社会保障与政策程序

SHEHUIBAOZHANG YU
ZHENGCECHENGXU

岳公正 尚 珂 著

知识产权出版社

社会保障与政策程序

岳公正　尚　珂　著

江苏工业学院图书馆
藏书章

知识产权出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障与政策程序/岳公正，尚珂著．—北京：知识产权出版社，2005.10
ISBN 7-80198-472-2

Ⅰ．社… Ⅱ．①尚…②岳… Ⅲ．社会保障—研究—中国 Ⅳ．D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 129737 号

内容提要

本书针对“中国社会保障公共选择范式”这个理论命题，建立了一个基于社会保障政策制定程序科学化视角的新理论框架。这一理论框架主要涵盖社会保障领域的政策市场、公共选择过程、政府决策的效率、政策制定的规范化和科学化、政策制定模式等六大理论问题，运用了系统工程、博弈论等研究方法。

社会保障与政策程序

作　　者：岳公正　尚　珂

责任编辑：范红延　纪萍萍

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.cnipr.com	电子信箱	zscq-bjb@126.com
电　　话	010-82000860 转 8130	传　　真	010-82000890
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	850mm×1168mm　1/32	印　　张	7
版　　次	2006 年 2 月第一版	印　　次	2006 年 2 月第一次印刷
字　　数	180 千字	定　　价	30.00

ISBN 7-80198-472-2/C·059

如有印装质量问题，本社负责调换。

序

中国社会保障制度改革是一个社会阶层(或社会群体)之间不断进行利益整合(偏好整合),即利益关系和利益格局的调整和协调的过程,这种利益整合具有周期性的特征(分阶段、分时期的利益关系调整)。中国社会保障制度改革在本质上是一个强制性制度变迁进程。社会保障制度改革之所以采取渐进的方式,原因之一是为了更好地发挥社会保障制度的"减震器"功能。但是,客观地评价,自社会保障制度改革至今,这一初衷并未得到实现,社会保障制度改革事实上具有典型的非"帕累托改进"(Pareto improvement)特征,即社会保障制度改革的进展是以一部分社会群体的利益(福利)损失为成本(或代价)的。

偏好显示制度(preference display system)是指表达公共选择主体的意愿、意图或者愿望倾向性的正式制度安排。从具体形式分析,偏好显示制度包括法律、法规、行政指令和行政条例等。目前,在中国社会保障制度运行中,诸多经济现象都反映出偏好显示制度的缺位,居民、企业等公共选择主体对于社会保障政策的普遍不满已经成为社会保障领域的重大问题。从社会保障制度运行中的三个层面看,这种普遍不满作为一种偏好进行表达的路径却是缺位的。而公共选择在本质上是一个把个人偏好转化为社会决策(或者称为社会偏好)的过程,在这个过程中,偏好显示问题贯穿于公共选择的各个环节。从直观分析即可推断,在假定只存在政策需求方——居民、企业和政策供给方——政府的条件下,偏好显示制度的状况只能决定于政府的有关政策行为。而政策的提出、制定、审议、执行、评价和监督程序是公共选择过程中的初级政治市

场、政策供给市场、政策执行市场的主要内容。

在社会保障的公共选择、政府规制、政府经济学等研究领域，虽然取得了很多理论成果，但是客观地评价，理论界对于社会保障的公共选择的研究是零散的、局部性的，普遍缺乏系统性和完整性，甚至还没有从理论上提出“社会保障的公共选择范式”的概念。作者关于中国社会保障公共选择范式的分析，对于建立和完善中国社会保障体系是极其必要、不可或缺的；对中国社会保障公共选择的非效率（低效率）进行系统分析，找出其原因所在，并从政府规制的角度提出相关的中长期和短期政策，对于社会保障之外的其他经济领域、乃至整个经济体制的公共选择效率的提升，都提供了有益的参照，具有重要的理论指导意义和政策操作价值。

本书的特点之一，在国内外理论界首次提出社会保障公共选择过程、社会保障公共选择范式和基于社会保障公共选择过程的政府替代范式的概念。社会保障的公共选择本质上是一种在国家社会保障体系中使居民、企业、中介组织、政府等广义的公共选择主体针对社会保障品（政策）的偏好（意愿）转换成社会保障制度安排的依据的一种机制，这种机制在多大程度上显示了居民、企业、中介组织、政府等广义的公共选择主体的真实偏好直接影响社会保障制度安排的总体效果和社会保障资源的配置效率。社会保障公共选择范式是对社会保障公共选择过程中的规律性特征的一种抽象概括。政府替代范式的目的在于通过确立一种制度安排或规则，在公共选择主体偏好、政策决策过程和政策运作等方面建立起相应的相对完整的法规。政府替代范式是直接规制的一种具体表现形式，也是社会性规制的一种具体表现形式。

本书的特点之二，将社会保障、政治市场与社会保障公共选择过程相结合进行分析。在政治领域中存在着类似市场的政治交换活动，如政府部门之间的矛盾、利益集团的冲突、政府部门内部的寻租等。这种活动在社会保障的公共选择过程中带有普遍性，类似市场交易活动。社会保障的公共选择过程中政治市场的普遍存

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

在，是这一领域中政治交易费用存在的前提。作者将制度经济学的交易费用与社会保障公共选择过程的效率相联系，以社会保障公共选择过程成本与社会保障公共选择过程产出相比较说明社会保障公共选择过程效率的高低。

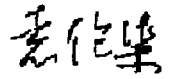
本书的特点之三，针对社会保障管理中的利益集团行为进行了博弈分析。通过博弈分析得出的一个重要结论是，由社会保障政府管理部门对政策进行垄断的局面不利于社会保障事业的发展。如果不能允许一个包括多元公共选择主体存在，在理论上，社会保障政府管理部门就必须面对“丧失社会保障公共选择政策公平性”问题，而直至今日，政府似乎对政策公平性问题还没有引起足够重视。

本书的特点之四，创新性地提出进行社会保障管理的行政程序立法。在社会保障领域的行政程序法中，首要内容是理顺社会保障政府部门的内外关系。在现阶段的社会保障管理中，还没有关于政策程序或程序产生的专门的法律规定。从法理上讲，中国社会保障管理中的公正性缺乏法律意义上的解释，其维护也没有国家层次的终极的法律依据。所以，社会保障政策的程序立法在国家立法中必须提上议事日程。

本书的特点之五，论证了以听证制度作为构建社会保障公共选择机制一种选择。建立针对社会保障政策的听证制度，政府必须坚持一种大战略、大思路的观点，张扬这一被社会实践所反复验证的行之有效的制度。因为公民基本的社会保障权集中地表现在听证程序上。即使它在某种程度上会增加执法成本，但无论如何，都是“收益”绝对远远大于“成本”的。中国加入WTO，将使社会保障制度改革被全面推进到一个全新的发展阶段，坚持包括听证制度在内的种种公正、透明的市场“游戏”规则，将是正确的选择。

相信该书的出版将有助于深化中国的社会保障、公共选择和政府规制理论的研究，并对中国各级政府制定社会保障政策具有

重要的参考价值。



2006年1月10日于北京

（袁伦渠，1940年生，山东金乡人，著名劳动经济学家，现为国务院参事、北京交通大学经济管理学院教授、博士研究生导师。）

导　言

中国社会保障的公共选择问题引发的外部负效应日益显著，中国社会保障公共选择的非效率已经成为制约社会保障制度进一步优化的重要因素。目前关于中国社会保障的公共选择问题的研究基本是局部性的和零散性的，尚不能为形成高效率的社会保障公共选择过程提供必要的理论支持，在理论上归纳和概括出中国社会保障的公共选择范式，对于建立和完善中国社会保障体系是极其必要、不可或缺的。此外，从理论上对中国社会保障公共选择的非效率（低效率）进行系统分析，找出其原因所在，并从政府规制的角度提出相关的中长期和短期政策，对于社会保障之外的其他经济领域乃至整个经济体制的公共选择效率的提升，具有重要的指导意义和政策操作价值。

本书针对“中国社会保障公共选择范式”这个理论命题，构建了一个基于程序规范的关于“中国社会保障的公共选择范式”的体系性理论框架，这一理论框架主要涵盖6大理论命题：社会保障品市场均衡，社会保障的公共选择主体与社会保障的公共选择过程结构，社会保障公共选择的要素构成，社会保障公共选择的效率评价与中国社会保障的公共选择非效率，中国社会保障的公共选择范式定位，中长期和短期政策分析。在论证中，结合相关内容，运用了行政程序分析、博弈分析等研究方法。

公共选择理论一般认为，公共选择的范围主要包括初级政治市场、政策供给市场和政策执行市场。从社会保障政策形成的流程分析，社会保障的公共选择过程在总体上可以划分为6个运行程序：①提出程序（直接投票程序）；②制定程序（间接投票程序）；

③审议程序；④执行程序；⑤监督程序；⑥评价（反馈）程序。

社会保障品市场在通常条件下可以形成均衡，对于社会保障公共选择过程进行实证化的效率评价是可行的。社会保障公共选择过程通常是公共选择主体结构状况、社会保障品市场运行状况、行政决策机制开放程度水平、政治环境、政府偏好等共同作用的结果。

不同类型的社会保障的公共选择范式具备不同的效率，并直接影响社会保障品市场的效率和社会保障品市场均衡。政策程序立法范式是社会保障公共选择过程的一种具体形式，政策程序立法范式的目的在于通过确立一种制度安排或规则，在公共选择主体偏好显示、政策决策过程和政策运作等方面建立起相应的相对完整的法规，以推动社会保障公共选择制度和机制的发展，在政策程序立法范式下社会保障品市场可以实现社会均衡和政治市场均衡。

Introduction

The side effect caused by the public choice on China's society security has become more and more obvious. Inefficiency of the public choice on China's society security has become one key element which has blocked the further optimization of the society security system. The present research on the public choice of China's society security is basically dispersed and partial and cannot provide necessary theoretic support for forming the high efficient process of the public choice of China's society security. For this reason it is very necessary and indispensable for building and improving China's society security system to build a theoretic model of public choice on China's society security. In addition, It will have a significant informative and policy-operating value to make a systematic theoretic analysis on inefficiency of the public choice on China's society security, to find reasons and to provide middle and long term and short-term policy from the aspect of government regulation for promoting the efficiency on the public choice of the other economic field, and even the whole economic system.

On this theoretic topic of the public choice model on China's society security, this book has established the systematic and theoretic frame based on the procedure. This theoretic frame includes the following six main aspects: market equilibrium of social security goods; subject and process-construction of the public choice on the society security; element constitution of the public choice on the society security, efficiency evaluation of the public choice on the society security and inefficiency of

the public choice of China's society security; model position of the public choice on China's society security; middle - long term and short term policy analysis. This argument has used the research method of the administrative procedure analysis and game - theoretic equilibrium analysis.

From the public choice theory, the field of the public choice includes the primary political market, policy - providing market and policy-executing market. In general, the process of the public choice of society security can be divided into six running procedures :(1)presenting procedure (directly voting procedure);(2)producing procedure (indirectly voting procedure);(3) screening procedure;(4) executing procedure; (5)inspecting procedure;(6)evaluation (feedback) procedure.

Because the market of social security goods generally can come to equilibrium, it is feasible to make an efficiency evaluation on the public choice process of society security, which generally is the interacting result of the subject construction of public choice, the market running situation of the social security goods, the opening level of the administrative decision-making, political environment and preference of government.

Different types on the public choice models on China's society security have different efficiency and have a direct influence on the market efficiency and equilibrium of social security goods. Legislative model of policy procedure is one of forms of the public choice process of society security. The purpose of legislative model of policy procedure is to develop the public choice system of the society security and realize the society equilibrium and political market equilibrium through establishing a series of rules and regulation on the aspects of the preference of the public choice's subjects, the process of policy decision-making and policy execution.

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

目　录

第一章　绪论…… (1)
第一节　本书研究背景…… (2)
一、制度视域:渐进式社会保障制度改革进入利益整合周期…… (2)
二、政策视域:社会保障政策调控的复杂性 …… (3)
三、国际视域:WTO规则推动社会保障管理的透明化与法制化…… (4)
第二节　问题提出…… (5)
一、偏好显示制度缺位…… (5)
二、社会保障公共选择过程 …… (10)
第三节　研究对象、研究的现实意义和理论价值…… (12)
一、研究对象的界定 …… (12)
二、关于研究对象的外延与相关命题 …… (19)
三、研究的现实意义和理论价值 …… (20)
第四节　理论的逻辑假设、基本概念界定…… (21)
一、理论的逻辑假设 …… (21)
二、基本概念 …… (24)
第五节　研究的思路与方法 …… (28)
一、研究目的 …… (28)
二、研究思路 …… (29)
三、研究方法 …… (29)
四、本书的研究内容 …… (34)
本章小结 …… (35)

第二章　文献述评 …… (37)
第一节　关于公共选择一般的研究 …… (37)
一、弗吉尼亚学派(Virginia School)理论 …… (37)
二、芝加哥学派(Chicago School)理论 …… (40)
三、罗彻斯特学派(Rochester School)理论 …… (41)
四、国内关于公共选择问题的研究 …… (42)
第二节　关于社会保障公共选择过程的研究 …… (44)
一、国外关于社会保障公共选择过程的研究 …… (44)
二、国内关于社会保障公共选择过程的研究 …… (47)
第三节　关于决策过程的研究 …… (53)
一、对决策行为的研究 …… (53)
二、对决策过程的研究 …… (55)
三、决策科学对本书的可借鉴之处 …… (57)
第四节　程序及其立法的研究 …… (57)
一、关于程序的认识 …… (57)
二、程序的价值 …… (59)
三、程序立法原则 …… (60)
四、程序制度 …… (61)
第五节　其他相关问题的研究 …… (62)
一、政府学关于政府行为和政府职能的研究 …… (62)
二、关于交易费用的研究 …… (65)
三、关于社会福利标准的研究 …… (67)
四、关于社会保障关系的研究 …… (69)
本章小结 …… (70)

第三章　社会保障品市场与公共选择 …… (72)
第一节　社会保障品市场分析 …… (72)
第二节　社会保障品市场的效率评价 …… (75)
一、社会保障品市场效率评价的理论标准 …… (76)

二、社会保障品市场效率评价的一般原则 …… (77)
第三节 社会保障品市场、政治市场与社会保障公共选择过程 …… (78)
一、社会保障品市场与政治市场 …… (78)
二、中国社会保障品市场的主体 …… (80)
三、中国社会保障品市场的政策垄断 …… (83)
本章小结 …… (87)

第四章 社会保障公共选择的要素分析 …… (89)
第一节 社会保障公共选择的要素构成 …… (89)
一、概念与一般分析 …… (89)
二、社会保障要素的决定因素分析 …… (93)
第二节 社会保障公共选择的效率评价 …… (96)
一、交易费用与社会保障公共选择过程 …… (97)
二、社会保障公共选择过程的效率评价 …… (98)
本章小结 …… (103)

第五章 中国社会保障公共选择过程的非效率分析 …… (104)
第一节 社会保障公共选择过程的规范分析 …… (104)
一、社会保障公共选择过程遵循的主要规范原则 …… (105)
二、中国社会保障公共选择过程中存在的非效率现象和问题 …… (107)
第二节 初级政治市场(一):公共选择主体偏好显示的制度约束 …… (108)
一、公共选择主体偏好显示的制度供给短缺的表现 …… (108)
二、公共选择主体偏好显示的制度供给短缺的影响 …… (110)

第三节　初级政治市场(二):利益集团与社会保障政策垄断…… (117)
一、典型案例分析 …… (118)
二、社会保障管理中的利益集团与政策垄断 …… (124)
第四节　政策供给市场(一):社会保障管理中的政府失灵…… (127)
一、政府机构增长的状态与趋势 …… (127)
二、社会保障管理中政府失灵的表现 …… (128)
第五节　政策供给市场(二):政府寻租及其制度化…… (131)
一、社会保障管理中的政府行为与寻租 …… (132)
二、社会保障公共选择过程与政府寻租表现 …… (132)
第六节　政策执行市场:社会保障政策执行的监督制度缺失…… (135)
一、关于社会保障政策执行监督的法律和法规供给短缺 …… (135)
二、政府对社会保险基金管理部门的监督尚未制度化 …… (136)
三、社会保障政策执行部门的内部监督弱化 …… (138)
本章小结…… (139)

第六章　社会保障公共选择范式的一般分析…… (140)
第一节　社会保障公共选择范式分类…… (140)
一、社会保障公共选择范式的类型 …… (140)
二、社会保障公共选择过程实现的功能 …… (142)
第二节　完全公开化范式
——一种纯粹理论范畴的探讨…… (144)
第三节　政府主导型多元主体谈判范式
——美国社会保障的公共选择…… (146)

一、美国社会保障公共选择范式的一般分析 …… (146)
二、政府主导型多元主体谈判范式的总体特征
…… (149)
三、政府主导型多元主体谈判范式总体特征的
成因分析 …… (151)
四、启示与借鉴 …… (155)
第四节 一元主体封闭范式
——原苏联社会保障的公共选择…… (156)
一、原苏联东欧社会主义国家社会保障公共
选择过程的非效率状态 …… (156)
二、一元主体封闭范式的概念与主要特征 …… (156)
三、一元主体封闭范式的成因分析
——基于 MPEOG 的解释…… (159)
第五节 有限元主体谈判范式
——新加坡社会保障的公共选择 …… (161)
一、有限元主体谈判范式的概念 …… (161)
二、基于 MPEOG 的层次分析…… (162)
三、启示与借鉴 …… (166)
本章小结…… (167)

第七章 中国社会保障与程序立法范式…… (169)
第一节 政府规制、社会性规制与社会保障公共选择
范式定位 …… (169)
一、政府规制的分类 …… (169)
二、社会保障品市场存在社会性规制的原因
分析 …… (170)
三、政府规制与宏观调控的区别 …… (172)
四、政府规制与政策程序立法范式 …… (172)
五、政策程序立法范式与社会保障公共选择
范式的关系 …… (174)

第二节　政策程序立法范式分析…… (177)
一、社会保障品市场结构 …… (177)
二、政策程序立法范式的社会分析 …… (179)
三、政治市场均衡分析 …… (180)
第三节　社会保障品市场与政府规制强度…… (181)
一、政府规制强度:社会保障品市场运行分析 … (182)
二、社会保障品市场的政府规制范围分析 …… (182)
第四节　中国社会保障政策程序立法范式总体特征分析…… (184)
一、非均衡耦合结构:政策程序立法范式的总体特征分析 …… (184)
二、面向非均衡耦合结构的 MPEOG 要素特征分析 …… (186)
三、政策程序立法范式下社会保障政策公共选择过程的程序分析 …… (188)
本章小结…… (191)

第八章　政策程序立法范式的保障机制…… (193)
第一节　开放条件下中国社会保障的公共选择范式总体框架…… (193)
一、优化目标 …… (194)
二、优化原则 …… (196)
第二节　中长期法律政策分析…… (199)
一、构建社会保障品的偏好显示规则 …… (199)
二、以政务全面公开化治理利益集团的外部效应 …… (204)
三、超常规发育非政府组织推进公共选择主体多元化 …… (206)
第三节　初级政治市场:听证制度构建 …… (210)

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com