标，经济发展与经济增长的意义就必然要大打折扣；违背了这一发展目标，经济发展与经济增长也就失去了它的核心价值；因此，为什么发展的问题其实已经在中国的改革发展实践中找到了日益清晰的答案。同时，贫穷不是社会主义，只有少数人富裕起来也不是社会主义，社会主义市场经济所追求的应当是能够让全体国民共享经济发展的成果，这是检验社会主义以及一切社会文明进步的基本标志。在促进社会全面发展和人的全面发展以及实现全体国民共享发展成果方面，社会保障显然是不可替代的基本制度安排与保证。

* 郑功成：中国人民大学劳动人事学院教授，兼中国人民大学中国社会保障研究中心主任。

一、社会保障的独特功能决定了它是构建和谐社会的重要内容与核心指标

所谓社会保障,其实就是国家依法建立并由政府主导的各种具有经济福利性的社会化的国民生活保障系统的统称,是用经济手段来解决社会问题进而达到特定的政治目标的重大制度安排,它超越家庭、社区及组织或单位之上,又与家庭、社区及组织或单位形成相互支持的关系并共同促进着人的全面发展。在我国,社会保障不仅包括各种社会保险、社会救助、社会福利、军人保障等基本社会制度,而且也包括教育福利、住房福利以及各种补充性保障措施。就像市场机制天然地追求效率一样,社会保障也天然地追求社会公平,社会保障对社会公平与正义的追求,恰恰是构建和谐社会的核心价值取向。在市场经济条件下,要促进社会和谐,实现社会公平,在很大程度上其实需要依赖社会保障,因为许多社会问题、社会矛盾只有依靠社会保障制度安排才能获得解决,个人及家庭的诸多生活风险只能依靠社会保障制度安排才能获得化解。

社会保障作为能够让全体国民共享发展成果的基本制度安排,近百年来构成了世界上大多数国家社会发展的主体内容和社会文明进步的重要标志。纵观国外,可以发现这样一个有目共睹的现象,即凡是追求社会公平并想获得和谐发展的国家,必定高度重视社会保障制度的建设;凡是社会保障制度健全、完备的国家,都可以说是和谐发展的国家。反之,凡是不重视社会保障或者社会保障制度残缺不全的国家,通常也是社会矛盾相对尖锐、社会排斥与社会对抗相对严重的国家。

作为现代社会保障体系主体内容的社会保险制度,19世纪80年代在德国的产生,就是为了化解当时尖锐对抗的劳资矛盾并缓和德国工人阶级的反抗,结果因增进了工人阶级的福利和减轻了工人阶级的风险而促成了劳资双方由全面对抗走向妥协与合作,社会保险制度也因此为众多国家仿效,迄今全世界已有170多个国家不同程度地建立了自己的社会保险制度。

20世纪30年代,美国将建立社会保障制度作为罗斯福新政的重要内容,于1935年通过了综合性的社会保障立法并由此确立其社会保障制度,不仅有效地化解了全球性经济大危机带来的一系列国内社会问题与社会矛盾,而且推动了美国经济持续多年的高速发展和社会文明的进步。

20世纪40年代末,英国率先建立福利国家,迅速化解了第二次世界大战期间因希特勒德国狂轰滥炸等放大的各种国内社会矛盾与阶层对抗,更是将社会公平正义与社会文明程度提高到一个崭新的高度,福利国家亦风靡一时,被西欧、北欧等欧洲国家和加拿大、澳大利亚等众多国家所仿效,并成为这些国家走进和谐社会、实现社会公平的制度保障。尽管福利国家遭到了一些经济组织与部分人的攻击,但福利国家确实是福利国家民众引以为自豪的成果。

日本在战后的经济发展奇迹,事实上也与其迅速建立、健全自己的社会保障体系密切相关,因为接近福利国家水平的社会保障制度为日本经济的起飞和持续增长奠定了稳定与公平的社会基础。

即使是韩国、新加坡等新兴工业化国家,以及中国台湾、香港地区,也都在通过努力健全自己的社会保障体系来促进社会公平与社会和谐,那种单纯、片面地追求经济增长的发展

方式已经被这些国家或地区送进了历史。

许多国家或地区的发展实践表明,社会保障制度与经济社会协调发展构成了密不可分的内在关系,它与社会和谐更是一种正相关关系。在当代世界,尤其是在市场条件下,没有社会保障,便不可能有社会和谐。在中国构建和谐社会的进程中,同样离不开社会保障制度的保障与维系,社会保障制度客观上构成了和谐社会的重要内容和核心指标。

社会保障对构建和谐社会之所以如此重要,是因为它作为国家干预收入分配和协调经济社会发展的重要工具与基本手段,具有缩小差距、化解矛盾、实现共享发展成果等多方面的独特功能。例如,包括最低生活保障(贫困救助)、灾害救助等在内的社会救助,以国家财政为经济基础,通过对低收入群体或者贫困人口、灾民的援助,不仅可以帮助这些群体摆脱生存危机,也事实上起到了缩小贫富差距、促进社会公平正义的重要作用。包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等在内的社会保险,以雇主或单位与劳动者个人缴费加政府补助形成的社会保险基金为经济基础,不仅有效地解除了劳动者在养老、疾病医疗、职业危害、失业、生育等方面的后顾之忧并事实上增进了劳动者的福利,而且客观上平衡着劳资关系,缓和乃至化解了劳资之间的利益冲突,并可以起到防止与减少贫困的作用。而包括老年人福利、残疾人福利、妇女福利、儿童福利等在内的社会福利事业,则通过政府、社会的投入,可以真正实现让这些群体共享经济发展成果的目标,这种共享发展成果的机制在现实社会中具有不可替代性。

此外,由政府主导的教育福利不仅是提高国民文化教育素质的基础,而且是创造市场经济起点公平的保障。包括企业年金、互助保障、慈善公益事业等在内的其他各项补充保障措施,也都不同程度地起着润滑社会关系、促进社会和谐、增进国民福利的作用。

可见,无论是法定的社会保障制度安排还是非法定的社会保障措施,其出发点都是为了满足人的生活保障与发展需要,实现的也是促进人的全面发展,从而真正全面地体现了以人为本的新发展理念和构建和谐社会对社会公平正义的核心价值追求。

二、健全、完善社会保障制度是促进社会和谐和构建和谐社会的必由之路

社会保障与和谐社会的正相关关系,要求我们在构建和谐社会进程中必须高度重视社会保障制度建设,并通过健全、完善社会保障制度来化解现实社会问题和社会矛盾。在充分肯定改革开放以来已经取得的巨大成就和我国近 20 多年来总体上是一个从计划经济时代的阶级斗争年代逐步向和谐社会迈进的进程的同时,还必须承认现阶段确实存在着差距、矛盾、冲突,经济社会发展不协调的格局日益显现,部分社会矛盾甚至正在日益尖锐化,我们国家面临的是一个难得的战略机遇期,同时也是一个社会分化加剧的敏感、复杂时期。

在中国现阶段面临的诸多引入关注的社会问题中,几乎均与社会保障制度的残缺不全、有效性不高有着直接的关系。

贫富差距的持续扩大,与社会保障调节收入差距的功能不能得到充分发挥直接相关,即高收入者未能够承担起应有的社会责任,而低收入者则得不到应有的保障,面向城镇贫困人口的最低生活保障制度的单薄功能与乡村贫困人口制度化社会救助的缺乏,决定了社会保障对贫富之间收入再分配的调节并未发挥出应有功效,而对低收入者缺乏必要的、综合性的保

障实质上直接拉大了贫富差距。

劳动关系的日益失衡,与劳动者的社会保障不足直接相关。如多数劳动者既没有养老、医疗、工伤等社会保险,也缺乏应有的职业福利,有的甚至连劳动报酬权也得不到有效保障,社会保障与职业福利的缺失既损害了劳动者的利益,更可能导致日益严重的劳资冲突与对抗,任其发展下去,必将损害社会和谐发展。

农民工遭受歧视,在很大程度上又与社会保障政策歧视或者不健全直接相关,如农民工从事的职业与城市居民一样,所面临的人生风险亦与城市居民大致相同,却没有相应的社会保障,或者虽然政策没有歧视但因受户籍因素与工作不稳定的影响而并不能真正享有社会保障,乡村流动人口与城市固定户籍人口之间的利益冲突因社会保障权益的不平等而在持续扩大。

城乡之间差距的持续扩大,也与国家福利资源分配的不公平直接相关。如国家财政中的公共福利资源(包括教育资源、公共卫生资源、住房福利资源等)主要用于城市居民,占总人口40%的城市居民至少占有70%以上的国家公共福利资源,而占总人口60%的农村居民只占有不足30%的国家公共福利资源,这种长期畸形的公共福利资源分配体制进一步弱化了农村居民的经济社会地位。教育福利资源与公共卫生资源配置的失衡,揭示了这两种基本福利制度的非公平性,它已经成为拉大城乡差距的重要因素。

而经济社会发展的不平衡以及效率与公平关系的失衡,也均与社会保障体系残缺不全直接相关,社会保障体系建设的滞后及不成熟,既是效率优先走向效率至上的结果,又进一步导致了对效率追求的异化。

可见,在充分肯定我国近20多年取得的巨大发展成就的同时,只要客观分析发展进程中存在的贫富差距偏大、劳资关系失衡、流动人口与固定户籍人口利益冲突、城乡差距与地区差距持续拉大等问题,就可以发现它们在很大程度上均与社会保障制度的不公平、不健全、不完备直接相关,而要缓和乃至真正化解这些问题,必然离不开建设健全、完备的社会保障制度。因此,构建和谐社会的进程,同时也应当是社会保障制度走向健全、完备的过程,健全、完善社会保障制度是促进社会和谐与构建和谐社会的必由之路。

三、应当通过加快改革步伐来建设健全、完备的社会保障制度

从1986年国家真正主导并推进社会保障制度改革算起,我国社会保障制度改革已历近20年,已经取得了很大的成就,这不仅是指国民单纯依赖国家与单位的传统保障观念发生了深刻变化,而且事实上将计划经济时代形成的国家负责、单位包办、全面保障、板块结构、封闭运行、缺乏效率的传统社会保障制度转换成了政府主导、责任共担、社会化的多层次社会保障体系,这一成就毫无疑问与经济改革的成就同样为世界所瞩目。

然而,实事求是地讲,我国社会保障制度改革长期试而不定,体系残缺,漏洞很大,目前面临的困难与问题还不少,而绝大多数城乡居民缺乏必要的社会保障表明,保障不足是我国社会保障制度面临的主要问题。这种滞后发展的社会保障体系,在一定程度上对和谐社会的构建产生了日益负面的影响,因为迫切需要通过社会保障来解决的许多民生问题与社会问题仍然无法或者不能完全通过社会保障制度安排得到解决,有的制度如养老保险因地区统筹

所产生的缴费率高高低殊现象甚至还在制造着新的不公平或者破坏着社会公平。因此,现阶段特别需要加快社会保障体系建设步伐。只有建立起健全、完备的社会保障制度,社会才能实现和谐,经济才能持续发展,文明才会不断进步。

我国社会保障制度建设的当务之急,主要有以下几个方面:

第一,必须澄清社会保障领域中的一些似是而非的认识误区,尽快确立公平的价值理念与政策取向,并真正体现在各项社会保障制度之中。那种所谓“天下没有免费午餐”的效率观念并不适合于社会保障,那种所谓“劳工成本低是中国优势”的经济观点其实有害于国家的长远发展,那种一提社会保障就要求警惕“福利病”的主张显然是无视中国社会保障严重不足的神经过敏,那种一提社会公平就认为是“劫富济贫”的想法其实不过是一部分人过度自利性的反映。因此,在构建和谐社会的进程中,中国现阶段还不可能在社会保障制度上实现全民公平,但必须确立社会保障制度建设的公平价值取向,根据社会公平正义与共享发展成果的原则来推进社会保障制度建设,逐步缩小这一制度的不公平,无疑是完善这一制度的基础。

第二,尽快弥补社会保障制度的缺漏,推进社会保障体系一体化、完备化,即在统筹考虑并满足城乡居民不同群体的社会保障需求的原则下,构建覆盖城乡所有贫困人口的一体化社会救助制度,将社会保险制度覆盖到全体劳动者,运用公共财政与民间及市场资源来推进各项公共福利事业,并发展各种补充保障事业,完备的社会保障体系将成为和谐社会的基础性保障。

第三,高度重视对困难群体的综合援助与激励,有必要从现行相互分割的贫困救助走向综合型的社会救助机制,还需要通过相应的激励机制来帮助困难群体从贫困中走出来。解除生活困难并促使贫困人口脱离贫困陷阱是社会救助制度追求的目标。因此,在困难群体援助方面,还特别需要强化制度安排,整合政策体系与资源,在保障困难群体生活的同时有效地引导其摆脱贫困。

第四,尽快构建覆盖全民的多元化的医疗保障体系,真正解决城乡居民疾病医疗保障问题,其中尤其需要重视乡村与社区为主体的基层公共卫生体系的建设,在开放医疗服务的同时推进各种医疗保障制度的快速发展。改革公费医疗、劳保医疗制度的目标绝对不是为了缩小保障范围,放大城乡居民的疾病医疗风险,而是为了在完善医疗保障机制的同时更好地解除人们的疾病医疗后顾之忧,任何偏离了这一方向的改革都将不会取得成功并必然地要遭到反对。因此,构建覆盖全民的医疗保障体系其实是我们不可能也不应当放弃的追求目标,现阶段可以是多元化的制度安排,但应当努力用不同的制度安排来覆盖全体国民,最终向全民医疗保障迈进。

第五,加大财政投入,维护教育的福利性与公益性,进而通过实现教育公平来推进社会公平。教育是国民立足社会的基础,教育的公平性需要立足于福利性与公益性的基础之上,即没有福利性与公益性便不可能有公平性。在我国财政实力持续增强的条件下,教育无疑应当成为公共财政支持的重点领域,而摒弃以往教育领域对产业化、市场化的过度追捧,通过加大财政投入来维护教育的福利性与公益性,各级政府显然责无旁贷。

第六,在提高现行社会保障制度的有效性的同时,促使社会保障制度尽快走向定型。应

当承认,我国社会保障制度改革中的长期试验已经造成了新的路径依赖,现实中的许多问题均与这种路径依赖有着密切的关系,因此,社会保障制度需要尽快定型,而这种定型的制度安排又必须以提高现行制度的有效性并加速通过社会保障立法为条件。在提高现行制度的有效性方面,几乎各项现行制度均须努力。如基本养老保险需要尽快向全国统筹迈进;医疗保险急切需要提高保障水平与覆盖面;失业保险需要强化促进就业功能;工伤保险需要尽快覆盖全体劳动者;生育保险需要重建;最低生活保障需要向综合型社会救助机制转化;各项社会福利事业需要走官民结合的发展道路,等等。

总之,社会保障与社会和谐是一种正相关关系,构建和谐社会离不开社会保障,我国必须建设健全、完备的社会保障制度,并通过这一制度来化解现实中的诸多社会问题,满足国民的福利增长需要。社会保障制度的健全、完备程度,将是我国向和谐社会迈进的重要标志。

Promoting the Social Harmony Through the Social Security System

Zheng Gongcheng

(*Social Security Research Center of China,
Renmin University of China, China*)

Abstract The final goal of economic development and economic growth is to induce social development and the development of people in an all-around way. The core of harmonious society is that the relationship among people and between man and society are harmonious. The social security system is an important tool and a basic measure for the government to interfere in the income distribution and to coordinate the development of the economy and society. This unique function makes the social security system an significant mechanism of realizing the social justice and promoting the common-sharing of the national wealth, an important content and a core index of constructing the harmonious society. To perfect the social security system is the only way to go to promote the social harmony and to construct the harmonious society. Chinese government should quicken the pace of reform to establish and perfect a fully functioning social security system.

Key words social justice, the common-sharing of national wealth, the social security system, social harmony

构建和谐社会与发展社会保障事业

申曙光 谢林*

【摘要】 构建和谐社会是未来相当长一段时期内我国社会主义现代化建设的基本目标。社会保障因其所具备的特殊的社會功能而对这一目标的实现起着特殊的作用。本文首先从理论上阐述了社会主义和谐社会的内涵与要求,并系统阐述了社会保障的社会功能,在此基础上具体分析和阐述了我国社会保障事业的发展对“社会主义和谐社会”建设的核心意义与作用。

【关键词】 社会主义和谐社会 社会保障 功能

一、对“社会主义和谐社会”的理论认识

党的十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的伟大目标,这是未来相当长一段时期内我国社会主义现代化建设的基本目标,也是全面建设小康社会的内在要求,更是经济与社会协调发展的基本目标。

“和谐社会”是一个新的概念,理论界对它的研究还刚刚起步,目前的研究和阐述主要集中在其内涵、要素与要求等方面。一些学者从不同的角度诠释了“和谐社会”的内涵、要素与特征,其中具有代表性的理论阐述如下:

中国社会科学院课题组提出,“社会主义和谐社会”的内涵和特征可以从四个方面来把握:第一,它是社会主义初级阶段为了全面建设小康社会而提出的一个发展战略构想,是立足于中国国情、以社会主义市场经济为基础、以利益割据多样化条件的现实调控目标;第二,它要以一定的经济发展水平和物质财富为基础;第三,和谐的社会自然是稳定的、有秩序的社会;第四,它不仅指利益层面的和谐,也包括价值层面的和谐。同时,课题组还认为构建和谐社会包括了社会关系的和谐和人与自然的和谐两个方面,但主要是指社会关系的和谐。^①

陆学艺认为“和谐社会”的内涵和要素可以从八个方面来理解:经济持续稳定增长,经济社会协调发展;社会结构合理;各个阶层都能各尽所能、各得其所,各阶层之间利益能不

* 申曙光:中山大学岭南学院教授,中山大学社会保障研究中心主任。谢林:中山大学岭南学院博士生。

断得到协调；每个社会阶层之间相互开放，社会流动的开放；公平、公正；社会事业发达、社会保障事业完善；各个阶层人民有共同理想、讲诚信、守法度；社会各阶层关系融洽、人民安居乐业、社会治安良好、社会稳定有序。^②

邓伟志认为“和谐社会”的基本特征为：第一，是社会结构合理的社会，即社会的各个组成部门之间有一个比较均衡和稳定的关系；第二，是社会运筹得当的社会，在调节社会中不同群体的利益时，能运作自如、运筹决胜；第三，是行为规范的社会，每个人都按照规矩办事，按扮演的社会角色办事。^③

丁元竹提出，“和谐社会”应包含的要素和所具备的条件为：第一，能创造各种机会让社会成员充分发展，分享发展成果；第二，是一个有责任的社会；第三，是一个社会组织完善的社会。^④

宫希魁认为，“和谐社会”是一个动态的概念，在不同的历史背景和社会条件下，其涵盖的内容和标准是很不相同的；他还认为“和谐社会”应该包括：经济和谐、阶层和谐、政务和谐与区域和谐这几个方面。^⑤

此外，还有很多学者从各自的领域和角度（如法律、反腐败、环保、经济等）出发，对“和谐社会”进行了理论阐述。所有这些分析、研究和阐述对于我们正确理解“和谐社会”具有重要的启示意义。但是，我们注意到，几乎所有的论述都是从最终结果的层面来解释和阐述“和谐社会”，即注重于描绘“和谐社会”的种种美好蓝图和目标，而忽略了从更深层次、从本质上去认识“和谐社会”的内涵，即究竟什么是实现上述种种“和谐社会”特征的基础和条件，什么是构建“和谐社会”的内在运行机制。我们认为，从本质要求和内在机制上讲，“和谐社会”应具有以下内涵和基本特征：

（一）“和谐社会”的基础是国民经济的持续稳定发展

事实上，我国长期以来的社会主要矛盾体现为劳动生产率低下，物资匮乏，人民的基本生活需求无法得到满足。若是这个主要矛盾无法解决，其他方面的社会矛盾便无法得到缓解。过去 20 多年，随着以经济建设为中心的发展路线的确立，我们将主要精力放在了促进经济的增长上，也取得了很大的成就，这使得很多矛盾得到了缓解。然而，社会矛盾也是不断发展变化的，虽然说目前我国的经济状况发生了很大的转变，短缺经济已经在某种意义上被过剩经济所取代，但如果经济不能持续稳定地发展，人民的生活水平无法得到普遍的进一步提高，社会的发展就无法进入一个新的阶段，更多的社会不和谐就会形成和发展，社会的和谐就无法实现，即使要构建和谐社会，也只能是一种低水平的“和谐”。

（二）和谐社会的最低要求和基础条件是人民的基本生活得到保障

如前所述，和谐社会的基础是经济的持续稳定发展，但经济发展本身并不是目的，人们生活水平的普遍提高才是其目的。而人们的基本生活能否得到有效的保障，这是实现“和谐社会”的最低要求，也是构建“和谐社会”的基础条件。当然，“基本生活”既是一个相对的概念，又是一个动态的概念，在现代社会发展水平下，“基本生活”不应仅仅停留在维持基本生存的水平上，而是要起码达到“老有所养，病有所医，幼有所教”的水平。我国的经济经历了改革开放以来 20 多年的快速发展，已经从总体上保证了人民的温饱生活，如果“和谐社会”不能建立在更高的生活水平的基础上，不能满足人民基本的养老、医疗和教育

这些现代社会的基本需求,那么提出所谓的“和谐社会”也就不具备对经济与社会发展的指导作用和跨时代的意义。

(三)和谐社会实现的内在机制是社会结构合理,社会再分配机制有效,社会改革发展获得的利益能够为大多数人所分享,社会具有较高程度的公平公正性

一个社会矛盾一触即发的社会,一个社会发展利益由少数特权阶级独享的社会,一个无法保障社会分配公平公正、无法保证社会生活生产公平公正的社会,绝不是一个“和谐社会”。

“和谐社会”必然是一个社会结构合理的社会,其中的“结构合理”代表着社会组织中的各个系统部门之间是一种均衡、稳定的关系。随着我国社会经济的快速发展,生产力水平要求有与之相适应的合理的社会结构,而合理的社会结构包括现代化的社会阶层结构,也只有现代化的社会阶层结构才能够保证社会改革发展的利益能够被大多数人所分享,而这样的社会利益分配格局必然是构建和谐社会的内在机制。

“和谐社会”是一个公平公正的社会,是一个利益能被大多数人所分享的社会,而这些现象和特征的本质则是“和谐社会”应该具备的有效的社会再分配机制。市场经济以追求效率最大化为目标,无论是资源的配置还是经济单位的行为选择都是如此。在发展市场经济的同时维护和强调“公平”的原则,保证“社会主义和谐社会”“最终共同富裕”目标的实现,基本的途径就是建立起有效的社会再分配机制,从而在更高的层次上保障“和谐”的实现。

(四)和谐社会的基本特征是人民安居乐业、社会治安良好、社会稳定有序

稳定是社会进一步发展的前提条件,更是构建和谐社会的基础。“和谐”代表着社会关系的和谐,表现的形式就是社会的稳定有序。邓小平早就指出稳定是压倒一切的大事。没有社会的稳定,也就没有经济的发展,更遑论社会的进步。这样一个人民安居乐业,社会治安良好的稳定局面,才是我们所要努力构建的“社会主义和谐社会”。

二、社会保障事业的社会功能

社会保障是国家和社会对社会成员在某些情况下提供物质帮助和相关服务的各种政策与制度的总和。多项具有不同性质、作用和形式的社会保障制度构成了整个社会保障体系,我国的社会保障体系主要包括社会保险、社会福利、社会救济和优抚安置四个部分。社会保障具有特殊的社会功能:

(一)保障人民基本生活的功能

社会保障制度最基本的功能就是要保障人民的基本生活。作为社会政策和社会制度,社会保障主要面对的是社会公众的生老病死等问题,使人民幼有所教,老有所养,病有所医,并帮助贫困者解决生活上的困难。其中,社会救济体系作为社会保障重要的组成部分,在公民因各种原因不能维持最低生活水平时给予援助,以保证他们的基本生活;而社会保险各项目为劳动者及其家庭成员在遭遇各种劳动风险和社会风险时保证其基本生活。

(二)控制和分散风险的功能

现代社会是“高风险社会”。风险与社会经济及科学技术具有协同发展的关系^⑧。随着科学技术、经济的发展和社会的进步,灾害和意外事故的种类越来越多,各种灾害和意外事故发生的频率越来越高,影响范围越来越广,造成的损失越来越大。而且,由于社会的开放