

当前我国社会变迁中的社会政策

王思斌

一、剧烈的社会变迁需要积极的社会政策作保证

按照法国社会学家迪尔凯姆的见解,急剧的社会变迁易于产生严重的社会问题。由此我们可以引出,剧烈的社会变迁也需要相应的社会政策作保证。20世纪80年代以来,我国经历着一场深刻的社会变迁,到1992年,中共中央正式确立了向社会主义市场经济体制过渡的目标,进一步明确了这一社会变迁的本质特征。回顾这一变迁的进程,我们可以发现它具有如下重要特点:第一,它是以经济力量为主要推动力而不是象以前那样靠政治力推动。与此相适应,政府不再扮演全能责任人的角色,而力图成为部分责任人和最后调控者。第二,它以经济建设为中心,以提高效率为手段,谋求经济发展。在这一过程实施有差别的发展策略,即允许发展过程中差异的存在,从而坚持了以效率为主兼顾公平的原则。第三,改革是总体性社会变迁,但又有其时序结构,即先从计划体制的边缘部位开始,最后对计划体制的核心部位进行改革。先农村后城市,先集体企业、国有小企业,后国有大中型企业的改革顺序,表现出各种矛盾来。第四,改革既是自我完善过程,也是社会进步的过程,这一过程伴随着利益的重新分配。其目标是社会利益的“最大化”。

十几年来我国的改革取得了举世公认的成就。同时,随着改革的深入,更深层次的、更加本质性的问题摆到人们的面前。这包括如何调整和完善所有制结构,加快推进国有企业改革?如何在追求经济效益时兼顾社会公平,谋得经济与社会的协调发展?如何将经济发展的成果转化为人们福利水平的普遍提高?等等。显然,这里不但需要合理的经济政策,也需要合理的社会政策。近几年的改革实践表明,社会政策绝不是经济政策的附属物。这不仅因为社会进步、人们福利的普遍提高是改革的终极目标,而且在某些情况下,社会政策会影响改革的成败。正因如此,一向被当作经济体制改革的配套工程的社会保障制度的改革与完善近年来成为政府官员和学者普遍关注的中心问题。在这一过程中,我国的社会政策也得到了一定发展并发挥着重要作用。

二、近几年来改革所涉及的有关社会保障的关键问题及政策回应

1. 改革对原有社会福利制度的挑战众所周知,我国长期以来实行二元社会福利制度,即在城市和农村实行有很大差别的社会福利制度。在农村,社区性的生产组织和家庭(家族)为人们提供基本的保障,当遇到不能抵御的自然灾害时则由政府提供救济。在城市,国家基本上实行以就业为主体的社会福利制度。人们通过就业获得工资收入,通过进入全民所有制、集体所有制单位而获得来自国家和单位的住房、医疗等保障,因为他们已成为“国家的人”。这种福利不仅惠及职工,也惠及其家人,是由国家(政府)提供的有较高水平的福利制度。总之,在农村,社会保障提供者的级别低,提供保障的安全性差,保障水平也较低。在城市社会保障提供者(政府)的地位高,其对社会资源的占有和控制程度较强,因而提供保障的安全性也较强,保障水平也较高。计划经济时期我国在城市实行的福利社会主义促进了工人阶级领导地位的确定,促进了国家工业化,保障了社会稳定。同时它也在某种程度上引发了某些人的“福利病”,并造成工作效率的低下。

改革是对以往以政治运动为中心的社会运行机制的根本变革,它以解放社会生产力、提高经济效率(效益)为工具性目标。在这一过程中,对每一单位和职工进行工作成效的测定并付之以报酬就成为政府和单位考量、激励单位和职工的手段。在这里“大锅饭”式的总体生存变为政府与单位、单位与职工利益明晰化的独立生存。各种利益关系被空前地镌刻清楚了。在这种情况下,每一个人都被贡献的尺度来衡量。而其中遭受最严重挑战者是老人、妇女和残疾人。

现在的退休人员以前基本上都是国家总体财富的创造者,当他们从工作岗位上退下来之后遇到的是以工作单位为基础的退休保障制度。由于国家缺乏退休金的积累,因此,企业(单位)所承担的退休人员的多少与其经济效益呈负相关关系,即较多退休人员给企事业单位带来较大的经济负担,压低了企业的进一步投资,并会降低其市场中的竞争力,从而影响其经济效益。这些问题在不甚景气的国有大中型企业表现得尤为明显。由于企业不景气,退休人员的退休金的发放,特别是医疗费报销常会发生困难。他们的福利保障受到了威胁。

在市场经济条件下,女职工面临的挑战是我国劳动力过剩及劳动力市场的形成。由于妇女的生理因素及其他原因,在就业市场竞争中她们常处于不利地位,再加上某些妇女从事的行业(如纺织业)不景气,因此,女职工的失业、下岗待业现象比较严重。据有关统计,1995年女性在失业、下岗人员中所占比例为60%,按女职工占全国职工总数38%计算,女性失业下岗率大约是男性职工的两倍¹。

另外,残疾人在市场经济中的脆弱地位也是不言而喻的。

2. 政策对问题的积极回应。

面对由于向市场经济体制转变可能引发的问题,政府加紧制定了一系列社会政策。据统计,改革开放以来是中国40多年来出台法律,其中包括社会政策最多的时期。一些针对保护弱势群体权益的法规于近几年相继出台。1992年《中华人民共和国妇女权益保障法》公布执行,对妇女的受教育、劳动、人身安全、婚姻家庭、财产和参政议政的合法权益进行保障。1995年国家开始实施《中华人民共和国劳动法》,对各类劳动者的劳动权利、社会保险、聘用辞退等方面的合法权益的保障做了系统的规定。1995年国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,提出扩大城镇企业职工基本养老保险的范围,推行职工基本养老保险费用由单位和个人共同负责的原则,职工基本养老保险实行社会统筹和个人帐户相结合的方式,及提高养老保险管理服务的社会化程度等,推动企业养老保险制度改革向深层次发展。为了进一步保障老年人的合法权益,1996年10月,国家颁布《中华人民共和国老年人权益保障法》,对老年人的赡养、社会保障、参与社会发展等事项做了详细规定,进一步强化老年人的权益保障。

近几年来,随着改革的进一步深入和产业结构的调整,城镇职工待业下岗现象日益严重,直接影响了职工生活收入,从而加大了城镇贫困人口。据国家统计局有关统计显示,目前户主在国有单位工作的贫困家庭占全部贫困家庭的53.9%,离退休人员占16.7%,在集体单位工作的占16.3%²。为了解决城镇贫困问题,政府倡导并积极推进“再就业工程”、“送温暖活动”和建立城镇最低生活保障线制度。在开展“再就业工程”的过程中,政府坚持落实下岗培训的政策,即对富余人员进行技术培训,以增强他们在就业市场中竞争的能力。另外,政府鼓励条件好的企业吸收、录用下岗职工,对企业实行政策优惠。至1996年9月,各地政府已组织500万富余和失业职工参与“再就业工程”,通过政策引导和各项就业服务使243万人实现了再就业³。1996年4月—10月上海市有2000多名45岁左右的下岗女工被聘为居民委员会干部⁴。“送温暖工程”虽然不是政府的社会政策,但却发动有关部门和企业共同参与,对生活较为困难者实行救助,起到了一定的积极效果。城镇最低生活保障线制度构筑了最后一道“防护堤”,有效地保障了城镇低收入层的基本生活。

为了更加有效地回应体制转变、产业结构调整等引起的问题,政府正加速制定一系列法律、法规。其中包括《社会救济法》、《社会保险法》、《建立农村社会保障制度方案》及职工医疗保障制度改革方案等。

从近几年我国社会政策的实践中可以发现如下特点:第一,政府仍然扮演着对社会弱者实施保障的主要责任者的角色。在社会向市场体制转变的情况下,政府在竭力维持社会公平。第二,政府仍然将安置失业和待业职工、救助贫困纳入对下级部门和国有集体企业领导政绩的考核指标,强有力地推进了社会政策的落实。第三,政府提倡用多元化方法去应对社

会问题。在扶贫、就业问题上，调动各方面的积极性解决问题。在反贫困方面，中央政府要求各部委、大型企事业单位同中西部贫困地区“结对”，建立扶贫责任制。地方政府在安置下岗职工方面也各有新措施，如青岛市以行业内部消化为主的“双优工程”，上海市以托管方式安置下岗职工的“再就业服务中心”，天津市以职工消费合作社为依托的“万名职工自救活动”等。第四，倡导发展性的解决问题的策略。无论在扶贫工作中还是在实施再就业工程的过程中，政府都在改变以前的简单救济和安置的方法，而是着眼于受助者能力的发展。

三、社会政策在回应社会需要方面存在的问题

由于我国尚处于由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的关键时期，遇到的问题较多，改革又缺乏经验，所以，政府在制定社会政策回应社会需要方面还存在许多不足和困难，主要包括以下几个方面：

1. 社会政策缺项和滞后

在我国，许多与建立社会主义市场经济体制相适应的社会政策迟迟未能出台，有些社会政策出台严重落后于社会问题的出现，这些都不利于社会福利事业的发展。如前所述，《社会保险法》、《社会救济法》至今仍未颁布，而城乡居民的社会保险、社会救济问题已变得十分严重。另外，农村社会养老保险制度、医疗保险制度远未建立，城镇医疗保险制度改革仍处于试点阶段。实际上，失业职工的生活保障、退休人员的退休金发放及医疗费报销都存在许多问题。城镇个体经营者、三资企业中的职工、进城农民工的保障也存在不容忽视的问题。然而由于缺乏相应政策，许多出现的问题不能及时解决。当然，由于每一项政策都涉及庞大人口，因而社会政策的制定需要试点。但无论如何，现在确实存在发展社会福利事业无法可依的状况。另外需要说明的是，社会政策缺项现象农村比城市更严重。

2. 一些社会政策的整合性差，影响政策效果

在发挥各方面参与社会保障和社会福利服务的同时，也出现了多头经办、各行其是的问题。例如，社会救助、优抚保障、农村养老保险由民政部门主管，城镇企业职工的社会保险和福利服务由劳动部门主管，国家公务员的社会保障由人事部门主管，机关事业单位人员的医疗保障由卫生部门主管。由于部门利益等因素在起作用，就出现在容易筹集资金的项目上争着管，在不易筹集资金的项目上不愿管的状况，从而出现政策实施空档，而这常常是社会政策应该特别关照的部分。另外，多头管理也不利于社会保障资源的统筹使用，从而降低福利政策的社会性。例如城镇企业职工养老保险基金的筹集一般采取市、县级统筹即地方统筹的办法，但铁路、邮电、银行等11个经济效益较好的系统实行行业统筹。这也形成了条块分割，不利于社会保障力方面的互济。由于条块分割，一些退休人员较多、负担较重的企业因不堪重负而经济效益低下，也影响了退休人员的退休金、医疗费用的发放与给付。而另一方面，在经济效益较好、退休人员负担小的部门，积累了一大批养老保险金。1995年国务院发出的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》指出：“基本养老保险应逐步做到对各类企业和劳动者统一制度、统一标准、统一管理和统一调剂基金”，也是对存在问题的最高层次的反应。

3. 某些社会政策的执行主体不到位

社会政策的关键不但在于制定公平合理的政策条文，而且在于认真执行和落实。目前，仍有一些社会政策不到位，未能贯彻执行。其中一条重要原因是，政策执行主体即责任主体不到位，这些企业或事业单位不能承担起它们应付的提供社会保障的责任。这里有两种情况：第一，某些企事业单位逃避责任。这方面的问题主要存在于一些三资企业和私营企业。它们对雇用的农民工不签合同，也不愿承担工伤、失业、工作环境保护等方面的基本责任。工人的合法权益得不到保护，更不用说社会福利的享有。第二，某些企事业单位无能力执行社会政策，成为无能力责任主体。如前所述一些老的国有企业，由于长期以来国家未能对之投资以进行技术改革，退休人员队伍庞大，从而社会保障费用庞大，其经济效益欠佳。在这种情

况下，在职职工的工资发放、医疗保障都受到限制，退休人员的福利保障更难以到位。应该指出的是，政府对社会政策的执行情况监督不力也是问题形成的不可忽视的原因。由于地方保护主义作怪，某些地方政府对一些企业漠视、侵犯职工合法权益的现象不闻不问，不能有效地督促它们执行社会政策。这甚至酿成严重悲剧，危及职工的人身、生命安全。

四、当前我国社会保障的态势及社会政策的任务

1. 当前我国社会保险发展的总体状态

如上所述，当前我国的社会保障制度呈现多元分化的状态，造成分化的基本因素有两个：一是制度安排，二是执行主体状况。

所谓制度安排是指政府、部门系统有无向其成员提供保障的法律、法规等制度性规定，即是否有相应的社会政策。一般说来，政府部门、事业单位和国有企业这些原计划体制内的单位的社会保障制度相对完备一些，即许多社会保障项目的实现有法可依，有政策保证。而民办企业、三资企业是市场经济的产物，这些计划体制外的企业社会保障制度建设相当薄弱，其职工的福利保障常常无法可依，政府制定的社会政策对它们的影响也比较薄弱。

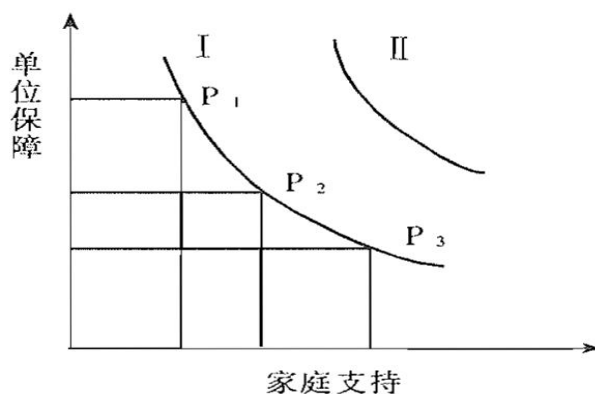
所谓执行主体状况即负有社会保障责任的用人单位有无实力向其成员提供福利保障。近几年来，这方面的分化相当明显，有些单位的经济实力强、内部福利也相当高，有的则缺乏向其成员提供必要的福利保障的能力。

在制度安排和执行主体状况两个因素之间，制度安排是主要影响因素。在有制度性规定的情况下，其成员获得保障的可能性要大一些，因为这里有政府、权力部门依据社会政策的监督。而在无制度规定的情况下，其成员的福利保障首先要受资源占有者的价值观念的影响。这样我们就可以把社会保障提供者划分为基本的四类：体制内的经济实力强者、体制内的经济实力弱者、体制外的经济实力强者、体制外的经济实力弱者。上述四种类型提供的福利保障有不同。

2. 非正式支持网络在社会保障中发挥的作用

作为非正式支持网络的家庭、社区在社会保障中发挥着重要作用，这不仅是由于政府、工作单位提供的福利保障不足，而且是中国的传统文化使之然。建立社会主义市场经济体制的总目标确定之后，中央明确提出建立政府、工作单位、社区、家庭责任共担的社会保障体系的任务，是符合我国国情的。实际上，家庭、社区在社会保障方面发挥着不可替代的作用。近几年来，中央和各级政府大力倡导和推动社区服务和社区建设，这是社会主义精神文明建设的重要组成部分，也对社会保障事业的发展起到积极的作用。

在当前情况下，社会成员的社会保障主要受社会政策、工作单位实力和家庭支持三大因素的影响。首先一个人是否受到社会政策的保护，二是其所在单位有无力量对其实施保障，三是来自家庭支持的强度。在这种情况下，人们的社会保障选择策略是：到能够提供可靠保障的政府和某些事业单位工作，或“一家两制”。在既定社会政策的框架内，人们希望左右逢源，寻求更大的安全感。如果我们把社会政策这种理论上的保障与工作单位实力结合为工作单位的实际保障程度，那么社会成员获得的保障就遵循曲线 I：



按照这条曲线，每一社会成员获得的保障是由两类保障所围成的空间。

3. 社会政策在提高保障程度中的作用

一个社会成员能够获得多大社会保障，在很大程度上依他是否进入强有力社会保障体系为转移。在当前我国情况下，即他是否成为某一社会政策的覆盖人口，成为保障对象。这样，社会政策的制定和执行就具有举足轻重的作用。在社会政策完备且执行有力的情况下，社会成员获得的保障水平提高，其获得保障分布为曲线Ⅱ。

正是如此，加强社会立法、制定合理的包容面更加广泛的社会政策是必要的。比如应该加紧针对农村地区、城镇个体经营者的社会政策的制度。另外，应该加大现有社会政策的执行力度。这里需要说明的是，强化工会、妇联等群众团体在社会政策制定和执行中的地位作用是十分必要的。

当前，我国社会保障遇到的另外一些重要问题是资源不足和有限资源的利用率不高。强化社会保障资金的征收是被普遍重视的，此外应该大力开发社会资源。在社会保障资源的运用方面，提高政策执行者的服务意识和业务水平都相当重要。同时，加强对社会保障资源运用的政策监督也必不可少。

¹ 江流、陆学艺、单天伦：《1996 年社会蓝皮书》中国社会科学出版社，1996 年 1 月，第 301 页。

² 江流、陆学艺、单天伦：《1997 年社会蓝皮书》中国社会科学出版社，1997 年 1 月，第 91 页。

³ 同 2 第 256 页。

⁴ 同 2 第 284 页。

（本文发表于《中国社会保险》1998 年第 1 期）