

## 关于建立全民有偿保障制度的思考

时间: 2007-09-14

来源: 中国社会保障网

【字号:   】 [【我要纠错】](#) [【Email推荐】](#)  [【发送】](#) [【收藏】](#) [【打印本页】](#) [【评论】](#) [【关闭】](#)

### 关于建立全民有偿保障制度的思考

2004年3月14日,十届全国人大二次会议,把“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”以及“国家尊重和保障人权”写入了宪法。这标志着我国社会保障事业和人权保障事业都进入了一个新的全面发展时代。

积极探索并建立新的科学管理体制,用科学的制度推进社会保障事业和人权保障事业的全面健康发展,是实践宪法精神的重要任务。笔者认为:保障人的生存权利和促进人的全面发展是社会发展的第一要务,社会保障制度建设,应以保障公民的基本生活权利和促进公民的全面发展为主要任务,要遵循权利义务对等、公平合理、科学发展观等基本原则。因此,国家应当建立一个以“国家立法、社会管理、全员保障、个人负担、政府救济”为基本框架的社会保障体系,可将其称之为“全民有偿保障制度”。现就有关问题提出以下思考:

#### 一、建立全民有偿保障制度的基本原则

在市场经济条件下,新型的公民基本生活保障体系,应明确以下原则:

一是国家立法。国家要建立《公民基本生活保障法》,以法律的形式确定公民基本生活保障体系建设的基本事项,明确公民基本生活保障的权利和义务。

二是社会管理。国家要设立“公民基本生活保障工作委员会”、“公民基本生活保障基金投资公司”、“公民基本生活保障基金财务管理中心”、“公民基本生活保障事业服务中心”四个机构。形成“规则、财产、帐目、事务”四权分立的管理体系。各司其职、各负其责、相互配合、互为监督。

“公民基本生活保障工作委员会”为国家公民基本生活保障事业的主管机关,设立于县级以上各级人民代表大会常务委员会。负责掌握公民基本生活保障状况的相关信息,审核公民基本生活保障基金投资方案,起草有关公民基本生活保障的法律文件。

“公民基本生活保障基金投资公司”为全民所有制企业法人,省级行政区域设立分公司。负责公民基本生活保障基金的投资管理。国家将公民基本生活保障基金作为国家发展建设基金,主要投资于国家重点建设项目、地方基础建设工程、社会文教科技事业、以及环境保护产业等,低风险、长收益的项目。国家利用这笔资金进行建设投资,无需再发行长期建设债券了。

“公民基本生活保障基金财务管理中心”为具有独立法人资格的国家事业单位,按行政区域设立。负责公民基本生活保障基金的收支结算、帐户管理等财会事务。基金收支业务可由银行代办。

“公民基本生活保障事业服务中心”为具有独立法人资格的国家事业单位,按行政区域设立。负责办理公民基本生活保障的具体事务。

三是全员保障。公民基本生活有偿保障体系,要保障每个公民终身的基本生活,包括成长、教育、医疗、生育、失业、养老等。公民一出生,其基本生活经费就要受到国家法律保障,公民的身份证号码为公民基本生活保障基金的帐户号码,出生就确立。

公民在生育和养老阶段,可以正常领取基本生活保障基金;其他情况要在家庭经济困难时,才能申请支取基本生活保障基金。

四是个人负担。“公民基本生活保障基金帐户”供保障本人基本生活使用,帐户资金属于私有财产,在法定范围内支取,有困难时可以预支。余款由亲属继承,欠款由遗产补偿,死账由政府救济。上下共五代以内亲属的遗产要优先补足亲属欠款帐户,本人遗产要在补足本人帐户欠款之后才能给亲属继承。

帐户资金来源由个人依法按期存入的基金本金、基金存款利息、基金投资分红、继承亲属帐户遗产、政府救济等五项组成。国家可以减持国有股和划拨国有资产,把欠职工的历史帐做实。

国家减少税收，职工增加薪酬。公民的生活保障基金存入标准由人大立法确定，纳入职工法定最低工资标准以内，由用人单位代办存入手续。无工资收入的公民由本人或者亲属存款，银行协助监管，困难者缓存。

五是政府救济。政府对无人清偿的“公民基本生活保障基金帐户”欠款，实施救济性清偿；对从事社会公益事业期间没有劳动收入的公民（如妇女合法生育的产假期等）、在从事社会公益事业中失去劳动能力的公民、为社会公益事业牺牲的公民的遗属，提供基本生活的经济保障。

政府设立公民基本生活救济基金，资金来源主要是征收公民基本生活保障基金所投资的企业所得税（按投资份额计算），征收公民遗产税，接受捐献，划拨国有资产，救济基金投资收益等。

## 二、建立全民有偿保障制度的主要优点

“公民基本生活有偿保障体系”是一个全新的科学体系（以下简称“新体系”），具有法律制度完备，管理体系健全，保障资金可靠，产权关系明晰，激励功能显著，保障范围全面等特点。它将公民基本生活保障的义务，由以政府——社会——家庭——本人的顺序，调整为以本人——家庭——社会——政府的顺序。将“不要白不要、要了也白要”的无偿保障制度，改变为“不需则不要、要了不白要”的有偿保障制度。这样，既体现了市场经济的效率原则和公平原则，又体现了权利与义务对等原则，具有保障和激励的双重功能，有利于营造一种“互爱、互助、自立、自强、公平、合理”的社会环境，优点明显。下面简要说明：

体系名称准确。现行的社会保障制度，实际上只是保障一部分公民的基本生活，并无别的社会保障功能，将其创新为“公民基本生活有偿保障体系”，在名称上要客观准确。《公民基本生活保障法》较之《社会保障法》或《社会保险法》等法律，更加名副其实。

管理体系科学。在新体系中，人大常委会为主管机关，另有三个相互制约的专门管理机构。它具有管理层次高、信息覆盖广、成本费用低、控制力度强、保障效果好等特点。因此，笔者认为这是一个科学的管理体系。

保障范围全面。新体系覆盖了全体公民的成长、教育、医疗、生育、失业、养老等各种需要保障的情况，符合全面建设小康社会和全面贯彻“三个代表”重要思想的要求，是一个保障范围最全面的公民基本生活保障体系。

产权关系明晰。新体系的帐户资金属于私有财产，依法存取，有偿使用，余款由亲属继承，欠款由遗产补偿，体现了等价有偿、公平合理的市场经济原则，符合“为自己的事花自己的钱，既求效果又求节约”这一普遍的社会现实心态。能有效杜绝虚假和浪费，也能消除在一部分人当中存在的“生活由社会负担，财产由亲属继承”的不合理现象。

保障资金可靠。一是基金存入可靠。由于基金属于私人财产，有国家法律强制和高额红利激励，基金是可以实现应存尽存的。现在，为防范风险，购买商业保险的人已经与日俱增，有些父母还为子女购买商业保险。因此，保障资金的存入应该是不成问题的，只要制度对本人有利，群众就一定会积极支持。二是基金增值可靠。将保障基金投入资本市场，投入国家和地方的重点建设领域，其增值率会等于或高于同期的国民经济增长率，与社会经济发展基本同步，基金增值有可靠保障。三是基金管理可靠。新体系将规则、财产、帐目、事务四权分立，形成了严密的监管体制。保障基金的欠交、挪用、冒领、浪费、投资损失等不良现象将会被有效控制。由银行承担基金收支业务，管理费用也会大大降低。由人大负责主管，依照法律程序办事，实现基金的有效管理是完全可靠的。

体系生命永久。新体系的基本事项由国家法律确定，财产属私人所有，基金用于建设投资，基金增值与社会发展基本同步，全员在保障体系之中，保障的权利与义务对等，管理体系科学，符合社会发展的要求和规律。其生命力是根植于全体民众的根本利益之中的，具有很强的抗风险能力和适应社会变革的生存能力。因而，其生命力是永久的。

提高公民素质。提高公民素质是全面建设小康社会的首要任务。对于家庭而言，个人的成才与否，至少要影响三代人的生活；对于国家来说，公民素质的高低，会大大影响社会发展进步的速度。而提高公民素质的关键在成长教育阶段，新体系从法律制度上有力保障了公民的成长和教育，公民的综合素质必将会有很大的提高。

具有多赢效果。把现行的养老、失业、医疗、生育、低保、扶贫、希望工程等保障和援助性资金集中起来，建立规范的全民有偿保障体系，能增强公民的生活保障力度和社会责任感，增强家庭成员之间的关爱互助精神和管理教育的责任感，增强公民的自我保障能力和奉献社会的技能，从而会大大减轻社会压力和政府负担，以及减轻公民个人的日常生活压力，这对政府、社会、家庭、个人（包括法人）都有利无弊。

减轻政府负担。在新体系中，政府要对无人清偿的“公民基本生活保障基金帐户”欠款，实施救济性清偿。实际上，经过五代亲属的偿还之后，需要政府清偿的欠款帐户是很少的，并且政府有专项基金用于清偿。因而政府用于公民基本生活保障的实际负担，将会比现行的社会保障制度的负担轻得多。不仅如此，由于在新体系中，政府只承担基金的清偿责任，其他事务由人大主管，有专门机构负责具体工作，政府不在这里起主导作用，也不对此承担主要任务和责任。因此，政府在这方的管理负担、以及政府与民众之间因生活保障问题而产生的矛盾，将大大减少。

减轻改革压力。在新体系中，公民基本生活保障资金欠账可由几代人承担，通过上百年的发展逐步消化，在发展中保持稳定、解决问题。公民有生活保障，有勤奋精神，有知识技能，有充分就业。可以将改革的成本推后在数十年甚至成百年中逐步消化，将现实的社会矛盾放到未来的发展中逐步解决，具有在发展中解决问题等显著优点。因此，深化改革的社会压力将会大大减轻。

促进市场发展。党的十六大报告指出，要“推进资本市场的改革开放和稳定发展”。新体系将生活保障基金作为社会发展基金，投入资本领域，并有安全可靠的经营机制。这样，能将一部分储蓄存款转化为生活保障基金，并进入资本领域，从而有效推进资本市场的健康发展，促进其他市场的健康发展。

促进计划生育政策的落实。实行计划生育是我国的基本国策。计划生育政策的落实，在我国被称为“天下第一难事”。笔者认为，攻克这一难题的根本出路，在于提高公民的综合素质，确保公民的生活保障，建立科学的管理体制，以及加快社会的经济发展。新体系能达到这四个条件。实践证明，越是经济落后的地方，计划生育政策就越难落实。在经济发达的国家或地区里，人口计划生育则不是一个难题。

促进社会治安的根本好转。一是彻底根除了城乡流浪人员乞讨问题，流浪乞讨人员造成的社会治安问题将会得到有效解决。一方面，公民的基本生活已经有了制度保障，不再有需要依靠流浪乞讨才能解决基本生活问题的公民；另一方面，国家对那些在外临时遇到生活困难的公民，实施有偿救助制度，救助费用从受助人的基本生活基金账户中支出；再者，国家有了保障和救助制度之后，流浪乞讨人员将不再有人同情，也不应该再有人同情了，从而使流浪乞讨行为彻底失去了社会生存条件，将不会再有人流浪乞讨。二是有效缓解了公民失学和失业问题，失学和失业人员造成的社会治安问题将会有大幅度地减少。三是通过公民基本生活保障基金账户资金的入存，能有效掌握公民的合法就业情况，及时控制并减少那些无合法职业人员造成的社会治安问题。四是减轻了公民的生活压力，提高了公民的综合素质，从而增强了公民的法纪观念和社会公德意识，减少社会治安问题的发生。由上述四个方面引发的社会治安问题得到有效控制之后，社会治安状况将会出现根本好转的全新局面。

促进社会的全面发展进步。公民素质的高低和资本投入的多少，是制约社会发展进步的两大关键因素。新体系一方面激励公民努力学习，以及确保青少年不因家贫而失学，使全体公民的素质不断提高；一方面又将公民依法存入的基本生活保障基金作为社会发展资本，投入国家重点建设项目和地方基础建设工程。进一步优化全国的资源配置，将大量闲置的人力、物力、财力有效地配置起来，从而带动巨额的民间资金进入资本市场，形成巨大的投资规模，创造大量的就业岗位。这样，有利于加快发展，促进就业，扩大内需，提高人们的生活水平，促进社会的全面发展与进步。

### 三、建立全民有偿保障制度的现实可能

我国人民生活总体上达到了小康水平，已经完全具备了，确保公民的生存权利和促进公民的全面发展的综合国力。因此，笔者认为，建立公民基本生活有偿保障体系是可行的。

一是民心可行。建立公民基本生活有偿保障体系，体现了立党为公、执政为民、权为民所用、情为民所系、利为民所谋的执政要求，既能使每一个真正有困难的人切实得到社会救助，又能使每一个有劳动能力的人尽力奉献社会。从而使公民既无生活困难压力，又难有社会寄生思想。这种既公平合理，又积极向上的保障制度，是民心所向的一种好制度。

二是财力可行。将无偿保障改为有偿保障之后，由于有产权明晰、效率提高、多代承担、发展加快等因素，政府用于社会保障方面的财政支出将会大大减少。将保障水平确定在相应的经济水平上，量力而行，随着经济水平的变化而变化，这样将始终不存在财力困难问题。

三是技术可行。现代科技已经能够满足建立公民基本生活有偿保障体系的技术条件和管理要求。主要是网络化和信息化的管理技术，以及指纹识别技术等。

四是发展可行。公民基本生活有偿保障体系，与民众生活息息相关，同社会发展紧密相联，根植于全体民众的根本利益之中，符合人类社会进步发展的客观规律和必然要求。是一个鼓励人们干事业、支持人们干成事业的保障体系，它能与人类社会共同存在、同步发展、具有永久生命力。

总之，人是人类社会生存和发展的主体，保障好人的生存权利和促进人的全面发展，是社会发展的第一要务和基本目标。我国正处在人力、物力、财力、市场等经济资源极其丰富的历史阶段，既是深化改革回不了攻坚时期，又是加快发展错过不得的黄金时代。因此，建立以“国家立法、社会管理、全员保障、个人负担、政府救济”为基本建设框架的公民基本生活有偿保障体系，保障公民生活，提高公民素质，增加资本投入，促进充分就业，增创社会财富，完善社会服务，这对于促进中华民族的伟大复兴事业，以及推动人类社会的发展与进步事业，都具有极其重要的战略意义。

制度创新是推进人类社会进步发展的强有力的办法。全民有偿保障制度是一个扶贫帮困的治本之策，这一体系建立之后，许多复杂难解的社会矛盾将随之化解。公民将更加勤奋努力，社会将更加稳定进步，人民将更加幸福安康，国家将更加繁荣富强，政府将更加精简高效，国民经济建设将更加健康快速，党的十六大确定的全面建设小康社会的奋斗目标将会更快更好地实现。

（张冶金）

（本文荣获中国社会保障论坛2007年征文评选优秀奖）

【 】 【发表评论】

相关新闻：

- 我国农村社会保障制度的发展议题与政策取向 (2007-09-14)

免责声明：

中国社会保障网对任何包含于或经由本网站，或从本网站链接、下载，或从任何与本网站有关信息服务所获得的信息、资料或广告，目的是为公众提供资讯，服务社会公众，不声明也不保证其内容的有效性、正确性或可靠性。

任何单位或个人认为通过我们的内容可能涉嫌侵犯其合法权益，应该及时向我们书面反馈，并提供身份证明、权属证明及详细侵权情况证明，我们在收到上述法律文件后，将会尽快移除被控侵权内容。

以上声明之解释权归中国社会保障网所有。