

*Social Security
Reform in China*

主编 徐滇庆
尹尊声
郑玉歆

中国 社会 保障 体制 改革

'98 中国社会保障国际研讨会论文集选



经济科学出版社
Economic Science Press

中国社会保障 体制改革

'98 中国社会保障国际
研讨会论文选

主 编

徐滇庆 尹尊声 郑玉歆

经济科学出版社

责任编辑：王蜀伟
责任校对：孙 昉
版式设计：周国强
技术编辑：王世伟

中国社会保障体制改革

'98 中国社会保障国际研讨会论文选

主编 徐滇庆 尹尊声 郑玉歆

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京印刷一厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

*

850×1168 毫米 32 开 25.75 印张 650000 字

1999 年 4 月第一版 1999 年 4 月第一次印刷

印数：0001-3500 册

ISBN 7-5058-1689-6/F · 1195 定价：35.00 元

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保障体制改革: '98 中国社会保障国际研讨会论文选/徐滇庆等主编. —北京: 经济科学出版社, 1999. 4

ISBN 7-5058-1689-6

I. 中… II. 徐… III. 社会保障-体制改革-中国-文集
IV. D632-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 07555 号

序

中国留美经济学会聚集了中国留学北美的中青年经济学家，其中一些在中外都享有声誉或崭露头角，在理论界和社会上都颇有影响。这是一个十分有活力的海外学术团体。他们“洋装虽然穿在身，还是一颗中国心”，一直关心着祖国的社会主义改革和建设。许多年来一直与国内有关部门合作举办中国经济体制改革热点难点问题的研讨会，赤子之心，知识报国，令人感动。1998年在北京举行了“中国社会保障体系国际研讨会”。与会者十分踊跃，不仅有国内学者，留美学者，还有由留美学者邀请的世界著名的研究社会保障体系的专家。会议十分成功，本书就是这次会议的学术成果。我相信，它对我国社会保障体系的改革与建立一定会起到十分积极的作用。

社会保障问题在中国经济体制改革和社会发展中占有相当重要的地位，也是一个难点。至少有原因如下：

首先，中国经济体制改革的关键是搞活国有企业，让国有企业的独立法人地位参加市场经济的竞争。市场经济铁的规律是优胜劣汰，这也正是它的优越性和生命力之所在。于是必然出现下岗和失业的问题。这就急迫需要一个有效的社会保障体系与之配套，否则会导致社会不稳定，从而影响到整个改革的推进。社会

动荡，什么事也干不成，中国将再次失去这次难得的发展机遇。

其次，社会保障是社会主义制度的本质特征，它体现了人权人道和人的解放的要求。在资本主义国家实行社会保障，是无产阶级斗争和社会主义国家实践压力的结果。因此，社会主义理应在社会保障方面做得更好，50年代建立的计划经济体制下国家统包的社会保障制度曾使中国人民引以自豪。但是随着历史的发展，计划经济体制束缚了生产力的发展，国家统包的社会保障也日益成为国力难以支持的沉重负担。结果，发达资本主义国家发达的社会保障，反过来成为对社会主义的巨大挑战与压力。从党的十一届三中全会开端的社会主义改革，经济体制从计划经济向市场经济转轨，社会保障体制也不能不从根本上转轨。从某种意义上讲，从旧改新比从无到有还更加困难。改革需要支付一定的代价，而人民群众的既得利益又是不能侵犯的，这是中国面临一系列两难问题中最敏感的问题之一。

再次，中国是一个有12亿人口的大国，举世无双。因此，中国虽不是一个超级大国，却是地地道道的超级社会。从而，她的社会保障的任务特别突出和复杂，也是举世无双的。姑不论如此庞大基数下社会保障的本身，在这庞大基数下每年净增加人口1600万，精神病患者1500万，弱智者1000万，残疾人5000万，社会保障的困难就可见一斑了。为了减少人口压力，实行一个家庭一个孩子的计划生育国策，其负面影响之一就是给社会保障带来新的压力。还应该特别指出的，西方发达国家的发展历史表明：在完成国家现代化之后，由于生活改善和医疗进步，出现人口老龄化，其间有一个相当长的时间差。但是，在中国，由于传统家庭和睦机制、传统中医的贡献以及社会主义初级医疗体系的优越性，中国人口老龄化超越国家现代化，提前来临了，这又使已经困难的社会保障添加了新的困难。

在以上情况下，如何在中国建立一个有效的社会保障体系，是一个重大而紧迫的课题。要借鉴外国的经验与教训，还必须从中

国的国情出发；既要有可以操作的措施，也要研究透社会保障的基本理论和机制。我的思考如下：

1. 必须严格区别社会福利和社会保障这两个概念。社会福利是人人共享的利益，如福利分房、房租补贴、妇女长期产假、职工休假疗养等等，它随着经济发展和社会进步可以逐渐增多和提高，但本质上毕竟是锦上添花。而社会保障是保障劳动者以及社会公民基本生活需求，它包括生活费、住房和一般医疗以及人权与人道的必要要求。否则社会劳动过程可能中断。所以，社会保障本质上是雪里送炭。

社会保障是现代社会紧迫的不可或缺的任务和要素。

2. 谁来承担社会保障：基本生活需求是个具有弹性的概念，是可以分层次的。至少可分最低基本需求和较好基本需求两类，因之承担者也是可以不同的。

最低基本需求必须由国家承担，全体公民人人享有。这不仅是对公民的义务，而且是增强国家权威与凝聚力的必要因素。

在最低基本需求基础上，为了使基本生活需求有所改善，则可以按自己的意愿与可能在全部或某方面需求上由个人承担。劳动者的劳动单位（如企业）也可以在这方面作出自己的贡献。较好基本需求可以通过各种社会保险推进。

3. 实现最低基本需求保障的基本原则。最低基本需求也不是一个绝对概念，如何确定它应遵循一些基本原则。

（1）最低基本需求保障应与国家经济发展水平相适应。超越了经济发展所能承担的能力，就是饮鸩止渴，是无法持久乃至会引起动乱的。经济发展总是波浪式前进的，因此应该重视研究最低基本需求保障与一系列经济指标的相关性。例如：

最低基本需求保障的增长率应永远低于国民收入和劳动生产率的增长程度。

最低基本需求保障应与通货膨胀同步增长；

社会公众的心理永远是既得利益不可侵犯，从而最低基本需

求保障具有“只可增不可减”的特有敏感性。因此，最低基本需求保障与经济发展指标之间应有一个安全系数，以确保在经济低谷时期，最低基本需求保障也不降低，至少不显著降低。

(2) 最低基本需求保障也要体现按劳分配原则。最低基本需求保障不能高于就业劳动者的最低收入水平，而且要保持一个相当的差距。否则将会误导社会的不劳而获倾向，滋长懒汉，破坏整个社会的发展和进步。

管理与法必须高度理性，容不得一丝感情因素。

道德与同情心可以也只应该通过慈善事业和行为去满足。

(3) 最低基本需求保障的资金应有独立部门和专业人员按市场规律运作。从社会讲，凡资金都必须有效运作，以便最大限度利用和配置社会资源；从最低基本需求保障讲，促进资金不断增值，也就保证了它有足够的安全系数。

4. 建立社会保障体系应充分考虑中国的国情，中国的社会保障体系必然也必须具有中国特色。

(1) 中国最低基本需求保障必须从当今中国实际能力出发，起点不应太高。从项目到水平都不能攀比西方发达国家。最低基本需求保障应是促进中国经济发展，而不能成为中国经济发展的羁绊。同时，随着经济发展应该相应逐步提高，这应列入国家经济发展计划，是计划不可分割的部分，也不应有随意性。

(2) 中国正处在从计划经济向市场经济转轨阶段。这将是一个相当长的历史时期。因此，社会保障也要反映转轨的要求。在原计划经济体制下国家统包社会保障，实质上是与当时实行低工资制相适应的。职工低工资，其余的剩余价值均上交国家统筹安排。因此，离退休职工、老职工的社会保障，国家必须继续统包到底，这才是公平合理的。这不仅是对这部分职工有效的社会保障，更是涉及国家信誉与权威的大事，不可掉以轻心。当然统包的方式可以研究，例如不再继续行政方式统包，而是折算成足够的资金运作。

(3) 中国是一个大国，由于历史原因地区发展十分不平衡，而且这种不平衡，还将长期存在。因此最低基本需求保障不应全国划一，最低基本需求保障权应下放给地方，由地方从各自实际情况确定。如果差距实在过大，中央可以适当补贴，但无论如何不应“一平二调”、“一刀切”，因为各地区的消费水平不一样，也不符合社会主义按劳分配原则。这是一种事实上的不平等，而消灭这种事实上的不平等，按照马克思的教导只能到共产主义社会才能解决。

(4) 中国社会保障制度要充分调动中国文化的有利因素。中华民族以家庭和睦和亲情深厚著称于世，在很大程度上包含着社会保障的多方面内容。这个几千年的优秀传统是中国社会保障的一大优势，不应轻易丢失，应该以某种形式得到发扬光大。至少在一个相当长的历史时期，与西方引进的各种社会保障方式并行不悖，这在社会主义初级阶段有可能取得比发达资本主义国家更好的效果。

以上各项意见，我本想在国际研讨会上参与讨论以求教大方。可是当时由于行政事务缠身未能如愿。承蒙本书主编徐滇庆、尹尊声、郑玉歆诸位教授邀我写序，趁此机会简要写下，以表示对与会专家学者和他们真知灼见的敬意。

刘 吉

1999年1月28日 五乐斋

前 言

一、建立和健全社会保障体系是深入推进中国经济改革的关键

中国的社会保障体系已经建立几十年了。这套保障体系不仅带有很明显的计划经济特征，而且社会覆盖面过小，保障功能欠缺，管理体制分散，缺乏完整的立法和统一管理办法。中国社会保障支出占国民生产总值的比重不仅低于发达国家，也大大低于俄国和东欧各国（1992 年仅为国民生产总值的 5.37%）。能够享受社会保障待遇的仅为全国总人口 34%。为了加快和深入进行中国的经济改革，完善社会保障体系已经成为当前急需解决的一项任务。

从可持续发展的动态观点来看，中国社会保障体制在养老，失业和医疗保障等方面都面临着严峻的挑战。

中国人口众多，随着人均寿命的延长，其老龄化速度很快。每年约有 258 万人加入老年队伍。1994 年底，中国 60 岁以上的老年人口已达 1.17 亿人，占全国总人口 9.76%。退休人员占就业人员的比例，1990 年为 14.83%，1994 年为 17.24%，2000 年将为 20.14%，2010 年将为 26.68%，2020 年将为 37.37%，到 2030 年时将达到 47.39%。如果按老办法计算的话，在 2030 年，筹集所

需的养老基金的“税率”就要超过工资总额的40%，远远超出国际公认的警戒线20%~25%。有的地方即使征收了很高的退休基金，仍然有可能发生保险支付危机。这种严重的扭曲就像“杀鸡取蛋”一样，必然妨碍生产发展，同时使得社会保障系统陷入困境。

失业保险系统是各项社会保障中建立得最晚，也是最薄弱的环节。1986年10月，在推行劳动合同制、试行企业破产法的同时建立了失业保险制度。可是，失业保险制度只在国有企业中实施，不覆盖其他非国有企业和单位。至今为止，失业保险的享受对象只限于规定得很窄的一些人员。

当前中国的经济结构与理论上的市场经济结构相距很远。在由计划经济走向市场经济的改革中必然要对宏观经济结构进行调整，因此将导致一部分劳动力从一些部门转移到另一些部门去。各部门的劳动力需求的变化总数可能高达2600万。这个数字远远大于当前社会保障体系的承受能力。在微观层次上，为了实现按照市场导向转换企业经营机制，优化资源配置，也必然会对企业劳动力的存量和增量进行合理调节，不可避免地会在短期内出现较大规模的失业。在过去几十年里，国有企业中积累了大量的富余人员，被普遍接受的数字为职工总数的1/3，即约3000万。如果为了提高劳动生产效率，放手让企业精简机构，或者让亏损企业破产，那么就会使严重的隐性失业问题明显化。目前在停工或半停工企业中的大量劳动力将被迫成为失业人员。显然，现有的社会保险杯水车薪，无济于事。由于缺乏足够的社会保障基金，为了维护社会稳定，无论是中央政府还是地方政府都不敢真正实行破产法，对亏损企业进行大规模的结构改组。薄弱的社会保险体系已经成为当前经济改革的一大障碍，越来越不能适应形势的要求。

当前，中国经济改革已经进入攻坚阶段。深入国有企业改革必然会释放出大量剩余劳动力，出现大量下岗人员。在亚洲金融

风暴的冲击下，中国的外部经济环境恶化，加剧了创造就业机会的困难。在这种形势下，能不能尽快建立和健全一套行之有效的社会保障制度，不仅是深入推进中国经济改革的一个关键问题，也是保证社会稳定的基本条件。

经济改革瓦解了计划经济体制下的公费医疗保健体制，亏损企业无法负担职工的医疗费用，小企业的医疗风险大大增加，医务部门出现过度追求利润的倾向，在医疗与保险管理部门之间矛盾重重。中国的医疗保健体制也到了一个非改不可的关键时刻。

无论是在发达国家还是在发展中国家，如何建立和发展社会保障体系都是一个重要的研究课题。中国政府一直非常重视社会保障体制的研究。近年来，国家各部委曾多次组织有关社会保障体制改革的研讨会，并且和世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构合作研究，取得了许多成果。但是，由于在中国建立社会保障体系的问题十分复杂，涉及到多方面的问题，研究的力度还不够；特别是由于缺乏总体协调机制，在各个部门的利益冲突情况下，出现了各自为政，“五龙治水”的混乱局面，成为进一步改革的障碍。因此，全面、深入地研究建立中国社会保障体系已经成为当前的燃眉之急。因此，完全有必要结合国内外的研究力量，超越部门利益，在较高的理论层次上展开研究，广泛借鉴国际经验，为建立适合中国国情的社会保障体系，明确改革思路和基本理论框架，提出具体办法和建议。

二、这次国际研讨会的主要特点

1. 高层次、高水平

在许多经济学老前辈和政府领导的大力支持下，中国留美经济学会和中国社会科学院于1998年6月23日到24日在北京联合主办了中国社会保障国际研讨会。会议协办单位有北京大学、清

华大学、国务院发展研究中心、国家体改委经济体制改革研究院、中国经济改革研究基金会等。在参加这次国际研讨会的 300 多人当中，汇集了许多来自全国各地研究社会保障的名家高手。中国社会科学院院长李铁映不仅参加了会议，并且向大会提交了论文。著名经济学家刘国光、周小川、吴敬琏等人分别就中国经济形势以及社会保障体制改革从不同角度作了精辟的分析。赴会的还有刘吉、李京文、黄范章、冯兰瑞、左学金、樊刚、林毅夫、张维迎、杨小凯、曹远征、郑功成等著名学者以及劳动社会保障部、卫生部、全国总工会、民政部等政府部门的负责官员。

社会保障体制研究不仅涉及到高深的经济学理论，也需要广泛借鉴世界各国和地区的经验。有 60 多位国际知名学者和社会保障问题专家从海外专程赴会。其中包括，美国经济学会主席、芝加哥大学的盖尔·约翰逊 (Gale Johnson)，美国国家经济研究院院长、哈佛大学的马丁·菲尔斯坦 (Martin Feldstein)，布鲁金斯研究院的亨利·艾隆 (Henry Aaron)，匹兹堡大学的麦萨拉格 (Carmelo Masa-lago)，加拿大多伦多大学的戈登 (Myron Gordon)，瑞士养老系统联邦委员会的维纳 (Nussbaum Werner)，加拿大西安大略大学的史泰丽 (Terry Sicular) 和布鲁魁斯特 (Ake Blomqvist)，英国伦敦经济学院的侯塞因 (Athar Hussian)，加拿大麦吉尔大学的塔克 (Tony Deutsch)，台湾“中央研究院”院士，前“中华经济研究院”院长于宗先，台湾“中央研究院”经济研究所所长胡胜正，新加坡国立大学亚洲研究所所长黄朝翰，香港科技大学经济管理学院院长郑国汉，经济研究中心主任雷鼎鸣等。

在中国留美经济学会会员王燕的组织下，世界银行派出了 6 位专家，其中有世界银行的首席经济学家詹姆斯 (Estelie James) 和普列斯科 (Nick Prescott)，迪万 (Ishac Diwan) 等。由于学会会员汤敏的促成，亚洲开发银行也派代表与会。

改革开放以来，数十万中国留学生走出了国门。经过十几年的淘汰与磨炼，在经济学研究领域涌现出了一批很有实力的学

者。在过去的14年内，中国留美经济学会成了凝聚海外中国经济学人的一个中心。为了筹办这次盛会，在海外的中国经济学人精锐尽出，提交了许多高质量的论文。参加这次会议的有学会前后11任会长：钱颖一、孙涤、张欣、田国强、易刚、海闻、徐滇庆、张春、方星海、尹尊声和当选会长陈百助。中国留美经济学会已经在中国举办过五次国际研讨会：1993年海南的中国市场经济理论与实践国际研讨会，1994年杭州的中国乡镇企业国际研讨会，1995年上海的中国国有企业改革国际研讨会，1996年广州的中国金融体制改革国际研讨会，1997年昆明的中国中西部差别与民营企业国际研讨会。在每次国际研讨会后都有专题论文集出版。在经过了5年实践之后，这次在北京召开的中国社会保障国际研讨会无论在规模上和学术水平上都达到了一个新的高度。与会者的强大阵容使得这次会议不仅具有国内也具有国际学术研究的最高水平。

2. 形式活泼，百家争鸣

这次研讨会会有二次大会报告；三个圆桌讨论会；二个专题讲演和16个专题研讨会。多种多样的形式为参加会议的人提供了畅所欲言、百家争鸣的机会。

众所周知，菲尔斯坦和艾隆分别是当前社会保障研究领域中的两大流派的代表人物。他们之间的争论对国际学术界和政界颇有影响。使我们喜出望外的是，这两位在国际学术舞台上争论不休却难得当面辩论的大师几乎同时接受了我们的邀请。他们在大会上发言之后又在圆桌讨论中再度交锋。他们的精彩辩论不仅为中国的学者们了解当前学术研究动向提供了全面的信息，其严肃求实的学风也为我们树立了榜样。

3. 眼界开阔，博采众长

与会者有来自世界银行、亚洲开发银行、美国、加拿大、英国、智利、新加坡和我国的香港、台湾学者。他们分别研究北美、拉丁美洲、亚洲、欧洲各国和地区的社会保障问题，并积累了丰

富的经验。许多人还亲自参加了某些国家的社会保障改革实践。在会议发表的论文中，专家们剖析了世界各国与地区在社会保障体制改革上的经验和教训。在这次研讨会上，许多学者都力图避免一般性介绍国外经验和对比研究，而是就中国社会保障体系的总体设计和具体问题深入探讨，做到有的放矢。特别强调从社会保障问题的横向关系（即与其他改革的互动关系）；纵向关系（即与可持续发展的关系）和可操作性三个方面提出一些可供进一步研究的课题。他们所提供的最新的第一手资料必将大大开阔中国学者专家的眼界，为中国改革提供很好的借鉴。

这次大会不仅是一次高水平的国际学术研讨会，也为具体制定和执行社会保障政策的中国政府官员提供了一个很好的与国际学者专家交流经验、互相了解、增进友谊的机会。

三、从全国的大系统出发，深入研究社会保障

在这次大会上，许多学者专家们研讨了适合中国国情的社会保障体系的基本框架，为解决当前实施中的一些难题献计献策。他们摆脱现存的各个部门的框框，超越具体业务部门的利益，从全国的大系统出发，强调国家的整体利益，统筹兼顾，研究全国统一的社会保障体系的实施条件与步骤。研讨会强调社会保障体制改革和金融、财税、医疗卫生等其他方面经济改革的关系，特别是强调和国有企业改革之间的互动关系。研讨会从长期可持续发展的目标出发，强调社会保障体系的动态特点，强调社会保障体系对发展生产力，建立充分竞争的市场环境的作用，促进经济稳定发展。许多论文都达到了很高的学术水平并且与实践相结合，对改革政策制定具有较高的参考价值。

会前我们于1997年6月以中国社会科学院与中国留美经济

学会的名义联合发出了征求论文启事，在国内外都引起了非常热烈的反响。我们总计收到了 100 多篇论文，不仅数量多，质量也很好。经过专家们认真的筛选，在会上宣读了 70 篇论文。本书进一步精选了其中 52 篇论文，分别编为六个部分。

本论文集的第一部分选用了 18 篇论文，从多个角度探讨了中国社会保障体制的选择问题。前 4 篇文章的作者都亲身参加了中国社会保障体制改革政策的制定过程。李铁映在担任国务委员和国家体改委主任期间具体负责社会保障体制改革的工作。因此可以从他的文章中比较详尽地了解中国社会保障体制改革的进程、制定各项社会保障政策的原则和现存的问题。吴敬琏是国内外知名的经济学家，他一针见血地指出现行的一些办法未必能够解决问题，为了取得社会保障体制的成功需要继续深入改革。周小川是国内少有的学者型官员。他和王林合作的关于社会保障的论文曾经获得中国经济学界最高的孙冶方奖。他的论文提出了社会保障制度的多维评价体系以及对当前改革的若干思考和建议。他提出的新老办法的过渡方案特别值得重视。刘国光是经济学界德高望重的前辈，他应邀在会上分析了中国当前宏观经济形势，为学者们的研究提供了背景材料。

在美国改革社会保障体制过程中，马丁·菲尔斯坦是推进民营化的旗手。当年他是里根总统的经济顾问，近年来他的社会保障理论对克林顿总统和负责社会保障改革的第一夫人希拉里颇有影响。他在动身来中国之前，花了不少时间了解中国社会保障改革情况。会议之后他又反复修改发言稿，提交了一篇很有份量的论文。通过这篇论文，我们不仅可以了解到他的学术观点，也可以体会到他对中国人民的友好感情。在经济学理论上，亨利·艾隆是马丁·菲尔斯坦的老对手，但是，在他的论文中也同样奉献出对中国改革的关注和热情。在当今世界上，社会保障体制改革中民营化已经成为主流，可是亨利·艾隆却坚持认为，由于世界各国情况千差万别，改革方式也必然不完全一样。他用严格的理

论模型证明了无论采取什么样的养老保障体制，都有相同的可能性来促进经济增长。他认为基金积累式的受益基准制在许多情况下比非基金积累式或供款基准制更适合于中国国情。从这两位经济学大师的争论中，我们可以深切地感到，没有一个现成的模式可以照搬照套于中国的社会保障体制改革。中国的改革任重而道远，不仅对中国的发展至关重要，对世界各国的社会保障体制改革也意义非凡。

郑功成和李绍光的文章表明，他们对中国社会保障体制具有非常透彻的了解。人称“曹破产”的曹思源强调了在企业破产之后失业工人的安置基金的筹集。江春泽、张文山和胡刚把研究的焦点集中在社会保障体制中现存的一些问题上。特别是张文山的文章分析了一个常常被人们忽视的问题——少数民族地区的社会保障问题，很值得政策制定者参考。

与国内作者相比，海外学者们的论文具有两个特色：理论架构比较完整，更多地进行国际比较。这与他们优良的学术背景，视野比较开阔的研究环境密切相关。田国强、张欣和尹尊声的论文从不同的角度来讨论社会保障体制的选择。蓝志勇探讨了中央和地方在社会保障体制中的不同作用。刘苟佳的文章为分析失业保障提供了一个非常有用的基础理论框架。李玲和许定波的文章则把社会伦理学与经济学结合在一起，研究了家庭养老与社会保障之间的关系。显然，国内和国外的作者们各有所长，如果两方面在今后的研究中进一步携手合作，一定能够充分发挥各自优势，相辅相成，迅速地推进中国社会保障改革的研究。

有人说，只要有钱，社会保障就没有问题。这话并不全对。如果没有一个正确的激励机制，花多少钱也不一定能够达到促进生产力发展，改善人民生活的最终目标。但是，这句话反过来说，的确是千真万确：没有钱，社会保障就是一句空话。建立和健全社会保障体制的一个最要害的问题就是资金从哪里来？在本书的第二部分选用了 11 篇论文，重点研究社会保障基金的筹集和管理。