

· 政府治理丛书 ·

深化社会保障改革 的经济学分析

李绍光 著

GOVERNMENT

GOVERNANCE SERIES

 中国人民大学出版社

· 政府治理丛书 ·

深化社会保障改革 的经济学分析

李维刚 著

CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL ECONOMY LIBRARY

CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL ECONOMY LIBRARY

· 政府治理丛书 ·

深化社会保障改革 的经济学分析

李绍光 著

GOVERNMENT
GOVERNANCE SERIES

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

深化社会保障改革的经济学分析/李绍光著.

北京: 中国人民大学出版社, 2006

(政府治理丛书)

ISBN 7-300-07733-1

I. 深…

II. 李…

III. 社会保障-体制改革-研究-中国

IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 138190 号

政府治理丛书

北京市社会科学理论著作出版基金资助

深化社会保障改革的经济学分析

李绍光 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2006 年 11 月第 1 版

印 张 14.75 插页 1

印 次 2006 年 11 月第 1 次印刷

字 数 243 000

定 价 25.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

内容简介

我国的社会保障改革正处在一个关键的历史时期。在社会对深化社会保障改革的巨大期待之下，社会保障改革却仍然存在着一系列尚未解决的理论和实践难题。本书从总结和推演社会保障的微观经济学和宏观经济学理论基础出发，对中国社会保障体系，主要是其中的养老保险、失业保险和工伤保险制度进行了分析，并就如何深化社会保障改革作出了思考。

作者简介



李绍光，中国人民大学公共管理学院教授，博士生导师。1998年毕业于中国社会科学院研究生院，获经济学博士学位。主要研

究领域为社会保障，研究专长为社会保障经济学、社会保障与财政金融、养老金计划等，著有《养老金制度与资本市场》等论著。

策划人 刘 晶
责任编辑 万林艳
邹 莉
封面设计 李亚莉
版式设计 王坤杰



目 录

第一章 导 论	1
一、本书的目的	1
二、本书的研究方法和结构	8

上 篇

第二章 社会保障的微观经济学基础	13
一、从消费者行为看社会保障	14
二、社会保障的消费和福利	21
三、雇主的行为	27
四、社会保障的供给	30
五、社会保障计划的形成	35
六、社会保障和风险防范	41
第三章 社会保障的宏观经济学基础	48
一、工薪税	48
二、现收现付	51
三、基金积累制	59
四、现收现付和基金积累的搭配	61
五、推论	65
六、作为代内收入再分配的社会保障	68



下 篇

第四章 中国的社会保险体系	75
一、现阶段中国的社会保险体系	75
二、改革过程的简要回顾	83
三、现行体系的经济特征	92
第五章 养老金隐性债务和养老保险制度的可持续性	101
一、养老金隐性债务和转轨成本	101
二、偿还隐性债务的政策	107
三、偿还隐性债务的资金来源——划转部分国有资产	110
四、划转国有资产与现行基本养老保险的衔接	117
第六章 医疗保险与医疗体制的协调改革	131
一、医疗市场	131
二、医疗保险	139
三、影响医疗保险的一些因素	146
四、医疗保险制度改革的几个焦点性问题	148
五、医疗管理体制改革的几个问题	155
六、我们需要一个什么样的医疗服务提供体系	159
七、深化医疗保险改革	166
第七章 完善失业保险和工伤保险	171
一、失业保险的性质	171
二、失业保险的适当性	176
三、中国失业保险制度的演变和特征	179
四、进一步完善失业保险制度的几个切入点	183
五、工伤保险的成本分担理论	187
六、中国工伤保险的现状与面临的挑战	192



第八章 现阶段深化社会保障体制改革的若干问题	194
一、建立市场经济体制下可持续发展的社会保障体系	194
二、正确划分中央政府和地方政府的责权	197
三、关于农村社会保障体系建设	200
四、做实做大养老保险个人账户	203
五、关于机关事业单位的养老金计划改革	206
六、关于延长退休年龄及柔性退休制	211
七、关于灵活就业人员的社会保险	213
八、全国社会保障基金的定位和作用	215
九、关于加强社会保险基金管理	217
十、加强社会保障体系改革的整体协调	221
十一、社会保障与民主决策	222
 参考文献	 224
后 记	229



第一章 导 论

本书不是对中国社会保障体系改革的一个全面论述，而是笔者从现代经济学理论出发，对近年来社会保障改革实践中出现的热点问题所做的一些思考。

一、本书的目的

当今中国正处在改革和发展的关键时期。一方面，近三十年的改革与发展给中国带来了持续的经济增长和巨大的社会财富，而且我们还希望并且也有必要在今后几十年内把这种增长的态势保持下去；另一方面，社会收入分配差距的拉大和社会阶层的分化变得比以往任何时候都更加突出。在这种情况下，中共中央把“健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系”作为提高构建社会主义和谐社会能力的一个重要内容，全国上下和社会各界普遍对此寄予了很大的期望，希望能够通过社会保障的发展与完善，缩小社会收入分配差距，保护弱势群体。

伴随着我国经济体制改革的整体进程，过去二十余年的社会保障改革与发展所取得的成就可以说是有目共睹的。但是，在当前改革开放所处的环境与条件发生了明显变化的情况下，人们对如何深化社会保障改革、进一步完善社会保障制度，也在进行着更加深入的思考和讨论。毫无疑问，这些思考和讨论对今后社会保障制度的改革与发展势必会产生重要的影响。

本书的主要内容是剖析我国社会保障体系中几个主要的社会保险计划并加



以经济学分析，而隐于其中的则是以下几个命题。

（一）社会保障的公平与效率不是非此即彼的关系

在近年来兴起的关于改革的反思热潮中，如何处理公平与效率的关系是一个重要的主题。一部分论者将当前收入差距不断拉大、社会矛盾有所激化的原因归咎于改革选择了“效率优先，兼顾公平”的次序，并把这一次序安排视为市场经济的必然。按照这个逻辑，解决问题的办法自然就是把次序颠倒过来，实行“公平优先，兼顾效率”，并把后一种次序安排视为是对市场经济的纠偏甚至否定。在这种颇有影响力的观点的引导下，20世纪90年代以来社会保障改革的某些举措也被一部分人士认为是没有充分地体现社会公平，对缩小收入差距、保护弱势群体的贡献不够。

然而，这种笼统地讨论公平与效率、使对公平与效率的权衡外在于市场经济、把“公平优先于效率”绝对排除在市场经济之外的观点与方法，却映射了持此观点者对现代市场经济和现代经济学理论的一定程度上的误读与偏见。这种观点不仅干扰着经济体制改革的整体取向，同样也干扰着人们对社会保障既往改革的评判和未来走向的探索。按照上述观点的方法与逻辑，社会保障外在于市场经济，是对市场经济的纠偏甚至否定，因此，在社会保障资源的配置中就不可能也不应该有市场机制的身影。进一步的推论是，社会保障的资源应该全部由政府来掌握和配置，只有这样才能实现市场经济所不具备的社会公平。说轻一点，按照这个逻辑制定政策极有可能导致财税体系不堪重负；说重一点，这是一条很容易引导我们向计划经济复归的路径。在社会主义市场经济体制已初步确立的今天，回归计划经济的可能性在整体上已经微乎其微，但是逻辑上的谬误和混乱却有可能导致经济体制改革的局部混乱和相关部分的失调，也可能在某些时候阻滞和扰乱改革进程。事实上，现代市场经济理论对于社会公平的理解与阐述大大超出了时下一些改革批评者对它的想象与指责。当我们运用现代经济学的逻辑方法来审视同一个问题的时候，总是能够发现更为细微的景象，它让我们体会到，那些对市场经济充满成见和意气用事的笼统指责，其实并不能让我们在正确的道路上走得更远。

中国的社会保障改革是在理论准备十分不足的情况下启动的。一般认为，20世纪80年代中后期是改革的起点，但这时的改革事实上只是对“文化大革



命”以前的劳动保险制度的简单恢复，如果单以基金统筹层次论，这时的水平甚至还达不到“文化大革命”以前的水平。1992年，中国共产党第十四届三中全会在建立社会主义市场经济体制的总体框架内明确了社会保障改革的原则和方向，并确立了以养老保险和医疗保险为主要内容的改革重点。在整个改革过程中，关于社会保障改革的理论层面和政策层面的争论一直就没有停止过。20世纪90年代后期争论的主要问题如要不要征收社会保障税，基本养老保险的个人账户要不要做实，基本医疗保险有没有必要设立个人账户等，其主题集中于改革的策略层面。近年来，公平与效率这样的辩题成为人们广泛讨论的主题，从而涉及了政府到底应当发挥何种作用这种战略层面的问题。

在不事先设定条件的前提下，公平和效率实际上并不是能够精确定义而且可以操作的范畴。“效率”一词从一般意义上讲是依存于目标而存在的。英国社会保障问题专家和福利经济学家尼古拉斯·巴尔在谈及福利国家的效率时，区分了它的三个含义：（1）宏观效率，指GDP用于福利的部分；（2）微观效率，指总的福利资源如何进行有效率的分配；（3）激励效率，指公共福利对劳动供给、就业和储蓄的影响应当最小化。由此可见，在讨论效率问题时，首先要讲清楚是针对什么目标的效率。如果是指向公平的效率，而且公平的含义是每一个人都没有福利上的损失，那么根据福利经济学第一定理和第二定理，完全竞争的市场机制将最有效率，即帕累托效率。但是，“公平”属于价值判断范畴，它只能代表某个特定的人或群体的主观感受，如果大家都能接受的公平观是存在的，那么福利经济学第三定理也就不成立了。即使是完全民主的投票机制，也只能按多数票决制形成决策，而这对少数投票人却是不公平的。然而，很多讨论对公平和效率这对范畴的具体含义及其机理上的联系语焉不详，更多的是从哲学思辨或伦理学角度来阐述社会保障应该如何，而不是对特定的社会保障项目或具体的改革举措进行精梳细理的剖析，因而也就很难提出恰如其分的政策建议，反而很容易陷入人云亦云或千人千理的窘境。理论上的不足也给改革决策带来了压力，一部分人士认为，社会保障既然是促进社会公平的，那么必须由政府来统揽一切；但历史的经验早就告诉我们，由政府来全部掌握资源的配置权，既不能带来人们想象中的公平，也无法实现改革的初衷。

目前国内多数讨论在使用“效率”这个概念时，实际上是想说经济增长速度的最大化，而“公平”大致则是指应当建立一个针对低收入群体的收入再分配机制。在理论研究的范围内，首先应当搞清楚什么样的社会保障制度安排是



推动或不妨碍经济增长的，什么样的制度安排是用来进行收入再分配的。这种揭示一个制度安排“是什么”以及“为什么”的工作是与研究者的价值取向无关的。在这一步完成之后，政策制定者可以把既定的社会价值观叠加上去，即决定怎样使这样一套制度为自己的目的服务。如果在还没有搞清各种制度安排的基本机理的情况下，就按自己的价值取向来设计制度，那么最终得到的必定是一个不完整的和没有长期稳定性的制度安排。制度目标的非中立化往往是制度不稳定或短命的根源。“效率优先，兼顾公平”也罢，“公平优先，兼顾效率”也罢，最基本的问题是要搞清楚我们所要的是什么样的公平和什么样的效率，然后再来看什么样的制度安排能够提供这种公平和效率，最后才能知道怎么做才能叫“效率优先”或“公平优先”。同时，要切忌根据某一部分人对“公平”或“效率”的特定偏好来设计制度，一个长效的制度安排，其自身应当有能力在“公平”和“效率”之间进行自动的调节。

经济学方法论的核心是，探究行为主体在一定约束条件下，如何以最优的路径达到既定的目的。中国社会保障所面临的最大约束条件，就是用于社会保障的资源数量在可以预见的将来都是有限的，因此，我们所面临的基本问题是在资源有限的前提下达到社会保障的目标和实现资源的优化配置，而不是假设社会保障所使用的资源可以是不受限制的。具体要解决的问题是，在某些特定条件下可以把多大比例的国民财富用于社会保障，通过什么样的途径进行配置，国家财富和个人财富分别要分担的比例是多少，以什么方式分担等。社会保障是由国家、社会组织（包括企业等市场组织以及公益组织等非市场组织）、个人（家庭）共同承担和防范某些风险的社会政策体系，由于风险的性质和人们对不同风险的厌恶程度不同，防范不同风险的最优制度安排也是不一样的。有的社会保障项目只适合作为公共物品或公共服务由政府提供，有的可能适合作为半公共物品或混合物品，而有的则是市场组织或个人共同提供或参与的私人物品或俱乐部物品。我们需要排出一个这样的谱系，构建一个由国家、社会组织（企业）和个人（家庭）共同承担的体系，进而导向社会保障体系的整体性改进，即效率的提高。

综上所述，现代经济学并不是不讲社会公平，而是要把公平的目标置于一定的约束条件之下。同样，现代经济学中的社会保障也不是不要收入再分配，而是不把收入再分配作为其无条件的、唯一的功能。社会保障是人人可以平等享有的权利，而不是某一部分人独有的专利。所以，我们不应让中国的社会保



障研究停留在这样的层次上，而是要探究更微观的问题。除了前面阐述的体制或制度安排等基本层面的问题之外，还需要把社会保障的研究重心推向具体的层面，只有这样，才能更贴切地把握社会保障的经济效应和社会效应，继而使我们在宏观层面上的讨论更加言之有据、言之有物。

（二）社会保障实现其收入再分配功能不是无条件的

社会保障或公共福利政策似乎从一开始就被赋予了收入再分配的功能。从19世纪晚期俾斯麦提出德国公共养老金计划的设想到二战期间贝弗里奇提出社会福利政策的几个原则，早期的社会保障较为强调福利的均等化。但是这种情况在后来逐渐被改变，以英国为代表的社会保障制度发源地国家通过导入收入关联的社会保障计划和家庭财富审查机制，开始追求人们从社会保障政策中所得到的边际收益的一致性，于是，低收入者可以从社会福利计划中获得更多的边际收益。

在中国，计划经济将国家控制的短缺的福利资源以实物化形态和定量配给制配置于社会成员，是一种绝对平均主义的福利政策。改革开放以后，随着市场经济体制的逐步确立，社会保障体系逐步从企业体制中分离出来，成为一个独立的社会政策体系；与此相应的是，公共福利资源的配置方式也迅速地从过去的实物化配置向货币化配置转变。在这个过程中，产生了社会保障体系与整个市场经济体系如何保持协调的问题。由于完全的市场机制对收入分配而言是中性的，因此，那些因为各种原因而没有足够收入的人，在市场经济中将没有足够的力量防范风险。这时，就需要社会保障来帮助这部分人获得防范风险的能力。但是，社会保障只是一种社会补偿政策，它并不会改变资源配置的基础机制，即市场机制，否则就会扭曲经济体制的基础。顺着这个思路走下去，我们应该能够找到使社会保障与市场体制相互协调的办法。但事实上，我们还没有实现这个目标。

当前最突出的一个问题是，市场机制发育不充分或不完全，可能是造成现阶段收入分配差距不断扩大的主要原因甚至是根本原因，但是人们却容易误以为主要原因是社会保障等补偿性社会政策不到位。如果社会保障改革被这一错误认识所诱导，则极有可能误入歧途。此处所说的市场机制发育不充分或不完全，是指某些因素的存在，妨害、阻碍或扭曲了正常的竞争性市场机制对资源



配置的基础性作用，例如：以权力、身份、关系等介入资源配置和市场运作；依附于政府行政权力的行业垄断；政府或某些政府官员的一些干预市场行为的随意性以及干预目的的不正当；长期以来形成的城乡分割、城乡差别；等等。将这些问题与社会保障联系起来的背后的一个问题是，是不是应该让公共资源或纳税人来为市场机制发育不完全所导致的收入分配差距付出代价。答案显然是否定的，但是在现实中，这种情况却是存在的。目前阶段，以社会统筹形式存在的准税收是我国社会保障体系的主要筹资方式，而且它实行的是均等的单一税率制，这意味着，工薪阶层实际上是承担社会保障成本的主体。在这一格局下，人们对通过社会保障缩小收入分配所寄予的期望越大，工薪收入者的相对负担则越大。相比之下，高收入者由于不必支付工薪税或者其边际税率较低，因此对缩小收入分配的贡献反倒不一定比工薪阶层更大。所以，在这种情况下缩小收入分配差距的正确途径，首先是消除垄断和资源的非市场化配置，而不是在不改变上述条件的前提下增加社会保障。

如果我们认可上述分析，那么就有必要对现实中某些具体的社会保障政策的倾向及舆论导向进行更加细致的辨析。例如，对于失地农民的社会保障问题，时下颇为流行的一种主张叫做“以土地换保障”，意思是政府征用了农民拥有长期使用权的土地，就要以给农民提供某种社会保障作为补偿。这一主张看上去合情合理，实则没有抓住问题的要害。这是因为，在农村家庭联产承包责任制下，农地在法律上已经通过承包使用期的长期化而近似于农村家庭所有，因此它已经成为农民参与收入分配的最主要的生产要素。既然如此，“以土地换保障”显然就是一种明显的不平等交换。而且，严格意义上的社会保障作为政府提供的公共物品，是不需要个人以交换的方式来获取的。解决这个问题的关键实际上在于政府应当按市场价格征用农民的土地，而失地农民的社会保障计划则可以用部分征地补偿款来建立。

社会保障体系发挥其收入再分配功能的实际效果，还取决于各相关利益集团在社会决策机制和决策过程中的博弈，这与上面刚刚论述过的因素是紧密相关的。理想的收入再分配格局是，在不影响相对效用水平和不减少其既定边际效用的条件下将富裕阶层的部分福利转移给低收入阶层，但富裕阶层往往并不情愿这样做，所以他们会影响或抵制这样的收入再分配决策，或者设法将负担转嫁给其他阶层。就中国的现状而言，恐怕人们很难认同目前的富裕阶层已经为社会做出了与他们的财富和地位相对应的贡献。一些主要针对富裕阶层的税



种，如利得税、遗产税等迟迟不能开征，破除行业垄断阻力重重，公款消费、公务用车制度等涉及既得利益的改革举步维艰，都反映了建立一个具有高度社会一致性的收入再分配制度在社会和政治层面上所面临的困难。在这种情况下，国家是否还能够继续运用其强制力，在保证社会和谐的前提下达到收入再分配的特定目的？事实上，国家可以注重通过市场机制来引导和约束高收入者的超出一般收入群体的消费和投资需求，增加收入再分配的公共资源，并改善一般性消费品及资本市场的正常运行秩序。

（三）民主政治能够增强社会保障的成效

现代经济学理论还告诉我们另外一个基本常识，即个人福利的最大化是与个人决策的自主性紧密相关的。在给定的市场经济条件下，如果继续沿袭计划经济时期由政府包揽个人一切福利配给的做法，显然会因为局部与整体的冲突而使个人无法实现其福利最大化，所以，政府必须将一部分社会保障的资源配置权和决策权交给个人。与此同时，个人也需要意识到并接受这样一个变化，即他在增加了自己的决策权的同时也担负了更多的责任，这些责任不仅有对他自己的，也有对整个社会的，他应当对自主决策的后果负责。因此，个人需要通过组织力量的加强来共同抵御风险。在现代社会，民主决策无疑是达到这个目的最有效的制度安排。中国在过去二十多年间依靠经济体制改革而得到财富的增长，到今天已急需一个具备更多现代民主元素的决策制度来分配增长的成果，分享增长的利益。只有一个民主决策的制度，才能保证社会选择过程的稳定和协调，这对社会保障也不例外。

中国的社会保障体制改革一直都存在一个限制性条件，即社会保障水平要与经济发展水平相适应。对于中国这样一个经济发展水平极不平衡、社会收入分配差距较大、劳动力供给长期过剩的发展中国家而言，必须有一个适当的制度安排，才能满足“与经济发展水平相适应”这个限制性条件。该制度安排不是一个功能单一的同质性社会保障计划，不同地区、不同阶层将会需要不同性质的计划。政府可能会要求中高收入阶层为社会保障和自己的保障承担更多责任；同时，对低收入群体来说，相应的责任则可以由政府和雇用这些劳动者的企业分摊。与此相适应的是要建立不同的社会保障计划。即使把责任明确地赋予企业，为低收入者建立共同保险计划也不是不可能。问题的关键在于，中国



的消费者长期缺乏自组织的环境和自觉性，因此，政府需要在这个方面对消费者和企业同时加以恰当的引导和约束，把诱导性的自组织安排作为公共物品提供给企业和消费者，而不是直接以政府计划取代消费者的自组织计划。总而言之，满足“与经济发展水平相适应”这一限制性条件的制度安排可以包含两层含义：第一，政府把社会保障作为一类完全的公共物品提供出来的规模和力度，要与政府自身的财政能力相匹配，不足的部分交给企业和个人；第二，由企业和个人建立的共同保险或储蓄计划，应该受到政府明确的和切实的保护。

二、本书的研究方法和结构

本书在国内研究者所习惯的外延上使用了社会保障的概念，即将其视为养老金、医疗保险、失业保险、工伤保险等社会保险体系和其他公共福利项目的集合体。从基础理论研究的角度来讲，这不是一种方便的分类方法。笔者处理这个问题的方法是把养老金计划等社会保险项目视为半公共物品，或公共物品与私人物品相混合的混合物品，这样就把社会保障从单纯的公共物品扩展为从公共物品到混合物品的一个谱系。这就产生了一个基本的问题，即在一定条件下，政府应当占用多少资源和动员多少私人资源以共同组成这样一个社会保障的谱系。在本书论述的社会保障的微观经济理论基础中，笔者把它视为一个公共选择的过程，这一过程所要解决的基本问题有两个：一是确定用于既定社会保障体系的资源总量；二是在总量一定的前提下，确定每一个特定的社会保障项目需要配置多少公共资源和动员多少私人资源。上述社会保障目标函数最重要的一个约束条件是建立既定社会保障体系的特定社会目标取向，由此，笔者将社会价值观视为决定社会保障体系的技术性能的一个外在的必要条件。当资源的总量和构成确定以后，接下来的问题就是在一个特定的社会保障项目中如何配置这两部分资源，这进而决定了这一社会保障项目的制度安排的技术特征，即制度安排的效率及其优化。在本书论述的社会保障的宏观经济理论基础中，笔者在技术层面上梳理了宏观经济学中关于社会保障资源的不同配置方式的一些主要分析模型和脉络，包括优化社会保障体系的理论参照标准和路径。

在此基础上，本书讨论了中国的养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险的改进。讨论这四个社会保险计划的最佳理论切入点是各不相同的。讨论养