

# 论我国社会保障制度一体化建设的意义及相关政策

关信平

(南开大学 社会工作与社会政策系, 天津 300071)

**[摘要]** 社会保障制度一体化问题是当代各国社会保障制度建设和发展遇到的一个带有普遍性的问题。过去长期以来我国社会保障制度一直存在着严重的城乡二元结构, 改革开放以来, 我国的社会保障制度又在一定程度上出现了碎片化的倾向, 这些对我国未来社会保障的体系建构和发展都是不利的。随着“十五”期间我国社会保障体系的较快发展, 尤其是农村社会保障的长足发展和覆盖城乡社会保障体系的发展, 碎片化和二元结构问题已经是制约我国社会保障进一步发展的因素。因此, 加强社会保障制度一体化建设的问题应该提到重要议事日程。为此, 本文结合我国实际, 对社会保障制度一体化的含义、表现和意义进行理论探讨, 对社会保障制度一体化的现状及问题进行分析, 并在此基础上提出促进我国社会保障一体化建设的政策建议。

**[关键词]** 社会保障; 一体化; 碎片化

**[中图分类号]** C913.7

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1003-8353(2011)05-0005-08

从全世界范围看, 工业化时代以来各国的社会保障制度经历了从分散到集中, 从零散到整合的过程, 并在“二战”后达到了较高程度的一体化水平, 发挥了重要的社会效益。但在 20 世纪 80 年代以来, 各国的社会保障制度都有不同程度的改革, 一些国家在改革的过程中出现了制度碎片化的情况。为此, 当代各国许多研究者都在探讨促进社会保障制度一体化的对策。

改革开放以来, 我国的社会保障制度也发生了很大的变化。尤其是进入新世纪以来, 我国社会保障制度的项目和覆盖面不断扩大。但由于渐进性改革和发展的特点, 随着我国社会保障制度的不断发展, 项目越来越多, 整个社会保障的制度体系也变得越来越复杂, 引起一些研究者担心我国的社会保障制度改革会导致制度的碎片化<sup>①</sup>。随着覆盖城乡的社会保障体系的不断扩展, 社会保障一体化建设的议题越来越受到研究者的重视。但是, 社会保障的一体化建设是一个复杂的过程, 需要从理论和实践上加以认真的研究。迄今为止我国学术界对社会保障制度一体化的理论研究还很不充分。已有的研究主要是基于一般性的社会公平价值, 呼吁通过一体化建设而实现城乡和地区之间社会保障权益的平等化, 而对社会保障制度一体化的含义和意义分析不够透彻, 对社会保障制度一体化建设的复杂性也认识不足。

因此, 为推动我国社会保障制度一体化建设的健康发展, 从理论上探讨我国社会保障制度一体化问题, 是当前我国社会保障制度理论研究中的一个重要领域。为丰富我国社会保障制度一体化建设的理论研究, 本文拟对社会保障制度一体化的含义和意义做理论分析, 并在此基础上提出促进我国社会保障制度一体化建设的政策建议。

**[作者简介]** 关信平, 南开大学社会工作与社会政策系教授。

<sup>①</sup>郑秉文:《法国高度“碎片化”的社保制度及对我国的启示》,《天津社会保险》,2008年第3期,第41-44页。

## 一、社会保障制度一体化的含义、表现和意义

### 1. 社会保障制度一体化的含义和表现

#### (1) 社会保障制度一体化的基本含义

按照本文的定义,所谓“一体化”,其直接的含义是指在社会、经济、政治等方面原来的分立的制度体系相互连接,统一为制度整体的过程。其关键性要素是各个分立体系之间的制度性连接,并通过制度性连接而使分立的体系连成一体。一体化过程既发生在各个国家和各个地区之间,也可以发生在同一个地区的各种制度之间。在工业化发展的推动下,过去局限于地方社区和狭窄的行业部门的经济、政治和社会活动逐渐延伸到全国的范围,推动着民族国家的发展和在民族国家范围内各种制度体系的建立,并且逐渐由民族国家的制度体系取代了原来相对狭窄的地方性和行业性的制度体系。

社会保障制度的一体化是各种制度一体化中的一个重要的方面,是工业化社会以来,随着经济与政治等方面一体化的发展而逐渐发展起来的。其含义是建立跨地区跨行业的,包括所有社会成员在内的统一的社会保障制度体系,或者在分立的多个社会保障制度和体系之间建立制度化的连接,使之形成统一的社会保障制度体系。

#### (2) 社会保障一体化的主要内容

社会保障制度一体化包含对象、项目、管理、标准和经费来源等方面的要素。

第一是社会保障对象的一体化,即社会保障对象超越地域、城乡、行业职业和其他群体类别等方面的限制,实现覆盖所有社会成员的社会保障体系。在社会保障对象的一体化方面分两个层次:一是受益资格的统一,即面对所有的社会成员采用同样的标准去确定其受益资格,防止因地区、城乡、行业等方面的差异而使一部分人能受益,而另一部分人被排斥;二是建立普惠型社会保障制度,即通过公共行动而为社会中的所有人或某一群体的所有成员都提供同样的社会保障待遇。例如普惠型的全民医疗服务,或者普惠型的老人福利或儿童福利等。

第二是社会保障项目的一体化,即社会保障体系中的各个项目之间形成整合的制度体系。当代社会保障体系是由各种不同的项目去完成不同的保障任务,各个项目之间应该通过制度性的配合而形成统一的和完整的项目体系。社会保障项目的一体化包括几个重要的方面。一是项目的齐全性,即在一个社会保障制度体系中包含所有必需的项目,防止社会安全网出现大的漏洞。二是非重复性,即各个项目之间在功能上应尽量避免交叉重复,防止因重复受益而导致的资源浪费。三是项目的协调性,即各个项目之间有制度性的互补和协调。但通过项目的一体化制度设计可以使各个项目之间能够达到功能互补,制度配合,从而提高综合性的效益,而不是完全的各自为政,分头行事。

第三是社会保障标准的一体化,即对社会保障对象实行统一的保障标准。保障标准的统一是社会保障一体化较高层次的内容。它也包括两个不同的层次:一是统一标准下的差异性保障水平,即按照统一的标准去确定保障水平,但允许实际保障标准有所不同。二是既统一标准,又统一保障水平,即对所有的保障对象都提供同样水平的保障待遇。

第四是管理体系的一体化,即建立社会保障体系统一的管理体系。管理体系的一体化也是社会保障制度一体化的较高层次的要求。在此方面也分两个层次:一是建立一体化的管理体制和制度体系,通过一定的法规而确立各个地区和各个项目管理的基本原则、组织和其他规则体系。二是建立统一的管理组织体系,其最高的形式为在中央政府建立统一的社会保障管理机构,统一管理各个领域的项目,在各个领域建立横向的分支机构,并在各地建立纵向下属机构。

第五是社会保障经费来源的一体化,即统一建立制度化的社会保障资金来源体系。社会保障资金来源的一体化也分不同的层次。在较低的层次上,可以允许各种项目有不同的来源,但需要通过统一的制度规定各种项目资金来源的渠道及其稳定的资金供应制度。在较高的层次上是按项目统一社会保障的资金来源,即各个项目有统一的资金来源渠道,这种模式仍可以是各级政府或各类组织分担社会保障经费来源,但需要对各方的责任做出严格的制度化规定。在社会保障资金来源上最高层次的一体化是完全由中央政府提供社会保障资金。这种模式一般只存在于少数高度一体化的社会保障体系中。

### (3) 社会保障制度一体化的层次和程度

从制度运行上看, 社会保障制度的一体化是通过各种不同层次的制度来实现的。一般说来, 可以把社会保障的一体化分为几个制度层次。第一个层次是制度协调。所谓制度协调, 是指在各种不同的制度之间建立制度性的连接。协调性的一体化允许各种不同制度的存在, 并且不改变各个分立体系自身的基本制度, 但在各个体系之间建立制度性的协调机制, 防止制度性摩擦。一方面在同类项目之间通过制度合作而共同建构比较严密的保障网, 防止制度空缺和重复, 并使保障对象能够在同类制度之间相互转移; 另一方面在不同类的项目之间能够相互配合, 实现功能互补。第二个层次是统一管理体制, 即将所有的社会保障项目纳入统一的管理体系中。第三个层次是制度一致性, 即要改变原有分立的社会保障制度, 使各种制度向更加接近的方向发展, 以最终建立统一的社会保障体系。很明显, 制度一致性原则体现了一体化程度更高的社会保障体系。第四个层次是社会保障水平的一致性, 即对所有的公民按照同样的制度、提供同样水平的社会保障待遇。

按照上述社会保障一体化的内容和制度层次来分析当今各国和各个地区社会保障一体化的情况, 可以看出各国各地区社会保障一体化程度有很大的差异。在对社会保障一体化程度进行测量和分析时, 一方面可以按其达到的制度层次来反映其一体化程度。在此方面可以看到各国社会保障模式从制度协调性、统一管理、制度一致性到水平一致性不同的一体化程度。从国际经验上看, “一致性”比“协调性”的一体化程度更高, 要实现“一致性”的一体化也更加困难<sup>①</sup>。另一方面, 还可以用一体化的领域和范围来衡量一个国家或地区社会保障一体化的程度: 在其整个社会保障体系中实现了一体化的领域越多, 其扩及的范围(地域、人口)越广, 其一体化的程度也就越高。

## 2 社会保障制度一体化的意义和后果

社会保障制度一体化过程对社会保障的发展具有积极的意义, 也可能会有一些消极的后果, 对此应该做出具体的分析。

### (1) 社会保障制度一体化的意义

首先, 一体化过程有利于提高社会保障制度整体的社会效益和总体运行效率。因为一体化的制度体系可以维系社会保障体系中各个子系统之间的制度协调, 使各个方面的项目和制度能够相互配合, 共同构建比较严密的社会安全网, 因此可以使社会保障制度更好地发挥其系统性的社会效益。例如, “二战”以后欧洲诸国按照贝弗里奇模式建立的一体化程度较高的社会保障制度, 以及我国计划经济时代一体化程度相对较高的社会保障制度都曾取得了较高的社会效益。同时, 一体化体系中的制度协调也可以提高社会保障体系运行的宏观效率, 尽管它并不能保证每个项目及具体执行单位都能达到较高的微观效率。

其次, 一体化的社会保障体系可以促进社会成员在基本社会保障待遇方面的平等性。相对于碎片化的体系而言, 一体化的体系可以更好地平衡各类人群社会保障的标准和水平, 从而促进全体社会成员在社会保障基本权利和待遇水平方面的平等化, 更好地发挥社会保障维护社会公平的效益。因此, 社会保障制度的一体化建设是实现基本公共服务均等化的重要途径。

再有, 一体化的制度体系有利于加强社会保障制度的计划性、稳定性和平衡性。相对于碎片化的制度体系而言, 一体化的社会保障制度体系能够更好地采用广泛的和长期性的公共计划, 统筹兼顾各个方面的需要和利益, 统一调动各个方面的资源, 通过较大范围的体系去应对可能出现的局部风险, 使各地和各个领域的发展更加平衡; 并且还从宏观的角度对未来的发展做出预测, 以长期性的计划和资源储备去应对未来的风险, 从而使社会保障制度的发展更加稳定。

最后, 一体化的体系有利于促进社会保障与经济一体化之间的协调。从根本上看, 社会保障一体化是当代各国经济—政治一体化的必然要求。从长期发展看, 碎片化的社会保障制度不适应一体化的政治与经济体系。而促进社会保障一体化的发展将越来越促进劳动力的流动和区域之间的公平竞争和经济协作。因此, 社会保障的一体化建设不仅有利于社会保障自身的制度完善和发展, 而且对经济一体化的发展也有促进

<sup>①</sup>Berghman “Social Security in a European Perspective: Present and Future Challenge”, in *Social Protection and the European Economic and Monetary Union*, Ed. by Josef Padolet, Avebury Ashgate Publishing Ltd., 1996

作用。

综上所述,社会保障制度一体化对社会保障自身的建设和发展,以及对整个社会的经济、政治和社会发展都具有积极的意义。从总体上看,在当代社会中,一体化是社会保障制度长期发展的方向和制度设计及制度改革的长期性目标。尤其是随着经济活动范围的逐渐扩大,全球经济一体化的逐步加深,国内社会保障的一体化过程的意义就更加明显。并且,在经济全球化逐步加深的背景下,社会保障一体化的意义不仅仅局限于国内,而且还具有区域性和全球性的意义。因此,对于社会保障的宏观决策者来说,把握好社会保障一体化发展的宏观方向,不仅对于社会保障本身的发展,而且对于整个社会的经济、政治和社会的总体发展都是很重要的。

## (2) 社会保障制度一体化的负面后果

社会保障制度一体化也有一些负面的后果。首先,一体化的制度体系不够灵活,应对经济波动和新问题的能力较弱,并且对制度进行调整和改革比较困难。尤其是在经济体制改革、经济结构转型和社会变迁及制度转型的时期,往往会持续性地出现大量临时性问题,而一体化的社会保障制度在面对这些临时性的问题方面不如碎片化制度那么灵活。

其次,一体化的社会保障制度在各个方面之间进行利益协调比较困难。在社会保障的发展中历来都需要进行比较复杂的利益协商过程。与碎片化的制度相比,一体化的社会保障体系需要建立相对统一的制度,因此各个方面的利益矛盾会集中在一起,需要通过比较复杂的制度协商过程去协调各个方面的利益,因此会导致决策更加困难。从全世界范围看,许多国家的社会保障制度之所以会出现碎片化的趋势,在很大程度上也是由于一体化的体系中各方利益矛盾过于复杂。

再有,一体化的社会保障制度体系往往容易导致下级对上级政府的依赖,最终使中央财政负担较重。因为一体化的制度体系要求有统一的制度体系,集中式的管理模式,较大范围中的社会互济,以及统筹式的资金调动方式等,这些方式都比较容易导致基层福利需要的扩大,下级对上级的依赖,以及地方责任的弱化等情况。

由于上述因素的影响,使社会保障一体化过程比较复杂。其复杂性不仅在于技术层面的影响因素较多,而且更重要的是它涉及到不同地区和各类群体之间的利益矛盾,以及与经济体制、政治体制和社会管理体制之间的协调。也正因为如此,我们在推进社会保障制度一体化的进程中,需要与经济体制改革、政治体制改革、公共管理体制改革和社会服务体制改革等方面协调推进,并且以循序渐进的方式展开。

## 3 社会保障制度一体化和碎片化的关系

根据上述分析,社会保障的一体化既具有积极的意义,也可能有负面的后果。在社会保障制度发展中,应该认真研究一体化与碎片化之间的关系,根据本国经济、政治和社会发展状况,以及特定时期社会保障的任务来掌握一体化发展的趋势和步骤。

社会保障制度的“碎片化”主要是指一个国家的社会保障体系中存在着针对不同人的、分立的多种制度体系,或者在同一社会保障项目上存在着针对不同人的各种分立的制度安排,从而导致在保障对象、保障标准和待遇水平、管理体系和经费来源等方面不统一的现象。一个国家社会保障制度的碎片化可以表现在各个方面。首先是社会保障对象的碎片化,即对不同的对象采用不同的社会保障制度;其次是社会保障项目的碎片化,即各社会保障项目之间缺乏制度性的整合;再有是社会保障管理的碎片化,即社会保障体系中的各个领域、项目和地域之间出现多头管理的局面;最后是社会资金来源的碎片化,即各个社会保障项目多渠道资金来源,其中既包括不同项目资金来源的不同,也包括一个项目的资金来源于多个渠道。导致社会保障制度碎片化的原因比较复杂,既有历史上形成的碎片化,也有由于社会保障一体化发展与经济和政治一体化进程不同步所造成的碎片化,还有是因为社会保障的渐进式改革所导致的碎片化。

社会保障制度一体化和碎片化的关系可以从以下几个方面加以分析。首先,从理论上讲,社会保障制度的一体化和碎片化的关系既不是绝对对立,也不能完全代替。对立中的两个方向在很多情况下是可以并存的。对社会保障的理论研究应该在“碎片化”与“一体化”的悖论中寻找平衡点。社会保障的一体化过程应该被看成是一个循序渐进、充满波折的过程,而在其中,表面上看来是与其相反的碎片化方式,有时候反而会给一体化过程起到减震器的作用,保护一体化的长远发展。就如在一场宏大的战略中,总体目标是要进攻,

但有时候遇到复杂情况也需要有局部的和暂时的撤退。

其次,从实践中看,当代社会保障制度发展的实践不断地在“碎片化”与“一体化”的对立统一中寻求着良好的、既朝向长远的总体目标,又具有当前适应性的社会保障秩序与结构。更具体讲,当代社会保障制度发展的总体方向应该是朝向一体化的过程,但在一体化过程中,有时候也需要采用碎片化的方式去解决一些眼前的复杂问题。作为一种临时性和工具性的手段,碎片化的方式往往能够更加灵活地去处理各种复杂问题,从而在一体化制度的转型期间使社会保障体系不至于丧失其基本的功能。

再有,社会保障一体化的过程和碎片化的选择及其具体实现方式具有国际差异。由于各国的历史、文化、经济等因素的差异,导致当代各国社会保障制度的一体化和碎片化趋势同时并存。例如,“二战”后西方国家福利制度强调以社会权利和社会公正为基础,强调机会和制度的平等,以及国家主导下的再分配和转移支付。因此比较倾向于采用一体化的社会保障制度体系。这一特点在贝弗里奇计划中有突出的表现。但实际上战后西方各国在社会保障一体化建设方面有很大的差异,真正的贝弗里奇式的福利模式,即全民福利模式,在任何国家(包括英国和北欧国家)都没有完全实现。而且,不少国家(如法国等)在面临各种问题时比较多地采用了碎片化的方式去应对。

最后,社会保障制度的一体化进程取决于一个国家和地区的政治、经济和社会条件。总体上看,社会保障一体化的发展要依托于经济一体化程度较高,社会分化不大,中央政府财政及行政控制能力比较强大等方面的条件。因此,一方面社会保障制度一体化的发展速度和方式要视各种社会条件而定,另一方面,为了促进社会保障一体化的发展,也应该努力改善各种背景条件,为社会保障一体化创造更加有力的条件。

## 二、我国社会保障制度| 一体化的发展变化趋势分析

### 1 我国计划经济时代的一体化体系

从总体上看,我国计划经济时代的社会保障制度的一体化程度是比较高的。首先,计划经济时代我国社会保障制度具有高度集中化的特点。其一体化因素主要表现在:1)制度的统一性:几乎所有的制度都是由中央政府统一规定,都在全国范围内实施,地区性特点已被压到很低,并且即使是地方性差异也是由中央政府统一规定的。2)标准的一致性:对同类项目各个地区和各个行业之间的差异不大,而且仅有的差异也是高度制度化的,是由中央政府规定的。3)管理的统一性:管理体制是按照中央政府的统一规定建立的,管理的组织体系也是统一的。

其次,计划经济时代的社会保障制度明显的划分为农村社会保障、城市基本保障体系、以及全民所有制企业职工和机关事业单位的高水平的社会保障制度。这三套体系分别针对不同的社会成员,采用不同的制度,各个体系的受益者资格在很大程度上是由其先天的身份而确定的。这种格局是我国计划经济时代社会保障制度的一体化发展的最大障碍。但是,这种格局的形成仍然是由中央政府统一规定的,并且是可控制的,相互之间仍有一定的制度连接。因此还不能完全地说这种格局就是“碎片化”的格局。

### 2 当前我国社会保障制度的不完全性一体化特征分析

改革开放后,我国的社会保障制度有了根本性的变化。农村和城市的社会保障制度的基本体制、管理体系、待遇标准、经费来源等方面都与计划经济时代有很大的不同。概括起来看,当前我国的社会保障制度既具有一体化的基本特征,但一体化又是不完全的。

#### (1)当前我国社会保障制度一体化特征

首先,20世纪80年代以来我国社会保障制度的改革基本上是在国家统一规划下进行的。尽管各地在社会保障改革中做了大量的地区性试点,并建立了一些地区性、行业性的制度,但这些局部的制度体系在其成熟后会在中央政府的推动下扩展到全国,形成全国统一的制度。

其次,目前我国社会保障体系中最主要的制度(包括社会保险、社会救助等方面的基本制度)都是全国统一的,是由国务院发布通知要求各地按规定的方式建立的,有些还已经制定了国务院的条例。同时,目前将要通过的《社会保险法》和《社会救助法》将进一步规范全国范围的社会保障基本制度。

再有,我国主要社会保障制度的财政体制基本上是统一的,各个项目的经费来源有制度性的规范。尽管按规定许多项目(如社会救助等)应该是由地方政府负责,但在进入新世纪以后中央政府加大了对财政困难

地区社会保障制度建设的资助,从而有效地防止了地区之间社会保障水平差异的扩大,基本保持了各个地区社会保障制度的平衡发展。

此外,我国社会保障制度已经形成了全国性的宏观管理体系。在国务院的统一领导下,建立了由国务院有关部委分头负责制定政策和指导监督,各地人民政府及其职能部门负责管理的“纵向指导、横向负责”的管理体系,并且建立了社会保险项目的“五险合一”的经办体系。

最后,进入新世纪以来,我国农村社会保障体系有了较大的发展,为城乡社会保障制度一体化奠定了基础。并且在许多经济比较发达的地区,比较实质性地推动了社会保障制度一体化建设,取得了一定的成效。

总而言之,我国目前的社会保障制度在20世纪80-90年代的制度改革中基本上注意到了按照一体化的方式建立基本的制度,并且目前已经初步形成了一体化的格局。但目前的一体化程度还不够高,还具有不完全性的特征。

### (2)目前我国社会保障制度的不完全性特征

首先,在社会保障对象、项目体系和制度安排等方面的一体化均有不完全性的特点。目前我国事实上存在着针对各种不同人群的多个社会保险体系:城镇企业社会保险制度、机关事业单位的社会保障体系(包括公务员社会保障制度和事业单位社会保障制度)、农村社会养老保险制度<sup>①</sup>。并且由于多个体系和制度之间的空缺和制度的不协调,导致部分社会成员(如城市非正规就业人员、大多数农民工、以及其他没有就业的城市居民)至今未能被纳入社会保险体系。同时,我国社会保障项目体系仍然不完整,尤其是普惠型的社会福利类项目仍然还有很大的差距。此外,随着我国社会保障项目的增多,新建的项目与传统的项目之间的制度整合存在较多的问题。这种情况比较明显地表现在农村社会保障体系建设方面。在进入新世纪之前农村社会保障项目很少,只有五保供养、灾害救助和特困户救助等项目,当时的主要问题是社会保障体系不完整。但近年来随着农村医疗救助制度、新农合制度、农村低保制度、新型农村养老保险制度的建立,农村社会保障制度的完整性已大大提高,但新建的项目在一定程度上是逐步迭加到原有体系上的,因此新旧项目之间存在一定的交叉重复。

其次,在管理方面的一体化程度也不够高。尽管从宏观层面看,已经形成了比较成体系的政策制定和指导监督体系,但在具体的经办层面上仍然是碎片化的。在社会保险方面目前基本完成向省级统筹过渡,但还没有形成全国统筹的体系,社会保险的统筹性和互济性仍较低。社会救助是以县级为审批管理单位,以街道和乡为申请单位。而且地区之间没有制度化的沟通和信息共享渠道,无法解决农民工等异地就业和居住人员申请社会救助项目的问题。还有,由于具体管理经办单位的不统一,常常导致多个组织以不同的资源和不同的方式同时介入一项社会保障事务,导致保障待遇叠加和重复受益。例如,一些地区妇联、残联、工会等组织,以及各种社会组织同时给低保对象提供救助,使低保对象在获得政府的救助以后,还能获得其他很多补贴,而低保对象以外的困难家庭却无人过问。

再有,在经费来源方面也呈现出一定的碎片化现象。目前我国社会保障的财政安排在基本制度上仍是沿用1994年实行分税制时的规定,各地中央单位以外的人员均由地方财政负责其社会保障所需的财政经费。尽管近年来事实上中央财政已经在很多社会保障项目中承担了很大比例的财政投入,但是对中央政府的财政责任仍然缺乏制度化的规定。

以上现象都说明我国的社会保障制度的一体化仍很不完全,并且在不同程度上阻碍着我国社会保障制度各个方面的发展。导致这些不完全性的原因是多方面的。其中既有社会保障总体制度设计中的不足,是由于渐进性改革带来的后果;也有是在发展过程中临时存在的碎片化,是一种过渡性的现象;还有些是由于暂时还无法用一体化的制度来解决的问题,需要用碎片化的方式来满足眼前的需要,解决眼前的问题。

## 三、加强我国社会保障制度|体化建设的政策建议

针对上述问题,我们认为在未来的发展中,我们应该加强社会保障制度一体化建设,逐步解决社会保障制度中的碎片化问题,以构建更加完整,更加一体化,效率更高的社会保障体系。

<sup>①</sup>郑秉文:《农民工社保的抉择——碎片化还是大|统》,《中国劳动保障报》,2008年4月17日第3版。

### 1 明确一体化的基本方向、原则和步骤

首先需要从理论上和实践上认清一体化建设对于我国社会保障制度长期发展的意义,在社会保障发展战略中坚持一体化基本方向。其次,应该明确我国社会保障一体化建设的基本原则,即坚持社会保障发展战略的全国统筹、重视社会保障制度的顶层设计、促进社会保障管理体系的整合、以及在中央政府的统一规划下,充分发挥中央和各级地方政府的积极性等基本原则。再有,应该认识到社会保障一体化建设难以一步到位,而应该分步骤进行,第一步应该有全国统一的社会保障发展规划,第二步应该尽快提升现有社会保障制度的统筹层次,并加强全国性管理体系建设;第三步应该注重对现有分立的各种社会保障制度之间(如城乡之间)加强制度协调;第四步应该在制度协调和管理统一的基础上,逐步提高各类社会保障制度的一致化水平;最终在全国范围内建成制度统一的、水平一致的和管理体系统一的社会保障体系。

### 2 加强社会保障制度发展的总体设计,避免渐进式改革的弱点

我国目前社会保障制度中存在的碎片化特点在一定程度上是由于过去 20 多年里的渐进性改革所导致的。为促进社会保障的一体化建设,关键的环节之一是在未来的发展中应该重视总体制度设计。目前我国对社会保障制度已经有了很多的研究,对社会保障制度发展的规律已经有较多的认识,并且对整个经济与社会的发展也都有比较明确的总体方向和规划,因此可以逐渐摆脱渐进式改革的模式,走加强总体设计和有计划发展的道路。在未来社会保障制度总体设计中应该注重把握两个方面:一是注重顶层设计,即站在全国和长期发展的高度,制定全国性的制度体系;二是在改革进程中注重协调全国社会保障一体化制度框架与各地和各个方面制度多样性的关系,一方面应允许各地在改革中根据本地情况创立多样化的制度模式,但另一方面也应该强调各地的多样化制度模式应符合全国统一的基本制度框架,并且应该随着制度的发展而不断地将地方多样化的模式统一到一体化的体系中。

### 3 加强中央政府对全国社会保障制度建设的统筹管理

各国的经验表明,社会保障一体化建设需要中央政府发挥重要的作用。过去 20 年里我国社会保障制度发生碎片化现象的原因之一也是因为中央政府对社会保障制度建设和发展中发挥的作用不够。在未来的一体化制度建设中,中央政府一方面应该在总体制度设计中加强主导作用,而不能消极地等待地方零散的探索;另一方面应该加强中央政府在社会保障管理体系中的作用,在必要的领域中可以建立全国性的管理和经办网络;再一方面是应该建立以中央政府为主的、中央政府与地方政府共同负责的社会保障经费保障体制,并且中央和地方政府的责任关系应该是制度化,而不是视情况而定的非制度化方式。

应该强调,加强中央政府的责任并不是要弱化地方政府的责任,而应该是建立在强大的中央政府统筹规划和集中管理的框架下,同时也明确地方政府的责任,以及中央政府与地方各级政府之间的责任关系,并采取恰当的政策进一步调动地方政府的积极性。在一体化的社会保障体系中,中央政府与地方政府之间的责任不应该被割裂开来或此消彼长,而应该是相互关联,相互促进,通过恰当的方式形成在中央政府主导下的中央与地方政府共同负责的制度体系。

### 4 一体化框架下的多元化体系

在一定时期中我国还会存在多样化的社会保障制度,并且我们也应该利用多样化制度体系的优点,解决现阶段我国社会保障制度发展中的一些难题,如农民工社会保障、非正规就业人群社会保障等问题。但应该注意防止多样化的体系向碎片化方向发展。为此,应该在一体化的总体框架之下建立和发展多样化的制度体系,或者说是将多样化的制度体系纳入到一体化的总体目标、方向和总体制度框架中,从而一方面能够使各个制度之间能够达成制度协调,使各种制度能够顺利运行,各个制度之间能够无障碍转接;另一方面也能够为多样化制度将来向更高层次的一体化体系过渡预备良好的制度条件。

### 5 近期社会保障一体化建设的重点领域:

在近期,首先应该提高社会保障的统筹层次,包括社会保险类项目和社会救助类项目的统筹层次。在社会保险项目方面,在实现了省级统筹以后,应该尽快探索建立全国统筹的体系,而社会救助类项目也应该建立全国协调机制和全国联网的信息系统。

其次,要加快社会保障城乡一体化的制度建设,应该把“城乡一体化建设”作为现阶段我国社会保障发展的重要目标,逐步从“覆盖城乡的社会保障制度”到城乡之间制度协调,再到城乡社会保障的平衡发展和水平

一致。

再有,应该加强农民工社会保障制度体系建设,其基本方向应该是将农民工逐步纳入城市社会保障体系。为此,应该进一步改革城市社会保障制度,使之能够更好地适应农民工的需要。对在近期暂时难以纳入城市社会保障体系的领域,可以设立一些专门针对农民工的社会保障项目,但应该加强其与城市社会保障体系之间的制度协调,使之将来能够比较好地过渡到城市体系中。

最后,要加强社会保障管理体系的一体化建设。在已经实现社会保险“五险合一”的管理模式的基础上,应该建立社会救助项目统一的管理体系,医疗保险与医疗服务之间在管理上的协调,以及社会保险与社会救助之间管理的统一和协调。管理体制的协调和统一应该上下同时进行,管理制度制订和组织体系建设同步开展。

#### 6 社会保障一体化体系下的相关政策

建立一体化的社会保障制度体系还需要有一些基本的社会政策加以保障和配合。首先,应该进一步强调并落实基本公共服务均等化的社会政策原则,在包括社会保障在内的整个社会政策领域中都坚持这一原则,使所有的国民都能比较平等地享有最基本的社会保障待遇和公共服务,以实现全国范围所有社会成员的底线公平。其次,应该建立适度普惠型的社会保障和公共服务体系,充分发挥普惠型社会保障和公共服务项目在制度一体化、覆盖广泛化、水平一致化和简单化管理方面的优势,为促进社会保障一体化建构制度基础。再有,应该研究和实施适应我国国情的社会保障适度水平。应该根据保障基本民生、维护社会稳定、促进社会发展和实现社会公平的目标,按照保障基本民生的需要,结合经济与社会发展及居民人均收入提高的程度和速度,考虑政府和社会能够承受的财力等基本原则,并且在全球化背景下提高本国经济的国际竞争力,以及协调国内各阶层和群体利益并维护国内政治稳定的要求来确定具体的适度水平。

#### [参考文献]

- ①邓大松,刘大平:《二十世纪世界社会保障制度发展趋势》,《江西财经大学学报》,2002年第1期,第34-35页。
- ②马斌,汤晓茹:《关于城乡社会保障一体化的理论综述》,《人口与经济》,2008年第3期,第76-80页。
- ③阮宗泽:《全球化制造“政治碎片”》,《环球时报》,2006年9月20日第11版,摘自:人民网, <http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/4847044.html>
- ④谢元志:《简论中国社会保障体系一体化的特殊过程》,《地方政府管理》,2000年第3期,第16-18页。
- ⑤喻国明:《解读新媒体的几个关键词》,人民网,2007年1月4日, <http://media.people.com.cn/GB/22114/64606/75212/5244163.html>
- ⑥郑秉文:《法国高度“碎片化”的社保制度及对我国的启示》,《天津社会保险》,2008年第3期,第41-44页。
- ⑦郑秉文:《农民工社保的抉择——碎片化还是大一统》,《中国劳动保障报》,2008年4月17日,第3版。
- ⑧郑秉文:《中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源》,《甘肃社会科学》,2009年第3期,第50-58页。
- ⑨钟洪亮:《从碎片化到一体化:回应性治理的民生实践》,《南华大学学报(社会科学版)》,2008年第4期,第46-48页。
- ⑩Beghman, "Social Security in a European Perspective: Present and Future Challenge", in *Social Protection and the European Economic and Monetary Union*, Ed. by Josef Padoa-Schioppa, Avebury Ashgate Publishing Ltd., 1996

[责任编辑:韩肖奉]