

# 中国社会保障的制度变迁

## ——以 1997、2008 年经济危机为关键节点的考察

林闽钢 霍 莹

**摘 要** 关键节点对制度变迁意义重大,是当今历史制度主义的核心议题。考察 1997 年亚洲金融危机和 2008 年世界经济危机冲击下中国社会保障制度变迁的急速性以及社会保障对国有企业改革和经济发展方式转变的及时回应表明,两次经济危机成为社会保障加速发展的重要时间窗口,导致中国社会保障制度变迁的加速转型和加速调整。未来中国社会保障发展应以社会投资战略为核心,促进中国社会保障制度的结构性升级,使其成为主动推动经济整体发展的有效系统。

**关键词** 中国社会保障;制度变迁;经济危机;冲击—回应;社会投资

**中图分类号** C979 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2019)06-0169-11

**基金项目** 南京大学人文社科双一流建设“百层次”科研项目(2018)

东亚国家经济和社会的快速发展,是一种典型的后发现代化国家的“弯道超车”现象。韩国张庆燮(Chang Kyung-Sup)基于美国哈维(David Harvey)提出的“时空压缩”论,认为韩国社会现代化进程属于“压缩现代性”(compressed modernity)<sup>[1]</sup>(P30-55)。后来这被泛指东亚国家在社会转型上走了一个时间和空间十分压缩的发展过程,由于多种因素的相互作用,从而形成了复杂多元的社会体系这一特殊现象,其中急速性是其主要特征。

回顾中国近 40 多年来的发展,经济快速增长被誉为“中国奇迹”。与此同时,中国还用了更短的时间,创造了世界社会保障史上的发展奇迹。1986 年中国首次提出“社会保障”概念,到 2010 年覆盖城乡居民社会保障体系的形成。在 20 多年的时间里,中国建立起全球规模最大的社会保障体系。社会保障的制度变迁速度之快,惠及民生之广,成为中国改革成果的又一张“名片”。

聚焦中国社会保障的制度变迁,本文以历史制度主义为理论视角,对中国社会保障的急速性做制度变迁的考察,选择 1997 年亚洲金融危机和 2008 年世界经济危机为关键节点,分析中国社会保障的制度变迁过程和发展趋势。

### 一、冲击—回应型:历史制度主义、关键节点和变迁机制

历史制度主义兴起于 20 世纪 80 年代,其最大的特征就是将历史分析和制度研究结合起来,注重特殊历史过程和环境要素的综合作用。在历史制度主义看来,制度变迁就是把制度作为因变量,由此分析制度产生、维系、转变和消亡的条件和情境<sup>[2]</sup>(P6-7)。历史制度主义从其制度观和历史观出发,形成了独具特色的概念与分析框架。在制度产生方面,通过研究特定历史环境下旧制度对新制度的影响,强调旧制度体系中相关行动者之间的冲突与斗争<sup>[3]</sup>(P57)。但制度变迁并不是简单的新旧交替,而可能会因为前后顺延关系使旧制度陷入难以改变的境地,即历史制度主义强调的“路径依赖”<sup>[4]</sup>(P6)。作为

制度的自我强化机制,“路径依赖”在很大程度上阐释了制度如何维系和持续的问题。对于制度突变,历史制度主义则借鉴了生物进化的“间断平衡”(punctuated equilibrium)学说<sup>①</sup>,克拉斯纳(S. Krasner)进一步提出了制度的“间断平衡”理论,该理论认为,在经历长时期的稳定发展后,制度会在某一时刻被外部环境变化导致的危机打断,从而产生突发性制度变迁,此后制度会再次进入稳定平衡期。

历史制度主义的分析重点之一是聚焦于关键节点(critical juncture)。关键节点对制度变迁具有重大意义,其间发生的重大事件和决策直接决定了下一阶段的制度发展方向。关键节点具有时间和空间的双重概念意涵,是时间序列和事件序列逻辑排列的结果。为此,本文把关键节点的大事件对经济和社会发展的冲击,社会保障制度由此进行的及时回应和所导致的变化,称为冲击—回应型。

叶崇扬、古允文通过分析韩国受到1997年亚洲金融危机冲击出现的结果,认为韩国从生产主义福利体制转变为社会投资福利体制<sup>[5]</sup>(P122-130),但他们的研究主要聚焦于外部因素分析。本文提出的社会保障制度变迁的“冲击—回应”型,在强调制度变迁的外生性因素作用的同时,更注重从制度变迁的内生性出发,考察行动者选择及其互动对制度变迁产生的影响。在这一视野下,由于行动者被赋予了自主选择的能力,能够突破结构性因素制约,从而促成制度变迁。本文基于哈克(J. Hacker)在西伦(K. Thelen)、施特雷克(W. Streek)和马霍尼(J. Mahoney)等人研究上的突破所提出的四种制度变迁机制,作为“冲击—回应”型内生性变化过程的分析框架。

1. 叠加(additive)。由于既定的制度内部阻碍变迁的障碍很大,如要实现改变现状,只能在保持原有制度不变的情况下通过添加新的制度,或将制度扩展到新的群体。在社会保障的制度变迁中,通常是通过修订原有制度的修订或补充来完成,其过程和结果类似“增量改革”。

2. 转换(conversion)。指在没有发生制度变革的情况下,制度内部执行情况的转化,即用新的方式来部署既存的制度杠杆以在不改变制度结构的基础上改变制度的目标。在社会保障的制度变迁中,不同的制度对功能转换的敏感度不同,对一些操作步骤和目标都被明确规定、实际操作者裁量空间很小的制度来说,功能转换是不容易出现的;反之,对一些地方性项目或只有指导性原则且规定较为模糊的制度,则很容易实现功能转化。

3. 漂流(drift)。由于制度环境的改变而改变了该制度所具有的功能,在社会保障的制度变迁中,例如失业保险将服务业就业人员排除在外,此时,即使制度本身没有变化,但当大批就业者从制造业转到服务业时,失业保险的实施效果实际上降低了。

4. 消除(elimination)或替代(replacement)。消除和替代的制度变迁才接近于传统上的路径偏离。然而与传统的路径偏离不同,这种消除或替代可以在关键节点发生时突然出现,也可以是随着时间的推移逐步发生的。这种变迁也许很早就缓慢出现,关键节点的出现则会加速推动其变换。然而,由于制度惯性的存在,在社会保障的制度变迁中,通常只有当制度内部变迁的阻碍和制度环境维持制度现状的倾向这两个维度都较低时才可实现(参见表1)<sup>[6]</sup>(P40-82)。哈克利用制度变迁的四种机制对美

表1 制度变迁的四种机制

| 制度环境维持<br>制度现状的倾向 | 制度内部变迁的障碍    |                                |
|-------------------|--------------|--------------------------------|
|                   | 高            | 低                              |
| 高                 | 漂流(drift)    | 转换(conversion)                 |
| 低                 | 叠加(additive) | 消除/替代(elimination/replacement) |

资料来源:详见 Hacker 和 S. Jacob<sup>[6]</sup>(P48)

① “间断平衡”是由美国古生物学家古尔德(Stephen Jay Gould)提出的一种有关生物进化模式的学说。该学说认为,生物的进化不像达尔文所言是一个缓慢的、连续渐变的过程,而是长期稳定与短暂剧变交替的过程,也就是说,物种进化在很大程度上源于一段时间内环境的急剧变化,之后进化速度会变慢,直到再次面临环境的挑战。这里将制度演变分成了制度存续的“正常时期”和制度断裂的关键节点两个阶段。

国的医疗和养老保险变迁过程进行了分析,认为这两项制度变迁发生的是漂流、转化和叠加作用过程,在正式制度结构没有发生转换的情况下,这两项制度的功能和目标已经发生了实质性转变。除此以外,叶崇扬和施世骏运用该框架对德国和英国的年金改革过程进行了研究<sup>[7]</sup>(P6-13)。

为此,本文利用制度变迁四种机制来分析 1997 年亚洲金融危机和 2008 年世界经济危机冲击下,社会保障是如何及时回应导致中国社会保障制度的加速变化。

## 二、加速转型:1997 年亚洲金融危机后中国社会保障的制度变迁

在计划经济时期,我国建立了以单位保障为主体的体制和运行机制。在城市,实施了以身份制为基础的机关、事业单位养老和医疗制度,农村居民主要依托于集体经济的保障。20 世纪 80 年代中期,劳动合同制的实行和企业破产法的实施,促进国有企业开始向自负盈亏的企业管理转变。这个时期,国有企业的改革重点是围绕放权让利展开,从 1993 年开始进入产权改革新阶段。

1997 年 7 月爆发了亚洲金融危机。在 1997 年 12 月召开的中央经济工作会议上,提出国有企业改革目标为:用三年左右时间,通过改革、改组与改造和加强管理,帮助大多数国有大中型亏损企业摆脱困境。为此,在深化改革中大量企业的“关停并转”产生了大批下岗失业人员,同时遭遇到亚洲金融危机的冲击,可谓是“漏雨偏逢连夜雨”。1997-1998 年这两年国有企业、集体企业共减少 3239 万人(职工 3139 万人),被认为是中国经济结构和就业结构变化最剧烈的两年<sup>[8]</sup>(P22)。

### (一) 社会养老保险:基于制度参数的“转换”<sup>①</sup>

经过一系列的制度试点和建设,1997 年 7 月,国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,对养老保险的缴费、待遇计发等进行了统一规定。这表明在亚洲金融危机前,新型社会养老保险的制度框架得以确立。然而,新制度存在很多问题,例如对行业统筹的保留导致制度分割和不公平、养老金实行差额发放导致实行社会化发放的比例很低<sup>②</sup><sup>[9]</sup>(P139),养老保险覆盖范围依然狭小和统筹层次低导致了调剂能力差,这些问题在经济危机发生后集中爆发出来。

1997 年亚洲金融危机发生后,国内外经济形势发生了很大变化,国有企业改革深化带来产业结构调整的力度加大,很多企业“关停并转”导致养老保险费的收缴率连年下降,而退休人员却不断增加,养老金拖欠问题严重<sup>[10]</sup>(P40)。为了巩固建立不久的养老保险制度,保证在金融危机和国企深化改革的背景下,企业离退休人员的基本养老金能够得到按时足额发放,1998 年 8 月,国务院提出要深化企业职工养老保险制度改革,加强基本养老保险基金管理能力和调控力,将 11 个部门的基本养老保险行业统筹移交地方管理,并于 1998 年底以前,实行企业职工基本养老保险省级统筹,建立基本养老保险省级调剂机制,至此改变了养老保险行业分割的局面。同时,明确提出从 1998 年 9 月 1 日起对企业离退休人员全额支付基本养老金,由此完全实现了基本养老金的社会化发放<sup>[11]</sup>。2000 年底,为了对城镇企业职工社会养老保险制度进行进一步改进,国务院明确以统账结合作为养老保险制度模式,并且社会统筹和个人账户基金实行分开管理,通过调整比例调整了养老金计发办法,扩大了风险分担范围并注入更多多缴多得的激励因素。

在亚洲金融危机后,尽管对统账结合养老保险模式的可持续性一直有质疑,但对新型基本养老保险模式的改革还是保留原有制度框架,采取制度内部的参数调整达到了新目标,即通过“转换”机制完成了企业养老保险的制度变迁。

① 从 1986 年到 1997 年经济危机前,社会养老保险的发展分为两个阶段:第一个阶段是从计划经济时代的单位保障转化到社会统筹,第二阶段是从社会统筹转化到统账结合。

② 据统计,到 1998 年第一季度,全国养老金实行社会化发放的比例很低,只占全部离退休人数的 10%,其余全部由企业直接发放。企业一旦遇到经营困难及资金紧张,养老金就发不出去。

## (二) 医疗保险:“取代”促进了制度的定型与完善

1997年亚洲金融危机后,伴随国有企业改革深化,减轻企业负担,实现医疗保险社会化的改革步伐明显加快。在总结各地医疗保险制度改革试点,特别是“两江”改革经验基础上,1998年12月,国务院颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,要求城镇所有用人单位和职工都要参加基本医疗保险,基本医疗保险实行属地管理,保险费由用人单位和职工双方共同负担,保险基金实行社会统筹和个人账户相结合,并规定了企业和职工的缴费比例,同时提出了建立职工基本医疗保险制度、多层次医疗保障体系和医药管理体制配套改革的任务和原则<sup>[12]</sup>。这一决定的出台使得医疗费用统账结合的保险机制最终确立,并突破了部门分割,从起初的小范围试点到亚洲金融危机后全国正式制度的建立,城镇职工医疗保险正式实现了从劳保医疗到统账结合的社会医疗保险的转变,通过“取代”完成制度变迁。

## (三) 失业保险:通过“取代”发生变化<sup>①</sup>

1997年亚洲金融危机对国有企业改革的冲击,出现了大批下岗失业工人。在这样的背景下,1999年国务院颁布了《失业保险条例》并同时废止原来有关待业保险的规定,第一次在法规中明确以“失业保险”取代“待业保险”,扩大了失业保险的使用范围,明确了劳资双方共同负担缴费,重新调整了失业保险待遇水平和基金使用范围等<sup>[13]</sup>。在此基础上,2000年10月26日,劳动和社会保障部发布了《失业保险金申领发放办法》,对失业保险金的申领、发放和社会保险关系的转移做了规定,进一步完善了失业保险金<sup>[14]</sup>。比较亚洲金融危机前后,失业保险制度最大的变化在于在资金筹集上明确了劳资双方的缴费义务,体现了劳动者参与失业保险的权利与义务统一原则,更符合这一制度的普遍规律。这种变化已经超越了对原制度设计的参数式调整,这最能够体现出失业保险与之前的待业保险相比,在1997年亚洲金融危机后呈现出一种“取代”制度变迁。

## (四) 社会救助:通过“取代”逐步确立

1997年9月,国务院发布《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,要求“1998年底前,地级以上城市要建立起城市居民最低生活保障制度”<sup>[15]</sup>。1998年5月,中共中央、国务院召开了全国会议,并于6月发布了《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》,明确了“二个确保”,一是确保国有企业下岗职工的基本生活,通过在国有企业建立下岗职工再就业服务中心为下岗职工发放基本生活费,同时,组织下岗职工参加职业指导和再就业培训,引导和帮助他们实现再就业。二是确保离退休人员的基本生活,保证按时足额发放基本养老金。同时还提出“三条保障线”,即指下岗职工基本生活保障、失业保险和最低生活保障<sup>[16]</sup>。1999年9月,国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》,该条例对保障对象和标准、申请流程、资格审查、资金保障等进行了明确规定<sup>[17]</sup>。与医疗保险改革一样,亚洲金融危机之后,社会救助领域同样实现了从传统救济到现代社会救助的制度变迁,是一种渐进式的“取代”制度变迁过程。通过分析1997年亚洲金融危机冲击下的国有企业改革,从社会保障及时回应导致的制度变迁过程可以看到,社会保障制度加速从传统的国家—单位保障中转换出来,实现了从计划经济时期“单位保障”制度向市场经济时期社会保障制度的转型。

## 三、加速调整:2008年世界经济危机后中国社会保障的制度变迁

亚洲金融危机结束后,中国又进入新一轮经济高速发展阶段。然而,在这一时期,高速增长的背后是经济发展的不平衡,主要体现在:一方面外向型经济在经济发展动力上,经济增长过度依靠投资、出口拉动。外贸依存度高达70%以上,其中出口依存度达40%,与此形成对比的是内需不振,最终消费始终低于50%,其中居民消费仅有35%,投资率则高达45%<sup>[18]</sup>(P10)。另一方面,在经济发展的产业结构和生产要素上,存在产业结构不合理,第二产业比重过高的问题,其中又主要以劳动密集型的加工制造业

① 我国失业保险制度始于1986年,并在1993年进行了调整。当时称为待业保险,主要是为了完善国有企业的劳动制度,保障待业职工的基本生活,维护社会稳定所制定,并确立了待业保险基金统筹制度。

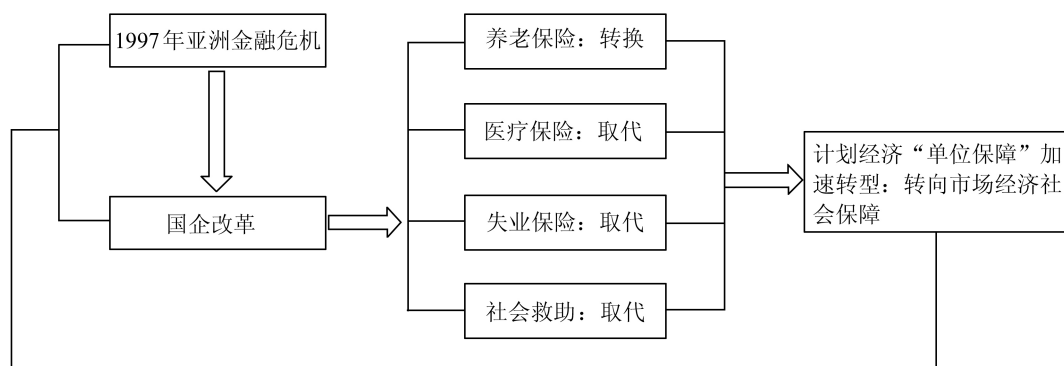


图1 1997年亚洲金融危机后中国社会保障的制度变迁

为主,依赖大量廉价劳动力的低成本优势,劳动力附加值低,技术含量不高,经济增长方式粗放。

2007年10月党的十七大明确提出要加快“转变经济发展方式,推动产业结构优化升级”,即“促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动,由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变,由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变”<sup>[19]</sup>,在“三个面向”中,需求结构、产业结构、生产要素结构的调整成为我国转变经济发展方式的核心。

2007年8月次贷危机开始席卷美国,2008年由美国次贷危机引发的世界经济危机蔓延到中国。在世界经济危机的巨大冲击下,2008年中国经济增速从2007年的14.2%下降到9.6%,其中第四季度增速从第三季度的9.0%滑落至6.8%<sup>[20]</sup>(P106)。由于外需下降、出口订单减少,支撑中国经济增长的主要引擎——外贸受到巨大冲击,对我国的实体经济产生了重要影响,尤其是沿海城市制造业,其典型表现就是大量以出口为导向的劳动密集型企业倒闭停工。

为了拉动内需、保增长,2008年后中央政府先后出台了一系列刺激经济的措施,面对经济发展方式正在发生的重大转变,形成的共识是:现今社会保障制度还不够完善,城乡发展不平衡,覆盖面比较窄,保障水平还不高,这是消费不足和制约内需扩大的重要原因之一。所以经济发展方式加快转变,必然从总体上要求加快推进社会保障体系建设,实现全民享有基本保障,并且稳步提高保障待遇水平,以有效消除广大群众在养老、医疗等方面的后顾之忧<sup>[21]</sup>(P6-12)。

### (一) 养老保险:保障扩面的“叠加”发展

2008年世界经济危机后,我国转变经济发展方式更为迫切。扩大内需,特别是农村居民消费被提到政策议程。2009年9月国务院颁布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,启动了新型农村社会养老保险试点。新农保明确资金来源于个人缴费、集体补助和政府补贴三部分。政府对符合条件的参保人全额支付新农保基础养老金,政府财政投入对整个制度各方主体积极性的盘活起到关键作用。与老农保实行完全个人积累制不同,新农保实行社会统筹与个人账户相结合的模式<sup>[22]</sup>,其推出受到了广大农民的欢迎,覆盖范围迅速扩大。新农保实施后,唯一没有被社会养老保险制度覆盖的对象就是城市非从业居民。为了弥补这一制度空白,2011年6月13日,国务院发布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,其制度设计与新农保基本相似<sup>[23]</sup>。自此,实现了养老保险上的制度全覆盖。

从图2可知,2009年以前,使用供款人数占劳动力的比重、供款人数占劳动年龄人口的比重、养老金领取人数与达到退休年龄的人数之比三种方法计算出的基本养老保险覆盖率都较小且增长缓慢<sup>①</sup><sup>[24]</sup>

① 前两个指标是指人们向制度缴款并积累自己权益的阶段,这个阶段是在经济活动人口中的覆盖率,而第三个指标是指当个人退休后接受货币受益的阶段,这个阶段是在老年人中的覆盖率。

(P113)。2010年及以后,劳动力人数中参加基本养老保险供款的比例从2009年的22.89%增加到2010年的34.21%,进一步增加到2012年的73.87%,此后增速虽然放缓但一直处在增长状态,劳动年龄人口中参加基本养老保险供款比例呈现相同发展趋势。而领取比率从2009年的34.74%增加到2010年的51.61%,到了2012年已经基本实现了所有60岁以上的老年人均可以领取基本养老金。

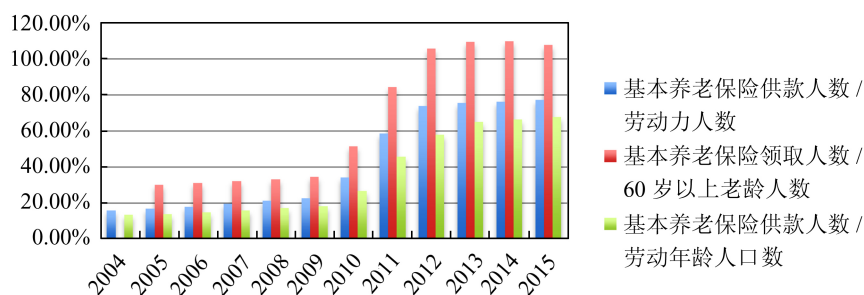


图2 2004-2015年中国基本养老保险覆盖率三个指标的变化

资料来源:2005-2016年《中国劳动统计年鉴》、2005-2016年《中国统计年鉴》和民政部2004-2015年《社会服务发展统计公报》

除了通过建立新制度来覆盖农村居民和城镇非从业居民,企业职工基本养老保险进一步提高标准,2008年11月,人力资源与社会保障部(后文简称人社部)发布《关于2009年调整企业退休人员基本养老金的通知》,再次提高企业退休人员基本养老金水平,全年实际平均提高134元,使企业退休人员月均养老金水平达到1200元以上<sup>[25]</sup>。

通过分析2008年世界经济危机后,养老保险制度的迅速发展过程可见,城镇职工、城镇居民、农村居民的养老保险三项制度是分立的,后两者是在前者的“统账”模式上发展起来的,在筹资方式和标准、待遇水平上与前者有一定差距,新制度只是通过在原制度的基础上“叠加”发展起来,完成了养老保险覆盖面的扩大和养老标准的提高。

### (二) 医疗保险:保障待遇和覆盖范围的双“叠加”

2008年3月,卫生部、财政部共同发布《关于做好2008年新型农村合作医疗工作的通知》,要求实现新农合制度的全覆盖并提高筹资标准,完善财政补助政策,“从2008年开始,各级财政对参加新型合作医疗的农民的补助标准提高到每人每年80元,农民个人缴费负担由每人每年10元增加到20元”<sup>[26]</sup>,大大提高了农民的参保积极性。在城市非从业居民医疗保险制度建设方面,2008年6月,人社部发布《关于做好2008年城镇居民基本医疗保险试点工作的通知》,2009年4月,人社部进一步发布了《关于全面开展城镇居民基本医疗保险工作的通知》,要求2009年全国所有城市都要开展城镇居民医疗保险工作,并建立普通门诊费用统筹,扩大制度受益面<sup>[27]</sup>。到2009年,医疗保险也实现了制度对人群的全覆盖,覆盖人群和覆盖率大幅度提升(参见图3)。

通过分析2008年世界经济危机,我国医疗保险制度也是通过“叠加”完成的制度变迁,一方面提高了农村居民的医疗保险待遇水平,另一方面在此基础上新建了城市居民基本医疗保险,实现了制度变迁在保障待遇和覆盖范围的双“叠加”。

### (三) 失业保险:从生活保障到促进再就业的功能“转换”

2008年12月,人社部和财政部联合发布《关于采取积极措施减轻企业负担稳定就业局势有关问题的通知》。根据通知,困难企业2009年内可以“缓缴社会保险费”;“阶段性降低城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的费率”;更进一步提出可以“使用失业保险基金帮助困难企业稳定就业岗位”,并确认“失业保险基金结余较多的统筹地区在确保当前和今后一个时期按时足额支付失业保险待遇的前提下,可通过开展扩大失业保险基金使用范围试点,对采取在岗培训、轮班工作、协商薪酬等

办法稳定员工队伍,并保证不裁员或少裁员的困难企业,使用失业保险基金支付社会保险补贴和岗位补贴。补贴执行期为 2009 年之内,补贴期限最长不超过 6 个月。”<sup>[28]</sup>。

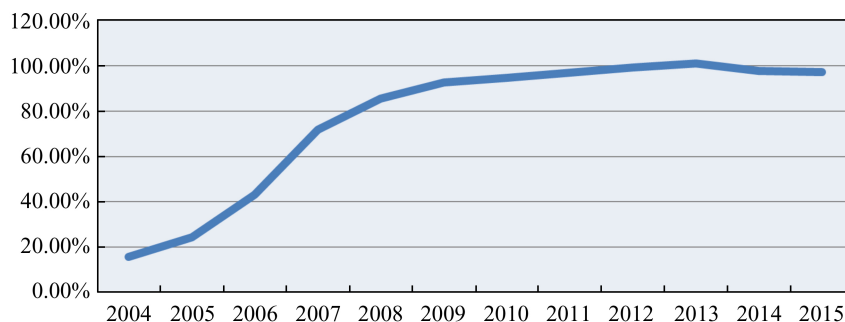


图3 2004-2015年中国医疗保险覆盖率的变化

资料来源:2005-2016年《中国卫生统计年鉴》<sup>①</sup>

2009年7月,人社部发布《关于延长东部7省(市)扩大失业保险基金支出范围试点政策有关问题的通知》,明确提出为了应对经济危机,充分发挥失业保险基金在预防失业、促进就业方面的功能,延长东部7省(市)扩大失业保险基金支出范围试点政策<sup>[29]</sup>。2012年5月,人社部进一步出台《关于东部7省(市)扩大失业保险基金支出范围试点有关问题的通知》,决定将该政策延长执行到修订的《失业保险条例》正式实施之日<sup>[30]</sup>。

整体来说,这一时期失业保险制度得到全面完善。在参保范围和基金使用等方面有了更为明确的规定,基金规模、享受待遇人数也有较大幅度增长,在保障失业人员及其家庭的基本生活、维护社会稳定、促进失业人员再就业,及积极配合国企改革、分流、安置富余职工方面都起到了重要作用<sup>[31]</sup>(P79)。失业保险在基金筹集、使用及覆盖人群等方面的灵活调整使其作用得以充分发挥。同时失业保险制度在经济危机之后,在未对制度结构做根本调整的基础上,其功能逐渐开始从保障失业群体基本生活向保障基本生活和促进再就业方向转换。

#### (四) 社会救助:保障待遇的“叠加”

2008年2月,民政部和财政部发布《关于进一步提高城乡低保补助水平妥善安排当前困难群众基本生活的通知》,提出在“原有政策基础上,从2008年1月1日起,按每人每月15元的标准提高城市低保对象的补助水平,按每人每月10元的标准提高农村低保补助水平。中央财政按原补助范围对城乡低保对象给予适当补助,同时,各地要根据物价上涨情况,结合本地实际,适当提高农村五保供养水平,对生活特别困难的城市低保边缘家庭给予临时救助”<sup>[32]</sup>。

2008年底,中央政府对地方政府预付投入276亿元用以补贴2009年的城乡低保,同时,2009年1月,财政部和民政部宣布将支出90亿元为城乡困难家庭提供一次性生活补助<sup>[33]</sup>(P139-158)。在专项救助方面,逐渐将医疗救助等的覆盖范围扩展到低保以外的低收入群体。

由此可见,2008年世界经济危机以后我国社会救助的发展,并没有改变经济危机前制定的以城乡低保为核心,以各项专项救助制度为补充的社会救助体系,而主要是通过提高待遇标准并不断扩展专项救助的覆盖范围来增加城乡困难群体的抗风险能力,通过救助标准的“叠加”来实现<sup>[34]</sup>(P61-88)。

通过分析2008年世界经济危机后中国社会保障的制度变迁过程可以看到,在中国经济发展方式转变的过程中,经济危机的爆发充分暴露了传统经济发展方式的缺陷。为了扩大内需、保经济增长,社会保障加速扩面提标,覆盖人群和保障水平均显著提高。社会保障范围从国有企业逐步扩大到各类企业,

<sup>①</sup> 医疗保险覆盖率等于各项基本医疗保险参保人数除以总人口数,具体包括城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新农合三项。

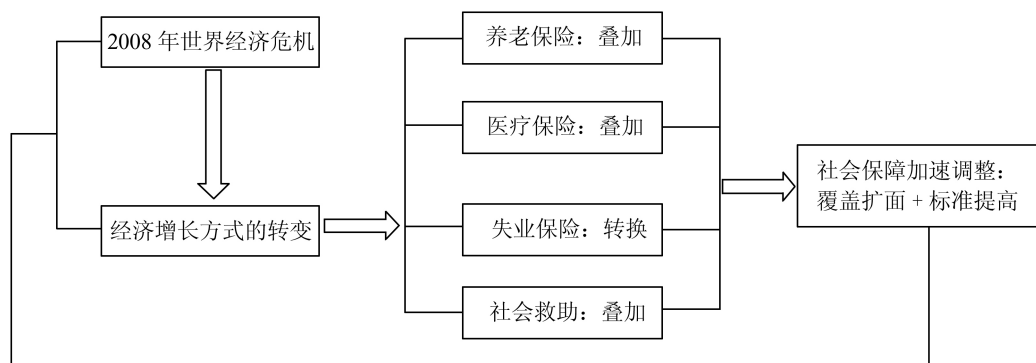


图4 2008年世界经济危机后中国社会保障的制度变迁

从城镇扩展到农村,从单位职工扩展到城乡居民。同时,社会保险和社会救助的标准大幅度提高,社会保障制度获得加速调整。

从应对经济危机的过程来看,扩大覆盖面和提高标准来拉动内需,有助于调整需求结构,实现保增长的目标。相比较而言,产业结构、生产要素结构调整最为困难,其核心在于人力资本投资和劳动力素质的提高,这更需要着眼于长期的社会发展战略。为此,在2008年世界经济危机后,对社会保障作用的反思也更全面。积极的社会保障要成为中国社会政策的核心,社会保障不应仅停留在事后风险保障的基础上,更要注重对保障对象“微观能力”的建设<sup>[35]</sup>(P40)。

#### 四、对两次经济危机后中国社会保障制度变迁的反思

对经济危机后中国社会保障制度变迁的反思,研究经济危机对中国社会保障制度变迁的影响,能更好地发挥社会保障制度的核心作用。

##### (一) 经济危机制造了社会保障加速发展的时间窗口

从历史制度主义的视角来看,外部冲击作为一种关键节点是开启制度变迁的时间窗口,而经济危机作为关键节点的大事件,会引起社会保障制度的及时回应。回应的经济和社会条件存在的差异会导致社会保障多样性的制度变迁结果。

两次经济危机背景下,相同之处就是中国致力于市场经济改革。1997年亚洲金融危机来临时,国有企业改革正处在全面启动时期,亚洲金融危机的冲击导致国有企业改革的困难和问题暴露更充分,大批下岗和失业人员基本生活难以维系。为保证国有企业改革的顺利进行,大量社会保障新政策在此时期应时密集出台,促进传统的“单位保障”制度向适应市场经济的社会保障制度加速转型。2008年世界经济危机来临时,我国正全面推动经济发展方式转变,世界经济危机的冲击使外向型经济受到了严重的冲击,“社保新政”被寄希望在扩大内需、保经济增长中能发挥重要作用。覆盖扩面和标准提高成为社会保障应对的措施,其中最具标志性的是养老和医疗保险实现经济危机后的制度全覆盖,促进社会保障制度加速调整。

可见,两次经济危机通过冲击中国经济,加速了中国经济的改革进程,社会保障制度的及时回应,塑造了我国社会保障制度发展的急速性特征。

##### (二) 从被动应对经济危机到积极主动回应经济发展

进一步考察我国在两次经济危机之后社会支出的变化,由图5可以看出,社会保障支出的增长率在两次经济危机中都明显提高,社会保障在两次经济危机中都发挥了“反周期”的作用,具有较明显的及时回应性,同时并没有摆脱被动回应的方式和特征。

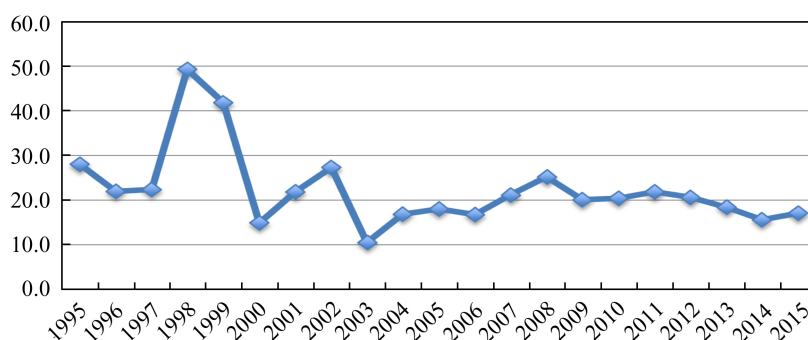


图5 1994—2015年社会保障支出增长率变化(%)

资料来源:2002-2016年《中国财政统计年鉴》、2002-2016年《中国民政统计年鉴》<sup>①</sup> [36] (P13)

从国际经验来看,1973年石油危机引发的“福利国家危机”曾引发一场有关社会支出作用的讨论。随后持续十几年高失业率和低增长率,让欧洲国家重新反思社会保障的作用和定位。欧盟开始将社会政策作为一个生产要素<sup>[37]</sup> (P5),这一判断反映出两个根本性变化,一是社会保障不仅是社会政策,还是经济政策;二是社会保障对经济发展具有持续性的积极作用。

在两次经济危机中,社会保障都还属于被动应对经济危机冲击,但在2008年的经济危机中,社会保障被首次纳入扩内需、保增长的“一揽子”刺激政策组合中,表明社会保障与促进经济增长联系在一起,其地位被提到空前的高度,社会保障作为经济政策被充分使用起来<sup>[38]</sup> (P17)。

从长远来看,在中国经济高速发展的30多年中,以外向型经济为主导的经济增长方式,依赖高投资、高出口和低劳动成本的增长模式受到挑战,经济发展方式的转变还远未完成。我国社会保障制度发展滞后以及社会保障预期所具有的不确定性,制约了居民的消费需求增长,通过主动加快社会保障的结构调整,推动居民消费增长,从而“实现经济发展和民生改善良性循环”<sup>[39]</sup> (P212),是促进社会保障从被动回应经济发展到实现主动回应经济发展的关键。

### (三) 中国社会保障的制度变迁愿景:从生产主义到社会投资主义

由于特定的社会历史条件,中国与韩国等东亚国家相似,都走上了赶超型发展道路,在社会保障领域具有明显的生产主义倾向,即经济增长优先于福利分配和社会政策从属于经济政策的战略导向<sup>[40]</sup> (P706-723)。随着中国经济发展方式的转换,来自产业结构和生产要素结构转变的挑战更直接,即在全球化背景下,提高中国劳动力素质,从劳动密集型制造业为主向技术密集型服务业升级改造,更需要重点关注投资于人力资本和促进更高质量的劳动力市场参与。

社会投资被认为超越了保障人们基本收入水平、让人们远离贫困线等社会保障的范畴,也超越了仅从风险和危机的角度而谈的社会保护。目前在世界范围内,社会投资的范畴延伸到了就业、教育、医疗健康、住房、养老照顾、儿童抚育服务和其他社会福利制度等多个方面<sup>[41]</sup> (P75)。把满足社会成员发展需要作为优先目标,将人作为社会最重要的资产进行培植和投资。未来中国无论经济发展背景如何变化,都应优先考虑社会投资。以提高中低收入者人力资本来作为设计社会保障制度整体性改革的方向,更多地对培训、教育和公共卫生等领域进行社会投资;实施积极的家庭政策和社会服务,集中经济资源和社会资源用于对家庭和儿童的投资,帮助家庭增强其适应经济和社会变化的能力<sup>①</sup>。

① 关于社会保障支出的定义,本文采用了王延中等人对社会保障支出定义三种统计口径中的第二种,即社会保障支出=社会保障财政支出+社会保险基金支出-财政对社会保险基金的补助。

② 在2018年党和国家机构改革中,民政部于2019年1月设立了儿童福利司,这是中国社会福利制度发展的里程碑性事件,标志着以儿童为核心的中国社会投资战略确立,有助于推动中国社会保障的制度定型。

总之,2008年世界经济危机以来,中国社会保障制度促进经济增长方式转变的作用越来越明显,发展方向也更清晰。未来中国社会保障发展应以社会投资战略为核心,促进中国社会保障制度的结构性升级,使其成为主动推动经济整体发展的有效系统。

## 参考文献

- [1] Chang, Kyung-Sup. Compressed Modernity and Its Discontents: South Korean Society in Transition. *Economy and Society*, 1999, 28(1).
- [2] J. Mahoney, K. Thelen. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- [3] 王晨光. 路径依赖、关键节点与北极理事会的制度变迁——基于历史制度主义的分析. 外交评论(外交学院学报), 2018, (4).
- [4] W. Streeck, K. Thelen. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press, 2005.
- [5] 叶崇扬, 古允文. 从生产主义福利体制到社会投资国家: 台湾与韩国的比较. 社会政策与社会工作学刊, 2017, (1).
- [6] Hacker, S. Jacob. Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment//S. Wolfgang and T. Kathleen. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press, 2005.
- [7] 叶崇扬, 施世骏. 典范连续或典范转移? 德国与英国年金改革研究. 社会政策与社会工作学刊, 2009, (1).
- [8] 王延中. 不得已的“三条保障线”与“两个确保”. 中国社会保障, 2007, (11).
- [9] 高书生. 社会保障改革何去何从. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [10] 邓智平. 路径依赖、政策扩散和国家自主性——中国养老保险制度变迁的逻辑. 学术研究, 2014, (10).
- [11] 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: 国发[1998]28号(1998-08-06).
- [12] 国务院. 关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定: 国发[1998]44号(1998-12-14).
- [13] 国务院. 失业保险条例: 国发[1998]258号(1999-01-22).
- [14] 劳动和社会保障部. 失业保险金申领发放办法: 劳动和社会保障部[2000]8号(2000-10-26).
- [15] 国务院. 关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知: 国发[1997]29号(1997-09-02).
- [16] 中共中央, 国务院. 关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知: 中发[1998]10号(1998-06-09).
- [17] 国务院. 城市居民最低生活保障条例: 国发[1999]271号(1999-09-28).
- [18] 郑秉文. 医疗保险如何积极应对金融危机——兼论医保制度对增长方式转变的作用. 中国医疗保险, 2009, (2).
- [19] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗. 北京: 人民出版社, 2007.
- [20] 朱丹. 积极应对国际金融危机, 加快经济发展方式转变. 中共党史研究, 2012, (8).
- [21] 胡晓义. 社会保障领域的深化改革和稳中求进. 深化改革, 稳中求进: 保险与社会保障的视角//北大赛瑟(CCISSR)论坛文集, 北京大学中国保险与社会保障研究中心, 2012.
- [22] 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(2009-09-01).
- [23] 国务院. 关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见: 国发[2011]18号(2011-06-07).
- [24] 郑军, 张海川. 我国农村社会养老保险覆盖率的实证考察与政策建议. 保险研究, 2012, (2).
- [25] 人力资源和社会保障部, 财政部. 关于2009年调整企业退休人员基本养老金的通知: 人社部发[2008]102号(2008-11-19).
- [26] 卫生部, 财政部. 关于做好2008年新型农村合作医疗工作的通知: 卫农卫发[2008]17号(2008-03-13).
- [27] 人力资源和社会保障部. 关于全面开展城镇居民基本医疗保险工作的通知: 人社部发[2009]35号(2009-04-08).
- [28] 人力资源和社会保障部, 财政部, 国家税务总局. 关于采取积极措施减轻企业负担稳定就业局势有关问题的通知: 人社部发[2008]117号(2008-12-20).
- [29] 人力资源和社会保障部. 关于延长东部7省(市)扩大失业保险基金支出范围试点政策有关问题的通知: 人社部发[2009]97号(2009-07-31).

- [30] 人力资源和社会保障部. 关于东部 7 省(市)扩大失业保险基金支出范围试点有关问题的通知: 人社部发[2012]32 号(2012-05-21).
- [31] 孟颖颖, 李慧丽. 改革开放以来我国失业保险制度的政策回顾与述评. 社会保障研究, 2015, (5).
- [32] 民政部, 财政部. 关于进一步提高城乡低保补助水平妥善安排当前困难群众基本生活的通知: 民电[2008]16 号(2008-02-03).
- [33] S. Cook, W. Lam. China's Response to Crisis: What Role for Social Policy?// F. Kevin, I. Zoë. *Social Policy in Challenging Times: Economic Crisis and Welfare Systems*. Bristol: Policy Press, 2011.
- [34] I. Peng, J. Wong. Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asian Social Policy. *Politics & Society*, 2008, 36(1).
- [35] 林闽钢. 积极社会政策与中国发展的选择. 社会政策研究, 2016, (1).
- [36] 王延中, 龙玉其. 改革开放以来中国政府社会保障支出分析. 财贸经济, 2011, (1).
- [37] European Commission. *Social Policy Agenda*, COM (2000) 379 final, Communication from the Commission, Brussels: European Commission, 2000.
- [38] 郑秉文. 中国社会保障制度 60 年: 成就与教训. 中国人口科学, 2009, (5).
- [39] 中共中央宣传部组织. 习近平总书记系列重要讲话读本. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2016.
- [40] I. Holliday. Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 2002, 48(4).
- [41] 潘屹. 社会福利制度的效益与可持续: 欧盟社会投资政策的解读与借鉴. 社会科学, 2013, (12).

## Institutional Evolution of Social Security System in China

Taking the 1997 and 2008 Economic Crises as Critical Junctures

Lin Mingang, Huo Xuan (Nanjing University)

**Abstract** “Critical juncture” is of great significance for institutional changes and is a key issue in historical institutionalism. This paper examines the “swiftness” of the institutional changes of social security system in China and the timely response of China's social security system to state-owned enterprise reforms and transformation of economic development mode, under the impact of the 1997 Asian financial crisis and the 2008 world economic crisis, respectively. It was found that the two crises have become important opportunity windows for the rapid development of China's social security system, leading to its accelerated transformation and adjustment. The future direction of the development of China's social security system should focus on social investment strategies, and upgrade the whole system structurally, so as to promote the overall development of the economy effectively.

**Key words** China's social security system; institutional change; economic crisis; impact-response; social investment

---

■ 收稿日期 2019-07-23

■ 作者简介 林闽钢, 社会学博士, 南京大学政府管理学院教授、博士生导师; 江苏 南京 210023。  
霍 萱, 南京大学政府管理学院博士研究生。

■ 责任编辑 涂文迁