

## 略论西藏社会保障制度的演化\*

洛桑达杰<sup>1</sup>, 旦增遵珠<sup>2</sup>

(1. 西藏自治区党校 西藏拉萨 850000 2. 西南民族大学经济学院 四川成都 610041)

**摘 要** :本文从历史的纵向中考察西藏社会保障制度的演变历程,分析了西藏社会保障制度产生、发展、变革的背景和特点,在制度框架中分析社会保障演变的内在原因和外在动力,试图对西藏社会保障制度变迁做概要的评估。

**关键词** :西藏 ;社会救助 ;社会保障 ;制度分析

**中图分类号** :D632.1 **文献标识码** :A **文章编号** :1003-8388(2011)06-0036-04

社会保障制度是在政府的管理下,按照相关法律和规定,通过国民收入的再分配,以社会保障基金为依托,为保障人民生活而提供物质帮助和服务的社会安全制度。西藏建立健全且与社会主义市场经济相适应的社会保障体系,是经济社会协调发展的必然要求,是推进科学发展、跨越式发展和长治久安的重要保证。现代意义的西藏社会保障制度始建于 1987 年。经过改革开放三十多年的努力,已建立了以养老、医疗、工伤、失业和生育保险在内的各项社会保险以及农牧区合作医疗、城乡低保、五保供养、教育援助等在内的社会保障体系。

### 一、考评近代西藏社会救助制度

旧西藏处于政教合一的封建农奴制统治之下,由官家、贵族和寺院上层僧侣“三大领主”组成的农奴主阶级,对广大农奴和奴隶进行极其残酷的政治压迫和经济剥削,百万农奴灾难深重、生存维

[收稿日期] 2011-09-06

[作者简介]洛桑达杰(1972- )男,藏族,西藏昌都人,现为西藏自治区党校马列教研部讲师,主要研究方向为区域经济学。

\* 基金项目:西南民族大学 2010 年度中央高校基本科研业务费专项项目“西藏社会救助制度研究(1900-1959)”(10SZYJ19)阶段性成果。

艰,社会陷入极度贫穷落后和封闭萎缩的状态,除了简单的救济救助,社会保障制度根本无从谈起。

#### (一)近代西藏经济制度

近代西藏是一个既有农业又有牧业同时又有农牧兼作的独特的混合型经济区,形成了独特的农牧结合的地域经济。农业以与家庭畜牧业密切结合的领主庄园制灌溉农业为特色,牧业以传统部落制的领主轮牧制为特色。加上政教合一的政体,形成特有的“三大领主”制庄园经济。领主庄园制度是旧西藏最基本的经济制度,它把绝大多数土地和占总人口 95%的农奴和奴隶都纳入到庄园经济制度中,受其剥削和压迫。通过对庄园经济制度的分析,不难发现,庄园是由可耕地和义务耕种地构成的,是“三大领主”的财源、根基所在,是世袭特权的载体。旧西藏封建领主对土地的垄断权和通行了几百年的《十三法典》、《十六法典》维系了对劳动力人身的占有,维护着庄园自给自足经济体系的运行,促进了封建农奴制度的稳定,抑制了社会分工和分业,无法形成商品经济形态。“三

大领主”通过徭役、赋税、地(畜)租在内的乌拉差役等主要形式对农奴进行残酷的剥削,除此之外,农奴还要给西藏地方政府及其下属机构支差。旧西藏庄园经济制度和赋税体系使得市场分割、个人价值被侵犯,从而逐渐走向一个封闭性很强的庄园自给自足的自然经济体系。西藏地方政府在经济社会中的各种职能无法体现,在经济社会发展和保护弱势群体等方面更是无所作为。

## (二)近代西藏文化基础

旧西藏政治制度的变化和转型,都和宗教关系极为密切,深受宗教文化的影响。西藏地方政府在处理各项社会事务时,都必须以佛教教义为基本准则,并把服从宗教领袖、遵循佛教教义当做最高的原则,形成独特的由教主充任最高政治领袖的体制。在这种体制下,寺院依靠特殊的政治权力全面推行佛教的思想观念和意识形态,并且用佛教思想深深地影响着作为社会主体的人的行为和经济社会的方方面面。其结果,寺院和上层僧侣聚集了大量社会财富,寺院经济在西藏经济生活中起着举足轻重的作用。这也是寺院上层僧侣在社会政治生活中之所以居于统治地位和实行活佛转世制度的经济基础<sup>[1](P338-341)]</sup>。农奴也在这样一种宗教文化的欺骗下,成为寺院的固定财产,被固定在寺院的领地上,只能安分守己地为寺院服役缴税,没有任何生存权利和保障可言。

## (三)近代西藏救助活动

近代西藏社会简单的救助活动,包括地方政府救助、僧团互助和民间组织互济等三种形式。上世纪90年代,有学者利用《西藏地震史料汇编》等档案和史料展开研究<sup>[2]</sup>近代西藏救助活动。他们通过考察参与救灾的西藏地方各级政权在救灾方面的运作方式,发现近代西藏地方政府在长期的救灾过程中,形成了一套灾情通报和处理系统,构建了报灾、勘灾、赈灾等救灾程序,也不得不采取了一定的免除差税、赈济和安辑等方面的救灾措施,但效果微乎其微。从智观巴·贡却乎丹巴饶吉的《安多政教史》、格西·格德罗珠的《哲蚌寺的组织机构和法事活动》等历史文献中也能反映出,处于寺院底层的僧团中存在着规模不大、不成系统的互助行为,但只是杯水车薪。而民间组织互济活动,如卫藏的吉度<sup>①</sup>,在索穷的《朗玛吉度与朗玛艺人》等一些文章中做了整理。吉度范围狭窄,互助能力极其有限,是一种自然秩序,很难解决社会底层人民的生活问题。概言之,旧西藏只有政府救灾

形式的零星救助活动,根本没有也不可能有社会保险,农奴和奴隶基本的生存权利根本没有保障。

## 二、新西藏创立社会保障制度的历史进程

1959年,中央人民政府在西藏实行民主改革,完成了西藏历史上划时代的伟大变革,彻底废除了农奴、奴隶对农奴主的人身依附关系,废除了封建制度和封建特权,废除了乌拉差役和高利贷债务,彻底改变了西藏人民的命运。为了百万翻身农奴过上有保障的安居乐业的生活,在随后的五十多年里,党中央在西藏逐步建立和健全了社会保障制度。这一制度在保障西藏各族人民群众的基本生活、维护社会稳定、促进经济发展等方面正发挥着极其重要的作用。

### (一)西藏建立传统的社会主义经济体制

高度集中、带有供给制因素的计划体制,是我国传统经济体制的一个组成部分,它在西藏的建立经历了三个阶段。第一阶段从和平解放到西藏自治区成立。这一时期,中央在西藏地方的工作方针是“慎重稳进、不吃地方”,在不急于改变旧西藏封建农奴制度社会形态的基础上,确保人民解放军进藏部队站稳脚跟,通过积极的经济行为促使地方政权密切与祖国和中央政府的关系,从而尽早推动西藏社会的变革,实现人民的大解放。随着民主改革的彻底完成,西藏普遍建立起劳动群众的个体私有制,极大地调动了劳动者的生产积极性,促进了社会生产的迅速发展,尤其在广大农牧区进行了具有社会主义萌芽、半社会主义性质的生产互助组、合作社、人民公社的试点,使得经济体制发生了质的变化。第二阶段是从自治区成立到党的十一届三中全会的召开、改革开放。这一时期,是西藏社会主义生产关系的全面建立及与之相关的传统计划体制的最终形成并全面发挥作用的一个特殊阶段。在这两个阶段里,中央加大了对西藏地方的财政补助,中央给予的财政补助收入包括一般预算补助收入<sup>②</sup>和中央部委对口补助。其中,一般预算补助收入构成了西藏财政总收入,也是地方财政的主要来源。特别是从1984年开始,西藏以社会保险为重点,在管理体制、筹资模式、覆盖范围、政策待遇等方面进行了改革,但这些改革只是局部的改革,总体覆盖范围偏低。其表现为:社会保险层次单一,实施范围狭窄;社会保障管理服务社会化程度很低;社会保障费收缴仍有

一定难度,资金来源、积累严重不足,法制不健全,社会保障强制性很弱。

## (二)传统经济体制下的西藏社会保障制度

民主改革开始后,实行土地改革,废除封建农奴制的土地所有,国家保障模式也在西藏开始建立起来。极大地促进了农牧业生产力的发展,使西藏社会主义公有制的经济实力不断得到壮大。在这一时期,中央在西藏实行了高度集中的计划体制,对国家机关、事业单位工作人员实行供给制待遇。在此基础上,颁布了一系列法规,对西藏地方的机关、事业单位工作人员的死亡抚恤、医疗、生育等采取了一定的保障措施;城市实行以就业为基础,以单位保障为主,将就业制度与保障制度合二为一;农牧区实行以土地为基础,以家庭为依托,以集体保障为主的保障措施,针对常见的突发性自然灾害,也开始实施有效的灾害救济行动。其中,西藏农牧区社会保障制度,是通过农牧业生产合作社组织实施的,对缺乏或完全丧失劳动力的社员,提供基本生活保障需要,农牧区群众医疗主要由农民创立的合作互助医疗承担。这种社会保障方式,在计划经济体制时期,发挥了稳定社会的积极作用,有效保障了人民群众的基本生活。当时,虽然这些保障制度仍不完善,保障程度、保障能力、保障范围也有一定局限,但这是由新西藏人民政府首次大面积承担社会保障责任的开始,是西藏最早的正式的农牧区社会保障制度,使广大农牧民的整体福利覆盖面、整体生产生活水平得到了前所未有的提升。

## 三、社会主义市场经济体制下的西藏社会保障制度

在社会主义市场经济建立的过程中,社会保障制度的建设必须与以建立市场体系为目标的各项改革相配套,才能促进市场的完善,提高政府宏观调控的有效性。西藏建立健全和完善社会保障制度,是社会主义市场经济发展的必然要求,同时也是一项基础性、长期性的工程,它对经济发展、社会稳定、全面建设小康社会有着极其重要的意义。

### (一)中央对西藏的财政转移支付制度

上世纪90年代以后,西藏经济进入快速发展期,税收收入大幅度增长。为推动西藏经济社会发展,中央政府根据西藏经济社会发展的实际,制定了许多特殊优惠政策,涉及金融、财税、基础设施

建设、产业发展、农牧业等各个方面,并在财力、物力、人力上给予大力支持和帮助。中央财政没有从西藏拿走一分钱,反而不断加大了对西藏的财政转移支付力度。据统计,1952至2010年中央对西藏的财力补助达3000亿元,年均增长22.4%。西藏财政每花10元钱中有9元来自中央转移支付。在中央政府的大力扶持和全国各地支援下,西藏经济实现了历史性跨越。1951年西藏地区生产总值仅有1.29亿元,2010年达到507.46亿元,按可比价格计算增长111.8倍,年均增长8.3%。其中,1994年以来,西藏地区生产总值连续18年达到两位数增长,年均增速达12%。2010年,西藏自治区人均生产总值为17319元,地方财政一般预算收入达到36.65亿元,连续8年保持20%以上的增长。<sup>[3]</sup>中央财政补助和各省市区支援是西藏经济发展的基本财力,是西藏社会保障制度正常运行和社会稳定的重要经济基础。

### (二)西藏社会保障制度改革

20世纪80年代,中国开始进行城市经济体制改革,西藏社会保障制度也进入了改革的进程。西藏社会保障制度,主要包括城镇社会保险制度、城镇居民社会福利和社会救助制度及农牧区社会保障制度。上世纪90年代,西藏确立了社会保险制度的改革方向,并稳步推进社会保障体系建设。这里主要考察西藏现行的养老、医疗、失业保险三个方面的制度框架以及实施情况。

1、城镇社会保险制度的建立。城镇社会保险是指城镇居民享受的社会保险。西藏城镇社会保障制度,首先建立的是养老保险和失业保险制度,之后陆续建立起了医疗保险、工伤保险和生育保险等制度。为了进一步完善城镇社会保障体系,做好城镇居民社会保险工作,扩大社会保险覆盖面,2011年,西藏颁布实施《西藏自治区城镇居民社会养老保险暂行办法》,规定年满60周岁,未参加其他社会养老保险并享受相关待遇的、具有城镇户籍的老年居民,不用缴费,即可按月领取基础养老金。西藏城镇医疗保险制度试点工作于2002年1月1日正式启动。根据地方财政、企业和个人的承受能力,推行城镇职工基本医疗保险制度,规定城镇所有用人单位及其职工都必须参加基本医疗保险,实行属地管理,城镇居民基本医疗保险费用由用人单位和职工双方共同负担;城镇居民基本医疗保险基金实行社会统筹和个人账户相结合。到2007年,西藏已全面实施了城镇居民医疗保险制

度,医保政策范围内住院费用报销比例达到75.1%。2010年度医疗费最高报销额度达到13万元,是西藏城镇居民人均可支配收入14980元的8.7倍。<sup>[1]</sup>为了保障企业、事业单位失业人员在失业期间的最基本生活,促进再就业,促进社会和谐稳定,2002年西藏颁布实施《失业保险条例》办法,在财务机制上,由企业和职工共同承担缴费责任。目前,西藏正实施落实社会保险补贴、岗位补贴和培训补贴的“五缓三补”等优惠政策,逐步增加失业保险金征收比例,扩大资金积累,在城镇经济范围内初步实现了失业保险的“广覆盖”目标。为了保障因工作中遭受事故伤害或者患职业病的职工、农牧务工人员获得医疗救治和经济补偿,分散用人单位的工伤风险,2004年西藏颁布实施《工伤保险条例》办法;为了维护女职工的合法权益,保障城镇职工生育和接受计划生育手术期间的基本生活和基本医疗保健需要,2007年西藏颁布实施了《城镇职工生育保险条例》办法。至此,以养老、医疗、失业、工伤、生育五大社会保险为核心的社会保障体系在西藏全面建立,各项社会保险制度不断建立健全,保障水平大幅度得到提高,有力提高了全区各族人民的生活水平,促进了社会的公平公正、和谐稳定。

2、城镇居民社会福利和社会救助制度的建立。1994年以前,西藏只有一所社会福利院。进入新世纪后,西藏各级政府加大了社会福利设施建设的投入力度,先后建设了一批城镇社会福利院、社会救助站、流浪未成年人救助保护中心和社会福利中心等,到2010年西藏筹集资金3.8亿元,建成儿童福利院等255所福利设施,形成管理规范、标准统一、服务优质、布局合理的城乡一体的社会福利服务机构网络和社会福利服务体系,为西藏社会福利事业的发展奠定了良好基础。西藏根据维持城镇居民基本生活所必需的费用,按照既要保证贫困居民、零就业家庭的基本生活,又要有利于自谋出路、扩大就业的原则,制定了与经济发展水平和地方各级财政承受能力相适应的低保标准与调整机制,始终注重完善城市居民最低生活保障制度。于1997年开始建立城市居民最低生活保障制度,到2010年全区已全面建立了城市居民最低生活保障制度。最低保障标准从1997年的每人每月130元提高到现行的330元。同时,自治区各级政府注重维护老年人和未成年人的合法权益,针对老年人、孤儿和零就业家庭成员出台了一系

列健康补贴、交通补贴及生活费补贴等特殊优惠政策。

3、西藏农牧区社会保障制度的建立。随着社会主义新农村建设步伐的加快,为了统筹城乡发展,缩小城乡差距,进一步建立健全农村社会保障制度,2007年西藏开始将年人均纯收入低于800元的23万农牧民全部纳入最低生活保障范围,并将保障标准在原有基础上提高到2011年的人均1300元;于2009年开始实施新型农村社会养老保险试点,明确规定已年满60周岁、有农村户籍的老年人不必缴费,每月领取55元的基础养老金。截至2010年底,73个县(市、区)全部纳入新农保试点范围,累计向已年满60周岁的农牧区居民发放基础养老金7631.55万元,高于全国平均水平。<sup>[2]</sup>农牧区五保供养标准,也由原来的年人均588元,提高到2011年的2000元;2007年西藏实施了农村新型合作医疗制度,印发了《西藏自治区农牧区特困群众医疗救助办法实施细则》和《西藏自治区城镇特困居民医疗救助办法实施细则》,农村牧区和城镇医疗救助工作由点到面全面展开,农牧民免费医疗补助标准也由2005年的年人均80元提高到2011年的180元,农牧民医疗负担得到减轻,群众因病致贫、因病返贫的状况得到缓解,农村牧区和城镇区卫生服务利用率得到大幅度提高。到2010年底,全区100%的农牧民都享有农牧区医疗制度的保障,县、乡覆盖率均达到100%,参加个人筹资的农牧民占全区农牧民人口总数的95.69%。随着西藏新型农牧区社会养老保险和城镇居民基本医疗保险工作的深入开展,参保人数迅速扩大,原有的社会保障制度安排从单独保障单位职工向保障全社会劳动群体延伸,覆盖范围从单位从业人员向非从业城镇居民和农牧民扩展,保障区域从以城市为主向城乡统筹、以农牧区为重点转变。截至2010年底,全区参加社会保险总人数达到166.23万人,兑现各项社会保险待遇17.32亿元。<sup>[3]</sup>西藏城乡社会保障体系的建立和完善,为全区各族人民共享改革发展成果发挥着重要作用。

#### 四、结束语

西藏社会保障制度的演化,体现了社会主义制度和民族区域自治制度的优越性。在旧西藏根本不具备当代语境中的社会保险体系,只有比较

(下转 89 页)

氏族的标志,也可能具有宗教方面的意义,如驱邪、祈福等等。由此可见,山顶洞人所创造的文化,已经达到了旧石器时代我国远古人类文化发展的一个高峰。

综上所述,旧石器时代远古人类经过几十万年到上百万年的艰苦探索,不但创造了辉煌灿烂的石器、骨角器文化,而且逐渐地由茹毛饮血发展到熟食,由赤身裸体逐渐地过渡到穿上衣服,人们由巢居逐渐地过渡到穴居,由寻找山洞到定居平原,由群居群婚逐渐地过渡到氏族之间的通婚,家庭的观念逐渐地萌芽。人类由野死不葬逐渐地过渡到埋葬死者,并出现了陪葬品,说明远古社会中逐渐出现了灵魂不死的观念与宗教意识的萌芽。随着生产方式与生活资料的日益丰富与人类思维水平的不断进步,远古人类逐渐地产生了审美的观念。人们不但追求生存与实用,更追求更高层次的精神生活。他们认识美、追求美、欣赏美。这表明人类经过上百万年的探索与发展之后,思维能力、探索精神与创造精神都获得了极大的发展。人类

在认识自然界、适应自然界、探索自然的同时也在改造着自然界。且人类在认识自然的同时也在不断地认识自己、发展自己、完善自己。而这一切活动都需要探索精神与创造精神。人类正是在这种不断地探索与创造中缓慢前进的。而远古人类的这种探索与创造精神,无疑对后来的人类产生了巨大而深远的影响。中华民族正是在这种探索与创造精神的鼓舞与推动下不断进步与发展的。可以毫不夸张地说,没有远古人类的艰苦探索与积极进取精神,就不会有中华民族的繁荣与昌盛,就不会有中华文明。

#### [参考文献]

- [1]贾兰坡.远古的食人之风[J].化石,1979(1).
- [2]恩格斯.路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结[M].马克思恩格斯选集(第4卷).北京:人民出版社,1995.

[责任编辑 杨维周]

[校 对 康桂芳]



(上接 39 页)

单一的救助活动。民主改革后,西藏社会制度实现了跨越式发展,社会面貌发生了翻天覆地的变化,随之社会生产力得到了极大的解放和发展。进入社会主义建设初期,西藏由于有了中央的大规模投资建设,有计划、有步骤地改善了基础设施条件,为发展社会生产力、调整生产布局、改善各族人民生活奠定了雄厚的物质基础,并使社会保障事业的发展进入了一个新的纪元。改革开放以后,随着中央财政转移支付力度的加大和对口援藏工作的全面展开,特别是随着中央第五次西藏工作座谈会精神的深入贯彻落实,西藏经济社会已经形成大建设、大发展、大跨越的良好局面,在健全的社会保障制度体系框架内,有能力有办法将更多的财政收入投入到公共服务领域、落实到重大公益性项目上,注重把政策资金更多更好地投向广大农牧区和边远地区,将更多温暖和实惠送给广大农牧民和困难群众,加快推进全方位、多层次、宽覆盖的社会保障体系建设。西藏社会保障制度的建构、演进及现有制度模式的改革,填补了地方经济社会发展史上的许多空白,推动了科学发展、跨越式发展和长治久安的历史进程,极大地改善了全区各族人民的生产和生活水平,为西藏同全国一道实现全面小康社会打下了坚实的基础。

#### [注 释]

- ①“吉度”是村落和城镇中小共同体的习俗、惯例和道德规范的一种演化,后来在五金和歌舞等某些行业中被设计成了官办的行业协会。它是一个个参与者从各自的动机出发相互作用形构成的一种自然秩序。
- ②1993年,自治区财政收支预算科目中,将中央补助收入细分为:体制补助(前称定额补助)、专项补助、结算补助、其他补助等四项,在地方习惯称之为中央补助。1994年起,《政府预算收支科目》列为“一般预算补助收入”,依次包括:税收返还收入、原体制补助收入、专项补助收入、转移支付补助收入、结算补助收入、其他补助收入等项。这个时期,有人改称“国家财政补助收入”。

#### [参考文献]

- [1]次旺俊美.西藏宗教与社会发展关系研究[M].拉萨:西藏人民出版社,2001.
- [2]周炜.西藏近代雪灾档案研究[J].西藏研究,1990(1);周炜.西藏19世纪以来的水灾——西藏水灾档案研究[J].中国藏学,1990(3).
- [3]中华人民共和国国务院新闻办公室.西藏和平解放六十周年[J].新西藏,2011(8).

[责任编辑 毛阳海]

[校 对 赵海静]

## Evolution of the Social Security System in Tibet

Lobsang Darje<sup>1</sup>, Tenzin Tsundue<sup>2</sup>

(TAR Party School, Lhasa, Tibet 850000<sup>1</sup>; Southwest University for Nationalities, Chengdu Sichuan, 610041<sup>2</sup>)

**Abstract:** Based on a longitudinal investigation on the transformation of social security system in Tibet, this article analyses the background of its origination, development, and transformation as well as the internal and external dynamics of its evolvement. The research is aimed at making a general evaluation to the transitions of the social security system in Tibet.

**Key words:** Tibet, Social assistance, Social security, Institutional analysis

## On the Spirit of Tibetan Buddhist Precepts

Niu Yanfeng

(School of Ethnic Studies, Tibet Institute for Nationalities, Xianyang, Shaanxi, 712082)

**Abstract:** The precepts of Tibetan Buddhism have a very important influence on Tibetan people due to the large number of believers. The core of the spirit of the precepts is to promote the good and avoid the negative, from which harmony is resulted in. The positive social significance of the spirit of Tibetan Buddhist precepts lies in that it can establish a good and harmonious society through seeking their own ethical code on the social purification and ascent and making up for the lack of laws.

**Key words:** precepts of Tibetan Buddhism, spiritual meaning, social significance

## Literature Review of Works on Tibetan Buddhism Research Translated from Tibetan: Since 1978

Xu Dongming, Kong Fanxiu, Dong Ximei

(Tibet Institute for Nationalities, Shaanxi Xianyang, 712082)

**Abstract:** This paper reviews the works on Tibetan Buddhism Research translated from Tibetan Since 1978. It demonstrates the latest research findings and the trends of academic research on Tibetan Buddhism in order to provide references and basis for the other studies in this area.

**Key words:** Since 1978, Tibetan Buddhism, works translated from Tibetan, research, literature review

## Translation and Annotation of *garma-gam-tshang* in *mkas-pavi-dgav-ston* (V)

Written by dpav-bo-gtsug-lag-phreng-ba; Translated by Zhou Runnian and Zhang Yi

(School of Tibetology, Minzu University of China, Beijing 100081)

**Abstract:** Depending on the historical facts in Annals of History, the author examines the relations among the gurus and the disciples of Deshin Shekpa as well as the life stories of other eminent monks of the same sect. He also corrects some errors identified in Annals of History and develops some new understandings relying on the historical materials he has collected. In addition, he outlines briefly the signs of Parinirvana of the fourth Karmapa and the birth and the early life of the fifth Karmapa.

**Key words:** *mkas-pavi-dgav-ston*, translation and annotation, Deshin Shekpa