

公平· 高效· 可持续

我国社会保障制度改革的
公共经济学思考

郭小东◎著

SPM

南方出版传媒
广东经济出版社

公平： 高效： 可持续

我国社会保障制度改革的
公共经济学思考

郭小东◎著

SPM

南方出版传媒
广东经济出版社
·广州·

图书在版编目 (CIP) 数据

公平·高效·可持续——我国社会保障制度改革的公共经济学思考 / 郭小东著. —广州: 广东经济出版社, 2018. 6

ISBN 978 - 7 - 5454 - 5841 - 1

I. ①公… II. ①郭… III. ①社会保障制度 - 公共经济学 - 研究 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 251001 号

出版人: 李 鹏

责任编辑: 毛一飞

责任技编: 许伟斌

公平·高效·可持续——我国社会保障制度改革的公共经济学思考
Gongping · Gaoxiao · Kechixu——Woguo Shehui Baozhang Zhidu Gaige
De Gonggong Jingjixue Sikao

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	全国新华书店
印刷	中山市国彩印刷有限公司 (中山市坦洲镇彩虹路 3 号)
开本	787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印张	22
字数	410 000 字
版次	2018 年 6 月第 1 版
印次	2018 年 6 月第 1 次
书号	ISBN 978 - 7 - 5454 - 5841 - 1
定价	68.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 837601950 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601980 营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社新浪官方微博: <http://e.weibo.com/gebook>

广东经济出版社常年法律顾问: 何剑桥律师

· 版权所有 翻印必究 ·



目 录

■ contents

第一章 | 十八大全面深改布局对社会保障制度建设提出了更高要求

(代前言) 001

- 一、加强社会保障制度建设是实现全面建成小康社会目标的内在要求 001
- 二、加强社会保障制度建设是国家治理与体系现代化的重要构成内容 003
- 三、加强社会保障制度建设是打造服务型政府的基本要务 006
- 四、加强社会保障制度建设是有效发挥现代市场体系作用必不可少的配套制度 007
- 五、加强社会保障制度建设是推进社会事业的关键性抓手 009
- 六、加强社会保障制度建设是健全城乡发展一体化体制机制的重要环节 ... 011

第二章 | 社会保障是政府必须切实履行的职责 013

- 一、风险与风险防范 013
- 二、保险与保险市场失灵 022
- 三、社会保障产品的准公共品属性 025
- 四、政府承担社会保障职能的必要性与合理性 030
- 五、社会保障职能在各级政府间的进一步合理配置 037

第三章 | 服务型政府与社会保障需求 040

- 一、服务型政府与社会需求的关系 040
- 二、社会保障产品的需求 044
- 三、决定社会保障产品消费偏好的主要因素 047
- 四、“搭便车”行为与社会保障需求 053

五、社会保障总需求	054
第四章 资源约束下社会保障产品的供给	059
一、公共产出与资源约束	059
二、公共产品生产函数	070
三、社会保障产品供应的宏观与微观条件	077
四、社会保障总体供应水平的衡量	080
五、社保品供应中的委托代理关系	082
六、社会保障供应主体多元化	084
第五章 社会保障制度施行中供需关系的磨合与平衡	087
一、社会保障中的供需基本关系	087
二、社会保障供需平衡的理论要求	089
三、社会保障供需关系在现实中的调适	095
四、社保品供需调适中“可及性”的提升	097
五、处理好供需关系中的委托代理关系	101
第六章 社会保障体系的公平作用	105
一、社会保障面对的公平问题	105
二、当代公平理论	113
三、衡量收入分配差距的方法	121
四、社会保障与公平实现	126
五、社会保障的收入再分配作用	128
第七章 社会保障体系的效率要求	135
一、社会保障与整体经济效率实现的关系	135
二、社会保障的主要经济效应分析	146
三、社会保障本身制度安排、运行中的效率问题	157
四、社会保障制度安排中的代际问题	168
第八章 社会保障制度安排中公平与效率关系的协调与洽和	175
一、公平与效率的基本关系	175

二、收入再分配过程中的效率损失	187
三、公平与效率协调中的现实难度	189
四、补偿理论与社会保障在公平与效率协调中的作用	196
第九章 社会保障体系的可持续发展	207
一、社会保障可持续与社会保护底线的内容	207
二、构建社会保护底线对强化社会保障可持续性的重要意义	216
三、构建与夯实社会保护底线的基本要求和主要环节	224
四、我国社会保护底线的构建	234
第十章 热点导向：进一步完善我国养老保障制度	240
一、老龄化挑战与延迟退休年龄	240
二、基本养老保障与养老保险的并轨	246
三、参保人权益维护与做实个人账户	253
第十一章 难点导向：进一步改进医疗保障制度	258
一、效率难点：医疗保障资源配置着力点认定	258
二、公平难点：健康公平实现中公共医疗保障体系作用重点的选择	278
三、加强构建医疗卫生底线保障制度：兼具公平效率意义的必要举措	303
第十二章 目标导向：小康社会建设中的社会保障与反贫困	311
一、对贫困的认识和把握	311
二、衡量贫困的方法	318
三、反贫困与政府作用的发挥	335
四、我国反贫困与社会保护底线的构建	342

|| 第一章

十八大全面深改布局对社会保障制度建设提出了更高要求（代前言）

社会保障是人类文明进程中产生发展的制度，是一项涉及面非常广泛、与每一个社会成员利益密切关联、与经济社会运行众多方面有着深切联系的制度。改革开放以来，伴随着社会保障制度建设的不断推进和覆盖面的不断扩大，我国社会保障体系在经济社会运行中已居突出重要的地位，发挥着不可或缺的关键性作用。十八大以来，在全面深化改革背景下，如何进一步完善和健全社会保障制度，更是关系到深改布局落实中方方面面的重要制度安排，成为实现人民幸福安康、经济社会稳定发展的重要支撑，也是我国公共治理体系现代化建设的重要方面。

十八大全面深改布局对社会保障制度建设提出了更高要求，这主要体现在如下几个方面。

一、加强社会保障制度建设是实现全面建成小康社会目标的内在要求

十八大全面深改布局所强调推进改革的基本意义之一，就是要有利于2020年在我国全面建成小康社会。而社会保障制度的建设完善则是实现全面建成小康社会目标不可或缺的内在要求。

众所周知，建设小康社会是我国改革开放以来长期实行的“三步走”国家发展战略中的重要一步。

在改革开放探索积累的实践基础上，早在1987年10月，我国就明确提出了经济社会发展“三步走”的总体战略，即：第一步，1981年到1990年实现国民生产总值比1980年翻一番，解决全国人民的温饱问题；第二步，1991年到20世纪末国民生产总值再翻一番，人民生活达到小康水平；第三步，到21世纪中叶，基本实现现代化，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民过上比较富裕的生活。其中，建设小康社会是“三步走”战略中的第二步。

到20世纪80年代末,经艰苦卓绝的努力,解决温饱问题的“第一步”战略目标在全国已告实现,中华大地随即进入实现“第二步”战略目标的阶段。进入该阶段后,伴随着改革建设事业的不断推进,伴随着整体国力的快速加强,也伴随着改革建设实践中对现代化认识水平的日益提升,我国对“第二步”战略所要实现的目标,所赋予的内容在不断增加,对所要达到的要求也在相继提高。也正是在这种目标构建的不断丰富深化中,社会保障制度的建设完善被顺理成章地纳入“第二步”战略,成为建设小康社会必须实现的重要目标之一。

对比最初主要从GDP角度考量经济社会发展水平的提法,我国对“第二步”小康社会所要实现目标的认识是不断趋于全面、深化的。

2000年10月,中共十五届五中全会明确提出,从新世纪开始,我国进入了全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。“全面建设小康社会”正式成为对“第二步”战略目标的新的表述。

2002年,在20世纪末基本实现原定“小康”目标的情况下,中共十六大明确提出“全面建设小康社会”新的战略目标。在当时已经具备新的国情国力的条件下,我国对小康社会建设目标明显拓宽,要求显著提高。按照新的标准,我国所要建设的是内容更为丰富、更切合当代社会发展需要的小康社会,是惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,是“经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”的小康社会。

十六大提出的“全面建设小康社会”,由一系列具体目标共同构成,其中,作为目标体系中的第一点和第三点分别是:

“在优化结构和提高效益的基础上,国内生产总值到2020年力争比2000年翻两番,综合国力和国际竞争力明显增强。基本实现工业化,建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系。城镇人口的比重较大幅度提高,工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势逐步扭转。社会保障体系比较健全,社会就业比较充分,家庭财产普遍增加,人民过上更加富足的生活。”

“全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高,形成比较完善的现代国民教育体系、科技和文化创新体系、全民健身和医疗卫生体系。人民享有接受良好教育的机会,基本普及高中阶段教育,消除文盲。形成全民学习、终身学习的学习型社会,促进人的全面发展。”

从中可见,“社会保障体系比较健全”“社会就业比较充分”“形成比较完善的……全民健身和医疗卫生体系”“人民享有接受良好教育的机会”等与社会保障直接相关的内容已明确进入“全面建设小康社会”战略目标体系之中,成为“三步走”中“第二步”战略目标的重要有机组成部分。

2007年，在十六大确立的“新”战略目标的基础上，十七大对“全面建设小康社会”又进一步提出了新的更高的要求。社会保障制度建设在目标体系中的地位得到进一步彰显。在对目标体系的描述中，与社会保障直接相关的内容包括：经济发展目标方面，要使“社会主义市场经济体制更加完善”“城乡、区域协调互动发展”；在扩大社会主义民主方面，要“更好保障人民权益和社会公平正义”“政府提供基本公共服务能力显著增强”；在社会事业发展方面，要使“教育、就业、社会保障、医疗卫生体系更加完善健全”“合理有序的收入分配格局基本形成”“绝对贫困现象基本消除”。社会保障内容已融进“全面建设小康社会”目标体系中的方方面面，成为整个战略目标中的重要内容。

十八大以来，在明确提出到2020年实现全面建成小康社会这一战略目标的基础上，2013年十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》的“全面深化改革的重大意义和指导思想”部分，同样强调了“全面建成小康社会”在推进改革中的重大意义，明确了深化改革就是为了“让发展成果更多更公平惠及全体人民”“坚持以人为本，尊重人民主体地位，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民推动改革，促进人的全面发展”，使全面建成小康社会成为推行深化改革的重要立足点和着眼点。

如果说，推进改革，很重要的目的是为全面建成小康社会这一战略目标的实现提供动力的话，那么，建设小康社会的直接目的就在于惠及全民，使全民共享全面深化改革所带来的“红利”。而要真正使全国十几亿人口都能在改革中获得切实好处，其中一个很重要的实现路径，就在于社会保障制度的进一步建设完善，进一步在社会经济运行中发挥其作用。

毫无疑问，全面发展的小康社会必定是一个社会保障制度较为完善的社会。一个全面发展的小康社会所要达致的幸福安康的社会境况，除了国民收入水平等为衡量指标，须达到一定水平外，还必须是一个社会成员基本权利能得到有效维护的社会，是一个能促进人的发展的社会，是一个发展成果能使全体社会成员共享的社会，是一个通过基本经济安全的维护以免除社会成员“后顾之忧”的社会，是一个公平正义得到伸张维护的社会，是一个能使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的社会。而所有这些都离不开社会保障制度的保障。

因此，在当代社会经济条件下，社会保障制度的建设完善是我国在2020年实现全面建成小康社会目标不可或缺的内在要求。

二、加强社会保障制度建设是国家治理与体系现代化的重要构成内容

十八届三中全会提出的深改布局所要实现的一个总体性目标，就在于推进国家治理体系和治理能力现代化。会议决议《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”这一全面深化改革的总目标，明确包含了对社会保障制度建设完善方面

的要求。

一般而言，国家治理体系是公共权力主体管理国家公共事务的各种制度体系的统称，包括经济、政治、文化、社会、生态文明等各领域公共治理的体制、机制和法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互配合的国家治理制度。国家治理能力，是运用国家治理制度管理各方面公共事务的能力，包括经济社会、内政外交、国防治安等各个方面的治理能力。

国家治理体系固然是一个涵盖范围非常广泛的制度集合，但狭义地说，也可集中在以政府为运行主体的公共治理领域。不论广义还是狭义，社会保障都是国家治理或公共治理中的重要方面。在公共治理的方方面面，都能够看到社会保障制度作用的施展，要实现公共治理的各种目标，都离不开社会保障制度所发挥的功能。

十八大深改布局也明显体现了把国家治理现代化与社会保障制度建设有机联系在一起这种要求。出于篇幅考虑，此处不作展开介绍，仅就狭义公共治理层面进行扼要说明。

狭义的公共治理现代化实际上就是政府运作制度、施政制度的现代化。围绕狭义公共治理现代化，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了一系列深化改革的要求，而每一项改革要求的推进落实，实际上都与社会保障制度的建设完善有着密切的联系。

首先，就公共治理所要实现的目标而言。推进公共治理制度现代化所要达致的目标，就是要使公共治理在国家全面现代化中更好地发挥其应有作用，在全民福祉的提升中更好地发挥其应有功能。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。”因此，“推进国家治理体系和治理能力现代化”的最终落脚点在于“让发展成果更多更公平惠及全体人民”。而在政府施政中要达到公平惠及全民的目的，就必然要运用社会保障制度这一政策工具，通过社会保障措施使每一个公民都能公平地分享经济社会发展带来的好处。

其次，就公共治理中的政府职能定位而言。政府职能的合理界定，是推进公共治理现代化的基本要求。围绕政府职能的合理界定，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》反复指出：“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”在市场经济条件下，“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵”。因此，按照“加快转变政府职能”的要求，“必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府”。在“全面正确履行政府

职能”过程中，要在“进一步简政放权”的同时“加强各类公共服务提供”。而政府所须提供的公共服务中，就确定无疑地包括了社会保障内容。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中就明确指出，对政府绩效的评价，要“更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况”。突出强调了要把社会保障施政效果是否得当看成是政府在职能转变中能否更好履职的重要标志。

再次，就公共治理中财税制度建设而言。财政税收制度在公共治理中具有突出重要的地位。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中对此做出了明确的表述：“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”为夯实这一公共治理的基础，在推进财税体制改革方面，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了一系列要求，其中包括，“必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性”。要“建立事权和支出责任相适应的制度。适度加强中央事权和支出责任，国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权；部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任”。这些内容中都包括了对社会保障制度安排方面的要求。如何提升社会保障资金的管理水平，本身就是财税部门的分内之事，是财税部门加强自身建设的题中应有之义。

最后，就公共治理中的依法施政而言。依法治国、法治政府是公共治理制度现代化的关键所在。围绕法治制度建设，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。”在“强化权力运行制约和监督体系”方面，也提出了大量与依法施政相关的改革要求，包括提出“坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明”。要“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开”。要“健全改进作风常态化制度。围绕反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，加快体制机制改革和建设……健全严格的财务预算、核准和审计制度……完善选人用人专项检查和责任追究制度……改革政绩考核机制，着力解决‘形象工程’‘政绩工程’以及不作为、乱作为等问题”。这些要求，实际上都与社会保障制度的建设直接相关，其中更多的是对社会保障制度建设完善的提出了直接的要求。

三、加强社会保障制度建设是打造服务型政府的基本要务

如上述，要按十八大深改布局推进国家治理体系和治理能力的现代化，其中一个重要方面可就是加快转变政府职能，而政府职能转变的基本方向之一则在于服务型政府的构建。

在我国，“服务型政府”的初步概念出现于2003年10月召开的中共十六届三中全会。在会议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出，要完善政府的“公共服务职能”，切实把政府职能从“经济管理”转向“为市场主体服务”上来。这是向服务型政府转变的明显信号。

在此基础上，到2006年10月中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，明确提出了“建设服务型政府”的要求，并围绕服务型政府的建设阐明了包括“创新公共服务体制，改进公共服务方式”“把更多财政资金投向公共服务领域……不断增强公共产品和公共服务供给能力”“逐步形成惠及全民的基本公共服务体系”“使基本公共服务体系更加完备，政府管理和服务水平有较大提高”“逐步实现基本公共服务均等化”“完善公共服务政策体系，提高公共服务质量……支持社会组织参与社会管理和公共服务”等内容在内的一系列方式方法，体现了我国建设服务型政府的强烈意愿和坚定决心。

2008年2月中共十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》进一步提出，要“按照建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府的要求，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力，为全面建设小康社会提供体制保障”“深化行政管理体制改革要以政府职能转变为核心”“全面正确履行政府职能……更加注重公共服务，着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展，建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系，推进基本公共服务均等化”“按照财力与事权相匹配的原则，科学配置各级政府的财力，增强地方特别是基层政府提供公共服务的能力”“更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用，更加有效地提供公共产品”。这些都体现了向服务型政府转变的力度在不断加大，步伐在不断加快。

在服务型政府所需提供的各种公共服务中，社会保障居于突出重要的地位。这种重要性直接体现在社会保障在基本公共服务所占有的位置上。

依据服务型政府建设一般要求，我国政府在公共服务中也开列出了一系列优先度更高、供给刚性更强的基本公共服务项目。按照我国政府有关界定：“基本公共服务，指建立在一定社会共识基础上，由政府主导提供的，与经济社会发展水平和阶段相适应，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。享有基本公共服务属于公民的权利，提供基本公共服务是政府的职责。”“基本公共服务范围，一般包括保障基本民生需求的教育、就业、

社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等领域的公共服务，广义上还包括与人民生活环境紧密关联的交通、通信、公用设施、环境保护等领域的公共服务，以及保障安全需要的公共安全、消费安全和国防安全等领域的公共服务。”^①

在这个基本公共服务体系中，社会保障占有非常突出的地位。这种地位可从图 1-1 直观显现出来。

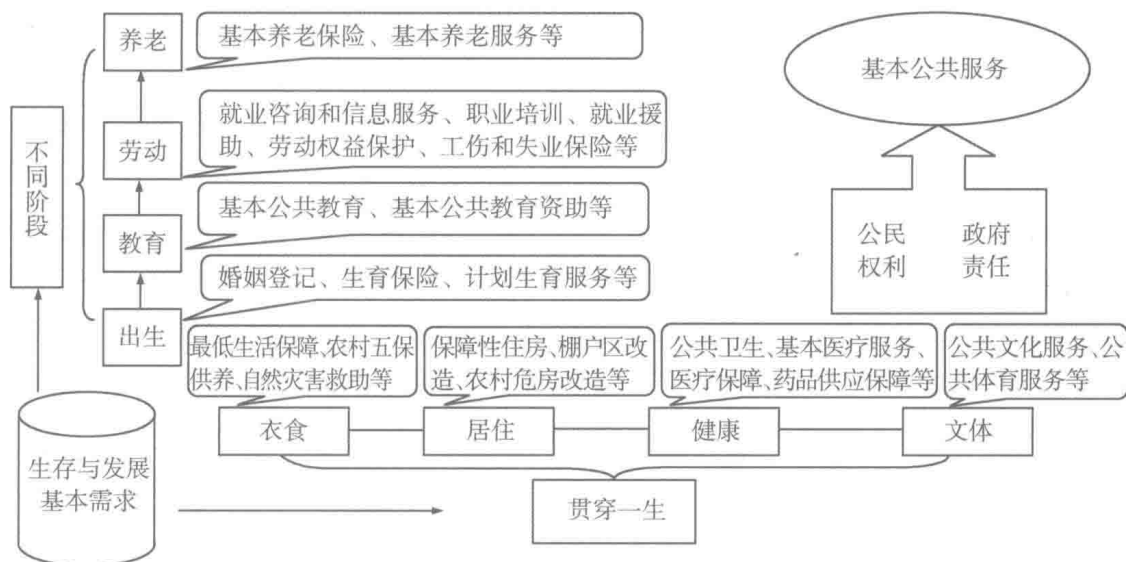


图 1-1 我国基本公共服务涵盖范围^②

从图 1-1 中可见，所列基本公共服务项目，或属社会救助，或属社会保险，或属社会福利，几乎全部都是社会保障项目。因此，要按十八大改革要求转变政府职能，建设服务型政府，社会保障制度的建设完善是首先必须注重的基本要务。

四、加强社会保障制度建设是有效发挥现代市场体系作用必不可少的配套制度

十八大《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。”

要按深改要求健全市场经济体制，实际上也离不开社会保障体系建设这一内容。

改革开放以来，我国的社会保障制度是伴随着经济体制的改革，亦步亦趋地恢复、建设起来的。

^① 《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》（国发〔2012〕29号）。

^② 《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》（国发〔2012〕29号）。

我国从计划经济向市场经济的转变是从发展商品经济这一过渡形态迈步向前的。1984年10月中共十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》，在强调“改革是当前我国形势发展的迫切需要”，必须“坚决地系统地进行改革”的前提下，第一次提出要在我国“发展社会主义商品经济”，并指出在向商品经济的改革中，“确立国家和企业、企业和职工这两方面的正确关系，是以城市为重点的整个经济体制改革的本质内容和基本要求。要实现这个基本要求，势必牵动整个经济体制的各个方面，需要进行计划体制、价格体系、国家机构管理经济的职能和劳动工资制度等方面的配套改革”。在当时语境下，引文中所指的“劳动工资制度”实际上就包含了由企业提供的包括退休、医疗等在内的“劳保制度”，这一制度的进一步改革，就是后来的社会保障制度。

在商品经济过渡阶段的基础上，我国经济体制改革再进一步向市场经济体制推进。1993年11月中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》宣示，“我国改革开放和现代化建设事业进入了一个新的发展阶段”。这个新阶段就是“建立社会主义市场经济体制”。该《决定》明确指出，市场经济体制由一系列主要环节共同构成，“这些主要环节是相互联系和相互制约的有机整体，构成社会主义市场经济体制的基本框架”。其中一个主环节就是“建立多层次的社会保险制度”。该《决定》并进一步说明，“建立多层次的社会保险体系，对于深化企业和事业单位改革，保持社会稳定，顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义。社会保险体系包括社会保险、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。社会保险政策要统一，管理要法制化。社会保险水平要与我国社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应。城乡居民的社会保险办法应有区别。提倡社会互助。发展商业性保险业，作为社会保险的补充”。

随着市场经济体制建设的推进，2003年中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出要在“社会主义市场经济体制初步建立”的基础上，“坚持社会主义市场经济的改革方向”，进一步“完善社会主义市场经济体制”，以便“更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用”。按此改革主旨，该《决定》用列举法开具了为进一步完善市场经济体制所必须完成的各项“主要任务”。在总数仅为七项的主要任务中，就包括了“健全就业、收入分配和社会保险制度”这一项。为更好落实这一主要任务，该《决定》对如何在完善市场经济体制中“加快建设与经济发展水平相适应的社会保险体系”做出了颇为具体的部署，内容包括“完善企业职工基本养老保险制度，坚持社会统筹与个人账户相结合，逐步做实个人账户。将城镇从业人员纳入基本养老保险。建立健全省级养老保险调剂基金，在完善市级统筹基础上，逐步实行省级统筹，条件具备时实行基本养老金的基础部分全国统筹。健全失业保险制度，实现国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨。继续完善城镇职工基本医疗保险制度、医疗卫生和药品生产流通体制的同步改革，扩大基本医疗保险覆盖面，健全社会医疗救助和多层次的医疗保障体

系。继续推行职工工伤和生育保险。积极探索机关和事业单位社会保障制度改革。完善城市居民最低生活保障制度，合理确定保障标准和方式。采取多种方式包括依法划转部分国有资产充实社会保障基金。强化社会保险基金征缴，扩大征缴覆盖面，规范基金监管，确保基金安全。鼓励有条件的企业建立补充保险，积极发展商业养老、医疗保险。农村养老保障以家庭为主，同社区保障、国家救济相结合。有条件的地方探索建立农村最低生活保障制度。”从中可见，所提出的要求比过去更为详细、扎实。社会保障制度改进措施的细化，本身就是完善市场经济体制的表现。

紧跟市场经济体制改革深化的步伐，2013年11月中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在强调必须“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革……推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展”“必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革”的同时，对社会保障制度建设提出了更丰富、更高的要求。这些社会保障制度的改革要求除较集中地体现在“推进社会事业改革创新”这一部分外，已按全面深化改革的实际需要分散出现在其他众多改革领域。这不仅是社会保障制度在市场经济体制中重要性的反映，也是市场经济体制改革向深度、广度伸延的表现。

以上内容充分说明，社会保障体系是市场经济体制的必备制度。要推进市场体制改革，要健全市场经济体制，就必然要加强社会保障制度的建设和完善。

事实上，社会保障制度本身正是市场经济发展的产物。正是工业化、城市化、市场化的推进催生了现代社会保障制度。反过来，随着人类文明进程中对社会保障制度认识水平、运用水平的不断提高，社会保障制度在市场经济体系运行中的作用也得到不断地发掘、越来越合理的发挥。在当代市场经济运行中，社会保障为市场经济活动主体提供了基本权利保障，促进了作为市场主体的人的发展；社会保障制度是市场经济运行中宏观调控的重要机制，作为逆周期变量，是市场经济运行中必要的“自动稳定器”；社会保障的收入再分配功能可以缩小不同群体间的收入分配差距，起到平抑市场竞争造成的收入差距扩大的作用；社会保障所提供的各种收入安全保障，可以抵御市场不确定性所带来的风险，起到鼓励人们大胆尝试、积极创新的推助作用；社会保障通过提供底线保护、维护每个社会成员的生存安全、实行对社会弱势群体的维护，所发挥的广泛的社会功能，对市场经济条件下整个社会的稳定与发展起到了举足轻重的作用。

因此，要按全面深改布局推进市场化改革，社会保障制度的建设完善是必不可少的。

五、加强社会保障制度建设是推进社会事业的关键性抓手

党的十八大通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革，改革收入分配制度，促进共同富裕，推进社会领域制度创新，推进基本公共服务均等化，加快形成科学有效的

社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”。

与这一指导思想相配合，为了“实现发展成果更多更公平惠及全体人民，必须加快社会事业改革，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，努力为社会提供多样化服务，更好满足人民需求”，在有关“推进社会事业改革创新”的内容中，对社会保障制度建设提出了大量的深化改革要求。

围绕“深化教育领域综合改革”，该《决定》提出，要“大力促进教育公平，健全家庭经济困难学生资助体系，构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制，逐步缩小区域、城乡、校际差距。统筹城乡义务教育资源均衡配置”。而义务教育正是构成社会保障体系之一的社会福利中的重要组成部分。

围绕“形成合理有序的收入分配格局”，该《决定》提出，要“完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制，加大税收调节力度。建立公共资源出让收益合理共享机制”。

围绕“建立更加公平可持续的社会保障制度”，该《决定》提出：“坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制，确保参保人权益，实现基础养老金全国统筹，坚持精算平衡原则。推进机关事业单位养老保险制度改革。整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度。推进城乡最低生活保障制度统筹发展。建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制。完善社会保险关系转移接续政策，扩大参保缴费覆盖面，适时适当降低社会保险费率。研究制定渐进式延迟退休年龄政策。加快健全社会保障管理体制和经办服务体系。健全符合国情的住房保障和供应体系，建立公开规范的住房公积金制度，改进住房公积金提取、使用、监管机制。健全社会保障财政投入制度，完善社会保障预算制度。加强社会保险基金投资管理和监督，推进基金市场化、多元化投资运营。制定实施免税、延期征税等优惠政策，加快发展企业年金、职业年金、商业保险，构建多层次社会保障体系。积极应对人口老龄化，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业。健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系，健全残疾人权益保障、困境儿童分类保障制度。”

围绕“深化医药卫生体制改革”，该《决定》提出：“统筹推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革。深化基层医疗卫生机构综合改革，健全网络化城乡基层医疗卫生服务运行机制。加快公立医院改革，落实政府责任，建立科学的医疗绩效评价机制和适应行业特点的人才培养、人事薪酬制度。完善合理分级诊疗模式，建立社区医生和居民契约服务关系。充分利用信息化手段，促进优质医疗资源纵向流动。加强区域公共卫生服务资源整合。取消以药补医，理顺医药价格，建立科学补偿机制。改革医保支付方式，健全全民医保体系。加快健全重特大疾病医疗保险和救助制度……鼓励社会办医，优先支持举办非营利性医疗机构。社会资金可直接投向资源稀缺及满足多元需求服务领域，多

种形式参与公立医院改制重组。允许医师多点执业，允许民办医疗机构纳入医保定点范围。”

这一系列内容，都直接对社会保障制度的改革完善提出了明确的要求。

六、加强社会保障制度建设是健全城乡发展一体化体制机制的重要环节

“健全城乡发展一体化体制机制”是十八大深改布局中提出的另一项重要任务，要落实这一改革任务，社会保障制度的建设与完善同样是重要环节。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出：“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”

城乡差异、二元结构长期是中国现代化进程中面对的严峻挑战，是改革建设必须克服的突出难关。经济上，二元结构显著表现在城乡居民在资源配置方式、生产经营方式、收入水平、消费水平、公共服务获得水平等各个方面地位、待遇的差异。

改革开放以来，为解决城乡差异、二元结构问题，全国各个领域都已付出了巨大的努力，也取得了明显的成效。例如，在社会保障领域，在1993年11月中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中就提出：“建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障，促进经济发展和社会稳定。”“农民养老以家庭保障为主，与社区扶持相结合。有条件的地方，根据农民自愿，也可以实行个人储蓄积累养老保险。发展和完善农村合作医疗制度。”从那时以来，农村社会保障确实得到了积极推进，取得了长足发展。但是，时至今日，尽管城乡社会保障的差距有所缩小，城乡居民养老保险也已实现了并轨，然而城乡社会保障体系在制度完善程度、待遇水平等方面的差距仍然是非常巨大的。

而要按照十八大全面深改布局，实现“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”的改革要求，社会保障领域所需承载的任务应该说是颇为艰巨的。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中对这方面的要求主要集中在“健全城乡发展一体化体制机制”和“推进社会事业改革创新”两个部分，按该两部分有关内容，社会保障领域起码应在如下几个方面采取积极行动，取得明显成效。

其一，是要“推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置……统筹城乡基础设施建设和社区建设，推进城乡基本公共服务均等化”。已如上述，按我国政府界定，基本公共服务中有大量是属于社会保障的项目，要对这些项目实施城乡均等化配置，意义重大，而所面临的挑战无疑也是非常明显的。

其二，是在“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化”方面。“以人为核心”，从经济学角度，就是要有利于人的发展，就是要使每个人，不论是城市居民、农村居民，还是在城镇化中刚刚“进城”的新居民，在人力资本的培育上具有同样的