

江泽民社会主义市场经济

理论与实践研究

下

山东人民出版社

江泽民社会主义市场经济 理论与实践研究

主 编 王 敏

副主编 姜铁军

山东人民出版社

八、建立和完善社会保障体系

建立和完善社会保障体系，直接关系到广大人民群众切身利益，关系到经济发展、社会稳定和国家的长治久安。党的十三届四中全会以来，江泽民同志从代表中国最广大人民的根本利益和理顺改革发展稳定三者关系的高度，特别关注社会保障问题，做了一系列重要指示。这一系列重要指示，不仅是指导我们做好新时期社会保障工作的重要指南，也是我们研究江泽民同志社会主义市场经济理论必须高度重视的一个重要组成部分。

（一）完善的社会保障体系是社会主义市场经济体制的重要支柱

1. 建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，是建立社会主义市场经济体制的前提条件

江泽民同志在党的十六大报告中明确指出：“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，是社会稳定和

国家长治久安的重要保证。”^① 这一重要论述，充分说明了建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系的重要性。建立健全社会保障体系直接关系到社会稳定和国家的长治久安，而社会的稳定和国家的长治久安，又是建立和完善社会主义市场经济体制必不可少的前提条件。

(1) 社会保障是保障经济健康发展的安全网。社会保障，是指国家通过立法，强制建立基金，保障公民在年老、疾病、失业、工伤、生育以及遭受意外灾害的情况下，可以得到经济补偿的一种社会经济制度。社会保障之所以必要，就其理论基础而言，是因为“生存机会的分配从来都不是均衡的”。并且社会资源具有稀缺性。哈耶克曾将自由社会的保障分为两种：第一是防止严重的物质匮乏的保障，即确保每个人维持生计的某种最低需要；第二种是某种生活水准的保障。社会保障怎样解决贫困、失业、犯罪等社会问题？必须坚持以经济建设为中心，用发展的办法解决前进中的问题，促进经济发展，繁荣社会主义市场经济。这不仅体现了广大人民群众의强烈愿望，是贯彻落实“三个代表”重要思想的具体体现，而且是建立和完善社会主义市场经济体制的一个基本前提。因为，建立社会主义市场经济体制是一场深刻的社会变革，只有在经济繁荣足以承担改革成本的前提条件下，才能得以顺利进行，而要确保大变革中的经济运行仍然保持正常状态，

^① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，人民出版社2002年版，第28页。

能够通过努力实现经济繁荣，就必须通过建立和不断完善社会保障体系，构建减少乃至消除贫困和失业的安全网，将犯罪减少到最低限度，尽量减少由于经济不景气造成贫困、失业以及犯罪等问题对社会的冲击，为社会主义市场经济体制的建立和完善，创造良好的环境条件。

(2) 社会保障是保障社会平稳运行的减震器。以经济建设为中心、促进经济繁荣，有利于减少贫困、失业乃至犯罪。但是，经济繁荣并不必然或自动导致社会公平、社会公正和社会稳定。原因在于经济繁荣从根本上表现为社会财富的增加，但是并不能说明所增加的社会财富能够在社会成员中得到较为公平的分配，如果存在分配不公平、机会不均等和发展不均衡等问题，所增加的财富不仅不能够惠及大多数社会公众，反而会加大贫富差距，尤其是加大低收入者因不公平感而形成的心理落差，造成社会不稳定。经济繁荣不一定直接带来社会稳定，在客观上需要通过相应的社会保障发挥拾遗补漏的功能，减少社会震荡。西方社会保障理论也是如此，提倡在对自由市场发展的同时，国家要对其负面影响加以调控，以谋求一种在经济与社会发展间的平衡。因此，社会保障的功能是在保证社会公平的基础上，保证和促进劳动力再生产，促进社会经济的发展，从而在根本上保证社会秩序稳定。同时，我们还应当看到，当前我国正处在特定的社会转型时期，包括经济体制由传统的计划经济向社会主义市场经济过渡的经济体制转型，社会形态由农业社会向工业社会、乡村社会向城市社会、礼俗社会向法理社会过渡的社会形态转型。社

会转型引起了与原先社会结构相配套的规则和程序不同程度地失效，引起了显著的利益分化，潜伏着引发社会冲突的诱因。面对社会转型的巨大压力，要科学有效地化解各种利益矛盾，最大限度地减少社会震荡，首先必须通过建立社会保障体系和扎实有效地开展社会保障工作，使“那些占人口大多数的生活勉强过得去或生活已经十分艰难的社会中下层不丧失信心，并逐渐扭转他们的生活状况”。“中国社会的自稳定机制、社会的可持续发展，实在都与这个阶层的变动有着最重要的关系。”从这个意义上讲，社会保障所形成的维护社会稳定和国家长治久安的减震机制，是新形势下我们建立和完善社会主义市场经济体制乃至顺利实现社会转型的重要前提。

2. 社会保障制度改革，是建立社会主义市场经济体制的客观要求

社会保障关系到广大人民群众切身利益，我们党和国家一贯重视社会保障工作。“新中国成立后不久，1951年2月，政务院发布《劳动保险条例》，在我国城市中逐步建立了以社会保险和职工福利为主要内容的劳动保险制度，遗憾的是，50年代末期之后，由于指导思想出现偏差，不仅导致我国经济发展走入困境，也使社会保障建设出现了波折。主要表现是：①不够重视，没有摆上经济社会发展的应有位置。②没有积累。在计划经济条件下，我们实行‘多就业、低工资、高积累’政策，为了积累工业化资金，国家规定国营企业利润全部上缴，职工退休金从成本中列支，后来实行社会统筹，也只能现收现付，没有

形成应有的养老金积累。③覆盖面窄。当时建立的社会保障制度只覆盖了全民所有制企业和事业单位，不包括集体所有制企业，而且由企业负责日常管理，实际上是一种‘企业保险’，不是真正意义上的‘社会保险’。即使如此，‘文化大革命’期间还被迫中断。实行改革开放以后，我们开始对社会保障制度进行改革。”江泽民同志关于改革社会保障制度的一系列重要指示，为推进我国社会保障制度改革指明了方向。

(1) 社会保障制度改革，是建立社会主义市场经济体制必须认真抓好的一个重要环节。在党的十四大报告中，关于我国经济体制改革应当确定什么样的目标模式，江泽民同志在总结我们党自十一届三中全会以来的实践和理论创新经验的基础上，明确指出：“实践的发展和认识的深化，要求我们明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力。”^① 为了推进社会主义市场经济体制的建立，加快经济改革步伐，江泽民同志进一步强调：“建立社会主义市场经济体制，要认真抓好几个相互联系的重要环节。一是转换国有企业特别是大中型企业的经营体制，把企业推向市场，增强它们的活力，提高它们的素质……二是加快市场体系的培育……三是深化分配制度和保障制度的改革……积极建立待业、养老、医疗等社会保障制度……四

^① 江泽民：《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》，《十四大以来重要文献选编》（上），人民出版社1996年版，第18～19页。

是加快政府职能的转变。”^①之所以强调要认真抓好这四个相互联系的重要环节，是因为它们在社会主义市场经济体制建立中具有极其重要的作用和功能。社会主义市场经济体制，是市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的现代市场经济体制，是讲求微观经济效率和宏观经济平衡协调发展的现代市场经济体制，要建立这种“看不见的手+看得见的头”的双重目标经济体制，首先必须搞活市场、必须搞活市场经济的主体——企业。因此，江泽民同志明确指出，建立社会主义市场经济体制必须认真抓好的几个相互联系的重要环节的第一个环节，就是“转换国有企业特别是大中型企业的经营机制，把企业推向市场，增强它们的活力，提高它们的素质。这是建立社会主义市场经济体制的中心环节，是巩固社会主义制度和发挥社会主义优越性的关键所在”^②。同时，为了使被推向市场的企业能够正常地在竞争中生存和发展，真正使其优胜劣汰，就需要抓好第二个重要环节——“加快市场体系的培育”；而市场体系的运作更多地是体现竞争规律，为了体现和维护公平竞争和深入开展公平竞争乃至维护广泛竞争中的社会正常运转，就必须抓好第三个重要环节——“深化分配制度和保障制度的改革”；当然，所有这一系列改革都需要得到政府管理机制的支持，从中国国情出发这是必不可少的。于是就出现了第四个必须抓好

^{①②} 江泽民：《加快改革开放和现代化建设，夺取有中国特色社会主义事业更大胜利》，《十四大以来重要文献选编》（上），人民出版社1996年版，第20～22页，第20～21页。

的重要环节——“加快政府职能的转变”。将社会保障制度改革作为建立社会主义市场经济体制必须认真抓好的重要环节之一，并且明确提出要“积极建立待业、养老、医疗等社会保障制度”，不仅体现了党的第三代领导集体对社会主义市场经济体制及其内在机理的深刻理解和认知，体现了江泽民同志对社会保障工作的关注，也为从1993年开始构建的社会保障制度进入全面改革阶段奠定了理论基础。

(2) 建立多层次的社会保障制度，是社会主义市场经济体制基本框架的构成部分。在党的第十四次全国代表大会确立了以市场为取向的社会主义经济体制的改革目标之后，以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体，对于建立一个什么样的市场经济体制，进行了大量研究探讨和艰苦的理论创新。江泽民同志指出：“我们要建立的社会主义市场经济体制，是同社会主义基本制度结合在一起的，是要使市场在社会主义国家的宏观调控下对资源配置起基础性作用。这是科学社会主义实践的一个伟大创造。”^①“社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。它在所有制结构上、分配制度上、宏观调控上具有鲜明的社会主义特征，因而也具有资本主义不可能有的优势。我们既要坚持和发扬自己的优势，重视自己经验的创造，又要结合中国的实

^① 《十四大以来重要文献选编》(上)，人民出版社1996年版，第334页。

际,积极吸收和借鉴西方国家利用市场促进社会生产力发展的有益经验,使社会主义制度的优越性和市场在资源配置中的长处得到充分的发挥。”^①“在社会主义条件下搞市场经济,世界上还没有先例,这是一个伟大的试验和艰辛的创造,许多规律性的东西我们还不熟悉。西方发达国家发展市场经济的那些合乎市场一般规律的成功经验和合理做法,我们正在积极学习和借鉴。但从根本上说,中国建立社会主义市场经济体制,还要坚持从中国实际出发,在实践中不断探索,走出一条自己的路。根据我们现在的认识,社会主义市场经济体制的基本框架是,在公有制为主体、多种经济共同发展的方针指导下,建立适应社会主义市场经济要求的现代企业制度;形成全国统一开放的市场体系,实现城乡市场紧密结合,国内市场和国际市场相互衔接,促进资源的优化配置;转变政府管理经济的职能,建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系,保证国民经济的健康运行;建立以按劳分配为主体、多种分配方式并存,效率优先、兼顾公平的收入分配制度,鼓励一部分地区一部分人先富起来,最终实现全体人民的共同富裕;建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障,促进经济发展和社会稳定。”^②

江泽民同志关于社会主义市场经济体制的一系列论述,不仅体现了他与时俱进的思想风格,体现了党的第三

① 《十四大以来重要文献选编》(上),人民出版社1996年版,第621-622页。

② 《江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)》,中央文献出版社2002年版,第67页。

代领导集体对邓小平同志关于“走自己的道路，建设有中国特色的社会主义”^① 伟大思想的继承和发展，也体现了江泽民同志对社会保障问题的深思熟虑。首先，将“建立多层次的社会保障制度”作为社会主义市场经济体制基本框架五根支柱之一，与建立现代企业制度、形成全国统一开放的市场体系、转变政府管理经济的职能、建立以按劳分配为主体多种分配方式并存的收入分配制度相提并论，是我们党的宗旨的根本体现，展示了江泽民同志关心群众疾苦的爱民情怀和善于用马克思主义的世界眼光观察问题的领袖特质。因为社会保障制度改革不仅直接关系广大人民群众的利益，关系到社会的稳定 and 国家的长治久安，而且也是新形势下世界各国政府普遍关注的一个问题。综观世界社会保障发展演变的历史过程，可以发现，社会保障在各国国民经济和社会生活中正产生着越来越重要的影响。正因为如此，世界各国都普遍重视社会保障制度建设，少数尚未建立社会保障制度的国家正在加快建设步伐，已经建立社会保障制度的国家纷纷对本国的社会保障制度建设进行改革和完善。

其次，江泽民同志明确提出“建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障”，也是我们党发展着的思想路线在社会保障工作中的具体体现。我们党的思想路线从第一代领导核心毛泽东概括的“实事求是”，到第二代领导核心邓小平概括的“解放思

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第3页。

想、实事求是”，再到第三代领导核心江泽民概括的“解放思想、实事求是、与时俱进”，呈现出一脉相承的继承发展关系。解放思想、实事求是、与时俱进，是一个思想内涵丰富、理论形态完备的有机统一体，在江泽民同志关于“建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障”的论述中，得到了紧密内在关联的科学体现。众所周知，由于历史和现实等种种原因，我国的社会保障制度覆盖面较窄，未能最大限度地把城乡居民纳入社会保障的范围，江泽民同志在阐述社会主义市场经济体制基本框架中的社会保障制度建设时，用的是“城乡居民”这个概念，而不只是指城镇居民或者只是指全民所有制企业和事业单位工作人员，是一个体现“解放思想”和“与时俱进”精神的概念。但是，对于中国这样一个人口众多的发展中国家来说，社会保障制度建设是一项十分复杂的社会系统工程，在工作中还必须注意“实事求是”。因此，江泽民同志讲，要建立“多层次的”社会保障制度，为城乡居民提供“同我国国情相适应的”社会保障，以利于“促进经济发展和社会稳定”。尤其是江泽民同志对我们所建立的社会保障制度要能够“促进经济发展和社会稳定”的功能规定，对于指导我国在经济建设和经济体制改革中科学有效地建立社会保障制度，具有极其重要的意义。因为从国际经验看，社会保障并不必然与经济发展、社会稳定划等号，如果制度设计或者运用存在不够科学合理的问题，不仅不利于促进经济发展和社会稳定，还会带来很多后遗症。如在北美和西欧，“寻找社会保障

的贫民从农村向大城市沉淀，中产阶级外逃，形成纽约、洛杉矶等大城市中的贫民窟和犯罪集团，导致早期核心经济区的衰落。社会保障制度把养老的负担移交给国家，造成家庭和社会瓦解，多数儿童成长于单亲家庭，导致青少年严重的心理问题和社会问题。中年人税负过重，妇女不愿生育，人口出生率下降过度，劳动力严重不足。产业界不得不依靠非法移民，原有居民和新移民的矛盾不断升级。”因此，社会保障制度的建设，要立足于本国的实际，紧紧围绕促进经济发展和社会稳定这个中心，科学设计，精心运作，以求实效。这是江泽民同志在建立社会保障制度工作方面一个非常重要的观点。

(3) 建立健全社会保障制度，是国有企业改革必要的外部条件。党的十一届三中全会以来，我国逐步推进国有企业改革。在这个过程中，江泽民同志对国有企业改革做了一系列重要指示，把建立健全社会保障制度，作为国企改革的重要条件，对于科学有效地推进国有企业改革，发挥了极其重要的指导作用。

1996年5月4日，江泽民同志在上海、江苏、浙江、山东四省市企业改革和发展座谈会上，特别讲到了加快建立健全社会保障制度的问题，即“协调推进各项配套改革，重点是建立权责明确的国有资产管理、监督和营运体系，促进政企职责分开，加快建立健全社会保障制度，为国有企业改革提供必要的外部条件”^①。江泽民同志将加

^① 《十四大以来重要文献选编》（下），人民出版社1996年版，第1931页。

快建立健全社会保障制度作为国有企业改革必要的外部条件，指明了国有企业改革对建立健全社会保障制度的客观要求和二者的内在联系。因为随着国有企业改革的逐步推进，企业相当一部分职工下岗待业在所难免，这是计划经济体制下的“低工资高就业”模式遗留的问题，也是国有企业改革、产业结构调整无法回避的问题，在客观上就需要做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作，同时还要做好与国有企业改革相关联的养老和医疗等保障工作，与推进国有企业改革的客观要求相适应，加快建立健全社会保障制度，使得在国有企业改革中受到利益冲击的社会群体在社会保障中得到慰藉，不至失去基本的生存依托，以保障国有企业改革在拥有广大职工群众基本理解和认同的基础上顺利推进。

3. 建立和完善社会保障体系，是建立社会主义市场经济体制的重要内容

自1994年以来，随着改革的不断深入，江泽民同志关于深化社会保障制度改革，建立和完善社会保障制度的论述，也与时俱进地向建立和完善社会保障体系深化。因为社会保障制度改革乃至建立和完善社会保障制度是手段，而不是根本目的，深化社会保障制度改革和建立健全社会保障制度的目的在于建立和完善社会保障体系，为广大人民群众提供切实有效的社会保障，支持社会主义市场经济体制的顺利建立和逐步完善。因此，建立和完善社会保障体系，推进国有企业深化改革，是建立社会主义市场经济体制的重要内容。

(1) 建立社会保障体系是深化国有企业改革、建立现代企业制度应重点解决的一个问题。国有企业改革是建立社会主义市场经济体制的中心环节。1994年9月,在党的十四届四中全会上,江泽民同志提出,深化企业改革要抓好三个关键点,其中一个关键点就是逐步建立社会保障体系。1995年上半年,江泽民同志在上海、长春召开的企业座谈会上明确指出:“在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指导下,党的十四大系统地总结了十多年改革开放和经济建设的实践经验,确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标。十四届三中全会进一步明确了国有企业改革的方向是建立现代企业制度。去年,党中央、国务院采取了一系列政策、措施,包括成功推出完善宏观经济体制改革的几项重大举措,为深化国有企业改革创造了条件……建立现代企业制度,是十几年来经济体制改革特别是企业改革经验的总结和理论的发展,我们一定要坚持这个改革方向,认真组织好试点工作。”^①如何科学有效地组织好国有企业建立现代企业制度的试点,推进国有企业建立现代企业制度?江泽民同志在讲话中从深层次上切中国有企业改革的要害,进一步指出:“深化国有企业改革,建立现代企业制度,是一项复杂的系统工程。目前企业存在的困难和矛盾,有些是企业本身的问题,有些是国民经济中深层次问题的反映。所以,既要转换企业经营机制,还要进一步抓好宏观经济管理体制

^① 《十四大以来重要文献选编》(中),人民出版社1997年版,第1367~1369页。

改革和各项配套改革，为解决当前企业面临的问题和困难创造条件。”^①“通过这一段的考察和调研，我感到，当前深化企业改革，进行现代企业制度试点，要重点解决好这样几个问题：一是要抓紧解决政企不分；二是要加强国有资产管理和监督；三是尽快建立社会保障体系；四是解决好企业负担过重的问题。”^②将“尽快建立社会保障体系”作为进行现代企业制度试点、推进国有企业深化改革必须重点解决好的四个问题中的一个问题，是江泽民同志深入实情、体察民情得出的科学结论，也是江泽民同志“三个代表”重要思想的一个具体体现。

(2) 建立多层次的社会保障体系有利于深化国有企业改革，保持社会稳定。江泽民同志从建立和完善社会主义市场经济体制的高度，十分重视通过尽快建立社会保障体系为解决企业面临的问题和困难创造条件，建立现代企业制度，推进国有企业改革。不仅要求各级党委和政府要把尽快建立社会保障体系作为要重点解决好的一个问题来抓，而且对于建立什么样的社会保障体系及其重要意义，也做了明确指示和进一步说明。江泽民同志指出：“企业人员可以流动，长期亏损、资不抵债的企业可以破产，这是企业在市场经济条件下优胜劣汰的表现，也是搞活国有企业的重要条件。企业富余人员的分流和破产企业职工再就业的问题，政府和企业要通过开辟再就业渠道，比如兴

^{①②} 《十四大以来重要文献选编》(中)，人民出版社1997年版，第1373页，第1374页。

办第三产业等办法，尽可能予以妥善解决，而不能简单地把这些人的推向社会。还要转变就业观念，建立、完善劳动力市场，形成人员合理流动的机制。同时，加快建立多层次的社会保障体系，特别是抓紧建立和完善养老、失业、医疗保险制度，这对于深化企业改革，保持社会稳定，顺利建立社会主义市场经济体制，具有重大意义。”^① 在这里，江泽民同志特别强调要加快建立“多层次的”社会保障体系，“特别是抓紧建立和完善养老、失业、医疗保险制度”，是基于中国国情的务实思考而进行的精心设计。因为从一般意义上讲，社会保障分三个层次，家庭保障是第一个层次，法定的、基本的社会保障是第二个层次，补充保险、商业保险等作为第三个层次，三个层次的功能和作用角度不同，缺一不可。建立多层次保障体系不仅有利于调动家庭及社会各界的力量，满足社会成员多层次保障的要求，而且也符合中国国情和转型社会的客观实际。因此，从我国人口多、底子薄、社会生产力发展水平低和正处在社会转型时期的实际出发，应当建立国家的基本保障、用人单位的补充保障、个人自动储蓄性保障三个层次的社会保障体系，兼顾国家、集体和个人三者利益，兼顾眼前和长远利益，尤其是注意解决好“建立和完善养老、失业、医疗保险制度”的问题，对于深化国有企业改革，保持社会稳定，顺利建立社会主义市场经济体制，具有极其重要的意义。

① 《十四大以来重要文献选编》（中），人民出版社1997年版，第1375页。