

# 论中国社会保险体系的构成

张 邴

本文根据中国社会保险体系构成的复杂性、复合性、过渡性等特点,并针对一些将社会保险体系局限于项目或制度体系的认识,从理论上作了三种向度的探讨。一则把其体系看作一特定复杂系统,并从社会大系统中“抽”出来,对其体系有层次和结构功能的系统构成作了论述;二则将其体系“放”在社会大系统中,对其体系与社会大系统的复合性交互作用的过程构成,作了从形式到内容的分析;三则进一步将其体系放在我国社会发展的“时空坐标”中,对其体系的“近期→中期→长期”时间过渡目标构成和“城市→农村”空间过渡目标构成进行了描述。

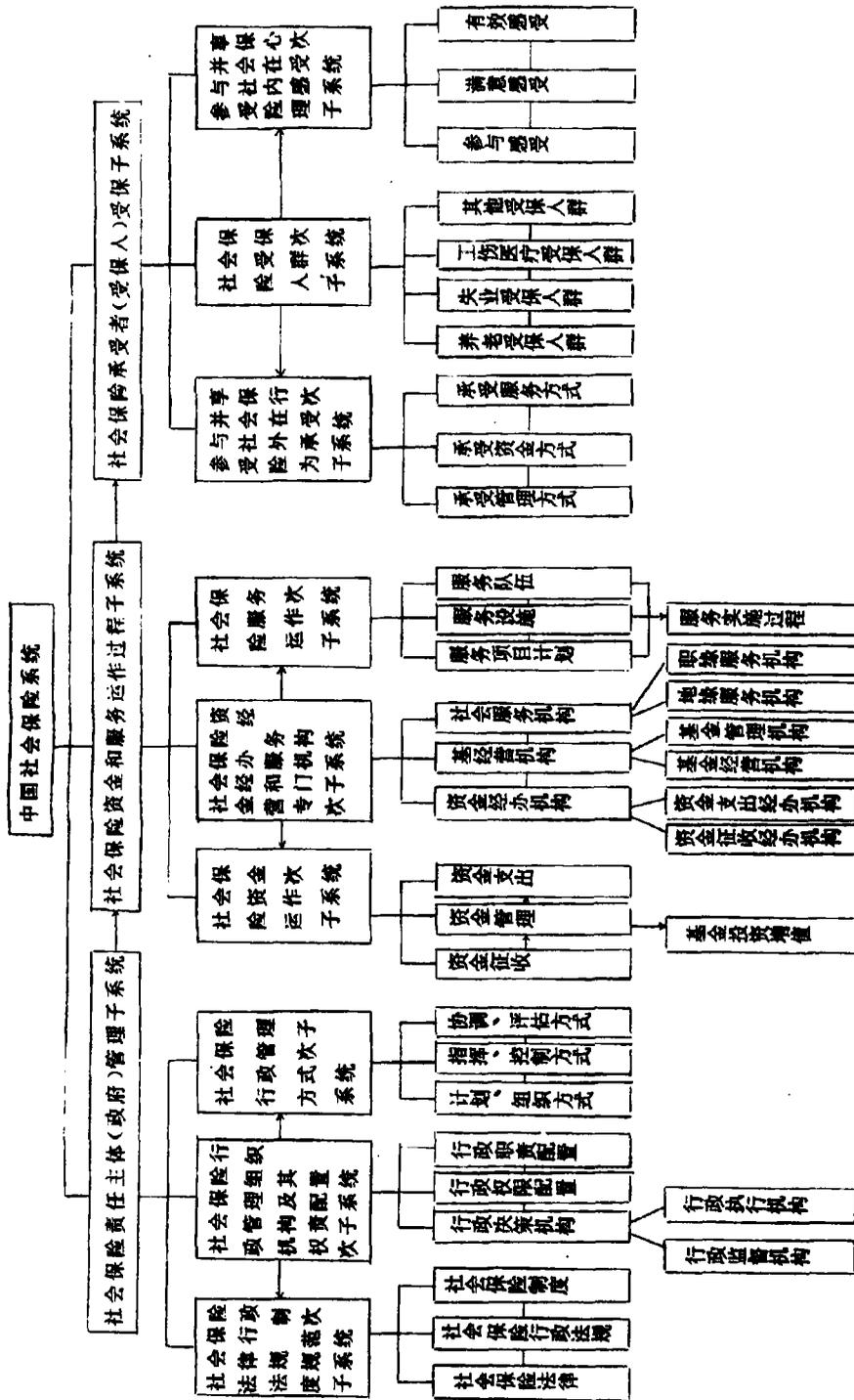
作者:张邴,男,1939年生,深圳行政学院行政管理学研究所、教授。

## 一、关于中国社会保险体系的系统构成

中国社会保险体系是指符合中国国情的社会保险各组成部分及其要素相互联系、相互制约而构成的整体。对于中国社会保险体系这一整体的构成,不少研究者确认是由养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险、生育保险等项目或制度构成的。由于此种确认构成在方法上是一种简单归类组合法,即按社会保险不同特征划分的类别,将有关具体项目或制度归其不同类别而构成其社会保险的体系,它存在两方面的问题:其一,社会保险体系是由许多组成部分及其要素构成的复杂体系,其体系中项目和制度只是其组成部分中两种要素,如果说项目和制度能自成体系的话,那也只是社会保险体系整体中的部分或局部体系。事实上,在社会保险体系中,与社会保险的项目体系和制度体系相类同、能自成体系的,还可分为社会保险管理的组织机构体系、法律与法规体系、资金收管支运作体系等。显然,仅把项目和制度体系确认为社会保险体系整体,只能是以偏盖全;其二,社会保险体系是由各组成部分相互联系、相互制约方式构成的复杂体系,而此种确认的构成方式只是简单、孤立的归类组合方式,不是“社会保险的项目和制度”与“社会保险体系中的其它组成部分及其要素”相互联系、相互制约的复杂系统构成方式。实际上,就其项目和制度在社会保险体系中的存在方式而言,它们都是既要由一定主体去设定和制定,还要通过一定运作以至达到作用受保人的复杂过程,其项目和制度才能落实,体现其存在的意义。

那么,怎样确认才能对中国社会保险体系构成整体有全面、完整的认识呢?笔者认为需按系统论的原则和方法进行确认。对此,可见图1“中国社会保险体系的系统构成图”。

图 1. 中国社会保险体系的系统构成图



根据图 1, 我们可从两方面来分析其系统构成:

### 1. 从整体出发分析中国社会保险体系各组成部分及其要素的系统构成

从整体出发是系统论的首要原则, 按此原则首先要把研究对象看成为一种系统整体, 进而认识该系统整体是由若干子系统组成, 各子系统又由若干次子系统组成, 各次子系统还由若干要素组成。根据这一“社会保险体系系统构成图”中最高层“中国社会保险系统”在此系统中包括“社会保险责任主体(政府)管理子系统”、“社会保险资金和服务运作过程子系统”、“社会保险承担者(投保人)受保子系统”。在三个子系统中, 各次子系统及其要素情况是: ①在“社会保险责任主体(政府)管理子系统”中包括“社会保险行政管理规范次子系统”, 内有法律、行政法规、制度诸规范性要素; “社会保险行政管理机构及其权责配置次子系统”, 内有行政管理的决策、执行、监督机构, 行政权限配置, 行政职责配置诸要素; “社会保险行政管理方式次子系统”, 内有对项目实施的计划、组织、指挥、控制、协调、评估诸实施管理方式要素。②在“社会保险资金和服务运作过程子系统”中, 包括“社会保险资金和服务运作主体次子系统”, 内有社会保险资金筹集、支出经办机构 and 基金经营、管理机构, 社会、地缘、业缘服务机构诸专门机构要素; “社会保险资金运作次子系统”, 内有资金的筹集、管理投资、支出诸运作环节要素; “社会保险服务运作次子系统”, 内有服务项目的计划、设施与队伍配备、服务实施过程诸环节要素。③在“社会保险承担者(投保人)受保子系统”中包括“社会保险受保主体次子系统”, 内有参与社会保险并能享受保险资金和服务的诸不同劳动者群体要素; “参与并享受社会保险外在行为承受次子系统”, 内有承受运作、资金、服务诸行为方式要素; “参与并享受社会保险内在心理感受次子系统”, 内有参与感、满意感、有效感等诸感受要素。

### 2. 从结构功能分析中国社会保险体系各组成部分相互联系、相互制约的系统构成

系统论的重要原则是结构功能分析, 就是将对象系统内各组成部分及其要素看成按一定方式相互联系、组成一定结构, 并且结构中有关组成部分及其要素相互制约地表现各自功能作用的同时, 也相应地构成结构整体功能作用。按照结构功能方法的原则分析中国社会保险体系的系统构成可分层次进行。

第一层次是从社会保险系统的三个子系统相互联系的结构、相互制约的功能作用进行分析。三个子系统相互联系的结构是一种递进的过程顺序结构, 即“社会保险责任主体(政府)管理子系统”→“社会保险资金和服务运作过程子系统”→“社会保险承担者(投保人)受保子系统”结构。在此结构中各子系统相互制约的功能作用情况是: 第一子系统作为社会保险的责任主体, 起着社保行政管理的功能作用; 第二子系统作为社会保险资金和服务运作过程, 起着社保实施中介的功能作用; 第三子系统作为社会保险承担者(既作为参与社保的主体承担者, 又作为享受社保运作的对象客体承担者), 起着对社保承受与感受的功能作用。这三个子系统构成社会保险递进顺序结构, 又从整体上起着实现社会保险整体过程的功能作用。

第二层次是从三组次子系统之间相互联系的结构、相互制约的功能作用进行分析。第一组是第一个子系统内的三个次子系统, 其相互联系的结构是以中间次子系统为中心向两边次子系统辐射的对称结构。此结构表明作为政府行政管理社会保险、主要是通过有关行政管理组织机构行使行政权力和职责, 而有关行政组织机构行使行政权力和职责, 既按立法机关制定的有关法律、政府制定的行政法规、制度规范进行, 又以不同行政管理方式将政府对社会保险的管理付之实施。因此, 其结构中的三个次子系统相互制约的作用, 表现为中间次子系统起着“行管依托”功能作用, 两边次子系统分别起着“规范”和“实施”功能作用。其结构在整体上起着社保

行政管理的功能作用。

第二组是第二个子系统内的三个次子系统,其相互联系的结构也是以中间次子系统为中心、向两边两个次子系统辐射的对称结构。此结构表明作为社会保险资金经办筹集与支出、经营投资管理、以及社保服务专门机构,一方面进行社会保险资金的筹、管、支运作实施,另一方面又进行社会保险服务的运作实施。因此,其结构中的三个次子系统相互制约的作用,分别表现其专门机构起着运作依托功能,资金运作起着实现资金良性运转功能,服务运作起着实现服务正常运行功能。其结构在整体上起着社保实施过程的功能作用。

第三组是第三个子系统内的三个次子系统,其相互联系的结构同前两个子系统一样是对称结构。此结构表明作为社会保险的承担者(投保人),既通过外在参与和享受社会保险的行为方式来承受,又对参与和享受社会保险有内在心理感受。因此,其结构中的三个次子系统相互制约的作用分别表现为投保人群起着受保主体的功能作用,外在行为起着承受社保的功能作用,内在心理起着对社保感受的功能作用。其结构在整体上起着落实社会保险的功能作用。

## 二、关于中国社会保险体系的过程构成

上面关于中国社会保险体系系统构成的确认,是把复杂的中国社会保险体系从社会环境大系统中“抽”出来,并对其单作一特定系统构成方式的确认。实际上,中国社会保险体系系统不仅不能脱离中国特定国情社会环境大系统而单独存在,而且其系统只有在与社会环境大系统不断进行着复合性交互作用的过程中,才有其系统的存在和发展。因此,我们还应将其系统放在中国特定社会环境大系统中作复合性的过程构成分析。

所谓复合性的过程构成,是指两个以上的不同过程交叠在一起构成的过程集合体。这诚如恩格斯所说:“世界不是一成不变的事物的集合体,而是过程的集合体”。<sup>①</sup>

那么,中国社会保险体系的复合性过程构成是怎样的呢?见图2所示。并可从两方面对图2作分析和说明:

### 1. 从形式上看其复合性的过程构成

从过程的形式看,图2显示过程有大、中、小之分。其中在社会环境大系统与其中的社会保险系统之间,存在着“社会环境的多种条件因素的输入”→“社会保险系统运行后的输出”→“社会保险的社会目标实现”→“社会目标实现后的反馈”……这种大循环的过程;在大循环过程中的社会保险系统也存在着“社会保险责任主体”→“通过社会保险实施运作”→“达到作用受保人群客体”→“受保人群受保情况反馈”……这种中循环的过程;在这中循环过程中还存在着“政府行政管理的信息→决策→执行→评估→反馈监督……”过程,“资金经办经管专门机构运作的资金筹集→管理→支出……”过程,“服务专门机构根据需要拟定项目计划→人财物筹划→实施服务……”过程,“投保人参与社会保险活动→投保人享受社会保险活动→投保人心理感受及其反馈活动……”过程等。

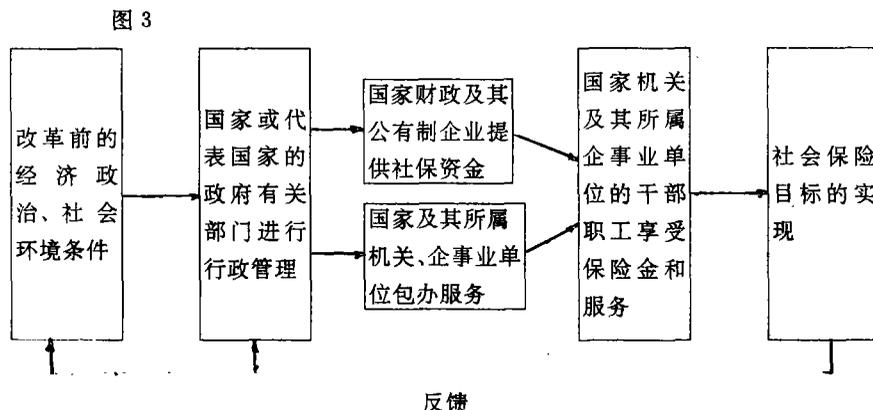
<sup>①</sup> 恩格斯:《马克思恩格斯选集》第4卷,第240页。



## 2. 从内容改变着其复合性的过程构成

图2中箭头指向,如果说从形式上显示了中国社会保险体系复合性过程构成的话,那么图中的文字说明则可从内容上展示其复合性过程构成。

图2中的文字所反映的是我国社会保险体制改革后的实际情况,与改革前的情况迥然不同。改革前,在我国单一公有制和高度集中的计划经济体制,以及政企、政事不分等经济、政治社会环境条件下,整个社会保险的类型属于“国家型”,即由国家承担社会保险责任,国家财政及其所属企业提供社保资金,国家机关、企事业单位包办社保服务,国有单位的干部职工享受社会保险金和服务而个人不交纳保险费。因此,“国家型”的社会保险过程构成比较简单,可用下图表示:



很明显,这个简单过程图没有上面过程构成图复杂,究其原因,是随经济政治体制改革的发展变化,社会保险体系过程构成的内容有相应改变,使其整个过程构成也就复杂化了。那么,随着改革步伐的加快,社会保险体系过程构成的内容有怎样的改变呢?对照图2的有关文字可作如下说明:①在现实的经济、政治、社会环境条件方面,突出表现为由原单一公有制和高度集中的计划经济体制以及与其相适应的政企、政事不分等,改变为以公有制为主导的多种经济成分并存、正在建立社会主义市场经济体制以及与其相适应的政企、政事分开等。②在社会保险责任主体方面,改变情况主要由原来行政管理依据只是不很完善的行政法规,行政管理政出多门,多头管理,实行大包大揽管理方式等,改变为行政管理的依据既有立法机关制定的社会保险法律,又有政府制定的行政法规、制度等规范,行政管理机构归口统一,管理方式侧重宏观调控与监督,具体实施应该由非行政管理部門的专门业务机构负责运作。③在社会保险资金运作机制方面,改变情况主要是原来资金来自国家财政和公有制企业,个人不交保险金,资金筹、管、支运作方式也都是由国家机关、事业和企业单位按现收现支方式运作的,改革后改变为资金由企业单位出大头,投保人个人出小头,国家作后盾;资金运作方式由经办经营专门业务机构,筹集按“以支定收,积累适度”,管理按“积累基金,确保增值”,支出按社会“统筹共济与个人帐户相结合”诸方式实施运作。④在社会保险服务运作机制方面,改变情况在于由原来国家及其所属机关、企事业单位包办社保服务,改变为社会保险不同层次、不同范围服务专门业务机构,根据不同需要和按照社会保险服务项目的计划,组织好专职与兼职、有酬工与义务工相结合的社保服务队伍,建设必要的社会保险服务设施,进行不同方面的服务实施。⑤在社会保险承担者(投保人)方面,改变的情况是投保人的覆盖面,由原来只限于城镇大集体以上的机关、企事业单位的干部职工,按单位的所有制性质享受不同等级和项目的社会保险待遇,改变为不

分城乡、不分单位所有制名份以及其他职业、性别、年龄等差别,凡是交过个人社会保险金的劳动者,都按规定享受应享受的社会保险待遇。⑥在社会保险目标方面,改变的情况在于由原来国家给予的福利性社会保险,以期国民经济再分配的相对公平,实现社会稳定目标,改变为有受保人参与、运作社会化的真正社会性的社会保险,以期社会分配的公平与效率相结合,促进经济发展和社会的稳定与进步。

以上几方面的内容改变,进一步显示出社会环境条件内容的变化,不仅带来图2中大过程内容的改变,而且也促使其中过程和小过程内容的改变。因此从交叠改变意义来说,“过程构成图”内容文字与形式箭头所示,都显示了中国社会保险体系的复合性过程构成。

### 三、关于中国社会保险体系的目标构成

上面把中国社会保险系统放在中国社会环境大系统中作的“过程构成”分析,虽然比“系统构成”分析进了一层,但是其“过程构成图”仍属于一种超时空的、并作为改革到位和内容定型的理论模式图。而从实际来看,我们所要建立和完善的中國社会保险体系都到位和定型,不仅需要空间上有由城镇社区到广大农村逐步到位的过程,而且从时间上需要经过一个新旧体制内容交替的过渡期,新体系内容从建立到定型的过渡期,定型后还有一个完善发展的过渡期。因此,我们还要进一步将中国社会保险体系放在我国社会主义建设发展的时空坐标中,对其体系过渡性目标构成作一分析和描述。

所谓过渡性目标构成,是指建立和完善社会保险体系的内容变化在一定时间序列中的不同时期段和空间域所能达到的目标,这些目标构成社会保险体系内容从建立过渡到完善,逐步到位的目标序列表。那么,对于中国社会保险体系从建立过渡到完善的过渡性目标构成怎样确认呢?这可从三方面进行确认。

#### 1. 对时间序列中不同时期段的确认

对于中国社会保险体系从建立到完善的空間界线比较容易确认(即先在城镇建立和完善后在广大农村推广),而时间序列及其中的不同时间段如何确认就需要先确认其界线划分的依据。一则鉴于作为社会主义建设发展中的社会保险体系的建立和完善,不能脱离整个社会主义发展的进程,而应与标识其进程的规划和计划同步;二则鉴于我们所作研究的现实背景是我国于八十年代社会保险体制已开始改革,现又正处于国家制定“九五”经济社会发展计划和1996—2010年经济社会发展规划之际。据此二则,我们可将从已经开始改革的1990年到2010年作为过渡起迄的时间序列,在此时间序列中的不同时期段的划分情况是:1990—2000年新旧社会保险体系内容交替的过渡阶段可为近期;2001—2010年新社会保险体系内容从基本建立到定型的过渡阶段可为中期;至于2011年以后的10年新社会保险体系内容定型后以及完善阶段可为长期。

#### 2. 对三个不同时期段目标特征的确认

三个不同时期段确认之后,就应对三个不同时期段的目标特征做些确认。三个时期段的目标特征概述如下。

①近期目标特征:近期情况表明,一方面继80年代初一些省市已开始进行的社会保险体制改革成果,还会从广度和深度继续改革,而使旧有社会保险体制内容越来越被新体制内容所代替;另一方面随着十四大提出的社会主义市场经济体制逐步得到建立和发展,而使适应市场

经济体制所新建的社会保险体系内容越来越占主导地位。因此,近期目标特征是新旧社会保险体制或体系内容并存,而旧的越来越少,新的越来越多,总的呈现以旧内容为主逐渐转变为新内容为主的过渡性特征。

②中期目标特征:此期间在上期段经过新旧体制或体系内容交替之后,虽然新体制或新体系内容逐渐占了主导地位,新体系的基本框架已确立,但是新体系仍属尚未定型,从整体上还需要经过修正、补充、提高,才能达到新体系各内容基本定型的目标。因此,中期的目标特征属于新体系内容由基本框架确立到各方面内容基本定型的过渡性特征。

③长期目标特征:在上期段新体系各方面内容基本定型的基础上,还应有时间使新体系内容有所完善,并根据新的情况有一定发展。因此,在此期段 10 年中的目标特征具有新体系各方面内容基本定型后更为完善和健全的扩展性特征。

### 3. 对中国社会保险体系目标构成的确认

按上述两方面的确认,我们可将中国社会保险体系目标构成确认为下表:

中国社会保险体系的目标构成表

目标分类	目标项目	近期目标 (1990--2000)	中期目标 (2001—2010)	长期目标 (2011—2020)
社会保险 责任主体(政府) 行政管理	行政组织机构建设	成立地方(市级以上)统一行政决策协调机构(社会保险委员会)行政执行机构尚不能统一	成立自上而下的统一行政决策、执行、监督机构	统一的行政管理机构更合理和健全
	法律法规制度建设	社会保险法出台,有关主要行政法规和制度规范相应建立	有关社会保险的法律、行政法规、制度规范基本齐备	有关社会保险的法律、法规、制度规范在齐备的基础上更为完善
	行政权责划分与管理方式改进	逐步走向权责划分合理、规范,政府改变包揽一切的管理方式,为以宏观调控和监督为主的管理方式	基本上达到权责划分合理规范,政府实现以宏观调控和监督为主的管理方式	在上期段所达到的基础上更为完善和发展

目标分类	目标项目	近期目标 (1999-2000)	中期目标 (2001-2010)	长期目标 (2011-2020)
社会保险资金运作过程	经办经办机构	由单位经办机构向社会专门经办机构转变,二种机构并存运作	全面建立经办经办机构,并全面承担资金的运作	进一步健全和完善经办机构管理专门机构及其运作
	资金筹集运作	由原有资金筹集方式向新方式(单位交大头,个人交小头,国家通过免税等方式支持)过渡运作	建立一种国家、单位、个人合理分担的筹集资金方式运作	比较定型的筹集资金方式在完善基础上更为合理运作
	统筹基金运作	逐步在各省市区建立地方统筹基金,实行地方统筹运作	建立全国各省市区地方社会统筹基金,全面实现各地统筹运作	逐步建立起全国性分项到综合的社会统筹基金并逐步实现全国性统筹运作
	积累基金运作	实行适度部分积累,逐步建立省市地方积累基金并保证经营保值增值以备后用运作	在各地地方积累基金增值的基础上,建立全国性分项的积累基金,作更大投资增值运作	在积累基金运作方式定型的基础上,运作方式更完善,基金有更大的增值
	现支资金运作	从筹集资金中扣除统筹和积累部分之后,按受保人个人帐户数额等条件发保险金,按老人老办法,新人新办法运作	按受保人个人帐户数额等条件发保险金过渡到新老一样运作	新的现支保险金运作方式更完善
社会保险服务运作过程	建立专门服务机构	由单位服务机构为主向社会社区服务机构为主转变	社会和社区专门服务机构普遍得到建立	以社区专门服务机构为基础的服务网络形成
	开展服务项目	由单项服务项目向服务项目多样化转变	基本上形成服务项目齐全的格局	服务项目在齐全的基础上更完备
	增添服务设施	由服务设施不多向设施较多发展	服务设施逐步走向齐备	在齐备的基础上更加完备
	组织服务队伍	由单位专职为主向社会专职和义工队伍转变	社会专职和义工队伍基本形成	在形成的基础上有所扩大
	进行服务实施	由单位共同福利性服务为主向社会和社区公共生活性服务为主转变	基本上形成以社会和社区公共生活性服务为主的局面	社区公共生活性服务实施方式占主导地位

目标分类	目标项目	近期目标 (1990—2000)	中期目标 (2001—2010)	长期目标 (2011—2020)
社会保险承担者(受保人)受保情况	覆盖程度	由城镇部分从业人员向大多数从业人员扩展	由城镇大多数从业人员向绝大多数从业人员扩展	覆盖城镇所有从业人员,并向农村扩展
	参与程度	由城镇部分从业人员及其单项投保向多数从业人员及其多项投保发展,农村有单项(养老基金)投保	达到城镇绝大多数从业人员各项投保,农村的单项投保比较普遍	城镇所有从业人员都参加了各项投保,农村由单项走向多项,投保向城乡一体化方向发展
	有效程度	对社会保险的法规、制度管理办法和程序等的评价由部分肯定到大部分肯定	评价由大部分肯定到绝大部分肯定	由绝大部分肯定到基本上都肯定
	满意程度	对社会保险资金和服务数量和质量由部分满意到大部分满意	由大部分满意到绝大部分满意	由绝大部分满意到基本上都满意

综上,关于中国社会保险体系三种构成的确认和理论分析,对建立和完善中国社会保险体系的实践意义有三:

其一,通过对复杂的中国社会保险体制作出系统构成的确认,既使我们能从各有序的组成部分及其要素全面认识其体系构成,又使我们能从其体系内各组成部分相互联系、相互制约的关系,完整认识其体系构成的整体。在全面、完整认识的基础上,才能使建立和完善其体系的工作实践全面完备,也才能避免只简单地、孤立地对体系某一组成部分进行建立和完善。

其二,通过对中国社会保险体系复合性过程构成的理论分析,使我们看到:由社会大环境内容改变,必然带来整个社会保险体系中过程的有关内容变化,同时中过程内容变化又带来各小过程内容的改变。显示这些变化和改变的图示,为社会保险体制改革实践提供了理论参照系;对这些变化和改变的对比分析,也对其改革实施方案的制定有参考意义。

其三,通过对中国保险体系过渡性目标构成的理论分析,使我们能把握一定时间序列中三个不同时期的目标特征和具体内容,这对于拟制建立和完善中国社会保险体系的计划与规划,无疑也是有用的。

责任编辑:张志敏