

# 公共政策70年:社会保障与公共服务供给体系的发展与改革

王震

(中国社会科学院经济研究所,北京 100836)

**摘要:** 社会保障与公共服务供给是现代化经济体系的重要组成部分,也是国家治理的重要内容。从公共政策的角度看,中华人民共和国成立70年来,社会保障与公共服务供给体制的政策变迁有两条逻辑线索:一是在农村和城市分别进行的社会保障与公共服务供给的“社会化”改革进程,附着在单位之上的福利化的、行政化的社会保障与公共服务供给,随着居民与单位之间非经济关系的解体而逐渐“社会化”,成为独立的公共政策领域。二是城乡二元分割的社会保障与公共服务供给体制在改革进程中逐步走向一体化、均等化。围绕这两条改革线索,逐步形成了中国特色的社会保障与公共服务供给制度,在保障基本制度可持续基础上实现了全民覆盖。党的十八大以来,随着中国经济发展进入新阶段,社会保障与公共服务供给面临供给不平衡不充分的挑战,社会保障与公共服务供给的发展进入到城乡一体化和公共服务均等化的新阶段。

**关键词:** 社会保障; 公共服务; 公共政策; 新中国成立70年

中图分类号: C913.7

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2019)05-0025-11

社会保障与包括就业、教育、医疗、养老照料等在内的公共服务是我国社会民生事业的主要内容,也是人民日益增长的“美好生活”的主要内容。习近平总书记在十八届一中全会结束后的讲话中指出“我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境……,人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”<sup>[1]</sup>党的十九大指出,新时期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发展之间的矛盾。这个论断反映了发展经济学的经验性规律,是我国新时期经济社会发展的必然趋势,凸显了社会保障与公共服务在国家治理格局中的重要性。

中华人民共和国成立70年来,我国社会保障与公共服务供给的发展和改革经历了不同的阶段,呈现出不同的特征。对这些特征进行梳理和深入分析,并找出其中的逻辑线索,不仅是对发展经济学的理论贡献,也为构建现代化经济体系的公共政策改革提供前瞻性的参考。

本文将从公共政策的角度,对新中国70年来社会保障与包括就业、教育、医疗、养老照料等在内的公共服务供给进行分析与总结,并在社会主要矛盾转换的大背景下,从国家治理与社会治理现代化的角度,对我国公共政策面临的挑战及存在的问题进行分析,以期为迈向现代化经济体系的公共政策构建提供参考。

## 一、相关研究及本文结构

中华人民共和国成立后,社会保障与公共服务的发展一直是国家治理的重要内容。特别是改革开放以来,适应社会主义市场经济体制的社会保障制度建立并不断完善,公共服务的供给水平不断提升。在这一过程中,社会保障与公共服务供给的公共政策框架也发生了深刻变化,这一变化不仅反映了我国70年经济发展与经济体制的变化,而且也反映了整个国家治理与社会治理模式的变迁。与其他发展中国家相比,这一变迁既有欠发达经济体向发达经济体发展的特征,也有计划经济向市场经济转轨的特征。

收稿日期: 2019-07-08

作者简介: 王震(1977—),男,中国社会科学院经济研究所研究员。

对中华人民共和国成立以来的社会民生领域公共政策的梳理、分析与总结,在重要的时间节点上都有相关的文献,这些文献多是从具体领域的发展历程、体制演变等角度进行总结。在社会保障领域,郑功成(2002)对新中国成立50年以来社会保障制度的发展及变迁进行了系统的总结,对不同历史阶段的制度变迁进行了评估<sup>[2]</sup>;宋士云(2006)从经济史的视角,对新中国成立50年我国农村社会保障制度的发展、演变进行了研究,对不同历史时期农村社会保障制度的结构、模式、运行绩效、变迁动因等进行了深入分析<sup>[3]</sup>;郑秉文(2009)将中国社会保障制度60年的发展分为前后两个30年,从制度参数、制度结构和制度过程三个方面对前后两个30年的历程进行了比较分析<sup>[4]</sup>。在教育领域,李均(2014)从奠基、探索、重建、改革等阶段对我国高等教育政策历史演变进行了研究<sup>[5]</sup>;黄永林(2010)对60年中国教育财政体制变迁进行了研究,从教育财政体制的改革与发展、教育经费投入的法制化、学校财务与会计制度变革、教师绩效工资制度等方面全面总结和梳理了60年教育财政制度变迁的轨迹和特征<sup>[6]</sup>;程天君(2012)从教育改革转型与教育政策面临的挑战的角度对新中国60年教育发展及改革基本经验进行了总结,指出前30年重大教育改革多由政治统领,后30年则常以经济主导<sup>[7]</sup>。在医疗卫生和养老照料领域,李卫平等(2003)对新中国成立以来农村卫生保健历史发展进行了梳理,对农村健康保障以及医疗卫生服务供给网络体系的变迁进行了分析<sup>[8]</sup>;张敏杰(2009)对新中国成立60年来中国人口结构的变化以及养老制度的变迁进行了分析与总结<sup>[9]</sup>。在政策变迁的研究方面,莫家豪(2008)<sup>[10]</sup>从治理范式的变革出发来理解改革开放以来中国公共政策的改革,将之视为制度变迁(计划经济转向市场经济)与结构转型(工业化、城市化、市场导向)的综合。

这些研究为理解新中国成立70年公共政策的演变提供了基础。但是,这些研究多从具体领域入手,着重于社会民生事业各个具体领域的发展与制度改革的总结。此外,由于时间节点的问题,对于党的十八大后我国社会保障与公共服务供给领域的发展趋势与政策转向少有涉及。党的十八大之后,随着我国经济发展进入新阶段,特别是人均国民收入迈入上中等行列,整个社会的消费结构以及与之相对应的产业结构、就业结构都发生了深刻变化,居民对服务业的需求占比快速上升;在对服务业的需求

中,对人力资本投资型服务业的需求快速上升,对社会保障、教育、医疗、养老照料等公共服务的需求成为社会矛盾的焦点。基于此,在已有研究的基础上,本文首先是从公共政策总体趋势的演变上来梳理和总结70年的变迁,发现背后的逻辑线索;其次,着重分析党的十八大之后我国公共政策领域面临的新挑战、新趋势与新特征。

本文首先梳理和总结计划经济时期公共政策的主要特征及逻辑,这构成了整个改革的起点;其次,分别从农村和城镇两个角度,对改革开放以来公共政策的发展与改革进行分析;再次,重点分析党的十八大之后我国社会保障与公共服务供给的公共政策的新动向。

## 二、计划经济时期社会保障与公共服务的制度特征与治理模式

从中华人民共和国成立到20世纪50年代社会主义改造基本完成,我国逐渐形成了计划经济体制。计划经济的特征不仅体现在经济领域,而且也支配了其他各个领域的制度特征及治理模式。在计划经济体制下,社会保障和公共服务的制度设计与政策框架附属于整个计划体制,带有计划体制的浓厚色彩。这主要表现在两个方面:一是制度分割与地区分割,这一点与计划经济时期城乡二元结构以及地方财税体制相匹配;二是在治理模式上,体现为单位化、福利化、行政化的特征,这一点则与计划经济体制下经济社会活动的行政化相匹配。计划经济时期形成的这两个特征也同时构成了改革开放后公共政策改革的起点以及改革的逻辑主线。

### (一) 社会保障与公共服务供给的制度分割与区域分割

计划经济时期我国社会管理的一个特征是按人群分割:首先通过户籍制度分割为农村居民和城镇居民;在城镇居民内部又根据就业关系划分为机关事业单位就业人员、企业(国营企业和集体企业)就业人员以及非就业的居民3个部分(如图1所示)。

城乡居民之间的分割标志是户籍制度。户籍制度背后是城乡居民在就业、社会保障、公共服务等各方面的巨大差别。具体而言,农村居民的就业、社会保障、教育、医疗卫生、养老照料等公共服务的筹资由农村集体经济组织和农村居民个人承担。计划经济时期大部分农村地区的初级教育是各个村和人民公社通过“提留款”来保障的。在农村医疗卫生方面,广为赞扬的“赤脚医生”和农村合作医疗制度,

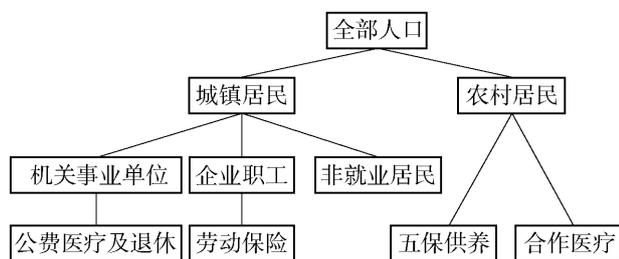


图 1 计划经济时期不同人群及其社会保障的制度分割

其运行主要依靠村集体(生产大队)和人民公社。在养老照料方面,农村居民主要依赖传统的家庭养老;对于农村鳏寡孤独等“五保”老人,则在人民公社的层面建立敬老院进行收养。

城镇居民在就业、社会保障以及各类公共服务方面则主要由国家财政进行保障。城镇居民的就业,一是机关事业单位就业,二是各类企业职工。这两类就业职工虽然性质有所差别,但在就业保障方面都得到国家的背书。在社会保障方面,由国家财政负责;诸如教育、医疗卫生等,则由政府举办的机构以及国营企业直接提供。

除了这种按人群的分割外,还有地域分割的问题。由于各地的经济发展水平不同,不同地区的居民,他们在社会保障、公共服务方面都存在明显的地区差异。优质资源主要集中在国家重点建设的重工业基地、重点保障的几个大城市。地域分割与制度性分割使得计划经济时期的公共政策呈现出“碎片化”的特征。

社会保障与公共服务的制度分割与区域分割内生于计划经济的体制,与计划经济相匹配<sup>[11]</sup>。在此背景下,人群分割以及区域化的社会保障与公共服务供给,不仅通过限制人口流动维持计划经济的运转,而且也适应计划经济的政策框架,构成计划体制不可或缺的一部分。比如农村形成的人民公社为主体的集体经济模式,土地对于农村居民而言,不仅提供就业和收入,而且也是社会保障的主要屏障<sup>[12-14]</sup>。

地区差异的形成当然有地区经济发展不平衡的原因,但主要还是计划经济时期的财政体制所决定的。新中国成立初期,国家实行统收统支的财政体制。到 20 世纪 50 年代中期开始,为了激发地方的积极性,形成了统一领导、分级管理的体制,并且在之后的实践中形成了财政包干、总额分成等方式<sup>[15]</sup>。财政体制的这一特征对地方增加收入、节约开支起到了激励的作用;但也形成了地方之间在财政支出上各自为政的局面<sup>[16]</sup>。财政体制上的这种

区域分割也一直延续到改革开放时期,并成为改革开放时期社会保障与公共服务体制改革的另一条逻辑线索。

(二) 社会保障和公共服务供给的治理模式: 单位化、福利化、行政化

制度设计之外,公共政策框架的另一面是治理模式。与计划经济体制的治理模式相适应,社会保障和公共服务的供给形成了依托单位、依托企业的倾向,变成了单位提供的福利,形成了单位化、福利化、行政化的特征。

如果将单位理解为一个基本的治理组织,那么在城镇和农村地区都出现了社会保障和公共服务的“单位化”。在农村,社会保障和公共服务依托人民公社和生产大队。人民公社和生产大队就构成了农村居民的一个“单位”,负责为村民提供相应的保障和服务。公社的保障和服务依赖于公社社员的身份。具体而言,对于公共产品和公共服务的筹资与供给,物质成本由人民公社和生产大队的公积金和公益金支付,人力成本以增加总工分数、从而降低分值的方式加以弥补<sup>[17]</sup>。从这个意义上讲,农村人民公社的社会保障和公共服务也是“单位化”的,一旦脱离了社员身份,那么就无法获得相应的保障和服务。这种保障和服务也就变成了“单位”提供的一种福利,是否获得、如何获得以及获得多少这种福利,也不依赖于社会化的交换,而是依赖行政过程,按照行政规则进行。

在城镇地区,社会保障和公共服务的单位化、福利化和行政化更加明显。以养老金为例,新中国成立之初企业职工依据《劳动保险条例》建立了社会化的劳动保险制度,由企业按照职工工资总额的 3% 缴费,形成劳动保险基金,由全国总工会代为管理。但是,随着国营企业和集体企业成为城镇企业的主体,这种“社会化”的保障方式也随之发生了变化。变化背后的主要原因就在于计划经济体制下国营企业和集体企业行政化,成为政府部门的附属物,企业的各项财务收支也随之成为国家财政活动的一个组成部分<sup>[18]</sup>。由此,劳动保险基金也逐渐成为国家财政的一个组成部分。1969 年,财政部发布《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》,规定“国营企业一律停止提取劳动保险金”“企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支,改在营业外开支”。这意味着原来能够在不同企业间进行调剂的社会化的养老保险制度已经退化为依托于企业的福利。

不仅养老金制度,包括其他的社会保障和公共服务,诸如医疗、教育、养老照料,甚至包括子女和家属的就业保障都被企业包了下来,形成了“企业办社会”的现象。“企业除了生产经营组织机构外,另有一整套承担社会负担的生活服务和公共事业机构:宿舍、食堂、医院、学校等。总之,职工的生老病死、衣食住行,企业都设有相应的部门去管理。”<sup>[19]</sup>

单位化、福利化、行政化的治理模式与计划经济体制下整个社会经济的运行模式是相匹配的。这一治理模式使得居民的社会保障和公共服务的获得不得不依赖于所在的地区及所在的单位。这也导致社会保障和公共服务供给的公共政策逐渐演变为单位的内部管理,演变为企业经营活动的一个组成部分。这一特征对改革开放后公共政策的变革影响巨大,构成了公共政策体制改革的起点。

### 三、农村社会保障与公共服务供给体制的改革

计划经济时期社会保障和公共服务的供给实际上是附着在整个计划体系内的,与其相关的公共政策也被“嵌入”到计划框架中的,其设计和执行都依赖于整体计划的设计和执行。从这个角度看,计划经济时期的公共政策缺乏独立性,依赖于计划体制的大框架。

改革开放首先是经济体制的改革,计划经济开始向市场经济转轨。在这个过程中,公共政策的制定与执行所依托的制度框架逐渐变革,原有的公共政策体系难以维系,也进入了改革的过程。改革的一个基本路径是社会保障与公共服务从作为经济体制改革的“配套”措施开始,到后来逐步呈现出社会保障与公共服务发展自身的逻辑。本小节及下一小节分别论述农村和城镇地区公共政策的变革历程。这一改革历程直接继承自计划经济体制下城乡二元分割的框架,在农村与城镇分别进行。

(一) 家庭联产承包责任制与旧的公共政策框架的解体

我国的改革是从农村家庭联产承包责任制开始的。计划经济时期的农村集体经济组织的运行是人民公社和生产队下的统收统分体制;家庭联产承包责任制使得农村的集体经济组织的形式发生了变化,“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”成为新的集体经济组织的分配方式。

如前所述,农村社会保障和公共服务在计划经济时期不论筹资还是运行和管理都依托集体经济组

织。家庭联产承包责任制之后,筹资和管理主体依然依托集体经济组织:筹资仍然来自农村集体经济组织,并未纳入国家财政框架中;管理主体也仍然是乡村集体经济组织。但是,筹资的形式与治理模式却发生了变化。在筹资方式上,原先直接从集体收入中扣除相关费用,现在改为通过“三提五统”的方式从农户手中征收。这种征收方式不仅效率低下,根本无法满足农村公共服务供给的筹资需求,而且过度征收带来了过高的农民负担,并由此引发了农村干群关系的紧张以及农村社会治理的恶化<sup>[20-22]</sup>。农村内部筹资不足,国家财政又缺乏相应的转移支付,导致这一时期农村社会保障和公共服务供给出现了明显的缺口。

更加本质性的改变体现在治理模式上。原先是集体经济组织直接安排相关人员提供公共服务,比如农村合作医疗中的“赤脚医生”,他们本就是集体经济组织的成员,其报酬也与其他成员一样,由生产大队以记工分的方式参与集体收益分配和口粮分配<sup>[23]</sup>。乡村的“民办教师”,也同时是集体经济组织的成员,同样按照记工分的方式参与集体分配。这一治理模式所体现的集体经济组织成员与集体之间的关系不仅是经济联系,而且还包含了丰富的社会联系和政治联系,形成了行政化治理的特征。

家庭联产承包责任制则使得集体经济组织成员与集体之间的非经济关系解体,二者之间主要是经济关系,只要“交够国家的、留足集体的”,不仅生产剩余“都是自己的”,而且也获得了自由择业和自由迁徙的权利。在这样的情况下,由集体经济组织安排和管理的行政化的社会保障和公共服务供给体制也难以维持下去。

(二) 农村社会保障与公共服务供给体系的重构

农村社会保障和公共服务供给的匮乏以及农民负担过重的问题在2000年左右开始出现转机,国家财政开始对农村社会保障和公共服务承担起责任,并替代农村集体经济组织成为农村社会保障和公共服务供给的主要筹资来源。从公共政策的角度看,这一阶段农村新型社会保障和公共服务供给体制的形成,最主要的特征是筹资来源的变化,农村社会保障被正式纳入国家公共财政覆盖的范围。

这一过程首先是农村税费改革以及农村教育筹资来源及筹资模式的变革。2003年,国务院颁布“关于全民推进农村税费改革试点工作的意见”,要

求做到“三个确保”,其中之一就是要确保农村义务教育经费的正常需要,要求“将农村中小学教师工资发放上收到县”“农村中小学正常运转所需公用经费的不足部分,由县级财政给予补助”。这实际上将农村教育的筹资责任从农村集体经济组织转到了县财政。

其次,是 2003 年新型农村合作医疗与 2009 年新型农村养老保险制度的建立。2003 年卫生部、财政部、农业部三部委发布“关于建立新型农村合作医疗制度的意见”,要求开展新农合试点工作。相比之前旧的农村合作医疗制度,新农合最主要的特征是其筹资模式上,由政府财政补贴、集体补助和个人缴费 3 个部分组成。截至 2007 年,新农合就实现了在农村所有县实现覆盖的目标,参合率超过了 90%。

与新农合的筹资模式相似,2009 年 9 月 1 日国务院发布了“关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见”,开始在全国农村建立农村养老保险制度,其最主要的特征就是国家财政的筹资补贴:一是基础养老金,60 岁以上的农村居民每月 55 元基础养老金由财政负担;二是参保补贴,国家财政对个人账户养老金进行直接补贴。截至 2011 年,新农保

就已经覆盖全国所有县,实现了全覆盖。

国家财政负担的社会救助项目也在农村建立起来。计划经济时期的“五保”供养制度是农村主要的社会保障项目,其筹资来源是集体经济组织。1994 年,国务院颁布的《农村五保供养条例》中,仍然规定“五保供养所需经费和实物,应当从村提留或乡统筹费中列支”,而不是由政府财政负担。2006 年,国务院新发布的《五保供养条例》将五保供养的筹资来源规定为政府财政支出,要求“农村五保供养资金,在地方人民政府财政预算中安排”。这就将“五保供养”纳入政府统一的社会救助项目中。其他社会救助项目,农村低保和农村的医疗救助也逐步建立起来。可以说,截至 2011 年,由国家财政支持的农村新型社会保障实现了制度和人群上的全覆盖(如图 2 所示)。

#### 四、城镇社会保障与公共服务供给体制的改革

##### (一) 国有企业改革与城镇公共政策体系的重构

城镇社会保障和公共服务供给体制的改革起源于国有企业的改革。计划经济时期的国营企业作为

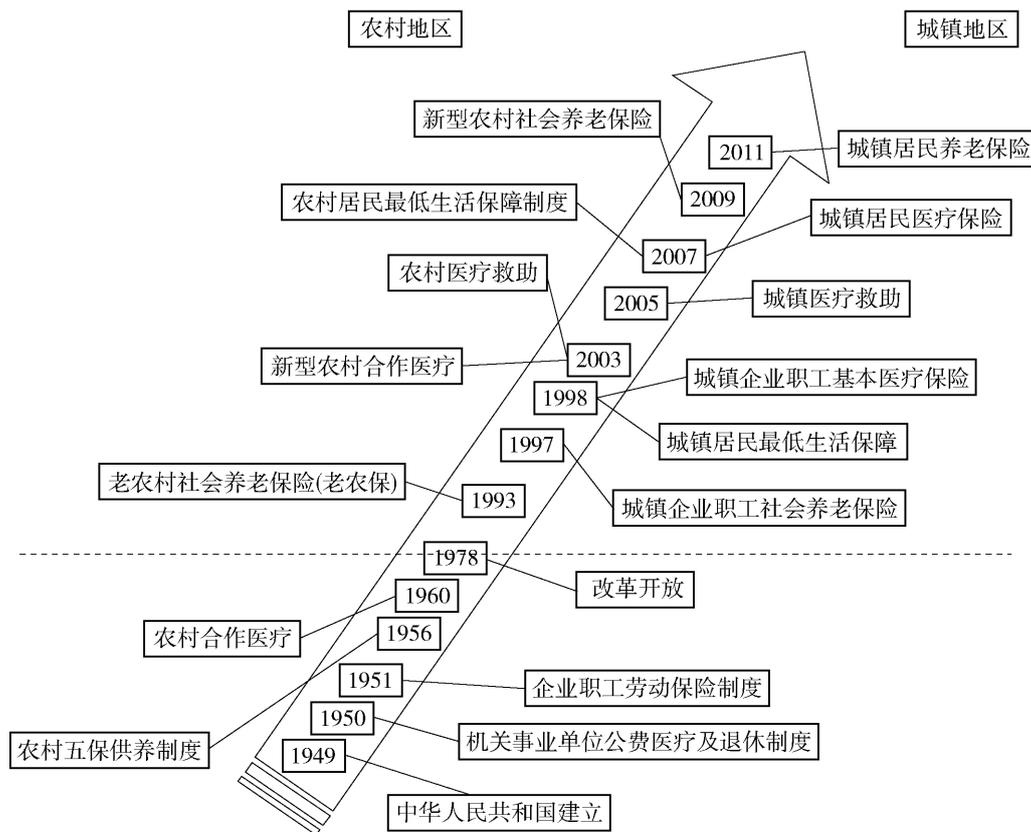


图 2 我国城乡社会保障体系的建设(截至 2012 年)

政府的附属物,并无经营自主权。职工的社会保障和公共服务供给依附于企业,形成了独特的“企业办社会”。在计划经济时期,因为企业没有自主权,其经营活动全部按照政府的指令进行,既不承担亏损带来的损失,也不能获得盈利带来的好处,因此,“企业办社会”与“政府办社会”并无本质上的区别。但是,随着城市国营企业的改革,企业相继获得了自主权,成为自负盈亏的市场主体。在此情况下,“企业办社会”成为影响企业竞争力和企业盈亏的主要原因<sup>[24]</sup>。因此,在20世纪80年代初中期,城镇国营企业改革伊始,这个问题就被提上了改革日程,即如何通过建立“社会化”的或“社会统筹”的社会保障制度以及公共服务的供给制度来解决企业负担问题<sup>[25]</sup>。

计划经济时期,城镇居民公共服务的供给,主要是由企业自办的子弟学校和企业、厂矿自办的卫生室、门诊部以及企业办的医院等来提供的,这些机构在国有企业改革的过程中被认为是企业的“负担”<sup>[26]</sup>,因此剥离这些“负担”,使之成为面向全社会的公共服务是改革的重要内容<sup>[27]</sup>。在医疗卫生方面,1997年,中共中央国务院“关于卫生改革和发展的决定”,明确提出“积极发展社区卫生服务”。此处的“社区”卫生服务显然是有明确指向的,即由地方政府或社会力量举办的面向所有社会成员的基本医疗卫生服务。1999年,卫生部又颁布“关于发展城市社区卫生服务的若干意见”,对城市社区卫生服务的设置和布局进行了规划。至此,城镇地区开始形成以社区医疗卫生服务中心(站)为主的基层医疗卫生服务体系。除医疗之外,企业自办的幼儿园、托儿所、中小学以及职工技校等教育机构也逐步从企业剥离出来。

企业承担的公共服务职能转归到地方政府承担,其筹资和管理自然也一并转移,原来由企业成本外列支(即企业筹资)逐步纳入地方政府预算,并由地方政府担负起公共服务的供给职能。

城镇社会保障制度的改革首先是养老保险和医疗保险的改革。之前计划经济时期的养老金发放和职工及其家属的医疗费用是从企业中列支的。将这两项职能剥离企业,将退休职工的养老金以及职工的医疗费用在所有企业之间进行“统筹”,形成社会化的社会保障制度,是改革的基本趋势。但形成什么样的社会保障模式,则经过了一些探索<sup>[28]</sup>。这些探索一直持续到20世纪90年代中期,特别是党的十四大确定了我国改革开放的目标模式是社会主义

市场经济体制后,以建立现代企业制度为目标的国有企业改革被提上日程,对社会化的社会保障制度提出了要求。党的十四届三中全会对我国社会主义市场经济体制的框架进行了设计,在社会保障制度方面提出了“社会统筹加个人账户”的社会保障模式。在社会统筹部分,筹资来自企业(雇主)的缴费,个人账户则来自个人的缴费。在这一原则之下,从20世纪90年代中期开始至1999年,我国逐步建立了包括企业职工基本养老保险、基本医疗保险、生育保险、失业保险和工伤保险在内的五项面向城镇企业职工的基本社会保险<sup>[29]</sup>。

我国城镇企业职工建立的社会保障制度只覆盖参保职工个人,并不覆盖他们的家属以及非就业的居民。对这部分居民,他们的社会保障基本上处于“真空”状态。为解决这个问题,在城镇地区面向他们专门建立了居民医疗保险和居民养老保险。城镇居民的基本医疗保险和养老保险,在筹资模式和制度设计上与农村居民的新型农村合作医疗制度以及新型农村养老保险制度相同。

除了社会保险,城镇地区还逐步建立了以最低生活保障制度为主的城镇社会救助体系。与社会保险的互助共济原则不同,社会救助属于“补残式”的社会保障项目,主要对收入低于最低生活保障线的居民提供救助。在计划经济时期,企业职工没有破产、失业的说法,国有企业承担了职工及其家属的所有社会福利,而且还提供就业保障。而在市场经济条件下,企业不可避免要破产,职工不可避免要失业。特别是在20世纪90年代末期,国有企业改革进入攻坚阶段,大量工人待业、失业的情况下,城镇居民的贫困问题日趋严重。为此,自上海开始逐步探索和成立了城市居民的最低生活保障制度。1997年,国务院发布了“关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知”,将城市低保制度推向全国。社会救助项目除了低保制度外,并在2005年建立了城市医疗救助制度。

## (二) 独立的公共政策体系的形成

截至2012年,我国社会保障已经实现了制度的全覆盖,各项社会保障项目的实际覆盖率也接近了全覆盖。适应社会主义市场经济体制的城乡公共服务供给体系基本建立(见表1)。而随着城乡居民社会保障体系的完善以及公共服务供给体系的改革,相关的公共政策的定位、职能和取向也发生了转变:社会保障和公共服务供给体系从作为国有企业改革的配套、支撑,逐渐转变为实现发展成果全民共享的

表 1 我国社会保障项目的覆盖率情况

%

比较项目	年份						
	2006	2008	2010	2012	2014	2016	
机关事业单位社会保障制度	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
城镇企业职工基本养老保险	养老	49.15	53.71	58.29	65.51	64.95	67.17
	医疗	29.69	39.05	44.74	47.12	53.53	52.43
	失业	28.15	29.84	30.30	32.90	43.36	43.66
	工伤	24.58	34.78	39.41	44.51	52.50	52.84
	生育	9.74	18.64	26.90	33.53	43.34	44.54
城乡居民养老保险				56.78	68.13	68.67	
城镇居民医疗保险		55.56	78.88	99.12	80.01		
新型农村合作医疗	80.70	91.50	96.00	98.26	98.9	99.36	
外出就业农民工参加城镇职工社会保险	养老	10.80	17.20	21.40	27.81	32.53	35.08
	医疗	18.00	30.40	29.90	30.58	31.09	28.49
	失业	17.90	35.20	41.10	43.95	24.20	27.51
	工伤	—	11.00	13.00	16.54	43.77	44.35

注: 1. 城镇企业职工基本养老和医疗保险的覆盖率为在职职工覆盖率, 不包括离退人员参加城镇职保的人数; 离退人员参加城镇职保人数加入到居民养老和医疗保险中。2. 2012 年, 原城镇居民养老保险与新型农村养老保险已经合并为城乡居民养老保险; 2016 年, 23 个省级统筹区的新农合已经合并为城乡居民医疗保险。3. 城镇企业职工社会保险的分母为非机关事业单位的城镇就业人员; 分子为在职职工参加城职保的人数。4. 城乡居民养老保险的分母为城镇非就业居民加农村居民, 分子为城乡居民养老保险参保人数加上参加城职保的离退居民。5. 农民工参加城镇职工社会保险的人数已经包括在参加城镇企业职工基本养老保险的人数中

主要载体, 变为一个独立的政策领域。

20 世纪 80—90 年代, 城镇社会保障和公共服务供给体制的改革, 其目标主要是围绕剥离企业办社会的负担, 使企业成为合格的市场主体来进行的。党的十四届三中全会确定的社会保障制度的改革, 其功能定位就是为国有企业改革进行配套, 强调其在“深化企业和事业单位改革”中的重大意义。一直到党的十五大确定的中国社会保障制度建设的基本原则, 仍然强调城镇社会保障制度的建设作为国有企业改革配套的重要性。

从党的十六大开始, 我国公共政策的逻辑发生了转向, 社会保障和公共服务供给体制的改革作为企业改革的配套措施的功能在下降, 其自身作为“社会稳定和国家长治久安的重要保证”的功能得以确认。从党的十七大开始, 社会保障和公共服务开始作为党的全国代表大会报告的一个独立部分出现, 成为社会民生事业和社会建设的主要内容。

党的十八大以来, 社会保障和公共服务等社会民生事业的发展已成为“五位一体”建设的重要组成部分, 是实现发展成果共享的主要载体。在党的十九大报告中, 保障和改善民生、增进民生福祉“是发展的根本目的”。特别是对我国社会主要矛盾的判断, “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”, 其中日益增长的美好生

活需要的主要内容就是社会保障和公共服务, 即“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”。

## 五、社会保障与公共服务供给的新挑战、新趋势

### (一) 公共政策面临的新挑战

党的十九大提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。我国人均收入已进入上中等收入阶段, 一些发达地区已进入高收入阶段。从经济发展的现状看, 我国已成为全球的制造业大国, 工业生产能力在一些领域还出现了过剩。就此而言, 当前的“不平衡、不充分”不是一般的工业制造业产品的不平衡, 而主要是社会保障和公共服务供给的不平衡、不充分。

从国际经验看, 随着人均收入的提高, 一个社会在社会保障和公共服务上的支出会快速增加。中国的发展过程中也经历了该过程。但是与主要发达国家相比, 在相同的人均收入水平下, 中国主要公共服务的支出仍然处于较低水平。除了供给总量上的滞后, 我国公共服务供给还面临供给质量和品质低下的问题(如图 3 所示)。这一点在教育 and 医疗卫生上的表现尤为突出。在社会保障上, 虽然实现了全

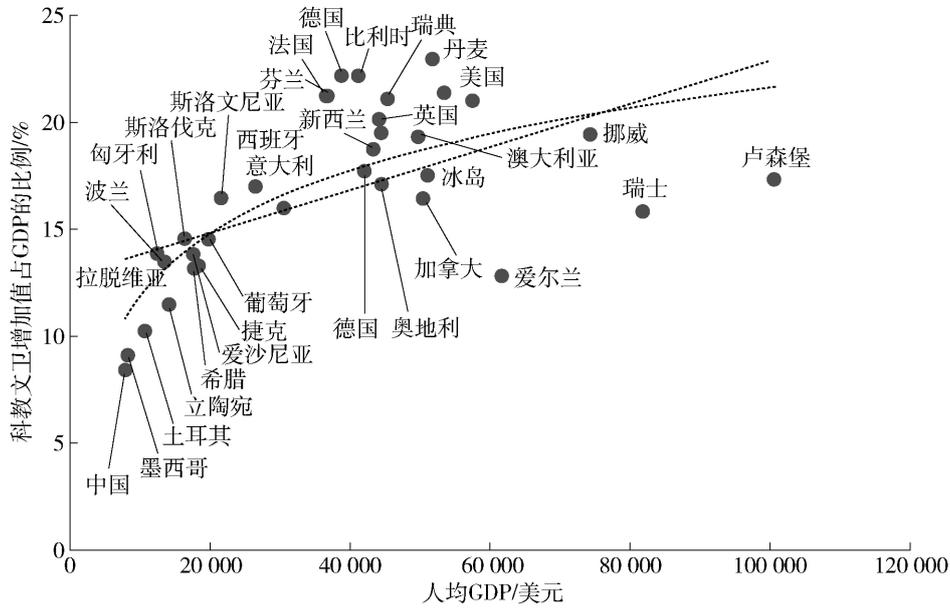


图3 中国与 OECD 国家科教文卫增加值占 GDP 的比例散点(2016)

注:根据国际行业分类标准第4版( ISIC. rev. 4 ),公共服务包括如下4类:科技与专业服务、教育、文化娱乐、健康和社会工作。加拿大、新西兰为2014年数据;智利、冰岛、爱尔兰、立陶宛、挪威、英国、中国为2015年数据;其他国家为2016年数据

数据来源:OECD. Stat. 《中国统计年鉴2017》

覆盖,但从社会保障的支出水平看,与相同收入水平的国家相比,中国还处于较低的水平<sup>[30-31]</sup>。

相比于不充分的供给,社会保障与公共服务供给的不平衡问题尤为突出。计划经济时期我国社会保障和公共服务供给的一个主要特征即是人群分割和地域分割。这种分割状况在改革开放后的一个较长时期内持续存在,甚至延续至一些新型社会保障制度的设计中。比如,居民最低生活保障的平均补助水平城市为239元每月,农村只有104元(2012

年);主要覆盖农村居民的城乡居民养老保险年均养老金水平只有879元,城镇企业职工的平均年养老金则超过了2万元(2012年)。在城镇居民内部,不同就业状况、不同就业单位的群体的社会保障待遇也有明显差别(见表2)。城乡差别、地域差别以及不同就业群体之间的差别导致我国的社会保障和公共服务体系不仅难以起到缩小收入分配差距的作用,而且还在某种程度上成为扩大收入差距的原因(见表3)。

表2 中国社会保障水平的城乡及制度差距(2012年)

比较项目	类别	数额	单位
居民最低生活保障	城市	330.1	元/月、人
	农村	172.3	元/月、人
	城市	239.1	元/月、人
	农村	104.0	元/月、人
城镇职工基本养老保险	平均养老金	20 900.4	元/年
城乡居民养老保险	平均养老金	879.5	元/年
城镇职工基本医疗保险	人均筹资额	2 288.8	元/年
城镇居民基本医疗保险	人均筹资额	322.9	元/年
新型农村合作医疗	人均筹资额	308.5	元/年

数据来源 《中国民政统计年鉴》、《中国劳动统计年鉴》

注:2012年8月城镇居民养老保险与新型农村养老保险合并统计;数据来源于2012年《人力资源和社会保障事业统计公报》。养老保险的平均养老金等于该年份基金支出额除以离退休人数;医疗保险及合作医疗人均筹资额等于该年度基金收入额除以该年底的参保人数

表 3 中国城镇不同就业状况下退休后的养老金差距(2010 年)

比较项目	退休前就业状况	观测值数(人)	退休金/社保给付养老金		每月总收入	
			均值(元/月)	基尼系数/%	均值(元/月)	基尼系数/%
A	非正规就业	2 325	260.62	61.65	376.54	65.45
B	机关事业单位	2 007	2 508.19	29.04	2 632.37	30.40
C	企业职工	5 605	1 528.15	20.83	1 600.51	22.42
D	机关加企业	123	2 847.91	26.14	2 903.97	26.07
	B + C + D	7 735	1 803.43	27.03	1 888.97	28.35
	全部	10 060	1 446.86	39.72	1 539.43	40.54

数据来源: 中国社会科学院经济研究所社会保障课题组(2013) [32]

## (二) 公共政策新趋势: 社会保障的城乡一体化与公共服务均等化

针对社会保障与公共服务供给的不平衡、不充分, 党的十八大以来, 我国公共政策的一个取向是逐渐消除社会保障和公共服务方面的城乡差别和人群差别, 建设城乡一体化、均等化、全民共享的社会保障与公共服务供给体系。党的十九大也明确提出了要求, 指出“增进民生福祉是发展的根本目的”, 要“保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感”。从这个要求出发, 我国公共政策将进入一个新的阶段, 城乡一体化、公共服务均等化和社会保障全国统筹、建立全国统一的社会保险公共服务平台, 成为公共政策的新趋势。

就具体措施而言, 在与公共政策相关的若干领域都深入推进了改革。其中有 3 个措施对于社会保障的一体化与公共服务均等化最为关键。

首先, 是城乡居民养老保险的合并实施。自 2009 年开始建立新型农村养老保险后, 各地快速推进, 在 2011 年就实现了全覆盖的目标。2011 年, 国务院又发布了“关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见”, 覆盖城镇非就业的居民, 其筹资和待遇模式与新型农村养老保险相同。为了进一步推动社会保障的城乡一体化, 十八届三中全会提出“整合城乡居民基本养老保险制度”的要求。在此背景下, 2014 年, “关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见”将新农保和城镇居民基本养老保险合并实施。

其次, 是城乡居民医疗保险的合并实施。新农合自 2003 年开始建立以来, 已经实现了农村居民的全覆盖。2007 年, 针对城镇非就业居民也建立了城镇居民基本医疗保险制度。这两个制度仍然是在城乡分割的大框架下建立的。但是随着大规模的人口

流动, 特别是一些地区城乡一体化的进展, 这种分割的状况显然既不公平也缺乏效率。因此, 在 2013 年全国两会期间, 国务院即提出整合新农合与城居保的意见。2016 年, 国务院发布“关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见”, 要求以“六统一”为原则实现城乡居民医保的合并实施。2018 年, 全国两会提出的机构改革方案, 将原由卫生部门主管的新农合以及人社部门主管的城居保和城职保一并合并到新组建的国家医疗保障局, 实现了城乡居民医疗保险的合并。

再次, 机关事业单位养老保险与职工养老保险的并轨。改革开放以来, 机关事业单位的养老保险一直沿用了计划经济时期的退休金制度, 其筹资直接来自政府的财政, 无需单位和个人缴费, 其待遇采用就业关联式, 退休后的退休金根据在职时工资的比例确定。机关事业单位与企业职工养老金之间的差距, 引发了社会各界的不公平感, 影响社会稳定, 也不利于养老金制度的可持续发展<sup>[33-34]</sup>。根据党的十八大和十八届三中全会的精神, 国务院决定自 2014 年 10 月起, 改革机关事业单位工作人员养老保险制度, 建立了基本框架与企业职工养老保险相同的社会统筹加个人账户的社会化的养老保险制度。

## 六、结论

中华人民共和国成立后, 社会保障与公共服务供给体制的发展与改革起点是计划经济时期形成的公共政策的两个主要特征: 即社会保障与公共服务的制度分割、地区分割以及附着于单位而形成的单位化、福利化、行政化特征。这两个特征同时又构成了改革开放后社会保障与公共服务体制改革的两条基本逻辑线索: 一是在农村和城市

分别进行的社会保障与公共服务供给的“社会化”改革进程,附着在单位(或其他组织)之上的福利化的、行政化的社会保障与公共服务供给,随着居民与单位之间非经济关系的解体而逐渐“社会化”,成为独立的公共政策领域。二是城乡二元分割的社会保障与公共服务供给体制在改革进程中逐步走向一体化、均等化。

围绕这两条改革线索,逐步形成了中国特色的社会保障与公共服务供给制度,其主要特征是在保障基本与制度可持续基础上实现全民覆盖。中国社会保障制度与公共服务供给体制的发展是随着快速增长而逐步建立及完善的。与其他发展中国家

不同,中国还面临着从计划经济向市场经济的转型。在这个过程中,实现具有可持续性的全民覆盖,对于一个接近14亿人口的大国而言是一个伟大的成就。

党的十八大之后,随着中国经济发展进入新阶段,社会保障与公共服务供给的公共政策面临新的挑战。这个新挑战就是党的十九大提出的社会主要矛盾的主要方面,即发展不平衡、不充分的挑战。党的十九大还提出构建现代化经济体系,实现高质量发展。在这其中,具有中国特色的社会保障制度与公共服务体系以及与之相关的公共政策,既是迈向现代化经济体系的重要战略步骤,又是现代化经济体系的落脚点。

#### 参考文献:

- [1] 习近平. 人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标[N]. 人民日报,2012-11-16(01).
- [2] 郑功成. 中国社会保障制度变迁与评估[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [3] 宋士云. 中国农村社会保障制度结构与变迁:1949—2002[M]. 北京:人民出版社,2006.
- [4] 郑秉文. 中国社会保障制度60年:成就与教训[J]. 中国人口科学,2009(5):2-18.
- [5] 李均. 中国高等教育政策史(1949—2009)[M]. 广州:广东高等教育出版社,2014.
- [6] 黄永林. 新中国教育财务六十年[M]. 武汉:华中师范大学出版社,2010.
- [7] 程天君. 教育改革的转型与教育政策的挑战——基于新中国教育60年来的基本经验[J]. 北京大学教育评论,2012(10):33-49.
- [8] 李卫平,石光,赵琨. 我国农村卫生保健的历史、现状与问题[J]. 管理世界,2003(4):33-43.
- [9] 张敏杰. 新中国60年人口老龄化与养老制度研究[M]. 杭州:浙江工商大学出版社,2009.
- [10] 莫家豪. 改革开放以来中国社会政策范式的转变[J]. 中国公共政策评论,2008(2):1-20.
- [11] 林毅夫,蔡昉,李周. 中国的奇迹:发展战略与经济改革[M]. 上海:格致出版社,上海三联书店,2004.
- [12] 钱文艳. 建国后土地与农民社会保障问题的历史演变[J]. 安徽史学,2002(3):80-83.
- [13] 姜长云. 农村土地与农民的社会保障[J]. 经济社会体制比较,2002(1):49-55.
- [14] 徐琴. 农村土地的社会功能与失地农民的利益补偿[J]. 江海学刊,2003(6):75-80.
- [15] 戴园晨,徐亚平. 财政体制改革与中央地方财政关系变化[J]. 经济学家,1992(4):5-14.
- [16] 范子英. 中央地方财政关系的历史演进[M]//深化财税改革,重塑中央与地方财政关系. 北京:中国经济改革研究基金会,2016:16-29.
- [17] 叶兴庆. 论农村公共产品供给体制的改革[J]. 经济研究,1997(6):57-62.
- [18] 蔡昉,高文书. 中国劳动与社会保障体制完善与发展道路[M]. 北京:经济管理出版社,2013:187.
- [19] 常广林. “企业办社会”面临的困扰与出路[J]. 经济纵横,1991(5):58-61.
- [20] 赵云旗. 中国当代农民负担问题研究(1949—2006)[J]. 中国经济史研究,2007(3):97-106.
- [21] 朱启臻. 农村干群关系紧张的原因与对策探讨[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2001(2):5-8.
- [22] 马元海. 农村党群干群关系紧张的原因探析[J]. 学习论坛,2002(4):30-32.
- [23] 夏杏珍. 农村合作医疗制度的历史考察[J]. 当代中国史研究,2003(5):110-118.
- [24] 忻文,尚列,邵琳玲,等. 国有企业的“社区功能”与股份制改造[J]. 经济研究,1994(4):51-56.
- [25] 宋东涛. 关于企业办社会的剥离问题——兼论社会保障体制的配套改革[J]. 经营管理者,1995(12):8-10.
- [26] 来华,谷初. 谈工厂办社会和企业社会负担问题[J]. 社会,1986(1):4.
- [27] 商俊峰. 关于企业办社会的调查与思考[J]. 经济研究参考,1996(A5):31-37.
- [28] 赵杰. 试论两权分离后国家与企业分配关系的重新塑造[J]. 财政研究,1987(10):20-22.
- [29] 王超群,顾雪非. 我国城镇职工基本医疗保险制度改革的经验与问题——基于对政策文件和制度环境的分析[J]. 中国卫生政策研究,2014(1):29-34.
- [30] 财政部社会保障司课题组. 社会保障支出水平的国际比较[J]. 财政研究,2007(10):36-42.

- [31] 胡成, 黄庆杰. 关于我国社会保障水平的研究与思考——基于国际比较和分析[J]. 中国经贸导刊, 2010 (18): 36-38.
- [32] 中国社会科学院经济研究所社会保障课题组. 多轨制社会养老保障体系的转型路径[J]. 经济研究, 2013 (12): 4-16.
- [33] 马斌, 王丹阳, 李中斌. 缩小企业与机关事业单位退休职工养老金差距问题研究[J]. 经济与管理, 2014 (6): 24-28.
- [34] 张祖平. 企业与机关事业单位离退休人员养老待遇差异研究[J]. 经济学家, 2012(8): 19-25.

## Seventy Years of Public Policy in China: Development and Reform of Social Security and Public Services Provision System

WANG Zhen

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China)

**Abstract:** Social security and public services such as education, medical care, elderly care, etc. are the essential parts of modern economy system, and important factors of modern national governance. This paper has summarized two logic clues through the evolution of the social security and public services provision system in the past seventy years since the construction of People's Republic of China: one clue is the "socialization process" of social security and public services provision system because the bureaucratized social security and public services provision affiliated to workshops and government units have become an independent policy system with the people freeing themselves apart from their workshops in the marketing economic system; the other is the integration of rural and urban social security systems in to one system and the equalization of public services provision among all the nation. Social security system and public services provision system with Chinese characteristics, covering all the people nationwide based on the principle of sustainability, have been gradually formed along with the two evolution clues since the era of opening up and reform in late 1970s. It concludes that after the 18th National Congress of CPC, the social security and public services provision system are facing new challenges of ill-balance and ill-sufficiency in fast economic growth and move into the new stage to realize the balanced and sufficient development.

**Key words:** social security; public services; public policy; seventy years of new China

(责任编辑 李世红)