

· 社会保障绿皮书 ·

中国社会保障发展报告

(1997~2001)

*China Social Security
System Development Report*

主 编 陈佳贵 ◇ 副主编 吕 政 王延中

社会科学文献出版社

· 社 会 保 障 绿 皮 书 ·

中国社会保障发展报告 (1997 ~ 2001)

*China Social Security
System Development Report*

主 编 陈佳贵

副主编 吕 政 王延中

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障发展报告(1997~2001)/陈佳贵主编.
—北京:社会科学文献出版社, 2001. 7
(社会保障绿皮书)
ISBN 7-80149-554-3

I. 中… II. 陈… III. 社会保障-中国-1997~2001-
研究报告 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 031918 号

· 社会保障绿皮书 ·

中国社会保障发展报告(1997~2001)



主 编: 陈佳贵

副 主 编: 吕 政 王延中

责任编辑: 光 知 萧 唐

责任印制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

北京建国门内大街 5 号 电话 65139961 邮编 100732

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所

排 版: 东远先行彩色图文中心

印 刷: 北京科技印刷厂

开 本: 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张: 12.25

字 数: 302 千字

版 次: 2001 年 7 月第 1 版 2001 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-554-3/D·083

定价: 29.80 元

版权所有 翻印必究

前言

社会保障制度是社会“安全网”，关系到社会稳定与经济社会的协调健康发展。中国在建立社会主义市场经济体制的过程中，十分重视社会保障制度的改革与建设。经过十几年的探索，特别是近几年的努力，在经济体制转轨过程中进行的城镇社会保险制度改革取得重大进展。90年代后期，国务院已经陆续下发了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》、《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》、《失业保险条例》、《城镇居民最低生活保障条例》和《社会保险费征缴暂行条例》等重要文件，初步建立起新型城镇社会保障制度的基本框架。今后的工作重点将从建立框架转向完善制度本身。与城镇社会保障制度改革相比，中国农村社会保障制度建设还比较薄弱。自90年代初开始的农村社会养老制度基本处于停顿状态，“农村合作医疗”大规模滑坡后没有恢复过来，农村最低生活保障制度建设刚刚起步。农村社会保障建设尽管有自身特点，但绝不意味着它不重要。

为了促进中国社会保障制度的改革、发展和完善，我们从1997年下半年开始，对中国城镇养老保险、医疗保险、失业保险、城镇社会救助、农村养老保障和农村医疗保障制度进行了比较深入的调查研究。

我们的研究分为两个阶段。第一个阶段是1999年初完成的“城镇社会保险制度改革研究”，第二阶段是2001年初结束的

“农村社会保障制度与城镇社会救助制度研究”。由于社会保障制度改革进展很快，我们首先对各地社会保障制度改革与发展情况进行了大量的实地考察。从1997年到2001年，我们先后调查了大连、牡丹江、上海、青岛、太原、成都、镇江、九江、铜陵、南宁、深圳、海口等地城市社会保险制度的改革情况，对一些很有特色的改革模式进行了初步归纳总结，撰写并发表了一系列的调研报告。同时，我们考察了沈阳、长治、合肥、肥西县、烟台、上海、昆明、绍兴、曲阜、临沂、天水、石河子、福州、厦门、广州等地区农村社会保障与社会救助制度的改革与建设情况，也撰写发表了一批调研报告。我们还考察了德国、澳大利亚等国家的社会保障制度、劳动培训政策，完成了考察报告。这些实地考察，对我们了解中国社会保障制度改革与发展的现状、形成研究思路，发挥了积极作用。我们向接待课题组实地调研与考察的各有关省市的社会保障工作部门深表谢意。正是他们的帮助与支持，使我们的调研工作得以顺利完成。

根据上述调查，我们撰写了中国社会保障制度改革与发展的系列研究报告。现在把这些研究报告编辑成《中国社会保障发展报告》，作为我们3年多来对中国社会保障制度改革与发展进行系列跟踪研究的最终成果。这些研究报告涉及到城乡社会保障制度的主要方面，基本上能够反映近年来中国社会保障制度改革与发展的全貌。我希望它的出版，能够加深对我国社会保障改革的认识，促进社会保障制度的完善。同时，作为第一本中国社会保障方面的“发展报告”，我希望它成为中国社会科学院“系列报告丛书”的一种，能够长期持续下去。考虑到本书的篇幅及体例，我们没有把实地考察报告收录进来。为了能够把中国社会保障制度的改革与发展放到国际背景下观察，本书收录了我们的长期合作伙伴、德国科隆大学社会政策系主任 H. J. 勒斯纳教授的《社会保障制度的国际比较》，作为附录。

应当指出，我们的研究是在中国社会保障制度进行剧烈变革

的时候进行的。由于中国社会保障制度发展很快，我们的考察报告与研究报告是陆续完成的。作为一项独立的研究成果，我们的观点可能与国家有关“文件”的精神相吻合，有的也可能不协调。报告中提出的观点、见解与有关政策建议，都是我们的一家之言，提供给大家讨论，欢迎大家批评指正。尽管现在看来有些报告的观点还需要认真思考，但为了保持研究成果的原貌，也为了保留中国社会保障制度发展的真实历史记录，我们没有改动已经发表的研究报告的观点，只是根据中国社会保障制度的最新进展，增补了部分数据和资料，调整了部分文字内容。

《中国社会保障发展报告》是一项集体研究成果。参加研究的同志包括：陈佳贵研究员、吕政研究员、王延中研究员、郑海航研究员、张金昌副研究员、和春雷博士后、丁易副研究员、唐钧副研究员等。同时，中国社会科学院的朱锦昌先生、孟昭宇先生、黄速建研究员、沈志渔研究员、杜莹芬副研究员等，也参加了相关问题的调查研究。作为本书主编，我感谢所有参与这项研究工作的同志们，感谢大家为完成研究任务付出的巨大努力。同时，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。

陈佳贵

2001年4月10日

目 录

前 言	I
-----------	---

第一篇 中国城镇社会保险制度改革总报告

一 城镇社会保险制度创新的过程	2
二 城镇社会保险制度创新的进展与绩效	11
三 社会保险制度创新中若干重要理论问题分析	18
四 完善城镇社会保险制度的政策建议	31

第二篇 中国城镇养老保险制度报告

一 中国城镇养老保险制度的发展	35
二 改革以来城镇养老保险制度的变革	42
三 中国城镇养老保险制度改革的展望	58

第三篇 中国城镇医疗保险制度报告

一 中国传统医疗制度的改革	77
二 统账结合医疗保险模式的必要性与可行性	84

三	城镇职工基本医疗保险制度的基本框架	93
四	医疗卫生体制的配套改革	103
五	中国城镇医疗保险制度的前景与政策建议	110

第四篇 中国城镇失业保险制度报告

一	失业的界定	115
二	日益严重的中国城镇失业问题	118
三	城镇失业高峰的成因与后果	125
四	失业保险制度的建立与发展	132
五	失业保险制度存在的主要问题	141
六	完善失业保险制度与劳动力市场的建议	146

第五篇 中国城镇社会保险基金报告

一	社会保险基金管理是社会保险体系运行的 核心	154
二	社会保险基金的来源问题	155
三	社会保险基金的支出问题	163
四	社会保险基金的投资运营	171
五	社会保险基金体制改革的思路	182
六	强化社会保险基金改革与管理的政策建议	187

第六篇 中国城镇社会救助制度报告

一	城市贫困的界定与分类	198
二	当前中国城市贫困阶层的形成	202
三	90年代以来中国社会救助制度的改革过程及 评价	208

四	城市居民最低生活保障制度存在的问题	222
五	完善中国社会救助制度的政策建议	228

第七篇 中国农村养老保障制度报告

一	家庭养老面临挑战	234
二	积极探索中的社区养老	246
三	在困惑中前进的农村社会养老保险	251
四	稳妥推进农村社会养老保险工作的政策建议	261
五	建立多层次、多途径的农村养老保障制度	265

第八篇 中国农村医疗保障制度报告

一	农村卫生保障的巨大成就	268
二	合作医疗：中国特色的农村医疗保障制度	277
三	农村医疗卫生保障面临的挑战	291
四	中国农村医疗保障的发展建议	299

第九篇 社会互助医疗保险可行性报告

一	实行社会互助医疗保险的必要性	312
二	开展社会互助医疗保险的可行性	320
三	发展社会互助医疗保险的政策建议	332

附录 社会保障制度国际比较报告

一	国家社会政策的功能与原则	334
二	西方发达国家社会保障制度的主要类型	337
三	养老保障制度的国际比较	345

四 医疗保障制度的国际比较	351
五 失业保障制度的国际比较	354
六 社会保障的危机及改革趋势	358
参 考 文 献	364

CONTENTS

Preface	I
---------------	---

Chapter I: General Reform Report of Social Insurance System in Urban China

1. Process of China's Social Insurance System Reform	2
2. Achievements of China's Social Insurance System Reform	11
3. Theoretical Analysis on Some Important Issues of the Reform	18
4. Some Policy Recommendations for Further Reform	31

Chapter II: The Development of Pension Insurance System in Urban China

1. The Development of Pension Insurance System	35
2. The Reform of Pension Insurance System	42

3. Forecast for Further Reform of Pension Insurance System	58
--	----

Chapter III: The Development of Medical Insurance System in Urban China

1. Reform of Traditional Medical Insurance System	77
2. Probability for the Unified Social Planning and Individual Account Scheme in Medical Insurance System	84
3. Framework of the Basic Medical Insurance System	93
4. Supplementary Reform of the Medical and Health Structure	103
5. Forecast for Medical Insurance and Some Policy Proposals	110

Chapter IV: The Development of Unemployment Insurance System in China

1. Definition of Unemployment	115
2. The Serious Unemployment Problems in Urban China	118
3. The Causes and Effects of Current Unemployment Peak	125
4. Establishment and Development of Unemployment System	132
5. Remaining Problems in the Unemployment Insurance System	141

6. Proposals on Further Development of Unemployment Insurance System and Labor Market	146
---	-----

Chapter V: Social Insurance Fund System in Urban China

1. The Key Role of Social Insurance Fund	154
2. Problems in China's Social Insurance Fund Revenue	155
3. Problems in China's Social Insurance Fund Expenditure	163
4. The Investment Issues of Social Insurance Fund	171
5. Method on Further Reform of China's Social Insurance Fund System	182
6. Recommendations on Reform and Management Issues	187

Chapter VI: The Development of Social Relive System in Urban China

1. Classification of Urban Poverty	198
2. Causes of Current Urban Poverty	202
3. Reform Process and Achievements of Social Relive System in 1990's	208
4. Remaining Problems in Minimum Life Protection System	222
5. Proposals on the Further Development of Social Relive System	228

Chapter VII: The Development of Social Pension System in Rural China

1. Challenges of Family Support for the Old in Rural China 234
2. The Development of Old Support System in Community 246
3. The Development of Social Pension Plan in Rural Areas 251
4. Policy Proposals for the Further Development of Rural Social Pension System 261
5. The Establishment of the Plural Support system for the Old in Rural China 265

Chapter VIII: The Development of Medical Support System in Rural China

1. Achievements in Medical Support System in Rural China 268
2. The Development of Chinese Cooperate Health Care System in Rural Areas 277
3. Challenges of Medical Issues in Rural Areas 291
4. Proposals for the Further Development of Medical Support System in Rural Areas 299

Chapter IX: Discussions on the Development of the Supplementary Medical Support System in China

1. Why China Needs to Establishment Supplementary
Medical Support System 312
2. Probabilities to the Establishment of Supplementary
Medical Support System 320
3. Policy Issues on the Establishment of Supplementary
Medical Support System 332

Chapter X: International Comparison of Social Security Schemes

1. Main Functions and Principals of Social Policy 334
2. Main Types of Social Security System in Western
Countries 337
3. International Comparison of Pension Schemes 345
4. International Comparison of Medical Care System 351
5. International Comparison of Unemployment
Benefit 354
6. Social Security Crisis and Current Reform Trends 358

Bibliography 364

第一篇

中国城镇社会保险制度改革总报告

迄今为止，中国仍在继续经历着深刻的经济体制变革，其基本目标就是要从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。市场化改革要求引入与其相适应的现代社会保险制度，以满足人们对“社会安全”的特殊需要。应当承认，在体制转型过程中，现代社会保险制度的建立与发展具有特别重要的意义，因为，恰当与合理的社会保险制度设计将会通过其固有的再分配机制缓解可能出现的某些严重社会矛盾，从而有力地支持经济体制转型和新体制的完善。因此，一个能够有效满足现实需要的社会保险制度将是推动渐进式改革深入进行的重要的制度力量，并且能够使得这一进程不可逆转。在这种意义上，1993年中共在十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》中，将正在构建的多层次的社会保障制度确立为我国社会主义市场经济体系的基本支柱之一，显示出中国高层领导的深谋远虑。

肇始于1986年的中国社会保险制度改革与创新，至今仍在继续进行之中。与市场化改革相协调，社会保险制度创新同样表现为典型的政府主导下的渐进式改革。至90年代中后期，这一改革已取得突破性进展：中国成功地确立了统一的城镇职工基本

养老保险制度的基本框架；城镇职工统一的基本医疗保险制度已经在 1999 年启动、运行；失业保险制度在政府的强力推动下正在日趋完善。所有的这些制度创新，既是此前改革的阶段性产物，同时又构成下一步改革的前提和基础。

一 城镇社会保险制度创新的过程

（一）养老保险制度创新过程

养老保险制度创新过程经历了两个阶段：试点阶段与统一模式阶段。

1. 养老保险的试点阶段（1984～1997）

传统养老金制度的最初变革可以追溯至市场化改革之初的 1984 年。是年，以国有企业改革为核心的市场化改革开始在城镇经济体系内部全面展开。传统养老金制度在部分国有企业出现支付危机，迫使中央政府不得不在传统年金制度框架内设置社会统筹机制以平衡新老企业之间畸轻畸重的养老负担。1984 年，中央政府首先在广东、四川、江苏和辽宁等省的 5 个市县进行国有企业职工养老金社会统筹试点，随后便在全国推广实施。1985 年 1 月，由当时的劳动人事部发出的《劳动人事部保险福利局关于做好统筹退休基金与退休职工服务管理工作的意见》，为各地国营企业养老金社会统筹确立了基本的政策框架。

传统养老金制度在 80 年代中后期另一重要的政策调整，是引入了国营企业合同制工人这一新的“身份”。1986 年，中央政府决定国有企业新招的工人一律实行劳动合同制，并规定了合同工与固定工存在若干重要区别的养老金的筹资模式与受益规则。1991 年，为扩大传统养老金计划的缴费基础，国务院在《关于企业职工养老保险制度改革的决定》中，要求国营企业的所有职工（包括固定工与合同工）都要以标准工资的 3% 为起征点向统