

健全社会保障 促进社会发展

——1994年中国社会学会学术年会综述

由中国社会学会、上海市社会学学会和上海浦东新区社会发展局联合主办的中国社会学会1994年学术年会,于5月6日至9日在上海浦东新区隆重召开。会议共收到学术论文170余篇,入选论文为90余篇。围绕“社会保障与社会发展”的主题,来自全国各地及上海市的150余位专家、学者和社会工作者,从中国的实际出发,展开了热烈而深入的研讨。

上海市副市长、浦东新区管委会主任赵启正,国家民政部副部长阎明复出席了年会的开幕式并先后致辞。赵启正概括介绍了浦东新区开发4年来所取得的成果,指出浦东的开发不是单纯的项目开发、经济开发,而是社会的开发,是社会的全面进步。浦西100年的社会发展时间在浦东将被压缩为10年,因此浦东是社会学观察最便利、社会学研究易取得成果的地方。同时,这种急速的城市化、现代化过程又会产生出许多社会问题,解决这些问题也需要有社会学研究者的参与。阎明复认为,年会“完善社会保障,促进社会发展”的主题涉及到了民政系统的主要工作。他着重就社会救济和社会福利这两项事业的概况及社会保障在今后5年的目标做了介绍,并希望社会家能对社会保障工作提出好的设想。

全国人大常委会副委员长、中国社会学会名誉会长雷洁琼教授专程从北京赶到上海出席年会并做了讲话。她说,在确立社会主义市场经济体制的过程中,社会保障的地位和作用日益显著,它对于深化改革、保持稳定、促进整个社会经济的协调运行具有重要的意义。由此可见,社会保障制度不仅关系到广大公民的生活福利,而且也涉及到我们的政治体制、经济发展状况、社会传统、价值取向等社会系统状况的许多重大方面。所以,在研究如何建立与市场经济相配套、具有中国特色的社会保障体系的过程中,社会学应发挥应用研究和综合研究的优势,分析社会保障与社会发展的关系,探索多层次的社会保障模式,为社会保障工作提供理论依据。

全国人大常委会副委员长、中国社会学会名誉会长费孝通教授委托他人在大会宣读了他的书面讲话。他表示,社会学研究要适应中国建立社会主义市场经济的新形势,关注中国社会发展过程中出现的新问题,如贫困地区的发展战略、发达地区的城市规划及社会问题的对策、发达地区与不发达地区的互惠发展策略等等。他希望社会学者尤其年轻一代的社会学者能就此进行实事求是的研究,为中国的现代化事业和社会学发展做出贡献。

中国社科院副院长汝信研究员出席了年会闭幕式并就社会学的发展问题谈了自己的看法。他认为,当前社会学大有用武之地,现在的关键是我们要作出成绩来,以回应社会的挑战。

年会期间,主办者组织代表考察了浦东新区外高桥保税区、金桥出口加工区、社区文化中心、医院、街道、少年宫、中学、幼儿园和老人公寓,参观了东方明珠电视塔、杨浦大桥、罗山路立交桥等市政建设,代表们对浦东开发以社会全面进步为主旨,缜密规划、超常规发展所取得的巨大成就,表示由衷的赞赏。会议期间,有关专家还对《浦东新区九十年代社会保障发展规划》和《上海市浦东新区九十年代社会事业发展战略及规划研究》两个课题的研究报告进行了评审。现将会议进行的学术研讨述要如下。

一、深化我国社会保障制度改革是时代的要求

许多同志指出,社会保障是社会发展到一定阶段的产物,是社会文明与进步的重要标志。我国党和政府历来重视这个问题。早在第二次国内革命战争时期,以毛泽东为主席的中华苏维埃共和国临时中央政府为保卫新生的红色政权,在中央苏区即制定和采取了一系列保障红军及其家属和广大苏区群众基本生活的政策措施,如社会优抚、互助互济等,密切了党群关系和军民关系,增强了苏区人民的凝聚力和向心力,鼓舞人民参军参战,这对于红色政权的生存和发展起到了非常重要的作用。建国后,社会保障事业有了长足的发展。我国宪法对职工的退休、医疗、工伤安置等保障作出了规定,各级立法机构也相应颁布了一系列法规和条例,保障了职工在年老、疾病、伤残、生育、丧失劳动能力时的基本生活,到80年代已形成现有的社会保障基本格局,即在城镇建立了以高就业、高补贴、低收入为特征的社会保障,在农村建立了以国家救济和乡村集体办福利事业为重点、以家庭养老为主体的社会保障。这种二元化的保障格局尽管存在种种缺陷和局限,但对推动当时的经济发展、对维护社会稳定和保障劳动者的合法权益,发挥了显著的作用。80年代中期以来,为了建立与经济体制改革相配套的现代保障制度,国家对原有的社会保障体系进行了广泛的改革,有力地推动了我国保障事业的发展。

与会同志认为,从总体上看,我国的社会保障制度还不能适应当前改革开放和市场经济发展的要求,还存在不少弊端和问题。

1. 社会保障覆盖面太低,发展不平衡。据了解,世界各国社会保障的覆盖面平均达60%以上,中等收入国家达70%以上,发达国家达80%以上,而我国仅为30%,而且城乡差别太大,城市社会保障安全网覆盖面达90%,比农村的2.4%高37倍。在农村,未享受社会保障的劳动者尚有4.3亿人。2. 社会保障的社会化程度太低,单位式的就业保障制度严重阻碍了劳动力的自由流动,削弱了企业的竞争力。我国的就业保障是与就业相联系的,有了职业就获得了享受社会保障的权利,并且所有制不同,社会保障的水平也不同。这种状况不仅影响到正常的社会流动,造成结构性的在职冗员(据估计达2000—3000万人),并且由于单位人员结构的差异,加之离退休费和医疗费支出迅速增加,不同企业特别是新老企业的负担畸轻畸重,尤其老企业因负担过重而严重丧失了竞争力,这也是导致不公平竞争的重要因素之一。3. 社会保障内涵不清、项目不全、管理分散。我国社会保障的现状是条块分割、城乡分割、多头管理、各自为政,分属民政、劳动、卫生、工会、财政等部门管理,缺乏统一的协调综合管理机构,不仅形成扯皮现象,还导致对建立有中国特色的社会保障体系缺少总体研究,以至我国社会保障的内涵外延难以界定,包括保障项目与国外口径难以比较,研究国内社会保障也因资料残缺不全而无法研究比例、速度及其与经济发展的关系,因而制定的政策和规划往往缺少科学依据。4. 由于社会保障与体制改革不配套,加上社会保障社会化程度低、发展不平衡、差距过大等多种原因,致使社会保障没有起到调节收入差距的作用,贫富差距有所拉大。5. 农村社会保障发展慢、水平低。

有的同志则指出,社会保障是我国社会主义市场经济体制的重要组成部分。随着在我国确立和发展市场经济体制,必将引发我国社会结构的迅速变迁,改革和完善社会保障制度正是社会结构分化、转型所提出的要求,即要求充分发挥社会保障在我国社会结构转型过程中防止社会振荡、保持社会稳定的功能。

二、我国社会保障制度改革应有新思路

许多同志认为,社会主义市场经济体制区别于一般市场经济体制之处,即在于它不仅要实现比资本主义更快的发展速度,而且要更好地体现社会效益与社会公平的统一。我们现在鼓励一部分地区一部分人先富起来,最终目的是以先富带动、启发和帮助后富,并逐步实现共同富裕。社会主义市场经济体制下社会保障的立足点,重点在于后富这一部分人。

有的同志提出,在现代社会里,生产的社会化要求社会保障实施的社会化,社会的多元化要求社会保障的层次化,社会的现代化要求社会保障管理的科学化,并在此基础上构建有中国特色的现代化社会保障体系。具体内容如下。1. 社会化:一是服务对象社会化,即面向全体社会成员,扩大社会保障的覆盖面,特别是老、少、边、穷地区;二是资金筹集社会化,由国家、企业和个人三方面共同负担;三是服务管理社会化,即社会保障的服务管理从分散的部门、企业和机关分离出来,由社会保障职能部门统一管理。2. 多层次:就性质而言,应包括资金保障、健康保障和服务保障等方面;就内容而言,可以分为直接保障(如社会保险、社会救济、优抚安置等)和间接保障(如义务教育和职业培训等);就结构而言,可以分为国家基本保障、企事业补充保障和个人储蓄性保障等;3. 科学化:即努力实现政策的统一化、管理的法制化和手段的现代化。

有的同志强调,我国幅员辽阔,社会生产力发展不平衡,各地经济发展水平差异较大,无法实行全国统一范围、统一规模、统一项目、统一标准的社会保障,而只能建立多层次的社会保障体系。其特征为:1. 复杂性,即我国所要建立的社会保障体系不是一个单纯的系统,而是一个复杂的系统;2. 复合性,即由不同层次的社会保障系统构成我国社会保障体系;3. 过渡性,即各子系统之间既存在矛盾,又走向统一,不断向更完善协调的方向发展;4. 特殊性,即我国的社会保障系统与发达国家的不尽相同,应符合中国国情,具有中国特色。

有的同志指出在社会保障与社会发展的关系上,应效率优先,兼顾公平。在处理两者关系上,强调一方面而忽视和否定另一方面是不对的;同样,不讲轻重先后,把两者完全等同起来也是错误的。效率优先是社会发展的客观要求,也是由中国的实际国情所决定的。但也有同志不同意上述提法,认为公平与效率的关系是一个相辅相成、相互促进的关系。从某种意义上说,公平就是效率,公平的程度决定了效率的程度,公平是效率的唯一源泉。任何不公平的社会机制和社会政策都只能造成对效率的破坏。这些同志都认为,要充分体现社会主义的优越性,尽快实现共同富裕,最根本的一条就是发展生产力,只有生产发展了,社会主义制度才能巩固,共同富裕才能实现。

三、我国社会保障制度的模式选择

在讨论中许多同志都谈及,现在全国许多地方都在进行社会保障制度改革的试点,采取了不少重大举措,全国存在多种社会保障制度模式,有的已经开始运转,有的将要开始运转,这对深化社会保障制度的改革起到了积极的促进作用。但这种各自为政的局面对下一步的改革将会造成极大障碍。为此,当前社会保障制度改革的研究重点应抓紧把整个制度的基本模式确定下来,以利引导各个单项改革向统一的方向发展。

有的同志认为,社会保障体制改革可以有很多内容,但一个值得强调的总目标应该是与社会结构转型同步。我国社会结构转型的主要方面是从农业社会向工业社会转化、从乡村社会向城镇社会转化、从封闭半封闭社会向开放社会转化、从伦理社会向法理社会转化,社会保障制

度改革必须适应并促进这一结构转型过程。具体地说,社会保障制度改革应分两步走:第一步是从以稳定为目的的普遍救济阶段进入以发展为目的的社会保险阶段,其主要着眼点在于保护劳动力,因此要破除城乡二元分割的保障观点,着眼于全国统一劳动力市场的建立,推行统一的社会保险制度;第二步则是随着市场经济的发展,在社会财富积累到一定程度、国家财政相对加强的基础上,全面制定包括穷人、老人、儿童、残疾人在内的面向所有社会成员的福利法,使社会保障进入社会福利阶段。

有的同志强调应扩大社会保障覆盖面,建立城市和农村两个层次的社会保障体系。长期以来,我国社会保障的对象只限于城市人口,广大农民则被排除在社会保障的安全网之外,这是极不公平的。考虑到城乡劳动者之间的收入差距和工作性质的不同,在现阶段农村的社会保障还无法与城市统一,因此,建立农村社会保障体系的主要任务是建立社会养老保险和大病医疗保险。保险可采取预筹制的形式。有些贫困地区目前尚未解决温饱问题,要农民每年缴纳一定的保险费尚很困难,对此,政府应给予适当的补助。

有的同志则认为,社会保障制度改革的当务之急,是建立普遍的社会救助制度。社会保障方式应该与经济发展水平相适应。一部社会保障发展史告诉我们,在一个国家经济起飞的初始阶段,面对大量存在的贫困现象,社会救助制度因为能够将有限的资金有针对性地用到需求最为迫切的人身上,所以比社会保险更具优势。我国至今还未建立普遍的社会救助制度,现行的救济制度作为一张覆盖全社会的安全网尚是漏洞百出。因此,从社会稳定和社会公平的角度考虑,在整个社会保障制度中,建立普遍的社会救助制度应提上议事日程。社会救助除对传统意义上的社会救济对象应起到生活保底作用外,对那些因为经济改革和社会转型等社会原因造成其生活水平下降至最低标准线以下的人来说,也应该以国家和社会的名义给予社会补偿。

还有不少同志着重讨论了社区服务与社会保障的关系。他们认为,社会保障制度是现代社会的理论化特征,因为它给社会成员提供收入保障和服务保障这两种最基本的保障,成为换取社会和平与社会稳定的深层要素。世界各国社会保障的内容和重点不尽相同,但这两方面的保障是非有不可的。就社区服务的功能而言,服务保障是其基本属性;同时它又为特定民政对象操劳,保障他们的基本生活,所以在一定意义上又有收入保障的属性。从总体上看,服务保障是社区服务的主体骨架,因此,社区服务是社会保障体系两翼中的一翼,没有社区服务就没有社会保障体系可言,没有发达的社区服务也就无所谓现代社会保障制度。因此,在探讨我国社会保障制度模式、深化社会保障制度改革时,应重视对服务保障特别是社区服务的理论研究和实践创新。

(许宏海 王莉娟)