

国务院研究室课题组

中国社会保险 制度改革

顾问 袁 木

总负责人 王梦奎

- 
- 我国社会保险制度改革的设想与建议
 - 建立统一的社会保险管理体制
 - 当前我国社会保险筹资问题
 - 关于完善我国失业保险制度的探讨
 - 社会保险福利制度改革应与工资制度改革配套进行
 - 改革的试点与探索——待业、医疗、养老制度改革方案选编

中国社会保险制度改革

国务院研究室课题组

中国社会科学出版社

1992·北京

(京) 新登字 030 号

责任编辑：陈旭明

责任校对：任明 王浩

封面设计：谭国民

版式设计：李玲玲

中国社会保险制度改革

ZHONGGUO SHEHUI BAOXIAN ZHIDU GAIGE

国务院研究室课题组

出版发行 **中国社会科学出版社**

(北京鼓楼西大街甲 158 号)

编码 100720 电话 441531

经 销 新华书店

印 刷 河北省大厂县印刷厂

850×1168 毫米 32 开本 7.5 印张 188 千字

1993 年 2 月第 1 版 1993 年 2 月第 1 次印刷

印数 1—3 000 册

ISBN 7-5004-1290-8/F·255 定价：5.95 元

顾 问 袁 木

总负责人 王梦奎

课题主持人 冯汉湘 苏 宁

研究报告执笔人

冯汉湘	黄家全	潘 烽	易卜仁	熊必俊
姚 鸿	路和平	胡爱娣	陈 威	丁大建
陈志理	魏迎宁	陈望涛	香 玲	

课题组成员 拱 桥 郎 威 陈吉江 胡和立

资 料 宋 杰 薛小明

序 言

王 梦 奎

健全的社会保障制度是现代社会的标志。社会保障制度包括社会保险、社会福利、社会救济和优抚等诸多方面的内容，而以社会保险为其基本组成部分。建立健全社会保险制度，逐步完善社会保障体系，是现正进行的体制改革的一个重要方面。

建国以来，我国社会保险制度的建立和保险事业的发展，使劳动者在由于年老、疾病、工伤、失业等原因而丧失劳动能力或中断劳动就业的情况下，能够从社会获得必要的帮助，对于维持劳动者的基本生活需要，保障劳动者的合法权益，促进经济发展和保持社会稳定，发挥了积极的作用。过去的社会保险制度，是同当时的社会生产力水平和整个经济体制相适应的，现在已经不能适应变化了的客观情况。在近十多年的改革中，社会保险制度的改革取得了一定的进展，但总的来说，这方面的改革滞后于整个经济体制改革的进程。加快社会保险制度的改革，是建立社会主义市场经济体制的一个重要环节。现在国营企业在职工退休、医疗等社会保险方面的负担越来越重，特别是一些老的大中型企业，负担更重，一个企业往往就是一个小社会。这是企业缺乏活力的一个重要原因。即使是新建企业，如果按照老的路数，日后也会面临同样的困境。十多年来的实践经验证明：社会保险制度改革是企业改革的必要条件，没有比较健全的社会保险制度，企业破产制度和劳动就业制度的改革很难进行，企业优胜劣汰很难实现。

如果我们把视野放得更宽阔些，就不难发现，社会保险制度的健全有助于解除人们的后顾之忧，改变千百年来“养儿防老”的积习，达到计划生育和控制人口增长之目的。随着人民生活质量

的提高，我国人口老龄化正迅速到来。这既是社会进步的结果，同时也将给社会经济发展带来许多新的问题。社会保险制度改革正是应付人口老龄化挑战所必须采取的对策。这项改革宜早行，愈早愈主动愈易行，愈迟愈被动愈困难。

根据社会保险的性质和国内外的经验，保险制度改革要坚持资金统筹和统一专门管理的原则。全国社会保险制度的主要内容需要大体统一，并且用法律形式固定下来。社会保险基金数额巨大，来源稳定，期限又长，使用得当可以保值和增值，对于促进社会保险事业和整个社会经济事业的发展都将起到积极作用。为了推进社会保险制度改革，当务之急是抓紧社会保险立法和理顺社会保险管理体制。现在我国社会保险立法还很不健全，有关行政法规也很少，有的还是几十年沿用下来的，不能适应新形势下改革和发展的需要。管理也失之分散，政出多门，关系不顺，既影响社会保险制度改革和保险事业的发展，也影响其他方面改革的顺利进行。这些问题，都需要在今后的改革中加以解决。要在总结实践经验和借鉴国外先进经验的基础上，逐步建立起有中国特色的社会保险制度。

社会保险制度改革是国务院研究室 1992 年的重点研究课题之一。这本《中国社会保险制度改革》，就是研究的成果。全书除主题研究报告外，还包括：一些地区和部门改革社会保险制度的方案和进行改革的经验，国外社会保障制度介绍，我国有关社会保险的法规和其他资料。这样做，是为了便于读者从比较中获得借鉴。为了集思广益，课题组除国务院研究室的同志外，还吸收了有关部门和研究机构的同志。虽然如此，我们也不敢说，这本书已经把社会保险制度改革的问题都研究得很透彻了。现在把它印出来，希望能够为社会保险制度的改革贡献一份力量，并且推动进一步的深入研究。

1992 年 12 月 1 日

目 录

序言 王梦奎

第一部分 研究报告 (1)

我国社会保险制度改革的设想与建议 (1)

我国社会保险的历史沿革 (19)

建立统一的社会保险管理体制 (29)

当前我国社会保险筹资问题 (34)

关于完善我国失业保险制度的探讨 (41)

社会保险福利制度改革应与工资制度改革配套进行 ... (54)

我国基础产业资金筹措与养老保险金运用的

几个相关问题 (60)

发挥中国人民保险公司在我国保险事业中的作用 (66)

借鉴国外经验改革我国社会保险制度 (73)

国外社会养老保险比较研究 (80)

第二部分 改革的试点与探索

——待业、医疗、养老制度改革方案选编 (97)

海南省职工待业保险暂行规定 (97)

海南省职工医疗保险暂行规定 (103)

广东省养老保险制度改革方案 (112)

深圳市社会保险制度综合改革方案 (120)

上海市城镇职工养老保险制度改革实施方案

(草案) (135)

民政部县级农村社会养老保险基本方案(试行) (143)

中国人民保险公司个人养老金保险试行办法	(148)
大连市建立农村社会养老保险制度的经验	(151)
第三部分 国外社会保障制度简介	(159)
附录 有关法规和资料	(204)
中华人民共和国劳动保险条例	(204)
国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定	(214)
国营企业职工待业保险暂行规定	(218)
1991 年全国企业职工待业保险基金、养老保险 基金收支情况	(222)

第一部分 研究报告

我国社会保险制度改革的 设想与建议

社会保险是社会保障制度中最基本、最重要的组成部分，也是当前我国社会保障制度改革的重点。加快和搞好这项改革，对保障和改善人民生活，维护社会的稳定，促进经济结构调整和改革开放的顺利进行，实现社会的合理分配，引导消费和积累建设资金，减轻国家和企业负担，促进计划生育等社会发展政策的推行，等等，都有着极为重要的意义。

一、我国社会保险制度改革的 必要性和紧迫性

（一）社会保险制度改革的必要性

建国以来，党和政府对建立社会主义社会保险制度、发展社会保险事业，进行了大量的工作，取得了积极的成果。几十年来，社会保险制度对保障人民的生活，促进我国工业化进程和社会经济的稳定发展，巩固社会主义制度，发挥了巨大的作用。但是，随着社会的发展和改革开放的进行，我国原有社会保险制度所赖以存在的基础已发生根本性的变化，它所具有的问题和缺陷便突出地显露出来。

1. 机制不合理。我国原有的社会保险制度，实质上是一种国家保险。它的特点是国家把一切都包下来，职工个人不用交纳任

何费用。这种保险机制，在产品经济体制和分配体制的情况下，是有道理的。但也有缺陷，那就是淡薄了个人自我保险意识，导致一切依靠国家和企业的依赖思想，致使对社会保险的要求很高，并诱发各种浪费问题。现在，经济体制已由产品经济变为商品经济，分配格局发生很大变化，个人收入增长大大快于财政收入增长，再继续实行这种机制，就更加不合理了。它不仅使国家和企业的负担越来越重，难以为继，而且还导致消费结构不合理等问题。

2. 覆盖面不全。现有的社会保险制度只包括机关事业单位、国营企业和部分集体企业的职工。城镇部分集体企业职工、个体经营者、“三资”企业的中方职工和广大农民均没有建立和实行相应的社会保险制度，这既不符合社会主义的原则，也不能适应社会发展的要求，并且国家会因此损失一大笔长期的建设资金，将来还不得不承担对这些人失去生活来源时的救助责任。此外，这样做的结果等于把社会分成三六九等，不利于劳动力的流动和生产力的发展。

3. 社会化程度低。“文革”前，我国城镇职工的长期社会保险项目实行全国统筹，短期社会保险项目则由企业直接支付，对社会保险的管理服务工作也部分实现了社会化。“文革”中，保险的社会化遭到严重破坏，至今未能完全恢复。现在，除了养老保险外，其他社会保险项目均未实行统筹。而养老保险，除了少数省市外，大部分地区还停留在市县级阶段，社会保险的社会化管理和服务也进展甚微，基本上仍是由企业在承担。

4. 保险形式和结构单一。原有的社会保险制度，只有国营企业机关事业单位职工的国家保险模式，而没有其他的社会保险模式，使得其他类型劳动者的社会保险迟迟难以开展。在保险的结构上，也只有法定保险这一个层次，企业和个人都没有建立补充保险。同时也没有物价补偿和分享经济发展成果的制度，既不符合新经济体制的要求，也不利于职工生活的充分保障。

5. 保险体系不健全，管理体制不顺。我国的社会保险至今没

有形成完整的体系，一是有的项目还是空白或很不完善，二是各项保险之间各自为政，缺乏统一的设计和协调。在管理体制上，社会保险的领导、管理、经办、服务、监督非常分散，不同的项目分为不同的部门管理，相同的项目也分成多个部门管理，机构重复，矛盾不已，既影响管理的效率，又大大增加了管理的成本。

6. 保险基金存在不少问题。一是社会保险基金的管理很不完善，挪用浪费损失的现象时有发生，保险金的安全受到严重威胁。二是积余的保险基金缺乏合理运营的办法和条件，难以保值增值。

(二) 社会保险制度改革的紧迫性

作为经济社会体制和国民经济发展的重要组成部分，社会保险的合理与完善与否，必然直接影响经济体制的运转和经济社会的发展。近十年来，为了解决原有社会保险制度的问题，国家积极进行了这方面的改革，并取得了一定的突破和进展。如逐步恢复养老保险基金统筹，开展了个人交纳养老保险费和建立企业补充保险的试点，初步建立了待业保险制度，对医疗保险制度进行了调整及改革试验，在部分地区开始了建立农村养老社会保险制度的试点，有的地方还进行了统一社会保险管理体制的改革试点，等等。但总的来看，社会保险制度的改革进展是比较缓慢的，原有的问题都没有得到根本性的解决，远远适应不了我国经济、政治和社会改革与发展的需要。

1. 深化改革的进程因社会保险制度改革的不到位而严重受阻。如企业改革，需要平等的竞争条件、改革劳动用工制度、引入破产、兼并机制、不再包办社会事务等等，而这一切由于现在社会保险的社会化程度很低，人员无法处置，很难深入下去。机构改革也因同样的问题而举步维艰。同时，企业改革和机构改革进展不动，其他的改革也就因此而无法进行或是劳而无功。从群众的角度来说，如果因为改革而损失既得的社会保险待遇，也会产生对改革的抵触和不安情绪，特别是年龄大的职工，意见更大。

2. 社会保险不实行新机制，国家和企业的负担将难以承受。

现在社会保险费用的增长速度，大大超过国民经济的财政收入增长的速度，同时，分配格局也发生巨大变化，职工收入占新增国民收入的份额以及增长速度大大增加，但社会保险却仍然由国家和企业承担。其结果，一是国家财政和企业难以承受这样的负担，二是会助长社会分配不公和分配向个人倾斜的趋势，三是造成权利与义务的脱节，导致社会保险制度的性质和功能扭曲变形，使人们的消费结构继续朝不合理方向发展。

3. 经济发展迫切需要社会保险制度的完善和社会保险事业的发展。当前我国经济发展的两大难题是调整结构和筹集更多的建设资金。经济结构的调整必然涉及企业结构的调整，企业结构调整又要涉及到人员的调整。现在经济结构调整进展缓慢，企业人员难以安置可以说是最重要的原因之一。在积累建设资金方面，社会保险事业是一个很重要的来源。如社会保险中的养老保险，每年都要积累数十亿元的基金，将来实行部分积累和农村与城镇其他人员的养老社会保险以及企业和个人的补充保险发展起来后，基金的数量更大。这笔资金的特点是数量大、期限长、来源稳定，对经济发展的意义非常大，但却由于社会保险不完善、不发达而基本没有得到合理、有效的运用。

4. 老龄化和社会结构的变化，对社会保险制度提出了新的要求。根据预测，我国 60 岁以上的老年人口 2000 年将增加到 3 亿，比现在净增 3000 多万，劳动人口与老龄人口的赡养比例将由现在的 6 : 1 下降为 4 : 1，到下一世纪，还将进一步下降。更值重视的是，我国进入人口老龄化的进程与经济发展的进程不同步。不得不在经济发展的初级阶段就要解决一般在发达阶段时需要解决的人口老龄化问题。如何顺利实现“老有所养”应及早考虑。在社会结构方面，由于经济体制的改革，人们的劳动风险大大增加，农村则由于实行计划生育和生活、生活方式的变化以及生产力的发展，家庭保险功能已大大减弱，因而对发展社会保险提出迫切的要求，如果我们对未来的社会保险基金不能早作准备，对社会保

险的范围不及时逐步扩大,不远的将来就会陷于十分被动的局面,对一系列的社会问题束手无策。

二、改革现行社会保险制度的若干构想

现在,我国社会保险制度改革的方向和目标已经很明确,就是要尽快建立和健全新的社会保险制度。而正确把握新的社会保险制度的基本模式,是社会保险制度改革顺利进行的重要前提。现在改革中所出现的许多问题和争执,很大程度上是与基本认识上的不一致有关。因此,在这个基本问题上,形成统一的认识是很有意义的。

社会保险的基本原则和各国的实践经验表明,建立社会保险制度的基本原则是:(1)必须以本国的国情为依据,正确处理好社会保险与经济社会发展的关系;(2)必须正确处理好国家、集体、个人三者之间的关系,实行权利与义务的统一;(3)必须高度社会化,充分发挥社会保险的各项职能;(4)必须建立合理的领导管理体制,以有利于科学管理和节约开支;(5)必须充分保证保险基金的安全和保值增值;(6)必须实行合理的待遇支付办法和调整办法,以利于保证和提高保障水平;(7)要有自我保障的要求和机制。

根据上述原则和要求,我们对改革现行的社会保险制度,提出如下构想。

(一) 保险模式

从世界各国的实践来看,社会保险的模式大致可以分为三种:一是国家保险模式,二是投保资助型保险模式,三是强制储蓄型保险模式。我国原有的社会保险模式是单一的国家保险模式。这种模式的缺陷和问题,前面已经作过分析,肯定是不能再用了。根据我国劳动者的经济特点和社会保险的原理,对不同经济类型的劳动者应该而且能够实行不同的社会保险方式。具体设想是:

1. 城镇工薪人员实行投保资助式社会保险。

这种社会保险，是指由国家、企业、个人三者共同承担保险基金的责任，并统一收取，统一支付的社会保险方式。它的特点是，社会化管理、国家、企业、职工个人三方面共同合理承担保险金、国家对保险基金承担最后责任。因此，以工薪收入为主要生活来源的劳动群体最适合也只能以此作为社会保险方式。因为工薪人员除了工资，没有其他的收入来源，其工作和生活方式已完全社会化，流动性最大，面临的风险也最大。社会保险最早的产生，就是为他们而设计的。我国的社会保险制度，也是从这部分人开始发展的。今后，对这些人的社会保险，应以这种社会保险方式为主。所要改变的，一是职工个人应承担部分交费责任，二是将其原来只限于国营企事业单位职工、机关干部和部分集体企业职工，扩大到城镇其他所有制的、以工薪为主的全部集体企业、三资企业、私营企业以及其他企业的职工。

2. 城镇个体经营者实行强制性储蓄式社会保险。

城镇个体户和私人企业主，是我国现阶段的多种经济成分之一。这部分人与工薪劳动者在经济上有着明显的区别：他们有自己的生产资料，生活来源是自己的经营收入和自有财产，收入不固定但普遍高于工薪劳动者，不适用退休制度，自我保险的能力较强。因此，对这部分人的社会保险，不能照搬工薪职工的模式，而应以储蓄式的保险为主。即国家立法强制他们按期交出定量保险费存入社会保险机构，类似储蓄一样进行保险。其储蓄保险的内容以养老和医疗为主，记入个人帐户，除提取少部分作为这部分人的共济基金外，其余全部属于个人所有。国家在这种保险中的作用是，提供立法和服务，给保险金的收取和保值增值予以优惠和保护，但不直接提资金也不对保险金承担最后责任。

3. 农村实行多层次多形式的社会保险。

我国的农民又是一种具有自己特点的劳动者。与前述两类群体相比，他们既不同于工薪人员，也不同于城镇的个体劳动者和

个体经营者。他们有自己的一部分生产资料，其中部分是以独立的方式从事生产和经营，部分则在乡镇企业做工或是在城里做工，但总的来说，他们的生活来源为独立的、不固定的多种形式的经济收入，同时他们又属于某个集体经济单位。此外，农村的经济发展特别不平衡，差异极大，有的地方经济水平大大超过城市，有的则根本没有举办社会保险的经济能力。因此，在现阶段，农村的社会保险应多层次、多形式地从有条件的地方逐步展开。从养老或医疗保险起步，逐步发展其他社会保险项目。其中一种是储蓄式保险。即以农民自己交纳保险费为主，有条件的集体和乡镇企业也可以承担一部分保险费，国家可以对这种保险事业给予一定的优惠和照顾，但不对保险基金承担最后责任。农村社会保险的发展，要从实际出发，坚持低的保险标准，以保障农民基本生活为目的；坚持自助为主，互济为辅；注意各类人员之间的协调和统一；同时，要因地制宜地积极发展其他保险形式，如合作医疗，养老基金，集体互助，购买商业保险等。

对于那些不能通过以上方式实现社会保险的，仍需提倡家庭养老，邻里互济和社会救济。

(二) 建立部分积累式的养老保险基金

世界上的养老保险筹资模式有三种：(1) 现收现付式。即对社会保险金的筹措，以支出为标准折算成提取费税比例，所收取的保险金基本用于支付。它的特点是下一代人养上一代人，优点是收取的比例较低，不受通货膨胀影响。但是在老龄化社会的情况下，由于在职工作的人相对减少，难以承担过重的经济负担。(2) 完全积累式。即本代人的养老金完全由自己从工作之日起开始积累。它的特点是国家负担较少，不存在老龄化资金不足，而且能得到一笔可观的社会发展资金。但它的缺陷又是显而易见的，一是保值增值的难度大，经受不了通货膨胀的打击；二是提取比例过高，会加重企业负担，影响国际竞争力。(3) 部分积累式。其设想是采上述的两种模式之长而避二者之短，即确定筹资比例时，

采用一种适中的标准,既满足现在支付的需要又留出一定的积累,对积累的部分实行积极的优惠的营运政策,使其不仅能保值而且能有较大的增值,从而部分地解决老龄化社会的保险基金不足的问题,以减轻下一代人的负担。

在我国,农民和城镇个体经营者的养老保险,适宜采取完全积累的方式。城镇工薪劳动者,目前基本上实行的是现收现付制,但仍有少量的积余。从我国的发展趋势和社会条件来看,城镇职工实行部分积累的筹资模式是比较可取的一种办法。国务院 33 号文件对此也作了决策。现有的问题是,有的地方对积累的积极性很高,盲目提高积累比例,这是值得注意的。因为,一来我国企业目前的效益很不好,负担已经很重,国家财力也很紧张,如果提取过多,显然难以承受;二来我国现在投资市场发育很不完善,投资效益也不好,急于扩大积累规模,可能会欲速则不达;三是我国正处于一个发展变化很快的历史时期,通货膨胀的可能性很大,因而积累的保险基金保值难度很大。另外,现在的保险基金管理很不完善,积累越多,损失、浪费的风险也就越大。据此,对养老保险基金的积累决不可操之过急,一定要有所控制,逐步过渡。

(三) 保险的结构

社会保险的结构,主要是指城镇职工的社会保险,而且尤其是指养老保险这个项目。社会保险的其他项目,也要考虑这个问题。合理设计养老保险的结构,具有非常重要和积极的意义。处理得好,可以减轻国家和企业的负担,增强企业的凝聚力,提高人们自我保险的意识和积极性。

国务院 33 号文件规定,“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”,这是完全正确的。

1. 基本保险。

基本保险是养老保险结构中最重要、最基础的部分,其作用

是保证人们老年退休后的基本生活需要。这部分保险，有法律的可靠保证，国家和企业对其承担了大部分的责任，职工只交较少的部分。同时，它也是社会保险共济性的集中体现，在支付时一般要照顾收入较低者，正是因为如此，对这部分保险金，应作合理的规定。许多国家的经验教训表明，基本保险的保障水平如果过高，势必加重和企业的负担，同时也不利调动职工和企业的积极性，缴费时都想少交，支付时又都想多要。因此，新的社会保险制度要考虑尽量降低基本保险在整个保险中的比例，以满足基本生活需要为标准。其他则主要依靠企业补充保险和个人储蓄保险。

2. 企业补充保险。

这部分保险金，是企业根据自己的条件和愿望，为本企业职工所办的保险。其作用是充分依靠企业的力量，增加职工保险程度。这种保险的好处是，可以减轻国家的负担，同时因为它的建立和发展，主要依靠企业的发展和效益的提高，而且只有本企业职工才能享有，因而可以大大调动职工的生产积极性和对企业的关心程度。企业补充保险在管理上应与基本保险有所区别：（1）企业补充保险必须坚持自愿的原则，实行不实行和标准高低，由企业自行决定，不能强制；（2）企业补充保险应采取个人记帐的办法，保险金可以由企业和职工共同承担，也可全部由企业交纳；（3）企业补充保险基金最好是与基本保险分开管理，由企业自行选择经办的机构。

3. 个人储蓄保险。

为了使保险更充分和调动自我保险的积极性，国家应鼓励公民建立个人储蓄保险。国家可开办专门的储蓄种类，给予优惠的政策，引导和鼓励人们从现有的收入中拿出一部分钱作为保险性质的储蓄。这样做的好处甚多，如可以使社会保险的负担更加合理，可以积极引导消费，为国家建设积累更多的资金。对个人储蓄保险，更应该实行自愿原则，参加与否，储蓄多少，完全由个