

社会保障 与社会发展

S HEHUI BAOZHANG YU SHEHUI FAZHAN

■ 郑造桓 主编

↓ 社会保障
与社会发展
S HEHUI BAOZHANG YU SHEHUI FAZHAN

■ 郑造桓 主编

图书在版编目(CIP)数据

社会保障与社会发展 / 郑造桓主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2009. 11

ISBN 978-7-308-07132-1

I. 社… II. 郑… III. 社会保障—中国—文集 IV. D632. 1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 188484 号

社会保障与社会发展

郑造桓 主编

责任编辑 田 华

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州求是图文制作有限公司

印 刷 杭州浙大同济教育彩印有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 26.25

字 数 457 千字

版 印 次 2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-07132-1

定 价 50.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

序

浙江省人民政府省长 吕祖善

社会保障是公民的基本权利,组织实施社会保障是政府的基本职责,也是用人单位的社会职责。同时,社会保障作为政府调节收入再分配的重要手段,是一种维护社会公正应有的基本制度安排,也是衡量一个国家或地区社会公正、社会和谐的核心指标。

早在几千年前,我国就出现了以社会救助为核心内容的社会保障实践。新中国成立后,现代社会保障体系开始逐步建立健全,并成为社会主义制度的有机组成部分。进入 20 世纪 80 年代以来,与经济体制改革相适应,我国在社会保障领域进行了一系列改革,日益形成了与社会主义市场经济体制相适应的新型社会保障体系。社会保障体系的建设,促进了公平与效率的统一,为推动经济发展、社会和谐、民生改善提供了有力的制度保证。

改革开放 30 年来,浙江的社会保障工作一直走在全国前列。特别是党的十六大以来,省委、省政府坚持以科学发展观为指导,致力于完善社会保险制度、构建新型社会救助体系、发展社会福利和慈善事业,率先将乡镇企业职工纳入基本养老保险制度,率先整体推进城镇职工、城乡居民基本医疗保障制度建设,率先建立以城乡低保为基础的分层分类救助体系,率先建立被征地农民基本生活保障、农村五保和城镇“三无”人员集中供养等制度,并形成了“五费合征”的社会保障征缴模式,初步探索了一条具有鲜明浙江特色的社会保障发展之路,为全省广大城乡居民构筑了一张牢固的“安全网”。

在社会保障事业发展的过程中,省委、省政府始终高度重视并积极推动社会保障理论研究。1998 年 10 月,经省府批准,以浙江大学为依托,成立了浙江省社会保障发展研究中心。中心成立 10 年来,紧密结合我省实际,在社会保险、社会救助、社会福利等领域取得了一系列重要研究成果,在社会保障制度与政策设计、风险评估以及老年保障、就业保障、残疾人保障和社会保障立法研究等方面形成了特色,不仅成为一个跨学科、综合性、理论与

实践紧密结合的研究机构,而且为浙江社会保障制度改革和建设中提供了智力支持。

当前和今后一个时期,是浙江全面建设惠及全省人民小康社会的关键时期。我省正按照实施“创业富民、创新强省”总战略和“全面小康六大行动计划”的部署,遵循“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则,以促进就业为根本,以健全社会保险、社会救助、社会福利为基础,以发展慈善事业、开展社会帮扶为补充,努力推进统筹城乡、惠及全民、功能完备的社会保障体系建设。希望浙江省社会保障发展研究中心的专家学者,在社会保障领域更多更好地献计献策,以自身的真知灼见,不断推动我省社会保障制度建设,为浙江人民共建共享小康社会作出新的贡献!

2008年10月

在社会保障与社会发展论坛上的讲话

浙江省人民政府副省长 陈加元

(2008 年 12 月 18 日)

尊敬的张曦书记,各位来宾、各位专家,老师们、同学们,同志们:

很高兴参加这次社会保障与社会发展论坛的开幕式。这既是浙江省社会保障发展研究中心成立 10 周年的一次纪念活动,更是回顾总结改革开放 30 年来浙江乃至我国社会保障制度改革成就和经验,在新的历史起点上研究推进社会保障工作的一次重要学术交流活动。在此,我谨代表浙江省人民政府,对浙江省社会保障发展研究中心成立 10 周年和本次论坛的顺利举办表示热烈的祝贺!向出席本次论坛的各位专家学者表示诚挚的欢迎!也借此机会向浙江大学的广大师生致以亲切的问候!

社会保障是人类社会文明进步的重要成果,是现代国家的一项重要制度安排,是衡量一个国家或地区社会公正、社会和谐的重要标杆。在现代社会中,社会保障权是公民的基本权利,组织实施社会保障是政府的基本职责,为员工办理社会保险则是广大用人单位的法律和社会责任。新中国成立后,我国在当时的历史条件下形成了与计划经济体制相适应的社会保障制度,在相当长的一段时期内,为我国经济发展、社会进步和人民生活水平提高发挥了极为重要的作用。党的十一届三中全会以来,伴随着整个改革开放进程,我国在社会保障领域进行了一系列改革,逐步形成了与社会主义市场经济体制相适应的新型社会保障体系。

改革开放 30 年来,伴随着浙江从资源小省向经济大省、计划经济向市场经济、农业社会向工业社会、封闭型经济向开放型经济、基本温饱向总体小康的历史性跨越,我省社会保障事业也实现了由“单位保障”向“社会保障”、由“城镇社会保障”向“城乡社会保障”、由“单项突破”向“整体推进”、由“政策推动”向“法律规制”的历史性转变,初步建立了覆盖城乡、功能比较完善、保障形式多样化、保障资金多元化、保障水平多层次、与经济社会发展水

平相适应的社会保障制度。特别是进入新世纪新阶段,我省率先建立以市场为导向的城乡统筹就业机制,就业局势持续保持稳定;率先实施社会保险“五费合征”,社会保险覆盖面持续扩大;率先构建覆盖城乡的新型社会救助体系,城乡最低生活保障和各类专项救助走在全国前列;率先出台全国首个省级社会福利事业发展“十一五”规划,以养老、助残、助孤等为重点内容的社会福利事业已经形成政府主导、社会广泛参与的发展格局;率先推进慈善事业公办民助、社会化发展,慈善募集款已连续多年居全国首位。通过多年来的改革完善,我省已经基本形成了社会就业、社会保险、社会救助、社会福利、社会慈善“五位一体”的大社保体系,有力保障了全省人民共享改革发展的成果。

在社会保障事业改革和发展的进程中,我们一直十分重视理论研究对实践的引领和指导作用。省政府在社会保障改革的重大决策中,一直重视听取有关专家学者的意见,也经常委托有关高校、科研机构直接承担省政府重大课题研究。1998年10月,我省依托浙江大学组建了浙江省社会保障发展研究中心。10年来,研究中心紧密结合本省经济社会发展和社会保障制度改革的实际,紧紧围绕省委、省政府的决策部署,密切加强与职能部门的联系,充分发挥人才优势、智力优势和专业优势。积极组织开展社会保障问题的研究,取得了一系列颇有价值的研究成果,并在社会保障制度安排、政策设计、风险评估、老年保障、就业保障、残疾人保障和社会保障等立法等方面的研究形成了鲜明的特色,为省委、省政府的相关决策提供了重要的理论支撑,积极发挥了社会保障工作重要思想库和智囊团的作用。

时代的发展和社会的进步,正不断激发全体人民对社会保障以及通过这种制度安排来谋求更为可靠的安全预期的需求。社会保障制度的改革和完善,也正遵循着人类社会发展的普遍规律与构建和谐社会的目标指向,进一步成为国家和社会全面协调可持续发展的重大使命。党的十七大报告突出强调,社会保障是社会安定的重要保证,明确要求加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。这在当前国际国内经济形势急剧变化、扩大内需成为提振中国经济核心途径的背景下,更加具有突出重要的意义。前不久刚刚召开的中央经济工作会议,把社会保障工作作为改善民生的重要基础、关系国家长治久安的大事和应对当前经济困难、扩大消费需求的重要举措,摆到了“保增长、扩内需、促调整”的战略高度。可以说,当今社会保险的制度安排和功能定位,既是社会稳定的安全网和社会公平的调节器,也是经济发展的润滑剂和催化剂;既是共建共享改革发展成果的保障措

施,也是拉动内需、刺激消费、促进经济增长、增添发展活力的源头动力。这为今后的社会保障工作提供了更为宽广的视野和更为宏大的命题,有待我们进一步去审视、去研究、去探索、去实践。

浙江作为我国市场改革较早、体制机制先发、经济社会相对发达的省份,已不可避免地和社会保障领域遇到一些前沿性的矛盾和挑战。这些问题,目前也许还只是浙江先行发生的问题,但未来很可能成为全国的共性问题。在一定程度上说,研究浙江的社会保障问题,既有益于浙江,作为一个范例也许对其他地方也具有积极的借鉴意义。衷心希望出席本次论坛的各位专家学者,把浙江作为一个典型地区,更多地关注我省的社会保障制度改革与创新,对我省的工作多提宝贵意见。

出席本次论坛的各位专家学者都是国内社会保障研究领域的骨干力量。希望我省有关部门和浙江省社会保障发展研究中心抓住这个机会,虚心向各位专家学者请教,在今后的工作中,积极运用他们科学的研究方法和独到的学术见解,为浙江社会保障事业的科学发展、为全面建设小康社会作出新的更大的贡献!

最后,预祝本次论坛取得圆满成功!

谢谢大家!

在社会保障与社会发展论坛上的讲话

浙江大学党委书记 张 曦

(2008年12月18日)

尊敬的陈加元副省长，

各位来宾，各位专家，老师们，朋友们：

上午好！

今天，我们在这里举行社会保障与社会发展论坛，纪念中国改革开放30周年，同时祝贺浙江省社会保障发展研究中心成立10周年。我谨代表浙江大学，对来自全国各地兄弟单位的专家学者和省市各部门、各单位的领导和代表表示热烈的欢迎！

浙江大学是一所具有悠久历史的综合性大学，前身求是书院成立于1897年，为中国人自己创办的最早的高等学府之一。1952年全国高等院校调整时，曾被分为多所学校，其中同根同源的在杭四所学校：浙江大学、杭州大学、浙江农业大学、浙江医科大学于1998年9月经国务院批准重新合并，组建新的浙江大学。经过100多年的建设与发展，学校已成为一所基础坚实、实力雄厚、特色鲜明、国内一流，在国际上有较大影响的综合型、研究型、国际化大学，是首批进入国家“211工程”和“985计划”建设的重点大学之一。

长期以来，浙江大学高度重视社会保障和社会发展学科建设。尤其是浙江省社会保障发展研究中心成立以来，我们整合经济学、管理学、法学、政治学、社会学、人口学等各相关学科的研究力量，紧密结合经济社会发展和社会保障制度改革的实际，开展理论与现实的研究，取得重要研究成果，形成鲜明特色，为浙江社会保障制度改革和社会发展作出了一定的贡献。借此机会，我衷心地向长期以来关心和支持我省社会保障与社会发展领域建设的浙江省委、省政府及有关部门和各位专家学者表示衷心的感谢！

当前，我们的社会正在经历着深刻的历史性变革。30年前开始的改革

开放,使我们国家走上了社会主义市场经济的发展道路,为我国深化社会保障制度改革提供了良好的发展机遇和经济基础。今天,构建社会主义和谐社会的伟大事业,要求社会保障制度的设计,承担更多的责任,发挥更为重要的作用,尤其是面对全球性的金融危机,社会保障和社会发展将面临更为严峻、更为复杂的局面。所以,社会保障与社会发展的研究必须加强,这是时代赋予我们的神圣历史任务。哲学和社会科学具有鲜明的政治性、政策性,我们的学者专家,一定要讲政治,讲大局,讲团结,要在宪法和国家法律规范下,坚持四项基本原则,深化改革,追求真理,求是创新,为社会稳定、和谐发展,为治国兴邦、长治久安发挥自身的聪明才智。

学校将一如既往地重视浙江省社会保障发展研究中心的建设,全方位支持中心的发展。希望中心创新工作机制,产出更多优质的研究成果,全心全意地为省委、省政府及有关部门提供决策服务,为各类企事业单位、慈善组织、商业保险、互助合作保险等民间机构提供更有成效的咨询服务,为浙江省又好又快、持续发展服务。

预祝会议圆满成功!

谢谢大家!

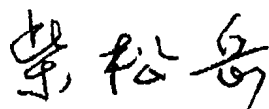
贺 信

浙江省社会保障发展研究中心：

欣悉你们成立 10 周年，并召开社会保障与社会发展论坛，谨向你们表示祝贺！

改革开放 30 年来，浙江经济建设和社会发展突飞猛进，社会保障事业取得长足发展。社会保障发展研究中心紧密结合浙江改革、发展实际，深入开展理论研究和政策分析，取得了一系列具有鲜明特色的重要研究成果，为党和政府决策提供了重要参考，为浙江社会保障制度改革和建设做出了积极的贡献。

希望你们在新的起点上，以科学发展观为指导，牢固树立以人为本的理念，更加努力地工作，多出有价值的研究成果，把中心办得越来越好，为浙江社会保障工作做出更大的贡献！



2008 年 12 月 15 日

柴松岳：原任浙江省人民政府省长，国家电力监管委员会主席；现任全国政协常委。

贺 信

各位领导,各位学者专家,各位来宾:

今年是我国改革开放三十周年。值此之际,举行社会保障与社会发展论坛,我感到十分亲切。因我正在香港公出,不能亲临会议,特向会议表示热烈祝贺,向各位朋友表示真诚欢迎。

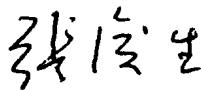
1998年9月,在浙江省委、省政府的重视支持下,同意以浙江大学为依托,发挥多学科综合优势,建立浙江省社会保障发展研究中心。这是一项非常重要而有深远意义的工作,我完全赞同,并要求学校在人力资源、办公条件等多方面给予支持。经过一番筹备,于当年12月正式成立。

十年来,该中心秉承浙江大学求是创新精神,求真务实,团结协作,埋头苦干不张扬,深入实际搞调研,结合浙江省和社会上的热点难点现实问题,与政府和相关部门密切合作,取得了一批重要的研究成果,为我省社会保障和社会发展作出了积极贡献。

社会保障是一项得民心、利和谐、促发展的系统工程,是以人为本,关注民生,维护社会安定、文明和发展的重要工作。希望浙江大学的学者专家,紧密依靠各级党委和政府,依靠各相关部门和单位,联合国内外高等院校和科研机构的同仁,共同把这项事业办好,为全面建设小康,惠及广大人民群众,建设具有中国特色的社会保障体系而努力奋斗!

祝会议圆满成功!

谢谢!



2008年12月15日

张浚生:原任浙江大学党委书记,浙江省政府特聘顾问、省政府经济建设咨询委员会主任;现任浙江大学发展委员会主席。

目 录

序	吕祖善(1)
在社会保障与社会发展论坛上的讲话	陈加元(3)
在社会保障与社会发展论坛上的讲话	张 曦(6)
贺信	柴松岳(8)
贺信	张浚生(9)
前言	郑造桓(10)

综 论

一场伟大的改革实践:中国社会保障制度 30 年变革	郑功成(1)
金融危机·增长方式转变·建立统一的社保制度	郑秉文(6)
21 世纪的社会保障	唐 钧(14)
发展模式转换中的社会保障	姚先国(18)
我国社会保障制度对土地制度改革及城市化的影响	黄祖辉(22)
破除迷信,用科学发展观指导工作	崔少敏(28)
中国社会保障体系的发展与制度变迁	林 卡(31)

救助与反贫困

当前完善我国社会救助制度的主要议题	关信平(36)
精英对贫困问题的认知和精英的社会意识	王小章 冯 婷(41)
民生问题与公共服务型政府的建设	
——以浙江省为个案的研究	于兰兰 陈剩勇(58)
浙江省“下山脱贫”模式与中国的反贫困战略	陈惟远 陈剩勇(72)

养老保障

关于我国养老服务模式的研究报告

..... 魏津生 张恺悌 郭 平 魏彦彦(82)

中国养老保险的理想模式与现实选择

——养老保险研究“5个三”..... 席 恒(94)

我国东部地区农村养老资源供求分析

——以浙江省为例 姚引妹(98)

浙江省社会养老保障政策实施效益现状分析与对策思考

——以绍兴市越城区为例 陈锦文(111)

灵活就业人口及其社会养老保险政策研究 叶 宁(121)

欠发达地区农村的养老问题及其应对

——以浙江省武义县俞源村为个案的调查研究 陈惟远(130)

健康保障

基于长期精算平衡的基本医疗保险均衡费率研究

..... 何文炯 刘晓婷 傅可昂(139)

浙江省新型农村合作医疗发展状况暨深化改革的调查与思考

..... 郭竞成 徐 玮(154)

杭州市社区老年护理院建设与发展研究

..... 陈雪萍 倪 荣 杨佳琦 徐钦芳 章冬瑛(167)

农村保障

农民社会养老保障:老年津贴+个人账户

..... 何文炯 傅可昂 黄佳莺 毛江萍(178)

浙江省新型农村社会养老保险制度模式识别、政策仿真

与基金运营风险分析 米 红 赵 婧 杨贞贞(187)

浙江被征地农民社会保障的现状、问题与对策 陈诗达 孙胜梅(210)

加强农村社会保障建设,促进社会保障制度全覆盖

——破解城乡二元结构的视角 杨翠迎(218)

财政补贴对我国农户农业保险参保决策影响的实证研究

——以浙江省为例 施 红(225)

农民工问题

- 社会保障与外来农民工公民权的实现 郎友兴(237)
- 人力资本投资政策的困境
- 杭州市农民工的个案研究 方 巍(252)
- 农民工养老保险参保决定因素分析
- 基于杭州和宁波两市的调查数据 乐君杰(268)
- 农民工参加社会保险的阻碍因素分析
- 以浙江省企业调查数据为例 张 晖 姚先国(281)

社区建设

- 城市居委会体制创新发展研究
- 以“杭州模式”为例的实证研究报告 杭州市民政局课题组(291)
- 杭州城市社区服务产业化探索 杭州市民政局课题组(314)

劳动保障法制

- 社会政策法律化与我国社会立法 陈信勇(333)
- 社会转型进程中的工会与劳工权益 冯 钢(344)
- 强制性无固定期限劳动合同的局限分析 郭继强(349)
- “用工”法律问题初探 许建宇(359)

海外借鉴

- 日本社会保障制度探究 刘长茂(374)
- 美国的老年社会保障危机及其借鉴 张敏杰(380)
- 浙江省社会保障发展研究中心十年回顾 (387)
- 多元驱动 统筹发展 大力促进中国特色社会保障体系建设
- 郑造桓(392)

一场伟大的改革实践： 中国社会保障制度 30 年变革

□ 郑功成*

中国的社会保障改革是世界社会保障制度变革历史上具有空前绝后地位的伟大改革实践。改革开放 30 年所走过的经历,证明社会保障是维系改革开放顺利进行和取得卓越成就的基本支撑因素,而当前则是健全和完善社会保障体系的最好时期,也是最关键的时期。

一、中国社会保障改革的历史定位与基本经验

强调中国社会保障改革是世界社会保障制度变革史上具有空前绝后地位的改革实践,不是基于民族偏好、爱国情结或者简单的经验判断,而是基于中国社会保障制度变革的过程及事实,并在比较其他国家的社会保障改革的基础上,作出的逻辑判断。支撑这一结论的事实依据主要是基于制度变革的复杂性、制度变革的全面性和制度变革的深刻性。

第一,制度变革的复杂性。

中国的社会保障改革是在国际国内形势发生急剧变化的时代背景下进行的。当时的国际背景是东欧剧变、苏联解体以及冷战结束,随之而来的是全球化浪潮和新自由主义流行,一些国家开始改革自己的社会保障制度;在国内,“文化大革命”刚结束,政治上面临着拨乱反正,国民经济几近崩溃,经济变革的任务异常繁重,城乡到处是普遍性的贫困,社会矛盾非常尖锐,这与世界上其他国家社会保障制度变革的背景是完全不同的。在发展中国

* 郑功成:中国人民大学教授,全国人大常委会委员。这是作者在本次论坛上的演讲。

家,无所谓社会保障制度的改革,因为他们只是把新的社会保障制度不断地推出来,是对人民的福利做加法,当然能够得到人们的拥护;在发达国家,所谓社会保障制度的改革,其背景并不是基于新的国际背景和国家社会经济结构的新变化,更多的是制度自身的原因;而中国社会保障改革所面临的时代背景的复杂性,显然是世界上其他国家所没有的。

第二,制度变革的全面性。

考察中国社会保障制度的变革,到今天为止,除了面向解放军官兵的个别的制度没有进行大的改进之外,几乎在计划经济时代形成的所有社会保障项目都已经有了巨大的变化。这种制度变革的全面性在世界社会保障制度史上是前所未有的,过去没有,现在没有,今后也不可能有。比如以智利为例,即使被称为颠覆性改革,也只是把公共养老金转化成强制储蓄加投资型私人养老金,其他的制度没有太多的变革。迄今为止,世界上还看不到有哪一个国家能够将行之几十年已经定型的制度进行全面的变革。因此,中国在近30年间全面变革了原有的社会保障制度,同时还新建了社会保障项目,这在世界社会保障制度史上也是不可能出现的。

第三,制度变革的深刻性。

中国社会保障制度的变革不是在原有制度上做小修小补,而是堪称颠覆性变革,它由单位保障转向社会保障,由个人无偿享有到政府、企业、社会与个人责任分担,由板块结构、封闭运行到开放型、社会化,由单一层次保障到多层次体系,由恩赐意识到权益意识,由少数人专利到全民共享,等等。这样深刻的制度变革,世界社会保障史上何曾出现过,过去没有,将来也不会出现。即使以中国自己论,中华人民共和国成立后,虽然并未继承国民党政权留下的相关法律制度,但在国民党时期领取养老金的铁路、邮政等系统的退休员工依然能在新政权下领取养老金,可见这个制度是以稳定来保障民生作为最基本特征。当然,并不是说全面深刻的变革就百分之百是对的,有的制度可能矫枉过正了,不见得是好事情,但是就改革的内涵、深刻性来说,它确实是在过去找不到,现在找不到,将来同样也找不到。

以上三点,决定中国社会保障制度改革在世界社会保障制度变革史上的空前绝后的地位和影响力。

当然,这种改革还有我国自身积累的经验。第一,我们的改革是从观念变革开始的。国外社会保障制度的变革,虽然只是小修小补,动小手术,但可能要引起大的社会危机,关键还是人们观念没有变。改革开放30年来,我国社会保障观念由依靠国家、依靠单位变成责任分担,这种观念的变革为