

# 中国社会保障制度析论

胡晓义

**【提要】** 社会保障是我国一项重要的社会经济政策,关系着亿万劳动者的切身利益和经济社会的全面协调可持续发展。我国的社会保障制度已有50多年的历史,经历了3个大的发展阶段。经过多年的改革探索,我国各项社会保障制度,如养老保险、失业保险、医疗保险和工伤保险等,均取得了重大突破和进展。但是,在我国人口老龄化、城镇化和就业方式多样化的国情下,现有社会保障体系表现出在保障公平性、适应流动性和保证可持续性等方面的不足。为此,要从国情实际出发并借鉴国外有益经验,建立健全中国特色的社会保障体系。

**【关键词】** 社会保障 可持续发展 社会公平

〔中图分类号〕C979 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2009)05-0044-09

## 一、序论——社会保障概述

社会保障是所有现代国家政府的一项重要社会经济政策。对我国而言,社会保障直接关系到亿万劳动者的切身利益,是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的重要内容;做好社会保障工作,是深入贯彻落实科学发展观、实现经济社会全面协调可持续发展的内在要求。了解社会保障发展的历史及其规律,把握国际普遍经验,有助于更好地建立和完善符合我国国情的社会保障体系。

### (一) 社会保障的历史沿革

现代社会保障制度伴随工业化过程而产生。在自然经济形态下,与劳动风险相关的保障机制主要依赖家庭和家族成员内部互助,即当一个家庭的主要劳动力遭遇年老、病残、死亡等变故而丧失或减少收入时,家庭或家族其他成员便承担起援助他及其抚养者的责任。但随着工业化和城镇化进程,大批农民进入城市成为产业工人,一方面劳动风险加大,另一方面家庭小型化、与家族联系日渐淡远,导致原有的保障机制崩解失效,产生了建立新的社会安全网的客观需要。

在120多年的现代社会保障发展史上有3个标志性事件:一是19世纪80年代,德国在有“铁血宰相”之

称的俾斯麦主导下,陆续颁布了《疾病保险法》、《伤残和养老保险法》等法规,开现代社会保障制度之先河,标志着通过政府强制性保险来分散劳动风险的社会安全机制的诞生。这说明,面对阶级矛盾的日益激化,资产阶级统治者一方面采取高压政策,严厉镇压工人反抗;另一方面也被迫采取社会保险等改良措施,以缓和阶级矛盾,维护社会稳定和自身统治。二是1935年,在经历了全球性经济危机和大萧条后,美国颁布了《社会保障法》。它作为罗斯福“新政”的重要内容,第一次提出了“社会保障”的概念,规定政府通过专项税收为老年人、儿童和残疾人等提供援助。这是通过政府干预解决市场失灵问题的重大举措。此后的1936年,凯恩斯发表了《就业、利息和货币通论》,标志着冲破古典经济学窠臼的宏观经济学的诞生。三是第二次世界大战结束后,新独立国家纷纷建立起各自的社会保障制度。1952年国际劳工组织通过了《社会保障(最低标准)公约》,首次在世界范围内使用“社会保障”概念。其历史意义在于,将此前单个国家的社会保障政策集合为当代各国政府应共同追求的社会目标和执政理念。目前全球有172个国家和地区至少实行了一种社会保障制度。

### (二) 社会保障的特征与功能

国际劳工局对社会保障的定义是:“社会通过采取

一系列公共措施，以保护其成员免受由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡造成的停薪或收入大幅度减少的经济损失及社会贫困，并对其社会成员提供医疗照顾和对有子女的家庭提供津贴。”从中可以看出社会保障有3个基本特征：第一，社会保障是由社会提供的援助，而区别于家庭成员之间的相互援助；第二，社会保障的援助是通过采取公共措施，即政府行为来实现，而区别于个人的慈善行为；第三，社会保障提供的保护是经济援助，而区别于精神的抚慰。

社会保障制度有3大功能：一是劳动者及其家庭的“安全网”。劳动者是家庭收入和社会财富的创造者，国家通过立法，建立社会保障基金，对劳动者在因年老、失业、疾病、工伤、生育而退出劳动领域或减少劳动收入时，给予经济补偿，降低劳动风险，为劳动者及其家庭编织了一张社会安全网。二是收入分配的“调节器”。社会保障属于国民收入的二次分配，更注重公平原则，以缩小社会收入分配差距。这对快速发展变革的社会尤为重要，是实现社会主义本质中“消除两极分化”的重要举措。三是经济社会运行的“减震器”。特别是在经济增长出现大的波动时，它通过保障低收入群体的基本生活来防止出现大规模的对前途失望的群体，从而减少可能引发的社会震荡。

### (三) 社会保障的基本类型

目前世界上的社会保障制度五色杂陈，归纳起来，一般认为有3种主要类型：

第一种类型是社会援助 (Social Assistance)，也称为普惠型或福利型社会保障，以英国和北欧国家为代表。最初的标志是英国工党在1942年委托贝弗里奇进行研究而形成的《社会保险和相关服务》，史称“贝弗里奇报告”。其基本特征是：资金全部来源于国家税收；实行全民保障，只要符合规定的条件（如年龄、收入水平、是否单亲家庭等）就可以申请援助，而不要求履行相对应的义务；保障范围广泛，“从摇篮到坟墓”，但援助金额与申请人原有的生活水平无关；有些津贴的发放需要经过收入状况调查 (means test)。这一制度在20世纪70年代发展到顶峰，西欧、北欧各国被称为“福利国家”。但由于福利水平的刚性化，无论政党怎样轮替，都只能上不能下，造成了日益沉重的财政负担。自20世纪90年代开始，这些国家也在谋求改革福利制度，如英国工党提出了“积极的福利社会”的概念，即把直接的经济资助更多地转向人力资本投资，主张公民与政府分担福利费用。

第二种类型是社会保险 (Social Insurance)，以德、美、日等国为代表。其基本特征是：资金以个人和雇主缴费为主要来源，形成专项基金；权利与义务相对应，

只有缴了费才能享受相应待遇；待遇给付水平与此前劳动者的个人收入成正比。这种收入关联型的社会保障制度，近年来也遇到了挑战：一是人口老龄化加速，养老、医疗等社会保障支出增长迅猛，在传统的“代际赡养”模式下，企业和个人的缴费负担越来越重；二是无法覆盖从未就业的人群，他们中的贫困群体的保障问题还需要其他制度来解决。

第三种类型是储备基金计划 (Provide Fund)，也称为公积金计划，以新加坡、智利为代表。其基本特征是：政府强制每个劳动者建立个人账户，为养老、医疗及住房等作资金储备；雇员（或雇主和雇员双方）的缴费全部计入个人账户；个人账户资金投入资本市场运营以实现保值增值；待遇完全取决于个人账户积累额。这种方式对个人的激励性强，资金的流动性也适于市场运作。但理论界普遍认为这只是一强制储蓄，缺乏必要的互济性，而且储备基金容易受到通货膨胀等因素的冲击。因此，实行这种社会保障制度的国家，一般都有相应的最低保障标准，同时政府对投资风险承担一定责任。

除了以上3种主要类型外，还有雇主责任计划 (Employer Liability) 类型，即不采用缴费、征税等方式集中资金，只由政府规定雇主对劳动风险的赔偿或补助责任，多用于工伤、生育、疾病方面，雇主的责任主要是对雇员停工期间的工资损失进行现金补偿和医疗费补助。

目前，上述几种类型呈现出相互融合的发展趋势，建立混合型制度已经成为当今社会保障改革的潮流。

### (四) 社会保障的项目

国际劳工局将社会保障分为9个类别：养老金、伤残津贴、遗属津贴、失业津贴、医疗照顾、疾病津贴、工伤津贴、生育津贴及家庭补贴等。这些项目与我国社会保障制度的大体对应关系如下表：

国际		我国	
1	养老金	1	城镇职工养老保险
2	伤残津贴		农村养老保险
3	遗属津贴		农村独生子女养老补贴
4	疾病津贴	2	医疗保险
5	医疗照顾		新型农村合作医疗
6	工伤津贴	3	工伤保险（包括工伤医疗）
7	生育津贴	4	生育保险（包括生育医疗）
8	失业津贴	5	失业保险
9	家庭补贴	6	城乡最低生活保障 城乡医疗救助

## 二、我国已经初步形成社会保障体系的框架

我国的社会保障体系包括社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业等方面。从1951年起,我国的社会保障制度已有50多年的历史。其中,已经经历了两个大的发展阶段,目前正处于第三个发展阶段。

第一阶段是从建国初期至改革开放初期(1983年前后),可称为“劳动保险阶段”。1951年,政务院颁布《劳动保险条例》,对国营企业职工的养老、医疗、工伤、生育待遇作出规定。1955年,国务院颁布了国家机关、事业单位工作人员退休养老办法。在农村,国家对“五保户”实行供养制度,广大农民主要依靠家庭和土地保障。在“文革”期间,劳动保险制度被取消,改由职工所在企业自行负担,实际演变为“企业保险”。这一阶段的历史贡献是开我国社会保障之先河,其制度设计大体适应计划经济体制的要求。

第二阶段是从改革开放至党的十七大之前,可称为“社会保险探索阶段”。1984年党的十四届三中全会后,我国改革转向以城市为重点、以国有企业改革为中心。随着计划经济体制向市场经济体制转轨,我国开始进行企业职工社会保险制度改革。经过十多年的探索,特别是在1998年以后,制度改革步伐加快,初步建立了适应社会主义市场经济体制要求的基本养老、医疗、失业、工伤、生育等保险制度和政策体系框架;在农村,开始建立新型合作医疗制度;同时,着手建立城乡最低生活保障制度和城乡医疗救助制度。

2007年党的十七大提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”,以此为标志,我国社会保障制度发展进入第三阶段,即“统筹城乡、全面覆盖、综合配套、统一管理”阶段。这一阶段的核心目标,是使全体人民人人老有所养、病有所医,就业者享有与职业相关的基本保障,保障水平随经济发展逐步提高。这是全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的必然要求。作为社会主义市场经济体制的基本内容,社会保障制度改革全面推进,体系框架基本形成,在深化改革、促进发展和维护稳定等方面发挥了重要作用。

我国各项社会保障制度的具体发展现状如下:

### (一) 养老保险制度

经过多年改革探索,我国养老保险制度在5个方面取得了重大突破和进展。

1 确立了基本制度模式。1993年党的十四届三中全会提出,城镇企业职工养老保险制度实行“社会统筹与

个人账户相结合”的模式,这既不同于德国式的完全现收现付,又不同于新加坡式的完全积累,而是二者的结合。目前全国统一的基本养老保险的制度框架是:各类企业都按职工工资总额的20%左右缴费,个人缴纳本人工资的8%并计入个人账户;职工达到法定退休年龄,根据本人缴费年限长短、按当地职工平均工资的相应比例从统筹基金中领取基础养老金,并按个人账户全部储蓄额的一定比例计发个人账户养老金。这种计发办法的改变,适应市场条件下工资决定机制的变化,在维护公平的同时,强化了多劳多得、多缴多得的激励机制。针对人口老龄化的风险,国务院于2001年7月至2003年底在辽宁省进行了完善城镇社会保障体系的试点。在养老保险方面,完善的重点是“做实”个人账户。2004年后,国务院又把试点扩大到其他12个省、自治区、直辖市,并在农村进行了养老保险的试点。特别是近几年,一些较发达地区实行政府补贴、引导农民缴费、乡村集体补助等建立养老保险制度。同时,在农村对独生子女户或双女户给予补贴,探索解决这些家庭农民老有所养的问题。

2 覆盖范围不断扩大。计划经济时期,只有国有企业职工可以享受养老保险。1999年国务院规定,基本养老保险覆盖城镇各类企业和个体工商户。到2008年底,全国有2.19亿人参加了养老保险,包括在职职工1.66亿人、离退休人员0.53亿人,是世界上最大的老年保障计划。其中,十分之一的参保人是以个人身份缴费的个体工商户、自由职业者和灵活就业人员,这说明我国的养老保险制度在向适应社会主义市场经济体制的多种所有制结构和多种就业方式转变。

3 确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放并逐步提高待遇水平。1998年党中央、国务院提出了“两个确保”的方针。<sup>①</sup>10年来,对全国企业离退休人员共发放基本养老金3.9万亿元,当期拖欠额逐年减少,从1998年的每月4亿元至5亿元,到2001年除了个别省份的农垦企业外基本实现了当期无拖欠。2004年至今,全国企业离退休人员基本养老金无一拖欠,还补发了大量历史拖欠。1998年参加养老保险的企业退休人员每月基本养老金只有413元;随着经济发展、待遇水平逐步提高,2008年达到1121元。党中央决定于2009年至2010年,再连调两年,继续提高基本养老金水平。

4 初步形成了多渠道筹集资金的新格局。1998年至2008年,全国基本养老保险基金当年总收入从不足

<sup>①</sup> 注:1998年,针对我国养老金拖欠日趋严重的情况,党中央、国务院提出了“两个确保”的方针,要求确保国有企业离退休人员基本养老金按时足额发放,不得发生新的拖欠,对过去的拖欠要逐步予以补发。

1500 亿元增加到 9740 亿元，年均递增近 20%。10 年间中央财政共投入 5000 多亿元以上，用以弥补养老保险基金收支的当期缺口；国家、单位、个人三方分担的机制初步形成。此外，中央还建立了战略储备性的全国社会保障基金，目前已积累超过 5000 亿元。

5 社会化管理服务取得突破。2000 年以来，在全国范围内将原来由企业发放养老金改为委托银行、邮局等社会机构发放。2003 年又积极推进企业退休人员社会化管理服务，到 2008 年底，共有 3461 万企业退休人员实现了社区管理，占退休人员总数的 73.2%。这既从体制上确保了养老金按时足额发放，又减轻了企业的社会事务负担。

## （二）国有企业下岗职工基本生活保障制度向失业保险制度并轨

在国有企业改革和经济结构调整中，下岗职工的分流安置和生活保障问题十分突出。如果把数千万的职工全部推向社会，必然造成社会的不稳定。因此，党中央在 1998 年决定，在有下岗职工的国有企业普遍建立再就业服务中心，实行“三条保障线”，即下岗职工基本生活保障、失业保险、城市低保制度。下岗职工在再就业服务中心可以领取三年的基本生活费；期满未就业的纳入失业保险，可以领取两年的失业保险金；期满仍未就业的纳入城市低保制度范畴。1998 年至 2006 年，全国国有企业累计下岗 2800 多万职工，其中绝大部分已进入再就业服务中心，按时领到基本生活费，并由中心代缴社会保险费。保险所需资金按“三三制”原则由企业、中央和地方财政、失业保险基金分担。这几年间，中央财政共向地方补助了 1000 多亿元下岗职工基本生活和再就业补助资金。

与此同时，国家积极推进失业保险制度建设。1999 年初，国务院颁布《失业保险条例》，将原来只适用于国有企业的“待业保险制度”扩展到所有城镇企事业单位及其职工。建立失业保险基金，用人单位缴纳工资总额的 2%，职工个人缴纳工资总额的 1%。职工失业后，根据缴费年限长短，可以领取 6 个月至 24 个月的失业保险金。到 2008 年底，参加失业保险的职工共计 1.24 亿人，每年有 300 万至 400 万人领取失业保险金。在这种情况下，企业的再就业服务中心于 2006 年底就已全部关闭，国有企业下岗职工基本生活保障制度完成了其历史使命，实现了向失业保险制度的并轨。

## （三）医疗保险制度

新中国建立初期，我国就实行了城市职工医疗保障制度，即公费医疗和劳保医疗，实际上是在国有单位实施免费医疗。但随着改革开放和转入市场经济体制，这样的制度安排已经不能适应实际需要。除了保障范围狭窄外，还出现了两个突出的矛盾：一是“白条子”，即

一部分单位由于经济效益差，无力足额报销职工的医药费，产生了拖欠现象；二是“家庭小药房”，即对医疗费用无序上涨缺乏制约机制，“大处方”导致许多家庭药品堆积，造成医药资源的浪费。在农村，原有的合作医疗制度也逐渐名存实亡。

1998 年，国务院在总结各地试点经验的基础上，决定在全国范围内改革城镇职工基本医疗保险制度。改革的总体原则是：（1）广泛覆盖。城镇各类单位的职工和退休人员都纳入制度覆盖范围，城镇灵活就业人员也可以个人身份参保。到 2008 年底，医疗保险已经覆盖了 2 亿人。（2）基本保障。国家不是把所有医疗费用全包下来，而是保障最基本的医疗需求，为此设立了“起付线”（一般为工资的 10%）和“封顶线”（一般为当地平均工资的 4 倍）；起付线以下和封顶线以上由个人负担。（3）双方负担。单位按工资总额的 6% 左右缴费，个人按本人工资的 2% 缴费。（4）统账结合。为每个参保人员建立医疗保险个人账户，个人缴费全部计入账户，单位缴费的 30% 划入个人账户，其余 70% 建立统筹基金；参保人员患病就医，门诊费用一般从个人账户支付，住院和规定的大病医药费用按规定比例在统筹基金中报销。（5）多层保障。在基本医疗保险基础上，通过优惠政策引导企业建立补充医疗保险，鼓励各地建立大额医疗补助制度；对城市困难人群实行医疗救助制度。（6）三改并举。将医疗保险制度改革与医疗卫生体制改革及药品流通体制改革结合起来同步推进，制定了医疗保险定点医院和定点药店管理办法。目前我国有 6 万多家医疗机构与医疗保险经办机构签订了定点协议（其中三级医院 3457 家，二级医院 11559 家，一级医院及基层医疗机构 47929 家）；还制定了《基本医疗保险药品名录》等 3 个技术标准，药品名录坚持公开公平的专家遴选原则，目前列入甲类目录的中西药 450 种，基本全额支付，以满足群众最基本的用药需求；乙类目录 1404 种，各地可根据用药习惯有 15% 的调整权；还包括 47 种民族药和 36 种儿童用药。

从 2003 年起，我国农村开始进行新型农村合作医疗的试点工作（简称“新农合”）。“新农合”之新在于，资金筹集以中央和地方财政补贴为主，以减轻农民住院、大病的医疗费用负担，并与农村基层卫生建设相结合。目前“新农合”已覆盖所有农村县乡中的 8.15 亿农民。2007 年，国务院又决定开展城镇居民基本医疗保险试点，政府补助标准与“新农合”相同。到 2008 年底，试点工作在全国 317 个城市实施，参保居民（包括老年人、少年儿童、未就业残疾人等）达到 1.18 亿人。

以上这些改革举措，在一定程度上缓解了看病难、看病贵的矛盾，对促进医疗资源合理有效利用起到了一定作用。

#### (四) 工伤保险制度

因工受伤、死亡或患职业病,是工业化社会中可能对劳动者造成最大伤害的风险,因此工伤保险是目前世界各国实行最普遍的社会保险计划。我国于上世纪50年代初期建立了工伤和职业病保障制度,但一直采用企业责任制。2003年国务院颁布《工伤保险条例》,在5个方面进行了改革:一是扩大覆盖范围,规定各类企业和有雇工的个体工商户都必须参加工伤保险,而不仅仅适用于国有企业,到2008年底,全国有1.38亿职工参加了工伤保险,当年已有118万人享受了工伤保险待遇;二是建立基金,变雇主责任制为社会保险方式,工伤保险费全部由用人单位缴纳,职工个人不缴费,通过社会统筹分散工伤风险;三是实行差别费率,根据不同行业风险程度的差别,可确定相当于工资总额0.5%~2%的费率,并依据企业已发生工伤情况实行费率浮动;四是明确无责任补偿原则,在工伤事故中,无论职工有没有责任,工伤职工都应依法获得补偿;五是规定工伤补偿项目,即工伤停工津贴、工伤医疗、伤残补助及工亡遗属补助等。

1996年以后,我国还把原来企业负责产假工资和生育医疗费改革为社会互济的生育保险制度,企业无论招用男工还是女工,都按同样比例缴纳生育保险费。到2008年底,全国有0.93亿职工参加了生育保险,在一定程度上缓解了就业的性别歧视矛盾。

### 三、我国社会保障制度面临的困难和挑战

我国社会保障制度面临的困难和挑战有以下3个方面:

一是人口老龄化。我国60岁以上人口占总人口的比重已接近12%,按国际通行标准,已进入老龄化社会。同西方工业化国家相比,我国的老龄化规模大、速度快、负担重。西方国家老龄化率从5%上升到10%一般需要40年时间,而我国仅用了18年。西方国家先实现工业化,后进入老龄化,是“先富后老”;我国工业化还没有完成,老龄化就已经到来,是“未富先老”。人口老龄化加速导致社会保障资金缺口巨大,我国在经济还不十分发达的时期就要解决比发达国家面临的更为困难的问题。我国退休人员每年增加300多万人,缴费人员与退休人员之比,从上世纪90年代初的10:1上升到目前的3:1。预计到本世纪30年代,我国老龄化将达到高峰,城镇的养老负担系数将大幅增加。同时,医疗费用也随之大大加重,因为根据实证测算,一个老年人的医疗费大体相当于三个青壮年。而这二三十年正是我国实现全面建设小康社会目标的关键时期。如果对

人口老龄化问题没有恰当的应对之策,不仅社会保障制度无法平稳运行,而且将影响社会经济的可持续发展。

二是城镇化。加快城镇化进程是全面建设小康社会的必然要求,也是逐步改变城乡二元经济结构、解决“三农”问题的重要举措。从1990年到2008年,我国城市化率由26.4%提高到45.68%,平均每年提高超过1个百分点;“十一五”期间,我国城镇化率预计将以每年0.8个百分点的速度提高,实际速率还要高一些。由此带来两方面问题:其一,转移劳动力的就业和社会保障问题。目前,进城务工的农民已达到1.4亿人,被征地农民超过0.4亿人,还有0.9亿农民在乡镇企业从事二三产业工作,他们已成为产业大军中的重要力量(建筑业占近80%,加工制造业占68%,批发、零售、餐饮业占52%)。预计“十一五”期间,平均每年增加农村劳动力向城市转移就业人口900万人。而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。其二,大量青壮年农民进入城市后,农村老弱人群的基本保障问题更加突出,农村老龄化程度比城市还高。留守妇女、特别是留守学生儿童等所带来的社会问题突出。必须按照统筹城乡发展的要求,抓紧建立健全城乡衔接的社会保障制度。

三是就业方式多样化。近几年,我国就业格局发生明显变化,非公有制经济已成为吸纳新生和存量劳动力的主渠道,大量劳动者以灵活方式就业。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,为数众多的非公有制经济从业人员、灵活就业人员尚未纳入社会保障覆盖范围。如何按照以人为本的要求,适应就业形式变化的格局,把非公经济从业人员及灵活就业人员纳入覆盖范围,是社会保障体系建设必须研究解决的重要问题。

以上这些困难和挑战,用科学发展观来衡量,可以概括为目前我国社会保障体系建设的3个缺失和不足:

一是保障公平性方面的不足。主要体现在:制度安排还有缺失,特别是农村居民和非就业老年人群缺乏养老保障的制度安排;有些虽有制度,但还没有很好落实,如被征地农民的社会保障,又如关闭破产企业和部分集体企业的退休人员参加养老和医疗保险的问题、老工伤问题等历史遗留问题还没完全解决,这些问题如果长期得不到解决,将造成相当一部分社会群体难以分享社会与经济发展成果;还有一类问题是,虽然有制度安排,也基本落实了,但不同群体之间的保障水平落差较大,如企业退休人员与事业单位同类人员的养老金差距,始终是社会诉求的热点之一。

二是适应流动性方面的不足。主要表现在:难以完

全适应城镇化快速推进中大量农村劳动力进城就业的要求，特别是现行养老保险政策不适于保障农民工的权益；难以适应就业形式多样化的要求，特别是大量城镇灵活就业人员还游离在社会保险制度覆盖之外；也难以适应社会发展带来的流动性要求，如大规模跨统筹地区的养老保险关系转移接续要求，跨地区就医的医疗保险结算需求等。

三是保证可持续性方面的不足。主要表现在：我国的人口老龄化高峰期已日渐逼近，而养老保险的制度模式仍未完全定型，影响到及时为高峰到来做充分的政策准备和资金准备；我国的医疗保险制度虽已广泛覆盖，但在资金支出方面，总体是被动地跟着医疗消费水平的快速上涨而水涨船高，引导性和约束性较差；我国的社会保障资金积累和结余保值增值渠道狭窄，在强调安全第一的同时，对利用市场和社会资源的政策规定明显不足。

以上缺失和不足，有些已经显性化，有些若隐若现，有些还在潜伏状态。我们要用科学发展观为统领，在经济发展的基础上，坚持以人为本，落实全面协调可持续发展的要求，采取统筹兼顾的方法来加以解决，既亡羊补牢，又未雨绸缪。

## 四、加快完善我国社会保障体系的目标和任务

### （一）党的十七大提出战略目标和主要任务

党的十七大提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”；把“逐步形成社会公平保障体系，促进社会公平正义”作为构建社会主义和谐社会必须遵循的原则之一；提出“逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标和12项任务：1 促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革，探索建立农村养老保险制度；2 全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设；3 完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高水平；4 完善失业、工伤、生育保险制度；5 提高统筹层次，制订全国统一的社会保险关系转续办法；6 采取多种方式充实社会保障基金，加强基金监管，实现保值增值；7 健全社会救助体系；8 做好优抚工作；9 发扬人道主义精神，发展残疾人事业；10 加强老龄工作；11 强化防灾减灾工作；12 健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难。

这12项任务中，前3项是我国社会保障体系的基石，规定了养老、医疗、低保要覆盖城乡全体居民；第4项规定的3个制度的完善主要适用职业人群；第5项提出制度规范化和适应流动性的任务；第6项涉及前瞻

性战略；后6项主要是对各种特定人群的保障安排。在未来12年时间里，我们必须以改革创新的精神，全面完成这12项任务，实现党中央确定的战略目标。

### （二）立足国情，建立健全中国特色的社会保障体系

中国特色社会主义理论是指导我们事业的伟大旗帜。建立完善我国社会保障体系，也要从国情实际出发，借鉴国外有益经验，形成具有中国特色的社会保障理论和制度。对社会保障体系建设而言，有5个方面的国情特点需要重视：

其一，人口多。我国是世界上人口最多的国家。人口数量对社会保障模式的选择影响巨大。俾斯麦建立社会保险制度的1881年，贝弗里奇写《社会保险和相关服务》报告的1942年，德国、英国的人口都仅超过千万；即使美国1935年颁布《社会保障法》时，人口也不过1亿多人。而我国要建立覆盖城乡十几亿居民的社会保障体系，人口量级是别国的十倍、百倍。所有的社会保障制度都把实现社会公平作为目标，而我国人口众多这一国情特点，决定了我国完善社会保障体系更应当把保障公平作为本质要求和首要原则。所以，我们不可能选择缺少互济功能的完全属于个人储蓄积累的制度模式，而要通过推进公共服务均等化，增加政府公共财政投入，加大社会财富再分配力度，努力实现人人享有基本保障，防止和消除现代化进程中的两极分化，促进社会和谐、社会公正和社会稳定。我国社会保障体系架构中需要有普惠式的制度安排，但我国人口众多的国情特点，又决定了普惠制不应当也不可能成为主体的制度。如果我们选择“从摇篮到坟墓”的高福利制度，十几亿人都来找政府、等政府，不但我国财力不堪重负，而且将造成民族创造力和竞争力的消退。所以，我国应当把缴费型的社会保险作为核心制度，防止单位和个人对政府和社会过度依赖。我国社会保障体系建设要坚持公平与效率相结合。这个公平，既包括在宏观层面使全体人民共享社会经济发展成果，也包括在微观层面实现权利义务对等的规则公平；这个效率，既包括社会保障制度在宏观层面有利于促进经济又好又快发展，也包括在具体政策设计上引导和鼓励劳动者多劳多得多缴费、早缴费、连续缴费和长期缴费。

其二，底子薄。我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段。初级阶段的一个显著特点是经济社会发展水平低。这决定了我国的社会保障制度只能从低水平起步，保障人民群众的基本需求，而决不能脱离实际，开“空头支票”，吊高胃口。较低的经济水平也决定了我们完善社会保障体系的路径选择，即要把弥补制度缺失作为优先目标，先解决“从无到有”的问题，再循序

解决覆盖人数由少到多、待遇水平逐步由低到高的问题。目前我国社会保障最大的制度缺失,一是农民的基本养老保险,二是农民工的养老保险。这两个问题,都与我国工业化、城镇化、市场化的进程密切相关。到2020年,我国的城镇化率将达到60%以上,进城的基本是农村精壮劳动力,留乡的多是老弱妇孺。如果现在不对农民和农民工的养老保障做出恰当地制度安排,届时社会贫富分化将十分严重,也难以真正实现全面小康目标。在过去20多年社会保障制度建设以城市为中心、围绕企业改革的目标推进的基础上,新时期完善社会保障体系应按照十七大“覆盖城乡”的要求,把“涉农”的社会保障问题作为优先目标,从低水平起步,搭建起比较完整的体系构架。

其三,差异大。我国地域广阔,城乡和地区差别巨大。这决定了我国完善社会保障体系的两个取向:一是要促进制度的总体性和统一性,努力缩小而不是扩大差别。我国社会保障制度的改革,最初都是从一县一市的试点和自发探索开始的,这就难免形成地区间的政策差别,转移难、调剂难、攀比多的矛盾由此产生。新时期完善社会保障制度,要对覆盖城乡的社会保障体系统筹考虑、整体设计、统一管理,防止制度设计的“碎片化”而加大运行中的摩擦;视各保障项目的特点提高统筹层次,实现更大范围的政策统一和社会互济;对不同群体间有差异的社会保障制度安排要精心留好“接口”。二是要适应我国现阶段城乡、地区之间经济社会发展不平衡性,在统一的制度框架和法律规范下,充分考虑和体现这种差异,给地方一定的弹性空间;对超出基本保障水平的更高需求,以政策优惠鼓励建立补充性保险,发展商业保险;在农村,还要继续发挥家庭和土地保障的作用。也就是要坚持统一性与灵活性相结合,整体性与特殊性相结合,形成可衔接、可转移、可累计的政策和管理平台,形成多层次的社会保障体系。

其四,老得快。人口老龄化加速到来的特点,要求我们在制度设计上要有更强的忧患意识和更长远的战略眼光,在解决历史遗留问题、增进各个群体现实利益的同时,还要为未来人口老龄化高峰预做政策和资金准备。要逐步做实养老保险个人账户,并完善投资政策,实现保值增值;要建立健全社会化、市场化的老年人管理服务体系,并使我国的经济社会结构更适应老龄社会的需求;要深入研究确定退休年龄的问题,首先是规范政策,解决“未老先退”,即大量提前退休的问题,在此基础上,研究通过实行弹性退休时间,使“老而不弱”的群体延长劳动年龄段。这不仅是从社会保障资金收支平衡方面考虑,也是解决我国人口“红利期”后人力资源供给减少问题的重要途径,特别是有助于解决有

经验、有技能的高素质劳动力结构性短缺矛盾。

其五,历史长。我国有长达五千年的文明史,有深厚的历史文化积淀。特别是我国有两千多年基本由中央政府统一治理的社会政治史。这一极具特色的历史文化背景是任何国家都无法比拟的。我国社会保障制度的建立和完善,也要从这一背景出发,坚持政府主导与社会参与相结合。特别是现阶段,政府必须在社会保障制度建设上发挥主导作用,积极推动立法,增加财政投入,提供更多的公共服务,而不能把社会保障完全推向市场。同时要发扬中华民族悠久的尊老爱幼、扶危济困和集体主义的精神文化传统,充分调动社会各方面的积极性,发展社会慈善事业,支持志愿者公益行动,鼓励社区群体和邻里互助,发挥社会组织自我管理和自我服务的作用,提倡家庭和睦等,在政府主导下,让全体社会成员共同参与构建社会保障的大厦。

只有准确认识和把握上述特点,才能形成认识和行动上的自觉,设计、建设、管理、实施好具有中国特色的社会保障体系,并实现可持续的良性发展。

### (三) 加快完善社会保障制度体系的近期任务

#### 1 养老保险

(1) 弥补制度安排缺失。首先,要建立新型农村养老保险制度。1992年以来国家在农村进行了一些社会养老保险的尝试,但由于采取基本完全由农民自己缴费储蓄的筹资方式,而无法持续。党的十七届三中全会提出,要探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新型农村养老保险制度,为我们指明了方向。我们要抓紧制定“新农保”试点的规划方案和指导意见,落实各级政府补助资金,引导农民积极参保;并根据城镇化的发展趋势,使这一制度与城镇的养老保险制度相衔接。其次,要落实被征地农民的社会保障政策。按照“现有生活水平不因征地而降低,长远生计有保障”<sup>①</sup>的原则,在征地费用中摊足社会保障特别是养老保险成本,不足部分由政府用国有土地出让金弥补。要制定具体的补偿标准和审批程序,坚持社会保障安排不落实就不批地,这也是加强土地调控的重要措施。再次,要改革事业单位养老保险制度。党中央已经确定在5个省市进行事业单位分类改革试点,与此配套,有关单位同步进行由单位退休保障改为社会保险的试点,总结经验后在全国推广。最后,在条件具备时,还要建立城镇非就业老年人的普遍补贴制度,真正实现全体中国人民人人老有所养。

(2) 解决适应劳动力市场流动性的问题。重点是制定实施适合农民工特点的养老保险办法;以较低的费率

<sup>①</sup> 劳动和社会保障部:《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的指导意见》,2006年4月10日。

适应农民工收入水平普遍较低的现状，以个人账户形式解决农民工就业不稳定的便携性问题，以全国统一信息管理适应农民工大跨度流动性的特点，并留出与职工养老保险制度及新农保制度的“接口”。还要制定职工跨地区就业的养老保险关系接续及基金的转移办法。

(3) 提高基金统筹层次。目前大多数地区实行地市级统筹，甚至还有实行县级统筹的，不符合大范围分散养老风险的需要。要充分利用中央财政补助养老保险缺口的条件，通过基金收支预算管理等方式，尽快实现省级统筹，并在条件具备时，实行基础养老金全国统筹。

(4) 逐步做实个人账户。我国已经确立了社会统筹与个人账户相结合的企业职工基本养老保险制度，10年来个人账户的记账额累计达1万亿元。但到2008年，真正做实的只有1000多亿元，其余则处于“空账”运转状态。这是因为在计划经济时期，没有为职工留有专门的养老积累。现在计入职工个人账户的资金大部分用来给退休人员发养老金了。面对即将到来的老龄化高峰，我们坚信有经济持续发展的基础，中国将来完全能够养活老年人；同时，要及早从制度模式和资金方面预做准备。做实个人账户会使当期的财政支出多一些，但实现由现收现付向部分积累的制度模式转型，有利于制度的可持续发展和缓解老龄化高峰期的巨大财政压力。这项工作启动越早，“空账”规模就相对越小。当然，在具体实施中，要审时度势，把握好推进的节奏和力度，在确保当期养老金支付的基础上，逐步做实个人账户。同时，还要开辟投资渠道，实现做实基金的保值增值。

## 2 医疗保险

(1) 建立“三横三纵”医疗保障体系。“三横”即城乡医疗救助制度作为保底层、基本医疗保险作为主干层、各种补充医疗保险和商业健康保险作为补充层，组成医保体系的三个主要层次。“三纵”即在基本医疗保险中，并列职工医疗保险、城镇居民基本医疗保险和“新农合”三项制度。当务之急是加快推进城镇居民基本医疗保险制度建设，在总结试点经验的基础上全面推开，并把在校大学生纳入居民医保范围，争取于2010年覆盖2.4亿人。同时，继续扩大职工医保覆盖面，着力解决关闭破产企业退休人员参加医保的问题，使这一制度覆盖到2.5亿人。此外，“新农合”覆盖人群稳定在8亿人。这样，我们就在总体上基本实现了人人享有基本医疗保障的目标。在此基础上，随经济发展逐步提高保障水平。

(2) 推进“三个统筹”。一是门诊统筹。目前城镇居民医保的政策安排主要是解决住院和大病费用问题，随着试点推开，群众对减轻门诊多发病、常见病的费用负担问题也会提出需求。通过统筹共济方式，可以有效满足这样的需求，扩大保障受益面，增强制度吸引力，并

有利于更好地发挥社区等基层医疗机构的作用。二是地市统筹。县级低层次统筹的矛盾日益凸现，提高统筹层次的条件已经具备，要加快地市级统筹的步伐，在更大范围内调剂基金，提高资金使用效率，但也不是简单的统收统支，要针对不同的区域经济发展水平和医疗服务成本，制定合理的标准和规范，防止群众就医过度集中到中心城市；并明确各级政府的责任，建立相应的考核和激励机制，调动各方面积极性。在此基础上，以异地安置的退休人员为重点，制定跨地区就医的基金支付结算办法。三是城乡统筹。制度是“死的”，人是活的，要让制度适应人，搞好城乡医保制度之间的衔接，并缩小城乡之间的差别；有条件的地区可以整合医保管理资源，逐步统一城乡医保经办管理，提高效率，方便参保人员，其他地区也要尽可能统一信息系统，建立沟通协调机制。

(3) 加强三项管理。一是药品目录管理。完善三项医保制度的药品报销目录，并与正在制定的国家基本药品目录及基本药物制度相衔接。二是诊疗项目管理。把现行的排除法改为准入法，更有效地使用医疗服务资源。三是费用结算管理。完善定点医疗机构管理办法，强化服务协议的监督履行，探索将现行的主要按项目付费的方式改为按病种付费、总额预付等综合付费方式。加强医保信息系统建设，尽可能使参保人员持卡结算，方便群众就医。

此外，要继续扩大生育保险的覆盖面，探索将保障范围逐步由职业人群扩展到城乡全体居民。

## 3 工伤保险

(1) 实施“平安二期计划”。从2006年开始实施的以农民工参保为重点的“平安计划”取得显著成效，到2008年底，参保农民工近5000万人，比计划实施前增加3倍。我国从2009年开始实施“平安二期计划”，争取在2010年将城镇有劳动关系的农民工基本纳入工伤保险范围。

(2) 基本解决“老工伤”问题。在经济体制转轨过程中，一部分工伤职工仍由原企业承担医疗和伤残补助费用，没有纳入工伤保险，造成“老工伤”问题。要利用各级党委政府高度关注民生、工伤保险基金也有一定结余的有利条件，通过多种形式、多渠道筹资，争取在两年内基本解决这一历史遗留问题。

(3) 实行地市级统筹。四川汶川特大地震灾害给我们重大警示，在我们这个自然灾害频发的国家和安全事故较多的发展阶段，低层次的工伤保险统筹不足以分散事故风险，要尽快把县级统筹提升为地市级统筹、省级调剂。

(4) 建立预防、补偿、康复相结合的制度体系。工伤保险不是单纯的收入保障机制，除了对工伤人员的经济补偿外，它应向前延伸到促进工伤预防、减少事故发生，向后延伸到职业康复、帮助工伤人员重返劳动岗

位。我国工伤保险起步较晚，以往把重点放在工伤补偿上是完全正确的。下一步的目标是，继续完善工伤补偿政策，同时加强工伤预防机制和工伤康复机构及标准建设，形成工伤保险的完整体系。

#### 4 社会保障的规范化、法制化、现代化建设

(1) 加强物质基础。资金是社会保障制度可持续发展的物质基础，要进一步扩展筹资渠道，巩固和扩大这个基础。一是坚持把社会保险缴费作为主要的筹资方式。2008年，城镇5项社会保险基金总收入达到137万亿元。要进一步加强社会保障资金的筹集和管理，依法强化社会保险费征缴，规范和核实缴费基数，建立社会保险参保缴费的诚信制度，加大清理欠费力度，做到应收尽收。二是积极调整各级政府财政支出结构，逐步提高社会保障支出占预算支出的比例，并做大做强全国社会保障基金。三是形成多层次社会保障体系。以税收等优惠政策鼓励用人单位为职工建立企业年金和补充医疗保险；发展各种形式的商业保险，发挥商业保险在健全社会保障体系中的重要作用；发展慈善事业，完善社会捐赠免税减税政策，增强全社会慈善意识。

(2) 严格基金监管。养老、医疗、工伤、失业、生育等保险基金的总收入、总支出和总结余在2008年分别都超过1万亿元，对这些老百姓的养命钱、救命钱要严加管理，不容任何人挤占挪用。要加强基金监管制度建设，完善基金财务管理制度，保证社会保险基金保值增值，并建立基金管理信息披露和公众参与管理制度。

(3) 提高法制化水平。当前，我国社会保障体系建设中遇到的许多矛盾和问题，都与立法层次低、监察执法手段不足有关。《社会保险法》草案已提交全国人大审议。《社会保险法》的制定实施，将为完善社会保障体系提供有力的法律支撑。同时要严格监察执法，加强社会保障宣传，提高各级政府依法行政水平，提高用人单位依法参保缴费的自觉性，提高劳动者依法维权的意识。

(4) 加强社会保障管理机构的能力建设。良好的管理是社会保障制度有效运行的保证。目前，我国直接从事社会保障经办工作的人员有近20万人。要坚持以人为本，优化管理服务流程，全面提高工作效率和服务质量。进一步提高管理服务社会化的水平，特别是强化城乡社区服务，开展医疗保障服务，并把退休人员从企业中分离出来，实行社会化管理服务，切实减轻企业的社会事务负担。加快“金保工程”<sup>①</sup>建设步伐，支持科学的宏观决策和人本化的微观管理，实行行政信息资源共享。发展老龄事业，开展多种形式的老龄服务。

当前正在发生的国际金融危机，对我国经济社会发展造成重大影响。对社会保障而言，有些冲击是可以预见的，如参保人员的资源量可能萎缩，由于收入减少导致缴费基数降低，困难企业增多，积累结余资金投资保值更加困难等。但也要看到，历史上大的经济波动时期，往往也孕育着社会保障大发展、大变革的契机。我们应当坚定信心，冷静观察，沉着应对，变危机为机遇，努力扩大社会保障覆盖面，适时出台新的社会保障政策，让更多的中国老百姓在风浪中获得可靠的“救生筏”，稳步提高保障水平，增强人民的消费预期，以扩大内需。阳光总在风雨后，相信在闯过这次国际金融危机的大风大浪后，我国的经济社会发展将会迎来新的辉煌，我国的社会保障事业也将迈上新的更高的台阶。

本文作者：人力资源和社会保障部副部长，中国社会科学院研究生院兼职教授  
责任编辑：王姣娜

<sup>①</sup> 注：“金保工程”是政府电子政务工程建设的重要组成部分，是全国劳动保障信息系统的简称。

## Analysis on Social Security System in China

Hu Xiaoyi

**Abstract:** Social security is an important socio-economic policy in China, concerning the vital interests of hundreds of millions of workers and the overall coordination of economic and social sustainable development. China's social security system is more than 50 years of history, and has undergone three major stages of development. After years of reform and exploration, China's social security system, such as pension insurance, unemployment insurance, medical insurance and industrial injury insurance, and etc., has achieved a major breakthrough and progress. However, in the context of China's aging population, urbanization and employment diversity, the existing social security system demonstrates the deficiency in protecting fairness, adapting to mobility and ensuring sustainability. On these accounts, it is essential to learn useful experience from foreign countries, and improve the social security system with Chinese characteristics according to the actual situation in China.

**Key words:** social security; sustainable development; social fairness