

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

社会保障研究

Social Security Studies

2007年第1期（总第5期）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

国家985工程支持建设

社会保障研究

Social Security Studies

2007年第1期（总第5期）

主 编 郑功成

副 主 编 韩克庆

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障研究. 2007 年. 第 1 期/郑功成主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007
ISBN 978-7-5045-6540-2

I. 社… II. 郑… III. 社会保障-文集 IV. C913.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 098876 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京人卫印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.5 印张 299 千字

2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

《社会保障研究》是由中国人民大学中国社会保障研究中心创办、中国劳动社会保障出版社出版的一份社会保障理论学术连续性出版物，它由国内外知名社会保障专家学者担任学术委员，共同构建高水准的、国际性的中文版社会保障理论研究园地和学术交流平台。

每年6月、12月连续出版。

学术委员会名单

学术委员会主任

郑功成 中国人民大学教授

学术委员会委员（按姓氏笔画为序）

王延中	中国社会科学院研究员	杨燕绥	清华大学教授
仇雨临	中国人民大学教授	何文炯	浙江大学教授
申曙光	中山大学教授	宋宝安	吉林大学教授
吕学静	首都经济贸易大学教授	张秀兰	北京师范大学教授
关信平	南开大学教授	林 义	西南财经大学教授
孙树菡	中国人民大学教授	林 卡	南京大学教授
李 玲	北京大学教授	郑秉文	中国社会科学院研究员
杨 团	中国社会科学院研究员	潘锦棠	中国人民大学教授

特邀学术委员

彼特·汤森	英国伦敦经济学院终身荣誉教授
艾伦·沃克	英国谢菲尔德大学教授
贝克尔	德国马普外国与国际社会保障法研究所教授
金子能宏	日本国立人口·社会保障研究所教授
武川正吾	日本东京大学教授
广井良典	日本千叶大学教授
沈 洁	日本浦和大学教授
金渊明	韩国中央大学教授
李惠炅	韩国延世大学教授，总统社会政策顾问
周永新	香港大学教授
黄黎若莲	香港城市大学教授
吕建德	台湾中正大学副教授

主 编
副主编
编 辑

郑功成
韩克庆
赵铭皓 彭宅文

《社会保障研究》投稿体例

1. 除海外学者外,稿件一般使用中文,字数不超过15 000字。作者投稿时应将稿件以附件形式(pdf格式或word格式)通过电子邮件寄至:csssscru@sina.com或kq_han@ruc.edu.cn。同时使用A4规格纸张单面打印一份,并将打印稿邮寄至:北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学劳动人事学院《社会保障研究》编辑部,邮政编码:100872。

2. 作者的基本信息包括:作者姓名、单位、职称、职务、联系电话、通信地址(包括邮政编码)及电子邮件地址(多位作者时,须提供全部作者的上述信息)。

3. 文章的基本信息包括以下内容:(1)文章的中文标题;(2)200字左右的中文摘要;(3)3~5个中文关键词;(4)文章的英文标题;(5)英文摘要;(6)3~5个英文关键词(要求与中文关键词完全对应)。

4. 文章正文的标题必须连续编号。一级标题用中文数字一、二、三等编号,二级标题用中文数字(一)、(二)、(三)等编号,其他标题一律使用阿拉伯数字编号。

5. 文章正文中首次提到的人名必须使用全名,以后再次提到时可以只使用姓(last name);文章正文中首次提到机构时必须使用机构全称,并在括号中注明机构的简称或缩写,以后再次提到时可以只使用简称或者缩写;文章正文中首次提到文章、书籍等作品时必须给出作者的全名和作品的发表年度,必要时给出页数。当涉及多部作品时,首先按照作品的发表年度排序,同年内发表的作品按照作者姓名的汉语拼音(或英文字母)顺序排列。文章正文中提及的作者必须与文末的参考文献完全一致。

6. 表、图必须随文排,文中应注明如表1、图1所示。表题居中放在表的上面,图题居中放在图的下面。

7. 文章注释应连续编号。注释采用篇末尾注方式。

8. 参考文献采用国际标准格式著录,列于正文之后。参考文献按照作者或编著者姓名的汉语拼音(或英文字母)顺序排列,作者或编著者必须使用全名,姓在前,名在后。当文献资料出自政府文件、公告和报纸时,按照字母表顺序排列。体例如下:

[1]书籍:著者全名(编著者全名).书名(版本号).出版地:出版社,出版年

[2]文章:作者全名.文章名称.期刊全称.年、卷、期号、页码范围

[3]未发表文章:作者全名.文章名称.工作论文或讨论论文全称,期号(如果有),所属机构,时间

[4]论文集:作者全名.文章名称.编者全名.论文集名称.出版地:出版社,出版年.页码范围
参考格式:

郑功成.社会保障学.北京:中国劳动社会保障出版社,2005

9. 本书只收录从未发表过的稿件,凡在其他刊物上已经发表的稿件,编辑部一律不予录用。

10. 编辑部将在收到稿件后当即向作者回函确认,并在2个月内给予作者答复是录用、修改后再投,或不予录用。对于录用的稿件,编辑部原则上将把排版清样寄给作者,由作者校对稿件。

目 录

中国社会保障制度改革的新思考.....	郑功成(2)
变革中的中国劳动和社会保障管理体制.....	王 岩(11)
中国社会保障监督与管理体制完善对策研究.....	张再生(18)
社会保险改革中的立法与利益平衡: 2007 年德国医疗卫生改革	[德] 彼得·弗里德里希(25)
德国的社会保险与司法的作用	[德] 苏珊·贝克尔(36)
德国国家机关对社会医疗保险机构的监督	[德] 哈特姆特·莱纳尔斯(45)
从国际经验透视中国社区福利发展的课题	[日] 沈 洁(53)
建设东亚福祉社会的视点——日本的地域福祉和中国的社区福利	[日] 野口 定久(76)
日本社会福利中的保守主义: 以方面委员制度为例	[日] 菅沼 隆(85)
韩国社会的不平等、贫困和社会福利	[韩] 曹兴植(93)
福利国家形成的韩国式经验——后发型福利国家化论之可能性	[韩] 金成垣(105)
“低保养懒人! ”: 由指控低保户而显露出的福利体制问题.....	[英] 陈泽群(128)
农村卫生服务体系建设的思路与卫生治理结构设计.....	杨 团(137)
试论美国 DB 型企业年金的财务风险及其不可持续性	郑秉文 黄 念(164)
《贝弗里奇报告》及其评价	丁建定(180)
职业伤害与残疾人事业发展.....	乔庆梅(189)
美国的无障碍环境建设.....	闫 蕊(199)

学术信息

中国医疗保险研究会成立大会在京召开.....	(17)
------------------------	--------

Contents

The New Thoughts on the Social Security System Reform of China	<i>Zheng Gongcheng</i> (2)
The Labor and Social Security Management System of China in the Reform	<i>Wang Yan</i> (11)
The Strategy Study on the Perfection of the Social Security Supervision and Management System in China	<i>Zhang Zaisheng</i> (18)
The Balance Over Legislation and Interest in the Social Insurance Reform; The 2007 Health Care Reform of Germany	<i>Peter Friedrich</i> (25)
The Function of the Social Insurance and the Justice in Germany ...	<i>Susanne Becker</i> (36)
Supervision of the Germany State Bodies over the German Social Health Care Organs	<i>Hartmut Reiners</i> (45)
Inspection on the Project of Community Welfare Development from the International Experience	<i>Shen Jie</i> (53)
Japan Regional Welfare and China Community Welfare: A Perspective for Building up East Asia Welfare Society	<i>Sadahisa Noguchi</i> (76)
Conservatism in the Japan Social Welfare: Take Quarter Committee System as an Example	<i>Suganuma Takashi</i> (85)
Inequality, Poverty and Social Welfare in Korea	<i>Heung-Seek Cho</i> (93)
The Korean Experience in the Welfare Countries' Formation: Possibilities of the Post-development Welfare Countries	<i>Kim Sung-won</i> (105)
"The Minimum Standard of Living Scheme Was for Lazy People!": The Problems of the Existing Welfare System Revealed from Current Welfare Allegations	<i>Chak-Kwan Chan</i> (128)

Contents

Rural Health Service System Reform in China: Basic Principles and Governance Structure Design	<i>Yang Tuan</i> (137)
Risks and Unsustainability of DB Plan and Limitations of Funding Rules	<i>Zheng Bingwen, Huang Nian</i> (164)
“Social Insurance and Allied Services” and the Review on It	<i>Ding Jianding</i> (180)
Occupational Injury and the Development of the Cause for the Disabled	<i>Qiao Qingmei</i> (189)
Summary on the American Disability Accessible Environment Construction	<i>Yan Rui</i> (199)

【编者按】

2007年1月9日,由中国人民大学中国社会保障研究中心与德国艾伯特基金会联合举办的“公平与效率——中德社会保障体制改革研讨会”在中国人民大学隆重召开。来自德国联邦议会、德国驻华使馆、德国社会福利法院、德国勃兰登堡州劳动社会卫生部、德国卡塞尔和基森大学、德国艾伯特基金会、德国技术合作公司、中欧社会保障合作项目等和中国全国人大法律委员会、劳动保障部、国务院法制办、中国人民大学、中国社科院、北京大学、清华大学、南开大学、天津大学、中央财经大学、中国青年政治学院、首都经贸大学、对外经济贸易大学、全国总工会等单位的80多位专家学者及代表出席了这次研讨会。

在为期两天的研讨上,中德两国专家围绕着“社会保障立法与利益平衡”、“社会保障监督与管理”、“流动人口与社会保障”、“社会保障体制改革”四大专题展开了热烈研讨。德国联邦议会议员、德国社民党青年委员会主席彼得·弗里德里希,德国社会福利法院法官苏珊·贝克尔,德国社会福利法院法官及卡塞尔和基森大学教授莱纳·施雷格尔,德国勃兰登堡州劳动、社会、卫生部卫生政策基本法处长哈特姆特·莱纳尔斯等德国来宾,中国人民大学教授郑功成、北京大学教授贾俊玲、清华大学教授杨燕绥、中国人民大学教授刘俊海、劳动保障部社会保险管理中心主任孟昭喜、国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司巡视员王岩、中国社科院研究员杨团、南开大学教授关信平、天津大学教授张再生、中国青年政治学院教授王鉴岗、中央财经大学教授褚福灵、首都经贸大学教授吕学静、中国社科院拉丁美洲研究所所长郑秉文等在本次研讨会上做了主题发言。全国人大法律委员会副主任李重庵先生在研讨会上讲话,中国人民大学劳动人事学院院长曾湘泉教授、中国人民大学中国社会保障研究中心副主任仇雨临教授、中国社科院科研局副局长王延中研究员等主持了有关会议。

人民日报、人民日报海外版、光明日报、经济日报、中国青年报、中国改革报、中国教育报、中国劳动保障报、中国社会报、新京报、21世纪经济报等单位的记者也出席了研讨会。

本期选用了本次研讨会的部分发言以飨读者。

中国社会保障制度改革的新思考

郑功成*

【摘要】 在社会保障制度建设或制度变革中，清晰的目标定位要优于制度安排的设计，而合理的制度设计又要优于具体的技术方案选择。现阶段中国社会保障改革与制度建设目标定位已经基本明确，制度设计亟待优化，技术方案还需要理性选择。中国社会保障制度建设的关键在于优化各项社会保障的制度设计，优化社会保障制度设计的核心在于明确政府责任和构建合理、高效的管理体制。其中，社会保险制度要努力实现自我平衡、自我发展，即使不能实行类似于德国的自治管理，也应当让社会保险制度独成系统地理性发展。为此，中国现行社会保险管理体制应当通过用集中管理取代分散管理、用垂直管理取代属地管理和让责任主体参与管理的改造加以完善。中国社会保障制度建设的重要任务还包括加快立法规范、推进部门配合和确保相关政策的协调。

【关键词】 社会保障 制度设计 社会保险 管理体制

我一直认为，德国应当是世界上对社会保障制度最有发言权的国家之一，因为它不仅是现代社会保障制度的发源地，而且社会保障制度经过一百多年的发展变化，依然是德国社会经济发展的良性维护机制与促进机制，是社会保障制度增进了德国公民的国家认同感与凝聚力，也是这一制度与生俱来的公正与共享机制促使并始终维护着德国的强大。因此，在讨论中国的社会保障变革与制度建设时，我是主张要高度重视学习与借鉴德国经验的。

在跨入新世纪后，中国经过 20 多年的改革开放与持续高速增长，确实已经站在了一个新的历史起点上。2006 年的 GDP 达到 20 万亿元人民币，国家财政收入接近 4 万亿元人民币，这两组指标分别相当于改革开放前 1978 年的 55.6 倍和 35 倍，2006 年的国家财政超收收入相当于 1996 年的国家财政收入。所以，中国虽然还算不上富裕发达的国家，但也绝对不再是一个贫穷落后的国家。在这样的一个发展平台与历史起点上，重视并尽快健全自己的社会保障制度已经成为国家必须完成的重大使命。

* 郑功成：中国人民大学劳动人事学院教授，中国人民大学社会保障研究中心主任。

一、社会保障制度改革成败取决于三大要素：

目标定位、制度设计、技术方案

我曾经讲过一个观点，就是所谓合理的社会保障制度即是能够适应所在国家的国情与所处时代的社会保障制度。这样，即使是在同一个国家，不同时代的社会保障制度建设或制度变革也必定有着不同的历史任务。

中国已经进入了一个新的时代，新的时代为中国社会保障体制改革提供了更明晰、更理性的发展理念，更丰厚的物质基础，以及更为公正的社会背景。但这些都还仅是社会保障制度安排的环境条件，决定社会保障制度改革成败的其实主要是社会保障的目标定位、制度设计与技术方案。

在这三大要素中，任何一项要素的失误或者不合时宜，都必然影响到社会保障制度的正常运行与持续发展。因此，只有保证社会保障制度的目标定位适应国情与时代要求，只有促使社会保障制度设计尽可能地合理，只有实现社会保障制度运行方案尽可能地优化，才能真正实现社会保障制度的良性发展，并对整个国家的健康、快速、持续发展起到重要的促进作用。

在这三大要素中，明确制度建设或者制度变革的目标定位是首要的，只有目标明确才能方向明确，否则，便只能是在模糊状态下盲目建设或者改革。“摸着石头过河”其实并不适用于社会保障制度的建设与变革，因为这一制度的本质特色就是明确、稳定、可靠、安全，离开了这些特征，社会保障就不成其为社会保障，当然也就不可能发挥其应有的积极功能。因此，是建立一个公平、共享和符合普遍性原则并惠及全民的社会保障制度，还是建立一个仅维护底线公正和符合差别性原则并只照顾弱势群体的社会保障制度，便成为各国社会保障制度建设中必须选择的目标定位，明确的目标定位能够使制度发展的方向及政府与国民的预期明晰化。而决定社会保障制度目标定位的，与其说是经济因素或者社会因素或者政治因素或者历史文化因素，还不如说是综合了各种因素影响在内的时代背景。因为落后的时代不可能有普惠式的社会保障制度，即使有普惠式的社会保障制度也会因超越时代发展而不可持续，甚至对国家发展起反作用；而经济发达的时代却需要选择普惠式的社会保障制度，如果不选择普惠式的社会保障制度，必定酿发社会危机，进而损害国家发展，这已经是世界上许多国家证明过的一条基本规律。

合理设计新型制度或者修正原有制度，是确保制度建设或者制度变革实现预期目标的关键所在。是一元化的制度安排，还是多元化的制度安排？是单一层次的制度安排，还是多层次的制度安排？是脱离传统特色完全现代化的制度安排，还是传统与现代有机结合的制度安排？是政府包办或者个人负责的制度安排，还是有关各方合理分担责任的制度安排？是高度统一集权的制度安排，还是适度统一加分散管理的制度安排？是完全强制的制度安排，还是适度强制加可供选择的制度安排，等等。这些问题其实都是需要在社会保障制度安排设计中必须充分、明确、肯定地回答的问题。因此，在目标与方向明确之后，社会保障制度的合理设计便成为至关重要的任务。中外社会保障制度建设或者变革的实践已经证明，制度设计优于技术方案的选择，因为制度设计的核心是选择达到目标的路径。

优化社会保障制度运行中的技术方案,是促使社会保障制度节约成本、提高效率的必要举措。选择什么样的技术方案,既决定于制度设计,又决定于环境条件。从各国社会保障制度的发展实践中可以发现,社会保障制度运行中的技术方案是多种多样的,它们既有共性的一面,更有个性的一面,不同的技术方案必定产生不同的效应,但很难评估哪种技术方案更为优秀。就像我们选择交通工具,是飞机好、火车好,还是汽车好,或者轮船好,不能一概而论。例如,我们去西藏,飞机当然比汽车、火车要快捷,但飞机的成本太高,不是一般人能够承受的;而对一些北京人而言,交通的拥挤可能使选择自行车比选择其他交通工具会更好。因此,我有一个观点,就是在许多国家社会保障运行技术方案已臻成熟的条件下,中国社会保障制度运行中的技术方案的确定,重要的不在于创新,而在于理性选择;选择方案时,重要的不是方案是否先进,而在于能否适应中国自己的制度设计和是否具备相应的环境条件。

尽管上述三大要素并不是绝对地要分阶段进行,但若没有解决好目标与方向问题,便不可能有合理的制度设计,而没有合理的制度安排,再成熟的技术方案也将无济于事。因此,建设一个好的社会保障制度,必须依次解决好目标定位问题、制度设计优化问题与技术方案优化问题。概括起来,我的观点就是:在社会保障制度建设或制度变革中,清晰的目标定位要优于制度安排的设计,而合理的制度设计又要优于具体的技术方案选择。

在此,社会保障制度建设或者制度变革本身好像一个人从一个地方要到达另一个地方。那么,目标定位其实是要选择要去的目的地,制度设计其实是选择合理的到达目的地的路径,而技术方案则是尽可能地选择便捷的或者优化组合的交通工具。如果目的地选择错了,无论路径与工具如何优化,都不可能看到我们想看到的风景;如果路径选择错了,即使交通工具再先进,也不可能到达目的地;如果目标与路径选择都正确,但选择的交通工具并不优化,虽然仍然可以到达目的地,却需要付出巨大的成本与代价。因此,在既定的时代背景下,只有同时达到目标定位准确、制度设计合理、技术方案优化,社会保障制度建设或者制度变革的任务才能说是真正完成了。

二、中国社会保障制度建设的关键在于优化 各项社会保障的制度设计

如果要对现阶段中国社会保障改革与制度建设做一个评价,我认为可以概括为:目标定位已经基本明确,制度设计亟待优化,技术方案还需要理性选择,“十一五”“十二五”将是中国社会保障制度基本定型并走向成熟的特别重要的时期。

回顾中国社会保障制度改革 20 多年来走过的历程,我认为前一个阶段解决的主要是社会保障制度建设的目标与方向问题,这一阶段当然离不开中国渐进改革和“摸着石头过河”发展理念的宏观背景,但遗憾的是这一阶段的社会保障改革试验走得过于艰难,所花时间也太过漫长。直到近几年间,国家才真正解决了社会保障制度建设的目标与方向问题,这就是中国不仅需要能够免除人民后顾之忧和实现共享国家发展成果的健全的社会保障体系,而且中国的经济发展成就使得我们能够建设一个健全的社会保障体系,而新型社会保障制度的核心价值观即是维护社会公平正义和促进全体国民共享国家发展成果。尽管这一目标还不

能说是全民共识，甚至还存在着一些异样的声音，但举国上下绝大多数人都开始认定中国社会保障制度建设的目标应当是一个覆盖全民的健全的社会保障体系，各级政府在社会保障制度建设中承担着特别重大的责任，而建设健全这一制度的方向便是在正视现行社会保障不足、不公的客观事实的条件下，按照公平正义共享和城乡统筹的原则，逐步地实现让全体国民享有社会保障的目标。

那么，现阶段的使命是什么呢？我认为是在全面准确地评估现行制度的基础上，根据已经明确的人人享有社会保障的目标定位，全面优化现有社会保障制度设计，包括对现行制度安排进行调整、充实、完善。因此，“十一五”“十二五”才是真正全面、合理地完成中国新型社会保障制度设计任务的关键时期。当然，在完善制度设计的同时还需要理性选择可行的技术方案。

为什么我要突出地强调中国社会保障制度建设的关键在于优化制度设计呢？主要有以下两个方面的原因：

一方面，现行各项社会保障制度的设计确实存在着缺陷甚至是重大的缺陷，离优化的制度安排还有较大距离。例如：医疗保障制度改革持续多年，主管部门虽然推进统账结合的医疗保险制度不遗余力，但结果还是造成了现阶段普遍性的看病难、看病贵，人们的疾病后顾之忧不仅未见解除或者减轻，反而成了令许多人感到恐惧的生活风险，这当然客观地表明了当初制度设计存在着内在缺陷；即使是成就较为显著的城镇最低生活保障制度，也存在着政策分割、分配不公并伴生着损害受助者人格尊严与形成贫困陷阱的现象；统账结合的基本养老保险从1995年至今已经被调整、修正了多次，依然还没有调整到位；住房福利制度借鉴了一些国家的做法，但已经暴露出来的问题足以引起对现有的制度安排产生怀疑，从而亦值得从制度设计的角度加以修正；而民营化的慈善公益事业，更是还未有过完整的制度设计。因此，我对现行社会保障制度的综合评论是有效性不高，制度设计均存在着调整、充实、完善的必要，并且具有紧迫性，因为这种有效性不高正在让国家与国民付出日益高昂的代价。

另一方面，社会保障制度设计只能是中国式的，而不可能是外国式的。中国可以选择国外行之有效的技术方案，却不可能照搬国外的制度设计。就像我前面所比喻的，如果将技术方案比作交通工具，将制度设计比作路径，那么，各种交通工具无疑是可以通用的，而国外的道路、机场却不可能搬到中国。就现实情形而言，社会保障制度运行中的各种技术方案其实并不需要创新，只需要在中外已有的技术方案中进行择优即可以了，而制度设计却必须符合中国的具体国情与发展需要，即中国的路径只能在中国境内根据地形及相关环境条件来建设。因此，现阶段中国社会保障制度变革与建设的紧迫任务即是全面优化现行制度安排的设计。

在优化社会保障制度设计方面，统筹考虑、分项设计、循序推进应当成为建设健全社会保障体系的基本思路。在全民享有社会保障的目标定位已经明确的条件下，就必须从整体上来设计健全的社会保障制度，并在设计中解决这一制度到底应当包括哪些内容或项目？不同项目之间如何相互衔接？评价健全的社会保障制度的标准有二：一是这一制度有无漏洞，凡健全的社会保障制度必定是没有漏洞的社会保障制度，即任何人陷入生活困境或者遭遇生活风险事件时，均能够依靠社会保障制度获得相应的保障，因此，凡有漏洞的社会保障制度安

排必定是不健全的制度安排；二是在一个没有漏洞的社会保障制度中，各项目之间的相互衔接及各受益群体之间的权益匹配是否适当和合理，凡健全的社会保障制度安排不会产生项目之间的分割与失衡，或者造成受益群体之间的利益冲突与对抗。例如，在中国城市的退休制度中，机关事业单位退休人员的养老待遇明显地要高于企业退休人员的养老金待遇，虽然这两个群体都有养老保障，但两个群体的利益分歧因养老保障权益匹配的失衡而扩大，成为当前社会引人关注的社会问题。

分项设计即是要遵照不同项目承担的特定使命与固有规律来设计该制度，制度安排中要体现出不同保障项目的个性。例如，社会救助作为政府应当承担的责任，必须以国家财政为后盾，并通过财政预算来确保满足需要者的需要，社会救助制度设计的关键在于政府救助责任与国民求助权益的合理界定，以及中央政府与地方政府职责的合理划分；社会保险作为面向劳动者的社会保障措施，包含了雇主对劳动者负责与劳动者对自己负责的双重属性，社会保险基金实质上是对劳动者必要劳动的提取与适度参与企业成果分享的加总，因此，在它的制度设计中应当与国家财政保持适当的距离，力求通过劳资分责的方式来解决劳动者的养老、工伤、疾病医疗、失业等风险事件，同时赋予作为这一制度直接责任主体的劳资双方以相应的参与权与管理权；社会福利则较为复杂，可以是政府主导的社会化制度安排，重点在于规范运行、调动社会资源和利用市场机制，以满足不同群体的福利需求。

循序推进是立足公平正义共享的核心价值观和实现全体国民普遍享有社会保障的目标，稳妥有序地在堵塞制度缺漏、健全制度安排的同时，逐步缩小不同社会群体之间的社会保障权益不公平现象，真正让全体国民通过社会保障制度安排分享到国家发展的成果。在这方面，需要强调的是制度推进的轻重缓急，而在整个社会保障制度建设中，免除所有人的生存恐惧的社会救助制度建设与免除所有人疾病恐惧的医疗保障制度建设无疑应当置于优先考虑的位置，而适应家庭保障功能持续弱化背景下加速度行进中的人口老龄化需求来建设健全老年保障制度则值得重点考虑。如果我们健全了社会救助制度、医疗保障制度与老年保障制度，则中国的社会保障制度骨架就支撑起来了，再加上其他的制度安排，便可以建成一个健全的社会保障制度。

在强调优化现行制度设计时，理性选择技术方案亦构成了制度变革与制度建设成败的重要条件。在这方面，我认为，关键不在于创新，而在于根据中国自己的国情理性选择国外已经被实践验证过的技术方案。典型的例子依然有许多，如医疗保险中的定价方法与费用结算办法，需要做的即是技术方案的选择；在积累基金与资本市场的结合方面，需要做的同样是简单的选择而不是复杂的创新与设计；对类似于慈善事业与企业年金之类的补充保障，则完全可以借助社会组织与市场机制的力量，政府其实不用在技术方案方面代替当事人操办。

在强调优化现行制度设计时，我认为还特别需要注意理性尊重和对待中国的传统特色，与社会保障相关的中国传统特色主要有政府的强势主导、亲情意识浓烈的家庭保障与邻里互助。如果中国的社会保障制度设计只有现代化的东西而没有传统特色的体现，结果必然与现实国情相冲突，制度实践的效果必定不会理想。因此，在中国社会保障制度设计中，任何改革都不可能离开政府主导，许多社会保障项目亦需要与传统的家庭保障、邻里互助有机地结合起来，这样的制度安排必定因符合中国国情而较发达国家的社会保障制度发展得更为健

康。然而，如果过分强调中国传统的政府强势主导的特色，就可能抑制社会机制与市场机制发挥应有作用；如果继续强制下一代供养上一代的责任和邻居互助的责任，必然出现以牺牲一部分家庭成员的利益来满足另一部分家庭成员的需求和牺牲一部分自己的利益来成全邻居的需求的现象，如子女对父母生活照料责任不堪承受也得承受，以往的乡村五保制度中的孤寡老幼全靠强制农民摊派供养，显然有违现代社会的公平原则，从而必定日益不为人所接受。因此，我提出理性尊重和对待中国的传统特色，并将其融入社会保障制度设计之中，就是要客观分析、理性应对现代中国发展的需要，在不损害国民福利的前提下，用社会机制、市场机制来弥补政府功能的不足，用社会化的保障机制来弥补家庭保障与邻里互助功能的弱化。

这一部分的基本结论仍然是优化制度设计优于技术方案的选择。

三、优化社会保障制度设计的核心在于明确政府责任和构建合理、高效的管理体制

充分地肯定优化社会保障制度设计是现阶段中国社会保障制度变革或者制度建设的关键，必须通过调整、充实、完善现行制度安排才能达到制度设计优化的目标时，我认为，优化社会保障制度设计的核心在于明确政府的责任和构建合理、高效的管理体制。

一方面，无论采用何种社会保障制度模式的国家，政府都在其中起着主导作用，这不仅是社会保障制度作为公共产品的内在要求，而且也是现代政府的基本使命，因为掌握公共权力与公共资源的政府只有努力谋求公众福利才符合最广大人民的根本利益。同时，只有明确了政府的责任，才能明晰社会、雇主、个人的责任，才能真正利用好社会机制与市场机制。回顾中国社会保障改革 20 多年来的实践，一个值得检讨的不足或者教训就是政府责任的不清晰，包括政府应当承担的社会保障责任边界不清、中央政府与地方政府社会保障责任划分不清、政府与其他社会保障责任主体权益博弈机制缺失，以及政府在调动、协调社会组织、市场主体参与社会保障制度建设时的缺位、越位与错位现象，不仅导致了社会、雇主与个人责任的不清晰，而且直接影响了社会机制与市场机制作用的有效发挥，甚至在一定程度上异化了市场机制的功能。现阶段中央政府责任日益沉重、地方政府积极性与主动性不高、社会慈善公益组织不发达和一些市场行为的异化，都表明了准确界定和划分政府责任应当摆在优化社会保障制度设计中的首要位置。一个政府责任不清晰的社会保障制度或者社会保障项目，绝不可能是一个优化的制度设计。因此，优化社会保障制度设计的当务之急其实应当是明晰各级政府应当承担的社会保障责任，包括财政责任、管理与监督责任，并将这些责任真正落实到相应的政府层级及其职能部门。

另一方面，将构建合理、高效的社会保障管理体制摆在优化制度设计的核心地位，是因为管理意味着责任，各国政府对社会保障责任的担当主要是通过相应的管理体制来体现的。在整个社会保障制度管理体制中，社会保险管理体制的确立又最为重要。因为社会救助制度在理论上是由政府承担全部责任，自然需要官管、官办并与国家财政结为一体；而社会福利必须走社会化道路，从而强调社会福利机构自我管理，政府主要是起监督作用。事实上，各国社会保险的管理体制亦不统一，如德国实行的是由社会保险责任主体——劳资双方自治管理，福利国家则纳入政府统一管理范围，更多的国家则让社会保

险与政府保持适当的距离。在中国,虽然经过1998年的机构改革,已经明确劳动和社会保障部门统一管理社会保险事务,但现实中的社会保险管理体制却存在着集权不够、部门分割、权责不明的缺陷。如社会保险还处于地方分级统筹管理的状态,社会保险费的征缴更是形成了世界上独一无二的两个机构(部分地区由社会保险经办机构征收,部分地区由税务部门征收)并存的异常格局,社会保险基金的管理因过于分散而出现难以有效管理、监控的现象,而作为社会保险直接责任主体的劳资双方迄今仍缺乏参与社会保险事务管理与监督的合适途径,这种有违社会保险制度自身规律的管理体制,当然不可能产生权威、高效的管理效果,从而亟待理顺。

中国的社会保险制度还在建设之中,对现行制度进行调整、充实与完善已经成了迫在眉睫的任务。我一直主张,中国的社会保险制度宜由劳资双方分担责任为宜,而实现社会保险自我平衡、自我发展则是我们应当努力追求的理性的目标,而要实现这一理性目标,就应当让社会保险与国家财政保持适当距离。有鉴于此,我认为时下又开始流行的那种社会保险费改税主张,以及让社会保险与国家财政日益靠近甚至合为一体的取向,其实是背离社会保险制度理性发展目标的,也是与我国统账结合模式的社会保险制度设计不相吻合的。

我一直认为,社会保险制度要努力实现自我平衡、自我发展,即使不能实行类似于德国的自治管理,也应当让社会保险制度独成系统地理性发展。为此,中国现行社会保险管理体制应当通过用集中管理取代分散管理、用垂直管理取代属地管理和让责任主体参与管理来加以完善。

1. 用集中管理取代分散管理。在各国的社会保险管理实践中,事权与责任无疑应当是统一的而不是分割的,这样才能既确立主管部门与管理机构的权威,同时又让主管部门与管理机构无法推脱自己的责任。对中国而言,理顺社会保险管理体制的关键是用集中管理取代分散管理,当务之急是统一社会保险费的征缴机构,同时让国家财政退出直接管理社会保险事务的格局。包括:应当尽快取消部分地区由税务机构代征社会保险费的体制,完全由社会保险经办机构在全国范围内统一征缴社会保险费,这是确保社会保险制度与国家财政保持适当距离的需要,也是社会保险制度追求自我平衡、自我发展及通过专业化管理达到高效运行的客观要求。同时,还应当建立专业的社会保险监督机构,财政部门可以通过参与专业的社会保险监督机构发挥作用,即从直接参与管理监督社会保险制度的运行改为间接参与社会保险制度运行的监督。国家财政部门在社会保险制度中扮演角色的转换,将意味着社会保险制度理性发展、自我发展局面的形成。

2. 用垂直管理取代属地管理。社会保险制度的重要职能是维系全国统一的劳动力市场,它必须是全国统一的制度安排,从而也应当采取垂直管理体制,即地方社会保险机构应当成为中央社会保险管理机构的派出机构,而不宜成为地方管辖的机构。类似于深圳、上海等地暴露出来的社会保险案件,其实是属地管理格局无法避免的。选择垂直管理体制,将能够从根本上改变现行社会保险分散管理易于失控的局面,同时还可以提高整个制度的运行效率,并有效规避社会保险基金投资运营中的巨大风险。属地管理作为1998年国家统一部分行业分割统筹养老保险格局的过渡措施,其实早已经完成了其历史使命。

3. 让责任主体参与社会保险事务的监督管理。从世界各国的实践来看,社会保险制度的直接责任主体通常都是劳资双方,政府在社会保险制度中所扮演的其实是雇主与担保人的双重角色。因此,通过合理有序的途径,让社会保险制度的直接责任主体——劳资双方参与社会保险事务的管理与监督,是这一制度实现自我平衡、自我发展的必要条件。因此,应当打破直接责任主体无法有效参与社会保险管理监督的现行格局,让工会、雇主组织通过合适的途径与方式直接参与社会保险事务的管理与监督。

如果中国的社会保险管理体制能够实现集中管理、垂直管理并让责任主体参与监督管理,则作为社会保障体系主体组成部分的社会保险制度运行将会迅速步入良性轨道。在这方面,中央政府宜下定决心并果断推进社会保险管理体制的改造,它对于促使社会保险制度的统一具有至关重要的意义。

四、中国社会保障制度建设还必须强化立法规范、 部门配合与政策协调

回顾 20 多年的中国社会保障改革与制度建设,一个毋庸置疑的事实即是立法滞后、部门分割与相关政策的不协调,它不仅直接损害着社会保障制度的建设,而且导致了社会保障与相关政策的冲突,进而导致综合效能的损失。因此,中国社会保障制度建设的重要任务还包括加快立法规范、推进部门配合和确保相关政策的协调。

1. 立法规范社会保障事务。立法先行是世界各国社会保障制度建设或者制度变革的普遍规律,因为社会保障制度的确立及任何变革都只有上升到法律规范的层次,才能真正成为明确的、肯定的、规范的制度安排。法律的制定需要通过立法机关——民意机关的审议,这能够有效避免政府单方面主导社会保障政策而难以兼顾责任主体各方利益的缺陷,从而确保社会保障制度建设更为公正、更加理性。因此,在中国,加快社会保障立法步伐尤其是尽快制定社会保险法、社会救助法等基本法律已经成为完成社会保障制度改革任务的必要条件。

2. 相关部门与主管部门之间的配合。纵观世界,没有一个国家的社会保障事务是由一个部门统一管理的,通常都是 2 个以上的部门主管,多个相关部门联动配合。对中国而言,劳动保障部、民政部、卫生部等作为主要的社会保障管理部门,客观上离不开财政、审计、法制等部门的密切配合,多部门分工管理不仅是中国社会保障制度的现实格局,也必定是未来格局。然而,在适当集中管理的条件下,当前迫切需要改变的是政府职能部门的社会保障管理权限分工中存在的重叠现象与管理真空,各部门分工一定要职责分明,同时避免管理职能重叠与管理真空两种可能出现的缺陷。相关部门与主管部门的配合联动也是确保社会保障制度良性运行的重要条件。

3. 社会保障与相关政策相协调。如就业政策、人口政策、公共财政政策、卫生政策等,就均与社会保障政策密切相关,它们之间相互协调,整个公共政策的综合效能就一定得到提升;反之,综合效能必定受损。从中国的现实情形来看,上述政策之间的协调性是很差的,即使就业政策与社会保障政策也还未能够做到有效协调。一些人士提出就业是最好的社会保障的观点,其实就是将两大政策相互对立起来而不是相互协调,其结果既影响了社会保障制度的建设,也影响了积极就业政策的推进。