

冯兰瑞

经济论文选

下
卷



经济科学出版社

冯兰瑞经济论文选

下 卷



经济科学出版社

责任编辑：朱 彤

责任校对：杨晓莹

版式设计：周国强

技术编辑：董永亭

冯兰瑞经济论文选（上卷·下卷）

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@public2.east.net.cn

（版权所有 翻印必究）

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

出版部电话：62630591 发行部电话：62568485

北京外文印刷厂印刷

河北省三河市永明装订厂装订

850×1168 毫米 32 开 27.25 印张 650000 字

1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月第 1 次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-1887-2/F·1348 （上、下卷）定价：39.60 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

第四部分

社会保障

中国人口的老龄化问题^{*}

我国人口到 21 世纪，老龄化的速度将加快。这个问题的严重性引起了国内外人士的关注。我在这里谈几点意见。

一、老年人的赡养问题

老年赡养应由家庭为主转向社会为主。到 2000 年，预计我国 65 岁以上的老人比 1982 年人口普查时的 4972 万将增加近 1 倍，达到约 8650 万人，为总人口的 7%。2040 年将达到最高峰值约 2.6 亿人，在总人口（预测 14.71 亿）中的比例是 17.4%。这么大量的老年人口的赡养是一个必须重视和认真对待的问题。

按照我国传统习惯，老年人是由子女赡养照料的。在长期封闭式的自给自足的社会中，家庭是生活单位又是经济活动的单位，父母养育子女，子女供养老人是天经地义。这种传统应该发扬，同时，作为解决赡养老人这个社会问题的一种办法，也是应该提倡的。

^{*} 本文本文原载于《改革》1989 年第 3 期。

但是,未来 21 世纪的头数十年,占总人口百分之十几的老龄人群完全由他们的子女赡养,事实上是做不到的。首先,本世纪后 30 多年计划生育,提倡一胎化的结果,必然导致下一代人的赡养系数过大,难以承受。一对年轻夫妇负责赡养 5~6 口人(1~2 个小孩,4 位老人),经济上,生活上都会有困难。其次,随着社会的发展,我国传统的大家庭已经开始并继续瓦解,老年人同子女分开过的数量增多。由于经济、住房等条件限制,子女结婚后一般都自己组织小家庭。因而,从社会发展的趋势看,我国老人的赡养将从以子女为主转向以社会为主来解决。

根本解决老年人口的赡养问题,必须建立和健全社会保障制度。我国现行的职工离退休制属于社会保障性质。但是现行职工老年退休制度的弊病很多:

1. 不是全体社会成员都能享受退休金,只有国家机关、事业单位的干部和工人、全民所有制和集体所有制的职工能够享受。实行这种制度,能享受退休金的人大约只占全体社会成员的 30%,不能享受的人约占 70%。后者是农民、个体手工业者和一部分集体所有制单位的劳动者。这些人靠自己劳动生活,不从国家领取工资,生活水平本来就低一些,退休后没有养老金,生活水平将进一步下降。

2. 退休金增加过快,国家财政和企业难以承受。现行老年退休金全部由企业和国家财政负担,个人不交纳。到 21 世纪,退休金随老年退休人口迅速增加将大幅度增加,巨额退休金全部由企业和国家财政负担,将是难以承受的。

3. 现行退休金的筹集办法有问题。全民所有制和集体所有制企业职工의退休金由企业负担,形成企业各自养老的状况,导致各企业负担畸轻畸重,老企业负担重,新企业负担轻,苦乐不均。企业各自负担养老,于发展生产、改善职工生活不利。企业支付的养老金过多,企业收入中消费基金份额扩大,用于扩大再

生产,技术改造的生产基金份额缩小,不利于生产的发展。在扩大了的消费基金中,支付养老金的比例增加,用于增加在职工工资和福利的基金减少不利于改善职工待遇,也会影响职工积极性的发挥,阻碍生产发展。

4. 现行退休制度不包括 70% 的老人的赡养费,不利于实行计划生育和控制人口的增长。“养儿防老”的传统无法改变。

5. 不利于农业的规模经营。包产到户后,人人都有一小块土地。即令离乡农民不肯放弃家乡土地,留作将来干不动时回家的退路。如果有了社会保障,农民年老后不能工作可能领到退休金,就不必留此退路,有利于农田集中,提高经营效益,发展农业生产能力。

总之现行退休制度弊病很多,21 世纪随着人口老龄化的速度加快,上述弊病会更加突出。为解决未来老人赡养问题,必须从现在开始着手准备,逐步建立社会保障制度。

新的社会保障制度必须是社会全体成员都能享受的制度。不仅包括工人、干部、农民,还应包括多种经济成分中所有的劳动者;不仅劳动者本人能够享受,还应包括职工、农民的家庭成员中自愿参加老年保险的人。

新的社会保障制度应实行老年年金制,老年退休金、养老金不应仅仅由国家(对干部)和企业负担,而应由劳动者本人及其所属单位共同负担。近几年我国沿海地区、特区开始实行合同制工人保险制,保险金名义上是由工人和企业共同负担,实际上工人交的钱很少,基本上是由企业负担。联邦德国老年保险金现在是总工资的 18.7%,劳资双方各提供 50%。西方国家这方面的经验我们可以借鉴。

为了建立新的社会保障制度,必须加强理论研究,确定符合我国国情的目标模式,制定方案,一步一步地去实行。公民享受社会保障是一种权利,应立法保障。因此首先要制定社会保障法

及实施原则，规定老年基金提供的办法、保管办法、使用办法，这些都是十分复杂细致的工作，需要认真负责去做。此外，还须提出两点：第一，企业和个人缴纳的老年基金，应由保障机构专门管理使用，不应归入财政。东欧有的国家过去将企业和个人提交的老年基金纳入财政，统一使用，影响了退休人员的收入，使他们所得退休金很少，难以维持生活。有鉴于此，我们必须设立专门机构管理老年年金，不能将这项经费纳入财政，也不得挪为他用。第二，为了避免通货膨胀，物价上涨使筹集到的养老金贬值，老年保险机构可以将这笔款项投资经营，令其增值，以保证老年退休之后领到足够的养老金。

二、劳动力老化问题

劳动力老化比人口老龄化要快。预计到 2015 年，我国劳动力中，45 岁以上的人在总劳动年龄人口中的比重将高达 60%。那时候，我国将从一个劳动力供给接近无限的国家变成一个劳动力供给不足的国家。（虽然由于产生结构的变化及其他原因，仍会有一部分人失业，但失业率很低，不成为主要问题。）

据预测，2000 年我国劳动供给人口还占总人口（12.48 亿）的 53%，到了 2015 年，这个比例将下降到 40% 左右。以后，由于本世纪后 30 年出生率继续下降，劳动供给人口还会进一步减少。

劳动力供给不足和劳动年龄人口中高龄人增加，首先对国民经济的发展将会产生不利的影响，扩大生产和开辟新的产业会遇到劳动资源不足的问题。其次会影响每年若干万资源的补充，不利于加强国防建设。

前几年国内学者中对未来人口老龄化和随之而来的劳动力相

对短缺问题存在不同看法。有一种意见认为 21 世纪科技发展,劳动生产率提高,技术密集型产业增多,对劳动力的需求减少,劳动力问题不足为虑。不可否认,随着科学技术的发展,一些产业部门需要的劳动力可以用技术替代。然而也应看到,科技发展又会开辟新的行业,产生对劳动力的新的需求。从社会发展的趋势看,劳动生产率的提高和科学技术的进步,总是扩大社会需求和刺激生产,从而开辟新的行业,增加就业。“第三次浪潮”电脑排挤了大量工人,而计算机软件行业的发展增加了数十万个就业岗位。所以我们不可以认为生产力提高,科技发展了,就不会发生劳动力短缺问题。

我们必须清醒地看到,21 世纪,我国将会面对一个劳动力紧张和劳动力高龄化的局面。这是发展国民经济、实现现代化和巩固国防的不利因素。必须认真对待,采取对策。

第一,坚持和改进计划生育工作。计划生育的目标不应是单一地控制人口增长,而应同时是调节各个年度的出生率,使每年成长的劳动力比较均衡。具体说是在提倡一对夫妇生一个孩子的同时,允许生两个。但是第二个出生时间要适当推迟。比如说,25 岁左右生第一胎,30 岁以后生第二胎。这样适当的间隔可能使每年达到劳动年龄的人数比较均衡,既可缓和劳动力供给相对紧张的局面,又可以避免劳动力短缺和就业压力增加交替出现的局面。

第二,提高劳动力素质,以弥补劳动力数量之不足。下世纪,我国劳动力素质将随着 2000 年战略目标的实现而大为提高。

提高劳动力素质的关键在于教育。为了下个世纪国民经济各部门、各行业能够获得足够的优良的劳动者,从现在起必须下大力抓教育。国家应适当增加教育经费,同时教育领域要实行开放政策,提倡和鼓励社会集资办学和私人办学,以弥补国家教育经费之不足。要提高知识分子的工资待遇,鼓励青少年努力学习文

化科学，掌握知识。

高质量保证高效率，高效率可以减少劳动力的投入，缓和劳动力供给不足的矛盾。

第三，延长劳动年限，推迟退休。我国现行退休制度规定，男性 60 岁、女性 55 岁退休。这是 50 年代定的，几十年基本未动。从我国人口身体素质和劳动力供给情况看，这是符合过去我国的实际的。现在情况变化，退休年龄后延的可能性早已出现。近几年，许多干部、职工退休后被原单位或其他单位聘用。一大批老技术人员和技工在乡镇企业担任负责工作，对企业的发展起了重要作用。另一些人退休后没有事情做，情绪低沉，加速了身心的衰老。事实表明，现行的退休年龄可以后推。下个世纪，人们的身体健康状况进一步改善，劳动条件比现在好，实行了周 5 日工作制，把退休年龄推迟 5 年是完全可能的。这样做不仅可以扩大劳动力队伍，增加生产者人数，弥补劳动力之不足，还能够减少对退休金的负担，有利于生产的发展。对老年人的身心健康也有好处，肯定会受到劳动者的欢迎。同时，对一些身体有病或不愿继续工作的人可以允许提前退休。

第四，充分利用劳动力资源。半个世纪以来，我国是一个接近于劳动力无限供给的国家。由于种种原因，存在着劳动力严重浪费现象。特别是人才浪费惊人。这种状况 21 世纪必须改变。在劳动力相对短缺情况下，充分利用劳动力资源，可以缓和劳动力紧张局面。而要做到这点，需要解决一系列问题，坚持进行改革。

首先要实现“城市化”，完成农业剩余劳动力的转移，使 2 亿多农业劳动力流入国民经济各领域，充分发挥他们的作用。近几年农业剩余劳动已转出几千万，流动已成为事实。城乡壁垒已开始冲破。但是，限制劳动力流动的许多规章制度尚未改变；农民还有后顾之忧，没有下决心彻底转移，而多半采取“兼业”或

“脚踩两只船”形式。这些问题需要研究解决。其次，企业（国营、老集体）中的冗员问题必须解决，坚决改变人浮于事浪费劳动力的现状。目前进行的“优化劳动组合”，采取的“厂内失业”办法，从不承认失业到承认有“厂内失业”，将隐蔽失业变为公开失业，比过去前进了一步，有助于彻底摒弃社会主义国家没有失业的传统观念。但是，企业自己消化冗员的能力有限。特别现在亏损的数十万个企业，要消化冗员是有困难的。破产法实行后，亏损的企业本身都维持不了，要关、停，如何谈得到消化多余人员。因此，可以预言，厂内失业人员必然要走向社会，同社会上的失业人员、流入城市的农民一起形成劳动力市场，在平等竞争的条件下，寻求与生产资料实行最佳结合的机会。21 世纪劳动力市场充分发育，劳动者的积极性充分发挥，劳动资源充分利用，不仅能够提高经济效益，而且能够弥补劳动力供给之不足。

全面认识社会保障的重要意义*

建立社会主义市场经济体制，是一项复杂的系统工程。这个系统工程十分庞大，包含着许多相关联的子系统。社会保障体系是其中一个重要的子系统，在市场经济体系中占有十分重要的地位。一是关系到全国 11 亿多公民生、老、病、死、伤、残的重大社会问题；二是与国有企业市场化、农村城市化、经济现代化亦即与实现建立社会主义市场经济体制这个宏伟目标密切相关的重大经济问题；三是关系到社会安全、国家稳定的重大政治、社会问题。过去我们对社会保障的认识往往只限于第一点，看来是过于狭窄了。社会保障的重要意义不仅仅在于社会对公民个人的保障，还在于对建立市场经济体制的保障和对社会对国家安全、稳定的保障。我们必须全面认识社会保障的重要意义，把社会保障体系的建立放在恰当的重要位置，摆上当前的议事日程。

第一，社会保障是关系全国公民切身利益的重大社会问题。

社会保障包括老年保障、失业保障、医疗卫生和伤残等内容。由于篇幅有限，这里只着重谈一谈老年保障和失业保障。首先，关于老年退休保障。按照我国宪法规定，劳动者年富力强时

* 本文本文原载于《特区经济》1993 年第 8 期。

为社会提供劳动、创造财富，当他们年老丧失劳动力不能工作时，社会应对他们提供基本的生活保障。

80年代末90年代初，我国人口类型已从年轻型转为老年型。据统计，1991年我国60岁及60岁以上的老人已超过1亿，本世纪末将达1.3亿，在总人口中的比重占10%以上。养老已成为我国面临的突出问题。

我国50年代曾建立了部分职工退休制度，文革期间中断。1989年恢复实行企业各自负责本厂职工年老退休的制度。1984年开始养老统筹试点，1986年推广，目前已有一些省份试行省级统筹。但是我国老年保障还没有形成全国统一的社会化体系，覆盖面小，管理体制不统一，没有体现权利与义务对等原则以及公平原则，没有形成老年保障基金筹集和支付之间的利益机制，相应的法律法规还不健全等等。

其次，关于失业保障。虽然宪法没有规定，实际上我国政府也不否认存在失业，不能不建立失业保障。不过囿于传统观念仍将失业保障称为“待业保险”罢了。

我国是个11亿多人口的大国。人口自然增长率很高。即便是在计划生育取得较好成绩的90年代，每年出生的人口都在2000万以上，全国每年达到劳动年龄的人有2000万左右，城乡就业问题一直很突出。就城镇而言，90年代，每年高初中毕业生需要就业的人约有1240万，而每年能就业的只有600万~700万人。近几年我国公布的“待业率”每年都是2%左右，实际上是仅仅包括这一部分城乡青年失业率，广大“在业转待业”的人和农民失业者并不在视野之内。

对于每年数百万失业者的就业问题，目前还没有跳出“归口包干”的框框。“企业办社会”的情况必须改变，承认失业、建立失业保障已刻不容缓。

社会保障体系的建立，对于解决老年赡养问题和失业者的就

业、培训以及生活补贴具有重要的意义。规范的社会保障体系是全国统一的社会化系统，它不仅可以解除劳动者的后顾之忧，还有利于劳动力的流动和劳动力与生产资料的重新最佳组合，有利于实现劳动力的市场配置。

第二，社会保障是关系到建立社会主义市场经济体制和实现工业农业现代化的重大经济问题。

首先，社会保障体系的建立是国有经济市场化、转换经营机制、提高经济效益的重要条件之一。

在从计划经济向市场经济过渡的过程中，要把企业“推向市场”，除要求企业生产以市场为导向外，生产要素要由市场配置，产品价格要由市场调节。就是说，企业要参加市场竞争。但是，国有企业“办社会”包袱沉重，实难进入市场竞争。安置本身职工子女、内部消化优化下岗的及历史上积存的冗员以及离退休职工的养老就是诸多包袱中十分沉重的几个。仅从养老一项看，目前许多老企业已严重到一个职工要供养一个老人，有的企业离退休人员占全体职工的比重竟超过 50%。企业要走向市场必须轻装。一要裁减冗员，让“厂内失业”人员走向社会；二要采用新技术，减少劳动成本，为此多余职工要失业；三要去掉对离退休人员的负担。这些都要求建立社会保障体系，把应由社会负责的事情都管起来。企业只须照章缴纳社会保障的各项费用，不再负担应由社会负责的事情。只有企业不再“办社会”了，才能集中人力财力和精力搞好生产和经营，投入市场竞争。

建立社会保障对于企业破产，减轻国家负担，促使企业新生也有十分重要的作用。

在从计划经济向市场经济过渡的过程中，在竞争性的市场上，必然有部分企业获得发展，也必然会有一些企业竞争失利，导致亏损（事实上在没有走向市场的国有企业中亏损面已达 60%）。亏损的企业如果资不抵债就要破产，不能总是由国家包

下来。目前该破产的企业绝大部分都没有破产。主要原因是破产后大批职工要失业。而我国社会保障体系没有建立,失业职工的基本生活需要没有保障,所以宁肯让企业靠贷款甚至变卖设备来维持也不让其破产,企业当然乐意这么办。我国破产法通过已经7年,没有得到贯彻。建立失业保障制度,使破产企业职工基本生活需要得到保障,职工转业培训和再就业等事情有社会来管,才能促进破产法的实施。

其次,社会保障是实现农村城市化、农业现代化的重要条件。

我们国家要发展,要促进国民经济起飞,必须改变工农业劳动者与工农业产值的比例关系不相适应的状况。我国工业和农业产值的比例是70:30,而工业劳动力和农业劳动力的比例是30:70。从事农业的劳动力过多,解放以来数十年中农业劳动力下降过慢。80年代,发达国家农业劳动力在社会劳动力总量中的比率已经下降到10%以下,而我们90年代这个比率还在70%左右。就业结构十分落后,农村人口城市化的进程过于迟缓,不利于提高农业生产效益,实现农业现代化。

事实上,我国农村存在大量剩余劳动力。到2000年,有人估计需要转移的农业劳动力将达3亿。可是,在农村还没有建立社会保障以前,农民向非农业和城镇转移是不会彻底的。他们不愿种地又不愿放弃土地(土地是他们防老的保障),宁肯让土地抛荒也不把土地交给别人去种。此种情况大大不利于农业的发展。不能扩大农业的经营规模,从而不利于实现农业机械化、现代化和社会化服务。要改变这种情况,必须解除农民的后顾之忧,加速建立农村老年退休保障和失业保障制度。

再次,在建立社会主义市场经济的过程中,企业转换经营机制的同时,要求政府精简机构,转变职能,提高效率。政府职能部门要从过去直接管理、支配企业转变为间接地对国民经济实行

宏观调控。要撤销一些部门，精减人员，必然有一大批政府机关工作人员要失去原来的工作。有的转而从经济工作，也会有一部分人提前退休，另一部分人暂时找不到合适的工作而失业。社会保障体系的建立，将对从国家机关事业单位出来的人员再就业、接受转业训练和保障其失业期间的基本生活需要，以及对退休养老等产生积极的保障作用。

以上从国有企业转换经营机制、农村城市化农业现代化和政府机关转变职能等三个方面粗略地考察了社会保障在我国建立社会主义市场经济和实现现代化中的作用和意义。可以说，社会保障不仅是对居民年老、失业等情况下基本生活需要的保障，也是建立社会主义市场经济体制所必不可少的重要保障，也是我国经济发展、社会进步、实现现代化的重要保障。

第三，社会保障是关系我国社会安全和稳定的重大政治、社会问题。

我国要发展，要改革，要实现四个现代化，需要有稳定的社会环境。而公民老有所养，失业者生活有基本保障，疾病伤残者有所保障，乃是社会稳定的重要条件。

如前所述，在向市场经济的过渡中，国有企业为进入市场竞争必须解除“办社会”的负担；政府机关精简、改组，企业破产，都会增加大量失业人员。这种情况下，社会保障负担起失业者就业介绍、转业培训、生活补贴以及老年赡养和照料的责任，就起到了社会安全网的作用。

在向市场经济的过渡中，农村潜在的失业必然显露。部分劳动者就地转移，部分向城镇转移。有的在城镇就业，没有就业的，则在各大中城市间流动寻找工作，形成阵阵民工潮。据记载，这种由农民汇成的流动人口全国经常有 5000 万，高潮时有 8000 万。这些流动人口，有的是由于农村地少人多，不能不外出谋生；有的则是嫌农业生产收入低，为增加收入改善生活而外

出寻找工作。对后一种情况可以说服遣返还乡，同时采取各种政策措施保护农业、减轻负担、增加农民收入以稳定农业劳动力；对于前者则要采取建立社会保障体系的对策。

农村社会保障问题比较复杂。有人说，当前城镇社会保障尚未建立，何况农村？然而农村问题的迫切性并不亚于城镇，不抓紧解决将危及社会的稳定。在农村建立社会保障要一步步推进。可先将失业登记和职业介绍所建立起来。经过调查确实在农村没有出路的人可以进行失业登记，职业介绍所帮助他们在当地或转移出去就业。没有一技之长的要有目的地对他们进行培训，然后介绍就业；职业介绍所还要向农民提供有关招工的各种信息以减少农民外出的盲目性。外出的农民来到城镇后，可以有目的地就业。如果情况发生变化没有找到工作，城镇应将他们与本地失业者同样对待，让他们进行失业登记，为他们介绍工作。暂时没有工作的应发给失业补贴或社会救济。

这样，一方面可以减少农民盲目外出，减少流动人口，减轻城镇压力，另一方面避免一部分人生活无着落而造成社会混乱，影响社会的安全稳定。

综上所述，可以得出结论：社会保障体系的建立，其意义不仅仅是为劳动者、为公民个人或家庭经济遇到困难时能够维持最低生活水平而采取的保障，也是建立社会主义市场经济体制成功的保障，同时又是我国社会安全和稳定的保障。我们讨论建立社会保障体系，必须从以上三个方面、三个层次来全面估量它的意义和作用，增强建立这个社会安全网的紧迫感，采取积极有效的措施，把我国的社会保障体系建立和完善起来。