

ISSA 丛书 |

丛书主编 尼尔·吉尔伯特 (Neil Gilbert)

21 世纪初的 社会保障

达尔默·D·霍斯金斯 (Dalmer D. Hoskins) 等编

侯宝琴 译



ISSA • AISS • IVSS

Social Security at the Dawn of the 21st Century:
Topical Issues & New Approaches

 中国劳动社会保障出版社

ISSA **丛书**

21 世纪初的社会保障

达尔默·D·霍斯金斯 (Dalmer D. Hoskins)
多纳特·鲍勃纳克 (Donate Dobbernack) 编
克里斯廷·库伯茨 (Christiane Kuptsch)

侯宝琴 译

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪初的社会保障/国际社会保障协会编; 侯宝琴译. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004

ISSA 丛书

书名原文: Social Security at the Dawn of 21st Century

ISBN 7-5045-4139-7

I. 21… II. ①国… ②侯… III. 社会保障-研究-文集
IV. C913.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 077481 号

This volume is a translation of *Social Security at the Dawn of 21st Century* published in English by Transactions Publishers, New Brunswick, New Jersey, USA for the International Social Security Association. The English language editions are copynght 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 18 25 印张 305 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 全国人大常委会

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

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)

前 言

多年来，对社会保障领域的重大进展和发展趋势提供定期的概括性总结已经成为国际社会保障协会（ISSA）的传统和义务。每三年一度的社会保障回顾总结，是在国际社会保障协会大会上进行的，这个回顾总结得益于国际社会保障协会独有的大量信息，它的基本目的是通过专家的分析，对世界范围内的社会保障现状进行总结，并将重点放在一些最为紧迫的社会保障问题上。本书就是最近的一次回顾总结成果，时间跨度是1996—1998年。

多亏了《世界社会保障》杂志，以及它为用户提供的最新而又高效的信息服务系统（<http://www.issa.int/ssw>），国际社会保障协会才能够及时掌握社会保障领域出现的问题，了解在140多个国家中约400个成员组织所采取的创造性方法。国际社会保障协会吸收世界级的社会保障和社会政策专家参加这一工作，最大可能地搜集各种不同的观点和意见。

国际社会保障协会旨在通过本书以及《国际社会保障丛书》的其他各卷，极大地拓展准确及时地获取信息的途径。毫无疑问，国际社会保障协会在20世纪已成为一个在现代社会中最重要的受公共财政支持和管理机构之一了。

本书分为两大部分：

第一部分的内容涉及政策走向和地区发展，重点是以下问题：社会保险项目的重新设计，新的管理实践以及非正规护理

的矛盾，并对亚太地区和拉美地区社会保障方面的主要进展给予特别关注。

第二部分集中在具体的项目方面，重点是就业政策中的问题和改革，养老金制度，残疾人公共项目。这部分还提供了如下方面的情况和信息：为保证获得充分的医疗服务而采取的新方法，家庭结构的变化，以及通过社会救助和社会保险对社会保护中出现的问题做出各种应对的最新经验。

在这里，我向作者表示谢意，没有他们的支持和专业知识，这本书就不可能完成，我们也无法实现我们的意图——提供高质量的信息和分析。

我还向为我们提供协助的国际社会保障协会秘书处的全体同仁表示衷心感谢，他们开发了这个项目，编辑和修改了本书各个章节。这方面，我要特别感谢多纳特·鲍勃纳克（Donate Dobbernack）和克里斯廷·库伯茨（Christiane Kuptsch），他们为该书投入了大量精力，做出了重要贡献。波盖特·罗凯-嘉戈（Birgit Rochet-Jäger）对该书的原稿给予了特别的关注，在此一并表示感谢。

最后，我向丛书的主编尼尔·吉尔伯特（Neil Gilbert）表示诚挚的谢意，感谢他的宝贵支持和指导。

国际社会保障协会秘书长
达尔默·D·霍斯金斯

目 录

第一部分 政策趋势和地区发展

- 1 社会保障制度的再设计 (3)
 - 方兴未艾的关于社会保障前景的大辩论 (3)
 - 有关前景大辩论的转折点 (5)
 - 挑战与障碍 (11)
- 2 社会保障的全新模式及实践 (13)
 - 改革行政管理：大规模动作及其挑战 (14)
 - 以被保障群体为中心的服务体系 (18)
 - 偿付保险福利金的新方法 (22)
 - 新信息技术 (23)
 - 作为改革工具之一的绩效评定 (25)
 - 欺诈行为的预防和控制 (28)
 - 保密管理的升级 (29)
 - 人力资源管理 (30)
- 3 应对病残老年人护理困境的对策：非正规护理政策的
比较 (33)
 - 护理的提供以及社会政策 (33)

非正规护理的困境	(35)
对护理人员的承认和支持：部分国家的政策发展	(37)
应对非正规护理政策的多样性	(51)
寻求护理伙伴关系的新政策框架	(53)
 4 经济发展和社会保障：亚洲近期实践的有关方面	(58)
社会保障的作用和目的	(60)
亚洲社会保障面临的挑战	(62)
经济发展、社会保护和社会保障	(65)
1996 年以来亚洲社会保障的主要进展	(70)
亚洲社会保障前景	(75)
 5 养老保险、健康医疗、缓和贫困：拉丁美洲的近期发展	(82)
养老保险制度的改革	(82)
健康医疗制度的改革	(94)
社会基金：缓解贫困的工具	(100)

第二部分 项目领域：问题和改革

6 就业问题和工业化国家的积极劳动力市场政策	(111)
工业化国家劳动力市场的发展：问题和成功	(112)
就业政策被证明成功的国家：原因何在	(124)
积极的劳动力市场政策项目：发展趋势和效果关联	(128)
小结	(138)

7 应对退休人口增长的养老制度改革	(142)
人口统计和劳动力市场的趋向	(143)
养老保险制度对退休人口增长的对策	(145)
结论	(165)
8 新近出现的、多种压力下的公共病残保险项目	(171)
突发性压力	(171)
应对压力的政策	(176)
经费控制对病残人的影响	(189)
9 谁得谁失？关于健康医疗保险覆盖和适度的新政策	(193)
健康医疗保险的总体发展趋势	(193)
补充保护	(201)
协调医疗保健制度体系	(205)
激励机制的引进	(213)
融资问题	(214)
10 社会保障对家庭结构变化的应对措施	(223)
社会和人口变化中的家庭发展趋势	(224)
协调职业生涯和家庭责任	(228)
家庭收入扶持政策	(234)
承认妇女的独立权利	(239)
妇女福利权利的独立：扩大社会保护的范围和 强化保险费缴纳责任	(241)
结论性评述	(246)
11 通过社会救助实现社会保障	(248)
社会救助和社会保险	(249)

社会保障改革的背景	(250)
社会救助项目的改革趋势	(252)
不同国家社会救助改革和实例回顾	(258)
结论	(268)
 作者简介	 (272)