

《百年民生》丛书

● 朱芳芳 编著

“安全网” 和 “减震器”

—— 中国社会保障问题

THE PROBLEM OF SOCIAL SECURITIES

- 必须关心的问题
- 必须直面的现实
- 必须了解的政策



中国国际广播出版社

● 朱芳芳 编著

“安全网” 和 “减震器”

—— 中国社会保障问题



图书在版编目 (C I P) 数据

“安全网”和“减震器”：中国社会保障问题/朱芳芳编著
- 北京：中国国际广播出版社，2001.1
(百年民生丛书/陈鸿清主编)

ISBN 7-5078-1934-5

I. 安… II. 朱… 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 76019 号

《百年民生》丛书

“安全网”和“减震器” ——中国社会保障问题

编 著 者	朱芳芳
责任编辑	王先豫 李 卉
版式设计	周 迅
封面设计	耕者设计工作室
出版发行	中国国际广播出版社 (68036519 68033508〔传真〕)
社 址	北京复兴门外大街2号(国家广电总局内) 邮编: 100866
经 销	新华书店
排 版	集好照排公司 (68961681)
印 刷	北京市四季青印刷厂
装 订	北京昌平振昌装订厂
开 本	850 × 1168 1/32
字 数	150千字
印 张	7
印 数	5,000册
版 次	2001年1月 北京第1版
印 次	2001年1月 第1次印刷
书 号	ISBN 7-5078-1934-5 / Z·330
定 价	12.00元

国际广播版图书 版权所有 盗版必究

(如果发现图书质量问题, 本社负责调换)

总 序

在中国历史上恐怕没有哪个 100 年像 20 世纪的 100 年那样令人悲喜交加，荣辱共存。100 年来，中国土地上饱经各种灾难，尝尽各种辛酸，同时，也领略了各种喜乐。饱经各种灾难的中国人早晚都盼望着自己有朝一日能够强大，都盼望着雪耻。这一盼就盼了近半个世纪，直到 20 世纪下半叶，人们才看到了希望。然而，在希望与奋斗的热情中，中国又陷入了多年迷途。百年过去了，经历了曲折的路途，我们该回头看一看了。

看看这一百年来，中国人活得怎么样？他们在想些什么？他们关注的是什么？

正是基于对中国民生问题的关注，我们把“百年民生”问题作为一个兴趣点，以近年来民众最为关心的话题，即民生问题作为出发点。这些话题中有些是老话题，甚至是几千年的话题；有

“安全网”和“减震器”\2

些是 20 世纪刚提出来，而还没有完全解决的话题。这些话题在新的世纪还会出现在人们的视线之内。基于此，我们把教育、投资理财、医疗改革、社会保障、保险等问题作为本套丛书的主要内容，并希望通过历史的梳理与审视，对现实的分析与讨论，通过借鉴国外的经验，寻找一条适合自己发展的道路。相信这些话题也会引起广大读者的兴趣。

陈 鸿 清

前 言

过去 200 多年的历史证明，市场经济越发展，社会保障的需求也越高。

在今天，社会保障已成为市场经济国家的头等问题。缺乏完善的社会保障，市场经济体制将无法顺利运转，社会保障被誉为保障社会经济安全的“安全网”和“减震器”。

但是，社会保障因其特殊的社会性、经济性和政治性，迫使决策者慎之又慎。社会保障决策稍有闪失，就有可能带来社会、经济、政治的动荡和损失。在西方政治家看来，社会保障是碰不得的“第三轨”（third - rail，即电动机车的充电轨），Touch it and you die！（一碰就死！）

中国的社会保障制度，成型于计划经济时代，带有明显的计划经济的特征，虽在特定年代发挥了重要作用，可随着社会主义市场经济的建立和发展，越来越不适应社会的需要。当前，一系列社会保障问题摆在人们面前：养老保险、失业保险、医疗保险、农村社会保障、城市社会救济、住房保障等等。这些问题，

“安全网”和“减震器”\2

牵动着百姓的利益，左右着百姓的预期与选择，都是关系国计民生的大问题。百姓的社会保障问题得不到及时解决，将对社会稳定与发展产生不利的影响，社会保障制度改革是推进中国经济体制改革的关键。

1998年以来，我国社会保障制度改革又进入了新的阶段。政府以高度的责任感和开拓精神从各方面推进这项改革，并取得了很大的成绩。当前，改革越深入，各种矛盾也越突出。我们能否安全顺利地驾驶住社会保障改革这辆“机车”，建立起满足经济转轨时期社会需要，适应中国社会主义市场经济发展要求的“安全网”，是所有老百姓关注的焦点。

人们渴望家庭的温暖，人们更渴望社会的温暖，编织社会经济发展的安全网，是所有老百姓的呼唤。

社会保障制度改革是一项复杂庞大的工程，涉及若干方面，限于篇幅，本书无法一一进行分析研究，只能就当前百姓最为关心的七个问题进行探讨。当然，这七个问题基本涵盖了当前社会保障制度改革的主要项目，也是改革的难点。这几个问题分别是：社会养老保险问题、失业保险问题、医疗保险问题、农村社会保障问题、城市居民最低生活保障问题、城镇住房保障问题、开征社会保障税问题。

本书力求做到理论联系实际，尽可能采用最新的资料，并将1999年末以前出台的一系列政策列入分析范围。书中观点权作一家之言，疏漏与错误难免，敬请读者批评指正。

本书的出版得到了中国国际广播出版社的大力支持。丛书主编陈鸿清先生在写作过程中给予许多指导和帮助。责任编辑的辛勤劳动使本书增色不少。在此一并致谢。

作 者

目 录

市场经济与社会保障政策选择	1
现代社会保障政策的起源与发展	1
市场经济与社会保障关系的理论考察	5
社会保障的涵义	8
社会保障的特点	10
社会保障的主要手段	12
社会保障的规模	13
社会保障的作用	18
关注中国社会保障问题	20
银色浪潮袭来	
——当代中国百姓的养老保险问题	26
人生七十古来稀	27
何谓老龄化	28
中国社会老龄化进程	29

“安全网”和“减震器”\ 2

错批一人，多生三亿	31
稚嫩的肩膀	33
众里寻它千百度	38
改革进入雷区	45
机不可失	51

饭碗不是铁做的

——当代中国百姓的失业保险问题	57
社会主义国家也存在失业	57
与日俱增的失业压力	60
缩小了的失业率	62
下岗职工·在职失业·隐性就业	64
艰难探索	67
透视改革	70
新制度素描	76
下岗职工的失业保障	81

生病的困惑

——当代中国百姓的医疗保险问题	85
公费医疗保障模式	86
公费医疗保障的困境	88
模式选择	93
改革何其艰	95
走进新制度	99
九江案例：新制度面临挑战	104
储药之风缘何兴起	106
医药市场怎么啦	108
医药卫生体制改革：非过不可的门坎	111

封顶线引起的话题	113
----------------	-----

乡村不应留空白

——当代中国农村社会保障问题	117
家庭保障的历史张力	118
农村社会保障制度的建立和发展	121
农村社会保障政策评价	125
靠家庭还是靠社会	129
面对现实：城乡制度难以统一	136
面向未来的构想	139

最后一道屏障

——当代中国城市居民最低生活保障问题	142
城市贫困日益严重	143
“新贫困”为何产生	147
城市社会救济制度的演变	150
城市居民最低生活保障制度浮出水面	153
最低生活保障制度难点所在	157
新制度的中国特色	160

居者有其屋

——当代中国城镇住房保障问题	163
“福利房”制度	164
城镇住房制度改革曲折之路	170
房改后百姓买得起房吗	175
社会保障与公共住房政策	178
新制度带来新希望	184

“安全网”和“减震器”\ 4

化缘何方

——当代中国开征社会保障税问题	191
日益逼近的风险	192
费还是税	197
社会保障税在国外	201
中国开征社会保障税的政策设计	208

市场经济与社会保障政策选择

社会保障是一个社会问题，也是一个经济问题，更是一个政治问题。随着中国改革开放和现代化建设的不断深入，社会保障问题越来越突出。一方面，传统的社会保障制度日益显示出其与市场经济发展的不适应性，另一方面，如何进行社会保障制度改革，实现制度创新，满足人民群众的社会保障需求却迟迟没能得出一个令人满意的答案。中国社会保障制度改革的政策思路与设计，与实际需求存在着较大差距，这与我们对市场经济条件下社会保障模式的认识不足有很大关系。由于社会保障的不足，许多改革遇到了前所未有的阻力，并引发了一系列社会不稳定因素，社会保障成为当代中国百姓最为关注的国计民生问题。

现代社会保障政策的起源与发展

生、老、病、死是人生不可避免的事情，在人类社会发展的很长一段时期，家庭为家庭成员提供了基本生命安全保障，但是，有许多保障却非家庭所能提供得了的，因而，人们不得不依

“安全网”和“减震器”\2

靠社会的帮助，社会保障由此产生。中国早在战国时期就设置了官办的“常平仓”，用来储备粮食，以丰补歉，从而达到赈灾救民的目的；印度统治者在公元前四世纪，当出现自然灾害时，通过雇佣臣民建造城堡或水利工程，并以食品作为报酬来达到救济的目的；古埃及从法老时代起，国家就保持食品库存，向最需获得的人提供有补贴的销售和公共分配；古希腊和古罗马在战争或气候造成危机时，国家也进行粮食或面包的配给。这些都可以说是社会保障的原始形态，但它们同现代意义上（或市场经济下）的社会保障存在很大的差异。

现代社会保障是社会化大生产的产物，是迎合市场经济的需要而出现的，从其萌芽至今已有近 400 年的历史。英国从 15 世纪后半叶开始圈地运动，大规模地剥夺农民的土地，为自由市场经济的发展创造资本和劳动力条件，但同时，社会分配不公，贫富两极分化所引发的制度动荡，直接对自由市场经济的快速发展产生了制约。英国政府不得不逐步采取一些社会保障形式，以保障市场经济的顺利运行。从 1536 年开始，英国陆续颁布了几次法令，并开征济贫税，到 1601 年形成正式的《济贫法》，它以法律的形式规定了救济贫民的福利措施。随着 17 世纪 40 年代爆发的资产阶级革命的胜利以及 18 世纪 60 年代开始的工业革命的深入，市场经济体制逐步完善，市场自发运行所产生的贫民日益增多，英国议会被迫对《济贫法》进行修改和补充，并颁布了其他济贫法令。1834 年英国议会根据当时国内的社会政治、经济情况，颁布并实施《新济贫法》，这不仅是英国社会保障史上的重要一页，也为英国 19 世纪中叶取得高速发展的经济成就和最终实现工业化，为市场充分发挥作用创造了条件。《新济贫法》成为现代社会保障萌芽阶段的标志。

19 世纪 30 年代，德国进入产业革命时期，经济得到飞速发展，社会化大生产逐渐在全社会范围内形成。一方面，社会化大

3 / 市场经济与社会保障政策选择

生产对大量能自由流动的劳动者提出巨大需求，另一方面，市场经济体制本身无法充分保障劳动者的工作、学习、生命健康等权利，阻碍了劳动力的生产与再生产。同时，在德国工人运动的迅猛发展，和当时在德国国家意识形态中占重要地位的新历史学派也极力鼓吹劳资合作和实行社会改良政策等原因作用下，19世纪80年代，德国首相俾斯麦着手进行经济和社会改革，建立社会保障成为其中一项重要内容。1883年，制定出了世界上第一部《疾病保险法》，1884年通过了《工人赔偿法》，1889年实行了《老年与病残强制保险法》。此后，1911年又制定了《职员保险法》，1923年颁布了《帝国矿工保险法》，1927年又制定了《职业介绍与失业保险法》。德国一系列社会保险法规的出台，使现代社会保障进入质的飞跃阶段，并开始制度化。不过，由于德国统治者推行的一系列社会保险措施带有深刻的阶级性，从而使工人的基本生活需要并没有得到完全的保障。

西欧和北欧各资本主义国家纷纷效仿德国建立了各自的社会保障体系。但直至1935年美国通过了世界历史上第一部社会保障法典——《社会保障法》，才意味着社会保障制度的最终形成。1929—1933年，资本主义世界爆发了历史上最深刻最持久的经济大危机，它使整个美国陷入困境，失业和贫困现象加剧，众多劳动者流离失所，国家阶级矛盾空前激烈，社会经济迅速衰退。为了克服经济危机，1933年上台的美国总统罗斯福开始实行一系列以国家干预为主的新社会经济政策。在罗斯福的倡导下，1935年8月美国议会正式通过了社会保障法案，它包括养老金保险、失业保险及老人、盲人、儿童、母子家庭等救助三部分，国家合法地大规模介入了社会保障。事实证明，这对拯救濒临崩溃的资本主义制度及市场经济体制，起到了积极的作用。

第二次世界大战以后，社会保障制度进入了一个新的发展阶段。1948年，英国首先宣布建成公民“从摇篮到坟墓”均有保障的

“安全网”和“减震器”\4

“福利国家”。随后,西欧、北欧、北美洲、亚洲的发达国家也先后宣布实施“普遍福利政策”。至此,现代社会保障制度得到空前发展,它已经从一种缓和阶级矛盾的应急措施,发展成为一种稳定社会 and 经济发展,确保市场经济顺利运行的政策。这种以“高福利”为内涵的社会保障制度,使各个社会保障项目得到不断发展和完善,同时也使以“助人”为专业的社会工作人员出现,并逐渐成为一种职业。发展中国家也不甘落后,纷纷依据各国的国情着手颁布和实施各自的社会保障制度。在这股国际浪潮的影响下,联合国主管劳动和社会事务的专门机构国际劳工组织在 1952 年制定并通过了著名的第 102 号公约——《社会保障最低标准公约》。它包括一般规定、医疗疾病津贴、失业津贴、老龄津贴、工伤津贴、家庭津贴、残疾津贴、遗属津贴及定期支付应遵循的最低标准、平等对待非本国居民等各种条款及一切经济活动的国际标准产业分类等附录。这一《公约》虽无实质性的约束力,但是对世界各国建立和完善社会保障法规提供了国际标准。《公约》被誉为国际社会保障事业的里程碑,同时也标志着社会保障事业走向国际化。

本世纪 60 年代,西方社会保障制度的发展达到其鼎盛阶段,到了 70 年代中期,石油危机和经济危机的先后爆发,一方面导致了西方各国经济增长速度普遍减慢,通货膨胀严重,陷入了滞胀的局面;另一方面造成失业和贫困人口增多,社会保障开支大幅度上升。政府的收入增长速度随着经济增长速度的减缓而降低,相反,社会保障支出的增长速度却加快了,西方各国的“普遍福利政策”在经济滞胀的背景下终于造成政府财政支出捉襟见肘,财政赤字大幅度上升。面对高福利分配给国民经济带来日益严重的负面影响,从 80 年代开始,西方各国不得不走上改革社会保障制度的道路,以期改变社会保障入不敷出的状况,消除“普遍福利政策”所造成的种种弊端。但是,社会保障作为现代市场经济健康发展的重要保证这一认识已成为各国政策制定的一项准则。

5 / 市场经济与社会保障政策选择

发展中国家从西方各国的“普遍福利政策”中吸取教训，在实现工业化和城市化的过程中，依据本国的国情逐步向建立适当的社会保障制度迈进。据统计，到 1995 年，全世界共有 165 个国家和地区建立了社会保障制度。由于各国的国情、综合经济实力、社会文化传统和风俗习惯各不相同，各国建立的社会保障制度各具特色。但是，不论是发达国家还是发展中国家都清醒地意识到社会保障制度与国民经济发展的密切关系，认识到社会保障制度在经济发展中的重要作用。在 21 世纪即将来临的时刻，各国政府都在积极改革和完善各自的社会保障制度与政策，为新世纪本国的社会稳定和经济的顺利发展创造良好条件。

历年按社会保障项目类型的国家（地区）分布数（单位：国家或地区）

项目类型	1940	1949	1958	1967	1977	1989	1995
任何类型的项目	57	58	80	120	129	145	165
老年、残疾与遗属	33	44	58	92	114	135	158
疾病与生育	24	36	59	65	72	84 ^a	105 ^a
工 伤	57	57	77	117	129	136	159
失 业	21	22	26	34	38	40	63
家属津贴	7	27	38	62	65	63	81

a：计入的国家或地区均有疾病现金补助和生育现金补助，加上有疾病现金补助和医疗保健项目的澳大利亚，其产假工资仅作为补贴。在提供疾病补助和生育补助的 105 个国家中，有 87 个国家也提供医疗保健和/或住院保险。

（资料来源：美国社会保障署：《全球社会保障—1995》，华夏出版社 1996 年版。）

市场经济与社会保障关系的理论考察

现代社会保障制度首先是在西方国家建立并得到发展的，这

“安全网”和“减震器”\6

不仅有其特定的社会政治、经济背景，还有理论上的原因。

以亚当·斯密为代表的古典学派的“市场万能论”在自由市场经济时期盛行。这一理论认为，社会中人们自私自利的行为通过市场机制这只“看不见的手”，能实现整个社会福利的最大化，政府行为无疑是多余或有害的。然而，在现实的经济社会中，尤其是在英国工业革命向纵深发展后，政府日益加大了对市场的干预，“市场万能论”越来越站不住脚。19世纪下半叶，德国新历史学派盛行一时，他们认为，国家具有管理社会经济生活的职能，以担负起促进“文明和福利”的职责；国家必须通过立法，实行包括社会保险、孤寡救济等在内的一系列社会政策，自上而下地实行经济和社会改革，解决国家面临的最危险问题——劳工问题。德国新历史学派的这些主张就成为俾斯麦着手建立社会保障制度的理论依据。

第一次世界大战以后，频繁发生的世界性经济危机打碎了“市场万能”的神话，尤其是30年代的大经济危机，更加充分地暴露了市场经济的内在缺陷。正是在这样的历史背景下凯恩斯主义兴盛一时。英国经济学家凯恩斯在1936年出版的《就业、利息与货币通论》一书中确立了其基本理论体系。在该书中，他提出国家通过扩大有效需求干预和调节经济运行，缓解经济危机和失业的有效需求理论。其中一项重要的措施，就是以转移支付的形式实行社会保障，增加社会福利设施，增加消费支出，达到有效总需求，实现充分就业。凯恩斯主义不仅对美国社会保障制度的建立和完善具有重要的指导意义，在二战以后，凯恩斯主义成为西方市场经济国家建立社会保障制度的主流指导理论。

本世纪以来创立与发展起来的公共产品理论同本世纪50年代理论福利经济学提出的“市场失灵”理论，使国家必须干预和调节市场经济运行的主张得到进一步加强。这些理论认为，现代市场经济中市场并不是万能的，市场在其自身的运行中会自发产