

浅析和谐社会中社会保障制度的构建

文/周孟琼

2004年12月13日由中国社会科学院社会学研究所组织研究的《2005年社会蓝皮书》认为中国构建和谐社会的总体目标应该是：扩大社会中间层，减少低收入和贫困群体，理顺收入分配秩序，严厉打击腐败和非法致富，加大政府转移支付的力度，把扩大就业作为发展的重要目标，努力改善社会关系和劳动关系，正确处理新形势下的各种社会矛盾，建立一个更加幸福、公正、和谐、节约和充满活力的全面小康社会。根据新世纪新阶段我国经济社会发展的新要求和我国社会出现的新趋势新特点，胡锦涛总书记在2005年省部级主要领导干部“提高构建社会主义和谐社会能力”专题研讨班开班式上指出：我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。社会主义和谐社会应该是一个没有身份歧视的社会，也就是说任何社会成员都不会因为他的地位、职业、出身、年龄和性别等方面的差异而受到不同的待遇。

一、和谐社会与社会保障制度的关系

社会保障制度的基本内涵是，当劳动者因年老、患病、工伤、生育等原因永久地或暂时地、完全地或部分地丧失劳动能力，或者因失业而失去工作机会、失去收入来源时，由国家和社会通过法律强制对其提供经济上的援助或补偿，同时还包括向处于特殊困难和赤贫状态的所有社会成员提供社会帮助和物质救济的各种福利制度。通常把社会保障界定为社会保险、社会救助、社会优抚、社会福利以及社会互助、个人储蓄积累保障甚至还包括住房制度等子系统。它既是政府最重要的职能，又是构建和谐社会最基本的制度，更是协调当前社会与经济发展，解决社会矛盾的最直接最有效的手段。无论是在和谐社会还是在追求和谐社会的过程中，社会保障都是实现和谐的基础性的平衡稳定机制。认识和谐社会与社会保障之间的内在关联及藕合相通之处，在宏观上建构起两者之间良性互动的理论范式，自觉地把和谐社会的理想目标与社会保障的精神理念熔铸于现实的制度设计与实践中，将会成为推动我国经济社会发展的强大动力。笔者认为和谐社会与社会保障制度存在以下关系：

1、社会保障制度是构建和谐社会的基石。贫困是人类社会不和谐的根源，社会保障制度作为一种重要的在分配制度，有利于缩小贫富差距，缓和社会紧张状态，历来为政府所重视。和谐社会，是一个民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。但是，如果丧失工作能力的老、弱、病、残者得不到生活保障，失去工作机会或收入较低者得不到基本生存资料，生病者得不到有效医治，和谐社会无从谈起。当前我国经济社会发展中的不和谐因素，主要表现为贫富差距持续扩大，劳资冲突开始表面化，城乡差距与地区发展差距拉大。这说明，在以要素分配为特征的市场经济初次分配制度下，弱势群体是不可能拥有公平地参与社会财富分配的机会的。因此，要使社会成员都能享受到社会经济发展带来的好处，必须依靠社会保障制度，通过政府转移支付，形成社会保障基金，保证全体社会成员的基本生活权利，这样才能构建和谐社会社会主义社会。

2、社会保障制度是和谐社会的安全网。社会稳定是关系到国家长治久安、人们生活心腹的一件大事，是每个社会竭力追求的重要目标，是经济发展和社会进步的根本保证，而社会保障制度则是维护社会稳定、构建社会和谐的安全网，是政府和社会对弱势群体实施最低生活保障的制度安排。它通过满足社会弱势群体的基本生活需要，消除社会成员的不安全感，减少社会中的不和谐因素以维护社会稳定。稳定是和谐社会的重要内容和实现途径。只有一个稳定的社会，才有可能成为和谐的社会，而和谐稳定的实现程度，已成为衡量社会进步的标准，推动社会发展的动力，引领人类追求的目标。因此，在深刻复杂的社会变革中，维护社会稳定对构建和谐社会的重要作用日益凸显，构建和谐社会更要高度重视社会稳定问题。

3、社会保障制度是健全市场经济的必要前提。社会主义市场经济的最基本特征就是竞争，在社会主义市场经济中，市场竞争一方面提高了效率，促进了社会经济整体发展；另一方面也拉大了收入差距，产生了社会阶层分化，带来了许多社会问题。目前我国的社会主义市场经济中存在许多不完善的方面，这些不完善的方面急需得到解决，而社会保障制度是以政府为主体，通过转移支付的方式实施的一种社会财富的再分配，以解决市场经济条件下初次分配造成的社会分配不公平，使全体社会成员能够共享经济发展的成果，使社会稳定，促进市场经济的发展。因此，社会保障制度有利于市场经济的发展，是市场经济发展的必要前提。

二、现有的社会保障制度中存在的问题

新中国成立至今，我国政府一直非常重视社会保障工作，根据有关统计资料显示到2004年9月全国参加基本养老保险人数达到16062万人，比上半年增加556万人，其中参保职工人数为12037万人，参保离退休人员为4025万人。全国医疗保险参保人数达到11941万人，比上年底增加1039万人。全国参加失业保险的人数10367万人，共有674万失业人员享受到不同期限的失业保险待遇，比上年同期增长50%。全国生育保险参加人数为4092万人，比上年底增加1308万人。全国工伤保险参加人数5883万人，比上年底增加1308万人。全国享受工伤保险待遇的人数为37万人¹。从上面的资料可以看出我国参加社会保障的人越来越多，我国的保障制度也基本完成了由单位保障向由社会保障的转变。但是，我国社会保障制度的发展存在许多不足和缺陷：

首先，我国社会保障制度体系不健全。与世界同等发展水平国家相比，我国的社会保障程度，无论是从保障深度（即保障水平）看，还是从保障广度（即覆盖范围）看，都存在严重不足的问题。如我国现阶段的社会救济、社会福利和优抚安置几乎处于立法的空白地带。广大农村地区，除一些经济较发达的地区已开始进行建立农村社会保障制度的试点外，绝大多数农村都还没有建立社会保障制度。因此，有相当数量的劳动者处于社会保障体系之外。现有的零散颁布的各种条例、决定、通知和规定相互间缺少必要的衔接不能形成配套的、有拘束力的制度体系。

其次，我国社会保障立法严重滞后。立法先行是世界各国举办社会保障事业的一般规律。立法的意义不仅在于对社会保障制度的权威规范，更在于实现社会保障责任与权益的合理配置，然而，目前我国社会保障中存在立法严重滞后的问题，表现在立法层次较低、制度明显缺陷、对违规操作惩治不力等。社会保障法在立法层次上应由全国人大制定社会保障的基本法律，但是自1979年以来，全国人大及其常委会审议和通过了30多部法律和有关法律问题的决定，却没有一部是专门调整社会保障关系的基本法律。

再次，我国现阶段社会保障制度的具体实施机制较为薄弱。社会保障的具体实施机制应当包括合法的筹资机制、稳定的保障机制、严格的管理机制、有效的运行机制、有力的监督机制以及强制的司法机制，但是目前这些机制还都不够健全。比如社会保障、社会福利与社会保险，相互内涵交叉，经常混用；住房救助演变成部分人新的社会福利；发行彩票被定义为弥补政府财政不足的重要手段等等。

最后，社会保障体系缺乏协调性和保障基金的管理运营存在问题。社会保障体系的协调性问题表现为社会保障的历史责任与现实责任划分不清，政府与企业、民间、市场的责任划分不清，中央政府与地方政府责任划分不清。当前参与社会保障基金管理的部门很多，除了财政部门，还有民政、卫生、人事、计划生育、劳动就业、保险公司及各企业单位，筹资办法、政策规定等政出多门，各部门之间难以统一协调，加之机构重叠，以致相互掣肘的现象时有发生，最终影响社会保障工作的正常运转。保障基金的管理问题多而棘手，我国社会保障基金监管工作起步较晚，基础薄弱，基金收支、管理等环节存在一定隐患和潜在风险：一是各项基金支付乏力，主要原因是社会保障基金投资渠道单一，面临贬值风险保值增值困难；二是基金监管混乱。

三、和谐社会中社会保障的构建思路

和谐社会的构建过程中，完善的社会保障体系是市场经济体制的更要支柱，最能体现社会公平。笔者认为目前应从以下几个方面不断完善我国的社会保障制度：

1、建立健全统一的社会保障制度。享受社会保障制度，是我国宪法赋予每个公民的权力。因此，应该给予每个公民同等的待遇和平等的机会。政府提供的社会保障，其受益对象应是包括农村居民在内的所有公民，因此我们要加强社会保障的广度和深度，使尽量多的人能够享受社会保障。完善社会福利保障体系建设，要加大财政投入，促使官办型福利向多元化发展，以福利化、市场化、私人化为目标，同时大力发展文化业，关注老年人、儿童、残疾人等弱势群体的精神需要，满足大家对参与社会活动，融入社会生活的心理需要。

2、加快社会保障相关法律法规的立法进程。我国关于社会保障的相关法律严重滞后，国家应加快社会保障的立法步伐，利用法律的强制力约束用人单位必须参加社会保险，以法律的形式将职工应有的社会保障权益明确下来，对社会保障立法要坚持整体设计、重点突破、分步实施的原则，建议加快推进《社会保险法》、《社会救助法》等社会保障基本法律的立法进程引进，而推动各专项社会保障的立法工作进行。

3、加强社会保障制度的实施机制。劳动保障部门要通过加强与工商、税务、审计、工会等部门的合作，强化社会保险基金的征缴，做到“应收尽收”。积极稳妥地变现部分国有资产补充社会保障基金，并运用税收、债券等方法来增加社会保障资金来源，严格进行管理，加大监督，使具体的步骤实施到位。

4、建立统一的社会保障管理体制，提高保障资金的运营效率。建立统一的社会保障管理体制和管理机构，以革除目前我国社会保障存在的多头分管、条块分割、政事不分、监督乏力的弊端，还应设法提高社会保障基金的营运效率，通过社会保障预算的编制、审批、执行、监督和决算制度，对社会保障资金实行全过程监督，特别是要将社会保障结余资金引导到可靠有效的投资上去，保证这部分资金的安全和保值增值，以提高保障基金的运营效率（作者单位：四川省成都市金牛

相关链接

论加入WTO后国有大中型企业竞争力的提升
思想政治工作 in 构建和谐社会中的重要性
论毛泽东关于社会主义商品经济思想
浅析和谐社会中社会保障制度的构建
我国财政转移支付立法模式的选择
依据科学发展观浅析循环经济之路
政府激励企业技术创新机制研究
构建和谐文化，加快民族地区小康建设的进程

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心