

2030 上海发展研究丛书

上海人口制度创新

SHANGHAI RENKOU
ZHIDU CHUANGXIN

主编 胡苏云

参编 肖黎春 杨晓萍

上海辞书出版社

丛书名：2030 上海发展研究

上海人口制度创新

作者：胡苏云 肖黎春 杨晓萍

上海辞书出版社

前 言

一、关于就业问题

实现充分就业是世界上无论实行哪种经济体制的国家都希望达到的社会经济目标之一。就业制度,是为具有劳动能力的公民获得职业而提供劳动和工作单位的制度,是关于人力资源如何配置和利用的一种制度安排。国家正是通过制定和实施某种就业制度以达到实现充分就业的目标。

第二次世界大战后,特别是 20 世纪 70 年代中期以来,失业问题长期困扰着西方发达国家,当今经济全球化浪潮使就业问题,尤其是失业问题呈现出席卷全球或区域的倾向。而建立在以普遍享有为原则的西方福利思想基础上的就业制度、社会福利制度和失业保险制度及其所形成的就业政策,业已成为西方各国解决失业问题的巨大障碍。成熟市场经济国家都把经济发展和充分就业置于政府经济政策的核心,并且对实施的积极就业政策予以法制化的制度保障。采取各种制度措施弥补和完善积极劳动力市场政策,努力降低失业率,提高长期就业水平,是大多数发达国家就业政策调整和失业治理改革的目标。各国普遍采取的就业制度改革措施包括:刺激长期持续的经济增长创造就业;实施以减少结构性失业为目的的就业政策;改革原有的社会福利制度和失业保障制度,社会保障制度从强调基本社会权利向促进就业方向转化,失业保险制度从生活保障型向积极促进再就业型



转化等等。

经济和就业政策将朝着高质量的方向不断发展,未来就业政策的基本目标是寻求就业政策与宏观经济政策组合以及与市场机制相结合的最佳方式。向低碳经济转型被认为是未来全球经济发展的主要方向,而许多国家正将其视为解决就业难题的一个契机,如何顺应发展低碳经济的需要调整劳动力结构将是未来发展的关键。从未来的趋势看,以人的全面发展为目标的社会福利制度和失业保障制度改革仍将会持续下去,灵活的劳动力市场机制也会继续为各国所运用,就业服务机制市场化的趋势仍将继续。

新中国成立至今,上海的就业制度改革变迁大致经历了五个阶段,遵循了渐进式改革的路径。就业制度由计划经济体制下的计划配置、统包就业、单一行政调配、城乡分割向市场经济体制下的市场配置、自主选择、多渠道就业、城乡一体化方向转变;从开始时限于扩大就业容量和缓解就业压力,到触及劳动就业深层次的制度安排,并由被动转为积极主动。作为上海经济体制改革的重要组成部分,就业制度的变迁基本与经济体制变迁相适应,并且相互影响相互促进。

进入 21 世纪以来,针对严峻而复杂的就业形势,上海市各级政府在通过发展经济来扩大就业的同时,创新就业制度,实行了积极的就业政策,取得了比较显著的积极成效。上海建立了促进就业的政府、社会责任体系,实施净增就业岗位计划;加大就业扶持援助力度,缓解各类困难群体就业矛盾;针对不同就业群体,实施政府补贴培训政策;加强技能培训力度;实施职业技能振兴计划;形成自主创业扶持政策体系;积极推动农村富余劳动力非农就业,努力建立城乡一体化促进就业机制;积极发展多种所有制经济,实行灵活多样的就业形式,拓展多渠道就业;大力发展劳动力市场服务体系;完善社会保障

体系,为促进就业创造良好的外部配套环境。

从现在到 2030 年期间,上海在人口就业制度方面的总体思路是:坚持以科学发展观为指导,以保障和改善民生为根本目的,完善以积极就业政策为核心的就业制度,创新就业制度,建立健全促进就业和稳定就业的长效机制,构建内生化的市场就业机制,促进经济发展方式向较充分就业经济发展方式转变,实现就业与社会经济事业协调可持续发展;建立统筹城乡的就业保障体系,着力发展和谐劳动关系,为构建社会主义和谐社会在就业方面提供有力的体制保障;坚持以人为本、以需求为本、以市场为导向的原则,坚持公平性和平等原则,坚持为转变经济发展方式及和谐社会建设的发展大局服务,坚持可持续发展原则。

上海人口就业制度创新总体目标是:保持就业形势持续稳定,努力扩大就业规模,进一步优化就业结构,深化人力资本和提高劳动者就业技能素质,有效控制失业风险。提高劳动力市场效率,增强劳动力市场弹性;形成城乡统一、规范、灵活的人力资源市场。完善多层次社会保障体系,发挥保障促进就业的积极作用;进一步发展和谐劳动关系,健全就业和社会保障公共服务体系;发展定位是以更积极的就业和提升就业能力为核心导向,推动实现“三高”就业;保基本、促民生、促和谐;广覆盖、多层次、可持续;促转型,为经济社会转型发展提供支持与服务;基本功能包括构建辐射全体劳动者的广覆盖、促民生、促发展的就业制度体系;建立起集保障基本生活、促进就业和预防失业三大功能为一体的就业保障体系;创建制度化、专业化、信息化、社会化水平达世界一流水准的就业公共服务体系。

为此,需要完成的任务包括坚持就业优先战略,实现经济增长与扩大就业的良性协调发展;逐步统筹城乡就业,尽快消除以就业制度



和社会保障体制为核心的城乡二元社会结构；改革创新教育体制，加强劳动者职业和劳动技能培训；积极促进高校毕业生就业；推行多层次、多形式、多渠道就业；进一步促进创业带动就业；整合完善公共人力资源服务功能，建立人力资源供需有效相配的市场，大力发展人力资源服务业；健全社会救助与促进就业的联动机制；构建和谐劳动关系。

二、关于养老问题

社会养老保险制度是人类社会在工业化和城市化发展进程中的必然产物。1889年，德国宰相俾斯麦创立了第一个缴费性的老年保险计划，明确规定受益者是雇佣工人，这是政府组织的强制性养老保险制度的开端。之后，欧美等国纷纷仿效，到第二次世界大战结束，西方国家普遍建立了社会养老保险制度。

20世纪80年代起，世界各国纷纷对现收现付的社会养老保险制度进行改革，除了智利、新加坡、中国香港等国家或地区实行完全私有化改革之外，大部分国家运用现收现付制和基金积累制相结合的混合支柱模式，暂时缓解了当时的养老金制度危机。但是，从20世纪90年代起，世界范围内的社会养老保险制度又面临一些更为深层的问题，迫使各国对该制度进行重新审视，并推行新一轮的改革。

首先是关注老年贫困的问题以及“零支柱”制度的引入。1981年，智利实行了养老保险的私有化改革。之后，世界范围内兴起了一股社会养老保险制度的改革浪潮。从1988年到2008年，有29个国家仿效智利，实施了系统性的社会养老保险制度改革，建立了积累性的养老金第二支柱。然而，新的制度不能有效地覆盖所有人群，这引起了各国对老年贫困人群收入保护问题的普遍关注。“零支柱”是联合国在2005年提出的，主要目标是消除贫困，这在发展中国家尤其重要。

在经合组织国家,“零支柱”已经很普及了;在中低收入国家,“零支柱”也逐渐变得有吸引力。2008年,智利也在公共养老金体制内引入了“零支柱”,这一改革举措被认为具有里程碑的意义。

其次是人口老龄化的加深以及名义账户制改革。社会养老保险第一支柱的现收现付体系,要应对人口老龄化加深的挑战,只有提高领取养老金的缴费年限和延迟退休年龄才是两种可行的举措。不过,瑞典、波兰等国家在20世纪90年代对现收现付的第一支柱开始了创新的名义账户制(Non-financial Defined Contribution, NDC)改革。目前看来,这一创新的体制较成功地应对了经济衰退和人口老龄化的负面影响,具有较好的养老金偿付能力,因而对欧洲乃至全世界都具有较强的吸引力。

再次是性别差异的凸显以及公平性的增强。在大多数国家中,不管是发达国家还是发展中国家,都可以观察到女性在年老时的经济状况普遍不如男性的现象。而就公共养老金的角度而言,性别差异主要是由两性在劳动力市场中的差别以及养老金制度的设计特点共同造成的,而且在养老金私有化改革的潮流下变得更加突出。很多国家在养老金改革时都特别引入了提高性别平等的一些措施。如2005年后,英国针对性别平等,对养老金体制做出了一些改革。

未来,各国社会养老保险制度将更重视老年人的基本收入保护,继续应对人口老龄化、促进养老金的性别公平,并完善养老基金的投资管理。

中国社会养老保险制度的发展则又是另一番图景。目前,上海市养老保险体系比较复杂,针对不同人群建立或试点了六类养老保险制度,包括城镇职工社会养老保险、小城镇社会养老保险、城镇居民社会养老保险、农村社会养老保险(老农保)、新型农村社会养老保险和外



来从业人员社会养老保险等。在几十年的发展过程中,社会养老保险制度筹资模式的部分积累制已名存实亡;社会养老保险制度可持续性因人口老龄化而面临危机;社会养老保险制度基本全覆盖但制度呈碎片化;社会养老保险金再分配存在显著的代内和代际不公平。

过去的十多年中,上海在全国率先实施了高龄纳保制度、推行了较有特色的外来从业人员养老保险制度,并作为全国的唯一试点试行了柔性延迟退休制度。由于社会养老保险制度在我国属于一项国家层面的公共政策,国家愈来愈重视建立社会保障网,也出台了针对各类人群的社会养老保险制度,地方可以创新的余地已经不多。而且,国家正在考虑对目前所面临危机的社会养老保险制度进行顶层设计,或可进行较为彻底的改革。有几种方案正处于讨论阶段,然而真正要开启国家层面社会养老保险制度的总体改革,还需要经历探讨、论证、评估、试点几个阶段,时间会相当长。而作为老龄化程度最高、人口构成最为复杂的国际大都市,上海可以在未来一段时间尝试一些创新,为国家的整体改革积累一些经验。

从现在到 2030 年,上海市社会养老保险制度创新的总体目标是保证广覆盖、保基本、设计更公平和可持续的制度模式;发展定位是财务可持续、制度更公平、整合无成本。创新的主要选择有以下几项。(1)发展补充性年金,为双轨制并轨创造条件。包括发展机关事业单位补充年金,降低基本养老金水平;发展企业补充年金,提高企业养老金水平。(2)利用精算技术,评估目前制度的可整合性。包括借鉴国际经验,评估制度整合可能;评估个人在不同制度间转换的可能损失,做出预案或制度调整。(3)建立信息平台,为全国统筹或名义账户改革铺路。包括建立参与者信息平台,加强制度了解、参与和监督;建立管理者信息平台,加强制度实时监控和调整。(4)继续弹性退休制

度试点,探索鼓励延迟退休年龄的机制。包括探索鼓励延迟退休的养老金机制和探索鼓励延迟退休年龄的配套制度建设。

三、关于医疗保障问题

医疗服务是健康的衍生需求,人们对医疗服务需求由病人和医生一系列因素决定。而医疗保险又是从疾病治疗的风险躲避衍生出来的。因此广义的医疗市场包括健康、医疗服务和医疗保险。这一领域存在市场失灵,需要政府干预,但是其结果是产生严重的政府失灵,使得政府难以兼顾公平和效率,而且医疗服务产品大多并非公共产品,因此公共机制和市场机制的结合成为各国普遍选择,大多数经合组织国家已通过公共和私人对于筹资活动和医疗提供的共同参与来提供全民医疗卫生服务。改革医疗卫生体系方式包括:在公共服务中引入市场竞争、裁减公共部门、扩大私人部门的参与面。制度经济学采用竞争性、可测定量性和信息不对称性来具体衡量各种医疗服务产品性质。

在医疗管理领域越来越重视预防、防治和治疗整合,并以质量管理作为手段和在治疗标准中采用高效管理工具,各国还针对老龄人口设计长期照护计划。无论是在公共领域还是在私人领域,对信息技术的应用都突飞猛进、日益广泛,政府借此技术努力纠正医疗卫生领域固有的信息不对称等问题。

世界各国的医疗保险保障制度模式各异,遇到的问题各有特点。美国通过奥巴马医改,终于改变了发达国家中唯一没有全民医保的窘境,但是美国最大的特色是集医疗保险和医疗服务于一体的管理医疗。各国不断通过各种方式在迎接人口老龄化的挑战,最重要的制度建设成就是完善长期照料体系,并建立长期照料保险,后者的代表是德国和日本。各国在公共医疗卫生领域最大的共性和特点是引入市



场机制提升效率,其中包括私有化,内部市场。同时健康服务业也构成现代服务业一部分。

展望未来,由于医疗技术日益成为拉升医疗卫生费用主因,各国的社会医疗保险组织管理除了顺应自主化、法人化趋势外,越来越多地介入到医疗服务管理,其手段是支付方式的设计和应用,而在医疗保险支付机制程序确立中兼顾医疗技术评估技术运营和合理规范的公众参与的程序设计。各国公立医院改革将继续沿着自主化、法人化和民营化道路前行。

上海的医疗保险制度已经从部分覆盖到基本全覆盖,医疗保险支付从后付制走向了预付制,医疗保险制度类型从分散隔离走向整合统一,医疗管理则从单部门管理走向多部门协同管理。上海在 2000 年城镇职工基本医疗保险制度建立之初,就采用了以总额预算为特点的预付制,并在此后形成了较完善的以总额预付为主体的混合支付方式,上海还率先实行了基层医疗机构收支两条线和公立医院管办分离的改革尝试,并在 2009 年新医改后试行建立公立医院医疗联合体实践。

从现在到 2030 年期间,上海在人口医疗保险保障制度方面总体思路是:树立健康卫生新理念,实现医疗卫生公平性;在健康服务业迅速发展的同时促进卫生事业完善;同时整合起老年医疗护理资源,开发形成老年医疗护理市场;卫生信息系统成为智慧城市建设的重要环节。

上海人口医疗保险保障制度创新总体目标是:政府、社会、市场各司其职、协同并进;个人、病患积极参与、共建健康维护新模式;发展定位和基本功能包括建立多层次的医疗保险制度体系以保证制度公平性和可持续性;具备多元化的医疗服务机构以满足国际化大都市多

样化人群的医疗需求；并以大病医保建立为契机，以医保购买服务和委托管理为手段，推进商业医保发展。为此，需要完成的任务包括：第一形成合理有效的医保购买服务机制；第二发展医疗保障服务业和跨区域健康服务集团，建立真正的跨地区和跨区域的医疗联合体，最终形成上海医疗卫生新格局；第三整合老年医疗护理资源，开发老年医疗护理市场，最终形成上海老年护理保障计划；第四要通过卫生信息化系统功能的进一步发挥，来有效解决医疗领域信息不对称问题；最后需要有配套立法作为基础，需要尽快出台非营利性医疗机构财政预算法，制定药品招标采购法，制定医疗保险基金管理条例，制定医疗服务行为监督法等。

前言	001
第一章 人口制度创新的理论演绎	001
第一节 人口就业制度及其创新的理论	001
一、就业、充分就业与就业制度	001
二、西方就业理论变迁及创新	005
第二节 人口养老保险制度及其创新的理论	014
一、社会养老保险制度的起源与发展及其理论解释	014
二、社会养老保险制度的改革与创新及其理论解释	019
第三节 人口医疗保险保障制度理论变迁及创新的理论	027
一、社会和市场作用	028
二、医疗服务产品多种提供和私人参与的新模式	038
三、医疗管理领域创新	043
第二章 世界城市人口制度创新的发展态势	050
第一节 世界城市人口制度问题及创新	050
一、发达国家人口就业制度问题及创新	050
二、世界城市人口养老保险保障制度问题及创新	067
三、世界城市人口医疗保险保障制度问题及创新	095
第二节 世界城市人口制度创新的发展态势	111
一、世界城市人口就业制度发展规律和发展态势	111
二、世界城市人口养老保险保障制度发展规律和发展态势	114
三、人口医疗保险保障制度发展规律和发展态势	117



第三章 改革开放三十年来上海人口制度历史沿革和转型中的创新·····	130
第一节 上海人口制度历史沿革·····	130
一、上海人口就业制度历史沿革及其成效·····	130
二、上海人口养老保险保障制度历史沿革·····	139
三、上海人口医疗保险保障制度历史沿革·····	145
第二节 上海人口制度变迁基本规律与特点·····	148
一、上海人口就业制度变迁基本规律与特点·····	148
二、上海人口养老保险保障制度基本规律与特点·····	149
三、上海人口医疗保险保障制度基本规律与特点·····	158
第三节 上海人口制度转型中的创新·····	166
一、上海人口就业制度转型中的创新·····	166
二、上海人口养老保险保障制度转型中的创新·····	176
三、上海人口医疗保险保障制度转型中的创新·····	183
第四章 2030 年上海人口制度创新的总体思路·····	191
第一节 上海人口制度创新的总体思路·····	191
一、上海人口就业制度创新总体思路·····	191
二、上海人口养老保险保障制度创新总体思路·····	192
三、上海人口医疗保险保障制度创新总体思路·····	194
第二节 上海人口制度创新的总体目标、发展定位、基本功能·····	198
一、上海人口就业制度创新总体目标、发展定位、基本功能·····	198

二、上海人口养老保险保障制度创新总体目标、发展定位、 基本功能	200
三、上海人口医疗保险保障制度创新总体目标、发展定位和 基本功能	201
第五章 上海人口制度转型中创新的主要任务	205
第一节 上海人口就业制度转型中创新的主要任务	205
一、坚持就业优先战略,实现经济增长与扩大就业的 良性协调发展	205
二、逐步统筹城乡就业	206
三、改革创新教育体制,加强劳动者职业和劳动技能培训	208
四、积极促进高校毕业生就业	209
五、推行多层次、多形式、多渠道就业	212
六、进一步促进以创业带动就业	213
七、整合完善公共人力资源服务功能,大力发展人力资源 服务业	215
八、健全社会救助与促进就业的联动机制	215
九、构建和谐劳动关系	216
第二节 上海人口养老保险保障制度转型中创新的主要任务	217
一、发展补充性年金,为双轨制并轨创造条件	217
二、利用精算技术,评估目前制度的可整合性	217
三、建立信息平台,为全国统筹或名义账户改革铺路	218
四、继续弹性退休制度试点,探索鼓励延迟退休年龄 的机制	219



第三节 上海人口医疗保险保障制度转型中创新的主要任务···	219
一、形成合理有效的医保购买服务机制·····	219
二、发展医疗保健服务业和跨区域医疗集团·····	222
三、整合老年医疗护理资源,开发老年医疗护理市场·····	228
四、卫生信息系统功能有待发挥,有效解决医疗领域信息 不对称问题·····	230
五、建立相关法律法规·····	232

第一章

人口制度创新的理论演绎

第一节 人口就业制度及其创新的理论

一、就业、充分就业与就业制度

(一) 就业与充分就业

按照经济学界的一般解释,就业即处于受雇的状态,它是劳动者与物质资料结合进行的有报酬的社会劳动。国际劳工组织将就业定义为“在一定年龄阶段内的人们从事的为获取报酬或为赚取利润所进行的活动”。

充分就业(Full Employment)是一个有多重含义的术语,历史上曾被用于描述不存在(或仅存在最少量)非自愿失业情况下的就业水平。实现充分就业是世界上无论实行哪种经济体制的国家都希望达到的社会经济目标之一。尽管以往理论界关于充分就业概念的解说各有不同,但大致可归纳为两种主要的观点:一种解释认为,充分就业是指所有劳动资源(包括劳动力和生产设备)均处于充分利用的状态;另一种解释认为,充分就业并不意味着失业率为零,而是指总失业率等于“自然失业率”。现在经济学家用最低可持续失业率(Lowest Sustainable Rate of Unemployment)(简称LSUR)概念来描述可以长期持续的最高的就业水平(杨仲航,2004)。

最早提出“充分就业论”的是法国著名庸俗经济学家萨伊(J.B.Say)。



以他的学生庇古(A.C.Pigou)为代表的古典就业理论认为: 只要存在完全自由竞争, 工资就能随着劳动供求变化而自由涨落, 使一切可供利用的劳动力资源都被用于生产, 从而自动达成充分就业。之后, 以凯恩斯(J.M.Keynes)为代表的凯恩斯主义, 在接受了古典就业理论提出的“摩擦性失业”和“自愿失业”两个概念后, 又增加了“非自愿失业”这个新的概念。凯恩斯认为, 充分就业并非意味着失业的完全消除和劳动资源的充分利用, 而是指某一特定就业量, 该就业量由总供给函数和总需求函数的相交点所决定, 超过该点, 有效需求再增加, 产量和就业量也不再增加, 而达到该点时非自愿失业消失, 但摩擦性失业和自愿失业仍将存在。也就是说, 摩擦性失业等自然失业的存在并不悖于充分就业。并且这一均衡就业量并非仅由劳动市场的局部均衡所决定, 当总需求与总供给平衡时, 劳动市场不一定正好达到均衡, 因此一国经济并不总是趋于充分就业, 而且凯恩斯认为小于充分就业的均衡才应是常态。造成上述不充分就业的根源, 凯恩斯认为是有效需求不足, 在现实生活中由于边际消费倾向递减、资本边际效率递减、流动偏好等三大基本心理规律的结果造成了有效需求的不足。而以当代美国经济学家弗里德曼为代表的货币主义则认为, 只要存在“自然失业率”或“非加速通货膨胀的失业率”, 就算达到充分就业。所谓自然失业率, 弗里德曼认为是在没有货币因素干扰下, 让劳动市场和商品市场自发供求力量发挥作用时的一种处于均衡状态的失业率, 是一个国家实现了它潜在的国民生产总值的最大可能的失业率, 是充分就业情况下的失业率, 也是一种不可逾越的失业率。也就是说, 当自然失业率高于充分就业水平时, 不管政府怎样扩大有效需求, 也不会消除“非自愿失业”, 只会加剧通货膨胀。因此货币主义者认为盲目追求充分就业会引起高通胀和高失业并存, 而且还会相互加强。其推崇者之一, 美国的经济学家