

政府职能与社会保障制度体系 发展目标嬗变研究^{*}

□ 郭林 杨斌 丁建定

内容提要 政府职能的变迁影响到社会保障制度的发展。在政府职能以经济职能为主导的阶段,社会保障制度内容体系不断完善,经济目标突出,城乡二元社会保障制度特征明显。在政府职能以社会管理与公共服务职能为主导的阶段,社会保障制度目标表现出综合性的特点,社会保障制度结构体系不断完善。研究表明,当前中国社会保障制度的完善应该以有效整合结构体系为重点。

关键词 政府职能 社会保障制度目标 结构体系 层次体系

作者郭林,管理学博士,中国人民大学社会保障学博士后;(北京 100872)杨斌,华中科技大学社会学系博士研究生;丁建定,华中科技大学社会学系教授、博士生导师、社会保障研究所所长。(武汉 430074)

政府职能与社会保障制度之间存在密切的关系。社会保障是政府公共服务职能的重要表现^①,和谐社会建设需要构建合理的社会保障制度。^②政府介入社会保障领域,既是政府履行分配职能的基本形式,也在一定程度上反映着政府的配置和稳定职能。本文试图从政府职能变迁角度对社会保障制度体系发展目标问题作一探讨。

一、政府职能变迁对社会保障制度体系发展目标的作用机理

一国不同时期社会保障制度的发展建立在不同时期的环境基础上,影响社会保障制度发展的环境因素主要包括经济环境、政治环境、社会环境和文化环境。因此,对社会保障制度的分析可以从上述各类环境角度入手,也可以从这些环境中的某一个或几个方面切入。以政府职能为视域来研究社会保障制度发展正是从政治环境中的政府

职能角度分析社会保障制度的变迁。

政府职能与社会保障制度发展的关系密切。一国不同时期对政府职能的差异认识会影响到政府对社会保障制度发展的态度,进而作用到社会保障制度内在机制的设计。同时,政府职能的确定在不同国家或时期也不尽相同。在自由主义思想占主导地位的时期或国家,政府发挥作用的的空间缩小,作为政府供给的主要公共产品之一,社会保障制度的发展受到抑制;在政府干预思想成为主流思想的时期或者国家,政府职能空间扩展,社会保障制度发展受到重视。故政府职能的变化受到主流社会控制思想的影响,进而影响到社会保障制度的发展。

从政府职能角度对社会保障制度发展进行分析需要解决以下两个问题。首要的问题是政府职能发生了哪些变化,其次需要确定政府职能变化对社会保障制度的哪些方面产生了影响。对于第

^{*} 基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目《中国社会保障制度发展战略研究》(08JJD840183);国家社会科学基金项目《农村居民养老保障制度整合研究》(11BSH065)。

一个问题,即政府职能的变迁,很多学者^③都认为1978年以来我国政府职能的变迁经历了从以经济职能为主导向以社会管理与公共服务职能为主导的转变。据此,本文主要将研究时间跨度确定为1978年至今,并把中国政府职能的变迁划分为两个阶段:1978—2003年以经济职能为主导的阶段和2003年以来以社会管理与公共服务职能为主导的阶段。^④

对于第二个问题,本文主要考虑社会保障制度体系的发展目标以及与之相应的制度建设重心的变化。从国际经验看,西方国家社会保障制度的发展历程从制度体系上来说,可以概括为从社会保障制度的内容体系发展到社会保障制度的结构体系,进而发展到社会保障制度的层次体系的历史过程。^⑤社会保障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;社会保障结构体系^⑥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;社会保障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。^⑦

社会保障制度的目标是指一个国家实施社会保障制度所要达到的目的,主要包括政治、社会、经济和道德目标。社会保障制度的政治目标主要是通过实施社会保障制度实现社会基本稳定;社会保障制度的社会目标是指通过实施社会保障制度实现社会基本公平;社会保障制度的经济目标主要指通过实施社会保障制度实现社会保障与社会经济协调发展;社会保障制度的道德目标是通过实施社会保障制度实现社会道德水平的提高。^⑧以上述分析为依据,下文在以经济职能为主导与以社会管理和公共服务职能为主导的政府职能背景下对社会保障制度体系的发展目标和与之密切相关的制度建设重点的变迁进行分析。

二、经济职能主导下中国社会保障制度体系目标的发展

1. 1978—2003年的中国政府职能

1978—2003年,我国政府职能强调经济功能,且这一职能的发展表现出不断深入与强化的特点。如表1所示,1978—2003年间中国政府颁布的相关政策、文件以及进行的政府机构改革都涉及到政府职能转变。1978年,十一届三中全会确定我国工作重心转移到社会主义现代化建设上,由此开始了政府职能由改革开放前以政治职能为主向改革开放后以经济职能为主的转变。到1993年,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》颁布,提出转变政府职能,建立健全宏观调控体系。同年,按照社会主义市场经济的要求进行政府机构改革,增强政府的经济职能,且其逐渐向政企分开、构建以间接方式为主的宏观调控体系方向发展。1998—2003年,我国遵循建立与社会主义市场经济体制相适应的政府行政体制的原则,进一步增强了政府的经济职能。这具体表现为,中国政府在该时期主要围绕经济建设完善政府职能,被称为“经济建设型政府”、“发展型政府”。^⑨

1978—2003年,在以经济建设为中心发展理念的指导下,我国在从对市场经济的认可到推广及完善、从国有企业改革的初步进行到全面推进的过程中,政府充分发挥其经济职能,主要在以下领域对经济发展提供支持:培育和发展市场体系、颁布和实行市场经济改革配套的各项经济政策和社会政策、进行适当的财政体制改革、劳动力市场体制改革及其他改革活动。在政府充分发挥经济职能的基础上,我国实现了经济的稳定高速发展,国内生产总值由1978年的3645.2亿元增加到2003年的135822.8亿元,人均国内生产总值由1978年的381元增加到2003年的10542元。^⑩

2. 政府经济职能对社会保障制度发展的影响

1978—2003年,在政府经济职能主导下,我国社会保障制度的内容体系不断完善。由以上分析可知,1978年,我国开始进行经济体制改革,恢复并发展经济成为改革开放后的主要发展目标,政府的经济职能由此备受关注。而传统社会保障制度因对社会问题的预防与应对能力较差而成为影响经济发展的重要障碍。在老年与疾病问题上,传统社会保障制度遭到了极大的破坏,养老保障、医疗保障体系不完善;在失业问题上,国有企业改革催生了大量的下岗职工,而传统社会保障

表 1 1978—2003 年涉及到中国政府职能的重要事件、文件及其内容

时间	重要事件或文件	重要事件或文件主要内容
1978	十一届三中全会	把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。
1979	《政府工作报告》	搞好国民经济的调整、改革、整顿、提高。
1980	《经济体制改革的初步意见》	把单一的计划调节改为在计划指导下,充分发挥市场调节的作用。
1984	《中共中央关于经济体制改革的决定》	实行政企职责分开,正确发挥政府机构管理经济职能。
1988	政府机构改革	转变政府职能是机构改革的关键,政府的经济管理部门要从直接管理为主转变为间接管理为主,强化宏观管理职能,淡化微观管理职能。
1992	《加快改革开放和现代化建设步伐夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》(十四大报告)	政府的职能主要是统筹规划,掌握政策,信息引导,组织协调,提供服务和检查监督。
1993	政府机构改革	适应建立社会主义市场经济体制的要求;改革的重点是转变政府职能;提出政府机构改革的目的是适应建设社会主义市场经济体制的需要。
	《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》	政府管理经济的职能主要是制定和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境;政府运用经济手段、法律手段和必要的行政手段管理国民经济,不直接干预企业的生产经营活动。
1995	《中共中央关于制定国民经济和社会发展的“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》	转变政府职能,形成以间接方式为主的宏观调控体系;按照政企分开的原则,转变政府职能。
1996	《政府工作报告》	转变政府职能,增强国家宏观调控能力。
1998	政府机构改革	逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的政府行政管理体制。
1999	《中共中央关于国企改革和发展若干重大问题的决定》	转变政府职能,建立权责明确的国有资产管理、监督和营运体系,保证国有资产保值增值。
2000	《中国共产党第十五届中央委员会第五次全体会议公报》	进一步转变政府职能,适应发展社会主义市场经济的要求,加强和改进宏观调控。
2001	国民经济和社会发展第十个五年计划纲要	按照发展社会主义市场经济的要求,进一步转变政府职能,集中精力搞好宏观调控和创造良好的市场环境。
2002	《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面》(十六大报告)	进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

资料来源:根据国务院网站资料整理。

制度却不具备失业保险机制;在贫困问题上,因经济结构调整所产生的下岗失业人员贫困问题凸显,传统社会保障反贫困政策却主要是在农村进行。为了促进社会经济的发展、有效缓解上述社

会问题,我国不断完善社会保障制度内容体系。如表2所示,1978—2003年,针对城镇劳动者的老年、疾病、失业、工伤、生育、贫困等问题,我国建立了社会保险制度、最低生活保障制度等。

表2 1978—2003年间社会保障制度内容体系的发展

时间	颁布法规	意义
1978	《关于工人退休、退职的暂行办法》	恢复养老保险制度
1986	《国营企业职工待业保险暂行规定》	初步建立失业保险制度
1994	《企业职工生育保险试行办法》	建立了生育保险制度
1996	《企业职工工伤保险试行办法》	建立了工伤保险制度
1997	《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》	建立了统账结合的新型养老保险制度
1998	《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》	建立了统账结合的医疗保险制度
1999	《失业保险条例》	建立了失业保险制度
1999	《城市居民最低生活保障条例》	建立了城市最低生活保障制度

资料来源:根据相关资料整理所得。

在政府职能以经济职能为主导的背景下,经济增长成为政府追求的重要目标,而对经济增长起决定性作用的国有经济受到政府的格外重视。国有企业改革、市场经济体制完善成为增加政府经济职能的主要表现。为了有效发挥政府的经济职能,社会保障制度被作为国有企业改革和市场经济完善的配套措施。一方面,这一阶段的社会保障制度发展以完善城镇企业职工社会保障体系,进而确保国有企业改革顺利实施为重点,养老、医疗、失业、最低生活保障等制度的覆盖人群主要为城镇劳动者;另一方面,该阶段社会保障制度的完善是社会主义市场经济体制改革的重要内容。1993年,《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》将社会保障制度的完善作为减轻企业负担、促进企业组织结构调整、提高企业经济效益和竞争力的重要方面,确立了社会保障制度对于建立社会主义市场经济的地位。由此可见,该阶段社会保障制度的发展具有较为明显追求经济目标的倾向。

从改革开放初期由计划经济向市场经济转型到20世纪90年代对社会主义市场经济探索过程中,中国社会保障制度尽管在城镇获得了较快的

发展,但在农村发展缓慢。从社会保障制度对社会问题的覆盖程度来看,老年问题、疾病问题、失业问题、工伤问题、生育问题、贫穷问题、住房问题是社会成员面临的主要社会问题,城镇社会保障制度在应对这些社会问题上较农村社会保障制度要好,这表现为城镇社会保障项目较农村社会保障项目更全面。以老年问题分析为例,在城镇形成了以养老保险制度、企业年金制度、老年福利制度为主体的养老保障制度体系,在农村仅有五保户制度以及部分地区实施的农村养老保险制度。

从制度对社会群体的覆盖程度来看,城镇社会保障制度对主要社会成员的覆盖程度较农村要高。到2002年底,城镇养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险参保人数占城镇就业人数的比重分别为58.6%、37.4%、40.5%、17.5%和13.9%。^⑩而2002年,我国新型农村社会养老保险制度、新型农村合作医疗制度还没有建立,老农保和老农合由于其制度缺陷和社会经济形势的变化而导致覆盖人数较少。

从财政与社会保障制度的关系看,财政用于城镇社会保障制度支出的规模和比重高于其投入农村社会保障制度的水平。到2002年底,财政用

于农村社会保障支出额为 54.2 亿元,占财政支出比重的 0.2%,对农村居民人均社会保障支出仅为 6.9 元;而其用于城镇社会保障支出额为 2683.3 亿元,占财政支出比重的 12.2%,对城镇人均社会保障支出为 534.4 元。^⑨可以看出,在这一阶段,政府过多地注重其经济职能的发挥,对政

治职能、社会职能的关注不够,致使城乡二元社会保障制度体系的形成。

三、社会管理与公共服务职能主导下中国社会保障制度体系的发展目标

1. 2003 年以来的中国政府职能

表 3 2003 年以来涉及到中国政府职能的重要事件、文件及其内容

时间	重要事件或文件	事件或文件主要内容
2003	《政府工作报告》	在社会主义市场经济条件下,政府职能主要是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。
2004	《政府工作报告》	更加注重履行社会管理和公共服务职能。
2005	《政府工作报告》	更加注重社会管理和公共服务,把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜。
2006	《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》	建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能。
2007	《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》	在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理。
2008	《关于深化行政管理体制改革的意见》	加强社会管理和公共服务部门建设,健全管理体制,强化服务功能,保障和改善民生。
2010	《中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议公报》	着力保障和改善民生,必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化。要加强社会建设、建立健全基本公共服务体系。
2011	国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要	健全政府职责体系,提高经济调节和市场监管水平,强化社会管理和公共服务职能。
2012	《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》(十八大报告)	推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。

资料来源:根据国务院网站资料整理。

1978—2003 年,随着我国经济的高速发展和财政收入的不断增加,城乡居民收入不断提高,然而,同一时期的收入差距持续拉大,弱势群体社会问题突出,社会不和谐因素增加。在此背景下,2003 年以来,我国政府提出了以人为本为核心的科学发展观,同时主张和谐社会的建设理念。政府执政理念的转变促使政府职能发生变化,政府的社会管理与公共服务职能不断增强。这一阶段

中国政府颁布的文件、政策以及政府机构改革内容体现出中国政府社会管理与公共服务职能经历了一个从重视到强化的过程,如表 3 所示。

2004 年和 2005 年,在政府工作报告中,都提出了“注重社会管理和公共服务职能”;2006 年,政府社会管理与公共服务职能被作为实现和谐社会的重要手段;2007 年,政府社会管理与公共服务职能被写入十七大报告中;2008 年,中国开始

了以强化这一职能为重点的政府机构改革;2010年,中国政府对政府的社会管理与公共服务职能不断细化。随着社会管理与公共服务职能的不断增强,政府大力推动相关事业发展,具体表现在努力推进教育公平、促进医药卫生事业发展、加强社会保障体系建设、提高公共服务的财政支持力度等方面。

2. 政府社会管理和公共服务职能对社会保障制度发展的影响

在政府增强社会管理与公共服务职能的背景下,社会保障制度不再仅被作为经济体制改革的配套措施和维护社会稳定的制度工具,而是被赋予了实现社会公平、维护社会稳定、促进经济发展与提升社会道德水平的多种功能,进而也就成为实现社会和谐的重要制度保证。^②可以看出,这一阶段的我国社会保障制度目标呈现出综合性的特点,即通过主动选择社会目标,进而促进经济目标、政治目标、社会目标与道德目标的协调发展。^③

这一时期的社会保障制度取得了较快的发展。同1978—2003年我国不断增加社会保障项目、完

善社会保障内容体系不尽相同,2003年之后我国社会保障制度的发展更多体现在结构体系的完善上,这具体表现为农村社会保障制度的较快发展以及城乡社会保障制度统筹和衔接步伐的加快。

中国为农村居民建立了养老保险、医疗保险、医疗救助、最低生活保障制度,并不断完善农村五保户制度,如表4所示。同时,在城市和农村建立养老保险、医疗保险制度的基础上,部分地区探索城乡社会保障制度的统筹。在养老保险方面,至2011年12月底,有12个省级区域实现了城乡居民养老保险制度的统一。^④在医疗保险方面,到2011年9月底,我国共有5个省级区域、41个地市、162个县(市、区)开展医疗保险制度城乡统筹。其中,实现制度整合的有5个省级区域、37个地市、124个县(市、区);实现行政管理整合到人力资源和社会保障部门的有5个省级区域、38个地市、99个县(市、区);实现行政管理整合到卫生部门的有1个地市、46个县(市、区);实现信息系统整合的有5个省级区域、31个地市、133个县(市、区)。^⑤

表4 2003年以来农村社会保障制度的发展

时间	颁布法规	意义
2003	《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》	建立了新型农村合作医疗制度
2003	《关于实施农村医疗救助的意见》	建立了农村医疗救助制度
2006	《农村五保供养工作条例》	进一步完善五保户制度
2007	《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》	建立了农村最低生活保障制度
2009	《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》	建立了新型农村社会养老保险制度

资料来源:根据相关资料整理所得。

需要特别指出的是,在这一时期,将社会管理和公共服务作为政府的主导职能并不意味着政府经济职能的偏废。从理论上讲,只有政府经济职能得到充分发挥,才可为社会管理和公共服务的主导职能奠定坚实的物质支撑。事实上,2003年以来,中国经济保持了较高水平的增长,国民经济蛋糕持续作大,为社会保障制度结构体系完善提供了强力支撑。到2020年,中国将全面建成小康社会。一方面,合理的社会保障制度是小康社会的应有之义;另一方面,我国具备保持经济较高水平增长的有利条件^⑥,可为优化社会保障制度,为

人民构建社会安全网,进而促进社会公平正义创造有利条件。

四、基本结论与政策建议

在不同的政府职能背景下,社会保障制度发展的内部机制不尽相同。本文主要选取了社会保障内部机制中的制度体系发展目标与建设重心进行分析,通过归纳和比较,可以发现不同阶段我国社会保障制度发展的特点不同,如表5所示。

不同阶段社会保障制度发展特点的差异与相应阶段政府职能相关,而政府职能则受到执政理

表5 不同阶段社会保障制度发展的特点

社会保障内部机制	经济职能阶段 (1978—2003年)	社会管理与公共服务职能阶段(2003年以来)
发展目标	经济目标	经济、政治、社会与道德目标
建设重心	内容体系	结构体系

念的影响。因此,当执政理念的转变引起政府职能发生变化时,社会保障制度的发展要与变化了的政府职能相适应。1978—2003年以经济为主导的政府职能和2003年以来以社会管理与公共服务为主导的政府职能都是对政府职能中的某一种职能的强调。这种重视是在特定的经济、社会、政治和文化的背景下产生的,带有历史变迁的痕迹。

在当前和谐社会、科学发展观成为我国重要执政理念的阶段,进一步完善社会保障制度体系,既是强化政府社会管理与公共服务职能的重要体现,又为改善国民福利的主要手段。目前中国社会保障制度体系的建设应在完善内容体系的同时,以社会保障制度结构体系的整合为核心^⑩,同时兼顾社会保障制度层次体系和社会保障服务体系的建设。如上文所述,我国社会保障制度结构体系的建设已经取得了一定成就,但是,应该看到,其问题尚多,如城乡社会保障制度发展不平衡、各项制度间的衔接缺乏良好的机制等。

理性的社会保障制度结构体系整合包括制度衔接、制度协调、制度融合等手段。应以解决现行社会保障制度对人群覆盖的不合理为目标^⑪,完善不同群体已有的不同社会保障制度;建立和完善中国社会保障制度各基本项目间的连接机制;推进不同群体同类制度之间的衔接或融合,并在条件具备时实现制度的一体化,改变制度碎片化状况,努力突破社会保障制度的城乡二元结构;整合同一群体所适用的不同制度,消除制度重叠,实现该群体所享有的社会保障待遇水平适度化;以低保标准、施保对象等为切入口,采取有效措施实现农村和城镇最低生活保障制度的内部合理整合;加强城乡最低生活保障制度之间的结构整合,

完善覆盖所有贫困社会成员的最低生活保障制度体系;协调城乡社会福利制度发展,全面推进国民福利制度的建设。

注释:

①张勤:《论推进服务型政府建设与基本公共服务均等化》,《中国行政管理》2009年第4期;崔琳:《政府公共服务理念创新的路径选择》,《中国行政管理》2009年第8期。

②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。

③何士青:《新中国政府职能转换的历史回顾与法学反思》,《国家行政学院学报》2006年第2期;何颖:《中国政府机构改革30年回顾与反思》,《中国行政管理》2008年第12期;姜承红:《我国政府职能六十年的变迁与展望》,《北京行政学院学报》2009年第4期。

④本文之所以将2003年作为政府职能变迁的分界点,原因在于2003年十六届三中全会提出了以人为本的科学发展观。以人为本理念要求满足人的需求、改善人的生活、重视人的发展。在以人为本的执政理念的指导下,我国政府职能逐渐向社会管理与公共服务职能转变。

⑤郭林、丁建定:《试论完善中国社会保障制度体系的基本原则——以“四维体系”为视角》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2013年第1期。

⑥下文主要指城乡居民社会保障制度结构体系。

⑦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。

⑧丁建定:《西方国家社会保障制度史》,北京:高等教育出版社2010年版,第49页。

⑨郁建兴、徐越倩:《从发展型政府到公共服务型政府——以浙江省为个案》,《马克思主义与现实》2004年第5期;迟福林:《全面理解“公共服务型政府”的基本涵义》,《人民论坛》2006年第5期。

⑩本处数据摘自《中国统计年鉴(2011)》。

⑪本处数据根据《2011年中国统计年鉴》计算。

⑫陈正光、骆正清:《我国城乡社会保障支出均等化分析》,《江西财经大学学报》2010年第5期。

⑬数据来源于《城乡居民养老保险制度统一省份情况》,《中国社会保障》2012年第3期。

⑭数据来源于《2011年地方医疗保险城乡统筹管理整合情况》,《中国社会保障》2012年第3期。

⑮本观点引自李克强总理在2013年3月17日答中外记者问时发表的论述。

⑯郭林、邓海骏:《结构整合是完善中国社会保障制度体系的核心》,《中国社会科学报》,2012年11月2日。

⑰丁建定:《中国社会保障制度整合与体系完善纵论》,《学习与实践》2012年第8期。

责任编辑 徐东涛