

中国社会保障研究述评

张 力 之

一、研究的急迫性

(一)经济体制改革急需社会保障体制的改革

社会要发展,其变革就是不可避免的。1979年,中国开始改革开放,中国社会又一次大规模的变革开始了。变革自农村家庭联产承包责任制开始,逐步导致了社会主义市场经济代替计划经济这一过程。经济体制的改革是要建立以高效率为目的、充满生机和活力的社会发展动力机制,使国民经济迅速发展。与此同时,要建立社会发展的稳定机制,以实现社会发展的公平目标。^①

市场经济的发展,优胜劣汰的竞争机制必然导致被淘汰者基本生活需求受到影响,他们的饥寒困苦将要严重地影响社会安定,而没有安定的环境又会阻滞经济的发展。西方资本主义国家面对这一处境选择了“社会保障”(Social Security,又译“社会安全”)这一社会政策作为出路。^② 社会保障也就是实行以国家为主体,通过国民收入的分配和再分配,依据法律,规定对社会成员因年老、疾病、伤残而丧失(包括暂时丧失)劳动能力,或因失业、灾害和不幸事故以及曾为社会尽过义务而生活面临困难者,提供物质帮助以保障基本生活的制度。由于保障了社会成员的基本生活,从而起到了社会稳定机制作用,所以社会保障被称为“安全网”、“社会稳定器”。

西方资本主义国家的现代意义的社会保障,19世纪80年代自德国开始实行,在欧美逐步推广。第二次世界大战之后,西方发达国家的社会保障进一步发展,宣称对其国民实行“从摇篮到坟墓”的一切都包起来的社会保障,宣布建成了“福利国家”。西方的社会保障制度对保障人民基本生活,从而稳定社会创造有利于经济发展的环境起了重要作用。经济的发展又反过来促进社会的发展。当然,西方国家那种一切都包下来的保障制度与经济的发展和产

生了矛盾,福利制度出现了危机。但是,瑕不掩瑜,优点仍是主要的。二战后向现代化迈进的国家,都程度不同地建立了社会保障。

中华人民共和国自1949年建立以来,就十分重视社会保障,国家宪法为建立和发展社会保障事业提供了法律依据。建国以来,在城市逐步建立起以高就业、高补贴为基础的城市社会保障体系,在农村建立了以国家救济和群众互助为主体的社会保障制度。这些社会保障制度对保障群体的基本生活、发展生产、巩固政权、维护社会安定都起了重要作用。但是在中国向社会主义市场经济迈进的新形势下,原有的社会保障体制,不论在城市还是农村,都与新的经济改革形势不相适应,其主要问题是:

第一,因为城乡二元格局的形成,城乡社会保障出现了巨大的差别,使全国社会保障覆盖面比率变小。城市实行的是高就业、高补贴的社会保障制度,即有了城市户口和工作就可享有养老、工伤、医疗、生育等社会保险,住房、粮食、副食等补贴。农村实行的是国家救济和群众互助为主体的社会保障,其保障水平低于城市。当然,农民有土地作靠山,集体化后也应实行与城市一样的制度才是合理的,但是限于目前国家的经济发展水平,这又是不可能的。从世界各国社会保障的发展过程来看,由职工到农民有一个过程,但如我国这样使农民的身份难以逾越,使市民与农民的保障水平相差如此悬殊,也是不多见的。有关研究指出,从社会保障支出构成看,占总人口80%左右的农民的社会保障费支出仅占全国社会保障费的11%,而占总人口20%的城镇居民却占社会保障费的89%;从人均占有看,1991年城镇居民人均社会保障费455元,而农民人均仅15元,相

^① 参见陈良瑾:《社会发展与社会保障功能》,《社会学研究》1987年第1期。

^② 周弘:《欧洲社会保障的历史演变》,《中国社会科学》1989年第1期。

差 30 倍。从社会保障覆盖面看, 城镇已达 91%, 农村只有 2%; 与国际比较, 小康型国家享受社会保障的覆盖面已达 75%, 而我国只有 30%。^① 农村社会保障水平改革前就低于城市, 实行家庭联产承包责任制后, 农村生产队原有的集体保障功能有所减弱, 但是农村商品经济的发展, 乡镇企业的崛起, 又为农村社会保障由“救济型”向“保险型”过渡准备了经济条件, 在商品大潮中前进的农民眼界开阔了, 有了改革的愿望, 中国农村社会保障开始走上改革之路。

第二, 中国社会保障的另一严重问题是把社会保险办成了“企业保险”, 社会化程度低。中国企业职工的社会保险始于 1951 年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》。该条例对养老、工伤、疾病、生育等社会保险都有规定, 其规定除个别修正和补充外, 一直是全民所有制企业职工社会保险的主要依据, 而后集体所有制单位也参照执行。关于保险基金, 规定由企业“行政方面或资方须按月缴纳相当于该企业全部工人与职员工资总额的百分之三, 作为劳动保险金。此项劳动保险金, 不得在工人与职员工资内扣除, 并不得向工人与职员另行征收。”^② 由中华全国总工会及企业工会基层委员会保管和支付。1969 年以前按此实行, “文化大革命”中, 总工会及各级工会停止工作, 劳动保险工作不得不由各企业、各单位自行负责, 变基金积累制为现收现付, 从此“社会保险”退向了“企业保险”。这种倒退使企业因退休职工的多与少而负担的退休费用轻重不一, 同时退休职工多的单位, 劳保医疗费必然多, 纺织厂等女职工多的企业生育费用负担重。这样, 在竞争的形势下就使企业处于不平等的竞争条件下, 这是违背市场竞争的规则。要使已建立社会保险的企业处于平等的竞争条件下, 就必须改革已有的社会保险制度。同时, 改革以来各种所有制企业纷纷建立, 其中不少企业未建立社会保险, 为保障职工的权益, 为使各种所有制企业处于平等的竞争条件下, 为解除从业人员怕失去社会保险而不敢变换职业的心理, 促进人才流动, 人才竞争, 也应建立共同的社会保险制度。社会保险的社会化水平低, 还使在市场竞争中亏损和倒闭的企业的退休职工领不到或无处领取退休金和报销医药费等。退休职工生活无着, 不得不上访上告以求解决, 形成了新的不安定因素。为变企业保险为社会保险, 社会保险改革从国有企业的养老金社会统筹开始了。

第三, 改革前的社会保险项目中欠缺失业保险。

改革以来, 中国经济迈向社会主义市场经济, 而失业是市场经济的必然产物。在市场经济发达的国家, 失业保险作为其社会保险中的重要内容都先后建立起来。随着科学技术的进步、产业结构的频繁变化和劳动生产率的不断提高, 失业保险制度越来越成为安定社会、发展生产的十分必要的社会保障配套工程。所以, 我国要改革原有的劳动用工制度, 打破“铁饭碗”, 引入竞争机制以促进劳动力的合理流动, 在这一优胜劣汰的过程中, 必然有职工失业, 为保障失业职工的必要生活条件必须建立失业保险。这是为经济发展而稳定社会必不可少的措施之一。随着经济体制改革步伐的加快, 建立失业保险制度更是社会保障改革中刻不容缓的改革措施之一。

第四, 在原计划经济下建立的社会福利、社会救助、优待抚恤以及农村的五保供养、合作医疗等等, 其资金、管理都直接由国家民政部门 and 农村人民公社、生产大队提供。在社会主义市场经济的今天, 适应计划经济的社会保障管理办法很多都需要改革, 如资金筹集的多元化、管理的社会化等。只有改革, 这些保障项目才能继续发挥“社会稳定器”的作用, 否则, 不少项目将难以为继。

(二) 迫切需要对社会保障的研究

1949 年以前, 现代意义上的社会保障在中国还不存在, 中国社会学家也仅在研究劳工问题时涉及到劳工福利等问题。1949 年以后, 新中国虽然建立了自己的社会保障体制, 但是社会学这门学科却被取消了, 作为学科对此方面的研究也就不存在了, 同时, 这一保障体制刚建立, 存在的问题还不突出, 从实际需要角度的研究也就不足。

1979 年以后, 社会学开始恢复学科研究, 老年社会学是较早开展研究的社会学分支学科。老年社会学对城乡孤寡老人和退休工人的状况及他们社会养老保障方面的调查, 推动了社会学界在社会保障方面的研究。

80 年代初, 社会学界对社会保障的研究刚刚起步, 不论对社会保障的理论方面还是对国内外的实践方面都欠缺研究, 而改革开放的浪潮正急切呼唤社会保障体制的改革。在现实的迫切要求下, 社会

^① 朱庆芳、盛兆荣:《社会保障指标体系》, 中国社会科学出版社 1993 年版, 第 35 页。

^② 国家劳动总局保险福利局、全国总工会劳动保险部编:《劳动保险文件选编》, 工人出版社 1981 年版, 第 4 页。

学界与实际工作部门——劳动人事部门和民政部门共同开展了研究,用于指导社会保障改革实践。研究与实践相互促进,有力地推动了社会保障研究。

较早的社会保障研究,始于80年代对西方国家社会保障制度的翻译介绍,90年代逐步开展了各国间的比较研究,加强了我国社会保障改革如何借鉴国外经验教训的研究。国内社会保障改革的实践推动研究者紧密联系实际进行研究,提出改革方案、改革中的问题及解决办法等。同时,有关研究者出版了有关社会保障历史、现状、变革和理论等论著。90年代中期对社会保障理论的研究也逐步展开,研究者提出了自己的观点。

二、借鉴国外的研究

现代的社会保障源自西方并在第二次世界大战后获得长足发展,我国的社会保障改革需向其借鉴,取其精华去其糟粕,这就要了解其具体内容。1986年四川人民出版社出版了赵立人、李憬渝编著的《各国经济福利制度》,介绍了西方国家的福利制度和苏联、东欧和我国的社会保险制度,进行了比较,指出了问题,最后对我国社会保险制度的改革提出了建议。同年劳动人事出版社还出版了朱传一主编的《美国的社会保障制度》和杨祖功选编的《西欧社会保障制度》等书。尔后一批译著出版:华夏出版社1988年出版张萍译的国际社会福利协会日本国委员会编《各国的社会福利》,1989年出版魏新武、李鸣善译美国社会保障总署编著的《全球社会保障制度》,1990年出版梁向阳等译经济合作与发展组织秘书处编的《危机中的福利国家》,吉林大学出版社1989年出版王刚义、魏新武译联合国国际劳工组织编著的《社会保障基础》等书。

以上诸书侧重对发达国家的介绍,便于开放后的国人了解西方国家的实际状况。90年代以来,学者进一步对各国的保障制度进行比较研究。1991年4月在北京召开的“中国和挪威社会保障制度研讨会”即是由两国学者“就北欧国家,尤其是挪威的社会保障制度发展、特征及变化和我国社会保障制度的发展和改革问题进行了广泛的交流和探讨”。^① 北欧国家社会保障制度的发展,其可借鉴之处甚多。比如它的发展成熟经过近百年的循序渐进,所以在我国这一发展中国家更不能一口吃成胖子,要“低起点、渐进式”;又如它的制度化、社会化特征,自愿性

向义务性过渡和自愿性与义务性相结合等做法,对我们改革现有社会保障制度都有重要的参考意义。^②

请挪威学者来中国访问交流是“请进来”,而1993年10月,中国学者组团去德国、英国、瑞典考察欧洲社会保障体系在社会宏观调控中的作用及其目前存在的问题,^③ 则是“走出去”进行实地调查。通过考察,我国学者认为,在我国建立新型社会保障体系时,应认真汲取西方国家的经验教训,即要1. 变被动保障为积极保障。西方传统福利观念是分散风险和对风险的事后补偿。结果费用越来越高,现应注重预防风险,如建立失业保险固然重要,但更要注重培养劳动力市场,减少失业。2. 社会保障水平的基线要低。因社会保障有一个重要特点,就是措施一旦出台,基线一旦确立,就只会上升难以下降。经验表明,每项措施费用都比预计的高得多,搭车现象防不胜防。所以初始保险基线定高了,将使我国发展水平不高的经济背上沉重的包袱。3. 要把社会保障的规模和费用控制在适当范围。因一项社会保障建立后,其人数和费用超过的幅度往往是预计的3倍。4. 社会保障要量入为出,与财政和税收政策挂钩。要实行工薪阶层社会保障费预扣制度,防止随意加税加重企业负担,金融上要稳定货币,防止通货膨胀等。5. 社会保障与工作业绩挂钩。社会保障应当是一种“产业”而不是一种社会负担,应是激励机制。如建失业保险不要使失业的人比就业的人收入更高。6. 社会保障的法规和条例要简明、透明。这样便于执行、监督、修订,最主要便于监督,防止营私舞弊。以上诸点是中外学者的共同结论,研究制定社会保障政策措施时,应充分考虑以免重蹈前人覆辙,遗患无穷。

90年代中期,对发达国家的比较研究又从医疗保障、养老保障、社会福利、失业保险等四方面进行了全面、深入的研究。^④ 对医疗保障进行了制度、水准、财源和诊疗报酬支付、老人医疗制度和抑制医疗

^① 张蕴岭主编:《北欧社会福利制度及中国社会保障制度的改革》,经济科学出版社1993年版,第1页。

^② 张蕴岭主编:《北欧社会福利制度及中国社会保障制度的改革》,第86—87页。

^③ 李培林:《建立社会保障体制应当借鉴的经验和注意的问题——赴德、英、瑞考察报告》,《社会学研究》1994年第3期。

^④ 郭士征:《医疗保障及其国际比较》、《养老保障及其国际比较》、《社会福利及其国际比较》、《失业保险及其国际比较》,《社会学研究》1994年第3、5期,1995年第2、6期。

费上涨对策等方面的比较研究;对养老保障进行了养老金制度、给付、水准、支付年龄以及养老金费用负担等方面的比较研究;对社会福利进行了行政、老人福利、母子福利、残疾人福利、家庭福利等方面的比较研究,并对我国社会福利事业的发展现状及其改进提出了意见;对失业保险进行了资格条件、给付内容、费用负担、管理体制等方面的比较研究,并对改善我国的失业保障体系提出了对策。以上研究比较了诸发达国家之间的不同并加以归纳。如医疗保障分“保健服务型”和“医疗保险型”,因财源问题又以后者为主;医疗保险有三个共同点,即强制加入为主、任意加入为辅,劳资共同负担保险费和患者本人少量负担等。关于养老保障,有“定额给付”(即在该国居住一定期限的老龄者,无所得限制一律给付)和“所得比例给付”(即社会保险给付方式),目前认为二者的混合给付是最具合理性的给付方式,是真正能够做到“个人的公平性”和“社会的完善性”相结合的给付。所以,定额给付加所得比例给付也许是今后合理提高养老金给付的有效途径。关于养老金的支付年龄,这是个与社会保障费用支出多少有关的问题,“例如将养老金开始支付年龄,从65岁稍向66岁推迟一年,则养老金给付就能减少5~10%”。^①但由于企业技术革新希望高龄者让位于年轻人、劳动者本人愿早退休以及增加工作岗位缓解失业等又主张提早退休年龄等,所以退休金支付年龄是个敏感的政策课题。关于养老金的财政方式有,1.“积存方式”:本人加入养老保险期间筹资的积累,这需经过相当的年数,否则不能支付充分的养老金额,目前主要是养老金制度建立不久的国家用此方式;2.“赋课方式”:特点是没有积累,根据每年需要支付的金额征收保险费或税金,目前养老金制度已有相当历史的发达国家,便是大部分用此,德国国民称这种方式是世代间的共同纽带,更符合建立养老金的初衷,使人与人之间的关系向更高层次发展,有利于社会的延续与稳定。至于社会福利,研究者认为与社会救济、社会优抚是完全不同的,其最大区别是社会福利的最终目的不是为了救贫,在广泛的社会保障中,社会福利具有高层次的保障意义。社会福利是具体人权(福利权)的集中体现,所以国家有满足公民的福利要求以及不断改善和提高其整体社会福利水准的义务。而二战后各国经济的迅速发展使各国综合供给能力、新兴社会价值观和社会性功能得以加强,应是社会福利在各国普遍推行的重

要原因。目前,社会福利的发展已在世界范围内构成一种水平由低向高、范围从小到大的趋势,应该说是人类进步的表现。因此,发展与本国国情和国力相适应的社会福利事业应是无可置疑的,不能因一些“福利国家”出现的问题而否定社会福利事业的发展。至于失业保险,研究者认为各国的失业保障体制大致都趋于多元化,实际方式上大多是以失业保险制度为主,失业补贴(救济)制度为辅的互补性双重方式,目前实施这一互补性方式的国家已达50余个。失业保险的费用负担是该制度成败的关键问题。失业保险的资金来源有三方面,即被保险人、企业、政府,但在实际操作时,企业是资金的主要来源,被保险者在有的国家则不承担任何费用,有的是定额负担费用或按工资比例负担费用,而政府一般投入是有限的。我国过去用“待业”代替“失业”,并不能否认现代经济制度下失业的存在。我们应正视失业,强化失业保障体系,把失业所带来的负效应减弱到最低程度。对于失业,研究者指出,一是创造更多的再就业机会是最好的失业保障,二是建立失业保障为核心的失业保障体系,才是解决失业问题的出路。

关于西方国家的社会保障制度于70年代中期以后陷入困境的原因,史柏年^②认为主要有经济、社会和政治三方面原因:一是近20年西方经济的滞胀是高福利社会保障制度难以为继的根本原因;二是不断加剧的人口老龄化趋势使西方社会保障制度更加难以维持;三是西方社会保障制度受内外政治斗争形势的影响,朝着日益膨胀的方向发展,其弊端长期不得解决。关于第三点,作者认为二战后苏联为首社会主义阵营的国家型社会保障制度是其外部压力,出于冷战的需要和缓和本国的阶级矛盾,西方国家战后日益加大社会保障的力度,朝着覆盖面更广、保险项目更多、福利标准更高的方面发展。从内部政治斗争形势看,各政党为争取选民将事关国计民生的社会保障制度的制定和调整置于一党一派的私利之下,使社会福利政策始终朝着日益增加、扩大和提高的方向发展。当前陷入困境企图削减福利开支时,又因党派之争而难以实现。

我国社会保障改革已由试点逐步迈入全面启动

^① 郭士征《养老保障及其国际比较》,《社会学研究》1994年第5期。

^② 史柏年《西方社会保障制度的困境与出路》,《社会学研究》1996年第6期。

阶段,为了进一步借鉴,需逐项深入研究发达国家的经验与教训,同时还需研究发展中的亚非拉美诸国的社会保障体制。目前对发展中的亚非拉美诸国有所介绍,但研究是不足的。

三、社会保障专著

1988年经济科学出版社出版了《改革与完善我国的社会保障制度》一书。该书是中央人民广播电台理论部在民政部、劳动人事部组稿并编辑出版的。读者认为这是当时唯一一本有关我国社会保障改革的理论书籍。^①该书对我国社会保障的历史状况,当前改革的必要性,向西方社会保障制度的借鉴,改革的目标,待业保险的建立,养老和医疗保险的改革,个体劳动者的社会保障,农村的扶贫、救济、社会保险等的改革与建立,社会福利的改革,保险筹资中的个人付费问题,管理的统一协调问题等都作了论述,对进一步开展研究有重要的启迪作用。

90年代以来,1990年知识出版社出版了陈良瑾主编的《社会保障教程》。该书分为总论(社会保障的概念、历史演进及模式),社会保障的基本理论(社会保障的思想渊源、“福利国家”社会保障的理论基础和社会主义社会保障的基本理论),社会保障的主要内容(社会保险、社会福利、社会救助和优待抚恤),建立具有中国特色的社会保障制度(农村社会保障、城市社会保障和社会保障立法)共四编。该书是中国学者撰写的第一部系统论述社会保障基本理论和操作实务的专著,是一部大胆探索、紧密结合中国实际、具有创造性的科研成果。该书为国内部分高等学校的社会学系及社会工作与管理专业的试用教材。该书在国内社会学研究机构、国家社会保障管理部门和专业社会工作者中流传较广,颇受欢迎,被认为是我国社会工作专业化、现代化的一项基础性建设,具有较高的学术价值和应用价值,在美国、香港、北欧、加拿大等国家和地区也有一定影响。^②

1992年北京大学出版社出版的郭崇德主编的《社会保障学概论》一书,与陈良瑾的《社会保障教程》(下称“陈书”)同为高等学校教材。这本专著亦是在教学与科研的基础上撰写的,是《中国社会发展战略研究》的子课题《我国社会保障研究》的最终成果。该书共十二章,阐述了社会保障的起源和发展,马克思主义的社会保障学说,社会保障与社会问题,世界各主要国家的社会保障比较和中国社会保障的

现状等诸方面内容。该书与陈书涉及的内容范围基本一致,但有的内容叙述的角度与侧重点不同。例如关于社会保障的历史发展,陈书详述了发展过程并划分为四个阶段(即成型阶段、发展阶段、福利社会阶段、改革阶段)及主要模式;而郭崇德主编的《社会保障学概论》则侧重介绍了瑞典、英国、联邦德国、美国、前苏联、日本和新加坡的社会保障制度。对中国的社会保障,郭书详述了中国社会保障自新中国成立以来的状况,分别论述了社会保险、社会福利、社会救助、优抚安置的历史及现状,最后论述了中国社会保障制度的改革;陈书是从社会保障改革的角度论述中国社会保障,分别论述了农村与城市的社会保障改革及社会保障立法,并突出探讨了农村的社会保障改革。

以上两书是当前有关社会保障的两部基本理论书。另外,1991年经济管理出版社出版了邵雷、陈向东编著的《中国社会保障制度改革》,1992年西南财经大学出版社出版了田禾、甘本佑、张伟超著的《中国社会保障学概论》,1991年黑龙江人民出版社出版了章俗主编的《黑龙江省社会保障决策研究》等书。1995年湖北人民出版社出版的郑功成著《中国社会保障论》和黑龙江人民出版社出版的唐钧著《市场经济与社会保障》两部专著是从社会发展与市场经济改革的研究视角出发,采用纵横结合的研究手法论述了社会保障。郑书纵向论述了中国社会保障制度的历史、现状及未来发展,横向考察了世界各国社会保障制度,将新型社会保障制度定性为社会发展的稳定机制和市场经济发展的维系机制,并大胆而审慎地提出了“中国社会主义市场经济应该是市场的自由竞争+政府的宏观调控+完备的社会保障模式”的理论。^③唐书横向论述了社会保险、社会救助、社会福利、优抚保障,纵向探讨了贯穿于社会保障中社会互助、个人自助、社会保障基金、管理、立法、改革的原则和方案等。从中国现有发展水平出发,作者认为不应将社会保障的注意力过于放在社会保险上,要把社会救助放到重要的位置上;社会保

^① 中央人民广播电台理论部编:《改革和完善我国的社会保障制度》(编者的话),经济科学出版社1988年版,第1页。

^② 中国社会科学院社会学研究所编:《中国社会学年鉴》(1989—1992.6),中国大百科全书出版社1994年版,第319页。

^③ 熊建生:《读郑功成著〈中国社会保障论〉》,《社会学研究》1995年第2期。

障的责任不应只由政府承担,而应由政府、社会、个人分担等。作者贯穿始终的思想是要从中国现有的经济社会实际水平出发,不要盲目向西方福利国家的水平看齐,否则,既达不到别国的水平,又将拖住中国经济的发展。

社会保障专业书籍方面还有1993年中国社会科学出版社出版的朱庆芳主编的《社会保障指标体系》。该书是这方面的第一本专著。由于我国社会保障事业分散管理——分属于劳动部、人事部、民政部、卫生部、总工会等部门管理,其计划和统计缺乏集中统一的规划和制度,缺乏整体的概念和准确全面的数据,自然没有综合的、系统的指标体系,因而给本书的写作造成困难。本书作者力克难点,估算了全国和30个省、直辖市、自治区的社会保障水平,进行了省一级评价和比较分析,还按社会保障的内涵分成14个方面论述,其中绝大多数列出了主要指标的统计数据,并对改革以来的发展状况、问题和今日改革的思路进行了分析。该书的开创性研究对社会保障社会指标的建立有很大的启迪意义。

四、社会保障制度改革研究^{*}

(一) 社会保险改革研究

1. 研究从职工养老保险改革开始

社会学学科恢复以来,老年社会学研究是较早恢复研究的分支学科。老年社会学研究始自老年社会问题,其中城市老人养老问题中涉及到退休金固定不变而物价却在不断上涨,从而使退休老人生活水平下降的问题。“据天津、北京等地调查,下降幅度一般在40—60%,我市(哈尔滨——引者注)情况也相类似。”^①这就提出了退休金须随物价变动予以调整的问题。因此,80年代以来,国务院数次调整离退休人员的退休金标准或增发生活补助费等来解决这一问题。^②养老保险改革中的基本养老金的调整机制,也是为解决这一难题的。

退休金存在的另一问题是有些退休人员领不到退休金。这是因退休金的给付不是经由社会保障管理部门而是退休者的原工作单位,如果原单位撤销、亏损或倒闭时,就无处领取。这不仅影响退休人员的生活,也给在职职工带来后顾之忧,损伤了他们的劳动积极性。这种“企业保险”弊端还使企业因退休人员的多少而负担的退休费用畸轻畸重。据1985年7月对湖北省沙市的调查,“如沙市服装行业现有

在职人员八百二十三人,退休人员却有三百零八人,占在职人员总数的百分之三十九点八五。沙市饮食商店的在职人员九十七人,而退休职工却多达三百二十人,是在职工工的三点二倍,相当于一个在职职工负担三个退休职工。”“另一些企业的情况则相反,如沙市电冰箱厂,全厂在职人员七百多人,退休人员只有十五人,仅占职工总数的百分之二点一四。沙市荆沙棉纺厂有职工近万人,由于是新建企业,退休职工只一人……由于退休职工的自然分布不均,各企业负担畸轻畸重,直接影响到企业的经济效益,虽然有些企业经营状况良好,但退休费的沉重负担使应有的经济效益难以实现,严重削弱了企业的竞争能力和职工的生产积极性。”^③企业保险是企业办社会的内容之一。企业为管理退休人员,需设置专门的退休管理机构,分出专职干部负责,企业领导也需分出力量来管理。这是与现代企业应专注于企业的经营与管理而不是把各种社会职责都包揽起来的做法大相径庭的。要解决这些问题,理论与实际工作者认为出路就是变“企业保险”为“社会保险”。按照社会保险的“大数法则”,由企业和职工个人按工资的一定比例缴纳保险费,由社会保险管理机构收缴和发放退休费并管理退休人员。实现这一转变还需一个过程,其开始的步骤是退休费用的社会统筹。

退休费用社会统筹于80年代初在全民和集体企业按部门系统或按地区开始了。如湖北省沙市二轻局系统企业于1984年10月开始实行退休费用社会统筹。做法是每个企业每月向二轻局成立的统筹委员会缴纳统筹基金,统筹基金是企业在册固定职工工资的18%,由统筹委员会发放退休金和报销医疗费及管理退休人员。广东省1982年就开始以退休费用社会统筹为主要内容的一系列改革。^④其开始时一般也是自部门系统先统筹,如广州市1984年

^{*} 限于篇幅,此项只选社会保险中的养老与失业保险及问题,其它社会保障制度改革内容将刊于《当代中国社会学》一书。

^① 张屏:《哈尔滨市老年人问题和老龄工作需要探讨的几个问题》,《社会调查与研究》1985年第1期。

^② 离休人员是中国退休制度中特有的,指1949年10月1日以前参加革命工作的人员,其退休时待遇高于其他退休人员,被称作离休人员,后文中的退休人员、退休金就包括有离休人员与离休金,不再特提。

^③ 杨继明:《企业保险向社会保险过渡的重要一步——沙市集体所有制企业职工退休费用社会统筹的尝试和深远意义》,《社会学研究》1986年第1期。

^④ 胡木生、张光耀:《广东职工养老保险制度改革》,《社会学研究》1993年第5期。

已有3万多集体所有制企业职工退休金实行统筹,1985年广州全民所有制企业实行退休金统筹,到1989年养老保险推广到有广州市户口的临时工,^①这就逐步在广州市建立了养老社会保险。

退休费用社会统筹,在“七五”计划的推动下,发展迅速。1986年,“七五”计划要求:“全民所有制单位要逐步推行职工退休费用社会统筹的办法,根据以支定收,略有结余的原则,统一提取退休基金,调剂使用。”到1988年8月,全国已有1700多个县和县级市(占全国县、县级市的一半)实行了退休金的统筹。^②到1994年初,全民所有制企业全部实行以县和县级市为单位的退休费用社会统筹,2000多个县和县级市的集体所有制企业也实行统筹,全国16个省、直辖市、自治区实行了省级统筹。^③

退休费用社会统筹,首先解决了企业负担畸轻畸重的现象,减轻了企业压力,调动了企业经营管理的积极性,促进了企业管理水平和竞争能力的提高;再者,退休人员老有所养得到保证,消除了不安定因素,解除了在职职工的后顾之忧,起到了养老社会保险的稳定器作用。

退休费用社会统筹仅是养老社会保险改革的第一步,是由“企业保险”迈向“社会保险”的第一步。这是因为退休费用社会统筹主要实施对象是全民企业和县以上集体企业,而改革开放以来兴起的其他所有制企业,如城镇区街集体企业、外商投资企业、私营企业、个体工商户和乡镇企业等则很少参加。这不仅使养老社会保险覆盖面小,而且由于没有充分运用社会保险的大数法则,难以充分发挥养老基金的社会调剂作用,使退休费用社会统筹的保障能力不足。退休费用社会统筹的基金运作开始时是“现收现付”制。这种办法优点是一建立即可支付养老金,并不必考虑基金的保值问题。但是随着我国人口老化,到下个世纪20年代以后老龄人口迅速上升,青壮年劳力相对减少,将出现一名在职职工要负担一名以上退休人员的局面。为了解决养老保险资金的筹集问题,出路只有建立“基金积累制”。所以,随着全民与集体企业劳动用工制度的改革,在劳动合同制工人与临时工中一些地方开始实行“基金积累制”。于是,退休费用社会统筹中出现了“现收现付”与“完全积累”两种基金运作模式。这是按不同所有制和用工形式,分别组织实施的,即对全民和集体固定工(老职工)采取“以支定收、略有结余”的办法,实行现收现付;对劳动合同制工人、临时工、新职

工按“完全积累”的基金模式作长期储备。这种以新养新、以老养老,分别使用、互不通融的“双轨制”基金模式,既不适应我国国情,又不符合社会保险的统一性、社会性、互济性及共担风险原则,更与我国人口预期寿命延长,人口老龄化迅速到来不相适应。因为,一是“完全积累”面临货币贬值威胁,难以保证纵向平衡;二是新老职工背向增减引起“两笔基金”不断增长。一方面新职工增多,向企业征集和储备金额越来越大;另一方面老职工不断减少,退休职工不断增多,退休费用不断增大,按现行互不通融的“双轨制”,只能向企业征收更多的资金,加重企业负担,以至企业无法承受;三是在职老职工全部退休,退休职工大量存在,而其退休基金却断源了,这样“双轨制”的基金运作模式将无法运行。退休费用社会统筹的基金来源是全部由企业出资,职工个人不缴纳养老社会保险费用。这与世界通行的企业与职工个人共同筹集养老保险金的作法是不一致的。退休费用社会统筹的退休费待遇的计发办法也存在不少问题,一是依工龄长短按本人退休时标准工资的60~75%计发,而标准工资在改革分配制度中已非职工工资收入的全部,其占收入的比重日益降低,所以按标准工资计发,明显偏低。二是按现行办法确定的退休待遇一经核定不再变动,缺乏随生产发展和工资增长相调节的机制,不能适应物价变动和人民生活水平提高而引起的保障需求变化,难以保障退休职工的基本生活。三是各级政府为解决物价变动对职工生活的影响,虽采取了增发补贴的措施,但名目繁多(仅国家和省规定的就有11项),补贴额越来越大(各项补贴几乎占退休费一半),计发办法不一,不仅造成具体管理操作困难,而且使退休待遇趋向平均化。^④

以上退休费用社会统筹的缺点,对其在社会主义市场经济中的社会稳定器作用将有严重影响。要充分发挥养老社会保险的稳定器作用,就要做好以下几点:

第一,要扩大养老社会保险的覆盖面,提高社会化水平。这也就是建立不分所有制、不分用工制度

^① 项天保:《广州企业职工社会保险调查分析》,《社会学研究》1992年第4期

^② 《经济参考》1988年8月30日。

^③ 《光明日报》1994年1月20日,《北京晚报》1994年4月12日。

^④ 参阅胡木生、张光耀:《广东职工养老保险制度改革》,《社会学研究》1993年第5期。

的全体职工以及个体劳动者共同参加的养老保险,实行统一制度、统一标准、统一管理、统一调剂使用资金的“一体化”管理。例如站在改革前沿的海南省,在社会主义市场经济推动下,1992年开始向一体化方向迈进。本着公平与效率相统一、权利与义务相统一、社会化和法制化的原则,把养老保险从全民和集体企业职工扩大到全省各类企业职工,统一了缴费制度、给付标准、管理办法。^①1994年已扩大覆盖面到城镇所有从业人员,并把党政机关、社会团体等单位工作人员也纳入统一的养老保险制度。^②

为加强养老保险改革力度,国家进一步明确,到本世纪末的改革目标是:“基本建立起适应社会主义市场经济体制要求,适用城镇各类企业职工和个体劳动者,资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人帐户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系。”^③

从上可知,目前养老保险改革中统一管理的最大范围是一省区,被保险人员是城镇从业人员而不包括农村居民。这是限于各地区经济发展的不平衡、城镇与农村的差距而不统一,只有随经济的发展才有可能进一步完善养老保险制度,而不能揠苗助长,为扩大而扩大,为统一而统一。

第二,要建立基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的养老保险制度。^④改革养老保险完全由国家、企业包下来的办法,实行国家、企业、个人三方共同负担,企业和个人共同缴纳基本养老保险费的办法。基本养老保险应是各类企业和劳动者统一制度、统一标准、统一管理和统一调剂使用基金。基本养老基金由政府根据支付费用的实际需要和企业(不分所有制)、职工(不分用工形式)的承受能力,按照以支定收、略有结余、留有部分积累以作储备的原则统一筹集,这种“现收现付”与“部分积累”相结合的方式,既保证了现在退休者的生活,避免了企业负担过重,又可较稳妥地渡过退休高峰。基本养老保险费,企业是税前提取;个人缴纳部分开始时不超过本人标准工资的3%,应在理顺分配关系,加快个人收入工资化、工资货币化进程的基础上,逐步提高个人缴费比例。缴纳的保险费进入职工个人帐户,实行社会统筹与个人帐户相结合的管理。基本养老金的计发办法,目前是结合工资制度改革,通过增加标准工资在工资总额中的比重来提高养老金的数额,并根据城镇居民生活费用价格指数增长情况,参照在职职工上一年度平均

工资增长率的一定比例,对基本养老金进行适当调整,从而保证退休者的生活不因物价上涨而难以维持和与在职职工生活水平相差悬殊。

企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险与基本养老保险的国家立法强制参加不一样,属自愿性质。企业补充养老保险由企业根据自身经济能力,为本企业职工建立,所需费用从企业自有资金中的奖励、福利基金内提取,具有企业根据职工的劳绩奖励职工的意义。个人储蓄性养老保险由职工根据个人收入情况自愿参加。这种社会互济与自我保障相结合、强制与自愿相结合的养老保险制度可较好地保证退休者安度晚年。

这种相结合的养老保险制度已开始实行。1994年9月国家体制改革委员会提供的资料表明,全国参加基本养老保险企业已有588万户,职工达7300万人,离退休人员1600多万人;此外,全国还有18个省、自治区、直辖市的4000多万职工实行了个人缴纳养老保险费制度;另有4000多企业的60多万职工实行了企业补充养老保险。^⑤今后将进一步推行与完善这一制度。

第三,关于养老保险费。养老保险得以实施的基础是经济的发展,而我国却是一个发展中国家,生产力水平较低,并且人口众多、老龄化问题日益突出,所以对企业与个人缴纳养老保险费的比例、发放养老金的标准和基金积累率等问题要从实际出发,兼顾国家、企业、个人三者利益,兼顾目前和长远利益,在充分测算论证的基础上进行统筹安排。要严格控制基本养老保险费的收缴比例和基本养老金的发放水平,减轻企业和国家的负担,使社会保障水平与生产力发展水平及各方面的承受能力相适应,以免影响经济的增长,损伤全国人民的长远利益。

目前,养老保险费除须积极收缴以免拖欠外,其保值增值更是及其重要的问题,若不能保值增值,将使给付难以兑现。再者,养老保险基金被挪用也是一大问题。

第四,养老保险的管理是政策统一、管理法制化、行政管理与保险基金管理分开。基金管理要建

① 《文汇报》1992年2月23日。

② 《北京晚报》1994年8月12日。

③ 《深化企业职工养老保险制度改革》,《人民日报》1995年3月17日。

④ 《国务院作出关于企业职工养老保险制度改革的决定》,《人民日报》1991年10月10日。

⑤ 《北京晚报》1994年9月26日。

立健全养老保险基金预算管理和财务、会计制度,做好缴费记录和个人帐户等工作,严格控制管理费的提取,确保基金的安全和保值增值。养老保险管理服务要提高社会化程度,逐步将企业发放养老金改为社会化发放——由银行、邮局直接发放,企业管理退休人员转为主要依托社区进行管理,减轻企业负担。

2 医疗、工伤和生育保险必须改革(内容略)

3 失业保险亟待建立

失业在中国大陆又称“待业”,所以失业保险又称“待业保险”。新中国建立初期,失业保险在中国最大的工业城市——上海曾建立过。1950年7月上海成立的“上海失业工人救济委员会”决定全市私营厂、国营厂都要拨交工资总额的1%,动员在业工人捐献1%的工资,作为救济失业工人、开展生产自救活动的资金。这是上海最早的失业保险机构。当时失业救济形式多样,有以工代赈、生产自救、还乡生产、转业训练、实物和人民币形式的救济等。^①不过失业保险并未如养老保险那样在全国建立。

改革前实行的是高就业、低工资制,群众生活水平低但失业现象不严重,严重的是各种单位人浮于事,隐性失业严重,冗员多。改革后向市场经济过渡,效率是企业的生命。要提高效率就必须改变原有的劳动用工制度,变固定工为合同工。合同工有利劳动力的流动,但却有一个解除合同后的失业问题。为解除失业之忧,建立失业保险以保障失业者基本生活并通过转业训练等为失业者找到新的职业,就是十分必要的了。要提高效率,在人浮于事的单位就要优化劳动组合,裁减冗员。据统计,企业冗员多达1500—2000万,如果不裁减,企业就没有出路;如果裁减,失业者生活将落入困境,其出路也是建立失业保险。因此,1986年上海、北京、^②广州^③等市的国有企业建立了失业保险。

据有关研究,根据《国营企业职工待业保险暂行规定》,上海市1986年在国营企业建立了失业保险,1989年扩大到区、县、局以上集体企业,1990年9月全市参加失业保险的职工已达409.36万人。失业保险费是参照上一年度平均标准工资的1%缴纳。上海失业保险不仅保障了失业者的基本生活,还通过培训使大多数失业者走上就业岗位,其它城市也是如此。失业保险不仅稳定了失业群体,还减轻了推行企业破产法、劳动用工制度改革、优化劳动组合的阻力。失业保险建立以来也存在不少问题,突出

的是保险范围较窄,除全民企业和区县局属集体企业外,其它如城镇集体企业、私营企业、外资企业的中方职工等还未建立失业保险,而未建立的这些企业职工的流动性和失业可能远高于国营和集体企业。在这类企业建立失业保险已成为促进企业发展、保障职工正当权益的紧迫问题。其它问题是有些企业拖欠不缴或少缴失业保险费,例如北京市东城区有1/3弱的单位没有缴纳^④;保险基金的保值增值问题;以及部分失业者失业救济期满后因种种原因还没有工作应予社会救济时,却因失业救济与社会救济在政策规定上还未衔接而未能获得社会救济等问题。

1993年4月国务院颁发了《国有企业职工待业保险规定》,(1986年发布的《国营企业职工待业保险暂行规定》废止)该规定认定应予救济的国有企业职工是:依法宣告破产企业的职工;濒临破产企业在法定整顿期间被精减的职工;按照国家有关规定被撤销、解散企业的职工;企业辞退、除名或者开除的职工;依照法律、法规规定或按照省、自治区、直辖市人民政府规定,享受待业保险的其他职工。关于保险费的规定:是企业缴纳全部职工工资总额的0.6%,可以适当增加或减少,但最多不得超过1%,所缴纳保费在税前列支,由企业开户银行按月代为扣缴以保证企业按期缴纳。待业保险基金的使用范围:待业职工的待业救济金和领取待业救济金期间的医疗费、丧葬补助费;其供养的直系亲属的抚恤费、救济费;待业职工的转业训练费、生产自救费等帮助其再就业的费用;待业保险管理等。待业救济金的领取期限是:在企业连续工作1年以上不足5年的最多领取12个月,5年以上最多领取24个月;发放标准是当地民政部规定的社会救济金额的120%—150%,^⑤具体金额由省一级人民政府规定。以上是对国有企业职工失业保险的规定,对其它所有制企业职工的失业保险也有指导意义。

失业保险在国有企业建立不久就逐步扩展到

^① 参阅陈如风:《建立和完善上海失业保险制度》,《社会学研究》1991年第4期。

^② 参阅李豫、张彦、齐恺:《北京社会保险制度改革调查与研究》,《社会学研究》1993年第1期。

^③ 参阅项天保《广州企业职工社会保险调查分析》,《社会学研究》1992年第4期。

^④ 张树槐、刘湘:《待业保险工作的调查与思考》,《社会学研究》1993年第6期。

^⑤ 据《信息市场报》1995年4月23日报道,我国调整发放失业救济金的标准为按当地法定最低工资的70—80%发放,使救济金保持水涨船高的势头。

区、县、局属集体企业。在社会保险改革中走一体化道路的一些地区已建立不分所有制、不分用工形式、全体职工共同参加的失业保险。如海南省,1992年1月失业保险由全民所有制企业职工扩大到本省范围内所有企业和实行企业化管理的事业单位职工,以及机关、团体、事业单位的合同制工人、临时工,保险费由按职工标准工资1%改为按职工工资总额1%缴纳,给付最长期限是1年。^①大连市也建立了不分所有制、不分用工形式的失业保险。^②北京、^③广东^④1994年开始建立不分所有制、不分用工形式的失业保险。目前全国参加失业保险的职工总人数已达9500万人。^⑤

失业这一社会问题,现在人们已不陌生。企业富余人员由隐性失业变为正式失业,城镇新生劳动力的增长(据统计,1991—1993年新增劳动力分别为445万、495万和513万),加上农村1.3亿剩余劳动力,这将对城镇就业造成巨大压力。据统计,1991—1993年城镇失业人数分别是352万、360万和420万,失业率分别是2.3%、2.3%和2.6%^⑥。1994年城镇登记失业人数达476.4万,失业率2.8%,1995年城镇登记失业人数519.6万,失业率2.9%。^⑦因此,对失业保险制度的建立与完善今后仍须给予足够的重视,应充分发挥社会保障的隐定机制作用。

4. 在农村建立社会保险(内容略)

5. 社会保险存在的问题

我国的社会保险经过改革,在国有企业及区县局以上大集体企业已实现社会养老保险的社会统筹,医疗、工伤、生育保险的改革和失业保险的建立;农村社会保险的建立也在进行中。目前,除社会保险覆盖面小,社会化程度低外(已实行社会保险一体化的只有广东省、海南省和深圳市的城镇从业人员),还存在不少问题。一是管理方面:①政出多门,体制不顺,管理无力。即社会保险分归劳动、人事、民政、医疗卫生等部门及工会、保险公司等群众团体和商业机构,以至各有各的依据及办法,形成有的事重复管,有的事都不管。有些企业利用这些漏洞不参加养老保险,损害了企业职工的利益。②纵横分割,效率低下。现行养老保险统筹把各种所有制企业、各类职工保险金分开核算管理,纵横划分为小块,无法运用社会保险大数法则,难以发挥保险基金的调节作用。二是立法方面:①法规不全,缺强制性。世界各国对保险费用承担主体的约束都是刚性的,即企业缴纳保险费的义务是不可推卸的,这种约

束是依靠国家的强制性法规而实现的。而在我国目前由于多方面原因,这种约束很软,几乎不同程度地存在靠政府有关部门做工作、动员企业参加社会保险,出现了尽管有政府政策规定和执行管理部门要求,部分企业还是不受约束、不参加社会保险或年年尽可能少缴纳保险费的现象。^②保险办法,尚需完善。如社会养老保险的基金筹集中的“现收现付”与“基金积累”之间比例的多少;养老金计发办法中的缺陷被一些人利用,达到既从事个体经济赚钱日后又享受不低于他人的养老金的目的;以及对社会保险费用使用主体约束不力,如医疗保险中的费用使用主体——医院就约束不力,这也是医疗保险费用迅速上涨的原因之一。^③

以上是对我国社会保险存在的问题的一般看法。还有学者从社会保障的总体角度分析社会保险中存在的认识问题。^④

一是将社会保障改革的注意力过于放在社会保险上。社会保障包括社会保险、社会救助、社会福利、优抚保障等,社会保险当然是其一个重要方面,但还有其它方面。西方福利国家的社会保障以社会保险为主是有其社会经济条件的,而我国还是一个发展中国家,经济发展水平差异极大,又处于向市场经济转轨时期,所以,在许多地方社会保障以社会保险为主不一定是最佳选择。因为参加社会保险是要有一定的经济条件的,即经济收入满足生活基本需求之外尚有余钱可用于社会保险,对于生活还处于贫困乃至温饱水平的人,强制他们参加社会保险是行不通的。譬如农村的8亿人口,至多30%富裕地区的农民有余力参加社会保险,不能参加的还有5亿多人;在城市,目前许多企业,尤其国营大中型企业不景气,有的连工资都发不出,要他们缴纳保险费也有困难。因此,应认真考虑福利国家70年代以来发生财政危机的教训,以及亚洲“四小龙”在经济起

① 《文汇报》1992年2月23日。

② 《中国信息报》1993年7月26日。

③ 《北京晚报》1994年6月7日。

④ 《经济日报》1994年7月9日。

⑤ 《北京晚报》1995年4月12日。

⑥ 范式:《失业,一个热点问题》,《社会》1995年第2期。

⑦ 《中国统计提要》1996年,国家统计局编。

⑧ 参阅张豫、张彦、齐恺:《北京市社会保险制度改革调查与研究》。参阅朱力:《困难与突破——市场经济下社会保障体制改革的思考》,《社会学研究》1994年第5期。

⑨ 参阅唐钧:《市场经济与社会保障》,黑龙江人民出版社1995年版,第67—74页。

五、社会保障理论研究

(一) 社会保障的理念基础

杨伟民认为,现在人们已经普遍认识到建立现代社会保障制度的必要性,然而,对于其理念基础与运行规则尚缺乏必要的共识。如对社会保障制度的功能就有不同的理解,有的认为是防止社会震荡的减震器,有的认为主要是解决社会分配的公平问题等。杨伟民通过对西方现代社会保障制度的演变分析认为,我国的社会保障制度的理念基础应该是:以个人自立为基点,承认帮助个人抵御在市场经济社会中可能遇到的生活风险是社会的义务、政府的责任,获得帮助是个人的权利。社会保障的基本原则是自助者公助。社会保障的基本社会功能是为个人维持最低生活需要提供保证,以利于社会经济的稳定协调发展。^①

(二) 关于社会保险的不同观点

关于社会保险通常的说法是“由国家通过立法手段强制实行的,在劳动者因年老、患病、工伤、失业而丧失劳动能力或中断劳动失去生活来源时,从社会获得物质帮助或经济补偿的制度。”张一、刘凤歧认为这一说法是不够完备、不够确切的。正确说法应是:由国家组织实施的,全体劳动者参加的,共同抵御年老、患病、工伤、生育、失业等劳动风险的社会行为。因为从形式上看,立法强制不是实施社会保险的唯一手段,还有经济政策引导,同时对有的劳动者(如农民)国家尚不能也不应以强制手段组织实施社会保险。从对象上看,它包括全体劳动者,不是部分劳动者,要使全体劳动者享有参加社会保险的平等权利。从职能上看,为了抵御劳动风险。从原则上看,坚持享受权利与缴费义务的对应关系。从运作结果上看,它不以盈利为目的。^②

(三) 关于失业与提前退休

伴随经济体制改革的深入,企业富余人员和失业问题突出来,这已成为影响未来较长时期改革、发展和稳定的全局性重大问题,成为深化城镇职工社会保障制度改革必须首先解决的问题。“城镇职工社会保障”课题组的研究者认为,为了充分发挥社

会救助放到一个重要位置上。

二是要改变社会保险完全是政府的责任,社会保险费用全部由企业承担的观念。社会保险应是政府、企业、职工共同负责,政府处于制定政策和财务监督的地位,一般不直接参与。社会保险费用因险种不同承担者不一样,如养老、医疗保险都需职工缴纳保险费,与企业共同承担,其比例据国外经验达到1:1或1:2。又因我国是发展中国家,保险水平不能向福利国家看齐,保险费不能高,以免增加生产成本影响企业在市场上的竞争能力和影响职工的生活。

三是错误地认为社会保险是块“肥肉”(其实是块难啃的骨头)。在办社会保险方面,前段曾出现党政群团企一轰而起争办的局面。他们都以为能够获利。其实我国正处于物价变动剧烈、通货膨胀较高时期,尤其大中城市物价指数居高不下,储备积累的保险基金不贬值已很不易,获利谈何容易。这是因为增值保值的渠道不畅通、高管理费率会造成亏空等,若不解决这些问题,几十年后将无法兑现保险承诺。最后这一烂摊子将落到政府的头上,由政府来收拾。所以现在承保的单位和各级政府不能只看到现在投保者缴内保险金,更要明白几十年后还要付出维持投资者基本生活的养老金,才完成了社会保险的职责。

四是错误地以为解决社会保险乃至社会保障的出路是统一管理,似乎将管理权集中到一个政府部门,什么问题就都迎刃而解了。这可能与中国人一贯的崇上大一统有关,也与计划经济时期的思路有关。但是人们忘了社会保险是与经济发展的一定水平相联系的,而我国地域辽阔,各地经济发展水平极不平衡,全国统一管理是不可能的,应是政府宏观调控之下的相对集中管理。

五是错误地认为社会保险统筹面应该不断扩大。因为现在的统筹并没有走出企业保险的泥潭,参加的人越多,政府和企业背的包袱实际上越重,所以扩大统筹面一定要谨慎。

(二) 社会救助改革研究(内容略)

(三) 社会福利改革研究(内容略)

(四) 优抚安置保障改革研究(内容略)

^① 杨伟民《社会保障的理念基础及运行规则》,《社会学研究》1996年第6期。

^② 张一、刘凤歧,《社会保险本质特征探讨》,《中国社会保险》1996年第10期。

会保险“就业调节”功能,国家应修改现行城镇职工退休年龄,将现行政府机关、城镇企事业单位职工退休年龄普遍提前5年。到2020年时,再根据城镇就业现状决定是否恢复原退休年龄。根据他们的可行性论证,实行提前退休不会减少国家财政收入,不会加重企业负担,也不影响职工个人收入。提前退休最少实行到2020年,这样影响一代人,不存在对一部分人不公平。而不实行提前退休,则将使相当多的年龄较轻的职工失业或已达就业年龄的年青人延迟就业等。权衡利害,让大龄职工提前退休却是更人道、更合理、更公平的选择。^①

(四)展望21世纪社会保障

张永春纵观各国社会保障的历史和现状认为,21世纪社会保障有九化趋势。九化即社会保障地位升高化,资金多源化,制度法律化,体制统一化,社会保障人员公众化,结构多元化,覆盖全面化,机构多样化和项目丰富化。

21世纪社会保障的重点是养老,因老龄人口的增加,21世纪将从青年化社会转入老龄化社会,而且“空巢家庭”比例不断增大,所以养老社会保障将是21世纪的重头戏。再者,21世纪社会保障的难点是失业。当前,从西方发达国家到发展中国家都存在失业问题,而失业大军中的中青年人在体力上、精神上、时间上都有其优势,是最难调控的群体。所以,必须下大力气在未来解决好失业这一难题。

关于21世纪前50年的亚洲社会保障模式,以资金来源分为三类,即①个人出小头,单位出中头,国家出大头;②个人和单位平摊,国家出大头;③个人和单位出大头,国家出小头。到后50年将转变为以国家出大头,单位同中头,员工出小头为主的模式。^②

(五)关于香港过渡时期的社会保障问题

香港,作为英国的殖民地,该地区的社会保障与英国本土差距很大。港英当局对殖民地穷人的社会保障关心甚少。1995年,港英当局表示应该在本世纪内使香港的社会保障达到发达国家的水平。要做到这一点,就要改变香港一直坚持的低税制、低福利的发展方向,使香港变成一个高税制、高福利地区。这引起了港人的反对,他们反对这种缺乏长远规划的、社会保障开支增长幅度超越经济增长幅度的做法,反对这种改变低税制、低成本,减少香港商品竞争力的做法,还反对这种给未来香港特别行政区政府留下财政预算难以负荷的包袱的做法。

对香港社会保障开支增长问题,曹云华认为,后过渡时期香港社会保障开支的大幅度增长既有客观的必然性,也有政治的人为因素,即港英当局在改善香港市民社会保障方面欠帐太多,近年大幅度增加社会保障开支有“补课”性质。香港贫富悬殊,增加社会保障开支是经济与社会均衡发展的现实需要。福利政治化的倾向表现在老人退休保障问题上最突出。从70至90年代,香港许多社会团体曾经多次提出建立老人退休保障制度的建议,均遭港英当局反对而无法实施。而于1991年11月,港英当局突然对老人退休保障问题表现空前的热情,转变突然,人们不能不对其动机有所怀疑。

曹云华指出,香港就要回归祖国,如何建立具有香港特色的社会保障制度是未来香港特别行政区政府面临的一个重大课题。对于港英当局近几年在社会保障方面所做的许多改进工作不应该盲目地一味否定,这样不利于增加未来特别行政区政府在香港人中的威望。在对香港原有的社会保障制度进行改革时,特别行政区政府要十分谨慎和小心,尤其在推行有可能减少市民的社会保障方面的措施时,更应慎之又慎,改革不可操之过急。^③

中国社会保障改革,自20世纪80年代从退休金社会统筹开始以来,已经深入社会保障制度的各个层面。社会保障是事关国计民生的重大问题。现在,不仅一般老百姓有切身体会,从地方到中央的领导也都十分重视。近年来,不论从事社会保障的实际工作者,还是理论工作者,都在深入研究社会保障问题,努力建立有中国特色的社会保障体系和理论。

作者工作单位:中国社会科学院社会学研究所

责任编辑:张志敏

① “城镇职工社会保障”课题组:《城镇职工社会保障制度改革的思路与方案》,《社会学研究》1996年第6期。

② 张永春:《试论21世纪的社会保障》,《社会学研究》1996年第1期。

③ 曹云华:《香港的社会保障制度》,《社会学研究》1996年第6期。