



社会保障绿皮书

REEN BOOK OF
CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM

中国社会保障 发展报告

China Social Security System Development Report

(2001~2004) No.2

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版



主 编 / 陈佳贵 王延中

社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)





社会保障绿皮书

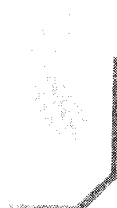
REEN BOOK OF
CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM

中国社会保障 发展报告

(2007~2008) No. 2

China Social Security System Development Report

主 编 陈佳贵 王延中



社会科学文献出版社
Social Sciences Academic Press(China)

主 编 / 陈佳贵 王延中

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

责任部门 / 皮书事业部

(010) 85117872

项目经理 / 张大伟

责任编辑 / 程 秦

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限责任公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 19.5

字 数 / 291 千字

版 次 / 2004 年 12 月第 1 版

印 次 / 2004 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 411 - 7/F · 136

定 价 / 45.00 元 (含光盘)

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前言

陈佳贵

进入 21 世纪以来，中国人均 GDP 跃上 1000 美元的台阶，经济社会发展全面进入加速转型时期。伴随着持续高速不均衡增长的巨大压力，经济结构和社会结构的剧烈变动，中国长期累积的各种矛盾日益显露出来，除了由于生态、资源、能源等自然因素与经济增长难以协调之外，巨大的城乡差距、地区差距和不同社会阶层之间日益扩大的收入差距，更成为制约中国经济持续健康发展的社会制约因素。如果不能正视和正确处理我国快速经济发展中面临的困难与挑战，完全以 GDP 作为现代化的惟一衡量指标，将难以采取切实有效的方针政策和应对策略，难以解决经济社会发展不协调矛盾。如果我们的经济发展不能使大多数人不能分享经济成长带来的成果，不仅不符合我们党的宗旨，甚至导致社会矛盾的日益激化和社会动荡，最终破坏经济增长的环境，难以实现持续的健康增长，实现现代化也将成为一句空话。

为了实现中国的长治久安和健康、持续、协调的发展，中国必须把建立与经济发展水平相适应的社会保障作为促进经济社会协调发展的重要举措，作为实践科学发展观的突破口。社会发展的内容方方面面，建立覆盖所有城乡居民的、与经济发展水平相一致的、完善的社会保障制度，无疑是其中最主要的内容之一。社会保障制度是对国家公民面临风险、危机的各种防范保护制度的总称，尤其是对社会困难群体的社会安全网和保护伞。在现代化的进程中，社会保障制度发挥了而且持续发挥着巨大的稳定作用。由于社会保障直接关系到广大人民群众切身利益和社会认同，因而成为社会发展水平和社会文明的最主要的发展指标之一。中国在宪法中明确提出建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度，是深化经济体制改革、完善社会主义市

场经济体制的重要内容，是发展社会主义市场经济的客观要求，是社会稳定和国家长治久安的重要保证，也是实现以人为本的科学发展观的重要体现。

自 20 世纪 90 年代以来，中国已经把社会保障制度建设作为建立社会主义市场经济体制的重要组成部分，并且取得了明显的进展。截止到 2003 年底，参加城镇养老保险的职工超过 1.5 亿人，参加医疗保险、失业保险的职工超过 1 亿人，城镇居民社会救助制度基本建立，部分农村地区也建立了社会救助制度，社会保障的法制建设也取得了一定成效。我们在上一本《中国社会保障发展报告》中，回顾评述了中国社会保障制度的改革和发展进程，针对社会保障制度存在的主要问题提出了加快社会保障制度建设的政策建议。目前中国社会保障制度的基本框架初步建立起来，但还很不完善。

最突出的问题之一是覆盖面太低。与中国庞大的人口群体相比，中国目前的社会保障制度还只是覆盖了少数劳动者和少数居民，最需要保障的低收入群体（广大农民）、失地进城民工、相当数量的非正规就业劳动力等，都还没有纳入社会保障体系的覆盖范围。这样不能把大多数劳动者和居民都覆盖近来的社会保障显然难以发挥其应有的作用。扩大覆盖面是建立社会保障制度的应有之义，但如何扩大覆盖面，扩大到什么程度，对于一个大多数只有几百美元年收入的中低收入群体来说，都不是一个容易的事情。

加强社会保障制度建设目前一个十分急迫的任务，是如何完善已经建立的新型社会保障制度的运行机制。我们建立的社会保障是一个长效制度，而不能是各种应急措施的混合物。因此，它自己必须有一个健全、完善、低成本的管理体系，必须建立一个与经济发展水平相适应的、内在财务体系具有长期支撑能力、完善运行机制，还必须完整的法律制度作为整个社会保障制度的坚实保障。我国目前的社会保险制度尤其是养老保险制度财务上的不可持续问题突出。除了在制度设计方面的问题（没有为历史欠账提供坚实的和足额的资金来源）外，养老保险制度管理方面的问题也非常多。一方面大量单位（企业）逃避参保、压低缴费基数，以逃避基金缴费，另一方面是大量的提前退休以及退休人员死亡后由家属继续领取养老金等增大基金支出的管理漏洞。致使体制内抚养率发生进一步的且不正常的攀升，收支矛盾进一步加剧。不仅个人账户“空账运行”，而且很多地方的年度赤字规模呈逐步扩大之势。同时，由于缺乏有效的全国调剂机制，社保基金的跨地区平衡十



分困难。进一步完善失业、医疗、工伤等保险制度的任务也很艰巨。

我国的社会保险制度在相当长的时间内也只能覆盖部分劳动者，广大的城乡居民和没有社会保险制度的劳动者更需要政府财政支撑的社会救助、公共卫生、扶贫、义务教育等公共安全保障体系的保护。以社会救助为主体的公共安全保障体系既是整个社会保障体系的基础，也是体现社会公平和协调发展的最后一道安全网。2003年突如其来的“非典”事件，给中国的公共卫生体系敲响了警钟。加强公共安全保障体系建设，必须加快建立健全以城乡最低生活保障制度为重点的社会救助体系。这既是必要的、迫切的任务，也是从国情出发的，应当成为进一步完善社会保障体系的重要任务。

中国社会保障制度存在的上述问题，成为我们继续研究这一问题的重要动因。为了更好地发挥中国社会科学院研究这个综合性问题的多学科优势，2003年以人口和劳动经济研究所为依托成立了中国社会科学院劳动社会保障研究中心。该中心组织中国社会科学院研究该问题的相关专家和部分院外学者，围绕如何完善社会保障制度这一主题，选择一些重要专题进行调研，参加调查研究的同志包括：陈佳贵研究员、王延中研究员、张车伟研究员、郑秉文研究员、葛延凤研究员、王诚研究员、杨团研究员、唐钧副研究员、王德文副研究员、孙炳耀副研究员、崔红志副研究员、胡继晔博士等。在深入调查研究的基础上，各位作者完成了专题研究报告，由主编进行了修订，完成了总报告，并上报国家有关部门。根据文责自负的原则，各位作者对自己的研究负责。本书主编没有强求各位作者的观点一致，只是对体例和部分内容做了适当的调整。

这些报告形成了第二本《中国社会保障发展报告（2001～2004）》。这是上一本《中国社会保障发展报告（1997～2001）》的姊妹篇，希望它对加快中国社会保障制度建设和推动社会保障学科发展发挥积极的作用。当然，中国作为一个各方面发展十分不平衡的大国，建立健全完善的社会保障制度必然是一个长期的艰巨任务。我们希望中国社会保障制度建设要把谋求一个健康的、可持续的运行机制作为着眼点，不要急于求成。只要我们目标清晰，稳扎稳打，踏踏实实地做好每一步工作，我国的社会保障制度建设就能够不断取得进步。

最后，感谢各位作者在百忙之中完成这项重要的研究任务，感谢中国社



会科学院劳动社会保障中心所在的中国社会科学院人口与劳动经济研究所蔡昉所长、科研处徐进处长对这项研究的支持，感谢社会科学文献出版社为本书顺利出版所做的大量工作。当然，正如中国社会保障制度的仍处于不断建设与完善过程一样，我们的研究仍然是初步的，还有许多重要问题值得进一步深入研究。与上本“报告”一样，我们希望得到同行和广大读者中肯的批评意见，促进我们的研究更加深入，共同推进中国社会保障事业的健康发展。

2004 年 10 月 20

目 录

CONTENTS

前 言	1
第一篇 完善社会保障制度的思路与对策	1
一 完善社会保障制度是我国的重要战略任务	1
二 目前我国社会保障制度的主要问题	3
三 完善社会保障制度的基本思路	11
四 完善社会保障制度的政策措施	15
第二篇 完善社会救助制度的思路与对策	21
一 中国社会救助制度的历史演进	21
二 中国社会救助制度改革的过程与成就	28
三 社会救助制度存在的主要问题	33
四 完善社会救助制度的思路与对策建议	36
第三篇 完善农村社会保障制度的思路与对策	47
一 农村社会保障的现状	47
二 农村社会保障存在的问题	54
三 建立和完善农村社会保障制度势在必行	62



四 建立与完善农村社会保障制度的对策	70
 第四篇 完善公共卫生制度的思路与对策	80
一 公共卫生体系的重要作用	80
二 卫生事业的发展与市场化改革	84
三 中国西部地区公共卫生现状与问题	90
四 公共卫生问题的根源分析	96
五 加快公共卫生体系建设的建议	100
 第五篇 完善医疗保障制度的思路和对策	105
一 中国医疗保障改革主要进展	105
二 医疗保障制度存在的主要问题	110
三 医疗保障制度改革的思路辨析	119
四 完善医疗保障制度的政策建议	125
 第六篇 完善失业保障制度的思路与对策	134
一 城镇失业保险制度进入新阶段	134
二 城镇正规就业部门失业保险扩大覆盖面的任务已基本 完成	136
三 要大力提高失业保险的覆盖质量	139
四 为失业保险金领取者提供更有有效的医疗保障	141
五 更为合理地确定失业保险金支付时间	143
六 更为合理地确定失业保险金标准	145
七 积极有效地推进失业救助工作	147
八 继续关注下岗人员的社会保障	150
 第七篇 扩大与促进就业的思路与对策	153
一 从“铁饭碗”到下岗和失业	153

二 就业形势与失业状况	158
三 劳动力市场存在的突出矛盾与问题	166
四 完善劳动力市场与扩大就业的思路与对策	171
第八篇 完善城镇职工养老保险制度的思路与对策	178
一 城镇职工养老保险制度的改革过程	178
二 城镇职工养老保险制度改革的成效和问题	183
三 城镇职工养老保险制度目前改革措施的反思	186
四 推进养老保险制度改革的目标与建议	196
第九篇 完善社会保障基金运行机制的思路与对策	201
一 社会保障基金运行体制和运行机制	202
二 社会保障基金运行状况	206
三 社会保险基金运行的主要问题	211
四 完善社会保障基金运行机制的思路和政策建议	222
第十篇 加快发展企业年金的思路与对策	227
一 企业年金的性质与运营机制	227
二 企业年金应当成为中国养老保险体系的重要支柱	231
三 加快发展企业年金的思路与对策	235
第十一篇 划拨国有股充实社保基金的思路与对策	240
一 中国社保基金的缺口问题	241
二 划拨国有股充实社保基金的必要性和紧迫性	246
三 划拨国有股充实社保基金的途径	251
四 稳妥开展社保基金投资运作的若干建议	256



第十二篇 国外社会保障制度的改革趋势及启示	261
一 社会保障制度改革的三个命题	261
二 失业保障制度三大改革趋势	264
三 社会养老保障改革的私有化趋势	269
四 社会保障三个模式的“再商品化”改革趋势	277
五 国外社会保障改革的经验与启示	281

CONTENTS

目 录

Foreword	1
----------------	---

Section 1 Approaches and Policies to Enhance Social Security

System	1
1. Critical Period of Enhancing Social Security System	1
2. Problems in Existing Social Security System	3
3. Basic Approaches to Enhance Social Security System	11
4. Policies and Measures to Enhance Social Security System	15

Section 2 Approaches and Policies to Enhance Social Assistance

System	21
1. Historical Evolution of Social Assistance System	21
2. Process and Achievements of the Reform of Social Security System	28



3. Problems in Social Assistance System	33
4. Suggestions for the Approaches and Policies to Enhance Social Assistance System	36

Section 3 Approaches and Policies to Enhance Farmer's Social

Security System	47
1. Current Conditions of Farmer's Social Security System	47
2. Problems in Farmer's Social Security System	54
3. Impending Demand for Establishing and Enhancing Farmer's Social Security System	62
4. Approaches to Establish and Enhance Farmer's Social Security System	70

Section 4 Approaches and Policies to Enhance Public Health

System	80
1. Role of Public Health System	80
2. Development and Market-Oriented Reform of Public Health System	84
3. Current Situations and Problems of the Public Health System in Western Areas	90
4. An In-depth Analysis of the Problems in Public Health System	96
5. Suggestions for the Approaches and Policies to Enhance Public Health System	100

Section 5 Approaches and Policies to Enhance Medicare

System	105
1. A Review of the Progress of the Medicare Reform	105
2. Problems in Medicare System	110
3. Analysis of the Reform Approach to Medicare System	119
4. Suggestion for the Policy to Enhance Medicare System	125

Section 6 Approaches and Policies to Enhance Unemployment

Benefit System	134
1. New Period for the Unemployment Benefit System	134
2. Spread of the Unemployment Benefit for Full Time Worker in Urban Areas	136
3. Approaches to Improve the Quality of Unemployment Benefit System	139
4. Establishment of Medical-aid System for the Unemployment	141
5. More Rational Measure the Unemployment Benefit Payment Time	143
6. More Rational Measure the Unemployment Benefit Standard	145
7. Improving the Unemployment Assistance System Construction	147
8. Continue to Pay More Attention on the Laid-off Workers Benefit	150

**Section 7 Approaches and Policies to Promote Employment 153**

1. From “Iron Rice Bowl” to “Jobless” and
Unemployment 153
2. Current Situation of Employment and Unemployment 158
3. Outstanding Problems and Countermeasure to
Labor Market 166
4. Approaches and Policies to Promote Employment 171

Section 8 Approaches and Policies to Enhance the Workers’**Pension System in Urban Areas 178**

1. Process of Reform of Old-age Pension System in Urban
Areas 178
2. Problem and Achievements in Reform of Pension
System in Urban Areas 183
3. Policies and Reflections of Reform of Pension
System in Urban Areas 186
4. Aims and Suggestions of Further Reform of Pension
System in Urban Areas 196

Section 9 Approaches and Policies to Enhance the Operating**Mechanism of Social Security Fund 201**

1. Operating System and Mechanism of Social Security
Fund 202
2. Operating Performance of Social Security Fund 206
3. Problems in the Operation of Social Security Fund 211



4. Suggestions for Approaches and Policies to Enhance the Operating Mechanism of Social Security Fund	222
Section 10 Policies to Develop Occupational Pensions	227
1. Nature and Operating Mechanism of Occupational Pensions	227
2. Occupational System as Second tier for the Social Security System	231
3. Approaches and Policies to Accelerate the Development of Occupational Pensions	235
Section 11 Approaches and Policies to Appropriate State-Shares to Transfer to Social Security Fund	240
1. Shortfall in Social Security Fund	241
2. Reasons and Imperative of Transfer State-Shares to Social Security Fund	246
3. Approaches to Transfer State-Shares to Social Security Fund	251
4. Suggestions to Investment of Social Security Fund	256
Section 12 Trends and Implications of the Reform of Social Security System in the West Countries	261
1. Three Propositions in Social Security Reform	261
2. Three Main Reform Trends in the Reform of Unemployment Reform	264



3. Privatization Trend of Reform of the Social Security System	269
4. The “Re-Commodification” Trends in Reform of the Three Modes of Social Security Systems	277
5. Conclusions and Some Lesions from the Social Security Reforms in the West Countries	281