

## 深圳社会保障制度的建立与发展

深圳市民政局 张树人

深圳经济特区的社会保障制度的建立,不是从定义出发凭空设想,而是从特区的实际出发,从80年代初开始,伴随着经济体制的改革和生产力的发展,不断进行探索、试验,经过10多年的努力才初步建立起来的。

1982年,深圳率先改革劳动用工制度,打破“铁饭碗”实行劳动合同制,先后相应出台了《深圳市实行社会劳动保险暂行规定》(1983年)、《深圳市临时工社会保障试行办法》(1987年)、《深圳经济特区工伤保险暂行规定》(1990年)等法规性文件。同时改革了全民所有制单位退休养老保险制度,实行退休基金统筹。从1986年10月起,对国营企业、事业单位的全民职工和外资企业的中方职工及机关、事业单位的合同制工人实行职工待业保险基金统筹。所有这些探索和试验,一个显著的特点,就是打破过去计划经济形成的与“大锅饭”“铁饭碗”用工制度相配套的“单位保险制度”,迈开了社会保险的第一步。从1991年3月开始,市政府发布了《深圳市社会保险制度综合改革方案》,广泛征求社会各界意见,迈出了社会保险制度改革的第二大步,经过反复论证、修改,于1992年5月4日正式出台《深圳市社会保险暂行规定》(从1992年8月1日正式施行)。这个《暂行规定》所称的“社会保险”,包括医疗保险、养老保险及住房公积金制度,加上原有职工待业保险、工伤保险制度,形成了一个相当完整的社会保险体系,为全市整个社会保障体系的建立奠定了基础。与此同时,民政部门在城市效区农村,进行积极的探索、试验,建立了民政传统保障、农民养老保险、扶贫等多项以自我保障为主的农村社会保障制度。从而初步建立起一整套与社会主义市场经济相适应的多层次、多项目、多形式的城乡社会保障体系,其内容已包括了我国政府所确定的社会保障体系的六个组成部分(社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障)。随着市场经济的成熟,这一社会保障体系将不断发展和完善。

### 二

深圳初步建立起来的社会保障体系,从内容看包括多层次、多形式和不同标准的十多个项目,可以归纳为四大网络。

#### 第一,社会保险。

1. 职工养老退休保险制度;2. 职工工伤保险制度;3. 职工待业保险制度;4. 职工住房公积金制度。

#### 第二,医疗保险。

以上这两大保障网络,政策上已覆盖了全部在深圳注册登记的各类企业、事业、机关团体等用人单位的固定工、合同工、临时工以及居委会干部。(其中除“职工住房公积金制度”一项限于有深圳户籍的员工外,其余各项目都没有户籍的限制)

### 第三,农村社会保障网络。

这一部分由民政部门主管,从1987年开始探索开拓,现在已经形成的保障项目,有的已经社会化,有的属于社区型的保障。

1. 农村社会养老保险。已覆盖原市属宝安县(现宝安、龙岗两个区)100%的村委会10多万成年人,投保率为98.01%。

2. 民政传统保障(也称“特殊保险”)。包括“五保”老人供养、优抚对象保障、残疾人福利及社会救济救灾等,其保障对象约占农村总人口的7%左右。深圳此项保障的特点是实行基金化,即以本市宝安、龙岗两个新区的18个镇为本位设立社会福利基金会,对全部民政工作对象的保障项目实行统筹,建立专门的基金,以确保民政传统保障工作制度化、基金化。

3. 村干部退养保障制度。以镇为本位建立村干部退养基金,实行类似城市劳动合同制职工投保退养金的办法,其覆盖面包括全市190多个村委会历任和现任的村级干部。

4. 农村医疗保障制度。以镇或村为本位,实行多种形式的医疗保障制度,目前已有的形式有三种:一种叫“保大不保小”,即对重病住院留医的农民补助大部分费用(约80—90%),而不包门诊医疗费,旨在防止农民因病破产致贫;一种是少部分富裕村庄实行公费医疗;再一种是保健型的,叫“保小不保大”,旨在防病,而对危重病人或困难户实行特殊补贴。

5. 扶贫保障项目。已建立全市性的老区扶贫基金,对老区、山区、穷村实行单项扶持。

### 第四,金融保险项目。

由国营和民营股份制保险企业举办的部分险种项目(如人寿保险、家财保险、人身意外伤害保险、独生子女保险等),提倡个人投保,更多的是以镇村作为集体福利,为村民买保险。

深圳建立多层次的社会保障体系,总的原则是实行社会共剂与自我保障有机结合。具体来说遵循如下几条原则。

其一,国家、集体(企业)和个人共同承担社会保险的责任。城市职工社会保险规定个人交纳保金占工资总额的5—10%(以月薪600元为起点,本人月薪不足全市社会平均工资的60%的员工免交);企业交纳保金分别占职工月工资总额的8%(医疗保险)、16%(养老保险)、13%(住房公积金)。农村社会养老保险坚持“个人交纳保金为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持”的原则,规定个人交纳保金的60%—70%。

其二,鼓励积累、鼓励节约。最突出的特点是:社会保险基金提取后,大部分存入个人专户,保证个人多投多得,少部分用于社会共剂。例如:养老保险金的16%中,有11%是存入个人专户,仅5%用于社会共剂。而住房公积金供款则全部存入个人专户。农村社会养老保险金全部存入个人专户,多投保多受益,受益期最低10年,超过70岁的长寿者继续受益,未领足10年养老金者可指定继承人续领。

其三,社会保险金的积累水平掌握适度的原则,即适应国家、集体和个人的承受能力。从目前看,一个月薪600元的员工,每月拿出30元投保,是完全没有问题的;至于月薪数千元、成万元的高级员工,按10%的比例交纳保金,更不为难。农村社会养老保险分8个档次,每人每月交保金8元至22元,仅占农民收入很小的比例,很容易被接受。

其四,在农村实行以自我保障为主、集体经济补助为辅的社会保障制度。在深圳,首先富裕起来的是农民,富裕起来的农民保险意识很强,他们很愿意拿钱买保险。社会保险深受农民赞同,因而一经倡导,全市10多万成年农村劳动力很愉快地接受,而且多是一次性交纳全年保险金。从深圳的情况看,农村的社会保障这篇大文章是完全可以做好的,关键在于掌握时机并坚

持自愿原则,政府及时予以倡导并给以政策扶持。

深圳的社会保障体系在改革中逐步建立,从单项目到多项目、从城市到农村、从小范围到形成全市性体系,政策不断完善,制度逐步健全。目前,从政策和制度上看,这个社会保障网已几乎覆盖全市城乡全部劳动力以及孤老幼残。据1992年底统计,全市参加社会保险的单位有6700多个,其中参加养老保险统筹单位4355个,职工32万人(1993年已达44万人,占职工总数68万多人的六成多);参加工伤保险单位4124个,投保38万人(1993年达57万人);参加住房公积金的职工13万多人;参加待业保险基金统筹单位3988个,29万人。医疗保险方面,全市党政机关事业单位948个、4万多职工参加医疗保险,各类企事业单位3000多个共30多万名职工正式办理投保手续。从1992年8月新的医疗保险制度开始运转以来,医疗费用减少了20%。农村社会养老保险覆盖面已达100%的村和98.1%的成年人。医疗保障网覆盖了约半数的农村人口且正在逐步扩大。约占农村总人口7%的优抚对象和困难群体已有可靠的保障基金。全市老区村庄368个、88000多人(占全市农村人口近四成)经过几年扶持普遍都脱贫致富。实践证明,深圳社会保障制度的建立,促进了社会稳定,有效地防止了两极分化,保证了改革开放的顺利进行,为建立社会主义市场经济新体制创造了良好条件。

### 三

深圳社会保障体系虽初步建立起来,但还很不完整,当前面临的重点问题有以下几个。

1. 要逐步建立新项目,扩大覆盖面。在城市,已建立的退养、医疗、工伤、待业、住房公积金等五大保障项目,政策上已覆盖了企业全体员工,但实际上投保率还未过半,百万临时工能得到的社会保障标准很低。此外,个体户尚未纳入社会保障网。在农村,社会保障项目还不多,以镇村为本位的社区保障有待普及、提高和完善,特别是镇村企业的社会保险制度还有待健全。

2. 要适应城市化,实现一体化。深圳的城市化进程很快,特区内原来的68个村委会已撤销改设为100个居委会和66个股份合作公司,原有的4万多农民全部转为城市居民和企业员工,急待纳入城市社会保障网。往后,宝安、龙岗两个新区以镇、村为本位的农村社区型社会保障网如何与城市保障网拼网接轨,需要列为专题研究。

3. 要解决社会保障基金的保值增值问题。城市社会保障基金投放增值已积累了较好经验,而医疗保险基金目前管理上难度较大,已有捉襟见肘的迹象。农村各项保障基金目前仍以镇、村为本位,分散管理,效益不大,如何解决保值、增值问题,还需进一步探索。

4. 大力发展社区服务业,提高人民生活质量。社会保障从广义上说,应包括社区服务业。深圳是座新兴城市,社区服务目前还未充分开展,讲了几年仍流于空谈,亟需加强规划,制订有效的政策措施,大力扶持,加快发展,使社区服务业成为社会保障体系的有机组成部分。

5. 加强宏观管理,实现管理科学化。深圳多层次的社会保障体系的总体框架虽已初步形成,但仍分散由多部门管理,市已设立了第一保险局(社会保险局)、第二保险局(医疗保险局)。笔者以为需要设立第三保险局(农村社会保险局)。在这三个保险局上面,建议设立全市社会保障委员会(或称社会保障局),进行宏观研究、运筹、协调,统一规划、统一政策,保证全市社会保障事业能够与社会经济发展和市场经济体制逐步成熟的进程相适应,能够与城市化现代化的进程相适应。