

基本公共服务均等化视角下的我国基本社会保障研究

石红梅

(南京大学政府管理学院,江苏 南京 210093)

摘 要:基本社会保障是为保障国民特别是低收入者的基本生活权利而提供的基本养老、基本医疗和最低生活保障,基本公共服务均等化是指政府要为社会成员提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的大致均等的公共产品和服务。基本社会保障是现代社会中基本公共服务的重要组成部分,是基本公共服务均等化的应有之义,基本公共服务均等化要求全体社会成员在基本社会保障方面享有平等权利。考察了我国基本社会保障均等化存在的主要问题,提出了建立和完善基本社会保障的基本社会服务体系、财政体制、法律法规体系和基本社会服务的多元参与机制的建议。

关键词:基本社会保障;弱势群体;基本公共服务均等化

中图分类号:C913.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2015)01-0066-05

一、研究背景

实现基本公共服务均等化,是现阶段我国政府实现和维护社会公平正义的重要政策和制度安排,对提高人民生活水平和人民充分享受社会保障权具有重要意义。近年来,在我国服务型政府的建设中,基本公共服务职能被放在首位。基本公共服务是公共服务中最为核心、最为根本的部分,关乎公民基本的生存权和发展权,特别是“2020 年基本公共服务均等化总体实现”已成为我国全面建成小康社会的目标,可见,促进基本公共服务均等化已成为保障和改善民生、全面建设小康社会的战略主题和现实路径。

基本公共服务是满足国民生存发展的最低限度要求,其内容涉及社会发展的各个层面和各个领域,包括社会保障和就业、医疗卫生、公共安全、基础教育、住房保障、公共交通、文化体育、基础设施、环境保护等^[1]。从我国的现实来看,基本公共服务均等化主要是指政府要为社会成员提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的大致均等的公共产品和服务,是人们生存和发展最基本条件的均等,目标是保证生存和发展的起点公

平、基础性的服务均等以及人们基本权利的平等。在这个意义上,基本公共服务均等化是过程,共享社会发展成果是结果。

基本社会保障是我国依法建立的为保障国民特别是低收入者的基本生活权利而提供的基本养老、基本医疗和最低生活保障。我国的基本社会保障包含两个方面,一是保障项目,主要包括基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障;二是保障的水平,即保障基本生活水准,进而保障全体社会成员使其免于沦为弱势群体并尽可能地过上幸福生活。基本社会保障是政府基本公共服务的有机组成部分,构建规范完善的基本社会保障制度是基本公共服务均等化的应有之义。

基本社会保障均等化是指居民应当不分城乡、不分地区享有对基本医疗保险、基本养老保险和社会救助的权利。国家必须保障所有居民享有基本医疗保险、基本养老保险和社会救助^[2]。从基本公共服务均等化理念和现实要求出发,在覆盖城乡居民的社会保障体系框架基本形成的格局下,面对增强公平性、适应流动性和保证可持续性三个重点,基本社会保障均等化的问题就显得尤为迫切和重要。不仅要保障不同群体的居民享有均等的基本社会保障

服务,更要关注弱势群体,使弱势群体与其他群体享有均等的基本社会保障。

二、我国基本社会保障均等化存在的主要问题

1. 城乡之间基本社会保障的差距

弱势群体是由于某些障碍以及经济、政治和社会机会的缺乏,从而处于不利地位的社会成员的特殊社会群体。经济贫困、权利贫困和能力贫困是弱势群体的主要特征。中国人口众多,农村人口占总人口的绝大多数。农村发展滞后,农民成了最底层的弱势群体。农业收益越来越低,甚至入不敷出,城乡收入差距过大。国家统计局的统计数据显示,2012 年城镇居民家庭人均可支配收入 24 564.7 元,农村居民家庭人均纯收入 7 917 元;城镇居民家庭人均食品消费支出 6 040.85 元,农村居民家庭平均每人食品消费支出 2 323.9 元,城镇居民家庭和农村居民家庭的恩格尔系数分别为 36.2 和 39.3。

西方国家城乡一体化的发展模式,使得社会保障制度在全社会范围内得以逐步发展和完善。而我国社会保障城乡分割的格局使社会保障制度基于不同的社会保障制度安排出现了差别,随着中国经济的快速发展,城乡社会保障水平之间的差距进一步扩大,这是当今我国社会保障制度发展的主要瓶颈。

第一,基本医疗保障的城乡差距。我国城乡分割的格局造成社会医疗保险制度在城乡居民之间出现了根本差异,主要体现在筹资、管理和给付标准上。长期以来城乡之间在基本医疗保障上实行二元模式,城乡居民不仅分别适用完全不同的基本医疗保障模式,在资金来源上也存在差别,城镇职工基本医疗保险由用人单位和个人强制性共同缴费,新型农村合作医疗则由个人、集体和国家三方自愿出资。在待遇上,对城镇职工基本医疗保险设定了起付线和封顶线,按照医疗费用分别给予经济补偿,而新型农村合作医疗制度则以大病统筹为主。实践中由于城镇居民的收入水平高于农民,公共财政投入也主要向城镇倾斜,从而导致城乡居民在基本医疗保险待遇水平的差距越来越大。

第二,城乡社会养老保险的“碎片化”。我国政府于 2009 年开始在农村地区探索建立新型农村养老保险制度,这一制度的试点和普及解决了农村居民养老保险从无到有的主要问题,“制度补缺”方面获得根本突破。但是由于筹资、标准和给付的不同,基于城乡分设的社会养老保险制度成为城乡居民养老保险不公平的主要问题。

第三,最低生活保障的不均等。最低生活保障制度是国家和社会对家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的人口提供帮助的制度安排,它处于社会救助制度中核心和基础地位。1999 年《城市居民生活最低保障条例》在全国施行,意味着城市居民最低生活保障制度在全国范围内全面推行,但是直到 2007 年,该项制度才在农村开始建立。据民政部《2012 年社会服务发展统计公报》统计,截至 2012 年底,全国城市低保月人均补助水平 239.1 元,农村低保月人均补助水平 104.0 元,相差 2.30 倍。农村的最低生活保障和城市相比,起步晚,水平低,城乡差别明显。

不仅如此,城乡之间社会福利、社会救助、优抚安置制度也呈现出巨大差别,就福利程度而言,城镇远远高于农村,绝大多数福利项目则不包括农村居民。目前我国宪法中关于公民退休权的规定也仅限于企事业单位和国家工作人员。再如,《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)规定:“在中华人民共和国境内的企业、个体经济组织 and 与之形成劳动关系的劳动者,适用本法。”“国家机关、事业单位、社会团体和与之建立劳动合同关系的劳动者,依照本法执行。”显然,作为农民基础性权利的劳动权,没有得到《劳动法》的保护,农村劳动者的有关劳动方面的基本权利,如平等就业权、休息权、接受职业技能培训的权利以及工伤保险等权利也就难以得到法律的保护。

2. 农民工的基本社会保障问题

基本社会保障均等化存在严重问题的一个典型弱势群体是农民工。目前,我国的社会保障进入一个新的发展阶段,表现出新的发展趋势:由城镇为主向城乡统筹、由职工为主向城乡居民、由单一支柱向多层次体系的转变。目前,现行的社会保障体系除了国有企事业单位和私营企员工外,基本将自由劳动力中的低收入者、失业者、无劳动能力者都包括了进来,但他们获得保障的前提是必须有固定的户籍和居住地^[3]。这对于数量巨大的外来务工人员尤其是农民工而言,却无法得到这种保障。

农民从农村进入城市在工业和第三产业就业,从职业上由农民转为工人,成为产业工人的一部分。农民工是中国由传统社会转向现代社会,由以农民占多数转向城市居民占多数,现代化、城市化进程中出现的特殊群体。国家统计局的统计资料显示,2012 年全国农民工总量达到 26261 万人,比上年增加 983 万人,其中外出农民工 16 336 万人。总体上

看农民工群体具有以下特点:第一,流动性强;第二,人员年龄构成上以青壮年为主;第三,文化素质较偏低;第四,就业领域主要是建筑业、工矿业和服务业等劳动密集型产业,职业层次偏重体力劳动;第五,就业的非正规化^[4]。农民工脱离了土地和农业生产经营活动,也就是离开了传统土地保障的范围,进入城镇就业领域,同时面临着失业、工伤、养老等方面的危险,但是却无法进入城镇居民社会保障体系。

法律法规欠缺,立法层次低。农民工社会保障立法严重滞后,目前基本还处于政策和地方规章的层面,造成目前农民工社会保障制度法律的缺位,导致地方政府和相关部门无法可依。企事业单位关于缴纳农民工保险金义务的履行缺乏强制力,无法通过司法途径保障履行;各地规章存在差异,没有形成体系;我国现行民法、刑法、劳动法中缺少有关农民工社会保障的相应规定。基于农民工的流动性大和诸多不确定因素,适应农民工频繁流动特点的社会保障体系必须区别于城市居民社会保障体系,需要进行制度创新^[5]。

社会保险参保率低,内容残缺。据人力资源和社会保障部统计,2012 年全国农民工总量达到 26 261 万人,在养老保险方面,2012 年末参加基本养老保险的农民工人数为 4 543 万人,占农民工人数的 17.30%;参加失业保险的农民工人数为 2 702 万人,占农民工人数的 10.29%;参加工伤保险的农民工人数为 7 179 万人,占农民工人数的 27.34%。而且参加社会保险的内容极不完整。社会保险的地区保险属性,统筹层次低,农民工缺乏参与社会保障的积极性。

3. 基本社会保障覆盖不均衡

2007 年亚洲开发银行提出了包容性增长的议题,它是济贫理论的衍生,是有关分配的理论。有效的包容性增长战略蓄积终于能创造出生产性就业岗位的高增长、能确保机会平等的社会包容性以及能减少风险,并能给弱势群体带来缓冲的社会安全网^[6]。包容性增长理念关系到社会保障的社会安定目标,顾及了最广大人民群众利益的增长。它作为以平等为核心的增长,同时也要求社会保障制度具有包容性,体现出明确的平等属性。

我国当前建立的“保基本”的社会保障体系主要问题就是其包容性不足。社会保障的不包容主要表现为社会保障的碎片化,总体而言,就是没有将平等作为社会保障的核心内容,没有实现全国统筹、等同待遇。

以养老保险为例,在现有的制度中,机关事业单位养老保险、企业职工基本养老保险、城镇居民养老保险、农村社会养老保险、被征地农民养老保险、农民工养老保险等之间在筹资、标准和给付等方面的不同,造成了养老保险待遇水平差距较大。特别是机关事业单位的退休工资由国家财政负担,个人不用缴费,退休金水平以退休前工资为基础,以工龄长短为计发依据。而其他类型的养老保险制度中,如企业实施社会统筹与个人账户相结合,通过单位和个人缴费来筹资,基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。各类人员在退休待遇上有较大的差距。从实施效果来看,社会养老保险在总体上不仅没有起到调节不同人群收入分配差距的正向调节作用,而且对不同人群收入分配差距的扩大起到了逆向调节作用^[7]。从危害来看,长此以往会增加人们的挫折感,削弱养老保险在保障和改善民生方面的作用,加剧社会不稳定。

三、实现基本社会保障均等化的几点建议

1. 构建弱势群体的基本社会服务体系

社会服务主要是面向全体国民提供形式多样的公共服务,如养老服务、医疗服务、救助服务等,是公共服务的一个组成部分。基本公共服务均等化可以推动社会服务成为我国社会保障体系的基础^[8]。从发达国家来看,以收入保障为基本内容的经济福利和以社会需要为导向的社会服务是当代社会保障的两大基本内容。高水平和高质量的社会服务已成为发达国家一个最突出的特征^[9]。

长期以来,我国重点发展了以社会保险为核心内容的社会保障,不同程度上存在“重保险、轻服务”的倾向。在“以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充”的社会保障体系框架中,社会服务还没有得到明确体现。

基本社会服务满足的是直接关系到国民的生存与发展需求的公共服务,为城乡居民尤其是困难群体的基本生活提供物质帮助,保障弱势群体有尊严地生活和平等参与社会发展。“十二五”时期,政府提供如下基本社会服务:为城乡困难群体提供最低生活保障和专项救助;为农村五保对象提供吃、穿、住、医、葬方面的生活照顾和物质帮助;为自然灾害受灾人员提供救助;为城市生活无着的流浪乞讨人员提供救助;为残疾人、孤儿、精神病人等特殊群体提供福利服务;为老年人提供基本养老服务;为优抚安置

对象提供优待抚恤和安置服务;为城乡居民免费提供婚姻登记服务;为身故者提供基本殡葬服务。

发挥社会服务的基础性作用表现在以下两个方面:一是与缴费为前提才能享受的社会保险不同,社会服务面向的是全体国民,对有需要的国民提供基本服务。如社会养老服务是面向老年人所提供,同时能覆盖所有低收入老年群体。二是社会服务供给水平的无差异性,可以减缓因社会保险“碎片化”所导致的不同人群收入分配差距扩大的问题,发挥增加社会公平性的作用。

建立基本社会服务的标准体系。社会公共服务的标准化涉及与公众有莫大关系的公共领域,通过这一活动,能够实现在这些领域内政府公共服务提供社会效益的最大化。在提供公共服务过程中使用标准化原则和对公共服务标准的设定和使用,从而达到能够使公共服务质量变得很具体、公共服务方法很合规、公共服务过程变得程序性,获得优质公共服务的过程^[10]。确定基本社会服务的范围,建立全国基本社会服务标准,明确我国基本社会服务均等化的地区、领域和最低标准。建立起一套符合我国国情的、科学而实用的政府公共服务评价指标体系,是促进基本社会服务均等化尽快实现的技术支撑和必要保障。政府基本社会服务标准化包括服务事项的标准化、服务资源配置的标准化、服务预算与支出的标准化、服务流程的标准化、服务时限的标准化以及服务品质的标准化等多个方面。只有建立起科学的绩效评价体系,才能有章可循,有法可依,有据可查,从而促进各级政府相应服务机制的设定、启动和最终落实。

2. 建立和完善适应基本社会保障均等化目标的财政体制

政府应当通过法律和财政支持等来确保各类社会群体的基本生活保障,确保不同地区的各级地方政府具有同等财力来保障弱势群体的基本生活。

财政支出结构不合理、公共财政体制不完善基本直接影响公共服务供给。调整优化财政支出结构,建立以公共事业为导向的公共财政支出体系,把更多资金投向基本公共服务领域。加强对重点支出项目的保障力度,向农村倾斜,向社会事业发展的薄弱环节倾斜,向困难地区、困难基层、困难群众倾斜。^[11]

中央政府应结合各地区现实经济发展水平尽快制定基本公共服务框架内的各项任务的最低标准,力求与其实际经济能力相符,具有可操作性。对于

财政困难的地区可以通过转移支付制度来“熨平”差距,推动均等化的进程。省级政府根据所辖各市县财政能力合理确定可行性标准。中央政府应设定相应奖励和补助体制,鼓励省级政府对县乡政府的财政转移支付,切实减轻农民负担。中央政府和省级政府都要建立起合理的财政支持体系,才能保证有足够的财力与繁重的事权相匹配,才有可能推动公共服务均等化的逐步实现。

以社会保险为例,国家应以资助或免除保险缴费等方式来确保全体社会成员参加基本养老保险、基本医疗保险等,从而实现基本社会保障的人人享有。

3. 建立健全基本社会保障的法律法规体系

加快相关立法,有利于增强基本公共服务供给的规范性和约束性,也可以将改革实践中的一些好的做法以法律的形式固定下来,以巩固改革成果,进一步明确政府责任,加强政府职能转变^[12],建立具有权威性、规范性的基本社会保障法规体系。整合现有法律法规体系,提升基本社会保障的法律层次。

目前,各级政府就社会保障规范都出台了一些政策和规定,但是不同的体制会导致不同的结果,养老保险制度的碎片化就是一个突出表现,中央政府只给出一些原则性的指导意见,地方政府根据财政能力和偏好制定政策和规定,导致地区之间、城乡之间在参保资格、覆盖率、保障水平和实施上存在较大差异,进一步扩大了基本公共服务的差距。而且现有的基本公共服务规范大多是行政法规,且以通知、意见、办法、决定、规定、试行、暂行等形式出现,以及大量的地方性规章。作为目前解决社会保障问题的主要依据,缺乏权威性和稳定性。

就基本社会保障法律而言,中国目前虽已出台了《社会保险法》,但该法是要先缴费然后再享受社会保障,这就把某些弱势群体排除在了保障对象的范围之外。2011年全国人大会议上曾有代表就《社会福利法》提出立法建议,但内务司法委员会认为立法时机尚未成熟,等时机成熟了再进行论证;而针对处于社会保障体系中基础性地位的社会救助,虽然2014年2月21日国务院公布了《社会救助暂行办法》,但是作为法律层面的《社会救助法》依然没有出台。

4. 建立基本社会服务的多元参与机制

要建立以政府为主导各种社会主体共同参与的公共服务供给体制。基本公共服务的均等化需要各个部门、整个社会协调联动加以推进。政府作为公

共服务供给的当然主体,但是并不排斥主体与方式的多元化。明确社区定位,充分发挥社区在基本公共服务供给中的作用,为城乡居民提供高质量的基本公共服务。

政府应努力培养社会力量和市场力量,变政府单一主体为政府、企业、非营利组织的多元的治理体系^[13]。努力培养和挖掘更多的非营利组织,承担大部分的公共事务,完成政府不该做或做不好的事情。非营利组织善于贴近弱势群体,可以深入到社会底层并取得民众信任,了解他们的迫切需要,便于向政府提供丰富、真实、可靠的信息,并提出切实有效的解决方案,而且非营利组织在体制、结构和活动方式上有较大的灵活性,能够因地制宜及时调整,适应性很强,具有政府所不具备的优势。一方面,政府可以引导培育新的或小的非营利组织;另一方面,把种类多、覆盖广的事业单位推向市场,逐渐转变为非营利组织。这样就形成政府、市场、非营利组织的“三驾马车”式的供给体系。

我们可以尝试在以下几个领域充分发挥非营利组织的作用:一是社会保障基金运营管理,如各类社会保险基金的具体管理及保值增值等;二是社会保障的业务经办,如各类社会保险项目的经办、收入征缴、保险金发放等;三是社会保障监督管理,如由政府、企业、个人三方组成的监管会等自治组织;四是各项社会福利服务,如儿童看护,老年护理以及医疗保健,就业指导与咨询,法律服务,社会服务等^[14]。

在欧美国家,非营利组织与政府合作共同提供公共服务经历了较长的发展时期^[15]。纵观而论,两者的合作模式主要包括平等伙伴模式、委托授权模式和补充替代模式。所谓平等伙伴模式,是要求在提供公共服务的合作过程中,政府和非营利组织的关系是平等、民主的合作伙伴关系。在行为上双方都是主动的,两者的地位上是平等的。平等伙伴模式是我国非营利组织在与政府合作过程中正要努力实现的模式。委托授权模式就是非营利组织借助签订委托授权合同或者合约等方式受政府委托去履行合同或合约中明文规定的公共职能,提供相关的公共服务和产品。作为公共服务市场化和社会化较常用的方式之一,政府必须要积极地、主动地、持续地关注和监督。委托授权模式旨在发挥非营利组织数量众多,运作形式灵活,活动领域遍及社会的多方面优势,在满足多元化公共服务需求方面有着比政府更高效的作用。

参考文献：

[1] 侯惠勤. 公共服务蓝皮书:中国城市基本公共服务力评价(2010—2011) [M]. 北京:社会科学文献出版社, 2011:3.

[2] 丁元竹. 界定基本社会保障均等化的几个问题 [J]. 行政管理改革, 2012(3) :40-44.

[3] 李静. 基于“包容性增长”视角的社会保障体系建设 [J]. 改革与战略, 2012(4) :194-196.

[4] 张勇. 农民工社会保障问题研究综述 [J]. 社会主义研究, 2009(3) :130-135.

[5] 黄健元,潘付拿. 论被征地农民社会保护安置的局限与出路 [J]. 河海大学学报:哲学社会科学版, 2014, 16(4) :41-45.

[6] 马柯夫,易守宽. 平等是社会保障包容性增长的核心 [J]. 消费经济, 2013(3) :91-95.

[7] 林闽钢. 中国社会保障制度优化路径的选择 [J]. 中国行政管理, 2014(7) :11-15.

[8] 林闽钢. 我国社会服务管理体制和机制研究 [J]. 华中师范大学学报, 2013(3) :35-40.

[9] 岳经纶. 个人社会服务与福利国家:对我国社会保障制度的启示 [J]. 学海, 2010(4) :60-65.

[10] 胡税根. 中国政府公共服务标准化建设的价值研究 [J]. 甘肃行政学院学报, 2009(5) :47-52.

[11] 陈文权,张欣. 十七大以来我国理论界关于“基本公共服务均等化”的讨论综述 [J]. 云南行政学院学报, 2008(5) :41-45.

[12] 迟福林. 建立适应新时期的基本公共服务制度 [N]. 文汇报, 2008-03-06(5).

[13] 苟欢. 多中心治理视野下公共服务供给机制的改善:以 N 市 J 区政府购买居家养老服务为例 [J]. 四川理工学院学报:社会科学版, 2013(5) :19-23.

[14] 杨建顺. 比较行政法:给付行政的法原理及实证性研究 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2008:52.

[15] 刘素姣. 发达国家公共服务业的演变趋势及启示 [J]. 经济问题, 2013(8) :96-98.

