

公共政策四十年：社会保障和公共服务供给体制改革

作者：王震，中国社会科学院经济研究所研究员

内容提要：本文对四十年来社会保障和公共服务供给相关的公共政策进行了梳理和分析。在农村，国家财政逐渐取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；城市社会保障和公共服务体系的改革从剥离企业办社会开始，逐步建立社会统筹的企业职工社会保险制度。公共政策在四十年改革过程中从为企业改革提供支撑和配套逐渐转变为经济社会发展的目的，成为发展成果为人民共享的主要载体。十八大以来，城乡一体化、公共服务均等化成为公共政策的主要取向。

关键词：社会保障，公共服务，公共政策变迁

第一节 引言

对于公共政策这个术语的含义以及研究的范围，从不同的学科角度已有诸多的论述。比如，从政治学或行政学的角度，公共政策“指的是政府选择作为或不作为的行为。一般而言，政府所能做的事情是有规律性、组织性、分配性或征收性的。”（林水波、张世贤，1987）公共政策“是指政府为代表的公共权力机构针对社会公共问题的解决，经由一定的政治程序制定和执行的法律、法规、条例、办法等的总称。”（徐晨，2015）公共政策“是指国家权威机构、政党及其他政治团体在特定时期为实现公意性诉求，围绕特定的目标而制定和执行用以分配和调控社会关系、利益资源等的政治行为或规定的行为准则。公共政策本质上是对社会资源和利益的分配，是一系列的措施、方法、办法、条例、法规等的总称。”（杨道田，2015）从经济学的角度，公共政策则涉及到针对公共问题的集体决策或社会决策问题，“公共政策是一个社会作出并实施决策的过程，决定什么行为是可以接受的，什么行为是不可接受的。公共政策问题不仅涉及到我们自己的私人行为，而且还关系到我们愿意允许其他人做什么。”

（韦兰，2013）

本文使用的公共政策一词，更多是从经济学角度展开的，所针对的涉及到社会问题或公共问题的一系列集体决策以及政策实施的过程。从这个定义出发，实际上公共政策包含的范围非常广泛，既包括诸如国防、外交、环境保护等政策，也包括宏观的经济政策，比如财政政策、货币政策等，还包括社会福利、社会保障、公共设施、公共服务等相关政策。梳理和总结如此众多领域四十年来的演变和发展，已超出了本文的目的。在此处，我们使用公共政策一词，主要还是界定在“社会民生”领域，包括社会保障以及包括教育、医疗卫生、养老照料等公共服务的筹资、生产与提供的相关政策。之所以将公共政策界定在这个范围内，主要是因为随着我国经济社会的发展，社会民生事业在整个公共政策的大的领域内越来越重要，其政策制定以及政策实施过程，已成为社会各界关注的焦点，成为影响社会稳定的重要因素，成为解决新时期社会主要矛盾的主要抓手。

党的十九大报告提出了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的发展之间的矛盾。习近平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”。在这段话中，习近平指出的这些内容构成了人民群众“美好生活”的主要内容。习近平的这个论断也是我国经济社会发展的必然趋势。发展经济学的一个经验性规律是随着经济收入的提高，人们的消费结构随之升级，相比于工业制造业产品，对服务业的需求占比上升；在对服务的需求中，对人力资本投资型服务的需求占比上升。而人力资本投资型服务，更多就是教育、医疗卫生、社会保障、养老照料等社会民生事业。

改革开放以来，我国社会民生事业的发展取得了巨大的成就，公共政策的框架也发生了巨大的变化。改革开放之前，我国社会保障和公共服务的供给政策是与计划经济体制相匹配的，其特点一是按人群分割，不同的就业人群的社会保障和公共服务的筹资、提供等是分割的；二是按地域分割，在属地化管理的政策框架下，不同地区的社会保障水平和公共服务水平是不同的；三是在治理模式和管理模式上，以行政化和等级制为典型特征。这几个特征是与计划经济的体制相适应的。随着我国向社会主义市场经济体制的转轨，以及经济结构和社会结构的变化，与计划经济相适应的社会保障和公共服务的框架不能适应新的体制和新的形势。比如大规模的人口流动、比如就业的流动、比如人口的老龄化和少子化等，这些新的趋势要求公共政策的变化来加以适应。在这个大的背景以及发展趋势下，我国的公共政策四十年来也经历了其发展和演变的过程。这个发展和演变的过程，既有成功的经验值得在四十年

后加以总结，也有失败的教训以及面临的挑战，需要对此有清醒的认识。循着这个逻辑，本文对我国改革开放四十年来公共政策演变进行回归、梳理、分析和总结，并对未来可能遇到的重大挑战进行分析。

在这个框架下，本文的具体内容，首先是对计划经济时期社会保障和公共服务的筹资与供给政策的特征进行分析。这不仅是改革开放开始时公共政策变迁的起点，更重要的，只有理解了计划经济时期公共政策特征，才能更加深刻理解改革开放过程中公共政策演变的脉络，也才能更加清醒认识公共政策在未来面临的挑战。其次，对改革开放四十年来公共政策领域的改革历程以及取得的成就进行总结。我国的改革开放是在农村和城镇两个不同情境下展开的，因此我们的论述也分为农村和城镇两个部分。第三，对公共政策四十年的基本特征以及公共政策取向的转变进行论述，并对新时期公共政策的新取向进行论述。进入新时期后，我们的经济社会形势发生了巨大的变化，经济发展水平不断提高，对社会保障、公共服务、公平正义的需求也进一步提高。党的十八大以来，在公共政策的取向上，一是城乡一体化，二是基本公共服务的均等化，三是社会保障统筹层次的提升。这些取向也在十九大报告中继续得以确认，形成了新时期我国公共政策变迁的主要内容。

第二节 改革的起点：计划经济时期公共政策的基本特征

我国的改革开放是以计划经济体制作为起点的。计划经济体制的特征不仅体现在经济领域，而且也体现在社会领域。从这个角度，计划经济时期的公共政策框架是之后改革的起点。不仅如此，相比于经济领域的变革，社会福利和公共服务政策框架的变革更显滞后，一些领域的改革在几十年中历经反复，至今一些改革的顽疾仍然与计划经济时期的特征相关。因此，要理解四十年来公共政策框架的变革，需要对计划经济时期的公共政策的基本特征有所把握。从影响公共政策变革的最直接和最重要的因素出发，在本文中我们总结计划经济时期公共政策的两个基本特征：首先是制度的分割，不同的群体享有不同的社会福利与公共服务；其次是单位化与福利化，社会保障与公共服务的供给附着在单位上，而且逐步演变成为单位或企业的福利。

（一）社会保障与公共服务的制度分割

计划经济时期我国社会管理的一个特征是按人群分割：全部居民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在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三个部分（图 1）。

城乡居民之间的分割标志是户籍制度。1958 年《中华人民共和国户口登记条例》的颁布正式确定了我国城乡分割的户籍制度。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，国家财政对此仅有补贴的责任。以教育为例，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，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。

与农村居民不同，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，一般情况下没有失业之虞。在社会保障方面，则由国家财政负责；诸如教育、医疗卫生等，则由政府举办的机构直接提供。当然，在企业中社会保障、教育、医疗卫生等服务都由企业来提供。这也是后面我们要提到的第二个特征，即社会保障和公共服务的企业化、单位化。但给定国营企业的性质，以及企业与政府之间的隶属关系，这也是属于国家保障的范畴。对于非就业的居民，则主要是上述两类职工的家属。他们的社会保障和公共服务则附属在就业职工身上，通过就业职工及职工的单位来说的相应的保障。比如医疗保障方面，企业职工的家属也可以在单位报销医疗费用。这项福利直到上世纪 90 年代国有企业改革时仍然是需要解决一个大问题。

这种制度性分割，特别是城乡居民之间的户籍分割，是计划经济时期公共政策框架的一个主要特征。而除了这种按人群的分割外，还有一个地域分割的问题。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。

之所以出现这种制度分割和地域分割的状况，一是计划经济时期重工业优先发展战略下，需要对人口的流动，特别是农村人口向城镇的流动加以限制，通过工农业“剪刀差”为重工业发展提供资金积累（林毅夫、蔡昉、李周，1994）。在社会保障和公共服务方面，则依据城乡差别的户籍制度形成了不同的制度体系。农村居民的社会保障、福利以及公共服务的供给之所以主要依赖农村集体经济组织和农民个人，其依据则在于以土地作为农村居民的保障。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（钱文艳，

2002；姜长云，2002；徐琴，2003）。

地区差异的形成除了与地区间经济发展不平衡有关外，还与计划经济时期的财政体制有关。建国初期，我国实行的统收统支的财税体制。到上世纪 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（戴园晨、徐亚平，1992；范子英，2016）。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；但无形中形成了地方之间在财政支出上的各自为政，对外来人口，特别是非本地户籍的人口，限制其享有本地居民的社会保障和公共服务，因为这背后直接关系着地方的财政收支平衡。

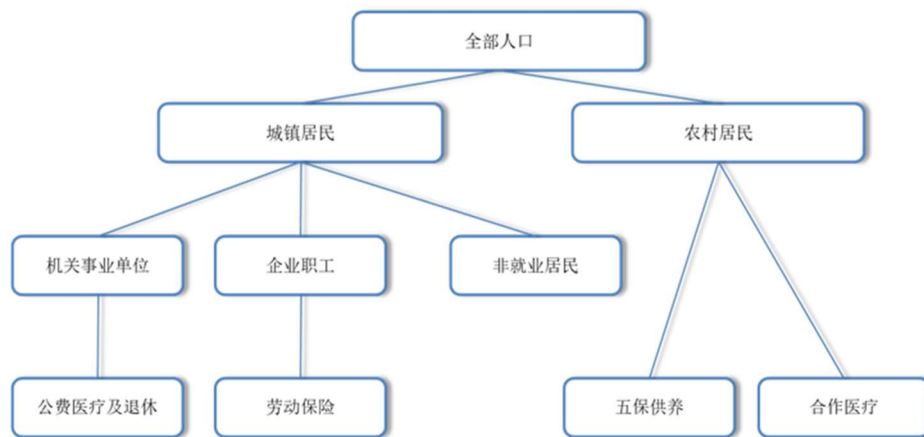


图 1. 计划经济时期不同人群及其社会保障的制度分割

（二）社会保障和公共服务的单位化、福利化

社会保障和公共服务，顾名思义应该是社会化供给，面向一般社会成员提供。但是，在计划经济时期，我国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。

如果从一个更广泛的意义上理解“单位”，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”。在农村一般的社会保障和公共服务是依托人民公社和生产大队的，由人民公社和生产大队负责为村民提供相应的保障和服务。例如农村的“五保户”，以及农村教育的提供，都筹资和供给都是在人民公社内部完成的，其供给的水平和质量都受限于公社的生产状况，乃至公社所在的环境状况。具体而言，对公共产品和公共服务的筹资与供给，物质成本有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（叶兴庆，1997）。也就是说，公社的保障和服务依赖于公社社员的身份。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。

在城镇地区，社会保障和公共服务的单位化和福利化更加明显。如前所述，我国城镇地区的社会保障和公共服务是按照就业性质区分的。在城镇地区的两类就业人群，机关事业单位和企业职工分别享有不同的社会保障和公共服务。以养老金为例，建国之初机关事业单位和企业职工适用的是不同的养老金制度：机关事业单位养老金由财政直接拨付，根据退休前工资以及工龄确定退休金；而企业职工则依据《劳动保险条例》¹建立了社会化的劳动保险制度，由企业（资方）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，随着我国社会主义改造的完成以及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。发生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成为各级政府的下属单位，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（蔡昉、高文书，2013）。由此，来自企业缴费的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。

实际上，不仅是养老金制度，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。城镇企业职工（也包括机关事业单位的职工），从开始就业一直到退休、离世，再到子女的教育、家属的医疗等，都依托于所在的企业。“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”（常广林，1991）。

单位化、福利化的特征实际上是与人群分割和地域分割的特征紧密相关的，人们的社会保障和公共服务的获得不得不依赖于所在的地区、所在的单位和所属的人群。一旦离开了“单位”，那么一个人很难在社会中生活下去。这也导致社会化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。

¹ 1951年中央人民政府政务院颁布。

第三节 农村公共政策的改革历程

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工业化过程中的,被认为是工业化的“支撑部门”、“附属部门”,是为工业化服务的。从涉及到这方面的公共政策的角度,也表现出这样的特点,即这一方面的公共政策是被“嵌入”到经济政策框架中的,其设计和执行都依赖于当时经济政策的设计和执行。比如按不同群体来划分社会保障和公共服务的供给政策,就是和计划经济城乡分割、人群分割的特征相适应。从这个角度,计划经济时期的公共政策缺乏独立性,依赖于经济体制的大框架。

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经济体制逐渐变革,原有的公共政策体系难以维持下去,也进入了改革的过程。

(一) 家庭联产承包责任制与人民公社体制的解体

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,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,筹资和管理也仍然依托集体经济组织,但形式发生了变化:在筹资上,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²。在运营和管理上,原先是集体经济组织直接安排相关人员进行公共服务的提供,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,不过被安排去做“赤脚医生”,其报酬也与其他成员一样,由生产大队记工分的方式参与集体收益分配和口粮分配,他们的工分相当于一个中等劳动力的收入(夏杏珍, 2003)。还有一些乡村的“民办教师”,他们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³。

家庭联产承包责任制的全面推开以及人民公社和生产队体制的瓦解,在筹资来源和管理主体上并没有改变农村社会保障和公共服务的供给框架:筹资仍然来自农村集体经济组织,

² 三提指的是农户上交给村的三种提留费用:公积金、公益金和行政管理费。五统指的是农户上交给乡镇一级的五项统筹费,教育附加费、计划生育费、民兵训练费、乡村道路建设费、优抚费。三提和五统各占50%左右(洗国明、张岸元、白文波, 2001)。

³ 例如,河北省1981年专门出台文件对民办教师的工分、报酬以及生产队安排的其他生产劳动等问题作出指示(舒溪, 1981)。

并未纳入到国家财政框架中；管理主体也仍然是乡村集体经济组织来进行。但问题在于家庭联产承包责任制瓦解之前计划经济时期集体经济组织成员与集体之间的人身依附关系，成员与集体之间的关系在统收统分的体制下，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，一个集体经济组织的成员如果离开了集体，基本上寸步难行。家庭联产承包责任制以及政社合一的人民公社体制的瓦解，使得集体经济组织成员与集体之间的关系变为主要是经济关系，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社会保障和公共服务的供给也难以维持下去。

以农村合作医疗制度的变迁为例。随着家庭联产承包责任制的推行和统收统分的“工分制”的瓦解，集体经济组织失去了安排成员担任“赤脚医生”的可能。农村新的医疗卫生服务的供给，特别是在村一级，转而变为“赤脚医生”独立执业，村民直接向他们购买服务。而这些独立执业的“赤脚医生”，也逐渐演变为在农村执业的乡村医师。他们在身份上还是农民，还是集体经济组织的成员，并从村集体承包土地。但他们同时也是执业的乡村医师，负责向村民提供医疗卫生服务。国家财政支持的公立的医疗卫生机构在农村的最低一级是乡镇卫生院。但乡镇卫生院与农民的关系仍然是医疗服务的购买关系，并不承担农村居民的医疗保障。在这样的情况下，农村居民实际上失去了社会化的医疗保障，由个人承担医疗卫生费用。在农村教育服务的供给上，也发生了相似的事情，即集体经济组织失去了通过“工分制”来安排民办教师的能力，民办教师逐渐变为学校的雇员，需要向教师发放工资。而发放工资的资金来源就是“三提五统”。在社会保障方面，传统上农村只有补残式的“五保供养”制度，专门针对鳏寡孤独提供保障。家庭联产承包责任制后，这一制度仍然保留下来，其筹资来源也主要来自“三提五统”。

（二）农村社会保障和公共服务的匮乏

改革开放初期一直到上世纪 90 年代末期，农村社会保障和公共服务供给的筹资来源没有变化，管理主体也没有发生变化。但是，一个重要的变化是，农村的经济与社会结构发生了变化，从而导致农村社会保障和公共服务的供给出现了明显的缺口，农村缺少社会保障、公共服务匮乏的现象日渐突出。这背后的原因，一是家庭联产承包责任制带来的农村收入差距的扩大，使得对社会保障的需求提高；二是农村经济发展水平提高对公共服务的需求也在提高；三是随着经济发展，农村公共服务的供给成本在上升，但筹资来源和筹资水平却难以

提高。

为了应对农村各类基础设施、公共产品和公共服务需求的上升，自上世纪 80 年代到 90 年代，农村以“三提五统”为代表的各类收费不断上升，农村居民的税费负担恶性上涨。“三提五统”和其他收费在 1990 年为 381 亿元，1991 年上升到 428 亿元，1992 年上升到 484 亿元。农民人均承担的税费额 1990 年为 55.8 亿元，占农民收入的 9.3%，1991 年为 60.8 亿元，占农民收入的 8.9%，1992 年上升到 71.1 亿元，占农民收入的 10%（韩俊、江文涛，2006）。1994 年之后，一直到 2000 年，农村居民的负担恶性增长，在 2000 年农民承担的税费总额大 1359 亿元，比 1990 年增长 1.89 倍，其中农业税收负担增长 4.28 倍，村集体留增长 0.62 倍，乡统筹增长 1.29 倍，农民人均负担增长 2.01 倍，农民税费负担占农民收入的比重上升到 7-12%之间。而且越是贫困地区和低收入农户的负担占其收入的比重越高（赵云旗，2007）。

农民负担的加重并未缓解农村社会保障和公共服务供给匮乏的问题，国家财政在这一阶段仍然没有承担起农村社会保障和公共服务筹资的主要责任。这当然与当时国家财政状况有关，但其根本原因还在于传统的计划经济时期的城乡分割的政策框架：农村居民因为有土地作为保障，国家无需负责其社会保障和公共服务的筹资问题。

在这个阶段也曾尝试过通过市场化的、商业化的手段来解决农村社会保障匮乏的问题。比如，1992 年民政部发布了《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，开始在全国范围内推进农村社会养老保险（“老农保”）。老农保的筹资以个人缴纳为主，交由商业保险公司运营，没有明确政府的补贴责任。由于老农保的保障作用非常小，各地区的农村居民参加老农保也没有积极性（曾庆芬，2006）。在这种情况下，国务院在 1999 年 7 月指出目前我国农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件，决定对已有的业务实行清理整顿，停止接受新业务（张静、江海，2007）。

（三）农村公共政策的新阶段

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。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。

最能体现国家财政对农村公共服务承担责任则是 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。相比于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三个部分组成。在制度试点之初，筹资水平比较低，政府年财政补助 10 元、个人缴费 10 元，随着经济水平的提高新农合的筹资水平越来越高。截止到 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。不同于上世纪 90 年代的老农保，新农保的最主要的特征就是国家财政的筹资补贴。新农保的财政补贴分为两个部分：一个是基础养老金，60 岁以上的农村居民每月 55 元基础养老金由财政负担；第二个是参保补贴，根据个人缴费国家财政进行补贴。截止到 2011 年，新农保就已经覆盖全国所有县，实现了全覆盖。

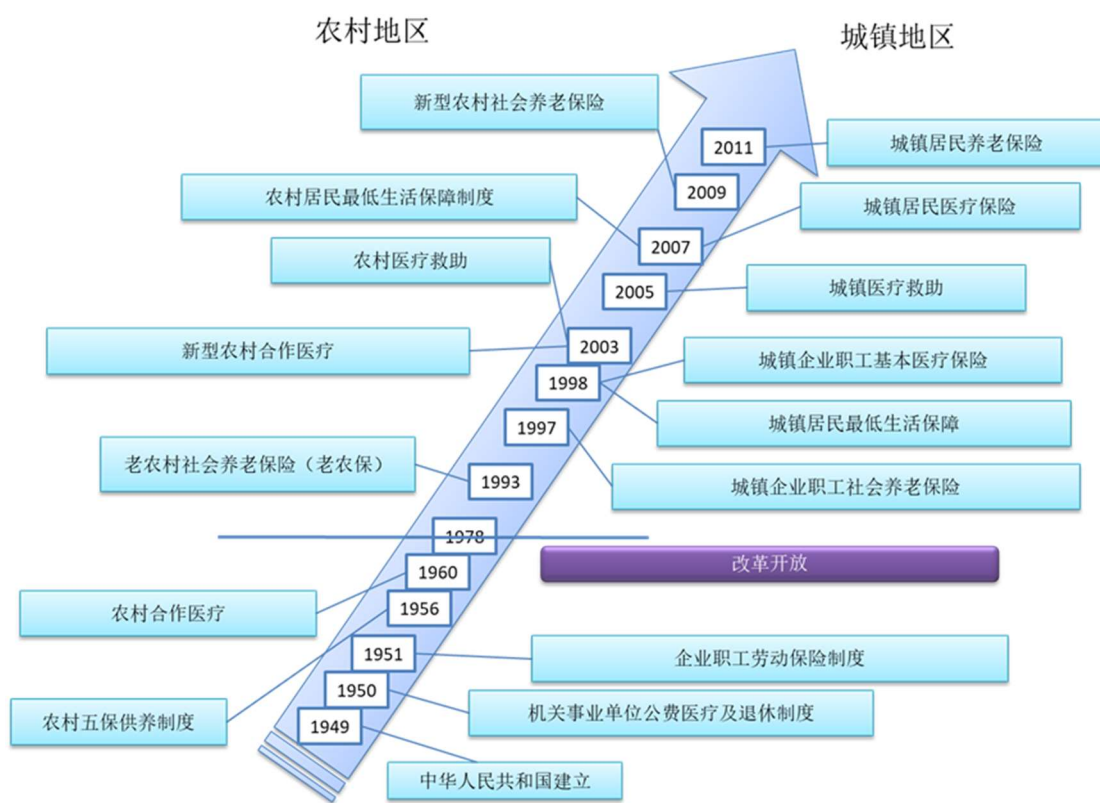


图 2. 我国城乡社会保障体系的建设（截止到 2012 年）

新农合与新农保属于社会保险性质的社会保障项目，覆盖全体农村居民。与此同时，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，但其筹资来源仍然是集体经济组织。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”，而不是由政府的财政负担。2006年国务院新发布的《五保供养条例》则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”纳入到了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，截止到2011年左右，农村社会保障实现了制度和人群上的全覆盖（图2、图3）。

农村新的社会保障和公共服务供给体制的形成，从公共政策的角度，最主要的特征是其筹资来源的变化，即由农民及其所在的集体经济组织筹资演变为国家财政筹资，农民被正式纳入到国家公共政策覆盖的范围。

第四节 城镇公共政策的改革历程

城镇社会保障和公共服务供给体制的改革起源于国企改革。计划经济时期的国营企业作为政府的附属物，并无自主权，其收入和支出一般也都与政府的财政直接关联。因此，城镇的社会保障和公共服务供给在计划经济时期都是依附于企业的，成为企业的福利，也是“企业办社会”的根源。以劳动保险为例，1969年决定劳动保险的各项福利纳入到企业成本列支，从而失去了社会保障的本来含义。当然，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，既不负担亏损带来的损失，也不能获得盈利带来的好处，因此各项社会福利是企业负担还是政府负担并无多大的差异。但是，随着我国城市国营企业改革的开展，企业相继获得了自主权，并进入到市场竞争中，成为自负盈亏的市场主体。在这样的情况下，“企业办社会”成为影响企业竞争力和企业盈亏的主要原因（宋东涛，1995；忻文等，1994）。比如由于不同企业的老职工的数量多寡不同，那些老职工多的企业，需要承担的退休金就多，而新企业中年轻职工多，则不存在退休金的支付。这就导致不同的企业在市场竞争中的不公平竞争。因此，在上世纪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议事日程，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。

在公共服务的供给方面，主要是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。此处我们以企业办的医疗卫生服务的“社会化”为例进行分析。在

计划经济时期，厂矿企业基本上都自办门诊部、卫生室以及医院来为本企业职工提供基本医疗卫生服务。这些医疗卫生机构在国有企业改革的过程中被认为是企业的“负担”，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。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，即不是企业自办的医疗卫生服务，而是由地方政府后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。而企业办医院的改革也是同样的改革原则和趋势。除了医院之外，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）逐步变为纳入到地方政府预算，并由地方政府担负起公共服务的供给职能。相比于企业公共服务职能的改革，城镇社会保障制度的改革可谓一波三折。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都是从企业中列支的。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（赵杰，1987）。这些探索一直持续到90年代中期，特别是党的十四大确定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提上日程，对社会化的社会保障制度的提出了要求。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则提出了“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。建立“社会统筹加个人账户”的社会保障模式，其主要的目的，一是要求社会保障费用在不同的企业之间进行“统筹”，以平滑不同状况企业之间的社会保障待遇负担；二是个人账户则进一步增强了个人对社会保障的积极性和个体责任。在这一原则之下，从上世纪90年代中期开始，截止到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⁴。

⁴ 劳动部，“企业职工生育保险试行办法”，劳部发【1994】504号；劳动部，“企业职工工伤保险试行办法”，劳部发【1996】266号；国务院，“关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定”，国发【1997】26号；国务院，“关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定”，国发【1998】44号；国务院，“失业保险条例”，1999。

在城镇人口中，除了机关事业单位和企业就业的职工外，还有包括老人、小孩在内的城镇非就业群体。在计划经济时期，老人、小孩等作为在职职工的家属，可以通过职工所在的单位获得相应的社会保障。但我国城镇企业职工建立的社会保险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，在城镇地区专门面向他们建立的居民医疗保险和居民养老保险⁵。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是相同的。

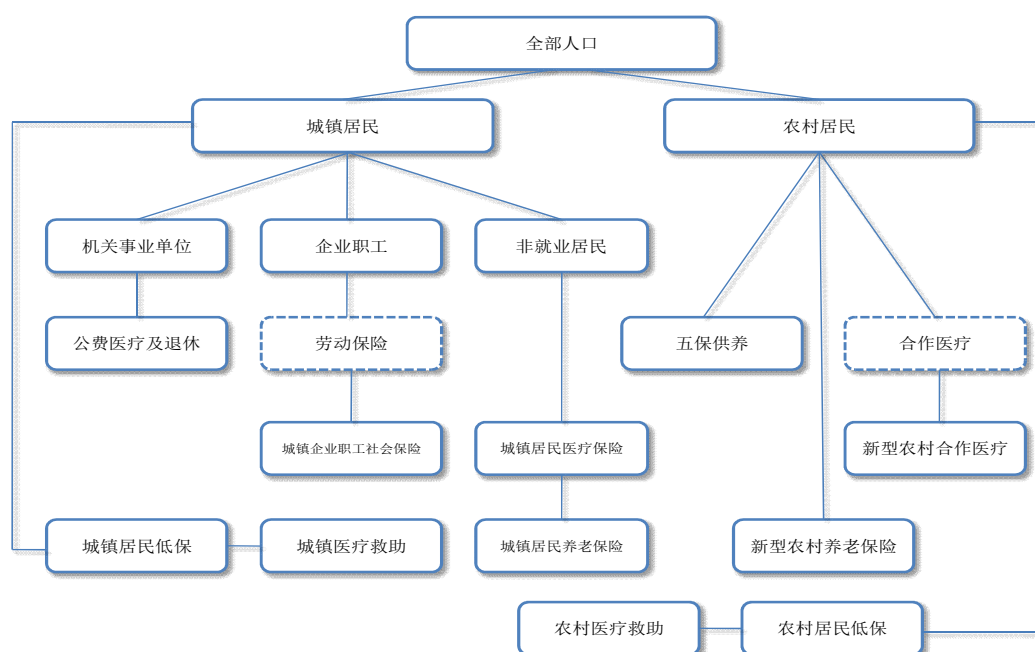


图 3. 农村居民和城镇居民的社会保障项目（截止到 2012 年）

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，其筹资来源也不同于社会保险的企业和个人缴费，而是来自政府的财政。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，例如国有企事业单位的“子女顶替就业制度”⁶。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，并失去收入来

⁵ 国务院，“关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见”，国发〔2007〕20号；国务院，“关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见”，国发〔2011〕18号。

⁶ 1978年国务院“关于工人退休、退职的暂行办法”规定，工人退休、退职后，“原则上可以招收一名符合招工条件的子女参加工作”。

源。特别是在上世纪 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，还在 2005 年建立了城市医疗救助制度⁷（图 2、图 3）。

表 1. 我国社会保障项目的覆盖率情况

| | 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 社会保险 | 49.15% | 53.71% | 58.29% | 65.51% | 64.95% | 67.17% |
| 养老 | | | | | | |
| 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 | 10.80% | 17.20% | 21.40% | 27.81% | 32.53% | 35.08% |
| 养老 | | | | | | |
| 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职保的人数；离退人员参加城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

⁷ 民政部、卫生部、劳动保障部、财政部，“关于建立城市医疗救助制度试点工作的意见”。

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社会保险的人数中。

第五节 公共政策变革的逻辑与新时期公共政策的取向

（一）公共政策的转向

改革开放四十年我国公共政策领域的制度建设取得了巨大的成就，将农村居民纳入到国家社会保障制度之中，实现了社会保障的制度全覆盖和人群全覆盖。在这一个过程中，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的改革从作为其他各项改革，特别是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主要载体，转变为一个独立的政策领域。

我国城镇企业改革伊始面临的一个主要问题就是“企业办社会”以及由此给企业带来的沉重负担，不同的企业由于办社会的负担不同，也无法站在同一个起跑线上竞争。因此上世纪 80 年代到 90 年代城镇社会保障和公共服务供给体制的改革，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。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。这一点也可以用来作为解释当时农村社会保障和公共服务的匮乏的原因之一，即以为企业改革配套的逻辑，并无在农村构建社会保障体系的必要性。

从十六大开始，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。从党的十七大报告开始，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”。

（二）城乡一体化与公共服务均等化

党的十八大以来,我国公共政策的另一个主要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、全民共享的社会保障与公共服务供给体系。如前所述,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。全体居民不仅按照户籍被分为农村和城镇两个部分,而且在城镇居民中还按照就业身份的不同分为机关事业单位就业职工、企业就业职工和非就业居民三个部分。这些不同的人群在社会保障和公共服务供给上分别被不同的项目所覆盖,其筹资来源、待遇水平等都有明显的差距(中国社会科学院经济研究所社会保障课题组,2013)。这种状况不仅有悖于社会公平正义的理念、有悖于科学发展观发展成果人民共享的理念,而且也不适应人口乡城迁移和大规模人口流动的现实。从公共政策的角度,我国社会保障和公共服务的人群分割和地域分割既缺乏公平性,也缺乏可携带性。我国乡城流动的农民工从改革开放以来便已出现。但是在上世纪80和90年代一度被作为“盲流”对待,城镇地区严格控制向外来农民工提供各种社会福利和公共服务。一直到2005年他们的地位和作用才被正式认可,被认为是“我国产业工人的重要组成部分”。自此之后,农民工的数量大幅增加,2008年外出就业的农民工为1.4亿,到2017年增长到1.7亿,占城镇就业人员的比例近十年来一直在40%以上(表2)。从这个角度,他们在事实上也已经成为我国产业工人的重要组成部分。但是,如此庞大的农民工群体,虽然他们在城市就业和生活,却难以获得城镇社会保障的公平覆盖以及获得相应的公共服务。虽然有一部分农民工也参加了城镇地区城镇企业职工基本养老保险,但是由于他们就业的不连续性,也难以满足退休后获得社会保险待遇的资格条件。

表2. 我国乡城流动农民工数量

| | 农民工总数(万人) | 其中外出农民工总数(万人) | 城镇就业人员总数(万人) | 外出就业农民工占城镇就业人员比例 |
|------|-----------|---------------|--------------|------------------|
| 2008 | 22542 | 14041 | 32103 | 43.7% |
| 2009 | 22978 | 14533 | 33322 | 43.6% |
| 2010 | 24223 | 15335 | 34687 | 44.2% |
| 2011 | 25278 | 15863 | 35914 | 44.2% |
| 2012 | 26261 | 16336 | 37102 | 44.0% |
| 2013 | 26894 | 16610 | 38240 | 43.4% |
| 2014 | 27395 | 16821 | 39310 | 42.8% |
| 2015 | 27747 | 16884 | 40410 | 41.8% |
| 2016 | 28171 | 16934 | 41428 | 40.9% |
| 2017 | 28652 | 17185 | 42462 | 40.5% |

数据来源:国家统计局“农民工监测报告”相关年份;《中国统计年鉴》相关年份。

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平滑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。在此背景下，实现社会保障的城乡一体化、基本公共服务的均等化成为新时期我国公共政策的重要内容。十八大报告提出要实现社会保障的全民覆盖以及基本公共服务的均等化。在此背景下，自十八大以来在社会保障和公共服务相关的公共政策领域，一是实现城乡居民养老保险的并轨；二是实现了城乡居民医疗保险的并轨；三是机关事业单位养老金制度的改革，建立了与企业职工养老保险相同的机关事业单位养老保险制度。

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。与此同时，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 年国务院发布了“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。这是推动城乡社会保障一体化的第一个措施。

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。与此同时，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。比如，新农合与城居保之间的重复参保问题，带来了财政资金的浪费。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。但是由于各方面的原因，直到 2016 年国务院才发布“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”⁸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。

第三个实现社会保障统一化和均等化的举措是机关事业单位养老保险的建立。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。从实际情况看，机关事业单位职工不仅无需个人缴纳养老保险费，而且在退休

⁸ 统一覆盖范围、统一筹资政策、统一保障待遇、统一目录范围、统一定点管理、统一基金管理。

后在相同条件下的养老金也比企业职工养老金要高(中国社会科学院经济研究所社会保障课题组, 2013)。在上世纪 80 和 90 年代城镇企业职工社会保障制度建立的过程中, 将养老保险等社会保障从企业中剥离出来的主要目的是为企业改革提供配套和支撑, 使企业成为自负盈亏的市场主体。这个目标对于机关事业单位而言并不存在, 因此机关事业单位的养老保险和医疗保险的改革经历了一些波折, 上世纪 90 年代以来已经有一些地区的事业单位参加了城镇企业职工养老保险或单独建立了事业单位养老保险。但总体上机关事业单位仍然保留了原有的退休金制度。这种人群之间的差别和分割, 不仅带来社会的不公平感, 而且也也不利于人才的流动。根据十八大和十八大三中全会的精神, 国务院决定改革机关事业单位工作人员养老保险制度, 其基本的框架与企业职工养老保险是相同的, 即建立社会统筹加个人账户的社会化的养老保险制度, 筹资来源于单位缴费和个人缴费, 费率与企业职工养老保险相同。唯一的差别是要求建立职业年金制度。

在社会保障和公共服务均等化上, 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, 未来我国公共政策也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, 将是下一个阶段公共政策重点。

第六节 结论及新时期公共政策基本取向

改革开放前我国公共政策框架是嵌入到计划经济体制之中的, 带有浓厚的计划经济的色彩。改革的起点就是与计划经济相适应的社会保障和公共服务供给体制的两个基本特征: 一是人群分割和地域分割, 不同的人群其社会保障和公共服务的供给框架是不同的。在农村, 社会保障和公共服务的筹资与管理皆依赖于集体经济组织, 不在国家财政的覆盖范围内。在城镇则按照就业状态的进行了划分, 机关事业单位和企业职工的社会保障和公共服务的筹资与管理也不尽相同。不仅如此, 不同地区之间由于经济发展水平的差异, 社会保障和公共服务的供给水平也不相同。这种“碎片化”的公共政策框架是改革开放四十年公共政策改革面临的主要问题之一, 且一直持续到现在。

第二个特征是社会保障和公共服务的单位化、福利化。社会保障和公共服务的筹资来自个人所在的单位, 在农村表现为筹资直接来自居民所在的生产大队和公社; 管理也主要由所在单位进行, 在城市企业表现为“企业办社会”, 在农村表现为农村集体经济组织自行安排和指定相关的教师、赤脚医生等, 直接为村民提供服务。

这两个特征构成了公共政策改革的起点。之后四十年的改革历程，可以说基本上是为了解决这两个问题为线索的。具体而言，在农村地区社会保障和公共服务供给的改革历程的主要特点就是社会保障和公共服务逐渐纳入到国家财政框架中；而在城市，则从改革“企业办社会”作为起点，剥离企业承担的社会保障和公共服务供给功能，逐渐建立了社会化的社会保障体系和公共服务体系。在这一改革过程中，公共政策的定位和功能也发生了转向，即从作为企业改革的配套措施，为企业改革提供支撑转变为社会经济发展的目的，转变为发展成果人民共享的主要载体。

我国农村和城市的社会保障体系建设在 2011 年前后实现了制度和人群的全覆盖。但是仍然没有彻底解决的问题就是不同人群之间的社会保障和公共服务差别问题，不仅存在城乡之间的差距，而且城镇内部也存在不同就业群体之间的差别。从十八大开始，社会保障的城乡一体化和基本公共服务的均等化成为公共政策主要内容，城乡居民养老保险和医疗保险合并实施，建立与企业职工基本养老保险相同的框架的机关事业单位养老保险改革等，都是这一精神的具体体现。党的十九大提出我国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的对美好生活的需要与不平衡不充分发展之间的矛盾。这一判断也确定了我国未来一段时间内公共政策的发展取向。人民群众对美好生活的需要，其主要内容实际上就是社会保障、公共服务以及由此体现的社会公平正义。在这个框架内，相关的公共政策的重要性必将进一步凸显。而解决不平衡、不充分发展的要务，也主要体现在解决社会保障和公共服务的不平衡、不充分上。

主要参考文献

- 【1】 Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- 【2】 United Nations (2013), *Governance, Public Administration and Information Technology for Post-2015 Development*, ST/ESA/PAD/SER.E/198, New York.
- 【3】 【美】查尔斯·韦兰，2013：《公共政策导论》，魏陆译，上海：上海人民出版社，第 6 页。
- 【4】 蔡昉、高文书，2013：《中国劳动与社会保障体制完善与发展道路》，北京：经济管理出版社，第 187 页。
- 【5】 常广林，1991：“‘企业办社会’面临的困扰与出路”，《经济纵横》第 6 期。

- 【6】 戴园晨、徐亚平，2002：“财政体制改革与中央地方财政关系变化”，《经济学家》，第4期。
- 【7】 范子英，2016：“中央地方财政关系的历史演进”，载论文集《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。
- 【8】 韩俊、江文涛，2006：“农村税费改革前农民负担状况及其原因”，载国务院研究中心《调查研究报告》第26期。
- 【9】 姜长云，2002：“农村土地与农民的社会保障”，《经济社会体制比较》，第1期。
- 【10】 林水波、张世贤，1986：《公共政策》，台北：五南图书出版公司，第8-9页。
- 【11】 林毅夫、蔡昉、李周，1994：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海：格致出版社、上海三联书店。
- 【12】 钱文艳，2002：“建国后土地与农民社会保障问题的历史演变”，《安徽史学》第2期。
- 【13】 舒溪，1981：“河北省进一步解决民办教师报酬问题”，《人民教育》第7期。
- 【14】 宋东涛，1995：“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”，《经营管理者》第12期。
- 【15】 夏杏珍，2003，“农村合作医疗制度的历史考察”，《当代中国史研究》第5期。
- 【16】 冼国明、张岸元、白文波，2001：“‘三提五统’与农村新税费体系——以安徽农村税费改革试点为例”，《经济研究》第11期。
- 【17】 忻文、尚列、邵珺玲、张永山，1994：“国有企业的‘社区功能’与股份制改造”，《经济研究》第4期。
- 【18】 徐晨，2015：《公共政策》，北京：对外经济贸易大学出版社，第2页。
- 【19】 徐琴，2003：“农村土地的社会功能与失地农民的利益补偿”，《江海学刊》第6期。
- 【20】 杨道田，2015：《公共政策学》，上海：复旦大学出版社，第3页。
- 【21】 杨海清，1985：“发展我国养老保险事业 为企业分忧 为改革配套”，《浙江金融研究》第11期。
- 【22】 叶兴庆，1997：“论农村公共产品供给体制的改革”，《经济研究》第6期。
- 【23】 张静、江海，2007，对改革农村社会养老保险制度的若干思考，《福建金融》，2007年第1期。
- 【24】 赵杰，“试论两权分离后国家与企业分配关系的重新塑造”，《财政研究》，1987年第10期。

- 【25】 赵云旗，2007：“中国当代农民负担问题研究（1949-2006）”，《中国经济史研究》第3期。
- 【26】 曾庆芬，2006，西部农村养老困境与农村养老保险制度思考，《北方经贸》2006年第1期。
- 【27】 中国社会科学院经济研究所社会保障课题组，2013，“多轨制社会养老保障体系的转型路径”，《经济研究》第12期。