

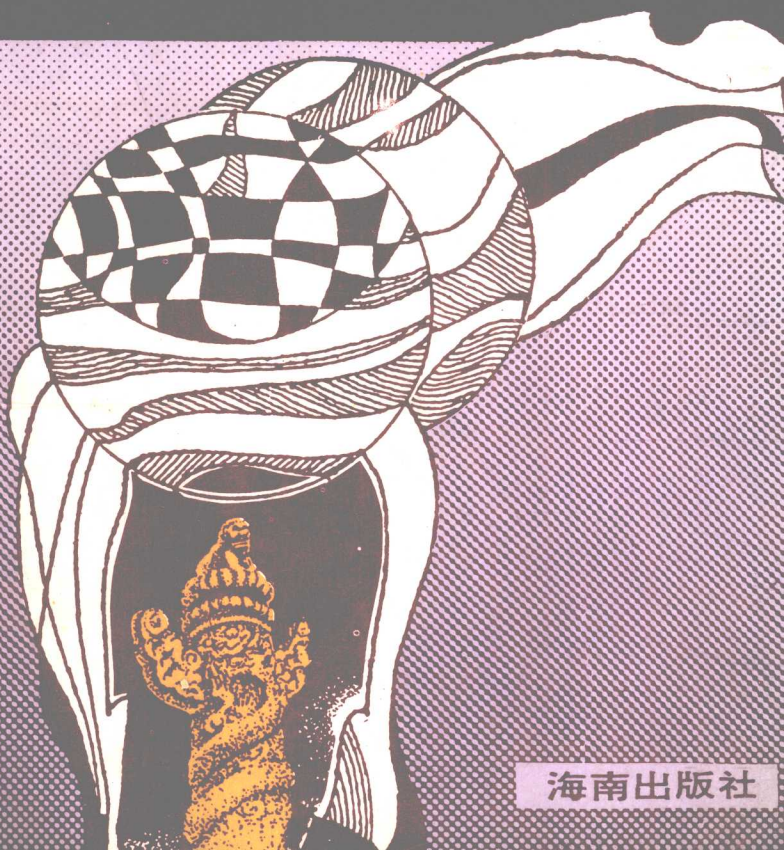
●走向市场经济的中国 丛书

China: In Transition To A Market Economy SERIES

稳定的基础

——中国新型社会保障制度的建立

高尚全 迟福林 主编



海南出版社

走向市场经济的中国丛书

稳定的基础

24. 5 X

——中国新型社会保障制度的建立

高尚全 迟福林 主 编

中国(海南)改革发展研究院

海 南 出 版 社

琼新登字 03 号

稳定的基础

——中国新型社会保障制度的建立

高尚全 迟福林 主编

海南出版社出版发行

海南港印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 ·印张:7.7 字数:17 万

1993 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN7—80590—808—7/F.44 定价:9.90 元

走向市场经济的中国丛书

序 言

中国，正在走向市场经济。

1992，邓小平南巡讲话，吹响中国向市场经济进军的号角，掀起中国新一轮改革开放的热潮。

党的十四大召开，确立了社会主义市场经济目标。这是十几年改革实践的伟大总结，这是历史性的突破和飞跃，这是一个新的里程碑，它昭示着中国从此进入一个新阶段，沿着改革开放的道路坚定走下去，勇敢探索，开拓创造。

市场经济目标，连接着中国与世界，连接着现在与未来。中国，正以她古老的智慧、全新的视野和宏伟的气魄，从历史的新起点上跨步、超越，在世界和未来的天地间，开创社会主义现代化建设的宏图大业！

前进的道路不可能是坦途，更何况中国走的是一条独辟的蹊径。改革，是中国的第二次革

命；社会主义市场经济，是本世纪人类最辉煌的实验。中国走向市场经济，必然是一个复杂而又艰难的历程，它需要不断地摸索，不断地探索，不断地总结经验，不断地突破创新。

变革的时代渴求变革的思想，改革的实践呼唤改革的理论。中国（海南）改革发展研究院，正是伴随着时代的跫音，在中国迈步走向市场经济的时候诞生。中国走向市场经济的改革伟业，给中改院的研究事业带来了莫大的机遇和挑战，也赋予了中改院光荣而又艰巨的历史使命。

为了促进改革开放事业的顺利发展，为中国走向市场经济倾心服务、贡献力量，中国（海南）改革发展研究院，从建院一开始，就抓住改革实践中的热点和难点问题，展开研究，大力探索。在建院不到两年时间里，成功地与联合国开发计划署、世界银行、国际劳工组织、国家体改委、海南省政府等共同举办了一系列大型国际研讨活动，开展了中国走向市场经济的理论与现实、中国金融体制改革、中国社会保障制度改革、中国股份制改革、中国证券市场发展、九十年代中国经济特区发展等重要课题的研讨，提

交了一些研究报告,这些都在国内外产生一定反响。

在中改院开展的一系列研讨、交流活动中,许多国内国外的著名专家、知名学者贡献出珍贵的学术理论、思想和观点,发表了许多独到的见解。为了把这些新思想、新观点奉献给广大读者,为了反映中国(海南)改革发展研究院开展研讨活动所产生的重要成果,我们组织编写了这套丛书。

这套丛书以“走向市场经济的中国”为主题,较为系统地研究和探讨了中国走向市场经济的重要课题,如中国走向市场经济的基本问题、金融体制改革、社会保障改革、国有企业改革、宏观调控改革、国有资产管理、农村经济改革、特区经济改革与发展等问题。丛书共十册,于近期分批推出。

这套丛书不同于一般的学术专著,更不是教科书,它是以我国改革开放的丰富实践为基础,研究和探讨实践中遇到的困难、矛盾和突出问题,寻求解决问题的突破口和操作方案,努力做到探索性与对策性相结合,前瞻性与可操作性相结合。

在中国走向市场经济的过程中,无疑会遇到许多新情况、新问题。因此,在这套丛书完成后,中国(海南)改革发展研究院还将继续推出系列丛书,不断地研究新情况,解决新问题,为中国的改革开放和现代化建设服务。

中国,正在向市场经济大举推进。

八十年代的市场取向改革,取得了全世界瞩目的巨大成就。而始于九十年代的、走向市场经济的跨世纪步伐,必将使古老东方的巨龙,傲然腾飞全球。

在中国走向市场经济的伟大征程中,中国(海南)改革发展研究院,将以赤诚的奉献,高昂的热情,开拓的精神,充分发挥它应有的作用,作出历史的贡献。

走向市场经济的中国丛书编委会
一九九三年九月

目 录

走向市场经济的中国丛书序言	1
第一章 中国社会保障制度改革的现状与思路	1
一、社会保障制度改革的现状与问题	1
二、社会保障制度改革的基本原则和总体目标	14
三、社会保障制度改革的基本思路	19
四、地方改革方案与实践:海南、深圳、厦门、南昌	34
第二章 中国养老保障制度的改革	58
一、中国养老保障制度改革的总体方案设计	58
二、养老保障体系及养老保险基金的筹集与支付	77
三、养老保险基金的营运和管理问题	98
第三章 中国失业保障制度的改革	106
一、中国失业保障制度的现状、问题与改革原则	106
二、失业保险改革方案设计的若干问题	125
三、失业保险与就业服务相结合	135

第四章 中国医疗保障制度的改革	147
一、医疗保险改革的原则与基本问题	147
二、医疗费用支付的控制问题	160
第五章 中国社会保障管理体制的改革	174
一、中国社会保障管理的行政体制和运营机制	174
二、农村社会保险基金的管理问题	188
三、建立发达的社会保障信息网络	190
第六章 有关国家和地区社会保障制度的比较分析	196
一、世界各国和地区社会保障的体系模式和 发展趋势	196
二、亚洲“四小龙”社会保障制度的发展及 其评估	205
三、美国及北欧国家社会保障制度的特点分析	214
四、日本的养恤金制度与新加坡的中央 公积金制度	222
后 记	235

第 一 章

中国社会保障制度改革的 现状与思路

一、社会保障制度改革的现状与问题

(一)70 年代末以来,我国对社会保障制度进行了改革试点,作出了许多积极探索

我国于 50 年代初期建立了职工的社会保障制度,它包括养老、工伤、生育、医疗、死亡等项保险制度,在 100 人以上的国营企业、公私合营企业、私营企业以及合作经营企业中实行。随着社会主义改造完成和企业所有制结构的变化,社会保障制度在所有国营企业、公私合营企业(“文化大革命”中改为国营企业)中实行。城镇区县以上集体所有制企业、国家机关、事业单位和

社会职工的社会保障制度也于 50 年代前期陆续建立。1991 年全国参加社会保险的职工有 1 亿多人,占职工总数的 90%。社会保障制度的建立和发展,维护了社会稳定。

自 70 年代末中国进行经济体制改革以来,社会保障制度也进行了一些改革,主要是:

积极推行退休费用社会统筹

1984 年首先在广东、江苏、辽宁等省少数市县进行国营企业固定职工退休费用社会统筹试点,随后在全国逐步展开。1986 年开始进行劳动合同制工人退休费用社会统筹。目前,全国实行国营企业职工退休费用社会统筹的市县占全部市县的 99%,其中北京、天津、上海、福建、江西、吉林、山西、河北、四川、陕西、宁夏等省、自治区、直辖市实行了省级统筹,铁道部、邮电部、水利部、中国电力企业联合会和中国建筑工程总公司等五个部门的直属国营企业实行了系统统筹。许多地区还开展了临时工的养老保险工作,进行退休费用统筹。参加国营企业职工退休费用统筹的固定职工、劳动合同制工人和临时工有近 7000 万人,离退休职工 1200 多万人,分别占全国国营企业职工的 95%,离退休职工的 96%,1991 年收缴养老保险基金 200 多亿元,支付离退休费用 170 多亿元,积累养老保险基金 150 亿元。另外,各地劳动部门还在 1400 多个市县开展城镇集体所有制企业职工退休费用社会统筹,在许多地区进行了外商投资企业中方职工、私营企业职工和城镇个体劳动者的养老保险工作。

各地积极开展了退休费用社会统筹。统筹范围一般包括辖区内的中央部属企业、省属企业、市县属企业。资金来源以固定职工按照以支定收、略有结余、留有部分积累为原则,或按工资总额的一定比例提取,或按工资总额加退休费用之和的一定比例提取,也有按工资总额一定比例提取的。广东、江西、福建、吉

林、山西、四川、宁夏等省、自治区和其他省、自治区的部分市县职工个人,也要缴纳不超过本人标准工资 3% 的养老保险费。对劳动合同制工人,单位按劳动合同制工人工资总额 15% 左右、个人按不超过本人标准工资 3% 的比例缴纳养老保险费。统筹支付项目,一般包括离退休金、多项生活补贴、物价补贴等比较稳定的长期支付的项目,医疗费等由于难以控制一般不统筹。管理机构,统筹办法由当地劳动部门会同财政等有关部门制定,报当地人民政府批准,作为地方政府行政法规发布实施。养老保险基金的筹集、管理、支付由劳动部门所属的事业性质的、非营利性的社会保险管理机构负责。为此,劳动部设立了社会保险基金办公室,省、市、县劳动部门设立了社会保险机构共 2900 个,已有专职管理人员 27000 多人。有 1000 多个市县实行由银行发放或社会保险管理机构直接发退休金的办法。

退休费用社会统筹取得了明显效果,基本保障了离退休职工的生活,缓解了企业之间退休费用负担畸轻畸重的矛盾,维护了社会安定。企业无论是经营困难、停工停产、甚至破产,还是遭受严重自然灾害,离退休职工不再受企业影响,都能从社会保险管理机构按时、足额领到离退休金。许多离退休职工多的老企业,参加统筹后减轻了退休负担,技术改造有了资金,职工福利有了改善。

进行养老保险制度改革试点

截止 1991 年,中国(港、澳、台除外)离退休工人数为 2433 万人,全年开支的离退休费用为 562 亿元,比上年分别增长 5.7% 和 19%。其中,全民所有制企业、机关和事业单位的离退休数为 1833 万人,开支费用 460 亿元,比上年分别增长 6.3% 和 20.2%。

自中国进行经济体制改革以来,对养老保险制度的某些方

面进行了改革试点和探索。其中包括：初步建立了物价补偿制度。在经济体制改革中，有计划有步骤地进行了价格改革。为了保证离退休职工不会因物价上升影响生活，从1979年开始在物价上升幅度较大时给予离退休职工物价补贴：1979年8种副食品价格调整时，给予每月5元副食品价格补贴；1985年全国肉类价格调整时，给予肉价补贴，因各地肉价调整幅度不一，补贴数额全国未作统一规定而由各地自行规定；1988年肉禽蛋菜调价时，给予每月10元物价补贴；1991年粮油调价时，给予每月6元粮油价格补贴；1992年粮食价格调整时，给予每月5元粮油补贴。

在工资改革和职工工资、奖金全国统一增加时，给予离退休职工生活补贴；1986年工资改革时，给予每月12.17元生活补贴费；1988年机关工作人员奖金增加时，给予每月5元生活补贴费；1989年职工普遍增加工资时，提高一个工资级差的离退休金，并提高最低退休金数额，由原来的每月30元提高到50元；1992年在职工增加工资奖金时，每月增10%的离退休金。

上述办法和措施，虽然是临时性的，还未形成一种机制，但是，它一方面弥补了物价上涨对离退休职工生活带来的影响，另一方面体现了离退休职工照样能适当分享社会发展成果。在人民生活水平普遍提高时，离退休职工的生活理应有所改善。

进行职工个人缴纳养老保险费试点。50年代初期建立职工养老保险制度以来，职工养老金完全由国家和企业负担，个人不需要缴纳养老保险费。1980年开始在一些地区试行劳动合同制时，对劳动合同制工人进行个人缴纳养老保险费试点。1986年中国进行劳动制度改革时，决定在全国实行劳动合同制工人每月缴纳不超过本人标准工资3%的养老保险费制度。劳动合同制工人缴纳养老保险费后，对固定职工不缴费带来了冲击并产

生两种工人身份之间的矛盾。为此，少数地区开始试行固定职工缴纳养老保险费的做法。1987年1月，云南省昭通市在实行退休费用社会统筹时，在全国率先进行固定职工缴纳养老保险费试点，随后其他省的一些市县也进行试点。1990年6月，江西、广西在全省、自治区实行固定职工个人缴费制度。此后，个人缴费试点发展很快，福建、吉林、山西、四川、宁夏等省、自治区也相继实行。今年在全国工资计划中，专门安排了为个人缴费而适当增加工资，预计固定职工个人缴纳养老保险费制度年内将在全国普遍实行。

开展补充养老保险试点。长期以来，中国的养老保险制度层次单一，退休职工完全依赖国家法定的养老金生活。80年代初期，四川省南充市在为街道小集体职工解决养老问题时，针对街道小集体企业经济力量薄弱的情况，设计了基础加补充的养老办法，即由政府组织水平较低的养老保险，在此基础上，各企业根据自身经济能力，为在职职工和退休职工建立补充养老保险，补充可有可无，水平可高可低。原劳动人事部保险福利局及时总结了这一经验，并在研究养老保险制度改革时，提出了建立国家基本养老保险案。此后，个别经济效益好的企业开始试行企业补充养老保险。试点办法有两种形式，一种是为在职职工建立补充养老保险。如杭州第二中药厂职工每月缴2元，企业缴2~10元，北京吉普汽车有限公司个人每月缴6元、企业缴3元，职工退休时个人和企业缴纳累积金额连同利息全部发给个人。一种是为已退休的职工建立补充养老保险，如辽宁朝阳制药厂为退休职工建立生活补贴制度。1990年福建省莆田地区劳动部门在全地区推行企业补充养老保险，1991年福建、四川、广西等省提出了企业补充养老保险办法在全省试行，规定了企业建立补充养老保险必须具备的条件，全年补充养老保险金的最高限额、资

金来源和企业补充养老保险基金由劳动部门所属的社会保险管理机构负责管理等具体办法,各企业自行决定。这些省和其他省已有一批企业为本企业职工建立了补充养老保险。

河南省南阳地区、山西省祁县、湖北省黄州市等地进行了个人储蓄养老保险试点,大多数职工参加了试点。还有一些地区的企业试行企业补充养老保险与个人储蓄性养老保险挂钩的办法,即职工个人参加个人储蓄养老保险,企业为其缴纳企业补充养老保险金。

上述养老保险制度方面的改革取得了好的效果。国务院1991年6月发布的《国务院关于企业职工养老保险制度改革和决定》提出:随着经济的发展,逐步建立起保险完全由国家、企业补充养老保险和储蓄性养老保险相结合的制度。改变养老保险完全由国家、企业包下来的办法,实行国家、企业、个人三方共同负担,职工个人也要缴纳一定的费用。国家根据城镇居民生活费用价格指数增长情况,参照在职职工工资增长情况对基本养老金进行适当调整。目前,中国正在按照国务院《决定》规定的改革原则,改革内容和改革方向,积极进行企业职工养老保险制度改革。

建立待业保险制度

为适应劳动制度改革,推行劳动合同制,1986年国务院发布了《国营企业职工待业保险暂行规定》,建立了中国职工的待业保险制度。待业保险基金不敷使用时,财政给予补贴。待业保险基金主要用于支付待业职工的待业救济金、医疗补助费、生产自救费。目前,参加待业保险的职工有7100万人,已为40多万待业职工发放待业救济金,全国已建立了专业培训基地750多个,生产自救基地400多个,28万多个待业职工重新就业。为了做好待业保险工作,待业保险基金的筹集、管理和支付工作,待

业职工的就业指导和就业介绍工作,组织待业职工的转业训练,扶持、指导待业职工生产自救和自谋职业,提供良好的条件。

待业保险制度的建立和发展,不仅为待业职工提供了生活保障和服务,而且为企业改革提供了宽松的环境和条件。待业保险制度的实施,为促进企业劳动力合理流动创造了条件,也为培育中国的劳务市场打下了基础。

实行医疗统筹改革试点

中国职工的医疗保险制度是 50 年代初期建立的。随着经济体制改革的不断深化,现行医疗保险的弊病日益明显:一是实行免费医疗,国家和企业负担沉重。1991 年全国开支的职工医疗费 220.5 亿元,其中全民所有制单位为 188.5 亿元;开支的离退休职工医疗费 94.5 亿元,其中全民所有制单位为 79 亿元。二是医疗费开支增长过快,全民所有制单位职工医疗费总额 1991 年比 1978 年增长 945%,人均医疗费增长部分,如职工人数增加、疾病的变化、新药新医疗技术和手段的应用等。但不合理增长占相当比重,如管理不善、药品、药费浪费严重等。三是社会化程度低,由企业自行管理。

医疗保险制度改革难度大,除了医疗保险制度本身的问题外,还与医政、药政改革直接有关。近几年主要进行职工大病医疗费统筹和离退休职工医疗费统筹试点。

关于职工大病医疗费统筹。中小企业、特别是商业、饮食、服务行业的企业,店多人少,一年提取的医疗经费有限,一旦出现患大病、重病的职工,企业难以负担患大病所需大笔医疗费的问题。试行职工大病医疗费统筹,取得了成功。这种做法引起了各地重视和劳动部门的肯定,目前,全国大多数省、自治区、直辖市开展了职工大病医疗费统筹试点,其中四川省有 65 个县试行。

职工大病医疗费统筹,范围是中小企业,有的按行业组织统

筹,有的按市县组织统筹。经费来源:企业在税后留利中按每人每月提取几元。有的地区还规定职工个人交一点,一般是0.5元左右,企业提取的和职工个人交的,由企业统筹统一向社会保险机构缴纳。享受标准:企业职工一次或连续就医的医疗费超过规定数额(大多规定300元)部分分段分比例从统筹基金中支付,如300~1000元部分统筹基金支付80%,1000~1500元部分支付85%,1500~2000元部分支付90%,2000元以上部分支付100%,统筹基金不予支付的部分由企业支付。管理机构,行业统筹的由行业主管部门管理。市县统筹的,由劳动部门所属的社会保险管理机构管理。

职工大病医疗统筹取得了明显效果,减轻了企业负担。统筹前,许多企业因开支医疗费过大,往往挤占奖励基金、生产发展基金。统筹后,职工患大病所需的大部分医疗费由统筹基金中支付,个人只负担少部分和一般疾病的医疗费,企业负担大大减轻,有利于企业发展生产,促进租赁承包制推行。天津市某区蔬菜副食品公司某街基层店1988年提取的福利基金8064元,当年一名职工患大病住院医疗费11291元,从统筹基金中支付9033元,该店只从福利基金中支付2288元,从而也保证了职工的大病医疗。统筹前,因企业医疗经费紧张,有的患病职工不能及时治疗,有的医疗费不能及时报销,影响职工生活。统筹后,保证了患病职工医疗,解除了职工的后顾之忧,有利于职工队伍的稳定和生产积极性的发挥,有利于社会安定。北京市某区蔬菜公司实行大病医疗费统筹到1990年底,统筹基金35.8万元,发生大病314例次,共支付统筹基金33万多元。同时,为医疗制度全面改革积累了经验,培养了干部,打下了一定的物质基础。

进行离退休职工医疗费统筹试点。各地在开展退休费用社会统筹时,由于离退休职工的医疗开支大并且难以控制,一般暂