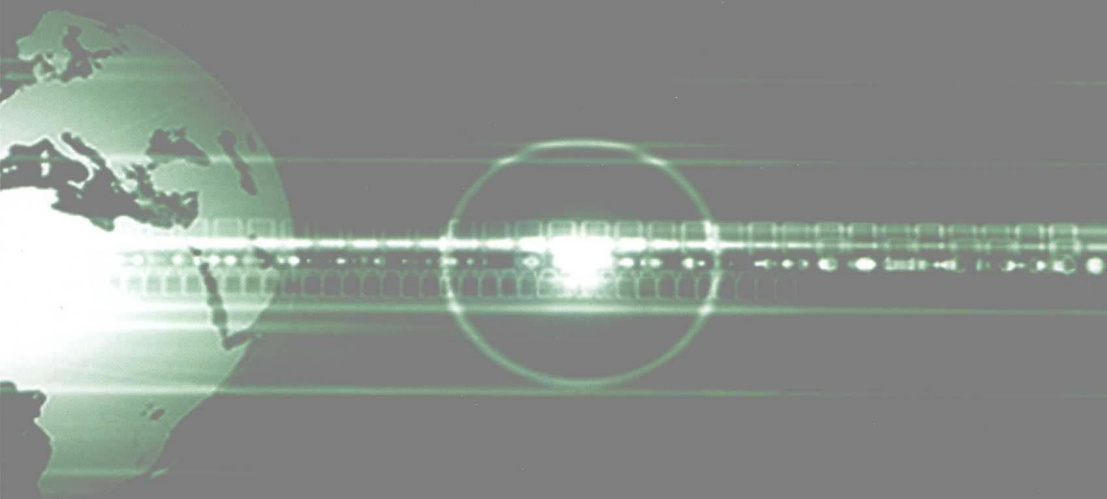


中国公共财政政策研究丛书 ■

我国社会保障的 和谐发展之路

储敏伟 等/著



中国公共财政政策研究丛书

我国社会保障的和谐 发展之路

储敏伟 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国社会保障的和谐发展之路 / 储敏伟等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 10

(中国公共财政政策研究丛书)

ISBN 978-7-5095-0976-0

I. 我… II. 储… III. 社会保障-福利政策-研究-中国
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 148496 号

责任编辑: 张晓彪 张振中 责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 孙俪铭 版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 14.5 印张 369 000 字

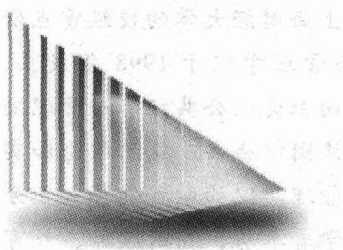
2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 32.00 元

ISBN 978-7-5095-0976-0/F·0806

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744



总序

今年是我国改革开放三十周年，也是上海财经大学公共政策研究中心成立十周年。在总结改革开放三十年的经验之际，回顾与总结中心的工作与经验作为今后开展工作之借鉴，不失为一继往开来之举措，既必要又富有意义。为此，我们设计选择了十个课题并由十位教授领衔，或是立著，或是组织编著，在回顾总结中心十年来所关注的研究领域同时关注未来我国公共政策的热点问题。

这十个课题分别是由杨君昌教授领衔的《公共预算：政府改革的钥匙》、蒋洪教授领衔的《公共财政决策与监督制度研究》、丛树海教授领衔的《科技发展的公共政策研究》、胡怡建教授领衔的《转轨经济中的税收变革》、马国贤教授领衔的《政府预算理论与绩效政策研究》、储敏伟教授领衔的《我国社会保障的和谐发展之路》、刘小兵教授领衔的《中国财政政策分析（1998—2007）》、刘小川教授领衔的《中国分级财政管理体制深化改革研究》、朱为群教授领衔的《中国三农政策研究》和由毛程连教授领衔的《国有企业的性质与中国国有企业改革的分析》，由此构成大家现在所见到的这套“中国公共财政政策研究丛书”。

上海财经大学公共政策研究中心是上海财经大学的校级重点研究基地，依托上海财经大学公共经济与管理学院于1998年成立，是一个以科研为主、兼顾服务教学、面向社会的公共经济与管理决策咨询机构。研究中心自成立以来，始终围绕公共政策的理论和实践问题，发挥上海财经大学公共经济与管理学院的学科优势，充分整合科研资源，广泛聘请社会知名专家学者参与，在财政部、教育部、农业部、上海市政府等部门的支持下，深入开展调查研究，在公共政策研究方面取得了丰硕的成果和广泛的社会影响。

本套丛书是依托上海财经大学公共政策研究中心，借助上海财经大学公共经济与管理学院的研究力量协作完成。除领衔的十位教授之外，参与者还包括了学院相关研究领域的许多教师和部分已毕业或在读的研究生。

上海财经大学公共政策研究中心
《中国公共财政政策研究》课题组
2008年7月



前言

改革开放以来，伴随我国从计划经济向市场经济转轨与深化，建立与健全社会保障制度显得日益重要，相应的社会保障理论研究也日益活跃与深入。鉴此，早在 2002 年，上海财经大学公共政策研究中心就在其“中国财政发展报告”蓝皮书系列中，推出了社会保障公共政策专题研究报告。近年来，这方面的研究又有不少新的发展。尤其是，随着我国转向经济社会的科学发展、全面发展、可持续发展，更加关注民生、为民解忧，大力推进和谐社会建设，发展和完善社会保障制度、研究和制定相应的公共政策变得更为迫切和必要。在此背景下，我们进一步展开了对我国社会保障问题的全面研究，组织撰写了这本专题著作，并以《我国社会保障的和谐发展之路》为名，就是旨在以和谐发展的精神深入社会保障问题研究，加速推进我国社会保障制度建设，努力为完善我国社会主义市场经济、建设和谐社会补上重要一课。

回顾我国社会保障的发展历程，在经济发展水平低下、国家与社会财力匮乏、资源配置实行计划体制的条件下，我国实行的是一种低水平、覆盖面狭窄、城乡二元化、显失公平的社会保障制度。它不仅与社会主义共同富裕与公平公正的社会目标有很大差距，而且也不适应劳动力作为生产要素流动、以全社会统筹的社会保障制度为基础的市场经济体制的需要，离以人为本的和谐社会建设要求

与实现小康社会建设的目标相距更远。鉴此,我国在探索中国特色社会主义道路的过程中,尤其在20世纪90年代向市场经济转轨以后,逐步加快了现代社会保障制度的建设,包括扩大养老保险的覆盖面与统筹水平、发展与改善城乡医疗保险、加速对贫困地区与贫困人口的扶贫脱贫、健全最低生活保障制度等。经过十多年的努力,我国社会保障制度建设取得了长足的进步与一定的成就。

但是,由于我国人口众多,底子薄、起步晚、建设时间短,多年积累下来的社会保障历史欠账又多,因此,目前的社会保障状况、水平与社会保障制度改革的目标还相去甚远。无论养老保险还是医疗保险,也无论社会福利与扶贫脱贫,我们面前都还任重而道远,任务十分艰巨。不仅如此,在这个低水平社会保障状况的背后,在社会保障制度改革与发展的道路上,还存在着各种阻碍社会保障发展的体制、机制问题和政策问题,根子上往往涉及思想认识与理论问题。因此,在推进我国社会保障制度改革与发展中,需要加强理论与政策分析。我们希望,通过本书的研究与写作,能够结合我国社会保障制度的探索与实践经验的总结,对我国社会保障制度建设的理论与政策展开比较全面的分析,为分析问题的症结并提供一些改革与发展的思路有所裨益。

全书按内容分为四编,共十二章。第一编共两章,主要全面回顾我国社会保障的发展历程,并展望今后的发展前景。第二编共三章,集中对我国养老保险从理论到制度、从资金筹集到发放以及养老保险基金的投资进行全面分析,提出投资改革的设想。第三编共四章,集中对我国医疗保险从理论到制度、从城镇到农村的医疗保险以及城乡医疗卫生制度展开全面分析,提出多方面的改革思路。第四编共三章,主要探讨社会福利的理论与制度,着重分析我国最低生活保障制度与政府扶贫政策推进状况,相应提出一些政策建议。

本书由储敏伟提出总体思路与编写框架,郑春荣参与编写了大

纲的设计。全书由上海财经大学公共经济与管理学院、上海金融学院的部分教师和博士硕士研究生参与编写。初稿完成后，由储敏伟负责总纂。全书编写分工如下：第一章，储敏伟、李佳喜；第二章，储敏伟、黄萍；第三章、第四章、第五章，郑春荣；第六章、第七章、第八章、第九章，李华；第十章，吴燕；第十一章，樊轶侠、储敏伟；第十二章，刘洋。

本书在分析、编写过程中参阅、借鉴了许多专家同仁的研究成果与文献资料，在此一并致谢。由于作者研究水平有限，恐有疏漏谬误之处，敬请读者不吝指正。

储敏伟

2008 年 6 月

目 录

Mulu

第一编 我国社会保障的发展历程

第 1 章	我国社会保险政策的发展历程	(3)
1.1	我国养老保险制度的建立与发展历程	(3)
1.2	我国医疗保险制度的建立与发展历程	(12)
1.3	我国社会保险政策发展展望	(29)
第 2 章	我国社会福利与扶贫政策发展历程	(33)
2.1	我国最低生活保障制度的建立与发展历程	(33)
2.2	我国政府扶贫政策的建立与发展历程	(46)
2.3	我国社会福利与扶贫政策发展展望	(54)

第二编 养老保险的和谐发展之路

第 3 章	养老保险的理论与制度分析	(69)
3.1	养老保险的理论分析	(69)
3.2	养老保险的模式与制度	(86)

3.3	中国养老保险制度的发展分析	(101)
第4章	我国养老保险收支政策分析	(112)
4.1	我国养老保险资金筹集分析	(112)
4.2	我国养老保险资金发放现状	(121)
4.3	国外养老保险资金发放借鉴	(124)
4.4	养老保险资金发放模式探讨	(132)
第5章	我国养老保险基金的投资分析	(146)
5.1	我国养老保险基金投资管理现状	(147)
5.2	我国养老保险基金投资中存在的问题分析	(149)
5.3	养老保险基金投资国债的模式探讨	(157)
5.4	养老保险基金投资改革探讨：采取“分—统一—分”的投资流程	(166)
5.5	养老保险基金投资改革相关配套政策	(170)

第三编 医疗保障的和谐发展之路

第6章	医疗保险问题的理论分析	(177)
6.1	医疗消费的特性与医疗保险市场	(177)
6.2	医疗保险市场的缺陷与政府介入的理由	(181)
6.3	对政府介入医疗保险理由的再认识	(186)
6.4	社会医疗保险存在的一般问题分析	(191)
第7章	我国城镇基本医疗保险制度分析	(197)
7.1	城镇基本医疗保险范围再研究	(197)
7.2	城镇基本医疗保险的国际借鉴	(206)

7.3	城镇基本医疗保险水平和覆盖范围	(216)
7.4	城镇基本医疗保险制度与运行模式	(231)
第8章	我国农村医疗保障制度改革	(236)
8.1	建立新型农村医疗保障制度的原则和模式	(236)
8.2	我国新型农村医疗保障制度的基本内容	(245)
8.3	新型农村医疗保障制度的资金筹集与费用支付 方式	(250)
8.4	新型农村医疗保障制度的配套政策	(260)
第9章	我国城乡医疗卫生制度改革	(284)
9.1	城镇医疗卫生事业的发展现状与问题	(284)
9.2	农村医疗卫生事业的发展现状与严峻挑战	(298)
9.3	农村医疗卫生事业发展与改革探讨	(312)
9.4	我国医疗卫生体制与药品流通体制改革分析	(318)

第四编 社会福利与扶贫的和谐发展之路

第10章	社会福利的理论分析	(329)
10.1	社会福利的概念内涵	(329)
10.2	政府在社会福利事业中的职能定位	(334)
10.3	社会福利社会化发展的理论思考	(343)
10.4	社会福利效应的实证分析方法	(352)
第11章	我国最低生活保障制度的发展与完善	(356)
11.1	我国最低生活保障的发展现状	(356)
11.2	我国最低生活保障制度存在的主要问题	(361)

11.3	国外最低生活保障制度与政策借鉴	(372)
11.4	完善我国最低生活保障制度的政策建议	(381)
第12章	我国政府扶贫政策分析	(394)
12.1	贫困的测算指标探讨	(394)
12.2	我国政府扶贫方式及运作分析	(407)
12.3	国外政府扶贫政策借鉴	(418)
12.4	政府促进和谐发展的扶贫政策设计	(433)
主要参考文献		(445)

第一编

我国社会保障的发展历程

第 1 章

DIYIZhang

我国社会保险政策的发展历程

1.1 我国养老保险制度的建立与发展历程

养老保险制度又称年金制度，是社会保障制度的重要组成部分，是国家和社会根据法律规定，当劳动者达到国家规定的年龄、工龄或个人缴费年限，或因工、因病致残完全丧失劳动能力退出工作岗位时，从国家和社会获得物质帮助和补偿，保障其基本生活而建立的一种社会保障制度。

进入工业化社会以后，社会与经济结构发生了很大的变化，养老问题打破了传统的家庭内的代际转移，逐渐变为在整个社会中的代际转移。同时，养老问题作为老年保障社会化的一种方式，除了在不同代际之间进行收入再分配外，还会在同一代内的不同收入阶层间进行收入再分配。于是，养老保险制度的雏形产生了。

一般认为，养老保险制度起源于 16—17 世纪的英国，而真正现代意义上的养老保险制度产生于 19 世纪 80 年代的德国，其标志为 1889 年颁布的《老年和残障社会保险法》。二战后，经历经济危机的资本主义国家出于自身的考虑，开始着眼于建立稳定经济和社会的长远的战略性养老保险政策，并在客观上推动了养老保险制度在全球的发展。

我国养老保险制度从新中国成立开始到现在已经历了半个多世纪的发展。由于新中国成立之初的特殊国情的限制，长期以来我国

养老保险制度建设主要还是放在了城镇职工养老保险上。但改革开放后我国经济迅速发展，随着国家对“三农”问题的重视，以及近些年出现的农民工问题，我国农村养老保险制度的建设也越来越受到关注。

1.1.1 我国城镇养老保险制度的建立与发展历程

在过去的很长一段时间里，我国养老保险实际上就是指的城镇职工养老保险制度，它是在中国特定的政治经济条件下产生和发展起来的，大致可以分为3个阶段。

1.1.1.1 改革开放以前的初创与调整阶段

1951~1957年这段时间，可以说是我国城镇养老保险制度的确立阶段，主要颁布了以下几个文件。新中国成立以后，政务院于1951年2月26日公布了《中华人民共和国劳动保险条例》，初步确立了包括养老、医疗、工伤、生育、疗养、困难补助等多项福利待遇的企业职工劳动保险制度。1952年10月，中央政府人事部又颁布了《各级政府工作人员退休处理暂行办法》，对国家机关、事业单位工作的职员的退休待遇做了明确的规定。随后国家又颁布了其他一些相关文件。通过这些文件的颁布，我国城镇养老保险制度开始确立起来。

随后，我国的城镇养老保险制度迈入了发展阶段。1958年国务院颁布了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》，降低了工龄年限要求，提高了退休待遇，统一了企业职工和国家机关工作人员的退休制度。同时，这一制度设计只考虑了全民所有制职工（包括国营企业工人和国家机关、事业单位职员），将其他所有者经济成分的职工排除在社会保险范围之外。1962年7月颁布的《关于处理资产阶级工商业者退休问题的补充规定》对工商业者的退休条件、待遇标准以及费用开支都作了规定。1964年4月颁布的《关于轻、手工业集体所有制企业职工、社员退休统筹暂行办法》

和《关于轻、手工业集体所有制企业职工、社员退职暂行办法》使我国除国营企业、公私合营企业外，轻、手工业集体所有制职工有了制度化、规范化的退休退职制度。1969年2月，财政部在《关于国有企业财务工作中几项制度改革的意见》中进一步明确规定，国有企业一律停止提取劳动保险基金，企业的退休职工、长期病号工资和其他劳动保险开支在营业外列支，即直接扣减企业利润。这样，劳动保险的社会统筹便自行中止，社会保险在事实上变成了企业保险。

综观改革前的城镇养老保险制度，其主要特点可以概括为：

(1) 初步建立了全国范围内比较统一的企业职工和机关职员的养老保险制度。1952年《劳动保险条例》建立了不分所有者、不分用工制度、不论身份、不论地区的企业职工退休、医疗、工伤、生育、福利待遇等各项保险制度，确立了新中国社会保险体系的基本框架，形成了比较统一的、全国范围内执行的社会保险法律，为我国社会保障事业的发展开了一个好头。

(2) 初步形成了基层单位具体经办、全国范围统一调剂的资金筹集和使用制度。劳动保险制度建立以后，基本上形成了由基层工会具体经办，上级工会统一调剂的社会化的保险制度，实现了养老保险事业的正常运转。

(3) 形成了企业或国家完全负担的养老保险制度。新中国成立以后的理论认为，职工是企业和国家的主人，企业和国家应该为职工负责，向他们提供各种福利待遇和社会保障。因此，有关条例明确规定，劳动保险费用一律由企业或行政方承担，个人不缴纳。当保险基金不足以保证保险支出时，企业和国家有义务负责解决，通常是通过亏损补贴或财政拨款方式解决。在这种制度下，企业职工和政府职员的退休费用支出实际上都是由财政保证的。

(4) 具有较强的普遍性和公正性。新中国成立以后，将各项社会保险统称为劳动保险，即强调各项社会保险实质上是对劳动者