

中国现阶段正处于一个特别重要且意义特殊的社会经济转型时期，全面改革计划经济时代形成的社会保障制度，并代之以能够适应市场经济和时代发展要求的新型社会保障体系，客观上构成了整个经济改革特别重要的组成部分和整个社会发展进程中的焦点问题。改革实践推动着中国社会保障改革理论研究的发展，而理论研究的不断深入又为社会保障制度改革提供着理论背景与指导。

一、理论学术界关注的重点及分歧

对中国社会保障改革问题的研究，理论学术界关注的重点与政府关注的重点领域基本一致，并伴随着中国社会保障改革的推进而发展。目前讨论的热点如下：

1. 中国社会保障体系的建设。在改革传统社会保障制度的背景下，如何看待社会保障制度？中国需不需要建设一个统一的社会保障体系？如何建立一个统一的社会保障体系？理论学术界对这些基本问题的看法客观上存在着分歧。不过，绝大多数学者对社会保障制度持肯定态度，认为社会保障制度不仅是必要的制度安排，而且是利国利民的十分重要的制度安排。长期从事中国社会保障问题研究的宋晓梧、冯兰瑞、郑功成、何平、胡鞍钢等大多数专家、学者均主张中国应当建立统一的社会保障体系，将中国新型社会保障体系发展成为一个多层次的体系亦已成为学术界与政策层面绝大多数人的共识；但也有陈平等人对社会保障制度基本上持否定态度，认为“建立统一的社会保障体系是短视国策”。

在赞成建设全国统一的社会保障体系前提下，不同学者的具体看法亦不尽一致。刘福垣主张大一统论，即以国家财政为基础，提出应尽快统一全国社会保障体系，并将农民纳入这一体系之中，宋晓梧是城乡有别论，他将建立城乡有别的社会保障体系列为中国社会保障改革的中长期目标；冯兰瑞主张尽快通过实现省级统筹来过渡到全国统一；何平坚持长期持续发展论，认为实现这一目标“需要一个艰苦的长期过程，这个过程大约需要 30-50 年”郑功成则是渐进统一论，他认为需要在化解养老保险历史债务、降低社会保险缴费率、强化国家财政与劳动者个人的责任并缩小地区发展不平衡的差距的条件下，积极稳妥地推进全国统一的社会保障体系建设。

与此同时，在探讨社会保障体系问题时，必然涉及到对社会保障制度如何界定的问题。国内学术界主要有三种观点：一是大社会保障论，认为社会保障制度包括社会救助、社会保险与社会福利等各种保障国民生活系统的总称，这一界定最早是由民政部在 20 世纪 80 年代中期确立的，以后成为官方的正式界定，并为理论学术界绝大多数人所认同；一是大社会福利论，认为社会福利制度不仅不应纳入中国社会保障体系，而且社会福利制度应当包括社会保障体系、社会救助体系和社会福利服务体系，这一观点主要是窦玉沛、尚晓援等的新主张；郑功成在赞同大社会保障制度论的同时，则提出应当分理论与制度层面来展开讨论，即在理论上探讨社会保障与社会福利的差别具有必要性，但在制度层面上尊重已经约定俗成的界定并无问题。上述讨论并非纯学术探讨，而是隐含着重新界定中国社会保障与社会福利政策体系及框架之争。

2. 中国社会保障改革优先考虑的领域。中国的社会保障制度改革是全方位改革，但受各种因素的限制，客观上不可能全方位推进，因此，优先考虑哪些制度变革是改革进程中必须抉择的问题，理论学术界已有的成果表明在这一方面存在着明显的分歧。

由于城镇改革尤其是国有企业改革是整个改革事业的重心所在，与之相关的社会保险制度改革亦成为最引人关注的问题，它反映在理论学术界就是绝大多数论著均着眼于社会保险制度尤其是其中的养老保险



制度，在中国人民大学劳动人事学院承办的书报资料复印杂志《社会保障制度》的备选文章中，研究社会保险改革的论文约占总数的60%以上。在众多研究者的论著中，社会保险事实上成为中国社会保障制度改革必须优先考虑的问题。这种倾向与国家近十多年来对社会保险改革的特别重视及社会保险改革在整个社会保障制度改革中的特殊地位基本一致。

在大多数学者主张优先考虑社会保险改革时，也有部分学者对此并不完全赞同。景天魁、杨团等人在其有关著作及论文中提出基础整合的社会保障模式，就强调以最低生活保障、社区保障为重点而不是以社会保险为重心来构建中国社会保障制度；唐钧亦特别强调社会救助是中国社会保障制度建设的重中之重。

郑功成则从全球范围出发，将社会保障发展进程划分为以社会救助为核心的社会救助型社会保障阶段、以社会保险为主体的社会保险型社会保障阶段和以社会福利为重点的社会福利型社会保障阶段，他认为中国正处于一个特殊时期，它既需要着重考虑社会保险制度改革，又必须以改造和完善社会救助制度为基础，同时还面临着如何满足社会成员日益增长的社会福利需求问题，从而主张整体协调发展。

3.政府在新型社会保障制度中的责任。有的论者将其提高到宪法所确定的权益保障层面强调政府责任，有的论者则强调个人及家庭应当承担起自己的责任，主流的观点则是建立社会保障责任共担机制，即政府、企业、个人乃至社会均应当分担相应的责任。例如，刘福垣就认为社会保障是国家责任，它应当通过税收来解决全体国民的社会保障问题；何平则认为社会保障不能搞成一个纯粹的国家福利和政府行为，主张政府扮演最后出台的角色，一部分人主张政府财政只承担社会保障基金收不抵支时的兜底责任。郑功成认为无论社会保障制度如何改革，政府均肩负着主导社会保障制度的责任。

4.中国社会保障制度改革中的若干具体问题。中国新型的养老保险制度采取的是社会统筹与个人账户相结合的模式。对此，多数学者认为有创新意义，较单纯的现收现付式或单纯的个人账户式制度更能够适应发展需要。但也有人认为个人账户并不适合，如刘福垣基于社会保障是公共物品的原理而反对建立个人账户，莫泰基基于经济、社会乃至个人的客观风险也反对采取个人账户制；在国际上，国际劳工组织也是反对个人账户模式的，而世界银行、国际货币基金组织等经济组织却推崇个人账户制，这些组织的专家还向中国政府提供专门的政策研究报告。在承认统账结合模式的专家中，有的人肯定社会统筹与个人账户紧密结合在一体，有的主张实行板块状结构（即分开管理），有的主张将这一统账结合模式改成两个独立的支柱。在统账结合的比例上，亦存在着统账均等、大统筹小账户、小统筹大账户之争；在个人账户的缴费责任方面，有人主张雇主分担，有人主张个人承担全部责任。还有人从长远目标出发，提出将其改造成普惠式的国民养老金和差别性的职业养老金结构。

在筹资手段方面，单一渠道的资金来源已经被摒弃，主张多元化筹资方略已经成为绝大多数学者的共识。但在社会保险筹资方式上，却存在着费税之争。除刘福垣是将社会保障看成是国家或政府的完全责任而自然完全需要依靠税收外，包括吴树青等许多学者均主张尽快开征社会保险税以替代现在的社会保险缴费制，唐钧、杨良初等人甚至对如何开征社会保险税进行了政策设计；郑功成则通过对中国现行社会保险统账结合模式的考察，明确主张社会保险费改税缓行，并将这一主张提交给决策层；后来邓子基、厉以宁等从我国财政税收体制的角度亦认为中国目前不具备开征社会保险税的条件。

在农民工社会保障方面，鉴于农民工作为中国工业化、城市化进程与传统户籍制度冲突中出现的一个特殊群体规模庞大，在农民工的社会保障问题上，越来越多的学者主张应当给农民工以社会保障，北京等地甚至制定了专门的农民工养老保险政策；也有一批专家认为农民工因为有土地保障，加之政府承受能力不强而主张不必考虑农民工的社会保障问题，上述两种观点均较流行；第三种思路则是主张分类分层保障农民工的社会保障权益，在肯定农民工需要社会保障的条件下，认为应当优先考虑农民工的工伤保障、特困援助等，养老保险则在其后且应分类展开。



在农村社会保障制度建设方面，多数专家主张农村居民应当享有社会保障，但也有人认为农民有土地保障和传统的家庭保障，现阶段可以不考虑。在主张建立农村社会保障制度方面，不同的学者亦存在着观点分歧，宋晓梧持城乡有别论，王延中主张分区域推进，郑功成仍然持分类分层推进的观点，认为应当承认农村人口不断分化的现实并采取有区别的社会保障政策。

二、对中国社会保障改革研究的综合评论

1.价值评判。基于社会保障是以经济手段解决社会问题进而达到特定政治目标的制度安排，制度变革的实质是利益格局的重大调整，研究并解决这一问题显然不是单一学科能够完成的。因此，近十多年来尤其是近几年来，经济学、社会学、政治学、法学、管理学、精算学等学科的专家均有一些人从不同的角度来研究中国社会保障制度改革问题，专门的社会保障学者也需要运用经济学、社会学等多学科的知识与方法，多学科合作与跨学科研究已经成为中国社会保障改革这一领域的重要取向，它从一个侧面表明了当前社会科学学科尤其是处于应用层次的学科发展的新趋势。

从中外社会保障制度的发展历史来看，社会保障要受经济、政治、社会乃至历史文化等多种国情因素的深刻影响，研究中国的社会保障问题必须与中国的具体国情紧密结合。在西方国家社会保障制度早已成熟但又面临着一些问题的条件下，中国作为一个发展中国家、一个正处于经济社会转型时期的国家和一个对社会保障制度进行全面变革的国家，有着非常独特的研究价值，这种价值揭示出立足中国国情来研究并解决中国的社会保障改革问题，将为各国改革、完善自己的社会保障制度提供新的启示和经验，从而可以对国际社会保障理论的发展做出应有的贡献，这正是中外学者普遍关注中国社会保障改革问题的根本原因所在。

推动中国社会保障制度改革和这一制度健康发展是中国社会保障改革研究的基本目标。在近几年的社会保障改革历程中，可以发现学术界的研究及其成果对这一改革实践的影响。如1998年以来，国家的重大社会保障改革方案或政策出台，大多数均有相关的研究成果作为决策依据，决策层对国内外学术界意见的重视，揭示了中国社会保障改革研究日益理性和极高的应用价值。

中国社会保障改革研究的贡献，还表现在对社会保障学科发展的推动方面。尽管社会保障作为一门学科还缺乏必要的、稳定的内核，但确实已经成为一个专门的学术领域。

对中国社会保障改革的研究，因其具体内容（包括国民的养老、疾病医疗、失业、工伤、贫困及各项福利措施等等）均涉及到国民的现实生活，必然促使着学者与学术走出象牙塔，进而推动着理论学术研究更加贴近现实和更富人性与人文关怀精神。

2.值得注意的一些倾向。第一，创新不够，学风堪忧。尽管研究中国社会保障问题的书籍与文章日益丰富甚至有一片繁荣的景象，但真正具有创新价值的论著并不多见，部分人过于急功近利，在创新不够的同时存在着较为严重的学风问题。

第二，不做深入调查，照搬国外学说。从已有的文献来看，可以发现相当多的研究缺乏深入的社会调查，一部分研究成果脱离中国的现实国情，或者过分迷信某些国际组织与国外学说，甚至将社会保障政策视同为经济政策，以至于给社会保障改革的深化带来负面影响。

第三，对深层次理论问题关注不够。相当多的研究成果缺乏对中国经济改革与社会发展宏观背景及现阶段各相关因素的了解与分析，对现代社会保障制度建制理念的发展和特有的人文关怀精神视而不见，对



经济领域中的效率优先与社会保障制度中的公平优先认识不清，只是针对中国社会保障改革中的局部问题开出“头痛医头”的药方，这一倾向直接损害了中国社会保障改革研究的理论价值与应用价值。

第四，研究中的失衡性。中国社会保障改革研究主要集中在体系构建和养老保险制度改革方面，对同样重要的社会救助制度改革（如对规模庞大的贫困人口的救助）与社会福利制度改革的研究却较少；对经济保障研究多，对服务保障与情感保障研究少；对城市保障问题研究多，而对农村社会保障问题研究少；对国有企业职工的社会保障研究多，对非国有单位职工的社会保障问题研究少，对改革中出现的农民工或流动人口群体的社会保障更少；对正规就业者的社会保障研究多，对非正规就业者的社会保障问题研究少；对政府责任的控制研究多，对合理的责任分担机制研究少；对中央政府的责任问题多，对地方政府的社会保障责任以及中央与地方责任划分研究少；等等。

3.可以预见的走势。首先，多学科交叉研究中国社会保障研究将趋向深化。多学科交叉融合将既是中国社会保障改革研究的内在需要，也将推动着中国社会保障改革研究逐渐走向成熟。当然，在肯定多学科交叉融合的同时，各学科关注的重点肯定存在着差异，这种格局表明社会保障政策选择过程中对改革研究成果的取舍是否合理，将取决于决策者的政治智慧与魄力。

其次，价值取向与建制理念的研究将更加引起重视，社会保障改革研究将更富人道主义与人性化。以往的研究多从经济效率角度出发，忽略了社会保障制度固有的伦理基础与人文关怀精神。近年来的趋势表明，社会保障制度改革中的效率至上观念和慈悲意识遭到抨击，社会保障公平理念正在回归，这将使研究成果更加接近社会保障制度的本质追求，同时更加富有现实价值。

再次，在对外开放和借鉴国外经验的同时，国情因素将被重视，盲目崇外的倾向将淡化，极端理论将缺乏市场，理想主义与现实主义趋向结合。如中国家庭稳定与家庭保障的传统优势将被研究者重视，稳妥而又合理的制度创新会成为研究者主攻的目标。这种趋向揭示出来的是研究者的理性在增强，其研究成果将更加适合中国社会发展的需要。

此外，对中国社会保障改革的研究还将有力地推动着社会保障理论及相关学科的发展。

