



【社会保障研究】

中国社会保障制度的历史演变和规律考察

朱楠,代瑞金

(西北大学公共管理学院,陕西西安 710127)

摘要:自新中国成立以来,我国社会保障制度经历了70多年的发展历程,自身在不断发展完善,同时为经济增长、社会稳定、民生改善发挥着重要作用。通过回顾我国社会保障制度的历史演变,从体系结构、保障功能、制度定位三个方面对其划分,并以制度变迁理论为理论基础,从制度供求、制度理念及政府责任三个维度探析我国社会保障制度的变迁路径,以总结和探索社会保障制度发展过程中的基本规律和未来发展方向,对新时代全面建成适应中国特色社会主义市场经济体制的新型社会保障制度具有重要意义。

关键词: 社会保障制度; 历史演变; 制度变迁; 规律考察

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **DOI:** 10.16152/j.cnki.xdxbsk.2020-04-012

自新中国成立以来,我国社会保障制度经历了70多年玉汝其成的发展演变过程,制度安排从新中国成立初期以适应计划经济的国家-单位保障制,发展为当下以适应市场经济的新型社会保障制度,发展理念也由平均主义、效率优先转变为公正、可持续发展。通过回顾我国社会保障制度的演变历史后,总结并反思其中的经验和规律,为新时代社会保障制度未来发展取向提供理论支持。

一、新中国成立以来中国社会保障制度的历史变迁

我国社会保障制度的历史变迁按照体系结构、制度定位、保障功能三个方面可划分为不同阶段。

(一) 从单一化到多层次,社会保障体系不断趋于成熟

1. 中国社会保障体系的单一化阶段(1949—1992) 新中国初步建立的社会保障体系呈现出单一化的特点:一是享受群体的单一化。从计划经济时代到1992年,我国建立起一个享受群体单一化的社会保障制度,通过将农民排斥在各种社会保障体系之外,形成城乡二元社会保障制度。在城镇,体制内职工享有养老、医疗、教育、住房及就业保障等各种福利待遇,而农村居民的保障仅体现在疾病医疗和对孤老残幼等弱势群体的救助上。这种享受群体单一化的制度直接根源于20世纪50年代推行的重工业优先发展战略,且影响深远。直至1992年,《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》的颁发,成为全

收稿日期:2019-11-17

基金项目:2019年国家社科基金一般项目“基本公共服务供给提高低收入群体幸福感的路径研究”(19BJL101);

2016年陕西省社科基金项目“中国社会保障服务质量评价机制构建与应用研究”(2016D046)

作者简介:朱楠,女,天津市人,经济学博士,西北大学公共管理学院教授,硕士生导师,从事社会保障、公共管理研究。

国统一的农村社会养老保险制度(“老农保”)建立的标志,虽然“老农保”在制度运行中存在很多问题,但本质上社会保障制度享受群体单一化得到突破,农村养老开始由传统的家庭养老向社会化养老转变;二是缴费主体单一化。计划经济时代,社会保障制度经历了国家-企业保障和企业保障阶段,其间国家都扮演着社会保障制度的责任主体并由国有企业^①实现。国有企业盈利上缴国家,亏损政府弥补,国有企业的社会保障负担最终还是转嫁至国家身上。20世纪80年代中期以后,社会保障管理方式逐渐向社会化管理转变,国家责任虽然得到适度调整和控制,但国家财政依然是社会保障制度可持续运行的主要来源;三是制度体系单一化。养老方面,劳动者仅有基本养老保险,没有职业、企业年金和个人商业养老保险;医疗方面,仅有劳保医疗和公费医疗,没有企业补充保险、商业医疗保险等形式;社会救助方面,主要是一些救灾赈济的政策措施和城乡的低保、五保制度,缺乏教育、医疗、就业、住房等专项救助,没有形成一个完整的框架体系。因此,单一化的社会保障制度体系无法适应经济社会的发展和城乡居民个性化的福利及服务需求。

2. 中国社会保障制度的多层次阶段(1993—2019) 社会保障制度逐步由单一层次向多层次重大转变。1993年十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,首次提出我国要建立多层次社会保障体系^[1]。多层次社会保障制度体现在:一是制度体系多层次。社会保障体系以社会保险、社会优抚、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗和最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险作为补充,多维度多层次制度框架已初步建立;二是责任主体多层次。改革开放后,逐渐建立起了责任分担机制,形成国家、企业和个人三方缴费形式,国家开始将一些责任和风险转化给企业和个人。此外,在社会福利和社会救助领域,呈现责任主体和资金来源的多元化,在政府主导下市场、社会组织和个人都成为资金的主要来源。这种制度转变实质上重构了社会保障的权利义务关系;三是制度惠及全体公民。为促进社会公平,统筹城乡发展,国家加大了对农村地区的建设,先后于2003年、2007年、2009年,分别建立新型农村合作医疗保险制度、农村最低生活保障制度、新型农村社会养老保险,这意味着占据中国主要人群的农民有了基本保障。此外,保障制度“应保尽保”的原则深入推进,2011年开展城镇居民养老保险试点开始惠及全体居民。

(二) 从保基本到美好生活 社会保障体系不断完善

1. 满足人民的生存需要阶段(1949—1980) 新中国成立初期百废待兴局面,促使国家承担起经济建设责任,主导着社会救助和劳动保险等社会保障制度的建设。政府在城市遵循“依靠集体,群众互助,生产自救,辅之以政府的必要救济”的工作方针,在农村推行以“五保”为主要内容的农村救助制度,以保障和满足弱势群体基本生存需要。20世纪60年代中期,我国建立起了与计划经济体制相适应的国家-单位制社会保障模式,其对于医治战争创伤、保障人民的生存权起到了重要的作用。“文化大革命”使我国社会保障制度遭受重创,但制度的建设并没有完全停滞,在农村运行而生了以集体经济为基础的农村合作医疗制+赤脚医生模式。这种模式的参合率至1976年已达90%以上,不仅以较低的成本投入切实解决了农民长期存在的看病吃药问题,而且还被世界银行和世界卫生组织誉为“发展中国家解决卫生筹资问题的唯一范例”^[2]。直到1978年,十一届三中全会的召开使得我国进入社会主义发展新阶段,经济社会面临着巨大变革,但这个时期社会保障主要还是计划经济时代的模式,保障着人们的基本生存权。

2. 满足人民的物质文化需要阶段(1981—2016) 为解决“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”,国家开始了一系列改革,其中1986年就业体制改革并配合国有企业改革,建立

^① 1993年,八届全国人大一次会议通过的宪法修正案中,正式将“国营企业”的提法修改为“国有企业”。因此本文用“国有企业”统领全篇,不做区分。

起失业保险制度,打破了“铁饭碗”。在农村,改革开放后逐渐允许农村剩余劳动力进城务工,这些政策都增加了劳动力流动,培育起市场主体,有利于增加劳动者收入。1996年之后,国有企业进一步改革,减员增效,下岗分流,造成人们不同就业状态的分化。1997年城镇企业职工养老保险制度的建立,成为企业保障向社会保障转变完成的标志。此外,农村三道保障线的建立,基本满足了我国农村居民对于物质文化的基本需要。这一时期我国大力发展社会保障事业,目的就是为了改善民生,维护社会公平正义,努力满足人民的物质文化需要。

3. 满足人民的美好生活的需要阶段(2017—2019) 党的十九大报告指出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。改革开放以来,我国经济飞速发展,城乡居民生活水平也得到快速提高。到2017年国内生产总值增加到827 121.7亿元,人均GDP达59 660元,人均可支配收入达到25 974元,是1978年171元的151.89倍。农村贫困发生率从1978年的97.5%下降到2017年的3.1%^①。因此,在物质相对充裕的新时代,人民期盼有更好的教育、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务。目前我国社会保障制度主要从三个层次满足人民美好生活的需要:一是由政府主导的保障制度满足全体国民的基本生活需求;二是由市场主体提供的各种服务项目满足国民更高层次的需求;三是由慈善组织及非营利机构提供的相关公益服务作为补充。总之,我国社会保障的发展正在为满足人民的美好生活需要作出制度贡献。

(三) 从社会减震器到加速器 社会保障功能不断优化升级

1. 社会动荡的减震器阶段(1949—1985) 新中国成立初期,社会生产力遭到了严重破坏,经济发展降至最低点。为保障社会经济发展,1951年颁布《劳工保险条例》,成为新中国成立后首部关于社会保险的法规文件,也是社会保障制度初创的标志。此后,国家又制定了一系列退职、优抚等政策,逐步建立了以国家为责任主体、工会参与管理、国有企业和农村集体经济为经济基础三位一体的社会保障体系。这一时期的社会保障体系,一是体现了社会主义制度的优越性,充分就业,稳定了劳动力队伍;二是低工资水平与高福利水平相匹配,有利于重工业战略的实施。“文革”期间,社会保障制度遭到巨大破坏,但企业保障一定程度上保障了体制内劳动者的基本权利,对劳动力队伍稳定,保证生产,减少社会动荡起到积极作用。改革开放后,恢复生产、发展经济成为国内首要任务,并且大量上山下乡的知青返城亟待就业,这时原有的国家—单位保障制模式发挥了巨大的减震器作用,并为国有企业改革打下基础。因此,这一时期社会保障制度对于医治战争创伤、减少社会动荡、恢复经济发展做出了不可磨灭的贡献。

2. 社会发展的稳定器阶段(1986—2008) 1986年《国营企业实行劳动合同制暂行规定》和《国营企业职工待业保险暂行规定》相继颁布,明确规定国营企业全面实行劳动合同制,合同制职工实行社会养老统筹,并由企业和个人共同承担缴纳社会保险费的义务。这两个法规的颁布实施打破了计划经济时代的“铁饭碗”,标志着中国劳动力市场化改革,也标志着社会保障制度的重大变革。此后,在国际形势多变、国内改革开放举步维艰之时,面对国有企业改革出现的大量问题,我国开始制定自上而下的社会保障改革政策:一是提出了“两个确保”^②和“三条保障线”^③;二是制定了符合中国国情的社会救助政策。2002年我国把弱势群体的民生保障作为社会保障制度改革的重点,创建了以最低保障制度为主体的社会救助框架,包括最低生活保障、下岗职工基本生活保障、灾害应急救助,提出要保障老年人、妇女儿童、残疾人的合法权益,并对这些弱势群体给予必要的专项救助。这一阶段的社会保障制度具有社会

① 数据来源《中国统计年鉴(2018)》。

② 确保再就业服务中心的国有企业下岗职工都能按时领到基本生活费,并代缴社会保险费;确保参加养老保险的企业离退休人员,能够按时足额领取基本养老金。

③ 为国有企业下岗职工提供基本生活保障、失业保险、城市居民最低生活保障制度。

稳定器的功能,保障了下岗工人的基本生活水平和国有企业改革的稳步推进。

3. 社会进步的加速器阶段(2009—2019) 2009年以来,社会保障制度进入加速推进期。2009年我国启动新型农村社会养老保险试点,并大力推进保障性住房建设。2010年《社会保险法》颁布,标志着我国社会保障制度有法可依。2014年国务院决定在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度,随后《社会救助暂行办法》颁布,明确建立城乡一体化的综合社会救助体系。同年10月机关事业单位养老保险制度改革,标志着养老金“双轨制”的终结。2016年《慈善法》颁布,使慈善事业的发展有了法律依据。2018年我国社会保障管理体制进行重组,在民政部和人社部保留的同时,新设了退役军人事务部和国家医疗保障局。此外,还有职工基本养老保险中央调剂金制度的建立、社会保险费统一由税务部门征收、医疗生育两大险种合并,等等。可以看出,这一时期中国社会保障制度建设步伐明显加快、财政投入力度持续加大、社会保障受益范围不断扩大,中国社会保障制度正在为推动社会进步,构建和谐社会发挥着重要作用。

二、中国社会保障历史变迁: 制度的分析与逻辑

(一) 社会保障制度变迁的供求分析

所谓制度变迁的供给,就是指在制度变迁的收益大于成本的情况下,一种新制度的“生产者”设计和推动制度变迁的活动,它是制度变迁的生产者供给愿望和能力的统一^[3]。因此,当制度的供需不一致时,制度就不再处于均衡状态,现有的制度在新需求的推动之下必然会产生变迁。因此,制度变迁的实质是一个制度由非均衡发展到均衡状态的过程。诺斯(Douglass C. North)和戴维斯(Lance E. Davis)在研究中也提到只有当“获利能力无法在现存的安排结构内实现,才导致了一种新的制度安排(或变更旧的制度安排)的形成”^[4]。

新中国成立初期,我国社会保障尚未建立,广大人民群众的基本生活需求难以得到满足,我国实时采取了一系列赈灾救济的措施,并逐步探索建立社会保障制度,以满足人民对于稳定生活和保障其基本生活需求的渴望。然而,这一时期的社会保障制度供给在城乡之间以及体制内和体制外都存在很大差别,一定程度上能够保障城镇体制内劳动者的生活需求,但对广大农村地区和城镇居民保障供给不足。

改革开放后,随着社会经济转型,社会保障制度作为各项改革的配套来提供制度供给。在城镇,伴随着国有企业破产、重组以及股份制改革,大量国企职工下岗分流,都迫使保障制度由企业保障向社会保障转变。这一时期制度供给目标明确,即配合国有企业改革,规避下岗职工因国有企业改革而带来的养老、医疗和失业等方面的风险,稳定社会秩序。但这个时期的社会保障制度目标过于单一,改革过于被动,造成制度覆盖范围小、保障层次单一、保障项目不全等问题,一些社会保障项目还处于政府和市场双重失灵的局面,很难满足广大人民群众对社会保障制度的需求,制度供需缺口严重,不利于社会经济的进一步发展。

进入21世纪以来,社会保障制度更着眼于从三个方面提供制度供给:一是更加关注民生领域。在农村建立起三条保障线,满足农民的基本需要,并意味着城乡二元结构向一元化转变,城市开始反哺农村,政府应提供城乡大体相同的公共服务。二是积极适应人口老龄化需求。截至2019年底,我国总人口中60周岁及以上人口数达25388万人,占总人口数的18.1%,其中65周岁及以上人口17603万人,占总人口的12.6%^①。在此背景下,老年人的公共支出急剧增长,老年人对社会保障及服务的需求上升。因此,我国养老保险制度逐渐以三支柱替代社会养老保险为主的老年收入保障制度,并在不同城市试点探索长期护理保险制度。三是主要矛盾的变化。新时代主要矛盾的变化,意味着社会保障不仅要

① 数据来源《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》。

满足人民群众的美好生活的需求,也要满足人们对公平、正义、安全、稳定等积极社会价值观的需求。因此,社会保障制度作为重要的再分配政策,在缩小城乡差距、均衡区域发展、缓解劳资矛盾等不平衡、不充分问题方面发挥着更加积极的作用。

(二) 社会保障制度变迁的理念分析

社会保障理念是指人们对社会保障的看法和持有的基本态度,对社会保障的实践活动发挥着支配和制约作用^[5]。从我国社会保障制度发展历程来看,理念一旦确定,就会形成强大的惯性和路径依赖。因此,只有理念的准确定位,才会形成制度的良性运行。

一是平均主义及其路径选择。计划经济时代社会保障制度的理念是平均主义,保障形式为国家-单位保障型,特点是国家负责、单位包办、条块分割、封闭运行、全面保障^[6]。社会保障制度的结构被分割为三大板块:国家保障、单位保障与农村集体保障。所有社会成员都被分割在不同的单位,个人无须缴费而享有社会保障。在城镇,体制内的职工无偿享有养老、医疗、教育、住房以及就业保障等各种福利待遇;在农村,集体成员则享受着农村合作医疗和“五保”等待遇。这种政府负责的非缴费型制度安排为重工业发展战略、维护国家稳定起到积极作用,但是这种平均主义的价值取向,并不是真正意义上的社会公正,它表现为自我封闭的单位内的平均主义,这不仅固化了城乡壁垒与职业壁垒,而且阻碍了劳动力市场统一和人员流动。因此,这种局部的、有限的平均分配,造就了“大锅饭”体制,打击了劳动者的积极性,不仅损害了效率,而且也未能够实现真正公平。

二是效率至上及其路径选择。20世纪80年代以后,社会保障制度设计中一方面受新自由主义制度影响,在公平和效率之间摇摆,最终导致制度设计上的缺陷,并引起公平损失;另一方面为了适应社会经济转型和国有企业进行改革的要求,社会保障制度设计偏向于效率。如1993年,中央做出《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,指出“城镇职工养老保险金由单位和个人共同负担,实行社会统筹与个人账户相结合”,个人账户的制度设计使得国家在社会保障领域的责任开始淡化,个人责任得到加强,但由于个人账户收益率低于工资增长率而显得激励作用无效。此外,养老金巨大的转制成本由体制自行消化,导致个人账户“空账”,更加使个人账户制度广泛为人诟病。还有企业职工医疗保险中的个人账户设计,是对养老保险制度的复制,导致全国各地出现的“医保卡”乱象问题,更是无法发挥规避风险的作用。因此,在社会保障制度重构过程中,效率优先的理念虽然否定了计划经济时代的平均主义,但又走向了另一个极端,没有真正体现社会保障制度的本质,即通过再分配保证社会公平。

三是公平正义及其路径选择。随着我国社会经济转型的深入,一些社会经济问题逐渐暴露出来,需要新的价值理念来协调城乡之间、区域之间乃至阶层之间的利益冲突和矛盾。因此,社会保障制度的理念逐步转变为公平正义、以人为本。自党的十八大以来,社会保障制度建设以人民为中心,坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的基本方针,从增强公平性、适应流动性、保证可持续性出发。如改革机关事业单位养老保险,建立全国统一的城乡居民养老保险制度,整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗,医疗保险的异地结算和关系转移接续加速推进,长期护理保险在15个城市进行试点,社会保险基金投资体制基本确立,等等。并按照党的十九大报告的布局“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。至此,我国社会保障制度真正成为维护社会公平正义,实现人的全面发展,推动经济社会发展的重要制度。

(三) 社会保障制度变迁的政府责任分析

诺斯(Douglass C. North)认为“国家的存在是经济增长的关键……在任何关于长期变迁的分析中,国家模型都将占据显要的一席”^[7]。从70多年的社会保障制度发展历程看,制度从建立、发展到不断完善,国家和政府是现代社会保障制度中的责任主体,其表现有两个方面:一方面国家通过立法提供一套社会保障制度的法律框架;另一方面各级行政机构在法律框架下依法组织和实施各项社会保障措施。

具体表现在社会保障基金的筹集、支出和管理都是由政府统一进行,并对社会保障的财务充当最终兜底人的角色。

政府是社会保障制度的责任主体,但不同时期对政府责任的定位是不同的。计划经济时代,在城镇存在政府对社会保障大包大揽、干预过度的问题,而在农村又存在政府责任缺位的问题。改革开放后,政府又过度缩小了它在社会保障领域的责任边界,将社会保障的一部分责任推向企业和个人,存在对过去越位行为矫枉过正的问题。因此,过度市场化或强调控制政府责任,都会导致政府对社会保障供给不足。进入 21 世纪后,政府开始重新审视其在公共服务中的作用,逐渐认识到制度建设应当合理确定政府的责任边界,通过“再改革”纠正前期改革中的偏差。总之,我国社会保障制度中政府责任的演变,总体上呈现从责任模糊走向责任清晰,从无限责任走向有限责任,并朝着更加科学、合理的方向发展。

三、中国社会保障制度变迁的基本规律

(一) 渐进式改革为社会保障制度改革减小阻力

中国社会保障改革是全面而深刻的,覆盖面广,对利益分配格局的调整力度大。因此,为了减少改革阻力,我们采取的是局部先试点、然后逐步推进的策略,即社会保障制度的每一项改革都是先在个别地区进行试点,然后总结经验,形成国家层级的改革方案,再自上而下地进行全国范围内推广^[8]。渐进式改革有利于在改革中积累和总结经验,在发现问题时快速调整方向,避免了风险过度积累。尽管在实践中还存在不足,但总体上因其震动较小,新制度可以在不断试错中逐渐成熟,而成为一条有中国特色的社会保障改革之路。以医疗保险为例,最初是个别地方老国有企业无法报销职工医疗费用而进行医疗费用社会统筹探索,1994 年国务院首选在镇江和九江开展医疗保险改革试点,在总结经验教训的基础上,决定自上而下地推动缴费型医疗保险改革,1998 年正式在全国实施企业职工基本医疗保险制度,2003 年新农合在全国部分县(市)进行试点,2007 年将基本医疗保险制度推广到城镇地区的居民,最终在 2009 年确立全民医保的目标,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。

(二) 坚持社会保障改革与经济发展相互促进

从整体上看,社会保障与经济发展是相互影响的。一方面,经济增长是社会保障制度的物质基础和前提,社会保障要适应经济发展水平。作为发展中国家,我国在社会保障制度建设中充分吸收了国外的经验教训,保障水平强调广覆盖、低水平、保基本的基本原则。但随着我国经济的发展,也会让广大人民群众共享经济发展成果,截至 2019 年,国家已经为企业退休职工基本养老金连涨 15 年。此外,2018 年《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》中,明确今后每年根据职工工资上涨情况及国内物价的变动情况,适时调整退休人员的养老金。养老金调整长效机制的建立将确保城乡居民和离退休职工享受经济发展成果,抵御物价波动,保障了生活水平;另一方面,社会保障又反作用于经济发展。作为社会经济减震器,社会保障制度有效地化解市场经济中带来的转型风险。对于劳动者,将减少个人面临的年老、疾病、失业、伤残、生育等多方面风险,对劳动力的恢复和再生产具有积极作用;对于要素市场,社会保障通过影响消费和储蓄、资本市场、劳动力市场,进而影响经济增长。总之,社会保障与经济增长,两者相互促进,共同发展。

(三) 坚持制度发展与法律保障并重

始终坚持制度建设与法律保障并重,有效地促进了我国社会保障体系的可持续发展。在新中国成立初期,《共同纲领》规定要在企业中逐步实行社会保险制度,可以说正是从此开启了社会保障立法进程。1951 年《劳动保险条例》以及修正草案在内的社会保障政策和法规,初步形成了社会保障法律法规体系。但 20 世纪 50 年代到改革开放后,主要以行政法规为主,以规定、试行、暂行、决定、意见和通知的

形式出现,成为当时解决社会保障问题的主要法律依据。而行政法规与法律的地位是不同的,前者缺乏权威性、稳定性和可持续性。直到新世纪,社会保障法律制度的建设受到了高度的重视,不仅国家行政机关制定了多项全国性社会保障法规,国家立法机关亦颁布了有关社会保障法律。2010年颁布《社会保险法》标志着中国真正进入了社会保障法治时期。此后,《退役军人保险法》《残疾人保障法》《老年人权益保障法》《慈善法》《社会救助法》(草案)相继颁布。可见进入新世纪后,我国政府坚持社会保障制度建设与法律建设并重的发展道路,并沿着这一道路使我国社会保障法律体系更加完备。

四、中国社会保障制度未来的发展取向

(一) 加大改革力度 推进社会保障制度向高质量发展

新时代经济发展转向高质量发展阶段,在此阶段我国社会主要矛盾已经发生了转变,要解决这个矛盾必须依靠高质量发展。对于社会保障制度而言,向高质量发展要从以下两个方面着手:一方面社会保障制度构建的质量。从内部制度顶层设计看,要提出设计的整体思路 and 战略部署,以公平、普惠和可持续为原则,以构建全国统一的社会保障制度为目标。具体而言,要逐步提高各险种统筹层次,解决跨险种转移接续问题,逐步推进城乡二元保障一元化,完善医疗救助与基本医疗保险衔接等方面的内容。从社会保障制度与外部制度协同方面,社会保障与其他制度相互影响和作用,因此,高质量的制度建设要注重与其他制度之间的配合。具体体现在社会保障要与收入分配制度、人口政策、就业体制、财税体制的配合等方面。另一方面社会保障的服务质量。从公民需求视角,要提高社会保障服务质量的满意度,建立信息公开、第三方审计为内容的公众监督机制,并建立意见反馈机制,以保障公民需求。从制度供给视角,要提高社会保障经办服务能力。优化社会保障经办服务流程,积极推进“互联网+经办服务”和个性化精准服务,培育高素质经办服务队伍,建立社会保障服务质量评价体系等有效的措施^[9]。

(二) 积极应对人口老龄化 加快多层次社会保障体系建设

我国人口老龄化不断加深,为实现老年人老有所依,老有所养,党的十九大提出“按照兜底线、织密网、建机制”的要求,全面建成多层次社会保障体系,并明确新任务和新要求,就是在保障项目上,坚持以社会保险为核心,社会福利、社会救助、社会优抚等制度不断发展和完善;在责任主体上,坚持以政府为主体,积极发挥市场作用;在形式上,将社会保险、补充保险和商业保险相衔接,构建基本养老保险、职业(企业)年金与个人储蓄、商业保险相衔接的养老保险体系,以及基本医疗保险、补充医疗保险、大病保险、商业健康保险为内容的医疗保险,以满足人民群众多层次的保障需求。具体而言,要完成以下三个步骤:一是实现基本养老保险制度的全国统筹,建立全国统一的基础养老金制度。将社会统筹账户与个人账户相分离,并适度降低统筹账户的筹资比例和替代率水平。二是促进补充养老保险制度创新发展。一直以来,企业年金被当成“富人俱乐部”,多数企业员工仍在其覆盖范围之外,这就人为地造成不同人群的收入分配差距。因此,我国补充养老保险长效机制的设计,既要有政府政策方面的支持,又要有激发企业的动力机制。针对小微企业和企业生存周期短的问题,可以考虑以地区和行业为单位,整合相同性质的企业,建立行业企业年金计划,并在筹资和给付渠道上增加更灵活的保险合同。三是充分发挥商业保险的作用。要利用商业保险公司专业化的优势,使其积极参与到基本养老保险和企业年金的管理和运营中,并实现产品创新,发挥个人保险储蓄灵活便捷、高收益等优势,建立正式制度与非正式制度有机结合,政府、市场、个人等多种力量融合的多层次社会保障体系。

(三) 高度重视法治建设,让社会保障制度在法治化的轨道上平稳运行

法治化是国家现代化治理的坚实基础,也是我国社会保障制度趋于成熟的根本保证。因此,社会保障制度中的法治建设应得到高度重视,以法治化引导和规范社会保障制度的改革与创新:一是树立社会保障法治建设的新理念。我国社会保障法治建设应秉承法治理念,并遵循社会保障的发展规律,做好顶

层制度设计。二是加快社会保障法律体系的健全和完善。包括制定社会救助法、社会福利法,修改完善《社会保险法》等基本法律,同时为适应社会保障发展的需要,制定专项法律,解决法律缺位问题,为社会保障制度的发展提供日益完备的法律依据。三是强化社会保障法律的实施机制。构建执法问责机制,使社会保障行政部门人员能够依法行政,认真履行社会保障法律法规所赋予的职责,真正做到高效便民、诚实守信和权责统一;四是发挥司法在社会保障法治建设中的作用。司法的意义在于社会正义得到保障,人民群众的基本权益得到维护,只有充分发挥司法机关对社会保障纠纷的裁判权和对违法犯罪的惩戒权,才能守住社会保障法治的底线,维护社会保障法制的权威。

参考文献

- [1] 郑功成. 从国家-单位保障制走向国家-社会保障制——30年来中国社会保障改革与制度变迁[J]. 社会保障研究, 2008 (2): 1-21.
- [2] 黄清峰,石静,蔡霞. 建国60年中国社会保障制度变迁路径分析——基于新制度经济学视角[J]. 社会保障研究, 2010 (3): 60-68.
- [3] 袁庆明. 新制度经济学[M]. 北京: 中国发展出版社, 2005.
- [4] R·科斯. 财产权利与制度变迁[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994.
- [5] 李玲. 中国社会保障制度的60年及其公平性研究[J]. 福建论坛: 人文社会科学版, 2009 (11): 155-160.
- [6] 郑功成. 中国社会保障40年变迁(1978—2018)——制度转型、路径选择、中国经验[J]. 教学与研究, 2018 (11): 5-15.
- [7] 道格拉斯·C·诺斯. 经济史中的结构和变迁[M]. 陈郁, 罗华平译. 上海: 上海三联书店, 1994.
- [8] 郑功成. 中国社会保障改革与经济发展: 回顾与展望[J]. 中国人民大学学报, 2018, 32(1): 37-49.
- [9] 何文炯. 中国社会保障: 从快速扩展到高质量发展[J]. 中国人口科学, 2019 (1): 2-15, 126.

[责任编辑 陈萍]

Historical Evolution and Law of China's Social Security System

ZHU Nan ,DAI Rui-jin

(School of Public Management ,Northwest University ,Xi'an 710127 ,China)

Abstract: Since the founding of new China , China's social security system has experienced over 70 years of development , not only in its own continuous development and improvement , but also plays an important role in economic growth , social stability , and improvement of people's livelihood. This paper first reviews the historical evolution of China's social security system and divides it into different stages from three different perspectives: system structure , security function and system positioning. Based on the theory of institutional change , this paper analyzes the changes of China's social security system from three aspects: system supply and demand , institutional concept and government responsibility. Finally , it summarizes and explores the basic laws and future development directions in the development of social security system , which is of great significance to building a new social security system in the new era that adapts to the socialist market economy system with Chinese characteristics.

Key words: social security system; historical evolution; institutional change; regular inspection