

澳大利亚社会保障制度对深圳的启示

肖 晶

摘 要：习近平总书记参加十三届全国人大一次会议广东代表团审议时，要求广东在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列，这对深圳市社会保障工作提出了新的更高要求。澳大利亚社会保障制度经验值得学习与借鉴。结合深圳发展实际应加快构建以居民收入和资产审查制度为核心的社会保障制度，深化社会保障服务供给侧结构性改革，优化财政投入机制，进一步增强社会保障制度统一性。

关键词：社会保障；澳大利亚；供给侧结构性改革

中国分类号：D632.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）02-0121-03

进入新时代，人民对美好生活的需要日益增长，社会保障制度亟待全面完善。深圳经济特区作为改革开放的前沿、窗口和示范区，理应在深化社会保障制度改革上走在前列、为全国作出探索。澳大利亚是名副其实的福利国家，不仅福利程度比较高，而且福利制度比较科学完善，不少经验值得深圳学习借鉴。

一、澳大利亚社会保障制度的主要框架

1900年，新南威尔士殖民政府为非缴费型老年退休金计划立法，成为澳大利亚历史上第一个社会保障立法的殖民地。随后，其他州陆续推出老年退休金计划。1909年，澳大利亚联邦政府出台联邦老年退休金计划法案，1910年实施全澳伤残抚恤金计划，1912年实施生育津贴制度。二战爆发后，联邦政府加强了社会保障和社会福利制度的立法，先后推出全澳儿童捐助计划、寡妇津贴、国家福利计划、失业和疾病福利计划、医疗福利计划。从20世纪40年代至今，相关法律陆续出台和修订，澳大利亚逐

步形成比较健全的社会保障与福利体系。

（一）养老保障。基本养老金（Age Pension）是养老保障的核心制度，由政府出资，在对符合条件的老年居民进行收入和资产审查的基础上，给予经济资助。该制度有一系列附加的福利津贴，包括偏远地区津贴、高龄优惠津贴等。由于基本养老金的保障水平比较低，许多老年人无法获得基本养老金，为扩大养老保障制度覆盖面、提高养老金待遇水平，澳大利亚政府推出了超级年金制度。该制度要求所有雇主为其所有雇员缴纳年金保费，雇员自愿缴费，雇主缴费比例为9%。年金缴费计入雇员个人账户，雇员达到退休年龄时按规定领取。

（二）医疗保障。包括全民医疗保险制度（Medicare）和药物福利计划（PBS），覆盖所有澳大利亚公民和永久居民。其中，全民医疗保险主要包括医生的诊疗费用、治疗所需的化验与检查、大部分手术，以及公立医院提供的护理、治疗和愈后护理等。药物福利计划旨在以能够负担得起的价格，

向所有澳大利亚居民及具有相应资格人士提供药物，纳入该计划药物的价格取决于受益人的资格等级。

（三）社会救助。包括所有由政府提供并出资建立的经济调查型项目和灾害援助项目，以及由社会慈善组织为低收入人群提供的帮助。具体有低收入者医疗救助、贫困地区教育救助、意外及灾害救助、特殊家庭变故抚恤金等。

（四）妇女、儿童、青年和家庭福利。妇女福利包括妻子抚恤金、寡妇津贴等。儿童福利包括为生育子女提供福利金、特殊儿童福利等。青年福利包括学习津贴、交通津贴等。家庭福利包括预付药物津贴、电话津贴、配偶津贴等。

（五）残疾人社会福利。主要包括两大类，即残疾人援助服务计划和残疾人经济福利计划，前者包括家庭和社区关怀、帮助就业等多项援助性服务，后者包括残疾人支持抚恤金、行动不便者津贴、疾病津贴等多项津贴和福利金。

（六）照顾者福利计划。澳大利亚特有的福利制度，包括照顾者津贴、照顾者补助金和照顾者协助福利，旨在补偿照顾者因照顾儿童、残疾人、老年人等群体而损失的收入和机会等权益。该福利享受者无需接受收入和资产审查。此外，澳大利亚还推出失业津贴、就业援助、职业培训、购房者援助等社会保障政策。

二、深圳市社会保障制度的主要特点

改革开放40年来，深圳从一个边陲农业县，迅速发展成为一座充满魅力、活力、动力和创新力的创新型国际化城市。深圳社会保障事业在改革开放的浪潮中应运而生，始终与生产力发展同步推进，各项制度不断完善。

（一）社会保障事业从无到有、人群从部分覆盖到基本全覆盖。20世纪80年代，深圳开始探索养老保险制度改革。1983年，深圳市政府颁布《深圳市实行社会劳动保险暂行规定》，对合同制职工实行劳动保险，随后覆盖到集体工、临时工等各类劳动者。同年，《深圳经济特区工伤保险条例》通过，成为中国第一个社会保障单行条例。2003年7月，颁布实施《深圳市城镇职工社会医疗保险办法》，将原医疗保险中的生育医疗保险分离出来，形成多层次社会医疗保险体制。至此，深圳在保险项目上

从单一的养老保险发展到养老、医疗、失业、工伤、生育等五大险种。随着法制体系的建立和各种险种的完善，社会保险覆盖范围不断扩大，参保人数迅速增长，保障水平稳步提高。截至2018年11月底，深圳社会保障五大类险种总参保6100.05万人次，基本养老保险参保人数1152.77万人，养老待遇、医疗保障水平居国内大中城市前列，低保标准居国内大中城市首位。

（二）社会保障管理从分散到比较集中、从多头到相对统一。1983年，深圳市成立劳动保险公司，管理劳动保险业务。1991年，撤销劳动保险公司，成立市社会保险局（正局级），管理企业养老保险、工伤保险和医疗保险。1995年，成立新的市社会保险管理局，统一管理全市养老、医疗和工伤保险工作，并在各区建立分局，分局下设管理站，形成市、区、街道三级垂直管理格局。2002年，失业保险和农村养老保险业务划转到市社保局，社会保障实现五险合一、统一管理。随后历次机构调整，市社保部门职能总体稳定。2018年，按照广东省批准的《深圳市机构改革方案》，深圳市成立市医疗保障局，管理医疗保险、生育保险和医疗救助，推进医疗医保医药“三医联动”改革，完善医疗保险制度。

（三）社会保障改革从传统企业自保到社会化管理、从单兵突进到全面综合改革。1982年，深圳市大胆突破全国固有的企业自保的传统劳动保险模式，率先建设以社会化为特征的新型社会保险体系。随后在1989年、1993年、1996年，深圳先后推动社会保险、工伤保险、医疗保险实行社会共济和个人账号相结合的模式，统一了全民工、集体工、合同工、临时工的缴费标准和退休待遇，建立全市机关事业单位和企业职工缴费比例一致、待遇一致的医疗保险制度。此外，深圳在国内率先建立实施巨灾保险制度、率先实行不分户籍基本殡葬服务免费，建立实施高龄老年人意外伤害及意外医疗保险、高龄老人津贴、老年优待证、幸福老人计划、敬老月活动、银龄行动等养老服务 and 乐龄服务项目，建立以孤儿养育和困境儿童基本生活保障为核心的儿童社会福利制度等。

同时，深圳社会保障制度存在一些突出问题。一是保障人群的精准识别不够，相关经济调研不严

谨, 缺少专业机构和专门人才支撑。二是社会保障覆盖面还有不足, 社保缴费基数和缴费费率均处于较低水平。三是社会保障存在不同项目、不同人群的碎片化格局, 各项目之间缺少有机衔接协调, 导致待遇水平未能形成合理梯度, 不能充分发挥保障项目的作用, 部分群体叠加享受社会保障待遇, 而与之并存的是部分群体被遗漏在保障制度之外, 形成“政策真空”。

三、几点启示

澳大利亚与我国国情不同, 社会保障制度模式也存在一定差异, 但深圳市仍然可以从其制度中得出若干启示。

(一) 构建以居民收入和资产审查制度为核心的社会保障制度, 提高社会保障的瞄准率和精准度。澳大利亚的社会保障以救助为主, 大部分福利须经过收入和资产审查制度, 已形成一套细致严密的制度。深圳可借鉴这一经验, 完善居民收入和资产审查机制, 在社保或民政部门设立家庭经济收入调研专门机构, 汇聚一批专门人才, 科学设置核算评估指标, 对申请人家庭正规就业收入、非正规就业收入及补偿性收入等进行核定, 消除“应保未保”和“不应保而保”现象, 帮助低收入群体解决因临时性、突发性困难而造成的基本生活保障问题。

(二) 深化社会保障服务供给侧结构性改革, 形成更多层次、更具多样性的社会保障体系。统筹体制内外, 结合事业单位分类改革, 发挥购买服务形成的竞争机制, 倒逼事业单位运用主观能动性、充分盘活现有资源、提高公共服务供给能力, 调动事业单位和社会力量“两个积极性”。持续完善深圳多层次医疗保障体系, 健全稳定可持续筹资和报销比例调整机制; 完善工伤保险预防保障功能, 推进工程建设项目参加工伤保险, 加强工伤事故和职业病预防和整治工作。

(三) 优化财政社会保障投入机制, 更加关注弱势群体和社会保障权益。探索将政府购买服务从基本医疗和公共卫生领域扩大到养老服务、就业服务、社会保障经办管理服务等不同领域, 按照积极稳妥的原则, 分类、分步骤推出政府向社会力量购买服务目录, 规范购买服务流程, 所需资金纳入财政预算管理, 支持社会力量举办社会福利事业,

优先发展社会养老服务, 提高社会保障供给水平。

(四) 增强社会保障制度统一性。推进社会保险、社会救助、社会福利等方面信息整合联网, 推动最低生活保障金、失业救济金、最低工资三条保障线的衔接联动。完善财政社会保障信息系统, 逐步建立起以个人为单位的社会保障信息系统, 实现部门间信息共享。严格失业保险、低保的申领条件和程序, 逐步推行保障待遇渐退机制, 对失业、低保人员实现就业后, 可保留一定期限和一定水平的生活保障待遇, 确保其就业后的生活水平相对稳定, 从而实现稳定就业; 探索规范在深圳就业创业的高层次人才和港澳人员的参加社会保险。提升社保经办服务水平, 全面推行经办无纸化、参保档案电子化、清单打印自助化、业务扁平化, 提升经办管理效率。

参考文献:

- [1] 齐灵等. 深圳市社会保险志 [M]. 深圳: 海天出版社, 2004.
- [2] 廖彦. 澳大利亚的社会保障及其启示 [J]. 中国社会科学报, 2018.
- [3] 华迎放. 澳大利亚低收入人群的社会保障 [J]. 国际劳动, 2013.
- [4] 段美枝. 澳大利亚社会保障模式特点及对我国的启示 [J]. 经济论坛, 2010.
- [5] Mel Gary and Kylie Agllias. Australia: Contemporary Issues and Debates on the Social Welfare System[Z].
- [6] 深圳市人力资源和社会保障局. 深圳市 2018 年 11 月社会保险参保情况概述 [EB/OL]. 深圳政府在线, 2018-12.

作者: 肖晶, 武汉大学政治与公共管理学院在职硕士研究生

责任编辑: 钟晓媚