

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

社会保障研究

Social Security Studies

2007年第2期（总第6期）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

中国社会保障理论前沿
中国社会保障政策前沿

社会保障研究

Social Security Studies

（双月刊）（第10卷）

（第10期）

中国社会保障理论前沿
中国社会保障政策前沿

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

国家985工程支持建设

社会保障研究

Social Security Studies

2007年第2期（总第6期）

主 编 郑功成
副 主 编 韩克庆

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障研究. 2007 年. 第 2 期/郑功成主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007
ISBN 978-7-5045-6808-3

I. 社… II. 郑… III. 社会保障-文集 IV. C913.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 175539 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京人卫印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.5 印张 302 千字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

目 录

加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系·····	郑功成(1)
经济社会结构的变化与韩国社会福利政策的回应 ·····	[韩] 金渊明(11)
21 世纪初日本社会政策的动向 ·····	[日] 武川正吾(23)
东亚社会保障的未来——第三届社会保障国际论坛观点综述·····	谢琼(34)
贫困与被排斥群体的社会参与研究 ·····	[比利时] 鲁多·霍尔曼斯(40)
福利的社会划分：对追寻公平的一些反思 ·····	[英] 理查德·莫理斯·蒂特马斯(47)
贫富差距与和谐社会——第二届中欧论坛分论坛综述·····	鲁全(60)
关于韩国社会福利术语的探讨 ·····	[韩] 洪炯骏(66)
小泉和安倍政权的医疗改革——新自由主义改革的登场和挫折 ·····	[日] 二木立(76)
韩国与台湾地区医疗保险政策的历史比较：后发地区的工业化、民主化 与社会政策·····	李莲花(81)
企业社会给付的任务与界限 ·····	(台湾) 郭明政(105)
日本的公共救助和散工劳动者的现状：以大阪的情况为例 ·····	[日] 玉井金五(119)
中国的高等教育：从国家福利到教育的私有化和市场化 ·····	(香港) 莫家豪(124)
韩国儿童保育津贴政策及争议 ·····	[韩] 白仙姬(143)

残疾人社会保障研究专栏

平等、参与、多元、共享：英国残疾人福利事业政策体系初探 ·····	[英] 吴艳(153)
我国孤残儿童福利保障政策的评析与展望·····	仇雨临(166)
残疾人权利保障的法理分析与机制构建·····	杨思斌(174)
长期护理保险：化解残疾人生活风险·····	戴卫东(185)

目 录

我国工伤保险基金管理的现状与发展研究.....	周慧文 刘辉(195)
从个性到共性：基于对工伤保险的国际比较	乔庆梅(202)

学术信息

2007 年中国民政论坛在北京召开	(10)
第三届社会保障国际论坛在韩国首尔举行.....	(33)
中国社会保障发展战略研究项目顺利进行.....	(39)
第二届中国社会保障论坛在北京举行.....	(65)
中国首家残疾人事业发展研究院成立	(104)
第二次全国残疾人抽样调查数据公布.....	(165)

Contents

Advancing Social Security System Building for All Rural and Urban Residents in China	<i>Zheng Gongcheng</i> (1)
Changing Socio-Economic Structures and the Responses of the Korean Welfare Policies	<i>Yeon-Myung Kim</i> (11)
Social Policy Trends in the beginning of the 21 st Century Japan ...	<i>Shogo Takegawa</i> (23)
The Future of Social Security System in East Asia: A Review of the Third International Conference on Social Security	<i>Xie Qiong</i> (34)
Participation of People Experiencing Poverty and Social Exclusion	<i>Ludo Horemans</i> (40)
The social division of Welfare; Some Reflections on the Search for Equity	<i>Richard Morris Titmuss</i> (47)
A Review on the workshop of “Disparities and Harmonious Society” in China-Europa Forum 2007	<i>Lu Quan</i> (60)
Review on the Some Terminology of Social Welfare Studies in Korea	<i>Kyung-Zoon Hong</i> (66)
Health Care Reform under Koizumi and Abe Administrations in Japan; Rise and Fall of Neoliberal Reform	<i>Ryu Niki</i> (76)
Comparative Analysis on the History of Medical Insurance in South Korea and Taiwan; Industrialization, Democratization and Social Policy in Latecomer Societies	<i>Li Lianhua</i> (81)
Enterprise Social Benefits: Function and Limitation	<i>Kuo Ming-Cheng</i> (105)
Public Assistance and Day Laborers in Japan; The Case of Osaka	<i>Tamai Kingo</i> (119)
Transnational Higher Education in Mainland China: From State Welfare	

Contents

to Marketization and Privatization	<i>Ka Ho Mok</i> (124)
The Childcare Benefit Policy and Issues in Korea	<i>Sun-Hee Baek</i> (143)
Equality, Participation, Diversity and Sharing: Overview of British Social Policy System on Disability	<i>Wendy Wu</i> (153)
Social Welfare Policy of Orphan and Handicapped Children: Analysis and Outlook	<i>Qiu Yulin</i> (166)
The Protection of the Rights of People with Disability: Jurisprudential Analysis and Mechanism Design	<i>Yang Sibin</i> (174)
Long-term Care Insurance: Relieve the Life Risk of People with Disability	<i>Dai Weidong</i> (185)
Occupational Injury Insurance Fund Management in China	<i>Zhou Huiwen</i> <i>Liu Hui</i> (195)
From Individualities to General Rules: Comparative Study on Work Injury Insurance Systems	<i>Qiao Qingmei</i> (202)

加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系

郑功成*

【摘要】 中国已经进入后改革开放时代，这对社会保障体系的建设提出了全方位的需求。同时，科学发展观及执政为民、以人为本的发展理念的确立，人人享有社会保障的社会保障制度发展目标的明确，国民经济与政府财力的持续增长和政府社会保障制度建设步伐的加快，都为建设覆盖城乡居民的社会保障体系提供了有力的基础条件。但是，政策制定中城乡二元分割思维的负面影响，相关部门职责的紊乱与扭曲，政府财政投入的不足与社会资源调动的乏力，责任主体的责任边界模糊，基本制度迟迟不能定型等因素又阻碍了覆盖城乡的社会保障体系的建设。因此，特别需要政府树立国民福利与国民经济同步增长的新发展理念，强化社会保障制度建制理性，明晰社会保障责任主体尤其是政府责任的边界，充分调动社会资源和利用市场机制，并明确制度建设重点、规划实施步骤。

【关键词】 社会保障体系 城乡统筹 发展理念

当我们经过改革开放以来近 30 年的持续高速发展之后，当 GDP 超过 20 万亿人民币、国家财政收入达到甚至超过 5 万亿人民币的时候，国家确实站在了一个新的历史起点。我认为，这个新的历史起点绝对不只是一个物质财富积累与发展的新起点，而是社会公平的、文明进步的发展新起点，是需要更多地突出公平、正义并促进国民共享发展成果的新起点。只有这样认识并据此调整、确立我们的相关制度安排与政策措施，才能真正摆脱资本主义在工业化过程中必然出现的社会对抗、阶层矛盾激化等诸种严重危及经济社会健康、持续发展的痼疾，才能真正走上一条健康的、文明的、可持续的社会主义工业化、现代化强国之路。在这样的背景下，加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系显然具有深刻的时代意义。

借此机会，我就四个方面发表自己的一些看法。

一、时代发展要求加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系

一个时代有一个时代面临的挑战，一个时代有一个时代发展的任务。我自 2002 年起就

* 郑功成：中国人民大学劳动人事学院教授，兼中国社会保障研究中心主任、残疾人事业发展研究院院长。
本文系作者于 2007 年 9 月 23 日在第二届中国社会保障论坛上的主题演讲。

开始阐述这样一个观点,这就是我们国家在进入本世纪后即进入了后改革开放时代。它与改革开放前一个时期相比,共同贫穷被送进了历史,经济发展达到了前所未有的高度,所面临的发展机遇更加宝贵,遭遇的挑战与问题与前一个时期不可同日而语,需要采取的对应措施截然不同,改革不可能简单延续以往的方略而是承担着更为凝重的双重任务,既要继续改革计划经济体制遗留的问题,更要顺应广大人民的呼声对改革以来形成的利益格局进行新的调整,从而对社会保障体系的建设提出了全方位的需求。

首先,城乡居民迫切期望通过社会保障制度来解除种种生活后顾之忧,对生活有安全感和对未来有安全预期构成了城乡居民最基本的需求。当发展不足、供应短缺的局面被彻底改变后,当城乡居民的温饱问题得到解决后,城乡居民的生活水平普遍得到了提高。然而,市场经济改革与单位保障、家庭保障功能的持续弱化,也促使城乡居民的生活风险急剧增加,他们面临的贫困、竞争失败、疾病、养老等各种问题迫切需要通过相应的社会保障制度来化解。

其次,构建和谐社会的迫切需要建立覆盖城乡居民的社会保障体系。和谐社会之所以受到人民的普遍欢迎,构建和谐社会作为国家发展的战略目标之所以在中央提出后迅速成为全民共识,是因为只有在和谐社会里才能够实现人人都能够快乐地创造和生活,而现实中存在的贫富差距持续扩大、劳资纠纷急剧上升、不同社会群体利益分配日益失衡乃至局部范围内的社会对抗等现象,均与缺乏社会保障制度的调节或者调节力度不够直接相关。尤其是在城乡之间,发展失衡的格局其实与社会保障和公共福利资源配置的长期失衡直接相关。因此,只有加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系,才能通过制度化的保障机制达到逐渐缩小差距、缓解矛盾与冲突的目标,最终促进整个社会和谐发展。纵观世界,可以发现凡社会保障制度健全并让全体国民普遍享有社会保障的国家,都是社会和谐的国家;凡社会保障制度残缺或者不公的国家,其社会发展必定存在着不和谐的现象。因此,我曾经多次阐述过这样的观点,即社会保障与社会和谐是正相关关系,社会保障水平其实直接决定着社会和谐的程度。

再次,要实现让全体人民共享国家发展成果的目标,必须重点借助覆盖城乡居民的社会保障制度。胡锦涛总书记一再强调,发展是为了人民,发展要依靠人民,发展成果要让全体人民共享。当我们经历了近30年的效率优先追求之后,人们日益清醒地认识到了经济发展的最终目的,其实是为了人的全面发展,让全体人民共享国家发展成果当然是实现人的全面发展目标的必由之路。然而,经济增长与经济发展并不能自动地解决成果共享问题,市场经济条件下的国民财富初次分配无一例外地要体现出按生产要素进行分配的法规,由于对财富创造的贡献大小不一、个人资质与能力禀赋的差异,初次分配必然因利益分割产生收入分配差距并由此而导致贫富分化,因此,必须有强有力的再分配工具加以调节。而社会保障制度则是所有工业化国家实践证明了的调节收入分配差距、促进社会公平、实现共享国家发展成果的基本制度安排,其中:社会救助因保障了低收入群体或者困难群体的生活而直接缩小了贫富差距,并缓和了社会阶层矛盾;社会保险因保障了劳动者的养老、医疗、失业、工伤等而调节了劳资利益分配格局,并极大地化解了劳资冲突;包括老年人福利、残疾人福利、妇女儿童福利、教育福利、住房福利等各项福利事业的发展,保证了各个社会群体直接参与合理分享国家发展成果。可见,社会保障制度具有天然的让全体人民共享发展成果的功能,它

是实现全体人民共享国家发展成果的基本途径与制度化保证。

此外，社会保障制度的残缺与不公，事实上正在对国民经济的持续发展与整个社会的和谐发展造成日益严重的损害。传统模式的社会保障制度几乎等同于城市居民的专利，城乡二元分割分治的经济社会格局因社会保障制度建设中长期漠视乡村居民的需求而被放大；一部分人参加社会保险而另一部分劳动者没有社会保险，又直接造成了劳动者社会保险权益的异化，各种福利事业发展的长期滞后直接影响和限制了老年人、残疾人及妇女儿童群体参与分享国家发展成果的权利。由于社会保障制度不健全，导致城乡居民尤其是乡村居民后顾之忧持续扩张，经济发展与收入增长并未带来预期中的消费增长，国民经济发展中的风险也被放大；同时，社会保障制度不健全还产生甚至放大着社会不公，激化着各种社会矛盾。这种现象及其不良后果必须引起党和政府的高度关注。

综上所述，加快建设覆盖城乡的社会保障体系不仅具有必要性，而且具有紧迫性。

二、我国已具备加快建设覆盖城乡居民社会保障体系的基本条件

如果早几年提出建设覆盖城乡居民的社会保障体系的主张，相信大多数人都会持异议。人们不仅认为经济条件不具备，更认为城乡二元分割的鸿沟不可能填平，加之社会保障制度建设目标长期模糊、建制理念莫衷一是，对建设覆盖城乡居民的社会保障体系持消极态度也就可以理解了。然而，进入本世纪后，国家发展日新月异，无论是经济基础、政治取向还是氛围都有了巨大的改变，从而也为建设覆盖城乡居民的社会保障体系奠定了基本条件。

第一，政治取向已经清晰，这就是奉行科学发展观，确立执政为民、以人为本的发展理念，构建社会主义和谐社会。科学发展观的真谛在于协调发展，包括经济社会协调发展、人与社会协调发展以及人与自然协调发展；执政为民、以人为本的真谛在于让全体人民共享发展成果并保证国民福利与经济增长同步，最终实现人的全面发展；构建和谐社会的真谛在于确立公平、正义、共享的核心价值观，并以此指导国家的制度安排与政策措施，保障每一个人都能够快乐地创造和生活。这种清晰的政治取向，构成了鲜明的时代发展背景，它直接消除了人们对建设覆盖城乡居民的社会保障体系的各种疑虑，同时也客观地确立了社会保障制度的目标定位，这就是社会保障制度直接肩负着落实科学发展观、执政为民、以人为本理念的重任，并成为构建社会主义和谐社会的核心指标。

第二，社会保障的发展目标已经明确，这就是到 2020 年时实现人人享有社会保障。人人享有社会保障作为政府公开承诺的社会目标，其本意是让全体国民普遍地、公平地享有社会保障，但这一目标不可能一夜之间变为事实，而是需要经过一个时期的社会保障制度建设才能逐渐达到。现在到 2020 年还有 13 年，如果不能从现在起就统筹考虑城乡社会保障体系建设问题，人人享有社会保障的承诺就完全可能落空，或者因城乡分割而造成严重的城乡失衡甚至城乡对抗。因此，在社会保障制度发展目标明确以后，以往那种认为中国只需要面向少数人的补救式社会保障的观点，那种认为建设统一社会保障体系是祸国殃民的看法，那种深受新自由主义影响并只强调个人自由、个人负责的思维，都不会再受到追捧。让人人享有社会保障的发展目标正在成为全民的共识，这是加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系的重要基础。

第三,经济基础日益雄厚。预计2007年的GDP将达到23万亿人民币,而根据《中国统计摘要(2007)》中的资料,这一指标在1978年、1989年、1997年、2004年分别是3645亿、16992亿、78973亿、15878亿。2007年的国家财政收入将达到5万亿人民币,再加上国有企业的利润收益与国有土地收益,政府控制的财力将达到7万多亿人民币;而根据《中国统计摘要(2007)》中的资料,这一指标在1978年、1989年、1997年、2004年分别是1132亿、2665亿、8651亿、26397亿。上述指标说明了那种总以经济落后、财力薄弱为由拒绝发展社会保障事业的观点是完全站不住脚的。国民经济与政府财力的持续高速增长,不仅为建设覆盖城乡居民的社会保障体系奠定了日益丰厚的物质基础,而且应当通过社会保障制度的建设来达到国民福利与国民经济、政府财力同步增长的合理目标。我认为,以中国现有的经济发展水平与国家财力,建设一个水平适度的能够覆盖城乡居民的社会保障体系是完全能够做到的。

第四,社会保障制度建设步伐在加快。近几年来,可以清晰地看到党和政府对社会保障的高度重视及其采取的行动。我曾经在2007年“两会”期间,将2006年视为一个标志性年份,在2006—2007年间,城市社会保障事业继续发展,社会保险覆盖面持续扩大,城镇居民医疗保险试点正在进行,国家为解决城镇居民的住房困难正在采取切实有效的行动;而在乡村,义务教育的福利性通过《义务教育法》的贯彻实施正在恢复,新型合作医疗已经覆盖了80%以上的农村居民,提前三年实现了国家十一五规划的目标,2007年又在农村全面建立了最低生活保障制度,这意味着城乡最低生活保障制度一体化目标将很快变成现实,覆盖城乡居民的医疗保障体系亦有望在近三年间变成现实。此外,社会保险、社会救助立法正在加快进行中,这意味着作为整个社会保障体系骨架的社会保险、社会救助制度将走进定型、稳定与可持续发展阶段。换言之,覆盖城乡居民的社会保障体系轮廓正在逐渐地呈现出来。

此外,中国近20多年来的社会保障改革亦为建设覆盖城乡居民的社会保障体系留下了丰富的经验与深刻的教训,再加上国外的经验教训,足以为国家理性地建设覆盖城乡居民的社会保障体系提供指导。

综上,我认为,建设覆盖城乡居民的社会保障体系的基本条件已经具备,现在是推进覆盖城乡居民社会保障体系建设的最好时机。

三、加快建设覆盖城乡的社会保障体系面临的障碍与难点

尽管人人享有社会保障已经成为国家发展的基本目标,建设覆盖城乡居民的社会保障体系亦正在形成共识,但要真正建设好覆盖城乡居民的社会保障体系还面临着诸多现实障碍与困难。如果不能尽快排除这些障碍并妥善地化解难点,我国社会保障体系建设还将在困难的泥沼中艰难地跋涉,已经太过漫长的转型期还将处于争议中,国家与相关群体还要为此付出高昂的代价。

影响覆盖城乡居民社会保障体系建设的障碍与难点,主要表现在以下几个方面:

第一,传统观念障碍。传统观念与传统意识是影响覆盖城乡居民社会保障体系建设的首要因素。在一些人(包括一些决策机构、政策制定者、立法者)的观念与意识里,城乡二元分割不是一种可以逐渐改变的现象,而是一种已经固化的历史,在考虑政策措施、进行制度

设计甚至立法过程中，总是自觉不自觉地将农村居民与农民工视为另类，一些貌似公正的观点与主张（包括主张为农民工维权单独立法等）透出来的其实依然是二元分割分治的旧思维与价值取向。在社会保障制度建设中，这种危险客观存在，如只考虑农村现阶段的特殊性，将失地农民和农民工视为特殊农民，单独为失地农民、农民工等群体建立一套制度，不考虑如何与现行基本的社会保障制度接轨，不考虑这一制度将来必然走向统一，不考虑为农民工建立长久的养老保险制度安排而是允许农民工流动时自由退保，等等，其实都不符合城乡统筹的原则，不符合建设覆盖城乡居民的统一社会保障体系的目标指向。因此，如果不能从根本上改变传统的城乡二元分割分治的观念、意识与思维定势，社会保障体系的建设仍将付出巨大的代价，并会直接损害城乡居民的切身利益。

第二，现实体制性障碍。在这方面的主要表现有二：一是职能部门的相互分割，直接导致了社会保障制度安排与相关政策的不协调，而且整个社会保障体系还缺乏发展战略思路、整体设计与统筹安排，即使同一项制度亦存在着被多个部门分割的体制缺陷；二是政府职能部门职责分工在改革中被人为扭曲，对主管部门权威的损害不仅使制度变革的责任无法划分，亦严重地影响到了社会保障制度的理性设计。尽管经过上届政府的努力，社会保障管理体制有所理顺，但现阶段部门职责紊乱、责任不清的局面并未得到扭转，甚至还在直接影响到社会保障制度的健康发展，重复以往社会保障改革与制度建设失误的教训不是没有可能。回顾中国社会保障改革 20 多年的历史，可以概括为“成就巨大、教训深刻”。其中最为深刻的一个教训，就是计划经济时期有序的管理体制在改革时期被打乱了，部门之间打破原来的有序管理而进入混战时期，理性思考被部门利益所冲昏，发展规律在改革实践中屡次被扭曲。首先是 20 世纪 80 年代中期国家对社会保险制度进行不当分割，让劳动部门管理国有企业职工、保险公司管集体企业职工、人事部门管理机关事业单位职工、民政部管农民，到 90 年代更恶化到 11 个部门或行业自行统筹社会保险，所造成的不良后遗症依然在影响着社会保障改革与制度建设的健康发展；90 年代初期当时的国家体制改革委员会不是扮演参谋与咨询的角色，而是在新自由主义取向下强势介入社会保险改革，尤其是拿出大账户小统筹的基本养老保险方案，并由国务院将这一方案与当时的主管部门——劳动部的小账户大统筹方案同时下发各地选择并可以修改后实施，结果造成了养老保险迄今仍然停留在地方统筹的层面，这一制度安排在某种程度上强调了地方利益，甚至被国外看成了衡量投资环境的一个因素，许多劳动者因制度的地方分割而付出了很大的代价；90 年代末期由国家体制改革委员会、财政部、劳动部、卫生部等部委一起制定城镇职工医疗保险方案，其目标只是为了控制医疗费用而忽略了劳动者及其家属的疾病医疗与健康保障需求，将职工家属简单地剔除在外，实践同样证明并不符合人民的要求与国家发展的合理取向。2000 年在财政部门、税务部门的强势介入下，将社会保险费征缴由社保经办机构征收改为由各省、市、自治区自主确定征收机构，一部分地区改由地方税务代为征缴，结果造成了一个国家有两个征收机构的世界独例，建立在劳资分责基础上并采取统账结合模式的社会保险制度被分割，这一制度应当努力追求的自成系统、自我发展的理性正在被扭曲，如果再让税务部门征收下去，对社会保险制度的系统性、统一性将造成极大的损害，无法精细管理和记账混乱可能导致的制度风险甚至政治风险将随着时间的推移逐渐地显露出来。因此，部门职责紊乱、非主管部门的强势干

预,确实是改革开放以来社会保障领域的特有现象,我认为也是社会保障制度建设进入定型、稳定发展阶段最值得担忧的一个体制性障碍,因为它直接影响着制度设计与技术方案的选择,造成制度分割并恶化了制度环境,同时也损害着主管部门的权威与职责,从而必然地损害着社会保障制度的完整性、统一性与理性发展。

第三,投入不足。国家财政投入不足与社会资源调动不够,是影响覆盖城乡社会保障体系建设的重要原因。当经济发展落后、国家财力薄弱的理由不再成立时,关键是观念依然停滞在改革开放前一个时期,一些人总是很容易忘记或者忽略经济发展是为了人的全面发展和人民福利应当与经济增长同步的基本目标,将社会保障投入视为负担与包袱而不是投资,从而在财政投入上很容易陷入过度吝啬的境地,同时对调动社会资源采取消极甚至限制性的政策取向。一方面,财政的公共性明显不足,用于社会保障的支出严重偏低,2006年中央财政中社会保障支出占国家财政支出中的份额为12%,一些地方政府财政支出中的社会保障支出份额更少,这与社会保障在发达国家、新兴工业化国家甚至部分发展中国家的财政中成为主要开支项目的差距十分明显,中国财政迄今依然未能很好地承担起应当承担的救助城乡低收入家庭和支持各项社会福利事业发展的责任。另一方面,社会资源日益丰厚,个人财富加速度积累,但慈善公益事业却十分滞后,企业社会责任依然十分欠缺,市场机制在社会保障体系中发挥出来的作用同样未能达到理想的状态,这一切其实都与现行制度安排与政策措施的缺失直接相关,当然会直接影响着整个社会福利事业的发展。因此,投入不足的局面不改变,真正意义上的覆盖城乡居民的社会保障体系建设就将遥遥无期。

第四,责任主体的责任分担模糊。除前述体制性障碍中已经提到的部门分割与职责紊乱导致政府职能部门之间责任模糊外,在已经确立并被认同的责任分担机制中,由于社会保障制度责任主体之间缺乏有序的利益博弈机制与对话平台,政府责任与企业、社会、市场及家庭与个人的责任边界迄今仍然不清晰,致使无法准确把握政府在社会保障制度中的实质责任大小,也无法真正调动其他各方在社会保障制度建设中的主动性与积极性。同时,在中央政府与地方政府之间,亦缺乏相应的职责划分规范,致使中央政府的责任压力持续扩大,一些地方政府仍然缺乏承担责任的积极性与主动性。责任主体的责任分担模糊状态如果不能得到妥善处理,要建立起真正能够覆盖城乡居民的健全的社会保障体系将非常之难。

第五,基本制度迟迟不能定型。中国特色的社会保障体系是多层次的社会保障体系,但由于最基本的社会保障层次迟迟不能定型,其他层次的社会化保障便直接受到了影响。例如,社会救助制度不能早日定型,民间的社会慈善公益事业便不可能获得健康、持续的发展;基本养老保险制度不能早日定型并走向全国统一,企业年金便不可能获得良性发展;基本社会保障制度不能早日定型,由企业等单位组织提供的职业福利亦必定受到相应的影响。因此,基本社会保障制度长期处于试验状态,制度转型期过长,其本身亦构成了覆盖城乡社会保障体系建设的障碍因素。

第六,现实困难与转型期的特殊现象对社会保障制度建设形成了制约。一方面,城乡长期分割的二元经济社会结构不是短期内可以消除的,覆盖城乡的社会保障体系建设亦不可能是短期内可以完成的,在强调社会保障制度一体化与统一性的同时,还需要有城乡有别的过渡性制度安排,因此,多元化的社会保障制度安排便成为现阶段一个无法避免的选择。另一

方面,我国还处于经济社会转型时期,转型时期特有的现象不可能通过正常的制度安排加以解决,而是必须采取特殊的措施加以化解,制度设计的风险是客观存在的。例如,下岗职工是国有企业改革特有的现象,它需要建立下岗职工基本生活保障制度来化解,同时又不能损害正常的工伤保险制度建设;失地农民是中国工业化、城市化过程中必然出现的现象,但失地农民却不可能构成一个稳定的社会阶层,其社会保障制度设计既需要考虑其身份的特殊性,同时也必须考虑与基本社会保障制度的融合与统一;农民工也是转型期特有的现象,其存在的时间虽然可能较长一点(估计还需要10年以上),但它同样不可能构成一个稳定的社会阶层,其社会保障制度同样需要在考虑其现实身份差异的同时真正根据融入中国工业化、城市化与现代化进程的思路来设计,等等。

可见,覆盖城乡居民的社会保障体系建设事实上还面临着一些迫切需要清除与化解的障碍与难点,只有清除了障碍、化解了难点,社会保障体系才能步入定型、稳定、可持续发展的良性轨道。

四、加快建设覆盖城乡的社会保障体系的理性选择

要加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系,必须树立正确的发展理念并理性地选择制度安排。在这方面,我认为值得重点考虑的主要有如下几点:

第一,确立国民福利与国民经济同步增长、社会保障权益公平的发展理念。一方面,经济增长的最终目的是为了人的全面发展,而人的全面发展在很大程度上又体现在福利增长上,无论是养老、医疗、贫困问题,还是教育、住房等,都是最基本的民生问题,也是需要国家提供保障并持续不断地努力改善的问题。因此,让国民福利与国民经济保持同步增长不仅是保障民生与改善民生的客观需要,而且是国家发展的根本目标指向与政府的根本职责所系。因此,有必要尽快摒弃为经济增长而增长的单一增长取向,真正在科学发展观的指导下实现福利与经济双增长。另一方面,社会保障制度的本质就是维护社会公平并实现国民共享发展成果,这一制度的天然职责与特殊功能即是缩小差距、化解矛盾、促进社会公平与社会和谐,而社会保障制度要充分发挥其功能作用,就必须以真正实现社会保障权益公平为前提条件。因此,尽管在建设覆盖城乡居民的社会保障体系过程中,不可能一蹴而就地实现制度公平,但在制度建设之初就应当时刻不忘社会保障权益公平的目标,并应当以国民社会保障权益是否公平或者是否缩小了这种权益的不公平作为评价制度设计及其发展进步的核心指标,尽可能地在制度设计与推进过程中逐渐向城乡居民社会保障权益公平的目标靠拢。

第二,理性确立中国特色的社会保障制度建制理念。根据社会保障制度的发展规律与国际经验以及中国的国情,我认为合理的社会保障制度建制理念依然应当突出权利义务相结合原则,走以缴费型的社会保险制度为主体、政府负责的社会救助和官民结合的社会福利三位一体的发展道路。在相当长的时期内,中国都不能放弃缴费型社会保险制度的主体地位,更不能让建立在劳资分责基础之上的社会保险在发展实践中因部门利益冲击被扭曲。符合国情与制度规律的理性选择,就是让政府充分地承担起为低收入阶层构筑起一个严密的社会救助网络的责任和确保各项福利事业随着国民经济增长而同步增长,同时尽可能地让社会保险制度自成系统、自我发展。让社会保险制度自成系统、自我发展并不意味着政府对社会保险制

度可以不负责任,而是避免政府财政因不当干预而成为社会保险制度的直接责任承担者,进而扭曲社会保险制度的客观发展规律。在现阶段,政府对改革开放以来社会保险制度变革中的历史负担仍然应当承担全部责任,还应当为维护社会保险制度的公共性承担起相应的公共财政责任。同时,需要指出的是,就中国的新型基本养老保险制度而言,个人账户的设置已经为缓和人口老龄化的危机做了相应的准备,那种以养老保险基金必然收不抵支为理由让国家财政尽早直接介入社会保险制度的主张,实践证明不仅会直接损害社会保险制度的理性发展,而且直接损害着社会救助与各项社会福利事业的发展,是对中国特色社会保障制度产生严重负面影响的歧路。

第三,明晰社会保障责任主体尤其是政府责任的边界。明确界定政府在不同社会保障制度及不同层次的社会保障措施上的财政责任与监管责任,是建设覆盖城乡社会保障体系的基本保证。在财政责任方面,我认为,首先迫切需要明确政府对低收入群体承担的社会救助责任,随着社会经济的发展,社会救助的对象不可能只是目前的低保对象,必然要向低收入群体扩展,根据我国目前享受低保的城乡居民不到总人口的5%这一指标,参照美国等国及我国香港地区每年享受政府救助的低收入人口要占总人口10%以上,政府在这方面的责任还没有到位,许多低收入家庭虽然生活困难却无法获得政府的援助,财政部门应当重点考虑这种责任的承担而不是将社会保险视为自己的重点。其次,政府对老年人、残疾人、妇女儿童福利及教育福利、住房福利事业承担了主要责任,这是确保不同社会群体参与国家发展成果合理分享的必须举措,而目前国家财政对这一领域承担的责任离其应当承担的责任还有着遥远的距离。再次,承担起社会保险制度转型的历史责任、对机关事业单位职工的雇主责任、对社会保险制度发展的公共财政责任,这种责任急切需要理清并走向制度化。最后,对社会慈善公益事业、企业年金等补充保障措施,财政部门同样承担着扶持的责任。在监管责任方面,有必要严格按照政府职能部门的分工来让各主管部门切实履行对相关社会保障制度的监督管理责任,并实行严格的监管问责制,任何职责紊乱都必然造成制度扭曲与国民福利利益受损的后果。企业作为社会保障制度的责任主体之一,必须承担参与法定社会保险并缴纳社会保险费的义务,同时自主建立相关的职业福利机制;社会慈善公益事业由慈善公益团体自主依法开展,但需要政府的税收支持和财政扶持。在中央政府与地方政府之间,有必要确立社会保障事权与财权相适应的体制,基本养老保险、军人保障、国民教育福利等需要由中央政府承担责任,而社会救助、福利事业等在相当长的时期内应当由地方政府切实承担起责任。还需要强调的是,社会保障(主要是社会保险)制度转型前的历史责任急切需要找到合理的化解方案,这既是理清中央政府与地方政府之间责任的钥匙,也是建设覆盖城乡居民社会保障体系的关键所在。

第四,明确推进重点及步骤。在统筹考虑、整体设计、循序渐进的原则下,建设覆盖城乡居民的社会保障体系需要明确推进重点与步骤。在地域方面,我认为应当确立乡村优先的战略,农村居民的社会保障水平太低,急切需要制度保障,公共资源投入应当优先考虑农村居民的社会保障需求;在制度结构方面,我认为应当重点考虑的是“二免除一解除”的社会保障制度架构,当前急切需要优先构建覆盖城乡居民的社会救助体系与医疗保障体系,前者可以免除全体国民的生存危机,确保全体城乡居民不因生活困难而陷入绝望的境地,后者可

以免除全体国民的疾病医疗恐惧，确保城乡居民疾病后顾之忧得到解除，其中建立城乡一体化的最低生活保障制度又构成了城乡一体的社会救助体系的核心与基础，然后再向综合型的社会救助体系扩展；而从相对公平的多元制度组成的覆盖城乡居民的医疗保障制度向公平的一元化的覆盖全民的医疗保障体系迈进，显然是这一制度合理的现实选择。在构建覆盖城乡居民社会救助体系与医疗保障体系的同时，值得重视的是面向城乡居民的老年保障体系，人口老龄化加速行进留给我们解决老年问题的时间并不宽裕，因此，尽快扩大基本养老保险的覆盖面，并大力促进各项老年福利事业的发展，应当成为建设覆盖城乡居民的社会保障体系中的重点方向。在上述制度的基础上，完善其他社会保障制度安排，适时促进各项补充保障机制的建设与发展，则中国特色的社会保障体系可以得到确立。

第五，充分调动社会资源和利用市场机制。在强调政府责任的同时，我认为还必须高度重视调动社会资源和利用市场机制。调动社会资源不仅可以补充社会保障公共资源的不足，扩张社会保障制度的福利性，而且能够促使公共道德与互助意识的提升；强调利用市场机制不仅能够提高社会保障制度的效率，亦可以满足一部分高收入阶层的需要，并因此而让更多的人享受国家福利。当然，在利用市场机制时，必须确保以维护国民福利权益不受到损害为前提条件。

总之，中国社会已经发展到了一个崭新的时期，这个崭新的时期以科学发展、人本主义和公平、正义、共享核心价值观为主要特征，社会保障制度的建设对国家持续、健康、文明发展具有至关重要的意义。将城乡居民全部纳入社会保障体系，积极稳妥地实现人人享有社会保障的发展目标，将不仅是城乡居民之福，同时也是国家持续、健康、文明、和谐发展之福。我们有必要从整体利益、长远利益出发，摒弃部门利益、地区利益，排除有违社会保障制度自身发展规律的干扰，切实保证社会保障体系建设走得平稳、顺利，早日实现覆盖全民和定型、稳定、可持续的发展目标。

Advancing Social Security System Building for All Rural and Urban Residents in China

Zheng Gongcheng

(Renmin University of China, China)

Abstract Now, China is entering the post-reform-and-opening stage, which gives birth to new demands on the social security system building. China's social security system building can benefit from the following conditions. (a) New developmental concepts, such