

江
华
著

社会保障经济公平的 非均衡发展

THE DISEQUILIBRIUM DEVELOPMENT OF
SOCIAL SECURITY ECONOMIC EQUITY



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

THE DISEQUILIBRIUM DEVELOPMENT OF
SOCIAL SECURITY ECONOMIC EQUITY

社会保障经济公平的 非均衡发展

江华 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会保障经济公平的非均衡发展 / 江华著. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2018.12
ISBN 978 - 7 - 5097 - 5311 - 8

I. ①社… II. ①江… III. ①社会保障 - 研究 - 中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 273476 号

社会保障经济公平的非均衡发展

著 者 / 江 华

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 佟英磊

责任编辑 / 佟英磊 张真真

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心 (010) 59367159

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.25 字 数: 183 千字

版 次 / 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5311 - 8

定 价 / 79.00 元



本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

版权所有 翻印必究

前 言

自现代社会保障制度建立以来，其整个发展进程无不包括调整和修正社会保障在不同群体之间的公平分配程度，调整与修正经济公平程度是世界各国社会保障的发展目标。我国政府也一直在探索与中国国情相适应的城乡统筹、全体国民共享的社会保障制度体系。但社会保障事业在快速发展中忽略了二元经济结构条件下城乡社会保障的公平分配、省际经济发展的非均衡条件下社会保障配置不公平，以及这种不公平的根源出自何处等重要问题，偏离了社会保障资源分配公平的终极目标，因此，对社会保障经济公平的评估显然对于推进我国社会保障发展进程的理论创新，进而探索社会保障经济公平均衡发展的思路建议均具有重要意义。对此，本书立足于中国社会保障快速发展的现状，以城乡、区域的行政区划为框架，运用实证与规范分析方法，深入、系统研究中国社会保障经济公平的非均衡问题，提出我国社会保障经济公平均衡发展的方法与途径，以期为党和政府制定和实施社会保障政策提供新观点和科学依据，推进中国特色社会主义保障事业公平、均衡、科学发展。

全书共8章内容，除第1章引言以外，第2、3两章是本书分析的基础和前提，第4、5两章是对中国城乡、省际和区

域的现实分析评估,第6章多视角分析形成非均衡现状的影响因素,第7章是国际经验借鉴,第8章是对中国社会保障公平均衡发展提出的政策建议。

在第1章引言中提出研究问题、规划全书并界定了基本概念。在第2章理论基础与评述中梳理了国内外公共品理论、公平理论、社会保障发展模式理论和非均衡发展理论,并对其在社会保障领域的应用做了评述与分析。第3章基于过程系统理论,根据社会保障运行规律,设计了社会保障经济公平的静态评估模型、动态评估模型和非均衡发展评估模型,形成由静态公平、动态公平、适应性、非均衡度量、城乡均衡度量5个维度40个单项指标构成的指标体系,其中静态公平包括起点公平、过程公平和结果公平3个子维度。

第4章和第5章根据第3章构建的评估指标体系,对城乡、省际社会保障经济公平进行评估,研究发现:除农村医疗保险制度覆盖面、实际覆盖面、社会适应性等指标好于城镇以外,其他所有指标呈现对农村居民的公平失衡状态;城乡社会保障、财政性社会保障偏离均衡点的倍数均呈现一种倒U形发展趋势。省际社会保障发展不均衡,社会保障发展与经济发展存在不匹配,发展规范性和适应性较差,社会保障水平、财政投入水平等与经济、人均社会保障水平倒挂,经济发展不均衡,制度流动性不足等方面是重要因素。

第6章从政府重城轻乡、先沿海后内陆的经济发展战略、公共财政投入的偏差、社会矛盾的优先解决顺序、人口流动、农民的个体劳动关系特征、制度本身设计的科学性、初次收入分配差距等方面剖析了社会保障经济公平非均衡发展的因素。

第7章选择美国、德国和日本3个发达国家作为研究对象比较分析,总结3个国家社会保障公平由非均衡到均衡的发展

实践经验规律,得出对我国社会保障非均衡发展的结论性启示。第8章提出中国社会保障经济公平均衡发展的建议。

本书的研究在以下几方面进行理论、方法与实践的尝试和创新。

(1) 本书首次以过程系统为理论基础,分析社会保障经济公平发展的运行机制,对指标引入、创建和整合,尝试构建5个维度的中国社会保障经济公平非均衡发展评估指标体系。

(2) 在经验研究中,对城乡、省际经济公平指标进行数值量化、数据分析和动态比较,量化公平,并在分析影响因素时引入地理因素做空间相关分析。

(3) 在分析影响“社会保障”经济公平非均衡发展的因素方面,多视角分析政府重城轻乡、先沿海后内陆的经济发展战略、公共财政投入的偏差、社会矛盾的优先解决顺序、人口流动、农民的个体劳动关系特征、社会保障制度本身、初次收入分配差距等因素的影响。

(4) 在国际实践经验借鉴方面,选择美国、德国和日本为借鉴对象,从非均衡到均衡演变视角考察3个国家社会保障发展历程,总结规律,得出启示。

目 录

1	引言	001
1.1	问题的提出	001
1.2	相关概念界定	005
1.3	研究方法与思路	011
1.4	研究的创新点与不足	016
2	理论基础与评述	020
2.1	公共品理论	020
2.2	公平理论	024
2.3	社会保障发展模式理论	035
2.4	非均衡发展理论	045
3	社会保障经济公平评估指标体系构建	050
3.1	文献回顾与评述	050
3.2	过程系统的内涵与应用	052
3.3	社会保障经济公平的过程系统评估模型	055
3.4	社会保障经济公平非均衡评估指标体系 设计与定义	064

4	城乡社会保障经济公平非均衡发展评估	076
4.1	文献回顾与评述	077
4.2	指标选择与数据说明	078
4.3	城乡非均衡发展实证分析	084
4.4	结论	096
5	省际社会保障经济公平非均衡发展评估	098
5.1	文献回顾与评述	099
5.2	指标选择与数据说明	100
5.3	省际非均衡发展实证分析	104
5.4	省际非均衡发展的聚类分析	114
5.5	三大地带的非均衡发展评估	116
5.6	结论	120
6	社会保障经济公平非均衡发展原因剖析	123
6.1	国家发展战略的政策因素	123
6.2	社会矛盾的优先排序	143
6.3	个体特征的影响因素	149
6.4	制度本身设计因素	155
6.5	初次收入分配的差距因素	161
7	社会保障经济公平非均衡发展的国际经验	166
7.1	比较国家、指标选择与概念界定	166
7.2	社会保障经济公平非均衡发展的国际实践	171
7.3	实践与发展规律	185
7.4	启示	191

8 中国社会保障经济公平均衡发展的建议	197
8.1 确立社会保障经济公平非均衡发展的目标	197
8.2 优化制度顶层设计,调整社会保障资源 内部结构分配	203
8.3 坚持社会保障经济公平非均衡发展的 必然性原则	204
8.4 选择适合中国的社会保障制度整合模式	206
8.5 缩小初次分配不公平的程度	210
8.6 建立健全社会保障财政支持制度	210
8.7 其他配套措施	212
参考文献	213
后 记	233

1 引言

1.1 问题的提出

自 1883 年德国的《疾病社会保险法》公布起始，世界上第一套完整的、以社会保险为主题的新型工人社会保险体系逐步建立，之后社会保险制度在各工业国家蔓延。至 1935 年美国颁布《社会保障法》后，“社会保障”一词正式登上历史舞台。20 世纪末已经有 170 多个国家和地区建立全面的社会保障制度体系，社会保障制度已经成为现代社会不可或缺的社会、经济制度，各国学者也通过实证研究、规范研究论证了社会保障具有经济运行“减震器”、社会“稳定器”和实现社会公平“调节器”等功能，各国政府也越来越重视社会保障在经济社会发展中的作用。但随着经济社会快速发展，社会保障覆盖群体扩大，社会保障支出越来越大，社会保障自身发展也出现区域和群体分配不公平状况，迫切需要自我发展和完善。

1.1.1 调整与修正经济公平程度是各国社会保障的发展目标

第二次世界大战以后,西方发达国家为了医治战争创伤,消除社会贫困,缓和阶级、阶层矛盾,普遍建立了针对贫困者、军人、工人等群体的社会保障制度,随着经济财富的快速增长和积累,社会保障覆盖群体不断扩大,出现了城市与农村、区域和群体之间保障制度和保障水平的不公平。20世纪70年代,西方发达国家相继出现经济危机,失业人口增长,贫富差距加大,社会保障的公平需求在一定程度上导致了社会保障支出规模不断加大,刚性的支出面临着支付困境。80年代以后,西方国家的“福利危机”开始显现。近年来,经济全球化、人口老龄化使得社会保障制度面临着更为复杂的挑战。2008年美国金融危机引发了全球性经济危机,各国再次反思社会保障制度与经济社会发展的关系,新的共识是社会保障制度是危机中保护社会的稳定器,可以恢复和增强公众应对金融危机的信心。之后进行的2009年美国医疗制度改革,2011年英国等福利国家对社会保障支出的“瘦身”等行为,其内容实质均包括调整和修正社会保障在不同群体之间的公平分配程度,同时进一步完善制度,消除社会保障发展的“过”和“不及”。

自20世纪80年代以来,各国学者站在全球视野,对社会保障自身发展规律不断探索研究,如何实现经济高速发展和社会保障相得益彰,如何公平分配促进社会公平和经济社会发展成为国际上对社会保障研究的重要方向。

1.1.2 公平分配社会保障资源是社会发展的需要和社会保障事业终极目标

中华人民共和国成立60多年来,我国社会保障体系从建立到

健全，从国家保障到社会化保障，社会保障事业取得了巨大成就，同时也存在城乡之间、区域之间、行业之间发展不公平等一些值得深入反思和研究的重要问题。我国 1950 年颁布《救济失业工人暂行办法》，1951 年颁布《中华人民共和国劳动保险条例》，自此开始建立政府主导的城乡二元社会保障制度。国家机关、事业单位和全民、集体所有制企业员工享受了由政府和企业提供的社会福利待遇；农村的社会保障则只有很少的农村“五保”、传统合作医疗以及救灾救济。这种二元社会保障制度的实施扩大了城乡居民之间的收入差距，没有顾及公平正义问题。

改革开放后，1978 年第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《宪法》修正案，对劳动者的福利、养老、疾病医疗或者丧失劳动能力的物质帮助以及对伤残军人、烈士家属等生活保障做出原则规定。从 1986 年起，社会化的社会保障改革步伐加快，其核心内容是为国有企业改革配套和缓解贫困地区贫困，民众开始为社会保障承担一定责任。但由此也决定了社会保障作为配套改革措施的实施重心在城镇，城镇的社会保障制度社会化调整加快，而农村社会保障几乎丧失殆尽。虽然农村社会保障事业也在不断探索，如 1991 年第一个针对农村居民社会保障的《农村社会养老保险基本方案》出台，1992 年印发《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》（民办发〔1992〕2 号），但终因制度设计缺陷导致实施效果不尽如人意。其间城乡收入差距也进一步扩大，城乡收入比自 1986 年的 2.1 扩大至 2001 年的 2.9，社会保障没有起到缓解收入差距扩大的作用。直至 2002 年 11 月，党的十六大提出“深化分配制度改革，健全社会保障体系”；2003 年 10 月，十六届三中全会上提出科学发展观，强调要统筹城乡发展、统筹经济社会发展，加快社会保障体系建设。随后，我国农村社会保障改革

力度加大。2003 年,民政部开始部署农村最低生活保障制度,同年,《国务院办公厅转发卫生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》(国办发〔2003〕3 号)启动了农村医疗保险,新型农村合作医疗制度开始在全国部分县(市)农村试点。2007 年党的十七大提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,同年,新型农村合作医疗参合率达到 86.2%,根据《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》(国发〔2007〕20 号)精神,城镇居民医疗保险逐步开展。2009 年 5 月 22 日,中共中央政治局第十三次集体学习会,胡锦涛提出了“坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续”的加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系的方针。2009 年 9 月 1 日,国务院出台了《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32 号),在全国 10% 的县(市、区、旗)开展新型农村社会养老保险试点,弥补了城乡之间社会保障的最大短腿。2010 年 10 月 28 日,《中华人民共和国社会保险法》在第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上被通过,至此,一个城乡统筹、全体国民共享的社会保障制度体系正在形成。

从发展阶段来看,进入 21 世纪后,城乡社会保障在国家推动下快速发展,然而支撑社会保障发展的经济财富在城乡、区域之间严重不均衡。面对我国这样一个经济基础还比较薄弱、人口众多的发展中大国,社会保障事业快速发展的进程为我们研究社会保障经济公平均衡发展提供了如下命题:二元经济结构条件下城乡社会保障分配是否符合经济公平原则?评估标准是什么?均衡发展的标准是什么?省际和区域经济的非均衡发展是否对应了社会保障的非均衡?社会保障经济公平非均衡的根源出自何处?对经济和社会发展造成了什么负面影响?

实现城乡、省际和区域社会保障经济公平均衡发展思路的措施是什么？对这些命题进行系统研究，将在理论上回答我国社会保障公平非均衡发展的理论基础、理论内容，推进我国社会保障发展进程的理论创新；进而探索社会保障经济公平非均衡发展理论，探讨社会保障公平非均衡发展与学术界其他理论之间的区别与联系、继承与超越，推进和深化中国特色社会保障公平非均衡发展理论的学术研究。而且，以上命题是中国社会保障经济公平非均衡发展过程中的基础问题，通过系统研究这些基础问题，对城乡、省际和区域之间社会保障经济公平进行从理论到实践的深入分析，并总结借鉴发达国家（地区）社会保障历史发展进程中对公平的兼顾经验，为我国社会保障公平发展进程提供相对科学的参照，为党和政府分配社会保障资源提供标准依据，为相关政府主管部门推进社会保障公平配置资源提供现实性、有针对性和可操作性的具体政策方案，促使中国特色社会保障发展少走弯路。

综上，本书立足于中国社会保障快速发展的现状，对城乡、省际与区域社会保障经济公平的非均衡发展进行客观评估、系统研究，以总结历史、改变现状，为我国社会保障经济公平的均衡发展探索新理论、新思路和新方法，努力为党和政府制定和实施社会保障政策提供新观点和科学依据，积极推进中国特色社会保障事业公平、均衡、科学发展。

1.2 相关概念界定

1.2.1 社会保障概念与属性

本书研究的社会保障概念如前文所述是指社会化的保障。考察其发展进程，在1986年以前还没有“社会保障”概念，

一直延续“国家－单位”保障制，使用“劳动保护”概念。1986年4月12日第六届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》中第一次提出要建立起具有中国特色社会主义的社会保障制度雏形，建立健全社会保险制度，要改革社会保障管理体制，坚持社会化管理与单位管理相结合，以社会化管理为主。自此社会保障的概念开始在中国使用。同年7月12日，国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》，由此，我国社会保障真正进入由国家－单位保障制迈向国家－社会保障制的转型期（郑功成，2002：8）。以1993年11月14日中国共产党第十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》为标志，社会保障概念被进一步明确为包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障等内容，同时城镇养老保险金和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行统账结合的形式，自此社会保障制度急剧变革，其概念内涵也随着保障项目多样化步入全面社会化的轨道。至2007年10月15日，在中国共产党第十七次全国代表大会的报告中，再一次表述“社会保障体系”是指“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”，至此，社会保障概念基本形成共识、相对完善。

关于社会保障的公共品属性问题，中外学者都认同社会保障基本公共服务具有公共品属性，但并非纯公共品。约瑟夫·斯蒂格利茨（2005：303）认为，社会保障是介于公共产品与私人产品之间的一种产品，是宜于由政府强制提供给公民消费的优效品。邓大松等（2000）认为社会保障不同时具备公共产品的两个特征，因而将社会保障归为准公共产品（或混合

品)。杨燕绥(2006: 20~21)将社会保障表述为最大的公共服务项目之一。无论从基本理论还是从实践分析,社会保障产品都同时具有非竞争性与竞争性、非排他性与排他性、非拒绝性与拒绝性,不是纯公共产品,而是一种准公共产品(柯卉兵,2010: 33~39)。学者在讨论社会保障公共品属性时均是严格从公共品的非竞争性与非排他性做出断定,但如果从基本公共服务的概念内涵出发,基本公共服务指建立在一定社会共识基础上,由政府主导提供的,与经济社会发展水平和阶段相适应,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。^①享有基本公共服务属于公民的权利,提供基本公共服务是政府的职责。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中对社会保障范畴的社会保险、社会救助(归属于基本社会服务)、基本医疗服务以及就业失业服务等内容做了统筹规划,并提出逐步建立城乡一体化的基本公共服务制度,健全促进区域基本公共服务均等化的体制机制,促进公共服务资源在城乡、区域之间均衡配置,缩小基本公共服务水平差距。因此,不论社会保障是不是按照西方经济学理论所指严格意义上的公共品,除慈善事业和商业保险之外的核心内容却是政府需要供给的基本公共服务,且在这点上已经形成共识。

基本公共服务的归属及明显的外部效应特征也决定了政府必须对社会保障进行干预和控制,即使社会保障中包含的带有私人品属性的内容,出于对人的权利的尊重、国家和社会责任及调节改善初次收入分配状态的需要,政府的干预也是不可或缺的。如果采取市场手段调节、走社会保障私有化的道路,则低收入群体和欠发达区域者将无法或很少享受到社会保障基本

^① 《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》(国发〔2012〕29号),2012年7月11日发布。

公共服务，穷人的生存权、健康权和发展权就会受到侵害，产生较大经济不公平，对社会公平产生不利影响，因而社会保障作为公共服务供给需要公平、平等和均衡供给。

1.2.2 财政性社会保障支出

梳理改革开放以来统计、财政部门对财政性社会保障概念的界定和统计口径变化，大致有三个阶段。

第一阶段是1978~1997年，财政性社会保障支出主要包括抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休经费，这一阶段是对计划经济社会保障运行的沿袭。城镇主要由国有、集体企业负责所属职工及其家属的养老、医疗、就业、住房等保障，农村则主要依靠家庭和集体经济供给社会保障服务。在统计核算中，1997年以前行政事业单位离退休经费一直从属于抚恤和社会福利救济费，此后才开始在财政支出中单独列支。

第二阶段是1998~2006年，自1993年我国社会保障制度开始急剧变革，随着社会化保障制度转型的深入，1995年开始建立统账结合的企业职工养老保险制度，1998年建立城镇职工基本医疗保险制度，1999年《失业保险条例》颁布，2003年试行新型农村合作医疗保险制度，由于制度建立运行需要较大初始资金和国家持续投入，由此统计核算中，在第一阶段的范围之上增加了财政部门对社会保障的补助支出。

第三阶段是2007年以后，我国对政府收支分类项目的设置情况进行改革，将抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休经费、社会保障补助支出以及与社会保障财政支出相关的所有支出费用统一合并为“社会保障和就业支出”。

在已有研究成果中，林治芬（2002：37~43）将“财政性社会保障支出”定义为财政部门所支付的全部社会保障支出，