

# 中国社会保障改革：机遇、挑战与取向

郑功成

(中国人民大学, 北京 100872)

**[摘要]** 我们正处在一个大变革、大调整时代。全面深化改革构成了中国社会保障制度走向成熟、定型的最大机遇, 经济持续增长和新型城镇化、国家治理现代化的推进为这一制度的改革与发展提供了有利条件。但长期形成的利益失衡与利益固化藩篱、人口老龄化所带来的压力、大规模的人口流动与就业高流动性、体制性障碍造成的路径依赖以及现行社保制度存在的缺陷, 又构成了重大挑战。新时期深化社会保障改革的核心使命, 就是在理性设计顶层方案的条件下, 多管齐下, 促使这一制度走向成熟、定型。

**[关键词]** 时代背景; 社会保障; 机遇与挑战; 改革取向

**[中图分类号]** D632.1   **[文献标识码]** A   **[文章编号]** 1008-9314 (2014) 06-0024-09

## 一、我们处在一个什么样的时代?

搞清楚我们所处的是一个什么样的时代, 是思考当代社会保障发展机遇与面临挑战的理论原点。因为社会保障制度的合理与否, 关键在于是否符合国情及其所处的时代。合理的制度安排总是能够适应所处时代的发展需要, 不合理的制度安排总是滞后或者超前所处时代的发展需要。因此, 时代不仅构成了各国社会保障制度变迁的背景, 而且事实上决定着社会保障制度发展的前景。

从全球视角来看, 我们处在一个大变革、多元化时代。尽管新的世界格局还在重塑之中, 但时至今日, 东西之间抛弃了冷战思维, 南北之间的巨大差距在全球化进程中开始缩小, 整个世界从冷战时期两大阵营的对垒状态, 经过短暂的一极主宰, 现在开始进入多极支撑的新时代, 呈现出东西相互交织、南北渐趋融合的新格局, 当代世界的最大特征就是多元化, 即多种制度并存、多种模式竞争, 这一时代特征将持续相当一段时期。当今世界的社会保障也是如此, 以德国为代表的俾

斯麦模式社会保障制度在自我调整中保持着它的生命力, 以英国为代表的贝弗里奇模式福利国家依然在许多国家深受欢迎, 而自由主义取向也在一些国家的社会保障制度变革中大行其道, 而传统的家庭保障机制则在另一些国家开始复兴, 各国社会保障制度的建设与调整过程, 实质上是各种福利制度及其模式的相互竞争过程, 也是相互学习借鉴的过程, 这一特征同样会持续相当长时期。

从中国来看, 当今世界的大变革、多元化格局给中国以发展机会, 而中国的大变革、大发展又对整个世界的变革与发展做出着直接且重要的贡献。在习近平主席主导下, 全面深化改革构成了现阶段中国最鲜明的时代特色, 它肩负着双重改革的艰巨任务, 即既要改革传统计划经济时代遗留的不合时宜的一些制度或习惯, 又要对以往 30 多年来由于改革的渐进性与不成熟所形成的利益失衡格局及其形成的新的路径依赖进行再改革。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,<sup>[1]</sup> 它的稳步推进正在重新打造着中国经济、社会乃至政治、文化的新常态, 并在持续发展中实现对现有利益失衡格局进行

本文系作者在第十届社会保障国际论坛上所做的主旨报告, 经作者补充与修正后, 供本刊发表。

**[收稿日期]** 2014-10-24

**[作者简介]** 郑功成, 中国人民大学中国社会保障研究中心教授, 全国人大常委会委员。

深刻调整。因此,在经历30多年的改革与发展之后,中国进入了利益格局大调整时期,大调整涉及到各个领域,它的取向是在法治的轨道上保持国家持续、健康发展,追求社会公平、正义与共建、共享。与此相适应,中国新时期的社会保障也进入了全面深化改革时期,它面临的核心任务,就是增强公平性,确保可持续性。这就需要通过科学的顶层设计来强化社会保障制度改革与经济发展、收入分配、劳动就业、财政税收等重大制度变革的系统性、协同性,同时优化社会保障制度自身的结构及责任分担机制,实现社会保障权责在中央与地方之间、政府与市场及个人之间的合理匹配,最终实现中国特色的社会保障制度走向成熟、定型,并在切实解除全体人民生活后顾之忧和提供稳定安全预期的同时,始终维系着国家的强盛与发展。

综上,大变革、多元化构成了当今世界的时代特征,而大变革、大调整则构成了当今中国鲜明的时代特征。世界在影响着中国,中国也在深刻地影响着整个世界。对中国的社会保障而言,大变革时代将有利于祛除这一制度的现存缺陷并让其保持活力,多元化将使这一制度摆脱当前面临的一些困境并增添这一制度的有益养分,而大调整可能促使这一制度走向更加合理与公正。因此,这个时代其实是让人充满希望并增添信心的时代。

## 二、中国社会保障的机遇在哪里?

中国社会保障改革已经持续了近30年,是中国政府付出巨大努力并进行了艰辛探索的重要领域。这一关乎全民切身利益与国家长治久安的重大制度安排,伴随着国家的改革进程已经发生了深刻变化,在整体上已经摆脱了计划经济时代“单位保障制”轨迹,转入了与市场经济时代相适应的“社会保障制”轨道。<sup>[2]</sup>以社会救助、社会保险、社会福利为基础,以养老保险、医疗保险、最低生活保障等为骨架的新型社会保障体系框架基本成形;以政府、用人单位、社会及个人共同分担建制责任的责任分担机制初步确立;并因每个老年人均能够按月领取一笔数额不等的养老金和覆盖全民的医疗保险等制度而具有了普惠性特征,堪称人类社会保障史上空前绝后的伟大改革实践。但客观而论,这一制度的变革任务又并未完成,

其制度结构还存在着缺陷,责任分担并未真正清晰,与其他宏观政策的协同配合还不够,致使这一制度的公平性、可持续性受到了损害。因此,中国现行的社会保障制度,还不能与正在走向成熟的市场经济时代全面适应,值得改进甚至需要重新设计制度安排。

有鉴于此,尽快通过科学的设计与全面深化改革来促使社会保障制度走向成熟、定型,便成了中国社会保障改革在现阶段必须完成的核心使命。新的时代背景至少为深化中国社会保障改革提供了四大机遇:

(一)全面深化改革为中国社会保障走向成熟、定型提供了最大机遇

经过30多年的改革开放,中国在赢得国民经济持续高速增长和综合国力不断增强的成就的同时,也形成了利益失衡的格局。地区差距、城乡差距、收入差距、贫富差距过大的客观事实,表明不同社会阶层的收益在现行体制下因利益分割长期得不到合理调节而陷入了日益失衡状态,既得利益阶层借助权力寻租、机会优先、传统体制等优势与社会转型期制度不完善的漏洞,获得了超额利益,而另一些人却未能合理分享到国家发展成果。这种利益失衡格局同样表现在社会保障领域,虽然中国社会保障制度已经具有了普惠性特征,但公平性不足、可持续性弱是公认的现行制度安排的主要问题。例如,在养老保险领域,企业职工早就确立了社会养老保险制度,而机关事业单位职工却还停留在计划经济时代的退休金制度中,结果导致两大群体之间的养老金差距越来越大。在医疗保险领域,则存在着职工与市民之间、市民与农民之间的权益差距,等等。要解决社会保障领域中存在的利益失衡问题,必须将其置身于更宏大的格局中并通过全面深化改革才能实现。

2014年是中国全面深化改革的元年,它对社会保障制度的进一步变革至关重要。一方面,全面深化改革突出强调的是整个改革的系统性、整体性与协同性,这是能够对深化社会保障改革起决定性作用的宏观环境条件。社会保障既是中国整个改革事业的重要组成部分,同时也要求财税体制改革、劳动就业体制改革、户籍制度改革、收入分配改革、社会管理体制改革、医疗卫生体制改革等等为之配套。因此,中国全面深化改革及其顶层设计,正是推进中国社会保障制度走向成熟、定型所必须的环境条件。另一方面,

中国的全面深化改革实质上是对利益关系的大调整,核心是要破除利益固化的藩篱,促使新时代的利益格局从失衡状况走向公平、正义、共享,社会保障制度的改进与完善是题中应有之义。中国在强力推进反腐败,大规模实行简政放权,大幅度为市场松绑,大力度激发社会组织活力,同时在财税制度、户籍制度、收入分配制度乃至司法制度等方面有了新的改革方案,依法治国已经成为新时代治国理政的基本方略,这些改革都是对既得利益及其形成的利益失衡格局的调整,社会保障将直接受益其中,同时又为破除这种利益固化的藩篱做出直接的贡献,因为促进公平性和确保可持续性是新时期整个社会保障制度深化改革的基本取向。养老保险新的改革方案正在设计之中,医疗保险进入了从城乡分割到城乡整合的新时期,社会救助从城乡分割、单项推进走向了城乡一体与综合推进,养老服务业的发展有了框架性蓝图,其他各项社会保障制度均将开启新一轮改革的帷幕,与之相关的管理体制、财税体制、经办机制等亦必定随之同舞。

如果没有全面深化改革与更高层次的顶层设计,仅仅在社会保障制度内修修补补,是不可能取得实质成效的。因此,全面深化改革确实为中国社会保障制度走向成熟、定型带来了最大机遇。

(二) 经济持续增长为中国社会保障改革与发展奠定了日益丰厚的财政基础

在实现国民经济持续高速增长 30 多年的奇迹后,中国的 GDP 总量已居世界第二,并有可能在未来 3 年左右超过美国而成为世界第一。虽然近年来中国的经济增长速度有所下降,但维持 7% 左右的合理增长速度应当是可以实现的。因为中国正在积极推进经济结构优化、努力激发市场活力、着力提升居民消费信心,同时出台多项促进经济发展的重大政策举措,包括促进区域协同,打造多条经济带,还有丰富的劳动力资源、庞大的消费市场、广阔的发展空间,国民经济的增长速度在未来 20 年保持 7% 左右的较高速度增长是完全可能的。如果再加上中国特有的土地国有或集体所有、庞大的国有企业所创收益,中国社会保障制度的物质基础就会日益雄厚,从而为社会保障改革与完善提供了良好的时机条件。因为社会保障实质上是社会财富的再分配,没有发展不可能有财富增长,没有财富增长不可能在社会保障领域做增量改革,而

是只能单纯通过调整既有利益格局的途径来推动制度完善,从而也就不可能取得帕累托最优的改革效果,这正是一些发达国家不敢改革或者很难改革社会保障制度的根本原因。在中国现阶段,需要通过调整结构与增加公共投入来促进社会保障制度走向成熟、定型,在此,调整结构就是要对既有利益格局进行再调整,它需要损有余以补不足,但如果中国经济在未来较长时期内继续增长,则社会保障制度改革的主要方面仍然可以是做增量调整,即在普遍增加国民福利的基础上进行结构调整,这较之只重存量调整显然更有利于减少来自既得利益群体的阻力,从而客观上构成了建立、健全中国特色社会保障体系又一重要的有利条件。

(三) 新型城镇化为中国社会保障制度建设与完善提供了加速度

考察社会保障发展史,可以发现,现代社会保障的发展进程是与工业化、城市化进程相伴的。换言之,没有工业化与城市化,也就没有现代社会保障。中国的改革开放进程,也是快速工业化的过程,但由于受传统体制的束缚,人的城镇化进程较土地等物的城镇化进程要滞后许多,这使得许多在城镇工作、生活的农村户籍居民始终无法享受与城镇居民一样的社会保障待遇,也使得新型社会保障制度始终处于残缺状态或者碎片化状态,难以适应大规模的人口流动与社会变迁。城镇化的不成熟,不仅影响着国民经济的持续增长,也直接影响着社会保障制度的建设与社会融合。在这样的背景下,中国新一届政府将推进新型城镇化作为国家在新时期的重要发展方向,并明确要在 2020 年前着重解决好现有“三个 1 亿人”的市民化问题,即促进约 1 亿农业转移人口落户城镇,改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村,引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化。<sup>[3]</sup>这一举措意味着相关政策将从鼓励灵活就业与人口流动转向促进安居乐业,最终实现城镇化与工业化的同步迈进,它对于城乡一体、区域协调发展具有强大的推动作用,也必定为数以亿计的农村户籍居民真正融入城镇,进而融入健全的社会保障体系提供了宝贵的加速度。因此,推进新型城镇化进程,即是在创造中国社会保障制度建设与完善的良好机遇。

(四) 市场化与国家治理现代化为重塑社会保障体制、机制创造了条件

习近平主席提出国家治理体系和治理能力现代化,

这被称为中国的“第五个现代化”，它的一个重要特征就是强调法治，突出人民是治理主体，同时激发社会活力，实现社会共治。在国家治理现代化过程中，人民有序参与社会保障政策的制定，国家立法机关将会逐渐主导社会保障政策的制定并对其运行进行密切监督。而社会组织的日益发达，将成为承担社会保障服务特别是社会福利服务供给责任等的重要主体；换言之，社会组织将成为凝聚社会力量介入社会保障事业的有效机制。与此同时，中国共产党十八届三中全会做出的决定，十分明确地强调要发挥市场在资源配置中的决定性作用，它将促使中国的市场经济走向成熟，其对社会保障的直接影响，就是通过市场机制的作用，会鼓励丰厚的市场或民间资源投向社会保障领域特别是社会福利服务领域，如投向具有福利性质的养老服务、儿童服务、残疾人服务、妇女服务等领域，这无疑是对国民福利物质基础的壮大；同时，在社会保障业务经办中适度引入市场机制，亦可以达到提升社会保障制度运行效率的目的，如通过重塑官民结合型的社会化设施，可以替代官民分割条件下的官办福利机构，借助商业保险技术可以促使各种社会保险经办机构更加成熟，这一取向正在日益明朗化。社会保障领域的上述变化，将成为中国社会保障制度运行的新常态。因此，国家治理的现代化与市场化改革的成熟，对于深化社会保障改革和促使这一制度走向成熟、定型无疑提供了极好的契机。

在上述四大机遇中，全面深化改革、新型城镇化，以及国家治理现代化都是新时期所特有的背景，而经济持续增长与市场经济的成熟虽然有着以往改革发展奠定的基础，但新时期仍然要求采取诸多新举措才能巩固与延续。因此，新时期必须抓住这四大机遇，在积极促进社会保障改革深化的过程中实现制度定型，以便为全体人民提供稳定、安全的预期。

### 三、中国社会保障面临的挑战有哪些？

尽管前面已经阐述了中国社会保障在大变革、大调整时代的机遇，各种宏观因素在总体上让人们对这一制度的改革、发展与完善增添了信心，但面临的挑战也很多，能否积极、稳妥地应对或者化解这些挑战，同样对中国社会保障改革与发展的前景有重大影响。

中国社会保障面临的挑战主要有如下五个方面：

#### （一）利益失衡与利益固化的藩篱不易破除

一方面，城乡分割、地区分割的传统格局，实质上是利益分配失衡的格局。城市获得的是长期倾斜的公共资源投入，却不愿分担乡村的社会保障责任；发达地区占据的是发展先机与年轻劳动力的奉献，却不愿共担欠发达地区的社会保障责任，它直接阻滞着中国社会保障制度的有机整合与统筹层次的提升。在这种背景下，职工基本养老保险全国统筹的目标难以顺利实现，医疗保险的城乡分割局面在大多数地区仍然难以突破，社会救助体系与相关福利项目仍然是城乡有别、地区差距过大。另一方面，政府、企业与个人之间，以及不同群体之间在社会保障制度中的责任失衡与利益失衡，在一定程度上已经陷入了固化状态，如社会保险费的费率呈现刚性化特征，用人单位负担过重，政府责任在持续加重；而机关事业单位与企业职工之间的养老保险权益、公积金权益乃至职业福利权益等均存在着较大差距，这种福利权益失衡的现象再置入社会分配中利益失衡的大格局中，调整起来并非易事。

新时期中国社会保障制度深化改革的核心任务，就是要调整日趋固化的、失衡的利益关系。如何破除利益固化的藩篱，促使地区之间、城乡之间、群体之间在理性博弈的条件下，从利益失衡或福利权益失衡状态走向相对均衡、相对公平状态，是现阶段必须接受并需要妥善应对的重大挑战。因此，新时期中国社会保障制度建设的关键所在，已经不再是解决普惠性问题，而是要在巩固普惠特征的同时，真正解决社会保障制度的公平性与可持续性问题，它需要持续进行增量改革，同时也需要对存量进行结构调整，这必然遇到来自既得利益地区、既得利益群体的强大阻力，能否破除这种阻力是深化社会保障改革的关键所在。

#### （二）人口老龄化、少子高龄化带来的压力不易化解

截止2013年底，中国60岁及以上人口达20243万人，其中：65岁及以上人口13161万人，占总人口的比重从2000年的7%上升到9.7%，老年抚养比从2000年的9.9%上升到13.1%。<sup>[4]</sup>在人口老龄化加速进行的同时，高龄老人在同步增长，由北京大学、中国老龄科学研究中心、中国社科院等联合完成的一份针对80岁以上高龄老人的社会调查表明：预计从2000年到2050年，我国高龄老人将以年均4.6%的速度递增，比60岁以上

老年人的2.5%和总人口0.4%的年增长速度都快;高龄老人数量将从1200万增加到1.14亿以上,占老年人口的比重由9%上升到25%,届时每10个人或每4个老年人中就有1名高龄老人。<sup>[5]</sup>伴随老龄化、高龄化而来的是失能老人、半失能老人也在增长,而中国的家庭人口规模却在不断缩减,1990年户均人口缩减到3.96人,2010年缩减到3.10人,2012年仅为3.02人。<sup>[6]</sup>因此,在人均寿命不断延长和计划生育政策的综合影响下,经过近30多年来的发展变化,中国已是当今世界人口老龄化速度最快、老年人口规模最大、家庭人口规模缩减最多的国家。

在这样的人口背景下,老年人的公共支出将急剧增长,养老金支付、医疗保险基金支出、养老服务的供给压力将持续攀升,特别是家庭规模的大幅度缩减必然导致对养老服务需求的持续大幅攀升,为此需要付出的人力、财力、物力将呈倍数增长。能否为人口老龄化、高龄化做好养老金制度的财务准备并保持长期精算平衡,能否为满足亿万老年人医疗、养老服务需求提供足够的人力资源,无疑是从现在开始到本世纪中叶必须应对的重大挑战,而未来10年将是至关重要的时期。

(三) 大规模的人口流动与就业的灵活性、高流动性不易应对

社会保障的卓越功能,是以确切的制度安排来化解人生中不确定的生活风险,并为全体人民提供稳定的安全预期,而最有利于社会保障制度运行的对象群体是正规就业者、安居乐业者。然而,在中国快速工业化进程中,由于受到传统户籍制度以及附加在这种制度之上的相关制度的束缚,加之现行劳动就业制度存在着不平等缺陷,不仅出现了大规模的人口流动现象,而且这种人口流动现象又以劳动者的高流动性为特征,就业的灵活性与人口迁移的频繁性,致使社会保险的异地衔接及权益维护难以得到保障,社会救助制度亦不能有效伴随,以地域为条件的相关福利制度安排也往往将流动人口排斥在外。

中国现在的流动人口规模在2-3亿之间,主要是以农民工为主体,但也包括处在流动状态的农民工家属与拥有城镇户籍居民身份的异地流动人口。是让社会保障制度追随流动人口不断转移接续,还是降低人口流动性、促进安居乐业来适应社会保障制度,是一个需要决策者仔细权衡的政策选择题。但毫无疑问,数以亿计的人口处在不稳定的流动状态,对任何国家的社会保障制

度而言都是重大挑战,因为它要社会保障制度在如此广阔的地域空间、如此规模的群体之间实现利益调节与利益平衡,还要保持制度的公平性与可持续性,这是对制度设计者智慧的重大考验。

(四) 体制性障碍造成的路径依赖不易突破

在这方面,既有计划经济时代遗留的体制性障碍,又有改革开放30多年来形成的新的体制性障碍。

计划经济时代遗留的体制性障碍如城乡分割、地域分割的户籍制度,虽然在加大改革力度,但要真正削减附加其上的各种社会保障待遇及相关权益并非易事,农民工即使在城市有稳定的工作岗位与住所也无法获得与本地居民同等的福利权益,即表明计划体制下户籍制度的影响根深蒂固,而隐藏在背后的其实是本地人口与流动人口之间的利益之争。还有与社会保障相关的管理体制,虽然经过几次重大改革,但仍然带有计划经济时代城乡分割、官民分割、群体分割的传统痕迹,并直接牵制着社会保障制度的整合,如医疗保险制度就仍停留在人力资源社会保障部门与卫生部门分割管理城乡医疗保险制度及其经办的状态,继续付出着不必要的代价。再如对机关单位、事业单位、企业单位、社会组织等的身份认定,亦具有计划经济时代的遗迹。

改革开放以来的渐进改革,30多年来形成的利益格局同样形成了新的路径依赖。例如,在就业领域中,计划经济时代城镇劳动者都是体制内人员,同工同酬是劳动政策的基本目标,其他各种政策也大多具有普遍适用性,而现在则普遍出现了同一用人单位多种用工方式并存,有所谓体制内人员与体制外人员或者有编制人员与无编制人员,以及固定工、临时工及劳务派遣工、借调工等等,其实质就是将人分为若干等级,同工不同酬、同制不同权的现象甚为普遍。还有事责与财权不相匹配的财税体制,以及官民分割的福利体制等。这些新的体制性障碍因为涉及到相关群体的重大利益,牵涉到国家机关特别是政府部门的职责与权力匹配,牵涉到各个单位的社会成本负担,往往积重难返,形成强劲的路径依赖,矫正起来绝非易事。

(五) 现行社会保障制度存在的缺陷不易矫正

中国选择的是渐进改革的道路,社会保障也依循着试点先行、渐次推进的策略。这种渐进改革的优点,是可以通过局部地区的社会保障改革试验来总结经验,同时不断修订改革方案中的不足,避免出现重大失误,也

让改革对象有一个逐渐适应新型制度安排的过程,并减少改革可能遇到的阻力。中国社会保障能够进行全面而深刻的制度变革,同时维系着国有企业改革的推进和国民经济的持续高速增长,还保持了整个社会的基本稳定,与渐进改革的路径选择有正相关关系。然而,这种渐进改革所产生的效应却是相当复杂的。以企业职工基本养老保险改革为例,1995年国务院出台统账结合型养老保险指导意见并同时拿出两个试点方案供各地选择或修订,迄今坚持了用人单位与参保者个人分别缴费的责任分担机制,但修订了社会统筹与个人账户的结构、调整了养老金待遇计发办法,还经历了管理体制从多部门分割管理到一部门集中管理、经办机构从一度滥化的行业统筹到归口属地管理的变革,改革的过程所表现出来的就是一个长期的不断试错的过程,这一制度迄今仍然无法真正成熟、定型,却又形成了新的、失衡的利益格局,正在影响着整个养老保险制度的健康发展,并波及到整个社会。再以企业职工医疗保险改革为例,1994年之前是各地自主进行劳保医疗制度改革探索,1994年国务院出面主导江苏镇江、江西九江的医疗保险改革(简称“两江医改”),同时允许海南、深圳等地同步进行改革,各地涌现出各种各样的医疗保险改革“模式”,20年来坚持了社会化改革方向和用人单位与参保者个人缴费的责任分担机制,同时经历了从统账结合到统账分离、从企业职工单独改革到机关事业单位也一并纳入的调整进程,迄今仍处在城乡医保制度逐渐整合而管理体制、经办机构仍然分割的试验性状态,这种状态不仅让相关行政部门与经办机构处于目标不明、业务纷争、效率受损的处境,而且也导致了重复参保、资源浪费以及医保治理中的一系列问题。最低生活保障制度作为20世纪90年代末建立的新制度,亦从覆盖城镇居民到覆盖农村居民、从只负责最低生活救助到逐渐扩展到其他方面、从只强调申请者的家庭人均收入指标到兼顾申请者的家庭财产结构,同样走过了一条不断修订完善之路,迄今仍然需要进一步整合。其他社会保障项目同样都经历了或正在经历着渐进改革的进程。<sup>[7]</sup>

上述事实表明,尽管渐进改革的策略具有历史的合理性,但客观而论,这种策略同样有着历史的局限性。因为社会保障制度的核心使命与卓越功能,就是以确定的制度安排来应对不确定的人生风险,只有制度定型才能解除人们的后顾之忧并提供稳定的安全预期,如果这

一制度总是处于试验性的改革状态,其本身的不确定性就会造成制度公信力下降,同时增加人们的不安全感与焦虑情绪,当前社会各界对社会保障领域的批评甚至不满,就与总处在试验状态的改革方案结构缺失、改革不同步及过度追求创新而不能理性地走向成熟、定型密切相关。一方面,试点先行的前提是“摸着石头过河”,是在并不十分明了改革目标指向的条件下自下而上推进的改革试验,它既不可能有清晰的先进理念指导,也不可能系统的、整体的、协同的顶层制度设计指导,而是属于“边施工、边设计图纸”,加之受地区发展不平衡、城乡分割且差距巨大等宏观环境因素的制约,在这种基础上建构的社会保障“大厦”必定属于地基并不规整甚至存在质量问题的“工程”。长期试点意味着长期“摸着石头过河”,结果可能是长期处于无所适从的境地。另一方面,试点先行中由于缺乏中央政府的有力统筹,实践中表现出来的就是地方创新过度,同一制度安排在各地的改革方案五花八门,许多方案都是基于地区分割、群体分割或者局限于当时的情形出发,从而表现出相当大的随意性,甚至有的改革方案因人而异,因当地领导人变换后改变态度或主张而异,这种改革创新的随意性正是社会保障作为一种稳定机制的“大敌”,其实践后果就是为当前推进制度整合制造了重重障碍,导致时至今日还处于各种制度无法真正成熟、定型。更为重要的是,持续20多年的试验性改革,已经形成了新的失衡的利益格局,并滋生了新的社会矛盾。例如,养老保险改革的不同步与地区分割,医疗保险的城乡分割与经办乱象,社会救助的群体分割与各种救助待遇的简单叠加,社会福利服务的官民分割,以及隐藏在这些制度背后的责任不清、权益不公等等,已经引起了诸多负面反映,批评之声不绝于耳,这表明优化现行制度安排具有紧迫性,而要真正矫正现行制度安排中的缺陷与不足,必然需要重新调整利益格局,以往的实践经验证明,这种利益调整绝非易事。

综上所述,中国社会保障改革所面临的困难是显而易见的,要妥善应对上述挑战特别需要理性、智慧、勇气与魄力。

#### 四、中国社会保障改革的合理取向

在新的时代背景下,急切需要立足全局与长远,从

宏观视角实现对中国特色社会保障体系的科学规划、合理设计。

第一,需要尽快开展社会保障体系建设的顶层设计,妥善处理好社保体系内部各系统之间、经济保障与服务保障之间、多层次之间的关系,这是整个制度体系走向定型、稳定、可持续发展的前提条件。有如下几方面的工作急需做好:(1)需要尽快统筹社会保障体系内部各系统之间的关系。如社会救助、社会保险与社会福利之间的职能分工、结构比例及相互衔接迄今仍然缺乏明确的更高层次的设计,导致了三大政策体系在实践中出现功能紊乱,进而导致相关制度安排顾此失彼或厚此薄彼,直接影响到了整个社会保障体系的综合效能发挥。(2)需要合理调节经济保障与服务保障的关系。现行制度安排一直表现出重经济保障轻服务保障的取向,它使公众对养老金增长抱有不切实际的过高期望,而在养老金持续增长过程中却又缺乏必要的老年服务等各项基本公共服务,而服务保障更能够体现社会公平与共享原则,也是化解公众焦虑的良药。(3)需要妥善处理基本保障与其他层次保障之间的关系。现在重基本保障、轻其他层次保障的制度安排取向,既使基本保障层次压力持续扩张,也挤压了补充保障层次的发展空间。例如,政府对灾后重建包办过多,就直接抑制了市场机制(商业保险)与社会机制(如慈善公益)发挥作用;养老保险补贴太多则直接影响了老年服务体系的建设及其对市场与社会资源的撬动;等等。因此,中国社会保障体系的顶层设计不能只有单项制度安排(如养老保险)的顶层设计,而是特别需要有超越单项制度之上、超越部门之上、超越一届政府之上的宏观规划,通过这一规划来明确各项社会保障制度的功能定位,再在此基础上寻求各项社会保障制度改革的方向与具体方案,这是服从并服务于社保体系长远发展与国家全局的必要举措。

第二,优化基本养老保险、基本医疗保险、社会救助及老年服务体系等建设等基本保障制度已成当务之急。养老保险、医疗保险、社会救助、老年服务是中国特色社会保障体系的骨架性制度安排,这些制度的优化与定型,不仅决定着整个社会保障制度的成熟,而且关乎着国计民生的持续改善与持续发展,从而是深化改革中必须重点考虑的领域。(1)在基本养老保险方面,迫切需要加快推进包括机关事业单位在内的全体公职人员的养

老保险改革,通过与企业职工养老保险统一筹资机制、统一制度结构、统一待遇计发办法来缓解乃至消除两大群体之间不断恶化的矛盾,并为维护养老保险制度的理性创造条件;同时,宜尽快制定职工基本养老保险全国统筹方案,以此消除劳动力自由流动的体制障碍,在实现费率负担公平的前提下切实维护劳动者的养老保险权益,真正化解部分地区基金结余过大与部分地区基金存在缺口的结构性矛盾,并为地区经济协同发展创造条件;如果做好了这两点,将使整个养老保险制度在优化的基础上经过重塑走向定型,必定可以提供稳定的安全预期。(2)在医疗保险方面,需要紧紧抓住城乡统筹的牛鼻子,尽快实现城乡居民医疗保险制度的整合,进而实现医保监管、经办、资源、信息等统一,彻底化解这一制度现存的重复参保、多头经办、资源浪费等诸种弊端。(3)在社会救助方面,需要尽快完善救助条件及救助对象的政策精准度,切实维护这一制度的完整性,强化民政部门的职责与相关资源整合,真正织成牢固可靠的“兜底”性制度保障,而加快制定《社会救助法》和建立专业型的救助机构并配备相应的工作人员势在必行,它能够堵塞漏洞,杜绝目前不乏罕见的假冒低保户及救助领域的其他违法、违规及浪费现象,更有利于弘扬公平正义与勤劳精神。(4)在老年服务体系建设中,关键在于真正立足居家养老、立足社区养老服务,摆脱当前各地兴建大规模养老机构的不当取向,同时确保政府的公共资源真正用于最有需要的孤寡老人、失能与半失能老人,还应当通过相关制度安排与政策措施来继续弘扬传统孝道、亲友与邻里互助等优良传统。

第三,在财政性社会保障投入不断增长的条件下均衡社会保障责任负担,调动更多的社会资源与市场资源,使社会保障体系建设及其长远发展的物质基础更加丰裕。当前,主要是财政性社会保障投入在增长,但伴随着社会保障制度的全面覆盖与刚性增长需求,政府将承担着越来越大的责任,如果没有日益丰厚的市场资源与社会资源参与,这一制度体系的财政压力将持续加大,城乡居民日益增长的福利需求将无法得到满足。因此,新时期的社会保障改革必须在持续适度扩张财政投入的同时,做好如下工作:(1)逐渐均衡社会保障责任负担。包括逐渐提高个人参加养老保险、医疗保险缴费标准,以适度均衡用人单位与参保者个人的责任分担;在保持中央政府财政投入的基础上,逐渐促使地方政府

加大对社会保障事业的投入,以适当均衡中央政府与地方政府的责任负担;明确伴随养老保险制度从现收现付财务机制转化成统账结合型财务机制的历史债务,并采取明确的逐渐化解办法,以适当均衡历届政府或老、中、青代际之间的负担。(2)通过撬动市场、社会资源以壮大社会保障制度的物质基础。在保持财政性社会保障投入不断增长的同时,应当高度重视对市场资源与社会资源的激励与吸引。例如,完善面向企业与个人的税收政策,推动职业年金、企业年金及其他职业福利事业的发展,将可以适度降低城乡居民对基本保障制度日益攀升的期望,同时调动企业和个人参与的积极性,减轻政府的福利财政压力;将政府的公共福利投入与民间公益慈善资源有机融合,将使老年人、残疾人、儿童福利事业得到大发展;通过制度来激励捐献与扩大福利彩票发行规模等,将能够筹集更多的财力用于社会保障,等等。(3)高度重视解决社会保障特别是社会福利服务对人力资源的需求问题。应当大力促进各类提供福利服务的社会组织的发展,包括养老服务、儿童服务、残疾人服务、妇女服务等均需要大量的社会组织来承接,而建立规范的注册志愿者制度,并将社会保障投入与家庭政策等有机地结合起来,将有利于调动社会力量参与进来,亦可以继续维护家庭保障与邻里或社区互助的优良传统;等等。

第四,明确划分中央政府与地方政府的社会保障职责,确保事责与财权相统一。在新时期社会保障制度走向定型的发展过程中,明确划分中央与地方的社会保障职责并建立稳定的分工机制,至关重要。一般而言,社会保障的重要功能是增进国家认同,维护国民福利权益平等,中央政府承担主要责任是必要的。但在这样一个人口众多、地区发展不平衡的大国,要由中央政府包办所有社会保障事务又是不可能的,同时也不宜放任地方政府各行其是。因此,应当尽快明确界定哪些社会保障事务属于中央政府责任,哪些社会保障事务属于地方政府事务,哪些社会保障事务属于中央与地方政府的共同责任,并据此配备相应的财力。合理的取向应当是由中央政府强势主导基本保障制度,如基本养老保险、社会救助、军人保障等,但基本医疗保险、保障性住房建设及各项社会福利事业在相当长时期内宜由地方政府主导,中央政府可以给予有力指导并利用中央财政来引导和确保最基本的国民福利。当然,中央政府对地方政府

主导的社会保障事务,还需要通过转移支付等手段来促进社会保障在各地区之间相对均衡地发展,因为它是缩小差距的手段而非维持差距甚至是放大差距的工具。

第五,保证相关配套改革协同推进,确保社会保障制度理性地走向成熟、定型。社会保障制度实质上是利益再调整机制,它不仅牵涉着国家与国民的关系,在实践中更要牵涉到其他相关政策体系,如果不能协同推进,这一制度便不可能真正走向成熟、定型。例如,医疗保险改革从1994年中央政府主导“两江医改”算起已经20年了,由于医疗卫生体制改革滞后,这一制度迄今仍然处在无法定型的阶段;再如广受诟病的机关事业单位退休制与企业职工养老保险“双轨”并存格局,表面上是机关事业单位迄今未启动社会养老保险改革,还停留在计划经济时代的退休制度中,实际上是机关事业单位体制改革、薪酬制度改革滞后牵制的结果,等等。因此,相关改革不同步及其对社会保障改革的牵制,是中国社会保障制度变革20多年来还未走向成熟、定型的重要原因,它是以往改革留下的一个深刻教训。在新时期全面深化改革中,必须改变“摸着石头过河”时代彼此分割、孤军突进的改革方式,真正落实十八届三中全会决定中提出的增强改革的系统性、整体性、协同性精神。在这方面,应当努力做好的工作包括:(1)在国家最高层面的顶层制度设计中,应当准确体现出对社会保障制度的定位,包括追求目标、结构与功能等,应有清晰的规范,同时对这一制度与经济发展、收入分配、财政体制乃至人口政策等的关系及其处理有清晰的规划。(2)在国家治理体系现代化与政府机构改革中,需要明确社会保障及与之相关(如慈善公益、商业保险等)的机制所扮演的角色,并根据政府职能与社会保障制度的内在要求进一步调整管理体制,健全并优化经办机构,同时真正赋予国家立法机关对社会保障事务的决策权,落实司法机关对社会保障运行的司法监察权。(3)在推进新型城镇化与户籍制度改革时,需要真正扫除影响流动人口特别是农民工及其家属享受与当地市民平等的社会保障及基本公共服务权益的政策障碍。(4)在推进市场化改革并确立市场在资源配置中的决定性作用时,需要明确利用相应的财政税收政策杠杆来撬动市场资源投向社会保障领域特别是社会福利服务领域,同时对市场机制可能损害社会保障制度公平性的冲动进行必要的规制,以确保市场机制在社会保障领域发挥积极、有效的

作用。(5)在推进社会体制改革中,需要尽快取消社会组织要有主管部门的限制性规定,通过降低门槛、放松管制、严格自律并辅之以政策促进措施来激活社会各界参与社会保障事务的活力,以达到壮大社会保障支撑力量的目的。(6)在其他相关领域同样需要同步推进改革。如医疗卫生体制、医药流通体制改革的深化,直接影响到医疗保险制度的优化;资本市场的完善,决定着社会保障基金保值增值目标能否实现;等等。如果能够借助全面深化改革的东风,实现社会保障及相关改革的协同推进,则中国特色的社会保障制度必定能够在2020年前走向成熟、定型。

第六,宜将社会保障领域中的重大改革事项从完全由行政部门主导交由国家立法机关进行决策,同时不再滥用试点权。国外社会保障制度发展实践的一个共同特征,就是社会保障制度必须立法先行,由法律来确立制度,依照法律来实施制度,人们对这一制度的信任完全建立在法律的稳定与权威,以及法律对参与主体的权利与义务的明确规范上。之所以形成这样的惯例,是因为这一制度涉及到各级政府、企业、社会、个人等多元主体的利益分配与责任分配,如果只由作为利益主体之一的行政部门来主导,就可能形成利益与责任失衡的格局,也会降低制度的公信力,还会在无形中造成行政部门的巨大压力;而由立法机关主导则可以更好地兼顾不同主体之间的利益分配,同时更好地均衡主体各方的责任分担,并使政府处于一个较为超脱的位置来推进制度建设。中国已经全面确立了依法治国的方略,新一代领导人不仅多次强调重大改革要于法有据,而且在自贸区设置、司法改革等方面已经采取由全国人大常委会通过相关决定来为深化改革提供法律依据的做法。社会保障属于涉及全民切身利益与国家长治久安的重大制度安排,特别是养老保险、医疗保险等制度安排已经引起几乎包括各个群体在内的高度关注,如果仍然采取以往只由行政部门主导的策略来推进涉及劳资之间、不同群体之间、中央与地方政府之间的利益博弈,遇到的阻力可能会更大,政府所处的位置可能更为被动,因此,将社会保障领域中的重大改革方案交由立法机关审议,应当有助于增进制度变革的理性,亦能够有助于消减改革阻力。同时,基于试点先行和长期试而不定所造成的负面影响及对制度公信力的损害,在新时期深化社会保障改革时,应当放弃长期试验的“摸石头”思维定势,代之

以深入调查、仔细研究、理性设计、审慎决策,用成熟的改革方案来同步推进相关制度改革的深化。即使是个别制度在深化改革中需要在局部地区先行试验,也必须坚决摒弃过去任意试验、长期试而不定的做法,充分明确试点任务、尽可能缩短试点时间,以便增添人们对制度变革的信心,同时防止形成新的不良路径依赖。如果能够在改革策略上做出上述改进,一定有助于社会保障制度沿着理性、良性的改革轨道走向成熟、定型。

## 五、结语

总之,我们所处的是一个大变革时代,多元化是世界格局的底色,大调整是中国特定的时代背景。作为中国改革事业的重点领域与关键环节,社会保障制度已经到了应当理性地走向成熟、定型的关键时期了。如果不进一步理性地深化改革,现行制度的实践效果就可能有违制度建设的初衷;如果在深化改革中再出现失误甚至是重大失误,这一制度甚至可能成为激化社会矛盾的导火索。因此,中国社会保障遭遇的是宏观有利的良好机遇,面临的则是来自制度内外的多重挑战,而要利用好机遇、应对好挑战,确实考验着学术界与决策层的智慧。

可以肯定的是,一个能够为全体人民提供稳定安全预期的公平、可持续的社会保障制度,不仅是解除后顾之忧、化解社会矛盾、促进社会公平的法宝,而且是持续保障与改善民生、维护国家长治久安的基本制度保障,这是值得我们为之努力的重要发展目标。

## [ 参 考 文 献 ]

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定,2013-11-12.
- [2] 郑功成.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[J].社会保障研究,2008,(2).
- [3] 中共中央、国务院:国家新型城镇化规划(2014-2020年),2014-03-17.
- [4] 国家统计局.2014中国统计摘要[M].中国统计出版社,2014,17.
- [5] 全国80岁以上老人1200万 高龄老人年均递增4.6%点[EB/OL].[http://www.cnm21.com/xinwen/jmxw\\_714.htm](http://www.cnm21.com/xinwen/jmxw_714.htm).
- [6] 首个《中国家庭发展报告》发布 户均人数降至3.02人[N].南方日报,2014-05-15.
- [7] 郑功成.中国社会保障30年[M].人民出版社,2008.