

安民工程

社会保障安全网的发展与完善

- PROJECT TO REASSURE THE PUBLIC
.....
- DEVELOPMENT AND PERFECTION OF SOCIAL
SECURITY SYSTEM
- 庄平 等著

 山东人民出版社

总 序

陈光林

世纪交替之际,迎来了中华人民共和国成立 50 周年大庆。半个世纪的历程,山东省经济、社会和人民生活水平发生了翻天覆地的变化。特别是改革开放以来,山东人民在党的十一届三中全会路线的指引下,抓住机遇,深化改革,发挥优势,扩大开放,加快发展,取得了辉煌的成就。1998 年与 1978 年相比,国内生产总值增长 8.4 倍,年均增长 11.9%;农业稳步发展,增长 2.5 倍,增加值年均增长 6.5%;工业在提高素质和效益的基础上,增长 12.9 倍,增加值年均增长 14.1%;第三产业加快发展,增长 12.7 倍,增加值占国内生产总值的比重由 13.8% 提高到 34.5%。

山东是中国农业最发达的省份之一,新中国成立 50 年来,山东农业的发展一直居于全国前列。改革开放以来,山东的农业在实行和完善家庭承包责任制的基础上,调整生产结构,加快

实施农业产业化战略,优先发展有利于提升农产品竞争力的资源生态型农业,有力地促进了农业和农村经济的全面发展。1998 年全省粮食总产量达到 4300 万吨,比 1978 年翻了一番。作为中国北方最大的“菜篮子”,蔬菜、水果、肉类、油料等产品产量均居全国首位。80 年代末异军突起的乡镇企业,正在进行二次创业,产品质量和管理水平明显提高,成为发展农村经济和增加农民收入的重要支柱。山东海岸线长达 3000 多公里,占全国的 1/6;近海面积 17 万平方公里,比陆地面积还要大;沿海滩涂 483.5 万亩,居全国第二位。90 年代初,省委、省政府把“建设海上山东”作为一项跨世纪战略工程,不断加大开发力度,一条经济发达、生活富裕、环境优美的环渤海经济带正在形成。

经过 50 年的艰苦奋斗,山东工业有了长足发展。50 年来,全省国有工业基本建设投资 2293 亿元,1998 年全省独立核算工业企业固定资产原值 4575 亿元,是 1952 年的 586 倍。1979 ~ 1998 年全省独立核算工业企业累计实现利税 4274 亿元。1998 年实现税收和利润均居全国第二位。产业结构不断升级和优化,机械、化工、纺织、建材、冶金、煤炭、医药等行业产值和效益均居全国前列,黄金产量占全国的 1/3。大中型企业、骨干企业集团发展迅速,海尔、轻骑、工程机械等八大骨干企业集团和 136 户省重点企业集团年销售收入占全部乡及乡以上工业销售收入的 42.3%,成为带动全省经济结构调整的主力军。产品不断创新,质量不断提高,适销对路产品不断增加,全省有 100 多种有较高知名度和美誉度、有较高市场占有率和市场竞争力品牌产品享誉国内外。

新中国成立 50 年来,山东的交通、邮电、水利、电力等基础

设施发展迅速,日趋完善。山东交通驰名全国,全省形成了“三纵三横一环”的公路交通网络。公路通车里程 6.4 万公里,其中高速公路至 1999 年 7 月达 1085 公里,是全国第一个高速公路超千公里的省份。铁路网络比较完备,京沪铁路、京九铁路纵贯南北,胶济铁路、兖石铁路横跨东西,8 条支线与之相联,全省铁路通车里程已达 2866 公里。海运和航空亦具规模,省内沿海港口 26 处、205 个泊位,其中万吨级泊位 63 个。青岛、烟台、日照等 8 个港口为国家对外开放一类港口。全省已建机场 9 个,济南、青岛机场为国际机场,开通国内外航线百余条。邮电通信发展迅速,光缆通信、数字传输和程控电话应用广泛,已与世界 180 多个国家和地区开通了国际直拨电话,电话装机 662.9 万户,居全国第四位。山东水利、电力基础设施完备。全省大中小型水库和机井形成拦蓄、灌溉网络,防洪、防涝能力大为增强,有效灌溉面积达 4650 万亩。山东电网是全国六大电网中唯一的一省独立电网,在全国率先实现了村村通电。1998 年,装机总容量已达 1743 万千瓦。

科技、教育、文化建设受到党和政府的高度重视,事业发展迅速。“科教兴鲁”战略深入人心,成效明显。新中国成立以来,全省取得重要科技成果 36361 项,其中 634 项获国家级科技奖励。从 1992 年起,山东省获国家级科技奖励项目数量连续五年居全国首位。技术进步对全省经济增长的贡献率不断提高,对全省经济、社会全面快速发展起到了重大推动作用。新中国成立后,在各级党委和政府的支持下,全社会重视教育,大力发展教育事业,全省已实现了普及九年制义务教育,初步形成了多层次、多形式的基础、职业、高等、成人教育体系。1998 年与新中

• 安民工程 •

国成立初期相比,全省普通大学在校生增长了 80 多倍,普通中学在校生增长了 130 多倍,为国家培养了大批人才,有力地推动了社会主义建设事业的发展。山东有着悠久而丰富的传统文化资源,新中国成立 50 年来不仅发展成为经济大省,而且也是一个文化大省。改革开放以来,精神文明建设、民主法制建设和具有山东特点的齐鲁文化建设取得重大进展。社会主义、共产主义理想教育,爱国主义、集体主义、社会主义思想教育,民主法制教育,社会主义道德教育等广泛开展,群众性精神文明创建活动蓬勃展开,广大人民的民主法制意识显著增强,人民代表大会制度不断完善,依法治省水平进一步提高。

新中国成立 50 年来,山东国民经济持续增长的同时,社会各项事业全面进步。民政福利、社会保障、医药卫生、人口素质、环境和国土资源保护,以及人民生活水平等都发生了历史性变化。全省城市近 20 年来由 9 个发展到 48 个,城镇人口由 975 万人增加到 2995.7 万人,城市化进程不断加快。城乡市场繁荣,人民生活显著改善。城镇居民的人均可支配收入,由 1952 年的 121.36 元,增长到 1998 年的 5380 元;农民的人均纯收入由 1952 年的 60.22 元,增长到 1998 年的 2453 元。城乡居民基本上实现了由温饱向小康的过渡,并不断向更高的目标迈进。

回顾山东省在新中国成立 50 年来的发展历史,虽然其间也曾经历过坎坷、曲折,但成就是巨大的、辉煌的,特别是改革开放 20 年来,在邓小平理论、江泽民重要论述指引下的社会主义现代化建设实践,使我们积累了丰富的经验。全省人民的思想境界和精神面貌发生了深刻变化。广大人民群众正在摒弃对社会主义本质的曲解和误解,摒弃与社会主义市场经济不相适应的

思维模式和工作方式,人们的思想活力和创造精神得到极大的激发。

当前改革进入攻坚阶段,发展处于关键时期,我们既面临着良好的机遇,也面临着严峻的挑战。江泽民总书记在纪念十一届三中全会 20 周年大会上的讲话,深刻地阐述了我国改革开放以来的主要历史经验。这不仅是对改革开放伟大实践的概括总结,也是我们今后进行现代化建设必须遵循的重要原则。回顾总结山东省 20 年来改革开放的历史经验,我们要取得更辉煌的建设成就,必须按照江泽民总书记指引的方向,进一步做好与山东实际结合的文章。第一,要继续毫不动摇地坚持以经济建设为中心,促进国民经济持续快速健康发展。在保持全省经济适度快速增长的同时,把工作的着力点切实放到调整优化经济结构、提高经济发展的质量和效益上来。稳定发展农业,调整提高工业,加快发展第三产业。同时,继续增加对基础设施建设的投入,加快西部地区发展,努力增加农民和城镇居民收入,不断提高人民生活水平,促进全省共同繁荣。第二,坚持改革开放,为经济社会发展不断增添活力。重点抓好国有大企业的改革,力争在转换经营机制、建立现代企业制度、加快市场化进程等方面取得实质性进展。在大力发展公有制经济的同时,加快非公有制经济的发展。适应经济全球化的趋势,大力实施经济国际化战略,提高对外开放水平。第三,坚持依法治省,建设有中国特色社会主义民主政治。扩大社会主义民主,健全社会主义法制,既是整个现代化事业的重要保障,也是我们的奋斗目标。要坚持和完善人民代表大会制度,坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度,积极稳妥地推进基层民主政治建设。努力

• 安民工程 •

做到决策讲民主,办事重民意。第四,坚持“两手抓,两手都要硬”,把精神文明建设放到更加突出的地位。坚持用邓小平理论和江泽民重要论述武装、教育广大干部群众和青少年,围绕庆祝新中国成立 50 周年、澳门回归等活动,深入开展爱国主义、集体主义、社会主义教育,不断提高人们的思想道德素质和科学文化素质,努力建设有中国特色的社会主义文化,提高全社会的文明程度。

在庆祝新中国成立 50 周年之际,我们一定要认真总结和吸取 50 年来,特别是改革开放以来的丰富历史经验,把回顾和前瞻结合起来,把建设有中国特色社会主义理论同省情实际结合起来,把借鉴外部经验和发挥山东优势结合起来,紧密联系实际,突出山东特点,进一步增强广大群众,特别是各级领导干部对省情的认识,在跨向新世纪的征程中,不断探索山东“率先”发展的战略举措和科学对策,努力把山东社会主义现代化建设各项事业,全面推向 21 世纪,创造更加灿烂辉煌的业绩!

1999 年 9 月

目 录

总 序	陈光林(1)
-----------	--------

第一章 亟须构筑抵御各类社会风险的堤防	(1)
一、社会转型与经济转轨同步特征	(2)
二、经济体制转轨引出的新课题	(5)
三、解决社会转型风险的有效途径	(14)
四、互为因果的两种制度：经济制度与社会保障制度	(20)
五、社会保障与储蓄、投资和消费	(24)

第二章 现代社会保障制度的	
理论基石	(33)
一、何为社会保障?	(34)
二、中国社会保障制度的	
框架体系	(40)
三、从“福利经济学”到	
“福利国家”	(47)
四、社会保障的基本理论问题	(57)
第三章 50 年的艰难探索	(75)
一、社会保障制度的确立与调整	(75)
二、社会保障制度的改革探索	(80)
第四章 国外社会保障模式借鉴	(101)
一、国外社会保障制度的主要	
模式	(101)
二、社会保障的政策与管理	(121)
第五章 老有所养	(130)
一、山东省人口老龄化及其	
趋势	(130)
二、老年人口的赡养状况	(137)
三、养老保险制度转轨中的	
潜在问题	(146)
四、建立城镇劳动者退休保障	
制度	(153)

五、国外的养老保险制度	(163)
第六章 失业保险	(168)
一、由来已久的就业压力	(168)
二、转型时期的失业特点	(172)
三、失业保险政策指导中的 问题	(179)
四、失业保险制度的改革	(188)
五、时代潮流：国外积极的失业 保险制度借鉴	(197)
第七章 疾有所医	(202)
一、中国医疗保险制度面临的 挑战	(202)
二、国际医疗保险制度的主要 模式和经验	(212)
三、世界级难题的“中国解”	(218)
四、多管齐下、联动配合	(234)
第八章 生育补偿	(247)
一、“一手托两命”的保险	(247)
二、转型经济对生育保险制度的 冲击	(263)
三、生育保险制度的改革	(272)
第九章 扶贫济困	(284)
一、“贫困”与反贫困	(284)

二、乡村扶贫	(299)
三、城镇济困	(312)
第十章 社会保障基金的	
运作管理	(326)
一、计划经济条件下国家管理	
社会保障基金运作模式	(327)
二、社会保障基金管理的	
“转轨”特征	(329)
三、基金运作管理制度创新	(347)
四、社会保障基金管理体制	
国际比较	(367)
后 记	(372)

第一章 亟须构筑抵御 各类社会风险 的堤防

现代人类的文明进步要求人的生存权利不受社会变革和市场规律的控制。但是社会变革的无情冲力及市场通过竞争机制进行生产和分配、选择各种资源的合理组合、通过价值规律的功能实现优胜劣汰的铁的规律,使建立社会主义市场经济体制的过程和商品经济社会充满了机会和风险。我国的经济体制改革进行了 20 年,是循着先易后难、先外部后内部、先增量后存量的渐进方式进行的,今天真正地进入了攻坚阶段。改革已经触动了全社会每个人的利益,社会磨擦、利益冲突正在加剧。每一位身临其境的劳动者都感到了风险和“不安全”的威胁。

如何在改革的惊涛骇浪中,保持航船的稳定和向前,如何在追求经济效益最大化市场规律面前,保障每个人的基本生存权利,回答只能是一个:建立社会稳定的“安全网”——社会保障制度,尽快构筑起抵御生存风险的堤防,这已为世界和中国现代化进程的成功经验所证实。科学合理的社会保障制度是一种促使

社会变革和进步的手段,因为人们从建立和日益提高的社会保障制度中获益。老有所养,病有所医,工作有保障,灾害有赔偿,失业有救济,残疾有安置,贫困有支援,不再为日后的衣食伤病焦虑,他们自然会创造更高的生产率。

一、社会转型与经济转轨同步特征

社会保障作为一种制度的产生和发展,首先是市场经济发展的客观要求,我国传统的社会保障制度显然已无法适应市场经济的发展。因为新中国是在特定的历史背景下诞生的,社会物质基础十分薄弱,社会资源十分缺乏,因此,中国选择了高度集中、高度计划的管理模式来配置资源,统筹安排生产,国家是经营管理和用人主体,职工是国家的职工,企业需要用人,由国家安排劳动力和统包统配,劳动者的就业和保障由国家包下来。应该承认,这种配给模式在国民经济短缺、工业化和社会化水平比较低的特定历史条件下,在保障人民群众的基本生活、维护社会稳定、促进经济发展等方面曾发挥了重要作用,在一定程度上体现了社会主义制度的优越性。然而,传统的社会保障制度所依托的计划经济体制本身已被实践证明是效率较低的,随着我国经济体制改革的不断深入,从计划经济向市场经济转型期的必然到来,意味着传统的社会保障制度失去了经济和社会基础,原有的社会保障制度运行不仅难以为继,而且逐渐成为制约自身发展和妨碍经济制度转型的重要因素,改革势在必行。

中国改革转制的特点是经济转型与社会转型同时进行,这与其他国家的转型经历相比具有完全不同的特点。世界上经历转型的国家大都是由计划经济制度转向市场经济制度,但不少

国家在这种经济转轨之前,已经完成了社会转型,实现了城市化和工业化。中国的社会转型是与经济转轨同步进行的,正由一个农业社会向工业社会转变、由传统社会向现代社会转变、由封闭社会向开放社会转变,所以城乡、工农二元社会结构十分突出。尽管中国城镇化、非农化和农村劳动力产业转移的过程已有近 20 年的历史,但二元社会结构并无什么实质性的变化,预计未来相当长的时期内还将存在下去。这一特点与世界其他国家不具有共性,但对中国各类改革发展的意义却非同寻常。

首先,城乡社会保障的巨大差别不适应市场经济的发展。我国原先的二元社会制度是向城市倾斜,实行的是高补贴、高就业的社会保障制度,即有了城市户口就可以享有就业、医疗等社会保险和粮食、副食品、住房等补贴。而农村实行以群众互助和国家救济为主体的社会保障制度,其社会保障水平明显低于城市。有关研究指出,从社会保障支出构成看,占总人口 20% 的城镇居民占社会保障支出的 89%,而占总人口 80% 的农村居民仅占社会保障费用支出的 11%。从人均占有量来看,城镇人均社会保障费用为 455 元,而农村人均仅为 15 元,相差 30 倍。^①农村社会保障水平过低的情况自改革开放以来变得更加严重,联产承包责任制的实行,使农村原有的生产队集体保障功能大大减弱,在有些落后地区这一功能几乎消失,甚至危及到一些农民最基本的生活保障。

其次,大量农村人口流向城市,给城市人口就业造成压力,使城市许多劳动年龄人口失业或待业,而我国的失业保险制度

^① 朱庆芳:《社会保障指标体系》,中国社会科学出版社 1993 年版,第 35 页。

还非常不完善,给国家和企业的失业保险资金的投入造成更大的压力。另一方面,大批农村劳动力流向城市,又起到了一定的积极作用,解决了城市低层次就业岗位无人就业的问题,提高了我国城市化的水平,同时缓解了早于农村到来的城市老年人口的赡养问题。

社会转型和经济转轨同步的特征对建立我国新型社会保障制度至关重要。经济转型就是从计划经济向市场经济转变,这与前东德、东欧国家目前进行的转变是相似的。所谓市场经济,即市场发挥基础作用的经济,是以市场为导向、为市场生产、通过市场运行、由市场调节的经济。市场经济归根到底是效益经济,在市场经济条件下,劳动者和企业为了追求经济利益的实现而努力劳动和经营,他们的行为常常受到利益的驱动。市场经济也是竞争经济,企业要为自己的产品占领市场、扩大市场展开激烈竞争,劳动者要为职业和岗位进行竞争。竞争的结果是优胜劣汰,这就使企业和劳动者有了外在压力,促使他们努力做好工作。市场经济又是相对公平公正的,必须向所有的市场参与者提供均等机会,进行公平竞争。市场经济还是风险经济,企业有赢亏,又有破产倒闭的风险,劳动者有下岗、失业、贫困的风险。虽然市场经济可以有效配置资源,有激励利益主体的作用,但它常常是事后调节,不能解决收入公平问题,难以避免贫富分化的出现。

我国原有的社会保障体制是建国初期,适应产品经济和计划经济管理体制的发展而逐步形成的以高补贴、高就业为基础的城市社会保障体系。它存在明显弊端:

一是实施范围狭窄。基本上只是在城市中的国家机关及事业单位、国营企业的固定职工中实施,集体单位参照实行。单位

的临时工、无业居民和广大农民很少享有社会保障。

二是单位统筹。“文革”期间,我国的社会保障制度从社会统筹倒退到了“单位统筹”(单位包括从事生产经营的独立核算部门,如企业、生产队、机关、学校和科研机构等),从而使我国的社会保障与劳动就业联系起来。“一次就业定终身”,劳动者一旦通过政府劳动人事部门统一分配到国营或集体单位就业,就可以享受全部社会保障项目,医疗、工伤、生育、养老、丧葬和子女顶职等保障全部由单位包下来。当劳动者一旦辞职或被辞退,离开他们的工作单位,社会保障也将随之消失。这不仅限制了人才的流动,也造成企业之间在社会保障费用负担上的畸重畸轻,使负担重的企业在竞争中处于不平等的地位。

三是农村居民基本不能享受国家提供的社会保障。我国农村实行的是群众互助和国家救济为主体的社会保障制度,在有些地区仅有“合作医疗”的医疗保障制度。农业劳动者基本上仍处于“积谷防饥,养儿防老”辅之以政府救济的家庭保障阶段。

从理论上讲,按劳分配制度形成劳动者之间的收入差别,而保障性的分配制度则缩小这种差别,但计划经济体制下的保障模式不仅加剧了城乡差别的扩大,而且还因社会成员身份、单位的不同而享有不同的社会保障待遇,更加剧了社会中的不平等。

二、经济体制转轨引出的新课题

对我国来说,改革开放,由计划经济向市场经济的转变,意味着必须改变旧的“企业保障”的社会保障制度,因为它不仅不能适应转轨经济的需要,而且已经成为经济改革向前推进的“瓶颈”。由于没有以社会为单位分散风险的社会保障制度,市场优

胜劣汰的原则无法贯彻,劳动力就无法在地区、部门、行业尤其是不同的所有制企业间流动,企业破产法徒有虚名。转轨经济对建立适应市场经济的新社会保障制度提出了要求。

在我国市场经济发展和国有企业改革过程中,传统的保障体制弊端日益暴露,已严重阻碍经济体制改革进一步深化,建立新的体现公平和效率优化的社会保障制度已成为一种必然选择。

(一) 现代企业制度的“分散风险瓶颈”

社会保障是现代工业文明的产物。从 19 世纪上半叶英国颁布《济贫法》,到 20 世纪 30 年代罗斯福《社会安全法案》问世,以及随后“福利国家”的出现,社会保障制度已经历半个世纪的发展历程。资本主义国家为适应工业革命和社会化大生产的要求,缓和社会矛盾,维护社会正常秩序,当劳动者因年老、患病、工伤、生育等原因永久或暂时、全部或部分丧失劳动能力,或因丧失工作机会、失去收入来源时,国家通过法律制度对其提供经济补偿和援助。经过 150 多年的发展,社会保障制度已成为市场经济国家中不可缺少的一项制度。

社会保障制度改革是社会产权制度改革的重要内容,同时,社会保障制度改革的任务是由社会主义经济发展、产权制度变迁要求决定的。

我国在 50 年代中期完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造以后,形成了单一、僵化的公有制结构,并持续了二三十年。原有的公有制形式实行高度集权的统包统配,排斥商品经济的发展,排斥竞争,压抑群众的积极性和创造性,不仅缺乏灵活性,而且对企业来说也缺乏自我约束机制和自我发展能力。所以,改革的一个重要目标就是对单一、僵化的公有