

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2020.04.002

“立”与“守”协同治理：构建社会保障共同体

——社会契约视域下的社会保障责任划分与践行

吴香雪^{1a,b}, 杨宜勇²

(1. 重庆工商大学 a. 社会与公共管理学院; b. 人口发展与政策研究中心, 重庆 400067;
2. 国家发展和改革委员会 社会发展研究所, 北京 100038)

摘要: 社会保障契约是同一社会中不同的行为主体在协商一致基础上为公民提供风险保护以维护社会公平进而促进社会稳定发展而达成的一种社会契约。在现代国家治理体系中, 社会保障是政府、企业、社会组织和公民个人等多元主体参与的共治之域, 社会保障责任的划分和践行成为“立契约”和“守契约”的关键。当前, 我国社会保障契约处于“立契约”的完善阶段, 多元主体的社会保障责任划分和践行还存在不清和不当, 需要通过“立”与“守”协同的契约治理来完善覆盖全民的社会保障体系: 发挥中国特色社会主义制度优势, 不断完善社会保障制度体系; 加强法治建设, 弘扬契约精神, 提升各责任主体践行社会保障责任的意愿和能力, 推动相关主体积极依约践责; 通过高效合理的责任分担和利益共享机制促进多元责任主体共建共治共享, 构建“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会保障共同体。

关键词: 社会契约; 契约治理; 社会保障责任; 责任主体; 责任分担; 利益共享; 社会保障共同体; 共建共治共享; 社会保险

中图分类号: F061.4; C913.7 文献标志码: A 文章编号: 1674-8131(2020)04-0012-12

一、引言

党的十九大报告指出, 中国特色社会主义进入新时代, 我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。要不断满足人民对美好生活的新期待, 必须在坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化上下更大功夫^[1]。2019年10月31日, 党的十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》), 不但系统总结了我国国家制度和国家治理体系多方面

* 收稿日期: 2019-12-26; 修回日期: 2020-02-05

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(19CSH060); 重庆市社会科学规划博士项目(2018BS45); 重庆工商大学2019年度青年项目(1951019); 重庆工商大学高层次人才科研启动项目(201855043)

作者简介: 吴香雪(1990), 女, 湖北随州人; 讲师, 博士, 主要从事社会保障理论与政策研究。杨宜勇(1963), 男, 湖北宜昌人; 二级研究员, 博士, 博士生导师, 国家发展和改革委员会社会发展研究所所长, 主要从事社会政策、社会保障等研究。

的显著优势,而且为新时代推进国家治理体系和治理能力现代化指明了方向,是迈向“中国之治”新境界的重要里程碑,将推动国家治理高质量现代化发展,为人民群众带来更多获得感幸福感,不断满足人民日益增长的美好生活需要。

社会保障是国家和社会通过国民收入分配和再分配,依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度^[2],是实现劳动力再生产、社会公平和稳定以及走向共同富裕的基础性保障制度。因此,社会保障治理是国家治理体系的重要组成部分,社会保障水平是决定现代国家核心竞争力的重要因素之一。从世界各国的社会保障发展历程看,最终都走向共治之域,由多元主体共同构建社会保障体系、共同承担和践行社会保障责任、共同分享社会保障利益。《决定》强调,要“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”,“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。基于此,本文认为,现代化的社会保障具有显著的共建共治共享特征,在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,应积极构建和发展“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会保障共同体。

构建和发展社会保障共同体,必须处理好多元主体之间的关系,尤其是社会保障责任的划分与践行问题。由于社会保障更多地体现为国家责任,政府在社会保障体系构建中具有特殊重要的地位和作用,在相关研究中往往重视对政府责任的研究^[3-6],而对社会保障责任分担的研究大多集中在社会保险领域^[7-8];在责任践行方面,政府如何践行其责任依然是研究重点^{[3][9]},且较少关注责任践行的力度和结果。同时,社会保障可以看作是由地位平等的多元责任主体在协商一致的基础上,为保障全体社会成员基本的生活生产以及对特定风险进行分担化解而达成的一种社会契约。契约是一种重要的制度生成机制,也是一种有效的社会治理机制,社会契约论和契约治理理论已被广泛应用于国家治理研究中^[10-14];其中,针对社会保障的研究不多^[15-16],且较少对社会保障多元主体的责任划分与践行进行深入探究。鉴于此,本文试图从社会契约的角度分析社会保障契约演进中的主体责任分担机制,并结合当前我国社会保障实践中各主体责任划分与践行中存在的主要问题,探究新时代社会保障的契约治理之道。

二、社会契约视域下的社会保障责任分担

社会契约论是近代启蒙思想家用来解释国家或政府起源及其权力合法性的理论学说^[17]。从历史演进来看,契约论发轫于古代希腊,经霍布斯、洛克等人的发展后,由卢梭在《社会契约论》一书中形成系统成熟的理论体系,此后又在罗尔斯等人的研究中得到丰富和发展^[18]。作为一种政治哲学,社会契约论不仅包含人本主义的价值理性,也具有指导实践的工具理性,早已超出其初始状态的“国家论”的定位,具有了哲学方法论的意义^[19]。因而,社会契约论是理论理性与实践理性、价值理性与工具理性的有机统一,是知识论与方法论的有机统一。社会契约方法论被广泛地运用于各个社会经济领域,分析和解释各种社会经济现象和规律,并被认为是最有效的制度建构方式、最有魅力的思维方式和最锐利的批判武器。社会契约论经常被用来阐释国家、政府、公共组织的合法性,指导社会利益的公平分配,探究形成社会共同体的组织原则和方式等^[20],其独到的分析视角和解释功能能够很好地运用于诸如社会保障这样的公共事务领域。

契约既是缔约的结果,同时也是达成契约结果的构建方式。作为知识论的社会契约论为国家构建社会保障体系、供给社会保障制度奠定理论基础;作为方法论的社会契约论则为社会保障提供正义的、有效的制度安排,并引导、规范和约束相关主体的社会保障责任分担和践行。契约也是一种重要的制度生成机制,有效的制度大多是契约实践的产物;契约自身意味着社会中的多元主体经过博弈、沟通、妥协而达成协议,制度变迁在很大程度上是在契约框架下演化而成的。政府进入社会保障领域,不断将社会保障契约与现实对接形成相关法律法规,以加强对各缔约方的显性约束。将社会保障契约格式化、规则化的过程即社会保障制度形成的过程,进而基于社会保障制度形成一种相对稳定的社会保障体系,这种契约性安排的构建也就

是“立契约”。

社会契约是某一社会全体成员就该社会行动的基本准则取得的一致协议,社会保障契约就是同一社会中不同的行为主体为维护社会公平进而促进社会稳定发展而达成的一种社会契约。契约的关键在于明确各缔约方的责任和承诺,社会保障责任就是基于各责任主体之间缔结的社会保障契约而产生的行为责任。虽然,现代社会保障的发展存在国家福利、国家保险、社会共济和积累储蓄等多种模式,但多元主体共治是其共同特征;虽然从体系构建和制度供给的角度看,社会保障的责任主体是国家或政府,但离开个人、企业、社会组织等,单靠政府是不能完成社会保障的体系构建和有效运作的。因此,现代社会的社会保障体系需要各责任主体共建和共治,既需要分清各责任主体各自的社会保障责任,也需要各主体切实践行各自的社会保障责任,即在“立契约”后各缔约方要“守契约”。

作为一种重要的生产关系,社会保障契约的形成是与社会生产力水平相适应的,因而随着生产力的发展,社会保障契约在时间上具有动态演进性,表现为“立契约、守契约、破契约、立新约、守新约……”这样一个螺旋式上升的过程^①。同时,社会保障契约也受上层建筑的影响,因而在空间上也具有显著的国别差异。因此,在社会保障契约的“立”“守”“破”过程中,多元主体的责任划分与践行既要与社会生产力发展水平相适应,又是在国家性质规定下的治理行为。具体到中国,社会保障契约的“立”“守”“破”以及相关主体对社会保障责任的分担都应内生和服务于“社会主义初级阶段”这个大的规定性中。改革开放以来,中国特色社会主义市场经济体制逐步建成但还需不断完善,与之相适应,中国特色社会主义保障体系基本建立也需要不断完善^②,从社会契约视域看,就是处于“立契约”的完善阶段,即大的框架和原则已基本形成,但还需要不断调整和优化。

《决定》指出,要“完善覆盖全民的社会保障体系”。可以说,“覆盖全民”就是中国特色社会主义社会保障契约的大框架,而大的原则可用常用于社会保险领域的“应保尽保”来概括。需要强调的是,不同于通常的含义,在中国特色社会主义社会保障语境中的“覆盖全民”和“应保尽保”有着更为深刻和广泛的内涵:一方面,社会保障体系包括社会保险、社会福利、优抚安置、扶贫减贫、社会救济(救助)等,这些组成部分是同等重要的^③,都需要高度重视并持续推进,而非只是社会保险或以社会保险为核心^④。因此,覆盖的全民应是全体公民,应保的也是全体公民的全部风险(合法前提下),即每个公民在遭遇困难和风险时都能通过适当的路径获得相应社会保障的救助。另一方面,不但社会保障利益要覆盖全民,社会保障责任也要覆盖全民,各主体参与社会保障事业不但应获得相应利益还应承担相应责任。从社会契约论来讲,就是要通过契约治理,赋予各主体相应的社会保障责任(立契约),并规制各主体切实践行各自的社会保障责任(守契约),进而通过责任分担共建共治社会保障体系,实现全体社会成员共享社会保障利益,即构建“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会保障共同体。

^① 这里的“立”“守”“破”可以分别理解为社会保障制度的“设计”“执行”“改革”;同时,这三个过程并非简单地交替进行,而是处于循环演进的对立统一中:在“立”的同时要“守”,在“守”的同时要“破”,在“破”的同时也要“立”。

^② 党的十九大报告指出,我国“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”,要“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。

^③ 当然,不同的保障形式有不同的保障对象。一般来讲,社会保险以及一些社会福利可以覆盖全民,而其他的社会保障主要是针对弱势群体或特殊人群的,但不能因此就认为只要建立的全民覆盖的社会保险体系就是建立了全民覆盖的社会保障体系。作为社会主义国家,“走共同富裕道路”是我国显著的制度优势,也是必须坚持的发展道路,而要实现共同富裕,必须重视对弱势群体和遭遇特殊困难群体(如受灾、疫情等)的保障和帮扶。因此,笔者认为在中国特色社会主义社会保障体系中,其他社会保障形式与社会保险是同等重要的,

^④ 在百度百科、MBA 智库百科和 360 百科的“社会保障词条中均认为,“社会保险是社会保障的核心内容”;一些文献中甚至混用“社会保障”和“社会保险”,将两者视为同义。

社会保障的责任主体主要包括政府、企业、个人和社会组织(非营利组织、非政府组织、公益组织)等,同一主体在不同的社会保障形式中应承担的社会保障责任是不同的。社会保险与其他社会保障形式有着显著区别,社会保险基金由政府、单位(企业)、个人三方共同筹资,其责任的划分主要体现在筹资比例上,而且通常由法律来确定一定的范围。其他形式的社会保障资金主要来源于政府,当然个人、企业也可以通过捐赠以及参加公益活动等积极参与(非法定义务)。其中,社会组织的责任不可忽视。社会组织更多是作为社会保障项目的运作者来践行其社会保障责任,即利用自身筹集的资金或与政府合作(使用政府的财政资金)从事社会保障事业。虽然我国的社会组织发展相对滞后,在管理机制上也不够完善,但也在各种社会保障实践中,尤其是在精准扶贫中发挥了积极作用。个人的责任则主要在于努力实现自身的充分发展并积极履行缴税义务,以减轻政府的社会保障压力。总之,在社会保障契约的“立”“守”“破”中,社会保障责任的划分和践行是随着社会经济的发展而变动的,需要通过政府的合理主导和有效激励来不断优化,进而通过各主体共建共治来实现社会保障利益的共享。

三、当前我国社会保障责任划分与践行中存在的主要问题

考察近年来我国社会保障发展情况,在“立契约”和“守契约”方面均取得了显著成就,各项社会保障制度不断完善,各主体社会保障责任践行力度不断加强。但是,由于当前我国正处于“立契约”的完善阶段,社会保障责任的划分还未完全清晰,各主体对社会保障责任的践行也存在一些不当。

1. “立契约”:社会保障的政府责任存在不清与失衡

多元主体共建社会保障体系必然会带来责任划分和权力分割,政府、企业、社会组织与公民个人等均应承担相应的社会保障责任。然而多元治理结构也可能带来不同责任主体在责任分担上产生分歧以及对各自责任的认同度不高等问题^[21],若多元主体之间的责任划分不清,将会造成责任重叠、责任多头或责任空白等现象,从而引发互相推诿、逃避责任甚至寻找替罪羊等治理难题。同时,责任主体不明、责任边界不清也会加大对公共责任践行效果评价的难度。因此,必须重视社会保障责任划分问题,建立和完善多元主体合作共治的社会保障责任分担机制。当前,我国多元主体间社会保障责任的划分还不够清晰和合理,鉴于政府在社会保障体系构建和责任划分中起主导作用,本文仅对社会保障政府责任划分中存在的问题进行简要分析,其主要体现在以下三个方面:

一是政府与其他主体之间责任划分不清且失衡。在社会保障体系中,社会保险的主体责任划分最具必要性和复杂性,这里主要以社会保险为例进行说明。社会保险本质上是共有产品或集体产品,而不是公共产品,只有参保的社会成员才能获得相应的给付或者补偿。社会保险资金来源于政府、企业和个人,应是收支平衡的,但由于《中华人民共和国社会保险法》规定“社会保险经办机构提供社会保险服务,负责社会保险登记、个人权益记录、社会保险待遇支付等工作”,使得各种社会保险的最终支付压力转移给了政府^[22]。同时,社会保险项目的福利化倾向也容易扩大政府在社会保险中的责任范围。政府用财政补贴的方式为数以亿计的城乡非就业居民建立起养老保险和医疗保险制度,而居民个人往往选择最低档次进行缴费,呈现出政府责任较大而个人责任较小的局面。在社会救助和社会福利等领域则更容易忽视其他主体的社会保障责任,尤其是公民个人通过自身努力进行自我保障的责任。

二是中央政府与地方政府之间责任划分不清且失衡。1994年我国分税制改革对中央和地方政府间的财权做了明确划分,为保证中央政府宏观调控作用的充分发挥,中央政府获得相对多的财政资源,但中央对地方下放事权的同时却没有相应地下放财权,导致中央与地方政府间财权分配呈现“倒三角”(逐级向上集中),而事权分配却呈现“正三角”(越往基层,支出责任越重)^[23]。在社会保障中也是如此,且强调地方政府

对地区社会保障的配套筹资,在地方政府事权不断增加的情况下财权却没有相应的增长,财力不足影响了社会保障政策的有效实施。财权与事权的不匹配使得地方政府的社会保障投入具有较大的地区差异性,经济条件好的地方可能多投入,经济条件差的地方可能少投入,一些地方社会保障的发展甚至依赖中央财政补贴。由于中央与地方政府之间社会保障责任划分不清且失衡,加重了地方政府的负担和风险。

三是政府的历史责任与现实责任划分不清。改革开放前,我国在计划经济体制下形成了国家保障型社会保障模式,国家通过单位为职工提供就业、养老、医疗等保障,同时也通过低工资制度对职工的劳动贡献进行了部分“预先扣除”,并形成了一部分国有资产积累^[24]。改革开放后,随着社会主义市场经济体制的逐渐确立,社会保障也向社会共济模式转型,即由国家、单位(企业)、个人等共同为社会保障计划融资。在旧制度向新制度转型过程中形成的隐性债务需要由政府来承担,这是政府不可推卸的历史责任。但由于种种原因政府没有及时清偿欠债、买断历史责任,导致政府因隐性债务问题而对社会保障负有无限责任。同时,目前企业和职工的负担也较重,个人账户资金当期发放,没有形成资产积累,损害了个人权益。旧制度下的政府历史责任与新制度下的政府现实责任一直处于模糊状态,不利于政府社会保障责任的合理定位,也不利于各主体之间责任的合理划分。

2.“守契约”:多元主体的社会保障责任践行存在不当

在社会保障制度设计(“立契约”)的基础上,有效实施社会保障政策,让政策落地生根产生实效,“守契约”至关重要。契约强调责任的坚守与践行,“有责必践,践之有效”是社会保障契约对各责任主体的必然要求。各责任主体对社会保障契约的遵守和执行情况直接关系到社会保障体系的有效运转和可持续发展,“守契约”将促进社会保障的可持续健康发展,而对契约的违背不但会破坏契约的权威和公信力,还会造成严重的社会影响,不利于社会稳定和经济可持续发展。当前,在我国社会保障实践中,各主体对社会保障责任的践行还存在一些不当,社会保障制度的实施效果有待提高。其中,社会组织的责任主要在于除社会保险外的社会保障资金的筹集和使用,其行为和发展应通过相关法规和制度进行规制,这里主要对政府、个人和企业在社会保障责任践行中存在的问题进行分析。

(1)政府责任践行越位与缺位并存

一方面,随着经济社会的快速发展,民众对社会福利的期望和需求不断攀升,作为社会主义国家,我国政府的社会保障供给意愿与实际供给持续加强,不断地对相关利益主体的要求进行积极回应。然而简单地随着社会需求而扩大政府责任范围,不仅会助长民众的社会保障需求、增强福利刚性以及带来社会保障供给低效率等问题,还会不断打破既有的社会保障契约安排^①。政府在社会保障中的重要责任毋庸置疑,但也不能无限地扩大践行范围。尤其是在社会主义初级阶段社会生产力还相对落后的情况下,政府供给的过度扩张不但可能有损社会保障供给整体效率进而产生“政府失灵”,还会因政策的多变带来政府与民众之间的“契约失灵”,更有可能阻碍社会生产力的解放和发展。因此,政府在抑制社会保障供给“市场失灵”的同时,也要避免“政府失灵”以及“契约失灵”。另一方面,政府社会保障责任践行的扩张,并不代表社会保障实现了全覆盖。对于弱势群体,如儿童、妇女、残疾人等的保障还存在不足,对数量庞大的流动人口的社保制度依然不健全。长期以来,城乡二元社会保障制度使农民工未能与城镇居民享受同等待遇,农民工容易产生心理剥夺感,政府责任在一定程度上的践行缺位会引发相关利益主体对政府的认同危机和信任危机,进而

^①以城镇职工养老保险财政补贴为例,截至2017年底,全国城镇职工养老保险基金累计结余已达43885亿元,其中,政府财政补贴从1998年的24亿元上升到2017年的8004亿元,20年来财政补贴合计4.1万亿元^[25],财政补贴规模越来越大,政府责任也日趋加重。

对整个社会保障体系的有效性和社会稳定构成重大风险。

多元主体间富有契约精神的精诚合作必须以有效的政府、发达的市场和强大的社会组织、和谐的家庭和有担当的个人为基础,否则多元主体合作共治只是空中楼阁^[26]。在社会资源总量一定的情况下,政府的社会保障供给过多会导致其他主体责任供给意愿的下降和能力的萎缩,并限制其他主体在社会保障体系中发挥其应有作用。在社会保障实践中,我们往往更多的是强调政府的责任,而对各种社会保障资源的广泛动员和综合利用不够;强调主体对契约规则的遵守和对契约责任的践行,却忽视对责任主体自身社会保障供给能力的培育。目前,政府以外的其他社会保障责任主体在责任承担上往往不尽如人意,社会公众对其接受度也不高,比如,社会组织不能提供充分、稳定和全面的社会保障服务,市场中的一些中小型企业无力承担应有的社会保障责任等^[27]。政府的社会保障责任践行应从关注社会保障供给的微观事务转向宏观层面,注重为其他责任主体的成长提供良好的环境,帮助他们提升社会保障供给能力以及获得社会的信任,使他们能够有效地承担起其应有的社会保障责任。

(2)个人不能尽其力

公民个人也是社会保障契约的重要责任主体,在享受社会保障权利的同时也应承担起相应的契约责任。更重要的是,每个人首先都必须为自己的生存和发展负责,个人正确践行社会保障责任是其自我负责精神的体现。目前,由于种种原因,公民个人在践行社会保障责任中也存在一些问题:

一是部分公民参保意识不强,当前还有相当一部分个人没有参加社会保障制度。一方面,有些企业用工不规范,不为职工提供相应的社会保障,而职工对风险防范的认识不足,也没有要求企业按照规定参保;另一方面,制度设计上有问题,如城乡居民社会保险采用“政府补贴+个人账户”的方式,且自愿参保,部分灵活就业人员和城乡居民对制度信任度不高而不愿参保,即使参保也是选择最低的缴费档次,后续供款也可能中断。还有一部分居民是由于个人能力的问题,对社会保障责任的践行显得“力不从心”;另外一些居民则是缺乏长远考虑,对参加社会保障制度“有力无心”。

二是受泛福利化思潮的影响,忽视“人人尽责”而一味地强调“人人享有”。由于个人的有限理性,公众对社会保障制度的期望越来越高,不仅要求持续提高社会保障待遇,而且要求普遍性福利的呼声日益高涨。公民过度关注个人利益的得失,显然与社会保障制度建设应当坚守互助共济的初衷相违背^[28]。出现问题就一味要求政府担责,期望政府包办一切,甚至造成社会保障制度的逆向再分配。以城乡居民养老保险为例,大多数居民是以最低缴费档次进入的,但动辄就与职工养老保险的待遇水平进行比较,只看到待遇水平的差距却忽视缴费水平的差异,强调人人平等享有却忽视权益与义务的对对应关系。

三是存在“搭便车”现象,部分公民行为失范。社会保障具有显著的正外部性,比如社会保险中的社会统筹部分具有再分配功能,容易诱发“搭便车”行为。据2017年人社部统计公报的数据,2017年年末城镇职工基本养老保险参保职工数是29 268万人,全年征缴收入33 403亿元,人均缴费11 412.8元;当年全国城镇非私营与私营单位就业人员平均工资分别为74 318元和45 761元^[25],即使按45 761元计算平均缴费率为25%,也未达到28%的法定缴费率。可见,由于个人缴费不实,有相当一部分城镇职工基本养老保险资金没收上来。

(3)企业责任践行不当、供给不足

企业作为市场的主体,是社会保障重要的责任主体,承担着承上启下的重要作用。当前我国企业在践行社会保障责任中还在以下问题:

一是企业法定社会保障责任践行不到位。一方面,部分企业不依法与职工签订劳动合同,也不依法参保。其中有企业主观上的原因(为获取更多利润而不践行责任),也有客观方面的原因(如中小企业自身缴费能力有限,为企业员工参保可能影响自身的生存和发展)。还有部分企业和职工参保意识不强,积极性不

高,职工维权意识和能力不足,甚至雇主与雇员达成不参保协议,双方各得所需。另一方面,由于监督机制缺乏,部分企业虽然依法参保,但缴纳保费是“高标准、低执行”,刻意瞒报、少报员工工资总额,导致缴费基数不实,缴费过低,直接损害员工的合法权益,也对社会保障基金的可持续发展带来风险隐患^①。

二是企业补充社会保障责任践行不力。现阶段我国企业补充社保供给水平整体偏低,比如企业年金发展缓慢、计划覆盖面小、参与率低、基金整体规模小,补充养老功能未能得到充分发挥。如图1所示,近年来参加企业年金计划的人数增长几乎停滞;如表1所示,相较于城镇基本养老保险,企业年金无论是参保人数还是累积金额的占比都较低;如图2所示,企业年金基金规模增长速度也在减缓。值得注意的是,在已经建立企业年金制度的企业中,主要是国有企业和大企业,中小企业占比很小,小微企业基本与企业年金制度无缘^[30]。究其原因,主要是大部分中小企业建立企业年金制度的意愿不强、能力不足,政府对企业建立企业年金制度的激励也不够。



图1 2007—2018年参与企业年金计划的企业与和数增长率

数据来源:根据人社部统计公报数据计算,下图表同

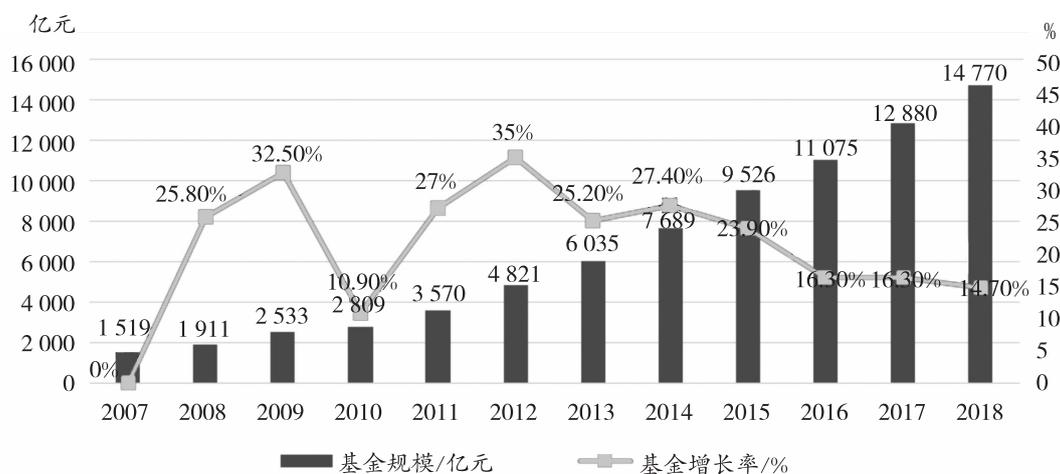


图2 2007—2018年企业年金基金规模增长情况

^①《中国企业社保白皮书》(2017—2019年)的调查数据显示,近年来,在企业参保及时性和险种覆盖面逐步向好的同时,社保缴费基数合规企业的比例却一直较低:从2015年的38.34%降到2016年的25.11%;2017年降至24.1%,超七成企业“低缴”员工社保,其中22.9%的企业统一按最低下限基数缴纳社保;2018年,社保缴费基数合规的企业增加至27%,但仍有31.7%的企业统一按最低下限基数缴纳社保;2019年由于降费力度较大,社保缴费基数合规企业提高至29.9%,但仍有28.4%的企业统一按最低下限基数缴纳社保^[29]。

表 1 2007—2018 年中国企业年金与城镇基本养老保险情况对比

年份	参保企业 /万个	参保人数 /万人	积累基金 /亿元	参保人数占城镇基本养老 保险参保人数比例/%	积累额占城镇基本养老 保险基金积累额比例/%
2007	3.20	929	1 519	4.61	20.55
2008	3.31	1 038	1 911	4.74	19.24
2009	3.35	1 179	2 533	5.01	20.22
2010	3.71	1 335	2 809	5.19	18.28
2011	4.49	1 577	3 570	5.55	18.31
2012	5.47	1 847	4 821	6.07	20.14
2013	6.61	2 056	6 035	6.38	21.35
2014	7.33	2 293	7 689	6.72	24.18
2015	7.55	2 316	9 526	6.55	26.95
2016	7.63	2 325	11 075	6.13	28.70
2017	8.04	2 331	12 880	5.79	29.30
2018	8.74	2 338	14 770	5.58	29.00

三是企业社会责任践行不足且持续性差。在社会保障方面,企业的社会责任主要包括企业基本社会保障公共服务供给、支持社会组织提供公共服务的供给以及用于社会保障事业的慈善捐赠等。当前我国企业在践行社会责任方面亟待增强,其社会责任践行状况不佳的原因是多方面的,有来自企业自身和社会环境等方面的原因,也有来自政府方面的原因,如:企业践行社会责任的激励机制尚不健全,企业对社会组织的支持缺乏科学规划和可持续性,企业践行社会责任面临较大的资源压力,等等。由于激励相容机制缺失和利益协调机制欠缺,政府、企业和社会之间没有建立起一种推动企业积极承担社会责任的动力机制和平衡机制^[31]。

四、新时代社会保障的契约治理之道:构建共建共治共享的社会保障共同体

现代社会是契约社会,人类文明在很大程度上表现为社会的契约化以及社会对契约的普遍遵守。现代国家的社会保障是多元主体参与的共治之域,社会保障契约的形成和演进要求建立合理有效的多元主体责任分担机制。在社会保障的契约治理中,社会保障制度现代化是基础,制度执行高效是关键。当前,我国社会保障实践中主体责任的划分和践行还存在一些问题,需要进一步完善社会保障契约的责任分担机制,坚持共建共治共享原则,积极推动社会保障治理现代化。

1. “立契约”:完善中国特色社会主义社会保障制度体系

社会保障治理现代化首先是社会保障制度的现代化,要不断完善社会保障制度体系并彰显中国特色社会主义的制度优势。新中国成立 70 余年来,我国始终坚持党的领导,坚持以人民为中心,在发展中保障和改善民生,社会保障制度从以城镇为主向城乡统筹转变、从以覆盖国有单位职工为主向覆盖全体公民转变,社会保障事业不断开拓创新,凸显了显著的制度优势。当前我国正处于实现中华民族伟大复兴关键时期,面对新时代社会主要矛盾的转变,面对世界百年未有之大变局,必须顺应时代潮流,适应社会主要矛盾变化,不断完善社会保障制度,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

中国特色社会主义社会保障制度的完善需要学习借鉴发达国家的先进经验,但不能照搬西方福利国家

的制度体系,既要回应社会变化提出的新要求适时进行制度创新,也要防范可能出现的新风险(如人口老龄化、经济新常态、新型城镇化以及技术革命等)前瞻性地进行制度安排。政府作为社会保障事业的主导者,必须带领其他责任主体不断根据国情变化做出相应的制度调整,形成常态化的改革机制,增强制度调整的主动性、回应性和效能性;同时,要处理好社会保障近期目标与远期目标的关系,准确把握新时代新要求,与时俱进优化社会保障制度体系,促进社会保障事业健康可持续发展。

当前,我国社会保障制度体系还不够完善。虽然已出台相关法律法规,但还不能满足社会保障事业高质量发展的需要。相关法律法规的指导性语言过多、原则性过强、规范性不足,导致执行主体不明确、具体执行过程不清晰、可操作性较差;已有相关立法的司法解释、部分配套政策和实施细则尚未制定出台,缺少对职能部门和相关责任人法律责任的直接和明确规定,容易导致执行者理解偏误和执行无据,社会保障责任落实不到位。而且相关法律、法规、政策之间还存在一些冲突。制度设计中各主体责任的非确定性或模糊性造成责任划分不清,政府责任过度扩张带来践行低效,而其他主体责任意识减弱且责任践行能力萎缩。同时,制度的不健全也导致多元主体责任践行的规范性和约束力不足。

因此,一方面,要弥补制度缺失,补齐民生短板。实施全民参保计划,增加制度供给,补齐面向特定群体(如流动人口、老年人、妇女、儿童、残疾人等)的社会保障制度。同时,要对各类人员参加社会保障的情况进行普查登记,建立全面准确的社会保障参保基础数据库,并实现全国联网和动态更新。另一方面,要优化制度设计和安排,提升制度效率和弹性。要根据不同社会保障形式、不同社会保障层次的特点,明确各责任主体的责任划分,激励各主体共同构建“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。

2. “守契约”:加强法治建设,弘扬契约精神,推动各责任主体积极依约践责

社会保障治理现代化不仅仅是社会保障制度的现代化,还包括制度执行的现代化,必须通过制度执行力的提升有效促进社会保障制度落实到位,切实增强制度的实际绩效。在社会保障这个共治之域,在“人人有责”的基础上,还需要“人人尽责”,才能实现“人人共享”。如前所述,目前,在我国社会保障实践中存在一些不遵守契约的现象。政府行政自由裁量权的不合理应用,责任主体契约精神的欠缺,都可能导致责任主体不遵守契约规则,不切实践行契约责任;同时,社会保障责任践行的监督和问责机制不完善,导致责任主体违约成本较低,也难以对各种违约行为适时进行纠错处理。各主体依约践行各自责任,不仅需要责任自觉的自律机制,还需要基于法律强制力的他律机制。因此,必须完善相关法律法规和监督追责机制,以法律法规来规范各责任主体的行为,保证其在法律法规框架内“做正确的事”和“正确地做事”,并以高效的法律执行力和责任追究机制约束各责任主体的违约行为;同时,还应在全社会范围内积极培育和强化契约精神,形成守约、尚法的良好氛围,增强各责任主体的践约自觉性。

政府是社会保障的主导者和最重要的责任主体,因而首先需要政府带头践行社会保障责任,并带动其他责任主体依约践责,才能有效解决社会保障责任践行不当的问题。作为社会主义国家,要体现社会主义制度的优越性,必须充分发挥政府的作用,但这并不意味着政府要提供“家长式”“保姆式”的无所不包的社会保障,也并不是说社会保障水平一定要高于其他国家,尤其是在社会主义初级阶段,社会保障事业的发展还会受到生产力水平的制约。政府作为社会保障发展的主导者,在社会保障共治之域中需要以更好的“守约者”面貌存在,和其他责任主体一道倡导、培育契约精神;各责任主体要积极探索社会保障责任践行的实现机制,共担社会保障责任。同时,也要注重培育和提各责任主体践行社会保障责任的意愿和能力,尤其应加大对中小企业的扶持力度,大力支持社会组织的发展壮大,并为公民个人的充分发展提供更多机会和更好环境,不断提高政府以外其他主体的社会保障责任供给能力。总之,应在权责清晰的基础上,形成富有

契约精神的多元责任主体协作关系,共建共治以促进社会保障契约的“帕累托改进”,形成“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会保障共同体。

3. “立”与“守”协同治理:共建共治共享,构建社会保障共同体

在社会契约的有效治理中,“立契约”与“守契约”并非割裂的相互独立的过程^①,而是联系紧密的协同互动过程。一方面,社会契约的“立”取决于各缔约主体的守约能力及谈判能力(话语权),同时也受各缔约方守约意愿的影响;另一方面,各缔约主体对社会契约的“守”是在现有契约的框架下进行的,同时也会通过守约实践问题的发现和应对推动社会契约的不断完善。此外,契约的“立”与“守”不仅仅在于责任的分担,利益的共享才是其立足点。没有共同的价值取向和利益诉求是无法达成有效的社会契约的,若缔约方不能分享其应得利益就会失去守约的动力。可见,社会契约的作用在于通过责任分担和利益共享机制促成各缔约主体共建价值共同体、行动共同体、利益共同体和命运共同体,社会契约的有效治理需要通过各缔约主体的共治实现利益的共享。因此,新时代我国的社会契约治理必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一。

在社会保障契约治理中坚持和完善党的领导,就是要坚守共产主义远大理想,坚持社会主义的“共同富裕”道路,坚定“立党为公、执政为民”的执政理念,筑牢社会保障共同体的价值基础。建立覆盖全民的社会保障体系,需要重视社会保险之外的社会保障事业,需要加强对特殊人群的保障;实现共同富裕,需要树立“先富带后富”的思想,需要先进群体对落后群体的积极扶持。因而,在我国的社会保障契约中,政府和优势群体需要分担更多的社会保障责任,这需要在党的领导下统筹安排和持续推进。

在社会保障契约治理中坚持人民当家作主,就是要以人民为中心,充分发挥各责任主体的主观能动性,积极共建社会保障共同体,进而满足人民日益增长的美好生活需要。要不断提升各责任主体分担社会保障责任的意愿和能力:政府不但要积极构建和完善覆盖全民的社会保障体系,还要不断改善其他责任主体践行社会保障责任的环境并帮助其践责能力的提高;要建立和完善社会主义现代企业制度,促进各类企业积极承担法定和补充社会保障责任以及社会责任;要为公益性社会组织的发展提供更多的政策支持和培育更好的成长环境,促进其积极投身社会保障事业;要加强对公民个人的劳动教育,用社会主义先进文化巩固全体人民团结奋斗的共同思想基础,形成“各尽所能”的社会氛围,提高个人的自我保障意识和自我保障能力。同时,还必须保障各主体获得各自的社会保障利益,不但在遭遇困难和风险时应及时便利地获得相应保障,而且应平等分享整个社会保障体系带来的发展红利。

在社会保障契约治理中坚持依法治国,就是要完善中国特色社会主义社会保障法治体系,推动各责任主体守责、尚法。现代法律是对社会契约关系的确认,各主体对社会保障责任的践行需要法律法规的约束。要通过社会保障制度的现代化来提高制度的执行力,规范各主体的践责行为;要建立健全责任追究机制,通过对行为失范者的处罚增强多元责任主体对社会保障契约的遵从。政府、企业、社会组织和公民个人,作为社会保障共同体的共建和共治者,都须依法履约,在加强社会保障“立契约”的规范性和法律化的同时,也要提高“守契约”的合法性和协同化。总之,要“人人有责、人人尽责、人人享有”,通过高效合理的责任分担和利益共享机制提升多元责任主体践行社会保障责任的意愿和能力,积极推进社会保障治理现代化,构建共

^① 这里将“破”统一于“立”中,因为破了旧契约,必然要立新契约。通常在社会契约发生重大变革(如价值取向、基本模式、缔约主体等发生变化)时研究“破”具有重要意义,而当社会契约处于调整完善阶段时研究“立”(怎样完善)则更具现实意义和针对性。鉴于当前我国社会保障契约处于“立契约”的完善阶段,本文主要基于“立”与“守”角度来探讨社会保障契约的协同治理。

建共治共享的社会保障共同体。

参考文献:

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2019-11-06(001).
- [2] 陈良谨. 社会保障教程[M]. 北京:知识出版社,1990:5.
- [3] 李绍光. 政府在社会保障中的责任[J]. 经济社会体制比较,2002(5):34-37.
- [4] 杨方方. 中国转型期社会保障中的政府责任[J]. 中国软科学,2004(8):40-45.
- [5] 杨燕绥,阎中兴. 政府与社会保障:关于政府社会保障责任的思考[M]. 北京:中国劳动与社会保障出版社,2007.
- [6] 雷雨若,王浦劬. 西方国家福利治理与政府社会福利责任定位[J]. 国家行政学院学报,2016(2):133-138.
- [7] 王素芬. 中国基本养老保险筹资责任适度分担机制研究[M]. 北京:法律出版社,2017.
- [8] 刘玮.“梯度责任”:“个人—政府”视角下的养老保险[J]. 经济问题探索,2010(12):112-116.
- [9] 高和荣. 走过一甲子:中国社会保障制度反思及愿景[J]. 社会政策研究,2017(2):65-75.
- [10] 李友仕. 和谐社会视阈下的契约政治研究[D]. 曲阜师范大学,2010.
- [11] 王迪. 责任政府视阈下我国政府信用建设问题研究[D]. 长春:长春工业大学,2016.
- [12] 李延均. 公共服务领域公私合作关系的契约治理[J]. 理论导刊,2010(1):21-23.
- [13] 陈连艳,罗敏. 契约式治理:当代政府治理变革[J]. 云南行政学院学报,2017(3):56-64.
- [14] 程瑜. 契约精神、国家治理与政府预算——从“善政”到“善治”的嬗变[J]. 经济研究参考,2014(49):41-48.
- [15] 杜乐其,陈士林. 新型农村合作医疗制度:社会契约理念与模式构建[J]. 农村经济,2011(9):79-82.
- [16] 文裕慧,陈咏江. 社会契约理论对社会保障制度的启示[J]. 社会保障研究,2015(1):91-95.
- [17] 吴香雪. 福利供给责任与福利契约践行问题研究[J]. 社会保障研究,2018(1):87-95.
- [18] 吴世彩,刘家俊.“和而不同”与“契约精神”——中西方和谐社会理念比较[J]. 宁夏大学学报(人文社会科学版),2008(3):1-7.
- [19] 王岩. 契约理念:历史与现实的反思——兼论全球化时代的契约文明[J]. 哲学研究,2004(4):79-85.
- [20] 于立深. 契约方法论:以公法哲学为背景的思考[M]. 北京:北京大学出版社,2007.
- [21] 陶立业. 现代政府责任自觉问题研究[D]. 东北师范大学,2015.
- [22] 李珍. 新时代:中国社会保障发展的新蓝图[J]. 社会保障研究,2017(6):3-10.
- [23] 杨红燕. 中央与地方政府间社会救助支出责任划分——理论基础、国际经验与改革思路[J]. 中国软科学,2011(1):25-33.
- [24] 国务院发展研究中心社会保障制度改革研究课题组. 中国城镇失业保障制度改革的回顾与前瞻[J]. 管理世界,2001(1):77-86.
- [25] 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. [2019-11-01]. 中华人民共和国人力资源和社会保障部网站, <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/>.
- [26] 雷雨若,王浦劬. 西方国家福利治理与政府社会福利责任定位[J]. 国家行政学院学报,2016(2):133-138.
- [27] 王家峰. 福利国家改革:福利多元主义及其反思[J]. 经济社会体制比较,2009(5):85-90.
- [28] 郑功成. 中国社会保障:“十二五”回顾与“十三五”展望[J]. 社会政策研究,2016(1):77-97.
- [29] 51 社保创始人、CEO 余清泉发布 2017—2019 中国企业社保白皮书[EB/OL]. (2017-08-11)[2019-10-11]. 51 社保网, <https://www.51shebao.com/news/report/detail-34>.
- [30] 郑秉文. 扩大参与率:企业年金改革的抉择[J]. 中国人口科学,2017(1):2-21.
- [31] 崔丽. 当代中国企业社会责任的法理与实践:以关系契约理论为视角[M]. 北京:法律出版社,2015.

The "Establishment" and "Keeping" of Coordinative Governance: Construction of Social Security Community— Responsibility Division and Practice for Social Security under the Perspective of Social Contract

WU Xiang-xue^{1a, 1b}, YANG Yi-yong²

(1a. *School of Social and Public Administration*, b. *Research Center for Population Development and Policy*,
Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China;

2. *Institute of Social Development*, National Development and Reform Commission, Beijing 100038, China)

Abstract: Social security contract is a social contract reached by promoting stable development of the society for providing risk protection of citizens to maintain social fairness by different behavior main bodies in the same society based on consultative consensus. In modern national governance system, social security is the co-governance field participated by multi-subject such as government, enterprises, social organizations and individual citizen, therefore, the division and practice of social security responsibility become the key to “the establishment and the keeping of contracts”. Currently, China’s social security contract stays at the perfecting period of “the establishment of the contract”, the division and practice of social security responsibility of multi-subject are not clarified and improper, as a result, the social security system covering all citizens needs to be perfected by the contract governance through the coordination of the “establishment” and the “keeping”. China should bring into fully play the institutional advantages of the socialism with Chinese characteristics, continue to perfect social security institution system, strengthen legal construction, enlarge contract spirit, promote the willingness and ability to take the social security responsibility of each responsibility subject, boost the related main bodies to actively take the responsibility based on the contract, use the efficient and reasonable mechanism with the shared responsibility and shared interests to boost co-construction, co-governance and co-sharing by multiple responsibility subjects, and build social security community with “everyone having the responsibility, everyone taking the responsibility and everyone enjoying the social security”.

Key words: social contract; contract governance; social security responsibility; responsibility subject; responsibility sharing; benefit sharing; social security community; co-construction, co-governance and co-sharing; social security

CLC number: F061.4; C913.7

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2020)04-0012-12

(编辑:夏 冬)