

·专稿·

# 以共享视角探讨 中国社会保障体系的变迁和建构

王春光

(中国社会科学院 北京 100102)

**摘要** 防范社会风险、共享发展成果,是社会保障体系的重要功能。中国在过去30多年的快速发展中虽然取得巨大成就,也伴生了不少社会风险,社会保障体系建设成为应对风险的重要举措。社会保障体系建构不是一步到位的,而是随着治理理念、社会经济文化水平以及其他因素而进行的。文章从中国当代面临的社会风险切入,分析中国社会保障体系的变迁轨迹,从法律效力、保障程度以及可持续性三个层面深入地解剖了构成社会保障体系的主要社会政策,并从与日韩社会保障体系的比较中去认识中国社会保障体系的状况以及未来的发展方向。从总体上看,中国已经构筑了相当完整的社会保障体系,但是存在着统筹不够、保护能力弱和保护水平低以及可持续性差等问题,依然不适应共享发展的要求。

**关键词** 社会保障;社会政策;共享;社会风险

中图分类号 D668

文献标识码 A

文章编号 1008-4088(2017)05-0004-16

中共十八届五中全会提出的五大发展理念中,最后一个是共享理念。共享理念的提出有着非常现实的理论价值。一是因为共享经济作为一种新的形态,正快速地形成和发展;二是共享体现了国家的一种发展目的,即让发展成果更多地惠及广大民众,即发展共享。那么发展成果如何惠及广大民众呢?从国内外以及历史角度来看,社会保障(Social Protection)就是一种非常重要的共享方式。社会保障是适应工业化、城市化、现代化而生的社会政策体系和制度,其功能是多方面的,既有应对现代社会风险,又具有调节收入关系和共享现代化成果的功能。所以,这个体系和制度在各国都受到普遍重视。当然,各国由于经济发展水平、历史传统、文化价值、社会结构等方面存在一定的差距,各自所建构的社会保障体系在保护能力、水平和功能方面也有明显的不同。那么中国的社会保障体系又是怎样的状况?它又是怎样体现共享理念?本文从时代背景、社会保障体系、社会保障的主要政策、最近几年进行的改革以及与日韩社会保障体系的比较等五个方面讨论中国社会保障体系的演变、现状、发展水平以及未来可能的发展方向。

收稿日期 2017-02-13

**作者简介** 王春光,中国社会科学院社会学所研究员、社会政策研究室主任、博士生导师,主要研究方向为社会结构、社会流动和农村社会学。

## 一、中国在发展中面临的社会风险

社会保障体系虽然是应对社会风险而生的,但是随着生活水平提高,社会保障体系具有了确保生活质量、让社会共享确保社会权利的功能。从过去 30 多年的变迁历史来看,社会保障体系更多是被用来应对社会风险的。

过去 30 多年是中国历史上变化最巨大的时期,经济总量保持着两位数的增长速度,从原来排位世界第 9 位跃升到第 2 位。1978 年的 GDP 总量只有 3678.7 亿元(人民币,下同),到 2010 年达到 413030.3 亿元,2014 年为 643974 亿元,2014 年的 GDP 比 1978 年净增了 640295.3 亿元,相当于 10 万亿美元,2014 年的 GDP 是 1978 年的 175 倍。就业结构也发生了巨大的变化。1978 年劳动力中 70.53%从事农业生产,只有 17.29%从事工业(第二产业),从事服务业商业等第三产业的只有 12.18%,但是到 2014 年,这个结构变成了 29.50:29.90:40.60,第三产业就业人数占第 1 位。<sup>①</sup>1994 年第三产业就业人数超过第二产业的就业人数,但是第一产业的就业人数还居第一位,而到 2011 年,第三产业就业人数已超过第一产业,第二产业就业人数却并没有占据第一位,虽然中国号称世界工厂中心。从就业结构来看,2011 年,中国开始进入后工业化社会时代(也就是说,在 2010 年中国成为第二大经济体之后,就出现这样的变化)。中国的城市化率,从 1979 年的 19%左右增长到现在的 57%左右,城市常住人口超过农村常住人口,从统计上看基本上实现了形式城市化。

但是在如此巨大的发展和变迁背后却蕴藏着许多挑战和风险。主要是收入差距快速扩大、贫困问题依然严重、养老问题越来越突出、环境问题越来越严重、农村流动人口市民化问题、农村发展问题以及全球化带来前所未有的不确定性等等,都在影响着中国每个人的生活以及国家的可持续发展。

1978 年城镇居民家庭人均可支配收入为 343.4 元,农村居民家庭人均纯收入为 133.4 元,城乡收入差距为 2.57:1,2012 年,前者达到 24564.7 元,是 1978 年的 71.5 倍,而后者 2012 年达到了 7916.6 元,是 1978 年的 59.34 倍,城乡收入差距为 3.1:1,比 1978 年有了明显的扩大。虽然最近几年统计表明,城乡收入差距缩小到 3:1 以内,但是,差距依然还是很大。与此同时,不论是城镇居民收入增长速度还是农村居民收入增长速度,都比 GDP 的增长速度慢很多。为什么会出现这种状况呢?如果将 GDP 分为企业收入、政府收入和居民个人收入,那么如果居民个人收入增长速度慢,就意味着其他两部分的收入增长速度比居民收入增长快。就拿国家财政收入来说,1978 年为 1132.26 亿元,2012 年为 117253.52 亿元,后者是前者的 103.55 倍,虽然比 GDP 增加得慢一些,但是远远超过居民收入增长速度。反映收入差距的基尼系数,在 1982 年只有 0.288,到 2009 年达到 0.485 最高点,此后有所下降,但幅度并不大,到 2013 年是 0.473(见图 1)。与此相应的是,中国贫穷问题虽然有了很大缓解,反贫困效果在世界上也是令人瞩目的,农村贫困人口从 1984 年的 1.5 亿人下降到 2014 年的 7200 万人<sup>①</sup>(见图 2),实现了减半的业绩,但是,这 7200 万贫困人口在当前中国是最难脱贫的。中国政府把在 2020 年解决现行标准下的贫困问题作为战略目标,正在逐渐地推进之中。与此同时,中国城镇还有 5000 多万贫困人口。这情况是最近 30 多年中出现的。之前,由于实行计划经济,中国城镇居民基本上可以获得国家就业和生活保障,因此贫困问题并不严重(虽然当时城镇居民生活并不富裕)。

贫困与失业、老龄化有密切的关系。中国的失业定义与其他国家有一些明显的差别。由于长期实行城乡二元的就业政策,户籍身份的农民并没有被纳入就业政策范围,因此他们没有就业的现象并不被当作失业,而仅仅被认为是农村剩余劳动力。由于城镇存在着大量从农村进入的

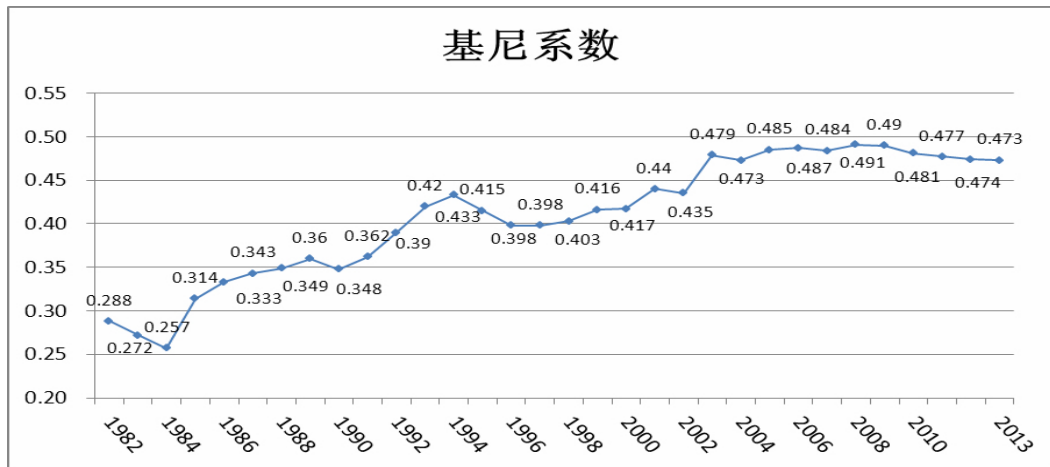


图1 1982年-2013年中国基尼系数曲线图

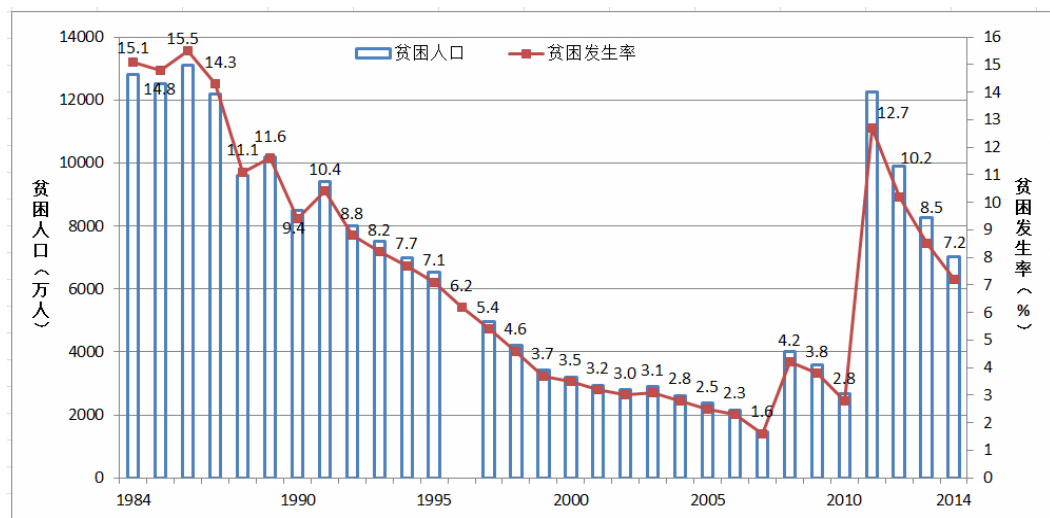


图2 1984年-2014年中国农村贫困人口数量和贫困发生率变化

就业人口,他们的失业也没有真正被识别出来。中国当前采用的失业口径是城镇登记失业,也就是说,只有到人力社会资源部门登记后才能被算为失业,否则就没有被纳入到统计范围内,因此,国家统计局公布的是城镇登记失业人数和登记失业率。我们能找到的数据是国家统计局的城镇登记失业数据。1978年城镇登记失业人数是530万人,登记失业率是5.3%;1980年登记失业人数为541.5万人,登记失业率为4.9%,当时大量知识青年从农村返回城镇,城镇就业压力很大。在过去20年,中国的城镇登记失业率一直没有超过4.3%,其中上世纪90年代后期失业率一直在3%左右,从2001年开始失业率升高,2002年达到4%,然后一直停留在4%左右,而城镇登记失业人数没有达到1000万人。<sup>①</sup>在中国还有两个有关失业的概念:一个是调查失业率,是通过抽样调查获得的失业率;另一个是事实失业人口,不仅包括登记失业人口和调查确定的失业人口,还包括没有登记以及调查所遗漏掉的失业人口。显然,事实失业人口的数量比其他失业口径的数量更大。但是,目前没有相应的数据来体现,因此,难以确认其究竟有多少。通过田野调查,我们发现,中国目前存在着明显的结构性失业问题。即,一方面许多企业招工难,招不到其所需要的工人;另一方面,有不少人找不到工作,包括大学生找工作难,还有一些农民工找不到工作而返回农村。这里的原因是,大学生不愿意去做那些收入低、工时长、工作累的活,与此同时,有

一些农民工由于年纪大,或者缺乏技能和教育水平而找不到工作。

老龄化是过去 30 多年伴随中国社会经济发展而出现的另一个很引人注目的社会问题。相比于处在快速发展中的其他国家乃至发达国家,中国的老龄化速度之快是前所未有的,这当然与中国执行的严格计划生育政策密切相关。加上社会经济条件改善,中国人预期寿命快速提高,进一步加快了中国的老龄化速度。根据第六次全国人口普查详细汇总资料计算,2010 年中国人口平均预期寿命达到 74.83 岁,比 10 年前提高了 3.43 岁。2010 年中国男性人口平均预期寿命为 72.38 岁,比 2000 年提高 2.75 岁;女性为 77.37 岁,提高 4.04 岁。男女平均预期寿命之差与 10 年前相比,由 3.70 岁扩大到 4.99 岁。与此同时,2014 年中国 60 岁及以上老人 2.12 亿人,占总人口比例为 15.5%;1990 年和 1995 年中国 65 岁以上老人分别只有 6368 万人和 7510 万人,占总人口的比重分别为 5.57%和 6.2%;2014 年 65 岁以上人口数为 1.3755 亿人,占比 10.1%,分别比 1990 年和 1995 年增加了 6366 万人、6245 万人和 4.53%、3.9%。从 1995 年到 2014 年,中国总人口增长了 12.93%,而 65 岁以上的老年人口增长了 83.16%,显然是老龄化速度远远超过人口总量的增长速度,最直接的影响是老年抚养比从 1990 年的 8.3%和 1995 年的 9.2%提升到 2014 年的 13.7%,分别增加了 5.4 和 4.5 个百分点。<sup>①</sup>

由此可见,中国从上世纪 80 年代初实施改革开放政策后,社会经济取得显著发展,老百姓的生活水平普遍获得提高,人均预期寿命得到了明显的延长,中产阶级不断壮大,但是也伴随着许多社会风险:收入差距依然偏大,贫困问题依然严重,事实失业问题不可忽视,老龄化越来越凸显,等等。面对这些社会风险,世界各国的主要应对方法是建构社会保障体系。

## 二、中国社会保障体系的演变与特点

社会保障体系,是现代国家为防御社会风险、确保社会和谐、增强社会发展能力而构建的安全网络,包括就业制度、社会保障、健康保护、社会服务等。由于历史文化以及现实社会经济乃至政治不同,各国的社会保障体系也有很大的差异。在中国,社会保障体系在不同时期也不尽相同。改革前中国实行的是高度集中的计划经济体制,在社会保障体系上采取城乡二元的制度:城市社会实行单位为基础的社会保障体系,而农村社会实行集体合作的社会保障体系。也就是说,在城市,中国通过以工作单位为平台构筑了社会保障制度,即所有社会保障都是依托单位并由单位提供,失去了单位,就意味着缺乏社会保障,在中国被称之为单位福利制度;在农村,以生产队、生产大队和人民公社等集体为平台,并由它们提供社会保障,国家有限的社会保障支持也是通过这样的平台提供的。城乡在社会保障的水平、力度以及资源支持上有明显差距,前者远远超过后者,因为前者实际上是由国家通过单位提供的,能确保终身稳定的就业、免费医疗、提供各种补助和救助等等,而农村由于经济资源有限,没有能力提供城市那样的社会保障,甚至在不少农村地区连基本的温饱问题都难以有效解决。

这样的城乡二元社会保障体系从上世纪 70 年代末开始受到改革开放的动摇,但是并没有完全消失。中国改革开放主要在经济领域展开,经济体制改革自然也会影响到原有的社会保障体系。中国的改革首先发生在农村生产经营体制上,通过改革,解除了集体对农民从事生产和就业的种种限制,让农民拥有了自己的土地,可以自主支配自己的劳动和劳动成果,彻底抽离了以生产队、生产大队以及人民公社为三级单位构成的公社体制的基础,因此这样的制度于 1984 年出现分崩离析性的瓦解,建立在此基础之上的农村社会保障体系开始解体,社会保障回归到家庭、邻里以及家族互助传统上来。这样的改革,确实大大提高了农民的生产积极性,拓宽了农民



就业渠道 农村温饱问题在短期内得到解决,农民家庭收入有了明显增加,改善了生活条件和环境,但是对农村社会保护带来最大的两大冲击是医疗服务和教育。在计划经济时代,中国农村医疗服务水平虽然比较低,但是当时形成的三级医疗服务体系(人民公社卫生院、生产大队卫生所和生产队赤脚医生)对于改善中国农村医疗条件、增进农民健康水平,确实起了一定的作用。著名经济学家阿玛蒂亚·森和世界银行,对此都有过积极评价。上世纪80年代开始的农村改革,使得生产大队和生产队不再具有经济能力支持三级合作医疗体系,农村卫生院和卫生所纷纷被拍卖给私人,走商业化服务道路,从而给农民带来了负担沉重的医疗服务,出现农民“看病难、看病贵”等看不起病的问题。与医疗不同,国家统一负责农村教育投入和教师配置,将原来由农村集体兴办的学校都收归公办,在一定程度上有助于促进农村教育发展,但是由于国家财力不够,对农村教育投入不足,致使一些学校采取各种方式向农村家长收取各种费用。到上世纪90年代,教育负担一度成为广大农民最沉重的负担。农村改革以来,国家实际上从农村退却,农村集体经济名存实亡,集体曾经提供的一点有限社会保护也不存在了,因此,在上世纪80年代和90年代,广大农民根本享受不到社会保障,也不能获得各种社会服务,完全靠自己去解决他们面临的生老病死等社会问题和风险。

城市社会保护体系在改革开放中虽然没有像农村那样遭受彻底的瓦解,但是也经历了巨大的阵痛和解构。城市的社会保护建立在工作单位之上,而城市改革首先是放宽个体经营的限制,增加了就业机会,然后便是对商店和餐饮等行业进行承包责任制改革,之后推广到企业特别是集体性质企业,实现合同劳动关系。与此同时,农村改革扩大了农民的就业选择权,长期积淀下来的农村劳动力纷纷寻找农业外的就业机会,他们于上世纪80年代初开始外出,进入城市和沿海开放地区,于上世纪80年代后期形成独特景观的“民工潮”。于是,在城市社会,除机关事业单位和国有企业职工之外,出现一些新的社会群体,他们分别是个体工商户、农村流动人口(又称农民工)、承包转制的工商服务人员等,他们的共同特点就是不能享受体制内的社会保护政策,但是体制外的社会保护政策还没有建构起来,或者说,他们主要依靠家庭、亲戚朋友、传统的社会互助以及市场机制等形式获得生活保护,而国家的社会保护不但没有覆盖他们,反而在改革中缩小,试图让市场发挥更大的作用。

上世纪80年代和90年代初,中国的经济改革有这样一个共同特点:一方面逐渐改革过去那种“出工不出力”的“大锅饭”经济体制,放开市场,以激活人们的经济参与积极性和活力;另一方面减轻国家负担,改变过去那种包办又办不了、办不好的体制和做法,尽可能从社会保护中退出。这从社会支出上得以反映。据顾昕和孟天广的计算,1990年、1991年和1992年中国财政意义上的“社会支出”总额分别是984.1亿元、1065.5亿元和1187亿元,分别占公共财政支出的30.4%、29.9%和29.2%,不仅远低于欧美国家、日本,而且还低于俄罗斯和中东欧国家。<sup>[1]</sup>如果按当时中国人口数量来计算,那么人均只有86元、92元和101元,不到当时城镇居民人均可支配收入的1个月收入,却相当于农村居民人均年纯收入的1/8。1992年及1992年之前,中国在社会支出中基本上还没有城镇医疗保险、工伤保险和生育保险等内容,大约一半的支出用于教育,1/3的支出用于医疗卫生。从1993年开始,中国才有城镇医疗保险、城镇工伤保险和生育保险,在费用支出上非常少,分别为1.3亿元、0.4亿元和0.5亿元,<sup>[2]</sup>虽然可以忽略不计,但意味着国家开始着手构建新的社会保护体系。这个新的社会保护体系与过去以单位制和集体制为基础的社会保护体系的不同之处是:第一,确立了个人的权利和责任。旧的保护体系中有单位就有权利,没有相应的责任,但是新的保护体系将个人缴费责任纳入其中;第二,确立了市场在社会保护中的作用。旧的保护体系不注重市场在就业、社会保险中的作用,就业靠政府来安排和计划;第三,明确了国家新的

职能和角色。在与市场、个人和社会的新关系中确立了新的职能和角色,既不是全部承担,又不是不管不问。

当然,上世纪90年代新的社会保障体系还处在初创期,一是还没有完善,方向也不是很清楚;二是水平相当低,能力相当弱;三是制度和政策不完善。当时的社会保障体系建构源自于社会问题的倒逼,因此是一种应急性的行为。当时有三大社会问题困扰着中国,首先,国有企业改革。从1994年开始,中国为了应对2001年进入世界贸易组织而对国有企业进行大规模的改革,由此导致4000多万国有企业员工下岗,他们的再就业、培训以及失业等都是一个迫切需要解决的问题,为此国家出台了各种再就业、培训以及解决失业、医疗等方面的政策,社会保险制度的建构就是从这个时候开始的。其次,农民工在上世纪90年代出现暴增,随着中国经济快速增长和城市化快速推进,大量农村劳动力涌向城市,他们在企业务工,在城市从事服务业,有助于他们的收入增加,但与此同时,他们面临很多风险,当时最大的风险分别是工伤和工资被拖欠,远期的风险是他们的养老问题。由于工伤或工资被拖欠引发农民抗争,已经成为相当普遍的社会问题,影响到社会稳定。最后,与农民工大幅增加有关的是农民赋税沉重、不堪重压,这源于当时中国的税赋制度改革。1994年中国实施了中央与地方分税制改革,税收中很大部分被中央政府拿走,到县乡级政府的税收收入占比很低,并且许多乡镇政府靠税收收入基本上难以维持日常工作,因此,它们转而向农民收取税收之外的各种费用,仅仅教育收费就占农民收入的17.05%。<sup>[16]</sup>如此不堪重负的税费负担,迫使不少农民远走他乡务工经商,留在农村继续务农的农民对税费负担很不满,不少地方干群矛盾非常突出,引发的冲突不断。这三大问题引发了国家、个人、企业三者关系的重构,特别是国家必须要考虑如何处理好自己与公民、企业之间的关系,从而一方面能进一步激活公民、企业参与发展的活力,另一方面要有效地确保他们的权益,否则会引发各种社会问题、冲突,影响社会和谐与稳定。因此社会保障体系的建设不得不提出来。

但是,上世纪90年代新的社会保障体系建设的水平比较低,而且处在试错过程中,没有根本性地满足社会保障需求。所谓水平低,至少表现在两方面:第一,虽然社会保险制度开建,但是整体来看,社会支出占公共支出的比例一直停留在30%左右,没有什么明显的增加;第二,社会保障体系没有涵盖人口占绝大多数的农村人口,依然延续着城乡二元体制的社会保障做法,虽然试图将进城农村流动人口纳入,但是由于流入地政府缺乏这样的动力,而且城市工人的下岗等问题没有得到很好解决,因此就无暇有效解决农村流动人口的社会保护问题。所谓试错,就是在一些政策上没有形成稳定可期待的具体规定,甚至在一些政策上出现方向性错误而宣告放弃。最典型的例子是当时国家在农村推行商业模式的养老保险,但是村民并没有积极响应和参与,后来就不了了之。原因是国家没有投入一分钱,而让农民自己花钱买保险,一方面农民的商业保险意识不强,另一方面他们对商业保险缺乏信任,怀疑退休时能否享受到养老保险的好处。这次在中国叫做旧的农村养老保险制度建设,虽然并没有成功,但为2009年推行新农村养老保险提供了经验。

真正全面推行新社会保障体系建设还是从2003年开始,一直到现在。有人从国家意图、政策能力和社会压力三个维度去讨论中国社会政策体系的建构问题。<sup>[9]</sup>社会政策体系仅仅是社会保障体系的一部分,当然是很重要的一部分。从新世纪开始,中国政府确实意识到,过去那种一味追求经济效率而忽视社会发展、社会保障建设的做法面临着不可持续的危机。原因是:社会问题越来越严重、社会不满在增加、爆发社会冲突的危险在增大等。当时的社会问题实际上是从上世纪90年代延续下来的,显然,上世纪90年代的社会保护体系建设的努力是不够的,没有达到化解矛盾的预期效果。“农民很苦、农业很危险、农村很穷”在2000年提出来,在全社会激起巨大

的反响,2003年广州“孙志刚事件”等等,将社会问题推向高潮。学术界对此疾声呼吁,“重经济发展轻社会发展”的做法不应继续下去了。在这样的背景下,中国政府于2004年提出“和谐社会建设”,开启了新社会保护体系的全面建构之路。

21世纪开始以来,中国社会保护体系建构有这么几个趋势:一是构筑确保基本生存不受伤害的安全网络。特别是针对生老病死、衣食住行等基本需求而构筑的政策和制度体系,中国政府称之为“保基本”。目前中国基本上具备了这样的社会保护体系:各种社会救助、津贴、社会保险、住房体制、就业培训体系等。二是确保社会底线公平。主要体现在城乡、体制内外等方面,社会保护体系从城市向农村覆盖,农民在政策上基本上与城市居民看齐,虽然水平差距还是很大,在体制内外上也在逐渐地趋向一致,虽然保护水平也有很大的差距。也就是说,所有公民都被纳入到社会保护体系,实现中国政府所说的“全覆盖”,每个公民享受到一些基本的权利,实现最低的社会公平。三是城乡、区域、社会群体之间在保护水平上差距依然巨大,存在着明显的不平等问题。中国的社会保护体系在责任承担上还是以地方政府为主,实行的是“多层次”承担。中央政府承担20%左右,其他基本上是由省、市、县承担。因此,每个行政区域有着自己的政策规定,给予的保护水平有着很大的差异。跨行政区域保护的缺乏,在一定程度上影响了跨区域社会流动的人们的权益。虽然国家已经开始意识到“多层次”承担中存在的问题,也在努力向全国一体化方向建构,但是由于在社会保护利益上存在刚性结构问题,这样的全国一体化建构面临着重重的经济、政治压力,难度就可想而知了。四是社会自我保护体系得到发展和提升。所谓社会自我保护,是指国家之外的社会互助、援助体系,特别是社会组织提供的各种社会保护,也成为中国社会保护的重要内容。这实际上是多元参与的社会保护。在这里,政府、企业、社会、家庭等构筑相互支持的多元保护。这一特点在进入21世纪后越来越受到国家的重视,并在政策上获得了越来越多的支持。

总而言之,中国社会保护体系在过去30多年中,随着中国社会经济发展而不断地进行建构,以应对社会问题和社会需求的挑战,虽然在不同阶段应对挑战的能力和效果不同,但是到目前为止,中国初步建立了具有一定能力、覆盖全国的社会保护体系。这个体系还是初步的,还在完善中,目标是要体现社会共享、社会公平和经济持续发展这样的价值取向,确保中国有个稳定、可预期的未来。

### 三、构筑中国社会保护体系的主要政策分析

这里主要从医疗卫生、养老保险和服务、社会救助和津贴、劳动与就业、教育、住房、社会服务和社会组织等方面介绍中国社会保护政策的具体情况。表1罗列了中国一些主要社会政策文件,虽然并不齐全,但是基本上囊括了有关重要政策。从该表中,我们发现一个明显的现象就是大部分的社会保护政策是从2003年后出台的。除了极少数政策发源于上世纪80年代之前,如机关事业单位医疗保障,其他绝大部分政策都是从改革开放后出台和完善的。

#### 1. 主要社会保护政策的基本情况和内容

社会保护政策有许多内容,表1基本上涵盖了中国社会保护政策,这里略对每一项社会保护政策做特征分析。

健康保护政策主要由三部分组成:公共卫生服务、医疗保险和医疗救助。这些政策已经在全国推行,涵盖不同人群和地区,覆盖面很广,98.9%的人加入医疗保险,医疗救助已经资助和帮助了大部分低收入者特别是低保户人群的参保和看病缴费,在一定程度上确保了中国人的就医和



健康需求。但是不同地区和人群享受的健康保护程度很不同,城乡居民、体制内外居民、大城市居民与小城镇居民之间在享受健康保护的方面有很大的差距。据我们调查,不少欠发达农村居民看病难问题依然存在,至于公共卫生服务只限于建立健康档案和量血压,受医生水平低的限制,有关慢性病的公共服务基本谈不上。

养老保护则是另一项重要的社会保护政策。与健康保护政策不同的是,养老保险和服务的对象并不是全体国民,而是有特定条件要求或前提的。中国养老保障分四部分:第一部分是城乡居民基础养老金,由国家提供的。凡是男到60岁、女到55岁就开始享受这一政策,但是前提是要求缴纳养老保险费。基础养老金不高,但是对一些贫困老人来说还是有一点帮助。第二部分是强制缴费的养老保险。费用是由用人单位和就业者分别承担,如果是自雇者也可以申请加入,单位部分和自己部分都由自己承担,缴费比例低一些。这类养老保险的参与资格是就业者,那些未成年人和退休者都不需要缴纳费用。第三部分是年金,是一些工作单位为员工提供的补充养老保障。目前在中国,提供年金的单位相当少,公务员和事业单位养老改革也考虑到年金这一制度设置。第四部分是商业养老保险,由保险公司向市场提供的养老保险产品,人们根据自己的需求和能力以及对保险公司的信任水平做出是否购买的决定。以上统称为养老支柱。我们在分析社会保护政策的时候,最看重前面三部分的情况。2015年中国参加养老保险的人数达到85833万人,占总人口的62.44%,占就业人员(全国就业人员77451万人)的110.82%,之所以超出100%,是因为城乡养老保险涵盖了部分没有就业的人员,具有部分普惠特性。参加企业年金的职工2316万人,占城镇就业人员的5.89%。<sup>②</sup>养老保险对大多数中国城乡居民(城镇居民指没有工作单位或者工作单位不能提供养老保险的那些城镇人口)来说只具有部分保护作用,家庭对养老依然具有重要甚至首要的价值。

失业保护与就业保护密切相关。失业保护主要面向城镇就业人员,而农村基本上不存在。2015年参加失业保险的人数占城镇就业人口的42.88%,按法律应该所有就业者都要参加失业保险,说明这个政策执行并不理想。至于获得失业保险好处的人更少,只占参保人的1.31%,这一方面说明中国失业率不高,另一方面更重要的原因是失业者要领取失业保险金的门槛太高,手续太复杂,因此在五大险种中,失业基金的结余量是最大的。就业保护虽然不限于城镇,但是在农村做得不够好,投入也很少。政府帮助解决的零就业家庭有一人就业的问题,针对的是城镇家庭;只有外来务工者的就业服务,大多停留在信息提供上,对于农民工的就业培训,由于投入少、培训时间短、培训内容与现实需求脱节等,并不获得农民工的支持和响应,农民工更多的是自己掏钱接受培训。按中国的劳动合同法,企业必须从利润中拿出2%用于职工培训,那些能拿出2%的企业大多把钱用于培训中层以上的员工,而不愿意用于一线员工。因此就业稳定性出现两极化:政府机关和事业单位、国有企业正式员工的就业相当稳定,有着“铁饭碗”的特征,不存在失业问题,但是企业员工以及政府机关、事业单位、国有企业的合同工在就业上相当不稳定,尽管法律在强化就业稳定性。

住房保护从21世纪初才出现,分两部分:一部分是城镇居民的住房保护,包括廉租房和经济保障房,政府要在“十二·五”(从2011年到2015年)规划期内兴建3000万套保障房。至2013年底,全国共筹集租赁性保障房1425万套,全国租赁性保障房已保障1057万户家庭。目前基本上完成了“十二·五”计划。这些租赁性保障房不是面向农村人口的,只有个别城市将租赁性保障房面向农民工,但是设定了很高的资格条件。目前在大城市,保障房供不应求,但是在一些小城市(特别是县城),保障房卖不出去或者租不出去,存在着严重的区域分布不合理。在农村,实施的是危房改造,这是第二部分。国家对危改房采取补贴政策,一般在3万元到5万元之间,但是



对于经济条件差的农村家庭往往要举债参与危改房修建,有一些条件差的家庭就放弃参与危改房修建。

保障每个人接受最基本的教育,是国家应尽的义务和责任。中国实行了9年制免费义务教育,即从小学到初中的教育。虽然义务教育政策早在1986年就已出台,但是真正实施时间是在2003年后,之前的义务教育只发生在城市,农村小学和初中教育依然由农民自己负担。2003年后,国家取消农村小学和初中教育学杂费,还给农村贫困家庭子女上学提供午餐补贴等。但是,各地政府在农村实施撤点并校的工作,将农村小学和中学进行撤并,偏远农村孩子不能就近上学,只得跑到乡镇乃至县城学校上学,距离远,不得不在乡镇租房子住或者住学校,出现普遍的“父母或者爷爷奶奶陪读”现象,在很大程度上增加了农民的教育负担。在城镇,居民的另一种教育负担就是课外班学习以及产生的费用。从这个角度看,除了政府在教育上投入不断增加外,中国百姓的教育投入占比也相当大,而且还在不断增大,成为中国家庭三大重要负担之一,另两个负担则是住房和看病负担。

家庭和儿童补助,是各国通行的一种社会保护政策。各国根据自己的国情和目标,制定自己的补助政策,重点都很不相同。中国主要针对那些特殊困难的家庭和儿童,给予相应的补助或救助。据国家民政部的统计,2015年全国共有442.7万户次家庭获得临时救助,累计支出临时救助资金38.4亿元,每户次平均救助水平67.4元。共有孤儿50.2万人,其中集中供养孤儿9.2万人,社会散居孤儿41.0万人。2015年全国办理家庭收养登记2.2万件,其中,内地居民收养登记1.9万件,港澳台华侨收养179件,外国人收养登记2942件。<sup>③</sup>目前国家对5000多万农村留守儿童展开摸底调查,计划采取一些措施来保护他们的生存和发展权力。中国的家庭和儿童保护政策还是很有限的,水平也比较低,社会虽然也参与其中,但相当有限。

反贫困是最大的社会保护政策。过去30多年,中国在反贫困上获得了巨大的成就,但是,中国的贫困问题依然严重,特别是农村贫困问题在贫富差距不断扩大的背景下越来越明显。中国在反贫困上有三大做法:第一,政策托底,解决基本生存权问题,比如出台生活最低保障政策以及上面涉及到的各种救助、补助政策,确保每个人基本上能生存下去(包括吃饱、看得起病、有地方住等)。第二,致富政策,即国家直接投资各种发展项目,或者以优惠政策吸引企业到贫困地区投资,带动贫困地区发展以及为贫困家庭参与发展提供机会和平台。为此国家出台了“扶贫开发十年纲要”,要求在2020年解决农村6000多万贫困人口的贫困问题,实现脱贫致富。目前采取“五个一批”做法:发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批。第三,防灾救灾政策,就是在灾难发生的时刻,国家要最大程度地降低灾害造成的损失,并帮助受灾地区和民众从灾难中重新站起来,避免陷入贫困。仅2015年,国家就安置转移了637.2万人次受灾群众。

社会服务则确保社会保护得到有效落实,提高社会保护质量。最近几年,中国逐渐开始重视社会服务的作用,采取一系列政策鼓励社会服务组织发展。2001年,国家出台了儿童社会福利机构基本规范,2008年出台了老年人社会福利机构基本规范等,2006年提出社会工作队伍建设的政策,2011年颁布了社会养老服务体系建设十年规划(2011-2020),2013年出台政府购买社会组织服务规定,2016年国务院颁布了《关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》,2016年全国人大通过了《慈善法》。截至2015年底,共有社会服务机构和设施176.5万个,职工总数1308.9万人,固定资产总价8183.1亿元,社会服务事业费支出4926.4亿元,占国家财政支出比重为3.3%。社会服务获得了法律支持、社会的认可和市场空间,但是,配套的政策有待完善,人才资源依然缺乏,社会服务标准和规制有待发展等。

表 1 主要社会保障项目的特点

功能	主要社会政策	法律地位	筹资	受益类型	覆盖面
	医疗保险	法律： 机关事业单位医疗保障（1952）；城镇职工医疗保险（1998）；新型农村合作医疗（2003）；城镇居民基本医疗保险（2003）；统一的城乡居民基本医疗保险（2015）。	政府、个人和工作机构三方共济	报销	新型农村合作医疗参保率达到 98.9% (2014)，城镇基本医疗保险参保率为 88.7%。
健康保护政策	医疗救助	暂行办法和通知：隶属于《社会救助暂行办法》，2014 年颁布；国务院办公厅转发民政部等部门关于进一步完善医疗救助制度全面开展重特大疾病医疗救助工作意见的通知（2015）。	税收	补助	城市医疗救助资助参加医疗保险 1701.99 万人；农村医疗救助资助参加合作医疗 5021.73 万人（2014）（由于受资助的人大多是贫困人口，可以用城乡低保人数来作为贫困人口来计算，2014 年城镇低保人数 1877 万人，农村低保人数为 5207.2 万人，意味着几乎所有低保户都享受医疗救助。2014 年和 2013 年没有受助的统计数据，2012 年城镇受医疗救助 689.9 万人次，占当年受资助的城镇低保户的 49.73%，农村受医疗救助 1483.8 万人次，占当年受资助的农村低保户的 33.05%）。 <sup>④</sup>
养老保护	养老保险	法律： 农村居民养老保险（2009）；城镇居民养老保险（2011）；统一的城乡居民社会养老保险（2014）；城镇职工养老保险（1988）；企业年金（2004）；社会保险法（2010）。	政府、工作单位和个人三方共同缴纳	现金	参加养老保险的人口占总人口的 62.44% (2015)；参加企业年金的职工 2316 万人，占城镇就业人员的 5.89%。
失业保护	失业保险	法律： 社会保险法（2010）中的有关失业保险部分的法律规定。	用人单位与职工共同缴纳	现金	参加失业保险人数 2015 年为 17326 万人，占就业人口的 22.43%。 <sup>④</sup>
	失业救助	法律（同上）	-	现金	2015 年全国领取失业保险金人数为 227 万人，占失业参保人数的 1.31%。 <sup>④</sup>
就业保护	就业保障	法律： 外来务工人员的就业服务（2003）；《劳动合同法》和《就业促进法》（2008）。	税收和企业缴费	社会服务	2015 年共帮助 5.7 万户零就业家庭实现每户至少一人就业。组织 2.6 万名高校毕业生到基层从事“三支一扶”服务。 <sup>④</sup>
	就业服务	规定： 《就业服务和就业管理规定》（2015）。	税收	现金和实物补助	2015 年城镇失业人员再就业人数 567 万人，就业困难人员就业人数 173 万人。 <sup>④</sup>

功能	主要社会政策	法律地位	筹资	受益类型	覆盖面
住房保障	保障房	规定： 加大保障性住房建设（2008）。	税收	现金补贴	截至 2013 年底，全国共筹集租赁性保障房 1425 万套；全国租赁性保障房已保障 1057 万户家庭。 <sup>[4]</sup>
	公租房	意见和通知： 《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（2007 年）；《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》（国发〔2010〕4 号）。	共济	以实物配租	
教育保障	教育资助	法律与政策	税收	现金	2015 年，全国累计资助学前教育、义务教育、中职学校、普通高中和普通高校学生（幼儿）8433.31 万人次（不包括义务教育免费教科书和营养膳食补助）。 <sup>⑥</sup>
	义务教育	法律： 中华人民共和国义务教育法（1986，2006 修改）；中华人民共和国义务教育法实施细则（1992）；中华人民共和国教育法（2015）。	税收	现金和实物补助	全民
家庭与儿童补助	家庭津贴和儿童福利	归附在其他法律和政策之中，比如社会救助法律。	税收	现金、实物补助和服务	2015 年全国共有 442.7 万户次家庭获得临时救助，累计支出临时救助资金 38.4 亿元，每户次平均救助水平 67.4 元。共有孤儿 50.2 万人，其中集中供养孤儿 9.2 万人，社会散居孤儿 41.0 万人。2015 年全国办理家庭收养登记 2.2 万件，其中：内地居民收养登记 1.9 万件，港澳台华侨收养 179 件，外国人收养登记 2942 件。 <sup>⑥</sup>
反贫困	生活低保和其他反贫政策	纲要： “八七扶贫攻坚”计划（1994）；第一个扶贫开发十年纲要（2001）；第二个扶贫开发十年纲要（2011）。	税收	现金和实物补贴	低保实现“应保尽保”；农村贫困人口每年减少 1000 万人以上，计划到 2020 年让所有农村贫困人口达到现有贫困线以上的收入。 <sup>⑥</sup>
	防灾减灾	法律： 中华人民共和国突发事件应对法（2007）；民政部应对自然灾害工作规程（2004）。	税收	现金和实物补贴	2015 年安置转移受灾群众 637.2 万人次。 <sup>⑥</sup>
社会服务	社会组织	条例和规划纲要： 社会工作队伍建设（2006）；政府购买社会组织服务（2013）；养老服务体系（2011）；社会养老服务体系建设十年规划（2011-2020）；儿童社会福利机构基本规范（2001）；老年人社会福利机构基本规范（2008）；《关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》（2016）；《慈善法》（2016）。	混合	现金补贴、税收优惠、社会捐赠和市场经营	截至 2015 年底，共有社会服务机构和设施 176.5 万个，职工总数 1308.9 万人，固定资产总价 8183.1 亿元，社会服务事业费支出 4926.4 亿元，占国家财政支出比重为 3.3%。 <sup>⑥</sup>

注 表内的材料和数据 除了有特别注明外 其他是根据国家统计局、国家人社部和国家民政部官网公布的 从中进行整理和计算。

## 2. 社会保障政策的保护力度和可持续性

上文具体地介绍了中国社会保障政策情况,这里从保护力度和可持续性维度对中国社会保障政策做进一步的分析和讨论。保护力度从政策的法律效力、投入以及受保护者的利益等方面体现出来,可持续性体现在政策的公平性、政策执行的公开性、社会经济发展的支持力度以及人们获得性等方面。保护力度显然会影响可持续性,反过来可持续性也会影响保护力度等。这里着重从法律效力、筹资、财政投入、覆盖面和受益水平等方面讨论保护力度和可持续性问题。

从法律效力层级来看,中国社会保障政策分三个层次:最高是立法形式,比如《社会保险法》《劳动合同法》《义务教育法》等;其次是国务院条例或纲要,如农村五保供养条例、社会团体管理条例、城镇居民最低生活保障条例等;最低层次的就是部门规定、意见通知、通报等形式。最低层次的规定或意见或通知,大多是处于试行阶段,还需要进一步完善,才能上升为条例。条例的稳定性和强制性就更高,经过一段时间的实践,有的条例就转变为最高层次的法律,带有明确的强制性,更不能随便变更,从社会保障角度看力度最强。

从筹资责任和渠道来看,中国的社会保障体系也分四类:第一类完全由财政承担,或者说由税收支持,比如义务教育、社会救助等,全部由公共财政支持。在上世纪80年代,中国虽然推出了义务教育法,但是在农村的实施中由于政府财政能力有限,实际上政府没有尽到真正的义务,直到2003年后国家才在农村真正免除农民子女义务教育的学费负担问题。社会救助有两个功能:一是构筑每个公民生存底线,确保人们能生存下去;二是对生存之上还有困难的人们给予适当的帮助,特别是为那些无法享受基本权益的人提供支持。第二类是政府、工作机构(包括公司企业、机关事业单位等)和个人共担筹资责任,中国的社会保险制度基本上采用的就是这种筹资模式,既不是北欧那种税收财政负担的做法,又不是完全的市场化模式,而是实施共济制。第三类是工作机构负担筹资责任,比如年金,但是单独由工作机构承担社会保障筹资的情况并不多见。最后还有一类就是社会互助,慈善、志愿服务等就是社会互助,从而实现社会保障,这一类在中国正在发展中,其效用还没有得到充分的发挥。需要指出的是,由于中国政府至少有5个层级,在筹资上不同层级的政府承担的责任是不同的,一方面使得不同政府辖区内的社会保障能力是不一样的,另一方面存在辖区之间难以兼容的问题,在中国称之为“碎片化”问题,跨界流动会受到很大的限制。

国家财政在支持社会保障上的投入逐年是增加的。由于统计口径以及统计指标的不同,难以找到与其他国家相同的社会支出指标,这里选择国家财政教育支出、国家财政社会保障和就业支出、国家财政医疗卫生支出作为中国国家社会支出的代表来分析。这三项指标虽不能囊括所有社会支出,但是,它们确实是社会支出的最主要内容(见表2)。我们仅仅拿2008年到2014年的7年的统计数据来看,会发现,在这7年中社会支出基本上是逐年增加,尽管2012年到2014年的3年稍有轻微的波动。2014年社会支出比例比2008年增加了近3个百分点。如果分别考察这三项支出的增长情况,就会看到国家财政社会保障和就业支出比例不但没有增加,反而有所减少,国家财政教育支出比例增加幅度不大,不到1个百分点,而财政医疗卫生支出比例增长最快,达2个百分点。但是,人们对社会支出增长所得的获益感并不明显,甚至在支出增长最快的医疗卫生方面,看病难、看病贵问题依然突出,没有得到实质性缓解,而人们的教育负担也没有得到减轻。在当前中国,教育和医疗卫生是最为社会所诟病的两个领域。另外,相对于国家财政支出增长以及财政收入增长速度,社会支出的增长速度显然是偏低的,而且社会支出在财政支出中的比例,中国明显低于OECD国家,甚至还低于一些欠发达国家。

受益面和程度是观察社会保障体系的另一个视角。虽然中国已经有一个比较完整的社会保



表2 中国国家财政支出中三项主要社会支出占的比例

	2014年	2013年	2012年	2011年	2010年	2009年	2008年
国家财政支出 (亿元)	151785.6	140212.1	125953	109247.8	89874.16	76299.93	62592.66
国家财政教育支出 (亿元)	23041.71	22001.76	21242.1	16497.33	12550.02	10437.54	9010.21
当年教育支出占 国家财政支出的 百分比(%)	15.1804	15.6918	16.8651	15.1008	13.964	13.6796	14.395
国家财政社会保 障和就业支出 (亿元)	15968.85	14490.54	12585.52	11109.4	9130.62	7606.68	6804.29
当年社保和就业 支出占国家财政 支出的百分比(%)	10.5207	10.3347	9.9922	10.169	10.1593	9.9694	10.8707
国家财政医疗卫 生支出(亿元)	10176.81	8279.9	7245.11	6429.52	4804.18	3994.19	2757.04
当年医疗卫生支 出占国家财政支 出的百分比(%)	6.7047	5.9053	5.7522	5.8853	5.3455	5.2349	4.4047
三项支出占国家 财政支出的总比 例(%)	32.4058	31.9318	32.6096	31.1551	29.4688	28.8839	29.6705

护体系,但是,受益程度还是比较低的,远不如发达国家,而且更重要的是,在这个保护体系中,不同阶层和社会群体受到的受益程度有很大的差距。凡是由财政支持的工作机构(中国叫单位)属于“体制内”,享受到的社会保护力度比“体制外”(即不用财政支持的工作机构,当然有些国有企业除外)大很多。就拿养老金来说,从前者退休的至少每月可以拿到5000元以上的退休金或养老金,而在体制外工作机构退休,每月的养老金在2000元左右,相差一倍多。当然,如果是农村老人,一个月享受的养老金只有几十元或一百多元。城市享受的社会保护力度大于农村,大城市的社会保护力度大于中小城市和小城镇。正如上文所说,2003年农村真正享受免费义务教育之前,城市早已经实现免费教育,而且城市的教育质量远远好于农村;从2009年开始农村居民才享受到养老保险,每个月基础养老金只有55元,到目前大部分省份农村养老金也只有70多元,达不到100元。中国的大部分医疗资源和教育资源集中在城市,特别是农村医疗服务水平很低,在村里和乡镇都看不成病,至少要跑到县城医院看病。所谓的“广覆盖、低水平”也只是针对广大的农村人口和部分城镇居民而言的,而对于机关事业单位的成员来说,社会保护力度并不低于发达国家的水平,甚至在某些方面还有超过,当然这种状态在改变之中。

总而言之,构成社会保护体系的主要政策在形成时间、保护力度、统筹层次、覆盖面以及稳定性等方面有着明显的不同。以单位制为基础的计划经济时代的社会保护体系在改革开放后所剩无几,绝大多数社会保护体系是从上世纪90年代后期开始建构的,在21世纪前10年快速扩张。其路径是从城市向农村推进,而不是相反,也就是说,先在城市建构相应的保护政策,然后过几年才考虑农村的保护政策,而且农村保护政策力度远不如城市。从政策出台的时间比较来看,医疗保险政策早于社会救助政策,救助政策早于养老保险政策。背后的逻辑是,医疗负担相当

重,仅仅靠个人或家庭难以支撑,而养老问题在很大程度上还能依靠家庭来解决。但是由于中国在发展中出现贫富差距扩大,有一些收入低的家庭碰到生活问题难以解决,从这里也看出,社会救助政策比养老政策更紧迫,而到了 21 世纪第一个 10 年后期,随着老龄化问题越来越突出,国家不得不考虑将养老保险政策从体制内向体制外、从城镇向农村推行。

#### 四、讨论

如何看待中国社会保障体系的作用以及未来走向,需要做进一步探讨。通常来说,大多是从功用的角度判断一个社会保障体系成功与否。限于篇幅,这里先从 Help Age International 公布的 2015 年全球老年观察指数(global age watch index)中摘取中日韩的老人福利评价指数开启讨论。这个指数是依据各国老年人的社会和经济福利进行排列的,由四个变量构成:收入保护(income security)、健康状况(health status)、可行能力(capability)和能动环境(enabling environment)。其中收入保护的测量指标是养老金收入的覆盖程度、老年贫困的发生率、老年的相对福利和人均国内总收入,健康状况指标有 60 岁后的生命预期寿命、60 岁后的健康生命预期、心理快乐,可行能力指标是老年就业状况和老年教育水平,能动环境指标是社会联系、物理环境安全、公共参与、便捷公共交通。所有这些指标体现了一个社会对老年人的社会保护状况。按照这些指标构成的综合指数,2015 年中国排在第 52 位,韩国排在第 60 位,日本排在第 8 位,瑞士排在第 1 位,阿富汗排在第 96 位,即该排列表的最末(总共罗列了 96 个国家和地区)。在东亚中日韩三国中,日本排在第 1 位,应该是没有什么可争议的,但是中国排在韩国前面,出乎笔者的意料。中国老人的收入保护和赋权环境比韩国老人好,Help Age International 解释说,韩国老人的贫困率达到 48.5%,远高于区域平均水平(12.9%),能动环境中物理环境安全、公共事务参与以及社会联系都不是很理想,从而拉低了指标的排位(见表 3)。

表 3 全球老年观察指数中日韩比较(排位,最高是 1)

	收入保护	可行能力	能动环境	健康状况
中国	75	39	28	58
韩国	82	26	54	42
日本	33	7	21	1

养老福利虽然具有综合性,但是不一定全面、有效地反映中国社会保障体系的现状。2003 年日本的公共社会支出已经占到 GDP 的 17.7%,其中养老金占 8.2%、卫生健康占 6.2%、卫生健康外的社会服务占 1.6%,而韩国的公共社会支出占 GDP 的 5.7%,其中养老金占 1.3%、卫生健康占 2.9%、卫生健康之外的社会服务占 0.4%。<sup>⑥</sup>相比较而言,2014 年中国的教育财政、社会保障和医疗卫生支出占 GDP 的 7.63%,其中社会保障和就业保障占 GDP 的 2.48%,医疗卫生占 1.58%,这里把教育统计在内,中国的社会保障支出占 GDP 的 7.63%,显得比韩国高,如果扣除教育财政支出(3.57%),这方面的支出只有 4.06%,就低于 2003 年的韩国,但是由于统计口径不同,不具有可比性,而养老金只是社会保障的一部分,而 2014 年中国社会保障和就业保障支出加在一起,只占 GDP 的 2.48%。而 2003 年日本的养老金支出占到 GDP 的 8.2%,韩国的养老金支出占 1.3%;卫生健康支出,2014 年中国只有 1.58%,2003 年韩国到了 2.9%,2003 年日本更高,为 6.2%。<sup>⑦</sup>虽然这些数据的统计口径不同,但是,总体来看,2003 年日本和韩国的社会保障水平比 2014 年的中国高不少,当然一方面说明它们有更大的负担,另一方面说明它们国家的国民享受到更高的社会保障。

中国不但在社会保障水平上低于韩日,而且在体系的完善程度上也与韩日有差距。中国新

的社会保护体系在过去30多年中经历了从局部到全覆盖等阶段,解决了新社会保护政策的有无问题和覆盖问题,但是目前依然存在着不同区域、不同人群以及不同阶层之间的差别等问题。这些差别表现在三个层次:城乡差异、体制内外差异以及地区差异。因此中国未来的社会保护体系不仅在水平上需要进一步提高,而且还要通过改革得以进一步完善。

当前中国在养老金并轨改革上正在考虑解决三个层次差别问题,提出“一个统一、五个同步”的改革思路。所谓“一个统一”就是党政机关、事业单位建立与企业相同的基本养老保险制度,实行单位和个人缴费,改革退休费计发办法,从制度和机制上化解双轨制矛盾。所谓“五个同步”,是指机关与事业单位同步改革,职业年金与基本养老保险制度同步建立,养老保险制度改革与完善工资制度同步推进,待遇调整机制与计发办法同步改革,改革在全国范围同步实施。这个“一个统一五个同步”的改革主要解决体制内外差距问题,但是并没有用于解决城乡与地区差异问题。

从社会保险角度,当前中国的改革并没有忽略对城乡差距的关注:推行社会保险城乡一体化,城乡居民养老与医疗保险已经实现统一,但是这种统一是在一定辖区内进行的,没有上升到全国层面,今后的目标是瞄准全国城乡一体化。与此同时,社会保险的统筹也在逐步扩大,其中养老保险的统筹层次已经上升到省、直辖市和自治区范围,但是医疗保险还停留在地市范围,有的还停留在县市区范围,全国范围统筹还没有实现。不同的统筹单位意味着不同的保护力度:有的统筹单位有很强的经济实力,因此给予的保护力度往往会高于国家的规定,而那些经济并不发达的统筹单位则只能按照国家规定的要求去做,甚至有时候还无法做到,可能会采取一些变通的方法。例如,北京与河北相比,经济实力更强,就有更多的钱用于补贴农民的养老缴费,这使得北京农民的基础养老金远远高于河北农民,高龄老人的津贴水平也是如此。

中国目前正在推进社会服务业的发展。2014年8月,国务院颁布了《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》,目标是要让现代保险服务业真正成为中国社会应对社会经济风险的有效保障机制。<sup>[5]</sup>同年10月出台的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》,更是直接提出:“鼓励老年人投保……长期护理保险……鼓励和引导商业保险公司开展相关业务。”<sup>[6]</sup>但是,目前社会服务业在发展中面临的一些体制、政策障碍还没有得到很好的消除,影响了社会资本投资社会服务业的积极性和动力,制约了社会服务业的发展;与此同时社会服务业所需要的人才相当短缺,原因在于社会服务业的人才标准、人才培养体制以及报酬体制、评估体制、购买服务体制等都不完善,严重限制了社会服务业的发展。

社会组织体制的最大改革是降低准入门槛,简化登记手续,增加备案,从政策上鼓励四类社会组织的发展,政府对社会组织服务的购买力度在明显增大。所有这一切,促进了社会组织的发展。目前社会组织在中国处在快速发展之中。

总而言之,中国社会保护体系处在完善阶段,一方面在缩小社会保护的城乡差距、地区差距和体制内外差距;另一方面正在通过改革,消除原来一些政策和体制障碍,建构更有利于社会保护体系完善的新体制和新政策,扩大社会和市场参与社会保护的空间和机会,同时也强化政府在社会保护方面的能力、效率和公平。中国社会经济快速发展和转型,也需要社会保护体系加快建设以及提升保护力度,更好地预防各种社会风险,提升全社会和全体居民的安全感、幸福感、获得感和其他福祉水平,从而实现真正的共建共享。

注释：

- ①以上数据引自中国国家统计局网站 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。
- ②以上数据引自中国人力资源和社会保障部网站 <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/sjfx/>。
- ③以上数据引自中国国家民政部网站 <http://www.mca.gov.cn/article/yw/shflhcssy/>。
- ④以上数据引自 2015 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报.中国人力资源和社会保障部网站：  
[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/201605/t20160530\\_240967.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/201605/t20160530_240967.html)。
- ⑤以上数据引自 <http://www.helpage.org/global-agewatch/>。
- ⑥以上数据引自 <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>。
- ⑦以上数据引自 The Social Expenditure database: An Interpretive Guide ,SOCX 1980-2003 ,OECD 2007 ,  
(Version: June 2007)。

参考文献：

- [1]顾昕,孟天广.中国社会政策支出增长与公共财政转型[J].广东社会科学,2015(6).
- [2]王春光.中国农村社会分化与农民负担研究[M].中国社会科学出版社,2007.
- [3]岳经纶,刘璐.中国正在走向福利国家吗? [J].探索与争鸣,2016(6).
- [4]马秀莲.全国公租房建设和发展现状(2014-2015)[EB/OL].<http://www.doc88.com/p-7304586150336.html>.
- [5]关于加快发展现代保险服务业的若干意见[EB/OL].中央人民政府网站,[http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/13/content\\_8977.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/13/content_8977.htm).
- [6]国务院关于加快发展养老服务业的若干意见[EB/OL].民政部网站,<http://fs.mca.gov.cn/article/lnrfl/zcfg/201312/20131200560144.shtml>.

[责任编辑 林娜]