

中国社会保障体系的发展与框架设计

郑 功 成

本文针对中国社会保障改革现状,提出应由单项散点式改革向体系完整、项目协调、城乡共进方向发展的理论。首次设计了中国社会保障体系的宏观框架,阐述了社会保障六大子系统及其近百个项目的设置要求与发展目标,是对中国社会保障体系改革及其发展的总体战略构想。

随着各项改革事业的深化和市场经济体制的逐渐确立,中国社会保障制度亦将必然由单项散点式的改革逐渐进入城乡同步推进的总体改革阶段。从工业化国家的发展经验来看,不论其经济实力与社会政策有无差异,只要是实行市场经济,其社会保障就必然从有限项目的设置向项目齐全、体系完整的方向协调发展;而中国的社会保障却仍处于项目不全、范围甚窄、相互脱节的阶段。这种现状不仅表明了社会保障未能体系化的落后事实,而且留下了许多需要运用社会保障手段来解决的社会问题无法得到解决的漏洞。以失业保障机制为例,仅有范围窄小的失业社会保险而无相应的失业救助配套,就导致了失业保险期满仍未能就业的劳动者无法得到生活保障,并已成为实施企业破产制度的影响因素,等等。这种状况若不及时加以改变,社会保障制度的改革乃至整个社会经济的发展就可能为此而付出不必要的代价。因此,正确把握社会保障的发展脉络,科学地构建符合中国国情与国力的社会保障体系,客观上已经成为改革实践所面临的紧迫任务,更是值得理论界研究的一个重大课题。

一、中国社会保障项目设置的总体要求

社会保障体系是由水平不一、规模不同、形式多样的众多项目组成的,在建立和完善中国社会保障体系的进程中,设置社会保障项目是核心内容,其发展必须符合中国国情、国力并适应市场经济的发展需要。

1. 根据中国的具体国情设置社会保障项目。特定社会问题的存在并且需要国家与社会运用物质或经济援助的手段来加以解决,是设立社会保障项目的前提和基础。在当代社会,各国之间的诸多社会问题,如人口老龄化、失业、疾病医疗、天灾人祸、家庭赡养功能弱化等具有共性,但国情与社会政策的不同又必然使社会保障项目的设置产生差异。如许多国家的人口增长缓慢,劳动力资源不足,其社会保障往往更多地考虑对多子女家庭的照顾,甚至实施奖励生育的保障政策;而中国人口众多,劳动力资源过剩,再加上幅员辽阔、城乡差别大和地区发展的不平衡,设置社会保障项目和建立社会保障体系,只能根据城乡有别和地区发展水平有别的原则有不同的侧重点,然后再循序渐进地向全国一体化的社会保障体系发展。

2. 根据现阶段社会发展的需要和长远利益相结合原则来设置社会保障项目。中国现阶段的社会正处于发展变革之中,原有的社会问题依然存在,新的社会问题如失业、阶层分化、贫困化、老龄化等社会风险在不断增加,人们生活水平的提高又使其对依靠社会保障改善生活质量的需求日益迫切,这一切均要求国家建立完备的社会保障体系,以便能够解决所有需要社会保障解决的社会问题。然而,不论何种社会保障项目,一经设置,就都具有刚性发展的内在规律,即社会保障项目只能上不能下,保障水平只能不断提高而不能降低,这一特点决定了不能只考虑现阶段社会经济发展对社会保障的需求,还必须充分考虑社会保障项目的设置对国家长远利益的影响。因此,中国的社会保障体系只能走循序渐进发展道路。

3. 根据市场经济发展的要求设置社会保障项目。一方面,市场经济的发展要求打破城乡界限、所有制界限和业缘界限等,建立一体化的社会保险制度;另一方面,在市场经济的条件下,企业(单位)及家庭的保障功能将逐步削弱,妇、幼、老、弱将更多的依赖社会的帮助,从而使建立专门化的老年人福利、妇女福利、残疾人福利等社会福利制度成为必要,等等。因此,社会保障的项目设置应以全体社会成员可能遇到的同一社会问题为保障内容,努力朝着社会化、一体化的方向发展。

4. 根据层次性和专用性的原则来设置社会保障项目。每个社会保障项目均只解决一个特定的社会问题,若干个具体的社会保障项目解决一类社会问题,若干类社会保障措施共同构成社会保障体系。如失业保险解决劳动者的失业保障问题,工伤保险解决劳动者的工伤保障问题,养老保险解决劳动者的老年保障问题等等,这些项目构成了社会保险体系,并作为整个社会保障体系的一个重要的子系统发挥作用,其他子系统亦是如此;同时,各社会保障项目之间也不能存在业务交叉关系,以利于理顺关系,避免纠缠不清的混乱局面。

5. 根据独立性和协调性的原则来建立社会保障体系。社会保障项目的设置和体系的建立是通过立法的形式来完成的,在社会保障的立法建设方面,国家应走集约立法或单项专门立法的道路,不宜将社会保障事务的立法与其他部门立法混在一起;在社会保障专门立法中,也要注意法规之间的协调性,避免因留下遗漏而使社会保障体系残缺不全和相互矛盾。立法的独立性和完整性,是社会保障体系独立运转的重要保证。

二、中国社会保障体系的发展目标

从长远的发展出发,循序渐进地建设中国的社会保障制度必须科学地确定其发展目标。笔者认为,中国社会保障体系的发展目标应该是项目齐全、内容完整、分工负责、协调发展的完备的体系。尽管从不完备到完备是一个过程,但现阶段就应朝着发展目标的方向逐步推进。

1. 设置项目齐全化。社会保障的项目应该覆盖一切需要利用社会保障手段来解决的社会问题。在市场经济条件下,人从“单位人”变成“社会人”,家庭与企业或单位的保障功能就大为削弱,人的生、老、病、死、伤、残、失业、灾祸及贫困等问题,客观上需要国家和社会设置不同的社会保险、社会福利、社会救助等项目提供有效保障。否则,有关社会问题就会恶化,最终损害整个社会的健康发展。如现阶段失业保险没有失业救助相配合,就影响到了企业破产制度的实施。因此,社会保障体系的发展应以项目齐全为追求目标。

2. 保障内容完整化。完备的社会保障体系应该为全体社会成员提供较全面的生活权益保障,不仅每个社会保障项目不能遗漏有关的保障对象和保障责任,而且整个社会保障体系能够构成为一个安全网。如现阶段的养老社会保险尚未包括农村居民,失业保险还将90%以上的非国有企业职工排除在外,灾害救助又将广大在职职工剔除了,等等。这种现状表明中国社会保障体系中虽有类似项目,但内容并不完整,从而是不发达、不完备的社会保障体系。随着社会经济的发展和社会保障事业的不断发展,国家和社会应该在逐步实现社会保障项目齐全的同时,努力实现社会保障内容的完整化。

3. 分工负责。每个社会保障子系统乃至每个社会保障项目只能按照各自的分工来负责解决某一方面或某个特定的社会问题,如住房公积金解决社会成员的住宅福利问题。系统的分工负责和项目的分工负责,将有助于明确社会保障机构的职责和接受社会各界的监督,有利于有针对性地筹集专项基金、解决专门问题,

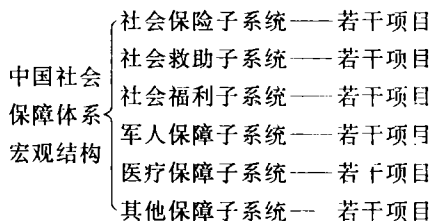
并使社会保障体系运行的效率得到提高。

4. 协调发展。完备的社会保障体系，必须实现协调发展。一是社会保障各个子系统与各个项目之间的发展水平应相互协调，不能畸高畸低，造成社会保障对象之间的对立，如现阶段社会保险项目与社会救助项目之间的保障水平就有较大差异，这种现象不加以改变便无法实现协调发展。二是社会保障各个子系统与各个项目在分工负责的同时，还应具有功能上的互补性，如失业保险与失业救助分属不同的子系统，其水平有高低之别，但均对失业者负责，两者的有机协调将有助于为劳动者的失业风险提供全面的保障；养老保障与老年福利对老年人而言，二者缺一不可。可见，保障水平与保障功能上的协调发展，是提高整个社会保障体系的水平，有效地保障社会成员的基本生活权益，不断改善其生活质量的保证。

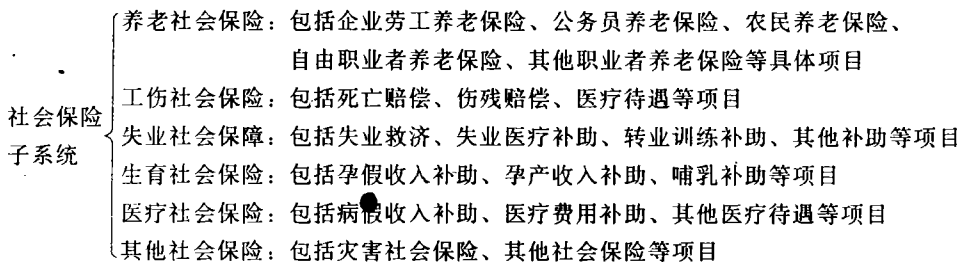
三、对中国社会保障体系的框架设计

笔者基于自己的理论思考，提出中国社会保障体系的框架如下：

1. 中国社会保障体系的宏观结构将由六个既相互协调又自成体系的子系统构成，其中社会救助子系统是基础，社会保险是重点，社会福利是未来发展的主要方面。



2. 社会保险子系统。该系统是现代社会保障体系中的核心内容，其保障对象是城乡劳动者，并兼顾其家属。具有保障水平高、要求权力与义务相结合和以货币支付为手段等特点。它对于劳动者工伤、失业、养老、疾病医疗风险等后顾之忧的解除和劳动力素质的提高，以及统一劳动力市场的形成与开放起重大作用，从而是一个项目繁多、内容丰富、自成体系并可以独立运作的社会保障子系统。该子系统的发展结构如下：



3. 社会救助子系统。该子系统在历史上是社会保障体系中的主体内容，它以国家财政为经济后盾，以低水平的、无偿的款物救助为特征。在现代社会保障制度中，它的地位虽已下降了，但因覆盖全体国民，能够解决国民在贫困、灾害等袭击下的生存保障问题。而贫困、灾害等又是将长期存在的重大社会问题，从而仍将是完备的社会保障体系中的不可或缺的、基本的子系统。其发展结构如下：

- 社会救助子系统
- 灾害救助: 包括生活救助、医疗救助、以工代赈、救灾保险、其他救助等项目
 - 贫困救助: 包括定期救助、临时救助、其他救助等项目
 - 扶贫计划: 包括国家扶贫、地方扶贫、部门或企业扶贫、社区扶贫等项目
 - 失业救助: 包括失业救助金、失业医疗救助等项目
 - 特殊救助: 包括孤老救助、孤儿救助、残疾人救助、其他救助等项目

4. 社会福利子系统。该子系统是现代社会保障体系中内容最广泛、项目最多的一个子系统, 具有服务对象众多、款物援助与劳务服务相结合、官办与民办相结合、满足社会成员基本生活需要与改善社会成员的生活质量相结合等特点。它在现阶段虽处于次于社会保险的地位, 但随着社会经济的发展和社会保险制度的普遍建立, 将成为今后社会保障体系中的主体内容。该子系统结构的发展如下:

- 社会福利子系统
- 残疾人福利: 包括就业保障、康复服务、特殊教育、其他福利等项目
 - 老年人福利: 包括老人收养、生活服务、老人保健、其他福利等项目
 - 儿童福利: 包括托幼事业、孤儿收养、儿童保健、独生子女补贴、其他福利等项目
 - 妇女福利: 包括孕产福利、保健计划等项目
 - 职业福利: 包括生活福利津贴、集体福利设施、其他福利等项目
 - 住宅福利: 包括公积金补贴、房租补贴、公屋等项目
 - 教育福利: 包括义务教育津贴、高校助学金、职业培训津贴、其他教育津贴等项目
 - 社会补贴: 包括价格补贴、其他补贴等项目
 - 社区服务: 若干具体项目

5. 军人社会保障子系统。该子系统是一个包含了军人社会保险、军人抚恤、军人福利与军属优待等内容的综合性社会保障子系统。其特点是只面向军人及其军属, 水平较高, 自成体系, 从而是一个特殊的子系统。其发展结构如下:

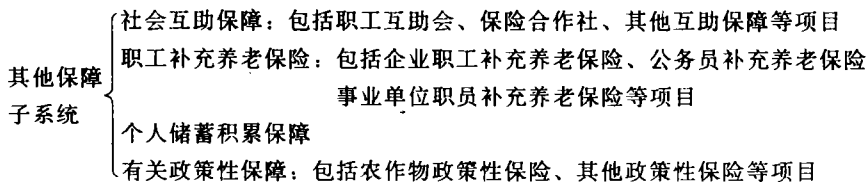
- 军人保障子系统
- 军人社会保险: 包括退休养老保险、医疗保险、其他社会保险等项目
 - 军人抚恤: 包括死亡抚恤、伤残抚恤等项目
 - 军人社会福利: 包括生活福利津贴、职业福利、康复事业、收养事业、休养事业等项目
 - 军属社区援助: 包括现金补助、劳务服务、其他援助等项目
 - 军人就业保障: 包括退役军官安置、退役士兵安置、军人转业培训等项目

6. 医疗保障子系统。医疗保障是国家和社会为国民的健康与疾病提供经济补助和防疫、保健及医疗服务的一种社会保障制度, 其体系发展的结构如下:

- 医疗保障子系统
- 全民保健计划: 包括儿童免疫计划、妇幼保健计划
传染病防治、地方病防治、其他保健计划等项目
 - 医疗社会保险: 见社会保险子系统
 - 合作医疗保障: 包括农村合作医疗、城镇合作医疗等项目
 - 特殊医疗保障: 包括职业病防治、爱滋病人援助等项目
 - 其他医疗保障: 包括疗养事业、护理服务等项目

7. 其他保障子系统。该子系统是指社会保险、社会救助、社会福利、军人保障、医疗保障五个子系统以

外的有关社会保障项目的统称。它以社会成员及社会单位的自助或互助为特点,内容分散、水平差异大,但它又是国家和社会设立或倡导设立的社会保障补充措施,应当加以重视。其将从目前的无序状况向有序方向推进,发展结构如下:



上述六个子系统及其众多的具体项目，将共同构成中国完备的社会保障体系。

四、现阶段值得注意的几个问题

1. 注重社会保障发展战略的研究。社会保障是规模宏大的系统工程, 在我国的改革进程中, 如果没有长远的、科学的、完整的发展方案, 仅是局限于现阶段的问题并各自为政地进行改革, 就不仅会影响整个社会保障体系的健康发展, 而且可能埋下后患, 导致付出高昂的代价。因此, 政府和理论界均应高度重视开展对社会保障发展战略及其整体方案的研究, 为社会保障总体改革提供行动指南。

2. 在以社会保险为改革突破口的同时,还应努力推动社会福利尤其是社会服务事业的发展;同时,改革和完善社会救助体系,发展民间慈善事业,杜绝改革中的顾此失彼。这样,必然有助于整个社会保障体系的协调发展,同时满足处于社会变革中的社会成员对社会保障的多层次需求。目前的社会保障改革尚未能做到如此,其他社会保障项目的改革滞后正在影响着社会保险改革的推进并造成某些社会问题的激化。

3. 在以城镇为重点的同时,不失时机地发展农村的社会保障事业。中国 75% 以上的人口居住在农村,而农村居民几乎被排斥在社会保险和社会福利保障之外,农村的人口老龄化、非农化、贫困化等正在成为日益严重的社会问题,许多富裕起来的农民亦迫切要求有相应的社会保障与社会福利服务来保障其生活质量不断得到改善。这些客观事实表明,留给国家建立农村社会保障措施的时间并不多。中国的社会保障改革已经到了城乡必须同步推进的时候。

4. 在以各级政府为直接责任主体的同时,充分调动社会各界及民间的积极性,树立起国民的自我保障意识和社会互助意识,唯有如此,中国的社会保障制度改革才可能顺利进行,完备的社会保障体系才可能建立起来。如目前的城镇社会保险改革就迫切需要企业、职工及社会各界的理解与支持,否则,改革仍将困难重重。

总之,中国的市场经济改革正在向前快速推进,中国的社会保障亦必然随之要进入整体改革阶段,中国社会保障体系的建立与发展有赖于成熟的改革理论的指导,本文的撰写,只是笔者个人的一种理论思考,希望能起到抛砖引玉的作用。

(责任编辑 邹惠卿)