

“比较”经典译丛

社会保障体制改革

Reform of Social Security System

主编 丁开杰

社会科学文献出版社

Social Sciences Documentation Publishing House

社会保障体制改革

“比较”经典译丛

主 编 辕丁开杰

出 版 人 辕谢寿光
出 版 者 辕社会科学文献出版社
地 址 辕北京市东城区先晓胡同 员园号
邮政编码 辕员园园园缘
网 址 辕辕辕辕辕辕辕辕辕辕
责任部门 辕编辑中心
责任印制 辕同 非

总 经 销 辕社会科学文献出版社发行部
经 销 辕各地书店
读者服务 辕客户服务中心
法律顾问 辕北京建元律师事务所
排 版 辕东远先行彩色图文中心
印 刷 辕北京四季青印刷厂

开 本 辕愿愿伊员愿毫米 员愿开
印 张 辕员愿缘
字 数 辕愿愿千字
版 次 辕愿愿愿年 远月第 员版
印 次 辕愿愿愿年 远月第 员次印刷

书 号 辕陈只景苑愿愿愿愿愿愿愿愿愿愿·愿愿
定 价 辕愿愿愿元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

社会保障体制改革 顾丁开杰主编 北京：社会科学文献出版社，2004

“比较”经典译丛

陈月琴译 北京：社会科学文献出版社

I 顾... II 顾... III 顾 IV 顾

中国版本图书馆CIP数据核字 2004第 000000 号

目 录

导读：体制转型与社会保障改革 丁开杰（1）

第一部分 中国社会保障体制改革

设计适当的社会保障体系对中国继续

取得成功至关重要〔美〕约瑟夫·斯蒂格利茨（3）

中国的社会养老保障制度改革〔美〕马丁·费尔德斯坦（7）

养老基金和责任积累：中国面临的

选择〔美〕罗宾·布莱克本（19）

中国、匈牙利和英国的住房

改革〔英〕斯蒂芬·帕德尼（38）

国有企业、金融市场改革与养老保险制度改革的互动效应

——中国如何解决老年保障

问题？〔美〕埃斯特勒·詹姆斯（55）

第二部分 国外社会保障体制改革

智利社会保障改革历程〔智利〕M. 因方特 J. 阿里斯蒂亚

J.R. 温杜拉加（83）

麻省理工学院对美国社会保障体系危机的

解决方案〔美〕F. 莫迪格里亚尼 M.L. 塞波尼

A.S. 穆拉利海尔（99）

后社会主义国家的福利部门改革：

九条原则〔匈牙利〕雅诺什·科尔奈（116）

第三部分 老年保障改革

新一轮的养老金改革浪潮席卷东方

——转轨经济学的一个

分类〔波兰〕米哈伊·茹特柯夫斯基（143）

探索养老金改革之路：波兰多支柱的社会保障

体系〔波兰〕马雷克·戈拉 米哈伊·茹特柯夫斯基（151）

日本的公共养老金制度：给付迅速扩大的

后果〔日〕田近荣治（166）

改革公共养老金〔美〕约翰·迈尔斯 保罗·皮尔森（182）

老年保障的覆盖面及对未参保人群的保护

——问题是什么？埃斯特·詹姆斯（219）

养老金改革与资本市场发展：可行性前提条件和

影响力前提条件维坦斯（247）

福利国家保守主义悖论〔美〕史蒂文·M. 泰勒斯（270）

第四部分 福利与就业

结构·转变·就业〔德〕约赫姆·朗考（295）

关税、垄断和偷窃的福利成本〔美〕戈登·塔洛克（305）

私有化是欠发达国家的万灵药吗？

——市场失效与公共部门

失效〔美〕乔纳斯·普拉格（316）

编后记（333）

中央编译局主管 当代马克思主义研究所主办

《经济社会体制比较》杂志社组织机构

主 编 吴敬琏 荣敬本 赵人伟

社 长 杨金海

执行主编 孙宽平

副 主 编 杨雪冬

学术指导委员会

主 任 顾锦屏

委 员（按姓氏笔画排列）

刘 灿 许成钢 李剑阁 张卓元 陆学艺 杜书明 吴晓灵

吴敬琏 胡建森 洪银兴 周小川 周叔莲 赵人伟 郭树清

逢锦聚 荣敬本 徐显明 唐万里 黄建柏 黄范章 程 伟

楼继伟

编辑委员会（按姓氏笔画排列）

马建堂 王水林 史晋川 吕 炜 吕晓波 迟福林 刘成相

苏 波 李 克 李晓西 张少春 张 新 邹农俭 范恒山

易 纲 林毅夫 周其仁 周茂荣 信春鹰 侯云春 胡鞍钢

姚 刚 俞可平 郭励弘 贾 康 钱颖一 袁纯清 夏 斌

崔之元 黄海洲 谢 平 谢 庚

编辑部主任 曹荣湘

编 辑 丁开杰 李 连 马玉茹

总 序

荣敬本

把《经济社会体制比较》杂志上发表的翻译文章以专题形式结集出版，是一件很有意义的事情。

在《经济社会体制比较》杂志正式公开出版以前，吴敬琏、赵人伟和我以及其他一些同志曾编辑出版过一本《社会主义经济模式论著选辑》，收集了布鲁斯、奥塔·锡克等人的著作。布鲁斯、奥塔·锡克在 1979 年底和 1981 年先后应中国社会科学院经济研究所邀请来华讲学，他们都主张市场取向的改革，其中锡克任捷克副总理时主持的经济改革，被说成“布拉格之春”，遭到苏军坦克的镇压。布鲁斯、锡克的讲演，在经济学界和最高决策层产生了巨大的反响，但也有不同意见，其根源还是把市场经济同姓资联系在一起。因此，我们有意识地选编了国际上已流行的不再强调“主义”比较法，而强调决策、信息、动力的“体制”比较法，也选编了前苏联批评“市场社会主义”，把它等同于反苏、反共的材料，供大家比较参考。该书临出版前，吴敬琏教授还推荐了一篇科尔奈论短缺经济学的文章（这可能是国内较早发表的一篇科尔奈的文章）。这样，就形成了一本论述不同于前苏联的集中计划体制模式的论著。

在《社会主义经济模式论著选辑》编辑出版过程中，国内正好处于学习高潮，赵人伟教授已到英国牛津大学学习，董辅

初教授、吴敬琏教授和我则到北京第二外国语学院参加英语强化训练班。在学校里，我们完全像大学生一样学习。此后，吴敬琏教授还曾到美国耶鲁大学学习。在此期间，《社会主义经济模式论著选辑》发行量有一万多册，成为许多研究生必读的参考书。这种学习对推动中国进行市场取向的改革起到了一定作用。

1984 年底，十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，肯定社会主义经济是商品经济，形势发生了巨大的变化。吴敬琏、赵人伟教授已先后从国外学习归来，这时，我们面临的问题已经不是对改革取向的选择，而是如何从计划体制向市场体制转轨的问题。鉴于《社会主义经济模式论著选辑》编辑出版的成功，在中央编译局和中国社会科学院经济研究所领导的支持下，我们合作编辑出版了《经济社会体制比较》这一刊物。刊物取名为《经济社会体制比较》，还有一段小故事需要交待。当时，中国社会科学院经济研究所所长董辅初教授从德国访问回来后，曾送给我一本书，即《经济社会体制比较》。所谓经济社会体制，包含三个方面的内容，一是经济体制，二是政治体制，三是文化体制，即有关经济和政治体制的文化理念。刊物名称即由此而来。刊物的名称意味着我们意识到在中国的改革过程中会面临许多长期的、复杂的、艰巨的任务。刊物发行初期，发表了吴敬琏、赵人伟在出国学习期间收集的比较经济学的最新文献，以及他们在外国结交的许多学者的文章，成为了很好的学习课堂。

这里应该提到的是，我们刊物出版以后第一次编选的文集《腐败：权力和金钱的交换》。当时，针对官倒和腐败风气蔓延，有两种针锋相对的意见，一种意见认为是市场取向的改革造成的，另一种意见则认为是市场经济的改革不彻底造成的。在体制转轨时很容易发生利用行政权力谋取金钱的现象，这是典型的寻

租行为，是产生腐败的温床。针对这种现象，吴敬琏教授倡议我们刊物召开一次有关寻租理论的座谈会。这次座谈会受到经济界的好评，林毅夫等推荐了有关寻租的文章，钱颖一还对译文做了校对，还有邹说教授的博士生曹景钧送给我们一本关于寻租的论文集。这样，我们在杂志上不断刊载有关寻租的文章，最后，由肖梦负责，把有关文章结集出版。这本文集多次再版，影响较大。

关于寻租问题的讨论，不仅使我们更坚定了市场取向改革的方向，而且大大扩展了经济学的视野，开拓了新的政治经济学领域。特别是在东欧剧变和前苏联解体时，使我们更注意研究政治和经济的相互关系，更注意研究在计划体制向市场体制转轨时的制度建设，刊载了大量比较制度分析方面的最新理论文献和研究成果。

此外，亚洲经济发展一直是我们的刊物关注的重点。经济发展和经济改革始终存在着依存关系，特别是亚洲发生金融危机以后，如何看待亚洲发展的经验，从中吸取教训，并且关注我们金融体制的改革，促进我国民营经济和中小企业的发展。在这方面，我们刊载了许多有价值的资料和文章。

我们的杂志从创办起就意识到体制改革是一项系统工程，需要创新，但是，也要注意各个子系统的互动关系。如果我们选择的战略目标是社会主义市场经济，那么就必须注意社会保障系统的建设，通过社会主义市场经济的发展，达到社会共同繁荣的目的。在这方面，我们杂志也刊载了许多文章和资料。此外，在政府职能转变和治理方面，以及在企业治理方面，我们也刊载了许多文献和资料。

早在刊物创办时，我们就提出了四句话作为刊头语，即“比较开眼界、比较长知识、比较启智慧、比较出真理”。值此我刊出版逾百期之际，回顾我们改革的历程，许多改革方面的创新都是集体学习、集体实践的结果。中央编译局是马列主义经典著作

的翻译机构，我们深深懂得理论联系实际的重要性，社会主义市场经济是一种理论创新。我们编辑此文集的目的，就是为这种集体学习和集体实践提供方便，以服务于社会主义市场经济新体制的建设。

2003 年 7 月于北京

导读：体制转型与社会保障改革

丁开杰

当前，我国进入了一个非常重要而又特殊的社会转型时期，如何保持社会稳定，维护社会公正，保证和促进中国经济社会持续快速协调健康地发展，成为社会各界十分关注的主题。对作为社会“安全网”、“减震器”的社会保障体制进行改革和完善，无疑是回答这一问题的重要路径之一。因为，“社会保障制度的建立和完善不但直接影响着经济体制改革能否顺利进行及我国的产业结构能否进行适应性调整，而且也对城乡居民获得有保障的生活，从而对社会稳定和经济与社会的协调持续发展产生重要影响。”^①

自1985年创刊开始，《经济社会体制比较》杂志社一直紧扣国内外形势，通过比较的视野，向广大读者推介了大量关于世界各国社会经济体制比较的文献，其中就有不少关于社会保障体制改革的研究文献。实践证明，这些凝聚着广大研究人员的心血和智慧的研究成果，对中国各阶段的经济社会体制改革起到了一定的推动作用，为中国的社会保障体制改革提供了不少智力支持。为了对中国社会保障体制的进一步改革和完善继续提供理论支持，我们将这些研究文献，以及部分没有在《经济社会体制比较》杂志上刊载但非常值得推介的社会保障研究文献汇编在一

① 雷洁琼：《建设符合我国国情的社会保障制度》，载于雷洁琼主编，《中国社会保障体系的建构》，山西人民出版社，1999年10月第1版。

起，期望有益于广大关注或从事社会保障改革的理论工作者和实际工作者。

总体上，《社会保障体制改革》一书的选编秉承了《经济社会体制比较》杂志社的办刊宗旨，立足于比较和借鉴将所有文献分为4个部分：

第一部分：中国社会保障体制改革。多年来，中国社会保障体制改革不仅受到国内学者的关注，而且从一开始就引起了国外学者的广泛关注和研究。外国学者对中国社会保障的研究无疑为我们提供了另外一个视角，具有很强的借鉴意义。基于这样的认识，本书首先向广大读者推介外国学者对中国社会保障体制改革的论述。

第二部分：国外社会保障体制改革。古云：“他山之石，可以攻玉。”实践证明，借鉴外国改革成功的经验，汲取外国改革失败的教训，是不断完善中国社会保障体制改革的有效途径之一。为此，本书第二部分介绍国外社会保障体制改革的经验和教训。

第三部分：老年保障改革。随着老龄化社会的来临，老年保障改革成为世界各国社会保障体制改革的重中之重。本书第三部分重点介绍国外学者对老年保障改革的研究。

第四部分：福利与就业。社会保障体制的改革是一个系统工程，具有系统性、渐进性、复杂性等特征。福利和就业是其中备受人们关注的焦点。本书第四部分从理论和实证角度提供一组讨论福利和就业的文献，旨在拓宽读者的视角和思考的空间。

这里需要指出，为忠于我们的认识过程，本书在编辑过程中保留了一些专门术语的原貌，从而使得一些专门术语在不同文献中有不同的译法。比如短语“Defined Contribution System”（简称DC），有的文献译为“确定的缴款计划”，有的文献则译为“定额缴款制”，有的文献则译为“固定缴费制”（本人倾向于最后一种提法）。

下面对《社会保障体制改革》一书的主要内容进行简要述评，希望益于读者初步了解本书主要内容。

一 中国社会保障体制改革

在中国逐步从计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，建立可持续发展的社会保障体系，既是体制转变的内在要求，也是保证和促进中国经济社会持续快速健康协调发展的必然要求。正如著名经济学家斯蒂格利茨所言，“好的社会保障体制会维护社会稳定，实现社会安全，而一个设计不好的体制则会对工作和储蓄的经济激励机制产生负面影响，阻碍劳动力流动，减少总储蓄，还会成为财政预算资金流失的一个渠道，使资金不能被用于更紧迫的社会需要和经济增长”（斯蒂格利茨，2000）。

养老保障是社会保障体系的主要内容之一。随着科学技术、工业化和城市化的进一步发展，计划生育政策的推广，生育率和死亡率的降低，人类平均寿命的不断延长，人口老龄化的“银色浪潮”席卷世界各国，养老保障在整个社会保障中的地位更是越来越重要。自从20世纪70年代初严格实行计划生育政策以来，中国在较短时间内完成了人口转变过程，很快进入了老龄社会。在养老保障体制的转变中，新体制下养老基金的积累受到转轨成本的钳制而严重不足^①，中国养老保障制度改革面临严峻的选择。

在《中国的社会养老保障制度改革》一文中，马丁·费尔德斯坦认为，“中国通过立法已经产生了一种混合的社会养老保障制度，一部分是定额给付的现收现付部分，另一部分则是在投资基础上的定额缴款制”。但是长远来看，中国仍旧面临两方面的重要问题：一方面要对这种制度的设计和推广加以改进；另一方面则要将这种现存的非基金式的制度逐步过渡到一种新的安排（费尔德斯坦，1999）。同样，布莱克本也持这种判断。在《养老基金和

^① 蔡昉、孟昕：《人口转变、体制转轨与养老保障模式的可持续性》，载于《比较》第10期，中信出版社出版，2003年12月。

责任积累：中国面临的选择》中，他指出，与“当今世界上大多数国家一样，中国的成功也给它自身带来了挑战。随着现代化进程的推进，中国需要具备为老年人提供养老金的能力”，“中国除了要处理好将来退休者的长期问题外，还必须处理好现在的退休者和那些即将到来的退休者的问题”（布莱克本，2003）。

毫无疑问，在新旧制度的转轨过程中，大量隐形养老金债务的凸现是困扰中国养老保障改革的问题之一。就隐形债务而言，斯蒂格利茨认为，中国将出现一个把支付养老金的负担从国有企业转移到公众的重要问题。因为存在与养老金债务相联系的不确定负债，所以如果没有这样的转移，所有制重组就将会十分困难。而重组的收益可以而且应该用于支付这些养老金债务，但是，依赖或等待这些资金来实现这种转移将会是一种错误。

如何应对这些挑战，中国养老保障改革的出路可在呢？通过分析欧洲、日本、美国等较为成功和发达的国家在公共养老金改革上的做法后，布莱克本认为，“股份或公债征收能够为国家的养老基金网络提供基金。”斯蒂格利茨则相信，“一个收益与缴费密切挂钩的个人账户式的完全积累制，有可能既是一种最透明的制度，也是一种最不容易发生意料之外的负面激励或负面经济效应的制度。”（斯蒂格利茨，2000）。

中国传统社会保障制度其特点是以城镇职工为主、以单位提供保障为主，实行广就业低工资辅之以一定程度的社会保障（包括养老、医疗、住房福利等）的模式。在这种传统的社会保障制度中，住房福利是居民的重要生活保障。随着计划经济体制向市场经济体制的转变，我国住房制度也逐渐进行了改革。在《中国、匈牙利和英国的住房改革》一文中，帕德尼对三个国家的住房改革进行了比较研究。他认为，中国20世纪90年代正在进行向着以市场为基础的改革，对住房制度引入市场机制（“商品机制”）将会遇到大量问题，其中主要有三个问题：一是鼓励更加自由的租赁市场，以减轻沉重的住房租金补贴；二是将企业所有

的公共住房转移给新的地方住房公司；三是主要从现金上给低收入家庭以补贴而不是直接分配住房。

二 国外社会保障体制改革

面对“白发浪潮”的冲击，世界各国（特别是西方发达国家）采取了大量对策，进行了很多制度创新，智利养老保险的私有化改革就是一个突出的例子，形成了著名的“智利模式”^①。在中国养老保险制度的改革乃至整个社会保障制度改革进程中，智利模式引起了理论工作者和实际工作者的高度关注^②。

如何评价智利模式的成就与不足呢？包括中国学者在内的众多研究人员对此做出了不同的回答。其中，M. 因方特等人在《智利社会保障改革历程》一文中指出，“智利无疑是一个富于创新的国家。在拉美国家中，1924 年它率先建立了社会保障体系。1980 年它推行了社会保障改革，建立了个人基金制。改革的成功超出了人们的预料而震惊了世界，事实上许多国家都借鉴了智利改革的成功经验。”^③促成智利改革成功的基本因素包括以下 7 个因素：（1）准确地诊断旧制度问题的实质；（2）改革专注于具体目标；（3）改革目标的整体统一性，以防止各目标之间的矛盾或竞争；（4）概念的清晰，新制度在确立之初目标就很明确；（5）与上述诊断、改革目标和概念相符合的方法；（6）社会保障改革是一系列改革的组成部分，国家整体的改革是要建立与国家宏观政策目标相一致的崭新的、合理的法律框架；（7）政府有坚

① 所谓智利模式，是指智利实行的由个人缴费、个人所有、完全积累、私人机构运营的养老金私有化模式。

② 郑功成：《智利模式——养老保险私有化改革述评》，载于《经济学动态》2001 年第 2 期。

③ M. 因方特等：《智利社会保障改革历程》，原载于《经济社会体制比较》2000 年第 6 期，收入本书第二部分。

定的改革决心，保障了改革的推进。因方特等人认为，“如果我们要应对如同智利社会保障体制一样的改革，就应该研究如何最好地满足上述所有条件。”同时，制度环境同改革的实质内容都对智利改革的成功起到了关键的作用。但是，智利的养老金私有化改革也引起了很多学者的质疑。在《新一轮的养老金改革浪潮席卷东方》一文中，米哈伊·茹特柯夫斯基就认为，“智利和绝大多数其他拉美国家进行的全面养老金制度改革，尽管具有很多优点，但仍然存在两个基本的缺陷”（具体内容参见本文第三部分的相关内容）。在此情况下，即使在仿效智利的拉美国家中，也并非是完全模仿。如墨西哥采用的是包括私营化管理在内的多元管理方式，阿根廷、乌拉圭采用的是混合改革方式，秘鲁、哥伦比亚采用的是公营与私营平行的改革方式，还没有哪个国家真正完全模仿智利模式，而是都选择了一种混合体制^①。

在社会保障资金的筹资上，各国社会保障体制长期采取了现收现付型的筹资模式，并一直视现收现付制为天才的金融创新，甚至认为，“在现收现付制下，公共养老金体制一经建立就有能力向那些从未缴过款的人支付养老金”。然而时过境迁，由于没有预料到经济增长速度放慢，世界各国的现收现付体系都面临了清偿危机，而且即使眼前的危机得以化解，也很难保证这一切问题不会卷土重来（莫迪格里亚尼等，2000）。作为世界第一经济强国的美国也不例外，它的社会保障体系同样处在危机之中。为了解决美国社会保障体系的危机，麻省理工学院的莫迪格里亚尼等教授联手提出了相应的解决方案，即用一种全新的基金体制——新基金（New Fund）——来代替现行的现收现付制。莫迪格里亚尼等认为，当这一转换完成后，新基金将在4个重要方面显示出其相对现收现付体制的优越性：（1）节约成本——提供

① 郑功成：《智利模式——养老保障私有化改革述评》，载于《经济学动态》2001年第2期。

给定福利所需的缴款额将大大减少。(2) 降低金融风险——与现收现付制不同，新基金提供已承诺福利的能力丝毫不会受到人口年龄结构变化的影响，而生产增长率的变化则会对其造成微乎其微的冲击。(3) 在现收现付制下，公民的强制储蓄被用于支付养老金，从而消费掉大部分强制储蓄。而在新基金体制下，这笔款项被投资在金融资产上，从而增加了国家的储蓄、投资与资本——由此为宏观经济带来巨大的正外部性。(4) 新基金能够容忍给付额与缴款额的变化，而在现收现付制下，这些变化却会带来严重问题（莫迪格里亚尼等，2000）。

除了美国这样的发达国家以外，自 20 世纪 70 年代以来，世界各国在进行福利部门改革中也遇到了很多困难，尤其是后社会主义国家。在《后社会主义国家的福利部门改革：九条原则》一文中，科尔奈针对后社会主义国家的福利部门改革提出了 9 条改革原则，试图澄清福利部门改革所应依赖的原则。这些原则涉及伦理学上的道德要求、理想组织和协调机制的特点、理想的分配比例等：

原则 1（个人权利）：被提倡的改革必须增加个人在福利事务中决策的范围，减少政府的决策范围。

原则 2（团结）：帮助受苦的人、有苦难的人和处于不利地位的人。

原则 3（竞争）：国家所有和国家的控制几乎完全垄断的局面必须停止。必须促进不同所有制形式和协调机制之间的竞争。

原则 4（激励）：必须建立提高效率的所有制和控制形式。

原则 5（政府的新角色）：福利部门中政府的主要职能是提供立法框架，监管非政府机构和提供最后手段的保险及救助。政府有责任保证每个公民都能获得基本的教育和医疗。

原则 6（透明度）：政府提供的福利服务和为之融资的税负之间的联系必须对公民讲清楚。公开且信息完全的公众讨论必须成为采用实际改革措施的先导。政治家和政党必须表明其福利政策是什么，以及如何为之进行融资。