

社会保障 理论 (第三版)

Theory of Social Security

李珍 主编



面向21世纪课程教材

高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材

中国劳动社会保障出版社



面向21世纪课程教材
高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材

社会保障 理论 (第三版)

Theory of Social Security

李珍 主编



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障理论/李珍主编. —3版. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2013
高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材
ISBN 978-7-5167-0306-9

I. ①社… II. ①李… III. ①社会保障-高等学校-教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 133292 号

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

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 25.75 印张 444 千字

2013 年 6 月第 3 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

定价: 39.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者重奖。

举报电话: (010) 64954652

第三版总前言

《社会保障理论》(第三版)、《社会保险》(第三版)、《社会保障国际比较》(第三版)、《社会保险基金管理》(第三版)、《劳动经济学》和《人力资源开发与管理》是在“面向 21 世纪高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材”、教育部普通高等教育“十一五”国家级规划教材的基础上(《人力资源开发与管理》除外),再次修订出版的一套供劳动与社会保障专业选用的主干课程教材。

“面向 21 世纪高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材”是教育部立项项目“劳动与社会保障专业课程结构、主干课程及其主要教学内容研究”的开创性成果,它的出版不仅填补了当时我国高等学校劳动与社会保障专业主干课程体系建设的空白,而且对这一专业的健康发展、学科建设以及专业人才培养起到了重要作用。2007 年,这 6 本主干课程教材中有 5 本被列为教育部普通高等教育“十一五”国家级规划教材,经过对原教材结构体系的调整 and 内容的修订与充实,再版后供各高校选用至今。需要指出的是,“面向 21 世纪高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材”(第二版)自 2007 年陆续出版至今,经过了近 6 年的时间。

这 6 年间,中国的劳动与社会保障事业取得了重大的发展:第一,《劳动合同法》《就业促进法》《劳动争议调解仲裁法》《社会保险法》陆续颁布实施,标志着中国的劳动和社会保障事业全面走向法制化轨道。第二,中国社会保障制度建设取得突破性进展,社会保障体系框架基本形成。企业职工基本养老保险制度进一步完善,城镇职工基本养老保险省级统筹制度全面建立,企业职工基本养老保险关系转移接续办法制定实施,事业单位养老保险制度改革开展试点,企业年金制度建设取得积极进展;新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会保险制度建立并初步实现了制度全覆盖。新型农村合作医疗制度、城镇居民基本医疗保险制度和城乡医疗救助制度全面实施,城镇职工基本医疗保险制度不断完善,实现了基本医疗保障对城乡居民的制度全面覆盖。失业保险与促进就业联动机制基本建立,覆盖城镇职工的工伤保险和生育保险制度普遍实施。全面建立和实施农村最低生活保障制度。积极发展商业健康保险。实现了由单位和家庭保障向社会保障、由覆盖城镇职工向覆盖城乡居民、由单一保障向多层次保障的根本性转变,初步形成以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充的社会保障体系框架。

这 6 年间,中国的政治、经济和社会也发生了重大的变化。2012 年 11 月,中共十八大报告将“科学发展观”确立为党的指导思想,提出 2020 年实现全面建成小康社会的宏伟目标,并勾画出全面建成小康社会后的美好愿景——“就业更加充分;收入分配

差距缩小,中等收入群体持续扩大,扶贫对象大幅减少;社会保障全民覆盖,人人享有基本医疗卫生服务,住房保障体系基本形成,社会和谐稳定”,同时也对中国未来的劳动和社会保障事业提出了新的要求——“要贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针,实施就业优先战略和更加积极的就业政策”;“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”。可以说,当前政府“着力保障和改善民生,促进社会公平正义”的理念已深入人心,这使得中国劳动和社会保障事业发展的重要地位进一步凸显。

与此同时,这6年间,国内外劳动和社会保障理论与实践涌现出许多新成果、新问题,为了吸纳这些最新理论和实践成果,有必要根据新的发展形势及时对本套主干课程系列教材进行调整、补充和完善。

第三版教材在修订中,继续贯彻“面向21世纪高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材”第一版、第二版的指导精神,把质量放在第一的位置,坚持先进性、科学性和适用性的基本原则。首先,要求教材广泛吸纳最新的优秀学术成果,注重学术规范,正确处理好继承与发展的关系,突出教材内容的创新价值。其次,要求教材中涉及的重要观点和分析得出的结论要有科学依据,教材内容和章节安排应符合教学规律和有利于教书育人。第三,要求教材即蕴涵丰富的基础理论与基本知识,又嵌入必要的基本技能与人文因素内容,将理论、知识、能力和素质融为一体。

与“面向21世纪高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材”第二版相比,第三版在保留原有的结构和框架的基础上,吸收了一线教师们的意见,较之第二版,对原有的内容进行了精简和压缩,力求言简意赅,简单即是美;同时又吸收了该领域最新的理论动态、实践动态和研究成果,并将中共十八大报告中的精神引入到教材中,使教材内容与时俱进,更加新颖、合理和完善;此外,按照编写体例的要求,在每一章的后面增加了“案例分析”、“补充阅读”、“深度阅读”等版块,使得教材形式更加生动活泼,增强了可读性、启发性和引导性,并为有兴趣进一步学习者指明了方向。

总之,“面向21世纪高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材”第三版的出版,得到教育部高教司有关领导、劳动与社会保障领域专家学者、广大一线教师以及中国劳动社会保障出版社的大力支持和厚爱,在此,我们表示衷心的感谢!同时,因修订时间仓促,加之我们编写水平有限,本套教材中的疏漏和不足之处在所难免,欢迎广大读者批评指正!

劳动与社会保障专业

“十二五”国家级规划教材编写组

2013年4月

第二版总前言

《社会保障理论》(第二版)、《社会保险》(第二版)、《社会保障国际比较》(第二版)、《社会保险基金管理》(第二版)、《劳动经济学》(第二版)是在“面向 21 世纪高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材”的基础上,经过结构体系的调整 and 内容的修改与充实,列入教育部普通高等教育“十一五”国家级规划教材后,再版的一套供劳动与社会保障专业选用的教材。

“面向 21 世纪高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材”是教育部立项项目“劳动与社会保障专业课程结构、主干课程及其主要教学内容研究”的开创性成果,是全国劳动和社会保障专家学者呕心沥血的智慧结晶。它的出版,不仅填补了当时我国高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材体系建设的空白,而且对这一专业的健康发展和学科建设以及专业人才培养起到了重要作用。必须指出的是,“高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材”自 2001 年完成编写至今,经过了近 7 年的时间。这一时期,我国政治、经济和社会发生了重大变化。“三个代表”重要思想的确立,科学发展观的提出以及构建社会主义和谐社会的愿景勾画使政府社会管理和公共服务职能进一步加强,以人为本、注重社会公平的理念进一步深入人心,劳动和社会保障事业发展的重要地位进一步凸显。与此同时,国内外劳动和社会保障理论与实践涌现出许多新成果、新问题,劳动与社会保障专业的教学与教材建设也取得长足的发展,积累了丰富的经验。作为在劳动与社会保障专业领域占有主导地位、权威性较强并享有良好品牌的本套主干课程系列教材有必要及时吸纳劳动和社会保障最新理论和实践成果,根据新的发展形势进行调整、补充和完善。

为了做好教材的修订工作,我们与出版单位利用多种渠道,通过直接访谈或发送调查问卷、开座谈会等形式广泛征询各高校一线教学教师的意见和建议,并将有针对性的意见和建议经过整理、汇集,反馈给各教材主编。经过充分的修订准备工作,2006 年 4 月 18 日,国家“985”工程社会保障研究创新基地和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主任邓大松教授在海南三亚主持召开“面向 21 世纪高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材修订工作会议”。会议讨论了教材修订的指导思想和原则,审议通过了教材修订方案、修订意见和编写体例。研究审议了《社会保障理论》《社会保险》《社会保障国际比较》《社会保险基金管理》《劳动经济学》和《人力资源开发与管理》等教材修订版的编写提纲。

第二版教材在修订中,继续贯彻教育部对面向 21 世纪主干课程教材提出的指导精神,把质量放在第一的位置,坚持先进性、科学性和适用性三个基本原则。首先,要求教材广泛吸纳最新的优秀学术成果,注重学术规范,正确处理好继承与发展的关系,突出教材内容的创新价值。其次,要求教材中涉及的重要观点和分析得出的结论要有科学依据,教材内容选取和章节安排应符合教学规律和有利于教书育人。第三,要求教材内容既坚持面向世界、面向未来、面向现代化,又力求反映本学科专业自身发展的规律和交叉性、边缘性与综合性的特点;教材既蕴含丰富的基础理论与基本知识,又嵌入必要的基本技能与人文素质内容,将理论、知识、能力与素质融为一体。

经过一年多各主编及编写人员大量细致而又艰苦的修订工作,“面向 21 世纪高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材”第二版终于付梓并呈现在大家的面前。总体来看,第二版对于结构和内容的调整尽可能地吸收了一线教师们的意见,较之第一版,既保留了原有的特色,又吸收了该领域最新的理论动态,更新和补充了大部分内容,使内容更加合理和完善,并且按照编写体例要求尽量将新的资料引入教材,呈现方式也更加活泼,增加了可读性和说服力。总之,“面向 21 世纪高等学校劳动与社会保障专业主干课程教材”第二版的出版,得到教育部高教司有关领导、劳动保障领域专家学者及广大一线教师的大力支持和厚爱,在此,我们表示衷心的感谢!同时,因修订时间仓促,加之我们编写水平所限,本套教材中的疏漏和不足之处在所难免,欢迎广大读者批评指正。

劳动与社会保障专业

“十一五”国家级规划教材编写组

2007 年 5 月

第一版总前言

《社会保障理论》《社会保险》《社会保障国际比较》《社会保险基金管理》《劳动经济学》和《人力资源开发与管理》作为面向 21 世纪劳动与社会保障专业 6 门主干课程教材，是教育部立项项目“劳动与社会保障专业课程结构、主干课程及其主要教学内容研究”的重要成果。此项目由武汉大学邓大松教授主持，参加研究的单位包括武汉大学、中南财经政法大学、西南财经大学、辽宁大学、山西财经大学、中国人民大学、中央财经大学、四川大学、首都经贸大学、安徽大学、江西财经大学等 10 余所重点高校。自 1999 年以来，项目组成员积极开展各种调查，广泛搜集资料 and 进行比较研究，先后召开大、小会议 8 次。在各次会议上，来自全国的同行专家学者对编写大纲和知识点提出了许多宝贵意见，尤其是劳动和社会保障部、中国人民保险公司和中国保险研究所等部门根据实际需要，对教材的知识结构、内容取舍发表了很好的见解。教材脱稿后，中国社会科学院、北京大学、清华大学、南开大学、首都经贸大学等院校的十多位著名专家学者分别审查了各门教材初稿，会后各主编根据审稿专家意见对教材初稿进行了认真修改，最后定稿。

这套教材的指导思想和出发点是：选定的教材所对应的课程能够代表该专业课程的核心部分和主要方面；教材内容既坚持面向世界、面向未来、面向现代化，又力求反映本学科专业自身发展的规律和特点；教材既蕴涵丰富的基础理论与基本知识，又嵌入必要的基本技能与人文素质内容，将理论、知识、能力与素质融为一体；在界定和规范各门课程的主要理论与知识点的基础上，编写出面向 21 世纪的具有科学性、先进性和启发性，并适合我国高等学校劳动与社会保障专业本科教学需要的高水平、高质量的教材。需要说明的是，编写劳动与社会保障专业主干课程系列教材是我们的第一次尝试，而且随着社会发展与进步，各学科专业的知识点也将发生相应的变化，希望全国高校广大教师与读者关心和支持这项工作的开展，及时向各主编提出使用这套教材中发现的问题和修改建议，以便我们修订、改版。

教育部面向 21 世纪“劳动与社会保障专业课程
结构、主干课程及其主要教学内容研究”课题组

2001 年 8 月 18 日

第三版前言

《社会保障理论》的第二版是2007年出版发行的，距今已近7年。在过去的7年中，世界上发生了许多事情。2007年始于美国的次级债券危机，酿成了2008年的金融危机，这场金融危机最后波及全世界。金融危机波及实体经济，从而引发经济危机。经济下行，财政收不抵支，政府债务累累，于是2009年底爆发了欧洲主权债务危机。世界经济一片凄风苦雨，直到今天（2013年1月）也没有看见彩虹。我在《武汉大学学报》2013年第1期《金融危机、债务危机背景下分配政策的思考》中认为，美国在新自由主义影响下，初次分配领域贫富差别扩大，并且再分配力度不够，这是导致其金融危机的深层次原因；金融监管的不力，只是其金融危机的直接原因或者说是表面原因。而希腊为代表的欧洲债务危机的产生，是初次分配中贫富差距扩大且依靠超过经济负担能力的再分配调节的结果。

对风雨飘摇的世界经济的深度思考，越发坚定了我坚持编写《社会保障理论》这本教材的决心。在市场经济条件下，政府在经济领域的作用会越来越小，而在社会领域的作用会越来越大。政府如何利用社会保障制度在最小投入的情况下为居民提供最大的风险保障，在获得最大的社会公平时承受最小的效率损失，应该是一门学问。发达国家给我们提供了正反两方面的例子，我们应该加以总结。

《社会保障理论》第三版在形式上保留了第二版的编排结构，在内容上仍然以公平与效率、干预与自由、市场与政府为主线，以强调再分配为灵魂。如果读者足够细心，比较第二版和第三版的话，也许会发现我的心情由“怀着喜悦”（第二版前言中表述）变成“些许忧虑”。2007年出版第二版时，因为在再分配领域里的“效率优先、兼顾公平”的思想得到纠正，社会保障领域强调公平的思想成为共识，所以我内心充满喜气。这之后的7年里，中国在社会保障领域里做了许多的事情，财政投入增加，覆盖全民的社会保障制度体系基本建立。令人担忧的不是我们已经做了什么，而是在强调“公平”成为主流认识的情况下，在“公平”的旗帜下，社会舆论中多多少少夹杂了一些民粹主义的东西。比如说一些舆论常常将经济不平等与经济不公平混为一谈，在反对经济不公平时可能将合理的经济差距也否定了，这就可能导致我们又回到平均主义的老路上去；又比如说当下的一些舆论在公平的旗帜下过多强调政府的责任，而忘记了政府履行责任是要以收税为前提的，税收和转移支付又是最容易损害效率的。在第三版的字里行间包含着我的微妙的心情变化，这与第二版是不同的。

第三版花了相当的篇幅介绍分析自 20 世纪 70 年代石油危机以后世界范围内社会保障制度的改革及其一般规律。与第二版不同,第三版开辟一章专门介绍中国社会保障制度发展的历史及现状,以求给读者呈现一个中国社会保障制度完整的结构图像。这在 2007 年是不可能的,因为当时社会保障制度在农村还是缺失的。近些年社会保障制度的发展非常迅速,到目前,中国的社会保障制度至少在结构上是完整的,也是时候将它呈现给读者了。近些年中国的住房保障制度发展迅速,越来越多的人从中受益,同时政府在供给和分配各类保障房时出现了种种的问题,第三版也用一章来讨论住房保障制度的理论及各国的相关政策,还详细研究了中国住房保障制度的发展演变和现状。

除此之外,继续遵循“简洁即美”的原则,在理论的深入浅出方面做了巨大的工作,用最简洁的语言和文字替代了第二版中可能影响读者的部分,力求通俗易懂。

第三版的另一个特点是大量引用最新的数据,希望读者、尤其是相关领域的研究者能从中受益。

本书各章的作者为:第一章、第二章、第三章、第七章作者为李珍博士;第四章作者为李珍博士、孙永勇博士;第五章、第六章作者为刘志英博士;第八章作者为李珍博士、赵青博士候选人;第九章、第十一章为柯卉兵博士;第十章作者为李珍博士、耿晋娟博士候选人;第十二章作者为王敏博士候选人。

特别要感谢赵青为本书所做的大量繁琐的校对和整理工作。感谢中国社会保障出版社以及责任编辑刁翠萍女士为本书面世而付出的努力。

李珍 博士

2013 年三九寒冬于北京林萃路

第二版前言

我恳请出版社在该版本出版时保留第一版的前言，我也恳请亲爱的读者在阅读此书前能花些时间阅读第一版的前言，因为那是一段历史。在第一版的前言中，说明了编写《社会保障理论》的出发点和历史背景，也记录了我十数年研究的心路历程。《社会保障理论》第一版是2001年出版的，那时，对公平与效率两者关系的认识，反映在社会保障政策中是“效率优先”占明显的优势的。在第一版的前言中，我很有一些唐吉珂德的精神，与再分配领域“效率优先”论做了一番战斗。

现在好啦，我怀着喜悦的心情经历了另一种认识的确认。2002年11月，江泽民同志在中国共产党第十六次全国代表大会上所做的题为《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》的报告中明确指出：“初次分配注重效率，发挥市场的作用，鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来。再分配注重公平，加强政府对收入分配的调节职能，调节差距过大的收入。”

自党的“十六大”以后，社会保障制度的建设提高到了空前的高度。进入21世纪后，中国的相对贫困问题困扰着中国社会也困扰着中国经济，以共同富裕、和谐社会为目标的社会政策的导向，使得政府在再分配领域中的应有作用达成了广泛的共识，这与《社会保障理论》第一版出版时的情况已是大不相同了。如果说，2001年以前的社会政策目标常在经济目标与社会目标之间摆动、理论界还在讨论凯恩斯主义是否过时了，那么今天的政策目标的天平可以说是倾向社会目标、倾向福利、倾向和谐社会的；理论界不再讨论凯恩斯主义是否过时，而是讨论怎么样的再分配政策才能既达成公平又不损害效率。这种认识的转变很重要，它可以使我们专心致志做好包括社会保障制度在内的再分配制度建设。

本书是在这种时代大背景下写作的。本书较之于第一版已是“面目全非”，除了社会保障制度的历史部分几乎是重新写过，在形式和内容上几乎是全新的，保留的是一个书名、一条主线和一个灵魂。这条主线仍然是公平与效率、干预和自由的关系，这个灵魂则仍然是社会保障制度应强调它的再分配性质。社会保障制度从其目标和它调整的关系看，它是一种社会制度，而从其运行的过程看，则为一种“切蛋糕”的经济制度，这样，社会保障制度从头到尾贯穿着公平与效率的取舍、干预和自由的平衡。基于这种认识，公平与效率、干预和自由的主线贯穿于全书的各章节。那么，蛋糕如何切呢？偏向效率多些还是偏向公平多些？这是一个灵魂的问题，本书倾向于公平，在第二章对此做了细致的讨论。

编写《社会保障理论》的第一版对我们来说是一项全新的工作，热情有余而准备不

足。但从付梓的那一刻起,我就决定要重写这本基础性教材,所以一直在收集来自教学工作中的意见,一直在阅读、思考和整理相关的理论,才有了新版本对旧版本的修改、提高。

本书分上下两篇,上篇为基础理论,下篇为应用理论。这种划分方便了作者也方便了读者,更是将社会保障理论做了较好的梳理,基础理论适用于分析各社会保障项目,而应用理论则大体上只适用于分析某一个项目。这种分篇的思想来自郑秉文教授。还早在第一版的审稿阶段,他就提出了这个建议,只因时间仓促,未能吸收这一建议。第二版吸收了郑教授富有创见的思想,我万分感谢郑秉文教授。

在第一版里,在基本理论方面,教材梳理了社会保障理论的各流派的理论和思想,研究了社会保障制度对要素配置的影响,考察了财政制度对社会保障制度的经济基础作用,但遗憾的是没有对公平与效率本身进行研究,在第二版填补了这一基础性的工作,对公平与效率的关系进行了较细致的研究。

关于应用理论,第一版只涉及养老保险和医疗保险,在第二版补充了其他几个主要社会保障项目:失业保险、社会救助和社会福利。在第二版研究各社会保障项目的理论时,大体的思路是:除了公平与效率的基本理论在该领域的适应性外,还要回答该项目或险种还应由什么理论来解释的问题,或总结该项目、该险种的一般性规律。比如,社会医疗保险需要用信息经济学来解释其必要性;社会养老保险制度的财务可持续性具有特别重要的意义,因而收支平衡的分析就格外重要;失业保险的一般发展规律是由被动的救济转向主动的就业能力的培训等等,不一而足。

第二版又一个特点是,尽可能吸收最新的研究成果和最新的资料,以传递给读者最多的信息;还有就是信奉简单即是美的原则,理论由浅入深,并用更通俗的文字来表达,以求易读的效果。

社会保障的理论和实践在发展,我们的作者也在不断学习、思考和进步,这些都体现在第二版中。但愿《社会保障理论》第二版比第一版能为社会保障理论的发展作出更多的贡献,能为读者奉献更多的知识和阅读的愉悦。

感谢本书所有作者创造性的劳动。^①

李珍博士

2007年元月于北京马甸

^① 为了避免与第三版混淆,此版此处删除了各章作者分工。

第一版前言

本书写作的出发点有两个，一是为社会保障学科建设做一些基础工作，一是为社会保障事业的发展做些理论的准备。

就社会保障的基本理论做一遍梳理并透过教育制度传递给学生的想法，对于我是由来已久。1988年初，我从美国游学回来，加盟武汉大学金融保险学系。那是一个人们把保险公司当做卖保险箱的商场的年代，住在我楼上的一位著名教授知道保险公司是卖保险的，所以于某一日访问我并一脸认真地问我，“小李，是不是我买了人寿保险就可以活得长些呢？”说这个笑话只是为了确认那是另一个时代。现在回到我们的社会保障理论话题上来。同一时间，我的邻居兼同事邓大松教授问我：“美国的社会保障制度那么发达，为什么人寿保险（商业）也会那么发达？”这回我可是被问住了。真是说者无心，听者有意。邓教授也许早忘了这件事，可我却久久不能释怀。我们知道，社会保障和商业保险都是保障供给的主体，当市场规模一定时，社会保障和商业保险应该是互为消长的，西欧福利国家的社会保障制度是发达的，但那些国家的人寿保险却相当的不发达，这很容易理解。为什么美国在社会保障制度发达的同时，拥有世界上最大的人寿保险市场？这确实是个问题。这个问题是对我的最早的刺激。

在教学或研究的过程中，我们常有机会遇到类似的事情，促使我下决心对社会保障理论进行整理和研究。在社会保障制度教科书中，在讲到历史时，一般都认为20世纪30年代的经济大危机暴露的自由资本主义的矛盾，随之而流行的凯恩斯主义是社会保障制度全球化的理论基础，在时间上，第二次世界大战是社会保障制度全球化的分界线；在对社会保障制度进行分类时，一般都会分为欧洲福利型和以美国为代表的保障型。既然是相同的历史契机、相同的理论基础，又有接近的经济发展水平，为什么会有欧美如此不同的社会保障制度的实践？除了文化和社会结构的差异，欧美两种模式有没有理论的差异？如果有差异在哪儿？中国面临社会保障制度的选择，是欧洲模式、美国模式、抑或两者都不是？中国的理论基础又应该是什么？

对于有兴趣做社会保障制度方面教学和研究工作的人来说，我们有幸处在一个热热闹闹的改革时代，我们正在目睹和参与着社会保障制度改革实践、相关理论的讨论或是争论。忽然有声音说，凯恩斯主义过时了，这是一瓢凉水，你不能不冷静想一想了。我们经历了1998年以来有效需求不足的痛苦，而这痛苦的根源很大程度是多年来收入差别积累的结果，凯恩斯主义真过时了吗？1997年，我的一位服务于世界银行的朋友很不

解地问我，“美国都在提倡社会保障私有化了，中国为什么还要建立社会保障制度？”世界银行的经济学家尚且把美国的公共年金制度（即老年、遗属、残障保险，美国学者称之为“Social Security”）与中国的社会保障相提并论，所以，不了解美国文化，把美国的老年保险制度私有化改革的倡议翻译为社会保障制度私有化，再由社会保障制度私有化推及凯恩斯主义过时了是非常顺理成章的事情。其实，这里只是一词之差，美国学者称我们叫做养老社会保险的制度为社会保障。诸如此类的文化差异所导致的因为概念内含不同而引起对一些基本理论和基本制度理解的歧义，实在是有必要从基础教育入手予以订正。

总之，上述种种大事小情，使我觉得有必要将散见于各种思想中关于社会保障的理论梳理，整理并对其带规律性的内容进行总结是非常有必要的。对我的这种想法影响最直接和最深刻的当然是中国近十多年的社会保障改革的理论和实践的变迁。

20世纪80年代早些时候，当体制改革由农村引入城市时，中国就开始了建立适应社会主义市场经济条件下的社会保障制度的理论和实践的探索。我记得1996年的一个冬夜，吴敬琏先生在哈佛大学的一次研讨会上断言，社会保障制度在中国体制改革中是最不成功的一个，佐证是：没有哪一个制度经历那么长时间的探索和试验却仍然没有一个完善的制度框架。我想我一直在寻找这一问题的理论答案。我以为，中国社会保障制度改革历程的漫长和艰难，原因固然很多，但理论准备的不足不能不是主要的原因之一，这一点我在拙著《社会保障制度与经济发展》中反复强调过。

中国的社会保障制度改革，在实践方面，是在计划经济体制向市场经济体制转型的宏大历史背景下进行的；在理论方面，是在批判政府在经济生活中的“父爱主义”和分配领域的“大锅饭”和平均主义的背景下进行的，所以不难理解社会保障制度改革之初响亮而明朗的口号之一是“坚持效率优先，兼顾公平的原则”，这一理念贯穿于社会保障的实践并体现于社会保险体制的框架之中。1995年开始实施养老社会保险，这一制度充分地体现了个人责任、效率优先的理念。第一，政府彻底改变了“父爱”形象，政府没有许诺承担企业保险向部分积累的社会保险过渡的转制成本；第二，新制度是“社会统筹和个人账户相结合”的制度，通过设立个人账户来体现效率优先原则，并且个人账户权重还很大。社会统筹即具有再分配性质的公共账户的保费只有工资总额的4%，个人账户的费率则高达工资的16%。实践证明，这一制度是不具可操作性的，政府很快意识到这一点，并给予了纠正。从1999年开始政府就在通过转移支付承担转制成本，到2000年更是明确减持国有股来充实社会保障基金；关于“统筹”与“个人账户”的关系，我们可以理解为公平与效率的关系，中央政府也是在不断调整，个人账户规模从1995年占工资的16%下调为1997年的11%，到2000年进一步下调为8%；而社会统筹规模则不断上调，到2000年调整为20%。只有5年的实践，这一升一降，就使效率优先兼顾公平的养老社会保障制度大大变了样，个人账户与公共账户的比例由16:4变为

8:20, 在完善社会保障制度的过程中, 公平性得到了更多的强调而不是相反。

当重新审视改革之初的理念时, 我们可以发现, 改革的理论准备是不充分的, 它把政府在经济领域的“父爱主义”和在社会服务领域的角色混为一谈; 把资源配置中的公平效率原则简单移植到再分配领域。事实证明建立在这种混淆政府角色和公平与效率关系思想上的制度是无法运行的。由此一段改革的历程, 使我进一步确信, 第一, 社会保障制度的根本的理论基石是关于政府与市场、公平与效率的理论; 第二, 计划经济向市场经济的转变, 意味着政府从经济生活中的退出并进入社会服务领域, 做市场经济体制下政府应该做的事, “大市场小政府”中的“小”字主要不是考核政府“作为”或是“不作为”, 更重要的是考核政府在哪个领域“作为”及如何“作为”; 社会主义市场经济中的政府应当在再分配领域有所作为; 第三, 理论先行是至关重要的。当我有机会主编《社会保障理论》一书时, 我有意识地将这些认识贯穿于本教材的始终。

作为一门主干课程的教材, 《社会保障理论》一书的写作, 除了基于对理论先行的重要性的认识外, 我本人根据多年教学工作的体会, 开设一门社会保障理论课程而不是社会保障制度或社会保障概论, 从教育学的角度看是非常有必要的。第一, 这样做可以增强学生的理论素养, 拓宽学生的知识面; 第二, 可以避免不必要的重复。通常地, 社会保障概论以社会保障制度本身为介绍和研究对象, 主要的内容为社会保险及各险种; 而社会保险又必是劳动与社会保障专业的另一门主干课程, 社会保险也是以各险种为主要研究内容的; 接下来还有各险种又另辟为必修或选修课程, 这势必出现不必要的重复。

在党中央和中央政府的高度重视下, 社会保障制度的改革和完善工作如火如荼。这一背景提出了社会保障事业相关人才培养的问题。1998年, 教育部增设了劳动与社会保障专业以适应社会经济发展的形势。1999年初, 教育部委托武汉大学邓大松教授研究21世纪社会保障专业课程及主干课程设计, 本书作者李珍教授作为课题组成员, 提出《社会保障理论》应作为主干课程之一, 因为社会保障事业的发展需要理论先行。这一想法得到课题组长邓大松教授的认同。1999年秋, 武汉大学邀请当时经教育部批准设置了社会保障专业的八所兄弟院校和相关兄弟院校在珞珈山召开的社会保障专业课程设置研讨会上, 将《社会保障理论》作为社会保障专业主干课程的想法得到进一步的肯定和论证。穆怀忠教授从学科建设的角度出发, 认为一个专业没有理论的基础就注定得不到发展。从这个意义上, 本教材肩负着社会保障专业学科理论建设的重任。

这本教材是集体劳动的结晶, 是经过无数次磨砺的结果。本人的《社会保障理论》大纲通过竞争得标后, 按照教育部的要求写出《社会保障理论知识点》, 2000年10月在山西财经大学召开的关于该系列教材知识点的研讨会上, 其他各位主编都对本教材的写作提出了许多宝贵意见。这些专家是邓大松、穆怀忠、赵曼、林义、马培生等诸位教授。在写作的过程中, 写作成员开过多次小型正式或非正式的研讨会, 切磋体例的谋篇

布局、推敲概念的内涵外延。本教材脱稿后,按教育部的要求,2000年7月在辽宁大学召开专家评审会议,各位专家又提出了许多诚恳而有建树的意见,这些专家是杨燕绥、郑秉文、赵曼、郭崇德、陈朝先等教授。本教材是在吸收了各位专家的意见的基础上形成的。^①

正因为这项工作是全新的工作,又负有重大的学科建设和理论建设的责任,所以在编写写作提纲和知识点的过程中,包括在后来的写作过程中,本人一直诚惶诚恐,担心因自身修养不够而挂一漏万。在上述全体工作者的努力下,在劳动与社会保障出版社的大力支持下,这本教材才得以与读者见面。若本书中尚有可圈可点之处,功劳当属各章作者及上述各位教授;若有疏漏谬误之处,则由本人负全部责任。恳请读者将阅读的体会和意见与本人交流。

由衷地感谢在编写该教材过程中出谋划策的专家,由衷地感谢所有的作者付出的努力;由衷地感谢中国劳动社会保障出版社曾令萍女士对本书建设性意见和所做的编辑、协调工作;由衷地感谢林毓铭教授和孙永勇、许利民、刘志英同学所做的大量的编辑工作。

李珍博士

“结构、主干课程及其主要教学内容研究”课题组

2001年酷暑于汉口沿江大道

^① 为避免与第二版混淆,此处特删除了对第一版的作者分工介绍。

主 编 简 介

李珍教授现任中国人民大学公共管理学院社会保障研究所所长、博士生导师。她1986年获武汉大学经济学硕士学位并留校任教；1997年获经济学博士学位；1998年晋升为武汉大学教授；1999年任博士生导师至今。李珍教授在2000—2005年间，曾任武汉大学公共管理学院副院长、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副主任。2007年3月至今供职于中国人民大学。

李珍教授长期致力于社会保障理论、社会保障政策、社会保障国际比较、养老保险、医疗保险等领域的研究与教学。主持了十多项相关领域的国家级、省部级研究项目；在《管理世界》《中国软科学》《经济学动态》等杂志发表了数十篇论文；获得十余项国家级、省部级优秀成果奖和董辅初经济科学奖。近年主要获奖代表作品有：《农村社会保障理论研究》获中国社会保险学学会首届优秀成果一等奖（2006年）；《中国养老保险基金管理模式的選擇——以国际比较研究为基础》（人民出版社，2005）获第十届北京市哲学社会科学优秀成果二等奖（2008年）；《关于社会养老保险私有化的反思》（中国人民大学学报，2010.2）获第四届中欧社会保障论坛优秀成果二等奖（2010）。李珍教授的主要代表著作有：《社会保障制度与经济发展》，武汉大学出版社，1998；《中国养老保险基金管理模式的選擇——以国际比较研究为基础》，人民出版社，2005；《基本养老保险制度分析与评价——基于养老金水平的视角》，人民出版社，2013。