

李红军
■
著

On the Pension System in China

中国特色

社会养老保险制度研究

广东经济出版社

中国特色社会养老保险 制 度 研 究

李红军 著

广东经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色社会养老保险制度研究/李红军著. —广州:
广东经济出版社, 2001.5
ISBN 7-80632-933-1

I. 中… II. 李… III. 养老保险-福利制度-研究-中
国 IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 22788 号

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼)
经销	广东新华发行集团股份有限公司
印刷	广州培基印刷镭射分色有限公司 (广州市环市东天河路 16 号)
开本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印张	7 1 插页
字数	134 000 字
版次	2001 年 5 月第 1 版
印次	2001 年 5 月第 1 次
印数	1~3 000 册
书号	ISBN 7-80632-933-1 / F·495
定价	16.80 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

• 版权所有 翻印必究 •

序

广东省副省长 游宁丰

建立统一、规范、完善的社会保障体系,是一项重大的改革任务,也是建设有中国特色社会主义事业的一项带有根本性的制度创新。从我国现实情况看,在新世纪加快建立完善有中国特色的社会保障体系,既是贯彻江总书记“三个代表”重要思想、实践我们党根本宗旨的要求,也是深化改革、稳定社会、安邦兴国的根本大计,有着重大而深远的政治意义和经济意义。

社会养老保险作为由国家立法,通过一定方式强制征收养老保险费形成基金,以解决劳动者因年老退出劳动岗位后基本生活保障问题的制度,它是各国社会保障制度的主体项目,在整个社会保障制度中占有特别重要的地位。我国现在实行的“社会统筹与个人帐户相结合”的养老保险制度,既有社会互济,又有个人积累,兼有两者的优点,被公认为是世界上比较好的模式。这一制度的建立,为我国经济体制改革的深入及社会保障制度的完善作出了极为重要的贡献,在经济社会生活中正发挥日益重要的作用。

但是,随着人口老龄化加速发展和经济体制改革不断深入,目前这一制度正面临前所未有的压力和挑战,如何根据宏观经济形势变化及时作出政策调整,既解决好当前的紧迫问题,又完善制度和机制,以利于长远发展,是决策的

难点和关键。李红军同志以其博士论文为基础修改而成的《中国特色社会养老保险制度研究》一书,综合运用历史研究、比较借鉴、制度分析、理论与实践相结合等研究方法,从社会主义初级阶段的基本国情和特点出发,历史地考察了中国社会养老保险制度产生、发展及改革的进程,分析了中国社会养老保险制度所面临的现实挑战及需要解决的问题,并就中国特色社会养老保险制度的改革目标、发展模式、运作机制、管理体制、法制建设等提出了自己的观点和见解。该书结构合理,逻辑严密,条理清楚,文字流畅,其观点对我们建立完善有中国特色的社会养老保险制度具有一定的参考价值。所以,我非常乐意为该书作序并向大家推荐,以引发不同观点的讨论,进而为进一步完善我国社会保障体制,作些有益的工作。

对勤于学习,善于结合工作认真思考、研究问题的作风,我始终给予肯定和鼓励,希望红军同志持之以恒,围绕我省经济社会发展中的重大理论、实践课题深入进行研究,拿出更多更好的研究成果。同时也希望我们工作在各条战线的同志,结合各自岗位需要,认真学习、思考、研究有关问题,自觉用科学理论指导实践,不断将工作推向新的水平。

Abstract

While China's economic reforms are going strong, the acceleration of aging population creates unprecedented pressures and challenges to the country's existing pension system. This thesis, using comparative and systematic analysis, conducts preliminary study and research on establishing and optimizing the new pension system with Chinese characteristics.

This thesis is presented in five chapters. In Chapter One the history and the development of China's pension system are analyzed. The current difficulties and the imperfections of the system are revealed.

Chapter Two argues the necessity to improve the system. Taking China's practical situation into consideration and absorbing foreign practice and experiences, the author proposes that for a considerable period of time, China should develop a diversified, multi-layered pension system.

In Chapter Three the question on the establishment of the system's operation mechanism is dealt with in depth. The principal elements such as fund-raising, operation, fund management and supervision, payment, and social services for the pensioners are fully covered.

Chapter Four presents author's findings about the problems

in China's social insurance management system comparing with those of foreign countries. Relevant reforming measures on administration, operation, legal systems and supervision are put forward with ultimate objective to build the management system into a highly efficient one.

Chapter Five manifests that the healthy development of insurance legal frameworks is the prerequisite and foundation for healthy development of social insurance system. The author also offers measures and suggestions on improving and optimizing relevant insurance legal frameworks.

目 录

英文摘要	(1)
------------	-------

导论

一、选题的依据和意义	(1)
二、研究方法 with 基本结构	(4)

第一章 中国社会养老保险制度的历史、现状与问题

一、多元化社会养老保险制度的形成和发展 ...	(10)
二、转型期中国社会养老保险面临的现实压力 与潜在挑战	(33)

第二章 中国社会养老保险制度的改革目标与发展模式

一、国外社会养老保险主要模式与改革趋势 ...	(52)
二、基本国情与中国社会养老保险制度发展模 式选择	(57)
三、建立多元化、多层次的社会养老保险制度 ...	(64)

第三章 探索构建有中国特色的社会养老保险制度运作机制

一、养老保险基金的筹集	(98)
二、养老金支付政策的确立与调整	(118)
三、养老保险基金的营运、管理与监督	(145)
四、离退休人员的社会化管理与服务	(159)

第四章 改革完善中国社会养老保险管理体制

一、国外社会养老保险管理体制的模式、特点 及启示	(166)
-----------------------------------	-------

二、中国社会养老保险管理体制的现状与存在的问题	(174)
三、深化社会养老保险管理体制改革的目標与对策	(179)
第五章 建立健全中国社会养老保险法律制度	
一、国外社会养老保险立法的实践与启示	(188)
二、中国社会养老保险立法的情况与评析	(192)
三、切实加快社会养老保险法制建设	(199)
结语	(203)
参考文献	(206)
后记	(216)

导 论

一、选题的依据和意义

世纪之交，中国正在由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，在这种时代背景下，改革、发展、稳定三者之间的关系，便成为中国现阶段一切社会经济关系在最高层次上的体现，而社会保障则是维护稳定并促进改革与发展的基本保证机制。国有企业的改革、劳动力市场的建立、贫富差距扩大化的缓和、社会经济结构发生巨大变革条件下的阶层利益分配格局，以及整个社会经济的健康发展等，都迫切需要建立起适合中国国情、国力的新型的社会保障制度来维系、润滑和调整。

社会养老保险作为由国家立法，通过一定方式强制征收养老保险费形成基金，以解决劳动者因年老退出劳动岗位后基本生活保障问题的制度，它既是各国社会保险制度中的主体项目，也是各国社会保障制度中最主要的保障项目。早在 1979—1983 年间，美国、德国、澳大利亚、前苏联、巴西等国的养老保险金支出就均占其整个社会保险支出的 50% 以上，英国、法国、意大利等国的同一指标也在 40% 以上，而上述国家的社会保险支出均占其整个社会保障支出的 60% 以上，有的国家或地区的社会保险支出占其社会保障总支出的比重甚至达 90% 以上。（国家统计局国际统计信息中心：《世界主要国家和地区社会发

展比较统计资料（1990）》，108～109页，中国统计出版社，1991）在中国，养老保险同样在社会保险制度乃至整个社会保障制度中占有着特别重要的地位。到1999年底，全国参加基本养老保险的人数为9502万人，养老保险基金总收入达1961.1亿元，总支出1924.9亿元，累计结余733亿元。（参见劳动和社会保障部、国家统计局联合发布的《1999年劳动和社会保障事业发展统计公报》）可见，养老保险不仅是整个社会保险最主要的支柱，而且也是整个社会保障的支柱。养老保险的这种特殊地位，决定了中国在建立和完善自己的社会保障制度时应当始终予以高度的重视。

中国的社会养老保险制度自50年代初创建以来，经过几十年的发展、改革和完善，形成了目前三套制度（城镇企业职工社会养老保险制度、机关和事业单位工作人员社会养老保险制度、农村社会养老保险制度）并存、发展程度各异的格局。三套制度已经和正在为各自的保障对象提供基本的老年经济生活保障，对促进社会的稳定和经济的发展起到了积极的作用。但是随着社会经济的进一步发展和人口社会结构的急剧变化，现行制度也越来越显现出它的功能缺损严重、保障层次单一、适应能力低下、在人口老龄化加速发展情况下难以为继等问题和弊端。因而在深化改革、加快发展的大背景下，从中国国情出发，深入研究中国社会养老保险的历史、现状与问题，积极探索建立完善有中国特色社会养老保险制度的途径，不仅对中国

社会保障制度自身建设，而且对整个国家的改革与发展都有着十分重要的意义。

80年代以来，随着经济体制改革的深入进行，在国家积极推动养老保险制度改革的过程中，国内外有关的理论与实践研究也日趋活跃起来。在国外，世界银行及其专家对中国养老保险基金的筹集与管理进行了比较深入的研究，并于1996年、1997年相继发表了《中国养老金体制改革》、《老年保障：中国的养老金改革》等研究报告。当前世界社会保障研究领域的代表人物、美国哈佛大学的马丁·菲尔斯坦（MartinFeldstein）和美国布鲁金斯研究院的亨利·艾隆（HenryAaron），分别用严格的理论模型从不同角度就中国养老保险体制的选择也进行过分析。同时，中国留学美国的一些研究人员以及其他国家如德国经济合作发展部顾问B·费舍尔等专家对中国养老保险制度也进行过一些研究。国外专家对中国养老保险制度的研究比较注意构筑理论架构，同时更多地进行国际比较。但不足的是他们的研究比较集中地围绕着养老金的筹集、管理与平衡等问题来展开，而且由于他们对中国有关养老保险的详细了解情况不了解，或掌握的资料不够详实和准确，加上中国养老保险制度改革日渐深入，因此他们在假定的基础上虽然提出了一些普遍性的原则意见，但对如何建立、完善有中国特色的社会养老保险制度却没能提出更为具体的意见。

在国内，国家体改委等具体负责社会保障制度改革工作的同志以及相关学者从80年代中特别是90年代以来对

社会养老保险制度进行了比较多的研究，这些研究为中国社会养老保险制度改革的深化提供了理论指导。但这一时期的研究存在几个明显的不足：一是从整个社会保障制度角度泛泛而谈的多，专门深入研究社会养老保险制度的少，目前国内出版的相关专著寥寥可数；二是具体分析社会养老保险运作单一机制如养老保险基金的筹集、管理与支付的多，系统全面研究的少；三是简单介绍国外养老保险制度的多，系统进行比较分析的少；四是对城镇国有集体企业职工的社会养老保险研究的多，对非公有制企业职工、机关事业单位工作人员以及农村养老保险问题研究的少；五是许多研究仅仅停留在对有关制度的诠释及制度推行的经验总结上，从理论的角度进行系统的制度分析的少。因此，很有必要从中国正处于由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的大背景出发，系统、全面地分析研究中国社会养老保险制度的历史、现状、问题以及改革的目标措施，以便为建立和完善有中国特色的社会养老保险制度提供必要理论指导和对策建议，本书正是基于这一目的而对有中国特色的社会养老保险制度进行研究和探讨的。

二、研究方法 with 基本结构

“从理论上讲，社会保障从基金筹集到支付的过程实质上是国民收入的分配与再分配过程，它应该属于经济学范围；社会保障的直接目的是为社会稳定服务，是国家和社会通过法律强制实施的社会政策，它又应该属于政治学范围；社会保障的行为是社会控制，其内容和任务是解决

各种特定的社会问题，从而又应该属于社会学范围；在实践中，社会保障关系只能由独立的法律部门来调整和规范，并需要运用统计学、管理学及保险学等技术。”（郑功成：《论社会保障领域的理论建设》，《中国社会保险》，1995年第7期）社会养老保险作为世界各国社会保险制度的主体项目和社会保障制度中最主要的保障项目，自然要涉及上述学科的有关内容，要以上述学科作为其理论基础，但上述各学科又都不能完全包容它，所以探讨建立、完善有中国特色的社会养老保险制度必然要求综合运用各种行之有效的研究方法：

1. 历史研究法。要了解现实和未来，就必须首先认识历史。诚如马克思所言“极为相似的事情，但在不同的历史环境中出现就引起了完全不同的结果。如果把这些发展过程中的每一个都分别加以研究，然后再把他们加以比较，我们就会很容易地找到理解这种现象的钥匙。”（马克思：《给“祖国纪事”杂志编辑部的信》，《马克思恩格斯全集》第19卷，第131页）因而本书在研究时，特别注意运用历史研究的方法，努力把它们纳入中国经济与社会发展的大趋势、大环境中，通过分析中国社会养老保险制度产生发展的轨迹，从而清楚地把握其发展的规律，进而为有中国特色社会养老保险发展道路提供理论依据。

2. 比较分析法。社会养老保险制度产生一个多世纪以来，逐步发展形成了自保公助型、福利型、国家保障型和强制保险型等四种主要类型。每一类型都有其产生的特

殊环境与理论依据，特别是本世纪 70 年代以来，国外不少国家针对社会养老保险制度存在的问题大胆进行了改革，创造了不少经验，虽然中国的生产力发展水平、社会结构、文化背景、历史传统与外国特别是西方主要发达国家不同，但他们发展社会养老保险的经验与教训都值得我们吸取和借鉴。通过国际比较，从而认识和把握适合本国国情的自身发展条件和自身发展道路是本书研究社会养老保险制度的重要方法之一。

3. 制度分析法。制度分析在当前经济社会问题研究中正发挥越来越重要的作用，社会养老保险作为一种特殊的制度安排，运用制度分析方法对其进行研究有助于我们从经济、社会、历史和文化的更广阔的视角去把握社会养老保险作为一种制度安排的内在制约因素，并且对社会养老保险制度出现问题的根源能够提供比纯经济因素更丰富的诠释。不仅如此，对中国这样的发展中国家来说，运用制度分析方法探索适合本国经济、社会、历史、文化条件的社会养老保险模式，具有更为重要的方法论意义。正因如此，本书的研究大量采用了制度分析的方法。

4. 理论与实践相结合方法。如前所述，本书涉及到政治学、社会学、经济学、管理学、法学等学科，是一个多学科交叉的课题，因而必须结合运用多种学科理论来指导课题研究。同时，社会养老保险又属于应用层次的课题，其理论直接来源于实践，理论成果反过来又要能够指导实践。因此本书在探讨建立和完善有中国特色社会养老

保险制度时坚持了理论与实践相结合的研究方法。

在结构上,本书共分5章。

导论

阐述选题的意义和目的,研究的方法与基本结构。

第一章 根据本书的研究目的和需要,按照研究的逻辑顺序,首先对中国社会养老保险制度产生、发展的历史轨迹进行梳理,进而分析中国传统养老保险制度的模式、特点及改革探索,最后指出转型期中国社会养老保险制度面临的问题和挑战,从而为全书的分析研究打下基础。

第二章 在对比国际社会养老保险主要模式的基础上,指出建立多元化、多层次社会养老保险制度是中国社会、经济结构及历史文化发展的必然要求,并进一步明确中国社会养老保险制度改革与发展的具体目标,分析目前制度与改革目标的差距,从而指出达到目标的途径和措施。

第三章 根据第二章对中国社会养老保险制度改革目标的勾画,具体研究其内在的运作程序与机制,研究的路径从养老保险基金的筹集展开,进而分析养老金支付政策的确立与调整,接着探讨养老保险基金的管理、营运与监督问题,最后对社会养老保险制度重要内容的退休人员的社会化管理问题进行分析和探讨。

第四章 首先对比分析国外社会养老保险管理体制,随后剖析中国社会养老保险管理体制的现状与问题,在此基础上进一步提出深化社会养老保险管理体制改革的措

施。

第五章 从总结国外社会养老保险立法的实践与经验入手,进而分析中国社会养老保险立法的现状与问题,并由此提出加快社会养老保险法制建设的对策与措施。

结语 综合全书内容,对研究作一些概括性结论。