



云南省哲学社会科学成果文库

大福利视阈下的 中国社会福利体系整合研究

毕天云 \ 著

2

中国社会科学出版社



云南省哲学社会科学成果文库

大福利视阈下的 中国社会福利体系整合研究

毕天云 \ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大福利视阈下的中国社会福利体系整合研究 / 毕天云著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 11

(云南省哲学社会科学成果文库)

ISBN 978-7-5161-9372-3

I. ①大… II. ①毕… III. ①社会福利—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 280308 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孙 萍
责任校对 胡新芳
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2016 年 11 月第 1 版
印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 16.75
插 页 2
字 数 265 千字
定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

内容简介

本书从“大福利”视角出发,针对我国现行社会福利体系存在的“碎片化”现象,综合运用理论阐释、政策分析和实证调查等方法,全面系统地研究了我国社会福利体系整合的必然趋势、理论基础、政策基础、实践基础、民意基础、基本任务、制约因素和实施对策。本书深入阐述了我国社会福利体系整合的必然性,全面分析了我国社会福利体系整合的基础条件和基本思路,对深化我国社会福利体系研究具有学术参考价值,对完善我国社会福利政策具有实践指导意义。





毕天云，1968年生，云南禄劝人，云南师范大学哲学与政法学院教授、博士生导师，中国社会学会社会福利研究专业委员会理事。2003年毕业于中国社会科学院研究生院社会学专业，获法学博士学位。主要研究领域为社会福利和社会保障，先后主持国家自然科学基金项目3项，担任国家自然科学基金重大招标项目“中华民族传统福利文化研究”首席专家；出版多部著作，发表学术论文80余篇。获“云南省突出贡献优秀专业技术人才”“云南省中青年学术和技术带头人”“云南省哲学社会科学优秀社科专家”“云南省高等学校教学名师”等多项荣誉称号。

目 录

导 论	(1)
一 研究背景	(1)
二 文献回顾	(4)
三 基本概念	(11)
四 研究方法	(15)
五 创新及意义	(18)
第一章 中国社会福利体系整合的必然趋势	(20)
第一节 普遍型社会福利体系的形成	(20)
一 全面完整的教育保障体系	(20)
二 涵盖全程的就业保障体系	(22)
三 惠及全民的医疗保障体系	(26)
四 全面覆盖的养老保障体系	(28)
五 多层次的住房保障体系	(32)
六 应保尽保的最低生活保障体系	(35)
第二节 社会福利普遍化中的碎片化	(37)
一 社会福利碎片化的表现	(37)
二 社会福利碎片化的危害	(41)
第三节 加快社会福利体系整合的意义	(46)
一 有利于增强社会福利公平	(46)
二 有利于提高福利管理效率	(47)

三	有利于提高制度统筹层次	(48)
四	有利于深化户籍制度改革	(49)
五	有利于推进新型城镇化建设	(49)
第二章	中国社会福利体系整合的理论基础	(51)
第一节	社会建设理论	(51)
一	社会建设理论的提出	(51)
二	社会建设理论的基本内容	(53)
三	社会建设理论的指导意义	(56)
第二节	普遍福利理论	(57)
一	普遍福利理论的提出	(58)
二	普遍福利理论的基本内容	(59)
三	普遍福利理论的指导意义	(61)
第三节	底线公平理论	(62)
一	底线公平理论的提出	(63)
二	底线公平理论的基本内容	(64)
三	底线公平理论的指导意义	(67)
第四节	基础整合理论	(69)
一	基础整合理论的提出	(69)
二	基础整合理论的基本内容	(70)
三	基础整合理论的指导意义	(73)
第五节	适度普惠福利理论	(74)
一	适度普惠福利理论的提出	(74)
二	适度普惠福利理论的基本内容	(76)
三	适度普惠福利理论的指导意义	(78)
第三章	中国社会福利体系整合的政策基础	(80)
第一节	教育保障体系整合政策	(80)
一	义务教育均衡发展政策	(80)
二	覆盖全程的学生资助政策体系	(83)

第二节 就业保障体系整合政策	(87)
第三节 医疗保障体系整合政策	(92)
一 城镇职工基本医疗保险整合政策	(92)
二 城镇居民基本医疗保险门诊统筹政策	(94)
三 城乡医疗救助制度整合政策	(95)
四 流动就业人员基本医疗保障关系转移接续政策	(96)
五 新型农村合作医疗跨省就医费用核查结报政策	(97)
六 城乡居民基本医疗保险制度整合政策	(97)
第四节 养老保障体系整合政策	(99)
一 企业职工基本养老保险制度整合政策	(99)
二 城乡居民基本养老保险整合政策	(102)
三 职工与居民基本养老保险整合政策	(104)
四 军人退役养老保险关系转移接续政策	(105)
第五节 住房保障体系整合政策	(106)
第六节 最低生活保障整合政策	(107)
 第四章 中国社会福利体系整合的实践基础	(108)
第一节 重庆市社会福利体系整合实践	(108)
一 重庆市经济社会发展概况	(109)
二 建立城乡统筹的基础教育体系	(110)
三 建立城乡统筹的就业保障体系	(111)
四 健全城镇职工社会保险体系	(112)
五 建立一体化的城乡居民社会保险制度	(113)
六 建立一体化的城乡居民最低生活保障制度	(114)
七 整合基层社会保障服务经办机构	(114)
第二节 厦门市社会福利体系整合实践	(115)
一 厦门市经济社会发展概况	(116)
二 推进市域义务教育均衡发展	(117)
三 健全统筹城乡就业保障体系	(118)
四 完善城镇职工社会保险体系	(119)

五 整合城乡居民社会保险制度	(120)
六 整合城乡最低生活保障制度	(122)
第三节 苏州市社会福利体系整合实践	(123)
一 苏州市经济社会发展概况	(123)
二 推进城乡教育一体化均衡发展	(124)
三 建设城乡一体化的就业创业制度	(125)
四 建立城乡一体化的社会救助体系	(126)
五 实现城乡一体化居民社会保险制度	(127)
六 不断扩大职工社会保险覆盖面	(129)
第四节 红河州社会福利体系整合实践	(130)
一 红河州经济社会发展概况	(130)
二 在缩小“双重差距”中推进社会保障整合	(131)
三 扶贫开发与完善低保“双管齐下”	(132)
四 健全城乡居民社会养老保险制度	(133)
五 建立城乡居民基本医疗保险制度	(134)
六 扩大城镇职工社会保险覆盖面	(135)
七 建设统筹城乡的就业保障体系	(136)
第五节 城乡居民基本保险制度整合实践	(137)
一 城乡居民基本养老保险制度整合实践	(137)
二 城乡居民基本医疗保险制度整合实践	(139)
第五章 中国社会福利体系整合的民意基础	(141)
第一节 义务教育保障整合意愿	(141)
一 对义务教育阶段的看法	(141)
二 对义务教育经费主要承担者的看法	(143)
三 对义务教育城乡生均经费标准的看法	(143)
四 进城务工人员子女义务教育的接纳	(144)
第二节 就业保障制度整合意愿	(146)
一 就业歧视现象的判断	(146)
二 对政府和社会提供就业服务的期望	(147)

三 对公务员缴纳失业保险金的意见	(150)
第三节 养老保障制度整合意愿	(151)
一 农民工适合参加的养老保险制度	(151)
二 失地农民适合参加的养老保险制度	(152)
三 对城乡居民养老保险制度整合的态度	(153)
四 对公务员与事业单位人员养老保障制度整合的态度	(154)
五 对事业单位人员与企业职工养老保险制度整合的态度	(155)
第四节 医疗保障制度整合意愿	(156)
一 新型农村合作医疗制度整合的意愿	(156)
二 整合新型农村合作医疗与城镇居民基本医疗保险的意愿 ...	(159)
三 对取消城镇职工医保个人账户的态度	(160)
第五节 住房保障制度整合意愿	(161)
第六节 社会救助制度整合意愿	(162)
一 对农村五保标准统筹层次的态度	(162)
二 对城乡最低生活保障统筹的态度	(163)
三 城乡医疗救助统筹的意愿	(166)
第七节 社会服务体系整合意愿	(169)
一 养老社会服务整合的意愿	(169)
二 儿童社会服务整合的意愿	(171)
三 妇女社会服务整合的意愿	(172)
四 残疾人社会服务整合的意愿	(173)
第六章 中国社会福利体系整合的制约因素	(175)
第一节 经济因素	(175)
一 国内生产总值	(175)
二 财政收支状况	(177)
三 居民收入水平	(179)
第二节 人口因素	(181)
一 人口流动	(181)
二 人口就业结构	(182)

三 人口年龄结构	(183)
四 人口城乡结构	(185)
五 人口收入结构	(186)
第三节 体制因素	(188)
第四节 法制因素	(189)
第五节 政策因素	(190)
一 外部政策因素	(190)
二 内部政策因素	(191)
第六节 人才因素	(192)
第七节 技术因素	(193)
第八节 思想因素	(194)
第七章 中国社会福利体系整合的基本任务	(197)
第一节 社会福利制度整合	(197)
一 教育保障制度整合	(197)
二 就业保障制度整合	(198)
三 养老保障制度整合	(199)
四 医疗保障制度整合	(201)
五 住房保障制度整合	(202)
六 生活保障制度整合	(203)
第二节 社会福利管理整合	(204)
一 管理职能整合	(204)
二 主管部门整合	(206)
三 经办机构整合	(206)
四 信息系统整合	(207)
五 统筹层次整合	(208)
第三节 社会福利政策整合	(209)
一 社会福利政策整合的必要性	(209)
二 社会福利政策的纵向整合	(210)
三 社会福利政策的横向整合	(210)

第四节 社会福利主体整合	(211)
一 始终坚持政府的主导地位	(211)
二 充分发挥非政府主体作用	(214)
第五节 社会福利类型整合	(217)
一 坚持货币福利的基础地位	(217)
二 发挥实物福利的辅助作用	(218)
三 加快服务福利的体系建设	(219)
四 社会福利类型的整合模式	(220)
第六节 社会福利机制整合	(220)
一 责任机制整合	(220)
二 供求机制整合	(221)
三 调节机制整合	(222)
四 监控机制整合	(223)
第八章 中国社会福利体系整合的实施对策	(227)
第一节 整合的基本原则	(227)
一 民生为本原则	(227)
二 政府主导原则	(228)
三 统筹城乡原则	(229)
四 利益平衡原则	(229)
五 持续发展原则	(230)
六 循序渐进原则	(231)
第二节 整合的支撑条件	(232)
一 思想条件	(232)
二 经济条件	(233)
三 法制条件	(234)
四 政策条件	(235)
五 队伍条件	(236)
六 技术条件	(237)
第三节 整合的发展阶段	(238)

一 低度整合阶段	(238)
二 中度整合阶段	(241)
三 高度整合阶段	(243)
结束语	(245)
主要参考文献	(248)
后 记	(259)

导 论

自改革开放以来特别是 21 世纪以来,我国社会福利体系在适应社会主义市场经济和保障改善民生的过程中不断健全和完善,基本建成了覆盖城乡居民基本福利需求的普遍型社会福利体系。但是,在扩大社会福利覆盖面和普遍性的同时,也产生了制度分设、城乡分割、管理分离、信息分散等“碎片化”现象,严重影响社会福利的公平性、适应性和持续性。在普遍性基础上加快推进社会福利体系整合,既是我国社会福利发展中亟待解决的重大现实问题,也是我国社会福利研究中迫切需要回答的重要理论课题。

一 研究背景

社会科学领域的任何一项研究,归根结底都是为了回应社会发展的现实需要,本书亦不例外。本书从大福利视角出发,系统研究我国社会福利体系整合中的理论和实践问题,及时回应中国社会福利发展的现实需要。

(一) 普遍型社会福利体系基本形成

新中国成立以来,我国的社会福利发展总体上可分为改革开放前和改革开放后两个阶段。改革开放前,作为高度集中计划经济体制的子系统,社会福利保障体系的显著特点是国家保障和单位保障(企业保障)。改革开放后,计划经济条件下形成的社会福利保障体系难以完全适应经济体制改革和社会发展的新要求,需要与时俱进地改革、调整乃至重构。改革开放 38 年来,中国社会福利体系建设取得了辉煌成就,其标志性成果就是基本建立了全面覆盖城乡居民基本福利需求的普遍型社会福利体系。

从大福利^①视角看,普遍型社会福利体系是一个以民生为本的社会福利体系,全面覆盖了广大人民群众的教育保障需求、就业保障需求、医疗保障需求、养老保障需求、住房保障需求和最低生活保障需求,主要包括六个子系统:一是实现“学有所教”的教育保障体系。教育福利是现代社会福利保障体系的一个基本内容,在个人发展、民族振兴和社会进步中具有非常重要的作用。我国现行的教育保障体系主要包括学前教育、义务教育、高中教育、高等教育、职业教育、继续教育和特殊教育。^②二是实现“劳有所得”的就业保障体系。就业是民生之本,党和国家高度重视就业保障体系建设。我国现行的就业保障体系主要由就业促进制度、失业保险制度、工资保障制度和劳动保护制度构成。三是实现“病有所医”的医疗保障体系。截至2015年底,我国已实现了基本医疗保险制度全覆盖,基本建成“全民医保”体系,包括城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、城乡居民大病医疗保险、城乡医疗救助和生育保险制度。四是实现“老有所养”的养老保障体系。截至2015年底,我国已实现了基本养老保险制度全覆盖,基本建成“全民养老”的保障体系,包括机关事业单位工作人员养老保险、城镇企业职工基本养老保险、新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险。五是实现“住有所居”的住房保障体系。我国现行的住房类型主要包括商品房、自建房和保障房三种,其中保障房具有社会保障性质。中国政府高度重视城镇低收入住房困难家庭的住房问题,通过实施保障性安居工程,不断健全和完善住房社会保障体系,主要包括城镇廉租房制度、城镇经济适用房制度、限价商品房制度、公共租赁住房制度和住房公积金制度。六是实现“贫有所助”的最低生活保障体系。针对贫困人群的最低生活保障是现代社会福利保障体系的最后一道“安全网”,我国现行的最低生活保障体系包括城市居民最低生活保障、农村居民最低生活保障、农村五保户供养和城乡临时生活救助制度。

(二) 社会福利普遍化中的碎片化

普遍型社会福利体系的形成与发展,一方面扩大了社会福利的覆盖面和

① 关于“大福利”概念的内涵与外延,将在“基本概念界定”部分专门讨论。

② 郑功成主编:《中国社会保障改革与发展战略:救助与福利卷》,人民出版社2011年版,第207—216页。

共享性,提高了社会福利的公平性;另一方面也不可避免地产生和形成了社会福利的碎片化。首先是制度多轨制。养老保障领域的“多轨制”最为典型。一是基本养老保险制度“四轨并行”:新型农村社会养老保险制度、城镇居民社会养老保险制度、城镇企业职工基本养老保险制度和机关事业单位工作人员养老保险制度;不同制度之间相对封闭运行,较少统筹性、衔接性、协调性和统一性。二是农村社会养老保险内部“四保并存”：“老农保”(传统农村社会养老保险)、“新农保”(新型农村社会养老保险)、“失地保”(失地农民社会养老保险)和“民工保”(农民工社会养老保险)。其次是管理多头化。医疗保障管理最为典型:人力资源和社会保障部门主管城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和城乡居民大病医疗保险,卫生部门主管基本公共卫生服务和新型农村合作医疗,民政部门主管农村医疗救助和城市医疗救助。社会救助管理也存在类似问题:民政部门主管城乡最低生活保障、农村五保户供养、城乡医疗救助、灾害救助、流浪乞讨人员救助等,而就业援助、教育救助、住房救助、法律援助却分属人力资源和社会保障部门、教育部门、住房建设部门和司法部门。再次是社会身份区隔化。社会成员被区分为不同身份群体,不同身份群体参加不同的福利保障制度,享受不同水平的保障待遇。我国社会福利保障领域主要有四种社会身份:机关事业单位职工、城镇企业职工、城镇居民和农村居民,养老保障制度和医疗保障制度的设置分别对应不同的身份群体,被老百姓称为“干部保”、“工人保”、“居民保”和“农民保”。最后是城乡分割化。在城乡二元经济社会结构基础上建立城乡二元社会福利体系。如最低生活保障分设城市居民低保和农村居民低保,医疗救助分为农村医疗救助和城市医疗救助,基本养老保险被分为城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险,基本医疗保险分为城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗等。

客观地说,碎片化是我国社会福利发展过程中不可避免的历史现象,具有过程合理性。在特定的历史条件下,公民的福利需求有轻重缓急之分,福利保障制度的建立也有先后之别,覆盖面的扩大需要逐步从窄到宽。当然,过程合理并不等于结果合理,碎片化已产生了一系列消极后果:导致新的福利不公平、增加行政管理成本、阻碍人口合理流动、强化部门利益、引起社会矛盾、危及社会和谐等。要走出福利碎片化困境,必须加快推进社会福利

体系整合,在普遍性基础上提高整合性,实现普遍性与整合性的有机结合,建设普遍整合的社会福利体系。

总之,我国的社会福利体系建设已进入一个新的历史阶段,即从以“制度全覆盖”为重点的阶段进入以“体系大整合”为重点的阶段。“制度全覆盖”实现了中国社会福利从“有限福利”向“普遍福利”的“飞跃”,“体系大整合”将推进中国社会福利从“碎片型普遍福利”向“整合型普遍福利”的“飞跃”。因此,系统研究我国社会福利体系整合,是当代中国社会福利发展的迫切需要。

二 文献回顾

社会福利“碎片化”现象引起了社会福利保障学界的关注,一些学者分别从“统筹”、“衔接”、“并轨”、“合并”等角度研究中国社会福利体系整合。

(一) 社会福利保障整合的重要性研究

赵建国和杨燕绥从就业方式变革的角度论述了中国社会保障体系整合发展的必然性和重要性,提出了中国社会保障体系整合发展和重构的基本思路 and 具体对策建议。^① 杨燕绥提出,社会保障整合发展是全面建设小康社会的必要条件,要将整合发展社会保障列为政府的长期战略任务和重点政治任务。^② 景天魁认为,我国的社会保障和社会福利建设已取得了实现制度覆盖的历史性成就,今后发展的重点是积极创造条件,逐步实现制度整合,并进一步实现体系整合;有步骤地推进社会保障和社会福利的制度整合,是增强公平性、适应流动性、保证可持续性的关键。^③ 夏学銮认为,构建整合的社会福利制度是减少福利发送成本的必然趋势,是构建和谐社会的内在要求,对加强社会建设具有重要的现实意义和历史意义。^④ 丁建定提出,中国虽然已基本建立了覆盖各个社会群体的社会保障制度体系,但中国社会保障制度

① 赵建国、杨燕绥:《中国社会保障体系的整合发展与重构——基于就业方式变革趋势下的分析》,《劳动保障世界》2010年第1期。

② 杨燕绥:《小康社会目标与社会保障整合发展》,《中国社会保障》2003年第3期。

③ 景天魁:《社会福利发展路径:从制度覆盖到体系整合》,《探索与争鸣》2013年第2期。

④ 夏学銮:《构建整合社会福利制度探讨》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2006年第3期。