

SHEHUI BAOXIAN JIJIN YUYING
YUBAO XITONG KAIFA YANJIU

社会保险基金 预警预报系统开发研究

吴忠 汪泓◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

上海市社会保障重点学科专题研究系列丛书 (项目编号P1403)
上海市科委科技攻关重点项目系列研究成果 (项目编号065111037)
2005年度国家社会科学基金资助项目 (项目编号05BJY108)

BAOXIAN JIJIN YUJING
XITONG KAIFA YANJIU

社会保险基金 预警预报系统开发研究

吴忠 汪泓◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会保险基金预警预报系统开发研究/吴忠,汪泓著.北京:北京大学出版社,2008.5

ISBN 978-7-301-13855-7

I. 社… II. ①吴…②汪… III. 社会保险-基金-预警系统-研究
IV. F840.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 068343 号

书 名: 社会保险基金预警预报系统开发研究

著作责任者: 吴 忠 汪 泓 著

策 划 编 辑: 徐 冰

责 任 编 辑: 郝小楠

标 准 书 号: ISBN 978-7-301-13855-7/F · 1944

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926

出版部 62754962

电 子 邮 箱: em@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 11.25 印张 187 千字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 0001—3000 册

定 价: 22.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn



序(代前言)

从构思到写就,其间历经近十载,《社会保险基金的良性运营——系统动力学模型、方法、应用》和《社会保险基金预警预报系统开发研究》这两本专著终于面世了,其中的艰辛唯有自知!

我和学科团队的同仁自上世纪80年代中期,即开始致力于上海市社会保障问题的研究。担任上海市总工会副主席的经历使我对社会保障制度建设的意义有着深切的体会;作为上海社会保障问题研究中心主任,我和同事们一起完成了一系列社会保障研究课题。对社会保障问题研究的不断深入,更加坚定了我们选择社会保障这个充满挑战和极具魅力的领域,开展理论研究和实践探索的信念。

现代社会保障制度的建立关乎社会稳定和国家发展。多年来,我们在社会保障模式的国际比较、社会保障定量分析及模型和社会保障政策三个重点方向上,展开了深入而系统的研究。我们的勤奋工作取得了显著成绩,我们的研究成果特色鲜明,社会效益显著。我们的许多研究成果不仅得到了同行专家的认同和高度评价,也得到了上海市政府职能部门的充分肯定和高度重视,部分研究成果和政策建议被政府有关职能部门采纳,成为政府制定公共政策的重要决策依据。

为了使广大读者进一步了解和关注我国社会保障制度的改革和发展,为了我们的研究成果能更好地服务于社会,也为了与同行专家开展学术交流,我们将多年的研究成果集结成册,分为专著和教材两个系列,交由极负盛名的北京大学出版社付梓出版。

社会保险基金运营过程相关政策和安全监控等问题,是我国完善社会保障制度工作中最关键的问题之一。社会保险基金的运营是一个十分复杂的动态过程,唯有建立起有效的社会保险基金预警预报系统,才能确保社会保险基金的运营安全。本次出版的《社会保险基金的良性运营——系统动力学模型、方法、应用》和《社会保险基金预警预报系统开发研究》这两本专著,是研究我国社会保险基金安全运营问题的重要成果。在问题研究和论著撰写过程中,笔者倾注了大量的心血。许多观点都是首次

提出,许多研究方法也是第一次被运用到社会保障领域,具有较高的创新价值。例如,运用神经网络和系统动力学模型解决社会保障问题,运用计算机仿真技术对社会保障运营过程实施仿真;首次建立了社会保险基金运行的预警预报系统,以及社会保险基金运行的预警预报指标体系;等等。在论著中涉及的很多观点、方法、模型,是我和学科团队成员多年从事社会保障科学研究的成果,也体现了我们承建的上海市社会保障学重点学科的研究水平。

衷心希望我们的研究成果能够给读者带来启发,能够和同行开展交流,起到抛砖引玉的作用。在论著的撰写过程中,虽然我们做了不少努力,但是疏漏乃至错误之处仍在所难免,恳请专家学者和广大读者提出批评意见,以便我们能够及时纠正。

汪泓

2008年5月于上海工程技术大学

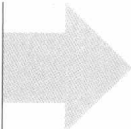


内容简介

随着我国改革开放的深入和社会主义市场经济体制的建立,社会保障问题越来越引起社会各界的关注,成为目前社会经济发展理论研究和实践探索的一项极为重要的课题。社会保险基金运营的政策、监控等问题,是完善社会保障制度中最关键的问题之一。

因此,加强对社会保险基金的运营研究,开发社会保险基金预警预报系统,可以对社会保险系统风险进行监测、发现潜在风险和明确已有风险状态,可提供风险对策、根据风险模型做出行为选择,从而构建一个组织和制度体系完善、风险预警实施工作路线完整的社会保险基金风险预警机制,对社会保险基金运营风险进行有效控制,将风险的影响降低到最小或者可接受的水平。

本书是在上海市教育委员会理科重点研究课题基础上形成的,主要内容包括社会保险基金运营风险预警理论与方法,具体内容包括社会保险基金运营风险识别,风险预警管理组织建设,风险预警机制,风险预警内容及实施过程,风险预警警情、警素的确定,系统风险预警指标体系构建,系统风险预警模型的选择及模型运行结果,系统风险预警报告,系统风险控制策略以及风险预警管理综合应用平台等,在此基础上开发上海社会保险基金运营风险预警预报系统并加以应用。该系统主要包括养老保险基金收支预测预警子系统、医疗保险基金收支预测预警子系统和失业保险基金收支预测预警子系统三个子系统,每个子系统均由警情、警兆、预警方法、警报发布和对策模块组成,并预留三条线预测预警子系统等扩充接口。



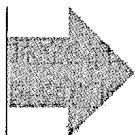
引 言

社会保障制度是指国家运用强制手段进行社会风险管理的重要内容,是社会政治经济制度的重要组成部分,是社会经济发展的安全网和社会矛盾的缓冲器。社会保障制度是国家保障公民生活的重要机制,同时也是企业管理和职工权益保障的制度依据。社会保障是社会经济发展到一定阶段的必然产物,通过社会保障制度,国家依法对社会成员的基本生活权利提供安全保障,以满足人们基本生存所需要的物质生活资料。生活有困难的社会成员也有权利获得国家或社会提供的资助,以确保基本需求。

现代社会保障体系的建立和运行反映了一个国家的经济实力和体制健全性,也是国家稳定和发展的条件。从支付模式看,无论采用现收现付制模式、完全积累制模式还是部分积累制模式,各国的社会保障模式设计,都带有鲜明的国情特色,体现出各自的特殊性。

引言	/1
第1章 上海社会保障制度历史沿革	/1
1.1 计划经济体制下的社会保障制度	/1
1.2 社会保障制度改革和发展阶段	/1
1.3 上海社会保障现状及存在的问题	/5
第2章 上海社保基金运营风险分析及预警必要性	/11
2.1 上海社会保险基金运营风险分析的方法	/11
2.2 上海社会保险基金运营风险分析	/12
2.3 上海社会保险基金运营风险预警研究的必要性	/25
第3章 风险预警理论和风险预警机制建设	/29
3.1 风险预警的理论基础	/33
3.2 社会保险基金运营风险预警机制的功能	/42
3.3 社会保险基金运营风险预警机制的内容	/43
3.4 社保基金运营风险预警机制支持体系	/46
第4章 社会保险基金运营风险预警研究	/49
4.1 社会保险基金运营风险预警步骤	/49
4.2 社会保险基金运营风险预警指标体系构建	/49
4.3 上海养老保险基金运营预警研究	/51
4.4 上海医疗保险基金运营预警研究	/72
4.5 上海失业保险基金运营预警研究	/79
第5章 上海社会保险基金运营预测研究	/81
5.1 上海养老保险基金收入与支出预测	/81
5.2 上海失业保险基金收入与支出预测	/91
5.3 上海医疗保险基金收入与支出预测	/94
第6章 上海社会保障三条线研究	/103
6.1 三条社会保障线的内涵	/103
6.2 上海市现行三条社会保障线衔接的现状与问题	/105
6.3 三条社会保障线的各自合理定位	/106
6.4 三条社会保障线关系分析	/109
6.5 三条线社会保障线衔接的对策	/117
第7章 上海社会保险基金运营风险控制研究	/121
7.1 状态方程说明及可控性、可观测性原理	/121
7.2 社保基金运营状态可控性与可观测性分析	/124
7.3 社会保险基金运营稳定性控制研究	/130

第 8 章 社会保险基金预警系统软件开发研究	/135
8.1 预警模型系统软件开发需求分析	/135
8.2 系统概要设计	/136
8.3 系统框架结构	/138
8.4 社会保险基金预警系统软件实现模型	/140
8.5 社会保险基金预警系统软件系统设计	/141
8.6 社保基金预警系统开发	/145
8.7 社保基金预警系统软件数据库开发	/152
8.8 预警模型系统软件运行实例	/155
结束语	/167
参考文献	/169



第 1 章

上海社会保障制度历史沿革

1.1 计划经济体制下的社会保障制度

改革开放前,我国的社会保障制度是依据国家的一系列劳动保障的行政法规建立起来的。1951年,政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,1953年政务院又颁布了修正后的《劳动保险条例》,与此同时,1952年政务院颁布了《关于全国人民政府、党派、团体及所属单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》等一系列行政法规,这些行政法规初步建构了我国的社会保险制度框架。这种社会保障模式带有明显的计划经济体制特点。

(1) 社会保障制度设计没有体现权利和义务对应、效率和公平兼顾的原则。无论是“文革”前的国家统筹还是“文革”期间的企事业单位负担,个人不承担社会保障大责任,个人吃企业“大锅饭”,企业吃国家“大锅饭”。

(2) 社会保障主要由企业承担,企业除了组织生产经营以外,还要承担大量的养老、医疗、工伤等社会保险事务和一系列社会事务,企业肩负着沉重的社会负担。

(3) 城乡二元结构。城镇职工拥有社会保障,广大农村除了有一些社会救助措施外,农民依然是以传统的家庭保障为主。

1.2 社会保障制度改革和发展阶段

随着我国经济体制改革的不断深入,计划经济条件下的社会保障制度难以适应我国正在建立的社会主义市场经济体制,严重阻碍着我国经

济体制改革的推进。因此,从1986年开始,党中央国务院开始部署社会保障体制改革,1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》又将建立社会保障体系列为我国社会主义市场经济体制基本框架之一。社会保障制度的改革成为我国经济体制改革的主要内容之一。

(1) 改革起步阶段

上海社会保障制度改革起步于上世纪80年代。1986年,随着国有企业改革的逐步推进,为了解决新老企业负担退休人员养老金不平衡的矛盾,市政府发布了《上海市国营企业退休职工退休费统筹办法》,在全国率先实行国有企业退休职工退休费统筹。与此同时,为了配合国有企业劳动用工制度的改革,市政府发布了《上海市国营企业职工待业保险实施办法》,在全市国有企业中普遍实施了职工待业保险。1992年市政府又发布了《上海市待业保险暂行规定》,将实施范围扩大到机关、事业、社会团体及各类企业,待业保险对象扩大到了所有非自愿性待业人员。

国有企业养老金社会统筹和失业保险改革的探索,标志着上海社会保障体系改革开始启动。但是,在1992年党的十四大确立我国社会主义市场经济体制目标之前,上海的社会保障制度总体上没有突破计划经济体制下的传统保障模式。

(2) 改革推进阶段

1992年,党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标;1993年,党的十四届三中全会提出了社会主义市场经济体制的基本框架。由此,上海社会保障制度开始进入全面改革阶段。在这一时期,上海的社会保障制度改革在以下几个方面全面展开。

首先,初步建立了覆盖城乡的新型养老保障制度。1993年,按照党中央改革社会保障制度的精神,上海市人大通过了《上海市城镇职工养老保险制度改革实施方案》,市政府颁布了《上海市城镇职工养老保险办法》。依据以上两个地方性法规,开始实施养老保险社会统筹与个人账户相结合、机关事业单位与企业一体化的基本养老保险制度。与此同时,城镇补充养老保险和农村养老保险也开始起步。

其次,初步形成了以“三条保障线”为主的基本生活保障制度。1993年,

上海市在全国率先推出企业职工最低工资、城镇居民最低生活保障制度。1994年,上海最低生活保障制度从城镇扩展到农村。1995年,市政府修改发布了《上海市失业保险办法》,将待业保险改为失业保险,确立了失业人员的失业保险制度,并在失业保险待遇方面实现了与最低生活保障线的衔接。最低生活保障线、最低工资线、失业保险三条基本生活保障线的实施,初步形成了上海市基本生活保障制度框架。

再次,特殊群体的社会保障规范化、制度化。1993年,市政府发布了《上海市残疾人分散安排就业办法》,初步建立了各类单位按比例安置残疾人的制度。同时社会帮困也开始步入制度化。1994年上海成立了慈善基金会、职工保障互助会等各类社会帮困基金会,社会帮困不再是一种个别的慈善行为,而成为一种规范的社会保障制度。

从1992年到1997年,经过四年多的改革发展,上海社会保障制度框架模式开始逐步清晰起来。

(3) 改革深化阶段

从1998年起,随着国有企业改革的进一步深化、经济结构的大幅度调整,以及政府职能和管理模式的进一步转变,上海的社会保障事业改革得到了全面的推进。

第一,下岗和失业开始并轨,失业保险制度进一步完善。1996年,上海市推出了以再就业服务中心为特色的国有集体企业下岗职工就业保障服务模式。到1998年上海市国有和集体企业普遍建立起了再就业服务中心。再就业服务中心在缓解国有集体企业富余人员下岗分流压力、促进下岗人员再就业方面发挥了积极作用。1999年,上海对《上海市失业保险办法》进行了修改,推进了下岗向失业并轨。从2000年起,国有企业富余人员大规模下岗分流工作基本结束,再就业服务中心逐步撤销,国有集体企业新产生的富余人员开始直接进入劳动力市场,下岗职工的基本生活保障与失业保险并轨。失业保险的覆盖范围进一步扩大,失业人员的保障水平得到了进一步提高,同时失业人员再就业的社会功能进一步增强,市场化的就业机制基本形成。

第二,医疗保险改革开始起步,多层次的医疗保障格局初步形成。1996年,上海在国有、集体和股份制企业实行了职工住院医疗保险制度,接着职工住院医疗保险逐步扩大到各类所有制企业。同时,医疗保险项

目也逐步扩大到在职职工部分门急诊项目和退休人员的门急诊医疗,医疗保险的社会化程度不断提高。

2000年,上海市人大通过了《上海市城镇职工基本医疗保险方案》,开始全面实施以统账结合为特征的城镇职工基本医疗保险制度。新的医疗保险制度,在保障体制上实现了劳保医疗与公费医疗制度全面并轨,覆盖了全市所有企事业单位的职工。在筹资模式上,实现了从政府和企业出资到单位与职工共同缴费,从政府或企业支付到社会统筹支付与个人账户相结合的两个重大转变。在管理方式上,由政府 and 单位对公费医疗、劳保医疗分别管理转变为统一的社会化管理。与此同时,与医疗保险制度改革相配套的职工医疗互助和社会医疗救助制度也开始建立起来。至此,以基本医疗保险为主体,补充医疗保障为辅助,社会医疗救助为托底的多层次的职工医疗保障格局初步形成。

第三,养老保险制度进一步完善。从1996年起,上海的养老保险参保对象从在职职工扩大到所有城镇从业人员。养老保险基金的社会统筹、个人账户、养老金计发等方面都得到了进一步的调整和完善。同时,养老保险制度向城乡一体化方向发展。从2000年起,上海开始探索中心城区、郊区小城镇和农村之间养老保险一体化运作的保障模式,并逐步推出了“镇保”和“综合保险”社会保障内容。2001年,非正规就业形式也纳入保障范围,从而使上海市养老保险基本覆盖到具有上海户籍的所有从业人员,实现了养老金100%社会化发放。

第四,社会化的社会救助格局基本形成。从2000年起,市政府重新修订了《上海市残疾人分散安排就业办法》,增加了残疾人就业保障金的内容,实现了覆盖全社会、统一规范的基金征缴和运作方式。同时,政府在社会救助中的职能得到进一步加强。社会救助从单一的生活救助拓展到医疗、教育、住房等多个领域,基本建构起了“生活、医疗、教育、住房”四位一体的救助模式,形成了与社会保险协调发展的格局。

第五,社会保障事业的社会化程度进一步提高。2000年以来,上海社会保障在基本确立框架体系基础上进一步完善,社会化、市场化的程度进一步提高。在管理体制上,上海建立起了三级社会保障服务网络体系。每个区县都建立起了社会保障服务机构,每个街道(乡镇)都建立起了社会保障服务中心。社会保障服务网络,不仅增强了社会保障事业的服务功能,而且,社会保障基金的征缴、使用与监管也不断规范化、制度化。

近年来,上海在完善养老、医疗、失业保险制度的基础上,不断拓展基

本社会保险项目。2000年,上海建立了《小企业欠薪基本办法》,针对市场经济条件下小企业发展不稳定性带来的职工合法权益保障问题建立了有效的制度。2001年,上海推出了生育保险制度,女职工生育保险实现了社会化。2004年,推出了《上海市工伤保险条例》,使工伤保险社会化。2006年4月1日起实施“失业金”可转为“就业补贴”政策,规定大龄失业人员如实现就业,其失业保险金将转为“就业补贴”,以补贴方式鼓励大龄失业人员自谋职业,引导那些就业积极性较低的人群向“当懒汉”说“不”。同年实施的《关于完善本市普通高等院校学生医疗保障制度的若干意见》,完善了普通高等教育学生医疗保障制度。

1.3 上海社会保障现状及存在的问题

从上海的情况看,上海的社会保障事业十多年来得到了全面发展,取得了显著成绩。政府、企业、个人在社会保障中的责、权、利得到了合理的定位,政府的社会保障职能和管理服务功能得到强化。社会主义市场经济条件下,以养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险以及城市居民最低生活保障为主要内容的具有中国特色、时代特征、上海特点的社会保障体系框架已经基本形成,社会保障体系的建构为上海各项改革的顺利推进,为上海经济、社会的持续、健康、快速的发展提供了重要的支撑。

1.3.1 上海社会保障现状

(1) 初步建立起社会保障体系框架

经过十多年的改革发展,上海初步建立起了多层次的社会保障体系框架。从社会保障内容来看,上海市的社会保障体系已经涵盖了养老、失业、医疗、伤残、生育、低收入等方面,基本涉及了市民保障需求的各个方面和各种困难状态。从社会保障的对象来看,上海市社会保障体系覆盖到了城镇和农村几乎所有从业人员、退休人员和其他各类低收入群体,覆盖到了所有机关事业单位,国有、集体、私营、外资企业等所有单位和组织。到2005年底,上海城镇养老保险参保人数达到477.72万;离休老人

员 294.69 万,农村养老保险参保人数 83.71 万,城镇医疗保险参保人数 453.6 万,失业保险参保人数 476.41 万,城镇职工生育保险 555.09 万,城镇职工工伤保险 538.96 万,小城镇社会保险 139.80 万,来沪从业人员综合保险 279.00 万,高龄无保障老人保险 6.28 万,少儿住院基金 180.13 万。

从社会保障的水平来看,上海市形成了城保、镇保、农保以及流动人口社会保障的横向多层次社会保障结构,以及社会统筹、个人账户、企业和个人补充保险、社会保险、住房公积金、社会救助、社会帮困,最低工资、失业保险和最低生活保障等相互衔接的纵向多层次结构。

(2) 初步形成制度化、规范化、社会化的社会保障格局

上海的社会保障基金筹集、发放实现了制度化、规范化、社会化运作和管理。首先,初步建立起了社会保障法规体系。从 1986 年至今,上海已经颁布了几十个社会保障方面的地方性法规和行政规章,为上海市的社会保障体系框架提供了法律依据。其次,基本形成了体现政府、企业、个人社会保障权利与义务相对应的社会保障基金筹集和发放机制。政府、企事业单位、个人、社会多元筹资渠道已经建立,社会保障基金来源多元化。上海市政府对社会保障基金的投入逐年递增。社会保障基金的发放实现了社会化,所有离退休人员的养老金全部实现社会化发放;医疗费用支付基本实现了与企业脱离,依据医疗保障条例由个人承担或医保机构支付;低保人员的保障资金已经全部纳入政府财政渠道。再次,社会保障整体功能得到了有效的发挥,社会安全网的作用得到了较好体现。

(3) 构建了网络化的管理服务体系

上海已经建立起了覆盖全市的社会保障网络体系。全市基本建立起了市、区、街道(乡镇)三个层次的社会保障服务网络,组织机构、信息交流、管理服务等方面的网络体系基本建立起来,成为上海社会保障事业运作的有效载体。

上海形成了劳动保障、民政、医保、财政、房地产、教委等政府部门,工会、残联、慈善机构等社会团体以及企业、个人等方面共同协作、积极参与的格局。

上海的社会保障服务与管理手段日趋现代化,基本建构了覆盖全市、

连接三级机构的计算机网络信息系统,基本实现了资源共享和整合,初步实现了全市社会保障运作的动态管理和监控。

1.3.2 上海社会保障事业面临的问题

上海社会保障事业的发展,从制度上保障了上海社会各类从业人员、离退休人员、失业人员、残疾人及其他各类低收入群体的基本生活,有效地维护了人民群众的基本生活权益,支撑了上海国有企业改革和产业结构调整,确保了社会稳定和全市的安定团结,维护了改革、发展、稳定的大局,为上海市的改革发展创造了良好的社会环境。但上海社会保障事业的发展也面临一些问题,具体表现在以下几个方面。

(1) 社会保障事业缺乏统筹协调机制

上海虽然已经基本建立起了社会保障体系的基本框架,但是社会保障体系内部各个方面缺乏协调机制。

① 从体制层面上看,全市缺乏一个统一协调社会保障事业改革发展的机构,不仅市级社会保障各个管理部门之间职责权限存在一定重复和脱节,而且市、区县和街道、乡镇之间的保障责任也不够明晰。

② 从政策层面上看,政出多门,造成政策的重叠和空缺,社会保障的各项法规、政策和制度,在解决一些具体社会保障问题时能够发挥有效作用,但是系统性和协调性不够,有些政策在同时实施过程中出现了一些不合理现象,甚至产生了矛盾。

③ 从操作层面上看,上海社会保障事业仍然存在多口管理和条线分割的状态。各个部门之间沟通不畅,全市也缺乏一个统一的协调机构。

④ 从信息资源共享方面看,上海社会保障管理和服务缺乏统一的信息平台,缺乏一个有效的监控社会保障运行的网络体系。

(2) 社会保障尚未覆盖全体社会成员

随着上海社会保障事业的改革和发展,上海的社会保障覆盖面逐年扩大,但是社会保障还没有覆盖到全体社会成员,这与上海将要建设的现代化国际大都市的发展目标是不相称的。

① 上海需要进一步加快社会保障城乡一体化进程。近年来,上海在郊区农村普遍实施“农保”的基础上,积极推进社会保障城乡一体化,并且

为此做了大量的工作。如推出“镇保”，通过发展“镇保”、逐步淡出“农保”，最终实现“城保”和“镇保”完全接轨的举措，但是总体而言，“城保”、“镇保”、“农保”三者之间缺乏一个通用平台，城乡间劳动力还无法自由流动，“城保”、“农保”之间的差别很大。上海的社会保障总体上还是城乡二元结构。

② 数百万的流动人口还没有完全被纳入到社会保障体系中来。由于我国的特殊国情，城市大量流动人口的存在将是一个长期的现象，如果流动人口处于城市社会保障覆盖范围之外，不利于社会稳定和经济社会的发展。近年来，上海已经在流动人口中实施社会保障制度，但是由于流动人口的特殊性和政策的不完善，除了少部分有着固定工作单位和稳定职业的外来流动人员外，目前上海多数流动人口都不在城市社会保障覆盖范围之列。流动人口的社会保障问题，成为上海进一步扩大社会保障覆盖面的主要瓶颈。

③ 在上海城市人口中也还存在社会保障的覆盖死角。上海还有不少具有户籍的人口没有获得社会保障。例如家属医疗保险、遗属补贴、回乡人员的保障还没有实现社会化，企事业单位依然承担着这些人的社会保障责任，但是由于缺乏制度保障，这些人群实际获得的社会保障是十分有限的。

④ 社会救助政策有待于进一步完善。由于社会救助政策的设计存在缺陷，目前上海有部分企业离岗人员和其他一些特殊群体得不到低保政策的救助。此外，人数较多的低收入慢性病患者也被排除在医疗救助之外。这些应该得到社会救助的人员没有得到相应的社会救助，一定程度上影响了社会稳定，也反映了上海社会保障制度设计的不完善。

(3) 社会保障资金总量不足，缺乏监管和调控机制

上海社会保障资金短缺主要体现在三个方面：

① 社会保险基金总量不足。社会保障基金总量不足最突出的表现是养老保险基金严重短缺。不仅养老金巨额隐性债务难以偿还，而且随着上海城市人口老龄化加剧以及养老金个人账户空账运行，养老保险基金的赤字将逐年递增，养老保险基金运营面临严重危机。此外，上海市医疗保险基金也捉襟见肘，只是在严格的行政调控之下才能够勉强维持。失业保险基金虽有存量结余，但随着下岗与失业完全并轨，支付结构的进一步调整，失业保险基金也将出现运行困难。因此，解决社会保险基金总量