

市场经济条件下我国人口保障问题探析

陈再华

(首都经济贸易大学 人口经济研究所, 北京 100026)

摘要: 本文重点分析市场经济条件下我国人口保障的体系及现状, 并针对建立我国人口多层次保障问题, 在借鉴发达国家经验的基础上, 提出有针对性的建议。

关键词: 社会保障体系; 养老保障; 人寿保险事业

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2000)01-0041-05

Approach to the Population Security under Market Economic System in China

CHEN Zai-hua

(Institute of Population Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100026)

Abstract By analyzed the current status of China's population security system under market economy and used the experiences of developed countries for reference, this article has put forward suggestions on establishment of multi-level population security system in China.

Key words: social security system; security for the aged; life insurance

80年代后我国推行社会主义市场经济, 一切按市场规律主导人们的经济生活。靠铁饭碗生活, 养老、医疗一切都依赖国家的模式打破了。针对我国的现实, 解决我国人口的保障问题, 必须建立多层次的社会保障体系。

一、我国人口保障的基本框架

多层次社会保障的含义大致有以下几个方面: 一是保障结构、保障项目的多层次; 二是保障基金筹集的多样性; 三是保障方式的多层次; 四是保障待遇水平的多层次。

社会保障制度是我国经济和社会制度的重要组成部分, 也是市场经济体制的重要组成部分。社会保障制度改革是深化企业改革的重要配套改革; 多层次社会保障尤其是各项商业性补充保险, 是稳定的长期储蓄, 积累的巨额保险基金, 不仅是抵御人口

老龄化高峰时的物质基础, 有利于社会稳定, 同时又是支援国家建设的重要资金来源, 有利于促进国民经济的持续发展。

我国多层次社会保障体系的基本框架大致包括以下四个部分:

1. 社会保险

社会保险费用由国家、单位、个人共同负担。《劳动法》第九章第七十二条有明文规定:

(1) 国家负担部分, 主要是对社会保险费的征收实行免税(税前列支), 当社会保险费一旦收支不平衡, 发生支付困难时, 由财政弥补。

(2) 单位负担部分, 主要是缴纳各项社会保险的统筹费。目前统筹项目和统筹费率(占本单位职工工资的比例)暂由各省、自治区、直辖市规定, 各地实行不同的统筹费率。如企业职工基本养老保险社会统筹费率全国平均约为23%, 多数省市为20%左右, 如江西23%, 上海25.5%, 武汉26%, 重庆27%, 现在全国要求逐步统一为19%。医疗保险, 镇江、九江两市试点, 统筹费率为10%。

(3) 个人负担部分, 目前企业职工基本养老保险

收稿日期: 1999-07-14

作者简介: 陈再华(1966年—), 男, 湖北人, 现任首都经济贸易大学人口经济研究所助理研究员, 硕士学位, 从事人口与经济, 人口保障研究。

个人缴费多数省市规定为本人月工资的3%，江苏、福建、天津为4%，上海、北京为5%。大致上今后每两年个人缴费增加一个百分点，到8%时不再增加。医疗保险试点，镇江、九江市个人缴费为1%。

2 社会救济、社会福利、优抚保障、安置保障

这四项保障由民政部门组织实施，保障资金由国家和省、市政府共同负担。

(1) 社会救济。主要包括两部分：一是自然灾害救助，对遭受自然灾害，生活发生严重困难的灾民进行救助；二是社会救济，救济对象包括：无劳动能力，无生活来源、无法定扶养义务人或法定扶养义务人无扶养能力的老年人、残疾人、未成年人（简称“三无”救济对象）；享受失业保险待遇期满仍未就业的失业人员；其他原因造成生活贫困者。民间捐款捐物通过“中华慈善总会”、“中国红十字会”等社会民间团体、民间通过文艺演出等形式募捐救济灾害地区，如1998年全国特大洪水的救济，下岗人员的救济等都属此类。

在市场经济的条件下，我国要建立城市人口最低生活保障制度。到1996年底，全国已有116个城市建立了这一制度，制定了本市最低生活保障线标准，石家庄、福州、武汉、重庆、无锡等城市规定在120~150元之间，北京为190元，上海为195元，1999年国家提高最低生活保障线标准，北京已提高为400元，凡家庭人均收入低于该市标准的低收入者，其差额部分可得到政府补助。

(2) 社会福利。民政部门主管的社会福利，大致包括社会福利事业、残疾人劳动就业和社区服务，主要是对孤、老、残、幼等有特殊困难的社会成员实行基本生活保障。

(3) 优抚保障。优抚对象是现役军人；革命伤残军人；复员退伍军人；革命烈士家属及军人家属等。1996年国家抚恤补助各类优抚对象450万人。

(4) 安置保障。安置对象主要是指退伍义务兵、转业志愿兵、复员干部、军队离休、退休干部以及无军籍退休退职职工等。

3 商业保障保险及多种形式的补充保险

商业保险分为财产保险和人身保险。人身保险和社会保险的保障标的都是人的身体和生命，都是为了补偿被保险人由于生育、伤害、疾病、残废、老年、死亡所带来的经济损失和生活保障。在市场经济的条件下，它成为重要的社会保障手段。

《中华人民共和国劳动法》第九章第七十五条规定：国家鼓励用人单位根据本单位实际情况为劳动者建立补充保险。这是我国建立补充保险的法律依

据。根据《劳动法》的这一规定，补充保险的实施主体是用人单位，实施对象是工薪收入的劳动者。

我国现行的补充保险种类较多，有养老补充保险、医疗补充保险、失业补充保险、死亡丧葬补充保险、职工互相补充保险等。这些补充保险属商业保险范畴。

4 住房保障：“衣食住行”是人们的基本生活需要。住房保障是社会保障的一个重要组成部分。但需要指出的是：实行住房保障并非覆盖全体居民，实施的对象主要是城镇中低收入者。住房保障费用由国家、单位、个人三方共同负担。

住房保障是在市场经济的条件下，随着我国实行新的住房制度改革而实施的。根据《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》的总体思路，我国将要建立的新的住房制度主要包括：建立以中低收入家庭为对象，具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系；建立住房公积金制度；发展住房金融和住房保险，建立政策性和商业性并存的住房信贷体系；建立规范化的房地产交易市场和房屋维修、管理市场。

以上是我国多层次社会保障体系的基本框架。这里要特别强调的是：我国多层次社会保障体系中，商业保险和社会保险属于两类不同性质的保险，在保险的性质、资金来源、保障程度、保险责任、经办主体及经营原则等方面有明显的不同。社会保险是国家通过立法的形式，要求在法律法规规定范围内的对象都必须参加，而且享受的待遇也由法律法规确定，属法定或强制性质。商业保险是投保人与保险公司通过签订保险合同，规定双方的权利和义务，双方是等价交换的契约关系，只要符合保险合同的条件，任何单位和个人均可参加，一般属自愿性质；社会保险基金是按法律法规的规定和要求强制征缴，一般由国家、单位、个人三方面负担，国家承担最终责任，商业保险的保险费是由参加保险的单位和个人按照保险合同的约定进行交纳，由单位和个人自己负担；社会保险的保障程度是以维持人们最基本生活水平为原则，一般应当与国家的社会经济发展水平和各方面的承受能力相适应，商业保险的保障程度，主要根据个人意愿，由投保人与保险人协商决定，可高可低，一般不受限制；社会保险的保险责任是为了使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿，而商业保险则根据《保险法》的规定，在寿险、健康险、意外伤害险三大类中，按照市场的需求和大多数法则，设计办理各种业务，承担相应的责任；社会保险一般由政府有关部门或由政府

授权委托的机构经办，而商业保险则是由按《保险法》、《公司法》规定和程序批准设立的商业保险公司经办；社会保险讲究社会效益原则，不以盈利为目的，不交纳税费，不存在业务竞争，由国家承担盈亏责任，而商业保险则要讲究效益、追求利润，并按有关规定缴纳税费，商业保险公司自负盈亏，各商业保险公司之间可以进行公平的业务竞争。尽管如此，商业保险和社会保险有十分重要的共同点：即都是以人们的生命和身体为保险对象，都是为了解决社会成员因生、老、病、死、伤残、失业等造成的困难，提供生活经济保障的需要，对于保障和改善人民生活，促进经济发展，维护社会稳定等方面都有着同样的作用。在保障对象和保障功能方面两者是完全相同的，而且随着社会的进步，市场经济的进一步发展，商业保险的服务领域更加广泛，功能更加齐全，方法更加灵活。

二、我国社会保障的现状 & 建立多层次社会保障的问题

近年来，随着我国市场经济体制改革的不断深入，特别是国有大中型企业改革的深化，社会各界、各层次对社会保险方面的需求日趋紧迫，在养老、医疗、就业、救济等方面的矛盾日益突出，如企业改革中的大批下岗职工保障问题。由于我国目前仍处于社会主义初级阶段，人口众多，地域辽阔，生产力发展水平仍不高，地区间的发展不够平衡，国家财政不富裕，而且我国人口已较快地进入老龄型社会。据权威机构预测，我国城镇人口赡养率（退休人口占就业人口的比例）2000年将达到20.14%，2020年将是37.37%，2031年将达到顶峰47.3%，将近就业人口的半数，社会保障面临较为严峻的形势。

目前，我国社会保险的发展仍存在问题，主要表现在：保险覆盖面窄，保障水平低，保障项目少。就保险对象而言，目前只局限在城镇企业职工这一狭小的范围内，对广大农民和社会其他成员还几乎是空白；从保障项目来看，主要是养老和失业保险，对医疗、残废、死亡等未能全面正式实施。截至1996年底，全国参加补充养老保险的职工不到270万人，参加社会养老的职工只占78%。1984年开始实行城镇企业职工社会统筹养老保险后，政府和企业的负担日益加重，为了扭转这一局面，1995年国务院发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（即国发[1995]6号文件），第一次引入了“个人账户”的概念，明确了基本养老保险实行社会统筹与个人账户相结合的办法。“个人账户”沿用了人寿险的原理和方法。但是，由于对新制度的认识

有个深化过程，各地在设计社会统筹与个人账户相结合的方案时，出现多种个人账户比例，有的个人账户是职工工资的16%，有的是3%，也有的是12%。这样，在职工调动时，个人账户转移困难问题就日益暴露出来。微观层次上企业、职工有意见，宏观层次上阻碍了统一的劳动力市场的建立。

对于企业和职工反映的问题，国务院十分重视。按照国务院领导的指示，1996年由劳动部、国家体改委等有关部门组成联合调研组，赴各地了解企业职工基本养老保险改革的进展情况，直接听取地方领导的意见，并召开了一系列座谈会、论证会。通过调研和论证，各地和有关部门首先统一了认识，一致认为统一企业职工基本养老保险制度的时机已经成熟。在总结各地近年来改革养老保险制度的经验的基础上，国务院于1997年7月颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。这一决定明确了我国企业职工养老保险的改革方向，是我国养老保险体制改革进程中的一个重要里程碑。

国务院统一企业职工基本养老保险制度决定的核心内容是“三统一”：一是统一规范企业和职工个人的缴费比例；企业缴费比例一般不超过工资总额的20%，具体比例由各地政府根据实际情况加以确定，确需提高缴费比例的，应报劳动部和财政部审批；个人缴费比例1997年不低于本人工资的4%，以后每两年提高一个百分点，最终达到8%。二是统一个人账户规模：各地都应按职工本人工资的91%为每个职工建立个人账户，个人缴费全部记入个人账户；不足部分由企业缴费中划入，随着个人缴费比例的提高，企业划入部分应降到3%。三是统一养老金计发办法；养老金支付分为两部分，第一部分是基础养老金，月标准为当地职工上年度月平均工资的20%；第二部分是个人账户养老金，月发放标准为个人账户累计储存额除以120。以上这些就是我国目前职工基本养老的核心内容。

目前，我国职工基本养老保险替代率为83%，很高，有些地区高达100%以上。政府承诺这样高的基本养老保险替代率在世界各国是没有的。如美国，加拿法定养老金平均替代率为40%，法国最高为50%，瑞典只有20%~25%，俄罗斯为36%，日本现行行为68%，已决定分期降到60%以下。国际劳工组织1952年通过的最低社会保障标准公约也规定对于工龄30年的职工，政府规定的基本养老保障替代率在40%~50%是可以接受的，这次国务院统一企业职工基本养老保险设计的替代率目标为58%，仍然不低。据有关部门统计，1998年我国职

工基本养老已经出现入不敷出的问题, 替代率下降已是必然, 这客观要建立多种补充养老保险制度。

三、对我国人口保障的几点建议

建立多层次养老保障体系已经成为国际发展的趋势。为了解决养老保险和社会保障面临的严重问题, 西方国家开始进行了一系列改革。如提高最高缴费限额, 提高社会保险费率, 征收社会保障所得税, 取消某些导致社会保障金上涨过快的调整因素等。在养老保险制度改革方面, 借鉴新加坡、智利设立个人账户的经验, 同时又考虑到社会保险的共济性, 逐步向混合式多层次养老保险体系发展。现在美国、英国、日本、澳大利亚、加拿大、瑞典、德国、法国等国, 都不同程度地建立多层次养老保险体系。归纳看, 可以大致分为这样三个层次: 一是公共年金, 即由政府举办的国家基本保险。作用是实现社会收入的再分配, 使收入向初次分配中处于不利地位的人们转移, 保证最低养老水平, 一般采用现收现付制, 通过征税纳入国家财政管理。二是职业年金。与公共年金相对应, 又叫私人年金, 多数由政府给予一定税收优惠, 企业与雇员自愿参加, 也有的国家, 如澳大利亚、法国、瑞士和科特迪瓦是强制或部分强制的。一般采用个人账户积累模式, 由基金会管理, 委托商业保险公司、基金管理公司经营。这一层次有利于提高个人的自我保障意识, 并减少对政府的财政压力, 通过市场竞争, 提高养老保险基金管理的效率。三是私人储蓄。政府给予一定优惠, 雇员自愿参加, 采用个人账户完全积累方式。这一层次取决于雇员的消费意向, 但政府的优惠政策引导, 有利于人们把眼前的消费转化为退休后的消费, 同时为国家发展提供长期基金。

在我国建立多层次养老保障体系是符合实际的, 是可行的。我们建议: 第一层次是由政府举办的基本养老保险, 可考虑由政府通过税收的方式强制收缴基金。纳入政府财政社会保障预算, 由政府或公共机构经办, 覆盖全社会。这一层次的保险构成最低养老保障的社会安全网, 由企业按工资总额 6% 缴费; 替代率为社会平均工资的 20% ~ 25% 左右(世界银行建议为平均工资的 24%)。第二层次是企业补充养老保险, 采取个人账户储值积累模式。这一层次有些是国家政府鼓励, 企业自主决定建立, 有些国家是通过立法强制施行。考虑到中国目前的养老保险方案, 为了较顺利实现从目前的小补充保险到大补充保险的过渡, 可以考虑对第二层次中的主要部分, 例如相当于工资 11% 的个人账户部分实行强制实施, 而对超过工资 11% 的部分采

用税收优惠政策的办法鼓励实施。这样, 第二层次的替代率将因企业经营状况而有所差别, 大致在 50% ~ 60% 之间(世界银行建议由雇主和雇员按 50 : 50 的比例交纳相当于职工 8% 的工资, 假设养老金的投资回报率与工资增长率相等, 其替代率为 40%)。这一层次的基金营运管理应进入市场, 由职工、企业双方代表和政府的代表组成基金会理事会, 通过招标委托商业性保险、信托、投资金融机构营运管理。第三层次是个人储蓄性养老保险, 由商业保险公司经办, 职工个人自愿投保, 政府给予一定的税收优惠。以上三层次的养老保险体系, 比较完整地体现了政府、企业和职工个人各自的责任, 有利于在确保基本养老保险待遇的前提下, 将补充养老保险基金投入市场, 解决基金增值问题, 还可以弥补我国基础设施建设和长期投资项目资金不足的问题。

向多层次养老保障体系过渡至少要具备以下三个条件: 一是个人账户中职工个人缴纳部分达到设计目标。目前设计的基本养老保险分为两部分, 一部分主要体现社会公平, 即按不高于社会平均工资 25% 计发; 一部分与个人工资挂钩, 更多地体现个人的工作效率, 即相当于个人工资 11% 的个人账户。这种结构已经为向多层次养老保障体系过渡准备了条件。问题在于个人账户部分从基本养老保险中分离出去, 实现市场管理营运必须是“实账”。而现在绝大多数省份个人账户中职工交纳的只有 3%, 按每两年增长一个百分点计算, 要到 2005 年才能达到 8%, 个人账户才能逐步变为“实账”。那时向多层次养老保障体系过渡可以正式提到议事日程。二是要初步形成有关社会保障基金市场管理营运体系。我国目前的保险市场不够发展, 对补充养老保险基金的管理、营运和监督都缺乏经验。应先选择一些城市作为开展补充养老保险的试点, 探索以基金会的形式实现补充养老保险基金经营管理和行政管理分开的改革, 同时在补充养老保险基金营运的决策方式与管理机制方面积累经验, 为将来转向“大补充”后, 管理营运上千亿的基金做好准备。三是需要各方面形成共识, 制定相应政策。从“小补充”到“大补充”的过渡涉及政府有关部门、企业、职工和商业保险等金融部门, 不是简单地把现在设计的个人账户从基本养老保险中分离出来就行了。这需要有关方面逐步统一认识, 并在此基础上由国家制定相应的法规或政策加以推动。从“小补充”到“大补充”的过渡, 不能各地各搞一套, 再出现养老保险制度方面的分散局面, 应从统一的“小补充”制度, 过渡到统一的“大补充”。

应当指出:商业人寿保险在社会保障体系中有巨大的作用。首先,商业人寿保险在我国有着巨大的市场潜力。根据1995年世界保险费的统计结果,我国的人均寿险保费仅为1.9美元,而日本则已达到4075.8美元,韩国为1042.1美元,香港为495.5美元,台湾459.3美元,泰国32.3美元。从保险的深度来看,我国寿险保费占国内生产总值的比重为0.37%,而韩国已达到10.25%,日本为10.24%,台湾为3.74%,香港为2.14%,泰国为1.16%。从以上数字可以看出,我国的人寿保险不但与世界发达国家相距甚远,而且与周边的国家和地区相比也有较大的差距。改革开放20年,我国经济有了飞速的发展,取得了巨大的成就,为大力发展商业人寿保险创造了一系列极为有利的条件。1997年,我国国内生产总值达到74772亿元,国家外汇储备达到1399亿美元。我国的经济实力有了极大增强,城乡居民生活水平普遍提高,经济收入和储蓄存款大幅度增加。1997年,城镇居民人均可支配收入达到5160元,农村居民人均纯收入为2090元;城乡居民储蓄大幅度增加,存款余额达到46280亿元,这为商业人寿保险提供最重要的经济基础。社会保险制度的改革和建立为人寿保险的发展提供了巨大的空间。据世界银行预测,到世纪末我国寿险保费至少要突破1000亿元。中国是世界第一人口大国,1995年人口已达到12.1亿,到2000年将达到13亿,是世界上最大的亟待开发的人寿保险市场,若人均寿险保费有80元,全国寿险保费就可超过1000亿元。若城乡居民储蓄存款的3%分流到人寿保险中,我国的寿险保费就将近1400亿元,这对于我国人口的保障将是巨大的贡献,可见我国人寿保险的市场潜力是十分巨大的。随着我国市场经济体制的建立,人们的风险意识将逐步提高,自我保障的需求和能力愈来愈大,如果政府在政策和措施上给予适当鼓励和扶持,我国的人寿保险事业必将会有极好的发展前景。

其次,应当充分发挥商业人寿保险在我国人口保障体系中的作用。人寿保险合同的方式,组织、动员单位、企业和个人用自身的经济力量来解决其所需的部分经济保障。人寿保险费率是在充分保障被

保险人利益的前提下,运用国际通用的科学的精算方法制订的,与其他保障方式相比较,它具有许多特点和优势:一是形式多样、适应性强。险种涉及人们的生、老、病、死、伤残等诸多方面,适应不同行业不同层次人们的需要,易于为人们所接受。二是办法灵活,标准可选。保险种类、保险方式可根据团体和个人的不同需求进行设计和承保,保障的标准和交费的方式可根据团体和个人的经济状况自由选择。三是透明度高,权利和义务对等。保险合同中明确了当事人双方的权利和义务,谁投保谁受益,投入的多、享受的待遇就高。四是自我保障为主,减轻国家负担。一般情况下,寿险公司自主经营,自负盈亏,不需要国家财政负担,但同时国家又通过法律法规切实保障被保险人的利益不受损失。保险费主要由单位和个人承担,国家只是在政策上给予一定的扶持。另外,政府可以充分利用寿险公司现有的机构、人员、业务技术、现代化设备经办一些社会保险方面的业务,既能节约大量的人力物力,又能促进和推动人寿保险的发展,为社会成员提供更多的保障。

在建立和完善我国的社会保障体系中,应充分发挥人寿保险的作用,促进和推动我国社会和经济的发展。一是要提高对人寿保险战略地位的认识,改革多年来形成的大包大揽的社会保险制度,逐步扩大和增加自我保障的范围和比重,组织和动员社会各界和广大民众通过参加人寿保险来获取他们各自所需的经济生活保障,减轻国家和地方财政负担。二是国家应从政策上鼓励和支持人寿保险的发展。如在税收政策方面给予适当扶持,对企业给职工办理的补充养老保险及其保障型寿险,可以将其部分费用纳入成本,对个人用自己的收入为自己或家庭成员投保储蓄性养老保险等,可降低应征所得税额或免征部分个人收入所得税。对寿险公司的资金运用及投资也应有相应的优惠政策,充分利用寿险资金支持国家经济建设,同时确保寿险资金的保值增值。三是积极培育和发展我国人寿保险市场。四是要进一步建立和完善寿险公司内部的管理机制,确保我国人寿保险事业持续、快速健康地发展,为建立和完善我国的社会保障体系做出贡献。