

·中国改革与发展问题应急研究丛书·

中国社会保障体系的改革与完善

主 编

成思危

作 者

成思危 吕玉玲 柏 杰 席酉民 等
李 珍 郑方贤 时 堪 蒋正华

民主与建设出版社

图书在版编目(C I P)数据

中国社会保障体系的改革与完善 / 成思危主编.
北京:民主与建设出版社,2000.4

ISBN 7-80112-286-0

I. 中… II. 成… III. 社会保障-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 17695 号

责任编辑	齐长虹
封面设计	孙 岩
出版发行	民主与建设出版社
电 话	(010)65275953
社 址	北京东城区东厂胡同 1 号
邮 编	100006
印 刷	北京飞达印刷厂
开 本	850×1168 1/32
印 张	16.75
字 数	380 千
版 次	2000 年 4 月第 1 版 2000 年 4 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-80112-286-0/F·103
定 价	43.00 元

注:如有印、装质量问题,请与出版社联系。

序 言

1996年,国家自然科学基金委员会(以下简称基金委)决定将管理科学组升格为管理科学部,并根据同行专家的推荐,聘我兼任管理科学部的主任。在学部成立时召开的管理科学学科发展研讨会上,我表示深知个人学识有限,难以当此重任,但为了推动我国管理科学的发展,我还是勉为其难地应聘了。3年多来,在基金委领导和同事们的支持下,通过管理科学界广大专家学者们的共同努力,管理科学部的工作取得了一些进展,其中之一就是设立了应急研究基金。

我自1991年开始担任管理科学组的评委,对基金委的工作方法及程序有一定的了解。我感到基金委在评审立题方面确实基本做到了公平、公正与公开,这是非常难能可贵的。但其缺点是从提出项目申请到批准的周期较长,一般项目至少9个月,重点项目至少1年半,重大项目要2年以上。这对于支持宏观决策的管理科学研究项目来说,其时效性就会受到较大的影响。为此我提出了设立应急研究基金的建议。

所谓应急研究,是指从管理科学的角度来研究国家领导所关心及(或)广大群众(包括专家学者)所担心的、迫切需要解决的问题,并尽快提出切实可行的建议。这类项目的研究周期一般为6~9个月,最多不超过1年。

为了在效率优先的前提下尽可能保证公平与公正,我们初步设计了以下的工作方法和程序。

首先由我通过与国家领导人的接触或根据群众的反映,捕捉需要进行应急研究的课题。然后根据专家的推荐及对专家数据库的检索选出对此课题做过一定研究工作的学者,邀请他们和部分管理科学部的评委共同研讨。研讨的重点是此课题是否有必要作为应急研究项目,国内已有的研究成果有何不足之处,以及当前急需研究解决的问题。最后由我参考大家的意见进行总结,明确立题的依据,并提出课题的研究框架,包括研究目标、要求、方法,以及子课题的划分等。会后,由愿意参加竞争、承担研究任务的学者们提出申请书,由管理科学部择优选定承担各子课题的研究人员,并与其签订研究合同。这一立题过程一般应在1个月以内完成。

我认为,应急研究的目的并不是代替政府进行决策,而是从探讨理论基础、评介国外经验、完善总体框架、分析实施难点四个主要方面对政府进行决策支持,是对政府工作的“补台”。

应急研究基金自1997年下半年建立以来,至今已启动了16个研究项目。它们是:“政府如何管理企业”(已出书,《政府如何管理企业》)、“我国企业管理案例研究”(已出书,《当代中国工商管理案例研究》)、“我国社会保障体系的构成与运作”(本书,《中国社会保障体系的改革与完善》)、“金融危机的防范与化解”(已出书,《东南亚金融危机的分析与启示》)、“规范房地产市场,推进住房制度

改革”(已出书,《中国城镇住房制度改革——目标模式与实施难点》)、“解决企业债务链和减少库存积压”、“开拓农村消费市场”、“我国事业单位的改革方向和措施”、“我国境外投资的战略与管理”、“我国货币市场的培育及管理”、“垄断行为对市场经济的危害及反垄断措施”、“中国通货紧缩问题及对策”、“中国企业管理面临的问题及对策”(已出书,《中国企业管理面临的问题及对策》)、“我国城镇化的战略管理与主要措施”、“发展海峡两岸经贸关系的战略研究”、“我国西部大开发的系统管理研究”等。我们要求每项研究的成果都要有针对性、及时性和可行性。所提出的建议应当是技术上可靠、经济上合理、法律上允许、操作上可执行、进度上可实现、政治上能为有关各方所接受,以尽量减少实施过程中的阻力。在研究方法上要求尽量采用定性与定量相结合的综合集成方法。

* * * * * *

“我国社会保障体系的构成与运作”是1998年1月立项的应急研究课题。当时立题的本意是想针对我国的社会保障体系中一些迫切需要改进的问题,从管理的角度提出一些意见和建议。为此我组织了一些专家进行研讨,初步确定了课题的框架,后来又根据蒋正华教授的建议增加了医疗保险方面的内容。本课题的中期研究成果曾在1998年12月9日由国家自然科学基金委员会管理科学部主办的第三次“管理科学论坛”(在国家行政学院举行)上做过介绍。各个分课题的研究工作已陆续于

1998年下半年至1999年上半年之间完成。在我阅读了各分课题的研究报告后,拟订了本书的编著大纲,在与各分课题负责人交换意见的基础上,确定了各章的内容及作者。在各章作者交稿后因我忙于编著《中国企业管理面临的问题及对策》一书,致使本书未能按计划于去年4季度出版,在此我谨向各位作者和读者表示歉意。

本书大体上有以下几个特点:

1.着重研究了我国社会保障体系的目标模式、政策设计、运行机制与实施建议。还对国外社会保障理论作了综述与制度评介,分析了中国社会保障理论研究成果与制度变迁,应当说内容是比较全面的。

2.在整个研究中都力图采用系统工程的理论和方法,在描述并界定问题的基础上结合我国实际进行系统的分析,并综合运用经济学、社会学、行为科学等理论及方法来进行研究,然后再提出相应的建议。

3.在研究中努力探索了定性分析与定量分析相结合的方法,特别是运用可计算一般均衡(CGE)模型对社会保障与经济发展之间的关系进行定量模拟,得出了一些有说服力的结果,可供有关政府部门及专家学者进一步探讨。由于模型本身总有一定的局限性,其具体结论不一定完全符合实际,但可以作为领导者决策的参考。

4.我们所选择的研究内容并非面面俱到,而是针对实际困难较多或有争论的问题来分析探讨,例如养老保险、医疗保险、转制成本、提前退休、基金运营、职工行为,等等。

5.对国有企业下岗职工的再就业行为进行了调查及分析,发现了一些值得重视的问题。由于这一调查是在一年多以前进行的,与目前的情况不尽相符。但注意研究下岗职工的行为并有针对性地对他们进行心理辅导始终是一个应当重视的问题。

为了避免与各章的内容相重复,我在《总论》中着重探讨了有中国特色的社会保障体系的目标模式及合理结构,以及在向这一模式转变过程中的主要难点。本书的书名我几经仔细推敲,最后确定为《中国社会保障体系的改革与完善》,以求能更好地反映本书的目的和内容。

细心的读者可能会发现,本书各章作者的观点不尽相同,在个别问题上甚至有较大的分歧。这主要是由于各人对有关问题的熟悉程度和观察问题的角度略有差异。我作为本书的主编,并没有对各部分强求一致,这一方面是为了尊重作者,另一方面也是为了发扬“百家争鸣”的精神,让读者自行判断。至于我在《总论》中的有些观点,只是我个人千虑之一得,并不代表其他作者的看法。

改革开放以来,我国的社会保障制度在不断地发展与完善,在从传统的计划经济向社会主义市场经济转变的过程中,建立有中国特色的社会保障体系已成为当前一项迫切的任务。由于社会保障体系的模式与结构关系到广大职工以至全体社会成员的切身利益,在制定有关政策时必须慎之又慎。既要注意吸收国外的理论与经验,又要结合我国的实际与传统,认真进行定性与定量相结合的研究,重要的举措还应先进行试点,然后再推广。这就要求我国的管

理科学家和政府官员等有关方面人士认真学习邓小平理论,发扬实事求是的精神,深入思考,努力探索,在实践中不断发展与完善我国的社会保障体系。

我深切希望本书的出版能引起更多的有志之士研究并思考我国社会保障问题的兴趣,为发展我国的管理科学,建立适度、有效、公平的、有中国特色的社会保障体系,提高我国社会保障的管理水平而共同奋斗。

成思危

2000年3月26日

目 录

总论 建立适度、有效、公平的社会保障体系 成思危	(1)
• 社会保障的历史沿革及发展趋势	(4)
• 建立社会保障体系的意义与作用	(7)
• 我国社会保障体系的目标模式选择	(11)
• 我国社会保障体系的合理结构	(16)
• 完善我国社会保障体系的难点分析	(22)
• 简短的结论	(38)

上篇 目标模式与政策设计

第一章 国外社会保障理论综述与制度评介 员玉玲	(43)
1 国外社会保障理论研究综述.....	(43)
1.1 无保障风险的化解与社会保障	(44)
a. 消费者的“近视(myopical)”行为与收入不确定性	(44)
b. 自我保障及其有限性	(45)
c. 不可保险的事实与社会保障	(47)
1.2 社会保障理论基础	(47)
a. 福利经济学	(47)
b. 消费理论	(48)
c. 凯恩斯积极政府理论	(48)
d. 贝弗里奇计划	(49)
e. 社会民主党的福利社会主义	(50)

目 录

1.3 筹资方式的选择	(51)
a. 现收现付制	(51)
b. 基金制	(52)
c. 现收现付制与基金制的整合	(52)
d. 筹资方式选择与帕累托(Pareto)效率	(53)
e. 筹资方式选择与经济增长	(56)
f. 筹资方式选择的政治决策过程	(60)
1.4 制度效应	(61)
a. 对储蓄的影响:“挤出(crowding-out)”效应	(62)
b. 对收入再分配的影响:再分配效应(redistribution effect)	(62)
c. 对劳动供需的影响:就业效应(employment effect)	(63)
2 社会保障的起源及其历史发展	(65)
2.1 传统社会保障	(66)
2.2 现代社会保障	(67)
a. 现代社会保障制度的形成阶段	(67)
b. 现代社会保障制度的发展阶段	(68)
c. 现代社会保障制度的改革阶段	(69)
3 国外社会保障制度评介	(70)
3.1 欧洲福利国家社会保障制度	(71)
3.2 新加坡中央公积金制度	(72)
3.3 智利的社会保障制度改革	(75)
3.4 三种社会保障制度的比较	(80)
4 小结	(80)
第二章 中国社会保障理论探讨与制度变迁 柏 杰	(83)
1 中国社会保障理论探讨	(83)
1.1 社会保障的概念体系	(83)
a. 保障与保险	(83)

b. 社会保障的定义	(84)
c. 社会保险的定义	(86)
d. 供款、受益与替代率	(86)
e. 供款基准制与受益基准制	(87)
f. 现收现付制与基金制	(92)
1.2 中国社会保障的框架体系	(92)
a. 社会保障的框架体系	(92)
b. 社会保险的框架体系	(93)
1.3 中国社会保障的研究现状	(94)
a. 介绍性和整体性的研究	(94)
b. 对养老保险的研究	(99)
c. 对失业保险的研究	(101)
2 中国社会保障制度变迁	(102)
2.1 中国社会保障制度创建阶段	(102)
2.2 中国社会保障制度完善发展阶段	(104)
2.3 中国社会保障制度改革创新阶段	(106)
a. 失业保险制度的改革	(107)
b. 工伤保险制度的改革	(108)
c. 生育保险的改革	(110)
d. 养老保险制度的改革	(110)
e. 医疗保险制度的改革	(112)
f. 农业劳动者的社会保险改革	(114)
g. 社会保障管理办法的改革	(114)
3 总结与述评	(118)
3.1 西方社会保障理论研究结论与制度设计的中国化	(121)
3.2 国内有关理论研究中对于一些现象与直觉缺少经济 理论分析,而视之为前提假设,并在此基础上得出结论	(122)

目 录

3.3 对于社会保障这一宏观经济政策的微观效应,以及各 相关经济主体的行为缺乏分析	(123)
3.4 没有考虑文化因素对社会保障制度设计的影响	(123)
3.5 对于社会保障制度改革和具体政策方案的效应,缺乏 科学的分析	(124)
第三章 中国社会保障制度改革的系统分析 员玉玲.....	(130)
1 问题及其环境分析	(130)
1.1 基本使命与目标	(130)
a. 缓解贫困与促进社会进步.....	(131)
b. 维持经济增长和稳定	(131)
c. 支持经济体制改革,特别是国有企业改革	(132)
1.2 问题分析	(134)
a. 企业提供保障的动机和能力问题.....	(135)
b. 谁是社会保障费用的负担者	(136)
c. 社会保障供给等级制与平均主义事实.....	(138)
d. 保障资金的运营与管理效率	(138)
1.3 改革环境分析	(139)
a. 政治经济环境.....	(139)
b. 社会文化环境	(140)
2 改革过程中各相关主体的行为分析	(142)
2.1 相关利益主体及其相互关系	(143)
2.2 养老保障中关于行为的已有研究	(144)
a. 对于残障人与失业者规定的退休规则分析.....	(144)
b. 长期劳动合同中强制退休合约的作用模型	(145)
c. “引致退休(induced retirement)”研究	(147)
2.3 中国社会保障制度改革中个人行为的分析	(150)
a. 基本定义与基本假设.....	(150)
b. 社会统筹与个人账户相结合时的个人行为选择	(153)

c. 遗产动机存在与个人行为选择	(156)
d. 供款率与受益变动过程中个人的理性行为选择	(159)
2.4 中国社会保障制度改革中企业的行为分析	(162)
a. 企业的逆向选择行为分析	(163)
b. 企业提供补充保险的行为分析	(164)
2.5 中国社会保障制度改革中政府的行为分析	(166)
a. 政府能否承担转型成本	(166)
b. 政府主动因势利导,加快保障制度改革	(167)
c. 运用政策工具,实现社会目的	(167)
3 社会保障制度与国有企业减员增效	(168)
3.1 国有企业冗员的有关问题研究现状	(169)
3.2 社会保障制度与国有企业冗员形成	(170)
3.3 社会保障制度影响劳动力流动的机理分析	(171)
a. 模型假设	(173)
b. 国有企业与非国有企业报酬机制与获取机会分析	(174)
c. 模型与结论	(177)
3.4 滞留与搜寻的回报分析	(178)
3.5 国有企业减员增效困难及相关对策分析	(180)
4 小结	(182)
第四章 中国社会保障体系的目标模式 席酉民	(184)
1 目标模式选择的指导思想	(185)
1.1 生存与发展相结合的原则	(186)
1.2 特殊性与普遍性相结合的原则	(187)
1.3 公平与效率相结合的原则	(188)
1.4 强制性和统一性原则	(189)
1.5 国有化与私有化相结合的原则	(190)
1.6 社会统筹与个人账户相结合的原则	(191)
1.7 短期和长期相结合的原则	(192)

目 录

1.8 适度性原则	(193)
1.9 事权与行政监督权相分离的原则	(194)
2 对于现行目标模式的评价	(195)
2.1 资金筹措方式已定,用什么方法去筹资	(195)
2.2 社会保障资金三方负担,谁负担更多	(196)
2.3 社会统筹与个人账户相结合,如何结合	(199)
3 目标模式选择的具体内容	(201)
3.1 覆盖程度	(201)
3.2 资金来源	(202)
3.3 筹资方式	(204)
3.4 保障供给	(205)
3.5 管理方式	(206)
3.6 过渡成本	(207)
4 目标模式选择与当前问题的解决	(208)
4.1 开征社会保障税筹集社会保障资金	(208)
4.2 建立最低收入保护制度,对于所有居民提供最低收入 保障	(209)
4.3 建立个人保障资金账户和相应的管理信息系统	(209)
4.4 将隐性失业显性化,并为失业者提供保护	(209)
4.5 政府测算并负担转型成本,将个人的部分还以个人名下	(210)
4.6 保证劳动力的流动性	(210)
4.7 可以覆盖所有人群	(211)
4.8 目前所提供的受益水平保持在替代率为 70%左右的 水平	(211)
5 小结	(211)
第五章 中国社会保障制度改革的政策设计 席酉民.....	(213)
1 资金筹集详细方案及理论支持	(213)

1.1 开征社会保障税筹集社会保障资金	(213)
1.2 社会保障税制现有模式及改革建议	(215)
a. 降低其累退(递减)性	(215)
b. 转为一项累进性的工薪收入税	(215)
c. 工薪税和所得税一体化	(216)
d. 使用总财政预算基金	(216)
1.3 中国社会保障税制模式选择及其原因	(216)
1.4 中国社会保障税制设计	(217)
1.5 社会保障税的效应分析	(218)
a. 累退性与广泛性	(218)
b. 内在灵活性	(218)
c. 不可逃避性	(219)
d. 对劳动力供给的影响	(219)
e. 对个人和公共储蓄的影响	(220)
2 保障供给方案设计	(221)
2.1 养老保障供给的一般计算	(221)
2.2 对于上述公式的补充与修正	(223)
a. 提前退休与失业的保障供给区别	(223)
b. 社会保障受益的继承性问题	(224)
c. 无供款者与农民的保障问题	(224)
3 扩大社会保障覆盖范围的政策设计	(225)
3.1 扩大社会保障覆盖范围的必要性和可行性	(225)
a. 扩大社会保险覆盖范围的必要性	(226)
b. 扩大社会保险覆盖范围的可行性	(227)
3.2 扩大社会保障覆盖范围对经济系统的影响	(228)
3.3 扩大社会保障覆盖范围的政策建议	(231)
4 国有企业下岗职工基本生活保障资金来源的政策设计	(234)

目 录

4.1 国有企业职工下岗问题	(234)
4.2 国有企业下岗职工人数和下岗生活费的估算	(235)
a. 国有企业下岗职工人数估算	(235)
b. 国有企业下岗职工基本生活估算	(236)
4.3 国有企业下岗职工基本生活保障资金来源研究	(237)
5 社会保障机构的管理	(241)
5.1 国家和政府对社会保障机构的监督和管理	(241)
a. 政府对社会保障机构的管理	(242)
b. 政府对社会保障机构的监督	(243)
5.2 社会保障机构的内部管理	(243)
6 保障资金的运营和管理	(244)
7 小结	(245)

下篇 难点分析与实施建议

第六章 养老保险的平衡问题分析 李 珍 等	(249)
1 中国退休金制度基本情况	(249)
1.1 中国城镇老年人口基本情况	(249)
1.2 中国城镇退休金制度的基本情况	(249)
1.3“统账”制度的内容	(250)
1.4“统账”制度运行的现状及问题	(251)
2 养老保险财务平衡式分析	(252)
2.1 现收现付制度的平衡式分析	(252)
2.2 基金积累制度的平衡式因素分析	(253)
2.3 现收现付制度与基金积累制度的比较分析	(255)
2.4 影响“统账”制度收支平衡的变量分析	(256)
a. 外生变量	(256)
b. 内生变量	(257)

3 转制成本与“统账”制度的收支平衡关系	(258)
3.1 政府负担转制成本是“统账”制度平衡的前提条件	(258)
a. “统账”制度负担转制成本引起的问题	(258)
b. 政府负担转制成本是“统账”制度平衡的前提条件	(260)
3.2 转制成本的规模	(261)
3.3 政府偿债能力的分析	(263)
3.4 政府偿债方式的选择	(263)
4 工资总额与“统账”制度的收支平衡关系	(266)
4.1 工资总额——社会保险费基的特点	(266)
4.2 工资总额与“统账”的收支平衡关系	(268)
5 退休年龄与“统账”制度的收支平衡关系	(270)
5.1 退休年龄与“统账”制度的即期平衡	(270)
a. 中国的退休年龄政策	(270)
b. 退休年龄与赡养率	(272)
c. 退休年龄与“统账”制度的即期平衡	(273)
5.2 退休年龄与“统账”制度的长期平衡	(274)
a. 低龄退休与自我负担系统	(274)
b. 低龄退休与“统账”制度未来收支平衡	(274)
5.3 退休年龄与就业的关系	(275)
6 基金管理 with “统账”制度的平衡关系	(278)
6.1 社会保险基金与社会保险制度收支平衡	(278)
6.2 中国社会保障基金管理 with “统账”制度的收支平衡	(279)
a. 中国社会保险基金管理制度的现状及问题	(279)
b. 低基金收益率是“统账”制度收支平衡困难的重要原因	(280)
6.3 对基金投资政策应有的认识	(282)
a. 多元投资模式是基金安全的保障	(282)