

# 世纪抉择

## —— 中国社会保障体系构架

劳动和社会保障部社会保险研究所

RCSSS

- ① 评价中国社会保障制度改革的历史、现状和问题
- ② 判断中国社会保障新体系建设的外部环境
- ③ 设计中国社会保障新体系建设的指导思想、总体目标和制度框架
- ④ 提出养老保险制度模式整合政策性建议



中国劳动社会保障出版社

2000 年国家社科基金研究项目  
国家劳动和社会保障部重点课题

# 世纪抉择 ——中国社会保障体系构架

劳动和社会保障部社会保险研究所

中国劳动社会保障出版社

2000 · 北京

版权所有

翻印必究

**图书在版编目(CIP)数据**

世纪抉择——中国社会保障体系构架/劳动和社会保障部社会保险研究所编. —  
北京:中国劳动社会保障出版社,2000.9

ISBN 7-5045-2945-1

I. 世…

Ⅱ. 劳…

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 49656 号

**中国劳动社会保障出版社出版发行**

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

出版人:唐云岐

\*

北京朝阳北苑印刷厂印刷 新华书店经销

787×1092 毫米 16 开本 18.25 印张 313 千字

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

印数:5000 册

**定价:30.00 元**

**读者服务部电话:64929211**

**发行部电话:64911190**



## 内容提要

# 《中国社会保障体系研究报告》

本报告的主要目标有三个：

(1) 评价中国社会保障制度改革的历史、现状和问题，并对新体系建设的外部环境做出基本判断；(2) 对当前社会保障体系面临的五个难点问题展开分析，并提出基本思路；(3) 提出社会保障体系建设的指导思想、总体目标和制度框架，并对养老保险制度模式调整提出具体政策性建议。

### 一、评价与判断

1. 中国社会保障制度已经有了 50 年历史，前 30 年是以《劳动保险条例》为代表的“低工资、多就业、高补贴、高福利”的国家包着企业，企业包着职工的统包政策。这种“父爱”式的保障体制使职工倍感安全而处乱不惊，但也同时丧失了“动力”机

制，乃至造成当代体制转换中的沉重历史包袱。改革开放以后的15年，国有企业逐步走向独立，企业保险随之转向社会统筹。但是，高福利待遇和高赡养率导致的高缴费率，使社会统筹的推进步履异常艰难，扩面难、收缴难，基金调剂更难。困难地区、困难行业中的社会弱势群体生活陷入贫困。进入90年代中期以后6年，随着社会主义市场经济的定位和国企改革的进一步深化，中国社会保障体制开始进入一个体制和制度创新的阶段。在体制上，围绕“一个中心、两个确保、三条保障线”做了大量艰苦工作；在制度创新方面，将个人账户制度引入养老保险和医疗保险，形成“低水平、广覆盖、多层次、双方负担、统账结合”的基本思路。

2. 当前的主要问题突出地反映在以下5个方面：①基金收不抵支，陷入财务危机，并且有不断加剧的蔓延之势；②个人账户空账运行，已达到1990亿元，新制度有流产的潜在危险；③社会化服务程度低，企业负担过重；④基础管理水平落后，统计数据虚假，容易导致决策失误；⑤法律体系不健全，缺少依法行政和有效监督机制。社会保障体系建设的综合症结是，长远发展目标与短期应急措施的矛盾。制定长远发展目标时，侧重经济效率，强调个人责任，个人账户，分流企业负担、国家负担；决定短期应急措施时，侧重社会安全，强调稳定压倒一切，强调政府责任，财政仓促应对，巨额资金投入，机制受到严重冲击，出现“企业依赖政府，地方依赖中央”的局面。

3. 对社会保障体系建设外部环境的基本判断：①人口和就业问题是长期困扰我国经济和社会发展的基本问题，无论对个人还是家庭，就业是避免贫困和清除依赖的可靠途径，就业是社会保障的基础；②老龄化是基金财务危机的主要因素，而我国的老龄化问题比西方国家更为严重；③不能忽视农业劳动力向非农业转化的5000万农民工问题；④区域差别是决定社会保障管理方式的主要客观因素；⑤中国社会保障体系建设是典型的“旧城改造”工程，我国总体上还处在前工业化发展阶段，却面临着比西方后工业化国家还优厚的保险福利制度的改革任务；⑥工资收入管理的不规范，使社会保险基金收缴和待遇支付严重失真。

## 二、对社会保障体系难点问题的基本思路与对策

### 1. 社会保障体系的定位

①理论目标定位。兼顾社会性目标与经济性目标，以社会安全稳定为主，以经济效率为辅。基本思路是，新旧体制分别定位，分开操作。当前的重点是妥善

处理旧体制遗留问题，对特殊困难地区和行业采取国家继续包下来的办法解决，通过调整财政支出结构和经常性财政支出补充基金预算缺口。新体制采取渐进方式逐步到位，通过减持国有资产和发行长期债券等方式，解决制度转轨费用。力求做到，既有效解决当前问题，又能逐步转入新体制。

②管理方式目标。社会保障管理方式应由传统的政府主导型转向政府参与、社会自治型。城市最低生活保障和失业（就业）保障仍然保持政府主导主办，养老、医疗、工伤、生育等保障项目逐步向社会自治型转换。

③保障程度目标。建立完善的社会保障体系是一个长期的历史过程，必须由近及远，由点到面，先易后难，逐步推进。

## 2. 个人账户问题

①个人账户的优点：能有效地解决老龄化高峰时产生的供款不足问题；避免个人过分依赖社会帮助而产生的道德风险；并且具有较好的可流动性和可持续性。缺点：因积累制而产生的金融风险。

②个人账户的目标是以个人账户资本化管理与投资为核心的全面诉求，包括：合理的管理成本、资本市场投资机会与选择、投资收益、风险防范和金融服务。

③个人账户转制成本，把个人账户缩小，做实（个人缴费率8%，一步到位），需要转制成本1900亿元。

④个人账户管理。个人账户基金与社会统筹基金分开管理，独立核算，防止统筹基金透支个人账户基金的现象继续发生。个人账户基金的管理权限适当集中，目前，可由省一级社会保险经办机构直管。个人账户基金的投资应由托管机构和基金管理公司运营。必须先期建立有关法律和社会保险基金运营机构的资格认定标准和有效的风险防范措施。

⑤个人账户支付。实行个人账户积累与支付分开管理，个人账户支付阶段通过寿险公司终身年金的方式解决长寿风险。

## 3. 社会保险基金缺口及对策

社会保险基金缺口的成因有四个方面：老龄化，赡养率提高；经济运行质量不高，企业陷入低谷；制度内在缺陷；基金管理不善。具体分析可概括为10个原因，如筹资渠道单一、覆盖面窄、参保单位职工漏保、缴费工资不实、征缴率低、替代率高、法定退休年龄偏小、提前退休现象严重、领取养老金条件过于宽松、基金管理运营低效、挪用和流失等。解决基金缺口的主要对策是，多渠道筹资和严格控制支出。如：严格控制提前退休，清理提前退休的特殊工种，乃至延

长退休年龄；严格审核统筹项目支付和缴费工资基数；尽量少出台或不出台提高退休人员待遇的政策。

#### 4. 社会保险基金筹措方式

①基金征缴宜采取税、费并存方式，个人账户为缴费，统筹基金在适当时机转为征税，缴费与征税均可由税务部门征收。

②稳定的社会保险基金来源一般有四个渠道，政府、雇主、雇员和基金运营收入。政府负担的比例与国家对社会保险的基本定位有关。我国政府负担的比例高限应定在总支出的1/3以内。

③多渠道筹资问题，除调整政府财政预算支出结构，加大财政投入比例之外，还可采取：a. 减持国有资本；b. 发行政府永久债券；c. 统一发行政府彩券；d. 开征其他特别消费税。

#### 5. 关于建立独立于企业之外的社会保障体系

重点解决三个方面的问题：

①国有企业裁减人员的基本保障。a. 依法处理劳动关系，维护劳动者权益；b. 保证下岗职工基本生活，为企业创造适宜的外部条件；c. 保证劳动关系解除之后，职工的社会保险关系接续问题；d. 对特殊困难群体实施特殊保障。

②减轻国有企业社会保险费用负担，把企业各项社会保险缴费控制在工资总额的25%以内。

③社会化管理服务，首先解决养老金的社会化发放，其余社会性事务的剥离主要按企业服务机构与企业脱钩，转为社会社区服务项目的途径进行。

### 三、社会保障的总体目标、制度框架和政策建议

#### 1. 总体目标

当前和今后一个时期完善我国社会保障体系的总体目标是：建立一个与社会经济发展水平相适应，资金来源多渠道，保障方式多层次，权利与义务相对应，管理和服务社会化，统一规范，持续可靠的社会保障体系。

①社会保障项目：包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助和社区服务。社会保险应包括：养老、医疗、失业、工伤、生育保险。

②社会保障范围：社会保障根据不同项目、险种确定不同的覆盖范围。社会保险对象适用于城镇职工，其他保障项目适用于城镇居民，根据社会保障事业的发展，选择适当的时机和方式逐步扩大到全体社会成员。

③社会保障方式：社会保障是由社会共助、共建和共享的社会福利体系。采取多层次社会保障方式以体现国家、企业、个人的责任，充分发挥市场经济各主体的积极性。社会保险的构成分三个层次：国家基本保险，由政府强制推行；企业（单位）补充保险，由雇主自愿选择；个人储蓄保险，由个人自愿选择（三个支柱支撑的保障系统）。政府鼓励企业补充保险、个人储蓄保险的建立和发展。同时也鼓励社会互助保障、社会慈善组织、家庭保障继续发挥作用。国家支持人寿保险市场的发展，以满足社会不同群体的保障需求。在国家基本保险层面，根据不同的保险项目，确定相应的统筹层次。基本养老保险实行省级统筹，适当的时机建立中央调剂金制度；医疗、失业、工伤、生育保险实行中心城市市级统筹。省级或市级统筹都要承担基金风险责任，建立对当地保障水平的基金预算约束机制。

#### ④社会保障基金：

——基金的筹集。政府负担的费用，经常性支出以税收方式征集；制度转轨费用采取减持国有股和发行国债等方式筹集。雇主负担的费用按工资的一定比例缴税，雇主负担的总比例，目标控制在工资总额的25%（其中：养老15%，医疗6%，失业2%，工伤1%，生育1%）。雇员负担的总比例不低于11%（其中：养老8%，医疗2%，失业1%）。基金投资运营收入应在费用总负担中不低于10%。

——基金的管理。社会保障基金属于社会性公共基金，目标是由社会自治性机构组织管理，避免各级政府及任何机构对社会保障基金的影响和干预。建议在中央、省、市各级成立社会保障基金理事会，理事会成员由政府、企业、工会、个人等社会各界代表产生，劳动保障行政部门负责人为理事会法定当然理事。社会保障基金理事会下设社会保障基金管理中心，具体负责基金的统一管理。

——基金的运营。社会保障基金应按照安全、有效和流动性原则投资运营，增值保值。投资运营方式采取委托经营方式（基金管理中心不直接进行投资），选择资信高、效益优并经过基金理事会资格认定的银行或金融服务机构。对社会保障基金的资产组合应建立一套比较完善的法规体系。

⑤社会保障管理体制：社会保障行政管理由各级政府劳动保障部门统一负责。主要职能是：法律、法规研究制定；审核、确认、监控社会保障事务经办机构；执法监督、处罚和争议仲裁。社会保障事务经办采取由政府确认资格和购买服务的方式管理。基本养老保险、医疗保险和失业保险及工伤、生育保险业务由

社会保险事业管理中心负责。按照统一、高效、低成本要求，省以下机构实行垂直管理。补充养老保险、补充医疗保险经办在劳动保障部门密切监控下，由资本市场金融服务公司和商业保险公司按市场规则运作。社会化服务以社区服务体系为基础，采取义务服务和有偿服务相结合，社会保险经办机构扶持，企业、单位和个人购买服务的方式。社会保障监督由各级政府组织企业、工会、政府有关部门和专家代表组成的监督委员会负责，定期公开社会保障基金筹集、使用情况，形成有效监督机制。

## 2. 社会保障体系发展进程

我国在经济发展水平不高，管理能力和技术支持手段薄弱的条件下，建设一个完善的社会保障体系需要一个艰苦的长期过程，这个过程大概需要 30~50 年。因此，在体系建设过程中应该有明确的优先发展序列。

社会保障项目发展序列，应优先解决针对经济体制转制期间出现的城市贫困群体的最低生活救济和退休人员的养老、医疗保障问题，然后逐步解决工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险。

社会保障覆盖范围应由城镇职工逐步扩大到城镇自由职业者、进城务工的农民工（采取只保不养的区别政策）、乡镇企业职工，最后才将农民纳入覆盖范围。农民的社会保障问题在今后相当长的一个时期内还要以家庭和亲友互助保障为主，特别是对从事种植、养殖业的农民不宜过早地明确退休制度。

社会保障的层次应在国家基本保险制度推进的同时，尽快出台鼓励性政策，促进补充保险制度的发展，以缓解基本保险面临的压力。

## 3. 养老保险制度模式

①结构适当调整。基础养老金由目前按社会平均工资的 20% 调整到按 30% 确定。个人账户规模由按本人缴费工资的 11%，调整为 8%（个人缴费全部进入个人账户，企业缴费不再划入个人账户）。两部分整合替代率为 60%，基本与原办法持平，加大了社会再分配因素，使个人账户更清晰，易于账户做实和管理。

②明确基金管理方式。基础养老金采取“现收现付”的社会统筹基金管理方式，统筹基金的来源是企业（单位）纳税，税率按工资总额的 15% 确定，在省级范围实现统筹。

个人账户养老金采取“完全积累”的个人预付专款备付金管理方式，个人账户完全由职工本人缴纳，按本人工资收入的 8% 确定，一步到位，个人账户完全归个人所有。

社会统筹养老基金与个人账户基金分开单独核算，分别管理。

③解决制度转轨费用清偿隐含债务（IPD）

a. “老人”即已经离退休职工的养老金维持不变，调整机制由按工资增长的一定比例调整改为与物价指数同步调整，国家尽量避免用临时性方法提高待遇。

b. “中人”即个人账户建立之前已经工作的职工，国家应对过去没有个人账户积累的工龄给予补偿。补偿的方法可以采取个人账户绝对额补偿，也可以采取确认退休的养老金替代率的方法。前者有利于经济体制转轨时期劳动者的流动和保险关系以及基金的转移，但隐性债务变成显性债务之后财政面临的压力很大，在计算上也有一定的难度。后者有利于新老制度的平衡衔接，财政负担小，但过渡期过长。目前，各省市基本上采取后一种方法。

对在职职工每个人的补偿清算需要慎重对待，制度转轨时记录，退休时清算，按月支付，方法尽量公平合理，简单明了，易于掌握。具体方法可参考如下：

$$\text{在职职工过渡性养老金} = \frac{\text{当期社会平均工资}}{\text{个人账户建账前工龄}} \times \text{系数}(1.5\%) \times \text{本人工资指数}$$

④职工 IPD 是由其所在国有企业偿还，还是由政府偿还，是由地方政府偿还，还是由中央政府统一偿还，责任必须明确。建议：企业在职人员的 IPD 由企业负责偿还。已经退休人员的退休费用一部分继续由统筹基金按现收现付，代际互济解决（来自企业 15% 缴税），其余缺口由政府解决。其中，中央直属企业由中央财政解决，地方政府确有困难的，可向中央财政借款。

⑤严格退休条件，延长退休年龄。基础养老金调高后，享受退休待遇的条件必须更加严格，建议将缴费年限由 15 年逐步调整到 30 年；退休年龄也将逐步延长，首先取消特殊工种提前退休的规定；其次把女职工退休年龄逐步与男职工拉平，明确 60 岁为职工的统一退休年龄；第三，逐步将退休年龄延长至 65 岁；第四，在政策上明确在法定强制退休年龄之前退休的应减发养老金；第五，达到法定退休年龄退休后再就业的，应适当抵扣养老金。上述规定尽可能在 2005 年之前明确出台，2010 年之前基本到位。

⑥尽快出台企业补充养老保险制度办法及其政府优惠政策。企业补充养老保险（职业年金）在部分国家已发展成为三个支柱中的主要支柱。目前社会保险经办机构或商业保险公司提供的服务均有很大的缺陷。企业补充保险性质属于在国家政策支持和法律监督下，单位自治性养老制度。建议：在国家社会保险行政主管部门的监督和授权下，组建专门的准政府机构负责此事。主要职责有三：执

法监督，受理投诉；方案认定；承办机构的资格审定。基本养老保险中个人账户与企业补充养老保险个人账户在条件成熟时可以捆绑在一起，委托同一机构管理。



## 目 录

### 主报告

|                    |           |
|--------------------|-----------|
| 中国社会保障体系研究报告 ..... | 何 平 ( 3 ) |
|--------------------|-----------|

### 分报告

|                            |                |
|----------------------------|----------------|
| 1. 就业优先问题研究 .....          | 姜 敏 ( 31 )     |
| 2. 缓解企业社会保险费用负担对策研究 .....  | 刘燕生 ( 45 )     |
| 3. 公职人员养老保险制度问题研究 ...      | 刘燕生 崔少敏 ( 56 ) |
| 4. 延长法定退休年龄可行性研究 .....     | 李红岚 ( 78 )     |
| 5. 社会保障费改税研究 .....         | 牟达泉 ( 89 )     |
| 6. 社会保障基金纳入财政预算问题研究 .....  | 汪泽英 ( 103 )    |
| 7. 社会保险对象的社会化管理、服务问题研究 ... | 张 军 ( 133 )    |
| 8. 社会保险关系与劳动关系处理研究 .....   | 武玉宁 ( 148 )    |
| 9. 上海社会保障体系建设构想 .....      | 戴律国 ( 160 )    |

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| 10. 发展企业补充养老保险的基本政策 .....       | 王宗凡 (177) |
| 11. 社会保障中政府作用与道德风险防范研究 .....    | 刘燕生 (186) |
| 12. 社会保障基本理论观点综述 .....          | 葛 蔓 (194) |
| 13. 国际养老保障制度模式和改革趋势 .....       | 王宗凡 (208) |
| 14. 英国及主要经合组织国家社会保障支出比较分析 ..... | 贡 森 (228) |
| 附：中国社会保障体系研究课题论证会专家观点 .....     | (248)     |



## Table of Contents

### **Main report**

Report on China social security system ..... by He Ping ( 3 )

### **The division reports**

1. Research on the priority of employment  
..... by Jiang Min ( 31 )
2. Research on easing the social insurance burden of  
enterprises ..... by Liu Yansheng ( 45 )
3. Research on the old age insurance for government  
employees ..... by Liu Yansheng Cui Shaomin ( 56 )
4. Research on the feasibility of increasing retirement age  
..... by Li Honglan ( 78 )
5. A comparative research on changing social insurance

- contributions to tax ..... by Mu Daquan ( 89 )
6. Research on bringing social insurance fund into fiscal  
budget ..... by Wang Zeying (103)
7. Research on socialization of the management and  
services for the covered ..... by Zhang Jun (133)
8. Research on the dealing with social insurance  
relationship and labor relationship ..... by Wu Yuning (148)
9. A framework for the construction of social security  
system in Shanghai ..... by Dai Luguo (160)
10. On the basic policy for development of enterprise  
supplementary pension insurance ..... by Wang Zongfan (177)
11. Research on the role of the government and the  
prevention of moral hazard in the social security ... by Liu Yansheng (186)
12. A summary of basic theory of social security ..... by Ge Man (194)
13. The models and trends in the reform of pension  
insurance in the world ..... by Wang Zongfan (208)
14. A comparative analysis of the expenditures of social  
security in the UK and other major OECD countries  
..... by Gong Sen (228)

# 主 报 告

