

## 我国社会保障制度存在的主要问题及对策

文/赵艳霞

建立完善的社会保障制度是建立社会主义市场经济体制的前提和保证，为此我们必须充分认识其重要性，充分理解和把握我国社会保障法律制度的基本方针和立法原则，加快我国社会保障法的立法进程，尽快建立起一套完备的社会保障法律制度。

### 一、我国社会保障制度存在的主要问题

我国目前社会保障制度大部分是在计划经济体制下建立的，有的已不适应社会主义市场经济发展的要求，急需进行改革，其存在的问题主要表现在：

1. 社会保障制度的立法不健全，社会保障的法律实施机制较为薄弱。社会主义市场经济应是法治经济，与社会主义市场经济相适应的社会保障制度也必然要求法制化。但作为社会保障制度核心内容的社会保险目前还没有建立起统一的、适用范围比较大的社会保险法律制度，社会保险费的征缴、支付、运营、统筹管理极不规范；社会救济、社会福利和优抚安置的立法相当欠缺；社会保障工作在许多方面只能靠政策规定和行政手段推行。由此导致社会保障的覆盖面小、权威性极差、保障程度低。另外有关社会保障的规定，主要是由相关部委来制定，这种状况与社会保障法所应处的地位是不相符的。在我国已经制定出来的社会保障法律中，比较普遍地存在着缺乏法律责任的现象，无法确保社会保障措施的有效实施。

2. 社会保障实施范围不广，社会化程度低，保障功能差。社会保障之所以叫“社会”保障，就在于它的社会性，就是要在社会范围内统筹基金、互助共济。目前以养老、医疗为重点的社会保障工作仅在一定范围内实行，没有在全国大范围内大面积推广，社会保障基金调剂范围较小。就如社会保险来说，要建立起包括城乡各种经济形式中劳动者在内的社会保险制度。据1997年底的统计数据，只有53.8%的集体企业和32%的其他所有制企业参加了养老保险，有的地区则允许“三资企业”等其它所有制企业不参加社会保险。养老保险覆盖面不扩大，直接损害了职工的合法权益，影响了统一劳动力市场的形成和职工的合理流动。社会保险覆盖面要扩大到所有城镇企业和职工，个体劳动者和自由职业人员也要逐步实行社会保险制度。

3. 我国广大农村地区的社会保障体系尚未建立。与发达国家不同，我国人口众多，农业人口比重相当高，占总人口的80%以上，但是农业人口所享受的社会保障支出比例则少得可怜。据统计，1990年全国社会保障支出1103亿元，其中城市社会保障支出977亿元，占支出总数的88.6%，农村支出126亿元，城市人均413元，农村人均14元，相差近30倍。造成农民没有社会保障的原因是多方面的，既有历史的原因、经济发展水平的原由，也有政策方面的原因，其中政策方面的原因不能不说是目前农村社会保障发展缓慢甚至停滞不前的一个主要原因。以农村养老保险为例，1995年至1998年间是农村养老保险搞得最火热的几年，农民参保的积极性非常高，但是到了2000年参保人数急剧下降，这其中除了农保资金没有得到很好的管理，各级政府对农村社保工作不够重视等因素外，主要是因为1999年国务院有关部门下发了关于目前尚不具备普遍推广农村养老保险的文件，导致农村社保工作大幅度下滑。究其原因还在于对农村和农民利益的忽视和轻视。获得社会保障的保护，是宪法赋予农民的一项权利。全国虽有1100个县开办养老保险，但参加人口只占总人口的10%。积极推行的农村合作医疗制度虽然解决了部分群众“病有所医”的问题，但是没有从根本上解决农村人口与集体在医疗保健上的依附关系，医疗保障只是社区化，而不是社会化。这种状况不仅削弱了社会保障对劳动者的生活保障作用，而且成为集体经济和乡镇企业进一步发展和参与市场竞争的障碍。因此，能起社会“稳定器”、“安全网”作用的社会保障体制在我国广大农村的建立势在必行。

4. 我国当前的社会保障制度没有与国际接轨，在对外交流中不断产生障碍与磨擦。我国已正式成为WTO的成员，我国的经济将越来越与世界经济相联系，经济全球化在不同的程度上逐步形成。能起“稳定器”、“安全网”作用的社会保障制度作为市场经济建立的前提和保障在世界范围内将必然形成，只有这样国际资源特别是人力资源的自由流动方能顺利实现。而我国过去的有关社会保障制度方面的法律在涉外社会保障这一块显然处于空白状态，这将不仅影响我国对外交流的顺利进行，而且从长远来看必将影响我国整个经济的稳定和发展。

### 二、建立完善社会保障制度应采取的措施

社会保障制度是我国社会主义市场经济法律体系的重要组成部分，对社会主义市场经济体制的形成起着重要的促进和保护作用。目前通过立法建立健全社会保障制度，为社会主义市场经济体制的建立和发展提供良好的法律环境已成为当务之急。

1. 从立法角度来看, 社会保障基本法的制定应提到全国人大立法的议事日程上来。目前, 通过立法建立和健全社会保障制度, 为社会主义市场经济的建立和发展提供良好的法律环境。加快社会保障的立法进程。党的十五大提出“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”。社会保障制度是一个国家重要的经济社会制度, 必须纳入法治轨道, 并依靠法制来保证实施。同时, 有无完备的法律法规, 也是一个国家社会保障制度是否成熟的一个基本标志。只有体制、机制、法制“三制”健全完善, 才能保证社会保障事业的顺利发展。配合社会保障立法过程, 大张旗鼓地进行宣传动员, 对公民普遍地进行社会保障知识教育, 以调动所有公民参与社会保障体系建设的自觉性、积极性, 从而为施行新的保障制度创造良好的舆论氛围, 减少改革的阻力。应从立法上解决社会保险金的支付风险问题和保证社会保险基金的保值增值。导致社会保险金支付风险的主要原因是保险基金收支不平衡, 特别是保险费不能及时足额征缴, 保险费不能及时足额征缴是收支不平衡的根本原因。因此, 必须通过立法来解决社会保险费的收缴问题, 加大强制收缴社会保险费的力量, 对欠缴、拒缴社会保险费的, 追究相应的法律责任。要从根本上解决社会保险金的支付风险问题, 社会保险基金的保值增值也非常重要, 如果社会保险基金不能有效的增值, 长期下去会加重政府在社会保险方面的财政负担, 也会对被保险人未来能够获得的实际社会保障水平产生不利的影响。因此, 通过立法建立社会保险基金的安全投资机制, 如在规范金融秩序的条件下, 严格规定社会保险基金的投资方向和各项投资比例的上限, 强化投资监管措施, 保证社会保险基金的保值与增值。

2. 社会保障必须具有较大的范围, 不能过窄。“低水平、广覆盖、多层次”是一个相辅相成的有机整体。广覆盖的目的是为了更好地互济, 如作为社会保障重要项目的社会保险有一个“大数法则”, 即参加保险的人数越多、覆盖面越大, 互济功能就越大, 抗御风险的能力就越强。所以, 我国社会保障制度改革的目标是要覆盖城镇全体劳动者。社会保险是政府在承诺范围内承担最后责任的基本保险, 必然是一种法定保险。作为法定保险应该是面向社会全体成员的, 加大贯彻《社会保险费征缴暂行条例》和《失业保险条例》的力度, 依法将应参加社会保险的单位和职工全部纳入社会统筹, 做好城乡各种经济形式中劳动者在内的社会保险参保工作。互济功能的发挥取决于社会统筹的层次, 而社会统筹的层次又取决于现实的经济水平和发展水平和各方面的承受能力。我国正处在社会主义初级阶段, 基本保障的标准不可能高, 只能保基本。但是为了体现效率优先的原则, 为了满足不同企业、不同行业、不同人群多层次的社会保障需求, 为了调动家庭及社会各界的力量, 必须通过大力发展补充保险和商业保险、积极开展社会救助、鼓励进行个人储蓄性积累保障等多种形式, 建立多层次的社会保障体系。

3. 农村社会保障是我国社会保障体系中最脆弱的环节, 但长期以来我国政府一直重视不够。社会保障的性质在于它的政府强制性和非盈利性, 它体现的是社会成员在政府保障下的平等保障权利。目的是使每个社会成员都能分享经济发展的实际利益, 共有共享经济发展成果, 达到富国安民。所以, 不管农民是否要求, 从科学管理的角度出发, 必须加快社会保障立法工作, 依法建立社会保障制度。建立社会保障制度, 筹集社会保障基金, 确保基金使用安全、高效, 没有强有力的法制手段是不可想象的。由于农村社会保障体制尚未完全确立, 社会保障尚未立法, 更没形成法律体系, 使农村社会保障工作无法可依, 无章可循, 致使农村社会保障基金管理缺乏约束, 资金使用存在风险大, 无法解决保值增值的问题。

4. 国家应重视社会保障专业人才的培养工作。无论从社会保障法律制度的立法、司法还是其贯彻执行和广大公民的遵守都离不开社会保障专业人才的辛勤工作。因此, 必须加强这方面人才的培养工作。目前, 社会保障法学专业以及涉外社会保障法学专业的研究人员奇缺, 学科建设落后, 应引起社会各方面的广泛重视。通过多渠道加强这一领域的研究和学科建设, 为完善社会保障的法律制度建设提供理论依据已是当务之急。另外, 加强对现有社会保障法律制度及政策的宣传也很重要, 这一点在广大农村地区显得尤其突出, 许多农村的农民想参加社会保障, 但由于不知道相关法律与政策或对当前的政策持怀疑态度而望而却步。因此, 培养社会保障专业人才, 加强对社会保障制度的宣传和扩大社会保障的覆盖面都非常重要(作者单位: 河南省财经学校)

#### 相关链接

我国社会保障制度存在的主要问题及对策  
教育公平问题的制度经济学分析  
浅论诚信道德与和谐社会的关系  
大量外资流入的利弊及对策  
谈谈农村剩余劳动力的转移  
地下金融产生的原因分析  
中国农村经济弱势群体的成因分析  
道德演化的经济博弈分析与企业高管犯罪  
大力推行排污权交易、积极促进环境保护、保持我国经济稳定发展

