

ISSA 丛书

丛书主编 尼尔·吉尔伯特 (Neil Gilbert)

# 社会福利的 目标定位

——全球发展趋势与展望


尼尔·吉尔伯特 (Neil Gilbert) 编

郑秉文 等译



ISSA • AISS • IVSS

Targeting Social Benefits:  
International Perspectives & Trends

 中国劳动社会保障出版社

第三卷

社会福利与保障

# 社会福利的 目标定位

——福利国家理论的中国化

陈文海 著

2012年11月

中国社会科学出版社



中国社会科学出版社

CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

100732 Beijing, China

010-64009300

010-64009349

www.cassp.cn

www.cssn.cn

010-64009380

010-64009381

010-64009382

010-64009383

010-64009384

010-64009385

010-64009386

010-64009387

010-64009388

010-64009389

010-64009390

010-64009391

010-64009392

010-64009393

010-64009394

010-64009395

010-64009396

010-64009397

010-64009398

010-64009399

ISSA 丛书

# 社会福利的目标定位

## ——全球发展趋势与展望

尼尔·吉尔伯特 (Neil Gilbert) 编

郑秉文 等译

中国劳动社会保障出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

社会福利的目标定位——全球发展趋势与展望/国际社会保障协会编；  
郑秉文等译。—北京：中国劳动社会保障出版社，2004

ISSA 丛书

书名原文：Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends  
ISBN 7 - 5045 - 4535 - X

I. 社… II. ①国…②郑… III. 社会福利 - 文集 IV. C913.7 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 057301 号

This volume is a translation of *Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends* published in English by Transactions Publishers, New Brunswick, New Jersey, USA for the International Social Security Association. The English language editions are copyright by Transactions Publishers. This translation is authorized by the International Social Security Association.

## 中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出版人：张梦欣

\*

煤炭工业出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米 × 1092 毫米 16 开本 14.75 印张 242 千字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数：3200 册

定价：30.00 元

读者服务部电话：010 - 64929211

发行部电话：010 - 64911190

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010 - 64911344

## ISSA 丛书编委会

主 任 王建伦 中国社会保险学会会长

委 员 (以姓名笔画为序)

丁宁宁 国务院发展研究中心研究员

乌日图 全国人大常委

刘 旭 劳动和社会保障部国际合作  
司司长

何 平 劳动和社会保障部社会保险  
研究所研究员

李 珍 武汉大学教授

孟昭喜 劳动和社会保障部社会保险  
事业管理中心主任

郑功成 中国人民大学教授

郑秉文 中国社会科学院教授

胡晓义 劳动和社会保障部办公厅主任

蔡 昉 中国社会科学院研究员

## 总序

当今国际社会，无论是在发展中国家还是在发达国家，社会保障都处于一个调整时期，变革的浪潮此起彼伏。在西方福利国家，理论界给这种社会保障制度变革贴上标签，称其为从“福利国家”向“契约国家”“后现代福利国家”“第三条道路”亦或“授权国家”的转变。不论最终贴上什么标签，各国都在设法调整社会保障制度，以应对人口老龄化、经济全球化和严重影响制度可持续性的费用增长问题。变革的主要趋势在制度层面，表现为重建社会保障的责任分担机制，减少政府参与，强化个人保障意识，充分发挥社团、家庭和市场的的作用。比较典型的是世界银行向各国推荐的三支柱模式，以及在这种模式启发下，部分国家引入的个人账户制度。在许多国家，要求对社会保障实行私有化的观点炙手可热。在政策操作层面，则是政府部门学习和借鉴私营部门的方法，强化社会保障的绩效管理，引入目标定位策略，将社会保障支出集中用于最有需要的人群。例如，美国最近对收入达到一定水平以上的受益人征收一定比例的社会保障税，丹麦、芬兰、荷兰和西班牙等国通过提高有偿工作时间以限制失业补偿金的领取等。

我国的社会保障事业正处于变革和发展的阶段，并且引起相关国际

组织的广泛关注。我国新型的社会保障体系伴随着改革开放的历程同步发展，也深深烙上了国际社会保障领域变革思路的痕迹。经过 10 多年的改革和探索，“一外三化”的新型保障制度框架逐步成型，正全面取代原有的单位负责、封闭运行、缺乏效率的制度。党的十六届三中全会指出，要“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”。对照科学发展观的要求，对照社会发展的需求，我国的社会保障制度改革还存在一些不容忽视的缺陷，需要适时调整。比如，长期以来，我们片面强调社会保障改革为国有企业改革配套，忽略城镇其他群体和乡村的社会保障制度建设；渐进、试点、多轨并行的改革方式，虽然减少了震荡，但也导致决策权限分散，政出多门，各地自行其是。在新的历史背景下，我国的社会保障事业要按加强统筹、突出可持续发展的思路，进一步深化改革。

越是处于转型、探索时期，我们了解国外社会保障领域的前沿理论、借鉴国外社会保障制度建设经验的要求就越迫切。单从这一角度而言，中国劳动社会保障出版社组织翻译国际社会保障协会（ISSA）的系列作品，集结成“ISSA 丛书”（中文版），是一件很有意义的事。这套丛书的总主编是美国加利福尼亚大学的社会福利专家尼尔·吉尔伯特（Neil Gilbert）教授，他也是联合国社会发展研究所的高级研究人员，在社会保障和社会福利领域颇有建树。丛书吸收了一批有国际影响的社会保障专家和社会政策专家参加编写，提供了高质量的信息和分析，较系统全面地反映了国际社会保障领域理论和政策研究的最新成果。我相信，这套丛书的引进将极大地拓展国内读者的视野，帮助我们把握国际社会保障事业发展的脉络。当然，中国的社会保障事业最终要以符合中国国情

的方式来变革和发展。在努力消化社会保障新理论，借鉴别国发展的经验教训时，我们要全面分析中国的国情，尤其是要把握事业发展中的主要矛盾，审慎地思考和鉴别各种社会保障观点的适用性。比如，虽然我国当前的社会保障供求存在结构性失衡问题，但总体判断是保障不足，而不是“福利病”问题。又如，社会保障要充分利用市场机制，并不等于要走私有化道路。

近年来，我们同国际社会保障的组织和学界逐步建立起密切的合作关系，有了各方面的频繁交流。中国社会保险学会已正式成为国际社会保障协会的联系会员。国际社会保障协会第28届大会将于今年9月在北京召开，这套丛书的出版可谓恰逢其时，既是大会的献礼图书，也将有力地促进国际社会保障协会与我国在社会保障领域的交流与合作。

王建伟

2004年8月



# 致中国读者

20世纪80年代以后的市场经济改革使中国的经济得以快速发展，并成为世界上经济增长最快的国家之一。在1996—2000年的“九五”计划期间，中国GDP年均增长8.3%。国民经济和社会发展第十个五年计划制定了年均增长7%的目标。

经济发展促进了生活水平的极大改善。从1990—2000年之间平均寿命增长了2.85岁，总体水平达到了71.4岁，其中城市人口平均寿命为75.2岁，农村为69.5岁。人们不仅寿命提高了，还能享受到更丰厚的家庭收入。但在城市和农村地区之间还存在很大差距。1990—2003年农村家庭人均年纯收入从686.3元提高到2622元，增长了约280%，而城市家庭人均可支配收入从1510元跃升至8472元，增幅达到惊人的460%（中国网络信息中心，2003，2004）。

尽管中国在过去25年里快速的经济社会转型相对平稳，但也不是没有困难。大规模的变迁通常在带来新的福利和机遇的同时也带来挑战和风险。当前中国政府领导人和政策制定者面临着几大风险和挑战，其中失业和人口老龄化是最大的问题。

随着中国转向社会主义市场经济，政府部门的工作人员也可能会下岗；1990—2003年国有单位职工人数从1.03亿减至6800万左右，减少了33%。新的工作岗位出现在集体企业（主要是地方政府所有）、私营企业以及临时和兼职工作。随着就业结构的变化，失业问题越来越严重。1998—2003年国有企业下岗人数达到2818万人。对城市登记失业

率的计算表明, 1990—2003 年间失业率从 2.5% 上升到了 4.3% (中国国务院信息办, 2002)。梁 (Lueng, 2003) 把登记失业人员和国有企业下岗职工包括在内而估计的总失业率更高, 从 1993 年的 4.5% 迅速上升至 1999 年的 8.7%。

平均寿命的提高带来了双重影响, 使得人们享受到长寿的同时也给为越来越多的退休人口提供保障的政策制定者带来了困难。中国是一个正在迅速老龄化的社会, 这不仅是因为人们寿命更长, 还由于鼓励一对夫妇只生一个孩子的人口控制政策而造成的低出生率。在 2000 年, 65 岁以上人口几乎占全国总人口的 7%, 与 1982 年相比, 老年人口比重提高了 40%。65 岁以上人口与 16~64 岁人口的比率即老年赡养率将从 1999 年的 11% 激增至 2050 年的 35% (Leung, 2003)。

在过去 20 年里, 很多政策改革制定的目的是为了应对高失业率带来的挑战和在一个迅速老龄化的社会对退休收入和老年护理的日益增长的需求。在 20 世纪 90 年代的改革中, 政府制定了“两个确保”政策, 保证国有企业下岗职工的基本生活费和退休人员的基本养老金。对下岗职工的保障项目除了经济支持外还包括为其设立再就业服务中心, 提供培训、指导和推荐工作 (中国国务院信息办, 2002)。在 2003 年, 这些中心为 195 万下岗职工提供了服务, 415 万人领取了失业待遇 (中国国务院信息办, 2004)。从 2000 年开始政府逐渐把下岗职工生活费并入更普遍的失业保险计划。

1997 年政府颁发了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》, 对养老金计划进行了改革。其目标是将工人工资 8% 的缴费记入个人账户, 20% 的企业缴费划在统筹基金 (用以支付基本养老金) 和个人账户 (在退休时按其总积累额除以 120 发放月度待遇) 之间进行分配。个人账户中结余的资金可以全部继承。到 2001 年年底共有 1.08 亿职工参加了养老保险 (中国国务院信息办, 2002)。

尽管近些年来的改革使中国的社会保障水平有了很大的提高, 但仍然存在很多问题。统一的养老保险基金仅覆盖了不到 50% 的城市工作人口, 社会保障费的征缴也存在很大的困难, 并随着人口不断的老龄

化，现收现付的养老金制度安排（因为其中个人账户是空账运行）也面临越来越大的支出压力。国有企业下岗职工被并入失业保险计划之后，目前的基金积累将不足以支付该制度日益上升的成本（Leung, 2003）。

第九届全国人大提出的国民经济和社会发展第十个五年计划纲要认识到了这些问题和挑战。针对完善社会保障体系的需要，国务院总结了当前需要做的工作如下：

要完善城镇职工“统账结合”的基本养老保险制度。完善失业保险制度，逐渐把下岗职工的基本生活费并入失业保险……必需保证社会保障有可靠的资金来源和稳定的基金储备，并保证社会保障基金在严格的管理机制下有效的运作。要发展其他社会保障项目，如社会福利、慈善事业、退役军人的工作安排和社会救助（ILO, 2001）。

所有工业化国家的社会保障模式都在发生变化（Gilbert and Van Voorhis, 2003）。尽管有着语言、历史和文化的差异，在经济全球化下，中国同样遇到了其他致力于发展财政上可承受的多元化社会保障体系的国家所面临的许多问题，包括如何设计可行的养老保险改革方案以保障老龄人口的待遇？如何定位社会福利以使它们配置给最需要的人？如何激励失业者积极寻找工作？如何有效地平衡国家和工人在提供社会福利上的责任？国际社会保障协会编撰的“ISSA 丛书”分析和评估了许多国家在解决这些及其他紧迫问题上的经验。我们希望这些文献中文版的出版发行能够促进对未来政策改革的思考，促进相互学习，并给正在进行的为保证所有公民得到基本福利和保障的改革带来新的启发。

尼尔·吉尔伯特

加利福尼亚大学，伯克利

2004年8月

注：本文由黄念翻译。

参考文献：

中国网络信息中心 (2002, 2003), [www.china.org.cn](http://www.china.org.cn)

中国国务院信息办 (2002), 《中国的劳动和社会保障状况白皮书》  
[www.china.org.cn/e-white/20020429](http://www.china.org.cn/e-white/20020429)

Leung, Joe (2003), “Social Security Reforms in China”, International Journal of Social Welfare 12:2 (April), pp.73 – 85

中国国务院信息办 (2004), 《中国就业状况和政策白皮书》 [www.china.org.cn/e-white/20040426](http://www.china.org.cn/e-white/20040426)

国际劳工组织 (2001), 《中国经济社会发展“十五”计划》 [www.logos-net.net/ilo/150](http://www.logos-net.net/ilo/150)

Gilbert, Neil and Rebecca Van Voorhis, eds. *Changing Patterns of Social Protection* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2003)

# 什么是“目标定位”？

(译者序)

## 一、目标定位政策的兴起

### (一) 目标定位的概念

这本书主要介绍和分析了近几年来在社会保障改革浪潮中国外兴起并流行的“目标定位”(targeting)政策,包括“目标定位”的基本内容、理论基础、使用范围、传统方法及最近的创新、在实践中的优势和出现的一些问题等。

在学术界,对“目标定位”概念的定义莫衷一是。由于本书是由成立于1927年的国际组织“国际社会保障协会(ISSA)”组织编写的,作者是由来自不同国家、不同国际组织和不同学科的学者组成的,所以对“目标定位”的概念定义也是各有侧重。例如,有的学者将其定义为“目标定位是指把社会保障资源分配给人口中的一个特定子群体(通常是那些被认为是最贫困的人)的过程(参见第1章)”;还有学者认为,“目标定位”一词只是最近才应用于政策表述的,是“家计调查”的一种“委婉说法”而已,所以,“任何试图确定一项社会风险和相关受益人(受保护者)的做法都可被称作目标定位”,作者进一步指出,“在社会福利政策之中,目标定位这一概念通常指将稀缺资源有效地分配给那些最需要的人(参见第7章)。”

事实上,目标定位可以被理解为公共福利支出的目标指向的一种方式。从广义上讲,任何一项社会风险(例如残疾、年老、怀孕、贫困、

疾病、失业、工伤等)和相关受益人(残疾人、老年人、孕妇、穷人、病人、失业者、工伤者)的确定都可以被称为目标定位。而狭义的“目标定位”是指把福利资源分配给最需要或最贫困的人群,即选择“最需要或最贫困人群”的过程。

## (二) 目标定位的本质

从上述关于目标定位的定义来看,它涉及到如下两个问题。

第一个问题是,如何界定目标定位政策中的“有需要的人”,或者说如何定义“最需要的人”。虽然在理论上和实践中都存在许多不同的方法,但一般来说,最普通的办法是通过家计调查来确定谁是“最需要的人”。反过来说,家计调查是实施目标定位的一个最常见的确定方式。虽然从理论上讲,目标定位并不规定某种特定的方式,但在实践中,目前的倾向是采取家计调查或收入调查来限制受益资格。当然,除家计调查外,政府还应寻找其他恰当的定位给付方法,从而更有效地满足人们的真正需要,更准确地定义“需要”的概念,更客观地指定给付授予标准,更严格地执行各种法规,以实现优化目标定位的给付。总而言之,将资源的使用定位于最需要的人群身上,并对其受益资格做出详细的规定,这就是目标定位的本质之一——选择性,即只向符合既定条件的申请人提供救济金或援助服务,并根据这些条件确定救济金额或服务费用。

第二个问题是,将有限的资源定位于“最需要的人身上”,这种表述实际上是“选择性政策”的某种延续与发展。自现代福利国家诞生以来,关于受益资格标准的含义问题,在学术界始终存在着普享性与选择性的争议,并已持续了几十年。普享派认为,社会福利作为一种基本权利(就像英国的“国民健康服务”一样),应该为全体国民所享有,无需进行家计调查,其定义中应该包括把福利资源分配给总人口中的某些较大的群体,如老年人的社会保障和儿童津贴;主张将福利作为一种权利赋予所有公民,或主要群体中的所有人,这样可以避免社会分化成两个独立阶层——施予者和受施者,进而可以增进社会团结,消除受辱感。但选择派对此提出了质疑:为什么社会福利要分配给那些并不急需或者根本不需要的人?在选择派看来,受益资格应该通过对个人需要的调查(如家计调查)来确定;选择性政策比普享性政策更具优越性,它既可以减少总支出,同时也可以确保把有限的社会福利资源分配给那些

最需要的人，有利于资源的再分配；由于公共援助主要针对那些处于社会边缘的人，因而不应要求纳税人去补贴那些能够满足自己需要的人。此外，在选择派的政策建议中，除了家计调查外，还有许多其他方法也可以实现控制支出和定位给付的目标，如规定人口或人群身份的标准，根据地区差异来定位，通过直接税制度对给付征税，划分支付档次并使用累进的给付公式，等等。因此，从某种意义上说，目标定位的兴起可以被看作是在这场普享性与选择性的争论中选择派暂居上风的一种结果<sup>①</sup>。

### （三）目标定位的缘起

目标定位政策之所以在许多国家流行开来，并且日益被越来越多的国家用作社会保障制度和福利国家改革的一个重要工具，主要是由于以下四个原因所导致的结果：

第一，社会福利资源的稀缺性是目标定位政策兴起的根本原因。我们知道，福利计划作为一项再分配政策，可以被认为是一种优效型公共产品，在近代福利国家的历史上，所有社会福利计划事实上都是以这样或那样的目标定位方法来帮助特定的人群，从来没有一项计划采取完全无差别的方式来分配福利（除国防等纯粹公共产品覆盖全体国民以外）。资源的稀缺性是采用目标定位以有效利用有限的福利资源的根本原因。福利政策的问题不在于是否需要目标定位，而在于如何制定令人满意的目标定位政策，并通过它最有效地实现各种政策目标。

第二，目标定位政策兴起的直接原因在于福利国家财政困难的不断加剧。众所周知，自1973年石油危机以来，西方福利国家几乎都不同程度地陷入财政危机之中。捉襟见肘的预算迫使福利国家当局不得不考虑削减福利支出，降低福利水平，收缩福利国家规模。在全球性的福利国家“瘦身运动”中，目标定位逐渐被视为一种摆脱困难的手段，甚至是改革福利国家模式的一种方法。在改革浪潮中，当通过立法手段使“福利资源集中在最需要的人身上”的政策予以确立时，目标定位政策的主要目的——减少受益人数，便取得了合法的地位，公共福利支出得以大幅削减也将变成现实。从这个意义上讲，目标定位是当今福利国家进行改革和缩减支出的一个有力的政策工具，是削减债务的一种重要手

<sup>①</sup> 以上关于普享派和选择派之间的争议可以参见本书第8章。

段（参见第5章）。

第三，新保守主义或称新自由主义的崛起，在客观上使福利改革中目标定位方法的使用得以“名正言顺”。20世纪90年代以来，随着社会福利政策的支出和作用日益受到关注，“目标定位”和“选择性”这些传统观念又重新活跃起来。客观上讲，学术界中政治学、经济学和社会学等领域新自由主义的崛起以及致力于削减福利支出和反对福利国家的新保守主义政治力量的兴起，与福利国家的改革浪潮和思潮形成互动，目标定位就自然而然“名正言顺”起来。他们强调个人、家庭、市场的重要作用，重申“国家失灵”可以满足社会改革的自身需要，这些意识形态的“共识”形成了对福利国家的一种反动，推动了福利国家的改革以及在改革过程中目标定位的推广和应用。

第四，目标定位具有简单易行等操作特点。目标定位的优点就在于“其管理上的可行性和简便性（参见第4章）”，是“遏制社会保障支出爆炸性增长的一个既简单又节省的方法（参见第3章）”。目标定位之所以被认为简单易行，这是因为，虽然目标定位的方法有很多，但这些方法大多是在各种确定贫困项目受益人方法的基础上发展起来的，而其基本方法一般来说就是家计调查。家计调查在几乎所有西方国家都有着比较丰富的历史经验，甚至在瑞典等普享型斯堪第纳维亚福利国家中，目标定位也是多多少少不可避免的。因此，从这个意义上说，社会福利目标定位始终也是普享型福利国家社会福利政策的一部分。于是，瑞典等普享型福利国家在改革进程中对家计调查的使用便驾轻就熟，在失业、养老、疾病和家庭政策等方面也自然引入了家计调查，其目的是试图将一个“慷慨的”福利国家变成一个“吝惜的”福利国家（参见第7章）。

#### （四）目标定位的政策含义

目标定位起到了缩小受益人范围进而削减福利支出的作用，而这正是福利国家转型的重要目的。表0—1给出的目标定位型福利支出的变化情况显示，从1980年到1992年，这些国家的家计调查型和收入调查型支出占社会保障总支出的比例都有了不同程度的提高，有些国家（如法国、挪威）甚至增长了近一倍。

实践中的目标定位政策主要表现在严格给付标准方面：

第一，在养老保险方面。一些国家提高了领取养老金的年龄，例如，意大利从1994年到2000年将男女退休年龄分别提高了5年（即男



性 65 岁、女性 60 岁)；一些国家改革了养老金的计发办法，法国将计发养老金的基数从“收入最高的 10 年”改为“退休前 25 年的平均收入”；一些国家还改革了养老金的调整方法，以往往往是根据工资和其他经济因素的变化进行相应调整，现在只与消费价格指数挂钩，即仅仅保证养老金不至于贬值。

表 0—1 1980 年和 1992 年家计调查型和收入调查型支出  
占社会保障总支出的比例 %

国家	1980 年	1992 年
荷兰	8.3	10.9
英国	21.9	33.0
瑞典	4.6	6.7
法国	3.5	6.4
意大利	9.1	9.1
比利时	2.3	3.0
挪威	2.5	4.8
葡萄牙	2.3	3.8

资料来源：本书第 8 章。

第二，在失业保险方面。一些国家对领取失业保险金的期限做出了更严格的限制，比如英国从 1996 年 4 月开始，将领取失业保险金的期限下调到 6 个月；一些国家提高了领取失业保险金的标准，比如新西兰对领取失业补助的最低年龄限制从 16 岁提高到 18 岁，18 岁以下的失业青年由其家长负责。

第三，在医疗保险方面。一些国家对药品付费制度进行了改革，意大利在 1994 年对药品做了分类，规定不同药品采取不同的支付方式。具体办法是：A 类是治疗极严重疾病的必用药，是免费的；B 类是治疗严重疾病的一般药品，10 岁以下儿童、60 岁以上老年人和残疾人免费，其他人必须自付 50%；C 类是非处方药，全部是个人自费。

第四，在社会救助方面。一些国家在受益资格审查中加入了“行为标准”。例如，1996 年荷兰对社会救助做了改革，规定对于领取救助的单身父母，若其子女年龄超过 5 岁，则必须参加工作；英国和瑞典规定，失业者必须证明自己在努力寻找工作，才能领取失业救济。