

完善的适合中国国情的 社会保障制度探索

李志立 著

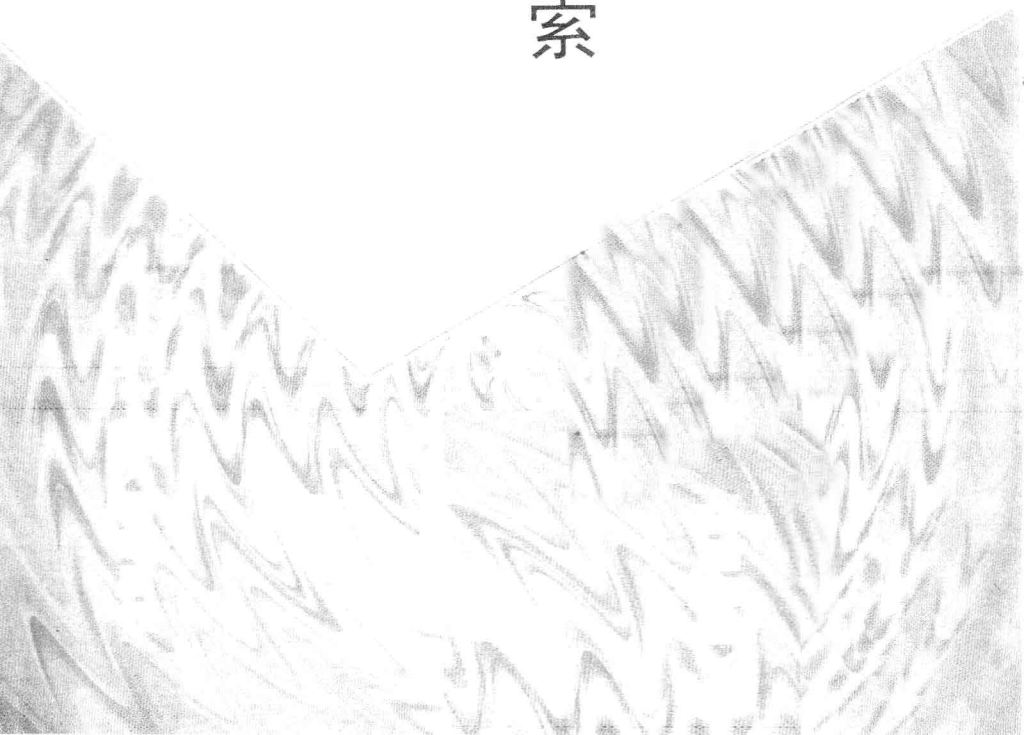
宁夏人民出版社

完善的适合中国国情的

社会保障

制度探索

李志立 著



图书在版编目(CIP)数据

完善的适合中国国情的社会保障制度探索/李志立著. - 银川:宁夏人民出版社, 2004.6

ISBN 7-227-02750-3

I. 完… II. 李… III. 社会保障-福利制度-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 044386 号

完善的适合中国国情的社会保障制度探索

李志立 著

责任编辑 杨毅平

封面设计 如 豪

责任印制 来学军

……… 宁夏人民出版社

……… 银川市北京东路 139 号出版大厦

……… www.nx-cb.com

电子邮箱 nrs@public.yc.nx.cn

经 销 新华书店

印 刷 宁夏施尔福印刷有限公司

开 本 850 × 1168 1/32

印 张 4.75

字 数 1.1 万 千

版 次 2004 年 2 月第 1 版

印 次 2004 年 2 月第 1 次印刷

印 数 1000 册

书 号 ISBN 7-227-02750-3/D·168

定 价 15.00 元

版权所有 翻印必究

出版说明

我国的社会保障制度体系需要得到进一步的改革完善是业内人士乃至全社会的共识。但具体怎样改,历来是仁者见仁、智者见智,业内专家学者均有着自己的见解。本书作者根据自己对我国现行社会保障政策的理解,结合国内外社会保障工作的成功经验,提出了在我国建立大统账结合社会保险制度的改革新思路。该建议认为我国应当建立劳动保险和公积金个人账户(包括养老、医疗、住房、教育四个子账户)相结合的社会保险制度,配以社会救济、社会优抚、社会照顾、社会互助等其他社会保障措施,以期在我国建立一个完善的适合国情的社会保障体系,具有较强的操作性和可行性。现特予出版,供各级领导决策时参考,也供社会保障工作者加深对现政策的理解,同时供有关人士了解国内外社会保障情况。

宁夏人民出版社
2004年2月26日

前 言

纵观人类社会发展历史,社会保障水平由低到高、社会保障范围由小到大,生产力的发展水平决定了社会保障的程度。在我国社会保障制度建设初期,各项目只能需要一个实施一个,搞单兵突进,难以综合规划。而目前,我国各项社会保障制度已经基本确立,但社会保障各方面不衔接、不配套、管理成本大等弊端已严重影响到制度的进一步发展,对社会保障资源进行全面整合已势在必行,这就需要我们运用马克思主义辩证统一的整体全局性观点探索社会保障制度体系在我国的最佳组合,从而建立一个完善的适合中国国情的社会保障制度体系,以全面保障我国社会经济的统筹协调发展。

国际劳工组织认为:“没有社会安定,就没有社会发展;而没有社会保障,就没有社会的安定。”可见社会保障的重要作用得到了国际范围内的重视。《中华人民共和国宪法》规定:“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”作为市场经济发展的重要支柱,社会保障常被人们形象地称之为社会安定团结的“稳定器”、经济持续平稳运行的“减震器”和实现社会公平的“调节器”。社会保障是人权切实得到保证、社会全面进步的重要标志,我国的社会保障工作为维护最广大人民的根本利益作出了十分重要的贡献。但是我国的社会保障制度在具体操作机制上尚有需进一步完善之处,社会保障的功能还没有充分地发挥出来。

当前,我国已经进入老龄社会。在最近 30 年内,必须尽快作

足社会保险基金,以迎接人口老龄高峰期的到来。也就是说目前是改革和完善社会保障制度的最佳时期。坐失这个机会,必将严重影响中华民族可持续发展的复兴能力。

在我国全面建设小康社会的经济高速发展时期,‘统筹城乡经济社会发展、统筹区域经济社会发展’也要求我们未雨绸缪,及时构建更加适合我国国情的社会保障体系,以促进生产力的发展,切实保障公民的基本生存权。

在中国特色社会保障体系建设中,只有遵循“统政策、低水平、广覆盖、全方位、多层次、强管理、权利义务相对等、公平和效率合理兼顾”的原则,构建一个大统账结合的社会保障制度。用社会保障公积金个人账户进行一般养老、保健、住房、教育基金的完全积累,减轻国家财政的负担,明确用人单位和个人的社会保障责任,强化自我保障意识,激发个人参加社会保障的积极性;用养老、医疗、失业、工伤、生育、伤残保险的纯粹社会统筹体现社会保险的公平性,并在资金上力求自我平衡。由国家对社会救济、社会优抚和社会照顾负主要责任;支持社会各方面开展社会互助;稳定家庭的养老等保障功能,开展社会化保障服务;鼓励建立补充社会保险,发展商业保险,保护储蓄保障。

作实社会保障个人公积金账户,公积金账户和社会统筹基金等其他社会保障基金分开管理。国家通过财政转移支付、国有资产逐步减持变现以及其他方式处理社会保险转制成本。通过正确处理新旧政策衔接,财政、用人单位和个人的关系,管理体制,长远和目前利益等方面的问题,在我国建立一个适合国情的、全国统一的、尽可能覆盖全体国民的、完善的、可持续发展性强的、开放的、公平和效率合理兼顾的、管理成本相对较低的社会保障体系。

在社会保险基金管理方面,国家主要承担历史债务的清偿责

任。社会保障管理体制建设应当遵循“决策、执行、监督”三方制约的原则。行政管理以地方政府为主,落实其保一方平安的责任;经办机构由中央统一垂直管理,便于基金调剂运营;同时进行广泛有效的监督,确保基金安全。

目 录

第一章 我国社会保障体系的构成	(1)
一、社会保障概念辨析	(1)
二、世界各国社会保障的发展趋势	(4)
三、我国社会保障体系的应有构成	(5)
第二章 我国社会保障制度基本评价	(11)
一、对我国社会保障制度的基本评价	(11)
二、我国现行社会保障制度的主要不足	(11)
三、基本养老保险制度实证分析	(19)
第三章 我国社会保障的价值取向及革新原则	(27)
一、我国社会保障的价值取向	(27)
二、我国社会保障制度改革应当遵循的原则	(28)
第四章 完善的适合我国国情的社会保障体系	
建设构造设想	(32)
一、完善的适合我国国情的社会保障制度	
总体构想	(32)
二、建立完全个人账户形式的社会保障	
公积金制度	(32)
三、建设纯粹社会统筹性质的劳动保险制度	(36)
四、加强社会救助体系建设切实保证	
人民生存权	(40)
五、完善社会优抚制度弘扬一心为公精神	(40)
六、积极发展社会互助培养公民互济意识	(41)
七、开展社会照顾促使特殊群体提高生活水平	(41)
八、保护补充保障促使社会保障多层次全方位	(41)
九、稳定家庭的保障功能减轻社会保障压力	(42)

十、全面开展社会化保障服务提高资源利用率	(42)
第五章 新社会保障体系可行性分析	(43)
一、新社会保障制度的社会经济适应性分析	(43)
二、新社会保障制度合理性分析	(44)
三、社会保险转制成本分析	(87)
四、农村社会养老保险制度改革	(89)
第六章 用人单位负担能力分析	(94)
一、合理确定企业的社会保险缴费率	(94)
二、社会成员个人负担分析	(98)
三、机关事业单位社会保险制度改革	(104)
第七章 社会保障基金管理	(107)
一、我国社会保障基金的筹集方式	(107)
二、我国社会保障基金的筹集渠道	(108)
三、我国社会保障基金的筹集规模	(108)
四、社会保障待遇给付方式	(110)
五、社会保障预算管理模式	(110)
六、社会保障基金投资管理	(112)
七、社会保险费改税	(113)
八、社会保障会计报表设计	(116)
第八章 我国的社会保障管理体制	(121)
一、国家政权在社会保障中的责任	(121)
二、世界各国社会保障管理体制比较	(127)
三、优化我国的社会保障管理体制	(129)
四、社会保障经办机构建设	(133)
五、社会保障经办机构职能辨析	(134)
主要参考文献目录	(137)
后 记	(139)

第一章 我国社会保障体系的构成

一、社会保障概念辨析

社会保障一词来源于英文 Social security, Security。我国港台地区多将其译为“社会安全”，日本国将其译为“社会保障”。社会保障中的“保障”，主要指使人类的正常生活获得一定程度的稳定性和安全性。而“社会”一词，则表明人类生活的某种程度的安全性不是自然实现的，而是由社会提供或赋予的。^① 对于社会保障，作为一种社会政策、经济制度、福利方案，不同的国家和组织对此有不同的界定，但所有的解释都大同小异，显现出世界各国在这一方面的趋同性。

国际劳工组织在 1942 年出版的有关文献中将社会保障表述为：“通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障，为公民提供保险金，预防或者治疗疾病，失业时给予资助并帮助其找工作。”

美国政府官方出版的《社会保障手册》对社会保障的定义是：通过社会保障法案和相关法律建立的方案，这些方案的基本目标是给个人和家庭提供物质需求，保证老年人和伤残者的费用而不用尽他们的储蓄，保证家庭稳定团结，使孩子在健康安全中成长。该国 1973 年出版的《韦氏新大学辞典》解释：“社会保障是社会或

^① 师言主编：《社会保险行政争议处理办法实施手册》，北京，京华出版社，2001 年版，第 170 页。

国家为个人及其家庭保证经济安全和提供社会福利的公共计划的原则和实践。”

日本总理府社会保障审议会 1950 年发表的《劝告》把社会保障界定为:对于残疾、负伤、生育、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和国家直接负担上寻求经济保障途径,对陷入生活困境者,通过国家援助,保障其最低限度的生活,同时,谋求公共卫生和社会福利的提高,以便使所有的国民都能过上真正有文化的社会成员生活。

英国社会保障制度创始人、国际著名的社会活动家和经济学家贝弗里奇(W. H. Beveridge)认为,社会保障的目的在于满足人的需求,它通过每个公民根据自己能力的储蓄活动,以便在任何时候都能有满足其生活需要的充分收入来源。而英国著名的社会保障专家梯姆斯(Titmuss)认为:社会保障是为了缓和因经济结构而造成的收入分配或生活需求性资源分配的不公平而设计的一种社会再分配方案。1984 年出版的《大英百科全书》则将社会保障视为“一种公共计划”,“其设置是为了保护个人及其家庭不因失业、年老、疾病或死亡以至收入受到损失,并通过公共服务(例如医疗)以及为家庭生活提供经济补助以增进其福利。社会保障可包括社会保险计划、保健及福利事业,以及种种保护收入的方案。”

新西兰皇家社会保障委员会在一份报告中指出,社会保障主要是为了保证每一个人都能享受与其他社会成员基本相同的生活标准,使自己感到是社会的参与者和成员的一部分。

在我国,一般认为,社会保障是政府或社会为了保持经济发展和社会稳定,对社会成员因年老、伤残、疾病、失业而丧失劳动能力或丧失就业机会,或因自然灾害和意外事故等原因面临生活困难时,通过国民收入分配和再分配提供物质帮助和社会服务,

以确保其基本生活需要。也有人认为,社会保障是指通过国家立法和行政措施设立的各种保证社会成员基本生活安全项目的总和,它向公民提供各种形式的补贴、津贴,用来补偿公民由于退休、失业、伤残、丧偶、生育等原因造成的收入损失,并在其患病期间提供医疗服务。^①劳动和社会保障部认为:“社会保障是指国家通过立法,积极动员社会各方面资源,保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存,保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响,同时根据经济和社会状况,逐步增进公共福利水平,提高国民生活质量。”^②

笔者认为,社会保障是指国家和社会为了践行以人为本的理念,弘扬人道主义精神,保持经济发展和社会稳定,通过动员社会各方面资源,保证社会成员在丧失劳动能力时或无法取得满足基本生活需要的收入时抑或遭受各种伤害而面临生活困难时,使其基本生活得到保障,进而增进社会福利水平,提高个人及家庭生活质量的一系列措施。这些措施构成一个现代国家的基本社会经济制度。

社会保障需要通过社会的共同努力对遭受生存危险等情形的社会成员给予一定的物质利益,使其摆脱生活困境或提高生活水平,以达到维护社会稳定,促进经济发展的目的。要使这个目的落到实处,在市场经济条件下,必须通过国家意志来实现。本书主要研究的就是应当由国家出面组织的社会保障经济行为。

在这里,我们有必要对社会福利和社会保障这两个概念作一辨析。通常认为,社会福利的概念有广义和狭义之分。广义的社

^① 师言主编:《社会保险行政争议处理办法实施手册》,北京,京华出版社,2001年版,第170-171页。

^② 张左己主编:《领导干部社会保障知识读本》,北京,中国劳动社会保障出版社,2002年版,第4页。

会福利是指政府为全体社会成员创建有助于提高生活质量的物质和文化环境,提供各种社会性津贴、公共基础设施和社会服务,以不断增进国民整体福利水平。主要包括各种文化教育、公共卫生、公共娱乐、市政建设等。狭义的社会福利是指政府和社会向老人、儿童、残疾人等社会中特别需要关怀的人群,提供必要的社会援助,以提高他们的生活水准和自立能力。主要包括老人福利、妇女福利、儿童福利、青少年福利、残疾人福利等。^① 笔者认为,根据广义社会福利的上述概念,社会福利实际上是一个包括社会保障、公共卫生、义务教育、公用建设等各种由国家和社会出面为社会成员提供的旨在提高生活质量的公益事业의总和。而狭义的社会福利应当称为社会照顾,因为老人、儿童、残疾人等社会中特别需要关怀的人群就是需要国家或社会给予照顾的群体。

二、世界各国社会保障的发展趋势

每一个国家都有自己独特的历史文化传统、人口结构,所处的经济和社会发展阶段也有差别。国情的不同决定着各国社会保障制度均有一定的差异,不同国家社会保障的实施项目、覆盖范围、资金筹集方式和待遇支付水平等都有所差别。但总体来说,当今世界的社会保障制度大体上分为福利型社会保障制度、保险型社会保障制度和强制储蓄型社会保障制度三种。^②

以英国、瑞典为代表的福利型社会保障模式多见于西欧和北欧国家。实行全民保障;社会保障范围由生到死,几乎无所不包;社会保障资金主要来源于国家一般性税收;形成广泛而优厚的公共津贴制度,津贴与个人收入及缴费之间缺乏联系;财政负担沉

① 张左己主编:《领导干部社会保障知识读本》,北京,中国劳动社会保障出版社,2002年版,第5-6页。

② 张左己主编:《领导干部社会保障知识读本》,北京,中国劳动社会保障出版社,2002年版,第20页。

重。

德国、美国、日本等许多发达国家建立的保险型社会保障制度强调权利和义务相对应,公平与效率两兼顾。社会保障费用由政府、企业和劳动者三方负担,个人和企业缴费为社会保险基金的主要来源;以保障基本生活水平为原则;待遇给付标准与劳动者的个人收入和缴费相联系;既保障每一个公民都能享有一定的社会保障待遇,又尽可能不影响市场竞争活力。

强制储蓄型社会保障制度以新加坡、智利为代表,其基本特征是:建立个人账户,雇主和雇员的缴费全部记入雇员的个人账户;个人账户资金投入资本市场运营,以实现保值增值;雇员退休后的养老保险待遇完全取决于其个人账户积累额。依据基金管理运营方式的不同,可将强制储蓄模式进一步划分为两种类型;一种以新加坡为代表,其核心是政府集中管理和运营基金;另一种以智利为代表,其核心是由私营基金管理公司竞争运营基金。

分析三种类型的社会保障制度,可以发现,各国的社会保障制度在初建时并没有一个固定的统一的模式,绝大多数国家都是根据本国国情建立了自己的社会保障制度。但由于经济全球化的影响和社会文化的大融合,各国社会保障制度趋同趋势日益明显,彼此的差别越来越小。兼取各家之长,建立一种混合性的社会保障制度,已经成为当今世界社会保障制度改革的基本方向。

三、我国社会保障体系的应有构成

美国的社会保障体系在法律上由六个部分构成,即社会保险制度、社会救济制度、退伍军人补助制度、老人医疗服务制度、教育制度、住房制度。

英国的社会保障体系包括社会保险制度、社会救助制度、社会补助制度(住房、儿童、高龄老人)、社会保健服务制度等。

日本的社会保障体系除了社会保险、国家救济和社会福利这

三大制度外,还包括日本特色的义务教育制度。

在德国,经过 100 多年的发展,一个包括社会保险、社会救济、社会照顾、社会福利在内的庞大的社会保障体系已经形成。在这一体系中,社会保险是主体部分,几乎覆盖了全体公民,其中养老保险、医疗保险、工伤保险和失业保险构成了德国社会保险的 4 大支柱;社会救济主要针对丧失劳动能力者;社会照顾的对象主要是因意外突发事件而受到困扰的人;社会福利的对象则是全体公民。

新加坡的中央公积金制度已经发展成为一个综合性的社会保障储蓄计划。期初征收公积金只是用于劳动者的退休养老,之后范围不断扩大。除用于从业人员的养老、住房、医疗保健外,还可以用于购买个人及家庭商业保险,支付个人或直系亲属的医疗费、住院费、进行投资等。

国际劳工组织认为,构成社会保障的各种要素或组成部分包括:社会保险、社会救助、国家财政收入资助的福利补贴、家庭补贴、以及储蓄基金,还有雇主规定的补充条款和环绕社会保障而发展的各种补充方案。

笔者认为,普遍意义上的社会保障应当包括社会保险、社会救济、社会优抚、社会互助、社会照顾、住房保障、教育保障、慈善事业、商业保险等所有由国家或社会对社会成员个人及其家庭提供物质帮助的措施。不论是国家出面组织的针对个人和家庭的福利事业,还是由社会组织的针对个人和家庭的救济互助等保障行为,都属于社会保障的范畴。甚或商业保险,尽管其有赢利性质,但化解参保者风险的功能同样十分强大,因此也应当归属于社会保障范畴。

在这里,我们主要研究应当由国家出面组织的社会保障工作。结合我国国情,一个符合现代社会原则、完善的中国社会保

障应当包括社会救助、社会优抚、劳动保险、社会互助、社会照顾、住房保障、教育保障等各项制度和公积金计划及社会化管理服务等实现手段。

(一)最低层次的保障:社会救助制度

社会救助也叫社会救济,是指国家和社会对因各种原因无法维持最低生活水平的公民给予无偿救助的一项社会保障制度。救助的对象主要有三类:一是无依无靠、没有劳动能力、又没有生活来源的人,主要包括孤儿、残疾人以及没有参加社会保险且无子女的老人;二是有收入来源,但生活水平低于法定最低标准的人;三是有劳动能力、有收入来源,但由于意外的自然灾害或社会灾害,而使生活一时无法维持的人。社会救济是最低层次的社会保障,主要保障公民享有最低的生活水平,满足生命存续的需要,给付标准低于社会保险。社会救济的经费来源主要是政府财政支出和社会捐赠。

(二)特殊性质的保障:社会优抚制度

社会优抚是指政府和社会对军人等从事社会公共(公益)事业者及其家属予以优待、抚恤和妥善安置的政策。主要包括向烈属、军属、复员退伍军人、残疾军人提供抚恤金、优待金、补助金;举办荣誉军人疗养院、光荣院;安置复员退伍军人;为军队离退休干部提供服务;对见义勇为等正义行为给予表彰、资助、抚恤等(笔者意见)。社会优抚是一种特殊的保障,其目的在于安定军心和鼓励社会成员一心为公,维护国家安全和弘扬社会成员为公共(公益)事业献身的精神,以促进社会稳定和提升公民精神道德情操。

(三)社会保障的主体:劳动保险制度

劳动一般指劳动者进行物质财富创造时的活动。社会泛指由于共同物质条件或相同意识形态而相互联系起来的人群,这个

人群一般包括劳动者,也包括老年人和儿童等。保险则指组织分散的社会资金,补偿因自然灾害、意外事故或人身伤亡而造成的损失的方法。参加保险的人或单位,向保险机关按期缴纳费用,保险机关对在保险范围内所受的损失负赔偿责任。

劳动和社会保障部门认为:“社会保险是指国家通过立法,多渠道筹措资金,对劳动者在因年老、失业、患病、工伤、生育而减少劳动收入时给予经济补偿,使他们能够享有基本生活保障的一项社会保障制度。”^①由于目前社会保险的主要保障对象是全体劳动者,笔者认为,将现行的社会保险称之为劳动保险更切合实际,没有必要在名称上作无谓的拔高。而当劳动保险的保障对象从劳动者逐渐覆盖到全体国民时,其社会性就全面体现了出来,劳动保险就发展成为真正意义上的社会保险。而社会保险是指国家或社会通过多渠道筹措资金,当社会成员因自然灾害、意外事故、人身伤亡需要物质帮助时,或劳动者因年老、失业、患病、生育、伤残而减少劳动收入时给予一定的经济补偿,使他们能够享有基本生活保障的一项社会保障制度。从这个意义出发,社会互助基金、各种合作基金等社会保障项目也可以视作社会保险。譬如目前推行的农村合作医疗制度,通过向农民组织分散的社会资金,补偿农民疾病事故造成的损失,具有保险的性质。所以,广义的社会保险应当是一个包括劳动保险、互助保险(合作医疗保险、救灾合作保险)等在内的大概念。劳动保险具有强制性、保障性、福利性、互济性和普遍性的特征,主要包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险和伤残保险等项目,是社会保险的一个主要组成部分。

^① 张左己主编:《领导干部社会保障知识读本》,北京,中国劳动社会保障出版社,2002年版,第4-5页