

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

2008年第2期（总第8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

国家985工程支持建设

2008年第2期 (总第8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

图书在版编目(CIP)数据

社会保障研究. 2008 年. 第 2 期/郑功成主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009
ISBN 978-7-5045-7581-4

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(2009)第 061450 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 13.25 印张 295 千字

2008 年 12 月第 1 版 2008 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

社会保障制度改革 30 年

从国家—单位保障制走向国家—社会保障制

- 30 年来中国社会保障改革与制度变迁 郑功成(1)
- 从“五年规划”看中国社会保障发展 30 年 乔庆梅(22)
- 中国共产党与中国社会保障制度建设 鲁 全(29)

社会保障大家谈

- 全球化困境中福利国家的非可逆性 [德] 乔治·沃布鲁伯(38)
- 全球化与社会两极化：当前形势及展望 [韩] 金永和(47)
- 社会保险法中的国家责任 [德] 戴蓓蕊(56)
- 中国社会保障法：一个初步的研究述评 李志明(66)
- 拉美国家社会保障（养老及健康保险）、劳动力市场及覆盖面研究
..... [美] 卡梅罗·梅萨—拉戈(78)
- 公共年金制度建立的国家间学习：以东亚为例 [日] 朴光俊(101)
- 农村老人照护服务体系的初步探索 杨团等(116)
- 养老保险和工资与就业增长的研究 杨 俊(132)
- 市民社会的社会福利事业与资金筹措政策的新动向
——日本市川市的市民活动团体资助制度 [日] 于 洋 青柳龙司(144)
- 从政府合法性看社会保障 赵晓芳(157)

慈善事业研究

- 中国慈善事业政策及影响因素分析 艾 丽(170)
- 美国富豪慈善行为研究 刘 芳(183)
- 美国企业慈善：从“传统”到“策略”之路 章空尽(195)

Contents

From State-unit System to State-society System: the Reform and Constitutional Transformation of Social Security in Recent Thirty Years	<i>Zheng Gongcheng</i> (1)
The Thirty Years' Development of Social Security in China: from Five-year Plan	<i>Qingmei Qiao</i> (22)
China's Social Security Reform with the Leadership of CPC	<i>Lu Quan</i> (29)
The Irreversible Welfare State within the Globalization Dilemma	<i>Georg Vobruba</i> (38)
Globalization and Social Polarization: Current Situations and Prospects	<i>Kim, Young-hwa</i> (47)
State's Responsibility in Social Security Law	<i>Barbara Darimont</i> (56)
Social Security Law in China: a Preliminary Review	<i>Li Zhiming</i> (66)
Social Insurance (Pensions and Health), Labor Markets and Coverage in Latin America	<i>Carmelo Mesa-Lago</i> (78)
International Learning in Public Pension System: a Case Study of East Asia	<i>Park Kwang-joon</i> (101)
A Preliminary Exploration on the Old Care Service System in China's Rural Areas	<i>Yang Tuan, Li Zhengang, Shi Yuancheng</i> (116)
Analysis of the Effect of Pension Contribution on Wage and Employment Growth	<i>Yang Jun</i> (132)
The New Trend of Social Welfare Service and Fiscal Policy in Civil Society: a Case of Ichikawa City	<i>Yu Yang, Ryuji Aoyagi</i> (144)
Viewing the Subject of Social Security from the Angle of Government Validity	<i>Zhao Xiaofang</i> (157)
China's Policy of Philanthropy and Influential Factors	<i>Ai Li</i> (170)
Study on the Philanthropy of American Wealthy	<i>Liu Fang</i> (183)
Corporate Philanthropy in America: the Path from "Traditional" to "Tactical"	<i>Zhang Kongjin</i> (195)

从国家—单位保障制走向国家—社会保障制

——30 年来中国社会保障改革与制度变迁

郑功成*

【摘要】 改革开放 30 年以来,中国社会保障制度经历了从国家—单位保障制到国家—社会保障制的全面而深刻的制度变革。这个制度变迁过程具有自己显著的特征,时代背景与影响因素的复杂性、改革方式与推进策略的渐进性、改革波及面的全面性与改革内容的深刻性,都是前所未有的。虽然这当中也存在着种种不足与失误,至今仍然滞后于经济社会发展的要求,但是,毫无疑问,也取得了巨大的成功,维系了经济改革的进程,保障了社会基本稳定,一定程度上化解了国民在急剧变革与社会转型过程中的生活风险,堪称一场伟大的改革实践,积累了自己的宝贵经验,是对世界社会保障制度变革与发展的重要贡献。

【关键词】 社会保障 制度变迁 历程与评估 中国经验

1978 年起步的中国改革开放,无疑是 20 世纪 80 年代以来世界最为重大的事件之一,它完全改变了中国的落后、封闭与僵化,在各方面尤其是经济发展方面获得了举世公认的卓越成就,正在日益全面地影响着整个世界的发展。在中国的改革发展进程中,社会保障改革既构成了整个改革事业的重要组成部分,同时也是维系整个改革事业顺利进行、国民经济持续发展和社会基本稳定的重要制度保障。从计划经济时代的传统社会保障制度到能够与市场经济体制和社会发展相适应的新型社会保障体系,中国社会保障制度走过的是一条并不平坦的改革之路,其间经历的曲折,不仅亲身经历这一制度变革与持续跟踪研究的专业工作者有着深切的体会,亿万人民亦不同程度地有着切身的体验。然而,将中国社会保障改革置身于改革开放时代以及世界社会保障改革进程时,这一制度变革的全面性、深刻性及其对中国经济社会发展的巨大贡献,表明了它所取得的成就同样是卓越的,尽管社会保障改革任务并未完成,新型社会保障体系的建设还需要通过进一步深化改革才能不断地走向完善,但已经经历的制度变革过程和客观存在的事实,都无一例外地显示出它是一场意义超越了社会保障制

* 郑功成,中国人民大学教授。

度自身的伟大的改革实践。回顾 30 年来社会保障制度变革的历程,可以发现中国 30 年改革开放所走过的脉络;总结 30 年来社会保障制度变革的成就与经验,可以折射出中国 30 年改革开放的成就与经验;剖析 30 年来中国社会保障制度变革的挑战与问题,同样可以窥探到 30 年改革开放所面临的挑战与问题。

一、社会保障改革的历程

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。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—单位—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—单位保障制模式。改革开放以来,中国社会保障的改革与发展即是针对这种传统社会保障制度而进行的制度变革与创新,它在改革实践中日益明显地体现出国家—社会保障制模式的特点。在国家—单位—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。因此,中国社会保障改革与制度变迁的路径,即是由国家—单位保障制走向国家—社会保障制。^①从总体上看,中国社会保障改革与制度变迁可以划分为四个阶段,即 1985 年之前是改革准备阶段,1986 年至 1992 年是强调为国有企业改革配套的阶段,1993 年至 1997 年是作为市场经济体系支柱之一的阶段,1998 年以来是作为一项基本的社会制度并逐渐得到确立的阶段。

(一) 社会保障制度变革前的准备(1978—1985 年)

1978 年是中国发展进程中特别重要的一年。中共十一届三中全会召开,结束了“文化大革命”带来的十年浩劫,为扭转中国的混乱局面创造了较好的政治、社会条件,在这一背景下,社会保障领域也发生了多件重要事件,它虽然不能与后来的社会保障制度改革相提并论,但确实为社会保障改革做了相应的准备。

在法律制度方面,1978 年 3 月 5 日五届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》修正案,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做出了原则规定;1982 年 12 月 4 日五届全国人大五次会议通过新的《中华人民共和国宪法》修正案,在第 43、44、45、46、48、49 条对公民社会保障权益有相当广泛的规范。1978 年 5 月国务院颁行了《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,国务院发布《关于老干部离休退休的暂行规定》,一种待遇特殊的退休制度——离休制度由此确立。1984 年 10 月 20 日,中共十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》,更是成为推进经济体制改革

的重要文献，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，从根本上触动了传统的国家—单位保障制的经济基础，也动摇着赖以支撑国家—单位保障制的行政体系和单位组织结构。

在组织措施方面，1978年重设民政部，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。这是非常重要的组织措施。民政部恢复后，迅速治理主管领域的混乱局面，在20世纪80年代中期更是高举社会保障的旗帜，成为当时推进社会保障制度建设与改革的重要力量。劳动部门恢复正常工作后，亦紧密关注着全国劳动领域的变化与原有的劳动保险在实践中遭遇到的问题。

由于经济体制改革的推进，在原有的单位保障制下，部分老国有企业日益难以承受职工医疗费用负担与养老负担，而新成立的国有企业在这方面的负担轻松，新老企业之间在收益分配与职工福利方面的差距随之出现，因此，一些国有企业开始尝试让职工分担部分医疗费用，一些地区对某些行业（如纺织等）的退休费用进行统筹，这些试验在当时并不被人接受，甚至被认为直接损害了职工的权益。然而，它揭示了原有的国家—单位保障制确实已经难以为继了，需要寻找新的出路。

综上所述，经历“文化大革命”后，1978年国家进入新的历史时期。此前，1969—1977年是国家—单位保障制重心向单位转移并持续扩张的时期。进入1978—1985年时期，仍然维持并巩固着这种单位包办的制度模式，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中让职工自负部分费用、个别地区尝试退休费用行业统筹，但这些试验并未触动国家—单位保障制的根本。可见，1978—1985年间，传统的国家—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，这一时期还不能算是进入了社会保障改革年代，只能算是改革前的准备阶段，其意义主要体现在社会保障的组织体制得到明显强化，国家着力恢复社会保障制度的秩序，同时伴随着改革开放发现了原有制度的缺陷与问题，以及与新时期经济社会发展的不适应性等，并进行了十分有限的自发性改进试验，从而为社会保障制度正式进入改革时期做了组织上的思想准备。

（二）为国有企业配套，新制度缓慢生长（1986—1992年）

随着20世纪80年代中后期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，包括国家—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。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献，以与社会保障直接相关的重大事件或者重大政策变异（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年后才真正出现了社会保障制度进入重大变革时期的明显迹象，社会保障制度确实从此发生着根本性的变化。因此，1986年是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。^②

1986年发生的三大事件能够支撑这一结论：一是4月12日六届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第七个五年计划》作为施政大纲，不仅首次提出了社会保障的概念，^③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日国务院颁布《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安排，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；上述两个法规是中国社会保障制度发生根本性变革的关键性标志。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，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不断取得进展，国家责任得到了适度的控制和调整，改变单位包办社会保障事务的做法成了这一制度改革中的重要内容，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—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，从而可以理解为新型社会保障制度开始生长。

客观而论，上述重大事件均与国有企业改革尤其是国有企业的劳动体制改革密切相关，它一方面标志着原有的国家—单位保障制开始被摒弃，另一方面不可避免地使社会保障改革打上深厚的为国有企业改革配套的烙印。因此，第一阶段社会保障改革的重点，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，原有的社会保障制度在延续，新制度的因素在相对被动的条件下生长。

（三）为市场经济服务，制度急剧变革（1993—1998年）

这一阶段以1993年11月14日中共十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》为主要标志，它确立了中国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，社会保障被界定为市场经济体系的五大支柱之一，明确要求“建立多层次的社会保障体系”，并规定了“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”。中国社会保障社会化，以及以“社会统筹与个人账户相结合”为代表的个人责任回归，自此成为改革中追求的主要目标，并越来越多地体现在这一阶段的社会保障政策实践中。不过，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—单位保障制和国家—社会保障制双轨并存、此消彼长的时期。

1994年，国务院先后颁布《农村五保供养工作条例》《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》等，并批准国家体改委、财政部、劳动部、卫生部联合发布的《关于职工医疗制度改革的试点意见》，选择江西九江市与江苏镇江市开展医疗保险制度改革试点，在城市开始推进职工基本医疗保险制度建设，医疗社会保险开始取代国家—单位保障制下的公费医疗与劳保医疗。这一年不仅完善了农村五保制度，全面推进了扶贫工作，更重要的是中央政府直接推进职工医疗保险改革试点，住房体制改革亦进入了

全面实施阶段，建立了公积金制度。

1995年3月1日，国务院发出《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，确立了社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度模式，职工基本养老保险制度在全国范围内实行统账结合模式，但因中央政府同时公布两个具有巨大差异的方案并允许各地自由选择及修正，导致这一制度迅速沦为地区分割状态，并留下了严重的后遗症。1997年7月16日，国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，各地不同的社会统筹与个人账户相结合制度模式自此走向统一。9月2日，国务院发出《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》。劳动部、民政部等中部委亦发布了一系列规范性政策文件，推进各项社会保障制度改革。

综上，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、急剧变革与全面变革等特色，既推进了社会保障改革事业，也因效率优先的取向和过分强调个人责任回归，留下了一些严重的后遗症。当时，全国有数以百万计的离退休人员不能按时足额领到自己应当获得的养老金，失业、下岗职工缺乏生活保障，一些单位不能报销职工医疗费用，各地均出现在党委、政府办公楼前静坐申诉的群体性事件。在制度信用受到损害的同时，舆论宣传过分夸大了社会保障改革的自我负责的取向，加上理论学术界对社会保障尤其是福利国家和传统社会保障制度的片面批评与抨击，导致城乡居民的生活安全感急剧下降，对未来发展的信心严重受挫，消费一度陷入低迷状态，对国民经济的发展造成极为不良的后果。

（四）新型社会保障制度进入全面建设时期（1998年以来）

1998年是中国社会保障改革进程中一个特别重要并且取得重大的实质性进展的年份。社会保障从1998年开始，逐渐摆脱了为单纯国有企业改革被动配套和为市场经济服务的附属角色，而是成为一项基本的社会制度并进入全面建设时期，国家—社会保障制的特色日益明显地得到体现。其主要表现在如下几方面：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“两个确保、三条保障线”作为各级政府的重大责任与使命得到强力贯彻落实，即确保离退休人员按照足额领到养老金，确保下岗人员足额领到下岗职工基本生活保障金，同时对养老保险实行“收支两条线”，同时推进最低生活保障制度在全国范围内的试点，这些重大措施的出台与实施，表明了社会保障改革与制度建设开始恢复其维护社会公平的本来面目，公平正义共享的核心价值取向逐渐得到体现；三是养老保险的行业统筹被取消，条块分割的现象得到纠正；四是社会保障从此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等。与中央政府的强力推进相适应，各级政府自此开始承担社会保障尤其是社会保险改革、社会救助改革的财政责任，完全扭转了以往政府不愿为改革付出相应成本的做法，这是中国社会保障改革与制度建设进入全面变革与建设时期的重要保障。

1999年，九届全国人大常委会第十次会议通过《中华人民共和国公益事业捐赠法》；同年，国务院先后颁布《失业保险条例》《住房公积金管理条例》《城市居民最低生活保障条例》；中共中央、国务院还专门发出《关于转发〈国家发展计划委员会关于当前经济

形势和对策建议》的通知》，明确规定提高三条保障线的水平，增加离退休人员的养老金。国务院办公厅也发出了《关于进一步做好国有企业下岗职工基本生活保障和企业离退休人员养老金发放工作有关问题的通知》。劳动和社会保障部、民政部、财政部联合发出《关于做好国有企业下岗职工基本生活保障失业保险和城市居民最低生活保障制度衔接工作的通知》等。尤其是《城市居民最低生活保障条例》的颁行更具有特殊意义，它首次从法规层次上确立了困难居民的生活救助权，还有继续推进“两个确保、三条保障线”工作。2000年的重大进展是国务院于12月25日发出《关于印发〈完善城镇社会保障体系试点方案〉的通知》，同时附有《完善城镇社会保障体系试点方案》，并决定自2001年起在辽宁全省试点，自此揭开了社会保障由单项改革向综合改革推进的序幕。

2003年建立了城市生活无着的流浪乞讨人员救助制度，同时有力推进企业退休人员社会化管理服务工作，中央财政开始直接出面推进农村新型合作医疗试点。因此，2003年在退休人员社会化服务方面、新型农村合作医疗与社会救助方面均取得了新的突破性进展。2004年社会保障制度自此首次明确载入宪法，中央政府首次发布社会保障白皮书并强化了劳动保障监察工作，它表明社会保障改革与制度建设在稳步推进。2005年的重要进展是下岗职工基本生活保障向失业保险制度并轨，以及对职工基本养老保险制度的进一步完善，做实个人账户试点扩大，城市医疗救助制度基本建立。2006年的重要进展是国务院颁布新的《农村五保供养工作条例》，农村五保制度实现了由农民供养向财政供养的重大转变。2007年的重要进展包括开展城镇居民基本医疗保险试点、全面推进农村最低生活保障制度建设，以及解决城镇住房困难户的问题等。2008年最重要的进展是中央政府机构调整，即组建人力资源和社会保障部，将对劳动者的社会保险管理纳入一个行政部门，同时调整了民政部内设机构及其职能，更能够适应社会救助与社会福利及慈善事业的发展需要；同时，新型农村合作医疗全面快速推进，城乡义务教育完全实现免收学费杂费，还有残疾人保障事业在立法与政策上获得重大突破。在这一年，《社会保险法》继续进行审议，《社会救助法草案》由国务院法制办公布并征求意见。

综上所述，1998年以来是取得各项社会保障改革与制度建设实质性进展的时期，它不仅确立了这一制度的公平价值取向与全面协调发展的建制理念，而且国家财政投入逐年加大，法制化建设明显进步，从而实现了从自下而上到自上而下、从自发变革到自觉变革、从被动配套到主动建设、从单项推进到综合推进、从双轨并存到全面建设新制度的转变。社会保障已经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，并成为独立的社会制度安排，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、服务社会化均取得了显著的进展，被新制度覆盖的城乡居民大幅度增长，保障功能大幅度提升，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。正是由于这一时期社会保障改革取得了巨大成就，国有企业改革才能够顺利进行，社会保障的信誉才得以逐渐恢复，国民对生活及未来的信心才得以回升，国民经济才得以持续快速发展。

二、制度变迁的基本特征

中国社会保障改革之所以引起整个世界的关注,关键在于这场制度变革具有自己显著的特征,这就是它的时代背景与影响因素的复杂性、改革方式与推进策略的渐进性、改革波及面的全面性与改革内容的深刻性,都是世界社会保障史上不曾有过的,也将是未来不可能再现的。这场制度变革既改变了中国人民的思维方式、传统意识与责任承担方式及利益分配格局,也为世界各国社会保障改革与制度建设提供了许多新鲜的经验与教训。

(一) 在复杂的时代背景下推进改革

与已经发生过的各国社会保障改革与制度建设相比,改革开放时代的中国社会保障制度变革无论是所处的国内外背景还是直接影响其变迁的因素,都表现出异常的复杂性。

一方面,中国的社会保障改革是在十分复杂的国内国际背景下进行的。中国自20世纪80年代前后进入经济改革、对外开放与社会转型时期,思想解放运动在守旧僵化与开拓创新、“左”与“右”的激烈碰撞中前行,高度集中的计划经济体制与充分利用市场机制的新经济政策在激烈较量中此消彼长,传统的城乡分割分治并具有平均主义色彩的利益格局在发展生产力的强大牵引下逐渐演变成按照生产要素分配的新格局,地区之间、城乡之间、社会分化中形成的不同群体之间因利益分化而呈现出来的差距、失衡等,都决定了这场涉及十几亿人口的深刻社会变革与经济社会转型的异常复杂性,社会保障作为其中的一个重要方面,不可避免地这样复杂的国内背景下构成为利益分配格局调整的一个焦点。同时,中国改革开放时代的显著特点是从自我封闭、自力更生的建国策略转向对外开放,所面临的国际环境亦日益复杂化。在政治格局方面,20世纪80年代,苏联、东欧国家的解体使传统的社会主义阵营不复存在,冷战虽然结束,新的格局却需要重组;在经济方面,经济全球化浪潮席卷全球,资本与贸易的一体化使各国经济日益紧密地联系在一起,既给中国带来了前所未有的发展机遇,也使中国面临着更为严峻的挑战;此外,世界不同文明之间的冲突进一步加剧,各种文化的交流与碰撞更加直接,传统的安全问题没有完全解决,国际恐怖主义等非传统安全问题日益显性化。在这样的国际背景下,社会保障改革与制度建设往往与国家经济发展和国家竞争力紧密地联系在一起,也与社会公正等密切相关。可见,中国社会保障改革与制度建设面临的国内国际环境是异常复杂的,一旦处理不慎,便可能酿成严重的社会危机,或者对国民经济的发展造成直接的损害。

另一方面,影响中国社会保障改革与制度建设的因素异常复杂。绝大多数国家通常是在制度定型的条件下,基于制度自身的原因进行改革,如随着人均预期寿命的延长而延长退休年龄,适应经济社会发展进步而整合相关制度等。而中国的社会保障改革的直接原因却是经济体制变革使其丧失了原有的单位(集体)保障制下的组织基础与经济基础,是制度外部的原因直接促使制度变革;同时,原有社会保障制度自身也存在着诸多缺陷,但经济改革显然是主要的因素。这种制度内外的双重挤压,迫使改革必须进行,但也决定了社会保障改革必然地超出这一制度变革可以控制的范围,它在改革实践中往往要受制于许多外在因素。例如,医疗保障制度的改革必然受到医疗卫生体制、医药流通体制的深刻影响;养老保险制度的变革必然受到劳动力流动与新生的资本市场的影响等。

此外,还有利益调整的复杂性与人口变化的复杂性,也直接影响着社会保障改革与制度建设。例如,伴随改革发展出现的不仅有国家、单位与个人之间的利益冲突需要调整,而且有社会结构的快速分化并日益复杂化,形成了不同的社会阶层或者社会群体,他们有着各自的利益诉求,但新的利益分配格局又只能在原有的利益分配格局基础上通过重大调整来确立,既得利益群体与新生的社会阶层或者诸如农民工这样的社会群体之间必然存在利益分歧与冲突,社会保障作为十分重要的利益调整机制,很容易陷入难以调和的困境。在人口方面,由于人口老龄化的加速度行进,加之计划生育政策带来家庭结构的重大变化,使传统的家庭保障功能持续弱化,如何弥补家庭保障功能的弱化又不损害这一传统功能的发挥,同样构成了制度变革中需要妥善处理好的复杂问题。

综上所述,社会保障改革所面临的国内外环境与影响这一制度的因素都是异常复杂的,正是这种复杂性,决定了中国社会保障改革与制度建设所具有的异常复杂性。

(二) 采取渐进改革的方式与策略

中国社会保障改革的第二大特色,就是它的渐进性。国外的社会保障改革与制度建设,无论是新项目的设置还是对原有社会保障制度安排进行调整,都奉行立法先行的原则,即通过立法机关讨论并制定出相应的法律作为依据,酝酿、讨论的过程均发生在制度正式出台之前,一旦社会保障立法获得通过,便必定是全面强制推行。而中国的社会保障改革只能服从并服务于整个改革事业的渐进进程,采取的也是渐进方式。从前述社会保障改革历程中,可以发现,它事实上经历了从自下而上到自上而下、从自发改革到自觉改革、从被动配套到主动建设、从试点先行到逐渐扩展、从单项改革到综合改革、从双轨并存到全面建设新制度的渐进过程,而且还处于渐进变革的进程之中。

最开始的社会保障改革不是由中央政府主导,甚至不是由省一级政府主导,而是企业或者地方基于原有的医疗保障制度、退休养老制度难以为继而自发探索一些新的办法,后来才逐渐被上级政府所认可,并开始出面组织试验。

在经历了自下而上到自上而下的转变后,中央确立了试点先行、单项推进、双轨并存、以新替旧的改革策略。其中,试点先行是各项社会保障制度变革都先制定有关改革方案,选择个别或者少数地区进行试验,通过试点发现问题再行修正后逐步推广,其好处是可以避免因社会保障改革失误而导致大的危机发生,但各种试验方案因其必然要被修正而不可避免地容易草率出台,并且需要不断调整,这就是一些地方一些社会保障改革方案不经过认真研究、审慎决策,往往留下不良后遗症的症结所在。从养老保险、医疗保险到失业保险、工伤保险、生育保险,从最低生活保障、下岗职工基本生活保障到老年人福利、政府救灾等的改革,莫不如此。同时,在社会保障改革中,因其复杂性与经验不足,在2000年前都未能够从整体上统筹考虑,而是在主管部门或者地方主导下,按不同项目各自单独推进,直到2000年国务院确立在辽宁进行城镇社会保障体系综合改革试验,才由单项推进向综合推进发展,其不良后果是各个社会保障项目之间缺乏有机联动配合,甚至因不同部门分割推进而导致相互扯皮、相互推诿的现象。

渐进改革的方式与策略还表现在社会保障改革往往不是立即以新制度取代旧制度,而是新旧制度并存,从而形成了双轨甚至多轨并行的格局,新制度在实践中逐渐替代原有制度,

经历着此消彼长的过程。例如，原有的劳保医疗、公费医疗与改革后的职工基本医疗保险并行过一段时期，职工基本医疗保险才逐渐替代原有的劳保医疗与公费医疗（迄今还有一部分仍然享受着公费医疗保障），原有的离退休制度与改革后的职工基本养老保险制度并存至今，只是新制度覆盖的人口在持续扩张；传统的社会救济政策与最低生活保障制度并存至今，当然，最低生活保障制度正在全面替代原有的社会救济政策等。双轨或者多轨并行的渐进方式，本意是在推进新制度建设的同时维护原有制度覆盖人群的福利权益，但实践中并未能够完全实现这一目标。^④

中国的社会保障制度改革采用渐进改革方式推进，无疑是服从并服务于中国整个改革事业采取渐进改革方式的必然结果，它富有自己的特色并比较适合改革开放初期的中国国情，但渐进改革因对其他领域的改革存在着路径依赖而可能损害社会保障体系建设的独立性，新旧制度并行因旧制度下的既得利益者反对或消极对待而易造成对新制度生长的压力，试点先行因长期试而不定亦会影响到新型社会保障制度的改革进程。因此，这种改革方式其实具有合理与不合理两面性。

（三）全面重塑整个社会保障体系

综观世界，各国的社会保障改革与制度建设通常只涉及单一项目，既不可能出现一夜之间全面建设一个新的社会保障体系，更不可能同时对整个社会保障制度进行全面变革。当增加社会保障项目时，通常是一个项目一个项目地增加，在对原有社会保障制度进行改革时则往往只做局部修补。而中国的社会保障改革却是波及整个社会保障制度的全面变革。

迄今为止，除军人抚恤制度、公务员退休制度等少数社会保障项目至今仍然基本保留着原有制度的框架外（也做了相应的调整，如待遇计算、待遇发放方式等），其他各项社会保障制度在改革开放进程中几乎都处于改革与发展过程中。职工退休制度被职工基本养老保险制度所替代，劳保医疗、公费医疗被从职工基本医疗保险制度所替代，劳动保险中的职业伤害保障被社会化的工伤保险所替代，社会救济被最低生活保障制度及相关的专项救助政策所替代，灾害救济增进了分级负责的内容及对社会资源的动员。在社会福利中，官办福利走向社会化，民间资本进入福利领域，福利彩票成为新生的支撑福利事业发展的重要力量，残疾人就业由依靠福利企业走向全社会按比例安置就业，失业保险成为改革开放后新的制度安排。即使是军人保障，也出现了军人保险制度。

由此可见，中国社会保障制度的变革是波及面广泛的全面变革，几乎原有社会保障制度全面成为改革的对象，并在改革中不断调整，在调整中走向发展。正是这种全面变革，才使中国的社会保障改革不可能局限于社会保障领域，而是不可避免地要波及相关政策系统，如收入分配体制、劳动就业体制、公共财政体制乃至相关产业政策、医疗卫生政策、户籍政策等，这些相关政策系统的牵制又进一步加深了它的复杂性，也进一步强化了它的渐进性。

（四）制度变革的内容异常深刻

中国社会保障改革的特征，还表现在它的深刻性方面。因为其他国家的社会保障改革目标通常是单一的，除智利将公共养老金转化成私人养老金这样的改革个案，几乎都是在原有制度基础上行修补之术，极少有动摇原有制度根本的改革尝试。即使是对原有制度进行修补式改进，除非是普遍性地增加福利，否则往往会引起社会上的反对之声，甚至引发严重的社

会危机与政治危机。因此,几乎所有国家对社会保障改革均持十分审慎的态度,通常不轻易调整社会保障政策。

中国的社会保障改革却是一场异常深刻的革命性变革,它从社会保障观念到制度结构、责任承担方式、财务模式以及与其他政策系统的关系,在总体上几乎重塑了整个社会保障制度体系。

在观念方面,原有制度下形成的是国民靠国家、靠单位、靠集体的传统保障观念,并且与计划经济体制相适应。而改革开放以后,计划经济体制被市场经济体制所取代,市场经济要求重塑社会化的保障新观念。经过20多年来的改革,从集体主义、父爱主义到个人负责、互助主义,从恩赐意识到平等意识,从等级差序到公平取向,从权利主义到责任分担,等等,无论是政府、社会还是个人,都经历了上述观念的重大转变。不仅如此,改革开放与家庭结构变迁带来的价值取向多元化,也很自然地会对孝道等传统观念产生直接影响,进而动摇传统家庭保障的基础。因此,国民的社会保障观念在这一制度变革中被重塑。

在制度结构方面,由单一层次、封闭运行的制度安排发展到了多层次的社会化的制度安排,整个制度体系便有了实质性的改变。如传统的退休养老制度只有国家提供的单一支柱,改革后则向基本养老保险、企业年金等多层次发展;传统的公费医疗、劳保医疗也是单一层次的制度安排,现在转变成基本医疗保险、医疗救助、商业性的医疗保险等多层次保障体系。在制度结构发生重大变化的同时,各项社会保障制度均走出了自我封闭的状态,并迅速走向社会化。无论是社会福利还是社会救助,官民结合在制度安排中日益得到了体现;在社会保险中,养老保险社会化发放和离退休人员社会化管理的改革目标已经实现等。

在制度设计方面,基本养老保险采取了社会统筹与个人账户相结合的财务机制,突破了原有制度安排的现收现付财务模式,这种制度创新是对世界养老保险制度的一大贡献,因为它提供了一种新的模式。缴费型社会保险制度成为整个社会保障制度的主体,受保障者承担缴费义务,加上用人单位或者雇主缴费与政府供款,共同构成了社会保险的财政基础,从国家负责、单位包办全面实现了向责任分担的转变。在社会福利领域,不仅民办福利事业在发展,官办福利事业也开始走向社会化;原有的社会救济政策被制度化的最低生活保障制度所取代。所有这些,均表明了各项社会保障制度发生了根本性的变化。

综上所述,中国社会保障制度的变革,完全改变了原有的社会保障制度及与之密切相关的利益分配格局与分配方式,从而确实是一场前所未有的伟大的改革实践。

三、对社会保障改革的评估

通过对改革开放以来社会保障制度变革的考察,可以发现,从国家一单位保障制走向国家一社会保障制,是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必然结果,这一特点决定了它有别于发达国家、新兴工业化国家及其他发展中国家的社会保障制度建设与改革。毫无疑问,中国的社会保障改革取得了巨大的成功,它维系了经济改革的进程,保障了社会基本稳定,一定程度上化解了国民在急剧变革与社会转型过程中的生活风险,但也存在着不足与失误,至今仍然滞后于经济社会发展的要求。因此,有必要对社会保障制度变革进行评估。

（一）对社会保障制度变迁的总体评估

对转型时期社会保障改革进程的评估将围绕着改革价值取向与建制理念、改革方式，以及制度的合理性与有效性等展开。^⑤

第一，对社会保障改革中价值取向与建制理念的评估。在价值取向方面，改革开放后，基于对计划经济时代的反思和在经济全球化条件下争抢发展机遇，效率优先成为整个社会的共识，经济建设成为全党全国工作的重心，经济增长一度成为压倒一切的大事，人们的价值观念也发生了深刻的变化。在效率优先的价值取向引导下，加上国家经济政策的重大调整，中国经济保持了持续30年的高速稳定增长，取得了举世瞩目的巨大成就。在这种宏观背景下，社会保障的价值取向也深受其影响，福利的公平分配不再被肯定，而是认为只能在效率优先的前提下兼顾，平均主义、“大锅饭”和“铁饭碗”均被“砸烂”，曾经被当做优越性的“社会主义不能饿死人”口号成为贬义词，“社会保障不是免费午餐”一度成为时代的流行话语。所有这些，均表明改革开放后，社会保障的价值取向与经济政策的价值取向日益混同为一体。因此，社会保障改革在相当长的时期内被看成是将政府的责任降到最低点，整个改革进程表现出了一种矫枉过正的效率取向。然而，社会保障毕竟不是经济领域，它虽然采取的是经济手段，解决的却是客观存在的社会问题，并且为实现特定的政治目标服务。在经济社会转型时期，当城镇工人遭遇下岗、失业需要帮助和数以千万计的退休者等着领取自己的养老金时，在乡村贫困问题依然存在而城市又出现新的贫困现象时，国家不可能置此于不顾，更不可能在一夜之间剥夺城乡居民尤其是城市居民原已享受的按照公平原则确立的社会保障权益。因此，从1998年中央政府强力推进“两个确保、三条保障线”开始，社会保障开始逐渐恢复对社会公平的价值追求，制度建设中日益明显地体现出公平取向，如近几年来将农村五保户供养经费纳入财政预算，全力推进新型合作医疗，全面推进农村最低生活保障制度，以及为城镇非就业居民提供基本医疗保险等，都是在公平的价值取向指导下所采取的政策行动，这种转变表明中国已经走过了矫枉过正的年代，社会保障追求公平的价值取向开始被越来越多的人重新认同。在制度建设的理念方面，中国社会保障制度改革最初被定位为国有企业改革配套，尔后则是为市场经济服务，长期未能找到准确的定位，直到1998年以后才逐渐明确建立独立于企事业单位之外的社会保障体系，将社会保障作为一项基本的社会制度加以建设的理念得到确立。因此，1998年以来对社会保障价值取向紊乱局面的修正和独立社会保障体系建制理念的确立，在整个改革进程中显得尤其可贵和重要。

第二，对以往社会保障改革方式的评估。对社会保障制度改革方式的评估，可以从渐进改革、双轨并行、试点先行三个方面展开。^①中国社会保障制度选择了渐进改革方式。正如前面所述，这种渐进改革方式符合整个改革事业的要求，因为中国的经济改革也是渐进式的而非休克式的，但不符合社会保障制度变革的国际惯例，因为它在实践中不仅受制于经济改革，而且容易对其他改革的推进产生了路径依赖。因此，社会保障的渐进改革并不是主观愿望导致的选择结果，而是由中国的具体国情与整个改革事业的渐进过程所决定的，它在经济改革目标不清晰的条件下具有合理性，但并不意味着在市场经济已经成为中国经济制度建设目标模式的条件下继续采取渐进改革方式具有合理性。^②中国社会保障改革是在新旧模式并行中实现以新替旧的。改革带来的结果并不是旧制度一夜之间被废止，而是逐渐被摒弃，新

制度在改革中产生并逐渐成长,这种方式的优点是能够降低制度变革的冲击力,但它会影响人们参与改革的积极性,因为中国的社会保障改革事实上需要原来的受益者付出相应的代价。^③中国社会保障制度改革采取的是试点先行的做法。几乎每个社会保障项目的变革都是先经过个别地区的试点再逐渐扩展到更大范围的试点,最终走向全面发展。试点先行的改革方式,表明了政府对社会保障制度变革的谨慎,目的在于避免不成熟的制度安排在大范围推广后产生严重的后果。但国家对社会保障改革的试点却仍然统放不分,有的制度的试点方案在全国数以百计,有的制度经过反复试点仍不能定型,这些均直接扩大了改革的成本,并给制度变革的进程造成消极影响。综上所述,渐进改革、双轨并行、试点先行的改革推进方式,客观上具有合理与不合理两面性。

第三,对正在确立中的新型社会保障制度的评估。^①新制度的合理性分析。将新制度界定为国家—社会保障制,是基于这种制度模式强调国家肩负着社会保障的当然责任,并在立法规范下由政府主导,营利部门、非营利部门及社会成员个人共担社会保障责任。这种制度模式有别于原有的国家—单位保障制的地方,不仅在于社会保障制度的社会化取代了单位制,而且因利益主体的多元化和社会结构的多维化使国家责任发生了变化;这种制度模式有别于西方某些国家社会保障制度的地方,则是将提供社会保障看成国家的当然责任,并通过立法和政府的强势介入来体现。尽管新型社会保障制度还未完全定型,但新型社会保障制度的建构理念、基本框架、基本原则乃至制度安排的基本轮廓都已经清晰化。它一方面保持了原有的国家—单位保障制下的国家直接承担社会保障责任的延续性,这仍然是国民生活安全信心的重要保证,如果再加上社会各方共担责任,这种制度的安全性与可靠性会更加增强;另一方面是社会保障改革进程中呈现出来的资金筹集多元化、管理服务社会化格局,虽然不能否定中国在现阶段乃至相当长的时期内仍然需要依靠国家与政府或公共系统来推进社会保障制度,却也体现了国家—社会保障制就是国家与社会的结合,是政府与营利部门、非营利部门及国民个人的合作,它既包含了传统模式中的国家“父爱”,亦包容了市场经济条件下社会各方的直接参与和责任分担。因此,正在走向定型、稳定中的新型社会保障制度客观上既未因市场化改革而放弃国家的强势作用,亦未因继续延续国家在社会保障制度中的强势地位而拒绝社会参与,从而是符合中国现实国情与历史文化传统并顺应社会保障社会化的世界潮流的一种选择,其方向是值得肯定的,但现阶段的制度残缺迫切需要弥补,长期试而不定,迫切需要走向定型、稳定。^②新制度的可持续性分析。在改革中确立的新型社会保障制度显然具有可持续发展的基本条件,依据主要有:一是确立了责任共担的机制,即政府、企业、个人、社会各方均承担着直接的责任,尽管各方的责任划分还不太清晰甚至还不甚合理,但原则是既定的,责任分担也是现实的,当这种制度在实践中出现问题时,可以通过对责任的调整来增强承受能力,因此,责任共担机制既是社会保障可持续发展的有利条件,也是必要条件。二是采取水平适度的多层次制度安排。在制度的设计中考虑了政府主导的是基本保障,超过基本保障的社会性保障需求则由社会提供或者依靠市场、社区乃至家庭内部来满足,因此,它虽然也存在着刚性增长的规律,却能够得到有效控制,多层次的制度安排,可以将制度的不可持续发展风险降至最低点。三是针对最重要的养老保险制度采取了社会统筹与个人账户相结合的财务机制,尽管这种统账结合模式还有进一步调整、完善的必要,但