



走向21世纪的中国社会保险

胡晓义 著



中国劳动出版社

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

走向 21 世纪的中国社会保险/胡晓义著. —北京:中国劳动出版社,1998. 10

ISBN 7-5045-2408-5

I. 走… II. 胡… III. 社会保险—中国 IV. F842

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 18927 号

走向 21 世纪的中国社会保险

中国劳动出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 唐云岐

新华书店经销

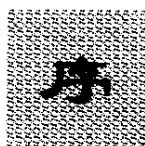
北京印刷二厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 14.375 印张 373 千字

1998 年 10 月第 1 版 1999 年 6 月第 2 次印刷

印数: 1000 册

定价: 31.80 元



“社会保障”在当今中国使用频率最高的语词中，当属其一。加快社会保障制度改革，成为从高层会议到街谈巷议的热门话题。这种现象说明，社会经济发展到目前阶段，人们对社会公正，社会和谐和社会稳定的实现愈加关切。对国有企业来说，要从长期计划经济体制和重复建设造成的冗员充斥、效率低下、竞争乏力的困境中摆脱出来，迫切希望依靠完善的社会保障体系减轻其过重的社会事务负担；对于职工群众，特别是国有企业下岗职工来说，他们在离开国有企业这片大树荫凉后，期盼着健全的养老、失业、医疗保险制度织就一张安全网，

解除后顾之忧；对各级人民政府来说，他们负有保一方社会平安、使百姓安居乐业的使命，需要社会保障体系作为基础。面对社会各个层面的殷殷企望，社会保障制度改革理所当然地成为本届中央人民政府“一三五”工作目标的重要任务之一。

把眼界放宽一点，可以看到：从去年开始的东亚经济危机震撼世界，经济形势波谲云诡，其冲击波已经超出经济领域，危及政坛。再把眼界放远一点，面对世纪之交，国际政治的多极化和经济的全球化趋势不可逆转，知识经济时代正疾步走来，我们必须准备迎接新世纪的挑战。党中央、国务院未雨绸缪，果断决策，勾画了高举邓小平理论伟大旗帜把建设有中国特色社会主义的伟大事业全面推向 21 世纪的宏伟蓝图，提出确保实现今年经济增长 8% 的目标，恪守人民币不贬值的诺言，实行更加积极的财政政策，坚持改革开放不动摇。这一切，无不要求有一个稳定的社会环境。劳动和社会保障部坚决贯彻执行党中央、国务院对劳动和社会保障工作的要求，以为人民服务为宗旨，以维护社会稳定为己任，提出了“经过三至五年的时间，初步建立起适应社会主义初级阶段

生产力发展水平，符合社会主义市场经济体制要求的劳动制度和社会保障制度”的目标，并把这个目标落实为“三二一”的主要工作任务，即三个重点——促进国有企业下岗职工再就业、深化养老保险制度改革、推动医疗保险制度改革；两个确保——确保国有企业下岗职工基本生活，确保企业离退休人员养老金的按时足额发放；一个统一——实现城镇企业、事业单位、国家机关、农村四个方面养老、失业、医疗、工伤、生育五项保险的统一管理。1998年的中心任务是，确保近800万国有企业下岗职工进入企业再就业服务中心并领到基本生活费，确保2500多万企业离退休人员按时足额领到养老金。

令人欣慰的是，在党中央、国务院的直接部署下，两个“确保”已成为各地党委、政府的“一把手工程”，今年第三季度，两个“确保”的阶段性任务已经基本完成：98%的国有企业下岗职工进入了企业再就业服务中心并领取了基本生活费，养老金按时足额发放率也达到98%左右，为全局的稳定、为“一三五”目标的实现做出了贡献。但这仅仅是阶段性的成果，持续地巩固两个

“确保”任务十分艰巨，在实现两个“确保”的过程中暴露出许多深层次的矛盾：比如由于经济发展水平、择业观念、技能结构等多方面因素造成下岗职工再就业门路狭窄；又如在下岗职工分流和再就业过程中，劳动关系的处理问题凸现出来，而其关键又是养老、医疗等社会保险关系的转移和接续；再如，持续确保养老金发放，暴露出社会统筹层次过低难以实现基金大范围调剂使用的矛盾，而资金缺口增大的现象也正是社会保险法制工作滞后、基金收缴强制性差以及长期实行差额结算方式等问题的显露。

这些矛盾和问题说明，建立完善的社会保障制度，我们还有很多事情要做，还有漫长而艰辛的路程要走。在 21 世纪临近的历史时刻，要全面地破解中国社会保险制度的发展趋势、结构体系、基本任务和基本方法等一系列重大命题，我们需要邓小平理论的指导，也需要大量实践经验的积累和总结；需要对历史的深刻反思，也需要对未来的展望和构想；需要从中国实际国情出发，也需要广泛借鉴国际经验。纵横捭阖，融汇贯通，才能使社会保障制度的改革既高屋建瓴，势如破竹，又根基牢靠，稳健扎实。胡

晓义同志《走向 21 世纪的中国社会保险》一书正是试图在这几个交叉点上把握历史的命题，进行现实的思考，追寻新世纪的目标，对我国社会保险制度改革和事业发展进行了有深度的实践总结和有目地的理论分析，颇具真知灼见，对社会保障理论工作者和实际工作者不乏有益的启示。

我祝贺《走向 21 世纪的中国社会保险》一书的出版，希望作者再接再厉，继续开拓自己学识的广度和深度。我热切地希望劳动和社会保障战线的几十万干部，特别是中青年干部，既作实干家，又作学问家，都能把自己的实践经验和思想闪光积存起来，日积月累，提炼升华，形成更多更好的专论或专著，奉献给生机勃勃的中国劳动和社会保障事业。

中国的劳动和社会保障事业任重道远，前途光明。

姚文元

目 录

·总体篇·

中共十五大后社会保险工作面临的新形势和新 任务	(3)
“九五”时期社会保障制度改革的目标	(7)
一要加快,二要深化	(27)
在社会保险领域正确处理改革、发展、稳定的 关系	(35)
1997~1998 年中国社会保险发展状况述评	(40)
向非正规就业部门扩展社会保险计划	(55)

·重点篇·

统一 规范 加强 提高 ——论“九五”养老保险制度改革的基本 趋势	(65)
论养老保险制度的统一	(69)
中国养老保险制度三论	(80)
扩大基本养老保险覆盖面:计划与重点	(87)

2 目 录

论中国现实条件下养老保险个人账户的实现 …	(99)
开展企业补充养老保险的几个操作性问题 ……	(175)
关于医疗保险制度改革的十个问题 ……	(180)
工伤保险制度改革的五个重点 ……	(200)
生育保险制度应当加快改革步伐 ……	(203)
国有企业：实行社会保险和减轻社会负担 ……	(212)

·管理篇·

全面提高社会保险管理水平 ……	(233)
加强社会保险审计稽核工作 ……	(255)
应当用变现的国有资产补充社会保障基金 ……	(261)
社会保险宣传工作的五个 W ……	(266)
社会保险机构的领导干部要讲十个字 ……	(283)

·借鉴篇·

中日社会保险制度：比较与思考 ……	(299)
附：日本社会保险制度考察报告 ……	(303)
智利养老保险“新制”对中国的启示 ……	(322)
附：智利养老金制度考察报告 ……	(327)
阿根廷养老保险混合体制与我国的“统账结合”	
原则 ……	(341)
附：阿根廷养老保险制度考察报告 ……	(347)
荷兰人告诉我们什么 ……	(361)
附：荷兰养老保险制度考察报告 ……	(364)
沟通与借鉴 ……	(376)
附：香港的老年保障制度 ……	(379)
中国与亚太地区社会保障的发展	
——关于社会保障制度的 20 个论点 ……	(389)
附：亚太地区社会保障综述 ……	(429)

总体篇

欲穷千里目，
更上一层楼

——王之涣

2 走向 21 世纪的中国社会保险

本篇收集的 6 篇文章，都是试图从社会经济发展和经济体制改革全局的角度，估计社会保险面临的新形势，预测社会保险制度改革的走向，从深化改革（尤其是国有企业改革）、保持稳定、促进发展的总体要求中去把握社会保险制度自身改革与发展的目标和任务。作者以为，当此世纪之交，新一届中央政府明确了一个确保（今年经济增长 8%）、三个到位（3 年左右国有企业摆脱困境并建立现代企业制度、金融体制改革、政府机构改革）、五项改革（粮食流通体制、投融资体制、住房制度、医疗保险制度、财政税收制度）的目标，社会保险工作领域更要冲破只求自我平衡、自我发展的思维局限，高屋建瓴，总揽全局，把握机遇，紧紧围绕“一三五”的目标，有所突破，有所建树，有所作为。

中共十五大后社会保险工作 面临的新形势和新任务

(1997 年 10 月)

1998 年及以后几年我国社会保险制度改革与发展将在中共十五大确定的深化经济体制改革的大背景下展开，其中对社会保险最具直接影响力的是所有制结构的调整完善和国有企业改革的加快推进。因此，必须全面、深入地分析十五大以后经济体制改革出现的新情况以及这些变化对社会保险制度提出的新要求。

(一) 多种所有制共同发展要求更大地扩展社会保险的覆盖面。

十五大报告指出：“公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。”“公有制实现形式可以而且应当多样化。……劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合为主的集体经济，尤其要提倡和鼓励。”“要着眼于搞好整个国有经济，抓好大的，放活小的，对国有企业实施战略性改组。”根据这些精神，可以预见，今后若干年，国有经济的总体规模将逐步缩小，传统意义上的“纯国有企业”

将大量减少，而包括混合经济在内的多种所有制形式将获得较大的发展。这一点，在劳动力的分布结构变化上将表现得十分明显。与这一巨大变化相适应，原来以国有企业职工为主要保障对象的社会保险制度必须转向为全体城镇劳动者提供基本的社会保障，因此必须把社会保险制度的覆盖范围尽快扩展到集体、外商投资、私营、混合所有制等多种企业及城镇个体劳动者。唯其如此，才能实现全体劳动者平等地享有法律规定的社会保障权利，也才能在劳动力资源重新配置的过程中真正解除国有企业职工的后顾之忧，保证所有制结构调整的顺利进行。在这方面需要着重解决三个政策性问题：

(1) 从制度安排上保证职工脱离国有企业后既得的社会保险权利的延续，即国有企业职工转移到三资企业、私营企业或自谋职业后，其原来有权享受社会保险的纪录（如连续工龄、缴费年限等）应予承认，并可与在新的就业岗位参加社会保险的纪录累加计算。

(2) 从机制上和法制上加大对非国有经济参加社会保险的强制性，减少这些企业因不参加社会保险而损害劳动者利益的现象。主要的机制是通过个人账户的建立和对账等形式，促进劳动者督促企业按时足额缴纳社会保险费；主要的法制手段是加快有关社会保险的立法和执法检查。

(3) 对非国有经济实行“新人新制度”。对原有的社会保险制度的缺陷，如保障水平过高，国家包揽过多等，各方面已形成共识；但对已形成几十年既得利益的国有企业来说，改变这种状况需要一个循序渐进的过渡阶段。而对新加入社会保险制度的非国有企业来说，则不必跟在国有企业后面亦步亦趋，可以跨越“过渡阶段”，直接进入新制度。例如养老保险的个人缴费、企业缴费比例以及支付结构都可以按新制度的设计一

步到位。

(二) 资产和劳动力资源的重组要求规范社会保险的属地管理。

随着改革的深化，政企职责进一步分开，企业对“主管部门”的归属大大弱化，与此相适应必须加强社会保险的属地管理。同时，随着对大企业实行规范的公司制改造和中小企业的联合、兼并，将出现一大批跨县域、市域、省域甚至跨国的企业组织，这种新情况要求社会保险实行更规范的属地管理。首先需要解决的问题是：(1) 规范社会保险关系的建立与管理。例如一家公司的总部在甲地，向乙地派出分支机构，从丙地招聘了工作人员。类似这样的复杂劳动关系将在今后几年中大量出现。由哪个地区为这类劳动者建立和管理社会保险关系，必须有一个全国各地协调一致的政策规范，以防止遗漏和重叠。(2) 规范社会保险关系及资金的转移。以市场为基础手段配置劳动力资源，劳动力的流动量及流动速度要比计划经济体制时高得多，这也需要一个全国统一的政策来规范社会保险关系及有关资金的跨地区转移。(3) 确定全国统一的社会保险数据库标准。

(三) 在企业改革中要防止将企业负担过度地转嫁给政府和社会。

十五大以后，国有企业劳动力存量结构的调整力度必然加大，一些地区面对企业富余人员安置的难题，不恰当地使用了让职工大量提前退休的方法。这一现象的直接经济后果是，社会因这些企业的职工人数不正常的减少而少收了社会保险费，同时又必须为新增加的提前退休人员支付养老保险金，这一减一增从两个方面加大了社会保险基金的负担。当这一状况变得无法忍受时，政府便不得不提高企业缴费的比例。为了防止这

种不适当的负担转嫁，必须严格执行有关退休和提前退休的规定。

(四) 抓住国有资产变现的机遇为社会保险筹集必要的资金。

在所有制结构调整中，通过资产重组，一部分国有资产将变现，例如整体出售国有企业，或通过股票上市出售国有企业部分股权，或通过股份合作制收回部分国有资产等。变现的国有资产不应该再全部、无条件地投回到企业作为发展资金，而应该在政府“份内”之事上派用场，包括向关乎国计民生的非竞争性领域投资，也包括弥补社会保障基金的不足。具体的形式可以考虑：承包、租赁中小国有企业而收取的费用，应当全部划入社会保障基金；出售国有企业所得收入应确定一定比例划入社会保障基金；出售国有企业股权（股票上市），其原价发行部分的收入可用于补充企业资本金，其溢价发行部分应划出一部分用于补充社会保障基金。通过国有资产变现而补充的社会保障基金主要有三个用途：一是解决现有国有企业职工过去多年没有养老保险个人账户积累的“欠账”问题；二是解决部分特别困难的企业因无力缴纳医疗保险费而其职工缺乏基本的医疗保障问题；三是解决部分特困企业职工住房公积金积累不足的问题。

（注：本文发表于《1998 年中国社会形势分析与预测》）

“九五”时期社会保障 制度改革的目标

(1996 年 10 月 30 日)

一、引 言

1. 现代社会保障制度伴随着现代工业的发展而产生。自 19 世纪 80 年代初德国率先颁布社会保险法律以来的 110 多年时间里，社会保障制度已在全世界 165 个国家和地区实行，成为世界各国社会经济发展中不可缺少的组成部分。

2. “社会保障”一词最早出现在 1935 年美国颁布的《社会保障法》。1952 年国际劳工大会通过第 102 号公约——《社会保障（最低标准）公约》，正式在国际范围内使用“社会保障”概念。按照 102 号公约，社会保障分为 9 个项目，即医疗津贴、疾病津贴、失业津贴、老龄津贴、工伤津贴、家庭津贴、生育津贴、残疾津贴、遗属津贴。在各国执行中，通常把老年、遗属、残疾津贴合并为一个项目，称为“老遗残体制”。

3. 对社会保障，国际上没有一个统一的精确的定义，国

际劳工组织把它大致概括为：“社会通过采取一系列公共措施，以保护其成员免受由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡造成的停薪或收入大幅度减少的经济损失及社会贫困，并对其成员提供医疗照顾和对有子女的家庭提供津贴”。

4. 社会保障通常被分为 4 种形式：

——社会保险。其主要特征是：①资金主要来源于雇主和工人缴纳的保险费，国家也可以补贴；②参加社会保险是法律规定的对象的强制性义务；③保险费以基金形式积累，法律规定的保险金从基金中支付；④个人以其本人及其雇主缴纳保险费的记录而获得领取保险金的权利，无需进行经济调查；⑤缴纳保险费的基数通常是工资收入，保险金的水平通常与领取者以前的收入相关。

——社会援助。其主要特征是：①全部开支由政府承担；②当事人领取津贴需依法申请；③评价援助需求时，要进行经济调查；④以规定的最低生活水平为标准确定援助的金额，而不考虑申请者以前的生活水平。有些国家不实行社会保险计划而实行社会援助计划，更多的国家则是实行社会保险计划，而将社会援助计划作为对未纳入社会保险计划者的帮助。

——国家福利。其主要特点是：①资金主要由政府税收提供；②对特别类别的人群提供帮助，例如老年人、免费医疗等；③当事人不需缴保险费，也不进行经济调查。

——储蓄基金（公积金）。按照传统的观点，这不被认为是社会保障计划的一种形式，而被认为是一种对个人的强制储蓄和雇主的延期支付的工资。其主要特点是：①资金由雇主、雇员双方缴纳（个别国家也出现了雇员单方缴纳的情况）；②建立个人账户，在受保者之间不实行互济；③储备金的增长与投资回报相关，而与工资增长率无关；④支付时有定期待遇或