

中国社会保障研究报告系列之一

中国社会保障 制度变迁与评估

HONGGUO SHEHUI
BAOZHANG ZHIDU
BIANQIAN YU PINGGU

郑功成 等著

 中国人民大学出版社

中国社会保障研究报告系列之一

D622.1
Z 464

中国社会保障 制度变迁与评估

Z HONGGUO SHEHUI
BAOZHANGZHIDU
BIANQIAN YU PINGGU

郑功成 等著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保障制度变迁与评估/郑功成等著.
北京:中国人民大学出版社,2002
(中国社会保障研究系列报告)

ISBN 7-300-04455-7/F·1354

I. 中…

II. 郑…

III. 社会保障-福利制度-研究-中国

IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 093397 号

中国社会保障研究报告系列之一

中国社会保障制度变迁与评估

郑功成 等著

出版发行:中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部:62515351 门市部:62514148

总编室:62511242 出版部:62511239

本社网址:www.crup.com.cn

人大教研网:www.ttrnet.com

经 销:新华书店

印 刷:涿州市星河印刷厂

开本:787×1092 毫米 1/16 印张:35.75 插页 2

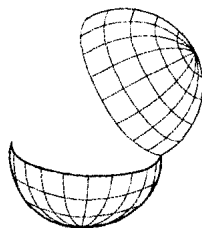
2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷

字数:678 000

定价:66.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

出版说明



中国社会保障制度改革，是在中国经济体制变革与社会结构转型以及经济全球化的背景下进行的一场攸关国计民生的革命，它不仅引起了中国举国上下的关注，而且吸引了整个世界的目光。

中国社会保障制度改革特殊性，在于中国国情的特殊性与所处时代的特殊性，以及这种制度自身的特殊性。一方面，中国是处于发展中的大国，人口众多，城乡差距与地区发展差距极大，有着自己悠久的历史文化与民族传统，并且在共产党领导下奉行社会主义，中国现阶段的发展是通过由计划经济走向市场经济，由游离于国际经济主流体系之外到积极、主动地融入国际经济主流体系等途径来实现的，它不仅带来了经济结构的巨大变化，同时也带来了社会结构的深刻变化，中国的现阶段就是一个全面变革、全面发展的时代，这种特殊的国情与特殊的时代背景，决定了中国的社会保障制度改革所处的环境与其他国家存在着显著的差异性；另一方面，中国社会保障制度改革既不是在一张白纸上写字，也不是对原有社会保障制度安排进行小修小补，而是在过去已经确立并实施数十年之久、惠及亿万国民的一整套社会保障政策的基础上，适应这种制度所依托的经济基础与组织结构的重大变化而进行的全面改革，是一场对原有制度安排的颠覆性革命，迄今为止，类似于中国社会保障制度改革这样深刻而全面的变革，整个世界还找不出第二个国家或地区。因此，中国的社会保障制度改革以及新型社会保障制度在中国的确立与发展，便具有了独特价值和世界意义。

“没有社会的安定，就没有社会的发展；而没有社会保障，就没有社会的安定”。这句国际劳工组织的名言，客观上描述了社会保障在当代社会发展进程中的重要作用。中国已经进入了一个新的时代，这就是建设全面小康社会并逐步向共同富裕社会迈进的时代，同时也是一个追求财富增长和促进整个社会和谐、健康发展并重的时代，这样一个时代的发展绝对离不开一个健全的社会保障制度的维系。因此，中国的社会保障事业是一项长久的事业，现阶段的改革便是在构筑促进这一事业持续发展的制度基础。

鉴于中国社会保障问题的特殊价值及其对中国发展的重要性，我们一直计划着对这一制度的变革与发展进行持续的、系统的研究，以便为关心中国社会保障事业的国内外人士及政策层面提供有价值的研究成果。经过多年的社会保障理论与政策研究积淀，冠以“中国社会保障研究报告”之名的系列研究活动，终于在2000年初正式启动。从2000年至2002年间，这一研究活动的有关内容先后被列为国家劳动和社会保障部重点项目、国家社会科学基金十五规划重点项目、国家计划生育委员会重点项目、北京市社会科学基金十五规划重点项目等的资助范围；同时，中国人民大学在实施国家211工程二期重点建设规划时，亦将我主持的“中国社会保障制度创新与发展研究”列入重点支持的对象。这些支持已经为这一系列研究活动的持续开展创造了有利的条件。

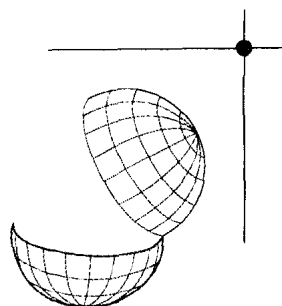
《中国社会保障制度变迁与评估》是这一系列研究的第一部研究报告，第二部研究报告是《中国社会保障体系建设与完善》，还有第三部、第四部、第五部，等等，经过若干年的努力，相信会越来越显现出这一系列研究及其成果的价值。

我们期待着这一研究及其成果能够为需要了解中国社会保障的国内外人士提供有价值的参考资料，同时也能够为主导中国社会保障事业的政府决策机构与管理部门提供有价值的理论背景与决策依据，为中国的社会保障事业的持续、健康发展以及整个社会的和谐、健康发展做出应有的贡献。

郑功成

2002年10月28日

前言



社会保障从农牧社会的官办、民办、宗教慈善事业，发展到工业社会的正式制度安排，从统治者的恩赐发展到国民的一项基本权益，走过的可谓是一条从慈悲到公平、正义之路。

各国社会保障制度自建立以后，均不同程度地经历了在发展中变革和在变革中发展的历程。在各国社会保障制度的发展变迁中，制度自身的不足虽然也是制度变革的基本致因，但时代及构成时代的社会、经济、政治等诸要素的发展变化往往成为导致社会保障制度发生重大变革的客观因素，并且通常是决定性因素，而人的价值取向与对制度的主观评判亦对制度变革产生直接的影响，中国的社会保障制度也大体如此。

我们选择这样一个题目并集中七位长期从事这一领域研究的理论工作者，为此花费两年多的时间来集中探讨，正是因为新中国社会保障制度 50 多年的变迁有着与其他国家不同的经历，且目前仍然处于整体转型与政策选择阶段，确实需要对这一制度的变迁进行较全面的总结与评估。我们相信，对中国社会保障制度变迁的历史回顾与客观评估，一定会给这一制度的未来发展提供一些启示，而对未来发展的理论探索则可以为这一制度的改革与发展提供一些科学的背景，这正是此项研究的价值所在。

作为项目主持人，我要感谢四位学术顾问。雷洁琼先生以 90 多岁的高龄仍然在关注着中国社会保障事业，我不仅从她的论著中读到了许多有启迪的思想，而且在数次单独面晤中聆听到很多有教益的东西，如经济发展的最终

目标是社会发展,在发展进程中应当努力保持和实现经济社会的协调发展,以及政府需要承担起社会保障责任,乃至中国慈善事业的发展问题,等等。于光远先生是我非常尊敬的师长,他虽然与我直接讨论社会保障问题的时间不多,但也不止一次地谈到福利国家的性质和社会保障制度的社会主义因素问题,尤其是教给我的治学方法及对时代的分析判断使我在主持本项研究中直接受益。周永新教授是长期研究社会保障政策的大家,他对本项目不仅提供了直接的资源支持,而且专门贡献了自己对一些问题的精辟见解。赵履宽教授是中国劳动经济学科的主要开拓者,他一直支持着我们的研究工作,他对劳动体制、分配体制的看法和他的自然秩序高于人为秩序的理论,均给了我们许多有益的启示。

作为项目主持人,我要感谢直接参与项目研究与本书著作的各位专家。在本书作者中,唐钧先生是长期研究中国贫困问题与济贫政策的重要专家,他曾经任职于民政部社会福利与社会进步研究所,现任中国社会科学院社会学所社会政策研究中心副主任;王延中研究员对社会保障很有研究,他既是中国社会科学院工业经济所年轻的研究员,也是中国社会科学院科研局的副局长;孙树菡教授长期从事职业安全卫生和工伤保险研究,同时亦研究着中国的医疗保险政策问题;罗桂芬副教授是长期从事社会政策研究的专家,她对失业保险的专题研究,展示了很强的洞察力与判断力;潘锦棠教授是知名的女性福利保障问题研究专家,他对社会保障制度中的性别问题的研究,一直为这一领域所重视;许飞琼副教授亦长期从事保险学与社会保障方面的理论研究与教学工作,她对中国社会保障历史文献的梳理和对相关数据资料的整理,是一项需要特别细致的工作,构成了本书中极为重要的内容。

还应当感谢国家社会科学基金对包括本书内容在内的中国社会保障制度改革研究的重点支持,感谢国家劳动和社会保障部等中央部委对本项研究的重点支持,感谢国家劳动和社会保障部刘永富副部长、中国人民大学劳动人事学院曾湘泉院长等对本项研究的支持和帮助;感谢中国人民大学出版社对本书出版的大力支持。

本书只是中国社会保障研究报告系列的第一部,是我们开展这样一项可持续研究工作的开端。我们期待着各界的批评指正。

郑功成

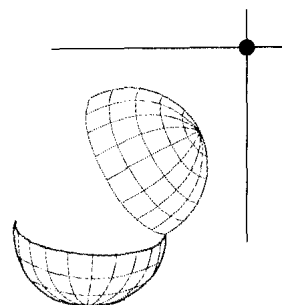
2002年10月28日

以历史的眼光来总结中国社会保障的发展进程，以客观的态度来评估中国社会保障的制度变革，以理性的思维来促进中国社会保障的持续发展。

本书以新中国社会保障制度为研究对象，首次从历史纵深与政策评估的角度，对中国以往50年来社会保障制度的变迁与近20年的改革进行了系统的总结与评论，同时根据中国现阶段的形势与发展趋势提出了自己的发展建议。全书由中国社会保障制度总体的变迁与评估和养老保险、医疗保险、失业保险、农村社会保障、社会救助、社会福利、女性社会保障制度的变迁与评估，以及中国社会保障制度50多年来的重大事件索引、历史数据资料整理等组成。书中对中国社会保障制度的演变阐述准确、周到，引用的法规政策资料丰富，具有权威性，对制度变革成败得失的评估客观、公正，不仅具有很高的理论学术价值，而且具有很高的历史价值与资料价值，是一部历史性的、全景式的中国社会保障制度变迁、评估与发展研究的著作。

郑功成，中国人民大学劳动人事学院教授、博士生导师。自1985年以来一直从事社会保障及相关领域研究。曾多次主持国家及部委省市重点科研项目，著有《中国社会保障论》、《论中国特色的社会保障道路》、《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》、《灾害经济学》、《中国救灾保险通论》、《中国灾情论》等多种有影响的学术著作，获得过多届中国图书奖及多种学术论著奖。现兼任劳动和社会保障部咨询委员、中国社会保险学会副会长、中国劳动学会劳动科学教学分会副会长、中华慈善总会常务理事、全军军人保险委员会立法顾问、教育部高校教学指导委员会委员等，是有突出贡献的中青年专家和国务院政府特殊津贴获得者。

目 录



第 1 篇	中国社会保障：制度变迁、评估与发展	(1)
	1. 中国社会保障制度的变迁	(2)
	1.1 引言	(2)
	1.2 国家—单位保障制的形成与发展	(3)
	1.3 国家—单位保障制的框架与特色	(9)
	1.4 转型时期的制度变革：国家—社会保障制的基本确立	(12)
	1.5 结语	(15)
	2. 对制度变迁的客观评估	(16)
	2.1 评估的主要指标	(16)
	2.2 对国家—单位保障制的评估	(18)
	2.3 对转型时期社会保障改革过程的评估	(22)
	2.4 对国家—社会保障制的评估	(31)
	2.5 对社会保障改革的评估结论	(37)
	3. 社会保障制度发展建议	(38)
	3.1 关于形势与目标	(38)
	3.2 关于宏观政策取向	(40)
	3.3 关于养老保险	(46)

	3.4 关于医疗保险	(51)
	3.5 关于失业保险	(54)
	3.6 关于工伤保险	(56)
	3.7 关于最低生活保障	(59)
	3.8 关于社会福利	(61)
	3.9 关于补充性社会保障	(65)
	3.10 关于农村社会保障	(71)
第2篇	中国养老保险制度变迁与评估	(77)
	1. 引言	(77)
	2. 传统养老保险制度的发展与评估	(78)
	2.1 传统养老保险制度的发展脉络	(78)
	2.2 传统退休养老制度的一些特征	(83)
	2.3 对传统退休养老制度的评估	(84)
	2.4 结语	(86)
	3. 制度变革：向统账结合型养老保险制度迈进	(87)
	3.1 制度变革的背景	(87)
	3.2 制度变革的历程：关键事件与制度建构	(88)
	3.3 相关因素分析	(91)
	3.4 结语	(94)
	4. 对养老保险制度改革的评估	(95)
	4.1 改革取得的成就	(95)
	4.2 改革中的主要问题	(100)
	4.3 总体结论	(105)
	5. 中国养老保险制度的未来发展	(106)
	5.1 发展目标的设定	(106)
	5.2 宏观政策取向	(110)
	5.3 若干政策建议	(113)
第3篇	中国职工医疗保障制度变迁与评估	(119)
	1. 公费医疗与劳保医疗的建立与发展	(120)
	1.1 公费医疗与劳保医疗制度的建立	(120)
	1.2 “文化大革命”期间的制度变迁	(126)
	1.3 “文化大革命”结束后的制度修补	(127)
	2. 城镇职工医疗保险制度的改革探索	(129)
	2.1 公费医疗与劳保医疗制度存在的问题	(129)

	2.2 20 世纪 80 年代初期：单位自发改革探索	(130)
	2.3 20 世纪 80 年代中后期：地方政府改革探索	(131)
	2.4 80 年代后期至 90 年代初期：中央政府主导下的 改革试点	(131)
	2.5 政策评估	(138)
	3. 由公费医疗和劳保医疗向医疗社会保险转型	(139)
	3.1 统账结合模式的试验	(139)
	3.2 新的医疗保险制度的推进	(144)
	4. 新型医疗保险制度的完善：发展建议	(148)
	4.1 完善制度的先决条件：医疗保险立法	(148)
	4.2 制度完善的重要目标：规范各方行为	(149)
	4.3 制度完善的重点：筹资与基金管理	(153)
	4.4 制度完善的必要配套	(155)
第 4 篇	中国失业保险制度变迁与评估	(160)
	1. 中国失业保险制度的发展轨迹及其背景	(161)
	1.1 失业保险制度的初创	(161)
	1.2 失业保险制度的改进	(164)
	1.3 失业保险制度的完善	(166)
	1.4 国有企业下岗职工基本生活保障——特殊的失业 保障形式	(168)
	1.5 结语	(170)
	2. 失业保险制度运行效果评估	(171)
	2.1 制度对于需求的反应速度和反应能力	(171)
	2.2 制度的投入	(173)
	2.3 保障需求的满足度	(175)
	2.4 资源分配的公平/公正性	(178)
	2.5 结语	(180)
	3. 失业保障理论与实践若干问题的分析与讨论	(180)
	3.1 全球失业保障制度发展	(180)
	3.2 失业保险制度的理论基础：经济学视角和社会政 策视角	(182)
	3.3 转型中的中国失业保障——若干现实问题的理论 讨论	(184)
	3.4 保险基金能力：规模和筹集方式的调整及其现实 可能性	(188)

	3.5 转型期间失业保险覆盖面问题	(189)
	4. 对失业保险制度建设的政策建议	(192)
	4.1 制度目标的再定向	(192)
	4.2 失业保险功能的再界定	(195)
	4.3 受益人群的再确认	(197)
	4.4 管理机制的再完善	(199)
第5篇	中国社会救助制度变迁与评估	(204)
	1. 社会救助的概念与框架	(204)
	1.1 社会救助制度的界定及作用	(204)
	1.2 社会救助的历史演进	(206)
	2. 中国传统的社会救济制度	(209)
	2.1 中国古代的济贫思想和实践	(209)
	2.2 中国传统社会救济制度的形成和发展	(211)
	3. 社会救助制度改革	(214)
	3.1 社会救助制度改革的背景	(214)
	3.2 社会救助制度改革的基本情况	(219)
	4. 现行制度的不足之处	(229)
	4.1 制度的实际覆盖范围仍然有限	(229)
	4.2 传统救济思想影响仍然强大	(230)
	4.3 各级财政分担比例极不合理	(231)
	4.4 最低生活保障对象生活仍有困难	(231)
	5. 政策建议	(233)
	5.1 关于救助标准	(234)
	5.2 关于经费来源	(234)
	5.3 关于管理体制	(235)
	5.4 关于框架调整	(235)
	5.5 关于职业培训	(236)
	5.6 关于城市扶贫	(237)
	5.7 关于慈善活动	(237)
第6篇	中国农村社会保障制度变迁与评估	(239)
	1. 农村社会保障制度的发展历程	(239)
	1.1 农村社会保障制度的背景分析	(239)
	1.2 计划经济时期的农村社会保障制度	(240)
	1.3 改革以来农村社会保障制度的发展变化	(243)

	2. 农村社会保障制度的现状	(248)
	2.1 农村社会救助制度与扶贫开发	(248)
	2.2 农村医疗保障制度的现状	(251)
	2.3 农村养老保障制度的现状	(255)
	3. 农村社会保障的政策评估	(256)
	3.1 农村社会保障政策的积极作用	(257)
	3.2 农村社会保障政策的教训与问题	(259)
	4. 农村社会保障制度的发展建议	(265)
	4.1 把握发展规律和提高对制度建设的认识	(265)
	4.2 农村社会保障制度建设的重点	(266)
	4.3 农村社会保障制度建设的若干原则	(267)
	4.4 加快建立与完善农村社会救助制度体系	(268)
	4.5 建立农村基本医疗保障制度的设想	(269)
	4.6 稳妥发展农村老年社会保险制度	(271)
第7篇	中国女性社会保障制度变迁与评估	(275)
	1. 中国女性社会保障制度概述	(275)
	1.1 女性社会保障制度概念	(275)
	1.2 女性社会保障制度框架	(276)
	1.3 本篇研究重点	(277)
	2. 中国生育保险制度	(277)
	2.1 生育保险制度定义	(277)
	2.2 中国生育保险制度及其变迁	(278)
	2.3 中国生育保险制度现状	(282)
	2.4 关于生育保险的深层思考	(283)
	2.5 对我国生育保险制度的评估与建议	(289)
	3. 中国女工劳动保护制度	(291)
	3.1 女工劳动保护制度定义	(291)
	3.2 中国女工劳动保护制度的变迁	(292)
	3.3 中国女工劳动保护制度的评估	(294)
	3.4 中国女工劳动保护现状	(295)
	3.5 中国女工劳动保护制度改革的建议	(298)
	4. 女性与养老社会保险制度	(299)
	4.1 引言	(299)
	4.2 养老社会保险中有关性别利益的规定	(300)
	4.3 制度变迁：我国有关性别利益的养老保险制度	(304)

	4.4 中国男女退休年龄与养老金分配	(306)
	4.5 养老保险处理性别利益的两项原则	(310)
	4.6 男女不同退休年龄及其理由	(312)
	5. 结论	(317)
第8篇	中国社会福利制度变迁与评估	(325)
	1. 研究对象的界定与福利制度的沿革	(325)
	1.1 研究对象的界定	(325)
	1.2 中国社会福利制度的沿革	(326)
	1.3 福利管理体制的沿革	(330)
	1.4 结语	(331)
	2. 传统福利制度的基本框架与评估	(331)
	2.1 传统福利制度的基本框架	(331)
	2.2 传统福利制度的特征分析	(333)
	2.3 传统福利制度的成就分析	(337)
	2.4 传统福利制度的缺陷分析	(339)
	2.5 结语	(342)
	3. 福利制度的改革及其评估	(342)
	3.1 福利制度的改革进程	(343)
	3.2 新型社会福利制度的基本框架	(348)
	3.3 福利制度改革所带来的变化	(349)
	3.4 福利制度改革进程中的失误	(353)
	3.5 结语	(355)
	4. 中国福利制度的未来发展	(356)
	4.1 福利制度发展的目标追求	(356)
	4.2 福利制度发展的重要步骤	(358)
	4.3 可供采取的政策措施	(359)
第9篇	中国社会保障发展重要事件索引	(363)
	1. 引言	(363)
	2. 1949—2001 年重要事件索引	(364)
第10篇	中国社会保障发展数据资料整理	(410)
	1. 引言	(410)
	2. 主要统计信息	(411)
	2.1 综合数据资料	(411)

2.2	社会保障数据资料	(423)
3.	劳动保障事业发展摘要	(435)
3.1	1992 年劳动保障事业发展摘要	(435)
3.2	1993 年劳动保障事业发展摘要	(437)
3.3	1994 年劳动保障事业发展摘要	(440)
3.4	1995 年劳动保障事业发展摘要	(444)
3.5	1996 年劳动保障事业发展摘要	(448)
3.6	1997 年劳动保障事业发展摘要	(451)
3.7	1998 年劳动保障事业发展摘要	(454)
3.8	1999 年劳动保障事业发展摘要	(456)
3.9	2000 年劳动保障事业发展摘要	(459)
3.10	2001 年劳动保障事业发展摘要	(462)
4.	民政事业发展摘要	(465)
4.1	1990 年民政事业发展摘要	(465)
4.2	1991 年民政事业发展摘要	(466)
4.3	1992 年民政事业发展摘要	(467)
4.4	1993 年民政事业发展摘要	(468)
4.5	1994 年民政事业发展摘要	(470)
4.6	1995 年民政事业发展摘要	(471)
4.7	1996 年民政事业发展摘要	(473)
4.8	1997 年民政事业发展摘要	(474)
4.9	1998 年民政事业发展摘要	(476)
4.10	1999 年民政事业发展摘要	(478)
4.11	2000 年民政事业发展摘要	(481)
4.12	2001 年民政事业发展摘要	(484)
附 录	国际资料	(487)
附录一	2000 年按收入和区域划分的国家或地区分类	(488)
附录二	1999 年世界各国(地区)经济规模	(492)
附录三	世界各国贫困状况	(499)
附录四	世界各国人口赡养比趋势	(505)
附录五	世界各国人口老龄化趋势	(514)
附录六	世界各国公共社会保障开支	(525)
附录七	全球社会保险制度发展进程	(531)
附录八	经合组织国家社会保障开支(占 GDP 比)	(532)

附录九 世界各国年金津贴水平	(534)
附录十 世界各国年金制度的覆盖面：受益比率	(545)