

构建 中国社会保障制度

高培勇 主 编
吕志胜 高进水 副主编



中国财政经济出版社

构建中国社会保障制度

高培勇 主 编

吕志胜 高进水 副主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

构建中国社会保障制度/高培勇主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2197 - 7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 071552 号

责任编辑: 孙聪宝

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 郁 佳

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

北京财经印刷厂印刷

880 × 1230 毫米 32 开 10.875 印张 268 000 字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月北京第 1 次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2197 - 7/F · 1743

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

内

容

提

要

社会保障制度在本质上是一种再分配制度，是国家干预市场初次分配结果以保证社会公平的一种工具。在市场经济条件下，它是社会稳定和安全的维系机制，是社会文明进步的基本内容，在经济和社会发展中发挥“安全网”和“减震阀”的作用。对社会保障制度问题进行研究并提出对策，从而从制度层面解决存在的问题，不仅具有部门性的指导作用，而且对建立市场经济体制，深化国有企业改革，尤其对稳定社会、发展经济具有理论和现实的指导意义。

鉴于此，本书试图对中国社会保障制度的沿革与现状进行梳理，对发展过程中存在的问题进行深入细致、全面的剖析，并针对其中对社会保障制度改革具有关键性意义的问题和缺陷提出改革发展的方向和具体的合理化的政策建议。

具体而言，除导言外，本书正文分为六大部分，其结构安排如下。

第2章分别从狭义和广义的角度阐述了社会保障制度的内涵，剖析了社会保障制度的伦理价值及其与和谐社会理论的一致性，在此基础上，进一步探究了

社会保障制度的理论渊源与制度选择，并分别对三种社会保障制度模式的经济社会效应进行了比较分析。

第3章回顾了中国社会保障制度体系的变迁与结构，指出当前中国社会保障制度存在城乡二元结构的特征及其形成原因。在此背景下，本章分别对城镇社会保障制度体系和农村社会保障制度体系的发展、变迁与基本结构展开论述。

第4章对当前城镇社会保障制度存在的诸多问题进行了深入细致的剖析。在养老保障制度方面，主要存在三方面的问题：一是当前实行的统账结合制的养老保障制度模式并非一个最优的制度安排；二是养老保障制度从DB制向DC制转轨面临巨额的转轨成本，包括隐性债务和个人账户“空账”；三是以企业年金为主的多支柱养老保障体系发展滞缓。在医疗保障制度方面，主要存在大病统筹的制度模式有待完善以及公共卫生体系发展落后等问题。同时，伴随着经济发展和新的经济现象的出现，城镇社会保障制度还存在诸如农民工和城镇弱势群体的社会保障问题。

第5章对当前农村社会保障制度存在的诸多问题进行了深入细致的剖析。在养老保障制度方面，一方面，经济发展动摇了传统的家庭养老模式的基础；另一方面，基本养老保险条块分割、政令不一、缺乏财政支持，因而农村养老保障体系面临政策尴尬和制度空白。在医疗保障制度方面，主要问题是缺乏一种激励和约束机制，使得广大农民能够踊跃积极地参与到新型农村合作医疗保障制度中来，使得政府能够加强对新型合作医疗保障制度的法制化、规范化、制度化管理。同时，农村社会救济制度和农村优抚安置制度也存在有待完善的地方。

第6章主要回顾世界各国各项社会保障制度的发展现状和调整改革措施与效果，包括国外养老、医疗、工伤、失业和生育保障制度，并就其主要的特点和经验进行总结，这些特点和经验对于我国

各项社会保障制度的改革和完善具有重要的借鉴意义和参考价值。

第7章在前面章节的基础上,提出了中国社会保障制度改革的目标和原则,指出保障制度改革的目标模式应是建立覆盖城乡居民的社会保障体系,包括建立多支柱的养老保障体系以及多层次的医疗保障体系。本章还进一步具体给出了各项保障制度改革的方案设计与政策建议:对养老保障制度改革,我们认为应多渠道筹资来补偿隐性债务和“做实”个人账户,适度引入“名义账户”来完善统账结合制,从发展企业年金入手来建立多支柱养老保障体系;建立农民工养老保障体系,从更宽泛的角度来完善城镇弱势群体养老保障制度,多管齐下完善农村养老保障体系;对医疗保障制度改革,我们认为应从模式转变、制度层次和制度监管与费用控制等三个方面来完善“大病统筹”的医疗保障制度模式,大力发展公共卫生体系促使传统的医疗保障制度向现代医疗保障制度和健康保障制度转变,从激励机制和约束机制两个方面来完善新型农村合作医疗制度。另外,本章还对工伤、失业、生育保障制度以及社会救助制度和社会福利制度改革提出了相应的政策建议。

目



录

第1章 导 言	(1)
1.1 研究意义	(1)
1.2 研究思路和结构安排	(2)
第2章 社会保障制度的内涵、理论渊源 与制度选择	(5)
2.1 社会保障制度的内涵	(5)
2.2 社会保障制度的理论渊源	(22)
2.3 社会保障制度的制度选择	(29)
第3章 中国社会保障制度体系的变迁与 结构	(42)
3.1 中国城乡二元社会保障制度体系 的确立	(42)
3.2 城镇社会保障制度体系的变迁与 结构	(47)
3.3 农村社会保障制度体系的变迁与 结构	(60)
第4章 中国城镇社会保障制度沿革	(84)

4.1	养老保障制度	(84)
4.2	医疗保障制度	(109)
4.3	其他保障制度	(124)
第 5 章	中国农村社会保障制度沿革	(136)
5.1	养老保障制度	(136)
5.2	医疗保障制度	(148)
5.3	其他社会保障制度	(161)
第 6 章	国外社会保障制度的经验与启示	(177)
6.1	国外养老保障制度	(178)
6.2	国外医疗保障制度	(196)
6.3	国外其他社会保障制度	(208)
第 7 章	中国社会保障制度改革构想	(229)
7.1	中国社会保障制度改革的目标模式设计	(229)
7.2	养老保障制度设计	(245)
7.3	医疗保障制度设计	(280)
7.4	其他社会保障制度设计	(292)
附录一	上海市城镇职工基本医疗保险办法 (2008 修订)	(305)
附录二	广州市城镇职工基本医疗保险办法 (2008 修订)	(317)
参考文献		(334)

第1章

导 言

1.1

研 究 意 义

社会保障制度在本质上是一种再分配制度，是国家干预市场初次分配结果以保证社会公平的一种工具。在市场经济条件下，它是社会稳定和安全的维系机制，是社会文明进步的基本内容，在经济和社会发展中发挥“安全网”和“减震阀”的作用。对社会保障制度问题进行研究并提出对策，从而从制度层面解决存在的问题，不仅具有部门性的指导作用，而且对建立市场经济体制，深化国有企业改革，尤其对稳定社会、发展经济具有理论和现实的指导意义。

建立和完善社会保障制度的意义主要体现为三个方面：①完善的社会保障体系是经济发展和社会进步的基本保证。社会保障体系是全社会的“安全网”，解除社会成员的各种后顾之忧，有效化解可能产生的各种社会矛盾，为经济建设创造稳定的社会环境。②完善的社会保障体系是市场经济体制的重要组成部分。市场经济体制

以市场机制为基础配置社会资源，这一经济结构模式需要活跃独立的市场经济实体、统一开放的市场体系和充分的市场竞争机制。同时也需要以完善的社会保障体系为支撑。社会保障体系能在一定程度上克服市场经济体制引起的社会、经济秩序的混乱。③完善的社会保障体系是推进国企改革的基石。经济体制转轨和国企改革避免不了经济结构的调整和社会的失衡，没有一定社会保障制度作为配套机制，将不可避免地产生社会秩序的混乱和动荡，阻断我国市场经济体制建设和国有企业改革的进程。

1.2

研究思路 and 结构安排

本书试图对中国社会保障制度的沿革与现状进行梳理，对发展过程中存在的问题进行深入细致、全面的剖析，并针对其中对社会保障制度改革具有关键性意义的问题和缺陷提出改革发展的方向和具体的合理化的政策建议。

具体而言，除导言外，本书正文将分为六大部分，其结构安排如下。

第2章分别从狭义和广义的角度阐述了社会保障制度的内涵，剖析了社会保障制度的伦理价值及其与和谐社会理论的一致性，在此基础上，进一步探究了社会保障制度的理论渊源与制度选择，并分别对三种社会保障制度模式的经济社会效应进行了比较分析。

第3章回顾了中国社会保障制度体系的变迁与结构，指出当前中国社会保障制度存在城乡二元结构的特征及其形成原因。在此背景下，本章分别对城镇社会保障制度体系和农村社会保障制度体系的发展、变迁与基本结构展开论述。

第4章对当前城镇社会保障制度存在的诸多问题进行了深入细致的剖析。在养老保障制度方面,主要存在三方面的问题:一是当前实行的统账结合制的养老保障制度模式并非一个最优的制度安排;二是养老保障制度从DB制向DC制转轨面临巨额的转轨成本,包括隐性债务和个人账户“空账”;三是以企业年金为主的多支柱养老保障体系发展滞缓。在医疗保障制度方面,主要存在大病统筹的制度模式有待完善以及公共卫生体系发展落后等问题:首先,大病医疗统筹模式下的医疗保障制度仍未建立起多层次的医疗保障体系,个人医疗费用负担仍然过重;其次,医疗保障体系与公共卫生体系相分离。同时,伴随着经济发展和新的经济现象的出现,城镇社会保障制度还存在诸如农民工社会保障制度尚未全面建立、试点城市效果不理想以及城镇弱势群体社会保障面过于单一等问题。

第5章对当前农村社会保障制度存在的诸多问题进行了深入细致的剖析。在养老保障制度方面,一方面,经济发展动摇了传统的家庭养老模式的基础;另一方面,基本养老保险条块分割、政令不一、缺乏财政支持,因而农村养老保障体系面临政策尴尬和制度空白。在医疗保障制度方面,主要问题是缺乏一种激励和约束机制,使得广大农民能够踊跃积极地参与到新型农村合作医疗保障制度中来,使得政府能够加强对新型合作医疗保障制度的法制化、规范化、制度化管理。同时,农村社会救济制度和农村优抚安置制度也存在有待完善的地方。

第6章主要回顾世界各国各项社会保障制度的发展现状和调整改革措施与效果,包括国外养老、医疗、工伤、失业和生育保障制度,并就其主要的特点和经验进行总结,这些特点和经验对于我国各项社会保障制度的改革和完善具有重要的借鉴意义和参考价值。特别地,在国外养老保障制度改革方面,我们主要针对智利的AFP模式、美国的TSP模式和欧亚六国的“名义账户”模式的三种主

流改革方式进行了比较分析；在国外医疗保障制度改革方面，我们主要针对英国的全民医疗保障制度、德国的社会医疗保障制度和美国的商业医疗保障制度的改革进行了比较分析。

第7章在前面章节的基础上，提出了中国社会保障制度改革的目标和原则，指出保障制度改革的目标模式应是建立覆盖城乡居民的社会保障体系，包括建立多支柱的养老保障体系以及多层次的医疗保障体系。进一步，本章还具体给出了各项保障制度改革的方案设计 with 政策建议：对养老保障制度改革，我们认为应多渠道筹资来补偿隐性债务和“做实”个人账户，适度引入“名义账户”来完善统账结合制，从发展企业年金入手来建立多支柱养老保障体系，建立农民工养老保障体系，从更宽泛的角度来完善城镇弱势群体养老保障制度，多管齐下完善农村养老保障体系；对医疗保障制度改革，我们认为应从模式转变、制度层次和制度监管与费用控制等三个方面来完善“大病统筹”的医疗保障制度模式，大力发展公共卫生体系促使传统的医疗保障制度向现代医疗保障制度和健康保障制度转变，从激励机制和约束机制两个方面来完善新型农村合作医疗制度。另外，本章还对工伤、失业、生育保障制度以及社会救助制度和社会福利制度改革提出了相应的政策建议。

第2章

社会保障制度的内涵、 理论渊源与制度选择

2.1

社会保障制度的内涵

2.1.1 社会保障制度的经济涵义

社会保障是现代文明的产物，是人类社会发展到一定历史阶段后人的必然需要，是人类最伟大的制度发明，其产生、发展与完善是人类文明与社会进步的重要标志之一，并反映了制度发展以保证人类生存、发展为终极目标的本质。然而时至今日，社会保障还没有一个被普遍接受和认可的概念。社会保障的内容和范围界定因各国政治与经济体制、社会背景、文化传统和意识形态差异而迥然不同，并随着社会经济不断进步与发展，其内涵和外延也不断扩大充实。人们对社会保障的最初理解局限于“慈善和救济”等较狭隘的范围，直到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、医疗保险、工伤保险、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,封建社会用于家庭和教会保障,不能称之为社会保障,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^①。

“社会保障”(Social Security)一词最早见诸于1935年美国“新政”中的《社会保障法》,1944年第26届国际劳工大会发表《费城宣言》,国际组织开始正式使用社会保障概念,成为以政府和社会为责任主体的福利保障制度的统称。我国是在1986年全国六届人大四次会议上通过的第七个五年计划中第一次使用“社会保障”这一概念的,在《国民经济和社会发展规划第七个五年计划》中首次提出“我国将逐步建立起具有中国特色的社会保障制度雏形”。1993年,党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》将社会保障确立为我国社会主义市场经济体制的基本支柱之一。

美国的《社会保障法》将社会保障视为社会安全网,并将其制订为一个社会保障计划:对于因老年、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障;同时对老年和残废期间的医疗费用提供保障;老年、遗属、残废和健康保险计划对受保险的退休者或残废者和他们的家属以及受保险者的遗属,按月提供现金保险待遇。《世界社会保障制度》报告则将社会保障视为一系列制度,这些制度为个人在谋生能力中断或丧失、个人因结婚、生育或死亡以及家庭抚养子女而需要某些特殊开支时提供保障。1984年国际劳工局则在《社会保障导言》中将社会保障界定为社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护,以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、

^① 参见杨良初:《中国社会保障制度分析》,经济科学出版社2003年版,第1页。

失业、残疾、老年及死亡而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘，对社会成员提供的医疗照顾，及对有儿童的家庭提供的补贴^①。作为亚洲国家中社会保障制度比较健全的国家——日本，学者森井利夫在《社会福利事典》中认为：社会保障主要是指由于疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、子女及其他原因造成的贫困，从保险立法和直接的国家负担上寻求经济保障的途径，即社会保障狭义上包括社会保险、社会福利、公共救助、公共卫生及医疗和老年保健五个部分，广义上则还包括死者援助、“恩给”、住宅等制度和失业对策。我国在长期改革实践和借鉴国际经验的基础上，形成了对社会保障的基本认识：国家和社会通过立法，采取强制手段对国民收入进行再分配，并集中形成社会消费基金，对由于年老、失业、疾病、伤残、死亡及其他灾难发生而使生存出现困难的社会成员，给予物质性社会援助，以保证其基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。

因此，从理论界和实践界的长期争论来看，社会保障的概念存在狭义与广义之分。狭义的社会保障概念接近于社会保险，主要指收入保障，其内涵容易形成共识。广义的社会保障概念近似于广义的社会福利概念，其内容较狭义的概念有很大的扩展，包括了许多相关的福利项目，其涵义也相对模糊和不确定。

狭义的社会保障制度体现为四个方面：①社会保障制度是一种维护收入安全的具有法律地位的制度安排，当社会成员在遭到或面临生、老、病、死、失业等风险，收入中断使基本生活受到影响时，按照法律的规定给予当事者及家庭成员以经济上帮助，以资助

^① 大多数国家的社会保障包括国际劳工局定义中所提到的项目，但重点是有关支付现金的待遇。一般说来，国际劳工局积极推进社会保险作为社会保障的主要方式，所以，在一般用法上，社会保障和社会保险这两个概念经常互换（尚小媛，2001）。

其渡过难关。②社会保障实施资金帮助的前提是风险已经发生或不可避免,且当事者的收入和生活水平的连续性受到实质性威胁,因而狭义的社会保障制度是一种事后保障和收入安全维护机制。例如,只有当当事者达到法定退休年龄或非自愿失业发生时,才能从社会保障资金中领取退休金或失业救济金。③政府在社会保障的再分配行为中应当发挥主导作用、公权力和经济干预力,运用政府力量强制筹集社会保障基金,维护经济安全和保障收入能力不足的社会成员的基本生活水平,政府应当成为社会保障制度的保护者和垄断供给者。④社会保障制度是一种准公共物品,或准确地说是一种优效品,而非完整意义上的公共物品,因为它具有公共物品的消费行为的非对抗性,而不具有公共物品的消费行为的非排他性。消费行为的排他性使得多提供一份社会保障的边际成本接近于平均成本,消费行为的非对抗性使得全面覆盖的社会保障有利于提高个人和社会的整体福利水平。然而有限的个人理性和信息不完全使得看似理性的个人选择往往导致集体的非理性,这就不能保证每个社会成员都主动积极地消费社会保障这一优效品,因而社会保障制度应当体现法律意义上的博爱精神,强制社会成员消费社会保障产品。

广义的社会保障制度主要是从广义的社会福利的角度来界定的,体现为经济福利性^①。狭义的福利概念通常指社会救济;广义的福利概念则是指以效用为计量单位的社会成员的生活状态,它不仅包含现金支持,而且包括许多诸如教育培训、卫生保健、住房、

① 部分国内学者从社会保障的功能来定义社会保障内涵,其内容也超出了狭义的社会保障制度内涵。例如,“社会保障制度是公平的代表,它保护弱者生存,维护社会公正,以达到社会和谐与安全的一项国家制度”;“社会保障制度是经济体制改革的配套工程,是社会的稳定器,是人们基本生活的保护者。”这些从社会保障功能来定义的社会保障制度的概念在理解上也超出了狭义社会保障制度内涵的界限,从而包括许多隐含的项目。

妇女儿童权利等众多服务项目。从这层意义上来说,社会保障制度就是通过立法和行政措施建立起来的具有经济福利性的国民生活保障与社会稳定系统。例如,我国的社会保障制度就被官方界定为包含社会保险、救灾救济、社会福利、优抚安置、社会互助和个人储蓄积累等方面。尽管社会福利被广泛地界定为国家和社会为实现社会福利状态而做的各种制度安排,但在这里,社会福利却被视为社会保障的一个子内容,这意味着社会保障制度的概念必须从狭义的以收入安全保护为中心的社会保险扩展到以保障社会成员生存权之上的发展权为目标的其他福利项目,包括就业、教育、卫生保健、住房、居住环境等权利方面的保障。

因此,狭义的社会保障制度仅包括狭义的社会福利,以收入安全维护为中心,其核心是社会保险。而广义的社会保障制度则包含广义的社会福利,是国家和社会为改善并不断提高社会成员物质文化生活水平而采取的各种具有经济福利色彩的社会政策措施的总称,其核心在于改善和提高社会成员的生活质量和涉及到社会成员发展权的多项内容。多方面的权利保障是社会保障制度题中应有之义,随着社会发展与进步,社会保障制度的内涵和外延也需要不断扩展。本书所指社会保障制度即为广义的社会保障制度,不仅包括养老保险、医疗保险、失业保险等社会保险,而且包括社会救助、公共卫生、社会优抚等社会福利;不仅包括城镇社会保障,而且包括农村社会保障;不仅包括正规就业人员的社会保障,而且包括农民工和失地农民的社会保障。这一系列问题的研究目的就是试图构建起一个覆盖城乡居民的多层次的完善的能够体现经济福利性的以提高城乡全体居民生活质量和发展权为核心的社会保障制度体系。

社会保障作为一项独立的社会制度,有其自身独特的特点、原则和功能。社会保障制度的特点体现为:①互济性。任何社会条件