

①社②会③保④障 重大项目文库

丁建定 等著

ZHONGGUO SHEHUI
BAOZHANG ZHIDU
TIXI WANSHAN
YANJIU

中国社会保障 制度体系完善研究

 人民出版社



教育部人文社会科学重点研究基地



武汉大学社会保障研究中心

丁建定 柯卉兵 郭林 李薇 杨斌 著

ZHONGGUO SHEHUI
BAOZHANG ZHIDU
TIXI WANSHAN

中国社会保障 制度体系完善研究

人民出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障制度体系完善研究/丁建定等著. -北京:人民出版社,2013.11
(社会保障重大项目文库)

ISBN 978-7-01-012742-2

I. ①中… II. ①丁… III. ①社会保障制度-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 254860 号

中国社会保障制度体系完善研究

ZHONGGUO SHEHUI BAOZHANG ZHIDU TIXI WANSHAN YANJIU

丁建定 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:26.75

字数:412 千字

ISBN 978-7-01-012742-2 定价:56.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

导 论	(1)
第一章 中国社会保障制度体系完善的现实基础	(13)
第一节 社会保障制度内容体系的发展	(13)
第二节 社会保障制度结构体系的发展	(36)
第三节 社会保障制度层次体系的发展	(58)
第二章 中国社会保障制度体系完善的宏观环境	(71)
第一节 社会保障制度体系完善的经济环境	(71)
第二节 社会保障制度体系完善的政治环境	(85)
第三节 社会保障制度体系完善的社会环境	(99)
第四节 社会保障制度体系完善的文化环境	(113)
第三章 西方国家社会保障制度体系完善的经验启示	(122)
第一节 社会保障制度体系完善的宏观环境	(122)
第二节 社会保障制度体系完善的理念与目标	(136)
第三节 社会保障制度体系完善的政策实践	(144)
第四节 社会保障制度体系完善的经验启示	(165)
第四章 中国社会保障制度体系完善的理念与目标	(176)
第一节 社会保障制度体系完善的基本理论	(176)
第二节 社会保障制度体系完善的基本理念与原则	(185)
第三节 社会保障制度体系完善的基本思路	(195)
第四节 社会保障制度体系完善的基本目标	(205)

第五章 中国社会保险制度体系完善的政策选择	(211)
第一节 社会保险制度内容体系的完善	(211)
第二节 社会保险制度结构体系的完善	(228)
第三节 社会保险制度层次体系的完善	(244)
第六章 中国社会救助制度体系完善的政策选择	(259)
第一节 构建内容体系综合化的社会救助制度	(259)
第二节 构建结构体系公平化的社会救助制度	(272)
第三节 构建层次体系多元化的社会救助制度	(292)
第四节 构建制度领域协调化的社会救助制度	(301)
第七章 中国社会福利制度体系完善的政策选择	(307)
第一节 社会福利制度内容体系的完善	(307)
第二节 社会福利制度结构体系的完善	(317)
第三节 社会福利制度层次体系的完善	(326)
第四节 基本社会保障服务的发展与完善	(333)
第五节 社会福利服务与慈善的衔接	(351)
第八章 中国社会保障制度体系完善的配套机制	(356)
第一节 社会保障制度体系完善的法律机制	(356)
第二节 社会保障制度体系完善的财政机制	(373)
第三节 社会保障制度体系完善的管理机制	(386)
第四节 社会保障制度体系完善的信息机制	(393)
结 论	(401)
图表索引	(409)
主要参考文献	(413)
后 记	(425)

导 论

一、研究的现实背景与重要意义

中国的社会保障制度已经初步建立，但是，中国的社会保障制度是割裂的，需要通过制度整合实现体系完善。经过 30 多年的改革与发展，中国社会保障制度已经初步建立，主要制度内容包括城镇基本养老保险制度、基本医疗保险制度、失业保险制度、工伤保险制度、生育保险制度、社会救助制度和社会福利制度，农村居民社会养老保险制度、医疗保险制度、五户供养制度、社会救助制度和相关社会福利制度。但是，中国社会保障制度从内容上来说发展不均衡，从结构上来说是分裂的，从水平上来说存在极大差别，这不仅不符合社会保障制度促进社会公平的价值理念，而且不利于中国社会保障制度的协调发展，中国社会保障制度必须通过制度整合进而实现体系完善。本研究必将对促进中国社会保障制度体系的完善产生直接的积极影响。

中国社会保障制度虽然已经初步建立，但是，作为社会保障制度重要补充和延伸的基本社会保障服务发展缓慢，且城乡发展存在极大差别，基本社会保障服务同样需要通过发展和整合以实现中国社会保障制度体系的进一步完善。社会保障制度体系是一个系统，它不仅包含基本社会保障制度及其他社会保障制度，而且包含基本社会保障服务，基本社会保障制度是社会保障制度的基础，基本社会保障服务是社会保障制度的延伸和扩展。中国已经建立起基本养老保障制度、基本医疗保障制度、社会救助制度、失业保障制度、工伤保障制度、生育保障制度和社会福利制度，但是，中国基本养老保障服务、基本医疗保障服务和社会福利服务等不仅发展缓慢，且在服务项目、对象、设施、水平等方面存在严重的城乡差别，这不仅不利于完善中国社会保障制

度体系，更不利于促进包括基本社会保障服务在内的基本公共服务的均等化。本研究必将促进中国社会保障制度体系与基本公共服务体系的完善。

对于中国社会保障制度及基本社会保障服务而言，统筹发展是基础，制度整合是手段，体系完善是目标。实现社会保障制度体系的完善既需要社会保障制度的整合，也需要基本社会保障服务的整合，更需要社会保障制度与基本社会保障服务的衔接和协调。中国已经提出并实施统筹城乡经济社会发展，并在一些地方开展了统筹城乡经济社会发展试点工作，这是促进城乡基本社会保障制度及服务整合和协调发展的基础。但是，目前中国不仅城乡基本社会保障制度是分裂的和严重差别的，城乡基本社会保障服务也是割裂的和严重差别的，更重要的是，城乡基本社会保障制度与基本社会保障服务也是脱节的，这不利于中国整个社会保障制度体系的完善，更不利于中国城乡经济社会协调发展，必须通过必要的制度整合与协调发展才能实现中国社会保障制度体系的完善。本研究将对促进中国社会保障体系完善与城乡经济社会协调发展产生直接的推动作用。

社会保障制度及基本社会保障服务整合是国外社会保障制度体系发展的必经阶段，也是国外社会保障制度发展一般规律的要求，中国社会保障制度及服务的整合与体系完善，符合国际社会保障制度体系发展规律的要求。现代社会保障制度体系发展的一般规律为，各国首先建立社会保险制度、社会救助制度、社会福利制度等社会保障制度项目，接着社会保障制度体系的发展很快进入城乡社会保障制度整合阶段，同时，将基本社会保障服务引入社会保障制度体系，从而建立起包括社会保障制度和基本社会保障服务在内的、城乡协调发展的社会保障制度体系，一些国家藉此建立起福利国家。中国城乡社会保障制度及基本社会保障服务整合符合国际社会保障发展的一般规律，本研究有利于促进中国特色社会保障制度及服务体系的建立和完善。

二、国内外现有研究文献简要述评

社会保障制度宏观发展战略研究，尤其是通过社会保障制度整合以实现体系完善的研究，始终受到社会保障制度高度发达的西方国家学术

界乃至政党或者政府的关注。西方国家历史上曾多次针对社会保障制度的特定发展阶段提出一些战略性的政策报告,其中最著名的有1942年英国的《贝弗里奇报告》,1944年瑞典社会民主党的《战后工人运动纲领》,1944年法国全国抵抗委员会发布的《全国抵抗委员会纲领》,1963年英国的《社会保障的新领域》,1986年日本的《社会福利改革基本构想》,1986年加拿大的《失业保障制度改革报告》,1992年美国的《致美国人民的新契约》,1994年英国工党的《新英国》等。这些研究报告或者政策文件分别提出了西方不同国家不同阶段的社会保障制度发展战略,对促进西方各国社会保障制度体系的发展和完善产生了重要影响,也为我们从事中国社会保障制度整合与体系完善的研究提供了重要的可资借鉴的经验基础。^①

著名国际组织也都十分关注社会保障制度宏观发展战略研究,并将通过社会保障制度整合实现社会保障制度体系的完善作为主要关注点。2007年,国际社会保障协会决定将“更具活力的社会保障”确定为今后社会保障事业的发展方向和趋势,并将一体化、便捷和可持续的社会保障制度作为目标,强调不加区分地为全体居民提供统一的社会保障制度,将原有制度覆盖范围之外的人群全部纳入保障制度之内,特别是要把农民和非正规就业者纳入到社会保障制度。2007年,国际劳工组织提出扩大社会保障制度覆盖范围的策略,重申各国政府更应该为弱势群体提供最基本的社会保障制度,发展中国家社会保障事业发展的核心要务就是要扩大社会保障制度覆盖面,将更多的社会群体切实纳入社会保障制度的保障范围。

相关学者更是非常重视社会保障制度宏观发展战略研究,尤其是如何通过社会保障制度整合以实现体系完善的研究。戴维·马史兰德所著的《福利或福利国家》、埃里克·埃恩豪恩所著的《现代福利国家》、梅耶尔松·马丁所著的《危机中的福利国家》以及考夫曼所著的《社会福利国家面临的挑战》等,都提出应该通过福利国家的根本性和战略性变革以实现其持续性和健康性发展,通过相关社会保障制度整合以实现社

^① 丁建定:《西方国家社会保障制度史》,高等教育出版社2010年版。

会保障制度体系的合理化与有效化。^① 朱利安·格兰德所著的《福利国家与私有化》、诺曼·福尼斯所著的《福利国家的未来》、罗伯特·埃里克森所著的《变革中的福利》和国际劳工局所发布的《社会保障：新共识》等，都认为社会保障制度未来的发展应该努力实现共同责任机制，即通过社会保障制度中政府、社会与个人责权关系的合理化，实现社会保障制度的可持续发展。^② 霍斯金斯所著的《21 世纪初的社会保障》和吉尔伯特所著的《社会福利的目标定位》等，对 21 世纪社会保障制度的发展战略与政策选择进行了系统论述，认为 21 世纪的社会保障制度在制度理念、政策选择、目标定位、管理手段等方面都应该进行战略性转变。^③

可见，社会保障制度整合与体系完善研究受到国外学术界、政府部门和国际组织的高度重视，并取得了一定的共识，认为社会保障制度体系发展的重点，在于如何通过制度整合实现社会保障覆盖范围的扩大，为全体社会成员提供平等的社会保障制度。但上述研究成果主要是从不同侧面对社会保障制度体系完善进行阐述，针对如何通过社会保障制度整合以实现体系完善的深入和专题性研究成果并不多见，一些研究成果过于宏观地探讨整个西方乃至全球社会保障制度发展战略选择，缺乏对主要西方国家社会保障制度整合与体系完善的国别性专题研究。

本研究选择英国、德国、法国、日本等西方国家作为研究对象，剖析其社会保障制度整合与体系完善的基本经验和教训，探寻西方国家社会保障制度整合与体系完善的一般规律，并深入比较这些西方国家社会保障制度整合与体系完善的既定历史背景，总结对促进中国社会保障制度体系走向完善的有价值的经验与借鉴，从而避免中国社会保障制度整

① David Marshland, *Welfare or Welfare State?* London, 2006; Eric Einhorn, *Modern Welfare States*, New York, 2009; Meyerson Martin, *The Welfare State in Crisis*, Stockholm, 2002; 考夫曼：《社会福利国家面临的挑战》，商务印书馆 2004 年版。

② Norman Furniss, *Futures for the Welfare State*, Indiana, 2006; Robert Erikson, *Welfare in Transition*, Oxford, 2007; 国际劳工局：《社会保障：新共识》，中国劳动社会保障出版社 2004 年版。

③ 霍斯金斯：《21 世纪初的社会保障》，中国劳动社会保障出版社 2004 年版；吉尔伯特：《社会福利的目标定位》，中国劳动社会保障出版社 2004 年版。

合与体系完善的过程中出现失误。

随着中国社会保障制度的初步建立,关于中国社会保障应该如何进一步完善的研究开始越来越受到中国学术界的关注,并将关注的焦点集中在统筹城乡社会保障制度发展问题上,而统筹城乡社会保障制度发展和社会保障制度整合的基础,也是实现社会保障制度体系完善的基础。学术界在这方面所取得的研究成果概括起来主要表现在以下几个重要方面:

首先,关于建立覆盖城乡社会保障体系的整体研究。王国军对中国城乡社会保障制度的衔接问题进行了初探,提出了“三维社会保障体系”理论,并对城乡社会保障一体化进行了实证分析。^①李迎生为中国城乡社会保障制度的发展设计了一个“有差别的统一”的“城乡整合模式”。^②林毓铭提出先将农民工纳入城镇职工养老保险制度,随着城乡劳动力市场的建立及其他条件的成熟,再分阶段逐步将农民工纳入到其他社会保险制度之中。^③孟曙初把城乡二元社会保障制度的形成与解体和中国推进工业化的进程紧密地联系在一起,进行了理论上的阐述并提出了统筹城乡社会保障制度建设的对策建议。^④景天魁则指出,从建立城乡统筹的最低生活保障制度、公共卫生和大病统筹制度着手,来实现城乡统筹的社会保障制度的协调发展。^⑤杨翠迎认为,目前建立城乡统筹的社会保障制度存在可能性,但要分阶段、分步骤进行,实行城乡有别的社会保障制度发展策略。^⑥薛兴利等分析了现行城乡社会保障制度的差别及其不良后果,并提出了“制度统一、标准有别”的城乡社会保障

① 王国军:《社会保障:从二元到三维》,对外经济贸易大学出版社2005年版;王国军:《中国城乡社会保障制度衔接初探》,《战略与管理》2000年第2期;王国军:《中国社会保障制度一体化研究》,科学出版社2011年版。

② 李迎生:《构建城乡衔接的社会保障体系》,《中国人民大学学报》2008年第6期;李迎生:《探索中国社会保障体系的城乡整合之路》,《浙江学刊》2001年第5期。

③ 林毓铭:《城乡社会保障一体化:将进城农民纳入城镇养老保险体系》,《调研世界》2003年第10期。

④ 孟曙初:《统筹城乡社会保障制度建设研究》,中共中央党校博士论文2004年。

⑤ 景天魁:《底线公平的社会保障体系》,《中国社会保障》2008年第1期;景天魁:《从小福利迈向大福利:中国特色福利制度的新阶段》,《理论前沿》2009年第11期。

⑥ 杨翠迎:《中国社会保障制度的城乡差异及统筹改革思路》,《浙江大学学报》2004年第3期。

制度统筹发展路径。^① 宋宝安论证了中国城乡社会保障制度衔接的必要性与对策问题。^② 郑功成和米红均提出了中国社会保障制度体系从覆盖到衔接的“三步走”战略,从时间的安排上对实现城乡社会保障制度统筹发展做了具体的说明。^③ 方菲提出,统筹城乡社会保障制度的路径在于消除“碎片化”,弥合“断裂化”,破除“区隔化”,树立整体构划理念。^④ 何平、汪泽英提出了统筹发展城乡社会保障的目标、重点和体系框架,并深入分析了建立农村养老保险制度的时机和支撑条件。^⑤ 丁建定提出了和谐社会建设需要构建内容、结构与层次体系完善的合理的社会保障制度的观点,论述了中国社会保障保障制度内容体系、结构体系与层次体系的完善对策,探讨了中国社会保障制度发展中的目标、体系、道路、功能与水平等核心理论问题。^⑥

其次,关于城乡养老保险制度整合与协调发展的研究。桂世勋较早指出,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和中国城乡劳动年龄人口流动的不断加剧,必须研究并解决中国城乡养老保险的衔接问题。^⑦ 杨翠迎提倡建立多元、多支柱的城乡养老保险制度发展模式。^⑧ 华迎放基于江苏在推行城乡基本养老保险制度整合与协调发展中的实践,对统筹城乡养老保障制度的理论与政策进行了分析。^⑨ 岳宗福指出,城乡养老

① 薛兴利等:《城乡社会保障制度的差异分析与统筹对策》,《山东农业大学学报》2006年第3期。

② 宋宝安:《论我国城乡社会保障制度衔接的必要性与对策》,《学习与探索》2007年第3期。

③ 郑功成主编:《中国社会保障改革与发展战略:理念目标与行动方案》,人民出版社2008年版;米红:《从覆盖到衔接:论中国和谐社会保障体系“三步走”战略》,《公共管理学报》2008年第1期。

④ 方菲:《从失衡到均衡:统筹城乡社会保障制度的路径研究》,《理论探讨》2009年第6期。

⑤ 何平等:《统筹城乡社会保障制度发展的思考》,《劳动保障世界》2010年第2期。

⑥ 丁建定:《和谐社会建设需要构建合理的社会保障制度》,《人口与经济》2009年第3期;丁建定:《略论中国社会保障制度体系的完善》,《黑龙江社会科学》2011年第5期;丁建定:《完善中国社会保障制度的几个问题的理论思考》,《学习与实践》2009年第11期。

⑦ 桂世勋:《尽快解决城乡养老保险的衔接问题》,《人口研究》1994年第2期。

⑧ 杨翠迎:《建立和完善我国农村社会保障体系》,《西北农林科技大学学报》2007年第1期。

⑨ 华迎放:《统筹城乡养老保障理论与政策分析——基于江苏的实证研究》,《中国劳动》2008年第10期。

保险制度的一体化必须解决养老资金的便携性问题、养老关系的接续性问题以及养老资金产权的明晰性问题。^① 刘昌平提出了城乡基本养老保险制度统筹发展两步走的战略：第一步是实现城乡两类养老保险制度之间有效衔接，第二步是通过城乡两类养老保险制度合并以实现社会养老保险制度城乡统筹。^② 戴卫东提出了城乡基本养老保险制度统筹发展的三步走战略：建立多层次的基本养老保险制度体系，构筑覆盖全体国民的养老“安全网”；逐步衔接城乡居民养老保险制度，整合最低生活保障制度的养老功能，实施城乡老年津贴制度；统筹城乡基本养老保险制度形成国民基本养老保险制度，扩大城乡老年津贴制度覆盖面并提高其待遇水平。^③

再次，关于统筹城乡医疗保险制度发展的研究。胡晓义认为，要把分散的医疗保险制度进行有效的衔接和整合，从而有利于身份转换、居住地点变更时医疗保险利益的续接。^④ 顾昕认为，可以通过两阶段渐进改革的方式来实现全民医保的战略目标，打破三大公立医疗保险身份制，构成缴费、给付、服务水平各不相同的三层次公立医疗保障制度体系。^⑤ 王东进认为，构建覆盖城乡的医疗保障制度体系可实施“三步走”战略：用3年左右的时间，把城镇职工基本医疗保险制度、城镇居民基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度与医疗救助制度四项制度的框架建立起来，为医疗保障制度的衔接和转换打好基础；用5年的时间，着手研究上述四项制度之间的衔接问题，提高统筹层次，实现参保人员的自由选择 and 流动；再用5年的时间基本建立起覆盖城乡的基本医疗保障制度体系。^⑥ 王保真等提出整合医疗保障管理资源，克服多头管理的

① 岳宗福：《城乡养老保险一体化的制度设计与路径选择》，《山东工商学院学报》2009年第3期。

② 刘昌平：《社会养老保险制度城乡统筹之路探索》，《社会保障研究》2009年第2期。

③ 戴卫东：《统筹城乡基本养老保险制度的步骤规划》，《经济研究参考》2009年第60期；戴卫东：《统筹城乡基本养老保险制度的十个关键问题》，《现代经济探讨》2009年第7期。

④ 胡晓义主编：《走向和谐：中国社会保障发展60年》，中国劳动社会保障出版社2009年版。

⑤ 顾昕：《通向全民医保的渐进主义之路：论三层次公立医疗保险体系的构建》，《东岳论丛》2008年第1期。

⑥ 王东进：《构建覆盖城乡的医疗保障体系的战略步骤》，《中国劳动保障》2008年第8期。

弊端,建立统一规范的经办机构,是今后统筹城乡医疗保障管理体制发展的必然趋势。^①朱俊生认为,除了要继续扩大职工基本医疗保险制度的覆盖面之外,医疗保障制度整合与衔接重点在于城镇居民基本医疗保险制度与新型农村合作医疗制度的并轨。^②樊丽明、解亚指出医疗保障制度具有城乡二元设计、三网并行的特征,分析了城乡医疗保障制度整合的方向、难点与路径。^③翟绍果、仇雨临的研究发现,城乡医疗保障制度嵌入二元经济社会结构的制度特征,城乡居民基于经济联结和社会资本的行为选择等因素,需要城乡医疗保障制度在筹资、管理、支付、服务和环境方面的统筹衔接和路径设计,探讨了典型地区已经开始出现的统筹城乡医疗保障制度的探索和经验。^④

最后,关于统筹城乡社会救助制度的研究。顾昕以“浙江模式”为例介绍了城乡一体化的社会救助体系,指出浙江模式的特点在于以最低生活保障制度为轴心,为贫困人群提供医疗、教育、住房、司法、就业等方面的综合性援助。^⑤童星认为,社会救助制度是实现城乡统筹的最好“突破口”,社会救助制度建设首先要实现城乡全覆盖,标准逐步趋向统一,设计一套城乡无缝衔接的通道以便于人群的流动。^⑥代恒猛在分析了社会救助制度现存问题的基础上,提出要构建部门协作、制度统一、城乡统筹的社会救助制度体系。^⑦林闽钢提出既要实现社会救助制度横向的整合,即救助制度的互联、互补、配套,也要实现社会救助制度纵向的整合,即城乡社会救助的一体化,弥补农村社会救助制度空缺的同时,有条件的情况下尽快向城乡社会救助制度的一体化迈进,进而实现城乡社会救助制度的协调发展。^⑧李春根主要从法律路径、管理路

① 王保真等:《统筹城乡医疗保障的实质及发展趋势》,《中国卫生政策研究》2009年第8期。

② 朱俊生:《“扩面”与“整合”并行:统筹城乡医疗保障制度的路径选择》,《中国卫生政策研究》2009年第12期。

③ 樊丽明等:《公共服务均等化背景的城乡医疗保险整合》,《改革》2009年第6期。

④ 翟绍果等:《城乡医疗保障制度的统筹衔接机制研究》,《天府新论》2010年第1期。

⑤ 顾昕:《超越剩余型福利模式:论社会安全网的城乡一体化》,《浙江学刊》2006年第5期。

⑥ 童星:《社会救助是城乡统筹的突破口》,《中国社会保障》2009年第9期。

⑦ 代恒猛:《社会救助政策的转型与整合》,《当代世界社会主义问题》2009年第9期。

⑧ 林闽钢:《中国社会救助体系的整合》,《学海》2010年第4期。

径、资金路径、制度路径、技术路径、配套措施等方面,对统筹城乡社会救助制度进行了设计。^①王磊则从立法、管理、资源配置、保障水平等几个角度,分析了如何才能实现城乡社会救助制度的最佳整合。^②吴学军强调建立多层次、立体化的新型社会救助制度体系,必须加大城乡统筹力度,建立社会救助资源的配置机制和社会互助机制,形成一体化的社会救助管理体制。^③丁建定论述了社会救助法必须准确把握的救助目标与理念、财政责任机制、内涵与外延、标准调整机制等核心问题,系统论述了城市居民低保标准调整机制的相关理论问题,并提出了建立城镇综合型社会救助制度的原则与路径。^④

显然,关于城乡社会保障制度统筹的研究受到中国学术界的高度重视,并已经取得一些重要的研究成果,这些成果从不同的侧面、视角和方法对城乡社会保障制度统筹问题进行的探讨,成为本研究的重要基础。但是,现有研究成果存在以下几个方面的不足之处:在研究视角方面,主要从城乡社会保障制度统筹的视角,而非城乡社会保障制度整合研究的视角;在研究对象方面,主要研究城乡基本社会保障制度,忽略了对城乡基本社会保障服务的研究;在研究内容方面,主要关注城乡社会保险制度的统筹,尤其是关于城乡基本养老保险制度和医疗保险制度统筹的研究,而非关于城乡社会保障制度及基本社会保障服务整体性整合的研究;在研究范围方面,主要集中在某种或某些具体的社会保障制度项目自身的城乡统筹研究,有关城乡基本社会保障制度及基本社会保障服务整合的配套机制的研究成果并不多见。

本书基于社会保障制度体系完善的视角,对中国社会保障制度及基本社会保障服务整合问题做整体上的宏观研究,并在微观层面设计具体的完善路径、步骤、内容、方法及其配套机制,以填补当前学术界研究

① 李春根:《论城乡一体化社会救助体系的构建》,《财政研究》2010年第3期。

② 王磊:《社会救助制度中的城乡统筹问题》,《理论探索》2010年第4期。

③ 吴学军:《关于建立新型城乡社会救助体系的思考》,《前沿》2006年第10期。

④ 丁建定:《关于我国社会救助法几个问题的思考》,《苏州大学学报》2011年第5期;丁建定:《建立合理的城市居民低保标准调整机制的几个理论问题探讨》,《中南民族大学学报》2009年第3期;丁建定:《构建我国新型城市社会救助制度的原则与途径》,《东岳论丛》2009年第2期。

的缺憾,从而促进中国社会保障制度体系的完善。

具体而言,本书基于社会保障制度内容体系、结构体系与层次体系三个体系的解释框架,并将社会保障制度的基本内涵延伸到基本社会保障服务领域,运用科学协调和可持续发展、社会公平与正义、适度普惠型福利和基本公共服务均等化等社会保障基本理论,采用文献研究的基本研究方法,从中国社会保障制度体系完善的现实基础、环境因素与经验启示等方面,探讨中国社会保障制度体系完善的背景;从中国社会保障制度体系完善的理念与目标、社会保险制度体系完善、社会救助制度体系完善、社会福利制度与基本社会保障服务体系完善等方面,探讨中国社会保障制度体系完善的路径与基本内容;从中国社会保障制度体系完善所需的法律、财政、管理与评估等机制方面,探讨中国社会保障制度体系完善的配套措施。

如上所述,由社会保障制度内容体系、结构体系与层次体系构成的社会保障制度体系的观点,是本书的基本解释框架,该解释框架认为:社会保障制度的基本体系应包括社会保障制度的内容体系、结构体系与层次体系。社会保障制度的内容体系主要是指社会保障制度的基本项目构成,它表明社会保障制度对社会问题的覆盖面,反映社会保障制度对社会风险的预防和保障能力,现代社会保障制度的内容体系包括社会保险制度、社会救助制度、社会福利制度与基本社会保障服务;社会保障制度的结构体系主要是指社会保障制度的对象构成,它表明社会保障制度对社会成员的覆盖面,反映社会成员享受社会保障权益的普遍程度,因而也就反映出社会成员享受社会保障制度的公平程度;社会保障制度的层次体系主要是指社会保障制度主体之间的相互关系,它表明社会保障制度各种主体参与社会保障制度的程度,反映出在社会保障制度中政府、社会组织与个人的责权关系。在社会保障制度基本体系中,内容体系是基础,社会保障制度的功能在于预防和减轻社会问题对民众生活的影响;结构体系是核心,社会保障制度的对象是各种社会成员;层次体系是关键,社会保障制度应该是政府、雇主与个人之间的共同责任,三者之间应该相互协调,缺一不可。^①

^① 丁建定:《西方国家社会保障制度史》,高等教育出版社2010年版,第379页。

整个研究工作以现有国内外研究成果为基础,广泛参考和借鉴已有相关研究成果,系统梳理中国社会保障制度重大政策法规,从制度整合与体系完善的视角,探讨中国社会保障制度的发展过程及国外社会保障制度发展的经验,兼顾纵向的历史比较方法和横向的国别比较方法。在此基础上,提出中国社会保障制度整合与体系完善的政策选择,使该研究成果既体现对中国社会保障研究已有成果的借鉴和创新相结合,也体现对中国社会保障制度发展实践的继承与创新相结合。

本书在以下几个方面进行了具有一定新意的研究工作,并在一定程度上弥补了现有研究成果所存在的缺憾。

首先,“制度整合与体系完善”的研究视角。国内学术界现有研究成果比较关注对城乡各项社会保障制度完善的研究,并多从单项制度发展的角度提出相关政策建议。本书则从“制度整合与体系完善”的研究视角,探讨中国社会保障制度发展政策选择,不仅符合中国社会保障制度发展的基本现实,而且比较准确地把握和定位了中国社会保障制度发展和完善的政策趋势。社会保障制度整合是体系完善的路径,社会保障制度体系完善则是制度整合的目标。社会保障制度整合通过部分制度的局部调整与相关制度的逐步整合来实现,社会保障制度体系完善则通过社会保障制度内容体系、结构体系与层次体系的完善来体现。

其次,“通过制度整合实现体系完善”的研究思路。如前所述,中国社会保障制度的初创阶段已经基本完成,但是,现行中国社会保障制度不仅存在不同社会群体的社会保障制度间的割裂,而且存在同一社会群体的社会保障制度间的割裂,还存在着不同社会保障制度项目间的割裂,更存在着社会保障制度与其他社会政策间的割裂。要想实现中国社会保障制度体系的完善,必须通过现行社会保障制度整合的途径。本书选择“通过制度整合实现体系完善”的研究思路,探讨中国社会保障制度整合与体系完善的现实基础、环境因素与经验借鉴等背景,在此基础上,通过中国社会保障制度整合与体系完善的理念与路径、社会保险制度整合与体系完善、社会救助制度整合与体系完善、社会福利制度与基本社会保障服务整合与体系完善等方面,全面系统探讨中国社会保障制度整合与体系完善,再通过探讨社会保障制度整合与体系完善的法律、财政、管理、评估等机制需求,提出中国社会保障制度整合与体系完善

的配套机制。

再次，“内容、结构与层次三体系”的解释框架。在社会保障制度基本体系中，内容体系是基础，结构体系是核心，层次体系是关键，三者之间应该相互协调，缺一不可。据此，本书将中国社会保障制度体系划分为内容体系、结构体系与层次体系，并将三个体系与社会保险制度、社会救助制度、社会福利制度及基本社会保障服务结合起来展开深入研究，揭示和探讨如何通过各种社会保障制度内容体系、结构体系与层次体系的完善，进而实现中国社会保障制度体系的完善。

最后，“制度内涵延伸到基本社会保障服务”的内容拓展。社会保障制度体系是一个系统，它不仅包含社会保障制度及其内容体系、结构体系与层次体系，而且也包含基本社会保障服务，社会保障制度是社会保障制度体系的基础，社会保障制度的内容、结构与层次体系构成社会保障制度体系的核心，而基本社会保障服务则是社会保障制度的延伸和扩展。基本社会保障制度的目标在于保障公民的基本生活，基本社会保障服务的目标则是促进公民的发展与幸福。中国已经基本建立起社会保险、社会救助和社会福利制度，但是，中国的基本社会保障服务还没有建立起来。本书在全面系统探讨社会保险、社会救助与社会福利制度的基础上，将基本社会保障服务引入社会保障制度体系，其研究内容的拓展更加有利于中国社会保障制度体系未来的全面发展和完善。