

# 中国社会保障改革 与经济发展：回顾与展望

□ 郑功成

中国人民大学 中国社会保障研究中心 北京 100872

## 一、社会保障对中国经济体制改革与经济发展的贡献

总体而言,社会保障对经济发展的贡献主要表现在如下方面:

**(一) 创设失业保险制度与下岗职工基本生活保障制度,为国有企业改革劳动用工制度和市场化改革提供了必要条件**

中国经济体制改革的目标是从高度集权的计划经济转向更具效率的社会主义市场经济。在这场异常深刻的变革中,国有企业处于中心位置,只有让其成为真正的市场主体,才能与逐渐发展壮大的私有企业一起展开自主、公平的竞争,而让国有企业职工从终生“铁饭碗”转化为自由地签订和终止合同(“双向选择”就业)并融入统一劳动力市场就构成了这场改革最为关键的内容。在这样的背景下,中国经历了两次国有企业改革大潮。

第一次改革是20世纪80年代让国有企业从高度集权的指令性计划经济步入市场竞争环境,开始允许效益不良的国有企业走向破产,同时建立起劳动合同制度,这些措施激发了国有企业与劳动力市场的活力,也为优化企业人力资源配置和提高劳动生产率创造了条件,但失业工人却缺乏应有的制度保障,这一度成为影响国有企业市场化改革的重大阻碍因素。为解决这个问题,1986年,国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》,建立起面向国有企业职工的失业保险制度,它标志着中国正式进入重构与市场经济相适应的社会保险制度新时代。

正是由于失业保险制度的建立,国有企业改革中出现的失业工人才有了基本的生活保障和重新就业的缓冲期,这一制度构成了改革初期推进国有企业市场化的必要条件。

第二次改革是1998年启动的让国有企业能够卸下与其直接经营目的无关的负担,轻装融入市场经济。这一轮改革的主要目标是大规模裁减国有企业中的冗员,同时完善社会保障制度以减轻国有企业传承已久的社会负担。为此,中央政府在推进养老保险、社会救助及相关公共服务等发展的同时,创建了有中国特色的下岗职工基本生活保障制度,即让国有企业冗员离开劳动岗位进入企业再就业服务中心,政府通过财政拨款、失业保险基金调剂、国有企业负担各占1/3的比例建立下岗职工基本生活保障基金,在政策规定的期限(最长三年)内向下岗工人发放生活补贴。这一制度为1998—2003年下岗的三千多万名国有企业职工提供了基本生活保障,为顺利实现国有企业裁员的目标做出了特殊的贡献。

**(二) 实现社会保障制度从单位保障制向社会保障制转型,为经济体制改革与经济发展营造了有利环境**

在计划经济体制下,中国实行的是单位包办的社会保障制,城镇劳动者被固定在机关事业单位或国有企业,所在单位直接负责劳动者的养老、医疗、住房及其他各种福利保障,并惠及其家属,国家对城镇单位实行财政补贴;乡村人口则被固定分割在不同的基层组织,居民福利主要通过福利化的分配制

度在集体成员之间实现互助,政府只负责有限的救灾济贫工作。这种单位保障制既将劳动者固定在不同的单位而制约着劳动者的自由流动与人力资源的优化配置,也让各个单位承担着无所不包的社会保障事务而无法真正成为市场或社会主体。因此,中国社会保障制度改革的重要方向就是让社会保障从单位保障制走向超越单位的社会保障制,即在企事业单位之外建立自成体系的社会保障制度。

经过三十多年的制度变革,基本实现了社会保障社会化改革任务。一方面,社会保险从单位包办走向政府主导、用人单位与参保者个人缴费、专业机构经办,实现了社会化管理与运行。它不仅覆盖了国有单位的工作人员,也覆盖了私有企业等的劳动者与灵活就业者,养老保险与医疗保险更是扩展到全民。这一改革使企事业单位得以从繁重的社会保障事务中解脱出来,各类企业逐渐成为平等竞争的市场主体。另一方面,社会救助与社会福利亦从政府包办的狭窄格局走向汇集政府、社会及个人力量的社会范畴。社会化改革使社会保障制度构筑起日益严密的社会安全网,既有效地化解了市场竞争与天灾人祸衍生出来的社会风险,也有效地促进了社会公正。

### (三)中国社会保障改革与发展直接推动着国民经济持续高速增长

第一,社会化的新型社会保障制度扫除了单位保障制度下阻碍劳动力自由流动的壁垒,使丰富的人力资源在全国范围内不断得到优化配置。一方面,农村剩余劳动力大规模地进入城镇,3亿多农村劳动力从第一产业转移到第二、三产业就业,并逐步享受到与城镇人口相似的社会保障;另一方面,城镇之间、不同机构或单位之间的人员流动也日益频繁,计划经济时代从属于单位保障制的就业分割格局被完全打破,新型社会保障制度避免了因工作单位或就业地域变换而造成福利受损。实现人力资源在全国范围内的优化配置,是中国经济发展始终保持活力与动力的重要原因。

第二,公共教育事业大发展为经济增长提供了高素质的劳动力。三十多年来,中国的教育事业大致经历了从低水平免费教育到多元投资混合型教育,再到教育的公共福利属性不断增强的发展过程。在20世纪80年代以前,实施与计划经济体制相适应的低水平全面免费教育,但限于国家财力,高、中等教育发展不足,只有极少数人能够享受高中教育与高等教育。在20世纪最后十余年,伴随国家福利的整体削减,义务教育继续免费并全部由国家财政投入,高等和中等教育适度收费,并允许民间力量投资办各类教育,全社会教育总投入大幅度增加,但财政性投入比重有所下降。进入21世纪以来,教育的

公共福利性又开始增强,困难群体教育帮扶体系逐步完善。从1991年到2016年,中国财政性教育经费投入由618亿元增长至31396.25亿元。这使得教育事业获得了全面发展,高等教育毛入学率从不到1%上升到2016年的42.7%,超过中高收入国家平均水平,进入了高等教育大众化时代。全社会人力资本水平得以大幅度提升,支撑着劳动生产率的持续增长。

第三,城镇居民住房体制改革的去福利化极大地激活了房地产业的发展,不仅使人民的居住条件持续得到大幅度改善,同时也使房地产成了重要支柱性产业。20世纪90年代掀起的大规模住房体制改革的实质是去福利化,核心内容是推行住宅商品化、自有化,由此催生出规模日益巨大的房地产业。2003年以来,房地产投资一直呈上升趋势,占全社会固定资产投资规模仅次于制造业。2016年全国房地产增加值占GDP的比重达6.5%。与此同时,房地产业带动了包括钢铁、煤炭等上游产业和用气、用电等下游产业的发展,产生了乘数效应。房地产业还产生了显著的就业拉动效应,2015年房地产和建筑业就业数量超过3200万人,占当年城镇就业总人数的18%,仅低于制造业。同时,居民居住条件也迅速得到改善,城市人均住宅建筑面积从1978年的6.7平方米增加到2016年的33平方米。总体而言,住房改革与经济发展仍然具有正相关性。

第四,社会保障的快速发展培育了民生经济新的增长点。近年来,基于养老、健康、儿童、教育等民生方面的需求日益高涨,政府在努力增加公共投入和提供基本公共服务的同时,实行对社会资本开放的政策,促使私人资本投向这些服务领域的投资规模持续扩张,福利领域吸引了越来越多的劳动力就业,并成为民生经济新的增长点。例如,依靠社会力量兴建的养老机构,既满足了一部分老年人入院养老的需求,亦增加了社会就业。这种现象在健康、教育服务领域同样存在。因此,向社会资本开放社会福利领域,壮大了社会保障体系的物质基础,也更好地满足了有需要者的需求。

第五,社会保障制度的日益健全激发了城乡居民的消费欲望,直接提升了其消费能力,消费扩张优化对经济增长的贡献率持续加大。伴随社会保障覆盖面的持续快速扩大和养老金等福利待遇持续提升,全国的最终消费(包括居民消费和政府消费)支出保持了较快增长。特别是2012年以来养老保险制度惠及所有老年人,医保制度覆盖全民后,消费对经济增长的贡献率更是不断提高。据统计,全国商品性消费在2008年和2012年分别突破10万亿元、20万亿元,2015年社会消费品零售总额突破30万亿元大关。

#### (四) 社会保障制度在中国遭遇经济发展危机时发挥了关键性的促进作用

最能够全面、综合地反映社会保障制度促进中国经济发展的是 1998 年和 2009 年两个时间点。这两个重要时间点的共同背景是在国际金融危机背景下,中国的经济发展也遇到了危机,而政府采取了扩张投资、刺激消费等措施,社会保障制度发挥了特别重要的作用。

1997 年东南亚地区爆发金融危机,构成了不利的外部环境。在国内,由于一段时期内偏重经济增长而忽略了保障民生,社会保障制度改革亦偏重控制政府支出而未能顾及劳动者的合法权益,一度出现数以百万计的企业退休人员不能按时足额领取养老金、许多职工不能报销医疗费用等现象,造成了城市新贫困人口剧增,社会不安全感急剧上升,并直接衍生出居民消费率下降、企业库存剧增、国有企业亏损面急剧扩大等问题,国民经济也陷入困境。1998 年,中央政府认识到消费不旺是由于社会保障欠缺所致,便将社会保障改革与制度建设摆到各级政府头等重要的位置上,强力落实“两个确保,三条保障线”,即通过国家财政补贴来确保退休人员按时足额领取养老金,确保国有企业下岗职工按时足额领到基本生活保障金,同时建立面向低收入困难群体的最低生活保障制度,推进医疗保险改革与住房体制改革,还建立了应对未来人口老龄化高峰的社会保障战略储备基金——全国社会保障基金。通过全面落实这些重大的社会保障措施,不仅解决了城乡居民的现实困难,也重振了人们对社会保障制度的信心,提振了居民消费,有效地化解了当时的社会风险。这是 1998 年后全面推进各项重大改革并实现国民经济再次持续高速增长的一个奥秘。

2008 年爆发的美国次贷危机引发了全球经济危机,中国经济也深受其害,支撑经济增长的主要引擎——外贸受到巨大冲击。中央政府认识到,对外贸过度依赖是不可持续的发展模式,必须调动国内居民的消费,但如果不能有效地解除城乡居民在养老、医疗、住房、教育等方面的后顾之忧,内需就不可能调动起来;没有国内消费增长助力,中国经济就将面临步入低谷无法自拔的风险。2009 年中央政府在推出四万亿元投资刺激经济增长的同时,强力推进各项社会保障制度建设,包括开始为农民建立养老保险制度并很快实现制度全覆盖的目标,启动三年医改计划并很快实现医保覆盖全民的目标,还掀起大规模的保障性住房建设,再加上在四川汶川大地震后的救灾与灾后重建、扩大高等学校招生规模等方面加大投入力度,城乡居民的社会保障水平普遍得到大幅度提升。这些重大举措减轻了人民的后顾之忧,也增加了城乡居民的收入,促使居民消费快

速增长,逐渐成为拉动国民经济增长的第一大引擎,综合国力显著增强。

回顾近二十年来的发展,如果没有中央政府在 1998 年和 2009 年两个关键时间点上强力推进社会保障制度建设,民生遭受经济危机的影响将不可避免,也不可能有 1998 年和 2009 年后的快速发展。这表明,不重视社会保障,经济发展也不会一帆风顺,遭遇危机更难以自拔;重视社会保障,则有助于国民经济持续发展,即使遭遇了经济危机,也能够很快地从危机中走出来,因而,发展社会保障和维护与促进经济发展并不矛盾,而是可以相得益彰地发展。

## 二、处理经济发展与社会保障关系的中国经验

从总体上看,中国实现了经济发展与社会保障可以良性互动和共同发展的目标,其经验主要体现在五个方面。

### (一) 坚持经济增长与社会保障相互促进

近四十年来,中国确立的是以经济建设为中心的发展方略,而追求经济增长的目的是为了快速摆脱贫困状态并持续不断地改善人民生活。特别是进入 21 世纪后,更是明确地将保障和改善民生作为经济社会发展的出发点和落脚点,同时让改善民生成为促进经济发展的恒久动力。在这种发展理念指导下,伴随中国经济的持续高速增长,财政收入也大幅度增加。据财政部公布的《2009 年全国财政收入决算表》和《2016 年全国财政收支情况》数据,仅个人所得税收入就从 2009 年的 3949 亿元增长到 2016 年的 10089 亿元,这些资金无疑成为政府提供社会保障的重要资金来源。中国经济增长与财政收入增长的进程也是政府持续加大对社会保障及公共卫生与公共教育投入的进程,这使得社会保障体系日益健全,人民福利以较快的速度持续增长。

### (二) 将社会保障作为保障与改善民生的基本制度保障,坚持福利水平与经济发展水平相适应

据统计,从 2007 年到 2016 年间,中国一般公共预算收入从 51321.78 亿元增加到 159552 亿元,增长了 2.1 倍;而社会保障与就业、医疗卫生与计划生育、教育三项加总从 19191.47 亿元增加到 62758 亿元,增长了 2.3 倍,超过一般公共预算收入增长速度。如果再加上在一般公共预算之外的各项社会保险基金收支规模,那么,支撑这一制度的物质基础就更为雄厚。全国卫生总费用占 GDP 之比从 1978 年的 3% 增长到 2016 年的 6.2%,其中社会医疗保险支出扮演了极为重要的角色,所表明的是社会保险制度与经济发展、政府财政性投入基本实现了同步增长。正是由于财政投入的持续增长,养老保险、医疗保险才能迅速覆盖全体城乡居民,社会救助才能成为解除低收入困难群体的重要制度保障,教育事业

才能得以快速长足发展。因此,中国的经济增长成果通过社会保障制度惠及全体人民,这一制度又反过来构成支撑中国经济摆脱困境并持续增长的重要因素。

### **(三)坚持共建与共享相结合,建立以权利义务相结合的社会保险为主体的社会保障体系**

中国社会保障制度改革的一个重要目标就是改变原有的风险分担与筹资方式,从由政府包办转化成政府、企业、个人多方共担风险的筹资机制。因此,中国确立的是以基于劳动者的社会保险为主体的制度体系。其中,从非缴费型转向缴费型的养老保险、医疗保险是最重要的保障项目。对于基于社会救助家计调查原则而享受最低生活保障的贫困人口和重度残疾人,政府还提供专门的养老保险与医疗保险缴费补贴。这种权利与义务相结合的制度安排,实质上是追求共建共享。以养老保险为例,计划经济时代实施的是由国家负责的非缴费型退休金制度,1991年国务院启动企业职工养老保险制度改革,实行国家、企业、个人三方共同负担,自此开始进入缴费型养老金时代。1995年国务院推行统账结合的职工养老保险改革试点,1997年正式建立面向企业职工和城镇个体劳动者的基本养老保险制度,实行统账结合的财务模式。自2009年开始,以财政资金为主,先后为农民和城镇非工薪居民逐步建立基本养老保险制度,2012年即实现了这一制度城乡全覆盖。2015年又将国家机关和事业单位工作人员纳入社会养老保险制度,非缴费型养老金制度完全被缴费型养老金制度所替代。从1998年到2016年,职工基本养老保险参保人数由11203.1万人增加到37930万人,城乡居民参保人数由8025万人增加到50847万人。社会养老保险制度从单位保障向社会保险转型不仅顺应了国有企业改革的要求,相对均衡了企业之间的负担,增强了企业的经济活力,而且为劳动者提供了更加可靠的养老金保障,也提增了其消费能力和消费信心。

### **(四)高度重视解决贫困问题,通过有效的社会救助和有利的扶贫开发,保障人民的基本生活并最终消除贫困**

针对市场经济体制改革导致原有的由单位负责的救助系统失效和因退休、失业及下岗等带来的新城镇贫困人口现象,中国于20世纪90年代末建立了最低生活保障制度并逐步覆盖城乡居民。现在已经形成了以最低生活保障为主体,同时设置有灾害救助、医疗救助、教育救助、就业救助、住房救助、临时救助等多个救助项目的综合型保障制度,这一制度体系面向低收入困难群体与天灾人祸中的不幸者。社会救助制度的全面建立,不仅有效地保障了贫困人口的基本生活,也促进了社会公正与经济转

型。另一方面,早在20世纪80年代中期,中国就掀起了扶贫运动高潮,根据贫困地区的贫困程度确定国家级、省级贫困县并采取相应的扶持政策,取得了良好的效果,但因人口基数大,地区发展不平衡,到2012年仍有7000万农村人口处于温饱问题尚未解决的贫困状态。中共十八大后,国家加大了扶贫投入,并将消除贫困列入地方的重要政治目标。政府动员社会慈善资源与市场资源投向贫困地区,中央要求发达省市对欠发达地区实行对口支援。正是在这样强有力的推动下,中国在减少贫困方面取得了举世瞩目的卓越成效。

### **(五)渐进改革与收入增长替代的策略的实施,成功地使中国度过了社会保障改革的难关**

中国过去三十多年的改革是一项有风险的事业,因为众多主体、个人和机构卷入了这一改革并受其影响。虽然改革的长期目标是相对明确的,但具体的每一步骤原则上都可能出错。因此,为了能够应对错误的发展、失误或失败,同时也对积极的发展做出反应,政府采取了非常谨慎的试点先行、渐次推进的策略,使得在必要情况下可以快速调整行动方向,不会导致风险过度积累。在中国的改革发展过程中并未出现社会动荡,整个社会在改革中保持了安定,有力地促进了经济改革与经济增长。这种稳定性是因为经济已经开始增长,并且在改革进程中一直得以维持,人们很快看到个人机会由于“以初次收入增长取代就业安全的损失”的战略性策略而增多。同时,自下而上的渐进改革策略也使得人们的态度更加积极。这种渐进改革和逐步扩大覆盖面及提高待遇水平的方式,既避免了一项制度的变革在全国范围内引发不安与抗议,又为改革者提供了行动参考,为公众逐渐适应新的制度安排提供了一个相对宽松的过渡期,从而是一种中国特色的改革方式与策略。另一方面,通过增加劳动者与居民的初次分配收入,弱化了城乡居民对社会保障制度的过度依赖,收入替代效应较为明显。例如,20世纪80年代初期农村推行承包责任制时,农民的集体福利被削减,但土地承包后延期获得的收益大大超过了福利即期减少的份额,从而并未引起农民的持续抗议。此后,从免费医疗到参保缴费、责任有限的社会医疗保险,从不用缴费且高替代率的退休金到缴费型且替代率逐渐降低的社会养老保险,之所以未引起社会不安与强烈抗议,主要是因为绝大多数劳动者的报酬与居民收入在不断增长,人民生活在收入增长过程中得到了普遍改善,它既使中国人的获得感不断增强,也为弱化城镇人口对传统福利制度的过度依赖创造了条件。因此,渐进改革与收入增长替代作为推进社会保障制度变革并不断发展的中国方案,确实是优选方案。

### 三、努力维护社会保障与国民经济共同发展

要维护社会保障与国民经济之间的良性关系,还需要调整发展思路并采取新的举措。

第一,切实解决好内生动力不足问题,努力使国民经济继续保持中高速增长。中国经济需要走向形态更高级、分工更优化、结构更合理、质量更提升的新发展阶段,切实解决好经济增长内生动力不足问题成了最大挑战,这就要把经济增长动力更多地放在创新驱动和扩大内需上。为此,应当同时充分发挥好政府在公共领域中的决定性作用和市场在资源配置中的决定性作用,在有针对性地解决城乡居民实际困难和尽快扩大中等收入群体的条件下,让经济发展成果通过社会保障制度更多、更好、更公正地惠及民生,并辅之以促进生产力发展和工资增长的政策,将为全体人民提供稳定安全的社会保障预期摆到国家发展的更加重要位置上。

第二,尊重社会保障与国家治理关系的历史逻辑,强化中央政府统筹责任,真正构建起有序组合的多层次社会保障体系。中国需要采取正式制度与非正式制度有机结合,普惠性制度与特惠性制度双层构架,政府与市场、社会、家庭、个人等多种力量相融合,真正构建起有序组合并且具有一定弹性的多层次社会保障体系。在这一过程中,坚持政府主导并确保中央政府统筹规划的权威具有必要性、重要性。当前需要尽快从以往的地方创新为主提升到国家层面做好顶层设计。中央政府要担负起做好社会保障体系顶层设计、推动社会保障立法、合理配置资源、维护制度统一的重大责任。同时,重塑高效率的社会保障运行机制,包括健全治理优良的经办机构,充分利用日益发达的互联网、大数据等信息技术,提升制度运行的预测、预警与监控能力,在坚持结构与运行稳定的同时,也要保持一定的灵活性,赋予社会保障制度自我调节与不断修正的功能,以适应新业态、人口流动性等发展的要求。

第三,坚持以共享为基石,实行多元主体共建共治。一方面,社会保障肩负收入再分配职能,必须由政府主导,其方向应当是“让立法机关、行政机关、司法机关与经办机构各司其职、各负其责”。同时,还应当让代表不同群体利益的工会、雇主组织、残联等参与制度设计、监督制度运行。只有这样,才能确保各方主体有效地参与共建共治,这是维护社会保障制度健康持续发展的重要条件。另一方面,社会保障政策还需要与家庭政策、机构福利等有机协同,同时促进互助、慈善及志愿服务不断发展。这将有利于不断壮大整个社会保障体系的物质基础,为更好地满足人民不断增长的福利诉求创造符合中国国情的条件。

第四,促进并维护就业与社会保障良性互动。社会保障与就业实质上是共享与共建的关系,二者之间的良性互动在很大程度上决定着社会保障与经济发展的良性互动。因此,在处理二者关系时,需要在提供合理激励和确保人人有充足保障之间找到均衡点。在政策设计中,应当同时考虑就业与社会保障相互关联与相互促进的问题。为此,宜坚持与就业关联的社会保险为主体的社会保障制度发展取向,将健全社会保障制度作为提升就业质量的重要指标,让全体劳动者依法获得相应的社会保险;进一步完善非收入关联型的社会救助等制度,继续帮助符合条件的低收入者与残疾人参与社会保险,以确保没有人被排斥在社会保障制度之外,并尽快增加护理保险制度安排,尽可能推进企业年金等与职业相关的福利,为劳动者提供更加全面的保障;提高劳动报酬占GDP之比重,增加工资协商谈判。此外,社会保障制度也要有利于促进就业。

第五,重视发展教育福利与社会福利服务。在教育方面,宜以全面覆盖当地常住人口为目标,尽快将以农民工为主体的流动人口中的适龄儿童纳入居住地的义务教育范畴并享受公平的教育机会;适时将义务教育年限从现行的9年制延长到12年制。同时,增加对职业教育的公共投入,以增强职业教育的福利性。在社会福利服务方面,特别需要加强儿童福利事业和老年人福利事业,宜将托儿所、幼儿园纳入儿童福利范畴并提供相应的预算保障,将退休人员人力资源再开发纳入养老服务体系,扩充残疾人福利中的教育内容以开发残疾人的人力资源,这将使中国未来的人力资源更加丰富并具有质量。

第六,重视社会保障法制建设,让社会保障制度尽快运行在法治轨道上。有必要加快制定综合性的《社会保障法》和《社会福利法》、《社会救助法》等基本法律,以及《儿童福利法》、《老年人福利法》、《残疾人福利法》等专门法律,修订完善《社会保险法》、《军人保险法》等。在中国加速现代化和社会保障发展已经取得巨大成就的条件下,让社会保障制度在法治轨道上运行,将是新时代进一步处理好社会保障与经济发展关系的重大任务。

总之,中国已经进入了一个新时代,国家发展与世界格局正在发生新的变化,社会保障与经济发展所面临的形势较之前更加复杂,中国要实现第二个一百年的目标并建成共同富裕的现代化强国,还必须与时俱进地处理好社会保障与经济发展的关系。在努力维护国民经济持续健康发展的同时,积极、理性地通过社会保障制度的发展,持续不断地增进人民的福祉,将是国家的重要发展目标。

■ 《中国人民大学学报》2018年  
第1期,约18000字