

# 国际社会保障制度的演变 及其对中国的启示

葛婧<sup>1</sup> 王震<sup>2</sup>

(1. 人力资源和社会保障部 教育培训中心, 北京 100101; 2. 中国社会科学院 经济研究所, 北京 100875)

**摘要:** 现代社会保障制度自建立至今, 经历了不同的发展演变阶段。在这一过程中, 政府干预的深度、广度及干预模式变迁成为社会保障模式演变的主要线索。自 20 世纪 80 年代以来, 随着社会保护理念的提出, 社会保障制度的理念、功能定位及具体的政策手段都发生了重大变化。注重人力资本投资与就业促进, 干预环节前移, 强调事前积极干预, 充分发挥社会保障的风险管控功能, 以及提供方式的多元化成为改革的主要趋势。国际社会保障制度改革的前沿理念与经验, 对完善中国社会保障制度有着重要的启示意义。

**关键词:** 社会保障; 社会救济; 社会保险; 福利国家; 社会保护

**中图分类号:** C912.5; D013 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2014) 10-0182-07

社会保障制度是现代国家制度的重要组成部分, 是管控社会风险、维护社会稳定的主要制度依托, 也是发展社会民生事业、保障居民基本生活的主要内容之一。中共十八大及十八届三中全会都将社会保障制度的改革与完善作为重要内容加以阐述。实际上, 社会保障制度在过去 100 多年的发展历程中也在不断进行改革与完善。自 20 世纪 80 年代, 社会保障制度开始了新一轮的变革。特别是过去 10 多年来, 国际社会保障制度经历了从理念、制度到具体政策手段的一系列变革。从当前的情况看, 变革仍未结束。对国际社会保障制度的演变及当前的变革趋势进行分析和总结, 对落实十八大及十八届三中全会关于社会保障制度改革的部署, 完善我国社会保障体系, 充分发挥现代社会保障的功能都具有重要意义。

## 一、现代社会保障制度的嬗变轨迹

现代社会保障是工业社会的产物。工业革命以及随之而来的全球范围的工业化, 在推动经济发展的同时也极大地改变了社会风险的性质。与农业社会的风险相比, 工业社会的风险具有系统化、集中化的特征。传统的基于家庭、个人及小范围社区的保障方式不能有效应对这类风险。从历史起源看, 英国 17 世纪的《济贫法》(Poor Law) 就已经具备了某些社会保障的元素。但是, 《济贫法》依据的逻辑是贫穷源自穷人的道德堕落与懒惰等个体因素, 而非社会性因素。政府济贫的目的是维护社会治安, 济贫的原则是接受救助与强制劳动相结合, 要求接受救助者必须参加劳动。《济贫法》虽然也对陷入贫困的人进行救助, 但并不具备现代社会保障的基本特征。一般认为, 19 世纪末期德国俾斯麦政府的社会保险体系是现代社会保障制度建立的标志。按不同阶段的主要特征, 现代社会保障在过去 100 多年的发展演变可以分为三个阶段: 第一阶段, 从 19 世纪末期到第二次世界大战期间, 以社会

基金项目: 国家社会科学基金重大项目 (11&ZD002)。

作者简介: 葛婧, 人力资源和社会保障部教育培训中心助理研究员, 北京大学法学博士, 研究方向: 社会保障; 王震, 中国社会科学院经济研究所副研究员, 研究方向: 社会保障。

保险建设为主；第二阶段，从20世纪40年代贝弗里奇报告发表到70年代末，福利国家模式的社会保障体系盛行；第三阶段，20世纪80年代至今，这一阶段的典型特点是现代社会保护理念的产生及相应的制度变革。

### 1. 社会保险

社会保险构成了现代社会保障制度的主体。1883年德国颁布《疾病保险法》，1889年颁布《老年和伤残保险法》，标志着现代社会保障体系的建立。在此之前，虽然也出现了社会自发组织的互济与互助模式，例如英国的友谊社（Friendly Societies）<sup>①</sup>，但是这种自发组织的互助团体，以及市场提供的商业保险并不具备政府参与及法定强制参与的特征，因此还不能称之为社会保障。德国俾斯麦政府通过立法要求所有符合条件的雇员及雇主都必须参加社会保险，基金由雇员和雇主缴费形成。这是现代社会保障形成的标志。政府之所以介入社会保障领域，以国家权力强制社会成员参加社会保险，经济学上的理由在于弥补商业保险中经常发生的逆向选择与道德风险，<sup>②</sup>社会学和政治学上的理由则在于消弭社会冲突，促进社会团结（Social Solidarity）。<sup>③</sup>这一社会保险制度在法定化原则的基础上，把强制性原则、共同责任原则、“自助”原则和社会保险自治管理模式结合，一定程度上弥补了市场竞争给工人（及家庭）带来的社会风险，较好地发挥了“社会稳定器”的作用。

继德国之后，一些国家纷纷以社会保险项目为主建立本国的社会保障体系。英国于1908年建立养老保险，1911年建立疾病保险；法国于1910年建立养老保险；日本于1927年建立健康保险和工伤保险。1919年，国际劳工组织在成立章程中将社会保障作为雇员权利纳入其中。

但是，直到1935年美国《社会保障法》（Social Security Act）的颁布和实施，社会保障才成为政府的必要责任。美国《社会保障法》出台的背景，一是资本主义的经济大危机导致大批居民失业、失去收入，陷入贫困，迫切要求政府提供某种形式的保障；二是凯恩斯主义的盛行，将政府干预作为应对经济危机的主要手段。与这一背景相适应，美国《社会保障法》的目标一是“为美国人民提供未来的更长久的经济保障”<sup>④</sup>；二是通过社会保障稳定居民消费需求，刺激宏观经济增长。后一个目的成为随后若干年西方资本主义国家凯恩斯需求管理的重要内容。

### 2. 福利国家与社会保障

现代社会保障制度发展过程中的另一个关键事件是英国的《贝弗里奇报告》<sup>⑤</sup>，该报告成为第二次世界大战后欧洲建立全面社会保障的福利国家的基础。报告以消除贫困、疾病、愚昧、肮脏和懒散等英国战后重建需要解决的五大问题为目标，制定了以社会保险制为核心的全面的社会保障计划。《贝弗里奇报告》提出了社会保障的四项基本原则：一是普遍性原则，社会保障应面向全体居民；二是保证基本生活原则，社会保障要确保每一个居民最基本的生活需要；三是统一性原则，社会保障的缴费标准、待遇支付和行政管理必须统一；四是权利和义务对等原则，社会保障的受益与贡献相匹配。

第二次世界大战后，英国政府根据该报告设计的框架，于1946—1948年通过并实施了《家庭补助法》、《国民卫生保健服务法》、《工伤保险法》、《国民救助法》、《社会保险法》等一整套社会保障法规。1948年英国宣布已建成世界上第一个“福利国家”，形成包含社会保险，住房、儿童、食品、高龄老人等方面的社会补助，对低收入户、贫穷老人、失业者等社会阶层的救助，以及保健服务

<sup>①</sup> Ghai, Dharam, *Social Security Priorities and Patterns: A Global Perspective*, Education and Outreach Programme, DP/141/2002, The International Institute for Labor Studies, ILO, 2002.

<sup>②</sup> Feldstein, M., and J. B. Liebman, "Social Security," in A. J. Auerbach and M. Feldstein eds., *Handbook of Public Economics*, Vol. 4, 2002, pp. 2245-2324.

<sup>③</sup> 周弘 《福利国家向何处去》，《中国社会科学》2001年第3期。

<sup>④</sup> 富兰克林·德·罗斯福 《罗斯福选集》，关在汉编译，北京：商务印书馆，1982年，第78页。

<sup>⑤</sup> 《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》（*Social Insurance and Allied Services*），劳动和社会保障部社会保险研究所组织翻译，北京：中国劳动社会保障出版社，2004年。

和社会服务的整套体系。与之前的社会救济立法或社会保险立法相比,福利国家的社会保障立法拥有了全新内容,从局部性覆盖和有限的保障转向面向全体国民的无所不包的福利制度,不仅满足生存问题带来的基本物质保障需求,还涵盖增进人们精神生活和个性发展的内容。继英国之后,北欧、西欧、拉丁美洲各国以及亚洲的日本和韩国等也纷纷建立起了各自的社会保障体系。从第二次世界大战后一直到20世纪70年代末80年代初,福利国家的思潮及实践在欧洲盛行起来。

在福利国家思想及实践的影响下,社会保障的理念、制度模式及政策工具等都得到了发展与完善。在福利国家模式下,社会保障成为政府实现收入再分配、向居民提供福利的主要手段。这一时期,国际社会保障制度建设和发展的主要特征表现为:第一,保障内容和保障项目体系化,逐步形成了以社会救助、社会保险和社会福利为主体的现代社会保障体系,这也是当时各国社会保障建设的主要制度框架;第二,保障内容的全面性,社会保障贯穿社会成员的整个生命周期,从儿童津贴到老年福利,无所不包;第三,社会保障的“福利化”趋势明显,非缴费型的、旨在提高居民收入和生活水平的福利项目增加明显;第四,在社会保障的提供方式上,政府直接提供成为主导模式;第五,社会保障支出快速增加,成为政府公共财政支出的主要项目。例如,在1948年,英国社会保障支出占GDP的比重只有2%左右,而到1978年这一比例上升到11%。而这一点导致政府的财政负担沉重,并成为日后社会保障改革的直接动因。

### 3. 社会保障改革与社会保护理念的提出

受福利国家思潮的影响,从第二次世界大战后到20世纪70年代末期,主要发达国家,包括一些发展中国家的社会保障支出快速上涨,成为政府财政的沉重负担。而1970年代中期爆发的石油危机导致世界经济增长下滑,一些国家出现财政危机。在这种情况下,自1970年代末1980年代初以来,世界范围内掀起了社会保障的改革浪潮。改革的基本趋势是削减政府社会保障支出,在社会保障领域引入市场机制。智利在20世纪80年代初期实施的养老金自由化改革即是这一改革浪潮的典型代表。其他国家虽然没有如此剧烈的改革,但对社会保障的支出也出现了明显的下降。1988年,英国社会保障支出占GDP的比重下降到10%之下。

在削减社会保障支出的同时,这一时期社会保障的理念也发生了变化。20世纪90年代以来,在世界银行、亚洲开发银行、国际劳工组织和经济合作组织等国际机构的推动下,社会保护(Social Protection)的政策框架被越来越多的国家和政府以及学术机构所认可,社会保护一词逐渐取代了过去人们常用的社会保障。2008年金融危机以来,联合国、国际劳工组织、世界卫生组织等国际组织倡导建立社会保护底线(Social Protection Floor),将其作为国家社会保障体系的基本要素,在此基础上实现社会保障的全覆盖,并将之作为建立多层次社会保障体系的平台。

2012年6月,第101届国际劳工大会通过《关于国家社会保护底线的建议书》(第202号)。该建议书在社会保障的概念、形式、范围、对象、标准和管理方式等方面都有所突破,是对国际社会保障标准的补充和完善。社会保护底线是国家定义的基本的社会保障体系,旨在防止或减轻贫困、弱势和社会排斥。202号建议书提出的国家社会保护底线至少包括以下四项社会保障:一是享有由国家确定的基本健康护理的一系列产品和服务,包括生育照料,要满足可用性、可及性、可照顾性和质量方面的诸多标准;二是为儿童提供至少在国家确定的最低水平上的基本收入保障,使他们可以获得营养、教育、照顾和其他必需的物品和服务;三是向那些活跃年龄组但又无法获得足够收入的人员,包括在患病、失业、生育和残疾的情况下,向他们提供至少是国家确定的最低水平的基本收入保障;四是为老年人提供至少是国家确定的最低水平的基本收入保障。社会保护底线包括了对各类人群(水平维度)的一个基本的社会保护,以及渐进的更高标准的社会保障实践(垂直维度)。

社会保障理念及模式的演变

概念/模式	主要背景	制度目标	依据的理论假设	主要事件和年代
社会救济	早期工业化、城市化过程中的贫困问题	维护社会治安; 救助贫困	个人责任 (早期); 结构因素学说 (后期)	英国的济贫法制度; 17—19 世纪
社会保险	工业革命伴生的工业风险和社会问题, 工人运动	弥补市场失灵, 提供经济安全; 维护社会团结; 宏观需求管理	贫困是社会系统性风险	德国的社会保险立法 (1880 年代); 美国通过《社会保障法案》(1935)
福利国家	资本主义经济大危机; 社会存在严重的贫穷以及各种社会问题	应对社会风险; 收入再分配; 为居民提供普遍福利	贫困是社会系统性风险; 国家干预	贝弗里奇报告; 第二次世界大战后至 20 世纪 70 年代
社会保护	福利国家危机; 全球化下各类风险和社会问题的加剧	应对社会风险; 实现人的发展和社会公平	生命周期; 风险管理; 人力资本投资	积极就业政策, 欧盟的一体化政策, ILO 社会保护底线; 20 世纪 90 年代以后

上表总结了工业化初期济贫法传统以来现代社会保障模式变迁的主要阶段性特征。社会保障理念及模式的演变一方面反映了社会环境的变迁, 另一方面也反映了社会保障自身的演变逻辑。在这一过程中, 政府干预的深度、广度及干预模式变迁成为社会保障模式演变的主要线索。截至 20 世纪 80 年代之前, 政府加大干预、承担更多责任是社会保障制度演变的总趋势; 在此之后, 如何调整政府在社会保障领域中的干预程度与干预模式成为现代社会保障制度改革的主线。

## 二、现代社会保障制度的变革趋势分析

从发展历程上看, 第二次世界大战之后到 20 世纪 70 年代, 现代社会保障的定义、制度框架以及所包含的主要内容都已基本定型。但是, 自 1970 年代末期以来, 主要资本主义国家发生的经济滞胀, 使各国对凯恩斯需求管理的宏观经济政策进行反思。在这一过程中, 以高福利为主要特征的现代社会保障制度被认为是导致经济增长乏力的重要原因。如何调整政府职能, 在社会保障与经济增长激励之间寻求平衡成为社会保障制度改革的主要线索。以此为基础, 现代社会保障制度的理念、功能定位和提供方式等都发生了重大变化。在早期, 这些变革主要体现为政府在社会保障领域中的退出, 政府对社会保障的支出减少和责任减轻。及至发展到后期, 特别是近 10 年来, 社会保护及社会保护底线的理念逐步为多数国家社会保障改革所吸纳, 成为当前社会保障变革的主要趋势。

### 1. 从社会保障到社会保护: 现代社会保障理念

传统上, 社会保障是作为“安全网”存在的, 旨在对市场竞争中的失败者提供帮助。在福利国家模式下, 社会保障主要体现为国家对居民的收入转移支付, 注重社会保障的收入再分配功能。20 世纪 80 年代以来, 社会保护理念逐渐取代了传统的社会保障理念。社会保护一般定义为国家和社会采取的旨在应对脆弱性 (Vulnerability)、风险 (Risk) 与剥夺 (Deprivation) 的一系列公共政策 (Public Actions); 在给定的社会及政治框架中, 这些脆弱性、风险与剥夺被认为是社会不可接受的。<sup>①</sup> 通过公共政策对社会成员提供相应的保护, 消除脆弱性, 管控风险, 以及消除各种形式的剥夺, 其主要目的在于提升社会的公平性与安全性, 促进社会的流动性、包容性, 以及维护社会稳定。与传统的社会保障相比, 社会保护有如下特征:

<sup>①</sup> Norton, A., Conway, T., and Foster, M., *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development*, London: Overseas Development Institute, Working Paper 143, 2001.

第一，在充分考虑受保护群体现实条件的基础上，关切弱势群体需求，根据他们的现实需要提供保护，具有明显的针对性。同时，社会保障项目的侧重点从事后救助向事前干预转变，从消极保障向积极保障转变。例如，对贫困人口的救助不仅是提供收入补偿，而且要充分考虑其陷入贫困的具体原因，提供相应的保护。若陷入贫困是因为就业机会不足，那么救助应侧重其就业能力的提升及就业机会的拓展。

第二，对可支付与可持续性的重视。在社会保护的概念和政策框架中，政府所提供的保护不仅是公共预算可支付的，而且也要考虑家庭和个人的可支付能力。因为即使接受社会提供的保护，一些脆弱群体也没有能力获得或使用这种保护。可持续性既包括政治上的可持续性，也包括财务上的可持续性。

第三，着眼于提升个人、家庭和社区应对风险能力，防止福利依赖。社会保护对脆弱人群的保护着眼于提升他们自身应对风险的能力，而不是局限于消极地提供收入补偿。在福利主义的社会保障制度中，最易产生的问题就是社会成员的福利依赖与福利刚性。在社会保护的观念中，社会保护对社会成员提供的支持主要是应对风险能力的提升。这种支持也为经济持续增长提供了人力资本基础。

第四，社会保护强调保护内容的灵活性，要能够适应快速变化的经济社会环境，满足社会成员在不同生命周期的需求变化。在生命周期的不同阶段，社会成员面临的风险类型是不同的，需要获得保护的侧重点也不同。社会保护强调需要适应这种变化，比如对儿童、活跃年龄组且又无法获得足够收入的人员以及老年人等提供更具针对性的保护。

现代社会保障制度改革的焦点是在应对社会风险、提供经济安全与经济增长之间寻求平衡点。社会保护的观念在二者之间找到了一个连接点，这个连接点就是基于能力提升的人力资本投资。提升社会成员应对风险的能力的主要途径之一就是人力资本投资，而人力资本投资又是现代经济增长的主要来源。

## 2. 现代社会保障的功能与政策定位

社会保障观念的演进伴随着功能的扩展。社会保障的传统功能首先是作为社会“安全网”，对竞争失败者及落入贫困陷阱的人进行救助。发挥这一功能的项目主要是非缴费型的社会救助项目。其次是通过社会互济分散社会风险。发挥这一功能的项目主要是社会保险项目。第三是通过社会互济实现社会团结，实现社会不同阶层、不同群体之间的融合。这也是19世纪末德国俾斯麦政府建立社会保险的初衷之一。第四是强制储蓄。这一功能主要体现在缴费型的社会保险项目中。强制储蓄功能最为明显的就是完全基金积累制的养老保险制度，例如新加坡的中央公积金制度。实际上，即使那些现收现付制的社会保险项目也存在强制储蓄的问题，只不过这里的强制储蓄体现为代际的强制储蓄。第五是收入再分配。社会保障体系中，收入再分配功能最明显的是非缴费型社会救助项目，因为这直接体现了收入向低收入群体的转移支付。具有共济功能的社会保险项目也具有收入再分配功能。第六个功能与经济增长及经济波动有关。在凯恩斯需求管理框架中，社会保障被视为宏观经济的“稳定器”。

自20世纪80年代以来，社会保障的功能与政策定位发生了变化。这些变化主要体现在：

第一，积极的就业政策与人力资本投资成为现代社会保障制度的重要内容。20世纪80年代以来，人力资本理论被引入社会政策领域。这一理论认为贫困或受到社会排斥是由于人们未能被市场特别是劳动力市场包容的结果，而未能被劳动市场包容的原因往往与健康状况（残疾或疾病）或缺少必要的知识和技能等因素相关。因此，社会保障的途径从通过提供社会福利、被动应对收入降低的冲击，转为通过增强人们适应市场经济变化的能力来摆脱贫困、减少社会排斥。强调对劳动市场的干预不仅是现代社会保障与传统社会保障制度的主要区别，更由于对劳动市场的干预政策具有兼顾公平和效率的特征，从而使社会保护政策具有社会投资的功能。<sup>①</sup>

第二，社会风险的管控成为社会保障的主要功能。传统的社会保障制度在很大程度上是一种事后

<sup>①</sup> 徐月宾、刘凤芹、张秀兰《中国农村反贫困政策的反思》，《中国社会科学》2007年第3期。

补偿机制,其目的是保障和维持基本生活。而现代社会保障则从生命周期与风险管理理论出发,将社会保障的干预环节提前到风险发生之前。<sup>①</sup> 与传统社会保障相比,积极干预型社会保障更加重视人们陷入贫困的原因,在制度设计上从“剩余型”向“发展型”制度设计转变,强调社会保障在扫除人们参与经济社会生活方面的障碍,在短期以及长期提升人力资本积累的作用。

第三,社会保障成为促进社会和谐与稳定、消解社会排斥的主要政策手段。德国社会保险制度建立之初的一个重要目标是实现社会团结。在这一目标之上,现代社会保障又逐步衍生出消解社会排斥的政策目标。社会排斥包括积极排斥与消极排斥,会通过各种方式导致剥夺与贫困。<sup>②</sup> 社会排斥已成为影响社会和谐与稳定的主要社会问题。消解社会排斥以及由此带来的各种社会问题,已成为欧盟当前社会保障政策的重要内容。欧盟 25 国在消解社会排斥方面的公共支出占 GDP 的比例由 20 世纪 90 年代的 0.3% 上升到 0.4%,而在荷兰、比利时、卢森堡等国,这个比例在 2011 年分别上升为 2.2%、0.7% 和 0.5%。<sup>③</sup>

### 3. “去福利化”与政府干预模式变革

20 世纪 80 年代以来,国际社会保障体系改革的一个明显趋势是社会保障的“去福利化”。社会保障“去福利化”包括以下几个方面的内容:一是削减社会保障受益中的非缴费型支出,特别是削减福利型项目;二是更加强调个人责任,减少个人对公共福利的依赖。这一改革趋势与 20 世纪 70 年代末以来的自由主义改革思潮密切相关。从总体上看,这一改革思潮以减少政府干预、重新强调市场竞争为特征,反映在社会保障改革方面就是减少政府对社会保障的责任,重新强调个人(家庭)的负责。

在“去福利化”的同时,社会保障的提供方式也发生了变化。第二次世界大战后形成的福利国家模式中,政府即使不是唯一的也是主要的社会保障的提供者。但是自 20 世纪 80 年代以来,这种“父爱主义”的社会保障提供模式受到了冲击,在社会保障提供中引入市场力量及市场机制成为改革的重要特点。政府在社会保障中的角色也发生了变化:在政府主导的社会保障体系中积极引入市场机制,适度降低政府责任,强调市场机制和个人(家庭)的责任,使社会保障体系实现激励机制和保障功能的兼容成为改革的重要趋势。

总结一些国家社会保障的改革可以发现,在社会保障领域引入市场机制已成为大势所趋。社会保障领域引入市场机制的方式主要有两种:一是引入市场力量,重构社会保障的运行机制。例如智利养老金改革,将原来政府管理和经办的养老金全部私有化,分散到多个私有的养老金运营公司;这些公司之间展开竞争,以提高养老基金的运营效率。近年来,中东欧一些国家的养老金改革也出现了这种私有化的趋势。二是在政府管理和运营的社会保障事务中引入市场机制。这种模式被称为“准市场”机制,即在政府运营的社会保障事务中模拟市场竞争。“准市场”模式在英国的公共教育、公共卫生等领域都有广泛的应用,并取得了明显成效。

## 三、对完善中国社会保障制度的启示

过去 30 多年以来,国际社会保障制度的改革体现出了诸多值得注意的趋势与特征,这对中国社会保障制度的改革与完善具有重要的启示:

第一,要将积极的就业政策纳入社会保障中,将社会保障与就业促进有机融合。传统的社会保障

<sup>①</sup> Garcia, A. B., and J. V. Guat, *Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Development*, Social Protection Sector, ILO, 2003.

<sup>②</sup> 阿玛蒂亚·森 《论社会排斥》,王燕燕摘译,《经济社会体制比较》2005 年第 3 期。

<sup>③</sup> 数据来源: Eurostat database.

将就业与劳动市场的既定后果作为干预的起点,对劳动市场中的失败者提供帮助,很少介入就业与劳动市场过程。现代社会保障制度改革的一个重要趋势是社会保障不仅是对就业与劳动市场后果的干预,而且要在就业之初及劳动市场过程中就积极介入。这不仅可以减少事后的救助,提高救助效率,而且有利于促进就业。

第二,社会保障的干预环节前移,重视社会保障的人力资本投资功能。当前国际社会保障的前沿理念及改革实践认为,单纯的事后保障并不能有效消除贫困,而且极易导致贫困代际遗传。最有效的社会保障当属市场前干预,即人力资本的投资。重视人力资本投资也是将社会保障与经济增长有机结合的主要途径。总体来看,中国社会保障项目事后救济性色彩较强,事前预防性较弱;根据生命周期设置的保障项目才开始起步,层次较低;按照社会保护底线的框架,我国在营养健康和教育培训等方面的制度也急需加强,这些领域内的政策和投入将极大地提升人力资本存量,真正将社会保障从社会负担转变为人力资本投资。

第三,避免社会保障“福利化”,充分发挥社会保障的风险管控功能。中国社会保障体系存在的一个主要问题是社会保障项目之间的地区分割及制度分割,不同人群享有不同的保障项目,保障水平差异明显,且有利益固化的趋势。在这种情况下,中国一些群体的社会保障已成为群体福利,失去了社会保障管理和应对社会风险的功能。实际上,中国不同群体之间的“福利化”的社会保障差异,例如公务员群体与企业职工之间的社会保障差异,已成为导致社会冲突的根源。在这种情况下,借鉴国际社会保障改革的经验,充分发挥社会保障的风险管控功能应成为中国社会保障改革的重要原则。

第四,在社会保障领域转变政府职能,引入市场机制,提高社会保障的运行与经办效率。社会保障应由政府主导,这是没有疑义的。但是,政府干预社会保障的方式需要考虑可持续问题和效率问题。全部由政府包办的运行模式已被证明缺乏可持续性。党的十八届三中全会提出的“去行政化”的改革思路也应适用于社会保障的提供、管理与经办。在社会保障中转变政府职能,可以考虑如下两个途径:一是在政府“保基本”的基础上引入市场力量,例如引入商业保险作为社会保险的补充;二是在政府主导的社会保障项目的运营与管理上引入市场机制以增强竞争,提高效率。另外,由于我国社会保障的不同职能分散在不同部门,管理分割导致不同保障项目之间的不衔接、不公平。提倡多部门协作是社会保护底线政策的重要内容,而加快部门整合和协作将极大地提高我国社会保障制度的公平性和效率。

责任编辑:王永平