

Series of Social Security Studies

当代社会保障制度研究丛书

Editor-in-Chief of SSSS: ZHENG Bingwen

丛书主编/郑秉文

Origin and Development of Social Security and Its Future

社会保障的起源、发展和道路选择



刘燕生 著

Author

LIU Yansheng

法律出版社

LAW PRESS CHINA

Series of Social Security Studies

当代社会保障制度研究丛书

Editor-in-Chief SSSS: ZHENG Bingwen

丛书主编/郑秉文

Origin and Development of Social Security and Its Future

社会保障的起源、发展和道路选择

刘燕生 著

Author

LIU Yansheng

法律出版社

LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

社会保障的起源、发展和道路选择/刘燕生著. —北京:
法律出版社, 2000. 10

(当代社会保障制度研究丛书/郑秉文主编)

ISBN 7-5036-3223-2

I. 社… II. 刘… III. 社会保障—制度—研究—世界 IV.
C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 70677 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/陶 松

责任校对/何萍

印刷/中国科学院印刷厂

开本/A5

印张/12.75 字数/310 千

版本/2001 年 1 月第 1 版

2001 年 1 月第 1 次印刷

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3223-2/D·2942

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

Origin and Development of Social Security and Its Future

社会保障的起源、发展和道路选择

作者简介

刘燕生，1948年7月出生，山东蓬莱市人。1985年毕业于中国工运学院工会学系，现任劳动和社会保障部社会保险研究所养老保险室主任，兼任中国劳动学会社会保险研究会副秘书长。

自1979年后专门从事社会保障的政策管理与理论研究工作。近些年曾赴澳大利亚、美国、德国、俄罗斯等国专题考察社会保障。1992年曾在《国务院重大总体课题研究》项目中承担《中国社会保障制度历史沿革》专题；在劳动部、联合国计划开发署、中国国际经济技术交流中心、国际劳工组织北京局CPR91/461国际合作项目《中国社会保险制度改革与立法》项目中，承担《工伤保险与事故预防研究》、《工伤保险与工伤康复问题研究》课题，在香港理工大学《中国经济大趋势（1996）》项目中承担《中国社会保障的发展》专题等。独著《劳动者社会保险》，主编《社会保障事典》等著作。发表社会保障管理与改革方面论文数十篇。

Brief Biography of Author

Liu Yansheng born in July 1948 in Penglai of Shandong Province, graduated from Department of Trade Union Studies, China Trade Union Movement College. He is now director of Pension Insurance Research Department, Social Insurance Research Institute under the Ministry of Labor and Social Security. He also serves in the capacity of deputy Secretary-general of Social Insurance Research Branch of China Labor Study Association.

He has been long engaged in social security policy administration and theory research since 1979. In recent years, he has been on study tours to Australia, the U.S., Germany, Russia, etc. to study social security development in these countries. He took part in the sub-project of *Evolution of Social Security System in China* under a State Council's major research project; *Work Injury Insurance and Accident Prevention*, *Work Injury Insurance and Work Injury Recovery* under the project of *Social Security System Reform and Legislation in China*, coded CPR91/461 sponsored by the Ministry of Labor, UNDP, China International Center for Economic and Technical Exchanges and International Labor Organization Beijing Office. He also participated in the research of *Social Security Development in China* under the *Major Economic Trends in China Project*, sponsored by Hong Kong Polytechnic University. He has published a book titled *Labor Social Insurance*. He is chief editor of *An Dictionary of Social Security*. He has published a dozen of articles on social security administration and reform.

当代社会保障制度研究丛书

顾问 张左己 多吉才让 孙志强

学术委员会(按姓氏笔画排列)

王忍之 王洛林 王东进 龙永枢 李慎明 李京文 陈佳贵 吴敬连
邹东涛 张卓元 罗肇鸿 黄浩涛 彭 森

编委会(按姓氏笔画排列)

王以才 王国刚 乌日图 邓先宏 刘迎秋 李 扬 李 忠 杨 光
何 平 余永定 宋晓梧 汪同三 张东江 张宇燕 张寿琪 陈东琪
邵 雷 和春雷 金 碚 周 弘 郑秉文 聂和兴 晋保平 黄如金
游 均 温伯友 裴长洪

主 编 郑秉文

课题组 郑秉文(课题组组长,以下按姓氏笔画排列)

马胜杰 王 凤 王 涓 王玉祥 王延中 王宗凡 王健民 王艳梅
王瑞华 乌日图 方定友 卢晓衡 卢爱群 史寒冰 白煜章 仝 菲
皮专胜 师继承 朱建邦 刘 勇 刘 菲 刘小珉 刘文海 刘国霞
刘艳红 刘鹏辉 刘燕生 安春英 孙树中 孙炳耀 孙积农 李 冰
李 忠 李 岭 李红岚 李英成 李绍光 李相文 杨 光 杨世文
杨世伟 杨冠琼 杨健敏 吴少华 吴舒理 何 平 余明桂 宋 泓
宋少华 沈 明 张 军 张文贞 张东江 张宝增 张精华 张旭娟
陈 甦 陈小芹 陈日发 陈文晖 陈玉来 陈光金 陈建懿 武玉宁
武伟丽 范新宇 和春雷 周炎明 郑传锋 赵 芮 赵 陵 赵江虹
胡 迟 胡石青 贵玉君 姜 敏 姜明新 姚 宏 袁明权 聂和兴
夏 潮 柴 瑜 唐 均 唐宝才 黄如金 菊亚飞 崔民选 阎青春
游 均 彭 彭 蒋将元 温伯友 解义武 解俊杰 赖德胜 魏翠萍

学术编辑 史寒冰

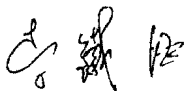
策 划 方定友

秘书组 晋 辉 王 敏 汤军立 付玉芝



社会保障制度改革任重道远

——《当代社会保障制度研究丛书》总序



从早期工业化国家的济贫法开始,经过几百年的发展,现在社会保障制度已经形成了较完整的体系,成为一个国家社会经济制度的重要组成部分。我国作为社会主义国家,从建国初期就十分重视社会保障工作,1951年颁布了《劳动保险条例》,50年代建立了适应计划经济体制要求的社会保障制度,其特点是国家出资、单位管理。这一制度对保障职工生活和社会稳定曾起过积极作用。

随着我国向社会主义市场经济转轨,计划经济下形成的传统社会保障制度日益暴露其弊端:一是实施范围窄,主要局限于国有单位,不适应多种经济成份共同发展的需要,不利于劳动者在不同所有制单位之间流动,也不利于国有企业同其他经济类型的企业平等竞争。二是保障层次单一,费用全部由国家和单位承担,职工不投保,缺乏自我保障意识,造成社会保障资源的严重浪费。三

是保障的管理服务工作由企业承担,形成企业办社会,影响企业集中力量从事生产经营;在企业由政府机构附属物转变为自负盈亏、自主经营的市场主体时,企业亏损了,无法保证职工的基本保障待遇。四是保障项目不全,如在计划经济条件下不承认失业,没有失业保险,国有企业职工增易减难,形成大量冗员,劳动力结构难以适应产业结构、技术结构以及所有制结构调整的要求。近年来,随着改革的深化,长期积累的企业冗员显性化,出现了大量下岗职工,失业率逐年上升,养老保险、医疗保险以及社会救济等方面的问题也日益突出。涉及亿万群众生活,关系国家、企业和职工三者利益调整的社会保障制度改革,现在已成为各界关注的焦点,其复杂性、重要性得到社会共识。建立与社会主义市场经济体制相适应的社会保障体系,已成为关系改革、发展和稳定大局的一项极为重要而又十分迫切的任务。

党中央和国务院对社会保障制度改革历来十分重视。从1978年党的十一届三中全会起,就在一些社会保障项目上进行了改革探索。1984年党的十二届三中全会以后,又围绕搞活国有企业这一中心环节,进行了社会保障制度的配套改革。1993年党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》把社会保障制度和现代企业制度、统一的市场体系、宏观调控体系、收入分配制度并列为构筑我国社会主义市场经济框架的重要组成部分,标志着我国社会保障制度改革从国有企业改革的配套措施进入到体系建设的新阶段。



中央提出这一阶段社会保障改革的目标是,以社会保险制度改革为重点,到本世纪末,基本建立起资金来源多渠道、保障方式多层次、权利和义务相对应、管理和服务社会化的完整的社会保障体系。经过多年探索,还在理论上初步形成了我国社会保障体系的框架:由国家财政负担的社会救济、社会福利和优抚安置;由国家立法强制实施的养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险;由国家倡导,用人单位和职工自愿参加的企业补充保险、个人储蓄性保险以及互助保险;发展商业保险,作为社会保险的补充。党的十五大报告再次明确提出,养老、医疗、失业保险和社会救济制度改革是当前社会保障制度改革的重点。在中央方针政策指导下,这几项改革都取得了突破性进展:

——新的养老保险体制初具规模。为顺利渡过我国迅猛到来的人口老龄化高峰,我国把基本养老保险现收现付基金模式改为部分积累基金模式,实行社会统筹和个人帐户相结合。这是养老保险的制度创新。它较好地界定了国家对职工养老的责任,同时又明确了企业和职工应缴纳费用的责任,既实现了社会互济,又突出了自我保障,通过个人帐户把职工养老待遇水平和在职时的贡献大小紧密联系起来,还体现了效率原则。在总结“统帐结合”的城镇企业职工基本养老保险制度试点经验的基础上,1997年颁布了《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,统一了企业和职工的缴费比例、个人帐户规模和养老金计发办法。1998年又加快了

企业职工基本养老保险的属地管理和省级统筹步伐,扩大了这项保险的共济面,有利于实现养老金按时足额发放。

——医疗制度改革由试点转向面上推广。从1994年起,国务院在镇江、九江两市开展社会统筹和个人帐户相结合的职工医疗保险制度改革试点,1996年又开展了职工医疗保险制度扩大试点工作。在认真总结试点城市和其他一些省市进行医疗保险制度改革经验的基础上,1998年底出台了《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,明确了这项改革的目标、任务、原则和政策,要求1999年底在全国基本建立起覆盖城镇全体职工的“统帐结合”医疗保险制度,改革从试点进入全面推进的阶段。与此同时,还将推动医疗机构和药品生产流通体制的改革,长期以来存在的以药养医、药品生产流通秩序混乱及有关的种种问题将得到解决。

——初步建立起失业保险和下岗职工保障制度。国务院总结了1986年以来实施国有企业职工待业保险规定的经验,1999年初颁布了《失业保险条例》。这一条例把失业保险的覆盖范围扩大到城镇所有企事业单位及其职工,有利于劳动者在不同所有制单位之间的合理流动和全社会的稳定,同时也扩大了失业保险基金的来源,增强了失业保险基金的支付能力。1998年中共中央、国务院还发布了关于做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知,要求凡是有下岗职工的国有企业都要建立再就业服务中心或类似的机构,保障下岗职工

的基本生活和促进再就业,这是一项具有中国特色的社会保障制度。当前采取失业保险和下岗职工生活保障两种保障制度,符合中国经济体制转轨时期的实际,对深化国有企业改革和社会稳定起了重要作用。

——逐步形成城镇最低生活保障安全网。近年来,社会救济制度改革的主要进展是建立城镇最低生活保障制度,将原来比较狭窄的传统救济对象扩展到所有城镇居民,在全社会范围内设置了最后一道保障安全网。1997年发布了《国务院关于在全国建立城市最低生活保障制度的通知》,有力地推进了这项制度建设,目前全国已有500多个城市和600多个县政府所在的镇建立了最低生活保障制度,有十几个省、自治区、直辖市在所辖城市和城区全部建立了这项制度,一些省市还建立起城乡一体化的居民最低生活保障制度。

养老、医疗、失业保险和社会救济制度四个重点项目的改革带动了整个社会保障体系的建设。此外,工伤保险、生育保险以及社会福利、社会优抚等社会保障项目改革,都有不同程度的进展,企业补充保险、个人储蓄性保险也有一定的发展。商业保险在经办企业补充保险和个人储蓄性保险方面正在发挥积极的作用。

总的看,社会保障体系建设有了很大进步:一是扩大了社会保障的覆盖面,养老、医疗、失业等重要保障项目已经扩大到非公有制企业,有利于各种经济成份共同发展;二是主要社会保障项目初步改变了过去“企业自保”的模式,建立起社会共济的保障框架,有利于企业平等竞

争；三是养老、医疗、失业保险的基金来源改变了过去国家包揽一切的状况，实行了国家、单位和职工个人三方合理负担，养老、医疗保险实行社会统筹和个人帐户相结合，提高了职工的自我保障意识；四是加强了社会保障基金管理，对养老、医疗、失业保险基金实行了收支两条线管理，对社会救济、社会福利等项目实行预算拨款统一管理和预算内、外资金统一管理，完善社会保障财务制度，力求杜绝各种社会保障资金的滥用、挪用；五是在行政管理机构方面，成立了劳动和社会保障部，统一管理企业、机关事业单位和农村社会保险事业。社会保障制度改革取得的这些成果，对我国的改革、稳定的发展已经起了积极的作用，并将对我们国家未来的社会经济生活产生深远的影响。

在充分肯定社会保障制度改革取得成绩的同时，也应当看到，我国正处在前所未有的经济和社会大变革时期，我们要走前人没有走过的道路，面临的困难还很多。社会保障制度改革尚面临着许多问题需要进一步探索。

首先，建设多层次的保障体系进展缓慢，发展很不平衡。至今改革主要局限在国家提供的基本保障制度上，突出表现在主要限于养老保险和医疗保险两个项目上。企业补充养老保险覆盖面目前不过几百万人，与基本养老保险覆盖1亿3千多万人相比，难以起到应有的作用；补充医疗保险则处在刚刚起步的阶段，大多数地区还没有开展这一工作。可以说，我国现在仍然是国家提供的基本保障在唱“独角戏”，而其他保障层次发育严重滞后，

又使得国家难以降低基本保障水平,做到“低水平、广覆盖”。发展多层次保障体系,需要尽快明确补充保险的性质、经办机构、税收优惠政策和基金营运监管等问题。在这方面,如何发挥商业保险的积极作用,也是需要深入研究的问题。

还应当看到,即使在基本保障方面,也存在体系尚不完善问题,如企业职工的养老保险统一了,而机关事业单位职工的养老保险如何开展,如何和企业职工的养老保险有机衔接起来,也是需要抓紧研究的问题。

第二,社会保障机制转换的一些重要问题尚未解决。养老保险从现收现付转为部分积累并引入个人帐户,是基金运行机制的根本性转变。在这一转变过程中,出现了对新制度实施前参加工作的中老年职工的个人帐户存在隐性债务问题。这部分隐性债务不仅表现在当前的个人帐户为“空帐”上,还将延续 20 多年。如何正确分析养老保险隐性债务,采取何种方式逐步解决“空帐”问题,关系到我国基本养老保险机制转移能否最终成功,目前这一问题还在探索之中。又如职工医疗保险,实行个人帐户和社会统筹相结合,个人帐户基金和社会统筹基金的具体比例和支付范围如何确定,也需要各地进一步探索。

第三,行政部门的综合协调和社会保障监督体制仍需加强。劳动和社会保障部的成立,统一了社会保险的行政管理体制,但由于社会保障工作涉及的范围相当广泛,如医疗保险涉及卫生管理体制和药品生产流通体制,失业、养老保险标准要与社会救济标准有机衔接,开展补

充保险和个人储蓄性保险需要发挥商业保险的作用,各项社会保障费用的管理与支出都离不开财政部门,这都涉及到社会保障制度改革如何整体推进问题,仍有必要研究如何加强有关行政部门的综合协调。

此外,基金营运和监督体制需要完善。现在社会保险已经积累相当一笔资金,商业性的养老、医疗保险基金在快速增长。如何在保证安全的前提下,使基金保值增值,已经是十分迫切的问题。社会保险基金曾被严重挤占、挪用,如何在加强政府部门对基金监管的同时,发挥企业、职工和社会力量,加强对基金的监督,建立正常的监督机制,是广大群众极为关注的问题。

第四,社会保障法律体系不健全。随着改革的深化,社会保障法制建设滞后的问题日益暴露出来。由于立法滞后,在社会保障方面发生争议需要进行仲裁或提出诉讼时,仲裁机构和法院缺乏权威性的法律规定对此进行仲裁或判决,甚至一些问题处于无法可依的状态。社会保障法应当形成一整套独立的法律体系,仅由国务院有关部委制定法规或地方出台有关改革方案,与社会保障法应有的地位不相称,有时还会产生部门规章之间不衔接,地方标准差距过大等问题。当然,产生这些问题有历史的原因,和中国正处于转轨过程中,前阶段立法条件不够成熟有关。现在立法的问题应当提到重要议事日程上来了。

第五,社会保障制度抵御风险的任务十分艰巨。我国老龄化将在2030年左右到达高峰,届时养老抚养将比

现在增加一倍多,约高达37%,这不仅给养老保险造成巨大压力,由于老年人的医疗费用远比中青年高,还必然给医疗保险带来更大的风险。如果说老龄化造成的风险还要等20多年才达到高峰,那么高失业率的风险近期就十分严重。面临农村剩余劳动力转移、国有企业下岗职工、国家机构改革分流人员和社会新生劳动力的四重压力,在国际国内经济发展面临诸多不确定因素的背景下,如何使我国较为顺利地渡过转型期的结构性失业高峰,对我国失业保险制度将是重大而严峻的考验。

以上所列举的一些问题说明,无论在完善体系、转换机制、改革管理体制、加强法制建设,以及抵御风险等方面,都需要继续探索。社会保障制度的改革和事业的发展任重而道远。

中央十分重视社会保障制度建设。1998年底,江泽民总书记亲自主持了中共中央举办的社会保障法制讲座,并对社会保障工作做了重要指示。江总书记指出,社会保障是一个很重要的经济和社会问题,要充分认识社会保障的重要意义,不断把社会保障事业推向前进。

我们要认真贯彻落实江总书记的指示,进一步推进社会保障事业。首先要立足国情,深刻总结自己20年来改革的实践经验,同时还要认真借鉴国外的经验。就我所知,欧美国家也正在改革它们的社会保障制度,主要是解决待遇过高形成的“福利病”问题。新加坡、智利等国家则实行了强制储蓄型社会保障模式。学习国际经验,要从本国的实际出发,要了解它们的理论和实践,把那些

符合市场经济规律基本要求的理论和实践学到手,不能停留在它们的一些具体作法上,更不能满足于一知半解,生搬硬套,一定要跟踪最新的动向,避免一些国家曾走过的弯路。这方面,我认为最重要的是坚持两条:一是新的保障制度一定要切合我国基本国情,基本保障标准绝不能过高,特别是对于我们这样一个发展中大国,必须坚持低水平、广覆盖的原则,这是中国的生产力发展水平所决定的。二是新的社会保障制度,必须兼顾公平与效益,注重形成激励机制,决不能形成新的“大锅饭”。

我高兴地看到,社科院的同志组织院内外 100 多名专家学者,历时三年多撰写的《当代社会保障制度研究丛书》就要面世了。这套丛书力求通过系统介绍世界社会保障体系情况,联系中国实际,在比较研究中探讨建设有中国特色社会保障制度的途径,这是一件很有意义的工作。我相信,这套丛书的出版对中国社会保障体系的完善、对推动社会保障理论研究将会产生积极的影响。希望从事社会保障方面的理论研究人员和实际工作者能从这套丛书中得到裨益,进一步研究当前中国社会保障制度改革所面临的紧迫问题,为中国的社会保障事业作出更大贡献。

一九九九年五月二十九日

丛书主编絮语

《当代社会保障制度研究丛书》课题从1997年9月立项至今，历时三年，现在终于到了可以写“鸣谢”的时候了。作为这项工作的主持人，我深深地感到，课题组近百名中青年专家学者（他们几乎都是博士）工作得很出色，这是一个亲密的合作团体，课题的完成是集体劳动的成果，我为能与他们共同参与这项工作而感到荣幸。

这项课题最初是院里1996年让我兼任“中咨公司”（中国经济技术研究咨询公司）总经理之后酝酿设计的，当时仅是想搞一个《系列研究报告》，但后来随着选题的完善、作者队伍的扩充、时间的推移等原因和其他一些因素，当初“中咨”设计的《系列研究报告》就最终演变成为今天由院内外方方面面专家学者组成的“课题组”完成的《研究丛书》了。这段插曲将会成为我们课题组成员美好的回忆，成为对“中咨”的一个记忆，一份谢意，甚至也可称之为咨询公司业内的一种偿试。

中共中央政治局委员、社科院院长兼研究生院院长李铁映同志对我们中青年的科研工作非常关心和支持，欣然提笔为《研究丛书》撰写了《总序》，对此，课题组全体成员表示衷心的感谢。

社科院的老领导和现任领导也很支持该课题的研究工作，对于跨度长达三年的研究项目来说，没有领导支持的连续性是很难完成的；对社科院诸位领导的支持和应邀担任学术委员会的实际工作表示衷心的感谢。此外，劳动与社会保障部、民政部、体改办、