



# 社会保障制度：外国经验与中国改革

**SSL**

全国体改系统社会保障制度改革培训班讲义汇编

# 编 者 的 话

去年11月16日至25日，国家体改委和中国（海南）改革发展研究院联合举办了全国体改系统社会保障制度改革培训班。培训班邀请了国内外知名的社会保障研究和管理方面的专家、学者讲课。教师们从理论和实践、历史与现状、国外与国内、局部与整体等多层次、多视角地探讨了我国社会保障制度改革的若干重大问题。根据各地学员的要求，现将各位教师的讲义编辑整理成册。其中，绝大多数讲义系根据教师讲课录音整理，未经教师本人审阅，仅供参考。

参加整理工作的业务人员有邓传明、谢丽佳、陈小蓓等。

责任编辑：邓传明

编 者

1992年3月

# 目 录

(以授课时间为序)

|                             |             |
|-----------------------------|-------------|
| 一、积极稳妥地推进住房、社会保障和医疗制度改革     | 耿 亮 ( 1 )   |
| 二、世界各国社会保障制度概况及分析           | 朱传一 ( 26 )  |
| 三、美国的社会保障制度                 | 朱传一 ( 53 )  |
| 四、香港的社会保障体系和基本特点            | 周永新 ( 87 )  |
| 五、新加坡、香港、台湾和南朝鲜社会保障规定的比较分析  | 周永新 ( 96 )  |
| 六、新加坡的中央公积金制度               | 蔡 仪 ( 110 ) |
| 七、瑞典的社会保障问题                 | 黄范章 ( 144 ) |
| 八、北欧国家社会保障制度                | 黄范章 ( 159 ) |
| 九、收入分配与社会保障                 | 杨 团 ( 183 ) |
| 十、我国社会保障中的若干问题              | 杨 团 ( 197 ) |
| 十一、我国养老保险制度与世界部分国家养老保险制度的比较 | 焦凯平 ( 206 ) |
| 十二、中国社会保障的改革                |             |
| ——从日本改革经验中汲取的教训和未来的挑战       |             |
| .....                       | 李静文 ( 222 ) |

# 积极稳妥地推进住房、社会保障 和医疗制度改革

耿 亮

李鹏总理最近指出：“有三项改革在今后十年要放在重要位置，一是住房制度改革；二是社会保障制度改革；三是医疗制度改革。这三项改革直接关系到群众的利益，关系到社会、政治、经济的稳定和发展。”今天，我就这三项改革，讲一点情况、问题和看法，供大家参考。讲的不对的地方，请批评指正。

## 一、关于住房制度改革

改革我国现行的住房制度，逐步实现住房商品化，涉及千家万户，是一项难度很大的改革。邓小平同志1978年、1989年提出住房制度改革至今，已经11个年头了，在此期间，党中央、国务院领导同志对住房制度改革十分关注。从中央到地方各级领导同志根据小平同志指示精神，对住房制度改革进行了积极探索和多方面的试验，取得了一些有益的经验，也尝到了一些教训，无论是经验还是教训，都为我国住房制度改革提供了借鉴。

### （一）我国住房制度改革的进展

#### 1、住房制度改革的主要进程

党和政府历来关心人民群众的居住问题。1978年以前，我国城

镇共有住房14亿平方米，其中：公有住房11.4亿平方米（公有，并不是全为国有，而是各级政府所有，各个企事业单位所有），私房2.6亿平方米。这11.4亿平方米的公有住房，除了一小部分是国民党手中接受过来的以外，绝大部分是建国以后兴建的，建设这些住房，总投资1800亿。

1979—1990年的12年中，国家新建住房15亿平方米，累计投资2800亿。全国城镇居民均居住面积，已从1979年的3.6平方米提高到7.1平方米。

“七五”期间（1986—1990年），国家每年兴建住房1亿平方米，每年投资320亿元。在这320亿元投资中，73亿（占23%）是各级财政拨款；192亿（占60%）是企事业单位自筹；54亿（占17%）是个人投资（主要是县镇居民投资），在企业自筹的资金中，有些是企业多年积累的福利基金，有些是挤占一部分折旧、大修理的费用，还有少数企业，为了解决多年的住房“欠帐”问题，甚至挪用一部分流动资金为职工建房。

40年来，国家虽然兴建了26亿平方米的住房，但群众的住房问题并没有完全解决，全国仍有无房户、困难户800多万户，其中人均居住面积2平方米以下的特困户50万户。还有5000万平方米的危房需要改造，6亿平方米解放前遗留下来的和50、60年代建造的简易房需要改造。每年还有200万新婚夫妇需要住房。这种对住房需求的压力，使住房缺乏的矛盾更加突出。

全国各地租金标准也各不相同。首先是计租标准不同。有的地方按使用面积计租；有的地方按居住面积计租；有的地方按建筑面积计租。其次是租金标准不同。不同市县租金标准不同；就是一个

城市内部，租金也很不统一，各单位的租金五花八门，高的每平方米0.20元，低的每平方米几分钱，全国平均计算，每平方米使用面积月租金为0.13元。这个价格，既不是成本租金，也不是全价租金，而是一种“福利租金”。

住房作为一种商品，由于其使用时间较长(100年左右)，可以一次性出售，也可以分期出售，分期出售就是出租。在我国目前条件下，租金应当包括8项因素：折旧费、维修费、管理费、投资利息、税金(12%房产税)利润、地租、保险费。按1988年价格计算：

维修、管理费两项因素计租：0.36元；

折旧、维修、管理三项因素计租0.63元；

折旧、维修、管理、投资利息四项因素计租：1.05元；

折旧、维修、管理、投资利息、税金五项因素计租：1.30元；

合价计租，再加利润、地租、保险八项因素：2.30元。

1980—1982年，在常州、沙市、四平、兰州等市进行了住房补贴出售试点的初步探索。当时把住房按照单方工程造价每平方米150元的价格出卖给职工个人，国家补贴2/3，个人出资1/3，实际上每平方米售价，个人只出50元，一套标准55平方米建筑面积砖混结构2居室宿舍卖给职工，只收2800多元，一次性付款，还可以优惠。这类试点城市一下子发展到100多个。不久我们就认识到，售价太便宜了，根本收不回成本，无法进行住房的简单再生产，不能继续推行。以后，城建部发了通知，停止按“住房单方工程造价2/3补贴出售”的办法。现在看来，这个试点是不成功的。

1984年、1985年主要是研究住房制度改革的思路 and 方案，几经反复，几经周折，到1986年，国务院确实烟台、蚌埠、唐山三市为

住房制度综合配套改革试点城市，1987年烟台市率先出台，蚌埠、唐山也相继出台。1988年召开全国首次住房制度改革工作会议，国务院发出《在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》（国发1988年11号文件），以后不久，国务院办公厅又发了13号文件《国务院办公厅关于转发国务院住房制度领导小组鼓励职工购买公有新旧住房意见的通知》，由于有关方面意见不一致，住房制度改革试点处于徘徊不前的状态，但另一方面，各地也进行了各种形式的探索。今年，国务院又发出《关于继续积极稳妥地开展城镇住房制度改革的通知》。到目前为止，全国有12个市、13个城镇进行了住房综合配套改革。还有300多个城镇进行了单项改革。

## 2、几年来住房制度4种试点形式

全国进行的各种试点、试验，归纳起来，大致有4种形式：

（1）“提租补贴、空转起步”。这种形式，起步于烟台、蚌埠、唐山，在此基础上提出“提租补贴，分步实转。他们按折旧、维修、管理，投资利息和房产租5项因素计租，烟台市每平方米使用面积月租金为1.17元/平方米；同时，根据当地的工资水平和房租水平确定补贴系数，补贴系数为基本工资의25%左右。按这一系数补贴，可以使提租额和补贴额基本持平。根据“提租补贴”、空转起步”进行房改，有利于实现住房资金的良性循环，可以抑制对住房的不合理需求，但也有一些问题：一是并没有完全调整住户与国家的关系，没有摆脱住房的福利制。职工靠财政和企业的补贴来支付增加的房租，在标准以内，个人支出的房租没有增加；而对无房户、缺房户、住私房户、租私房户的补贴，则会沉淀到个人手中，房改反而增加了这些人的收入。二是需要财政、企业筹集相当大的

一笔资金发补贴，给财政和企业带来相当大的困难。三是按工资的固定比例发补贴，会产生新的问题。如果是“静挂钩”。以后工资变化也不增加补贴，新参加工作的职工也没有补贴，这会产生新的不公平；如果是“动挂钩”，补贴随工资增长，水涨船高，将使限制地增长下去。四是程序复杂，结算手续繁杂，要新建机构，增补贴无加人员，物力浪费也很大。

（2）“优惠出售公有住房”。这是将公有住房以低价出售给住户。目前许多市、镇采取了这种改革方法。这种办法有利于尽快收回住宅建设的部分投资，加速住房建设资金的周转，同时也有利于货币回笼，有利于引导群众消费行为，还可以减少国家每年投入的大量维修费。但目前大规模出售住房也有一些困难：一是职工收入偏低，1990年全国全民职工平均年工资2347元，集体职工1640元，国家机关干部2110元，对购买住房这个大商品的支付能力还比较弱，如果大面积出售，就一定要大幅度降价，这会给国家的住房资产造成巨大损失。有的市县测算，出售10套住房收回资金只能够建4套的，把这4套再出售，只能够建1套的资金。这样两次循环，资金损失90%。二是大量的旧住房，尤其是平房出售后，将对城市规划、城市建设带来许多不必要的麻烦。搞拆迁，尤其是对私房的拆迁将付出高昂的代价。

（3）交纳租赁保证金，以息抵租。这实际上是变相提高房租。由住房向产权单位交纳租赁保证金，用这部分资金的利息充抵房租。辽宁省锦县率先采取这种办法，以后有许多城市效仿。这种办法，对住户来讲，避免了买房后维修、管理、房产纠纷等一系列问题；对国家来讲，也可以不造成国家的房产损失，国家还可以筹



集一部分建房资金。

(4) 小步提租，不发补贴。就是在不发补贴的前提下，逐步提高租金，北京市10个郊区县、山东滕县就是采取这种办法，效果较好，它可以避免提租补贴所需要的大量补贴资金，不增加财政和企业的负担，操作简便，有利于抑制对住房的不合理需求。但在职工工资不高的情况下，提租步子不可能太大，租金到位，需要较长的时间。

## (二) 住房制度改革的基本原则

今年国务院的《通知》中指出：“住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分，也是人民群众十分关心的重大问题。其根本目的，是要缓解居民住房困难，不断改善住房条件，正确引导消费，逐步实现住房商品化，发展房地产业。”要达到这一目的，任务十分艰巨，可能要经过几代人的共同努力才能达到。现阶段的任务是双重的。(1) 解危，解困；(2) 本世纪末达到人均8平方米的居住水平。据测算，要解危、解困，达到人均8平方米居住面积的目标，“八五”期间，每年要新建住房1.5亿平方米，“九五”期间，每年要新建住房1.8亿平方米，也就是今后10年还要新建16.5亿平方米住房，以1990年不变价每平方米300元计算，每年要投资450—540亿元。而“七五”期间每年投资320亿，也就是说，“八五”“九五”每年要新增130亿投资。如此巨大的资金从哪里来？如果完全靠国家、企业来承担这些资金，是无法实现的。那么减少基础工业投资行不行呢？从眼前看是可以的，但这又不符合国家和人民的长远利益。近几年来，居民收入占国民收入比重大大提高，到1991年上半年，全国城乡居民储蓄余额已达8000多亿元，群众手

中有大量的现金。我们考虑，住房改革应当坚持以下几个原则：

1、国家、集体、个人三方面共同负担的原则。目的是发挥三个积极性，在保持现有建房资金渠道不变的前提下，增加个人在住房建设上的投资比重。几年的实践也证明，这是加快住房建设的重要步骤。可以以单位、个人为主，政府扶持；也可以以个人为主，单位、政府扶持；还可以以政府为主，个人出一点，单位出一点。通过发挥三个积极性，扩大建房资金来源，加快住房的建设，扩大住房的供给，达到房改的目的。

2、租、售、建并举的原则。单纯提租，不能加速资金的回收；单纯的卖房不能解决机制的转换。提租是房改，卖房是房改，集资建房也是房改的内容。要坚持租、售、建同时并举，形成一个提高租金，促进卖房，回收资金加快建房的联带序列。

3、统一政策下的因地制宜、分散决策的原则。我国地域广、人口多，南方与北方、沿海与内地、大城市与中小城市、城市与县镇情况千差万别；经济发展，消费水平、文化传统、居住条件，生活习惯差异很大；各地承受能力也各不相同。因此，住房制度的总体改革原则要由中央统一制定，但改革步骤、方法、措施不宜搞“一刀切”，只能因地制宜，分散决策。

### （三）积极推进住房制度改革

#### 1、把改革低租金做为住房制度改革的起点

邓小平同志1980年就指出：“城镇居民个人可以购买房屋，也可以自己盖，不但新房子可以出售，老房子也可以出售；可以一次付款，也可以分期付款。住宅出售以后，房租恐怕要调整，要联系房价调整房租，使人们考虑到买房合算。因此，要研究逐步提高房

租，房租太低，人们就不买房子。”

上面我们介绍的4种形式的试点，除了优惠买方一条外，其它三种形式，都是直接的或者间接的形式提高房租。通过提高房租，可以加快资金周转，促进卖房，形成住房建设的良性循环，住房制度改革，要坚持分散决策的原则，在提高租金标准时，各地可以根据自己的实际情况决定提租的标准。在这里，要注意几个问题：

（1）统一租金标准，统一提租。也就是在一个市、县甚至在省的范围内，首先统一租金标准，在这个基础上，统一提高租金。就象调整粮食价格那样，统一行动。这样做的好处：一是可以打破长期以来形成的低租金、高福利的弊端；二是可以解决对房改等待、观望的态度，解除谁先改、谁吃亏的攀比心理；三是使有能力买房的人感到买房合算，使无力买房的人，也开始考虑调整消费结构；四是住房分配上的不正之风，可以得到一些扭转。

（2）提高租金应当分步进行。提高租金，不能一步到位，是一个长期的过程。（a）今明两年，可以考虑把房租提到两项因素的水平，即管理费、维修费水平，也就是每平方米使用面积0.50元左右。北京市各县起步时，大体是这个标准。（b）“八五”后期，根据经济的发展和人民生活水平的提高，可以考虑把租金调整到三项因素水平（折旧费、维修费、管理费），即每平方米0.30元左右。（c）90年代末期，把租金调整到维持简单再生产的“成本租金”水平，即折旧费、维修费、管理费、投资利息、房产税五项因素水平，每平方米1.50元左右。有的地方经济实力较强，也可以把三步并为一步。如深圳市的房改，1988年起步，大步到位，租金一步提到成本租金，五项因素，每平方米建筑面积2.06元，比改革前

的0.14元/平方米，提高近15倍，现金实转，给职工按基本工资24.9%的系数发补贴，平均每年每月40元。（d）租金达到8项因素水平，每平方米2.30元，这是租金改革的长期目标，可能要经过几代人的努力。

（3）合理掌握提租补贴。提高租金就要发给补贴的理论基础，是我国职工工资含量中，没有包含租金部分。这种说法并不一定不准确。

我国工资制度，经历了这样几个阶段：

1949—1952年：从供给制向工资制过渡的阶段。

1952—1956年：开始实行工资制，当时以“工资分”作为计算工资的单位，“工资分”以粮、油、布、盐、煤五种生活必需品为计算标准，当时房租金包含在“布”的项目内。

1956年进行第一次工资改革，实行货币工资制。由于货币工资是从“工资分”转化而来的，也可以说货币工资中已经包含了租金。1958年，机关干部住的公有住房开始交房租，当时测算，房租在工资含量中占7.48%。以后工资水平，物价都有了很大的变化，但房租还是五十年代水平。1989年测算，房租只占工资含量的0.71%。因此，提高租金是否补贴，补多少，要根据地方财力和群众的承受能力来确定。

大步提租，应当发给补贴，这要求财政和个人有较大的承受能力。

小步提租，能够适应当前财政和职工个人承受能力，可以少补也可以不补。我们主张小步提租，“多提少补或少提不补”。只要做好宣传工作，人民群众还是可以接受的。

根据北京市测算，房租从0.16元调到0.32元，使用面积41平方米的两居室住房，每月职工增支6.56元。使用面积30平方米的一居室住房，每月职工增支4.80元，群众还是可以承受的。从外地情况看，租金定为每平方米0.20元，二居室一套房子，月租金不到10元，增支5—6元，不会影响居民的实际生活水平。

2、合理确定住房价格，出售新旧公有住房，是住房制度改革的重要环节。

合理确定房价，是售房的关键。我们实行房改，出售新旧公有住房，要对不同的收入者实行不同的房价。在这里首先确定房价，购房者根据收入不同，申请不同房价的住房。但是由于目前我国职工收入透明度不高，对高、中、低收入难以划分，只能在实践中不断逐步探索，条件成熟后，再作统一规定。

目前，住房按市场价出售，大部分群众是无法承受的。如果定价过低也不利于住房资金的收回。因此，房价要兼顾国家、集体、个人三方的承受能力和利益。现阶段把房价分为标准价和市场价为宜。市场价取决于供求关系，随行就市，主要对象是高收入者；标准价是单方工程造价，加上征地、拆迁补偿费，对象是中、低收入者，（从国外情况看，对中、低收入者，一般在房价上也优惠20—30%）。鉴于国家机关公务人员收入较低，可以在标准价的基础上再优惠10—20%。这与世界各国的做法大体一致，有利于稳定公务员队伍和促进廉政建设。

在确定房价问题上，首先要确定住房的综合造价，北京市现行的市场房价，平均每平方米建筑面积高达2000元，最高的达4000元，这个价格把马路、立交桥等城市基础设施的造价也包括进去

了，共有72项因素，显然是不合理的。把住房做作商品出卖，属于个人负担只有十几项因素，售价大约是每平方米500元左右，再免掉建筑税和营业税。每平方米也就在400元左右。二居室55平方米建筑面积的标准住宅售价为2.2万元。如果是分期付款，首次付款30%，即为6600元；余款15400元分15年付清，每年约1000多元，每月付85元。

如果在2.2万元的基础上实行标准价，打折扣30%。售价1.54万元。首期付30%，即为4600元，余款10800元分15年付清，每年约720元，每月60元，职工是可以承受的。

### 3、集资建房是住房改革的重要内容

作为住房制度改革重要内容之一的集资建房，正越来越引起各地的重视。这种方式在一些经济不发达地区和财力不宽裕单位较为普遍。这些地区不仅住房紧张，而且财政和企事业单位资金也紧缺，而群众手中都不同程度的有一些积蓄，将群众手中分散的资金集中起来投入住房建设，群众乐于接受，集资建房基本上是采取国家扶持，单位辅助，个人出钱的办法，也有的地方以单位为主，个人为辅，国家扶持。如内蒙古呼和浩特市资金构成是：国家扶持部分为30%，单位投入33%，个人投资37%。每户集资4500—7000元。建房后，卖给个人，逐步偿还国家、企业垫款。河南巩县走出了一条以集资建房为主，出售、公房，交租赁保证金等多种形式房改的路子，1987—1990年间共集资8800万元，建房37.2万平方米，出售公房1万平方米，交纳租赁保证金的房子916万平方米。目前县城人均住房面积已达13平方米，住房难的问题已基本解决。

### （四）明、后年房改工作的部署和要求

今年10月7日是“国际住房日”，国务院房改领导小组召开了全国第二次住房制度改革工作会议，陈锦华主任对明后两年房改工作作了部署，各地正在传达，我讲一下题目。

1、按统一标准调整公有住房的租金，至少包括两项因素，有条件可包括三至五项因素。

2、从1992年起投入使用的新房，全面贯彻先卖后租，新房新租，有偿租房的原则。对交纳租赁保证金和认购债券的额度，由各地具体确定。

3、加快住房建设，鼓励合资、合作建房（集资建房）

4、建立住房基金制度。

5、建立住房金融的政策性信贷管理制度和管理体系。

6、发展房地产市场，促进房地产交易。

根据住房改革的总体部署和要求，可以分期分批地进行，但要有部署、有计划地在明、后年推开，全国467个城市明、后年应先后进入住房制度改革的行列。

## 二、关于社会保障制度改革

（一）我国社会保障制度改革的进展和存在的主要问题。

我国现行的社会保障制度，除了包括养老、待业、医疗、工伤等四个方面的保障以外，还包括福利救济、救灾扶贫，为残疾人 and 生活无依靠者提供物质帮助等等，涉及面广，但主体是养老、待业、医疗。这方面的制度，是1951年政务院颁布的《劳动保险条例》中规定的，以后几经修改，除了范围逐步扩大，标准逐步提高以外，实质内容并没有发生大的变化。1984年以后，我国对社会保

障制度进行了一些改革尝试。

### 1、社会保障制度改革的进展

一是对全民和大集体企业实行了以市县为单位的养老保险社会统筹。到目前为止，全民企业实行统筹的市、县已达2273个，占全国市县总数的96%，其中京、津、沪、福建、江西5个省级单位实行了全省统筹，参加统筹的固定工5200万人，合同工1200万人，离退休职工1600万人，统筹率全国平均18%左右，其中上海最高，达25.5%。集体企业实行统筹的市、县有1548个，占市县总数的近68%，养老保险开始由企业各自负责逐步向社会转变，初步解决了企业养老保险负担畸重畸轻的问题。

二是1986年以后，对新招合同工实行了个人交纳一部分费用的制度，新招合同工按本人标准工资的3%交纳，职工所在单位按工资总额的15%交纳。

三是初步建立了国营企业职工待业保险制度。从1986年起，国营企业按标准工资的4%为职工交纳保险，使国营企业的四种职工（破产企业职工，在企业停产整顿期间被精简的职工、被终止解除劳动合同的职工，被企业辞退的违纪职工）在待业期间可以得到一部分待业救济。职工在待业期间可以领到50—70%的标准工资，领取年限是5年工龄以上的职工，可领24个月待业金；5年工龄以上的职工，可领12个月的待业金。

这三项改革虽然是作为劳动制度改革的配套措施推出的，但对于鼓励职工合理流动，保障社会安定也起到了一定的积极作用。

近几年来，党中央、国务院领导同志很重视社会保障制度改革，多次指出要认真研究，要加大改革力度，加快改革步伐。各部



门、地方对于社会保障改革的积极性也很高，组织了一系列的试点。主要有：

（1）一些地区进行了固定工个人交纳一部分养老金的试点。目前，广东、江西两省在全省范围内实行了个人交纳一部分费用的试点。山西、河南、湖南、云南、宁夏、辽宁、浙江等七省在50多个市县也实行了个人交费的试点。

（2）进行企业补充养老保险试点。福建、江西、山西、四川的一些县市进行了企业补充养老保险试点。

（3）福建省在全省范围内建立了集体企业双层养老保险试点。

（4）民政部组织了农民养老保险试点。到1990年底，全国3000个村进行了农民养老保险试点，涉及全国19个省。190多个市县、800多个乡，出现了一些“全保村”、“全保乡”。最近，国务院批准民政部在富裕地区选择20个县开展农民养老保险试点。

（5）保险公司也开展了多种形式的养老保险试点，如个体工商户养老保险试点，乡镇企业职工养老保险试点，“农村计划生育养老保险试点，三资企业”、私营企业职工养老保险试点，民办教师、农民合同工养老保险试点等等。

## 2、社会保障制度中存在的主要问题

我国虽然对社会保障制度进行了一些改革，但这只是初步的，一些深层次的问题并没有解决，这些问题主要是：

（1）个人不交保险费、保险费用完全由国家和企业承担，长此以往，国家和企业却难以为继。1978年，全国养老费用支出仅17.5亿元，1990年养老费支出达460亿元，增长26倍。预计到2000年这部分费用支出将达1100亿元。