

福利制度比较与我国 社会保障的梯次推进

FULIZHIDU BIJIAO YU WOGUO
SHEHUI BAOZHANG DE TICITUIJIN

◎赵春玲 / 著



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

责任编辑：赵桂茹
封面设计：德浩

FULIZHIDU BIJIAO YU WOGUO SHEHUIBAOZHANG DE TICITUIJIN

上架建议：经济类

ISEN 978-7-5103-0008-0



9 787510 300080 >

定价：17.00 元

福利制度比较与我国 社会保障的梯次推进

赵春玲 著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

福利制度比较与我国社会保障的梯次推进 / 赵春玲著.
北京: 中国商务出版社, 2008. 12
ISBN 978-7-5103-0008-0

I. 福… II. 赵… III. 社会保障—福利制度—对比研究—世界②社会保障—福利制度—研究—中国 IV. D57
D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 209263 号

福利制度比较与我国 社会保障的梯次推进

赵春玲 著

中国商务出版社出版

(北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010-64269744 (编辑室)

010-64266119 (发行部)

010-64295501

010-64263201 (零售、邮购)

网址: www.cctpress.com

E-mail: cctp@cctpress.com

北京中商图出版物发行有限责任

公司发行

金奥都科技发展中心排版

三河市和达印务有限公司印刷

850 毫米 × 1168 毫米 32 开本

8.25 印张 214 千字

2008 年 12 月 第 1 版

2008 年 12 月 第 1 次印刷

ISBN 978-7-5103-0008-0

定价: 17.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 64242964

前 言

社会保障是对国家公民面临风险、危机的各种防范保护制度的总称，是社会群体尤其是困难群体的安全网和保护伞。进入21世纪以来，伴随着我国经济和社会发展的全面加速转型，我国长期积累的各种矛盾日益显露出来，合理的、正当的利益表达和利益诉求开始成为广大社会成员，特别是弱势群体的公共需求。当前已经出现并可能进一步激化的各种社会不和谐、不稳定因素，在很大程度上均与社会保障制度的不公平、不健全、不完备直接或间接相关。如何有效借鉴西方国家在社会保障方面有用的理论和实践经验，在“统筹城乡发展、构建和谐社会”的思维模式下，深入研究我国社会保障面临的问题和困境，探寻社会保障制度进一步推进的价值取向、目标定位及有效途径，不仅具有理论意义，而且具有重要的现实意义。

本书从国外社会保障制度的比较入手，剖析不同国家社会保障制度的特征与优势，考察我国社会保障制度演变历程，深入分析了我国现行社会保障制度存在的问题与困境，在此基础上，提出了我国社会保障梯次推进的价值取向、目标设计、基本思路及政策建议。全文除导论外共分五章，主要内容概括如下：

第一章，马克思主义社会保障理论与西方经济学社会保障理论。本章介绍并评述了对现代社会保障制度的建立与发展起到过重要推动作用的理论思想。

第二章，社会保障制度的国际比较。对发达国家的社会保障

制度进行国别比较,对国外社会保障中的政府责任、覆盖范围及其扩展的途径以及管理体制进行了比较分析。归纳了20世纪90年代以来,国际社会保障制度的改革趋势。在此基础上,总结了国外社会保障制度的发展与改革对中国社会保障制度建设提供的经验和启示。

第三章,我国社会保障制度的演进与改革。我国社会保障制度在从传统的国家—单位保障模式向现代的国家—社会保障模式转变过程中,一方面,取得了突破性进展,另一方面,在改革理念定位、改革方案设计、政府责任边界以及对农村社会保障问题的重视和责任等方面存在着失误。目前的社会保障制度依然不完善、不健全,突出的问题是:社会保障覆盖面过窄,且扩大覆盖面的难度大;社会保险统筹层次偏低,资金的跨区调拨以及互助互济作用难以实现;几种主要社会保险制度均面临财务上不可持续问题,政府在社会保障制度安排中的责任缺位与非固定化,等等。

第四章,我国社会保障梯次推进的理论框架与实证支持。理论框架主要包括四个方面:一是增进社会公平、共享经济发展成果的价值取向;二是保障基本民生、促进社会和谐的建制理念;三是广覆盖分层次、高互济社会化、低水平可持续的目标定位;四是包括覆盖范围、统筹层次、保障项目和保障水平在内的多层面梯次推进的基本思路。实证支持选用了美国1970—2004年社会保障支付额与社会保障覆盖规模的相关数据做Engle-Granger因果关系检验,实证结果表明:扩大社会保障支出使社会受益人数大幅度增加,这为我国财政支出向社会保障倾斜提供了实证支持。

第五章,我国社会保障梯次推进的路径与政策建议。在覆盖范围上,分层分类地将已经城市化的非正规就业人员、城市化过程中的非农产业劳动者、从事纯种植业的农民纳入社会保障体系;在统筹层次上,实现市(县)级统筹向省级统筹的迈进,可通过硬性上解的统收统支方式或预算方式。实现养老保险(基础部分)

由省级统筹迈向全国统筹，可将目前的基本养老金分为全国统筹的基础养老金和各省统筹的地方养老金两部分；在保障项目上，建立覆盖全民的国民养老保险、公共卫生服务和基本医疗保险，建立城乡一体化的最低生活保障制度，在此基础上，进一步推进企业养老金、医疗津贴、个人养老储蓄等发展性社会保障项目。社会保障制度的顺利推进，需要强化政府的资金投入、立法、服务及组织管理等责任，需要加大公共财政对社会保障的倾斜力度。

本书拟实现的创新之处在于：①提出了我国社会保障多层面梯次推进的构想。推进我国社会保障制度的改革，在实施步骤上的现实选择是采取包括覆盖范围、统筹层次、保障项目和保障水平在内的多层面梯次推进战略。梯次推进构想借鉴了国际社会保障制度的推进规律，充分考虑了我国区域经济发展的不平衡性和经济结构的多层次性。②运用计量方法对社会保障支付额与社会保障覆盖规模的关系进行了实证研究。笔者选用美国1970—2004年社会保障支付额与社会保障覆盖规模的相关数据做 Engle-Granger 因果关系检验。实证结果表明：扩大社会保障支出使得社会受益人数大幅度增加，这为我国财政支出向社会保障倾斜提供了实证支持。③提出财政诱导养老储蓄机制。在推进农村养老保险方面，部分地区可试行财政诱导型养老储蓄模式，在银行设立农民养老个人账户，以零存的方式，开展养老特别储蓄计划，政府给予贴息和免利息税。这种补偿养老形式相对灵活，运作成本低，也不会增加农民的负担。

目 录

导 论	(1)
第一章 马克思主义社会保障理论与西方经济学社会保障理论	(19)
第一节 马克思主义社会保障理论	(19)
第二节 福利经济学的社会保障理论	(23)
第三节 凯恩斯主义的福利国家理论	(33)
第四节 信息经济学中的社会保险理论	(38)
第二章 社会保障制度的国际比较	(49)
第一节 发达国家社会保障制度比较	(49)
第二节 国外社会保障制度基本做法比较	(63)
第三节 国外社会保障制度改革趋势	(84)
第四节 经验和启示	(92)
第三章 我国社会保障制度的演进与改革	(97)
第一节 计划经济体制下社会保障制度的形成与发展	(98)
第二节 市场化改革以来社会保障制度的创新历程 ...	(109)
第三节 社会保障制度改革的评价	(129)

第四节	社会保障制度面临的问题与困境	(141)
第四章	我国社会保障梯次推进的理论框架与实证支持 ...	(158)
第一节	可供选择的社会保障模式	(158)
第二节	社会保障梯次推进的价值取向与基本思路 ...	(168)
第三节	社会保障梯次推进的目标设计	(179)
第四节	社会保障支付额与社会保障覆盖规模之间的 Engle-Granger 因果关系检验	(188)
第五章	我国社会保障梯次推进的路径与政策建议	(199)
第一节	社会保障覆盖范围的梯次推进	(199)
第二节	社会养老保险统筹层次的梯次推进	(208)
第三节	社会保障项目的梯次推进	(213)
第四节	强化社会保障推进中的政府责任	(225)
第五节	加大公共财政支出向社会保障倾斜的力度 ...	(232)
参考文献		(240)
后 记		(253)

导 论

社会保障是对国家公民面临风险、危机的各种防范保护制度的总称，是社会群体尤其是困难群体的社会安全网和保护伞。“没有社会安定，就没有社会的发展；而没有社会保障，就没有社会的安定”，国际劳工组织的这句名言，客观地描述了社会保障在当代社会发展进程中的重要作用。进入 21 世纪以来，我国人均 GDP 已跃上 1000 美元的台阶，经济社会发展全面进入加速转型时期，伴随着持续高速不均衡增长的巨大压力，经济结构和社会结构的剧烈变动，我国长期积累的各种矛盾日益显露出来，合理的、正当的利益表达和利益诉求开始成为广大社会成员，特别是弱势群体的公共需求，满足基本公共需求的变化，使大多数人能够分享经济发展带来的成果，显得异常重要。

一、本书研究的意义与方法

我国社会保障制度历经 20 多年的改革，在总体上取得的成就有目共睹，但与此同时，社会保障尤其是社会保险制度面临的问题与困难还很多，绝大多数城乡居民缺乏必要的社会保障，这表明，保障不足是我国社会保障制度面临的主要问题。当前已经出现并可能进一步激化的各种社会问题、矛盾与冲突等不和谐因素，在很大程度上均与社会保障制度的不公平、不健全、不完备直接或间接相关。覆盖面难以顺利扩大，且仍以传统国有经济部门的正式职工为主，对于劳动力流动、国有企业改革、非公有制经济

发展以及企业间平等竞争的制约仍相当突出；不仅如此，大量社会成员不能进入制度化的保障体系，对社会的长期稳定构成潜在威胁。更值得注意的是，目前的社会保障制度在群体间利益关系方面，存在明显的不公平问题，长此以往，势必加剧群体间矛盾，影响政治和社会稳定。此外，过低的覆盖面对居民生活预期及消费增长的影响也不可低估。我国已经进入一个新的追求财富增长和促进整个社会和谐、健康发展并重的时代，这样一个时代的发展绝对离不开一个健全的社会保障制度的维系。加强社会保障制度建设与完善社会保障体系成为维护社会安全，保持经济全面、协调和可持续发展的关键举措。

基于以上分析可以看出，比较各国的福利制度和社会保障政策，有效借鉴西方国家在社会保障方面比较成熟的理论和实践经验，在“统筹城乡发展、构建和谐社会”的思维模式下，深入研究我国社会保障覆盖范围的有序拓展、社会保险统筹层次的提高、社会保障层次的深化以及社会保障在财政上、政治上的可持续性等问题，不但具有理论意义，而且具有重要的现实意义。

本书主要采用了实证分析与规范理论分析相结合的研究方法。在具体分析中，采用了比较分析、归纳分析与演绎分析，并注重实证研究对规范理论分析的支持。其中，对发达国家社会保障制度作了国别的横向比较，就社会保障中的政府责任、社会保障管理体制、社会保障覆盖范围及其扩展途径等进行了列项比较分析；运用实证分析与历史归纳相结合的方法，对我国社会保障制度改革与演进历程进行了纵向考察；运用计量方法对社会保障支付额与社会保障覆盖规模关系进行了实证研究，在此基础上，借助规范分析和演绎推理提出了我国社会保障梯次推进的目标、价值理念、基本思路及其路径选择与政策建议。

二、国内外理论界对社会保障问题的研究现状

国外理论界对社会保障问题的研究。社会保障研究的理论基

础来自于经济学、社会学、公共部门经济学、政治学等跨学科的多个领域，由此决定了社会保障研究理论视角的多样性。尼古拉斯·巴尔对福利制度的经济学原理进行了卓有成效的讨论，提供了从经济学角度对社会福利体系全方位思考的框架^①。华尔泽（Michel Walzer）对福利国家的社会化发展趋势进行分析，探讨了以市场经济发展需要进行社会保障改革的思路。鲍依（Thomas Boje）更是从福利国家模式比较研究的角度，质疑社会保障模式在西方市场经济背景下的科学性和适用性，提出了基于民族国家的社会保障重构问题。^② Copenhagen 大学的维托达兹和拉杰·丝卡内（Vito Tanzi and Ludger Schuknecht）教授细致地分析了 20 世纪以来西方发达市场经济国家公共支出的发展过程，对有关社会福利支出的状况横向比较提供了有意义的资料。^③ 英国学者史帝芬和罗林森（Stephen and Karen Rowlingson）较详细地分析了英国社会保障体系发展的历史过程中，社会保障适应市场经济需要进行调整与改革的互动过程及其社会效果。^④ 罗伯特和特纳（Lucy Roberts and John Turner）教授对美国就业者退休收入保障的研究，就政府和企业根据市场需要进行分工的状况及发展趋势作出了富有成效的讨论。

国内学术界对社会保障问题关注的重点及分歧。自 20 世纪 80 年代中期以来，国内学术界对社会保障问题的研究逐步增多，但真正比较深入的研究是在 1998 年社会保障被确立为一项基本的社

① 尼古拉斯·巴尔，大卫·怀恩斯．福利经济学前沿问题．北京：中国税务出版社，2000. 1。

② Greve, Bent. Comparative Welfare Systems; the Scandinavian Model in a Period of Change New York, N. Y.: St. Martin's Press. 1996.

③ Vito Tanzi and Ludger Schuknecht. Public Spending in the 20th Century: a Global Perspective. Cambridge. 2000.

④ Stephen Mekey and Karen Rowlingson . Social Security in Britian Macmillan Press Ltd. 1999.

会制度之后才开始的。推动我国社会保障制度改革和这一制度健康发展是国内社会保障改革研究的基本目标,围绕这一目标,学术界目前讨论的热点问题如下:

我国需不需要建设一个统一的社会保障体系?如何建立一个统一的社会保障体系?绝大多数学者对此持肯定态度,长期从事我国社会保障问题研究的宋晓梧、冯兰瑞、郑功成、何平、胡鞍钢等多数专家,主张我国应当建立统一的社会保障体系,将我国新型社会保障体系发展成为一个多层次的体系。但也有学者陈平等对社会保障制度基本上持否定态度,认为“建立统一的社会保障体系是短视国策”。^①在建设途径上,刘福垣主张以国家财政为基础,尽快统一全国社会保障体系,并将农民纳入这一体系之中;^②宋晓梧主张建立城乡有别的社会保障体系;^③冯兰瑞主张尽快通过实现省级统筹来过渡到全国统一;^④何平坚持长期持续发展论,认为实现这一目标“需要一个艰苦的长期过程,这个过程大约需要30~50年”;^⑤郑功成则认为需要在化解养老保险历史债务、降低社会保险缴费率、强化国家财政与劳动者个人的责任并缩小地区发展不平衡的差距的条件下,积极稳妥地推进全国统一的社会保障体系建设。

我国社会保障究竟该走哪条路?在众多研究者的论著中,社会保险事实上成为我国社会保障制度改革优先考虑的问题。这种倾向与国家近十多年来对社会保险改革的特别重视及社会保险改

① 陈平. 建立统一的社会保障体系是短视国策. 中国改革, 2002. 8。

② 刘福垣. 社会保障问题的理论思考与对策. 中国经济时报, 2001-6-8。

③ 宋晓梧. 中国社会保障体制改革与发展报告. 中国人民大学出版社, 2000. 14。

④ 冯兰瑞. 全面理解切实实现社会保障社会化. 见: 郑功成. 全球化下的劳工与社会保障, 北京: 中国劳动社会保障出版社 2002. 433~444。

⑤ 何平. 世纪抉择——中国社会保障体系构架. 中国劳动社会保障出版社, 2000. 6。

革在整个社会保障制度改革中的特殊地位基本一致。也有部分学者对此并不完全赞同。周小川认为,像我国这样的低收入国家,不宜于搞过多的、与经济实力不相称的社会型保险,应该走以“个人账户为主、社会保险为辅”的发展道路;^①北京大学中国保险与社会保障研究中心研究员高书生则认为,我国社会保障以社会保险为载体,实践证明并非上策;以个人账户为主导,贬低社会保障的再分配功效,同统筹经济和社会发展相悖,并非明智之举。我国搞不起社会保险,只能实行狭义的社会保障,即只设养老和医疗两大项,其中养老项目中包含老年保障、遗属保障和伤残保障;^②景天魁、杨团等人强调以最低生活保障、社区保障为重点来构建我国社会保障制度,^③主张将基础养老金和最低生活保障线统一起来,放弃统一的医疗保险制度,以卫生保健为基础,以服务保障为基础,主张把失业保险金转化为就业促进金;唐钧也特别强调社会救助是我国社会保障制度建设的重中之重;^④郑功成则主张社会保险和社会福利的整体协调发展,我国既需要着重考虑社会保险制度改革,又必须以改造和完善社会救助制度为基础,同时还面临着如何满足社会成员日益增长的社会福利需求问题。^⑤

社会保障制度中政府责任问题。刘福垣认为,社会保障是国家或政府的完全责任,应当通过税收来解决全体国民的社会保障问题;何平主张政府在社会保障中扮演最后出台的角色,政府财

① 周小川. 当前中国社会保障体系的模式选择. 中国宏观经济信息网. <http://www.macrochina.com.cn/zhtg/20011206023126.shtm>

② 高书生. 社会保障:我们该走哪条路(一). 中国证券报, 2005-2-5.

③ 景天魁. 基础整合的社会保障体系. 华夏出版社, 2001. 8.

④ 唐钧. 中国城市居民贫困线研究. 上海社会科学院出版社, 1998; 张秉铎, 唐韵. 城市居民最低生活保障研究. 江苏人民出版社, 1997.

⑤ 郑功成. 中国社会保障改革研究及理论取向. 经济学动态, 2003, 6: 51~54.

政只承担社会保障基金收不抵支时的兜底责任；^① 郑功成认为政府主导社会保障制度的责任不仅不能放弃，而且要不断加强。^② 学界主流的观点则是建立社会保障责任共担机制，即政府、企业、个人乃至社会均应当分担相应的责任。

农民工社会保障问题。绝大多数学者主张应当给农民工以社会保障，北京等地甚至制定了专门的农民工养老保险政策，也有一批专家认为农民工因为有土地保障，加之政府承受能力不强而主张不必考虑农民工的社会保障问题。在肯定农民工需要社会保障的条件下，有的学者主张分类分层保障农民工的社会保障权益，即优先考虑农民工的工伤保障、特困援助等，养老保险则在其后且应分类展开。^③

农民社会保障问题。一种观点认为基于我国经济实力弱的国情，现在建立城乡统一的社会保险体系不大现实，至少应将纯粹务农的人排除在外，因为他们有土地作为最后的保障屏障；只有在他们顺应城市化、工业化的潮流之后，才可以考虑将农民、乡镇企业职工纳入社会保障的范围。另一种观点认为只要降低社会保障的标准，建立城乡统一的社会保障体系是可能的。从社会公正的角度上讲，再继续牺牲农民的利益，剥夺占人口大多数的农民的保障权利，是不可持续的。在主张建立农村社会保障制度方面，不同的学者亦存在着观点分歧，宋晓梧持城乡有别论，王延中主张分区域推进，郑功成持分类分层推进的观点，认为应当承

① 何平．世纪抉择——中国社会保障体系构架．中国劳动社会保障出版社，2000. 6。

② 郑功成．中国社会保障：制度变迁、评估与发展．北京：中国人民大学出版社，2002. 42。

③ 薛小和．分层分类保障农民工权益——访中国人民大学劳动人事学院郑功成教授．经济日报，2001-11-29。

认农村人口不断分化的现实并采取有区别的社会保障政策。^①

三、社会保障及相关范畴的理论界定

1. 社会保障

“社会保障”(Social Security)^②概念的首次公开使用是在美国1935年颁布的《社会保障法》中,此前虽有相关的社会保障政策及其具体实践,却缺乏一个较为公认的相对统一的名称,此后,这一术语被许多国家和有关国际组织接受并使用。在有关社会保障方面的文献中,由于各国社会保障制度的多样化、各研究者的研究视角与价值观念的不统一,对社会保障及相关概念的含义并没有形成一个统一的、被普遍接受的界定,而且,社会保障概念界定的多样化还一直处于发展变化中。

国际劳工组织作为以维护劳工权益为己任的主要国际性组织,^③在1942年出版的文献中将社会保障界定为:通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障,为公民提供保险金、预防或治疗疾病,失业时资助并帮助他重新找到工作。社会保障在各国的发展与国际劳工组织,特别是国际劳工局^④的努力有很大关系。在有关它的所有定义中,使用最广泛的也是国际劳工局的定义。1984年,国际劳工局在《社会保障导言》中对社会

① 郑功成. 中国社会保障改革研究及理论取向. 经济学动态, 2003, 6: 51~54。

② 对“Social Security”一词,也有人将其翻译成“社会安全”。

③ 国际劳工组织自1919年成立起,就一直将社会保障作为基本目标之一,并自20世纪50年代以来通过了一系列社会保障方面的公约和议定书。其中最重要的是1952年6月28日在日内瓦国际劳工会议上通过的《社会保障最低标准公约》,所涉及的内容包括医疗照顾、疾病津贴、失业津贴、养老退休金、雇员工伤津贴、家庭补助、生育津贴、伤残津贴、遗属津贴等。

④ 国际劳工局是国际劳工组织常设秘书处,主要活动是从事国际劳工立法,制定公约和建议书以及技术援助和技术合作。

保障的界定是：社会保障即社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护，以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡而导致收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘，对社会成员提供的医疗照顾，及对有儿童的家庭提供的补贴。大多数国家的社会保障包括国际劳工局定义中所提到的项目。

20 世纪 80 年代中期，国际劳工组织组织有关专家经过对发达国家社会保障制度调查之后，撰写了《21 世纪社会保障展望》的报告，提出：社会保障的目标不应限于防止或减轻贫困，应该更为广泛。它反映着一种最广义的社会保障意愿。它的根本宗旨是使个人和家庭相信他们的生活水平和生活质量会尽可能不因任何社会和经济上的不测事件受很大影响。这就不仅是在不测事件中或已出现不测事件时去解决困难，而且也要防患于未然，帮助个人和家庭在面临未能避免或不可避免的伤残和损失时，尽可能做到妥善安排，因此，社会保障需要的不仅是现金，而且还有广泛的医疗和社会服务。

英国出版的《新大不列颠百科全书》对社会保障的解释如下：“在国际上，社会保障这一术语意味着所有已经为立法建立的集体措施，以便当个人或家庭的部分或全部收入来源受到损害或中止时，或当他们有大笔的开支时（如抚养子女或支付医疗费用），维持他们的收入，或对他们提供收入。因此，社会保障可能是对病残、失业、作物失收、丧偶、妊娠、抚养子女或退休的人提供现金待遇。对医疗、康复、家庭疾病护理、法律帮助和丧葬的待遇可能以现金也可能以实物（服务）的形式提供。社会保障可以按法庭的命令提供（如对事故受害者的赔偿），也可能由雇主、中央或地方政府，或其他半公共或独立的机构提供”。^①

由于社会经济背景、价值观念和文化传统的差异，各国对社会保障的定义也有所不同。英国作为西方福利国家的代表，认为

① 新大不列颠百科全书. 1990, Vol 27: 42。