

贡 森
葛延风
王雄军
等
编 著

建立公平可持续的 社会福利体系研究

An Analysis of the Equitable and
Sustainable Welfare System



民强国盛



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



国务院发展研究中心
Development Research Center of the State Council

贡 森
葛延风
王雄军
等
编 著

建立公平可持续的 社会福利体系研究

An Analysis of the Equitable and
Sustainable Welfare System



民强国盛

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

DRC

国务院发展研究中心
Development Research Center of the State Council

总报告课题组人员名单

国务院发展研究中心社会发展研究部

课题负责人：贡 森 葛延风

其他成员：王列军 王雄军 余 宇 张佳慧 喻 东 张冰子

联合国开发计划署

课题组成员：郑铠威 (Jackie Hoi-Wai Cheng)

兰天莹 (Einar Overbye)

李一清 (Ilcheong Yi)

总报告执笔人：王雄军 贡 森 王列军

第一分报告作者：Einar Overbye

博士，教授

奥斯陆及阿克什胡斯大学社会科学学院

第二分报告作者：李一清 (Ilcheong Yi)

联合国社会发展研究所 (UNRISD)

瑞士 日内瓦

建立统一的投资性福利体系， 实现公平可持续发展 (序言)

经过 30 多年的改革发展，特别在新世纪的十多年时间里，我国社会福利体系（官方常用的是“民生保障体系”，为了国际比较，这里沿用社会福利体系）取得了显著进步。主要表现是福利项目基本齐全，且基本实现全覆盖。但是，在“皆有”的同时，现行福利体系是分人群设计、分地区实施的，这一制度安排导致了体系和项目构成的“碎片化”和差别化。为了缓解“碎片化”问题，有关部门采取了“小片拼大”和“片片有连”的路径；为了缓解片间差距所产生的社会矛盾，有关部门事实上采取了“填谷造峰”的增量做法。但是，长期维持地区间、人群间差别的路径选择，必将强化和固化社会分层；在宏观经济和财政收入增速减缓的大形势下，增量做法也难以维系。正是在这种背景下，国务院发展研究中心社会发展研究部与联合国开发计划署（UNDP）中国代表处联合成立了课题组，对福利体系的公平和可持续发展进行全面深入的研究。

从 2012 年底开始酝酿到 2014 年 6 月正式发布研究成果，历时一年半。在这期间，课题组邀请了挪威、韩国的专家，分别对欧洲、东亚国家和地区的福利体系发展历程和规律进行了系统研究。他们提交的案例报告为课题研究提供了重要的国际经验借鉴。并且，课题组对国内福利体系的发展历程和现状进行了系统梳理，并选取了广东、黑

龙江、甘肃三个省份进行了实地调研。

经过一年多的研究，课题组形成了关于“建立统一的投资性福利体系，实现公平可持续发展”的政策咨询报告及相关背景报告。这份咨询报告的题目体现了本项研究对“公平”和“可持续”给出的目标选择。对于“公平”，可选方案有三个：现行的“分人群且不均等”、“分人群但均等”和“所有人均等”。本项研究建议选择不分人群的“大统一”目标设计，主要理由包括：国内外实践都证明，所有人处于一个共同体中，有利于切实维护弱势人群的利益，有利于建立改革共识。但是，在分人群待遇差距很大的现实条件下，“大统一”要向谁看齐？向高标准看齐，经济上不可持续；向低标准看齐，政治上不可行。本项研究建议按照福利项目的经济属性，采取不同的保障标准，或者说实行“投资性福利体系”的基本思路。具体来看，对于教育和医疗卫生等投资性福利项目，建议向中高标准人群或国家看齐，尽可能实行高保障；对于养老保险和最低生活保障，建议向中低标准人群或国家看齐，实行底线保障。这充分体现了本届领导集体关于民生工作的新思路，即“守住底线、突出重点、完善制度、引导预期”。

现将有关成果结集公开发表，希望有助于更深入的专业思考和更广泛的社会讨论，以推动我国民生保障体系的建立和完善。

此项研究得到了挪威的经费支持，我代表课题组表示衷心感谢！国际案例报告的两位作者给我们提供了大量翔实的历史资料，并不厌其烦地回答了课题组的问题。另外，澳大利亚国立大学的李秉勤副教授和德国比勒菲尔德大学的刘涛博士对本项课题的研究报告提出很有价值的修改意见和建议。在此对国际专家学者的贡献一并表示感谢！在国内，我想首先感谢实地调研省市的多位政府官员、专家学者和群众代表对课题组的接待、提供的资料信息和意见建议。由于人数众多，我们就不在此列举具体人员了。其次，我想对参加课题启动会和最终

成果发布会的各位专家学者提出的宝贵建议，表示由衷的感谢。最后，我特别感谢课题组的两个依托单位——国务院发展研究中心社会发展部和联合国开发计划署的领导对本项研究的支持和指导。当然，书中可能存在的错误和不当之处，应由课题组承担。

课题负责人 贡 森

目 录

总报告 建立公平可持续的社会 福利体系研究

一 研究范围和主要概念	003
(一) 社会福利的概念和范围	003
(二) 福利制度整合性与碎片化的分析框架	003
二 社会福利体系碎片化和差异化的现状、成因和影响	007
(一) 社会福利体系碎片化和差异化的现状	007
(二) 福利体系碎片化和差异化形成原因和综合影响	014
三 促进社会福利体系整合与协调的国际经验和启示	022
(一) 福利体系的制度起点有较大差异，但从发展历程看， 制度模式逐渐趋同与融合	022
(二) 福利体系的整合是总体趋势，也是福利制度发展的 普遍经验，但是整合的路径方式有较大差异	024
(三) 普通教育制度整合和均衡发展的国际经验	027
(四) 福利体系的整合与协调是大方向，但受到复杂因素的 影响	029
四 社会福利体系制度整合的总体进展和地方经验	031
(一) 社会福利体系的发展理念和总体思路日渐清晰，推进 制度整合和可持续建设成为基本共识	031

(二) 社会福利体系制度整合和可持续建设的创新和试点
经验研究 033

五 新形势下社会福利体系整合和可持续建设的新理念和总体
思路 042

(一) 社会福利体系建设的基本理念 042

(二) 社会福利体系建设的总体思路 045

六 社会福利体系建设的总体方案与主要建议 047

(一) 总体性的福利体系建设方案 047

(二) 分领域的福利体系建设方案 049

结 语 054

附 表 055

参考文献 058

第一分报告

欧洲社会福利体系演变：从有限覆盖的
碎片化体系走向广覆盖的一体化体系

前 言 061

一 趋势 063

(一) 定义 063

(二) 以协调或统一形式进行欧盟层面一体化 066

(三) 走向更加一体化的国民体系发展趋势 070

(四) 小结 089

二 解释 099

(一) 远因因素 100

(二) 中因因素 105

(三) 近因因素 120

(四) 小结	122
三 影响	124
(一) 收入平等	124
(二) 联合体系中收入更平等	127
(三) 国家整合	130
(四) 区域平等	137
(五) 公平	140
(六) 小结	140
四 政策教训	143
(一) 碎片化福利体系的效率问题	147
(二) 体系整合和国家整合	148
(三) 平等和公平问题	149
(四) 不同社会福利体系之间的平衡	149
(五) 小结	149
附 表	151
参考文献	155

第二分报告

东亚地区发达经济体建立整合、协调和公平的社会 保障体系的多样性：日本、韩国及中国台湾的经验

前 言	167
一 碎片化和制度性互补	170
(一) 福利供给体系的碎片化	170
(二) 协调措施和制度互补	171
(三) 基本服务和转移收入：健康、教育、养老和社会 救助	172

二 案例研究：日本、韩国和中国台湾 175

 （一）日本的社保体系 176

 （二）韩国的社保体系 194

 （三）中国台湾的社保体系 219

结 语 239

附 表 243

参考文献 261

总报告

建立公平可持续的 社会福利体系研究

内容摘要：碎片化和差异化是中国当前福利体系的基本现状，从历史发展角度看，有其必然性。但碎片化影响福利体系的健康发展和功能发挥，促进福利体系的制度整合和平等保障，是当前及今后的重要政策目标。本报告通过对欧洲、东亚部分国家及地区福利体系的发展历程研究，以及对中国地方福利体系的调研考察，提出福利体系整合和可持续建设的基本理念、总体思路 and 关键性的政策方案，最终目标是减少福利体系的碎片化和差异化，建立统一协调、公平普惠的社会福利体系。

关键词：福利体系 制度整合 碎片化 公平普惠

改革开放以后，经过 30 多年的改革和建设，我国已经初步建立基本社会福利体系，为经济发展和社会稳定提供了重要支撑。尽管目前的社会福利制度安排强调“皆有”，但现有的社会福利体系是分地区、分城乡、分职业人群设计的，社会福利的制度模式虽然大同小异，但服务质量、待遇水平、管理机构等有很大不同。在实践中，缩小差距的努力往往演变成“填谷造峰”。在社会分层固化、城镇化和老龄化持续加速，且经济和财政增速放缓的社会经济条件下，碎片化的老问

题日益突出，传统做法难以持续。针对这些问题和挑战，探索创新福利体系的发展理念和发展思路，减少福利体系的碎片化和差异化，促进福利体系的制度整合和可持续建设，成为政府关注的重要政策目标，也是亟须研究的重大问题。

一 研究范围和主要概念

（一）社会福利的概念和范围

社会福利是一个宽泛的概念。根据蒂特姆斯（R. M. Titmuss, 1958）的概括，福利主要包括三种形式，即社会福利、财政福利和职业福利。^① 而根据詹姆斯·梅志里（James Midgley, 1995；1997）等人提出的概念框架，福利体制主要由人力资本政策、劳动力市场政策和社会保障政策等社会政策所构成。^② 总体而言，社会福利的内涵非常丰富，也很难进行严格的界定。本报告研究的社会福利，主要是与当前中国经济社会发展紧密联系的，政策上需要优先考虑的公共服务和社会保障项目，重点是义务教育、医疗保障、养老保障和社会救助等。

（二）福利制度整合性与碎片化的分析框架

对于福利制度的统一性、协调性目前并没有统一的衡量标准，本报告对社会福利体系整合的分析框架，主要借鉴埃纳尔（Einar Overbye）等人提出的理论框架。同时，我们也兼顾以福利功能的整合

① 穆怀中主编《社会保障国际比较》，中国劳动社会保障出版社，2007，第276页。

② 贡森、葛延风等：《福利体制和社会政策的国际比较》，中国发展出版社，2012，第3页。

性/碎片化为分析视角的理论框架。

1. 埃纳尔等人提出的福利制度整合性/碎片化分析框架

根据埃纳尔等人提出的关于社会福利体系整合的分析框架，所有的社会福利制度都至少包含四个要素。

①进入标准（entry criteria），即进入福利制度体系的标准是什么。

②享受标准（eligibility criteria），即在福利制度体系中获得享受社会福利的资格标准是什么。

③衡量标准（measurement criteria），即所提供的福利体系的数量、质量等。

④财务标准（financing criteria），即福利体系的筹资标准，包括中央政府、地方政府、雇主、个人的分担比例等。^①

根据各制度体系在以上四个要素方面的差异，以及福利体系的整合程度（或碎片化程度），把福利体系的制度整合分为四种类型和模式。

类型1：制度体系完全整合，全国采用单一的制度体系，没有碎片化问题。

类型2：制度体系不同，但是享受标准、衡量标准、财务标准等基本相同或类似，社会成员可以在各个制度体系之间顺畅地实现福利待遇的转移和接续。

类型3：尽管在上述四个标准中各个体系有所不同，但在各个体系之间存在协调机制，包括中央政府的行政干预，制度体系间达成的共同协议等。

① Einar Overbye, 2013. The Evolution of Social Welfare Systems in Europe: From Limited to Broad Coverage, and from Fragmented to Integrated Systems.

类型4：不同的人群归属于不同的制度体系。以上述四个标准衡量，各个体系都有所不同，且在各个体系之间缺乏有效的协调机制。

表1 制度体系整合/碎片化的分析框架

整合/协调程度下降，碎片化/差异化程度上升→

制度整合/碎片化程度	完全整合、制度统一（类型1）	制度分散、标准统一（类型2）	制度标准不统一，但是有协调机制（类型3）	完全碎片化，没有协调与衔接机制（类型4）
制度整合/协调的主要方式	制度统一、标准统一，全国采用单一的制度体系	制度体系不同，但是标准体系基本相同或类似，社会成员可以在各个制度体系之间顺畅地实现福利待遇的转移和接续	制度体系不同，标准体系不同，但是具有一定的衔接协调机制。如存在中央的行政干预、制度体系间达成的共同协议等	制度体系、标准体系都不相同，也不存在有效的干预机制或协调机制
典型案例	韩国的医疗保障体系	德国的医疗保险体系	欧盟的福利体系、中国部分省市的养老保险调剂金制度	中国多数省市的养老保险、医疗保险等

2. 以福利功能的整合性/碎片化为视角的分析框架

以福利功能为视角，福利体系的整合性/碎片化主要体现在两个方面。

一是福利体系与其他经济社会制度之间的整合与协调。福利体系与整个社会的经济增长、国家构建，以及社会关系和社会结构的形成与演变，都有深远的影响。因此，福利体系与国家的行政管理体制与社会治理结构，与经济和财政制度，以及相关的社会政策体制，都有紧密联系。福利体系与其他经济社会制度的整合性与协调性，也是评价福利体系整合性/碎片化的重要维度。

二是福利体系内部各个项目组之间的整合与协调。福利体系的各

类主要项目，如养老、医疗、教育、社会救助等，虽然福利功能各有侧重，但各类项目是一个整合的系统。如消费型福利（养老、社会救助等）和投资型福利（教育、医疗等）需要有整合和协调，否则很容易产生矛盾冲突。再如福利项目之间，如果缺乏整合与协调，可能产生错保、漏保、重复保障等问题，导致福利保障的低效率以及无效性等问题。