

ISSA 丛书 |

丛书主编 尼尔·吉尔伯特 (Neil Gilbert)

建立社会保障

——私有化的挑战

谢尼亚·舍尔—阿德龙 (Xenia Scheil-Adlung) 编

王发运 等译



ISSA • AISS • IVSS

Building Social Security: The Challenge of Privatization

 中国劳动社会保障出版社

中国大百科全书

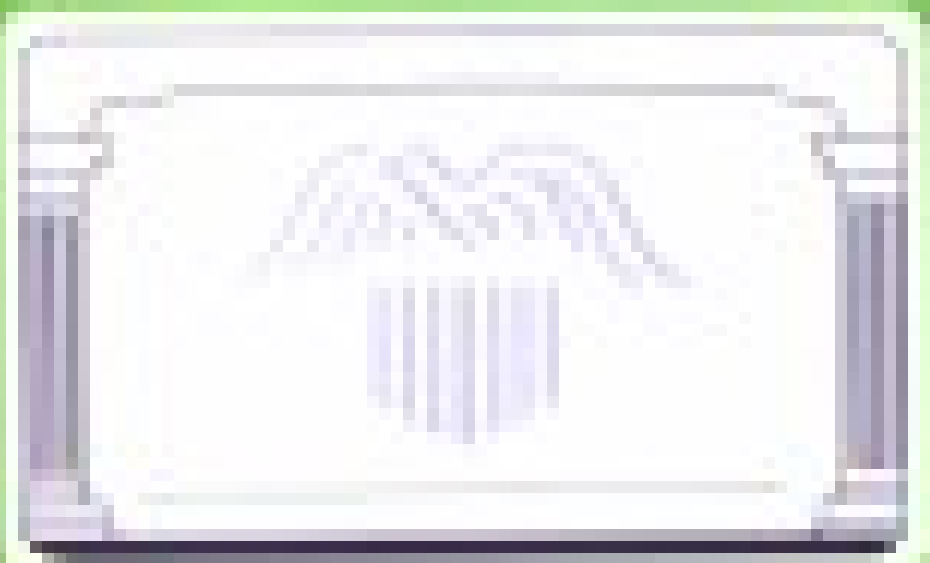
中国大百科全书出版社

建立社会保障

——比较社会保障

主编：孙一耕 著：孙一耕 孙一耕 著

1998 年 10 月



© 1998 中国大百科全书出版社

ISSA 丛书

建立社会保障

——私有化的挑战

谢尼亚·舍尔—阿德龙 编
(Xenia Scheil - Adlung)

王发运 等译

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

建立社会保障——私有化的挑战/国际社会保障协会编；王发运等译. —北京：中国劳动社会保障出版社，2004

ISSA 丛书

书名原文：Building Social Security: The Challenge of Privatization

ISBN 7 - 5045 - 4616 - X

I. 建… II. ①国… ②王… III. 社会保障，私有化 - 研究
IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 066921 号

This volume is a translation of *Building Social Security: The Challenge of Privatization* published in English by Transactions Publishers, New Brunswick, New Jersey, USA for the International Social Security Association. The English language edititons 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 16.75 印张 276 千字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数：3200 册

定价：39.00 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。



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 2 622 元，增长了约 280%，而城市家庭人均可支配收入从 1 510 元跃升至 8 472 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 and 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 6 800 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 2 818 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

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

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

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

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

本书序

提高社会保障的效率

——我看社会保障私有化

有关社会保障私有化的争论并非今天才有，早在 1884 年德国建立工伤保险时就出现了。20 世纪 50 年代初，虽然新加坡等国建立了私有特征较为明显的公积金制度，但国际社会保障领域的主流观点仍然认为提供社会保障纯粹属于现代国家必须履行的公共职能，私营因素不得参与其中。社会保障私有化成为一种国际现象，并引起关注是在 20 世纪 70、80 年代以后，其标志是 1980 年在南美国家智利进行的养老保险制度改革。而智利之所以能进行这种改革，有其深刻的政治经济社会背景。从政治上讲，第二次世界大战以后，欧美各国在党派斗争的推动下，为缓和当时的社会矛盾，相继标榜建设所谓福利国家，国家为公民提供“从摇篮到坟墓”的全程保障，但好运不长，这些国家不同程度地出现以下“病症”：人们的劳动积极性下降，出现了一批吃福利饭的人；再加上高额的保障费用支出，使得政府骑虎难下。从经济上讲，20 世纪 70 年代和 80 年代以美国为首的世界主要资本主义国家经济出现滞胀，为寻找出路，以现代货币主义和供给学派等为代表的经济新自由主义对凯恩斯主义进行了严厉批判，要求减少政府干预，充分发挥市场机制的作用。智利养老保险制度改革的重要倡导者米格尔·卡斯特本人就是现代货币主义的大本营芝加哥大学的经济学家。从社会上讲，随着医疗条件的改善和预期寿命的提高，许多国家相继步入老龄化社会，养老

保险基金和医疗保险基金面临越来越大的支付压力，难以为继，改革势在必行。政治经济社会的多因素交汇给社会保障私有化提供了肥沃的土壤。

正如本书中所说的，国际上对社会保障私有化并没有统一的严格的定义，它实际上是一个大杂烩。在社会保障制度设计上引入个人账户是私有化，在社会保障管理上利用市场机制也是私有化，允许私营机构部分进入社会保障管理领域还是私有化，等等。但不论私有化采取何种形式，其实质目的都在于提高社会保障制度的效率。这种效率可以体现为改善制度的有效性，即只向那些真正需要国家提供帮助的人提供适度水平的保障；也可以体现为提高社会保障管理效率，即节约基金支出，实现基金较大增值，降低管理费用；还可以体现为向社会保障对象提供更加全面、优质的服务。在社会保障发展史上，这种目的实际上是一贯之的。100多年来，社会保障制度曾经受到来自政治家、专家和学者们的各种批评（例如，现代货币主义代表人物密尔顿·弗里德曼就极力反对政府实行的各种福利措施，要求废除现有的一切福利计划，竭力鼓吹一种类似于我们所说的最低生活保障计划），矛头大都指向由之引发的各种弊端，要求改革保障内容和方式，提高保障效率。很少有人要求取消社会保障制度，毕竟社会保障制度是人类社会进步的标志之一，它给公民个人的全面发展提供了难得的基本条件。同时，还要看到，一方面，社会保障政策制定和管理应该给予个人和私营机构的参与留有较大空间；另一方面，社会保障绝不可能走向私有化与个人负责的极端。

经过20多年的改革探索，我国社会保障制度建设取得巨大进展。但总体而言，我国社会保障制度还存在这样那样的问题，亟待进一步完善。提高我国社会保障制度的效率，要从三个方面着手。首先，要提高各项社会保险的统筹层次，科学合理划分各级政府在社会保障领域的职权，增强中央政府在社会保障方面的权威。各项社会保险的统筹层次太低，不利于实现全国范围的费负公平和待遇公平，不利于提高基金的使用效率，不利于建立明确的责任机制。而由于社会保障政策包括待遇政策制定层级低，客观上增加了政策出台的随意性，导致地区攀比，推动

待遇水平螺旋上涨。社会保障制度在稳定社会的同时，一定程度上又为自身制造了新的矛盾。这个问题不解决，社会保障制度的效率不可能从根本上得到提高。当务之急要突破现有利益格局，加快推进基础养老金全国统筹。其次，要完善政策。一方面，社会保障政策要与促进就业相结合，促使人们多就业、多缴费；另一方面，要严格待遇享受条件，该保障的一定要保障而且保障到位，不该保障的坚决不保，从源头上杜绝浪费。其三，要努力改进社会保障的管理和服务。要面向广大人民群众，建立以人为本的社会保障管理服务体系，开展社会化的管理服务活动。同时，要对社会保障管理服务工作进行细分，凡是可以由市场和社会力量履行的职能都应交给市场和民间机构，充分利用市场机制，发挥社会各界的积极性。

王建伟

前言

国际社会保障协会（ISSA）通常每隔3年要出版一份专题报告，介绍全球社会保障制度的主要进展。按照惯例，专题报告一般在国际社会保障协会全球大会期间出版，主要内容是回顾过去的一段时期全球各地在社会保障的各个项目（包括养老保险、残疾保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和家庭津贴）里进行的重大制度改革和创新。

以前，专题报告都把着眼点主要放在不同地区和社会保障的不同项目的重大变化。本报告作为新世纪的第一份专题报告则聚焦于社会保障制度走向私有化的趋势，而且这种趋势会影响到所有地区和社会保障制度的所有项目。很难说私有化是一种新现象，人们可以在社会保障的最初起源里找到实例。但最近几年，私有化的数量和频率在增加，几乎到处都在进行有关这种趋势的含义的激烈争论。

当然，过去我们可以把私有化与宗教团体和互助机构的慈善行为联系在一起，或者把其作为基本社会保障制度的一种补充。但现在我们发现，在许多国家私有化与市场力量紧密相关，而市场力量总体上又对政府有关社会保障制度的决策产生了重大影响。

在一国社会保障制度的发展过程中私有化到底能发挥什么作用？无论是对于管理人员、研究人员、社会保障专家，还是对于国际金融机构、非政府机构和其他部门的代表来说，这都是最关键的问题。尽管本书各位作者的观点差异很明显，但总体目标是一致的，那就是——要建立一个最有效且最节约的社会保障制度。

关于作者

国际社会保障协会非常感谢本书的各位作者。每位作者都是知名的国际专家和一线工作人员，他们分析了社会保障制度不同项目实行私有化的来龙去脉和具体进展。

各位作者的观点依据的是他们掌握的非洲、亚洲、美洲和欧洲各国社会保障制度的第一手资料。国际劳工组织、经济合作与发展组织、世界银行和世界卫生组织等与社会保障事务有关的主要国际机构的代表还进一步拓展了各种观点和经验。

致谢

我要对本书编辑团队的各位成员表示感谢。正是由于他们的努力，我们才能成功地把本书奉献在各位面前。谢尼亚·舍尔—阿德龙担任总编，自始至终参与了本书的编写工作，对本书进行了政策和技术指导。热耐特·施密兹作为行政助理，对本书的四种文本的印刷进行了恰如其分的监督。

译者，还有其他许多人的名字虽然没有出现在本书中，但他们对本书的不同文本做出了重大贡献。多种语言的出版物显然需要高度的团队合作，我高度赞赏国际社会保障协会所有工作人员和其他参与本书编辑工作的人们的贡献。

虽然重心和激烈程度会有所变化，但在世界的任何地方，有关公共部门和私营部门在社会保障制度中的各自作用的讨论还会持续很多年。这一讨论不可避免地会影响到未来社会保障制度的发展方向，国际社会保障协会将全力参与这一重要讨论活动。

国际社会保障协会秘书长
达尔默·D·霍斯金斯