

完善江西省社会保障法制建设的几点思考

章亮明^{*1}，徐健²

(1. 南昌大学，江西南昌 330047

2. 江西科技出版社，江西南昌 330006)

【摘要】：江西社会保障法制建设工作近年来取得了很大进步，经过十年的发展，社会保障体系的框架已基本形成，统账结合的养老保险制度进一步完善，医疗保险制度改革进一步推进，失业保险的作用进一步加强，社会保障在促进经济发展、推进改革开放、维护社会稳定中发挥了积极作用。但不可忽视的是，我省社会保障工作还存在一些问题，需要进一步加强社会保障法制建设，推进社会保障事业的完善和进步。

【关键词】：成绩；存在问题；必要性；基本原则；建议

【中图分类号】：D922 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1007-8487(2005)11-0054-03

党的十六届四中全会首次提出“构建社会主义和谐社会”的执政理念，“和谐社会”的执政理念一经问世，便在国内外引起了强烈反响。现时，社会转型过程中如何促进社会和谐，保持经济持续健康发展已成为摆在我省社会保障研究领域的一项重大课题。

市场经济是竞争经济。通过市场竞争可以使资金、技术、劳动力合理流动，从而达到资源有效的配置。但竞争不可避免会带来市场主体的优胜劣汰。随着社会主义市场经济竞争机制的形成，企业的破产、兼并和重组成为企业运行过程中的一种常态。这势必给企业职工和其他成员带来各种风险，社会成员因生、老、病、死、残、失业等问题所面临的生活风险和贫富差距拉大给经济发展带来了一些不稳定的因素。进行社会保障制度改革，建立和完善以社会保险为核心，包括社会救助、社会优抚和社会福利等内容的社会保障体系，可以给社会成员提供切实、有效的生存保障为经济的快速发展提供一个稳定的环境。

一、江西省社会保障法制建设的成绩

最近几年，江西省的经济有了明显、快速的发展，而且在经济快速发展的同时，保持了社会的和谐稳定。这不仅得益于江西省政府一系列改革旧弊、发展经济的政策和措施，同时也得益于以社会保险为核心的社会保障体系的建立为经济的发展提供了一个比较稳定的环境。江西省的社会保障法制建设历经几十年的曲折发展，走过了一个从无到有、从片面到相对完善的渐进之路，逐步建立起了一个以社会保险为核心，包括社会救助、社会优抚和社会福利等内容的社会保障体系，取得了一系列值得肯定的成绩：

1. 养老保险。

^{*1}收稿日期：2005-08-31

作者简介：章亮明(1971-)，男，江西南城人，南昌大学法学院讲师，硕士，主要从事经济法及社会保障制度方面的研究；徐健(1975-)，女，江西樟树人，江西科技出版社编辑。

养老保险制度进一步完善, 省级统筹、统账结合的养老保险体制初步形成, 养老金社会化发放的目标基本实现, 管理服务的社会化程度有较大提高, 城镇基本养老保险的覆盖面有所扩大。到 2003 年底, 全省有 350 . 95 万人参加了基本养老保险, 比上年增加 11 . 17 万人, 增长 3 . 3 %, 其中参保职工 262 . 51 万人, 增加 5 . 38 万人, 增长 2 . 1 %; 参保离退休人员 88 . 44 万人, 增加 5 . 79 万人, 增长 7 %。养老金社会化发放率由 2000 年的 92 . 6 % 上升到 2003 年上半年的 99 % (“十五” 期间计划为 100 %), 纳入社会化管理的企业退休人员到达 28 . 2 %。2003 年人均月离退休费 491 元, 比 2000 年增加 68 元。企业基本养老保险缴费比例为 20 %, 个人缴费比例为 8 %, 达到了 “十五” 期间企业低于 20 %, 个人高于 8 % 的计划数。

2 . 失业保险。

2000 年 4 月我省发布了《江西省实施〈失业保险条例〉办法》, 失业保险发展进入了一个新的阶段, 失业保险的作用进一步加强。到 2003 年底, 全省参加失业保险的人数为 215 . 54 万人, 全年全省失业保险基金的征缴收入为 3 . 01 亿元, 比上年增长 25 . 5 %; 失业保险基金支出 1 . 99 亿元, 比上年增长 1 . 1 %, 其中失业保险待遇 (包括失业保险金、医疗补助金、丧葬补助金和抚恤金) 支出 1 . 19 亿元, 为保障下岗职工基本生活, 向国有企业再就业服务中心调剂资金 7705 万元。全年全省共有 8 . 32 万名失业人员享受到不同期限的失业保险待遇。到年底, 全省领取失业保险金人数为 5 . 09 万人。

3 . 医疗保险。

城镇基本医疗保险的覆盖面进一步扩大。到 2003 年底, 全省所有的市、县、区均建立起了基本医疗保险制度, 参保人数达到 193 . 7 万人, 比上年年底增加 20 . 7 %。全年全省基本医疗保险基金征缴收入 8 . 33 亿元, 支出 6 . 82 亿元。

4 . 社会保险基金监督。

社会保障基金监督取得了新进展, 加强了基金法规、制度建设, 出台了《江西省社会保障基金行政监督实施细则》, 使社会保障部门在监察过程中具有了法律依据。加大了社会保障基金征缴的力度, 并配合审计部门对全省 2002 -2003 年度下岗失业、促进就业资金筹集使用和管理情况进行了审计, 展开了清理回收挤占、挪用和其他违纪基金情况调查, 全省全年共回收挤占、挪用基金 326 万元, 开展了现场和非现场基金监督工作。

二、江西省社会保障法制建设中存在的问题

虽然我省在构建和完善社会保障体系方面的工作中取得了一定的成绩, 但是, 我省社会保障法制建设中还存在很多急需解决的问题。就社会保障建设的现状来看, 我省离建立完善的、适应社会主义市场经济发展的社会保障制度还有一定距离。当前在进一步规范和完善社会保障体系的工作过程中也遇到不少的困难和问题, 主要表现在以下几个方面:

1 . 养老保险方面。

我省正进入老龄型省份, 老年人的增多与我省各级财力薄弱和企业效益水平较低的矛盾十分突出, 养老保险基金支付面临沉重压力; 养老保险扩面停滞不前, 基金征缴困难, 基金支撑能力减弱, “十五” 中期养老保险参保职工略有增长, 但参保离退休人员增长较快 (比参保职工增长快 16 . 2 个百分点)。2003 年 6 月底全省养老保险实际缴费人数 214 . 4 万人, 比 2002 年底减少 2 . 67 万人, 占参保职工的 83 %。

2 . 失业保险方面。

全省参加失业保险的人数呈下降趋势, 至 2004 年 4 月底, 参保人数只有 208 . 7 万人, 比上年末净减少 6 . 8 万人, 减幅

3.1%, 而领取失业保险金的人数却持续上升, 2003 年 11 月份, 享受失业保险的人数达到 55104 人, 前年同期是 36477 人, 月领取人数增加了 18627 人; 失业保险基金征缴发展不平衡, 支出增长迅速, 2003 年 1-11 月份, 全省失业保险费收入 2.5 亿元, 比上年同期增收 4880 万元, 增幅 24.1%, 但也仅完成年计划的 83.7%, 2003 年 1-11 月份失业保险支出 9427 万元, 同比增加 4513 万元, 增长 91.9%。

3. 医疗保险方面。

医疗保险的覆盖面窄, 基本医疗保险参保人数 193.7 万人, 只占全省城镇从业人员的 33%。国务院 1998 年颁布的《建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》所要求的医疗保险的覆盖范围是城镇所有用人单位, 包括各类企业、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工, 都要参加基本医疗保险, 而我省在医疗保险实践中并未完全覆盖以上范围, 离建立完善统一的医疗保险体系还有很大的距离。

社会保险制度是社会保障制度的核心制度, 而养老保险、失业保险和医疗保险又是社会保险制度的核心制度, 总结以上三个方面制度, 突出表现的问题有两个方面, 一是社会保障覆盖面窄, 参保人数增加缓慢, 甚至下降, 二是社会保障资金支付缺口较大, 支撑能力不强。

4. 农村社会保障方面。

江西是农业大省, 迄今仍有四分之三的老年人生活在农村, 他们既无积蓄, 又无保障, 经济来源和生活照顾全靠其子女。2003 年我省农村养老保险覆盖率仅为 5.9%, 还处于刚刚起步阶段。我省农村社会保障参保人员少, 标准低, 所能起到的社会保障作用小。我省大部分地区在改革前曾经实行的农村合作医疗体制除小部分地区外, 大部分地区解体, 基本医疗保障普遍缺乏。近几年, 全省在樟树、贵溪等 7 个市县实行农村新型合作医疗试点, 去年农村合作医疗覆盖率仅为 10.3%。由于农村社会保障涉及面宽、人数多, 需要大量的资金, 政府财政不可能完全解决, 资金筹集难度大, 农村保障体系还处于初级阶段, 缺乏成熟可行的机制。

三、加强江西省社会保障法制建设的建议

不容置疑, 由于经济原因, 江西的社会保障立法和实践仍处于比较落后的状态。但要在江西构建和谐社会, 建立和完善与经济发展水平相适应的社会保障体系不仅必不可少, 而且时间紧迫。为解决这一问题必须坚持以下几个原则:

(一) 完善我省社会保障立法应坚持的几项基本原则。

“法的生命在于适用。”如果一部法律在现实生活中得不到有效的适用, 即使在制定之初借鉴了外省或国外先进的立法理念, 建立了完善的体系, 那么这样的立法同样是不成功的。江西省在进行社会保障制度改革的时候, 一定要在立法环节把好关, 首先制定出符合本省社会发展实际的、易于操作的社会保障法规。这就要求立法者在立法时坚持以下几项立法基本原则:

1. 普遍保障原则。普遍保障指社会保障的实施范围应该包括所有社会成员, 一切社会成员平等地享受社会保障的机会。法律面前人人平等, 是我国宪法规定的一项基本原则, 在社会保障权利方面, 公民应该都享有从国家和社会获得物质帮助的权利, 不应该把一部分人纳入社会保障体系, 而把一部分人排除在外。

2. 社会保障水平与经济发展水平相适应的原则。经济的发展程度决定着社会保障的发展水平。因为社会保障是以经济发展创造的可供进行再分配的国民收入作为经济基础的, 没有一定的经济基础, 社会保障制度就很难顺利实施下去。如果社会保障水平高于经济发展水平, 就会给政府和社会带来过重的负担, 影响经济的正常发展; 如果社会保障水平低于经济发展水平, 则起

不到有效的保障作用。所以，社会保障水平一定要与经济发展水平相适应。

3. 公平与效率兼顾的原则。公平与效率在社会领域从来都是相辅相成、互相促进的，在社会保障领域也不例外。一种常见的错误做法是片面强调社会保障的公平目标，而忽视在追求公平的同时，促进社会保障的效率目标。值得强调的是，公平目标是在社会保障发挥效率功能、促进经济发展所带来的经济收入的基础上实现的。没有效率，就没有公平可言。因而公平与效率相结合，兼顾公平与效率，是社会保障立法的一项基本原则。

4. 社会化原则。社会化原则是指将社会保障作为整个社会都来参与的事业，实现社会保障资金来源的社会化、社会保障管理的社会化、社会保障责任的社会化。如果仅仅将社会保障作为政府的一种责任，不仅会使政府背上沉重的经济包袱，而且还会因为缺乏对社会成员的激励机制而产生“养懒汉”现象，导致社会资源的浪费，阻碍经济的发展。因此，在强调政府的社会保障职责的同时，要实行社会保障的社会化。

(二) 加强江西省社会保障法制建设的建议。

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义经济体制若干问题的决定》明确提出了完善社会保障制度的多项任务，加强我省社会保障法制建设必须以该《决定》为指导，针对我省社会保障制度存在的问题，循序渐进地开展。根据《决定》精神和完善社会保障体系方面存在的突出问题，笔者对于完善我省社会保障制度提出以下建议：

1. 加快立法步伐，形成社会保障法律体系。建立一个内容全面、操作性强的社会保障法律体系，是完善社会保障法律制度的基础。目前我省还未形成系统化的社会保障法规，只是陆续颁布了一些有关社会保障的单行法规、规章。从全国立法的经验和现状来看，缺少系统的法律、法规为执法依据，成为社会保障工作难以取得预期效果的一个重要原因。建议我省立法机关一方面对于还未制定但社会保障实践中急需的法规加快立法的速度，尽快制定实施，改变无法可依的状况；另一方面，在时机成熟的情况下，建立一部统一的社会保障法规。可以先制定出《江西省社会保险条例》、《江西省社会救济条例》、《江西省社会优抚条例》和《江西省社会福利条例》，最后在条件成熟的基础上，把这些条例合并、编纂成《江西省社会保障条例》。

2. 加强社会保障法规、政策宣传工作，落实社会保障责任。值得注意的是，社会保障工作在思想方面的一个障碍，是部分地区的领导和企业社会保障意识淡薄，只注重眼前的经济利益，而无视社会保障法规的实施。加之我省并未落实严格的社会保障责任制度，使得有些社会保障法规成为一纸空文。还有，部分群众对政府的社会保障法规、政策不了解，不能明确地知道自己在社会保障中的权益，导致其对参加社会保障的态度比较淡漠，这是造成参保人数下降的一个重要原因。政府必须加强社会保障法规、政策的宣传工作，让群众了解自己的社会保障权利，同时，落实有关责任主体的社会保障责任。

3. 切实做好社会保险扩大覆盖面和基金征缴工作。“十五”期间，养老、失业、医疗保险覆盖法规规定的所有用人单位和劳动者，工伤、生育保险参保率计划达到 80 % 的任务较为艰巨。为此，第一，“十五”后期要着力推动“三资”企业、私营企业、个体工商户参加养老保险，积极吸纳非正规就业和灵活就业人员参保，提高养老保险的社会覆盖面。同时要遏制一些地方实际缴费人数下滑的势头，使缴费人数占参保人数的比率保持在 90 % 以上。要适应企业改制后社会保险接续的新情况，积极建立社会保险个人预缴专户制度。第二，失业保险覆盖面应包含所有劳动者，应覆盖不同所有制企业，包括集体企业、三资企业和私人企业。第三，在抓好县市医疗保险改革启动和扩大覆盖面的基础上，积极稳妥地推进私营企业、个体工商户及灵活就业人员参加基本医疗保险，加强中央单位和省属单位的属地参保，进一步做好困难群体医疗保险及不同人群的多层次医疗保险工作。第四，要进一步加大社会保险基金征缴力度，建立和完善社保基金征缴的激励机制和约束机制，认真做好社会保险稽核工作，把社保扩面与基金征缴结合起来，努力提高社会保险费征缴总量。

4. 加强农村社会保障法制建设。江西省是农业大省，农村人口占全省人口总数的很大比例，做好农村社会保障工作是搞好全省社会保障工作的一个重点。建议通过立法重构农村合作医疗网，建立健全农村社会保障体系。具体来说，第一，要完善农村社

会保障的法律框架，政府要根据相关法律的要求，制定农村养老保险、农村合作医疗等相关条例，将农村社会保障纳入制度化、规范化、法制化的轨道。第二，全面发展农村合作医疗事业，建立以大病统筹为主的新型合作医疗制度和医疗救济制度，使农民人人享有初级卫生保健。第三，贯彻党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，探索建立农村最低生活保障制度。第四，以农村低保为突破口，发展各种形式的农村社会福利事业，为农村无劳动能力的居民提供救济和社会保险。