

中国经济学术基金资助项目 (2008)

深化社会保障制度 改革研究

◎ 孙长学 主编 黄云鹏 冯冰 副主编

Study on Further Reforming
the Social Security System



中国计划出版社

深化社会保障制度 改革研究

Study on Further Reforming
the Social Security System

孙长学 主编

黄云鹏 冯 冰 副主编

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

深化社会保障制度改革研究/孙长学主编. —北京: 中国计划出版社, 2009. 11
中国经济学术基金资助项目
ISBN 978-7-80242-357-2

I. 深… II. 孙… III. 社会保障—福利制度—体制改革—研究—中国 IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 153755 号

中国经济学术基金丛书

深化社会保障制度改革研究

孙长学 主编

黄云鹏 冯 冰 副主编

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

880×1230 毫米 1/32 9.5 印张 245 千字

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—1500 册

☆

ISBN 978-7-80242-357-2

定价: 20.00 元

《中国经济学术基金丛书》编委会

编委会主任：朱之鑫

编委会副主任：林兆木 王一鸣 陈东琪
 马晓河 常修泽

编委会委员（按姓氏笔画排序）：

王昌林	白和金	刘立峰
刘树杰	刘福垣	张汉亚
张苏平	张昌鸣	张燕生
杨宜勇	杨朝光	周大地
罗云毅	胡春力	郭小碚
俞建国	聂高民	常修泽
董 焰	韩文科	

本书课题组成员

课题组负责人

周海春 国家发展改革委经济体制与管理研究所
研究员

孙长学 国家发展改革委经济体制与管理研究所
副研究员 博士

课题组成员

黄云鹏 国家发展改革委经济体制与管理研究所
副研究员 博士

李振京 国家发展改革委经济体制与管理研究所
副研究员 博士

冯 冰 国家发展改革委经济体制与管理研究所
副研究员 博士

徐兰飞 国家发展改革委经济体制与管理研究所
博士 助理研究员

陈金明 国家发展改革委经济体制与管理研究所
副研究员 博士

总 序

中国经济学术基金(以下简称“基金”)是由香港工商届人士捐助、在香港设立的公益性学术基金,旨在资助有关机构进行宏观经济方面的对策性研究和学术活动。基金在北京设立了由有关部门领导和著名经济学者组成的“中国经济学术基金学术委员会”,对基金资助课题的选题和研究工作给予指导。学术委员会办公室设在国家发展和改革委员会宏观经济研究院。

基金从1999年设立以来,已连续九年资助了一批有关我国经济和社会发展重大课题的研究。为了加强与社会的交流,以进一步提高研究成果的水平,基金决定从每年资助的研究课题中,选出一些为社会各界关注的成果,逐年结集出版,并委托国家发展和改革委员会宏观经济研究院组成丛书编委会,负责研究成果的审稿和出版事宜。中国经济学术基金丛书(2008年)出版的研究成果包括《我国劳动力成本变动趋势及影响研究》、《国际经济结构变动趋势及对我国的影响研究》和《深化社会保障制度改革研究》等3本。

在丛书出版之际,我们感谢香港工商界人士对有关课题研究的捐助,感谢有关部门对研究工作的支持,也对有关课题组付出的辛勤劳动表示敬意。我们期待社会各界对这套丛书提出批评意见,以帮助我们不断提高课题研究的水平和丛书的质量。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院

《中国经济学术基金丛书》编委会

2008年10月

前 言

党的十七大明确提出要加快推进以改善民生为重点的社会建设的任务,以努力使全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。社会保障制度是全面保障和改善民生的重要制度安排,对于保障居民基本生活、维护社会公平正义、稳定和提高全民福祉具有十分重要的作用。完善社会保障制度是贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的内在要求,也是全面建设小康社会的重要任务。改革开放以来,我国社会保障制度经过试点探索和渐进发展,已经初步建立了基本制度框架,取得了一定的成效。随着我国进入全面建设小康社会和完善社会主义市场经济体制的关键时期,经济社会出现了许多新的阶段性特征,深化社会保障制度改革,切实保障制度的可持续性和公平性、有效性,是新形势下改革的重要任务,也是社会关注的焦点。

本书是在课题报告《进一步深化社会保障制度改革几个重点问题研究》基础上完成的。该课题为中国经济学术基金资助的2007年度国家发展和改革委员会宏观经济研究院重点课题,由国家发展和改革委员会宏观院经济体制与管理研究所承担完成。课题立项以后,课题组多次组织邀请了在京有关部门和科研院所从事社会保障的领导、专家举行研讨会,认真听取了专家们的意见建议,明确了课题研究的重点,不求面面俱到,而是从课题成果的政策性和应用性出发,将课题研究聚焦到社会保障制度的目标模式、城乡社会保障制度统筹、扩大社会保障覆盖面、社会保险关系区际转移、社会保障资金筹措和运营管理以及灵活就业人员社会保障等重大问题。课题组坚持认真负责的态度,精心组织,团结协作,

分阶段稳步推进课题研究,多次举行内部讨论交流会,定期检查进展情况。为深入掌握各地实践情况,课题组分三批先后到辽宁、广东、四川等地调研,搜集了翔实的资料,掌握了不少来自地方的实际问题,为课题研究打下了较好的基础。

本课题的最终成果由总报告和七个专题报告组成。课题研究的主要观点是:(1)深化社会保障制度改革是中国特色社会主义的本质特征要求,是调节收入分配、共享发展成果的需要,是适应新阶段就业结构变化的客观需要,应利用当前财力增长迅速、企业实现利润形势较好的有利条件和时机,加快建立健全覆盖全社会的保障制度。(2)从我国社会主义基本经济制度和基本国情出发,我国的社会保障应当是广义的、多层次、多功能的社会保障,是指国家通过强制性立法,动员社会各方面资源,保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存,保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响;同时,根据经济和社会发展状况,逐步增进公共福利水平,提高国民生活质量。(3)党的十四大以来,我国社会保障制度改革取得一些突破性进展,社会保障覆盖范围进一步扩大,保障能力逐步增强,有力地推动了我国社会保障事业发展,为维护社会稳定,促进经济发展发挥了积极的作用。但社会保障制度与当前人民群众社会保障需求还不能适应,差距较大,突出表现为社会保障制度缺乏总体设计,制度不统一、覆盖面过窄、受益人群有限,现行制度缺乏吸引力和激励机制,政府、企业、个人的权利与责任的边界确定不够清晰,统筹层次过低、社会保险关系转移困难等。(4)社会保障制度设计要实现四个重大转变:即由城乡分割的制度设计向城乡统筹的制度设计转变;由面向城镇职工的制度设计向覆盖全体居民的制度设计转变;由主要依靠单一支柱向多层次体系发展转变;由纷繁庞杂的制度设计向简洁统一的制度设计转变。(5)社会保障制度改革的分阶段目标是,第一阶段到2010年,实现生存水平的社会保障,最低生活

保障覆盖全体国民,在农村建立基本完整的社会保障体系,确保全体国民基本生活需要。第二阶段到2020年,覆盖城乡的比较完善的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障。第三阶段到2050年,实现社会保障制度在全国范围内的衔接统一,全面提高社会福利水平。(6)当前,深化社会保障制度改革的几个主要问题或环节体现在,城乡社会保障制度统筹发展,进一步扩大社会保障覆盖面,逐步建立社会保险关系区际转移制度,改进社会保障资金筹措和基金运营与监管,加快解决灵活就业人员与农民工的社会保障问题等。(7)推进社会保障制度改革的对策建议,主要包括制定社会保障基本公共服务标准,重建国民基本养老和基本医疗保障制度;促进多层次社会保障体系发展,增强社会保障制度吸引力;建立社会保障的预算管理制度,健全社会保障稳定投入机制;加强配套制度建设和规范管理,提高社会保障制度改革的实施成效;以社会保障法和社会保险法为重点,完善社会保障法规体系。

社会保障制度改革是一项十分复杂的工作,本课题研究的主要工作,一是对社会保障的内涵和基本框架做了重新梳理和界定,提出了适合我国国情的社会保障内涵、范围和制度框架;二是划分三个阶段的社会保障制度改革目标,明确提出了深化社会保障制度改革“三步走”的基本思路;三是对解决社会保险关系区际转移、灵活就业人员和农民工的社会保障等重大问题,提出了一些探索性的办法。

本课题的研究得到了有关方面的大力支持。在此感谢国家发展和改革委员会就业与收入分配司、体改司、社会司对课题研究的指导和调研帮助,感谢宏观经济研究院内外专家在不同阶段给本课题研究提出了许多宝贵的意见建议,感谢辽宁省发展改革委、四川省发展改革委体改处、四川省广元市发展改革委、深圳市发展改革委和深圳市龙岗区政府等单位为课题实地调研提供了极大方便和支持。最后,我们要特别感谢中国经济学术基金对课题给予的

资助。

本书各章撰稿人为：第一章周海春、孙长学、黄云鹏；第二章、第三章黄云鹏；第四章李振京、冯冰；第五章周海春、孙长学；第六章陈金明；第七章徐兰飞；第八章周海春；第九章孙长学、黄云鹏；第十章孙长学。

社会保障制度需要研究的问题较多，本书仅就当前深化社会保障制度改革几个关键问题进行了一些探索和研究，限于作者的学识和研究能力，不足之处在所难免，恳请广大读者批评指正。

作者

二〇〇九年五月

目 录

第一章 新时期深化社会保障制度改革的意义	(1)
一、社会保障的一般含义与基本框架	(1)
二、深化我国社会保障制度改革的必要性和可行性	(8)
三、我国社会保障制度的基本内涵	(15)
第二章 社会保障基本理论研究	(19)
一、社会保障的概念	(19)
二、社会保障制度的基本特征	(28)
三、社会保障制度的内容及体系	(30)
四、社会保障制度的主要功能	(34)
五、现代社会保障制度的理论基础	(36)
六、关于社会保障制度改革的主要理论争议	(41)
第三章 社会保障制度实践国际比较研究	(53)
一、国外社会保障制度的主要实践及启示	(53)
二、各国社会保障模式要素的比较	(86)
三、国外社会保障制度改革的主要趋势	(91)
第四章 十四大以来我国社会保障制度改革评价	
与问题分析	(95)
一、十四大以来我国社会保障制度的改革历程	(96)
二、十四大以来我国社会保障制度改革的几个	
主要方面	(98)
三、十四大以来我国社会保障制度改革取得的成效	(109)
四、当前我国社会保障制度存在的主要问题	(114)

第五章 我国社会保障制度改革分阶段目标	(120)
一、当前我国社会保障发展水平的基本判断	(120)
二、影响社会保障制度改革目标设计的基本 因素分析	(138)
三、新时期社会保障制度改革的目标模式	(143)
四、我国社会保障制度改革阶段目标的衔接思路	(155)
第六章 我国社会保障资金管理研究	(158)
一、我国社会保障资金管理现状及存在的主要问题	(159)
二、国外社会保障资金管理的经验	(170)
三、改进社会保障资金筹措和运营管理	(177)
第七章 农村社会保障制度改革	(184)
一、农村社会保障制度历史沿革	(185)
二、农村社会保障制度建设的现状及问题分析	(193)
三、农村社会保障制度建设的方向定位及措施建议	(204)
四、城乡社会保障制度统筹发展	(212)
第八章 我国社会保障重要指标测算	(221)
一、进一步扩大社会保障的覆盖面	(221)
二、中长期人口预测	(224)
三、最低生活保障扩面测算	(237)
四、基本养老保险扩面测算	(239)
第九章 灵活就业人员社会保障及社会保险 区际转移	(265)
一、灵活就业人员社会保障	(265)
二、社会保险关系区际转移制度	(269)
第十章 深化社会保障制度改革的对策建议	(275)
一、制定社会保障基本公共服务标准,重建国民 基本社会保障制度	(275)
二、促进多层次社会保障体系发展,增强社会保障制度	

吸引力	(276)
三、建立社会保障的预算管理制度,健全社会保障, 稳定投入机制	(278)
四、加强配套制度建设和规范管理,提高社会保障制度 改革实施成效	(280)
五、建立和完善社会保障法规体系	(281)
主要参考文献	(283)

Contents

Chapter One: Significance of Deepening Social Security

- System in New Time** (1)
- 1. General Meaning and Basic Framework of Social Security (1)
- 2. Necessity and Feasibility of Deepening Social Security System Reform in China (8)
- 3. Connotation of Social Security System in China (15)

Chapter Two: Fundamental Theories Study on Social

- Security** (19)
- 1. The Concept of Social Security (19)
- 2. Basic Characteristics of Social Security System (28)
- 3. Contents and Structure of Social Security System (30)
- 4. Main Functions of Social Security System (34)
- 5. Theoretical Basis for Contemporary Social Security System (36)
- 6. Major Theoretical Disputes on Social Security System Reform (41)

Chapter Three: Comparative Studies on Social Security System

- Practices in Different Countries** (53)
- 1. Implications of Practices of Social Security System in Other Countries (53)

2. Comparison of Major Elements in Different Social Security System Practices (86)
3. Main Trends of Social Security System Reform in Other Countries (91)

Chapter Four: Reviews and Analysis on China's Social Security

System Reform after the 14th National Congress

of the Communist Party of China(CPC) (95)

1. Progression of Social Security System Reform after the 14th National Congress of CPC (96)
2. Main Aspects of Social Security System Reform after the 14th National Congress of CPC (98)
3. Achievements that China Has Made in Social Security System Reform (109)
4. Major Existent Problems in the Current Social Security System (114)

Chapter Five: Objectives of China's Social Security System

Reform in Different Stages (120)

1. Basic Judgment on Current Social Security Development Level (120)
2. Analysis of Affecting Factors of China's Social Security System Reform Objectives Design (138)
3. Objectives Set for Social Security System Reform in Different Stages (143)
4. Thoughts about the Linkage of Objectives of Social Security System Reform in Different Stages (155)

Chapter Six: Study on China's Social Security Fund

Management (158)

1. The State of China's Social Security Fund Management

and Its Major Problems	(159)
2. Experiences from Other Countries in Social Security Fund Management	(170)
3. Ways to Improve China's Social Security Fund Mangement	(177)
Chapter Seven: Rural Social Security System Reform	(184)
1. Rural Social Security System in Different Historical Periods	(185)
2. Analysis of Current State and Problems of Rural Social Security System Construction	(193)
3. Directions of Rural Social Security System Construction and Measures That Can Be Taken	(204)
4. Urban and Rural Social Security System Overall Planning	(212)
Chapter Eight: Estimates on Major Indicators of China's Social Security System	(221)
1. Further Broadening Social Security Coverage	(221)
2. Estimate of Population over a Middle and Long Term	(224)
3. Estimate of the Incremental Subsistence Allowance System	(237)
4. Estimate of the Incremental Basic Endowment Insurance	(239)
Chapter Nine: Social Security of Flexible Employee and Interregional Transference System of Social Insurance Relationship	(265)
1. Social Security of Flexible Employee	(265)
2. Interregional Transference System of Social Insurance	

Relationship	(269)
Chapter Ten: Countermeasures and Suggestions of Deepening	
Social Security System Reform	(275)
1. Formulating Basic Public Service Standards of Social Security, Reconstructing Basic National Social Security System	(275)
2. Developing Multi—level Social Security System, Enhancing Attraction of Social Security System	(276)
3. Establishing Social Security Budget Management System, Improving Social Security Stable Input System	(278)
4. Strengthening Related System Construction and Management, Enhancing Social Security System Reform Effects	(280)
5. Establishing and Improving Social Security Regulation System	(281)
Reference	(283)