

经济学

一本通

下

栾振芳 编著

一本书囊括你想知道的重要经济学知识，迅速了解经济学全貌
一部当代人了解世界经济、中国经济，读懂社会和生活的必备书

贴近生活，简明易懂，活学活用，人人都能受益的经济学通俗读本



中国华侨出版社



内容更全面 语言更通俗 讲解更生动

经济学

一本通

(下)

栾振芳 编著



中国华侨出版社

第四章 保险费该由谁来支付

如此“懒惰”的瑞士人

由于比较完善的社会福利制度，瑞士人上至政府官员下到黎民百姓，生活都是悠然舒适。

瑞士努力发展旅游业，政府和商家都施展浑身解数，吸引游客在瑞士消费，但是大多数城市的商店和餐馆在周日和节假日都是不营业的。一般的瑞士餐馆，晚上10点以后大厨就熄了炉火，不再接待新客人。而瑞士商店除了周四营业到晚上七八点之外，平常都早早关门打烊，因为员工必须赶回家去享受天伦之乐。

在瑞士，休息是最重要的权利，“会休息的人才会工作”这句话，几乎被瑞士人当成座右铭。为政府工作在瑞士算是不错的铁饭碗，福利条件好，工资待遇也不低，而且上班时间宽松，喝完两杯咖啡就几乎到了该下班的时候。

如何安排每年的休假更是瑞士人的头等大事，许多人通常在前一年就开始计划如何安排日程。他们通常不顾手头的工作进展，该休假就休假，就算老板多给加班费也不干，天大的事情都得等度完假回来再办。瑞士人休假是纯粹的休息，不带手机不穿西装，或者上山或者下海，完全换了一个生活环境。

在中国人看来，瑞士人无疑是“懒惰”的，要追究瑞士人“懒惰”的背后原因，我们不能不了解社会保障制度。

社会保障是指国家和社会通过立法对国民收入进行分配和再分配，对社会成员特别是生活有特殊困难的人们的基本生活权利给予保障的社会安全制度。社会保障的本质是维护社会公平进而促进社会稳定发展。

社会保障的思想和实践自古有之。希腊政府从公元前560年起，就对伤残的退伍军人及其遗属发放抚恤金；给失业者、残疾人以衣服、食物和津贴；贫穷的病人可以享受医疗救助。15、16世纪之交，英国由于圈地运动的原因，大量农民丧失生计，流入城市，危及城市正常生活和社会稳定。1601年，英国政府颁布《伊丽莎白济贫法》，以缓解贫困者的生存危机。到了垄断资本主义时期，德国首相俾斯麦于1883~1889年间制定并颁布《疾病保险法》等保险立法。这些保险法标志着现代社保制度的诞生。1935年，美国罗斯福政府颁布《社会保障法》，实行老年保险和失业保险。1945年，在二战后英国首次大选中获胜的工党全面实施《贝弗里奇报告》中提出的建设福利国家的主张，全面实行社会保障。1948年，英国宣布建成“福利国家”。欧美发达资本主义国家也相继效仿。

迄今为止，世界上已有将近150个国家建立了社会保障制度。世界各国社会保障制度大致可以分为以下几类：

1. 救助型社会保障制度

救助型社会保障制度是指国家通过建立健全社会保障的有关规章制度，保证每个社会成员在遇到各种不测事故时，能得到救助而不致陷入贫困。对于已经处于贫困境遇的人们，则发给社会保障津贴，以维持其基本生活。

这种救助型社会保障制度是社会保障制度中的一种初级的、不成熟的、不完备的形式。这种制度目前主要在一些发展较为迟缓的非洲国家实行。

2. 保障型社会保障制度

保险型社会保障制度是在工业化取得一定成效，经济有雄厚基础的情况下实行的。其目标是国家为公民提供一系列的基本生活保障，使公民的失业、年老、伤残以及由于婚姻关系、生育或死亡而需要特别支出的情况下，得到经济补偿和保障。它起源于德国，随后为西欧、美国、日本所仿效。

3. 福利型社会保障制度

福利型社会保障制度是在经济比较发达、整个社会物质生活水平提高的情况下实行的一种比较全面的保障形式，其目标在于“对于每个公民，由生到死的一切生活及危险，诸如疾病、灾害、老年、生育、死亡以及鳏、寡、孤、独、残疾人都给予安全保障”。这项制度来源于福利国家的福利政策，由英国初创，接着在北欧各国流行。

4. 国家保障型社会保障制度

国家保障型社会保障制度是传统的社会主义国家以公有制为基础的社会保障制度，其宗旨是“最充分地满足无劳动能力者的需要，保护劳动者的健康并维持其工作能力”。国家把社会保障作为解决劳动的社会经济问题的杠杆之一。原苏联是这一类型的首创代表。

5. 自助型社会保障制度

自助型社会保障制度是指以自助为主，以促进经济发展为目标的保障形式。其特征是政府不提供资助，除公共福利与文化设施外，费用由雇主和雇员负担。这种制度主要在新加坡、马来西亚、印度尼西亚等国实行并在新加坡等国取得了显著成效。

一般来说，社会保障由社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置等组成。其中，社会保险是社会保障的核心内容。

广义的社会福利就是国家为改善和提高全体社会成员的物质生活和精神生活所提供的福利津贴、福利设施和社会服务。

社会保障还包括优抚安置，是指国家对从事特殊工作者及其家属，如军人及其亲属予以优待、抚恤、安置。在我国，优抚安置的对象主要是烈军属、复员退伍军人、残疾军人及其家属；优抚安置的内容主要包括提供抚恤金、优待金、补助金，举办军人疗养院、光荣院，安置复员退伍军人等。

虽然随着经济的发展，我国花在社会保障方面的钱已经越来越多。但是值得关注的是，中国至今在社会保障的投入和世界水平比，还有很大的缺口。不过，我们有理由相信随着我国社会保障体系的逐步完善，我们也能像瑞士的国民一样“懒惰”了。

全民社会保障是否可能

曾在广东务工8年的四川农民工肖军带着被解职的怨气说，我们没日没夜地干活，为老板赚钱，但金融危机一来，老板就让我们滚蛋，在这样的工作环境中，我们怎么能找到“家”的感觉？肖军是去年因金融危机而失业回乡的农民工之一，一谈起这样的经历，就感觉特别委屈。

曾与妻子双双在广东东莞一家工厂务工的四川省金堂县人罗世彬，自去年国际金

融危机爆发被工厂辞退回到老家后就再也没想过回到东莞，尽管他们现在还没有找到一份满意的工作。“在那边打工，什么保障也没有，”他对记者说，“我在广东务工的地方是一个只有十几个人的小厂，在这个厂工作了两年多，一直都是每个月1200元左右，没加过薪、没拿过任何补贴或福利。经济稍不景气，就让我们走人。走的时候，我们真的很伤心。”

这其实是我们社会的一个尴尬，只要企业经济不景气，部分员工就要被逼着离职。出现这种问题的原因在于，我们没有完善的社会保障体系。

“社会保障好虽好，可惜咱农民享受不了。”目前，农民、进城务工人员等尚未完全纳入国家保障的体系，而恰恰这些群众对各种社会保障最为渴求：失业了日子怎么过？年岁渐长如何养老？大病小痛上得起医院吗？没有收入来源衣食无着怎么办……他们急切期盼“全民社保”早日成真。

在一个“全民社保”的国家，国家给全体公民撑开一把社会保障的大伞，让每一个公民都能得到基本的生活保障以确保公民的社会福利。那么，目前中国有没有能力步入“全民社保”时代？

“实现全民低保，是国家财力完全可以做到的。”著名经济学家吴敬琏认为中国实现全民最低生活保障制度的条件已经成熟。

“我们的社会保障系统一定要尽快建立起来，而全民低保作为其中的第一支柱，应该作为‘十一五’期间的约束性指标。”

吴敬琏认为，中国已有条件实行“全民最低生活保障”，起码在财政上已可以支撑这个庞大的福利体系。吴敬琏这一最新观点实际上相当前卫，在学术界，关于建立健全社会保障制度的讨论已延续多年，对于全民低保的实施时机，学界至今仍然存在重大分歧。

发改委经济研究所副所长杨宜勇说，实行全民低保是早晚的事，政府肯定要去做。在这次分配改革中，城市低保标准要提高，农村的扶贫投入也会增加。但制定全民低保没有时间表。

《东方早报》一篇评论说，针对政府为织造社保网的不断探索与努力，有一种不合时宜的声音断言“全民社保于中国国情是‘乌托邦’”。不管论者的出发点是什么，这都是一种有害无益的“杂音”。诚然，中国人均GDP才超过1000美元，有13亿人口，的确无从承担如西方福利国家那般的高层次社保，但高水平不行，低水平一定行。

总而言之，我国需要建立一个覆盖全体国民的社会保障体系，废除双轨制，只有所有国民都在这张网中，社会才能稳步、有序、健康地发展。社会保障主要包括：医疗保障、教育保障、养老保障、住房保障。

1. 医疗保障

“看病难、看病贵”，经常能听到老百姓这样抱怨。2009年1月21日，国务院常务会议审议并原则通过《关于深化医药卫生体制改革的意见》和《2009～2011年深化医药卫生体制改革实施方案》。新方案对目前各项医保制度未能覆盖的遗漏人群，如困难企业、农民工、在校大学生如何参加医疗保险，给出了明确的制度安排。新医改方案提出，各级政府预计在2009～2011即3年间投入8500亿元用于五项医改。五项医改重点包括了医保、基本药物、基层医疗服务体系、公共服务均等化、公立医

院改革。新医改有更明确的时间表和人群范围。即在3年内，城镇职工和居民基本医疗保险及新型农村合作医疗参保率达到90%以上。

2. 住房保障

住房，是生活的一项基本需求，住房问题是我国老百姓普遍关心的一个话题。但是，对大多数中低收入群体来说，购买开发商提供的商品房已经成为生活中的一大负担。保障性住房正是为了弥补这一缺陷而产生的，它覆盖了商品性住房市场中的空白，即为那些购买不起商品房的低收入和贫困家庭给以各种住房保障，属于政府公共福利。保障性住房包括政府为中低收入住房困难家庭所提供的限定标准、限定价格或租金的住房，由廉租住房、经济适用住房和政策性租赁住房构成。

3. 养老保障

老吾老以及人之老，是中华民族千百年的传统美德，养老保障是社会保障体系最主要的组成项目之一。多元支撑的社会化养老保障模式需要养老公共服务体系、社会化养老机构、社会养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险等一系列制度设计的全面跟进。

4. 教育保障

百年大计，教育为本。促进教育公平是保障公民依法享有受教育权利的重要措施。2010年，国家颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010～2020年）》（以下简称《纲要》），提出了“到2020年，基本实现教育现代化，基本形成学习型社会，进入人力资源强国行列”。

完善的社会保障体系，历来被称为人民生活的“安全网”、社会运行的“稳定器”和收入分配的“调节器”，是维护社会稳定和国家长治久安的重要保障。加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，推动和谐社会建设和经济社会又好又快发展。

社会保障体系之一：养老保障

富足怡然的退休生活不仅需要尽早规划，还需要选择适合自己的养老工具。随着投资理财方式越来越多元化，可供养老的工具也日益增多。总体上来看，可用来养老的工具大致可分为6类：社保、企业年金、商业养老保险、金融投资、以房养老、艺术品投资。

1. 养老社会保险

这是对达到法定年龄退出劳动领域的劳动者，为保障其基本生活需要，由社会保障基金提供的生活补偿费用。养老保险的前提是劳动者在劳动年龄阶段为社会付出了剩余劳动，作出了一定贡献，因此，在劳动者退出劳动领域之后，社会需要对其生活进行保障。在我国，养老社会保险的范围是城镇一切有收入并参加了社会养老保险的劳动者。财政拨款的行政事业单位不在其列，因为这些单位工作人员资金都来自国家财政收入，从长期来说，这部分人员养老保险资金的缴纳和给付，都是同一口袋中的支出，属于国家保障性质。

国务院总理温家宝2011年6月1日主持召开国务院常务会议，决定启动城镇居民社会养老保险试点。会议决定，自2011年7月1日起，启动城镇居民社会养老保

险试点工作，2011年试点范围覆盖全国60%的地区，第二年基本实现全覆盖。

具体细则：

(1) 年满16周岁（不含在校学生）、不符合职工基本养老保险参保条件的城镇非从业居民，均可在户籍地自愿参加城镇居民养老保险。

(2) 参保居民要按规定缴纳养老保险费，政府对参保居民缴费给予补贴，补贴标准不低于每人每年30元。

(3) 参保居民年满60周岁，可按月领取包括基础养老金和个人账户养老金在内的养老金。基础养老金由政府全额支付，每人每月不低于55元，国家根据经济发展和物价变动等情况适时调整。

(4) 已年满60周岁、符合规定条件的城镇居民，不用缴费，可按月领取基础养老金。

2. 企业年金养老

企业年金是指在政府强制实施的公共养老金或国家养老金之外，企业在国家政策的指导下，根据自身经济实力和经营状况建立的，为本企业职工提供一定程度退休收入保障的补充性养老金制度。企业年金基金是指根据企业年金计划筹集的资金及其投资运营收益形成的企业补充养老保险基金。

我国正在完善的城镇职工养老保险体系，是由基本养老保险、企业年金和个人储蓄性养老保险等三个部分组成。因此，企业年金被称为城镇职工养老保险体系的“三个支柱”的重要组成部分之一。

在实行现代社会保险制度的国家中，企业年金已经成为一种较为普遍实行的企业补充养老金计划，又称为“企业退休金计划”或“职业养老金计划”，并且成为所在国养老保险制度的重要组成部分。

3. 商业养老保险

(1) 传统型养老保险

传统型养老保险的预定利率是确定的，一般在2.0%~2.4%之间，日后从什么时间开始领，领多少钱，都是投保时就可以明确选择和预知的。

(2) 分红型养老保险

分红型养老保险通常有保底的预定利率，但这个利率比传统养老保险稍低，一般只有1.5%~2.0%。但分红险在预定利率之外，还有不确定的分红利益可以获得。

(3) 万能型寿险

万能型寿险是一种长期的理财手段。这一类型的产品在扣除部分初始费用和保障成本后，保费进入个人账户，个人账户部分也有保证收益，目前一般在2%~2.5%左右，有的也与银行一年期定期利息挂钩。此外，还有不确定的额外收益。万能型养老险投入比较大，且不宜提前支取，否则将损失高额的手续费。

(4) 连结险

投资连结险是投资风险最高的一类，当然风险与收益同在，也是最有可能获得较高收益的一类。投连险也是一种长期投资的手段，但不设保底收益，保险公司只是收取账户管理费，盈亏由客户全部自负。

4. 金融投资养老

金融投资是目前大多数人比较熟悉的养老方式。可供选择的工具很多，一部分属于有固定收益的品种，如银行各类存款、人民币理财产品、外币理财产品、国债等，

这类产品的优势是至少可以保本，但平均收益不会太高。

5. 以房养老

“以房养老”也被称为“住房反向抵押贷款”或者“倒按揭”。是指老人将自己的产权房抵押或者出租出去，以定期取得一定数额养老金或者接受老年公寓服务的一种养老方式。

以房养老包括：

- (1) 子女养老，房产由子女继承；
- (2) 抚养人养老，房产由抚养人继承；
- (3) 租出大房再租入小房，用房租差价款养老；
- (4) 将房子出租出售，自己住老年公寓，用租金或售房款养老；
- (5) 售出大房，换购小房，用差价款养老；
- (6) 将住房出售，再租回原住房，用该笔款项交纳房租和养老；
- (7) 将房屋抵押给有资质的银行、保险公司等机构，每个月从该机构取得贷款作为养老金，老人继续在原房屋居住，去世后则用该住房归还贷款。

6. 艺术品投资养老

随着收藏热的不断升温，艺术品投资也开始进入大众的视线，逐渐成为一些人养老的选择。资金丰厚的人选择字画、古玩、红木家具等投资，普通民众则青睐邮票、纪念币、纸币甚至茶叶这些资金占用量不大，升值空间却很大的小项目。

但一般来说，艺术品投资是有行业 and 知识挡板的，因此，在进入某一行业前必须有一定的知识和经验储备，否则就很容易赔了夫人又折兵。专家建议，艺术品投资要“黄豆子选熟的捡”，因人而异。

社会保障体系之一：医疗保障

西方国家社会保障制度的建立，大多是从医疗保险起步的。医疗保险始于1883年德国颁布的《劳工疾病保险法》，其中规定某些行业中工资少于限额的工人应强制加入医疗保险基金会，基金会强制性征收工人和雇主应缴纳的基金。这一法令标志着医疗保险作为一种强制性社会保险制度的产生。特别是1929~1933年世界性经济危机后，医疗保险立法进入全面发展时期，这个时期的立法，不仅规定了医疗保险的对象、范围、待遇项目，而且对与医疗保险相关的医疗服务也进行了立法规范。目前，所有发达国家和许多发展中国家都建立了医疗保险制度。

中国的医疗保障制度根据享受对象可以分为城市医疗保障制度和农村合作医疗保障制度。农村合作医疗，起源于20世纪40年代陕甘宁边区的“医疗合作社”，到1979年，全国90%以上的生产大队办起了合作医疗。其经费来源个人和社区集体共同负担。20世纪80年代，农村经济体制发生重大变化，合作医疗由于没有及时地进行改革和完善而跌入低谷。到1991年覆盖面占农村人口的10%。2003年起，我国开始试点实行新型农村合作医疗制度。

江西上栗县东源乡民主村李武元逢人就说：“咱农民看病也报销，农村合作医疗真是好，这得感谢党的政策好。”

原来，李武元的爱人因得“风湿性心脏病”几度危及生命，多次转院，经湖南湘

雅医院手术治疗后恢复健康，却用去医药费4万余元，高额的费用已使他们的家庭经济陷入困境。正当李武元夫妻一筹莫展的时候，县农医局人员风尘仆仆来到了那个十分偏僻的村庄，详细地询问病情及目前治疗情况后，亲手把1万元医疗补偿金送到他们手中。李武元接过厚厚的一叠补偿金，捧在胸前哽咽着声音说：“想不到只出10元钱就能得到这么多的补偿金，感谢政府处处为老百姓着想，感谢政府又为我们农民办了一件大好事。”说完，激动的热泪止不住就流下来。

新型农村合作医疗是由我国农民自己创造的互助共济的医疗保障制度，在保障农民获得基本卫生服务、缓解农民因病致贫和因病返贫方面发挥了重要的作用。

它为世界各国，特别是发展中国家所普遍存在的问题提供了一个范本，不仅在国内受到农民群众的欢迎，而且在国际上得到好评。

新型农村合作医疗制度从2003年起在全国部分县（市）试点，到2010年逐步实现基本覆盖全国农村居民。

新型农村合作医疗的性质由“互助共济”逐步转变为政府主导的农村居民基本医疗保障；新型农村合作医疗的统筹模式由侧重大病统筹为主逐步向住院与门诊医疗费用统筹兼顾过度；新型农村合作医疗制度设计定位由侧重减缓“因病致贫、因病返贫”的进程向进一步扩大参合农民医疗补偿受益面过度。

2009年，按照党的十七大精神，为建立中国特色医药卫生体制，逐步实现人人享有基本医疗卫生服务的目标，提高全民健康水平，现就深化医药卫生体制改革提出：政府主导与发挥市场机制作用相结合。强化政府在本基本医疗卫生制度中的责任，加强政府在制度、规划、筹资、服务、监管等方面的职责，维护公共医疗卫生的公益性，促进公平公正。同时，注重发挥市场机制作用，动员社会力量参与，促进有序竞争机制的形成，提高医疗卫生运行效率、服务水平和质量，满足人民群众多层次、多样化的医疗卫生需求。

坚持统筹兼顾，把解决当前突出问题与完善制度体系结合起来。从全局出发，统筹城乡、区域发展，兼顾供给方和需求方等各方利益，注重预防、治疗、康复三者的结合，正确处理政府、卫生机构、医药企业、医务人员和人民群众之间的关系。既着眼长远，创新体制机制，又立足当前，着力解决医药卫生事业中存在的突出问题。既注重整体设计，明确总体改革方向、目标和基本框架，又突出重点，分步实施，积极稳妥地推进改革。

到2011年，基本医疗保障制度全面覆盖城乡居民，基本药物制度初步建立，城乡基层医疗卫生服务体系进一步健全，基本公共卫生服务得到普及，公立医院改革试点取得突破，明显提高基本医疗卫生服务可及性，有效减轻居民就医费用负担，切实缓解“看病难、看病贵”问题。

预计到2020年，覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度基本建立。普遍建立比较完善的公共卫生服务体系和医疗服务体系、比较健全的医疗保障体系、比较规范的药品供应保障体系、比较科学的医疗卫生机构管理体制和运行机制，形成多元办医格局，人人享有基本医疗卫生服务，基本适应人民群众多层次的医疗卫生需求，人民群众健康水平进一步提高。

社会保障体系之一：失业保障

失业问题是随市场经济产生而出现的—个社会经济现象，也是世界各国面临的难题。自失业问题产生以来，各国政府都将失业问题列为宏观调控的重要目标，并通过

各种政策工具进行治理。

法国最早于1905年建立了失业保险制度。随即挪威、丹麦两国也分别在1906年和1907年建立了类似于法国的失业保险制度。当时这几个国家实行的是非完全强制性失业保险制度，即法律确定范围内的人员是否参加失业保险取决于个人意愿，参加保险，就必须根据失业保险法律规定接受管理，包括承担一定的义务和享受相应的权利。

1911年，英国颁布了国民保险法，开创了强制性失业保险制度的先河，后被一些国家效法，构成了世界失业保险制度的主流。到1997年初，世界上已有68个国家和地区建立了失业保险制度，其中大多数国家和地区实行强制性保险，自愿性保险的范围只限于工会已建立失业保险基金的产业。

在基金来源上，一般与社会保险其他险种相同，通常由雇员和雇主平均分担，也有些国家规定全部保险费由雇主缴纳。政府对强制性和自愿性两种保险的补贴数额都很大。在享受待遇条件上，一般都规定：非自愿性失业；缴纳一定期限的保险费或在受保职业工作一定年限；申请者具有工作能力并愿意寻找工作。另外，对无正当理由而自愿离职的，由于行为不端被解雇的，或参加劳资纠纷导致停产而使自己失业的，一般规定要取消其享受资格或降低给付标准，有的还要推迟给付时间。

面对因金融危机而带来的失业潮，世界上许多国家的失业保障网纷纷打开，把绝大部分的失业者罩在了网内。譬如，享有世界上福利最优国家美誉的丹麦，为失业人群提供了相当于先前收入90%的生活补贴，而且这种福利最长可以持续4年；在卢森堡，一名失去工作的单身职工可以领取先前收入80%的生活补贴，最高限额为当地最低工资的2.5倍，也就是月平均1300欧元。

中国的就业问题不同于发达国家——他们主要面临青年劳动力的就业问题；不同于其他发展中国家——他们主要面临农村劳动力的转移就业问题。也不同于其他转轨国家——他们主要面临转轨带来的结构性失业和再就业问题；中国就业面临着转轨就业、青年就业和农村转移就业同时出现、相互交织的“三碰头”局面，这决定了就业形势之严峻，就业工作之复杂，就业任务之艰巨，都是世界任何国家未曾有过的。

要解决好中国的失业问题，就要从我国的实际国情出发，正确分析和把握其中的原因，制定出相应的政策措施。

1. 扩大失业保险基金支出规模，增加促进就业支出项目

失业保险基金支出范围应包括：

(1) 激励就业。

首先，拉大保险待遇的差距。根据失业期长短，失业越短给付越高；其次，提前就业可获就业补助，即在法定享受失业保险给付期限内，因提前找到工作可得到一部分尚未支付的保险金；第三，对愿意从事低下工作者给予工资补贴等。

(2) 抑制解雇。

建立以失业补贴方式鼓励企业在不景气时期减少裁员的机制，将风险防范提前到企业。一方面，对企业暂缓征收失业保险金，结合实际降低企业缴费标准；另一方面，通过失业保险机制，资助某些特定企业，帮助改善就业环境，减少离职、跳槽等情况，抑制企业的解雇行为。包括：运用失业保险基金资助不景气而被迫缩小生产规模的企业，鼓励减产企业不裁员；资助留用吸纳高龄和残疾劳动者的企业；对企业内部为职工转岗培训所需设施，提供长期低利贷款等。

2. 扩大失业保险覆盖面

《失业保险条例》规定，享受失业保险待遇的是城镇企业事业单位失业人员，但城镇企业事业单位招用的农民工未被纳入失业保险，当他们在城镇失业时也不能享受失业保险待遇。随着中国劳动用工制度和城乡户籍制度改革的深化，越来越多的农民工向城镇转移，其中相当一部分不仅从事相对固定的工作，而且还拥有自己的房产，在城镇安家落户，对其提供包括失业保障在内的社会保障，不仅可以消除他们的后顾之忧，而且对于维护城镇的社会稳定也有重要意义。因此从长远看，应放开失业保险对农民工的限制，逐步将进城务工农民纳入失业保险覆盖范围，目前可先将在城镇有相对固定工作，拥有自己的住房，且进城达到一定年限的农民工纳入失业保险范围。

3. 从不同失业群体、不同的失业特点和不同行业、不同的失业风险出发，建立失业保险个人账户制

目前，失业呈现出失业群体低龄化、失业人员结构多元化和失业长期化的特点，形成了以大学毕业生为主体的“新失业群体”、以农民工为主体的“流动就业群体”和以下岗职工为主体的“老失业群体”等并存的局面。对失业农民工群体应采取更加灵活的、分层分类的政策，建立失业保险、职业培训和灵活就业相互衔接机制；对大学生失业群体则应实行“大学生生活保障与就业”制度和“高校待业大学生基本生活保障、失业保险、城市居民最低生活保障三条保障线”政策，依托高校、行业协会和企业共同搭建的就业保障平台，为待业和失业大学生提供基本生活保障。

4. 尽快实现下岗员工基本生活保障向失业保险并轨

为了规范中国失业保险制度，并与国际惯例接轨，要尽快实现国有企业下岗员工基本生活保障制度向失业保险制度的过渡，让下岗员工全部进入劳动力市场，以失业者的身份寻找工作，其基本生活保障由失业保险承担，彻底消除下岗员工和失业人员在待遇水平、职业培训、职业介绍和再就业方面的差别。

5. 建立失业保险、城市居民最低生活保障与促进就业联动机制

对于接近退休年龄的长期失业者，应建立弹性退休年龄制度，可以根据工龄、年龄及参加社会保险制度状况，适当延长失业保险待遇期限，或者提前进入退休状态，但其退休待遇将适当降低，以鼓励其回归劳动力市场。对于工作年龄的失业人员，则应通过严格申领条件、调整保险给付待遇期限和强化对申领人员积极求职就业的外部约束改变失业人员对失业保险的过度依赖，在公益性岗位收入与最低生活保障和失业保险金之间适当拉开差距，避免失业人员乐于“吃低保”而不愿接受公益性岗位就业的现象。同时，应依据不同的经济发展水平确定各地区的失业保险金水平、最低工资、城市低保水平与公益性岗位收入之间的合理差距，并反映物价指数变动状况。

社会保障体系之一：教育公平

教育事关人民福祉、民族兴旺和国家未来，教育公平是实现社会公平的重要基础。实现教育公平，让所有孩子在同一片蓝天下共享教育成果，是亿万家庭的殷切期盼，是办好人民满意教育的必然要求，也是让全体人民共享改革发展成果的重要体现。

教育公平是构建和谐社会的必要前提，促进教育公平对构建现代和谐社会，坚持

社会公平正义具有重要的现实意义。教育公平还是和谐社会的实现途径。有了公平的教育机会、公平的教育过程和公平的教育质量，社会弱势群体才有能与社会其他阶层在同一起跑线上起跑，才有通过知识改变命运的可能性，社会各阶层才有正常流动、分化的可能，全社会才能充满活力、安定有序。

发展教育事业是保障人民基本的文化权益，激发全民族文化创造活力的基本途径之一。教育公平正是实现受教育权益的根本保证。因此，实现教育公平，保障受教育者的权益，是构建和谐社会的根本途径。如何遏制和缩小这种差距需要做以下几方面的努力：

1. 统筹区域教育发展，向中西部地区倾斜

我国区域教育差距的主要矛盾在于中西部地区教育发展明显落后于东部地区，因此统筹区域教育发展的重点是加大对中西部地区的支持力度。首先要继续推进西部大开发和中部崛起战略，加大国家对中西部地区的转移支付力度，推进公共服务均等化；其次要健全区域协调机制，形成以东带西、东中西共同发展的格局，要健全互助机制，发达地区学校要采取对口支持、捐助等方式帮扶欠发达地区的学校发展；再次要调整中央院校的布局，加大对西部招生倾斜的力度，在教育投资、招生就业政策和人才培养与任用上，进一步向中西部地区倾斜，在国家助学贷款体系中提高对中西部地区的资助比例和份额。

2. 统筹城乡教育发展，教育相应地向农村倾斜

我国城乡教育差距的突出矛盾是农村教育发展的相对滞后，尤其是中西部农村教育与城市教育差距较大。城乡二元结构是造成城乡教育差距的主要根源。因此，缩小城乡教育差距需要从城乡一体化的战略要求出发，要在政策和制度设计上向农村倾斜，在公共教育资源配置上优先保证农村教育发展的需要，逐步提高农村教育水平。从战略的高度充分认识农村教育发展在国家综合国力提高和新农村建设中的地位和作用，加大对农村教育的支持力度，确保新增教育经费主要用于农村；要建立现代公共教育财政体制，确保农村教育投入到位；要统一城乡办学标准，保障农村办学的基本需要；要不断完善以县为主的基础教育管理体制，加大政府对教育的统筹和投入力度，进一步明确和落实各级政府对义务教育经费投入的比例和职能，依法确保教育经费的“三个增长”和“三个优先”。

3. 统筹不同群体的教育发展，向弱势群体倾斜

弱势群体由于其自身条件的制约和外在环境的影响，使他们在相同的政策下，很难与其他人获得同等的发展机会。因此，必须对弱势群体实行差别对待，采取特殊补偿政策，弥补他们因先天不足和外在环境影响而造成的受教育机会的不公平。当前，我国教育领域的弱势群体主要包括贫困学生、残障学生、进城务工农民子女。我国政府一直致力于消除贫困，但由于面广量大，目前仍有为数不少的贫困人口；残疾学生是弱势群体中的特殊困难者；进城务工农民子女则是新增的并不断增长的弱势群体。对这三类人群需要制定特殊政策，重点关注，通过补偿措施使他们受到公平教育。加强教育管理，公平分配教育资源，尤其是要兼顾到社会弱势群体，向贫困、落后地区作适当的政策倾斜，给予适当关照。给社会上弱势群体、贫困山区更多实际的关爱与帮助。

4. 统筹不同类别学校的发展，向薄弱学校倾斜

学校是实现个体之间教育公平最主要的中间环节和途径。学校之间发展的不公平直接制约了教育公平实现的程度。当前我国校际差距不仅面广，而且程度深刻，几乎贯穿了教育的所有阶段。从某种程度上说，无论是区域教育差距还是城乡教育差距，其最直接、最基本的表现形式都是学校之间的差距。城乡之间、不同地区之间，甚至同一区域内、同一城市中，不同学校在经费投入、办学设施、师资水平、生源质量等方面也存在巨大差距。这是产生择校现象的主要原因。形成校际差距的原因很复杂，有历史原因，也有现实原因；有政策原因，也有社会原因；有主观原因，也有客观原因。但校际差距是人们感觉最直接、反映最强烈的差距，特别是部分薄弱学校的存在，是实施教育公平的重要障碍。缩小校际差距首先要着力改造薄弱学校，确保所有学校达到基本建设标准，做到建设有标准，发展有特色。

5. 加强教育立法，规范办学，建立社会救济制度，让贫困学子上得起学

要进一步加强和完善教育立法，以法律来保障教育公平的实现。重要的是进行高校管理制度、收费制度、贷款和还贷款、办学评估制度、就业与劳动用人制度等的改革。针对教育领域存在的问题，用法律予以调整与规范，坚决打击教育领域中的各种犯罪行为，坚决纠正各种教育收费不规范或乱收费现象，以完备的法制确保教育的公平。对于贫困学子，政府一方面要主动建立救济基金，给予救助；一方面要积极倡导成立各式各样的民间教育救济组织，让所有国民拥有同等的教育机会。“办好人民满意的教育”。

6. 坚持教育特色发展。教育公平并不是平均主义，更不是否认差异

由于每个人的条件和要求不同，使得人在受教育过程中的期望和成果也不同。因为讲平等，首先应该是所有的人受教育的权利是平等的，这是平等的起点。如果许多人从一开始就被剥夺了平等的权利，对他们来说还谈得上什么后来的机会平等以及争取物质和精神生活方面的平等呢？一方面，我们要努力保证机会公平，争取过程公平，确保底线标准，在努力实现公共教育资源平等分享的过程中，必须优先实现的是确立底线公平，实行最低标准保障、最低限度保护，缩小绝对差距、消除边缘化；另一方面，要承认差异，尊重差异，为不同人有个性的发展和创新拔尖人才的茁壮成长创造条件。这也是社会主义分配原则在教育公平问题上的体现。

社会保障体系是否应当私有化

美国的社保基金产生于20世纪30年代的“经济大萧条”，当时老年人贫困率超过50%，迫切需要政府采取有效的救助措施。罗斯福总统为此制定了一个初步的社会保障机制，后经改革。目前美国的社保基金主要指强制征收工薪税形成的“联邦老年、遗属和伤残人保险信托投资基金”（OASDI），简称为联邦社保基金。

该基金交给专门的信托基金来管理，其信托人（理事）有6人，其中4个成员由他们在联邦政府中的位置自动担任，分别为：财政部长（管理托管人）、劳工部长、卫生署长、社会保障署长。另外2名成员由总统指定，并经参议院同意，任期4年。

美国联邦社会保险税是社会保险基金的主要来源。美国联邦社会保险税是对雇员、雇主以及自营者征收的工资税，由两部分组成：用于社会保障基金的社会保障税和用

于救助和疾病的医疗保险税。在《联邦保险捐税法》下，工资税被称为“保险捐税”。作为社会保险基金的主要财源，美国联邦社会保险税关系到美国数百万人的生活，从而也是美国国内最为引人注目，争议最大的税收计划之一。

20世纪70年代开始，美国出现了失业与通货膨胀并存的严重“滞胀”局面。人们的流行口号从“我们都是凯恩斯主义者”变成了“市场万岁！打倒国家！”

20世纪80年代，里根总统上台时，美国的社会福利开支将近5000亿美元，其中，绝大部分是社会保障支出。联邦财政赤字更是从二战后的几十亿猛增至5000多亿美元。在提高社会保障福利与削减联邦财政赤字的问题上，矛盾开始日益尖锐。1983年，社会保障信托基金的储备下降到最低点，仅有197亿美元，只够支付1.5个月，美国历史上首次出现了社会保障支付危机。面对如此严峻的形势，里根总统最后选择了消减政府在大部分社会保障计划和项目上的开支，并鼓励大力发展私人退休金计划（即雇主年金计划），将私人机构融入社会福利体系，将组织和实施社会福利的权力与职责授予私人机构，从而有效地降低了社会保障的替代率，进而在一定程度上缓解了社会保障的财务危机。

20世纪90年代，克林顿政府上台之时，美国所面临的经济难题十分严峻，例如经济增长缓慢、国债负担不断加重、巨额财政赤字等，改革社会保障体制成为当务之急。1993年2月，克林顿向国会递交的一份经济发展报告，其核心内容包括推行“综合保障经济”政策，他认为，社会保障应让个人、家庭、社区和市场共同发挥作用，并强调福利制度的非国家因素。

1995年，美国社会保障与医疗保险信托基金托管委员会在其年度报告中指出：社会保障（OASDI）信托基金预计在2030年或2029年陷入破产，而医疗保险（HI）信托基金可能在2002年或2001年耗尽。这一结论公布后，在美国社会引起轰动。

1999年1月19日，克林顿总统在国会的一般性演讲中指出：面对21世纪，年轻的美国必须维护社会保障制度。他提出了社会保障改革的方向不是削减开支，也不是提高社会保障税率，而是应该把今后15年财政结余的60%作为社会保障改革的资金支持，通过创设被称作USA的个人账户来实现社会保障改革的目标。但由于美联储主席格林斯潘强烈反对将社会保障信托基金投资于股市，因此，这一方案最终也没能变成实现。

2000年，布什将社保私有化作为竞选政纲内容之一。2001年，布什上台不久，就宣布成立跨党派委员会，研究社保私有化方案。该委员会提交的报告，为美国社会保障私有化改革勾画了蓝图。该报告的核心内容就是，通过建立类似于年金系统中的401K计划的个人账户，并由私人将其投入股市，以提高回报率，缓解社保基金未来支付压力。

根据方案，较年轻的劳动者可从与雇工共付的12.4%的薪俸税中拿出4%的资金划到个人账户上，并自己投资股市。这样，个人账户积累可以减少劳动者在社保中的受益额。随着这批人开始退休，下一代人的纳税负担将会显著地减少。根据精算师的测算，在今后几十年中，个人账户资金注入可达2万亿，资金积累将达11万亿美元。方案认为，有个人账户的支持，整个社保体系将可以持续运转下去，可避免崩溃的局面。

由于这一方案弥补个人账户的前提是股市长期回报率达7%。但这一假设引起了相当大的争议。民主党认为，一旦劳动者退休时遇到股市不景气，劳动者得到的只是无用的凭证，并担心方案将推迟退休年龄。

尽管好几届总统都赞成社会保障体系私有化，但是奥巴马却承诺将捍卫《社会保

障法》，坚决抵制国会共和党领导人将其私有化作为立法议程的行动。他认为，“我们唯一不能接受的就是将社会保障私有化——将人民的福利交给反复无常的华尔街商人和起伏不定的股票市场，这注定会增加数万亿的预算赤字，这是考虑欠周的主意。”

美国市场经济发育完全，股市稳健，有着较高的投资回报率，但股市仍是风险领域，经济弱势群体的利益如何保障社会保障系统不仅涉及数百万人的生活，更关乎美国的经济安全，因此，即使是市场经济已相当完善的美国，社会保障私有化也要慎之又慎。

不过，2002年，拉美已有10个国家从DB（给付确定型）转向DC（缴费确定型）制，完成私有化或部分私有化的改革；转型国家紧跟改革潮流，已有多半国家建立了个人账户，从现收现付制转向完全积累或部分积累制。近几年来，英国、意大利、德国甚至被认为福利慷慨度最高的瑞典也建立了“名义账户”，对传统制度进行了结构性的改革。由此看来，尽管存在着不少的风险和阻力，但是社会保险体系私有化已经成为未来的一个很明朗的趋势。

中国是否会步入高福利社会

你幸福吗？美国《福布斯》杂志曾刊登的盖洛普幸福指数调查显示，来自北欧的丹麦、芬兰、挪威和瑞典在受调查的155个国家中名列前茅，感受幸福的人比例最高。这些北欧国家不是世界上最富裕的国度，不是最强大的国度，为何却有世界上最高的“幸福感”？原因很大程度上在于北欧国家的“高福利”社会。

经过20多年高速增长，中国政府正在将消除经济社会发展失衡所带来的“阵痛”，从“发展才是硬道理”，到“发展是第一要务”，再到“科学发展观”，发展思路嬗变的背后是：中国的经济飞速发展，在国际上的地位越来越重要。但是，不相称的国民福利使得中国的发展总在内需不足的泥淖里转圈。那么在未来，中国会像北欧国家一样步入高福利社会吗？

福利国家的广义定义是政府要负责促进和提供社会福利，至于促进和提供的具体福利，各个国家有所不同。大致来说，主要有两大方面。一是医疗和教育，这类福利着眼于帮助大多数人提高素质和能力，使人获得比较平等的竞争机会。另一类福利是扶助弱势群体，譬如帮助失业者、老年人、无劳动能力者等等，给他们提供最基本的生活保障。

19世纪末、20世纪初，现代福利国家在欧美逐渐发展起来，那个时代的大背景是，工业革命带来了空前的经济繁荣，向人们展示了科技进步的力量，同时，工业化使大量的贫穷农村人口涌入城市，造成很多社会问题，迫切需要福利。那个时代在西方历史上被称为“进步时代”，有一股强劲的理想主义思潮，相信科技、社会的进步，相信人类可以创造一个进步的政府解决社会福利问题。

有一些专家针对中国现阶段的国情，建议建设“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的新型福利制度。

在保障目标方面，社会福利应当以不断改善和提高社会成员的生活质量为追求目标。换言之，社会福利在发展中要与社会救助、社会保险等社会保障子系统相区别，它提供的不是社会成员的生存保障，也不是基本的生活水平保障，而是侧重于满足社会成员较高水平或较高层次的社会保障需求，包括服务需求和精神文化方面的需求等；与此相适应，社会福利事业就不能只是无偿提供，也应包括有偿服务或低收费服务，

当然，有偿与收费不能以赢利为目的。

(1) 在体系建设目标方面，新型的社会福利制度应遵循福利事业的发展规律，结合中国的实际情况，符合社会成员的群体需求，从传统模式下的板块状、封闭式和奇特的混合结构转变为融洽式、开放式、关系清晰、结构合理的完整体系。因此，社会福利体系结构的创新并走向规范、定型，是其最终走向健康发展的基本依据，使社会福利制度能够从整体上加以推进并得到协调发展。

(2) 在服务水平结构方面，社会福利应当实现多层次化。即社会福利应当根据社会成员的不同需求和不同的生活水平，实现社会福利水平结构的多层次化，从而便满足不同层次的社会成员对社会福利的多方面的、多层次的需求；同时给家庭、社区留有余地，以充分发扬中华民族的传统美德。

(3) 在实施方式方面，社会福利应当社会化。一是各种社会福利设施应对整个社会开放，走出板块状的自我封闭，并采取社会化的手段来发展社会福利事业；二是福利机构应当社会化，即社会福利必须通过广泛的社会公共组织或社团机构来具体实施，既不能由官方包办，也不能由企业或用人单位包办。福利机构应当逐步缩小官办福利和职业福利的规模，通过加快各种社会公共组织（或社团机构）的建设及其规范化管理、运作来使其承担起实施各种社会福利事务的主要职责。福利机构的公共化、非官方化应当成为中国社会福利事业实施方式的发展方向。

所以不管未来中国能否进入高福利社会，中国福利制度制定都一定要结合中国国情，符合中国实际、保障最广大人民的利益。



宏观经济学

