

一部具有理论创新和实践导向的力作*

——评《论中国特色的社会保障道路》

陈良瑾

武汉大学出版社新近推出郑功成教授的一部50多万字的力作《论中国特色的社会保障道路》(武汉大学出版社1997年8月出版)。这是近年来国内社会保障研究领域的一项高水平成果,具有理论上的开创性和实践上的导向性。作者既高屋建瓴,又洞察入微;既从宏观上放眼,又善系统地思考;既有总体设计,又有实现途径。读后令人耳目一新,实乃不凡之作。

“本位重建论”与“国情决定论”的提出

中国的社会保障走什么道路,这是一个带有根本性的方向问题。对此,有几种不同的主张:一种是主张走西方国家式社会保障道路,认为有福利经济学的理论和西方上百年的实践,可以拿来为我所用;一种是主张混合引进论,博采诸家之长,即可建立一套完美的社会保障制度;还有一种主张是改良论,即维持中国现有的社会保障制度的基本内容,借鉴国外的一些合理做法,适当地改良,认为可避免引起大的震荡。这些主张虽然各有各的道理,但在中国客观上是行不通的。本书提出“本位重建论”的主张,即以中国为本位,重新建立有中国特色的社会保障制度。

作者在书中客观地分析了国外社会保障制度的不同模式及其演变过程,认为世界上无统一的可资垂范的样板,发达国家在社会保障制度建设上也互有差异并正在进行着不同的改革,力图走出财政危机的困境,全球社会保障呈现出多样化的发展格局。即使在国际上有影响的新加坡公积金制度和智利的养老保险金私营化管理模式,也并非被所有国家看好,如新加坡的公积金制度实质上就只是一种强制性的个人储蓄养老制度,在本国是成功的,但由于它缺乏社会互济性和再分配功能,致使照搬这一模式的25个国家中迄今已有10个国家放弃了公积金制,其他15国也在考虑如何终止这一办法。智利的私营化管理,由于其经营隐蔽性强和破产风险大等原因,许多国家亦不以为然。由此可见,尽管国外社会保障制度有可资借鉴之处,但绝无套用之理;而对我国传统社会保障制度只作改良、小修小补,也绝对满足不了社会主义市场经济体制和整个社会发展进步的需要,从而必须下决心动大手术,重建适应市场经济体制的新型社会保障制度。

在确定“本位重建”的同时,作者进而提出了“国情决定论”,这种冷峻的观点,无疑符合中国社会经济的发展规律和社会保障制度的发展规律。因为历史告诉我们,解决中国的问

* 本文作者系我国著名学者、民政部原社会福利与社会进步研究所所长、教授,现为中国社会工作者协会常务副会长。

题, 必须按中国的国情办, 离开了中国的国情, 任何设想不是诗人的激情, 就只能是浪漫主义的狂想。在我国处于社会主义初级阶段的最大国情下, 独特的社会制度、众多的人口与有限的国力、悠久的民族传统与历史文化、短期内很难改变的地区发展不平衡等, 均是中国具体的现实国情, 它们显然与其他国家存在着很大的差异, 这种差异绝对不只是建立中国新型社会保障制度应当考虑的因素, 而且应当是建立中国新型社会保障制度的决定性因素。作者以此为研究、探索中国特色社会保障改革、发展道路的根本出发点。同时将其作为社会保障“本位重建论”的基本依据, 显然是一个切合社会保障主要地表现为一种社会政策而非经济政策的本源职责及中国实际的理性思考。作为一个研究社会保障问题的学者, 我认为书中的“本位重建论”与“国情决定论”是非常明智而正确的选择。

“中国特色”的提炼

本书的主题是探索中国特色的社会保障改革、发展道路, 什么是社会保障道路的“中国特色”呢? 作者在书中进行了深刻的论述:

1. 以家庭保障为基础。作者认为, 中国的家庭具有追求和睦、稳定、平等自由的传统, 父慈子孝、携老扶幼是中国家庭的生活准则, 并早已由伦理道德规范上升到法律规范的层次。在工业化、人口老龄化、家庭结构小型化及社会结构变迁中, 虽然家庭保障的部分功能有所削弱, 但绝对不能轻视更不能排斥家庭保障的作用。作者主张, 社会保障不是要取代家庭保障, 而是弥补家庭保障因经济、社会、家庭结构发展变化所导致的保障功能的削弱, 进而主张在构建中国新型的社会保障制度时, 仍然应以家庭保障为基础, 继续发挥中国这一传统的独特的优势。这种理性分析不仅符合中国国民的道德伦理观, 而且把握了中国未来社会保障制度所必须高度重视维护的基础, 从而显示出特有的研究视角和思辩问题的理性。

2. 以单位或社区保障等为补充。作者指出, 传统的社会保障制度是由国家保障、企业保障和农村集体保障三大板块组成的, 从根本上讲是就业与保障的高度重合, 这种做法正被市场经济改革所摒弃; 然而, 现阶段的改革虽然要矫正以往被异化的企业或单位保障制, 让社会保障走上社会化的道路, 但又不等于企业或单位可以不要任何保障机制, 如公益金的计提和分配、单位补充保险等仍然应当在中国新型社会保障制度中占有一定地位; 社区服务亦应当成为中国新型社会保障制度中的重要内容。在此, 作者明确地划分了人们通常模糊的相关概念, 将社会化与单位化、社区化进行了区别, 这对于我们认识单位或社区保障的重要性和必要性, 以及分清各种保障机制的层次性, 是十分有益的; 同时也表明作者在矫正异化的传统保障结构时, 仍然给单位与社区留下了相应的位置, 并将其视为中国特色的一个方面。这从一个侧面反映了作者对自己国民了解的深入, 是国人追求邻里互助和工作关系中的人情味的一种具体反映, 从而也是新型社会保障制度必须考虑的因素。

3. 以社会保险为重点的整体协调推进。众所周知, 养老、工伤、失业、医疗等社会保险项目, 是整个现代社会保障制度中的主体内容, 是现阶段的中国社会保障制度改革最难的也是需要耗费巨额资金的保障制度, 因此, 作者确定以社会保险为重点, 符合中国正在加速工业化的客观进程和社会保险在现代社会保障体系中的地位; 但社会保障体系并不止这些内容, 对于当代中国而言, 其他社会保障子系统与项目也是必要的。如果没有社会救助和社会福利, 社会成员将陷入生存困境或生活困境; 如果缺乏军人保障, 军心不稳必定带来整个社会的不稳定; 等等。因此, 作者将中国现阶段明确界定为混合型的转型阶段, 是一个既需要建立社会保险制度, 又需要完善社会救助制度, 并不失时机地发展社会福利事业等的混合阶段, 进而在强调以社会保险为重点的同时, 也强调其他社会保障子系统乃至项目之间的协调推进, 这一

观点并在全书中得到了充分体现。这种整体观、系统观、协调观是其他社会保障著作中很难看到的。

4. 社会保障的多层次化。多层次化是中国新型社会保障制度的一个特色,但以往人们主要是将其局限于少数社会保障项目。在本书中,作者首次将人的保障机制划分为三个层次:家庭保障是社会成员生活保障的第一层次;法定的、基本的社会保障是第二层次;商业保险等则是第三层次。同时,又阐述了基本的社会保障项目所具有的多层次性,如养老保险、社会救助等等均应当走多层次化发展的道路,并针对中国社会阶层的逐渐分化而主张建立多元的养老保险制度等。这种宏观层次与微观层次的结合分析,使我们能够系统地看到中国特色社会保障道路的多层次性。

5. 社会保障制度的地区特色化。这是作者提出的一个十分鲜明的论点,作者将中国特色的社会保障道路阐述为国家一层特色加地区特色。在此,地区特色化作为中国特色的社会保障道路的一个重要方面进行论述,完全是基于中国作为一个人口众多、地域广阔且地区发展不平衡在短期内难以改变(现阶段地区发展差距还在扩大)的国情提出的,它不是那些小国家或人口少的国家可以比拟的。由这一观点,作者进而主张对社会保障改革采取统放结合、多元推进的方式,我认为是非常符合中国的国情的。

6. 社会保障的社会化与非官方化。如果说社会化已经成为研究社会保障问题的人士所熟悉的观点,那么非官方化却是作者提出的新观点。非官方化的实质在于,政府在建立新型的社会保障制度时应当充分发挥社会公共组织和各种社团组织的作用,这就为社会保障改革从政府包办一切、单位“小而全”的传统模式中走出来,实现“小政府,大社会”的改革目标指明了一个可行的途径。社会化与非官方化相提并论,并作为作者从理论上论证的一个中国特色,其实还需要我们加以努力才能做到,但这种思路无疑是诱人的,也是可行的,从而是值得努力的方向。

7. 社会保障的公平目标。全面地考察国内外的社会经济发展实践,我们可以发现,市场经济的主要目标是追求效率,社会保障的主要目标则是为了社会公平,在公平与效率之间寻找一个平衡点,是世界各国迄今未解决的一大难题。在我国理论界,人们谈论得更多的是社会保障应当遵循效率与公平相结合且效率优先的原则,而作者在本书中却肯定了社会保障作为一种再分配手段,其主要职能是维护公平,是市场经济条件下创造公平的机制,这种肯定显然符合社会保障的本质。当然,平等不是结果均等,而是起点平等,国民收入初次分配体现效率,而再分配却要体现公平,公平不等于平均主义,平均主义实际上是不平等。因此,书中所论述的社会保障体现公平,指的是机会均等、起点和过程的公平,是再分配的平等;同时,作者进一步认为,社会保障追求公平,但不排斥保障项目实施过程中追求效率,它也要讲求节约开支、降低成本、确保社会保障基金的保值与增值。我国是社会主义国家,在建立追求效率的市场经济体制的同时,建立完备的社会保障制度以追求公平,最终使两者很好地结合起来,以促使全体国民共同富裕目标的早日实现,自是题中应有之义。因此,作者提炼的这一特色不仅符合社会保障的本源职责,亦与我国的社会制度相吻合。

上述七个方面,是作者对中国特色社会保障制度的基本概括,也是全书分析中国特色的社会保障制度及构建其体系框架、运行机制的基本依据,这种提炼不仅是有价值的,而且是建设性的。

“制度创新”的探索

探讨中国特色的社会保障道路,一个深层次的矛盾就是作者在书中提出的制度创新问题

目前, 我国的社会保障制度改革已从政策调整转向制度创新, 这是问题的焦点, 更具有根本性。作者在书中指出, “中国传统模式的社会保障制度满足不了社会经济发展的需要, 工业化国家的社会保障模式避免不了社会保障的财政危机。因此, 以满足发展需要和避免财政危机为基本内容的中国社会保障制度改革的综合目标, 就是实现制度创新, 即在以中国为本位的条件下, 重建有别于中国传统模式和国外现行模式的新型社会保障制度。”在此, “制度创新”的提出与论证, 既是对中国传统模式的扬弃, 又是对外国模式的超越; 既没有割断历史, 又不是盲目排外, 而是把着力点放在制度创新上, 这个思路显然是可取的。

作者明确指出, “实现社会保障制度创新的内容, 主要包括体系创新、内容创新和运行机制创新等三方面。在体系方面, 应当以社会化的社会保险、社会救助、社会福利、军人保障、医疗保障及补充保障六大子系统为主体, 同时继续维护家庭结构的稳定和发挥家庭的基础保障功能; 在内容方面, 突出项目之间的协调性和同一项目的多层次性, 满足不同社会成员的不同水平的社会保障需求; 在运行机制方面, 应当通过尽快完善社会保障制度的立法, 合理构建社会保障管理体制, 科学规范社会保障的实施系统和健全社会保障的监督机制等来确保整个社会保障制度的正常运行, 并从中体现出中国自己的特色。”

这一构想很有新意。如关于体系的建构, 书中的构架同现行的提法就不同, 与官方文件中所说的社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置、社会互助和个人储蓄积累保障等及多数书本中说的社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚或优抚安置相比, 作者构建的是社会保险、社会救助、社会福利、医疗保障、军人保障、补充保障六大子系统。我认为本书的建构比上述提法更科学、更合理、更全面。因为在前述体系中, 只讲社会优抚或优抚安置就不能全部包括面向军人的保障内容, 只在社会保险中讲医疗保险也不能包容其他形式的医疗社会保障, 社会互助则可以按其互助内容纳入各相关社会保障子系统, 而补充保障却应当根据发展变化了的社会经济条件来纳入新型社会保障体系之中, 等等。

在运行机制方面, 作者不是人云亦云地去参照国外模式或国内已有的观点, 而是从现实国情出发, 提出了独立平行立法、适度统一管理、社会网络实施、多重权威监督的极富创见的宏观构想, 并在第三编中对中国新型的社会保障制度运行机制有详细的论述。至此, 作者从理论上圆满地完成了重建中国社会保障制度的设计任务。

“总体设计和整体推进”的思路

回顾中国社会保障制度十多年来的改革进程, 我们可以发现, 前一阶段社会保障制度的改革多为分散、孤立的单项改革, 近两年则开始进入重点突破阶段。但政府部门对整体协调推进问题考虑不够, 理论界人士对改革推进方式也缺乏研究, 本书在这一点上显具开拓性, 填补了社会保障理论研究上的空白。作者将中国社会保障制度下一阶段的改革定位为总体改革与整体协调推进阶段, 本书也是从宏观上、整体上对中国社会保障制度的改革与发展进行系统研究的一项理论成果。

按照作者的思想, 总体设计是从社会保障的体系建构上入手的, 它应当包括体系结构(体系的创新前面已有评述)的完整化和运行机制的系统化。为建立新型体系, 作者提出了四项基本原则: 根据中国国情建立新型社会保障体系、根据现阶段社会发展的需要和长远利益的需要相结合来构建新型体系、根据市场经济的要求设置保障项目、根据社会成员的保障需求设置保障项目等; 进而提出五个设计原理, 即同一性原理、专用性原理、协调性原理、多样性原理和完整性原理。为建立系统的、科学的运行机制, 作者用五章的篇幅来论证, 提出了许多独到的见解。这些理论观点的论述无疑具有很高的价值, 可以起到中国社会保障总体改革

道路的基础理论指导作用。与此同时，作者还强调社会保障的总体设计应以项目齐全、内容完整、分工负责、运行规范、相互协调为发展目标，并对社会保障宏观体系与运行机制的框架作了总体设计，对体系结构中的各子系统和运行机制中的各个系统的特点、内容、相互联系及区别作了具体阐述，还对从旧体系到新体系、从旧运行机制到新的运行机制的转变步骤、方式和途径作了论述，其中关于管理体制和社会保障的预警机制、危机防控等的论述，更是极富建设性。从而不仅体现了作者对社会保障理论研究的功力，而且也体现了对社会保障政策研究的娴熟，以及运用系统论关于自成系统又互成系统的系统整体论的科学思维方法。

体系结构的系统化和运行机制的系统化构成为中国新型社会保障制度的两根主体支柱，它们的协调推进即赋予“总体设计和整体推进”改革思路以具体内容。

结 语

科学研究的生命在于创新，在于探索未知，能够对现实和时代提出的重大理论和实践问题，作出科学的回答和理论的说明，这正是当代理论工作者的重大使命，郑功成教授可谓不辱使命，值得赞许。尽管本书系统论证的中国特色的社会保障道路还要经过实践的检验，但作者能够这样全面、系统地提出重大问题并周到、细致地回答这一重大问题，殊属不易，它需要有理论勇气和胆识。尽管社会科学一般来讲是作诊断而不是开处方，是提供可选择的方案而不是制定政策，是进行理论描述而不是技术发明；但郑功成教授的这本著作，却可以说是既有诊断、又有处方，既有可供选择的设计、又有政策取向的建议，既从理论上揭示了社会保障的发展规律，又有制度层面与技术层面上的可操作性，从而在理论与实践结合上作出了榜样的学术成果。

中国的社会保障制度还在发展之中，而发展中的事物总是不完善的，社会保障的研究也不可能说是已臻成熟。本书也有不足之处，如作者在论述新型社会保障体系时，对各子系统的具体论证都很翔实，但对体系的整合却着墨欠多，即把各子系统加以整合并求得整体大于部分之和的“系统质”似嫌不足；还有对中国农村这一块的社会保障的论述，是分散在各子系统还是稍加集合以便更加明显地论述，亦可商榷。当然，与本书的整体价值相比，上述不足不过是无伤大雅的微小枝节问题，它虽然应当努力避免，但我们不能苛求作者在探讨这样重大的理论与现实问题时解决所有的细节问题，因此，些许不足并不妨碍本书成为上乘之作，因为本书的高层次性、理论创新性、实践导向性和见解的独到性，均决定了本书的客观价值，它在目前书市的同类著作中完全可以称得上是“精品”。

本书不是静坐书斋依靠演绎推理得来的思辨之作，而是作者深入20多个省、市、自治区进行大量调研并经过十多年潜心苦研的结果，这种求实的科学态度、勇于探索的精神和治学的毅力与恒心，值得我们称道。

郑功成教授是位年轻的很有造诣的学者，我们虽远隔千里，年龄差大，但时有沟通，同行切磋，相知甚深。我仓促写了这篇不像样的书评，未及精华，挂一漏万之处一定不少。我平时不愿写书评，深恐分寸不当，评述有偏，误导读者，但这一篇却敢坦言，实是发自我作为第一读者的心声。

注释：

郑功成：《论中国特色的社会保障道路》，131、132页，武汉，武汉大学出版社，1997。

（责任编辑：曾国安）