

西方国家社会保障的民营化： 新制度主义视角

THE PRIVATIZATION OF SOCIAL
SECURITY IN WESTERN
COUNTRIES: A NEW
INSTITUTIONALIST PERSPECTIVE

◎ 邓念国 著



 知识产权出版社

西方国家社会保障的民营化： 新制度主义视角

THE PRIVATIZATION OF SOCIAL
SECURITY IN WESTERN COUNTRIES:
A NEW INSTITUTIONALIST PERSPECTIVE

邓念国 著

知识产权出版社

内容提要:

自 20 世纪 70 年代末 80 年代初以英国、美国为代表的西方国家普遍开展政府改革运动以来,西方国家政府职能调整、管理方式变迁、服务模式变化,成为一个明显的特征。作为公共服务一个重要方面的社会保障也经历了不同程度的各种方式的变革,其中一个重要趋势就是实行社会保障的民营化。本书以 20 世纪 70 年代末至今为研究时间,以北美、欧洲、澳洲、日本为研究空间,以养老保险、医疗保健、社会救助为研究领域,研究这些国家在社会保障各个方面的民营化。

责任编辑:张宏强

封面设计:张昊

图书在版编目(CIP)数据

西方国家社会保障的民营化:新制度主义视角/邓念国著. —北京:知识产权出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 80247 - 583 - 0

I. 西… II. 邓… III. 社会保障 - 福利制度 - 体制改革 - 研究 - 西方国家 IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 194758 号

西方国家社会保障的民营化:新制度主义视角

XIFANGGUOJIA SHEHUIBAOZHANG DE MINYINGHUA:

XINZHIDU ZHUYI SHIJIAO

邓念国 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编:100088

网 址:<http://www.ipph.cn>

邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010 - 82000893 82000860 转 8101

传 真:010 - 82000860 转 8127

责编电话:010 - 82000860 转 8127

责编邮箱:zhqthx@126.com

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:880mm × 1230mm 1/32

印 张:10.25

版 次:2009 年 11 月第 1 版

印 次:2010 年 3 月第 2 次印刷

字 数:200 千字

定 价:26.00 元

ISBN 978 - 7 - 80247 - 583 - 0/D · 883(10296)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

序

自 20 世纪 70 年代末 80 年代初以英国、美国为代表的西方国家普遍开展政府改革运动以来,西方国家政府职能调整、管理方式变迁、服务模式变化,成为一个明显的特征。作为公共服务一个重要方面的社会保障也经历了不同程度的各种方式的变革,其中一个重要趋势就是实行社会保障的民营化。本书以 20 世纪 70 年代末至今为研究时间,以北美、欧洲、澳洲、日本为研究空间,以养老保险、医疗保健、社会救助为研究领域,研究这些国家在社会保障各个方面的民营化。

本书试图回答两个问题:(1)各国社会保障民营化产生、发展和演变路径怎样,在不同项目上的民营化具体方式、措施与进展如何;(2)影响社会保障民营化的内外因素有哪些。

在回答第一个问题时,本书运用比较研究方法,通过国别的、项目的、方式的、手段的比较,展示出社会保障民营化相对清晰的图景。在回答第二个问题时,本书运用新制度主义分析方法,在分析环境变量对民营化变革的影响和制约作用之后,重点研究制度变量与行为变量对社会保障民营化变革的影响。一方面,运用制度变迁的路径依赖理论,揭示制度作为一种内生变量,在社会保障民营化变革中,对决策参与者的行为如何产生决定与制约作用;另一方面,运用制度变迁的演化理论,阐释行为对制度的变革及形塑作用,揭示行为变量对社会保障民营化变革的影响,分析社会保障民营化变革的过程、机制,即决策的各方参与者以及各种行为变量如何在民营化问题的制度选择和变迁中发挥影响作用。

本书得出以下结论:(1)各国社会保障民营化产生、发展和演

变路径不同,不同项目的民营化手段、方法、程度不一;(2)影响社会保障民营化的内在因素主要有两类,即制度变量和行为变量,制度变量对民营化的推行起着重要约束作用,民营化变革存在路径依赖现象;民营化变迁还受到行为变量的影响,它影响着民营化的具体方法、手段和措施。

本书的创新点有三:(1)对作为公共服务的社会保障的民营化进行相对深入的研究,开拓公共服务研究新的论域。(2)从研究方法来看,本书主要运用新制度主义政治学研究方法,将新公共管理理论、治理理论、公民社会理论、福利多元主义理论等进行综合,吸收借鉴行为主义政治学、政治经济学、政治社会学、政策科学的最新研究成果,发展出针对这一专门领域研究新的方法论视角。(3)对福利国家新政治学的理论进行一定的修正,建构社会保障民营化的分析解释模型,开创了关于政策形成与变迁新的研究模型。

PREFACE

As an important public service, social security has undergone a various forms of significant reform and transformation, amongst which the privatization of social security. The dissertation aims at the privatization of social security in the fields of old – age insurance, healthcare and social rescue in North America, Europe, Australia and Japan from the late 1970s to the present.

The dissertation intends to answer two questions: a) the derivation, development and change of social security privatization in western countries; the different approaches, means, measures and procedures of privatization in respective aspects of social security; b) what's the external and internal factors affecting social security privatization.

In answering the first question, the dissertation displays a relatively clear prospect of the privatization of social security through comparative research on respective states, projects, approaches and means. While answers the second question, applying new institutionalist perspective, the dissertation discovers some key factors affecting social security privatization, especially focuses on the impact of institutional and behavioral variables apart from environmental factors on the privatization of social security.

The dissertation concludes as follows: a) there are diversity of paths of derivation, development and change in the privatization of social security, there are various approaches, measures and means in

different aspects of social security privatization; b) the internal factors (institutional and behavioral variables) are the most important factors in affecting the paths, approaches, measures, means and the extent of social security privatization.

The innovation of the dissertation comprises three aspects: a) opens up a new field of research on public service by studying deeply to the privatization of social security; b) exploits a new methodology by applying new institutionalist approach to the researching on the privatization of social security, this methodological innovation consists of synthesizing New Public Management (NPM) theory, governance theory, civil society theory, welfare pluralism theory, and absorbing the latest findings of behaviorist politics, political economy, political sociology and public policy science; c) develops a new model of research on the formation and change of public policy by constructing an analysis model in explaining the privatization of social security, after revising the new politics of welfare state.

目 录

1 导 论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 社会保障民营化的含义	1
1.3 本研究的理论意义与实践价值	6
1.3.1 理论意义	6
1.3.2 实践意义	7
1.4 文献综述及简要评价	8
1.4.1 关于政府公共服务职能的基础理论研究	8
1.4.2 公共服务民营化(市场化)研究现状综述	11
1.4.3 社会保障民营化(市场化)研究现状综述	15
1.4.4 对相关研究的简要评价	24
1.5 本书的逻辑结构与研究框架	25
2 研究方法 with 理论模型建构	28
2.1 新制度主义政治学研究方法	28
2.1.1 新制度主义政治学的产生	28
2.1.2 新制度主义政治学的研究对象	30
2.1.3 新制度主义政治学的主要观点	34
2.1.4 新制度主义政治学研究方法	39
2.2 福利改革问题的研究方法	42
2.2.1 功能主义方法及冲突理论	42
2.2.2 政治经济学及政治社会学方法	44

2.2.3	政策话语取向	49
2.3	福利改革研究的制度主义方法	55
2.3.1	福利制度变革的影响因素	57
2.3.2	福利制度变革的过程	59
2.3.3	福利制度变革的动力	66
2.3.4	福利制度变革的三个层面	75
2.4	本书的研究方法及解释模型建构	77
2.4.1	方法论来源与变量选取	77
2.4.2	解释模型建构	79
3	西方国家社会保障民营化变革的实践背景与理论基础	80
3.1	西方国家社会保障民营化变革的实践背景	80
3.1.1	20 世纪 70 年代以来的经济滞胀	80
3.1.2	人口老龄化带来的社会保障压力	87
3.1.3	政府财政困境以及社会保障服务效率降低	92
3.1.4	福利国家对经济发展的负面影响	98
3.1.5	新公共管理运动与政府改革浪潮的推动	101
3.2	西方国家社会保障民营化变革的理论基础	108
3.2.1	新自由主义经济学	108
3.2.2	新公共管理理论	117
3.2.3	第三部门和公民社会理论	124
3.2.4	治理理论与福利多元主义	129
3.2.5	民营化理论	138
4	社会保障民营化变革的主要方向、路径与措施	143
4.1	社会保障民营化变革的主要方向	145
4.1.1	从福利国家扩张转向福利国家缩减	145
4.1.2	从普遍性转向有选择性	154

4.1.3	从单一福利提供主体转向多元福利提供主体	158
4.1.4	从公共部门转向私人部门	161
4.2	社会保障民营化的主要路径	165
4.2.1	社会保障机构的民营化	166
4.2.2	社会保障管理的民营化	179
4.2.3	社会保障筹资的民营化	185
4.3	社会保障民营化的具体措施	186
4.3.1	养老保险民营化的具体措施	186
4.3.2	医疗保险与医疗服务民营化的具体措施	198
4.3.3	失业保险与公共就业服务民营化的具体措施	206
4.3.4	社会救济民营化的具体措施	208
5	社会保障民营化的制度分析	212
5.1	制度演化的基本过程	213
5.1.1	制度维持	213
5.1.2	制度变迁	221
5.2	民营化变革的环境变量	230
5.2.1	国际环境	230
5.2.2	国内经济原因	232
5.2.3	国内社会原因	236
5.3	民营化变革的制度变量	238
5.3.1	政治制度	238
5.3.2	政党结构与意识形态	245
5.3.3	政治参与者网络结构	254
5.3.4	现有福利制度安排模式	265
5.4	民营化变革的行为变量	270
5.4.1	决策者个人风格及行为动机	270
5.4.2	流行观念及意识形态	277

5.4.3 利益博弈与政治运动	285
6 结 论	296
参考文献	300
后 记	317

1 导 论

1.1 问题的提出

自 20 世纪 70 年代末 80 年代初以英国、美国为代表的西方国家普遍开展政府改革运动以来,西方国家在新自由主义经济思想的指导下,在新公共管理运动中实施了大量的变革,在这一变革趋势下,政府职能调整、政府管理方式变迁、政府服务模式变化,成为一个明显的特征。无论是企业家政府理论的大行其道,还是合同外包的大量推行,都在当时作为一种潮流席卷整个西方世界,并且向其他国家不断蔓延。公共服务的民营化成为一个新的改革趋势。作为公共服务一个重要方面的社会保障也经历了不同程度的各种方式的变革,其中一个重要的变革趋势就是实行社会保障的民营化。本书以西方国家福利国家遭遇的困境与新公共管理运动为基本背景,针对西方国家社会保障改革的政策措施,以社会保障民营化作为研究的中心,研究其产生发展的实践与理论基础,分析其开展的主要方向和路径,采取的主要措施,运用新制度主义的研究方法分析其产生、发展及演变规律。

1.2 社会保障民营化的含义

“社会保障民营化”,是一个组合概念,由“社会保障”和“民营



化”两个概念组合而成。在本书中，“社会保障”属于公共服务之一种，是指公共服务中涉及社会保障内容的那一方面。“社会保障”同“社会保障制度”、“社会服务”等概念之间虽有着一些联系，但有着重要区别，首先，“社会保障”是一种公共服务，而不是这种服务的法律基础或者制度形态，它有可能涉及制度安排方面的问题，但更多地侧重资源配置等管理方面的问题；其次，“社会保障”概念要小于“社会服务”，它是“社会服务”中的一种，侧重其公共服务的性质；第三，传统上“社会保障”同“社会保障制度”联系更为紧密一些，而在变革中它又加强了与“社会服务”的联系。

“民营化”，这里指公共行政或公共服务的民营化，学者们对其界定主要有：

1. 把归属于公共部门所有的资产归还给私营部门，“通过股权转让的方式将企业行为的控制权从公共部门转向私营部门。”^①

2. “政府终止对一个特殊活动的责任，并把它转让给营利或者非营利的私人组织……通常民营化是更多地依靠私人组织，更少地依靠政府来满足社会的需要。”^②

3. “更多依靠民间机构，更少依赖政府来满足公众的需要。在产品、服务的生产和财产拥有方面减少政府作用，增加社会其他机构作用的行动。”^③

4. “出售国有资产，放松管制；开放国家垄断企业引入竞争；合同转包方式；由私营部门提供服务；联合使用公共部门和私营部门

① [澳]欧文·E. 休斯，公共管理导论，北京，中国人民大学出版社，2001年，第252页。

② [美]菲利克斯·A. 尼格斯，公共行政学简明教程，北京，中央党校出版社，1997年，第187-188页。

③ [美]E. S. 萨瓦斯，民营化与公私部门的伙伴关系，北京，中国人民大学出版社，2002年，第2页。



的财政经费的资本计划;减少补贴或引入使用者付给机制。”^①

5. “从国家的角度观察,民营化指的是国家利用或者结合民间资源履行行政任务的现象。”^②

这些民营化的界定虽然难以描述民营化的复杂内涵,但却指出了民营化的重要特征:第一,民营化意味着政府“掌舵”(决策)和“划桨”(执行)职能的分离,“掌舵”而不是“划桨”^③;第二,民营化意味着打破政府在公共行政中的单一主体地位,形成政府、市场和社会各主体多元并存的新格局;第三,民营化赋予消费者自由选择权,以竞争的力量激励公共行政主体提高产品、服务质量,降低成本。

美国学者史密斯·奈汀格尔和南西·平得斯认为,民营化指公共资金资助的服务和活动由非政府实体来提供。民营化的方式也有许多种,包括合同外包、正式协议、凭单、授权、补助、公私伙伴关系以及合作服务提供等。一般而言,民营化一词的普遍用法指政府服务外包给私人营利或非营利部门。考虑民营化可从以下两个独立而又有联系的方面入手:(1)市场竞争程度——比如,对所有的或者公共服务的公开竞争到特定服务的政府合同外包;(2)公共部门相对于其他部门的角色——比如,政府监督私人部门、政府、营利部门和非营利部门分别提供服务^④。假定某类公共机构是某种服务的当然的提供者的传统。这意味着结束了在某类服务市场上,公共机构不得不相互竞争或者同非营利、营利部门竞争的局面。甚至在公共部门的内部,也可以通过设立向某种公共

① 肖勇,论政府民营化,乐山师范学院学报,2003年第3期。

② 许宗立,论行政任务民营化,元照法律网,2002年3月。

③ [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒,改革政府:企业精神如何改革着公营部门,上海,上海译文出版社,1996年。

④ Demetra Smith Nightingale, Nancy M. Pindus. Privatization of Public Social Services: A Background Paper. <http://www.urban.org/publications/407023.html>



服务的“顾客”提供的投票权基金,引入竞争机制。民营化概念的第二个方面涉及由政府和非政府部门履行的活动和功能,无论资金是否得以交易,也无论是否存在一个正式合同或协议。现在关于民营化的讨论大多是指营利单位^①,但是正如斯达1989年解释的那样,实际上有四种“私人”提供者:(1)个人的非正式的共同援助;(2)自愿的非营利部门;(3)小的公司、企业;(4)营利性公司。

民营化允许民间资本进入公共行政领域。“公共服务应当尽可能交给私营组织提供,或者对公共部门尽可能实行商业化管理。只有在私营组织的服务效率低于公共部门,即其交易成本高于公共部门时,才有必要设立公共部门(排除特别因素)”^②。民营化的形式旨在“改善政府作为服务提供者的绩效,这包括打破不必要的政府垄断,在自来水供应、街道清扫、垃圾收集处理、公园和树木维护等公共服务、公共产品供给中引进竞争”^③。民营化的优势在于不仅使政府卸去了过多的不必要的职能,使政府可以部分地甚至完全地从日常公共行政管理中解脱出来,专心致力于公共政策的制定及监督执行,而且充分发挥了公民、企业与社会的力量,政府对公共权力垄断的局面也就被打破,避免了政府产生腐败的问题,从而实现社会治理下的共赢。公共行政民营化有着三重目的和效能,即提高政府管理的效率;转变政府职能;调整和改善政府与民众的关系。公共行政民营化使政府的管理重心向公共管理倾斜,从一个新的层面推动了政府的机构改革、职能转换和政策制定。

① Demetra Smith Nightingale, Nancy M. Pindus. Privatization of Public Social Services: A Background Paper. <http://www.urban.org/publications/407023.html>

② 傅小随,中国行政体制改革的制度分析,北京,国家行政学院出版社,1999年,第39页。

③ [美]E. S. 萨瓦斯,民营化与公私部门的伙伴关系,北京,中国人民大学出版社,2002年,译者前言。



与民营化相关的两个概念是“私有化”和“市场化”。英语中的 Privatization 一词,翻译为“民营化”和“私有化”都不错,或许译为“私有化”更准确些。美国就把社会保障中引入个人账户称为社会保障私有化。因此,从与国家举办、国家管理相对应的角度出发,民营化就是私有化,二者可以通用;但是,民营化并非仅仅私有化一条路,它还可以是由非营利部门来完成。“市场化”一词英语是 Marketization,是指交由市场来完成,用市场的原则和方式来行事,因此,它不包括第三部门提供公共服务的情形,二者不可等同。

社会保障民营化强调社会保障提供主体的多元化,即将原由国家或者公共部门提供的社会保障改由非国家行动者来完成。这一概念突出了变革的含义,由于社会保障传统上被认为是国家的专门领域,特别是在福利国家扩张时代更使国家这一“唯一行动者”的地位彰显无遗,其他行动者的空间和功能受到排斥和挤压。但是,“社会保障民营化”绝非是在国家与市场二分法对立当中的“市场化”,不能简单地理解为国家管理向市场管理的转移。总的说来,国家可以把它对社会保障的责任交给以下非国家行动者:个人(通过个人鼓励自己照顾自己);家庭;非营利组织,“自愿部门”(包括慈善机构、教堂/宗教组织、自助团体、互助社团等);雇主;营利机构(一般指“市场”,例如私人保险公司)^①。社会保障的民营化主要在三个方面展开:第一,社会保障服务机构的民营化;第二,社会保障管理的民营化;第三,社会保障费用支付的民营化^②。

① 谢尼亚·舍尔—阿德龙,建立社会保障:私有化的挑战,北京,中国劳动社会保障出版社,2004年,第6页。

② 谢尼亚·舍尔—阿德龙,建立社会保障:私有化的挑战,北京,中国劳动社会保障出版社,2004年,第9-10页。



1.3 本研究的理论意义与实践价值

1.3.1 理论意义

从研究论域来看,国内外不乏关于公共行政民营化、公共服务民营化问题的研究,研究的方法与手段大多从行政学、公共管理学的角度展开,涌现出诸如新公共管理理论、企业家政府理论、治理理论、公民社会理论、新公共服务理论等理论。但是专门就某一政府职能领域的民营化问题则鲜有研究。前些年在国有企业改革的大背景下,出现了研究国有企业民营化的研究热潮,主要是经济学家在研究。行政学者则主要关注对公用事业民营化问题的研究,而关于社会服务方面民营化的研究显得欠缺,关于社会保障民营化的研究就更少。国内外也不乏关于社会保障变革的研究,研究的着眼点更多,从经济学、政治学、社会学、法学,甚至伦理学等方面进行研究的都不乏其人,也涌现出不少研究成果,但以从经济学和社会学的角度研究者为多,特别是对福利国家体制及变革的研究,成果较多。研究社会保障的民营化,大多是从制度设计层面探讨养老保障中个人账户的可行性问题,未能将其放到社会保障民营化的整体中进行考察,也未能全面研究社会保障的民营化。另外,由于种种原因,人们对社会保障这一领域的民营化还存在多种误解,这些误解或者源自对民营化的分歧和误读;或者源自对社会保障领域这一“政府专有领域”的误判;或者是基于公平的考虑,认为民营化后,公平不复存在;或者基于对效率的执着追求,认为“民营化”是万应灵药,而导致对民营化盲目推崇;或者在改革遇到阻力或者出现问题时,一味归咎于“民营化”,似乎“民营化”是罪魁祸首;或者认为民营化就是完全的市场化,将政府的职能完全交由市场来完成,从而失去了社会保障应有的功能和特性;或者把