

# 中国社会保障 70 年变迁的国际借鉴

华颖

**[摘要]** 社会保障是各国重要的社会制度安排，后发国家参照和借鉴先行国家的经验是普遍现象，中国也不例外。在中国社会保障近 70 年的制度变迁中，无论是计划经济时期还是改革开放年代，均受到了先行国家社会保障制度实践的深刻影响。大体而言，中国在计划经济时代以世界上首个社会主义国家——苏联为唯一借鉴对象，社会保障内化于传统社会主义制度，形成的是建立在公有制基础之上的单一主体承担责任格局，国家—单位保障制特征明显；改革开放后以欧美国家、智利等国实践以及相关国际组织的主张为参照，形成的是多元主体分担责任且独成体系的新格局，国家—社会保障制特征明显。70 年来的国际借鉴有得有失，经验和教训均很鲜明。新时代的国际借鉴还需要进一步注入理性，以助力于最终全面建成中国特色的社会保障体系。

**[关键词]** 中国社会保障；国际借鉴；制度变迁

**[作者简介]** 华颖：管理学博士，中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员（北京 100732）

新中国的社会保障制度始建于 20 世纪 50 年代初，至今已历经近 70 年的发展。作为后发国家，中国也和其他大多数国家一样，其社会保障制度学习和借鉴了先行国家的做法，并不可避免地留下了先行国家的印记。因此，分析和总结以往中国借鉴他国社会保障制度的基本线索和得失，对于最终全面建成中国特色的社会保障制度无疑具有重大的意义。

## 一、社会保障国际借鉴的考察维度

作为人类社会进程中形成的独特制度文明成果，社会保障早已成为当代世界各国不可或缺、无可替代的重要制度安排，但其在各国的建立时间有先有后，有的属于原创型，做出的是制度的开拓之功；有的是在借鉴先行国家做法的基础上，结合本国国情推出的改编版。虽然各国社会保障制度都在化解社会风险并维系和促进着经济社会发展，但因受到本国政治、经济、社会乃至文化等因素的影响，具体制度安排又往往存在差异。

回顾全球社会保障发展进程，德国于 1883—1889 年创立的医疗保险、工伤保险、老年和残障保险制度，被公认为现代社会保障制度的起源，它建立在责任分担、劳资同治、权利义务相结合的基础上，采取的是社会保险模式，此称“俾斯麦模式”。苏联在 1917—1921 年创立了由国家和企业主负责、个人无须缴费的社会主义国家保障制度，此称“苏联模式”。英国于 1948 年率先建成全球首个福利国家，遵循普惠、公平、综合、按需保障原则，以高税收支撑着面向全体国民提供全面保障的高福利，此称“贝弗里奇模式”。上述三大模式对全球社会保障的发展进程产生了巨大影响，

其中，“俾斯麦模式”被许多工业化国家和发展中国家所仿效，“苏联模式”为二战后社会主义阵营的国家提供了样板，“贝弗里奇模式”一度风靡西欧、北欧及英联邦国家。此外，美国于 1935 年建立美国式的社会保障制度，其保障水平虽不及欧洲，但政府承担相应的法定保障责任，同时充分利用发达的市场和社会慈善机制；新加坡于 1955 年创立中央公积金制度，其显著特征是劳资分责、个人所有、综合保障；智利于 1981 年将公共养老金私有化，创立了由个人缴费、个人所有、私人机构运营的养老金个人账户制度。这三个国家的实践同样在现代社会保障制度发展史上留下印迹，亦被部分国家所采纳或借鉴。

基于社会保障制度发展的历史与现实逻辑，可以发现，一定的建制理念主导着社会保障制度设计，而制度设计的核心内容则是定型的体系结构、责任分配与权利义务关系。因此，本文将以下四个维度作为考察中国社会保障国际借鉴的基本依据。

1. 社会保障建制理念。理念代表价值偏好，影响着社会保障政策选择及其实践路径。各国社会保障制度的建立都立足于本国当时的背景与政治目标，如德国创立现代社会保障制度是为了缓和尖锐的劳资矛盾、增进国家认同；苏联建立国家保障制度是将其作为社会主义制度的应有之义，让国民获得免缴费的养老金、补助金、医疗保障及相关社会福利及服务；英国建成福利国家是为了促进社会公正与收入均等化；北欧福利国家的建立基于普遍主义和社会平等；美国建立社会保障制度旨在弥补市场失灵，维护经济效率与奉行个人主义的文化；新加坡首创公积金制度是基于家庭保障的传统并旨在解决现实社会问题；智利推行公共养老金私人化的个人账户制是为了按照新自由主义的理论逻辑推进私有化进程。时至今日，任何国家的社会保障建制理念均不再仅基于最初建制时的取向，但传统的建制理念仍影响着社会保障制度的发展。后发国家的社会保障发展实践也隐含着相应的价值偏好，这种价值偏好或多或少地都会受到前述国家建制理念的影响，中国也不例外。

2. 社会保障体系结构。现代社会保障是一个结构复杂的制度体系，包括社会救助、社会保险与社会福利及其他制度安排。有的国家因发展落后而仍以社会救助和临时反贫困项目为主体（如在除南非以外的非洲与南亚地区）；有的国家以社会保险为主体；有的则选择以普遍福利为主体<sup>①</sup>，而养老金、医疗保障、低收入保障、社会服务等构成了其中的支柱性项目。如德国是以社会保险制度为主体，苏联以国家保障为主体，英国以从“摇篮到坟墓”的普遍福利为主体，美国则是政府、市场与社会提供的三足鼎立结构，新加坡以公积金为主体，智利在养老保险方面采取私有化政策。虽然越来越多的国家具有混合型制度结构的特征，但从其主体结构与支柱性项目上仍能看出上述典型国家的痕迹，中国社会保障制度的主体结构与支柱性项目也是如此。

3. 社会保障筹资责任分配。无论是发达国家还是欠发达国家，人们生命周期中所面临的疾病、年老、失业、工伤、生育、残障等风险总是类似的，天灾人祸也是人人都可能遭遇的风险事件。这些风险需要相应的社会保障制度来应对，而任何社会保障项目均需要采取经济手段，这就决定了社会保障资金的筹集是至关重要的前提条件。在各国实践中，社会保障筹资责任的分配构成了制度设计的核心内容。有的国家多方分担责任，有的单方独力负责。在多方分担责任的国家中，有的会在不同责任主体中相对均衡地分配筹资责任，有的则是采取倚重一方的非均衡责任分配方式。因此，从中国社会保障制度责任分配这一维度可以观察到对他国制度的借鉴。

4. 社会保障中的权利义务关系。现代社会保障是一项基本人权，但公民在享受这种权利时需要承担何种义务，各国间存在一定的差异。有的国家将履行缴费义务作为享受权益的前提，形成的是缴费者与受益者之间的直接权利义务对应关系；有的国家主要由财政负担，形成的是国民与国家之间的权利义务关系。前者往往以社会保险为代表，后者则是福利国家的典型做法。比照中国与

<sup>①</sup> 国际劳工组织：《全球社会保障的最新动态与未来展望》，载《社会保障评论》，2018（2）。

国社会保障中的权利义务关系，亦可看出借鉴他国制度的痕迹。

## 二、中国社会保障国际借鉴的基本线索及表现形态

梳理中国社会保障制度 70 年变迁，可以发现其国际借鉴经历了从独效一国到多元借鉴的历程。

### （一）计划经济时期的独效一国

新中国成立伊始，党和政府就高度重视救济灾区人民和城市失业工人，但社会保障制度的建设则是以 1951 年制定和实施《中华人民共和国劳动保险条例》即正式建立劳动保险制度为标志的。此后，以这一制度为核心，其他保障领域得以扩展，并于 20 世纪 50 年代中后期建成一套完整的社会保障制度。当时的中国正处于从新民主主义向社会主义过渡时期，而建立人民民主专政的国家、走社会主义道路是必然选择，这是前无古人之业，中国共产党并无经验。当时，世界上首个社会主义国家——苏联不仅有着 30 多年的建设经验，而且以其卓越的经济社会发展成就称雄世界，成为社会主义阵营综合实力最强的“老大哥”，对社会主义国家有着极强的示范作用和政策扩散效应，因此，苏联就成了新中国全方位借鉴的对象，包括社会保障在内的社会主义制度亦成了中国的参照系，彼时中国的社会保障制度自然打上了苏联模式的烙印。

早在 1912 年，列宁就提出：“最好的工人保险形式是工人的国家保险；它是根据下列原则建立的：（一）在工人丧失劳动力的一切情况（伤残、疾病、年老、残废；还有女工的怀孕和生育；供养人死亡后所遗寡妇和孤儿的抚恤）下，或在他们因失业而失去工资的情况下，国家保险都应给工人以保障；（二）保险应包括一切雇佣劳动者及其家属；（三）对一切被保险人都应按照偿付全部工资的原则给予补偿，同时一切保险费应由企业主和国家负担；（四）各种保险应由统一的保险组织办理，这种组织应按区域和按被保险人完全自行管理的原则建立。”<sup>①</sup> 列宁提出的国家保险方案实质上是社会主义性质的国家保障制，它成为苏联建立社会保障制度的重要依据。战时共产主义时期结束后，列宁提出的方案在苏联逐步实现。在工业优先发展的取向下，社会保障的重点起初仅为工人职员，并惠及其家属，后来扩展到其他群体，社会保障的具体实施在很大程度上由各单位负责组织，是免费型或非缴费型制度安排。加里宁曾进一步阐述了列宁的思想，他指出：“农民社会保障领域的主要任务是在农民中培养以互助形式来实施社会保险的思想。”<sup>②</sup> 随着集体农庄的建立，1921 年国家规定集体农庄负责向困难和丧失劳动能力的集体农庄庄员提供物质保障，保障的条件和水平由集体农庄管理委员会或全体大会根据农庄的财务情况讨论决定，其主要资金来源包括集体农庄部分收入、充公的财产和地方预算补贴。直到 1964 年，苏联颁布《集体农庄庄员退休金和补助金法》，才取消了工人和集体农庄庄员间见诸法律的重大差别，即实现由工人职员国家保障向全体劳动者的国家保障的转变。<sup>③</sup> 综上，无论是城镇以工人职员为主要对象并惠及其家属的国家保障制，还是农村由集体农庄支撑的互助型保障制，均是建立在社会主义公有制基础之上的，并纳入国家计划体制，由国家和企业或集体承担筹资责任并组织实施，个人不需承担缴费义务，享受社会保障待遇时与其职业身份紧密相关，因而是典型的国家—单位或集体保障制。

新中国成立初期所建的社会保障制度也是典型的社会主义国家—单位（集体）保障制。<sup>④</sup> 1951 年政务院颁布《劳动保险条例》，为城镇企业职工提供包括工伤、医疗、养老等在内的较为全面的

<sup>①</sup> 《列宁全集》，第 21 卷，155 页，北京，人民出版社，1990。

<sup>②</sup> Ланцев М. С. Социальное обеспечение в СССР. Москва. Издательство Экономика. 1976. с. 54. 转引自廖成梅：《浅析苏联社会保障制度》，载《社会主义研究》，2008（2）。

<sup>③</sup> 廖成梅：《浅析苏联社会保障制度》，载《社会主义研究》，2008（2）。

<sup>④</sup> 郑功成：《中国社会保障制度变迁与评估》，3-7 页，北京，中国人民大学出版社，2002。

保障。机关事业单位职工不适用劳动保险，但享受公费医疗、退休制度和职业福利。城镇劳动者享受的保障完全由国家和单位承担筹资之责，劳动者个人无须缴费，并惠及其家属。在农村则主要依靠集体经济组织（最初是农业合作社，后来是生产队、生产大队、人民公社）为农民提供一定程度的、带有互助性质的初级保障，即农民在集体所有制的社队劳动，享受着农村合作医疗和社队提供的相应福利保障，其家属直接参与集体收益的福利分配，孤寡老幼则通过农村五保制度保障。

两相比较可以发现，新中国社会保障制度与苏联社会保障制度有着类似的特征：两者皆是社会主义制度的有机组成部分，被视作社会主义制度优越性的具体体现，建立在公有制（全民所有制与集体所有制）和城乡二元分割的基础之上，同时纳入国家计划体制，由国家和城镇单位或农村集体承担全部筹资责任并组织实施，个人无须承担缴费义务，享受待遇时亦与其干部、工人、农民身份紧密挂钩并惠及其家属。这些显著的共性表明，作为后发的社会主义国家，新中国建立的社会保障制度是借鉴苏联的国家—单位保障制的结果。之所以如此，关键在于两国都是在信仰马克思列宁主义的政党领导下走社会主义道路，并实行公有制和高度集中的计划经济体制，且均是城乡二元社会结构，这些共性决定了两国社会保障制度的相似性。

### （二）改革开放后的国际借鉴途径

20 世纪 80 年代的经济体制改革特别是城镇经济改革构成了中国社会保障制度改革的基本背景。当时，国家财政已经无法承担公费医疗与政府包办各种福利的责任，国有企业因直接参与市场竞争并实行优胜劣汰而面临存亡考验。一些国有企业因效益不良而破产，或者因成立较早退休人员多而无力承担退休金的支付与职工医疗费用的报销责任，农村合作医疗因农村承包责任制的全面推行而崩溃。这些均表明苏联模式的社会保障制度已难以为继，社会保障制度改革势在必行。与此同时，中国有了更加开放的环境和心态，可通过多条途径广泛借鉴国际经验和先进技术。

1. 主管官员、对政策有影响力的专家学者出访考察典型国家，学以致用。例如，20 世纪 80 年代初，主管社会福利与社会救济的民政部基于政府财力不足而考虑开辟社会力量参与的新途径。1983 年 9 月，时任民政部部长崔乃夫率中国社会福利代表团出访丹麦、挪威、瑞典三国，专程考察其社会福利事业<sup>①</sup>，随后，原由国家独立包办的社会福利体制开始了社会化的尝试。1984 年 3 月中国残疾人福利基金会成立，接受社会捐款以促进残疾人福利事业发展。<sup>②</sup> 1987 年，中国开始借鉴国际经验发行福利彩票，以“扶老、助残、救孤、济困”为宗旨，发展至今已成为重要的社会福利资金来源。20 世纪 90 年代初期面对上海居民的住房困难问题，时任上海市委书记兼市长朱镕基认为住房制度已经非改不可。为此，朱镕基出访新加坡进行调查研究，提出借鉴香港、新加坡等地的经验，走国家、企业、个人共同努力建房的道路，1991 年上海市在全国率先推行住房公积金制度。<sup>③</sup> 1994 年国务院发布《关于深化城镇住房制度改革的决定》，明确提出在全国推行住房公积金制度。到 1995 年底，全国 35 个大中城市中的 33 个建立了公积金制度。<sup>④</sup>

2. 主动邀请国外专家参加改革方案的讨论。例如，2000 年 12 月，国务院在制定《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》时，朱镕基总理提议由国家体改办和劳动保障部邀请国际组织代表与外国专家参与该方案的论证，并亲自听取他们的意见，其中许多建议被试点方案所吸收。<sup>⑤</sup> 2013 年，人社部、发改委、财政部等五部门组成中国养老保险顶层设计部级研究工作小组，委托国务院发展研究中心等四家国内研究机构以及国际劳工组织、国际社会保障协会和世界银行三家国际机构

<sup>①②</sup> 中华人民共和国民政部编：《民政部大事记》（1949—1986），412、435 页，北京，中华人民共和国民政部，1988。

<sup>③</sup> 为民：《朱镕基在上海》，载《人民日报》，2013-08-16。

<sup>④</sup> 陈学斌、汪文庆、刘一丁：《90 年代中期住房制度改革回顾》，载《百年潮》，2010（7）。

<sup>⑤</sup> 高书生：《辽宁试点启动的前前后后》，载《中国社会保障》，2003（5）。

参与养老保险改革顶层设计的平行研究。在充分吸收各方智慧的基础上,顶层设计方案初稿于2014年初完成。这是中国政府首次公开借助国内外机构的研究力量为重大社会保障制度改革提出理论方案。<sup>①</sup>这表明中国更加主动、理性、有针对性地听取国际意见,并坚持政策选择的自主性。

3. 国际组织及其专家的主动倡议。改革开放后,国际组织在中国社会保障制度改革中表现非常活跃。尤其是国际劳工组织、世界银行等,其影响力渗透到项目推广乃至立法、政治决策等各方面。在中国,国际劳工组织以其建议书作为政策和立法建议的参考,通过开展技术合作、咨询建议推动公约的批准和转化;世界银行则如同在其他转型和发展中国家一样,更多采用贷款及财政援助等经济手段换取对政策制定的影响。两个组织在理念方面存在差别:世界银行一力推销其自由主义理念,而国际劳工组织更倾向于国家主导的社会民主模式。<sup>②</sup>例如,1994年世界银行出版里程碑式报告——《防止老龄化危机》,激烈批评现收现付的公共养老金制度不能有效地应对老龄化危机,同时以智利为样板,将公共养老金的“系统改革”广泛推广到发展中国家,中国也深受其影响。1995年至今,世界银行通过《中国养老金改革》《老年保障:中国养老改革》《中国养老金制度蓝图》等研究报告和政策咨询项目显著影响了中国养老保障制度的改革方向。<sup>③</sup>国际劳工组织对世界银行极力推崇的智利模式极不赞赏,其专家认为:“智利模式过分强调养老保障的私有化,忽视了社会成员间的互助,忽视了社会保障制度中‘社会’二字的含义。”<sup>④</sup>中国养老保险制度采取社会统筹与个人账户相结合的财务机制,意味着这两个重要国际组织的主张都受到了重视。

4. 中外合作研究推动社会保障改革。近40年间,中国政府主管部门与国际组织、外国政府合作开展的社会保障研究项目或召开的政策研讨会众多。其中,与德国政府、法国政府、国际劳工组织合作开展社会保险立法研究,与世界银行合作开展中国住房与社会保障项目及医疗保险制度改革项目,与英国合作开展失业保险政策与管理项目等,均产生了不同程度的影响。

### (三) 中国现行社会保障制度发展进程中的国际借鉴痕迹

基于前述四个维度,可以发现改革开放以来中国社会保障制度改革明显地学习、借鉴了多个先行国家的制度,并重视世界银行、国际劳工组织等国际组织的主张,逐渐形成了一种混合型制度。

1. 在理念方面,经历了从效率取向到公平取向的变迁。近40年间,多国社会保障改革与发展深受新自由主义范式的影响,其实质是主张自由化、私有化和市场化。<sup>⑤</sup>在这种国际背景下,强调个人责任的效率取向深刻影响了中国社保制度的改革。例如,1991年上海市建立住房公积金制度,1994年国务院发文全面推行住房公积金制度,是对新加坡公积金制度的直接借鉴。1993年,中共十四届三中全会通过的《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》确定,基本养老保险和基本医疗保险实行社会统筹与个人账户相结合的制度,1995年国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,提出社会统筹与个人账户相结合的两个具体实施办法由各地进行试点,1997年国务院在全国统一了企业职工基本养老保险统账结合型制度安排;1995年国务院在江苏镇江、江西九江开始职工医疗保险“社会统筹和个人账户相结合”的试点,1998年全国普遍实施统账结合型医疗保险制度<sup>⑥</sup>,以上都是对智利私有化的个人账户的借鉴。与此同时,在社会

<sup>①</sup> 《2013年中国社会保障十大事件发布》,见人民网:<http://finance.people.com.cn/n/2014/0222/c1004-24434703.html>。

<sup>②</sup> 刘冬梅:《论国际机制对中国社会保障制度与法律改革的影响——以联合国、国际劳工组织和世界银行的影响为例》,载《比较法研究》,2011(5)。

<sup>③</sup> World Bank Independent Evaluation Group. *China: An Evaluation of World Bank Assistance*. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 15, p. 133, p. 148.

<sup>④</sup> 王晓晔:《国际知名学者冯·迈德尔教授坦言欧洲社会保障改革》,载《中国社会保障》,1997(7)。

<sup>⑤</sup> 郑功成、沃夫冈·舒尔茨:《全球社会保障与经济发展关系:回顾与展望》,北京,中国劳动社会保障出版社,2019。

<sup>⑥</sup> 郑功成:《中国社会保障40年变迁(1978—2018)——制度转型、路径选择、中国经验》,载《教学与研究》,2018(11)。

保险领域还进行了借助商业保险公司、市场机制等的尝试，如将社会保险性质的城乡居民大病保险交由商业保险公司经办，在养老服务领域引入产业资本等。偏重效率取向的国际借鉴，为中国社会保障制度的改革注入了活力，对于矫正以往单纯依靠国家与单位或集体保障的取向具有重要作用，但也损害了社会保障的再分配功能，并留下不良后果。因此，1998 年中国开始构建独立于企事业单位之外的社会化的保障系统，强力落实“两个确保、三条保障线”，同时建立面向低收入困难群体的最低生活保障制度等，这意味着社保制度开始转向公平取向。特别是近 10 年来，全面建立财政注资型的城镇非工薪人口和农村居民基本养老和医疗保险制度，开展大规模保障性住房建设，更是社会保障制度公平取向的进一步回归。这种公平取向的回归并非回到计划经济时期的平均主义、大锅饭，而是汲取了英国、德国等先行国家注重社会团结和全民普惠型制度的经验，更有中国不断增进人民福祉、促进社会公平的主动追求。

2. 在体系结构方面，经历了单项借鉴走向综合借鉴的过程。改革开放后到 20 世纪 90 年代末，中国的社会保障改革采取单项突破的改革策略，相应也是根据改革项目单项借鉴他国做法，如养老保险、医疗保险改革中留下了智利个人账户的深厚印迹，住房公积金的建立则打上了新加坡模式的烙印，有关福利项目能够看到先行国家社会多方参与的理论 and 实践。进入 21 世纪后，如何构建一个完整的社会保障体系提上了议事日程。2000 年，国务院在辽宁进行完善城镇社会保障体系试点，将养老保险、失业保险及社会救助等纳为一体，强调整体推进与体系建设。在方案制定前，国务院通过“国务院经济专题调研办公室”下设的社会保障组，广泛了解德国、荷兰、美国、英国等国的社会保障制度。《试点方案》正式出台前，国务院总理朱镕基还两次专门听取外国专家<sup>①</sup>和世界银行、国际劳工组织对中国社会保障体系建设的意见。在前后 4 个月内中国政府就同一问题广泛征求国际组织与外国专家意见，这在重大问题决策史上并不多见。<sup>②</sup> 辽宁方案中做实养老保险个人账户的决策实际上就主要受到世界银行主张的影响。2010 年制定的《社会保险法》，不仅明确了劳动者参加社会保险的普遍原则，而且明确对于缴费困难人群可以采取财政补贴缴费的方式而非免缴费即可直接享受待遇，简言之，缴费是享受待遇的前提，权利义务相结合是基本原则，自此全民参保成为基本政策目标，到 2012 年实现了基本养老保险、基本医疗保险制度全覆盖。这表明中国的社会保障体系是以权利义务相结合的社会保险为主体，所借鉴的正是德国俾斯麦模式。

3. 在社会保障责任分配方面，仍处于多元主体共同分担责任的探索之中。中国社会保障改革的核心是重构责任分配机制，而多方分担责任是基本改革取向。在职工基本养老保险、医疗保险中，确立了政府、企业和个人三方分担责任的机制。其中，雇主承担的养老保险、医疗保险缴费率分别为 20%、6%，个人缴费率分别为 8%、2%，政府承担兜底补贴责任，从而扭转了计划经济时期由国家或企业单一主体承担责任的局面。这种三方分担责任的方式源自德国的经验，但责任分配尚未实现德国的雇主雇员间的均衡状态，而是用人单位负担重、个人负担轻，政府则因人口老龄化的加速发展和退休人员数量的攀升而肩负日益沉重的责任。因此，2019 年国务院决定将用人单位养老保险缴费率从 20% 降到 16%，以减轻用人单位的缴费负担，这可以视为向责任分配相对均衡的方向发展。在社会福利领域，伴随民间资本的进入和社会慈善事业的发展，多方分担责任的国际通行做法亦成为中国借鉴的重要方面。总体而言，中国还在探索社会保障的责任分配与负担分摊方式，但参照先行国家多方相对均衡地分担社会保障责任的取向愈发清晰。

<sup>①</sup> 包括斯坦福大学教授、世界银行原副行长、美国总统经济顾问委员会原主席约瑟夫·斯蒂格里茨，哈佛大学教授、美国国家研究局主席马丁·费尔德斯坦，世界银行高级顾问、玻利维亚代表阿方索·雷沃略，德国明斯特大学教授海因茨·斯坦梅尔，美国布鲁金斯学会的高级研究员亨利·艾伦，法国高级理工大学教授帕特里克·阿蒂斯等。

<sup>②</sup> 高书生：《辽宁试点启动的前前后后》，载《中国社会保障》，2003（5）。

4. 在个人的权利义务关系方面,从权利与义务脱节走向两者有机结合。计划经济时期的中国社会保障因参照了苏联模式,个人不需缴费,个人的权利与义务是脱节的,这种局面在改革开放后发生了重大转变。中国借鉴德国等国的做法,以社会保险作为社会保障体系的主体制度,将履行缴费义务作为享受权益的条件,形成的是缴费者与受益者之间的直接权利义务对应关系。此外,在最低生活保障制度中,要求有劳动能力者服从公益性岗位等安排;在养老服务方面,除无依无靠的孤寡老人继续由政府负责供养外,其他老年人获得相应的服务保障亦需要承担一定的付费义务。因此,对绝大多数人而言须以个人承担相应义务作为受益条件。

综上,改革开放以来,中国的社会保障制度摒弃了借鉴苏联模式形成的传统制度,在实践中多元汲取了先行国家的经验,总体上符合社会保障的国际主流取向,包括使社会保障成为独立的社会化的保障系统、多方分担责任、多层次发展、个人权利与义务有机结合等政策取向,这些理应成为最终建成的中国特色社会保障体系的基本特征。

### 三、中国社会保障国际借鉴的基本经验和教训

在近70年的制度变迁中,从单一仿效苏联模式到借鉴多国做法,国际借鉴助力中国社会保障制度从适应计划经济体制转变为适应市场经济体制和社会发展进步的要求,留下的经验和教训均很鲜明。

#### (一) 国际借鉴的基本经验

综观全球社会保障制度发展史,除个别国家属于突破性首创型外,后发国家均会借鉴先行国家的经验;即使是先行国家,由于社会经济发展与背景的变迁,在改革完善其社会保障制度时也会与后发国家形成互鉴关系。这主要是因为人类社会面临风险的相似性决定了各国应对风险的社会化机制也具有相似性,如果能够合理借鉴他国经验,则可获得后发优势。

1. 通过学习、借鉴国际经验助力中国社会保障制度建设。新中国成立初期正是因为借鉴了苏联模式,才使新中国在短期内即建起一套完整的社会保障制度,并成为巩固新生的人民政权、维系计划经济时期经济社会发展的重要制度保障。改革开放后,中国坚持了社会主义但选择了更有经济效率的市场经济体制,就必然要借鉴能够与市场经济体制相适应的欧美国家经验。而作为现代社会保障制度的两大主要模式,无论是德国俾斯麦模式的社会保险制度,还是英国贝弗里奇模式的福利国家蓝图,都经历了半个世纪乃至一个世纪以上的检验,无愧为稳定成熟和可持续的典范。中国近40年来的实践已经证明,借鉴先行国家的社会保障经验总体上是成功的,它不仅使传统的与计划经济体制相适应的社会保障体系平稳过渡到与市场经济体制相适应的新型体系,而且避免了因制度变革可能导致的严重社会危机,并有效地维系了经济改革与高速增长。

2. 多条途径借鉴国际经验能够拓宽视野并有利于在比较中鉴别与选择。前已述及,中国改革开放后的社会保障国际借鉴多条途径并行,通过出国考察学习、吸收国际组织与外国学者参与社会保障改革讨论甚至方案设计,以及以官方名义举行立法与政策研讨会等,直接拓宽国际视野。中国不仅能够听取来自各方的意见,而且可以对各国做法与各种主张进行比较鉴别,于后根据自身需要选择可资借鉴之处。正因如此,中国避免了简单照搬他国模式的做法。尽管这种探索中出现过一些波折,但多条途径借鉴的策略无疑是合理的,新时代深化社会保障改革仍然需要坚持该思路。

3. 在国际借鉴过程中尽可能地保留中国特色的优势。例如,在引入西方国家的失业保险制度时,针对国有企业改革过程中出现的大量下岗职工,创建了具有中国特色的下岗职工基本生活保障制度作为过渡方案;在引入欧美等国的养老服务社会化模式时,充分利用中国独有的城乡基层政权力量即城镇居民委员会、农村村民委员会,使其发挥了相应的作用。再如,职工基本养老保险、医

疗保险既是综合了德国俾斯麦模式与智利模式等做法的混合体，更是独创了全球独一无二的统账结合模式；城乡居民养老保险制度由完全由政府提供的社会养老金和由个人缴费与政府补贴筹资的个人储蓄账户两个部分组成，兼具了贝弗里奇模式与俾斯麦模式的特征，以及来自智利的个人账户元素，但又确实是中国独有的做法。在全民参保成为基本政策目标后，中国充分发挥了对既定政策强有力的执行力优势，在财政投入的支持下迅速实现了基本养老保险、医疗保险制度全覆盖。虽然中国特色的社会保障制度仍在探索之中，但这种坚持在借鉴中保持中国特色的取向应是最终建成中国特色社会保障制度所必须坚持的经验。

### （二）国际借鉴中需要汲取的教训

基于现行制度中的一些缺陷，中国社会保障国际借鉴的教训亦很深刻。

1. 在国际借鉴中未能充分维护传统保障机制的优势，削弱了社会保障制度的本土性特质。例如，在 20 世纪 50 年代对苏联模式的借鉴中，误将社会慈善视为封建、虚伪、负面的事物，致使社会保障制度建设中社会力量的有效参与缺失，这种影响甚至延续至今，是中国慈善事业发展滞后的重要原因。而在近 40 年的国际借鉴中，又未能尊重和维系本土文化，如在社会化养老方式的引入中，偏重于养老机构的发展而忽略了居家养老才更符合中国老年人及其家庭成员的文化传统和价值偏好，导致对居家养老的政策支持明显不足。这种忽略发挥传统保障机制作用的倾向，不仅削弱了社会保障的参与力量，而且不利于建成中国特色的社会保障体系。这是必须汲取的教训。

2. 效率取向及对世界银行所主张个人账户的推崇，导致制度建设走了弯路。改革开放伊始的中国，主流取向是反思计划经济时期国家对经济社会的全面干预尤其是对城镇职工福利的“大包大揽”，转而以经济建设为中心，为减轻国家财政和国有企业负担，把职工福利当包袱卸掉。20 世纪 70 年代末福利国家的危机被普遍解读为高福利导致劳动生产率的下降。<sup>①</sup> 彼时中国理论界和政策制定者的共识是社会保障制度建构要避免“福利化”，强调个人自我负责。在这种效率优先的改革取向下，在一些国家掀起私有化浪潮的背景下，中国借鉴智利做法在养老保险中引入个人账户。更有甚者，在社会医疗保险中也设置了强制性个人账户，这有违医疗保险制度的客观规律，导致制度低效和不可持续。在中国有关个人账户的政策选择中，世界银行的主张发挥了关键影响。1996 年世界银行提交了首份关于中国养老保险改革的报告——《中国养老金改革》，建议中国引入积累制的个人账户，与社会统筹共同构成基本养老保险。中国政府采纳了该建议，于 1997 年以该模式统一了企业职工基本养老保险制度。2013 年初，世界银行又发布了《中国养老金制度蓝图》，转而建议中国的基本养老保险制度不再“做实账户”，而是推行“名义账户制”养老金改革。20 多年来，个人账户规模大小和做实与否成了困扰中国养老保险制度改革与发展的重大问题，这表明引入个人账户的做法是不成功的。世界银行这一在经济领域有重要影响的国际组织热衷于中国的社会保障尤其是养老金制度改革，但其具有专业的“银行思维”并不一定意味着具有专业的社会保障政策水平。更具社会保障应有价值取向和专业性的国际劳工组织一直旗帜鲜明地反对养老金私有化与引入个人账户；被世行视为样板国的智利，其首创的公共养老金个人账户化（私有化）在本国并不成功，借鉴该模式的发展中国家后来亦纷纷放弃或修正，美国、德国、英国、日本等发达国家更是无一采用。<sup>②</sup> 中国正在重新检讨养老保险中的个人账户，并已明确取消或禁止城乡居民医疗保险中个人账户的设立。<sup>③</sup> 个人账户的引入使中国社会保险改革付出了相当大的代价，这一教训特别值得汲取。

<sup>①</sup> 邓智平：《路径依赖、政策扩散与国家自主性——中国养老保险制度变迁的逻辑》，载《学术研究》，2014（10）。

<sup>②</sup> 王新梅：《公共养老金“系统改革”的国际实践与反思》，载《社会保障评论》，2018（2）。

<sup>③</sup> 《城乡居民医保个人账户 2 年内取消》，见人民网，2019-06-10。http://society.people.com.cn/n1/2019/0610/c1008-31127454.html。

#### 四、在合理借鉴国际经验条件下全面建成中国特色社会保障制度

中国已进入新时代,全面建成中国特色的社会保障体系是中共十九大明确提出的目标任务。伴随2018年国务院机构改革对社会保障管理体制的整体重塑,各项社会保障制度正处于全面深化改革的关键时期,借鉴国际经验仍属必不可少。

对中国而言,所谓国际经验有两种:一是尊重制度根本规律的普适性经验,二是具有国别个性特征的制度创新。前者是需要普遍遵循的,后者则必须同时考虑国情差异性。因此,中国需要在尊重社会保障制度普遍规律(国际共性)和尊重发展变化中的国情的条件下,寻求符合中国需要的有特色的社会保障发展道路,这意味着借鉴社会保障国际经验需要更加理性。

第一,遵循社会保障制度的国际普遍规律和主流取向,特别是坚守社会保障的互助共济本质,采取多层次发展的策略。一方面,从德国创立现代社会保障制度到当今世界普遍奉行的社会保障准则,互助共济就是其本质特征,它强调以确定的集体主义制度安排应对不确定的个人生命周期风险,遵循的是风险分担的大数法则,这是社会保障制度的内在要求,中国也应当将之视为建设自身社会保障制度的基本原则。中国曾简单地将智利的个人账户引入基本养老保险甚至医疗保险制度中,经过20多年的实践检验并不成功。这并非个人账户输入中国后水土不服,而是它违背了互助共济的普遍规律,中国的当务之急是要妥善处理养老保险与医疗保险中的个人账户问题,尤其是医疗保险中的个人账户,强化社会保险互助共济的本质。另一方面,近40年社会保障制度的世界性趋势是采取多层次发展的策略,其背景不仅是人口老龄化已成为越来越多国家的常态从而需要重构社会保障的责任分担机制,而且源于多层次的需求需要多层次的社会保障制度安排才能满足。中国已明确建立多层次社会保障体系的目标,但迄今为止进展缓慢。有学者指出:“在发达国家,多层次社会保障体系建设早已进入政府与市场及社会责任边界清晰、社会保障项目结构层次与功能定位分明、各方积极性得到有效调动的成熟状态,对我国构建多层次社会保障体系具有重要的借鉴价值。”<sup>①</sup>对他国多层次社会保障体系的借鉴,不能简单移植,还需要考察影响多层次社会保障建设的因素。如美国的401(k)计划(企业年金)很发达,其前提是公共养老金制度替代率低且早已定型,这使得劳动者对补充性质的企业年金确有需求,同时美国的市场主体高度发达、竞争异常激烈,为数众多的保险公司、基金公司对开发企业年金等补充保障产品有着很强的内生动力。如果不具备上述要素,仅移植美国的401(k)计划,则很难取得预期效果。近20多年来,中国政府主管部门积极推动企业年金发展却始终收效甚微,这不能归咎于企业年金的制度借鉴失误,而应归因于影响企业年金发展的相关要素条件尚未成熟。因此,要全面建成中国特色的多层次社会保障体系,就不能割裂先行国家社会保障制度安排与其所运行环境的关系,而是需要全面考察这些国家影响社会保障体系建设的因素与相关条件。

第二,借鉴绝大多数国家调动多方力量参与社会保障制度建设的经验,坚持责任合理分担和共建共享。责任分担是否合理,对于社会保障制度的持续健康发展至关重要。德国的社会保障制度能够自1883—1889年创立以来持续发展至今,并依然保持活力,关键之一在于建制之初就确立了较为合理的责任分担机制,即政府与雇主、雇员等主体相对均衡地承担筹资责任;而俄罗斯放弃苏联时代的免缴费型国家保障制度,中国改革开放后不得不变革原有的免费型保障,智利养老金个人账户制的难逾困境,均表明单纯依靠国家或个人承担责任不利于制度的自我调节和理性发展,终将难以为继。因此,在国际借鉴中,需要坚持多方合理分担社会保障责任的原则。在这方面,德国养

<sup>①</sup> 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,载《社会保障评论》,2019(1)。

老、医疗保险等制度由劳资双方各负担一半的缴费责任，一个多世纪以来的发展实践证明了其合理性，因为它使重要的两方筹资责任主体因责任分担均衡而必须理性协商、共同维护制度的永续发展；美国充分调动市场主体与社会慈善共建社会保障体系，使社会保障物质基础因有其介入而不断壮大，更使全社会参与共建共享，这亦是一种责任分配的相对均衡。因此，中国深化社会保障改革的重要任务即是借鉴国际经验，尽快使失衡的责任分担机制逐步转向均衡。

第三，重点学习大国之道，并高度重视近邻日本、韩国的经验。在过去一百余年间，德国、苏联、美国、英国等国率先建立的社会保障制度对全球社会保障制度的发展产生深远影响，而北欧诸国和新加坡、智利等国建立的社会保障制度或其变革虽曾一度引发广泛关注却只被少数国家部分或短暂采纳，皆因其人口少、社会结构简单等而难以适用于他国。中国是一个有着五千年文明史、14亿人口和多民族组成的大国，又是一个由中国共产党领导、走中国特色社会主义道路的新兴工业化国家，在社会保障国际借鉴中应当以开放的心态汲取世界各国经验，但同时应重点学习借鉴大国之道，进一步考察德、英、美等西方大国的社会保障制度及其对国家发展的深刻影响。此外，各国实践还证明，只有建立在文化认同基础之上的社会保障制度才具有持久生命力。作为中国近邻的日韩两国，具有与中国相近的文化渊源和家庭保障的深厚传统。向先行的日本、韩国学习和借鉴其社会保障经验，尤其是在直接服务于老年人、儿童等群体的社会福利及相关服务领域，显然较参照欧美国家而言更具针对性。因此，需要改变以往只关注欧美或新加坡、智利等国而长期漠视日本、韩国经验的惯性，这将使中国特色社会保障体系的建设更加理性、发展更可持续。

## Drawing Lessons from International Experience in the 70-years' Evolution of China's Social Security

HUA Ying

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

**Abstract:** Social security is an important social arrangement of all countries, and it is not unusual for late-comers to learn and draw lessons from the experience of pioneering countries in building their social security system. In the past 70 years since the founding of the PRC, in both the period of planned economy and the period of reform and opening-up, the development of social security has been profoundly influenced by the practice of the pioneering countries. On the whole, in the era of the planned economy, the Soviet Union as the world's first socialist country was the main reference. Social security was embedded in the traditional socialist system, and a pattern of single party responsibility was formed based on public ownership, characterized by schemes arranged exclusively by the government. After the reform and opening-up, taking the practice of countries including European countries, the United States and Chile as well as the proposals of relevant international organizations as a reference, an independent system, with responsibilities shouldered by multiple stakeholders, began to materialize. The 70 years of lesson-drawing have both gains and losses. The practice of lesson-drawing in the future needs to be more rational, so as to contribute to building of a well-developed social security system with Chinese characteristics in all respects.

**Key words:** China's social security; Lesson-drawing from international experience; Institutional change

(责任编辑 武京闽)