

社会政策在民生制度建设中的作用

一个发达和成功的现代社会，不仅要有健康的和富强的经济体系，还需要有比较完备的民生制度。作为一个社会主义国家和有 13 亿多人口的发展中国家，中国应该构建怎样的民生制度，既是关乎现在也是关乎未来的大事。改革开放的实践证明，中国的经济增长与社会发展道路有其丰富的内涵与特殊性。近年来，在促进经济可持续发展和不断增强国力的过程中，中国政府已经认识到转变经济发展模式、改善民生保障和增强人民获得感的重要性。党的十九大报告提出，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，完善公共服务体系，保障群众基本生活，不断满足人民日益增长的美好生活需要，不断促进社会公平正义，形成有效的社会治理、良好的社会秩序，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。而建立和完善中国的民生保障制度和城乡一体化的公共社会服务体系，是实现上述目标的核心任务。同发达国家相比，中国在经济与社会发展上还有明显的差距；与西方国家不同的是，中国有自身的发展优势和政党制度，在扶贫开发和区域经济发展方面积累了丰富经验。中国仍然需要在转变经济发展方式、提升经济发展质量和提高教育与科技发展水平等方面作出更积极的努力，在社会建设和软实力领域通过有效的制度建设，为社会稳定和发展奠定更为扎实和长久的基础。

改革开放以前，我国的民生制度基本上是以就业为主的单位制福利和以基本需要为内容的补缺性福利，前者是一种在企事业单位内部的再分配体制，后者基本上是一种基本的社会保护机制。20 世纪 80 年代以后，随着经济体制改革和社会变迁进程的加快，中国的民生保障制度逐渐发生变化，即由单位制福利向社会化的或市场化的福利模式过渡。进入 21 世纪，随着我国加入世界贸易组织，融入经济全球化进程，国内经济与社会发展等方面日益受到诸多外部因素的影响和制约，建立与经济发展模式和社会结构相适应的民生保障制度成为普遍共识。近年来，中国政府不断促进民生保障建设，推动建立覆盖城乡居民的社会保障体系，由传统的补缺型民生制度向普惠型民生制度迈进。这种普惠型的民生制度，是一种覆盖全体国民的、保障公民基本生活需要的社会政策和社会公共服务机制，它既不同于过去的以孤寡老人、残疾人、弃婴等在内的特殊困难群体需要为主的补缺性福利制度，也不同于福利国家的统一的、均等的高福利体制，而是基于基本需要和公平、注重经济社会长远发展和强调公民权利与义务统一的民生保障制度，它意味着社会政策与社会公共服务的受惠人群由过去的部分居民向全社会公民扩展，从而进一步保障公民的基本社会权利，并提升公民的尊严与获得感。

在现代国家，社会政策不仅是维护社会稳定的基础，也是促进社会发展的动力机制。社会政策作为一个现代国家治理社会的机制与社会权利的配置体系，逐渐从补缺型发展到制度型，从传统的救助型演进为发展与预防型，有效缓解了社会矛盾与冲突，促进了不同社会阶层的融合，缩小了贫富差距，保证了政府与国家经济社会发展的总体方向，是有效实现包容性社会发展的重要前提。中国已经进入到经济和社会转型的关键时期，依靠社会政策理性决策和有效实施，是促进中国国家能力提升，实现民族复兴和强化国家软实力的重要保证。

参照和结合发达国家民生制度建设的先进经验和社会政策实施的积极后果，中国在民生制度建设中可以加大社会政策发挥作用的空间，而不仅仅局限于将社会政策视为经济政策的补充，也不局限于把社会政策的功能看作是经济发展的托底。实际上，当前发达国家在科技研发和工业制造上的优势，在某种程度上得益于其良好和完备的社会政策的实施，这也是民

生制度发展的结果。例如，北欧国家的教育均等化政策、英国等国家完备的家庭政策等，在很大程度上促进了人力资本的积累和劳动力代际替换的平稳过渡，避免了经济发展过程中对适量劳动力需求的过大缺口，减少了民生制度中社会保险缴费的压力。有鉴于此，中国要进一步拓展民生制度发展的空间，在社会政策领域深入做文章，在体制机制上下功夫，通过针对性的社会政策实施，改善经济发展方式与人民共享经济发展成果之间的匹配关系。

在未来，中国的民生制度建设应基于国情，立足自身文化传统，结合开放型社会的综合特点，重点解决以下几方面问题：第一，根据中国实际国情与人口—资源关系的现状，我国的民生制度应与经济发展相适应，且在福利理念与工作伦理上，注重家庭的照顾功能与个人勤奋努力的传统。第二，同欧洲福利国家等齐划一的普惠主义原则不同，中国的普惠型民生保障制度在一定时期仍要体现有差异的平等，在不同历史时期城乡分别建立了各自的社会保障与社会福利服务制度，通过“先有后好”的渐进发展方式，逐步迈向未来城乡统一的民生保障制度。第三，在民生的责任承担方面，应体现基本的民生保障为国家责任，同时也要注重发展不同责任主体共担模式，避免形成超级政府或回归到国家大包大揽的模式，要充分体现国家、企业、新型社会组织 and 个人的责任关系。在新的民生保障制度责任共担模式中，国家或政府主要在社会立法、社会政策制定和税收资源配置等方面承担主体责任，同时在社会公共服务领域通过项目模式起到引领示范作用；企业通过安排就业、社会保险参与和税收贡献维护民生责任的正义性与公共性；社会组织通过资源筹措、专业或志愿服务提供以及良好的基层互动关系，促进政府与大众的沟通与交流，减少公共权力与民众之间的沟通鸿沟，增强人民对政府的信任感，增加公共权力运作的透明度；个人的责任则主要通过积极就业、缴纳社会保险与相关税费，履行公民的责任与义务，同时通过参与社会公共服务领域的志愿服务活动，增加个人的社会信用和良性社会资本，拓展自身生活与公共生活的参与空间。第四，通过建立普惠型的基本民生保障制度，构建新型社会关系，促进包容型社会关系的发展，增加社会经济发展的正能量。政府应在民生保障和社会公共服务领域，通过更有效和更弹性的立法与制度安排（如税收制度改革）刺激富裕阶层参与社会公益事业，这对于发展民生、推进社会服务对低收入群体的社会保护具有积极意义。