

社会保障橙皮书 2016

ORANGE BOOK OF SOCIAL SECURITY 2016

国际社会保障动态

社会保障的政府责任

DEVELOPMENTS AND
TRENDS OF GLOBAL
SOCIAL SECURITY POLICY

上海财经大学公共经济与管理学院 公共政策与治理研究院

于洪 主编 岳崧 郑春荣 副主编

 上海人民出版社

社会保障橙皮书 2016

ORANGE BOOK OF SOCIAL SECURITY 2016

国际社会保障动态

社会保障的政府责任

DEVELOPMENTS AND
TRENDS OF GLOBAL
SOCIAL SECURITY POLICY

上海财经大学公共经济与管理学院 公共政策与治理研究院

于洪 主编 岳崑 郑春荣 副主编



 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际社会保障动态.社会保障的政府责任/于洪主编. —上海:上海人民出版社,2016
(社会保障橙皮书)
ISBN 978-7-208-14158-2

I. ①国… II. ①于… III. ①社会保障-研究-世界
IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 261283 号

责任编辑 刘林心

封面装帧 王小阳

国际社会保障动态

——社会保障的政府责任

于洪主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 江苏启东市人民印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 37 插页 4 字数 609,000

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14158-2/D·2950

定价 95.00 元

序

90年代初期,我开始师从席克正教授攻读财政学博士学位,在学习和研究财政学理论的过程中,我进一步认识到财政支出问题将成为财政学理论和实践至关重要的核心——至少是比我们之前对财政学收支关系的认识更加重要,而社会保障和社会福利支出将成为财政支出不断增长的基本趋势。有鉴于此,我将博士论文的选题定为《社会保障经济影响的理论分析》。

从那时研究和撰写以社会保障为题的博士论文算起,我对中国社会保障理论与实践的关注已经有20年以上的时间。在这20年里,由于本人的懈怠和才疏学浅,没能在学术上有所成就,但我见证了我国社会保障在理论研究与制度建设上取得的巨大成就,如今,社会保障已不仅成为学术界也成为全社会和老百姓最关注的问题之一。2012年我国城镇五大社会保险基金收入达到28910亿元,支出22182亿元,累计结余35679亿元。如果把我国社保基金纳入全国财政预算,那么,2012年的社保收入(如果算是一种税种——社会保险税的话),已超过增值税,成为第一大税种;2012年社保支出已超过教育支出,应为我国第一大财政支出项目。在丰硕的理论和实践成果面前,作为学者和研究人员,我们应更加理性地思考我国社会保障制度建设的长期趋势和整体设计,应更加加强对社会保障理论和思想的基础性研究和实证研究,直面我国社会保障在理论和实践中存在的问题,着力解决人口老龄化带来的“未富先老”、“老年服务”和“筹资与支付”等难题,着力解决群众的就医难、看病贵,以及“大病负担”等问题,更好地担负起时代赋予我们的历史重任。

上海财经大学社会保障学科各位同仁齐心协力,经过长时间的准备,在撰写和出版了《各国社会保障丛书》的基础上,现在又以关注和研究国际社会保障动态的战略眼光,撰写了社会保障橙皮书,并计划每年出版一本,既将各国社会保障

的改革发展动态汇集和分析给读者,也以每年一个专题的方式就我国社会保障的相关专题进行比较研究。难能可贵的是,课题组还计划每年都深入实践,将各该专题的国内改革发展的地方实践总结出来,形成案例,介绍给读者,供学习研究参考之用。2013年的橙皮书所调查和总结的案例,既有经济发展水平相对较高的江苏太仓市,也有经济发展水平相对较低的广东湛江市,两市的大病医疗保障实践表明,因地制宜地开展大病医疗保障,无论其经济发展水平有高低、无论其财政规模能量有大小,都是可以有所作为的。

借本社会保障橙皮书出版之际,谈以下三点想法。

一、橙皮书系列报告的定位:他山之石,可以攻玉

一个国家的社会保障制度离不开该国特定的历史背景、社会传统和经济发展水平,与此同时,各国的社会保障制度也有许多共通之处,特别是欧洲一些国家对社会保障制度的探索已持续了一个多世纪,其积累的经验教训弥足珍贵。为此在整个20世纪80年代中期至90年代,有不少学者对国外社会保障制度进行了介绍和比较,发表了许多论著,推动了我国社会保障的制度设计和理论研究。

当前,国际国内形势都发生了很大变化。国际上,全球性人口老龄化所引发的养老金制度改革问题、社会保障和社会福利制度过度提供带来的低效率和财政负担、收入分配不公带来的社会排斥、离婚率和未婚率的持续攀升以及少子化严重影响了家庭保障功能、全球性金融危机所引发的养老基金贬值、持续经济低迷形成的长期失业问题等等,使得许多国家都在积极着手对其原有的社会保障制度进行调整和改革。在国内,我国面临着未富先老的人口状况、人口快速城镇化、人们健康水平的快速提高以及对健康保护的进一步要求、产业升级与转型、就业形式多样化、经济全球化的挑战和收入分配差距不断加大等问题,使我们正在建设的社会保障制度体系,同时面临着新的问题与挑战。他山之石,可以攻玉。在新的形势下,很有必要进一步了解各国社会保障制度发展与改革的近况,深入了解各国社会保障制度的内涵,汲取他国经验与教训,为我国社会保障制度建设提供有效借鉴。

橙皮书系列报告旨在归纳总结世界各国最新的社会保障改革实践的基础上,提出可供我国社会保障改革借鉴的经验与教训。正如今年橙皮书中的分析,南欧

国家的“福利病”、拉美国家的“贫困陷阱”，不仅要在我国社会保障基本制度建设过程中予以高度重视，引以为戒，而且在实践中要努力避免。以史为鉴，以邻为鉴，可使中国的社会保障改革未雨绸缪，少走弯路。

二、上海财大社会保障学科的发展思路：汇聚中外，兼容并蓄

汇聚中外英才，是上海财经大学长期以来所贯彻的办学理念。在学校创办之初和上世纪50年代，上海财经大学就汇聚了一大批海外留学回国的学者，近年来，上海财经大学又加快了国际化建设进程，迎来新一批的学成回国人员。目前，仅社会保障学科所在的公共经济与管理学院，就有一批从美国、加拿大、德国、日本等著名大学包括美国南加州大学、美国佐治亚理工学院、美国北卡大学夏洛特分校、美国佛罗里达州立大学、美国加州大学伯克利分校、美国纽约大学、美国弗吉尼亚理工学院、日本大阪市立大学、日本东京大学、美国普渡大学、美国芝加哥大学、美国耶鲁大学、美国哥伦比亚大学、美国约翰·霍普金斯大学等世界名校毕业的博士。同时，国内毕业的社保教师也都有在国外大学访学访问研究的经历，整个社会保障学科团队对国内外社会保障理论和基本制度比较熟悉，成为一支年轻有为、知识结构合理、不断追求的学术团队。

围绕社会保障，多学科兼容并蓄，共同研究“大社保”问题。笔者非常赞成许多同行的观点：社会保障的研究不能局限于某一学科，要鼓励多个学科从不同的角度展开研究。在上海财经大学，汇聚了各个学科的研究者，从政治学、社会学、公共管理、金融学、财政学以及理论经济学等不同视角对社会保障进行研究，取得了一定的成效。今后，我们还将采取双聘、特聘制度，组建多学科协同、校内外协同的研究机构，进一步促进不同学科不同学校学者之间的交流与合作。

三、社会保障橙皮书：求新求真，填补空白

目前国内已经出版的社会保障发展报告至少有五本以上，例如武汉大学社会保障研究中心的《中国社会保障改革与发展报告》、中国社科院的《中国社会保障发展报告》、郑秉文教授主编的《养老金发展报告》等等，这些社保发展报告的体系较为完整，数据翔实，对问题的剖析也十分到位，在学界具有重要影响，对我国社会保

障实践具有很好的指导意义。上海财经大学推出的社会保障橙皮书系列报告,不能搞重复建设。橙皮书的撰写,必须既与国内已出版的社保发展报告形成互补,又能充分发挥上海财大社保学科的研究特色。为此,我们进行了几轮充分的论证,认为有必要在介绍国外社会保障改革与实践、指导我国社会保障改革与实践方面发挥独特作用。因此将橙皮书定名为“国际社会保障动态”,旨在系统地、定期地介绍国外社会保障的最新实践,配合国内社会保障热点问题的研究,提出一些可供我国借鉴的有益经验。实际上,早在2009年,上海财大已经组织科研团队开始系统地研究国外社会保障制度,例如全校十多位学者编写的《各国社会保障制度丛书》,已出版12种,总字数达400万字,既包括欧美主流发达国家的社会保障制度,也包括智利、新加坡等新兴经济体的社会保障制度,在各国社保制度的研究方面积累了较为完整的资料,也培养出一支较为齐整的研究队伍。因此总体上看,橙皮书的定位是合理的,也是可行的。

每年的橙皮书主要由“年度国际社会保障运行情况分析”和“主题报告”两部分组成,具体分为四大部分:

第一部分,是对上一年度世界各国社会保障制度运行、改革与实践的情况进行总结、归纳。在写作上要求数据新而全,每年的写作具有连续性,让读者对各国社保制度的最新情况一目了然。

第二部分,是对上一年度和近年世界各国的社会保障制度热点进行专题介绍。例如,今年橙皮书对退休年龄、公共医疗卫生政策、长期护理、工作福利等问题展开了专题介绍。

第三部分,是主题报告,这是每年社会保障发展报告的重头戏。每年我们根据国内外社会保障改革的热点问题选择一个研究主题,例如今年橙皮书的主题是“全民医疗保障体系建设”。在主题报告中,首先系统介绍该项制度在世界各国的建设、运行情况,剖析各种制度模式的起源、成因与优劣;其次,介绍该制度在国内的实施情况,并进行至少两个以上的实地案例调研;最后,在融会贯通国内外分析的基础上,提出适用于中国的制度模式。

第四部分,是社保资料索引,包括上一年度世界各国社保改革大事记、世界各国社会保障主要数据汇编等内容。

橙皮书要体现“新”、“真”。“新”是指数据和资料必须是最新的、尽可能地采用第一手资料或各国政府直接公布的数据;“真”是指写作必须严谨,每年必须有实地

调研案例,充分反映事实。如果能做到这两个要求,相信橙皮书对国内社会保障理论与实践会有其一定的独特作用。

衷心希望上海财经大学社会保障研究团队以橙皮书的出版为契机,多向国内外同行学习,打造一支高水平的社会保障教学科研团队,为我国社会保障改革事业作出更大的贡献!同时,笔者也非常期待国内外学者不吝批评,使橙皮书系列报告能够日臻完善,成为社会保障界的“新品牌”。

丛树海

2013年8月20日

总 论

纵观世界范围内社会保障发展的历史,不能不说是一个与现代社会发展和现代国家治理相伴而生、密不可分的过程。从 19 世纪 80 年代开始,俾斯麦领导下的德国率先建立了社会保障制度,当时的社会保障制度是以单个项目作为主体的,旨在解决德国工人因疾病、工伤风险缺乏保障而引发的社会矛盾,成为了那个时期世界上最完备的工人社会保障计划。以美国 1935 年颁布《社会保障法》为标志,社会保障进入发展时期,作为罗斯福新政的一个重要组成部分,社会保障制度被用法律的形式固定下来。在世界性经济大萧条的背景之下,尽管美国的社会保障制度是作为社会政策来实施的,但它更多地发挥着进行需求管理和反经济危机调节的经济工具的作用。当第二次世界大战结束之后,英国于 1948 年第一个宣布建立“福利国家”,社会保障进入了繁荣发展时期,各国纷纷加快建立现代社会保障制度的步伐,社会保障的覆盖面和受益范围进一步扩大,社会保障待遇水平不断提高,各国政府在社会保障领域所承担的责任和投入也明显增长。高保障水平的北欧各国成为福利国家的代表群体。

自 20 世纪 70 年代末开始,由于经济社会发展形势的变化,各国开始进入社会保障的改革时期。一方面,1973 年和 1978 年两次石油危机导致的经济衰退迫使欧洲福利国家纷纷开始对其社会保障制度进行调整,在一定程度上力争削减政府的社会保障支出。另一方面,以新自由主义为代表的思潮再度兴起,以政府为实施主体的社会保障制度也出现多元主体化的趋势,强调企业和个人在社会保障中应承担的责任。

特别是进入 20 世纪 90 年代以来,老龄化趋势的加速到来和老龄化程度的不断加深,使得所有发达国家对医疗、养老和失业等缴费型保险制度都着手进行改革,而对普惠型的福利政策更是进行了全面收缩,很多国家社会保障的制度结构出现

了重要的变化。如果将 2008 年的国际金融危机和 2010 年的欧洲债务危机所引发的对社会保障制度的反思和调整称为最新一轮改革的话,那么在这一轮改革中,各国政府普遍关注的焦点是延长法定退休年龄、调整生育政策、提高最低缴费年限、改善人口结构等变量在今后较长时期内的变化,以及如何使得其社会保障体系能够可持续地运行下去。而纵观上述发展改革的历程,关于政府应如何履行其社会保障责任、政府职能如何在社会保障制度中进一步有效发挥等诸多政府责任领域的思考从来就没有停止过。

就中国而言,社会保障制度具有优化资源配置、促进社会公平和保障国家长治久安的作用。在“十二五”的改革攻坚期,我国的社会保障体系有了显著的发展。一方面,制度格局日趋完善,聚焦各类群体、包涵各类基本需求的社会保障制度全面建立;另一方面,体制改革大步向前,企事业单位养老保险并轨改革顺利实施,新型农村养老保险和城镇居民养老保险整合力度大幅提升。从社会保障制度运行来看,除了覆盖范围不断拓展,各项社会保险的参保率不断提高,社会救助的受益人群不断增加之外,保障水平也稳步提升,基本养老金月平均水平、医疗保险的报销比例、最低生活保障救助标准随着社会经济的发展逐渐提高。目前,我国已经形成以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充的社会保障制度体系。

习近平总书记在对《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》所做的说明中指出,要建立更加公平更可持续的社会保障制度。在经济新常态下,社会保障制度建设也面临新常态。人口老龄化的加剧以及新型城镇化的推进都给我国社会保障制度带来了不小的挑战,其中社会保障中政府责任在未来如何能够进一步明确并行之有效引人关注。

从理论意义和实践意义上来讲,社会保障资金的筹集、运作、给付及监管等问题不仅涉及自身运转的可持续性和充分性,而且会对收入再分配、劳动力市场、资本市场等一系列重要领域产生影响。当社会经济发展到一定水平时,社会保障支出在政府公共支出中的占比不断增大,社会保障制度从建立到推行的过程都将会与收入再分配、经济增长等公共政策的重要目标产生日趋密切的影响,也直接影响到政府职能的有效发挥。深入研究政府在社会保障支出中所扮演的角色,这在中国乃至世界范围内都是社会保障制度设计中不容忽视的重要问题。因此,本年度橙皮书将社会保障的政府责任作为主题,希望通过所选取的典型国家理念与实践

展开的深入研究为基础,结合对中国社会保障政府责任的梳理和分析,与研究者和各位读者共同对上述问题进行一些思考。

本书第一编沿用以前的惯例,对本年度国际社会保障动态及热点进行了梳理,从国际范围内各主要国家的经济发展态势来看,经济增长普遍低于预期,新兴市场国家市场发展的恢复速度也比较缓慢,总体呈现出增长乏力的状况。

从各国社会保障支出的总量来看,仍然维持在较高水平。以老龄化程度来看,经合组织成员国的平均老龄化率从2000年的13.2%升至2014年的15.9%,中国、南非等发展中国家的老龄人口比例增速也非常快。其中韩国、日本、中国、墨西哥、智利和芬兰等国的老龄化速度最快。根据世界卫生组织发布的《世界卫生统计2016》中的相关数据,在过去15年间,全球人均预期寿命提高了5岁,其中日本女性和瑞士男性预期寿命最长,分别为86.8岁和81.3岁。在老年人群的收入的主要来源中,对大多数国家的老人来说,来自政府的养老金支出相对最为重要,占老年人群总收入往往超过一半。在匈牙利、比利时等国,老年人来自政府的收入占其收入的比重接近90%。在芬兰、荷兰、土耳其和瑞士等国,职业年金在老年收入来源中起着重要作用,这在一定程度上缓解了政府的支出压力。工作收入也是老年人群收入中重要的一部分,在经合组织成员国中,来自工作收入占老年人群总收入的比重平均约为20%。从养老金支出来看,近年来各国普遍呈现出上升趋势,其中很多国家公共养老金支出增长速度超过GDP的增长速度。经合组织成员国的平均公共养老金支出占GDP的比重逐年上升,达到8%左右。与此同时,私人养老金支出近几年增长速度也比较快,其中澳大利亚、丹麦、冰岛、荷兰、瑞士和美国的支出占比均超过4%。

从医疗卫生支出占GDP的比重来看,各国的医疗卫生支出占比差异很大。美国、瑞士、日本、德国、瑞典、法国和加拿大等国占比超过10%。土耳其、爱沙尼亚、波兰等国的医疗卫生支出占比仅为6%左右。多数发展中国家的医疗卫生支出比重也普遍较低。通常,在绝大多数国家,医疗卫生费用的筹资都由政府与私人部门进行分担。在大部分OECD组织成员国,政府是主要的医疗责任承担者和出资者。例如在丹麦、瑞典和英国,各级政府承担了医疗费用的80%以上。在捷克、法国、卢森堡、日本和德国,医疗保险基金承担了医疗费用的70%以上。

从就业情况来看,2015年以来全球经济增长持续放缓对劳动力市场会进一步产生不利影响,特别是导致新兴市场经济体的失业率上升。不同经济体的就业回

升程度有很大差异,日本、德国和英国的就业率超过 2008 年金融危机前水平,而美国和欧盟则尚未达到这一水平。相比之下,匈牙利、波兰、捷克、斯洛伐克等中欧和东欧国家的就业率有大幅提升。但亚洲的新兴经济体、拉美,尤其是阿拉伯地区和非洲的商品生产国的劳动力市场有进一步恶化的趋势。而且受经济发展放缓的影响,劳动力就业状态比较脆弱,很容易重新陷入失业。

根据世界银行的相关数据,2015 年全世界极端贫困人口将减少到 7.02 亿人,占全球总人口的比例有望降低到 9.6%,这也将是全球贫困人口首次降低至 10% 以下。但是,减贫的效果仍不稳定,特别是在世界经济增速仍然缓慢的情况下,脱贫人口短时间内重新陷入贫穷的风险仍然存在。而且从总体上看,最低收入保障金的净替代率水平较低。在贫困率逐渐下降的同时,贫富差距进一步扩大。以经合组织成员国来看,美国、日本和韩国的经济发展水平较高,但相对贫困率却高于其他发达国家,这也从侧面反映了这些国家收入分布非常不均衡。

本书第二章对 2015 年度世界各国在社会保障领域发生的重要事件和热点事件进行了梳理。其中在世界范围内的有“2030 年可持续发展议程”的发布和国际贫困线标准的调整。2015 年是联合国于 2000 年设立的实现千年发展目标的终止年。2015 年 9 月 25 日,“联合国可持续发展峰会”在开幕当天通过了题为《改变我们的世界——2030 年可持续发展议程》(Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development)的成果文件。这份由 193 个会员共同达成的成果文件将推动世界在今后 15 年内实现消除极端贫穷、战胜不平等和不公正以及遏制气候变化三个重要目标,是各方在今后 15 年内决策的指南。而这些目标只有在发达国家和发展中国家共同协作的情况下才能实现。

此外,世界银行于 2015 年 10 月 4 日宣布,按照购买力平价计算,将国际贫困线标准从此前的一人一天 1.25 美元上调至 1.9 美元。这是世行 2005 年后首次上调国际贫困线标准。根据联合国的测算,世界生活在极端贫困中的人数,已从 1990 年的 19.58 亿人,降至 2015 年的 7.02 亿人,世界极端贫困人口减了一半以上。从各国的年度社会保障发展来看,值得关注的包括:(1)日本养老基金五年来首次出现投资亏损,亏损额仅次于全球金融危机期间的 2008 年和 2007 年;(2)拉丁美洲正在经历由以大宗商品出口为基础的增长结构特征所造成的经济放缓过程,拉美各国对承担高额社会保障支出越来越力不从心。(3)在法国失业率居高不下的同时,青年失业率尤其严重,其中 15 至 24 岁青年失业率超过 25%警戒线至 25.3%。(4)2015 年

7月,英国政府宣布要在英国实施新的国民健康体系医疗改革,其中包括初级医生改为每周七天工作制、初级医生实行轮班制等内容。为此2016年1月到4月,英国医药工作者协会进行了多场大罢工。(5)2016年6月5日,瑞士就是否推行“全民基本收入”方案进行全民公投,约520万名瑞士选民参与投票表决,结果,以近77%反对的表决结果否决了提案。

接下来,进入本书以社会保障政府责任为主题的核心内容。政府为什么要介入社会保障体系,以及政府如何以恰当的方式和程度介入到社会保障体系中来,这是两个有关社会保障的最基础也最重要的问题。因此,本书的第二编重点对社会保障政府责任的理论研究进行梳理和研究,大体上来说,自1935年美国《社会保障法案》诞生以来,政府在社会保障中的边界经历了战后快速扩张和20世纪70年代以来调整的两个大的阶段,并在两个阶段中存在多个边界反复变动的小阶段。

针对这一问题,不同的学科有不同的视角。但从总体来看,社会保障中政府责任边界的变动一直是包括经济学、政治学、社会学和公共管理学在内各学科关注的重点。本书第三章分别从经济学、政治学、社会学、公共管理学等视角对政府介入社会保障提供理论基础。无论在经济学、政治学、社会学还是公共管理领域,研究者都从自身学科视角出发对政府介入社会保障方面做出了大量的学术探讨。本章将从经济学、政治学、社会学及管理学的视角对相关理论研究进行简要梳理和阐述,旨在为后续观察各国社会保障政府责任提供基础。

从经济学的视角来看,经济学家很早即对社会保障体系的功能进行了多方面的探索,试图从各个角度去证实社会保障存在的价值以及政府应当扮演的角色。历经半个多世纪的发展,经济学家已经收获了丰硕的成果,从信息不对称、金融市场缺失、内部性和外部性、宏观经济调控、再分配等许多角度论证了社会保障的价值,使社会保障经济学理论臻于完善。从总体上来看,由于市场经济存在大量的失灵现象,包括信息不对称、外部性、内部性、金融市场缺失等等,这时就需要政府干预来改善经济运行效率,实现资源的有效配置,而社会保障就是其中最重要的手段之一。此外,即便市场是有效的,但是市场的资源配置也未必是公平的,因此通过社会保障实现收入的再分配、促进社会公平正义也是十分必要的。

从政治学的视角来看,影响力的强弱、范围、领域是政治学关心的核心问题。自社会保障诞生以来,政府始终是社会保障体系中最重要影响力的来源。然而,在不同的时期、不同的国家和不同的社会政治经济文化背景下,政府的这种影响力的

边界处于不断的变化之中。社会保障体系中政府责任边界的变动始终吸引着政治学者的兴趣,特别是在政府从社会保障领域中时,政治学者们提供了很多策略和技巧来帮助减少改革阻力。这些策略包括模糊策略、分化策略、补偿策略、学习策略、自动触发策略、学习和疲劳策略以及激进优先策略等。

从社会学的视角来看,缓和社会不公平、创造并维护社会公平,是社会保障制度安排的基本出发点,也是社会保障政策实践的基本归宿。社会保障思想和实践源远流长,为推动人类社会进步、增进人类福祉发挥着不可或缺的重要作用。社会保障已经不再仅仅承担着维护社会稳定、化解社会矛盾等责任,而越来越鲜明地体现出对公平、正义、共享等价值理念的追求和实践。也正是基于社会保障定义中所包含的这些“再分配”、“公平”、“正义”、“共享”等价值理念特性,注定其与国家和政府介入具有千丝万缕的联系。对社会问题和社会公正的研究,是社会学的重要范畴,也是众多社会学家关注的焦点。社会学研究认为,社会公平、正义和共享的实现,只有建立在全社会共同努力的基础之上。家庭、市场、社会等有关各方要在政府主导下,承担起应有的责任,社会保障制度的功能才能得以有效发挥,社会公平的目标才能最终实现。

从管理学的视角来看,公共管理同社会保障在内容、对象和运行机制上都存在较为紧密的联系。就内容来讲,公共管理研究在现有的条件下,如何通过合理的组织和配置人力、财力、物力等要素,有效的整合有限的资源,提高生产率水平,实现既定目标。社会保障需要政府的介入,并且同样需要政府在人力、财力和物力方面的支撑,并对这三个方面进行有效的组织和配置。从这个意义上来说,二者的相似之处在于都以对有限资源的分配活动为主要内容,都具有协调和优化的作用。社会保障可以借助于管理学的思想对其管理对象进行针对和有效的管理。公共管理的相关理论推动了社会保障的规范性发展。

在第三章的理论基础上,第四章着重对社会保障政府责任机制的构建展开分析。首先对社会保障中的政府责任理论体系进行梳理,从自由主义、国家干预主义和第三条道路等比较具有影响力的经济思想及其实践出发,阐述在各国不同经济社会发展变化的背景下,政府责任定位如何演进。然后,重点讨论了社会保障中政府与市场的边界划分问题,以及社会保障中政府责任的在横向和纵向两个层面的具体体现。

本书的第三编对国际社会保障政府责任模式及其发展趋势进行了重点研究。

首先,针对典型发达国家社会保障政府责任模式进行分析,重点选取了瑞典、新加坡和美国作为代表,分别就福利国家型、强制储蓄型、市场主导型社会保障模式下的政府责任展开深入研究。在研究过程中,重点分析了不同模式下社会保障制度中政府责任的理念及具体表现,并对政府责任的变化及其原因进行探究,深入研究了各级政府社会保障财权、事权和支出责任的匹配问题。同时,对于该代表性模式在未来会面临的挑战及发展方向予以前瞻性的思考。

具体而言,瑞典作为北欧福利国家的典型代表,其宪法明确规定,国家有责任保障公民劳动、住房和受教育的权利,为全体国民建立一种良好的生活、工作环境。瑞典社会保障制度的基本特征是全民福利化。它的经济运作,一方面允许存在较大的收入差别;另一方面政府又通过高税政策以富补贫,用福利普遍性的方式来缩小不同收入阶层在实际消费生活上的差别。这种“高赋税、高福利”的制度建立在国家对社会保障制度高度介入的基础之上。

与其他欧洲国家一样,瑞典传统的社会救济也可追溯到中世纪,早期的与社会保障相关的思想更多是慈善和恩赐思想。在该阶段,国家在社会保障中没有强制责任,主要是个体自己负责或者教会、协会、社团、社区互助。18世纪以后,由于瑞典开始进行土地制度改革,给瑞典社会的稳定带来了巨大压力。为解决这一社会问题,瑞典政府仿效英国的做法,于1763年首次颁布了《济贫法》,在这一阶段,虽然国家开始承担起社会保障的主要责任,但实践上仍存在反复与摇摆,在理论上存在分歧与争论。实践上的反复与摇摆无论在英美法系还是在大陆法系国家,都出现过。但从总体上看,政府责任承担方式越来越规范化。例如,通过法制化以规范国家责任;通过征税方式筹集保障资金;成立专门机构进行保障管理等。进入20世纪40年代后,在英国《贝弗里奇报告》的影响下,瑞典开始朝着“福利国家”的方向发展,逐步建立了颇具特色的“瑞典模式”,成为现代福利社会的典范。20世纪70年代至今,瑞典开始对本国的社会保障制度进行调整,开始强调国家、社会和个人共同负担,且更注重个人责任。

总体而言,在这一阶段的改革中,以瑞典为代表的福利国家改变了过去偏重社会保障中的国家责任为多元的社会责任体系,强调社会保障的水平要适应国民经济的发展,强调国家、个人和社会共同承担责任,尤其注重个人在社会保障中的责任。在涉及中央政府与地方政府的责任分配上,也出现了地方责任为主——中央政府责任为主——中央与地方共同负责的发展阶段。这种社会保障国家责任从无

责任——有限责任——强责任——多元主体责任并存的发展过程,离不开当时福利国家社会大背景的变化。在今后福利国家的发展过程中,由于全球化和人口老龄化的共同影响,以社会民主主义为主导的发展理念和以新自由主义观念为主导的发展理念也将在经济、社会、政治各领域引发更多的争论,社会保障政府责任的发展也将继续受到这种社会基础价值观的影响。

新加坡采用了独特的强制储蓄性的社会保障体系。从全世界范围来看,采用这一模式的国家较少,但也因其独特性和相对清晰简单的制度设计而具有独特的研究价值。尽管近年来新加坡在社会保障方面的责任有加大的趋势,新加坡也成为了世界上不多的社会保障体系有明显扩张趋势的国家,但从基本情况来看新加坡依然是政府在社会保障方面介入较少的国家。半个世纪前新加坡建国时期创立的制度框架在相当大程度上依然完整保留下来了。与许多欧洲福利国家完全不同,新加坡的社会保障不是要直接对国民进行充分的保障,而是先尽可能地发挥个人主观能动性,保证自身生活以及社会的稳定。同时,政府通过公共住房和大量公共设施的建设,保障每一位国民的基本生活安全和享有较为体面的生活待遇,体现社会保障的政府责任。此外,“亚洲价值观”对其影响颇深。亚洲价值观中最核心内容之一就是重视家庭所扮演的角色,因此新加坡在社会保障体系建设中特别注重发挥和强化家庭的功能。也正因为上述特点,新加坡社会保障体系建设对社会保障风险分散和再分配功能重视不够,相对于其他西方发达国家,政府在通过收入和财富再分配达到社会公平方面尚缺乏作为,这导致新加坡的收入分配差距长期处于国际警戒线水平以上。

作为一个城市国家,新加坡政府结构较为简单,在政府间社会保障财权、事权划分方面具有较大的特殊性,更多的是为了适应其城市国家特点和独特的社会保障体系而设定的。例如,根据社会保障计划专设机构,新加坡中央公积金局和建屋发展局就在社会保障发展中扮演了决定性的作用。加强政府和基层社会组织的互动,新加坡政府认为,政府在社会保障方面的责任边界是有限的,但可以借助基层社会组织发挥更大的影响力。新加坡将全国划分为了五大社区,每个社区设立了一个社区发展理事会,在这些基层组织管理中,新加坡政府始终牢牢地处于主导地位,从人、财、事三个方面将政府的管理和服务触角直接深入到每一个基层社区。

从未来发展来看,在经济社会发展的大趋势下,新加坡政府可能会从某些市场领域退出。例如,新加坡政府可能进一步放宽个人对于中央公积金的管理和使用

的权利,甚至将相当大部分的投资管理权归还给个人。在公积金提取中,也将允许个人更灵活地安排个人和家庭生活。但与此同时,也会在一些需要提供保障的领域加强政府责任。近年来,新加坡政府对收入再分配和风险保障的重视程度有所提高。进一步完善养老金计划、为低收入退休者提供养老金津贴将会成为政府责任加强的重要领域。

作为市场主导型社会保障制度的代表,美国的社会保障制度起源于 30 年代的经济大萧条时期。1935 年 8 月罗斯福政府通过《社会保障法案》,奠定了美国社会保障体系的制度框架。以此为基础,美国构建起联邦政府主导的社会保险和社会救济相结合的社会保障体系。美国的社会保障制度体现了其社会崇尚自由和效率的价值观和主流文化。政府负责提供基本的社会保障项目,并通过税收优惠政策鼓励企业、个人和社会团体的参与,减轻政府负担,提供多层次的保障。

政府强制执行的社会保障计划作为第一支柱,覆盖了全美国绝大多数就业人口,给他们提供最基本的退休生活保障。该计划是美国社会保障体系中财政开支最大的部分,替代率约为 40%。这意味着大部分美国人还需要其他的收入渠道来保证其生活质量。政府为了减轻其在养老保障领域的责任,积极鼓励企业养老和个人储蓄养老等私人养老金计划的发展,它成为了美国老年人经济支柱的重要形式。美国雇主提供养老金的历史可以追溯到美国独立之前的英殖民地时代。美国运通公司在距今 140 多年前设立了第一个私人雇主养老金计划。雇主养老金计划发展到今天已经成为支撑美国养老保障体系的第二个重要支柱。为了使个人分担政府的养老压力,美国政府希望通过延税和免税的方式鼓励人民为退休进行储蓄。目前替代率也已接近 30%。随着婴儿潮一代开始步入老年和全球人口老龄化趋势的加深,美国的社会养老保障体系感受到了巨大的压力。由政府、雇主和个人的共同分担的养老保障责任更有利于降低政府财政负担。

在医疗保险方面,区别于其他工业化国家,美国的医疗保障体系一个突出特征是医疗保险高度市场化,私人医疗保险承担了医疗保障的主要责任。政府仅仅在社会医疗保险中占据一席之地,而在私人医疗保险中一直扮演“最佳配角”的角色。这种情况直到被舆论视为“美国社会保障体系 45 年来最大变革”的“奥巴马医改”推行时才有所改变。该法案于 2010 年 3 月由奥巴马顶着极大的阻力推动通过。2014 年 1 月,法案实施生效。在奥巴马推行全民医疗改革之前,美国是唯一一个没有实现全民医保的发达国家。以扩大医保覆盖率实现全民医保为目标的平价医疗法案