

98卷

98卷

98卷

98卷

98卷

98卷

98卷

98卷

98卷

98卷

98卷

社会保障理论 与改革探索

98

中国
当代经济前沿
科学文库

刘明慧 陈军晖 编著

© 东北财经大学出版社

shehuibaozhanglilun
yugaigetansuo

刘明慧 陈军晖 编著



东北财经大学出版社

社会保障理论 与改革探索

图书在版编目(CIP)数据

社会保障理论与改革探索/刘明慧编著.-大连:东北
财经大学出版社,1998.5

(中国当代经济前沿科学文库 98 卷)

ISBN 7-81044-286-4

I. 社… II. 刘… III. 社会保障-研究-中国 IV. D669.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 27321 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

大连海事大学印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

开本:850×1168 毫米 1/32 字数:185 千字 印张:7 3/8 插页:2

印数:1—2 000 册

1998 年 5 月第 1 版

1998 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑:邵雪梅

责任校对:刘铁兰

封面设计:冀贵收

版式设计:王 莉

全卷(六册)定价:72.00 元 本册定价:12.00 元

本书由

**东北财经大学出版社
经济科学著作出版基金资助出版**

序

社会保障是现代市场经济的重要支柱,是市场经济体制不可缺少的组成部分。作为一种推进经济发展和社会稳定的机制和手段,社会保障制度具有相当重要的地位和作用。

我国的社会保障制度脱胎于传统的计划经济体制,与逐步建立起来的社会主义市场经济体制越来越不相适应。加快社会保障制度改革,逐步建立起统一化、规范化、社会化的符合中国国情的社会保障制度,已成为建立和完善社会主义市场经济体制的当务之急。

社会保障制度改革是一项十分复杂的系统工程,顺利推进这项改革面临着许多难题。本书作者正是出于努力大胆探索的意愿,对社会保障制度的一些主要问题认真深入进行了创新性的研究,详细论述了社会保障内涵、范围及其功能等基础理论;对社会保障与国家财政的辩证关系、建立和完善社会保障预算及社会保障税制进行了有益的探讨;深刻分析了社会保障筹资、运营模式的利弊,明确指出了我国应作出的正确选择;针对现行社会保障体系运行中的问题,阐明了构建新型社会保障体系的框架;在全面深刻剖析现行社会保障制度改革中存在的主要问题的基础上,提出了我国社会保障制度改革的方向及具体可行的对策,通过社会保障

制度的国际比较,为我国社会保障制度的改革提供了可资借鉴的经验和有益的启示。

本书的分析探讨具有理论深度和新意,实践性和可操作性强,对建立和完善我国社会保障制度具有十分重要的参考价值。

寇铁军

1997.8

Preface

Social security is an important pillar of modern market economy, constituting an integral part of the market economy system. It plays an important role and performs many important functions as a mechanism and a means of promoting economic development and social stability.

The Social Security System (SSS) of our country was born out of the traditional system of planned economy and has become over time increasingly incompatible with the socialist market economy that has gradually come into being. So to expedite the reform of the SSS and establish step by step a unified, standardized and socialized social security system has become an urgent task dictated by the needs of the establishment and perfection of the socialist market economy system.

The reform of the SSS involves very complex systems engineer-ing, and in our endeavors to push the reform through we are certain to face problems which require our serious attention. It is in the spirit of conscientious inquiry that the co-authors of this book seek to make an in-depth and serious study of the major issues

concerning the SSS in an innovative manner by presenting detailed explanations of such basic concepts as the meaning, scope and functions of social security, and probing into the interaction between social security and national finance as well as the possibility of establishing and perfecting a social security budget and a taxation system in support of the social security program. At the same time, they set out to analyze the advantages and disadvantages of the funding and operation modes of social security programs, and are able to spot the right choice to make in this respect in the context of modern Chinese society. Also, they try to present a conceptual framework of a new-type social security system, and recommend the orientation of the reform of the social security system of our country and the feasible strategies to adopt in our efforts to address the problems that are likely to arise in the course of the implementation of relevant programs. Finally, the comparative study they make of international social security systems will certainly provide us with useful experience and inspirations from which we can benefit considerably.

The analytical study made by the co-authors of this book is characterized by theoretical insight and originality, providing powerful tools with which to cope with practical and operational problems which may arise in the course of the establishment and perfection of the Social Security Systems in China.

XU JIN

1997. 8

前言

社会保障制度是指国家依据一定的法律和法规,在劳动者或全体社会成员因年老、疾病、伤残、失业及遭受其他灾难时,保障他们及其家庭的基本生活需要,以维护社会安定,调动劳动者的积极性,促进国民经济持续、稳定的发展。随着我国经济体制改革的深入和社会经济的发展,原有的传统社会保障制度,已日益暴露出明显的弊端,极大地阻碍了经济的发展和改革的进程。如传统的社会保障制度偏重对国家职工实行社会保障,不能将职工本人的劳动贡献、劳动成果与自己所享受的生活保障待遇挂起钩来,不利于调动在职职工的积极性及其他经济成分的发展。此外,给国家财政也带来了沉重的负担,使其难以承受,因而,为了发挥社会保障制度在促进我国社会、经济长期稳定发展及确保劳动者福利待遇基本需要方面的作用,应尽早对社会保障制度进行改革,建立起新的、完善的、切合我国实际的社会保障制度。

在建立合理完善的社会保障制度方面,世界很多国家都进行了较长时间的实践并积累了丰富的经验,值得我们借鉴。但在设计我国社会保障制度时,要根据生产力发展水平较低、人口众多并日趋老龄化等国情。目前我国社会保障改革面临的主要问题是:社会保障的基础理论;社会保障所提供福利津贴的种类和水平;社会保

障的筹措资金方式；社会保障在未来所面临的巨大费用支出，以及个人在社会保障中交纳税金和享受津贴之间的微妙关系。

我们不敢说对社会保障有什么研究，只是在发现了上述问题之后，深深感到进行社会保障改革的必要性和迫切性，因而尽自己所能对有关问题进行了粗浅的分析，提出了一点个人的建议，想必也很不成熟，只是望它能起到抛砖引玉的作用，对我国的社会保障制度改革能有所参考。最后，恳请各位专家、同仁批评指正。

作 者

1997年8月

目 录

第1章 社会保障基础理论	1
1.1 社会保障界定	1
1.2 社会保障内容	3
1.3 社会保障功能	11
第2章 社会保障财政定位	25
2.1 社会保障财政内涵	25
2.2 社会保障财政体系	31
2.3 市场经济条件下财政参与社会保障的定位	50
第3章 社会保障筹资运营模式选择	59
3.1 社会保障筹资方式的选择	59
3.2 社会保障筹资具体形式的选择	71
3.3 社会保障资金来源渠道的选择	76
3.4 社会保险基金运营模式的选择	87
第4章 社会保障体系构建	94
4.1 社会保障体系的构建	94
4.2 社会保险体系	102
4.3 社会救助体系	106
4.4 社会福利体系	110

4.5	其他社会保障体系	115
4.6	社会保障指标体系	120
第5章	社会保障综合改革	132
5.1	社会保障改革总体战略	132
5.2	养老保险制度改革	143
5.3	失业保险制度改革	152
5.4	医疗保险制度改革	161
5.5	社会保障管理体制改革	169
5.6	农村社会保障制度改革	178
第6章	社会保障国际比较	186
6.1	社会保障制度的主要模式比较	186
6.2	养老保险制度的比较	194
6.3	发达国家的社会保障税体系比较	206

第 1 章 社会保障基础理论

1.1

社会保障界定

所谓社会保障(英语为“SOCIAL SECURITY”,直译为“社会安全”,是指国家依据一定的法律和法规,在劳动者或全体社会成员因年老、疾病、丧失劳动能力以及遇到其他诸项社会困难时,向其提供基本生活保障或帮助而建立的一种社会制度,是一个多维的概念。第一,它是一个政治概念,反映了一定社会的政治制度特征;第二,它还是一个经济概念,从经济上满足所有被保障者的生活需求。

1.1.1 社会保障是一种社会福利

社会保障由国家来主办,是为了补偿现代社会中被削弱的家庭保障功能,是家庭保障逐渐解体的结果。当劳动者保障由分散走向集中,由家庭走向社会时,国家作为全社会的总代表,责无旁贷地担当起组织劳动者保障的责任。当然,这个转变不是偶然的,它深刻地反映了由小生产向社会化大生产飞跃的实质,体现了经济发展的内在要求。所以,社会保障具有社会性的特点。其主要目的,是在社会劳动者面临生、老、病、死等诸方面困难时向其提供帮助,

尽可能实现“孤老有所养，伤病有所医”，因此，其本质是一种社会福利事业。

1.1.2 社会保障制度是一项权利与义务对等的事业

劳动者保障是所有的社会都面临的一个问题，是社会再生产的一种运行费用。马克思在《哥达纲领批判》中提到的六项“扣除”，其中“为丧失劳动能力者等设立的基金”就是指社会用于劳动保障上的费用。无论是家庭保障，还是社会保障，其费用是真实存在的。就社会保障而言，虽然经办主体由家庭变为国家，但其费用负担是不可能转移的——以个体劳动者付费为前提，因此，社会保障制度体现了权利与义务对等的特点。

1.1.3 社会保障是一项社会共济性事业

社会保障虽然贯彻了权利与义务对等的原则，但是，就劳动者个人而言，这并不意味着所享受的权利与应承担的义务恰好相等，否则，对劳动者来说，社会保障和家庭保障没什么两样，也就不具备存在的必要性。事实上，以国家为主体的社会保障制度集中了全社会成员的一部分财力，仅对部分社会成员提供帮助（每一时点上肯定只有少数人处于需要救济的境地），共济性很强，大大增强了劳动者个人抵御未来风险的能力，从而增加了社会稳定性。特别是在市场经济条件下，劳动者面临的风险大大增加（甚至是生存风险），如果单纯依靠个人或家庭的自我保障，那么，一旦风险发生，个人或家庭将难以抵御。所以，社会保障制度得以普遍推行的原因，正在于此。

由上述可勾勒出社会保障的基本特征：第一，强制性。社会保障的对象、内容、方式、方法等是由国家规定的，凡符合规定的必须参加。这与商业保险以及民间慈善事业是有明显区别的。第二，明确性。社会保障的内容规定是完整的，这是指受保人、受保条件、社

会保障的资金来源、给付标准等都有明确的规定。这与依靠道德(或许也有法律)约束的家庭赡养抚育是不同的。第三,基本性。社会保障通常只涉及基本生存方面的风险,而且这种风险带有普遍性,即每个人都会遇到的风险,如涉及人生规律的生老病死,涉及经济制度造成的失业等。因此,义务教育、环境保护等超越生存基本需求方面的保障不属于社会保障的范围之内。由此可见,社会保障是个内涵十分丰富的概念,而且社会保障的内容、方式、方法与一个国家的政治、经济、道德等因素有关。

社会保障的内涵界定清楚之后,应对目前理论界的几种模糊看法予以澄清。这或许对我国的社会保障改革是有利的。①一种流行的观点认为,社会保障属于收入再分配的范畴。这是从社会保障资金大多采用统筹使用方式这一特点中直接推论出来的,但不是完全正确的判断。因社会保障中相当多的项目是属于效率范畴的。但这不是指社会保障本身要讲效率,比如社会保障管理中要讲成本的节约,而是指经济性质方面的效率。②一种观点认为,社会保障属于财政范畴。这是从社会保障的强制性特点中推论出来的,但也是不全面的,因为并不是所有的社会保障项目都应该采取财政的方式解决。③一种观点认为,社会保障应该统一。这是从社会保障是由国家制定制度这一特点中推论出来的,但这只是一个片面的结论。因制约社会保障的因素很多,片面强调统一并不一定能产生令人满意的结果。

1.2

社会保障内容

1.2.1 社会保障内容及水平的决定因素

社会保障的内容及水平取决于一个国家的政治、经济及意识

形态多种因素。综合起来说,社会保障要把社会稳定、经济的承受能力和增长因素,以及人们的价值取向相一致等因素统一考虑。大数概率风险可以看作是人类的“自然风险”。所谓“自然”,一是指由自然原因引发的风险。例如自然灾害、先天丧失劳动能力而又无人抚养的风险等;二是指由“整个社会制度”造成而导致个人无法解决的困难。虽然是“制度”的,但对个人来说则是像“自然”一样无能为力。例如,战争风险等。大数概率风险实行社会保障的历史较早,人们早就认识到这是人类生存的共同风险。因此,对大数概率风险实行社会保障已成为不可改变的习俗。但对这两类风险实行“基本生存”保障的标准是不同的。自然原因的风险只能获得当时社会认可的“最低生活标准”,制度原因的风险可以获得稍高的标准。这可能是考虑了后者的贡献,或者说这类风险损失是维持制度的成本。因此稍高的保障具有“成本收益”的成分。显然,这种保障不完全是再分配的性质,其中包含效率的成分。但从经济运行机理上看还是划入收入再分配的范畴。标准如何定?是中等水平(平均生活水平)还是中等偏下水平,这应视具体情况而定。

对非理性风险实行社会保障可以说是市场经济的产物。因为在自然经济或者自然经济仍占统治地位的情况下,这类风险由受道德约束的家庭解决。自然经济对这类风险不产生社会保障的原因,可能是因为那时生产单位和家庭单位的高度统一,因此诱发非理性行为的因素较少,也可能是因为生产单位之间的联系较少,由此产生的风险困难所导致的社会震荡也少。这样,就形成这类风险由家庭解决的“社会观念”。而市场经济本身是非理性的。在市场经济条件下,收入机会大大增加成本与收益,收益与风险之间的关系成为经济行为之间的指导原则,这些都是导致非理性行为的经济诱因。而且市场经济的经济危机主要是内生变量引起的,这使个人行为忽视这种风险的可能大大增加。市场经济使生产单位和家庭高度分离,又使生产单位之间的联系高度紧密,因此由非理性行

为产生的风险困难极可能导致社会危机。这样,产生了非理性风险需要社会保障的观念和实践。需要说明的是,生老病死虽然是一种自然现象,但“人”劳动也是“自然”现象。“自然现象”本身并不是风险,风险是由非理性导致的。这与上面谈到的“自然原因”的风险是不一样的。

事实上,亚当·斯密在构建他的市场经济理论的时候已经注意到了这一点。特别是20世纪20年代形成的福利经济学,30年代形成的凯恩斯学说,以及制度学派为社会保障提供的经济分析理论,应该说这对推动社会保障的发展起了重要作用。

对非理性风险进行社会保障是个非常复杂的问题,在内容和水平的选择上尤其困难。第一,是因为大数概率风险和非理性风险之间并没有严格的界限。比如战争风险、失业风险、工伤风险等情况就非常复杂,很难界定。因此,看法不一致是很正常的事情,这必然导致处理风险的差异。即使看法确定了,风险责任的分担依然很难确定。第二,是非理性风险涉及到经济发展长期和当前的关系问题。要“理性”地处理经济长期问题无疑是非常困难的,甚至说至少尚无完善的理论。第三,由于风险本身是非理性的,这给社会保障管理带来极大的困难。由于存在上述原因,因此导致各国在此类社会保障方面的极大差异。这些差异不仅体现在内容和水平的选择方面,而且体现在管理方面。但不论何种模式,都可以在其具体背景中找到原因。

但对于非理性风险的社会保障选择仍然可以作出一般性的描述。首先,非理性风险是建立在个人有能力(前提是劳动者收入中包含这类风险的基金)解决风险的基础之上的,实行社会保障的原因只是因为个人的“非理性”。因此,保障基金的来源从总体上说是参加者自己提供的。至于在管理方式上引起的由在职者养活离职者,或者劳动者不交费由国家提供的现象并非是问题的实质。但这并不是说管理方式对社会保障不重要。其次,非理性保障的水平除