

# 完善社会保障制度的四个问题研究

张 琪

(首都经济贸易大学 劳动经济学院 北京 100026)

**摘要:** 社会保障问题是目前我国社会生活中一个倍受关注的热点问题。一个符合社会主义市场经济体制和我国基本国情的社会保障制度的建立和完善,既关系到我国经济体制改革的进一步深入,也直接影响着我国社会稳定的大局。本论文从完善社会保障制度这一角度进行了一定的研究,主张我国社会保障要注意“适度性”,要兼顾公平性,并且以问题为导向,注意特殊的文化心理特征的影响。

**关键词:** 社会保障; 制度完善

**中图分类号:** C913.7    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1000-4149(2001)04-0067-04

## A Research on the Four Questions Concerning Perfecting the System of Social Security

ZHANG Qi

(College of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing, 100026)

**Abstract:** At present, the problem of social security is in hot debate. It is very important to set up a system of social security suitable to the social market economy and the basic condition of our country and make it to be perfect. It will not only have effect on the further reformation of China's economic system but also influence upon the stability of our society. This article analyzes these questions and holds that China's social security should keep moderate degree, give consideration to the equity, regard the real problem as a leading role and pay attention to the influence of special cultural psychology.

**Keywords:** social security; institutional perfection

一、社会保障水平的适度性问题

无论是英国最初社会救济的产生,还是

德国社会保险的出现,抑或是英国福利国家的

建成,都伴随着社会生产力的发展,也可以

收稿日期: 2000-12-14

作者简介: 张 琪(1962-),女,上海人,首都经济贸易大学劳动经济学院副教授。

注: 本论文是国家计委宏观经济研究院 2000 年重点课题“关于中国社会保障问题研究”的部分研究成果。

说社会保障是社会生产力发展到一定阶段的必然产物。并且,随着生产力发展水平的提高,各国的社会保障水平也在逐步提高,由最初的针对贫困者的救济,到面向劳动者的社会保险,再到面向全体居民的普遍福利,一步步发展和完善。今天,社会发展的事实已经认证了这样一个道理,凡工业化程度高的国家,无论保障项目及内容、保障覆盖面都比工业不发达的国家高的多。这是因为,当社会经济发展到一定阶段时,客观上就要求建立与经济能力相匹配的社会保障制度,同时要注意公平与效率之间的平衡,以及综合国力是否能够持续支撑特定保障水平。即一个国家的保障体系所提供的保障水平应当与其经济发展水平相适应。

在发展我国社会保障体系的过程中,必须注意与我国的经济程度相适应,把握好“适度”的保障水平。高水平社会保障由于其需求的刚性,会使得国民收入中用于社会保障方面的开支所占比例越来越大,用于积累的部分相对缩小,从而会损害经济发展的基础。同时,过高的保障水准降低了对劳动和私人积累的激励,从而削弱了经济增长的动力。因此我们决不能套用西方“福利国家”的要领并照搬他们的经验。当然,社会保障供给过度会产生负激励,但社会保障供给不足也容易引发社会问题。从我国总体看,目前社会保障供给严重不足,难以充当“安全网”。但从城镇职工的社会保障水平来看,有些过度,改革的方向只能保证最基本的供给。因此,我国的社会保障供给应该适度,充分认识经济发展水平的制约作用。

承认社会保障水平的适度性,要求我们在确定社会保障资金的筹集和运用的水平时,要充分考虑它对国民经济、企业和个人的影响,选择一个适度的水平。从整个国民经济来讲,社会保障水平是指社会保障支出总额占国内生产总值的百分比,测定其适度与否的标准是社会保障支出是否与国家生产力

发展水平相适应,社会保障支出的增长速度是否与国民收入及国民经济增长速度相适应,以及社会保障水平是否会对社会经济发展造成负面影响。从个人角度看,个人的社会保障缴款,在某种意义上说是一种积累,是现期消费和远期消费之间的一种权衡,取决于个人的效用函数和偏好。缴款过多,将会减少居民现期的可支配收入,影响居民的生活水平,进而影响消费。缴款少了,又不足以应付社会保障的各种支出。从企业角度看,企业的社会保障缴款也必须控制在合理的范围,否则会因高昂的劳动成本而削弱企业的国际竞争力。

## 二、社会保障原则的公平性问题

从风险的角度看,死亡、年老、伤残、疾病等风险的发生,不是主观制造的,不是人为的,而是一种客观存在。尽管作为劳动者个体来说,风险不一定发生,但对于任何一个人口群体来说,这些风险却是普遍存在的,也正因为此,人们一直将普遍性视为社会保障追求的目标,以充分实现实际上平等的公民权。但是,即使那些有最先进生产力的国家,也很难要求每个人都有完整的或充分的保护。因此,大多数国家在最初实行现代社会保障计划时,保护范围是很有限的,例如,德国最初的社会保险只针对危险比较大的行业,之后才逐步扩展保护对象,变成城镇全体人员,再扩展到全体劳动者。由此可见,社会保障的普遍性也是一个缓慢的发展过程。

我国目前的社会保障制度,不是建立在严格意义上的社会保障基础之上的,而是与城镇就业紧密相联的制度,只有特定的就业人群才能享受这种保障。这种特殊性的社会保障原则,虽然有利于市场经济竞争中成功的人员,但却难以弥补市场的缺陷,不利于缩小贫富差距和社会稳定,很难保障无收入者或低收入者的生活,我们对此必须进行改革。但也不能立即照搬根据普遍性原则建立的全民社会保障制度,这不仅不符合我国的经济

发展水平,同时也需要一定的时间才能实现。

就我国目前的情况看,采用特殊性和普遍性相结合的原则,并以建立和完善能够良性运行的、针对现有人员的社会保障制度为工作重点,对参与市场竞争的人员实行多缴费多受益的特殊性原则,保障其基本生活需要。而对其他因疾病、伤残、智力低下等诸多原因无法参与市场竞争或竞争失败的人员,采用普遍性原则,重视生存权利的实现,给予最低生活保障。当然,无论是基本生活保障,还是最低生活保障,扩大社会保障的覆盖面均必须十分慎重。一个本身不能实行良性运行的社会保障制度,盲目扩面的结果只能是背上更大的包袱,最终拖跨该制度。只有坚持特殊性和普遍性相结合的原则,并在经济发展的基础上,慎重稳妥地扩大社会保障覆盖范围,才能真正调动生产者的积极性,保持社会稳定,促进经济发展和社会进步,同时又为社会保障提供更充足的资金,最终实现社会保障的普遍性、公平性。

### 三、社会保障改革的必然性问题

社会保障产生初期,一方面是社会生产发展的产物,另一方面也是当时制度下经济矛盾和社会矛盾作用的必然结果,同时先进的政治舆论,也为社会保障的产生奠定了理论基础,刺激了社会保障的发展。二战之后,各国经济、社会、政治领域发生了巨大变化,社会保障也逐步走向“普遍福利”模式。这一模式实质上是建立在较高的人均国民收入和经济持续地高速增长基础上的。正是在经济富裕和高速增长的支持下,就业相对充分,税收增长较快,高水准社会保障也普遍受到正面肯定。但是,经济的高速增长并不能长久维持,如此高水平的社会保障供给必然会出现问题。进入70年代之后,各国的具体环境与50~60年代的充分发展时期相比发生了许多变化,不仅国民经济发展速度减慢,通货膨胀加剧,失业人口增加,而且人口老化进程加快,人民生活需求提高,这一切不仅减

少了社会保障资金的供给,还增加了社会保障资金的需求,可以说,目前大多数国家面临的问题主要都是因经济结构和人口结构变化带来的资金问题。

在这些因素影响下,各国政府从80年代开始了一系列改革。由于各国社会保障制度的过去基础和现今条件不同,其社会保障制度改革举措也各具特色。英国政府随着推动国有企业私有化、金融交易自由化和税制改革,着手将年金保险的负担逐步由国家转向企业;德国政府在原则上保留现有制度和对之进行整顿之间争论不休,采用了灵活退休年龄、提高保险费率 and 降低养老金增长幅度等措施;美国政府在不彻底改变社会保障制度的基本结构的前提下,通过税收上的优惠政策,促进私营保险业的发展,鼓励人们储蓄防老,减少国家承担的责任。可以说,社会保障的刚性特征,使其在世界的许多地方已经走到了历史的十字路口,必须为未来选择正确的方向。

我国的社会保障制度建立在计划经济时期,80年代之后随着改革开放、以及计划经济向市场经济的转变而发生了各种改革试点和探索。目前我国国有企业冗员充斥,运营效率低下。减员增效是国企改革의 必由之路,这使得原来处于隐性状态的就业不足显性化,大量的劳动者失去工作、失去收入,处于极端无助的境地。此外,政治体制改革也将使一半左右的机关、事业单位职工面临这一困境。因此,我国目前社会保障制度改革应按照生存与发展相结合的原则来建立和完善。当务之急,除了增强社会保障的激励作用 and 经济效益外,还肩负着帮助企业分流生产能力低下的人员的艰巨任务。在我国具体的政治经济环境和社会文化环境下,视社会保障制度改革为一项系统工程,对社会保障基本使命的实现、问题的解决以及改革进行有效的探索,以问题为导向,力图通过新制度的建设,有效地解决问题,化解矛盾。

根据有关问题与环境的分析,目前我国社会保障改革的最急迫任务是尽最大可能为全体公民提供最低收入保障,减少经济发展和社会进步的阻力,缓解社会业已存在和可能出现的矛盾,为国有企业改革的深化提供支持。从制度本身的建设上看,新的社会保障制度应减少企业的社会安全责任,改变以部门、企业、所有制性质、地理位置等人为分割的供款和受益标准状况,从而为企业资源的有效使用和劳动力资源的合理流动创造必要的前提条件;新的社会保障制度还应当尽可能强化激励机制,避免由于再分配引起消极影响,鼓励人们努力工作,乐于积累,从而有利于经济的长期发展;新的社会保障制度应具有渐进性的特点,注意代内公平和代际公平,根据科学的研究和预测,力争用30年左右的时间,建立起能够良性运转的社会保障制度。

#### 四、社会保障设计的文化性问题

社会保障作为人类的自我保护意识的反映,其社会心理因素在制度设计中也起着一定的作用。美国社会保障制度的产生与发展,最明显地证明了这一点。早在19世纪末20世纪初,美国就成为发达的工业国家,生产社会化程度之高称雄世界,但它却和英国、德国等欧洲发达国家不同,没有建立由国家出面举办的社会保障制度。这和美国一向标榜尊重个人、提倡自由的传统有关。在美国社会的传统观念中,雇主按效率给付工资,至于社会福利一类举措,应当按照宗教事务处理。尽管在经济危机的强大冲击下,勤劳致富的诺言被活生生的现实打破,美国政府也被迫迅速建立社会保障制度。但在社会保障制度从无到有的变化中,美国仍然保留了其独特的社会文化心理特征。

美国社会保障的独特之处表现在:医疗保险项目由私营保险公司主要承担,这是在这个世界上实行社会保障制度的发达国家中,惟一没有建立全国统一的带强制性的医疗保险

制度的国家;从世界范围内社会保障费用雇主和雇员的负担情况看,美国也是雇员负担比例高于雇主负担比例的少数几个国家之一。并且每一个项目的产生,在美国社会都伴随着一系列激烈的争论,有的是在政府与工人群众之间展开的,有的是在政府与资本家代表之间展开的,争论的焦点除了涉及谁付费、付多少之外,还与社会心理因素有关。由此可见,社会保障制度设计必然会体现该国的社会文化心理因素。

从我国目前来看,长期的计划经济体制形成的思维定势对社会保障制度改革带来一定的困难。经济改革之前,从某种程度上看,计划经济使国有企事业单位职工产生了依靠国家和企业的心理。人们曾经认为,只要在国有企事业单位找到一份职业并好好干下去,总会有饭吃,由此形成“坐等靠”思想。另一方面,对城镇部分职工实行的不需个人缴费的社会保障制度也加重了改革的难度,我们必须在充分考虑经济和社会心理承受能力的情况下,逐步提高个人缴费比例。这样也难免会触及部分人的个人利益,使得医疗保险、住房改革、养老保险步履维艰。

从另一方面看,我国许多传统文化及其所形成的观念、习惯、价值观等,也使得我们对待风险的态度与其他民族有所不同。一是具有“防患”意识。虽然改革开放以后,人们的生活水平得到了普遍的提高,但同发达的工业化国家相比,还存在着很大的差距,人们仍然处于财富和收藏的积累阶段。这种观念意识,表现在我国居民的消费行为上,与西方人相比更偏好存钱,而较少“今天花明天的钱”。二是我国的传统文化在相当程度上重视家庭功能及家庭关系,主张家庭代际关系中的双向义务和责任。在社会公德观念中,人们应当尊重老人,并认为供养老人是天经地义的事。因此,人们便有了“养儿防老”的强烈意识,对养老问题人们更多地寄希望于子孙而非社会。(下转第19页)

劳动者收入分层既是一个经济问题,也是一个社会问题。影响劳动者收入分层的既有内部因素,又有外部因素,本文只涉及了影响劳动者收入分层的内部因素,即劳动者自身的人力资本存量因素。通过对我国劳动者收入地位与人力资本存量关系的考察,发现在前40年因受平均主义思想的影响,劳动者收入的决定基本不受人力资本存量的影响。劳动者收入的层次与人力资本存量的相关性只是到了近10年才表现出日趋明显的特征。但在不同产权制度下,劳动者的收入层次与人力资本存量相关的程度仍表现出明显的不同,在国有产权制度下,这种相关性较差;在非国有产权制度,如在三资企业中,这种相关性则表现得明显。劳动者经济地位的差距在任何社会制度下都是存在的,只是站在现代人的立场上看,有些是相对合理的,比如说劳动分工意义上的收入分层和体力、智力、年龄等纯生理意义上的分层等;有些则是不合理的,比如等级、身份等人为制度形成的收入分层。因为前者可以通过劳动者自身的努力使自己的收入层次上升,而后者的收入层次则无法改变,劳动者应有的地位无法通过一个

合理的途径去实现。

本文的主要结论是:首先要承认劳动者的人力资本产权,在此基础上,制定按人力资本产权进行分配的规则;同时加速市场经济的改革,增加非国有经济的比例,使社会资源更多地按市场经济的规律进行配置,使按人力资本要素进行分配的规则能够在市场经济的环境下得以有效地运行。这样,才能真正提高教育收益率,鼓励人们努力进行人力资本投资,并通过市场这条途径来提升自己理想的社会地位,这也是未来的劳动者立足于社会并发展自己的最佳途径。

#### 参考文献

- [1] 李建民. 人力资本通论. 上海:上海三联书店, 1999. 8.
- [2] 舒尔茨. 论人力资本投资. 北京:北京经济学院出版社, 1990.
- [3] 何小培. 关于目前脑力劳动与体力劳动报酬的若干调查. 经济研究, 1992 (8).
- [4] 林水. 传统工资体制与工资双轨制下的脑体工资关系. 经济与管理研究, 1990, (2).
- [5] 李强. 1994年底北京市脑力劳动者人均月收入系数比较. 社会学研究, 1996 (6).
- [6] 赖德胜. 教育、劳动力市场与收入分配. 经济研究, 1998, (5).

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第70页)

这在广大农村表现得尤为突出。三是传统文化使得人们之间容易建立起互相帮助的良好关系,人们具有朴素的利他动机。最常见的事实是,同一个群体中的某个人遇到疾病、家庭成员去世、灾祸等事件时,常会受到其他个人的资助,并因此而度过难关。这也证明,社会自助仍将是我国化解无保障风险的主要形式之一。可见,这些传统文化,对于不完善的社会保障功能还会起到一定的补充和积极作

用。

总之,我们在设计社会保障制度和政策时,一定要充分考虑社会心理因素铸就的观念、思维方式、价值观等因素,充分发扬我们中华民族的优良传统,认真考虑和研究人们的心理承受能力,使社会保障制度真正可行、易行,减少改革的阻力。

[责任编辑 崔凤垣]