

# 构建我国社会保障制度的理念、 模式与途径探析

肖明辉

(四川大学经济学院,成都 610064;四川师范大学人事处,成都 610068)

**摘要:**追溯社会保障制度相关理念的发展历程,认为现阶段我国社会保障制度的构建应以科学发展观为核心,实现“普惠公平,兼顾效率”战略转变,建立“社会救助+社会保险”型社会保障模式,并对社会保障制度的改革途径作相应探索。

**关键词:**社会保障制度;理念;模式;改革途径

**中图分类号:**D632.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2007)05-0023-05

社会保障是现代社会为其成员防范生存风险、维持基本生活能力而提供的一种制度安排,发展到今天,已经成为社会的“安全网”、“稳定器”,对于保持社会稳定,保障公民基本人权,维护社会公正,促进经济、社会持续快速健康协调发展产生着重要影响。社会保障制度理所应当成为社会主义和谐社会不可或缺的制度支撑。怎样树立以人为本、全面协调可持续发展的社会保障理念,构建有中国特色的社会保障体制,探索一条符合中国国情的社会保障改革途径,是我们当前面临的一项重要课题。

## 一 社会保障制度的理念追踪

理念是制度建设的指南。任何科学的理论,尤其是社会科学理论,都可以从历史五光十色的发展片段中追踪其理念的变迁。从理念的变迁过程中更能准确、全面地理解、把握其本质内涵,社会保障制度也是如此。对于现代社会保障制度的产生问题,我们没有必要统一认识,但是回顾和探讨社会保障制度产生的历史背景及其当时社会的主流理论,对

于我们正确树立和谐社会的社会保障体制理念却是不无裨益的。理论界对现代社会保障制度的滥觞存在着三种不同的主张,即英国、德国和美国的社会保障体制<sup>[1]</sup>。

英国于1601年通过《伊丽莎白济贫法》,以国家立法的方式介入济贫事务,是社会保障发展史上的一个重要里程碑。因圈地运动以及英国工业生产史无前例的发展,社会转型带来的大量进城流浪农民问题,英国政府不得不放弃原来采用的残酷惩罚失地农民的办法,而采取救济和惩罚并用的两手政策,并逐步过渡到以救济为主。济贫法的制定,反映出英国从打击社会不安定因素转变成为政府开始正式面对贫困问题,并对贫困有区别的承担责任。这是世界第一部济贫法,它以苛刻的受助条件实施施舍型“仁政”,保障项目极少且保障水平极低。

德国是世界上第一个建立社会保险制度的国家。从1870年代至第一次世界大战前夕,德国盛行新历史学派,主张国家直接干预经济生活,承担公民

收稿日期:2007-03-18

基金项目:本文系2007年度国家社会科学基金项目“社会主义和谐社会的利益协调机制研究”(项目编号07BJL002)和2005年四川省哲学社会科学重点规划项目《构建社会主义和谐社会的利益协调机制研究》的阶段性成果。

作者简介:肖明辉(1970—),男,四川彭州人,四川大学经济学院博士研究生,四川师范大学人事处副研究员。

个人福利的职责,对德国政府影响极大。为了发展经济,追赶英国等发达国家,德国统一后,俾斯麦政府注意缓和日益高涨的工人斗争。1883年,德国通过世界上第一部疾病社会保险法《疾病社会保险法案》,它强调权利与义务对等,达到基本保障水平。至1927年,德国先后建立了工伤、疾病、残障、老年和失业社会保险,社会保险形成一套完整的体系。尽管对德国的改革“政府的支持是半心半意的”<sup>[2] 140</sup>,但是德国成为最先建立社会保险制度的国家,以建立雇主、雇员权利义务明晰,尊重贫困人群尊严,政府职责透明,与雇主、雇员共同分担风险的制度化保障机制的理念,结束了济贫时代的不确定性、临时性的保障,是社会保障制度质的飞跃<sup>[1] 129</sup>。

美国的社会保障制度是1930年代经济危机的产物。1929年资本主义世界的经济危机爆发以后,美国受到的打击最厉害。1929—1933年,美国有1/4的人失业<sup>[2] 225</sup>。美国总统罗斯福实施新政,全面实行国家干预和财政赤字政策,解决经济危机。其中,以社会福利形式对国民收入进行再分配是国家控制的重要手段之一。1935年,美国通过世界第一部综合性社会保障制度的《社会保障法》,社会保障从社会保险向着综合性社会保障制度发展跨越,是一部包括老年保险、失业保障和未成年人保障为核心内容的综合性社会保障法律,是避免和延缓资本主义经济危机的手段,也是资本主义国家负起公民个人风险的相应责任,缓和劳资矛盾的社会现象和社会制度。

二战以后,东欧、亚洲一些国家建立社会主义制度,实行国家包办的全民保障,1980年代后,逐渐被社会化的新型社保制度取代。工业化国家则在“普遍性”原则的指导下,完善社会保险制度,重视社会福利制度的建设。英国等西欧、北欧国家先后宣布建成社会福利国家,其他工业化国家也加强社会福利的立法工作。1950年代,新加坡建立了强制公积金制度。1970年代,智利开始尝试养老金私营化改革。1990年代,西欧各国开始实行“第三条道路”的社保改革。目前,世界共有141个国家建立了社会保险制度<sup>[3]</sup>。

尽管各个国家的社会保障理论与实践存在着较大的差异,但是在建立与发展的进程中还是表现出一些带有共性的规律,这对我们全面、准确把握现代

社会保障制度的理念有重要帮助。

从影响社会保障制度建立的因素看,经济发展水平并非是现代社会保障制度产生的唯一决定因素。社会保险制度首先产生于德国,但当时的德国经济落后于英国等发达国家。综合性社会保障制度首创于美国,但是1930年代的美国正深陷资本主义经济危机之中,经济实力遭受重创。显然,阶层、政党、社会理念等因素对社会保障的产生具有举足轻重的作用。社保制度变迁史表明,现代社会保障并非单纯的社会制度安排,是经济、社会、政治、文化以及伦理道德等因素共同作用的结果。也就是说,尽管社会保障是随着工业社会的发展而出现,是社会化大生产的产物,但在本质上却不是经济现象。我们不能把社会保障仅仅看成经济发展的被动结果,也不能把社会保障当作社会转型的代价,而是经济社会发展到一定阶段,由于社会各阶层力量发生转变,社会、政府、公民个人权利义务的新理念指导下制定的社会政策和制度。

从社会保障发展的模式看,探索符合本国国情、多样化发展的制度范式,成为当今世界社会保障制度的主要特点。西方国家的社会保障大体可分为四种模式。第一种是自由主义模式,就是现在美国、澳大利亚等国采用的模式,政府负责最基本、最重要的福利,其余的社会福利由非政府组织和个人承担。第二种是斯堪的纳维亚模式,以瑞典、挪威等国为主,特点是政府包办社会福利,社会团体仅起到辅助作用。第三种是欧洲大陆的德、法、奥等国实行的合作主义模式,由政府和社会机构共同负责。第四种是部分南欧国家如意大利、葡萄牙等国采用的拉丁模式,政府的责任小,主要靠家庭承担社保责任。此外,还有新加坡的强制性储蓄的养老计划——公积金制度、智利的养老基金的私营化改革等。世界各国都在本国经济水平基础上,遵循自身的社会习俗、宗教观念、道德规范等文明传统,探索适合自己的社会保障制度。例如,宗教在瑞典社保模式中有着重要的影响。基督教“爱你的邻居”的观念与瑞典民族在海盗时期形成的互助合作精神产生共鸣,深刻地影响了瑞典社保制度。从这个角度看,尊重本国国情,实质上就是尊重本国文化传统、社会文明、宗教习惯、道德规范等本民族的文明。各国社会保障模式的多样化折射的是世界文明的多元化。

从社会保障制度的功能看,追求经济社会协调

发展成为社会保障制度的重要目标。从“惩戒性”济贫到统治阶级的“仁政”施舍,从安抚贫困群体、维护社会稳定到追求经济社会协调发展、保障人权的重要举措,社会保障制度经历了几多变迁。现在,越来越多的国家把社会保障制度作为经济社会协调发展的重要制度支撑,及时改革和完善社会保障制度。尤其是西欧各国进行的“第三条道路”社会保障制度改革,以提高就业能力取代失业保障,以税收调整实行再分配,以创新工作岗位为基本取向<sup>[4]15</sup>,既保障劳动者的权利,也为企业家、投资者的创业、增加就业机会创造宽松环境,推动社会合作,加强对脆弱群体的救助,努力减少贫困<sup>[5]</sup>。社会保障制度的功能愈加顺应了时代要求。

## 二 以科学发展观为核心的我国社会保障模式选择

当前我国社会正处于从低收入国家向中等收入国家迈进的时期。国际经验表明,这个时期既是“黄金发展时期”,也是“矛盾凸显时期”。我国应当以科学的社会保障理念,构建社会主义和谐社会的保障体系,实现中共十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的目标。

第一,要以科学发展观构建社会保障体系,摒弃社会保障仅是改革配套措施的片面思想。科学发展观的基本原则有四点:一是人本,二是全面,三是协调,四是持续。其中人本为核心,全面、协调、持续是由人本派生出来的。以人为本是发展的出发点和落脚点,是发展的目的和归宿,是发展的动力系统、工作系统、控制系统和检测系统<sup>[6]42</sup>。我国社会保障体系的构建,无论是社会保障的指导思想还是具体项目的实施,既要为公民提供生存保障,化解其个人风险、社会风险,也要达到缩小社会贫富分化,为社会成员提供相对公正、公平的社会环境的目标,促进经济社会的协调发展,进而满足公民需要,实现人的全面发展。因此,在构建我国社会保障制度时,要摒弃社会保障制度仅仅是保障下岗人员基本生活的观念,要从经济社会协调发展以及保障社会成员的生存权与发展权的角度,构建覆盖全社会的社会保障体系。以社会保障为重要手段,逐步突破城乡二元经济结构,建立公正、公平的社会环境。

第二,社会保障体系改革要实现从“效率优先、兼顾公平”到“普惠公平、兼顾效率”的战略方针的转变。中共十一届三中全会以来,效率优先、兼顾公

平成为经济体制改革的方针。改革开放 20 多年来,一方面经济效率提高,社会财富有了巨大增长;另一方面,收入差距也有较大扩大,社会阶层发生断裂,产生了新的社会矛盾。社会保障制度是现代社会的防范和控制社会风险的机制,本质上是一种公平机制,是克服市场竞争给社会成员带来的生存风险,矫正市场效率外部性的制度。政府应把社会保障制度作为实现社会公正、公平的重要手段,通过社会保障制度的实施,加大再分配上的调节力度,使社会差距控制既有利于保持经济效率,又不损害社会公平和稳定。同时,社会保障基金管理可以参照市场经济规律,通过竞争机制,提高社会保障资金的运行效率,实现社会保障资金的保值增值,为社会保障制度的顺利实施奠定坚实的经济基础。

第三,要以社会道德文明建设与制度建设共同发展的理念构建社会保障体系,反对唯经济论。社会道德文明是影响社会保障制度构建的一个重要因素。社会道德文明水平低下的国家,很难建立一套行之有效的社会保障制度。因为,现代社会保障制度追求起点平等(即所有社会成员参与的机会公平、要求建立一个全面覆盖的社会保障网络),过程平等(即通过基本生活保障解除后顾之忧,保证社会成员参与社会公平竞争、消除发展过程中的社会风险),结果的相对平等(通过国民收入的再分配,缩小社会阶层差距,保持社会稳定)<sup>[1]191</sup>。如果一个社会道德水准低,而制度却确保起点公平、过程公平、结果公平,那么社会经济必然缺乏活力,社会保障制度就会让一部分人滋长依赖国家、靠社会保障过日子的懒惰行为。在我国,多年来有着“仓廩足而礼义兴”的传统思想,认为社会的道德观念肯定会随着经济水平的发展而提高,社会保障制度也会当然建立。事实上没有一定的道德观念基础,很难建立起有一定水平的社会保障制度。

第四,要坚持立足国情构建有中国特色的全方位社会保障体系,不照搬照抄国外模式。世界各国有着不同的社会保障制度,保障模式、保障水平、保障范围等各不相同,每一种保障制度都与各国的地理环境、经济水平、宗教文化、道德规范、民主政治等因素有着密切的联系。每一种社会保障制度都有其长处与不足。我国是一个有着 5000 年传统的发展中国家,人们的思想深处保留着“不患寡而患不均”的观念,现阶段面临着城乡差距扩大、地区间发展差

距扩大、经济社会发展不协调、资源环境与发展不协调以及经济增长与就业增长不协调的矛盾,构建与我国优秀传统文化相结合、覆盖全体国民、有中国特色的和谐社会保障体系,是当前的重要任务。

近年来,理论界对如何选择适合我国的社会保障模式作了大量的理论探讨。每一种模式都是根据对我国经济发展水平、城乡二元分割现状、传统文化以及公平与效率的辩证关系的不同理解而设计的。我们认为,既要科学地吸收国外社会保障制度的新观念,借鉴其先进的操作办法,也要正确认识西方“福利国家危机”的缘故,以“普惠公平、兼顾效率”的指导思想,建立有中国特色的社会保障制度。笔者赞同李迎生提出的“社会救助+社会保险”型社会保障模式。

建立社会救济制度,由政府向社会贫困人口和脆弱群体提供款物接济和扶住,保障社会脆弱群体的生存权,维护社会稳定,是政府的一项法定职责。根据世界银行规定的国际贫困线,即每人每日支出不足1美元,2002年中国贫困人口有8800万。此外,我国农村贫困问题还较突出,2002年农村人口中的贫困人口达11.0%<sup>[7]</sup><sup>147</sup>。政府要集中一定的财力、物力为真正需要帮助的社会成员提供基本的生活保障,推动整个社会的协调发展,最终消灭贫困现象。当前,我国在社会救助方面的制度覆盖范围主要局限于城市,如国务院颁布的《城市居民最低生活保障条例》、《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》等。国家要进一步立法,明确政府在社会救济中的职责,把救济覆盖面扩大到全体国民,通过社会救助转变低收入群体和不幸者的基本生活条件,缩小贫富差距,确保社会稳定。任何一个社会不可避免地存在着不平等和不确定地因素,对陷入“生存危机”的成员确保基本生存底线。体现社会公正的社会救济制度,“将长期是社会保障体系中必不可少的、占据基础地位的一个子系统”<sup>[1]</sup><sup>15</sup>。

建立健全以养老、医疗、失业为重点的社会保险制度。首先,建立城乡整合的大病统筹医疗保险制度。构建政府、企业、社会、公民个人共同参与并分担责任的多层次医疗保障体系,把防止公民“因病返贫”、追求全民健康作为目标。其次,建立统一的社会养老保险制度。养老保险是所有社会保险中最基本、最重要的保险,且所需资金数额最大。养老保险的覆盖水平与保障标准是一个国家社会保障水平

高低的重要标志。考虑到我国历来有重视家庭养老的优良传统,可以建立一套统账结合的养老模式。由政府通过养老保险筹集资金,向全民提供退休后的基本生活保障。政府采取措施,做实公民个人帐户;再次,建立覆盖不同所有制用人单位的失业保险。进一步扩大失业保险的覆盖范围是当前的重点工作,同时,要与《就业促进法》相结合,把失业保险改造成为促进就业的机制,强化其培训与公共就业服务的功能。我国是人口众多的发展中国家,构建以养老、医疗、失业为重点的社会保障体系,建立政府、社会、用人单位、个人责任分担机制,强调受保障者权利与义务的相对均衡,体现社会公平和市场效率协调,是较适合我国国情的模式。同时,在建立养老、医疗、失业保险的基础上,通过商业保险解决工伤、生育、意外等险种,健全社会保险体系。

### 三 统筹兼顾下的社会保障改革途径探索

与任何一种社会政策的改革一样,社会保障制度的改革不仅仅取决于制度制订者的偏好,改革的方向与路径、速度与深度完全取决于有着特定偏好和利益的各行为主体之间的力量对比关系。我国的社会保障制度改革应该走一条成本低、振荡少、阻力小的改革路径。因此,构建我国的社会保障体系要选择好切入点。

第一,社会保障制度改革的推进要与解决社会热点问题相结合。当前,“三农”问题,“看病贵、看病难”问题,就业难问题,贫富差距问题等都是社会的热点问题,是人民群众最关心、迫切希望解决的问题。如何解决事关群众切身利益的问题,是选择权宜之计,还是建立一套以社会保障制度为核心的长效机制,往往成为权衡利弊的焦点。实际上,以构建社会保障制度为解决这些问题的突破点,加大社会保障理念的宣传力度,让广大群众,尤其是农民关注、理解社会保障知识,进而积极参加社会保障制度,是减少社会保障制度改革阻力的重要环节。

第二,社会保障制度改革要与我国优秀传统文化相结合。现代社会保障制度是西方国家工业文明发展的产物。现在,我国正处于工业化发展中期阶段,无论按照市场经济自身发展的要求,还是中华民族5000年的优良文化传统,立足社会公正和社会安全,构建覆盖全体公民的“社会安全网”是大势所趋。因此,我国的社会保障制度建设要把西方社会保障理念与中华民族5000年的优秀文化有机结合

起来,成为适合我国国情的内生制度。比如,我国历来有重视家庭养老的优良传统,家庭成员之间的互济具有深厚的道德文化根基。我国在具体设计养老制度政策时,可以运用税收优惠政策,鼓励公民建立个人养老金储蓄,作为国家基本养老保险的重要补充。又如,中华医药是中国优秀传统文化的重要组成部分,中医药具备绿色、环保、毒副作用小和价格相对低廉的优势,政府可发挥中医特长,加大中医药的产、学、研的投入力度,培养大量中医人才,避免国外医疗保险费过快增长的覆辙,保障人民身体健康。

第三,社会保障制度改革要与建立诚信制度相结合。社会保障制度的道德起源是人性中的仁爱慈悲,实施社会保障制度要求的道德准则是诚信。只有具备诚信的社会才能建立较高水平的社会保障制

度:一方面,人们根据自己的收入财产状况按照诚信原则缴纳社会保险金,不瞒报、少报收入,社会保障金才有可靠的经济基础;另一方面,需要救济的人们根据诚信原则向政府申请帮助,社保基金才不会错保、漏保,最大限度的发挥社会互济作用。因此,我们既要在社会道德层面呼吁和鼓励诚信,更要通过立法途径保护社会诚信,建立个人信誉记录,为社会保障制度改革铺平道路。

总之,构建我国社会保障体系是一项复杂的系统工程,既非一蹴而就,也非一劳永逸,需要我们以科学的社会保障理念为指导,结合我国的实际情况,选择适当的改革路径,从公平与效率协调的角度,保障公民的生存权、发展权,促进社会经济协调发展,确保和谐社会建设的顺利推进。

#### 参考文献:

- [1]郑功成.社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M].北京:商务印书馆,2000.
- [2]李世安.欧美资本主义发展史[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [3]项阳.各具特色的社会养老制度[OL].<http://www.macrochina.com.cn/zht/000028/003/20010419000962.shtml>/2005-03-16.
- [4]孙洁.西欧政党政治中的社会保障与国民福利浅析[J].兰州商学院学报,2004,(6).
- [5]吉登斯.第三条道路:社会民主主义的复兴[M].郑戈译,北京:北京大学出版社、三联书店,2000.
- [6]邓伟杰.和谐社会笔记[M].上海:三联出版社,2005.
- [7]胡鞍钢.中国:科学发展观[M].杭州:浙江人民出版社,2004.

## Analysis of Ideas, Models and Approaches in China's Social Security System Construction

XIAO Ming-hui

(Economics Institute, Sichuan University, Chengdu, Sichuan, 610064;  
Personnel Office, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

**Abstract:** Tracing back to the development process of some relevant ideas about social security system, this author holds that the construction of China's social security at present stage must take scientific development view as its core, realize the strategic change of "popularizing justice and giving consideration to efficiency", establish social security model of "social salvation and social insurance" and make corresponding exploration into the reform approach to social security system.

**Key words:** social security system; idea; model; reform approach

[责任编辑:李大明]