

# 社会保障制度是经济社会 协调发展的法治基础

刘翠霄\*

---

**内容提要：**社会保障制度具有减少社会贫困、缩小收入差距、促进经济发展、维护社会稳定、保障居者有其屋、保证劳动者普遍具有较高知识和技能的功能。一个社会在发展经济的同时制定和实施社会保障制度，经济的发展不仅不会因为社会保障资金的有序投入受到影响，而且会保持平稳持续发展，整个社会也会呈协调和谐状态。国际和我国的实践证明，建立和完善社会保障制度是保证经济社会协调发展的法治基础。

**关键词：**社会保障制度 社会保险法 经济社会协调发展 法治

---

在一个健全的现代社会中，经济发展与社会发展是协调同步进行的。经济发展是要创造更多的物质财富，为不断提高人们的生活水平和生活质量提供坚实的物质基础；而社会发展则是在实现了旨在体现社会公平的社会政策以后，使得社会全体成员都能够分享到经济发展的成果，由此形成人民安居乐业、经济持续发展、社会稳定和谐的局面。如果只顾及发展经济，而忽视人们对于经济发展成果的共享或分享，那么社会将由于贫富差距扩大、社会矛盾激烈、环境不断恶化而缓慢发展甚至停滞不前。我国自改革开放以来，经济发展取得了举世瞩目的成就，与之相比，社会事业的发展还比较滞后，引起党和国家以及全社会的关注，举国上下都在思考解决目前存在的社会问题的对策。本文仅从社会保障法律制度在促进经济社会协调发展中的重要作用方面进行论证。

## 一、社会保障制度是促进经济社会协调发展的重要法治措施

社会保障制度在促进经济社会协调同步发展中具有其他法律和政策无法替代的作用，这已为建立起健全完善社会保障制度的西方国家的经验所证实。经过一百多年的发展，社会保障制度不

---

\* 中国社会科学院法学研究所研究员。

但成为这些国家经济制度和法律制度的一部分，而且成为这些国家的政治文化和社会文化，牢牢地扎根在社会中。社会保障制度给社会成员带来一定的现实利益，不仅使社会成员中为数众多的低收入者和贫困者的生活得到了起码的保障，特别使人们在失业、伤残、疾病、老年这些人生中的被动阶段获得必要的经济保障，具有了一定的安全感，而且使社会成员的生活条件普遍得到了一定改善，生活水平普遍得到了一定程度的提高。更为重要的是，通过提供教育补贴，社会保障制度使广大劳动人民的教育水平、科学技术知识、劳动技能得到普遍提高，为社会不断输送符合现代化生产要求的劳动力。社会保障制度的实施使社会公平得到了极大的体现，缩小了贫富差距，减少了社会不平等现象，扩大了民主，缓和了社会矛盾。

早期建立的社会保障制度，旨在通过国家直接干预和调节社会再分配，来消除广泛发生的社会问题，缓和社会矛盾。当资本主义进入垄断阶段，垄断资本开始与资产阶级国家相结合时，出现了国家干预经济的各种形式。尤其是第二次世界大战以后，新科技革命兴起，资本主义经济得到迅速发展，国家垄断资本主义也达到高度发达阶段。在这种情况下，以往建立的以“保障每个人都能维持一般生活水平”为目标的社会保障制度已经不能适应时代的需要，社会保障向着内容日益包罗万象，规模空前扩大，制度日臻完善的方向发展。一些公共事务机构也随之出现，它们通过对国民收入公平、合理地再分配，达到保障绝大部分国民经济安全的目标。事实证明，健全完善的社会保障制度成为一些国家经济社会协调发展的法治基础。

以德国为例。德国在1949年制定了德意志联邦共和国基本法，将公民的基本权利以及国家尊重和保护人的尊严的职责放在首要位置。基本法规定了国家制度的五项原则，即共和原则、民主制原则、联邦制原则、法治原则和社会福利原则。社会福利国家原则是对传统的法治国家思想的一个现代化补充，它责成国家保护社会上的较弱者，并不断谋求社会公正。社会福利国家表现在为老年、伤残、疾病以及失业者提供福利金，为穷人提供社会救济、住房津贴、家庭补贴以及通过劳动保护法和工作时间法为劳工提供基本的保护。<sup>〔1〕</sup>依据基本法所确立的社会福利原则，德国建立和实施健全完善的社会保障制度，每一个公民都能够享受到从出生到死亡的福利保障，尤其是雇员，他们无论遭遇什么生活风险，甚至在受企业破产影响或希望改行的情况下，社会保障制度都能够使他们在经济方面没有后顾之忧。社会保障制度还惠及雇员以外的其他群体，提供子女补贴、教育补贴、为战争受害者提供补偿费等，这些支出在1997年占到德国国民生产总值的34.9%。90%的公民能够享受到社会保障的各种待遇。<sup>〔2〕</sup>如此完善的社会保障待遇使德国公民的社会安全 and 经济安全强于其他一些国家的公民，德国在经济不断发展的同时，社会也随之同步发展。德国社会保障制度能够促进经济社会同步协调发展的原因在于：

一是社会保障制度惠及几乎全体国民。德国在1957年将农民纳入养老保障制度，在1972年对农民实行医疗保险，自此，德国社会保障制度惠及绝大多数社会成员。国家虽然因承担了全体公民的终身保障责任而背上沉重的财政负担，但是国家也因在整个社会保护系统中占据绝对的优势地位而增加了亲和力。全民化和全面社会保障虽然没有从根本上改变贫富悬殊的状态，但是社会成员能够获得比较充分的经济保障和服务保障，人们的日常需求实现了社会化。

二是社会保障项目全。德国社会保障在实现全民化的同时，向全面保障方向发展。不仅人们的生、老、病、死、失业这些一般生活风险获得了保障，而且人们在遭遇战争伤害、暴力行为伤害以及因接种公共疫苗受伤害这些特殊的生活风险时也能够获得相应的补偿。1995年，德国率先建立了被称作社会保险第五大支柱的护理保险制度，使人们在生活不能自理时获得相应的护理

〔1〕 参见和春雷等：《当代德国社会保障制度》，法律出版社2001年版，第11页。

〔2〕 参见〔德〕霍尔斯特·杰格尔：《社会保险入门》，刘翠霄译，中国法制出版社2000年版，第6页，第21页。

服务。在建立全面社会保险制度的基础上,德国又设立了各种补贴和救济项目,例如住房补贴、教育补贴、儿童补贴、孕产妇补贴、鳏寡孤儿补贴、低收入家庭补贴等。对于那些因为各种原因不能获得社会保险待遇或者获得的社会保险待遇不能保障最基本生活需求的人们,政府通过被称作“兜底项目”的社会救济制度,为处于生活困境的人提供生存保障。覆盖到社会生活方方面面的社会保障制度,为人们体面而尊严地生活提供了法律保障。

三是国家对社会保障支付承担最终责任。在德国,社会保险是在厘清个人、雇主和国家责任的前提下,由国家承担最终财政责任的一项制度。虽然社会保险基金由雇佣劳动者和雇主按照法定比例缴纳的社会保险费筹集,但是,在社会保险基金由于人口结构或者经济结构发生变化不足以支付社会保险待遇所需费用时,国家通过提供财政补贴保障公民的社会保险权得以实现。不仅如此,其他社会保障项目(社会补偿、社会福利、社会救济)所需经费全部由国家从财政收入中支付。<sup>〔3〕</sup> 社会保障费用在国家财政预算中占有重要的地位。<sup>〔4〕</sup>

四是获得社会保障待遇成为人们的社会权利。现代社会保障制度与早期社会保障制度相比的特征和明显进步在于:政府保证所有公民享有最低标准的收入、营养、健康、住房、教育和就业机会,这些保障表现为公民的社会权利而不是以慈善的形式出现。“这时,社会保障制度已经从单纯的社会救济发展成公民的一种社会权利,从而过渡到主动地针对社会弊端制定防范措施的新阶段。”<sup>〔5〕</sup> “这个宽泛的社会保障网是联邦共和国所有公民的巨大协作成果。对于每一个公民来说,他有权利得到社会保障制度的待遇,反过来说,这也意味着,公民不是国家施舍的领取者,而是制度的积极合伙人。”<sup>〔6〕</sup> 此时,人的尊严和价值要求被放在首要位置。只有在充分社会保障的基础上,人的尊严和价值才能得到保障,人的人格才能得到公平发展,这不仅成为全社会的共识,而且社会也为此承担起了责任。

五是社会保障制度由临时应急措施变为长期战略措施。德国在19世纪末率先建立社会保险制度,并不是因为当时的俾斯麦政府富有实现社会公平的远见,而是为了应对不断高涨的工人运动。美国在20世纪30年代制定社会保障法,也是为了应对空前的经济危机。二战后,英国在“贝弗里奇报告”的基础上颁布一系列社会保障法,成为世界上第一个福利国家,亦是为了对付当时物质生活的贫困和疾病、懒惰、愚昧、脏乱等社会弊端。可见,各国几乎都是把社会保障制度作为缓和当时的经济和社会矛盾而不得不采取的一种临时应急措施。但是,经过半个多世纪的发展,社会保障制度成为各个国家经济和法律制度的一部分,各国都把社会保障制度与经济制度结合起来,用社会保障制度促进经济的发展,经济的发展反过来又促进了社会保障制度的不断完善。社会保障制度已经成为促进经济增长和维护社会稳定的长期策略,成为保障经济社会协调发展必不可少的法律制度。

在一段时期内,学界许多人把社会保障制度的完善与否归结为一个国家经济发展水平的高低。诚然,经济发展水平对社会保障制度的覆盖范围以及待遇标准具有决定性影响,然而,一个多世纪以来社会保障制度发展的历程证明,经济发展水平虽是社会保障制度建立和完善的决定性因素,但不是唯一因素,对社会保障制度发生影响的还有政策因素、社会观念因素、历史传统因素等。以下以美国的社会保障政策为例。

罗斯福新政以前,美国没有国家出面组织的社会保障制度,职业保障是企业与职工之间的契约关系,国家只负责社会救济事业,以填补职业福利的空缺。1935年罗斯福政府颁布社会保障

〔3〕 参见前引〔2〕,杰格尔书,第5页。

〔4〕 参见和春雷主编:《社会保障制度的国际比较》,法律出版社2002年版,第149页,第167页。

〔5〕 李琮主编:《西欧社会保障制度》,中国社会科学出版社1989年版,第209页。

〔6〕 Soziale Sicherheit für die Landwirtschaft, vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, S. 2.

法,建立起政府组织的社会保障制度,保障范围超出了原来职业福利的范围,以后经过多次修改,保障项目增加、覆盖范围扩大、待遇标准也得到了提高。尽管如此,在20世纪50年代末期西欧各国建立起福利国家时,美国自由主义经济学家盖尔布雷斯在他的《富裕的社会》一书中是这样描述美国社会现状的:美国文明已从根本上解决了稀缺和贫困的老年人问题,但美国仍然存在贫困问题,而且贫困问题在如此富裕的社会中存在是非常引人注目的,是一种耻辱。盖尔布雷斯观点被广泛接受和信奉。参议员道格拉斯和斯巴克曼也反复强调贫困并警告人们:许多低收入家庭“已经被远远地抛到了美国社会进步的后面”,只有向贫困进行强大的进攻才能克服他们的痛苦遭遇。<sup>[7]</sup>

20世纪60年代之后,美国的社会保障制度有了一些进展。1964年,约翰逊总统推动国会通过了反贫困计划、扩大食品券计划等法案。1965年,国会通过了面向65岁以上老人的医疗保障计划、面向低收入阶层的医疗补助计划,此外,还通过了对抚养未成年子女家庭的补助,对盲人和残疾人提供医疗补助的计划。<sup>[8]</sup>20世纪70年代以后,美国政府对于社会生活干预的深度和范围都得以扩展,社会保障的项目与西欧福利国家也基本一致,即使如此,到20世纪末,美国的社会保障制度只覆盖了大约一半的美国人,<sup>[9]</sup>美国存在的严重贫困问题和不平等现象是西方发达国家中最严重的。<sup>[10]</sup>因此,在西欧福利国家眼中,美国只是一个法治国家而不是福利国家。德国学者认为:“仅是法治国家不能充分实现社会保障,联邦共和国的目标是实现社会法治国家。”<sup>[11]</sup>

作为世界第一经济大国的美国没有建立起一流的社会保障制度,与其经济结构、文化传统、发展历程有着密切关系,但最主要的原因有二:一是美国的社会文化历来崇尚自由胜于追求平等,人们要求建立体现社会公平的社会保障制度的呼声没有欧洲那么强烈。在20世纪60、70年代,虽然美国人对平等的要求有所上升,但民主党政府还是通过减少贫困现象而不是大范围的社会再分配来实现社会平等。美国拥护社会保障制度的人士使用良知、道德、同情心来论证建立社会保障制度的必要性,这与西欧国家社会保障制度的倡导者将人们的社会权利看作是生俱来的天赋权利,在观念上有很大区别。<sup>[12]</sup>二是美国国富民强,个人有足够的收入去储蓄和投保,因而自发的保障方式仍然占有相当重要的地位。<sup>[13]</sup>因此,美国一些经济学家甚至认为现有社会保障制度对经济造成了不利影响,主张国家退出社会保障领域,不再对社会财富进行再分配,认为社会保障应私有化,让市场决定个人生活,以便为经济持续发展提供良好的条件。<sup>[14]</sup>由于在指导思想上以维护再生产(适当干预经济)、强调个人责任、激发个体自身积极性为出发点和价值取向,美国政府在社会保障资金上承担的责任比福利国家政府轻得多,给付条件比福利国家严格得多,给付水平比福利国家低得多。<sup>[15]</sup>美国社会保障制度在实现社会公平中的有限作用,说明以经济效率为核心的理念一直在美国社会保障制度的建立过程中起着主导作用。

不完善的社会保障制度是美国社会发展滞后于经济发展的法治因素。美国的社会保障与就业

[7] 参见杨冠琼主编:《当代美国社会保障制度》,法律出版社2001年版,第51页。

[8] 参见刘燕生:《社会保障的起源、发展和道路选择》,法律出版社2001年版,第301页。

[9] 参见顾俊礼主编:《福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究》,经济管理出版社2002年版,第253页。

[10] 同上书,第274页。

[11] 前引[2],杰格尔书,第3页。

[12] 参见前引[9],顾俊礼主编书,第261页。

[13] 参见[法]让-雅克·迪贝卢:《社会保障法》,蒋将元译,法律出版社2002年版,第60页。

[14] 参见李珍主编:《社会保障理论》,中国劳动社会保障出版社2001年版,第119页。

[15] 美国是世界上养老金给付水平最低的国家之一,养老金的工资替代率为44%,甚至低于许多发展中国家。在奥巴马政府之前,美国没有针对在职劳动者的医疗保险,大部分公民的医疗保险以商业保险为主。奥巴马政府通过增加中产阶级的个税和强制中产者参加医疗保险,将医疗保险的覆盖范围扩大到低收入家庭、弱势群体、小企业的雇员。参见王虎峰:《奥巴马医改的真谛》,《中国财富》2010年第5期。

具有极为密切的关联,没有就业机会的人及其家庭由于缺乏社会保障的保护而生活在贫困甚至饥饿状态。1992年,美国贫困人口高达3690万,收入低于贫困线的占14.5%。美国每一个大城市都有一定数量的人口生活在大街上,这些无家可归者把候车室当作宿舍,把角落当作卫生间。美国有足够的资源,但却拒绝给无家可归者提供他们所需的资源,甚至制定严厉的法律对他们加以惩罚,其中潜在的价值观念是:这是他们个人的责任而不是政府的责任。<sup>[16]</sup>

欧洲福利国家认为,法治社会的表现是国家制定的法律基本上符合自然世界发展和社会各个群体和谐的规律,而这些法律基本上得到了较好的执行。然而,法治社会不等于经济社会同步发展的社会,后者以法治为基础,是法治社会的升华,是法治社会的更高发展阶段。<sup>[17]</sup>一个多世纪以来,西欧各国社会保障制度的发展使社会保障制度的目标越来越清晰。首先是效率目标:一是在宏观上,GDP中的一部分专门用于社会福利(在英国为25%,在德国为1/3左右),但是应避免费用的增加;二是在微观上,国家通过提供不同的现金给付和实物待遇而进行的国民收入再分配应是有效的;三是以公共资金提供的社会保障待遇应具有激励作用,以实现劳动力供给、就业和储蓄优化的目标。其次是公平目标:一是确定合理的贫困线标准,保证符合条件的每个人和每个家庭能够达到最低标准,从而降低贫困程度;二是建立应对不可预测的突发事件的医疗保险和失业保险制度,使人们能够尽可能维持原来的生活水平;三是建立应对可预测的收入下降的制度,例如养老保险、对未成年人的家庭津贴,使人们在收入平稳的前提下,实现消费的合理分配。再次是社会目标:一是社会保障制度的建立应使人们在获得待遇时具有尊严感,他们不再把所获得的待遇看作是一种恩赐而是把它视为个人权利;<sup>[18]</sup>二是促进社会团结,应使人们领取到尽可能高的津贴和获得尽可能好的医疗服务,以便更好地分享社会的经济发展成果。

毋庸置疑,在这些目标下建立起来的社会保障制度是既有效率又体现社会公平的制度,是促进社会与经济同步发展必不可少的制度。完善的社会保障制度是一张巨大的安全网,将人们可能遇到的生活风险都覆盖了起来,减少和消除人们因担心生病、伤残、老年、失业等导致贫困而产生的恐惧,使人们能够全力投入工作,形成个人通过优良的工作业绩获取更多的报酬、缴纳更多的社会保险费和个人所得税、政府由此筹集更多的社会保险基金和社会保障基金、公民获得更多的社会保障待遇、过上更加舒适安全生活的良性循环的社会运行状态。

## 二、我国社会保障制度建设及其对经济社会协调发展的影响

我国社会保障制度建设经历了计划经济时期、经济体制改革时期两个主要阶段。由于经济社会背景不同,制度设计的理念、内容不同,社会保障制度实施的社会效果也大不相同。

### (一) 计划经济时期的社会保障制度对经济社会发展的影响

新中国建立之初,中央政府将主要任务确定为把中国迅速建设成为工业化国家,实现这一任务的一项措施就是1951年2月26日由政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》并组织实施。《劳动保险条例》是按照苏联模式制定的。十月革命胜利以后,苏维埃政权实行完全不同于欧美的、由列宁亲自设计的“国家保险”模式。它的主要特点是:第一,就业有可靠的保障。宪法规定,公民有劳动的权利,一个劳动者只要与企业建立了劳动关系,就不存在失业的问题,这是由当时的社会主义不存在失业这样的意识形态所决定的。第二,国家承担社会保障的全部责

[16] 参见[美]威廉姆·怀特科等:《当今世界的社会福利》,解俊杰译,法律出版社2003年版,第29页,第46页,第57页;郝铁川:《构建和谐本位的法治社会》,《新华文摘》2005年第10期。

[17] 参见何勤华:《从法治社会到和谐社会》,《新华文摘》2005年第15期。

[18] 参见[英]尼古拉斯·巴尔:《福利国家经济学》,郑秉文译,中国劳动社会保障出版社2003年版,第10页。

任。所有社会成员无须缴纳社会保险费，就可以享受到养老保险、医疗保险、伤残保险、遗属抚恤等社会保险待遇，社会保险以及其他社会保障费用全部由国家和企业承担。第三，国家在社会保障事务中发挥主导作用，国家既是社会保障法的制定者和实施者，又是社会保障法实施的监督者。

《劳动保险条例》的立法理念和基本内容遵循的都是苏联的模式，规定享受社会保险待遇的企业职工不需要缴纳社会保险费，社会保险所需资金由国家财政负责，待遇直接由企业向职工提供。在这种“国家型”社会保障制度下，城镇国营企业的职工从退休养老到生病医疗，从住房福利到教育福利，从就业安置到贫困救济，从价格补贴到职工就餐、洗澡、体育、娱乐等等，福利待遇覆盖了企业职工生活的方方面面，甚至职工家属的医疗费用还可以报销一半。无所不包的社会保障制度尽管待遇水平不高，但是基本消除了职工在生活上的后顾之忧，使他们能够比较从容自如地工作和生活。在工人阶级是国家的领导阶级和主人翁的时代，国营企业职工退休金可以达到退休前工资额的70%左右，集体企业职工退休金为退休前工资额的40—60%，而国家机关、事业单位工作人员的退休金只是退休前工资额的60%。在当时人们生活水平普遍较低的情况下，领取到的退休金能够保证退休人员的基本生活需要，而且退休职工没有不能及时足额领到养老金的顾虑和担忧。

这种立而有信的社会保障制度使其固有的作为一种社会稳定机制的功能得到了有效发挥：<sup>[19]</sup>职工可以在医院就诊，也可以在企业自己兴办的医疗机构就诊，不存在看病难的问题；职工子弟可以在公办幼儿园和中小学上学，也可以在企业兴办的幼儿园和子弟学校读书，职工不用为孩子上幼儿园而彻夜排队，不用为孩子择校读中小学而找关系送礼；住房由职工所在单位按职务和工龄分配，职工只需交纳很少的、具有象征意义的房租，而不需要借贷或使用父母一生积蓄购买住房；职工交纳少许费用就可以在单位就餐、洗澡、参加体育文娱活动等。历史的车轮已经走过了60年，而从那个年代过来的人，依然深深眷恋着那种无忧无虑的生活。虽然那时生活水平很低、物资相当匮乏，但是社会秩序稳定，路不拾遗、夜不闭户，人和人之间真诚相待、热心帮助，人们生活得贫穷而轻松快乐着。《劳动保险条例》的实施解除了企业职工在生活风险方面的后顾之忧，极大地激励了职工建设社会主义国家的积极性，迅速推动了国家经济的发展，由此为国家独立工业化体系的建立奠定了坚实的物质基础。可以说，我国计划经济时期呈现出的经济突飞猛进、社会井然有序的状态，与社会保障制度的制定和切实实施是密不可分的，社会保障制度对于当时经济社会良好状态的形成功不可没。

有人认为，计划经济时期的社会保障制度没有把农民包括在内，是在当时历史条件下的无奈选择。<sup>[20]</sup>这样的认识是错误的。从国际社会保障制度发展的历史来看，社会保障制度都是首先为城镇具有雇佣关系的劳动者制定并实施，以后随着工业化和城市化的不断推进和发展，其适用范围逐步扩展到城镇自由职业者，再进一步扩展到农村居民，并且对农村居民实行不同于城市雇佣劳动者的社会保障制度，达到社会保障全覆盖的目标。<sup>[21]</sup>1951年制定的《劳动保险条例》适用于当时具有法定规模的国营、公私合营、私营及合作社经营的企业，1953年修订该《条例》时将适用范围进一步扩大到其他企业，这是符合社会保障制度自身发展规律的做法，不是无奈之举。

## （二）改革后的社会保障制度对经济社会发展的影响

在中国开始经济体制改革的20世纪80年代中期，我国经济发展遵循的是“效率优先，兼顾公平”的原则，将经济发展放在了一切工作的首位。而事实上，社会发展是全方位、全面的发

[19] 参见郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社2002年版，第85页。

[20] 参见胡晓义主编：《走向和谐：中国社会保障发展》，中国劳动社会保障出版社2009年版，第15页。

[21] 在国际范围，社会保险从工业领域扩展到农业领域都要经过一个比较长的过程，一般滞后30—50年，有些国家甚至长达60余年。参见刘翠霄：《天大的事——中国农民社会保障制度研究》，法律出版社2006年版，第190页。

展,包括政治、经济、文化、教育等各个方面和领域的发展,忽略了任何一个方面,都会影响到社会整体的协调发展。任何一个社会,在一定时期、经济资源总量一定的情况下,政府在进行宏观资源配置时决不应把所有资源都投入到能够产生经济效益和实现经济增长的领域中去,而是应将其其中的一部分投入到不形成现实生产能力而是用于消费的社会保障领域中去,因为社会保障首先具有社会安全网和社会稳定器的作用。经济发展有可能出现贫富差距,有可能产生社会矛盾和冲突,国家通过再分配的经济政策,缩小收入差距,消除社会矛盾,减少社会冲突,为经济发展创造稳定良好的社会环境。可以说,没有社会安全系统,就没有经济发展和社会发展。只有在经济发展的同时,社会与经济共同发展,才是真正的发展,才是有潜力的发展。尤其当经济发展到了一定程度,当社会已经开始出现贫富差距和大量社会矛盾时,如果还忽视社会的全面发展,贫富差距就会越来越大,社会矛盾也会越来越多,经济社会发展就会变得缓慢甚至停滞不前。

在这里,我们选择对经济社会发展影响比较明显的社会保险制度、社会福利制度、农村社会保障制度、农民工和失地农民社会保障制度来论证上面观点。

### 1. 社会保险制度

我国的社会保险制度包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险五个项目,其中对经济社会发展影响比较大的是养老保险和医疗保险。

#### (1) 养老保险制度

养老保险是社会保险制度中的核心项目。它是一个长期计划,一个人在20岁左右进入劳动领域并参加养老保险,到他60岁退休,期间需要缴纳约40年的养老保险费。所以,由养老保险费筹集起来的养老保险基金是一笔庞大的资金积累。为了让几十年以后的养老保险基金能够发挥比较好的保障功能,养老保险费率和养老金标准的确定、养老保险基金的管理和运营等对于制度的正常和持续运行就具有至关重要的意义。由于养老保险制度关涉到几乎每一个人,它的设计需要具有战略眼光,才能够使制度的运行较小受到人口结构变化和经济发展状况的影响,才能够保障老年人安度晚年。

传统的完全由国家和企业承担养老保险责任、由单位和企业办养老保险事业的制度安排,不仅使企业背上了沉重的经济负担,而且将职工与企业死死地捆在一起,职工终身在一个企业工作并在退休后从这个企业领取退休金。结果,随着企业不断吸收新职工,职工队伍越来越庞大,退休职工的队伍也越来越庞大,企业不堪重负,生产成本增加,竞争力减弱。传统养老保险制度的弊端在经济体制改革开始以后日益显露出来,必须进行改革。改革的内容主要有:一是建立了国家、企业和职工个人共同承担养老保险责任的制度;二是建立了统账结合的养老保险制度,即社会统筹与个人账户相结合的养老保险模式,企业缴纳职工工资总额20%的养老保险费全部计入社会统筹账户,并以省为单位进行调剂,职工缴纳个人工资8%的养老保险费则全部计入个人账户;三是规定了养老金的计发办法;四是养老保险逐步实行社会化管理,即养老金不再由离退休人员的单位发放,而是由银行、邮局发放。

改革后的养老保险制度对经济社会产生的影响主要是积极的。

首先,责任分担制度模式的确立,减轻了国家和企业的财政和社会保障事务负担。企业在缴纳了法定比例的职工养老保险费后,可以专心致力于经营和发展。

其次,逐步体现社会公平。这一方面体现在加大社会统筹账户缴费比例上。2000年国务院发布《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》,规定个人账户的缴费率由本人工资的11%降到8%,企业缴纳职工工资总额的20%全部记入统筹账户。这一改变表明国家在社会保障上由注重效率公平逐步倾向于注重社会公平。另一方面则体现在养老金的计发办法上。2005年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》将“本人退休时上一年度的本市职工月平

均工资”作为计发基数之一，就是社会公平的一个体现。

第三，体现了权利与义务相对应的原则。从养老金的计发办法可以看出，基础养老金的多少取决于两个因素，即个人工资标准的高低和缴费时间的长短。工资标准越高，缴费时间越长，退休金就越高。个人账户养老金计发办法也表明，退休越晚，缴费时间越长，个人账户储存额越多，每月领取的个人账户养老金也越多。

第四，覆盖范围不断扩大。2005年12月3日《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》将少数高收入人群和低收入人群以及个体工商户和灵活就业人员以不同于企业职工的缴费比例纳入养老保险的范围，使养老保险范围进一步扩大。

在肯定其成就的同时，也必须指出改革后的养老保险制度存在的不足和缺陷及其对经济社会发展产生的消极影响。

首先，对参加基本养老保险企业的行业性质和规模没有作出明确限定，影响到法规的强制性执行。国务院1997年发布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》提出，基本养老保险制度要逐步扩大到城镇所有企业及其职工，城镇个体劳动者也要逐步实行基本养老保险制度。这些规定表面看来将覆盖范围扩及所有企业甚至所有城镇劳动者，但是，由于对参加养老保险企业的范围规定过于宽泛且缺乏强制性，许多中小企业不参加养老保险，影响到法律的权威性。

其次，统筹层次低，难以实现社会公平。养老保险的社会统筹层次对于基金的互济性和抵御老年风险的能力有重大影响。在1998年《国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》发布之前，武汉市企业职工基本养老保险缴费率达26%，但筹集到的养老基金仍然不够支付，而湖北省的其他一些城市缴费率仅为16%，但还是用不完，有大量养老基金结余。由于统筹层次低，养老基金无法在同一省份不同城市间进行调剂。养老保险基金的结余和短缺差别同样发生在省际之间。1996年底，广东省结余滚存养老保险基金41亿元，可支付10个月养老金；而天津市结余滚存养老保险基金只有0.192亿元，仅够支付1.2个月养老金。<sup>[22]</sup>到2008年底，养老保险实行省级统筹的有21个省（市、自治区），以县级为统筹单位的高达上千个。<sup>[23]</sup>近几年，上海社保每年亏损额都在百亿元以上的消息更是提示决策者，养老保险社会统筹层次低带来的负面后果是多么严重。<sup>[24]</sup>失业保险也面临同样的问题，失业保险在绝大多数地区实行县级统筹，地区之间的调剂能力很弱。2006年，广东省失业保险金累计额为100.1亿元，为全国最高；河南省累计额24.6亿元；而辽宁省由于领取失业保险金的人数多，失业保险基金入不敷出，成为全国唯一亏空3.2亿元失业保险基金的省份。<sup>[25]</sup>统筹层次的核心意义在于，统筹到哪一级，就由相应的那一级政府对基金承担兜底责任，再加上养老保险的历史债务，使提升社会保险统筹层次成为难以解决的问题。社会保险统筹层次低，损害的是社会保险制度实现社会公平的主旨，其对经济社会发展的负面影响也是显而易见的。

第三，偏低的退休金对离退休人员基本生活需要的保障不充分。国际劳工组织1952年通过的《社会保障最低标准公约》规定，有30年工龄职工的退休金替代率在40—50%之间是可以接受的。各国对退休金替代率的规定不一，美国是40%、瑞典是20—25%、俄罗斯是36%、日本是68%。相比之下，我国58%的退休金替代率比较合理（实际上，我国退休金的替代率在30—60%

[22] 参见宋晓梧：《中国社会保障制度改革》，清华大学出版社2000年版，第42页。

[23] 参见胡继晔：《社会保险法与养老保险全国统筹》，《法制日报》2009年2月11日。

[24] 参见余丰慧：《上海“社保年亏百亿”警示全国》，《新京报》2011年2月16日。

[25] 参见邓大松等：《改革开放30年中国社会保障制度改革回顾、评估与展望》，中国社会科学出版社2009年版，第141页。

之间,平均为50%左右)。<sup>[26]</sup>我国退休人员退休金标准低的问题在于养老金征缴基数不合理。职工在退休之前,除了领取基本工资以外,各种劳务费、补贴数额可观,甚至高于基本工资,但退休金的缴费基数是基本工资而不包括其他收入,使得退休人员领取到的退休金只有基本工资的一半左右,大大降低了退休人员尤其是那些退休早、退休金水平低的老职工的生活水平,相当数量的退休职工甚至陷入贫困境地。虽然国家连续七次提高养老金水平,<sup>[27]</sup>但是退休职工与在职职工的收入差距依然很大,引起退休人员的不满,这无疑是社会不和谐因素。

## (2) 医疗保险制度

老年是人一生中最被动的阶段,需要未雨绸缪,将老年风险分摊到老年之前的青壮年阶段。对此,人们能够通过参加养老保险、购买人寿保险、储蓄存款等方式为养老作准备。而疾病则是不可预测的风险。养老金的高低影响的是老年人的生活质量,而疾病威胁的则是人的健康和生命。所以,从某种意义上说,医疗保险较之养老保险是更为重要的生活风险防范措施。

经济体制改革以后,因国有企业在各种经济成分中的主导地位,国有企业医疗保险制度改革也成为改革的重心。1998年12月14日,国务院召开全国医疗保险制度改革工作会议,发布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,规定了以下内容:一是建立责任分担的医疗保险制度;二是规定以地级为统筹单位;三是实行社会统筹与个人账户相结合的筹资模式;四是规定了医疗费用的支付标准,即社会统筹的起付标准原则上为当地职工年平均工资的10%,最高支付限额为当地职工年平均工资的4倍,起付标准以下的医疗费用从个人账户中支付或由个人支付。

《决定》自1998年颁布实施以来,在保障和提高劳动者的健康水平和身体素质、抑制医疗费用的浪费等方面发挥了积极的促进作用。然而与养老保险制度相比,医疗保险制度改革可以说是不成功的。表现在:

首先,覆盖范围的规定缺乏规范性。《决定》将医疗保险的覆盖范围规定为“所有城镇职工”,与养老保险的规定一样,过于宽泛而不具体,由于约束力差而不能有效发挥它的规范作用,结果许多企业(主要是私营企业)不为职工办理医疗保险。

其次,医疗保险的筹资和支付模式选择有违医疗保险制度的固有风险。疾病是一种不可预测的风险,国家设立医疗保险制度,旨在通过这种带有强制性的共同承担责任的联盟,使所有参加医疗保险的人参与风险调济。医疗保险制度改革选定的“个人账户与社会统筹相结合”模式,不仅没有有效发挥医疗保险的调剂功能,而且加重了健康状况差的人的经济负担,以至于2005年国务院发展研究中心发表报告时作出“医改基本不成功”的判断。<sup>[28]</sup>

第三,政府对医疗卫生投入的下降以及医疗费用的上涨,使“看病难、看病贵”问题突出。1990年,政府预算卫生支出占卫生总费用(包括政府预算卫生支出、社会卫生支出和居民个人卫生支出三项)的25%,2002年下降到15.21%,与此相应,居民个人卫生支出从1990年的38%上升至2002年的60.60%。<sup>[29]</sup>据卫生部统计,2003年患病人数比1993年增加了7.1亿,而就诊人数却减少了5.4亿。城市病床使用率由81%下降到61%,农村由44%下降到33%。城市居民有48%有病不去看,有29.6%的人应住院未去住院。形成这种状况的原因是医疗费用迅猛上升,从1998年到2003年,每年的上升幅度都在30%以上,大大超过人均收入年增长率7%

[26] 参见社会保障研究中心主编:《社会保障知识读本》,中国致公出版社2008年版,第22页。

[27] 按照国务院部署,从2011年1月1日起,为2010年12月31日前已退休的企业职工调整基本养老金,调整幅度为2010年企业退休人员月人均基本养老金的10%。参见任宝宣:《五千多万企业退休人员领到新增养老金》,《中国劳动保障报》2011年2月11日。

[28] 参见雷顺莉等:《“高级幕僚”朱幼棣的医改梦》,《作家文摘》2011年1月28日。

[29] 参见陈之楚等:《提升中国医疗保障水平与公平性研究》,《现代财经(天津财经大学学报)》2007年第1期。

的速度。<sup>[30]</sup>由此,老百姓看病难以及因病导致贫困就成为自然之事。在全国省会城市中,贫困人口患病比例在50%以上,50—70%的低保对象生病时不去医院看病。<sup>[31]</sup>疾病以及由此造成的贫穷被英国的贝弗里奇称作必须消除的社会顽疾,不减少和消除它们,经济社会发展就会受到影响。

## 2. 社会福利制度

传统的福利制度直接对企业的发展、最终也对整个经济的发展产生了不利影响。在经济体制改革过程中,在将绝大多数原有的企业福利进行了社会化改革以后,国家着重对计划经济时代建立的住房福利制度和教育福利制度进行了改革。

### (1) 住房制度

一是实行经济适用住房制度。1998年7月3日,国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,这个后来被看作房改纲领的“23号文件”,正式开启了以“取消福利分房,实现居民住宅货币化、私有化”为核心的住房制度改革,在新中国延续了半个世纪的福利分房制度寿终正寝。2007年,建设部、国家发改委、财政部、国土资源部等七部委联合发布了新修订的《经济适用房管理办法》,对经济适用房的功能定位、开发建设、销售管理等作出了更加合理的规定,强调经济适用房的保障“居者有其屋”功能,为城镇中低收入群体住房权的实现提供了法律保障。

二是实行住房公积金制度。自1999年《住房公积金管理条例》颁布实施以来,住房公积金比较充分地发挥了它所具有的互助性和保障性的特征,在职工及其所在单位通过缴纳住房公积金筹集资金,职工在出现规定情形时,通过提取个人住房公积金账户内的存储额,达到改善住房环境和满足住房需求的目的。2005年建设部、财政部和中国人民银行《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》发布后,住房公积金制度的适用范围逐步扩大,缴纳的公积金规模不断扩大,资金的使用率随之提高,住房公积金在改善职工家庭住房条件中发挥着越来越大的作用。

三是实行廉租房制度。2003年建设部、财政部等五部委联合发布《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》,2005年国家发改委和建设部联合下发《廉租住房租金管理办法》,2005年建设部和民政部联合下发《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》,2005年建设部发布《关于开展城镇最低收入家庭住房情况调查的通知》,这一系列规章的颁布和实施有效地改善了城镇最低收入家庭的住房条件,提升了他们的生活质量。

在国际范围,建立经济适用房制度的初衷和立足点是提供社会保障,因而经济适用房制度是社会保障法律制度而不是经济制度。在这样的定性下,经济适用房制度包括一定的退出机制,退出的条件一是家庭收入增加,不再是没有购房能力的中低收入者;二是家庭收入下降,无力承担所住经济适用房的日常开销,必须退出经济适用房而转为申请政府廉租房;三是因工作调动举家迁徙或其他原因而自愿退出所住经济适用房。经济适用房的退出机制使退出的经济适用房回流到政府手中,再由政府分配给急需住房的中低收入者。退出机制不仅能够有效解决经济适用房的产权问题,从制度上保证经济适用房的社会保障功能,而且有利于政府应对住房领域日益复杂化的社会问题。<sup>[32]</sup>

1997年东南亚的金融危机严重影响到我国的出口贸易,于是政府将经济发展的重点转向扩大内需,其中一项政策是推动住房商品化。1998年《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》指出,“停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化;建立和完善以经

[30] 参见代英姿:《论我国医疗体制改革的路径》,《沈阳师范大学学报》2006年第6期。

[31] 参见蒋积伟:《当前城市低保家庭的医疗困境》,《哈尔滨工业大学学报》2007年第2期。

[32] 参见王宏新:《经适用房为什么需要有退出机制》,《中国社会科学院报》2009年2月10日。

济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系。”此后，经济适用住房成为住房供应体系中的主体，经济适用住房制度也从社会保障制度转变为经济制度。2004年建设部等四部门下发的《经济适用住房管理办法》第26条规定：“经济适用住房在取得房屋所有权证和土地使用证一定年限后，方可按市场价上市出售；出售时，应当按照届时同地段普通商品住房与经济适用住房差价的一定比例向政府交纳收益。”这一规定使经济适用住房具有了社会保障性和经济性双重属性。

经济适用住房的双重性决定了制度实施的结果必然背离制度设计的初衷：在政府主管部门审查监管不力的情况下，一些不具备购买经济适用房资格，但是具有一定经济实力和社会关系的人购买了经济适用房。他们将买到的经济适用房出租或者在上市期限届满以后出售获取利益，经济适用房蜕变为这些人的投资工具。导致经济适用房减少和流失的另外一种情形是，购买了经济适用房的人在他们的经济条件改善以后，将经济适用房出租或者出售。经济适用房一旦被出租或出售，就流向了商品市场，经济适用房数量逐渐减少。

在住房制度改革以后，经济适用房和廉租房严重供不应求，<sup>[33]</sup>许多急需购买住房的人只能购买商品住房或者租房。日益攀升的商品房价格和暴涨的房租不断加重人们的经济负担和心理负担，加重人们的焦虑情绪。此外，还有大量居住在大城市周边的“蚁族”和地下室的“鼠族”，已成为社会的不安定因素。<sup>[34]</sup>近年来，在全国人民代表大会和政协会议上，住房问题成为代表和委员反映最强烈的问题之一。

## (2) 教育制度

1986年义务教育法以及其他一些义务教育法规 and 政策的颁布和实施，有力地推进了我国的义务教育事业。到2005年底，全国实现“基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲”的地区人口覆盖率达到95%以上。<sup>[35]</sup>2006年义务教育法修订，条文由18条扩充为8章63条，新法对义务教育的经费投入（第2条、第42条）、引入问责制以强化政府在义务教育中的责任（第9条第2款）、义务教育的均衡发展（第22条）等作出明确规定，为儿童、少年义务教育权利的实现提供了更有力的法律保障。尤其是政府对农村义务教育的财政投入大幅增加，使所有学校都能够得到由政府按学生人数和标准拨付的经费。然而，城乡之间教育经费投入的不均衡、办学条件的不均衡、师资力量的不均衡，仍然是义务教育阶段学生辍学尤其是农村学生辍学的主要原因。据东北师范大学农村教育研究所2001—2003年对全国17所农村初中的调查，农村初中最高辍学率为74.3%，平均辍学率为43%。<sup>[36]</sup>大量没有完成义务教育阶段学业的少年辍学，意味着未来几年十几年将有相当数量低文化水平、低技能、低收入、低素质的青年人进入社会，可能成为经济社会发展的制约因素。

20世纪80年代以来，高等教育改革的措施之一是将原来高等院校完全福利性质的助学金制度改为贷学金和奖学金制度，由此给一些家庭带来沉重的经济负担。但这并没有减弱家长和学生对于高校的渴望。随着高等院校扩招，高校数量和在校学生人数逐年上升，为国家培养了大批适应时代要求的高素质人才，极大地推动了我国的现代化进程。与此同时，必须看到，高等教育改革中存在的最大问题是收入增长的速度远远跟不上学费增长的速度，昂贵的学费和生活费成为家长和学生沉重的经济负担和思想压力。据统计，1998年至2002年，北京师范大学月生活费低于

[33] 据报道，截至2010年第三季度，各省内保障房投资计划完成率平均不足50%。参见《保障房难为无米炊 历史欠账是包袱》，《中国经营报》2010年10月6日。

[34] 参见李松等：《“蚁族”犯罪呈四大特点》，《法制日报》2011年1月4日。

[35] 参见杨东平主编：《2006年：中国教育的转型与发展》，社会科学文献出版社2007年版，第352页。

[36] 参见顾明远主编：《改革开放30年中国教育纪实》，人民出版社2008年版，第342页。

150 元的贫困生由 14% 激增至 41%，月生活费低于 90 元的特困生由 6.2% 增至 12.3%。<sup>[37]</sup> 官方统计，到 2003 年底，贫困生占高校在校生总数的 20%，有 240 万人，其中特困生占到 5—10%，有 160 万。<sup>[38]</sup>

### 3. 农村社会保障制度

半个多世纪以来，由二元经济社会结构所决定，我国社会保障制度的制定和财政投入也一直呈现城乡二元态势。据统计，1999 年全国社会保障支出 1103 亿元，其中城市社会保障支出 977 亿元，占 88.6%，农村社会保障支出 126 亿元，占 11.4%（而这 11.4% 主要是提供给农村的优抚安置人员），<sup>[39]</sup> 城市人均 413 元，农村人均 14 元，相差 29.5 倍。<sup>[40]</sup> 农民收入少，但支出比城镇居民多，而且农村居民多支出的部分主要是国家为城镇居民提供的社会保障部分，例如养老保险、医疗保险、子女教育费用等。国家统计局副局长邱晓华面对城乡居民悬殊的收入差距说：“账面上是 3:1，实际差距应该是 5:1 甚至 6:1”，绝对差距达到 9646 元。<sup>[41]</sup> 在中国确立市场经济体制的过程中，如何抵御市场经济对农村人口造成的经济风险，成为建立和完善农村社会保障制度的内在动力。在这里，我们仅就在构建和谐社会中影响力较强的农民养老保险制度、新型农村合作医疗制度的建设和改革进行探讨。

#### (1) 农民养老保险制度

1992 年民政部颁布的《县级农村社会养老保险基本方案》，是中国政府从实际国情出发制定的、鼓励农民自愿参加、养老保险费由农民自己支付的政策性文件。由于该文件不具有强制性，所以到 2006 年底，全国 1900 多个开展养老保险的县区，仅有 5374 万人参加保险，不到应当参加养老保险人数的 10%，<sup>[42]</sup> 而且绝大多数农民选择每月 2 元的最低缴费额，这么低的缴费额在 60 岁退休时领到的养老金显然是不够养老的。

#### (2) 农村合作医疗制度

1982 年农村实行经济体制改革以后，以公益金为部分资金来源的合作医疗制度受到严重影响，到 1985 年，全国实行合作医疗的行政村由过去的 90% 下降到 5%。<sup>[43]</sup> 农民看病难且因病致贫人数在增加，成为当时严重的社会问题。2003 年，国务院办公厅转发了卫生部、财政部、农业部《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》，明确从 2003 年下半年开始新型农村合作医疗试点工作。2008 年，卫生部、财政部又联合发出《关于做好 2008 年新型农村合作医疗工作的通知》，提出了新型农村合作医疗覆盖所有农村居民的任务，并且规定从 2008 年开始，各级财政对参加新型农村合作医疗的农民的补助标准由每人每年 40 元提高到 80 元，农民个人缴费标准由 10 元增加到 20 元。2009 年，卫生部、财政部等五部门下发《关于巩固和发展新农合制度的意见》，要求从 2010 年起，新农合筹资水平达到每人每年 150 元，其中中央政府为中西部地区每人每年补助 60 元，对东部地区按中西部的一定比例补助，地方政府的补助额提高到每人每年 60 元，农民缴费额由 20 元提高到 30 元。

从 2003 年到 2008 年，新型农村合作医疗制度建设取得了巨大进展和成就，到 2007 年 9 月 30 日，全国开展新农合的县为 2448 个，覆盖率为 85.96%。<sup>[44]</sup> 农民住院费用报销比例从 24% 上

[37] 参见《高校贫困生：贫穷艰难而努力的生存者》，《新京报》2005 年 1 月 10 日。

[38] 参见周文菁：《代表、委员建议完善高校贫困生资助体系》，《解放日报》2005 年 3 月 8 日。

[39] 参见邓大松主编：《社会保险》，中国劳动社会保障出版社 2002 年版，第 362 页。

[40] 参见李培林主编：《农民工——中国进城农民工的经济社会分析》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 152 页。

[41] 参见王军：《新增长点 13 亿人民身上》，《中国社会科学院报》2009 年 2 月 3 日。

[42] 参见周晖：《统筹城乡成为完善社保体系的主线》，《中国劳动保障报》2007 年 12 月 20 日。

[43] 参见蔡仁华主编：《中国医疗保障制度改革实用全书》，中国人事出版社 1998 年版，第 346 页。

[44] 参见前引 [25]，邓大松等书，第 353 页。

升到30%左右。<sup>[45]</sup>新农合虽然在一定程度上解决了农民看病难的问题,但是报销比例偏低,难以实现帮助患病农民摆脱贫困的目标,<sup>[46]</sup>因病致贫仍然困扰着农民。

#### 4. 农民工和失地农民的社会保障制度

农民工和失地农民是游离于城乡之间的弱势群体,他们的社会保障权益得不到有效的保障,并由此产生一系列比较棘手的社会问题,影响到国家经济社会发展。

##### (1) 农民工的社会保障问题

农民工工作在城市,面临着与城市职工一样的生活风险,但是,当生活风险发生在他们身上的时候,他们中的绝大多数得不到城镇职工那样的社会保障待遇。疾病是农民工不得不面对的风险,但多数企业没有为农民工办理医疗保险,他们生病以后,只能自己支付医疗费用。工伤事故和职业病则是农民工遭遇最多的生活风险。2006年的有关统计显示,每年因工致残人员有70多万,他们中绝大多数是农民工。83%的乡镇企业存在不同程度的职业危害。<sup>[47]</sup>据卫生部的统计,到2009年底,全国累计报告职业病722730例,其中尘肺病患者65.3万余人。<sup>[48]</sup>事实表明,职业病不仅伤害农民工的身体,而且已经成为我国重大的公共卫生和社会问题:职业病对劳动力资源的损害,将对经济可持续发展造成重大影响,也影响到人们对于社会公正的信心。农民工被边缘化的生存状态,使得他们在丧失原有文化价值和组织归属地的同时,陷入了一种游民化状态。农民相对剥夺感和社会不满情绪的增长和蔓延,直接妨碍社会的正常运转和健康发展,甚至威胁到社会安全。他们中许多人是高考落榜者,有一定的知识、理想和抱负,虽然在城市中他们居于社会下层,但他们是农村中的精英。正如意大利社会学家帕累托所指出的,如果统治者精英不设法去吸收平民阶层中的卓越人才,如果精英的流通被阻塞,就会出现国家和社会的失衡,就会使社会混乱。<sup>[49]</sup>

##### (2) 失地农民的社会保障

在我国,加快城镇化建设的方式就是将农民从土地上剥离出来。目前,我国失地农民约5000万人,预计10年以后将接近1亿。农民失地以后,不再耕种土地,也就不能被看作是农民,但是城市又没有接纳他们,他们不能像城市人那样享受各种社会保障待遇,成了既非农民,也非城市人的失地农民。政府在农民失去土地的这一关键时刻,没有立即引导农民建立长久的生活基础,严格监管征地补偿款的分配和使用,是近年来因征地导致群体事件发生的主要原因。据国土资源部统计,在信访案件中,征地纠纷占受理总量的29.2%。<sup>[50]</sup>政府为维护社会稳定也付出了高昂的代价,据财政部提交全国人大的《2009年预算执行情况及今年预算草案报告》显示,2009年,全国公共安全支出增加了16%,2010年再增加8.9%,总额达到5140亿元,增幅超过军费,与国防开支相差无几。<sup>[51]</sup>为失地农民建立社会保障制度,是推动经济发展、促进社会和谐的重要措施。<sup>[52]</sup>

总结而言,改革开放30年来,虽然国家在不断完善社会保障立法,加大城乡尤其是农村的

[45] 参见王鹏程:《“新农合”:农民得到更多实惠》,《中国社会科学院报》2008年12月23日。

[46] 参见前引[25],邓大松等书,第353页。

[47] 参见《每年因工致残逾70万人》,《人民日报》2006年6月15日。

[48] 参见王羚:《佛山皓听尘肺病反思》,《第一财经日报》2011年2月23日。

[49] 参见刘易斯·A·科瑟:《社会学思想名家》,中国社会科学出版社1990年版,第441页。转引自李强:《农民工与中国社会分层》,社会科学文献出版社2004年版,第123页。

[50] 参见张怀雷等:《为失地农民建立社会保障体系的紧迫性》,《中国社会科学报》2010年12月16日。

[51] 参见清华大学社会学系社会发展研究课题组:《“维稳”新思路:利益表达制度化,实现长治久安》,《南方周末》2010年4月15日;李海艳等:《维稳的花样与花费》,《新世纪周刊》2010年第26期。

[52] 参见孟繁丽:《城市化进程中应健全失地农民的社会保障模式》,《中国社会科学报》2010年12月16日。

社会保障投入,但是投入幅度小<sup>[53]</sup>仍然是贫困人口数量庞大的主要原因之一。我国城市的绝对贫困人口还有2000万;<sup>[54]</sup>按照目前确定的1300元贫困标准,农村的绝对贫困人口还有4000万。<sup>[55]</sup>按照每人每天1美元收入的联合国标准,我国的贫困人口高达1.5亿。<sup>[56]</sup>因老致贫、因病致贫、因教致贫,<sup>[57]</sup>已是不争的事实,加上住房压力,老百姓把这些生活风险带来的经济和心理负担形象地说成是压在身上的“四座大山”。社会上有焦虑感的人有增无减。一个多数人处于焦虑状态的社会只能是一个病态的社会,而不是一个健康和谐的社会。当一个社会的资源能够得到公平分配,社会成员能够普遍受益,共享经济社会发展成果时,人们就希望社会保持稳定,<sup>[58]</sup>这是社会安全运行和经济快速发展的有力保证;而当人们普遍觉得不能公平分享社会财富时,往往希望改变甚至摧毁现有的社会结构,以便进行社会财富的重新分配。在2011年“两会”召开之际,人民网就民众最关心的十大问题进行调查,结果显示,老百姓对获得社会保障制度保护的诉求位居榜首。<sup>[59]</sup>事实证明,建立和完善覆盖城乡居民、体现社会公平的社会保障制度,能够为经济社会同步协调发展奠定坚实的法治基础。

### 三、完善社会保障制度 促进经济社会协调发展

从单纯追求经济增长到确立以人为本的全面发展战略,是许多发展中国家走过的道路。二战后,许多发展中国家从殖民统治下解放和独立出来,面临的首要问题就是尽快提高生产力,改善民生,消除贫困,增强国力。多数发展中国家都确立了以GDP增长为目标的发展战略,联合国第一个和第二个发展十年规划报告也倾向于把GDP增长等同于社会发展。这种只要是经济的就是合理的观念下的发展政策,导致许多发展中国家出现了资源浪费、贫富悬殊、产业畸形、生态环境恶化、债台高筑等问题。很多诸如贫民教育、劳动保护、社会福利、卫生保健、城乡协调等与人民生活息息相关的社会进步因素,都被作为经济快速增长的代价牺牲掉了,造成所谓“拉美化的”有增长而无发展的困境。在以牺牲社会发展来谋求经济发展导致没有发展的情况下,各国从单纯追求经济增长转而追求全面的社会发展。“社会发展”的概念逐渐在人们头脑中清晰起来,它是指就业、收入分配、社会保障、生态环境等的全面、协调发展。例如,巴西政府一直认为,解决巴西贫困和收入分配两极化问题的根本途径在于发展经济。二战后,经过历届政府的努力,巴西成为世界上第11经济大国。然而,巴西的社会发展始终滞后于经济发展,导致了两者的严重不平衡,形成经济迅速发展和贫困、收入分配两极分化现象并存的局面,尤其是农村的贫困人

[53] 我国财政收入连续多年呈两位数增长,2010年已达到7.7万亿元(参见周琳等:《7.7万亿税收如何用于民》,《半月谈》2011年第3期),仅次于美国,但在民生方面的开支上升很慢,仅占财政开支的28.8%(参见汪伟:《收入差距是如何拉大的?》,《新民周刊》2010年第32期)。美国的GDP总量相当于中国的4.5倍,但人均医疗支出是中国的17倍,人均教育支出是中国的38倍(参见潘滨等:《幸福在哪里……》,《瞭望东方周刊》2010年第50期)。2008年,中国社会保障和就业支出占GDP的比重仅为2.2%,而日本、美国、瑞典的这一数据分别为13.7%、16.8%、32.14%(参见王克忠:《一项最重要的扩大内需举措》,《中国劳动保障报》2009年5月5日)。

[54] 参见李培林:《慈善事业在我国社会发展中的地位和作用》,《新华文摘》2005年第10期。

[55] 参见邓聿文等:《商务部回应GDP总量超日本》,《京华时报》2010年8月18日。

[56] 参见刘铮等:《“第二大”并不等于“第二强”》,《新华每日电讯》2011年2月15日。

[57] 新华社调查发现,从1995—2005年10年间,我国大学学费涨了10倍,而同期国民收入增长不到4倍。另有调查数据显示,培养一个本科生所花费用相当于西部贫困县(例如甘肃会宁县)一个农民35年的纯收入。高昂的学费导致的直接后果是,许多农民家庭因教致贫、因教返贫。参见《重点高校农村学生越来越少——城乡教育差距由显性转为隐性》,《报刊文摘》2009年1月21日。

[58] 参见吴忠民:《社会公正论》,山东人民出版社2004年版,第251页。

[59] 全国人大农委副主任、民盟中央副主席索丽生在2011年2月28日召开的“中国社会保障改革与发展战略研讨会”上提到这一信息。

口依然是贫困人口的主体,占全国贫困人口的60%。为了改变贫困和贫富两极分化的局面,巴西政府采取了一系列措施,其中就有增加教育投资、扩大住房基金、建立统一医疗制度等一系列社会保障措施。经过努力,巴西的农村贫困人口1990年从1222.7万下降为728.9万,即由占农村人口的39.26%下降为24.5%。<sup>[60]</sup>巴西的事实说明,经济的发展并不意味着社会领域的必然发展,也不意味着贫困人口的自然减少和收入分配两极分化程度的缓解。实施缩小贫富差距、体现社会公平的社会保障法律制度,经济发展才能推动社会领域的发展,经济社会才能协调同步发展。

经济发展水平不是社会保障制度完善与否的唯一决定性因素,立法的社会理念在社会保障制度的建设中同样发挥着重要的作用。国际经验证明,在建立和完善社会保障制度的过程中,应力求贯彻社会公平和社会连带的立法理念。

#### (一) 完善社会保障制度需体现社会公平的理念

马克思指出:“一切人,或至少是一个国家的一切公民,或一个社会的一切成员,都应当有平等的政治地位和社会地位。”<sup>[61]</sup>平等就意味着一国之内的所有公民应当享有最基本的权利和受到最基本的保护,国家不应根据人们的出身、职业、居住地等在政策和制度上区别对待公民,而应当一视同仁。罗尔斯将公平具体化为两个不同的原则:第一个原则要求平等地分配基本的权利和义务;第二个原则则认为社会和经济的不平等(例如财富和权力的不平等)只要其结果能给每一个人,尤其是那些最少受惠的社会成员带来补偿利益,它们就是正义的。<sup>[62]</sup>罗尔斯认为,第一个原则适用于社会的政治方面,是处理公民政治权利义务的原则;第二个原则主要适用于经济方面,是处理社会和经济问题的原则。它包括两个分原则,即差别原则和机会平等原则或地位开放原则。差别原则承认人们在地位和才能方面的差别,为了发挥人们的才能,调动其积极性和鼓励储蓄,社会在经济分配中对才能高的人予以照顾,但这要以能同时改善该社会中最少受益者的状况为前提,而不能扩大这一差别,更不能损害弱小者的利益。<sup>[63]</sup>狄骥认为,“一种法律规则永远是建立在一种社会需要之上,建立在一定时期人们自觉意识上所存在的公平感之上,不符合公平的一种规则,永远也不是一种法律规则。”<sup>[64]</sup>只有存在社会公平,富有者获得财富才会被认为是正当,贫穷者才能够得到社会的尊重。没有差别会造成激励不足,但差别过大甚至不断扩大,将导致社会矛盾丛生,使经济发展受阻,甚至导致社会崩溃。实践证明,给予所有公民以公平待遇是构建和谐社会的基础。

我国在完善社会保障制度的过程中,已经开始注重社会公平理念在立法中的体现。在总结国务院一系列社会保险行政法规实施经验的基础上,2010年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过、自2011年7月1日起施行的《中华人民共和国社会保险法》第10条将养老保险的覆盖范围规定为职工、无雇主的个体工商户、非全日制从业人员、灵活就业人员,第20条规定国家建立和完善新型农村社会养老保险制度,第22条规定国家建立和完善城镇居民社会养老保险制度。这些规定表明,社会养老保险将覆盖几乎所有城乡居民,使城乡居民能够比较公平地分享到经济社会发展的成果。又如,社会保险法第64条第3款规定:“基本养老保险基金逐步实行全国统筹,其他社会保险基金逐步实行省级统筹,具体时间、步骤由国务院规定。”这对于通过在更大范围调剂社会保险基金,达到逐步缩小城乡和地区之间收入差距的目的

[60] 参见吕银春:《经济发展与社会公正——巴西实例研究报告》,世界知识出版社2003年版,第151页,第163页,第186页,第201页;李培林:《合理调整社会结构》,《新华文摘》2005年第4期。

[61] 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第444页。

[62] 参见[美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社2003年版,第14页,第302页。

[63] 同上书,第73页,第4页。

[64] 严存生:《论法与正义》,陕西人民出版社1997年版,第101页以下。

具有重要意义。

诚然，通过社会保障制度的实施实现社会公平是一个渐进的过程，不能一蹴而就。但是，如果颁布实施的法律只具有政策取向的性质而不具有强制施行的效力，不仅对社会公平的实现不会发生太大的作用，而且会极大地影响法律的权威性。为此，社会保险法在适当时候进行修订时，首先应当参照1951年《劳动保险条例》的规定，对参加社会保险企业的规模及行业作出明确规定，凡是符合社会保险法规定的参保条件的企业，必须参加社会保险，否则给予严厉的处罚；同时参照1953年修订《劳动保险条例》时扩大覆盖范围的做法，逐步扩大社会保险的覆盖范围，最后达到全覆盖的目标。其次，社会保险法规定养老保险逐步实行全国统筹，即意在一段时间仍实行省级统筹。而在2008年12月23日，国务院就提出了到2009年底在全国范围内全面实现养老保险基金省级统筹，到2012年实现全国统筹的目标。毫无疑问，社会保险法有关养老保险实现全国统筹的时间规定，应当与国务院设定的时间目标相一致，才能立信于民，使人们对养老保险全国统筹的时间有一个明确预期。再次，我国亟需建立社会护理保险制度。我国老龄化呈加快增长趋势，根据第六次全国人口普查统计，我国60岁以上的老人已达1.776亿。高龄老人、空巢老人、生活不能自理老人数量庞大，从1987年到2007年的20年间，我国新增残疾人2000余万，其中75%是老年人。公共服务不能满足老年人的需求，2008年，每千名老年人拥有养老机构床位11.6张，说明98.84%的老人只能居家养老。<sup>[65]</sup>而农村只有几十元养老金收入的老年农民，根本没有在生活不能自理时去住养老院的奢望。我国未富先老现状，增加了社会赡养的负担，国家必须尽快建立社会护理保险制度，完善养老保险和医疗保险制度，才能保证人们在进入老年以后体面而有尊严地生活。

在完善社会保障制度的其他规定时，同样需要力求体现社会公平的立法理念。一是需尽快制定住房保障法。为了加速保障性住房建设，2009年国家下达了保障性住房建设计划，预计投入1676亿元资金，其中中央投入493亿元，地方配套1183亿元。然而，截至2009年8月底，投资额仅为394.9亿元，投资率为23.6%。对此，全国人大2009年10月28日公布的《关于保障性住房建设项目实施情况的调研报告》认为，“各级政府间的责任划分得不够清楚，影响中央决策落实”是完成率低的原因之一。为此，需要尽快制定住房保障法，<sup>[66]</sup>根据经济整体发展水平以及居民的收入水平，合理确定经济适用房在房地产投资中所占的比重，加大经济适用房的投资力度并强制实施，从而基本满足绝大多数中低收入者的住房需求，将他们从“房奴”的重压下解放出来。二是对不严格执行义务教育法规定的政府部门加大处罚力度。2006年新修订的义务教育法规定，义务教育经费占国民生产总值的4%，2007年《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》也明确表示，财政性教育经费支出占GDP的比例为4%。但由于各种原因，我国的教育投入与经济发展水平严重失衡。1994年，教育投入占GDP比重的世界平均水平达5.2%，发展中国家的平均水平也达到了4.2%，而2006年，我国财政性教育经费占GDP的比重仅为3.01%，同年，韩国、以色列、美国、德国的教育投入对GDP的占比分别为7.5%、8.5%、7.5%、5.3%，<sup>[67]</sup>我国人均教育公共支出在世界153个国家和地区中名列第145位。<sup>[68]</sup>教育经费不足首先导致农村中小学学生不能与城市学生公平地接受义务教育，使农村学生输在起跑线上。为此，在修订义务教育法时，应当对不按法律规定拨付教育经费的政府有关部门规定严厉的处罚措施，以保证义务教育法的切实实施。

[65] 参见阎青春：《我国城市居家养老服务研究》，2008年2月21日新闻发布稿。

[66] 参见陈霄：《无法可依成为住房保障制度的软肋》，《中国社会科学报》2009年11月19日。

[67] 参见前引[36]，顾明远主编书，第269页，第283页。

[68] 参见江静等：《公共职能缺失致中国经济逆服务化》，《中国社会科学报》2011年2月17日。

## （二）完善社会保障制度需体现社会连带的理念

狄骥创立的社会连带主义法学认为，人在社会中结成一种既分工又合作的关系，即“社会连带关系”，它是人类社会的基础，随着社会的发展而发展。德沃金指出，连带社会使全体公民的责任特殊化：每个公民尊重他所处社会的现有政治安排中的公平和正义的原则；它使这些责任充满个人性质，规定不得抛弃任何人，不论是好人还是坏人都共同生活在政治社会中；连带关注的基本原理是，人人都有价值，人人都必须得到平等的关注。<sup>[69]</sup>哈耶克也指出，由于每个人都依赖于一种合作体系，没有这种合作，所有人都不会有一种满意的生活，因此利益的划分就应当能够导致每个人自愿地加入到合作体系中来，包括那些处境较差的人们。<sup>[70]</sup>这里所说的社会合作体系主要体现为国家，国家通过政府对社会成员承担一定的义务和责任。在市场经济下，任何人都可能陷入无助的地步，而且责任完全不在他们自己。这时个人解决不了问题，家庭由于规模太小，也难以照顾和养活患病、残疾、年老体弱和失业的家人，生活风险的抵御必须社会化。<sup>[71]</sup>由此，在现代社会，为社会成员提供旨在抵御各种生活风险的社会保障待遇，保障社会稳定和谐运行，是国家的主要义务和责任。

社会连带的理念对于社会公平的体现影响重大，即社会连带的理念为社会公平提供了坚实的基础。在法国，建立社会保障制度的目的之一是在一个连带关系更为突出的社会里促使每个成员的成长。通过对领薪者的劳动报酬的义务性预先扣除（社会保险费，无论是雇主的还是领薪者的），并以给付的形式对这些扣除进行分配，就会在两个群体（有职者与无职者）之间建立一种连带关系。在农业社会保障领域，由于缴纳的社会保险费只能支付农业社会保障制度中的极小一部分开支，因而需要外来资金。外来资金有两个途径：一是在农业领薪者（农业雇员）社会保障方面，人们求助于领薪者的普通连带，即一般制度（工人、雇员的社会保险制度）应该对农业领薪者的社会保障的财政赤字进行补贴；二是在农业经营者（农场主）方面，人们诉诸国民连带，即国家财政预算中包括农业社会保障预算，国家财政要对农业经营者的社会保障投入资金。<sup>[72]</sup>

我国在完善社会保障立法中已在逐步体现社会连带理念。社会保险法第15条第1款规定：“基本养老金由统筹养老金和个人账户养老金组成。”仍在适用的《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》规定，统筹养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数。以统筹地区职工的平均工资作为计算统筹养老金的基数，就将高收入职工与低收入职工连带了起来，使高收入职工的统筹养老金水平有所下降，低收入职工的统筹养老金水平有所上升，从而缩小了不同收入者之间的养老金待遇差距，舒缓了人们由于养老金待遇差距过大而产生的不平衡心理，社会和谐的氛围逐步形成。

社会保险法中关于医疗保险的有关规定体现的社会连带理念更为明显。一是其第23、24、25条的规定体现了全覆盖的目标，二是将“社会统筹和个人账户相结合”这一失败的筹资和支付模式改为符合医疗保险固有的互济功能的“现收现付”模式。这一修改在体现健康的人与生病的人、生小病的人与生大病的人的连带关系的同时，减少和降低了人们对于因病致贫、因病返贫的担心和恐惧，人们的安全感增加，社会也因此更加和谐。还有，2009年国务院发布的《农村社会养老保险试点意见》指出，2009年在全国10%的县（市、区、旗）进行农民社会养老保险试点，2020年之前达到全覆盖。农民养老金由基础养老金和个人账户养老金构成，其中最低标准基础养老金为每人每月55元，中央财政对中西部地区的基础养老金给予全额补助，对东部地区

[69] 参见[美]德沃金：《法律帝国》，李常青译，中国大百科全书出版社1996年版，第189页以下。

[70] 参见[英]哈耶克：《自由秩序原理》，邓正来译，三联书店1997年版，第104页。

[71] 参见胡鞍钢等主编：《第二次转型国家制度建设》，清华大学出版社2003年版，第282页。

[72] 参见前引[13]，迪贝卢书，第29页，第64页，第189页。

补助中西部标准的5%，以确保同一地区农民领取到的养老金水平基本相同。2009年卫生部、民政部、财政部等五部门下发的《关于巩固和发展新农合制度的意见》提出，从2010年开始，全国新农合筹资水平提高到每人每年150元，其中中央政府为中西部地区每个参合农民补助60元，对东部地区按照中西部地区一定比例给予补助；地方财政的补助额相应提高到每人每年60元。这些社会保障立法将我国城乡之间、地区之间、代际之间通过中央财政提供补助连带了起来，即将城市对为国家工业化一直作贡献的农村的反哺，东部对西气东输、西油东输、西电东输以及西部劳动力东移的西部人的回报，在职纳税人对已经退出劳动领域但曾为国家的建设和发展作出贡献的老年人的供养，通过社会保障制度的实施连在一起。这无疑是促进经济社会协调发展的有力措施。

---

**Abstract:** The social security system has the functions of reducing social poverty, shrinking income differences, facilitating economic development and maintaining social stability. It can support the habitant with dwellings and ensure workers with higher knowledge and skills. It thus is the legal foundation of the harmonized development of economy and society.

The social security system established after the foundation of our country had greatly encouraged the initiative of workers to construct our socialistic country, promoted the development of state economy and laid the foundation of an independent industrialized system. The social security system established after the reform of economic regime has also exerted important effects in pushing economic development, improving people's living conditions and reducing poverty. However, due to its narrow applicative scope and low level of overall arrangement, and also due to the improper mode of medical insurance, the multiple collection of social security fee, the poor management of funds, the scarce investment of government in the compulsory education, and so on, although our economic construction has achieved great accomplishment, our social development is delayed severely. Thus the population in poverty shows the increasing trend and social problems occur frequently.

Experiences from home and abroad have shown that, the soundness of the social security system is not solely determined by the level of economic development, and the social ideas of legislation have also great importance on the construction of social security system. So, the legislative ideas of social justice and social solidarity should go through the construction and perfection of our social security system.

**Key Words:** social security system, social insurance law, harmonized development of economy and society, rule of law

---