

中国社会保障改革与 经济发展：回顾与展望

*

郑功成

〔摘要〕 自 2008 年美国发生次贷危机并引发世界经济危机以来，全球经济陷入发展低谷，社会保障制度也成了人们关注的焦点。在许多国家经济增长乏力与紧缩福利并不断引发社会、政治危机的背景下，中国却在近 40 年间成功地采取了一种综合性的策略，使经济体制改革和社会保障变革相辅相成，在持续释放了经济增长潜力的同时，又通过对传统社会保障制度全面而深刻的变革使人民福利水平得到不断提升。中国的发展道路及已经取得的成果证明了社会保障与经济发展可以共同发展。尽管中国经济发展还面临着诸多挑战，新型社会保障体系亦需要通过更为科学的顶层设计才能走向完善，但已经取得的巨大进展，足以表明中国是当今世界社会保障与经济发展相得益彰的一个富有成效的案例。

〔关键词〕 社会保障改革；经济发展；相互促进；中国案例

〔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（北京 100872）

2008 年美国发生次贷危机并引发了世界经济危机，美国、欧洲及一些发展中国家的经济迅速陷入发展低谷。在这一背景下，一些国家采取紧缩政策来应对危机，也有一些国家选择经济刺激政策，而社会保障制度则成了一个被广泛关注的讨论焦点。如何理解并正确处理好社会保障与经济发展的关系，客观上成为摆在世界各国面前的重大议题。在发达国家经济增长乏力与福利紧缩并不断引发社会、政治危机的背景下，中国却成功地采取了一种综合性的策略，使经济发展和社会保障制度变革相辅相成，在持续释放经济增长潜力并使综合国力持续大幅度提升的同时，又通过社会保障制度改革使人民福利水平得到不断提升。中国的发展实践证明了中国社会保障与经济发展可以共同发展。

一、中国经济与社会保障在近 40 年间双双取得巨大成就

作为发展中国家，中国在 20 世纪 70 年代还属于低收入国家。但自 80 年代开始经济体制改革以来，迄今已经保持了 30 多年的持续高速增长，并且还在以较高速度继续增长。《中国统计年鉴》的数据显示，1978 年中国国内生产总值（GDP）为 3 645 亿元人民币，约合 2 165 亿美元^①；人均 GDP 为 381 元人民币，约合 226 美元，属于极低收入国家，处于普遍贫穷状态。到 2016 年，国内

* 本文系作者主持完成的国际研究报告《全球社会保障与经济发展：回顾与展望》之中国案例一部分，经作者审改后交本刊发表。

① 本文中的美元按照《中国统计年鉴（2016）》中的“历年平均汇率”折算。

生产总值（GDP）增加到 744 127 亿元人民币，约合 11.2 万亿美元；人均 GDP 达 53 817 元人民币，约合 8 102 美元，进入中等偏上收入国家行列，并正在向高收入国家迈进。在改革开放初期，中国 GDP 只占世界经济总量的 1%；到 2015 年时，在全球 GDP 总量 74 万亿美元中，美国占比 24.32%，中国占比提高到 14.84%，日本、德国占比分别为 5.91%、4.54%^①，中国成为世界第二大经济体。按照 2015 年价格计算，2016 年中国、美国、日本对世界经济增长的贡献率分别为 41.3%、16.3%、1.4%。^②

与此同时，中国的产业结构、就业结构、城市化率、恩格尔系数等宏观指标也发生了深刻变化。其中，第一、二、三产业的占比从 1978 年的 27.7%、47.7%、24.6% 发展到 2015 年的 8.9%、40.9%、50.2%，按产业分就业结构同步从 70.5%、17.3%、12.2% 发展到 28.3%、29.3%、42.4%，城镇化率从 17.9% 增长到 56.1%，城、乡居民恩格尔系数分别从 57.5%、67.7% 下降到 34.8%、37.1%。^③ 这组数据较为全面地反映了中国近 40 年的经济发展进程，以及与之相关发展指标的变化。这期间，中国减少贫困人口 6.6 亿人，绝大多数人进入了较为富裕的小康生活阶段。而国家的发展目标是在 2020 年消灭区域贫困与绝对贫困现象，全面建成小康社会^④；到 21 世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，全体人民共同富裕基本实现。^⑤

在经济体制改革的触发下，中国的社会保障也在 20 世纪 80 年代中期进入全面而深刻的制度变革时期。社会保障体制的改革采取与经济体制改革相似的渐进改革方式，经历了从被动变革到主动变革，从自下而上到自上而下，从试点先行与单项推进到中央政府顶层设计与全面推进，从服务并服从于经济体制改革到独成体系地影响、维系和促进社会公正与经济转变过程。目前，中国的社会保障体系已经从总体上完成了制度转型，即从计划经济时代的国家负责、单位包办、全面保障、板块结构、封闭运行式的社会保障制度转换成政府主导、责任分担、社会化、多层次化的新型社会保障体系，实现了从国家—单位保障制到国家—社会保障制的转型。

进入 21 世纪后，特别是 2008 年美国次贷危机爆发后，中央政府在 2009 年决定加快社会保障发展步伐，并通过持续加大财政投入来实现全面推进社会保障发展的目标，取得了巨大的成效。2016 年全国参加养老保险人数近 8.9 亿人，领取养老金人数达 2.6 亿人，97% 的人口已经被职工医疗保险制度或居民医疗保险制度覆盖。^⑥ 由政府负责并面向低收入群体的综合型社会救助制度全面确立，惠及了占总人口近 10% 的低收入家庭，救助水平在不断提升。包括保障性住房建设、养老服务、残疾人保障、儿童福利等在内的其他福利制度也在改革和发展。社会保障在从被动地应对贫困的体系转化为主动地将国家经济发展成果重新分配给有需要的人并惠及全民的过程中，事实上已经成为全体人民共享国家发展成果的基本途径与制度保障。^⑦

社会保障的快速发展，不仅使全体人民的福利水平与民生质量得到大幅度提升，也对世界社会保障发展做出了重要贡献。国际社会保障协会秘书长康克乐伍斯基曾指出：“如果不算中国，全世

① “拿什么超越中国？2016 年各国 GDP 排名：中国第 2 为印度 5 倍”，环球网国际新闻，2017-08-10，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-08/11106121.html>。

② 《中国对世界经济增长的贡献不断提高》，载《人民日报》，2017-01-12。

③ 中华人民共和国国家统计局：《中国统计年鉴（2016）》，北京，中国统计出版社，2016。

④ 参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，北京，人民出版社，2016。

⑤ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，29 页，北京，人民出版社，2017。

⑥ 中华人民共和国人力资源和社会保障部：《2016 年人力资源和社会保障事业发展统计公报》，<http://www.mohrss.gov.cn/syrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tigb/201705/wo20170531358206938948.pdf>。

⑦ 郑功成：《中国社会保障发展总报告——“十二五”回顾与“十三五”展望》，载《中国社会保障发展报告·2016》，北京，人民出版社，2016。

界社保覆盖面只有50%，算上中国就达到61%，中国对世界社会保障的贡献是巨大的，为其他国家做出表率。”^①2016年11月17日，国际社会保障协会将“社会保障杰出成就奖”授予中华人民共和国政府，以表彰中国近年来在扩大社会保障覆盖面工作中取得的卓越成就。

由上可见，中国在过去30多年间取得的是经济持续高速增长与社会保障持续快速发展的双成就。这种现象并不是偶然的，而是将社会保障作为应对改革风险和改善民生的重要治理工具，并坚信不断发展的社会保障与经济发展之间的积极关系的结果。正是在转型过程中，中国依靠对经济和劳动力市场发展与社会保障者间内在关系的妥善、积极和前瞻性处理，以及有效利用社会保障的核心功能，使得经济改革与发展得以顺利推进。这一过程同时对中国社会保障制度建设产生积极的影响，化解风险并不断增进人民福祉。中国经济的快速发展为社会保障制度的更为有效和“慷慨”提供了物质基础，而社会保障则为经济体制改革创造了稳定的社会环境及相关条件。中国为当今世界妥善处理社会保障与经济发展的关系提供了一个极为正面的范例。

二、社会保障对中国经济体制改革与经济贡献

社会保障体系的日益健全和社会保障水平的持续提升，为中国的经济体制改革和社会转型创造了相对安定的社会环境，形塑了可以在全国范围内自由流动的统一劳动力市场；同时亦直接增加了城乡居民的福利收入，大幅度地消解了人民生活的后顾之忧，进而极大地提振了城乡居民的消费欲望与消费能力。根据商务部的报告，2014—2016年最终消费（包括居民消费和政府消费）对中国经济增长的贡献率达48.8%、59.7%、64.6%，分别比投资贡献率高1.9、18.1和22.4个百分点，消费动力不断增强，消费已成中国经济增长的最重要引擎。^②这在很大程度上要归功于全民社会保障目标的初步实现。职工养老金在2005—2015年间每年增长10%，2016年增长6.5%，2017年增长5.5%，同时医疗保险水平持续提高，这些措施增强了居民的购买能力，也同步减少了居民为养老、医疗所做的预防性储蓄，直接刺激了消费增长。因此，中国社会保障制度的变革与发展过程，既是促进和维系市场经济体制改革与经济增长的过程，也是维护社会公平和实现中国超越经济领域外的全面发展的过程。

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工人的失业保险制度，它标

^① 《中国政府获国际“社会保障杰出成就奖”》，载《人民日报》，2016-11-19。

^② 《消费仍是经济增长“第一引擎”》，载《人民日报（海外版）》，2017-07-23。

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。但若简单地采取让国有企业工人失业并进入就业市场的办法，不仅劳动者一时无法适应，亦有违当初用工的社会契约精神，还会产生巨大的社会震荡。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、国有企业负担各占三分之一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3年）内向下岗工人发放生活补贴。这一制度为1998—2003年下岗的3000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。社会保障改革与制度建设的发展，为国有企业融入市场经济并加速发展提供了保障性条件，也奠定了经济持续高速增长的稳定基石。

（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。经过近30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。计划经济时代的社会救助与社会福利只面向城镇中没有单位归属的孤寡老幼，改革后的社会救助与社会福利则面向全体国民。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

（1）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。国家统计局历次全国人口普查和全国1%抽样调查数据显示，全国流动人口数量（居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口）在20世纪80年代是以百万计，到90年代则从千万计到逾亿计，2000年为2.61亿人，2015年达到2.92亿人。因此，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。

（2）公共教育事业大发展为经济增长提供了高素质的劳动力。近30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10多年,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,其占GDP的比重从1991年不足3%增长至2012年的4%,近5年保持在4%以上,2016年为4.22%。^①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。^②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。1996—2015年,中国劳动生产率年平均增速为8.6%,高于同期世界平均水平。^③2014年,全国劳动年龄人口平均受教育年限达到10.05年,高于世界平均水平^④;新增劳动力平均受教育年限达到13年左右,接近中等发达国家平均水平,处于发展中国家前列^⑤。这无疑有益于支撑国民经济持续发展,并使人口红利由数量型向质量型转变。

(3) 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%。^⑥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。还产生了显著的就业拉动效应,2015年房地产和建筑业就业人口超过3200万人,占当年城镇就业总人数的18%,仅低于制造业。^⑦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。^⑧据中国社会科学院的一项调研,2015年受访家庭居民住房自有率为95.4%,其中城镇居民家庭自有率为91.2%,19.7%的家庭拥有两套以上的住房。^⑨不过,住房商品化改革也带来了房地产市场“过热”和“泡沫”现象,使住房从生活消费品异化成为市场投资品、投机品,一些中低收入群体则无法承受房价快速上涨的压力,住房成为一个社会问题,因此需要在一定程度上增加住房福利的供给。但总体而言,住房改革与经济发展仍然具有正相关性。

(4) 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,民政部《社会服务发展统计公报》显示,中国养老机构床位数从2000年的113万张增加到2010年的349.6万张,再到2016年的730.2万张,由

① 《2015年全国教育经费执行情况统计公告》, http://www.moe.edu.cn/srcsite/A05/s3040/201611/t20161110__288422.html。

② 中共教育部党组:《发展具有中国特色世界水平的现代教育》,载《求是》,2017(16)。

③⑤ 国家统计局国际统计信息中心:《世界经济统计公告》, <http://finance.sina.com.cn/stock/usstock/c/2016-09-19/doc-ixvyqvy6701963.shtml>。

④ 中央财经大学中国人力资本与劳动研究中心:《中国人力资本报告2016》,北京,中央财经大学出版社,2016。

⑥⑦ 中华人民共和国国家统计局:《中国统计年鉴(2016)》,北京,中国统计出版社,2016。

⑧ 住房和城乡建设部:《2016年城乡建设统计公报》, http://www.mohurd.gov.cn/xytj/tjzljstxtjgb/tixxtjgb/201708/t20170818_232983.html。

⑨ 李培林、陈光金、张翼编:《社会蓝皮书:2016年中国社会形势分析与预测》,北京,社会科学文献出版社,2015。

企业或社会投资建设的占40%。^① 这些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。

(5) 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。据人力资源和社会保障部发布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，从2009年到2016年，领取养老金的人数从7142万人增长到25373万人。其中，退休职工月人均养老金从2009年的1276.41元提高到2016年的2627.44元，增长了1倍多；农村老年人与城镇非工薪老年人月均养老金从2009年的40.7元提高到117.33元，增长了近2倍。而全民医保体系的建立和患者自付比例从1995年的46.4%降至2014年的31.99%，减轻了人们的医疗费用负担及未来应对疾病风险的储蓄积累，进而带来居民消费急剧增长。据统计，全国商品性消费继2008年、2012年先后突破10万亿元、20万亿元之后，2015年社会消费品零售总额突破30万亿元大关。^②

(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、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，创造了较为安定的社会环境条件，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。商务部发布的《2009年中国对外贸易发展报告》显示，2009年全国进出口额下降幅度高达13%，许多企业破产，失业工人增加。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。因此，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

^① 民政部：《2016年社会服务发展统计公报》，民政部网站，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201708/20170800005382.Shtml>。

^② 《2015年零售销售首破30万亿，消费市场增长动能结构正在转换》，载《中国信息报》，2016-01-25。

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20年来的发展,如果没有中央政府在1998、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、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,发生危机更难以自拔;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。

三、处理经济发展与社会保障关系的中国经验

中国的经济发展成就为世界所公认,中国经济成为当今世界经济增长的主要引擎;中国的社会保障改革与发展也取得了巨大成就,引起国际社会的广泛关注。这两方面的成就不是偶然地重叠在一起的,而是有着非常紧密的内在关联性。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40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。中国的发展实践证明:经济发展是保障与改善民生的基础和前提,保障与改善民生是经济发展的目的和动力。只有将两者有机结合起来,实现良性循环,国民经济才能在科学发展之路上行稳致远。

(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。^①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。近40年间中国卫生费用支出的变化也从一个侧面反映了用于民生的支出在快速增长。全国卫生总费用占GDP之比从1978年的3%增长到1990年的4%,再到2010年的4.98%,于2015年达到6.05%,2016年达到6.2%^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到全体城乡居民,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

^① 中华人民共和国国家统计局:《中国统计年鉴(2016)》,北京,中国统计出版社,2016。

^② 中华人民共和国国家统计局:《中国统计年鉴(2016)》,北京,中国统计出版社,2016。2016年数据来源于《2016年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》。

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障为主体的社会保障体系

作为世界典型的以工作和劳动生产力为导向的社会，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障为主体的制度体系。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。^①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11 203.1万人增加到37 930万人，城乡居民参保人数由8 025万人增加到50 847万人。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。尽管现行基本养老保险制度还处于地区分割、群体分割状态，不同地区的养老保险制度存在着缴费负担不公、基金余缺并存的现象，进而加剧了地区之间发展的不平衡，也影响了市场经济条件下的公平竞争，但伴随基本养老保险制度全国统筹的加快实现和多层次养老保险体系的建成，这一制度将继续成为支持中国经济增长的有益力量。

（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

一方面，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，我国于20世纪90年代末建立了最低生活保障制度并逐步覆盖到城乡居民，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。根据民政部发布的历年《民政事业发展统计公报》和《社会服务发展统计公报》，2000年享受低保待遇的城乡居民为702.8万人，2005年为3 059.2万人，2010年为7 524.5万人，2015年为6 604.7万人；2007年国家财政用于城乡居民低保的支出为386.5亿元，2016年增长到1 702.4亿元。这意味着享受最低生活保障待遇的贫困人口在经历一段时期增长后开始减少，而低保标准在不断提高。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。因为低保资金全部来自国家财政，具有很强的收入再分配效应，低保对象得到这些资金后，增加了有效需求，助力经济增长。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、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7 000万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

^① 参见郑功成：《中国社会保障30年》，北京，人民出版社，2008。

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

一方面,中国过去30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中并受其影响。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。以医疗保险为例,最初是个别地方因老国有企业无法报销职工医疗费用而探索医疗费用社会统筹,1994年国务院决定自上而下推动缴费型医疗保险改革,但只选择在江苏镇江、江西九江开展统账结合型的医疗保险改革试点(简称为两江试点),1998年正式确定职工基本医疗保险制度并在全中国范围内实施;2003年开展新型农村合作医疗试点,2007年将基本医疗保险制度推广到城镇工薪劳动者之外的居民;2009年确立全民医保为目标并加速了制度全覆盖进程。经过上述几大步骤,目前,全民医疗保险的目标基本实现。据统计,2000年全国参加社会医疗保险的人数为0.4亿人(不含仍然被免费医疗制度覆盖的人口),2005年增长到3.2亿人,2010年达12.7亿人,2015年达13.4亿人。^①职工基本医疗保险基金人年均支出在2000年时为328.8元,2015年提高到2606.7元;城乡居民基本医疗保险基金人年均支出在2004年为33元,2015年增加到450.3元。^②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。它同时也表明,要调整社会保障结构并增加国民福利,必须促进经济发展并保持相应的经济增长率。

四、努力维护社会保障与国民经济共同发展

(一) 中国经济发展与社会保障面临的主要挑战

中国正在快速步入现代化建设的轨道,综合国力与人民生活水平均有大幅度提升。中共十九大更是明确勾画了从现在起到21世纪中叶建成现代化强国的目标与战略步骤,其确立的是以人民为中心和共同富裕的发展理念,明确将增进民生福祉作为国家发展的根本目的,并要求全面建成覆盖

^① 参见人力资源和社会保障部发布的2000、2005、2015年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》和卫生部公布的2000、2005、2015年《中国卫生和计划生育年鉴》。

^② 根据《中国统计年鉴》、《人力资源和社会保障事业发展统计公报》、《中国卫生和计划生育年鉴》相关数据整理。

全民、统筹城乡、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系，这为中国社会保障发展提供了指引。^①但经济发展已经从高速增长转向了中高速增长的新常态，社会保障亦面临着如何适应新时代发展更好地满足人民的福利需要的问题。

总体而言，中国经济发展与社会保障面临的挑战主要有：

(1) 经济发展面临着结构调整、产业升级、增长方式转换的压力。社会保障与经济发展相辅相成，中国的社会保障还需要进一步发展，直至步入有着完善社会保障制度的中国特色的福利国家行列。但正如 2016 年习近平主席在 B20 杭州峰会上指出的：“我们清醒认识到，中国经济发展不少领域大而不强、大而不优，长期以来主要依靠资源、资本、劳动力等要素投入支撑经济增长和规模扩张的方式已不可持续，中国发展正面临着动力转换、方式转变、结构调整的繁重任务。”^②中国经济从粗放型到集约化生产方式的必然转变，对于社会保障的制度设计和管理都具有重要的影响。由于中国采取的是以社会保险为主的解决方案，该制度的进一步发展还必须尊重社会保险与社会救助及社会福利之间独立而又互补的功能。如何让社会保障适应新常态，推动社会经济和社会保障的协调发展，保持和强化社会保障制度设计中促进增长的元素，以维持集约化而非粗放型的较高速度的经济增长，无疑是一大挑战。

(2) 地区之间、城乡之间发展不平衡和社会不平等现象加剧。根据国家统计局公布的数据，2015 年，人均 GDP 超过 1.5 万美元的有北京、上海、天津三市，而甘肃、贵州、云南等省人均 GDP 只有 4 000 多美元，相差 3 倍以上。^③不仅如此，在城乡之间亦因长期的户籍制度壁垒及公共资源配置失衡而存在着较大差距，2015 年全国城镇居民可支配收入是农村居民的 2.7 倍。同时，不同群体之间的收入差距也在扩大，基尼系数长期居于 0.4 以上的高位。其中，2008 年的基尼系数高达 0.491，2009 年后虽连年下降，但 2015 年仍达 0.462，2016 年又回升到 0.465。^④此外，社会保障统筹层次低，社会保险制度仍处于地区分割状态，一些保障项目在职工与居民之间亦存在制度分割，这在一定程度上拉大了收入差距。按照现行标准，截至 2016 年底，农村贫困人口还有 4 335 万人。^⑤地区及城乡之间发展失衡与社会不平等现象加剧，既影响到国民经济的持续健康发展，也影响了社会公正，从而是中国现代化进程中必须认真应对的重大挑战。

(3) 少子高龄化日益显性化与传统保障机制持续弱化。伴随社会发展进步所带来的生育率下降与人均预期寿命持续延长，加上以往 30 多年间推行独生子女政策，中国少子高龄化现象日益显性化，这一点与发达国家一致。根据国家卫计委发布的《中国家庭发展报告（2015 年）》，中国家庭已经从大家庭型转向小型化，核心家庭占 6 成以上，家庭户平均规模仅为 3.02 人，2 人、3 人家庭成为家庭类型主体，单人家庭、空巢家庭不断涌现。^⑥1.5 亿个家庭为独生子女家庭，80 岁以上的高龄老年人年均递增 100 万以上。在儿童照料和养老等方面，传统的家庭照料模式面临着日益严峻的挑战，对社会服务的需求较大。与此同时，传统的邻里互助因人口的高流动性而为“陌生人社会”所替代，传统的功能强大的单位保障制因市场经济改革被瓦解。家庭保障、邻里互助、单位保障等传统保障机制快速弱化，使城乡居民对社会化保障及服务的需求急剧上升，亟待国家和社会来填补。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京，人民出版社，2017。

② 《习近平在二十国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲》，<http://www.b20-china.org/mediacenter/article/406>。

③ 中华人民共和国国家统计局：《中国统计年鉴（2016）》，北京，中国统计出版社，2016。

④ 《2016 年全国城乡收入差距进一步缩小》，新华社，2017-01-20，http://news.xinhuanet.com/fortune/2017-01/20/c_1120353289.htm。

⑤ 中共国务院扶贫办党组：《脱贫攻坚砥砺奋进的五年》，载《人民日报》，2017-10-17。

⑥ 《2015 家庭发展报告：空巢老人占老年人总数一半》，人民网，2015-05-13，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0513/c70731-26995290.html>。

(4) 社会保障制度还未完全成熟,面向老年人、儿童、残疾人的基本公共服务供给不足。中国社会保障制度改革采取的是试点先行、渐次推进的策略,虽然取得了较大的成就,但也必然因路径依赖而存在历史的局限性,导致现行社会保障制度存在缺陷。比如,法定养老保险还停留在地区分割统筹状态,全国统一的法定目标尚未实现,缴费满15年可领取全额养老金的规制陷入僵化,影响到制度的可持续发展;医疗保险亦分为职工与居民两大群体,退休人员不需缴纳医疗保险费的法律规制亟待改进;中央与地方政府的社会保障责任未明确划分;社会保障管理体制亦需要深化改革才能最终定型。同时,在家庭保障功能持续弱化的条件下,数以亿计的老年人口、儿童以及8000多万残疾人,均迫切需要相应的社会福利与社会化服务,但目前国家与社会还无法全面满足这些群体的诉求,既影响了民生保障与民生质量,也不利于国民经济发展。因此,要真正促进中国社会保障制度走向成熟、定型,还需要更加科学的顶层设计和全面促进相关服务的发展,这方面的任务非常繁重,特别需要政治智慧与政治魄力。

(5) 中国还面临着大规模人口流动、快速工业化与城市化、社会结构转型,以及各种新业态的出现等问题,这些既对经济发展产生直接影响,也对社会保障发展提出了新的挑战。特别是以互联网、智能化为代表的科技进步与新经济,对人们的工作方式与生活方式产生了直接影响,进而影响着经济社会结构变化,也给传统的社会保障经办方式带来前所未有的挑战。中国社会保障制度的改革需要继续遵循社会保障的核心原则。政府在确定中国社会保障的指导方针时,宜继续推行旨在平衡市场化解决方案(适用于少数高收入者)和社会保障核心原则(针对中低收入者)的政策。

(二) 维护社会保障与国民经济共同发展的合理取向

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。

(1) 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。中国经济发展面临着资源环境压力日益增大、低劳动成本优势逐渐减弱、供需结构性矛盾突出、地区与行业走势出现分化等现实问题,再依靠传统的粗放型增长模式难以为继,必须转向集约化的生产率增长。但要使民生继续得到改善,就业不出现严重危机,并摆脱中等收入陷阱,就必须继续保持中高速增长,并持续壮大支撑社会保障制度的物质基础。因此,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,而切实解决好经济增长内生动力不足问题成了最大挑战,这就是要把经济增长动力更多地放在创新驱动和扩大内需特别是消费需求上。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。这是持续释放居民消费潜力、进一步激活经济增长内生动力、促使国民经济继续保持中高速增长的必要举措,也是真正跨越所谓“中等收入陷阱”的必要举措,是稳步走向共同富裕的必由之路。

(2) 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。^①一方面,面对新的挑战,需要将社会保障体系作为一个内容完整、结构优化的整体纳入国家治理体系,让其切实担当起促进社会公正、实现共享发展的历史使命,成为全体人民享受世代福祉的基本途径与制度保障。为此,特别需要对社会保障制度结构与功能异化保持警惕,防止动摇社会保障制度互助共济、稳定安全预期的根本。另一方面,有必要进一步强化政府对社会保障的财政责任,在地区分割的情形下特别需要强化中央政府的统筹责任,以建设积极、健

^① 郑功成:《社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择》,载《社会保障评论》,2017(1)。

康的社会保障体系为发展目标，与时俱进地优化制度体系结构。^①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。在地区发展失衡的条件下，可以允许一定时期内存在差距，但任何时候都不能动摇统一制度的目标和扭曲通向目标的路径，应当尽可能地通过社会保障制度的统一来促使公共资源在全国范围内得到更为公正的配置，让社会保障成为缩小地区差距、实现地区之间公正与协同发展的重要手段。中央政府宜担负起做好社会保障体系顶层设计、推动社保立法、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。^②

(3) 坚持以共享为基石，实行多元主体共建共治。中国已经确立了共享发展的新理念，它是健全社会保障制度的理论基石。国内外发展实践表明，要实现社会保障制度可持续发展，须在政府主导下，充分调动各方积极性，让各方主体参与共建共治。一方面，社会保障肩负收入再分配职能，必须由政府主导，但当前完全由行政系统集权主导的局面不利于这一制度的健康发展，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”^③。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，慈善与互助是自愿性共享机制，同样需要大力发展。中国有家庭保障、邻里互助等优良传统，劳动者的职业福利亦曾十分发达，但现在这些传统走向式微，不利于动员更多社会保障资源和提供社会保障服务。因此，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。

(4) 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，两者之间的良性互动在很大程度上决定着社会保障与经济良性互动的关系。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，同时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人口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，以为劳动者提供更加全面的保障。同时，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，包括：坚持保障水平适度，不构成影响就业的负担；促进劳动者就业创业，发挥积极的政策效应；让失业保险增加预防失业和提升劳动者就业的能力，让社会救助具有激励就业的功能，变成积极的制度安排；全面发展社会保障体系，释放有质量的就业岗位，特别是面向老年人、儿童、残疾人、妇女的各项福利和社会服务，以及健康保障、慈善事业，都是值得开拓并具有巨大空间的新兴就业领域。

① 华颖：《新时期社会保障与经济发展关系的再认识——第三届全国社会保障学术大会论要》，载《社会保障评论》，2017（2）。

② 郑功成：《全面理解十九大报告与中国特色社会保障体系建设》，载《国家行政学院学报》，2017（6）。

③ 郑功成主编：《中国社会保障发展报告·2016》，26页，北京，人民出版社，2016。

(5) 重视发展教育福利与社会福利服务。教育福利与社会福利服务既是社会保障体系的有机组成部分,也是国家发展进程中十分重要的人力资本投资,需要得到更高层次的重视。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,中央政府宜加强对欠发达地区的义务教育与职业教育的支持力度,以全面实现人口红利从数量型向质量型转化。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,是值得政府努力的重要方向。

(6) 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。一个成熟的社会保障制度必定运行在法治轨道上。但基于渐进改革的历史路径,现行社会保障制度还缺乏必要且充分的法律规制与保障,其后果不仅会损害这一制度应有的稳定性、权威性与公信力,也容易导致社会保障与经济发展的关系产生波动。因此,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来持续不断地增进人民的福祉将是国家的重要发展目标。

China's Social Security and Economic Development: Retrospect and Prospect

ZHENG Gongcheng

(China Social Security Research Center, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: Since the subprime mortgage crisis of 2008, the global economy has been mired in difficulties and social security has again become a focal point of discussion. The world has witnessed prevailing sluggish economy, welfare retrenchment and the resulting social and political crises, whereas China succeeded in adopting a comprehensive policy strategy in which economic reform and social security overhaul mutually complemented each other. As a result, China's economic growth has been unleashed and people's well-beings constantly improved by means of comprehensive and profound reform of its social security system. China's development pattern and achievements thus demonstrated that social security and economic development can facilitate each other and achieve joint development. Despite many challenges ahead in economic development, more scientific top-level designs are needed for an upgraded social security system. The tremendous progress China has made so far can serve as prime evidence of the synergy that can be achieved between social security and economic development.

Key words: social security reform; economic development; mutually reinforcing; China's case

(责任编辑 武京闽)