
中国社会保障改革的失误与重庆社会保障问题

樊国昌¹

(重庆工商大学财政金融学院, 重庆 400067)

【摘要】近 20 年来,中国社会保障改革虽然取得了巨大成就,但在改革观念、制度、策略及政策等方面也出现了较多失误。在这种宏观背景下,重庆社会保障改革也出现了许多急需解决的问题。正确认识这些问题,对加快社会保障制度转型,完善社会保障体系,促进重庆社会经济全面进步具有重要的现实意义。

【关键词】社会保障;改革;失误;问题

【中图分类号】F840.61 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1672-0598(2003)05-0068-04

近几年中国社会保障改革在艰难中取得了巨大成就:从观念革新到制度变革,社会保障整体转型已经完成了最基本、最艰难的任务;社会保障管理体制取得重大进展;加强了社会保险基金的管理和征缴力度,提高了三条保障线标准,基本做到了“两个确保”;以社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助、个人储蓄相结合的多层次的新型的社会保障基本体系框架已经确立;社会保障改革的实践效果非常明显,较好地化解了市场经济改革和经济结构调整带来的社会风险,为经济改革和发展创造了条件,保障了越来越多的城乡居民的基本生活权益,推动了社会进步和发展。但我们应该清楚地认识到,社会保障改革并非只是成绩,也有不少失误,其对我国整个社会保障改革的影响是不可忽视的。

一、中国社会保障改革的失误

如果从社会保障制度转型、新型社会保障制度与社会经济发展的适应性以及社会保障在实践中所遇到的一些难题来看,中国社会保障改革主要有以下几个方面的失误:

1、社会保障改革观念上的失误

众所周知,计划经济时期的社会保障实质上是企业保障或单位保障,高度的公平至上观念导致制度理念的空缺。社会保障改革一开始就被动地紧跟经济改革尤其是国有企业改革的步伐,当国家确立国有企业改革为整个改革的中心后,形成了社会保障改革只能作为这一中心的一项配套措施的片面观念。其直接后果是把社会保障改革当成经济和企业改革的附属措施,既没能认识到社会保障制度的独立性,也没能认识到社会保障制度自身的发展规律,扭曲了社会保障的整体性。重庆是国有老企业集中的地区,整个社会保障改革很自然地以面向国有企业的社会保险为中心,并主要集中在养老、失业等狭小的保障空间范围内进行。

2、社会保障改革策略上的失误

社会保障在改革策略上的失误主要表现在改革初期被动、改革进程中过急。在改革初期,尽管国家颁布了一系列社会保障的法规性文件,但总体上看仍然是以地方、企业自发改革为主,显示了国家整体改革的被动性,不仅使地方、企业的改革不能得到及

¹收稿日期: 2003-04-21

作者简介: 樊国昌(1962-),男,重庆市人,重庆工商大学财政金融学院,副教授。

时总结并进而形成具有普遍指导意义的经验,而且使许多好的改革措施和方法只具有临时的应急、应变特性,从而影响并延缓了整个社会保障改革的进程。在改革进程中,由于市场经济体制模式已经确立,社会保障改革已迫在眉睫。为了推进市场经济改革步伐,国家强力介入社会保障改革,陆续出台了养老、医疗等多项保障制度改革实施方案,直接主持了部分地区的社会保障改革试点工作,相继颁布了多项社会保障改革措施,以高压方式自上而下推进改革,从而犯了急于求成的“急躁”毛病。如在社会统筹问题、养老保险金拖欠问题尚未找到有效解决办法的情况下,就试图一步跨入部分积累模式。

重庆在经济结构特点以及诸多社会问题上可以说是全国的缩影。在改革初期,由于经济体制改革尚未引向深入,各种矛盾也未完全显露出来,重庆采取了“头疼医头、脚疼医脚”的临时性被动改革策略。随着市场经济体制改革向纵深推进,重庆面临三个方面的压力:即养老、就业、扶贫压力、财力不足的压力和中央政府的压力。在巨大的压力下,重庆不得不选择了完全按照国家的方案行事的改革策略,采取急于求成的推进方式,给后来的社会保障改革留下了许多问题。

3、社会保障制度安排上的失误

只要我们稍加留意就不难发现,近20多年的社会保障改革始终局限在城镇范围内,长期忽略了对广大农村的社会保障制度建设和安排,一些适合农村特点,实践证明行之有效的社会保障项目也被渐渐扭曲。如曾经被世人称道,覆盖面曾达到95%的农村合作医疗到了崩溃状况也未引起注意(现在不得不重新构建);所谓的“五保户”出现了严重的生存问题也没人发现,更未能引起有关方面的高度重视。

重庆是具有70%农村人口的“大城市”,农业经济发展、农村建设和农民收入(三农)始终是重庆各届政府的工作重点,也是在进行社会保障改革时必须考虑的具体市情。重庆是全国老龄化最突出的地区之一(西部第一老),农村人口老龄化问题愈益显现、贫困问题相当严重、大批转移出来的农村剩余劳动力面临工伤、医疗和职业病的威胁。而制度安排上长期忽视农村社会保障制度建设,这不仅给我市社会保障制度重构形成巨大压力,而且将进一步增加由此带来的社会风险。

4、社会保障政策运用上的失误

社会保障制度是一项基本的社会制度,各国都采取了国家统一管理的方式。然而,中国是一个发展中国家,“二元结构”显著,各地区社会经济发展不平衡,因此,社会保障改革应在统一的制度下,根据各地区的不同区情采取有针对性的政策和措施。而重庆在社会保障改革进程中几乎完全按照中央的统一部署运作,缺乏本地特色,在资金运用及发放政策方面,究竟是“救贫”还是“救急”,一直都比较模糊。导致诸如失业问题、老年保障问题、收入差距过大及贫困问题等许多可以解决的问题至今未能解决。

5、社会保障体系转型时机把握上的失误

我国长期实行的城乡二元社会保障体系,对促进工业化进程和社会结构的进一步转型提供了物质技术基础,同时也在特定时期为农村居民提供了最基本的生存保障。然而,当社会结构发生变化,工业化基础基本确立后,社会保障体系并没有随之及时转型,导致了一系列问题。第一,在二元社会保障体系下,农民的生存状况非但长期没有得到改善,反而因剩余农村劳动力的不断增加,农业生存效率低下,农业比较收益降低,家庭与集体相结合的保障方式不能满足农民的基本保障需要,大量农民特别是其中的弱势群体及家庭陷入贫困化。第二,二元社会保障体系扩大了城乡之间业已存在的差距。一方面,城镇居民既享受社会保险待遇,也享受其他与就业有关的种种福利,另一方面,农村居民能够享受的保障待遇越来越少,二者的差距也越拉越大。第三,二元保障体系长期存续,进一步加大了我国社会保障一体化进程的难度。可以说,这一失误是直接导致重庆乃至整个中国社会保障覆盖面窄,社会保障体系的整合和统一面临重重困难的重要原因。

二、重庆社会保障改革存在的问题

重庆是社会保障改革进行较早的地区,也是全国社会保障改革中问题比较突出的地区。20多年的改革成就固然值得充分肯定,但笔者认为,针对当前重庆社会保障面临的形势和全面建设小康的艰巨任务,认真思考国家改革失误对重庆社会保障改革的巨大影响以及由此带来的一系列问题显得十分重要。

1、保障观念和保障意识问题

几十年推行的计划体制“大包干”在社会成员中形成了浓厚的历史沉积,使得在建立新型的社会保障制度的改革中,社会成员的认同性较差,对健全和完善社会保障制度的意义和必要性认识不够,对主动参加社会保障缺乏积极性,跟不上社会保障制度改革步伐。许多干部和群众,并没有从法治的高度来对待社会保障制度,贫困居民的感恩思想重,缺乏获得国家物质帮助的权利意识。部分公务员的“恩赐”观念较强,凭恩赐者的兴趣和能力来执行社会保障政策,致使政策的实际效果大打折扣。

从农村看,过去推行“五保户”与“合作医疗”等保障措施受到农民的欢迎,而今在农民思想意识依然企盼原有的以集体经济出资兴办的保障办法,对自己出资参加各种社会保障表现出犹豫,缺乏主动性;从城市来看,社会成员自觉参加保险的意识也不是很高,在市民中,乐于为医疗保险、养老保险个人付费的只占一半。近年来,重庆一些地方行政、事业单位无法报销医疗、差旅费甚至不能按时发放工资,个人的权利与义务脱节就是一个例证。因此,目前关键是培养自我保障意识,培养社会保障的责任感和义务感,破除单一的权利观念和享受思想。

2、社会保障体系不完善

完善的社会保障体系不仅包括规范、协调、相互补充的保障项目,而且包括确保制度运行安全的健全的监管体系和能够满足制度实施需要的服务体系。但重庆目前的情况是,除了养老保险等少数有基础的项目外,其他社会保障项目的监管体系和服务体系都很不完善。基本医疗保险虽然已经起步,但进展迟缓,还未形成大气候,农村互助合作医疗保险制度目前只是处于观望和等待阶段。尤其值得重视的是,在社会保障制度由“国家—单位保障制”向“国家—社会保障制”转变的进程中,重庆社会保障事业还面临许多困难和问题。在新制度尚未达到应该覆盖的范围,其他社会保障制度又未确立的情况下,社会保障的安全网出现了较大的漏洞,这部分保障权益的丧失,导致了許多社会问题。因此,如何利用保障项目之间的协调性来弥补这些漏洞,是重庆社会保障改革面临的又一现实问题。

3、社会保障立法滞后

当今社会,任何制度都必须通过立法调整才能实现正常运行,社会保障制度作为社会的一项基本制度对立法的要求更高,立法先行是制度运行的一项基本原则。综观世界各国的社会保障制度建立、改革和修订,无一不是以立法为先导,这不仅是市场经济的要求,也是社会保障制度本身的规律所决定的,其意义不仅在于社会保障制度的权威性和政策性,在于实现社会保障制度的责任和权益的分配;更在于社会保障是牵涉到人民切身利益的社会公共事业以及国家、企业、个人之间的责任分担和相关群体的利益调整。但迄今为止,重庆整个社会保障制度的改革和运行一直是靠行政机关的政策或指标来推动的,没有真正意义上的社会保障法。这不仅使社会保障制度难以真正定型,而且导致政策的多变性、随意性和不规范性,从而损害社会保障制度的稳定性。

4、社会保障负担不公平

社会保障的基本宗旨就是解决社会体系中存在的不公平问题,而当前社会保障制度虽然改变了过去的不公平现象,但由于多种原因又产生了新的不公平问题。主要表现在以下几个方面:一是企业负担不公平;二是地区负担不公平;三是个人保障权益的不公平(这是最大的不公平)。

现代社会保障通常都采用由国家、雇主(企业)、个人共同缴纳保险金的办法,尽管国家和雇主(企业)只承担主要部分,个人

只缴纳极少的基金,但这与全部由国家和雇主(企业)负担意义大不一样。而目前的筹资方式则将责任和义务完全集中于国家和企业,社会保障费用几乎都是由国家和用人单位包起来,个人不出资也不参与其积累,只有权利,这就给国家带来很大压力,使企业和国家负担过重。一些企业至今还承担着半社会的责任,严重影响企业作为经济组织发挥其应有的功能,降低了企业自我积累,自我发展的能力。国家包揽着绝大部分机关、事业单位的保障责任,每年支出费用庞大,由于这部分资金来自于国民收入,必然受企业经济效益的影响,当企业经济效益下降势必降低国家的保障功能。尽管在制度转型期间,统包统揽的状况有所改变,采取国家、雇主和个人三方负担的方式筹集保障基金,但个人享受的保障权利与承担的义务相比仍然是不对称的。

负担不公平问题严重影响了新型社会保障制度的推广,如与公费医疗和劳保医疗相比,基本医疗保险制度不仅要求职工个人缴纳一定比例的费用(一般缴纳本人工资的2%),而且只保障“基本疾病”的“基本医疗”,报销比例并不高。这对广大职工来讲,意味着过去比较高水平的医疗福利待遇的某种降低,导致相当数量的能够实行劳保医疗及公费医疗的职工对新制度热情不高,医疗服务提供者加强医疗费用控制的积极性也不高。

重庆具有典型的“二元结构”特征,在社会保障制度改革进程中,不论这些不公平现象是历史原因造成的还是社会保障制度改革失误以及本身不完善的原因造成的,都是重庆社会保障制度改革进程中所面临的重大课题。如果不能很好地解决负担不公平问题,将严重扭曲社会保障的功能,影响重庆社会保障改革的进程,甚至影响社会的稳定。

5、社会保障责任不明确

在新旧制度转型过程中,责任不明确将直接侵害社会保障制度的健康机体。例如当前社会保障资金困难和压力,固然与发展水平和财力有关,但从根本上讲,社会保障资金不足的问题,并不主要是政府和社会没有能力承担,因为,直辖五年来,重庆经济实力大为增强,2002年人均国内生产总值达到750美元,而关键是责任不清以及由此导致的财政未真正到位引起的。再如在新老制度衔接期间如何处理历史遗留责任和现实责任方面很不清楚,社会保障资金负担方面的责任虽然从财政拨款、企业和个人缴纳数额上得到了一定的体现,但三方所负责任大小并不明确,政府责任和民间责任无法界定,中央责任与地方责任模糊,等等。因此责任划分问题将是重庆下一步社会保障改革的重点和难点。

6、社会保障管理混乱

在“国家—单位保障制”向“国家—社会保障制”转型过程中,重庆现行的社会保障管理体制的问题日益显露。

一是多头管理,经办机构力量分散。目前,全市尚无一个统一的社会保障权威机构,没有形成一个统一的整体,社会保障管理机构分散,城乡分割、部门分割问题突出。在基金管理和经营方面存在政事不分、政出多门、管理分散、相互矛盾的情况;保险事业分别由劳动、民政、卫生、人保分兵把口、自成体系,社会保障事业分属于民政、劳动、卫生、财政、工会等不同部门管理;养老保险和失业保险工作分别由社会保障局和就业局经办等。

经办机构和人员分散,一方面造成大量重复劳动,而另一方面使许多基础工作无法开展,造成信息不灵,监管不严,甚至在某些方面互相掣肘的局面。如养老保险同失业保险的参保对象属于覆盖关系,却需要建立两套信息系统、成立两支人员队伍进行保险费的征缴管理,导致管理成本上升;为下岗职工“出中心进市场”或“出企业进市场”提供生活保障和就业服务的社区工作平台尚未发挥有效作用,作为社区服务工作主体的各街道、乡镇的就业服务站人员编制不落实,经费来源无保证,有的机构形同虚设,无法开展工作。

在多头管理体制下,由于职责和分工不明,政事不分,社会保障行政管理与基金经营合一,收支两条线管理没有完全落到实处;立法职能和执行职能同为一体,缺乏统一的协调机构和强有力的监督制衡机构。其后果是部门间常常互相掣肘、扯皮不断,保障基金使用效益低下,表现为“两高一低”:保障基金管理成本高、管理费用提取比例高、保障基金培植率低;侵蚀、挪用甚至滥用

社会保障基金的现象严重,保障基金被视为一种可用可不用的“软性用款”,往往被当作应急资金任意挪作他用。如用于重点建设项目、开发区建设或企业“启动资金”、“技改资金”等所谓的“硬性用款”方面,且多是有去无回,导致基金浪费和严重流失。

二是政策不统一。多头管理,必然政出多门,在保障项目及其标准等方面也各有规定,造成不同身份的劳动者的社会保障权利的不平等和新的社会分配不公。已经实行社会保险的,由于政策制度不统一,尚未走向社会化,造成企业之间负担畸轻畸重的现象,导致我市社保工作进展缓慢。如渝西 21 个区市县,市财政承担最低生活保障金的 50%,渝东 19 个区市县去年以前全部由区县财政承担,后来由市财政承担 30%等;在如何看待医疗个人账户的作用、如何处理两个账户的比例关系和支付标准、如何确定“基本医疗保险”与“补充医疗保险”和“商业医疗保险”的关系等方面,都存在不同的理解甚至很大的争议。

三是社会化管理程度低,缺乏强有力的法律保证。社会化发放工作机构不健全,基层社保机构没有设立专门的经办科室和配备专职人员,同时社会化发放工作涉及面广、工作量大、工作经费短缺,制约了社会化发放工作深入发展。重庆虽然出台了几十个有关社会保障方面的规章制度,但都是以实施办法、条例和规定等方式出现,未上升到真正意义的法律高度,社会保障政策的实施主要靠行政手段推动,缺乏约束力。

7、社会保障费拖欠问题严重

截止到 2000 年 9 月底,全市累计欠缴养老保险费已达 24 亿元。近年来基金当期征收率只能达到 80%左右,2000 年全市基金收支缺口达到 16.7 亿元(扣除中央财政补贴资金 6.9 亿元,实际基金缺口为 9.8 亿元),严重影响了我市离退休人员养老金的按时足额发放。

另据劳动保障部统计,截至 2001 年 11 月,全国有缴费能力但仍欠缴基本养老保险费在 1000 万元以上的 33 家企业中,重庆就占有 7 个席位,分别是重庆冠忠公共交通公司(累计欠费 1498 万元);重庆农药化工集团公司(累计欠费 1185 万元);重庆市第一公共交通公司(累计欠费 2807 万元);重庆钢铁集团公司(累计欠费 7126 万元);重庆市电车公司(累计欠费 1627 万元);重庆市第二公共交通公司(累计欠费 1697 万元);重庆水泥厂(累计欠费 1709 万元)。近 2 年,重庆市委、市政府采取了多种措施追缴欠费,欠费状况有所好转,但目前又有反弹的势头。因此,保险费征缴问题仍是重庆社会保障改革中的难点问题,必须引起高度重视。

社会保障改革关系到千千万万人的切身利益,因此不断总结改革的经验教训,认真反思中国社会保障改革中的失误及影响,正确认识重庆社会保障改革中的问题,不仅有利于实现保障制度规范化、资金来源多元化、管理服务社会化的社会保障目标,而且对加快社会保障制度转型,促进重庆社会经济的全面进步具有重要意义。

参考文献

- [1]童星. 社会保障与管理[M]. 南京大学出版社, 2002. 3.
- [2]宋晓梧. 中国社会保障制度改革[M]. 清华大学出版社, 2001. 10.
- [3]穆怀中. 社会保障国际比较[M]. 中国劳动社会保障出版社, 2002. 2.
- [4]李迎生. 社会保障与社会结构转型——二元社会保障体系研究[M]. 中国人民大学出版社, 2001. 11.
- [5]重庆市国民经济和社会发展统计公报[Z], 2001.
- [6]“完善重庆社会保障体系设想”[Z], 重庆市计委政策法规处课题组.

[7]郑功成. 加入 WTO 与中国的社会保障改革[J]. 管理世界, 2002. (4).