

# 我国社会保障制度研究综述

在我国逐步从计划经济体制向市场经济体制转变的过程中,建立可持续发展的社会保障制度,既是体制转变的内在要求,也是保证和促进我国经济社会持续快速健康协调发展的必然要求。

## 一、社会保障制度基本模式

到目前为止,世界上已有将近 170 个国家建立了社会保障。但由于世界各国的社会制度、经济实力和 cultural 背景等不同,实施社会保障的时间有长有短,在政策取向、制度设计、项目多寡、具体标准以及实施办法等方面既有共同点,也有差异之处,有些专家将其分为四种模式,有些专家将其分为五种等,但就其主要方面进行分析和综合,世界各国社会保障类型大致可分为以下几种:

### 1、福利国家型模式

福利国家型模式是在经济比较发达、整个社会物资生活水平提高的情况下实施的一种比较全面的保障形式,其目标在于“对于每个公民,由生到死的一切生活及危险,诸如疾病、灾害、老年、生育、死亡以及鳏、寡、孤、独、残疾人都给与保障”。郑功成《社会保障学》<sup>①</sup>一书中认为,福利国家型模式的重大特色就是以公民权利为核心,确立了福利普遍性和保障全面性原则,它以国家为直接责任主体,以国家为全体国民提供全面保障为基本内容,以充分就业、收入均等化和消灭贫困等为目标,政府与公民之间的责任关系取代了建立福利国家之前的雇主与雇员、领主与农奴及社团伙伴之间、家庭亲属之间的责任关系。

同时刘升在《国外社会保障制度的改革实践给我国的启示》<sup>②</sup>一文中将此模式定义为瑞典模式,他认为此模式的特征有三个。一是具有统一的行政管理机构;由政府对社会保障实行统一的行政管理,雇主则是社会保障基金的支付主体;二是建立在公共权利之上的模式,社会保障成为政府对国民收入再分配的有力工具;三是更为广泛和优厚的公共补贴制度。如实行基本年金项目包括养老年金、残废年金和遗属年金等。这种公共补贴制度与社会保险一起构成平等程度高、标准高、项目全的社会保障。

一般来讲属于福利国家型模式的国家主要有西欧、北欧国家,其中又以英国、瑞典两国为代表。

### 2、社会保险型模式

社会保险型模式是在工业化取得一定成效,经济有雄厚基础的情况下实施的。其目标是国家为民提供一系列的基本生活保障,使公民的失业、年老、伤残以及由于婚姻关系、生育或死亡而需要特别支出的情况下,得到经济补偿和保障。

来自全国社会保障基金网的资料《世界各国社会保障制度类型》<sup>③</sup>一文认为,这种模式有以下特征:一是政府通过有关社会保障的立法,作为实施的依据。二是这种保险为强制性保险,个人交纳社会保障费,企业主为雇员缴社会保障金,各国政府以不同标准拨款资助。公民只在履行交费义务取得享受权利后,才能依法领取各种社会保障津贴。对公民来说,是权利与义务的统一。三是保障的覆盖面大,几乎包容了社会全体成员。四是保险的项目有多有少,在一定程度上解决了人们生、老、病、死、失业、伤残的后顾之忧。五是资金来源多元化,有利于形成保障基金,增强社会保障的经济后盾。

社会保险型模式以面向劳动者建立各种社会保险制度为中心,再补充以其他救助或福利性政策,构成能够满足工业社会需要的较完备的社会安全网,郑功成教授在《社会保障学》

<sup>①</sup>商务印书馆 2000 年版。

<sup>②</sup>《中共四川省委党校学报》2003 年第 2 期。

<sup>③</sup> <http://www.ssf.gov.cn/web/index.asp>

一书中归纳其主要特点是：一是建立政府、社会、雇主与个人之间的责任共担机制，实现风险保障的互济性；二是强调受保障者权利与义务相结合；三是社会保障制度以解除劳动者的后顾之忧为核心；四是实现市场效率与社会公平的协调。

属于社会保险型保障模式的国家主要有德国、美国等国家。

### 3、强制储蓄型保障模式

与福利国家模式和传统社会保险型保障模式有着巨大区别的另一种社会保障模式，是新加坡等国家创造的公积金制度，它实质上是一种强制储蓄型保障模式。这种模式以自助为主，以促进经济发展为目标的保障形式。其特征是政府不提供资助，除公共福利与文化设施外，费用由雇主和雇员负担。这种制度的特色郑功成教授认为：一是以雇主与雇员自己为责任主体，通过立法强制雇主与雇员参加公积金制度，并按照规定缴纳公积金；二是政府只充当一般监督，而由官方性质的中央公积金局负责管理；三是采取完全积累模式，即雇主与雇员缴纳的公积金全部存入受保人的个人账户，逐年积累下来，到受保人退休时再行给付并用于养老等方面的开支；四是无互济性，即受保人之间、雇主之间、政府与国民之间缺乏社会保险制度所具有的互济性，每个劳动者均有自己的公积金账户并仅适用于本人。并且，公积金制度实行到后来，其用途由养老扩展到医疗、住房开支等，实际上成为新加坡社会保障制度的主题内容。但在新加坡之后，强制储蓄型保障模式又出现了两个变种，即智利模式和香港模式。智利模式与香港模式同样对养老保险采取个人账户完全积累式，但智利与新加坡的区别在于：一是雇主不缴费而只是由劳动者个人缴费；二是由私人机构管理养老基金的运营；三是个人账户上的强制性储蓄只能用于养老而不能像新加坡那样可以用于医疗保健与住房开支等，因此事实上还有着其他社会保障措施的还有着其他社会保障措施的配套。香港地区建立的也是强制性公积金制度，但它与智利相比，差别在于由雇主与雇员分担缴费之责；与新加坡相比，则不是采取中央公积金制度，而是采取了智利的私人机构管理方式；同时，强制性公积金制度仅仅是香港地区社会保障体系中的一个组成部分，它还有着健全的综合援助网络和发达的社会服务事业。因此，严格而论，智利与香港地区只是养老保险制度采用了强制性储蓄加投资型保障方式，而整个社会保障体系还不能算是这种模式。

刘升描述这种社会保障制度由社会福利和社会保障两部分组成，前者通过政府及社会团体组织实施，后者实行强制性的、以个人储蓄为主的中央公积金制度。这是一种完全积累资金模式的社会保障制度。公积金内由雇员和雇主双方分担，按月存入雇员的个人账户。

属于强制储蓄型保障模式的国家主要是新加坡。

### 4、国家保障型模式

这是由一些社会主义国家创造的社会保障模式，它始于前苏联，并被其他社会主义国家所仿效。《世界各国社会保障制度类型》一文认为其宗旨是“最充分地满足无劳动能力者的需要，保护劳动者的健康并维持其工作能力”。国家把社会保障作为解决劳动的社会经济问题的杠杆之一。这种国家保障型模式的特征是：一是国家宪法把社会保障确定为发展中的国家制度，公民所享有的保障权利是由生产资料公有制保证的，是根据国家社会经济政策在整个国家国民经济范围内实行管理取得的。二是社会保障支出全部由政府和企业承担，个人不交纳保障费。其传统观念认为国家已经事先对社会保障费用作预留和扣除。三是工会组织保障事业的决策与管理，一方面劳动者通过人民代表机构对社会保障施加影响，另一方面，工会从基层工会到中央理事会，都参加实施社会保障。四是保障对象为全体公民。宪法规定，每一个有劳动能力的人都必须积极参加社会生产，对无劳动能力的一切社会成员提供物质保障。保障的经济来源靠全社会的公共资金无偿提供。

持同一观点的郑功成也认为，这种模式其社会保障事务完全由国家(或通过国营企业等)包办，个人不缴纳任何保险费，在保障目标上是以追求社会公平为主，在保障范围上几乎是全体公民。属于国家保险模式的国家主要有苏联和中国。但要说明的是由于这种保险超越了

现阶段的承受力，经过半个多世纪的实践，逐渐被摒弃。即使是我国，也从20世纪80年代开始改革这套制度。但这种结局并不表明它在未来社会里绝对不会再度出现。

## 二、我国社会保障制度基本模式的历程、构成及现状

### 1、我国社会保障制度基本模式的历程

我国的社会保障基本模式是逐步建立起来的，虽然与历史上的社会保障实践有着渊源关系，却又与旧中国的社会保障无直接继承关系。总体上看，大致可分为以下几个阶段：

#### (1) 社会保障基本模式创建时期（1949年10月—1956年）

这一时期采取了一系列具有社会保障性质的政策措施，和春雷《社会保障制度的国际比较》<sup>①</sup>一书认为，政策措施主要有：向贫困烈军属革命工作人员家属、孤寡老人、灾区灾民等人口发放救济粮；动员因残、因灾流入城市的农民回乡从事生产，以工代赈；接受改造旧的慈善机构，收养没有生活来源的“三无”孤寡老人和孤残儿童；收容遣送乞丐、无业游民以及国民党散兵游勇，组织其进行生产自救；建立中国人民救济总会等有关组织机构，先后颁布了《革命军人牺牲病故褒恤暂行条例》、《关于人民解放军1950年的复员工作的决定》、《中华人民共和国劳动保险条例（草案）》和《救济失业工人暂行办法》等社会保障的政策法规；查禁妓院和吸毒人，对妓女和吸毒人员进行收容改造。建国初期采取的这些社会保障措施，对医治战争创伤，保障人民群众基本生活，稳定社会秩序，恢复生产，起到了不可替代的重要作用。

同时来自中宏网的《新中国社会保障制度的建设与发展》一文也对这一时期采取的政策有相同看法，认为这一时期以1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》为最基本的法律依据，以1951年政务院颁布的《劳动保险条例》为重要标志，加上此前建立的优待抚恤制度，以后施行的救灾救济、公费医疗政策和国家机关工作人员退休、退职制度等，已初步创立了以国家为责任主体的社会保障制度。这套制度对于医治战争创伤、巩固新生政权和稳定社会秩序起到了重要作用。

#### (2) 社会保障基本模式调整时期（1957年—1968年）

《新中国的社会保障制度的建设与发展》一文认为，这一时期为适应新形势的发展，中央决定对社会保障制度进行调整与完善，国务院为此先后颁布了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》、《关于精简职工安置办法的暂行规定》等，卫生部、劳动部、内务部等亦发布有关决定，对公费医疗、劳保医疗、农村五保保障和军属优待制度等进行相应的调整。其成效是退休制度趋向正常化、社会保险覆盖面扩大，但因受当时政治上日益趋“左”和经济波折的影响，对社会保障的调整任务并未完成。

和春雷《社会保障制度的国际比较》一书也认为这阶段的社会保障事业发展较快，基本上形成了社会保障制度的主体框架和结构。到1966年，全国享受保障的职工已近4000万人，支付保险福利费用30.5亿元，积累保险金近4亿元。但是，由于受“左”的思想影响，“文革”前的社会保障事业也出现了不顾实际“过热”发展的倾向。

#### (3) 社会保障基本模式停滞时期（1969年—1977年）

在十年动乱中，受极“左”思想的干扰，社会保险和社会福利被当作修正主义的东西来批判，我国社会保障事业遭到了严重的干扰和破坏。李海鸣在《当前我国社会保障制度的难点及其对策分析》<sup>②</sup>一文中分析到，1969年2月，财政部颁发了《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》（草案）中规定：“国营企业一律停止提取劳动保险金，企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支在营业外列支。”这一规定的直接后果就是原《中华人民共和国劳动保险条例》中规定的社会保险的统筹工作停止，社会保险的统筹调剂职能丧失，社会保险基金停止积累，由企业实报实销，加上原规定中职工福利，我国社会保障完全单位

<sup>①</sup>法律出版社2001年版。

<sup>②</sup>《求实》2004年第1期。

化了，形成了严重的单位办社会现象。

郑秉文、和春雷在《社会保障分析导论》<sup>①</sup>一书中认为，自1966年开始的“文化大革命”，使已经平稳运行了几十年的社会保险体系因政治冲击而发生制度崩溃。首先是社会保险的管理机构被撤消。负责企业职工社会保险管理的中华全国总工会被停止活动；负责国家机关干部社会保险管理的内务部被撤消，在中央政府宏观管理层面上，社会保险体系出现了“真空”状态。其次是社会保险微观化为企业保险。“文革”的发生，打破了企业正常的缴费机制，传统社会保险制度无法正常运转，同时也提到1969年2月财政部颁布的《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见（草案）》中要求“国营企业一律停止提取劳动保险金，企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支在营业外列支”这一规定，认为这一规定导致的后果是社会保险因统筹职能的丧失而丧失了其应有的社会性和互济性功能以及社会保险微观化为企业保险，企业保险加大了社会保险待遇上的“苦乐不均”现象，同时也恶化了职工养老金筹资与给付上的代际冲突。三是正常的退休制度中断。统计资料显示，“文革”结束时，企业职工应退而未退者达200万人，机关事业单位达60万人。至此，可看出，整个社会保障制度处于停滞状态。

#### （4）社会保障基本模式恢复时期（1978—1990）

党的十一届三中全会的召开，为扭转社会保障领域的混乱状态创造了较好的政治、社会条件，我国的社会保障事业进入全面恢复和蓬勃发展时期。期间，关于社会保障的理论研究开始活跃，社会保障事业也越来越受到各级党的高度重视。中宏网文章《新中国社会保障制度的建设与发展》认为，1978年五届人大决定重新设置民政部，结束了全国社会救济、社会福利、优抚安置事务无主管部门的局面；国务院则先后颁行了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》、《关于工人退休、退职的暂行办法》、《关于军队干部离职休养的暂行规定》、《退伍义务兵安置条例》、《军人抚恤条例》等法规，有关部门亦制定了《农村合作医疗章程（试行草案）》等；同一时期，还在部分地区开始了国有企业职工待业保险、集体企业职工养老保险及救灾保险等的改革试点。但就社会保障制度整体而言，这一时期所做的工作主要是为了解决历史遗留问题和恢复正常的退休制度。

持同一观点的和春雷在《社会保障制度的国际比较》写到，建国以来经过几十年实践形成的许多社会保障制度，在不断修订的基础上，用条例、规定等法规形式固定下来，包括国家机关工作人员退休制度、劳动保险条例、残疾人保护条例、优抚工作条例、复员退伍军安置条例、“五保”工作条例等等。不少地区还根据本地的具体情况制定了实施细则。此外，社会福利院、光荣院、敬老院、残废军人疗养院、假肢工厂等社会福利事业以及社会救济、社会救济事业也有很大发展。这一时期的恢复和发展，为后来社会保障制度的改革奠定了坚实的基础。

#### （5）社会保障基本模式创新发展时期（1990年至今）

随着经济改革的不断深化，建立社会主义市场经济体制被确定为我国经济改革的目标，从而在根本上触动了板块式结构的传统社会保障制度。如乡村承包责任制的推行意味着乡村集体保障制失去了现实基础，而城镇经济改革所带来的经济主体多元化、劳动力市场化，均决定了只有对社会保障制度进行重大变革，才能使这项事关亿万国民切身利益的事业获得真正的发展。因此，在经历一段时期的摸索后，我国的社会保障制度在90年代进入创新式的改革、发展时期。

李海鸣在《当前我国社会保障制度的难点及其对策分析》文章中认为，这一阶段先后出台了一系列法律、法规和规章，涉及到社会救济、社会保险、社会福利等各个方面，其中主要有《中华人民共和国残疾人保障法》（1990年）、《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（1991年）、《中华人民共和国未成年人保护法》（1991年）、《中华人民共和国妇女权益保障

<sup>①</sup>法律出版社2001年版。

法》(1992年)、《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(1992年)、《农村五保供养工作条例》(1994年)、《关于发布〈企业职工生育保险试行办法〉的通知》(1994年)、《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(1995年)、《中华人民共和国老年人权益保障法》(1996年)、《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(1997年)、《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》(1998年)、《城市居民最低生活保障条例》(1999年)、《失业保险条例》(1999年)、《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》(2003年)、《工伤保险条例》(2003年)。也就是说,在这一时期我国社会保障制度的基本框架已初步建立,层次也很清晰,社会救济制度是对贫困或者低收入阶层的最起码生活、生存条件的保障,使他们不至于陷入绝望的境地。社会保险制度是对广大劳动者的老、病、伤、亡、失业等风险的保障,解除其后顾之忧,使其免于沦为弱势群体。社会福利制度上帮助社会成员改善生活条件,提高自身素质,上生活质量更高,是较高层次的保障。

《新中国社会保障制度的建设与发展》一文也有相同的看法,认为在经历一段时期的摸索后,我国的社会保障制度在90年代进入创新式的改革、发展时期。自1990年起,全国人大加强了与社会保障相关的立法工作,先后通过了《残疾人保障法》、《妇女权益保障法》、《老年人权益保障法》、《劳动法》、《公益事业捐赠法》等;国务院则在继1991年发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》后,不仅制定了失业保险条例、农村五保户供养工作条例、城镇最低生活保障条例等法规,还制定了下岗职工基本生活保障制度及深化养老保险、医疗保险、城镇住房福利制度改革政策,制定并实施了大规模的“八七”扶贫攻坚计划等,我国的社会保障制度由此走上改革创新的发展道路。

## 2、我国社会保障制度基本模式的构成

就目前来讲,我国社会保障制度基本模式包括以下几个部分:由国家财政负担的社会救济、社会福利和优抚安置;由国家立法强制实施的养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险;由国家倡导,用人单位和职工自愿参加的企业补充保险、个人储蓄性保险以及互助保险;发展商业保险,作为社会保险的补充。

### (1) 养老保险

目前我国城镇企业已统一了基本养老保险制度,积极发展补充保险(企业年金)。机关事业单位养老保险还未出台统一的办法。农村养老保险还在进一步探索。

养老保险是社会保险制度的重要组成部分,也是整个社会保障体系中最基本的内容,是国家和社会根据法律和法规,为解决劳动者因年老丧失劳动能力、退出劳动岗位的基本生活而建立的社会保障制度。养老保险包括城镇企业基本养老保险、企业补充养老保险(企业年金)、机关、事业单位养老保险、农村养老保险。

养老保险主要有两个特点,一是依法强制实行,用人单位和个人都必须参加,向社会保险经办机构领取养老金必须符合一定条件;二是养老保险费用一般由国家、用人单位和个人三方负担,实行广泛的社会统筹互济,并由专门机构实行社会化管理。经过改革实践,反复论证,结合实际情况,我国选择了社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度。2004年上半年,全国基本养老保险基金总收入1775亿元。其中,全国企业基本养老保险基金征缴收入1394亿元,同比增长18.4%。截至今年6月底,全国养老保险参保人数达到15806万人,比去年底增加300万人。其中,参保职工11851万人,参保离退休人员3955万人,全国实行社会化管理服务的企业退休人员有3168万人,比去年底增加了235万人。养老保险虽然取得了一定的成绩,但还存在许多问题需要解决,如扩大基本养老保险制度的覆盖面、提高基本养老保险基金的统筹层次、有效解决合理费率基础上的养老基金征缴手段问题、加快政府机关和事业单位的养老保险制度改革步伐、积极发展补充养老保险事业,建立多层次的养老保险体系等。

### (2) 医疗保险

医疗保险包括城镇医疗保险、农村合作医疗。医疗保险是所有社会保险制度中覆盖范围最宽的一个险种,从制度上包括城镇所有从业人员,包括机关事业单位各类在职和退休人员。经过几年的努力,目前,这一覆盖城镇所有用人单位及其职工、由用人单位与职工双方共同缴纳医疗保险费、基本医疗保险基金实行社会统筹与个人账户相结合、保障职工基本医疗需求的制度已经基本建立。至 2003 年底,全国绝大部分城市实施了基本医疗保险制度,参保人数达到 10902 万人。全年基金收入 890 亿元,支出 654 亿元,保障了参保人员的基本医疗需求。

### (3) 失业保险

近几年来,失业保险制度改革不断深化,参保登记管理、保险费申报缴纳、保险金申领发放等工作规程得到规范。失业保险覆盖范围由企业扩大到事业单位,参保人数不断增加,基金筹措能力增强。1993 年末,全国参加失业保险的职工人数为 7924 万人,全年共筹集失业保险金 16.3 亿元,支付失业救济金等 9.3 亿元。到 2003 年末,全国参加失业保险人数达到 10373 万人,全年基金收入 249 亿元,支出 200 亿元,全年共为 741.6 万名失业人员提供了不同时间的失业保险待遇。尤其是在国有企业深化改革、减员增效过程中,失业保险成为下岗失业人员基本生活保障的主要方式。自 1998 年全国普遍建立国有企业再就业服务中心后,至 2003 年末,失业保险基金累计向中心调剂资金 206.4 亿元,对保障下岗失业人员基本生活起到了积极作用。

### (4) 工伤保险

劳动部于 1996 年制定颁布了《企业职工工伤保险暂行办法》,开始全面推行工伤保险制度。2003 年末,全国参加工伤保险的职工为 4575 万人,全年共有 33 万人享受了工伤保险待遇。为了进一步完善工伤保险制度,加大工伤保险制度实施力度,2003 年 4 月,国务院颁布《工伤保险条例》,自 2004 年 1 月 1 日起施行。《工伤保险条例》扩大了工伤保险覆盖范围,规定我国境内各类企业、有雇工的个体工商户均应当参加工伤保险,为本单位全部职工或者雇工缴纳工伤保险费。完善了工伤认定、劳动能力鉴定、工伤保险待遇等各项制度,加大了用人单位不依法参保的法律责任,从而加快了工伤保险制度实施步伐,更好地保障了工伤职工的权益。2004 年第一季度,工伤保险参保人数增加 136 万人,接近 2003 年全年增加的参保人数。

### (5) 社会救济

社会救济包括城市居民最低生活保障、农村救灾和扶贫开发。我国城市居民最低生活保障制度,是政府对家庭人均收入低于最低生活保障标准的城市贫困人口进行救助的一种新型社会救济制度。城市居民最低生活保障是社会保障体系中“最后一道安全网”。

城市居民最低生活保障制度是对我国传统救济制度的重大改革。与原有的社会制度相比,城市居民最低生活保障制度有以下四个特点。一是扩大了保障范围;二是保障资金来源由财政和保障对象所在单位分担过渡到财政负担方式;三是提高了社会救济的规范化、制度化水平;四是保障标准有了提高。

2003 年中央财政支出 700 亿元,比上年增长 19.9%,其中用于城市居民最低生活保障的补助资金由上年 46 亿元增加到 92 亿元。全国 2235 万城市居民得到最低生活保障。

截至 2002 年 9 月,全国已经确定了 12 万个重点贫困村,制定了把改善生产生活条件与发展经济、增加收入有机结合的扶贫开发规划。与此同时,参与农村扶贫开发的社会力量不断增多,国际性政府机构和非政府组织也积极参与我国的扶贫事业。

## 3、我国社会保障制度的现状

(1) 目前我国社会保障制度,从长期看,要解决人口老龄化造成的一系列社会经济问题;从中期看,要减轻计划经济转向社会主义市场经济带来的巨大社会震动;在近期,要考虑如何根据宏观经济形势波动适时调整各有关项目的收支水平,以保障经济的稳定增长。

(2) 从保障范围覆盖面看, 改革开放以后, 我国的社会保障制度发生变化, 社会保险资金开始转向社会统筹, 在体制上围绕着“一个中心, 两个确保, 三条保障线”具体运行, 但当前的三条保障线还不能全部覆盖城镇贫困范围。我国现有城镇贫困人口 3100 万以上, 1999 年享受社会保障的总人数不足 300 万, 2000 年不足 400 万。在最低生活保障覆盖范围之外, 传统的民政救济对象是“无劳动能力”的人, 是为数较少的边缘群体。而在体制转轨中, “有劳动能力”却失去工作机会的人, 也已经陷入贫困的境地, 他们的基本生活也应得到保障。事实上, 这部分人中的绝大多数既拿不到下岗职工基本生活费, 又不能享受最低生活保障待遇, 他们约占城市“下岗”、“失业”、“待岗”总人数的 70% 以上。

(3) 从社会保障的发展情况看, 有专家提出, 同二元经济结构相适应, 我国的社会保障体系也呈明显的二元化特征: 在城市, 建立了面向企业劳动者的社会保险制度; 在农村, 则实行家庭保障与集体救助相结合而以前者为主的保障制度, 作为现代社会保障体系核心内容的社会保险, 未在农村建立。有专家提出, 我国农村社会保障制度的建立已经与国际劳动组织的有关条约存在巨大差距。还有的专家提出, 农村社会保障发展滞后的根本原因是政府财政支出方面的失误。中央财政用于社会保障的支出占中央财政总支出的比例, 加拿大为 39%, 日本为 37%, 澳大利亚为 35%, 我国只有 10% 左右, 而这 10% 的投入也是绝大部分给了城镇职工。

(4) 从下岗失业人员的社会保障水平看, 我国城镇失业保险覆盖率极其低下, 仅覆盖正式职工, 并不包括农村就业人员和城镇非职工人员。目前, 国家用于失业保险的经费占 GDP 的比重还很低。国家用于下岗失业保险的经费包括两部分: 一是发放下岗职工基本生活费, 属于临时性财政支出, 其中包括企业支付的一部分费用; 二是失业保险基金支出。二者合计占 GDP 的比重, 1996 年为 0.16%, 1999 年提高到 0.51%; 二者合计占职工工资总额的比重 1996 年为 1.21%, 1999 年为 4.20%。

(5) 从立法方面看, 在我国, 除 1953 年颁布的《劳动保险条例》可视为社会保障立法外, 还没有第二部社会保障法律。虽制定了规定和条例, 但不能代替法律的作用。首先, 规定和条例不具备法律的权威性, 执行起来有相当大的回旋余地。其次, 有的规定或条例规定得较早, 已不适应改革开放的需要。最后, 有的规定和办法具有明确的临时性, 即权宜之计。这些都不利于我国社会保障制度的建立和健康发展。

### 三、我国社会保障制度的主要问题及改革思路

#### 1. 我国社会保障制度的主要问题

目前, 我国社会保障的改革面临着几方面的挑战。劳动和社会保障部部长郑斯林近日说, 建立健全与我国经济发展水平相适应的社会保障体系是一项长期而艰巨的任务。当前和今后一个时期, 我国社会保障制度改革面临着来自四个方面的挑战。

郑斯林介绍说, 这四大挑战一是人口老龄化。按国际通行标准, 我国已进入老龄化社会, 首先受到冲击的是养老保险。在退休人员每年以 6% 的速度递增的情况下, 全国企业养老保险基金缺口已经从 1998 年的 100 多亿元增加到 2003 年的 400 亿元左右。预计到本世纪 30 年代, 我国老龄化将达到高峰, 届时城镇的养老和医疗费用会进一步加重。

二是城镇化。未来十几年, 我国的城镇化率将以每年 1 个百分点的速度提高, 由此带来的首先是转移劳动力就业和社会保障问题。我国的就业和社会保障制度主要是针对城镇人口设计实施的, 如何适应城镇化过程中数亿农村转移劳动者的需求是一个重大的理论和实践课题。同时, 大量青壮年农民进城后, 农村老弱人群的基本保障问题会更加突出。

三是就业形式多样化。近几年我国就业格局发生明显变化, 非公经济已成为吸纳新生和存量劳动力的主渠道。传统的以“单位”为本位的社会保障体系不能适应这种分散化、流动性强的就业格局, 为数众多的非公经济从业人员, 灵活就业人员尚未纳入覆盖范围。

四是经济全球化。加入世贸组织后, 社会保障体系建设不仅要与国内经济社会发展状况

密切相关，还要受国际因素的影响。进一步落实和完善有关法律法规，改善劳动条件，提供基本保障，依法维护劳动者权益，是社会保障体系建设中迎接全球化挑战的重大课题<sup>①</sup>。

何平在《中国社会保障体系研究报告》<sup>②</sup>一文中从不同角度提出当前社会保障制度有五个主要问题：一是基金收不抵支，陷入财务危机，并又有不断加剧的漫延之势；二是个人账户空账运行，已达到 1990 亿元，新制度有流产的潜在危险；三是社会化服务程度低，企业负担过重；四是基础管理水平落后，统计数据虚假、容易导致决策失误；五是法律体系不健全，缺少依法行政和有效监督机制。社会保障体系建设的综合症结是，长远发展目标与短期应急措施的矛盾。制定长远发展目标时，侧重经济效率，强调个人责任，个人账户，分流企业负担、国家负担；决定短期应急措施时，侧重社会安全，强调稳定压倒一切，强调政府责任，财政仓促应对，巨额资金投入，机制受到严重冲击，出现“企业依赖政府，地方依赖中央”的局面。

常宗虎在《中国社会保障制度的总体思考》<sup>③</sup>中认为，由于关于中国社会保障制度总体框架这个带有根本性的问题被长期悬置，目前在我国社会保障制度建设的实践中，已经出现了一些明显的问题。这些问题概括起来，主要是：一、概念使用和某些提法相当混乱，不少保障项目定性不清、目标不准，没有具体的实施步骤。比如，社会保障与社会福利、社会保险内涵交叉，经常混用：“三无”对象和“五保”供养实质是社会救助却名之为社会福利；住房救助在实践中演变成部分人新的社会福利；社会保险的福利色彩十分浓厚；发行彩票被定义为弥补政府财政不足的重要手段；有人提出社会福利产业化、老龄事业产业化口号等等。二、部门之间、制度之间、上下级之间缺乏沟通、缺乏协调，导致整个社会保障制度层次性不强，支离破碎，甚至出现某项保障制度受重视的程度随着不同社会群体政治呼声的大小、部门势力的大小或者某领导人个人影响的大小而发生变化的情况。类似的例子不胜枚举。三、非制度化特征十分明显。集中表现在：法制化水平不高，即使已有法规也严重缺乏执法力度，保障制度难以落实；有些保障项目中政府、社会、家庭、个人责任不清，保障效果难以到位；政府职能错位，不同部门、不同层次的政府责任不明确，同时出现越位和缺位现象；资金筹措不规范，对地方财政的社会保障出资缺乏有效监督；发动社会力量不充分与过分依赖社会力量的情况并存。同时，整个社会保障制度建设具有明显的应急特征，突出表现为头痛医头脚痛医脚，比如在解决下岗职工、退役军人的问题上，在解决拖欠公务人员工资的问题上等等。四、整个社会保障制度存在明显的结构性缺陷。比如所谓社会保障只覆盖城市而不包括农村，社会救助制度未得到足够重视，社会保险保障水平过高而保险层次单一，职业福利未纳入政府视野，家庭福利制度付诸阙如，社区保障作用被过分夸大，等等。五、社会保障工作的专业化水平有待提高，突出表现为没有形成一支从研究到操作的专业化队伍。不少保障项目的立法缺乏研究成果的铺垫，很多新的措施缺少前期论证（如时间储蓄制度、志愿者制度），对现有政策法规实行情况的评估难以进行，社会工作职称体系难以建立，大学社会保障专业、学科设置不尽合理，等等。

## 2. 我国社会保障制度改革思路

综上所述，我国目前的社会保障还处于发展之中，实际运行中还存在不少问题，尚不能适应社会经济发展的要求。必须改革现行的社会保障制度，建立适应我国经济发展具有中国特色的社会保障体系。各个专家都有自己的见解，主要有：

### （1）通过立法来明晰主体各方的社会保障责任。

郑功成在《中国社会保障改革与制度建设》<sup>④</sup>一文中认为，在政府的主导下，需要通过立法机关制定相应的社会保障法规，来明确规范主体各方的社会保障职责。如果无法制定综

<sup>①</sup>郑斯林：《我国社会保障制度改革面临四项挑战》，新华网 2004-06-15。

<sup>②</sup> <http://www.cnpsension.net>

<sup>③</sup> <http://www.sociology.cass.cn/shxw/shgz/shgz16/>

<sup>④</sup>《中国人民大学学报》2003 年第 1 期。



合性的社会保障法规,也可以让基本养老保险甚至是企业职工养老保险法规、包括工伤保险制度在内的雇主赔偿法、包括失业保险制度在内的就业促进法等法规先行出台。

杨书章、郭大平在《中国社会保障问题研究》<sup>①</sup>中有相同观点,认为要加快社会保障立法,建立相应的监督机制以确保社会保障基金的收缴、支付、运营的规范性,这几乎已成为广大学者和专家的共识。社会保障体系的发展和完善应以健全的法制为基础,各项措施的实行和修改都有法可依,便于操作和提高制度的稳定性。没有严明的法律体系,社会保障体系就可能摇摆不定。除了要有健全的法制,还要有严格的监督机制,防范社会保障资金的风险和使用上的腐败和营私舞弊。

常宗虎在《中国社会保障制度的总体思考》中认为,用三到五年的时间,对以前形成的社会保障基本法律进行修订,对探索实践过程中逐步形成的各种法规、规章、标准、规范和政策等进行全面审查、修订和清理,为形成统一、完整、规范的社会保障制度奠定法制基础。

李海鸣在《当前我国社会保障制度的难点及其对策分析》中分析到,应加强社会保障的法制建设,尽快建立起一套较完备的社会保障法律体系。社会保障法律体系是指社会保障的基本法、实体法和程序法等法律形式的总和。我国自建国以来,就没有建立过会保障的基本法,各险种的法律、法规及其制度的制定缺乏统一的、基本的法律依据,只有国家宪法中的有关社会保障的导向性的条款。因此,尽快出台《社会保障法》已成当务之急。随着社会保障事业的发展,有关社会保障的纠纷也在增加,我国现行社会保障的行政复议与行政诉讼是参照民事复议与诉讼法规进行的,但社会保障有自身特有的规律和业务特征。因此,建立独立的社会保障程序法也应提上议事日程。另外,在实体法方面,除《失业保险条例》、《工伤保险条例》外,其他险种还没有全国统一的法规规范,社会福利和社会优抚与安置等社会保障形式,也没形成全国统一的、独立的法规规范,因此,建立全国统一的各险种和其他保障形式的法规也日益迫切。

## (2) 积极推进社会保险制度建设

陈清泰在《中国社会保障政策面临再选择》<sup>②</sup>文中认为,要处理好政府与市场的关系。因为良好的社会保障制度需要以政府为主导,与市场力量配合和协调,实现政府责任与市场力量的合理分工。陈清泰认为,凡是市场能做好的应尽量交由市场去做,政府管得过多,不仅效率低,压力大,而且会缩小回旋余地,加大政治风险。陈清泰同时希望,要重视技术手段的运用,如在养老保险制度建设方面,替代率的选择、退休年龄的规定、统筹和个人账户比例、基金的管理机构认定与增值运作等对体制的可持续性至关重要。

郑功成在《中国社会保障改革与制度建设》文中认为,社会保险并非以弱势群体为中心,但社会保险通过向劳动者提供养老保险、疾病医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等,有效地解除了居民的后顾之忧,并为避免受保者沦为弱势群体创造了条件。因此,必须摒弃只要社会救助不要社会保险,或者只重贫困救助而忽略社会保险的倾向,根据现实国情和就业格局新变化,在完善现行制度的条件下迅速推进各项社会保险制度的建设,力争再经过一届政府任期的努力,使社会保险制度覆盖到符合法定资格条件的所有劳动者。

徐竟在《浅谈我国社会保障制度的改革和发展思路》<sup>③</sup>文中,阐述了自己的观点,认为从我国生产力发展的实际出发,逐步推进和完善社会保障制度。我国社会保障制度改革的总体目标是建立功能健全、社会化程度高、有充分资金保证的社会保障体系。社会保障改革方案的设计需要明确以下两点:一是我国是一个发展中国家,人口众多国家综合经济实力并不雄厚。社会保障的范围只能逐步拓宽,保障的社会化程度只能逐步提高,要充分考虑政府及社会各方面的承受能力,在实现经济增长的前提下逐步提高社会保障水平。二是居民个人作

<sup>①</sup>中国人口网 2004-03-26。

<sup>②</sup>《中国经济时报》2002-11-29。

<sup>③</sup> <http://www.class.com.cn/template/zlt.html>

为社会保障筹资方式的一个重要渠道，要考虑到我国目前居民总体收入和消费水平并不高，而且存在很大差异。因此，居民个人对社会保障的缴费率要适度，不能定的太高。总之，下一步我国社会保障要从国情出发，既要迈出改革的步伐，又要稳妥可行，使之与我国的经济水平相适应。

何平在《中国社会保障体系研究报告》认为，我国在经济水平不高，管理能力和技术支持手段薄弱的条件下，建设一个完善的社会保障体系需要一个艰苦的长期过程，这个过程大概需要 30—50 年。因此，在体系建设过程中应该有明确的优先发展序列。

### (3) 扩大社会保障覆盖面，做到应保尽保

陈清泰在《中国社会保障政策面临再选择》文中建议，未来新的社会保障体制的建设应该按照广覆盖、低水平、社会化、可持续的原则，在社会目标上要达到公平和大多数人的基本权利；经济目标上要达到收支方面的可持续性和对经济增长的激励作用；政治目标上要达到不同人群利益关系的平衡及其连续性。

在模式选择方面，陈清泰认为，新体制建设一定要考虑未来，考虑长远，确保其能够实现广覆盖、可持续并能够为改革和发展提供支持的目标。如果旧体制本身已经被证明有重大缺陷，不适应长期发展目标，就应考虑重建问题。但新体制建设必须与旧体制遗留问题分开。旧体制遗留的责任实际是政府的欠账，它不会因建立新体制而消失。

徐竟在《浅谈我国社会保障制度的改革和发展思路》文中有自己的见解，他认为从我国当前的实际看，农村社会保障水平明显低于城市。这是由于过去长期的历史原因，也是由于城乡之间不同生产力水平所决定的。城市和农村的社会保障同等重要都需要发展，但由于城乡之间、工农之间在生产社会化程度、就业结构、社会分配结构、收入消费结构等方面存在明显的差别。因而城市和农村的社会保障不可采取一个统一的模式，农村不能照搬城市的办法。农村要纳入社会保障范围，但具体办法和标准方面应允许有差别。

李海鸣在《当前我国社会保障制度的难点及其对策分析》中的观点是，要全面建设小康社会，使整个社会能公平、和谐地健康发展，构建一个覆盖面广和使人在遭遇风险及陷入生活困境时免于绝望的社会保障安全网。当前，还要加大力量做好以下工作。一是要制定相应的政策解决好大批职工因原企业改制、破产等原因而解除劳动关系致使脱保以及下岗、失业人员脱保后续保难的问题。二是加大劳动保障监察执法力度，对所有企业，尤其是非公有制企业所聘用的职工进行强制投保。三是对灵活就业人员，如个体工商户、中介组织的自由职业者以及城市农民工，实行分层分类的保障办法。四是建立农村最低生活保障制度以及新型的合作医疗制度并以此为基础全面推进农村社会保障制度的建立。

何平在《中国社会保障体系研究报告》认为，社会保障覆盖范围应由城镇职工逐步扩大到城镇自由职业者、进城务工的农民工(采取只保不养的区别政策)，乡镇企业职工，最后才将农民纳入覆盖范围。农民的社会保障问题在今后相当长的一个时期内还要以家庭和亲友互助保障为主，特别是对从事种植、养殖业的农民不宜过早地明确退休制度。

社会保障的层次应在国家基本保险制度推进的同时，尽快出台鼓励性政策，促进补充保险制度的发展，以缓解基本保险面临的压力。

全国政协经济委员会副主任委员、著名经济学家吴敬琏在出席中国人民大学“金融创新与宏观经济风险研讨会”时，认为要进一步扩大养老、医疗、失业等社会保险的覆盖面，积极探索农村的、农民的社会保障体系

### (4) 发挥财政在社会保障中的主导作用

社会保障既是一个分配问题，也是一项政府行为，单靠市场机制无法完全实现，需要国家财政参与分配和管理。在建立和发展社会保障体系的过程中，财政始终具有重要的地位和作用。财政是国民收入分配的总枢纽，是国家实施宏观调控的重要手段，而社会保障作为以政府为主体参与社会分配的行为，其本身就是构成了财政分配的重要内容，理应纳入国家财

政管理范围。

徐竟在《浅谈我国社会保障制度的改革和发展思路》文中认为要发挥财政在社会保障中的主导作用,首先要建立社会保障预算。将社会保障纳入国家预算有利于强化用款单位和基金经办机构的责任,有利于社会保障资金的专款专用,有利于资金分配的规范性。财政参与社会保障管理,首要的问题是必须尽快把社会保障预算建立起来。通过预算的编制、审批、执行、监督和决算制度对社会保障资金实行全过程监督。改变目前社会保障资金管理上的混乱局面。在编制财政预算时,必须把社会保障预算与一般政府预算分开编制、单独反映。

其次要加强对社会保障结余资金的管理。社会保障资金的结余处于暂时的闲置状态,应对未来支付需求资金,也是经济建设和社会发展的重要财力。为了保证这部分资金的安全和保值增值,从而能够均衡及时满足社会保障的支付需求,必须将社会保障结余资金引导到可靠有效的投资上。

第三要建立健全社会保障财务会计制度,加强财政对社会保障财务会计工作的领导和监督。财政部门担负着社会保障财务会计工作领导和监督检查职能。财务会计管理是社会保障资金管理的基础工作,是管好用好社会保障资金实现其保值增值的前提。

第四要开征社会保障税。一般以企业工薪支付额为课税对象,用来建立社会保障基金。在当前,尽快在我国建立和完善社会保障制度已经成为建立现代企业制度、深化经济改革的一个关键环节。而通过开征社会保障税更加稳定、规范地筹措社会保障资金,是建立和完善我国社会保障制度的重要保证。

#### (5) 积极推进农村社会保障制度建设

郑功成在《中国社会保障改革与制度建设》文中认为对农村社会保障问题的忽视,是改革开放以来中国社会保障制度建设的一大失误。城乡居民收入差距的扩大化和农村居民地位的相对弱势化,既体现了农村对建设社会保障体系的客观要求,也反映了农村居民生活风险的累积与社会风险的累积。因此,要真正保护农村居民中的弱势人口并促使绝大多数农村居民免于沦为弱势群体,就有必要积极推进农村社会保障制度建设。建议以乡村最低生活保障制度的确立并促使城乡最低生活保障制度一体化为基础,以互助合作原则构建新型的乡村医疗保障体系,以农村计划生育户夫妇为突破口构建乡村社会养老保险制度,以农村五保户集中供养为基础逐步发展乡村福利事业。在对待乡村社会保障制度建设方面,应当摒弃“包袱论”等偏见,对现阶段农村土地保障功能持续弱化和商业保险在乡村还无法发挥很大作用应有清醒的认识,政府同样应当担负起建设乡村社会保障体系的适度责任。

熊思远在《关于在我国建立城乡统一社会保障制度的思考》<sup>①</sup>中认为,改革开放以来我国农村经济发展迅速,农民收入持续增长,这使得建立较为完善的农村社会保障体系成为可能,也为建立城乡统一的社会保障制度奠定了基础。一是农民收入增加,经济承受能力提高,我国农村总体上已从低收入阶段进入中中等收入阶段,绝大多数人口已经摆脱了绝对贫困状况,一部分人已步入小康乃至较为富裕的生活,随着产业结构的调整,农民的来自非农产业的收入也有了较大幅度的增加,一方面促进了农民对社会保障的需求,另一方面也增强了他们对社会保障的经济承受能力;二是农村经济全面发展,集体经济壮大,公共积累大幅度增加,农村基层组织有能力对社会保障予以一定的投入,这为建立农村社会保障体系提供了必要的物质基础;三是我国综合国力明显增强,生产力水平提高,财政收入增加较快,县、乡两级财政也有一定发展,在整个国家财政中所占比重有所增加,可以为建立农村社会保障制度提供财政上的支持;四是长期以来,党和政府在农村开展的社会救济、社会福利、优抚安置、合作医疗以及近年来开展的社会养老保险等工作,取得了显著的成绩,摸索了一套行之有效的办法,积累了丰富的经验,为建立健全农村社会保障体系奠定了良好的基础。

<sup>①</sup> 《学术探索》2003年第1期。

#### [参考文献]

1. 王蕾:《近期我国社会保障制度研究综述》,见 [http://www.amr.gov.cn/macro\\_economic/index.jsp](http://www.amr.gov.cn/macro_economic/index.jsp)
2. 韩颖、陈子丰、魏瑞清、徐晓琪:《我国社会保障研究文献综述》,《学术论坛》2006年第8期。
3. 刘铁明:《2005年中国社会保障研究综述》,载《北京市计划劳动管理干部学院学报》2006年第2期。
4. 张兴彪:《和谐与分歧:社会保障研究热点述评》,载《湖南社会科学》2005年第6期。
5. 秦雷:《当前我国社会保障问题研究综述》,载《探索》2005年第2期。
6. 杨立雄:《争论与分歧--对社会保障最新研究的综述》,载《中国人口科学》2003年第2期。
7. 黄晓慧、张家俊:《我国农村社会保障若干问题研究综述》,载《理论月刊》2006年第4期。
8. 潘莉、常洪钧:《我国农村社会保障问题研究述评》,载《江汉论坛》2006年第4期。
9. 王宏波:《开征社会保障税问题研究述评》,载《甘肃社会科学》2004年第5期。