

社会保障

[SHEHUI BAOZHANG]
[LILUN YU SHIJIAN]

理论与实践

杨礼琼 著

黑龙江人民出版社

社会保障理论与实践

杨礼琮 著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障理论与实践/杨礼琼主编. —哈尔滨:
黑龙江人民出版社, 2008. 8
ISBN 978 - 7 - 207 - 07905 - 3

I. 社… II. 杨… III. 社会保障—研究
IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 124822 号

责任编辑:姚虹云

封面设计:王巍

社会保障理论与实践

Shehui Baozhang Lilun Yu Shijian

杨礼琼 著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编 150008
网 址 www. longpress. com
电子邮箱 rmsyhy2006@126. com
印 刷 哈尔滨天兴速达印刷有限公司
开 本 880 × 1230 毫米 1/32
印 张 9.5
字 数 260 千字
版 次 2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 07905 - 3/C · 210
定 价 28.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

前 言

社会保障是一项涉及社会各个层面与多个领域的宏大工程,关系到经济社会发展的各个方面和全面建设小康社会宏伟目标的实现。党的十七大报告强调指出,要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。这标志着我国的社会保障事业,正在进入到一个新的更高阶段。在这种背景下,对于我国社会保障理论与实践问题的研究尤其具有重大的理论价值和现实意义。

《社会保障理论与实践》一书,系近几年我在理论上的部分成果。在这些成果中,一部分文章已见诸刊物,收入本书时根据体系进行了重新编辑和加工修改。其余大部分文章,是我根据本书的逻辑体系要求,专门撰写的。

本书主要内容:(一)社会保障基本理论研究。这一部分,从起源上探讨了现代社会保障体系建立的历史脉络和现实条件,构建了转型期中国社会保障建设的重要理论意义和现实意义,并且从可持续发展的角度,探讨了中国社会保障可持续发展的模式等问题。(二)社会保障基金管理和运营研究。安全性、营利性和流动性是社会保障基金管理和运营的基本原则。这一部分较全面地分析了我国社会保障基金管理和运营中存在的问题,并提出了相应的解决对策。(三)农村社会保障研究。农村社会保障问题,始终是困扰我国社会保障事业的一个十分艰难而突出的问题。这一部分主要以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度三个方面为重点,分析了建立农村

社会保障体系的有关问题。(四)农民工社会保障研究。内容包括农民工的就业、市民化和养老保障模式等,从多视角探讨农民工的社会保障对策和措施问题。

本书是在本人已有研究的基础上完成的,但由于本人水平有限,由于学术研究本身就是见仁见智,所以书中疏漏和不当之处在所难免。在本书出版之际,本人欢迎各位专家和广大读者批评与赐教。

杨礼琼

2008年1月于广州

目 录

社会保障基本理论研究

可持续发展:论中国社会保障制度建立	(3)
起源与思考:论现代社会保障体系初建立	(11)
论我国社会保障中的社会公平问题	(21)
从社会保障视角审视我国户籍制度改革	(36)
增长模式、就业排斥与“奥肯悖论”	(43)
政府目标、偏好、政策与“奥肯悖论”解析	(48)
我国城镇企业职工基本养老保险管理体制探讨	(55)
试论我国城镇社会养老保险制度历史变革与发展	(70)
垄断均衡与破除:我国县乡医疗市场现状分析对策研究	(85)

社会保障基金管理和运营研究

试论我国基本养老保险基金困境及对策	(101)
基金风险管理:我国基本养老保险制度可持续发展的命脉	(109)
基本养老保险个人账户基金投资问题研究	(118)
试论我国社会保障基金管理的问题与对策	(134)
试论基本养老保险基金进入资本市场的障碍及对策	(140)
加快我国企业年金发展需要解决的几个问题	(146)

论企业年金制度与税收优惠政策	(156)
稳步推进我国社保基金管理模式改革	(171)

农村社会保障研究

我国农村养老保障模式困境分析	(183)
我国新型农村养老保险制度的构建与政策分析	(190)
从政府决策角度探求农村社会保障制度的建设	(197)
关于我国农村最低生活保障制度的几点认识	(215)
弱势群体资本性资源缺乏与耗散结构贫困循环	(225)
我国农村合作医疗模式的历史演变、评析及启示	(239)

农民工社会保障研究

社会保障权获取意愿、诉求与进城农民市民化	(253)
从农民工退保看农民工养老保险制度创新模式的建立	(261)
我国不同地区农民工养老保险政策的比较与评析	(272)
最低工资与农民工就业问题探析	(285)

社会保障基本
理论研究

可持续发展:论中国社会保障制度建立

可持续发展,是当今各国政府十分重视的发展模式,也是中国跨世纪发展的重大战略选择。所谓可持续发展,按世界环境与发展委员会的定义,是“在不牺牲未来几代人需要的情况下,满足我们这代人的需要。”可持续发展战略体现了公平性、持续性、共同性和协调性的原则,是一种以自然持续发展为基础,以经济持续发展为任务,以社会发展为目标的新发展观。作为可持续发展战略的内在构成要素,社会保障可持续发展属于经济可持续发展,但更主要的是属于社会可持续发展的范畴。国际经验表明,没有社会保障可持续发展,也就没有经济和社会持续发展。因此,要实现社会保障可持续发展,就必须选择可持续发展的社会保障模式。

一、国内外不同模式的比较分析

各国历史、文化和政治等的具体情况不同,西方社会保障制度在100多年的历史中演化为各具特色的模式,归结起来,主要有三种:(1)社会共济型模式。这一模式以美国和德国最为典型。它以养老、医疗、工伤和失业保险为核心,企业和个人根据自身情况搞补充保险。社会保障基金的主要承担者是企业和劳动者个人。主要运用社会财力自筹自支,充分发挥行业和社区等社会组织自治自管,国家只制订法律,对其加以监督并进行宏观调控。(2)国家福利型模式。就是国家成为社会保障义务的主要承担者,国家以公共支出的方式向全体公民实施普遍的社会保障待遇,并把它看作是公民应当享有的基本权利。每一个人退休后,不论其经济地位和职业状况如何都可以获得同一份额的优厚的养老金,因而平等程度高、标准高。在这

一模式中,社会保障是国民收入再分配的有力工具。英国和北欧的瑞典是这一模式的典型代表。(3)自助型模式。就是个人储蓄是社会保障基金的主要来源。在有些项目中,由个人和企业共同筹资,国家只在宏观方面加以调控,处于依法监督的地位。这一模式的最大特点是政府仅对特定对象提供社会保障,主要是贫困者,其余社会成员都要通过市场途径谋求个人保障。

上述三种模式虽然各具特色,各有所长,但对于任何一种我们都不能直接拿来,为我所用。因为它们都是适应各国的国情而建立的,都是建立在生产力高度发达的基础上的,而我国生产力水平低,是典型的二元经济结构。从社会共济型模式看,它主要依据行业和地区管理,充分发挥行业组织和社区组织的功能,这种模式的物质基础是产业结构稳定和社区经济发达。而我国产业结构正处于演化和变动之中,社区经济不发达,且发展不平衡。从国家福利型模式看,它是以生产力发达,国民收入水平高为基础,而我国则处于社会主义初级阶段,生产力落后,我国现阶段国民收入虽然在不断提高,但人均水平还很低,国家财政难以支付这么高水平的保障费用。从自助型模式看,它是以高度市场化和生产社会化为基础的,而我国现阶段正处在计划经济向市场转型阶段,目前还难以建立起市场化程度高的保障组织。

我国传统的社会保障模式是与计划经济体制相适应的。在由计划经济向市场经济转轨的过程中,这一模式的弊端与不适应性已暴露无遗,并严重地阻碍了我国社会主义市场经济体制的建立,为此,我国理论界对社会保障模式的选择与设计进行了积极的探索,形成了不同的模式设计,主要有:(1)大统一模式。这一模式的特点是主张将全体国民都纳入社会保障安全网之中,由政府对社会保障实行集中统一管理。应当说,这一模式对于社会保障社会化和集中统一管理的认识是正确的,但它忽视了我国的生产力水平和我国的基本国情,即社会保障受生产力水平的制约。(2)区域型模式。这一模式从我国各地社会经济发展的差异性出发,主张因地制宜,建立多元化的具有社区特色的社会保障模式,这种模式注意到了我国区域社

会经济发展不平衡这一事实,但它割裂了社会保障与社会化大生产之间的相互联系,忽视了中央政府的协调作用,把社会保障完全寄托在各社区的自我保障,过于简单化,容易造成新的矛盾冲突,不利于社会保障持续和协调发展。(3)阶段重点型保障模式。这种模式认为我国经济社会处于转型时期,因此,社会保障应分别确立不同的重点服务对象和项目内容。这一模式提出的重点保障原则,虽然对我国当前和今后社会保障的改革和发展有重要的现实意义,但是它忽视了全民保障与重点保障的统一性。上述模式虽然都是对传统模式的某一缺陷而提出的,都具备有一定程度的合理性和独到的创见,解决了传统模式的某一方面的缺陷或实践中的某一特定问题,但又都有一定的缺陷,不具有普遍的实用性。对于一国社会保障模式的设计来说,必须从战略的角度

高瞻远瞩,既要强调重点性和阶段性,又要强调普遍性与长期性;既要满足当代人对社会保障的需要,又要不牺牲下一代甚至几代人的利益,也就是说,要实现社会保障的可持续发展。

二、社会保障可持续发展是我国社会保障改革和发展的必然选择

社会保障可持续发展是指既要保障当代人的基本生活需求,又要考虑后代人的社会保障要求,不要以牺牲后代人的保障资源为代价来保障当代人的保障利益,不要给经济和社会带来太大压力。从纵向看,在保障当代人基本生活的同时,要给后代人的保障留下充分的资源;从横向看,在发展社会保障事业的同时,要考虑经济和社会的承受力,要有利于经济可持续发展和社会全面进步。社会保障可持续发展是由我国国情所决定的,它在整个社会可持续发展中具有重要地位和作用。

第一,社会保障可持续发展是由我国国情所决定的中国是世界上最大的发展中国家,生产力落后,人口多、底子薄,发展经济是我国在相当时期内首要的基本任务,因此,在社会保障方面,不可能像西方某些经济发达国家一样,实行高福利政策,只能提供与我国经济发

展水平相一致的,为社会所能承担得起的福利待遇。否则,就要阻碍我国经济和社会可持续发展。

第二,社会保障可持续发展是我国可持续发展战略的题中应有之义我国可持续发展的纲领性文件——《中国 21 世纪之议程》明确指出,要“进一步发展社会保险业,建立与健全社会保障制度”,《“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》进一步提出,要把可持续发展作为国家大发展战略,并且把社会保障纳入到这个战略之中。由此可见,社会保障可持续发展是整个可持续发展战略的重要组成部分。

第三,社会保障可持续发展是推进可持续发展的一个十分重要的稳定机制实现可持续发展,需要一个长期稳定的社会政治环境。在中国这样的一个大国家,稳定的社会政治环境对于社会 and 经济发展尤为重要。为此,邓小平同志多次深刻地提出:“中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都吹了,已经取得的成果也会失掉。”(《邓小平文选》第三卷,第 267 页)。国外 100 多年的历史经验证明,社会保障作为“社会安全网”,是实现社会政治稳定的是重要的措施之一。目前我国正处于社会转型时期,新旧社会矛盾相互交错,错综复杂,失业、养老、医疗、贫困等社会经济问题日益突出,社会不稳定因素大量存在。若不能稳妥地解决好新旧矛盾和问题,社会极有可能出现动荡和不安,可持续发展的战略就不能得到贯彻和实施。发展和完善社会保障事业,可以缓解社会矛盾,有助于社会稳定。

第四,社会保障可持续发展,不仅是整个可持续发展战略的重要组成部分,而且能够促进可持续发展社会保障可持续发展,从横向上看,就是社会保障水平必须与经济发展水平相一致,不能搞超越于经济发展水平的“高福利”。资金短缺是制约我国经济社会持续发展的重要因素。而建立以失业、养老、医疗、保障为核心的社会保障,能为经济建设积累起大笔基金,支持经济发展,更为突出的是,完善的社会保障有利于促进人才的合理流动,从而为人尽其才,才尽其用发挥重要的作用。

三、我国实现社会保障可持续发展的条件及问题分析

社会保障可持续发展是一项复杂的系统工程,实现社会保障可持续发展需要具备许多条件,就我国当前情况而言,最重要的条件是社会保障可持续发展与经济可持续发展相协调、社会保障基金来源的可持续性和运行机制的逐步优化。

1. 社会保障可持续发展与可持续发展的其它方面(尤其是经济方面)相协调和配套

社会保障可持续发展是整个可持续发展战略的一个子系统。它与可持续发展的其它方面是相互依存、相互关联和互补的。因此,社会保障可持续发展的问题,远不是社会保障机构能解决的,它归根到底取决于经济和社会可持续发展,取决于经济实力的不断增加。只有大力发展社会生产,不断增强经济实力,社会保障可持续发展才能得以实现。

2. 社会保障基金来源的可持续性

社会保障的实质是物质保障,而基金是社会保障的物质基础,所以基金来源问题是社会保障的核心问题。从这种意义上说,社会保障是否能实现可持续发展,主要取决于基金来源的可持续发展,基金来源的可持续性包括相互联系的两个方面:一是拥有稳定的基金来源,并且能够保障社会成员的基本生活需求;二是基金数量逐步增长,并能实现保值增长。基金来源可持续性归根到底取决于经济实力的不断增强,取决于社保基金投运机制是否完善。目前制约我国社保基金来源可持续性的因素很多,主要有:(1)社会保障支出越来越大,基金积累和支出速度已超过了经济发展速度,尤其是随着老年人口迅猛增加,养老、医疗保障支出大幅度攀升,国家和企业都感到不堪负担。(2)社会保障覆盖面狭窄,参加社保基金统筹的企业和个人不多,基金来源渠道不畅。(3)基金收缴缺乏刚性,有许多地方基金不能按时足额收缴起来,严重地影响了基金的正常运转,有些地方甚至出现入不敷出的局面。(4)监督——制衡机制不健全,基金挤占、挪用问题严重。如1993年全国有51亿元的社保基金被挪用,

占基金总额的 10% ; 1994 年有 64 亿元的基金被挪用, 占基金的 15%。社保基金被挤占、挪用, 造成了社保基金的流失或使基金处于高风险状态。(5) 社保基金保值增值难以实现, 贬值问题严重。按现行政策规定, 我国的社保基金只能存入银行和购买国债, 事实表明, 在通货膨胀的情况下, 社保基金存入银行和购买国债是难以保值增值的。如 1987—1996 年的连续 10 年中, 有 4 年 (1987、1988、1989、1994 年) 的社保基金各期存款利率都是低于同期通货膨胀率; 1993 年和 1995 年的 3 年期以下的存款利率也低于通货膨胀率, 只有 1990 年社保基金各期存款利率高于通货膨胀率。国债利率虽然高于同期银行存款利率, 但社保基金投资于国债, 同样也面临着贬值风险。

3. 良性运行机制

良性运行机制是社会保障可持续发展必不可少的重要条件。它主要包括这几个方面: (1) 完善的法律体系。从某种意义上说, 社会保障的实质是法律保障, 在西方社会保障制度完善的国家, 有关社会保障方面的法律法规一般均在十几部, 有的甚至多达几十部, 而我国有关社会保障的法律和法规很少, 到目前为止还没有制订社会保障根本大法——《社会保障法》。法制不健全, 制约了我国社会保障的可持续发展。(2) 统一的社会保险管理机构, 高效的管理水平。统一的管理机构是社会保障持续协调发展的组织保证, 也是社会保障可持续发展的关键。因此, 建立统一的社会保险机构, 对于促进提高管理水平, 促进社会保障可持续发展是至关重要的。而我国目前社会保障管理体制存在的突出问题是体制不顺, 管理机构过于分散, 政策不统一, 不利于社会保障统一管理和协调发展。(3) 形成社会保障基金筹集、运营的良性循环机制, 确保社会保障基金的保值增值。基金是社会保障的物质基础, 因此, 良性循环的社会保障基金筹集、运营机制是确保社保基金保值增值的重要途径和方法, 是社会保障可持续发展的重要条件。而我国目前的问题是, 基金保值和增值问题没有得到解决, 制约了社会保障事业的健康发展。

四、我国实现社会保障可持续发展的对策探讨

1. 加快社会保障法制建设步伐在市场经济发达的西方国家,有关社会保障的法规体系十分完善。西方一些学者甚至认为,社会保障的实质是法律保障。近几年来,随着市场经济和社会保障事业的发展,我国制定了有关社会保障或含有社会保障内容的法律法规,但尚未形成体系,且修改变动频繁,缺乏权威性。尤为突出的是,到目前为止,我国还没有社会保障的根本大法——《社会保障法》。因此,随意着社会保障制度发展的深入,应该尽快出台《社会保障法》,并在此基础上逐步地完善社会保障法体系,为社会保障的健康协调发展提供法律保障。

2. 建立多层次的社会保障体系目前,我国城镇职工基本养老保险金的替代率普遍较高,多数地方达到了80—90%,而世界上多数国家养老的替代率为40—60%。为此,许多企业缴纳养老保险统筹费达职工工资总额的25%左右,有的甚至高达30%,随着社会保险项目(如医疗、失业保险)的增加,统筹费用将继续增大,企业将更不甚负担。长此下去,必将影响社会经济发展。我国基本养老保险金的替代率普遍较高,原因很多,其中一个重要的原因是养老保险层次过少,国家和企业承担了主要的养老保险责任,而家庭保障和商业保险则注意不够。实际上养老保险(包括医疗和失业保险)应当为国家、企业、家庭和商业四个层次。在我国家庭保障仍将是社会保障的基础工程之一,理应大力倡导,充分发挥家庭在社会保障中的独特作用,商业保险尽管以盈利为目的,然而它客观上对社会保障能够起到补充作用,应当支持其发展。

3. 尽快地开征社会保障税我国的社会保障资金筹集依靠的是行政手段,由于缺乏刚性,企业拖欠和拒交问题严重,征收十分困难,一些地方出现社会保障费入不敷出的情况。要改变这种局面,必须实行“费”改税。一般说来,依法征收社会保障税比依靠行政手段统筹社保基金更有权权威性、强制性和普遍性。目前世界上有50多个国家采取了以税收方式征收社会保障基金,效果不错,借鉴国际成功经

验,我们应当积极创造条件,尽早地开征社会保障税,以确保社会保障基金有稳定的来源。

4. 完善社会保障管理体系建立统一的管理体系,是社会保障可持续发展的必然要求。然而,我国保障体制不顺,缺乏有效的监督和协调机制,严重地阻碍了社会保障事业健康和协调发展。因此,我们应该尽快地建立具有权威性的统一社会保障机构,统一组织、协调和管理社会保障重大事宜。具体的管理工作由劳动、民政、人事和卫生部门分工负责。同时,还要成立社会保障监督机构,建立与健全监督机制,主要对社会保障基金的经营管理实施有效监督,确保社保基金的保值增值,为社会保障可持续发展提供稳定的资金来源。

5. 把社会保障的诸项目有机地结合起来,促进其协调发展社会保障内容丰富,它不仅包括社会保险,而且包括社会救助、社会优抚、个人储蓄性保险等形式。在建立和健全保障事业的过程中,我国对社会保险(尤其是养老、失业和医疗保险)关注较多,投入较大,而对其它项目的社会保障却重视不够,有的甚至被完全忽视,这严重地制约了社会保障协调和持续地发展。其实,社会保障其它项目,如社会救助、社会互助和社会福利,在满足人们基本需求,尤其是社会特殊群体的需求方面是不可或缺的。当前和今后一个时期内,我们在完善社会保险诸项目的同时,应当特别注意发展社会互助、社会救助功能,保障社会特殊群体的基本生活,不仅老有所养,病有所医,而且残有所助,贫有所扶,从而充分地发挥社会保障“安全网”的作用。

6. 应把社会保障列入各级政府可持续发展的规划和计划之中目前,各地正在按照党和国家确定的可持续发展战略制定和实施本地的发展规划和计划。应当抓住这一有利时机,把社会保障的内容、目标、重点、步骤和措施写入这些文件,从而使社会保障的发展有章可循,健康发展。