

为市场经济的 列车铺轨

完善社会保障体系研讨会论文集

俞贵麟

宋晓梧

主编



学苑出版社

为市场经济的列车辅轨

——完善社会保障体系研讨会论文集

俞贵麟 宋晓梧 主编

学苑出版社

编委会名单

主 编:俞贵麟 宋晓梧

副 主 编:马 健

执行副主编:刘 剑

编 委:(以姓氏笔划为序)

马 健 王 诚 朱 雍 刘 剑 孙 红
孙建勇 时正新 吴家骏 宋晓梧 阿 军
周益成 胡晓义 俞贵麟 夏立华 辜胜阻
程 越

为市场经济的列车辅轨

——完善社会保障体系研讨会论文集

俞贵麟 宋晓梧 主编

学苑出版社出版发行

北京市万寿路西街 11 号 100036

河北高碑店市印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 32 开 14 印张 349 千字

1998 年 1 月北京第一版 1998 年 1 月北京第一次印刷

ISBN7-5077-0653-2/F·13

印数:2000 册

定价:17.80 元

本书的出版得到中国中轻工业集团公司的大力
支持,特此鸣谢

目 录

加大力度,加快步伐,积极完善我国社会保障体系

(代序一) 王东进(1)

充分发挥青年作用,推进社会保障体系建设

(代序二) 巴音朝鲁(7)

·社会保障体系建设总论·

我国的社会保障体制改革总论 宋晓梧(12)

谈我国社会保障的认识误区 时正新(45)

中国社会保障制度改革的宏观思考 郑功成(52)

现代社会保障发展进程的几个理论和实际问题

探讨 郭崇德(68)

关于社会保障观的若干问题 吴家骏(78)

我国基本国情与社会保障体系建设 刘燕鹏(87)

关于社会保障基金膨胀的原因探析 田家官(98)

中国社会保障水平研究 穆怀中(109)

影响我国社会保障制度体系建立的基础性因素

及其现状调查 宋宝安(133)

系统探索中国特色社会保障道路中的理论硕果

..... 杨健敏(143)

中国市场化改革过程中的社会保险制度变迁:

互动与冲突 和春雷(154)

·老龄化危机与中国的养老保险·

论“九五”时期养老保险制度改革的主要目标

和任务 胡晓义(173)

建立国有企业退休职工养老保险基金的设想 肖金成(181)

发展我国企业补充养老保险的几点设想 林 义(194)

社会保障养老其金的管理与政府、金融

机构的作用 宋 立(213)

中国人口老龄化与养老保险 萧振禹(224)

关于社会统筹与个人帐户相结合的退休金

制度的思考 辜胜阻(235)

论社会保障个人帐户制度的风险及其控制 李 珍(250)

·中国的医疗保险体制改革·

浅谈我国的医疗保障制度改革 周益成(268)

进一步改革和完善我国医疗保障制度 丛树海(288)

我国农村医疗保健制度研究 顾杏元(301)

我国医疗保险体制改革及其发展趋势 沈华亮(320)

九江市职工医疗制度改革试点的实践与体会 张立溪(331)

·失业保险及其它·

适度加快企业破产和国有企业富余人员的

社会安置 李晓西(344)

国有大中型企业改革与社会保障体系建设 朱 雍(357)

应当全面认识和综合处理我国的再就业问题 刘 伟(368)

目 录

中国市场化改革时期的失业性质分析	王 诚(376)
失业保险的功能定位与规模	孙炳耀(391)
关于社会保险与商业人身保险若干问题的 探讨	孙 兵(409)
“完善社会保障体系研讨会”会议	
综述	全国青联秘书处(427)
后记	(437)

代序一

加大力度,加快步伐, 积极完善我国的社会保障体系 ——在“完善社会保障体系研讨会”开幕式上的致辞

(1997年7月31日)

国家体改委副主任 王东进



各位领导、各位会议代表：

首先，请允许我代表国家体改委向这次研讨会的召开表示热烈的祝贺，向到会的所有专家和新闻界的朋友们表示诚挚的欢迎。昨天，由国务院召开的统一企业职工基本养老保险制度工作会议刚刚结束，今天，团中央、国家体改委和全国青联在这里共同举办“完善社会保障体系研讨会”，时机很好。我相信，通过与会代表的深入研讨和新闻媒体的大力宣传，这次会议将对我国的社会保障制度改革产生积极的影响。在此，我向诸位来宾概要地介绍一下我国社会保障体系改革的进展情况，并就如何完善这一体系谈一些个人的看法，供大家参考。

一、我国社会保障体系改革的进展情况

十四届三中全会《决定》明确指出，我国的社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障等方面内容。1994年以来，各地按照《决定》的精神逐步深化改革，在理论研究、制度创新和试点探索等方面，都取得了重要进展，总的形势是好的。

1、推行全国统一的企业职工基本养老保险制度

今年，养老保险改革的一大举措是在全国实施新的统一的企业职工基本养老保险制度。党中央、国务院对此非常重视，专门召开全国会议进行部署，昨天李鹏总理、朱镕基副总理、吴邦国副总理到会并作了重要指示，李铁映国务委员作了主报告。

新制度的内容很多，我将其归纳为以下几点：一是统一养老保险制度，结束各种制度并行的局面，为劳动力合理流动创造条件

(这种统一表现为三个方面,即统一企业和个人缴费的比例,统一一个人帐户规模,统一养老金的计发办法)。二是降低基本养老保险待遇水平,养老金的平均替代率将由原来的 80% 逐步降至 60% 以下,以利于减轻国家和企业的负担。三是提倡发展企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险,体现了效益差别原则。四是个人帐户养老金占整个养老金的比例高达 60% 以上,体现了按劳分配原则。五是确定“中人”过渡原则,有利于新老制度的平稳衔接。所谓“中人”过渡,是指对统一制度之前参加工作、之后退体的职工,设立过渡性养老金,用系数的办法折算出这部分职工没有个人帐户年份的待遇。

全国统一的企业职工基本养老保险制度的建立,是我国养老保险事业改革与发展的一个新起点。我们要以贯彻国务院《决定》为契机,进一步加快养老保险机制转换、体制创新的步伐。

2、城镇职工医疗保障制度改革扩大试点工作正在抓紧进行

1994 年 3 月,国务院确定江苏省镇江市和江西省九江市作为全国职工医疗制度改革试点城市,进行社会统筹与个人帐户相结合的改革试点,职工医疗保险费用由用人单位和职工共同缴纳。经过两年多的试验,改革取得了一定的成效。主要表现在:广大职工的基本医疗得到了保障;医疗费用支出过快增长的势头有所遏制;医院内部管理水平相应提高;区域卫生规划取得了初步进展等等。

为了进一步取得更加完整的经验,为在全国进行职工医疗制度改革创造条件,在“两江”试点的基础上,1996 年 4 月,国务院又选择了 58 个城市,扩大医疗保障制度改革试点。到今年 5 月底,共有 32 个城市的医疗制度改革方案经国务院医疗制度改革领导小组批复、当地省政府审批后出台运行;还有 16 个城市报送了方案,目前正在抓紧进行方案出台前的准备工作。

3、失业保险、社会救济、住房制度等项改革也取得了积极进展

从 1986 年起,我国开始建立社会统筹的失业保险制度。近年来,这一制度改革进展较快,覆盖面已从开始时的国有企业的合同制工人和破产及濒临破产企业的部分职工扩大到城镇所有类型企业的职工。到 1996 年底,全国参加企业职工失业保险的在职职工达 8330 万人,当年失业保险基金收入 45.2 亿元,支出 27.3 亿元,领取失业救济金的人数达 331 万人。此外,失业救济金中的一部分被用于扶持适应市场需要的企业实行生产自救,帮助失业者进行职业技能开发与转岗培训,1996 年实现就业的人数达 187 万。

在社会救济制度改革方面,90 年代以来的一个重要发展,是建立最低生活保障制度,将城市中所有生活在最低保障线标准以下的居民全部纳入救助范围,尤其是将因企业亏损、半停产、停产和破产而生活困难的职工及其家庭纳入保障范围,这有利于减少矛盾,稳定社会。目前全国 200 多个地级以上城市已经基本建立了最低生活保障制度。

在职工住房制度改革方面,各省区市都已出台深化住房制度改革的方案,各级政府重视并加强了对住房公积金的归集和管理工作。推行国家安居工程的城市由去年的 59 个扩大到今年的 88 个。许多城市把国有大中型企业职工作为国家安居工程的重点供应对象,推动了企业职工住房社会化、商品化的进程。

二、抓住重点,积极完善我国的社会保障体系

当前,我国的社会保障制度改革面临十分难得的机遇,改革的大环境、大气候已经形成。我们要加大力度、加快步伐,解决一些深层次的矛盾,建立适应社会主义市场经济体制需要、资金来源多

渠道、保障方式多层次、权利和义务相对应、管理和服务社会化的保障体系。为实现这一目标,我认为,在当前和今后的一个时期,我们主要应下大力气做好以下几个方面的工作:

一是根据党的十四届三中全会《决定》确定的社会保障管理体制改革的目標,按照政事分开,决策、管理、营运、监督分离的原则,理顺社会保障管理体制,研究建立全国统一的社会保障管理机构,实现制度统一、政策规范、管理法制化、政事分开、监督有力。

二是加快发展补充保险。我国社会保险的主要目标是保障职工的基本生活需要和基本医疗需求,为了减轻国家负担又满足职工不同层次、不同水准的多种保障需求,必须大力发展补充保险。我们认为,补充保险应主要由商业保险公司经办,政府则对受托机构和投资营运机构进行监控。当前要加强研究探索企业补充养老保险基金的营运管理,并考虑在有条件的城市先行试点。

三是建立和健全基金管理制度,确保基金保值增值。目前社会保险基金营运管理极不规范,基金的完整、安全和保值增值存在问题。必须尽快使社会保险基金的收缴、支付及营运管理实现规范化、制度化,逐步建立和完善包括保险基金的财务、会计、审计、统计制度以及基金投资、融资体制在内的基金营运、管理和监督制度。

四是结合国有企业改革,探索多渠道筹集养老、医疗等社会保险基金的有效途径。根据过渡时期保险基金不足的特殊情况,各地要充分利用国有企业改革的机会,结合企业制度创新,努力开拓筹资渠道,研究、探索从存量资产和国有土地出让收益中划出一定比例补充基金不足的可能性和可行性。当然,我们也鼓励探索其它行之有效的办法。

此外,还要逐步扩大城镇社会保障的覆盖面,加强对农村社会保障问题的研究和探索,加快社会保障的法制化进程等等。

各位代表,建立符合社会主义市场经济要求的社会保障体系是伟大的实践探索,不仅需要理论突破,还要对各方面的利益做出调整,任务艰巨而光荣。我相信,在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的指导下,只要我们解放思想,转变观念,精心设计,大胆实践,这一重大的历史使命就一定可以完成。

预祝研讨会圆满成功!

代序二

充分发挥青年作用, 推进社会保障体系建设 ——在“完善社会保障体系研讨会”开幕式上的讲话

(1997年7月31日)

团中央书记处书记
全国青联常务副主席 巴音朝鲁



各位专家、同志们、朋友们：

今天，我们相聚在哈尔滨，共同探讨社会主义市场经济条件下的我国社会保障体制的建立与完善，在座的各位都是关心这一问题的士，大家一起从理论和实践上对这个问题进行探索，相信一定能够出思想，出成果，为我国社会保障体系的完善献妙计、出良策。

一个完备的现代社会运行体系，由社会生产系统、社会管理系统和社会保障系统三个基本部分组成。三者互为作用，良性循环，才能保证经济与社会健康发展。社会保障体系的建立是深化企业改革的有力保障，是维系社会稳定，减轻企业负担，使经济发展进入良性循环的必要前提，是一个国家社会制度中不可缺少的重要组成部分，是关乎人民群众切身利益的巨大社会工程体系。随着改革的深入与社会主义市场经济的建立，经过十余年的实践和探索，我们已初步总结出一套基本符合我国国情的社会保障制度，为促进经济改革和社会发展，为维护安定团结，发挥了重要作用。同时，我们也要看到，社会保障制度改革虽然取得了很大成绩，但是还存在一些不容忽视的问题，尽快健全和完善与社会主义市场经济体制相适应的社会保障体系，显得日益迫切和重要。

完善社会保障体系是各级党政关心，人民群众关注，牵动社会各界的一件大事。党的十四大报告在第一次提出建立社会主义市场经济体制的同时，也明确把深化社会保障制度改革作为经济体制改革的四个重要环节之一，社会保障制度的改革的步伐明显加快。十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步明确了新型的社会保障制度的目标和原则。去年3月，八届人大四次会议批准了《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，这部跨世纪的宏伟纲

领,明确要求到本世纪末初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合多层次的社会保障制度。这些充分说明了党中央、国务院对建立社会保障体系的重视和加快社会保障制度改革的决心。

在我国这样一个人口众多、生产力水平又比较低下的发展中大国,既要解决人民群众的吃饭问题,又要解决老有所养、病有所医、困有所济、死有所恤问题,如果没有健全、完善的社会保障体系来保证,一部分人民群众的基本生活和生存问题将无从解决。包括养老、医疗、失业、工伤、生育五项保险的社会保险是社会保障制度的主体,与人民群众关系最为密切,改革难度也最大。不久的将来,我们还将不可避免地同时面对两个十分严峻的问题,一是高失业率,一是人口老龄化高峰。据有关部门统计,1996年城镇登记失业率约3%,如果加上1500万下岗职工,城镇职工中的3000万富余人员,以及1.5亿的农村剩余劳动力,目前劳动力市场供大于求的矛盾非常突出,就业形势非常严峻。与此同时,由于五十年代至七十年代多出生的大量人口,据预测,到2000年我国65岁以上人口占总人口比例将达到7.4%,进入老龄化社会。到2030年,退休人员将相当于在职职工的40%以上,养老费用相当于在职职工工资的44%,远远超过了国际公认的20%至25%的警戒线。从医疗服务来说,过去一贯坚持的“高福利、低收费”的医疗收费体制和公费医疗制度越来越不适应经济形势发展的需要,国家财政负担越来越沉重。所有这一切都将影响改革的进程。从长远来说,社会保障制度完善与否将直接影响国势的兴衰与中华民族的发展进程。我们必须抓住目前经济增长较快,国民个人收入增长较高的有利时机,加快社会保障体系的健全与完善。

积极参与社会保障体系的建立与完善,是团中央、全国青联服务社会,奉献社会的一条重要途径。服务社会,奉献社会,是共青

团、青联组织义不容辞的责任,是促进共青团、青联工作再上新台阶,获得新发展的必由之路,也是广大青年增长知识和才干、接受爱国主义和国情民情教育的良好机会。团中央、全国青联着眼于服务大局、服务社会、服务青年,组织广大青年为人民群众生产生活基本需求服务,推出了“青年志愿者”和“服务万村行动”等一系列具有社会意义的活动。团中央、全国青联等在全国范围内实施了“一助一”长期服务计划,由一支青年志愿服务队或一名青年志愿者为一位老知识分子、老干部、老英雄或有特殊困难的烈军属、伤残人和五保户提供经常性的服务,目前全国已有“一助一”志愿服务对子 100 多万对。我们在城市开展了社区服务,全国各地已建立起 1300 个质量较高的青年志愿服务站。我们组织各行各业的优秀青年人才,组成“青年志愿服务团”,深入民族地区和欠发达地区,提供科技、文化、教育、医疗等一系列志愿服务,为改善当地群众物质文化生活贡献自己的聪明才智。这些工作业已成为建立和完善社会保障体系的有益补充,是共青团和青联组织积极参与社会生活,参与人民群众普遍关心的重大社会经济问题的有益尝试。1994 年,中共中央政治局常委、书记处书记胡锦涛同志亲自参加了首都青年志愿者“为科学家、教育家、老干部献爱心”活动,称赞这样做“不仅是为这部分需要帮助的人解决实际困难,也是替党和政府分忧助力。”充分肯定“这是广大青年在新形势下弘扬雷锋精神”的又一实际行动。”

完善社会保障体系,必须调动社会方方面面的积极性,营造氛围,形成合力。我们和国家体改委共同举办这样一次会议,就是为了发挥青联和各方面人才的智力优势,急党政之所急,想群众之所想,把工作落到实处,体现求真务实的工作作风。同时,也将共青团、青联的工作不断推向社会,推向人民群众,推向我国改革开放的火热生活。本次研讨会是“完善社会主义市场经济体制,加强青