

当代学者人文论丛

DANG DAI XUE ZHE REN WEN LUN CONG

Shehuibaozhang kechixu fazhan lun gang

社会保障 可持续发展 论纲

林毓铭 著



華齡出版社

暨南大学人才引进出版资助项目

社会保障可持续发展论纲

林毓铭 著

华龄出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障可持续发展论纲 / 林毓铭著.

- 北京: 华龄出版社, 2005. 12

(当代学者人文论丛. 第 11 辑)

ISBN 7-80178-346-8

I. 社… II. 林… III. 社会保障—可持续发展—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 029756 号

书 名: 社会保障可持续发展论纲

作 者: 林毓铭

出版发行: 华龄出版社(北京西城区鼓楼西大街 41 号 邮编: 100034)

印 刷: 北京凯通印刷厂

版 次: 2005 年 12 月第 1 版

印 次: 2005 年 12 月第 1 次

开 本: 880×1230 毫米 1/32

印 张: 12.5

字 数: 302 千字

印 数: 2000 册

全套定价: 210.00 元

序

我国政府在 2004 年经济工作会议上提出:新时期重要的是牢固确立和认真落实全面、协调、可持续发展观,这既是经济工作必须长期坚持的重要指导思想,也是解决当前经济社会发展中诸多矛盾必须遵循的基本原则。十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制的若干问题的决定》提出:逐步建立起“低水平、广覆盖、可持续、严管理的社会保障体系”,是对本书写作强有力的动力支持。

社会保障是牵涉到经济学、社会学、政治学与管理学的综合科学,又是一项长期的、复杂的社会工程,面对我国社会发展的经济态势,建立社会保障可持续发展的思想理念刻不容缓:首先,社会保障制度的设计应该是一种长效设计,其技术要求高,一旦出现偏误,走入死胡同,调头困难;其次,社会保障制度又是一种人性化的制度,联合国在可持续发展新理念中提出了人的全面发展与人的现代化概念,使社会保障的人性化与人的全面发展高度吻合;再次,与生态和自然的可持续发展相类似,社会保障制度的重要实现基础是社会保障资源,包括两种形态:一是制度、政策、技术设计、信息、管理等软资源;另一是社会保障基金、硬件设施等硬资源。现代的可持续发展思想尤其强调生态可持续、经济可持续与社会可持续三者的协调发展,社会保障制度涉及的人口问题与各种资源

的关联度十分密切,又与经济与社会可持续发展息息相关。

作为市场经济的配套工程,社会保障可持续发展不仅要处理好社会保障资源配置的代际关系,而且要处理好区域配置、阶层配置、城乡配置的关系,满足于应对人口老龄化与高龄化风险、支持工业化与城市化的社会发展目标。建立社会保障可持续发展战略与完善社会保障体系是一致的,同时也要与我国建立全面小康社会的长远目标结合起来,正如十六大报告所提出:“建立健全同经济发展相适应的社会保障体系,是社会稳定和国家长治久安的重要保证。”其中蕴含了社会保障的动态发展与可持续推进的战略内涵。《中共中央关于制定十一五规划的建议》再次提出,建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,合理确定保障标准和方式。增加财政的社会保障投入,多渠道筹措社会保障基金,逐步做实个人账户。十一五规划提出的“逐步做实个人账户”是社会保障可持续发展过程中最重要的战略任务。

要真正实施社会保障的可持续发展,与建立全面小康社会与和谐社会有机地联系起来,提高人们的社会保障预期,培植建设全面小康社会与和谐社会的责任感与道义感,是本选题的初衷。我国社会保障制度还处于整合期,“摸着石头过河”不利于社会保障的可持续发展,也无助于建立社会理性观与科学决策观,当我们谈论影响建设全面小康社会的三农问题、贫富悬殊问题、城市化与工业化问题、中间阶层问题、经济二元化问题、民主进程问题等等之时,这些问题同时也是社会保障建设进程中的核心命题。

社会保障可持续发展,涉及到政府信用及政府规制问题,也直接与社会公众的切身利益相关,关系到下一代人社会保障可利用资源的经济有效性问题,制度操作的好坏,会直接影响党和政府的权威。它要求有可持续发展思想理念的政府科学决策的延续,有支持社会保障可持续发展的政策矩阵作后盾,有强大的经济发展与

财政实力作支撑。否则,社会保障制度的朝令夕改或是修修补补,只会伤害民众的感情。作为一项长期的发展战略,《中国 21 世纪初可持续发展行动纲领》提出了经济发展、社会发展等六个方面的可持续发展目标,其中大量包含或涉及有关社会保障的内容。进行这一选题研究,对于促进政治与经济体制改革及社会稳定具有重大的理论价值和实际价值。

可持续发展理论已逐渐成熟,从马尔萨斯 (Thomas Robert Malthus) 在 1789 年出版的《人口学原理》中最早提出可持续发展的思想开始,可持续发展理论已从自然形态的研究上升到自然、经济与社会的综合研究,可持续发展理论已运用到相关的其他领域,至少给予人们一个全新的思想理念,即从系统工程理论、长效发展理论、人口增长理论、经济增长理论的视角去理性地应对人类生存与繁衍问题。从可持续发展的视角研究社会保障问题,也许还是一项开创型的工作,人们在研究养老保险基金模式时,已注意到财政或财务的可持续性,人们对养老基金积累式的研究,本身就蕴涵对未来退休人口可利用养老金资源的可持续发展问题与政府信用的承诺问题。当今社会保障研究还缺少对社会保障技术设计、政策设计、是否适应经济可持续、社会可持续的长效性研究,包括政策设计者在内的对社会保障的预见还处于一种混沌与朦胧的状态,付出了改革成本,但投入与产出比不对称,可持续的理念还没有真正进入政策设计者的视线。

可持续发展可归结为三个特征:生态可持续、经济可持续与社会可持续。社会保障制度是集人口、经济与社会为一体的综合制度,也是一个需要长期规划与发展的制度。在当今社会保障理论多元化发展的过程中,经济增长学派和未来学派都从不同角度分析了社会保障与可持续发展三个特征之间的相互关系。客观地说,社会保障制度可持续发展对于实现人口、经济、资源、环境与社会

发展可起到一定的调节作用,这是当代学界对社会保障功能的再认识。如阿伦(Aaron)条件的提出,讨论了小型开放经济条件下代际间帕累托资源最优配置问题,研究了人口增长与工资增长及利率增量之间的关系;斯普里曼(Spremann)利用无限的交叠世代模型得出结论认为:现在的一代人没有义务为将来各代人的养老金而积累财富;而对基金制来说,勒纳模型对代际转移的养老保险也可以带来启示,下一代人养上一代人,最终可能使下一代人增加债务负担。奥尼尔(O'Neil)提出,可持续发展就是在环境允许的范围,现在和将来给社会上所有的人提供充足的生活保障。2001年经济与合作发展组织出版的《The Well-being of Nations—The Role of Human and Social Capital》研究了社会资本与人力资本的关系,提出了福利可持续发展问题。上述社会保障可持续性研究正如布伦特兰(Brundtland)所警示:既要满足当代人基本需求与社会稳定,又不危及后代人满足其需要的能力的发展。世界银行的学者提出的多支柱模式、威林斯基(wilensky)和莱博克斯基(Leibocksky)提出的补缺模式、德国学者提出的制度模式、上世纪70年代以来西方国家出现的社会保障危机而引发的社会保障水平超度与支出刚性的讨论、第三条道路关于社会保障的政策主张,均包含了预防社会保障财政危机的理论思想。但客观地说,真正系统地对社会保障可持续发展的研究的专著还未付梓出版。

国内对社会保障制度可持续发展的研究,已处于初始阶段,如穆怀中教授研究的社会保障水平适度与超度理论、包含了建立社会保障运行预警系统,评价社会保障体系运行状况,预测社会保障未来趋势,避免出现社会保障财务危机,保证社会保障体系良性运行及社会经济可持续发展的思想理念;《中国百姓蓝皮书社会保障逐步完善》提出:新型社会保障制度要有经济上的可持续性;洪银兴提出,实现经济与社会可持续发展,要建立一套可持续发展的社

会保障体系。借鉴国际上财政风险管理的经验,有学者认为,社会保障支出中表现的直接显性负债、直接隐性负债、或有隐性负债,都会转化为财政风险。因此,要建立社会保障可持续发展的财政机制;还有的学者提出,要变财政对社会保障支出的无限责任为有限责任,主张建立社会保障基金自主相对平衡机制。围绕我国未来20年建立全面小康社会相应的社会保障体系而言,国外与国内目前的研究还局限于社会保障发展与社会、经济发展关系的横向研究层面,国家体改委高书生提出建设“低门槛、开放式与可持续的社会保障计划”等。说明学界与业务管理部门已开始重视社会保障的系统研究,对社会保障制度可持续发展与如何规避财政危机的探索正在进入重要的议程。

本选题以可持续发展思想为指导,以系统论为工具,贯穿预防制度风险与建立社会安全网为基本链条。首先,强调建立社会保障制度创新机制与可持续发展战略,着力研究社会保障制度在促进资本市场形成、完善金融市场、改善贫富差距与调节国民收入再分配、扩大市场有效消费、实现社会稳定与经济稳定的思路与关系;其次,对社会保障的经济可持续性、社会可持续性进行研究,运用AHP法、指标体系法,研究社会保障制度内生变量与外生变量的关系、探讨制度设计与技术的长效性理论与方法;其三,立足于预防财政风险的角度,研究社会保障制度自身尤其是基金制度管理的自我平衡机制,思考正式制度安排与非正式制度安排、主动治理措施与被动治理措施在维系社会保障可持续发展的多重功能;最后,对完善社会保障体系进行研究,建立社会保障可持续发展评估体系与经济及社会效益评估指标,对社会保障的经济可持续性、社会可持续性进行理论分析,提出规避制度风险的具体措施。

社会保障可持续发展是一个全新的课题,暨南大学对本选题的研究给予了大力支持,并提供了经费资助,使本研究课题得以顺

☞ 社会保障可持续发展论纲

利进行,在此表示诚挚的谢意!由于课题时间限制,加上本人水平有限,本书难免存在一些不足与缺憾,恳请有关学者及业内人士批评指正。

作 者

2005 年于暨南大学

内容摘要

可持续发展思想最早产生于马尔萨斯(Malthus)1789年出版的《人口学原理》,至今可持续发展理论已广泛运用于资源、人口、经济与社会发展的综合平衡系统,以人的现代化与人的可持续发展为宗旨,形成了国民经济发展与宏观调控的指导核心。我国政府在部署2004年经济工作会议中提出:新时期重要的是牢固确立和认真落实全面、协调、可持续的发展观,这既是经济工作必须长期坚持的重要指导思想,也是解决当前经济社会发展中诸多矛盾必须遵循的基本原则。将可持续发展的思想理念运用于社会保障制度研究,是由于社会保障已成为调节我国经济社会发展矛盾中不可或缺的重要组成部分,基于这一目的,本文的写作是探索性的,社会保障制度如何才能可持续发展是理论界应该重点讨论的问题。出于篇幅与水平所限,本文难于立意高远,对中国社会保障制度可持续发展进行深入与系统的研究,而着重于制度可持续发展的现状分析与评估方法。一些问题牵涉面过于复杂,其分析也只能浅尝辄止。本文较多地注意了社会保障可持续发展思想理念、价值观与人文本质的研究,试图建立一个较为系统的分析框架。本文共分九章,各章概述如下:

第一章 理性抉择:社会保障可持续发展基本理念 可持续发展思想已有200多年的历史,紧密地将人口、资源、环境与社会经

济的发展联系在一起。社会保障制度是融人口、经济与社会为一体的综合制度，本章论述了可持续发展理论与社会保障可持续发展的内在联系，提出了社会保障可持续发展的思想观，认为社会保障可持续发展建立在社会保障资源可长期有效供给、社会公正与人民积极参与的基础之上，可持续的政策保障、制度设计、政府支持与经济发展是关键因素，制度创新是社会保障可持续发展的重要前提。应对经济全球化，社会保障可持续发展战略原则的制订与动机的选择是理性的，要注重过程、成果与绩效的研究，建立社会保障可持续发展指标体系与运用科学的评估方法，才能构成社会保障可持续发展的思想内涵。

第二章 正视现实：现阶段社会保障可持续发展的难题与体制障碍 社会保障可持续发展需要外部环境的优化与内部机制的梳理。本章认为，我国社会保障可持续发展尚存在失业扩张、经济二元化、人口老龄化、贫富差距扩大等因素制约，社会保障实施过程也存在宏观目标的偏离、多重选择、利益驱动、制度磨擦、结构失衡等问题，政府主导社会保障可持续发展，而养老、医疗、失业等最基本的社会保障问题却困扰着政府及社会各个侧面，隐含着社会保障的财政危机。关键在于实施社会保障可持续发展资源配置的优化与结构调整，改善社会保障可持续发展的外部条件与内部机制，建立社会保障可持续发展的基础平台。

第三章 励精图治：社会保障可持续发展与全面建设小康社会 可持续发展强调以人为本和人的现代化，从古至今，社会保障思想与小康社会具有丰富的历史渊源，建设全面小康社会与完善社会保障体系同时提到了新一届领导层的议事日程，从这一角度出发，两者均离不开可持续发展这一思想的指导。本章认为可持续发展思想理念是社会保障和全面建设小康社会共同的思想基础，本章对社会保障可持续发展与全面建设小康社会的关联作了深刻的分

析,在满足人的现代化与人的全面发展这一层次上对社会保障的概念作了新的注解,并就两者的关键要素——消除与扩大中间阶层的重要意义与措施进行了探究。

第四章 正本清源:社会保障可持续发展的政策保障系统 社会保障可持续发展不是一个孤立的行为,事关社会经济发展的大局,建立社会保障可持续发展的政策矩阵,是要从财政政策、货币政策、投资政策、消费政策、劳动政策、企业分配政策、福利政策、农村政策、就业政策、人口政策等多个角度探析这些政策对社会保障的支持与影响。从政策学的角度看,本章的政策矩阵是一个系统的概念,这些政策要求综合配套的组织体系,多管齐下、多元推进,才能使社会保障向着资金有保障、组织有落实、管理有措施、人民有实惠的科学有序的可持续发展方向迈进。

第五章 模拟推断:社会保障可持续发展指标体系与评估 如何评价社会可持续发展,建立什么样的指标体系?是一个十分困惑的问题。本章首先从统计理论的视角对社会保障可持续发展进行了分类,描述了社会保障过程中种种社会复杂现象,对于从理性上认识社会保障内涵有重要的作用。本章社会保障指标体系是建立在描述性、实效性基础之上的,侧重于过程、成果与绩效三因素,以西方国家制度设计评分系统为参考,本章沿用层次分析法、主成分分析法与民意测验法对社会保障可持续发展指标体系进行了模拟评估。需要说明的是这些评估方法受制于不同的评价思想、不同的专家权重、不同的价值标准、不同的个性化需求的影响,所得到的评估结果可能不尽一致,但这都是一种有效的尝试,对于完善我国的社会保障可持续发展理论有一定的参考价值。

第六章 多支柱架构:可持续发展的养老保险制度 养老保险可持续发展制度涉及到资源的代际分配问题,是一个最需要可持续发展的制度,其核心目标是消除老年贫困。本章试就通过建立多

支柱的养老保险制度,确定养老保险可持续发展的体制框架。就基本养老保险而言,选择合适的养老基金筹集模式是该保险制度可持续发展的关键。本章论述了部分积累式养老金制度在我国养老保险制度的重要性,提出了加速个人账户“实账化”的措施。企业年金制度也是近年来养老保险改革一项方兴未艾的事业,与基本养老保险的互补性越来越明显,本章从多个视角比较与阐述了企业年金制度的定位问题。个人储蓄养老保险也是提高养老生活质量必要手段,发展个人储蓄寿险品种,实现基本养老保险与商业保险的融合发展,应该成为养老保险改革重要的一环。养老保险可持续发展的核心是财政的可持续,一方面要提供即时的财政基金支持,另一方面要有强大的基金积累与基金增值机制。

第七章 多方位推进:可持续发展的医疗保险制度 伴随着经济社会体制的变迁,单纯的基本医疗保险制度不可能持续发展,同样需要建立多支柱的医疗保险体系。医疗保险制度作为最难操作的社会保险制度,围绕医疗保险的综合改革,本章强调了三项制度改革与药品集中采购的重要意义。本章同时提出医疗保险可持续发展的政策保障机制,这是确保医疗保险改革顺利实施的关键。医疗费用非正常增长是世界各国最难以调控的核心问题,通过比较分析,本章提出了调控医疗费用非正常增长的办法。从医疗保险可持续发展的角度出发,保持医疗保险基金的收支平衡、防止政策漏洞、主动措施与被动措施需要交替使用。基于人口老龄化的影响,与养老保险类似,医疗保险基金筹集模式也需要认真加以考虑与积极应对。公共医疗保险应急机制是近年来的一个新话题,影响到医疗保险的资源配置与调整,同样也要列入医疗保险可持续发展的政策范畴。

第八章 转轨并制:可持续发展的失业保险制度与就业机制分析 实现最大程度的就业是社会保障可持续发展的重要条件,对

于节约社会保障资源、促进经济增长与消费具有重大的现实意义。分析“三条保障线”向“两条保障线”转轨的改革对社会保障可持续发展的价值与影响,改革失业保险制度,对就业环境、就业心态与就业机制进行分析,强调政府在增加就业中的主体作用,提出促进就业增长多项政策措施均是本章的重要内容。失业与就业历来就是政府十分关心的重要命题,失业保险制度设计合理、就业战略选择主体到位,可以促进社会经济的可持续发展与社会保障的可持续发展。

第九章 多管齐下:降低社会保障可持续发展的运行成本与管理成本 社会保障可持续发展,影响因素繁多且错综复杂,从经济目标考虑,充分就业理所当然地可以减轻社会保障可持续发展的负荷,通过财税体制改革、生产要素分配体制改革、社会保障分配体制改革、转移支付政策降低贫富差距均是重要的措施。从参保者内部机能看,观念变革、价值取向、人生理念也会对社会保障可持续发展产生一定的影响。本章主张建立以公平为基础、效率为主导的社会保障导向机制,是基于发挥有限的社会保障资源的最大效能这一角度出发的。社会保障制度设计合理也可以创造出一定的制度效益,而效益本身便是对社会保障可持续发展的一种资源支持,符合可持续发展的思想理念。

目 录

第一章 理性抉择:社会保障可持续发展基本理念 / 1

第一节 可持续发展理论的形成与政策保障 / 2

第二节 可持续发展的概念诠释与宽泛化 / 6

第三节 社会保障制度可持续发展思想观 / 12

第四节 社会保障制度可持续发展的原则 / 15

一、动态发展上的可持续性原则 / 15

二、效率基础上的公平性原则 / 15

三、“三低”原则与刚性原则 / 16

四、宏观调控基础上的目标性原则 / 17

第五节 制度创新是社会保障可持续发展的重要前提 / 18

一、社会保障基金供求均衡化动机 / 19

二、社会保障运行效益最大化动机 / 19

三、社会保障实施过程中的公平化动机 / 20

四、社会保障运行的安全化动机 / 21

五、社会保障制度技术化动机 / 21

第六节 社会保障制度可持续发展的评估 / 22

一、动态的社会保障水平评估 / 22

二、社会保障禀赋资源评估 / 23

三、数学模型方法评估 / 24

四、指标体系法评估 / 24

第七节 建立社会保障可持续发展体系及其科学方法 / 25

第二章 正视现实：现阶段社会保障可持续发展的难题与体制障碍 / 30

第一节 社会保障可持续发展面临的难题 / 30

一、失业阵痛短期内难以缓解 / 30

二、经济发展不平衡与二元经济结构并存 / 34

三、人口老龄化进程加快 / 38

四、贫富阶层分化与部分社会群体边缘化 / 40

第二节 社会保障制度整合存在偏差 / 43

一、微观操作与政府目标难以啮合 / 45

二、社会保险缴费率过高和资源短缺并存 / 47

三、提前退休、失业和养老保险制度存在矛盾 / 48

四、扩大社会保险覆盖面与逆向选择不协调 / 49

五、社会保障预期偏低不利于宏观经济目标的实施 / 50

六、企业改制与建立社会保障制度的整合中存在磨擦 / 51

七、最低工资标准线制度功能弱化 / 52

八、农村社会保障体系严重滞后不利于工业化与城市化 / 55

第三节 社会保障的财政危机浮出水面 / 56

一、养老保险制度依赖财政输血步履维艰 / 57

二、对老年人的医疗救助难以维系老年人的基本生活 / 58

三、失业、扩大就业与通货紧缩对财政的压力不断攀升 / 59

第三章 励精图治：社会保障可持续发展和全面建设小康社会 / 65

第一节 社会保障可持续发展与全面小康社会的人文精神 / 65

一、社会保障可持续发展人文观及其演进 / 66

二、全面小康社会的内涵与人文本质 / 73

三、社会保障可持续发展与全面小康社会的关联与分析 / 76	
第二节 消除贫困和大力扩大中间阶层 / 80	
一、消除贫困:追求平等的可持续发展 / 81	
二、社会保障可持续发展与建设全面小康社会均要努力扩大中间阶层 / 84	
第四章 正本清源:社会保障可持续发展的政策保障系统 / 95	
第一节 社会保障可持续发展的经济条件与体制保障 / 96	
第二节 社会保障可持续发展的社会经济政策 / 98	
一、可持续发展的政策矩阵 / 98	
二、经济发展政策与社会保障可持续发展 / 101	
三、人口政策与社会保障可持续发展 / 103	
四、财政政策与社会保障可持续发展 / 104	
五、税收政策与社会保障可持续发展 / 105	
六、投资金融政策与社会保障可持续发展 / 108	
七、劳动政策和人力资本政策与社会保障可持续发展 / 110	
第五章 定量模拟:社会保障可持续发展指标体系与评估 / 116	
第一节 社会保障可持续发展指标设计原则与分类 / 116	
一、社会保障可持续发展指标体系的设计原则 / 117	
二、社会保障可持续发展指标聚类 / 118	
第二节 对社会保障可持续发展的几种现象的描述 / 122	
一、社会保障随机型现象 / 122	
二、社会保障模糊型现象 / 123	
三、社会保障灰色型现象 / 125	
第三节 社会保障可持续发展评价指标体系 / 128	
第四节 社会保障可持续发展评估模型 / 131	
一、西方国家的评估目标 / 131	