

保险类研究生系列教材

总 编 魏华林 江生忠 卓志

ZHONGGUO SHEHUI
BAOZHANG ZHIDU YANJIU

中国社会保障制度 研究

主 编 刘子操



中国金融出版社

保险类研究生系列教材

中国社会保障制度研究

主 编 刘子操

副主编 王国军



中国金融出版社

策划编辑: 王杰华

责任编辑: 单翠霞

责任校对: 张志文

责任印制: 程建国

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保障制度研究 (Zhongguo Shehui Baozhang Zhidu Yanjiu) / 刘子操
主编. —北京: 中国金融出版社, 2006. 11

(保险类研究生系列教材)

ISBN 7-5049-3871-8

I. 中… II. 刘… III. 社会保障—福利制度—研究—中国—研究生—教材 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 132150 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>, (010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 三河市瑞丰印刷有限公司

尺寸 169 毫米×228 毫米

印张 17.5

字数 324 千

版次 2006 年 11 月第 1 版

印次 2006 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—3090

定价 38.00 元

如出现印装错误本社负责调换



作者简介

刘子操，男，1952年出生。东北财经大学金融学院教授、中国保险学会理事、中国平安保险集团社会监督员、首创安泰人寿保险公司诚信监督官、大连市保险学会副会长、大连市仲裁委员会仲裁员。1982年毕业于辽宁财经学院，并留校任教，从事计划经济学教学工作。1993年转入保险学教学领域，主讲《保险学》、《人身保险》、《保险会计》和《保险营销学》课程。

至今已出版专著和教材多部，代表作主要有《保险服务论》（东北财经大学出版社，1999）、《健康保险》（中国金融出版社，2001）、《保险企业核心竞争力培育》（东北财经大学出版社，2005）、《保险学》（中国金融出版社，2002）、《保险营销学》（台湾五南出版社，2003）、《人身保险》（中国金融出版社，2004）等。已发表论文数十篇，其中在国家级重点刊物上发表的文章有6篇。

编写说明

近年来，我国保险教育发展很快，表现在高层次保险人才的培养上，就是保险研究生的招生规模迅速扩大，其增长速度远远超过了保险本科生的增长水平，与此相关的保险研究生教学的重要性也更加凸显出来。然而遗憾的是，时至今日，我们还没有一本专供保险研究生教学使用的教材，各个学校只能是“技工不够力工代”，采用一些国外的教材或者采用讲专题的形式来勉强应付研究生教学的需要，其效果自然会打折扣。

保险研究生教学的需要，迫使我们多家院校走到一起，研究和筹划编写一套保险类研究生系列教材，《中国社会保障制度研究》就是其中之一。本书采用专题的形式，以理论背景介绍、现有研究成果、有待研究的问题为序，对社会保障制度的有关问题进行深入细致的研究，其用意在于：通过教材的有关内容，使学生对所要研究的问题的现有状况、理论的前沿问题有一个总体的把握，以便在老师的引导下，对问题进行深层次的思考，在有限的时间内，获得更多的知识。

本书由东北财经大学刘子操担任主编，对外经济贸易大学王国军担任副主编。具体的编写分工是：东北财经大学的刘子操老师编写第一章、第四章、第七章、第八章；对外经济贸易大学的王国军老师编写第九章、第十章；东北财经大学的朱劲松老师编写第二章、第三章；辽宁大学的王立军老师编写第五章、第六章。

客观地说，编写研究生教材对本书的几位作者还都是第一次，因此，尽管在编写之前中国金融出版社和相关院校一起研究形成了一个编写规范，尽管在写作过程中我们多次沟通，尽管我们已尽了最大努力，但目前呈现在大家面前的这本书，肯定还会有许多不足之处，但愿将它作为大家点射的靶子，以期在批评声中不断提高。

目 录

第一章 社会保障制度的一般理论研究	(1)
专题一 社会保障制度模式选择	(1)
专题二 社会保障基金的筹集与运营	(14)
专题三 社会保障水平	(27)
专题四 社会保障管理体制	(34)
第二章 社会养老保险制度研究	(48)
专题一 我国退休年龄研究	(48)
专题二 农村社会养老保险问题	(58)
专题三 社会养老保险筹资模式	(65)
专题四 社会养老保险基金收支平衡问题	(73)
专题五 社会养老保险基金管理	(81)
专题六 社会养老保险基金投资	(88)
第三章 社会医疗保险制度研究	(98)
专题一 社会医疗保险制度研究	(98)
专题二 医疗保险中的道德风险及其控制	(112)
专题三 补充社会医疗保险	(126)
第四章 失业保险制度研究	(135)
专题一 如何构建就业保障型失业保险制度	(135)
专题二 就业保障是我国失业保险制度的发展取向	(148)
第五章 工伤保险制度研究	(161)
第六章 生育保险制度研究	(168)

第七章 社会福利与社会救助制度研究	(174)
专题一 社会福利制度研究	(174)
专题二 社会救助制度研究	(185)
 第八章 城市化进程中的社会保障问题	 (195)
专题一 失地农民的社会保障问题	(195)
专题二 农民工的社会保障问题	(205)
 第九章 社会保险与商业保险研究	 (216)
专题一 商业保险在社会保障体系中的角色定位	(216)
专题二 社会保险与商业保险的协调发展	(228)
 第十章 企业年金制度研究	 (244)
专题一 企业年金与基本养老保险的契合	(244)
专题二 保险公司在年金市场的定位与运作模式	(259)

第一章 社会保障制度的 一般理论研究

专题一 社会保障制度模式选择

一、理论背景介绍

社会保障制度是国家和社会通过立法，采取强制手段对国民收入进行再分配，形成社会消费基金，对年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他灾害发生而使生存出现困难的社会成员给予物质上的帮助，以保证其基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。社会保障制度的核心内容是社会保障制度模式，社会保障制度模式决定社会保障的项目，决定社会保障的覆盖范围，决定社会保障水平，决定保障基金的筹集方式和供给方式，因此，选择和建立一个什么样的社会保障制度模式至关重要。

我国的社会保障制度始建于新中国成立之后，具体可分为这样几个阶段：（1）创建时期（1949年10月~1957年）。建立了企业职工社会保险制度，建立了国家机关工作人员的社会保险制度，建立了民政部门的社会保障制度。（2）全面建设时期（1957年~1966年5月）。颁发实施了统一企业和国家机关的退休退职制度的规定，对公费医疗和劳保医疗作了适当的改革，规定了被精简职工的社会保险待遇，规定了职业病范围和职业病患者的待遇，在农村举办合作医疗。（3）破坏停顿时期（1966年~1976年10月）。社会保障事业受到严重干扰，正常业务陷入停顿状态。（4）初步建立具有中国特色的社会保障制度时期（改革开放以来）。改革开放以来，特别是党的十四届三中全会确定了我国是社会主义市场经济以后，作为市场经济重要支撑系统的社会保障制度的建立和研究进入了一个崭新阶段。

经过不断的改革完善，社会保障已逐渐成为一项基本的社会制度，国家—社会保障制的特色日益明显地得到体现，即新的社会保障系统独立于各个单位之外，国家仍然主导着社会保障制度安排，但政府、企业（单位）、社会成员都按法定规则承担着相应的责任。新的社会保障制度以社会保险为核心内容，

以社会福利、社会救助为重要组成部分,以商业保险为补充,基本上形成了一个制度框架。但新的社会保障制度模式体系还不健全,还存在着立法滞后、责任划分不清、地区发展不平衡等问题。

与此同时,学术界对社会保障制度模式的研究也倾注了极大的热情,在大家的努力下,社会保障制度模式的研究不断被推向更深层次。但许多问题仍然没有定论,整个社会保障制度模式仍处于选择阶段。

二、现有研究成果

1. 建立社会保障制度模式的理念。

价值理念和政策取向是社会保障制度模式设计的基础和前提,大家认为,兼顾公平与效率是社会保障制度模式建设的核心理念。公平是指社会保障要面向全体社会成员,形成一种机会均等的保障;效率是指通过为社会成员提供基本生活保障,为他们解除后顾之忧,从而调动其劳动的积极性,提高工作效率。

公平、效率与社会保障制度密切相关。公平是社会保障的本质和核心,社会保障制度从其建立之日起,就有互助互济、保障公平的固有特性,社会保障的目的在于通过社会财富再分配使社会全体成员能够得到最基本的生活保障,实现社会公平,以维持社会和经济的稳定。效率是社会保障制度正常运行的物质保证,效率的任何下降,都会造成或加重社会保障制度的实施困难。但世界许多国家的经验证明,如果过分强调公平,把社会保障的范围定得过宽,水平定得过高,不但会降低效率,对社会的进步和经济的发展反而有害而无益。因此,社会保障制度既要坚持公平,也要体现效率,寻求公平与效率的统一。

虽然大家认同公平与效率兼顾理念,但在实践中以何者为先却存在两种意见。大多数认为,应兼顾公平与效率、效率为先。效率与公平是人类社会发展所追求的永恒主题,它们共同体现在社会主义的本质当中。解放生产力,发展生产力,实现效率目标,是实现公平目标的客观基础,真正意义上的公平必须以效率为先导,没有效率的公平只能导致平均主义;消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕,实现公平目标,是实现效率目标的社会保障,建立在公平基础上的效率才有持续发展潜力,没有公平的效率必然导致社会秩序的混乱。要正确把握公平与效率的关系,在具体的处理上应注意这样几个因素:属于市场机制作用的范围,其分配必须服从市场规律,以竞争为导向,以贡献为标准,适者生存,强者发展;对一些市场无能力或不能覆盖的分配方式,则应以道义为导向,以基本生活需要为标准,在财力允许的范围内,以平等优先;

平等是相对的,在份额、绝对额相同的情况下,可能由于接收者的状况不同出现不平等;效率的本身意味着平等,或者说是一种更高级的平等。少数人认为^①,社会保障制度天然地追求社会公平,而市场经济天然地追求效率,在社会保障制度模式的建设中应当确立公平优先兼顾效率的价值取向。从人类社会的发展进程及社会保障的产生与发展进程出发,社会保障制度从非正式制度安排的各种慈善事业到各国的正式制度安排,其发展变迁在很大程度上起于慈悲、止于正义,也是为了维护社会稳定、矫正“市场失灵”,实现经济社会的协调发展。社会保障制度受整个社会经济关系制约,但它本身必须是公平优先,在此基础上兼顾效率。公平优先兼顾效率应是我国目前和今后一段时间社会保障制度的政策取向。

2. 建立社会保障制度模式的原则。

人们普遍认为,社会保障制度模式的设计要受到包括社会制度、经济发展水平、历史的传统、民族习惯、人们的价值取向等多种因素的制约,在制度模式构建中必须遵循一定的原则,包括:

(1) 注意与我国的国情相结合。综观世界各国的社会保障范围,社会保障项目,社会保障待遇水平,无一不受到本国经济发展水平的制约与影响。各国的社会保障制度都有随着本国经济的发展,呈现出社会保障对象的范围由窄到宽,项目由少到多,待遇水平由低到高的共同特点。我国目前仍处于社会主义初级阶段,我们必须充分考虑到我国现阶段的经济状况和基本国情,对社会保障项目设置不能过多,范围不能过宽,标准不能过高。具体而言,要视社会经济发展水平和国家财力而定,视企业和职工个人负担保险费的能力而定,视社会保障的历史与民族传统习惯而定。

(2) 坚持与改革目标相一致。以公有制为主体,多种经济成分长期并存、共同发展是我国的基本经济制度,在此基础上,逐步建立市场经济体制,是我国经济体制改革的目标。与其相适应,社会保障制度模式的设计,必须与这一改革目标相一致。

(3) 坚持多种保障形式并存、有主有次、相互配合、相互促进,发挥社会保障整体功能。

(4) 充分发挥商业保险的补充作用。商业保险的功能和保障范围与社会保障有许多共同之处,两者有一定替代作用。因此,应将商业保险作为社会保障制度模式的一个重要组成部分加以考虑。

^① 郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,41页,中国人民大学出版社,2002。

对社会保障制度模式的设计原则也存在一些不同的观点：

(1) 在社会的过渡转型期，政府有效地发挥作用十分关键，同时应坚持社会保障制度的基础性、差异性和过渡性原则。基础性是指社会发展的现时基础，社会保障制度模式不能脱离社会环境而独立地存在；差异性是指中国的社会经济形态、社会文化状况和社会经济结构不同于国外；过渡性是指中国社会保障制度的建设具有阶段性。^①

(2) 考虑到当前的体制问题、经济与社会发展的长期需要，保障广大人民群众基本生活安全的需要，中国经济体制完善的需要，多种经济成分共同发展以及劳动力市场化的需要，以及城市化与工业化的发展趋势和中国经济的现实，未来的社会保障制度改革和发展的基本目标应当是低水平、广覆盖、可持续和促发展。无论是体制框架设计，还是特定保障项目的制度设计，都应遵循这一基本目标。^②

(3) 人的基本生活的需要即生存权，是人权保障的基础，这是人人都应享受的最基本的权利，社会保障必须满足人们基本的生活需要，这是社会保障法应规定的最基本的内容；社会保障的对象应包括全体社会成员，凡是国家的公民都应平等地享有社会保障的权利。这一原则不仅要在社会保障项目中的社会福利、社会救助法律、法规中体现，也要在社会保障的其他项目中，如养老保险、医疗保险等保障项目中体现；现阶段我国城乡之间在生产水平、就业结构、收入水平和消费方式等方面差别很大，决定了我国社会在一段相当长的时期内仍然是二元体制。因而，在保障形式、项目标准以及适用的法律、法规方面要有所区别。

3. 中国社会保障制度模式选择。

中国应构建一个什么样的社会保障制度模式，仁者见仁，智者见智，概括为这样几种观点：

(1) 中国的社会保障制度模式应是一种兼顾公平与效率、城乡整合、传统与现代相结合的社会保障模式。应将社会保险和社会救助作为其核心项目，社会保险保障的是人们的基本生活水平，社会救助保障的是人们的最低生活水平，二者相互配合、相互补充，所以要进一步扩大社会保险的覆盖面，加快社会救助制度的建设；应逐步实现社会保障项目的制度形式与待遇水平的城乡衔接，为此，要逐步建立覆盖城乡全体劳动者的基本养老制度，逐步建立统一的

^① 李珍、万明国：《中国过渡期社会保障的政策选择分析》，载《社会保障制度》，2004（3）。

^② 葛延风：《建立广覆盖、低水平、可持续、促发展的社会保障制度》，载《前线》，2004（3）。

大病统筹医疗保险制度,逐步实行全民统一的社会救助制度;应当在继承民族优秀传统保障特色的基础上实现现代社会保障制度的创新,为此,要根据经济发展水平的变化,探索二者灵活结合的形式;探索符合民族传统的现代化社会保障的实现方式;通过有效措施强化舆论对民族优秀保障传统的宣传。^①

(2) 我国的社会保障制度模式应该是:以社会保险为基础,即为社会成员提供最基本的生活保障,是解决生存权的问题,有了生存权才谈得上发展权,才谈得上社会的稳定和发展;以社会救助、社会福利为重要组成部分,这是因为社会救助和社会福利是任何社会都不可缺少的社会政策,要为社会成员提供普遍的福利,为特殊困难的人群提供救助;以商业保险为必要补充,即把商业保险放在社会保障体系内一并考虑。

(3) 我国的社会保障制度应由四个部分构成:一是社会救助,它面向贫困者,保障无依无靠的绝对贫困者生活,保障因天灾人祸使生活暂时陷入拮据的家庭和个人的生活,保障生活水平低于国家最低标准的家庭和个人的生活;二是社会保险,它面向工资劳动者,为退休者、失业者、工伤残疾者、患病者、生育女工提供相应的保障;三是社会福利,它面向全体居民,内容包括公共卫生设施、居民住房、财政补贴、生活津贴等;四是社会优抚,它面向军人和烈属,内容包括对退伍军人进行安置、对烈属进行抚恤、给现役军人及家属优待等。

(4) 中国的社会保障制度应该是多元协调模式,其主要内容和特征是:城市和农村的社会保障起点不同、项目不同、组织管理方式不同、近期发展方向不同,因此,城市和农村具有不同的社会保障制度;传统的社会保障模式单纯依赖国家出资并由政府包办,这种体制因国家财力有限而延缓了社会保障事业的发展,因此,在建立多元协调模式中,逐步形成社会保障基金筹资和管理使用上的多元主体结构;国家应通过制定发展战略、制定政策和法规进行有效管理,对城乡不同模式的发展、各子系统与各个项目的分工进行协调。

4. 城乡社会保障制度的建立。

二元社会经济的存在,使我国的城市和农村形成了基本割裂的二元社会保障制度。人们普遍认为这种现象不可能也不应该永久地持续下去,改革的目标是社会保障制度城乡一体化。但如何进行过渡性的制度安排,为将来城乡一体化的社会保障制度创造条件,或者说如何实现城乡一体化的社会保障制度目标,人们的看法不统一。

^① 李迎生:《中国社会保障制度的模式选择》,载《科学社会主义》,2004(4)。

(1) 现阶段城乡社会保障制度衔接模式：一是这对在事实上已经成为“城镇人口”的非农业化人口，他们在城市中已经拥有较为稳定的职业和收入，应该允许其进入现在的城镇社会保障体系，与城镇劳动者享有同等的权利；虽已进入城市，但还没有站稳脚跟的农村人口，建立一种针对农民工的包括养老、医疗、工伤在内的社会保障体系；对农村人口应仍发挥家庭保障和土地保障的作用，但应逐渐淡化其功能，取而代之的是制度化的农村社会保障体系；对农村中的贫困人口，应建立农村最低生活保障制度向其提供救助。^①

(2) 由于中国工业化与社会经济结构转型的特殊性，目前城市实行的社会基本养老保险与基本医疗保险以及最低生活保障可设计为城乡共享项目，其他方面项目则可根据城乡实际情况保持一定的差异。改革应以社会保险为重点，在加快城市职工社会保险制度规范化、制度化的同时，采取积极措施将乡镇企业职工、进城农民工逐步纳入进去，并使之最终与前者统一。在农村，则构建一种既与目前实际吻合，又便于未来与城市整合的社会保障制度框架。^②

(3) 农村社会保障制度从发展阶段来看，有三种升级模式，即转型模式、市场模式和目标模式。转型模式是指在目前社会经济转型期，应建立以家庭保障为基础，在富裕地区发展“个人责任制”社会保险，引导鼓励农民参加商业保险；在贫困地区，发展以国家、社会救济为主的社会保障制度模式。市场模式是指在社会主义市场经济充分发展的基础上，应建立以“家庭和福利机构”为依托，政府倡导的“个人责任制”、强制储蓄性社会保险为基础，商业保险为主导，社会救济等保障形式为补充的储蓄保险主导型的社会保障制度模式。目标模式是指城乡一体化的社会保障模式，及建立以政府参与的、社会互济性强的社会保险为基础，商业保险为主导，其他保障形式为补充的保险主导型社会保障模式。^③

(4) 建立三维的社会保障制度，它由三个层次构成：一是建立覆盖全国城乡统一的法定的基本保障，基本保障由城乡社会福利、城乡社会救助、城乡社会优抚安置或城乡最低生活保障制度构成，全体社会成员都有权享受，它保障全体公民在生命波折期最基本的生活需要。二是建立省级统筹的补充保障，

① 樊纲：《城乡社会保障制度衔接模式探讨》，载《浙江社会科学》，2004（4）。

② 李迎生：《以城乡整合为目标，推进我国社会保障体系的改革》，载《社会科学研究》，2002（1）。

③ 杨翠迎：《中国农村社会保障发展模式研究》，载《农业经济》，2002（10）。

它作为基本保障的补充,提供给所有企业事业单位的员工。三是建立以商业保险为主的附加保障,主要为那些不满足基本保障和补充保障的收入较高的公民的保障。^①

5. 国外社会保障模式及其存在的问题。

(1) 国外社会保障模式。

国外社会保障模式归纳起来,主要有四种类型:

①自保公助型(投保资助型)。自保公助型的保障模式是一种政府以立法方式强制实施的,将权利和义务作为对等条件,以个人和企业投保为主的社会保障制度。

自保公助型社会保障模式具有以下几个特征:具有强制性,政府进行社会保障立法,以法律的形式确保社会保障制度的实施;对公民来说,社会保障是权利与义务的统一,公民只有履行了交费义务,才能依法享受各种社会保障;保障资金来源多元化,交费以个人和企业为主,同时争取社会各界的资助,政府也以不同的形式和标准拨款资助;保障范围大,几乎覆盖了全体社会成员;保障项目较多,在一定程度上解决了人们的生、老、病、死、残、失业等后顾之忧。

自保公助型社会保障起源于德国,后被美国和日本所仿效。

19世纪80年代,德国的俾斯麦政府采用“国家干预”的做法,先后在1883年、1884年和1889年制定了《疾病社会保险法》、《工伤事故保险法》和《老年和残障社会保险法》,开创了社会保险之先河。

由俾斯麦创建的社会保险制度,在20世纪30年代之后,为一些西欧国家和美国所仿效,并逐步完善为社会保险型社会保障制度。特别是在1935年,美国颁发的《社会保障法》,不仅继承了俾斯麦的那一套理论和做法,而且还吸收了凯恩斯提出的“有效需求”以及依靠政府干预摆脱失业和经济萧条的理论与建议,进一步确立了“保险费部分由雇主、部分由雇员交纳,国家为伤残和养老提供津贴的原则”,这样,就形成了以权利和义务为对等条件,以个人和企业投保为主的自保公助型社会保障制度。

②国家福利型(全民福利型)。国家福利型社会保障模式是一种国家以立法形式强制实施的,费用基本上由政府承担的,对全体社会成员进行全方位保障的社会保障制度。

国家福利型社会保障模式具有以下几个特征:国家以立法形式强制实施,

^① 王国军:《建立农村社会保障制度的必要性和可行思路》,载《科技导报》,2002(9)。

并设有多层次的社会保障法律监督体系；个人不交纳或只交纳少量的社会保险费，福利开支基本上由企业和政府负担；保障项目齐全，即不只限于某一个保险项目，且推及于凡是造成生活困难和影响经济不安定的灾害，都以最适当的方式予以保障，一般包括从出生到死亡的一切福利，标准也较高；具有普遍性和全民性保障的对象为全体社会成员，各种保险制度不局限于劳动者本人，还推及其家属；其目标是对每个公民的一切生活及风险，诸如生育、老年、疾病、死亡、鳏、寡、孤、独、残疾以及灾害都给予社会保障，从而不仅使公民免遭贫困、疾病、愚昧、肮脏和失业之苦，而且在于维持社会成员一定标准的生活质量，增强个人安全感。

国家福利型社会保障制度由英国首创，而后在北欧各国实行。

国家福利型社会保障制度来源于福利国家的福利政策，其理论依据是“福利经济学”，主要代表人物是英国剑桥学派的阿瑟·塞西尔·庇古。他认为国民收入越大，社会福利越大，国民收入分配越平均，社会福利越大。所以，在不减少国民收入总量的前提下，“提高穷人所获得的实际收入的绝对份额，往往能增加经济福利”。国家可以通过征收累进税，举办社会福利设施等措施，实行财富从富人向穷人的转移，达到收入均等化。

国家福利型社会保障制度是以《贝弗里奇报告》为依据建立起来的，它提出六条原则：“基本生活资料补贴标准一致的原则；保险费标准一致的原则；补贴金务必充分的原则；全面和普遍的原则；管理责任统一的原则；区别对待的原则。”体现了两个基本点：一是社会保障以保障居民拥有维持生存所必需的生活资料为最低限度；二是社会保障应惠及全体居民及各种不同的社会阶层，所有公民，无论是就业者还是非就业者，也不论是否参加过工作，都有权获得基本的社会保障。

③自我积累型。自我积累型是一种由政府强制推行的自有自用、自我保障的社会保障制度，新加坡是其典型代表。

新加坡的社会保障制度称之为中央公积金制度，它始建于1955年7月。该制度要求所有工人及其雇主都必须按期交纳中央公积金，本金连同利息记入到每个工人的名下，在工人年老、疾病或死亡等不测事故发生时，中央公积金管理机构付给工人或其遗属一次性总付的全部储蓄和利息。投保人在生病、失业或购置住宅时，可以中途支取部分储蓄。

新加坡社会保障制度的特点是：强调自食其力、自力更生、自我保障，强制推行统一的个人储蓄，资金来源于职工工资收入的一部分；以福利为主，以社会保障为辅，不具备再分配和社会调剂功能；激励作用突出，养老金额与个

人劳动贡献或劳动报酬挂钩,多赚钱、多存钱才能多受益,要获得更充分的保障,就必须努力工作,争取更多的收入;从单一功能发展到多种功能,从而使公积金走向一种以自我保障为主,辅之以社会保险的综合性自我保障体系。公积金的使用和管理有严格的法律程序。

④社会保险型。社会保险型是一种以社会保险为主体、辅之以其他保障手段的强制性的低水平的社会保障制度。

社会保险型社会保障模式的特点是:保障的对象主要是城镇劳动者;保障的水平是基本生活需求,解决病有所医、老有所养问题;保障项目最主要的是养老和医疗,失业、工伤、女工生育实施的不普遍;保障实施方式是强制性的,通过立法由政府强制实施;保险费的交纳由国家、单位和个人共同承担。

(2) 国外社会保障模式面临的主要问题以及对我国的启示。

20世纪60年代,社会保障制度在世界范围内得到了广泛的发展,也被公民所普遍接受。但到了70年代以后,社会保障制度(包括我们所讲的四种不同的社会保障制度)都遇到了一些棘手的问题:①随着全球人口的老龄化、人口寿命的延长,形成了庞大的受养人口,抚养比不断下降,养老负担日益沉重。②广覆盖、多项目、高标准,极大地增加了纳税人的负担。③社会保障费用过多,使国家财政不堪重负。④过高的费用进入企业产品成本,导致企业竞争力下降。⑤高而全的社会保障养了一批专门依赖社会福利生活的“懒人”,公平牺牲了效率。⑥医疗费用节节攀升,在日新月异的新技术下,医疗技术与医疗保障所能提供的资金支持之间的鸿沟越来越大。

这些问题留给我们诸多的启示与思考:

①在公平与效率之间如何选择?公平与效率是一种对立统一的关系,任何一方的增加都要以对方的损失为代价。

②养老保险体系是单一支柱还是多支柱?单一支柱即老年人口的养老保障仅仅依靠社会养老保险,多支柱则除此之外,还有企业年金、商业保险等。

③社会保险的交费以个人为主还是以国家、企业为主?我国目前的社会养老保险设定的费率为28%,其中国家和企业承担20%。

④可否将医疗保险从社会保险中剥离出来?公民的医疗保险需求,可通过投保自愿性质的商业医疗保险得到满足。

⑤社会保障水平只应维持在满足个人的最低生活需要上?即依靠社会保障生活只能维持活命,无法顾及生活质量。

三、有待研究的问题

1. 社会保障制度模式的建制理念与原则问题。

理念和原则是社会保障制度设计的指导思想,有什么样的理念和原则,就有什么样的社会保障制度模式,因此,在理念和原则上达成共识是非常重要的。但正如我们在本专题第二部分阐述的那样,在这个问题上人们存在着一些分歧,而择其要者,莫过于兼顾公平与效率,公平为先还是效率为先的争议。多数人的观点是兼顾效率与公平,效率为先。社会保障制度作为社会的“安全网”和“减震器”,其本身就是社会追求公平的产物,它通过再分配手段,给予那些由于年老、疾病、伤残、死亡、失业以及因其他灾害事故发生,生活出现困难的人们以物质帮助,从而实现社会公平。然而公平的实现必须建立在一定的物质基础之上,社会保障制度的安排必须保证经济的顺利发展。西方发达国家社会保障制度在20世纪70年代后期陷入危机的教训告诫人们,社会保障制度的设计,要考虑公平,更要考虑效率,如果妨碍了效率的提高,就必然影响经济的发展,社会公平也就失去了物质基础。

效率是一个经济学的范畴,其具体形式有资源配置效率、生产效率和X效率三种。资源配置效率是指资源的有效配置,使其发挥最大的作用;生产效率包括动态效率和技术效率,动态效率着重于微观领域维持经济增长的能力,技术效率着重于以既定的资源创造出更多的价值;X效率是说,企业是个人的集合体,企业的整体效率常常取决于其内部每个人的行为,未能充分挖掘企业生产效率的现象,是与配置效率完全不同的效率问题,在其性质尚未明确定义的情况下,被称为X效率。只有效率提高了,才能创造出日益丰富的物质资源,效率是在发展社会生产力基础上达到公平的桥梁,是保障基金筹集和使用的关键。

不同的意见认为,出于制度的不完善、宏观政策的选择不当等造成社会成员在竞争过程中不公平的结果,这种不公平与他们的努力关系不大,要解决这一矛盾,在社会保障制度设计中必须考虑这一过程中的公平,体现公平优先的原则。

与此类似的观点还有在初次分配领域应坚持效率优先的原则,在再分配领域应突出强调公平。

2. 社会保障制度模式问题。

在本专题第二部分我们介绍了具有典型意义的四种社会保障制度模式,实