

用科学发展观审视小康社会的社会保障建构

万明国¹，杨智敏
(武汉大学社会保障研究中心，430072)

摘要：树立和落实科学发展观是贯彻落实“三个代表”重要思想的具体体现，是全面建设小康社会的必然要求。社会保障制度建构体现了按照科学发展观的内在要求，使全面小康社会建设落实到坚持以人为本，实现全面发展、协调发展、可持续发展的道路。为此，政府应立足于全民而不是个别或某些社会阶层的全局观念，始终以深化市场经济体制为中心建设全面小康社会。

关键词：科学发展观 小康社会 社会保障制度

树立和落实科学发展观是贯彻落实“三个代表”重要思想的具体体现，是全面建设小康社会的必然要求。党的十六大明确提出，要在 21 世纪的头 20 年建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，即全面建设小康社会的目标，人民生活总体上达到小康水平是全面建设小康社会的历史起点，为实现第三步战略部署奠定了坚实的基础。牢固树立和认真落实科学发展观，要求把全面小康社会建设落实到坚持以人为本，实现全面发展、协调发展、可持续发展的道路上来。建设全面小康社会意味着不仅经济发展指标，而且民主法制、社会秩序、社会保障水平生活环境等方面的全面发展和社会各项事业的全面繁荣，最终形成整个社会的物质文明、政治文明和精神文明相互促进协调发展的局面。

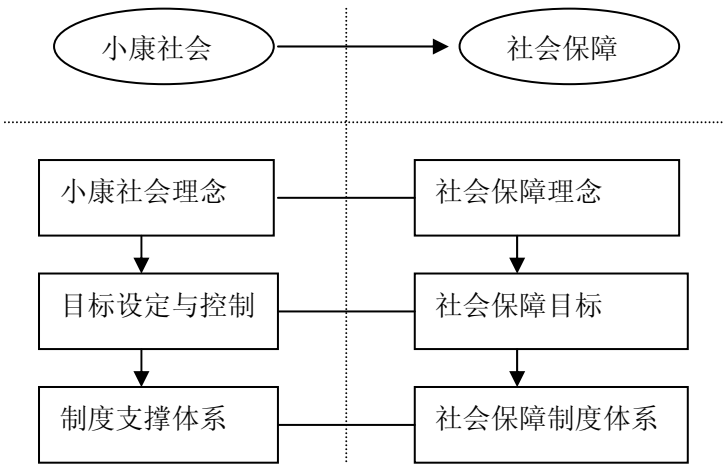
一、科学发展观要求小康社会与社会保障的互动建构

早在 2000 多年前的《诗经》就提出过小康的概念，西汉思想家戴圣在其所著《礼记·礼运》中将小康作为一种和大同社会相对应的社会模式进行了详细阐述。从其本来的意义讲，小康社会反映了一种充足富裕的理想社会生活方式。牢固树立和认真落实科学发展观，要求全面小康社会建设要落实到把满足人民群众日益增长的物质文化需要作为发展的出发点和落脚点，重视调整国民收入分配格局，逐步理顺分配关系，努力解决城乡困难群众的基本生活问题，使广大人民群众从改革发展中获得更多的实惠。

1、小康社会与社会保障建构过程体现为两者的互动发展

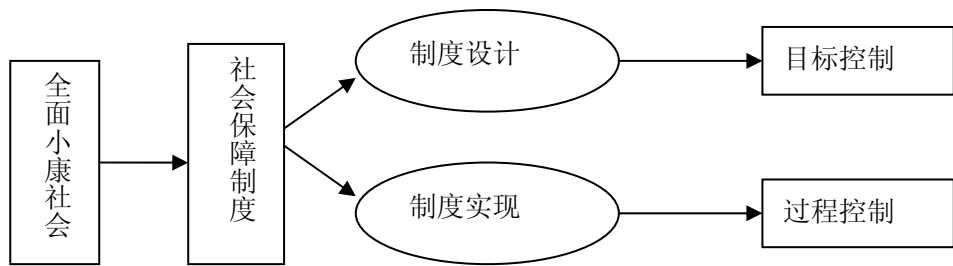
小康社会首先是社会发展目标的设定，它可以理解为静态意义上的研究视角。目前较多的专家学者从这个意义对全面小康社会进行了研究，提出了全面小康社会的经济、政治、文化等各个方面的社会发展目标，在指导我国全面小康社会建设的实践方面发挥着重要地作用。

从全面小康社会实践的动态意义上讲，小康社会长远目标的实现可以表现为经济和社会制度不断创新、完善的过程，这一



¹ 万明国（1967—），男，武汉人，武汉大学社会保障研究中心博士。研究方向：社会保障理论、宏观经济等。
杨智敏(1956-)，男，湖北广水人，武汉大学社会发展研究所研究员。

演进过程包括许多重要的制度支撑。这些制度的建立和完善记录着小康社会实现的足迹，其中最重要制度支撑之一是社会保障制度体系。小康社会与社会保障制度体系的互动发展关系可以图示如下：



2、社会保障制度建构的演进体现着小康社会实现的科学发展过程

小康社会远不止是经济社会的总量规定，从本质上讲，社会成员的共同富裕与社会的协调发展甚至是更为基本的目标。中国从传统计划经济向市场经济转型，必然会遭遇社会风险的积累和释放，因而可能对社会的整个经济社会秩序造成极大的危害，因此，中国从基本达到小康社会的目标到全面小康社会的实现，应该通过改革和完善现有的社会保障制度体系有效消除市场经济发展导致的社会风险，使社会不同利益阶层得到利益整合，形成和谐的市场经济制度环境。

3、科学发展观要求经济政策与社会政策的有效整合

“民为邦本，本固邦宁”，科学发展观强调的坚持以人为本同坚持以经济建设为中心是内在统一的，以人为本是发展的目的，以经济建设为中心是达到这个目的的手段；只有随着社会财富的不断增加和社会文明的持续进步，人民群众的需要才能日益充分地得到满足，人的全面发展才能愈益充分地得到实现。这构成了政府的社会政策与经济政策两个明显不同的政策领域。一般而言，社会政策的直接目标是保护人，是处理人与经济系统之间的不协调引起的各种问题。社会政策的前提是市场的不足，因为市场的不足和失误对人的发展可能造成障碍。社会政策的实施依赖于社会文化、社会理念的形成与转变，是社会构成因素综合力量结果。最基本的社会理念在于，国家对于社会是必要的，因为国家代表了市民社会无力实现的公共利益。由于国家的存在，现代市民社会面临的不再是各种特殊利益引起的混乱和冲突，而是由民主机制造成的集团化的管理国家。国家力求把平等扩大到一切阶层和领域，同时又剥夺了市民社会的自由，使个人在生活细节上从属于国家权力。人们不能通过取消国家权力和撤销政治机构来消除这种平等和自由的冲突，有效的途径是扩大社会参与和发展独立于国家的各种社会联合和社会组织。不仅如此，社会分化继续深化，社会阶层和阶级意识的形成导致了社会结构的根本改变。不同社会群体从其根本的利益出发，开始在国家制度的框架内寻求有利于本阶级和阶层利益的政策措施或制度安排，社会政策的制定开始以前所未有的复杂方式呈现出来。公共选择理论已经证明，现代社会政策制定的实际过程很难实现政策的预期目标，这就开辟了社会保障制度引致社会变迁的分析路径。

国外发达国家通过社会保障实现社会公正的经验可以很好地应用于我国全面小康社会的建设。从社会保障制度作为社会财富再分配机制的角度分析，由于西方发达市场经济国家的国情差异，不同的国家在分配的原则、方式和结果也存在着较大的差异。但总体来讲，通过社会保障和福利而实现的收入再分配占到的西方资本主义国家国内生产总值 30%—60%。

发达国家税收在 GDP 中的比例及再分配程度

国家	税收在 GDP 中的比例	再分配
美国	29.8	31.6
英国	37.3	40.2
德国	37.4	43.8

资料来源：West European Politics, 1994, 3. P136-137. 转引自周弘《福利的解析》，P85.

注：根据中国 2000 年税收及中央财政用于再分配资金估计所得。

社会保障制度的最终原因可以概括为应对经济社会结构的转变引发的各种社会风险问题。根据消除市场经济社会风险的需要，社会保障体系不同项目的经济社会功能，都分别对应于纠正或消除市场经济体系中存在的某一类缺陷。因此，社会保障体系在本质上是对市场经济缺陷的制度性反应，有利于维护市场经济内在机制和提升市场经济运行的效率，并且通过经济社会结构的改善和对社会理念的影响，推动经济和社会的进步，而这正是全面小康社会的应有之义。

二、社会保障建构小康社会的科学内涵

历史经验证明，平均主义不是社会主义，贫富悬殊同样不利于全社会提高经济效率，不利于国家的长治久安。当前，迅速建立与完善新型社会保障体系，加强对全国居民贫富差距的调节，防止两极分化，建立可持续的社会发展道路，已成为全局性的大事，是落实科学发展观的重要环节，也是全面小康社会建设面临的客观现实问题。

1、从构成内容分析，社会保障建构体现为三个不同层次

社会保障体系因其不同项目的构成而实现着相对不同的经济社会目标，体现着社会公平和效率的不同组合。不仅如此，社会保障制度体系还具有更多的功能。从构成的内容来看，社会保障体系对全面小康社会的功能表现为不同的层次区分。

第一，工具性问题。工具性问题是社会保障制度构建全面小康社会首先面临的问题，社会保障制度作为工具性解决方案所具有的特点体现为以下几个方面：一是根据经济和社会的现实需要，突出解决面临的主要问题。二是以生存和经济需要的满足作为主要的社会保障目标。三是政府作为社会保障政策制定的主要力量。四是社会保障作为强制性的制度安排用于处理国家、企业和个人的责任关系。社会保障作为工具性的制度安排可以有效改善小康社会实践中面临的社会严重不平等问题，市场经济的运行导致社会中的人及人群存在利益冲突，市场交换权利始终都难以达到公平、均等的机会，因此社会保障制度的框架安排有助于减少或消除利益冲突，增强社会团结。但这是远远不够的，还面临着进一步解决权利性问题的功能演变。

第二，权利性问题。权利性问题是全面小康社会建设中的深层次问题，涉及政治文明和公民的社会权利的获得、保护和使用的各个环节。无论是社会贫困的福利救济，还是社会收入不平等的转移支付的社会政策安排，都可以体现为小康社会的权利性问题。小康社会的基本生活需要不只是消除贫困，而且是一个相对于经济社会发展水平的动态过程，其实已经远远超过了基本生存需要满足的程度。西方资本主义社会的民主制度对于权利性的规定，已经从传统的公民政治权利的概念过渡到社会权利的概念，这对我国建设小康社会是一个启发。公民社会权利的制度实现过程依赖于相关政治文明的发展而不断完善。

第三，社会资本问题。社会保障制度进一步的功能作用体现为对社会资本的增进。现代社会保障制度体系的建立与完善，一方面是政治经济文化相互作用产生的结果，另一方面也有力地促进了经济结构的改善和政治、社会与文化的发展。有关社会保障相关问题的政策与制度的调整、改革，相比于其它政策的改变更能吸引社会公民的广泛关注。西方国家的政党竞争中，少有不通过社会保障政策的宣传来吸引广大民众的竞争措施，这也反映出社会保障问题与政治十分密切的关系。西方发达市场经济国家的社会保障制度的发展表明，社会不同利益阶层通过社会保障制度的整合，逐渐弱化了政治价值中的阶级色彩，社会不同阶层的对立状态得到了极大的改善。这种政治价值和社会整合的进步，直接表现认为社会信任程度的增加，体现为社会资本的积累。目前学术界对社会资本并没有一个统一的、权威性的定义，但社会资本理论的开创者罗伯特·D. 普特南对社会资本作了如下定义：社会资本在这里指的是，社会组织的那些可以通过促进协调行动而

提高社会效能的特征，比如信任、规范及网络等¹。社会资本的概念对于分析西方国家的市场经济形态的社会特征提供了一种新的视野，具有广泛的理论意义。我们在此需要注意的是，市场经济条件下社会保障制度对于社会民主参与的促进作用以及对于经济发展提供的制度保证作用，这是整个西方社会信任与规范体系的重要组成部分，因而成为西方市场经济国家调整与改革社会保障制度的实践过程中日益引起重视的理论领域。实际上，社会资本与物质资本和人力资本具有十分密切的关系，与物质资本和人力资本（分别指提高个人生产率的工具和培训）相比，社会资本指的是社会组织和社会行动过程的特征，它们能够通过推动协调和行动来整合社会系统的不同参与方的合作与互动，从而提高社会效益。社会资本提高了投资于物质资本和人力资本的收益。

2、从制度结构分析，社会保障制度体系构成了小康社会的支撑制度社会保障体系是内在嵌入小康社会状态的一个相对独立的制度体系，构成了小康社会的有效组成部分，其表现于多个方面：第一、部分社会保障项目直接构成小康社会的组成要素。社会保障是由一系列的保障项目构成的制度体系，不同的保障项目就有不同的制度保障目标，这与小康社会目标存在着内在的一致性，极大丰富和扩展了小康社会的内涵。第二、社会保障体系再分配形成的连续消费能力是小康社会可持续发展的经济保证。社会保障体系通过代内与代际的转移支付形成了平滑消费的制度结构，是市场经济运行的必不可少的制度基础。小康社会必然依赖于经济的可持续发展能力，这就离不开市场经济条件下的社会保障制度体系。第三、社会保障体系形成的社会团结是小康社会的必要保证。但是，也要特别注意，不当的社会保障制度安排可能刚刚形成相反的效果，加剧社会排斥，不利于市场效率的提高，妨碍小康社会的协调发展。美国学者帕森斯运用结构功能主义理论对经济系统和社会系统的相互关系进行了论证，提供了认识社会保障体系结构与功能的理论工具。随着工业化、市场化、社会化的发展，经济学家和社会学家对社会保障功能的肯定直接导致了社会保障制度安排的出发点，由解决劳资纠纷、缓和劳资矛盾逐步转向构筑市场经济中的一个功能体系。现代主流经济学家已将社会保障作为政府调节经济周期、促进经济发展的有效手段，社会保障的功能也由社会功能转变为社会功能与经济功能的有机结合，成为促进经济增长和经济发展的重要途径，因而成为实现全面小康社会的制度基础之一。

因此，考虑到社会群体及社会保障资源组织的时滞因素，小康社会的社会实现程度可能表现为在社会团结程度和公平与效率组合状况之间的动态向上发展的过程。如图所示，其中， L_1 、 L_2 分别表示整个社会对于社会团结程度和公平与效率组合状况的最低临界域值的曲线，为便于简化图形，假定为直线。可以看出，小康社会发展路径曲线虽然有所偏离，但应保持在一定的社会所能认可的域值之内。该区域构成了小康社会发展路径。

三、立足于科学发展观，正确进行政府定位与政策选择

牢固确立和认真落实全面、协调、可持续的发展观，统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济社会发展，统筹人与自然和谐发展，统筹国内发展和对外开放，是坚持科学发展观，巩固和发展当前经济社会成就的必然要求，也是政府适应市场经济需要正确进行政府定位与政策选择必须遵循的基本原则。社会保障制度体系的建立依赖于社会主义市场经济体制的逐步完善，因而借助于政府对市场失灵现象的适当干预，不断推动和深化社会主义市场经济体制是中国全面小康社会目标实现的基本途径。实现全面小康社会目标已经远远超过超出了市场经济本身的范围，这也说明，全面小康社会的实现仅仅从经济的角度考虑已经非常不够，还必须通过政治、文化、社会心理等多重社会因素的分析才能正确地理解小康社会的本质，更准确地认识中国的现实经济社会问题的复杂性。鉴于政府的特殊主体地位，应该在政策制定和制度完善中发挥关键作用。在政策制定和制度完善过程中，全面小康社会的社会保障建构要注意几个基本的问题：

1、始终以促进市场经济发展为中心建设小康社会

¹ 李惠斌. 社会资本与社会发展. 社会科学文献出版社，2000，8. P379

市场的发展和扩大都为社会保障制度体系增添了新的工具和社会基础，因而全面小康社会的制度支撑会更加稳固。从目前直到 21 世纪前 20 年，在建成比较完善的市场经济体制的同时，要实现全面小康社会的目标，这是我国经济社会发展面临的一个极大挑战。我国转型经济不断发展的过程，本质上也是社会不断经历分化、整合与稳定的变化过程。人们从过去相对公平的稳定有序的生活环境到目前社会极度分化的阶段，社会的失范行为有所加剧，更重要的是，不安全感导致人们更加向往和追求稳定的社会保障体系。更为复杂的是，当前社会分化造成的贫困现象的累积既有市场经济发展的因素，也有传统社会固有的原因，二者叠加在一起形成建设全面小康社会的拦路石，加剧了完善社会保障制度，建设全面小康社会的难度。尽管如此，发展中的问题最终要靠发展解决，市场经济的发展始终是解决一切问题的中心环节。

2、正确配置政府主体资源

政府在社会保障领域失效的状况是与小康社会的目标相违背的，突出表现在政府行为经常由于各种偏差而形成政策租金，直接妨碍了社会保障制度体系的整体功能的实现。政府的产生和职能在于代表全体社会成员的意志和利益的，建立并维护市场经济制度，实现社会整体福利的最大化。但是，政府在市场经济中相关职能由于不完全市场经济状况而难以界定，导致政府或政府的某些部门的经济人特征十分明显，甚至表现为政府或政府部门利益要求的一种特殊集合体，经济人行为特性必然会在政府履行社会保障职能的过程中体现出来，具体表现为各种政府官员追求权力最大化，各级政府部门追求规模最大化，以此来谋求个人或小团体利益的最大化。政府，特别是政府的这些利益部门在运行中可能会逐步形成本位利益，那么，在这种本位利益的驱动下，政府行为就会出现偏差，甚至为了本位利益而不惜损害乃至修改由它制定的规则，创设特殊的政策租金而使他们的违法活动得以实现。从制度上讲，这种现象在社会保障制度建设中就表现为政府既是裁判员又是运动员，导致社会保障资金被挪用甚至被贪污的现象时有发生，极大的损害了社会保障制度的功能。因此，必须建立有完善法律与制度约束的政府机构，按照法制经济的要求行使政府的经济社会职能，这是通过社会保障体制体系建构全面小康社会的基本前提。

3、实施参与式的小康社会建设思路

不同社会利益群体的共同参与是小康社会建设的有效途径和基本保证，只有参与其中，社会弱势群体的意愿才能得到表达，利益也才能得到制度方式的保证。从这一意义上讲，政府必然是全民的政府，而不是其一或某些社会阶层的政府。中国农村社会保障政策（或制度）的制定与调整提供了的一个很好的案例。在“三农”问题受到党和政府的高度重视之前，中国农村社会保障始终处于发展相对缓慢甚至停滞不前的状态。“三农”问题提出之后，尤其是在非典给农村公共卫生体制提出的严峻挑战，导致中国农村社会的社会保障问题开始摆上了政府的议事日程。由于政府的提倡和推动，全社会开始重视农村的社会保障问题，首先是政府利用新增的财政能力开始向农村社会保障的建设倾斜，城市社区也开始从制度上设计与农村社区接轨的社会保障体系。中国农民欣喜地看到，政府开始出台一系列农村社会保障建设的政策，例如费税改革的实施提供了农民生存保障的极大空间，也使得直接的社会保障措施在广大的农村地区的推广成为可能。据报道，从 2004 年起，中国全部农村地区的 AIDS 病贫困患者都将得到政府提供的免费治疗。

参考文献：

- [1] 周弘.福利国家向何处去 [J].中国社会科学, 2001(3).
- [2] 十六大报告辅导读本 [M].北京: 人民出版社, 2002, 11.
- [3] 周弘.福利的解析[C].上海远东出版社, 1998年.
- [4] 张维迎.产权、政府与信誉.上海三联书店 [C].2001年.
- [5] 王梦奎.中国社会保障体制改革[M].北京: 中国发展出版社, 2001年.
- [6] 俞可平.治理与善治 [C].北京: 社会科学出版社, 2000.
- [7] Helen Wallace and William Wallace.Policy making in the EU [M]. 3th.ed.Oxford;New York:Oxford University

Press,1996:50-103.

[8] Stephen Mckey and Karen Rowlingson,.Social security in Britian [M] . Macmillan press Ltd., 1999:165-180.

[9]Martin Browning, Thomas F. Crossley. Unemployment insurance benefit levels and consumption charges [J] . Journal of public Economics,2001(80).

Analyzing social security construction for the primary-rich society in scientific development view

Wan-Mingguo Yang-Zhiming

(Center for Social Security Studies of Wuhan University, 430072)

Abstract: Practicing scientific development view is a concrete to carry through practical” three representatives” importance thought ,and a request for carrying up primary-rich society .The social security institution support guarantees primary-rich society system construction request from the view of scientific development, making social developments center for people completely, and keeping on the road of the development. Constructing primary-rich society is a changing process, which depending on the market economy. In the process of constructing social security institutions, the government should take more important role and make policies for all over the people.

Key words: scientific development view/primary-rich society/ social security institution