



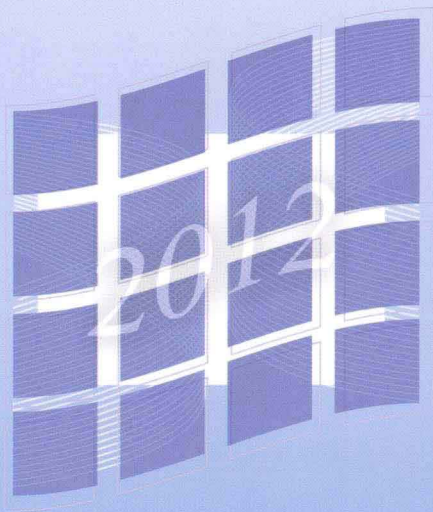
教育部哲学社会科学系列发展报告

MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

中国社会保障改革与 发展报告2012

Reform and Development of Social
Security Report 2012

邓大松 刘昌平 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

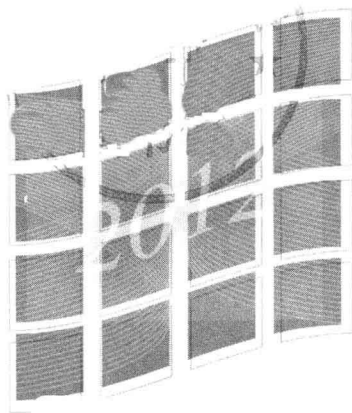


教育部哲学社会科学系列发展报告
MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

中国社会保障改革与 发展报告2012

Reform and Development of Social
Security Report 2012

邓大松 刘昌平 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障改革与发展报告. 2012/邓大松等著. —北京:北京大学出版社, 2013. 7

(教育部哲学社会科学系列发展报告)

ISBN 978 - 7 - 301 - 22755 - 8

I. ①中… II. ①邓… III. ①社会保障 - 体制改革 - 研究报告 - 中国 - 2012 ②社会保障 - 发展战略 - 研究报告 - 中国 - 2012 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 142601 号

书 名: 中国社会保障改革与发展报告 2012

著作责任者: 邓大松 刘昌平 等著

责任编辑: 董郑芳 倪宇洁

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 22755 - 8/C · 0916

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121 出版部 62754962

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 27.5 印张 463 千字

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

总 序

哲学社会科学的发展水平,体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质,反映了一个国家的综合国力和国际竞争力。在社会发展历史进程中,哲学社会科学往往是社会变革、制度创新的理论先导,特别是在社会发展的关键时期,哲学社会科学的地位和作用就更加突出。在我国从大国走向强国的过程中,繁荣发展哲学社会科学,不仅关系到我国经济、政治、文化、社会建设以及生态文明建设的全面协调发展,而且关系到社会主义核心价值体系的构建,关系到全民族的思想道德素质和科学文化素质的提高,关系到国家文化软实力的增强。

党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视哲学社会科学,从中国特色社会主义发展全局的战略高度,把繁荣发展哲学社会科学作为重大而紧迫的任务进行谋划部署。2004年,中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》,明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出:“繁荣发展哲学社会科学,推进学科体系、学术观点、科研方法创新,鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用,推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”2011年,党的十七届六中全会审议通过的《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,把繁荣发展哲学社会科学作为推动社会主义文化大发展大繁荣、建设社会主义文化强国的一项重要内容,深刻阐述了繁荣发展哲学社会科学一系列带有方向性、根本性、战略性的问题。这些重要思想和论断,集中体现了我们党对哲学社会科学工作的高度重视,为哲学社会科学繁荣发展指明了方向,提供了根本保证和强大动力。

为学习贯彻党的十七届六中全会精神,教育部于2011年11月17日在北京召开全国高等学校哲学社会科学工作会议。中共中央办公厅、国务院办公厅转发《教育部关于深入推进高等学校哲学社会科学繁荣发展的意见》,明确提出到2020年基本建成高校哲学社会科学创新体系的奋斗目标。教育部、财政部联合印发《高等学校哲学社会科学繁荣计划(2011—2020年)》,教育部下发《关于进一步改进高等学校哲学社会科学研究评价的意见》、《高等学校哲学社会科学“走出去”计划》、《高等学校人文社会科学重点研究基地建设计划》等系列文件,启动了

新一轮“高校哲学社会科学繁荣计划”。未来十年,高校哲学社会科学将着力构建九大体系,即学科和教材体系、创新平台体系、科研项目体系、社会服务体系、条件支撑体系、人才队伍体系、现代科研管理体系和学风建设工作体系,同时,大力实施高校哲学社会科学“走出去”计划,提升国际学术影响力和话语权。

当今世界正处在大发展大变革大调整时期,我国已进入全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。站在新的历史起点上,高校哲学社会科学面临着难得的发展机遇和有利的发展条件。高等学校作为我国哲学社会科学事业的主力军,必须充分发挥人才密集、力量雄厚、学科齐全等优势,坚持马克思主义立场观点方法,以重大理论和实际问题为主攻方向,立足中国特色社会主义伟大实践进行新的理论创造,形成中国方案和中国建议,为国家发展提供战略性、前瞻性、全局性的政策咨询、理论依据和精神动力。

自2010年始,教育部启动哲学社会科学研究发展报告资助项目。发展报告项目以服务国家战略、满足社会需求为导向,以数据库建设为支撑,以推进协同创新为手段,通过组建跨学科研究团队,与各级政府部门、企事业单位、校内外科研机构等建立学术战略联盟,围绕改革开放和社会主义现代化建设的重点领域和重大问题开展长期跟踪研究,努力推出一批具有重要咨询作用的对策性、前瞻性研究成果。发展报告必须扎根社会实践、立足实际问题,对所研究对象的发展状况、发展趋势等进行持续研究,强化数据采集分析,重视定量研究,力求有总结、有分析、有预测。发展报告按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”纳入“教育部哲学社会科学发展报告文库”集中出版。计划经过五年左右,最终稳定支持百余种发展报告,有力支撑“高校哲学社会科学社会服务体系”建设。

展望未来,夺取全面建设小康社会新胜利、谱写人民美好生活新篇章的宏伟目标和崇高使命,呼唤着每一位高校哲学社会科学工作者的热情和智慧。我们要不断增强使命感和责任感,立足新实践,适应新要求,以建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学为根本任务,大力推进学科体系、学术观点、科研方法创新,加快建设高校哲学社会科学创新体系,更好地发挥哲学社会科学认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的重要功能,为全面建设小康社会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴作出新的更大的贡献。

教育部社会科学司

2012年7月

前 言

社会保障是社会稳定的“安全网”、经济运行的“调节器”，是构建社会主义和谐社会的重要内容，对于调节收入分配、促进社会公平，增加国内需求、拉动经济增长具有十分重要的作用。改革开放以来，中国政府就一直高度重视社会保障制度建设，党的十四届三中全会作出《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》，明确提出“建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障，促进经济发展和社会稳定”，将社会保障制度作为社会主义市场经济体制的重要支柱；党的十七大明确提出将“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”作为构建社会主义和谐社会的主要任务之一，要求到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，使人人享有基本生活保障；党的十八大又进一步提出“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”。

改革开放以来，特别是十四届三中全会以来，中国政府抓住国民经济持续快速健康发展的有利时机，在社会保障制度体系建设上作出了不懈努力，取得了重要进展：明确完善社会保障制度的基本原则、总体目标和主要任务，确立社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险和基本医疗保险制度，基本建成了涵盖养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险，以及城乡居民最低生活保障制度的社会保障体系；普遍实行个人缴费制度，加大中央和地方财政投入力度，建立全国社会保障基金，初步形成了国家、企业和个人的社会保障资金多渠道筹集机制；扩大社会保险制度的覆盖范围，实现了从国有企业向城镇各种所有制企业、灵活就业人员和个体工商户的延伸；实行原行业统筹下放省级管理，解决条块分割的矛盾，建立了上下贯通、覆盖全国的社会保险社会化管理服务体系。社会保障制度的改革与不断完善，对保障人民群众的基本生活需求和维持社会安定团结，对国有企业改革、经济结构调整的顺利推进，对统筹城乡社会经济发展进程，发挥了十分重要的作用。

中国是世界上最大的发展中国家，人民生活还不富裕，社会主义市场经济体制初步建立，影响发展的体制机制障碍依然存在，经济增长和社会发展面临许多

突出问题。正如十七大报告所言“人民生活总体上达到小康水平,同时收入分配差距拉大趋势还未根本扭转,城乡贫困人口和低收入人口还有相当数量,统筹兼顾各方面利益难度加大”。当前,社会保障体系不完善与人民群众日益增长的社会保障需求是构建社会主义和谐社会的突出矛盾之一。

武汉大学社会保障研究中心作为国家“985”工程社会保障研究创新基地和教育部人文社会科学百所重点研究基地之一,长期以来一直致力于社会保障理论与中国社会保障制度研究,承接了包括国家自然科学基金、国家社会科学基金、教育部、各级政府部门,以及国内外相关研究机构和社会组织在内的大量研究任务,近几年取得了一系列研究成果。《中国社会保障改革与发展报告》是由武汉大学社会保障研究中心组织国内社会保障领域诸多知名学者与专家,共同编著的一份重要的年度研究报告,也是教育部哲学社会科学系列发展研究报告首批建设项目“中国社会保障改革与发展报告”(批准号 10JBG009)的重要研究成果,重点关注社会保障理论与国际比较研究中的前沿问题、当前中国经济社会发展过程中凸显的社会矛盾和民生问题、中国社会保障制度改革过程中的焦点、难点和热点问题。

社会保障是一项复杂的社会系统工程,也是一项正在不断改革和完善的社会经济制度,需要解决的问题和面临的困难太多,《中国社会保障改革与发展报告》不可能穷尽当前社会保障领域的所有方面。因此,我们试图在有限的篇幅和人力条件下,经过编著者的共同努力,将《中国社会保障改革与发展报告》打造成为中国社会保障理论与政策研究的精品与力作。

武汉大学社会保障研究中心

2013 年 5 月

目 录

1	社会保障风险及其管理	(1)
2	中国社会福利的发展及风险控制	(56)
3	中国社会救助制度的整合	(103)
4	新型农村社会养老保险减贫与收入再分配效应评估	(145)
5	医疗保险和工伤保险发展报告	(195)
6	改善青年生存环境 优化青年就业工程	(246)
7	军人社会保障发展报告	(292)
8	中国社会保障基金风险分析、评估与对策研究	(323)

附录

国务院批转促进就业规划(2011—2015 年)的通知	(376)
关于印发人力资源和社会保障信息化建设“十二五”规划的通知	(389)
女职工劳动保护特别规定	(405)
国务院关于印发“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施 方案的通知	(408)
国务院办公厅印发关于县级公立医院综合改革试点意见的通知	(422)
人力资源社会保障部 财政部 卫生部 关于开展基本医疗保险 付费总额控制的意见	(429)

1 社会保障风险及其管理*

作为现代国家普遍采用的一项正式的社会经济制度,社会保障制度自建立伊始就承担着规避个人风险、防范社会风险的重要职能。社会保障制度是国家依法通过强制手段对暂时或永久失去劳动能力或因各种原因导致生活困难的社会成员提供基本生活保障的社会安全制度,其目的是通过对国民收入的再分配,帮助社会成员分散并抵御各种社会风险。可以说,社会保障制度本身就是作为现代国家应对社会风险的最有效工具之一而存在的。但是,正如市场机制与政府机制都不可避免地存在着“失灵”现象一样,由政府主导的社会保障制度同样也存在“失灵”或“失效”的问题,而这正是我们要讨论的社会保障的风险问题。

作为现代国家应对社会风险的管理工具,社会保障制度自身也存在风险。现代社会保障制度从确立到运行的一系列过程中都充斥着各种类型的风险。一个国家社会保障制度的建立初期存在着建制理念选择的风险,譬如,制度理念是否符合本国实际情况?制度设计是否科学、合理?制度目标是否明确、公正?等等;社会保障制度的运行过程中也存在着各类风险,譬如,保障对象的“道德”风险、制度的管理风险,以及至关重要的社会保障基金的运营风险等。毫无疑问,在不断发展完善的现代社会保障制度建设中,这些风险无处不在。那么,如何有效地应对社会保障风险?通过哪些科学的手段能够合理地预测、规避社会保障风险?显然,厘定社会保障风险的概念内涵,理清社会保障风险的类型及其分类,并对社会保障制度中存在的各种可能的风险加以分析、研究及预测其发生概率,进而提出有效可行的防范、规避措施,对于一个国家社会保障制度的健康、可持续发展具有重要的理论与实践意义。

* 本章撰稿人:邓大松、孟颖颖。

1.1 社会保障风险的基本范畴与本质

1.1.1 风险与社会保障风险

“风险”一词是外来语的意译,在中国各类传统典籍中无从寻觅。“风险”的英文对等词是“risk”,而该词原意的首要释义是“danger”,相当于中文中的“危险”一词。但从中国词汇学对“危险”与“风险”的基本释义来看,两者并非同义,那么,什么是风险?通俗地讲,风险就是可能发生的一切损失,也即对需要完成某项工作的特定主体(个人或集团)而言,发生不利情况的一切可能性。例如,对于一个企业的经营管理者而言,面对的风险是无法保证完成股东期望的利润指标或者无法增加企业的资产的可能性;对于投资人或股东而言,风险则是可能实现不了预期的经济效果而无法到期收回投资的可能性等。严格来说,“风险”不能等同于“危险”,因为风险不仅包括主体(个人或集团)本身存在的财产、人身、活动等一般行为的不安全性,而且侧重强调完成某项任务过程中可能遭遇的各种不利情况的概率。因而,风险也具有四大基本特性,即客观性、普遍性、不确定性及不利性。

社会保障风险是指社会保障制度未来可能发生的一切损失的总称,它包括由各类社会保障事件发生所造成的可预测的与不可预测的损失。譬如,由人口老龄化所带来的养老保险制度的支付风险;受通货膨胀率影响带来的社会保障基金贬值风险;由政党更迭带来的社会保障制度设计理念的变化等。对于目前正处于经济转轨与体制转型时期的中国而言,社会保障制度在运行过程中必将会面临比其他国家更多、更特殊的风险威胁。人口老龄化的加速、“未富先老”的尴尬、养老金“空账运营”等所带来的社会养老保险的支付风险,管办不分离、监督不力所带来的社会保障基金安全风险,城乡二元社会保障结构以及社会保障立法滞后所带来的制度风险等都是当前中国社会保障制度可能存在的风险。

作为现实社会诸多社会风险中的一类特殊风险,社会保障风险也具有一般风险的四个基本特性:客观性、普遍性、不确定性及不利性,社会保障风险的这四个特性也决定了我们必须采取各种有效的措施应对、规避社会保障制度运行过程中潜在的、可能发生的各种不利事件。



1.1.2 社会保障风险的主要分类

对风险的识别可以根据风险来源的不同划分出不同的类别,比如,“主观风险”与“客观风险”,“内生风险”与“外生风险”,“政治风险”、“经济风险”、“社会风险”、“文化风险”等。社会保障风险也可以根据不同的划分标的区别为不同的风险类型,常见的有以下几种:

根据风险的来源不同将社会保障风险分为“内部风险”与“外部风险”,“客观风险”与“主观风险”;

根据风险的促成因素不同将社会保障风险分为“自然风险”、“社会风险”、“经济风险”、“道德风险”和“制度风险”;

根据风险的标的不同将社会保障风险分为“养老风险”、“医疗风险”、“失业风险”、“工伤风险”、“生育风险”;

根据风险的影响范围不同将社会保障风险分为“财务风险”、“管理风险”、“社会风险”;

可以根据风险的影响程度不同将社会保障风险分为“高风险”、“中等风险”、“低风险”、“可忽略风险”;

根据制度管理流程的不同将社会保障风险分为制度“设计风险”、“执行风险”、“监督风险”、“管理风险”;

根据社会保障基金的运作过程不同将社会保障风险分为“筹资风险”、“投资风险”、“管理风险”、“给付风险”;

.....

总的来说,我们可以依据不同的标准将社会保障风险进行不同的分类,这里我们借鉴英国政府精算部精算师克里斯托弗·德肯的观点^①,同时结合自己的观点,将社会保障风险分为:制度设计风险、营运风险,资产流动风险,投资风险,偿付能力风险,财政风险,经济风险,灾难风险,政治风险九大类,见表 1-1。

^① 克里斯托弗·德肯:《社会保障财务监管和风险管理》,国际社会保障协会第 28 届全球大会会议报告, http://www.lm.gov.cn/gb/zt/2004-09/17/content_47531.htm。

表 1-1 社会保障风险的分类

风险类别	具体解释
制度设计风险	是指由于社会保障制度设计缺陷而造成的风险。由于实际情况的复杂性,事先的设计并不一定能够保证完全正确。
营运风险	是指由于各种潜在的管理失败引发的风险,包括由于制度不适应、管理中出现的错误、无效的控制机制以及欺诈、资产挪用或其他人为错误所导致的风险。
资产流动风险	是指由于缺乏市场容量、不能找到买主或不能根据短期通知进行销售,致使不能按现行市场价格完成交易而引发的风险。
投资风险	是指由于系统性市场不景气、不良的投资战略或者对某项投资的选择不当,使投资没有产生预期回报所带来的风险。包括信用风险、缺乏足够的投资多样化所导致的风险、资产及其预期支付债务之间的不匹配引发的风险、由于行政干预将基金投向没有经济回报或有大量风险的资产而产生的风险等。
偿付能力风险	又称为债务风险或给付风险。对于养老保险而言,偿付能力风险包括:长寿风险、通货膨胀风险、残疾或疾病退休风险、年金风险、费用开支风险、立法或监管风险。对于医疗保险而言,包括:人口老龄化风险、医疗费用上涨风险、设施陈旧风险、传染病风险、疾病流行风险、道德风险等。
财政风险	作为社会保障制度的直接或间接参与人,国家财政部门也会存在风险。一般解决养老保险转制成本、社会保障水平过高、社会保障收支失衡、经济衰退带来失业率增加、大的灾害带来社会救助支出增加都会造成财政风险。
经济风险	包括经济周期变化对收入水平和就业带来的冲击,以及通货膨胀造成的影响等。经济形势也有可能对计划的债务责任带来巨大影响,当经济滑坡时,失业保险待遇的申领都会呈现出上升趋势。
灾难风险	如地震、火山爆发、暴风雨和洪水、泥石流、干旱等重大风险。灾难性事件可能在赔偿责任方面对计划造成重大冲击,包括导致大量的疾病、残疾待遇申领和对卫生保健需求的大量增加,以及引发大量的遗属待遇支付等。
政治风险	社会保障体系会由于某些政治举措而产生经常性的变化。通常情况下这些政治举措的用意是好的,但却往往导致计划营运的中断,某些情况下甚至会导致一些不良后果或使整个社会保障系统过于复杂化。

资料来源:邓大松等:《社会保障风险管理国际比较分析》,《学习与实践》2011年第2期,第110—111页。

1.1.3 社会保障风险的基本特征

社会保障风险作为风险的一种,必然同其他风险尤其是保险风险有着千丝万缕的联系。认识风险之间的共性,把握社会保障风险所固有的特性,对于有效防范风险、加强风险管理有着十分重要的意义。



一、社会保障风险同其他风险的共性

(一) 不确定性

风险基本上是一种随机现象,就个别单位而言是不可预知的。主要表现在三个方面:一是发生的时间和地点的不确定。对每一个人而言,何时死亡,何时生病,何时会失业,何时会因工受伤等,都是难以准确预测的。二是风险发生的概率不确定。三是一旦发生,其损害程度不确定。比如人总是要生病的,但治病的医疗费用会花费多少,会花多长时间恢复健康,这些是不可预知的。

(二) 客观性

虽然风险什么时候发生,在哪里发生,发生的概率及其发生后的损失程度都不确定,但风险又是客观存在的。随着科学技术的进步和识别、管理和控制风险能力的加强,人们在经济社会活动中虽可部分地控制和规避所面临的自然灾害、人为事故以及经济决策失误等风险,但总体而言,风险作为一种客观存在,是不以人的意志而改变的,人们可以经过主观努力,在一定范围内改变风险形成的条件,减少风险事故的发生,而不能彻底消除。比如市场经济条件下的失业风险、生产过程中的工伤风险、社会生活中的疾病风险,以及由于人口老龄化、世界性金融危机带来的养老保险基金支付风险等都是客观存在的。

(三) 突发性

虽然风险具有客观性,但风险的发生又往往表现出意外和偶然,这也由风险的不确定性引起。世界万物都处在不断地变化、发展过程中,风险亦如此。由于风险因素的不断变化导致风险的发生与预测上的偏离,有量的变化,也有质的变化;有旧风险的消亡,也有新风险的不断产生。风险这种意外的变化,往往表现为突发性,并带来意外的损失,甚至表现为紧急的危险,导致灾害性的后果。比如,由于人类生态环境的恶化,或者地壳运动的改变,在特定的时间往往发生一些意料之外的自然灾害,比如地震、火山爆发,带来财产损失和人员伤亡,造成社会保障支出的意外增加。

(四) 损害性

无损害,也就无风险。风险事故发生后,必然直接和间接给人们的生命财产造成损失。事故造成的损失有大有小,损失范围有所不同,有的损失是经济上的,可以用货币进行衡量,有的损害是精神层面的,无法估量。风险事故一旦发生,往往会给人们的生产生活带来负面的影响,甚至是巨大的灾难。因而需要识别和规避风险,将损害减少到最小。

（五）投机性

风险具有两面性,一方面风险可能会造成损失,因而多数人厌恶风险;另一方面冒风险可能会给冒险者带来利益。由于获利机会的存在,会激励人们去奋斗,冒着高风险获取高利润。对于企业,风险的存在会促使其进行风险投资,不断改进技术,提高经营管理水平,从而达到促进生产发展的目的;就社会保障而言,将基金投放金融市场,虽有失败风险,但如果成功,可获得丰厚回报,增强社会保障偿付能力。可见,风险的投机性使其也具有积极的一面。

二、社会保障风险的特性

（一）风险发生的可测性与不可测性并存

社会保障制度从建立、运行到发展过程中,既存在制度设计是否科学合理的风险,又有制度运行过程中道德风险、基金运营风险等,此外,还有制度之外由于自然规律或意外事故导致的风险。这些风险类型各异,有着各自不同的性质与特征,有的可以预测,而有的无法预测。如养老风险、失业风险和医疗风险都是事先可以为人预知的,人口老龄化、经济危机和瘟疫扩散都可能导致以上风险发生。但是自然灾害和某些人为过失造成的风险,比如工伤风险、生育风险,包括一些医疗事故或者诸如 SARS 等流行病爆发引起的风险,什么时候发生或者在哪里发生,事先不可预知,引起社会保障基金支出意外增加的可能。

（二）风险发生单位的普遍性

社会保障风险一旦发生,涉及的通常不是个别单位或少数人,而是为数众多的亿万参保人。根据大数定律和社会保障制度的公共性,社会保障覆盖全体社会成员,时间跨度上有的长达几十年,涉及几代劳动者的收入及福利待遇,与人们的生活息息相关,一旦风险事件发生,造成的损失将是巨大的,不仅会带来社会福利的损失,还会影响社会稳定,甚至波及全球。比如,经济萧条或金融危机导致的企业倒闭,生产下降,造成大量的甚至全世界范围内劳动者失业。又如流行病的扩散而引发的医疗风险,超越了个体、超越了地区,涉及的范围小至一省一国,大至一洲或全世界。

（三）风险补偿或给付具有弹性

社会保障作为一种社会公共政策与经济制度,是公共选择的结果,是国家通过立法强制办理的,其目的在于保障人们的基本生活。由于社会保障风险的不确定性,其造成的损失也有不同。以维持社会成员基本生活条件为初衷,风险事件发生后,社会保障部门组织的风险补偿或给付金额不是固定不变的,而是根据经济发展情况和物价指数的变动适时作出必要的调整。



（四）风险补偿或给付的连续性

完善社会保障制度,抵御社会保障风险已成为现代社会文明的一个重要标志和公民的一项基本权利。与纯粹的商业性保险不同,社会保障风险事件一旦发生(除个别险种外),多数险种的补偿或给付是长期的、连续的。如医疗保险补偿直至病人恢复健康,养老金给付直至被保险人亡故。正因为风险补偿的连续性,因而在应对诸如人口老龄化的养老金支付风险时,需要政府作出长期的预算安排与风险防范措施。

（五）风险补偿或给付的有限性

社会保障风险补偿或给付以满足被保险人最基本的生活需要为原则,它是由社会保障具有福利性和救助性,以及政府慎防“动力真空”现象决定的。如果某被保险人希望保险事件发生后,过上更富裕和更体面的生活,就只有再投保商业保险。

（六）风险补偿或给付的政治意义大于经济意义

生存保障是社会稳定的逻辑起点,这是社会管理和社会伦理价值判断的共同结果。国家作为社会保障的主办方,其实现对社会保障待遇的给付及其风险的补偿有着特殊的政治意义。首先,主要体现在社会保障事业经办或进行社会保障立法都不是政府当局的自觉行为,而是经济社会发展到一定阶段,社会矛盾加剧,政府当局不得已而为之。其次,为了保障社会和谐和政局稳定,现代政府都想方设法改善和调整生产关系,改进分配方式,甚至不惜斥巨资建立和完善社会保障体系。最后,多数国家在总统乃至议员选举中,为多拉选票,都或多或少地为选民的民生权利作出一些承诺,从政后为了兑现承诺,在社会保障事业发展方面都不同程度地给予支持和增加投入,从而导致社会保障的财政负担如滚雪球式地越滚越大。

1.1.4 社会保障风险的本质

一、国内学者关于社会保障风险范畴的认识

（一）宏观层面的社会保障风险认识

结合我国社会保障风险管理的发展实践,学者们对于当前我国社会保障体系中蕴含的各种类型的风险进行了较为深入的探讨。

杨仁君将社会保障风险分为社会保障制度风险、社会保障财政风险、社会保障管理风险和社会保障的社会风险四类,并指出社会保障制度风险是社会保障风险存在的根源,社会保障财政风险是社会保障风险存在的表象,社会保障管理风

险是社会保障风险存在的催化剂,社会保障社会风险是社会保障风险存在的结果。^① 曹信邦、王建伟认为,我国社会保障风险主要由社会保障收支风险、社会保障制度风险和和社会保障社会风险三个方面组成,并进一步指出,其中的社会保障收支风险主要是由于人口老龄化、高失业率、基金管理不善以及财政风险造成的;制度风险主要表现为养老保险制度的安排缺陷、城乡二元社会保障制度设计、社会保障事权划分不明晰以及社会保障立法的滞后等;社会风险主要体现在政府信誉危机以及居民信赖危机等,并指出三者具有以下关系:社会保障收支风险是社会保障风险存在的表象,社会保障制度风险是社会保障风险存在的根源,社会保障社会风险是社会保障风险的结果。^②

朱安(2006)认为社会保障风险是一种客观存在的风险,它包括社会保障制度收支风险、社会保障制度本身的风险,社会保障制度社会风险,并基于主成分分析法对社会保障制度的运行风险进行了综合评价,并基于此建立了社会保障制度风险的预警机制。刘丹丹、李成超认为,在社会主义市场经济的大背景下,包括体制融合成本风险、行政性资源配置引发的风险在内的体制风险和市场风险是目前威胁我国社会保障体系的主要风险,其中市场风险包括劳资矛盾加剧带来失业保险、社会救助压力增大的风险,市场经济的盲目性带来社保基金筹集困难、社保资源和基金浪费的风险,收入差距拉大增加了财政风险等。^③ 车咏梅将社会保障风险分为内生风险、外生风险和社会风险三大类,指出内生风险包括社会保障基金筹集风险、社会保障基金运营风险和社会保障基金发放风险中的道德风险等;外生风险包括人口老龄化、高失业率、自然灾害频发给社会保障带来的风险等;社会风险包括由于社会保障制度的不完善所引发的社会不安定因素、劳动力供给带来的风险、对储蓄和消费的不利影响以及可能引发的金融市场风险等外部效应。^④

林毓铭通过社会保障面临的主要问题将社会保障风险归纳为财力不足、管理能力基础薄弱,并指出社会保障中公共风险发生的主要领域在于群体性失业、重大自然灾害、养老金社会化发放、政策危机以及公共医疗等问题。^⑤ 童星把社会

① 杨仁君:《中国社会保障风险研究》,《技术经济》2004年第6期,第45—48页。

② 曹信邦、王建伟:《风险:我国社会保障面临的挑战》,《税务与经济》(长春税务学院学报)2004年第1期,第34页。

③ 刘丹丹、李成超:《我国社会保障体系面临的风险及对策分析》,《中国集体经济》2008年第15期,第89—91页。

④ 车咏梅:《社会保障风险的监管机制与手段研究》,青岛大学学位论文,2008年。

⑤ 林毓铭:《社会保障领域突发事件应急管理的情景研究》,《中共福建省委党校学报》2011年第7期,第41—43页。



保障界定为“内部风险”与“外部风险”,并指出内部风险,即社会保障子系统在社会系统环境因素的影响和干扰下出现的风险;与此相对应,外部风险则指社会保障子系统自身的运行与完善过程会对社会系统造成的某些损失和不确定性,包括社会保障设施建设的风险和社会保障待遇承诺风险等。^① 邓大松、薛惠元(2011)将社会保障风险定义为未来社会保障事件发生及事件发生造成损失的不确定性,它包括:制度设计风险、营运风险、资产流动风险、投资风险、偿付能力风险、财政风险、经济风险、灾难风险和政治风险九大类。

(二) 微观层面的社会保障风险认识

除了基于宏观层面对社会保障风险进行一般意义上的分析之外,也有学者从更为微观的角度,细致地探讨了社会保障制度内部各子制度之间,以及具体运行环节之中可能存在的风险。

其一,社会保障子制度存在的相关风险。

关于社会保险风险的认识,李涛将社会保险面临的风险总结为自然风险、社会风险、经济风险、道德风险和制度风险,并指出自然性风险的损失频率低,损失幅度中大;社会风险的损失频率低,损失幅度大,经济风险的损失频率高,损失幅度中小;道德风险的损失频率中高,损失幅度中小;制度风险的损失频率低,损失幅度极大。^② 程乐华认为,社会保险领域需要重点研究和防范社会保险政策风险、社会保险操作风险、社会保险基金管理风险、社会保险信息风险和社会保险道德风险。^③

关于养老保险风险的认识,郭席四认为,养老保险制度运行的风险主要有以下五类:个人账户“空账”运行风险、养老保险资金来源的可持续性风险,统筹层次偏低制约基金调剂功能的制度风险,人口老龄化潜伏的支付风险及基金保值增值风险等。^④ 何琳采用实证的分析方法探讨了我国现行养老保险现收现付制度可持续发展的经济学基础,指出从生产力、工资和人口结构三者的角度来看,我们可以通过探讨合理的工作和退休年龄、调整人口比例结构及寻找最佳的缴费替代率来满足养老保险的风险规避要求。^⑤ 高李认为,我国养老保险个人账户面临宏观风险、制度风险、管理风险和投资运营风险,并指出:一方面,创造一个稳定发展

① 童星:《社会保障的外部风险探析》,《社会保障研究》2010年第11期,第2—3页。

② 李涛:《社会保险营运风险管理》,《吉林广播电视大学学报》2005年第2期,第35—37页。

③ 程乐华:《社保经办应重点防范五大风险》,《中国社会保障》2009年第12期,第74—75页。

④ 郭席四:《基本养老保险基金进入资本市场的障碍及对策》,《计划与市场》2002年第3期,第21—22页。

⑤ 何琳:《现收现付制养老保险风险量化及应对策略》,《保险研究》2010年第8期,第33—35页。