

社会保障新论

潘强恩 马传景 王兆斌 著



红旗出版社

社 会 保 障 新 论

潘强恩 马传景 王兆斌 著

红 旗 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障新论/潘强恩, 马传景, 王兆斌著

- 北京: 红旗出版社, 2000.9

ISBN 7-5051-0508-6

I. 社…

II. ①潘… ②马… ③王…

III. 社会保障-研究

IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 45171 号

社 会 保 障 新 论

潘强恩 马传景 王兆斌 著

责任编辑: 杨柏榕

责任校对: 舒心 封面设计: 米衡宇

红旗出版社出版发行

联系电话: (010) 64037152 (010) 64037154

(邮政编码: 100727 北京市沙滩北街 2 号)

北京市鑫正大印刷厂印刷

2000 年 9 月北京第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 14

字数: 287 千 印数: 1-4000 册

ISBN 7-5051-0508-6 / F·26

定价: 19.80 元

引 论

经过改革开放以来 20 多年经济的迅速发展，中国若论经济活动总量，在世界上完全可以排在前几位。对比俄罗斯的情况，这的确令国人扬眉吐气。但是，若把中国的 GDP、DNR 用巨大的人口平均一下，则未免令人气短：中国在上仍然是比较贫困的国家之一。到经济发达国家尤其是像美国这样的国家看一看，亲身体验一下，这样的感受更加强烈。我们与经济发达国家的差距，比那些抽象的数字比较所显示的更大。所以，决不能因为中国人现在可以吃饱饭了，就忘乎所以，再变着法儿瞎折腾。不论在任何时候，出现任何特殊的情况，我们都必须把经济建设作为中心和头等大事，决不能有任何的动摇。否则，我们就要重新付出代价。一个健忘的民族是没有出息的，是不值得世界尊重的。谁如果这样做，就是对国家和人民的不负责任，就是对人民的犯罪。

说到中国的人口，就不能不提马寅初及其对他的人口理论的错误批判。因无知而造成的灾难，莫过于此。50 年代，经济学家马寅初任北京大学校长。这是一个真正的学者

与知识分子：只向真理低头。他有着斗牛士的勇敢，同时又是谦逊温良的忠厚长者，上了课堂就是逸兴湍飞的好教员。相传讲课讲到激动处，先生往往走下讲台，挥舞双臂，言词密集，口沫纷飞——坐在前排的学生说，听马寅初校长讲课，最好带着雨伞来。那时的大学校长同时也是最好的学者，不会因为当了官就放弃学术研究。马寅初先生在校务繁忙和授课之余，潜心研究人口问题，提出了他的人口理论。今天看来，马先生的“新人口论”并不是无懈可击，但其基本的思想，即中国应该控制人口的过快增长，无疑是正确的。可惜，在毛泽东同志看来，“人多热情高，干劲大”，越多越好。于是，当时在全国开展了对马寅初人口理论的批判。他的人口理论被称为“新马尔萨斯主义”，是反动的资产阶级人口理论，先生本人也受到了不公正的处理，在以后的政治运动中，身心受到严重摧残。马寅初与中国实际相符合的人口理论的科学价值没有得到认可，它对中国经济发展的重要意义没有被认识。新中国建国以后的近30年间实行了对生育放任不管甚至鼓励生育的人口政策，在和平的环境和人民生活水平得到一定提高的条件下，几十年间中国人口飞速增长，人口的再生产或者说劳动力的再生产与物质资料的再生产之间出现了严重的不协调，造成了人口过剩，使人口过多成为中国的一大难题。“批错一个人，多生四个亿”，劫难过后，经济学家不无沮丧地这样总结说。历史不是科学家做试验，错了可以重来，历史过程本身是不可逆的。所以历史上会有悲剧上演。

在中国和西方国家的神话中，有这样一类传奇人物。他

们或者得异人传授，或者靠苦练静修，练就了刀枪不入、金钢不坏之身。然而，穷毕生之力，他们身体上总还有一处关键部位与凡人一样，最易受攻击，不能真正做到功德圆满。而聪明的敌人也总是能找到他们致命的弱点，突然进行攻击，从而将他们治服。中国的人口问题，就是希腊英雄赫克托尔的咽喉。许多在其它国家行之有效的政策，许多看似合理的提高中国经济效率的措施，一些从经济学原理出发做出的美妙诱人的经济设想，遇到中国庞大的人口，都令人遗憾地行不通，肯定丢盔弃甲，败下阵来。过去几十年错误的人口政策造成的人口过快增长和人口的过剩，对中国经济的影响主要表现在三个方面：一是如上所述，由于人口过多，尽管20年来中国经济以世界上任何国家所不能比拟的速度高速增长，经济活动总量迅速扩大，社会财富迅速增长，但人均国民生产总值和人均国民收入依然在世界上处于落后地位，妨碍了国民生活水平的提高；二是由于社会生产的进行，不仅需要劳动力资源，而且需要生产资料，如资金、原材料、机器设备等。只有使生产资料与劳动力结合起来，才能实现现实的社会生产和社会经济活动。如果要实现社会扩大再生产，使社会经济不断发展，还必须不断增多的生产资料与劳动者相结合。中国人口过多，使得中国没有充足的生产资料供劳动者使用，在社会生产资源结合与配置上，不能按照社会经济活动内在需要的比例，实行劳动力与其它社会经济活动资源的结合，结果往往是同样数量的资金、设备，同样规模的社会经济活动，使用了更多的劳动力，这必然使中国经济的效率大大降低。在计划经济的条件下，中国经济是一个封闭

的体系，不与世界上其它国家竞争，企业之间也不存在市场竞争，因而这种由于劳动力配置过多而导致的低效率还可以容忍，虽然它导致的是整个国民经济运行的低效率。但是，当中国实行对外开放政策，参与国际市场上的竞争，当中国把追求经济效率作为重要的经济活动目标时，这种由于使用劳动力超过生产的实际需要而造成的效率低下，则使中国的经济竞争力降低，无法在国际市场上取得主动权，成为中国在世界经济一体化的环境下谋求经济更快发展的严重障碍；三是在人口过多的情况下，要保持人民生活水平的不断提高，在科学技术水平一定的前提下（事实上科学技术的重大发展不是每时每刻都在进行的，总是经过一段时间，才有重大突破），只有将更多的资源投入社会生产过程。而人类可以利用的资源毕竟是有限的，物质资源的过快消耗，将使人类的未来不堪设想，使我们的子孙后代失去生存的条件和基础，这与可持续发展的战略是相违背的。

人口的过快增长，造成了中国劳动力供给与劳动力需求之间的不平衡，即劳动力的供给明显大于社会生产对劳动力的实际需要。面对这样的情况，政府面临着两种选择：一是以效率优先，按生产的实际需要安排劳动就业，这样虽然可以保证生产的效率和效益，但却必然造成严重的失业问题，容易引起社会的不安定。二是首先考虑社会安定，而把效率和效益放在第二位。这样就必然采取不顾生产的实际需要，使就业人口超过实际需要，导致生产的效率和效益的下降。我们知道，作为政府，一般是把维护社会安定作为首要的政策目标，在保持社会安定的前提下，才考虑社会经济活动的

效率和效益。再加上过去我们一直把完全消灭失业，实现完全就业作为社会主义经济制度优越性的重要体现，所以，解放以后的一个相当长的时期内，我们选择了牺牲效率和效益，追求完全就业的政策。在实行改革开放政策之前，全民所有制经济在中国国民经济中占据了绝对优势地位，其它公有制经济和非公有制经济只占很小的比例。因此，全民所有制经济成了劳动力就业的主要渠道和出路，集体所有制经济和非国有制经济所吸收的就业人员微乎其微。据中国统计年鉴提供的数字，在1978年，全国职工总人数为9499万人，其中在全民所有制单位就业的职工人数为7451万人，占就业人口的78.5%，在城镇集体所有制单位就业的职工人数为2048万人，占职工人数的21.6%，其它所有制单位就业人数尚没有正式统计。直到1984年，据国家统计局的统计数字，非公有制单位的就业人数只有37万，占当年全部就业职工11890万人的0.3%（《中国统计摘要》，1989年卷第15页，中国统计出版社1989年5月第1版）。这样，受国家就业政策影响的实际上主要是国有企业。实行这样的就业政策的结果，就是国有企业职工人数大大超过生产经营的实际需要，出现了严重的人员过剩。据有的学者研究，在国有企业里，起码有三分之一的职工是多余的，把这三分之一的职工裁掉，完全不影响企业的正常生产经营。

在计划经济体制下，国有企业大量富余人员的存在对企业经济效益和生存发展的消极影响，还没有突出出来。因为那时全国就像一个大工厂，工厂不过是一个个车间，企业按照国家下达的计划进行生产，完成了生产计划指标就行了，

企业之间不存在竞争。虽然那时国营企业也要进行经济核算，讲究经济效益，提高效率，但是由于既没有外在压力，也没有内在动力，那时的企业不可能进行真正的经济核算。再加上中国与国际市场隔绝，国营企业与国外的企业之间也不存在竞争，企业人员过剩的问题就显得不那么突出，或者干脆不成其为问题。中国共产党十一届三中全会以后，我国逐步实行了改革开放政策，企业日益朝着成为真正的市场主体的方向转变，中国经济也日益溶入世界经济一体化的潮流，开始参与国际竞争，国内市场与国际市场连接起来，中国的国有企业在国内市场上直接面临着国外企业的强有力的竞争。这时，国有企业人浮于事的问题变得日益突出起来。尤其是进入 90 年代以来，面对国外企业和国内其它所有制企业的竞争，国有企业的经济效益状况日益恶化，许多国有企业的生产经营陷入严重的困境。人们逐渐认识到国有企业经济效益不理想，发展速度远远赶不上其它所有制企业，除了体制方面的原因以外，一个很重要的原因就是国有企业的职工人数大大超过了实际需要，使国有企业的工资成本大大高于其它所有制企业，同时这种人浮于事的状况，还影响了企业职工的生产积极性。因为人浮于事，一部分职工在企业实际上对于生产经营不发挥什么作用，但却可以拿到与生产一线工人，即从事主要生产经营活动的职工差不多的收入，所谓干多干少一个样，干与不干一个样。这当然会影响这部分职工的生产与工作积极性，也降低了企业的效益和效率。要使国有企业在竞争日益激烈的情况下保持一定的竞争力，使国有经济继续不断地发展，除了要进行经济体制改革，使国有企业建

立起一种灵活有效的机制，对企业形成一种改善经营，提高技术水平和产品质量，降低生产成本，更好地适应市场需求的压力，同时还必须解决国有企业人员严重过剩的问题。否则，国有企业就不可能在市场上与其它所有制企业处于同样的起点上，进行公平的竞争，国有企业的发展就成为问题。于是，国有企业多余职工的分流，减少多余人员就提到了日程上来。然而要解决国有企业人员过剩问题，必须首先建立起一种社会保障体系，使这些从国有企业暂时分离出去的职工在重新找到工作之前，基本生活要有保障，否则就会影响社会的稳定，改革和发展所需要的基本条件就不能保证，也就谈不上改革的深化，就谈不上中国经济的快速、持续、健康发展。

二

天有不测风云，人有旦夕祸福。人吃五谷杂粮，难免有病有灾。生老病死，乃不可抵御的自然规律。社会生产技术在不断改进提高，经济结构会不断变化调整，总会有一些劳动者因为不能适应新技术的要求而暂时失业。经济增长有一定周期，有时高度膨胀，对劳动力的需求迅速扩大；有时急剧萎缩，对劳动力的需要会急剧减少。这一切，都是劳动者自己无法把握和决定的，在劳动者一生中可能因为年老体弱、因为生病或因为工作中发生事故而失去劳动能力，因而不能工作获取劳动收入，使自己和家庭成员的生活失去收入来源；

也可能由于种种原因，如经济萧条、经济结构转换、个人跟不上生产技术的发展而暂时失业，同样失去收入来源，靠自己的力量无法维持生活。为了使劳动者在发生上述情况时能够维持正常的生活，保证社会经济活动有一个稳定的、正常的秩序，社会就必须建立一种保障制度，保证意外情况发生以及劳动者丧失工作能力时仍然能够得到起码的生活费用。

中华人民共和国成立后，中国就着手建立社会保障制度。“文化大革命”前，职工医疗、工伤、养老保险费用由企业交纳，由工会组织负责统一管理、使用。在“文化大革命”中，废除了上述做法，改由职工所在企业负担职工全部社会保障费用，形成了今天成为改革对象的、福利型的、由国有企业负责的、大多数社会保障项目对每个职工保障程度毫无区别的、“从摇篮到墓地”的社会保障制度。这样的社会保障制度，使得国有企业成为一个微型社会，既要支付现有职工的工资、奖金，还要养活离退休职工；既要进行生产经营，又要保证职工生活需要。许多企业医院、学校、幼儿园、洗澡堂、食堂等服务设施应有尽有。有的人说，中国的国有企业，除了没有火葬场，什么生活服务设施都有。在这样的社会保障制度下，国有企业根本无法成为独立的市场主体和竞争主体，参与激烈的市场竞争，无法通过竞争实现国有经济的壮大与发展。因为，企业承担全部社会保障费用，对于企业来说负担过于沉重。现在一般的国有企业两个在职职工要负担一个退休职工的生活，有的企业甚至一个在职职工要负责养活一个退休职工。而乡镇企业、个体私营企业以及“三资”企业则基本上没有这样的负担。职工医疗费用完全由企业负

担，另外还要负责解决职工的住房及生活服务、子女入托、上学、就业等，使企业盈利的一大部分不能用于企业的发展，如技术改造，设备更新，产品开发，市场开拓，使得国有企业失去了竞争力和发展的后劲。职工社会保障完全由企业负担，企业的管理者无法集中精力搞好企业的管理和经营，而必须花费很大精力考虑如何解决职工的生活、养老、医疗等生活问题。在竞争激烈的现代市场经济环境中，企业家集中全部精力尚不能保证有效地应付市场的变化与挑战，由于社会保障制度的不合理使企业家精力的严重分散，事实上已经成为国有企业生产经营困难的一个重要原因。

总而言之，要搞好、搞活国有经济，使国有经济不断发展，要对国有企业进行改革，使之成为独立的市场主体，能够与国外企业、国内的乡镇企业、个体私营企业、“三资”企业进行公平竞争，都必须改革现行社会保障制度，减轻国有企业的负担。

三

由以上分析可以看出，要深化国有企业改革，在国有企业中建立现代企业制度，使国有企业成为真正的市场主体，能够公平地参与市场竞争，在竞争中获得生存与发展，建立合理的、健全的社会保障制度是必不可少的前提条件。经过十几年经济体制改革尤其是国有企业改革的实践，这一点已经成为人们的共识。

从1995年党的十四届三中全会提出要建立现代企业制度，同时要进行包括建立现代社会保障制度等配套改革以来，我国围绕建立与市场经济体制相适应的社会保障制度进行了探索。人们发现，认识到进行社会保障制度改革和建立现代社会保障制度的必要性，明确了社会保障制度改革的目标，问题还没有完结。还必须找到建立现代社会保障制度的途径和方法。概括说来，我国在建立现代社会保障制度的过程中所遇到的困难主要有以下两个方面。

一是建立新型社会保障制度所需要的资金从哪里来。要改变由国有企业负担职工的全部养老费用、医疗费用、工伤、生育、住房、失业保险费用的状况，改由企业、个人、社会共同负担，需要首先筹集一笔资金。按照目前的改革思路，形成社会保障基金，要求国有企业、职工个人和国家分别拿出一笔钱。但是，目前的实际情况是，相当一批国有企业生产经营存在着严重困难，有的企业存在着严重的亏损，连工人的工资都不能正常发放，职工的医疗费用也没有能力报销，退休工人的退休金有的企业也无法按时发放。让这些企业一下子拿出一大笔钱，建立社会保障基金，不是他们不愿意拿，即使想拿也是心有余而力不足。从职工这方面看。由于许多国有企业生产经营状况困难，工人连正常工资都拿不到，每月只能领到工资的一部分，维持日常生活都感觉困难，更加严重的是有的企业虽然职工还没有下岗，实际上已经没有事情可做，因而实际等于失业，基本上断绝了收入来源，哪里还有能力交纳社会保障费用？再说政府。改革开放以来，虽然我国财政收入在增加，但是财政支出也在以更快的速度增

加，用钱的地方是越来越多了，再拿出一大笔钱来搞社会保障制度改革也不是没有困难。要进行社会保障制度改革，在社会保障基金的筹集上，必须另辟新的路径，采取新的思路和新的办法，搞改革就需要采取改革的思维方式，去解决问题，解决矛盾。

二是社会保障基金如何管理和运用，即如何建立合理、高效的社会保障管理体制。在这方面，我们的经验更不足，存在的问题更多。比如，社会保障基金在多大的范围内统筹使用，是在全国范围内统筹使用，还是在县一级统筹使用，或者是在省一级、地市一级统筹使用，还需要根据我国的实际情况，通过实践逐渐摸索；再比如，有关社会保障制度的法律法规是由某一部门统一制定，还是由不同部门共同制定，是由中央政府制定全国统一的社会保障条例，还是由地方政府分别制定各自的社会保障条例，或者在中央政府制定大的原则的前提下，地方政府和部门再制订实施细则？还有，社会保障基金如何管理运用？等等。这些问题，都需要我们借鉴国外的经验，结合我国的实际情况，做出妥善的制度安排，找出合理的解决办法。

四

尽管经过 20 多年的改革，非国有经济包括城镇集体、私营经济和“三资”企业获得了巨大发展，中国经济已经不是国有经济的一统天下，国有经济在国民经济中所占的比重已

经大大下降，但是国有经济仍然控制着中国的国民经济命脉，仍然掌握着最先进的技术，拥有最先进的机器设备，技术力量仍然最雄厚，工人的技术和文化素质仍然是最高的。国有经济在中国经济中依然具有举足轻重的地位和作用。因此国有经济的改革与发展是当代中国的一个最重要的经济问题，所有关心中国经济改革与发展的人们对这个问题都不能置若罔闻。

出于经济理论研究者的责任感，在过去几年的研究中，我们围绕国有经济的改革与发展，进行了探索，对影响国有经济发展的一些因素和重要方面进行了研究，形成了我们的看法，并出版了几本著作。比如我们研究了相对于国有经济改革，非国有经济改革来得更加迅速和彻底，难度也小得多，发展速度远远快于国有经济的根本原因，探讨了非国有经济改革与发展对国有经济改革和发展的影响，出版了《体外成长论》（中国城市出版社，1996年1月第1版）。我们针对国有企业生产经营状况不理想，许多国有企业严重亏损的情况，对造成这种状况的因素进行了全面考察，分析了这些因素形成的原因，提出我们的对策和思路，出版了《体内发展论》（红旗出版社，1997年1月第1版）。因为结构因素已经成为除了体制以外，影响中国经济尤其是国有经济发展的最重要的因素，能否成功地调整和优化中国的经济结构，已经成为中国经济能否继续健康、高速发展的关键，我们重点对经济结构与经济增长的关系进行了理论和实践的考察，提出了优化和调整各种经济结构的看法和基本思路，出版了《经济结构与经济增长》（经济科学出版社，1998年8月第1版）。我们认为，从目

前的情况来看，能否尽快地建立起合理、健全的社会保障制度，关系到国有经济的改革能否成功，关系到国有企业能否真正成为独立的市场主体，在竞争中不断发展壮大，因此近期以来我们把研究的重点转向社会保障制度，构思了关于这个问题的研究思路，准备在目前国内外对这个问题已有的研究成果的基础上，结合这几年实践中出现的新情况，进行进一步的深入研究，写出一本关于社会保障制度改革的著作。这本书大体要包括的内容有：首先，我们要考察一下社会保障制度的产生、发展、作用和国外的不同做法，给出一个关于社会保障制度的一般理论轮廓；其次，我们要从经济发展和国有经济改革的角度指出中国社会保障制度改革的必然性；接着，我们要重点研究如何解决中国在建立社会保障制度过程中遇到的几个主要的问题，如钱从哪里来，改革的原则和步骤，社会保障管理体制的改革，社会保障基金的管理和运用，等等。在研究过程中，我们准备贯彻这样一个重要的观点：用社会保障制度的成本—收益分析方法，说明建立社会保障制度的必然性，分析现行的社会保障制度，说明改革当前社会保障制度的客观基础。我们力图在现有研究成果的基础上推陈出新，提出更加符合实际的、更加切实可行的改革思路，避免人云亦云。

“请君莫奏前朝曲，听唱新翻杨柳枝”。至于这本书是否会对关心这个问题的读者有所帮助，还请读者耐心地读下去。

目 录

引 论	(1)
第一章 社会保障概述	(1)
第一节 社会保障的概念、性质及特征	(1)
第二节 社会保障制度的形成与发展	(5)
第三节 社会保障的功能与作用	(21)
第四节 社会保障的内容	(27)
第二章 比较研究：几种具有代表性的现代社会	
保障制度	(43)
第一节 美国的社会保障制度	(43)
第二节 瑞典的社会保障制度	(57)
第三节 德国的社会保障制度	(62)
第四节 日本的社会保障制度	(72)
第五节 新加坡的公积金制度	(80)
第三章 现代社会保障与现代社会经济发展	(85)
第一节 建立现代社会保障制度是社会化的	
大生产发展的必然要求	(85)