



当代财经文库



社会保险制度 分析引论

林义○著

西南财经大学出版社



当代财经文库



社会保险制度 分析引论

林义○著

西南财经大学出版社



责任编辑:黄小平

封面设计:穆志坚

书 名:社会保险制度分析引论

林义 著

出版者:西南财经大学出版社

(四川省成都市光华村西南财经大学内)

邮编:610074 电话:(028)7301785

排 版:西南财经大学出版社照排部

印 刷:郫县科技书刊印刷厂

发 行:西南财经大学出版社

四 川 省 新 华 书 店 经 销

开 本:850×1168mm 1/32

印 张:7.5

字 数:160千字

版 次:1997年6月第1版

印 次:1997年6月第1次印刷

印 数:2000册

定 价:13.80元

ISBN 7-81055-179-5/F·139

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

《当代财经文库》总序

世界正在走向 21 世纪。在这个世纪之交,人们可以看见,不可抑阻的生产力,正在带来一场人类社会各个方面的全面而深入的变化。变革的浪潮势不可挡,而科技革命充当了这场革命的先导,社会经济结构、政治体制、人们的社会关系、生活方式以及思想观念都处在不可避免的自我调整和革命变革之中。

中国正在走向 21 世纪。在“九五”和走向 2010 年的新时期,中国将实现经济体制的根本性转换,建立起社会主义市场经济体制,同时将进行增长方式的根本转换,使国民经济转到集约型的轨道。这是一场社会主义发展过程中史无前例的历史性变革,它将极大地解放生产力,大大完善中国的社会主义制度,增强经济的活力。在改革中焕发出新鲜活力的、社会主义的中国,昂首阔步地跨入 21 世纪,这是当代最重大的历史事件,这一事件将给整个世界的发展带来深刻影响。

我国社会主义经济的发展与改革,直接推动了财经领域学术研究的繁荣和发展。近年来,理论经济学,以及金融、财政、税收、工商管理等部门经济学,在马克思主义和小平同志有中国特色社会主义理论的指引下,一方面吸收国外现代经济学研究的有益成果,一方面紧密结合中国社会经济发展和改革的实际,推出了一大批优秀的成果。这些财经领域的研究成果,推动了我国财经科学的建

设。为了推进两个根本性转换,促进我国社会主义现代化,我们需要进一步加强财经科学的研究,建立起社会主义的中国经济科学,因此,不仅需要提倡科学研究,奖励优秀学术成果,而且需要采取措施,解决学术专著出版困难的问题。西南财经大学出版社从1985年开始,以学校设立的学术专著出版补贴基金推出一批学术专著,把一些反映财经研究最新成果,有较高学术价值的著作献给广大读者,特别是从事财经领域科学研究的专业理论工作者和研究生,扩大了这些成果的社会影响。

从今年开始,西南财经大学出版社决定继续依托校学术专著出版补贴基金,以《当代财经文库》形式,每年推出一批财经学术研究专著。《当代财经文库》将以提高出版质量,多出适应时代需要的精品为主旨,同时,力求在版面设计、装帧、排版、印刷等各方面都更加规范化、统一化。

根据国家哲学社会科学研究“九五”(1996—2000)规划,社会科学研究的指导思想是:以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,坚持党的基本路线和基本方针,坚持理论联系实际,坚持重在建设,坚持“百花齐放、百家争鸣”,以建设有中国特色社会主义的重大理论问题和实践问题为主攻方向,重点加强对“九五”期间与21世纪初叶我国国民经济和社会发展以及改革开放、社会主义精神文明建设中重大问题的研究,在继续加强应用学科研究的同时,重视和提高基础学科研究,加快发展新兴边缘交叉学科天空和跨学科综合研究,进一步发展和全面繁荣哲学社会科学,更好地为经济发展和社会全面进步服务,为建设有中国特色社会主义服务。这既是财经领域社会科学研究的指导思想,也是《当代财经文库》出版的指导思想。

《当代财经文库》是旨在推出财经研究学术专著的一套丛书,

它的特点是：(1)重视理论经济学的研究；(2)推动财经领域各部门经济学学科的理论研究和应用研究；(3)提倡有创新意义的经济学各学科交叉研究和边缘学科研究；(4)支持中青年学者的科学研究。

西南财经大学出版社推出《当代财经文库》是一件大好事，对广大读者来说，它有助于扩大视野，了解当代国内外财经科学的最新发展趋势，增强经济理论的素养和分析问题的能力。

刘诗白

1996年5月于成都

内 容 提 要

社会保险制度改革问题，自 20 世纪 80 年代以来一直是世界各国日益关注的重要议题。随着社会经济的发展走势，它将愈加成为 21 世纪更为引人注目的、制约经济社会协调发展的不容忽视的问题。而改革的缘起，来自经济、社会、制度等诸多因素引起的社会保险制度乃至整个社会福利制度的严重危机。尽管各国政府业已对社会保险制度，推行了程度不同的改革措施，进行了局部改革、结构性调整乃至个别国家制度安排上的重大改革创新，但改革形势依旧异常严峻，社会保险制度的改革发展走势仍然难以准确把握，社会保险制度的深层危机仍将成为世界各国在下一世纪不得不面临和需要谨慎处置的重大难题之一。正是在国际社会保险制度处于十字路口的背景下，中国社会保险制度改革成为制约经济体制转轨乃至制约中国经济社会长期发展战略的中心议题之一，而倍受学术界和决策部门的高度重视。应该指出，需要首先重新审视欧美传统社会保险制度的发展路径，分析其利弊得失，

进而为中国社会保险发展提供理论和决策依据。事实上，从社会保险的发展进程中，从社会保险的制度基础和条件的分析中，从欧美各国社会保险制度改革所提供的经验教训中，我们有理由相信，在不同的经济、社会制度及文化背景下，可能存在差异甚大的社会保险制度安排和模式选择。因而，这对于探索具有中国特色的社会保险发展道路，具有超前研究的理论和实践意义。

笔者以制度分析方法为基础，综合运用经济学、社会学、历史学、政治学、社会心理学、法学、文化人类学的研究方法，对社会保险制度的运行机制、发展演进进程、制度基础、模式选择从一个全新的角度进行剖析和透视，从某一层面揭示了以欧美社会保险模式为代表的现代社会保险制度产生、发展演进以及面临危机的经济社会条件和制度根源。作者认为，现代社会保险制度面临危机四伏的局面，固然有经济发展滞胀方面的原因，但亦不应忽略社会保险自身制度安排中的某些缺陷，如商业保险精算技术经营原则在社会范围运作中的局限，社会保险管理机制的官僚腐败毒瘤，以及政府社会政策责任的无限制扩张等。正视欧美社会保险制度存在的缺陷，对于社会保险制度尚未发展到成熟阶段的众多国家而言，具有十分重要的启迪，即有助于其在构建社会保险制度的进程中，冷静思考如何避免制度安排中的缺陷，并根据各国的社会经济文化等诸多条件，探索自身发展道路。在此意义上，论文的分析及其结论具有方法论方面的重要意义，亦对于正确对待各国的社会保险改革经验具有决策参考价值。

(1) 作者分析了西方国家社会保险制度面临严重危机的制度根源。尽管自70年代以来世界各国经济环境恶化是导致社会保险

制度出现危机的重要根源，但不可否认社会保险危机存在制度选择方面的问题。具体表现为：第一，由于社会保险作为公民的一项基本权利加以确立后，使社会保险与社会救济的制度安排开始出现严重失衡，最终使政府社会保险支出恶性膨胀难以避免。第二，政府干预作用的过度膨胀，亦是导致社会保险面临危机的重要根源。尽管对此人们已有认识，但尚未从制度安排角度讨论。第三，作为社会保险技术基础的精算技术的作用被夸大地利用，以为曾在私人保险公司获得的成功经验就完全可以运用于社会保险领域。过高地估计精算及技术机制的作用，乃是西方国家社会保险面临危机的重要原因之一。

(2) 作为政府干预社会经济生活的重要方面，社会保险制度从20世纪50年代以来，经历的鼎盛和危机进程，促使人们从不同的角度探索这种制度安排的内在根源。不少学者认为，由于商业保险市场上普遍存在着逆选择风险、道德风险及其一般社会公众对未来预期的短期视角的缘故，需要政府家长式的照顾。于是就有社会保险的普遍发展，以克服“市场失灵”的局限性。但80年代以来各国社会保险制度的危机，又从另一个方面呈现出政府干预社会政策领域的局限性，即政府失灵在各种制度安排中的普遍存在。显然，现有理论框架似乎难以对社会保险制度的运行及危机根源作出令人信服的阐释，需要有新的分析视角、新的方法进行研究。论文运用制度分析方法对社会保险的若干基本问题进行了初步分析，力求从方法论创新的角度、从跨学科分析的角度，对社会保险的历史演进、制度基础、模式选择、运行机制等进行具有一定创新意义的探索，以便为学术界提供新的分析框架。

(3) 社会保险历史演进的制度分析是笔者关注的一个重要方面。通过对社会保险制度历史进程几个重要阶段的制度分析,尤其是对社会保险的制度渊源、制度基础的分析,作者提出,中外学术界对社会保险产生根源的若干理论描述,虽有助于从一定程度上解释现代社会保险在西方社会出现的内在根源和制度演进轨迹,但工业化进程、家庭结构与家庭保障功能的削弱及特定时期社会政治经济矛盾的尖锐化,无疑使传统救济方式和私人保险发挥的作用受到巨大冲击,从而促使政府干预下新的社会保护形式在欧美社会登台。当然,如果分析的视角不是仅限于经济和技术机制领域,而是扩展到社会的、历史传统的、思想文化及人们心理等诸多领域,则无疑有助于我们从更广阔的经济、社会、历史文化空间,去审视社会保险作为一种制度安排的产生发展鼎盛和危机的发展、演进脉络,进而有助于从其历史演化进程揭示未来发展轨辙。笔者认为,现代社会保险赖以运行的两大制度基础乃是传统的社会救济方式和私人保险制度。由于20世纪前后异常强大的国家干预经济社会生活的作用,在这两大制度基础上产生出社会保险这种新的制度选择形式。并且,应当承认这种制度安排并非凭空产生,而是具有深刻的经济、政治、社会、历史等方面的原因,亦是植根于西方社会结构及西方文化的基础之上。如果不是囿于社会保险制度产生、发展的种种现有理论结论,而是承认社会保险历史演进制度分析在方法论上的可取性,那么,我们没有理由忽略对社会保险制度条件、制度基础的分析,更没有理由将社会保险模式选择的问题简单化。相反,正是从制度分析的框架中促使人们更冷静地思考适合本国基本国情的社会保险发展

道路。很显然，除经济发展这一重要因素外，社会结构、政治结构、历史传统、观念文化及心理沉淀等都是制约和影响社会保险制度的选择及发生、发展的全过程的重要因素。而诸多因素的共同作用，决定和影响着重社会保险的模式选择和沿着自身发展道路演进的历史轨迹。

(4) 社会保险模式选择是我国社会保险制度改革发展必须回答的重大理论问题。但究竟以什么为基础构建适合中国国情的社会保险模式，虽看似简单容易解决的问题，恰好是论文着力分析的重要基础。尤其是当人们分析的视角不是仅限于对国外现存种种模式的简单取舍，不是仅限于对社会保险技术机制的过分关注，而是深入到制度分析层面，那么，分析的侧重点似乎更应关注于对社会保险运行机制背后的若干制度条件、制度基础、基本约束条件等基本问题的冷静思考，从而给我们在探索社会保险自身发展道路时以深刻启示。

笔者认为，社会保险作为一种制度安排具有两个最基本的制度基础，即传统的以各种形式存在的社会救济制度和在较广范围内互助共济、分散风险的私人（商业）保险制度。传统的社会救济制度以不同的形式普遍存在于各种不同类型的国家，不论是西方社会结构还是东方社会结构条件下的国度中，均可以找到以社会救济的方式帮助国民减轻因自然灾害、战争及社会动荡面临的社会风险，尽管采取的具体形式存在差异，但对于私人保险制度而言，则更主要地是植根于西方特有的社会结构土壤，在近代经由政府干预，而成为社会保险的另一重要制度基础。从深层次的社会结构、经济发展、文化及历史传统分析，私人保险制度在西

方社会结构条件下得以生存、发展壮大的自然历史过程，是为处置个人、家庭面临各类风险的一种较合理的制度安排。较之于东方社会结构，西方社会的家庭结构及其作用历来较为弱化，个人利益和集团生活成为西方社会长期演进中制约诸多方面的两个极点，并经常在两极之间摆动，这一特定的社会结构提供了最适应于保险机制发生发展的天然土壤和温床，加之商品货币经济的发展，极大地促进了这一传统经济保障形式的巨大发展。社会保险不过是在政府作用下，将业已存在并充分发展的私人保险制度运用于社会政策领域的一种制度安排。因而，社会保险的制度分析不能脱离私人保险制度这一重要制度基础，它是探索社会保险模式选择和制度安排的不可或缺的重要组成部分，亦是现代社会保护形式采取社会保险这种制度安排的历史和逻辑演进进程的自然结果。

需要指出，如果我们不是简单地引进和借鉴社会保险模式，而是从中国的基本国情出发探索中国式的社会保护和社会政策发展道路，不难发现，如前所述社会保险的两大制度基础，在中国的传统社会结构条件下并不完全具备，即仅存在各种形式的社会救济、社会救助制度，而不存在典型意义的以较广范围为基础的互助共济的私人（商业）保险制度。那么，究竟是什么原因使传统的私人保险制度未能在中国社会土壤上生根？笔者认为，对这一难题的解决程度将在很大程度上决定和影响中国社会保险的未来发展道路。一种颇有代表性的解释乃是商品货币关系不发达使然。一旦商品货币关系充分发达之后，私人保险制度则自然会建立和发展起来。但仅从这一角度，似乎难以对保险制度未能在中国产

生而仅仅是近代舶来品的深层次根源，给予令人信服地阐述。相反，惟有从经济的、政治的、社会的和文化的诸多制约和综合分析的基础上，从中国的社会结构、家庭结构、伦理文化结构，以及从中西社会乃至文化的比较分析中，才有助于探索私人保险制度为何未在传统中国社会生根的社会的、制度的、文化的根源。笔者认为，中国以家庭、家族为核心的社会结构，以伦理为本的制度结构和独特的中华文化及受此影响而形成的社会心理积淀，以及欠发达的商品货币经济基础共同决定了保险制度未能在中国传统社会土壤上产生。并且，受诸多因素的制约，由西方舶来的私人保险和社会保险的制度安排和制度选择必须最终采取适合本国社会及文化土壤条件的特定形式，方能起到应有的制度安排效应，否则，则与其所期望达到的既定目标相距甚远并最终难以顺利运行。笔者的这一结论，或许可望为探索具有中国国情的社会保险发展道路和社会保险的制度选择模式，提供一些方法论原则。在此意义上，应当说本文分析的结论具有重要的理论和政策意义。

(5) 作者在制度分析基础上，提出对中国社会保险模式选择的几点政策启示。其一，根据中国的基本国情，建立起具有自身特色的多层次社会保险模式尤为重要。家庭保障体系无论具体构造怎样，终将在多层次保障模式中发挥在西方多层次社会保障制度下无法替代的重要作用，这毋庸置疑。其二，强化企业保险制度、社区保险制度在多层次保险制度中的核心作用，具体运行机制可通过个人退休帐户的基金模式运作。在中国的特色社会结构条件下，以扩大的家庭保障形式存在的企业保险和社区保险制度将事实上发挥不仅仅是补充保险制度的作用。商业保险公司今后

发展的立足之点，亦应当以企业、单位和社区为载体，以团体性保险业务为龙头，共同构成第二层次保险保障。其三，注重发展以政府举办的带有社会性分散风险特征的社会保险，但其侧重点在于为尚未在前两个层次获得基本保障的社会公众提供最后保障，注重发展、完善社会救济制度。应当承认，颇具中国特色的多层次社会保险制度，将有助于我们避免西方社会保险制度的危机和困境，找到新的转折和具有战略意义的政策思路。

本书由导言和六章内容构成。导言对研究主题、思路、结构和方法作了概略说明。第一章，现代社会保险制度面临的危机与挑战，从制度分析的角度对社会保险制度面临危机的种种表现进行了概括，侧重分析社会保险危机的制度方面的原因。第二章，社会保险的理论透视，对建立社会保险制度的有关传统理论进行剖析，指出无论是政府为克服市场失灵而对社会政策领域的干预，抑或是政府失灵对社会保险危机所应承担的责任，均难以从深层次揭示社会保险制度的内在根源，社会保险的制度分析则提供了一种颇具价值的分析视角。第三章，社会保障历史演进的制度分析，分析了社会保险的产生、发展、鼎盛、危机的根源、特点及其制约因素，提出了与现有分析结论不完全相同的制度分析结论。第四章，社会保险模式选择的制度分析，在对现有诸种误区进行评析的基础上，着重分析了社会保险的制度基础和制度条件，以及在不同社会结构条件下可能产生差异很大的社会保险方式或形式，较深入地分析了中国社会条件下为何未能产生出社会保险的另一制度基础——私人保险制度及其制度根源，从而为寻找具有中国特色的自身发展道路提供了一种理论分析框架，并提出了制

度分析的几点政策启示。第五章社会保险财务机制的制度分析和第六章社会保险给付结构的制度分析分别从不同的角度对社会保险运行机制的两个方面进行了制度分析。

ABSTRACT

Since the 1980s social insurance has emerged as a very important issue in many developed and developing countries including the People's Republic of China (PRC). Indeed, as developing countries grapple with socio-economic reforms and the problems of caring for an aging population, the cost-effective provision of social insurance is expected to become one of the most challenging issues facing policymakers well into the twenty-first century. This problem is also one experienced by industrial countries and indeed, some overseas governments have attempted to tackle the difficulties of financing social insurance programmes through measures such as changing the nature and structure of social welfare, increasing the age of retirement and so on. Despite such initiatives the provision of cost-effective social insurance frequently remains a difficult and controversial issue for both developing and developed e-

conomies. Clearly, in reforming its own social insurance programmes the PRC should note and learn from the experiences of other countries. However, for a host of institutional factors, such as the country's socio-economic development, political structures, cultural and historical traditions, and public psychology, the social insurance model which will eventually develop in the PRC will undoubtedly be different from that of other countries. Drawing a framework from a wide field of academic literature in economics, sociology, cultural anthropology and elsewhere, this study thus presents an institutional analysis of social insurance. The study contributes important insights into the development, structure and existing institutional arrangements, and the condition of the social insurance crisis in industrialised countries. The research also analyses the different social policies and social insurance models in terms of societal structures, cultural background, history, and psychological factors. Additionally, an important premise of the study is that given the right of citizens to social security benefits, it is expected that one consequence of an imbalance between social insurance and social assistance will be a rapid growth in public expenditure.

Five key aspects brought out in the study are as follows.

First, the institutional context of social insurance is examined in detail. It is recognised that economic problems such as unemployment and inflation place additional burdens on state social in-