

## 略论当前我国社会保障体系的建构

王思斌

**摘要** 对建立社会保障体系的意义有经济的、政治的和民生的三种理解。改革以来政府作为建构社会保障体系的主体在改革和建立城乡社会保障制度方面进行了积极探索。同时由于利益分化等原因，我国当前的社会保障体系在结构上呈现出多元化和非制度化特征，其建构过程呈初级扩张性特点。本文认为，我国城乡社会的发展和改革进程对加快社会保障体系的建设都提出了迫切要求，建立和完善社会保障体系的基本条件是建构者要进一步摆正举办社会保障的目的，吸纳民众参与，发展社会保障、社会工作的专业队伍。

**关键词** 社会保障体系；建构；非制度化；初级扩张性；公众参与

经济体制改革以来，特别是向社会主义市场经济过渡的方针确定以后，建立社会保障体系越来越成为政府、民众及学术界普遍关注的问题。随着各方面的努力，我国城市社会保障制度的改革、农村社会保障制度的建立都取得一定成绩。然而，同政府社会期望建立的理想的社会保障模式相比，目前我国社会保障体系的建立还存在着诸多问题。这同社会保障体系的复杂性和这项任务的艰巨性有关，也与在社会保障体系建构过程中各建构主体对这一任务的认识及行动有关。本文试图对社会保障体系的建构作粗浅分析，并进一步探讨如何推进建立符合我国社会需要的社会保障体系的过程。

### 一、建立社会保障体系的意义

改革和建立社会保障制度是在不同的背景下被提出的。这也就是说建立社会保障体系被赋予了不同的意义。主要有如下几个方面：

1. 社会保障是经济体制改革的配套工程。经济体制改革发动初期，面对搞活企业的要求，改变计划体制下政府和企业包揽职工福利而形成的“企业办社会”的局面成为必然。在计划经济年代，那些原来被认为是社会主义优越性表征的高福利制度越来越成为经济发展的阻力。这不但因为庞大的福利开支削弱了扩大再生产的投资，而且高福利也养成了一些人的懒惰。随着国家运行从以政治运动为中心向以经济建设为中心的转变，改变以往福利政治化的倾向也成为必然。减轻企业的福利负担，建立符合市场经济要求的社会保障制度也成为搞活企业、推进经济改革的配套工程。按照这种思路，以劳动保险、养老保险、失业保险为中心的社会保障制度既是对职工合法权益的有力保护，也为劳动力流动(包括失业、下岗)提供了制度性保障。概而言之，这种对社会保障制度的解释是经济性的。

2. 社会保障制度是社会的稳定器。另一种观点注重社会变迁的负面效应。按照这种观点，市场化一定会造成一批落伍者，即利益获取上的弱势群体。如果这一群体的合法利益特别是经济利益得不到一定满足，就会引发这一群体的不满，从而影响整个社会的正常秩序。于是，建立一定的社会保障制度，对因社会变迁等社会原因而利益受损的社会群体进行经济性补偿就可以在一定程度上缓解这些社会群体的不满情绪，从而达致社会稳定。这可以看作是对于社会保障的政治性诠释。社会保障(或社会安全)的原本定义中是包含这层涵义的。然而应该说明的是，改革开放以来在聚精会神搞经济建设这种意识形态的指导下，稳定被置于十分重要的地位。这样，社会保障的稳定功能也就被合理地凸显出来。

3. 社会保障是人们基本生活的保护者。还有一种观点认为，社会保障就是当社会成员遭遇个人不能抵御的伤害而陷入生活困境时由国家和社会向其提供经济援助和社会服务的制度。按照这种观点，国家和社会有向其成员提供基本的物质援助的责任，以使他们不致于发生危险。另外，个人则具有要求国家和社会提供必要帮助的权利。因此，这种社会保障观是基于人的基本生存权利之上的。从基本生存权的角度解释社会保障符合现代社会的特点，它是“以人为中心”的发展观在社会保障领域的反映，是从社会进步的角度对社会保障的透视。

显而易见，社会保障的上述三重涵义是融合在一起的：人们基本生活得到保障有利于社会秩序的稳定，人们在物质生活上得到一定保障也易于接受市场竞争。然而这三种理解毕竟代表了三种立场，即它们反映出人们主要从哪个角度去看待和评价社会保障，而这又影响着他们推进社会保障的方向和行为。一个基本的事实是，政府部门一般主要从经济、政治的角度去看待社会保障的意义。而社会福利界更倾向于从民生的角度看待社会保障的价值。

## 二、我国城市社会保障体系的建构

50年代以来，我国逐渐形成了城乡二元结构，这在社会福利方面表现得尤为突出，而我国城乡社会保障体系的建构也是分别进行的。

### 1.城市社会保障制度的改革

50年代以来，我国城市基本上形成了以普遍就业为基础的高福利制度。从1952年起，政府即开始在城市建立以企业缴费、筹集劳动保险基金为基础的社会保障制度。1969年，国营企业提取劳动保险金的制度被废止，劳动保险的基金积累制变为现收现付制，原来社会化的劳动保障制度变为企业保险，即每个企业各自承担其职工的福利费用。高福利保障了全民所有制和集体所有制职工及其家庭的正常生活，也给政府财政、企业生产带来沉重压力，对那些退休职工比例较高的企业来说，这种压力尤其沉重。

为了减轻企业压力，使企业在公平的基础上开展竞争，也为了有效地保障退休职工的生活，80年代中期以来政府开始推进以养老保险制度为基础的社会保障制度改革。其中最根本的措施是在国营企业和城镇集体企业实行职工退休费用市县统筹，对在职职工实行养老保险制度，由国家、企业和个人共同负担，并采用个人帐户。由于企业担负的养老保险费用不同，它们进行产业结构调整的难度不同，在市场中的竞争能力不同，因此不同企业对统筹养老保险基金的态度和行为也不同。一些退休人员较少、经济效益较好的新企业对缴纳统筹费用持消极态度，而那些退休职工负担大、但经济效益较差的老企业又缴不起为数不少的统筹金。这样，养老保险费用统筹制度就面临着困难。

城市社会保障体系的建立还存在一些体制方面的问题。按照较为理想的设计，我国城镇职工应该采取统一的养老保险制度。但从现在的运行情况来看，企业的所有制性质和行业归属对建立统一的养老保险制度缺乏推动力，整合性较差。例如，至今中外合资企业、三资企业的个体从业人员的养老保险制度推进缓慢，一些效益较好的行业(如铁路、金融等行业)不参加统筹而另起炉灶，这对形成统一的养老保险体系是一个明显的挑战。

### 2.利益分化对社会保障体制改革的影响

城市社会保障体系建构中的问题是改革以来利益关系调整在社会保障领域的反映。进入80年代，我国开始启动以政企分离，扩大企业自主权为主要内容的改革。扩大企业自主权的核心是使企业成为独立自主的经营主体，企业在责、权、利方面实现统一。此后相继实行利改税、企业承包经营责任制、利税分流等改革政策。无论是扩大企业自主权还是利改税，实际上都是政府与企业重新划分权力与责任的过程。政府通过赋予(或归还)给企业人事财权和经营权就把原来实际上由国家承担的各种责任(如就业、职工福利等)交由企业独立承担，同时向企业让渡一部分经济利益。由企业独立承担社会福利责任与计划经济时期通过现收现付来解决企业职工的各种福利需求的做法有重大差别。在计划经济时期，企业作为国家(政府)的代理人来处理它同职工的关系。企业不是独立的经营主体，也不是独立的利益主体。它们的社会福利支出表面看起来出自企业，实际上出自国家(政府)，这种企业吃国家“大锅饭”现象被称为“总体生存”。而改革以来则不同，尽管某些国有大中型企业在经营过程中不得不依靠政策优惠解决以往体制积累起来的内部困难，但是就制度规定来说，企业利益与政府的划分是明确的，企业形成了自己的独立利益，并明确了自己的责任边界，这种企业同政府、企业同企业之间利益关系明晰化的状态被称为“独立生存”。

不同企业对获得自主权的感受是不同的。对于那些企业内部负担不大，技术产品结构合

理, 在市场中具有竞争力的企业来说, 自主权的获得实际上是获得了自主发展的机会。但对于那些企业负担繁重、退休职工比例高、技术产品结构不合理的企业来说, 自主权的获得更多的是社会责任的加重。因为它们必须首先解决企业及其成员(在职的和退休者)的生存问题, 其中许多是由原体制传留下来的问题。企业的内部压力(主要是来自于职工福利)因其平等地进入市场竞争而得到不同程度的强化。那些内部压力大技术设备落后的企业面对日益激烈的竞争, 愈加感到无奈和无助。加上关于企业破产、职工失业的许多政策性约束, 企业只能在利益取向上顾眼前, 关照在职人员的基本生存。这样, 退休职工的福利, 在职人员的日后的养老保险只能因无力负担而搁置。在这里, 企业对于利益的优先考虑是企业(具体化为在职人员)的生存, 而把原体制下为了国家整体利益而形成的“滞留”问题(退休人员的福利待遇的兑现)的解决放在次要位置, 未来的问题则基于内部资源约束只能被搁置。对于退休人员压力巨大的企业(企业责任人)来说, 上述选择是理性的。这不但与企业的经营状况有关, 也与企业负责人对现实责任的认知和企业负责人的任期有关。企业负责人首先解决企业生存问题, 而在发放退休金、养老保险金缴纳方面迟缓是其对企业和政府利益分化的一种处理方法, 许多现象反映了这种理性选择, 亏损企业从银行贷款发放职工福利就是一例。

某些企业按行业而不是按地区统筹养老保险基金也是利益分化的一种表现, 铁路邮电、银行系统由于行业的特殊性及其他原因不参加地方统筹而各自实行行业统筹, 这些经济状况较好的行业各自解决自己的养老保险金的筹集就比较简单, 从而成为养老保险制度改革进展较好的行业系统。这些行业不参加地方统筹, 不去背那些“夕阳产业”、亏损企业的社会福利的包袱, 这是明显的利益分化。

### 3. 政府的非制度化努力

在建立社会保障体系的过程中, 政府以其权力资源和行政架构发挥着重要的作用。政府不同部门依其职能和工作范围在解决人们遇到的临时性困难方面各自发挥着自己的作用。近几年来, 劳动部门大力推进“再就业工程”, 对失业、下岗人员进行培训, 为他们再就业创造条件。据统计, 自1995年5月起至1996年9月全国已有200多个城市组织500万失业职工和富余职工参与“再就业工程”, 并使243万人实现再就业<sup>1</sup>。这不但解决了他们的生活困难, 也对社会安定起到一定积极作用。到1996年10月, 全国已有28个省(市、区)正式公布本地区月最低工资标准, 有77个城市建立最低生活保障线制度<sup>2</sup>, 有力地缓解了因失业、下岗等原因而造成的城市贫困。另外, 由政府和企业事业单位实行的“送温暖活动”也是政府关注人们生活困难的具体表现。

由民政部门倡导并推动的城市社区服务在帮助城市居民解决生活困难方面发挥着独特的作用。社区服务最初是作为经济体制改革的配套工程而提出的。十多年来, 民政部依靠居民委员会在解决城市居民面临的实际生活困难、推进社会服务改革方面发挥了重要作用。社区服务在对老年人残疾人进行照顾、促进下岗人员重新就业方面所起到的作用是不可替代的。

由此我们可以发现, 政府在动员各方面力量建构社会保障体系方面做了巨大努力, 在行政力量的推动下, 由政府、单位、社区、家庭共同构成的社会保障体系的雏型正在形成。但是由于原有体制的影响, 也由于改革过程中的利益分化, 这一体系的整合性还存在不可忽视的问题。

## 三、农村社会保障制度的建立

### 1. 计划经济时期的农村社会保障

自古以来, 我国农民缺乏来自政府的保障。中华人民共和国成立以后, 农村走上社会主义集体化道路, 国家和地方政府从理论上承担起向农民提供福利保障的责任。然而由于中国农村人口庞大, 农村社会生产力落后, 加之政府选择并实行的农村支援城市工业化的策略, 农民很少得到来自政府的保障, 除非灾荒年代的救济和对孤寡老人的“五保”制度。对于

那些非特殊的农民来说，他们的保障基本上是由家庭和社区性生产组织——生产队来承担的。农民靠参加集体生产劳动而从集体那里分到生活必需品或少量货币收入。老年或体弱者通过参加集体分派的力所能及的劳动而获得收入，从而获得来自集体的一定程度的保障。同时，家庭作为一个生活共同体，它对人们的保障又是天然的。集体化时期，政府力图在农村建立医疗保障制度，以满足农民的基本需求。政府在人员培训、社区医疗体系建设等方面支持农村合作医疗制度的建设。这一制度立足当地，立足农民自己解决问题。农民(及其家庭成员)参加以生产大队为单位的医疗保障系统个人交费形成基金的互助。生产大队普遍设立医务室，并培养半脱产性的“赤脚医生”，小病不出队，中病不出社，大病不出县(市)。同时，合作医疗制度倡导利用当地自然资源，采集中草药，收集民间验方，为农民治病，较好地起到对农民进行基础医疗保障的作用。而到70年代后半期，农村合作医疗几近衰退，再到家庭联产承包责任制的推行，这种集体福利性的合作医疗制度在大多数农村都瓦解了。

## 2. 改革以来农民对社会保障制度的需求

中国人关心生老病死，这正是社会福利应该涉入的领域，特别是治病和养老问题。家庭联产承包责任制实行以来，对农村的医疗、养老进行社会保障显得尤为迫切。这是因为：第一，农村人口老化加剧，老年农民的赡养将面临严重问题。造成农村人口老化的原因是多方面的，其中以人口寿命增长和计划生育政策的负面影响为最。据1990年全国第四次人口普查资料计算，我国人口平均期望寿命已超过69岁<sup>3</sup>。农村人口平均寿命也在延长。经济发展、社会稳定人民生活水平提高是促进农村人口平均寿命增长的原因。生育率降低特别是计划生育政策的落实是造成农村人口老化的重要原因。那些执行计划生育政策越坚决的农村地区，人口老化的趋势越明显。农村老人数量的增加和年轻一代数量的相对减少给农村老人赡养带来重大挑战。到21世纪20年代，当在计划生育政策下出生的一代人要承担起养老的责任时，他们的负担将异常艰巨。这样，“养儿防老”的古典赡养策略就失去了一定的可靠性。他们就不得不寻求家庭养老之外的策略以应付可以预见的未来的挑战。此外，农民家庭小型化、核心化也使老人赡养面临着一些实际问题。第二，农村人口流动给农村老人赡养提出了新的问题。改革开放以来，政策逐渐放松了对城乡壁垒的控制。大量农村劳动力(特别是农村青年)进入城市务工经商。他们在外务工获得较高的收入，并接受城市文明的影响，他们越来越眷恋城市生活。据调查，有相当数量的进城务工者离乡进城已有5—10年，他们已成为“准城市人”<sup>4</sup>。这样，必然会对留在农村的父辈的赡养带来不利影响。随着城市化的发展，农村老人的赡养问题将变得越来越突出。发达国家和发展中国家的经验已证明了这一点。第三，改革开放以来，农民所承受的养老、医疗费用压力越来越大。随着社区合作医疗制度的解体，农村居民的医疗养老费用几乎完全由家庭承担，当不富裕家庭的成员遇有大灾大病时，常会为救灾治病而倾家荡产，从而影响他们的正常生活。这样建立互助互济式的社会保障制度就显得十分重要。

## 3. 农村社会养老保险制度的建立及面临的困难

现实问题的困扰和未来问题的预示使农民十分关心养老和医疗保障制度的建立。适应广大农村居民的需要，政府也在大力推进农村养老保险制度和医疗保险制度的建设。1991年，民政部开始农村社会养老保险制度改革试点，并于1992年在全国推广这项改革。按照政策制定者的制度设计，农村社会养老保险以农村各业人员为保险对象，以同城镇企业职工养老保险制度的改革相对应。农村社会养老保险采取国家、集体个人相结合以个人缴费为主的办法。国家给予政策支持，劳动集体(村)给以适当资助，个人通过储蓄积累养老保险资金。同时，该制度采取个人账户方法，以适合农村劳动力流动的特点。民政部门推进的“农村社会养老保险制度”经过几年努力取得了明显成绩，到1996年底，全国开展这项工作的县(市、区、旗)为1830个，23万个乡镇，占乡镇总数的48%；参加养老保险的农民占乡村从业人员的13%；积累保险资金87亿元<sup>5</sup>，县、乡、村三级养老保险管理队伍正在形成，在一些

地方，有些年逾 60 岁的老年农民已经领到养老金。

但是，这项制度在建立过程中也遇到许多困难，这些困难主要来自以下三个方面：

第一，来自政府的支持力度不够。计划体制时期形成的城乡二元分割的社会福利体制对改革以来新的社会保障体系的建立仍有影响。在计划体制下，城镇职工得到国家(政府)的高度保障，而农民所得福利甚少。尽管几十年来农民对我国的社会主义建设贡献颇大，但在建立新的社会保障制度的过程中，农民仍然不能像国家集体职工那样得到国家资金(通过各种政策)的支持，农民只能靠自我积累实行自我保险。另外，政府对农村社会养老保险基金的优惠政策不能落实，对农村社会养老保险资金能够得到高于一般储蓄、购买债务等的回报缺乏有力保障。这样，农民通过参加社会养老保险而得到的保险程度大打折扣。这也在某种程度上限制了农民参加社会养老保险的积极性。

第二，集体对农民的支持乏力。“农村社会养老保险方案”设计的集体对农民投保的支持在集体经济较好的乡村落实较好。但在集体经济薄弱的乡村，保险金只能全部靠农民缴纳。在这种情况下，养老保险也就失去了它的社会性、福利性。由于没有集体对个人缴纳部分的吸引，一些农民缴纳保险金的积极性也受到一定影响。

第三，农民在缴纳保险金时的心理障碍。由于农民对养老保险制度的社会福利性认识不足，加之他们对 50 年代合作社运动的负面认识，一些农民对几十年后是否能领到方案设计所宣称的保险金额持某种程度的怀疑态度。农民尚未激发起积极的参与意识。

第四，不同承办主体的竞争使农村养老保险多元化，不利于社会养老制度的形成。自民政部推行农村社会养老保险制度以来，其他部门也相继进入农村开展各种各样的保险业务。劳动部门积极开展对乡镇企业职工保险，保险公司则通过地方政府系统大力推进村干部、乡办教师、小学生、独生子女等领域的保险。由于商业保险可以采取比较灵活的方法，这就对社会养老保险形成巨大的竞争压力。因为在农民尚不富裕对社会养老保险的意义又不甚了解的情况下，农民常选择取款自由、回报较高的项目投保。在这方面，社会养老保险不占优势。

总而言之，当家庭联产承包责任制的实行使集体丧失了其对农民的福利保障之后，建立符合社会主义市场经济体制要求的农村社会保障制度就显得十分必要。农村社会养老保险制度是农村社会保障体系建设的重要组成部分。虽然这一制度在建立之初还存在不少亟需解决的问题，但是它指明了农村社会保障制度的基本架构：即在政府的社会政策的指导下，以家庭保障为基础，强化个人在社会保障体系中的责任，倡导集体在社会保障中扮演积极角色，发扬社区互助精神，从而形成以家庭为中心的，集体家庭社区，个人相结合的社会保障体系。

#### 四、当前我国社会保障体系的结构及建构特征

##### 1. 我国社会保障体系的结构特征

当今我国的社会保障体系是对计划体制下社会保障体系进行变革但又未达到设计目标的中介状态。它不可避免地带有不成熟的中间状态的特征，其结构特征表现为多元化和非制度化。

社会保障体系的多元化特征是相对于计划体制下社会福利体系的二元结构而言的。计划经济时期我国城乡分别实行了独立的社会福利制度。城市实行的基本上是由国家(通过工作单位)统包统配的福利制度。当今，城市的社会福利和保障制度已趋多元化：政府和一些事业单位仍承袭着近乎统包统配的福利政策；国有企业、合资企业外资企业则实行着各自不同的福利政策；失业者除受最低生活保障线保障和享受城市居民补贴外，未进入任何特殊的保障系统。在农村，分化也使人们享受着不同的社会保障：在那些集体经济比较发达的村子，村民们享受着近似于城市居民式的福利；在集体经济不发达的村子，村干部可能因当地政策而享受较充分的保险，而一般村民则不能；在经济落后的农村地区连最基本的社会养老保险都未能实行。这也就是说，改革开放以后，城乡居民已自觉不自觉地进入不同的社会保障系

统之中，我国的社会保障体系在总体上是多元化的。

非制度化是指提供社会保障和福利的方法非规范化、非制度化，而较多常有临时性特征。由于我国的社会保障法规(如社会保障法、社会救济法、失业保险条例)尚未公布，所以许多社会福利的提供推进社会保障的做法缺乏常规性。比如对贫困家庭的帮助实施时令性的“送温暖工程”，帮助下岗职工的“再就业工程”，农村帮助贫困户的“结对”活动都是非制度化的。社会保障的非制度化还表现为在推进社会保障的过程中缺乏必要的规则。比如养老保险资金在经营、管理过程中缺乏有效监督。不同部门在发展不同保险业务的过程中存在着不正当竞争。

多元化和非制度化的结合使我国城乡社会保障体系呈现出复杂的结构。概括地说，我国城市的社会保障基本上是在家庭保障的基础上，以政府(单位)的制度化保障为主，以非制度化保障为辅的体系。农村社会保障则是以家庭保障为主，以政府和集体保障为辅的非制度化结构。应该说明的是，这里所说的体系并不具有系统的性质，它不是各种保障的制度安排之间的良好整合，而是它们的机械聚合。这种状态是由对原有社会保障制度的非系统性改革造成的。而这又与社会保障体系的建构过程有关。

## 2. 社会保障体系的建构特征

改革开放以来，我国社会保障体系的建构是多元利益主体的竞争性建构过程。这里的利益主体是指与社会保障相关的政府部门和准行政部门。前者包括劳动、民政、卫生等部门，后者包括保险公司。之所以称这些部门为利益主体是因为改革以来随着“独立生存”状态的出现和利益的明晰化、微观化，各部门越来越考虑自己的利益，其中包括经济利益(如掌握更多的资金支配权)和政绩的考虑。正是因此出现了不同部门之间的竞争。

80年代中期我国城市社会保障制度改革之初，学者们就提出应建立统一的社会保障管理机构，以综合协调复杂的社会保障体制的改革。但是，由于部门利益和这项工作的难度，这一建议至今未被采纳，从而形成民政、卫生、劳动、人事、工会总政治部和组织部门各管一块、业务之间互相重叠、制定标准五花八门、部门之间相互掣肘的现象。各部门在社会保障领域各有自己的“势力范围”，它们在建立社会保障制度的过程中表现出明显的积极性和扩展性。究其原因，除了承担政府分配的保障人民生活的职责之外，能够筹集到一笔可观资金不能不被看作是一个强烈的直接刺激。由此我们可以理解为什么许多部门竞相进入农村保险领域。在国家向以经济建设为中心的转化过程中，社会福利的经济化、经营化特征日益明显地被凸显出来，虽然筹集到一批资金并拥有支配权这一经济目标常常被行政部门的行政职责所掩盖。

多元利益主体的竞争性参与使得我国目前的城乡社会保障体系的建构呈现出初级扩张性特点，其集中表现为各主管社会福利、社会保障的部门依据中央政府不太清晰的部门工作范围的划分而扩展自己在经办社会保障中的职能空间，而在资金管理、保值升值方面却显得相对落后。各部门之间的竞争使我国的社会保险领域形成了竞争市场，而竞争规则的缺乏使它显得相当紊乱。于是在多元利益主体的建构下(笔者认为，我国社会保障体系的建构基本上是政府行为，民众基本上处于被动地位，因此他们对该体系建构的影响力很小)，我国社会保障体系呈杂乱和非规范性特点。如上所述，它至今还称不上是一个系统，而只是各部门社会保障制度的机械聚合。

## 五、建立和完善社会保障体系的基本条件

我国城乡社会保障体系的建设面临着不同的任务：城市的主要任务是改革和重构，农村的任务是基本建设。然而如果把建立和完善社会保障体系看作是增进民众福利、维持社会稳定的过程，我们就可能在建构城乡社会保障体系方面找到了一些基本点和共同点。这些问题的解决将从根本上促进社会保障体系的建设。

### 1. 摆正政府在建构社会保障体系中的地位

经济体制改革以来，“小政府大社会”的改革思路已为人们所公认。这一思路要求政府应从对企业的过多干预中解脱出来，管那些它应该管的事。增强公民福利、力口强对他们的保障就是政府的重要职责之一。在社会保障问题上政府应该是强有力的，即它应该有能力去建构一个符合我国国情的社会保障体系。过去十几年，政府的这一职责是通过将权力和责任下放给各部门及其延伸机构——单位来实现的。当遇到问题时中央政府采取“隶属责任制”的应对策略，“谁家的孩子谁抱走”。同时各部门分别在本系统内进行社会保障体制改革。这一方面分散了责任，有利于解决实际问题，但另一方面各部门的单独行动也造成社会保障体系内部的不协调，并衍生出部门利益行为。这导致社会保障体系建构的内部成本日益加大的事实。时至今日，加强社会保障体系的内部整合已被尖锐地提上议事日程。这一方面要求建立统一的社会保障管理机构，削减部门利益，另一方面则要端正社会保障的主导思想，变利益取向为服务取向。所谓服务取向即进一步明确举办社会保障的目的一是为民众造福，二是促进社会稳定。只有摆正目标的位置才能把社会保障的受惠者——广大民众放在合适的位置，重视他们的利益和要求，才会改变为部门利益去建构社会保障体系的行为。

## 2.吸收民众参与，强化支持体系

当前我国政府致力于建构的社会保障体系是以社会保险为基础的。政府的目标是建立政府、单位、社区、家庭个人相结合的社会保障体系。无论近期目标还是长远目标都需要民众的广泛参与。从社会保险制度来看，它面对的是有特别需要的社会弱者，而制度的建立则需要保险对象尽一定义务。这样，无论是了解他们的需求还是要求他们尽义务，都要吸收他们参与。他们的参与将有利于适宜的社会保障制度的建立及运行。此外，民众的广泛参与还有利于社会资源的动员。在我国，只靠政府建立正式的社会保障体系(由政府提供资源部分)不足以应付庞大的社会需要。这就要动员我国社会中蕴藏的社会资源，包括社区、家庭等自然支持体系在社会保障中的作用。只有将二者结合起来，才能较好地解决社会保障面临的问题。

## 3. 发展社会服务的机构，满足服务保障需求

随着人口老化的加剧和城市化的发展，提供社会服务将成为社会保障制度的一项重要内容。我国资金较为紧缺，人力资源却相当充裕，将丰富的人力资源转换成福利服务将是发展我国社会保障事业的重要措施。发达国家和一些发展中国家的经验表明，随着现代化的进程，发展专业化的社会服务将成为必然。这些被称为社会工作(社会福利)机构和社会工作者的专业队伍在实施社会福利改革、满足多种社会需求、提高服务质量方面发挥着不可替代的作用。在建立与社会主义市场经济体制相适应的社会保障体系的过程中，建立有中国特色的社会工作专业队伍对于建立完善社会保障体系和实际提高民众的福利水平都具有直接而重要的意义。它将成为我国的现代社会保障体系的另一支持力量。

---

1、2、5 引自江流等：《(1997年社会蓝皮书)》，中国社会科学出版社1997版，第127、154、156页。

3 转引自邬沧萍、杜鹏《人口老龄化过程中的中国老年人》，华东师范大学出版社1996年版，第15页。

4 引自邹兰春：《北京的流动人口》，中国人口出版社1996年版，第96-97页。

## 参考文献：

- [1] 多吉才让：《新时期中国社会保障体制改革的理论与实践》，中共中央党校出版社1995年版。
- [2] 朱勇、潘屹：《社会福利的变奏》，中共中央党校出版社1995年版。

- 
- [3] 江流等：《1997年社会蓝皮书》，中国社会科学出版社 1997 年版。
- [4] 孙立平等：《改革以来我国社会结构的变化》，载《中国社会科学》1994 年第 3 期。
- [5] 莫泰基：《公民参与：社会政策的基石》，(香港)中华书局 1995 年版。

(本文发表于《华中师范大学学报》1997 年第 6 期)