

# 经济形势下滑条件下的社会保障支出选择

赵峰

社会保障既是社会安定的重要保证,又是当前应对全球经济危机对我国不利影响的重要政策手段。当前我国社会保障支出选择的重点,在长期来看是要以社会保险、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;而从短期来看,是构建经济社会平稳运行的稳定器和安全网,在为所有社会成员提供基本生活保障的基础上,有效协调多种形式的社会利益关系,平衡社会分配关系,减轻经济下滑造成的不利影响,稳定国内居民消费水平,缓解日益严峻的就业压力,保持国民经济又好又快发展和促进社会和谐稳定。

## 一、我国社会保障制度的基本状况和主要问题

2007年,全国基本养老保险、基本医疗保险参保人数分别突破2亿人,达到20107万人、22051万人,失业保险、工伤保险和生育保险参保人数分别达到11645万人、12155<sup>1</sup>万人和7755万人。五项社会保险参保人数分别比2002年底增加5370万人、12650万人、1463万人、7749万人和4267万人。其中,农民工参加工伤和医疗保险人数均超过3000万人。城市最低生活保障制度实现应保尽保,覆盖低保对象2271万人。城市医疗救助制度覆盖到全国近90%的县(市、区)。农村最低生活保障制度实现全国覆盖,全面建立了医疗救助制度,新型农村合作医疗覆盖农村居民7.3亿人,以县为单位的覆盖率超过85%。但是,从目前的形势来看,我国的社会保障制度,尤其是支出规模,还远远不能适应我国经济长期平稳、较快发展的需要,也不能在当前应对经济困局的政策选择中承担应有的重任。

### (一) 我国社会保障制度中存在的主要问题

我国社会保障体系还存在一些突出问题,主要包括:

一是制度覆盖人群有限,制度内部待遇不平衡。受养老保险制度设计和参保者收入水平影响,城镇非公经济组织和灵活就业人员参加养老保险比例不高,还有1亿多城镇就业人员没有参保。同时,企业和机关事业单位同类退休人员待遇差距过大。由于企业与机关事业单位养老保障制度分割,企业退休人员养老金虽然有了较大幅度提高,但随着机关事业单位津贴补助政策的逐步到位,尤其是部分地区艰苦边远津贴调整后,企业退休人员与机关事业单位同类人员的待遇差距有进一步拉大的趋势。

二是社会保障城乡分割矛盾突出,农民工和农村社会保障制度建设明显滞后。2007年底,虽然有3000多万农民工参加了工伤和大病医疗保险,但仅占1.26亿外出就业农民工的1/4左右。参加城镇职工基本养老保险的农民工只有1500多万人,仅占全部外出就业农民工的12%左右,适合农民工特点的全国性养老保险办法尚未出台。新生代农民工已长期在城镇打工生活,但由于城镇社会保险门槛高、转移难等制度因素,阻碍了他们参加各项社会保险的积极性。新型农村合作医疗虽然覆盖了80%以上的县(市、区),但参保农民的住院报销比例只有30%左右,其余部分仍需农民自费。由于缺乏财政支持,农村养老保障更加滞后,不仅制度覆盖人群优先,而且制度建设仍需加强。原有以个人缴费为主的养老保险模式处于停滞状态,而经济发达地区的许多区县相继建立的新型农村养老保险也存在制度模式不统一等问题。

三是社会保险基金支付压力不断增大,制度运行的可持续性面临挑战。随着我国人口老

---

如无特别说明,本文数据均来自中国统计年鉴,国家统计局网站。感谢王胜民在数据收集方面提供的帮助。

龄化发展，广大企业职工和离退休人员对提高养老、医疗等各项保障的需求不断增长，社会保险基金当期支付压力增大，很多地方出现资金缺口。同时，由于社会保险统筹层次低、社保基金不能在更大范围内调剂使用，形成了基金缺口与部分地区基金结余并存的现象，给中央财政带来了压力。同时，制度转型造成的个人账户空帐运行形成了极大的隐性债务风险，而且社会保险基金缺乏有效的投资渠道，统筹基金和做实的基本养老保险个人账户资金难以实现保值增值的目标。

四是社会救助资金投入不足。在农村低保方面，中西部地区的农村低保标准大多围绕绝对贫困线测算。但是由于物价上涨等原因，现行的绝对贫困线偏低，已不足以维持农村村民的基本生活。较低的低保标准和补助水平在一定程度上影响了农村低保制度保障农村困难基本生活作用的发挥。在农村五保方面，目前农村五保供养资金列在农村税费改革转移支付中“打捆”下拨，没有明确农村五保供养资金的数额或比例，也未列为确保事项，一些经济状况较为薄弱的县、乡和村集体，为弥补当地资金缺口，挤占农村五保供养资金的问题比较突出。在医疗救助方面，由于一些地方筹集的医疗救助资金量相对不足，与困难群众的需要相差较大，地方民政部门害怕超支，在制度设计上往往过于谨慎和保守，有些地方甚至不敢宣传医疗救助政策，造成一方面医疗救助资金结余过多，另一方面许多困难群众得不到医疗救助金。

社会保障体系存在的这些问题，既不利于我国在长期中优化产业结构，促进经济稳定持续发展，维护社会稳定和公平，也不利于应对经济危机导致的总需求下降带来的经济增长和就业的压力。

## （二）当前我国经济发展面临的突出问题和主要矛盾

近年来，我国经济保持持续快速增长，经济社会发展的总体态势是好的，但是必须充分认识到国内外经济形势发展的严峻性和复杂性，尤其是金融危机带来的严重冲击应该引起高度重视。从国际看，金融危机正在从局部发展到全球，从发达经济国家传到到新兴市场国家，从虚拟经济扩散到实体经济，涉及范围之广、影响范围之深、冲击强度之大超出预料。这场始于2008年9月以来的美国次贷危机正迅速演变成为上世纪以来最严重的全球金融危机，不仅严重拖累发达国家的经济增长，而且对我国出口带来严重负面影响。

从国内看，在国际金融危机、外部环境趋紧的影响下，当前我国经济发展的困难比预想的还要严重，经济短期减速甚至中长期下滑的风险正在显现，经济减速及其对经济社会发展的不利影响突出表现在以下几个方面：

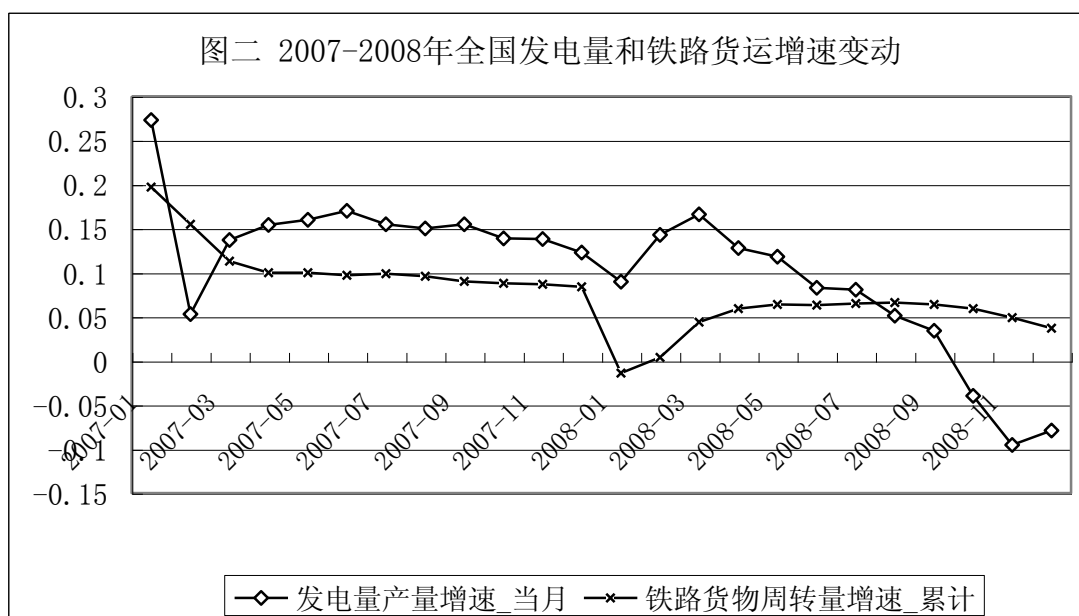
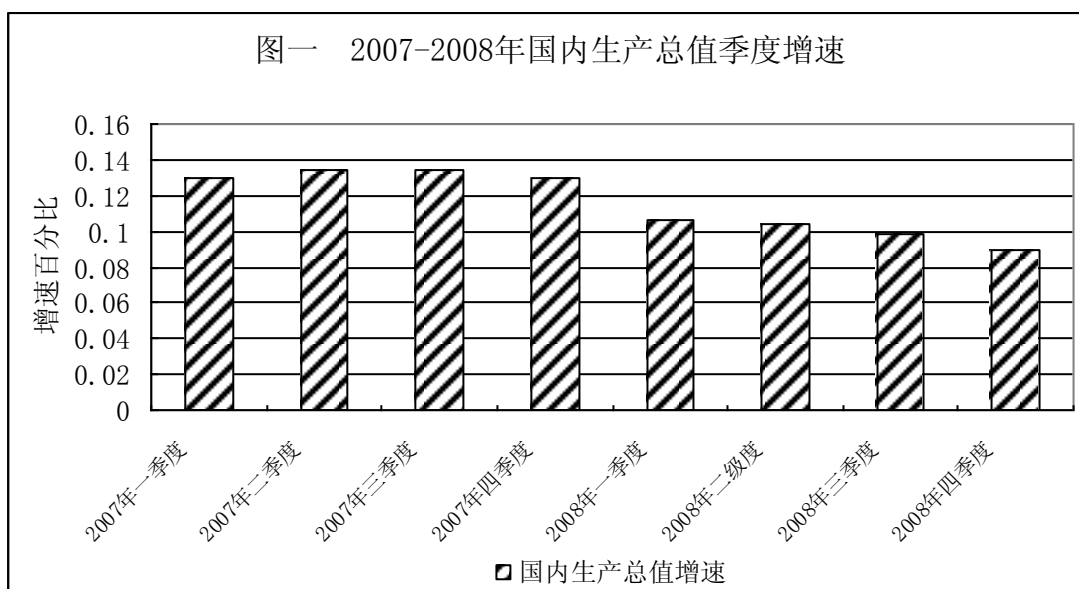
一是投资增速下降，经济增长出现放缓迹象。2008年三季度，全社会固定资产投资增长27%，扣除物价因素实际增长15.1%，同比回落5.7个百分点。在市场前景看淡、融资困难、企业效益下降的情况下，企业投资意愿下降。经济增长出现逐季放缓、全年回落的不利局面。分季度看，一季度增长10.6%，第二季度增长10.1%，第三季度增长9.0%，全年GDP比上年增长9%，同比回落2.9个百分点。

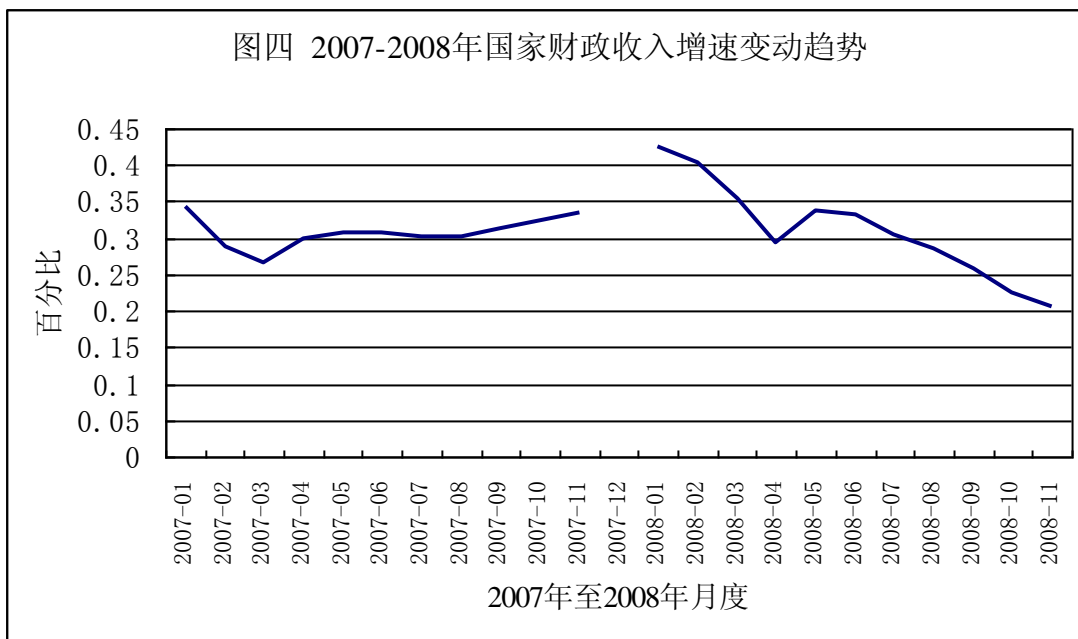
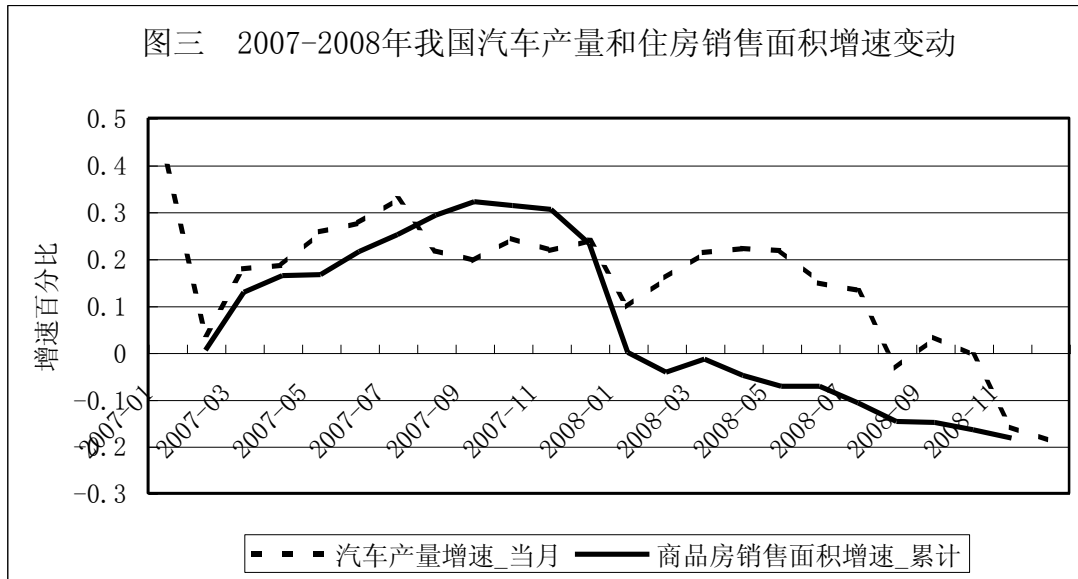
二是工业生产增速明显放缓，能源原材料和运输需求大幅下降。全国规模以上工业增加值比上年增长12.9%，增速较上年回落5.6个百分点。分季度看，工业增速也呈现阶梯状下降，同时，能源需求明显下滑。突出表现在电力需求严重萎缩。2008年全社会用电量逐月放缓，全年用电量34268亿千瓦时，增长5.23%，比上年回落9.57个百分点。产能过剩问题进一步暴露，原材料价格出现严重下跌，物流需求急剧萎缩。10月末，国内钢材综合价格指数环比下降24.56%，创下7年来当月最大降幅。10月份，全国铁路货运总周转量同比已经出现负增长，增幅环比下降5.6个百分点。

三是消费景气出现局部降温，对经济增长拉动减弱。虽然近年来国内消费增速持续加快，但是受到居民收入预期下降、财富效应减弱等因素的影响，住房、汽车量等产业关联度大、经济带动作用强的消费热点开始降温。2007年1-10月，全国商品房销售同比下降16.5%，

销售额同比下降 17.4%，其中商品住宅销售面积和销售额分别下降 17%和 18.2%。全国汽车产量和销售增幅同比回落 11.6 个和 12.9 个百分点。

四是部分企业出现经营困难，财政收入形势严峻。随着经济减速、成本上升、外部需求降低，企业尤其是中小企业出现了一些停产和半停产现象，经济效益和财政收入出现明显下降。全国财政收入一季度增长 35.5%，二季度增长 31.4%，三季度增长 10.2%，出现逐季下滑态势，10 月份甚至出现年内首次负增长，同比下降 0.3%。





### (三) 社会保障制度是促进经济增长的重要环节

国内外的经济理论和实践发展充分证明，建立完善的社会保障体系，有利于实现经济的平稳增长，实现经济社会的和谐发展。以凯恩斯主义为代表的国家干预经济理论认为，社会保障是国家干预的重要实现形式和调节工具。在经济萧条时期社会保障收入增加缓慢而支出增加迅速，在经济繁荣时期社会保障收入增加迅速而支出增加缓慢，这样社会保障的收入和支出变化就会自发地作用于社会总需求，从而在宏观上和周期上具有调节与缓和经济波动的作用，是政府干预经济、促进增长的重要环节，是化解和抵消经济波动风险的有力手段，是平衡社会利益关系的制度保证。在现代市场经济体制中，没有社会保障体系提供的调节稳定作用，经济增长将难以为继，

例如，1935年美国社会保障法的出台是其摆脱经济危机困境的主要措施之一；建立国民年金和国民医疗保险制度成为日本实现经济腾飞的重要保证；健全的社会福利体系有力推动了战后欧洲各国的经济发展。国际经验表明，社会保障制度与居民消费之间存在明显的正向关系，在国内有效需求不足的时候，通过发展社会保障事业可以达到刺激居

民消费、推动产业调整和促进经济增长的政策效果。

近年来，我国经济增长保持了高速增长的良好态势，但是经济结构不合理、经济增长方式粗放和消费需求持续下降的问题和矛盾仍然比较突出。加快推进社会保障制度改革，完善社会保障体系对于有效扩大内需和拉动消费，保持国民经济社会健康平稳发展具有十分重要的作用。我们应当尽快建立与完善适应我国国情与经济发展水平的社会保障体系，稳定居民的收入预期和后顾之忧，促进消费需求的稳定增长，进而实现国民经济的持续快速增长和社会和谐稳定。

## 二、当前加快社会保障制度改革的现实意义

### （一）增加社会保障支出，促进居民消费需求增长

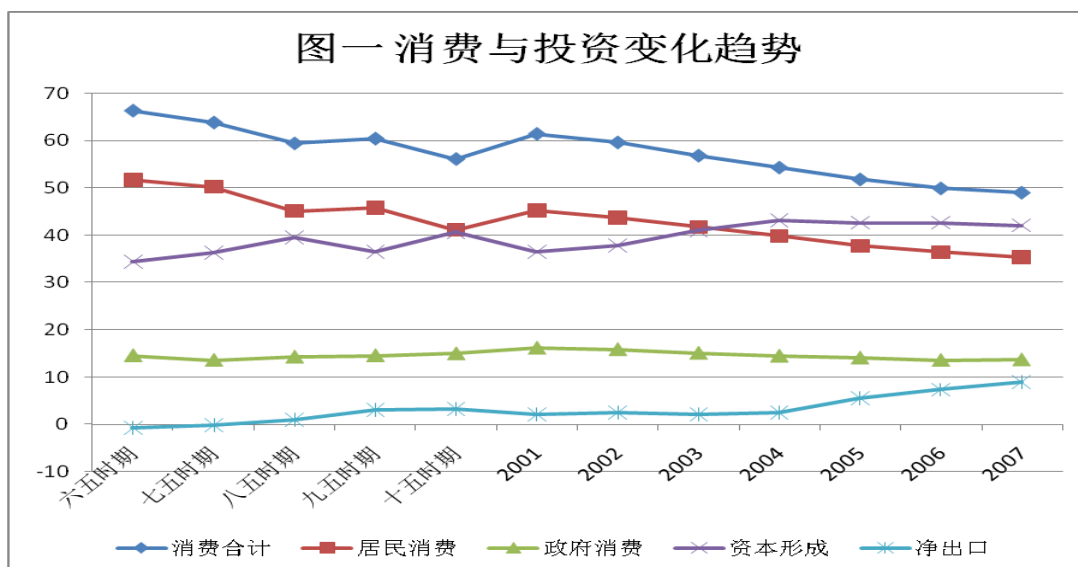
随着近年来宏观经济持续增长，我国城乡居民消费稳步扩大。1997-2007年城乡居民消费支出由36921亿元增加到92458亿元，扣除物价上涨因素，年均增长率为8.4%。从社会商品零售额来看，1997年-2007年，社会商品零售额由31253亿元增加到89210亿元，扣除物价上涨因素，年均增长率为9.8%。居民消费结构明显改善，城乡居民恩格尔系数明显降低，其中，居民服务性消费的增长最为迅速。例如城镇居民医疗保健支出比重已经由1990年的2.01%增长为2007年的7%。

但是相对于投资的快速增长，我国消费需求增长仍然偏慢，对经济增长的最终贡献率不高。从消费需求的总量看，在我国GDP的构成中，最终消费占比不断下降，而投资和净出口的比重不断增加。2001年至2007年，投资增长速度明显加快，年均增长率为16.1%，而消费年均增长率为9.2%，投资与消费比例不协调。从消费需求内部结构看，政府消费占比基本稳定，小幅下滑，2001至2007年，政府消费16.2%降至13.7%，而居民消费占比则大幅度下降，由2001年的45.2%下降至2007年的35.3%。如表一所示。

表一 消费与投资变化趋势表（%）

年份	消费合计	居民消费	政府消费	资本形成	净出口
六五时期	66.3	51.7	14.6	34.4	-0.7
七五时期	63.8	50.2	13.6	36.3	-0.1
八五时期	59.4	45.1	14.3	39.6	1.0
九五时期	60.4	45.8	14.6	36.5	3.1
十五时期	56.1	41.1	15	40.7	3.2
2001	61.4	45.2	16.2	36.5	2.1
2002	59.6	43.7	15.9	37.9	2.5
2003	56.8	41.7	15.1	41.0	2.2
2004	54.3	39.8	14.5	43.2	2.5
2005	51.8	37.7	14.1	42.7	5.5
2006	49.9	36.4	13.6	42.7	7.3
2007	49	35.3	13.7	42.1	8.9

资料来源：中国统计摘要 2008



健全社会保障制度特别是社会保险制度对居民消费的影响主要表现在收入效应和支出效应。收入效应是指社会保障待遇形成居民当期收入的一部分，居民领取养老金、报销医疗费用、领取其他风险分担收入等都将提高居民收入水平，直接促进消费需求增长。支出效应是指居民社会保障缴费减少了居民当期收入，在一定程度上抑制了居民当期消费。社会保险对居民消费的综合影响取决于这两种效应的比较。有关研究表明，居民可支配收入、社会保障支出和居民消费都存在正相关关系。同时，从影响程度看，社会保险代带来的收入增加对消费的正向影响要比社会保险缴纳费用产生的负面影响要大。说明实施社会保障制度，能够改善消费预期，增加居民消费水平。

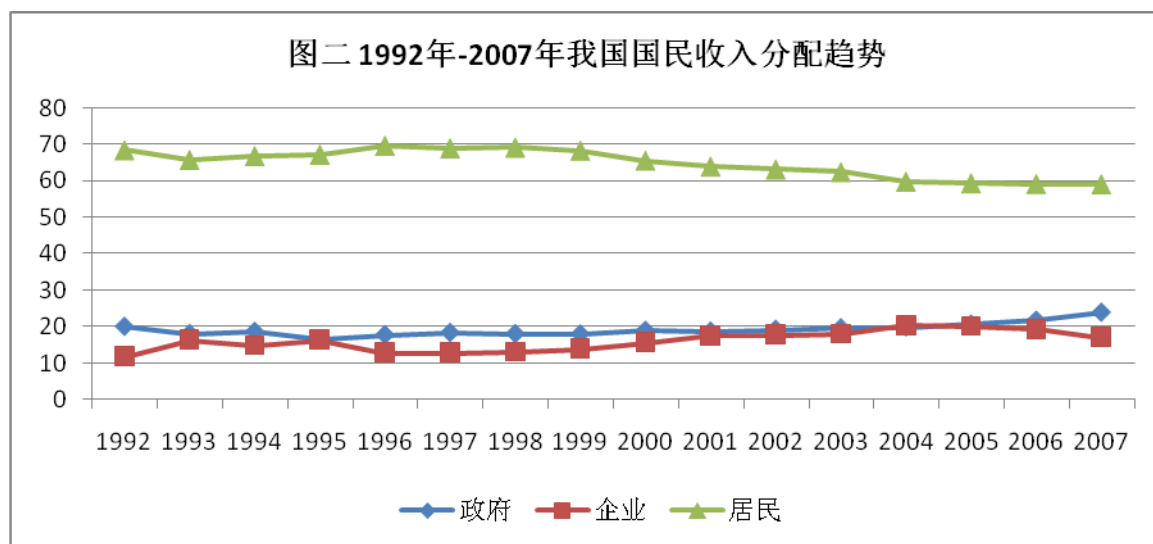
另一方面，健全的社会保障体系有利于改善居民消费预期，稳定消费倾向。消费倾向是反映居民消费能力和消费意愿的重要表现。我国城镇居民的消费倾向在 1995 至 2007 年呈现直线下降趋势，平均消费倾向由 82.6% 下降到 72.5%，这一时期我国开始启动社会保障制度市场化改革，传统计划经济体制下城市居民享有的各种福利待遇逐步消失，而且新的养老、医疗失业和最低生活保障制度等社会保障还不健全，个人支出费用大大增加，增加了居民未来支出预期，降低居民消费倾向，其突出表现是居民被动储蓄明显增加。同时，由于我国社会保障覆盖范围有限，农村社会保障制度建设滞后以及社会保障投入偏低等原因，导致有消费能力的人群不愿消费、没消费能力的人群无法消费的结构矛盾，并且在总量上制约了消费需求的扩大。因此，加快完善社会保障体系，发挥其再分配调节作用，是提高居民消费的必要途径和手段。

## （二）完善社会保障制度，调整国民收入分配格局

经济发展的成果最终要在参与经济活动的主体——国家、企业和居民三者之间进行分配。在初次分配和再分配后，国家、企业和居民三者之间的比例及其相互关系，形成国民收入分配的宏观格局。主要变动趋势如表二所示。

表二 1978年-2007年我国国民收入分配格局

年份	政府	企业	居民
1978	35.9	12.9	51.2
1988	21.3	8.3	70.4
1990	21.9	9.1	69.0
1992	20.0	11.7	68.3
1993	18.0	16.3	65.7
1994	18.6	14.7	66.7
1995	16.6	16.3	67.1
1996	17.7	12.8	69.5
1997	18.3	12.9	68.8
1998	18.0	13.0	69.0
1999	17.9	13.9	68.2
2000	18.9	15.6	65.5
2001	18.7	17.4	63.9
2002	19.2	17.7	63.1
2003	19.6	18.0	62.4
2004	19.9	20.3	59.8
2005	20.6	20.0	59.4
2006	21.7	19.1	59.2
2007	23.9	17.0	59.1



数据显示,居民可支配收入占国民可支配总收入的比重呈逐年下降趋势,1998年至2007年,居民收入在国民收入中占比年均下降1个百分点,居民收入份额的下降必然导致居民收入的增长收到制约和影响,而且会对扩大居民消费需求产生诸多负面影响。

居民收入在国民收入中占比逐年下降的主要原因:一是劳动者报酬增长持续慢于经济增长,其占GDP比重不断下降;二是居民财产净收入增长缓慢,其占GNI比重持续下滑;三是居民经常转移净收入增长大大放缓,近几年甚至连续出现负增长,居民的经常转移收入主要来自政府对居民的社会保障支付,居民的经常转移支出主要是居民向政府缴纳的收入税和

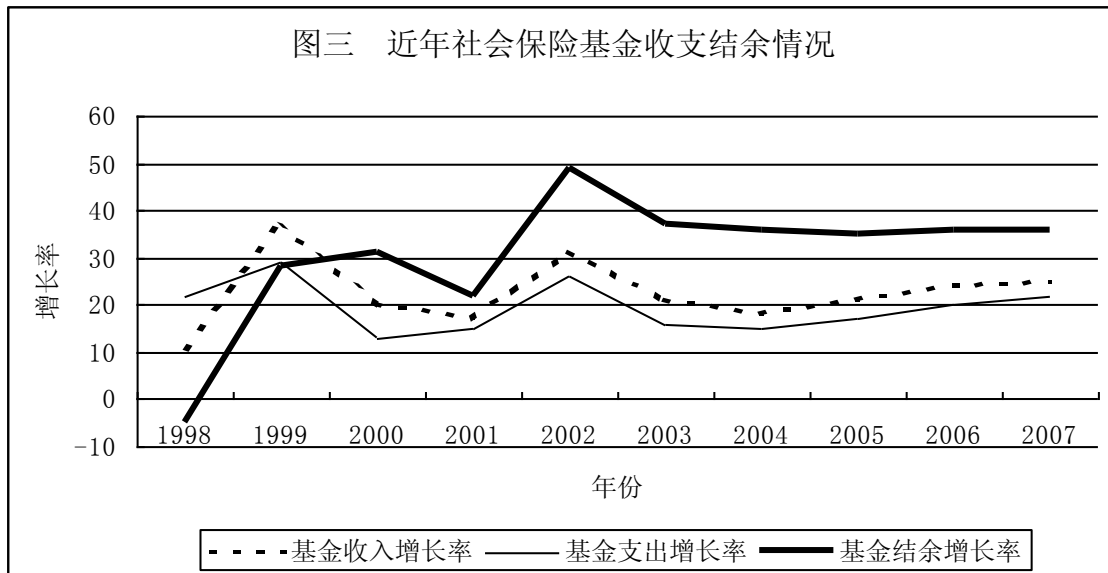
社会保险缴款。通过以上经常转移，居民已由再分配中的净得益方变为净损失方，因此，社会保障的制度建设已经成为影响国民收入格局变动和社会财富分配的重要因素。

自 1998 年以来，随着我国社会保障体系的不断完善，社会保险事业得到了全面发展，统筹覆盖范围日益扩大，各项社会保险基金运行基本平稳，基金规模不断扩大，1998 年，我国基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险（以下简称五项基金）收、支、余规模分别为 1619 亿元、1633 亿元和 792 亿元，到 2007 年，我国五项基金总收入达到 18702 亿元，是 1998 年的 11.5 倍；总支出 7889 亿元，是 1998 年的 4.8 倍；累计结余 11269 亿元，是 1998 年的 14 倍。1998-2007 年的 10 年间，五项基金收支余的年均增长率分别为 20.9%、19.4% 和 29.7%，是我国社会保险基金规模迅速扩大的时期，也是保障能力快速增强的时期。主要情况如下表三所示。

表三 1998-2007 年五项社会保险基金收入、支出、结余情况，亿元%

年份	基金收入			基金支出			基金结余		
	合计	增加额	增长率	合计	增加额	增长率	合计	增加额	增长率
1998	1619	161	11	1633	294	22	792	-41	-5
1999	2212	593	37	2108	475	29	1011	219	28
2000	2644	432	20	2385	277	13	1328	317	31
2001	3102	458	17	2749	364	15	1623	295	22
2002	4050	948	31	3472	723	26	2424	801	49
2003	4884	834	21	4017	545	16	3315	891	37
2004	5780	896	18	4627	610	15	4494	1179	36
2005	6975	1195	21	5401	774	17	6074	1580	35
2006	8643	1668	24	6477	1076	20	8280	2206	36
2007	10813	2170	25	7889	1412	22	11269	2989	36

资料来源：《中国劳动统计年鉴-2007》，



目前，我国五项社会保险缴费率之和相当于工资水平的 40% 左右，有的地区甚至达到 50%，一方面加重了参保企业的负担，挤压了补充保险和商业保险的发展空间；另一方面抬高了社会保险的门槛，使大批困难企业职工和其他困难群体被排斥在社会保险制度之外，并相应增大了社会救助制度的压力，同时，各项保险基金的大量结余对于国民收入分配格局产生了不容忽视的直接影响，静态估算，社会保险制度累计结余用于居民部门增加收入时，居



民收入在国民收入中占比将不断上升，而政府收入在国民收入中的占比将有所下降。如表四所示，2001-2007年，居民收入在国民收入中的占比变化不大，年均下降0.3个百分点，由65.4%降低到63.6%，同期，政府收入在国民收入中占比由17.2%上升到19.4%。

表四 2001-2007年经过调整的国民收入分配格局（%）

年份	政府	企业	居民
2001	17.2	17.4	65.4
2002	17.2	17.7	65.1
2003	17.2	18.0	64.8
2004	17.1	20.3	62.6
2005	17.3	20.0	62.7
2006	17.8	19.1	63.1
2007	19.4	17.0	63.6

资料来源：根据上表静态测算。

以上宏观数据分析说明，现行社会保险制度中过高的缴费率实际上是政府在社会保障领域职能越位、错位的具体体现。过多的基金结余不仅使社会财富进一步向政府集中，而且在监管体系不健全、存在漏洞的情况，也容易发生影响基金安全的腐败现象。通过降低社会保险缴费率，使社会保险制度覆盖更多的城镇居民，既可以减轻政府对社会保险基金的补助责任，将更多资金用于社会救助。也对优化和调整国民收入格局产生积极影响，因此，加快完善社会保险制度特别是基本养老保险和基本医疗保险制度，对于形成合理有序的国民收入分配格局、进一步扩大内需和增加居民消费具有十分重要的意义。

### （三）加强社会保障体系对促进经济增长和增加就业的实证分析

#### 1、加强社会保障体系对于促进经济增长的实证分析

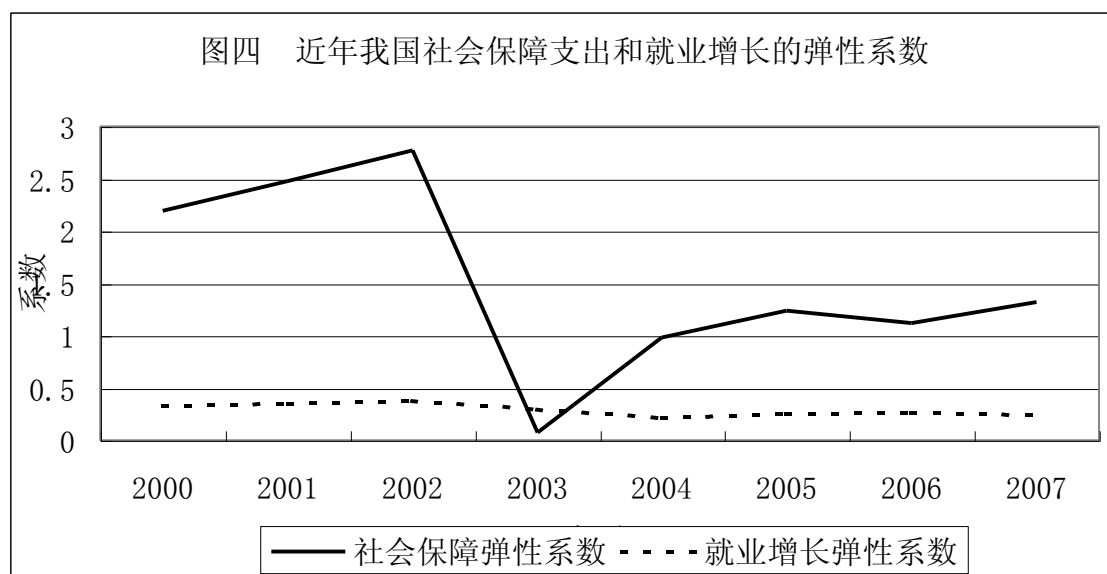
1998年以来，随着我国国民经济和社会各项事业的不断发展，社会保障制度的不断完善和健全，各级政府对于社会保障体系的投入力度不断加大，经济增长与社会保障体系建设之间的相互关系越来越紧密，社会保障体系在稳定居民消费预期、保证居民基本生活方面发挥着越来越大的作用。如表五所示，从实证角度分析，1999年以来，我国各级财政对于社会保障的补助支出与经济增长之间的弹性系数呈现较为明显的相关关系，即经济高速增长时期，社会保障的弹性系数较低，而经济增长较为平缓时期，社会保障补助支出的弹性系数较高。1999至2002年，我国GDP平均实际增速达到8.3%，社会保障支出的弹性系数2.48；2004至2007年我国经济呈现高速增长，年均实际增长达到11%，社会保障支出的弹性系数反而降低至1.23。这种状况说明，我国各级财政对于社会保障的投入支持力度与经济增长呈现反向相关。在经济形势好的时期，社会保障体系的建设并没有随之加强，反而在经济形势相对困难的时期，社会保障的建设才相对有所加强。这在一定程度上反映了我国社会保障体系的建设在规范化、制度化和持续性等方面有待于进一步加强。

表五 1999年以来GDP与社会保障支出相关关系

年份	GDP	社会保障支出	弹性系数
1999	89677	1197	
2000	99215	1517	2.19
2001	109655	1987	2.48
2002	120333	2636	2.77
2003	135823	2656	0.07
2004	159878	3116	0.98
2005	183218	3699	1.24
2006	211924	4362	1.12

2007	249530	5447	1.32
三年平均值			1.23

资料来源：根据中国统计年鉴测算



2008年11月，国务院确定紧急增加中央投资1000亿元，并且尽快落实到项目上，这1000亿元涉及的建设项目工程，2009和2010年两年大体需要4万亿元投资。接着各地区纷纷提出自己的增资计划，根据有些机构统计，总额已经超过18万亿元。这些投资计划基本上都是民生工程和公共性的基础设施工程，而且数额巨大，如果按照20万亿元的规模估算已经占到2007年GDP的80%。相反，各级财政直接用在社会保障方面的支出并没有直接反映。根据2008年GDP的初步统计数据（300670亿元）和2009年GDP增速按照8%进行估算，2009年我国GDP总量将达到324723亿元。而根据近年的弹性系数测算，2009年实现这样的增长速度将使各级财政在社会保障方面的投入超过8000亿元，这在当前一些地方政府积极扩大固定资产投资的环境下，需要加大工作力度才能得到有效实现。

另一方面，现行社会保险制度中存在保险基金运营结余过多的问题，对于居民收入产生即期降低、从而抑制消费需求增长的负面影响。如果在宏观政策设计上，将2009年和2010年作为政策调整和体制完善的特定时期，通过深化保险制度改革、减轻居民缴费压力，合理降低保险基金结余，可以有效释放居民消费需求，并直接转化为最终需求的GDP增长。根据表三我国各项保险基金收入的收支情况进行分析估算，2009年和2010年我国社会保险基金的收入增加值分别将达到2722亿元和3050亿元。如果2009年和2010年各项基金收入增加实现零增长，在目前各项基金结余已经超过1万亿元的情况下并不会对基金运行安全造成威胁，初步估算，通过降低居民社会保险缴费和保险基金结余的措施，相当于拉动2009年GDP增加0.83个百分点。此外，由于目前的基金结余已经超过基金收入近千亿元，基金短期支付没有太大压力，如果2009年各项基金收入采取缓期缴纳、减半征收等过渡性质措施，将各项基金收入降低50%，2009年匡算将增加居民收入6767亿元，相当于拉动2009年GDP增加2.1个百分点。

## 2、加强社会保障建设对于增加就业的实证分析

如表六所示，从我国经济增长的就业弹性系数看，1999年以来，我国经济增长对于城镇就业人数的带动作用呈现逐步下降趋势，表现在就业弹性系数上，自2000年的0.33下降为2007年的0.24。经济高增长并没有实现高就业，原因是多方面的，主要包括三方面：一是城乡二元结构影响了就业规模扩大。随着农村劳动力大规模向城镇转移，经济增长创造的

相当一部分就业岗位被农村劳动力所占用,而这些农村劳动力并没有被纳入到城镇居民就业中;二是经济结构升级成为影响就业增长的主要原因之一。由于近年来我国产业结构大幅调整和不断升级过程中,资金、技术密集型产业逐步替代了劳动密集型产业,导致相同资金带来的就业增长较过去减少;三是出口企业带动就业的作用明显减弱。改革开放以来,带动就业增长的主要是出口行业,随着国际市场竞争导致的利润降低和贸易摩擦的加剧,以劳动密集型为主的出口企业的就业带动能力明显减弱。

表六 近年来我国城镇就业的弹性系数变动趋势

年份	GDP(亿元)	城镇就业人数(万人)	就业弹性
1999	89677	22412	
2000	99215	23151	0.33
2001	109655	23940	0.35
2002	120333	24780	0.38
2003	135823	25639	0.29
2004	159878	26476	0.21
2005	183218	27331	0.25
2006	211924	28310	0.26
2007	249530	29350	0.24
三年平均值			0.25

资料来源:中国统计年鉴

在当前的经济运行中,就业增长困难加重已经成为影响经济发展和社会稳定的重大问题,完善社会保障体系是促进经济增长和就业增加的主要措施之一。其中,社会保险能够有效化解城乡就业人员的市场风险,增强就业和生活保障能力,社会救济对于增加城乡低收入居民收入水平和解决基本生活困难起到重要的保障作用,总体看来,社会保障体系建设对于增加就业的影响途径是,通过促进经济增长带动创造就业岗位。根据近三年的就业弹性系数的平均值和2009年完善社会保险带动的GDP增加值估算,通过推进社会保险制度改革、合理降低居民保险缴费,进而实现促进经济增长,如果按照各项社会保险收入零增长估算,可以增加城镇就业近70万人。按照限期减半缴纳各项保险收入估算,可以增加就业超过140万人。相当于2008年城镇新增就业总数的13%左右。

### 三、加快社会保障制度改革的政策取向

#### (一) 加大财政投入力度,完善社会保障筹资机制

为满足不断增长的社会保障资金需求,各级政府首先要调整财政支出结构,通过深化行政体制改革和事业单位改革控制行政事业经费支出的过快增长,政府逐步退出竞争性领域以进一步压缩建设性支出,相应增加社会保障支出比重。中央财政可以通过划拨国有资产、扩大彩票发行等多渠道继续充实全国社会保障基金,在人口老龄化高峰期可通过发行社会保障特别国债适当平滑财政支出,减轻当期压力。地方财政也可视财力增长情况下建立相应的保障储备基金。

同时,建立健全社会保险基金自求平衡机制,一是在完善税务机关征收社会保险费的基础上全面开征社会保障税,明确单独由税务机关全面负责社会保险费(或税)的基数审核和征缴管理等工作。各级财政要按照建立公共财政的要求适时适度安排支出,及时弥补社会保险基金收支缺口。二是适当调整企业和个人缴纳基本养老保险费和基本医疗保险费的分担比例。适当降低企业负担比例,相应提高个人负担比例。这有利于降低企业缴费负担,减轻欠费现象,也有利于把更多的单位和个人纳入社会保险体系。三是在明确最低退休年龄的基础上建立弹性退休制度,同时建立养老金水平与退休年龄密切挂钩的计发办法,遏制提前退休现象。四是继续深化基本医疗保险、医疗卫生体制和药品生产流通体制改革。建立医疗费用

分担机制以及医疗服务和药品市场竞争机制，控制医疗费用增长，降低医疗保险基金压力。

## **（二）统筹城乡发展，完善以农村为重点的社会保障体系**

经过三十年的改革和发展，我国已经初步具备了实行统筹城乡发展的基本条件。要按照构建社会主义和谐社会与统筹城乡发展的要求，实行工业反哺农村、城市支持农村，建立以工补农、以城带乡的长效机制，围绕新农村建设，全面推进三农工作和深化农村改革，大力发展农村社会事业，促进城乡协调发展。合理调整国民收入分配格局和政策，建立健全公共财政制度，实行统筹城乡的公共财政政策。

要进一步落实对农村、农业“多予、少取、放活”的方针，将国民收入分配结构向农村和农业倾斜。通过加大中央和地方对三农的支持力度，调整财政资金和国债资金的使用方向，加快完善农村社会保障体系。一是要加强法制建设，充分发挥政府在社会保障建设体系中的作用。推动社会保险法等相关法律法规的出台，制定养老保险条例等行政法规，为完善社会保障体系提供必要的法律依据。二是集中政府财力，支持农民根据本地经济发展和财力状况，在农村建立健全符合当地实际的最低生活保障、医疗保险和基本养老保险金在内的三条基本社会保障线，实现农民老有所养、病有所依和贫有所济。三是继续加大扶贫开发力度。完善扶贫开发战略，逐步提高扶贫标准，对农村低收入人口全面实施扶贫政策。继续加大以工代赈的规模和范围。四是完善征地补偿和安置制度，切实保障被征地农民的合法权益。严格按照现行法律规定支付土地补偿费和安置补助费。健全征地程序，在征地过程中妥善安置被征地农民，切实维护农民集体土地所有权和农民土地承包经营权益。

## **（三）完善社会保险制度，促进居民消费需求增长**

一是加快完善企业职工基本养老金保险制度，进一步扩大养老保险覆盖范围，完善鼓励个体工商户和灵活就业人员的参保政策。完善基本养老金正常调整机制，不断提高基本养老金的社会统筹层次，积极推进基本养老保险省级统筹，加快创造条件过渡到全国统筹。积极完善基本养老金计发办法，建立参保缴费的激励约束机制。在全国逐步推开做实养老保险个人账户工作，对个人帐户做实基金实行单独管理和会计核算。二是加快事业单位养老保险制度改革。在推进事业单位改革的同时，抓紧研究制定机关事业单位养老保险制度改革方案，促进公务员结构优化，方便人员流动。三是完善城镇医疗保险方案。通过财政补助的办法，妥善解决困难企业职工和关闭破产企业退休人员的医疗保险问题，不断扩大基本医疗保险的覆盖范围，完善城镇居民医疗保险制度，把城镇各类居民都纳入医疗保障体系中。四是推进失业、工伤、生育保险制度建设。扩大覆盖面，完善失业保险金申领办法和激励约束机制，建立失业保险与促进就业的联动机制。完善工伤保险政策和劳动能力鉴定标准体系，确定合理的生育保险率和医疗费用支付方式。五是适应城镇化加快的需要，加快建立符合农民工特点的社会保障制度，优先解决工伤保险和大病医疗保障问题。推进农村新型合作医疗建设，尽快建立适应国情的农村养老保险制度。切实解决好被征地农民的社会保障问题。

## **（四）加快发展社会救助和社会福利，提高低收入者收入水平**

一是完善城乡最低生活保障制度。科学规范城镇居民家庭收入核算办法和家庭支出调查办法，规范实现应保尽保。合理确定保障标准和方式，完善分类施保，不断提高保障救助效果。完善农村最低生活保障制度，将农村特困户纳入低保范围。二是完善农村供养制度。继续提高农村五保供养标准，并确保落实到位。全面实现“按标施保”，确保五保对象的生活达到当地村民平均生活水平。加强农村五保供养服务设施建设，三是积极发展城乡医疗救助。尽快在全国范围内建立起农村社会救助医疗制度。做好与新型农村医疗合作制度的衔接工作，组织符合条件的农村五保户、贫困户和其他贫困农民参加新型合作医疗。加快建立与城镇医疗卫生体制改革相适应的城市医疗救助范围。四是大力发展以扶老、助残、救孤和济困为重点的社会福利和慈善事业。积极发展老年福利事业，建立老年福利服务体系，为城乡无劳动能力、无生活来源、无赡养人的老年人和生活困难的老年人提供无偿服务。采取临时

救济和集中供养以及兴办残疾人福利机构。合理确定救孤标准，为残疾儿童、孤儿和弃婴提供福利设施和服务。完善优抚安置政策，确保重点优抚对象的实际生活水平高于群众平均生活水平。五是大力发展社会慈善事业。完善社会捐赠免税减税政策，增强全社会慈善意识。

参考文献：  
略