



走

向全球化的 中国社会保障制度 改革

林闽钢 等著

中国商业出版社

目 录

导 论 中国社会保障制度的改革与选择:全球化视野	(1)
--------------------------------	-----

第一篇 理论篇

第一章 全球化运动	(25)
第一节 全球化内涵	(25)
第二节 全球化运动	(30)
第三节 全球化对中国社会保障提出的挑战	(34)
第四节 全球化给中国社会保障带来的历史机遇	(53)
第二章 福利病治理运动	(59)
第一节 福利国家的产生、发展及“福利病”的出现	(59)
第二节 治理理论的兴起	(64)
第三节 治理理论在福利国家福利制度改革中的运用	(72)
第四节 进行以责任多元化为取向的中国社会保障制度改革	(76)
第三章 非营利组织运动	(81)
第一节 非营利组织的涵义	(81)
第二节 非营利组织的管理和功能	(92)
第三节 非营利组织在社会保障历史发展中的演变	(97)
第四节 非营利组织在中国社会保障中的作用	(104)

第四章 福利社区化运动	(111)
第一节 福利社区化的内涵	(112)
第二节 福利社区化的缘起	(118)
第三节 福利社区化的实践探析	(130)
第四节 福利社区化在中国的发展	(148)

第二篇 探讨篇

第五章 中国农村社会养老模式的探讨	(163)
第一节 中国农村社会养老制度的演变	(163)
第二节 中国农村社会养老的现状与特点	(168)
第三节 中国农村养老保障面临的困难与挑战	(179)
第四节 中国农村社会养老模式的比较	(184)
第五节 中国社会农村养老问题的探讨	(186)
第六章 中国城市医疗保障制度模式比较	(195)
第一节 中国城镇医疗保障制度的初步改革	(196)
第二节 镇江和九江市医疗保障制度改革试点	(199)
第三节 中国城镇医疗保障制度改革模式比较	(212)
第四节 中国城镇医疗保障制度改革模式的理论分析	(224)
第七章 中国农村合作医疗制度的公共政策分析	(241)
第一节 中国农村合作医疗制度的形成和演变	(242)
第二节 转型时期农村医疗保健的公共问题及分析	(249)
第三节 中国农村合作医疗制度改革对策	(257)

第三篇 调查篇

第八章 苏州工业园区公积金制度评介	(263)
--------------------------	-------

第一节	苏州工业园区公积金制度的试行状况	(264)
第二节	苏州工业园区试行公积金制度的初步效果	(270)
第三节	苏州工业园区公积金制度评价	(273)
第四节	苏州工业园区公积金制度完善的政策建议	(284)
第九章	苏南农村合作医疗制度发展研究	(287)
第一节	苏南农村合作医疗制度发展的总体情况	(288)
第二节	苏南农村合作医疗制度发展面临的挑战	(290)
第三节	苏南农村合作医疗制度发展的选择	(295)
第十章	镇江医疗保险制度改革与发展	(301)
第一节	镇江医疗保险制度改革的背景	(302)
第二节	镇江医疗保险制度改革的前期实践	(304)
第三节	镇江医疗保险制度改革的探索	(322)
第四节	镇江医疗保险制度改革的发展	(335)
第五节	镇江医疗保险制度改革的成效及存在问题	(347)
第六节	镇江医疗保险制度的深化和发展展望	(353)
第十一章	张家港农村社会养老保险制度的探索	(359)
第一节	张家港农村社会养老保险制度探索的背景	(360)
第二节	张家港农村社会养老保险制度的演变和发展	(367)
第三节	张家港农村社会养老保险制度探索的经验	(380)
第四节	完善农村社会养老保险制度的政策建议	(386)
 附录:		
参考书目		(395)
中国社会保障制度研究文献目录索引(1990~2001)(部分)		(405)
后 记		(435)

导论 中国社会保障制度的改革与选择： 全球化视野

本书的主题：这是一本关于中国社会保障制度改革理论与实践的研究性著作。时至今日，研究这一主题的语境发生了根本性的变化，随着中国加入 WTO，全球化(globalization)进程全面加快。对于中国这样一个发展中国家来说，已不是要不要全球化的问题，而是应该怎样重新确立认知坐标的问题和怎样全球化的问题。

一、全球化视野

全球化首先是一个经济发展过程，但是归根结底是一个整体性的发展过程。经济全球化将带来文化和价值等方面的全球化。正如吉登斯所阐释那样，全球化是一种经济现象，但又不仅仅是一种经济现象，全球化实际上是空间和时间的转变，它不是一个单一的过程，而是各种过程的复合(Giddens, 1994)^①。因此，全球化过程本质上是一个内在地充满矛盾的过程，它是一个合理的悖论：它包含有一体化(integration)的趋势，同时又含分裂化(fragmentation)的倾向；既有普遍性(universalization)，又有特殊性(particularization)；既是集中化(centralization)，又是分散化(decentralization)；既是国际化(internationalization)，又是本土化(nativism)。在这里，所谓的全球化视野包括以下几个方面：

① 安东尼·吉登斯著：《超越左与右——激进政治的未来》，社会科学文献出版社，2000年版，第4~5页。

1. 全球化的历史观。全球化是资本主义体系在全球范围内的扩展。全球化既不是一种现状,也不是一种现象;它是一个长久以来,即资本主义在四五百年前作为一种有生命力的社会形态产生以来就出现的一直在发生的一个过程。资本主义就其最内在的本质而言是一个扩张的体系,不仅向内,而且还向外扩张。它一旦生了根,就会生长和蔓延。这是马克思在《资本论》中对这双重的运动做出的经典分析。事实上,资本主义的生产方式已破天荒地成为世界历史的抽象。

2. 全球化的现实观。今天是加速全球化的一个新阶段,资本主义在最近三个最重要的基本趋势:一是资本和生产过程的全球化,二是生产的无中心化,三是跨国公司已经取代国家市场成为经济活动的中心。全球化意味着经济技术资源的全球最优配置,它的动力来自于跨国公司的生产全球化,由生产的全球化又带动了金融和科技的全球化。不言而喻,这是加速全球化的一个新阶段,但是这三个基本趋势并不是因为全球化才出现和产生的,如今它们以一种复杂的方式相互交错在一起,这一切显然都是因为不断推进的全球化所引发的,而全球化给不同的各种过程的进行方式打上了全球化的烙印。在这个意义上,全球化“本身”并不是推动力。它不过是在我们视为是现代史的这个时代里,进行资本积累的一个扩张过程,一个往往是剧烈的过程。

3. 全球化的动力观。现代化是推动全球化发展的重要力量。各国走上现代化,诚如 1991 年诺贝尔文学奖得主、墨西哥诗人巴斯(Octavio Paz)所说,是“命定地现代化”(condemned to modernization)。从根源上说,现代化是西欧 18 世纪启蒙时代以理性为基底的“启蒙方案”发展而来的,启蒙方案也即“现代性方案”(project of modernity)。之后,这个现代性方案实际上是通过马克思的社会主

义与欧美的资本主义两条不同的现代化道路展开的,资本主义与社会主义在二次大战后的对峙与抗争,说到底,是两种现代化模式的竞赛,它们把全球割裂为二,成为 20 世纪中叶后的两极局面。深一层考察,美国与当时的苏联向世界,特别是第三世界推动各自的现代化模式时,都带有一种“文明使命感”,而把这两种模式软性或硬性地分别加之于第三世界国家,并理所当然地视之为一种“文明化过程”(civilizing process),出现了一个全球现代化(global modernization)现象(金耀基,1999 年)^①。在这过程中,现代化又为全球化提供了制度力量和保证,如工业主义、资本主义以及民族国家等,同时,这些现代化制度也实现了本身的全球化。

4. 全球化的整体观。世界的发展已形成一个密不可分的整体,对于任何一个社会和民族国家都不得不要在这一整体结构中相互制约和相互依存。而全球化趋势中的相互依存是不对称的相互依存关系,其结果一方面表现为中心化和边缘化并存;另一方面正如阿里夫·德里克所说“全球不仅在经济上、而且在社会和文化上也开始同质化”(阿里夫·德里克,1993)^②。

5. 全球化的两翼观。到目前为止,全球化进程受到西方现代科学和文化的很大影响,西方文化和价值观也随之在全球扩散,并被认为是普遍适用的规则,并且一个标准的全球化过程首先被看作是接受这些规则,适应这些规则及其这背后的文化和价值观念,这就是国际化。然而,人们对西方观念的态度并不像他们自己说的那样简单和直接。当人们试图拒绝西方观念的时候,他们早已

① 金耀基:“全球化、现代性与世界秩序”,《二十一世纪》,1999 年第五十一期。

② 阿里夫·德里克:“世界体系分析和全球资本主义”,《战略与管理》,1993 年创刊号。

在一定程度上接受了它们,尤其接受了与西方现代化所对应的工业化文明。同样,事实上并不是世界上所有的人都能够接受西方普世主义的所有观点,它们对按照西方模式来“压缩”世界的做法提出了众多的质疑。这本身也是当代全球化进程的一部分。但最值得关注的是,那些反对全球主义呼声最高的国家和社会,全都没有退回到原有封闭和敌对的状态中去,而是在谨慎地推进国际化的同时,去努力推进本土化。在这里国际化和本土化是有张力的,所以,国际化和本土化的两翼观使我们清楚地看到了一个痛苦、矛盾和复杂的全球化图景,也使我们注意到全球化非线性发展的可能。

总之,全球化对发展中国家不是绝对的天堂,也不是绝对的地狱或陷阱。能否从全球化中受益,取决于制度安排。这包括两个方面:一是国内的制度,二是国际制度,后者也就是对全球一体化的选择和融入。但是在目前,由于经济全球化中一体化滞后的存在,发展中国家在选择是否参与全球化和如何参与时,多少有些无奈。特别是由于国内制度还不稳定,尚处于变革之中,它们没有现成的可以驾驭全球化的制度手段,在融入全球化的过程中就要承担更多的制度变迁成本。而发达国家对国际制度的主导,也使得发展中国家在全球化过程中要面临更多的源于内外制度冲突的不确定性。由此也可以看出,现实的种种约束和不利条件只是使全球化对发展中国家的影响有更大的不确定性,但全球化本身的性质并没有因此而改变。在 21 世纪,全球化不会停下来,而最终出现的,将不是一个西方现代性的普遍化,而是一个立足全球本位的多元的现代性。

二、社会保障制度全球化逻辑

(一)社会保障制度的全球性对应于工业化大生产的全球性,市场经济体制在全球的扩展进一步加速了社会保障制度全球化

现代社会保障制度是工业化和城市化的产物,是对应于工业化大生产的国家制度设置。这样的一种制度安排的普遍化是在现代社会化大生产的转变中获得的。

工业化以前的社会中,生产落后,社会由单一的经济单位——家庭组成,生产在家庭范围内进行,家庭具有生育、生产、消费、抚幼、养老等多种功能,个人的生、老、病、死等问题,由家庭解决,社会没有力量也没有必要为其成员提供社会保障。在这一时期,虽然也曾出现社区、教会、行会和慈善团体为其成员在日常生活方面给予的照顾和遭受危困时提供的特殊帮助。但与当时占主导地位的家庭保障相比,显得微不足道。产业革命以后商品经济的发展,打破了以家庭为生产单位的传统,带来了劳动方式、分配方式、消费方式的转变,同时社会结构、产业结构和家庭结构也发生了变化。家庭的保障功能弱化,社会成员遭遇风险的机会增多,工伤、失业、职业病、疾病、退休、遗属生活等问题超出了家庭范围,需要由社会提供保障。大机器生产方式也使劳动者伤残的危险性增加,劳动技能更新的速度不断加快,同时工业化带来的物质资料扩大再生产,要求劳动力在扩大规模的基础上实现再生产,费用大增,家庭显然无力全部承担下来,这种情况导致了劳动力再生产的社会化,要求国家和社会对劳动者提供必要的生活保障,因此,安全保障开始社会化,制度性的社会保障得以确认。特别是第二次世界大战后,不论是资本主义国家还是社会主义国家都在工业化和城市化的进程中,各自对其社会保障制度进行了拓展和完善,巩

固了以政府力量为主导的公共社会服务体系,现代社会保障制度在全球确立(林闽钢,1997)^①。

在大多数工业化国家中,一方面,政治制度虽然未必相同,但对社会保障的重视是非常接近的。例如西欧和前东欧国家,政治制度有很大的差异,但两个地区的社会保障制度发展不但差别不大,反而有很多相似的地方。另一方面,文化上有很大差异,如日本,其文化与西方国家有根本上的不同,但同样作为高度发展的工业社会,日本所设置的社会保障制度在实质上也与西方国家相一致(Kahn and Kamerman,1982)^②。

随着市场经济体制在全球广泛扩展,社会保障制度作为市场经济体制的重要组成部分之一,也进一步得到体系化。在这个意义上,我们可以说社会保障制度的全球性对应于工业化大生产的全球性,而市场经济体制在全球的扩展进一步加速了社会保障制度全球化。

(二)社会保障制度的全球性对应于治理运动的全球性,通过治理运动对社会保障制度的主旨、目标、手段和途径等等形成新的共识,在更深层次上促进了社会保障制度全球性的发展

20世纪70年代石油危机引发世界经济发展速度放缓,西方社会发现“福利国家”的制度不如期望中的完美,政府对国民做出生活承诺的代价不轻。针对“福利国家”的批评此起彼伏,出现所谓“福利国家”危机这个说法。同时,工业社会进入后现代时期,社

① 林闽钢著:《现代社会保障》,中国商业出版社,1997年版,第1~10页。

② Alfred J. Kahn and Sheila B. Kamerman, *Social Services in International Throughout the World 1981*, U. S. Department of Health and Human Services, Washington D. C., 1982.

会和经济环境发生了重要变化,人口老龄化、家庭核心化、失业问题严重、经济竞争加剧等等。过度的社会保障成为政府和社会的负担。因此,普遍提出的问题是:社会保障究竟是谁的责任?公办福利是否是惟一的选择?尽管有不同的看法,但主流的结论是:不一定要由国家包办,而应走“福利多元化”的道路。由此可见,全球社会保障制度这一反思与转向是有深刻的社会背景的。

特别是在 90 年代以来,以美国的克林顿、意大利的普罗迪、法国的若斯潘、英国的布莱尔和德国的施罗德等为代表的左翼政党相继上台执政,他们不约而同地宣称在社会、政治和经济等方面奉行一种既不同于传统左派,又不同于右翼主流的“新中派”(the new centre)策略。在克林顿总统率先把其新的政治经济策略称之为“第三条道路”(The Third Way)后,博得了欧美左翼力量的广泛响应,形成欧美国家中一种新兴的政治运动,而且也是一种新的政治思潮。在经济体制方面,它倡导一种混合经济,这种混合经济既不强调管制,也不把解除管制等同于自由,而是力争使管制与解除管制、社会生活的经济方面与非经济方面之间达到平衡。在国家干预问题上,它既反对热衷于扩大政府干预的范围,也反对过分弱化政府干预,而主张重新在政府与市民社会组织之间进行更加积极的合作。在福利国家问题上,既看到了福利国家存在的致命弱点,但又不同意放弃或削弱福利国家,而主张对福利国家进行彻底的改革,使之成为一种社会投资国家(social investment state),在风险与安全、个人责任与集体责任之间建立新的关系。“新中派”所提出的一个新的目标和口号是:“少一些统治,多一些治理”(less government, more governance)(陈亦信,1999)^①。所以,“新中派”的这一

^① 陈亦信:“西方‘第三条道路’的新理论”,《二十一世纪》,1999 第五十四期。

基本立场表明它们的思想基点是立足于全球性的治理运动。

全球性的治理运动主张,用治理替代统治,因为在社会资源的配置中既存在市场的失效,又存在国家的失效。治理可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足。而善治(good governance)就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征,就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新型关系,是两者的最佳状态。在现实中,政府与市民社会的合作具体地表现为政府与各种形式的市民社会组织之间的积极合作,与市民社会组织建立良好的伙伴关系。其组成要素是各种非国家或非政府所属的市民组织(CSO),包括非政府组织(NGO)、市民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和市民自发组织起来的运动等。

基于这样的理念,在全球社会保障改革的热潮中出现了许多新的策略与方案,如去机构化(Deinstitutionalization)、去科层化(Debureaucratization)、市场化(Marketization)、商品化(Commercialization)、契约外包(Contracting out)及民营化(Privatization)、社区化(Communitization)等纷纷被提出来。这些主张都强调应当结合市民社会的资源与力量来实施各项社会保障,政府不应该是社会保障的惟一提供者;社会保障的责任应该由公共部门、营利部门、非营利部门和家庭社区等四个部门共同负担。由此所形成的“福利多元化”和“福利社区化”的两大改革取向获得各国政府的广泛认同。在这个意义上,治理运动的全球性使大家对社会保障制度的主旨、目标、手段和途径等等有了新的共识,在更深层次上促进了社会保障制度全球性的发展。

社会保障制度在全球的发展,一方面在主旨、目标、手段、实施项目和范围上产生越来越多的相似性;另一方面在社会保障模式

的选择上又产生了多样性。前一种是国际化的结果,后一种应该是积极推进本土化的结果,究其原因多种,深层次还是与不同文化价值的选择密切相关。以新加坡为例,基于“推己及人”东方文化价值观选择了以“自己储蓄保自己”的中央公积金制度保障模式,而西方国家以重视“社会正义”、“均等机会”等文化传统建立了以互助互济为主的社会保障模式。以上分析,集中点是过去的传统,随着社会变化的加剧,传统虽未完全消失,但为适应新时代的需要,并在城市和工业化的影响下,改变是免不了的。例如中国老年人生活的保障,过去这些责任均落在子女的身上,只有孤独老人才可得到社会的照顾。这个养老模式目前也有了变化。

今天,社会保障模式照抄和照搬在被普遍质疑的同时,大家更关心的是一国社会保障制度如何国际化和如何本土化,中国社会保障制度发展毫无例外也面临这一难题。

三、全球化视野下中国社会保障制度改革和选择

中国社会保障制度几乎与共和国同时诞生。作为一个社会主义国家,当时推行了比西方福利国家更彻底的社会革命。由于推崇公有制,相信人人平等,实行按需分配、财产共享等原则,取消了市场,实行计划经济,以党和国家的力量管理政治、经济和社会领域。在人民生活方面,实行了保证就业、福利与工作制度相结合,国家与集体提供文化教育设施和生活资料平均供应等手段,造成一个史无前例由国家集体包揽人民需要的局面。这种福利制度给予人民很大的安全感,分配方面也比市场经济更为公平。虽然社会主义国家没有使用“福利国家”来形容所实施的福利制度,实际上,社会主义国家所走的全民福利型模式更为彻底。社会主义国家实行的福利模式被认为是“结构福利”,认为其特点是把福利制

度融合在社会基本结构之中,由国家保障人民全部的需要,体现最大程度的公平,提供最高水平的服务。而在实践中发现,要落实这种普遍性的制度福利很不容易(黄梨若莲,2001)^①。

“福利国家”危机现象同样出现在社会主义国家。一种由国家“包”下来的福利制度,必然造成所有人极度依赖国家,国家集体的负担变得越来越重,在经济不发达、物质短缺的大前提下,充其量只能提供极低层次的生存条件。而且,公有制的生产和分配方式较难调动人的积极性,结果是国民经济缺乏活力,发展滞后,整个社会的生活水平无法提高,于是,大家都意识到政府不是万能,迷信全包型的保障制度实在是一个误区。

中国实现改革开放政策,首先要打破“大锅饭”和“铁饭碗”的制度,提出人民不要依赖国家集体,福利照顾不仅仅是政府的职责,而是人人有责。做法是福利提供、融资、管理采用多层次和多渠道的方式,让大众来参与。而这一种中国社会保障制度改革的思路“社会保障社会化”与西方国家所提倡“福利多元化”的理念非常接近,两者都反对国家包揽福利,肯定政府与非政府部门的责任,主张采用多元化和多来源的方法来解决保障问题(黄梨若莲,2001)^②。

80年代后期,经济全球化的步伐加快,国与国之间的竞争更白热化,很多国家都进行了公共部门的改革,方向是缩小政府的规模,节省公共预算,尤其是尽量控制社会开支,在公共部门的运作

① 黄梨若莲:“‘福利国’、‘福利多元主义’和‘福利市场化’探索和反思”,《社会保障制度》(中国人民大学书报资料中心 特稿),2001年第一期。

② 中国社会保障编辑部(杨建敏、孙炳辉执笔):“中国社会保障走过50年”,《中国社会保障》,1999年第十期。

中引入商业化的营运方法,提高前者的效率。上述的方向可以称为“市场化”。“市场化”其中一个最重要的内容是“民营化”或“私有化”。一种方式是把国有工业或公有事业的产权改变,如出售和拍卖,以后用商业原则经营。更普遍的做法是削减政府的角色,从直接提供、财务承担和业务监管的层面后撤。在这一时期,中国社会保障制度为实现治理福利病和适应全球化的挑战,进行了一系列的改革,其过程和成果可以描述如下:^①

1. 保障模式:从“企业+社会”到“企业保险”再到社会保险。中国1951年设计的劳动保险,实质上是一种以企业为主导并辅以一定社会性的保障制度。与通常的社会保险相比较,劳动保险的全部资源由雇主缴费支持,个人无需缴费,不体现劳动者之间的社会共济,而仅仅体现雇主对劳动者承担的义务,这一点有些类似于雇主责任制。但与雇主责任制相比较,它所提供的保障力度大大高于雇主责任制,而且是经常性的待遇,不是一次性待遇。当然,更重要的是,劳动保险在以企业为主导的基础上还带有一定的社会性。雇主责任制通常由雇主直接支付待遇,或者通过商业保险运作。而且我国当时的劳动保险是由工会管理,尽管企业基层工会是在企业内担负日常工作,但工会不代表雇主行使职能,而是独立的社会组织,此外,其社会性还体现县、市、省乃至全国范围的基金调剂上,尽管雇主责任制可以通过商业保险分担雇主之间的风险,但这种分担机制是商业性的,范围受到商业保险机构业务的影响;而劳动保险的基金调剂是社会机制,范围大至全国。

1969年,财政部规定企业不再缴纳劳动保险费,劳动保险待

① 黄梨若莲:“‘福利国’、‘福利多元主义’和‘福利市场化’探索和反思”,《社会保障制度》(中国人民大学书报资料中心 特稿),2001年第一期。

遇从企业“营业外支出”账户列支,正是经此一改,劳动保险变成了完全的企业责任,原来仅存的一点社会性也消失了:一方面,体现社会风险分担的劳动保险基金被取消,代之以企业直接支付。营业外支出虽然不进入成本核算,却属企业资金损益核算的范围,因此劳动保险待遇成为企业内部的分配。另一方面,各级工会的管理角色也因之消失,代之以企业的直接管理。从此,劳动保险开始又被人们称为“企业保险”。实际上,“企业保险”的本质是国家责任。由于企业并非自负盈亏,其利润必须上缴政府主管部门,亏损也可得到主管部门的补偿,劳动保险支出对企业资金损益的影响,并不由企业承担,而是由政府承担。企业的首要作用不是提供资金来源,而是承担劳动保险的日常工作。

20世纪80年代的经济体制改革动摇了“企业保险”的基础。政企分开、扩大企业自主权方面的改革,改变了企业与政府的分配关系,“企业保险”与政府责任开始分离,政府责任悄然后退,劳动保险待遇支付的责任都落到了企业身上,企业利益受到直接影响。1984年,劳动部在一些市县试行的基础上提出退休费用社会统筹,正是适应了市场经济体制改革实际发展的新需要,也表明政府在“企业保险”之外寻求用社会保险新机制保障职工生活的努力已经开始。

中国社会保障制度改革从养老保险推向工伤、生育、医疗、贫困救助、社会服务等领域,其核心是重新构建国家、企业、个人和社会的关系。改变企业主导的状况,开始建立社会主导的新模式。

2. 改革取向:变单位保障为社会化保障。随着市场经济体制改革的推进与深化,我国职工单位化保障的传统关系格局也开始向社会化保障的新型关系格局转变。

社会化首要体现在建立社会性的保险基金,单位不直接支付

保险待遇,而是按照职工工资一定比例缴费的形式形成基金,由基金支付待遇,从而使风险抵御有比之单个个人或单位更巨大的力量和能力,单位之间负担也能得到平衡调剂。养老保险成为改革的首先目标和突破点,首先是逐渐增加社会化的项目,其次是从资金的部分社会化到全部社会化,而且基金调剂的范围逐渐扩大。医疗保障改革是第二个突破重点,开始探索离退休人员医疗社会统筹和职工大病医疗统筹。

社会化还体现在管理方面。在建立基金的同时,一种专门的带有社会性的社会保险经办机构也成立了。随着基金全额统筹足额发放和社区服务的实践发展,以及社会化管理机构自身建设和功能的增强,受保人员与单位的联系也在逐渐弱化,并最终在社会化管理服务的框架内得到基本保障。

3. 机制转换:从单一责任主体到多主体;从社会统筹到社会统筹与个人账户相结合。以往只有雇主缴费的劳动保险制度,进入改革年代,在一些基层单位自行引入个人缴费,开始了自然解构过程。在社会化改革中,政府也启动了个人缴费机制。由于这在一定程度上会增加职工的负担,因此改革采取了十分慎重的态度。直到1991年国务院才将其明确为一条原则。企业缴费的保险只起到雇主风险分担作用,在严格意义上还不是社会保险。要求个人缴,是全球社会保险制度通行的做法,也是基金社会性的重要内容。但通常将其主旨看作个人之间的风险分担,而不是扩大基金来源。不过我国在改革中是将个人缴费与个人自我保障联系在一起,并将个人缴费全部记入个人账户。

个人账户是改革实践中引入的最重要的新机制。在社会保障基本类型中,个人账户属于基金储蓄制。基金储蓄制在许多国家的养老保障甚至其他项目中都有采用。我国吸取国外这方面的经