



社会保障理论 及重庆的政策实践

樊国昌 谭湘渝 著

经济日报出版社

社会保障理论 及重庆的政策实践

樊国昌 谭湘渝 著

苏工业学院图书馆
藏书章

经济日报 出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障理论及重庆的政策实践/樊国昌 谭湘渝 著. —北京: 经济日报出版社, 2004. 10

(区域经济研究)

ISBN7-80180-324-8

I. 社… II. ①樊…②谭… III. 社会保障制度-研究-中国-当代
IV. F727

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 052310 号

区域经济研究

著 者	樊国昌 谭湘渝
责任编辑	冯海岩
责任校对	梁久忠
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号(邮政编码:100054)
电 话	010-63567690 63567691(编辑部)63567683(发行部)
网 址	edp.ced.com.cn
E-mail	edp@ced.com.cn
经 销	全国新华书店
印 刷	成都新千年印制有限公司
开 本	850mm×1168mm 1/32
印 张	15
字 数	375 千字
版 次	2004 年 10 月第一版
印 次	2004 年 10 月第一次印刷
书 号	ISBN 7-80180-324-8/F·121
定 价	28.00 元

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

樊国昌简介

樊国昌，男，1962年6月出生，重庆长寿人，大学本科，重庆工商大学财政金融学院副教授，保险教研室主任，亚太风险与保险学会会员，中国社会保险学会会员。从事保险教育10余年，主要研究方向为保险与社会保障。已在《保险研究》、《人口与经济》等重要刊物上发表论文20余篇，主持或参与课题5项。

谭湘渝简介

谭湘渝，男，1969年8月出生，重庆万州人，经济数学硕士，重庆工商大学财政金融学院副教授。从事保险教学研究多年，主要研究方向为保险学与数量经济。已在《数量经济技术经济研究》、《上海保险》等国内核心刊物上发表论文10余篇，主研国家级及省部级课题6项。

序 言

中国改革开放的目标是建立一个有效的社会主义市场经济体制，加速经济发展，提高人民生活水平。中国社会保障制度改革，是在经济体制变革与社会结构转型以及经济全球化的宏观背景下进行的一场关系国计民生的基本经济制度革命。这场改革的特殊性在于中国国情的特殊性与社会发展阶段的特殊性以及所处的时代的特殊性。首先，中国是一个发展中国家，人口多，城乡分治导致的城乡差距大，梯度发展导致的地区发展差距大，厚重的传统文化已从计划经济走向市场经济。其次，中国从游离于国际经济社会主流之外到积极、主动地融入国际经济社会主流，这种变化不仅带来了经济结构的巨大变化，同时也带来了社会结构的深刻变革，从而使中国进入一个全面变革、全面发展的新时代。这种特殊的国情和时代背景，决定了中国社会保障制度改革所处的环境与其他国家有着显著的差异性。再次，中国社会保障制度改革，不是对原有社会保障制度安排的修补，而是在过去已经确立并实施了数十年之久、惠及亿万国民的一整套政策的基础上，在适应这种制度所依托的经济基础与组织结构的重大变化的前提下而进行的全面改革，这在世界社会保障制度改革历史上是十分少见的。

毫无疑问，如果从社会保障制度的萌芽算起，社会保障制度已经有近 400 年的历史。19 世纪 80 年代，伴随着工业革命后生

产社会化的发展和市场经济的建立，社会保障制度进入质的飞跃阶段，标志是作为社会保障制度的基本项目的出台，社会保障事业的兴起。从此，社会保障开始制度化。100多年来，全球已经有170多个国家和地区先后建立了社会保障制度。其地域范围之广，参与人口之多，社会影响之大，兼容性之强，令世人瞩目。100多年来，经过人类社会的共同努力和世界各国的不断探索和实践，社会保障制度日益成为大多数国家或地区保障人权，促进文明进步，增进社会 and 个体福利的一项基本经济制度。

新中国成立后，国家和政府始终把社会保障制度建设作为社会主义制度的重要组成部分被提上议事日程。五十多年来，社会保障制度先后经历了国家保障、国家和企业（单位）保障、社会保障三个阶段。改革开放以来，中国的经济发展取得了举世公认的成就，2003年中国的人均GDP已突破1000美元的大关。中国已经进入了中下等收入国家的行列，社会保障事业也得到了迅速发展。但不能否认的是，同经济发展幅度相比，中国的社会事业明显滞后。主要表现在城镇社会保障制度还很不完善，农村社会保障制度正处于试点和探索阶段，区域性社会保障制度如何建立有待进一步研究。这些足以说明，包括医疗卫生保障在内的整个社会保障体系远远没有建立起来。

社会保障是事关民生的重大问题。有调查显示，在城市居民关心的16个社会话题当中，社会保障排在第一位。包括医疗卫生保障在内的社会保障，其最为重要的意义在于对社会成员基本生存底线的确保。那些处境不利的社会成员有可能由于工作的丧失或是其他的原因而陷入“生存危机”。对于这部分人，社会有责任对其进行必要的社会救助和保障，确保其基本的生活底线，从而实现社会的公正和社会的安全运行。“没有社会的安定，就没有社会的发展；没有社会保障，就没有社会的稳定。”这句国际劳工组织的名言，充分说明了社会保障制度对公众的切身利益

的重要性。

社会保障的一个基本特征在于它的普惠性，即：所有的社会成员都应当从中平等受益，社会保障是向所有的社会成员开放的。但是，令人遗憾的是，目前我国的社会保障制度建设不尽人意，覆盖面十分有限。例如，就医疗卫生保障而言，机关事业单位的情况要好于企业，城市的情况要好于农村。占人口大多数的农村居民，总体上同医疗卫生保障几乎没有多少关系。就连一些国外的学者也发现，这些年来，中国农村的医疗卫生保障的建设几乎是停滞不动，甚至还不如改革开放以前的那种低水平但有实效的状况。在这样的情况下，中国包括医疗卫生保障在内的社会保障势必表现出一种不平等、不公平的状况。社会发展的基本宗旨是人人共享、普遍受益。试想，在同一个社会当中，如果一部分人能够享受全面的医疗卫生保障，甚至少数富人还能够享受急救直升机的专项医疗保健服务，而大量的社会成员却连基本的医疗卫生问题都难以应对，那么，这样的社会不可能是一个健康合理的社会，不可能是一个公正的社会，不可能是一个能够为民众所普遍认同和珍惜的社会。

发展必定意味着社会机体各个环节、各个层面以及各种成分的相互促进、共同发展。任何一个环节、一个层面的滞后，都会毫无疑问地导致整个社会发展的滞后。包括医疗卫生保障在内的社会保障的薄弱，必定会给整个中国社会经济的发展造成严重的负面效应。比如降低社会的公正程度，使得大多数社会成员无法分享发展的成果；削弱发展的持续性动力；降低了社会各个群体之间的信任及合作程度。这对社会的安全运行是不利的。因此，我们应以共享为基本出发点，高度重视包括医疗卫生保障在内的社会保障体系这一事关民生大事的建设。

重庆是中国第四个直辖市，也是惟一地处西部的直辖市，体现出鲜明的区域特色。首先，重庆是一个大城市与大农村的结合

体，人口众多（3130万人），农村地域广阔，农村人口占60%以上，属于典型的“大农村”包围的“大城市”，“二元结构”特征特别明显，城乡差距大，贫困人口多，扶贫任务艰巨。其次，重庆是一个综合性的老工业基地，国有经济比重大，非公有制经济相对不发达，经济相对落后，城乡居民收入和生活水平不高，财力不强。再次，重庆位于三峡库区，具有典型的库区（区域）经济特征。近几年来，重庆市政府以全面建设小康社会为蓝图，以“努力把重庆建设成为长江上游的经济中心”为指导，以直辖、库区建设和西部开发为契机，不断深化改革、扩大开放，社会经济各项事业取得了显著成绩。然而，随着市场经济的发展和体制改革的深入，单位——国家——个人利益的多元化，过去在计划经济时期被隐藏的矛盾和问题逐步显现出来，重庆社会中的矛盾已经从单纯的社会矛盾演化为社会、政治和经济相互交叉的复杂矛盾。不同地区、不同阶层、不同职业的劳动者的收入水平和生活水平差距不断扩大；城乡协调发展，下岗失业人员再就业，人口老龄化及养老，城市边缘人口及“弱势”群体的生活保障，医疗保障以及农村居民保障等问题已经成为困扰重庆市政府的重大社会问题，成为制约地区经济发展的重要因素。因此与全国相比，重庆社会保障改革更具有艰巨性和复杂性。

一种制度的确立和变迁，往往服从于特定的时代需要及构成特定环境的客观要素。而各种制度和政策都是由人来制定的，人的价值取向与理念及其对客观环境的判断是否正确，通常会对制度的构建和发展产生直接的影响。评判一种社会保障模式及政策的优劣依据不是制度本身，而是取决于社会保障制度安排及所制定政策的时代和环境适应性。鉴于此，拙著以社会保障理论为支撑，以现实社会保障制度为出发点，立足于重庆面临的时代特征和特定的区域环境，在构筑重庆社会保障制度体系的基础上，重点分析评价城镇现行社会保障政策及实践的有效性和适应性，并

对重庆农村养老、医疗保险制度及政策做一些探索。

本书的基本构架是：以社会保障理论为支撑，按照城市和农村社会保障两条线索一个体系构思，以直辖后重庆区域社会经济发展、西部开发、社会经济结构变革、中国社会保障制度改革和经济全球化为时代背景，运用定性分析和定量分析相结合、理论与实践相结合、基本分析与个案分析相结合等分析方法，深入、系统分析了重庆市社会保障制度的现状、问题及困惑，在对政策进行评价的基础上，分项目提出了解决思路、方案和政策建议。本书所提供的研究思路、研究视野与视角、研究方法与研究方向，开创了社会保障理论研究的新领域——普遍性理论与区域社会保障结合。

我们的目的是：社会保障制度的设计和政策的制定必须与所处的社会经济环境相适应，注重制度和政策的适用性、有效性；唤起更多的人来关注社会保障事业，特别是关注经济相对落后地区和长期被忽略的农村地区的社会保障事业。

我们的期望是：在中国社会保障制度改革的重要历史时期，在重庆社会经济融入世界潮流及西部开发开放的时代背景下，在全面建设小康社会的伟大实践中，能够为需要了解直辖后重庆社会保障事业的市内外人士以及从事社会保障制度安排的时代适应性和环境适应性研究的人们，为重庆市政府和有关部门制定经济社会发展规划和政策提供一些参考资料，为全面建设小康社会尽一份力量。

著 者

2004年7月12日

目 录

序言	(1)
第一章 社会保障基本理论	(1)
1、西方社会保障基本理论	(1)
1.1 新历史学派理论	(1)
1.2 福利经济学	(2)
1.3 费边社会主义和新自由主义的社会福利思想 ...	(4)
1.4 凯恩斯有效需求理论	(6)
1.5 贝弗里奇报告中的福利国家思想	(7)
1.6 消费理论	(8)
2、马克思主义的社会保障思想	(10)
3、社会学理论	(11)
3.1 个人主体性地位的确立和强化	(11)
3.2 社会发展理论	(14)
3.3 社会正义理论	(16)
4、我国社会保障理论的演变与最新研究思路	(18)
4.1 我国社会保障理论的演变	(18)
4.2 社会保障理论分析和方法创新	(24)
第二章 社会保障制度的效应分析	(30)
1、社会保障制度的社会效应	(30)

2、社会保障制度的经济效应·····	(32)
第三章 重庆市实施区域社会保障的基本环境 ·····	(36)
1、重庆市区域社会保障面临的时代背景·····	(36)
2、重庆市区域社会保障环境分析·····	(38)
2.1 重庆市区域社会保障面临的外部环境·····	(38)
2.2 重庆市区域社会保障面临的内部环境·····	(49)
第四章 城镇职工养老保险制度及重庆的政策实践 ·····	(55)
1、养老保险及养老保险制度·····	(55)
2、中国城镇职工社会养老保险制度改革与探索·····	(56)
3、重庆市现行职工基本养老保险制度基本情况·····	(59)
3.1 重庆职工社会基本养老保险现状·····	(59)
3.2 现行职工基本养老保险制度主要内容·····	(62)
3.3 重庆职工基本养老保险制度面临的问题·····	(70)
4、重庆养老保险制度的一般分析·····	(74)
4.1 关于基本养老金的领取资格·····	(75)
4.2 关于基础养老金支付标准与计算基数·····	(77)
4.3 养老保险个人账户制度分析·····	(81)
5、养老保险基金隐形债务及未来偿付能力的精算测评 ·····	(89)
5.1 关于退休与提前退休对养老金支付的影响·····	(89)
5.2 关于养老金支付标准与养老金替代率·····	(92)
5.3 关于养老保险制度转轨隐形债务的精算测评 ·····	(100)
5.4 关于养老保险制度未来偿付能力的精算预测与评价 ·····	(106)
6、重庆市职工基本养老保险的模式选择 ·····	(113)
6.1 “三支柱”养老保险理论的内涵 ·····	(113)
6.2 “三支柱”养老保险政策回顾 ·····	(119)

6.3 建立“三支柱”养老保险体系的必要性	(120)
6.4 “三支柱”养老保险现状分析	(121)
6.5 建立完善“三支柱”多层次养老保险模式的政策建议	(125)
第五章 失业保险制度及重庆的政策实践	(152)
1、对失业的认识	(153)
2、重庆的就业状况	(155)
2.1 重庆的就业现状及成因	(155)
2.2 重庆的失业现状及成因	(159)
3、现行失业保险制度存在的问题	(164)
3.1 失业保险的保障功能问题	(164)
3.2 失业保险的组织和管理问题	(165)
3.3 失业保险的覆盖面问题	(167)
3.4 失业保险的保障对象及资格界定问题	(171)
4、重庆市失业保险政策分析及评价	(172)
4.1 重庆市失业保险政策及特点	(173)
4.2 国有企业下岗职工基本生活保障——特殊的失业保险形式	(184)
5、构建就业保障型失业保险制度的设想	(185)
5.1 明确失业保险制度的政策取向是促进就业	(186)
5.2 增加政府投入，改善和加强就业公共服务，完善就业机制	(187)
5.3 建立就业援助制度，加强就业保障	(191)
5.4 进一步强化和改进失业保险促进就业和再就业的功能	(193)
5.5 重视劳动关系调整，建立劳动关系调整机制	(204)

6、完善重庆市失业保险制度的对策	(205)
6.1 确保失业保险基金的资金来源	(205)
6.2 合理拓宽失业保险适用范围	(206)
6.3 严格失业保险资格条件	(208)
6.4 加强失业保险法制建设	(209)
6.5 规范和完善失业保险的管理制度	(210)
第六章 城镇医疗保险制度及重庆的政策实践	(214)
1、为什么要进行城镇医疗保障制度改革?	(214)
2、重庆市城镇医疗保险制度状况	(217)
2.1 重庆市城镇职工医疗保险改革成就	(217)
2.2 重庆市城镇职工医疗保险制度存在的主要问题	(222)
3、重庆市城镇职工基本医疗保险制度分析	(225)
3.1 重庆市城镇职工基本医疗保险制度的主要内容	(226)
3.2 重庆市城镇职工基本医疗保险制度评价	(230)
4、重庆市城镇职工基本医疗保险的模式选择	(236)
4.1 关于医疗保险模式的争论	(237)
4.2 我国各地医改模式及评价	(238)
4.3 重庆医疗保险的模式选择	(248)
4.4 重庆建立多层次医疗保障体系的依据	(252)
4.5 建立多层次医疗保障体系的要求	(254)
4.6 重庆多层次医疗保障体系构架	(257)
5、完善重庆市医疗保险制度的政策建议	(282)
5.1 构建规范灵活的制度体系, 不断完善医疗保险制度	(283)
5.2 健全科学简约、调控灵敏的管理体系, 确保医疗保	

险稳健运行	(283)
5.3 构建协同配套、保障有力的支持体系, 实现医疗保险制度可持续发展	(292)
第七章 工伤生育保险制度及重庆的政策实践	(294)
1、工伤社会保险制度及实践探索	(294)
1.1 中国工伤社会保险制度的确立	(295)
1.2 预防、康复工作在工伤保险体系中的地位和作用	(299)
1.3 重庆市工伤社会保险政策分析	(300)
1.4 重庆工伤保险制度存在的问题	(308)
1.5 完善重庆工伤保险制度的对策建议	(313)
2、生育保险制度及实践探索	(315)
2.1 生育保险与生育保险制度	(316)
2.2 中国生育保险制度及其变迁	(319)
2.3 重庆市生育保险状况及政策分析	(325)
2.4 完善重庆市生育保险制度的思路及政策建议	(331)
第八章 城镇最低生活保障制度及重庆的政策实践	(337)
1、对最低生活保障制度的认识	(338)
1.1 建立最低生活保障制度的背景及其价值取向	(338)
1.2 最低生活保障制度和最低生活保障线制度的区别	(341)
2、城镇居民最低生活保障制度的基本模式	(342)
2.1 上海模式	(343)
2.2 武汉模式	(345)
2.3 重庆模式	(346)
2.4 既有的最低生活保障制度模式比较	(348)

3、城市居民最低生活保障线的确定	(350)
3.1 最低生活保障制度与贫困标准、贫困线	(351)
3.2 确定贫困线(最低生活保障线)的方法	(352)
4、重庆市建立城镇居民最低生活保障制度的基本情况	(356)
4.1 城市居民最低生活保障制度发展历程	(356)
4.2 重庆市城市居民最低生活保障制度的实践探索	(360)
5、重庆市城市居民最低生活保障制度分析	(363)
5.1 实施城市居民最低生活保障制度的意义	(363)
5.2 重庆市城镇居民最低生活保障制度的主要内容	(368)
5.3 重庆市现行城市居民最低生活保障制度存在的问题	(370)
6、完善重庆市城镇居民最低生活保障制度的政策建议	(378)
第九章 农村社会保障制度及重庆的政策实践	(385)
1、建立农村社会保障制度的必要性和可行性	(386)
1.1 建立农村社会保障制度的必要性	(386)
1.2 建立农村社会保障制度的可行性	(397)
2、重庆市农村社会保障制度探索	(402)
2.1 重庆市农村社会养老保险制度探索	(403)
2.2 重庆市农村新型合作医疗保险制度的探索	(427)
2.3 重庆市农村最低生活保障制度的探索	(442)
3、改革和加强重庆农村社会保障制度的建议	(450)
结 语	(457)
参考文献	(459)
后记	(465)

社会保障基本理论

第1章

任何一种社会制度的诞生都有其思想渊源，任何一项政策的出台都有其理论基础，社会保障制度也是建立在一定的理论基础之上的。社会保障是商品经济发展的直接产物，其产生有着深厚的历史根源和理论基础。

1、西方社会保障基本理论

随着社会保障实践的不断深入和发展，社会保障理论也越来越丰富。新历史学派理论、福利经济学、费边社会主义和新自由主义的社会福利思想、凯恩斯的有效需求理论、贝弗里奇报告、消费理论等通常被认为是社会保障理论的基础。由于社会制度不同，虽然各国选择了不同的社会保障制度模式，但其保障每个公民基本生活、国家参与组织实施、缓和社会矛盾、增进社会福利、促进社会公平等基本特征没有发生改变，因此世界各国的社会保障制度基本上都遵循这些理论，我国也不例外。

1.1 新历史学派理论

一般认为，现代社会保障制度开始于 1993 年德国颁布的《疾病社会保险法》。从 1883 年—1889 年，德国相继颁布了若干法令，建立了疾病保险计划（1883 年），工伤事故保险计划（1884 年）和退休金保险计划（1889 年），从而完成了当今世界上最完备的工人社会保障计划。可以说，这些计划的出台与德国

改良主义——新历史学派有着密切的联系。

新历史学派又称为“讲坛社会主义”，其代表人物有施穆勒、布伦坦诺等。其主要观点是，国家是集体经济的最高形式，在进步和文明社会中，凡是个人努力所不及或不能顺利达到的目标，理应由国家来实现。主张增进社会福利，实现社会改革，通过工会组织来调整劳资矛盾，国家应担负起制定劳动保险法、救济法等重任。该学派有两个支撑观点：其一是从伦理道德出发，认为劳资冲突不是经济利益上的对立，而是感情、教养和思想上存在差距而引起的；二是国家观念。主张国家至上，国家直接干预和管理经济生活，担负起“文明和福利”的职责。由此提出了以下政策主张：第一，国家的职能不仅在于安定社会秩序和保卫国家安全，还在于直接干预和管理社会经济生活；第二，国家的法令、法规至上，决定经济发展的进程；第三，经济问题与伦理道德是密切相关的，人类的经济生活并不是仅仅局限于满足本身的物质方面的欲望，而且还应满足高尚的、完善的伦理道德方面的欲望；第四，国家应通过立法等一系列社会措施，自上而下地实行经济和社会改革。这些主张成为德国政府实行社会保障制度的理论依据，并逐步成为西方资本主义国家初期社会保障的思想基础。

1.2 福利经济学

福利经济学作为现代经济学的一个分支，在 20 世纪初形成于英国，后来在美国、瑞典、法国等国家得到传播。社会化大生产导致失业、养老、医疗等问题开始成为社会问题，资本主义市场经济发展与部分社会成员生存发生困难是福利经济学产生的特殊社会经济条件和历史背景。福利经济理论产生于福利经济学，以 19 世纪末经济学理论之集大成者马歇尔的学生 A·C·庇古在 1920 年年出版的《福利经济学》为标志。A·C·庇古也被誉为“福利经济学之父”。庇古认为，如果把富人收入的一部分转移给