

中国社会保障制度 发展的多视野探究

◎王振威 许 佳 / 著

 经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障制度发展的多视野探究 / 王振威, 许佳著. -- 北京 : 经济日报出版社, 2018. 7
ISBN 978-7-5196-0378-6

I. ①中… II. ①王… ②许… 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(2018)第 130825 号

中国社会保障制度发展的多视野探究

作 者	王振威 许 佳
责任编辑	梁沂滨
责任校对	李萌萌
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 A 座综合楼 710(邮政编码:100054)
电 话	010—63567684(总编室) 63538621 63588446(发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E - mail	edpbook@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	中国铁道出版社印刷厂
开 本	710×1000 毫米 1/16
印 张	9.25
字 数	156 千字
版 次	2018 年 7 月第一版
印 次	2018 年 7 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-5196-0378-6
定 价	36.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

前 言

社会保障制度是国家为了保持经济发展、社会稳定与建构和谐社会,通过立法对公民因年老、疾病、失业、丧失劳动能力、面临生活困难、遭遇灾害等情况以保障公民的基本生活需要的制度。社会保障制度作为经济社会发展的“稳定器”“安全阀”,作为确保人类生存安全及幸福的重要手段之一,有助于更好地满足人类的自身需要,有助于更好地维护人民生存,有助于实现人类的全面发展。

改革开放使得中国经济发展模式发生转变,传统的社会保障体系已经不再能够与变化了的社会经济条件和民众对社会保障的要求相适应,基于此,就需要优化中国社会保障制度。党的十九大报告强调“加强社会保障体系建设”,明确提出“按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。这就为推进社会保障体系建设构建了新的时代背景,有助于真正建立一个符合制度客观规律、适应中国国情的更加公平、更有效率、更可持续的现代社会保障体系。

本书首先从总体上对社会保障制度的相关研究进行了分析,内容涉及研究背景、研究意义、研究综述、研究方法与研究框架,并由此引入对具体章节的分析。本书的正文部分,共分为四章。第一章是对社会保障制度的总体性论述,着重阐释了社会保障制度的基本内涵、理论渊源以及制度选择的相关内容;第二章是对中国社会保障制度体系发展沿革的论述,内容涉及中国城乡二元社会保障制度体系的确立、中国城镇社会保障制度沿革以及中国农村社会保障制度沿革;第三章在对农民分流进行总体论述的基础上,系统阐释了农民工的社会保障、新型农村合作医疗与新型农村社会养老保险等相关问题;第四章是对老龄社会与社会保障的研究,在对中国社会老龄化进行总体论述的基础上,系统分析了中国社会养老保障制度以及中国城乡社会养老保障的对比。在本书最后,总结前文内容,得出结论,从理论的高度为我国社会保障制度的完善提供了可行性建议。

在撰写本书的过程中,参考和引用了大量学术著作和学术观点,从中汲取了许多有益的成果,在此向相关学者表示诚挚的谢意。由于作者水平有限以及客观条件限制,书中难免存在疏漏之处,真诚地希望广大读者能够予以批评指正,以待进一步完善。

作者

2018年4月

目 录

导言	1
第一章 社会保障制度概述	19
第一节 社会保障制度的基本内涵	19
第二节 社会保障制度的理论渊源	26
第三节 社会保障制度的制度选择	31
第二章 中国社会保障制度体系的发展沿革	39
第一节 中国城乡二元社会保障制度体系的确立	39
第二节 中国城镇社会保障制度沿革	44
第三节 中国农村社会保障制度沿革	50
第三章 农民分流与社会保障	57
第一节 农民分流概述	57
第二节 农民工的社会保障	65
第三节 新型农村合作医疗与新型农村社会养老保险	80
第四章 老龄社会与社会保障	99
第一节 中国社会老龄化概述	99
第二节 中国社会养老保障制度分析	109
第三节 中国城乡社会养老保障的对比研究	117
结论	124
参考文献	137

导 言

一、研究背景

社会保障是现代国家最重要的社会经济制度之一,是社会进步与社会文明的重要标志。建立健全与经济社会发展水平相适应的社会保障体系,既是经济社会协调发展的必然要求,也是社会稳定和国家长治久安的重要保证。目前,我国正处于社会主义初级阶段快速发展时期,旧的体制已经被打破,新的体制正在逐步建立,计划经济体制下社会保障缺失带来的问题依然存在,新体制建立过程中又使许多新的社会矛盾不断显现并交织纠结在一起,使我国面临的形势异常严峻、情况十分复杂。在这样背景下,如果没有健全的社会保障体系,没有与当前我国经济社会发展相适应的社会保障制度,就不可能有经济的长久发展和社会的和谐稳定。

新中国六十多年的经济社会发展史,同时也是一部社会保障制度的演进史。“毫无疑问,在世界社会保障发展史上,中国的社会保障改革堪称一场伟大的改革实践,不仅此前从未有过这样的全面变革,而且此后也将不可能再有这样全面而深刻的社会保障变革。”^①回顾中国社会保障六十多年,特别是改革开放四十年的发展历程,可以看出,我国社会保障制度从无到有,从不成熟的制度设计到相对比较成熟的制度框架体系,经历了曲折复杂的过程。每一次经济社会的重大变革,都给社会保障带来了体制、机制和制度创新的机遇。无论是成功还是失败,不论是经验还是教训,面对每一次的机遇和挑战,中国的社会保障都能从转型的“痛苦”、改革的“磨砺”中突围出来,并为经济健康发展和社会和谐稳定发挥不可替代的作用。

(一) 社会保障制度建设取得成就与总结的经验

中华人民共和国成立六十多年以来,我国的社会保障由无到有、由小到大、由

① 郑功成. 中国社会保障 30 年[M]. 北京:人民出版社,2008.

弱到强,经历了建立、发展、完善、改革的循环往复的发展过程。在这一过程当中,我们总结了一些经验,取得了一些成就,具体体现在以下几点:

1. 初步确立了新型社会保障体系的基本框架

按照现代社会保障制度要求以及国际通行标准,我国目前社会保障制度,基本覆盖了现代社会保障制度要求的所有项目,包括养老、失业、医疗、工伤、生育等保险和最低生活保障制度,以及社会福利、社会救助、优抚安置等。这种制度的初步建立,特别是社会保障制度框架的确立,对于未来社会保障制度的发展完善将会起到巨大的推动作用。

2. 探索了统筹城乡社会保障制度的途径

中国城乡“二元”分治现象非常普遍,几乎所有的制度设计和安排中都有体现。在社会保障制度安排上,城乡分割的问题更为突出。本世纪初,随着政府执政理念的变化,统筹城乡经济社会发展,特别是统筹城乡社会保障制度已经摆上日程,正在积极组织推进。尤其是在农村养老、医疗等方面,随着“新农保”、“新农合”等制度的不断完善和推进,城乡保障制度将会进一步统一和融合。

3. 与经济社会发展保持了同步

新中国的建立是一种社会制度的变迁,社会保障制度是在一无所有的基础上逐步发展起来的,并为后来的改革开放积累了宝贵的经验。四十年的改革,既是一种经济制度的转换,由计划经济到社会主义市场经济;又一次“前无古人、后无来者”式的探索,少有经验可以借鉴,也缺乏标准可以参照。社会保障制度在这次改革中经历了严峻的考验,而且随着经济体制改革不断深入,社会保障制度越来越完善。两次重大变革,社会保障制度虽然都受到了很大的冲击,但在制度设计和安排时都基本上与经济社会发展和实际相适应,与社会生产力发展水平相适应,从而保证了社会保障制度在经济社会变革中能够充分发挥作用。

4. 加快了社会保障法律体系建设

立法先行在社会保障制度建设中得到了很好的贯彻。从新中国成立初期到现在,我国社会保障立法工作,除“文革”时期外,始终没有间断过,特别是在改革开放以后,随着经济体制改革的不断深入,社会保障立法进程不断加快,立法层次不断提高。近年来,无论是立法计划数量,还是立法出台密度,都在不断加大。2011年

7月1日实施的《中华人民共和国社会保险法》是中国特色社会主义法律体系中起支架作用的重要法律,是一部着力保障和改善民生的法律。它的颁布实施,是中国人力资源社会保障法制建设中的又一个里程碑,对于建立覆盖城乡居民的社会保险体系,更好地维护公民参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益,使公民共享发展成果,促进社会主义和谐社会建设,具有十分重要的意义。

5. 对社会保障的理论研究和实践探索更加深入

改革开放以来,我国多次组织大规模调查,开展方案论证和人口发展预测,研究不同群体的社会保障需求。在一些区域性的试点中,建立了仿真模型,从多个角度制定了不同的试点方案,以期达到试验目的。特别是在改革初期养老和医疗改革试点中,制定了多个方案,广泛征求各方面意见,结合人口老龄化、人口流动变化,建立模型精算保险待遇和筹资标准。由于理论研究和实践探索的不断深入,使我们进一步加深了对社会保障发展内在规律的认识。

6. 多渠道筹资模式基本形成

社会保障筹资模式既体现社会公平,又体现社会责任。筹资模式的确定,对于稳定社会保障资金来源,形成良性发展,具有积极的促进作用。“统账结合”、部分积累以及国家、企业和个人三方共同负担,这些制度基本上在各类社会保险中都得到了应用。特别是通过灵活调整企业和个人账户比例,可以有效调动企业和个人参加保险或缴费的积极性,从而促进社会保险的持续发展。对于社会统筹与个人账户相结合的模式选择,虽然目前还有许多争论,但它毕竟是在我国社会保障体制改革最艰难时刻作出的抉择,并且为社会保障制度的建立和完善提供了资金保障。因此,在更好的模式出现前,这种模式依然有其存在和发展的必要。

7. 逐步统一了社会保障管理体制

制度的变迁导致了管理体制的变化。随着中国社会保障的内涵不断清晰,社会保障的管理体制改革的方向也越来越明确,就是由原来分散的管理体制逐步向统一管理、“管办分离”的目标迈进。但我们必须看到,管理体制变革需要经历长期的发展过程,既要受社会保障本身内涵与外延不确定因素的影响,也要受部门利益之争和历史遗留问题困扰等客观因素的影响。但无论怎样,社会保障管理体制变革一定要逐步实现行政层面的统一管理和运营层面的“管办分离”。

(二)我国社会保障制度建设函待解决的问题

总结我国社会保障六十多年的发展,特别是改革开放以来的探索历程,社会保障制度建设仍存在亟待进一步解决的深层次问题,概括起来有以下几个方面:

1. 社会保障相关主体责任关系及范围界定不清

责任划分在社会保障制度建设中处于核心地位,完善社会保障制度首先就是要明确各主体的责任关系如何,责任大小与责任范围怎样,责任边界究竟在哪里等,责任划分不清甚至没有划分责任都不利于社会保障制度的完善。

从责任关系角度看,作为社会保障制度立法者和政策制定者的政府,并没有明确社会保障的供给责任究竟是雇主还是个人,各责任主体承担的责任大小及多少并没有经过科学论证,以至于 20 世纪 90 年代以来企业的缴费费率居高不下。不仅如此,对机关事业单位社会保障的责任分担一直缺乏清晰而明确的定位,这类群体的社会保障责任是分担还是政府独立承担,如果由政府及个人分担,怎么分担这些责任?在这种情况下,机关事业单位养老保险制度进行了 20 多年的试点改革。医疗卫生领域同样面临着政府及各级医疗机构之间的财政投入关系不清问题,政府该提供的没有足额提供,该监管的没有监管到位,该兜底的没有给予责任托底,使得“看病难、看病贵”问题长期得不到很好的解决,社会各界反响很大。

从责任范围来看,强调责任共担就意味着要科学地划分出各个主体的责任范围,明确各个主体的责任边界,避免有些责任无人承担而有些责任分担不清的情况;同时,责任共担也意味着需要明确各个主体的责任供给究竟是无限还是有限。例如,在养老及医疗保险领域,一些学者认为养老和医疗是政府的义务及责任所在,政府有责任保证每一位退休人员过上非常体面的生活,政府有责任完全解决民众的疾病治疗问题。实际上,人类最初设计的养老和医疗保险制度并不是为了追求高福利,不是要保证退休人员能够过上体面的生活,尤其不是作为一种所谓的公民权设置的制度,而是基于救济和化解社会风险的制度安排,其缴费标准、缴费年限、待遇确定等都比较低廉。这一制度之所以被异化,很大程度上在于西方国家选举制度的推动,提高社会保险待遇成为吸引选民投票的重要工具。于是,政府在社会保障中的责任范围肆意扩大。再如,在社会救助特别是精准扶贫领域,中央、地方、基层政府乃至群众的责任范围及责任份额如何划定?如果责任范围不清楚,有可能出现社会救助僭越行为,甚至把社会救助当成有关政府的政绩而全然忽视社会救助的本质规律,结果成为接受救助或接受扶贫的个别地方政府不思进取的推

进器,这都是政府的社会救助责任范围及责任份额不确定造成的。

就责任大小而言,坚持责任共担就是要明确划分各主体应该承担多少责任,包括各主体应该承担哪些社会保障项目,这些项目所涉及的费用支出结构及支出规模怎样,采取什么样的办法和机制保证责任共担能够实现。可是,现行的社会保险制度过分强调单位(雇主)的责任,使得企业(雇主)的人力资源成本负担较重,职工5项社会保险总费率为职工工资总额的39.25%,而美国、日本和韩国社保缴费率分别仅为23.2%、14.01%和24.12%,中国社会保障缴费水平在全球173个国家中排第13位(关博,2016),显然在于我们人为地扩大了单位(雇主)的责任。

2. 社会保障始终作为经济发展的补充而不是独立的制度设置

总体上看,中国社会保障的建立与改革总是围绕经济建设,而不是作为一个独立的制度设置。按照结构主义理论,工业社会以前,维系社会运转主要是文化与习俗以及各类救济制度。工业社会以后,社会保障成为维系社会稳定、降低生活风险的重要制度,因而是一个独立的而不是可有可无的制度设置,只不过不同的历史发展阶段它的任务及表现形式不一样。例如,传统社会里遇到灾荒年份政府都需要开仓赈粮、寺庙救济等,救济成了确保社会安全的兜底性制度。实际上,历代农民起义大都是因为老百姓生活难以为继了才揭竿起义。这个起义的“义”其实蕴含着对社会公平与正义的诉求,所以,那种体现救济精神的“等贵贱,均贫富”很容易成为起义的口号。到了工业社会,社会保障成为降低生存风险、保障自身安全的重要手段。

但是,20世纪80年代以来,中国所有的社会保障制度几乎都是为了解决经济问题的。养老保险制度最初是为了解决国有企业职工的下岗分流,以便为国有企业改革扫清障碍而设置的,医疗保险制度主要是为了妥善解决破产、停产、停业、无能力举办企业医院或公费医疗的企业职工及退休人员医疗费用的支出问题,而最低生活保障制度则是为了解决下岗职工的基本生活困难问题而建立的,最低工资制度等同样具有这样的属性。也就是说,中国的养老、医疗、救助等制度都是为了服务于经济的发展,当然这些制度客观上保障了老百姓的生活,减轻了老百姓的生活负担。

不仅如此,中国的社会保障制度在发展中仍然坚持经济发展导向。这集中体现在各社保项目的缴费基数以及各地的政策设计上。例如,为了保障经济发展,各地政府不仅设定的最低工资标准很低,有的甚至不足当地城镇职工社平工资的30%,远低于国际通行的40%—60%标准,其目的就是为了减少企业的社保费用

支出。再如,各地允许企业根据自身经营情况灵活选择社保缴费基数,经营效益好的企业可以选择本地区平均工资的 300%,而效益较差的可以按照本地区平均工资的 60%作为社保缴费基数,甚至一些地方为了减轻企业用工负担,与企业协商应该缴费的人数,而不问企业实有员工数,发展经济的目的昭然若揭。这表明,中国社会保障制度总是作为经济发展的补充,社会保障制度的独立性难以体现。

3. 社会保障的公平不足而效率有余

自 19 世纪 80 年代世界上首次建立以社会保险为核心的社会保障制度以来,以公平为价值理念就成为社会保障制度建设的重要目标与主要任务、内在要求与客观依据,公平程度成为衡量各国社会保障制度建设质量高低的重要指标:公平性差的社会保障制度建设质量就比较低,而公平性好的社会保障制度建设质量往往被认为质量高。社会保障制度是为了促进社会公平、维护社会公正,公平已经成为社会保障制度建设的内在准则、道德律令与共同心声,它贯穿社会保障制度建设的始终。离开了公平,社会保障将失去了存在价值。

然而,我国现行的社会保障制度并没有很好地体现出公平的价值理念,也没有很好地体现出公平的制度安排及待遇设计,反而不自觉地走向了效率。例如,社会保险本意是为了预防职工在年老、疾病、伤害、失业等风险发生时能够保障其基本生活水平不受影响而建立的、体现公平理念的民生制度。可是,这种采取实行雇主(政府)与雇员按照一定费率缴费而设置的制度恰恰又是按照效率原则所设立的:雇主与雇员的缴费基数、缴费能力、缴费水平决定着参保者的社会保险待遇,如果雇主或雇员的缴费基数、缴费能力与缴费水平高,那么参保者的社会保险待遇就会高,而缴费基数及缴费能力等指标又与参保者的收入水平相挂钩,这也就意味着高收入群体最终所获得的社会保险待遇要远远高于低收入群体,这些高收入者甚至还可以获得更高的企(职)业年金以及住房公积金,效率优先原则在这里体现得淋漓尽致,社会保险资金向高收入群体逆向转移的倾向十分明显,通过社会保险想把参保者从较低的社会阶层提高到较高的社会阶层是不可能的,没有哪一个低收入职工在退休后通过养老金待遇的领取而变成中高收入者,社会保障待遇的固化作用十分明显。原因就在于以社会保险为核心的社会保障处处体现着效率主义原则。

4. 社会保障制度的设置与变更行政化倾向明显

作为一项公共政策的社会保障制度,其决策过程可以采取“自上而下的政策制

定”或者“自下而上的政策推动”(托马斯,2002),无论哪一种形式都应该遵循政策科学的一般原理,按照科学的决策程序,实现政策目标。可是,中国社会保障制度的出台更多的是政府部门自上而下的政策供给,而对于自下而上的政策需求掌握不够,因此对众多社会保障项目究竟应该优先建设什么,往往缺乏客观的依据以及科学的判断。最典型的例子就是20世纪80年代中后期开始的县级农村社会养老保险制度,经过十多年的试点最终被暂停执行,代之而起的则是新型农村合作医疗制度。针对农民的社会保障制度出现如此大的反复,折射出我们的政策议程设置、政策内容确定以及政策文本执行等诸多环节出现了问题,体现出社会保障政策的行政化倾向比较明显,社会保障政策的客观性与中立性难以体现。

社会保障政策行政化倾向比较明显,还体现在对于一些项目是否需要建设,往往缺乏学术界很理性的讨论,更多地来源于政府意图的贯彻。例如,为了应对人口老龄化日益加剧的风险挑战,一些学者借鉴日本、韩国以及中国台湾地区的做法与经验,往往是缺乏慎重的思考、辨析,有些盲目引进境外长期照护保险制度,甚至把“长期照护保障制度”简单地等同于“长期照护保险制度”,全然不顾中国养老及医疗服务中所形成的文化及习俗,更罔顾境外国家和地区在长期照护保险制度实施过程中所出现的种种难以解决的资金风险矛盾。

5. 社会保障专业学科建设待发展

社会保障专业旨在培养具备比较扎实的管理学、经济学、社会专业知识,掌握现代管理技术与方法,能在公共部门、大中型企业从事社会保障工作的高级人才。由于我国社会保障制度还有很大的发展和探索空间,社会保障专业在我国无疑是一个比较有前景的学科,具备丰富社会保障知识和实践的人员无疑将成为未来我国最需要的一类人才。但是我国很多的社会保险实践经验没能有效地转换成理论知识,来丰富社会保障专业的内容;同时社会保障学科理论的具体内容不够丰富,不能全面地指导我国社会保障制度的现实发展。这也影响到了我国社会保障制度的长远发展。

(1)学科分类可重新考虑。社会保障专业属于二级学科公共管理下面的一个研究方向,其他研究方向分别是行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、土地资源管理和公共经济管理。许多高校都设有社会保障的专业和硕士博士研究点。但是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”主任邓大松教授提出公共管理下面几个专业学科关联性不大,社会保障专业学科分类可以重新考虑划分。

(2)学科理论基础应牢固。学科研究理论支持方面,南京大学政府管理学院副院长林闽钢教授就认识到社会保障学科化不高,很多社会保障研究没有研究结论支持,导致社会上对社会保障学科还有所争议。许多非专业人士也写社会保障研究领域的文章,关于社会保障问题的噪音很多。关于学科理论指导实践方面,上海财经大学公共经济与管理学院杨翠迎教授也发表了她的感想,她认为,许多来自现实的经验并没有理论依据可以支撑,是政府的一种拍脑袋的结果,比如养老服务中上海提到 9073 的格局、武汉提倡 9055 模式,北京的 9064 经验。缺乏理论支撑的事物难以被人信服,所以学者应该在学科理论上多下功夫。

(3)学科研究领域方面,中国人民大学劳动人事学院韩克庆教授指出,社会保障专业的学科发展应该是领域不断拓展、研究内容和对象不断固化这么一个过程。但是其中还有一些相关的领域,比如和市场相关的企业年金、商业保险是不是属于社会保障需要关注的相关范畴还有争议。

(4)学科基础要选择好。社会保障学科的发展能以经济学、社会学、政治学或者其他学科作为基础。对于学科基础的问题,韩克庆教授提出了一系列的思考,社会保障学科的发展应该以哪一门学科作为基础?如果以社会保险作为一种主体发展的话,经济学是一个非常重要的学科基础;如果以社会福利和社会救助,国家、市场社会三者的关系作为学科未来的发展方向,社会学又有一个很大的发展空间;如果是强调社会保障国家保障的功能,但是政治学人才对社会保障学科的支撑又非常不够,同时政治学、法学又该怎么介入到这个学科?这是值得深入挖掘的问题。

(5)学科研究内容需丰富。王延教授认为还可以添加对主观事物的研究内容,因为我国的社会保障是属于制度层面、物质层面、服务层面的保障。人们从制度中体会到的“公平感”就是十八届五中全会中提出的“让人民群众具有更大的获得感”。获得感实际上就是主观判断,并不是客观上给的东西。获得感源于人们怎么看待预期和现实之间的距离。所以将来社会保障的研究,除了研究资金、服务、制度运行等看得见的客观东西之外,还需要在人们对社会保障的评判、心理特征和社会预期等看不见的主观东西上做些研究。杨翠迎教授则指出社会保障的研究需要帮助政府去厘清边界。例如,国家提到保基本的范围和具体内容、基本服务的清单、社会保障覆盖人群的界定等。

(6)学科视野要持续更新。随着时代的变迁,社会保障本身需要作出相应的变革,这也是该研究领域需要重视的地方。邓大松教授就谈到随着社会的不断发展当劳动者的劳动权益不断实现的时候,传统意义上的社会保障的原则,比如说组织

的方式,保障的模式,也发生了一些变革,一旦变化了这对传统模式有一定冲击,所以这需要从理论上进行探讨。赵曼教授则提出解决社会保障问题时,需要跳出社保看社保,这样社会保障的研究才能契合经济新常态,社会新常态。

6. 救助激励因素有待进一步激活

随着社会经济的发展,各国开始注重社会保障的积极功能。社会保障体系越来越多地被视为确保社会不仅仅能继续有效保护弱势群体,也能实现经济更加公平、可持续增长的重要角色。前者是社会保障公平再分配作用的体现,后者则是社会保障追求效率的体现。虽然,我国的社会保障制度力求“保基本、全覆盖”,不断扩大制度覆盖人群,在公平问题上做出许多努力,但由于救助激励因素不被重视,在效率问题上却没有处理好,使得被救助者依赖制度不肯投身到社会生产中去。所以救助激励因素的被忽略不仅不利于社会保障制度的可持续发展,更不利于整个社会的进步。今后可能需要实施更加积极的社会保障,实现政策功能转型。

制度缺乏激励导致个人偏向选择依赖保障。目前我国最低生活保障制度实施“差多少,补多少”的“补差”制度,这对有劳动能力低保者的再就业产生了消极的影响。此外,一些地方的低保者收入高于救助标准时,就会被实施“救助渐退”的政策,导致收入超标的就业者担心其不能继续受到救助,从而会考虑重新回到最低生活保障制度中去。结果,社会救助制度中产生大量有劳动能力却仍旧领取低保的被救助者。杨翠迎教授则把这个现象转化成个人选择的问题,比如失业人员在失业保险金和最低生活保障金中进行比较,发现全家享受的低保待遇要高于失业金的水平,于是他流落到了低保中去,这是属于社会保障领域的一项选择。另外,失业保险的现实功能相比制度设计的功能也出现了一些误差,其缴费是按照社会保险机制来实行的,但是失业保险待遇发放、待遇计发与缴费不予挂钩,使得社会保险待遇失业保险待遇实际上变成了一种救济,也会让被救助者产生依赖性。

制度完全“兜底”导致劳动力资源的浪费。王延中教授就认为把所有人用制度保障起来,会让社会失去发展的动力。有劳动能力的人不愿意劳动的问题很大。但是社会的财富需要靠劳动来生产出来的,没有人去劳动,社会就会开始变成消费的社会,社会和经济的发展也就失去了动力和源泉。所以社会保障制度需要具有激励劳动的作用。可以借鉴欧洲的改革经验将社会福利变成一种工作福利。实际上我国人口众多的同时,社会劳动力需求量也很大,需要利用制度将有劳动能力的人组织起来,不让社会上大量劳动力资源浪费和闲置。此外还需要传播正确的社会保障理念,改变简单认为保障水平越高越好的观念。林闽钢教授也对解决优化

救助对象的问题补充了他的建议,认为可以把低保对象、救助对象分成两类并进行相应的对待,使有劳动能力的人自立自强,无劳动能力只能用低保制度“兜”起来。

“十三五”期间是我国全面建成小康社会的关键时期,“十三五”期间我国的社会保障制度的可持续发展关系到全面建成小康社会这一目标的实现。紧密结合“十三五规划”内容,集全国社会保障专家学者的智慧,在“十三五”期间更加完善我国社会保障制度和更加努力实施社会保障制度,积极发挥社会保障再分配和促进经济社会发展的功能,最终推动人民生活水平的实质性提高。

二、研究意义

选择这个题目作为研究方向,主要是从我国社会保障发展的现实情况及其面临的严峻挑战两个方面来考虑的。

一方面,从目前我国政治、经济、社会发展条件以及外部环境来看,加快建立健全社会保障体系的时机越来越成熟。“在中国历史上,再没有任何一个时代像现在这样使社会保障成为举国上下乃至许多西方国家和国际组织都十分关注的领域。”^①从政治环境来看,近年来,党和政府的执政理念发生了很大变化,为建立和完善社会保障体系提供了重要的政治保障。科学发展观的提出,以人为本执政理念的深入贯彻,构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会的目标确立,都体现了党和政府执政理念的深刻变化。把公平正义、民生保障、共享成果等理念与经济社会协调发展紧密相联,不仅成为国家发展的指导方针、党和政府的执政理念,还为社会保障事业的发展铺平了道路。从经济发展条件来看,改革开放以来,中国经济持续增长,社会财富迅速积累,国家综合实力明显增强,这些都为建立健全社会保障体系,较好解决社会保障体制改革中存在的问题奠定了丰厚的物质基础。从社会认识角度来看,当前,以人为本、公平正义、科学发展、和谐发展以及扶弱济困、互助友爱、分担风险等理念和认识已经深入人心,成为社会公众的自觉意识和普遍的价值取向。从外部环境来看,经济全球化使世界各国的竞争日趋激烈,各国在新一轮的国际竞争中能否胜出,其中最为关键的一条就是社会保障能否承受竞争的压力。与此同时,世界金融危机的影响还没有完全消退,美国等发达国家正在试图通过调整保障策略,稳固国内经济社会发展的基础,寻找走出困境的突破口和新的经济增长点。这些都为我国进一步完善社会保障制度,加快社会保障体制改革提供

① 郑功成. 社会保障学理念、制度、实践与思辨[M]. 北京:商务印书馆,2000.

了难得的机遇。

另一方面,针对我国目前面临的复杂和严峻形势,必须加快社会保障体制改革。改革开放以来,随着计划经济向社会主义市场经济的转变,社会转型时期的社会矛盾不断显现,新旧体制交汇碰撞,导致利益格局发生变化,致使许多社会矛盾进一步凸显。特别是近年来,我国工业化迅猛发展,城镇化也以前所未有的速度向前推进,带来了许多新的社会问题。旧的问题和矛盾还没有解决,新的问题又不断产生,使已经不堪重负的社会保障制度承受了更大的压力。当前,我国工业化的迅猛发展,直接推动了城镇化的快速发展,城市在各项基础设施和保障功能都不是很完备的情况下,被动地接受了大量涌入的农民工,致使农民工的社会保障权益长期得不到保障,由此带来了许多相应的社会问题。城乡“二元”分割的长期存在,特别是在农村社会保障发展相对滞后的情况下,农村居民的保障标准、水平和质量都无法与城市相比,使广大农民社会保障权益得不到保障。与此同时,社会各群体间的收入分配差距进一步扩大,社会财富集聚速度很快且越来越向少数人手里集中,由此引发的一系列社会矛盾日益突出,已经成为社会的焦点问题。社会保障发展与经济增长不同步,明显低于经济增长速度,表明我国社会保障体制改革相对滞后,社会保障制度还很不完善。另外,人口增长高峰和人口老龄化高峰的双重压力,是中国未来面临的且现在必须着手准备解决的一个十分重大的社会问题。特别是社会保障制度本身还存在一些缺陷:社会保障财政支撑与经济发展不同步,养老保险基金“空账”运行,“看病难、看病贵”已经成为群众垢病的热点;还有因对社保基金监管不利,近些年连续发生了一些有关社保基金的大案和要案,在群众中造成了很坏的影响;除此之外,社会保障还存在着覆盖面小、水平低、不均衡、差距大以及法律体系不健全、社会辅助功能弱、服务体系不完备等问题。因此,面对复杂的形势和严峻的挑战,我们必须加大社会保障体制改革的力度,用改革的办法解决改革中存在的问题,加快建立社会保障体系,进一步完善社会保障制度,逐步解决改革发展中不断出现的新问题和新矛盾,确保广大人民群众的利益和保障权益得以实现,从而保持社会稳定,推进经济社会协调发展、和谐发展和科学发展。

三、国内外研究综述

(一) 国外研究综述

国外专门研究中国社会保障制度的著作目前尚未发现,但国外一些学者对我国的社会保障也进行了较深入的研究,并对我国社会保障问题提出了一些建议。

尼古拉斯·巴尔(2003)对中国社会保障存在的问题进行了分析,并提出了一些可能适用于中国的政策。罗杰·迈尔森则建议提高中国居民社会保障水平,罗杰·迈尔森非常不理解中国为何累计巨额的外汇储备,认为这是不合理的,中国应该通过购买一些消费品和服务来提高本国居民的社会福利,提高居民的社会保障水平。亚利桑那州立大学凯瑞商学院教授贝克伟则认为,中国百姓现在不敢消费,是因为社保基础薄弱,包括医保的不足。斯蒂格利茨教授认为:目前中国在教育 and 卫生方面的投入少于世界上许多国家,甚至一些中低收入国家,特别是中国农村社会保障的投入一直很低。这导致中国高储蓄,经济过分依赖出口。克鲁格曼也认为中国没有把钱用于社会保障问题上,进而导致内需不足。一些学者还对我国社会保障的具体问题提出了一些建议。如: Takayama、威廉姆森等几名专家主张中国养老保险制度采取现收现付制。马丁·费尔德斯坦、Tamara Trinh 则主张采取基金积累制。斯蒂格利茨认为中国的老年保障制度更适宜采用个人账户制度,并认为建立全国性的基本体系和全国性的监管体系十分必要,等等。笔者认为这些建议有一定的参考价值,但在个人账户问题上,中国还应慎重。

总体而言,国外理论界对中国社会保障进行专门研究的并不多,理论谈不上系统,对中国社会保障的发展没有统一的意见,就中国社会保障一些具体问题的研究也存在很多争论,观点并不统一,甚至是相互对立的。对中国社会保障制度发展的意见也大多是建立在西方理论研究前提假设之上的,或者仅仅是从直观上看待中国社会保障问题的,并没有充分考虑中国社会保障制度与中国文化、经济、政治等社会因素的影响,所提出的建议也是各不相同,无法完全解释和解决中国的具体问题。

(二)国内研究综述

改革开放 40 年来,依托于经济的快速发展和社会的持续进步,我国逐步建立起了较为完善的社会保障体系,城乡社会保障制度全面接轨,公民享受的保障范围和保障水平显著提高。随着人口老龄化程度的持续加深、经济发展进入新常态以及城镇化进程的逐步推进,我国社会保障制度的功能发挥和机制运行也面临前所未有的挑战,制度体系的深层次问题日渐突出,社会保障制度顶层设计逐步成为近年来政府相关部门以及学界关注和研究的热点问题,建立“更加公平可持续的社会保障制度”成为我国“十三五”期间社会保障深化改革的发展目标。