

改革开放 40 年与社会保障制度变革

特邀主持人 郑功成

[主持人语] 在中国改革开放 40 年历程中,社会保障既是整个改革事业的重要组成部分,也是维系经济改革与社会转型的必要且重要的条件,其走过的是一条有中国特色的渐进改革与发展道路,创造的是社会保障制度变革的中国经验。尽管这一庞大制度体系还面临着诸多问题与挑战,但事实上已经成为全体人民共享国家发展成果的基本途径与制度保障。

本组论文围绕社会保障制度整体转型、养老保险制度转型、央地关系演进以及社会变迁过程四大主题展开,客观地揭示了近 40 年间中国社会保障改革与发展进步的历程以及面临的挑战和未来发展取向。其目的不仅在于从一个重要的侧面庆祝改革开放 40 周年,更在于呼应党的十九大提出的全面建成中国特色社会保障体系的目标任务,通过回顾总结社会保障与社会变迁的规律与经验,以及剖析面临的问题,为进一步深化改革提出建议。我们相信,一个覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系的成熟、定型,必定能够造福全体人民并确保世代福祉,并为全球社会保障的改革与发展提供正面范例。

中国社会保障 40 年变迁(1978—2018)

——制度转型、路径选择、中国经验

郑功成

[关键词] 社会保障;制度转型;路径选择;中国经验

[摘要] 社会保障改革是中国整个改革事业的重要组成部分,也是维系经济改革与社会转型的必要且重要的条件。近 40 年间,中国社会保障经历了全面而深刻的制度变革,走过了一条中国特色的渐进改革与发展道路,与计划体制相适应的传统社会保障制度已经转化成了与市场经济体制相适应的新型社会保障体系,为全球社会保障制度变革创造了中国经验。但当前仍面临着诸多问题与挑战,需要通过深化改革来优化制度安排、均衡责任负担,真正构建起能够满足人民美好生活需要的多层次社会保障体系。

[作者简介] 郑功成,中国人民大学中国社会保障研究中心教授(北京 100872)。

中国自1978年进入改革开放后,40年来的发展历程既是国民经济持续高速增长、综合国力极大提升的进程,也是民生普遍获得大幅改善的进程,还是社会保障制度全面而深刻变革的进程。据统计,中国国内生产总值(GDP)自2010年开始稳居世界第二位,2017年人均GDP超过8800美元,已经达到中等偏上收入国家水平。城镇化率从1980年的19.14%提高到2017年常住人口城镇化率58.52%(其中户籍城镇化率为42.35%)^①。在民生方面,1981年中国城镇居民恩格尔系数为56.7%,农村居民为59.9%;2000年分别为39.4%、49.1%;2010年分别为35.7%、41.1%^②。2017年中国的恩格尔系数为29.3%,其中城镇为28.6%,达到了国际上“富裕”水平;农村为31.2%,接近国际上“富裕”水平^③。居民人均预期寿命从1981年的66.52岁提高到了76.7岁,居民主要健康指标总体上优于中高收入国家平均水平^④。这些关键指标表明,中国已经从一个发展不足、供应短缺的落后农业国转变成了一个物质丰裕、民生日益富足的工业化国家,共同贫穷成为历史,正在向共同富裕的社会主义现代化强国快步迈进。与此同时,中国的社会保障制度经过艰辛探索,已经从适应计划体制的传统制度安排转型为适应市场经济体制与社会发展进步的新型社会保障体系,不仅极大地化解了城乡居民的各种生活风险,而且事实上成了全体人民共享国家发展成果的基本制度保障,为全球社会保障改革与发展提供了一个有价值的正面范例。回顾总结中国社会保障的改革与发展进程,探索社会保障未来发展中的难点问题,对于新时代“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”具有特别重要的意义。^{[1](P47)}

一、中国社会保障制度的转型与路径选择

(一)中国社会保障制度的转型

在中国的改革发展进程中,社会保障改革既构成了整个改革事业的重要组成部分,同时也是维系整个改革事业顺利进行、国民经济持续发展和社会基本稳定的关键性制度保障。从计划经济时代的传统社会保障制度到能够与市场经济体制和社会发展相适应的新型社会保障体系,中国社会保障制度走过的是一条并不平坦的改革与发展之路。整个社会保障体系已经实现了从国家—单位保障制到国家—社会保障制的转型。^[2]“伴随制度体系日益健全和保障水平持续提升,中国的社会保障不仅事实上为全民共享国家发展成果提供了基本途径,而且客观上已经成为实现这一目标的基本制度保证,它也是带给人民群众获得感最强烈、最实惠的重大制度安排。”^[3]

改革开放前,始建于20世纪50年代的中国社会保障制度可以称之为“国家—单位保障制”,呈现出国家负责、单位(集体)包办、板块结构、封闭运行等特征,基本上是城镇居民的专利,乡村人口只有极为有限的国家救济,主要依靠农村集体组织内部成员之间的互助共济。现在的社会保障制度则是“国家—社会保障制”,呈现出政府主导、责任分担、社会化、多层次特征,城乡居民均被社会保障制度覆盖,板块结构已经被完全打破,单位(集体)包办社会保障事务的格局已成历史。因此,经过近40年特别是近20年来的改革与发展,传统社会保障制度已转型为新型社会保障体系。这种全面而深刻的制度变革主要表现在以下几个方面。

1. 从非缴费型走向缴费型,责任分担机制基本确立。在计划经济时代,社会保障是政府负责

① 参见国家统计局:《中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报》,2018-02-28, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html。

② 参见国家统计局:《中国统计提要2011》,国家统计局印制,2011年。

③ 参见新华社:《中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报》,《人民日报》,2018-03-01。

④ 参见国家卫健委:《2017年我国卫生健康事业发展统计公报》,2018-06-12, <http://www.nhfpc.gov.cn/guihuaxxs/s10743/201806/44e3cdf11fa4c7f928c879d435b6a18.shtml>。

的非缴费型制度安排,包括救灾救济、退休金、劳保医疗与公费医疗以及城镇居民住房、托幼事业等,均是完全免费型保障制度安排,它建立在以国家财政为物质支撑、以单位(或集体)长生不死为组织支撑、以劳动者就业终身制为实践条件的基础之上,为城镇居民提供了稳定的安全预期。但因受国家财力限制,农村居民(除极少数灾民及陷入生存危机者)基本上处于无保障状况。因此,传统社会保障制度固化了城乡壁垒与职业壁垒,也阻碍了劳动力市场统一和人员自由流动,亦因单纯依靠国家财政负责而陷入不可持续性的困境。改革开放后,逐渐建立起了责任分担机制,缴费成为享受相应社会保障待遇的条件。例如,养老保险、医疗保险、失业保险等社会保险制度实现了用人单位与个人分担缴费,同时政府给予相应的财政补贴,承担缴费义务构成参保人享受相应待遇的前提条件;城镇住房制度从过去的统一无偿分配走向了私有化、自有化,政府只负责保障困难家庭的住房配给或租金补贴;面向老年人、儿童、残疾人等群体的社会福利及相关公共服务,亦开辟了多元化的筹资渠道。因此,新型社会保障制度事实上已由缴费型制度安排替代了原有的非缴费型制度安排,从而实质上重构了社会保障的权利义务关系。

2.从单位或集体包办走向独成体系。在计划经济时代,城镇社会保障事务通常由机关事业单位与国有企业或集体企业直接举办,只有极少数孤老残幼被送进政府举办的福利院或给予直接救助;农村则由集体(生产队、生产大队)包办其成员的义务教育、合作医疗等福利事务,并负责“五保户”供养;因此,传统社会保障制度是典型的单位或集体包办制,这种制度安排的组织基础是单位或集体组织长生不死,组织内部的成员相对固化,劳动者及其家属也被贴上“单位人”或“集体人”的显著标识。进入改革开放年代后,农村承包责任制的全面推行,迅速消解了原来稳固的集体经济组织依托,城镇经济改革使国有单位也面临着破产风险,劳动合同制的全面建立则使劳动者失去了“铁饭碗”,这些重大改革在带来了效率与活力并赋予劳动者自由流动、发展空间扩张的权利的

同时,也使原来由单位或集体包办的社会保障事务丧失了稳固的组织基础。在这样的条件下,社会保障制度便不得不逐渐脱离原有的组织机制与方式,用人单位或集体不再承担组织实施社会保障事务的责任,国家必须建立起独立于企事业单位和农村集体经济组织之外的社会保障体系,以便为统一劳动市场和促进劳动者自由流动创造条件,并促进社会公平正义。例如,养老保险、医疗保险等社会保险事务由专门的社会保险经办机构负责实施,社会救助亦建立了专门的实施机构并委托基层政权或者第三方负责经办,面向老年人、儿童、残疾人的相关福利及公共服务则由社会化的养老服务机构、儿童服务机构、残疾人服务机构等组织实施。因此,改革后的社会保障制度成了独成体系的庞大社会系统,它由政府主导、各类专业机构负责实施,在社会经济发展过程中扮演着不可替代的、极为重要的角色,这是对社会保障组织体系的重构。

3.从板块结构、封闭运行走向社会化。在计划经济时代,社会保障因城乡分割、单位或集体分割、职业群体分割而采取各行其事、各负其责的板块结构、封闭运行方式,形成的是户籍壁垒、单位或集体壁垒、职业群体壁垒,客观上限制了人员流动,也阻碍了社会保障的全面发展。改革后,新型社会保障制度首先打破了单位或集体分割、职业群体分割格局,之后逐渐走向社会统筹与城乡一体化,虽然这一任务还未最终完成,但职工社会保险早已打破了单位分割的格局,城乡居民养老保险、医疗保险也实现了制度整合,社会救助制度消除了城乡分割的制度痕迹,所有这些均表明,新型社会保障体系已经走上不可逆转的开放型、社会化发展之路,这是维护制度公平、进而促进社会公平的必由之路。

4.从单一层次走向多层次化。在计划经济时代,各项社会保障均只有一个层次的保障待遇,它虽然在同一群体内部体现了公平,但群体之间并不公平,也无法适应经济社会发展来满足城乡居民个性化的福利及服务需求。改革后,政府负责或主导的法定保障制度满足城乡居民的基本生活保障需要,市场主体提供的相关保障满足城乡居

民的更高生活需求,慈善事业则提供着扶贫济困与相关公益服务的补充,多层次保障体系虽然还未最后成型并共同发挥作用,但已经呈现出不可逆转的发展趋势。与单一层次保障相比,多层次保障体系不仅能够充分调动市场与社会的力量并持续不断地壮大整个社会保障制度的物质基础,而且可以分层次满足城乡居民的美好生活需要,从而是最具共识的世界社会保障改革与发展取向。

综上所述,近40年间的中国社会保障改革是全面而深刻的制度变革,它重构了社会保障制度的权利义务关系,重塑了整个制度的组织与运行机制,重建了能够满足不同群体不同需要的多层次结构体系,从而实现了新旧制度的整体转型,这在人类社会保障发展史上是绝无仅有的现象。

(二)中国社会保障制度变革的路径选择

从近40年社会保障制度的改革与发展历程来看,中国选择的渐进改革路径,起步于自下而上、试点先行,经过上下结合、渐次推广,再到顶层设计、自上而下全面推进,走过的是一条不平凡之路。概括而言,中国社会保障制度变革大体可以分为如下五个阶段:^{[4](P251-282)}

1. 社会保障制度变革前的准备阶段(1978—1985年)。在这一阶段,农村承包责任制全面推行,城镇进入了经济体制改革时期,它从根本上触动了传统的国家—单位(或集体)保障制的经济基础,也动摇了赖以支撑国家—单位保障制的行政体系和单位组织结构,从而使社会保障制度变革成为必要。一些国有企业在这一阶段开始自发尝试让职工分担部分医疗费用,这实际上是后来建立缴费型医疗保险制度的原始试验;一些地区自发对某些行业(如纺织等)的退休费用进行跨单位统筹,这实际上是单位包办的退休金制度走向社会化的社会养老保险制度的最初尝试;但传统的国家—单位保障制的实质及其以单位保障为重心的格局并未改变,从而只能算是改革前的准备阶段。

2. 为国有企业改革配套、新制度缓慢生长阶段(1986—1992年)。1986年是中国社会保障制度进入改革年代的标志性年份,同年第六届全国

人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第七个五年计划》首次提出了社会保障概念且单独设章阐述了社会保障改革与社会化问题,国务院颁布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业职工待业保险暂行规定》,劳动人事部颁发了《关于外商投资企业用人自主权和职工工资、保险福利费用的规定》,这些事件成为中国社会保障制度发生根本性变革的关键性标志。此后,国家责任得到了适度的控制和调整,改变单位包办社会保障事务的做法成了制度变革的重要内容,个人亦开始承担有象征意义的缴费责任等,这预示社会保障社会化开始替代社会保障单位化,从而可以理解为新型社会保障制度的因素在相对被动的条件下开始生长,但也不可避免地打上深厚的为国有企业改革配套的烙印。

3. 为市场经济服务、制度急剧变革阶段(1993—1998年)。这一阶段以1993年11月中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》为主要标志,社会保障制度被确定为市场经济正常运行的维系机制和市场经济体系的五大支柱之一,并首次明确了“建立多层次的社会保障体系”的目标取向,同时规定了“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障”及“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担,实行社会统筹和个人账户相结合”,社会保障社会化以及以“社会统筹与个人账户相结合”为代表的个人责任回归自此成为制度变革追求的主要目标。在这种理念与思路指导下,1994年在江西九江、江苏镇江等地启动社会医疗保险、城镇住房制度改革试点;1995年3月国务院发出《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,正式确立社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度试点模式;1997年初步建立城市居民最低生活保障制度等。这些表明传统社会保障制度进入了权利义务关系重构的急剧变革时期,但原有的社会保障制度亦未明确宣布废除。因此,这一阶段是国家—单位保障制和国家—社会保障制双轨并存、此消彼长的时期。

4. 建立独立于企事业单位的社会保障体系阶

段(1998—2008年)。1998年3月,国务院新组建劳动和社会保障部并赋予其管理全国社会事务的职责,这使得原来多部门分割的社会保险管理体制得以统一,同年中央政府强力推进“两个确保、三条保障线”,并开始推进退休人员社会化管理;1999年国务院制定《城市居民最低生活保障条例》,摒弃原有的“谁家孩子谁家抱”(即凡有单位的困难职工只能向所在单位申请救助)政策,正式确立了面向全体城市居民的最低生活保障制度,并随后向农村扩展;2000年中央启动辽宁综合社会保障改革试点,标志着个别项目突破发展到了统筹规划、整体推进。这些重大措施使社会保障改革从效率取向走向维护公平正义,社会保障从此全面走向社会化和去单位化,建立独立于企事业单位之外的社会保障体系、筹资渠道多元化、管理服务社会化成为改革旧制度和建设新制度的明确目标。进入21世纪后,国家继续推进职工养老、医疗保险改革,在完善以低保制度为核心的城乡社会救助制度同时,先后启动了城乡居民医疗保险试点,并开始推动其他社会保障项目的改革。因此,这一阶段社会保障逐渐摆脱了被动地为国有企业改革配套和为市场经济服务的附属角色,成为一项基本的社会制度并进入全面建设时期,国家—社会保障制的特色日益明显地得到了体现。

5.从长期试验性改革逐渐走向成熟、定型发展阶段(2009年以来)。以2008年美国次贷危机引发国际经济危机并影响到中国经济发展为背景,为更好地通过改善民生和激发内需来应对危机,中国于2009年确立了建立全民医保制度的目标并着力全面推进,启动农村居民养老保险试点并于2012年实现了制度全覆盖,大规模推进保障性住房建设,这标志着中国社会保障改革与发展进入全面建设时期。2010年10月全国人大常委会制定《社会保险法》并于2011年实施,规制了中国要建立的是以权利与义务相结合的社会保险为主体的新型社会保障体系;2013年,国务院发布政策性文件,全面推进养老服务业的发展;2014年,国务院颁布《社会救助暂行办法》行政法规,确立了城乡一体的综合型社会救助制度;2015年,

国务院颁布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,标志着非缴费型机关事业单位退休金制度终止和社会养老保险成为全面覆盖的养老金制度安排;2016年全国人大制定了《慈善法》,使慈善事业的发展有了法律依据;2017年10月,党的十九大召开,其政治报告中明确社会保障改革的核心任务是“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”;^[1]2018年3月,国务院机构改革,在保留民政部、人力资源社会保障部的同时新组建退役军人事务部、国家医疗保障局,使整个社会保障管理体制得以重构。因此,2009年以来的10年,是中国社会保障体系建设步伐明显加快、公共投入力度持续加大、社会保障惠及全民的广度显著扩张的时期,也是各项社会保障制度逐渐通过立法走向定型的过程,虽然新型社会保障体系还需要通过深化改革和优化制度才能最终定型,但近10年来的发展实践客观上表明了中国社会保障制度正在从长期试验性改革状态走向成熟发展的新阶段。

从上述简要线索可见,中国社会保障制度变革的路径是从被动变革到主动变革、从自下而上探索到自上而下推进、从个别地区试点到全面总结经验推广、从单项改革到综合改革、从服务并服从于经济改革到独成体系地发展、从注重效率取向到以维系和促进社会公正为己任的发展路径,它虽然借鉴了国外的许多做法,但确实是中国特色的社会保障改革之路。

二、中国社会保障制度变革的主要成就与基本经验

(一)中国社会保障改革与发展的主要成就

从社会保障制度整体转型,到全体人民受惠于新型社会保障制度,证明了中国社会保障制度改革所取得的成就巨大。概括而言,中国社会保障改革所取得的成就主要有:

1.实现了社会保障观念革新。在改革前,城镇居民普遍依靠国家与单位为自己的生老病死以及教育、住房等提供保障,农村居民虽然不能指望

国家负责,但也完全依靠集体组织提供生计保障;改革后,人们逐渐接受社会保障责任分担,为养老保险、医疗保险等缴纳相应的费用变成了法定义务,其他社会保障项目也不再是完全免费供给,而是需要调动主体各方的积极性。这种观念的革新事实上为新型社会保障体系的建设与发展奠定了良性的思想基础,从而实质上扫除了社会保障制度变革最重要的观念障碍。

2.实现了新旧制度的整体转型。一个政府主导、责任分担、社会化、多层次化的新型社会保障体系已经全面地替代了原有的国家负责、单位包办、板块分割、封闭运行、全面保障型的传统社会保障制度。在新型社会保障制度下,劳动者不再是属于单位或集体的“单位人”或“集体人”,而是在获得了自主择业、自主发展权利后成了社会人,同时新制度因开放性与社会化而有力地促进了社会公平正义,使全民共享国家发展成果成为现实。

3.为国民经济持续发展做出了不可替代的重要贡献。中国的经济改革既是对计划经济体制的革命,更是利益格局的深刻调整,加之融入全球化进程后还面临着国际风险,从而必然不是一帆风顺。而社会保障改革与发展不仅成为化解市场经济风险和应对国际经济危机的有效工具,而且形成了可以在全国范围内自由流动的统一劳动力市场,并在持续不断地增进国民福利的条件下极大地提振了城乡居民的消费欲望与消费能力,进而成为支撑中国经济持续高速增长的重要因素。特别是在1998、2009年两个关键时节点,其共同背景是在不利的国际金融危机背景下,中国经济发展也遇到了危机,社会保障制度对化解危机、促进发展发挥了特别重要的作用。如面对1997年东南亚金融危机及其带来的负面影响,中国于1998年将社会保障改革与制度建设摆到各级政府工作头等重要的位置上,强力落实“两个确保、三条保障线”,即通过国家财政补贴来确保退休人员按时足额领取养老金,确保国有企业下岗职工按时足额领到基本生活保障金,同时建立面向低收入困难群体的最低生活保障制度,推进医疗保险改革与住房体制改革,还建立了应对未来人口老龄化高峰的社会保障战略储备基金等,通过全面落实

这些重大的社会保障措施,不仅解决了城乡居民的现实困难,也重振了人们对社会保障制度的信心,提振了居民消费,有效地化解了当时的社会风险,创造了较为安定的社会环境条件,这是1998年后全面推进各项重大改革并实现国民经济再次持续高速增长的一个奥秘;在2008年,美国次贷危机引发全球经济危机,中国经济也深受其害,进出口额下降幅度大,如果不能有效地解除城乡居民在养老、医疗、住房、教育等方面的后顾之忧,城乡居民的生活会受到严重影响,内需也不可能调动起来,中国经济将面临步入低谷无法自拔的风险,在这样的背景下,中国逆可能出现的经济发展低潮而动,在2009年做出与一些发达国家紧缩福利相反的正确决策,即通过加大财政投入,强力推进包括城乡居民养老保险、医疗保险等在内的各项社会保障制度建设,使社会保障覆盖率与保障水平普遍地迅速得到大幅度提升,这些重大举措迅速安定了人心,减轻了城乡居民的生活后顾之忧,同时也直接增加了居民收入,促使居民消费快速增长,逐渐成了拉动国民经济增长的第一大引擎。可见,中国经济发展与社会保障改革的共同发展,深刻地揭示了发展社会保障和促进经济发展不仅不矛盾,而且可以相得益彰地共同发展。^[5]

4.社会保障制度惠及全民,已经成为全体人民共享国家发展成果的基本途径与制度保障。截至2017年,全国已有9亿多人被基本养老保险制度覆盖,2.6亿多老年人均能够按月领取一笔数额不等的养老金,老年人群进入了人人享有养老金的时代;全民医保的目标基本实现,13多亿人有了基本医疗保障;^[6]综合型社会救助制度实现了应保尽保,面向老年人、儿童、残疾人的社会福利及相关服务亦在全面发展。实践证明,社会保障制度在调节收入分配方面发挥着越来越重要的作用。^[7]因此,中国社会保障制度的变革与发展过程,既是维护经济增长、促进社会公平和实现全面发展的过程,更是惠及民生、改善民生和不断增长人民福祉的过程。

(二)中国社会保障改革与发展的基本经验
中国社会保障改革与发展成就不仅惠及了全

体人民,也得到了国际社会的高度认可。国际社会保障协会秘书长康克乐伍斯基就曾指出:“如果不算中国,全世界社保覆盖面只有50%,算上中国就达到61%,中国对世界社会保障的贡献是巨大的,为其他国家做出表率。”^[8]2016年11月17日国际社会保障协会将“社会保障杰出成就奖”授予中华人民共和国政府,亦是对中国近年来在扩大社会保障覆盖面工作中取得的卓越成就的高度认可^①。概括起来,中国社会保障改革与发展的基本经验主要有:

1. 坚持经济增长与社会保障相互促进。中国的改革开放肇始于共同贫穷的年代,因此,改革初期即确立了一切以经济建设为中心的发展方略,而追求经济增长的目的是为了快速摆脱贫困状态并持续不断地改善人民生活。进入21世纪后,国家明确将保障和改善民生作为经济社会发展的出发点和落脚点,而社会保障则被视为保障与改善民生的基本制度安排。在这种理念指导下,政府持续加大对社会保障及公共服务的公共投入。正是由于财政投入的持续增长,养老保险、医疗保险才能迅速覆盖到全体城乡居民,社会救助才能成为解除低收入困难群体的重要制度保障,教育事业才得以快速长足发展。因此,中国的经济增长成果通过社会保障制度惠及了全体人民,这一制度又反过来构成支撑中国经济摆脱困难并持续增长的重要因素。两者之间有机结合与良性循环,才能在共同发展之路上行稳致远。^[9]

2. 坚持政府主导、共建共享。一方面,中国的社会保障改革是在政府强势主导下逐渐推进的。尽管改革初期基于一切以经济建设为中心,更多的是削减政府与企业的福利责任、强化个人责任,但从1998年开始,政府重新担负起建设社会保障制度的责任。从建立全面覆盖的最低生活保障制度开始,到2009年为农村老年人发放政府补贴的基础养老金,再到大幅度补贴城乡居民基本医疗保险、大规模兴建保障性住房和改造城乡危房,以

及采取措施扶持民间资本进入养老服务等民生领域,肩负的都是强势主导社会保障制度建设的重大责任。特别是对弱势群体的保障高度重视,国家采取构建综合型社会救助制度和着力推进大规模扶贫开发并举,还动员社会慈善资源与市场资源投向贫困地区,中央还要求发达省市对欠发达地区实行对口支援,正是在政府的强有力推动下,中国才在减少贫困方面取得了举世瞩目的卓越成效。可见,没有政府财政日益巨大的公共投入和执行力,不可能有今天社会保障发展的巨大成就。另一方面,坚持共建与共享相结合,强调人人参与、人人尽责、人人共享。例如,将养老、医疗等传统保障制度从非缴费型转向缴费型,并从单一层次向多层次发展,实质上是追求共建共享;在最低生活保障制度的实践中,政府提供公益岗位,将消灭零就业家庭定为目标,也是追求共建共享;在养老服务领域,许多地方采取公建民营或者购买服务方式,亦是更多地调动社会资源进入,同样是追求共建共享。因此,在中国社会保障改革与发展进程中,政府的有效作为和推行共建共享不仅构成了两个重要的条件,而且使这一制度能够得到快速发展。

3. 采取渐进改革与收入增长替代策略。中国的社会保障改革不是在白纸上写字,而是在已有一整套传统保障制度的基础上进入重大变革,同时从计划体制转向市场体制也无现成的国际经验可资借鉴,国家采取了非常谨慎的试点先行、渐次推进的策略。即每一项社会保障制度改革都是先选择个别地区进行试验,然后总结经验,形成国家层级的改革方案,再自上而下地进行推广。近40年来在中国社会经历剧烈变革而未出现社会动荡,整个社会保持了安定有序,还有力地促进了经济改革与经济增长,证明这种自下而上的渐进改革策略是成功的。同时,近40年的改革发展进程也是城乡居民收入不断增长的过程,这降低了城乡居民对社会保障制度的依赖性,收入替代效应较为明显。例如,20世纪80年代初期农村合作

^① 国际社会保障协会会长埃罗尔·弗兰克·斯杜威(Errol Frank Stoové)向中国人力资源和社会保障部部长尹蔚民颁发授予中国政府的“社会保障杰出成就奖”。参见国际社会保障协会(ISSA)以及https://www.youtube.com/watch?v=G1hKw6z_QEM可获取更多信息。

医疗几乎崩溃,但农村居民并未因此而抗议,因为推行土地承包责任制后给农民带来的收益增长明显地超过了合作医疗福利的损失。当然,进入21世纪后因种地成本上升和相对收益下降,再加上疾病医疗费用不断提高,农民对医疗保险制度的诉求也持续高涨,但这并不等于可以否定改革初期农村居民收入增长对福利削减的替代效应。在城镇也是一样,近40年间,城镇居民的收入水平是伴随国民经济的持续高速增长而不断增长的,这为社会保障改革创造了有利条件。因此,“渐进改革与收入增长替代作为推进社会保障改革中国方案,确实是优先方案。”^[9]

4.家庭保障与农村土地承包制发挥了缓冲作用。当社会成员因改革遭遇生活风险时,传统的家庭保障往往具有强大的互助韧性,从而避免了个体风险直接转化成社会风险,当国有企业改革导致数以千万计的职工失业或下岗,以及数以百万计的退休人员一度不能按时足额领取养老金时,基本上是依靠家庭成员的相互保障度过生活难关。而农村土地集体所有制与承包制,既为农村居民提供了相应的生活保障,也为亿万农民工提供了风险庇护场所,当进城农民工在城镇遭遇失败时,还可以回到乡村继续务农并获得生活资料与相应收益,从而并未构成社会风险。可见,家庭保障与农村土地制度作为中国的传统优势与制度优势,为社会保障制度的变革提供了弹性空间,其贡献不容低估。

综上,中国社会保障改革走的是有自己特色的道路,它离不开坚强的政治魄力与执行力,更离不开独特的政治智慧与改革策略,还利用了传统的家庭保障与农村土地制度优势。

三、中国社会保障存在的问题与发展取向

在充分肯定中国社会保障改革所取得的巨大成就及其路径选择的正确性的同时,还必须承认,新型社会保障体系建设的任务尚未完成。现行制度安排还存在着诸多缺陷或不足,从而需要继续深化改革,并加大改革力度、加快改革步伐,才能最终全面建成中国特色的社会保障体系。

(一)现行制度安排存在的主要问题

从现实出发,社会保障权责不清亟待厘清、互助共济性不足亟待强化、法治欠缺亟待弥补、制度短板亟待弥补构成了四大根本问题。

1.主体各方权责不清带来责任失衡。从一般规律出发,主体各方责任边界清晰并合理分担责任是现代社会保障可持续发展的根本,一个成熟、优良的社会保障体系必定是主体各方责任边界清晰并能够有机协同的体系。然而,在现行制度安排中,作为责任主体的政府、企业、社会、市场、个人及家庭的责任边界是模糊的。以基本养老保险为例,虽然由用人单位与参保者个人分担缴费,但单位缴费相当于个人缴费的2倍以上,且个人缴费全部记入私人所有的个人账户,这意味着参保人之间完全没有互助共济功能,而政府承担的也不是相对稳定的比例责任而是难以预计的兜底责任;同时,由于养老保险制度处于地区分割状态,不同地区的缴费基数与缴费率均因人口年龄结构不同而不同,缴费责任的调整处于地方控制之下,使得作为国家利益的基本养老保险沦为地方利益,其权责关系变得混乱无序。再以城乡居民基本医疗保险为例,2003年启动农村新型合作医疗试点时确立的费用分担比例是,政府与个人为2:1,后来逐渐变形为3:1、4:1,个别地方甚至到了8:1以上,政府责任愈来愈重,个人责任愈来愈轻;在儿童福利方面,托幼事业是全民关注的,但政府在这方面的投入极其有限。据财政部提供的资料,2016年度全国财政性教育经费支出中,学前教育支出仅占4.2%,私立幼儿园占比却高达80%,托儿所在全国几乎是空白;类似现象在其他社会保障项目中也不罕见。这种局面带来的是主体各方责任失衡、保障项目结构失衡和受益主体权益失衡,进而损害整个制度的健康持续发展。

2.互助共济性不足放大制度风险。一方面,现行基本养老保险、基本医疗保险均采用社会统筹与个人账户相结合的财务模式,凡个人缴纳的保险费均记入归私人所有的个人账户,甚至用人单位缴纳的医疗保险费亦有30%记入职工个人账户,使参保人之间完全丧失了互助共济性,不仅极大地弱化了共建共享,而且强化了利己倾向,进

而衍生出一系列难以克服的发展障碍,导致个体风险与群体风险的增长。以基本养老保险为例,由于个人账户基金为私人所有,这一制度不仅要承担因参保人长寿带来的超额基金支付风险(即超过个人账户基金支付年限的长寿者的延续支付责任),而且决定了参保人去世后所结余的基金必须作为遗产由其法定继承人继承,这使得养老保险个人账户基金出现的超额支付风险成了制度财务的净风险。医疗保险因个人账户基金不能共享,既使有需要者得不到应有的保障,也导致基金大量闲置而贬值,从而严重地侵蚀了医疗保险基金,直接放大了整个医疗保险制度的财务风险。因此,个人账户的设置使本应共建共享的社会保险基金中的相当一部分私有化,这是导致互助共济性严重不足的根本原因,属于重大的制度性缺陷。另一方面,社会保障的统筹层次低,直接限制了地区之间的互助共济。养老保险大多还停留在地市级统筹层次,医疗保险大多还停留在县级层次,社会救助以县级为本位,社会福利事业更以适用当地户籍人口为基本依据,这使得现行社会保障制度丧失了地区之间的互助共济功能,亦从根本上限制了基本公共服务均等化进程,事实上已经导致了地区之间严重的差距并在持续放大。当前广东省基本养老保险基金累计结余近8000亿元而黑龙江省基本养老保险基金收支亏空300多亿元就是典型的例证。因此,地区分割的制度安排直接限制了大数法则的应用,也限制了风险分担的广度与力度,还直接带来了社会保障权益不公与待遇差异,并影响到了市场经济的公平竞争,从而是必须要加快解决的重大问题。

3. 法治欠缺损害制度公信力。立法先行是社会保障制度的基本规律,也是发达国家的普遍经验。然而,中国近40年来采取的是自下而上“摸着石头过河”的改革策略,它虽并未明确废止原有的社会保障法律如《劳动保险条例》等,但确实是以新的改革方案逐渐替代原有制度安排,而不是

通过立法来确立新制度,这使得现行社会保障制度的法治水平低下,进而造成赋权并不清晰,维权也有难度,制度运行亦存在失范现象。一方面,目前仅制定了《社会保险法》、《军人保险法》、《慈善法》等少数法律,社会救助、社会福利等尚未制定专门法律,主要依靠行政法规与政策性文件规制,实践中无法可依的现象并不罕见。另一方面,已有法律法规也因原则性过强而操作性弱,在实践中无法真正解决现实问题。如《社会保险法》规定基本养老保险应当实施全国统筹,迄今仍停留在纸面上,类似例子不胜枚举。法律规制的空白与模糊,制度运行亦丧失了权威、有效的实施依据,进而直接损害社会保障制度的公信力,更造成人民群众对社会保障预期的不稳定。这种局面需要尽快改变。

4. 制度短板需要加快弥补。养老、育幼、助残等方面的基本公共服务发展不足,既影响了老年人、残疾人的生活质量和未成年人的健康成长,也构成了家庭的沉重负担,还使经济发展丧失了一个具有巨大潜力的新增长点。以养老服务为例,中国自2000年跨入“老龄化社会”后一直在加速度行进,65岁及以上老年人占总人口比从1982年的4.9%上升到2001年的7.1%,2017年达到11.4%,达15831万人^①。速度之快、规模之巨,均为世界所仅见,但养老服务的发展却相当滞后。截至2017年底,全国各类养老服务机构和设施15.5万个,其中:注册登记的养老服务机构2.9万个,社区养老机构和设施4.3万个,社区互助型养老设施8.3万个;各类养老床位合计744.8万张,比上年增长2%(每千名老年人拥有养老床位30.9张),其中社区留宿和日间照料床位338.5万张^②。可见,相对数以亿计的老年人口而言,目前的养老服务供给总量是严重不足的。不仅如此,养老服务的供给结构还严重失衡,养老机构虽然床位在增长,空置率却居高不下,家居老年人普遍缺少所需要的养老服务。在育幼方面,根据教育

① 参见国家统计局:《2017年国民经济和社会发展统计公报》,2018-02-28, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html。

② 参见民政部:《2017年社会服务发展统计公报》,民政部门户网站,2017-08-03。

部发布的规划,到2020年全国学前三年毛入园率将达到85%,普惠性幼儿园覆盖率达到80%左右^①,目前这一指标约为70%,而70%以上的幼儿园为私人举办且收费的幼儿园;能够保育3岁以下儿童的托儿所几近空白。在残疾人保障与服务方面,更主要依靠家庭照顾。因此,面向老年人、儿童、残疾人等群体的社会福利及相关服务事业发展严重滞后,构成了整个社会保障体系发展不充分的短板。可见,面向“一老一幼一残”三大群体的基本公共服务处于供给短缺状态,这不仅直接影响了城乡居民的生活质量,亦直接减损了城乡居民的社会保障权益,从而迫切需要加快发展。

(二)未来发展取向

2017年党的十九大报告提出全面建成中国特色社会保障体系的目标任务,已为深化社会保障改革指明了方向;2018年国务院机构改革亦极大地优化了社会保障管理体制,进而为深化社会保障改革提供了组织保障,但要促使新型社会保障体系成熟还需要做好如下工作:

1.厘清权责关系与均衡主体各方责任。当前迫切需要重点研究政府、市场、社会乃至个人与家庭的权责关系,核心是要明确政府责任边界和均衡主体各方的责任负担,同时明晰中央政府与地方政府的权责关系。政府应当切实维护底线公正,健全社会救助制度并提供基本福利保障,对社会保险中的养老、医疗保险分担相应的比例责任,保基本是合理的政策取向;对于超过基本保障之上的福利诉求,则需要紧紧依靠市场力量与社会力量来满足,政府重在政策导向与税收支持。

对于参与社会保障的主体责任分担,应当逐步从失衡状态走向相对均衡,如社会保险的缴费责任就宜在用人单位与参保者个人之间保持均衡性,缴费各半应当成为追求目标。

2.遵循共建共享与强化互助共济。一是坚持人人参与、人人尽责、人人共享,做到权利与义务相结合。二是摒弃养老、医疗保险中的个人账户,

真正实现参保人之间互助共济。三是加快制度整合,包括整合职工医保与居民医保,用一个医疗保险制度覆盖全民,真正构建统一的全民医保制度,这是强化医保制度互助共济功能的必由之路;消除社会救助、有关福利制度中的城乡分割现象,真正构建城乡一体的制度体系,这是城乡共建共享与互助共济的必由之路;消除社会福利服务中的官民分割现象,将政府负责的困难群体和为全民提供基本公共服务在具体实施中一体化,亦是更大范围内实现共建共享与互助共济的必由之路。四是提高统筹层次,包括加快实现基本养老保险全国统筹,将基本医疗保险提高到省级统筹层面,以使整个社会保障制度能够在更高层次直至全国范围实现共建共享与互助共济。

3.加快法治建设步伐和提高信息化水平。在全面依法治国背景下,社会保障制度更需要尽快进入法治化轨道。为此,必须加快社会保障领域的立法步伐,加紧制定社会救助法、社会福利法等法律,用法律替代现有的行政法规与政策性文件;同时加紧修订社会保险法等,用完善的法律为各项社会保障事业提供明确且具体的依据。^[10]同时,还需要重塑富有效率的运行机制,关键是尽快提高社会保障的信息化水平,包括建立统一的社会保障公共服务平台,运用互联网、大数据等信息技术,提升制度运行的预测、预警与监控能力。

参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [2] 郑功成.从国家—单位保障制走向国家—社会保障制: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).
- [3] 郑功成.《中国社会保障发展报告2016》之总报告[M].北京:人民出版社,2016.
- [4] 郑功成.中国社会保障30年[M].北京:人民出版社,2008;郑功成.改革时期社会保障制度

^① 教育部:“到2020年幼儿园毛入园率达85%”,中国网,2017-05-17, http://edu.china.com.cn/2017-05/17/content_40832087.htm.

- 演变[A].载蔡昉等著.中国经济改革与发展[C].北京:社会科学文献出版社,2018.
- [5] 郑功成.社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择[J].社会保障评论,2017,(1).
- [6] 郑功成.习近平民生思想:时代背景与理论特质[J].社会保障评论,2018,(3).
- [7] 李实等.中国社会保障制度的收入再分配效应[J].社会保障评论,2018,(1).
- [8] 中国政府获国际“社会保障杰出成就奖”[N].人民日报,2016-11-19.
- [9] 郑功成.中国社会保障改革与经济发展:回顾与展望[J].中国人民大学学报,2018,(1).
- [10] 王延中.习近平新时代我国社会保障体系的改革方向[J].社会保障评论,2018,(1).

Forty Years of Social Insurance in China (1978—2018) ——Institutional Transformation, Path Selection and Chinese Experience

Zheng Gongcheng

(China Social Insurance Research Center, Renmin University of China, Beijing 100872)

[Key words] social insurance; institutional transformation; path selection; Chinese experience

[Abstract] Social insurance reform is an important part of China's overall reform undertaking and a necessary and important condition for maintaining economic reform and social transformation. In the past 40 years, China's social security has experienced a comprehensive and profound institutional reform. It has gone through a gradual reform and development path with Chinese characteristics. The traditional social insurance system that is compatible with the planning system has been transformed into a market economic system. The new social insurance system has created a Chinese experience for the global social insurance system reform. However, China's social insurance reform still faces many problems and challenges. It is necessary to deepen reforms to optimize institutional arrangements, balance the burden of responsibility, and truly build a multi-level social security system that can meet the people's needs for a better life.

[责任编辑 陈翔云]