

社会保障重大项目文库
社会保障系列丛书

林毓铭/著

社会保障与 公共危机管理研究

*Shehui Baozhang Yu
Gonggong Weiji Guanli Yanjiu*

 人民出版社



教育部人文社会科学重点研究基地




武汉大学社会保障研究中心

社会保障与 公共危机管理研究

*Shehui Baozhang Yu
Gonggong Weiji Guanli Yanjiu*

林毓铭/著

 人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:夏 青

图书在版编目(CIP)数据

社会保障与公共危机管理研究/林毓铭 著. —北京:人民出版社,2016.7

ISBN 978-7-01-016225-6

I. ①社… II. ①林… III. ①社会保障-关系-突发事件-公共管理-研究
IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 109882 号

社会保障与公共危机管理研究

SHEHUI BAOZHANG YU GONGGONG WEIJI GUANLI YANJIU

林毓铭 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:29.75

字数:485 千字

ISBN 978-7-01-016225-6 定价:68.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目
“社会保障与公共危机管理研究”(12JJD840007) 最终成果

国家社会科学基金项目“健全社会保障管理体制和
经办服务体系研究”(14BSH108)中期成果

前 言

目前，我国正处在社会转型与体制转轨、机遇与风险并存的社会高风险期，加上各种自然灾害与人为事故纠结在一起，在社会急速变化的过程中，各类公共危机问题被迅速地集中和放大，蕴含着不可忽视的各类风险。金融、环境、信息、流行疾病、民族分裂主义、自然灾害等诸多非传统安全因素已经成为威胁国家安全的组成部分，这些非传统安全危机深刻地考验着中国政府的执政能力。面对非传统安全危机，加强执政能力建设，趋利避害、化解风险，已成为中国政府长期面临的重要课题。从2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》起，就意味着战略性地应对公共危机已擢升至国家高度。

我国每年因自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件造成的损失是巨大的，据统计，每年突发事件引起的非正常死亡人数超过20万，伤残人数超过200万，经济损失超过6000亿元人民币。传统理论认为，社会保障是社会的稳定器和减压阀，是用于缓和社会矛盾和消减市场经济运行失衡的工具。然而，在现代社会，社会保障已经不是可独立运行的稳定器和减压阀，而是与政治、经济、社会的关系越来越密切，能源安全、环境安全、生态安全、金融安全、网络安全、信息安全、卫生安全、文化安全等涉及社会生活的多个领域，具有隐蔽性、危险性、突发性和非确定性的特点。各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等频频发生，往往使国家遭受严重损失。这些社会风险与公共安全问题对社会保障的渗透和影响在不断加深，而社会保障自身的政策风险与制度风险也在持续释散，引发

一些新的社会矛盾。

进入 21 世纪以来,研究社会转型期各类重大的突发公共事件和社会经济风险与自然条件状态下的各种自然灾害及次生灾害所带来的应急管理问题,提高突发公共事件应急管理能力,成为政府不可避免且具有刻不容缓的意义的现实课题。中国改革发展进入关键阶段,各种利益关系错综复杂,国家安全面临的形势更加复杂严峻,维护社会稳定的任务更加艰巨。目前庞大的公共安全经费支出与社会保障支出,成为维护中国社会稳定与公共安全的双刃剑,对当前国际金融危机造成的重大影响和可能引发的各类突发公共事件,我们要有充分的准备。多管齐下,同时做好社会安全与社会保障工作,共同维系中国社会的健康发展,实现国人的社保梦。

中国国家主席习近平在 2014 年 2 月 8 日接受俄罗斯电视台专访时表示,中国改革已进入深水区,可以说,容易的、皆大欢喜的改革已经完成了,好吃的肉都吃掉了,剩下的都是难啃的硬骨头……改革再难也要向前推进,要把改革推向前进,必须加强顶层设计。中国的社会保障已基本实现了制度内全覆盖,也可谓皆大欢喜的改革,但是,中国社会保障制度设计同样带来了不少制度隐患与利益摩擦,做好顶层设计的困扰因素众多,需要决策者具有高度的政治智慧与社会理性。

本书完稿之前,由我主笔的《常态与非常态风险视域的应急管理》(知识产权出版社 2012 年版,70 万字)与本书均为“社会保障与公共危机管理研究”课题的研究成果。

本书较为系统地阐述了公共危机与社会保障的关系及相互影响,由于时间有限,统计数据的搜集十分困难,社会保障政策变化调整使本书的写作可能又与政策的某些变化不符,加之作者研究水平有限,书中有些错误难免,敬请专家与读者提出宝贵的意见。十分感谢我的恩师邓大松教授及武汉大学社会保障研究中心给我提供的研究机会,我将继续努力,为中国社会保障改革尽献绵薄之力。

林毓铭

2016 年 1 月于广州

目 录

前 言	1
第一章 社会保障与公共危机的研究现状	1
第一节 公共危机使中国社会保障风险呈上升态势	1
第二节 公共危机触及社会保障的学术研究	5
第二章 公共危机的社会形态对社会保障的影响	18
第一节 公共危机的分类与分级	18
第二节 结构性变迁触动公共危机转型和升级	24
第三节 公共危机的经济形态与对社会保障经济的影响	29
第四节 公共危机的政治意识形态与对社会保障安全的影响	36
第五节 灰色“利益链”对社会保障可持续性的挑战	40
第六节 加强对社会保险经办过程中的突发性或群体性事件的 应对	45
第三章 社会保险应急预案	50
第一节 应急预案总体概述	50
第二节 社会保险应急预案的体系建设	56
第三节 社会保险应急预案的编制内容与编制程序	63
第四章 社会保障政策或制度风险研判	90
第一节 公共危机对社会保障领域的影响和渗透	90
第二节 社会保障政策与制度风险	95

第三节	体制外相关政策对社会保障制度运行总体支撑力的分析	121
第四节	体制外各类经济与社会政策或制度风险	125
第五章	灾害救助与政府危机干预	151
第一节	突发或群体性事件涉及社会保障应急管理专项基金的建立	151
第二节	应对特重大自然灾害的社会救济应急物质储备	156
第三节	发展巨灾保险的紧迫性与路径依赖	167
第六章	养老保险的风险研判与危机处置	184
第一节	基本养老保险全覆盖衍生了多轨制矛盾	184
第二节	剩余与短缺并存的结构性问题导致财政补贴刚性增长	189
第三节	养老保险省级统筹如何走向基础养老金全国统筹	195
第四节	触动社会神经的养老金并轨改革能否成功启航	214
第五节	第一代外来务工人员城市留置的养老保险权益不能被制度性剥夺	231
第六节	谨防延迟退休年龄制度成为社会发展的另一个风险源	250
第七节	“以房养老”的政策选择挑战传统实施难度大	266
第七章	医疗保险的风险研判与危机处置	276
第一节	药品食品及生态安全问题加大了人们的心理担忧	276
第二节	医疗保险体系建设存在制度风险	281
第三节	医疗服务管理及经办管理的品质内涵难以满足社会需要	285
第四节	降低制度风险和健全医保体系要知难而上	293
第八章	就业问题的风险研判与危机处置	311
第一节	青年失业率居高不下导致暴力冲突不断升级	311
第二节	就业是最大的民生问题，教育公平与就业公平不可忽视	314
第三节	“2030”人员普存心理危机，在就业竞争中处于劣势	317
第四节	延迟退休年龄的国际趋势与影响青年就业引发的矛盾	323
第五节	计划生育政策与人口老龄化对青年就业的影响	330
第六节	奥肯定律不适宜中国国情，就业增长应置于更重要的地位	334

第九章 新生代外来务工人员生存和市民化状况危及城市公共安全	339
第一节 新生代外来务工人员生存状况整体勘忧	339
第二节 新生代外来务工人员市民化意愿调查	346
第三节 新生代外来务工人员犯罪状况对公共安全的影响分析	371
第十章 基于社保风险管理和社会稳定的弱势群体司法救助	386
第一节 司法救助属于社会救助的重要内容,其底线是对生存权的救助	386
第二节 对弱势者实施司法救助是“民富”目标的重要内容	389
第三节 司法救助还有极大的努力空间	392
第四节 提升中国司法救助的深度与广度	395
第十一章 释散社会保障运行风险	400
第一节 明确中央与地方社会保障的责任边界,消除利益隔阂	400
第二节 合理处置社会保障领域中政府与市场的关系	407
第三节 动态把握政府在社会保障职能中的角色定位	411
第四节 明晰社会保障产权与建立社会保障的责任政府	418
第五节 建立社会保障的应急机制	423
第十二章 社会保障管理中的舆情应对	429
第一节 主流与非主流媒体对社会保障的关注度越来越高	429
第二节 网络舆情对社会保障政策与管理的影响分析	435
第三节 社会保障舆情应对	442
附录:国家自然灾害救助应急预案 (2011年10月16日修订)	450
参考文献	467

第一章

社会保障与公共危机的研究现状

改革开放三十多年来，在经济新常态状况下，工业化进程加快，产业结构深度调整，社会结构和利益格局发生变化，城乡间、不同职业群体间保障待遇攀比现象突出，公众利益均等化、多元化诉求强烈。在社会急速变化的过程中，各类社会问题被迅速地集中和放大，蕴含着巨大的政治、经济与社会风险，中国正处于社会转型与体制转轨、机遇与风险并存的社会高风险期，给社会保障带来的影响不断加深，政府社会保障管理的难度也在不断扩大。如金融危机引发的群体性失业、拖欠外来务工人员工资而引发的突发型暴力事件、重大经济事件或重大社会变故引发的社会保障失灵、通货膨胀引发的养老金贬值、公共卫生事件引发的社会救济基金配置失衡等问题。在社会保障的常态与非常态管理中要贯穿风险意识、忧患意识、可持续发展意识，探讨应对各种社会经济风险、自然灾害下的社会保障功能与政府职能问题，建立有强大财力支持的社会保障公共危机管理建设平台，促进社会保障事业可持续发展。

第一节 公共危机使中国社会保障风险呈上升态势

党的十七大提出了“到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系”的国家发展战略目标。人人享有社会保障成为党和政府对人民庄严的政治承诺。近几年来，社会保障的覆盖面越来越大，对社会稳定的贡献率也越来越

大。但我们也要看到，当前社会矛盾十分复杂，各种各样的群体性事件或突发事件不断发生，削弱或对冲了社会保障对社会稳定功能的发挥，导致维稳成本居高不下，各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件直接或间接地加大了社会保障成本。在社会保障制度全覆盖推进速度加快的背景下，各种经济与社会风险频发，社会保障内部与外在风险呈放大趋势，各种突发事件对社会保障的负面影响与成本驱动正在扩大。社会保障制度改革取得成效的同时，还存在制度不完善、覆盖面窄、统筹层次低、整体待遇水平不高和待遇倒挂、服务能力不足等问题，群众的社会保障需求与社会保障发展不足的矛盾将长期存在。站在新的历史起点，社会保障体系建设面临诸多新要求和新的挑战。在刚性推动下，社会保障全覆盖可持续发展，必须辅之以建立社会保险风险管理矩阵，运用公共危机管理理论与方法，对社会保障风险进行积极的风险防范、管理与控制，作出不同阶段的应对策略。从2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》起，就意味着战略性地应对公共危机已被擢升至国家高度。社会经济与政治领域的各类公共危机或突发事件，无一不与社会保障发生密切的关联，加强与完善社会保障公共危机管理的理念，建立社会保障危机管理体制，迫在眉睫。无论是从完善社会保障公共危机管理理论还从根本上减少或防止社会保障实质性风险，均有重大的研究意义与实践价值。

公共危机管理是社会保障常规性风险管理的重要内容，社会保障责任的不明晰，表现在中央政府与地方政府之间、部门与部门之间、政府与企业之间缺乏风险成本分担的法律框架，一些应急性开支没有明确的支付账目。各级政府的财权和事权不统一，一些社会保障公共服务项目是中央政府请客，地方政府买单，一定程度上造成地方政府财政赤字。在发生公共风险的情况下，更容易造成“风险大锅饭”。如何分担中央与地方政府各自的风险成本，例如失业成本的分摊、养老保险隐性债务的弥补、特大自然灾害成本的分摊等、制度性腐败成本与骗保成本、政府失败成本等，各级政府谁也不知道在公共危机状态下自己应该承担多大的风险成本。在这些问题不明确的情况下，各个行为主体就会行动迟缓，相互观望。不仅化解公共危机的效率会大大降低，甚至延长危机状态，而且将会使中央财政在公共危机中陷入被动。对社会保障风险的防范旨在使风险成本最小化从而实现社会保障资源价值最

大化。中国在应对人口老龄化与高龄化危机带来的社会保障基金短缺风险时，还要谨防通货膨胀带来的养老金与医疗支付额高于预期，尤其需要做好基金储备与制度安排，尽可能做大“基金馅饼”，在社会保障资源总量及其如何分配之间找到适当的动态平衡。

对社会保障的危机管理在管理层次上高于日常管理，是管理的最高层次。社会保障财政危机管理要服从于建设小康社会与和谐社会的发展需要，必须与整个国民经济和社会发展规划结合起来，也必须与国家、地区和部门的危机管理体系相适应。在社会保障公共风险防范中，失业问题借助于公共财政与劳动社会保障部门共同应对；重大自然灾害通过年度财政预算由民政部门实行常规管理与公共危机管理，并辅之以动态调控机制；养老金的社会化发放有“两个确保”政策作背景，近几年已走上了正常发展的轨道，未来应对人口老龄化的养老金支付危机，需要政府作出长期的预算安排与风险防范；社会保障政策不当引发的危机需要进行政策调整，以符合国民心态与现实诉求；医疗保险与公共卫生问题涉及最复杂的社会层面，具有公共危机普遍存在性、较强的突发性和扩散性、高频发性以及社会影响力大等特点，不确定性因素复杂，需要作出特别的应急预案。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，如四川大地震引发的各种次生灾害对灾民的基本生存的影响尤其如此，社会保障系统选择反映民生生存状况的硬性指标来综合考量社会保障财政危机管理配套能力。

从1993年以来，从政府角度出发，较多地从社会稳定与公共安全角度考虑，整个社会保障制度建设具有明显的应急特征，突出地表现为头痛医头、脚痛医脚，从“三三制”的出台到“两个确保”再到“三条保障线”向“两条保障线”转轨并制，几乎成为整个社会保障制度建设的主线和中央对社会保障宏观调控的主体内容，科学决策手段单一，社会保障体系建设的整体推进步伐参差不齐。

社会保障需要的是常态型的风险管理，如果忽视常态管理，一旦矛盾堆积，就有可能酿成重大的突发事件，如1998年全国拖欠养老金达到500多亿元，造成了大量的请愿、围堵政府大门现象，倒逼机制促使政府出台“两个确保”政策。社会保障的应急色彩不利于社会保障体系的构建。重视常态管理，强化风险意识，这是未来社会保障管理的方向。

按照风险管理或公共危机管理的要求，政府要将社会保障可能面临的各种风险、威胁、危险进行管理。社会保障风险管理工作主要包括三个方面：风险评估——存在什么样的风险、威胁或危险，它们来自何处；风险评价——各种风险、威胁和危险的大小、发生频率与可能性对社会保障的影响有多大，据此排出优先级；风险管理——如何管理各种风险产生的根源，如何在问题出现以前就确定原因解决问题，以消除社会隐患。

国家在社会保障可持续发展中负有不可推卸的责任。社会保障不等同于国家保障，但国家在社会经济发展过程中负有维系市场的社会保障责任，国家责任不明确，社会保障制度就无从建立，无法实现社会保障的可持续发展。国家责任要明晰，但并不是担纲无限责任，国家是社会保险的最后出资人，但需要以社会保险的设计与制度承载为首要前提，并需要国家之外的社会组织与个人来共同承担社会保障的发展重任。超出国家经济所承受的能力而不切实际地认为国家要为社会保障支出全额埋单，最终会导致社会保障制度的崩溃。

从以上的分析中可以看出，社会保障风险正呈放大趋势，建立社会保险风险管理矩阵，运用公共危机管理理论与方法，对社会保障风险进行积极的风险防范、管理与控制，是政府面临的重大任务，不论是从完善社会保障公共危机管理理论，还是从根本上减少或防止社会保障实质性风险，均有重大的研究价值与实践价值。

就社会保障而言，发生公共风险的主要领域：一是产业结构调整引起的群体性失业，那些在劳动力市场上缺少竞争力的人群，会逐渐被沉淀到社会的底层，形成城市贫困人口，需要失业保险政策和最低生活保障制度与之相对应，加之于就业指导与就业培训。目前外来务工人员与大学生这两大群体的就业问题与失业问题存在非常复杂的社会动因，更需要相应的社会保障政策提供防范机制。二是重大的自然灾害，如汶川地震除了造成大量灾民正常的劳动与生活中断、需要社会救济提供物质帮助外，需要安置就业人数达到数百万人。三是养老金的的社会化发放，一旦遭遇养老金支付危机，需要政府充当兜底者的角色，坚持确保养老金足额按时发放不动摇。四是政策性引发的危机，如外来务工人员群体性退保问题，虽然这还没有酿成重大的社会事件，但是这对外来务工人员的所谓关怀与政府社会保障的诚信蒙上了阴影。五是公共医疗问题、公共卫生问题的预防性尤其需要提前作出应急预案。六

是各种劳资纠纷和由劳动条件引发的欠薪、社保缺位、职业病危害等，都可能酿成对社会保障直接与间接成本的递增。

第二节 公共危机触及社会保障的学术研究

一、国外学术发展动态

近几年来，全球范围内各类突发事件频繁发生，带来了巨大的灾难。公共危机对社会保障的影响也越来越大，社会保障作为国家为解决其社会成员可能遭遇的各种自然风险（年老、疾病、生育等）与社会风险（工伤、失业等）而采取的规避、补救措施，其保障能力本身也面临着很大的不确定性。国外学界对公共危机的预防预警及社会保障研究主要立足于对突发性群体事件的研究，从属于意义更为广泛的“危机管理研究”范畴。这期间涌现出的主要代表人物有 H. 艾斯克坦等人，成果显著，比较有代表性的著作有：赫尔曼的《国际危机》、艾里森的《决策本质》、戴恩斯的《灾难中的组织行为》、科塞的《社会冲突的功能》等。

1. 对公共危机预防预警的认知与内涵的研究

应对各类突发事件，奥古斯丁将预防预警划分为公共危机的避免、公共危机管理的准备、公共危机的确认、公共危机的控制、公共危机的解决、从危机中获利六个阶段；米特罗夫和皮尔森则将预防预警划分为信号侦测、准备与预防、损失控制、恢复与学习四个阶段；罗伯特·希斯的 4R 模式将公共危机管理确定为缩减、预备、反应、恢复四个层次。威廉·沃认为公共危机管理就是对风险进行预警管理，以使社会能够与环境或技术危险要素共存，并应对环境、技术危险要素所导致的灾害。上述学者的共同点是依据层次递进的公共危机管理范式实施阶段型预防预警管理，关注各种突发事件的起因、发展与结果处置，从预防预警中总结教训，减少公共危机损失与加强纠错功能，构建社会保障救助体系。

McKinnon, R 提出西方以生命周期风险理论为中心建立的全球社会保障体系标准对于发展中国家在很大程度上是不适合的。因为国际劳工组织定义的社会保障标准是基于正规市场上人们的财务贡献程度，即减轻的是正规

市场上人们的风险，但这样的标准就将非正规劳动力市场上的风险排除在外，不能解决非正规市场上的风险，因此建立在生命周期风险理论上的发展中国家的社会保障存在着严重的风险，对其国家的适用性也较低。^①由此，世界银行也开始尝试重新定义社会保障和社会风险管理。

2. 应对突发事件和群体性事件的体制构架与应急机制

突发事件往往具有明显的叠加性和链状特征，戴恩斯在《灾难中的组织行为》中阐述了灾害管理的组织与体制框架；科泽尔的《社会冲突的功能》和格尔的《人们为什么叛乱》，对各种宏观政治体制进行比较，强调政府实施社会稳定的功能与重要性。格尔与赫伯特的综合分析模型则将社会经济发展、政治发展失衡、社会变迁与社会结构失衡等融为一体，要求政府及其他公共机构在突发公共事件的事前预防、事发应对、事中处置和善后管理过程中，通过建立必要的应急预警机制，保障公众生命财产安全。社会保障要在应对各类公共危机中发挥其核心作用。

波普尔在《开放社会及其敌人》一书中提出，极权国家的执政者最害怕的就是开放，不管开放会带来什么样的结果。一方面，执政者希望通过开放给社会与经济带来活力与繁荣；另一方面，他们又希望社会处于一种稳定的状态，这就导致了极权或者维权国家的领导人采取了一种“温和的压制性”的协调策略来改善开放与稳定之间的矛盾。以中东北非危机为例，美国外交关系委员会主席哈斯指出：无政府状态、内战、无情的警察国家、教派主义以及严苛的伊斯兰统治，都是取代近些年来统治中东的那类威权政权的潜在选项。这些选项全都有实现的可能，但哪个都不太可能给中东带来更大的自由。例如，北非及中东领导者的政治独裁与开放的博弈最终迫使民众抛弃对极权统治的恐惧，勇敢地走上街头，用自己的声音表达合法的政治权利与经济利益诉求。

3. 危机管理的保障体系中，社会保障是一种不可或缺的社会制度和维稳工具

全球知名危机管理专家史蒂文·芬克探讨了如何预防危机、隔离危机

^① McKinnon, R, "Social risk management and the World Bank: resetting the 'standards' for social security?", *Journal of Risk Research*, 2001 (3): pp.297-314.

和管理危机的办法，其中不乏建立多重保障体系的真知灼见。国际劳工大会的《重大工业事故公约》，美国环保署的《公共危机管理技术指南》等，都对各种灾难和应急事件以及救助机制提出了系统化的公共危机管理对策。例如，美国联邦公共危机管理署（FEMA）的管理职能定型为：领导和支持全国范围内抵抗风险的公共危机管理综合程序，通过实施减灾、准备、响应和恢复四项业务，减少生命财产损失，维护社会稳定；持续地形成和完善一个清晰的基础架构，支持全面、全程、主动式的风险管理。社会保障覆盖面的扩大，一方面有助于减弱公共危机带来的损失，另一方面可以维护社会的稳定。

从20世纪70年代石油危机引发社会福利国家缩减社会福利到90年代由全民社会福利转化为有选择性的社会福利，彰显了经济危机对社会福利的发展存在强大的抑制作用。欧美国家近年来面临的低经济增长率，高失业率及低人口出生率与高期望寿命、贫富分化加剧等问题直接导致了对社保制度的重新定位。从理论研究看，社会风险会直接侵袭到社保制度，叶海尔·德罗尔认为：危机越是普遍或致命，有的危机就越显得关键，危机中作出的决策非常重要，而且大多数不可逆转。^①罗森塔尔等人根据公共危机的特征，认为公共危机是对一个社会系统的基本价值和行为准则构架产生严重威胁并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件。^②对公共危机这样的非常事态，以政府为核心的公共管理系统必须迅速作出决策回应以解危纾难。社会保障要在应对各类公共危机中发挥其核心作用。正如哈特利·迪安所言：福利国家的机构需要有程序地去管理它所应对的风险，同时，必须调整国家的使命或角色，国家的作用是在一定程度上降低风险，并且使人们有能力自我管理风险。^③

4. 立足于养老公共危机问题，提出多支柱的体系框架

有学者提出：养老保险基金风险管理已成为政府的一项政策挑战，虽然已经尝试了诸多改革，但制度风险和资本市场风险依旧没有克服，这些风险

① 参见[以]叶海卡·德洛尔：《逆境中的政策制定》，国家行政学院出版社2012年版。

② 参见黄健荣、胡建刚：《公共危机治理中政府决策能力的反思与前瞻》，《南京社会科学》2012年第3期。

③ 参见[英]哈特利·迪安：《社会政策学十讲》，格致出版社、上海人民出版社2009年版。

是养老保险改革是否成功的关键。当前中国不仅应该关注制度体系的完善和资本市场的建设,同时应提高公民的风险意识。^①1994年,世界银行出版了《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》,提出了三支柱理念:第一支柱是指强制性的、非积累制的待遇确定型制度;第二支柱是指强制性的积累制缴费确定型企业年金养老计划;第三支柱是指自愿性养老计划。2005年,世界银行出版了《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》又称:日益增大的人口和经济压力,正在迫使着发展中国家和发达国家迅速实施养老金改革,但是由于全球劳动力中妇女人数增加、离婚率升高、全球经济中就业方式的改变、预算赤字的增大以及老龄人口的增多,都使养老金改革势在必行。这份报告,为帮助各国解决养老金问题提供了一个共同框架,建议实现养老金体系多样化,既融合维持最低生活标准的公共部分,又包含私人管理和私人筹资的部分,同时强调养老金改革与促进经济成长和发展的内在联系。书中称:面临当前人口和经济上的重大变化,以前设计的大多数公共养老金方案今后将无法达到目前的福利水准。因此,如果要维持现有体系,就必须削减卫生保健和教育方面的公共支出,或大幅削减下一代老年人的养老金。

罗伯特·霍尔茨曼、杜鲁门·帕克德和约斯·奎斯塔在《扩大多支柱养老金制度的覆盖范围:约束和假设、初步证据和未来研究的领域》中提出:世界银行建议建立多支柱养老金体制,以便为劳动人口提供充足的养老金,并且缓解退休收入支持的经济、人口和政治的风险。世界银行认为:多重支柱的设计方案是养老金改革的最佳方案,因为这一方案更具灵活性,能更好地解决不同养老金体制面对的不同风险。人口老龄化、高龄化,一方面源于医疗水平和生活质量的提高,人口预期寿命普遍延长;另一方面,由于大多数国家的生育率呈下降趋势,婴儿出生率低于死亡率,导致全球人口结构趋于老化。老龄化与高龄化加重了社会负担,也使各国的养老保险系统和医疗保险系统均面临困境,老有所养、老有所医已成为各国极为关注的现实问题。日本2006年度厚生年金和国民年金累计达到了149,1兆円、到

^① 参见 Qian, X. Y. Zhu, C. L.: "Risk control of pension fund management in China", *China & World Economy* 2007 (6): 37-52。