

振兴辽宁老工业基地 丛书

程伟 主编



国家社科基金“九五”重点项目

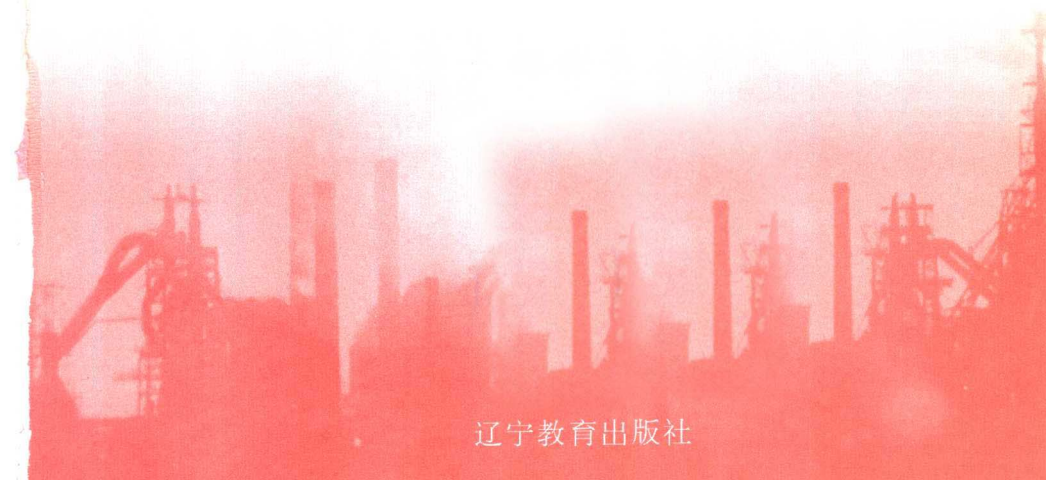
辽宁教育出版社

穆怀忠 陈德君 罗元文 著

# 社会保障/沉荷与释重

# 社会保障/沉荷与释重

穆怀中 陈德君 罗元文 著



辽宁教育出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

社会保障:沉荷与释重/穆怀中等著. —沈阳:辽宁教育出版社,1998.9

(振兴辽宁老工业基地丛书/程伟主编)

ISBN 7-5382-5241-X

I. 社… II. 穆… III. 社会保障-研究-辽宁 IV. D673.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 20462 号

辽宁教育出版社出版

(沈阳市和平区北一马路 108 号 邮政编码 110001)

沈阳新华印刷厂印刷 辽宁省新华书店发行

---

开本:850×1168 毫米 1/32 字数:194 千字 印张:7 $\frac{1}{4}$  插页:5

印数:1—1 850 册

1998 年 9 月第 1 版

1998 年 9 月第 1 次印刷

---

责任编辑:乔平

责任校对:房建永

封面设计:林胜利

美术编辑:宋丹心

版式设计:赵怡轩

---

定价:13.00 元

# “振兴辽宁老工业基地”丛书编委会

顾问：冯玉忠 高东晓 常卫国

主 编：程 伟

副主编：李 平 杨玉生 张凤林

编 委：李 平 陆杰荣 杨玉生 张凤林

林木西 高 闯 高静娟 徐 平

黄继忠 程 伟 赫国胜 穆怀中

策 划：乔 平



## 主 编 的 话

1996年1月11日,辽宁大学经济学科的“三院一所”(经济管理学院、工商管理学院、国际经济学院、经济研究所)与辽宁省委宣传部在辽宁大学联合举办了《“两个转变”理论研讨会》。与会的百余名学者、政府官员、企业家提交了74篇学术论文或专题报告,并就一些重要的问题面对面地交流看法。1月18日,《辽宁日报》以“创新的实践呼唤创新的理论”为题,用整个理论版对这次研讨会的主要观点做了综合报道,在更大的范围引起重视和好评。

研讨会获得超出预想的成功,使我萌生新的想法:以我校经济学科的中青年教授、博士为主体,搞一套系统梳理辽宁经济问题进而探索振兴思路的丛书。一来,促进跨世纪师资队伍学术水平的提高;二来,为地方经济发展和社会进步做出更加积极的贡献。我将这一想法与经济研究所的李平、杨玉生、张凤林、林木西四位教授沟通,大家一拍即合,随即组建起课题组。至此,撰著

《振兴辽宁老工业基地》丛书，明知难度很大，但已经是横下一条心了。

辽宁作为全国的老工业基地之一，国有企业多，经济存量，历史包袱重，现实矛盾突出，是计划经济的“重灾区”，无论改革还是发展，都面临异常严峻的困难，需要有比较熟悉辽宁问题的专家、学者提供专门的研究成果予以支持。我们还从另外一个角度或更高的层面，来认识撰著本书的意义：辽宁是我国的一个大省，又是我国改革大业步入以制度创新为其基本特征的攻坚阶段的一个极其重要的实施场所，愈来愈得到党中央、国务院的高度重视。所以，振兴辽宁绝不只是一个简单的区域性，而是与全国的改革、发展和稳定有着极强的关联度。甚至还应看到，振兴辽宁也愈加受到国际范围内的广泛关注，因为老工业基地如何抑制衰退，再创繁荣，在国外，包括在西方发达国家，同样也是一个棘手的难题。

或许，正是因为丛书作辽宁文章，其意义却超出辽宁的局限，当我们1996年初申请国家社科基金“九五”重点项目时，顺利地得到了批准。这使我们振奋，同时，压力也加大了。

为这套丛书确定怎样的定位？这是我们首先集中讨论的问题，并最终达成了共识：

——我们是理论工作者，不谈理论我们就没有优势，但又不宜把这套丛书写得理论色彩过重，因为它应该拥有关心辽宁乃至整个中国改革与发展的、从事不同职业的、具有不同文化程度与知识结构的广大读者。

——我们是文斋学者，虽然也经常闯荡社会，为撰著这套丛书又集中了一段时间从事社会调研，但把它写成拿过来就能用的、具有鲜明对策性特点的著作，终究不是我们的长项，实事求是地说，也是我们力所不能及的。

——我们是现实主义者，撰著这套丛书是以理清辽宁经济存在的主要问题及其成因为重要线索（这是进而制定解决问题的政策与措施的先决条件），立足于启发性，同时兼顾理论性与对策性。试图借助于启发性，为理论性与对策性的有机结合架起一座桥梁。如果我们的劳动能够给读者提供一些旨在振兴辽宁老工业基地的新的观察视角，新的分析工具，新的思维路径……那么，我们也就达到了有限的预期目标的彼岸。

这套丛书是地地道道的集体智慧的结晶。课题组总计二十六名成员：有李平、杨玉生、张凤林、赫国胜、穆怀中、高闯以及我本人七名教授、博士、博士生导师；有徐平、黄继忠、崔日明三名教授（在读博士生）；有高静娟（在读博士生）、杨志安（博士）、王厚双（在读博士生）、王韶玲、赵瑾（在读博士生）、刘俊奇（在读博士生）、陈德君七名副教授；有讲师八人，其中在读博士生二人，硕士六人；有助教、在读博士生一人。大家分为八个“支队”，用了大半年的时间边搜集资料，搞社会调研，边分别提出写作大纲草案。在此基础上，先后召开了六次课题组骨干成员研讨会，对八本书的写作框架以及主要内容和观点一个一个“过筛子”，群策群力，不断完善。1996年底，由李平教授协助我，对每本书的具体纲目做出最后

的协调与斟酌。

1997年,香港回归、十五大召开和江主席访美三件大事令世人瞩目,使之成为值得全国人民永远记住的一年。这一年,也是我们课题组成员苦熬心血、埋头写作的一年。当举国共享胜利的喜悦辞旧迎新之际,八本书疲惫的作者们刚好也如释重负,陆续完成初稿。我逐一审阅,提出修改意见。大家稍作歇息,又重新进入紧张的工作状态,向终点冲刺。——1998年5月,《振兴辽宁老工业基地》丛书定稿。

我们努力了,拼搏了。党和人民培养了我们,我们只是做了我们应该做的、我们能够做的一点事情。丛书的问世,使我们感到宽慰。丛书涉猎的范围广,领域宽,难题多,而我们的学识、水平和能力是有限的;况且,改革与实践远未完结,也永远不可能完结。这就决定了我们的这项工作只是初步的尝试,难免会有不妥之处。祈希读者批评、指正。

十分感谢辽宁教育出版社给予丛书编写、出版的财力支持。辽宁教育出版社的乔平同志,作为丛书的策划,尽心尽力,尽职尽责,从丛书立意的论证,到写作大纲的研讨,再到八本书初稿的审阅与修订,他全程参与,做出了课题组成员公认的重要贡献。

十分感谢辽宁省、沈阳市一些政府职能部门、科研单位和企业的同志(详见每本书的“后记”)。他们不仅为课题组成员从事实地调研提供了方便的条件和大量的第一手资料,而且还为丛书的撰著献计献策。

十分感谢我们的三位顾问,冯玉忠、高东晓、常卫国

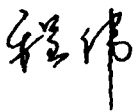


同志。我每每向他们汇报丛书的总体构思、框架设计以及具体内容,他们每每提出重要的指导性意见。在丛书定稿的过程中,他们更是一丝不苟,仔细审阅,认真把关。

十分感谢辽宁省委书记闻世震同志。他对我们的这项研究工作给予了重要的关注,并欣然接受我的请求,为丛书题写了书名。这是闻书记对我们中青年学者的巨大支持、鼓励和鞭策。

我们将这套丛书献给:

- 中国改革开放二十年
- 辽宁大学四十年华诞



1998年5月28日

# 目 录

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 1 现状与问题               | (1)   |
| 1.1 老工业基地社会保障特点       | (2)   |
| 1.2 转轨时期的社会保障问题       | (8)   |
| 1.3 社会保障体系改革的原则和关键    | (12)  |
| 2 社会保障与经济发展           | (28)  |
| 2.1 社会保障在经济发展中的地位     | (28)  |
| 2.2 国外社会保障的经济效应       | (45)  |
| 2.3 老工业基地的公平与效率       | (60)  |
| 3 方向与模式               | (74)  |
| 3.1 老工业基地社会保障模式       | (74)  |
| 3.2 社会保障适度水平测定模型      | (84)  |
| 3.3 社会保障基金筹集方式和保值增值体系 | (98)  |
| 3.4 社会保障覆盖范围          | (115) |
| 3.5 社会保障管理体制          | (126) |
| 3.6 社会保障监督体系          | (137) |
| 4 改革与创新               | (143) |
| 4.1 城镇养老保险            | (143) |
| 4.2 农村养老保险            | (157) |
| 4.3 失业保险              | (169) |
| 4.4 医疗保障              | (178) |
| 4.5 社会救济              | (190) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| <b>5 配套改革建议</b> .....   | (198) |
| 5.1 住房与社会保障改革 .....     | (198) |
| 5.2 国有资产与社会保障改革 .....   | (203) |
| 5.3 工资与社会保障改革 .....     | (208) |
| 5.4 财税与社会保障改革 .....     | (213) |
| 5.5 劳动人事制度与社会保障改革 ..... | (224) |
| <b>参考文献</b> .....       | (235) |
| <b>后 记</b> .....        | (239) |

# 1 现状与问题

下岗职工说：“非国有企业我们不去，一旦去了，原来的劳保就没了。”

退休职工说：“我们干了一辈子，企业停产半停产，退休金发不出来，我们去找谁？”

在职职工说：“泡也得在原单位泡，政府鼓励流动也不能流动，到了其他单位尤其民营企业，原来的工龄和福利不算数了，我们不是白干那么多年吗？！”

职工们所关心的这些问题，集中于一个核心——社会保障。辽宁作为国家的老工业基地，职工（含合同制职工）1552.4万，占全省人口总数的近40%，职工养老保险、医疗保险、失业保险等一系列社会保障问题牵动着他们的心。所以，社会保障是辽宁从计划经济向市场经济转轨过程中迫切需要解决的重大问题之一，它直接关系到国有大中型企业现代企业制度的建立、社会稳定和老工业基地的振兴。

我们可以形象地说：市场经济就像一列火车，社会保障就如同它的铁轨；铁轨铺到哪里，火车才能开到哪里。

辽宁老工业基地社会保障在经济体制转轨中的问题众多，但核心问题或最棘手的问题是社会保障资金负担沉重。沉重在哪里，如何去解决，这是本书探索的重点，所以此书定名为：社会保障——沉荷与释重。

## **1.1 老工业基地社会保障特点**

中国社会保障体系从建国初至今，形成了企业办社会、现收现付无积累、供给制、以城镇职工为主要对象、条块分割管理五大特征。辽宁老工业基地的社会保障，除了具有以上五大特征之外，还有自身的四大特点。

### **1. 城镇人口比重高，社会保障任务重**

辽宁原有社会保障制度与全国一样，主要以城镇人口为保障对象。在社会保障体系中，社会救济、社会优抚，面向城乡广泛展开；社会保险和社会福利面向城镇职工展开。在资金投入上，后者资金投入占社会保障投入的 80% 以上。因此，城镇人口比重高的地区，社会保障资金投入相对就多，经济负担相对就重。

辽宁是全国的老工业基地，而且是重工业基地，与此相对应，形成了辽宁中部城市群。辽宁省，50 至 100 万人口的城市有 5 个，100 至 200 万人口的城市有 3 个，200 万人口以上的城市有 1 个，三者合计有大城市 9 个，名列全国之首（见表 1-1）。

表 1-1 全国部分地区城市数 (1996 年)

| 地 区 | 按人口分组   |           |          |
|-----|---------|-----------|----------|
|     | 200 万以上 | 100-200 万 | 50-100 万 |
| 北 京 | 1       |           |          |
| 上 海 | 1       |           |          |
| 河 北 |         | 2         | 3        |
| 山 西 |         | 1         | 1        |
| 辽 宁 | 1       | 3         | 5        |
| 吉 林 |         | 2         |          |
| 黑龙江 | 1       | 1         | 6        |
| 江 苏 | 1       | 1         | 7        |
| 山 东 |         | 3         | 4        |
| 广 东 | 1       |           | 7        |
| 河 南 | 1       |           | 5        |
| 浙 江 |         | 1         | 1        |

资料来源：《中国统计年鉴 1997》，中国统计出版社，1997 年版，第 331 页。

辽宁中部城市群的形成，使辽宁城市化水平位居全国前列，与此相对应，辽宁市镇人口比重远远高于全国平均水平。据统计，1996 年底，全国市镇人口比重为 29.37%，乡村人口比重为 70.63%，而同年辽宁市镇人口比重为 85.4%，乡村人口比重为 14.60%（见表 1-2）。

目前我国的城镇居民最低生活保障线、最低工资线、失业保险、医疗保险等社会保障项目，都直接与市镇人口量相关，市镇人口比重高，社会保障开支就大，经济负担就重。辽宁市镇人口比重高出全国平均水平 56 个百分点，接近全国平均水平的三倍。由此可知，辽宁社会保障体制要实行全面的转轨和改革，市镇人口社会保障方面的资金筹措负担，也相当于全国平均值的三倍，足以见得辽宁社会保障体制改革任务沉重。

表 1-2 辽宁与全国市镇人口比重 (%)

| 年 份  | 全 国    |        | 辽 宁    |        |
|------|--------|--------|--------|--------|
|      | 市镇人口比重 | 乡村人口比重 | 市镇人口比重 | 乡村人口比重 |
| 1952 | 12.46  | 87.54  | 29.0   | 70.1   |
| 1970 | 17.38  | 82.62  | 34.9   | 65.1   |
| 1980 | 19.39  | 80.61  | 40.7   | 59.3   |
| 1985 | 23.71  | 76.29  | 67.3   | 32.7   |
| 1990 | 26.41  | 73.59  | 73.5   | 26.5   |
| 1995 | 29.04  | 70.79  | 84.8   | 15.2   |
| 1996 | 29.37  | 70.63  | 85.4   | 14.6   |

资料来源：《中国统计年鉴 1997》，中国统计出版社，1997 年版，第 69 页。

《辽宁统计年鉴 1997》，中国统计出版社，1997 年版，第 38 页。

## 2. 老年人口比重高，社会保障负担重

当今中国经济和社会发展中存在着这样一条规律：工业发达地区，市镇人口比重就高；市镇人口比重高的地区，老年人口比重就高。

计划生育政策的实施，城镇人口实行一对夫妇一个孩，乡村人口可以间隔开之后生二胎。这样，市镇人口比重愈高的地区，婴儿出生率就愈低。与此相关，随着时间的推移，婴儿出生率愈低的地区，未来老年人口比重就愈高。

据统计，60 岁以上人口占总人口的比重，1990 年，全国为 8.75%，辽宁为 9.0%；1995 年，全国为 9.3%，辽宁为 10.86%。据预测，60 岁以上人口占总人口的比重，2000 年，全国为 9.8%，辽宁为 11.6%；2010 年，全国为 11.7%，辽宁为 14.4%；2030 年，全国为 21.9%，辽宁为 30.2%（见表 1-3）。

表 1-3 全国与辽宁 60 岁以上人口比重 (%)

| 年 份  | 全 国        | 辽 宁        |
|------|------------|------------|
|      | 60 岁以上人口比重 | 60 岁以上人口比重 |
| 1990 | 8.75       | 9.0        |
| 1995 | 9.3        | 10.86      |
| 2000 | 9.8        | 11.6       |
| 2010 | 11.7       | 14.4       |
| 2020 | 15.5       | 22.5       |
| 2030 | 21.93      | 30.2       |
| 2050 | 27.43      | 32.5       |

资料来源：《全国第四次人口普查统计资料》，中国统计出版社，1990 年版。

《中国人口老龄化过程研究》，中国人民大学出版社，1994 年版，第 92 页。

《辽宁人口预测》，辽宁大学人口研究所“辽宁人口预测课题组”。

统计和预测结果表明：60 以上老年人口比重，辽宁老工业基地与全国相比有两个特点：一是老年人口比重始终高于全国水平；二是老年人口比重高于全国的数值是越来越大。

中国计划生育政策的实施，控制了人口总量的增长，但也带来了老年人口比重的快速上升。全国老年人口比重本来上升得就很快，辽宁比全国上升得还快，可见辽宁现今和未来围绕老年人的养老保险、医疗保险、生活救济等方面的社会保障负担相当沉重。

再具体些，仅就城镇职工来说，离退休职工占在职职工的比重，辽宁明显高于全国，与此相关，离退休职工养老金等占职工工资的比重，辽宁也明显高于全国，而且问题已十分突出，几乎达到四个在职职工对应一个离退休职工的程度（见表 1-4）。



表 1-4 离退休职工及其养老金比重 (%)

| 年 份  | 全 国                       |                            | 辽 宁                       |                           |
|------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|
|      | 离退休人员<br>与职工之比<br>(前者为 1) | 保险福利费<br>用总额相当于<br>工资总额的 % | 离退休人员<br>与职工之比<br>(前者为 1) | 保险福利费<br>用总额相当<br>于工资总额 % |
| 1978 | 30.3                      | 13.7                       | 29.5                      | 16.0                      |
| 1980 | 12.8                      | 17.7                       | 11.4                      | 21.6                      |
| 1985 | 7.5                       | 24.0                       | 6.3                       | 31.1                      |
| 1990 | 6.1                       | 31.8                       | 5.2                       | 35.2                      |
| 1996 | 4.6                       | 30.0                       | 4.1                       | 31.5                      |

资料来源：《中国统计年鉴 1997》，中国统计出版社，1997 年版，第 746 页。

《辽宁统计年鉴 1997》，中国统计出版社，1997 年版，第 440 页。

辽宁是老工业基地，国有企业多，大中型企业多，老企业多，老职工多，历史包袱沉重。统计结果表明，1996 年沈阳市离退休职工占职工的比重为 28.5%，高出全国平均水平 2.9 个百分点。可见，辽宁建立和完善社会保障体系的任务很重。

### 3. 失业和下岗职工多，社会保障任务艰巨

辽宁老工业基地，多少年来不断进行产业结构调整，但由于重工业比重大，劳动密集型企业多，产业结构调整步履艰难。因此，在从计划经济向市场经济转轨过程中，不能很快适应市场经济和高科技资金密集化产业的要求，很多大中型企业效益不佳，大量职工下岗。同时，也由于现代企业制度要求减人增效，因而失业和下岗职工问题在老工业基地辽宁表现得尤其突出。

据统计，辽宁的城镇失业率高于全国，1996 年全国城镇失业率为 3%，辽宁为 3.6%。辽宁城镇下岗职工比重也高于全国，1996 年全国下岗职工 891.6 万人，辽宁下岗职工 110