

# 资产建设理论及其在社会保障领域的应用

李 赋

(赣南师范学院图书馆 江西赣州 341000)

**【摘要】**以资产为基础的社会保障关注储蓄、投资和资产积累,注重提升受助对象的人力资本和社会资本,消除受助对象参与经济的障碍,提高受助对象的自我保障能力,减轻国家的社会保障压力;同时,以资产为基础的社会保障主张社会福利和经济发展协调统一,注重发挥社会保障制度的经济功能,把社会保障制度作为一个生产要素,充分发挥其对经济发展的促进作用,从而为社会保障提供雄厚的物质基础和充足的资金支持。

**【关键词】** 资产建设 社会保障 资金支持

构建完善的社会保障体系离不开雄厚的物质基础和充足的资金支持,稳定可靠的资金来源是社会保障可持续发展的重要保证。目前的社会保障以收入与消费为取向,以维持个体的生存为目的,其资金主要来源于政府的转移支付,辅之以民间的慈善捐赠。这种以收入和消费为取向的社会保障强调的是政府的责任和公民的社会保障权,忽视了受保障对象的权利和责任的共存,弱化了受助对象在脱贫中的主体地位和积极作用,造成受助对象对福利的依赖和等待,挫伤受助对象重拾生活、脱贫致富的信心和意志,甚至会导致“福利养懒汉”现象的出现,浪费国家有限的社会保障资金,加重国家的社会保障负担。

其实,正如孟加拉乡村银行所坚信的那样“穷人都没有未开发的技术”,在很多情况下,“只要给予他们适当的机会和刺激,相信他们也有能力点石成金。因此,现在最需要做的是向穷人灌输自信的思想,而不是给他们提供讨饭碗。”因而,我们必须改变观念,转变政策模式,变消极、被动的社会保障为积极、主动的社会保障,通过合理的政策设计和制度安排,达到社会保障政策的助人自助的目的,从而促进经济的发展,减轻国家的社会保障负担。

## 一、我国社会保障面临的资金压力和制度缺陷

当前我国处于社会转型、经济体制转轨时期,随着人口结构老龄化、城镇化速度加快以及社会保障覆盖面的扩大,我国社会保障资金的短缺非常严重。据统计,到2010年底,我国社会保障资金累计缺口达7990亿元,如果考虑到历史问题,缺口达到近38000亿元,而“十二五规划纲要”中指出:据官方估算,当前我国社会保障资金缺口达10万亿元,其中用于教育的资金缺口就达到4万亿元,基本医疗和养老的资金缺口达4万亿元,备受人们关注的住房及其他福利资金缺口也达到3万亿元。资金短缺成为制约我国社会保障体系建设完善和国民经济可持续发展的瓶颈。

我国现有社会保障的筹资模式是以现收现付、政府转移支付为主,部分地区在改革试点部分基金制。现收现付、政府

转移支付的缺陷是显而易见的,随着社会保障覆盖面的扩大,国家的社会福利开支增大,为解决财政负担,政府势必通过税收等途径来解决,这样造成公民和企业的税收负担加重,导致经济发展受损,经济发展受损反过来又影响社会保障资金的来源。现收现付会造成当代负担沉重、资金筹集困难等情况的出现。不当、不完善的社会保障制度会损害经济的增长,而设置合理、适当的社会保障制度不仅不会损害经济的增长,相反还能促进经济的发展。这一结论在美国的经济学教授 Peter H.Lindert 的专著《不断增长的公共开支:自18世纪以来的社会性开支与经济增长》中已得到了印证。

## 二、资产建设理论

资产建设理论最早是由华盛顿大学路易斯分校社会工作学院迈克尔·谢诺登教授提出来的。其主要观点是:①资产包括金融财富、有形财产、人力资本、社会资本、政治参与及影响力、文化资本以及自然资源等。②人们应该重点关注储蓄、投资和资产积累,而不是将福利政策集中在增加贫困者的收入与消费上。收入是资源的流动,通常用于家庭短期的消费,而资产是家庭中的财富储备,通常用于保障安全与投资以改善个人和家庭的长期状况。收入只维持消费,而资产改变人们的思维和社会互动方式,有了资产,人们可以追求长期目标。③资产具有九个方面的效应:促进家庭稳定、创造未来取向、刺激其他资产的发展、促进专门化与专业化、提供承担风险的基础、增强个体效能、提高社会影响、增加政治参与和后代福利。

资产建设是一种着眼于长期和未来发展的社会保障工具,它具有包容性,它不仅帮助富人积累资产(通过税收优惠),更重要的是它把穷人也纳入这一政策范围,并且为穷人提供了更大的补贴。资产建设正是从中长期的战略规划出发,相对于社会救助,它更侧重于社会保护,更专注于事前预防,在实行选择性福利的同时也重视普惠性福利的实施。

当今社会是风险社会,面对风险,目前的社会保障体系的应对策略是消极、被动的事后救助,而事后救助的成本和代价远高于事前预防,这是共识。和现有的社会保障所持的理念不

同,以资产为基础的社会保障强调以积极、主动的事前预防、“上游干预”回应风险,即便是必须的事后救助,也着重于发展性福利的援助。正是资产建设理论的这种发展性(生产性)理念和要素,使得20世纪70年代再分配福利国家陷入了全面危机和困境,由此许多国家结合本国国情,运用资产建设理念,纷纷进行社会保障改革,以应对福利危机。

### 三、国内外社会保障领域中的资产建设实践

1. 资产建设在国外的实践。资产建设作为一种有望成为全球性的社会保障,在美国、英国、新加坡及世界很多国家都得到了实践,在社会保障领域掀起了一场范式革命。资产建设的政策工具主要有两种:一种是资产账户(个人发展账户),另一种是小额信贷。个人发展账户的政策如美国的“雇员持股计划(ESOP)”,“美国梦现”示范工程,英国为所有新生儿儿童设立储蓄账户并累积存款的儿童信托基金,新加坡利用中央公积金投资于养老金的退休资助政策,加拿大的个人发展账户和“学习储蓄”示范以及澳大利亚、乌干达和其他国家或地区的穷人配额储蓄项目等。资产账户由于具有迁移、流转方便等优点,适合当今信息时代的电子金融服务、全球化的经济与社会发展,因而有学者预测资产账户将有可能成为21世纪地区和全球主要的社会保障工具。小额信贷是一种以城乡低收入阶层为服务对象的金融服务方式和扶贫方式。它向低收入群体提供小额的,不需要担保、抵押的信用贷款,从而为低收入群体的生存、发展以及创业提供金融支持。“目前,世界各国都有小额信贷的实践,国际上几种有影响的小额信贷模式有:孟加拉乡村银行、泰国农业和农村合作社银行、印度尼西亚的人民银行的小额信贷体系等”。

2. 资产建设在我国内地及台湾、香港地区的实践。在我国,随着社会保障改革的进行,资产建设理念在社会保险和社会救助等一些社会保障项目中得到了运用和体现。2000年我国台湾省台北市政府社会局实施的“台北市家庭发展账户”方案,就是把资产建设理论应用于社会保障项目的一项脱贫试验实践,该方案利用企业和慈善基金的捐款,在方案参与户保证定期储蓄的前提下,为其提供配额存款,但参与户只能将存款用于教育、购房、创业等特定目的,并要定期参加项目组为其提供的有关金融教育课程的培训学习。我国香港特区政府则在2000年利用资产账户的政策工具,推行强制性公积金作为养老保险的补充来应对养老金的支付压力。

在内地,以资产为基础的社会政策在社会保障领域中运用最典型的例子是新疆呼图壁县以农村社会养老保险金为质押贷款的“呼图壁模式”。该模式融入了资产建设因素,赋予农保制度“生产和投资功能”,突破了现行农保制度的“再分配与消费取向”的规限,把农民个人账户单一的养老功能转变为具有综合功能的发展账户。在确保实现养老功能的同时,鼓励农民把个人账户上的资金投资于他们当前急需的教育、医疗和其他创业活动。这种功能多元化举措,激发了农民参保的积极性,保证了农保基金的保值增值。政府部门对医疗保险的改革也正在推广实施,改革后的城镇职工基本医疗保险,城镇居民基本医疗保险以及新型农村合作医疗实行个人账户基金。在

社会救助方面,国家实施开发式扶贫政策,对贫困地区进行开发性生产建设,从单纯地向贫困地区输入资金转向向贫困地区输入资金、技术、培训等综合服务,提高贫困地区和贫困户的自我积累能力和发展能力。2010年国家实施将农村最低生活保障制度与农村扶贫开发有效衔接的试点工作,向农村及农村贫困群体输血的同时,注重提升其造血功能。此外,扶贫小额信贷等资产社会保障政策在我国的城乡低收入群体中也得到了实施和运用。

### 四、资产建设理念在我国社会保障领域运用的潜力

当前我国处于社会转型、经济转轨时期,经济发展水平不高,不像西方国家进入老龄化社会之前已有资金和财富的积累,因而13亿多人口的社会保障尤其是1亿多老龄人口的养老问题是对我国社会保障体系的重大考验。社会保障资金的给付和社会保障服务的提供面临前所未有的压力和挑战。不仅如此,还必须在保证13亿多人口享受与我国经济发展水平相适应的社会保障服务的前提下,保持经济持续健康的发展即实现包容性增长。这就要求我们在建设社会保障体系的过程中,设计合理、适当的社会保障制度,正确地处理社会保障与经济发展的关系。“把社会保障制度视为促进经济发展和劳动力流动的重要工具,把社会保障制度作为一个生产要素”,在社会保障制度和和社会保障项目的设计和实施中融入和体现这一思路,充分发挥社会保障制度对经济发展的促进作用。而资产建设理念正好和这一思路相契合。

把资产建设理念融入到社会保障项目中,变社会福利的再分配为社会投资,投资于保障对象的医疗、教育、住房等方面,加强对保障对象的金融资本、人力资本、社会资本和政治文化资本等各类资本的积累和建设,消除其经济参与障碍,提升其可持续生计能力。这种发展性(生产性)的社会福利政策改变了传统社会福利政策立足于补救和维持、单纯依靠政府为公民提供经济保障和社会保护的偏见,主张社会福利以社会投资为导向,强调公民个人、家庭、社区、非营利组织、政府与市场的共同职责和作用。资产建设理念运用于社会保障领域,有助于把社会福利与经济发展有机统一起来,实现经济政策与社会保障政策的双赢。因此,资产建设理念运用于社会保障领域是解决我国社会保障资金短缺、缓解社会保障资金压力的有效手段和方式,在我国社会保障领域有广阔的运用前景。以资产为基础的社会保障政策也将有可能成为我国社会保障领域的重要政策工具。

【注】本文系江西省社会科学“十一五”(2010年)规划项目“深化社会保障体制改革的重点难点及对策研究”(项目编号:10SH16)的阶段性成果。

#### 主要参考文献

1. 安东尼·哈尔,詹姆斯·梅志里著,罗敏等译.发展型社会政策.北京:社会科学文献出版社,2006
2. 刘振杰.资产建设:新农保的新理念和新范式.中共中央党校学报,2011;15
3. 张秀兰,徐月宾,梅志里.中国发展型社会政策论纲.北京:中国劳动社会保障出版社,2007