

改革开放四十年 政府社会保障责任的嬗变

刘晓玲

摘要：改革开放 40 年见证了社会保障改革和制度建设的成就。计划经济时期实行单位保障制度，政府社会保障责任未能充分体现。1998 年以来，社会保障开始步入全面建设时期，政府秉承公平原则，明确社会保障责任尤其是财政责任，以覆盖全体公民为目标，现代社会保障雏形形成，但是这一制度体系依然存在制度分割、公平不足、权责不清等问题。党的十九大报告为新时代社会保障的进一步完善提出新要求和指明方向，更为准确定位政府的保障责任。

关键词：政府；社会保障责任；缺位；归位

中国分类号：D632.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2019) 05-0119-05

现代社会保障制度经过 100 多年的发展，实现了保障公民基本生活、促进经济发展、维护社会公平及缓和社会矛盾等社会功能，是经济和社会极为重要的内容，也是一个国家持续稳步发展的“稳定器”，它为社会的健康发展及稳定和谐提供了必需和必要的制度支持，成为现代社会文明的重要标志。社会保障的发展反映社会经济发展的历程和特点，体现社会经济的深刻影响。同时社会保障的公共属性决定了政府在社会保障中的特殊使命和主导责任，而政府的有限能力又考验着政府的担当勇气和科学决策。我国改革开放 40 年来，经济建设取得辉煌成就，综合国力不断增强，社会经济生活发生了翻天覆地的变化，政府一直在积极探索社会保障的改革路径，积极致力于建设既能与国际接轨，又符合中国国情的社

会保障制度。

一、我国社会保障改革初期的政府责任状态

改革开放初期，我国社会保障制度实行的是国家保障型模式，是一种由国家大包大揽的社会保障。随着经济体制改革的深化，经济结构调整力度的加大与市场竞争的加剧，经济与社会运行中的一些深层次矛盾日渐暴露，迫切要求改革、重建社会保障制度。

（一）计划经济时期的国家——单位保障制弊端

新中国成立以来，我国社会保障受苏联的国家全能模式影响，实行单一保障模式，即社会保障所有支出均由政府或企业保障形式承担，法定保障是唯一途径。这种模式的弊端明显：覆盖面狭窄，对象单一，仅仅覆盖一部分国有劳动者，

保障的只是少数的“单位人”，而大部分社会成员没有保障；社会保障资金来源构成单一，政府和国有企业承担所有保障费用；整个社会保障制度不成体系，不同所有制单位的福利相差悬殊，职工待遇遭遇不平衡，造成社会不公平。

十一届三中全会后，经济建设成为工作重心，开始探讨经济体制改革，国家——单位保障制的难以为继，并且成为改革的桎梏，有的地区甚至开始尝试寻找新的出路，但是由于社会保障制度的改革涉及社会、政治、经济等方面的相关政策，是一个自上而下的系统工程，所以国家——单位保障制度的本质没有改变，国家、单位依然是唯一责任主体。

（二）改革初期的政府保障责任分析

随着改革开放的不断推进，我国主要的公有经济形式——国有企业改革也进入试水阶段，国有企业所有权与经营权分开，企业成为相对独立的经济实体，这引发了整个社会经济结构的变化，国家——单位保障制影响经济体制改革进程，社会保障的改革势在必行。1986年六届人大四次会议通过的《国民经济和社会发展规划第七个五年规划》首次提出“社会保障”概念，并阐述社会保障改革和社会化问题，同年还颁布了《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》。因此，1986年成为国家——单位社会保障模式进入转型时期的改革节点。

从1986年到1993年，国有企业改革首先打破职工对“铁饭碗”和企业的依赖性，实行劳动合同制，提出社会保障社会化，建立失业保险制度，保障国有企业下岗和失业人员的基本生活，并且改变企业承担基本保障责任的状况。在1993年中共十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，确立了经济体制的改革目标是建立市场经济体制，社会保障制度被定位为市场经济正常运行的维系机制，是市场经济体制的五大支柱之一，明确要求“建立多层次的社会保障体系”，并规定“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障”及“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，

实行社会统筹和个人账户相结合”等具体内容。但是，没有把社会保障制度改革作为一个独立的系统工程全面推进，更多的是强调社会保障社会化，强调个人责任的回归。

实际上，这时的社会保障改革被视为国有企业改革的配套措施，处于服务和从属地位。为达到企业的改革目标，实现人员精简，为企业减负，各地相继采取了既不统一又不完善的“工龄买断”政策，这种仓促上阵的做法没有考虑职工的眼前利益，更是没有顾及职工的长远利益，在这一过程中，国家保障责任、政府的财政责任和企业的社会责任都存在问题。一直到1990年代中期，政府对社会保障改革的思路逐渐明确：通过“社会化”模式实行责任分担，提出“低水平、广覆盖”目标，特别强调通过压缩社会保障开支，剥离国有企业社会保障责任，使国有企业尽快实现转型，同时减少政府的财政负担。并且在1986年、1991年、1993年、1997年、2000年等不同时期颁布多项关于社会保障改革计划和方案，虽然这些都表明国家主导着社会保障的改革进程，社会成员的自我保障责任开始显性化，而且这一趋势不断得到强化。经过十年的改革，即从1980年代中期到1990年代中期，政府在社会保障等方面的开支水平呈单边下降走势，原本能够享受社会保障的国有企业职工，享受的福利减少，国家或企业对他们的保障责任弱化。

（三）政府社会保障责任弱化带来的影响

1990年代的国有企业改革导致不少国有企业职工下岗，其中一部分直接转到非公有制企业。虽然政府采取了积极转岗、培训和再就业等帮扶政策，尽力保障下岗职工的基本生活和养老、医疗保障。但是当时有限的财政补贴、不健全的社会保障体系等，导致引发了转轨性的社会问题和社会矛盾。

在计划经济体制基础上建立起来的社会保障制度，随着改革的深化，经济结构调整力度与市场竞争加剧，经济与社会运行中的一些深层次矛盾日渐暴露：过于强调效率优先，使得制度信用受损；政府保障责任弱化和强化个人责任回归，导致人们生活安全感下降，对未来发展缺乏信心。

建立和健全社会保障制度势在必行。

二、政府在社会保障发展进程中的“归位”

社会保障是直接解决社会问题的一种政策设计和制度安排，因此也被称为社会运行中的“安全阀”“减震器”和“润滑剂”。1998年，我国社会保障开启了实质性改革的步伐，不再继续充当国有企业改革的配套措施和服务于市场经济的附属地位，而是独立作为一项基本的政策制度开始全面建设。

（一）摒弃原有的国家——单位制的保障制度，新的国家——社会保障制得到确认

1998年，中共中央、国务院分别发布了《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》、《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》、《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》、《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，这些政策和制度明确并落实了各级政府的社会保障重大使命和社会保障重大责任，即要确保离退休人员能按时足额领取到养老金，确保下岗人员按时足额领取到基本生活保障金；对养老保险金实行收支两条线；在全国范围内试行城市最低生活保障制度。这些重大措施的出台表明，政府开始明确了自己的社会保障责任。

可以肯定，得到确认的社会保障制度恢复了其维护社会公平的主要功能，而且国家——社会化的保障特点也逐步得到充分体现：社会保障实现去单位化，结束养老保险的条块分割、行业统筹的状态，开始实现统筹资金渠道多元化和管理服务社会化，建立统一的社会保障体系。

（二）实现社会保障管理体制一体化

1998年3月10日，第九届全国人民代表大会第一次会议审议批准国家建立劳动与社会保障部，结束了长期以来我国社会保障管理涉及众多部门的多元分散状况，克服多头管理、政出多门的弊端，为社会保障制度改革理顺了监督管理机制和体制。在此基础上形成了多支柱社会保障体系：第一支柱为国家基本保障，包括城市低保/救灾救济、养老、工伤、生育、医疗/新农合制度；第二支柱为

企业补充保障，主要是企业年金计划、补充医疗保险计划，公积金；第三支柱为个人自愿储蓄；第四支柱为社会服务，包括社区医疗服务、就业促进、社会化养老服务等。在中央政府的大力推动下，随着管理机构的调整，多项政策建议逐一出台，各级政府回归在社会保障中的责任地位，承担起社会保障的财政责任，完全扭转了过去不愿为改革承担各种责任和成本的政府形象，成为担当负责的政府。

政府积极承担社会保障责任不仅可以掌握更多的经济权力，而且使广大民众受益，可以获得政治、经济和社会的综合效用。政府的第一责任是构建社会保障安全体系，2004年《中华人民共和国宪法（修正案）》规定，“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”，这是在宪法中首次出现“社会保障制度”的表述，表明中国执政党和政府意识到社会保障的系统性和制度性，并将社会保障系统工程建设付诸行动。党的十六大报告指出：“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，是社会稳定和国家长治久安的重要保证现代社会保障。”

1998年以来，社会保障的改革事业不断取得实质性进展，政府承担起应有的保障责任，并且彰显了社会保障制度的公平价值取向，突出了社会保障与经济发展协调共进的建制理念，以法律为保障，逐年加大国家财政的投入，从单项推进到综合推进，从双轨并存到全面建设的新局面，实现社会保障自上而下的自觉的改革和建设，社会保障作为与经济发展相提并论的独立的制度安排，在国家的总体部署中占据越来越重要的地位：党的十六大把社会保障体系比较健全作为全面建设小康社会的一项重要指标；2012年把社会保障全民覆盖作为全面建成小康社会的重要目标，2013年提出建设更加公平可持续的社会保障制度。至此，社会保障进入城乡统筹、全民覆盖的全面发展时期。

党的十八大以来，我国社会保障覆盖范围持续扩大，建立了世界上覆盖人群最多的社会保障制度：基本医疗保险覆盖人数超过13亿人，全民医保基本实现；基本养老保险参保人数超过9亿

人。大病保险覆盖城乡居民超过 10 亿人。^①国家异地就医结算系统已于 2016 年年底正式上线试运行,截至 2017 年 9 月底,全国所有省(区、市)和统筹地区已全部接入国家异地就医结算系统并联网运行,群众已享受到直接结算带来的便利。2016 年 11 月,国际社会保障协会(ISSA)在第 32 届全球大会期间,授予中国政府“社会保障杰出成就奖”,表彰中国近年来在扩大社会保障工作中取得的卓越成就,表明国际社会对中国社会保障发展成就的高度认可。

改革开放 40 年来,经济体制转型与社会转型倒逼着社会保障制度的全面改革,经过几十年的制度建设与制度创新,通过实行积极的国家宏观调控政策,扩大内需、保障民生、增加基础设施的投资,提高社会福利水平,对拉动经济增长、促进产业结构调整,起到直接刺激作用,在这一过程中承担了主要的社会保障责任。虽然社会保障改革与执行的行政体制之间尚存差距,制度分割、权责不清等问题还未得到解决,但是我国已初具现代社会保障制度的雏形。

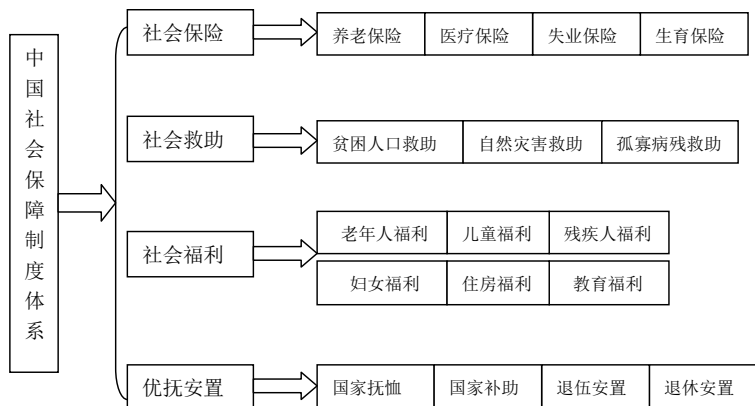
三、新时代建设以人民为中心的社会保障制度体系

1980 年代中期开启的社会保障改革,从制度体系、机构设置到内容安排,都经过不断探索、试错、创新,目前实现了从政府和企业保障到社会保障的制度模式转变,实现了从职工保障到城

乡居民保障的覆盖群体的转变,建立起以社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置等为支柱的社会保障制度体系(见下图)。

党的十九大开启了新时代发展的新征程,让人民过上好日子是我们党的奋斗目标,以人民为中心的社会保障建设目标更为明确,社会公平正义得到全面弘扬。

党的十九大报告提出“按照兜底线、织密网、建机制”的要求,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。党的一切工作必须以最广大人民根本利益为最高标准,要“坚持把人民群众的小事当作自己的大事,从人民群众关心的事情做起,从让人民群众满意的事情做起,带领人民不断创造美好生活”。这一论述阐明了执政党的初心,提出社会保障改革和发展的基本理念。在社会保障建设中,必须坚持十九大报告提出的“坚持人人尽责、人人享有,坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期”基本方针。政府需要集中力量做好普惠性、基础性、兜底性民生建设,做好社会保障工作,坚决守住社会稳定的底线;要形成系统全面的制度保障,使制度更加公平、普惠和可持续,着力解决地区差异大、制度碎片化问题;坚持社会保障中的权利和义务的有机结合,政府、社会和个人均需依法承担相应责任,而且根据国情,建立与经济发展水平相适宜的社会保障制度,做到保



中国社会保障制度体系

① 数据来源:2018 年中国统计年鉴。

障适度又可持续,并且满足人民对美好生活不同层次的各种需求。可见,提高保障水平以改善民生既是党和政府工作的方向,也是人民群众自身奋斗的目标。

党的十九大报告把加强社会保障建设,改善民生放在更加突出的位置,坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。报告将“坚持在发展中保障和改善民生”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,因为我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,改善民生,加大再分配力度都不能脱离实际,提出过高的要求,决不能开空头支票。要吸取一些国家过度福利化和过度承诺的教训,由于没有准确把握好民生与发展的关系,很多国家掉入“福利陷阱”,福利政策不可持续,不但导致财政和金融危机,也将导致道德危机。因此,通过再分配功能提高保障,必须坚持“既尽力而为,又量力而行,一件事情接着一件事情办,一年接着一年干”,这对社会保障建设指明了方向,政府承担起应尽的保障责任,充分调动社会资源,责任分担从失衡走向均衡,责权更加清晰,在互助共济原则下,使社会保障制度建设成为可持续发展的制度体系。

进入新时代的我国社会保障建设既要考虑我国国情和经济发展水平,又需与国际社会保障规范接轨,既要适应多种所有制与分配方式的客观现实,又要完善政府的再分配功能,其目的就是建立广覆盖、多层次、适度水平的社会保障制度,满足人民美好生活愿望。因此,新时代政府的社会保障责任必须更为明确,而且勇于担当,这样才能把社会保障工作做得更好,增强人民群众的获得感和幸福感。

参考文献:

- [1] 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨 [M]. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [2] 郑功成. 中国特色的社会保障道路 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1997.
- [3] 郑功成等. 社会保障制度变迁与评估 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

[4] 郑功成. 中国社会保障 30 年 [M]. 北京: 人民出版社, 2008.

[5] 杨燕绥, 阎中兴等著. 政府与社会保障 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007.

[6] 邓大松, 林毓铭, 谢圣远等. 社会保障理论与实践发展研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2007.

[7] 穆怀中等. 发展中国家社会保障制度的建立和完善 [M]. 北京: 人民出版社, 2008.

[8] 宋晓梧编. 中国社会保障制度改革 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2001.

[9] 童星等. 社会转型与社会保障 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007.

[10] 郭士征编著. 社会保障研究 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2005.

作者: 刘晓玲, 中共深圳市委党校公共管理学
教研部副教授、博士

责任编辑: 周修琦