

王延中 著

中国社会保障

公平与共享

SOCIAL SECURITY



CHINA

ON THE POSSIBILITY OF EQUITABLE DISTRIBUTION



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

王延中 著

中国社会保障

公平与共享

SOCIAL SECURITY

★
CHINA

ON THE POSSIBILITY OF EQUITABLE DISTRIBUTION



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

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障：公平与共享 / 王延中著. --北京：
社会科学文献出版社，2017.9

ISBN 978-7-5201-0856-0

I. ①中… II. ①王… III. ①社会保障-研究-中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 114892 号

中国社会保障：公平与共享

著 者 / 王延中

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 周志静

责任编辑 / 周志静

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：14.25 字 数：182 千字

版 次 / 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0856-0

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

前言 调节收入分配 促进公平共享

社会保障制度可以有效调节收入分配、促进社会安定和谐，被誉为现代社会的稳定器。同时，作为现代社会治理体系的重要组成部分，社会保障制度在促进社会公平正义、实现包容和共享、提高社会团结和凝聚力等方面也发挥着十分突出的作用。任何现代国家，无不重视社会保障制度的建设。

一 中国社会保障制度调节收入分配的功能初步发挥

改革开放以来，中国居民收入差距日益扩大，成为引发社会矛盾乃至经济体制改革方向争论的重要因素。调节收入分配和缩小收入差距，一直是中国政府在市场经济条件下最希望达到的重要社会目标，但是调节结果总是不尽如人意。税收和社会保障是再分配环节调节收入分配的主要制度安排，而社会保障对收入分配的调节作用在很多国家超过了税收。随着社会保障制度的发展，特别是近 10 年来社会保障基金规模的迅速扩大，社会保障制度调节收入差距的作用初步显现。

最低生活保障制度对收入分配的影响明显而直接。最低生活保障制度对收入低于贫困线的居民给予生活救助和保障，解决社会贫困问题，针对性强。新中国在成立之初就建立了对农村无劳动能

力、生活无保障的老年、残疾和未满 16 周岁人员的五保制度，20 世纪 90 年代建立了最低生活保障制度。2011 年，全国 7582.5 万城乡居民享受低保待遇，另有 551 万农村五保供养人员和 19.3 万城市“三无”救济人员。各级财政用于城乡低保和农村五保供养支出 1449.3 亿元，平均为每人增加收入 1782 元，直接提高了他们的生活水平。

公平合理的社会保险制度在缩小收入差距方面作用显著。包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险在内的社会保险制度，是基于社会风险的大数法则设计的人群之间的风险共担机制和收入延期支付制度。很多国家社会保险支出占财政支出的 $\frac{1}{3}$ 甚至 $\frac{1}{2}$ ，占 GDP 的 $\frac{1}{5}$ 甚至 $\frac{1}{3}$ ，对收入分配的影响很大。调查显示，2012 年社会保险收入占调查对象人均收入的 14.5%，已成为城乡居民收入的重要组成部分和部分老年居民收入的唯一来源。根据测算，社会保险收入使全部样本的基尼系数下降了 0.04，起到了缩小收入差距的积极作用。但是，社会保险中一些项目如果待遇差距过大、基金积累型制度比重过高，也会对收入分配产生逆调节作用。调查发现，城乡养老保险制度的介入实际上扩大了城乡居民收入差距，住房公积金、企业年金、职工养老及医疗保险个人账户也在一定程度上扩大了收入差距。

社会福利保障收入较低的人群能够得到基本公共服务，有利于缩小收入差距。社会福利既是社会保障体系的重要组成部分，又是基本公共服务的主要内容。除了面向老人、儿童、妇女、残疾人、优抚对象等特殊群体的狭义福利，还有面向全体社会成员的广义福利，比如教育福利、基本公共卫生服务等。社会福利保障收入较低的人群能够与其他社会成员一样得到基本公共服务，相当于以公共财政的方式为他们购买公共服务，向他们转移收入。一个国家或地

区基本公共服务或社会福利水平越高，其转移收入、调节收入分配的能力就越强。当然，一些高福利国家的经验教训表明，不考虑经济效益和承受能力的高福利是不可持续的。目前，我国社会福利总体不足，仍需大力发展。

二 实现公平共享与有效社会治理仍需社会保障制度 发挥更大作用

2015年中国共产党召开了十八届五中全会，提出了以创新、协调、绿色、开放、共享为主要内容的新发展观，这为中国经济社会发展包括社会保障制度建设提出了新目标和新定位。首先是发挥好社会保障制度在全面建成小康社会中的兜底保障作用；其次是通过深化改革，建设更加公平更可持续的社会保障体系，发挥好促进公平共享和有效社会治理的功能与作用。

一是为全体社会成员提供兜底的社会安全网。工业化、城市化快速发展极大地改善了人类生存的条件，但任何一个社会，即使是高度发达的社会，总有一些社会成员由于各种各样的原因陷入困境，有时单靠个人很难解决，如果没有外界的干预，就会造成人道主义危机，社会保障就是救急救难的制度安排，其作用不仅仅是提供基本的生存保障，更是为公民提供稳定的安全预期，让他们更能心无旁骛地参与社会生活，这是实现国家有效治理的基础性条件。

二是为政府履行社会管理和公共服务职能提供重要支撑。随着国家治理体系的不断完善，政府、市场、社会的界限逐步清晰，大多数国家的政府在国家治理中都将职能收缩到经济宏观调节、市场监管、社会管理、公共服务等有限的领域，与其他社会服务不同，社会保障始终是依靠市场机制难以自我调节的领域，大多数国家的

社会保障制度都是在政府强制下实施的法定制度，社会保障支出不仅是政府支出的大头，也是政府人力物力投入最多的公共事务。

三是作为国家宏观经济调控的重要手段发挥好引领消费、调节供给的积极作用。随着经济发展水平的提高，许多国家逐步将社会保障的内涵从兜底延伸到改善生活质量、提高人力资本，社会保障支出规模越来越大，成为影响宏观经济运行的政策工具。从政府看，它是财政支出（或广义财政支出）的一部分，要对政府财力形成制约；从全社会看，它是社会消费的一部分，要对社会生产能力形成制约；从个人看，它构成居民的一笔收入，影响居民的劳动供给决策和消费决策，并进而成为国家宏观经济调控的重要变量。

四是发挥好增进社会团结和社会稳定的社会黏合剂作用。现代社会的重要特征是崇尚自主、自决，基于血缘、地缘的传统社会联系逐步弱化，工作单位逐步收缩为单纯的生产部门，个体逐步原子化，基本社会需求都通过社会保障体系获得，社会保障强调互助共济、责任分担，是将个体联系起来的重要纽带。公民虽然也关心价值观、国家利益等议题，但更加关注与自己切身利益密切相关的退休金、看病就医、就业等问题，社会保障不仅仅是国家民主选举的主要议题，也是将原子化的个体黏合起来的基础制度。

五是更好地体现中国特色社会主义制度的优越性和国际影响力。在经济全球化背景下，国家之间的竞争不仅仅体现在生产能力上，也体现在国家为公民创造的生存生活条件和成熟的福利制度上。尽管在资本跨国流动情况下，高福利成为劳动力成本竞争的消极因素，但是完善的社会保障制度，体现的是对人的尊重，是比低廉的劳动力成本更有竞争力的因素。国际比较发现，竞争力越强的国家，往往也是社会福利保障制度比较完善的国家，是公民生活质量较高的国家。

“十三五”规划（2016~2020年）是中国全面建成小康社会的决胜阶段，社会保障制度具有重要作用。2015年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确提出，“十三五”时期要建立更加公平更可持续的社会保障制度。社会保障制度建设不仅要注重覆盖面的扩张、基金规模的扩大等外延式发展，而且要把提高社会保障制度的公平性和可持续性作为首要任务。

社会保障体系功能的发挥，有赖于社会保障治理自身体系的完善。要从国家治理现代化的角度谋划社会保障治理体系建设，努力形成法治保障、政府宏观管理、专业机构实施、社会广泛参与的社会保障治理体系。要加快社会保障法制建设，合理划定社会保障行政管理职能和机构，积极探索社会保障大部门体制，加快建立专业、自主的社会保障经办机构，向参保群众提供便捷、高效的经办服务，还要积极建立政府、经办机构、专业机构和社会多元评价相结合的社会保障评价体系，要鼓励公民和社会组织参与社会保障监督与评价，积极开展对用人单位、参保者、困难人群等的满意度调查。

发挥好社会保障制度的功能，还必须为这一制度的持续完善提供更好的外部支持和改革动力。要进一步加大财政对社会保障的投入。建立社会保障财政投入的长效机制，调整财政投入结构，向城乡中低收入群体倾斜，向农村倾斜，向中西部地区倾斜。进一步完善制度设计，特别是公共服务的提供和基本保障制度的设计，应重点考虑中低收入人口和贫困人口的社会保障需求。要加强社会保障制度的整合与城乡统筹。城镇职工基本养老保险制度应尽快实现全国统筹，城镇职工基本医疗保险制度应实现省级统筹，其他社会保险制度也需提高统筹层次。进一步适当调整基本社会保障项目的缴费率，或探索灵活费率制。加大社会统筹的比重，适当降低个人账

户的缴费比例；在坚持总体待遇水平逐步提高的同时，建立差异化的待遇调整机制，重点提高低收入群体的社会保障水平。进一步理顺社会保障管理体制，增强公平性，提高制度运行效率。在发展社会救助与社会保险制度的同时，更要大力发展以教育、卫生为重点的基本公共服务和社会福利体系。

总之，社会保障作为现代国家一项基本经济制度和现代社会治理制度，伴随工业化、民主化的深入推进，其功能和影响范围将逐步延伸到社会经济管理的各个领域，成为国家治理体系中十分重要而又具有特定功能的力量。基于自身国情、符合自身发展规律、更加公平更可持续的社会保障制度，是促进社会公平、实现共享发展的重要载体，在现代国家治理中也将发挥更加突出的作用。^①

^① 本前言基于《发挥社会保障调节收入分配的作用》（《人民日报》2013年4月3日）一文整理，增加了部分内容。

目 录

前 言 调节收入分配 促进公平共享	1
一 中国社会保障制度调节收入分配的功能初步发挥	1
二 实现公平共享与有效社会治理仍需社会保障制度发挥更大作用	3
第一章 中国社会福利制度的发展	1
一 中国社会福利制度框架的初步建立	1
二 中国社会福利事业的曲折发展	3
三 中国社会福利事业的恢复调整与改革试点	6
四 从单位保障到社会保障：“三条保障线”与“两个确保”	9
五 逐步建立现代社会保障制度的基本框架	13
六 发展现代社会福利体系	16
第二章 中国社会保险基金模式的偏差及其矫正	18
一 社会保险基金模式的论争	18
二 中国社会保险基金混合模式的制度偏差	22
三 社会统筹与个人账户混合模式的实践难题	27
四 深化中国社会保险基金制度改革的思路与对策	30

第三章 转型时期的卫生问题与健康公平	34
一 经济转型对健康保障提出的挑战与突出问题	34
二 中国健康卫生体制“三项改革”的进展与困惑	38
三 促进卫生发展、健康公平与和谐社会建设的建议	42
第四章 建立农村基本医疗保障制度	50
一 建立新型农村医疗保障制度的可行性	50
二 建立新型农村医疗保障制度的设想与对策	53
第五章 农村居民医疗服务满意度影响因素分析	60
一 调查过程与研究框架	61
二 研究结果与分析	64
三 研究结论与政策启示	72
第六章 中国政府社会保障支出分析	74
一 引言	74
二 中国政府社会保障支出的不断增长	77
三 社会保险基金收支规模的日益扩大	81
四 中国政府社会保障支出的结构与特点	83
五 中国社会保障财政支出的问题与对策	88
第七章 中国社会保障制度改革发展的几个重大问题	
——对《中国的社会保障报告》的评论与建议	93
一 “记账式个人账户”问题	94
二 扩大养老保险覆盖面和养老保障制度框架问题	97
三 农村社会保障的发展与模式选择问题	100

四 养老保障基金的管理体制问题	103
五 养老保障基金债务管理与国有股转持问题	107
 第八章 中国社会保障收入再分配效应研究	
——以社会保险为例	111
一 问题的提出与文献述评	111
二 中国积极重视发挥社会保障在收入再分配中的作用	116
三 中国社会保险收入再分配效应评估	120
四 中国社会保险收入再分配效应的主观评价	126
五 调查结论与政策建议	133
 第九章 民族地区社会保障反贫困效应分析	137
一 社会保障的反贫困功能及作用机理	138
二 民族地区社会保障建设及其反贫困作用	144
三 民族地区农村社会保障减贫效应的数据检验	148
四 民族地区社会保障制度的反贫困效果满意度评价	154
五 民族地区社会保障反贫困存在的问题	162
六 提升民族地区社会保障制度反贫困效果的思考与 建议	168
 第十章 建立更加公平更可持续的社会保障制度	178
一 社会保障为全民共享改革发展成果奠定了重要制度 基础	178
二 社会保障制度的公平性和可持续性依然面临巨大 挑战	186
三 着力建设公平可持续的养老保障制度体系	189

四 医疗保险深化改革助推“健康中国”建设	195
五 更好地发挥社会救助制度反贫困的兜底功能	200
参考文献	207
后 记	213

第一章 中国社会福利制度的发展

中国共产党第十七次全国代表大会报告指出，中国要大力发展“老有所养、劳有所得、病有所医、学有所教、住有所居”乃至“贫有所助”等建设社会主义和谐社会所需的民生工程。这些民生工程包括就业、教育、医疗、住房、社会保障、社会福利和社会事业，属于广义的社会福利体系所包含的内容。本章的社会福利体系主要是指由政府为主兴办的社会救助、劳动保险、社会保险、医疗保障、社会福利等各项社会保障事务。由于探讨社会福利体系与城市化关系的需要，有时也包含教育、住房等广义社会福利体系的内容。

一 中国社会福利制度框架的初步建立

新中国社会福利体系的建设与发展大体经历了改革前后两个时期，但第二个时期起点并不完全等同于经济体制改革开始的 1978 年。第一个时期大体分为建立框架（1949～1956）、曲折发展（1957～1978）、恢复建设（1979～1985）三个阶段。第一个阶段是中国社会主义经济制度逐步确立的时期，也是通过计划经济体制进行大规模工业化建设的时期。经济建设与相对稳定的社会环境，促进了城市的恢复与发展，城市化步伐不断加快。1949 年，全国城镇总人口只有 5765 万，占全国总人口的 10.64%，到 1957 年分别达

到 9949 万和 15.39%。新增加的城镇人口主要来源于农村人口尤其是农村劳动力的迁移。但是，1958 年的《中华人民共和国户口登记条例》颁布确立户籍制度之后，农业户口自发迁移到城镇工作与生活的道路被堵塞，加上“大跃进运动”和“文化大革命”期间经济增长波动大，严重制约了从农村人口向城镇转移的城市化进程。1958~1978 年，城镇总人口（非农业户口）尽管从 10721 万增长到 17245 万，增长了大约 6524 万，但由于这些人口主要是城镇人口的自然增长，同一时期的城市化率只有微弱增长，仅仅从 1958 年的 16.25% 提高到 1978 年的 17.92%，而且有些年份（1963、1965~1972、1974）城市化率还是下降的。

尽管现代社会福利体系雏形早于工业化带动的城市化进程，但城市化进程无疑是现代社会福利体系形成和发展的重要原因之一。因为土地和家庭对变化很小的农业社会可以发挥经济社会保障的作用，而相对于没有土地、就业不稳定、家庭规模又日趋小型化的城市居民来说，不可能像农村居民那样主要依靠土地和家庭作保障，他们在面临疾病、年老、失业等社会风险时，需要更稳定、更社会化的社会保障和社会福利制度。事实上，自新中国成立之日起，政府就已经着手建立社会化的社会保障与社会福利制度。新中国成立初期面对的几个基本问题，一是伤残军人的安置；二是被长期战乱严重影响的城市失业人员；三是各种自然灾害引发的庞大数量的灾民。1949 年颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定，“革命烈士和革命军人的家属，其生活困难者应受国家和社会的优待。参加革命战争的残疾军人和退伍军人，应由人民政府给以适当安置，使其能谋生立业”。这实际上为中国建立以优抚安置为核心的军人社会保障制度奠定了基础。针对数量庞大的城市失业工人，政府除对其中生活极其困难的家庭给予临时救助外，主要靠发展生产安置就业。1950 年，政务院公布了《关于救济失业工人的指示》，

劳动部颁布了《救济失业工人暂行办法》，成为中国建立现代失业保险制度的雏形。1951年，政务院公布了《中华人民共和国劳动保险条例》，此后经过1953年、1956年两次修订，全面确立了适用于城镇职工的劳动保险制度。这项制度，为城镇劳动者解决了主要的风险与后顾之忧，是适应城市化需要的最根本的社会制度之一，因此成为新中国成立初期建立的各类社会保障制度中最重要的一项社会保障制度。^①除了对企业职工建立劳动保险制度之外，国家对机关事业单位职工也逐步建立了“公费医疗”和“退休、退职”等方面的制度，形成了比较完整的城市社会保障体系。对于遍及广大农村的灾民，新中国自成立之日起就确立了生产救灾的方针，担负起社会救济的职责。1949年12月，中央人民政府政务院颁布了《关于生产救灾的指示》，成立中央救灾委员会，组织各地救灾工作。此项职责后被内务部（现民政部）承接，作为一项长期工作和中国社会救济制度的基础工作延续至今。作为社会救助制度的补充，中国还在1956年通过的《高级农业合作社示范章程》中，确立了面向乡村孤老残幼的“五保”制度。这一时期中央政府或有关部门还就职工福利、社会福利事业、福利工厂、生活困难补助等问题发布了一系列规范文件。通过短短几年的努力，新中国初步建立了以救济城乡贫民和灾民的基本生活为基础、以企业职工劳动保险为重点、以军人优抚安置和公职人员国家保障为补充的社会保障制度的基本框架。

二 中国社会福利事业的曲折发展

从1958年开始，直到1978年为止，伴随20多年中国社会主义经济建设的曲折进程，中国社会保障与社会福利体系也在不断发展

^① 郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社，2002，第4页。

壮大，尽管在一些时期发生过曲折甚至中断。从社会保障制度建设来看，一个重大发展是职工养老保障制度的建立。1957年和1958年，国务院颁布了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》、《关于工人职员退职处理的暂行规定（草案）》，建立起企业职工退休养老制度。不过当时处于大规模工业化建设初期，养老保障还没有成为突出问题。由于当时特定的政治环境与经济发展的大起大落，社会保障制度建设出现了一些新的特点，突出表现为卫生、教育事业的快速发展。

这一时期医疗保障和卫生事业的发展，促进了全民健康状况的极大改善。这一时期，中国利用计划经济体制的高度动员能力，大力开展爱国卫生运动，建立了城乡三级卫生服务网络，建立了由公费医疗制度、劳保医疗制度和合作医疗制度组成的城乡医疗保障体系，使医疗保障制度覆盖了绝大多数人口。同时，政府通过计划和预算严格控制公立医院的行为，加上药费实行成本价，形成了医与药的平衡机制，保证了医疗服务体系以“低廉的费用向全体国民提供了基本医疗服务”^①。尽管由于经济的落后中国在整体上还没有摆脱“缺医少药”的局面，但是医疗保障和卫生事业的发展极大地改善了城乡居民的健康水平，人口预期寿命由新中国成立初期的34岁提高到60多岁。

同时，教育事业的发展提高了人们的教育水平。教育在社会福利体系中居重要地位。中国虽然具有重视教育的历史传统，但识字受教育的人口只占总人口的很小比例。1949年，中国80%的人口是文盲，小学和初中入学率只有20%和6%，高校在校生仅有11.7万人。^②通过大力发展教育事业和开展“扫盲”运动，城乡人口的

① 刘晓梅：《中国社会保障制度改革的方向与评价》，〔日〕广井良典、沈洁主编《中国·日本社会保障制度的比较与借鉴》，中国劳动社会保障出版社，2009，第55页。

② 中共教育部党组：《人民教育奠基中国——新中国60年教育事业发展和改革的伟大成就》，《求是》2009年第19期。