

《贵州城乡社会保险制度并轨之研究》

—贵州省哲学社会科学课题（2002）

《贵州城乡社会保险制度并轨之研究》课题组

2003.9

F842.773
6-3(DY)

《贵州城乡社会保险制度并轨之研究》

—贵州省哲学社会科学课题（2002）

《贵州城乡社会保险制度并轨之研究》课题组

2003. 9

前 言

具有中国特色的社会主义市场经济建设，在取得举世瞩目的巨大成就之际，迈入了新的世纪，从计划经济体制向市场经济转轨过程中，以及市场经济建设自身的客观要求，使得社会保险制度的建立成为中国社会稳定，实现经济稳定快速发展中面临的重大课题之一，特别是中国西部较不发达的多民族地区，在现有物质基础之上，适应社会经济发展的需要建立起相应的社会保险制度，对西部地区社会经济在国家西部大开发战略实施的情况下，有一个稳定的社会基础，并以此促进当地经济在不断的调整中得以健康发展具有重要意义，基于此，在以往对西部地区社会保险制度零星研究的基础上，为了更为系统和深入地开展研究，本课题组以《贵州城乡社会保险制度并轨之研究》为题，申请贵州哲学社会科学 2002 年度课题，并获立项，使本课题的研究顺利开展有了可靠保证。特别应该指出的是：在本课题开展研究期间，召开了党的第十六次全国代表大会，提出了全面建设小康社会的中国社会经济发展的奋斗目标，增强了本课题研究的重要现实意义。建立健全的社会保险体系是小康社会得以建立的根本保证和基础。

本课题研究的内容集中体现为：第一部分，社会保险制度的理论渊源与实践分析。主要分析社会保险的理论形成和市场化国家实践的经验与教训。第二部分，贵州社会经济与社会保险制度分析。主要分析贵州社会经济发展所具备的物质基础。特别是在实地调查后，认为社会保险制度在西部较不发达地区的建立，在现有物质基础条件下，成本最低，机会最佳。第三部分，贵州城乡社会保险制度并轨机制的建立。就如何建立农村“个人账户与社会统筹”相结合的

社会保险模式进行了探讨，特别是根据第五次人口普查的数据资料，编制了贵州城市、县、乡，分性别的人口生命表，将来人口与社会及其经济发展的科学决策奠定了基础。

为了做好本课题的研究，在课题开展研究之际，本课题组邀请了贵州财经学院的徐国柱教授、张晓阳教授、陈森良教授等有关专家，进行了开题论证，就本课题研究中的重点和难点问题，以及应注意的事项，征得了专家们的宝贵意见，确保了本课题在较高水平上得以顺利完成，在此表示真诚的感谢。

同时我们还要感谢为本课题实地调查提供全力支持的贵州省贞丰县政府、三穗县政府以及所辖的有关乡（镇）政府，特别是三穗县款场乡卫生院的热情支持与参与。

需要说明的是本课题组成员白万平副教授因公前往美国学习，其承担的任务由曾经参与《贵州省人口地图集》编辑的朱晓铭讲师负责，但仍然时时关心本课题的研究，在此一并表示感谢。

《贵州城乡社会保险制度并轨之研究》课题组课题主持人

王飞跃

2003年9月于贵阳

目录

前言	1
目录	3
第一部分 社会保险的理论渊源和实践分析.....	4
1. 1 社会保险的理论渊源.....	4
1. 2 社会保险的实践分析.....	28
1. 3 社会保险与相关范畴.....	42
1. 4 结论.....	48
第二部分 贵州社会经济和社会保险制度分析.....	49
2. 1 贵州社会经济现状分析	49
2. 2 贵州经济状况的水平分析.....	53
2. 3 贵州现有社会保险制度分析.....	67
2. 4 分析结论.....	105
第三部分 贵州城乡社会保险制度并轨的实现.....	108
3. 1 社会保险并轨的数理基础.....	108
3. 2 医疗社会保险费的测算.....	129
3. 3 城乡社会保险并轨机制的建立.....	134
3. 4 尾记.....	138

前 言

具有中国特色的社会主义市场经济建设，在取得举世瞩目的巨大成就之际，迈入了新的世纪，从计划经济体制向市场经济转轨过程中，以及市场经济建设自身的客观要求，使得社会保险制度的建立成为中国社会稳定，实现经济稳定快速发展中面临的重大课题之一，特别是中国西部较不发达的多民族地区，在现有物质基础之上，适应社会经济发展的需要建立起相应的社会保险制度，对西部地区社会经济在国家西部大开发战略实施的情况下，有一个稳定的社会基础，并以此促进当地经济在不断的调整中得以健康发展具有重要意义，基于此，在以往对西部地区社会保险制度零星研究的基础上，为了更为系统和深入地开展研究，本课题组以《贵州城乡社会保险制度并轨之研究》为题，申请贵州哲学社会科学 2002 年度课题，并获立项，使本课题的研究顺利开展有了可靠保证。特别应该指出的是：在本课题开展研究期间，召开了党的第十六次全国代表大会，提出了全面建设小康社会的中国社会经济发展的奋斗目标，增强了本课题研究的重要现实意义。建立健全的社会保险体系是小康社会得以建立的根本保证和基础。

本课题研究的内容集中体现为：第一部分，社会保险制度的理论渊源与实践分析。主要分析社会保险的理论形成和市场化国家实践的经验与教训。第二部分，贵州社会经济与社会保险制度分析。主要分析贵州社会经济发展所具备的物质基础。特别是在实地调查后，认为社会保险制度在西部较不发达地区的建立，在现有物质基础条件下，成本最低，机会最佳。第三部分，贵州城乡社会保险制度并轨机制的建立。就如何建立农村“个人账户与社会统筹”相结合的

社会保险模式进行了探讨，特别是根据第五次人口普查的数据资料，编制了贵州城市、县、乡，分性别的人口生命表，将来人口与社会及其经济发展的科学决策奠定了基础。

为了做好本课题的研究，在课题开展研究之际，本课题组邀请了贵州财经学院的徐国柱教授、张晓阳教授、陈森良教授等有关专家，进行了开题论证，就本课题研究中的重点和难点问题，以及应注意的事项，征得了专家们的宝贵意见，确保了本课题在较高水平上得以顺利完成，在此表示真诚的感谢。

同时我们还要感谢为本课题实地调查提供全力支持的贵州省贞丰县政府、三穗县政府以及所辖的有关乡（镇）政府，特别是三穗县款场乡卫生院的热情支持与参与。

需要说明的是本课题组成员白万平副教授因公前往美国学习，其承担的任务由曾经参与《贵州省人口地图集》编辑的朱晓铭讲师负责，但仍然时时关心本课题的研究，在此一并表示感谢。

《贵州城乡社会保险制度并轨之研究》课题组课题主持人

王飞跃

2003年9月于贵阳

目录

前言	1
目录	3
第一部分 社会保险的理论渊源和实践分析.....	4
1. 1 社会保险的理论渊源.....	4
1. 2 社会保险的实践分析.....	28
1. 3 社会保险与相关范畴.....	42
1. 4 结论.....	48
第二部分 贵州社会经济和社会保险制度分析.....	49
2. 1 贵州社会经济现状分析	49
2. 2 贵州经济状况的水平分析.....	53
2. 3 贵州现有社会保险制度分析.....	67
2. 4 分析结论.....	105
第三部分 贵州城乡社会保险制度并轨的实现.....	108
3. 1 社会保险并轨的数理基础.....	108
3. 2 医疗社会保险费的测算.....	129
3. 3 城乡社会保险并轨机制的建立.....	134
3. 4 尾记.....	138

贵州城乡社会保险并轨之研究

第一部分 社会保险的理论渊源与实践分析

1.1 社会保险的理论渊源

社会保险理论渊源，学界目前比较统一的观点是源于人类历史上的空想社会论。所谓空想社会论是基于对人类历史上存在的不合理，不公正的认识，由一些思想家提出的人类的社会的理想模式。“空想”是由于历史的局限性，只能是一种理想的社会结构形态。但正是有了这样的“空想”，才使人类不断为之一而奋斗和探索，进而促进了人类社会和文明的不断进步，发展，最终也由此产生了现代社会保险理论。

一 空想社会理论的形成

古希腊著名哲学家柏拉图（公元前427—前347）的《理想国》被认为是最早和最具有代表性的空想社会论。在《理想国》里，柏拉图认为：国家由统治者（有丰富知识与无穷智慧的哲学伟人）、执行统治者法令的“护卫者”、人民大众三个部分组成。实行财产公有，男女平等，统治者和护卫者廉洁奉公守法，意识形态上主张“正义”，即“不正义是人类最大的丑恶，正义是最大的美德”^①。并强调：“国家的目标并不是为了那一个阶级的单独的突出的幸福，而是全体公民的最大幸福”^②。柏拉图的《理想国》，虽有其历史的局限性，但他主张公有制，社会正义，平等和协调的社会关系思想，使之成为最早的乌托邦思想，并对后来的空想社会主义发展产生了极为重大的影响。

1561年，英国著名的政治家，思想家托马斯·莫尔出版了《乌托邦》（又名《关于最完美的国家制度和乌托邦新岛的既有益又有趣的全书》）。“乌托邦”在希腊语中意思是“没有的地方”，显然“乌托邦”即为一种空想。在莫尔的“乌托邦”里，要建立的是一种实行公有制、男女平等、按需分配社会产品、实施免费医疗和民主管理的一种社会经济和政治制度。由于莫尔是处于资本主义的原始积累时期，他的“乌托邦”思想，实质上是对资本主义社会制度的残酷剥削性，不公正性的揭露和反思。其后，虽然有16世纪德国伟大革命家和农民起义领袖闵采尔的“天国”思想，16到17世纪初，意大利著名思想家康帕内拉的“太阳城”思想，以及18世纪法国著名思想家梅叶、摩莱里、马布和巴贝夫等的空想社会论，使“空想”社会理论有了一些发展，但鼎盛时期则是19世纪时期，以法国的圣西门，傅立叶和英国的欧文为代表，被马克思和恩格斯称为“批判的空想的社会主义和共产主义”。

圣西门在他的《论实业制度》和《实业家回答》两部著作中认为：社会制度是由人民选举产生的民主制度，在这样的社会制度下，生产是按计划进行的，社会组织的目的是满足人们的需要，实行按劳分配。傅立叶在他的“和谐制度”思想中，将人类社会历程的8万年归结32个时期，并就原始时期、蒙昧时期、宗法制度、野蛮制度、文明制度、保障制度、协作制度和和和谐制度8个时期进行了阐述。欧文的“公社制度”是在设计大基础上付诸实践而不断改革和完善起来的，在他的“公社”里，领导机构是由社员大会选举的总理事会，生产资料公有制，不存在商品货币关系，实行各尽所能，按需分配，没有剥削、贫困和失业，公有制，机器与科学发明的广泛运用，极的提高了生产力，确保了人们的需要。对于此时期的这些空想思想，恩格斯曾经指出：空想社会主义者“发明一套新的更完善的社会制度，并且

通过宣传，通过典型示范，把它从外面强加于社会，这种新的社会制度是一开始就注定要成为空想的，它愈是制定的详尽周密，就愈是要陷入纯粹的幻想。” □“虽然这 3 为思想家的学说含有十分虚幻和空想的性质，但他们终究是属于一齐一切时代最为伟大的智士之列的，他们天才地预示了我们现在已经科学地证明了其证券正确性的无数真理。”

中国有着悠久的历史 and 灿烂的文明，在漫长的不同封建时期统治时期也涌现出许多空想社会思想，其中最具代表性的思潮有：

1. 儒家的空想社会理论。儒家学派的创始人孔子提出了“大同社会思想”。认为“大道之行也，天下为公，选贤与能，将信修睦，故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独残疾者皆有所养。”近代改良主义者康有为受西方“平等、自由、博爱”思想的影响，结合孔子的“大同社会”思想撰写了《大同书》提出了“去国界，和大地；去级界，平民族；去种界，同人类；去行界，各独立；去众界，为天民；去产界，均业生；去乱界，治太平；去类界，爱众生；去苦界，至极乐。”确立了“大同之世，天下为公，无有阶级，一切平等”的大同世界思想。尤其值得一提的是，在英国，欧文曾实践其理想的“公社”，而在我国辛亥革命时期，吉林省安图县刘建树，受武昌起义的影响，在安图也举起义大旗，成立了“大同共和国”，并通电中外，宣布独立，试图将孔子的“大同社会”思想付诸实践。其结果不言而喻。

2. 道家学派的空想社会论。老子作为道家学派的创始人，认为：“贵以为身天下，若可寄天下，爱以身为天下，若可以托天下”，但最能体现老子空想社会思想的是东晋诗人陶渊明的《桃花源记》。即“土地平旷，屋舍俨然，有粮田、美池、桑竹之属。阡陌交通，鸡犬相闻，其中往来种作，男男女女衣著，悉如外人，黄花垂髻，并怡然自乐”

3. 农民起义领袖的空想社会论。在中国漫长大的历史长河中，为了反抗奴隶主和封建社会的残酷剥削和压榨，发生了许多可歌可泣的农民起义，“均富、太平”的空想社会论便由此而产生。如：东汉末年黄巾起义领袖张角，提出了“苍天已死，黄天当立，岁在甲子，天下大吉”的口号，以及“人人无贵贱，皆天之所生”的平等思想。北宋农民起义领袖王小波，李顺明确提出了“均贫富”的口号，拟通过起义建立起处处平等的美好社会制度。南宋农民起义领袖钟相，通过宗教，成立了民间互助团体——“乡社”，认为：“法分贵贱贫富，非善法也，我行法，当等贵贱，均贫富”。到了明清时期，这种“均富、太平”的空想社会论达到了高潮

时期。明末农民起义领袖李自成，明确地提出了“均田免赋”、“除暴恤振，散财赈贫，发粟赈饥”、“抚流亡，通商贾，募民垦田”的思想。清末农民起义领袖洪秀权，宣布建立“太平天国”，认为“凡天下田，天下人同耕”，主张“天下人人不受私”、“物物归上主，处处平均”以及“丰慌相通”，并建立“有田同耕，有饭同食，有衣同穿，有钱同使，无处不均匀，无人不饱暖”的“太平天国”的理想社会。

从以上的简要介绍，可以得出以下的认识：

首先，不论是奴隶社会，封建社会，还是资本主义社会原始积累时期，空想社会论的形成，无疑是对这些社会制度的批判和否定，也正是这样的批判和否定，促使人们不断地探索和追求人类社会制度的不断健全和完善，同时也促进了人类社会文明大进步和发展。

其次，人们的基本生活保障是社会稳定和文明的前提，只有丰衣足食，人们才会安居乐业。这样的思想，促进了现代社会保险理论的产生和实践的发展。

第三，一种社会制度的实施与变革，不能超越其所处的历史时期及其社会生产力发展水平。超越特定历史阶段及生产力发展水平的“均富”，实为空想。现代社会保险理论的基础公平与效率理论，便是立足于此。

最后，空想社会论，不仅是人类社会探索文明社会制度大宝贵思想财富，而且也萌芽并促进了现代社会保险制度理论的产生和发展。

□柏拉图《理想国》商务书馆中译本，傅立叶第 62 页

同上第 133 页

①《马克思恩格斯全集》第 1 卷第 218 页

②《马克思恩格斯全集》第 3 卷第 299 页

③《马克思恩格斯全集》第 18 卷第 566 页

二、社会保险制度理论的形成与发展

17 世纪至 18 世纪资本主义社会进入了产业革命时期，它使资本主义生产方式发生了根本性大革命，促进使社会生产力的发展跃进到了一个崭新的历史阶段，为产业资本主义的发展奠定了物质技术基础，与此同时，资本主义经济的内部矛盾和社会阶级矛盾也日益加深和激化，为了维护资本主义统治，缓和阶级矛盾，探索新的社会制度，这就产生了社会保险理论的基础——福利经济学。

（一）早期的福利经济思想

福利经济学产生于资本主义工业革命时期的各种经济学说中，其中最具有代表性的有：

1. 亚当·斯密的福利经济思想

作为古典经济学的代表人物之一，斯密的福利经济思想体现在其代表作《国民财富的性质和原因研究》中，他认为：“需要靠劳动过活的人，其工资至少须足够维持其生活。在大多数场合，工资还得稍稍超过足够维护生活的程度，否则，劳动者就不能赡养家室而传宗接代了。”、“劳动报酬的优厚，是国民财富增进的必然结果，反之，贫穷劳动者生活维持不足，是社会停滞不前的征候，而劳动者处于饥饿状态，乃是社会急速后退的征候”，“各种佣人，劳动者和职工，在任何大政治社会中，都占大部分，社会最大部分成员境遇的改善，决不能视为对社会全体不利，有大部分成员陷于贫困状态的社会，决不能说是繁荣幸福的社会。而且，供给社会全体以衣食的人，在自身劳动生产物中，分享一部分，使自己得到过去的衣食条件，才算是公正”^①。斯密的这些论述，表明他已经注意到社会的稳定和发展，是建立在确保基本生活需要的基础之上的。

2. 威廉·汤普逊的福利经济思想

英国空想社会主义学者，欧文的信徒威廉·汤普逊（1775—1833 年），为了宣传欧文主义，潜心研究和利用了大卫·李嘉图的经济理论，出版了他的主要著作《最能促进人类幸福的财富分配原理的研究》，以边沁的功利主义哲学和李嘉图的劳动价值论为依据，尖锐地批判了资本主义的分配制度，并初步论证了合作社会制度的优越性。他认为：“怎样调和平等和保障，公平分配和不断生产，本书的目的也就是要讨论这个问题，探讨它的后果，并指出用那些公正而温和的手段可以使分配的自然法则被普遍采用，可以使保障被公平地适用于一齐一切人，而非独占地和伪善地仅仅适用于少数人，从而使它成为实现合理和健康的平等时最坚强的保证，而不致成为实现这种平等大永久障碍，因为唯有存在着保障才是不断再生产和财富积累的稳固基础。”，同时“多数人的幸福优先于少数人的幸福，否则，我们所抱的目的，尽可能产生大量的幸福，就要遭到牺牲”。他还认为“在发达的技术和优越的自然条件可以说是竞相造福于人的情况下，千百万劳动智慧的人民竟不能享受他们自己创造出的产品”^②，是因为他们作为劳动者缺乏保障，财富分配不平等所造成的。汤普逊通过建立“个人保障”和“社会保障”，实现财富公平分配大思想，对社会保险制度特别是后来的社会主义制度下通过国家分配实现社会大基本保障制度产生了积极的影响。

3. 帕累托的“最大福利”理论

意大利庸俗经济学家，社会学家帕累托提出了“最大偏好状态”理论，即“最大福利”理论。他认为“当某种分配标准为既定时，我们可以遵照这种标准，研究何种状态会使集体中各个人达到最大可能的福利。让我们考虑任何一个特定的状态，并且假定在适合所包括的关系方面作很小变动，如果这样作以后，每一人的福利都增进了，显然新的状态对每个人就更有利；相反，如果所有的人的福利都减少了，则新的状况对每个人就没有利。但是，另一

方面，如果这种小变动使一些人福利增进，而另一些人福利减少，那么对整个社会来说，就不能认为这种改变是有利的。” □

① 亚当·斯密《国民财富的性质和原因分析》商务印书馆 1972 年 12 月第一版上卷第 62，63，72 页。

② 威廉·汤普逊《最能促进人类幸福的财富分配原理的研究》商务印书馆 1986 年 6 月第一版第 18，44，129 页

③ 厉以宁《西方福利经济学评说》第 85 页 □

（二）福利经济学的形成与完善

福利经济学的产生是以英国著名经济学家庇古的《福利经济学》的发表为标志的。他以边沁的功利主义为原则，以马歇尔（英国“剑桥学派”的创始人，著名大资产阶级庸俗经济学家）的均衡价格和消费剩余理论为依据，创立了完整的福利经济学说。基本内容包括：

（1）一个人的福利寓于他自己的满足之中，这种满足可以对财物的占有而产生，也可以由于其他原因（如知识、情感、欲望等）而产生，而全部福利则应包括所有这些满足。主张国家应当关心贫穷问题，应当致力于福利的增加。

（2）“效用就意味着满足，一个人的经济福利就是由效用构成的”。譬如一个人的欲望不变，他持有的一种商品越多，那么，他对于那种商品增加的单位所得到的效用就越少，因而他对于那种商品增加的单位所愿意支付的货币量（单位价格）也就越少。少从一种商品最后增加的单位所取得的效用，叫边际效用；从商品的边际效用单位所得到的效用越来越少，被称为边际效用递减规律。

（3）经济福利与国民收入具有联系，表现在：首先，经济福利和国民收入两个概念是对等的，“对其中之一的内容的任何表述，就意味着对另一个内容的相应表述”。其次，国民收入是一国国民个人福利的总和，因此，国民收入总量越大，意味着国民福利或全社会的福利就越大。再次，要增加经济福利，就要增加国民收入，增加国民产品的数量，消除国民收入分配的不均等。由次，他认为：在很大程度上，影响经济福利的一是国民收入的大小，二是国民收入在社会成员中的分配情况。最后，任何引起国民收入份额变动的因素（如增加穷人的实际收入），如果并不同时引起国民收入量的减少或收入分配均等化程度的下降，都会增加经济福利。还指出：“以下情况中的任何一种情况，即使或者使国民收入增加，而不减少穷人在其中占有的绝对份额，或者使穷人占有的绝对份额增加，而不减少国民收入，都一定会增加经济福利。”

（4）增加国民收入总量，有两条重要途径：一是实现生产资料最优配置，使生产资料在各个部门中的分配达到最佳状态。二是收入转移措施，即把富人的一部分收入转移给穷人。庇古的收入转移依据是：一个人收入越多，货币收入的边际效用越小；收入越少，货币收入的边际效用越大。至于收入转移的措施，他认为：有“自愿转移”和“强制转移”。前者是资本家自愿拿出一部分剩余价值举办娱乐、教育、保健等福利事业。后者则是国家通过征收累进所得税和遗产税，把集中的一部分国民收入再补偿给穷人。对于强制转移的方法，庇古认为可以采取直接和间接两种方式。关于直接转移，他认为：是以举办社会保险和社会服务设施的办法，向穷人支付养老金、失业补助金、医疗费、教育费和住房补贴等，直接增加穷人的实际所得。间接转移，就是对穷人迫切需要的日常用品生产部门和服务单位，政府给予补贴，促使这些部门和单位降低商品成本或服务价格，使穷人受益。

随着社会经济的迅猛发展和变革，庇古的社会福利为“个人福利的总和与国民收入的总量欲越大，全社会福利就越大”的福利模式，已不能适应时代发展的需要，在此基础上产生了“效用序数论”、“边际替代率”、“无差异曲线”和“消费可能线”等分析方法，进一步丰富和完善了庇古的福利经济学，但推动和发展庇古福利经济学，并对现代社会保险制度理论产生重大影响的是凯恩斯和贝弗里奇的理论。

凯恩斯是“一个最初信奉萨伊定律，歌颂自由放任的自由资本主义，然后转向倡导政府干预的国家垄断资本主义的经济学家。”□他的《就业、利息与货币通论》一出笼，就引起了经济学界的轰动，并被誉为“凯恩斯革命”。凯恩斯认为：增税、大量非生产性支出、经常性赤字是保证劳动者“充分就业”，形成“福利”国家的基础。他的经济理论曾是美国和一些西方国家制定经济政策，社会公共政策和建立福利国家的重要理论依据，并对大危机乃至二战后相当长的一段时间的世界经济和社会保障制度的普遍建立产生了巨大的影响。

英国伦敦大学教授贝弗里奇，1941年受英国政府委托，负责起草了题为《社会保险及有关服务》的报告。该报告一出台，就引起英国及整个欧洲大陆的震动和政府的关注，被称为“贝弗里奇革命”。二战后“福利国家”基本上是按该报告的模式建立起来的。其报告的要点有：

第一、贫穷、疾病、愚昧无知、肮脏和懒惰，是影响国民生活，阻碍社会发展的五大社会病毒，政府有责任，并在全国范围内建立起强制社会保险与自愿保险，消除这些滋生社会病的毒菌，使社会保险和社会救济相互配套，成为完整的统一的全民保险制度，以此实现充分就业，振兴国家经济。

第二、提出了实施社会保障制度的统一和普遍性原则及其保障的范围。具体为：社会保障的组织与实施实行全国统一的管理制度，在保险费交纳上，不分贵贱贫富、收入多寡、一律按统一标准交纳；其普遍性原则体现为，全国所有的公民，无力交纳保险费、无权利享受社会保险待遇的人，由国家制定国民补助法，实行社会救济；保障的范围明确为：养老、疾病、残废、死亡、工伤、失业和家庭津贴等七个方面。

第三、明确了社会保障与福利是一项社会责任和公民的权利，并规定凡是因各种原因达不到最低生活标准的公民，都有资格从社会获得补偿，使自己的生活水平达到一般标准。

贝弗里奇的理论产生于特定的历史时期和社会基础，是人类社会发展到一定阶段上的必然产物，对正值二战时期英国社会的稳定与发展产生了重要的作用，以致影响至今，为以后的社会保险立法提供了依据。

□邓大松：《社会保险比较论》中国金融出版社 1992 年 11 月第一版第 141—142 页

□刘涤源：《货币论》中译本序言。商务书馆 1986 年第一版

□邓大松：《社会保险比较论》中国金融出版社 1992 年 11 月第一版第 146 页

（三）现代社会保险政策及理论改革

受前述社会福利思想的影响和资本主义周期性的经济危机所造成的日益尖锐的社会矛盾，为了维护阶级统治，缓和阶级矛盾和维护社会的稳定，资本主义国家各执政党都纷纷实施了相应的社会保险政策，其中影响最大，最具有代表性的有：

1. 德国社会民主党的社会保险政策

德国社会民主党在经济上强调充分就业、发展生产、增加国民收入、提高人民的福利水平，主张建立健全完整的社会保险体系，并始终把改善人民生活作为党的奋斗目标之一。1950年德国社会民主党召开了特别大会，通过了《德国社会民主党基本纲领》，其中的社会保险政策有：“社会民主党的经济目标，是不断地繁荣发展，……每一个公民在老年或无力谋生或者在家庭供养人死亡时，都有权得到一笔最低限度的国家抚恤金。个人有权得到的其他方面的抚恤金可作为国家抚恤之外的补助。”，“生活条件和生活方式必须按照有助于使人们尽可能地过一种健康的生活来规定。公共保健，特别是劳动中的保护措施和防止损害个人健康的有限办法必须得到发展。……必须给予个人选择医生以充分的便利，以保护健康和防止疾病。”□此外还制定了一些福利政策，并按此基本纲领确定的原则实施了许多社会保险制度和增进福利的措施，使德国的社会保险事业得到了空前的发展，并对一些国家社会保险立法和建立“福利国家”产生了积极影响。

2. 英国工党的社会保险政策

1945年7月英国工党在大选中获胜。通过制定和颁布实施一系列的社会保险法，使社会保险以法的形式固定下来，并成为“从摇篮到坟墓”的福利国家，同时也使社会保险规范化和制度化，化成为每一个公民日常生活中的重要组成部分。这些法规包括：1945年的《家庭津贴法》，1946年重新制定的《国民保险法》、《国民工伤保险法》和《国民保障事业法》，以及1947年颁布的《国民救济法》。这些法律的制定和颁布实施，不仅建立起了英国的社会保险制度，而且也建立起了统一的社会保障体系，使英国的公民在老年、疾病、伤残、生育、失业、家庭津贴等方面都能享受到社会保险的保障。

3. 瑞典社会民主党的社会保险政策

瑞典社会民主党把改善人民生活作为当党的奋斗目标，在执政的50年期间，实施的社会保险政策有：使所有公民在工作能力减退或失去谋生或生活无依靠时，可得到社会保险；实行疾病保险、职业事故保险、产妇保险、失业保险；发放养老金、残疾和无依靠者补助费等。并配合实施了其他社会福利制度政策，使出瑞典的社会保险及福利被称为“从娘胎到坟墓”的社会保障体系。

4. 社会保险制度的有关理论

社会保险制度伴随着人类社会的不断进步和文明的发展，以及生产力和生产关系的迅速发展和变革，从“空想”到“福利经济”，再到今天较为健全的社会保险制度体系，逐渐形成了较为系统的理论体系。从目前研究的情况看，主要理论包括：

(1) 政府公平与市场效率。社会保险制度究其本质而言，是国家对经济的干预问题。在市场经济条件下，由于相信市场效率，经济自由发展，但市场自身的运行法则表明：一方面从宏观上看整个社会经济的发展，市场存在其失灵的领域；另一方面，市场的效率又会造成社会分配不公，激化社会矛盾，影响社会稳定。由此产生了政府的干预，以实现社会的公平。最具有代表性的是“历史学派”和“凯恩斯主义”。

历史学派认为：任何一种理论总是在一定的社会经济环境下产生，并瓦为一定的社会经济制度服务的。基于这样的认识，认为国家应积极干预经济和社会生活，法律至上，以实现劳资关系的调和来消除政府面临的社会问题。这一理论首先在德国付诸实施，先后由政府实施了健康保险计划、工伤事故计划、退休金计划等，被称为德国政府的“胡萝卜加大棒”政策。

凯恩斯主义倡导有效需求理论，认为只要提高社会有效需求（资本和居民的有效需求），就可以刺激投资增加，生产增加，供给增涨，实现充分就业，摆脱经济危机的困扰。为此，政府必须通过财政赤字，扩大基础设施和各种相关福利设施的建设等积极干预经济。具体在社会保险上，则是通过国家制定累进税，实施最低工资法等以消灭贫穷。众所周知，国家公平的经济思想，对二战后各国奉行的经济政策起主导作用，并对现代社会保险制度的确立产生了巨大的影响。

关于市场效率，认为：市场失灵，需要政府进行干预，但政府干预实现公平也会有失灵的时候。社会保险作为经济问题也应实行自由，以追求最大化。基于这样的认识，主张社会保险的自助精神，每一个人或家庭必须为其自身或成员的福利承担责任，反对国家过多地，直接地插手社会事业，否则，政府回经常处于一种十分困难的境地。这种观点主要由欧美国家的新自由主义所主张，并进一步认为：在社会保险的实践中，“福利国家”因强调和突出“社会保障的权利”，造成了“20世纪最大的异端”，故应走社会保险私有化，民营化的市场效率的道路。

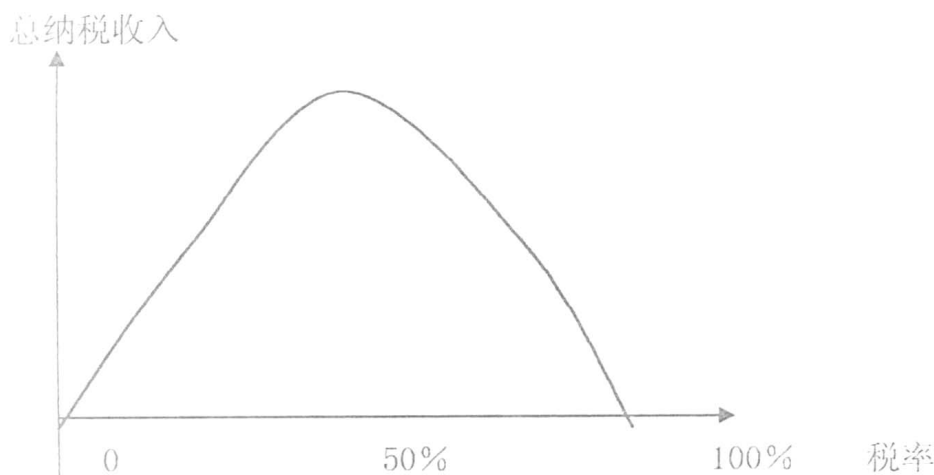
(2) 社会保险既是社会制度又是经济制度。社会保险作为社会制度，主要体现为：□稳定社会。一种社会制度的存在，维持和发展都是以社会稳定为基础的。通过社会保险，向社会成员提供各种各样的生活和健康保障，实际上是加强了社会成员对现成社会制度的依存意思，甚至对现存社会制度的剧烈变革会产生保守的态度。因此，实施社会保险制度是调节国家秩序和维护社会整体营运的重要手段，已被各国政府所采用，并构成一种社会制度的重要组成部分。□增进社会福利。由于社会保险是由政府强制在全社会实施的一项社会保障制度，具

有广泛的普遍性原则，因此，其保障的内容，给付的标准实质上反映出该国的实际福利水平和享有福利权的程度。关于“福利权”，联合国《人权宣言》的解释包括：第一，“家庭是社会自然的基本性集团，有享受社会性及国家保护的权力”（第 16 条）；第二，“一切人都有从事劳动、自由选择职业、获得公正而有利的劳动条件，以及在失业时能得到保护的权力”（第 23 条）；第三，“一切人都有包括劳动时间的合理限制和定期的带薪休假，即有余暇和休息的权利”（第 24 条）；第四，“一切人都有接受教育的权利”（第 26 条）；第五，“一切人都有自由地参加社会性文化生活、鉴赏艺术、得到科学的进步所带来恩惠的权利”（第 27 条）。

（3）促进社会文明的进步。社会保险制度普遍实施，消灭了贫困、饥饿，并在一定程度上解决了社会分配不公等问题，这就使得社会保险的实施程度在一定程度上反映出一个社会的文明程度。

社会保险作为一项经济制度，主要表现为：

①实现收入的再分配。首先，通过累进税率实行对个人所得的再分配。社会保险的给付，一部分来自国家财政的补贴，而国家财政收入又来自各项税收，以所得税为主体税制的国家，财政收入绝大部分来自对个人所得的征税，而所得税税率通常采取累进制，即收入越高，承担的税赋就越重，收入越低，承担则轻，甚至免税。可见，通过所得税的征收在不同收入者之间进行了一次分配，然后通过保险金的给付，又在不同保障者之间进行分配。这里应该指出的是，通过累进的边际税率来增进一国经济福利，是以庇古经济福利学中的收入边际效用递减规律为基础的，并主张用边际税率将富人的财富“均化”。但存在的问题是：当边际税率过高时，又会挫伤人们的工作积极性，从而导致税收的减少。最能解释这一经济现象是供应学派的拉弗曲线，如图 1—1

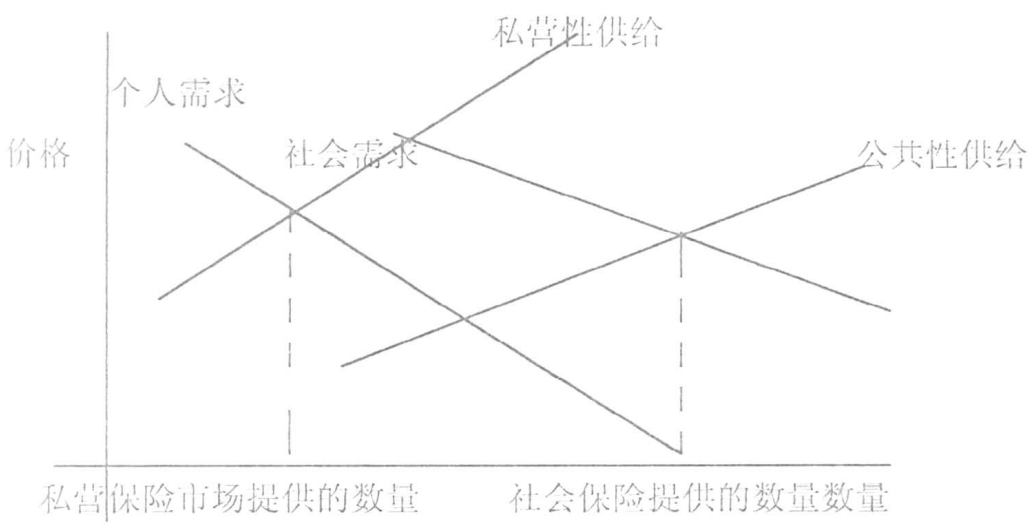


这说明：在税率为零时，将没有赋税收入，而当税率为 100% 时，也没有赋税收入。这实质上反映出分配上的公平与效率的矛盾关系。也就是说，各国在制定边际税率以增进本国福利时，必须从本国社会经济发展水平出发，兼顾公平与效率的统一，才能实现预期的社会保险目标。其次，通过征收社会保险费对收入所得实现再分配。由于社会保险是由国家颁布相应的法规而在全社会范围内普遍实施，费率和给付的标准是法律统一规定的，这样高收入者多交费，低收入者少交费，无收入者不交费。但只要发生社会保险范围内的事项，均按法定的给付标准发放。再次，在不同社会成员和不同的时间上进行收入所得分配。在不同社会成员间的分配，是指社会保障实施的普遍性和受益的选择性的关系。也就是说，只要在法律规定的范围内，每一社会成员都必须依法缴纳社会保险税，但社会成员中只有那些老年、失业、疾病等的人员才能享受保险金，这实质上是实现了收入所得在处于劳动期者、在业者、健康者等与退休者、失业者和患病者之间的分配。从时间上看，实际上是将收入所得在劳动期和丧失劳动期之间进行分配。关于在一点，尤其突出地表现在养老保险中。在许多国家的养老保险中，对于养老保险金的领取者，都有交费年限的限制。最后，国家 55 通过发行债券补充社会保险基金，也是调节收入的一种形式。

②调节投融资体制，熨平经济周期。国家通过实施社会保险制度，通过各种渠道集中起来的保险基金，尤其是养老保险基金，具有储蓄的性质，为确保其保值、增值、规避通货膨胀和其他风险，均将其投入营运，成为金融市场中的主要投资来源之一。有的国家配合国家产业政策，将保险基金投入到基础产业中，起到了调整产业结构的作用。有的国家甚至将社会保险基金投入到个人购房，增进社会福利，取得了明显的成效。另一方面，在经济衰退、失业率上升时，由于失业保险金的发放和其他福利政策的配合实施，有效地刺激了需求的增长，一定程度上推动了经济的复苏，阻止了经济衰退的进一步加深和恶化。反之，在经济处于增长时期，失业率下降，社会保险基金发放的减少，又相应地抑制需求的膨胀，从而起到熨平经济周期运行周期的调节作用。社会保险被称为市场经济的“润滑剂”便由此而来。

③社会保险制度的规模经济效应

美国佐治亚州立大学的卡斯特认为社会保险规模经济效应的途径：一是建立一个受到监管的私营垄断保险公司，二是由一个政府性的公共保险机构来管理。通过社会保险制度提供保险保障的效应，反映为图 1—2。



如果个人享受某种保险的保障会对社会产生积极的外部效应，那么他在私营市场上所消费的保险服务将低于社会要求他应当消费的数量。另一方面，在每一个价格水平上，社会比个人需要更多的保险。政府试图通过强制有关人员参加此类保险，增加对保险的需求，以解决这个问题。而且，由于私营保险公司面临逆向选择和道德风险，他们提供的保险产品的数量要低于理想水平。。政府可以通过减少或消除对个别风险的选择，缓解逆向选择的问题（这里的逆向选择是指购买保险的人比保险人更了解其所面临的风险），但道德风险（指一个人投保后，其行为的变化所增加的保险事件概率和损失的程度的后果）仍然是社会保险中的问题，由于社会保险的目标之一就是增加对某些保险服务的消费，使政府对这一问题采取了容忍甚至是鼓励的态度，而私营保险市场根本不能允许这种道德风险的存在。这样，政府可以通过社会保险，在给定的价格水平上提供更多的保险保障（图 1—2 中的公共供给曲线），因此，在每个价格水平上的供给和需求都有增加，从而提高了保险服务的总体消费量（图 1—2 中的社会保险均衡点）。

5 社会保险制度的改革理论。

随着社会经济的变革及发展，特别是是人口老龄化和人口结成的变化，给世界各国的社会保险制度提出了严峻的挑战和产生了巨大的财政压力（有趣的是社会保险制度的成功又使人

们的身体更健康、寿命更长)，迫切提出对现行社会保险制度的改革和创新。主要内容包括：

(1) 对现行社会保险制度的评价。1984 年国际劳工部的一份报告，对社会保险制度存在的问题做出了评价，基本内容包括：第一，巨额的社会保险费支出带来了高额的公共开支和长期的预算赤字，反过来又导致了高利率和低投资。第二，社会保险支出过多，减少了储蓄用于投资的资金；第三，巨额的社会保险支出，为通货膨胀火上浇油；第四，由于雇主负担社会保险费，致使产品成本居高不下，削弱了商品的国际竞争力，造成商品积压，引发失业的增加；第五，过分慷慨的社会保险费支出，造成了它本欲防止的依赖与贫困；第六，过高的社会保险制度，导致了过多的非生产人员，把人才从生产性的部门吸引过去。

美国国家社会保险研究院在 1997 年出版的《21 世纪社会保障》一书中指出：社会保障制度是政府的积极行为。社会保障制度提供的基本保障对动态的、充满风险的经济是太重要了。同时，作为一种基本制度，这一制度较之于私人计划和个人储蓄制度具有许多优点。

对于上述的分析与评价，从目前世界各国社会保险制度改革的实践看，既不像国际劳工组织报告所述的那样问题重重，也不如美国社会保险研究院所持有的肯定态度。因为在正是反映出一事物的两面性和其不断改革和完善的过程。

(2) 社会保险制度的改革原则。较有代表性的观点是匈牙利经济学家科尔内的主张，他从国家职能的原理出发，提出了社会保险制度改革的原则：第一，人的尊严。认为扩大个人在福利领域的决策范围，让公众认识到他们个人选择的权利，同时相应地让他们对自己负担更多的责任，以使国家的福利支出和相关的税率降低；第二，互助。社会的弱者或者说处境困难的人必须得到帮助，这是符合朴素的人道主义和利他主义精神的，这一原则后面不存在什么意识形态的色彩；第三，透明性。对国家的权利和义务的设计必须置于政治争论之上；第四，竞争。对福利部门的国家垄断，高度官僚集权，抑制竞争的现象必须终止。政府不能退出福利部门，但其作用应该减少。重要的是重新界定政府的作用，国家只作为最后的担保人，而不是垄断的服务提供者。第五，调整时间。指为政府推行这些法规以及让公众适应新的法律保证有足够的时间。

科尔内的改革原则集中体现在两个方面的思想：一是社会保险的对象，应该是社会成员中的弱者，以规避“福利制度”中的负效应；二是在社会保险领域引入竞争机制，打破国家垄断格局，解决因垄断而产生的机构臃肿、官僚主义、效率低下管理成本增加等问题。

改革的重要举措。世界各国对其社会保险制度改革的重要措施之一，就是将一些社会保险项目（如养老保险、健康保险）从现收现付型转变为基金预先累进型，以减轻在职人员的负担。目前已经取得成效的有“智利模式”、日本和英国的“投保或付款方案”。但是也存在一些问题：第一，在转型中，将会增加一国财政收支负担，严重的会引起财政收支恶化。因为在向已退休或将要退休的人员给付保险金的同时，还要向在职人员给付基金的交纳金。第二，基金运用中如何规避风险，目前仍无有效的管理办法和相应的法规；第三，社会保险制度私有化后，又会使一些人得到比别人更多的利益，必然造成新的社会不公，带来新的社会问题；第四，政府从安全的角度考虑，必须采取对基金配置的相应管理办法、立法机构和机构，这势必又会增加社会保险制度实施的管理成本。

邓大松：《社会保险比较论》中国金融出版社 1992 年 11 月第一版第 150 页

同上第 151-152 页

小哈罗德·斯凯博等著《国际风险与保险》荆涛等译 机械工业出版社 1999 年 9 月第一版