

第 1 篇

中国社会保障：制度 变迁、评估与发展^{*}

一种制度的确立与变迁，往往服从于特定时代的需要及构成国情的客观要素，虽然不能完全排除例外的现象（如殖民主义者的制度移植及某些国家的盲目模仿），但它确实是一个历史的、世界性的公例，各国社会保障制度的建立及其发展亦是如此。然而，各种制度又都是由人来制定的，人的价值取向与所持理念及其对客观因素的判断是否准确，通常会对制度的构建及其发展产生非常直接而有效的影响。因此，我们常常会看到这样的现象：某些制度安排因符合时代发展要求并与本国国情相适应，在确立之后通常能够顺利推行并实现其预定目标，所起的是积极的、进步的作用；另外一些制度安排却因超前或滞后于时代发展需要或者与本国的国情不相适应，就无法实现其预定目标，甚至对整个社会经济的健康发展起消极的、负面的作用。社会保障在许多国家由非制度型的救灾济贫与慈善事业，发展到一项普遍性的社会制度安排，其实践证明上述两种可能性都存在。

本项研究的背景，是新中国的社会保障制度（不含香港、澳门、台湾）建立迄今已半个多世纪，近 20 年的改革又使其由与计划经济体制相适应的旧模式向适应市场经济要求的新模式转化，整个制度正处于激烈的变革之中。进入新世纪后，经济全球化趋势已经不可逆转，中国亦走进了一个逐步融入

^{*} 本部分曾作为一个专门研究报告，于 2002 年 3 月提交给国家劳动和社会保障部，并被该部作为《专家通讯》第 16 期（1~114 页）印发给有关领导同志与部咨询委员。

国际经济社会主流体系的新时代，影响社会保障制度的诸因素也有了更加重大的和更加清晰的变化，而社会保障制度自身经过整体变革亦将进入定型发展的新阶段，这一阶段对于能否最终确立一个积极的、可持续的社会保障制度至关重要。因此，有必要对中国社会保障制度的发展历程加以回顾和评估，以总结其得失，并在此基础上形成对社会保障制度未来发展的理性思考。

本项研究的对象，是中国官方明确界定的社会保障体系，是各项社会保险制度、社会救助制度、社会福利制度及相关补充保障措施的统称。研究的依据主要是既有的文献资料，尤其是与社会保障制度相关的法规、政策文献，再辅之以相关调查资料等。

本篇作为中国社会保障制度变迁与评估研究的主体报告，目标定位是从整体上描述、评估中国社会保障制度的变迁并思考其未来走向。因此，其内容分为三个部分：第一部分是从整体上回顾中国社会保障制度建立与变迁的历程；第二部分是利用相关指标，从整体上对中国社会保障制度的变迁进行客观评估，总结其得失；第三部分是基于发展视角，从理论上对中国社会保障制度的总体政策取向提出我们的思考。

1. 中国社会保障制度的变迁

1.1 引言

中华人民共和国成立半个多世纪以来，社会保障作为与新中国社会经济发展相伴而生的一种制度安排，也经历了 50 多年的发展变化。

从该项制度在新中国的发展进程来看，迄今可以分为两个大的发展阶段，即改革开放前的发展阶段与改革开放以来的转型时期。在笔者过去的一些著作中，通常将改革开放前的社会保障制度称为传统社会保障制度或中国社会保障制度传统模式^①；有的学者则将其归入国家保险制。然而，传统社会保障制度的提法只是相对于正在改革中确立的新型社会保障制度而言的，它未能有效地反映出改革开放前中国社会保障制度的内在结构和实质内容；而中国原有的社会保障制度亦非完全形态的国家保险制，因为城乡各种组织单位均直接承担着社会保障责任，发挥了巨大的生活保障功能，城乡社会成员对所在单位（在乡村是集体）存在着显著的生存依附关系，从而表明国家保险制

^① 参见郑功成：《建立适合国情国力的社会保障制度》，载《湖北社会科学》，1990（9），26～31页；郑功成：《中国社会保障论》，第十二章“社会保障的改革与发展”，武汉，湖北人民出版社，1994；郑功成：《论中国特色的社会保障道路》，第三章“中国社会保障传统模式及改革尝试”，武汉，武汉大学出版社，1997。

的概念并不完全适用于中国。

有鉴于此，我们根据中国社会保障制度的内在结构与实质内容，提出国家一单位保障制和国家一社会保障制概念。^①

在改革开放前，中国的社会保障属于社会主义制度的有机组成部分，在强调国家一单位一个人利益高度一致的原则下，由国家扮演着社会保障制度的确立者、保证者的角色，再由国家（通过政府）和单位共同扮演着社会保障的供给者与实施者的角色，国家与单位相互依存，承担共同责任；而社会成员则被分割在各个单位（在城市是各种机关、事业单位和企业单位，在农村则是人民公社和生产大队或小队等集体组织）并与所在单位构成不可分割的关系，无偿地享受着相关社会保障待遇，从而是一种典型的国家一单位保障制模式。

改革开放以来，中国社会保障的发展趋势已经日益明显地体现出国家一社会保障制模式的特点。在国家一单位一个人利益日益多元化的条件下，虽然国家仍然主导着社会保障制度的建构，但构成中国社会的各个组成部分（包括政府、企业、社团与个人等）却必须共同分担社会保障责任，国家通过立法凝聚全民共识来确立社会保障制度，之后通过社会化方式来加以实施，社会保障成为一个独立于企、事业单位之外的社会系统。

从总体上讲，中国社会保障制度 50 多年来的重大变迁，即是由国家一单位保障制向国家一社会保障制发展。近 10 多年实际上处于两种制度模式转型阶段，是新旧制度交替的过渡时期，待新的社会保障制度通过深化改革最终定型后，即自然地过渡到国家一社会保障型社会保障制度。

1.2 国家一单位保障制的形成与发展

新中国的社会保障制度，是逐步建立起来的。它虽然与历史上的社会保障实践有着渊源关系，却又与旧中国的社会保障制度无直接继承关系。考察中国社会保障制度 50 多年来的实践，在改革开放前的 30 年所走过的历程是从国家责任发展到国家与单位责任并重的进程，进入改革开放时期后的 20 年来则是一个逐渐走向国家主导与社会各方共担责任的进程。国家一单位保障制的形成和发展，可以分为以下四个时期。

1.2.1 国家一单位保障制的创建（1949—1956）

1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立，当时充当临时宪法的《中国人民政治协商会议共同纲领》为建立新中国的社会保障制度提供了最基本的法律

^① 迄今为止，研究者查找到的已有文献中还未有国家一单位保障制与国家一社会保障制的提法。这两个新概念的提出，一方面上是基于西方现有的社会保障制度分类中确实很难找到与中国社会保障制度完全吻合的模式；另一方面则是我们认为这两个概念能够较准确地体现出中国社会保障制度新旧模式之间的区别及其实质内容，因此，这两个概念是针对中国原有社会保障制度和正在确立之中的新型社会保障制度的实质内容而进行的一种新的界定。

依据，该纲领明确规定：“革命烈士家属和革命军人家属，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休军人，应由人民政府给以适当安置，使其能谋生自立”，并要“逐步实行劳动保险制度”等。^①

新中国成立后，国内战争并未完全结束，中国共产党领导的武装力量既要继续作战，又必须承担起组建人民政权的责任，因此，无论是现实需要还是习惯使然，战争时代的供给制仍须延续。与此同时，由于新中国是在战争废墟上建立起来的，国民经济遭到严重破坏，城镇失业工人从 1949 年至 1951 年年均达 400 多万人，失业率在 20% 以上，失业工人的生活窘迫^②；而自然灾害造成的农村灾民外流现象非常严重，灾区社会问题丛生。面对城乡人民的生存困境，国家在继续延续过去的供给制的同时，迅即对社会保障给予极高的重视，刚成立的中央人民政府（通过内务部、劳动部等职能部门）以强势的姿态承担起救济灾民与救济失业工人的责任，并在企、事业单位及其他基层单位的全面配合下，迅速主导着社会救济、劳动保险等社会保障制度的建设，从而一开始就形成了国家一单位保障制的基本格局。新中国颁布的第一项社会保障法规性文件是 1949 年 12 月 19 日由政务院发布的《关于生产救灾的指示》，它明确指出：“生产救灾是关系到几百万人的生死问题，是新民主主义政权在灾区巩固与存在的问题，是开展大生产运动、建设新中国的关键问题之一，决不可对这个问题采取漠不关心的官僚主义的态度”并成立了中央救灾委员会组织全国的救灾工作。^③ 1950 年 6 月 17 日，政务院公布实施了《关于救济失业工人的指示》，劳动部于同年 7 月 1 日公布了《救济失业工人暂行办法》。^④ 1950 年 12 月 11 日，国家又正式公布了一批优抚法规。

1951 年 2 月 26 日，政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，并经 1953 年、1956 年两次修订，全面确立了适用于中国城镇职工的劳动保险制度，它的实施范围包括城镇机关、事业单位之外的所有企业和职工，从而成为新中国社会保障制度中最重要的一项社会保障制度。

1952 年 6 月 27 日，政务院颁布了《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》，实施数十年之久的公费医疗制度自此建立；1955 年 12 月 29 日，国务院发布了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》、《国家机关工作人员退职处理暂行办法》、《关于处理国家机关工作人员退职、退休时计算工作年限的暂行规定》、《国家机关工作人员病假期间生活待遇试行办法》等法规，国家机关、事业单位职工退休、退职制度由此确立；1956 年 6 月 30 日，第一届全国人民代表大会第三次

转引自郑功成：《中国社会保障论》，64 页。

参见刘永富主编：《中国劳动和社会保障年鉴》（2001），488 页，北京，中国劳动社会保障出版社，2001。

参见孟昭华、王明襄：《中国民政史稿》，269 页，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1986。

参见张海鹰主编：《社会保障辞典》，522~523 页，北京，经济管理出版社，1993。

会议通过了《高级农业合作社示范章程》，确立了面向乡村孤老残幼的“五保”^①制度；这期间，中央政府或其职能部门还就职工福利、社会福利事业、福利工厂、生活困难补助等社会保障问题发布了一系列法规性文件。

到 1956 年，中国已经初步建立了以国家（通过中央政府）为主要责任主体、城乡单位担负共同责任并一起组织实施的较为完整的社会保障制度。在这种制度安排下，国家直接承担着统一制定各项社会保障政策、直接供款和组织实施有关社会保障事务的责任，城镇企业单位负责缴纳职工的劳动保险费用，农村集体则担负着救济“五保户”和优待烈军属等责任，各种单位开始普遍承担着实施有关社会保障政策的任务，国家（通过政府）与单位在社会保障制度的确立与实施过程中日益紧密地结为一体。

1.2.2 国家一单位保障制的调整（1957—1968）

自 1957 年开始，随着建国初期三大改造任务的完成，国家转入有计划地全面进行社会主义经济建设时期。为适应新形势的发展，中央政府开始对社会保障制度进行调整与完善，为此，国务院（原政务院改为国务院）经全国人大常委会批准，先后于 1957 年 3 月和 1958 年 3 月颁行了《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》等法规，企业职工退休养老成为一项独立的制度安排；1962 年 2 月国务院又颁布了《关于精简职工安置办法的若干规定》等法规，并开始在中国农村普遍建立起县、乡（公社）及村（生产大队）三级医疗保健网，合作医疗制度在广大乡村得到确立。在这一时期，卫生部、劳动部、内务部等亦发布有关决定，对公费医疗、劳保医疗、农村五保保障和军属优待制度等进行了相应的调整。军人的退休制度亦得到确立。

在这一时期，国家一单位保障制仍然延续着创立时期的格局，国家（主要体现在中央政府）承担着主要责任，各种单位共担着相关责任，只是保障内容发生了一些变化。如城镇职工的退休制度从劳动保险中独立出来并趋向统一、正常化，社会保险覆盖面在稳步扩大，农村五保制度、合作医疗制度及其他各项社会保障政策得到了一定程度的完善。不过，因受“大跃进”等的影响，城市工业畸形发展到职工人数大规模削减（从农村进城再回农村去），有关福利事业也同样经历了一个从大发展到大削减的过程，农村中合作医疗亦曾经历过“一哄而起”和在一些地方办办停停的现象，因此，拟议中的社会保障制度调整任务并未完成。

1.2.3 国家一单位保障制责任重心的转移（1969—1985）

1966 年 8 月，“文化大革命”开始，国家进入十年动乱时期。当时的基本

当时的规范是对缺乏劳动力或者完全丧失劳动力、生活没有依靠的老弱孤寡残疾社员，在生产和生活上给以适当安排和照顾，保证他们的吃、穿和柴火供应，保证年幼者受到教育和年老者死后安葬，使其生养死葬都有依靠。以后则明确为保吃、保穿、保住、保医、保葬（老年人）或保教（幼年人）简称五保。

社会背景是政治上强调意识形态至上，共产主义与集体主义成为时尚，城镇经济成为国有经济一统天下，农村则全面进入“一大二公”的公社化时期，国家—集体—个人利益进入高度“一致”的时期，国家和单位对社会成员的生活提供保障被视为社会主义制度的当然内容和优越性，并与各个单位的生产活动和劳动分配相混同。

以 1968 年底国家撤销主管救灾救济、社会福利等事务的内务部为起始，负责劳动保险事务的工会亦陷入瘫痪状态，劳动部门受到削弱，国家（通过政府）已经无法有效地掌控社会保障制度的实施。在这种情形下，1969 年 2 月，财政部发布《关于国营企业财务工作中的几项制度的改革意见（草案）》，规定国营企业一律停止提取劳动保险金，原在劳动保险金开支的劳动保险费用改在企业营业外列支，形成待遇标准按照国家政策规定执行，所需费用由企业实报实销的“企业保险”模式。^①自此以后，作为整个社会保障事业主体内容的劳动保险从此失去统筹机能并演变成企业或单位保障制，社会保障制度只能主要依靠各个单位组织来维持和延续。因此，国家—单位保障制的责任重心由国家转向单位，城镇企、事业单位包办社会的现象迅速扩张，社会保障在很大程度上走向自我封闭的单位化。

1978 年不仅是中国发展进程中特别重要的一年，也是中国社会保障制度变迁的较为重要的一年。在结束“文化大革命”的背景下，这一年中十一届三中全会召开，为扭转中国的混乱局面创造了较好的政治、社会条件；同年，第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》亦在第 48、49、50 条分别对劳动者的福利、养老、疾病医疗或者丧失劳动能力的物质帮助以及对残废军人、烈士家属等的生活保障问题作出了原则规定；国家重设民政部，主管全国社会救济、社会福利、优抚安置事务，劳动部门的工作亦开始恢复正常。与此同时，国务院还先后颁行了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》、《关于工人退休、退职的暂行办法》等法规，对于恢复被“文化大革命”破坏了的退休养老制度起到了重要作用。

1980 年 10 月 7 日，国务院发布《关于老干部离职休养的规定》，一种待遇特殊的退休制度——离休制度由此确立，并与一般退休制度一起构成了中国的退休养老制度。

1982 年 12 月 4 日，五届人大五次会议修订通过的《中华人民共和国宪法》亦在第 43 条中规定了国家发展劳动者休息与休养的设施及休假等福利问题，第 44 条规定了国家机关与企业事业单位职工的退休保障，第 45 条规定了公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下有从国家和社会获得物质帮助的权利（包括社会保险、社会救济、医疗卫生、优抚事业、各种社会福利

参见张海鹰主编：《社会保障辞典》，549 页。

等),第 46 条规定了公民教育权利,第 48 条规定了妇女权益,第 49 条规定了老人、妇女、儿童保护等。因此,1982 年通过的《中华人民共和国宪法》对公民的社会保障权益规范是相当广泛的。^①

1984 年 10 月 20 日,中共十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》。城镇继农村承包责任制改革后正式步入经济体制改革时期。随后进行的城市经济体制改革,从根本上触动了国家一单位保障制的经济基础,也动摇着赖以支撑国家一单位保障制的行政体系和单位组织结构。因此,在国家正式决定推进经济体制改革后,与计划经济体制相适应的国家一单位保障制亦意味着只能走上重大变革的必由之路。

总体而言,1969—1977 年间是国家一单位保障制重心向单位转移并持续扩张的时期;1978—1985 年仍然维持并巩固着这种制度模式,这一时期所做的工作虽然有所改进,但主要还是为了解决历史遗留问题和恢复被“文化大革命”破坏了的退休制度等,尽管个别地区在劳保医疗(如让职工分担部分医疗费用)、退休费用统筹(个别城市进行行业统筹)方面进行了改革试验,却并未触动国家一单位保障制的根本。因此,1969—1985 年间,国家一单位保障制的实质及其以单位为重心的格局一直没有改变。

1.2.4 国家一单位保障制向国家一社会保障制迈进(1986 年以来)

20 世纪 80 年代以后,中国进入改革开放时代。随着经济改革步伐的加快,整个社会经济结构也发生了越来越大的变化,因此,包括国家一单位保障制在内的各种与计划经济相适应的制度安排,均面临着改革的要求与任务。中国社会保障制度改革亦自 20 世纪 80 年代中期开始,并从此逐渐向国家一社会保障制转变。

对于中国社会保障制度改革的起始标志与进程的确认,说法不一,多数人认为应从 1978 年算起或者与经济改革同步。^②这一流行观点其实与实际情形并不吻合,因为社会保障制度的重大变革是需要以相关政策的重大变革为标志的,经济、政治、社会环境的变革通常是构成社会保障制度变革的促进因素甚至是直接决定因素,但还不能直接成为社会保障制度变革的标志。从世界范围考察,亦可发现社会保障政策的调整均表现出滞后于经济政策调整的特征。例如,美国于 1929—1931 年间遭遇全球经济大危机,罗斯福总统推出国家干预经济的政策,新政自 20 世纪 30 年代初期开始实施,而社会保障制度虽然也被算作罗斯福新政的组成部分,但却是以 1935 年美国国会通过《社会保障法》为标志的;智利的养老保障由公共养老金模式转向私人化的个

参见劳动和社会保障部、中共中央文献研究室编:《新时期劳动和社会保障重要文献选编》,385~387 页,北京,中国劳动社会保障出版社、中央文献出版社,2002。

参见宋晓梧、张中俊、郑定铨:《中国社会保障制度建设 20 年》,9 页,郑州,中州古籍出版社,1998;成思危主编:《中国社会保障体系的改革与完善》,11 页,北京,民主与建设出版社,2000。

人储蓄加投资型模式自 1981 年始，但由皮诺切特军人政权导演的重大经济政策变革——自由主义经济思想支配下的全面实行私有化却是自 20 世纪 70 年代始；等等。在中国经济体制进行革命性变革的条件下，社会保障改革也不可避免地要滞后于经济改革的进程。因此，中国的社会保障制度改革也不可能真正与经济体制改革同步。另一种观点则主张以社会保障政策变革的结果为标志，认为中国在 20 世纪 80 年代的社会保障改革始终只是围绕着国有企业改革进行的，从而只是一种局部的改革试验，因而主张以 1991 年国务院颁行《关于企业职工养老保险制度改革的决定》为这一制度发生重大变革的标志，其依据是：养老保险是现代社会保障体系最重要的支柱，它的改革成败对整个社会保障制度改革的成败起着举足轻重的作用甚至是决定作用，而国务院的决定为这一制度的社会化奠定了统一的制度基础，并扫除了国有企业与非国有企业之间的政策障碍，在一定程度上理顺了相关关系。^①

如果全面考察中国改革开放以来重要的社会保障政策法规文件，以与社会保障直接相关的重大政策变异（而不是以这种政策的实施结果）作为评判的标志，就可以发现，1986 年前的社会保障政策变革只是为了延续原来的国家—单位保障制，进入 1986 年后则真正出现了社会保障制度进入重大变革时期的明显迹象，虽然这种迹象并未立即变成客观事实。因此，以 1986 年作为中国社会保障制度真正进入转型时期即由国家—单位保障制迈向国家—社会保障制的标志性年份，或许更加具有合理性。^②

1986 年发生的三大事件能够支撑这一结论：一是 4 月 12 日六届人大四次会议通过的《国民经济和社会发展的第七个五年计划》不仅首次提出社会保障的概念，而且单独设章阐述了社会保障的改革与社会化问题，社会保障社会化作为国家—单位保障制的对立物被正式载入国家发展计划。二是 7 月 12 日国务院发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》和《国营企业职工待业保险暂行规定》，前者不仅明确规定国营企业用劳动合同制取代了计划经济时代的“铁饭碗”，而且规定了合同制工人的退休养老实行社会统筹并由企业和个人分担缴纳保险费的义务；后者虽然在当时并未成为真正有效的失业保险制度，但它确实是为了满足企业破产和职工失去工作时对失业期间生活保障的需要，并希望借此推进劳动力的市场化和人的社会化，从而具有明显的制度重构与制度创新的象征意义。上述两个法规标志着中国社会保障制度在法规政策上有了重大变革。三是 11 月 10 日劳动人事部颁发《关于外商投资企业用人自主权和职工工资、保险福利费用的规定》，强调外资企业必须缴纳中方职工退休养老基金和待业保险基金，这意味着国家在承认经济结构多元化的

参见郑功成：《中国社会保障论》，93~95 页。

冯兰瑞在其所著的《中国社会保障制度重构》（经济科学出版社 1997 年版）一书第 114 页中亦认为“社会保障改革的起点是 1986 年建立全民所有制合同制职工养老保险社会统筹制度”。

条件下对劳动者社会保障权益的维护，并消除了社会保障单位化的烙印。因此，1986 年标志着原有的国家—单位保障制开始被摒弃。

自此以后，中国的社会保障制度即进入了制度重构时期，并逐步由国家—单位保障制向国家—社会保障制迈进，迄今仍处于转型阶段。制度转型的历程与内容将在第四部分阐述。

1.3 国家—单位保障制的框架与特色

从制度结构出发，国家—单位保障制的基本框架由国家保障、城镇单位保障、农村集体（单位，下同）保障三大板块组成。^①其中：城镇单位保障因其保障全面且水平较高而成为整个社会保障制度的主体，国家保障与农村集体保障成为整个社会保障制度的两翼。

1.3.1 国家保障板块

国家保障板块是在国家统一政策规范下，以政府财政拨款为基础，由政府主管部门直接实施（或者借助于机关、事业单位与城乡基层政权）的社会保障项目。它主要包括如下项目：

（1）机关事业单位工作人员社会保障。包括养老、公费医疗、住房保障等，它覆盖所有国家机关事业单位劳动者并惠及其家属，主要通过所在单位组织实施，从而亦是国家与单位结合推行的制度安排。

（2）城镇居民价格补贴。面向城镇居民的各种价格补贴，覆盖所有具有城镇居民身份的人口。

（3）军人保障。包括军人养老、医疗保障及抚恤、安置等，覆盖所有现役军人，亦使军烈属从中受惠。

（4）民政福利。面向无依无靠的城镇孤老残幼。

（5）农村救灾救济。包括农村自然灾害救济和贫困农民的生活救济，覆盖所有农村居民，但真正获得救助的对象占农村总人口的比例不到 5%。

1.3.2 城镇单位保障板块

城镇单位保障板块服从于国家统一的政策规范，由企业从收益中直接提取经费并自行组织实施，封闭式运行。在计划经济时代，当企业收益不足以支撑单位保障时，国家财政通过补贴的方式来给予最后保证。绝大多数城镇居民主要依靠单位保障板块提供保障。它主要包括：

（1）职工劳动保险。包括就业保障、退休保障、工伤保障、生育保障、劳保医疗，以及遗属保障等，覆盖所有城镇劳动者。

（2）职工集体福利。包括各种集体福利设施、住房福利、困难补助及其他生活福利，覆盖城镇所有劳动者及其家属。

参见郑功成：《论中国特色的社会保障道路》，87～95 页。

上述制度使 90% 以上的城镇居民直接受惠，只有数量极少的城镇孤老残幼由政府直接救济或者被民政部门等办的福利院集中供养。因此，城镇单位保障事实上一直是中国社会保障制度的主体。

1.3.3 农村集体保障板块

除国家提供有限的救灾救济外，农村以社队集体为单位，农村居民通过所在的社队集体获得有关社会保障，其经费来源于社队集体单位统一核算中的统一提留。其主要内容包括：

(1) 合作医疗。面向本社队集体的社员提供疾病医疗保障。据统计，全国 90% 以上的农村生产大队建立了合作医疗^①，它曾经覆盖 95% 以上的农村人口，是覆盖人口最多的一项社会保障制度。

(2) 五保户供养。专门解决乡村无依无靠的孤老残幼的生活保障问题，年均 400 多万人。

(3) 其他福利保障。如困难补助，部分地区还建有敬老院等集体福利设施。

1.3.4 国家一单位保障制的特色

全面考察新中国成立后形成并持续数十年之久的国家一单位保障制，可以发现这种制度安排的特色非常鲜明，概括起来即是国家负责、单位包办、板块分割、封闭运行、全面保障。^②

在国家一单位保障制下，尽管城乡国有或集体单位直接承担着相关社会保障责任，但各单位如果离开了国家的保障就不可能担负起实施社会保障的责任。因此，国家通过计划经济体制维护着各个单位组织长生不死，并通过财政补贴的方式来直接担保。社会保障制度能否实施，如何实施，能否持续下去，最终并非取决于单位而是取决于国家政策，取决于国家财力，可见，国家一单位保障制的本质特征即是国家负责。

在国家一单位保障制下，单位的作用异乎寻常地重要，国家离开了单位便根本不可能实施社会保障政策。各单位无一例外地要听命于国家政策规定并直接承担起组织实施本单位社会保障的责任，企业单位与乡村集体经济组织还要为这种制度的实施提供经费。因此，在城镇，居民除接受政府的价格补贴，几乎所有生活保障事务均是通过所在单位来获得保障的；在乡村，除灾民接受灾害救助外，亦是依靠集体经济组织的分配与福利来获得生计与疾病医疗保障的。因此，对绝大多数国民而言，国家一单位保障制就是单位包办的社会保障制度。

在国家一单位保障制下，制度的结构是板块分割状。国家保障、城镇单位保障与农村集体保障三大板块相互分割、各负其责，计划经济不仅使国有

参见蔡仁华主编：《中国医疗保障制度改革实用全书》，6 页，北京，中国人事出版社，1998。

② 参见郑功成：《论中国特色的社会保障道路》，第三章“中国社会保障传统模式及改革尝试”。

经济一统天下、人民公社“一大二公”，而且保证了城镇劳动者的高就业、“铁饭碗”，加之严格的户籍管理和城乡之间、干群之间、不同所有制单位之间的森严壁垒，所有的社会成员均被分割安置在城镇的某一个单位或农村的某一个社队，社会成员也就普遍被某一保障板块或者两个保障板块所覆盖，因此，特定的社会、经济结构使三个相互分割的板块共同构成了一个并无遗漏的安全网。不过，这种板块状结构毕竟与社会保障社会化原则相背离，它最终不仅导致了单位负担不公平和不堪重负的直接后果，而且造成了社会成员的畸形福利观念，从而成为阻碍社会经济协调发展的重要因素。

在国家一单位保障制下，制度的实施过程是完全封闭的，各个单位只对本单位的成员负责，一些集体福利设施即使闲置也不会对其他单位开放。在各个单位客观上存在着收益差异（如事业单位接受财政拨款有多寡、企业单位销售收益有多寡、农村社队生产收益有高低）的条件下，封闭运行所带来的必然是本位主义和相互攀比之风。

在国家一单位保障制下，作为社会主义优越性的体现，这种制度保障的范围是广泛的。在城镇，从退休养老到疾病医疗，从住房福利到教育福利，从就业安置到贫困救助，从价格补贴到职工食堂，等等，由国家主导、单位包办的社会保障事务不仅涵盖了人们的社会性保障需求，甚至还包括了一部分非社会性保障需求。在农村，保障项目虽然不多，但国家规定农村收益分配采用按劳分配与按人口分配相结合的方式，收入分配中即含有福利的份额，政策规范的保障项目亦受益者众多，如城镇的劳动保险与职工福利几乎使所有城市居民均受惠其中，农村合作医疗曾经惠及 95% 以上的农村人口。

在国家一单位保障制下，由于国家与单位承担了社会保障的全部责任，并分别组织实施着各项社会保障政策，社会成员个人就无需承担直接义务，在其他国家社会保障领域发挥重要作用的各种社会组织亦无生存空间。因此，国家一单位保障型制度是权利义务单向、社会组织缺位的制度模式。

在国家一单位保障制下，劳动者的福利所得实际上与其劳动所得混淆不清。在城市，长期的低工资、多福利待遇，使劳动者及其家庭成员仅依靠工资无法生存，只有加上福利保障才能维持正常生活，因此，城市居民的社会保障待遇其实含有劳动报酬的份额在内，这就使得保障与就业无法分离；在农村，农民的收益分配即是按劳分配与按人口分配相结合。

此外，国家一单位保障制的特色还表现在国家与单位之间的“父子关系”上，在这种制度模式下，不仅人民享受着国家的“父爱”，在遇到生计困难时依靠国家，各种单位也享受着国家的“父爱”——接受着各种补贴，从而具有很浓厚的中国传统文化色彩。

1.4 转型时期的制度变革：国家—社会保障制的基本确立

1.4.1 制度转型的时代背景

中国社会保障制度从国家—单位保障制转向国家—社会保障制，是在特定的时代背景下多种因素综合影响的结果。

一方面，是经济改革所带来的变化动摇了国家—单位保障制的经济基础与社会基础。20 世纪 80 年代初期农村承包责任制的推行，使原有的农村社会保障制度（如“五保”制度、合作医疗制度等）丧失了赖以支撑的集体经济基础，除“五保”制度在政府修改原有制度并通过颁布《农村五保供养工作条例》（1994 年 1 月 23 日）强力推进外，合作医疗制度几乎全面崩溃；而稍后进行的城市经济改革，又使国民经济结构由国有经济的一统天下转变为多元经济成分并存发展，伴随而来的则是社会结构发生深刻变化，经济主体多元化、劳动力市场化、收入差距扩大化及由此带来的社会阶层分化，以及单位与政府之间、个人与国家、单位之间的利益追求由一致走向分离，必然动摇原本统一的国家—单位保障制的经济基础和社会基础，如果不对国家—单位保障制进行重大变革，这一社会稳定、协调机制就不仅不可能继续发挥其作用，而且可能成为社会冲突、激化矛盾的新的致因，并直接对市场经济改革与经济发展造成直接损害。

另一方面 国家—单位保障制自身亦存在着缺陷，并在实践中造成日益严重的负面影响。如封闭运行的单位保障制导致社会保障统筹、互济功能的丧失，单位负担畸轻畸重，一些老国有企业在改革开放前就陷入了不堪重负的困境，国家—单位保障制的不公平性由受保对象个人权益的不公平日益扩展到保障供给者负担的不公平，因此，即使不进行市场经济改革，国家—单位保障制也存在着改革的必要性。此外，社会保障改革作为一种世界性潮流自 20 世纪 70 年代以来就在西方工业化国家和许多发展中国家兴起，各国的行动表明这种制度不可能是一成不变的，需要适应社会经济的发展变化而及时作出调整。

在这样的时代背景下，要继续维持国家—单位保障制已不可能，因为各种单位的性质已发生变异，社会成员亦分化成不同的阶层，其对社会保障的需求亦非一致。因此，改革开放后，即意味着社会保障制度变革时代的到来。

1.4.2 制度转型的简要历程

前已述及，1986 年是中国社会保障制度正式进入从国家—单位保障制向国家—社会保障制转型时期的标志性年份，迄今已经走过了 16 年的历程。在这 16 年间，中国社会保障制度变革事实上经历了如下三个阶段。

第一阶段（1986—1993），重点是为企业改革配套和缓解乡村贫困问题，国家—单位保障制在延续，但国家—社会保障制开始生长。国家在这一阶段提出了社会保障社会化原则并通过中央政府的推动取得了进展，国家责任得到了适度控制和调整，改变单位包办社会保障事务的做法成了改革的重

要内容，个人亦开始承担有象征意义的缴费责任等，这些变化预示着国家一单位保障制走到了尽头，社会保障社会化开始替代社会保障单位化，从而可以理解为国家一社会保障制开始生长。这一阶段改革的主要目标就是在城镇强调社会保障要为国有企业改革配套，在农村则是通过大规模的扶贫运动来消除普遍贫困现象。1986年国家“七五”计划首次提出社会保障概念，但仍然有“坚持社会化管理与单位管理相结合”的提法，国务院先后颁发的《国营企业实行劳动合同制暂行规定》（1986）、《国营企业职工待业保险暂行规定》（1986）、《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（1991）、《国有企业职工待业保险规定》（1993）、《国有企业富余职工安置规定》（1993）等重要法规性文件均是直接为国企改革服务的，1986—1993年的各项社会保险改革试点亦完全集中在国有企业与国有企业职工身上；在农村，扶贫运动进入了中央政府主导下的全方位、多层次扶贫阶段；其他各项社会保障制度在社会化方面亦取得了相应的成效，如发行福利彩票即成为社会保障制度新的筹资渠道，等等。因此，第一阶段社会保障改革的重点在总体上是为国有企业改革配套和缓解贫困地区的乡村贫困问题，但单纯强调为国企改革配套亦使城镇社会保障制度改革目标走向片面化。正是这种片面化造成了社会保障制度改革日益滞后于经济改革与社会发展的需要，因为社会保障制度不可能只为某项改革配套，也不可能只为国有企业和国有企业职工服务。

第二阶段（1993—1997），社会保障成为市场经济体系的重要支柱，国家一单位保障制和国家一社会保障制并存，但此消彼长。这一阶段以1993年11月14日中共十四届三中全会通过《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》并在其中对社会保障改革提出明确要求与原则规范为主要标志。社会保障社会化自此成为改革中追求的主要目标，并越来越多地体现在政策实践中，但原有的社会保障制度亦未明确宣布废除，因此，这一阶段是国家一单位保障制和国家一社会保障制并存但此消彼长的时期。这一阶段的背景是，国家已经确立经济改革的目标模式是市场经济体制，社会保障制度被确认为市场经济正常运行的维系机制，社会保障亦被称为市场经济体系的五大支柱之一，《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》中的第26—28条明确要求“建立多层次的社会保障体系”，并确认了“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障”及“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合”等重要内容。1994年1月23日，国务院颁布《农村五保供养工作条例》，农村五保供养工作自此走向规范化；同年4月14日，经国务院批准，国家体改委、财政部、劳动部、卫生部联合发布《关于职工医疗制度改革的试点意见》，在城市开始推进职工医疗保险制度改革，医疗社会保险开始取代国家一单位保障制中的公费医疗与劳保医疗；同年还

先后制定并公布了《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000）》、《关于深化城镇住房制度改革的决定》，扶贫工作与住房制度改革步入一个新的发展时期；此外，劳动部、民政部等还颁布了一系列有关社会保险、最低工资保障、福利彩票管理等方面的行政性法规。此后，国务院先后颁布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（1995）、《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（1997），使新型养老保险制度建设取得重要进展；国务院还发布了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》（1997）、《关于卫生改革与发展的决定》（1997）等，促使城镇贫困救济政策走向制度化，卫生体制改革亦被正式提到改革日程。劳动部、民政部等中央部委亦发布了一系列政策法规推进各项社会保障制度改革。因此，这一阶段的社会保障改革随着市场经济改革的步伐加快而加快，它体现了为市场经济改革服务、以养老保险改革和医疗保险改革为重点的特色。

第三阶段（1998年以来），社会保障逐渐成为一项基本的社会制度，国家一社会保障制的特色日益明显地得到体现。进入这一阶段的主要标志有三个：一是1998年3月新一届中央政府在保留民政部的同时，新组建了劳动和社会保障部，统一了社会保险的管理体制；二是社会保障全面走向社会化和去单位化，建立独立于企事业单位之外的社会保障体系、筹资渠道多元化、管理服务社会化成为改革旧的社会保障制度和建设新型社会保障制度的明确目标；三是超越了片面为国有企业改革配套和单纯为市场经济服务的观念，开始将社会保障制度作为一项基本的社会制度安排来建设。1998年以来，国务院先后颁布了《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》（1998）、《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》（1998）、《关于实行企业基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》（1998）、《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》（1998）、《失业保险条例》（1999）、《社会保险费征缴暂行条例》（1999）、《住房公积金管理条例》（1999）、《城市居民最低生活保障条例》（1999）、《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》（2000）、《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》（2001）等一系列法规性文件^①，并成立了全国社会保障基金理事会，劳动和社会保障部、民政部等亦制定了一批有关社会保险、社会福利、社会救助方面的法规性文件，它们共同规范与指导着社会保障制度的全面转型。^②在这一阶段，国家仍然继续主导着社会保障改革并承担着直接的、重要的责任，但构成社会的各个方面（如企业、机关事业单位、慈善公益团

参见劳动和社会保障部、中共中央文献研究室编：《新时期劳动和社会保障重要文献选编》。

参见刘永富主编：《中国劳动和社会保障年鉴》（1998—2001），北京，中国劳动社会保障出版社，1998—2001；民政部计划财务司编：《中国民政统计年鉴》（1998—2001），北京，民政部年鉴编辑部，1998—2001。

体等等)及社会成员个人均共同分担着社会保障责任,社会保障不再单纯地为经济改革服务而是为整个社会经济协调稳定发展服务,包括社会保险、社会救助、社会福利在内的整个社会保障制度的规范性建设和管理、服务社会化取得了显著的进展,被新制度覆盖的人口大幅度增长,国家—社会保障制的框架基本形成,它替代国家—单位保障制已经成为显著的事实。

1.5 结语

通过对中国社会保障制度 50 多年发展历程的简要考察,可以发现前 30 多年是典型的国家—单位保障制,近 20 年则是逐渐在向国家—社会保障制演变,目前正处于国家—社会保障制的建设与完善阶段。

国家—单位保障制与国家—社会保障制的共性,在于国家主导社会保障制度安排和政府直接干预并承担建设与发展社会保障的主要责任没有改变,它体现了社会保障制度作为社会公共物品的内在要求,同时也体现了符合中国国情的传统文化与国家“父爱主义”的取向。但国家主导在具体方式上却由过去的中央政府政策主导转变为国家立法主导,中央政府的财政责任则在适度控制的基本前提下被分解。

两种制度模式的根本区别在于:国家—单位保障制是相互分割的各个单位直接承担着国家负责保障或补救式保障部分之外的社会保障责任,社会成员被长期固定在某个单位并接受其提供的各种保障待遇,个人与单位之间构成紧密型的人身依附关系,这种制度模式能够与计划经济体制和统收统支的国家财政体制相适应,却无法与市场经济体制和分税式国家财政体制等相适应,其结果必然是造成社会保障制度的分割封闭和目标异化,并构成走市场经济道路和参与经济全球化进程的重大障碍。而国家—社会保障制虽然在中国还尚未最终定型,但这种制度的基本框架及改革原则却已经得到确立,即新的社会保障系统独立于各个单位之外,国家仍然主导着社会保障制度安排,但政府部门、营利部门、非营利部门、社会成员个人等均按法定规则分担着相应的责任,这种社会化的制度安排能够适应市场经济体制的要求和中国社会发展的需要。

还需要特别指出的是,从国家—单位保障制转向国家—社会保障制是中国社会保障制度发展进程中革命性的重大变迁,16 年来的改革实践证明,这种制度转型是十分复杂和非常艰难的。中国社会保障制度转型的复杂性,在于它不仅受到中国现实政治、经济、社会因素的影响,还要受传统价值观念、历史文化等的影响,更要受建立数十年之久并使亿万国民受惠其中的原有社会保障制度的制约(是制度的路径依赖的制约);中国社会保障制度转型的艰难性,在于它不仅需要对国家、企业、个人之间的利益做出新的重大调整,同时也需要对不同社会群体(在西方国家表现为利益集团)的利益进行

重大调整，它不仅是对个别保障项目的调整，而且是对整个社会保障制度进行全方位的重大调整。因此，中国社会保障制度改革事业，既是中国前所未有的事情，也是世界各国都未经历过的事情。任何低估这项改革事业的复杂性与艰难性的看法与行动，都将可能造成适得其反的后果。

2. 对制度变迁的客观评估

通过对中国社会保障制度 50 年来所走过的历程的考察，可以发现，从国家—单位保障制走向国家—社会保障制，是国家经济体制由计划经济转向市场经济以及由此带来的社会经济结构变化等的客观结果，这一特点决定了它有别于西方国家及其他发展中国家的社会保障制度建设与改革。因此，就像不能简单地以计划经济时代的观点来评价正在确立中的国家—社会保障制一样，同样也不能简单地以市场经济的观点来评估计划经济时代的国家—单位保障制。

2.1 评估的主要指标

我们认为，社会保障制度的价值取向与建制理念、同时代和国情的适应性、制度的有效性和发展的可持续性四个指标，可以作为评估中国社会保障制度及其转型的基本依据。当然，作为对中国社会保障制度总体状态的评估，只能着眼于宏观而不可能过于具体化。

2.1.1 价值取向与建制理念

社会保障在古今中外的实践史表明，它从非正式制度的慈善事业发展到正式制度安排，不同的价值取向与理念事实上起着支配社会保障实践活动和制度建设的作用。例如，在价值取向方面，社会保障领域向来存在着公平与效率之争，有的主张公平取向，有的主张效率优先，有的主张公平与效率兼顾。在理念方面，宗教慈善事业源于爱人如己的博爱与怜悯情怀，官办救济贫事业出于维护统治秩序的需要，英国颁布《济贫法》是基于“贫穷乃万恶之源”而为了强迫贫民“懂得劳动”，德国创立社会保险制度是想通过“怀柔”政策来化解工人阶级的反抗，美国建立社会保障制度是为了弥补市场“失灵”和促进经济稳定发展，英国等西方工业化国家纷纷建立福利国家则是出于对社会公平的追求，等等。有什么样的价值取向和理念就会有怎样的社会保障制度，并产生相应的效果，因此，确立社会保障制度的价值取向和基本理念既是制度建设的出发点，也是评估制度效果的基本归宿。

2.1.2 制度的适应性

社会保障制度的多样性及社会保障制度改革的世界性潮流，决定了社会保障模式的优劣评判并非是依据制度自身，而是取决于社会保障制度安排的

时代适应性与国情适应性。否则，就无法理解为什么同样一种社会保障制度在建立时期非常成功，而愈到后来就愈暴露出缺陷；为什么同样一种社会保障模式在一国非常成功而在另一国却遭遇失败。就像现收现付式的社会保障制度在包括中国在内的一些国家几乎成了众矢之的，但它却在部分北欧国家、加拿大等国依然成功，德国在 20 世纪 90 年代甚至将已改为部分积累式的养老保险再重新改为现收现付式；公积金制度在新加坡很成功，但在东南亚一些国家中的实践却遭到了失败；等等。因此，社会保障制度既是时代的产物，也是主权国家或特定地区的制度安排，从而不仅需要适应时代的发展变化，而且需要与本国或本地区的国情或区情相适应。

本项指标可以分为适应、基本或部分适应、不适应等。

2.1.3 制度的有效性

根据官方的界定，中国的社会保障制度是一个包括社会保险、社会救助、社会福利等多个子系统和养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、最低生活保障制度等若干具体项目在内的大保障体系，其作用的发挥依赖于各项具体的社会保障政策实践，政策实践的有效性虽然服从价值取向与基本理念的合理性以及制度安排的适应性，但它也在很大程度上对社会保障制度的价值取向和适应性产生影响。

从实践的角度出发，社会保障制度的有效性主要包括如下子指标：

- (1) 制度结构的合理性。如有无缺漏，是否协调。
- (2) 制度运行的规范性。如运行依据是否充分，运行程序是否规范，运行过程是否公开透明，等等。
- (3) 社会保障需求的满足程度。如普遍满足、部分满足、不能满足等。
- (4) 社会保障资源的利用效率。如利用效率低或高。
- (5) 社会保障对社会经济发展的客观作用。如促进作用或促退作用。

2.1.4 制度的可持续性

如果说非正式制度状态的社会保障（如慈善事业等）是临时应急之策，但制度化的社会保障却必须考虑其稳定性与延续性，因此，制度的可持续性应当成为评估中国社会保障制度的发展与转型的重要指标。

在这方面，可以将判断的依据确定为如下子指标：

- (1) 制度的稳定性。如社会保障制度结构是短期稳定还是长期稳定。尽管社会保障制度不可能是一成不变的，但若过于灵活或者多变则同样会导致负面效应。因此，制度的稳定性其实是政府信用与制度自身的信誉的象征。
- (2) 财政的可靠性。如社会保障财政是短期可靠还是长期可靠，或者缺乏可靠性。它通常与财政责任的分配直接相关。
- (3) 制度的发展性。如社会保障制度是持续扩展还是不断收敛，或者停滞。在调整中发展应当是正常的现象，但若出现急剧收缩或者急剧膨胀，则