

中国的劳动与 社会保障问题

王延中 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国的劳动与社会保障问题

王延中 著

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的劳动与社会保障问题/王延中著. —北京: 经济管理出版社, 2004

ISBN 7-80162-646-X

I. 中… II. 王… III. ①劳动就业—研究—中国
②社会保障—研究—中国 IV. ①D669.2②D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 114414 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

邮编: 100038

印刷: 北京忠信诚胶印厂

经销: 新华书店

责任编辑: 陈志刚

技术编辑: 蒋 方

责任校对: 泉 晓

787mm×1092mm/16

23 印张

288 千字

2004 年 2 月第 1 版

2004 年 2 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

定价: 38.00 元

书号: ISBN 7—80162—646—X/F·569

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

目 录

绪论 转型中的劳动与社会保障问题·····	(1)
-----------------------	-----

上 篇 劳 动 就 业

第一章 需求约束条件下的劳动力市场 ·····	(25)
一、劳动制度的改革与转型 ·····	(25)
二、劳动力市场的发展 ·····	(29)
三、劳动力市场的供求失衡与长期约束 ·····	(35)
四、再就业工程与社会保障制度建设 ·····	(41)
五、劳动力市场改革与发展的若干对策 ·····	(47)
第二章 加入 WTO 与就业形势及失业问题 ·····	(53)
一、中国就业制度改革的简要回顾 ·····	(53)
二、中国的劳动力资源与就业增长 ·····	(58)
三、改革以来从业人员的结构变动 ·····	(59)
四、中国城镇失业问题及加入 WTO 后的就业新形势 ·····	(65)
第三章 就业管理宏观指标与政策选择 ·····	(75)
一、就业增长与经济增长弹性分析 ·····	(76)
二、日益严重的城镇失业问题 ·····	(85)
三、农业剩余劳动力问题 ·····	(93)

四、新时期中国就业管理的政策思路	(95)
第四章 世界工厂与国际劳务合作的发展	(112)
一、正在崛起的工业大国与“世界工厂”	(112)
二、无限供给的廉价劳动力成为中国工业持续扩张的 优势资源	(118)
三、中国加入 WTO 与国际劳务合作的发展	(122)
第五章 中国积极劳动政策的实践与完善	(129)
一、实施积极就业政策的宏观背景	(130)
二、中国积极劳动政策的扶持措施与实践	(132)
三、积极劳动政策的评估及若干建议	(140)

下 篇 社 会 保 障

第六章 社会保障制度的改革与发展	(153)
一、从单位保障到社会保障	(153)
二、社会保障制度改革取得重大进展	(155)
三、谁来为我养老——城镇职工基本养老保险制度	(158)
四、多层次的养老保险体系——企业年金与商业 保险的发展	(160)
五、步履艰难的医疗保险制度改革	(163)
六、失业保险基金能否使中国安全度过下岗失业高峰	(166)
七、农村社会保障问题	(169)
八、如何完善生死攸关的最后保障线	(171)
九、不断发展完善的社会福利制度	(177)
十、中国社会保障制度的困难与出路	(179)

第七章 社会保险基金制度的问题与对策	(185)
一、社会保险基金管理是社会保险体系运行的核心	(185)
二、社会保险基金的来源问题	(187)
三、社会保险基金的支出问题	(195)
四、社会保险基金的投资运营	(203)
五、深化中国社会保险基金改革的思路	(214)
六、加快社会保险基金改革与强化管理的政策建议	(219)
第八章 养老保险制度改革与补充养老保险发展模式	(230)
一、现代养老保险制度的基本模式	(231)
二、发展补充养老保险的国际经验	(233)
三、中国老年保障制度与补充养老保险的发展	(246)
四、中国补充养老保险的主要问题	(261)
五、中国补充养老保险的发展目标与模式选择	(264)
六、中国发展与完善补充养老保险制度的若干建议	(269)
第九章 城镇医疗保障制度的改革与发展	(276)
一、改革前的城镇职工医疗保障制度	(276)
二、传统医疗保障制度的逐步改革	(278)
三、新型城镇职工医疗保险制度的基本框架	(288)
四、城镇职工基本医疗保险制度的发展与主要问题	(294)
五、完善医疗保障制度的政策建议	(299)
第十章 农村社会保障制度的发展与展望	(309)
一、农村社会保障制度的发展历程	(309)
二、农村社会保障制度的现状	(322)
三、发展农村社会保障的经验与问题	(334)
四、农村社会保障制度的发展建议	(347)

■ 绪论

转型中的劳动与社会保障问题

中国自改革开放以来，在经济体制转轨过程中比较平稳地解决了大量新生劳动力就业、农村剩余劳动力转移和城镇国有集体企业大批下岗职工的再就业等突出矛盾，并逐步建立起社会化的新型社会保障制度的基本框架。但作为正在进行现代化建设和体制转换的发展中国家，中国面临的就业问题和社会保障问题依然十分严峻，对此必须保持清醒的认识。

一、中国的就业形势与持续压力

中国的就业形势可以有两个基本判断：一是当前总的就业状况比较稳定；二是中国在就业与再就业问题上面临着巨大、严峻的持续压力。

（一）就业格局总体稳定，就业结构迅速变动

改革以来，高于世界的就业增长使中国保持了就业形势的总体稳定。作为世界上劳动力资源最丰富的国家，中国改革以来持续、高速的经济增长，提供了大量的就业机会，有效地保持了就业形势的稳

定。1978年,中国从业人员为4.015亿人。1980年,中国从业人员总数为4.24亿人,1985年增加到4.99亿人,1990年达到6.39亿人。10年间从业人员总量增长2.15亿人,年均增长4.2%。进入20世纪90年代以后,中国从业人员数量继续增长,2000年达到7.21亿人,但增长速度趋缓,90年代从业人员年均增长1.21%。2001年新增就业940万人,全国就业总量达到73025万人。^①2001年从业人员总量比1978年增加2.31亿人,比1989年增加0.83亿人。中国从业人员占世界的比重从1980年的20.8%提高到1997年24.9%,^②2001年进一步提高到26%。

伴随着快速的工业化和城市化进程,中国从业人员的结构发生了历史性的变化。^①快速城市化使城镇从业人员的数量与比重不断上升,乡村从业人员数量的主体地位依然稳固。作为一个正在进行工业化和城市化的发展中国家,中国绝大多数人口在乡村居住,相当规模的从业人员仍主要在乡村就业。1980~2000年,中国乡村人口总量有所增长,从7.96亿人增加到8.07亿人,但占全国总人口的比重由80.61%下降到63.78%,下降了16.83个百分点,年均下降0.84个百分点。同期城镇人口由1.91亿人增加到4.58亿人,增长1.4倍。这是中国人口发展史上城市化速度最快的时期。从1980~2001年,中国城镇从业人员总量从10525万人增加到23940万人,增长1.27倍,年均增长3.98%。城市化使乡村从业人员比重下降、城镇比重上升。城镇从业人员比重20世纪80年代上升幅度较小,90年代上升幅度较大。1980年,城镇从业人员占全国从业人员总量的24.85%,1985年为25.68%,1990年为26.00%,1995年为28.10%,2000年为29.90%,2001年上升为32.8%。2001年中国城镇从业人员比重比1980年上升8个百分点,年均增长38%。相对

① 国家统计局编:《中国统计年鉴(2002)》,中国统计出版社,2002年版。

② 根据《国际统计年鉴(1999)》,中国统计出版社,2002年版,第323页。

于庞大的乡村劳动力总数，目前，中国的城镇就业还不到全国就业总量的 $1/3$ 。②三个产业从业人员的数量均呈增长态势，但第一产业比重迅速下降，第二产业比重相对稳定，第三产业比重迅速上升。③随着过剩经济时代的来临，第一产业和一般制造业等传统产业从业人员数量呈现下降趋势，资金技术密集行业和新型服务行业从业人员快速增长。农、牧、渔业从业人员数量略有增长，但总量基本保持在 2.9 亿~3.5 亿人左右。中国制造业从业人员总量从 5899 万人不断增长到 9803 万人，增加 3904 万人，年均增长 260 万人。1996 年以后，中国制造业从业人员总量是不断下降的，2000 年下降到 8043 万人，5 年减少 1760 万人，年均减少 352 万人。建筑业从业人员不断增加，由 1980 年的 993 万人增加到 2000 年的 3552 万人，增长 2.58 倍，20 年间年均增长 128 万人。交通运输及邮电通信从业人员增长较快，由 1980 年的 805 万人增加到 2000 年的 2029 万人，增长 1.52 倍，年均增长 61 万人。批发零售及餐饮业从业人员数量增加十分明显，由 1980 年的 1363 万人提高到 2000 年的 4686 万人，年均增长 166 万人。金融保险、房地产、社会服务等新兴产业及不便分类的“其他”类型从业人员增长速度最快。2000 年与 1980 年相比，金融保险从业人员（从 76 万人增加到 327 万人）增长 3.3 倍，房地产业从业人员（从 31 万人增加到 100 万人）增长 2.2 倍，社会服务业从业人员（从 179 万人增加到 921 万人）增长 4.2 倍，“其他”类型从业人员（从 588 万人增加到 5643 万人）增长 8.6 倍。④全国工业部门从业人员基本保持稳定，但是，90 年代中期之后城市正规工业部门尤其是制造业部门从业人员急剧下降。1996 年以前，工业部门从业人员总量呈上升趋势。1996 年以后，制造业、采掘业从业人员呈下降趋势。1996~2000 年，采掘业是工业三大部门就业人数下降幅度最大的（减少 33.8%），制造业从业人员下降绝对数量是最多的（减少 17.6%），工业基础设施部门从业人员虽有少量增加，但远远比不上采掘业与制造业部门减少的从业人员数量。⑤经济体制的市场化改革

使国有企业、城镇集体单位从业人员迅速减少,非公有制经济成分的快速发展成为吸收劳动力的主要载体。城镇从业人员的所有制结构、就业形式日益多元化。1996~2001年,国有单位从业人员由11244万人下降到7640万人,减少3604万人;城镇集体单位从业人员从3016万人减少到1291万人,减少1725万人;有限责任公司、股份有限公司、外商、港澳台商投资单位、个体私营单位从业人员则呈上升趋势,仅个体私营单位就增加1300多万人。同时,城镇单位从业人员(职工人数)也从1996年的14845万人下降到2000年的10792万人,非“单位职工”形式的正规就业人员所占比重已经超过城镇从业人员的50%,就业形式日益多元化。

(二) 就业与再就业形势严峻,持续压力巨大

1. 经济增长难以为新增劳动力提供足够的就业岗位

改革开放以来的经济增长,主要解决了新增劳动力的就业问题。由于庞大的人口基数和一定的人口增长率,使中国每年新增劳动力数量都有一两千万人之多。1985年,中国进入劳动年龄(16岁)的人口高达2740万人,当年劳动力资源总数达到62114万人,劳动参与率为82.1%。1990年,进入劳动年龄的人口为2348万人,当年劳动力资源总数达到76029万人,劳动参与率为79.9%。2000年,进入劳动年龄的人口为1940万人,当年劳动力资源总数约为8.6亿人,劳动参与率约为78%。^①按2000年15~64岁人口比重计算,2001年的劳动年龄人口为8.953亿人,2002年将超过9亿人。由于技术进步和“资本增密化”导致就业弹性明显下降,^②由20世纪80年代的

① 中国经济年鉴编辑委员会编:《中国经济年鉴(2001)》,中国经济年鉴出版社,2001年版,第921页。

② 彭绪蔗、齐建国:《对美国技术进步与就业关系的研究》,载《数量经济与技术经济研究》,2001年第11期。

0.33 降至 0.10 左右,^① 弱化了经济增长对就业增长的直接带动作用。保持 7%~8% 的经济增长只能提供 800 万个就业岗位,不足年均新增劳动力的 50%。新增劳动力的就业压力明显增大。

2. 快速城市化使农村隐性失业或就业不足逐步转变为城市失业问题

2000 年与 1980 年相比,第一产业从业人员增加 6453 万人,占全国从业人员的比重由 68.7% 下降到 50%,下降 18.7 个百分点。与从业人员的城乡结构相比,第一产业的从业人员比重明显低于乡村从业人员比重,这说明,相当数量的乡村从业人员已经从农、牧、渔业转移到第二、第三产业中来。由于城市化滞后于工业化,加上中国农村庞大的农业劳动力总量,导致大量的农村剩余劳动力依靠数量不多的土地等农业资源维持就业状态。事实上,在农业技术不断进步的情况下,农业生产所需劳动力的数量不增反降,进一步增加了农业剩余劳动力的数量。据通常的估计,2001 年,全国 3.65 亿第一产业劳动力中,大约有 1.5 亿~2 亿为富余劳动力。这些劳动力逐步向城镇的转移,将使农业“就业不足”现象转变为城镇公开失业,对城镇就业造成持续的压力。

3. 实施再就业工程和积极劳动政策的代价日益沉重

随着体制改革的日益深化,企业中沉淀的大量冗员日益成为企业参与市场竞争的沉重负担。大批亏损的国有、集体企业不得不破产、兼并或调整结构,导致了企业隐性失业显性化和 5000 多万职工下岗、失业。由于中国失业保险制度和社会保障制度还处于起步阶段,无法承受如此剧烈的体制性失业高峰,只好保留“下岗”职工的劳动关系,缓解体制性失业的公开化和社会化。1998 年 5 月,国务院召开全国再就业工作会议,对解决大规模的体制性失业即国有企业“下岗

^① 刘迎秋主笔:《次高速增长阶段的中国经济》,中国社会科学出版社,2002 年版,第 267 页。

职工”的再就业问题作了具体、明确的规定，对下岗职工实施“再就业工程”，综合运用政策扶持和各种就业服务手段，依靠政府、企业、社会以及失业职工和富余职工的共同努力，帮助企业妥善安置和分流企业富余职工，促进失业职工和富余职工尽可能实现再就业。从1998~2000年，全国累计2300万国企下岗职工进入再就业中心，陆续有1650万人离开中心，其中，88%实现了再就业。2001年有227万人实现再就业，再就业率大约为30%。^① 促进再就业的各种扶持政策的实施，使1700万下岗职工实现了再就业。但是，国家与社会付出的代价也十分巨大。到2002年上半年，为下岗职工发放基本生活费、养老金花了1000多亿元，其中，中央480亿元，地方600多亿元。社会保障资金不够，大量冲销了银行资产。^② 促进下岗失业人员的再就业工程，类似于国外的积极劳动力市场政策，从直接投入的资金数量看，其成本甚至比失业保险等社会保障还高。^③ 积极劳动力市场政策主要包括提供就业信息、进行培训和创造就业机会等内容。由于发达国家从整体上看属于劳动力短缺状态，实施积极劳动力市场政策在缓解失业和增加劳动供给方面的效果比较明显，但对积极劳动力市场政策某些措施（如培训和创造就业机会等）的看法仍存在较大争议，主要是这些措施的设计及效果存在问题。^④ 中国针对下岗失业人员的再就业工程，主要是为深化体制改革服务的，也是在中国劳动力严重供大于求的局面下实施的。随着国有企业职工数量的减少和城乡统一的劳动力市场的逐步形成，应调整以身份为依托的“再就业工程”等有关措施，并重新思考代价不菲、效果日益下降的积极劳动力市场政策的适用范围和改进途径。

① 劳动和社会保障部、国家统计局：《2001年度中国劳动与统计公报》。

② 新华通讯社：《国家为再就业付出很多代价》，载《内部参考》2002年第78期。

③ 根据我们对德国积极劳动力市场政策的考察，其直接成本大约是失业保险的两倍左右。

④ 尼古拉斯·巴尔：《福利国家经济学》，中国劳动社会保障出版社，2002年版，第9页。

4. 劳动力的国际转移或国际劳务合作还面临诸多障碍

中国人口占世界 21%，劳动力资源占世界 26%，但是，自然资源、资本资源不足世界总量的 10%。作为正在工业化和现代化的发展中国家，中国在不断扩大对外开放和融入世界经济体系的过程中，丰富的劳动力资源必然要寻求与世界资源、世界市场相结合的途径。日益扩大的国际劳务合作成为中国解决劳动力就业的又一途径。狭义的国际劳务合作主要是指劳务输出。1979~2001 年，中国累计签订对外承包工程和劳务合作合同额 1217.7 亿美元，完成营业额 884.6 亿美元，外派劳务人数超过 240 万人次。90 年代中期以来，中国每年外派劳务人员在 40 万~50 万人左右，2001 年 9 月底为 45.8 万人。相对于庞大的劳动力数量，中国的劳务输出数量几乎微不足道。因此，研究劳动力的国际化问题不能仅仅只考虑直接的劳务输出，应当把视角放得更宽一些。广义的国际劳务合作还应包括对外贸易和吸引外资增加的就业机会。这是劳动力没有跨出国门的劳务输出，因为“加工贸易的经济实质就是劳动力的出口”。^① 改革以来，中国外贸出口不断增长，并且以劳动密集型产品为主。这使相当规模的劳动力参与国际经贸关系之中。外商直接投资也吸纳了大量劳动力就业（见表 0-1）。根据估算，中国参与国际经济合作的各种类型、各种层次的人员总量大体相当于中国人口总量的 25%~30% 左右。从总量上看，中国参与国际分工的程度还很小，层次也不高，处于国际经济体系和国际市场分工的中低水平及世界经济体系的边缘。^②

目前，世界经济一体化的重点是商品、服务、投资、金融的自由化，在一定程度上也包含高技术人员流动性的强化，但不包括一般劳动者尤其是发展中国家的低技能劳动者的全球性流动。中国参与国际

① 刘国光等主编：《中国经济前景分析——2002 年春季报告》，社会科学文献出版社，2002 年版，第 161 页。

② 王延中：《世界工厂与国际劳务合作》，载《管理世界》2002 年第 9 期。

分工的深化，可以进一步促进中国劳动力的国际化程度。但面对国际各种因素的限制，不可能指望中国数量庞大的劳动力大军完全通过国际化实现就业。

表 0-1 外商（含港澳台商）投资企业从业人员的增长

年 份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
从业人员数量 (万人)	165	221	288	406	513	540	581	587	612	642
占城镇从业人 员比重 (%)	0.97	1.28	1.64	2.20	2.69	2.73	2.88	2.89	2.91	3.02

数据来源：《中国统计年鉴（2001）》，第 111 页。

二、社会保障体系建设的成就与问题

中国在建立社会主义市场经济体制的过程中，逐步认识到社会保障制度建设的极端重要性。经过不断地改革探索，特别是近几年的努力，与社会主义市场经济相适应的新型社会保障制度的整体框架基本形成，但是，完善这一框架的任务依然十分艰巨。

（一）新型社会保障体系建设的成就

1. 初步完成了从单位保障制度向社会保障制度的转型

计划经济体制下的中国社会保障制度，以公有制经济单位（城镇企事业单位与农村人民公社和生产大队）为实施单位，是以国家财政兜底（不会使经济单位破产）为特色的“单位”保障。其中的主体是国家部门，包括国有企业和机关事业单位。改革开放以后，传统社会保障制度越来越不适应新的形势：非国有单位快速发展但不能被覆盖

在上述保障制度之内，工作人员离开单位意味着失去单位福利，不利于劳动力流动；传统保障制度不存在失业保障，随着市场竞争的加剧，失业不可避免；收入分配差距的扩大必然要求制度性的贫困救济，传统保障制度对此是无能为力的；由于企业破产兼并现象的增多，由单位承担的退休金和医疗保障也面临诸多问题；由于经济形势的变化与经济结构的调整，企业负担的畸轻畸重必然影响改革进程和公平竞争。随着企业改革的深化与失业现象的日益突出，中国在 20 世纪 80 年代中期开始建立“待业保险”制度并逐步转向失业保险制度。自 90 年代初期开始，中国开始建立社会化的企业养老保险制度和城镇职工基本医疗保险制度。为了使社会保障制度摆脱部门、单位的局限性，养老保险基金已经基本实现了社会化发放。新型社会救济制度的建立，是中国社会保障制度建设的又一重要内容。传统社会救济制度主要针对特定对象，救济标准低，覆盖面很窄。面向全体城镇居民的最低生活保障制度已经建立起来，并在 2002 年基本实现了“应保尽保”。经过 20 多年的改革和建设，中国基本打破了传统的单位保障制度格局，社会保险管理体制也从分散走向统一，初步形成了与社会主义市场经济体制相适应的新型社会保障制度的基本框架。

2. 初步形成了新型社会保障体系的法律法规与基金制度

1993 年以来，中国几乎每年都有社会保障制度的重大决策和法规出台，加强了社会保险的制度建设工作。国务院先后颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业就业工作的通知》，《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，《失业保险条例》，《社会保险费征缴暂行条例》等政策法规，确立了养老保险、医疗保险、失业保险和城市居民最低生活保障等制度的法律框架。

传统单位保障制度没有专门的社会保障基金制度，个人不直接负担保障费用，国家缺乏对社会保障基金的专门支持渠道。在新的社会

保险制度中，用人单位和个人都必须为社会保险基金供款，体现了社会保险制度的“权利义务”原则。同时，政府对社会保障的财政投入不断增加，比如，近几年对养老保险基金的亏空给予了上千亿元的补贴，对城市居民最低生活保障制度的资金扶持在 2002 年已经达到 100 亿元。为了筹集、管理社会保险基金，国家于 2000 年建立了社会保险基金管理委员会，已经通过多种渠道筹集到 600 多亿元的社会保险基金。国家还规定了对社会保险基金的资金来源、管理使用等方面的税收优惠及财政扶持政策。2001 年，全国社会保险基金（含养老、医疗、工伤、生育、失业）收入为 3122 亿元，支出 2748 亿元，2001 年年底，不含失业保险基金在内的社会保险累计节余为 1396.6 亿元。^① 社会保险基金制度的建立，为社会保障事业的发展奠定了稳定的资金渠道，成为新型社会保障制度的运行基础。

3. 新型社会保障制度在深化经济体制改革和维护社会稳定等方面的作用日益突出

社会保障制度是现代社会的“安全网”，关系到社会稳定与经济社会的协调健康发展。经济体制的市场化改革迫切要求建立与之相应的社会保障制度，否则，无法保障伴随体制改革深化出现的大批失业下岗职工的基本生活，不利于经济结构调整和社会稳定。中国在改革过程中逐步建立了一整套的失业保障体系，包括城镇职工失业保险制度、“两个确保”制度、“再就业工程”、城市居民最低生活保障制度等。社会化的养老保险制度和医疗保险制度的建立，克服了单位保障存在的诸多问题。新型社会保障制度的覆盖范围不断扩大，从国有企业职工扩大到城镇职工和城镇居民。到 2002 年底，城镇社会保障体系为 4000 多万离退休和退職职工提供了退休金，为近 9000 万参保职

^① 劳动和社会保障部社会保险事业管理中心编：《中国社会保险年鉴（2002）》，第 21～22 页。其中，失业保险数据系根据《2001 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》增加进去。

工提供了基本医疗保险，为近 2000 万城镇居民提供了最低生活保障，为 1000 多万失业下岗人员提供了失业保险金和基本生活费。这些措施为经济转轨提供了制度保障，促进了企业改革的深化，加强了劳动力的流动性，为提高企业活力和更好地利用劳动力资源创造了条件。各种社会保障措施的建立和发展，基本上保障了下岗职工、失业人员、退休人员和低保人员的基本生活，维护了经济结构和经济体制剧烈调整时期的社会稳定，对我国经济建设、社会发展的支撑作用越来越重要。人们对社会保障制度重要性的认识进一步增强，已经把它从国有企业改革的配套措施上升到社会主义市场经济体系的重要组成部分，把健全社会保障体系作为全面建设小康社会的一个奋斗目标和主要任务之一。

（二）社会保障制度转轨进程中的主要矛盾与困难

中国社会保障制度改革取得的成就有目共睹，但也面临着诸多困难与挑战。有些困难是历史形成的，有些困难是制度改革过程中宏观经济形势变化造成的，还有些是制度设计或管理不到位的结果。

1. 社会保障制度建设的基本思路和基本制度设计尚不十分清晰

改革以来的社会保障制度建设是在不断探索中前进的，从制度建设的目标定位到具有方案的制定都没有现成的经验可以借鉴。同时，中国社会保障制度改革与建设又具有很大的特殊性。比如，中国人口众多，正处于快速工业化和城市化进程之中。城乡之间、地区之间的巨大经济社会差别，使中国社会保障体系建设只能以城镇为重点，并要照顾到不同地区的实际发展水平和承受能力。城镇新型社会保障制度建设又面临着人口老龄化与经济体制转轨的双重压力，同时，还必须完成由“单位保障”向“社会保障”的转换。另外，随着 20 世纪 90 年代以来中国城镇贫困现象的日益突出，建立有效缓解贫困的社会保障制度的任务十分突出。在上述各种错综复杂的改革与建设目标中，中国选择什么样的社会保障制度一直存在着巨大的争论。比如，