

# 从破到立: 国家—单位保障向国家—社会保障 ——中国计划经济转型时期社会保障改革政策评析

刘晓静<sup>1</sup> 戴建兵<sup>2</sup>

(1.河北师范大学 政法与公共管理学院 河北 石家庄 050020; 2.河北师范大学 河北 石家庄 050020)

[摘要]1990年代至21世纪最初几年,中国逐步从计划经济向市场经济转型。社会的快速变迁向社会保障改革索求红利,在此背景下,中国推动了社会保障制度改革。大致经历了为国有企业改革服务、为市场经济服务、社会保障体系进入全面变革期三个阶段。从破到立,是推行中国社会保障改革政策主要的特点,其内容包括:实施符合国情的社会救助政策、提出“两个确保”和“三条保障线”思想、促进社会保险体系化建立、推动社会福利社会化发展政策等。总的来看,发挥了积极社会效应,朝向是社会公平,确立了社会保障责任分担的全新理念,构建了全国统一的社会保障体系,全面推进了社会保障制度的社会化改革,但由于中国当时社会保障政策改革中城乡二元分割影响制度公平,“统账结合”的社会保险筹资方式存在一定弊端,取消行业统筹后属地化管理留下后遗症,税务和社会保障二元社会保险征缴体制不利于管理效率的提升等方面的问题,也给中国社会保障制度进一步改革预留了空间。

[关键词]计划经济;转型;社会保障改革政策

[基金项目]2015年度教育部青年基金项目《新中国成立以来中国儿童福利服务变迁及发展研究——基于历史和政治文化视角》(15YJC840021)

[作者简介]刘晓静(1977—),女,河北秦皇岛人,河北师范大学政法与公共管理学院与河北师范大学基层治理研究中心副教授,主要从事社会保障政策与社会福利研究。

戴建兵(1963—),男,河北唐山山人,河北师范大学教授、博士生导师,主要从事金融史及金融学研究。

[中图分类号]C911 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2018)05-0181-07 [收稿日期]2017-07-13

1990年代至21世纪最初几年,时值中国社会发生翻天覆地变化的重要阶段——实现了从计划经济向市场经济的转型,国有企业通过改革初步摆脱了经营困境,金融体制、财政税收等多方面的改革稳步推进。在此背景下,中国社会保障领域启动了前所未有的改革,为中国现代社会保障改革与发展奠定了坚实基础。在中国社会保障制度逐渐趋于定型稳定的新时期,梳理当时中国社会保障制度改革政策的时代背景及历程,探究评析当时社会保障改革政策的理念及措施,以期对当今中国社会保障建设有所启示。

西方社会政策制定过程通常采取的是自下而上模式,以社会需求出发,先出台草案,通过议会的博弈,最终制定社会政策。中国社会政策制定过程则与西方不同,在1991—2003年之间制定的社会保障政策,是在和平与发展的国际背景下,计划经济体制向市场经济体制转轨的推动下,国有企业改革的直接推动下提出的。由于当时国有企业改革,出现大量下岗失业工人,危及社会稳定,因之开始研究制定

社会保障政策。这种政策模式颠覆了西方社会政策模式,采取自上而下的模式,从而保证了国有企业改革顺利推行。

1990年代以来,中国社会保障制度改革引发了国内学者关注。相关研究大都集中于社会保障制度本身,主要在以下几个方面:一是探讨社会背景与社会保障制度改革,论证社会保障制度改革的必要性,如熊思远谈到“入世”与中国社会保障制度改革之关系<sup>[1]</sup>。林光祺、盛锐研究转型期中国社会保障制度改革的形势前瞻与政策选择<sup>[2]</sup>;二是中国社会保障制度改革中的政府责任,如薛海龙<sup>[3]</sup>;三是社会保障改革历程、制度变迁的基本特征、社会保障改革的中国经验以及评估,如郑功成<sup>[4]</sup>;四是社会保障制度改革成败的要素,如郑功成<sup>[5]</sup>;五是关于社会保障资金改革,如郑秉文呼吁社会保障资金的改革,“改革投资体制,引入社会保障基金和个人账户基金的分管理”<sup>[6] [P121]</sup>。随着中国社会经济的发展,中国社会保障改革也引起国际社会关注,国外研究视角主要有:一是对社会保障体系的某一险种的研

究,如 Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema 对养老保险的研究<sup>[7]</sup>。二是从整体上对中国社会保障制度改革进行研究,如 Joe C.B. Leung<sup>[8]</sup>。国外学者囿于对中国国情和中国社会保障的了解以及把握程度,加之中国社会保障制度复杂等因素,很难系统、深入地全面分析中国社会保障改革以及某一特定时期的社会保障改革政策。

本文选取 1990 年代至 21 世纪最初几年这一特殊历史时期,针对当时中国社会保障改革政策的背景、过程、内容、理念、体系、效果进行首次系统梳理,基于社会政策视角,把社会保障改革作为社会政策的重要方面,力图从社会政策的视角客观、全面地探讨当时中国社会保障改革的贡献及其历史局限性。

## 一、社会的快速转型向社会保障改革索求红利

计划经济时代,国家对企业管、统的过死,国企基本包办职工的社会福利,缺乏活力,管理效率低下、负担沉重,很多国有企业陷入经营困境,特别是东北等老工业基地企业整体亏损,职工生存面临危机,群体上访事件频发,危及社会稳定。从经济发展和社会进步的角度看,计划经济向市场经济转轨过程中,深化国有企业改革成为促进市场经济体制发展的关键。

1992 年初春,邓小平“南方谈话”特别强调了计划和市场的关系,明确了发展社会主义市场经济的方向。1993 年 11 月,中共十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,勾画了社会主义市场经济体制的总体规划,并把建立同中国国情相适应的,面向城乡居民的多层次社会保障制度作为中国市场经济的重要支柱之一。随着向社会主义市场经济转轨,中国计划经济下形成的传统社会保障制度的弊端日益凸显,尤其是随着国有企业改革出现大量工人下岗,失业工人的养老保险、医疗保险问题得不到解决,社会失衡。原有的“单位制”社会保障制度已经无法满足社会转型带来的民生诉求。根据 2005 年的中国社会蓝皮书,中国社会冲突事件从 1993 年的 10000 件增长到 2003 年的 60000 件<sup>[9](P75)</sup>。

因此,随着国有企业改革的进行,需要建立健全社会保障制度,以满足养老、医疗、失业、工伤等日益增加的民生保障诉求,发挥社会保障制度“稳定器”和“安全网”的基本功能。

1999 年 1 月,在国务院召开国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议上,时任国务院总

理朱镕基指出“国有企业下岗职工基本生活保障和再就业,是根据我国目前国情建立的社会保障体系的重要组成部分。这种保障制度,与失业保险、养老保险、城镇居民最低生活保障制度以及城镇职工医疗保险制度在一起,共同组成具有中国特色的社会保障体系。”<sup>[10](P224)</sup>

2001 年 12 月 17 日,朱镕基总理在全国社会保障基金理事会第一届理事大会讲话中强调城镇社会保障体系的三个组成部分及其重要性,指出“目前的城镇社会保障体系有三个重要组成部分:一是职工养老保险;二是失业保险;三是城市居民最低生活保障制度。”<sup>[10](P296)</sup>

## 二、社会保障改革政策的主要内容

在国际形势多变、国内国有企业举步维艰之时,面对国企改革出现的大量问题,党和政府自上而下制定了积极的社会保障改革政策。其大致可划分为以下三个阶段:第一个阶段是 1991—1992 年,社会保障政策主要为国企改革提供配套服务,解决下岗工人再就业和保持社会稳定;第二个阶段是 1993—1997 年,社会保障改革政策围绕为市场经济服务,以养老保险和医疗保险改革为重点,开展了住房保障制度、最低生活保障制度改革试点,1997 年城镇最低生活保障制度得以建立;第三个阶段是 1998—2003 年,新型社会保障体系进入全面变革时期。1998 年,中央以文件形式把社会保障制度作为一项基本制度,国务院组建了劳动与社会保障部,逐步搭建了社会保障体系的初步框架。详而言之,当时社会保障改革政策的主要内容有:

### (一) 实施了符合中国国情的社会救助政策

2002 年,党和政府把社会弱势群体的民生保障作为社会保障制度改革的重点,创建了以最低保障制度为主体的社会救助框架,其中包括最低生活保障、下岗职工基本生活保障、灾害应急救助,提出关注老年人、妇女儿童、残疾人,对这些弱势群体政府给予必要的专项救助。

### (二) 提出“两个确保”思想 维系社会稳定

从 1998 年开始,中央提出了“两个确保”:一是确保再就业服务“中心”的国有企业下岗职工都能按时领到基本生活费,并代缴社会保险费;二是确保参加养老保险统筹的企业离退休人员基本养老金能够按时足额发放。“两个确保”是针对国有企业改革推出的重要政策,为维护国有企业改革后的稳定局面做出了贡献。

### (三) 提出“三条保障线”构筑社会救助网络

1999年4月,劳动和社会保障部、民政部、财政部三部委联合颁布《关于做好国有企业下岗职工基本生活保障失业保险和城市居民最低生活保障制度衔接工作的通知》(劳社部发〔1999〕13号),对做好“三条保障线”衔接工作进行具体部署。“三条保障线”是指国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险、城市居民最低生活保障制度。国有企业下岗职工在企业登记,通过专业培训争取再就业,如果培训期满未实现再就业,企业解除劳动合同,享受失业保险待遇,失业人员享受失业保险待遇期满仍未实现再就业,需要申请城市居民最低生活保障金,接受基本生活保障,这样实现了“三条保障线”的良好衔接,构筑起贫困救助网络。建立“三条保障线”,由政府承担维系困难群体基本生存的“兜底”责任,对促进国有企业改革,保持社会稳定,起到了至关重要的作用。

“三条保障线”和“两个确保”的提出,具有重要意义,这一政策成为促进国有企业减员增效,保障改革顺利推进,维护社会稳定的“及时雨”,保障了下岗失业工人的基本生活。“以2000年为例,全国有330万失业人员领取失业保险金,约650万国有企业下岗职工领取生活费,300多万城市贫困人口享受最低生活保障。这些人员总数超过1200万人,占当年城镇从业人员总数6%左右。其中领取失业保险金和下岗职工生活保障费的人员接近1000万人,超过城镇下岗失业人员总数60%。”<sup>[11]</sup>

#### (四) 促进社会保险体系化建立

一是在社会保险管理体制方面,1998年3月,组建劳动和社会保障部,将分散在多个部门的社会保险事务集中到一个部门来管理,使“多龙治水”的管理局面得以改变。2000年,全面推行企事业单位退休人员归其所在社区管理的社会化改革,实行退休人员社会保险的社会化管理,独立于企业、事业单位的社会化保障体系开始建立。二是在养老保险方面,1991年,国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,探索建立脱离原企业的社会化养老保险制度,实现了从单位保障到社会保障转变。1995年,开始基本养老保险改革试点,遵循“试点先行”的改革方式,创新性地提出了“个人账户”与“社会统筹”相结合的筹资模式。1998年,取消了职工基本养老保险行业统筹,由以前的条块分割变成了属地管理。三是在医疗保险方面,1994年,开始统帐结合的医疗保险改革试点,原有的劳保医疗、公费医疗制度向社会医疗保险制度转变。在基本医疗保险领域,党和政府强调建立与国情相适应的基本保

障制度,多次下发文件提及医疗改革问题,这些都为医疗保险的发展提供了良好的政策环境。四是在失业保险方面,1999年,国务院颁布《失业保险条例》,建立了中国失业保险制度,以弥补现代制度治理空白地带。

#### (五) 推动社会福利社会化发展政策

一是推进住房制度改革。住房制度去单位化改革是推行社会福利社会化改革的重点,早在1994年党和政府就认识到住房制度改革关系到经济和社会的稳定,指出“住房商品化是住房制度改革的终极目标。”<sup>[12] P2</sup> 强调要减轻企业负担,让企业从包办职工住房福利的沉重负担中解放出来。在借鉴新加坡及香港地区等经验的基础上,于1997年1月提出住房货币化改革的思路。同时又指出,不可能全部实行住房商品化,可以把住房公积金制度与经济适用房等“安居工程”结合起来。实行住房公积金制度要实行责任分担,由国家、企业、个人三方共同负担,可以提高住房公积金的缴费率。经济适用房制度有效解决了困难职工家庭的住房问题,即“要确保国家‘安居工程’等经济适用住房,优先出售给中低收入住房困难户,特别是国有企业职工和教师”<sup>[12] P405</sup>。

1998年上半年,《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》指出:停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化;建立和完善以经济适用住房为主体的多层次城镇住房供应体系。对不同收入家庭实行不同的住房供应政策,即最低收入家庭租赁由政府或单位提供廉租住房,中低收入家庭购买经济适用住房,其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。

二是开始注重社区在社会福利中的作用。当时党和政府十分重视城镇街道办事处、居民委员会和社区基层组织在社会保障体系建设中的重要作用。朱镕基在考察抚顺、鞍山和大连部分街道办事处、居民委员会时充分肯定了这些基层组织在做好社会保障工作、维护社会稳定中发挥的作用。推行社会保障“社区化”改革,将企业退休人员养老金、医疗保险管理事宜移交老人所在的社区管理。

三是推动社会福利社会化。在1990年代提出的社会福利社会化,是与当时要减轻国有企业负担,转变政府职能密切联系在一起的,是要改变在计划经济时期政府和国家包办福利的做法。1999年2月27日,国务院办公厅转发民政部、国家计委、国家经贸委等十一个部门《关于加快实现社会福利社会化的意见》指出推进社会福利社会化。翌年,国务

院办公厅在《转发民政部等部门关于加快实现社会福利社会化意见的通知》(国办发〔2000〕19号)中提出了社会福利社会化的目标“到2005年,在我国基本建成以国家兴办的社会福利机构为示范、其他多种所有制形式的社会福利机构为骨干、社区福利服务为依托、居家供养为基础的社会福利服务网络。”同时指出,要实现投资主体多元化、服务对象公众化、服务方式多样化、服务队伍专业化。

### 三、社会保障改革政策的总体评价

1990年代至21世纪初最初几年的社会保障制度改革政策,是伴随着中国国有企业深化改革,为国有企业改革提供配套服务。从政策历程梳理可以看出,其社会保障制度改革理念是从“效率优先,兼顾公平”逐渐转为“维护公平正义”;改革方式遵循“试点先行”和“摸着石头过河”;是颠覆性改革,力度前所未有,打破了计划经济时期的单位保障,实现了社会保险、住房、社会救助等制度的社会化管理,确立了国家对社会保障制度的主导责任,创立了以社会救助、社会保险、社会福利为主体、商业保险和慈善为辅助的社会保障体系框架。总之,从破到立,是当时社会保障改革政策的主要特点。

(一) 价值理念实现了从“效率优先,兼顾公平”到“维护公平正义”的转变

1993年,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出“效率优先,兼顾公平”的指导思想,它具有很强的针对性,主要是克服“平均主义”与“大锅饭”的弊端。它对中国社会保障制度改革产生了深远影响。1993—1998年,社会保障作为社会主义市场经济的五大支柱之一,是市场经济的组成部分,与这个时期深受新自由主义思想的影响,强调效率优先的理念联系在一起。由此,社会保障制度打上了“效率优先”的深刻烙印。改革过程中导致政府责任“缺位”,数百万退休人员因企业破产改制无法及时领到养老金,医疗费用无法及时报销。下岗职工生活得不到救助,老百姓的民生诉求得不到满足,社会矛盾得不到缓解,政府出现信任危机,社会保障制度面临崩溃危险。基于此,1998年,中央提出的“两个确保”,以及1999年劳动与社会保障部、民政部、财政部三部委联合颁布的“三条保障线”政策拉开了中国社会保障价值理念“从效率优先,兼顾公平”到“维护公平正义”的转变。当时社会保障改革的朝向是社会公平,基于公平的理念,“从管理机构调整,到整合基本养老保险行业统筹、下岗职工基本生活保障、住房改革、医疗

保险改革,不仅明确了社会保障的公平取向,而且全面推进这一制度的改革进程,中央政府自此开始承担社会保障尤其是社会保险改革、社会救助的财政责任,完全扭转了以往政府不愿为改革付出相应成本的做法,这是中国社会保障改革与制度建设进入全面变革与建设时期的重要保障”<sup>[13](P15)</sup>。

因此,以社会保障天然追求公平的目标来看,当时的社会保障制度逐渐走向公平。2003年,中国新型农村合作医疗制度的建立才使得公平的价值取向明显体现。中共十七大鲜明提出,在“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平”,由此公平价值取向得到进一步凸显。

(二) 当时的社会保障改革政策体系附属于市场经济改革下的社会保障主体框架搭建

当时党和政府主导建立了以最低生活保障制度为主体的社会救助体系,包括最低生活保障,下岗职工基本生活保障,灾害应急救助,以及对老年人、妇女儿童、残疾人等的专项救助。提出了养老保险社会统筹与个人账户相结合的制度模式,强调责任分担;医疗保险要遵循“低水平、广覆盖”的原则,逐步扩大医疗保险范围,提高医疗保险管理效率;完善失业保障的政策,规范失业保险金社会化管理和发放;提出社会福利社会化发展方向,注重社区福利发展。初步形成了以社会救助、社会保险、社会福利为主体框架,以商业保险和社会慈善为辅助的社会保障体系。虽然这个时期的社会保障体系还不健全、还不完善,但中国社会保障制度的主体框架已经基本搭建,为社会保障制度全面发展打下了良好的基础。

应该指出的是,当时中国社会保障制度框架体系的搭建主要是为国有企业改革服务的。当时的社会政策是经济政策的附属物和补充,社会保障改革政策更加强调手段性的一面,这可以从当时城镇居民最低生活保障制度的建立体现出来,也可以从当时对社会保障的认识过程中体现出来。起初,认识到社会保障的地位和作用,一直把社会保障作为国有企业改革的配套措施。后认识到社会保障对发展市场经济、稳定社会的作用,又强调要不失时机地推动社会保障制度的发展。2001年,朱镕基总理在谈到发展社会保障的重要性时即指出“今后,各级财政预算一定要把社会保障支出打足。如果不这样的话,企业无法改革,社会主义市场经济体制无法建立,社会稳定也无法保证。”<sup>[14](P298)</sup>

(三) 当时的社会保障政策发挥了积极社会效应

1990年代末,党和政府重点推进国有企业改

革,同时积极制定社会保障改革政策,提出“两个确保”和“三条保障线”,解决下岗职工的基本生活,实施积极的再就业政策,建立并完善最低生活保障制度,构筑了保障基本生活的“安全网”,保障了国有企业改革的顺利推进,政策的积极效应体现在以下几个方面:

#### 1. 确立了社会保障责任分担的全新理念

明确了政府、企业、个人的权责,为实现中国社会保障制度从计划经济的国家(企业)“包揽”到劳资分责理念转型发挥了关键作用。以资金的筹措为例,朱镕基提出,要依法扩大社会保险基金的征缴覆盖面和提高基金征缴率,城镇各类企事业单位及其职工都要按规定参加社会保险,并依法足额缴纳社会保险费。各级财政要调整财政支出结构,提高社会保障支出比例。同时,国家要拓宽社会保障资金的筹集渠道,包括发行社会保障长期债券、变现部分国有资产等,彻底改变了计划经济时期由国家包办一切的理念,也改变了效率优先的理念下对计划经济时期的矫枉过正,确立了责任分担的社会保险型的社会保障制度模式。

#### 2. 构建了全国统一的社会保障体系

构建全国统一的社会保障体系,最明显体现在取消行业统筹方面。受行政条块分割的影响,1998年之前,中国还没有形成全国统一的养老保险体系,出现了中央11个部委和总公司的行业养老保险,即行业统筹,出现了板块分割、待遇不同的“异化”现象,严重损害制度的公平性,也制约了养老保险统一化进程。为此,《国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》规定“从1998年9月1日起,由省、区、市社会保险经办机构负责收缴行业统筹企业基本养老保险费和发放离退休人员基本养老金。”<sup>[15]</sup>从1998年9月1日起,将铁道部、交通部、水利部等11部委的基本养老保险行业统筹移交地方管理。至此,“养老保险的行业统筹被取消,条条分割的现象得到纠正”<sup>[13] (P14)</sup>。

在时间紧、任务重,涉及诸多群体利益格局的情况下,党和政府果断决策,将中央11个部委和总公司的行业养老保险移交地方社保部门管理,向养老保险统一化、公平化、统筹高层化迈出了坚实的步伐。

#### 3. 全面推进了社会保障制度的社会化改革

2000年,朱镕基总理在九届全国人大三次会议上所作的《政府工作报告》指出,要积极推进改革,逐步形成独立于企事业单位之外、资金来源多渠道、

管理服务社会化的有中国特色的社会保障体系。第一,组建劳动与社会保障部。1998年,国务院机构改革,在原来人事部、劳动和社会保障部的基础上整合组建了劳动与社会保障部,整合社会保障管理体制,统筹就业和社会保障政策,建立健全从就业到养老的服务和保障体系;第二,实现社会保障对象管理和服务的社会化。社会保障资金管理采用收支两条线管理,一方面规范了社会保障基金的管理,另一方面也体现了社会保障基金管理和发放的社会化趋向。真正建立独立于企事业单位之外的社会保障体系,企业、事业单位只履行依法缴纳社会保险费的义务,不再承担发放基本社会保险金和社会保障对象的日常管理工作,退休人员、失业人员要与企事业单位脱钩,实现社会保障对象管理和服务的社会化;第三,社会保障资金筹集多元化。建立健全社会保障体系的关键就是要广辟资金来源渠道,一方面要扩大社会保险的覆盖面和缴费率,另一方面中央政府和地方政府要加大资金投入,多渠道筹措社会保障资金。住房保障、养老保险中采取多方筹资机制,由政府、企业、个人分担,下岗职工基本生活费按要求是按“三三制”原则筹集,体现了资金筹集渠道的多元化发展。

### 四、当时社会保障政策改革的发展空间

由于囿于当时中国从计划经济向市场经济转型初期改革理念、财政实力、经济政治体制等诸多因素影响,当时的社会保障改革政策也不可避免地出现了一些问题,主要体现在以下几个方面:

#### (一) 城乡二元分割影响制度公平

由于计划经济时期长期形成的城乡二元发展格局,当时社会保障制度的改革仍然沿袭了重城市、轻农村的路径。2003年,国务院下发《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》(国办发〔2003〕3号),新型农村合作医疗制度开始试点;2007年,下发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发〔2007〕19号),决定2007年在全国建立农村最低生活保障制度;2009年,下发《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号)规定从2009年起开展新型农村社会养老保险试点。可见从社会保障的覆盖范围来看,先是有城镇居民的社会救助和社会保险,而后才有了农村居民的社会救助和社会保险,有一个从城市人口到农村人口逐渐覆盖的过程。农村养老保险、医疗保险等基本保障制度建设滞后,贻误了城乡一体化的发展机遇,影响了社会保障公平的实现。

## (二) “统账结合”的社会保险筹资方式存在弊端

先以养老保险为例,从1997年颁布《城镇职工的养老保险制度》开始,中国养老保险制度从现收现付制转到部分积累制,初步建立了养老保险“统账结合”的模式,社会保险法律也把“统账结合”确定为中国特色。这一制度模式从制度创新来看,实现责任分担、劳资分责,改变了由原来单位全部承担的弊端,社会统筹账户,扩大了保险层次,化解单位风险。但随着社会老龄化的加速,中国养老保险制度面临着转轨成本大、个人账户空账运行、基金投资和管理等方面的问题。具体体现在以下几个方面:一是“统账结合”的模式只是一种支付公式的制度安排,实际上退休人员的养老金仍然来源于在职职工的缴费;二是随着人口老龄化的快速推进,会遇到退休金支付的压力;三是在个人账户资金方面,目前个人账户面临着空账和做实个人账户的资金保值增值压力,还有就是规定个人账户资金的继承性,失去了养老保险的互助共济功能;四是造成企业缴费过高,虽然确认了责任分担的社会保险理念,但这种筹资方式仍造成企业缴费过高,导致企业按照最低工资缴费的现象普遍存在,影响了养老保险水平的提高。再以医疗保险为例,1998年颁布《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》标志着医疗改革全面展开。新的医疗保险制度统一实行“统账结合”的模式,用人单位缴费率为职工工资总额的6%左右,职工缴费率为本人工资的2%。医疗保险本应该采取现收现付的方式,以解决百姓看病难、看病贵的问题,但却仿照养老保险搞了“统账结合”的模式,采取部分积累的资金筹集方式,忽视了现代医疗保险的本质属性。

## (三) 取消行业统筹后属地化管理留下后遗症

取消行业统筹本是一件好事,但取消行业统筹后的属地化管理后遗症却很严重。从行业统筹到地方管理造成了各地五花八门的管理模式,延缓了走向统筹的步伐。1998年,行业统筹实行属地化管理之后,随着社会保险的险种增加,国家并没有规定新增的社会保险归哪个机构管理,造成了各地“多龙治水”的社会保险管理格局,这种属地化管理的后遗症直接影响到今天社会保险的管理格局。以石家庄市社会保险的管理为例,石家庄市医疗保险中心负责医疗保险和生育保险,石家庄市社会保险局负责养老保险、失业保险和工伤保险。目前,石家庄的养老保险实现了省级统筹,但是医疗保险还处于地市级统筹的层次。这种管理格局给企业的社会保障工

作造成了一定的难度,大量重复的工作也增加了企业的负担,影响了社会保险覆盖范围。

## (四) 税务和社会保障二元社会保险征缴体制不利于管理效率的提升

社会保险的筹资是社会保险制度运行的关键。1999年,国务院颁布《社会保险费征缴暂行条例》第一章第六条规定,国务院授权省级政府在地方税收和社会保险经办机构选择社会保险费的征缴机构。这样的规定,就造成了地方税务和社会保险经办机构二元社会保险的征缴体制。刘军强通过追踪1999—2008年省级单位的征缴主体的变化,“统计分析发现,地方税务机构征收社会保险费更有利于扩大社会保险覆盖面,有利于促进社会保险基金收入增长”<sup>[16] (P139)</sup>。鲁全提出“在短期内,以自我管理、自我运行为基本特征的养老保险制度应当明确由社会保险经办机构作为费用征收主体;从中长期看,应当建立社会化的多方主体参与监督的养老保险费征收管理体系。”<sup>[17] (P110)</sup>

笔者认为,由税务部门代收社会保险费用,必然会造成一部分社会保险费用的流失,因为税务部门代收要收取一部分的费用,社会保险部门征收社会保险费用,需要监督机制的完善。直到2010年的《社会保险法》的修改,这种二元的社会保险的征缴体制也未能打破。二元的征缴体制不利于养老保险资金的征缴,造成管理层次低、管理成本增加的问题,需要尽快改变这种二元的社会保险的征缴体制,提高管理效率,降低管理成本。

此外,这一时期虽然提出了社会福利社会化的发展方向,社会组织比1990年代之前也有了发展,但与发达国家相比,中国社会组织发育缓慢,无疑影响了中国社会福利社会化的进程。

总之,1990年代至21世纪初最初几年推行的诸多社会保障制度改革政策,对中国现代社会保障制度发展产生了积极影响,但局限于当时的政治经济体制,在社会保障制度改革中难免会存在一些缺憾。党和政府以远见卓识和非凡的胆略,打破了原有的国家—单位保障制度的模式,大力推进中国社会保障制度向社会化方向发展,确立了以保障改善民生为基本目标的中国社会保障体系,对中国社会保障制度的建立与发展产生了至关重要的深远影响。

## [参考文献]

- [1]熊思远.“入世”与中国社会保障制度改革[J].经济问题探索,2002(5).

- [2]林光祺 盛锐. 转型期中国社会保障制度改革的形势瞻与政策选择[J]. 生产力研究 2004( 11) .
- [3]薛海龙. 中国社会保障制度改革中的政府责任[J]. 市场周刊, 2013( 8) .
- [4]郑功成. 从国家—单位保障制走向国家—社会保障制——近 30 年来中国社会保障改革与制度变迁[J]. 社会保障研究, 2008( 2) .
- [5]郑功成. 中国社会保障制度改革的新思考[J]. 社会保障研究, 2007( 6) .
- [6]ZHENG Bingwen. Social Security Funds Clamor for Reform [J], China Economist 2008( 2) .
- [7]Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema “Pension reform in China”, International Social Security Review, 2008( 61) .
- [8]Joe C.B. Leung. Social security reforms in China: issues and prospects [J]. Int J Soc Welfare 2003( 12) .
- [9]Shi Li. Issues and Options for Social Security Reform in China [J]. China: An International Journal, Volume 9, Number 1, March 2011.
- [10]朱镕基讲话实录: 第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社 2011.
- [11]王延中. 不得已三条保障线和“两个确保” [J]. 中国社会保障 2007( 11) .
- [12]朱镕基讲话实录: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社 2011.
- [13]郑功成. 中国社会保障 30 年[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [14]朱镕基讲话实录: 第 4 卷[M]. 北京: 人民出版社 2011.
- [15]国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知[EB/OL]. http://www.szsmg.gov.cn/content.asp?id=12620.
- [16]刘军强. 资源、激励与部门利益: 中国社会保险征缴体制的纵贯研究( 1999—2008) [J]. 中国社会科学 2011( 3) .
- [17]鲁全. 中国养老保险费征收体制研究[J]. 山东社会科学 2011( 7) .

**Break the old and erect a new one:  
From state-unit to state-society financed social security  
——Evaluation and analysis of reforms on social  
security in China’s planned economic transition period**

LIU Xiao-jing<sup>1</sup> , DAI Jian-bing<sup>2</sup>

( 1. School of Law and Public Administration Hebei Normal University , Shijiazhuang 050020 China;

2. Hebei Normal University , Shijiazhuang 050020 China)

**Abstract:** In the 1990s and the early years of 21st century , China gradually shifted from planned economy to market economy. The rapid social changes urge the social security reform to meet its demand of dividends. On this occasion , China promoted its reforms on social security. China’s social security reform policy has undergone three stages , which are firstly for the service of state-owned enterprises reforms , secondly for the service of market economy and in the third stage the social security system starts to embrace comprehensive change. The major feature of the social security reform policy is that it replaces the old pattern of social security with a new one. The main contents consists of the followings: China has carried out the social assistance policy in accord with the national conditions , put forward the thought of “two guarantees” and “three guarantee lines” , promoted the establishment of social insurance system , and drove the process of the socialized public welfare. The paper comprehensively and dialectically evaluates social security reform policy. On the whole , the reform has exerted positive social effect with its social equity orientation; it set an all-new concept of social security responsibility sharing and built a national unified social security system , which overall promoted the reform of social security system. However , the reform separated urban and rural areas which turned adverse to system equity; the method of financing social insurance called “social pooling combined with individual accounts” had its own drawbacks; the adoption of the territorial management after the abolition of integrated arrangement still left problems to settle; financing social insurance through tax and social security was not conducive to improving management efficiency. All these points have left space for China to make further development of the reform.

**Key Words:** planned economy; transition; Social security reform policy

[责任编辑、校对: 冯金忠]