



### 文章总汇

## 贾洪波 陈建辉：建国以来中国社会保障制度变迁的基本经验

2011-02-25 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

贾洪波 陈建辉

### 一、渐进式改革减小了社会保障制度改革的阻力

制度变迁有路径依赖性。建国以来中国社会保障制度的变迁遵循了这一规律，采取了渐进式的改革方式（1966-1977年社会保障制度遭受破坏阶段除外）。社会保障制度渐进式改革有利于培养居民的社会保障意识和承受能力，有利于维护社会稳定，有利于在社会保障改革实践中积累和总结经验，探索和开拓社会保障改革的新路子。这在一定程度上降低了社会保障制度改革的阻力，从而使社会保障制度改革得以顺利推进。

社会保障制度的渐进式改革方式主要体现在：(1) 渐进式改革社会保障项目。一方面是对原有的、不适应新形势的一些社会保障项目进行改革和替换。比如，对20世纪50年代建立的农村五保制度在1994年和2006年分别进行了改革和完善；随着社会经济的发展，国家对20世纪50年代的劳动保险制度进行改革并用社会保险制度进行了替代；2003年根据传统农村合作医疗制度的经验建立了新型农村合作医疗制度；另一方面是在改革过程中根据形势需要增加了一些新的保障项目，比如增加了城市和农村居民最低生活保障制度、住房救助制度、失业救助制度、军人社会保险制度等。(2) 渐进式扩大社会保障覆盖面。中国社会保障的制度覆盖范围已经从起初的主要是机关和企事业单位的人员扩展到全体国民。农民在诸如新型农村社会养老保险等一些保障项目上已经被社会保障制度所覆盖。(3) 渐进式提高保障程度。这一做法在中国社会保障制度多个项目比如基本养老保险制度、最低生活保障制度的改革中都有体现。以新型农村合作医疗制度为例，在2003年试点之初基金筹集规模是每人每年30元，从2005年起为每人每年50元，从2008年起为每人每年100元。国家已经明确到2011年新型农村合作医疗基金筹资规模每人每年要达到140元。筹资水平的渐进提高有利于提高对参保农民基本医疗安全的保障程度。(4) 渐进式完善社会保障体系。中国社会保障体系的完善是有重点分步骤实施的。社会保险子系统从来都是中国社会保障体系改革和完善的重点，而且一般是最先进行改革和完善的社会保障子系统。在改革和完善社会保险子系统的基础上，渐次对社会救助子系统、军人社会保障子系统和福利子系统进行改革和完善。

### 二、协调性改革适应了当时社会保障制度改革面临的形势

建国以来中国社会保障制度既有强制性变迁，也有诱致性变迁。这一变迁过程始终有一个目标就是要努力使社会保障制度与当时的社会经济发展形势相适应。协调性改革使社会保障制度改革的力度和程度没有超越或者滞后当时的社会经济承受能力。

社会保障制度的协调性改革方式主要体现在：(1) 社会保障制度在实践中客观上适应了当时的社会经济形势。以初步创立阶段的社会保障制度为例来说明这一问题。这一阶段客观社会经济形势决定了必须从宏观层面和社会保障体系方面进行制度构建，在具体保障项目上重点要做好优待抚恤、劳动保险和农村的社会救助项目。实践证明，这一时期社会保障制度在保障社会安定团结和人民基本生活方面曾起到了积极作用。[11](2) 社会保障制度在建制理念上体现出其适应了当时的社会经济形势。比如，改革开放以后到十四届三中全会之前，社会保障制度改革主要是国有企业改革的一个配套措施，也就是说当时的社会保障制

### 陈建辉

- ▶ [个人简介](#)
- ▶ [文章总汇](#)
- ▶ [科研项目及成果](#)
- ▶ [图片信息](#)
- ▶ [联系信息](#)

度改革是为了适应国有企业改革形势的需要；十四届三中全会以后到 2004 年之前社会保障制度改革主要是市场经济体制改革的一个配套措施，也就是说当时的社会保障制度改革是为了适应市场经济体制改革形势的需要；2004 年十届全国人大二次会议修宪提出要建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度，也就是说从此以后社会保障制度作为一项独立的社会制度和和谐社会建设服务。

### 三、社会化改革体现了社会保障制度的本质要求

现代社会保障的本质特征是社会化，社会保障社会化程度越高，越接近全社会的统一化，就越接近社会保障的本质特征。〔21〕建国以来中国社会保障制度已经从以前的国家保障走向了全面的社会保障。

社会保障制度的社会化改革方式主要体现在：(1) 资金筹措社会化。计划经济时期社会保障的资金主要来源于国家、用人单位和乡村集体经济组织，资金来源渠道相对单一。改革开放后，社会保障在改革的过程中逐步增强了社会化筹资的力度。就基本保障而言，社会救助子系统的各个保障项目的资金除了主要来自财政投入外，同时注重捐赠收益对社会救助资金的充实；社会保险系统中的各个保障项目一般都追求个人权利和义务的对应关系以及用人单位的社会责任，同时注重国家的财政兜底责任和基金的投资收益；社会福利子系统不同保障项目的资金主要来源于社会募集、社会捐赠、用人单位筹集等多种形式，资金筹措的社会化特征最为明显；军人社会保障子系统中的一些保障项目尤其是军人社会保险项目筹资社会化特征明显，目前在许多保障项目上已经实现了通过国家拨款、个人缴费和国家政策允许的其他渠道来进行筹资。而就补充保障而言，个人和用人单位缴费、基金运营收益以及其他渠道都是其筹资方式。个人收入的多渠道来源决定了个人自我保障项目资金筹措的社会化。(2) 管理过程社会化。首先，中国已经建立了专门的社会保障行政管理机构，把不同的社会保障项目分属于不同行政部门管理。人力资源和社会保障部、民政部、卫生部、军人保险局是管理社会保障的主要行政机构。其次，在业务的具体操作上各地都不同程度地进行了政府社会保障管理服务功能外包。如在社会保险基金管理中各地人力资源和社会保障部门就把具体的操作业务外包给社会保险事业管理局去运作，社会保险事业管理局也可以进一步把其业务外包给专业化的投资公司等。再次，多主体对社会保障管理进行监督。社会保障的监督主体不仅包括国家有关社会保障行政管理部门，而且还包括专职的经济监督部门和社会保障的直接利害关系者。(3) 待遇发放社会化。计划经济时期，社会保障待遇发放主要是通过被保障对象所依托的工作单位、行政村等集体组织来进行的。改革开放后，社会保障待遇发放的社会化程度进一步提高。目前社会保障待遇发放的渠道主要有：社会保障经办机构委托银行发放、委托邮局发放、委托社区服务组织送发、社会保险经办机构直接发放。

### 四、多支柱改革拓宽了社会保障制度的举办主体

建国以来中国社会保障制度已经从以前的单支柱社会保障走向了多支柱社会保障，多主体社会保障举办格局已经基本形成。

计划经济时期的社会保障举办主体相对单一，主要是以国家和用人单位为主。劳动保险制度由国家和用人单位联合举办，农村的社会救助项目和传统农村合作医疗保障项目由当地政府和农村集体经济联合举办，军人社会保障项目主要由国家举办。而且，国家和用人单位联合举办的这些保障项目都属于基本保障项目。改革开放后，随着社会保障制度改革的不断推进，社会保障举办主体已经实现了多元化。(1) 国家主要负责举办社会救助、社会保险、社会福利和军人保障四个子系统的基本保障项目，如国家负责举办基本养老保险制度、基本医疗保险制度、儿童福利制度、残疾人福利制度、住房公积金制度、最低生活保障制度等；(2) 用人单位主要负责举办社会救助、社会保险、社会福利和军人保障四个子系统的补充保障项目，如企业年金、企业补充医疗保险制度、补充住房公积金制度、员工持股计划、利润分享计划等；(3) 个人是自我保障项目的实施主体，如个人自主地进行教育保障储蓄、商业保险保障等。

参考文献：

〔1〕穆怀申．中国社会保障适度水平研究〔M〕．沈阳：辽宁大学出版社，1998·62-64.

〔2〕年志远，齐艺莹．分级式社会保障理论研究〔J〕．税务与经济，2006，(5)：7-9.

〔3〕劳动和社会保障部书刊发行中心组．新编军人劳动社会保险政策问答〔M〕．北京：中国人事出版社，2004：63-64.

(作者简介：贾洪波，北京航空航天大学社会保障研究所副所长、博士后；陈建辉，中国人事科学研究院人力资源市场研究室副主任、博士。)

来源：《人事天地》2010年9月号

[>>返回](#)

- 王耀辉：人才是中部未来发展主要推动力 2011-06-29
- 应急管理体系信息化建设研究 2011-06-29
- 丁守海：中国公共部门就业凸显棘轮效应 2011-06-29
- 中美大学生资助政策比较 2011-06-28
- 技术创新与制度创新关系的研究综述 2011-06-28
- 个税法二审草案仍3000元起征 为个税进一步改革留下空间 2011-06-28
- 中国人迎来“制度养老”时代 2011-06-28
- 专业技术人才队伍建设中长期规划 2011-06-27

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有  
地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652  
科研管理处：010-84635686、84622949  
京ICP备10211434号