

国民经济和社会发展总体
——研究丛书——

国民经济和社会发展总体研究
协调小组办公室组编

中国社会保障体系 的建立与完善

劳动部课题组

GUOMINJINGJI HE SHEHUI FAZHAN ZONGTI

YANJIU CONGSHU

中国经济出版社

国民经济和社会发展总体研究丛书

国务院国民经济和社会发展总体研究协调小组办公室组编

中国社会保障体系的 建立与完善

劳动部课题组

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

责任编辑：黄允成
封面设计：高书精

61/65407

中国社会保障体系的建立与完善

劳动部课题组

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

北京朝阳区北苑印刷厂印刷

*

850×1168毫米 $1/32$ 8.75印张 214千字

1994年1月第1版 1994年1月第1次印刷

印数：1—3000

ISBN 7-5017-3010-5/F·2121

定价 9.50 元

《国民经济和社会发展总体研究丛书》

主 编：罗 干

副主编：袁 木 马 洪 桂世镛

编 委：项怀诚 高尚全 李绪鄂

罗植龄 陈 元 郑家亨

高纯德

编辑部主任：桂世镛

编辑部副主任：王 潼 黄振奇

编辑部成员：李明文 孙乐军 林中萍

梁殿成

《中国社会保障体系的建立与完善》

主 编：阮崇武

副 主 编：陈 虹 令狐安 韩良诚

编辑组成员：焦凯平 夏积智

胡立群 皮德海

前 言

《国民经济和社会发展总体研究丛书》是根据国务院总体研究协调小组组织确定的 13 个总体研究课题的最终成果编辑而成的。这一研究历时两年，凝结了国务院有关部门领导和众多经济专家及研究人员的辛勤劳动。为让更多的单位和个人共享这一成果，我们把本丛书奉献给广大读者。

为了便于读者了解本丛书的背景，现将国务院开展总体研究的有关情况介绍如下：

根据中央领导同志的指示和钱学森同志的建议，为使国家宏观决策科学化，国务院于 1991 年 9 月 3 日成立国民经济和社会发展总体研究协调小组，开展国民经济和社会发展的总体研究工作，着重探讨在建立社会主义市场经济体制过程中，如何从总体上搞好宏观决策和宏观调控。经过两年来的努力，在组织实施我国国民经济和社会发展总体研究工作方面，已经迈出可喜的一步，并取得了初步成果。

1991 年底，国务院总体研究协调小组针对我国的社会经济形势，先行确定了 13 个重大的总体研究课题，并落实了以国务院综合部门为主的课题承接单位。在课题方案设计和课题研究过程中，得到了党中央、国务院领导同志以及有关部门的高度重视和有关方面的大力支持，使总体研究工作得以顺利进行。

按照总体研究协调小组的要求，各课题组在课题研究过程中体现了总体研究的特色：1. 突出总体性。课题承接单位从国民经济和社会发展全局出发开展研究工作，而不囿于本部门范围。在

课题研究角度、政策配套和课题组织等方面贯彻了这一精神，取得了成效。2. 注重实用性和可操作性。在课题研究的整个过程中，课题的研究是为政府决策提供咨询意见和具体方案，并非一般的学术和理论研究；强调了从实际出发，有显明的针对性。从已完成的研究成果看，各课题组都比较注重调查研究，及时地提出了一些较为可行的具体方案。3. 定性研究与定量分析相结合。课题组把分析研究、政策模拟、方案比较建立在计算机应用的基础上，分别建立了若干个数学模型和数据库，为今后我国在总体研究和宏观决策中，实现定性定量相结合，打下了一定基础。4. 集思广益，积极发挥专家学者的作用。总体研究协调小组在审查各课题研究方案和验收鉴定最终成果时，先后邀请了百余位专家学者参加课题的讨论和审定工作，各课题组在研究工作中也邀请了许多专家学者进行课题研究工作，使课题研究能广泛吸收各方面意见，使研究成果更具有科学性和代表性。

目前，13个课题的最终研究成果已经完成。现统一编辑为《国民经济和社会发展总体研究丛书》（目录见封底）。本丛书只是13个课题组的研究成果，不是国务院及有关部委的政策决策，特此说明。

国务院国民经济和社会发展
总体研究协调小组办公室

1993年9月

目 录

建立与完善我国社会保障体系的基本思路	1
我国社会保障体系框架研究	18
我国社会保障管理体制体制改革研究	36
全国城镇职工养老保险费用预测报告	52
我国城镇养老保险制度改革研究	68
完善我国失业保险制度的研究	84
我国职工医疗保险改革研究	102
我国工伤保险制度改革研究	116
建立有中国特色的农村社会养老保险制度	134
我国养老、失业、医疗保险制度的配套改革	149
我国优抚安置制度的改革思路	159
国外社会保障体制简介	162
我国社会保障制度的历史沿革	234

建立与完善我国社会保障体系的基本思路

社会保障是国家和社会依据一定的法律和规定，通过国民收入的再分配，对社会成员的基本生活权利予以保障的一项重大社会政策。我国国民经济和社会发展规划和八五计划纲要指出：“努力推进社会保障制度的改革。要以改革和建立养老保险和待业保险为重点，带动其他社会保险事业和社会福利、社会救济与优抚等事业的发展。”党的十四大报告进一步提出：“深化分配制度和保障制度的改革，”“积极建立待业、养老、医疗等社会保障制度。”本报告就是按照上述基本方针具体研究这一事业的发展战略和实施对策。

社会保险、社会福利、社会救济和优抚等社会保障工作，有一定的共性，但在具体保障对象、实施方式、资金来源、待遇标准与享受条件等方面又有所不同。例如，社会保险是社会保障的核心，社会保险包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等项目，通过强制建立社会保险专项基金，对因年老、疾病、工伤、失业等原因丧失劳动能力或暂时不能劳动的人提供物质帮助。社会福利主要是对公民提供福利设施和补贴。社会救济是对不具备劳动能力无人赡养的老幼孤寡及受灾者提供生存保障。优抚是对伤残军人和烈军属提供特殊保障；对复退军人给予安置。社会福利、社会救济和优抚制度的资金来源主要是国家税收和公众集资。因此，研究建立和完善我国社会保障体系的基本思路时，必须坚持有所侧重的分类设计并制定不同的政策措施。

一、建立与完善我国社会保障体系的重要性和迫切性

(一)建立社会保障体系是维护社会安定和促进社会经济发展的客观要求

社会保障是经济发展和社会进步的标志，是维护社会安定团结，实现我国第二步战略目标的重要保证。科学技术进步和社会化大生产的发展，客观上要求建立社会保障体系，分散、减轻劳动者由于发生生、老、病、死、伤残、失业等劳动风险而造成的风险和损失，保持公民收入的公平和社会的稳定。由于计划生育，我国人口老龄化的高峰必将以大大快于发达国家的速度到来，西方国家从成年型进入老年型国家大都需要 100 年左右的时间，日本约用了 50 年，而我国从成年型进入老龄化国家只不过需要 20 年左右的时间，如果错过了这段宝贵时间，社会保障制度建立过晚，未来基金提取率必然会大幅度提高，从而造成企业负担、群众负担过重，严重影响经济发展的速度。我国生产力水平较低和资金短缺的现状，客观上也要求统筹合理使用有限资源，适应市场经济运行中劳动力开发、配置和保障的规律，建立新的社会保障体系，以增强政府宏观调控的能力，有效地解决现代化社会必然面临的重大社会保障问题，并应付我国周期性人口就业高峰和即将到来的人口老龄化高峰的挑战，为公民提供基本生活保障。

(二)完善社会保障体系是加快改革开放的迫切需要

邓小平同志视察南方发表重要讲话后，我国的改革开放进入一个新的阶段。党的十四大提出了建设社会主义市场经济的目标。在新形势下，抓紧建立和完善社会保障体系，已成为顺利推进改革，实现经济管理体制向市场经济转变的重要保证。当前，我国国民经济发展强调以提高经济效益为中心，通过市场竞争来实现。社会保障是企业公平竞争的必要条件，它能为市场经济的正常运

行提供良好的外部环境，因此完善社会保障体系对加快改革开放具有特殊重要的意义。诸如按市场导向转换企业经营机制，实施“企业法”、“破产法”，实现企业劳动力增量、存量和余量的合理调节，把社会保障的责任从企业逐步移向社会；逐步建立统一的劳务市场，实现劳动力在全社会的合理流动等，都要求建立覆盖全社会的统一立法的社会保障制度。因为市场自发地向效率，而不是向公平倾斜，必然会导致社会成员之间的收入差距扩大，这就要求通过社会保障对社会收入实行再分配，建立必要的“安全网”与“减震器”，以保证社会收入的公平，保证改革开放的顺利进行。

二、当前我国社会保障体系的发展现状、 主要问题和有利条件

（一）发展现状

新中国成立后，党中央和国务院始终重视社会保障问题。国家每年都要花费巨额资金用于社会保障事业。党的十一届三中全会以来，社会保障尤其是社会保险改革，取得了一些重大进展。社会保险改革方面，退休费用社会统筹已在全国的国有企业和 1700 多个市县的城镇集体企业，以及部分市县的外商投资企业中方职工中实行，参加退休费用社会统筹的各类企业达 50 多万户，在职职工达 7800 多万人，离退休人员 1700 多万人；初步建立了养老保险基金，实行了部分积累式养老保险筹资方式，全年收缴基金 366 亿元，支出 322 亿元；京、津、沪、福建、江西、吉林、山西、河北、四川、陕西、宁夏实行了省（自治区、直辖市）级统筹；逐步推行了养老和医疗保险费用由国家、用人单位和劳动者个人共同负担的办法；在 16 个省的 90 多个市县开展大病医疗费用统筹试点；在广东、海南省的全部市县和其他 16 个省的 390 多个市县

开展工伤保险改革试点，建立了工伤保险基金，颁布了全国统一的工伤鉴定标准；在 13 个省的 100 多个市县建立了生育保险基金；建立了部、省、市、县四级社会保险事业管理机构 3900 多个；在 1000 多个市县进行了由社会保险管理机构或委托银行发放退休金的试点，配备微机 2000 多台，初步形成了社会保险基金管理网络；配合企业劳动制度改革，初步建立起失业保险制度，全国有 95% 以上的国有企业及其职工参加了失业保险，有些地区还扩展到集体、外商投资和私营企业的职工，建成生产自救基地 500 多个，转业训练基地 700 多个，逐步形成失业救济同再就业服务紧密结合的工作网络。农村养老保险的基本框架已经明确，并开始在全国 1000 多个经济条件较好的县起步；已有 4500 多万人参加，收缴养老保险基金 14 亿多元；有 700 多个县市建立了专门的管理机构，近 200 个县市建立了养老保险制度。社会福利事业在不断发展，各种福利院近 2000 所。人民的生活环境和福利设施有明显改善。社会救济正在逐步进行政策调整，由单纯的生活救济转变为生活救济与扶持发展生产相结合、救灾与扶贫相结合。到 1991 年底，全国已积累救灾扶贫周转金 16 亿元，当年投放 7.9 亿元，这笔资金在救灾扶贫工作中发挥了巨大作用。全国已有 17.4 万个村委会建立了互助储金会，储金额近 10 亿元；已有 36800 多个乡镇对五保户实行了统筹供养，占全国乡镇的 65%；已有乡村敬老院 38000 多所，收养 48 万多人，并有 10 个省、市、自治区实现了乡乡镇镇有敬老院。优抚工作每年为约 500 万老红军、伤残军人、烈军属提供基本生活保障。总起来看，我国的社会保障改革已经取得初步成果并正在逐步深化。

（二）主要问题

我国历史上形成的社会保障制度，部分照搬前苏联的模式，部分带有供给制的痕迹，在社会保险方面尤为突出。它的对象主要是全民所有制单位职工；特征是个人的基本上不负担任何费用。企

业承担社会的管理责任；弊病是国家和企业包得过多。这种“包下来”的体制是与传统的计划经济体制相联系的，与建立社会主义市场经济体制很不适应，不仅给国家和企业带来很重的负担，而且使已建立制度的覆盖范围受到很大限制。其问题主要表现在：

1、覆盖面小，实施范围窄。目前，各项社会保险主要是在全民所有制单位和城镇区县以上大集体企业中实行。区县以下小集体企业、乡镇企业和外商投资企业中方职工的社会保险很不健全；私营企业、城镇个体劳动者和广大农村劳动者基本上还没有建立社会保险。有些新建立的制度，如1993年颁布的失业保险法规仍然限于国有企业范围。这种状况不适应我国社会主义初级阶段多种所有制长期并存的经济格局，不能对全部劳动者的基本生活提供保障，并在相当大的程度上限制了劳动力在各种经济成分之间的流动，阻碍了企业经营机制的转换，也制约了社会保险分散风险功能的发挥。

2、社会化程度低，保障功能差。当前的社会保障体制，在城镇是以“企业”为主体，表现为社会保险基金很不健全，初步建立的养老保险基金和失业保险基金的调剂范围很小；在农村则表现为部分具备条件的地区未开展养老保险，合作医疗制度也亟待恢复。这种社会化程度很低的社会保障体制，实质上是把社会责任和行为置于企业或家庭，使劳动者的生老病死过多地依附于所在单位和家庭。在实际生活中，经常发生因费用支出过大，使企业或家庭不胜重负、面临困境的事例。这种状况不仅削弱了对劳动者的保障作用，而且已经成为阻碍企业进一步发展和参与市场竞争的重要因素之一。另外，繁琐的待遇发放、人员管理工作，也给企业造成不应有的、沉重的事务性负担。

3、管理体制分散，政出多门，缺乏完整的立法和统一的管理办法。由于各种原因，社会保障事业形成了多头分散管理的格局：劳动部负责城镇企业职工养老保险、失业保险、工伤保险以及

生育、疾病、医疗、死亡保险的政策制定和基金管理工作；人事部负责机关、事业单位工作人员的部分社会保险政策制定；卫生部负责机关、事业单位职工的公费医疗；民政部负责农村养老保险和城乡社会救济、优抚工作；各级工会特别是基层工会，承担了相当一部分职工保险福利的事务性的管理、服务工作；人民保险公司也承办了少数市县的部分城镇集体企业职工和部分农民的养老保险业务。另外，社会保险还与体改委、计委、财政、银行、税收、金融等部门的工作有关。由于各部门看问题的角度不同，以及利益关系的驱动，在实际工作中经常发生决策及管理上的摩擦和矛盾。近年来社会保险制度改革由于国家一直未立法，只能由地方政府自己制定办法，致使制度不规范，不同地区和不同所有制之间办法五花八门，社会保险的强制性和权威性难以发挥，已形成的利益结构难以调整；如继续发展下去，势必阻碍社会主义市场经济发展和多种经济形式并存格局下劳动力的合理流动。管理体制的问题已在一定程度上影响了社会保障事业的健康发展。

4、制度办法及待遇结构不合理。各项社会保险待遇都以标准工资为计发基数，而标准工资占全部工资比重仅为60%左右，从而造成待遇水平低。在价格制度改革的过程中，物价指数上升较快，而国家对社会保障长期待遇领取者发的补贴不足以弥补物价上涨部分，形成实际收入降低。单位的职工福利设施对社会开放不够，社会福利设施不足，现有社会福利设施没有充分利用，未能开展适应社会主义市场经济的有偿服务。社会救济由于资金不足，力量薄弱，仍然处于被动的局面。社会保障待遇、制度办法层次单一，同社会经济生活的变化不相适应。

5、社会保障意识淡薄。这是由于长期实行旧体制的影响和宣传教育不够造成的。一方面，一些职工存在依赖心理，只讲权利，不讲义务，还视此为社会主义的优越性。例如：近年来职工收入增加后，在彩电、冰箱等耐用品方面消费很大，但缺乏自我保障

的意识，不愿为自己的生老病死积累资金和缴纳任何费用。另一方面，一些地方的领导同志也对社会保障缺乏正确的理解和认识，认为企业包管社会保险就保障了职工的生活，而没有意识到这是一种社会责任和政府行为，应该从企业中分离出来。例如：对近年开展的养老保险基金社会统筹工作，有些领导并没有将其视为自己责无旁贷的义务，却片面地从有利地方经济发展的角度出发，擅自挪用基金，作为风险投资或弥补财政经费不足；还有的地方甚至违反国际惯例，将社会保险同商业保险相混淆。

这些问题和矛盾表明，改革现行的社会保障制度，建立和完善适应我国经济发展、具有中国特色的社会保障体系，任务艰巨。建议党中央和国务院下大决心，尽快确定发展战略和统一的方针政策，采取有效措施，以保证这项工作健康发展。

（三）有利条件

在看到上述问题严重性的同时，也应看到，建立和完善我国社会保障体系，已具备一些非常有利的条件。近年来，党中央、全国人大、国务院的领导同志多次对加强社会保障做出重要指示；社会保障体系已经有了一定的基础，社会保险制度的改革已经进行了一些有益的尝试，积累了成功经验并培养了工作队伍；经过十多年的改革开放，国民经济实力进一步增强，农村经济发展势头较好，农民富裕程度提高，全国基本上达到温饱，为建立和完善社会保障体系奠定了必要的物质基础；人口老龄化在全国多数地区尚未到来，以较低的积累率逐渐积累基金还有一段宝贵时间；近百年来各国社会保障实践的教训和成功经验可供借鉴，避免或少走弯路。我们应当抓住当前改革开放的有利时机，变压力为动力，努力推进社会保障体系的改革。

三、建立与完善我国社会保障体系的 指导思想、基本原则和战略目标

当前,我国正处于建立社会主义市场经济的重要转折时期。一方面,加快发展经济和深化改革,要求社会保障体系尽快建立与完善;另一方面,社会主义初级阶段生产力不发达、经济发展不平衡的现状对建立社会保障体系又是一种制约。因此,社会保障的各项改革都要从实际出发,要有利于生产力水平的提高,有利于企业发展生产和劳动者发挥劳动积极性。

(一) 指导思想及基本原则

指导思想:

从我国人口多、底子薄、生产力水平低、区域经济发展不平衡的基本国情出发,学习借鉴国外成功的经验和作法,按照社会主义市场经济的要求,与深化改革特别是企业改革相配套,逐步建立起符合社会保障各方面自身发展规律的,覆盖社会全体成员的社会保障体系,更好地保障公民基本生活,为促进社会稳定和生产发展创造良好条件。

基本原则:

1、保障生活,有利生产。保障社会成员的基本生活,是建立社会保障制度的直接目的。对保障对象的保障形式、项目设置、待遇标准、资金筹集方式等的确定,都应以能够保障基本生活为出发点。但是,生活保障要有一定的物质基础,要同一定的生产力发展水平相适应。因此,社会保障制度必须兼顾公平与效率原则,使社会保障既能保障生活,又能促进生产的发展。各项新建立的社会保障制度在起步时就要注意这一点,不能标准过高。

2、从改革重点入手,推动体系建设。在产业结构调整和企业经营机制转换的过程中,社会保险制度改革显得尤为紧迫。因此,

建立和完善社会保障体系，必须以社会保险特别是养老保险、失业保险和医疗保险的改革为重点。社会福利、社会救济与优抚等保障形式，对保障社会成员生活发生困难时的基本生活和社会稳定也有不可忽视的作用，必须给以足够的重视。同时，无论是调整政策，还是转换机制，都必须采取新老制度双轨运行的方式，逐步平稳过渡到新制度，以保证被保障者的既得利益不受损失。

3、城镇社会保障要与劳动制度改革紧密结合。中国是发展中国家，社会保障体系特别是社会保险，只能走与生产力发展、劳动力资源开发及劳动力城乡统筹管理相结合的路子。通过改革，要进一步加强社会保险同职工劳动情况之间的联系。如养老保险待遇要以包括艰苦劳动、超额劳动报酬在内的整个在职期间的工资总额为计发基数，依据劳动者从事社会劳动并缴纳保险费的年限计发；失业保险要同就业服务有机结合，将发放失业救济金和帮助失业人员再就业紧密衔接；工伤保险要同生产安全卫生预防工作相结合。

4、农村的社会保障体系应随着农村经济的发展，不失时机地建立和完善，以适应农村的现代化进程，保证农村稳定和计划生育国策的落实。在我国城乡经济发展不平衡的情况下，农村养老保险总的方针是要充分考虑农村经济发展水平和农民的承受能力，积极引导，稳步发展，从实际出发，根据不同的经济水平和各类人员的特点，采取不同的标准和形式；吸取国外和我国城镇养老保险的经验教训，采取积累储备的办法筹集资金，并坚持在农民自愿的基础上，以个人缴纳为主、集体补助为辅、国家予以扶持的政策。农村医疗保险要进行积极探索，走出一条新路子。社会救济、扶贫资金的使用要尽量与开发生产相结合。

5、建立社会保险基金制度。在国家立法保证的前提下，社会保险基金由国家、单位、个人三方合理负担，由非营利的事业机构进行统一管理。对社会保险基金，实行严格管理、广泛监督并

做到保值增殖。基金运用以安全、效益为原则，除依靠金融机构的利息、债券外，可以在适当集中、充分论证和法律保证的前提下，动用不超过三分之一的基金进行无风险投资，并将投资收益全部转入基金。

6、集中决策，统一立法，分级分类管理，发挥社会各方积极性。社会保障的基本政策不能政出多门，必须集中决策。基本的保障制度必须由国家统一立法；对于社会保险、社会福利、社会救济与优抚的具体保障项目，实行职责分工明确、相互协调配合的分级分类管理体制。国际国内的经验表明，政府集中决策不等于大包大揽，那种完全依赖国家包办社会保障的做法，最终都是失败的。因此，在国家统一立法并实施基本的保障制度的同时，必须调动社会各方面的积极性，并充分发挥我国传统保障形式的作用，提倡邻里互帮、群众互助，发挥家庭自我保障以及社区组织、工会等群众团体在社会保障事业中的作用。国家对各种传统保障形式要给予积极的鼓励和支持。

（二）战略目标

为适应我国社会主义市场经济发展的水平和人民生活达到“小康”的要求，到本世纪末，要基本建立起以养老、失业、医疗、工伤等社会保险事业为主体，并与社会福利、社会救济和优抚事业有机结合的、具有中国特色的社会保障体系，逐步形成覆盖范围广，资金来源渠道多，社会化程度高，待遇合理适当，管理体制统一协调的社会保障事业新格局。

——养老保险：在城镇，基本形成在国家统一立法和一体化管理下，覆盖各类单位全体成员，筹资由国家、单位和个人三方合理负担，基金全社会统筹使用，待遇多层次的城镇养老保险制度；在农村，逐步形成覆盖农村各类人员，筹资由个人缴纳与集体补助相结合，多种形式的农村养老保险制度；根据农村城镇化进程初步实现城乡养老保险的接轨。