

《中国：迈向新世纪》丛书之二

社会福利的变奏

——中国社会保障问题

● 朱 勇 潘 屹 著



中共中央党校出版社



国防大学 2 061 1952 8

《中国：迈向新世纪》丛书之二

社会福利的变奏

——中国社会保障问题

朱勇 潘屹 著

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

(京)新登字 100 号

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利的变奏：中国社会保障问题/朱勇，潘屹著.
北京：中共中央党校出版社，1994.8
(《中国：迈向新世纪》丛书)

ISBN 7-5035-1023-4

I. 社… II. ①朱… ②潘… III. 社人福利-中国
IV. D 669.7

中共中央党校出版社出版发行

(北京海淀区大有庄 100 号)

北京四季青印刷厂印刷 新华书店经销

1995 年 1 月第 1 版 1995 年 1 月第 1 次印刷

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：7

字数：180 千字 印数：1—3000

定价：5.80 元

GDA 52/65

出版说明

《中国：迈向新世纪》丛书和广大读者见面了。《丛书》针对我国改革开放中有关教育、国有大中型企业和社会保障等重大问题，如何适应社会主义市场经济体制的建立而进行改革，迈向 21 世纪，分别从理论和实践的结合上作了深入的研究和探讨。资料丰富，论述清楚，提出问题，研究对策，对诸多方面的改革都具有积极的意义和参考价值。

1994. 2

序

“丰衣足食”、“安居乐业”，是人类共同追求。于是，人类社会就有了“扶弱济困”、“恤贫安民”等思想和行为。而真正把这种朴素而原始的社会保障思想和行为以法律和制度的形式固定下来，则是一百年前德国的俾斯麦政府。一百年来，社会保障制度在世界各国普遍建立，并且始终处于不断调整、改革、完善的动态发展过程之中。

中国共产党自诞生之日起就领导中国人民为实现社会保障理想而奋斗不息。新中国成立以后，以人民大众的利益为出发点的社会保障制度才真正得以建立。中国的社会保障制度分为城市和农村两大部分。在城市，以《中华人民共和国劳动保险条例》为依据，建立了以就业为前提的包括养老、医疗、伤亡抚恤及福利补贴等内容的劳动保险制度；在农村，则建立了以社会救助为主体的社会保障制度。这一制度的建立，对保障人民群众的基本生活，促进经济社会的发展起了十分重要的作用。

但是，中国的社会保障制度是建立在高度集中统一的计划经济基础之上的。随着经济体制改革的深入，尤其是党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的战略目标之后，传统的社会保障制度的局限性亦暴露得越来越明显。其最根本的一点是社会保障制度按所有制分割，致使劳动者不能平等地享受社会保障权利，也不利于建立统一的劳动力市场体系；社会保险交纳与给付不挂钩，助长了被保险者的依赖性，从而，抑制了劳动者的创造性和积极性的发挥，制约了社会劳动生产率的提高。基于此，党的十四大把社会保障制度改革作为建立和完善社会主义市场经济体系的一项重要配套工程提了出来，因此，可以说社会保障制度改革

是历史赋予的重任。

由朱勇、潘屹两位青年学者撰写的《社会福利的变奏——中国社会保障问题》一书，紧扣中国经济和政治体制改革的大脉络，从理论与现实、历史与未来等角度，对中国社会保障制度的利弊得失，作了充分的剖析，并提出了相应的对策。书中提出的观点既有对学术理论界和实践经验的概括和总结，也有作者的独特创见。这对于中国社会保障问题研究以及改革实践，无疑是有所裨益的。当然，书中关于社会保障改革的对策研究仅仅是初步的，仍然需要在实践中不断检验和深化。

陈良瑾

一九九三年六月于北京

目 录

序	(1)
第一章 新时代的新问题	(1)
一 引子	(1)
二 农村：中国社会保障需求的“真空”	(4)
三 城市：离开“母亲”怀抱之后	(10)
第二章 回首当年：辉煌中的困惑	(16)
一 血与火中的权利	(16)
二 新纪元：在社会主义旗帜下	(19)
三 陷入误区的必然与偶然	(24)
第三章 人类的保护伞：社会保障一百年	(35)
一 社会保障自由谈	(35)
二 人类的“大同梦”	(38)
第四章 “白发浪潮”冲击波	(49)
一 步入老年型国家行列	(49)
二 “寿比南山”的喜与忧	(55)
三 来自维也纳的“行动计划”	(58)
第五章 面对风险的挑战之一：城市养老保险改革	(62)
一 进进退退的城市养老保险	(62)
二 无可奈何的现状	(64)
三 未来的图画	(69)
第六章 面对风险的挑战之二：农民养老模式的选择	(75)
一 靠谁养活	(75)
二 农民在变化中选择	(79)
三 一项前所未有的事业	(85)

第七章	面对风险的挑战之三：医疗保险制度改革	(87)
一	免费医疗，是得还是失	(87)
二	探索，再探索	(92)
三	国家的最新举措	(96)
第八章	面对风险的挑战之四：待业保险制度改革	(99)
一	风险中的机遇	(99)
二	失业，中国失业有多少	(102)
三	失业保险，别无选择	(106)
第九章	向“小政府、大社会”迈进	(111)
一	失重的社会	(111)
二	大城市传来的沉重喘息	(113)
三	第三产业，时代在呼唤	(117)
四	方兴未艾的社区服务事业	(122)
五	一个“小政府、大社会”的格局	(124)
第十章	托起倾斜的世界：中国残疾人事业	(126)
一	文明的脚步	(127)
二	中国的发展历程	(129)
三	依然倾斜的世界	(134)
四	生存还是死亡	(141)
五	人道主义的光焰	(147)
第十一章	亿万之家的梦：安得广厦千万间	(150)
一	中国，有一个填不满的“黑洞”	(150)
二	不要白不要，谁不要	(152)
三	慷慨的国家	(157)
四	住房福利的“阴影”	(160)
五	艰难中的起步	(164)
六	避开“怪圈”	(168)
第十二章	社会保障：畸形消费结构的支撑点	(173)
一	在“消费热”的背后	(173)

二	畸形的消费大超前·····	(177)
三	社会保障的“催化剂”·····	(182)
四	转换支撑点·····	(187)
第十三章	向贫困宣战·····	(192)
一	诱人的“小康”·····	(192)
二	中国的贫困线·····	(197)
三	跨世纪的“造血”工程·····	(200)
四	老天无情人有情·····	(209)
五	几点思考·····	(212)
后记	·····	(215)

第一章 新时代的新问题

一、引 子

公元 1978 年 12 月，严寒笼罩着北京。当人们缩在厚重的大衣里徘徊在萧瑟的大街小巷，祈盼着寒冬早日过去的时候，一个在中国历史上具有划时代意义的会议在庄重的人民大会堂拉开帷幕。一支改革开放的主旋律在这个神圣的殿堂奏响，从此，中国的历史揭开了新的一页。

在改革开放的大潮冲击下，封闭了几十年的国门被打开了，外国的先进技术和资本如潮水般地涌入，国人也由此窥见了资本主义世界的高效运转的政治、经济体制，富足而充满竞争的生活方式，千姿百态的价值观念，机会与风险并存的社会环境……

面对这一切，人们开始用怀疑的眼光审视自己生活和生存的环境，得出了一个直观的结论：中国落后了！中国的人均国民收入只有 300 美元左右，而美国则高达 1.6 万美元。中国的国民生产总值位于世界前 10 名，而按人口平均则排在 100 位以后。与西方经济发达国家相比，中国起码落后了半个世纪。

一批富有危机感的有识之士真正开始用清醒的头脑和辩证的观点分析比较两种制度的优劣。终于发现：我们的落后根源于经济体制僵化，社会运转效率低下。更

不可思议的是，面对如此落后的形势，大多数的中国人却没有一种危机感和紧迫感。当外国人住在豪华的别墅里品着香浓的咖啡为破产或丢掉饭碗而忧虑重重时，我们却挤在陋室里为拥有一个“铁饭碗”而悠闲自得。正如一首歌中所唱的“我很丑，但我很温柔”那样，“我很穷，但我很轻松”。

这种心态并不是阿Q式的自我解嘲，而是一个确确实实的现实存在。那么是什么力量使国人在“很穷”的生存环境里滋生出“很轻松”的心态呢？从何时开始素以勤劳和智慧而著称的中国人变得懒散而不思进取了呢？在按劳分配的原则下为什么允许干与不干一个样、干多干少一个样的现象存在并习以为常呢？对于这些问题的思考是具有深刻的现实意义的。

冰冻三尺，非一日之寒。

新中国成立之后，我们仿照前苏联建立了以公有制为主体、以计划调控为特征、以追求社会公平为目标的高度集中统一的计划经济体制。几十年来，这一经济体制对建国以后我国经济、社会的发展和人民生活水平的提高，起到了重要作用。但是，由于在“左”的思想的指引下，这一体制得到了超常的畸形发展，终于成了我国经济发展的桎梏。主要表现在：

在所有制方面，排斥多种经济形式和经营方式，把社会主义所有制看成是越“大”越“公”越好；在经济组织方面，把社会主义的社会化大生产当作一个大工厂或大公司来管理，加剧了经济结构的封闭化和分割化；在经济调节机制方面，排斥商品货币关系，把社会主义计划经济看成是同商品经济不相容的、截然对立的；在经济决策方面，实行政企合一、政社合一，把社会主义国家管理经济的职能看成是政代企，是包办一切的；在分配方面，一再强调政治挂帅，一再批判物质利益原则，把社会主义社会的平等看成是绝对平均主义、吃“大锅饭”，等等。

在这一体制下，企业——这个最基本的经济细胞成了政府的附属物，国家直接管理企业的产、供、销、人、财、物，一切必

须听命于政府甚至某一个官员的指挥，不能自主地制定生产经营方针，不能根据市场的需求组织生产，无论是盈利还是亏损都是国家的，企业既得不到利益也不承担任何责任。因此，常常可以看到一些难以理解而又习以为常的现象：企业亏损了，工人工资照发，领导职务照升；工厂破产了，依然不能倒闭，职工不能精减一人，只好由国家财政给予巨额补贴。

在这一体制下，人民是国家的主人，劳动者是企业的主人，企业的资产归全体劳动者所有，一切社会财富归人民所有。这种资产归属关系在理论上是权限分明无可指责的，但在事实上却没有代表劳动者或人民对此负法律责任，因而全民所有也就变成了全民所没有，就好象一个大家庭，如果人人都是家长，事实上也就人人都不是家长了。

在这一体制下，劳动力的价格主要指工人的工资，是政府统一规定的，企业不能自主地根据劳动者的贡献而支付报酬。劳动者也不必努力工作而获得更高的收入，只要资历、年龄达到规定的条件，工资收入自然会随之增加。

在这一体制下，每一个社会成员也不是一个完整意义上的人，而是某一个单位组织的一部分或一分子。人们不能自主地选择职业、工作岗位，甚至生活方式。但是，一旦进入某一个单位、企业或组织，就不必有被“炒鱿鱼”之虑。

但是，对于国家和社会而言，难免会发生天灾人祸，对于社会成员来说，更不能摆脱生老病死这一自然规律。于是，为了对付天灾人祸和生老病死，我们又仿照前苏联建立了与计划经济体制相配套的社会保障制度。毋庸置疑，社会保障制度的建立对保障人民群众的基本生活，帮助老弱病残等弱势群体摆脱困境，为劳动者解决后顾之忧，为维护社会的稳定发挥了十分重要作用。但是，好事做过了头，就难免会产生有悖于初衷的结果。

从某种意义上说，人都具有一定的惰性，但是，人同时又具有无穷的潜力。在环境的鼓励下，人可以爆发出意想不到的机能，

连珠穆朗玛峰这样一个无生命之地都能够将其踩在脚下，于是有了“置之死地而后生”的格言。可见，一种能催人奋进的激励机制的存在，对于人类来说就显然极为必要了。然而，早在新中国建立初期，我们就为自己营造了一个同就业相联系的，个人不必承担责任的生老病死无所不包的社会保障“安乐窝”。凡是中华人民共和国的公民，一旦有了体面的职业，也就拥有了一张进入这一“安乐窝”的通行证，从此可以高枕无忧地捧着“铁饭碗”吃大锅饭，虽然吃不好但也吃得不错。一切天灾人祸、生老病死自然有国家、企业和单位为之消灾免难，排忧解难。企业、单位乃至劳动者为许多非必须的条条框框所束缚，失去了甚至不需要发挥自主性的机会，一切都有人替你计划、安排、选择甚至思考。因此，生活在这种环境中的国人有什么理由不感到很轻松呢？

但是，这份“轻松”所带来的代价却是极为沉重的，即社会生产效率的低下，社会发展进度的缓慢。这是当初缔造“三铁一大”和营造社会保障“安乐窝”的人们所始料不及的，也是最不愿看到的。

为了生存和发展，为了使中国自豪地立于世界民族之林，1978年以后，一场以改革开放为主题的革命在中国拉开帷幕。

一个国家的社会保障体制，是其经济体制的组成部分之一。中国的经济体制改革是全方位的改革。随着经济体制改革逐步向深层推进，我国社会保障制度的局限性也越来越暴露无遗，成了推进经济体制改革的羁绊。于是，社会保障制度的改革，被作为经济体制改革的配套工程提了出来，并随着改革的深入被推向前进。

这场改革分农村和城市两个阵地进行。

二、农村：中国社会保障需求的“真空”

随着新中国的建立，我国城乡二元社会结构也基本形成。在这种社会结构下，农村社会保障一直未形成一个正常化的制度。土

地、家庭和集体组织是农民对付风险的主要保障。80年代后，这种保障形式在农村经济体制改革中逐渐解体，新的保障制度尚未建立，出现了农村社会保障的“真空”。这并不是农民不需要社会保障，而是需要真正意义上的社会保障。

改革以前，我国农村的经济体制是人民公社体制。其特征是：在组织机构上，实行“政社统一”；在所有制上，实行“三级所有，队为基础”；在经营管理上，实行集体统一经营，统一管理；在个人收入分配上，按劳分工分分配。这一体制违背了经济规律和自然规律，造成生产效率低下，农民生活长期困难。1966年至1976年的十年间，农民人均从集体分配中获得的年收入一直在60元左右。1976年，农民的人均分配只有62.8元，其中现金只占23.7%，即每人全年仅14.9元。在当时，一个壮劳力辛苦劳动一天，所得的收入仅为几分钱，辛勤劳作一年不仅得不到收入，反而要倒贴给生产队许多钱，这些现象都是司空见惯的。

不改革中国农业的基础就要垮掉，不改革中国农民就没有出路。中国农村经济体制改革的沉重主题由此产生。

中国农村经济体制改革与中共十一届三中全会同时起步。纵观十几年改革历程，主要跨出了两大步：

第一步改革是从1978年底至1985年春。改革的目标是解决农民与人民公社的关系；改革的重点是推行家庭联产承包责任制。在此期间，国家出台了三项重大的改革政策：一是实行土地所有权和经营权分离，把集体土地承包给农民家庭分散经营；二是取消了“三级所有，队为基础”的人民公社体制，恢复了乡村政权组织；三是大幅度提高农产品收购价格。截止1984年底，各项改革取得了初步成果，全国有1.8亿农户实行了承包责任制，占全国农户总数的98%，全国粮食总产量首次突破4亿吨大关，人均占有量达400公斤左右，接近世界人均水平。

第二步改革自1985年春开始。改革的主要目标是解决农民与国家的关系；改革的重点是调整农村产品结构，发展农村商品经

济。在此期间，国家也有三项政策出台：一是取消农副产品统购、派购政策，实行国家计划合同收购政策，建立国家与农民之间的商品等价交换关系；二是改变实物征税的政策，将农业税由实物税改为现金税；三是放开农副产品销售价格。

改革，理顺了农民与集体、国家的关系，赋予了农民生产经营的自主权，打破了束缚在农民身上的禁锢，农民的生产积极性似火山般爆发出来，极大地促进了农村生产力的发展，加快了农村城市化和工业化的步伐。农村经济发生了两大历史性的变化：一是自然经济、半自然经济向社会主义商品经济转化；二是从单一的种植养殖业产业结构向农贸一体化的多元产业结构转化。

在前十年的改革中，全国农业总产值由1978年的1397亿元增加到1987年的4676亿元，增长了2.3倍，平均每年递增14.4%；1987年乡镇企业的产值达4756亿元，比1985年增长71.9%，首次超过农业产值。这是农村工业化的一个重要标志。1991年，总产值则高达11611.8亿元，比1978年增加23倍。农民年人均收入由1978年以前的134元增加到1987年的463元，农民的生活水平和生活质量也有了很大的改善。农民家庭人均商品性支出在生活消费品支出中的比重已上升到65%以上。

农村改革，带来了农村经济结构和社会结构的一系列变化，同时也带来了前所未有的新的风险和新的保障需求。

(1) 市场竞争风险。马克思说，从事商品经济都将经历“惊险的跳跃”，在这跳跃中稍一不慎，摔坏的而不是商品，而是商品生产者。市场经济中起调节作用的是价值规律，通行的是优胜劣败的竞争原则，机会与风险共存，不以人的意志为转移。

改革以来，我国的农业生产开始摆脱国家计划的控制，走向市场。随之而来的是市场竞争的风险。1991年市场山楂脱销，种山楂的发了财，1992年大家都种山楂，结果市场饱和卖不出去，赔了血本。这样的教训比比皆是。农村的第二、三产业，从来就没有被国家列入计划，原材料、设备、技术、产品销售等一直靠市

场或不正当的渠道取得，因此风险更大，亏损乃至倒闭的现象时有发生。加上近几年工农产品剪刀差又在逐步扩大，农业生产资料价格不断上涨，种粮食已无力可图，甚至赔本。更令人痛心而不解的是，农民辛辛苦苦种出来的粮食却又卖不出去，即使卖出去又拿不到现金，而是换回一张“白条”。此等种种风险，都是人民公社体制下所不曾有过的。

市场竞争风险的存在，必然会在农民的心理上增加不安全感，他们需要一种社会安全制度，如社会救济制度，为他们在败下阵来之后提供一个喘息的机会和场所。

(2) 工业化风险。改革以来，农村工业发展速度很快。据统计，1978 年我国农村乡镇企业有 152.42 万个，1988 年增至 1888.16 万个，增加了 12 倍多，乡镇企业职工已近 1 亿人。农村工业的发展，一方面为农民带来了巨大的物质财富，另一方面也带来了极大的风险。

择要而言，这些风险可概括为：一是工伤事故及职业病的风险。工业生产是具有相当危险性和破坏性的生产活动，一切必须严格按照科学的操作技术和程序进行，稍有不慎将对生产者和生产资料造成极为惨重的损害。我国农村工业是在短时间内超高速发展起来的，因而存在着科技落后、设备陈旧、劳动者素质低、管理手段原始等问题，尤其是采矿、化工、运输、建筑等行业，有些经营者为眼前的经济利益所吸引，致富心切，于是无视安全生产和劳动保护的有关规定，违背科学规律，仓促上马，盲目施工，超负荷运转，因而爆炸、塌方、中毒等工伤事故及职业病发生率相当高，对劳动者的身心健康造成严重伤害。况且，我国农村目前尚未建立医疗保险制度，加之医疗费用不断上涨，一旦发生工伤事故，轻者受害者倾家荡产，重者企业或工厂因此倒闭。因此工伤事故保险，是我国农村一个潜在的社会保障需求。二是失业的风险。改革以前，在城乡二元结构的发展格局下，国家从未对农民的就业问题作过计划或安排，参加农业生产劳动是农民的天

然工作岗位，因而也不存在失业或待业的问题。改革以后，随着农村工业的发展，农村劳动力大量地转移到第二、三产业领域。在经济发达地区，这一部分劳动力比重已占到农村总劳力的80%，甚至更高。近几年来，全国约有近2亿的农民改变了他们的就业范围、居住地点和实际身份。传统的、单一角色的种田人正向工人、商人、知识分子多重角色转化。虽然他们与土地仍就有分割不断的联系，但是作为一个职业来说，他们已同农民没有多少联系，尤其是年轻一代，一踏上社会就成了一名非农劳动者，从未接受过农业生产技能的训练，对土地也没有象其父辈那样怀有依恋之情。加之农村的耕地面积正在以相当快的速度减少，因此，对于这一代农民来说，让他们返回到农业劳动岗位上去，已经是不可能的事。所以，一旦工厂或企业倒闭，或者被解聘、辞退，他们也将与城市人一样面临失业的风险，也将产生对失业救济的需求。

(3) 人口老龄化的威胁。人口老龄是世界性的重大社会问题。截止1990年底，中国的老年人口已达1亿，并且每年以3%的速度继续递增。预计本世纪末我国将成为老年型国家，下世纪20—40年代，将进入老龄化高峰，形势十分严峻。我国人口老龄化所带来的社会问题，将在农村表现得更加突出。因为，我国人口中的80%为农村人口，我国老年人口中农村老年人口占75%以上，随着城市化的发展，将有大量的青壮年人口向城市迁移，农村老年人口的比重将会更高。与此同时，我国农村家庭结构小型化的趋势亦十分明显。根据第四次人口普查资料分析，我国农村家庭平均人口为4.14人，已有近200个县的户均人口在4人以下；根据对苏南的调查，农村核心家庭的比重已达70%以上；据中国社会福利与社会进步研究所《农村社会养老保险研究》课题组对北京市大兴县的调查，1970—1989年间，大兴县农村户均人口由4.9人降至3.6人，核心家庭的比重高达65%，空巢家庭占3.5%。家庭小型化的直接后果是家庭赡养功能的削弱。农村改革以来，随