

社会保障制度中的 政府责任研究

——基于理论与中国实践的思考

金海和 主编

社会主义市场经济中的 政府行为研究

——基于理论与中国实践的思考

曹永华 主编

内蒙古大学出版基金资助项目

社会保障制度中的 政府责任研究

——基于理论与中国实践的思考

金海和 主编



内蒙古大学出版社
Inner Mongolia University Press

图书在版编目(CIP)数据

社会保障制度中的政府责任研究:基于理论与中国实践的思考/金海和主编.
—呼和浩特:内蒙古大学出版社,2009.12

ISBN 978 - 7 - 81115 - 777 - 2

I. 社… II. 金… III. 社会保障 - 福利制度 - 研究 - 中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 220518 号

- | | |
|------|-------------------------------------|
| 书 名 | 社会保障制度中的政府责任研究
——基于理论与中国实践的思考 |
| 主 编 | 金海和 |
| 责任编辑 | 范妙荣 |
| 封面设计 | 张燕红 |
| 出 版 | 内蒙古大学出版社
呼和浩特市大学西路 235 号(010021) |
| 发 行 | 内蒙古新华书店 |
| 印 刷 | 呼和浩特市欣欣彩虹印刷包装有限责任公司 |
| 开 本 | 787 × 960/16 |
| 印 张 | 23 |
| 字 数 | 417 千 |
| 版 次 | 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷 |
| 标准书号 | ISBN 978 - 7 - 81115 - 777 - 2 |
| 定 价 | 45.00 元 |

本书如有印装质量问题,请直接与出版社联系

内蒙古大学学术著作出版基金委员会

主 任 陈国庆

副主任 杨 劼(常务) 呼格吉勒图

委 员 连 辑 陈国庆 杨 劼

呼格吉勒图 王志平

张志忠 石 斌 张吉维

冯福林

序 言

人人都有生存和发展的需要,人人都希望有一个良好的生存和发展环境。在人类社会漫长的历史长河中,随着人的生存和发展环境的千变万化,包括劳动生产环境、政治制度环境、自然环境、社会环境等,这种人类与生俱来的需要在不断地变化着,每个人的满足感也在不断地变化着。就人的本性而言,满足感是相对的,人类的需要是无止无休的。所谓良好的生存和发展环境,就是适应人的生存和发展的环境。所以,人类不断地努力改造环境以使环境适应自己的生存和发展。社会保障所做的事业就是社会为每个不同成员提供生存和发展的基本条件和环境。社会保障水平要与所处社会的经济发展水平、社会发展水平相适应,适度的社会保障水平有利于促进经济和社会健康、可持续发展,超前的和滞后的社会保障水平都不利于经济和社会的发展。人类的社会保障问题有共性(普遍性)的一面,需要互相交流、学习、借鉴来提高工作水平;同时也有个性(特殊性)的一面,需要立足各自国家的实际,开展社会保障事业。中国应该有自己的社会保障理论体系、科学的发展规划、可操作的发展步骤。

现代意义上的社会保障是在资本主义工业化的背景下产生的,是市场经济发展的产物。市场经济实践表明,社会保障和社会信用是市场经济相辅相成的两大体系。政府科学有力的宏观调控是市场经济健康、高效、持续运行的保证。市场经济是通过市场机制来实现资源优化配置的一种经济运行方式。市场经济的本质是竞争经济,常常利用供求关系、价格参数、竞争信息来促进微观经济高效运行,同时排斥产品和产业结构调整中的弱者,排斥不能正常从事生产劳动的人。显然,在追求效率的同时,无法兼顾社会公平,容易产生社会贫富两极分化,引发社会矛盾甚至社会动荡。这就需要政府借助社会保障实行干预、调控,保证市场经济高效、健康的运行和资源、财富分配的相对公平,促进社会稳定。众所周知,市场经济具有周期性,不断在复苏、繁荣、停滞、萧条甚至危机状态中交替运行。当经济处于收缩、停滞、衰退,特别是危机到来时,大量企业破产,失业率不断上升,不少人陷入生活困境。此时,政府必须利用社会保障提供生活保障,避免他们铤而走险,造成社会动荡。另外,社会保障有增加需求、刺激消费、扩大

就业、积累资金、完善资本市场、拉动经济的作用。在经济萧条特别是发生危机时,社会保障在提升信心、拯救经济等方面具有不可替代的作用。

社会保障制度是在政府的组织、管理下,按照一定的法律和规定,通过国民收入的再分配,以社会保障基金为依托,为保障公民生存和发展而提供物质帮助和服务的社会安全制度。社会保障制度主要是保障公民最基本的生存和发展需要,而不是保障实现共同富裕,共同发展。社会保障制度的内容主要包括社会保险、社会福利、社会救济、优抚安置等,其中社会保险是重点。

和其他社会制度一样,政府应该是社会保障制度的建设者、实施者和完善者。社会保障制度作为维护社会安全稳定,促进经济健康、高效、持续发展,涉及全体社会成员切身利益的一项基本社会制度,具有典型的公共性。其中,社会救济属纯公共物品,市场由于无利可图,是不会提供这类物品的;社会保险、社会福利、优抚安置等属准公共物品,不能完全由市场或其他主体来完成,所以社会保障必须由政府或在政府主导下供给。社会保障制度具有强制性,必须依靠法律的强制力量,才能保证社会保障的普遍性和稳定性,只有政府这一权威主体,以暴力为后盾的国家权力机构,才能全面推行、实施这项制度。随着生产力的发展,社会化程度的提高,公民个人、家庭及企业不断减弱甚至丧失保障的基本能力,必须依靠政府力量、社会力量,形成社会保障制度来解决。通过公民对政府的权力赋予及税金缴纳,政府有能力具体落实社会保障制度。政府作为社会保障的首要责任主体,为了弥补市场分配存在的不足,维护社会收入分配的相对公平,缓解社会矛盾,协调社会关系,维护社会稳定;解除劳动者的后顾之忧,创造安心工作的良好环境。同时,为了扩大就业、增加需求、积累资金、完善资本市场,促进经济发展,应该义无反顾地肩负起社会保障制度的建设任务,不折不扣地推行、实施、完善社会保障制度。

社会保障制度责任主体,除作为首要主体的政府外,还应包括企业、民间组织和公民个人。政府在社会保障中起主导作用,但不是全包全揽的全能作用。实践证明,凡是政府全包全揽的社会保障,均以失败而告终。政府必须正确处理与企业、民间组织以及公民个人之间的关系。充分发挥市场的作用,调动民间组织参与社会保障的积极性,增强公民个人在社会保障中的责任心。明确政府、企业、民间组织和公民个人在社会保障中的责任、义务、权利,才能实现政府、企业、民间组织和公民个人以不同的角色和功能构建一个可持续发展的、结构多元化的社会保障体系。

对于一个领土、主权完整,社会安定有序的国家,政府在社会保障事业中,必须确立社会保障制度的方向和目标,进行科学的制度设计,健全相应的法律法规,积极合理的财政支持,健全有效的监督管理机制和建设严密高效的基金管理

体系。中国的社会保障制度方向应该是建设具有中国特色的社会主义福利社会,其目标是建立覆盖城乡居民的社会保障体系。这一体系应该是一个与中国经济社会发展相适应的,能促进社会和谐稳定、经济高效、平稳、可持续发展的结构多元化的社会保障体系。

新中国成立以来,社会保障事业从无到有、从城镇到农村、从职业人群到城乡居民,是一个不断改革、发展、完善的过程,党和政府做出了不懈的努力,取得了巨大的成就。建国后到十一届三中全会,中国社会保障制度主要是适应计划经济体制的要求,在城镇实行低工资、多就业方针,就业、住房、养老、医疗、教育等福利都由国家和单位统包统揽。一个单位几乎是一个无所不管、无所不包的小社会。特别是建国后的前十几年,解决了大量城乡无家可归、无生活来源的社会成员的生存问题。截至1959年,民政部门管理的福利院收养了64454位孤老,27964位孤儿和14627位“三无”精神病患者。十一届三中全会后到十六大,中国社会保障制度突出的特点是围绕国有企业改革、经济体制改革,按照社会主义市场经济体制的要求,探索建立国家、企业、个人共同负担的社会保障体系。

十六大以来,中央提出要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。作为构建社会主义和谐社会的重要内容和全面建设小康社会的重要标志,社会保障被提高到前所未有的战略高度,开始进入统筹城乡发展和制度创新完善的新阶段。目前,中国的社会保障制度总体框架已经基本建立。在城市建立了包括养老、医疗、失业、工伤和生育保险在内的社会保险制度,最低生活保障制度也在全面实施;在农村,最低生活保障制度已经全面建立,正在不断地扩大覆盖范围,农村的养老保险制度正在积极地探索,农村新型合作医疗制度的改革正在全面推进,城乡医疗救治制度已经普遍建立。

为了建立覆盖城乡居民的社会保障体系,政府还需要做大量艰苦细致的工作。需要针对制度缺失问题和不断变化着的经济、社会环境,搞好社会保障制度设计和制度创新。需要加快社会保障立法步伐,完善相关法律法规;提高执法力度和执法质量;完善社会保障司法机制,确保司法公正。需要理顺、明确中央政府与各级地方政府在社会保障中的财政责任,确保合理的财政供给。需要总结经验教训,针对社会保障监督管理中存在的大量问题,建设一个科学有效的监督管理机制。需要创新基金管理制度,切实解决基金管理中存在的大量问题,建立科学的基金管理制度和运作体系。另外,要时刻关注民生,及时解决经济社会中存在的突出问题,例如农民工、失地农民的社会保障问题等。

面对持续一年多的全球金融危机,中国的社会保障事业迎来了很好的发展机会。国际经验表明,大的经济危机往往是扩大社会保障覆盖面、提高社会保障水平的重要时机。社会保障给了人们足够的安全预期之后,公民不再需要用高

储蓄来应对生老病死、子女上学等不时之需,可以将更多收入用于当下的消费。社会保障有利于产业转型和升级,促进服务业发展,增加就业机会。也有利于中国经济从投资型、外向型向内需型转变。因此,政府应当尽快推出扩大社会保障覆盖面的政策措施,有效应对这次金融危机。

本书在研究写作过程中,始终坚持马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论,始终以“三个代表”重要思想和“科学发展观”为指导。运用管理学、经济学、社会学及政治学的基本原理,在阅读大量相关文献的基础上,结合中国社会保障的具体实践,特别是已经持续一年多、目前仍不见底的全球金融危机,围绕中国社会保障制度中政府的责任这一主题,进行了研究、写作。

根据内容,全书分为上、下两篇,上篇是社会保障制度中政府责任的理论思考,下篇是中国社会保障实践中的政府责任。上篇内容包括:第一章,社会风险与社会保障;第二章,社会保障制度的产生与发展;第三章,社会保障制度与政府责任;第四章,社会保障制度中的政府责任之一:制度设计;第五章,社会保障制度中的政府责任之二:健全法制;第六章,社会保障制度中的政府责任之三:财政支持;第七章,社会保障制度中的政府责任之四:监督管理;第八章,社会保障制度中的政府责任之五:基金管理;第九章,中国社会保障制度的发展趋势——建设中国特色社会主义福利社会。下篇内容包括:第十章,老有所养:养老保险中的政府责任;第十一章,病有所医:医疗保险中的政府责任;第十二章,就业促进与完善失业保险体制;第十三章,工伤保险与职业伤害保障;第十四章,构建民生安全网:完善社会救助制度;第十五章,改善人民福祉:提高社会福利水平;第十六章,实现居者有其屋:建立多层次的住房保障制度;第十七章,养老保障和住房保障整合发展的探讨;第十八章,农村社会保障制度中的政府责任。

本书是内蒙古大学公共管理学院社会保障学术团队集体智慧的结晶,是在已有研究的基础上完成的,书中部分章节已在全国核心期刊发表。本书的写作思路、框架及大纲由金海和教授提出,由金海和教授与安华老师、宋娟老师、白维军老师、王晓东老师多次商讨拟定。行政管理专业研究生李利同学收集资料、文字录入,投入了大量的时间和精力。书中引用和参考了大量文献,在此,对所有相关专家学者表示衷心感谢!书稿的出版得到了内蒙古大学出版社的大力支持,责任编辑范妙荣女士为书稿的编辑付出了辛勤劳动,在此表示深深的谢意。

本书的具体写作分工如下:序言,金海和;第一章,安华;第二章,安华;第三章,金海和、李利;第四章,宋娟;第五章,王晓东;第六章,宋娟;第七章,王晓东;第八章,安华;第九章,金海和、李利;第十章,王晓东;第十一章,宋娟;第十二章,白维军;第十三章,王晓东;第十四章,白维军;第十五章,白维军;第十六章,安华;第十七章,安华;第十八章,宋娟。最后由金海和教授通读、修改、定稿。受作

者水平和时间限制,书中疏漏和不当之处在所难免,欢迎各位专家和广大读者批评与赐教。

目 录

上篇:社会保障制度中政府责任的理论思考	1
第一章 社会风险与社会保障	3
第一节 风险的概念、种类	3
第二节 社会风险管理与社会保障制度	8
第二章 社会保障制度的产生与发展	17
第一节 社会保障制度产生的经济社会背景	17
第二节 社会保障制度的理论依据	22
第三节 社会保障制度的发展历程	27
第三章 社会保障制度与政府责任	32
第一节 市场经济条件下的社会保障	32
第二节 政府责任:政府应该做什么	35
第三节 中国社会保障制度中存在的主要问题	38
第四节 对策建议:政府应该怎么做	42
第四章 社会保障制度中政府责任之一:制度设计	50
第一节 社会保障制度设计的目标选择	50
第二节 社会保障制度的体系结构设计	56
第三节 社会保障制度的模式选择	64
第四节 政府在社会保障制度变迁中的作用	68
第五章 社会保障制度中政府责任之二:健全法制	75
第一节 加强立法工作	75
第二节 严格执法	84
第三节 公正司法	86
第四节 加强法律监督	88
第六章 社会保障制度中政府责任之三:财政支持	91
第一节 社会保障的公共产品属性	91

第二节	政府在社会保障制度中的财政责任	94
第三节	关于政府对社会保障财政支持力度的探讨	99
第七章	社会保障制度中政府责任之四:监督管理	103
第一节	政府对社会救助的监督管理	103
第二节	政府对社会保险的监督管理	106
第三节	政府对社会福利的监督管理	114
第八章	社会保障制度中政府责任之五:基金管理	120
第一节	社会保障基金的构成	120
第二节	社会保障基金的筹资模式	124
第三节	社会保障基金的保值增值与投资	126
第四节	中国社会保障基金管理存在的问题与对策	131
第九章	中国社会保障制度的发展趋势	135
第一节	福利社会的简要分析与评价	137
第二节	社会主义社会为什么需要建设福利社会	144
第三节	中国建设社会主义福利社会的环境与基本条件	148
第四节	建设中国特色社会主义福利社会的战略构想	152
下篇:	中国社会保障实践中的政府责任	159
第十章	老有所养:养老保险中的政府责任	161
第一节	养老保险制度的变迁	161
第二节	转制成本与政府责任	166
第三节	企业年金中的政府责任	169
第十一章	病有所医:医疗保险中的政府责任	182
第一节	城镇职工基本医疗保险的改革与完善	182
第二节	城镇居民基本医疗保险的建立	201
第三节	医疗保险制度中的政府责任	204
第十二章	就业促进与完善失业保险制度	208
第一节	经济增长与扩大就业	208
第二节	政府的就业促进政策	214
第三节	失业保险制度与促进就业的协调发展	217
第四节	完善失业保险制度的对策	221
第十三章	工伤保险和职业伤害保障	228
第一节	安全生产管理中的政府责任	228

第二节	工伤预防和职业病防治·····	231
第三节	工伤保险制度的完善和职业伤害保障体系的建立·····	237
第十四章	构建民生安全网:完善社会救助制度·····	243
第一节	最低生活保障制度的建立与完善·····	243
第二节	医疗救助制度的建立与完善·····	250
第三节	农村扶贫开发与社会救助·····	256
第十五章	改善人民福祉:提高社会福利水平·····	266
第一节	中国社会福利制度概况·····	266
第二节	当前中国社会福利制度中存在的问题·····	271
第三节	完善中国社会福利制度的对策建议·····	273
第十六章	实现“居者有其屋”:建立多层次的住房保障制度·····	276
第一节	中国多层次住房保障制度的实施现状·····	276
第二节	中国住房保障制度存在的问题·····	278
第三节	完善中国住房保障制度的对策建议·····	282
第十七章	养老保障与住房保障整合发展的探讨·····	288
第一节	问题的提出·····	288
第二节	国外养老和住房相结合的经验借鉴·····	290
第三节	养老保障与住房保障整合发展的思路·····	294
第四节	养老保障与住房保障整合发展的意义·····	299
第十八章	农村社会保障制度中的政府责任·····	306
第一节	农村最低生活保障制度的建立·····	306
第二节	新型农村合作医疗制度的建立·····	317
第三节	农村新型养老保险制度的建立·····	329
第四节	失地农民社会保障存在的问题·····	340
第五节	农民工社会保障制度的困境·····	347

上篇

社会保障制度中 政府责任的理论思考

第一章 社会风险与社会保障

第一节 风险的概念、种类

一、风险的概念与特征

(一) 风险的概念界定

风险是由传统社会发展到现代社会后,人们开始关注的一个新概念。德国社会学家卢曼说,我们生活在一个“除了冒险别无选择的社会”。风险已经成为我们生产生活的组成部分,无处不在,无时不在。风险不仅来自我们生活于其中的自然环境和社会制度环境的不规则运动,也来自我们作为集体或个人做出的每个决定、每种选择以及每次行动所制造的风险,尽管我们在做决策和采取行动时,主观和本意并非要制造风险。风险本身是人类社会实践活动的产物,在人类社会发展的各个阶段都客观存在,只是产生原因、表现方式和社会效应不同而已。“风险”这个词的来源目前还存在争议。多数学者认为这个词来自意大利语,但其词源是希腊语,后来又通过法语进入英语系国家。这个词是在早期的航海贸易中出现的。风险被理解为客观存在的危险,体现为自然现象、自然灾害或者航海遇到礁石、风暴等事件。风险被理解为航海中遇到的危险只是早期的用法,其现代用法已远远超越航海业的范围,也不再限于自然界中遇到的危险,因此其涵义也有了广泛的延伸。著名风险管理学家艾瓦尔德认为,风险的使用是由保险理论和该词的法律定义所界定的。现代的意思已经不是最初的“遇到危险”,而是“遇到破坏或损失的机会或危险”。而且经过两个多世纪的发展,风险这个概念与人类的决策和行动的后果联系更加紧密,并被视为对待影响个人和

群体的事件的特定方式。^①

近代保险业产生以来,特别是上世纪 50、60 年代以来,风险研究被作为一门应用科学被各国所重视。风险研究出现了大量的文献,涉及自然科学、社会科学中的诸多学科。这些学科从各自的角度对风险进行了定义。其中有代表性的有:^②(1)统计学、精算学、保险学等学科把风险定义为一件事情造成破坏或损害的可能性或概率。通用的公式是风险(R) = 损害的程度(H) × 发生的可能性(P)。这个定义带有经济学上通常采用的成本——收益的逻辑,除了关注风险发生的可能性以外,还特别关注损害的程度和损害导致损失的程度。人们通常只关注风险带来的损害可能性,却忽视了风险可能带来的潜在收益。事实上,风险并非特指不幸事件,^③因为风险不仅与损失相联系,而且与盈利相联系,例如股价下跌对一般投资者而言是一种风险,而空头却可以从中受益。(2)人类学者、文化学者把风险定义为一个群体对危险的认知,它是社会结构本身具有的功能,风险的作用是辨别群体所处环境的危险性。文化构建方式和思想观念会决定群体的价值判断,进而决定对风险的感知程度和对风险损失或收益的判断。由于生存的文化环境的不同,不同群体对自己所面临风险的认知是不同的。(3)社会学家认为风险是一种认知或理解的一个社会过程,风险的特征源自于产生它的社会结构、社会制度、社会秩序,因而它从产生起就处在一个不断建构的过程中。风险的产生带有偶然性,这种偶然性是由人的认知决定的,有的人认为是风险,有的则认为不是风险。例如,人们对一些社会现象存在不同的看法,有的人认为是社会问题,有的人则认为是社会常态,关键取决于人们如何去分析风险和做出决策,也就是说对风险的认知取决于人的理解力。社会学家认为我们生活在一个风险社会中,人们需要不断提高风险意识,政府也要加强风险管理。

(二) 风险的特征

综上所述,风险是指引致损失的事件发生的一种可能性。这一概念可以从量和质两方面加以描述:从量的规定性来看,风险的发生在概率上不可能等于 0,也不可能等于 1,而是在 0 和 1 之间,这是其发生概率上的不确定性;从质的规定性来看,引起风险发生的事故具有不确定性,并且发生的时间和地点以及后果都具有不确定性。风险的特征可以归纳为如下几点:

1. 风险的客观性和普遍性

① 杨雪冬. 全球风险社会呼唤复合治理[N]. 文汇报, 2005. 1. 10.

② 刘连生, 申河. 保险学原理[M]. 北京: 中国金融出版社, 2008 年版.

③ 魏华林, 林宝清. 保险学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006 年版.