

王飞跃 著

# 基本养老保险制度建设与 老年贫困研究

中国社会科学出版社

王飞跃 著

# 基本养老保险制度建设与 老年贫困研究



中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

基本养老保险制度建设与老年贫困研究 /王飞跃著.  
—北京: 中国社会科学出版社, 2012.12  
ISBN 978-7-5161-1637-1

I. ①基… II. ①王… III. ①养老保险制度—  
研究—中国 IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 251280 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 郭晓鸿  
责任校对 侯 玲  
责任印制 戴 宽

---

出 版 **中国社会科学出版社**  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名: 中国社科网 010-64070619  
发 行 部 010-84083685  
门 市 部 010-84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京君升印刷有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2012 年 12 月第 1 版  
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

---

开 本 710×1000 1/16  
印 张 21.75  
插 页 2  
字 数 356 千字  
定 价 58.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换  
电话:010-64009791  
版权所有 侵权必究

贵州省科技厅软科学研究计划课题《完善贵州省新型农村社会养老保险制度研究》

(【2009】LK2016号)

贵州省社会保险事业局委托项目《完善贵州省社会保险经办管理体系研究》

# 前 言

改革开放 30 多年来，中国通过社会主义市场经济的建设并逐步融入经济全球化和一体化进程，取得了举世瞩目的成就，与之相适应的社会管理的改革与创新也逐步展开，惠及每一个国民切身利益和构建分享经济发展成果的社会养老保险制度便是其中之一。在逐步实现全民医疗保险的基础上，2009 年国务院颁布实施了《新型农村社会养老保险试点意见》，开启了实现全民养老保险的试点工作，这是我国 2003 年全面取消农业税后，在农村实施的又一项民生性的制度建设，终结了千百年农村养老完全依靠家庭的单一模式，步入了现代的社会化模式。但贵州由于自然和历史的原因，在农业上至今仍然是我国贫困深度最深、密度最大以及集中连片贫困关联最多的地区之一，而且从社会保险的角度看，贵州农村呈现出的特点为：一是收益主要来自土地，而土地的收益因自然状况的不同而又表现出地区之间的巨大差异；二是分散，包括：生产方式分散、居住分散、管理分散；三是传统家庭式养老保险方式依然存在；四是地域文化特征影响显著；五是劳动者最具流动性。因此，为了健康有序地推进新型农村社会养老保险制度的试点工作，2010 年我们开展了“完善新型农村养老保险试点研究”，获得贵州省科技厅软科学科学研究立项资助。2011 年 6 月 7 日国务院颁布实施《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》国发〔2011〕18 号，并在 7 月 1 日正式颁布实施了《中华人民共和国社会保险法》，这样结合企业职工社会养老保险、新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险，“三项”基本养老保险制度的确立不仅标志着全民社会养老保险制度的构建，而且结束了改革开放以来我国社会养老保险制度建设“碎片”化的状况，并为构建统一的社会养老保险制度奠定了基础。全民社会养老保险制度的构建，给当前社会保险业务经办机构带来了前所未有的压力。与此同时，伴随服务型政府职能的构建，在国家启动事业单位

改革的前提背景下，如何构建高效、便捷的社会保险业务经办体系，成为各级政府和社会保险经办机构面临的难题，2011年12月我们受贵州省社会保险事业局的委托主持了贵州省社会保险业务——“完善贵州省社会保险经办机构管理服务体系研究”。基于上述的研究成果，结合“三项”基本社会养老保险制度运行机制中存在的问题，我们进一步拓展了研究的范围，本书便是我们探索研究的成果。

全书共有八章。第一章，较为系统地梳理和分析了社会养老保险的基本理论和原理；第二章，回顾和分析了企业职工社会养老保险制度的改革与发展；第三章，就欠发达地区新兴农村社会养老保险制度完善及其路径进行了探讨；第四章，分析了城镇居民社会养老保险试点中存在的问题和解决的对策；第五章，就“三项”基本社会养老保险制度的衔接机制构建进行了探讨；第六章，在全面分析当前社会保险业务经办机构职能和经办模式及内部构成体系的基础上，结合国务院颁布的《国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》，提出了行政职能、事业职能和服务职能“三分离”的改革模式；第七章，分析了社会保险费和税收的关系，提出了调整税率水平和税种机构的观点；第八章，较为系统地分析了老年贫困及根源，并探讨了应对措施。

本书的调研和撰写，得到了贵州省各级县（市、区）、乡（镇）政府和职能部门尤其是人力资源和社会保障局、社会保险所的鼎力支持、配合和协作，在此表示特别感谢。同时还要感谢我的研究生，他们是2010级劳动经济学的田忠、郑剑辉和2011级的郭怀亮、王丽珍、张秋红。是他们不辞辛劳，参与了第一手资料的采集，并撰写相应的研究报告，为本书的顺利撰写成稿，付出了辛勤的劳动，尤其是郭怀亮同学放弃了暑假，协助我完成了本书的撰写。

社会养老保险体系的构建是一个复杂而完整的系统工程，涉及很多的定量分析，由于我们的水平和能力有限，有些探讨是不完整的甚至是粗浅的，这里敬请专家和广大读者批评指正。

贵州财经大学公共管理学院

王飞跃

2012年8月

# 目 录

前言 .....	( 1 )
<b>第一章 社会养老保险的基本原理 .....</b>	<b>( 1 )</b>
第一节 不同研究视角下的社会养老保险 .....	( 1 )
第二节 社会养老保险制度模式运行机制分析 .....	( 16 )
第三节 中国社会养老保险制度从“碎片”统一到“三项基本” .....	( 26 )
<b>第二章 企业职工基本社会养老保险制度的构建与完善 .....</b>	<b>( 31 )</b>
第一节 企业职工养老保险制度的沿革 ( 1950—1977 年) .....	( 31 )
第二节 企业职工基本养老保险的精算 ——以贵州为例的实证 .....	( 55 )
第三节 企业职工基本养老保险制度覆盖人数预测 ——以贵州为例的实证 .....	( 62 )
第四节 完善城镇企业职工基本养老保险制度的思考 .....	( 67 )
<b>第三章 新型农村社会养老保险制度的完善</b> ——基于贵州的试点分析 .....	<b>( 73 )</b>
第一节 “十一五”期间贵州经济及人口分析 .....	( 73 )
第二节 贵州新型农村社会养老保险试点县 ( 市、区 ) 经济发展 分析 .....	( 80 )
第三节 贵州新型农村社会养老保险试点方案及精算设计 .....	( 82 )
第四节 贵州农村人口预测 .....	( 93 )
第五节 贵州农村老年人口变化趋势 .....	( 101 )
第六节 完善贵州新型农村社会养老保险制度的对策措施 .....	( 106 )

<b>第四章 城镇居民基本养老保险制度</b>	
——贵州的试点与探讨 .....	(126)
第一节 城镇居民基本养老保险制度的缘由与意义 .....	(126)
第二节 贵州省城镇居民社会养老保险的制度设计 .....	(128)
第三节 贵州省城镇居民社会养老保险制度建立的经济社会条件 分析 .....	(134)
<b>第五章 “三项”基本养老保险制度的衔接机制构建探讨 .....</b>	(151)
第一节 “三项”基本养老保险体系的建设 .....	(151)
第二节 “三项”基本养老保险制度的衔接 .....	(162)
<b>第六章 社会保险经办机构管理体系及改革 .....</b>	(165)
第一节 社会保险经办机构 .....	(165)
第二节 社会保险经办机构管理体系的分析 .....	(172)
第三节 贵州省社会保险经办机构管理体系的分析 .....	(194)
第四节 贵州省社会保险经办机构个案分析 .....	(202)
第五节 深化社会保险经办机构管理体系的探讨 ——以贵州省为例 .....	(233)
<b>第七章 我国社会保险费与税负关系探讨 .....</b>	(254)
第一节 关于税与费 .....	(254)
第二节 当前我国商品税税负测算 .....	(263)
第三节 居民税费负担分析 .....	(269)
<b>第八章 基本养老保险制度建设与反老年贫困分析 .....</b>	(273)
第一节 关于贫困及老年贫困 .....	(273)
第二节 贵州省的贫困现状 .....	(285)
第三节 社会养老保险在反老年贫困中发挥的功用 .....	(293)
第四节 解决老年贫困问题的对策与建议 .....	(298)
<b>附录 .....</b>	(302)



# 第一章 社会养老保险的基本原理

## 第一节 不同研究视角下的社会养老保险

“在世界上的富国里，如果你在 65 岁退休，通常你还能再活 15—20 年。而 100 年前，通常你可能已经故去了。20 世纪末给许多人带来了最后的礼物：年老这种奢侈品，但同所有的奢侈品一样，年老是昂贵的。政府已经为它的成本大伤脑筋，但政府也知道最坏的还在后头。在未来 30—40 年，像寿命的增加和人口的减少这样的变化，会迫使大多数国家从根本上重新考虑照料老人及支付这些费用的种种安排”<sup>①</sup>。

由此可见，老年问题是新世纪各国政府所面临的现实而又紧迫的重大经济社会问题。社会养老保险作为一个政府在劳动者依据法定劳动年龄退出社会劳动领域或因老年丧失劳动能力后给予其基本物质生活保障的一种有效制度安排，也面临严峻的挑战，构建多渠道的社会养老保险制度，因应对老年社会的到来，已经或正逐步成为发达和新兴国家经济社会建设中的重大问题。中国“三项”基本社会养老保险制度的构建便是应对挑战的措施之一。

工业革命以后，农业社会所确立的以家庭为组织形式，以土地为根本的养老保障，被社会化的社会养老保险所取代，并逐步成为工业化国家普遍采取的政治、经济和社会发展的制度性安排，而且形成了较为丰富和完善的理论体系。

---

<sup>①</sup> 小哈罗·斯凯博等：《国际风险与保险》，荆涛、高蒙、季燕梅等译，机械工业出版社 1999 年版，第 426 页。

## 一 社会养老保险的经济学原理

经济学研究中关于社会养老保险的有关理论具有代表性的主要有：

1. 生命周期收入和生命周期假说。由莫迪利亚尼（Franco Modigliani）和布伦伯格（Richard Brumberg）共同创立的生命周期假说是新古典经济学研究养老金问题的理论出发点。他们认为，个人在其生命周期内的消费—储蓄行为可以划分为工作期的储蓄和退休期的反储蓄两大阶段。由于消费者在现在和未来的收入与他所希望的消费不完全相符，因此，他在其生命周期的任一时期都会有正的（或负的）储蓄。消费者将把他的收入在其生命余年中按均匀的速度进行消费，这就是消费的平滑。如果消费者在老年期没有收入，那么其生命余年的平滑消费就必须依靠工作期的储蓄来实现。

以此观点，可以看出，在一个人的生命周期内，如果意识到其在老年将没有收入来源，那么他就要在工作期内采取储蓄的方式是为老年作准备。

2. 养老金社会化的原因。新古典学派主要是通过围绕国家与市场的关系来探讨公共养老保险制度的起源。他们的解释主要有：市场失灵、父爱主义、再分配和公共选择等。

“市场失灵”。是新古典学派对公共养老保险制度起源的一个最主要的解释。他们认为保险缴费是无法利用市场机制来筹集的，必须由国家进行管理，因为市场在这几个方面是失灵的：一是当存在不可分散的风险的时候，如战争、大规模失业、恶性通货膨胀以及瘟疫等，就必须用集中风险的办法来加以消除；二是由于逆向选择而引起的，因为个人可能面临的风险中的人口异质性和关于风险的不对称信息相结合所导致的一种逆向选择，仍然需要国家对保险进行干预；三是由于道德风险而引起的市场失灵，尽管这不足以证明国家必须干预，但国家却能制定一定的标准，并以此衡量个人的受益资格；四是由于私人市场存在交易成本而引起的市场失灵，这时国家建立的公共养老保险制度才能避免这种交易成本。

此外，迪尔诺特（Andrew deernott）和沃克尔（Ian Walker）认为，有两种情况使市场失灵成为社会保障之合理性的来源：一是个人不愿意为自己可能遇到的随机性风险购买保险；二是市场机制失败，也就是说，市场无力或不愿向个人提供适当形式的保险，或者在保证收入的最优分配失灵。

“父爱主义”与“市场失灵”论的假设相反，认为：个人并不是充分理性的，有时还会仅仅根据一些一般性的信息而对自己的情况和未来做出不精确的估计。或者，个人通常得不到充分的信息，这就使得他有可能保险不足或是过度保险；而且个人的短视还会引起储蓄不足或是不能明智地动用储蓄。个人的这些不足都要求有一个强制缴费的国家保险计划来为个人的整个生命周期的消费做出安排，并主张国家向个人提供最低收入的计划。

“社会收入再分配”认为：如果不存在风险评估，或者与个人风险有关的人口没有异质性，那么保险机制就有可能发挥系统性的再分配功能。另外，如果高风险是与就业的低收入有关的，那就更需要一种从相对富裕的人向相对贫困的人的再分配，以减缓不平等；社会保险就具有这样一种功能，但它是显著性地起作用或是隐性地起作用，则取决于设计者的价值判断。<sup>①</sup>

3. 福利经济学。该学派对养老保险的研究更多体现在如何增进福利及福利分配上。如被西方学者推崇为“福利经济学之父”的英国著名经济学家阿瑟·塞西尔·庇古在《福利经济学》中认为：一个人收入越多，货币收入的边际效用越小；收入越少，货币收入的边际效用就越大。因此，如果把富人收入的一部分转移给穷人，经济福利就会增大，而收入转移的途径就是由政府向富人征收累进所得税和遗产税，然后举办社会保障事业补贴穷人，即用来发放事业津贴、社会救济、养老金、医疗保险、房屋供给等。庇古的福利经济理论是以基数效用论和不同个体之间效用的可比性作为理论基础，但对实证经济学家来说，效用在各个人之间是无法比较的，因此他们采用序数效用论和无差异曲线分析法来摆脱旧福利经济学难以回答的福利命题，从而创立了新福利经济学。其代表人物为意大利经济学家帕累托，他认为：任何变革只要使部分人受益而没有人受损，这就算是福利大增，否则，就无法判断福利是否增大。对此，英国学者卡尔多和希克斯则认为是不可能做到的，因为在一种改变中部分人受益难免会使另外的人受损，不过政府可以运用适当的政策使受损者得到补偿，由此提出了他们的福利补偿原理，但美国学者柏格森和萨缪尔森对“福利补偿原理”提出了不同的看法，认为补偿是否恰当，

<sup>①</sup> 魏加宁、田小宝、李绍光：《养老保险与金融市场》，中国金融出版社2002年版，第4—6页。

需在受益者接受后感到,事前无法测知,因而这种决策是不科学的,而且生产与交换符合最适度条件未必就能获得福利最大化,必须同时将分配方面及其他支配福利的因素一并列入“社会福利函数”,在这个函数值最大时才算臻于福利最大化。<sup>①</sup>

4. 社会养老保险与储蓄。经济学家重视对储蓄的研究是因为一国的储蓄水平决定其投资水平,投资水平决定该国的经济增长水平,经济增长则实现充分就业,充分就业则决定社会稳定和发展。因而作为对个人收入分配制度安排之一的社会养老保险与私人储蓄之间的关系研究就成为经济学重要的研究领域之一。从目前研究的成果来看,不论是从社会养老保险的财务安排即“现收现付制”、“完全积累制”,还是从社会保障计划“开征社会保障税”来看,得出的结论不外乎认为社会养老保险对储蓄具有“挤出”或“挤进”两个方面。“挤进”论观点认为:在“现收现付制”下,由于存在人们的“短视”行为和“引致提前退休”效应的存在,而促进储蓄的增加,而在完全积累制度下,政府的“强迫储蓄”,不仅可以减少“现收现付”制对储蓄的消极影响,还会促进储蓄的增加。

“挤出”论认为不论什么样的社会养老保险制度设计,在消费和储蓄的生命周期下,存在“替代效应”从而导致储蓄的减少;另外“时间序列的研究暗示了社会保障计划和私人储蓄之间存在负相关性”。针对上述争论,美国学者乔治·E·雷吉达在《社会保险和经济保障》中认为:第一,这些研究常常不考虑人们还因为退休以外的其他因素而储蓄,如意外、休假、新车或要留下遗产。因此,即使社会保障计划减少了为退休而进行的储蓄,出于其他目的储蓄也会稀释这一影响;第二,用生命周期模型来解释个人储蓄可能是不够的。生命周期模型假设个人对他们将来的经济状况一清二楚,从而把终身收入、利率、家庭结构和消费偏好都纳入了考虑范围。然后,个人终身都可以对消费和储蓄做出理性的、复杂的决策。不过,很多社会学家都怀疑个人是否愿意甚至是否有能力做出这样的决定;第三,各种研究都没有考虑到如果缺乏社会保障,子女可能会被迫赡养父母,从而减少他们的储蓄;第四,这些研究没有考虑,如果缺少社会保障,那么大量的公共救济计划可能成为必要,而这些计划也是要通过税收

<sup>①</sup> 穆怀申:《社会保障国际比较》,中国劳动社会保障出版社2002年版,第44—45页。

来提供资金的，从而减少了私人储蓄。<sup>①</sup>

## 二 人口、人口老年化和社会养老保险

依据人口社会学的观点，人口具有生物和社会两个既相互区别又相互联系的属性。人口的生物属性属于人口的自然属性，是指人本身依从生物规律从出生到成长、衰老和死亡的整个生命历程。而人口的社会属性是指人口过程、结构和各种人口变迁都是在一定的社会生产方式、社会文化和政治制度下进行的。

最早的人口思想渊源可以追溯到古希腊的哲学家和思想家柏拉图（公元前 427—前 347 年）的适度人口即“小国寡民”思想。其后古希腊思想家亚里士多德（公元前 384—前 322 年）提出控制人口数量的思想，并提出国家通过干预人民的婚姻和生育，由此限制人口，维持自给自足生活的人口政策。但首次系统地论述人口发展核心问题，并将其理论化而影响至今的是进入工业革命时期，英国人口学家托马斯·罗伯特·马尔萨斯于 1798 年发表的《人口原理》，被誉为：“全面揭示决定人类富裕或贫穷、战争或和平的本源力量”、“是一本历史上最富有争议话题的经济学巨作”。马尔萨斯认为人类不可能改变人口增长快于生活资料增长的状况，因为一切生物的增殖都有不断超过它所需要的营养物质的趋势，因此人口过剩和食物匮乏便成为必然。为此提出了减少人口的两种途径：一是“积极性抑制”，如战争、瘟疫、饥荒和各种疾病；二是“预防性抑制”，如晚婚、避孕、流产、杀婴和节欲。当人口增长超过食物的供给水平时，这两个抑制机制便会产生作用，使得人口增长降低到食物供给水平以下，在食物供给增长超过人口增长时，人口又将随之而发展增长，形成循环。这种循环被归结为“人口波动理论”，是“大自然的规律”。

我国著名经济学家马寅初在建国后发表了《新人口论》，认为中国人口繁殖太快，人口多，资金少，影响工业化的进程，影响人民生活水平的提高，应该控制人口。由于受当时“左”的思想的影响，马寅初的《新人口论》被打成“马尔萨斯的人口论”而遭批判，使得此后的 30 多年里我国人口学研究成为禁区。

---

<sup>①</sup> [美] 乔治·E. 雷吉达：《社会保险和经济保障》，陈秉正译，经济科学出版社 2005 年版，第 114 页。

人口老化是人口学中关于人口年龄结构研究的重要内容之一。国际上通常根据一个国家或地区的老年人口系数、儿童少年人口系数、老少比和年龄中位数的状况判断一个社会的人口年龄结构类型，其标准如下：<sup>①</sup>

表 1—1—1 人口年龄结构类型的标准数值

年龄结构类型	老年人口系数	儿童少年人口系数	老少比	年龄中位数
年轻型	5%以下	40%以上	15%以下	20岁以下
成年型	5%—10%	30%—40%	15%—30%	20—30岁
年老型	10%以上	30%以上	30%以上	30岁以上

针对表 1—1—1 联合国规定老年人口的年龄起点为 60 岁或 65 岁。这样如果一个国家根据本国实际，规定 60 岁退休的话，那么该国老年人口系数为 10% 以上，如果该国规定的退休年龄为 65 岁，老年系数就为 7% 以上。

$$\text{老年系数} = \frac{\text{60岁(65岁)以上人口数}}{\text{总人口数}} \times 100\%$$

$$\text{少年儿童系数} = \frac{\text{0—14岁人口数}}{\text{总人口数}} \times 100\%$$

$$\text{老少比} = \frac{\text{60岁(65岁)以上人口数}}{\text{0—14岁人口数}} \times 100\%$$

依据上述指标结合我国 2010 年开展的第六次人口普查数据，当前我国人口老化状况为：

表 1—1—2 中国第六次人口普查人口年龄结构类型

年龄结构类型	老年人口系数	儿童少年人口系数	老少比	年龄中位数
年老型	13.26%	16.60%	53.41	35.2

按照国际标准，根据第六次人口普查数据可见我国已经进入人口年老型社会。一个国家人口结构状况是一个时点数据，但这种结构状况的发展趋势就体现在“化”字上，所以把“人口老化”定义为：某一人口总体中老年人口（60 岁或 65 岁以上）的比重呈现持续增加的过程。由此可见人口老化与年老型人口是既关联又有所区别。此外，在对老龄人口研究中还涉及个体老龄化与人口老龄化两个既相联系又相互区别的范畴。个体老龄化是指在男女个体的成长过程中分析他们的年龄动态，并用根据由此

① 佟新：《人口社会学》，北京大学出版社 2006 年版，第 151 页。

决定的生命周期来对社会养老保险风险进行相应的决策；而人口老龄化是指一国人口的总体结构，直接影响一国社会养老保险的政策制度和实施。这两个范畴的联系在于：它们变化的趋势是一致的，也就是个体老龄化的上升，就意味着人口老龄化呈上升趋势；区别在于即便个体老龄化不变，但并不会改变人口老龄化变化的趋势。

应对人口老年化对经济社会发展的影响通常是通过以下指标予以测算和分析，并以此采取相应的对策。

(1) 赡养比（也叫劳动年龄人口的老年负担系数）。是指每 100 名劳动年龄人口供养的老年人口数量。该比例越高说明劳动者的负担越重。如果该国采取的是社会化养老保险，就会给政府财政造成沉重的压力。

$$\text{赡养比} = \frac{0-14 \text{ 岁人口}}{15-64 \text{ 岁人口}} \times 100\% \left( \frac{65 \text{ 岁和 } 65 \text{ 岁以上人口}}{15-64 \text{ 岁人口}} \times 100\% \right)$$

(2) 长寿人口比例。这是一个用来分析老年人口寿命状态的指标，该指标上升除了反映一国人口物质生活改善，生活水平提高的同时，领取社会养老保险金人数不仅数量大而且时间长，对制度安排的财务状况是严峻的考验。

$$\text{长寿人口比例} = \frac{80 \text{ 岁和 } 80 \text{ 岁以上人口}}{60 \text{ 岁和 } 60 \text{ 岁以上人口}} \times 100\%$$

(3) 抚养系数。该项指标是用来反映一国人口结构与经济社会发展关系的指标。各国实践证明该项系数越低越有利于资本形成和劳动力供给，实现经济和社会发展的目标。

$$\text{抚养系数} = \frac{0-4 \text{ 岁人口} + 65 \text{ 岁以上人口数}}{15-64 \text{ 岁人口数}} \times 100\%$$

在自给自足的农业经济社会中，人们不能通过货币形式来储蓄劳动收入并利用这些储蓄维持老年的生活，因此，家庭便成为老年生活的根本保障。因为，家庭除了是由婚姻、血缘或收养（赡养）关系所组成的社会生活的基本单位外，它还是生产和消费的基本单位。家庭养老的经济学解释在于“养儿防老”是最原始的生命周期理论和世代交叠理论。“养儿防老”将人生的消费分为儿童期、成年期和老年期。成年人赡养年老父辈是年老父辈对子代的抚养的产品要求权的实现；成年人将剩余产品的一部分用于抚养子女，以求当他年迈时可以向他的子女要求赡养权力。<sup>①</sup> 尽管“家庭

<sup>①</sup> 李珍：《社会保障理论》，中国劳动社会保障出版社 2007 年版，第 146 页。

养老”模式是农业化国家，尤其在中国农村普遍存在，但由于工业化和城市化的发展，人口出生率降低，老龄化日益突出，老年人的保障从生活保障向医疗保健和护理方向发展，传统家庭的保障功能逐步收缩或丧失，由政府提供的基于经济发展，社会稳定和提高福利水平的社会化养老保险模式日益取代“家庭养老”模式。

### 三 政治、政府与社会养老保险

政治已经被政治学家哈罗德·拉斯维尔描述为“谁得到了什么，什么时候和怎样获得的”；它是这样一种活动，通过它，人们尝试去获得更多的能获得的任何东西——金钱、工作、威望、成功、尊重和权力本身。这样，政治就成了与社会中的价值分配有关的冲突，并且这种冲突是政治和政策制定的中心。“政治产生于冲突，并且包含着能动性，借助各种形式的活动——例如，理性的讨论、充满热情的演讲、投票选举和街头打斗——使冲突继续存在下去……”为什么我们不能有一个和谐的、充满友爱、关心、分享的平等社会？哲学家们对这个问题已经仔细考虑了几个世纪了。詹姆斯·麦迪逊也许是第一个严肃撰写政治学的美国人，他相信“派系斗争”（冲突）的原因起源于人类的多样性——“一种对宗教、政府和许多其他方面的不同观点的热忱……（和）一种对野心勃勃地争取出类拔萃和争夺权力的不同领导者的忠诚。”更为重要的是，根据麦迪逊的观点，“派系斗争”中最为普遍和持久的来源已经变成为对财富的多样化的和不平等的分配。那些拥有财富和那些没有财富的人已经形成社会中独特的利益集团。简言之，人们之间的社会阶级不同，特别是资源和资产数量上的差异，是导致社会冲突的根源。<sup>①</sup>

政府的职责是实施公共管理，这一管理过程就是对社会冲突进行调控。政府通过建立和强制执行一般性的规则使冲突遵循这些规则而进行，利用公共政策筹划妥协方案和平衡利害关系，并且强制使一项争端中的不同部分接受和解。<sup>②</sup>

社会养老保险制度的制定和实施及其改革和发展，充分体现了上述政

<sup>①</sup> [美] 戴安娜·M. 迪尼托：《社会福利：政治与公共政策》，何敬、葛其伟译，中国人民大学出版社2007年版，第7—8页。

<sup>②</sup> 同上书，第8页。



治、政府之间理论和联系。

19世纪后期，资本主义完成了原始积累，开始进入帝国主义，同时无产阶级力量也日益强大，社会主义思潮也迅速传播，工人运动逐步兴起。1878年代表资本家根本利益的德国卑斯麦政府，颁布了反社会主义法令，对工人阶级及其政党实施镇压；另外，在1883—1899年先后颁布了法令建立国家疾病保险、意外事故保险和老年与残疾保险，以便给“祖国带来新的持久的内部太平的保证”，即所谓的“大棒加胡萝卜”政策。从而开启了现代社会保险制度的建立的先河。

1929—1933年美国爆发了经济危机，在经济大萧条时期加利福尼亚州的牙医弗朗西斯·汤森提出了“汤森计划”，该计划要求从国家税收中支付每个月200美元的老年退休金。这个在政治上非常受欢迎但是“昂贵”的计划被政府和企业家们看作是完全不可行的，甚至是激进的，然而经济萧条和在人口与劳动中的较多的老年人的数量的结合形成了发展某种形式的养老保险的压力，在1932年美国总统竞选中，弗兰克林·罗斯福还是提出了一项政府的保险计划以保护失业者和老年人。这次竞选中的允诺和政党纲领中的政策要点实际上变成了法律——《社会保障法》（1935年8月14日罗斯福签署了该项法律）。

对罗斯福政府在使《社会保障法》获得公认的政治成功中可能有所贡献的一些因素是：

（1）家庭成员之间的联系正在减弱，而且城市家庭在照顾老年人方面越来越无能为力。

（2）1930年经济大萧条所产生的经济不安全感，包括中产阶级在内的人们对可能陷入贫穷的恐惧都在增加。

（3）来自右派的（如汤森计划）和来自左派的（社会主义和共产主义者）运动对既定的秩序的威胁。<sup>①</sup>

1941年，英国为了制订战后社会保障计划，成立了社会保险相关服务部际协调委员会，英国伦敦大学教授贝弗里奇接受委托，负责起草了题为《社会保险及有关服务》的报告。该报告一出台，就引起英国及整个欧洲大陆的震动和政府的关注，被称为“贝弗里奇革命”，后称为《贝弗里奇

<sup>①</sup> [美] 戴安娜·M. 迪尼托：《社会福利：政治与公共政策》，何敬、葛其伟译，中国人民大学出版社2007年版，第111—112页。