

【社会现象与社会问题研究】

社会保障多元主体责任践行的路径研究^{*}

吴香雪 杨宜勇

摘要: 社会保障的有效治理需要构建具有共建共治共享特征的社会保障共同体,通过各责任主体的共建共治实现利益的共享。新时代构建社会保障共同体必须坚持党的领导、以人民为中心、依法治国的有机统一,培育多元主体契约精神和责任精神,在各责任主体之间形成富有契约精神的精诚合作关系,坚持“人人有责、人人尽责、人人享有”。为此,社会保障多元主体应从责任内化、责任外化、责任强化三个方面努力践行社会保障责任,以实现社会保障制度的健康可持续发展。

关键词: 社会治理共同体;共建共治共享;社会保障共同体;社会保障多元主体;社会保障责任

中图分类号: C913

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2021)02-0080-05

一、引言

改革开放以来,我国社会治理经历了从党的十六届四中全会提出的“推进社会管理体制创新”到十八届三中全会的“社会治理”、从十九大“打造共建共治共享的社会治理格局”到十九届四中全会提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”的演进轨迹,这表明党和政府治理理念、治理方式的不断创新与升华,也意味着党和政府在社会建设领域的执政理念与执政方式的转变。^①这种创新与转变既立足于转型期的基本国情,又回应了新时代社会治理的新变化和新要求。

在社会保障领域,社会保障治理是社会治理和国家治理体系的重要组成部分,同样需要回应这种新变化和新要求。新时代社会保障治理面临着新社会风险与传统风险叠加的冲击与挑战,“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”为构

建新的社会保障治理格局指明了方向。只有在明确“人人有责”的基础上,要求“人人尽责”,坚持权利与义务相结合,既尽力而为又量力而行,才有可能实现“人人共享”。“人人有责”“人人尽责”“人人共享”这三个环节环环相扣,缺一不可。因此,社会保障的有效治理需要构建具有共建共治共享特征的社会保障共同体,通过各责任主体的共建共治实现利益的共享。^②

新时代构建社会保障共同体必须坚持党的领导、以人民为中心、依法治国的有机统一,培育多元主体契约精神和责任精神,在各责任主体之间形成富有契约精神的精诚合作关系,坚持“人人有责、人人尽责、人人享有”。在构建社会保障共同体过程中,如何践行社会保障责任是一个十分重要且急需解决的问题。社会保障责任是社会保障多元主体之间基于契约机制而产生的行为责任,其核心是多元主体之间权利义务、责任、利益的平衡与互动。只有

收稿日期:2020-10-30

^{*} 基金项目:国家社会科学基金青年项目“城镇企业职工基本养老保险制度微观主体契约责任履行机制研究”(19CSH060);重庆市社会科学规划博士项目“新时代社会契约论视域下我国社会保障责任自觉的实现问题研究”(2018BS45);重庆工商大学青年项目“城镇企业职工基本养老保险制度微观主体契约责任履行机制研究”(1951019)。

作者简介:吴香雪,女,重庆工商大学公共管理学院讲师,重庆工商大学人口与社会政策研究中心研究员,管理学博士(重庆400067)。

杨宜勇,男,中国宏观经济研究院社会发展研究所所长、二级研究员,博士生导师(北京 100038)。

维持多元责任主体间权利义务关系的平衡、切实践行责任、保证利益的实际共享,社会保障制度才能实现健康、可持续发展。目前,我国一些社会保障责任主体存在契约精神、互助共济意识相对缺乏等问题,导致诸多基本保障项目的效率被打折扣,这不仅浪费资源,也影响着国民基本保障权益的实现程度。^③为此,本文拟从社会保障多元主体的责任内化、责任外化、责任强化三个方面探讨社会保障责任践行的路径,以推动社会保障多元主体自觉践行责任,从而构建社会保障共同体,实现社会保障的有效治理。

一、责任内化:明确多元主体责任权限,
引导多元主体责任认同

社会保障共同体是由多元主体为保障公民基本生活需求在自愿平等的基础上达成的命运共同体。构建社会保障共同体必须坚持党的领导,筑牢社会保障共同体的价值基础,合理划分社会保障的责任边界,引导多元主体自觉将社会保障契约责任内化于心。

1.建立健全平等协商机制,推动多元主体责任划分与平衡

践行社会保障责任的关键在于多元主体责任的划分和平衡,但这种责任划分和平衡状态并不会自动出现。在社会保障契约中,“身份”是多元主体的社会属性,是社会保障责任得以落实的必要载体。^④各责任主体因身份不同存在着利益分歧,而社会保障领域内的多元主体有强弱之分,对比鲜明,强调身份的作用是为了保护社会中的弱势群体。充分地识别多元主体的身份是公平公正构建社会保障共同体、进行制度设计、明确责任权限以及践行责任的必要前提,否则会产生某种身份社会成员的“缺席”“不到场”甚至“被代表”的情况,最终损害该类别身份人群的利益。社会保障内容还具有不完备性和变动发展的属性,这决定了社会保障责任划分和践行是一个长期的、渐进的过程。^⑤在构建社会保障共同体时,任何试图明确所有与责任划分和践行相关的事项都是不现实的。

鉴于多元主体的身份属性和社会保障制度内容的不完备性,对多元主体责任的划分和平衡,需要建立多元主体间平等的沟通机制。在此基础上,各主体通力合作,通过不断博弈重新进行新的制度设计,明确社会保障责任的内容,使各责任主体真正将优

化制度和相应的责任划分当作一种常态责任。同时,对多元主体责任的划分和平衡,需要明确各主体的责任权限。必须培育多元主体的契约精神,明确各责任主体之间的契约关系,以契约来保证各责任主体之间建立平等的沟通、对话、协商机制,保障具有不同利益诉求的主体在同一个平台上发表意见、进行谈判,并根据各责任主体身份的不同划分相应的责任权限,以平等协商的契约精神推动社会保障责任达到一种均衡状态,做到责任划分不重叠、不遗漏,避免因责任分化导致社会保障责任落实模糊的问题,引导各主体形成责任认同,并自觉将其内化为符合自己身份的主观责任。

2.划分责任边界,推动多元主体有序践行契约责任

社会保障责任的多元主体“都是有身份的”,其角色身份决定了其责任的范围,这意味着各责任主体承载着各自不同的权利和义务。充分合理识别各责任主体身份是划分责任、践行责任的前提。在此基础上,划分各责任主体的责任边界,可以有序推动多元主体更好地承担各自的社会保障责任。基于基本国情,我国政府在社会保障事业发展中居于主导地位,但政府并不具备充分满足公共需求的能力,只能尽力而为,量力而行。因此,政府的社会保障责任可划分为直接责任、间接责任、相对责任(见图1)。

国家社会保障授权

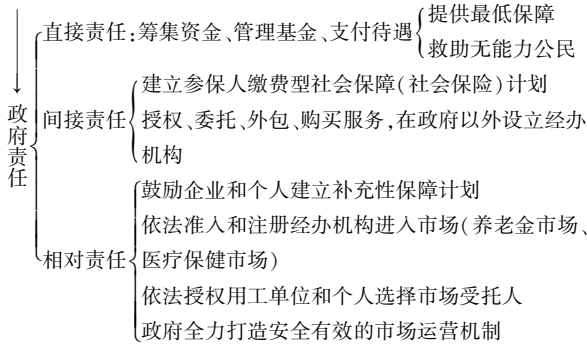


图1 政府社会保障多元责任的整合结构

注:参见杨燕绥、阎中兴等的《政府与社会保障——关于政府社会保障责任的思考》,中国劳动社会保险出版社,2007年,第74页。

在社会救助领域,由于其公共产品的性质,政府主要承担制度供给和出资责任,受助困难群体的责任是积极主动就业,企业和社会组织的责任是进行慈善捐助,并通过与政府合作为那些困难群体提供其所需的公共服务。

在社会保险领域,依据我国《社会保险法》,国家为公民提供社会保险制度,企业和个人依法缴纳社会保险费,国家通过多种渠道筹集社会保险基金,并通过税收优惠政策支持社会保险事业发展。与政府承担直接出资责任的社会救助制度相比,社会保险制度强调企业和个人责任的践行,追求权利与义务的对等关系,除去养老与医疗保险的个人账户部分,其余经由企业和个人共同缴费而形成的资金是所有参与成员的集体财产,不是政府提供的公共产品,企业和个人缴费应自求收支平衡,不能由政府兜底。^⑥因此,社会保险制度的首要责任主体是参加制度的社会成员本人。政府作为社会保险制度的主导者,承担着制度供给的直接责任,必须提高政府的制度设计和创新能力,使多元主体的责任得到合理划分和有效践行。在社会保险缴费方面,政府的财政支持是一种间接责任,个人作为制度的最终受益人,必须在责任供给端多尽义务。在社会保险立法层面,政府有责任推动人大加强社会保险的相关立法,保证多元主体正确践行其社会保障责任。此外,政府对社会保险制度的运行负有直接监管责任,同时还必须为补充保险、商业保险制度的发展提供良好的成长环境,对社会保险基金投资运营、保值增值和完善市场体系等负有间接和相对责任。政府还应将社会保险服务供给责任下放给企业和社会组织,与其建立契约伙伴关系,提高此项服务的供给能力。

二、责任外化:促进多元主体遵守规则、各尽其力、合作共治

社会保障共同体的生命力在于行动,责任践行是多元主体责任外化的表现形态。新时代构建社会保障共同体必须坚持以人民为中心,充分发挥各责任主体的主观能动性,将社会保障责任内化于心并真正践行,遵守契约规则,人尽其责,互不越位,筑牢社会保障共同体的行动基础,合作共治,从而实现社会保障的有效治理。

1. 增强政府契约意识,推动政府理性践责

(1) 政府主动培育自身及其他主体的契约精神,以提高政府责任践行的自律和他律的水平。政府责任的自觉性是现代责任政府的内在要求,政府是否自觉践行责任,责任践行是否到位,不仅对其他责任主体产生积极或消极的影响,还关系到能否增强制度的公信力并有效巩固和强化其合法化地位。

因此,政府要通过“人人有责、人人尽责、人人享有”的理念来引导各主体养成平等、守信、尚法的责任共同体精神,还要在全社会范围内营造责任共同体的环境,以责任政府的打造带动全社会对责任精神的倡导。责任精神的养成,重在政府推动。政府要做好表率,带动社会保障各主体对社会保障责任的良好践行,还要权责合一,使权力行使更加公正和富有效率。多元主体要遵守责任共同体规则,自觉避免或减少福利供给中的失范行为。当其他主体违背规则时,应通过引导和法治手段促使其践行责任。同时,其他主体也负有监督政府践责行为的重任,以此来强化政府的责任践行。

(2) 政府要培育多元主体的践责能力,构建共治模式,弥补政府保障能力不足。在正确认识政府责任与供给能力的基础上,政府不仅要把注意力放在如何与其他责任主体沟通并形成良性的治理模式上,更要关注对其他责任主体保障力量的培育。在社会保障制度的设计和安排上,如何激发并保持社会力量的活力以及如何发挥个人自我保障力量的作用等都是政府目前亟须研究的问题,否则多元主体共担社会保障责任只能是空中楼阁。因此,最大限度地动员社会资源对社会保障制度的投入,最大限度地鼓励公民参与社会保障事务,是政府的重要任务。政府要充分相信市场对资源的配置能力,培育社会组织承担政府转移保险服务的供给能力。同时,国家要在资源配置时使公民有实现自主性的可能。要充分信任并培养公民个人的自我管理能力,在中国儒家文化和伦理观的影响下,家庭的保障作用既无法忽视也无法替代,要强调家庭在社会保障中的基本作用,将维护良好传统与推进社会保障治理能力现代化相结合。由此,多元主体之间以契约为桥梁,通过谈判协商、对话合作、沟通交流,形成社会保障共同体,实现多元治理主体之间的有效合作。政府在自身能力有限的情况下,通过与其他责任主体的合作,提高政府社会保障责任践行的能力。

(3) 政府进行社会保障制度改革要基于广泛的社会共识。随着时代的变化,一些社会保障制度已经不适应新形势的发展,需要及时更新和调整,社会保障制度改革势在必行。社会保障制度改革必须从完善我国社会保障制度的高度出发,着眼于社会保障制度的长远发展,不能仅仅满足于对原有制度的修修补补,要有整体观、全局观,增强社会保障

制度自身及其与其他社会政策之间的协同。政府要以创新的精神、科学民主的态度对待改革,使改革建立在社会成员达成共识的基础之上。这就要求政府要向民众征求意见,解释清楚政策意图和改革的出发点、落脚点以及改革的逻辑和技术准备,加深人们对政策的理解,从而达成广泛的社会共识,减少制度改革的阻力。同时,政府还应引导舆论对制度改革进行客观评价,倡导民众理性看待我国社会保障事业发展中出现的问题,积极参与社会保障事业,通过沟通对话机制及时了解民众对社会保障建设的意见和需求。

2. 引导其他主体理性践责

(1) 培育公民个人契约精神,以实现人尽其责。公民个人作为社会保障制度的最终受益者,也是个体生、老、病、死、残等风险的首要责任者,必须承担起社会保障的主要责任。因此,公民要树立正确的社会保障责任观,加强责任担当,积极接受国家“人人有责、人人有责、人人共享”价值观的引导,培养和提升个人的互助共济精神、社会责任感和理性怀疑精神,养成遵守规则、自觉践行责任的好习惯,不断提高自身人力资本价值,为国家的整体福利水平提升做出贡献。政府在倡导个人努力、激励个人切实践行社会保障责任的同时,也必须尽可能为人们创造践行社会保障责任的条件。公民要加强对政府制度改革的监督。对于政府理性的制度改革,公民既要表示理解和支持,又要认识到政府改革能力的局限性和改革的复杂性;对于非理性的制度调整,公民要勇于质疑,加强监督,敦促政府及时修正。为此,民众要科学认识社会保障制度改革,理性面对改革成本,积极配合政府进一步推进改革。

(2) 规范企业践责行为,增强企业践责能力。企业作为市场经济的主体,无论是基于剩余价值理论还是企业出于为员工提供风险保护以保证劳动力再生产的目的,企业都必须承担为其成员提供基本社会保险的法定责任,严格按照相关法律法规与员工签订劳动合同,依法参保,按时足额为员工缴纳社会保险费,自觉内化责任精神,减少违法乱纪行为。作为补充保险的主要责任者,企业还承担着为其职工提供企业年金、职业年金、补充医疗保险等责任。为提高企业补充保险责任的践责能力,政府必须采取措施推动企业增强自身实力,对一些企业可以采取降低法定社会保险缴费率的措施,减轻企业缴费

负担,从而为补充保险留出空间。同时,国家还必须出台相应的税收优惠政策,引导和支持企业提供补充保险,切实提高企业承担补充保险的践责能力。

(3) 重视社会组织社会保障服务供给能力培育。新时代提倡打造共建共治共享的社会治理格局,社会组织大有可为。提升社会组织社会保障服务供给能力,一方面需要政府为其提供良好的成长环境。政府要加快推进政社分开,赋予社会组织独立的责任主体地位,在培育其责任精神的基础上构建契约化的政社合作关系,切实将力所不能及的社会保障服务供给以契约形式转移给社会组织。同时,要改进社会组织准入制度,提高那些提供公共服务的社会组织的规模与质量,积极培育和扶持社会组织专职人才,加强社会组织人才队伍建设,根据社会组织的分级分类进行相应的财政补贴、税收优惠、服务收费等政策支持,并逐步扩大符合接受捐赠条件的社会组织的范畴,以拓宽社会组织资金来源渠道,提升其资金筹措能力。^⑦政府还要为社会组织发展营造良好的舆论环境,肯定社会组织社会保障服务供给的功能,提高社会组织的认可度和知名度。另一方面,社会组织要增强自身的合作能力。社会组织要抓住良好的发展机遇,不断提高自身的独立性和专业性,抓好人才培养与引进,促进社会组织健康持续发展,以优质的服务水平展现自身的公信力,从而获得社会的认可。

三、责任强化:推动多元主体守法、尚法,违法必究

新时代社会保障治理必须坚持依法治国,完善中国特色社会主义社会保障法律体系,推动多元主体守法、尚法。政府、企业、社会组织 and 公民个人作为社会保障共同体的共建和共治者,必须依法履约,积极推进社会保障治理现代化。

1. 增加社会保障法律制度供给,使社会保障责任践行有法可依

加强社会保障治理,将社会保障责任落实到每一个责任主体,就必须将社会保障责任通过法律形式与现实对接,由虚到实,以法律形式固定下来。^⑧具体而言,对于多元主体的社会保障责任内涵和责任边界,要通过立法予以确定,并以具有可操作性的法律条文为各主体践行责任提供切实可行的路径。对于社会保障主体不践行责任的情况,社会保障相

关法律法规必须明确规定相应的惩罚措施,以提升多元主体的践责意识,规范其践责行为。社会保障法律法规具有不完备性,需要及时修改和完善,并以法律的形式确定下来,因此必须依法加快制定、修改和完善相关的法律法规,细化相关细则并使之更具有操作性。对于过时的法律或法律条文,须及时予以废止或修改;针对一些难以落实的规定,要加强立法审查,以确定是否可行。社会保障立法事关广大人民的切身利益,其法律法规的制定和修改必须基于多元主体广泛达成的共识,要经过充分论证并提交公众讨论,以规范、合法的程序进行,从而使社会保障各责任主体的践责行为行之有据,减轻法律法规推行的阻力。

2. 培育契约精神,强化多元主体尚法行为

现代法治实际上就是契约精神普遍化的结果,契约精神与法治一脉相承,是法治的核心要素,其实质是对契约关系主体进行权利与义务的制衡。要实现社会保障责任共同体对社会保障法的切实守护,首先要注重多元主体契约精神的培育,契约精神内含的尚法观念是人们自觉遵守法律的行为指导。在现代语境下,契约社会实质上等同于法治社会,法治社会建设与契约社会构建息息相关,通过在全社会范围内弘扬契约精神、普及法律知识,可以切实提高社会大众对法律的信服和遵守的程度。其次,要强化政府的法治精神。政府作为社会保障制度的主导者,其行为必须受到法律的约束,要强调政府自己的职责范围,依法对政府的行政自由裁量权进行限制,以法律的程序正义来保障实质正义。只有将政府权

力置于法律框架下,才能使其他责任主体对法律信服和遵从,从而维护法律的权威。

3. 建立健全责任追究机制,强化法律的执行力

多元主体社会保障法律责任的履行,不能仅仅靠法律法规和规章制度的颁布,还必须依靠法律强制力的有效实施。对于多元主体失范行为,必须违法必究。因此,要建立健全法律责任追究机制,加强法律执行力,对行为失范者予以应有的处罚。只有如此,才能对多元主体不践行社会保障责任的行为有所震慑,使践行责任的主体更加信服和遵从法律。对于社会保障相关法律法规实施情况,应定期进行评估研究,以发现法律执行中存在的问题并加以解决,不断完善社会保障法律法规,为提高和强化法律的执行力奠定基础。

注释

- ①廖冲绪、张曦:《共建共治共享社会治理格局的逻辑进路、时代内涵与路径创新》,《社会治理》2020年第3期。②吴香雪、杨宜勇:《“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》,《西部论坛》2020年第4期。③何文炯:《新中国70年:国民社会保障权益的进步与展望》,《西北大学学报》(哲学社会科学版)2020年第1期。④郑雄飞:《身份识别、契约优化与利益共享——我国养老保险的制度变迁与路径探索》,《社会学研究》2016年第1期。⑤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》,法律出版社,2015年,第74页。⑥李珍:《新时代:中国社会保障发展的新蓝图》,《社会保障研究》2017年第6期。⑦杨宜勇、邢伟:《公共服务体系的供给侧改革研究》,《人民论坛·学术前沿》2016年第5期。⑧吴香雪:《福利供给责任与福利契约践行问题研究》,《社会保障研究》2018年第1期。

责任编辑:海 玉

Research on the Practice Path of Social Security Multi Subject Responsibility

Wu Xiangxue

Yang Yiyong

Abstract: The effective governance of social security needs to build a social security community with the characteristics of co-construction, co-governance and sharing, and realize the benefit sharing through the co-construction and co-governance of all responsible subjects. In order to build a social security community in the new era, we must adhere to the organic unity of the Party's leadership, people-centered and rule of law, cultivate the spirit of contract and responsibility of multiple subjects, form a sincere cooperative relationship with the spirit of contract among the responsible subjects, and adhere to the principle of "everyone has his duty, everyone does his duty, everyone enjoys". In order to realize the healthy and sustainable development of social security system, the multiple subjects of social security should try their best to practice social security responsibility from three aspects: internalization of responsibility, externalization of responsibility and strengthening of responsibility.

Key words: community of social governance; co-construction, co-governance and sharing; social security community; multiple subjects of social security; social security responsibility