



Research on Financing Mechanism Reform of
Social Security in China

中国社会保障 筹资机制改革研究

曹 春 著



创于1897

商務印書館
The Commercial Press

中国社会保障筹资机制改革研究

曹春 著



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

2015年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障筹资机制改革研究 / 曹春
著. —北京: 商务印书馆, 2015
ISBN 978-7-100-10145-5

I. ①中… II. ①曹… III. ①社会保障—集
资—体制改革—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 170915 号



中国社会保障筹资机制改革研究

曹春 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
北京冠中印刷厂印刷
ISBN 978-7-100-10145-5

2015年4月第1版 开本 787×1092 1/16
2015年4月北京第1次印刷 印张 23½

定价: 69.00 元

序 言

建立社会保障制度，是人类制度文明发展进程中的一个里程碑，开启了一个新的时代，大大地促进了社会的公平正义。从世界范围来观察，社会保障制度依然是一个常说常新的话题；对我国而言，社会保障制度改革是一个严峻的挑战。作为巨型发展中国家，我国的人口基数大、老龄化速度快、收入水平中等、城乡区域差距明显，这些都构成社会保障制度的硬约束。我国的改革进入到了全面深化改革的新时期，正如党的十八届三中全会指出的：全面深化改革，以促进社会公平正义，增进人民福祉为出发点和落脚点。社会保障制度改革直接关乎社会的公平正义，也承载着社会主义的价值理念。如何加快推进社会保障制度改革，更好地促进社会公平正义，推进国家治理的现代化，是我们当前面临的一个重大课题。

我国的社会保障制度经历了两个大的发展阶段。在计划经济时期，社会保障是依托企业、单位和集体来实现的，这个时期的社会保障制度和高度集中的计划经济体制融合在一起，没有独立的社会保障制度。改革开放之后，企业逐渐走向市场，其社会保障的功能开始剥离，建立独立的社会保障制度由此提上议事日程。1986年，六届全国人大四次会议通过《国民经济和社会发展第七个五年计划》，在其中首次提出社会保障的概念，社会保障社会化正式纳入了国家发展计

划，建立与市场经济相适应的社会保障制度从此起步探索。从一开始，建立社会保障制度是作为国有企业改革的配套制度出台的。随着经济社会的发展，社会保障制度作为社会安全网的功能日显重要，从配套制度变为国家制度体系中的重要内容。现在，全覆盖的社会保障体系基本形成，二十多年的不懈探索，其成效是显而易见的。不同类型的社会保障基本实现了人群的全覆盖，居民、职工、农民都可以找到对应的社会保障。但这并不意味着实现了人口的全覆盖，处于流动状态的农民工如何真正纳入社会保障体系，仍是亟待解决的难题。与此相比，社会保障的可持续风险是一个更大的问题。其核心是钱从何处来？也就是社会保障的筹资问题。社会保障资金应来自于政府、企业和个人，但如何获取、各自的份额多少、水平多高、采用什么机制等诸如此类的问题，都关系到社会保障能否持续下去。

自 19 世纪末德国建立社会保障制度以来，尤其是第二次世界大战以后，社会保障制度在发达经济体普遍建立，经济的持续增长支撑了社会保障体系的扩大，社会保障项目更全、覆盖范围更广，英国和北欧各国都宣称建立了所谓的“福利国家”，社会保障涵盖了人一生“从摇篮到坟墓”的全过程，可谓无微不至。20 世纪 70 年代爆发的石油危机，使发达经济体社会保障制度潜在的问题开始显现，带有刚性的高福利开支成为政府财政赤字的主因，加上社会人口结构的变化，高福利加上老龄化，使得政府财政背上了沉重的包袱。高福利、高税收，妨碍企业效率提高和个人工作的积极性，制约了经济的发展。社会保障面临的资金来源匮乏的压力，迫使原有的社会保障筹资制度不得不改弦更张。从那时起，世界各国都致力于社会保障制度的改革，如何筹资的讨论至今未有定论。

我国社会保障筹资机制改革的讨论日渐深入。国外的教训，国内的硬约束，意味着社会保障筹资必须寻求创新，闯出一条新路。制度的创新，需要理论创新来支撑。本书的作者在这方面做了难得的可贵探索。

社会保障的本质是一个消费风险问题。在不确定性越来越大的风险社会，这个问题更加凸显。从个体的角度来观察，社会个体面临的风险都应当自己去承受。但社会是以群体的方式存在的，文明与进步都体现为社会整体的变化。从群体或集体的角度来看，众多个体面临的风险已经具有公共的性质，如失去工作、失去劳动能力、疾病、老年人失去生活来源等等，在市场化、工业化、城市化的社会，这类风险已经无法靠个人的力量来防范和化解，必须借助于集体的力量。社会的进化使之变得越来越复杂了，也面临着越来越多的不确定性，原来属于社会个体的私人风险也随之转化为公共风险，政府的职责也由此扩大了——以集体力量去分担原本完全属于个体的私人风险。要使个体在群体之下获得消费的基本保障，必须通过社会保障制度来实现。作者以风险为视角，研究个体风险、社会风险和公共风险的内涵及它们之间的关系，奠定了政府主导社会保障制度建立和运行的理论基础，提出政府筹资责任有限性的理论依据，为社会保障筹资责任与边界、筹资水平的确定以及筹资机制改革的对策建议提供了扎实的理论基础。这是与传统研究路径相区分的创新之处。

着眼于群体安全性的制度供给，总是和公共风险联系在一起，或者说是被公共风险推动的结果。社会保障制度亦是如此。筹资责任、筹资渠道、筹资水平和财务模式，这些相关组成部分的具体结构、关键环节及各个环节之间的联系和内在逻辑，都构成社会保障筹资机制的内容。影响筹资的不确定性因素在扩大，筹资机制的设计变得愈益复杂。

制度的复杂性和风险演变是相伴而生的。随着社会不断向前发展，风险的结构和形态也在不断发生变化。降低公共风险，保持社会整体的进步，是建立社会保障制度的目的。以公共风险来界定社会保障筹资责任中政府责任的有限性和边界，使社会保障筹资机制更具有弹性，更能有效地积极应对公共风险。作为社会“安全网”的社会保障制度需要有制度上的可持续性，而筹资机制设计的合理与否是制度

能否可持续的基础。社会保障筹资以化解社会个体消费风险、降低公共风险为依归，可起到社会矛盾缓冲器的作用，对冲公共风险。从作者的分析来看，以风险理论为基础支撑的社会保障筹资机制改革的政策建议，具有明显的创新性和适用性。

公共风险涉及经济、政治、文化和社会的方方面面，是十分复杂的问题。而对冲公共风险更是需要多学科的研究，如经济学、管理学和社会学以及政治学、法学、心理学等学科，形成宽广的学术视野，吸取多学科的成果。只有这样，立足于不确定性和风险的社会保障制度才能科学构建，从而真正发挥出“确定性”的功能，成为社会稳定的“定海神针”。在这方面，作者做出了最大的努力。也正因为如此，作者提出的许多理论观点和政策建议，富有启发性和建设性。当然，研究没有完成时，社会保障筹资机制的研究仍需与时俱进，在深度和广度上仍可以进一步拓展。

是为序。

刘尚希

2014年2月19日

目 录

导 言	1
第一章 社会保障筹资的理论分析	30
第一节 公共风险与社会保障	31
一、风险、社会风险和公共风险	31
二、社会保障的目标与职能	36
三、社会保障制度的功能	38
第二节 社会保障与政府责任	42
一、社会保障与社会保障筹资	42
二、公共风险与社会保障责任	43
三、公共物品与政府责任	47
四、马克思的社会总产品分配理论与政府责任	49
五、社会保障其他相关理论	51
第三节 政府责任与国情条件	56
一、政府组织形式	56
二、国家经济体制	57
三、经济发展阶段	57
四、社会形态	60

五、劳动力供求关系	61
六、社会保障基本制度模式	61
七、政治—社会体制	64
八、社会文化传统	66
本章小结	68
第二章 社会保障筹资机制的基本研究框架	70
第一节 社会保障筹资责任	71
一、风险的分类决定社会保障筹资的责任	72
二、个人和家庭、雇主以及政府责任之间的关系	76
三、中央政府和地方政府的筹资责任	82
第二节 社会保障筹资水平	86
一、筹资行为与国民财富收入再分配的关系	86
二、社会保障筹资水平的微观效应	89
三、社会保障筹资水平的宏观效应	91
四、社会保障筹资的再分配方式	93
五、社会保障筹资水平的主要指标	97
第三节 社会保障筹资渠道	103
一、筹资渠道的选择依赖于社会保障制度模式	104
二、一般税收和社会保障税	112
三、其他筹资渠道	120
四、社会保障资金的征缴方式	121
第四节 社会保障筹资财务模式	124
一、现收现付制	124
二、完全积累模式	125
三、部分积累制	127
四、三种财务模式之间的优劣	127
本章小结	135

第三章 我国社会保障筹资的历史变迁	137
第一节 我国社会保障制度的初步确立	137
一、新中国成立后城市社会保障制度及筹资机制	138
二、农村合作医疗	140
第二节 改革开放后社会保障改革探索——社会保险	143
一、企业职工养老保险制度改革与筹资机制	144
二、城市医疗卫生服务筹资	148
三、新型农村合作医疗制度框架和筹资机制	150
四、城乡居民社会养老保险筹资	153
五、建立全国社会保障基金作为战略储备	159
本章小结	160
第四章 我国社会保障筹资现状与问题	165
第一节 我国社会保障筹资的现状	165
一、社会保障筹资责任的划分	166
二、现阶段社会保障支出水平	167
三、社会保障资金征缴模式	172
四、社会保障资金管理的财务模式	174
第二节 我国社会保障筹资所面临的风险	175
一、社会保障筹资的制度风险	176
二、社会保障筹资的老龄化风险	179
三、社会保障筹资的金融市场风险	186
四、风险社会的到来对社会保障筹资的影响	190
第三节 我国社会保障筹资的问题分析	194
一、社会保障基金管理基本制度尚须完善	194
二、社会保障基金统筹层次低	197
三、社会保障基金筹集责任划分不清	201

四、社会保障筹资结构不合理	208
五、社会保障财务模式不健全	212
六、社会保障基金保值增值存在问题	214
七、全国社保基金运行存在问题	219
本章小结	224
第五章 社会保障筹资的国际比较与对我国的启示	226
第一节 主要的社会保障筹资模式	226
一、多元筹资的筹资模式	228
二、政府筹资为主体的筹资模式	237
三、个人筹资为主体的筹资模式	248
第二节 社会保障筹资机制改革的起因	255
一、经济因素	255
二、社会因素	257
三、政治因素	258
四、理念因素	259
第三节 社会保障筹资改革的国际经验	260
一、调整式的改革策略	261
二、提高微观筹资水平	266
三、建立完全积累的个人账户	267
四、名义个人账户	270
五、强化个人和地方政府的筹资责任	274
六、社会保障筹资改革的启示	278
第四节 世界社会保障筹资改革对我国的启示	280
一、社会保障制度统一，项目由少到多	280
二、宏观筹资水平变化趋同	283
三、主要筹资渠道趋同	290
四、税务部门征收是社会保障资金征收的主要方式	300

五、建立筹资改革新旧体制转换成本的消化机制	302
六、由专门的机构负责社保基金的运营管理	303
本章小结	304
第六章 我国社会保障筹资机制改革的政策建议	306
第一节 社会保障筹资的目标和原则	307
一、社会保障筹资的目标	307
二、社会保障筹资的原则	308
第二节 明确相关主体的筹资责任	310
一、中央和地方筹资责任	311
二、政府和市场的筹资责任	316
三、健全国家和个人的筹资风险分担机制	317
第三节 合理确定筹资水平	320
一、降低养老保险税率	320
二、逐步提高社会保障支出占财政支出的比重	321
第四节 明确现收现付、名义个人账户的财务模式	322
一、积累的个人账户不能有效应对老龄社会的支付风险	324
二、个人账户的积累制与经济增长不呈现正相关	325
三、积累制容易使养老制度暴露于投资风险中	325
四、做实个人账户会使社会负担巨额的转制成本	325
五、全国社保基金的储备可以应对人口老龄化支付 高峰的需要	326
第五节 健全多渠道筹资机制	326
一、扩宽筹资渠道	326
二、实现社会保险“费”改“税”	328
三、实现社会保障税与一般税收的收缴衔接和统筹使用	329
四、开拓其他筹资形式	332
五、充实社会保障储备基金	335

六、不同渠道所筹资金的特质及供款方向	336
本章小结	337
结论与未来研究方向	339
参考文献	344
后 记	362

导 言

一、背景与意义

社会保障筹资机制是社会保障体系建设的核心内容之一。社会保障筹资机制合理与否，对宏观经济绩效、劳动力市场运行状况及企业国际竞争力等有重要影响，也直接关系到社会保障事业的长期可持续发展。

以俾斯麦在德国建立社会保险制度为标志，现代社会保障制度的发展至今已经有超过 100 年的历史，这 100 多年中，世界上大部分国家都建立了自己的社会保障体系，目前，欧洲仍然是世界上社会保障体系最完备和完善的地区。

经历了 20 世纪 50 年代末和 60 年代初的生育高峰期后，从 20 世纪 70 年代开始，发达国家面临了出生率下降和寿命不断提高所导致的人口年龄结构的突然变化。由于医疗技术的进步，人口的预期寿命保持长期上升的趋势，在退休年龄不变的情况下，老龄化导致了世界范围内养老保障体系支出的严重膨胀。与此同时，由于医疗需求和医疗费用随着年龄的增长而增长，医疗保障体系的支付压力也大大增加，医疗保障制度也面临着巨大挑战。然而，人口老龄化并不是社会保障制度面临的唯一挑战，许多发达国家的经济增长率从战后的飞速发展

趋于平缓，70年代的石油危机更是使各国陷入滞胀的泥潭，同时面临着两个严重的宏观经济问题：低增长率和高通货膨胀率。在这个时期，社会保障制度尤其是养老保险在财政上面临着巨大的压力甚至走入困境，从那时起，各个国家都面临着社会保障制度改革，而筹资机制改革是改革中的重要部分。

在社会保障尤其是养老保障的筹资机制中，财务模式是核心问题。在70年代以后，大多数国家采用的传统现收现付制遭到了诟病，其许多不良的微观经济特征会造成负面的激励效应。如缴费的积极性不足，投资与回报的不等价，劳动力市场扭曲，不奖励额外工作，激励人们在最后几年大幅度提高工资额度等。这些负面的激励大大提前了有效退休年龄，也因此增加了现收现付制的财政压力。

为控制社会保障体系的支出，减轻时政压力，许多国家选择了提高缴费率、延长退休年龄和改变养老金给付标准方面的改革，但这些改革极大地“侵犯”了现有的养老金权利。

世界银行1994年的报告《防止老龄危机：保护老年人和促进增长的政策》对上述的改革方式进行了批判，提出了应把待遇确定型的现收现付制改为积累制，同时要求制度管理运营应由政府转移到私人机构。

对于养老保障制度的设计与操作，国际劳工组织（ILO, International Labor Organization）、国际社会保障协会（ISSA, International Social Security Association）等国际机构有自己的设想，强烈反对世界银行的养老保障制度的提案。于是，围绕着养老保障改革的讨论广泛地展开了。

事实上，改革模式争论的实质问题还是政府干预的程度和财政责任到底应该有多少的问题。大多数人同意，国家需要一个由政府主导的强制性的保障体系，政府干预确实能帮助个人应对未来经济发展速度、投资回报的渠道、通胀率以及生命周期等一些不确定性因素的风险。政府有责任设计一个公平、高效、完善和可持续的社会保障制度，但政府在保障项目和财政责任干预方面的边界到底应

该在哪里，是讨论的主要话题。在筹资过程中，筹资渠道、筹资水平和财务模式的界定都隐含在政府责任的话题中。

在世界各地，社会保障筹资机制的改革如火如荼，每个国家在遵循着自己的路径来完善制度。由于筹资机制的设计是建立在社会保障制度的基础上的，而社会保障制度的变革又极大地依赖于原有的社会—政治体系。斯考克普尔（Skocpol, 1995）说过，政治创造政策，政策塑造政治。^①也就是某种社会—政治体制一旦被建立，就如同形成了一个平台，社会政策的建立，也只能在这个平台上展开。究竟哪种改革是成功的，每个国家的社会制度不同，发展路径迥异，伦理文化的巨大差异使得社会保障制度的建立拥有其特殊轨迹和形态。但是，过分强调每个国家间的制度差异容易走进误区，尽管各个国家在法定社会保障项目上有很大差别，但在社会保障总支出上，这些国家可能处于同样水平。一个国家的社会政策可能会经历若干个发展阶段，社会政策的发展遵循同一模式的两个国家，如果其改革的时间表不同，那么展现出的形态会完全不同。

新中国成立以来，中国的社会保障制度随着中国社会—政治体制变迁经历了自己独特的发展历程，社会保障筹资机制也在社会保障制度发展的不同时期经历了一次次相应的调整。

共和国成立之初，我国为加快工业化进程实行了重工业优先发展的战略，资源源源不断地流向城市。受此影响，完善的劳动保障体系也首先在城市的企事业中建立起来，在当时独特的计划经济体制下，劳动保障涵盖了养老、医疗、工伤和生育等方方面面，超越了当时的社会发展阶段。由于劳动保障主要是企业保障，而企业又是全民所有制性质，因此，当时筹资的主体虽然是企业，但实质上是国家，劳动保障也就变成了实质上的国家保障。另一方面政府机构以及文化、教育、科研等事业单位的工作人员被纳入了公费医疗的范畴，其绝大部分开

^① [芬] 欧利·肯戈斯：《社会保障筹资模式的国际比较》，《管理世界》2001年第2期。

支都由财政拨付。与此同时，农村合作医疗制度也在人民公社化的背景下逐步建立起来，在中央政府的直接推动下，利用中国传统医学和中草药，本着因地制宜、勤俭办医、少花钱看大病的原则，走工农结合的道路，为改善农村居民健康水平发挥了积极作用。

改革开放以后，制度基础的缺失造成了合作医疗的衰落，并陷入低谷。20 世纪 80 年代中期以后的国有企业改革，也使职工对单位的依存关系开始松动，人力资本开始流动，之前的“单位保障”体制也无法维系，实现社会统筹、通过社会共济来分散企业和劳动者的各种风险就成为社会保障改革发展的必然。同时，中国的产业结构发生了明显的变化。工业化进程大大加快、城市化率快速提高使大量农业人口向城市转移。产业结构的变化对中国社会保障制度结构和政策框架都产生了重要影响，社会保障也得到了前所未有的重视，社会保障事业发展获得了巨大动力。社会保障制度的恢复、改革和探索在积极进行着。

经过了 30 多年的改革开放，中国步入了一个崭新的发展阶段，从计划经济向社会主义市场经济的转型不断深入，社会主义市场经济已经成为具有支配地位的经济体制，转型的挑战渐渐被发展的挑战所取代，变成了要如何才能有效地科学发展。科学的发展方式是促进政治、经济、文化和社会协调发展的重要条件，而协调发展是以创建有效的制度为基础，财政支出必须投资于人力资本和物质基础设施，必须保护弱势群体的利益。建立完善的社会保障制度能够使经济发展的目标变得更加可持续。

党的十七届五中全会提出，加快转变经济发展方式是我国经济社会领域的一场深刻变革，要以加快转变经济发展方式为主线来推动科学发展。五中全会同时要求，在推动科学发展的过程中，要更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义。推动和完善社会保障制度的建设是推动科学发展和改善民生的应有之义。

如今，我国的社会保障事业在蓬勃发展，制度体系基本建立，体