

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 089-20191105

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由郑秉文、张笑丽撰写的《中国社会保障 70 年：助推封闭型经济转向开放型经济》。该文已在《中国经济学人》(China Economist, 中英文对照) 2019 年第 4 期(双月刊)公开发表。如引用, 请注明上述期刊出处——编者。

中国社会保障 70 年：助推封闭型经济转向开放型经济

郑秉文

中国社科院世界社保研究中心主任
中国社科院社会保障实验室首席研究员

Email: zhengbw@cass.org.cn

张笑丽

中国人民大学劳动人事学院博士研究生

摘要：建国 70 年来, 以 1978 年改革开放为历史转折点, 中国实现了从封闭经济向开放经济的转型, 社会保障制度也从封闭经济下的传统社会保障制度成功转型为适应开放经济的现代社会保障制度。文章基于阶段性特征对社会保障制度转型做了“两个时期、7 个阶段”的划分。传统社会保障制度建立在公有经济一

统天下、经济高度集中和“充分就业”的前提下，适应封闭经济下的所有制结构、收入分配制度和劳动力制度；现代社会保障制度适应开放经济发展的需要而生，通过调动消费和投资这两大经济变量的作用、促进劳动力自由流动并提高劳动者的生产效率等方式为促进开放经济发展做出了巨大贡献。展望未来，现代社会保障制度需要进一步深化供给侧改革，为促进开放经济向高质量发展做出贡献。

关键词：封闭经济；开放经济；社会保障制度；生产要素；劳动力市场

2019年是新中国成立70周年，也是决胜全面建成小康社会的关键之年。回顾新中国70年的历史，总结、反思中国社会保障制度转型发展的经验和教训，对社会保障制度未来的发展改革以及最终实现全面建成小康社会的现代化建设目标具有重要的战略意义。总结新中国成立以来社会保障制度的发展历程，对比转型前后中国经济和社会保障制度的特征，并结合开放经济的特征对社会保障制度进行重新定位，以充分发挥中国现代社会保障制度作为一项生产要素的作用，进一步推动中国开放型经济体系向高质量发展。

需要特别说明的是，文章采用的是“大社会保障”概念，包括缴费型的社会保险制度和非缴费型的社会救助制度等，而不是仅讨论社会保险制度。

一、70年来中国经济与社会保障成功实现“双转型”

（一）经济转型：从封闭型经济到开放型经济

新中国成立70年来，中国经历了两种不同的经济发展模式：封闭型的计划经济模式和开放型的市场经济模式，二者以1978年实行改革开放为界。在建国之初，受国际政治形势影响，中国实行的是封闭型计划经济模式。1978年中国走上了改革开放的道路，中国经济成功地实现了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型，也走出了一条从封闭型到开放型经济的发展道路。

开放经济区别于封闭经济的本质特征在于劳动力、土地、资本、技术等各种生产要素的自由流动，以劳动力流动为例，封闭型经济下不存在劳动力流动、也几乎不存在劳动力市场。“开放型经济”是指“互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系”¹，其内容具体而丰富，包括经济体系和体制、开放战略、

¹ 详见2015年发布的《中共中央国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》。

参与全球经济治理以及形成参与国际经济竞争合作等重大命题（裴长洪，2016）。开放型经济体系不仅适应中国市场化改革的需要，而且帮助推动市场化改革不断深化；既符合中国的发展阶段和具体国情，也符合时代特征与世界发展潮流。

1993年党的十四届三中全会首次提出“开放型经济”的概念，此后，“开放型经济”这个概念在党和国家重要文献以及中央领导人讲话里反复出现，内容不断丰富：比如1997年党的十五大报告、2000年党的十五届五中全会、2002年党的十六大报告、2003年党的十六届三中全会、2005年党的十六届五中全会、2007年党的十七大、2010年党的十七届五中全会、2012年党的十八大报告、2013年党的十八届三中全会、2015年党的十八届五中全会等均有提及。2017年党的十九大报告指出：我国“开放型经济新体制逐步健全，对外贸易、对外投资、外汇储备稳居世界前列”；我们要“发展更高层次的开放型经济”，“推动建设开放型世界经济”。

随着经济体制转型和开放型经济的发展，中国实现了国民经济的持续高速增长和综合国力的极大提升。1978年，中国国内生产总值（GDP）为3678.7亿元人民币（约合1252.7亿美元），人均GDP为385元人民币（约合131美元），属于极低收入国家；到2018年，国内生产总值（GDP）达900309亿元人民币，约合13.6万亿美元，人均GDP达64644元人民币，约合9634美元，已站在高收入国家的门槛¹。

（二）社会保障制度转型：从传统社会保障制度到现代社会保障制度

从封闭的计划经济到开放的社会主义市场经济，中国的社会保障制度也随着经济体制的变革，进行了自我转型与重大调整，走过了一条从适应封闭型经济的传统社会保障制度到适应开放型经济的现代社会保障制度的转型之路。

严格来说，传统社会保障制度开始于1953年，以当年连续颁发的三个重要文件为核心²，构建了最初的苏联式国家劳动保险模式。在城镇，传统社会保障制度主要包括劳动保险制度、社会救济、社会福利以及其他保障，其中以劳动保险制度为核心。劳动保险制度为城镇劳动者及其家属提供了“从摇篮到坟墓”的全面保障。1956年，劳动保险制度保障的职工人数达到1600万人，比1953年

¹ 《2018年国民经济和社会发展统计公报》，美元按照实时汇率6.71折算。国家统计局官网。

² 这三个重要文件分别是：《关于中华人民共和国劳动保险条例若干修正决定》、1953年修正后的《劳动保险条例》、《劳动保险条例实施细则修正草案》。

增加了近 4 倍；加上签订集体劳动保险合同的职工，享受保险待遇的职工人数相当于国营、公私合营和私营企业职工总数的 94%¹。在农村，立足于集体经济和人民公社，“五保”供养制度²、合作医疗制度以及一些救灾救济等社会保障制度逐渐发展起来。“五保”供养制度保障了农村特殊困难群体的正常生活，到 1958 年，全国农村享受“五保”待遇的有 413 万户、519 万人³；农村合作医疗制度基本解决了农村缺医少药以及农民看不起病、吃不起药的问题，到 1976 年，全国 90% 的农民参加了合作医疗（林闽钢，2002）。

传统社会保障制度建立在经济高度集中与“充分就业”的前提下，适应计划经济体制和封闭经济运行方式，是当时的特殊历史条件下计划经济体制的产物。作为封闭的计划经济的一个子系统，以“单位”为纽带的社保制度把固定在单位内的每个社会成员覆盖在内，农村的集体经济成为农村社保制度的依托，其“五保”制度、合作医疗制度对集体所有制的存在与发展起到积极作用。除此之外，从收入分配制度来看，城镇实行的是低工资制、农村是工分制，分配关系简单，传统社保制度成为当时收入分配制度的有益补充；从劳动制度来看，计划经济时代基本不存在劳动力市场和劳动力的自由流动，而当时的城乡社保制度二元分割，城乡之间、不同所有制单位之间、同一所有制的不同单位之间的福利待遇存在很大差距，固化了劳动力的统一配置（郑秉文，2009；郑秉文、于环、高庆波，2010）。由于顺应了计划经济的发展，传统社会保障制度在封闭经济时代为保障人民生活水平、促进经济恢复和发展以及维护社会稳定发挥了重要作用。

传统社会保障制度体现的是计划经济体制的本质；随着封闭型经济向开放型经济的转型和社会主义市场经济的发展，传统社会保障制度注定不适应这个巨大的社会经济变迁：以所有制为基础的单一的覆盖方式不适应新体制下多样化经济主体的发展，较低的社会化程度阻碍了劳动力的合理流动，社保制度赖以生存的国有企业和集体企业面临诸多社会经济风险，农村承包责任制使农村社保制度失去了物质基础和组织基础。

开放型经济要求传统社会保障制度必须转型，建立现代社会保障制度迫在眉睫：第一，开放型经济的本质特征是各种生产要素尤其是劳动力的自由流动，这

1 严忠勤：《当代中国的职工工资福利和社会保险》，中国社会科学出版社 1987 年版，第 306-307 页。
 2 “五保”指的是 1956 年通过的《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》和《高级农业生产合作社示范章程》这两份文件中提出的“保吃、保穿、保烧、保教、保葬”。
 3 崔乃夫：《当代中国的民政》下，当代中国出版社 1994 年版，第 105-106 页。

也是开放型经济得以发展的前提条件。而传统社保制度下劳动力的自由流动受到影响，无法发挥劳动力这个生产要素的作用以满足开放经济的发展。第二，开放型经济要求企业成为真正的市场主体，公平地参与竞争，实现自主经营、自负盈亏，需要把社会保障事务从企业职能中脱离出来。在过往封闭型计划经济体制下，企业事实上承担着“企业办社会”的重担。第三，开放型经济要求充分发挥消费、储蓄、投资等各种经济变量的作用，这些经济变量构成开放经济发展的核心基础，在很大程度上被社会保障制度影响或决定（孙祁祥、肖志光，2013）。而封闭型经济下，一切资源由国家通过计划指令统一调配，传统社保制度只是作为低工资的补充，企业承担着社会保障事务的重负，社会保障制度刺激消费、带动投资的功能难以发挥出来。因此，推动社会保障制度转型、建立适应开放型经济的现代社会保障制度是发展社会主义市场经济的必然要求。转型后的现代社会保障制度对开放型经济的适应性非常明显：机关事业单位养老保险和城镇职工基本养老保险的并轨、城乡居民基本医疗保险和养老保险的整合以及医疗保险异地就医结算可打破劳动力流动的人为障碍，促进劳动力的自由流动；社会化的现代社会保障制度剥离了企业的社会保障重负，使企业能够“轻装上阵”参与市场竞争，激发企业的活力；将覆盖不同所有制类型的社会成员（医疗保险实现了全覆盖），充分发挥刺激消费、提升居民消费预期的功能。

总体来看，社会保障制度转型与经济转型相辅相成，一方面，社会保障制度转型是经济转型的必然要求，传统社会保障制度和现代社会保障制度分别是转型前的封闭型经济和转型后的开放型经济的产物；另一方面，通过适应性调整或变革，社会保障制度转型为经济转型起到支撑的功能，对开放型经济的发展发挥促进作用。

二、70年来社会保障成功转型的发展历程

70年来，中国经济的成功转型，牵引和要求中国社会保障转型；中国社会保障的成功转型反过来又确保和促进了中国经济的成功转型。中国社会保障制度70年的转型和发展可划分为“两个时期”，细分为“7个阶段”。

（一）1949-1978年：传统社会保障制度时期

改革开放前，传统社会保障制度的发展可以分为3个阶段：

第一，1949-1958 年的“制度初创阶段”。这一阶段的重要标志是 1951 年政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》（1953 年和 1956 年进行了修订），主要成就是初步创建了城镇劳动保险制度、农村“五保”制度和农村合作医疗制度。劳动保险制度基本覆盖了企业职工生命周期的各个阶段，职工家属也能享受相当的待遇水平，成为计划经济时期低工资的补充。农村“五保”制度以人民公社为依托，对没有劳动能力、没有生活来源、没有法定抚养人的“三无人员”做到了“保吃、保穿、保烧、保教、保葬”，由生产大队或生产队安排和照顾五保对象；农村合作医疗制度的确立肇始于 1955 年初山西省米山乡的实践，由农业生产合作社、农民和医生共同筹建保健站，为农民提供免费的预防保健服务，农民只需出少量的保健费，无需支付挂号费和出诊费。

第二，1959-1966 年的“制度调整阶段”。在城镇，公费医疗和劳保医疗随着覆盖面扩大，逐渐出现费用上涨趋势，给财政造成巨大压力。为了减轻财政负担，中央政府出台了一系列限制性措施，逐渐设立了干部特权和等级制度以控制费用上涨。在农村，人民公社制度的确立和实施刺激了“五保”制度与合作医疗制度覆盖面的不断扩大，激发了农村社保制度的发展潜力。

第三，1967-1978 年的“蜕化为企业保险阶段”。随着“文化大革命”的兴起，城镇的“国家-企业保险”完全瘫痪并蜕化为“企业保险”，职工的生、老、病、死完全成为企业内部事务，这是因为：第一，制度融资渠道因全民所有制企业大面积亏损而逐渐枯竭，1976 年全国亏损面达到 31.52%¹，单一的企业缴费难以维持制度的正常运行；第二，制度赖以运转的管理主体——工会系统基本处于瘫痪状态，负责制度的资金使用和管理的基层工会难以正常工作；第三，国营企业被禁止提取劳动保险金，社保资金流由国家“兜底”下降为企业“兜底”，“单位”成为制度赖以生存的唯一基础。在农村，“五保”制度几乎全部停顿，到 1978 年底，全国敬老院仅有 7175 所、在院老人只有 10 多万人²；但农村合作医疗得到空前的发展，在全国大范围迅速铺开。

传统社会保障制度是构建在马克思的社会总产品扣除思想上的：马克思认为集体的劳动所得即为社会总产品，应该从社会总产品中扣除用于应付不幸事件、自然灾害等的后备基金或保险基金。社保基金从社会总产品中直接扣除，因此工

¹ 郑海航：《国有企业亏损研究》，经济管理出版社 1998 年版。

² 宋士云：《新中国农村五保供养制度的变迁》，《当代中国史研究》2007 年第 1 期。

人自身不需要缴费¹。在实践中，新中国的社会保障制度借鉴了苏联的国家保险模式，并按照马克思的扣除理论，规定只有企业缴费为资金来源，个人不缴费。很显然，对于计划经济而言，这种缴费方式在本质上还是国家负责。

（二）1978 年至今：现代社会保障制度时期

在开放型经济时期，现代社会保障制度的发展可细分为 4 个阶段：

第一，1978-1992 年为反思传统社会保障制度并探索新制度阶段。这一阶段，城镇社会保障事业面临两大任务。一是恢复被“文革”严重破坏的社会保障制度：在养老保险方面，以 1978 年国务院颁布的两个文件为标志²，机关事业单位养老保险和全民企业职工养老保险制度得以恢复，解决了“文革”十年来积累的机关事业单位和国有企业 200 多万职工无法退休的问题；公费医疗方面，通过严格规范就医行为、加大个人责任以及控制支付范围等方式降低费用支出；劳保医疗方面，实行离退休人员医疗费用和职工大病医疗费用的社会统筹，并且规定个人的缴费责任。二是探索新型社会保障制度以适应多种所有制形式和多种分配制度等新环境的要求：随着劳动合同制的实施，合同制职工从 1984 年的 209 万人迅速增长到 1986 年的 624 万人³，为保障合同制职工的合法权益，国务院于 1986 年探索建立了由企业和个人缴费的积累制养老保险制度⁴。由于用工制度的改革，20 世纪 80 年代中期以后中国失业人数越来越多；为此，中国于 1986 年实施了国营企业职工待业保险制度⁵，到 1989 年底，对 13.6 万失业人员发放了待业救济金⁶。农村社会保障改革的任务主要是解决“五保”制度的资金问题：1991 年，国务院颁布的一项条例规定乡统筹费和村提留公益金可用于“五保”供养⁷，基本解决了“五保”制度的资金困境；同期，农村合作医疗制度的作用逐渐减弱，全国实行合作医疗制度的行政村数量大幅下降。

第二，1993-1998 年为现代社会保障制度思路形成与目标模式选择阶段。1993 年，党的十三届四中全会通过了《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》（以下称《决定》），提出“建立多层次的社会保障体系”以

1 郑秉文、高庆波、于环：《社会保障理论的演进与创新》，载《中国经济学 60 年（1949-2009）》，中国社会科学出版社 2009 年版。

2 1978 年国务院颁布的《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》。

3 国家统计局：《中国统计年鉴 1996》，中国统计出版社 1996 年版。

4 详见 1986 年国务院颁布的《国营企业实行劳动合同制暂行规定》。

5 详见 1986 年国务院颁布的《国营企业职工待业保险暂行规定》。

6 郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社 2002 年版。

7 1991 年，国务院颁布的《农民承担费用和劳务管理条例》对此做出了规定。

及“（城镇职工养老保险和医疗保险制度）实行社会统筹和个人账户相结合”的制度目标，并且第一次明确提出：“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”。以此为标志，中国社会保障制度改革进入顶层设计、模式选择的阶段。养老保险方面，以 1995 年国务院发布的 6 号文件和 1997 年国务院发布的 26 号文件为标志¹，中国正式建立了社会统筹与个人账户相结合（简称“统账结合”）的城镇职工养老保险制度；医疗保险方面，1998 年确立了覆盖城镇所有用人单位并以地级以上行政区为统筹单位的“统账结合”的城镇职工基本医疗保险制度²；失业保险制度方面，1993 年对刚建立不久的待业保险制度进行了扩大实施范围、调整待遇计发办法和提高待遇水平等方面的改革³，为日后正式建立失业保险打下了基础；农村社会保障制度方面，在一些经济相对发达地区试点了农村养老保险制度，并对农村合作医疗制度进行了一些重建。此外，中国还探索建立了工伤保险制度和城市居民最低生活保障制度（简称“低保”）⁴，标志着非缴费型制度的正式引入，现代社会保障体系不断完善。

第三，1999–2012 年为现代社会保障体系初步形成和完善阶段。这一阶段，中国现代社会保障制度的框架进一步完善、覆盖范围进一步扩大、法制化程度进一步提高，主要改革内容包括：首先，建立了覆盖城乡的多层次养老保险体系。1999 年，国务院发布的一项条例明确了进一步扩大养老保险的覆盖范围⁵，并且到 2005 年纳入灵活就业人员；城镇职工基本养老保险制度在确定“统账结合”的目标模式之后，分别于 2000 年和 2005 年在东北三省开展了做实个人账户的试点工作，开始逐步实现部分积累制；2004 年，信托制 DC 型企业年金制度被明确作为养老保险第二支柱⁶，养老保险制度开始朝着多层次的目标迈进；2009 年，农村居民养老保险制度正式建立⁷。其次，初步建立覆盖城乡的医疗保障体系。

1 1995 年国务院发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》和 1997 年国务院发布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。

2 城镇职工基本医疗保险制度确立的标志是 1998 年国务院颁布的《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》。

3 详细改革内容参见 1993 年国务院颁布的《国有企业职工待业保险规定》。

4 1996 年《企业职工工伤保险试行办法》的发布标志着工伤保险制度的建立；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》，探索建立城市居民低保制度。

5 1999 年，国务院颁布了《社会保险费征缴暂行条例》，将养老保险的覆盖范围由国有企业、城镇集体企业扩大到外商投资企业、城镇私营企业和城镇个体工商户。

6 《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》的发布，标志着企业年金制度的确立。

7 标志性文件是 2009 年国务院发布的《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》。

1998年，“统账结合”的城镇职工基本医疗保险制度取代公费医疗和劳保医疗制度¹，并设置了个人账户和起付线以强化个人责任；2003年起，以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度（简称“新农合”）开始在全国试点²。再次，失业保险制度取代待业保险制度。1999年，“失业保险”取代“待业保险”³，覆盖范围扩大到全部企事业单位，个人和单位共同缴费，失业保险金的给付标准与最低工资水平和低保线挂钩。最后，完善了覆盖城乡的最低生活保障制度。1999年，城市居民最低生活保障制度的保障原则、保障标准和资金来源等进一步规范化，城市居民低保制度正式建立起来；在农村，为切实解决贫困人口的生活困难，国务院决定2007年在全国建立农村低保制度。此外，在法制化建设方面，2010年，全国人民代表大会通过了《中华人民共和国社会保险法》，意味着中国社会保障制度的法制化程度进一步提高。

第四，2013年十八届三中全会以来现代社会保障制度全面深化改革阶段。

党的十八届三中全会以来，现代社会保障制度的整体框架基本搭建完成，缴费型制度和非缴费型制度相互配合构成了完整的制度体系。2014年《社会救助暂行办法》的发布进一步规范了社会救助制度，标志着包括低保、农村特困救助、临时救助、医疗救助、残疾人救助、教育救助、住房救助等在内的综合社会救助体系正式确立。养老保险制度改革进一步深化：2015年，机关事业单位养老保险制度和城镇职工基本养老保险制度的并轨工作迈出重要步伐，养老保险制度的公平性进一步提升⁴。城乡统筹成为现代社会保障制度全面深化改革的重点，城乡居民基本养老保险制度和城乡居民基本医疗保险制度正式确立⁵，加强了城乡居民社会保障制度的整合。整体来看，现代社会保障制度进入结构性改革时期，社会保险制度的公平性进一步提升、制度整合以及城乡统筹的速度加快，综合社会救助体系的“兜底”功能进一步强化，社会保障积极参与供给侧结构性改革大局。

¹ 1998年，国务院颁布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，明确提出建立城镇职工基本医疗保险制度。

² 2003年，国务院办公厅转发了《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》，标志着开始在农村实施“新农合”。

³ 详见1999年国务院颁布的《失业保险条例》。

⁴ 2015年国务院发布了《关于机关事业单位养老保险制度改革的决定》和《机关事业单位职业年金办法》，正式开启了对长期存在的“双轨制”养老保险制度的改革。

⁵ 养老保险和医疗保险制度的城乡统筹以2014年国务院发布的《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》和2016年发布的《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》为标志。

三、70 年来社会保障转型前后的比较分析

现代社会保障制度与传统社会保障制度存在巨大差异，转型前后，社会保障在制度性质、结构、功能、所属政策范畴以及管理主体等方面都发生了质的变化，主要表现为：制度性质从“文革”前的“国家-企业保险”、到“文革”期间的“企业保险”、再到改革开放后以社会保险为主体的国家-社会保障；制度结构从改革开放前的单一层次转变为改革开放后的多层次；制度功能上，改革开放前是计划经济体制的一个子系统，改革开放后经历了从为国有企业改革配套和为社会主义市场经济服务转变为化解社会风险和维护社会稳定的社会安全网，最终成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分；所属政策范畴方面，从“文革”前的劳动政策、到“文革”期间的企业政策、再到改革开放后的社会政策；管理主体从“文革”前的工会、到“文革”期间的企业、再到改革开放后的政府职能部门。这些特性的转变又影响到社会保障的覆盖范围、资金筹集等制度参数的重大改变。

（一）制度结构：从单一层次转变为多层次

改革开放前的传统退休养老制度和医疗保险制度提供的只是国家单一层次的制度安排，即只有劳动保险制度、公费医疗和劳保医疗制度。改革开放后，现代社会保障制度逐渐走向多层次：从整体结构来看，现代社会保障制度由缴费型的社会保险制度和非缴费型的社会救助、社会福利制度组成，非缴费型制度和缴费型制度相结合，通过“社会救助-社会保险-社会福利”的架构满足了社会成员不同层次的需求，尤其是非缴费型的社会救助制度，作为社会保障体系的最后一道防线，自 2014 年综合社会救助体系建立以来充分发挥了保障特殊困难群体生活的“社会安全网”功能。就具体项目而言，其中的养老保障体系由第一层次基本养老保险制度、第二层次企业年金和第三层次个人税收递延型商业养老保险组成，医疗保障体系包括第一层次的基本医疗保险制度以及大病保险、第二层次的企业补充医疗保险和团体健康保险以及第三层次的个人税优型健康保险和普通健康保险。随着社会保障制度结构的多层次发展，制度供给主体也发生了变化。相比于传统社会保障制度在“文革”前由各级工会组织实施和“文革”期间由企业提供，现代社会保障制度由国家、企业、社会、市场等主体混合提供，实现了供给主体的多元化：比如养老保险和医疗保险的第一层次为国家主导、第二层次

主要由企业提供、第三层次则以市场为供给主体，社会救助也强调在政府主导的前提下鼓励单位和个人等社会力量的参与。

(二) 覆盖范围：从仅覆盖公有制企业到覆盖各类所有制企业

改革开放前的传统社会保障制度仅覆盖公有制企业，适应计划经济时代以国有经济为主体的单一经济结构。改革开放后，随着多种所有制相结合的混合经济的发展，众多小集体和新办集体经济组织或企业、“三资”企业、私营企业与乡镇企业开始出现，新的经济形态与就业形势呼唤着新的社会保障制度。自改革开放以来，社会保障制度的覆盖面从最初的以公有制企业职工为主体，扩展至包括各类所有制类型的正规就业职工和灵活就业人员、以及城市未就业居民和农村居民。各项社会保障制度的覆盖人数逐年增加：基本养老保险的参保人数从 20 世纪 90 年代的不到 2.0 亿人增加到 2017 年年底的 9.2 亿人、城镇职工基本医疗保险覆盖人数从 1998 年的 509 万人增加到 2017 年的 3.0 亿人¹。

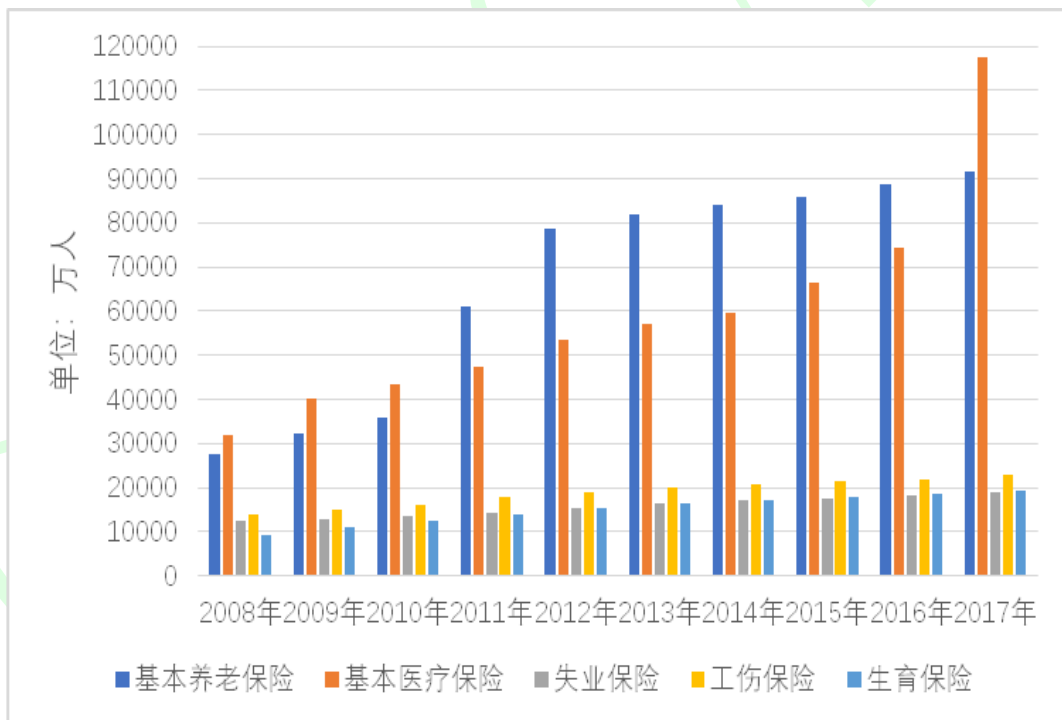


图 1 2008-2017 年中国五项社会保险制度参保人数

资料来源：《(2008-2017 年度) 人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部官网。

注：2008-2016 年基本医疗保险的数据仅为城镇基本医疗保险参保人数、不包括新型农村合作医疗保险参保人数，2017 年的数据则包括城镇职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险参保人数。

¹ 人力资源和社会保障部历年的《劳动事业发展统计公报》和《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部官网。

（三）筹资模式：从企业缴费到国家、企业、个人三方分担

传统社会保障制度只有企业缴费（比如，劳动保险制度的资金完全来源于占职工工资总额 3%的企业缴费），个人不承担任何缴费责任；由于计划经济时代企业依附于国家，实质上是国家在“兜底”传统社会保障制度的运行，国家财政成为传统社会保障制度唯一的资金来源。国家“兜底”的筹资模式最终使国家财政不堪重负，导致传统社会保障制度难以为继。改革后的现代社会保障制度由国家、企业和个人共同承担筹资责任，以城镇职工基本养老保险和医疗保险为主体的新的社会保险制度的资金来源由用人单位缴费、个人缴费和财政补贴三部分组成，其中财政补贴的地位和作用显著。根据财政部发布的数据，2017 年，城镇企业职工基本养老保险基金收入 33542.04 亿元，其中财政补贴收入 4955.13 亿元，占基金收入总额的 14.8%，比 2016 年增长 15.5%；城乡居民基本养老保险基金收入 3339.3 亿元，其中财政补贴收入 2319.19 亿元，占基金收入总额的 69.5%，比 2016 年增长 10.9%；城乡居民基本医疗保险基金收入 6838.33 亿元，其中财政补贴收入 4918.68 亿元，占基金收入总额的 71.9%，比 2016 年增长 6.7%¹。多元主体分担责任的筹资模式强化了现代社会保障制度的物质基础，使社会保障基金收入和基金积累规模不断增加，制度抗风险能力得以提高。

（四）财政介入：推动非缴费型制度发展完善

改革开放以来，中国社会保障制度改革完善的一个显著特征是非缴费型制度与缴费型制度同步发展，“两条腿走路”以满足不同收入群体的需求。非缴费型制度的迅速发展得益于国家财政的大规模介入。改革开放前，可列为非缴费型制度的农村“五保”制度虽然也获得中央和地方财政补贴，但受覆盖范围小、待遇水平低等因素的影响，财政介入的程度不高；最终，农村“五保”制度因资金困境等原因在“文革”期间几乎全部停顿。改革开放以来，不仅着眼于解决农村“五保”制度的资金问题，使“五保”制度恢复运转，而且逐步建立和完善了以城乡居民最低生活保障制度为核心的综合社会救助体系以及资金几乎全部来自财政补贴的新型农村基本养老保险制度（2014 年起合并为城乡居民基本养老保险制度），从而实现了中国非缴费型制度的规范化、系统化发展。以城乡居民最低生活保障制度为例，中央和地方财政支出低保资金逐年增加，其中中央财政支出占

¹ 《关于 2017 年全国社会保险基金决算的说明》，财政部官网。

大头：2007 年各级财政支出低保资金 386.5 亿元，其中中央财政支出占 49.1%；经过 10 年的时间，2016 年各级财政支出低保资金 1702.4 亿元，是 2007 年的 4 倍多，其中中央财政支出占 78.8%¹。

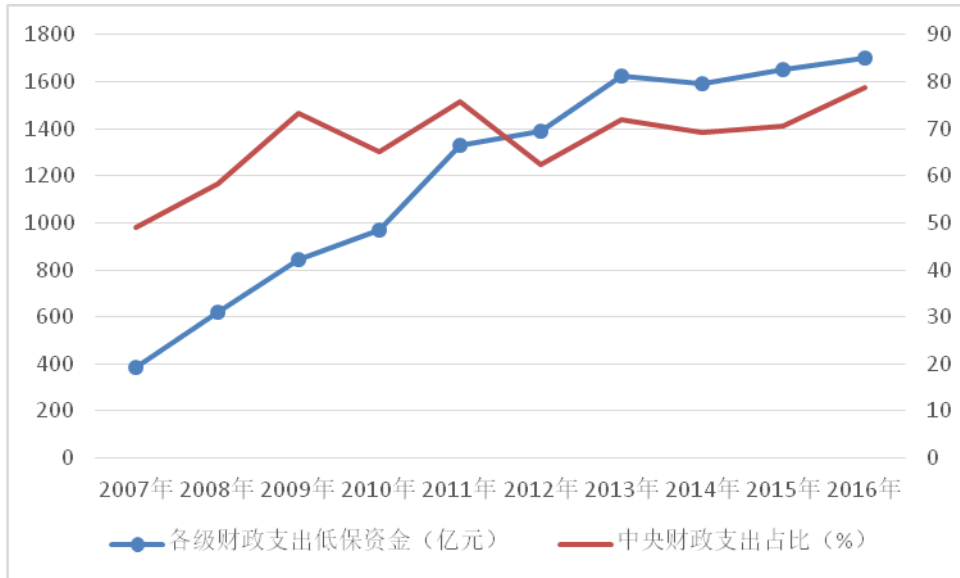


图 2 2007-2016 年各级财政支出低保资金及中央财政支出占比

资料来源：民政部官网的 2007-2016 年历年《民政事业/社会服务发展统计公报》，以及中华人民共和国民政部：《中国民政统计年鉴 2017》（中国社会服务统计资料），中国统计出版社 2017 年版。

（五）物质基础：全国社会保障基金的发展

2000 年建立的全国社会保障基金起步阶段注入资金仅为 200 亿元，截止 2017 年末，全国社保基金资产总额 22,231.24 亿元。其中直接投资资产 9,414.91 亿元，占全国社保基金资产总额的 42.35%；委托投资资产 12,816.33 亿元，占全国社保基金资产总额的 57.65%；财政性拨入全国社保基金资金和股份累计 8,577.80 亿元，其中财政性净拨入全国社保基金累计 8,557.18 亿元。全国社保基金自成立以来，年均投资收益率 8.44%，累计投资收益额 10,073.99 亿元²。

国务院发布的《全国社会保障基金条例》明确规定，全国社会保障基金的性质是“国家社会保障储备基金，用于人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出的补充、调剂”，是一只长期投资基金。作为一只主权养老基金，2004 年以来，全国社保基金实现两个质的飞跃：实现了委托管理的“外包”目标；2006 年获得了 QDII 境外投资资格。全国社会保障基金是中央政府集中的国家战略储

¹ 基于历年《民政事业/社会服务发展统计公报》以及《中国民政统计年鉴 2017》（中国社会服务统计资料）相关数据的计算。

² 《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告（2017 年度）》，全国社保基金理事会官网。

备基金，由中央财政拨入资金、国有股减持或转持所获资金和股权资产、经国务院批准以其他形式筹集的资金及其投资收益构成。

四、70 年来社会保障转型对开放型经济体的贡献及其理论诠释

经历了制度性质、结构、功能等方面的转变之后，现代社会保障制度为开放型经济的健康有序发展发挥了支持和促进的作用，保障了开放型经济体的建立、运行和发展。现代社会保障制度之所以能够对建立开放经济体以及促进开放经济发展做出重大贡献，主要原因在于现代社会保障制度成为开放经济的一项“生产要素”¹，与资本、技术、劳动力等其他生产要素一起推动开放型经济总体产出水平的持续提高。

作为一项生产要素，现代社会保障制度促进开放经济发展的作用具体表现为：

第一，现代社会保障制度有助于调动消费和投资这两个经济变量对经济增长的作用，进而促进开放经济的持续快速发展。现代社会保障制度帮助实现个体不同生命周期之间以及不同经济周期之间的消费平滑，有助于增加居民的可支配收入，进而有助于提升居民的消费预期、刺激消费水平的提高；现代社会保障制度使企业成为真正的市场主体，有助于企业作为投资经营主体地位的优势得到充分发挥，可激发企业的投资活力，进而促进整体投资水平的提升。

现代社会保障制度的贡献可以用简单的开放经济理论模型来诠释。开放经济理论模型假设产出水平取决于技术、资本、劳动力等生产要素，生产函数为：

$$Y=AF(K, L) \quad (\text{其中 } Y \text{ 代表产量, } K \text{ 表示资本, } L \text{ 代表劳动力})$$

纳入现代社会保障制度这项生产要素后，生产函数变成：

$$Y=AF(K, L, SS) \quad (\text{其中 } SS \text{ 表示社会保障})$$

第二，现代社会保障制度促进了劳动力的自由流动，激发了劳动力这项生产要素满足开放经济发展需求的功能。劳动力的自由流动是开放经济的本质特征，如果劳动力不能自由流动，开放经济体就难以形成。劳动力自由流动才能促进劳动力资源的合理配置，继而充分发挥该生产要素促进开放经济发展的作用。此外，

¹ 生产要素是指持续提高某一经济体的总体产出水平的力量，其具体途径是提高每个工人或工时的产出水平（劳动生产率）。参见 ILO (2005), Social protection as a productive factor. GB. 294/ESP/4, Geneva, Switzerland, ILO, November, p. 1.

医疗卫生保健和职业安全政策等项目有助于维持或提高劳动者的生产效率 (ILO, 2003), 进而提高开放经济体的总体产出水平。

不同于资本和劳动力等生产要素对产出水平的直接影响, 现代社会保障制度通过提高劳动者的生产效率、促进劳动力资源的合理配置等方式间接地影响产出水平。

开放经济理论模型还假设消费水平 C 取决于可支配收入, 二者正相关:

$$C=C(Y-T) \quad (T \text{ 是税收}),$$

投资 I 取决于实际利率 r , 并且与 r 成负相关: $I=I(r)$

由于 $Y=C+G+I+NX(CA)$, 其中 G 代表政府支出、 NX 代表贸易差额或净出口额, 则

$$NX(CA)=EX-IM=[Y-C-G]-I=S-I, \quad EX \text{ 为出口额、} IM \text{ 为进口额}$$

纳入现代社会保障制度这个生产要素以后, 储蓄、投资和消费均会受到社会保障制度的影响。经济危机期间, 现代社会保障制度改革增加了居民收入, 从而促进消费水平的提高; 保障下岗失业人员的生活、降低保险费率等改革有助于减轻企业的负担, 保证企业生产、投资的正常进行; 现代社会保障制度“反周期”功能的发挥还能够缓解或避免扩张性财政政策最终导致总需求减少的风险。

第三, 现代社会保障制度能够发挥“反周期”的作用, 这是中国特色社会主义市场经济条件下现代社会保障制度的一个重要特点。开放型市场经济具有周期性, 伴随着衰退、萧条、复苏、繁荣的交替循环; 现代社会保障制度的“反周期”功能尤其体现在 2008 年国际经济危机和当前的供给侧结构性改革中。2008 年国际经济危机期间, 中国社会保障政策被纳入“一揽子”刺激政策组合中, 采取了与一些发达国家紧缩福利相反的措施, 通过强力推进各项社会保障制度建设、阶段性降低社会保险费率等方式增加居民收入、减轻企业负担, 成为拉动经济恢复和增长的第一大引擎。现阶段经济进入新常态后, 在供给侧结构性改革中, 社会保障制度作为改革大局的有机组成部分, 通过多轮的降低费率、制度整合、城乡衔接等适应性变革发挥着协调和配合作用, 以提高供给侧结构性改革的综合效益。刚刚闭幕的“两会”正式宣布, 养老保险费率在前几年降低 1 个百分点的基础上, 2019 年再次下降 3 个百分点, 其力度之大创历史之最。

总之, 开放经济中, 现代社会保障制度这项生产要素有助于提振居民的消费

信心、刺激消费，激发投资活力，进而拉动经济增长，改善贸易平衡状况。

五、总结与展望

回顾新中国 70 年历史，中国成功实现双转型：从封闭型经济转向开放型经济，从计划经济体制下的传统社会保障制度转型为适应开放的社会主义市场经济的现代社会保障制度。传统社会保障制度是封闭经济条件下特殊经济体制的产物，适应封闭经济下国有经济和集体经济占统治地位的所有制结构、低工资制和工分制的简单分配关系以及不存在劳动力流动和劳动力市场的现状。转型后适应开放型经济的现代社会保障制度促进了劳动力的自由流动，提高了劳动者的生产效率，有助于提高居民的消费水平并激发企业的投资活力，在经济危机来临时发挥“反周期”功能，有益于促进经济的恢复和发展，因此从整体上帮助开放型经济体的建立并且促进开放型经济的持续健康发展。

然而，现代社会保障制度仍面临着人口老龄化加剧、经济下行压力加大以及制度自身问题等的巨大挑战。首先，人口老龄化加剧的挑战。2000 年中国正式进入老龄化社会以来，中国的人口老龄化程度不断加深，2018 年 60 岁及以上老年人口占总人口的 17.9%¹；联合国的预测显示²，到 2030 年 60 岁及以上老年人口的比重可达 25.1%、到 2050 年将超过总人口的 35.1%，到 2070 年将达 36.3%。人口老龄化必将导致社会保障财政支出不断增加，财政赤字不断扩大，进而影响高质量开放型经济体系的发展。其次，经济下行压力的挑战。经济下行压力将会加剧社会保障制度的财务压力，一方面政府需增加资金投入以应付社保制度的资金缺口，另一方面因企业经济效益下降导致的缴费不足会影响整个社保体系的运转。最后，制度改革的压力。现代社会保障制度本身仍然存在着公平性、可持续性、可及性、便携性等方面的问题，这些问题如果不能获得有效地解决，将不利于其发挥支撑高质量开放型经济体系的功能。

上述问题包括但不限于如下几点：一是过高的缴费率违背了现代社会保障制度建立时给企业减负的初衷，不利于企业竞争力的提升。目前，中国五项社会保险制度的缴费率合计、住房公积金缴存比例以及企业年金缴费率等总和已超过 50%，在世界范围名列前茅；二是养老保险的财务可持续性存在巨大隐患，地区

¹ 《2018 年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局官网。

² 联合国人口司官网。

间基金累计结余不平衡（东部沿海地区结余较多、中西部地区需要财政补贴），构成了巨大的财政风险；三是由于统筹层次低和财政体制“分灶吃饭”等原因造成制度便携性差，阻碍了劳动力的全国流动，不利于全国范围内劳动力市场的形成。

展望未来，中国现代社会保障制度的改革取向须满足经济从高速度扩张向高质量发展转型的要求，在供给侧结构性改革中发挥作用。未来改革的必然选择将是关注供给侧的改革，完善顶层设计、保证立法先行、引入精算平衡原则、建立精算预测机制，从而有效应对人口老龄化和经济下行压力带来的挑战；加快提升基本养老保险和医疗保险的统筹层次并推进跨地区的可转移性，彻底实现城乡社会保障制度的一体化以促进劳动力流动并增进社会公平，加强社会保障基金管理并建立和完善基金风险预警制度以保障制度财务的可持续性。

参考文献：

- [1] ILO (2003), Global Employment Agenda, GB. 286/ESP/1, Geneva, Switzerland, ILO, March. P. 11-12.
- [2] 林闽钢：《中国农村合作医疗制度的公共政策分析》，《江海学刊》2002年第3期。
- [3] 裴长洪：《中国特色开放型经济理论研究纲要》，《经济研究》2016年第4期。
- [4] 孙祁祥、肖志光：《社会保障制度改革与中国经济内外再平衡》，《金融研究》2013年第6期。
- [5] 郑秉文：《中国社会保障制度60年——成就与教训》，《中国人口科学》2009年第5期。
- [6] 郑秉文、于环、高庆波：《新中国60年社会保障制度回顾》，《当代中国史研究》2010年第17卷第2期。

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京西城区鼓楼西大街甲 158 号。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐