

社会保障橙皮书 2015

ORANGE BOOK OF SOCIAL SECURITY 2015

国际社会保障动态

反贫困模式与管理

DEVELOPMENTS AND
TRENDS OF GLOBAL
SOCIAL SECURITY POLICY

上海财经大学公共经济与管理学院 公共政策与治理研究院

李华 主编 岳崧 谌伟 副主编

 上海人民出版社

社会保障橙皮书 2015

ORANGE BOOK OF SOCIAL SECURITY 2015

国际社会保障动态

反贫困模式与管理

DEVELOPMENTS AND
TRENDS OF GLOBAL
SOCIAL SECURITY POLICY

上海财经大学公共经济与管理学院 公共政策与治理研究院

李华 主编 岳崧 谌伟 副主编

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际社会保障动态:反贫困模式与管理/李华主编.
—上海:上海人民出版社,2015
(社会保障橙皮书)
ISBN 978-7-208-13346-4

I. ①国… II. ①李… III. ①社会保障-研究-世界
②扶贫模式-研究-世界 IV. ①D57②F113.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 242130 号

责任编辑 王舒娟
封面装帧 王小阳

国际社会保障动态

——反贫困模式与管理

李 华 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 32 插页 4 字数 526,000

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13346-4/C·501

定价 80.00 元

本书获 2015 年上海财经大学公共管理学科提升计划项目资助

《国际社会保障动态》年度系列报告 学术委员会

学术委员会主任：丛树海

学术委员会委员(以姓氏拼音字母为序)：

丛树海 邓大松 刘更光 郭士征 汪 泓
俞 卫 郑秉文 郑功成 左学金

《国际社会保障动态——反贫困模式与管理》

作者名单

主 编：李 华

副主编：岳 峯 谌 伟

第一章：郑春荣

第二章：谌 伟 郑春荣

第三章：岳 峯

第四章：岳 峯

第五章：李 华

第六章：田 柳 李 华

第七章：余央央

第八章：于 洪 唐桂娟 李 华

附 录：张 熠 李 华 余央央

序

90年代初期,我开始师从席克正教授攻读财政学博士学位,在学习和研究财政学理论的过程中,我进一步认识到财政支出问题将成为财政学理论和实践至关重要的核心——至少是比我们之前对财政学收支关系的认识更加重要,而社会保障和社会福利支出将成为财政支出不断增长的基本趋势。有鉴于此,我将博士论文的选题定为《社会保障经济影响的理论分析》。

从那时研究和撰写以社会保障为题的博士论文算起,我对中国社会保障理论与实践的关注已经有20年以上的时间。在这20年里,由于本人的懈怠和才疏学浅,没能在学术上有所成就,但我见证了我国社会保障在理论研究与制度建设上取得的巨大成就,如今,社会保障已不仅成为学术界也成为全社会和老百姓最关注的问题之一。2012年我国城镇五大社会保险基金收入达到28910亿元,支出22182亿元,累计结余35679亿元。如果把我国社保基金纳入全国财政预算,那么,2012年的社保收入(如果算是一种税种——社会保险税的话),已超过增值税,成为第一大税种;2012年社保支出已超过教育支出,应为我国第一大财政支出项目。在丰硕的理论和实践成果面前,作为学者和研究人员,我们应更加理性地思考我国社会保障制度建设的长期趋势和整体设计,应更加加强对社会保障理论和思想的基础性研究和实证研究,直面我国社会保障在理论和实践中存在的问题,着力解决人口老龄化带来的“未富先老”、“老年服务”和“筹资与支付”等难题,着力解决群众的就医难、看病贵,以及“大病负担”等问题,更好地担负起时代赋予我们的历史重任。

上海财经大学社会保障学科各位同仁齐心协力,经过长时间的准备,在撰写和出版了《各国社会保障丛书》的基础上,现在又以关注和研究国际社会保障动态的战略眼光,撰写了社会保障橙皮书,并计划每年出版一本,既将各国社会保障

的改革动态汇集和分析给读者,也以每年一个专题的方式就我国社会保障的相关专题进行比较研究。难能可贵的是,课题组还计划每年都深入实践,将各该专题的国内改革发展的地方实践总结出来,形成案例,介绍给读者,供学习研究参考之用。2013年的橙皮书所调查和总结的案例,既有经济发展水平相对较高的江苏太仓市,也有经济发展水平相对较低的广东湛江市,两市的大病医疗保障实践表明,因地制宜地开展大病医疗保障,无论其经济发展水平有高低、无论其财政规模能量有大小,都是可以有所作为的。

借本社会保障橙皮书出版之际,谈以下三点想法。

一、橙皮书系列报告的定位:他山之石,可以攻玉

一个国家的社会保障制度离不开该国特定的历史背景、社会传统和经济发展水平,与此同时,各国的社会保障制度也有许多共通之处,特别是欧洲一些国家对社会保障制度的探索已持续了一个多世纪,其积累的经验教训弥足珍贵。为此在整个20世纪80年代中期至90年代,有不少学者对国外社会保障制度进行了介绍和比较,发表了许多论著,推动了我国社会保障的制度设计和理论研究。

当前,国际国内形势都发生了很大变化。国际上,全球性人口老龄化所引发的养老金制度改革问题、社会保障和社会福利制度过度提供带来的低效率和财政负担、收入分配不公带来的社会排斥、离婚率和未婚率的持续攀升以及少子化严重影响了家庭保障功能、全球性金融危机所引发的养老基金贬值、持续经济低迷形成的长期失业问题等等,使得许多国家都在积极着手对其原有的社会保障制度进行调整和改革。在国内,我国面临着未富先老的人口状况、人口快速城镇化、人们健康水平的快速提高以及对健康保护的进一步要求、产业升级与转型、就业形式多样化、经济全球化的挑战和收入分配差距不断加大等问题,使我们正在建设的社会保障制度体系,同时面临着新的问题与挑战。他山之石,可以攻玉。在新的形势下,很有必要进一步了解各国社会保障制度发展与改革的近况,深入了解各国社会保障制度的内涵,汲取他国经验与教训,为我国社会保障制度建设提供有效借鉴。

橙皮书系列报告旨在归纳总结世界各国最新的社会保障改革实践的基础上,提出可供我国社会保障改革借鉴的经验与教训。正如今年橙皮书中的分析,南欧

国家的“福利病”、拉美国家的“贫困陷阱”，不仅要在我国社会保障基本制度建设过程中予以高度重视，引以为戒，而且在实践中要努力避免。以史为鉴，以邻为鉴，可使中国的社会保障改革未雨绸缪，少走弯路。

二、上海财大社会保障学科的发展思路：汇聚中外，兼容并蓄

汇聚中外英才，是上海财经大学长期以来所贯彻的办学理念。在学校创办之初和上世纪50年代，上海财经大学就汇聚了一大批海外留学回国的学者，近年来，上海财经大学又加快了国际化建设进程，迎来新一批的学成回国人员。目前，仅社会保障学科所在的公共经济与管理学院，就有一批从美国、加拿大、德国、日本等著名大学包括美国南加州大学、美国佐治亚理工学院、美国北卡大学夏洛特分校、美国佛罗里达州立大学、美国加州大学伯克利分校、美国纽约大学、美国弗吉尼亚理工学院、日本大阪市立大学、日本东京大学、美国普渡大学、美国芝加哥大学、美国耶鲁大学、美国哥伦比亚大学、美国约翰·霍普金斯大学等世界名校毕业的博士。同时，国内毕业的社保教师也都有在国外大学访学访问研究的经历，整个社会保障学科团队对国内外社会保障理论和基本制度比较熟悉，成为一支年轻有为、知识结构合理、不断追求的学术团队。

围绕社会保障，多学科兼容并蓄，共同研究“大社保”问题。笔者非常赞成许多同行的观点：社会保障的研究不能局限于某一学科，要鼓励多个学科从不同的角度展开研究。在上海财经大学，汇聚了各个学科的研究者，从政治学、社会学、公共管理、金融学、财政学以及理论经济学等不同视角对社会保障进行研究，取得了一定的成效。今后，我们还将采取双聘、特聘制度，组建多学科协同、校内外协同的研究机构，进一步促进不同学科不同学校学者之间的交流与合作。

三、社会保障橙皮书：求新求真，填补空白

目前国内已经出版的社会保障发展报告至少有五本以上，例如武汉大学社会保障研究中心的《中国社会保障改革与发展报告》、中国社科院的《中国社会保障发展报告》、郑秉文教授主编的《养老金发展报告》等等，这些社保发展报告的体系较为完整，数据翔实，对问题的剖析也十分到位，在学界具有重要影响，对我国社会保

障实践具有很好的指导意义。上海财经大学推出的社会保障橙皮书系列报告,不能搞重复建设。橙皮书的撰写,必须既与国内已出版的社保发展报告形成互补,又能充分发挥上海财大社保学科的研究特色。为此,我们进行了几轮充分的论证,认为有必要在介绍国外社会保障改革与实践、指导我国社会保障改革与实践方面发挥独特作用。因此将橙皮书定名为“国际社会保障动态”,旨在系统地、定期地介绍国外社会保障的最新实践,配合国内社会保障热点问题的研究,提出一些可供我国借鉴的有益经验。实际上,早在2009年,上海财大已经组织科研团队开始系统地研究国外社会保障制度,例如全校十多位学者编写的《各国社会保障制度丛书》,已出版12种,总字数达400万字,既包括欧美主流发达国家的社会保障制度,也包括智利、新加坡等新兴经济体的社会保障制度,在各国社保制度的研究方面积累了较为完整的资料,也培养出一支较为齐整的研究队伍。因此总体上看,橙皮书的定位是合理的,也是可行的。

每年的橙皮书主要由“年度国际社会保障运行情况分析”和“主题报告”两部分组成,具体分为四大部分:

第一部分,是对上一年度世界各国社会保障制度运行、改革与实践的情况进行总结、归纳。在写作上要求数据新而全,每年的写作具有连续性,让读者对各国社保制度的最新情况一目了然。

第二部分,是对上一年度和近年世界各国的社会保障制度热点进行专题介绍。例如,今年橙皮书对退休年龄、公共医疗卫生政策、长期护理、工作福利等问题展开了专题介绍。

第三部分,是主题报告,这是每年社会保障发展报告的重头戏。每年我们根据国内外社会保障改革的热点问题选择一个研究主题,例如今年橙皮书的主题是“全民医疗保障体系建设”。在主题报告中,首先系统介绍该项制度在世界各国的建设、运行情况,剖析各种制度模式的起源、成因与优劣;其次,介绍该制度在国内的实施情况,并进行至少两个以上的实地案例调研;最后,在融会贯通国内外分析的基础上,提出适用于中国的制度模式。

第四部分,是社保资料索引,包括上一年度世界各国社保改革大事记、世界各国社会保障主要数据汇编等内容。

橙皮书要体现“新”、“真”。“新”是指数据和资料必须是最新的、尽可能地采用第一手资料或各国政府直接公布的数据;“真”是指写作必须严谨,每年必须有实地

调研案例,充分反映事实。如果能做到这两个要求,相信橙皮书对国内社会保障理论与实践会有其一定的独特作用。

衷心希望上海财经大学社会保障研究团队以橙皮书的出版为契机,多向国内外同行学习,打造一支高水平的社会保障教学科研团队,为我国社会保障改革事业作出更大的贡献!同时,笔者也非常期待国内外学者不吝批评,使橙皮书系列报告能够日臻完善,成为社会保障界的“新品牌”。

丛树海

2013年8月20日

总 论

现代社会保障制度诞生于 19 世纪末的德国,至今已有 130 多年的历史,经历了曲折的发展过程。由于各国政治、经济和社会发展条件不同,以及所处社会保障发展阶段的差异,世界上产生了多种社会保障模式和运行机制,形成了众多基于不同视角、不同分析方法和社会保障理论体系。总的来说,20 世纪 60 年代末,社会保障制度在世界范围内得到了广泛发展,被更多国家和人民所接受。然而 20 世纪 70 年代中期到 80 年代初,社会福利水平不断提高,社会保障支出持续增加导致一些国家财政负担加重,甚至出现“财政危机”,由此产生了理论界和政策制定者关于社会保障制度利弊,甚至社会保障制度何去何从的争论。一些国家开始调整社会保障发展方向,“私有化”浪潮席卷世界;一些国家减缓了社会保障发展的脚步,甚至不得不降低社会保障水平,引起了社会动荡;而另一些国家的社会保障制度建设则刚刚起步,步履维艰。总体而言,增强政府、社会和个人多方共同筹资责任,维持甚至降低社会保障水平,提高社会保障资金的使用效率,缓解政府财政压力,成为高福利国家社会保障制度改革与发展的基本动向。欠发达的发展中国家和最不发达国家则一方面通过促发展,加强公共服务体系建设来减少贫困,另一方面则致力于建立基本社会保障制度,满足国民最基本的生活需要,减少和预防贫困。

我国是世界上人口众多的发展中大国,自从 20 世纪 90 年代确立了社会主义市场经济体制框架后,就开始了建立以社会保险为核心的现代社会保障制度的历程。与经济高速发展同步,我国仅仅用了 20 多年时间,就基本实现了逐步破除城乡二元社会保障结构,初步建立覆盖城乡居民的基本社会保障制度的目标,正在向全民统一的方向发展。同时,我国的人口基数较大,经济和社会发展水平有限,“未富先老”问题严重,社会保障制度能否可持续发展,如何可持续发展,成为政府和社会各界关注的焦点。为了建设与中国经济社会发展和人民需要相适应的,更加健全和

可持续稳定发展的社会保障制度体系,我们不仅要了解世界各国社会保障制度的产生、发展历程及其内在规律,吸取发达国家较高水平社会保障制度建设中的经验和教训,还要掌握世界社会保障制度的最新发展动态和未来趋势,只有这样,才能准确地分析社会保障制度的利弊得失,有效地“博采众长”,“为我所用”,适时根据国内外经济社会条件的变化情况,调整和完善我国社会保障制度,使其与我国经济和社会发展状况相适应,并相生相长,可持续、稳定地发展。

从2013年开始,上海财经大学社会保障研究团队编撰了国际社会保障动态年度橙皮书系列丛书(简称社会保障橙皮书)。社会保障橙皮书包括三个部分:一是国际社会保障动态与热点;二是国际社会保障专题研究;三是与国际社会保障专题同步的中国社会保障专题研究。每年围绕一个专题开展研究,2013年专题为全民医疗保障体系建设,2014年专题为社会养老服务体系建设,2015年专题则为反贫困理论、模式与管理。

事实上,反贫困理论、模式与管理既是社会保障的内容之一,又超越了仅包括社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚在内的狭义社会保障的范围,是一个集合了经济与社会发展、生活、教育和健康,甚至环境等公共服务内容的综合性问题,也是一个短期内难以攻破的世界难题。人类社会一直在同贫困抗争,各国政府和人民不断探索反贫困的正确道路和方法,经过不懈的努力,取得了重大成果。世界银行2013年度报告《没有贫困的世界——消除极端贫困和推动共同繁荣》指出,近30年来,反贫困效果非常显著,2013年全球极端贫困人口占总人口的比例下降到1990年的一半以下,发展趋势良好。但是,世界仍有12亿极端贫困人口,占发展中国家人口的21%,如果不能很好地加以解决,难免落入中等收入陷阱,因此反贫困的挑战和难度仍然很大。为此,世界银行提出了包括以一种环境、社会和经济可持续的方式,实现消除极端贫困的两个可以衡量的目标:一是到2030年将每日消费不足1.25美元人口降到3%以下;二是提高发展中国家最贫困的40%人口的收入,建设没有贫困的世界,推动人类共同繁荣。联合国最新发布的《2014年人类发展报告——促进人类持续进步:降低脆弱性,增强抗逆性》从另一视角同样表明,尽管近年来世界减贫工作取得进展,但仍有超过22亿人口正在遭受准多维贫困或生活在多维贫困中。也就是说,有超过15%的人口仍容易遭受多维贫困的影响。同时,有将近80%的人口缺乏全面的社会保障,约12%的人口(8.42亿人)正遭受长期饥饿,近一半的工人(超过15亿人)为非正规就业或非固定就业。

当今世界,不仅落后和发展中国家的贫困问题仍普遍存在,并且非常严重和复杂,发达国家和地区也没有完全消除贫困,而且贫困问题呈现出一些新的特点。反贫困的重点既有绝对贫困或极端贫困,也有相对贫困,以及缺乏抗逆性的脆弱群体。已由仅仅从收入和消费角度测量和治理贫困,发展到了注重人的能力培养,以及获得各项权利的反贫困理念。阿马蒂亚·森(Amartya Sen, 1999)、阿南德(Anand, 1997)等人的研究,为多维贫困及其测度提供了坚实的理论基础。目前,包括生活、教育、健康的多维贫困指数已被世界银行、联合国开发计划署等采纳,并应用其测量和比较分析各国的贫困状况及其成因。反贫困作为一个综合性的世界难题,是国际社会、各国政府和人民共同努力的方向,是全球治理、政府治理和社会治理的重要领域。

中国作为世界上人口众多的发展中国家,在世界反贫困中肩负重要责任和使命。在近30年经济快速发展中,我国逐步摆脱了贫穷落后的面貌,走上了高速发展的道路,为世界减少贫困作出了巨大贡献。数据显示,随着扶贫开发的深入推进,基本社会保障制度的建立健全,以及基本公共服务均等化水平的提高,我国贫困人口数量大幅减少。按照我国扶贫标准,1978—2010年累计减少了2.5亿贫困人口。参考国际贫困标准,我国共减少了6.6亿贫困人口,全球贫困人口数量减少的成就93.3%来自中国。但是,难抵全球经济危机的影响,近年我国经济发展速度有所减缓,发展受到一定制约,减贫受到了挑战。截至2014年年底,全国仅农村贫困人口就达7017万人,其中,湖南、河南、广西、四川、贵州、云南6个省份的贫困人口都超过500万人。全国有14个连片特困地区,832个贫困县、片区县,12.9万个贫困村,8249万贫困人口。如参照国际标准,我国贫困人口将达2个亿,贫困人口不仅规模大,而且贫困问题程度深,社会基层间的关系尖锐复杂,反贫困仍是需要中国政府和社会各界普遍关注和亟待解决的重大问题。

上海财经大学2015年国际社会保障动态橙皮书,秉承自2013年首发的丛书格局,紧密结合最新国际经济社会发展背景,从宏观视角分析最近一年内国际社会保障发展的总体动态和热点问题,展现国际社会保障的最新发展态势和规律。同时,以“反贫困模式与管理”为专题,一方面,重点分析了国际反贫困理论的演变,梳理和比较分析反贫困模式、战略与策略、政府与社会力量、就业反贫、贫困识别等内容,系统总结反贫困国际经验和借鉴价值。另一方面,回顾了我国反贫困历程、反贫困效果,比较了中外反贫困的模式与管理,提出我国反贫困的对策;同时选择国

内东中西部不同发达地区、不同反贫困类型的典型案例,剖析了反城市贫困和集中连片特困地区贫困的具体措施和效果。

本书的特色主要有:第一,系统连贯性。遵循上海财经大学年度国际社会保障动态橙皮书既定基本格局,仍由三部分构成,专题研究内容与往年有别。第一篇国际社会保障发展总论与热点;第二篇国际反贫困模式与管理;第三篇中国反贫困模式与管理。体现了与丛书以往和未来的系统性和连贯性。第二,前沿性。国际社会保障动态和热点反映的是到2014年年底为止世界各国社会保障发展的最新状态和最新热点,体现了前沿性;世界各国和中国反贫困模式与管理研究既注重各国地区的历史发展过程,也尽量展示最新的发展动态,包括理论、政策和实践的演变。第三,焦点性。本书选取的国际社会保障热点问题与中国社会保障学会2014年社会保障热点问题高度一致,聚焦了社会保障领域的国际热点问题。针对国际反贫困出现的新动向,在反贫困模式与管理专题研究中,分析了反贫困中政府与社会力量的关系,精准反贫中的贫困识别问题,积极反贫困中的就业反贫等热点和前沿问题。第四,典型性。案例分析中,兼顾我国东中西部不同发展程度地区的反贫困重点和类型,选择了位于东部发达地区城市化程度高的上海市作为反城市贫困的典型案例。中部和西部地区在14个集中连片特困地区中精心选择了位于武陵山片区和乌蒙山片区的两个国家级重点贫困县,其中,中部地区的桑植县位于全国贫困率最高的湖南省,是国家级重点贫困县;西部地区的禄劝县位于我国西南少数民族地区的云南省,也是国家级重点贫困县。全书由三篇八章构成。各章主要内容介绍如下:

第一章国际社会保障动态扫描。首先回顾和前瞻全球经济增长状况;随后分析各国社会保障支出的总量与结构;然后分别分析各国养老保障、医疗保障、失业保障和社会救助制度的运行情况。

分析认为,2008年的全球金融危机已过去多年,但其影响仍然无处不在。各国政府一方面需要面对长期性的经济低迷,另一方面还要应对日益严重的政府债务危机,在此大背景下,社会保障也面临大量问题:许多国家失业率居高不下,失业保险制度难以持续;一些国家经济波动加大了社会收入差距,而福利给付削减又影响了一些弱势群体的保障程度,社会政策的调节难度加大。总的来讲,2014年各国仍小心翼翼地在经济可持续发展与社会保障政策之间保持一定的平衡。

从社会保障水平看,2014年34个OECD成员国的社会保障公共支出约占GDP

的 21.62%。北欧和欧洲大陆国家的社会保障公共支出比重较高,而东欧和欧洲以外的 OECD 国家的社保支出则低于平均水平。2014 年和 2007 年相比,除匈牙利外,多数国家的社保支出比重有所上升。大多数国家社会保障现金支出比重较高(12.3%),服务支出的比重较低(8.6%)。

OECD 国家 65 岁及以上人群的收入构成中,59%来自政府提供的公共养老金,24%来自工作收入,17%来自储蓄和私人养老金,可见政府提供公共养老金发挥了重要的作用。但是,各国情况大不相同,同一国家的不同收入阶层也不相同。在大多数欧洲国家,公共养老金占老年人收入的比重超过了 60%,而在多数发展中国家和新兴经济体,由于养老保险覆盖面较窄,老年人的主要收入来源于工作。OECD 34 国养老金净替代率为 65.8%,收入为平均收入 50%的低收入者的养老金净替代率为 81.7%,收入为平均收入 150%的高收入者养老金净替代率为 59.7%,体现了养老保险制度的收入再分配特征。

2013 年 OECD 各国的人均卫生医疗支出实际增长 1%,较前几年有所改观,但增长率远低于金融危机前。2009 年以来公共医疗卫生支出增长缓慢,自付额有所增长。由于政府削减了医疗卫生支出,私人医疗保险的增长率有所提高。尽管金融危机已过去多年,但全球范围内的就业形势依然十分严峻,失业率普遍呈增长趋势。据估算,2014 年全球失业人数达到 2.01 亿人,失业率与上年几乎持平为 5.9%。各国在失业保险金给付方面也存在较大差异。以 2010 年为例,大约有一半的 OECD 成员失业金平均净替代率高于 40%,最高的是比利时(64.51%);有少数国家的失业金平均净替代率在 20%左右,这些国家大都是东欧国家或东亚国家。随着各国经济从全球金融危机中复苏,市场要素分配所形成的收入差距正在拉开。在 2007—2012 年间,有 20 个 OECD 国家的收入基尼系数增加了 1 个百分点以上,而且那些在金融危机中受到重创的国家,基尼系数增长最快,例如西班牙、爱尔兰、希腊、爱沙尼亚和冰岛。在欧洲以外的国家及以英语为母语的国家中,家计调查型补助政策更为流行;而在欧洲大陆国家,则相对不那么重要。在绝大多数国家,对低收入者的社会救助政策主要着眼于对工作年龄人群的补助。然而,在澳大利亚、冰岛、加拿大、希腊、以色列、日本、韩国、挪威和西班牙等国,至少 40%的家庭调查型补助资金投向了养老金领取者及其遗属。

第二章国际社会保障热点问题。本章介绍了德国一揽子养老保险制度,法国政府医疗改革法案,韩国低收入老年年金制度,日本消费税改革,以及国际劳工组

织的两份和联合国的一份关于社会保障发展的报告。

德国最近通过降费、增收、延迟的组合拳政策来调节养老保险制度。改革旨在优化德国现行的现收现付制度,以适应对人口老龄化的挑战。灵活的退休时间是这次改革的一个特点,这一政策是否会导致人们选择提前退休,以及会如何冲击现有的收支结构将是一个值得持续关注的问题。

法国政府推出了卫生改革法案:《国家健康法案》。该法案的特点在于:强调预防和行为干预在提高法国民众健康水平、加强法国公共医疗服务体系运作方面的作用;进一步推广支付系统改革以提高医疗资源的使用效率,并通过这一系统强化了医疗保险对医护人员的监督;将集体诉讼引入医疗服务和医疗产品的提供中,以保护患者的权益、化解医患矛盾。

韩国关于建立低收入老年人的基本年金制度,以及提高老年人福利待遇以解决老年人的贫困问题是本次关注的一个热点问题。该项制度是一项针对低收入老人的社会福利制度,因为老人获得福利的资格取决于其收入和财产的状况,所以这项政策同时包含着社会救济的元素。在缺乏与现有职业年金和个人年金等政策相互协同的情况下,这一政策能否有效地降低韩国目前的老年贫困问题仍是未知数。

老龄化和少子化使得日本的社会保障支出增长非常迅速,而日本疲弱的经济并不足以应对日益增长的社会保障支出。为了解决资金不足,日本政府采取了提高消费税税率的政策。事实表明虽然税率的提高能够在短期内为日本政府筹集数量可观的资金,但是并不能解决日本经济的深层次问题和其严重的结构性矛盾。况且,提高消费税率对经济造成的负面作用已经逐渐显现,日本政府不得不通过实施宽松的货币和财政政策加以应对,其前景如何,我们拭目以待。

国际劳工组织的两份报告:第一份报告是该组织的旗舰报告,题目为《2014—2015 全球社会保护报告:构建经济复苏、包容性发展和社会正义》。该报告全面分析了社会保障在全球的发展现状,以及遇到的挑战。该报告特别强调了建立一国“社会保障底线”的重要意义,并论述了在不同经济发展水平的国家,根据本国国情建立“社会保障底线”的必要性和迫切性。第二份报告题目为《2010 年至 2015 年全球社会保障政策趋势报告》。该报告着重分析了全球金融危机下的社会保障事业面临的挑战,强调了财政紧固政策对各国社会保障制度的冲击。两篇报告既切中全球社会保障关注的焦点问题,又各有侧重。第一篇更强调社会保障长期发展趋势,第二篇则主要关注近五六年以来各国为应对财政金融危机采取的紧缩型政策

的冲击和影响。两篇报告结合起来阅读,有助于我们更好地认识全球社会保障的总体发展趋势和面临的挑战。

联合国的《2010年至2015年全球社会保障政策趋势报告》从更为宏观和全局的角度来分析人类社会的发展,提出了增强“抗逆力”的概念。从这一视角出发,该报告高度评价了社会保障对人类社会发展和个人追求自由幸福的关键作用。这篇报告是超越社会保障范畴的,而阅读这一报告有助于我们从整个社会发展的角度认识社会保障,为各国建立、完善社会保障制度提供了又一个有益的视角。

第三章国际反贫困理论和模式。本章首先系统梳理国际上关于反贫困概念的演进,其次分析贫困与反贫困的基本理论,包括早期贫困理论、经济学的贫困理论、新贫困理论及其成因解释。最后分析增长优先战略、增长与再分配同步进行战略、发展援助方案、社会福利方案等国际反贫困的主要模式。

贫困概念从19世纪末的经济层面上简单的定义,发展到20世纪70—80年代阿马蒂亚·森首次使用权利方法来看待贫困与饥荒的产生,进而发展到20世纪80—90年代学者们试图从穷人的角度来看待贫困,将脆弱性、无话语权、无权无势以及社会排斥等引入贫困之中,将贫困的概念从收入贫困拓展到了能力贫困、权利贫困。

早在16世纪,空想社会主义者就提出了消灭私有制从而消灭贫困的理论;18世纪末马尔萨斯提出了著名的“人口剩余致贫论”,真正把贫困作为特定的社会经济现象进行分析并从反贫困视角纳入理论研究领域;马克思主义理论提出了立足于“剩余价值”与“资本积累”理论的反贫困学说。从19世纪末期开始,欧洲主要国家先后迈入工业社会,但随着生产力的发展和社会财富的剧增,广泛出现的贫困现象使得资本主义内部重新审视贫困问题,进而对传统古典经济学关于“贫困是由于个人原因”的价值信念产生了动摇,主流经济学家们陆续提出了一系列基于“收入再分配”的反贫困理论,强调以国家或政府为主体的社会保障制度的重要作用。从收入再分配这个基本概念进行延伸,霍布森、庇古、帕雷托和阿马蒂亚·森等经济学家运用福利经济学的基本原理和分析工具对贫困问题进行了理论释义。

第二次世界大战后,反贫困研究开始逐渐从西方发达资本主义国家的反贫困转向发展中国家的反贫困问题。许多西方经济学家特别是发展经济学家为减缓发展中国家的贫困开出了不同的药方,“涓滴效应”反贫困理论长期在广大发展中国家的反贫困实践中居于主导地位。20世纪70年代中期以来,西方工业化国家几乎