

· 专题研究 ·

十六大以来中国社会保障制度的改革与发展*

宋士云 焦艳芳

〔摘要〕党的十六大以来，中国提出了全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的奋斗目标，社会保障从作为经济体制改革的配套措施转变为一项基本的社会制度安排，并进入全面建设时期。中国政府坚持以科学发展观为指导，强调以人为本，统筹城乡社会保障制度建设，基本建立起覆盖城乡居民的社会保障制度框架。中国未来社会保障制度的改革与发展，必须继续坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，进一步促进社会保障从形式普惠走向实质公平。

〔关键词〕社会保障制度；统筹城乡；形式普惠；实质公平

〔中图分类号〕C913.7；F129 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2012)-11-0055-10

The Reform and Development of China's Social Security System since the 16th National Congress of the CPC

Song Shiyun & Jiao Yanfang

Abstract: Since the 16th National Congress of the CPC, China put forward the goals of comprehensively building a well-off society and constructing a socialist harmonious society, social security was changed from the necessary measure of the economic system reform to a basic social institutional arrangement and entered the all-round construction period. The Chinese government adhered to the guidance of the scientific concept of development, emphasized people-oriented, made overall plans to urban and rural social security system construction, and mainly established a social security system framework of covering urban and rural residents. The reform and development of China's future social security system must continue to stick to the policy of wide coverage, guaranteeing the foundation, multi-level and sustainable in order to enhance fairness, adapt to mobility and ensure sustainability for the point, and further promote social security from general benefits in form to fairness in essence.

社会保障制度是工业化、市场化和现代化的产物，是国家面向全体国民、依法实施的具有经济福利性的各种保障措施的统称，是用经济手段解决社会问题进而实现特定政治目标的重大制度安排，是维护社会公平、促进人民福祉和实现国民共享发展成果的最重要的社会经济制度之一。改革开放以来，特别是党的十六大以来，在全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的背景下，中国社会保障制度改革与发展取得了重大历史性突破。近年来，就此所做的相关研究，政府部门和学术界的成果颇丰，或从历史视角，或从国际视野，研究了新中国成立 60 年来，特别是改革开放以来社会保障制

度的发展历程，探讨了社会保障制度建设取得的成就与面临的挑战，提出了未来社会保障制度改革的对策建议^①。本文在回顾十六大以来

* 本文系国家社会科学基金项目“新中国劳动经济史”（12BJL017）的阶段成果。

① 参见胡晓义主编《走向和谐：中国社会保障发展 60 年》（中国劳动社会保障出版社，2009 年）；郑功成：《中国社会保障 30 年》（人民出版社，2008 年）；郑功成《中国社会保障改革与未来发展》，《中国人民大学学报》2010 年第 5 期；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 年第 5 期；唐钧《中国的社会保障政策评析》，《东岳论丛》2008 年第 1 期；李玲《中国社会保障制度的 60 年及其公平性研究》，《福建论坛》2009 年第 11 期；王延中、单大圣《加入 WTO 与中国社会保障制度的发展与完善》，《中国社会科学院研究生院学报》2012 年第 3 期。

社会保障制度改革进展的基础上,从公平与效率的视角总结了社会保障制度在建制理念、制度设计和实施等方面的经验与教训,提出一些浅见,以就教于方家。

一、十六大以来中国社会保障制度改革进展

1979年至2002年,随着计划经济体制逐步向市场经济体制转轨,中国整个社会经济结构与运行机制都发生了天翻地覆的变化,社会保障制度改革历经强调为国有企业改革配套服务,到作为市场经济体制基本框架的组成部分之一,再到作为一项基本的社会制度安排,基本实现了由国家-单位保障模式向国家-社会保障模式的制度转变。其中,1979年至1992年社会保障制度作为国有企业改革的配套措施,改革主要在城镇展开,并集中在国有企业及其职工身上;1993年至2002年社会保障制度作为社会主义市场经济体制框架的五大支柱之一,被确认为市场经济正常运行的维系机制,重点是城镇职工的养老保险和医疗保险制度改革和扩大制度覆盖面以及建立城镇居民最低生活保障制度。2002年《中国的劳动和社会保障状况》白皮书这样评价当时的社会保障制度“为促进经济发展和社会稳定,逐步提高广大人民群众的生活水平和社会保障待遇,中国政府致力于建设一个与社会主义市场经济体制相适应的健全的社会保障体系。经过多年的探索和实践,以社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助为主要内容,多渠道筹集保障资金、管理服务逐步社会化的社会保障体系已初步建立起来。”^①然而,由于以前过于强调社会保障作为“经济体制改革的配套工程”的经济目标和作为“社会的稳定器”的政治目标,致使“保障基本生活”的民生目标往往要让位于经济的和政治的考量,社会保障制度改革的目标出现偏移。主要表现在:一是社会保障制度尤其是社会保险制度的设计,往往不是面向全民或全体劳动者,而是为国有企业及其职工乃至所有的机关、事业单位考虑太多,为集体企业、“三资”企

业、私营企业及其职工、个体工商户、农民、农民工考虑太少,制度建设缺乏公平性;二是政府对长远的制度建设所投入的成本远远不及对“花钱买稳定”的临时性应急措施的投入,制度建设效率受损^②。2002年11月,党的十六大召开,标志着中国进入了全面建设小康社会、加快推进现代化建设的新时期。十六大报告把社会保障作为全面建设小康社会的重要内容,明确要求建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系,并指出这是社会稳定和国家长治久安的重要保证。此后,以胡锦涛同志为总书记的新一届党中央领导集体在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下,提出了科学发展观,强调以人为本,统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展,社会保障制度被提升到前所未有的战略高度,并作为一项基本的社会制度安排,社会保障制度改革也从“摸着石头过河”的实验性阶段开始进入定型、稳定、可持续发展的新阶段。

(一) 公平的价值取向和共享的建制理念更加凸显

追求合理的分享和公平的普惠是现代社会保障制度的本质要求^③。十六大以来,党和政府对社会保障体系的定位和框架设计、社会保障制度改革的重点和任务的认识越来越清晰,即社会保障已不再仅仅被当做经济体制改革的配套措施,而是作为全面建设小康社会的关键目标和以改善民生为重点的社会建设的主要内容,社会保障制度建设的理念从效率优先兼顾公平转向更加注重公平和共享。

为贯彻落实十六大提出的战略部署,深化经济体制改革,促进经济社会全面发展,2003年10月,党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。该《决定》为未来一段时期社会保障制度改革与发展指明了方向,明确提出了要统

① 《中国的劳动和社会保障状况》,《人民日报》2002年4月30日。

② 参见唐钧《中国的社会保障政策评析》,《东岳论丛》2008年第1期。

③ 郑功成《中国社会保障30年》,第349页。

筹兼顾、协调好改革进程中的各种利益关系，要保障非公有制经济职工和流动人口的合法权益，做好农村居民有关社会保障制度的建设规划等；明确提出统一相关社会保障制度的要求，如基本养老保险制度逐步实行省级统筹，并最终使基本养老金基础部分实现全国统筹的目标；确立了统筹推进社会保障制度建设的思路，如提出推进机关事业单位社会保障制度改革，探索建立农村最低生活保障、新型合作医疗保障、贫困农民医疗救助等；提出要重视社会保障基金的监督与管理，以及中央与地方政府社会保障权责的划分，等等。这些都体现了统筹城乡社会保障制度建设和共享社会保障制度改革成果的基本取向。

2006年10月，党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，标志着党中央对全面建设小康社会的重要内容更加清晰、对构建社会主义和谐社会重大战略思想的逐渐成熟。该《决定》提出了到2020年构建社会主义和谐社会的目标和主要任务，其中就有“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”。2007年10月，党的十七大报告进一步提出，“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活”，“要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充”。^①可见，党中央在社会保障制度建设方面，追求公平的价值取向和共享的建制理念更加凸显。

为加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设，2011年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确提出要“坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针”。《纲要》强调“可持续”意指探索建立长效机制，即把解决现实突出问题、历史遗留问题和

解决长远体制机制问题有机结合起来，这表明困扰社会保障制度改革多年的“碎片化”问题有望彻底解决。《纲要》还指出未来五年社会保障发展的重点在农村，可以预见“十二五”期间社会保障工作的重心和财政投入的重点都将向农村倾斜，以求逐步缩小城乡社保在各方面的差距，新农合、新农保、低保、救助等各项支出都将有较大增长。^②2012年6月，国务院又印发了《社会保障“十二五”规划纲要》，进一步提出要深入贯彻落实科学发展观，“以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，使广大人民群众得到基本保障，共享经济社会发展的成果，促进社会主义和谐社会建设”^③。

（二）覆盖城乡居民的社会保障制度体系框架基本形成

十六大以来中国社会保障制度的改革与发展，可以说是开启了一种从效率优先兼顾公平向更加注重公平和共享转变的社会保障制度安排。这主要表现在：

1. 在深化社会保障制度改革的同时，社会保障覆盖面从城镇向农村拓展、从正规就业群体向灵活就业人员延伸。

首先，从医疗保险制度来看，2003年，劳动和社会保障部下发《关于进一步做好扩大城镇职工基本医疗保险覆盖范围工作的通知》，提出加快建设和完善城镇职工基本医疗保险制度。同年，还启动了新型农村合作医疗的试点工作，并提出“到2010年，实现在全国建立基本覆盖农村居民的新型农村合作医疗制度的目标”^④。2004年，医疗保险制度扩展到城镇灵活就业人

① 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》，《人民日报》2007年10月25日。

② 陈圣莉 《社保改革进入制度定型阶段》，《经济参考报》2011年4月1日。

③ 参见《社会保障“十二五”规划纲要》，《中国劳动保障报》2012年6月29日。

④ 参见《国务院办公厅转发卫生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》，http://www.gov.cn/jwqk/2005-08/12/content_21850.htm。

员。2007年,医疗保险又由职业人群拓展到城镇非职业人群。2009年,《关于开展城镇居民基本医疗保险工作的通知》的发布,标志着中国从制度设计上实现了基本医疗保险对城乡居民的全面覆盖。

其次,从养老保险制度来看,从2005年开始,扩大做实企业职工基本养老保险个人账户试点,积极推进养老保险覆盖范围由职工向城镇灵活就业人员的拓展,改革养老金计发办法,强化激励约束机制,建立长效机制。2008年,在山西省、上海市、浙江省、广东省、重庆市先期开展事业单位工作人员养老保险制度改革试点,与事业单位分类改革配套进行。2009年,国务院颁发《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,提出按照“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的基本原则,探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度^①。2011年,国务院又决定开展城镇居民社会养老保险试点,并要求到2012年基本实现城镇居民养老保险制度全覆盖^②,标志着中国从制度设计上又实现了养老保险对城乡居民的全面覆盖。2009年,《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》的颁布,则标志着社会保险关系首次实现了跨省区的顺畅接续,适应了劳动者的流动性,也增进了制度的可持续性。

再次,从社会救助制度来看,2003年,国家对建立和实施农村医疗救助制度进行安排,救助对象是农村五保户和农村贫困户家庭成员。此后,又把对农村五保对象的供养纳入到以公共财政保障为主的范围^③。2007年,国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,指出全国要建立兜底性的城乡最低生活保障制度,标志着中国从制度设计上实现了最低生活保障对城乡居民的全面覆盖。

最后,从对农民工与失地农民的保障制度来看,2006年,国务院发布《关于解决农民工问题的若干意见》,提出优先解决农民工工伤保险和大病医疗保障问题,逐步解决养老保障问题,探索适合农民工特点的养老保险办法。

2008年,党的十七届三中全会进一步提出,要解决好被征地农民的就业、住房保障问题,使被征地农民基本生活长期有保障。

最值得一提的是,《中华人民共和国社会保险法》于2010年10月28日颁布,2011年7月1日起施行。《社会保险法》是社会保障体系建设最重要的法律之一,它的颁布实施对于促使中国社会保险制度定型化至关重要。

2. 各级财政的“公共性”在社会保障领域得到切实体现,对农村社会保障制度建设投入明显增加。

十六大以前,除保证行政事业单位的社会保障支出外,财政的社会保障支出主要是服务于国有企业改革,是为了解决大批国有企业经营困难甚至关闭破产后无力缴纳社会保险费和因大量人员提前退休造成的社会保险基金缺口,以及为国有企业下岗职工提供基本生活保障。应当说,政府在安排这些社会保障支出时,更多体现了其作为国有企业所有者代表的身份,较少体现公共行政管理者或公民代表的身份。2003年,国务院《关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》,要求“地方财政每年对参加新型农村合作医疗农民的资助不低于人均10元”,“从2003年起,中央财政每年通过专项转移支付对中西部地区除市区以外的参加新型农村合作医疗的农民按人均10元安排补助资金”。之后,国家开始有计划地安排新型农村合作医疗制度的试点,这是中国政府历史上第一次为解决农民的基本医疗卫生问题进行大规模的投入。2006年,十六届六中全会将社会保障视为“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”的一个重要方面^④。2007年,

① 参见《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,《人民日报》2009年9月8日。

② 参见《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,《中国劳动保障报》2011年6月15日。

③ 参见《农村五保供养工作条例》,《人民日报》2006年1月27日。

④ 参见《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,《人民日报》2006年10月19日。

十七大则进一步把社会保障制度建设推进到以政府基本公共服务均等化为主线的全面覆盖、加快发展的新阶段。各级财政社会保障投入的公共性特征日益明显,比如用于支持新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险、城乡医疗救助制度建设的资金规模不断扩大。2009年至2011年,全国各级财政共安排医疗保障补助资金7326亿元,年均增长30.17%。其中,中央财政共拨付新农合补助资金1475亿元,城镇居民医保补助资金257亿元。支持扩大城乡医疗救助范围和提高救助水平,2009年至2011年中央财政共安排补助资金321亿元。^①新型农村社会养老保险制度建设从2009年开始启动,中央财政对中西部地区的基础养老金(每人每月55元)给予全额补助,对东部地区给予50%的补助,地方财政对农民缴费实行补贴。

(三) 覆盖城乡居民的社会保障制度建设成效显著

1. 社会保障覆盖面迅速扩大。十六大以来,各项社会保障制度覆盖范围从国有企业扩展到各类企业和用人单位,从单位职工扩展到灵活就业人员和城乡居民,越来越多的人享有基本社会保障。截至2011年底,全国城镇基本养老保险、城镇基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的参保人数分别达到28391万人、47343万人、14317万人、17696万人、13892万人,分别是2002年的2.6倍、5.0倍、1.4倍、4.0倍、4.0倍,呈高速增长态势;新农合参保人数达到8.32亿人,参保率高达97.5%,基本实现全覆盖。^②截至2012年9月底,中国新型农村和城镇居民社会养老保险的参保人数达到4.49亿人,加上企业职工养老保险,总计覆盖人数超过7亿人,已建立了世界上最大的社会养老保险体系。^③

2. 社会保障水平较大幅度提高。2005年以来,连续8年全国统一调整企业退休人员基本养老金。2011年全国企业退休人员人均每月基本养老金达到1531元,是2002年的2.56倍。医疗保险报销的“封顶线”提高到职工平均工资的6倍。城镇居民基本医疗保险和新农合财

政补贴标准增加到200元,政策范围内住院费用报销比例不断提高,城镇职工已达到75%,城镇居民和农村居民达到60%,超过80%的地区开展了门诊统筹。国家还多次提高了低保标准和失业、工伤保险待遇标准,使广大低收入群众的基本生活得到有效保障。

3. 多层次社会保障体系得到进一步发展。企业年金和企业补充医疗保险有了更快发展,2011年底全国已有4.49万家企业建立了企业年金,参加职工人数达到1577万人,基金总规模达到3570亿元^④。商业保险的保障职能明显增强,2011年人寿保险的保费收入达到9721亿元,约是2002年的4.3倍^⑤,一些商业保险公司开始介入新型农村合作医疗等社会保障业务的经办工作。慈善事业迅速壮大,在社会保障体系中发挥着更大的补充作用,截至2011年底全国共建立经常性社会捐助工作站、点和慈善超市3.4万个。2011年各地直接接收社会捐赠款物495亿元,为2002年的38倍。^⑥

4. 社会保障管理体系初步建立,人民群众办理社保越来越方便。目前已经形成了以各级社会保险经办机构为主干、以银行及各类定点服务机构为依托、以社区劳动保障工作平

① 参见李继学《织就13亿人的全民医保网》,《中国财经报》2012年3月9日。

② 数据来源于《2002年度劳动和社会保障事业发展统计公报》,《劳动保障通讯》2003年第5期;《2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,《中国组织人事报》2012年6月6日;《2011年我国卫生事业发展统计公报(节选)》,《社区医学杂志》2012年第9期。

③ 参见温家宝《在全国新型农村和城镇居民社会养老保险工作总结表彰大会上的讲话》,《人民日报》2012年10月13日。

④ 数据来源于《2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,《中国组织人事报》2012年6月6日。

⑤ 数据来源于中国保险监督管理委员会《2011年1—12月保险业经营情况表》,http://www.circ.gov.cn/web/site0/tab454/i191553.htm;《2002年1—12月保险业经营情况表》,http://www.circ.gov.cn/web/site0/tab454/i18283.htm。

⑥ 数据来源于民政部《2011年社会服务发展统计公报》,http://www.gov.cn/gzdt/2012-06/21/content_2166922.htm。

台为基础的社会保障管理服务组织体系和服务网络,并逐步向乡镇、行政村延伸。“金保工程”一期建设任务顺利完成,建立了中央、省、市三级网络,并全部实现省、部联网^①。

总之,十六大以来中国社会保障制度建设进入了一个思路最明晰、推进速度最快的时期,建设一个无漏洞的、覆盖城乡居民的社会保障体系已经成为自觉的目标。

二、现行中国社会保障制度的公平性与效率性分析

(一) 现行中国社会保障制度的公平性

公平是现代社会保障制度的核心价值诉求,是指平等地对待每一个国民并保障满足其基本生活需求,普遍性地增进国民的福利。社会保障对公平的追求和维护,都是通过共享机制来实现的,共享既是社会保障制度追求的基本目标,也是实现其他多重目标的基本手段。^②十六大以来,社会保障制度改革的每一步进展无不显示出党和政府在统筹城乡社会事业发展和推进城乡公平、共享公共服务方面所做的努力。这突出表现在:在实现人人享有社会保障目标过程中遵循分步实施的原则,坚持社会保障水平与经济发展水平和各方面的承受能力相适应,先解决制度从无到有的问题,再循序解决覆盖面从小到大、待遇水平从低到高的问题,既量力而行,又积极作为。当前,中国社会保障制度具有公平性的制度框架已经基本确立,正在从较低的公平度向较高公平的方向迈进。

同时,当前仍然存在一些阻碍社会保障制度公平性提高的因素,主要表现在:一是社会保障项目尚未全覆盖和制度的碎片化。近年来,尽管社会保障制度的覆盖面迅速扩大,但城乡发展不平衡,目前仍有相当一部分人处在没有保障的境地,尚未实现应保尽保。特别是社会保障制度的碎片化有失公平,如同同为城镇职工,机关事业单位与企业的制度不同;同为养老保险、医疗保险,但城乡不一。二是社会保障支出规模偏小,对农村社会保障投入尚需进一步加大。近年来,国家财政对社会保障的支

持力度逐年加大,2008年财政社会保障支出占全国财政支出的比例已经提高到13.06%,全国社会保障总支出(包括财政投入和各类缴费筹资)占GDP的比例已经提高到5.97%。^③就目前来说,财政性社保支出占国家财政支出的比重亦不到15%,社保全口径支出也不足GDP的10%^④,这远低于西方国家财政性社保支出30%至50%的比例,即使是一些中等收入国家比例也在20%以上。对社会保障投入偏低,反映了政府责任的部分缺失。中国不仅存在财政社会保障支出规模偏小的问题,还存在财政资金分配结构失衡的问题,特别是社保支出的城乡结构失衡问题。社保财政支出的大部分用于城市,其中的大部分又用于城镇企业职工的社会保险,这对广大农民来说显然有失公平。三是在社会保险制度设计上,城乡间、不同群体间社会保障的负担不均衡、待遇差距仍然较大。比如,城镇职工医疗保险的封顶线大大高于新型农村合作医疗的封顶线,城市居民和农民得了大病以后需要负担的医疗费用基本是一样的,而两种制度设计的封顶线相差悬殊,这对农民来讲显然不公平。总之,中国社会保障制度离应达到的公平度要求仍有很大差距,某些社会保障政策对社会公平发挥的作用甚至是“逆调节”。其中,未按公正合理的标准划分人群类别并确定相应的待遇水平和资金投入,是造成不公平问题的直接原因。

(二) 现行中国社会保障制度的效率性

目前,中国正处于工业化、城市化快速推进的阶段,社会主义市场经济体制正处于不断完善的过程之中。但是,经济社会中存在的结构性矛盾依然十分突出,诸如城乡二元结构尚未消除,城乡差距、地区差距、居民收入差距不断拉大,社会事业发展滞后等等。同时,中

^① 参见《社会保障“十二五”规划纲要》,《中国劳动保障报》2012年6月29日。

^② 参见郑功成《中国社会保障30年》,第349页。

^③ 参见胡晓义主编《走向和谐:中国社会保障发展60年》,第44页。

^④ 参见《我国社保缴费率并非全球最高》,《人民日报》2012年9月11日。

国正日益深入地融入全球化的过程中，这使国内市场暴露于国际风险面前，劳动者的社会风险加大，加之中国已步入老龄化社会，在这样一个背景下，社会保障制度只有满足以下三个条件，才能有效促进经济社会的发展效率：一是社会保障与经济发展水平相适应；二是社会保障能有效发挥维护社会稳定、缩小差距的功能；三是社会保障政策有利于促进就业和劳动力的流动。

从现行社会保障制度的宏观效率来看，中国社会保障制度在满足上述三个条件方面还存在着一些问题。第一，从社会保障与经济发展水平的适应性来看，中国社会保障总体水平滞后于经济发展。社会保障水平超前或滞后都不利于经济发展，水平超前会损害经济效率，水平滞后会造成一定社会问题。社会保障水平偏低会使居民未来预期支出增多，消费市场不旺，投资与消费比例失衡的问题得不到扭转。目前，社会保障水平滞后于经济发展水平的问题已经受到重视，并在逐步扭转。第二，社会保障制度在维护社会稳定方面发挥了积极作用，但在缩小收入差距方面的作用甚微，甚至是逆向调节。这主要体现在：大量社会保障资源用于城市，加剧了城乡结构失衡，拉大了城乡居民生活差距；社会保险统筹层次低，统筹资金在不同地区之间不能调剂使用，不利于缩小地区差距；社会保险制度设计过分强调效率，不利于缩小收入差距。在社会保障制度比较健全的国家 and 地区，社会保障制度对缩小收入差距的作用是显著的。比如英国，在 1994—1995 财政年度，初始收入分配中 20% 高收入家庭与 20% 低收入家庭的平均收入相差 19.8 倍，但经过收入、消费税以及社会保障等福利制度的调节之后，最终收入差距缩小到 3.7 倍。再比如芬兰，单看收入差距为 15 倍，但经过社会保障制度调节以后，享受养老金的差距仅为 1.7 倍。^① 第三，社会保障制度对就业的促进效果较小。比如，社会保障制度的碎片化和保障项目设计上的很多福利待遇与户口挂钩，就缺乏促进劳动力流动的考虑。以上分析表明，中国社会保障

制度对社会经济运行的效率贡献不大，对社会经济发展的促进作用还需要加强。

从社会保障制度自身的效率来看，中国社会保障制度的各项功能尚未得到有效发挥。在中国，社会保险效率低下是一个公认的问题，甚至有学者据此而质疑其存在的合理性。中国社会保险制度效率低，其原因大致有四：一是资源配置失衡。比如，80% 的医疗资源集中于大城市，其中的 80% 又集中于大医院，医疗资源配置严重不合理。二是统筹层次太低，基金大量结余，使用效率低下。比如，从全国范围来看，养老保险统筹基金是有结余的，但由于不同统筹地区各自为政，资金不能调剂使用，中央财政每年要花大量的财政资金补贴入不敷出的地区。三是项目模式设计不尽合理。以城镇职工养老保险的平均替代率为例，2002 年之前其制度初始设计水平为 58.5%，但实际水平却高于这个比率。之后，退休金社会平均工资替代率呈直线下滑趋势，从 2002 年的 63% 下降到 2008 年的 44%，而这个下降趋势却又是在中央政府连年上调待遇水平的情况下发生的。连年人为干预上调待遇水平虽然可以弥补制度参数存在的缺陷，但却不利于制度长期和健康的发展与建设，统账结合制度设计有蜕化之嫌。^② 四是城乡社会保障相关制度的整合和衔接还不很到位，制度的碎片化制约着劳动力的顺畅流动。资源配置的不平衡是与传统社会保障制度条块分割的老思路相联系的。统筹层次低是因为每一项社会保障项目都是沿着先在县市一级试点而后推广的路径来推行的。这种低层次的统筹模式，既是中央政府同地方政府博弈的结果，也是中央政府不敢承担太多社会保障责任的表现。制度设计中的上述种种问题，从根本上说都源于社会保障制度设计中效率的过分突出与公平理念的缺失。此外，中国社会保障制度中存在的多头管理、各自为政、基金监管

① 景天魁 《社会保障：公平社会的基础》，《中国社会科学院研究生院学报》2006 年第 6 期。

② 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 年第 5 期。

不到位的问题也增加了制度运行的成本。社会保障的社会化程度较低,社会组织发育不充分,社保基金的筹集、支付、运营都由政府部门经办,还谈不上按经济规律办事,影响了社会保障制度的效率。总之,中国现行社会保障制度的效率仍然比较低。但应指出,近年来随着社会保障制度的逐渐完善和公平度的提高,其效率不高的状况正在改变,并呈现出逐渐提高的趋势。比如,正在大力推行的以居家养老为重点的福利服务社会化改革,由于其充分利用了家庭和社区的资源,因而是一种符合中国老年人心理特点的成本低廉的养老方式。

综上所述,在社会保障制度体系建设中,公平与效率所呈现的是一种正相关关系。在发展中不断纠正自己的路径,在纠偏中趋向公平与效率的高度统一,是中国社会保障制度改革和发展取得的重要经验之一。

三、继续深化中国社会保障制度改革 改革的展望

十六大以来,在党和政府的高度重视下,中国社会保障制度建设被提升到前所未有的战略高度,覆盖城乡居民的社会保障体系框架基本建成,为民众构筑起了一张保基本、惠民生的“安全网”。当前,我们应当按照党的十六届六中全会和十七大确定的发展方向和任务目标,以科学发展观为指导,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,加快推进具有中国特色的社会保障体系建设,进一步促进社会保障从形式普惠走向实质公平,并提升制度的运行效率。

(一) 加快扩大各项社会保障制度的覆盖面,进一步增强社会保障制度的公平性

公平正义是构建社会主义和谐社会的基本要求,而社会保障是实现社会公平正义的重要途径。政府把人人享有社会保障作为全面建设小康社会的一个重要目标,这是十分重要的承诺,也是从现实国情出发并没有超出国家财政承受能力的战略选择^①。截至2011年底,除城乡三项基本医疗保险参保人数超过13亿,基本

实现全覆盖外,其他社会保险项目都还有较大的扩展空间。比如养老保险,2011年末全国就业人员76420万人,其中城镇就业人员35914万人;农民工总量为25278万人。而全国参加城镇基本养老保险的人数为28391万人;参加基本养老保险的农民工4140万人;参加新农保和城居保人数超过3.3亿人^②,尚有30%以上的目标人口没有基本养老保险。可见,全面建成覆盖城乡居民社会保障体系的任务还很艰巨。当前,应当把增强公平性放在社会保障体系建设的首位,这里包括两个方面的工作:一是人人享有,二是基本保障。人人享有意味着全覆盖,即不分城乡、不分年龄、不分职业,应保尽保。目前,实现各类群体的全覆盖,要以农民工、非公有制经济组织从业人员、灵活就业人员、城市无业人员和城乡优抚对象、残疾人等群体为重点,积极推进他们参加各类社会保障项目。其中,特别是要注重“机会公平”,在做出适当普惠式制度安排的同时,加强社会保障的激励约束机制,明确政府、用人单位、个人和社会的责任,让人民群众更多地分享社会经济的发展成果。此外,机关事业单位养老保险制度改革要积极稳妥地推进;大学生要全部纳入城镇居民基本医疗保险制度;进一步完善被征地农民的社会保障政策,实行先保后征,切实保障他们的合法权益。

基本保障意味着保障水平必须与经济发展水平相适应,并随经济发展而逐步提高。十年来,国民经济一直保持平稳较快发展,2011年国内生产总值达到471564亿元,公共财政收入达到103740亿元^③,这为政府进一步增加对民生事业的投入提供了重要的财力基础。因此,随着经济发展与财政收入增长,要进一步调整财政支出结构,增加对社会保障的投入(特别

① 参见王延中、单大圣《加入WTO与中国社会保障制度的发展与完善》,《中国社会科学院研究生院学报》2012年第3期。

② 数据来源于《2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,《中国组织人事报》2012年6月6日。

③ 《中华人民共和国2011年国民经济和社会发展统计公报》,《人民日报》2012年2月23日。

是对农村和西部地区), 逐步提高社会保障的总体水平, 努力缩小地区差别和城乡差别, 切实发挥社会保障调节社会分配的功能。然而, 鉴于现阶段城乡、区域经济发展水平的巨大差异性, 必须明确现阶段的统筹城乡社会保障发展并不是立即“统一”城乡社会保障制度, 这是中国社会保障发展的一个长期性和整体性制度安排的目标。

(二) 适应劳动力流动性需要, 进一步做好社会保障相关制度的整合和衔接

由于历史原因, 目前社会保障各项目之间的关系还很不协调, 尤其是不同的社会保险制度之间的衔接关系设计尚不科学。如果不在制度层面理顺相互之间的关系, 就很难在实践层面走出基本保障与其他保障相互补充、相互协调的发展之路。当前, 中国正处在工业化、城镇化快速发展时期, 劳动力流动明显加快, 灵活就业人员的数量和比例不断上升, 上亿农民工在城乡间频繁流动。社会保障制度为适应劳动力流动性需要, 应做好以下四个方面的工作: 一是继续提高各项社会保险的统筹层次。包括全面落实企业职工基本养老保险省级统筹, 实现基础养老金全国统筹, 个人账户实现省级管理; 积极推进新型农村和城镇居民养老保险基金省级管理; 扩大社保基金调剂和使用范围, 增强基金共济能力。二是完善社会保险制度衔接办法。特别是对于劳动力的跨省流动, 要妥善解决流动过程中社会保险关系的转移接续问题, 包括养老保险关系的转接和医疗保险异地就医费用结算以及城乡社会保险制度之间的转换等。三是积极推进城乡社会保障政策衔接。包括叠加实施农村低保与新农保, 以实现政策效应最大化; 衔接新农保、城居保与职工基本养老保险, 以利于在城市工作的农民工参保; 衔接医疗救助与基本医疗保险, 进一步减少因病致贫、返贫现象。四是推进城乡社会保障制度融合。在推进城乡居民养老保险制度融合的基础上, 尽早融合城乡居民医疗保障制度, 解决农民工、乡镇企业职工、在城镇就读的农村学生、被征地农民等人群的重复参保问题^①。总

之, 社会保障管理体制必须着力解决地域分割、分散管理、资金结存苦乐不均的矛盾, 遵循大数法则, 发挥大范围共济和防范风险的功能。

(三) 不断增强社会保障基金的支撑能力, 保证社会保障制度的可持续性

推进我国社会保障体系建设, 既需要着力解决现实突出问题和历史遗留问题, 又需要着眼长远, 实现社会保障制度长期、稳定运行。社会保障基金是社会保障制度运行的经济基础, 社会保障基金的筹集、支付和增值保值情况以及监管如何, 直接决定着社会保障制度的公平性和运行效率以及可持续性。因此, 为保证社会保障事业的可持续发展, 特别是应对老龄化高峰的挑战, 必须不断增强社会保障基金的支撑能力。当前, 可采取的措施主要有: 一是继续坚持把社会保险缴费作为主要的筹资方式, 进一步加强社会保险资金的筹集和管理, 依法强化社会保险费征缴, 规范和核实缴费基数, 建立社会保险参保缴费的诚信制度, 加大清理欠费力度, 做到应收尽收。^② 近来, 有社会舆论称“中国社保缴费全球最高”。《人民日报》的《求证》栏目记者就此约请驻外记者调查了部分国家社保支出与国民享受社保待遇的情况, 得出的结论是: 中国社保缴费率不是最高, 但的确处于较高的水平; 五项社会保险法定缴费率之和相当于工资水平的40%, 不过其实际缴费率较名义缴费率要低得多, 这是因为一些地区、许多单位并非按参保者的实际收入而是以其基本工资或底薪作为缴费基数的; 通过统一规范缴费基数、提升社保统筹层次、合理化解历史负担(如国有资产弥补)等, 名义缴费率具有调低的空间^③。二是开辟社会保障基金投资渠

① 据审计署公布的数据显示, 截至2011年底, 112.42万人重复参加企业职工基本养老保险、新农保或城居保, 1086.11万人重复参加新农合、城镇居民或城镇职工基本医疗保险。参见孙立朝《专家解读我国逾千万人重复参保现象》, 《北京商报》2012年8月6日。

② 胡晓义《中国社会保障制度析论》, 《中国社会科学院研究生院学报》2009年第5期。

③ 参见《我国社保缴费率并非全球最高》, 《人民日报》2012年9月11日。

道，确保社会保障基金保值增值。随着养老保险个人账户的做实以及各项社会保障基金的结余增加，基金安全和保障增值问题凸显。因此，应尽快制定相关投资运营办法，积极稳妥地开展社会保障基金投资运营，同时吸取美国次贷危机引发国际金融危机的教训，健全监管机制，严防违规运营。^① 三是明确各级政府在社会保障方面的责任，建立政府对社会保障的正常投入机制和不同层级政府间的分担机制，稳步提高社会保障支出占财政支出的比重。

此外，确定合理的社会保障水平并保持制度的适当激励性，也是实现社会保障乃至整个经济社会可持续发展的重要路径之一。因此，推进社会保障事业的可持续发展，也必须增强全社会的社会保障意识，既要积极而为，又要量力而行，既要不断满足群众的合理诉求，又要防止“泛福利化”倾向，做到统筹兼顾、综合平衡、协调发展。过度的福利和慷慨的保障如今已使欧洲福利国家不堪重负，应引以为戒。

（四）加强社会保障管理与监督，提升管理服务水平

目前社会保障事务主要由人力资源和社会保障部、民政部、卫生部等部门分散管理，这种状况不利于统一规划和建立社会保障制度体系，也不利于各相关制度和政策之间的协调与衔接，导致制度碎片化、分散化现象严重。为此，应重点做好以下三方面的工作：一是加快社会保障法制化建设。社会保障是通过国家立法强制实施的一种制度，必须有完善的法律法规作保证。当前，中国社会保障体系建设中遇到的许多矛盾和问题，都与立法层次低、监察执法手段不足有关。《社会保险法》已经公布，但其实施细则还未出台。《社会救助法》和《社会福利法》也需要尽快制定实施。此外，还要加强社会保障法制宣传，提高各级政府依法行

政水平，提高用人单位依法参保缴费的自觉性，提高劳动者依法维权的意识。二是建立和完善社会保障监督体制。行政监管是社会保障监管体制的核心，政府应当设置尽可能统一的社会保障监督管理机构，权责对等地集中监管全国主要的社会保障事务。同时，国家要充分发挥司法监督作为最后监督的作用，以期对社会保障运行过程中的违法犯罪行为起到有效的震慑作用。此外，国家还应该落实工会、雇主组织等社会群体的监督权利，这不仅有利于进一步完善社会保障管理体制，也有利于工会等社会团体组织的发展与完善^②。三是进一步提高社会保障管理服务水平。目前社会保障管理服务体系已在全国初步建立，随着社会保障制度覆盖人群的扩大和社保基金规模的增长，对服务高效、便捷和管理严密、精细的要求也越来越高。为此，要加快建立项目齐全、全国联网的社会保障信息管理系统，实现社会保险相关信息指标体系和编码体系全国统一，实现全国范围内信息资源的有效共享，以方便社会保险权益顺畅转移和地区衔接，适应人员流动之需要。同时，还要加强社会保险经办机构能力建设，整合现有基层经办资源，规范和优化社会保障管理服务流程，创新管理服务手段，提高管理效率和服务质量，以满足人民群众之需要。

（本文作者 宋士云，聊城大学商学院教授；
焦艳芳，聊城大学商学院副教授 聊城 252059）

（责任编辑 占善钦）

① 何平 《加快推进我国社会保障体系建设》，《红旗文稿》2009年第12期。

② 宋士云、吕磊 《中国社会保障管理体制变迁研究（1949—2010）》，《贵州财经学院学报》2012年第2期。