

SHANGHAI SHEHUI BAOZHANG HETIE FAZHANYANJIU
上海社会保障和谐发展研究

钟仁耀
查建华
著



上海财经大学出版社

上海社会保障和谐发展研究

钟仁耀 查建华 著

SHANGHAI SHEHUI BAOZHANG HEXIE FAZHAN YANJIU

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海社会保障和谐发展研究/钟仁耀,查建华著. —上海:上海财经大学出版社,2007. 2

ISBN 978-7-81098-852-0/F·798

I. 上… II. ①钟…②查… III. 社会保障-福利制度-研究-上海市
IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 004183 号

☐ 责任编辑 张 健
☐ 封面设计 周卫民

SHANGHAI SHEHUI BAOZHANG HEXIE FAZHAN YANJIU
上海社会保障和谐发展研究

钟仁耀 查建华 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海竞成印务有限公司印刷装订

2007 年 2 月第 1 版 2007 年 2 月第 1 次印刷

700mm×1000mm 1/16 12.5 印张(插页:2) 191 千字
印数:0 001—2 000 定价:26.00 元

序

随着经济体制改革的实施和深化,中国的社会保障制度正一步一步地不断向前推进,制度的完善和问题的突破,为这场攻坚战役的成功,铺垫了扎实的基础。可以说,它为在我国构筑一个健康、稳定的和谐社会,作出了具有深远意义的重要贡献。

二十多年来,上海与全国同步,社会保障改革成果有目共睹。最为宝贵的是,在各种难题面前,能不断创新,不断进取,创造了不少好的经验。例如,城镇基本养老保险的“统账”探索、城市“低保”制度的完善,企业年金制度的推进,住房公积金制度的建立,失地农民的社会保障制度的建立等等,不仅促进了上海社会保障的深入发展,而且也为全国其他地区做出了表率。特别值得一提的是,2003年10月,上海开始实行的小城镇社会保险制度,应该说有其独创性和可行性,为我们未来城市一体化社会保障制度的建立,创造了现实而有利的条件。

毋庸置疑,在上海的社会保障改革中,仍然面临着许多问题,尤其是如何更快更好地破解一些深层次的难题,是摆在我们面前的艰巨任务,需要我们加倍努力,研究新问题,解决新问题。

钟仁耀和查建华两位学者所撰写的这本著作,正是适应这种现实的需要。该著作所涉内容广泛,几乎包括了上海社会保障制度改革方方面面,并且对问题的原因、后果都做了有益的分析,有些对策和建议具有实践意义。总之,该著作不仅具有一定的学术质量,而且对实践有着参考价值。

郭士征
2006. 3. 20

目 录

序.....	1
第一章 社会保障和谐发展的总体思路.....	1
第一节 社会保障和谐发展的理论基础.....	1
第二节 社会保障改革与经济竞争力提升	10
第三节 现状分析与改革思路	17
第二章 城镇基本养老保险和谐发展	26
第一节 改革过程及其特征	26
第二节 基金赤字及其成因分析	30
第三节 今后城镇养老保障的改革建议	36
第三章 老年人生活保障和谐发展	48
第一节 上海市独居老人整体形势严峻	48
第二节 生活状况调查分析	49
第三节 建议和对策	56
第四章 城镇基本医疗保险和谐发展	61
第一节 改革过程及其特征	61
第二节 问题分析及其评价	65
第三节 今后城镇医疗保障的改革建议	69
第五章 社会救助和谐发展	75
第一节 改革过程及其特征	75
第二节 问题分析及其评价	77

第三节	今后社会救助的改革建议	82
第六章	农村基本养老保险和谐发展	94
第一节	改革过程及其特征	94
第二节	问题分析及其评价	99
第三节	今后农村养老保障的改革建议	100
第七章	农村基本医疗保险和谐发展	104
第一节	改革过程及其特征	104
第二节	问题分析及其评价	112
第三节	今后农村医疗保障的改革建议	114
第八章	小城镇社会保险和谐发展	122
第一节	制度实施的背景及其特征	122
第二节	制度的主要内容	126
第三节	问题分析及对策研究	130
第九章	老年护理保障和谐发展	137
第一节	上海老人护理需求与相关政策	137
第二节	老年护理社会保障的理论思考	151
第三节	老年护理社会保障政策研究	158
第十章	城乡社会保障调查报告	168
第一节	调查目的以及总体情况	168
第二节	城镇调查分析	169
第三节	农村调查分析	178
参考文献		189
后记		193

第一章 社会保障和谐发展的总体思路

上海作为国际大都市如何来提升国际竞争力,如何保证社会与经济之间以及城镇与农村之间的协调发展,如何来体现“以人为本”的精神,这些都是上海需要关注和解决的问题。而社会保障作为保障社会成员基本生活的一道根本性安全防线,其保障功能是非常明显的,在解决上述问题或者实现上述目标中也是其他保障制度所难以替代的。

而且,上海市已经确立了在全国率先基本实现现代化的宏伟目标,但要实现这个远大目标,还有一段艰难的路程要走。其中,上海市社会保障体系能否进一步完善和可持续运转是实现这个宏伟目标的关键之一。虽然上海市的社会保障制度改革领先于全国,经过十几年的改革,在完善社会保障体系中取得了骄人的成绩,但上海社会保障体系建设中还存在着许多问题,有些问题还难以解决,迄今为止还没有找到一个解决的良策。

我们在对城乡居民问卷抽样调查中也发现,城乡居民对现行的上海社会保障制度还不尽满意,与满足他们的需求相比还有一段距离。而且,这些问题不仅涉及到社会保障体系建设本身和市民的切身利益,同时还与上海社会经济发展紧密相关,已经对上海率先基本实现现代化这个宏伟目标产生了一定的负面影响。因此,有必要进一步对上海社会保障制度进行改革。

第一节 社会保障和谐发展的理论基础

一、社会保障与和谐社会之间的关系

(一)完善社会保障是构建和谐社会的内在需要

和谐社会不仅仅是指人与自然之间的和谐发展,而且是指人与

人之间的一种和谐关系。这种人与人之间和谐关系的主要表现之一就是保证社会公平和收入差距不能太大。虽然实现和谐社会的途径很多,但重要方法之一就是建立完善的社会保障制度。无论在国外还是在我国,社会保障制度的产生和发展,其宗旨就是通过收入再分配机制来缩小各阶层之间的收入差距,保证国民之间的社会公平。

因此,完善社会保障与构建和谐社会是紧密联系的,它们之间存在一种相互依存、互相影响的关系。但这种相互关系主要表现为社会保障改革对和谐社会建设的影响上。

社会保障对和谐社会建设的影响主要表现在社会和经济两个方面。在社会方面,完善的社会保障有利于社会保持稳定,这也是社会保障制度产生和存在的首要目标,这个目标的实现主要依靠收入再分配机制。在经济方面,社会保障有利于缩小收入差距,保障广大国民尤其是中低收入阶层一定的生活水平。

但这并不意味着社会保障越完善,社会就越和谐。如果社会保障制度的建设超越了社会经济发展水平,反过来会损害和谐社会的建设。因为社会保障的建设和改革是无法离开社会经济的发展水平的。许多欧洲福利国家就是一个例证。

(二) 社会保障对构建和谐社会的影响

我国贫富的差距不断拉大等原因产生了许多不利于和谐社会建设的因素。其中表现之一就是社会保障体系建设的不和谐,这个因素是导致贫富差距拉大的一个重要原因,也是和谐社会需要进一步建设的一个具体表现。我国社会保障体系对这一问题的影响主要表现为以下几个方面:

第一,城乡之间的差距。我国建立了相对完善的城镇社会保障体系,而农村社会保障体系几乎是一个空白。

第二,地区之间的差距。不仅是在农村地区之间而且在城镇地区之间,在社会保障体系完善上也存在着较大差距。

第三,城镇居民和农村居民内部之间的差距。我国城镇社会保障体系所覆盖的范围主要是单位职工,而非单位职工基本上不属于社会保障制度实施的对象。农村社会养老保险和新型医疗保险都采用了以缴费为主的制度,没有缴费能力的农民实际上是被排除在外的。

第四,社会保障资金不足是困扰社会保障体系可持续发展的最大障碍。怎么来解决这一问题还需要进一步研究和探索。

这些方面都在影响贫富差距拉大和社会不公平,因此,只有完善了社会保障体系,才能解决这些问题,和谐社会才能真正建立和发展。

二、以公平为主兼顾效率的理论

从短期来看,在公平与效率之间存在着一种互为代价的替换关系,即为了追求社会公平,就会损害经济效率;为了追求经济效率,就会损害社会公平。社会公平与经济效率之间这种矛盾最终表现为完善社会保障与发展经济之间的冲突。但从长期来看,社会公平与经济效率之间存在着相互补充的关系。一方面,社会公平可以促进经济效率的提高,具体表现在以下几个方面。第一,社会保障政策可以提高劳动力素质;第二,社会保障政策可以提高社会消费水平并最终促进投资;第三,社会保障政策可以消除社会的对立情绪,维护社会稳定。另一方面,经济的发展也可以促进社会保障制度的建立和完善,主要表现在以下几个方面。第一,社会保障基金的收入是否充足,最终要依靠经济的发展;第二,资本市场等发达与否在相当程度上决定了社会保障基金投资收益性的高低。第三,社会保障基金支出的减少最终也要依赖于经济的发展。

综上所述,公平和效率之间的关系表现为社会保障与经济发展之间的相互矛盾和相互促进。具体来说,社会保障对经济发展既有积极作用,又有消极作用;而经济发展对社会保障也既有促进功能,又有阻碍功能。因此,如何处理这两者之间的相互关系就显得非常关键,但这种关系非常复杂而且难以把握。

长期以来,存在着一种偏重公平而忽视效率的理论,这种理论甚至在相当长时期里成为主流。在 20 世纪 70 年代之前,许多资本主义国家主要从社会公平或保护人权的角度来建立和发展社会保障制度。以这种传统理论为基础来发展社会保障制度的结果是,在很大程度上实现了社会公平,但由于比较忽视经济效率,使社会保障制度的建设超越了经济发展水平,最终阻碍了经济的发展,导致了经济效率的下降。而许多社会主义国家,在计划经济时代,比较片面地理解

社会保障与经济发展之间的关系,结果导致经济发展停滞不前,而经济效率的低下造成社会公平这个目标无法得到实现。

以 20 世纪 70 年代的世界性经济危机为背景,人们开始重新审视社会公平与经济效益之间的关系,重新思考社会保障制度与经济发展之间的关系。人们发现,许多国家并没有处理好社会公平与经济效益以及社会保障与经济发展之间的关系,在建立社会保障制度时,过去往往强调社会的公平性,重视社会保障对经济的积极作用,而比较忽视社会保障对经济发展的消极作用。在理论上从传统的偏重于公平转向以公平为主并兼顾效率。

正是这种理论上的转变,几乎所有国家都开始改革本国的社会保障制度,并重视经济发展对社会保障的促进作用以及社会保障对经济发展的消极功能。具体改革措施有,削减社会保障项目,降低社会保障支付水平,并大力发展单位补充保险和鼓励个人自己加入商业保险。采取这些措施的目的是要消除社会保障对经济发展的消极影响,使社会保障与经济发展之间达到协调和平衡。同时,重新认识到只有发展经济才能发展和完善社会保障制度,最终实现社会公平。

上海也同样如此。上海传统的社会保障是一种既不具有效率又没有公平的制度。一方面,城镇居民具有较为完善的社会保障制度,农村居民基本上没有社会保障制度;即使在城镇居民内部,国有单位与城镇集体部门之间无论在社会保障支付水平上还是在社会保障项目上都存在着相当大的差距,即有失于公平。另一方面,政府和单位虽然投入了大量的人力和物力,但许多人享受不到社会保障待遇,而且由所在单位具体负责社会保险这种管理方式,导致了其管理效率低下的局面。

而这种状况在社会保障制度改革以后得到了很大改善。城镇社会保险制度的实施范围正在不断扩大,城镇居民最低生活保障制度已经建立并在不断完善,农村社会保障制度正在初步建立。与过去相比,社会保障制度在社会公平上取得了巨大成功。

同时,上海非常重视社会保障制度与经济发展之间的关系,通过社会保障改革来促进国民经济的发展。在社会保险制度上,引进个人缴费机制,实行社会保险待遇与缴费多少相挂钩;实行社会统筹并不断提高其统筹层次以及建立社会保障机构来统一管理社会保障。

这些措施无疑证明了上海力图在不断提高社会保障的效率。

三、权利与义务对等理论

在传统的社会保险制度中,上海并没有把职工个人享受的保险待遇与此的贡献相挂钩,具体表现为职工个人不缴纳劳动保险费,但能够享受各种劳动保险待遇。另外,在传统的社会救济制度中,注重救济贫困而往往忽视防止贫困,具体表现为政府重视利用救济方式来解决已经陷入贫困状况群体的生活问题,而不注重依靠政府、社会和贫困人员自身的力量来预防未来的贫困。虽然解决贫困问题是政府的一个责任,但也是贫困人员自身的义务。但这种不对等关系是在社会主义计划经济体制下形成的,也是以我国传统的社会保障理论为基础的。

但随着社会主义市场经济体制的不断建立和完善,在社会保障领域,上海进一步重视公民的权利与义务的对等关系。在社会保险制度中,已经引进个人缴费制度,并规定不缴费的公民没有资格享受社会保险金,同时这种缴费必须达到一定年限才有权享受待遇,而且,个人的缴费与未来的享受直接挂钩。这些都表明了上海重视社会保障制度中的权利与义务对等关系,这也是符合社会主义市场经济体制对社会保障的要求。

四、风险共担理论

由于每个人所面临的各种经济风险不同,人与人之间在收入水平上存在着一定的差异以及人们往往具有短视行为等原因,人们依靠个人无法较好地对付这些风险。这也是社会保障制度建立的根本原因。并且,正因为人们所遭遇的经济风险不同,因此对社会保障基金支出的要求也就不尽相同,有些人所缴纳的社会保障费用超过享受的社会保障待遇,另外一些人则有可能相反。这就更加要求社会保障制度成为一种共担风险的机制,同时应该遵循大数法则,在社会成员之间实行互助互济。要达到共担风险这个目的,对社会保障制度的管理必须实行社会化。

上海乃至我国传统的社会保障制度尤其是社会保险制度是一种所属单位管理的体制,基本上没有实行社会统筹,因此也几乎不存在

风险共担这一基本功能。由于实行这种社会保障管理方式,过去普遍存在着某些单位无法支付职工的医疗费用和养老金等,这种状况严重损害了职工的权益。这实际上也是违背社会保障制度应该遵循的一个基本宗旨,即共同对付风险。

上海在改革社会保障制度时,非常重视并着手解决这个问题。从开始改革城镇基本养老保险和城镇基本医疗保险等社会保险制度起,重点解决的一个问题就是改变传统制度不具有共同承担风险的状况。因此,首先实行了社会统筹的改革措施,使得新的社会保险制度更加能够发挥共同对付风险的作用。

五、劳动力个人所有理论

在计划经济体制下,由于劳动力是社会共同所有,因此,政府全面负责实行社会保障制度来保障劳动者的生活水平。而这种以劳动力公共所有理论为基础的社会保障制度产生了一系列问题,不仅无法保证社会成员的生活水平,而且政府投入了大量的人力物力,严重影响了经济的健康发展。

我国实行社会主义市场经济体制以后,劳动力属于个人所有,并成为市场上买卖的一种商品。劳动力个人所有理论是建立个人缴费、确立自我保障意识的理论依据。正是在这种理论的指导下,上海在改革社会保障制度时,重视个人的作用,如在社会保险制度中引进个人缴费制度,并不断提高其缴费比率。而且,由于劳动力属于个人所有,在建立社会保障制度的基本框架时,非常强调个人的自我保障功能。具体表现为,政府大力鼓励职工和单位积极参加企业年金和补充医疗保险,并提倡建立个人养老保险制度和医疗保险制度。

六、社会保险是必要劳动的理论

我国的传统理论认为,社会保险是属于社会扣除的剩余劳动。在以这种理论为基础的传统社会保险制度中,实行个人不缴费。这是因为,既然社会保险是社会扣除的剩余劳动,那么,政府就应该统包社会保险制度,社会保险基金应该全部来自于国家财政。

但在社会主义市场经济体制中,劳动力属于个人所有,是一种商品。劳动者为所在工作单位提供了劳动,其中必要劳动所创造的—

部分价值以工资形式实现在正常条件下的劳动力再生产,一部分以领取社会保险金的方式,进行特殊情况下的劳动力再生产。因此,社会保险是保证劳动者本人及其家属维持劳动力的再生产,以及在丧失劳动能力时获得必需生活资料的一种手段。

社会保险是必要劳动理论告诉我们,社会保险费是劳动力再生产费用的一部分,其费用应从劳动者必要劳动所创造的价值中进行扣除,由单位和个人缴纳,并计入生产成本和劳务成本,个人账户的所有权归个人所有,社会统筹基金属于共同所有。因此,劳动者应从工资收入中扣除并缴纳一定的费用,最终形成社会保险基金。

七、政府责任理论

社会保障与经济发展之间的关系不仅表现在公平与效率上,还表现为政府与市场之间的关系上。亚当·斯密的自由主义经济理论认为,各种经济矛盾等都可以依靠市场机制的调节来自动解决。但随着资本主义经济的发展,许多矛盾并不是像亚当·斯密所说的那样通过市场来消除。正是发生了这个问题,就需要政府出面来干预社会和经济等各个领域。而社会保障制度也正是在这种背景下建立和发展的,通过政府建立社会保障制度来解决市场无法解决的社会公平问题。

随着我国社会主义市场经济体制的确立,上海在社会经济发展过程中也出现了一些负面问题。因此,通过社会保障政策等手段,政府在社会成员之间必须实行第二次收入分配。这时,政府根据公正原则,从高收入者那里征收一部分收入,转让给没有劳动能力的人和低收入者。在这个过程中,政府追求的是社会公平。政府在主持这次分配时,往往从社会公平的角度来考虑,把社会各阶层之间的收入差距控制在一个合理范围,并保障全体国民的一定基本生活水平,从而使所有人都能够维持生存。

八、马克思主义的社会保障思想

马克思主义者提出了一些社会保障思想,这些思想仍旧适用于我国现行社会保障制度的改革。上海的社会保障制度改革继承和发扬了他们的社会保障思想。

(一) 马克思的社会保障思想

1. 社会保障再分配思想

马克思认为,社会总产品经过分配和再分配,最终将会形成补偿基金、消费基金和积累基金,这是社会发展的必要条件。马克思指出,社会总产品中应该扣除:(1)用来补偿消费掉的生产资料部分;(2)用来扩大生产的追加部分;(3)用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或者保险基金。在以上三项扣除后剩下的总产品中的其他部分是用来作为消费资料的,在把这部分进行个人分配之前,还得从里面扣除:(1)和生产没有关系的一般管理费用;(2)用来满足共同需要的部分,如学校、保健设施等;(3)为丧失劳动能力的人等设立的基金。^①

我们从马克思的上述思想中可以看出,第一,在物质生产过程中需要消耗掉一定量的生产资料,为了保证社会再生产的顺利进行,必须补偿消耗掉的部分;第二,为了防备自然灾害和不幸事故的发生,建立后备基金或者保险基金是必要的,并且这是保证社会再生产顺利进行的必要条件;第三,在个人消费分配之前,应该为教育、保健等共同需要部分以及为丧失劳动能力的人等设立基金。

2. 关于必要劳动价值的社会保障思想

马克思认为,劳动者的劳动所创造的价值,应该包括以下三个方面。第一,维持劳动者本人正常生活所需要的生活资料价值;第二,维持劳动者家属正常生活需要的生活资料价值;第三,劳动者的教育和培训费用。以上所需要的劳动为必要劳动,超出部分为剩余劳动。

马克思在《资本论》中指出:“如果我们再把剩余劳动和剩余产品,缩小到社会现有的生产条件下,一方面为了形成保险基金和准备金;另一方面为了按照社会需求所决定的程度来不断扩大再生产所必要的限度;最后,如果我们把所有有劳动能力的人必须为社会上还不能劳动或已经不能劳动的成员而不断进行的劳动,包括到必要劳动和剩余劳动中去,也就是说,如果我们把工资、必要劳动和剩余劳动的独特的资本主义性质去掉,那么,剩下的就不再是这几种形式,

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1972年版,第1861页。

而只是他们为了一切社会方式所共有的基础。”^①

从以上可以看出,马克思的社会保障思想体现在以下两个方面。第一,在生产中,社会保障是现代社会中劳动力再生产的必要条件,使劳动者对未来生活质量增加安全感;第二,在分配中,在支付工资进行消费性分配之前应该进行事前扣除,建立社会保障基金,这是劳动力价格的一个重要组成部分,最终进入消费领域。

(二)列宁的社会保障思想

1. 国家保险思想

列宁认为劳动者的最佳保险形态是国家保险,并提出了四项原则。第一,对劳动者在失去劳动能力的各种情况(伤害、疾病、老年、残疾),对怀孕和生育的女性劳动者以及家中主要劳动力死去后的寡妇和孤儿,实行救济;并在由于失业而丧失工资收入时,也必须给予保障。第二,保险的实施范围必须包括劳动者本人及其所有家属。第三,所有的投保人必须根据补偿原则得到工资全额的补贴,而且保险费用全部必须由企业或国家来负担。第四,必须在各地并根据投保人完全自治原则建立统一的保险组织,由它来管理各种保险。

2. 基本特征

列宁的社会保障思想具有以下几个特征。

第一,社会保障的实施对象具有普遍性,所有劳动者都属于社会保障实施的范围,医疗以及其他一些社会保障制度的实施对象是全社会成员。

第二,社会保障的权利是完全得到保障。

第三,与性别、年龄、国籍、人种、宗教等无关,所有社会成员都能够无差别、平等地享受社会保障待遇。

第四,社会保障的实施内容具有全面性和多样性,虽然没有失业保险制度,但在任何丧失劳动能力的情况下,都可以得到社会保障待遇。

第五,社会保障费用由国家或社会来负担,劳动者等国民不负担任何社会保障费用。

^① 《资本论》第3卷,人民出版社1975年版,第990页。

第六,随着社会经济的发展,不断提高社会保障水平。

第七,国家管理机构和社会组织以及劳动者等国民自己来实施社会保障,工会管理社会保险,劳动者等国民以各种方式参与国家的社会保障管理机构。

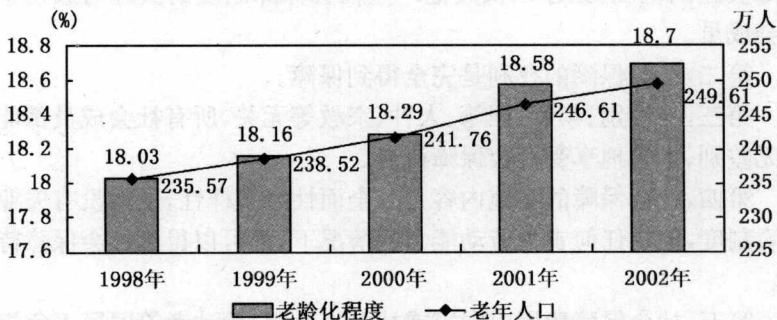
第二节 社会保障改革与经济竞争力提升

一、上海社会经济环境的变化

随着改革开放政策的进一步贯彻和落实,上海社会经济环境呈现出多样化、复杂化的快速变化。上海的社会保障改革需要适应这种形势的变化,而对上海社会保障改革产生重大影响的因素主要有以下三个方面。

(一)人口的老龄化和少子化

随着生活水平的提高和医疗条件的改善,尤其是伴随着计划生育政策的实施,上海出现了人口老龄化,并趋于加速的状态。同时,人口的老龄化就意味着人口的少子化(小孩越来越少)。目前,上海的人口老龄化程度在全国处于第一位,已经接近于发达国家的平均水平,2002年60岁以上人口占到总人口的比重为18.7%(参见图1-1),预计到2030年将达到32.31%。



注:60岁以上老年人口数及其在总人口中的比重。

资料来源:根据上海市民政局《上海市2002年老年人口信息》做成。

图 1-1 上海人口老龄化的发展状况

而且,将来上海人口老龄化发展趋势具有以下几个特征:现在到2005年是平稳发展时期,大约平均每年净增2万老年人;2005~2010年是中速增长时期,大约平均每年净增7.5万人;2010~2020年是高速增长时期,大约平均每年净增15万人;2020~2030年是顶峰时期,老年人口将达到556万人。因此,要紧紧抓住2010年之前这段缓冲时期,为缓解人口老龄化顶峰期做好准备。

人口老龄化和少子化对社会保障制度的冲击是显而易见的,20世纪70年代末80年代初在世界范围内开始的社会保障制度改革的原因之一就是为了应付人口的老龄化和少子化。上海也正面临着这个问题。人口的老龄化和少子化是一种无法避免的自然规律或者客观现象,社会保障制度只能通过改革去适应它。虽然整个社会保障制度都会受到它的影响,但影响最大的无疑是养老保险和医疗保险。

(二)经济体制改革的加快

随着经济体制改革的不断深化,上海社会保障制度改革也有必要进一步展开。这种情况主要表现为以下两个方面:

第一,随着产业结构的不断调整,劳动者所面临的经济风险如失业等也不断增大,这就需要进一步完善社会保障体系。同时,随着经济体制改革的进一步深化和国有企业等公有制单位的不断改革,大量剩余劳动力还会进一步被释放出来,流向社会。这就需要上海健全社会保障体系,尤其是失业保险体系和居民最低生活保障体系。

第二,随着私营企业和外资企业的大量产生以及所吸纳的劳动力数量的增加,劳动者及其家属所面临的不确定性也随之增大。目前,虽然上海还存在家属劳保制度,但这个制度主要是过去延续下来的,实施范围主要局限于国有单位,而改革开放以后出现的新型企业如私营企业和外资企业并没有实行家属劳保制度。这样就需要建立一个能够覆盖到职工家属等所有市民的社会保障体系,即有必要扩大社会保障的实施范围。

(三)社会经济一体化的加速

上海社会经济一体化主要表现在以下三个层面:首先,随着大量外资的引进,外国企业以及外国劳动者进入上海。这种情况对上海社会保障改革主要在以下两个方面产生影响:第一,对大量进驻上海工作的外国劳动者有必要实行“国民待遇”,即把他们纳入上海社会