

社会政策研究丛书
Social Policy Research

基础整合的 社会保障体系

景天魁◎主编

中国社会科学院社会政策研究中心

SPRC
华夏出版社

社会政策研究丛书

Social Policy Research

基础整合的社会保障体系

景天魁 主 编

杨 团 副主编

唐 钧

中国社会科学院社会政策研究中心

华夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

基础整合的社会保障体系/景天魁主编; - 北京: 华夏出版社, 2001.5
(社会政策研究丛书)

ISBN 7-5080-2441-9

I. 基… II. 景… III. 基础整合-社会保障-体系-研究-中国
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 029957 号

出版发行: 华夏出版社

(北京东直门外香河园北里 4 号 邮编: 100028)

经 销: 新华书店经销

印 刷: 中国科学院印刷厂

版 次: 2001 年 5 月北京第 1 版
2001 年 6 月北京第 1 次印刷

开 本: 850×1168 1/32

印 张: 10.25

字 数: 248 千字

定 价: 30.00 元

本版图书凡印刷、装订错误,可及时向我社发行部调换

出版说明

社会政策,是通过国家立法和行政干预解决社会问题、促进社会安全、改善社会环境、增进社会福利的一系列行动准则和规定的总称。

在当今世界上,社会政策是一门正处于上升阶段的社会科学学科和专业。尽管以 1873 年德国学者组织“社会政策学会”为发端,社会政策研究在世界上已经走过了 100 多年的历程,但是,直到 20 世纪的中期以后,由于经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成长为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

作为一门应用性学科,社会政策的研究内容主要涉及政策产生过程的理论和方法,以及政策在各个相关领域中的应用这两个方面。在后一个方面,社会政策又可分为狭义与广义两类。狭义的社会政策范围仅仅涉及劳工及贫民生活,而广义的社会政策则包括国民福利、就业、住房、健康、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境以及宗教等等。显然,狭义的界定所对应的只是狭义的社会福利政策,而广义的界定则对应于各种社会问题的研究。

20 世纪末,世界发展格局发生重大改变,人类面临普遍的挑战。除减贫外,还包括粮食安全、水源紧缺、人口老龄化以及环境恶化等问题,有些挑战已经超过了任何一个国家的应对能力。许多新的变量包括技术创新、知识传播、人口增长及其向城市集中、世界金融一体化以及日益高涨的对政治权利和人权的要求等等,正在重新塑造着世界发展的格局。正是这些变化导致全球化特别

是世界经济逐步一体化,地区化特别是更加强调地区特征这两种现象在世界范围内出现。而驾驭各种力量,应对各种变化,化解各种矛盾,建立一种促进社会稳定发展的相对均衡的环境,需要从以往目标单一、相互孤立、囿于一时一地的、特定处理方式的对策性研究中解脱出来,推展为更加注重多重目标的综合性政策的制定和政策制定过程的科学研究。由此,政策科学的研究在全世界升温。在政策科学的研究中,由于社会政策与公共政策的研究对象在社会问题的领域内是重合的,其研究方法接近,其政策落实的手段更是相同,在理论研究方面也已经出现相互借重的现象,所以,社会政策与公共政策成为相互交叉与相互融合的两门学科。

社会政策对中国而言是一个陌生的概念。在中国社会科学理论体系中,一直没有社会政策的位置。尽管中国的政府部门一直有政策研究室的设置,尽管改革开放以来中国受益于政策改变的成效已为世界公认,不过,分散进行的各项政策研究以及随之而来的分散的政策干预所导致的负面效应,也越来越引起人们的关注。

处于经济转轨、社会转型时期的当代中国,在经济飞速增长的同时,几乎天天要面对各种层出不穷的社会问题。显然,中国非常需要科学的社会政策研究,以帮助我们面对错综复杂的环境,理性地分析和处理各类矛盾,驾驭各种力量,以推动社会的可持续发展。

1999年,中国社会科学院社会学所成立了社会政策研究中心,主要目的就是在已有相当积累的应用社会学研究的基础上,引进并推动更加规范、更加科学的社会政策研究,在中国进一步发展这门应用社会科学学科。

我们要做的不是简单地引进“社会政策”概念,而是要探索社会政策所特有的内涵,探索它作为一个独立研究领域或学科所应有的对象、研究方法以及理论。

我们将社会政策的研究分为三个相互连接的层面:一是政策

调查,即对现实的反映以及对其变化的观测,目的在于了解现实世界发生了什么事情;二是政策研究,即对现实情况进行分析,按照一定的准则对其进行评价,确立政策目标,制定达到目标的规则、程序 and 操作方法;三是理论研究,即运用抽象力对事实、规则、程序 and 操作方法等政策研究的要素的内部、外部及其相互之间的诸种关系进行探索,寻找其中的规律。作为一门应用科学,社会政策的成果主要出在中间层面即政策研究,但成果的有效性往往取决于与两头的连接。离开对现实的调查了解,政策研究就会导致凭空妄说;离开理论研究,政策研究就会限于应急性的对策而难以深入。所以,要提升社会政策的科学水平,社会政策研究必须在注重实地调查的同时,注重应用社会科学的最新理论成果。

为在国内倡导和推开社会政策研究,在“中心”成立之初,我们就开始筹划两套丛书,一套为社会政策经典译丛,系统介绍国际上先进的社会政策理论与方法;另一套为社会政策研究成果的系列丛书,及时地发表“中心”的相关研究成果。本丛书作为社会政策研究系列,目前还只能提供给读者个别项目的研究成果,今后随着研究成果的陆续出版,逐渐累积起来,才可形成研究系列。现在我们先将这两年关于社会福利与社会保障领域内的研究成果予以出版,今后再扩展到社会政策的其他领域。

我们企盼以我们的努力引起国人对于这个新兴领域的关注,也期望以我们的研究成果和政策建议促进中国社会的改革和发展。

中国社会科学院社会学所社会政策研究中心

2001年1月21日

目 录

第一编 总报告

中国社会保障制度改革:反思和重构

- 中国社会科学院“中国社会保障体系研究”课题组…… 3
- 一、问题在于制度设计,抑或实际操作? …… 4
- 二、问题在于基本思路,抑或具体方法? …… 15
- 三、基础整合的社会保障体系特征与方案要点 …… 18

第二编 专题报告

- 人口年龄结构与老年社会保障筹资模式(孙炳耀) …… 43
- 一、年轻型人口结构下对现收现付制的选择 …… 44
- 二、人口老龄化对现收现付制的冲击 …… 47
- 三、定态老龄社会中两种筹资方式的比较 …… 50
- 四、部分积累制的过渡作用 …… 55
- 个人账户与现收现付制的剖析与重整(莫泰基) …… 60
- 一、整体社会保障及养老保障政策目标 …… 61
- 二、个人账户制的社会保障功能分析 …… 62
- 三、现收现付制的社会保障功能分析 …… 72
- 城镇养老保障体系的重构:
- 存在问题与改革思路(关信平) …… 82

一、我国现有“部分积累制”城镇社会养老保险的制度缺陷	83
二、现收现付制的优越性	91
三、重构我国城镇社会养老体系的思路要点	93
养老保险制度:问题、分析及改革思路(杨 团)	96
一、问题	97
二、分析	105
三、思路与建议	110
医疗制度改革政策评析(施育晓)	118
一、目前医疗制度困境的主要表现	119
二、对现行改革措施的评估	120
三、医疗保险的误区	126
四、改革新思路	127
五、对全民健康服务制的批评及我们的回应	130
编织最后的安全网:	
中国社会救助制度改革报告(唐 钧)	135
一、城市贫困问题与社会救助	135
二、当前中国城市贫困阶层的形成	142
三、90年代以来中国社会救助制度的政策过程及评价	148
四、城市居民最低生活保障制度存在的问题	163
五、政策建议	167
基础整合的失业保障方案(唐 钧 王 婴)	173
一、当前中国失业、下岗问题的基本状况	174
二、“三条保障线”政策措施的缺陷	184
三、基础整合的失业保障方案	190
住房保障:现行政策的缺陷与改革方案(施育晓)	203
一、住房保障的政策目标	203

二、多层次的住房市场:充分发挥市场与政府各自的功能·····	205
三、住房要求的保障:低收入群体的收支及住房情况·····	206
四、经济适用房与低收入户·····	208
五、改革方案的主要框架·····	210
社区就业理论与实践的探讨(吕学静 魏琼辉)·····	218
一、社区及社区就业的理论概述·····	218
二、社区就业的现状及存在的问题·····	221
三、发展社区就业的对策与建议·····	228
社区非营利组织发育与社会政策(杨 团)·····	232
一、中国的社区组织·····	233
二、社区非营利组织的任务、功能与机制 ·····	236
三、中国社区发育的障碍·····	238
四、扶持社区非营利组织发育的社会政策·····	246
“基础整合的社会保障体系”的概念框架(景天魁)·····	250
一、“基础整合”的目标·····	250
二、“基础整合”的要求·····	252
三、“基础整合”的意义·····	257

第三编 调查报告

社会保障体制改革专家问卷调查报告(摘要)

孙炳耀 杨健敏·····	265
一、关于城镇基本养老保险筹资模式·····	265
二、关于基本养老保险个人账户·····	272
三、关于基本医疗保险制度·····	277
四、关于失业保障·····	286

五、社会保险筹资·····	290
六、社会保险基金管理·····	294
七、社会化:从企业到社会·····	300
八、社会化:基金调剂范围及垂直管理·····	305
九、关于社会保障发展的总体判断·····	311

第一编

总 报 告

中国社会保障制度改革:反思和重构

中国社会科学院“中国社会保障体系研究”课题组*

从20世纪80年代中期开始的中国社会保障制度改革,终于在世纪之交出台了《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》、《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》、《失业保险条例》、《社会保险费征缴暂行条例》(以上为社会保险制度)、《城市居民最低生活保障条例》(社会救助制度)、《中共中央、国务院关于切实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》(特殊时期的特殊制度)等一系列法规文件,构筑了一个以养老、失业、医疗三大社会保险制度和社会救助制度(最低生活保障制度)为骨架的中国城镇社会保障体系的雏形。

然而,由于社会政策和社会立法过程中的缺陷,使这一制度体系既“先天不足”,又“后天失调”。从目前的实施情况看,效果难尽人意。尽管对问题的严重程度估计有所不同,但是现行社会保障制度体系未能满足社会需求,需要花大气力加以完善,则是无论政府部门还是学术界都已经达成的基本共识。

在历时3年的课题研究中,经过调查,我们惊讶地发现,与社会保障制度相关的三个方面——政府、企业和个人,居然都没有能从现行制度中获益。老百姓对现行社会保障制度心存疑虑。据《2000年社会蓝皮书》披露:有60%以上的被调查者对“社会保障”

* 本文执笔人:景天魁、杨团、唐钧、莫泰基、施育晓。课题组成员孙炳耀、关信平、吕学静、杨伟民参加了讨论。

表示不满。在调查中,公众最担心的家庭和个人问题依次是:生病住院、下岗或失业、家庭经济困难。1999年有两大热点问题——内需不足和“法轮功”事件,其背后原因都与社会保障相关。企业在社会保障方面的支出仍在增加。仅此一轮改革,按新出台的法规规定,所增加的保险费用就在工资总额的5个百分点以上。这是在企业的社会保障负担已经达到或超过临界点的前提下的再度加码。政府原想通过这一轮改革,多少卸掉一些包袱,结果适得其反,反而每年得数十上百亿元地调动财政积累补亏。仅养老金一项,1998年的缺口是50多亿元,1999年是100多亿元,最后只能动用国家财政来填补窟窿。这种尴尬的局面难道不应该引起我们的深刻反思吗?

经过3年来的调查研究和深入探讨,反复听取政府有关部门和群众团体的意见,我们把值得反思的问题归结为二:其一,目前社会保障领域存在的问题究竟是制度设计问题还是实际操作问题?其二,目前社会保障领域存在的问题究竟是出在基本思路上还是出在具体方法上?我们的回答都是前者。

对于我们的研究结论有不同的看法是很自然的。由于各种主观的和客观的原因,我们对各项制度的效果验证和评估也还远达不到严谨和缜密。此次将研究成果公诸于众,希望引起争论。在社会保障这个有关国计民生的重大制度问题上,展开各种观点之间的讨论,是非常必要的。

一、问题在于制度设计,抑或实际操作?

中国社会保障体系的问题在于制度设计抑或实际操作?我们认为,是制度设计问题。但是,要把这个问题说清楚却不那么简单。因为目前成为制度体系核心的养老、失业和医疗三大保险制度设计各异,还得加上社会救助,所以我们还是分别来谈。

（一）养老保险的制度设计问题

养老保险制度的现行模式是“统账结合”。制度设计的目标是把现收现付制的社会统筹与储备积累制的个人账户结合起来,既体现社会共济,又体现自我保障。这样设计主要出于两个考虑:一是为了应付预计在 2025 年前后将要到来的人口老龄化高峰;二是为了适应市场经济的需要,配合国企改革,在国家、企业和个人之间形成合理的责任分担格局。但是,这种制度设计存在着误区。

1. 国际上很多社会保障文献中都曾提到,虽然储备积累制“自己存钱给自己养老”的设想很诱人,但世界上绝大多数国家和地区现在还是在基本养老保险的制度模式上选择了“现收现付制”。这是因为在制度建立时,一个负责任的社会不能把已经进入老年的上一代人排除在外。这样,自然而然地就进入了下一代人养上一代人的现收现付制的循环圈。如果要从现收现付制转变为储备积累制,就必然会有至少一代人的利益受损,这在经济学上已经得到了证明(Fable, 1994; 李绍光, 1998)。因为这一代人既要尽供养上一代老年人的义务,又要为自己将来养老进行储备积累,这种经济负担是雇主和雇员都难以承受的。

然而,这个忠告恰恰在我国被忽视了。为了推行“统账结合”,我国实行了“老人老办法,新人新办法”。对已退休的老职工,仍沿用现收现付的办法给付养老金,并且保持原来的水平不变;对尚在劳动年龄的职工则要建立个人账户。这就使正在工作的这一代,不仅要为已经退休的上一代人缴费,还要为自己未来的养老金向“个人账户”缴费。众所周知,我国企业在社会保障方面难以承受的超负荷,养老保险的缴费率节节增高是主要原因。究其原委,正是制度设计走进了这一“双重负担”的误区。

2. 中国企业养老金的平均工资替代率目前高达 80% 以上,几乎是世界上最高的。追根溯源,是因为中国的退休制度是在计划

经济体制下形成的。当时,我国城镇职工的工资只够吃饭穿衣。到退休时,为维持本来就很低的生活水平,退休金的平均工资替代率远高于国际上实施社会养老保险的国家,是可以理解的。改革20多年来,我国城镇职工的工资早已超出了原先的“生活费”概念,但我们的社会养老保险制度却维持了计划体制下的高工资替代率。不断增长的企业工资水平,过高的工资替代率,加上企业职工退休前的工资突击升级,致使养老金实际支出远远超出预计值,这正是刚刚踏入老龄化的门坎的中国,在新制度执行后不过一年,就爆发了养老金当年收不抵支的危机的重要原因。

在养老保险制度的设计中,政府的承诺或责任的“度”在哪里,是个值得重视却迄今尚未得到重视的问题。退休金水平高比低好,退休职工退休后的生活水平以不下降为好,这个动机无疑是好的。但是,以政府承诺的基本养老金来实现这个目标,政府的责任就可能超过政府可承担能力的“度”的界限。其实,在当今世界上,大多数国家和地区在养老保障方面实际上实行的是多支柱的复合制度,即养老保障制度是由政府负责的基本养老保险、由企业或工会负责的职业退休金计划和由个人或家庭自己负责的个人养老储蓄合成的。三个支柱叠加,才保障了职工退休后尽可能维持原有的生活水平。三个支柱中,政府承诺的基本养老保险一般都是低标准的,现收现付的,而二三支柱的水平视经济增长和个人收入水平而定,这是国际养老保险制度改革的基本路子。

表面看来,我国的社会保障制度也在向“三支柱”的方向努力,其实不然。区别有三:一是我国政府承诺的基本养老保险目标过高,包揽过多,责任过大,甚至引发了兑现承诺的危机。二是养老保险总缴费率及企业缴费率过高。企业统筹部分的缴费已经高达工资总额的20%以上,还要给个人账户缴费,再加上强制个人为个人账户缴费的部分,总缴费率必定超过30%,企业和个人实在难有余力再投保职业退休金和个人养老储蓄。三是职业退休金和

个人养老储蓄缺乏立法保障,无法规范操作。所以,归根结底,我国现行的养老保障制度还是一个支柱——政府保险。

3. 近年来,“空账运转”实际上成了养老保险不尽人意的“替罪羊”。其实,反过来想一想,即使个人账户实施以来走的就是“实账”的路子,难道就不会出现目前的财政窟窿吗?按劳动与社会保障部的统计,近期在有关部门的努力下,企业保险费欠缴的问题已基本解决了。

其实,真正的问题在于养老金开支总额大大超出预期,迫使各地社会保险部门不得不动用原本准备存入个人账户的积累资金。以北京市为例,1996年人均月退休金为400余元,1999年增长到700余元,增长幅度远远超过了经济增长和企业平均工资增长率。退休人口和退休金水平增长过快两大因素导致北京市的退休金支出总水平1999年比1996年翻了一番还多,1999年当年即出现收不抵支,比预期提早了6年。而北京市的收支情况在全国还算是比较好的。

上述问题,表面看来的确有操作问题,不过破绽早在制度设计之初就埋下了伏笔。最近,有关方面又有了最新设计,即填平空账,建立事实上的个人账户,然后据此来建立和启动我国的资本市场。我们姑且承认资本市场对中国的经济发展有很大的意义,也假定以后的收费能够同时满足社会统筹和个人账户这两个方面的需要,不会再出现新的空账。但是,在尚未做好必要的制度平台的现期,由政府将强制积累的个人账户的基金投入风险很大且无任何抵御措施的资本市场,一旦失算,后果难以设想。因为资本市场运作的成本很大,而且不仅有经济成本,还包括社会成本和政治成本。总之,中国的资本市场要建立,要启动,但是不能用老百姓的“保命钱”——基本养老保险的资金来冒这个风险。另外,积累基金的保值增值也不应该交给政府直接管理和操作,应该由市场运作,政府只承担对于制度架构的把握、制度平台的建立和制度实施的监管。