



Shehui Baozhang
Gaige Hequ Hecong

社会保障改革 何去何从

高书生 著



Shehui Baozhang
Gaige Hequ Hecong

社会保障改革 何去何从

高书生 著

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障改革：何去何从/高书生著.

北京：中国人民大学出版社，2006

ISBN 7-300-07383-2

I. 社…

II. 高…

III. 社会保障-体制改革-研究-中国

IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 062036 号

社会保障改革：何去何从

高书生 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-62515351 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北涿州星河印刷有限公司

规 格 170×240mm 16 开本

版 次 2006 年 6 月第 1 版

印 张 21.5 插页 1

印 次 2006 年 6 月第 1 次印刷

字 数 327 000

定 价 39.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

内 容 简 介

我国社会保障改革方案是怎样形成的，为什么要在东北三省进行社会保障改革试点，社会保障改革怎样才能变被动为主动，农民工和失地农民的社会保障究竟该怎么搞，国家何时能帮农民圆了社会保障梦，人口老龄化对独生子女意味着什么……这些问题同百姓生活息息相关，也影响着我国经济和社会发展的走向，书中对这些问题都进行了精要的阐述与回答。本书面向大众，兼顾通俗性和学术性，既为非专业人士解读了社会保障政策，厘清了社会保障改革和发展的脉络，又为专业人士提供了翔实的决策和学术资料，算得上我国社会保障学术研究的资料库。



作者简介

高书生，1961年12月生，河北井陉人。先后在河北财经学院、首钢研究与开发公司、国家体改委和国务院体改办等单位工作，目前从事文化体制改革和文化产业发展工作，兼任北京大学中国保险与社会保障研究中心研究员。曾担任《经济日报》理论周刊“双周热点”专栏作者，参加过国家社会科学基金“九五”和“十五”重点项目及其他多项课题研究，参与多项改革方案的研究和制定工作。2002年提出的社会保障改革设想，经世界银行作时限为75年的精算验证，认为切中了现行制度存在的许多缺陷，大多数建议均比较合理。主要论著有：《分配系统论》、《中国收入分配体制改革20年》、《中国就业体制改革20年》、《重新认识高工资》、《促进就业：政府该做什么》、《搭建中国社会保障的新平台》、《社会保障：我们该走哪条路》、《收入分配体制改革的现状、趋势与政策建议》等。

····· 策划编辑 刘 晶
····· 责任编辑 罗海林
····· 封面设计 池海玉
····· 版式设计 王坤杰

自序	1
----------	---

回顾篇

一、中国有一部《劳动保险条例》	23
-----------------------	----

研究和认识中国社会保障，不提及 1951 年的《劳动保险条例》，不能不说是一件很遗憾的事。

1. 劳动保险的待遇项目	24
劳动保险待遇区分短期待遇和长期待遇	24
供养直系亲属的劳动保险待遇	25
劳动保险待遇项目中不含失业	25
2. 劳动保险的筹资和统筹机制	27
劳动保险的筹资机制	27
劳动保险的统筹机制	28
劳动保险的筹资和统筹机制遭破坏	28
3. 劳动保险的实施范围	29
劳动保险的实施范围逐步扩大	29
劳动保险不存在所有制歧视	30
城镇集体所有制企业也曾被劳动保险覆盖	30
劳动保险惠及直系亲属	33
4. 劳动保险是个法宝	34

争取劳动保险的不懈努力	34
《劳动保险条例》曾令工人激动不已	35
实行劳动保险是国家的长远方针	36

二、念念不忘的 1978 年 104 号文

现在仍有许多地方办理退休手续时，以国发 [1978] 104 号文作为计发养老金待遇的参照系。

1. 社会保障“双轨制”	40
行政机关劳动保险“擦肩而过”	40
对劳保医疗和公费医疗的局部调整	42
2. 104 号文的背景和内容	43
1958 年统一企业与行政机关的退休和退職办法	43
1978 年再次对退休和退職给予法律认可	44

三、社会保障改革大思路“出炉”

1993 年和 1994 年是我国社会保障决策最为关键的两个年头，社会保障改革的大思路在这两年的激烈辩论中敲定。

1. 社会统筹的由来	50
退休费用社会统筹	50
医疗费用社会统筹	53
2. 失业保险面世	55
该不该设立待业保险	56
劳动合同制催生待业保险	59
3. 养老金计发办法改革	61
企业搞活分配对计发退休费提出新要求	61
养老金计发办法怎么改	64
4. 农村试水养老保险	66
农村也搞退休养老的动因	67
民政部推动农村养老保险	68
5. 对原有社会保障的反思与批判	69

社会保障就像张“网”	69
越来越多的人不能被社会保障“网络”	70
限制劳动力的合理流动	73
国家和企业包揽过多	73
平均主义成分较大	75
6. 社会保障制度综合改革试验	77
发展社会保险事业	77
海南和深圳走上“统账结合”的新路子	81
国际机构专家和国外学者的评价	82
海南省综合改革试点的进与退	85
7. 社会保障改革何去何从	87
社会保障也是个大问题	88
海口社保“论剑”	89
该不该设失业保险	91
养老金制度要不要引入个人账户	95
养老金制度是全国统一还是地方各搞一套	98
如何破解医疗费用增长过快的难题	100
怎样理顺社会保险管理体制	102
8. 社会保障改革大思路的定夺	104
影响决策的三次社会保障改革课题调研	104
调研或课题组对原有社会保障弊端的诊断	105
社会保障改革应遵循的原则	108
社会保障改革思路上的分歧	109
党的十四届三中全会对社会保障改革的原则表述	111
对“统账结合”的两种解读	113
四、策划完善城镇社会保障体系	118
2000 年是中国社会保障年。在这一年中, 社会保障的学术讨论和政策研讨异常活跃, 研究报告有多个版本。这一年的年末, 国务院发布了《完善城镇社会保障体系试点方案》。	
1. 养老金制度改革从分散走向统一	119

“统账结合”的两个实施办法	119
“统账结合”实施中的多样化	123
“统账结合”走向统一	125
2. 医疗保障制度改革起航	128
启动“两江”试点	129
医疗制度改革进入扩大试点阶段	131
建立统一的城镇职工基本医疗保险制度	134
3. 养老金拖欠形势严峻	136
养老金拖欠涉及上百万退休人员	136
拖欠养老金的缘由	137
4. 社会保障体系要独立于企业之外	141
国有企业改革 21 字方针的形成	141
国有企业纷纷提出裁员计划	143
下岗职工基本生活保障是过渡性的	144
建立独立于企业之外的社会保障体系	146
5. 社会保障改革研讨热	147
养老金制度改革仍是热点问题	148
养老金制度改革的问题出在哪儿	149
做实个人账户的两种意见	152
延长退休年龄	153
清理特殊工种提前退休	155
社会保险要不要“费改税”	156
社会保障改革的五个问题	157
6. 国务院专题办起草社保试点方案	158
个人账户该不该取消	158
继续坚持“统账结合”制度模式的理由	159
完善“统账结合”的三种意见	161
国务院专题办起草完善社会保障体系实施方案	163
国务院发布《关于完善城镇社会保障体系的实施方案》	164
7. 国际组织和专家评议试点方案	166
国际组织和外国专家一年内两次评议我国社会保障改革	167
提请重视缴费率过高的负面影响	167

建议对试点方案的重点项目进行评估和精算	169
对养老金制度调整的不同看法	169
对基本医疗保险制度设计的批评	171
对下岗与失业并轨的评议	171
对养老金社会统筹与个人账户结构比例的两种意见	172
在公务员养老金制度改革上的两种意见	173
8. 辽宁省“一号工程”	174
辽宁省完善社会保障体系试点实施方案四易其稿	174
社会保障改革试点既是机遇也是挑战	177
辽宁省社会保障改革试点是不是吃“偏饭”	178
国务院高度关注辽宁社会保障改革试点	179
9. 对辽宁社会保障改革试点的评估	180
下岗与失业并轨	180
做实养老金个人账户	182
调整养老金计发办法	183
筹集社会保障资金	185
辽宁省社会保障改革试点取得的主要成效	186
养老金制度的不可持续性仍然存在	186
10. 社会保障改革试点扩大范围	188
吉林和黑龙江两省加入社会保障改革试点行列	188
养老金个人账户规模全面调整	189

反思篇

五、社会保障改革被“欠账”拖拽

195

这些年媒体上时不时惊呼：中国社会保障“欠账”规模巨大，足足有几万亿元，却鲜有人冷静思考：“欠账”是如何形成的，它意味着什么？

1. 社会保障“欠账”是算出来的	196
从推算到精算	196

养老金隐性债务的偿还期很长	198
影响养老金隐性债务的主要变量	200
养老金隐性债务精算的制度含义	203
2. 社会保障“欠账”何以拖累改革	204
养老金隐性债务规模取决于制度转轨方式	205
偿还养老金债务的制度安排	206
社会保障“欠账”何以拖累社会保障改革	207
3. 养老金制度改革需另辟蹊径	207
“统账结合”养老金制度命运多舛	208
划转国有资产偿还债务的主张“屡败屡战”	209
偿还养老金债务应出新招	212

六、别总被人口老龄化“惊吓”

人口老龄化真的很可怕吗？最可怕的其实是对人口老龄化过分夸大及“一边倒”，并对社会保障改革产生误导。

1. 人口老龄化有那么可怕吗	218
抠抠人口老龄化这个概念	218
透视人口老龄化百分比	219
我国人口老龄化很严重吗	223
2. 现收现付不能应对人口老龄化吗	225
我国不具备实行养老金完全积累的条件	226
从人口年龄结构看现收现付制与基金制的优劣	228
养老金基金积累的必要条件	231
个人账户制的风险	233
现收现付制也能应对人口老龄化	235

七、社会保障能“赎买”吗

买断工龄、身份置换，这些被一些人垂青、效仿的举措，对老百姓意味着什么？对国家又意味着什么？

1. 事业单位改革也被人员多所困扰	240
-------------------------	-----

瓦解“低工资、广就业”的制度安排	240
事业单位改革中人员分流安置的主要方式	241
分流人员的成本	243
身份置换的潜在风险	245
2. 事业单位不宜纳入社会保险体系	247
事业单位改革分流人员遇到的社会保障问题	247
事业单位纳入社会保险体系的成本	248
事业单位不宜纳入社会保险体系	249
3. 事业单位改革需“化繁为简”	251
事业单位的未来走向	251
确定事业单位未来走向需把握的问题	253
事业单位改革需从宏观上做好两件事	256
事业单位改革应走低成本之路	258
八、社会保险何以要“下乡”	260
面对农村父老乡亲、面对农民工和失地农民，社会保障凸显制度创新不足。社会保险成了一个筐，把所有的人群都往里面装，甚至送城市社会保险“下乡”。	
1. 社会保险正在变成一个筐	261
农村劳动力向城镇及非农产业转移	262
社会保险的大门向进城务工人员敞开	263
越来越多的农民失去土地	267
社会保险“亲吻”失地农民	269
城市社会保险“下乡”	272
2. 社会保险制度架构的缺陷	275
社会保险遭遇农民工“退保”	276
农民工“退保”为哪般	278
社会保险同劳动保险在制度架构上的差异	279
社会保险费率“陡然升高”的制度原因	281
“贪大求全”也是造成社会保险门槛过高的内在根源	283
社会保险过高的缴费率会把企业压垮	284

社会保险的制度惠及面“今不如昔”	285
------------------------	-----

九、社会保障的第三条路

我国搞不起社会保险，只能实行狭义的社会保障或叫做老年社会保障。

1. 社会保险：悬在头上的一把剑	291
社会保险的“预演”和全面推进	292
社会保险像是改革路上的一堵墙	293
社会保险像是发展航道上的“暗礁”	295
社会保险更像个“火药库”	297
2. 社会保障：“肥胖”不利于成长	299
社会保障和收入再分配	299
社会保障和社会保险	300
社会保障和商业保险	301
社会保障和个人账户	302
3. 第三条路：寻求共赢	303
社会保障项目要少而精	303
社会保障该不该设失业项目	304
未来社会保障的目标定位	305
开征社会保障税	307
寻找社会保障和企业竞争力之间的平衡点	309
推动城镇化	310
社会保障能实现共赢	311
4. 制度转轨：别再让“中人”烦恼	312
专设“中人”是社会保险的“败笔”	312
允许在职人员选择	313
5. 医疗保障：从重新配置医疗卫生资源入手	314
搭建健康保健和医疗服务的新平台	314
以医疗卫生资源再配置引导医疗改革	316

后记	322
----------	-----



框 1—1	宁要“劳保”不进“低保”的由来	31
框 1—2	城镇集体企业劳动保险文件	32
框 1—3	劳动保险制度的补充和完善（1958—1966）	37
框 2—1	新中国成立初期国家机关有关待遇规定	41
框 2—2	退休和退职	44
框 3—1	政府部门对退休费用社会统筹的评价	53
框 3—2	退休费用社会统筹中的认识问题	54
框 3—3	大病医疗费用社会统筹的主要做法	55
框 3—4	60 年代对精简职工的安置办法	56
框 3—5	实行劳动合同制的过程	60
框 3—6	什么是标准工资	62
框 3—7	退休金计算办法非改不可	63
框 3—8	新的养老金计发办法的好处	65
框 3—9	农村的“五保”制度	67
框 3—10	就业和保障的重合	70
框 3—11	劳动和保险的统一性	72
框 3—12	劳动保险是平均主义吗？	76
框 3—13	国家经济体制改革机构的设置及沿革	77
框 3—14	对国家体改委建议的不同意见	80
框 3—15	社会保险制度改革国际研讨会综述	83
框 3—16	海南省简况	85
框 3—17	宋平同志 1990 年谈养老保险	87

框 3—18	中国社会保障与经济改革国际研讨会的特点	91
框 3—19	国际劳工组织和联合国开发计划署对我国失业 保险的看法和建议	92
框 3—20	世界银行对我国失业保险的看法	93
框 3—21	设立社会保障股份银行的设想	95
框 3—22	新加坡中央公积金局官员对我国设个人账户的看法	97
框 3—23	中央和地方唱两个调	100
框 3—24	医疗服务价格扭曲	101
框 3—25	劳动部对社会保险管理体制的态度	103
框 3—26	劳动部副部长谈社会保障机构	112
框 3—27	劳动部副部长评“统账结合”	113
框 3—28	劳动部长谈整体决策	115
框 4—1	劳动部长谈养老金制度改革转变观念	119
框 4—2	理论界对“统账结合”两个实施办法的评议	121
框 4—3	“统账结合”实施中需防止两种倾向	123
框 4—4	个人账户的“空账”风险	127
框 4—5	医疗改革“两江”试点的基本情况	130
框 4—6	上海市的住院医疗保险	132
框 4—7	加快城镇职工医疗保险制度改革步伐	134
框 4—8	劳动部谈养老基金被挤占挪用	138
框 4—9	“两个确保”和“三条保障线”	140
框 4—10	国有企业冗员规模	141
框 4—11	朱镕基同志谈职工下岗	142
框 4—12	下岗职工的界定	145
框 4—13	为什么把社会保障当成一件大事	147
框 4—14	旧体制遗留问题的规模估算	150
框 4—15	法定退休年龄可否延长	154
框 4—16	吴敬琏先生谈坚持个人账户制度	159
框 4—17	完善城镇社会保障体系的目标、原则和任务	165
框 4—18	外国专家谈社会保障承诺	167
框 4—19	非工资劳动成本与国家竞争力	168

框 4—20	试点方案的两个“过高”	170
框 4—21	缴费不足 15 年不发给基础养老金是否公平?	171
框 4—22	试点方案的宣传很重要	173
框 4—23	我国财政收入上台阶	175
框 4—24	辽宁省社会保障基本状况	176
框 4—25	辽宁省困难企业参保问题	177
框 4—26	辽宁试点经验推广的条件	187
框 5—1	项怀诚警示养老金体系未来缺口高达 9.15 万亿元	200
框 5—2	智利的“认可债券”	205
框 5—3	养老金“中人”过渡办法	206
框 5—4	财政学者谈养老金债务	209
框 5—5	证券市场国有股减持大事记	211
框 6—1	我国人口老龄化程度是世界之“最”吗?	223
框 6—2	我国人口年龄结构变动的“黄金时代”	224
框 6—3	主张实行个人账户完全积累制的主要文献	227
框 6—4	我国养老金制度改革国际背景	228
框 6—5	现收现付制下的缴费率确定	229
框 6—6	美国社会保障基金的部分积累	230
框 6—7	新加坡和智利个人账户管理模式	234
框 6—8	个人账户管理成本不可小视	235
框 6—9	世界银行对社会保障新计划的评价	236
框 7—1	吴敬琏先生 1992 年质疑砸“三铁”	244
框 7—2	养老金制度事业单位同企业“并轨”需慎重	250
框 8—1	农民工的特点	262
框 8—2	劳动和社会保障部部长谈农民社会保障	273
框 8—3	新型农村合作医疗	275
框 8—4	农民工“退保”是对社会保险缺乏信心的表现	276
框 8—5	农民工参保可增加打工城市社会统筹资金	277
框 8—6	劳动合同制工人心理不平衡	280
框 8—7	29 岁的小伙子内部退养	283
框 8—8	社会保险参保成本高	284



框 8—9 对农民工乃至农民实施分类分层保障 285

框 9—1 最好不要重复 1993 年以前的争论 290

框 9—2 中国社会保险学会会长谈医疗保险个人负担 296

框 9—3 以往社会保障改革方案设计犯了两条“大忌” 304

框 9—4 医改基本不成功 316