

有关 社会 保障的 两个 问题的 思考

□ 周培坤

我国社会主义市场经济建立过程中,由于引进了竞争体制,失业现象开始出现,原有的隐性失业也日益显性化;企业自身由于背上沉重的医疗费用和住房等方面的负担,很难顺利地向自主经营、自负盈亏的平等竞争主体转轨。为了解决这些问题,理论界、企业界均呼吁建立社会保障体系。但是,我国的社会保障体系目前仍处在探讨阶段,有些问题还不十分明晰。本文试图从保障体制的概念着手,通过对各有关概念外延的界定,对各自目的和任务的分析,来说明我国建立保障体制时应注意的问题,以供大家在深入分析这一问题时参考。

一、社会保障与社会保险

一般地说,人们总是将社会保障与社会保险等同起来,认为这是同一概念的不同表述。实际上,这是两个不同的概念。

社会保障是指生活有困难的人,从国家和社会获得支助,以保证基本生活得到满足,它包括有条件支助和无条件支助两种。社会保险则是指交纳社会保险费的社会成员在暂时或永久丧失劳动能力以及遇到其他生活困难时,有权得到国家、社会或有关部门的帮助。社会保障从范围上看比

社会保险要大,它包括社会保险、社会福利、社会救济三个方面,在我国,它还包括对军人和军属、烈属的优待安抚工作。

社会保险是有条件地从国家和社会获得支助,它是以缴纳社会保险费用为前提的,与社会保障中的社会福利、社会救济相比,它们有以下区别:

第一,在权利和义务方面,社会保险是双向的,社会成员在享受社会保险之前,需要缴纳一定数量的保险费,这些保险费集成为社会保险基金,为社会保险提供经费支持,而社会福利和社会救济都是单向的,一般只强调国家和社会对个人及家庭的责任。

第二,在资金来源方面,社会保险是多源型的,强调个人、单位、国家三方面的合理负担,而社会福利、社会救济都是单一型的,即完全由国家和社会向个人及家庭提供福利。

第三,在保障手段方面,社会保险是预防性的,主要强调预先筹措和积累,防患于未然,而社会福利、社会救济是被动型的,待出现了社会问题再采取应急措施。

基于这样的区别,我国在改革保障体制时,应注意以下几点:

第一,保障体制改革的中心环节,应放在社会保险制度改革

有企业占有巨额优先股的同时,也对形成这种股份额的历史债务负责,一收一支,在国有资产部门立帐管理,按说也是理所当然的。

四、建立企业国有股份托管公司——把企业社会性行政性负担剥离出来

国有企业的社会性、行政性负担问题,一般在县市一级企业还不很突出,主要是在大中型企业特别是大型、特大型企业,从企业机关到文教卫事业,确实办了许多本应由政府和社会来办的事。

解决这些企业的社会性、行政性负担问题,可在

企业建立相应的国有股份托管公司,在负责管理企业国有股份、股红和债务的同时,按照国际惯例,把企业生产经营以外的事务也统管起来。该由国家出钱办的事情,费用从国有股份分得的红利中列支;该转向市场服务性的项目,则通过办经营公司的办法来解决。这样,把国有企业的行政性、社会性负担剥离出来,并逐步使之与当地政府职能实现对接,也就最终完成了对计划经济条件下国有企业的体制性改造,建立起了真正的现代企业制度。

(作者单位 中共湖南省委政策研究室)

(责任编辑 贺爱忠)

上。因为在我国现阶段经济转轨过程中,这一部分与市场经济体制的要求相差甚远,且又牵涉到国有企业体制转换问题,我国之所以提出要进行保障体制的改革,其原因也出于此。而社会救济、社会福利水平一方面取决于一国经济承受能力,另一方面取决于救济对象的需要程度,由于这是社会单方面的支出,在体制改革中问题不如社会保险体制那么突出。

第二,社会保险的特征和原则,例如通常所说的社会性、统一性、法制性、约束性等等,它只能适用于社会保险,不宜套用于社会福利和社会救济。例如,社会保险的社会性就不适用于住房制度,分清这一点至关重要,因为它决定哪些问题由社会解决,哪些问题由个人解决。

第三,将住房制度改革与社会保险体制改革区别对待。住房制度的改革一直是改革的难点,我国大多数职工将住房制度、养老制度、公费医疗制度混在一起,作为社会主义的优越性看待。而在企业向市场经济体制转轨过程中,这三者又都成为制约企业转轨的因素,因而自然而然地有人将住房改革与养老制度改革、公费医疗制度改革联系在一起,均企图通过国家拨一点、企业给一点、个人交一点的办法来解决。实际上,养老与公费医疗归属于社会保险范畴,在改革过程中,自然要强调国家、企业、个人三者共同负担,即强调个人交费。但是这个原则不能类推到住房改革上来,因为住房不归属于社会保险。所谓的国家拨一点、企业给一点、个人交一点的方法来进行住房改革,只是在现有经济条件下不得已的暂时变通办法,它不是住房改革的原则,如果这样看待的话,则是将住房与社会保险混为一

谈,是将不属于社会保险范畴的任务硬拉进这个范畴,其结果是给本来就负担很重的社会保险增添一个额外的负担。住房如同吃饭、穿衣一样,应该由个人负担。理所当然应该从个人收入中支出,所以,住房改革的思路应该是从工资改革着手,实行住房商品化。当然,考虑到我国职工的工资有一部分是以实物(如住房)形式发放的特殊情况,加之目前住房改革与工资改革又不配套,个人对住房商品化的承受能力还有限,为帮助企业顺利转轨,国家有必要承担一定责任,但只能动用社会福利基金,或通过专项拨款,以不盈利为原则来建造商品房,或通过住房贷款的方式,帮助企业和个人度过难关。

二、失业保险与养老保险

失业保险与养老保险是我国理论界讨论较多的两个问题,由于二者均属于社会保险,又都构成企业的沉重负担,所以多数情况下是将两者放在一起进行考察,设计出来的新模式也几乎相同。但是,失业保险与养老保险毕竟是两个不同的经济范畴,其主要区别表现在:

第一,从产生过程看,失业保险是社会化大生产发展的必然结果。随着机器大工业的发展,失业开始出现,有失业存在,就必然存在如何处理失业的问题,本世纪三十年代前的100多年,失业的责任均由失业者本人承担而没有得到解决,只是在本世纪三十年代,资本主义国家普遍陷于大萧条之时,当大规模的失业威胁着资产阶级的利益时,失业保险体制才不得不建立起来。可以看出,失业保险从它产生的那一天起,就带有社会性的特点。养老则是一个历史上就存在的问题,自有人类以来,就一直存在养老问题,

不过养老一直是在家庭内进行,只是到了近代,才把养老与社会联系在一起。

第二,目的不同。失业保险的目的是为了缓和社会矛盾,起到所谓“安全网”和“减震器”的作用。当然,失业的原因是多方面的,既有个人的原因,又有社会经济方面的原因,但无论是什么原因引起的,失业本身终究是一种社会公害,按照庇古的福利经济学观点,失业是一种社会污染,它的存在是社会不稳定的因素,作为以维持社会稳定为己任的国家,理所当然要承担这一责任,个人作为社会的一分子,即是潜在的或现实的失业者,又是社会稳定的直接受益人,因而也负有一定责任。而养老则是任何社会中任何人都必须履行的义务,它可能是家庭中子女对父母的应尽义务,或者是劳动者对自己的将来负责。

第三,受益主体和影响范围不同。失业作为一种社会现象,是局部的,虽然从理论上讲,每个人都有失业的可能性,但我们并不能从这种可能性推论出每个人都有失业的必然性。从经济发展过程来看,失业是一种暂时现象,经济繁荣期间,失业人口就少,并可能完全消失,或出现劳动力供给不足,所以,失业保险只是局部人受益,影响范围小。相反,每个人都都要经历老年阶段,所以养老保险的受益主体是全社会每一个成员,其覆盖范围较失业保险要广得多。

第四,从受保时间长短和所需资金量来看,失业只是一种局部现象,尤其是具体到某个人的情况下,它只是一种暂时现象。养老保险则不同,随着医学科学技术的发展,人的寿命将会延长。如果60岁以上称为老年的话,则养老保险时间要长得多。二者保险

时间的长短不同,必然影响到保险资金量的不同,失业保险由于时间短、范围小,所需费用与养老保险相比要小得多。

第五,两者体现的原则不同。失业保险从国家看是为了维持社会的稳定和发展,从企业和个人看是为了获得某一权利而必须履行的义务。有人认为,失业保险应体现按劳分配原则,其大意是说,工作时间长的失业者多领取失业救济,工作时间短的失业者则少领。对此我不这么认为,因为,按庇古的福利经济学理论,失业是一种社会污染,作为制造污染的企业,必须承担一定的义务,这就是必须交纳失业保险金。有人主张将失业者领取的失业救济金同交费多少联系起来,假设这是可以的话,它也并不体现按劳分配原则,而只能说是类似于商业保险。相反,养老保险则应体现这一原则,这是因为养老保险的实质是将劳动者劳动所得的一部分留存到老年使用,它是劳动报酬的延期支付。

搞清了这两者的区别后,我国在改革社会保险制度时,应注意以下几点:

第一,我们说过,失业保险的目的是维持社会稳定。但是社会不稳定的原因不仅仅是因为失业者生活无保障,而且还来源于失业本身,只要有失业存在,这种不稳定就可能存在,它并不因为失业者的生活有了保障而完全消失,所以,对失业保险不应只强调失业者的生活有保障,实际上,失业保险也只能是满足失业者最基本的生活水平,而应把主要力量放在失业培训上,以帮助失业者再次就业,这才是解决问题的根本出路。否则的话,可能会出现

这样一种局面:一方面,失业者由于失业期间生活有保障而不愿就业;另一方面,国家社会保险金费用开支入不敷出,可失业队伍依旧存在,社会不稳定因素仍然未得到解决。

第二,交费问题。这是一个复杂的问题,也是一个最主要的问题,因为它直接关系到保险体制的成功与否。失业保险是为了维护社会稳定,国家对社会稳定负有主要的责任,个人只是履行其应尽的义务:保持社会稳定。所以国家应对失业保险起主要作用,表现在交费上,就是国家、企业、个人均要上交一定保险金,三种交费构成社会保险基金,统一支配。这里值得一提的是,个人领取失业保险金的多少不能同失业者向社会保障机构交纳失业保险金的多少挂钩,这是因为:国家、企业、个人均向社会保险机构交费,而个人却只有一部分可能失业领取失业保险金,如果两者挂钩,那没有失业的交费者的权益如何体现?那些本来就不曾就业的失业者为什么又可以从社会领取失业保险金?显然,国家、企业、个人交纳保险金后,不是从领取失业保险金获得权益,而是获得“社会稳定”这一利益。各交费主体从社会稳定获得各自的权利,表现在:①国家实现社会稳定的目标,实现其国家职能;②企业获得裁减冗员的权利,以实现效益最大化;③在业者获得安定的工作环境和劳动报酬;④失业者获得社会保险金和就业前培训。当然,我们可以将应交纳失业保险费的多少同职工收入的多少挂钩,这与前面一个问题不同,而且也是合理的,因为交费者的不同收入是在社会稳定的条件下获

得的不同利益,自然各自所付出的成本是不一样的。而养老保险则不同,作为国家和企业,只需要将应该归劳动者所得的那部分收入归还给劳动者,因而这是将劳动者的所得延期支付给劳动者。这里我们假设任何社会,劳动者一生中的劳动成果应该能维持一生的消费,否则社会就不能进步,因而为了保持老年人后期生活有保障,国家和企业的交费应能维持其基本生活水平,如果劳动者想生活得更好,则可在此之外,通过商业保险的方式或类似于商业保险的方式参加养老保险。

第三,最后要注意的是,在失业保险金中,个人交费是强制性的,这是因为个人作为社会的构成分子,必须履行一定的义务,这种义务表现在交费上则是强制性的,因而国家、企业、个人三者交费不分帐户,统收统支。而养老保险中,个人交费是自愿的,它根据劳动者个人对未来的预期不同而不同,个人交费与国家交费分两个帐户,各自独立,或者干脆以商业保险的形式出现,因而养老保险中,国家的任务就是归还应归劳动者的报酬,同时强调劳动者自保和家庭的作用。

总之,社会保障体系涉及的范围广,包含的内容多,各个部分又都有着完全不同性质和特征,所以我们在讨论如何建立与市场经济体制相一致的社会保障体制时,应具体问题具体分析,而不应整齐划一,一刀切。尤其是失业保险、养老保险、住房改革上,应区别对待,这样才能制定出较完善的保障体制。

(作者单位 厦门大学)

经济系)

(责任编辑 秦苏保)