

中国社会 保障制度

◎ 杨良初 著



经济科学出版社

中国社会保障制度分析

杨良初 著

经济科学出版社

责任编辑：闫建平
责任校对：徐领弟
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

中国社会保障制度分析

杨良初 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036
总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京四季青印刷厂印刷

华丰装订厂装订

850×1168 32 开 9 印张 250000 字

2003 年 7 月第一版 2003 年 7 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-3589-0/F·2897 定价：17.80 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保障制度分析 / 杨良初著. —北京: 经济科学出版社, 2003.7

ISBN 7-5058-3589-0

I. 中… II. 杨… III. 社会保障-福利制度-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 048460 号

序·言

本书是作者在原博士论文的基础上加工修改而成，时间过去了三年多，但是论文的内容和结构仍是当前社会保障改革的难点和热点问题，具有很强的针对性和理论与政策参考价值。论文是在我国著名经济学家许毅教授的指导下，结合作者多年对社会保障问题研究的基础上形成的。根据作者多年的研究和在与导师交流意见以及阅读大量资料准备论文的过程中所得出的结论，制度建设和基金管理是社会保障改革不能回避的中心环节，也是构建社会保障安全网的基石。

西方市场经济国家建立社会保障制度已有 100 多年的历史，尽管制度比较健全，但面临政府包袱越来越重的问题，因此也面临改革的问题。我国从 20 世纪 80 年代开始改革社会保障制度，90 年代才真正按照市场经济的要求建立社会保障制度，政府和有关部门在其改革的力度上是很大的，尽管只有十几年时间，已建立了社会保障制度的基本框架。但其制度建设和基金管理仍存在诸多深层次矛盾，亟待进一步改革和完善。本书就是作者在导师指导下，以马克思主义经济学原理为依据，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的基本分析方法，通过对国外社会保障制度的比较，就进一步改革和完善社会保障制度与基金管理的途径和对策建议做一些探讨。全书共分 13 章，其基本内容如下：第一章介绍社会保障的基本原理和基本概念，如社会保障的内涵、特点、功能，社会保障理论和实践的发展。第二章论述我国社会保障制度与基金管理的改革与发展过程，包括新中国以来我国社会保障

制度与基金管理的历史回顾，改革开放以来社会保障制度与基金管理改革的进程，社会保障制度建设与基金管理的目标与原则，当前社会保障制度与基金管理存在的问题，完善社会保障制度与基金管理的对策建议。第三章深化城镇社会保险制度改革，社会保险制度是社会保障制度的中心和主体部分，本章对城镇社会保险制度的现状、面临的严峻形势和发展趋势、改革的基本思路进行了深入探讨。第四章对城市最低生活保障制度的现状、问题和进一步改革的思路进行了分析和探讨。第五章论述社区组织建设与资金管理问题。第六章论述农村养老保险制度改革。第七章借鉴国外社会保险制度与基金管理的经验并提出了启示。第八章就如何选择我国社会保险筹资模式提出了个人的看法。第九章论述了社会保障基金的支付和使用问题。第十章论述了社会保障基金的财政管理问题。第十一章就如何调整财政支出结构，弥补养老保险隐性债务提出了看法。第十二章论述了社会保障基金的投资运营和管理问题。第十三章对建立政府间社会保障转移支付制度提出了个人的初步设想。

综观全书都是作者围绕当前社会保障制度建设与基金管理的热点和难点问题逐一加以分析和论述，以期就这些问题提出个人独到的思路和看法，对推动当前社会保障制度和基金管理改革具有重要的现实意义与政策参考价值。时代在发展，我个人对社会保障制度建设和基金管理提出的看法与建议只是一孔之见，我国社会保障改革之路究竟怎么走，目前尚无定论，特别是一些深层次矛盾如何解决分歧很大，期待社会各界有志之士结合我国的国情共同探讨社会保障改革之路，促进我国社会保障理论繁荣和实践发展。本书付梓，我衷心感谢财政部科研所苏明副所长、经济科学出版社罗志荣社长的鼎力相助。

作 者

2003年1月

目 录

第一章 社会保障基本理论	(1)
一、社会保障的内涵、构成和特点	(1)
二、社会保障的功能与作用	(13)
三、社会保障理论与实践的发展	(18)
第二章 我国社会保障制度及基金管理的改革与发展	(33)
一、建国以来我国社会保障制度及基金管理的 历史回顾	(33)
二、改革开放以来我国社会保障制度与基金管理 改革的进程	(38)
三、我国社会保障体系建设和基金管理的原则和目标	(45)
四、当前社会保障制度和基金管理存在的主要问题	(51)
五、完善社会保障制度和基金管理的若干建议	(58)
第三章 深化城镇社会保险制度改革	(63)
一、城镇企业职工社会保险改革的现状分析	(63)
二、社会保险改革面临的严峻形势及其发展趋势	(74)
三、城镇职工社会保险制度改革的基本思路	(81)

第四章 城市居民最低生活保障制度的改革	(89)
一、城市居民最低生活保障制度的现状分析	(89)
二、当前城市居民最低生活保障制度实施中存在的问题	(95)
三、进一步改革和完善城市居民最低生活保障制度的建议	(97)
第五章 社区组织建设和资金管理	(100)
一、社区服务的概念和作用	(100)
二、我国社区服务制度的发展过程	(103)
三、加强社区组织建设是建立社会保障制度的重要基础环节	(107)
四、我国社区组织建设及其资金管理存在的问题	(111)
五、加强社区组织建设和资金管理的若干对策建议	(116)
第六章 农村养老保险制度的改革	(122)
一、建立农村养老保险制度的必要性	(122)
二、农村养老保险的现状	(125)
三、农村养老保险制度改革的基本取向	(126)
四、构建农村养老保险制度的基本内容	(130)
五、需重点关注的几个问题	(132)
第七章 国外社会保险制度的比较与启示	(135)
一、英美模式：靠社会保险税筹集社会保险金	(135)
二、德日模式：靠雇主和雇员缴费筹集社会保险金	(140)
三、新加坡、智利模式：靠强制储蓄筹集社会保险资金	(145)
四、三种社会保险基金筹资模式的比较	(148)

第八章 社会保险筹资模式的选择

——在开征社会保险税的基础上实行

“社会统筹与个人账户相结合” (154)

一、社会保险筹资模式的内涵与依据 (154)

二、社会保险筹资模式的类型与运行原理 (159)

三、我国现行社会保险筹资模式的现状分析 (165)

四、市场经济条件下社会保险筹资的目标模式 (170)

五、国家、企业、个人承受能力的一般分析 (176)

第九章 社会保障基金的支付与使用 (179)

一、社会保障基金支付的内涵 (179)

二、社会保障基金分项目的支付条件 (180)

三、与社会保障基金支付有关的几个问题 (196)

第十章 社会保障基金与财政管理 (201)

一、社会保障与财政的关系 (201)

二、各国政府加强社会保障财政管理的经验借鉴 (205)

三、当前社会保障基金财政管理的现状分析 (210)

四、加强社会保障财政管理的若干对策 (216)

第十一章 调整财政支出结构，弥补养老

保险隐性债务 (222)

一、养老保险隐性债务与财政的相互关系 (222)

二、调整财政支出结构，消除养老保险隐性债务 (225)

三、调整财政支出结构的可行性分析 (227)

四、若干政策建议 (234)

第十二章 社会保障基金投资运营与管理 (237)

- 一、加强社会保障基金投资与管理的重要性 (237)
- 二、国外社会保险结余资金投资和管理经验借鉴 (240)
- 三、我国社会保险基金投资的现状分析 (248)
- 四、建立我国社会保险基金投资运营机制的对策建议 (250)

第十三章 关于政府间社会保障转移支付

制度的初步构想 (260)

- 一、政府间社会保障转移支付制度的内涵与范围 (260)
- 二、政府间社会保障转移支付的现状分析 (262)
- 三、我国社会保障能力的测算 (265)
- 四、建立政府间社会保障转移支付制度的构想 (270)

参考文献 (276)

第一章

社会保障基本理论

社会保障制度是市场经济体制不可或缺的“安全网”和“稳定器”，是保持社会经济稳定协调发展的必备条件。我国社会保障制度是伴随社会主义市场经济体制的建立而逐步建立起来的，无论是制度本身还是基金管理都存在许多亟待解决的矛盾。因此，加强社会保障的研究和探索显得尤为重要。

一、社会保障的内涵、构成和特点

（一）社会保障的内涵

社会保障的内涵是随着社会经济的发展和社会形态的更替而不断加以丰富和发展的。人们最初对社会保障的理解局限于“慈善”和“救济”等较窄的范围，到了较发达的商品经济时期——资本主义社会，社会保障才逐步包含了养老保险、失业保险、健康医疗保险、社会救济和社会福利等丰富的内涵。从严格意义上讲，原始社会用于氏族保障，奴隶社会用于主仆保障、封建社会用于家庭保障和教会保障，不能称社会保障，充其量只能称社会保障的雏形。只有到了资本主义社会，由行使社会管理职能的政府组织和实施覆盖全体社会公民的种种保障和福利措施，才能称得上社会保障。

关于社会保障的定义，最早出自美国 1935 年颁布的《社会保障法》，英语为“SOCIALSECURITY”，直译为“社会安全”，比较简明扼要。国际劳工组织在战后发起的关于社会保障系列调查中，将社会保障定义为“社会保险和类似的制度加上家庭津贴”，它是从狭义的角度理解社会保障。战后随着西方市场经济国家经济繁荣和发展，人们对社会保障的“安全网”作用有了进一步的认识，国际劳工组织重新定义“社会保障”：社会通过它的一系列处置经济和社会风险的公共措施，为它的成员提供保护和医疗照顾、家庭津贴，否则这种风险将导致薪给的停止支付，或因疾病、生育、工伤、失业和死亡导致实际收入的减少。这里“社会保障”的内容主要是收入保障，20 世纪 70 年代，欧美各发达国家普遍陷入经济滞胀，人们对“福利国家”有了较清醒的认识。80 年代中期，国际劳工组织组织有关专家经过对发达国家社会保障制度调查之后，撰写了《21 世纪社会保障展望》的报告，提出“社会保障”的目标不只是防止和减轻贫困，应该更为广泛。它的根本宗旨是尽可能不使每个个人和家庭相信他们的生活水平和生活质量因任何社会和经济上的不测事件而受到大的影响。这就不仅是在不测事件中或出现不测事件时去解决困难，而且还要防患于未然，帮助个人或家庭在面临未能避免或不可避免的伤残和损失的时候，尽可能做到妥善安排。因此，社会保障需要的不仅是现金，而且还要有广泛的医疗和社会服务。这里社会保障已把社会服务囊括在内。英国《简明不列颠百科全书》关于社会保障的定义为“一种公共福利计划，旨在保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受的损失，并通过公益服务以提高其福利。”可见，社会保障的定义和涵盖的内容随着社会经济的发展和人们对社会保障问题的认识不断加深而日趋完善。

改革开放以来，我国学术界对社会保障内涵的界定也是众说

纷纭。有人认为,社会保障即社会保险;有人认为,社会保障即社会福利;有人认为,社会保障即社会安全;也有人认为,社会保障是一种分配关系;等等。我认为,社会保障是以政府为主体参与国民收入(或者GDP)分配和再分配的活动,是政府依法对劳动者报酬和社会剩余产品部分扣除所建立的一笔消费基金,用于社会成员由于生、老、病、死、伤残和自然灾害等原因而面临生活困难时给予的物质或资金的帮助,保障每个成员的基本生活需要和维持劳动力再生产。一般包括社会保险、社会福利、社会优抚、社会救济、社区服务项目。因此,社会保障应包括以下几层含义:

1. 组织和举办社会保障的主体是国家或政府。

国家是代表统治阶级的意志和利益,政府是各级国家权力的执行机关,对社会管理具有最高行政权力。社会主义国家与政府代表全体人民的意志和利益,对发展社会保障事业、积极干预社会经济生活、关心人民疾苦、为人民谋福利,是义不容辞的责任,也是社会主义生产目的的基本要求。因此,国家或政府成为社会保障的组织者、管理主体是理所应当的。同时,在市场经济和社会化大生产条件下,政府承担的职责是按照公共产品理论和市场缺陷法则来确定的。即凡是市场无法提供的“公共产品”或“准公共产品”,就应由政府负责提供和配置全部或部分资源,达到市场资源配置的有效状态。社会保障内容大多是“公共产品”或“准公共产品”,比如社会优抚和社会救济,需要借助政府的强制力获得资源,属于市场失效的“公共产品”,只能由政府提供;社会保险、社会福利和社区服务项目部分依靠政府提供资源,部分依靠个人和社会提供资源,属于“准公共产品”。所以,社会保障组织、领导、管理的主体只能是政府和国家。从社会保障发展进程来看,社会化大生产给社会带来诸如失业、工伤、老年人养老、医疗健康等社会问题,单靠群众团体、互助机构、慈

善机构、家庭的力量，不足以抵御上述社会风险，由政府出面，通过国民收入的再分配为遭遇上述社会风险的家庭和个人提供基本生活保障，这个责任历史地落到了国家或政府身上。可以说，社会保障是社会化大生产和社会分工发展的必然结果。社会保障作为一项社会制度，它必须有一定的机构加以组织和管理，这个机构是社会保障管理部门，是国家的行政机构，必须具有行政命令和处罚权，是国家或政府授予在特定领域的行政管理职能，不仅要在发生社会保障纠纷时充当“仲裁人”，而且要在发生社会保障收支不平衡时充当最后财政担保人。

2. 社会保障必须通过立法，以法律的强制手段规范社会保障行为。

第一，法律的基本属性决定社会保障要借助其作为规范一切社会主体社会保障行为的基本依据。法律是维护社会关系、社会秩序，调整人们社会行为的规范。要求人们应该做什么，不应做什么，只有这样才能保证使社会保障有法可依、有章可循，才能使社会保障制度化、规范化。第二，社会保障的目的是保障人们的基本生活需要，将社会成员基本生活状况纳入法律规定的范围，就是为了确保社会成员基本生存权等法定权利得以实现，有法可依。第三，社会保障是政府对国民收入或国内生产总值的一种分配和再分配关系，具有重要的宏观调控功能。不通过强制性的法律实施社会保障分配行为，就难以筹集一定数量的社保基金来保证支付；没有稳定的社保基金，就没有物质基础，不能保证社会保障运行机制的安全，达不到社会保障的目标。第四，强制性确保对保险者和被保险者的约束力。被保险人必须按照法律的规定履行缴费义务，保险者要依照法律规定承担给付保险金的义务；被保险人有按照法律规定取得保险金的权利，保险者有按照法律规定收取保险金的权利。通过法律规定双方在缴费、支付、保障范围等问题上的权利与义务。

3. 社会保障的客体是全社会成员。

社会保障的功能是减少因社会风险给人们带来的困难,保证人民的基本生活需要,以促进经济发展和社会稳定。之所以面向全体社会成员,一是因为社会风险和自然灾害具有普遍性。在社会化大生产和人们成长的过程中,都会遇到养老、失业、疾病、工伤等社会风险和自然灾害的风险,而自然条件的不同和职业的不同,抗风险的能力存在很大差别,为了避免社会风险的自然灾害给人们生活带来的损害,就需要建立普遍性防范社会风险的机制——社会保障制度。二是受益具有普遍性。谁都会遇到年老、失业、疾病、工伤等社会风险和自然灾害对人类的侵害,谁都需要在遇到上述风险时给予基本生活的保障。即使有些社会保障项目限于特定的人群,但这些人群也是社会关注的对象,是全体社会成员的共同义务。因此,社会保障面向全社会成员是社会保障制度的基本特点。

4. 社会保障基金来源于国民收入的再分配或 GDP 的再分配。

无论是取自劳动者报酬的社会保险金,还是取自企业利润的社会保障资金,都是国民收入或 GDP 的重要组成部分,不过需要借助国家机器的强制力取得,建立满足全体社会成员需要的社会保障基金,实现政府的社会保障职能。

5. 社会保障的程度是满足人民的基本生活需要。

按照马克思劳动价值理论,人的物质资料需求可以划分三个层次:生存需要、发展需要、享受需要。通常三个层次的需要是通过劳动者自身的劳动得以满足,但社会风险和自然灾害带给人们的劳动机会和生活的影响是不一样的,对遇到这些风险的人群就需要借助社会保障机制获得基本生活的权利。但在社会财富没有达到极大丰富以前,不可能通过社会保障获得人们全部发展需要和享受需要所需的物质资料,而只能保证生存需要和部分发展

需要所需的物质资料。在市场经济条件下，一方面保证在市场竞争失败的人，通过社会保障能够重新获得参与竞争的机会，对失去竞争能力的劳动者提供基本的生活保障；另一方面防止社会保障产生惰性和依赖性，要有促使人们重新投入竞争的约束力，要想获得比基本生活更丰富的需要，就必须参与竞争，争取新的就业机会，体现了社会保障“公平与效率相结合”的原则。

（二）社会保障的构成

社会保障基金从产生到今天经历了一个由简到繁的变化过程，现代社会保障制度从产生至今不到 200 年的历史，其内容也十分庞杂，归纳起来包括五个方面的内容：社会保险、社会福利、社会救济、社会优抚安置、社区服务。

1. 社会保险。

社会保险是社会保障的主体，它是通过立法采取强制手段对国民收入或 GDP 进行再分配，形成的消费基金，用于对劳动者在遇到生、老、病、伤、残、失业、死等风险时，暂时或永远丧失劳动能力而给予的物资帮助或资金帮助。包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险。

（1）养老保险。国际劳工组织 1952 年通过的《社会保障最低标准公约》对老龄津贴的基本内容规定为：享受老龄津贴的年龄不得低于 65 岁，这一年龄由国家鉴定老年人工作能力的机构予以确定；国家法律可规定，若投保人的收入超过规定限额，老龄津贴适度减少；投保人包括全体雇员，其人数宜不低于全体雇员的 50% 或全体人口的 20%；投保人必须交足保险费或就业满 30 年，或居住在国内满 20 年，才能享受老龄津贴；若仅就业 15 年或保险费交纳不足，宜减额给付；老龄津贴在规定老龄时期定期支付。上述规定对于我国建立一套健全的养老保险管理制度有重要的参考价值。

(2) 失业保险。国际劳工组织对失业津贴作了相应规定：失业津贴既要覆盖有工作能力的受保人，也适用于“无能力获得适宜就业机会而使收入中断者”，应覆盖一切雇员，且其人数至少占到全体雇员的 50%；失业津贴定期支付；失业津贴应能保障受保人在失业期间的基本生活需要，但须防止滥用；失业津贴享受期限随交纳保险费用时间长短而有不同规定，但以 12 个月内平均享受 13 周为基本规定。具体到每一国家，可依据国情、经济实力、民族习惯等对失业津贴的缴纳、支付、享受条件作出不同规定。

(3) 医疗和生育保险。对因患病而暂时丧失劳动能力者或因生育中断劳动者，给予其患病和生育期间的收入补助和医疗保险待遇。国际劳工组织曾对此作出规定：医疗保险指因患病而失去工作能力，从而失去生活来源，应给予医疗津贴以资保护；医疗疾病津贴适用于所有雇员，其人数至少应占全体雇员的 50%；医疗（疾病）津贴应能保障受保患者及其家属的生计，要防止滥用；生育津贴适用于妇女怀孕、分娩而中断收入的全部时期；享受本津贴的妇女人数至少应占受雇女工的 50%；生育津贴可采取医疗服务形式提供；管理生育津贴的部门或机构，应采用适当方法鼓励受保妇女自行安排和使用医疗服务，怀孕、分娩导致收入中断后，生育津贴应采取定期支付形式，防止滥用。此外，还有工伤保险。

在我国，改革开放前以上几项保险称为劳动保险，先后经历了国家和企业共同负担、完全由企业负担、国家与企业和个人共同负担三个阶段。20 世纪 80 年代中期称为社会保险，并在养老保险、失业保险方面推行了社会统筹办法，1995 年和 1998 年分别对养老保险和医疗保险试行“社会统筹和个人账户相结合”的办法。在养老、失业、医疗保险基金管理上，先后出台了管理条例、财务会计管理办法、收支两条线管理办法，使基金管理有章