

摘要：社会保障（Social Security）制度，指国家和社会依据一定法律 和规定，通过国民收入的再分配，对社会成员的基本权利予以保障的一项重大社会政策。这一制度的建立与否，关系到一个国家社会安定，也是一国社会生活、经济 实力等综合国力的反映。进入新世纪，中国 社会保障制度面临着严峻的形势，大量工人下岗，老龄人口增多等社会 问题 急待解决。如何建立一个完善的社会保障制度不仅对解决这些棘手的社会问题产生重要 影响，而且还关系到中国经济能否持续高速增长。

关键词：社会保障制度 再分配 综合国力 中国经济

一、中国社会保障现状

（一）各界政府历来重视保障制度的建立

中国是社会主义国家，各界政府历来重视社会保障制度的建立。这个过程大致经历了三个重大阶段。第一阶段在 50 年代初，颁布了《劳动保障条例》，实施了职工养老、医疗、工伤等制度，标志着社会保障制度的初步建立。第二阶段是在 80 年代中国政府建立起了较为完善失业的保障制度。进入 90 年代，随着社会主义市场经济体制的确立，社会保障制度更加走向完善。建立了下岗职工最低生活保障体系及社会离退休人员养老金按时发放制度，并进一步推进了养老、失业、医疗保障制度的政策。这是第三个阶段标志着中国社会主义保障制度的最终建立。

（二）社会保障制度改革力度不断加大

与社会保障制度建立相同，社会保障制度的改革也经历了三个阶段。一是 1978 年以前的传统体制阶段，也就是社会保障制度初步建立时期，即从无到有的政策。二是 80 年代中期至 90 年代中期的社会统筹阶段。主要是要打破“大锅饭”、“政府一揽子”的保障模式，即改变传统的以国家和 企业 为支付载体及采取现收现付等加大国家企业负担的不合理作法。建立了“以支定收，略存节余”的原则，在国家养老金，职工福利，社会部门统一管理的模式。也就是社会统筹制度。三是 90 年代中期以来的“社会统筹或个人账户相结合”的制度。这个阶段是结合在 80 年代中国国内经济、社会情况建立的模式。

（三）社会保障体系运行良好

随着 90 年代中期以来“统账结合”的确立，中国社会保障体系逐渐纳入一个良性轨道，主要表现在 4 个方面。其一，“统账结合”制度确保企业退休人员基本养老金按时足额的发放。从 1998 年至 2000 年，全国共支付养老金 4000 亿元，当期按时足额发放率高于 98%，同时补发以前年度拖欠的养老金 170 多亿元。其二，社会保障制度的覆盖范围不断扩大。截至 1999 年，在中国社会保障体系下，基本养老保险的覆盖人数从 1998 年底的 1.12 亿人扩展到 目前的 1.29 亿人，失业保险的覆盖人数也由 0.8 亿人扩展到 1 亿人。每月领取失业的保险金人数也从 70 万人上升至 128 万人。全国 600 多个城市普遍建立了居民最低生活保障制度，先后有 300 多万城市低收入居民得到帮助。其三，社会保障水平逐步提高。中国政府在 1999 年，将国有企业下岗职工基本生活费，失业保险金和城市居民最低生活保障标准提高 30% 以及将企业离、退休人员养老金水平提高了 15%。其四社会保障筹资渠道进一步拓宽。在 1999 年征收的养老保险费比 1998 年增长 26%，征收的从业保险费增长 75%。各级政府也加大向社会保障投入力度，仅 1998 年就投入 100 多亿，1999 年又翻了一番。

（四）中国社会保障任重道远

不可否认，中国社会保障建议已取得了一系列成就，但这并等于已经建立了建立一个彻底完善的制度。基于中国基本国情，完善社会保障还需要解决许多问题，这其中主要包括 6 个方面：一、人口与就业。中国人口已突破 13 亿，人口基数巨大，年新增人口突破千万，人口和就业不仅严重阻碍中国经济和社会 发展，



而且给社会保障带来了巨大挑战。就业是社会保障的基础，众所周知，中国在 1999 年，下岗职工达 1050 万，给社会保障提供许多无法暂付解决难题。二是农民问题。中国是农业大国，农业人口占总人口 70%，虽然在近几年来，民工大量注入城镇，这一方向有利于加快城市化进程，另一方面也有利于社会保障体系纳入农民工群体。但是还有占总人口的 2/3 的农民无法享受社会保障制度。这一问题随着农民收入逐年下降也日显突出。三、人口老龄化，人口老龄化导致养老保险基金入不敷出，也是导致传统现收现付制度的主要因素。1999 年 2 月 20 日，中国正式进入老年型社会，随着计划生育政策的出台和推广，“四老一小”家庭逐渐增多，预计到 2050 年中国人口老龄化比世界更为严重。四、区域差别。中国地域宽广，各地区经济社会发展不平衡，就以城镇职工最低收入保障为例，东西部差别达一倍之多。区域间收入水平，消费水平以及社会管理等水平差距悬殊。这也是建立公平、高效的社会保障制度所必须考虑的。五、负担问题。由于受传统体制的影响，维护社会保障制度运行的费用（资金）都由国家或企业独自承担。受国有企业整体效益下滑及政府其它支出增大影响，资金危机的问题不可避免的出现。由于没有一个完善的社会性的社会保障体系，政府和企业只能陷入恶性循环即年年投入，年年不足额，最后形成最大财政负担。根据对中国 10 大城市 508 家企业调查显示，国有企业和国有控股企业保险福利费用支出占工资的比例为 57.66% 和 50.33%，这一数据还在不断提高。而同期欧美发达国家的比例是 25%。六、个人账户中收入的不透明性。进入社会主义市场经济以来，工人个人收入来源形式趋向多元化，许多收入无法明确计量，其对社会保障体系产生两个重要影响。其一，养老金计提失实。突出表现在许多职工在退休后领取的养老金比在职工资下降 50%-70%。其二，保障基金的提取漏洞较大。即在基金收缴中不能按实收缴，比实际工资少提或漏提。

二、 存在问题

（一）基金收不抵支，财务危机。（这一问题在第一节小四部分中以论述）

（二）国家和企业负担过重。（这一问题在第一节小四部分中以论述）

（三）运行不规范。主要体现在社会保险基金管理的不规范。大量企事业单位非法占用和挪用保险基金，造成屡屡出现减发或拖欠基本养老金和最低生活保障金的事件。缺乏一个有效的中间机构来对基金的使用和管理进行监督。同时，在国家和企业之间、中央政府和地方政府之间对社会保障的责任划分也不明确，经常出现“扯皮”现象。

（四）国家宏观经济政策。几年来中国采取积极的财政政策和稳健的货币政策，对促进经济增长产生了很大的效果，但是其中一些如公务员三次加薪政策，又违背了社会保障的共匀性，即一方不断提高，另一方却无法得到。

三、社会保障体系建立过程中应解决的问题

（一）会保障基金的筹措。

这一节主要包括社会保障基金缺口的弥补和筹集方式的选择两方面内容。（1）缺口的弥补。基金缺口是我国社会保障运行中最大的危机。仅养老基金一项，目前已达到 2900 亿元，年缺口还以 400 亿元增加，虽然中国政府已出台了一系列如“两个确定”等财贸来减少缺口，可由于种种原因，收效并不理想。进一步导致了基金财政危机，收不抵支的现象正在加剧。估计到 2004 年，各项基金的缺口达 4500 亿元。解决这种危机一方面需要加大政府支出（可中国政府又面临僧多粥的困境），另一方还应从根本上制定措施来堵缺口，分减政府的负担，这主要包括以下几内容：一、控制退休金的“短龄发放”（即早退和内退），甚至可延长退休年龄，二，严格审核事业单位缴费工资和计发养老金的基数。三，加大力度查核工资外收入，加大保障基金的收缴数。四，退休人员待遇问题可以尽量维持一个可以接受的水平。五，规范各种基金的发放制度，杜绝“寻租”等现象发生。六，多渠道的筹集基金。（2）资金的筹集。社会保障资金来源有 4 个渠道：政府、雇主、雇员和基金运营收入。政府负担的费用（经常性支出）不应超过总费用的 30%。政府负担的费用，经常性支出以税收方式征集；制度转轨费用支出采取减持国有股和发行国债等方式筹集。雇主、雇员负担的费用按工资的一定比例缴费，雇主负担的总比例目标控制在工资总额的 25%。基金投资运营收入应在费用负担中不低于 10%。



(二) 减轻政府和企业负担。这一节内容再文中已多次论述, 这里不在赘述。

(三) 规范化的管理。一、基金的管理。社会保障基金属于社会性公共资金, 目标是由社会自制性机构组织管理, 避免各级政府及任何机构对社会保障基金的影响和干预。建议在中央、省、市各级成立社会保障基金理事会, 理事会成员由政府、企业、个人等社会各界代表产生, 劳动保障行政部门负责人为理事会法定当然理事。社会保障基金理事会下设社会保障基金管理中心, 具体负责基金的统一管理。二、管理体制的建立。社会保障行政管理由各级政府劳动部门统一负责。主要职能是, 法律、法规 研究 指定、审核、确认、监控社会保障事务经办机构。同时建立完善的监督机制, 社会保障的监督机构可以由各级政府、企业、工会、专家和学者组成, 定期检查和公开社会保障基金筹集、使用情况, 使社会保障的运行过程走向 科学 化和高透明度。

(四) 加强法制建设。

国务院已经出台了一些有关社会保障的行政法规和规章, 如《失业保险条例》, 《城市居民最低生活保障条例》, 《社会保障费征缴暂行条例》等, 要依法管理社会保障工作。有些地方不按规定向国有企业以外的企业征收社会保险费, 对欠缴户追缴不严。要加大执法力度。要进一步加快社会保障立法进程, 将社会保障体系建设纳入法制化的轨道。

四、 中国社会保障的发展方向

(一) 建立完善的社会保障制度应考虑的因素

中国未来社会保障体系的设计上, 首先和必须考虑的是以中国国情为出发点, 其中有六个因素必须考虑, 1、人口问题。中国人口众多, 经济发展水平较低, 大力发展经济是较长期内的首要任务。所以在建立社会保障体系是也以经济发展为根本出发点。2、中国地域的差异性。包括社会生活质量、经济发展水平等差异。也就要求社会保障制度的灵活性和多元化, 切忌“一刀切”模式的出现。3、农村 劳动力城市化进程。考虑到农民工不断涌入城镇的现实及这个进程的连续性, 就对中国以城镇为基础的社会保障制度提出了一个保障范围应更加开放、广泛的要求。4、维护社会保障整个体系的统一和完整性。一个完整的社会保障体系包含养老、失业、医疗等多方面内容。必须维持各个方面的有机统一性, 不能厚彼薄此。5、大量剩余劳动力和高失业问题。把握当前和潜在剩余劳动力和失业率将是社会保障制度建立最重要的依据。6、宏观经济政策环境。中国连续几年的积极财政政策取得骄人成绩, 同时国有经济的战略性改组和国有企业改革也将为社会保障体系的建立提供一个良好平台。

(二) 社会保障制度的目标及模式选择。

众所周知, 社会保障的根本出发点是化解和降低人们在经济生活中的社会风险。依据国际惯例, 其主要针对失业、养老、疾病、工伤、生育、及贫困等社会风险提供社会安全保障功能。根据实际状况, 可以将中国社会保障目标的基本原则归纳为“注重激励、高积累率和有利于社会经济改革。”不难看出, 这个目标是以改革为主线, 注重经济效率, 强调个人责任, 通过引进个人帐户制度, 分流国家和企业负担。从 理论 上讲, 这符合中国国情和适应国际潮流。但在实际操作中显示, 这个目标侧重了经济性, 忽视了社会性。主要问题在于中国当前个人帐户的不透明性, 户外和隐性收入无法计量, 社会保险基金缺口巨大。所以当前中国社会保障建立目标更应着眼于现实。

由于受经济学思想影响, 社会保障模式的选择往往关注减轻贫困、稳定社会、发展经济。 历史 上也就形成两种基本模式为世界大多数国家接受。其中, 一种是以德国俾斯麦为代表的社会主导性的社会保障模式, 另一种是英国贝弗里奇设计的国家主导性的社会保障模式。见表 3—1

俾斯麦模式 贝弗里奇模式

管理者 政府直接管理 社会共同参与

基金管理 纳入政府预算, 财政拨款 基金独立核算、独立管理

制度类型 普惠制 选择制

资金筹集 税收 缴费

经办机构 政府公共机构 社会自治管理机构

以中国国情出发, 以上两种模式都过于强调国家或社会的单方面作用, 不适合中国采用, 中国更实用由



传统政府主导性转向政府参与社会自制型。但在具体操作中可以适当提高政府或社会的“领导”作用，如城市最低生活保障金和失业仍由政府主导，养老、人身保险等项目可更多的由社会主办。总之，无论任何模式的设计的根本出发点必须服从增加社会收入，加强社会安定及刺激经济增长等要求。同时必须解决保障对象范围覆盖中国全体公民，保障项目能够防范人们遇到的各种社会风险，保障水平能够充分满足基本生活的需要。

总之，如何建立中国社会保障制度是一项长期、艰巨的任务，这将关系到中国经济能否再一次腾飞等诸多方面。

参考资料

- 1、王梦奎。《中国社会保障体制改革》，2001年5月第一版。中国发展出版社发行
- 2、张左己。《中国社会保障体制改革的进展》
- 3、国务院发展研究中心课题组。《中国养老保障制度改革》
- 4、萨缪尔森。《经济学》，2000年第十六版。华夏出版社出版
- 5、格里米斯。《社会问题经济学》2000年第一版中国人民大学出版社
- 6、夏业良。《制度是怎样炼成的》2002年第一版天津人民出版社

