

社(会)保(障)重大项目文库

穆怀中等著

FAZHANZHONG
GUOJIA SHEHUI
BAOZHANG ZHIDU DE
JIANLI HE WANSHAN

发展中国家 社会保障制度的建立和完善

 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

穆怀忠 等著

FAZHANZHONG
GUOJIA SHEHUI
BAOZHANG ZHIDU DE
JIANLI HE WANSHAN

发展中国家 社会保障制度的建立和完善

人民出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

发展中国家社会保障制度的建立和完善/穆怀中等 著.

-北京:人民出版社,2008.3

ISBN 978-7-01-006761-2

I. 发… II. 穆… III. 发展中国家-社会保障-福利制度-研究
IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 204426 号

发展中国家社会保障制度的建立和完善

FAZHANZHONG GUOJIA SHEHUI BAOZHANG ZHIDU DE JIANLI HE WANSHAN

穆怀中等 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21.75

字数:327 千字 印数:0,001-2,500 册

ISBN 978-7-01-006761-2 定价:42.00 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

发展中国家的社会保障体制建立得较晚，但由于它们各具特色，并代表了社会保障体制发展的一些趋势，所以发展中国家社会保障体制的建立和完善引起国内外学术界的广泛关注。发展中国家社会保障制度是吸取发达国家社会保障制度发展的经验和教训，并且针对本国国情和当今时代经济社会发展特点而形成的，所以更具有时代性和研究价值。

本书是在教育部人文社会科学研究基地（武汉大学社会保障研究中心）重大项目“发展中国家建立和完善社会保障制度研究”基础上完善而成的，本书主要围绕以下内容进行：第一，对 20 世纪发达国家和发展中国家社会保障发展的相关理论、制度框架、发展模式进行总结与比较、探索发达国家和发展中国家社会保障体制建立与发展的规律。第二，对发展中国家社会保障制度与发达国家社会保障制度的联系与区别进行比较分析，探索其内在的共性与特性，总结世界社会保障制度形成与发展的规律。第三，对发展中国家社会保障体制进行归类分析，总结发展中国家之间社会保障制度的共性与特性，概括发展经济学的有关理论。第四，对发达国家和发展中国家社会保障制度运行的经济效应、社会效应等进行实证分析，重点研究发展中国家社会保障制度建设与经济增长的互相影响，探索社会保障制度推动经济增长的内在规律，总结出发展中国家社会保障的经验对中国社会保障制度的建立与完善的启示。

本书的研究内容有着重大的理论意义和实践意义。在理论上，通过对发展中国家社会保障领域的综合研究，完善发展经济学研究体系和丰富福利经济学理论，同时也形成发展中国家社会保障制度建立和完善的特色理论，拓宽研究思路。在实践上，对照中国国情，总结发展中国家

社会保障发展的规律性,进一步指导中国社会保障制度的建立与完善。结合中外成功经验,总结中国社会保障模式的特征,促进中国社会保障制度的改善和完善;增加在中国社会保障制度建设过程中所取得的经验对发展中国家社会保障发展的指导借鉴作用。

本书由辽宁大学副校长、人口研究所所长、博士生导师、武汉大学兼职研究员穆怀忠教授担任主编,负责总体设计。在本书的写作和完稿过程中,穆怀忠教授组织编写人员举行了多次研讨会,反复推敲和论证,并负责最终审稿。

本书编写人员(以章为序):

第一章第一节和第三节:顾文静副教授 广东商学院

第一章第二节、第三章:杨爱兵副教授 辽宁大学

第一章第四节:姜蕾教授 辽宁大学

第一章第五节、第五章第一节:王国辉副教授 辽宁工程技术大学

第二章:王利军副教授 河南财经学院

第四章:边恕副教授 辽宁大学

第五章第二节、第六章:刘海宁副教授 沈阳航空工业大学

第七章:苗红军副研究员 辽宁大学

衷心感谢武汉大学社会保障研究中心的主任邓大松教授、副主任李珍教授、赵曼教授等同行专家对本书提出的建设性意见,使内容日臻完善。衷心感谢人民出版社的陈登先生在本书的出版过程中所做的大量的、细致的编辑和协调工作。

由于发展中国家社会保障制度正处于不断的变革和完善时期,加上本书编写人员经验和水平有限,书中不当之处还望学者同仁批评指正、不吝赐教。

穆怀忠

2007年11月

目 录

第一章 典型发达国家社会保障制度改革及借鉴	1
第一节 德国社会保障制度改革及借鉴	1
一、当代德国社会保障制度建立的背景	1
二、德国现行社会保障制度的运行及特点	4
三、德国社会保障模式的社会经济效应分析	9
四、德国社会保障制度的改革趋势	14
五、德国社会保障制度对发展中国家的启示	17
第二节 美国养老基金投资分析	20
一、美国联邦政府社会保障基金的投资	21
二、美国地方养老基金的 ETIs 投资政策	23
三、美国 TSP 养老基金投资模式分析	25
四、美国养老基金投资对发展中国家的启示	28
第三节 法国社会保障制度的发展趋势及借鉴	29
一、法国社会保障制度建立的背景	29
二、法国社会保障制度的运行现状及特点	31
三、法国社会保障模式的社会经济效应分析	38
四、法国社会保障制度的发展趋势	42
五、法国社会保障制度对发展中国家的启示	45
第四节 瑞典社会保障制度的特点及借鉴	48
一、瑞典社会保障制度建立的背景与沿革	49
二、瑞典社会保障制度的主要内容	51
三、瑞典社会保障制度的运行特点及社会经济效应分析	56

四、瑞典社会保障制度的主要支出情况	59
五、瑞典社会保障资金的筹集方式及主要来源渠道	64
六、瑞典社会保障制度的特点	67
七、瑞典社会保障制度的发展趋势	68
八、瑞典社会保障制度对发展中国家的启示	70
第五节 日本社会保障制度的特点及启示	72
一、日本社会保障制度的发展历程	72
二、日本社会保障制度的现状	74
三、日本社会保障制度的特点	82
四、日本社会保障制度的社会经济效应分析	87
五、日本社会保障制度的改革趋势	94
六、日本社会保障制度对发展中国家的启示	104
第二章 新加坡中央公积金制度的建立与发展	108
第一节 新加坡中央公积金制度的建立及发展历程	108
第二节 新加坡中央公积金制度的主要内容	112
一、新加坡中央公积金的基本结构	112
二、养老保险制度	116
三、医疗保险制度	117
四、住房保障制度	119
五、家庭保障制度	121
六、资产增值制度	122
第三节 新加坡中央公积金制度的特征	124
一、强制性的储蓄型社会保障	124
二、反帕累托效率的收入再分配性质	124
三、中央公积金运行范围的高度封闭性	125
四、“效率优先、机会平等”的价值取向	125
五、激励国民努力工作	126
六、家庭本位	127
第四节 新加坡中央公积金制度的社会经济效应分析	127
一、社会效应	127
二、经济效应	129

第五节 新加坡中央公积金制度存在的问题	133
一、过度的公积金储蓄导致需求的缩减	133
二、会员的公积金结存数额差距较大	134
三、用公积金投资仍存在风险	134
四、过高的投保费率阻碍了多层次养老保险出台	134
五、缺乏社会互助共济的功能	135
六、对经济发展有意外的副作用	135
七、年轻雇员和低收入雇员晚年生活难以保障	135
第六节 新加坡社会保障水平分析	136
第七节 新加坡中央公积金制度的改革及发展趋势	140
一、超越养老保险的中央公积金的演变	140
二、中央公积金投资计划的发展	141
三、退休储蓄计划的难题	146
四、中央公积金的发展趋势	147
第八节 新加坡中央公积金制度对发展中国家的启示	149
一、合理的制度安排	150
二、注意社会保障功能的多样性、综合性	151
三、加强保险基金的管理	151
四、发挥政府在社会保障制度运行中的作用	151
五、加快社会保障立法的进程	152
第三章 智利社会保障制度改革与发展研究	153
第一节 智利社会保障制度的改革	153
一、智利社会保障制度的历史沿革	153
二、智利社会保障制度的改革	155
第二节 智利现行社会保障制度的主要内容	160
一、智利的养老金制度	160
二、智利的医疗保险制度	162
三、智利的社会救助制度	164
第三节 智利养老基金的管理和运作	167
一、智利政府对养老基金管理公司的监管	167
二、智利养老基金的资本运营	168

第四节 智利社会保障制度改革对拉美国家的影响	174
一、拉美国家社会保障制度的成绩与问题	174
二、智利社会保障制度改革对拉美国家的影响	175
第五节 智利社会保障制度改革对发展中国家的启示	177
一、对智利社会保障制度改革的评价	177
二、智利社会保障制度改革对发展中国家的启示	181
第四章 转型国家社会保障制度的建立与改革	184
第一节 俄罗斯社会保障制度的建立与改革	184
一、俄罗斯建立和完善养老保险制度	184
二、俄罗斯建立和完善医疗保险制度	206
三、俄罗斯建立和完善社会保障制度对其他发展 中国家的启示	210
第二节 保加利亚、匈牙利、波兰、哈萨克斯坦四国社会 保障制度的改革与启示	211
一、保、匈、波、哈四国建立和完善养老保险制度	211
二、保、匈、波、哈四国建立和完善失业保险制度	226
三、保、匈、波、哈四国建立和完善社会保障制度对 其他发展中国家的启示	229
第五章 新兴工业化国家和地区社会保障制度的建立与改革	231
第一节 韩国社会保障制度的特点及启示	231
一、韩国社会保障制度的发展阶段	231
二、韩国社会保障制度的基本内容	233
三、韩国社会保障制度的特点	241
四、韩国社会保障制度的发展趋势	243
五、韩国社会保障制度的经济效应分析	249
六、韩国社会保障制度对发展中国家的启示	254
第二节 香港社会保障制度的特点与借鉴	257
一、香港社会保障制度的建立及发展历程	257
二、香港社会保障制度的主要内容	260
三、香港社会保障适度水平分析	269
四、香港社会保障制度特点分析	271

五、香港社会保障制度的发展趋势	276
六、香港社会保障制度对发展中国家的启示	284
第六章 中国社会保障制度的改革与发展	289
第一节 中国社会保障制度历史沿革	289
一、中国社会保障制度的创建阶段 (1949—1957 年)	289
二、中国社会保障的调整与发展阶段 (1958—1966 年)	291
三、中国社会保障的停滞阶段 (1966—1976 年)	291
四、中国社会保障的改革与发展阶段 (1978—)	292
第二节 中国社会保障制度的改革	294
一、养老保险制度改革	294
二、医疗保险改革	297
三、失业保险制度的建立	298
四、社会保障管理办法改革	299
五、社会保障的其他方面改革	300
第三节 中国社会保障制度的特点	301
一、由“国家—单位”体制向“国家—社会”体制转轨	301
二、“统账结合”的部分积累制养老保险模式	302
三、社会保险中的个人直接责任增强	303
四、城乡差距显著的“二元”社会保障体系	304
第四节 中国社会保障适度水平分析	304
第五节 中国社会保障制度的社会经济效应分析	306
一、社会保障水平随经济发展而上升	307
二、社会保障水平上升有效促进城镇居民消费	308
三、失业率是社会保障水平变化的重要诱因	308
四、社会保障水平对投资影响日渐显现	309
五、社会保障水平影响城乡储蓄但存在滞后	309
第六节 中国社会保障制度对发展中国家的启示	309
一、个人积累的社会保障制度是人口老龄化时期的必然选择	309
二、部分积累制是人口大国社会保障的可行模式	310
三、部分积累制有利于经济的可持续发展	312
四、发展中国家养老保险基金谨慎投向资本市场	312

五、社会保障水平低起步有利于经济发展	313
第七章 发展中国家社会保障制度运行规律分析	314
第一节 发展中国家社会保障制度建立的条件分析	314
一、经济低水平使积累制或部分积累制成为发展中国家 社会保障制度选择的主导趋势	314
二、人口老龄化是实行积累制社会保障模式的重要因素	316
三、投资需求增长和积累制社会保障模式相吻合	317
四、人口和经济总量条件决定了发展中国家选择积累制 社会保障模式	319
第二节 发展中国家社会保障制度运行的经济效应分析	320
一、社会保障水平与经济发展之间的关系	320
二、养老金缴费与国民总储蓄之间的关系	320
三、社会保障水平对投资的影响	321
四、社会保障水平与失业率之间的关系	322
五、社会保障水平对居民消费的影响	323
第三节 发展中国家社会保障制度的特色	323
一、实行以积累制或部分积累制为主的社会保障模式	323
二、政府财政责任减轻, 个人责任加大	324
三、保障(统筹)和激励(个人账户)作用相结合	324
四、社会保障基金投资存在私营化倾向	325
五、低层次社会保障和高水平的多支柱社会保障相结合	325
六、社会保障收入再分配功能减弱	326
第四节 发达国家、发展中国家社会保障制度对我国的启示	326
一、适应人口老龄化, 我国宜实行积累制为主的 社会保障模式	327
二、经济规模、人口规模决定我国宜采用部分积累制 社会保障模式	327
三、依据资本市场的完善程度选择社会保险基金的 管理方式	327
四、社会保障水平应低水平起步, 适度发展	328
五、建立适应不同收入水平的多支柱养老保障体系	329

目 录

六、多渠道筹措资金，消化社会保障转制成本	329
七、加强社会保障法制建设	330
参考文献	331

第一章 典型发达国家社会保障制度改革及借鉴

第一节 德国社会保障制度改革及借鉴

德国的社会保障制度有着深厚的历史渊源。早在 19 世纪 80 年代，德国就率先通过了三项社会立法：《工人疾病保险法》（1883 年）、《事故保险法》（1884 年）、《养老金保险法》（1889 年），从而成为现代社会保障制度的缔造者。此后，德国社会保障制度几经补充与修改，第二次世界大战以后，逐渐形成了一套项目齐备、结构完善的社会保障制度，成为欧洲大陆国家社会保障制度的代表，对社会保障制度在全球的发展产生了深远的影响。在经济日益全球化的今天，深入探讨和研究德国的社会保障问题可以为广大发展中国家社会保障制度的建立和改革提供许多有益的启示，尤其是在德国的统一进程中，对前民主德国社会保障制度的改造本身就是一次转型国家社会保障制度改革的宝贵尝试。

一、当代德国社会保障制度建立的背景

当代德国社会保障制度历史悠长且独具特色，正是因为它深深植根于德国社会主义市场经济体制的独特理念，具有较强的时代与国情适应性，因此分析、研究当代德国社会保障制度必须深刻理解其建立的价值取向和经济基础。

1. 德国社会保障制度的思想基础——社会主义市场经济体制

德国社会主义市场经济是德国社会保障制度建立的最主要思想基础，以“自由竞争”、“社会秩序”、“社会公正”为基本理念，追求效率与公平

的统一。按照欧肯 (W. Eucken)、艾哈德 (L. Erhard)、米勒—阿马克 (A. Muller-Armack) 等创始人的理想, 社会市场经济既不是社会主义, 也不是传统的资本主义; 既不是中央集中管理的经济, 也不是古典的自由放任的市场经济; 既不同于正统的新古典经济学, 也不同于现代的凯恩斯主义, 而是一种有社会秩序的、实现了社会公正或社会安全的以竞争为基础的市场经济制度, 即克服了漫无目的的自由放任和严酷无情的政府管制, 在绝对自由与极权主义之间的一种“第三条道路”——“经济人道主义”。^① 简单说, 社会市场经济就是在尊重个人经济自由、经济主权的基础上, 依靠市场机制配置资源, 并发挥国家的社会、经济职能, 以保证社会公正和社会安全的经济和社会制度。正如前联邦德国总理艾哈德所说, “社会市场经济=市场经济+总体调节+社会保障”。社会市场经济在实际运行中, 坚持个人劳动和社会平等、个人负责和国家保护、既要竞争又要互助的基本原则, 深刻体现了德意志特色的经济价值观, 即社会市场经济的增长和效率只是一种工具, 它应该最终服务于社会和谐、社会公正, 以及符合人的尊严的生活等目标, 这与具有功利主义特色的盎格鲁—萨克逊经济价值观迥然不同。

以“社会公正”为基本目标的社会保障制度作为“社会市场经济”的有机组成部分和内在的政策选择, 是实现“市场上的自由原则与社会平衡之间的结合”(阿·缪勒—阿尔马克), 其价值取向和建制理念必然渗透着社会市场经济精神, 在发展过程中始终恪守以下基本原则: (1) 社会保障要有利于发挥市场机制的作用; (2) 社会保险要保持在收入再分配的合理范围内, 以维护经济效率与社会公正两者的内在统一; (3) 社会保障应由国家、企业和个人三者合理分担, 强调个人对其幸福的负责, 国家仅在必要时提供资助, 社会保障应被视为一个维护社会稳定的过程。这一体制成功运转了 40 年之久, 即使在 20 世纪 90 年代, 以社会市场经济思想为主导的社会保障体制改革仍为德国历届政府所推崇, 这在战后经济发展史上是少有的。1998 年 10 月, 以施罗德为首的联合政府上台后, 提出要跨越左派与右派, 在传统的福利国家和竞争的资本主义之间执行“新中间派政策”, 即走“第三条道路”。在社会保障方

^① 李振全:《联邦德国社会保障制度的动力机制》, 载《社会保障制度》2000 年第 12 期。

面,要保持最低社会保障标准;改革公共服务,使效率最大化;关注贫困和社会排斥现象;不要对福利产生依赖,而应建立一种促使所有公民都工作而不依赖救济的现代社会保障体系;强调社会保障既是每个人的权利,也是每个人的义务。正如施罗德总理在其政府声明中所说的那样,社会保障网只是一个跳板,任何一个暂时需要支持的人,应该能够从这一跳板迅速地重返自己负责的生活。

2. 德国社会保障制度的经济基础——发达的资本主义经济

德国之所以成为欧洲现代社会保障的鼻祖,且至今仍是欧洲大陆国家社会保障制度的范本,其演变过程有着深刻的经济原因。1871年,德意志帝国建立,实现了历史上的第一次全国统一,为了谋求欧洲经济霸主的地位,加快工业发展,必须借助政府的力量调和国内劳资矛盾,提高工人待遇,在这种经济背景下,德国率先建立了社会保障制度。由于这种保障制度的着眼点在于生产而不在于济贫,提倡雇员、雇主与国家对风险的共担,因而较好地体现了公平与效率的结合,有力地推动了德国经济的发展,反过来也为德国社会保障制度的进一步发展奠定了较好的基础,使得德国的社会保障政策一直较为稳定,处于较为理想的可持续发展状态。

在第二次世界大战刚刚结束的时候,作为战败国的德国国内一片废墟,80%的工业生产能力和被摧毁,社会保障制度自然也处于停滞状态。但是,靠着德意志人的才干与首创精神以及社会主义市场经济所创造的巨大发展空间,联邦德国很快实现了经济振兴,重新跻身于世界领先的工业国之列,联邦德国社会保障制度也在战后得以重建,并借助社会主义市场经济体制实现了高福利、个人自由及社会公正等目标,有力地推动了联邦德国经济的持续稳定发展。德国统一之前的联邦德国经济增长速度较快且较为稳定,但在1990年东、西德合并之后,对东德国民经济的改造减缓了整个德国的经济发展速度(见表1-1)。如何使东德融合进社会主义市场经济之中,并使其原有的计划经济体制下的社会保障制度转轨为社会主义市场经济体制下的社会保障制度,与原联邦德国社会保障制度实现有效对接,仍然是目前德国所面临的巨大挑战。

表 1-1 德国名义 GDP 及年均经济增长速度

年 份	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
GDP 总量 (十亿美元)	1309	1431	1557	1628	1652	1732	1801	1857	1904
实际 GDP 增长 速度(%)	3.7	5.7	13.2	2.2	-1.1	2.3	1.7	0.8	1.5
年 份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
GDP 总量 (十亿美元)	1958	2005	2101	2170	2236	2388	2468	2538	
实际 GDP 增长 速度(%)	1.8	1.9	3.2	1.24	0	-0.19	1.25	0.91	

资料来源: <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx>.

2005 年,德国人口达 8247 万,是欧洲人口最多的国家,人均国民生产总值 30777 美元,总体经济实力欧洲居首,1989 年至 2005 年的年均增长率为 1.97%,属于高收入国家。优秀的人力资源、雄厚的经济基础为德国社会保障制度的完善与发展提供了坚实的物质条件,使得德国公民能够享受一整套的社会福利保障。德国近 1/3 的国内生产总值被用于社会保障支出,无论年老、患病,还是工伤、失业,福利制度在很大程度上能使每个人无后顾之忧,从而极大地调动了每个人的主观能动性和创造潜力。德国社会保障制度除了给予劳动者充分的福利保障外,还包括子女补贴、住房补贴、给贫困者的社会救济金和给战争受害者的赔偿费,保障项目齐备且保障水平较高。不过,在社会主义市场经济思想的指导下,即使国家拥有强大的经济实力,在社会保障方面仍坚持自我负责的原则,就像艾哈德所讲,“如果社会政策的目的在于使每个人从一出生就得到全部保障,绝对没有任何风险,那么我们就不能希望他们的精力、才干、创业精神和其他优秀的品质得到充分发挥,而这些品质对民族的生存和未来是至关重要的;而且还为基于创业精神的市场经济提供了先决条件”。

二、德国现行社会保障制度的运行及特点

德国的社会保障制度以国家法定的社会保险为主,企业和个人的补充保险为辅。社会保险是指由国家通过立法形式,为依靠劳动收入生活的工作人员及其家庭成员维持基本生活、促进社会安定而举办的保险,

是一种特殊的强制性保险。而企业和个人的补充保险则以自愿为主，国家给予一定的税收优惠。德国现行社会保险以养老保险、医疗保险和失业保险为核心，覆盖面较广，绝大部分人口被包括在内（详见表 1-2），其中通过法定医疗保险基金获得保险的人数已达 90% 以上。

表 1-2 德国社会保障覆盖范围

项目	养老保险	医疗保险	失业保险
覆盖范围	雇员、社会补助领取者、享受育儿待遇者	工资收入者、失业保险受益者、学生	除公务员、企业家、自由职业者的所有雇员

资料来源：Social Security Program Throughout the World (SSPTW), 2006.

1. 德国社会保障资金的来源

德国社会保障实行的是代际转移的现收现付制。不同的社会保障项目有着不同的资金来源渠道，但主要由与收入相关的社会保险税提供资金，每位投保雇员及其雇主都必须按一定的收入比例缴纳社会保险税，不足部分由联邦财政补贴，自 20 世纪 90 年代以来，联邦补助金一直占养老保险总支付金额的 20% 以上。如国家医疗保险方案由社会保障税提供资金，工伤事故保险几乎完全由雇主的工资税提供资金，失业保险则主要由社会保障税提供资金，而其他社会福利方案所需资金则来源于政府的一般税收收入。

表 1-3 2006 年德国主要社会保障项目资金来源及缴费比率

单位：%

缴费率 (以工薪为基数)	资金来源		
	雇 员	雇 主	国 家
养老保险	9.75	9.75	补偿不足部分
医疗保险	6.65	7.55	为特殊群体提供补贴
工伤保险	不缴	1.4	为学生、农业事故补贴
失业保险	3.25	3.25	补偿不足部分
全部社会保障项目	19.65	21.95	

资料来源：http://www.ilo.org. SSPTW.

表 1-3 列示了德国主要社会保障项目的资金来源及缴费比率，从中可以看出，社会保障资金的主要来源是雇主和雇员缴纳的社会保障税和政府的一般性税收（直接税或间接税）。也就是说德国社会保障资金的来源主要依靠社会保障税。