

CONG QUEWEI DAO GUIWEI

—zhongguo zhuanxingqi shehui baoxian zhong de zhengfu zeren

● 杨方方 / 著

从缺位
到归位

——中国转型期社会保险中的政府责任

从缺位到归位

——中国转型期社会保险中的政府责任

杨方方 著

商 务 印 书 馆

2006年·北京

图书在版编目(CIP)数据

从缺位到归位:中国转型期社会保险中的政府责任/
杨方方著. —北京:商务印书馆,2006

ISBN 7-100-04945-8

I. 从… II. 杨… III. 国家行政机关-作用-社
会保险-研究-中国 IV. F842.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 024225 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

从缺位到归位

——中国转型期社会保险中的政府责任

杨方方 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞吉冠中印刷厂印刷

ISBN 7-100-04945-8/F·616

2006年8月第1版

开本 880×1230 1/32

2006年8月北京第1次印刷

印张 11 1/2

印数 4 000 册

定价: 20.00 元

目 录

第一章 导论	1
1.1 引言	1
1.2 研究背景	3
1.2.1 特殊转型背景下的“双重”路径依赖	4
1.2.2 “双重”路径依赖背景下的社会保险制度改革	7
1.2.3 改革呼唤政府责任的合理界定和充分履行	9
1.3 研究对象的界定	10
1.3.1 转型与转型期	10
1.3.2 社会保险	14
1.3.3 政府责任	17
1.4 研究目标与基本内容	20
1.4.1 研究目标	20
1.4.2 基本内容	20
1.5 研究方法 with 资料来源	22
1.5.1 研究方法	22
1.5.2 资料来源	23
1.6 理论贡献与不足之处	25
第二章 文献综述	27
2.1 引言	27

2 从缺位到归位——中国转型期社会保险中的政府责任

2.2 关于转型期政府在社会保险中的责任定位·····	28
2.2.1 关于社会保险中政府责任的整体定位·····	29
2.2.2 关于社会保险中政府责任的内容·····	30
2.3 关于转型期社会保险中政府责任现状评价·····	31
2.4 关于社会保险转制成本及其责任承担·····	36
2.4.1 关于转制成本的口径·····	36
2.4.2 关于隐性债务规模·····	37
2.4.3 关于转制成本的潜在风险·····	39
2.4.4 关于转制成本的责任主体·····	40
2.4.5 关于化解转制成本的具体办法及其可行性·····	40
2.5 中国学者对其他转型国家社会保险中 政府责任的研究·····	42
2.5.1 中国学者对拉丁美洲转型国家社会保险中政府 责任的研究·····	42
2.5.2 中国学者对中东欧转型国家社会保险中政府责任 的研究·····	44
2.6 国外学者的相关研究·····	46
2.6.1 国外学者对中国转型期社会保险中政府责任的研究···	46
2.6.2 国外学者对其他转型国家或地区社会保险中政府 责任的研究·····	48
2.6.3 国外学者对社会保险制度转型问题的研究·····	52
2.7 综合评论·····	56
2.7.1 总体评论·····	56
2.7.2 现有研究的缺陷与不足·····	57
2.7.3 基本结论·····	59

第三章 国际借鉴	60
3.1 综论	60
3.1.1 国际背景	60
3.1.2 拉丁美洲地区国家的养老保险改革	66
3.1.3 前苏联东欧国家的社会保险改革	75
3.2 俄罗斯转型期的社会保险	85
3.2.1 转型过程	85
3.2.2 简要评析	90
3.3 德国东部地区转型期的社会保险	93
3.3.1 德国东部地区的转型	93
3.3.2 简要评析	95
3.4 智利转型期的养老保险	96
3.4.1 智利模式的产生与发展	97
3.4.2 简要评析	101
3.5 启示	102
第四章 理论分析	106
4.1 社会保险政府责任理论的演进与分歧	106
4.1.1 历史演进:从国家干预到共同负责	107
4.1.2 转型期的分歧:个人负责与责任共担	112
4.2 正常社会状态下需要政府承担社会保险责任	116
4.2.1 国家认同说	116
4.2.2 公共职责说	121
4.3 转型期政府在社会保险中的责任需要强化	126
4.3.1 渐进改革下的“双重”路径依赖	127
4.3.2 社会和谐成本说	130

4	从缺位到归位——中国转型期社会保险中的政府责任	
4.3.3	必要劳动补偿说	135
4.4	中国转型期社会保险中政府责任的构成	138
4.4.1	任何情形下都需要政府承担的一般责任	139
4.4.2	转型期需要政府承担的特殊责任	144
4.4.3	政府与其他责任主体的关系与边界	155
4.5	结束语	159
第五章	责任演变	161
5.1	引言	161
5.2	转型期社会保险中政府财政责任的演变	163
5.2.1	转型期社会保险中政府财政责任的整体情况	164
5.2.2	中央与地方财政分级承担的社会保险补贴责任	174
5.2.3	分地区政府承担的社会保险财政责任	180
5.3	转型期社会保险中政府监管责任的演变	187
5.3.1	从盲目到理性:制度设计与规范责任的演变	188
5.3.2	从失范到规范:行政管理责任的演变	194
5.3.3	从全面管理到重点突出:基金监管力度的加大	198
5.3.4	从官管官办到官民结合:政府监管责任的社会化	207
5.3.5	从制度规定到运行过程:监管责任的不平衡	210
5.4	责任演变趋势	216
第六章	综合评估	218
6.1	引言	218
6.2	政府在社会保险制度转型中取得的成就	219
6.2.1	新型社会保险制度建设的成效	219
6.2.2	对经济改革与社会发展的贡献	227
6.3	政府在转型期承担责任中存在的问题	228

6.3.1	财政责任混乱——“相互转嫁”	228
6.3.2	政府监管存在着低效、失职与不作为现象	238
6.3.3	地区发展失衡	244
6.3.4	未来的政府财政责任将更加严峻	249
6.4	现实问题造成的不良后果	252
6.4.1	社会保险制度层面的不良后果	252
6.4.2	社会层面的不良后果	254
6.4.3	经济层面的不良后果	255
6.4.4	政治层面的不良后果	257
6.4.5	其他不良后果	259
6.5	现实问题的原因剖析	260
6.5.1	改革环境:双重路径依赖的负面影响	261
6.5.2	政府组织的缺陷:资源与体制上的限制	264
6.5.3	社会保险制度中的道德风险影响	272
6.6	基本结论	276
第七章	出路探寻	278
7.1	引言	278
7.2	基本思路	281
7.2.1	立体型的解决方案	281
7.2.2	合理、规范和具体的责任划分	284
7.2.3	渐进的化解过程	285
7.2.4	内外结合的化解方法	286
7.3	财政责任的合理化解	288
7.3.1	政府责任:分项、分级加以明晰	289
7.3.2	资金筹集:存量投入、增量投入与投资收益相结合	293

6 从缺位到归位——中国转型期社会保险中的政府责任

7.3.3 转制成本化解:纵向消化与横向分摊相结合	295
7.3.4 提高社会保险基金的自我平衡能力	301
7.4 监管责任的科学配置	305
7.4.1 立法机关尽快承担制度设计与规范的责任	305
7.4.2 完善政府行政监管体系	308
7.4.3 司法机关依法履行自己的监督职责	313
7.5 相关的配套措施	314
7.5.1 劳动就业制度的配套	315
7.5.2 财政制度的配套	316
7.5.3 相关环境的营造	317
第八章 结论及建议	320
8.1 本书的基本结论	320
8.2 对进一步研究的建议	324
参考文献	327
后记	339

图 表 目 录

表 2—1	隐性债务的不同测算结果	38
表 2—2	不同方案下的中国养老保险隐性债务	38
表 3—1	20 世纪末的部分转型国家	62
表 3—2	拉丁美洲养老保险制度改革的三种模式	67
表 3—3	拉丁美洲转型国家的养老保险运行情况	68
表 3—4	退休年龄和最低缴费年限改革前后的比较	70
表 3—5	拉美国家养老保险制度改革启动与法制建设时间	72
表 3—6	1995 年部分转型国家的养老金隐性债务	73
表 3—7	中东欧转型国家的养老保险改革进程	77
表 3—8	波兰养老保险的三支柱	78
表 3—9	转制成本的化解方式	103
表 4—1	社会保险的转制成本构成	153
表 5—1	转型期历年来国家财政对社会保险的财政补助	166
表 5—2	中央财政对“两个确保”的补贴	169
图 5—1	1998—2004 年企业养老保险基金的财政补助情况	170
表 5—3	1998—2003 年下岗职工再就业服务 中心资金筹集情况	171
图 5—2	全国地方社会保险经办机构人员情况	172
表 5—4	2001—2003 年养老保险经办机构运行费用	173

8 从缺位到归位——中国转型期社会保险中的政府责任

表 5—5	历年全国社会保障基金理事会的 基金情况及财政拨款	174
表 5—6	1998—2004 年中央和地方财政对 企业养老保险的补助	175
表 5—7	1998—2004 年养老保险补助金额中中央与 地方财政所占比重	175
图 5—3	1998—2004 年养老保险补助金额中 各级财政所占比重	176
表 5—8	1986—2004 年中央财政与地方财政的 收入与支出比重	176
表 5—9	中央与地方财政补贴养老保险占其 财政支出之比	177
图 5—4	中央与地方财政养老保险补贴走势	178
表 5—10	中央与地方财政对下岗职工生活保障 的补助情况	178
图 5—5	中央与地方对下岗职工基本生活保障补助支出	179
表 5—11	中央财政与地方财政在补助金中的整体分配	179
图 5—6	中央与地方财政补助之比	180
表 5—12	中央财政对职工养老金的补助占各地 养老金支出比重	181
表 5—13	地区类型划分	183
图 5—7	中央财政对辽宁、上海和湖南 的养老保险补贴情况	184
表 5—14	1998—2004 年各地区地方财政对养老保险 补助占当地财政支出比重	185

图 5—8	辽宁、上海和湖南对本省(市)养老保险补贴情况	187
表 5—15	社会保险方面的法规数量	190
图 5—9	1951—1966 年的监管机构	196
图 5—10	1992—1997 年社会保险的管理体制	197
图 5—11	目前的社会保险监管体制	198
表 5—16	转型期间养老保险金的实际收缴率	201
表 5—17	缴费工资相当于企业在岗职工平均工资的比例	202
表 5—18	2004 年社会保险的实地稽核情况	203
表 5—19	2001—2004 年养老保险实地稽核情况	203
图 5—12	少缴、补缴养老保险费对比	204
表 5—20	核查冒领养老金情况	206
表 5—21	1996—2003 年养老保险金社会化发放率	209
表 5—22	2004 年各地基本养老保险制度的内容及运行情况	213
表 5—23	1998 年分地区基本养老保险的制度内容及运行情况	215
表 6—1	社会保险制度框架	221
表 6—2	1989—2004 年参加社会保险人数	224
表 6—3	1998—2004 年企业和个人缴费占养老保险基金支出的比率	225
表 6—4	2001—2003 年养老保险人均运行成本	241
表 6—5	2001—2004 年东 7 省、东北 3 省、中、西部地区企业基本养老保险基金收入情况	245
图 6—1	2001—2004 年东 7 省、东北 3 省、中、西部地区征缴收入占全国的比例	246

10 从缺位到归位——中国转型期社会保险中的政府责任

表 6—6	2001—2004 年东 7 省累计结余占全国结余比例	246
图 6—2	2004 年工伤保险参保人数构成	247
图 6—3	1998—2004 年全国平均费率比较	248
图 6—4	2004 年全国工伤保险基金累计结余比例构成	248
表 6—7	养老保险基金支付缺口	250
表 6—8	1998 年以来的养老金替代率	251
表 6—9	个人账户的每月退休金额的工资替代率	252
图 6—5	造成现存问题的原因分析	261
图 6—6	双重路径依赖示意图	263
表 6—10	财政收入占 GDP 的比重及中央财政 收入所占比重	265
表 6—11	2003 年部分地区的财政调控能力	267
图 6—7	社会保险组织管理结构	270
图 6—8	社会保险的监督机构	271
表 7—1	调整系数的指标构成	298
表 7—2	工作成效系数的指标构成	299
图 7—1	社会保险管理结构建议	311

第一章 导论

1.1 引言

社会保险作为工业社会的产物,旨在维护劳动者权益、平衡劳资关系、防御和化解各种社会风险,是促使劳资关系双方由利益冲突走向合作协调、由社会对抗走向社会和谐的重要制度安排。社会保险制度的重要性并不仅仅体现在其覆盖范围广、保障水平较高、基金收支规模巨大,对一个国家或地区的社会经济乃至政治等领域的影响深远,更在于其将责任与权利首次引入社会保障,成为现代社会保障制度得以确立的标志。社会保险制度在世界范围内的快速发展和在各国的具体实践都充分表明,它确实具有维护社会公平、调节经济发展、增加社会福祉、促进社会和谐等多重功能,是社会经济发展的“自动稳定器”、“安全阀”和改革过程中的“减震器”。综观社会保险制度的实践发展,除立法先行、刚性发展等规律外,政府主导也是其重要规则。政府对社会保险的财政投入规模大小和对社会保险运行过程监管的宽严程度,在很大程度上决定着社会保险制度的发展状况。因此,政府在社会保险中所负责任的合理界定,是保持社会保险制度持续、健康发展的核心和基础。在现阶段许多国家都在进行的社会保险制度改革中,对政府责任的重新界定均是其焦点内容,而转型国

2 从缺位到归位——中国转型期社会保险中的政府责任

家社会保险制度改革的核心内容即是对政府所负责任进行重大调整。

在国际上,从20世纪80年代开始掀起一场大规模的从中央计划经济体制向现代市场经济体制的转型,正如波兰著名经济学家W.科勒德克所说:“21世纪前夕,全球经济一个最重要的特点是广泛的后社会主义转轨过程。在欧洲和亚洲一共有三十多个国家,其人口多达15亿或占全人类的1/4,卷入了这场急剧而壮观的变革。”^①无论是激进式变革还是渐进式转轨,社会保障机制均被证明是制度变革的瓶颈。^②也正如国际劳动局局长弗朗西斯·勃朗夏在《展望21世纪:社会保障的发展》中指出的:“社会保障工作是影响几代人的社会进程的一部分,社会保障是一种促进社会变革和进步的手段,理应得到保护、支持和发展。”但至于如何发展它,“这可是一项令人生畏的艰难任务,但也是一项引起强烈关注且有必要完成的任务。”^③

我国也是从计划经济体制走向市场经济体制的转型国家。经济社会的转型必然深刻地影响着社会保险制度的发展,因为转型期特有的不确定性、复杂性和社会保险制度自身具有的福利刚性和扩张性,不仅使社会保险制度必须加以变革才能适应经济社会转型的需要,而且也使得社会保险制度的变革具有了异常的艰难性,尤其是政府责任的界定更是其中的关键所在。因此,笔者认为,对中国转型期社会保险中政府责任的研究,是一个极富时代特色、国家特色和实践

① 格泽戈尔兹·W.科勒德克著:《从“休克”到治疗——后社会主义转轨的政治经济》,上海远东出版社,2000;转引自孙景宇:“转轨经济中的宏观调控”,《俄罗斯中亚东欧研究》,2004(2),第78页。

② 参见中国人民银行黑河市中心支行课题组:“论转轨经济中改革成本安排和政府基本职能:俄国阿州社会保障制度及对我国的启示”,《金融研究》,2001(3),第125页。

③ 丛树海著:《社会保障经济理论》,上海三联书店,1996,第2页。

价值的课题。

基于特殊的时代背景,本书将从两个视角展开论述:一方面,从政府责任的视角分析我国社会保险制度转型中存在的特殊问题,探讨推动社会保险制度改革与完善的路径;另一方面立足于转型中的社会保险制度演变,分析政府在社会保险中承担的财政与监管责任所面临的特殊问题,探讨适度的政府责任份额和最佳的政府履责机制。

本书的意义在于:一方面,通过探讨转型期政府责任的特殊性和中国转型期社会保险中政府责任存在的特殊问题,以弥补对中国转型期社会保险中政府责任研究的不足,丰富现有的研究成果;另一方面,通过探讨政府合理承担社会保险制度转型中责任的路径及方法,提供具有实践指导意义的成果,为我国社会保险制度顺利地完成制度转型任务并实现与经济社会协调发展及自身的可持续发展服务。因此,本书因研究对象的特殊性、重要性、复杂性和现实迫切性而具有了理论与实践的双重意义。

1.2 研究背景

本书研究的主题是中国转型期社会保险中的政府责任,经济社会的转型构成了这一主题的研究背景。

从国际范围来看,转型国家并不只中国,而是包括了欧洲、亚洲、拉丁美洲等地区的约四十个国家或地区。转型国家在转型过程中所表现出来的共性是争取实现民主、经济增长、福利增加和效率提高等目标,但这需要以转型成功为条件;否则,其国家认同会受到损害。对任何一个国家或地区来说,转型期都是其历史进程中一段非常重

4 从缺位到归位——中国转型期社会保险中的政府责任

要而又特殊的时期。而相对于其他转型国家而言,我国的转型因为既要坚持社会主义又要建立市场经济体制等,所面临的是更为特殊、更为复杂的时代背景,所采取的必然也是有别于其他转型国家的改革路径。

1.2.1 特殊转型背景下的“双重”路径依赖

与其他转型国家或地区相比,我国的经济社会转型明显地具有自己的特殊性。这种特殊性主要表现在以下三方面:

首先,我国的转型是政经分离、经济先导型的转型。一方面,我国一直坚持社会主义制度,坚持中国共产党领导,改革开放的过程实质上是社会主义制度自我完善和中国共产党执政能力不断提升的过程,政治制度的稳定性构成了改革开放与国家发展的基础;另一方面,完全扬弃了高度集权的计划经济体制,而代之以市场经济体制,市场机制的发育使经济效率得到了大幅度提高,但又不是西方国家私有制基础之上的市场经济社会;同时,我国的经济转型还表现为工业化与市场化同步推进,并伴随着快速的城市化进程和社会分化。与其他国家或地区的政经合一或同步转型相比,政经分离、经济先导式的转型可以说是典型的中国特色转型模式。

其次,我国的转型是渐进改革、试点先行的转型。世界上绝大多数转型国家采取的都是激进式或“休克”式转型,即快速完成计划经济体制向市场经济体制的转换。我国选择了独特的转型道路,是典型的渐进改革、试点先行式转型,即经济体制与社会政策变革遵循“试点先行—逐渐推广—全面实施”的模式。整个转型期为了避免无谓的意识形态之争影响改革开放,采取了“摸着石头过河”的理论,通