

# 论我国社会保险制度改革

邓 大 松

经济体制改革是一个系统工程,需要其它改革配套,而将要进行的社会保险制度改革,就是极其重要的配套工程之一。近年来,关于社会保险制度改革,以及建立具有中国特色的社会保险制度,已成为保险界的热门话题。但是,到底如何改?改革什么?怎样才能建立起具有中国社会主义特色的社会保险制度?根据我国的实际情况和现行社会保险制度存在的缺陷,我们认为,应着重从以下几个方面入手:

## 一、制定和颁布社会保险法

社会保险是一项伟大的事业,同时又是一件非常繁杂的工作。这一工作的开展,涉及到国家的利益、集体的利益及劳动群众个人的切身利益。在地区和单位之间,在职工内部,也必然会产生一些经济责任和利益上的矛盾与纠纷。不论是国家和集体的责、权、利,还是保险组织和被保险人的权利与义务,都需要通过立法加以明确和保护。我国的社会保险条例(即劳动保险条例)是建国初制定的,三十多年来,它对于安定人民生活,保障劳动者的切身利益,调动一切积极性,加速社会主义建设,起到了不可估量的作用。但是,不能不看到,我国经过三十多年社会主义建设,社会环境和经济环境发生了根本性变化,人们对生活和生存的条件提出了更高的标准和要求,尤其是随着经济体制改革深入发展,出现了很多新情况,提出了许多新问题(如人口老龄化与独生子女、企业承包与企业破产、就业与失业等问题),解决这些问题,在原有的社会保险条例中已找不到现成的答案。况且,我国在制定社会保险条例的当时,由于缺乏举办社会保险的经验和受历史的局限,《条例》本身还很不完善,存在许多不切合实际和不尽合理的方面。因此,亟需在现行《条例》的基础上,制定出一个适合我国新形势的社会保险大法,以保证社会主义社会保险事业健康发展,更好地为社会生产和人民生活服务。至于《社会保险法》的内容,可以作这样的设想:

### 第一章 总 纲

- (一) 社会保险的性质
- (二) 举办社会保险的指导思想和目的及理论原则
- (三) 社会保险的对象与范围
- (四) 社会保险项目
- (五) 社会保险的形式

### 第二章 社会保险费的筹集

- (一) 社会保险费筹集的基本原则

## (二) 社会保险费筹集的形式

## (三) 社会保险费筹集的标准

### 第三章 社会保险待遇

#### (一) 社会保险待遇的种类

#### (二) 规定社会保险待遇的原则

#### (三) 享受社会保险待遇的条件

#### (四) 享受社会保险待遇的形式与标准

### 第四章 社会保险基金的建立与运用

#### (一) 建立社会保险基金的意义

#### (二) 社会保险基金运用的目的

#### (三) 社会保险基金运用的方式

#### (四) 社会保险基金运用的原则

### 第五章 社会保险的组织机构与管理

#### (一) 社会保险组织的名称与机构设置

#### (二) 社会保险组织的管理层次与权限

#### (三) 社会保险组织的任务

## 二、有计划有步骤地扩大社会保险范围

我国宪法规定,一切劳动者,在丧失劳动能力时,都有获得社会物质帮助的权利。根据这一原则,在社会主义社会里,不同经济成分的经济单位和组织,各类社会劳动者,都应参加社会保险和享受社会保险待遇。但是,从建国至今,我国社会保险的范围比较窄,保险对象只限于国家机关、事业单位、全民所有制企业和城镇集体所有制企业的工作人员,大部分小集体企业职工,尤其是广大农民未能参加保险。据1983年统计,全国劳动力总数为44000万多人,其中国家机关、事业单位和全民所有制企业8400万人都享受了社会保险待遇;城镇集体企业职工和个体户共2800万人,大约90%享受或享受部分社会保险待遇(只有大集体企业的劳动者享受真正意义上的保险待遇,其他中小集体企业的劳动者只是享受部分象征性意义的保险待遇);而农村中的劳动力(包括乡村集体企业)33278万人,能享受社会保险待遇的不到1%,也就是说,在我国,只有25%的劳动力享受社会保险待遇,还有75%的劳动力被拒之社会保险大门之外。这种状况,如长期下去,不但不能切实保障全体劳动者在意外事件中的基本生活条件,妨碍党和国家各项政策的落实,而且也不适应我国多种经济形式长期并存的经济制度。例如,在广大农村,若无社会保险,除无子女的孤独老人能享受国家的五保(即食物、衣服、住房、医疗和安葬)照顾外,其余劳动者在丧失工作能力之后,只有依靠子女养老送终,这就很难使人们摆脱那种多生育子女,苦在前、甜在后的世俗观念,严重影响党的计划生育政策实施。再说,如果农村绝大多数农民和所有个体劳动者不能享受社会保险待遇,那么,在客观上就助长了人们关于集体不如全民、个体不如集体和农村不如城市的偏见,必将造成一部分农业一线人才想方设法挤入城市,而城市的技术力量(特别是大中专毕业生)宁可闲置也不愿下乡,以及部分待业青年宁可游荡也不乐意当集体工、不愿干个体户的扭曲现象,极不利于贯彻党在社会主义初级阶段的农业政策和劳动就业政策。因此,社会保险的大门应向各种经济形式和所有劳动者开放,使城乡人民都享有社会保险的权利和资格,以利贯彻落实党的

各项政策，缩小城乡、工农差别，巩固和发展社会主义经济。诚然，具体到某一地区、某一单位何时举办或举办多少险种，那就要根据实际经济条件来决定，时间上允许有先有后，险种也允许有多有少，全国不搞一刀切，各地不搞“齐步走”。尤其是农村和个体户，可以首先在经济条件好的乡镇和较富裕的个体户中实行，取得经验，然后再逐步推广。

### 三、恢复和建立社会保险基金制度

社会保险基金是开展各项社会保险活动的前提条件和财务基础，是每一个大小企业或行政事业单位实行社会保险制度的根本保证。我国自五十年代初举办社会保险开始，就实行了社会保险基金按职工工资总额3%提取、由社会统筹的办法，较好地发挥了社会保险基金的调剂职能作用和保险的保障作用，充分显示了统筹社会保险基金的以丰补欠、稳定生活、促进生产发展的优越性。可是，到1969年，由于多方面的原因，社会保险基金由统筹提取的办法，改为企业营业外支出项目中实报实销。从此以后，社会保险基金既不提取，也不统筹，全由各企业自己负担。这种办法弊端多、浪费大（如惊人的医疗费用浪费），不仅不利于企业对社会保险费的管理，影响企业的经营计划，使国家对社会消费基金失去控制，而且由于不实行统筹调剂，造成社会保险事业失去资金储备和互助共济的特有职能。这几年，有些老企业社会保险给付金负担越来越重（部分企业一个在职职工就要养活一个退休工人，加上其它福利项目支出，已使这些企业呈现出“招架不住”之势），有的集体企业甚至开不出退休金，对退休人员只好作一次性退职处理，或者减发、停发退休待遇，致使部分职工该退的不退，影响了就业安排。更为痛心的是，有些退休职工因生活困难，出现了冷落乞讨街头巷尾和上访闹事等现象。同时，随着职工队伍老化，退休职工增多，必然直接影响在业职工的利益，造成在职职工养活退休职工的新矛盾。因此，社会保险费应改由社会统筹，恢复和建立社会保险基金制度。这样，才有利于企业推行经营责任制和严格实行经济核算，真实地反映企业的经济效益；才能有利于减轻企业负担，保障和稳定退休职工和病伤残职工的基本生活，巩固职工内部团结，使企业集中精力发展生产。

那么，在我国，如何筹集和建立社会保险基金呢？根据我国以前的经验和目前的实际情况，我们认为，主要应采取以下三种办法：

1. 国家财政拨款。由国家根据需要与可能，从社会消费基金中提取一部分，拨归各地社会保险专管机构掌握使用。具体做法，可以考虑：全民所有制企事业单位，按职工人数和职工工龄计算，规定一个平均数，即每个职工一年多少金额，由国家财政按年度统一拨付；集体所有制单位，可按人均交纳税金金额的一定比例提取，多交多提，少交少提。可见，社会保险基金作为国家负担的部分，是各企业、各单位上交利税的一部分，来源于劳动者为社会创造的剩余劳动。

2. 企事业单位交纳。全民和集体企业按标准工资总额的一定比例，向社会保险管理机构交纳保险费。对机关、事业单位，由国家财政参照企业单位的纳费标准，统一划拨给各地保险部门。经济企业及所有物质生产部门交纳的保险费是生产成本的一部分，来源于社会必要劳动；一切非物质生产部门交纳的保险费，则与国家财政拨款一样，是对产品价值M部分的扣除，来源于社会剩余劳动。

3. 被保险人个人交纳。凡参加社会保险者，应根据自己家庭的经济条件和个人的收入水平，向社会保险管理部门交纳保险费。劳动者个人负担的这一部分保险基金，是个人生活基

金中除衣、食、住、行、用外的再一种扣除，来源于劳动者个人的劳动收入，是劳动者必要劳动的一部分。

需要指出的是，被保险人个人交纳保险费是社会保险特有的权利与义务关系决定的。虽然，社会保险从某种意义上说，带有社会救济和社会福利的性质，但社会保险不是纯粹的社会救济和福利事业。一般而言，社会救济和福利人人可享受，并且享受者只有获利的权利，无纳费义务。而社会保险待遇却只有参加社会保险者才能获得，并要求社会保险待遇获得者事先尽交纳保费的义务。显而易见，社会保险与社会救济和社会福利是有区别的。可是，长期以来我国社会保险费全由国家和企业负担，被保险人没有直接交纳保费的义务，这实际上是一种“吃大锅饭”的平均主义制度。这种制度，在理论上与社会保险的一般要求相违背；在实践中，给社会保险的发展造成了不应有的困难。为完善我国的社会保险制度，更好地发挥社会保险在“四化”建设中的作用，规定被保险人必须纳费的义务，是非常必要的。

目前，我国规定被保险人个人交纳保险费，不仅必要，而且也是可能的，有条件的。从总体上看，尽管我国人民的生活水平还较低，但基本上已摆脱了赤贫状态，再也不象列宁所讲的工人从自己的工资中一点钱也拿不出来，一点储蓄也没有的那种样子了。<sup>①</sup>有的同志作过统计，1988年，全国城镇居民平均每人可用于生活消费的收入预测可达到1000元左右，若从中拿出1——5%交纳社会保险费，一年也不过交10至50元，对家庭成员的平均生活不会有有多大影响。再从城镇职工的储蓄额看，早在1983年(574亿元)平均每个职工储蓄就达52元左右，仍按1——5%的比例交纳保险费，一年每个职工减少的储蓄额也不过是6——30元。可以看出，我国企业劳动者已具备了交纳社会保险费的物质基础。鉴于当前我国劳动者的实际生活水平，在确定纳费的比例上，可以实行以企业为主、个人为辅、国家作补充的原则。

由国家、企业和被保险人三方负担筹集社会保险基金，在我国有着极为重要的现实意义：第一，减轻了国家和企业的经济负担，同时，又使个人的生活得到更好的保障。第二，社会保险特有的权利与义务关系得到体现，社会主义国家、集体和个人三者的根本利益一致、以及社会主义国家的国民收入“取之于民，用之于民”的本质特征得到充分反映。第三，增强了支援经济建设的资金力量，使劳动者养成节约和储蓄的良好习惯。第四，规定被保险人个人交纳社会保险费，不仅可以改善人们的消费结构和有效地引导社会消费，而且还能抑制目前消费需求过分膨胀，缓解市场某些商品供不应求的矛盾。

#### 四、进一步改革和完善保险待遇计算方法

我国的社会保险待遇，是以被保险人的工龄和原工资数为基数进行计算和发放的。这种办法，从一般意义上说，有其合理的一面，即保险待遇与工龄挂钩，说明工龄长的劳动者，过去必要劳动的扣除储存也就多，享受的待遇也就高些；以原工资为基数发放社会保险待遇，则把劳动者享受的保险待遇与其为社会提供的劳动量联系起来，例如工资高的劳动者能获得较优厚的保险待遇，说明工资高的劳动者向社会提供了较多的劳动量，社会扣除也多。但具体说来，这种办法却抹杀了企业之间和劳动者个人之间事实上存在贡献上的差别，各企业、单位，不管其经营盈亏，同一条件下的劳动者，也不论干多干少、干好干坏，只要达到规定的工作年限，在保险事故发生时，都可以领到一份数量相等的保险待遇。即使一个生产搞得很差，连年亏损的企业，职工照样享受社会保险待遇，分文不减，而生产好、贡献大的企业职工的社会保险待遇并未得到任何“优厚”，这实际上是分配上的平均主义和“大锅饭”在社会

保险中的反映，在很大程度上，助长了人们混日子、争工资、熬年头的坏风气。

为调动企业和职工的积极性，促进生产力发展，我们认为，社会保险待遇(包括医药费用)必须严格遵循按劳分配和权利与义务相等的原则进行发放。今后，社会保险待遇，除国家政府补助部分人人均等外，其余保险待遇量，应根据企业和职工交纳保费的多少来决定。企业经营好、贡献大、保险基金筹集多的，保险待遇就高，反之，则低一些。在企业内部，保险费交纳较多的劳动者，其保险给付金额应高于纳保费较少的劳动者。这样做，既照顾了职工的工龄条件和职工原工资基数，又承认了企业和劳动者的实际贡献，使被保险人对于因履行义务不同而带来个人经济利益上的差别，想的到，看得见，能实现，克服享受社会保险待遇中的平均主义现象。

## 五、有效地运用社会保险基金，广泛开展投资业务

过去，在高度集中的管理体制和“左”的思想影响下，我国社会保险基金与其商业性保险基金一样，运用的唯一方式是存款，即通过银行，纳入信贷资金行列，间接地为国家提供建设资金。应该说，这种方式对社会主义经济建设和社会保险事业自身的发展起了很大作用。然而，这是很不够的，它限制了社会保险职能部门自主运用资金，使各保险单位不能自觉地、积极地创造有利的投资场所，严重影响了社会保险基金运用的经济效益。为更好地支援国家经济建设，进一步壮大社会保险给付金，提高保险保障水平，社会保险基金的运用，应突破过去单一的方式，大胆吸收引进外国一些有益的经验 and 行之有效的办法。具体说，有条件的保险单位或部门，根据社会需要，在不违犯国家资金管理和资金使用政策的前提下，可以进行不动产投资或有价证券投资，也可以从事一些贷款业务等等。一句话，哪一种方式更能发挥社会保险基金的作用，就采用哪一种方式。同时，作为社会保险基金运用者，要严格贯彻社会保险基金运用的一般原则，自觉接受主管部门的领导和有关职能部门的检查监督。各主管部门也应对各投资者的权利和义务，加以明文规定或立法，以确保投资者的合法地位和经济利益。

关于社会保险基金投资的方向和项目，根据社会保险基金的特点和我国现阶段的实际需要，我们认为，可优先考虑和选择四种投资渠道：第一，投资于那些既能扩大生产、发展短缺产品、满足人们需要，又能在安全可靠条件下，周期短、见效快的消费品工业生产领域，为改善人们的消费结构、缓和社会供求矛盾作出贡献。第二，投资于现有企业技术改造和改、扩建以及新科技成果普及推广与应用的科技开发领域，为促进社会生产力发展，推动企业“挖、革、改”和科技进步作出贡献。第三，投资于关系到人们吃、穿、住、行以及文化娱乐等方面的第三产业，为加快城镇配套建设，逐步建立农村产前、产中和产后的服务体系作贡献。第四，投资于农业部门，扶持农业发展，为农业实行机械化、良种化、科学化和产品经济商品化作贡献。

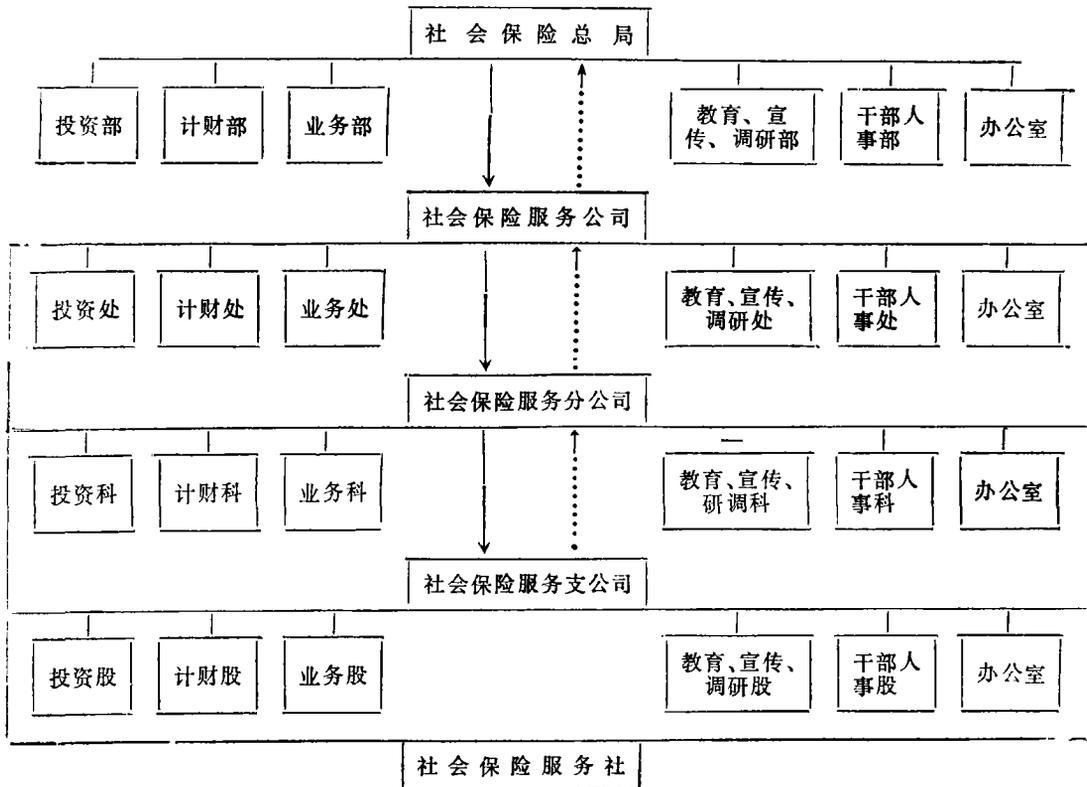
## 六、建立社会保险社会化、专业化的管理体制

社会保险是一项牵涉面广、政策性强、工作量大和情况十分复杂的工作，完成这一工作及实现其工作目的，需要技术方面的专门知识和专业化、社会化的组织管理形式与手段。但是，1969年以后，我国的社会保险基本上办成了企业保险，即各企业运用自己提取的基金，负责支付职工因伤残、疾病、退休、死亡所需要的一切费用。

应当承认，由企业直接负责办理社会保险，有积极的方面，首先，它有利于把企业经营好坏与企业职工的物质福利挂钩，从而调动企业的积极性，促进企业采用新技术，改善经营管理，提高经济效益。其次，可以稳住企业熟练劳动力，使各企业能保持相对稳定和比较雄厚的技术力量。再次，由企业行使社会保险专业机构的职能，这在一定程度上精简了国家机构。不过，这种“企业保险”制度，也存在许多消极因素，其一，未能发挥社会保险在更大范围内统筹兼顾、相互调剂的职能作用，造成企业养老负担过重和企业之间在保险金给付上畸轻畸重的现象。随着企业退休人员增多，不仅会严重挫伤在职职工的积极性，降低劳动者的人平创利水平，减少财政收入，而且直接威胁着企业本身的生存。其二，由企业直接办理社会保险，迫使企业领导人不得不放弃主要工作，而以大部分时间忙于日益繁杂的社会保险事务中，不利于企业领导人集中精力抓生产、搞建设。其三，企业自我举办社会保险，加强了职工对企业的依附性，不利于劳动力合理流动和优化劳动组合，在一定程度上阻碍劳动人事制度改革和推行新的劳动就业政策。其四，社会保险由企业自我承担，意味着职工的保险待遇与企业的继续存在有着密切的联系，为保证在职职工和退休职工的基本生活条件，防止社会动乱，即使“三靠一补”（靠拨款、靠贷款、靠照顾，连年补贴）企业，也难于关闭，不利于陈旧企业的淘汰更新。

为克服以上弊端，有必要建立专业化、社会化的社会保险管理制度，使保险业务从企业工作中独立出来，由专门机构负责办理。初步设想是：国家成立直接受国务院领导的社会保险总局，在总局内部，根据业务需要，可分设业务部，计财部，投资部，教育、宣传、调研部，干部人事部，办公室

附：社会保险机构图



部，干部人事部和总局办公室，统一规划、管理、监督和协调全国的社会保险工作。省、市（直辖市、单列城市）、自治区成立直接受社会保险总局领导的社会保险服务公司，服务公司内部均设与社会保险总局相对应的处室，负责管理、协调所辖范围内的社会保险业务与行政。地区及地区级市成立直接受社会保险服务公司领导的社会保险服务分公司，在分公司内部设立与服务公司相对应的科室。在州、县及县级市成立直接受社会保险服务分公司领导的社会保险服务支公司，支公司内部可设立与分公司相对应的股室。此外，为减轻保险服务公司的工作压力，在城市以街道为单位，农村以乡、镇为单位，企业以企业联合公司或企业主管部门为单位，机关事业单位以业务联系或以片为点，成立社会保险服务社，协助各级社会保险服务公司筹集、管理、运用保险基金和履行保险金给付义务。社会保险服务社可实行双重领导体制，即在业务上受社会保险服务公司领导，在行政上受当地所属部门领导。社会保险服务社的人员编制，既可由劳动人事部门专设，也可由各单位有关人员代理。

建立专业化、社会化的社会保险管理制度，具有许多优越性：第一，有利于加强领导，克服各自为政的企业保险的局限性，切实保证社会保险政策的贯彻落实。第二，减轻了企业的经济负担，解脱了企业领导沉重的社会保险工作包袱，使他们“轻装上阵”，一心一意抓生产、搞建设。第三，有利于采用概率论、大数法则的方法，使保险费的筹集与支付更趋向合理，减少损失和浪费。第四，有利于淘汰和更新陈旧企业。实行新的社会保险制度后，伤残及退休职工的基本生活保障因由社会保险专门机构负责，与所在企业没有直接的利害关系，这就为企业的淘汰更新创造了条件。第五，有利于促进劳动力合理流动。在新的社会保险制度下，社会保险基金由社会保险服务公司统一管理，分项建帐，按人结算，统一支付，并且还规定劳动者的社会保险待遇的标准与其平时所缴纳的保费直接挂钩，因此，不论劳动者流动到哪一个企业，只要带上纳费卡，就不会因工作调动而失去或减少应得的待遇，从物质利益保障上促进企业之间和部门之间的劳动力合理流动，使人们的聪明才智得到有效地发挥，做到人尽其才，物尽其用。

#### 注释

- ① 参见《列宁全集》第17卷，第448页。