

试论 21 世纪的社会保障

张永春

本文提出 21 世纪世界各国的社会保障将出现被称作“九化”的发展趋势,即社会保障地位升高化、资金多源化、制度法律化、体制统一化、社会保障人员公众化、结构多元化、覆盖全面化、机构多样化与项目丰富化。同时就社会保障的模式特征、社会保障的重点与难点等问题提出了作者的观点。

作者:张永春,男,西安市社会科学院社会学研究所。

一、21 世纪社会保障的“九化”趋势

本文所述社会保障的内涵是指,以国家为主体,通过国民收入的分配和再分配,对社会成员的基本需要和权利予以保护的社会安全制度,其外延包括养老、失业、医疗、生育、工伤、死亡等方面的社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助、个人储蓄积累保障。

纵观各国社会保障的历史沿革,横视各国社会保障的现状特征,可以发现,21 世纪社会保障将具有以下“九化”趋势:

1. 社会保障地位升高化。新加坡的社会保障成为不少国家学习的楷模,这与社会保障地位得到国家最高领导人的高度重视是分不开的。李光耀任新总理时,一直亲自担任以志愿服务为主的人民协会主席,新加坡公益金会由总统作总赞助人,每年国庆由总统或总理亲自为社会保障的功臣颁奖。中共中央已明确提出:“逐步完善社会保障体系,这是现代化社会的重要标志。”“也是社会安定和国家长治久安的根本大计。”陕西省省长程安东认为:“要搞好企业改革,必须建立新的劳动制度,而建立新的劳动制度,社会保障制度又是关键。”据调查,89%的职工认为:建立社会主义市场经济体制必须有完善的社会保障制度,仅 9%认为无所谓,2%认为没必要。^①对养老、失业、医疗 3 项改革的支持率高达 85%以上。^②上、中、下的认识不谋而合,使社会保障制度的改革成为 1995 年的重头戏,《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》(以下简称“远景建议”)明确规划:“加快建立健全社会保障制度,为改革创造良好条件。”国际劳工局局长威尔福来德·江克斯精辟指出:“在社会政治历史中,没有什么事情比社会保险更能急剧地改变普通人们的生活了。这种保险制度,使人们不论在遇到什么不测时都不致于沦为赤贫!”社会保障的这种重要性,决定了其地位越来越高已成势所必然。

2. 社会保障资金多源化。大致包括 6 个方面:第一,社会保障制度初创的时候,资金基本

^① 《社会学与社会调查》,1995 年第 3 期第 56 页。

^② 《文摘报》,1995 年 8 月 21 日。

上由国家负担。实践证明此法弊大于利。于是人们开始探索资金的多样化来源,除了国家财政外,缴纳社会保障税的呼声日益高涨,这将是国家资金的又一大新来源。第二,除了中央政府的基金外,地方财政也成为社会保障资金的一股新源泉,广东省顺德市从财政拿出10多亿元,^①帮助企业卸下社会保障的重负。第三,企业出资并且比重逐渐加大,西安市企业上缴养老金的比重已从过去工资总额的19%上升为23.5%,各地也是上升趋势。第四,各种社会团体的资金,如红十字会、慈善机构、工会、基金会等,由中国总工会主管、在全国范围内开展保险互助的“中国职工保险互助会”已开始运营,从一亿多工会会员中筹集的资金也相当可观。第五,多种形式的捐赠资金,从外宾到内宾,从单位到个人,救灾救济捐资、见义勇为基金等层出不穷。第六,个人出资的社会保障资金,它从无到有,从小到大,截至1994年年底,我国城乡居民储蓄存款余额高达21519亿元,^②其中有相当一部分存款是用于养老、失业、医疗的备用金。个人出资的比重将逐步提高,日本一个市长,月薪100万日元,实际自己只能拿到60万日元,40%作为养老保险、失业保险和所得税上缴。^③综上所述,社会保障资金从过去的单一渠道已转变为中央政府、地方政府、社会团体、用人单位、个人等多源筹资,多源化已呈日益扩大之势。

3. 社会保障制度法律化。发达国家均有一系列社会保障的法律,既有社会保障的基本法,也有各方面的单行法。日本已有社会保障法283个;新加坡依靠法律创建了著名的“公积金制度”,如不按时缴纳,就会被指控而出庭受审;美国既有总的社会保障法,又分门别类地制定了职工退休收入保证法、社区服务法等等;英、法、德等国亦然,如德国就制定了劳动保护法、伤人保护法、解雇保护法、续付工资法、企业养老金法、劳动法院法等等。发达国家走过的历程已充分证明:社会保障法律化是一个规律。发展中国家社会保障的法律化已有一个良好的开端,最有代表性的是中国,已制定并实施了劳动法、残疾人保障法等,并且其他有关法规也将陆续出台,令人欣喜的是,全国第一家以社会保障案件为审判内容的法庭海南省高级人民法院社会保障法庭于1995年5月29日正式成立。上海21世纪初要将社会保障各环节均纳入法制化的轨道,特别是中共中央明确提出了社会保障管理要法制化,从而确立了一个重大而科学的目标。总之,社会保障法律化是由客观规律决定的。

4. 社会保障体制统一化。由于历史的原因,社会保障体制四分五裂,最典型的状况是中国的“五马分肥”、“十三诸侯争霸”现象,即有五大部门、十三个行业自管一摊社会保障。体制的不统一造成了诸多弊端,主要有政出多门时常矛盾、拉大了行业之间的差距、不能实现社会保障的互济性、缺乏统一监督导致滥用资金、互相争夺管理权等等。发达国家统一了管理体制,如新加坡就专设了全国统一的“中央公积金局”;澳大利亚专设了社会保障部;美国专门成立了独立的“社会保障和医疗照顾托管委员会”,由财政部长、劳工部长、卫生部长等组成,直接向国会提出预算。发展中国家也开始起步扭转体制分散化的局面,最有代表性的是中共中央决定“建立统一的社会保障机构”,各省、市也积极行动,上海在21世纪初将设立全市统一的社会保障委员会,将各有关局的职能统一归并委员会内。总之,未来社会保障体制的统一化是大势所趋。

5. 社会保障人员公众化。过去的人员绝大多数是政府公务员和专业人员,如劳动、人事、民政、卫生工作人员。但从今后社会保障的“五化”特性分析,社会保障人员公众化已势所必然。社会保障的“五化”特性是指:社会化——面向全社会推广、普及;日常化——不再是集中突击

① 《参考消息》,1995年3月22日。

② 《中国信息报》,1995年2月28日。

③ 《陕西工商学院学报》,1994年第2期4页。

性的,而是渗透于日常生活之中;服务化——许多内容以服务为主;增量化——内容急剧增加,仅少量的公务人员和专业人员已难全部承担;非专业化——许多内容已不需要专业的知识和技能。这些决定了社会保障人员在仍需公务人员和专业人员的同时,急需一大批普通公民参与。最有代表性的是志愿服务现象,“国际志愿服务协调会”由123个会员组织组成,当今世界上志愿服务的各种组织仅联合国认可的就有2万多个。^①新加坡法定的志愿服务机构有50多家,每年7月是志愿服务月,每年4月是“关怀分享月”。美国专门制定了《国家、社区服务信托法》,成立了全国志愿服务协调机构。英国则组织所有刚跨出校门的青年都参加一年志愿服务。法国青年则按国民服务法参加各种志愿服务。1994年底,中国已有300万志愿服务人员。^②总之,无论从理论上还是从实践上看,社会保障人员公众化都呈越来越盛之势。

6. 社会保障结构多元化。发达国家社会保障结构均呈多层次的特征,如日本的社会保险体系从整体上分为三个层次:一是国家举办的社会保险,如国民年金和厚生年金;二是互助性的社会保障,如归大藏省管理的自助协会;三是各企业的社会保险福利措施。发展中国家的社会保障结构构建也开始呈多元化的趋势,有代表性的像中国的养老保险,就分为基本养老保险、企业补充养老保险、个人储蓄养老保险三个层次。促成多元化结构的动因是多方面的,主要有以下三点:(一)经济实力的增长在客观上形成了不同的发展阶段;(二)在同一发展阶段又存在着地区差别;(三)人们在满足了低层次的需要后又会长生出新的高层次需要。从发展趋势看,笔者认为,我们应构建“生存保障、发展保障、遗属保障”这样一种社会保障结构。“生存保障”指人的物质生活所必需的起码条件,如失业救济金、养老金、伤残救济金、医疗保障、社会福利等。“发展保障”是指人的精神生活所必需的起码条件,如学校教育保障、社会文化保障、家庭氛围保障、国际交往保障等。“遗属保障”是指原被保障人去世后,其配偶、子女应享有的起码生活条件,如配偶去世补贴、子女教育补助、对遗属的各种经济和社会优惠待遇等。我们在20世纪应重点抓好“生存保障”,进入21世纪后,随着生产力水平的不断提高,应重点抓好“发展保障”和“遗属保障”。

7. 社会保障覆盖全面化。决定这一趋势的主要因素如下:一是由社会保障的本质决定的。社会保障的本质是对社会成员的基本需要和权利予以保护的社会安全制度。这就在客观上要求社会保障的最终归宿点,是荫及和保护所有社会成员。二是由社会保障的互济特性决定的。个人自存自养自保,没有互济互助性,而社会保障可通过社会统筹等方式,用众人暂时不用的钱,去救济部分困难成员,中国1994年就有9500多万职工参加了失业保险,为180多万失业人员提供了救济。^③三是由生产力不断增加决定的。无论是富国还是穷国,无论暂时出现什么波折,从总的历史发展规律上看,生产力向前不断发展是必然规律,不断增长的经济实力就可以不断扩大社会保障的覆盖面。四是由社会保障的强制特性决定的。商业保险可以自愿,社会保险则一律必须参加,无论是主动者和被动者都无例外,当然,这种强制对社会成员是一种有益的强制。当具备足够的经济实力之后,可依靠国家的强制力,推行社会保障覆盖的全面化。五是由发达国家社会保障的实践证明的。在世界上第一个推行社会保险的德国,所有适龄人口都参加了相应的医疗、失业、退休、事故保险,甚至外国公民都能在德国获得救济金。英国、法国、瑞典等国也都基本上实现了100%的覆盖率。美国也已达到90%的高覆盖率。在欧洲100%覆

① 《西安晚报》,1995年6月21日。

② 1994年11月12日中央电视台新闻。

③ 《中国信息报》,1995年2月28日。

盖率的历史结论面前,中国 34%的覆盖率,^① 必然也是向全面覆盖挺进。

8. 社会保障机构多样化。新加坡从事社区服务和社会福利工作的机构有 50 多家,既有社会服务的管理机关社会发展部等,也有法定机构如人民协会、国家社会福利理事会等,还有非营利性的私人公司和社团,如华社自助理事会等。德国的劳动力市场由多样化的管理机构进行管理,一是国家职业介绍机构,由联邦劳工署负责,下属 184 个地方劳工局和 647 个办事处,并从 1994 年 8 月起允许私人开办职介所;二是失业保险和救济机构,由失业保险司负责;三是劳资自治机构,由工会、雇主双方组成;四是劳工法院,分地方、州、联邦三级。^② 1994 年底,中国仅职业介绍所就已达 1.7 万多家。^③ 社会保障机构多样化趋势,是由上述导向事实和前述社会保障的资金多源化、地位升高化、人员公众化、结构多元化、覆盖全面化决定的。随着生产力水平不断提高,新的社会保障机构会层出不穷,如托老所、慈善堂、社会保障咨询所等等。总之,社会保障机构将从过去的官办一条腿走路,发展为官民两条腿走路,中央政府、地方政府、用人单位、社会团体、个人五方齐上的趋势。

9. 社会保障项目丰富化。目前的一些事实已预示着这一趋势的广泛出现:美国社会保障的项目已多达 300 多种,^④ 新加坡仅公积金就分成三个户头,即普通、保健、特别户头,其他社会保障项目更是丰富多彩。法国大的保障项目分为医疗保健、家庭补助、老年保险、失业保险 4 大类,其中家庭补助项目又细分出产前补助、产后补助、纯家庭补助、入学补助、孤儿补助、住房补助、单亲补助。日本仅失业津贴就包括基本津贴、技术培训津贴、寄宿津贴、伤病津贴、提前就业津贴。上述发达国家中的许多项目,是目前发展中国家所没有的,从发展国到发达国的社会变迁中,那些项目必然一一设立,这是公民多层次、多方面的需要决定的,随着生产力的不断发展,公民的许多潜在需要将变为显性需要,过去没有的需要也会新生出来,这必然要求更丰富的社会保障项目来满足需要。可见,社会保障项目的丰富化已是大势所趋。

二、21 世纪社会保障的重点和难点

社会保障要解决养老、失业、医疗、生育、工伤、死亡、救济、福利、优抚、安置、社会互助和个人储蓄等诸多问题。其中,21 世纪要解决的重点问题是养老,难点问题失业。

21 世纪重点要解决养老问题,其根据如下:

1. 物质和精神生活质量不断提高的必然结果是老年人绝对数量大增,这必然引起政府和社会各界的高度重视。日本厚生省人口所 1995 年 5 月 3 日发表的推算结果表明:日本社会正在迅速高龄化。到 2010 年日本的家庭将达到 5020 万户,比 1990 年增加 950 万户,增加的幅度为 23.4%,其中有 65 岁以上老人的家庭将由 660 万户增加到 1480 万户,占全国总户数的 29.5%。^⑤ 世界第一人口大国中国,1994 年底已有 60 岁以上的老人 1 亿 1600 多万人,占全国总人口的 9.76%,^⑥ 已接近 10% 的老年社会标准,增长速度和绝对数在全世界都是最高的。到 2000 年,中国将步入老龄化国家已成定局,届时老人将达 1.5 亿,据测算,2000 年以后,中国老

① 《亚太经济时报》,1995 年 9 月 27 日。

② 《广东发展导刊》,1995 年第 1 期 56 页。

③ 《中国信息报》,1995 年 2 月 28 日。

④ 《亚太经济时报》,1995 年 3 月 28 日。

⑤ 《西安晚报》,1995 年 5 月 4 日。

⑥ 《扬子晚报》,1995 年 4 月 6 日。

龄化速度还会加快,比人口老龄化最快的日本还快。^① 到目前为止,中国几乎所有的市县都实现了国有企业养老保险的社会统筹,其中13个地区实现了省级统筹,集体企业、三资企业、私营企业的养老保险也开始起步。中国已专设了“老龄委”,社会上还专设了“老年节”,中共中央领导人高度重视养老问题,强调指出:“养老金是1亿多离退休老人的养命钱!”^② 国务院总理李鹏强调:“养老是个大问题,农村养老保险是农村民政工作的头等大事。”^③

2. 老年人独守“空巢家庭”比例不断增大的趋势,决定了以家庭养老为重点在未来将转为以社会养老为重点。“空巢家庭”是指老人无子女,或有子女但分居,家中只有老夫妇二人或仅单身老人一人的一种家庭类型。据中国老龄科学研究中心在12个省(区)、市的调查,1992年,11.2%的老人单身生活,29.3%是老夫妻生活,即生活在“空巢家庭”的老人已占老者总数的40%,并将进一步增多。^④ 传统的家庭保障将为次,社会养老保障将为主,它是21世纪社会保障的重头戏。

3. 21世纪将从青年化社会转入老龄化社会,这一社会变迁必然使养老升为重点问题。国际通用标准认定,老年人比例超过人口的10%,该国即进入老龄化社会。进入21世纪后,由于物质生活水平的提高、精神生活质量的升格、医疗保健技术的进步、保护环境质量的改善等因素,各国老年人的比例将大增。绝大多数国家将从20世纪的青年化社会进入老年化社会。例如,《新加坡老年人口》调查表明,过去10年,老年人按年均3.8%的速度增长,按此速度,未来18年中老人将增加1倍,到2030年,老人将占全国人口的28%,^⑤ 比老龄社会的标准还超出18%。世界第一人口大国中国,据科学测算,到20世纪末,中国的老年人将猛增到1.5亿人,占总人口的比例将突破10%,也将进入老龄化国家行列,届时,每年仅支付退休费用将达上千亿元。^⑥ 从中国中青年职工与老年退休职工的比例更易认清老龄化社会加快到来的步伐,以退休人员为1,1978年退休职工与在职中青年职工之比是1:30.3,1993年则已达到1:5.4,^⑦ 即从1978年的30个中青年职工养一个老人,变为1993年的5个职工养一个老人,进入21世纪后这一比例还将进一步缩小,养老问题必然升为重点。

4. 从社会心理分析,重视养老是最普遍的社会心理需要。赡养老人是各民族的优秀传统文化美德,孝敬老人的民风民俗流传了千万年,千年古训谆谆告诫要“老吾老以及人之老”,这已成为每一位具有正常心理子女的行为准则。重视养老是广大子女和社会的普遍需要,需要产生动机,机动导致行为,这种社会心理需要正是养老问题升为重点的根本动因。

在社会保障的多项内容中,21世纪要解决的难点问题失业,其根据如下:1. 失业是社会保障诸多问题中最敏感、最棘手的问题,如果解决不好,会从单纯的经济问题升格为复杂的社会问题、政治问题、国际问题。养老、医疗、工伤、生育、死亡等社会保障问题,与失业问题相比,都比较好解决,唯有失业问题最棘手,失业不仅仅使工人没有了正常的经济收入,而且由失业常可能引发社会骚乱,对政府不信任进而要求其下台,吁请国际声援等重大问题。历史教训令人不能掉以轻心:1950年,西德的失业率高达11%,大大超过国际公认的警戒线4%,经过多方努力,1957年,失业率为3%,后又再次上升,从1982年起开始寻找解决高失业率的妙方,但

① 《社会学与社会调查》,1995年第4期第61页。

② 中央电视台1995年9月18日。

③ 《中国社会报》,1995年10月17日。

④ 《社会学与社会调查》,1995年第3期47页。

⑤ 《亚太经济时报》,1995年2月26日。

⑥ 《中国信息报》,1994年10月5日。

⑦ 《中国统计年鉴1994》,664页。

一直未能解决。^① 中国在未来 15 年中决心“高度重视和下大力气解决关系全局的重大问题”，其中之一是“就业压力大”。^② 可见，失业问题在 21 世纪仍是一个“老大难”。

2. 随着高技术密集产业的增加和自动化的普及，就业岗位越来越少，而适龄劳动人口却越来越多，这一少一多的巨大反差，决定了显性和隐性失业者必然增多，失业自然成为社会保障要解决的难题。从劳动密集型向技术密集型产业为主的转轨，加上机器人顶替工人，自动化带来的一人顶替十人等因素，必然使大批劳动者失去就业岗位，另一方面，适龄劳动力却逐年增多，岗少人多的反差越来越大，失业问题将越难解决。进入 80 年代以来，泰国的失业问题日趋严重。拥有 9 亿人的印度也存在着较严重的失业问题。1995 年上半年，中国劳动部门已为 200 万失业职工提供了失业救济金，但国有企业中仍有富余职工约 3000 万人，^③他们是隐性失业。国家计委社会保障研究室主任扬宜勇预测：“‘九五’国有企业就业人数呈绝对下降趋势，不仅不能增加就业，还要向社会排放失业人员。2000 年估计城镇失业率将达到 4.8%（超过国际警戒线 4%——笔者注）。据劳动部门统计，中国失业人员平均失业周期已由 4 个月延长至 7 个月，隐性失业逐步显性化。^④据测算，中国未来 10 年各类需要就业的劳动力达 3 亿人之多。^⑤多方面事实证明：进入 21 世纪后，失业问题更是社会保障要解决的大难题。

3. 在各种社会角色中，失业大军是最难调控的社会群体，最易影响社会稳定。失业群体与养老、医疗、工伤、生育等社会群体相比，它的成员由身强力壮、思想激进的中青年人构成，这决定了失业群体无论在体力上、精力上、时间上都比其他群体更易生出事端。有鉴于此，1967 年，联邦德国颁布了《稳定法》，将高就业率确定为重要目标之一。在最近的竞选中，现任德国主要领导人信誓旦旦，要把解决失业当成首要大事来抓。据中国 1994 年统计公报，全国共有失业人员 480 万人，失业救济仅 180 万人，就是说，对 300 万人无力救助，这其中的一部分可能成为不稳定因素。中国政府下决心要花大力气，在未来解决好失业这一大难题。

三、21 世纪亚洲社会保障的模式分析

距 21 世纪还剩下短短的几年，超前研究 21 世纪亚洲社会保障的模式特征，能够避免理论和实践上的盲目性，能够更加自觉而科学地构建社会保障体系，从而更好地实现社会保障促进生产力发展、保护人民幸福的根本目的。

从未来趋势分析，21 世纪前 50 年内，从社会保障出资渠道的角度分类，以下几种模式将占主导地位：

1. “个人出小头、单位出中头、国家出大头”的模式。如中国的养老保险费，个人仅负担工资总额的 5—2%，单位负担工资总额的 23.5% 左右，其余大头由国家财政资助。除了出资分担比例的上述特征外，另一根本特征是社会统筹和个人账户相结合，即所缴的社会保障资金的一部分可调剂用于其他救济对象，个人账户资金才属于自己所有。

2. “个人和单位平摊、国家出大头”的模式。新加坡依法要求个人和企业分别负担 20% 的公积金，其他大块资金由国家出，新加坡最大的青年志愿组织人民协会全年经费 8900 万新元，

^① 《广东发展导刊》，1995 年第 1 期第 54 页。

^② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》。

^③ 《工人日报》，1995 年 3 月 8 日。

^④ 《亚太经济时报》，1995 年 8 月 17 日。

^⑤ 1995 年 10 月 24 日陕西科教电台。

其中 85% 由政府提供。除了出资比例的上述特征外,此模式的另一大特征是,只搞个人账户,不搞社会统筹,自存自用。它的第三大特征是派生多种受益,公积金会员能够享受国家的许多优惠补贴,公积金投资后还可为会员赚得利润,公积金的利息高于银行同期存款利息等等。

3. “个人和单位出大头、国家出小头”的模式。日本的失业保险资金由政府负担的仅为 20%,雇员和雇主负担大头 80%,政府负担 20% 的资金主要是资助经营状况不景气的企业,使其不裁减雇员,对多余的雇员进行职业培训、转业训练,并照发工资,政府的资金还资助雇主向迁居的劳动者提供宿舍。这种国家以直接资助雇主来间接保障雇员的方式,是此类模式的第二大特征。

上述三种主导模式在 21 世纪前 50 年仍会存在,它们是在 20 世纪的基础上创建的,并将在此基础上有所发展,如国家、单位、个人承担费用的比例会不定期地变化,不健全不完善之处会日趋理想,但在 21 世纪前 50 年一般都是渐变过程,这是因为:(1)这些模式是各国经过几十年的探索而形成的,以成功的经验占多数,政府不会做根本性改变。(2)这些模式适应当地生产力水平,是其国力能够胜任的。(3)这些模式适应当地人民的经济收入水平和社会心理,群众在经济上和心理上都能承受,特别是这些模式给群众带来了许多实实在在的益处,绝大多数人们支持这些模式。

经过 21 世纪前 50 年的积累和发展,约在 21 世纪后 50 年,亚洲的社会保障将进入产生新型模式阶段,那种吸收各种模式的优点和长处、克服各种模式弊端的先进模式将会诞生,主要根据如下:

(1)经过 50 年的大发展,生产力水平必将有很大提高,50 年后较高的生产力水平和 50 年前较低的社会保障水平将形成矛盾,原有模式显然不能适应新的生产力,在生产力这个社会发展的根本推动力作用下,必然要产生新的社会保障模式。(2)50 年后,国家财力将大量增加,许多地方从不发达、次发达而跃入发达行列,国力能够支撑新模式的诞生。(3)经过 50 年的奋斗,各用人单位的经济效益将极大提高,这将成为社会保障新模式的中坚力量。(4)人民的个人收入将比 50 年前有大幅度增长,有财力为自我保障投入更多的资金。(5)50 年的历史将导致一些新的社会变迁,例如:老人占人口的比重超过 25%,进入了“超老龄社会”;医疗保健家庭化;雇员工作家庭化等等。这些社会变迁都需要产生新的社会保障模式。(6)经过 50 年的实践,不仅认准了各种原有模式自身的利弊,而且看清了其他模式的优劣,自然要兴利取优,除弊限劣,构建新的社会保障模式。(7)经过 50 年的发展,从个人角度来看,人们会产生一系列新的需要,原有的社会保障模式肯定不能完全满足新的需要,这就必然催生新模式。总之,无论是从生产力和生产关系来看,还是从国家、单位、个人这社会保障的“三足”直至从个体需要和社会需要来看,21 世纪后 50 年必将诞生新的社会保障模式。

21 世纪后 50 年新的社会保障模式主要有以下特征:(1)从出资比例上是国家出大头、单位出中头、员工出小头,大约的比例是国家 5.5:单位 3.5:员工 1。国家出大头是由社会保障的本质决定的,社会保障是指以国家为主体,通过国民收入的分配和再分配,对社会成员予以保护的社会安全制度。这种主体性决定了国家首先是出资的主体,国家不仅有广泛、持久的税收来源,而且可以调剂使用社会统筹的巨额资金,国家出大头是力所能及的。单位出中头是因为,与国家比单位的财力自然很少,但与个人比则财力雄厚,单位中的企业是创造财富的主力,财源滚滚自不必说,“事业单位企业管理”,财力也是日益增长,即使纯事业单位也可广开财源。个人出小头是因为,个人创造的财富主要贡献给了国家和单位,个人工资主要应用于自己的

衣、食、住、行。(2)互济性和自保性兼而有之。这是因为,社会保障的根本特性之一就是互济互利,无此就不能称之为社会保障,而是个人保障。但也不能只讲互济性,那样只会生出依赖社会与他人的懒虫,还必须互济性和自保性相结合。(3)社会保障资金广泛受益性,只有这样才能吸引更多的资金,才能解决资金的保值增值难题。(4)从基本生活保障发展到了全面保障。这种全面性包括三层含义,一是三层全保,即“生存保障”、“发展保障”、“遗属保障”三个层次全部保到;二是城乡全盖,即社会保障覆盖到整个城乡;三是项目全有,即那时所需的社会保障项目都应有尽有。

综上所述,笔者认为,21世纪亚洲社会保障的模式可分为前50年和后50年两大阶段,前50年是优化现有模式阶段,模式是在20世纪基础上的健全、补充、细化、完善,各类模式一般都处于渐变过程,主导模式有上述三种。后50年是创立新型模式阶段,各种模式会吸收其他模式的优长,剔除自身的弊端,将会结合国情创建出新的更高水准的模式。

四、抓好未来社会保障建设的实效建议

社会保障理论探讨的最终目的,还是要把理论转化为实践,去提高实践水平。因此,提出有效的操作性措施就更显重要。笔者特提出在实践中抓好社会保障的若干建议:

1. 社会保障资金保值增值的渠道应多样化,最好专设“社会保障银行”。社会保障资金贬值是一个普遍性的重大问题。中国至1990年8月,已积累了300多亿元的社会保障资金,^①它们主要存于银行,但由于银行利息率低于物价上涨和通货膨胀率而逐年贬值,损失数额巨大。解决保值增值问题已迫在眉睫,保值增值的渠道多样化应是一个总方针,不要仅限于存银行、买债券,应分近期和远期目标来解决贬值问题。近期目标是,用50%资金来保证发放日常的社会保障费用,另50%则由政府单独组建投资中心,以国家的行政权力保证资金用于增值大、风险小的项目,如投入定期盈利回收的房地产。新加坡的公积金局就将大部分资金交中央投资局,去从事政府担保的投资项目,1993年一年的利润就达50亿元。^②远期目标是组建专门的社会保障银行,这一方面可吸引更多资金成为社会保障经费,另一方面可以贷款等方式贷给有偿还能力、经济效益可观的单位,由过去的政府一家抓保值,变为政府和民间两条腿走路,发动浩若繁星的企业事业单位来保值增值,这样渠道自然会多样化。

2. 尽快健全总分结合、成龙配套的社会保障法律体系。社会保障法制建设存在两大问题,一是仅停留在思想上认识到法制的重要性,却迟迟不能落实在行动上,立法滞后;二是零星而分散地制定了一些法律,不能形成成龙配套的体系。法律具有权威性、规范性、普遍性、强制性、长效性,社会保障不走法制化之路是搞不好的。我们应总分结合,制定一个提纲挈领的总的《社会保障基本法》,从宏观角度确立基本的一系列原则,诸如社会保障的地位、对象、宗旨、方针、原则、权利、义务、标准、政府职责、检查、奖惩等。总法确立之后,应分门别类地制定一系列专项分法,诸如《社会保险法》、《社会救济法》、《社会福利法》、《社会互助法》、《养老法》、《失业法》、《医疗保障法》、《社区服务法》、《社会保障基金法》等等。此后,我们还应制定操作性极强的一系列配套法规条例,并组织一支强有力的执法队伍和督查队伍,实现立法、执法、监督的最佳机制。

^① 1995年9月18日中央电视台消息。

^② 《亚太经济时报》,1995年4月23日。

3. 社会保障工作应树立一个指导思想——从被动补救转变为重在主动预防。我们现行的社会保障项目主要是被动型的,如失业、医疗、养老、工伤等,而主动保障的项目却处于次要地位。1947年,日本颁布了《失业保险法》,1974年却废止了它,代之以雇佣保险制度,以积极的重在预防的制度代替了消极的重在补救的制度。事实证明这是一种很成功的转变。主动预防比被动补救的成本要小,并能收事半功倍之效。

4. 全面、深刻地认清社会保障的各种必然趋势,因势利导,在各方面采取相应得力措施,诸如:尽快统一管理体制,成立统一的“社会保障委员会”;不断提高社会保障的地位;多源多渠道积累社会保障资金;尽快扩大社会保障的覆盖面;不断丰富社会保障的项目。

5. 在社会保障模式优化阶段,重点抓好模式的补充、细化、健全、完善,剔劣存优。在产生新模式阶段,重点抓好出台前的调查和设计论证,然后积极试点,成功后推而广之。

6. 要解决好“养老”这一重点问题,就急需新创“子女养老社会保险金制度”,在目前“三块养老金”的基础上,新增一块“子女养老社会统筹资金”,即就业子女按每月工资的3%出资存入父母在银行的养老金账户,所有权归父母,在离退休后支用,而离退休前,这笔成千上万子女汇集起来的资金可被统一调剂救急。

7. 要解决好“失业”这一难点,急需自觉建立“以第三产业为主体,以第一、二产业为两翼”的“一体两翼就业模式”。在一、二、三产业中,一、二产业的就业岗位已基本饱和,新兴的第三产业是就业潜力最大的产业。1995年6月底的统计显示:中国在一、二产业就业的人数减少,在第三产业就业的人数却大增,仅在国有经济单位中,第三产业职工比去年同期增加了744000人。^①中共中央在远景目标中确立:“积极发展第三产业。这是……扩大劳动就业的重要途径。”在第三产业,我们不仅可以在不饱和的众多行业解决失业问题,而且还有许多待开发行业可解决未来的失业问题。总之,“一体两翼模式”应成为解决失业问题的一个根本指导思想。

8. 从实践验证的角度,新辟“社会保障试验特区”。目前各地的生产力水平不尽相同,这就需要不同的社会保障模式。中国公众对社会保障改革的支持率已高达85%,^②这是开辟“社会保障实验特区”的最广泛而坚实的社会基础。试验的各种模式何优何劣?有的模式可能在此处成功,却在彼处失败,这些都只有靠实验特区的实践来验证。我们可在不同条件的地区选一最有代表性的城市,在政策上给予倾斜,在人、财、物等方面给予优先,允许失败但不得重复失败,最终在比较中择优确定最佳模式。

9. 从理论科研的角度,创建“社会保障联合调研中心”。它是一个具有学术权威性的民间机构,在各地设有分中心,每月互通一次情况,每年或两年召开一次理论研讨会。在优化模式阶段,搞好定期的抽样调查和必需的普查,分清优劣,健全完善,并为模式创新阶段设计方案,进入此阶段后,及时反馈分析新模式的运行状况,纠偏促优,实现最佳。只有这样对实践进行不断的理论调研和升华,才能进一步指导实践向高层次发展,使社会保障事业日臻完善。

责任编辑:王 颀

^① 1995年8月24日《社会科学报》。

^② 《文摘报》1995年8月21日。