

<<中国社会保障制度变迁与评估>>

图书基本信息

书名：<<中国社会保障制度变迁与评估>>

13位ISBN编号：9787300044552

10位ISBN编号：7300044557

出版时间：2002-11

出版时间：中国人民大学出版社

作者：郑功成

页数：559

字数：678000

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

## <<中国社会保障制度变迁与评估>>

### 前言

前言 社会保障从农牧社会的官办、民办、宗教慈善事业，发展到工业社会的正式制度安排，从统治者的恩赐发展到国民的一项基本权益，走过的可谓是一条从慈悲到公平、正义之路。

各国社会保障制度自建立以后，均不同程度地经历了在发展中变革和在变革中发展的历程。在各国社会保障制度的发展变迁中，制度自身的不足虽然也是制度变革的基本致因，但时代及构成时代的社会、经济、政治等诸要素的发展变化往往成为导致社会保障制度发生重大变革的客观因素，并且通常是决定性因素，而人的价值取向与对制度的主观评判亦对制度变革产生直接的影响，中国的社会保障制度也大体如此。

我们选择这样一个题目并集中七位长期从事这一领域研究的理论工作者，为此花费两年多的时间来集中探讨，正是因为新中国社会保障制度50多年的变迁有着与其他国家不同的经历，且目前仍然处于整体转型与政策选择阶段，确实需要对这一制度的变迁进行较全面的总结与评估。

我们相信，对中国社会保障制度变迁的历史回顾与客观评估，一定会给这一制度的未来发展提供一些启示，而对未来发展的理论探索则可以为这一制度的改革与发展提供一些科学的背景，这正是此项研究的价值所在。

作为项目主持人，我要感谢四位学术顾问。

雷洁琼先生以90多岁的高龄仍然在关注着中国社会保障事业，我不仅从她的论著中读到了许多有启迪的思想，而且在数次单独面晤中聆听到很多有教益的东西，如经济发展的最终目标是社会发展，在发展进程中应当努力保持和实现经济社会的协调发展，以及政府需要承担起社会保障责任，乃至中国慈善事业的发展问题，等等。

于光远先生是我非常尊敬的师长，他虽然与我直接讨论社会保障问题的时间不多，但也不止一次地谈到福利国家的性质和社会保障制度的社会主义因素问题，尤其是教给我的治学方法及对时代的分析判断使我在主持本项研究中直接受益。

周永新教授是长期研究社会保障政策的大家，他对本项目不仅提供了直接的资源支持，而且专门贡献了自己对一些问题的精辟见解。

赵履宽教授是中国劳动经济学学科的主要开拓者，他一直支持着我们的研究工作，他对劳动体制、分配体制的看法和他的自然秩序高于人为秩序的理论，均给了我们许多有益的启示。

作为项目主持人，我要感谢直接参与项目研究与本书著作的各位专家。

在本书作者中，唐钧先生是长期研究中国贫困问题与济贫政策的重要专家，他曾经任职于民政部社会福利与社会进步研究所，现任中国社会科学院社会学所社会政策研究中心副主任；王延中研究员对社会保障很有研究，他既是中国社会科学院工业经济所年轻的研究员，也是中国社会科学院科研局的副局长；孙树菡教授长期从事职业安全卫生和工伤保险研究，同时亦研究着中国的医疗保险政策问题；罗桂芬副教授是长期从事社会政策研究的专家，她对失业保险的专题研究，展示了很强的洞察力与判断力；潘锦棠教授是知名的女性福利保障问题研究专家，他对社会保障制度中的性别问题的研究，一直为这一领域所重视；许飞琼副教授亦长期从事保险学与社会保障方面的理论与教学工作，她对中国社会保障历史文献的梳理和对相关数据资料的整理，是一项需要特别细致的工作，构成了本书中极为重要的内容。

还应当感谢国家社会科学基金对包括本书内容在内的中国社会保障制度改革研究的重点支持，感谢国家劳动和社会保障部等中央部委对本项研究的重点支持，感谢国家劳动和社会保障部刘永富副部长、中国人民大学劳动人事学院曾湘泉院长等对本项研究的支持和帮助；感谢中国人民大学出版社对本书出版的大力支持。

本书只是中国社会保障研究报告系列的第一部，是我们开展这样一项可持续研究工作的开端。

我们期待着各界的批评指正。

郑功成 2002年10月28日

## <<中国社会保障制度变迁与评估>>

### 内容概要

以历史的眼光来总结中国社会保障的发展进程，以客观的态度来评估中国社会保障的制度变革，以理性的思维来促进中国社会保障的持续发展。

本书以新中国社会保障制度为研究对象，首次从历史纵深与政策评估的角度，对中国以往50年来社会保障制度的变迁与近20年的改革进行了系统的总结与评论，同时根据中国现阶段的形势与发展趋势提出了自己的发展建议。

全书由中国社会保障制度总体的变迁与评估和养老保险、医疗保险、失业保险、农村社会保障、社会救助、社会福利、女性社会保障制度的变迁与评估，以及中国社会保障制度50多年来的重大事件索引、历史数据资料整理等组成。

书中对中国社会保障制度的演变阐述准确、周到，引用的法规政策资料丰富，具有权威性，对制度变革成败得失的评估客观、公正，不仅具有很高的理论学术价值，而且具有很高的历史价值与资料价值，是一部历史性的、全景式的中国社会保障制度变迁、评估与发展研究的著作。

## <<中国社会保障制度变迁与评估>>

### 作者简介

郑功成，中国人民大学劳动人事学院教授、博士生导师。

自1985年以来一直从事社会保障及相关领域研究。

曾多次主持国家及部委省市重点科研项目，著有《中国社会保障论》、《论中国特色的社会保障道路》、《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》、《灾害经济学》、《中国救灾

## &lt;&lt;中国社会保障制度变迁与评估&gt;&gt;

## 书籍目录

第1篇 中国社会保障：制度变迁、评估与发展 1. 中国社会保障制度的变迁 1.1 引言 1.2 国家一单位保障制的形成与发展 1.3 国家一单位保障制的框架与特色 1.4 转型时期的制度变革：国家一社会保障制的基本确立 1.5 结语 2. 制度变迁的客观评估 2.1 评估的主要指标 2.2 对国家一单位保障制的评估 2.3 对转型时期社会保障改革过程的评估 2.4 对国家一社会保障制的评估 2.5 对社会保障改革的评估结论 3. 社会保障制度发展建议 3.1 关于形势与目标 3.2 关于宏观政策取向 3.3 关于养老保险 3.4 关于医疗保险 3.5 关于失业保险 3.6 关于工伤保险 3.7 关于最低生活保障 3.8 关于社会福利 3.9 关于补充性社会保障 3.10 关于农村社会保障

第2篇 中国养老者保险制度变迁与评估 1. 引言 2. 传统养老保险制度的发展与评估 2.1 传统养老保险制度的发展脉络 2.2 传统退休养老制度的一些特征 2.3 对传统退休养老制度的评估 2.4 结语 3. 制度变革：向统账结合型养老社会保险制度迈进 3.1 制度变革的背景 3.2 制度变革的历程：关键事件与制度建构 3.3 相关因素分析 3.4 结语 4. 对养老保险制度改革的评估 4.1 改革取得的成就 4.2 改革中的主要问题 4.3 总体结论 5. 中国养老保险制度的未来发展 5.1 发展目标的设定 5.2 宏观政策取向 5.3 若干政策建议

第3篇 中国职工医疗保障制度变迁与评估 1. 公费医疗与劳保医疗的建立与发展 1.1 公费医疗与劳保医疗制度的建立 1.2 “文化大革命”期间的制度变迁 1.3 “文化大革命”结束后的制度修补 2. 城镇职工医疗保险制度的改革探索 2.1 公费医疗与劳保医疗制度存在的问题 2.2 20世纪80年代初期：单位自发改革探索 2.3 20世纪80年代中后期：地方政府改革探索 2.4 80年代后期至90年代初期：中央政府主导下的改革试点 2.5 政策评估 3. 由公费医疗和劳保医疗向医疗社会保险转型 3.1 统账结合模式的试验 3.2 新的医疗保险制度的推进 4. 新型医疗保险制度的完善：发展建议 4.1 完善制度的先决条件：医疗保险立法 4.2 制度完善的重要目标：规范各方行为 4.3 制度完善的重点：筹资与基金管理 4.4 制度完善的必要配套

第4篇 中国失业保险制度变迁与评估

第5篇 中国社会救助制度变迁与评估

第6篇 中国农村社会保障制度变迁与评价

第7篇 中国女性社会保障制度变迁与评估

第8篇 中国社会福利制度变迁与评估

第9篇 中国社会保障发展重要事件索引

第10篇 中国社会保障发展数据资料整理

## &lt;&lt;中国社会保障制度变迁与评估&gt;&gt;

## 章节摘录

由于养老保险是积累性保障项目，基金的管理与保值增值便成为整个养老保险制度中十分重要的内容，因此，对养老保险基金需要采取既审慎又积极、既封闭又开放的管理政策。

一方面，应当对养老保险基金实行单独管理。

在现阶段责任未分清、费率难统一、保险项目推进进度根本不可能同步等现实背景下，部分人主张的“五保合一”并不具有可行性。

因此，在现阶段乃至相当长的时期内，仍然应当根据各个社会保险项目的不同属性及职能分工，奉行各社会保险项目所筹资金只能用于该项目的原则。

在采用基金制的条件下，养老保险更是整个社会保险制度中惟一需要长期积累的项目，它追求的是长期收支平衡；而失业保险基金、工伤保险基金、医疗保险基金等则以追求周期平衡或即期平衡为目标；同时，养老保险一般要求实行省级乃至全国范围内的统筹，目的在于确保这种保险能够适应劳动力的自由流动，为建立统一的劳动力市场并实现劳动力资源优化配置服务，而其他保险项目在地区发展极不平衡且非短期内可以改变的条件，却并非一定需要如此。

因此，对养老保险基金实行单独管理、重点监控在理论上是必要的，在实践中则是可行的。

为此，国家应当建立专门的养老保险基金管理组织，目前的全国社会保障基金理事会尚不具备这种职能。

另一方面，养老保险基金通过投资运营来实现保值增值在国际上是一个必然趋势，中国也将不可避免地走上这一道路，否则，就完全没有必要将现收现付型养老保险制度改革成社会统筹与个人账户相结合模式(这是一种部分现收现付+部分完全积累模式，而非国际上流行的部分积累模式)。

尽管在当前基金积累不多、统筹层次不高、资本市场尚未成熟、监管机制尚未建立的条件下，坚持养老保险基金主要用于购买国债的政策具有必要性，但适时探索养老保险基金(尤其是个人账户实账运行后形成的基金)与资本市场结合的方式和途径已经具有紧迫性，国家可以省级为单位(含计划单列市)，采取有偿运营额度限制的方式开展养老保险基金投资试点，以取得相关经验，为今后养老保险基金的可有偿运营提供示范。

值得注意的是，养老保险基金要与资本市场有机地结合，社会保险行政管理部门与基金管理机构要与投资主管部门及投资机构加强沟通与协作，但也应当保持自主性和独立性，因为养老保险基金作为最重要的社会保障公共后备基金，安全性的维护仍然是摆在首位的任务。

因此，应在理性、稳健之中掌握并使用投资工具。

3.4 关于医疗保险 医疗保险是城乡社会成员具有普遍性需求的社会化保障制度，并因保障内容和涉及关系的复杂性而成为整个社会保障制度改革中最为艰难的领域之一。

尽管新的医疗保险制度参照基本养老保险做法采用社会统筹与个人账户相结合模式还值得评估，但从总体上讲，近10年的改革探索确实已经完成了归并制度、重新界定保障责任并实行社会化管理的制度建构任务，国家一单位保障制下的公费医疗、劳保医疗正在被国家一社会保障制下的基本医疗保险所替代。

不过，医疗保险制度建设中还存在着许多问题，包括发展理念的重新确认，相关措施的配套，以及具体的推进方式与步骤，均有完善的必要。

..... 书摘1 1.5结语 通过对中国社会保障制度50多年发展历程的简要考察，可以发现前30多年是典型的国家一单位保障制，近20年则是逐渐在向国家一社会保障制演变，目前正处于国家一社会保障制的建设与完善阶段。

国家一单位保障制与国家一社会保障制的共性，在于国家主导社会保障制度安排和政府直接干预并承担建设与发展社会保障的主要责任没有改变，它体现了社会保障制度作为社会公共物品的内在要求，同时也体现了符合中国国情的传统文化与国家“父爱主义”的取向。

但国家主导在具体方式上却由过去的中央政府政策主导转变为国家立法主导，中央政府的财政责任则在适度控制的基本前提下被分解。

两种制度模式的根本区别在于：国家一单位保障制是相互分割的各个单位直接承担着国家负责保障或补救式保障部分之外的社会保障责任，社会成员被长期固定在某个单位并接受其提供的各种保障

## &lt;&lt;中国社会保障制度变迁与评估&gt;&gt;

待遇，个人与单位之间构成紧密型的人身依附关系，这种制度模式能够与计划经济体制和统收统支的国家财政体制相适应，却无法与市场经济体制和分税式国家财政体制等相适应，其结果必然是造成社会保障制度的分割封闭和目标异化，并构成走市场经济道路和参与经济全球化进程的重大障碍。

而国家一社会保障制虽然在中国还尚未最终定型，但这种制度的基本框架及改革原则却已经得到确立，即新的社会保障系统独立于各个单位之外，国家仍然主导着社会保障制度安排，但政府部门、营利部门、非营利部门、社会成员个人等均按法定规则分担着相应的责任，这种社会化的制度安排能够适应市场经济体制的要求和中国社会发展的需要。

还需要特别指出的是，从国家一单位保障制转向国家一社会保障制是中国社会保障制度发展进程中革命性的重大变迁，16年来的改革实践证明，这种制度转型是十分复杂和非常艰难的。

中国社会保障制度转型的复杂性，在于它不仅受到中国现实政治、经济、社会因素的影响，还要受传统价值观念、历史文化等的影响，更要受建立数十年之久并使亿万国民受惠其中的原有社会保障制度的制约（是制度的路径依赖的制约）；中国社会保障制度转型的艰难性，在于它不仅需要对国家、企业、个人之间的利益做出新的重大调整，同时也需要对不同社会群体（在西方国家表现为利益集团）的利益进行重大调整，它不仅是对个别保障项目的调整，而且是对整个社会保障制度进行全方位的重大调整。

因此，中国社会保障制度改革事业，既是中国前所未有的事情，也是世界各国都未经历过的事情。

任何低估这项改革事业的复杂性与艰难性的看法与行动，都将可能造成适得其反的后果。

2. 对制度变迁的客观评估 通过对中国社会保障制度50年来所走过的历程的考察，可以发现，从国家一单位保障制走向国家一社会保障制，是国家经济体制由计划经济转向市场经济以及由此带来的社会经济结构变化等的客观结果，这一特点决定了它有别于西方国家及其他发展中国家的社会保障制度建设与改革。

因此，就像不能简单地以计划经济时代的观点来评价正在确立中的国家一社会保障制一样，同样也不能简单地以市场经济的观点来评估计划经济时代的国家一单位保障制。

2.1 评估的主要指标 我们认为，社会保障制度的价值取向与建制理念、同时代和国情的适应性、制度的有效性和发展的可持续性四个指标，可以作为评估中国社会保障制度及其转型的基本依据。

当然，作为对中国社会保障制度总体状态的评估，只能着眼于宏观而不可能过于具体化。

2.1.1 价值取向与建制理念 社会保障在古今中外的实践史表明，它从非正式制度的慈善事业发展到正式制度安排，不同的价值取向与理念事实上起着支配社会保障实践活动和制度建设的作用。例如，在价值取向方面，社会保障领域向来存在着公平与效率之争，有的主张公平取向，有的主张效率优先，有的主张公平与效率兼顾。

在理念方面，宗教慈善事业源于爱人如己的博爱与怜悯情怀，官办救灾济贫事业出于维护统治秩序的需要，英国颁布《济贫法》是基于“贫穷乃万恶之源”而为了强迫贫民“懂得劳动”，德国创立社会保险制度是想通过“怀柔”政策来化解工人阶级的反抗，美国建立社会保障制度是为了弥补市场“失灵”和促进经济稳定发展，英国等西方工业化国家纷纷建立福利国家则是出于对社会公平的追求，等等。

有什么样的价值取向和理念就会有怎样的社会保障制度，并产生相应的效果，因此，确立社会保障制度的价值取向和基本理念既是制度建设的出发点，也是评估制度效果的基本归宿。

2.1.2 制度的适应性 社会保障制度的多样性及社会保障制度改革的世界性潮流，决定了社会保障模式的优劣评判并非是依据制度自身，而是取决于社会保障制度安排的时代适应性与国情适应性。

否则，就无法理解为什么同样一种社会保障制度在建立时期非常成功，而愈到后来就愈暴露出缺陷；为什么同样一种社会保障模式在一国非常成功而在另一国却遭遇失败。

就像现收现付式的社会保障制度在包括中国在内的一些国家几乎成了众矢之的，但它却在部分北欧国家、加拿大等国依然成功，德国在20世纪90年代甚至将已改为部分积累式的养老保险再重新改为现收现付式；公积金制度在新加坡很成功，但在东南亚一些国家中的实践却遭到了失败；等等。

因此，社会保障制度既是时代的产物，也是主权国家或特定地区的制度安排，从而不仅需要适应时代

## <<中国社会保障制度变迁与评估>>

的发展变化，而且需要与本国或本地区的国情或区情相适应。

本项指标可以分为适应、基本或部分适应、不适应等。

2.1.3制度的有效性 根据官方的界定，中国的社会保障制度是一个包括社会保险、社会救助、社会福利等多个子系统和养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、最低生活保障制度等若干具体项目在内的大保障体系，其作用的发挥依赖于各项具体的社会保障政策实践，政策实践的有效性虽然服从价值取向与基本理念的合理性以及制度安排的适应性，但它也在很大程度上对社会保障制度的价值取向和适应性产生影响。

从实践的角度出发，社会保障制度的有效性主要包括如下子指标： (1)制度结构的合理性。如有无缺漏，是否协调。

(2)制度运行的规范性。

如运行依据是否充分，运行程序是否规范，运行过程是否公开透明，等等。

(3)社会保障需求的满足程度。

如普遍满足、部分满足、不能满足等。

(4)社会保障资源的利用效率。

如利用效率低或高。

(5)社会保障对社会经济发展的客观作用。

如促进作用或促退作用。

.....



<<中国社会保障制度变迁与评估>>

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介, 请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>