

关于我国社会保障制度的改革

刘燕

(北京大学政府管理学院, 北京 100871)

摘要: 本文介绍了社会保障的基本理论和社会保障制度的历史和现状, 指出了我国社会保障制度改革的必要性、紧迫性和重要性; 并从现实存在的困难着眼, 寻找改革的突破点, 对政府在社会保障制度改革中的职能转变提出建议。

关键词: 社会保障; 制度改革; 政府; 职能转变

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)03-0075-04

Reform about Social Security System in China

LIU Yan

(School of Government, Peking University, Beijing 100871)

Abstract: This essay begins with a brief introduction about the basic theories concerning social security, and its historical and current situation. Then the essay points out the necessity, urgency and importance of the call for reform of social security system. that the social security system. Finally, taking the current difficulties as the reform breakthrough, and proposes the functional transformation of government in the process of the reform.

Keywords: social security; institutional reform; government; functional transformation

一、社会保障制度的基本理论和几种不同的实施类型

《中国大百科全书》(社会学卷)指出:“社会保障是国家和社会依法对社会成员的基本生活给予保障的社会安全制度。”^[1] 该定义界定了社会保障的主体是政府, 客体是全体社会成员。它也是公民的基本权利之一。中华人民共和国宪法为公民的这项权利提供了最高法律效力:“中华人民共和国公民在年老、疾病或丧失劳动力的情况下有从国家和社会获得物质帮助的权利。”^[2] 社会保障是国民收入分配和再分配的过程。其资金来源于国家财政拨款, 来源于不同群体间的资源调配和转移。这样的职

能只有政府来完成, 任何个人和集团无力解决这样艰巨的任务。

社会保障因国情而异, 其涵义和内容也有所不同。英国是典型的“福利型”国家, 社会保障的特点就在于福利的普遍性; 美国是“传统型”的国家, 特点在于福利的可选择性; 新加坡是“储蓄型”国家, 其特点是引入了“个人账户制度”^[3]。各国政府都相当重视本国社会保障制度的有效实施, 这也是考察政府工作绩效的一项重要指标。

我国的社会保障制度, 在建国之初, 基本沿袭苏联计划经济模式, 建立了以劳动保险、城市救济和农村救济为主的社会保障体系。随着我国改革开放不断深入, 整个社会的经济生

收稿日期: 2003-01-09

作者简介: 刘燕(1977-), 女, 山东人, 北京大学政府管理学院硕士研究生。

活发生了巨大的变化，传统的社会保障制度受到了质疑和挑战。

二、我国社会保障制度改革势在必行

(一) 社会保障制度改革的必要性

1. 我国社会保障制度现状与经济发展水平不相适应。改革开放以来，我国国民生产总值大幅度提高。2001年实现国民生产总值95933亿元^[4]。城乡居民收入稳步增长，居民生活质量提高，人民生活总体上达到小康水平。以公有制为主体，多种所有制并存的所有制结构，为我们的经济发展带来了新的生机和活力；私营企业、合资企业以及外商独资企业等多种经济类型的存在，不同程度地为我国的发展做出了积极的贡献。但是社会保障制度却明显的滞后于经济的发展，一些企业的职工被置于社会保障体制之外，社会保障覆盖面太窄，只惠及全民所有制企业和部分集体所有制企业的职工。因此，卓有成效的社会保障制度改革，已经被提到议事日程。

2. 我国社会保障制度的改革是经济发展和人民生活水平提高的必然要求。社会生产力发展到一定阶段，自然就对社会保障制度提出了更高的要求。当社会从温饱型向小康型迈进之际，社会成员不再仅仅满足于原来的社会保障制度所提供的低水平和低质量服务，相反，他们对社会保障提出了更高的要求。希望社会保障体系比较健全，社会就业比较充分，家庭财产普遍增加，人民过上更加富足的生活，享受到高质量的医疗保健和养老服务。

3. 社会保障制度改革是公共产品引入竞争、提高服务质量的需要。社会保障既然是公共产品，仅仅靠政府来提供，服务质量必然达不到更高的要求，所以适当地引入竞争，由政府加以合理地宏观调控，更有利于提高社会保障的质量。因此对传统的社会保障制度应进行大胆的改革。

4. 社会保障制度改革是政府转变职能的必然要求。我国政府承诺的基本养老保险目标高，包揽多，责任大，由于不适当干预，甚至引发了兑现承诺的危机。例如，养老保险总缴费率及企业缴费率过高，企业统筹部分的缴费

已经高达工资总额的20%以上，再加上个人账户缴费等等，总缴费率必定超过30%。因此，企业和个人难有余力再投保职业退休金和个人养老储蓄。职业退休金和个人养老储蓄缺乏立法保障，无法规范操作，实际上我国的养老保障制度目前还是政府保险^[5]。其他领域也存在扶持不足的尴尬，制度改革在所必然。

(二) 社会保障制度改革的紧迫性

伴随着经济体制改革和政治体制改革的进行，国有企业的改革脱困，人员下岗，政府机构的改革分流等诸多问题亟待解决。健全的失业保险制度尚未建立，所以解决这些问题显然有些无据可查、无法可依。虽然失业保险体系已经建立，但是包容力弱，承受力差，无力一下子解决那么多下岗人员的工作，于是成立下岗人员再就业服务中心便成了这一过渡时期的一种重要措施。

我国是农业人口大国，农民的社会保障问题是不能忽视的。目前农村仍以家庭养老为主，但随着家庭小型化和个性化发展，家庭养老正在出现新的变化。这就对农村社会保障制度提出了新要求。农村的社会保障制度改革相对于城镇缓慢一点，但却是迟早要进行的，我们应充分地认识到问题的紧迫性。另外，流动人口的数量不断加大，也对社会保障制度的改革提出了新挑战。随着经济发展的需要，城市对劳动力的需求增加，劳动力资源配置的灵活性加强，越来越多的打工群体涌向了大城市。他（她）们受雇于企业或私营企业主，因为没有城镇户口，使他（她）们在雇用与被雇用的互动关系中明显处于劣势，被排除在社会保障制度以外。当然也存在一个两难选择，一方面推行了社会保障项目，就会有大量农村人口涌入城市，造成社会生活的不稳定；另一方面，他们也是社会的一分子，有权利享受社会福利。所以这一亟需解决的问题为社会保障制度改革提出了更新更高的要求。

我国日趋步入老龄化社会。“按保险理论和国际经验，现代国家必须在人口老龄化高潮到来的20年前建立起社会保障制度，尤其是养老与健康保障制度，才能安然地度过白发浪潮。否则，必然会影响社会经济的发展，引发

一些严重的社会问题。^[6]” 20世纪70年代计划生育政策实施以来，当前正是计划生育第一代到了婚育年龄，而他们的父母进入了中老年阶段，必须为他们提供一个有保障的晚年生活，这已成为我们社会面临的紧迫任务。

(三) 社会保障制度改革的重要性

1. 社会保障制度的改革有利于社会的稳定。江泽民同志在党的十六大上再一次强调“稳定是压倒一切的方针”，并要求正确处理改革、发展和稳定的关系。完善的社会保障制度能够确保社会的稳定。社会保障制度能为全社会提供一张安全的保障大网，足以承受个人在遇到突发事件时，有医疗保险、养老保险、失业救济以及社会救助等一套完善的社会保障系统，人们就不再有后顾之忧，就会专注于工作和从事社会主义现代化建设。正如江泽民同志在十六大报告中所明确指出：“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。”

2. 社会保障制度的改革促进社会主义现代化建设，促进经济的高速发展。只有进行社会保障制度的改革，使其适应经济发展的需要，才能进一步促进经济的繁荣，推动生产发展，改善人民生活，提高国家的综合国力。

3. 社会保障制度的改革有利于社会的发展和进步。社会发展和进步的标志就是生产力的提高、人们生活水平的提高、国家综合国力的增强。人民生活水平的提高还表现在完善的社会保障制度为人们的基本生活提供保障的质量和水平上。有效的社会保障有利于经济的发展，自然就有利于社会的发展和进步，也是一个国家发展和进步的外在表现。

4. 社会保障制度的改革有利于促进社会公平。社会救济制度改革有利于调整收入分配，防止差距过大和两极分化。传统的社会保障制度过分强调公平，忽视效率，结果在牺牲了效率的同时，也未能真正实现公平，损失效率本身就是对公平的损害。

三、社会保障制度改革的困难

社会保障制度改革不是一帆风顺的，我们已经借鉴了一些西方发达国家社会保障制度的

某些成功经验，结合国情做了大胆的尝试和改革，但是实践中仍遇到了这样那样的一些问题。因此，改革需要循序渐进地进行，也要分析困难，寻找突破口。困难主要表现在：

1. 各项保障制度虽然建立起来，但是还很不健全；社会保障体系也不完善，相关的法律法规虽然陆续出台，但是还不够完备。

2. 社会保障范围内的保障对象对国家的依赖度过强、过大。很多国有企业的职工认为我们是“公家的人”，住房、劳保、医疗等理所当然地由国家负责。由于存在严重的依赖思想，加大了改革推进的难度。

3. 社会保障基金来源缺乏长期性和持续性。改革以前的社会保障资金主要来源于国家和企业，改革以后，个人才开始逐步被纳入成为保障体系的资金来源之一。政府资金虽然来源相对具有稳定性，但是由于缺乏严密的监督机制，真正划转到个人手中仍不能得到完全保证。同时这样庞大的开支对政府何尝不是沉重的负担？有些企业因为效益不佳，对于种种负担，能拖则拖；职工更是因为就业形势紧张，能忍则忍。这一切导致社会保障资金来源缺乏持续性和长期稳定性，经常出现社会保障资金不到位的现象。

四、社会保障制度改革在实践中的原则和突破口

社会保障制度改革的过程也是政府职能转变的过程，这就要靠全体社会成员的共同参与来完善。因此社会保障制度改革也是政府、企业和个人关系变化以及承担责任的界定过程。

在党的第十六次代表大会上，江泽民同志指出，“坚持社会统筹和个人账户相结合，完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度。健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度。多渠道筹集和积累社会保障基金。各地根据实际情况合理确定社会保障的标准和水平。发展城乡社会救济和社会福利事业。有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。^[7]”在实际的工作中，社会保障制度改革工作的开展就是按照上述指导原则循序渐进地进行，再按照不同的具体情况

分别对待。

根据上面的论述和理论界达成的共识,我国社会保障制度的改革要坚持以下基本原则:第一,兼顾效率与公平的原则。第二,全社会共同承担的原则。第三,社会保障水平和实际支付能力相当的原则。第四,社会统筹与个人账户相结合,这是社会保障制度合理有效的办法。第五,实行基本险、补充险和个人险的多种险种相结合的社会保障模式。第六,扩大保障覆盖范围。

我国社会保障制度改革应以十六大报告精神为指导,以政府的适度干预为准则,以上述六项原则为基础,从以下几个方面实现突破:

1. 采取有效的社会保障监管措施,保证各方账户资金及时到位。“社会保障监管方面的改革,意味着国有企业在社会保护方面的职责向国家的转移。国家对提供社会保护负有全面的责任,并有制订政策和策略、执行政策的责任。但有必要确定中央政府、地方政府、企业和其他方面的角色和职责分工。在一个权力下放的保障体制下,中央政府仍负有首要的责任来颁布法规和指导原则,开展监督并确保公共标准和一致性原则能在法律实施过程中得到落实。”^[8]

2. 政府所提供的社会保障是最根本的。为了更好地发挥政府部门在这方面的根本作用,要从市场上寻找高质量的服务措施。“在社会保险中共同负责的因素占主导地位,保险金与所付保费不成比例,而在私人(商业)保险中等值思想和自己负责的思想起主导作用。”^[9]这就为保险市场的有效启动,提供了合理的解释。市场有效运作的起步阶段,离不开政府的大力支持和正确引导。深圳市是实施这方面政策的典范,在深化社会保障制度改革和推进医疗卫生体制改革的过程中,制定了《深圳市企业补充养老保险暂行规定》,推广企业补充养老保险制度。鼓励经济效益好的企业,为职工建立补充养老保险,完善企业职工养老保险体系。全面贯彻落实《深圳市医疗卫生体制改革方案》的各项任务,大胆探索医疗卫生机构分类管理模式;深化医院人事、分配

制度、医院后勤社会化改革;进一步推进药品集中采购、医疗收费调整、中外合资办医等各项改革^[10]。这些改革成果已初见成效。

3. 社会保障应实行社会统筹和个人账户相结合的办法。社会统筹离不开政府的支持和监督,但个人账户的管理成本较高,如果缺乏必要的监督,在其不能按时发放必要的保障金的时候,政府应有财力和能力加以补足,并对其个人账户进行督促。因此,政府要成为社会保障制度实施的强有力的后盾。

4. 政府要为社会保障体系的多元化发展做好相应的工作。不仅要自身做好在社会保障过程中为社会成员提供服务和保障,也应该综合运用行政、法律和市场等多种手段,调动各种盈利非盈利的社会组织和集团积极参与,协调个人、家庭、企业、社区和政府通力合作共同承担社会保障成本。同时要针对不同的地区,不同的群体,不同的职业等,实现社会保障体系的多层次化和制度的多种类细化。

参考文献:

- [1] 中国大百科全书总编辑委员会《社会学》编辑委员会,中国大百科全书出版社编辑部. 中国大百科全书(社会学卷). 北京:中国大百科全书出版社,1991. 12.
- [2] 中华人民共和国宪法. 中国法制出版社,2001.
- [3] 王胜谦. 我国社会保障制度的改革与发展. 中国行政管理,2000,(5)、(6).
- [4] 江泽民. 全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告. 北京:人民出版社,2002.
- [5] “中国社会保障体系研究”课题组. 中国社会保障制度改革:反思与重构. 社会学研究,2000,(6).
- [6] 王国军. 中国城乡社会保障制度衔接初探. 战略与管理,2000,(2).
- [7] 同[4].
- [8] 国际劳工组织. 对中国社会保障制度改革的评论与建议. 人大复印资料,2002,(2).
- [9] 郑秉文,春雷. 社会保障分析导论. 法律出版社,2001. 153. 转引自[德]福尔格尔·莱茵巴赫:德国私人保险的任务、安全性和可能性(1997年10月在北京的报告稿)第2页.
- [10] 深圳市体改办课题组. 深圳市2000年经济体制改革的总体思路. 特区理论与实践2000(5):9-11.

[责任编辑 崔凤垣]