



【社会保障研究】

新中国70年:国民社会保障权益的进步与展望

何文炯

(浙江大学公共管理学院,浙江杭州 310058)

摘要: 中华人民共和国成立以来,国家确立了国民的社会保障权益,通过各种制度和政策,逐步增加并实现了这些权益。新中国成立后的30多年,工薪劳动者及其家庭享有相对充分的社会保障权益,而其他社会成员的社会保障权益相对较少。改革开放以来,工薪劳动者社会保障权益的实现方式转变,农民及其他社会群体的社会保障权益逐步增加,但这种权益的设置和实现机制依然存在诸多缺陷。在国家治理现代化进程中,社会保障领域需要深化改革、优化资源配置,使国民社会保障权益更加公平、更加稳固。据此建议,建立国民基本保障权益清单,完善社会保障治理体系,优化社会保障制度运行环境。

关键词: 新中国;国民社会保障权益;进步;展望

中图分类号: C973 **文献标识码:** A **DOI:** 10.16152/j.cnki.xdxbsk.2020-01-012

风险无处不在、无时不有。现代社会中,风险保障已经成为每一个社会成员的基本需求。世界上绝大多数国家通过建立社会保障制度,为其国民的基本风险提供基本保障。因此,社会保障权已经被公认为现代国家中国民的一项基本权益。中华人民共和国成立之后,国家逐步建立起一套全新的社会保障制度,初步确立了国民的社会保障权益,并使这种权益随着经济社会发展而逐步扩展。随着国家治理现代化的不断推进,国民的社会保障权益将更加稳固。

一、全新社会保障制度建立与国民社会保障权益之初步确立

1949年,中华人民共和国成立,中国进入了一个全新的时代。执政的中国共产党践行“为人民服务”的宗旨,通过发展经济提高人民群众的生活水平,通过建立起一套全新的社会保障制度,为社会成员提供基本风险保障,从而确立并逐步落实国民的社会保障权益。

(一) 国民社会保障权在宪法中得到确立

社会保障权是国民的基本权益,这种权益的确立必须有宪法依据。1949年9月29日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称《共同纲领》),被认为是“临时宪法”。这部临时宪法对于社会保障

收稿日期:2019-09-10

基金项目:国家自然科学基金重大项目(71490733);浙江省哲社重点基地—浙江大学民生保障与公共治理研究中心重点课题(19JDZS02Z)

作者简介:何文炯,男,浙江富阳人,理学博士,经济学教授,主要从事社会保障、风险管理、保险与精算、基本公共服务等方面的教学和科学研究。

有一系列重要规定。其中第 25 条就革命烈士、军人家属、残废军人和退伍军人的保障待遇做了规定,这是军人保障、社会优抚制度的基本依据;第 32 条就工薪劳动者权益作了规定,包括劳动者参与企业管理、劳动合同、劳动时间、最低工资、安全生产等,其中特别提到“逐步建立劳动保险制度”;第 48 条对国民健康权和妇女儿童权益作出了规定。

1954 年,新中国第一部宪法诞生并颁布实施。在社会保障方面的规定,《中华人民共和国宪法》比《共同纲领》更明确、更完整。在第三章“公民的基本权利和义务”中,第 93 条明确规定“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业,并且逐步扩大这些设施,以保证劳动者享受这种权利”,并在其他条款就劳动就业、婚姻家庭、妇女儿童保护、青年健康发展等方面作出明确的规定。这是对国民社会保障权益比较系统的论述,涵盖了社会成员所面临诸多重要风险之保障项目:贫困风险、就业风险、疾病风险、老年风险等,为社会救助、社会保险和老人妇女儿童福利制度建立提供了宪法依据。

(二) 国民社会保障权益的逐步落实

以《共同纲领》和 1954 年《宪法》为依据,中国政府陆续制定了一系列社会保障制度和政策,使得国民的社会保障权益逐步落到实处。

1. 社会救助政策 我国是一个自然灾害频发的国家,灾害救助是历史最悠久的社会救助项目。新中国成立之后,人民政府总结历史经验和教训,奉行“救急不救穷”的理念,提出“不许饿死人”的口号和“节约救灾、生产自救、群众互助、以工代赈”的救灾方针,把救灾救济与发展生产结合起来,有效地应对了各类自然灾害,并促进了经济发展。由于国民经济基础薄弱和长期的战乱,新中国成立之初我国的失业问题十分严峻。1949 年,全国大中城市失业人员有 470 多万人,失业率高达 23%^[1]。为此,1950 年 4 月,中共中央发布了《关于举行全国救济失业工人运动和筹措救济失业工人基金办法的指示》。1950 年 6 月 17 日,政务院颁布了《救济失业工人暂行办法》,这是一项兼具失业保险和社会救助性质的社会保障政策。在提供食物、资金和各类生活用品的同时,国家还通过各地各级组织采取了以工代赈、生产自救、转业训练、还乡生产等措施,有效地保障了失业者及其家庭的基本生活,并使他们走上新的劳动岗位,实现他们的劳动权益。

2. 劳动保险制度 根据《共同纲领》,在充分总结东北地区试行经验的基础上,1951 年 2 月 26 日,政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》(简称《劳动保险条例》)。根据这一条例,劳动保险制度适用于职工人数 100 人以上的企业及其附属单位。在这些工作单位就业的劳动者参加劳动保险并受其保障。对暂不实行劳动保险制度的企业,则参照劳动保险的规则,由企业工会协商确定,为本企业职工提供适当的劳动保险待遇。《劳动保险条例》对于企业职工面临的基本风险有比较充分的保障,包括工伤、医疗、病假、养老、生育、死亡等,并有明确的保障待遇规定。而且按照当时的规则,劳动保险的各项费用均由企业承担,直接列入产品成本,职工不需要缴纳任何费用。劳动保险制度的建立,使工薪劳动者感到“生老病死有依靠”,因而受到工人阶级的衷心拥护,增强了他们的主人翁责任感,赢得了劳动者对新中国、新社会的信赖。这一条例的实施,标志着新中国社会保险制度的诞生,标志着企业职工社会保险权益的全面确立。

3. 公职人员社会保障制度 在劳动保险制度建立并实施之后,国家逐步颁布了一系列单项政策,形成了公职人员社会保障制度体系。一是从 1951 年开始,国家陆续颁布过有关公职人员退休退职及其养老金的政策,此即退休金制度。二是公费医疗制度,即由国家财政承担公职人员的医药费用。1952 年的实施范围是党政机关和事业单位的工作人员,1953 年扩展到乡干部和大中专在校学生。三是 1952 年明确了机关工作人员病假期间的工资待遇,此即职业伤害保障制度。四是 1955 年明确了女职工生育的有关政策,此即生育保障制度。

4. 农村五保供养制度 1956年1月,中央提出了《1956年到1967年全国农业发展纲要》(简称“农业40条”)其中对农村社会保障工作提出了若干意见,主要是针对困难人群和特殊群体由集体经济提供帮助。第3条就是五保供养制度,即由农村集体经济组织(农业生产合作社)对缺乏劳动力、生活无依靠的鳏寡孤独者和残废军人提供基本生活保障,包括吃、穿、燃料、安葬和少年儿童的教育。

5. 农村合作医疗制度 随着农村集体经济的逐步发展,农村的集体经济组织开始由生产互助合作逐步扩展到风险保障互助合作。疾病是困扰农民的重要风险,因而这种互助合作就从疾病风险保障开始。20世纪50年代,部分地区开始探索农村合作医疗制度,由乡村医师以集体经济为依托,为当地合作经济组织成员提供医疗服务。60年代,大批城市医务人员响应毛泽东主席的号召,到农村从事医疗服务^①,与农村乡村医生一起,形成“赤脚医生”队伍。1968年12月5日,《人民日报》头版头条发表《深受贫下中农欢迎的合作医疗制度》,并由此开始了连续23期的“关于农村医疗卫生制度的讨论”,使依托于集体经济的农村合作医疗制度在全国各地得到全面普及。

(三) 简要评论

1. 劳动者社会保障权益是中国共产党持续奋斗的结果 中国共产党是工人阶级政党,从成立一开始就把争取劳动人民的社会保险权益作为自己奋斗的政治目标之一。早在1922年的中国共产党第二次全国代表大会就提出了关于社会保险的一系列主张,此后一直为此不懈努力。早期,中国共产党把争取社会保险及劳动者各项权益作为工人运动的重要内容。在通过武装斗争取得局部领导权的地区,则实行新的社会保障政策。20世纪30年代,中华苏维埃临时中央政府在江西中央苏区专设劳动部门,内设失业工人介绍局、社会保险局等机构,办理社会保险事宜。在抗日战争时期的陕甘宁边区和解放战争时期的解放区,则实行拥军优属制度和救灾救济政策^②。解放战争后期,在东北地区全面试行劳动保险制度^③。在取得政权之后,中国共产党把劳动人民的社会保障权益写进国家的根本大法,成为国家意志。

2. 社会主义制度使劳动者社会保障权益得以逐步提增 长达数千年的中国封建社会,历朝历代都有以灾害救助为重点的社会救助制度,同时也有一些民间和宗教组织的慈善活动,官方予以支持。这类制度具有稳定社会、巩固政权的功能。制度有效、实施成功的时期,通常被称为“仁政”;反之,则社会动荡,甚至改朝换代。但是,这些制度安排,主要并非基于保障老百姓生存发展之权益,而更多的是基于统治者“江山稳固”。民国时期,在继承传统社会救助项目的基础上,又增加了面向孤寡老人、儿童和残疾人的一些福利项目^[2],慈善事业也有新的发展。但由于多种因素的制约,那个时期的社会保障体系仍然是残缺不全,项目少、保障水平低,无法担当有效保障社会成员基本需要的职责。新中国实行社会主义制度,社会保障制度作为其有机组成部分,国家通过各项具体的制度安排,设置众多的社会保障项目,生育、就业、职业伤害、疾病、年老等基本风险具有良好的保障,使得城市普通劳动者拥有比较完善的社会保障体系,使他们感到“新旧社会两重天”。在农村,千百年经济落后,社会化的风险保障更是缺失。实行土地改革之后,生产互助合作自发产生并得到政府的支持,因而逐步发展,从而有了集体经济,这就为农村产生社会化风险保障机制创造了条件。以此为基础,才能有农村的五保供养制度、公共卫生制度和合作医疗制度,并努力实行对妇女儿童权益的保护。

① 1965年6月26日,毛泽东发出“把医疗卫生工作的重点放到农村去”的指示,即“6·26指示”。

② 1945年成立中国解放区临时救济委员会,1946年更名为“中国解放区救济总会”,负责调查统计受灾受损情况,向解放区灾民和战争难民提供救济,并组织生产自救。

③ 1948年,经中央同意,东北行政委员会颁布了《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》,包括残废抚恤金、医疗费补助、丧葬费、家属抚恤金、生育补助金等保障项目。

3. 劳动保险制度建立标志着中国开始迈向现代社会保障时代 社会保险制度最早出现于德国,被认为是处理劳动者基本风险的有效方法,因而很快被世界上多数国家所采用,并成为社会保障权益的重要实现方式,因而被认为是现代社会保障体系的核心部分。在长达数千年的历史长河中,我国一直是一个农业国。进入近代,工业开始缓慢发展,但一直没有形成与工业文明相适应的社会保险制度。所以,“在 20 世纪 40 年代以前,中国从来没有真正形成过现代社会保障制度”^[3]。中华人民共和国成立之后,中国学习借鉴苏联经验,开始建立劳动保险制度。虽然在具体的制度设计方面有一些自己的特点,但从制度设计的基本理念和核心技术原理看,这一制度具有社会保险的性质,具有现代社会保障色彩。这标志着中国开始迈向现代社会保障时代。

4. 国民社会保障制度权益配置城乡有别、群体各异 相对于过去,1949 年后的社会保障制度是具有划时代意义的一个伟大进步,最重要的是确立了劳动者的社会保障权益,尤其是为工薪劳动者提供了良好的保障。但是,应该看到,这种权益在城乡之间、不同社会群体之间的配置是有差异的。按照当时的划分,工人是“老大哥”,农民则是“老二”,因此农民这一劳动群体的社会保障项目很少,且其保障的实现主要依靠农民自己,国家财政几乎没有投入。这就意味着不同的劳动群体之间其社会保障权益是有差异的。如果把长期的工农业产品交换价格“剪刀差”等因素考虑进去,那么这种不平等问题就很突出。即便是在工薪劳动者的社会保险制度中,同一制度下的不同群体也有差异。例如,《劳动保险条例》规定,工会会员与非工会会员的劳动保险待遇是不同的^①,也就是说劳动保险制度也体现一定的阶级性。这虽然与当时的政治氛围有关,但应该承认这是一种历史的局限性。

二、社会保障制度改革与国民社会保障权益之扩展

1978 年以后,国家逐步实行以市场化为导向的经济体制改革,原先与计划经济体制相适应的社会保障制度表现出种种不适应之症状,影响到部分社会成员的社会保障权益之落实。为此,国家在社会保障领域进行了一系列改革,旨在更有效地实现国民的社会保障权益。经过长期的探索,逐步实现了社会保障制度转型,并使国民的社会保障权益得到扩展。

(一) 对国民社会保障权益理解之变化

“文化大革命”结束之后,中国共产党的工作重心逐渐由“阶级斗争”转向经济建设,并逐步实行改革开放。在这样的背景下,党和国家对于社会保障的理解进一步深化。1982 年宪法(即现行宪法)把“公民的基本权利和义务”前置为第二章,对于国民的社会保障权益增加了新的内容,并有若干新的表述。与 1954 年宪法相比,有两个方面的重要变化。

一是明确社会保障权益为国民的基本权益。1954 年宪法第 93 条关于社会保障权益的规定主要是针对劳动者的,这与当时奉行的“劳动福利”思维紧密相连。1982 年宪法改变了这样的表述,第四十五条第一款规定“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。这里最重要的变化是把“劳动者”改为“公民”。这是一个重大变化,即明确社会保障权由劳动者权益扩展为国民权益。事实上,在改革开放前相当长的一段时间,阶级和阶级斗争的观点对于社会保障权益的理解和具体制度安排都有一定的影响,例如,工薪劳动者与非工薪劳动者的社会保障权益有差别,尤其是农

^① 《劳动保险条例》第 18 条规定“凡在实行劳动保险的企业内工作的工人与职员,未加入工会者,除因工负伤、残废、死亡待遇,生育待遇,因病或非因工负伤治疗待遇,供养直系亲属疾病治疗待遇,均得按本条例的规定享受外,其他各项,如疾病或非因工负伤医疗期间的工资与救济费,非因工残废救济费,供养直系亲属救济费,养老补助费,丧葬补助费,只能领取规定额的半数”。

民与工人、干部之间的社会保障权益有很大的差别。即便同是工薪劳动者,其社会保障权益也有一定的差异。根据劳动保险条例,工会会员与非工会会员所享受的保障待遇也有所不同。宪法中对国民社会保障权益表述的这一变化,主要是因为放弃了“阶级斗争为纲”这一口号,国民的社会保障权益不再因本人或家庭出身成分不同而有差异。

二是对特殊群体的社会保障权益表述更加明确。1954年宪法规定了劳动者的社会保障权益(第93条),还有关于保护婚姻、家庭、妇女、儿童和青年的相关条款(第94条、第96条)。1982年宪法全部保留了这些内容,同时增加了许多新的内容,不仅明确把社会保障权确认为国民的基本权益,而且对社会保障的某些重要项目和某些特殊群体的社会保障权益分别作出了专门的规定。第44条对工薪劳动者退休制度作了特别规定,这是工薪劳动者养老金权益的宪法依据。第45条第二款对伤残军人保障、烈属和军属优待抚恤作了规定,这是军人保障的宪法依据。第45条第三款对残疾人帮扶和福利制度作了规定。第49条第三款规定了父母抚养教育未成年子女的义务,同时规定了成年子女赡养扶助父母的义务,第四款则是对老年人、妇女和儿童权益保护的规定。由此可见,与1954年宪法相比,1982年宪法关于国民社会保障权益的规定更为明确、更为具体、更有益于落实。

(二) 国民社会保障权益实现方式的转变

从1978年开始,国家逐步实行改革开放。改革从经济体制改革开始,先是农村,后是城市。改革很艰难、很曲折,但很有成效。在这一过程中,需要对原先的社会保障制度进行改革,以适应新的经济体制和经济活动方式。在农村,随着家庭联产承包责任制的实行,集体经济力量趋于薄弱,某些地方的集体经济甚至瓦解,原有的五保供养制度和合作医疗制度难以为继的状况,部分地区开始探索五保供养对象的集中供养,部分地区开展了灾害保险、计划生育保险等,探索以保险方式进行农村风险保障的路子。

在城市,20世纪80年代中期开始,部分地区开始探索企业养老金、生育医疗费用地区统筹的方法,以适应城市经济体制改革之需要。经过艰辛的探索,逐步明确了工薪劳动者社会保障制度改革的方向,其主要特征是管理服务社会化、资金来源多元化。1990年代后期,改革逐渐深入、范围不断扩展,国家逐步建立起一套新的社会保险制度以及新的管理体制和运行机制,主要包括职工基本养老保险(1997年)、职工基本医疗保险(1998年)、工伤保险(1996年)、生育保险(1994年)、失业保险(1999年)等项目。这套制度与原先的劳动保险制度的主要区别在于:①社会化,明确社会保险由政府依法主导组织实施,社会保险经办机构具体经办,用人单位和参保职工配合,因而劳动者的社会保障权益不受所在单位经济效益好坏之影响。②缴费型。参保职工及其所在单位共同缴费,形成养老保险基金,基金不足时,由财政兜底。这是一种保险模式,改变了劳动保险制度下个人不缴费的做法,体现了劳动者之间与用人单位之间的互助共济。③多层次。明确社会保险的职责是“保基本”,即主要保障职工的基本生活。若希望有更高的保障,则须在基本保障之上通过补充性保障来实现。以养老金为例,养老金体系由基本养老金、职业年金和个人养老金三个层次构成,其中基本养老金人人拥有,但只能保障退休人员的基本生活之需^[4]。

由此开始,保险方式更多地被用于社会保障领域,社会保险逐步成为我国社会保障体系中惠及面最广、所需资金量最大、技术性最强的项目,我国的社会保障模式则由国家福利型逐步转变为社会保险型。

(三) 国民社会保障权益之扩展

随着经济体制改革的逐步深入,社会形态、社会关系逐渐发生变化,社会成员的基本风险也开始发生变化,由此产生新的风险保障需求。同时,在经济持续增长、百姓生活水平提高之后,社会成员对风险保障的诉求逐步提高。为此,国家逐步增加了社会保障项目,并将社会保障的惠及范围逐渐扩大,使国民的社会保障权益在整体上得到扩展。

一是职工社会保险权益扩展到全体工薪劳动者。原先的劳动保险制度的享受对象严格限于国有集

体企业正式职工。在经济体制改革之后,出现了非公有制经济,并吸纳了大量的劳动者。为使这一领域的劳动者能够享有社会保险权益,国家把企业的社会保险制度适用范围逐步扩大到非国有部门。例如外资企业、民营企业、个体工商户以及各类自由职业者,同时,又把国有集体企业中的非正式职工纳入社会保险制度的覆盖范围,如农民工。根据现行制度安排,公职人员之外的工薪劳动者相关的社会保险 5 个险种,其参保条件均以劳动关系为基础,不再区分用人单位的性质和劳动者的户籍,因而也没有正式工与非正式工之分。此外,现行制度还允许在华就业外籍人员参加我国的社会保险。

二是基本医疗保险权益和基本养老金权益扩展到全体国民。疾病和老年贫困是一般社会成员所面临最重要的基本风险,因而医疗保障和老年收入保障十分重要。2002 年,国家正式提出为农民建立基本医疗保障制度^①,并于 2003 年开始逐步试点;2007 年,开始试行城镇居民基本医疗保险制度;2016 年,国务院决定将此两项制度整合成为城乡居民基本医疗保险制度。2009 年,国务院决定开展新型农村社会养老保险试点;2011 年,国务院决定开展城镇居民社会养老保险试点;2014 年,国务院决定将这两项制度合并成为城乡居民基本养老保险制度^②。这就意味着基本医疗保险权益和基本养老金权益由工薪劳动者扩展到全体国民。

三是社会救助项目增加。随着经济社会快速转型,社会成员面临的风险逐渐增加,为了社会稳定和谐,国家针对社会成员的各类风险,逐步增加社会救助项目,形成了一个具有兜底功能的社会救助体系,旨在确保社会成员的基本生活和基本尊严。1999 年,在总结上海等地经验^③的基础上,国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》;2007 年,在总结浙江等地经验^④基础上,国务院发出了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》;2003 年,国家把流浪乞讨人员收容遣送制度改为更加人文的城市生活无着流浪乞讨人员救助管理制度;2010 年,在总结几千年来灾害救助经验教训的基础上,国务院颁布了《自然灾害救助条例》;2014 年,将农村五保供养制度和城镇“三无”人员保障制度统一为特困人员供养制度。与此同时,国家通过相关部门实施医疗救助、教育救助、就业救助、住房救助、司法救助、临时救助等专项救助,旨在确保国民社会救助权益的落实。最近几年,国家实施精准扶贫、精准脱贫,使贫困人口大幅度减少,有效地保障了困难群众的基本权益。

四是特殊群体福利项目增加。随着经济持续增长和社会全面进步,国家持续加强军人保障和对妇老幼残等弱势群体的福利,逐步落实特殊群体的社会保障权益。20 世纪 90 年代开始,国家在社会优抚方面进行了一系列改革,旨在更好地保障军人、烈士及其亲属的权益并予以优待。2012 年,国家颁布了《军人保险法》,完善了军人社会保障体系。1992 年,国家颁布了《妇女权益保障法》,并陆续制定了旨在保障妇女权益的一系列制度和政策。1996 年,国家颁布了《老年人权益保障法》并于 2012 年做了较大的修订,据此,各部门完善了保障老年人权益的各项制度和政策。1991 年,国家颁布了《未成年人保护法》,政府有关部门制定了一系列有关未成年人健康、教育和其他福利制度和政策。1990 年,国家颁布了《残疾人保障法》,据此,有关部门在残疾人康复、教育、就业、托养、文化体育等方面出台了一系列的帮扶制度和政策,并实施无障碍战略,使残疾人的生活状况在整体上有了显著的改观。2015 年,国家建立了困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。

① 《中共中央、国务院关于进一步加强对农村卫生工作的决定》(中发【2002】13 号)提出建立新型农村合作医疗制度和医疗救助制度。

② 这是推广了浙江省的经验,该省于 2009 年全面实行城乡一体化的城乡居民基本养老保险制度。

③ 上海市于 1993 年率先实行城市最低生活保障制度。

④ 浙江省于 2001 年率先建立城乡一体化的最低生活保障制度。

(四) 简要评论

1. 社会保障理念更新为国民社会保障权益扩展奠定了思想基础 改革开放之后,经济体制改革,解放了生产力,同时也解放了人们的思想。西方发达国家的经验开始为国人所重视^[5],无论是学界、政界,还是社会公众,对我国社会保障事业发展的目标和路径有了新的认识^[6],社会保障的理念开始转变。其中最大的转变是,把社会保障权作为国民的一项基本权益,于是通过宪法,将其由劳动者权益扩展为国民权益。从20多年来国家关于社会保障事业发展方针表述的变化,也可以清晰地看到社会保障理念的变化。20世纪90年代,关于社会保障改革发展的方针表述是“低水平、广覆盖、多层次”^[7]。进入21世纪,表述更为完整“广覆盖、保基本、多层次、可持续”^①。2012年,中共十八大关于社会保障发展方针的表述是“全覆盖、保基本、多层次、可持续”。五年后的中共十九大再次强调社会保障要“覆盖全民”。从“广覆盖”到“全覆盖”,虽仅一字之差,但意义非凡。这是社会保障理念的重大转变,是对国民社会保障权益的进一步确认。

2. 经济持续发展为国民社会保障权益扩展奠定了物质基础 社会保障是以经济方法解决社会问题的一类公共政策,是处理社会风险的一类财务型手段。有效的社会保障制度能够促进经济发展,但社会保障制度本身的运行需要有相应的经济条件,因而国民社会保障权益的实现和扩展都需要有坚实的物质基础。改革开放40年来,我国经济总量和财政收入均保持持续高速增长,为发展社会保障事业创造了良好的条件。在工薪劳动者社会保障制度转型的过程中,大量的历史债务显性化,国家本应提取巨额资金支付这一转制成本,但借助20多年持续的经济增长,这笔历史债务已经被消化了许多。更为重要的是,最近20多年来逐步增设的诸多社会保障项目,例如最低生活保障制度、城乡居民基本医疗保险制度、城乡居民基本养老保险制度以及各专项救助制度和特殊群体的福利项目,主要依靠国家财政投入资金,方能有效运行,以确保各类保障对象社会保障权益之落实。所以,在经济发展进入新常态之后,我国社会保障体系建设要更加注重制度运行的效率。

3. 现行制度缺陷影响着国民社会保障权益之稳固 国民的社会保障权益不仅需要法律的保障,而且需要通过有效的制度来加以落实。改革开放以来探索形成的现行社会保障制度及其运行机制,为实现国民社会保障权益进步发挥了重要作用。但是,应该看到,现行制度还存在诸多缺陷,在一定程度上影响着国民社会保障权益的稳固。一是现行社会保障制度的公平性不足。不同的社会群体,面临同样的基本风险,但其基本保障项目设置不同,或者虽有同样的基本保障项目,但其保障待遇有较大的差距。这就意味着社会保障权益在国民之间是不平等的。二是现行社会保障制度的可持续性令人担忧。社会保障若干项目难以实现基金长期收支平衡,这就影响国民对这些项目乃至整个社会保障体系的信任,因而难以给国民以稳定的预期。三是现行社会保障体系的运行效率不高。社会保障资源配置不合理,某些领域还存在比较严重的浪费现象,例如社会保障相关医药服务过程中的过度治疗、过度检查、过度用药,又如社会保障资金投资回报率低下而导致的严重贬值。这就使得国民社会保障权益在实践中被打折扣。

三、社会保障制度改革与国民社会保障权益之稳固

伴随着新中国的成长,我国社会保障事业走过了70年的历程,取得了伟大的成就,尤其是国民社会保障权益从确立到扩展,充分体现出社会主义制度的优越性,体现出中国社会的文明进步。同时,我们应该看到,社会保障领域还存在诸多问题,国民社会保障权益从设置到具体落实都还有许多不到位之

① 2008年,中共十七届三中全会提出:贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续原则,加快健全农村社会保障体系。这一表述后来被写入2010年国家颁布的《社会保险法》第三条。

处,与国家治理现代化的要求相比还有较大的差距。因而,需要深化社会保障制度改革,优化社会保障资源配置,使国民社会保障权益更加稳固,使社会保障制度为国家治理体系和治理能力现代化作出更大的贡献。

(一) 建立国民基本保障权益清单

随着时代的进步,人们开始从人权的视角理解社会保障权^[8]。虽然各国的制度模式和运行方式不同,但都是为了使社会成员能够对基本生活有稳定的安全预期,并以此为基础就其个人的其他风险作出适合自身特点的风险管理计划,从而使社会各阶层能够和谐相处,以实现百姓安居乐业、国家长治久安之目的。

根据多层次社会保障体系的理论,社会保障可以分为基本保障和补充保障两部分。其中基本保障是由政府依法主导实施,为社会成员基本风险提供基本保障,旨在保障每一个社会成员的基本生存、基本发展和基本尊严。对政府而言,这是为社会成员提供基本公共服务^①;对社会成员而言,这是一种基本权益,这种权益是一项国民权益,与其职业、身份、地位和贡献无关。这里适用的是结果公平原则,即每一个社会成员都有一份基本保障且其保障待遇基本一致,这与底线公平的逻辑是一致的^[9]。这样的制度安排,必然会使社会成员之间的收入差距缩小,从而产生积极的收入再分配效应。在此基础上,社会成员可以根据自己的情况,通过适宜的途径获得适合自己的补充性保障,包括工薪劳动者基于职业福利权利的各类补充性保障和社会成员个人自主参与的风险保障计划。这类保障并非人人拥有,且各拥有者的保障项目和保障水平可能不同。这是正常的,因为这里适用的是机会公平原则。对于这类保障项目,政府的职责是制定规则并实施监管,不需要参与其经办服务过程,更不承担财政支持责任。

基于这样的理解,关于国民基本保障权益及其均等性,现阶段最重要的,是要明确工薪劳动者以外社会成员的基本保障权益,这里的关键是要落实农民的基本保障权益。1982年宪法把社会保障权益由“劳动者”改为“公民”,与1954年宪法的表述相比,这是很大的进步。但从现行制度安排看,国家为农民这个庞大劳动群体所赋予的社会保障权益不多,他们比工薪劳动者的社会保障权益少得多。更值得指出的是,在关于工薪劳动者社会保障的制度设计中,没有区分这个群体作为国民的基本保障权益和作为劳动者的职业福利性补充保障权益,这是现行诸多社会保障项目定位不清晰、职责不明确的根本原因。因此,在关于国民社会保障权益的法律规定中,今后不应该再有身份和职业的区别。所以,要通过深化改革,尽快结束基本保障“人群分等、制度分设、待遇悬殊”的历史。

为此,要尽快明确国民基本保障的项目设置及其保障待遇水平,从而明晰国民基本保障权益的边界,这也是政府对于社会保障这类基本公共服务的职责边界。最近十多年来,我国基本保障项目增加不少,而且许多基本保障项目的待遇水平提高很快。总体上看,这些做法是对的,因为我们过去的社会保障项目偏少,保障水平也不高,但是,需要注意到,某些项目的设置和保障待遇的提高,缺乏充分的论证,其合理性值得斟酌。还有的领导干部将此理解为是政府对老百姓的恩赐,并没有从国民权益的角度来理解社会保障。因此,需要从国民的基本风险保障需求出发,根据政府的职责和经济社会发展水平,借鉴国际经验,清晰地列出我国国民的基本保障项目及其保障待遇水平,作为国家基本公共服务清单的重要组成部分,并通过一定的程序在宪法和法律中明确地规定下来。只有这样,国民的基本保障权益才能得到稳固。

(二) 完善社会保障治理体系

国民社会保障权益需要整个社会保障体系的有效运行才能真正实现,而社会保障是一个复杂的运

^① 根据《国家基本公共服务“十二五”规划》和《国家基本公共服务均等化“十三五”规划》,现行社会保障体系中的重要项目均被列入国家基本公共服务范围。

行系统,需要各项制度和相关各主体的明晰定位和正常工作,才能有效地运行。为此,需要以国民基本保障权益清单为基础,深化社会保障制度改革和机制创新,完善社会保障治理体系,使得社会保障各项目和各主体能够各司其职、各得其所,从而优化社会保障资源配置^[10],全面提高社会保障体系的运行效率。

一是改进国民基本保障决策机制。国民基本保障项目设置涉及全体社会成员和诸多社会主体,因而其决策需要全社会共同参与并采用合理而有效的机制才能确定。例如,基本保障项目的增加和删减,保障待遇水平和相关服务的递送方式及其绩效评估等,这就需要立法机关与社会公众、政府部门和社会保障服务供给机构等主体有良好的沟通,在各方诉求充分表达的基础上作出决策,最终形成法律法规。事实上,社会保障的稳健政治功能是国家治理必需的政治杆杠^[11]。然而,我国目前社会保障领域的决策,多数是由政府部门和社会保障经办机构决定,有的甚至成为某些政府官员捞取个人政治资本的机会,这与现代治理的要求相比还有距离。因此,要按照依法治国的精神,改进决策机制,努力提高相关主体,特别是社会公众在社会保障决策中的参与度。社会保障制度设计、变更和政策调整,都应当经过法定的程序,都要普遍征求社会公众的意见。

二是建立法定保险基金的长期平衡机制。有人认为,法定保险是政府组织实施并以国家财政作为后盾的一类保险项目,其基金能否实现收支平衡并不重要。这样的理解是不完整的。事实上,法定保险是国民基本风险保障的长期性制度安排,必须确保其基金能够长期地保持收支平衡,否则这些制度不仅不能为社会稳定“帮忙”,反而还会“添乱”,这样无法给社会成员以稳定的安全预期,难以担当起促进国家长治久安的基本职责。为此,要确立基金长期平衡的原则。有人认为,法定保险项目中,基本养老保险是长期性的,需要基金收支长期平衡,而基本医疗保险是短期性的,不需要长期平衡。这是一种误解。事实上,基本医疗保险是面向全体国民的法定保险项目,社会成员参保后,只要持续缴费,均受终身保障,且无论是否罹患疾病,均可续保,这是社会医疗保险与商业性医疗保险的重要区别。因此,必须建立社会保险精算制度,基本医疗保险也不例外。与此同时,必须注重待遇给付和筹资过程的规范性。在给付环节,需要就社会保险相关服务有一种有效的价格形成机制,相关主体严格执行之;在筹资环节,需要基于科学方法寻求各项基本风险的损失分布,按照以支定收和各方合理负担的原则,确定参保人员、用人单位的缴费责任和各级财政的支出责任。

三是健全社会保障法规。为了社会成员对基本风险保障能够有稳定的预期和充分的信任,必须健全社会保障法律法规和相关制度,使国民社会保障权益能够落到实处。就当前的现实而言,制定社会救助法和医疗保障法、修订社会保险法,将是我国社会保障领域法制建设的重点。社会救助是历史最悠久的基本保障项目,几千年的实践具有正反两个方面的经验和教训。2014年,国务院颁布了《社会救助暂行办法》,但其立法层次还不够高,且某些内容需要改进和完善,因此,需要尽快制定社会救助法。疾病是每一个人都可能遭遇的事情,因而基本医疗保障制度惠及全民,而且这一制度所需资金量大、技术复杂、影响因素众多。2018年,国家对医疗保障行政管理体制做了重大调整,原有的医疗保障法规散见于《社会保险法》和《社会救助暂行办法》,因而需要一部专门的医疗保障法。社会保险是现代社会保障体系的核心部分,我国于2010年颁布了《社会保险法》,受当时的局限,其中诸多规定已经与社会保险事业发展的实践不相适应,尤其是关于国民社会保险权益的理解,现在又有许多进步,因而这部法律需要修改。此外,需要充分注意新的经济形式对传统俾斯麦社会保险模式的挑战,需要改进基本保障制度设计,以适应数字时代的经济社会发展需要,更好地保护社会成员、尤其是新业态从业人员的基本风险保障权益。

(三) 优化社会保障制度运行环境

国民社会保障权益的有效落实,不仅取决于社会保障制度、尤其是基本保障制度之优劣,还与社会

保障制度的运行环境密切相关。在经济社会加速转型的背景之下,需要充分重视社会保障制度运行环境的变化,并根据这种变化对社会保障政策及时作出相应的调整。

一是调整人口生育政策。在社会保障制度的诸多要素中,人口结构是最重要的变量之一。20年前,我国进入了老年型社会,近20年来人口老龄化的进展速度很快,未来将更为严重,人口老龄化、高龄化与少子化、家庭小型化相伴随,对于社会保障基金平衡和相关服务供给产生着严重的影响。因此,不仅要按照社会保障制度长期持续健康运行的要求,遵循代际均衡的原则,确定基本保障权益,改进制度设计,而且需要政府调整人口生育政策,以改善人口结构。

二是适时提高退休年龄。我国工薪劳动者的退休政策是20世纪50年代初期制定的,现在已经表现出种种不适应。退休年龄过低,不仅对劳动力市场产生了负面影响,而且直接影响社会保障制度运行,尤其是影响社会保险基金平衡。人口结构老龄化和退休年龄过低直接导致社会保险“系统老龄化”,即社会保险参保人群中,缴费群体相对缩小、享受待遇人群相对扩大的趋势^[12],在劳动生产率相对稳定的背景下,系统老龄化现象将导致社会保险基金平衡难度加大。为此,需要在国家调整人口生育政策的同时,制定并实施提高退休年龄的政策,以增强社会保险基金的长期平衡能力,从而确保国民的基本保障权益。

三是完善社会保障相关服务市场。社会保障制度政策目标的实现,不仅要有资金的给付,而且还要有效的服务提供。例如,医疗保障、职业伤害保障和生育保障等项目,需要有医药服务的供给,照护保障、职业伤害保障等项目则需要有照护服务。在计划经济体制之下,这类服务主要由政府部门或其所属的事业单位提供,最近20多年来这些服务部分由民间的企业或非营利机构提供,但总体上看,民间组织提供服务的比重还不高,因而这些领域的服务供给总量不够。所以,这些领域需要逐步放开,让更多的资源进入这些领域,从而增加服务供给。同时,要实行这类服务定价机制改革,逐步改变服务成本扭曲的现象,维护社会保障相关服务领域的公平竞争秩序。此外,要学习发达国家的先进经验,致力于建立社会保障部门与相关服务供给者之间的平等谈判和协商机制,作为社会保障治理体系的重要组成部分。

四是培育社会保障文化。任何国家的社会保障制度必须深深植根于本国的文化,才能实现有效运行并达成其政策目标。同时,科学合理的社会保障制度也能够一定程度上引领本土文化的进步。在我国,现代社会保障制度、尤其是保险模式的社会保障制度引进的时间不长,因而现行若干基本保障项目在实际运行中遇到一些困难。例如,契约精神、互助共济意识相对缺乏,诸多基本保障项目的效率均被打折扣,不仅浪费了不少资源,而且影响着国民基本保障权益的实现程度。为此,需要通过完善基本保障制度设计、创新运行机制,培育社会成员的保险意识和互助共济精神,形成“人人参与、人人尽责、人人享有”的局面。同时,要按照基本保障清单,坚守“保基本”的原则,稳定社会成员对于基本保障的合理预期,形成“基本保障国家提供,补充保障自主计划”的共识。

参考文献

- [1] 胡晓义. 新中国社会保障发展史[M]. 北京: 中国人力资源和社会保障出版集团, 2019: 6.
- [2] 刘琳. 民国时期的社会保障管理体制探究[J]. 兰台世界, 2014 (7): 117-118.
- [3] 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, 2001: 295.
- [4] 何文炯. 改革开放40年: 中国养老保险回顾与展望[J]. 教学与研究, 2018 (11): 16-24.
- [5] 华颖. 中国社会保障70年变迁的国际借鉴[J]. 中国人民大学学报: 哲学社会科学版, 2019 (5): 17-26.
- [6] 丁建定. 改革开放以来党对社会保障制度重大理论认识的发展[J]. 社会保障评论, 2018 (4): 31-42.
- [7] 王东进. 低水平、广覆盖、多层次——对建立社会主义初级阶段社会保障制度的认识[J]. 经济工作导刊, 1998 (7):

4-7.

- [8] 余逊达, 陈旭东. 人权与社会保障[J]. 浙江社会科学, 1997 (6): 31-35.
- [9] 景天魁. 探索适合中国的民生建设新路[J]. 学习与探索, 2019 (8): 38-48.
- [10] 何文炯. 论中国社会保障资源优化配置[J]. 社会保障评论, 2018 (4): 3-13.
- [11] 中国社会保障学会理论研究组. 中国社会保障推进国家治理现代化的基本思路与主要方向[J]. 社会保障评论, 2017 (3): 3-16.
- [12] 何文炯. 基本医疗保险“系统老龄化”及其对策研究[J]. 中国人口科学, 2009 (2): 74-83.

[责任编辑 陈 萍]

Seventy Years of New China: Progress and Prospect of Her Citizens' Social Security Rights

HE Wen-jiong

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: Since the founding of the People's Republic of China, the country has established the social security rights of China's citizens, and is also gradually increasing and realizing them through various institutions and policies. In the first 30 years after the founding of the People's Republic of China, wage earners and their families have enjoyed good social security rights, while other social members had relatively few social security rights. Since the inauguration of reform and opening-up in 1978, the payment mechanism of social security rights of wage workers has been altered, and the social security rights of farmers and other social groups have gradually increased. However, there are still shortcomings in the arrangement and payment mechanism of such rights. The modernization of our national governance involves further reforms in our social security system and optimal resource allocation to make the social security rights more fair and solid. Based on this, we propose that a list of basic security rights should be established, the social security governance system should be improved and the operating environment of the social security system should be optimized.

Key words: new China; citizens' social security rights; progress; prospect.