

江西
社会科学研究文库



中国社会保障的改革探索

林毓铭 著

Z · G · S · H · B · Z · D · G · G · T · S

江西人民出版社

RESEARCH LIBRARY OF SOCIAL SCIENCES IN JI

中国社会保障的改革探索

林毓铭 著

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障的改革探索/林毓铭著. —南昌:江西人民出版社, 2004. 4

ISBN 7 - 210 - 02892 - 7

I . 中... II . 林... III . 社会保障 - 福利制度 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV . D632 . 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 014659 号

中国社会保障的改革探索

林毓铭 著

江西人民出版社出版发行

江西南昌红十字印刷厂印刷 新华书店经销

2004年4月第1版 2004年4月第1次印刷

开本: 850毫米 × 1168毫米 1/32 印张: 10.75

字数: 274千 印数: 1 - 2000册

ISBN 7 - 210 - 02892 - 7/D · 468 定价: 23.00元

江西人民出版社 地址: 南昌市新魏路 17号
邮政编码: 330002 传真: 8511534 电话: 8511749(发行部)

E - mail: jxpph@163.net

(赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换)

江西
社会科学研究文库



江西社会科学研究文库编审委员会

主任

刘孚威

副主任

傅伯言 吴运金 许志锐

成员 (以姓氏笔画为准)

尹世洪 史忠良 邓光东 任辛 李锅根

沈谦芳 郑克强 周榕芳 林学勤 郭杰忠

姚亚平 傅修延 曾绍阳 虞梅生

常务编辑

林学勤 徐建国 沈学勤

黄南南 (特邀) 熊[?] [?] (特邀)



钟书

繁荣社会科学，是建设有中国特色社会主义文化的重要组成部分。建设有中国特色社会主义文化的过程，也是社会科学在中国发展和繁荣的过程。积极发展哲学社会科学，这对于坚持马克思主义在我国意识形态领域的指导地位，对于探索有中国特色社会主义的发展规律，增强我们认识世界、改造世界的能力，有着重要意义。马克思主义指导下的哲学社会科学研究，集中代表着先进文化的前进方向。

社会科学的生命在于创造，在于创新，“若无新变，不能代雄”。新的世纪，新的千年，呼唤着社会科学的发展和繁荣，呼唤着社会科学研究的突破和创新。换言之，没有社会科学研究的突破和创新，也就没有社会科学真正的发展和繁荣。理论贵在创新，创新需要勇气，需要智慧，需要执着的追求和艰辛的探索；理论重在创新，创新需要有科学的精神、科学的态度和科学的方法；理论功在创新，只有创新的理论成果，才能探索规律、把握规律，才能启示实践、指导实践，才能认识世界、改造世界。坚持理论创新，是社会科学工作者的神圣职责和使命。

社会科学研究，必须坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”的重要思想为指导，必须坚持理论联系实际的马克思主义学风，必须坚持“百花齐放，百家争鸣”的方针，必须坚持以我国改革开放和现代化建设的实际问题、以我们正在做的事情为中心，着眼于马克思主义理论的运用，着眼于对实际

问题的理论思考,着眼于新的实践和新的**发展**。新世纪的世界,新世纪的中国,新世纪的江西,许许多多的新情况、新变化、新问题,许许多多的政治、经济、社会课题,迫切需要我们去探索、去研究、去解答。社会科学工作者任重道远,大有可为。

江西向为“文章节义之乡”,素以“物华天宝,人杰地灵”著称。在历史的长河中,江西不但涌现出许多名扬中外的文学家、艺术家,而且涌现出不少影响古今的学问家、思想家。但是,我们不能沉缅于先哲的辉煌,而应该创造更加璀璨的未来。江西广大社会科学工作者一直在为此努力,并且取得了可喜的成绩。在世纪之交,江西省社会科学院、江西省社联大力实施“精品战略”,积极组织和扶持社会科学精品力作的撰述和出版,其实现形式是:推出“江西社会科学研究文库”工程,每年拿出一笔事业经费,资助出版10本理论上的厚重之作。这是我省社会科学界的一件大事、好事、实事,如此年复一年,坚持下去,必将蔚为大观。

21世纪,将是我国全面实现社会主义现代化,实现中华民族伟大复兴的世纪,也将是社会科学大发展、大繁荣的世纪。江西社会科学界的专家学者们,大家努力啊!

祝愿社会科学研究的精品力作不断问世。



中国社会保障的使命、责任与未来

体制转轨、竞争经济,在国人眼中已是再清晰不过的字眼。广袤的中国大地,发生了一系列史无前例的经济嬗变与社会转型,建立和健全符合中国国情的社会保障体制,是老百姓急迫的期待,也是时代铿锵的呐喊,体制变迁的负重起步,决定了这是中国经济发展中一条艰辛绵亘的改革之路。

西方国家社会保障理论与制度变迁跨越的历史,是一部两大阶级在利益对抗中殷实的教科书,资产阶级学者与政客们的耳鬓厮磨与缠绵绵绵,无非是苦心孤诣为维系资产阶级统治谏言献策。然而,西方文明的发展轨迹与社会保障制度的演进,着实为我们带来了思辨与启迪,我们反对拿来主义、教条主义,取其精华、弃其糟粕,与本源信息的结合及包容历来是我们始终不渝的思想路线。

中国社会保障是一场攻坚战,旧体制造成的遗留问题,表现为债务包袱重、冗员包袱重、企业活力几乎丧失殆尽。正视历史、面对今天、预期未来,社会保障的可持续发展要曲径通幽、轻装登程、解除长期积淀的历史包袱。这是一项深不可测、跨越世

纪的系统工程,财务危机、人口危机、失业危机、贫困危机,都要纳入制度设计师们的视线,创新是永恒的主题,社会保障制度的可持续发展才能还人们一个秋高气爽的艳阳天。

中国是一个人丁兴旺的民族,当历史的车轮驶进 21 世纪之时,老龄化社会款款地而又带着几分急迫地向我们走来。“代际转嫁”的养老模式,随着老龄化社会的到来,已步入了穷途末路。如果沿袭旧体制,届时庞大的白发族把手一伸,增长的国民财富顷刻间就要消失殆尽,令人惊骇的支付危机,迫使旧的养老保险体制“金盆洗手”,取而代之的是被市场那只看不见的手全面触摸,并赐以统筹账户与个人账户分权管理的新体制。

然而,政府养老机制的盘活仍面临腹背受敌的隐痛,偿还隐性债务的长期拉锯留给人们的是沉甸甸的忧患与不安,惟有多支柱养老体系才能支撑这一沉重的“十字架”,企业年金制呼之欲出,储蓄寿险风和日丽,养老基金广拓财路,新世纪的避风港方显人气鼎盛、国泰民安。

医疗保险是世界各国关注的焦点,也是改革最难攻克的堡垒,居高不下的医疗费用与沉重的医疗负担,使旧的医疗体制走到了举步维艰的境地,人们的非理性需求与医疗的超前消费,将人们受惠了几十年的医疗福利推上了悬崖。人们脆弱的社会承受心理与对医疗福利的依恋,对新体制多了几丝疑虑,也多了几分理智,政府支持、全民参与、改革体制多管齐下,医药价格下降,服务质量上升,医疗保险的多功能释放,方能托起百姓明天的希望。

市场不相信眼泪,我们曾经用最敏感、最愤怒的字眼抨击失业,并将其视为制度的象征,曾几何时,低收入、高就业将其羞答答地遮掩。然而,市场经济的本质内涵就是竞争经济,企业的生死存亡,就是一次次理性的资源配置与调整重组的过程。三条保障线向两条保障线的并轨,是一次降低改革成本的理性置换,

要消除人们的浮躁与不安,只有苦练内功、提高素养、积累潜能,否则,市场无情。

改革之曲折,道路之艰难,往往超越时空隧道,人们对改革的拥戴与责难总是交相辉映,缴费率低下,征集率过高,事物的表象并非昭示内在的哲理。社会保障的强制性要通过制度来实现,“三费”改税的机制转换,也许是矛盾磨合的排气阀与润滑剂,社会保障制度创新只有主动推进,才能为市场经济的全方位改革铺垫坚强的基石,为此,人们拭目以待。

市场失灵、政府干预,中国财政主导型的功能体现与内在潜质,表现在对弱势群体的倾情关注,人们遭遇苦涩、无奈甚至为生计而奔波之时,“两个确保”的和风细雨及时滋润了人们的心田,社会稳定,需要积极财政政策的抚慰;稳定基本收入,更需要全社会的长期关注。设计明天,社会保障趋利避害抵御风险的主体地位日趋明显。

早在上个世纪,中国政府就庄严地承诺,世纪之末基本消灭绝对贫困,幸福工程、希望工程、再就业工程、安居工程,增添了人们对公民社会的期盼;城市最低工资制度、城镇居民最低生活保障制度,构筑了社会稳定的最终防线。然而,制度内核的确定、造血机能的孕育,还需要社会给予更深邃的思考。穷者越穷、富者越富的“马太效应”,不是社会主义的本来目的,也与市场经济改革的初衷迥异。启动社会保障的再分配功能,通过税收或“转移性支出”扶助弱者,调节社会分配不公,弥补市场缺陷已成为各级领导者的当务之急。

建立现代企业制度,革除机构臃肿、人浮于事的僵化体制,必然推动生产要素合理流动与资产存量重组,促进社会经济资源的合理配置,规范破产、鼓励兼并,统一全国劳动力市场,妥善解决劳动力退休或下岗之后的生活保障与就业问题。缓解企业畸轻畸重、苦乐不均的矛盾,离不开社会保障这一“生命核能”,

它的辐射,必将赋予社会经济良性运行无限的活力。多路出击、多管齐下、转变观念,路就在自己脚下。

市场消费的冷落带给人们一个思考:人们为何抱紧自己的钱袋子?是过剩经济的到来抑或消费结构的失衡,然而两者都难以说明其中的奥妙。经济学家对福利国家形成了两种截然不同的认识:一种认为,福利制度是经济增长和社会稳定的重要机制;另一种认为,现行水平的福利活动导致了政府的“超载”与“失灵”。中国福利制度的变迁,也许正在滋养并激化着人们对未来的焦虑情绪,国家包揽的住房、教育、医疗、就业、养老等福利性体制已被推上了市场。市场经济中的福利增量要靠政府、企业、个人共同创造,福利体制内核中的公平与效率、权利与义务、科学与理念,亟待市场机制与市场信号给予重塑。

4 社会保障经济是一种资源性经济,基金短缺、增值功能低下正是中国社会保障的切肤之痛。带着几分理性、几分思辨,以理财者的胆识与智慧,以安全、收益为警示,多维视角、多路出击、从严管理,跻身资本市场,求解资本增值,基金短缺的困惑才能柳暗花明。

确实,面对近 13 亿人口的泱泱大国,实行市场经济,社会保障伴生相随,不可分割,改革不允许社会保障的滞后与制约。多年来改革风雨兼程,使人们终于悟出了这么一个道理,当市场机制借助供求关系、价格参数、竞争信号,促进微观经济高效运行之时,公正或不公正地排斥产品与产业结构调整中的弱者,排斥老、弱、病、残、孕、伤等不能正常从事劳动的人,对社会和经济带来不安定的因素。借助于社会保障的“安全网”与“减震器”,实行政府宏观干预,弥补市场机制的失衡与不足,既保证了市场经济的高效运行,又保证了资源分配的相对公平,促进了社会稳定。现代基金式的社会保障制度,具有积聚公共基金的强制功能,一方面,面对无法避免的生老病死、难以预计的天灾人祸,进

行风险转嫁,解除了人们的后顾之忧;另一方面,巨额基金的聚集,调节国民经济运行,解决重点建设基金问题,于国于民有利,何乐而不为。

改革 20 多年来,社会保障改革缺乏系统规划、单项推进、管理分散、啮合不足,明显地加大了改革成本与管理成本。保险项目不配套,社会矛盾的释散功能未能充分地发挥出来,或多或少地给人们带来了这样或那样的缺憾,反而人为地增加了社会摩擦与负面效应。当今,市场经济进入了理性化的改革时期,转变社会保障改革的长期滞后状况,必然寻求这一社会政策系统的总体设计与整体推进。

社会保障改革,追求民主与科学决策,部门之间的权益角逐,是权力经济对社会保障的极大遏抑。长官意志的随意决策,或是感情天平的倾斜,于社会保障无益。加入世贸组织,引来他山之石与外来信息,更应追求与国情调查及本源信息的融合,呼唤理论指导、注重实证分析、引进思维科学、强调保障精算、建立灵敏的预警系统,避免重蹈其他国家之覆辙,就是要完善动态耦合的双向反馈机制,不断进行制度创新,使之符合中国的国情,形成自己的特色。

社会保障需要强大的财力支持,需要协调林林总总、方方面面的关系,财税体制改革,财权与事权的统一,使中央、地方、企业与个人在社会保障体系中的角色定位被提到了重要的议事日程,社会保障的责任经济、契约经济与信用关系亟须用法律的形式固定下来。各利益主体的权责关系、财权与事权关系,必须泾渭分明,层层落实,尽快矫正现实经济中多部门参与和成败与共谁也无责的局面。在政府引导下,大力推进慈善事业、推进社会互助、推进社区服务、推进民间社会保障事业,构建多层次、多功能、多支柱的社会保障体系,这是中国社会保障制度生机与活力的体现,也是机制创新的原动力。经济磨合、观念碰撞、构架重

塑、角色定位、制度创新,一切的一切,都要从此开始。

改革是一项无止境的事业。世纪之初,中国社会保障按照“十五”计划的宏伟构想,以养老、医疗、失业保险为龙头的社会保障改革,目标已经明确。未来社会,中国社会保障任重而道远,数亿白发苍苍的老人,期盼社会来保障其晚年过上稳定的生活;大量的失业群体,渴望再就业工程抚慰他们心灵的创伤;更多的工薪一族,希冀他们基本的医疗和保健得到保障;城乡数千万尚处于逆境的贫困人口,翘首以盼摆脱贫困,过上体面的生活。一道道社会经济纷繁复杂的风景线,呼唤社会保障开辟温馨的港湾、构筑防险的大堤、点燃人们希望的圣火。

中国加入世贸组织,机遇与挑战同步,前进道路上充满了变数,社会经济问题更难以预期,人们的心态会更为复杂,与国际社会保障惯例接轨,当中国经济向世界敞开大门的时候,深入研究世界经贸一体化背景下的社会保障体系建设,还有相当多的问题值得我们进行积极的探索与研究。

作者

2004年3月10日

目录

中国社会保障的使命、责任与未来	1
第一章 社会保障理论与社会保障制度的演进	1
一、社会保障理论的演变过程与基本图式	2
二、社会保障制度改革与变迁	7
三、中、西方社会保障理论的合璧	11
第二章 经济全球化、社会安全网与社会保障体系	19
一、社会安全网的含义及其背景	19
二、经济全球化与加入 WTO 对社会保障的挑战	21
三、社会保障的体制性缺陷与机制磨合	24
四、社会保障体制对社会安全网的重要支撑	33
五、社会保障改革与社会安全网的同构	36
第三章 社会保障制度可持续发展	39
一、社会保障可持续发展的基本思想	40
二、社会保障可持续发展的原则	42
三、制度创新是社会保障可持续发展的重要前提	44
四、社会保障制度可持续发展的判定标准	48
五、建立社会保障制度可持续发展体系及其科学方法	51
第四章 基本养老保险制度改革的深层次推进	57

一、减少“空账”运转时间的关键是政府承受转制成本	57
二、个人账户基金与社会统筹基金分开管理	63
三、规范养老金发放与调节收入差距	69
四、稳定并逐步降低统筹费率	75
五、进城农民养老保险的制度安排	79
六、发展个人储蓄保险,支持政府基本养老保险改革	87

第五章 企业养老年金制度改革呼之欲出 98

一、建立企业年金保险的意义与现实背景	99
二、企业年金保险的性质	105
三、企业年金保险的管理与待遇确定	106
四、实施企业年金保险的政策建议	110

第六章 医疗保险模式设计及政策选择 113

一、统制前各地医改模式的类型特征及功能分析	113
二、医疗保险制度模式的框架设计	118
三、医疗保险改革的政策选择	127
四、医疗保险费用平衡分析	133

第七章 三条保障线向两条保障线并轨转制 149

一、对下岗与失业问题的成因分析	149
二、财政主导型在转制中担纲重要角色	152
三、解除劳动关系与改革失业保险制度	154
四、向实现多元化就业与创造性就业的发展战略转化	159

第八章 社会保险费改税的一种范式 162

一、社会保险费征缴中存在的问题与成功经验	162
二、理顺“三费”合税改革的制度基础与运行体制	164
三、社会保险“三费”合税改革中需要研究和解决	

的若干问题	167
第九章 积极财政政策对社会保障的效应及其机制改革	171
一、“两个确保”面临难题,积极财政政策效应明显	172
二、新时期公共财政的体制框架与对社会保障的外部性	176
三、在公共财政的体制框架下确保国企下岗职工基本生活费的发放	184
四、采取积极的财税政策与资产管理政策,确保养老金的发放	188
第十章 社会保障预期与居民消费倾向	192
一、居民社会保障预期偏低制约了消费倾向	192
二、消费理论及行为与社会保障预期有着本质的联系	194
三、高等教育改革及大学生就业难对居民消费的影响	198
四、扩大社会保障支出有助于拉动消费持续增长	204
第十一章 社会保障制度与城市制度性扶贫体制	209
一、贫困群体与贫困现象	209
二、城市贫困问题的产生与社会保障的缺陷	213
三、“道义性”扶贫向制度性扶贫转轨	215
四、深化最低生活保障线制度改革的若干问题	220
五、缓释“民心工程”运作的潜在压力	226
六、推进城市社会福利体制的改革与变迁	228
第十二章 市场经济国家的职能与就业战略	234
一、痛苦指数及其启示	234

二、实施就业战略的机制选择与政策调整	244
第十三章 社会保险基金的筹集模式、形式与管理	273
一、社会保险基金筹集模式	273
二、社会保险基金筹集形式及其评价	291
三、社会保险基金管理体制	295
第十四章 社保基金入市的难点、实现路径及策略	304
一、社保基金入市的难点与实现路径	304
二、商业保险公司在政府养老保险改革中的作用	315
主要参考文献	323
后记	328

社会保障理论与社会保障制度的 演进

现代社会保障制度起源于西方世界,是在否定斯密的自由经济主义的基础上产生的。对此,当时资产阶级学者各执一词,但在肯定国家利用社会保障制度对经济进行干预这一点上却是殊途同归,调和劳资关系、实行收入均等化、实施最低工资法、使每一个公民得到全部保障、社会保障制度民营化、社会保障的帕累托效率等理论,为社会保障制度的建立奠定了坚实的基础。社会保障递进式发展过程中,受制于经济体制与社会的变迁,社会保障制度改革更加理性化、实用化、功效化,在此基础上,又在20世纪70年代后产生了不少社会保障新的理论体系与构架。关于社会保障功过的理论,对传统的社会保障理论所滋生的负效应产生了质疑;关于社会保障制度改革的理论,对干预与放任、公平与效率、政府与市场等发生了激烈的论争。社会保障理论建设与社会保障制度的演进,推动着人类社会不断走向制度文明。