

①社②会③保④障 重大项目文库

邓大松 林毓铭 谢圣远 等著

SHEHUI BAOZHANG
LILUN YU SHIJIAN
FAZHAN YANJIU

社会保障理论

与实践发展研究

 人民出版社



教育部人文社会科学重点研究基地



武汉大学社会保障研究中心

邓大松 林毓铭 谢圣远 等著

SHEHUI BAOZHANG
LILUN YU SHIJIAN
FAZHAN YANJIU

社会保障理论 与实践发展研究

人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障理论与实践发展研究/邓大松 林毓铭 谢圣远等著.

-北京:人民出版社,2007.2

ISBN 978-7-01-006076-7

I. 社… II. 邓… III. 社会保障-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 015889 号

社会保障理论与实践发展研究

SHEHUI BAOZHANG LILUN YU SHIJIAN FAZHAN YANJIU

邓大松 林毓铭 谢圣远 等著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 2 月第 1 版 2007 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:28.5

字数:422 千字 印数:0,001~3,000 册

ISBN 978-7-01-006076-7 定价:52.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

《社会保障理论与实践》一书系由国家教育部下达的重大理论课题《社会保障理论体系研究》的最终研究成果。我们在进行这一重大课题研究的过程中，时逢党的十六大胜利召开，在十六大报告中提出了 21 世纪头二十年建立比较健全的社会保障体系、全面建设小康社会的奋斗目标，十六大三中全会再次提出加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系，社会经济可持续与协调发展成为新时代的主旋律，社会保障成为我国可持续发展战略的重要组成部分，更坚定了我们全体研究人员以认真负责的态度完成这一重大课题的信心与决心。按照十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出的逐步建立“低水平、广覆盖、可持续、严管理的社会保障体系”的要求，这一课题研究对于完善与指导中国社会保障体系建设具有重大的理论价值与现实意义。

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，直接关系到社会的稳定与长治久安。与西方国家相比，我国现代社会保障制度发展的历史还很短暂，许多理论问题还未澄清，改革中出现的新的矛盾一时还难以寻求理论支持加以剖析，某些关于社会保障制度设计的技术与经济界面还不够清晰。如何推进我国的社会保障体系建设，是摆在我们面前的一个十分重大而又不得不认真面对的难题。社会保障理论建设的滞后，迫使我们以更紧迫的心态对西方国家业已较为成熟的社会保障理论进行全景式探究，对西方各种社会保障流派的形成与发展进行合乎社会逻辑的路径分析，我们也考证了中国朴素的社会保障思想与制度建设在社会发展中不可或缺的历史作用，做出了一些辩证的思考与判断。

本书依据中国社会保障改革的历史脉络与发展路径,围绕十六大报告与十六大三中全会关于坚持社会统筹与个人账户相结合,完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度,健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度,在有条件的地方探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度的精神,结合西方国家与一些发展中国家社会保障建立与发展过程中积累的宝贵经验与中国国情,进行了较为客观的历史追踪与现实研究,提出了较为系统的研究框架与政策思路。

本书在研究过程中,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,以“三个代表”重要思想和“科学发展观”为思想核心,运用经济学原理,结合社会保障的理论与实践沿革,就社会保障理论支柱中的经济自由主义、福利思想、人权思想、国家干预主义等西方国家的政治思潮与经济思潮、社会保障制度设计与方案论证中的种种结果与现象、社会保障体系建设中出现的各种技术经济变量与参数、社会保障与宏观变量和微观变量的关系等进行了较为规范的分析论证,其间采用了调查论证、个案研究、模拟估计或经验分析等方法,得出了较为符合社会实践的结论。

本书以人的基本需求为主线,侧重于公平与效率分析,并贯穿于全书的始终。全书分为上、下两篇,即:社会保障产生与发展的理论思考、社会保障理论在中国的实践与发展。各篇章的主要内容如下:

上 篇 社会保障产生与发展的理论思考

第一章 社会保障产生与发展的历史考察 总结社会保障产生与发展的规律,必须把它置于人类社会发 展进程中的整个制度框架内来考察。初级形式的保障产生于原始社会,并经历了奴隶社会与封建社会,之后上升为一种社会保障制度与西方国家工业革命特殊的阶级差别与社会矛盾相伴相随,现代社会保障形式及其思潮的形成以及美国社会保障制度产生的思想渊源,不断丰富 了社会保障产生的政治基础、法律基础与经济基础。工业革命的兴起、家庭保障功能的衰落以及商业保险原始与现代组织的模式,进一步丰富了社会保障理论,使社会保障的产生成为一种适应经济与社会发展的自然产物。在社会保障理论发展过程中,各种社会保障思想流派对当代社会保障制度的设计产生了一定的思想影响。

工业革命先行在英国兴起,但社会保险却在德国率先建立,其缘由是因为德国工人运动的蓬勃发展与社会民主党推行的社会改良政策,加之德国经济的跳跃式发展、工人阶级利益集团的形成、天主教精神和天主教政党的强力推动。德国社会保险的发展为世界社会保障的发展树立了一个典范。本章也对美国社会保障制度进行了全面系统的阐述。美国现代社会保障制度产生以前,对公民的保障形式基本上是沿袭英国济贫做法,由地方政府和社会上的慈善机构向贫病老残、生活无依靠者提供救济,具体包括个人自保、慈善事业、政府救济等形式。20世纪二三十年代经济大危机的爆发使美国经济遭受重创,人民生活也迅速跌入谷底,加之老年群体的集体抗争形成的强大的社会舆论,成为美国政府后来加速社会保障立法的压力和推动力,促使政府颁布和实施社会保障法。从制度模仿到社会保障立法,美国社会保障的发展自始至终都是力图处理与应对国家的社会保障风险,试图通过国家对经济和社会生活的调节来挽救美国当时出现的政治和经济危机。

第二章 社会保障产生与发展的思想基础 对社会状态的不同认识,形成了不同的社会保障思想。感性主义伦理学者从人的感觉欲望出发,强调外部事物或物质利益在道德中的重要作用,用人的感觉欲望来说明道德的来源、内容和标准,并以此指出人们求善的道德修养途径。伊壁鸠鲁认为公正是人们为把社会生活过得更好,彼此快乐和谐而共同制定共同遵守的社会契约。他认为,人与人之间只有诚实,才有友谊;只有友爱之心,才能团结、相互关照和共求快乐。培根把他人的幸福和公众的福利看成是道德的基础和标准,认为道德必须以社会为前提,道德的核心问题应该是养成对别人有义务有责任的观念,并在现实中实践各种观念。约翰·洛克强调,人们在追求个人幸福时,必须考虑他人幸福、社会幸福和长远的幸福与快乐。赫起逊把追求最大多数人的最大幸福作为最高的道德。费尔巴哈认为,“幸福不是单方面的,而是双方面的或是各个方面的”。只有人人共同幸福,个人的幸福才能实现和得到保证。理性主义伦理学者则强调人性来源于人们的主观精神或客观精神或神等,认为人性在于人的理性或神,并以此说明道德的来源、内容、标准和人们求善的途径。理性主义伦理学者指出:人的功能在于理性,人的本性是利他的;善即真,真即善,世界是人人平等的互爱;道德德

性以中道为核心，德行是可教的；只有在公有制条件下，才能实现真正的美德。

西方空想社会主义奠基人柏拉图的“理想国”中完美的国家和托马斯·莫尔《乌托邦》中的理想社会、历代农民起义军的“太平盛世论”、德国早期空想社会主义思想家闵采尔提出的没有阶级和私有财产的平等社会、意大利文艺复兴后期空想社会主义者托马索·康帕内的理想社会太阳城、19世纪空想社会主义思想家圣西门满足人民需要的社会保障观、傅立叶所描绘的幸福和公正的未来社会、英国空想社会主义者欧文关于人的尊严等思想都憧憬了美好社会的蓝图。怜恤观的社会保障思想常见于中国古代一些著名哲学著作，并在中国历代政府救荒施政中得到体现。古巴比伦的赋税制与古希伯来人的安息年制也体现了怜恤观的救弱扶贫的价值观；纯粹从抽象意义上揭示社会保障产生的本源，那么，它不是别的，而是人的自然本性与人的基本生存权利。关于人的生存权的思想最早由著名学者斯宾诺沙提出，约翰·洛克从理论上进行了论证，经过18世纪法国启蒙思想家的论证和传播，人权思想在西方意识形态中已根深蒂固。人权观的社会保障思想就是指政府有责任保障人民最低限度的需要，社会成员均有获得最低生活保障的权利。不过，能够提供公民生存权保障的，只能是具有绝对权威的国家政府。

第三章 社会保障产生与发展的经济理论 社会保障理论是在社会保障实践的基础上产生并经过实践检验和证明了的观念与原理体系。本章阐述了边际效用递减理论对西方国家社会福利政策的制定和完善产生的积极影响；人的需要本质论阐述了人的需要的基本特征，各种层次的社会需要，对于研究社会保障理论有很大的参考价值；马克思关于人的本质论与再生产论为社会保障制度的产生提供了理论诠释，进一步明确了社会保障产生的本质与社会保障基金的来源；市场失灵理论的提出以及市场失灵的种种表现，说明市场经济社会出现的某些问题已不能通过市场关系本身来解决，而需要依靠市场之外的力量施加影响才能弥补市场调节不足，实现资源配置高效目标，达成帕累托最优状态，这就为政府适度干预经济提供了理论依据和实践指导；德国新历史学派的社会改良思想、传统福利经济理论、凯恩斯的有效需求管理理论、贝弗里奇报告中的福利国家思想对社会保障的发生与发展做出了注解，其间关于社会

改良缓解劳资冲突、向穷人的福利施舍、政府提高转移支付水平、实行高额累进税制、进行收入再分配、缩小社会收入差距、提高边际消费倾向、实行社会保障三层次学说都具有一定的时代说教色彩；持久收入假说与生命周期假说均阐述了理性消费理论，对于确立养老金计划与均衡个人一生中的货币资金的使用有重要的指导价值；老年理论对老年人的状况、特征、规律和老年问题及其处理等进行了分析与概括，老年经济问题论则对老年人大量存在对社会经济的影响进行了详尽的分析；过早死亡理论对于过早死亡引发的社会问题进行了理论分析，提出需要由政府出面，建立社会保险制度，采取强制性、统一性的保障措施，才能最终克服过早死亡者家庭的经济困难；动力真空论从政府、企业与个人三个角度讨论了动力真空现象，对于研究政府、企业与个人的不同主体活动与消费行为有独到之处；供款缺口讨论了财政的失衡关系，认为为了弥补供款的减少，政府的补助增加了，而这又转而使当时的预算赤字增大。本章还对 21 世纪社会保障发展的基本经济特征及其趋势进行了预测，提出了社会保障多维化、社会保障商业化、社会保障产业化、社会保障一体化、社会保障网络化五大趋势。

第四章 社会保障制度的本质 社会保障制度明显地表现为一定的特性和内在规律性：社会保障的公共性是指社会保障产品的公共性，部分产品具有公共产品的特征，部分产品却不完全具备。消费中的非价格性、外部经济性与规模性及外部经济的不可计算性与“搭便车”现象，具有完全公共产品的特征。消费中的非排他性和排他性兼有、非竞争性和竞争性同在、拒绝性与非拒绝性并存属于社会保障产品的部分性；社会保障的广泛性是由社会保障的根本目的决定的，在国家财力允许的条件下，逐步扩大保障范围，增加保障对象是实施社会保障工程的首要任务；社会保障的强制性出于两个动机，即建立社会保障制度的被迫性和社会保障的法制性。资本主义社会的社会动荡与经济周期逼迫国家不得不通过社会立法，由政府出面举办社会保障事业，并通过社会保障法制充分保证社会保障的普遍性与长期稳定；社会保障的二重性表现在保障目的的二重性、保障产品的二重性、保障作用的二重性、保障基金来源的二重性，二重性标准的建立，有利于运用对立统一的唯物史观，坚持两分法，从理性上分析社会保障的成败与得失、主要矛盾与次要矛盾、

主产品与副产品，提炼社会保障的附加值；社会保障的刚性原则是指社会保障待遇能上不能下，否则就要引起社会动荡，正确处理社会保障发展与经济发展的关系，必须遵循局部利益与整体利益、短期利益与长期利益相兼顾的原则；社会保障又是软性的，其意义在于：任何国家举办社会保障事业，不论保障范围宽窄和水平高低，都不能脱离国情和民情，致力于本国特色，才能使社会保障制度真正根植于全民意识之中；根据马克思主义理论分析，第一部类的生产增长速度应快于第二部类的生产增长速度，社会保障的产品提供属于第二部类的生产，从世界各国情况看却是社会保障略快于经济增长，出现了社会保障的悖理性。一般情况下，这种状况的出现在不严重冲击经济发展的前提下，是必要的和正常的社会状态；社会保障的非生产性是指社会保障部门属于非生产部门，其提供的劳务属于非生产性劳动，社会保障的发展要尽可能地降低管理成本，有效配置社会保障资源，提高工作效率；社会保障的多元性体现为多层次与多视角的分类，直接表现为社会保障形式的多层次性、社会保险资金筹集模式的多元性、举办主体的多元性、保障水平的多层次性，使社会保障的构造成为一个多元耦合的复杂系统。

社会保障与经济增长是对立与统一的关系，经济增长水平决定了社会保障产生的条件、范围、形式和内容。客观地说，现代社会保障制度的产生依附于一定的物质条件、社会条件与政治条件。生产剩余品增加，使人们有一定的盈余资金供缴社会保障税；社会生产力提高使社会分工和生产、生活方式日益社会化，工人阶级的地位得到改善，人权得到保障等，这都是社会保障得以发展的充要条件。经济增长水平制约社会保障的发展水平，社会保障的范围、形式与内容都不能超越经济的发展，否则难以逃脱经济支持乏力的制度设计陷阱。社会保障作为一种社会经济行为，对经济增长也有一定的反作用。社会保障对经济增长的积极作用，如稳定社会经济秩序、改善就业结构、减少以致在一定程度上缓解贫富差距、通过社会财富分配调节再分配以刺激社会需求、积聚社会资金充实与完善资本市场等，使社会保障成为国民经济的重要组成部分和社会市场经济的重要变量。社会保障对经济增长的副作用，具体表现为：社会保障起到了安抚民心与稳定社会的作用，但也不可避免地出现某些依赖社会救助，不愿劳动的“动力真空”现象；市场竞争中的弱

者,很快可以通过失业保障、再就业培训等渠道提高素质,恢复劳动能力,但在劳动力资源十分丰富的国家,过分依赖社会、依赖国家的思想难以消除,对政府的再就业安排造成了一定的压力;实施社会保险保障的国家,职工所在企事业单位,仍是职工社会保险费用支出的供款者,相关部门乃至国家是社会保险资金缺口的支持者;社会保障再分配功能有助于促进社会需求的扩张,现实环境下,这种需求刺激还极为有限;社会保险基金运用于资本市场,有助于金融产品创新,但在资本市场尚未成熟的情况下,社会保障基金的安全性面临挑战,现收现付的社会保障制度在短期内会减少用于经济建设的储蓄,从某种程度上制约基本建设的投入。

社会保障与银行储蓄的运行过程中表现出某些方面的共性:劳动者通过社会保障缴费与银行储蓄劳动者收入的一部分,均属于劳动者的必要劳动;社会保障基金与银行储蓄均可转化为投资,可调节货币流量,促进资本市场的融通,扩大企业再生产。社会保障与银行储蓄在目的、特征与制约因素等方面存在明显差别:其一,社会保障缴费对象一般为在职劳动者,银行储蓄的对象为自愿参与储蓄的公民;其二,社会保障行为属强制性行为,体现为权利与义务关系,储蓄行为属银行与储户之间的信用关系;其三,社会保障基金由多渠道筹集,储蓄存款来自于储户个人的各种来源的收入;其四,社会保障缴费(税)的目的是为了维持基本生活需求,而银行储蓄的目的依据不同的人群存在多重储蓄目标;其五,社会保障基金属于公共准备基金,个人账户基金虽属个人所有,但也必须服从于社会保障支出目标,银行储蓄基金属于个人金融资产,可按照个人意愿自由支取使用;其六,在社会保障缴费(税)中,个人仅承担其中一部分,在多缴费多受益的主导模式下,职工促进单位缴费(税)的动机十分强烈,而在银行储蓄中,个人储蓄欲望与动机与多种因素有关,流动性偏好、利率高低、收入增长、消费观念、宏观环境等,都会直接或间接地影响居民储蓄。

从社会保险与人身保险的关系看,两者在保障人民生活稳定、保证社会再生产与居民身心健康、促进社会经济繁荣这个最终目标上是一致的,人身保险成为社会保险的重要补充。但两者在性质、举办方式、保障范围、保险责任和法律范畴等方面,还存在较大差异。从社会保险改

革角度考虑,降低养老金替代率,改革养老金管理模式,均需要社会保险与商业保险的密切配合。社会保险基金如果从其劳动构成看,绝大部分来源于必要劳动,同时也有剩余劳动的一部分。从社会保险的分配性质看,社会保险不是按需分配,也不带有按需分配的因素;社会保险不是按劳分配,但受按劳分配原则的制约。

第五章 社会保障制度的运行与法律保障 社会保障制度的具体实施包括目标体系、保障对象、项目体系、筹资模式和社会服务。社会保障制度的高效运行必须加强管理。社会保障的管理是指为优化社会保障资源配置和实施社会保障政策,提高社会保障的保障能力和效率,保证社会保障事业可持续发展,而对社会保障活动进行决策、规划、组织、调节与监督。作为一种社会政策的管理,虽然社会保障管理有别于生产管理和经营管理,但追求高效率是他们共同的目标。高效率的社会保障管理除了要求有健全高效的社会保障管理体制外,更重要的是,要严格监控和适时纠察社会保障的具体实践,设计和制定合理的社会保障计划来指导社会保障制度的长期发展,在管理中不断完善社会保障制度。这是加强社会保障管理的意义所在。

社会保障制度本身也是一种法律制度,社会保障法制化是实施社会保障制度的根本保证,完善社会保障制度、维护公民基本人权与劳动者合法权益、促进社会保障国际交流与国际化均离不开法制保障。坚持中国社会保障立法原则,要以宪法为依据,充分体现宪法中关于公民社会保障权利的规定,体现社会保障基本法、社会保障单行法、社会保障配套法三个层次,具体包含宪法、法律、行政法规、命令和指示及规章、地方性法规和自治条例及单行条例、批准生效的国际公约等。

下 篇 社会保障理论在中国的实践与发展

第六章 中国发展社会保障事业的宏观背景 客观地说,西方社会保障思潮与体系建设感染并带动了发展中国家,也或多或少地影响了具有丰富社会保障思想底蕴的中国社会保障制度的改革进程,中国发展社会保障事业,必须高度重视中国本身的基本国情。中国要加大社会安全网建设,建立制度保障与非制度保障二重安排,并力图建立与国际社会保障规范接轨的制度模式,如社会保障产权制度、一体化的福利制度、劳资制度等。但不能回避中国现有社会保障的制度性缺陷与结构性缺

陷,主要包括:社会保障宏观目标难以在微观操作中实现,受制于以逆选择为主导的微观行为;社会保障资源相对于庞大社会保障需求,面临提高费(税)率空间小、基金筹集渠道不畅、保值增值难的多重困惑;失业机制的建立在于提高效率,但与养老保险制度的财务安排形成经济冲突;扩大覆盖面是一种缓解目前国有企业困境的制度选择,但无法回避扩大覆盖面的未来福利陷阱;相对社会保障改革而言,尤其是福利改革推进,致使居民社会保障预期偏低,影响了居民消费倾向,增大了储蓄动机;企业改制是要从根本上解除过重的社会保障负担,社会保障改革与企业改制出现了不相协调的债权落空的矛盾;最低工资制度是国家干预的结果,不可避免地出现企业减员、频繁更换员工的游戏规则;农村社会保障长期滞后于城市发展,对工业化、城市化建设及大幅度增加城市人口比重增加了现实困难。

矫正社会保障的制度性缺陷与结构性陷阱,必须坚持制度创新与可持续发展战略,从系统工程的角度与长期发展战略观点出发,坚持动态发展的可持续原则、效率基础上的公平性原则、“三低”原则与刚性原则以及宏观调控基础上的目标性原则。坚持制度创新要注意中西方社会保障理论思想的合璧,以社会保障基金供求长期均衡化、社会保障运行效益最大化、社会保障实施过程中公平化与安全化、社会保障制度结构与社会救助理性化为动机。完善科学评估办法,建立社会保障可持续发展的判定标准,运用各种数理方法与数学模型进行监控是必不可少的基本要件。

第七章 中国养老保险制度的建立与改革的深层次推进 人口老龄化与高龄化使世界各国养老保险均面临着财务危机,不得不建立多支柱的养老保险体系,以规避养老保险危机。从基本养老保险改革进程看,中国养老保险从企业加国家的养老保险基金来源模式过渡到社会统筹与个人账户相结合的养老模式,经历了各省、市、自治区养老保险模式多样化的改革阶段,基本养老保险制度不统一与管理方式分散化,带来了一系列的外部负效应,阻碍了劳动力的流动,付出了昂贵的改革成本。1997年顺利实施养老保险制度并轨,统一全国养老保险制度,进一步明确了社会统筹与个人账户的内涵与信用关系,主要解决了统一个人账户结构与记账比例、调整养老金计发办法、实施待遇水平衔接与逐步降

低替代率等技术难题,基本实现了平稳过渡。但在现收现付制模式下,其财务制度的实质是代际转移支付,加之中国养老保险巨额隐性债务的存在,致使社会统筹账户基金严重短缺,个人账户“空账”问题突出。发行养老保险认可债券、实施国有股减持、加大征缴力度、提高退休年龄、降低替代率等措施,均可以为减少个人账户“空账”运行提供技术支持。做实个人账户,关键是个人账户与社会统筹账户分开管理,实质上是要减少社会统筹账户对个人账户的拆借,通过扩大社会统筹账户基金,真正使个人账户“空账”运行逐步降低到最低程度。养老金发放实施社会化,国家劳动与社会保障部制定的自然衰减法与系数递减法使原有的较为分散的养老金计发办法更为合理。养老金计发办法改革要从社会保障所具有的再分配与调节贫富差距的功能要求上做文章,力求向效率第一、兼顾公平的社会保障改革过渡。中国养老保险统筹费率过高,逐步降低统筹费率,也是企业改制的现实要求,要立足于扩大养老保险覆盖面、提高收缴率与投资收益率、合理确定养老金调整水平与提高退休年龄等措施上寻求突破口。

基本养老保险仅提供基本生活水平,为了保证离退休职工过上体面的退休生活,提高生活待遇,有必要发展企业年金,以弥补养老金的不足。为了保证养老保险的多层次待遇,商业保险企业的个人储蓄保险正在进行多方位的品种创新,集保险保障与投资收益为一体的分红保险、投资连接保险、万能寿险等金融性品种不断涌现,结合寿险企业保险基金进入资本市场的改革,使个人储蓄寿险有了更大的发展空间。全面建设小康社会,不断提高居民的可支配收入,为吸引更多的参与政府基本养老保险的参保人同时参与商业性养老保险提供了可能,也为基本养老保险改革逐步降低养老金替代率和统筹费率创造了条件。

第八章 中国医疗保险制度改革与创新 医疗保险制度改革是社会保险制度改革中难度最大的改革,牵涉面最广、影响最深。中国统制前各地医疗保险改革,出台了多种医改模式。从总体上说,这些医改模式均以统账结合为主基调,运行较为平稳,较为有效地抑制了医疗费用的过快增长,社会反映良好。但也暴露了各自制度设计方面的技术问题,加之政府适当干预手段发挥不力,对非完善的医疗保险市场的宏观影响因素难以规避。在实施基本医疗保险制度、医疗卫生体制与药品流通体

制三项改革的前提下,医疗保险同样要建立多支柱体系,基本医疗保险、补充医疗保险、商业性医疗保险、大额医疗费用互助保险等都要发展起来。商业医疗保险是基本医疗保险最重要的补充,然而由于医患双方信息的非对称性导致的“消费者受损”及道德风险和逆选择风险难以避免,使医疗保险始终成为一个世界性难题。

中国医疗保险是社会保险中覆盖面最广的险种,政策是否合理是医疗保险改革的关键。即:由于逆选择的存在,对非国有企业扩大覆盖面的工作要实施灵活的政策;从两个账户基金互不影响的角度,社会统筹账户与个人账户要分开核算,强化两类基金支付的约束力;扩大征缴范围与强化征缴手段,正确合理划分支付范围,使医疗保险基金的来源与使用上有法可依、有章可循;基本医疗保险的边界涉及病种目录、用药范围、费用标准、诊疗规范等问题,规范基本医疗的定义与合理边界是保证基本医疗开支财务稳定的关键要素之一;参保人群中费用开支结构不合理,影响了医疗保险的改革效率,对离休人员与退休人员不合理的医疗费开支应实施有效的控制,并相应实施有效的激励政策;医疗保险同样面临着人口老龄化与高龄化的严峻挑战,中国医疗保险采取现收现付模式,医疗基金短缺矛盾将很快浮出水面,有计划地积累部分医疗基金,拓宽医疗保险基金来源渠道是当务之急;设立公立医院与非公立医院,可以保证医疗消费多元化的需要,但对非营利医院的补偿机制要建立起来,否则难以建立医药分离的“白色市场”;有效降低医疗费用开支,必须实施仲裁制度及结算制度,建立各参保主体的互相制约机制与激励机制。

第九章 中国失业保险改革 失业是市场竞争过程中的必然现象,适度失业率是市场经济国家管理过程中的重要控制指标,直接关系到社会秩序的稳定与人民生活水平的提高。中国失业问题较为严重,是长期计划经济遗留的综合症,农村剩余劳动力大量增加、国有企业隐蔽性失业严重、产品与产业结构雷同、产业发展链条不畅甚至中断,致使体制性失业、摩擦性失业与结构性失业占有较大比重。农村乡镇企业发展受阻与城乡劳动力供给大大高于劳动力需求,使中国就业问题日趋严峻。中国失业保险起始于20世纪80年代中期,政府高度重视失业保险工作,几度出台的失业(待业)保险条例,将失业保险改革推向深化,与

国际社会的失业保险惯例更为接近,失业者的权益进一步得到保护。但由于失业保险制度本身与国民经济发展的高度联系性,就业结构、国民待遇、专户管理、非正式的失业保险制度等,都是我们在推进失业保险制度改革中要面对的问题,推进国有企业下岗职工基本生活保障制度与失业保险制度并轨,则是在“十五”计划中要解决的最现实的问题。

第十章 中国城市制度性扶贫体制改革与并轨转制 贫困与贫富不均是世界上许多国家都无法回避的问题。中国城镇贫困问题凸现于 20 世纪 90 年代,多重性致贫因素使结构性贫困、区域性贫困与阶层性贫困问题日渐复杂化,而城镇贫困差距拉大最大的政策因素是社会保障制度的缺陷与不足。城镇目前的“道义性”扶贫要向制度性扶贫转变,建立“应保尽保”的贫困扶持政策与社会救济政策。城镇居民最低生活保障制度的核心机制是财源建设与制度建设,完善个人所得税机制、实施社会救济的效率机制与个人贫困申请机制都是未来社会救济改革的重要内容。城市社会保障改革包括重要的福利体制改革,教育支助、经济性住房、医疗救助、增加社区就业岗位、推动福利企业与事业单位改革、发展与举办社会慈善事业、大力发展非营利组织、开展以工赈灾等,都要从制度建设与法制建设上加大改革力度。

实施积极的财政政策,对社会保障改革有着重大的影响,建立公共财政体制框架,完善财政转移支付制度,增强财政保障实力,事关国企改革大局,尤其是“两个确保”问题是一项长期的政府目标,其资金来源与财源建设,要紧密配合“三三制”原则、征收利息税、加强养老金征缴等供款机制以及国有资产管理政策与土地政策加以实施。

第十一章 中国农村社会保障制度建设 农村社会保障制度相对脆弱、发展滞后,一方面是由于中国现有的社会保障资源严重短缺,无法顾及农村;另一方面是农村现有的社会经济制度模式还不适应建立农村社会保障体系。中国经济的二元结构决定了中国社会保障的二元性。在农村现有的经济结构模式下,农村社会保障的起始条件与发展水平受制于农村的经济水平,农民的行为均衡被限制在一定的产量和生产成本中货币性支出的范围之内,农民依赖于土地维持生计,依靠出外务工谋取部分收入作为生活补充。而进城务工的农民受到了不应有的制度歧视,生活处于城市边缘状态。一方面他们给城市的发展带来了生机,提供了

廉价的劳动力资源；另一方面也给城市社会治安带来了一些隐患。政府要认识到改革与加强农村社会保障制度建设的紧迫性，坚持合理配置城乡社会保障资源的发展战略，走未来城乡社会保障一体化发展的道路，又要依据不同区域、不同经济发展水平，渐进性地发展农村社会保障事业。

中国农村养老保险改革试点起始于1986年，坚持低标准起步原则，制定了养老保险发展的目标、方向、手段与路径，总体上取得了一定的成效，客观上调动了农民养老保险的积极性。但农村社会养老保险商业化特征较为明显，保障能力较弱，基金安全存在隐患。改革农村社会养老保险要尊重农村经济发展的具体实情，设计合理的养老保险制度，走社会养老保险与商业保险并举的发展道路。

农村医疗保障在各个社会历史发展时期都存在发展不均衡的问题。计划经济时期农村合作医疗制度基本解决了农民基本健康保障的问题，但进入农村承包制改革之后，农村合作医疗基本解体。目前农村医疗保障存在发展乏力、费用成本高、服务质量低下、卫生资源短缺等难题，农民因病致贫、因病返贫的现象较为普遍。农村医疗保险改革事关社会经济发展大局，因地制宜地建立多层次的医疗保障体系，科学合理地配置医疗卫生资源，并从人财物的供给上保障农村卫生事业的发展，是目前农村医疗保障改革中制定政策的重点。

中国农村非灾害救济主要包括孤老残幼救济、贫困户救济。非灾害救济表现出孤老残幼救济中老年人比重偏高、救济水平低、救济面窄的特点。随着农村人口老龄化程度的提高，相应的农村养老、医疗保障基金十分短缺，面临着社会救济整体水平效率低下的发展困境。要发展农村非灾害救济事业，有必要加大国家与地方政府的投入，率先建立与发展农村养老与医疗保障制度，支持农村基础教育与基础医疗的发展，建立农村居民最低生活保障制度，并使全社会对农村困难地区的捐赠与慈善事业制度化。

中国农村自然灾害频繁，国家与地方财政设立的危害救济基金主要用于灾民吃穿用及大病诊治、紧急转移安置、扶持灾民生产自救等，灾害救济中实施包干与分级负担体制，分工负责、职责分明。建立救灾准备金制度，使农村自然灾害救济工作取得了一定的实效。而存在的问题

主要包括：救灾制度不规范、资源配置效率不高、灾害救济使用分散、时效性不强等弊端。提高农村灾害救济的整体效率，有必要引入商业保险机制与合作保险机制，有助于提高灾民救济水平、扩大救济面、提高救助时效、并增强风险灾害的补偿能力。

第十二章 社会保障基金及其管理和运营 社会保障基金储备不足是中国计划经济时期的一个重大失误，其原因是多方面的。实行社会保障费改税，从法制上有助于加大社会保障基金的收缴，社会保险三费合税改革，需要理顺相应的经济关系、税务关系与筹资体系，解决税费改革中的矛盾，尽可能建立社会保障基金自求平衡机制，实行财政有限责任制。同时，社会保障部门与财税部门的利益协调、社会保险的改革、国企产权出售、社会保险基金的管理、税制设计等问题都要建立长效管理的思想，降低征收成本，保障参保人权益。

制定社会保障基金筹集原则的目标是充分保障资金的到位，符合社会保障效益最大化的总体原则，实施社会保障中长期发展的可持续战略，实现社会保障资源的最佳配置。社会保障基金筹集模式则应根据社会保险项目的不同特点进行选择，现收现付模式、部分积累模式、完全积累模式的采用，要充分考虑各社会保险项目的长效目标及制度本身的技术运作方式，依据人口老龄化、高龄化、慢性疾病及重大疾病发生率的变化来确定各自的筹资模式。

社会保障基金管理体制实施统筹基金的政府管理与个人账户基金的投资管理，要真正实施政事分离、财权与事权一致的原则，实现权、责、利相结合。社会保障基金的保值增值机制是一个复杂的运作过程，投资组合模式、金融衍生品种的选择、托管人制度、社会保障金融机构的设立等，都要符合现行金融体制下的游戏规则。社会保障基金的具体运作过程要实施严格的管制，从资金的安全性、收益性与流通性三个角度出发，充分保证社会保障基金保值增值效能目标的实现。社会保障基金的投资与管理还可以采取与商业保险公司合作的模式，充分利用保险企业的基金运作技术与保险品种的相宜性，实施多渠道的管理，并逐步走向期货、期权投资乃至向国际资本市场投资的发展道路。

本书的写作思路与框架由邓大松教授拟定。在撰写过程中，宋斌文、吴小武、晏飞等为完成本书做了大量的资料收集与整理工作，向运