

政治文明与政治发展研究丛书  
ZHENGZHI WENMING YU ZHENGZHI FAZHAN YANJIU CONGSHU

走向善治：  
转型期中国政府  
社会保障体制  
优化研究

主 编 李和中  
副主编 陈世香



武汉大学出版社  
WUHAN UNIVERSITY PRESS

政治文明与政治发展研究丛书  
ZHENGZHI WENMING YU ZHENGZHI FAZHAN YANJIU CONGSHU

走向善治：  
转型期中国政府社会保障体制优化研究

主 编 李和中  
副主编 陈世香



武汉大学出版社  
WUHAN UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

走向善治:转型期中国政府社会保障体制优化研究/李和中主编. —武汉:武汉大学出版社,2014. 10

(政治文明与政治发展研究丛书)

ISBN 978-7-307-13644-1

I. 走… II. 李… III. 社会转型期—社会保障制度—研究—中国  
IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 136197 号



责任编辑:程牧原

责任校对:鄢春梅

版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 26. 25 字数: 375 千字 插页: 1

版次: 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-13644-1 定价: 52. 00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

# 目 录

导 论	1
一、研究意义	2
二、国内外研究现状	5
三、核心概念的厘定	15
四、社会保障制度及其体制优化的理论基础	21
<b>第一章 中国政府构建社会保障体系的价值取向</b>	<b>27</b>
第一节 公平与效率的内涵	27
一、公平——公共需要的视角：整体公平	28
二、效率——公共需要的视角：整体效率	34
第二节 社会公平的价值取向	36
一、社会公平	36
二、社会公平：社会保障的应有之义	38
三、完善社会保障体系，实现社会公平	43
第三节 管理效益的价值取向	46
一、管理效益	46
二、社会保障管理效益的体现	48
三、社会保障管理效益的提高	54
第四节 社会保障管理的价值取向：公平与效益的平衡	61
一、社会保障管理的公平价值和效益价值	61
二、公平和效益之间的关系争论	61
三、社会保障的价值取向：公平和效益的平衡	64

<b>第二章 社会保障模式与中国的选择</b> .....	67
<b>第一节 政府在社会保障中的职能分析</b> .....	67
一、政府介入社会保障的理论分析 .....	67
二、政府介入社会保障的范围和程度 .....	70
三、政府在社会保障中的职能定位 .....	74
<b>第二节 国外社会保障模式比较及启示</b> .....	77
一、社会保障的基本模式 .....	77
二、不同社会保障模式之间的异同点 .....	84
三、国外社会保障模式的启示 .....	88
<b>第三节 中国社会保障模式的选择</b> .....	91
一、中国传统社会保障模式及其弊端 .....	91
二、中国社会保障模式选择的争论 .....	95
三、中国社会保障模式选择的基本原则 .....	96
四、中国社会保障的目标模式及其构建措施 .....	100
<b>第三章 转型期政府社会保障管理体制建构视角</b> .....	106
<b>第一节 经济发展的视角</b> .....	110
一、社会保障对经济发展的影响 .....	116
二、经济发展对社会保障的影响 .....	117
三、加快转变经济发展方式以促进社会保障 .....	118
四、积极促进经济发展，为建立社会保障体系提供 物质基础 .....	119
<b>第二节 财政资源的视角</b> .....	120
一、公共财政资源决定了社会保障存在的客观基础 .....	127
二、公共财政资源决定了社会保障平稳运行的 物质基础 .....	128
三、公共财政资源决定了社会保障持续发展的重要 基础 .....	128
四、社会保障需要国家财政资源的支持 .....	128
五、财政资源视角下的社会保障重要议题 .....	129

第三节	和谐社会的视角	134
一、	和谐社会的时代意义与定义	139
二、	社会保障与和谐社会的关系	140
三、	社会保障在和谐社会构建中的意义	141
四、	和谐社会视角下社会保障管理体制建构的基本原则	142
五、	和谐社会视角下社会保障管理体制建构工作内容	143
六、	和谐社会建设目标下的社会保障完善方向	144
第四章	中国政府管理模式与社会保障管理体制的变迁	146
第一节	计划指令型政府下的社会保障管理体制	147
一、	计划经济时期我国社会保障管理体制的变迁过程	147
二、	计划指令型政府下的社会保障管理体制的特征	148
三、	计划指令型政府下社会保障管理体制的弊端	150
第二节	经济主体型政府下的社会保障管理体制	152
一、	市场经济时期我国社会保障管理体制的变迁过程	153
二、	经济主体型政府下社会保障管理体制的特征	160
三、	经济主体型政府下社会保障管理体制的弊端	162
第三节	公共服务型政府下的社会保障管理体制	163
一、	社会转型时期社会保障管理面临的客观现实和困境	164
二、	公务服务型政府背景下社会保障管理的价值取向	168
三、	公共服务型政府背景下社会保障管理体制改革的构想	170

第五章 影响政府社会保障体制变迁的因素·····	180
第一节 政府管理体制是社会保障体制的直接决定因素·····	180
一、集权制下的集中管理模式·····	181
二、分权制下的分散管理模式·····	184
三、集中与分散相结合的管理模式·····	186
第二节 经济发展水平是社会保障体制变迁的基础条件·····	187
一、工业社会早期的有限保障·····	188
二、工业社会发展时期的局部保障·····	189
三、工业社会繁荣时期的全面保障·····	191
四、工业社会后期的社会保障政策调整·····	195
第三节 经济体制变革是社会保障体制变迁的动因·····	196
一、计划经济时期的低水平的单位保障·····	196
二、市场经济转轨时期的社会保障改革·····	202
第四节 人口结构的变化是社会保障体制变迁的催化剂·····	206
一、人口户籍结构与社会保障体制变迁·····	207
二、人口年龄结构与社会保障体制变迁·····	211
第六章 大部门体制与政府社会保障管理机构改革·····	216
第一节 大部门体制改革·····	216
一、大部门体制的内涵及特征·····	216
二、我国大部门体制改革的必要性·····	219
三、我国大部门体制改革的进程·····	221
第二节 中国政府社会保障管理机构的历史发展和现状·····	225
一、中国政府社会保障管理机构的历史发展·····	225
二、中国政府现行的社会保障管理机构·····	234
第三节 大部门体制下社会保障管理机构的设想·····	239
一、分权还是集合：选择标准分析·····	239
二、社会保障管理机构大部门体制改革设想·····	241

第七章 城乡统筹中政府社会保障的运行机制·····	246
第一节 社会保障运行的两种基本机制概述·····	246
一、社会保障运行中政府机制与市场机制的内涵及特征·····	246
二、我国社会保障运行中强化政府机制和市场机制的必要性·····	248
三、社会保障运行中政府机制和市场机制的职能界定·····	253
第二节 市场机制与政府机制的互动与调适·····	258
一、社会保障中的市场失灵·····	258
二、社会保障中的政府失灵·····	260
三、社会保障中政府机制与市场机制适度选择的基础与依据·····	261
四、社会保障中政府与市场的互动与均衡·····	264
第三节 城乡统筹对政府社会保障运行的要求·····	266
一、社会保障制度运行中政府的责任范围·····	266
二、构建统筹城乡的社会保障制度中政府责任的落实途径·····	269
第四节 中国社会保障运行机制的建构·····	277
一、充分发挥政府在社会保障运行机制中的主导功能·····	278
二、妥善运用市场在社会保障运行机制中的协助功能·····	286
第八章 湖北省社会保障管理体制与运行机制实证分析·····	291
第一节 湖北省社会保障管理体制的实施背景及路径·····	292
一、社会保障管理体制初步建立时期(1949—1965)·····	292
二、“文化大革命”期间社会保障管理体制被破坏(1966—1976)·····	301



三、	社会保障管理体制调整时期（1977—1985）	……	302
四、	劳动和社会保障部组建时期（1986—2000）	……	306
五、	大部制改革与人力资源和社会保障部组建时期 （2003—2009）	……	307
第二节	湖北省社会保障管理体制的具体架构	……	310
一、	湖北省社会保障管理机构及职能	……	310
二、	湖北省社会保障管理机构纵横向联系	……	315
第三节	湖北社会保障管理体制的运行效果	……	321
一、	社会保险基本实现制度全覆盖	……	321
二、	各项社保待遇逐年提高	……	322
三、	新农保试点成绩斐然	……	323
四、	民政事业发展成效显著	……	326
五、	遗留问题逐步解决	……	329
六、	经办服务趋于规范	……	330
第四节	湖北省社会保障管理体制有待探索的问题	……	330
一、	横向部门分割，管理混乱	……	331
二、	纵向之间信息不对称，各级政府职责不清	……	332
三、	政监不分，管理水平不高	……	332
四、	基层管理机构薄弱，缺乏执行力	……	333
第五节	湖北省社会保障管理体制改革思考	……	333
一、	明确目标：社会保障管理体制改革的前提	……	333
二、	顶层设计：理顺制度建设的基本理念	……	336
三、	“大社保”的管理体制：变革的趋势与潮流	……	337
四、	横向沟通：构建部门内部协调的高效机制	……	339
五、	强化监管：构建全方位的监督体系	……	340
六、	夯实基层：提升管理与政策执行力	……	341
第九章	中国政府社会保障体制的实施路径、内容及模式	……	343
第一节	政府社会保障体制的实施路径	……	343
一、	扩大社会保障覆盖面，实现真正意义的全覆盖	……	343

二、拓宽筹资渠道,促使社会保障资金来源稳定·····	347
三、明确各保障主体的基本职责·····	350
四、建立多层次的社会保障体系·····	353
五、完善社会保障管理与服务体系·····	356
六、尽快完善社会保障制度的法制建设·····	361
第二节 政府社会保障职能配置的优化·····	364
一、政府履行社会保障职能中的缺陷及影响·····	364
二、我国政府社会保障职能的优化对策·····	367
三、政府社会保障职能优化的配套机制·····	375
四、优化一体化政府社会保障制度的技术措施·····	378
五、优化政府社会保障职能的前景展望·····	383
第三节 政府社会保障体制测度、评价模型·····	385
一、社会保障适度水平的测度模型·····	386
二、社会保障适度水平的测度分析·····	391
参考文献·····	400
后 记·····	408

## 导 论

如果只用一个词来形容我们所处的时代，“变革”恰能精当地描述这个时代的鲜明特征并勾勒它的恢弘篇章。近 30 多年的改革开放推动了中国社会经济的持续发展，与此同时，“摸着石头过河”的这种试错性变革也使中国面临着前所未有的困境。在社会转型（迈向全面小康社会）的关键时期，随着国民经济的快速发展，由体制性障碍和历史性原因所造成的社会问题集中凸显出来，贫富差距拉大、垄断行业利润过高、失业率上升、社会有失公平等问题的存在将有可能危及政府合法性，引发社会危机。根据世界发展进程的规律，当一个国家和地区的人均 GDP 处于 1000 美元至 3000 美元的发展阶段，往往是经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、社会伦理需要调整重建的关键时期。2004 年中国人均 GDP 达到 1000 美元，并于 2006 年突破了 2000 美元大关。因而，在改革的攻坚阶段，通过完善制度，尤其是完善的社会保障制度，来缩小收入差距、减少社会不公，有助于中国的改革平稳、深入推进，促进和谐社会与共同富裕目标的实现。运用社会保障制度来稳定社会、缓解矛盾、调节经济也就显得尤为重要。健全的社会保障制度可以缩小不同区域、群体、阶层和行业之间的收入差距，促进社会平等和社会公正，使社会财富分配更加合理化。在当代社会，保障制度不仅仅是社会安全防护、维护稳定的工具，而且是调节整个社会财富分配格局、促进公正社会建设、实现全体国民共享社会发展文明成果的根本性制度安排。

然而，中国计划经济时代所遗留下来的一整套国家保障体系并不契合于现时代，传统社会保障制度不但不能发挥其应有的作用，反而在很大程度上影响了社会公平和经济的发展。因为，与之相对应的管

理体制已经严重滞后于中国市场经济与社会变革的快速发展。因此，理论界急需从时代变革的背景，从社会与市场的长足发展及其与政府的新型互动关系，从社会多元治理的视角，探寻我国社会保障制度与时代的契合及其优化。胡锦涛同志于2012年12月8日在俄罗斯符拉迪沃斯托克表示，当前的中国将以解决人民最关心最直接最现实的利益问题为着力点，重中之重是推进民生优先的社会建设，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系。因此，无论从理论的视角还是从实践的需求来看，研究和制定出一套保证整个社会保障制度顺利运行和发展的社会保障管理体制是大势所趋。

## 一、研究意义

社会保障制度是一个国家的社会稳定器和安全防护网。作为一种社会制度，它的建立和发展不仅取决于其所依赖的经济基础，同时也受政治制度、文化等因素的制约。如果以新中国建立及其发展的纵向历史视角来分析，当前的中国至少经历了这几个方面的转变：计划经济向市场经济的转变，威权政治向现代民主政治转变，传统的政社不分向政府引导的有序社会治理模式转变，以及文化建设向有中国特色的社会文化转变。当政治、经济、社会、文化等层面的变革催生中国发生一系列深层次的变化时，社会保障制度变革必将构成整个社会变迁中的一个重要环节。与此同时，当中国又处于变革攻坚期、社会问题多发期时，建立覆盖全国的、城乡一体化的社会保障制度注定是一种历史的选择。其对促进社会的公平与正义、实现经济社会可持续发展、构建社会主义和谐社会具有极其重要的理论价值和实践意义。

### （一）理论价值

当我国的制度变革进入深水区时，“摸着石头过河”的改革模式可能不再是最优选择，合理与科学的理论指导下的改革可以尽量避免犯错。因而，在尝试建立覆盖全国的、城乡一体化的社会保障制度

时，学界需要厘清相关理论问题，并在改革理念上保持高度的统一，这是变革取得成果的可能性条件。但目前我国在社会保障制度研究中最缺乏的就是统一的理念指导，理念的缺失和分歧使得学术界在城乡社会保障一体化的基本目标和原则问题上难以达成共识，由此导致学者们提出的相关制度彼此之间产生了摩擦和冲突。制度构建理念的模糊及共识的难以达成，曾经导致中国在社会保障政策选择中出现偏差。目前我国对社会保障制度的研究大多着力于社会保障自身改革过程中所出现的问题，进而提出相应的对策或建议。虽然这些对策和建议对解决我国社会保障制度改革进程中出现的问题、完善我国社会保障制度具有一定的理论指导意义，但它们大多是学者们从自身关注的微观领域出发，往往针对某一具体的问题而提出的，仍然没能彻底跳出城乡社会保障体系二元分割的怪圈，缺乏从城乡一体化的战略角度考虑我国社会保障制度的构建。这就造成目前我国社会保障领域研究出现“碎片化”和“局部研究有余、整体研究不足”的状况。

目前我国正处于改革开放和社会转型的关键时期，伴随经济高速增长一同产生的社会问题日益凸显并迸发出来。城乡差距、贫富差距不断加大，社会养老问题特别是农村养老问题面临困境，中低收入者缺乏基本社会保障……这一系列问题引起了人民对政府的强烈不满，种种现象表明我国社会已进入“高风险”时期。如何有效地降低和化解社会风险，需要政府和社会的共同努力，而建立完善的社会保障制度，促进基本公共服务均等化，无疑是化解社会风险的一剂良药。这就要求我们从国家整体层次上深刻理解和把握统筹城乡发展、社会发展成果由全体人民共享、“共同富裕、共同发展”的本质与和谐社会的内涵。将这些理念自觉地融入到我国社会保障制度的构建当中，积极构建一个在全国范围内实行统一制度、统一规定、统一标准、统一征收和统一管理的社会保障管理体制，积极探寻出一条社会保障城乡一体化的路径，具有非常重要的理论价值。

## （二）实践意义

中华人民共和国成立后，我国以户籍属地为先决条件，将人人

地划分为城里人和农村人，这种城乡二元分割的户籍制度对当时城市和农村的稳定发展都起到了一定的促进作用。但随着我国社会主义市场经济的建立和发展，这种城乡二元分割的户籍制度导致了我国城乡二元经济格局的形成和城乡发展日益分裂状况的加剧，严重制约了城乡经济社会的发展和市场经济的稳定运行。社会保障制度是市场经济最好的稳定机制，有利于化解和消除市场经济进程中出现的矛盾和风险，弥补市场经济的缺陷和不足。而且，构建社会主义和谐社会、促进经济社会的可持续发展、实现基本公共服务均等化，都离不开完善的社会保障制度。但我国现行社会保障制度是在城乡二元户籍制度下形成的，城市和农村实行不同的社会保障制度，并且呈现出明显的二元分割。在社会保障领域，这种城乡二元分割使得农村社会保障体系建设严重滞后，甚至某些方面目前还存在制度空白，依然停留在以“家庭保障”和“土地保障”为主的传统模式，加剧了城乡收入分配不公的状况，催生农村居民的合法权益无法得到保障的社会现象。另外，制度设计上的城乡分割使得劳动力难以在城乡之间自由流动，阻碍了全国统一劳动力市场的形成，也弱化了市场配置资源的基础性作用，从而在一定程度上影响了城市的发展。《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。因此，城乡社会保障一体化是目前我国经济社会发展的客观要求，是我国当前经济持续高速发展中急需解决的重大课题，而要实现这一要求，就必须对城乡社会保障制度进行统筹设计与安排。只有促使二元结构的社会保障制度向一体化过渡，才能消除城乡壁垒，带动农村经济再次飞跃。同时，打破城乡二元化的社会保障结构有利于推动我国工业化进程，加快农村城市化的步伐，从而推动农村的经济发展，提高农民的消费水平，扩大国内需求。在逐步实现城乡基本公共服务均等化的基础上，使社会发展成果由全体人民共享，有助于促进经济的发展和社会的稳定。

目前在社会保障城乡一体化路径研究中最大的问题在于缺乏统一的理论和政策指导，不同行政区划的地方性政策差异过大，各项社会

保障制度之间难以衔接，社会保险关系难以转移，增加了全国范围内社会保障一体化的成本和难度。因此，无论是从我国目前社会保障二元分割制度所带来的种种弊端来看，还是从我国社会发展历程的趋势来看，构建社会保障城乡一体化的管理制度在构建社会主义和谐社会、促进经济社会可持续发展等方面具有非常重要的实践意义。

## 二、国内外研究现状

### （一）国外研究现状

由于历史原因，西方发达国家形成了各具特色的社会政治制度、经济制度和历史文化传统，各国的社会保障制度在政策取向、制度设计、保障项目和具体标准及实施办法等方面也有一定的差异。具体来讲，西方发达国家的社会保障制度主要有政府直接管理、统一供给的模式，市场化的供给模式，政府与市场相结合的供给模式三种模式。

#### 1. 政府直接管理、统一供给的模式

这种社会保障供给制度主要是在民主社会主义理论的影响下建立起来的。民主社会主义是在“讲坛社会主义”和“费边社会主义”的基础之上发展来的一种学说（龚维斌，2008）。该理论主张采取混合经济与国家干预并行的经济模式，主张以国有化和计划经济推进福利政策，提倡劳资合作，强调通过高额累进税对收入和财富进行再分配。国家对公民的福利承担重要责任，政府的角色是对社会中有需要的个人提供服务，只有这样才能维护社会公平。市场具有重要作用，但市场的副作用也很大，因而必须加以限制并规范。不主张社会保障利用私人服务，因为私人服务的提供和繁荣有可能导致政府忽视或放弃提供社会保障的责任，从而导致社会保障制度的失灵。北欧、西欧等福利国家实行的社会保障制度与民主社会主义理论主张密切相关。这种类型又分为两种情况。一种是在政府内部设立专门部门，统一管理全国的社会保险工作。例如，英国政府设立了卫生与社会保障部，并通过其各地区及各地方的办事机构管理社会保险。另一种是由政府

的几个部门分工管理和监督一种或几种社会保险项目。例如，加拿大政府的卫生和福利部负责管理老年、伤残、遗属保险和健康医疗保险，就业和移民部负责管理失业保险，劳动部负责管理工伤保险。

## 2. 市场化的供给模式

社会保障市场化是在新自由主义的社会保障和福利市场化理论的影响下建立的。20世纪60年代以来，随着凯恩斯主义的逐渐失效，人们对国家干预市场经济的做法持怀疑态度。20世纪70年代，以哈耶克和弗里德曼为代表的新自由主义，进一步提倡市场经济和自由竞争，反对国家对经济和社会生活的干预，认为自由是人的不可侵犯的权利。西方自由主义主张社会保障和福利的市场化、私有化，强调个人责任。其社会保障的思想和理念概括起来，主要体现在以下四个方面：第一，强调个人责任和市场作用的发挥，反对国家干预。认为自由和责任密切相连，个人不承担责任也就意味着丧失了自由。因此他们呼吁在社会保障制度中为个人责任的发挥尽可能地留下空间，反对政府以累进税之类的再分配手段对个人财富进行重新再分配。第二，反对强制性保险，提倡有选择的保障制度。哈耶克反对将强制性保险运用于国家控制的集权垄断框架之中，因为“它违背了秩序的自由性”。第三，主张消减社会福利，提倡社会保障领域内的竞争。新自由主义者认为，社会福利是“滞胀”形成的主要原因，应当减少社会福利。第四，主张改革福利政策，实行“激励性”的就业政策。严格控制失业保险资格申请，缩短失业保险期限，降低失业保障水平，并把保护性就业政策与积极就业政策相结合，从而“激活”失业者，促进他们积极重返就业市场，以工作代替福利，就业就是最好的保障。

## 3. 政府与市场相结合的供给模式

这种政府与市场相结合的社会保障供给模式主要是在中间学派的影响下建立的。所谓中间学派，就是介于国家干预主义和新自由主义之间的一种理论学派。他们认为，市场机制是促进经济高速增长、降低交易成本的一种有效机制，但其自身也存在许多难以克服的缺陷，容易导致社会两极分化，无法从根本上保证全体公民享有最基本的社



会保障和社会福利。而政府的参与可以弥补市场存在的不足。因此，自由市场和政府的联合可以充分发挥市场和政府在资源配置中各自的优势，扬长避短，使资源配置的效用达到最大化。因而中间学派既不同意完全自由放任的市场理论，也不支持民主社会主义学派政府干预的主张，强调国家责任和个人责任并重。他们认为：第一，国家是用来解决社会问题、消除不平等和不公正的责任主体，因此对国民福利负主要责任；第二，国家虽然对社会负主要责任，但国家要以适当的方式、适度地干预福利，国家既要提供保障又要被限制其行为，不赞成提供过多的社会福利，因为这样会造成社会成员对国家的依赖，并侵蚀人们的生活意志和自我负责的精神，社会保障需要国家、非政府组织和个人的共同参与；第三，市场自由和国家干预之间要保持平衡。

通过对西方各国社会保障管理制度的分析，我们可以看到，西方各国在不同的历史发展阶段提出了不同的社会保障管理制度，这一方面与当时的经济发展水平和政治制度密切相关，另一方面也受到学者们研究视野和价值偏好的影响。从西方国家社会保障制度的历史沿革可以看出，西方各国都重视社会保障制度的建设，能够认识到社会保障制度在促进经济社会发展、维护社会稳定、保障人民最基本生存权利等方面的积极作用。而且近年来西方各国都强调政府在社会保障制度建设和管理中的主导作用，普遍推行一元化的社会保障管理制度。因而，积极借鉴西方各国在社会保障管理中的经验，并与我国实际国情相结合，探索建立适合我国国情的社会保障城乡一体化管理制度，势在必行。

## （二）国内研究现状

社会保障城乡一体化是最近几年来经济学界和社会学界争议颇大的问题，特别是自2008年2月我国推行“大部制”改革以来，社会保障“大部制”改革也就提上了议事日程，学者们围绕我国是否需要建立一个统一的社会保障管理机构，能否建立以及如何建立社会保障的城乡一体化制度，展开了激烈的争论。本节将这些成果汇集起