
建设有中国特色的社会保障体系

戴律国

摘要:社会主义市场经济体制要求社会保障与之相适应,客观上既要否定单一层次的传统模式社会保障制度,也要更新西方国家的社会保障体制所固有的模式,实现制度和体系的创新;即要构建一个法制健全、各项制度完整、组织管理统一、基金运作规范、社会服务有序的纵横向之间相互协调,体现社会保障制度多层次,避免社会保障财务危机,保障人民基本生活需要,满足社会经济发展,适合国情、国力、可持续发展的具有中国特色的社会保障体系。这是中国现阶段对社会保障制度进行总体改革并整体协调推进我国经济体制改革的基本目标。

一、六十年社会保障制度建设的简短回顾

新中国成立六十年来,我国始终把民生问题放在首位,并根据不同时期的实际情况,采取不同的措施,对民众的生、老、病、死、伤、残、失业等给予切实的保障。与社会主义现代化建设取得辉煌成就相呼应的社会保障事业也得到蓬勃发展。大致经历了四个时期:

第一是劳动保险时期。1951年政务院根据中国当时的实际情况制定颁发了《中华人民共和国劳动保险条例》。按照条例规定,由全国总工会在百人以上企业按工资总额的3%实行全国统筹,企业职工在生、老、病、死、伤、残的情况下,都能得到政府或社会的物资帮助,这从根本上改变了旧社会劳动者老无所养、病无所医的困苦境遇。紧接着国家还颁发了机关事业单位的保障办法和农村的五保户保障办法。这是新中国成立以来早期的社会保障。

在计划经济时期,我国长期实行“低工资、低物价、高就业”的“两低一高”政策,劳动者只要到了就业年龄,各级政府就会“统包统配”,安置就业。劳动者一旦有了职业,就有了一切,除了工资、奖金外,还有养老、医疗、工伤、生育等各项保险福利,乃至生活困难补助。

第二是单位保险时期。在“文革”时期,保险机构处于瘫痪状态。为了保障劳动者的各项利益,1969年2月国家财政部发文取消了全国统筹,由单位来承担所有的劳保福利费用。

改革开放初期的1978年,国务院又颁发了[78]104号文关于干部和工人退休处理的办法

两个文件,确保了城镇职工退休后老有所养。

第一、第二两个时期的劳动保险和单位保险,主要是依托单位展开,并融化在单位里,故称之为“单位保险”,老百姓称之为“劳保”,各级政府和单位承担了社会保障的无限责任。

第三是“统帐结合”时期。进入社会主义市场经济后,企业的景气程度直接影响着劳动者的保障利益。为了保障劳动者的利益,原先单位化的保障逐步改革成为社会保障。从20世纪90年代起,全国各地开始探索符合中国实际的、具有中国特色的社会保障制度改革,尤其是养老、医疗两大险种,创造了社会统筹和个人帐户相结合的模式,既适应了社会主义市场经济的需要,又保障了广大民众的基本生活需要,得到了社会各界的拥护和赞誉。

第四是“城乡统筹”时期。党的十七大以来,按照建立普惠型社会保障的要求,不仅把城镇的劳动者,婴幼儿,大、中、小学生,高龄无保障老人都纳入社会保障范畴,而且还由国家出一部分资金为农民建立新型农村养老保险、新型农村合作医疗。在祖国六十华诞前夕,国务院颁发了新型农村养老保险办法,全国农民与城镇劳动者实行一样的模式,即基础养老金和个人帐户养老金两部分。基金由个人缴费、集体经济补助、国家补贴组成。国家补贴部分主要用于基础养老金。从此,九亿多农民中60岁及其以上的参保老人,就可以得到国家提供的基础养老金。我国的社会保障开始从城镇向农村覆盖。

二、传统社会保障制度的特征及其缺陷

1. 传统社会保障制度的特征

我国传统的社会保障制度是以计划经济为基础,基本形成了由国家保障、单位保障、农村集体保障等三大板块组成,各保障项目分别按三大板块来设置的“三张安全网”。

国家保障:以中央和地方政府为责任主体,面向全体社会成员,无偿提供有关物质援助,包括救济、福利、补贴、优抚和赈灾等。

单位保障:以单位为责任主体,以本单位职工及其家属为对象,包括了就业、养老、工伤、医疗、生育、遗属、困难补助和福利等。

农村集体保障:以农村集体组织为责任主体,以农民为对象,进行合作医疗和对五保户等特困人员提供最基本的生活保障。

国家对各个保障项目,是按照行政职能分工,分别由劳动、人事、卫生、民政、工会等有关部门,针对不同的对象组织实施:劳动部门主要承担企业职工及其家属的劳动保险和集体福利;人事部门主要承担机关事业单位职工及其家属的劳动保险和集体福利;卫生部门主要承担公共卫生医疗设施建设和公民疾病防治等医疗保障;民政部门主要承担社会救助、农民保障、优抚安置和赈灾等;工会协助有关部门对职工生活困难进行补助。

除农民和城镇社会闲散人员外,由于城镇进入劳动年龄段的公民几乎都进入单位工作,单位承担了保障的主要职能。尽管传统的社会保障制度层次单一、不成体系,但它对稳定社会,发展经济起到了不可磨灭的重要作用。

2. 传统社会保障制度的缺陷

由于社会保障的各个项目分别由几个有关部门承担,造成多头管理、多家经办、政出多门,给形成完善的社会保障体系带来了困难。其主要缺陷:

一是社会保障各系统自成独立体系,互相隔离,致使整个社会保障体系“支离破碎”,形不成一张巨大完整的“安全网”。

二是社会保障各系统各自为政,互不协调,致使有的人重复享受,有的人却孤立无援。

三是覆盖面狭窄,致使一部分人还游离在社会保障网之外。

四是社会保障项目残缺不全,致使广大职工特别是企业职工在向市场经济全面过渡中有后顾之忧。

3. 传统社会保障制度的问题

进入社会主义市场经济后,传统社会保障制度出现了新情况、新矛盾、新困难,还有不少问题有待研究解决,主要是:

(1) 单位化保障已力不从心

长期以来,我国的保障体系主要是依托单位展开。因此,“单位保障”形成了巨大的网络。在这种体制下,单位背着沉重的“办社会”包袱,劳动者也就成了“单位人”。这在计划经济统负盈亏的体制下问题还不大。引入市场机制后,企业进入竞争状态,矛盾就逐渐显露且越来越大,单位承担的保障已力不从心,原先稳定的单位化保障状态出现了动摇,中国传统的单位保障网被打破。事实也充分证明,单位化保障体系必然解体,社会化保障体系必然建立。

(2) 社会保险与劳动力流动还不相吻合

在计划经济时期,劳动者所有的保障都融化在单位中。进入社会主义市场经济后,传统的保险模式已难以维持。社会保险虽初步改革了,但关系还不能随人流动而转移。

(3) 区域经济发展的严重不平衡与全国要建立统一的社会保障体系存在一定矛盾

中国各地区的经济发展还相当不平衡,经济发展的不平衡,导致劳动力价格的不平衡,劳动力价格的不平衡,又导致社会保障水平的不平衡。就是一个行政区域内,中心城市和边远城镇的差异也很大。因此,在这样的情况下,要充分考虑中国区域经济发展的不平衡性,否则这个矛盾既无法解决,又无法统一。

(4) 各地基本社会保障改革发展还不平衡,尚未形成有效运作的整体

原来的各类基本保险是独立成系统的,分属于不同部门,更缺乏以人为本、以人的不同状态来进行的系统设计和系统管理。从全国来看,各地养老、医疗、失业、工伤、生育保险改革模式又非常的不平衡,省市之间基本社会保险各自为政,社会保险基金尚未实行省级统筹,更未达到全国统筹,这就造成了社会保障的鸿沟和障碍。这种不成系统、不成网络的保障,严重制约了国企改革和人员流动。职工只能在一种规范的状态下才能享受保障,若出现了特殊状态就不行了。特别是农民工的保障不能顺利地转移和衔接,致使他们的利益得不到有效的保障。如何成系统、成网络、可转移、可衔接是当前中国社会保障的一个重大问题。

(5) 积极的就业政策与保障水平之间的矛盾

社会保障应该具有就业保障的功能,其基金的支出,构成社会消费需求,与经济扩张和收缩之间存在着一种反向运动的内在联系。在经济繁荣、就业增加,收入提高、社会消费需求具

有扩张倾向时,社会保障支出就会减少;反之,社会保障基金支出就会增加。因此,只有达到充分就业,才会从根本上减轻社会保障的负担。失业人员需要保障,但更需要的是就业,就业才是最积极、最活跃、最根本的保障。这是因为中国保障的财力十分有限,难以承担长期的刚性保障,单纯的保障,没有就业,也不能满足稳定的需要,最终出路还是促进就业。

三、国外可借鉴的做法及其必须把握好的几个问题

国外社会保障归纳起来有四种类型:即以英国、瑞典等为代表的“福利型”、以东欧国家为代表的“国家型”、以德国、美国、日本等为代表的“传统型”和以新加坡、智利等国家为代表的“储蓄型”。福利型的制度正岌岌可危;国家型的制度也难以为继;传统型的制度亦步履维艰;唯独储蓄型的制度还具有生命力。近年来,国外对社会保障的反思,是值得借鉴的。我国在坚持走中国特色社会保障道路时,必须正确把握好以下几个问题:

一是保障水平不能定得过高,待遇标准的调整也不能操之过急。二战后,西方出现了近二十年经济迅速发展的黄金时代,各国执行的是“经济高增长、职工高福利”,互为因果,互相促进,并作为一种模式推而广之。尔后,经济发展出现停滞或下降时,高福利政策却延续下来,这给各国财政带来巨大的压力,难以承受。美国想动医疗保险、法国想改养老等福利待遇均引发了社会波动。西欧、北欧、北美一些发达国家都有了教训,但要修改,决非易事。因此,在确定社会保障的标准和水平时,必须要与我国的经济水平相适应,要兼顾当前和长远,要合理和适度,要留有余地,在调整时,应尽量在做加法的同时再做减法。

二是多元化、多层次支撑。国外的社会保障从制度的目标到基金筹措的渠道,都在走向多元化、多层次的道路。社会保障制度的目标,已由单一的消除贫困、保障基本生活向促进经济增长、鼓励储蓄等多重目标转化。首先,在构建社会保障体系时,都从本国实际情况出发,综合考虑本国的社会基本制度、经济发展水平、文化历史差异,又注重对别国经验和长处的吸收、借鉴,并适时作改革调整。其次,即便是在一个国家内也不追求一统天下的待遇标准和保障水平,如美国,其社会保障允许各州、各地区因社会经济发展水平和产业结构状态的不同而不同,体现不同地区的社会保障待遇水平的差异。

纵观国外社会保险的发展史,都经历了社会保险从单轨运行到逐步构建“基本”、“补充”双轨运行,并由补充保险分化成单位补充保险、个人储蓄性保险,从而形成社会基本保险、单位补充保险、个人储蓄性保险和商业性保险三大支柱。社会基本保险用于保障人们的基本生活需求,补充保险则根据单位和个人自身承受能力自愿投保,用以满足人们不同程度的需求,以保证其生活质量。多元化、多层次的保险体系,有利于政府原先在保险方面承担的无限责任转为有限责任;有利于劳动者增强自我保障意识。我国在建设社会保障体系时,应在力求提供稳定和适度的基本保险水平的同时,注意推进和发展补充保险,在确定单位和劳动者在基本保险所承受的负担时,注意给补充保险留出空间。

三是要分步实施,逐步到位。大多数发达国家都是首先建立经济发展和社会稳定急需的雇员和公务员社会保险,尔后再将范围慢慢扩大到独立劳动者和农民。由于独立劳动者和农

民的收入来源多样化,在达到退休年龄后一般仍可继续从事劳动,获得收入,因此,其个人缴费和待遇也可以规定得低些。如德国在1889年就建立了工人保险,直到1957年才扩大到农民;美国在1935年举办工人养老保险,直到1981年仍有25%的农民和农业工人没有得到政府的养老保险。根据经济、社会发展的需要发展相应的保险形式,再扩展到相应的保障对象,已成为国外建立和完善社会保险制度过程中普遍的趋势。我国在建设社会保障体系时,一定要充分考虑区域经济发展的不平衡,必须树立分阶段、分区域、分层次、分群体的保障原则,可循序而进,先东南沿海,后中西北地区;先中心城市,后地县级市;先城镇,后农村;先养老、失业、医疗保险、城镇居民生活救助,后其他保险、福利;先保基本生活,后共享社会成果。

四是保障功能和促进就业相结合。不少国家在保证失业救济金发放的同时,积极制定和实施促进就业的政策。主要是:(1)企业吸收失业人员或不裁减工人,政府就适当给予补贴。如日本、英国、法国、匈牙利、希腊等几乎所有的欧洲国家都实行这条政策。(2)政府组织培训、购买岗位、创造公益性劳动组织等。如美国、法国、英国、丹麦、挪威等国家实行了这条政策。(3)政府鼓励、资助发展小企业,由财政和失业保险基金培养小企业主,组织小企业的担保基金。如德国、荷兰、瑞典、澳大利亚等国都执行了这条政策。这样做,是变消极的发放失业救济金为积极的促进就业,这不仅支持了企业的发展,稳定了社会,而且使这些人的收入大大提高,还可拉动消费,推动经济增长。在大力推进社会保障事业的同时,要大力促进就业,这是社会保障功能中不可缺少的一个重要组成部分。

五是社会保险基金运营市场化趋势。基金运行市场化包括两方面的含义:一是保险基金由政府暗补转向明补,政府为社会养老保险制度提供法律上的保证,给予投保人税收上的优惠,但对保险减少补贴或不补贴,要遵循市场化的原则,基金走向自我平衡,最大可能地保值增值;二是政府只对少数重要保险项目的基金进行管理、亲自运营或制定某些重要的全国性统一的标准,而大多数项目交由地方非营利性社会机构甚至私营商业保险公司负责,基金的管理由公营管理趋向私营化管理,政府的责任仅限于严格的法律监督、业务指导和最后担保,不直接参与运营。世界银行的数据表明,由于国有养老保险机构大多依附于国家财政,其基金实体由于国家政策的需要很容易被侵蚀。只要具有独立经营权或交给具有利益约束的私营机构进行商业化经营,才能保证基金的积累增值,保障纳税人的利益。智利率先实现了这一改革。西方不少发达国家都在研究商业化管理社会保险基金问题。中国人口众多,搞社会保障需要庞大的基金支撑,加之四十多年的计划经济体制,没有给社会保障预留资金,借鉴国外的做法,研究有效地进行社会保险基金运营,已时不我待。

四、完善中国特色社会保障体系的设想

所谓社会保障体系是指国家依法建立、保障国民生活、维护社会稳定的系统,它由纵横交叉、相互联系的各个保障子系统编结成的一个既相对独立,又密不可分的“社会安全网”。这个网应该覆盖到全社会的每个角落,贯穿到所有人的一生。

纵向上,它应由就业保障、社会保险、社会福利、社会救助、社会互助、军人保障及其英模军

烈属优抚、家庭保障和个人自我保障等子系统组成一个完整的体系。

横向上,各子系统要形成种类齐全、层次多样、适应各类人群需求的相对独立的体系。如:就业要形成政府主导、市场诱导、特困托底的保障体系;社会保险要形成养老、医疗、失业、工伤、生育、护理、死亡、遗属等较为完善的社会保险体系,且养老、医疗等险种还要形成法定基本养老保险、单位补充保险、个人储蓄或商业性保险等多层次格局,各类人员如国家机关、事业单位的工作人员、各种所有制形式企业的从业人员、个体户、自由职业者乃至农业劳动者等,要实行基本养老保险模式大体一致,具体办法可以差异的社会保险,以适应各类人员在市场经济中合理流动,各种保险待遇都可衔接。社会福利要形成单位、社区集体福利和社会公共福利相结合的体系,集体福利可以视单位、社区(乡村)的经济实力自我决定,社会公共福利如环境卫生设施、医疗防疫设施、文化娱乐设施、残疾人福利设施、鳏寡孤独安抚的孤儿院、福利院、各类敬老、养老、托老机构等,要视国力适度发展,也要发动社会各方面的力量共建;社会救助、社会互助包括城镇居民最低生活保障、农村贫困救济、各类赈灾以及公民之间的救急济难,也要形成国家、单位、工会、红十字会以及慈善机构联手实施的体系等。

从运作上看,要确保社会保障有效地实施,必须要建立健全一整套完善的法律法规体系、基金征集、支付、运营体系、监察仲裁执法体系、统一管理的组织体系、社会化管理服务体系以及社会监督检查体系等。

综观世界各国的社会保障,都不同程度包括上述纵向、横向、运作上的各个子体系,这些子系统也应随形势的发展变化而发展变化,因此,社会保障应该是一个不断臻于完善的体系。

1. 完善中国特色社会保障体系的总体思路

我国的经济体制改革进入了建立社会主义市场经济体制后,它要求社会保障与之相适应,客观上既要否定单一层次的传统模式社会保障制度,也要更新西方国家的社会保障体制所固有的模式,实现制度和体系的创新。即要构建一个法制健全、制度完整、组织管理统一、基金运作规范、社会服务有序的纵横向之间相互协调,体现社会保障制度多层次,避免社会保障财务危机,保障人民基本生活需要,满足社会经济发展,适合国情、国力、可持续发展的具有中国特色的社会保障体系。这是中国现阶段对社会保障制度进行总体改革并整体协调推进我国经济体制改革的基本目标。

当前,中国社会保障体系改革的关键是要使“单位人”向“社会人”过渡;要建立以“块”为主的区域保障网络、以社区形态的保障实施体系,让区域、社区的保障网络能独立于各类单位而存在,使保障真正从单位化转为社会化,以体现保障的公平、公正和严密。在研究“单位人”向“社会人”过渡时,关键又要在一个“人”字上下功夫,即社会保障体系要以人为本来设计,要针对不同的人群和人的不同状态来考虑各种保障项目,当前在新老体系转换过程中,特别要解决好老职工、农民工、城乡居民的社会保障问题,要使社会保障贯串劳动者一生,使其在生、老、病、死、伤、残、灾、贫、失业等情况发生时,都能得到基本保障,真正做到从补缺型到普惠型。使全国人民在全面建设小康社会中享受到更多更好的社会保障。

2. 对构建中国特色社会保障体系基本框架的设想

鉴于社会保障体系的内涵十分丰富,需要研究的内容也十分广泛,不可能面面俱到——论

述,只能先着重从社会保障各项制度的建设这个重点,提出一些完善中国特色社会保障体系基本框架的设想。

(1)社会保险,这是社会保障的基本纲领,是社会保障体系中的核心内容。主要是对城乡进入劳动年龄段的就业人员及就业后达到法定退休年龄的退休人员给予的保障,由国家或地方政府通过法律法规强制执行,并要体现权利和义务相结合、公平和效率相兼顾的原则。一般有:养老、医疗、失业、工伤、生育、死亡、遗属等险种。根据中国现阶段的国力,对城镇劳动者主要进行养老、医疗、失业、工伤、生育五大险种改革,其中养老、医疗要实行社会统筹和个人帐户相结合的模式;对农民工全国要有一个统一的养老保险模式;所有参保人员的社会保险关系都能转移、待遇可以衔接、医保可以异地结算;对农村劳动者进行农村养老保险和集体合作医疗改革。对城镇居民(包括从婴幼儿,大、中、小学生)实行社会化医疗保险。并把65岁以上无保障老人都纳入社会保障体系中来。

(2)社会福利,这是社会保障的最高纲领。它是国家和社会为改善和不断提高社会成员的物质文化生活水平而采取的各种具有经济福利色彩的社会政策措施的总称。其社会覆盖面广,涉及社会全体成员,不分城乡、年龄、性别,也不分收入高低,只要具备条件,均可享受。建国六十年来,党和国家一直在发展生产的基础上为人民谋福利,千方百计地改善和提高人民的生活质量,今后还要一如既往。

(3)社会救济,这是社会保障的最低纲领。它是以国家财政为基本的经济后盾,对那些失去生活来源或生活能力,或者遭遇到突如其来的自然灾害,造成生活困难的公民给予一定的物质或资金救助,使其能维持最基本生活。社会救济遵循的是公平原则,面向那些生活陷入困境的社会成员,一般以最低生活保障为救济标准。

(4)优抚安置,这是社会保障的特殊纲领。主要是对守卫祖国的转业、复员、退伍军人和对国家作出突出贡献的英模人物以及军烈属给予工作安置和生活优待抚恤。

(5)社会互助和个人储蓄保障以及商业保险,这是社会保障的普遍纲领。国家提倡单位在有经济能力的情况下,为其员工搞补充保险,并鼓励公民之间开展各种形式的互助活动和个人自我保障,以提高抗风险能力。建国以来,我国第一次在党的决定里明确,把发展商业性保险业,作为社会保险的补充,也第一次把商业保险纳入社会保障体系的范畴。社会互助、单位补充保险、个人储蓄保障以及商业保险都属于补充保障,当前应大力发展补充保障。

这一阐述与原有的做法相比,体现出各保障项目之间既相对独立,又相互联系;既适应社会经济发展,又顺应社会保障制度自身规律要求;既强调国家法定的基本保障,又提倡和鼓励单位、公民进行自我补充保障的多层次,可以说基本形成了中国社会保障体系的雏型。加之国家已经统一了社会保障管理机构,也为完善中国社会保障体系奠定了基础。这个目标模式是中国在发展社会主义市场经济中确立的远景目标,它必须随着社会主义市场经济的发展而发展,既不能滞后,也不能超越。