

目 录

· 综 论 ·

社会政策的国际新动向给予的启发	[日] 埋桥孝文(1)
中国社会保障：要加强更要改善	何文炯 张 翔(12)
制度利益视角下的流动人口社会保障困境研究	李艳艳(19)
世界社会中的不平等 我们是否需要一个全球的社会保障	刘 涛(25)

· 养老保障与养老服务 ·

老年人生活脆弱的原因：多维晚年剥夺感的视角	[韩] 梁允禎(32)
年金改革的核心问题——“人口老化 VS. 年轻化”以及“准备金 VS. 随收随付”	[台] 郭明政(41)
文化视域下中国养老保障发展路径研究	郭 林 杨 斌(48)
老龄化背景下我国养老保险“统账”模式的制度优化路径探索	成 欢 林 义(56)
对养老保险个人账户基金投资管理模式的研究：建立内部债务的投资机制	杨 俊(70)
“保机构”还是“保老人”——论养老服务机构对风险转嫁技术的选择	黄万丁 谢勇才(78)

· 医 疗 保 障 ·

我国城乡医疗保障水平评析	褚福灵(86)
中国未来卫生总费用增长趋势及应对措施——与1970—1990年OECD国家的比较	王超群 李珍(96)
医疗保险服务外包的成本平衡分析	杨燕绥 李海明(109)
自由化或社会民主？徘徊在十字路口的台湾健保福利体制	[台] 蔡宏政(118)

· 救济与福利 ·

贫困治理转型与贫困农民就业福利模式重构..... 王三秀(142)

北京市城市最低生活保障制度就业激励机制的优化——基于负所得税视角..... 宁亚芳(153)

论孤儿保障制度中的国家辅助性原则——由兰考县民办收养所大火事故想到的
..... 娄 宇(163)

· 国别研究 ·

德国社会保险的形成 [德] 埃希霍夫(173)

德国法定医疗保险的自治管理及发展趋势..... 华 颖(178)

韩国资本主义的改革：雇用·福利策略 [韩] 安祥薰(188)

· 30 人论坛信息 ·

中国社保 30 人论坛上海峰会成功举行 (197)

第二届全国社会保障教学研讨会召开..... (200)

第九届社会保障国际论坛在杭举行..... (201)

补白：会议信息

第二届中国国际养老服务业博览会暨发展论坛在北京举行..... (24)

第五次中国社会保障史专题研讨会召开..... (31)

第五届中国社会保障论坛在京召开..... (69)

首届老年节研讨会在京举行，众专家共谋养老事业大发展..... (85)

2013 中国老龄事业发展高层论坛在京举行 (152)

中德社会保障法制研讨会在中国人民大学召开..... (172)

Contents

The new international trend of social policy and its implications	<i>Uzuhashi Takafumi</i> (1)
China' s Social Security: Get Moving from "Strengthening" to "Improving"	<i>He Wenjiong Zhang Xiang</i> (12)
Study on the Social Security Predicament of Floating Population from the Perspective of Institutional Interests	<i>Li Yanyan</i> (19)
Inequality in the world society, do we need a global social security	<i>Liu Tao</i> (25)
What makes older people vulnerable in later life: Multi—dimensional deprivations in old age	<i>Yunjeong Yang</i> (32)
Key Problems of the Pension Reform	<i>Kuo Ming—Cheng</i> (41)
Research on the Developmental Ways of Chinese Old—age Security System from the Perspective of Culture	<i>Guo Lin Yang Bin</i> (48)
Exploration on the Path of System Optimization in the Mixed Model of Social Pooling— Individual Account under Population Aging	<i>Cheng Huan Lin Yi</i> (56)
The Analysis of the Investment Mode of China' s IA Pension Fund: Forming an Internal Debt Mechanism	<i>Yang Jun</i> (70)
"Protect Institution" or "Protect Elderly" ——An Discussion about the Choice of Risk Transfer Technology for Endowment Service Institution	<i>Huang Wanding Xie Yongcai</i> (78)
Evaluation and Analysis to the Level of Urban and Rural Healthcare in China	<i>Chu Fuling</i> (86)
Future trends of health expenditure growth and countermeasures in China—— Compared with OECD countries between 1970 and 1990	<i>Wang Chaoqun Li Zhen</i> (96)
Analyzing the Cost Balance of Medical Insurance Service Contracting	<i>Yang Yansui Li Haiming</i> (109)

Historical Transformation of Taiwanese Welfare Regime under Globalization	<i>Hung—Jeng Tsai</i> (118)
Transformation of Poverty Governance and Reconstruction of the Mode of Employment Welfare of the Impoverished Farmers	<i>Wang Sanxiu</i> (142)
Optimization for Work Incentives of Beijing' s Urban Minimum Living Standard Program—Based on Negative Income Tax Perspective	<i>Ning Yafang</i> (153)
On the Principle of Subsidiarity in the Orphan Security System—Thinkings about the fire accident in private adoption agency in Lankao county	<i>Lou Yu</i> (163)
The History of German Social Insurance	<i>Eberhard Eichenhofer</i> (173)
On the Self—governance of German Statutory Health Insurance and Its Development	<i>Hua Ying</i> (178)
Reforming Korean capitalism: Employment—welfare strategy	<i>Ahn Sang—Hoon</i> (188)

社会政策的国际新动向给予的启发

[日] 堀桥孝文

【摘要】 通过 20 世纪 90 年代以后变得显著的劳动福利制和附有供给税额扣除制度的让劳有所获等的动向, 提出“援商品化”或者“助商品化”的概念。强调现在在很多的福利国家, 除商品化—脱商品化这个对立轴以外, 还产生了一个新的关系轴, 具体是指, 根据把税作为财源的一种工资补助的“劳动福利供给”(它的代表是附有供给税额扣除制度), 使对经营者来说用便宜的工资雇佣成为可能, 对劳动者来说保证了低收入者的所得下限这样的新的关系轴。作者指出这一概念对于日本、韩国和中国均具有一定意义。

【关键词】 援商品化/助商品化; 劳动福利供给; 劳有所获

The new international trend of social policy and its implications

Uzhashi Takafumi

(Doshisha University)

Abstract This study puts forward the concept of “pro-comodification” in view of the prominent trend of making work pay and workfare institutions. It emphasized that now in many welfare states, besides the comodification—de-comodification axis, there is a new axis based on in-work benefit, which make it possible for employers to recruit laborers with cheap costs, and at the same time ensure the income of laborers above certain level. The author points out that this concept has important implications for Japan, Korea and China.

Key words Pro-comodification, in-work benefit, making work pay

20 世纪末以后迅速发展新自由主义的全球化, 由最优先市场自由竞争的美国盎格鲁撒克逊型的经济体系主导。与此相对, 欧洲控制市场、尝试把市场嵌入到社会的社会型的市场经济组织化。在欧洲共同体也推行了构建人权、福利、教育、劳动等问题的共同解决框架。这样的社会统合的尝试被称作“社会·欧洲”。在日本也存在这样的为实现亚洲的社会统合——“社会·亚洲”——的动向和研究(初刚昌一郎·连和总研, 1998; 竹内常善·齐藤日出治, 2012)。

当然, 在政治经济发展、宗教等方面多样性显著的亚洲, 上述的社会统合的实现多少有些困难, 并且路途也很遥远。即使是这样, 讨论应该共同追求的目标并不是徒劳的。本文在

作者: 堀桥孝文, 日本同志社大学教授。

以上的问题意识基础上,列举为实现“社会·亚洲”而应该讨论的论点,并陈述关于这些论点的试论。

一、福利政策新动向

20世纪90年代以后,全球化发展迅速,在这个过程中,一方面“底层的竞争”激化,出现了劳动贫困层等问题,也出现了“雇佣导向的社会政策”、“福利和劳动”的再编。另一方面,怎样应对劳动贫困层问题,怎样保障低收入者的最低收入保障问题,作为新的讨论课题登场。

另外设定确切的比较轴来测量90年代以后的劳动福利制、让劳有所获、课税津贴、尊严劳动、照顾体系、基本收入等概念所表示的新动向,提出国际比较的真正的研究还没有开始。

即使是这样,在与日本今后的政策制定方向的关系上,正确理解代表以上国际新动向的福利政策的意义、丰富政策选择的讨论非常重要。

二、在研究上“劳动和福利的协作”

战后的某个时期(大约20世纪50年代末),日本的社会政策有共同关注劳动和福利的研究历史。战前的日本,在连劳动者的生活保障都不完善的时候,社会政策的重点放在了这方面,而对于未劳动者的照顾(社会事业、社会福利服务等)只起到了周边的、次要的作用。因此,被解释成“社会政策就是劳动政策”的原型是在战前期形成的。但是,经济高度增长以前的50年代,所谓的劳动系统和福利(贫困)系统的共同研究已经开始了。共同研究的代表是以下东大社会科学研究所的一系列的调查:

1953年“有关贫困层的分布和发生过程的研究”(城市班),厚生省企划室;

1955年“饭田桥夫对日雇调查”(通称),厚生省保护课;

1958年“低保家庭的劳动能力调查”(通称),厚生省保护课。

当时作为调查发起者的厚生省,关心的是由低保层和边界线层组成的“劳动贫民”。所谓的“劳动贫民”是指劳动贫困层。附带说一下,当时的低保家庭里,户主劳动的比率很高(1951年55%,之后渐减,即使如此,1959年的比率大概是40%)。以上的3个调查是氏原正治郎和江口英一共同完成的,但是,由于经济高度增长,当时存在的边界线层渐渐消失,两氏的共同调查也随之结束。之后,分为氏原劳动·生活调查和江口贫困·福利调查。

那么,直到现在在社会政策学会里也并存着劳动系统和福利系统这两大系列的研究。但是,“劳动的自立化”(相对较高的工资、劳动条件和趋向劳动组合的组织化,以及安定的劳资关系这三个条件为内容)进展的时期(大约是1960年以后),两大系列之间拉开了距离。结果,在日本社会保障与福利的研究者,和劳动经济、劳资关系的研究者的知识交流没有以前活跃了。在欧洲,从以下的引文可以看出也出现了同样的现象:

“社会保障专家和他们的研究劳动保护政策的形成和实施的同事之间,难以超越的智慧鸿沟正在扩大。”(Sarfati and Bonoli, 2002, p. xxi)

但是,近几年在本该自立的工人内部出现了一种把自立性的依据夺走的现象,譬如,打工、合同工、派遣工人等非正规雇佣的扩大和无固定职业者的出现就是这种现象。这样的现

象把新的课题也摆在了社会政策面前。日本的养老金供给和医疗服务是通过保险方式提供的，被遗漏的非正式雇佣的人也存在不少。另一方面，日本的生活保护政策，除一部分之外基本上不适用于有劳动能力的人。这里浮现出来的就是社会保险覆盖层和生活保护领取层的“山谷间”的劳动贫困层。

也就是说，与 20 世纪 50 年代的状况一样，劳动和福利的交叉覆盖的局面蔓延开来。一方面，以节约福利成本为理由开始谋求“就业就能自立”，仿佛是福利向劳动递送“秋波”。另一方面，非正规雇佣的增大威胁到了劳动的自立性，结果，某种福利的应对，事前的保证或者事后的“补偿”措施变得很有必要。为了掌握这样的双向向，和跨越了劳动福利的“智慧的鸿沟”的共同研究工作的联合变得很有必要。同样，关于“社会排除—社会内涵”等的配合也适合这一点。在这里，日本的社会政策（研究）也有了新的课题和可能性。

三、从国际动向看到的政策上的课题

为了洞察福利概念和政策的“样貌”，创立“新的福利支配”，审视“劳动”，“社会保障·福利”，“税·财政”变得很有必要。基于这一点，从福利政策的国际动向的讨论中可以归结出其中浮现出的几点课题。

（一）日本模式的变貌和“区分主义”对策

大概到 20 世纪 80 年代末为止的日本“劳动福利体制的日本模型”起到了良好作用。具体来说，因为被旺盛的经济发展所支撑，（完全）雇佣代替了社会保障的功能，这样生活保障就得到了保证。笔者把此定义为宏观意义上的劳动福利体制。在 1989 年，这一模式与欧美各国相比，失业率显著低，同时也直截了当地显示社会保障费用占 GDP 的比例偏低。可是，进入 90 年代失业率上升，所得分配的不平等化日渐严重的时候（图 1），这个模型的极限开始显露出来。

在福利国家危机发生以前的 1970 年，配置情况如下：

高失业率·低社会保障支出：美国、加拿大

低失业率·低社会保障支出：英国、澳大利亚、日本

低失业率·高社会保障支出：瑞典、奥地利

危机时代之后的 1989 年，很多国家经历了失业率的上升和社会保障支出的增加。结果，停留在低失业率·低社会保障支出的只有日本。正是这个低失业率·低社会保障支出“把社会诸问题最小化的同时，把收入所得最大化”（艾森平—安徒生），在宏观意义上这也是劳动福利制起到作用的结果。

那么，1990 年以后，这样的配置是怎么变化的呢？图 2 显示的就是这一点。与 1990 年比，国家和国家的距离都变得近起来，有“收敛”的倾向。其原因可以认为是瑞典和日本的失业率上升（日本 2007 年 3.9%，到 2011 年 1 月上升为 4.9%），而加拿大、英国、美国、澳大利亚等国的失业率却下降了。

对于这样的状态社会保障方面的应对是怎样的？在社会保障领域实行“支付保险费原则上的普遍主义”，它是以普通国民为对象的“普遍主义”对策的普遍化（具有象征性代表的是介护保险法）。还有，一直以应能负担原则运营的领域，也开始强调有益负担原则（残疾

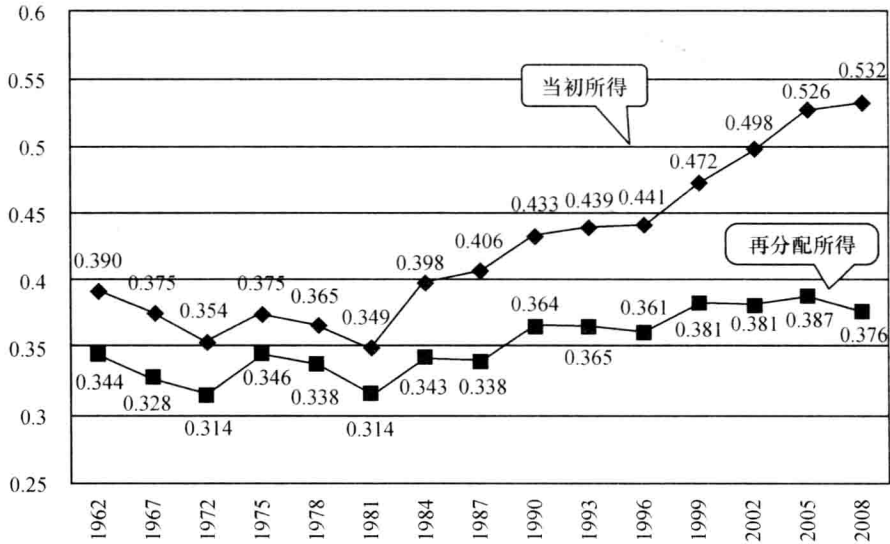


图 1 收入差距的推移——吉尼系数

资料来源：厚生劳动省《所得再分配调查》

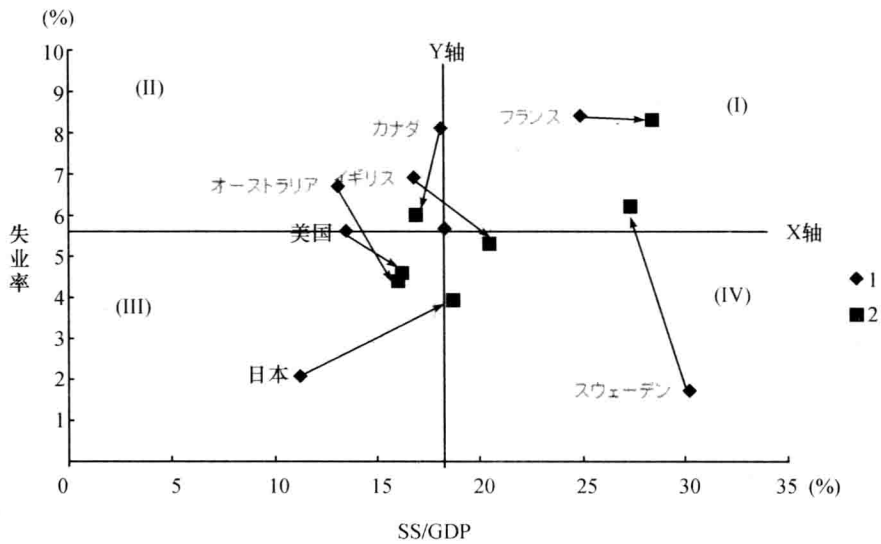


图 2 失业率和 SS/GDP 的变化 (1990—2007 年)

资料来源：笔者整理而成。

人自立支援法)，同时，与此并行的是 1981 年以后，沿袭了以“区别主义”为主的最低生活保障的“合理化”路线，这限制了最低生活保障的适用范围。早在 20 世纪 70 年代中期就经历过失业率上升的欧洲，采取了通过所得限制限定对象为低收入者，提高目标效率性的政策。日本与此相比存在很大的差异。

（二）围绕公共扶助制度的国际动向

进入 20 世纪 90 年代，日本的劳动福利体制出现了各种各样的问题。可是，社会保障制度没有准备好这些问题的对策。尽管作为基础安全网的失业保险制度和公共扶助（最低生活保障）制度承担了很大的负荷，可是没有积极采取针对这些问题的应对政策，相反却是收窄了最低生活保障范围。结果，最低生活保障对不得已在贫困线以下生活的人们不能伸出援助之手，导致保障率（take-up）很低。日本的劳动贫困层不仅仅是在全球化和“底层的竞争”下自动产生的，它还是这样的制度应对的产物。

很早就面临这样问题的欧洲、美国是怎样应对的呢？与日本相比鲜明的不同是，80 年代以后，欧洲和美国用区分主义为主的公共扶助体系或者“扩大”所得联锁型的供给（income-related benefits）的方式来作为应对政策，不过这一应对策略也面临着新的课题。所谓新的课题是，公共扶助的费用压迫福利财政，为此，公共扶助制度从以前的最低生活保障的功能之外又被期待加上“避开贫困，避开福利依存，通过提高劳动的动机来减轻财政的负担”新的功能。也可以说在这两个期待中间出现了试行错误。

提高劳动动机的有力的尝试就是劳动福利制。

（三）劳动福利制的困难及劳有所获

劳动福利制也有几种类型，20 世纪 80 年代以后很多发达国家采用的“雇佣导向的社会政策”常常被称作劳动福利制。这种情况下，劳动福利制是有关政策方向性的用语。

应该注意的是，日本宏观意义上的劳动福利制出现的时候正是欧美把加速“从福利走向劳动”动向作为政策的时候。围绕这样的劳动福利制，有必要关心一下“曲折”状况的差异。在日本，一般劳动年龄层的劳动参加率很高，单身母亲的就业率在全世界也位居最高。这样看来，劳动福利制的效果就只是被限定的东西。

在日本，伴随着劳动福利制本身的困难，劳动福利制发挥作用的余地很少。困难的根源在于劳动福利制被提出的背景。也就是：（1）经济的停顿→（2）政府财政的窘迫→（3）社会保障预算的削减→（4）要求社会保障·福利供给者工作。可是，经济停滞时期如果只是“从福利向劳动扔回问题”，那么经济的停顿必然带来雇佣形势的恶化，它的效果就会是有限的。还有，如果是低收入职业的情况，即使是工作了，比受到社会保障·福利供给时可任意处理的收入反而减少的情况也很有可能存在。那么，劳动动机激发不出来是必然的。这时登场的是“劳动福利供给”（附有供给税额扣除制度是一个代表）等让劳有所获政策。让劳有所获，具体点说就是避开“贫困的圈套”，提高劳动动机，最终结果是规定以工作贫困层为中心的低所得阶层的收入下限（劳动福利制和让劳有所获政策的差异如图 3 所示，“劳动”部分被涂成黑色的理由稍后叙述）。

（四）探究劳动的内容——尊严劳动

不管是劳动福利制还是让劳有所获，共通的是它们自身不把“雇佣的性格和工作的性格·质量”（Millar, 2005, p. 38）看作问题。也就是说，无视这些东西就是它的特征（为此，图 3 中“劳动”部分涂为黑色）。与此相比，由 ILO 提倡的尊严劳动（Decent work）直接

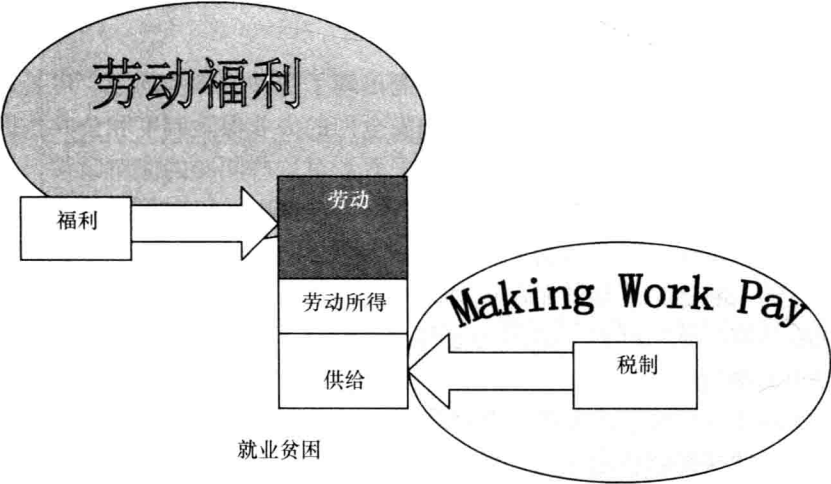


图 3

出处：笔者做成。

牵涉到劳动的内容（“在工作岗位的诸权利的保障”；“雇佣和其他工作方式的提供”等），在这一点上两者很不相同。如果试着换个角度来看，让劳有所获关注的是劳动的果实—收入。譬如附有供给的税额扣除制度等是通过税制“补偿”不足的制度，是有关最初所得分配后的再分配的政策，因此可以称为“事后的所得补偿政策”。相对这个，尊严劳动大体上可以说是“事前的劳动限制政策”（劳动福利制和尊严劳动的差异如图 4 所示）。

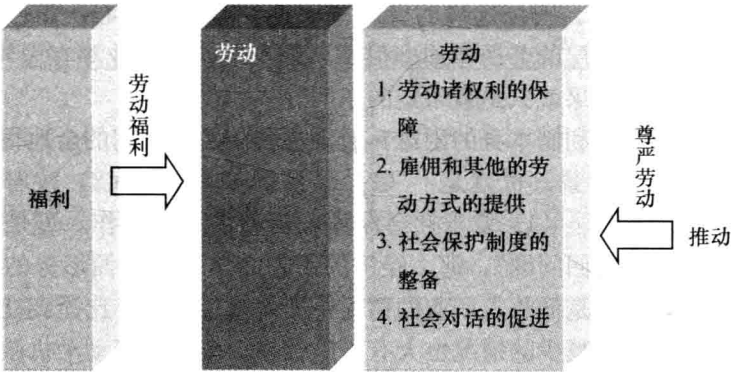


图 4

出处：笔者做成。

“事后的所得补偿政策”和“事前的劳动限制政策”，有各自的优点和缺点。首先，让劳有所获代表的“事后的所得补偿政策”，在直接规定低所得阶层所得的下限这一点上起到了很大的效果，不过，除对财源的处理方法有要求之外，不能轻视的是，它有向低工资工作补助的性质，其负面效果就是让本来就工资低的职种得以留存。

相对“事后的所得补偿政策”，“事前的劳动限制政策”对财源的处理方法没有要求。拿最低工资的限制为例，因为有“限制”所以没有必要实施财源措施。在这一点上财政不受影

响，同时能提高可执行性。但是，会对雇佣产生负面影响。还有，可能也会提高非低收入家庭劳动者工资，这样会使目标效率性降低，因为最低工资制的对象最终是个人而不是家庭。加之，这一政策的实现，工会的配合也不可或缺。全世界经济衰退的现实使其在可执行性上留下课题。以上的分析表明没有万能政策的存在。

最后想确认的一点是，劳动福利制的条件是劳动市场能接受的对象，另外，“事前的劳动限制”和“事后的所得补偿”制度联合起来才能使之发挥充分的效力。换句话说，前后两个制度能充实到什么程度直接影响着劳动福利制的成败。

（五）应如何应对劳动贫困层问题

进入 21 世纪之后，劳动贫困问题明显得到关注。其背景为，全球一体化的进展引起了在发达国家的“底边的竞争”，这一现象使非正规职业的比例扩大。由于劳动福利制的发展，即使能从“福利依存”逃出来，结果还是作为劳动贫困者不得不过着低水平、不稳定的生活，这一现象的存在提高了对劳动贫困层的重视度。

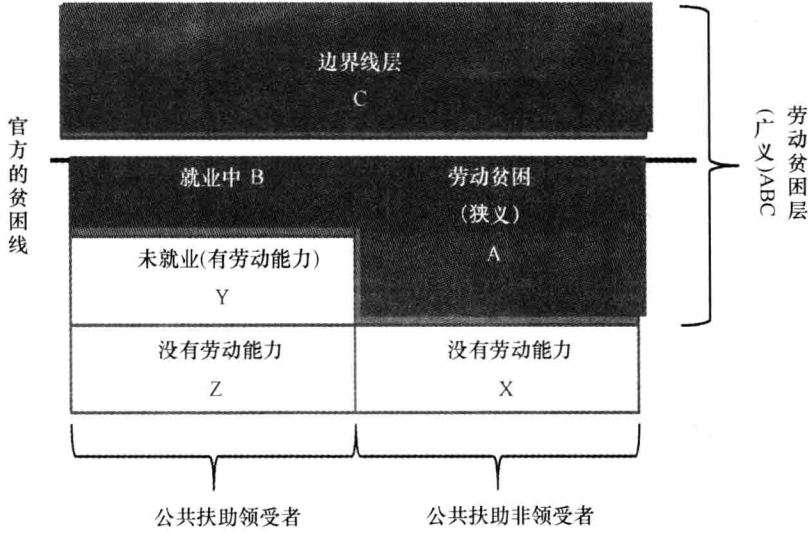


图 5

出处：笔者做成。

根据国家通过劳动来增加收入，降低贫困率（典型的代表是美国、英国）。有的与其他国家相比，在劳动年龄期就业率低的国家，这是一种很有效的政策。但是，从贫困问题的视角来看，就业并不一定能保障脱离贫困。理所当然，劳动贫困层已经就业了，工作或者所谓的“从福利到劳动”的劳动福利制对于他们没有任何意义。如果这样的话，应该怎样应对不断扩大的劳动贫困层问题呢？

以下，从限定在劳动贫困层的安全网的动向上来考虑应对政策。

从图 6 可以读出以下内容。从 OECD 的平均来看，最低工资最高，接着是老年人最低收入保障，包含社会扶助等的纯收入。日本的最低工资和社会扶助的水平最接近，并且，日本属于老年人最低收入保障比社会扶助低的少数派（日本、澳大利亚、芬兰、冰岛）。还有，

虽然日本的社会扶助的“单体”的水平相当高，如果考虑到根据国家的不同加上住宅供给和家属供给制度的话，日本的“包含社会扶助等的纯收入”就位于 OECD 平均的中间水平（山田，2010）。可以看出，在“包含社会扶助等的纯收入”很高的瑞士、瑞典、芬兰、英国、挪威等国家，“包含社会扶助等的纯收入”和“社会扶助”的间隔很宽（用曲线把◆连起来就会很明显知道）。而在日本这个间隔很窄。

“包含社会扶助等的纯收入”和“社会扶助”的差额很小。这样的现状是由在日本没有整备“社会津贴”并且它的供给水平很低造成的。“社会津贴”基本上是用税金来支付的，但是不像“社会扶助”那样需要很严格的收入、财产调查。以上现状的存在意味着日本对于规定劳动贫困层的所得下限的功能微弱。具体指的是，失业扶助、住房津贴、家属（儿童）津贴。还有，在日本没有导入具有相同功能的附带供给的税额扣除制度。

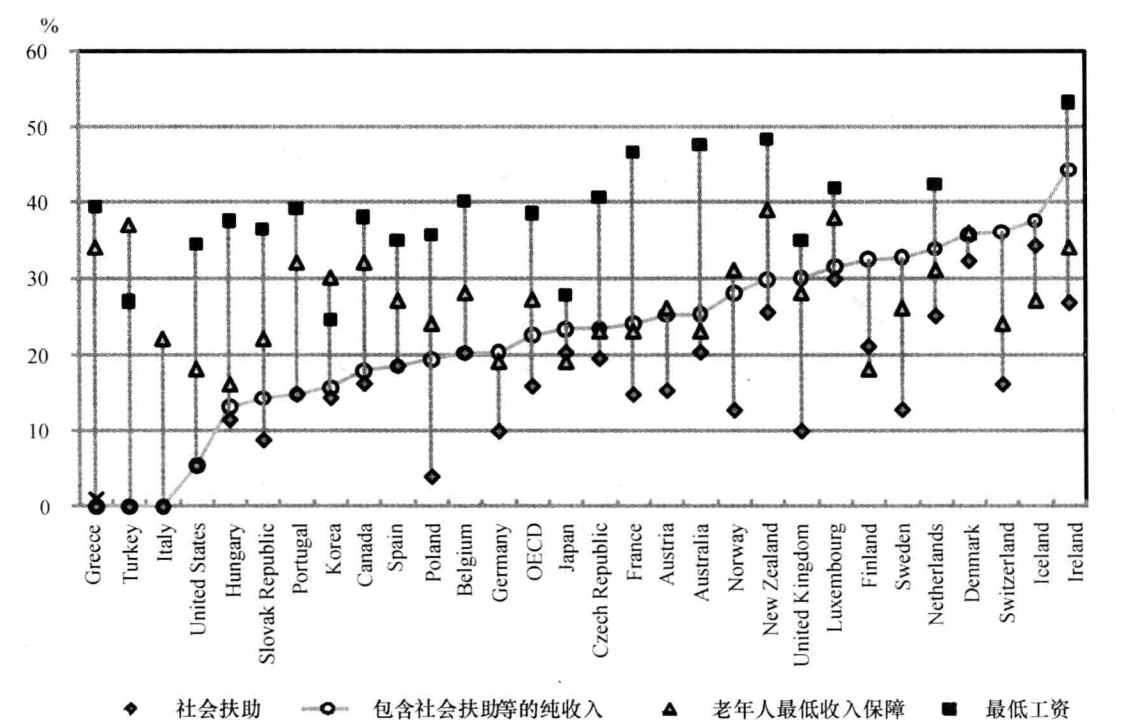


图 6

出处：山田（2010）p. 35

日本的社会保险制度是在没有预想到今天这样的非正式劳动者增加的情况下制定的。能看出这一点的典型代表是，厚生年金制度、失业保险制度有很强的不包容非正式劳动者的劳动贫困的排除特征。另一方面，虽然作为日本的公共扶助制度的生活保护制度是“体系的”“网罗的”制度，但是适用对象人数被缩小，领取者的比率也很低。结果，社会保险和生活保护之间制度上的间隔扩大，正规劳动者和生活保护领受者之间的“缝隙”中存在着为数很多的劳动贫困层，并且，对他们也没有采取其他的政策措施。这是笔者之所以命名它为“没有安全制动器的滑梯社会”的原因。

如果考虑到以上从国际比较镜子里所明确的日本的“身姿”，今后的政策的方向就会自动浮现出来。比如说，应对日本的“劳动福利体制”的区分主义制度——最低生活保障制度的适用对象扩大。还有，有必要通过充实社会津贴，对劳动贫困层在得到最低生活保障的支援之前规定好他们的所得下限。

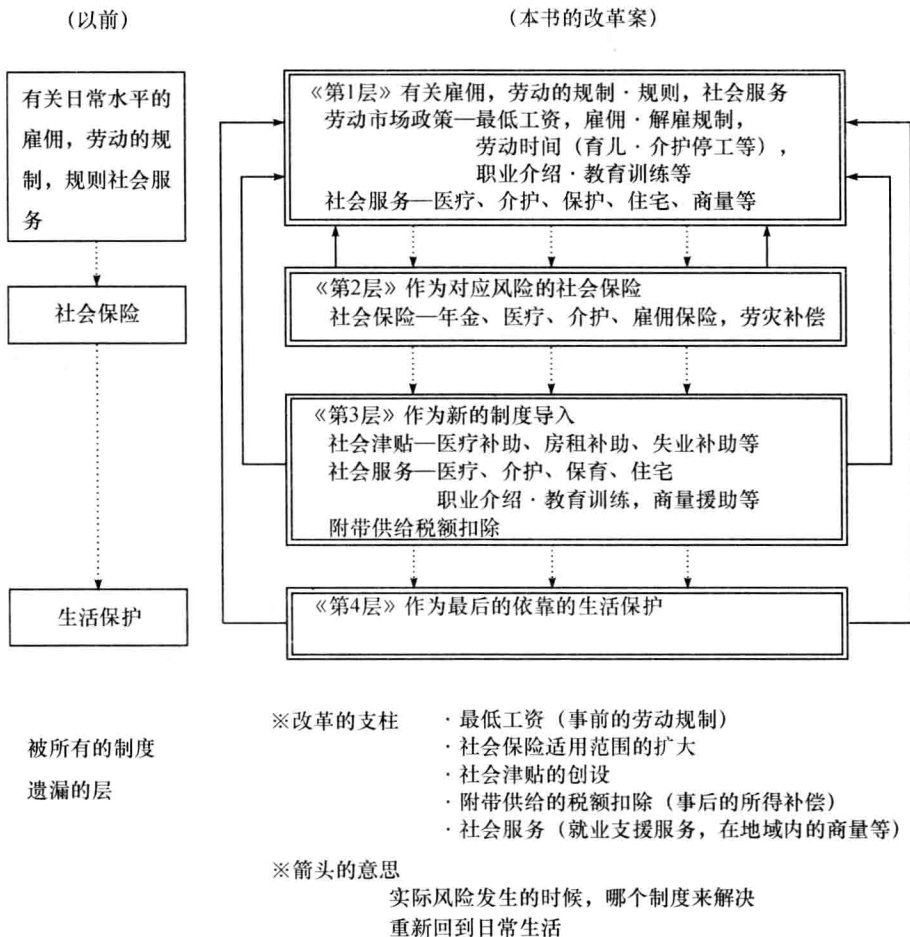


图 7

出处：笔者做成。

（六）作为一个选择项的附带供给的税额扣除制度

（附带供给）税额扣除制度被重视的背景并不是单一的而是相当复杂的。税政策上，所得扣除制使所得税的范围变窄，与此相比，税额扣除制不是那样的，而且有了达成政策上的目的确保手描的税—财务当局的想法。另外，全球一体化的进展下，劳动贫困层问题，低收入层的最低所得补偿问题浮现出来了。关于这像上面叙述过的一样，应该预想到经济的停顿→政府财政的窘迫→社会保障预算的缩减→要求社会保障·福利供给者工作（劳动福利制）这样一连串的流程。不是实现劳动福利制→事前的劳动限制这个方向，应该是

实现劳动福利制→事后的所得补偿这个方向，顺应这一方向登场的是让劳有所获政策，附带供给税额扣除制度就是它的代表。顺便说一下，附带供给税额扣除制度不是以“脱商品化”为目标，而是沿着“援商品化”或者“助商品化”的方向的东西，不过它能发挥规定低收入者的所得下限这样的效果。

附有供给税额扣除制度的设计柔韧灵活是一大特征。以劳动或者一定时间以上的劳动作为支付条件，或者不附加这样的条件，把政策目的定为孩子的养育、教育费用的负担减轻上，随着收入的增加，增减供给额，或者不增减等，多种多样的设计都是可能的。

为了这个附有供给税额扣除制很好地发挥作用，我们需要整備适合它的各种基础设施。所谓基础设施，譬如通过引进社会保障编号制来正确把握低收入阶层的信息或者充实他们的申告的支持体制等。还有，附有供给税额扣除制度面临着怎样掌握，怎样应对由向低工资雇佣的补助产生的人力资本投资抑制的问题以及低工资雇佣的留存问题。这一点暗示我们有必要通过最低工资制和尊严劳动的推进来协调与“事前的劳动限制”的统一步调。像本文强调的一样，在日本，鉴于社会津贴的制度不足，有超过 500 万的劳动贫困层在制度的夹缝间呻吟，虽说带着这样的保留条件，但还是可以认为附有供给税额扣除制是今后可供选择的方案之一。图 8 是我们提议的附有供给税额扣除制度的概要（埋桥+连合总研，2010）。

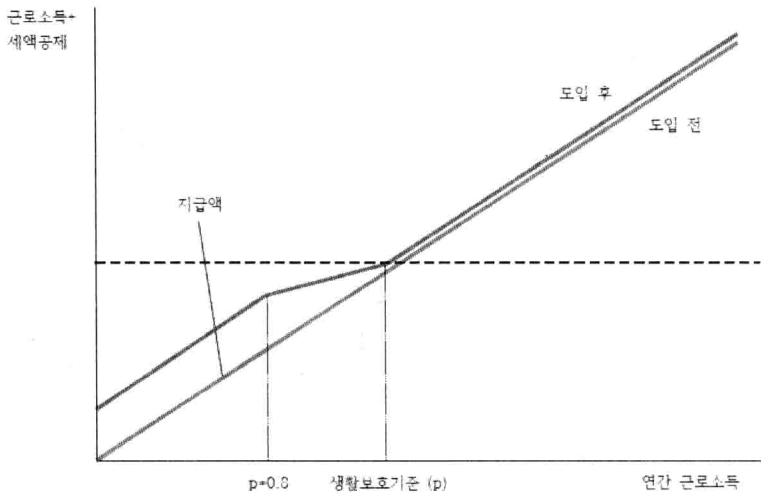


图 8 附带供给的税额扣除额的设计

四、结 语

毋庸多说，艾森平—安徒生的“三个世界”论是以劳动力的脱商品化为分析关键的概念。以脱商品化的完成度作为尺度来比较、分类世界上的福利国家。与此相对，笔者通过 20 世纪 90 年代以后变得显著的劳动福利制和附有供给税额扣除制度的让劳有所获等的动向，把脱商品化命名为“援商品化”或者“助商品化”（埋桥，2011：169）。

这个劳动力的“援商品化”或者“助商品化”所显示的是，现在在很多的福利国家有商品化⇌脱商品化这个对立轴以外，还产生了一个新的关系轴，具体是指，根据把税作为财源的一种工资补助的“劳动福利供给”（它的代表是附有供给税额扣除制度），使对经营者来说

用便宜的工资雇佣成为可能，对劳动者来说保证了低收入者的所得下限这样的新的关系轴。当然我并不否定脱商品化指标的意义，不过，1990年以后的新的变迁，不只是“脱商品化”能判断的东西，我认为应该放入像以上所说的援商品化、助商品化新的关系轴里才可以理解。打个比方来说，像是在商品化 $\longleftrightarrow$ 脱商品化的“直线球”胜负的世界里出现了“曲线球”或者“癖性玉石”这样的东西。

向援商品化、助商品化发展的动向，想起以前的英国的斯品汉姆兰（Speendhamland）制（旧济贫法）的历史事实，主要是用地主阶层缴纳的税金作为元资本来进行工资补助，结果，帮助了摇摇晃晃走来的资本主义的自立，带来了它的勃兴（Hill, 2012: 194）。是不是今天的资本主义社会在全球一体化下跟它的过去一样有必要由“工资补助”这样的一种“拐杖”来支撑，这个“拐杖”是为了谁而有的，这个“拐杖”是由谁来承担的，是不是很多利害关系者都会因为这个拐杖而得到方便所以今后才要普及，对此研究兴趣未尽。

在日本像上述的“援商品化”“助商品化”的讨论在某种程度上是成立的。现在在韩国劳动贫困问题也很严重，这样的讨论是不是也有价值。并且，对浮现出“弱势群体”农民工劳动条件等问题较多的中国也有参考价值（埋桥・于・徐编辑，2012）。

参考文献

- [1] 埋橋孝文（1997）『現代福祉国家の国際比較—日本モデルの位置づけと展望』日本評論社。
- [2] 埋橋孝文（2011）『福祉政策の国際動向と日本の選択—ポスト「三つの世界」論』法律文化社。
- [3] 埋橋孝文編（2007）『ワークフェア—排除から包摂へ?』法律文化社。
- [4] 埋橋孝文+同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編（2010）『新しい福祉サービスの展開と人材育成』法律文化社。
- [5] 埋橋孝文+連合総合生活開発研究所編（2010）『参加と連帯のセーフティネット—人間らしい品格ある社会への提言』ミネルヴァ書房。
- [6] 埋橋孝文・于洋・徐榮編（2012）『中国の弱者層と社会保障—「改革開放」の光と影』明石書店。
- [7] 竹内常善・齊藤日出治編（2012）『ソーシャル・アジアへの道—市民社会と歴史認識から見据える』ナカニシヤ書店。
- [8] マイケル・ヒル（2012）「イギリス社会保障の展開—新旧のリスクへの対応をめぐる」橘木俊詔・同志社大学ライフリスク研究センター編『社会保障改革への提言—今、日本に何が求められているのか』第9章，ミネルヴァ書房。
- [9] 山田篤裕（2010）「国際的パースペクティブからみた最低賃金・社会扶助の目標性」，『社会政策』2（2）。
- [10] Millar, Jane（2005）“Work as Welfare? Lone Mothers, Social Security and Employment”, in Saunders P. ed. Welfare to Work in Practice, Ashgate Publishing Limited.
- [11] Sarfati H. and G. Bonoli eds.（2002）Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or converging tracks?, Ashgate Publishing Limited.

中国社会保障：要加强更要改善

何文炯 张 翔

【摘要】近10多年来，中国社会保障项目不断增多，惠及人数大幅度增长，保障待遇持续提高，社会保障事业呈现强劲发展之势。但是应该看到，我国社会保障领域的投入与产出的效果不匹配，某些社会保障政策的目标没有实现，社会保障资源配置不够合理。因此，优化配置社会保障资源，将是社会保障制度政策完善的重点和研究的重点。本文以社会保障项目设置、社会保障待遇差别和养老保险制度设计为例，讨论了社会保障资源配置问题。文章指出，在经历了持续快速发展之后，中国社会保障开始进入一个新的发展时期。社会保障需要加强，更需要改善。因此，不仅要动员更多资源进入社会保障领域，而且要加以科学合理的配置，尽快让全国人民公平地享受社会保障，使有限的社会保障资源发挥最大的效用。

【关键词】中国社会保障；资源配置；制度完善

China's Social Security: Get Moving from "Strengthening" to "Improving"

He Wenjong Zhang Xiang

(School of Public Administration, Zhejiang University, Zhejiang Hangzhou 310058)

Abstract The China social security system is developing in leaps and bounds in recent 10 years. The social security items increased with substantial increase in the beneficiaries' number and the security benefits have continued to increase. However, it should be noted, the irrational allocation of social security resources lead to the incongruent effect of inputs and outputs of social security resources, resulting in so social security policy objectives cannot be achieved. So, to optimize the social security resources allocation is not only the focal point of improving the China social security system and policy, but also the key point of China social security academic study. We explore the social security resource allocation problem by discussing the social security item system, social security benefit difference between social groups and the design of pension system in this paper. After rapid development for years, the China social security system is starting from a new stage. We should move from strengthening to improving, by not only mobilizing more resources into the field of social security but also making scientific and rational resource allocation, so that people across the country can have equitable access to social security as soon as possible, and the limited social security resources can achieve maximum effect.

Key words China Social Security Resource Allocation Institution Improving

作者：何文炯，浙江大学公共管理学院教授；张翔，浙江大学公共管理学院讲师，博士。

本文系作者在第九届社会保障国际论坛（杭州，2013年8月25日）上的大会发言。该项研究受国家自然科学基金项目“老年护理保障需求、成本与筹资机制研究”（批准号：71273228）和国家社会科学基金重大项目“收入分配制度改革总体框架与具体路径研究”（批准号：11&ZD013）资助。

现代社会中，作为保障国民基本生活稳定的一种制度安排，社会保障制度是处理社会成员基本风险的一项有效措施。因而，社会保障体系设计，首先是根据国民基本风险保障需求，确定具体项目及其保障标准（待遇），然后通过有效的手段，动员和配置各种资源，去实现既定的目标。这前半段是基于公平原则的国民权利与政府职责之结合，后半段则是基于效率原则的社会保障资源有效组织与合理配置。基于这样的理解，2012年东京第八届社会保障国际论坛上，作者在回顾中国^①社会保障10年发展情况后，指出：未来中国社会保障领域将会更加注重制度的公平性，注重管理服务的效率，更加重视社会保障资源的优化配置。本文就此进一步展开讨论。

经过20多年的改革探索，尤其是近10多年的强力推动，中国的社会保障项目不断增加，惠及人数大幅度增长，保障待遇持续提高，整个社会保障事业形成强劲发展之势。客观地说，学术界对此功不可没。最近10多年，多数论文讨论的是如何“加强”社会保障，包括增加保障项目、扩大覆盖范围、拓展保障责任、提高保障待遇等。无疑，其出发点和基调是正确的。因为总体上看，中国社会保障体系不健全、保障水平较低、资源投入不足。

但同时也应该看到，学界对于“改善”社会保障的研究相对较少，对于在现行政治体制、行政管理体制和决策机制之下，“加强”所带来的效应缺乏研究，尤其是对某些“加强”所带来的负面效应的研究更少。比如，以缩小贫富差距为目标的社会保障制度，作为二次分配的重要手段，到底是减少了贫富差距还是增加了贫富差距？哪些群体是国家大量投入的社会保障资源的更大受益者？这些问题并没有说清楚。换言之，我们过去对于社会保障资源如何合理配置，如何使有限资源发挥最大效用的研究不够。本文试图从三个视角探讨社会保障资源优化配置问题。

一、风险分析与项目分工

社会保障项目由国民基本风险保障需求与政府基本职责相结合所决定，各项目应当有明确的分工，众多的项目构成一个有机的整体，这就是社会保障项目体系。然而，20多年来中国社会保障制度改革是一个探索过程，缺乏整体的谋划，某些制度定位不清晰，项目间分工不合理，制度政策衔接不到位，致使社会保障资源投入与产出的效果不匹配。

以农民工为例，我们做过调查，无论是农民工本人的自评，还是旁人的客观评价，农民工的风险排序基本如此：首先是职业伤害风险和疾病风险，然后才是年老风险，农民工对于生育风险和失业风险很少考虑。可是，前些年有关部门一直把农民工的养老保险问题作为重中之重，这就把重点放错了。事实上，从农民工风险保障的需求看，工伤保险和医疗保险都是更重要的。

俗话说，“富人思来年，穷人愁眼前”。作为一个到城市打工并期待融入城市生活的农民工而言，其更关心的是马上面临的工伤、疾病风险以及其即将面临的在城市安家、子女教育等大额开支的需求。这不是说他们不会为自己将来的养老问题进行理性筹划，而是说在收入有限的情况下，他们会首先将有限的收入用于最急迫需要解决的问题。不能在城市立足，谈何为将来的养老做筹划。

^① 指中国大陆，下同。