

广州市情丛书

广州市人民政府地方志办公室 编

广州社会保障
事业发展研究

Research on the Development of Social
Security in Guangzhou

谢宇 谢建社 编著

广东人民出版社

广州市情丛书

广州市人民政府地方志办公室 编

广州社会保障
事业发展研究

Research on the Development of Social
Security in Guangzhou

谢宇 谢建社 编著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广州社会保障事业发展研究 / 谢宇, 谢建社编著.

--北京: 光明日报出版社, 2016. 9

ISBN 978-7-5194-2046-8

I. ①广… II. ①谢…②谢… III. ①社会保障—研究—广州 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 233319 号

广州社会保障事业发展研究

编 著: 谢 宇 谢建社

责任编辑: 曹美娜

责任校对: 赵鸣鸣

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078251 (咨询), 67078870 (发行), 67019571 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmchs@gmw.cn caomeina@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 1/16

字 数: 205 千字

印 张: 13

版 次: 2017 年 1 月第 1 版

印 次: 2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5194-2046-8

定 价: 39.00 元

版权所有 翻印必究

《广州市情丛书》编审委员会

主 任：黄小晶

副主任：胡巧利 叶文昕

委 员：（按姓氏笔划排列）

卢玉华 阳晓儒 陈文敏 林燕英

常国光 曾 新 谢建新

编 务：郑剑锋 刘德敏

《广州市情丛书》出版说明

广州，国家历史文化名城、国家中心城市、国际商贸中心和综合交通枢纽。公元前214年，秦平岭南，建番禺城，至今已2230年的建城历史，经历滥觞、开拓、发展、繁荣的沧桑巨变。中华人民共和国成立后特别是改革开放以来，广州城市建设全面提速，城市布局不断优化。1998年起，围绕“一年一小变”“三年一中变”“十年一大变”的目标，加快城市交通设施、市政工程建设步伐。2000年，广州提出“东进、西联、北优、南拓”的城市发展战略，番禺、花都撤市设区，城区面积增加近两倍，广州城市格局由“云山珠水”拓展为“山水城田海”。2014年2月，广州新一轮行政区划调整，市辖区面积从3843.43平方千米扩大至7434平方千米，“大广州”破茧而出。

广州作为海上丝绸之路发祥地和岭南文化中心地，有着辉煌的商贸发展史和灿烂的历史文化。深入挖掘广州丰厚的历史文化资源，开展重大决策、重要产业、重大事件等专项资料的搜集整理，形成独具特色的市情资料成果，不仅能弥补地方志资料年报的不足、丰富广州第三轮修志资料，而且能服务经济社会发展大局，提高公共文化服务能力和水平，满足广州市各级党委政府、社会各界和广大人民群众的不同需求，使其“较快地了解一个地方的山川地貌、乡情民俗、名流商甲，桑麻农事，可以从中找出有规律性的东西”（习近平总书记语）。

《广州市情丛书》系列共12本，选题围绕“资政、存史、育人”的宗旨，着眼于服务城市中心工作、服务社会、服务市民，涵盖广州政治、经济、社会和生态建设以及历史文化等方面，包括《三朝古都广州》《大城

善治》《广州现代工业和信息化服务业》《广州现代服务业》《发展中的广州现代农业》《广州文化创意产业》《新常态下的公共决策服务理论探索》《广州现代城市建设与环境治理》《生活垃圾处理的广州之路》《广州社会保障事业发展研究》《广府居家习俗》《变革中的广州》，注重突出广州地方特色和时代特色，也有较深入、较系统的理论总结，较全面地反映广州风土人情和社会生活各方面的发展情况。

为编好《广州市情丛书》，广州市人民政府地方志办公室广泛发动社会力量，从政府相关部门、研究机构、高等院校和社会组织中选择熟悉广州市情的实际工作者、具有较高学术素养的专家学者担任主编、作者，并组织专家对丛书编写提纲进行评审。在此，对各有关单位、各位专家学者的大力支持、辛勤耕耘和热情付出表示衷心感谢！地情文献具有不可替代的重要文化价值和研究价值，随着时代的发展和科技的进步，地情文献的开发利用将会更加有效，地情文献的价值将会得到更好的发挥。

广州市人民政府地方志办公室

二〇一六年九月三十日

前 言

社会保障是民生之基，社会保障事关全体国民的切身利益，是社会进步与文明发展的重要标志。

伴随着经济改革与社会转型的推进，广州作为中国改革开放的前沿阵地、改革发展的排头兵，社会保障制度在改革中探索前进、在实践中不断完善；与此同时，社会保障理论创新与实践经验亦在不断形成。无论是社会保障制度改革与发展，还是社会保障理论创新与实践探索，都需要认真总结，从而指导实践，不断创新。正因为如此，改革开放以来，广州市委市政府始终把“关注民生、重视民生、保障民生、改善民生”作为管理与服务工作的重点，从切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题着手，基本建立了与广州社会经济发展水平相适应、城乡统筹相结合、民众利益多层次、服务需求全覆盖的社会保障体系，为改善民生、保障人民基本生活奠定了坚实的基础。

一、广州社会保障研究的意义

党的十八大报告用了较大的篇幅阐述了民生与保障的问题，奏响了幸福民生的时代最强音。充分体现在十八大报告关于保障和改善民生的重要论述，浓墨重彩地描绘了一幅民生发展的幸福画卷。报告指出：“提高人民物质文化生活水平，是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。”从这个意义上说，无论是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴宏伟目标，还是经济、政治、文化、社会、生态“五位一体”总体布局，实际

上都贯穿着切实关注民生、重视民生、保障民生、改善民生这条主线，都以努力让人民过上更好生活为目标和归宿。报告论述了教育、就业、收入、社保、医疗这五个与人民群众关系最直接、最密切的现实问题，强调要“努力办好人民满意的教育”、“推动实现更高质量的就业”、“千方百计增加居民收入”、“统筹推进城乡社会保障体系建设”和“提高人民健康水平”，这些令人鼓舞而又实实在在的举措，彰显出执政党“权为民所用、利为民所谋、情为民所系”的执政理念，以实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的民生诉求。报告把改善民生问题作为重点阐述，把发展教育、扩大就业、收入分配改革、完善社会保障体系、建立基本医疗卫生制度、完善社会管理等作为解决民生问题的切入点。为此，广州在社会保障领域的首要目标，就是要在全国率先建立一个人人享有、覆盖城乡居民的社会保障体系，切实保障老百姓的基本生活。可见，加强广州社会保障工作，是广州新型城镇化发展的迫切需要。做好这项工作，对于保护广州城乡劳动者与来穗建设者的合法权益有着重要作用，意义重大。

（一）广州社会保障理论与实践探索有利于引领全国新潮流

改革开放以来，广州都是引领全国潮流、启风气之先的省会城市，这一点体现在广州社保体系、社会救助体系和社会福利体系上面。广州社会保障体系主要包括基本养老保险、失业保险、基本医疗保险、工伤保险、生育保险等各种社会保险，以“防贫”为目的，是社会福利制度中最基本的制度；社会救助体系主要包括居民最低生活保障制度、救灾救济、扶贫即反贫困和紧急救援等，以“济贫”为目的，是社会福利制度中最基础的部分；社会福利服务体系主要包括优抚安置和老年人、残疾人、残儿童社会福利等，以扶老、助残、救孤为目的，是社会福利制度中极具发展前途的事业。这三大体系所包含的项目最主要的区别是实施对象、保障水平和保障方式不同，奉行的原则不同，资金来源不同。政策扶持和财政支持体现的是政府在社会福利制度建设中的责任，因为社会福利属于广义的财政分配范畴，是政府行使社会管理、服务和监督职能的重要体现，也是各项

社会福利事业发展的有力保障，而政策扶持是建设社会福利制度所必不可少的。社区是一定区域内有相互利益关系的居民组成的利益共同体，成员之间有某种程度的利害关系，也就存在着相互支援的可能与能力，由此形成亲朋之间、邻里之间、社区成员之间天然的社会支持网络，是社会福利制度得以落实的基础。广州社会保障制度，适应地方经济社会的发展需要，有利于进一步体现广州先行先试的特点，有利于广泛动员、合理配置各种社会资源，有利于体现社会政策的公平性，更有利于形成良好的社会风气。

（二）广州社会保障理论与实践探索有利于资源的重新配置

广州社会保障的目的在于化解人们现实生活中的风险与矛盾，满足人的生活与发展需要，维护社会竞争条件下的起点公平和发展中的过程公平，从而起到稳定社会秩序的作用。从政治经济学角度来看，社会保障是社会财富的一种再分配，是调节社会公平的重要手段；从发展社会学角度来看，社会保障制度作为一种安全机制，能够保证社会再生产的正常运转，促进社会生产的发展；从公共管理学角度来看，社会保障还是公共管理的内容，社会保障是最重要的公共物品，同时还是一项非常重要的公共政策。国家通过社会保险、救济、福利、安置、互助，进行社会财富再分配，适当缩小各阶层社会成员之间的收入差距，避免贫富悬殊，使社会成员的基本生活得到保障，基本功能是协调社会关系，维护社会稳定。所以说，社会保障所体现的经济保障、服务保障、精神保障，无疑是社会经济发展的稳定器。

建立健全与广州地方经济发展水平相适应的城乡社会保障体系，有利于改善城乡弱势群体和贫困群体的生活，减轻家庭负担、增加居民福利，促进社会和谐，缓和社会矛盾，降低社会风险，维护社会稳定，实现国家长治久安的战略目标。

（三）广州社会保障理论与实践探索有利于促进社会的和谐

广州社会保障是以人为本的具体体现，突出了以人为本的宗旨，从而减轻了社会压力，缓解了社会诸多的矛盾，促进社会和谐。有研究表明，

如果社会财富分配不公平、社会人员贫富差距悬殊社会经济制度将面临严重的动力问题,这样,社会就会出现动荡,难以维持社会的基本稳定,那么社会和谐也就无从谈起。社会保障制度不能阻碍经济的发展,但是,如果社会保障不能妥善解决如下诸多的问题,社会保障就难以促进社会和谐,比如:社会保障覆盖面问题;社会保障基金筹措问题;体制问题;失业保险问题;人口老龄化问题;社会保障法制等问题。社会保障的出发点是惠及低收入、劳动者,维护社会的稳定,只有社会的稳定,才能推进经济的发展,反过来说,经济的发展又为社会保障提供资金支持,这样,才能最终实现社会可持续、和谐的发展。

和谐社会的核心价值理念是公平与公正,构建和谐社会不能以牺牲弱势群体的利益为代价来维护强势群体的利益,否则必然会导致社会的不稳定。社会保障作为公共产品,它对所有保障对象来讲要体现公平原则。唯有如此,才能从根本上扭转我国社会保障严重滞后的局面,建设和谐社会才能实现。

(四) 广州社会保障理论与实践探索有利于推进经济的发展

广州社会保障制度,充分体现公平与效率的社会保障追求目标。广州社会保障制度的建立与完善,对地方经济发展起到了调节的作用,集中地表现在对社会总需求的自动调节作用。即在经济萧条时期,一方面由于失业增加、收入减少,用于社会保障的货币积累相应减少;另一方面,因失业或收入减少而需要社会救济的人数增加,社会保障支出也相应增加。这使社会保障的同期支出大于收入,从而刺激了消费需求和社会总需求。在经济繁荣时期,社会保障的作用恰恰相反。社会保障可以解除劳动力流动的后顾之忧,使劳动力流动渠道通畅,有利于调节和实现人力资源的高效配置,从而推进社会经济的发展。

二、广州社会保障研究的目的

“社会保障”这个概念,1935年首先出现于美国的《社会保障法案》上。一般来说,社会保障就是国家和社会依法对社会成员的基本生活予以

保障的社会安全制度。广州社会保障制度建立与完善，是建立市场经济和建设现代化国际大都市的必要条件，是社保走向社会的重要措施，是维护社会安定的基本保证。研究广州社保目的在于描述现状、分析原因、提出对策。

（一）完善广州社会保障体系

社会保障问题是一个十分重要的经济和社会问题。社会保障的主要作用，是帮助人们降低生活和工作中可能遇到的风险，保障社会成员的基本生活，增强他们的生活安全感。党的十八大明确提出，完善广州社会保障体系，实行广州社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度，完善广州失业保障和社会救济制度，提供最基本的社会保障。当下，广州的养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等，都已取得了显著的成效。为了进一步完善广州社会保障体系，我们有必要总结和分析广州社会保障的现状，分析其中的问题与原因，从而提出更加科学的对策。

（二）缩小广州百姓贫富差距

广州市政府高度重视社会保障体系建设，将其作为地方经济发展和社会服务的重要举措。特别是近十年来，广州抓住经济持续快速健康发展的有利时机，在社会保障体系建设上做出了不懈努力，取得了重要进展。经过多年的探索和实践，明确了完善社会保障制度的基本原则、总体目标和主要任务，确立了广州社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险和基本医疗保险制度，涵盖养老、医疗、失业、工伤和生育保险，以及城市居民最低生活保障制度的社会保障体系框架基本形成。社会保险覆盖范围不断扩大，多渠道筹集社会保障资金的机制初步形成，保障水平不断提高，管理体系逐步健全。广州在适应人口老龄化、新型城镇化、就业方式多样化方面，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。从而展现出广州社保政策种类不断丰富，覆盖范围不断扩大，社保底线增长，社会福利待遇的标准逐步提高，财政投入力度持续加大，百姓得到实惠逐年增多。

可见，广州社会保障制度的建立与完善，对保障人民群众的基本生

活，缩小百姓贫富差距，发挥了十分重要的作用。

（三）建构广州社会保障的长效机制

从广州的实际情况看，广州的社会保障体系还存在制度不够健全、覆盖范围比较窄、管理基础比较薄弱、部分百姓待遇不合理等亟待解决的问题。随着广州人口老龄化、就业形式多样化、城镇化进程的不断加速，将对社会保障资金平衡和制度稳健运行带来巨大挑战，完善社会保障体系任重而道远。因此，研究解决社会保障制度的若干重大问题，建立社会保障的长效机制，实现广州经济社会可持续发展具有十分重要的意义。

（四）发挥广州社会保障的调节作用

注重社会公平，发挥社会保障对收入分配的调节作用，这是广州社会保障制度建立与完善的重要目的。在改革发展的进程中，党和国家十分重视社会成员之间的收入公平问题，采取了一系列措施将收入分配差距控制在合理的范围之内，避免由于收入差距过大而影响社会和谐稳定。市场机制追求效率，社会保障则应更加注重公平。市场机制的效率优势充分发挥，创造出更多的财富，社会保障才有物质基础；通过社会保障有效地实施再分配，使人民群众尤其是低收入群体都能分享经济社会发展成果，构建共同的社会利益基础，才有利于化解社会矛盾，实现社会和谐，为经济的进一步发展创造条件。因此，广州社会保障制度要发挥对国民收入进行再分配的重要作用。推进社会保障制度建设，必须遵循权利义务相对应、公平效率相结合的原则，建立维护公平、富有效率、可持续发展的社会保障体制机制。

（五）提升广州社会保障水平

社会保障是建立健全同经济社会发展水平相适应的社会稳定器和社会安全阀，也是事关群众切身利益的重大民生问题。在社会保障制度建设中，社会保障水平之所以占有很重要的地位，其因主要在于，广州社会保障制度基本职能的实现与否，关键要看社会保障水平是否“适度”。适度的社会保障水平，能够实现其功能目标，从而对国民经济的发展产生积极的作用。而社会保障水平的不适度性则主要包含两种情况：过低和超度。

社会保障制度的建立不等于保障功能的实现，这一制度提供的保障必须维持在一定的水平上才能起到应有的作用，过低的社会保障水平和超度的社会保障水平都无法保障其功能的实现，相反还会产生一系列的问题。

判断广州社会保障水平是否适度的标准，就是有利于社会保障的基本功能的发挥。既有利于保障广州社会稳定，又能促进广州经济发展。既有利于社会公平，又有利于提高社会效率；既能保持广州社会经济活力既能保障公民基本生活需要，又能激励广州百姓的劳动积极性；既能提高公民素质，又能促进社会进步发展。

党的十八大报告明确提出，在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。社会保障是社会安定的重要保证，广州以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。

广州在推进社会保障制度建设中，有一个问题不容忽视。社会保障制度为社会成员提供一个什么水平、什么层次的社会保障，才能使其“安全网”和“稳定器”的功能真正得到发挥。社会保障制度的建立并不等于一切问题的解决，社会保障制度能否真正长期有效发挥“安全网”和“稳定器”的作用主要依赖于适度的社会保障水平。社会保障水平问题是社会保障理论与实践中的重要问题，确定适度的社会保障水平有助于社会保障基本目标的实现，社会保障水平的适度与否，将决定着这一制度的成败，这是一个关系社会经济稳定发展、公民福利的切实问题。

三、广州社会保障研究的内容

广州社会保障制度伴随着改革开放的东风和城镇化、工业化和化的进程而建立和完善起来。其核心是“社会公平”和“社会安全”，主要形式是社会保险。广州社会保障的实践说明，市场不能解决的社会问题，还必须要求政府通过社会保障体制来进行收入再分配，同时对因竞争而出现的

社会不公和偏差予以合理校正。

（一）广州社会保障事业的成效

广州社会保险体系是社会保障制度的核心部分，主要分为五大类：养老保险、医疗保险、失业保险、工伤事故保险和生育保险。广州社保制度基本覆盖范围遍及全市城乡、几乎涵盖社会所有成员的等各个方面，对保障人民生活水平，维护社会和谐团结做出了重大贡献。

1. 社保法律法规逐步健全

广州社会保障制度经过很长时间的实践检验，不断得到完善。广州的社会保障制度的立法已经有了常规，每一社会保障项目都通过立法而建立，并在政府、工会和企业主联合会代表之间进行政策协商和利益协调，以确保立法的公平性和福利性。并按照相应的法律规定进行管理和运营。

这些年来，广州社保已经进入了常态，每年7月1日进行动态调整。以2015年度为例，广州社保缴费基数7月起调整，进入七月，随着新社保年度的开始，2015年度社会保险费的缴费基数按最新公布的数据进行调整。根据《关于公布2015社会保险年度企业职工基本养老保险缴费工作上限和下限的通知》（粤人社函〔2015〕1547号）规定，2014年我省及广州市城镇非私营单位在岗职工月平均工资分别为4986元和6187元，广州从7月1日起调整2015社保年度社会保险费缴费基数上下限。

养老保险：从7月1日起，城镇职工基本养老保险缴费基数上限从13404元调至14958元；下限维持2408元不变。城镇个体工商户和灵活就业人员参加企业职工基本养老保险的缴费工资基数可根据本人实际收入状况和经济承受能力，在上下限（即14958元至2408元）内自行选择。缴费基数选定后，在同一社保年度内不再变更。

医疗保险：7月1日调整后，城镇职工基本医疗保险缴费基数上限从17424元调至18561元，下限从3485元调至3712元。

此外，广州市从7月1日起取消城镇灵活就业人员基本医疗保险，灵活就业人员参加职工社会医疗保险的缴费基数为上年度本市在岗职工月平均工资的60%，即3712元。

工伤保险与失业保险：7月1日调整后，工伤保险、失业保险的缴费基数上限从17242元调至18561元，下限为广州市企业职工月最低工资标准，即1895元。

生育保险：城镇职工的生育保险的缴费基数上限从17424元调至18561元，下限从3485元调至3712元。

2. 社保自治管理加强

广州社会保障制度之中最具特色之处是社会保险机构实现了社会化管理，采取自治管理办法，所谓自治管理是指在各类办理社会保险的机构中，都会分别设置代表大会和董事会，负责决定保险承办机构的财政预算和人事安排。代表大会代表由投保人和雇主选举产生，董事会成员则由代表大会选举产生，代表和董事会成员都实行任期制，6年为一任期。保险机构的日常业务各由一名经理负责，经代表大会选举产生。这种社会保障的管理制度展现的自治的原则，有助于推动社会保障各方面工作的协调运作。社会保险机构虽然与政府相互独立存在，享有自治权，但为维护投保人的权益，保证国家社会政策的贯彻执行，必须接受政府的监督。此外，为了处理社会保障工作中的纠纷，广州还专门设立了社会福利法院。这一点更加体现了自治原则，避免了过多的政府直接干预，有效地保证了社会保险制度的连续性和稳定性。

3. 社保资金多元分担

为了解决广州在社会保障方面资金积累少与需要投入大的矛盾，加快形成资金来源多元化的社会保障资金，让每个社会成员根据自己的收入来交纳税收和社会保障税（社会分摊金），为此，广州的社会保障制度中几乎每一项保障制度都要求政府、企业和个人履行各自的义务。费用筹集也由政府、企业、个人共同承担，此外还有各种社会保险、社会慈善福利机构和私人保险机构给予资金支持。社会保障基金由雇主、雇员按薪金的一定比例缴纳，政府财政也负担一定的份额，并将国家承担的社会保障任务与个人承担的社会保障义务严格分开。以发挥个人和集体的作用为先，政府不会完全控制，大包大揽，只会在必要时候给予支持。这种三方合作、

共同承担的运行模式确保了社会保障制度合理有效的运营。

4. 社保兼顾公平和效率

社会保障制度的独立性决定其以“公平优先，兼顾效率”为原则。社会保障制度的作用机制就是通过再分配效应调节收入分配差距，从而缩小社会的贫富差距，实现社会公平。在市场经济的体制下，只有公平没有效率也是不行的。广州的社会保障制度运行的同时，积极保护和发挥市场机制的作用。在法律的约束力下，广州社会保障制度几乎覆盖了所有公民。这使得公民无论陷入了什么困难，都会得到国家和社会的帮助。这一点体现了经济学中的公平原则。广州社会保障制度的自助原则很好地调动了人们参保和工作积极性，广州《劳动就业法》不仅提供失业保障，而且更为重视促进就业，绝不只是消极地对失业者给予救济。这一举措体现了经济学中的效率原则。社会保障制度本身是一种公共品，个人生存发展权利维护的实现程度并不受他人介入的影响，个体与个体之间是非竞争关系。而每一个人都有可能成为弱者，每一个人维护自己生存发展的权利都是平等的。就对社会整体发展来看，市场是讲竞争讲效率的，但它必然拉大贫富差距，造成一部分社会群体在资源配置上的弱势和不利地位及基本生活的无助和窘迫。所以需要通过二次分配实现“兼顾公平”，缓解社会矛盾，维护社会安定。而社会保障制度就是二次分配的重要组成部分，所以，社会保障制度应以“公平优先”，而社会保障制度要讲效率是指社会保障制度对社会效率的影响和社会保障制度本身效率问题。而不是指望社会保障本身产生多少直接的经济效益。所以对于社会保障本身，就是“公平优先，兼顾效率”。可以说，广州的社会保障制度真正做到了公平和效率兼顾。

(二) 广州社会保障面临的主要问题

广州市社会保障体制的改革，从1985年开始，经过十几年不断的探索、发展，取得了很大进展。目前，以养老、医疗、失业、工伤和生育五大险种为主要框架的社会保险体系已形成。社会救济，社会福利和社会优抚也取得较大发展。但是，广州社会保障体制改革也带来的一系列问题：

一是广州产业转型升级使得大规模的产业结构调整,一些企业大幅度的减员增效,使得一批人员下岗或失业;二是人们日益增长的物质文化需求同现有的经济收入不能同步增长之间的矛盾,造成市场有效需求不活跃;三是下岗、失业人员不愿到低端企业就业,使一般企业、个体工商户用工困难;四是国有企业的离、退休职工人数多,企业劳动力成本负担重,使企业难有公平竞争的环境等等。所有这些问题,从深层次分析,是实实在在的经济问题,都需要有与之相适应的社会保障,现有的社会保障体系显得单薄,难以适应全面深化改革的要求。完善社会保障体系的重要性和紧迫性越来越突出。

1. 社保全面覆盖与经济增长速度难以匹配

关于社会保障问题的探讨,最早可以追溯到亚当·斯密的《国民财富的性质及其原因的研究》(1776年)。亚当·斯密论述了通过“看不见的手”来推动个体利益和社会福利的共同增长,进而实现社会整体水平提高的一种思想愿望。马歇尔主要论述改革收入分配以增进社会福利,以及对贫穷者的社会救济问题。1920年庇古(A. C. Pigou)出版了福利学派的经典著作《福利经济学》。作者认为,国民收入总量越大,则社会福利越大;国民收入分配越平均,社会福利也越大。因此,最佳的生产要素的配置所带来的国民收入最大,从而社会福利也最大。1936年凯恩斯发表了《就业、利息和货币通论》,提出通过国家干预,扩大公共福利支出和公共基础设施建设,促进经济增长,实现充分就业。但是,20世纪70年代石油危机之后,发达国家普遍面临经济“滞胀”的困境,在这时候兴起了反对政府干预的自由经济学派,包括供应学派、货币主义学派、理性预期学派等,从理论上对社会保障制度存在的依据做出了重新评价,强调社会保障制度对经济发展可能造成的负面影响。1975年美国著名经济学家 Arthur kun 出版了《公平与效率》一书,表达了当时经济学界一个非常流行的观点,即收入与消费的平等不得不以资源分配的效率降低为代价^①。按照这个观点,广州市政府就如何运用社会保障作为收入再分配的手段,对经济

^① 潘莉:《社会保障与经济增长相关性的理论分析》,《社会保障制度》2005年第6期。