

# 改革开放以来中国社会保险之发展

何文炯

社会保险是继互助合作保险和商业保险之后出现的一种保险类型，是以保险方式为社会成员提供基本风险保障的社会保障项目。在中华人民共和国成立之前，我国没有普遍实施的社会保险制度。1951年，国家颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，面向企业职工的社会保险制度由此建立，为提高工薪劳动者福祉、促进经济社会发展作出了历史性贡献。20世纪80年代中期，随着经济体制改革的深入和劳动力市场的变化，我国开始在社会保险领域进行改革。经过近30多年的改革探索，我国社会保险实现了制度转型和权益扩展，提高了全社会的风险保障水平，进一步完善了保险体系和社会保障体系。

## 一、社会保险制度之转型

1951年建立的劳动保险制度是与计划经济体制相适应的社会保障项目，具有以下特征：一是单层次，即工薪劳动者的基本保障主要通过劳动保险制度实现，工伤、生育、医疗和养老等费用均由这一制度承担，因而没有职业年金、个人养老金、补充性医疗

保险之类的项目<sup>1</sup>；二是国家保障，即劳动保险制度的本质是国家保险。在高度集中的计划经济体制之下，企业是国家机构的延伸，不需要独立承担风险，无论企业经营状况，职工均可以享受劳动保险的各项待遇<sup>2</sup>；三是非缴费型，即无论是在职还是退休，职工不需要缴纳社会保险费。当时，国家执行的是高积累、低消费原则，实行低工资制，很难从工资中提取社会保险费。当然，从本质上讲，劳动保险制度成本均源于职工的劳动成果；四是现收现付，即劳动保险基金采用年度平衡的管理办法，所需费用计入企业当年的经营成本，各企业都不建立劳动保险基金，只是全国总工会和各级工会按照一定比率提取调剂金，1966年之后此项调剂金也取消了<sup>3</sup>。由此可见，这样的制度设计，具有很强的福利性，并非严格意义上的社会保险制度。

进入20世纪80年代中期，国家经济体制改革的重点由农村转向城市。改革的取向是要使企业成为自主经营、独立核算、自负盈亏的经济实体。但是，各企业的业务性质不同，职工的性别、年龄结构不同，其生育、工伤、疾病和老年风险都不同，企业之间的

何文炯，理学博士、经济学教授，浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任。本文是国家自然科学基金重大项目课题“代际均衡与多元共治——老龄社会的社会支持体系研究”（项目批准号：71490733）的阶段性成果，并受浙江大学文科教师科研发展专项资助。

1. 正是这样的制度安排，加上后来的资本主义工商业社会主义改造和人民公社化运动，使得国内保险业务没有存在的理由，因而中国人民保险公司于1959年开始停办国内保险业务。

2. 例如，“文化大革命”期间，有不少企业长期停工停产，但职工工资和劳动保险待遇不变。

3. 有人认为，此举使劳动保险由国家保障退化为企业保障。这是值得商榷的，因为此后的相当长一段时间内企业依然不是严格意义上的独立核算单位。因而，从总体上看，劳动保险由国家保障退化为企业保障的时间应该从1984年以后起算。

劳动保险负担不同，直接影响到企业的盈亏，因而迫切需要建立一种社会化的统筹机制，以均衡各企业的基本风险保障负担。在这样的背景下，部分地区开始探索社会化的社会保险制度，对于各企业的社会保险费用进行统筹，一是试图解决国有企业之间社会保险费用负担畸轻畸重的问题；二是旨在为逐渐兴起的非公有制经济体中的从业人员谋划基本风险保障之策。由于养老金是所需资金量最大的劳动保险项目，问题最为突出，改革就从这里开始。

1991年，国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，明确了建立多层次养老保险体系的目标，养老金由国家、企业、个人三方共同负担。1993年，中共十四届三中全会提出：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。1995年，国务院又发出《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，进一步明确社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度模式，同年，国务院批准了两套养老保险制度方案供各地选择并组织开展试点。1997年，国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，将两个试点办法归于统一，明确了社会统筹与个人账户相结合的养老保险模式。后来，这一制度的适用范围逐步扩展到机关事业单位正式在编职工之外的所有工薪劳动者。2015年，国务院发布了《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，明确机关事业单位与企业职工统一实行社会统筹和个人账户相结合的职工基本养老保险制度。

医疗保障是备受关注的社会保障项目。20世纪80年代，各地陆续开始改进劳保医疗和公费医疗，探索个

人适当承担少量医疗费用的方法，旨在控制和减少浪费。20世纪90年代初，部分地区开始探索企业职工大病医疗费用的社会统筹，旨在建立与企业经营状况无关的社会化医疗保障制度。1995年，国家选择江苏镇江市和江西九江市进行医疗保障制度改革试点（即“两江试点”）。1998年12月，国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，明确了职工医疗保障制度改革的方向和新制度的模式，即社会统筹与个人账户相结合的职工基本医疗保险制度，明确国家机关、企事业单位和社会团体等所有城镇用人单位及其职工均须参加这一制度。由此，劳保医疗和公费医疗制度逐步废止。

与此同时，工伤保险、生育保险制度也实行改革，重点是解决这两项制度的社会保险费用统筹问题。1996年8月，劳动部发布《企业职工工伤保险试行办法》，开始采用社会统筹的工伤保险基金；2003年4月，国务院颁布《工伤保险条例》，以后进行了多次修改，重点是完善工伤事故界定、处理和保障待遇相关政策。1994年12月，劳动部颁布《企业职工生育保险试行办法》，开始采用社会统筹的生育保险基金，并将产假工资统一改为生育津贴，生育津贴支付期限的长短，一般与产假的期限相一致。

值得指出的是，在劳动保险制度下，我国没有失业保险制度，当时认为社会主义国家没有失业问题。然而，随着市场化改革的深入，失业问题显现，失业保险制度需求产生。1986年7月，国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》<sup>4</sup>，由此建立了企业职工失业保险制度。1999年，国务院颁布《失业保险条例》，其覆盖范围为各类企业，后来，失业保险的覆盖范围扩展到事业单位

4. 待业，即等待政府安排就业之意，实即失业。在当时的语境下，不能说“失业”，只能说“待业”。1998年以后，才正式用“失业”一词。

职工和农民工。

由此,我国完成了工薪劳动者社会保险制度的转型。与劳动保险制度相比,新制度具有以下特点:一是缴费型,即社会保险基金由参保职工及其所在工作单位共同缴费形成(工伤保险和生育保险个人不缴费<sup>5</sup>),基金不足时,由财政兜底;二是基金管理模式多样化,工伤保险、生育保险和失业保险采用现收现付制,而基本养老保险和基本医疗保险则采用社会统筹与个人账户相结合的模式,这是现收现付制与基金制相结合的混合模式,属于部分积累制,但基本医疗保险与基本养老保险的“统账结合”的具体方式又有所不同;三是经办服务社会化,明确社会保险由政府依法组织实施,社会保险经办机构具体经办,用人单位配合;四是保障多层次,明确职工的基本风险保障体系由社会保险和各类补充性保障(如职业年金<sup>6</sup>、商业保险等)两个层次构成,其中社会保险的保障待遇定位于“保基本”。

## 二、社会保险惠及范围之扩展

在工薪劳动者社会保险制度改革之后,以农民为主体的其他社会成员的社会保障问题日益受到重视,国家开始考虑为农民和城镇居民建立若干社会保险项目。

疾病风险是每一个社会成员的基本风险。农村经济体制改革之后,原有的农村合作医疗制度因集体经济的弱化而逐步瓦解。为加强农民的医疗保障,2002年,中共中央、国务院决定在农村建立新型农村合作医疗制度<sup>7</sup>,并于2003年开始试点,采用财政投入和农民适当缴费

的办法筹资资金,低水平起步,为农民逐步建立基本医疗保险制度,旨在缓解农村因病返贫、因病致贫问题。这项制度一经试点,即受到农民群众普遍欢迎,因而很快在全国各地得到普遍实施,参保率很快达到95%以上。2007年,开始进行城镇居民基本医疗保险试点,保障对象是工薪劳动者之外的城镇户籍人员。这两项制度是性质完全相同的社会医疗保险制度,且制度设计机理和运行模式相近,为了节约制度资源,2008年开始,杭州、天津、广东、重庆等地区先后开始将这两项制度实行整合,成为统一的城乡居民基本医疗保险制度,2016年初,国务院正式发布文件,在全国推广这一做法<sup>8</sup>。

20世纪80年代后期,部分地区自发探索农民的养老金机制。后来,民政部门予以引导并组织试点,并于1995年发布了《县级农村社会养老保险基本方案》。但因制度设计缺陷、运行环境变化等原因,这项以完全个

表1 2017年全国社会保险参保情况

社会保险项目		参保人数(万人)		
		应缴费人数	领取待遇人数	合计
基本 养老保险	职工基本养老保险	29268	11026	40293
	城乡居民基本养老保险	35657	15598	51255
基本 医疗保险	职工基本医疗保险	22288	—	30323
	城乡居民基本医疗保险	87359	—	87359
工伤保险		22724	193	22724
失业保险		18784	458	18784
生育保险		19300	1113	19300

注:1.数据来源《2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》;2.“应缴费人数”是指总参保人数中应当缴费的在职职工数、60岁以下参保人数或者全部参保人数;3.相关统计年鉴中均没有公布基本医疗保险的享受待遇人数或人次数,故本表中没有列出。

5.理论上讲,参保职工个人不缴费的社会保险项目仅有工伤保险一项,而目前中国不要求参保职工缴纳生育保险费。

6.官方对适用企业的职业年金称之为“企业年金”,对适用于机关事业单位正式在编人员的职业年金成为“职业年金”。本文依照学理和国际惯例将二者统称为“职业年金”。

7.《中共中央、国务院关于进一步加强的农村卫生工作的决定》(中发【2002】13号)。

8.《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》(国发【2016】3号)。

人账户管理为主要模式的农村社会养老保险在试点过程中出现了一些问题,只得暂停<sup>9</sup>。2008年,中共十七届三中全会指出,按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求,建立新型农村社会养老保险制度。据此,2009年国务院正式发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,决定在全国10%的县(市、区、旗)开展新型农村社会养老保险制度试点,明确采用社会统筹与个人账户相结合的模式,基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成,基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。此后试点范围逐步扩大。2011年,国家又启动城镇居民社会养老保险试点。2012年,国务院决定在全国所有县级行政区全面开展新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险工作。2014年,国家决定将新型农村社会养老保险与城镇居民社会养老保险整合起来,建立统一的城乡居民基本养老保险制度<sup>11</sup>,这对于促进社会公平、提高养老保险体系的运行效率,具有重要意义。

这两项社会保险制度的建立与实施,是历史性的决策,标志着社会保险权由工薪劳动者权益扩展成为全体国民的权益,意味着基本养老保险和基本医疗保险实现了制度全覆盖,为全社会人人享有这两项基本保障奠定了基础。

改革开放以来,我国社会保险的惠及范围不断扩展,建立起了全世界规模最大的社会保险计划(见表1)。2016年11月,国际社会保障协会将“社会保障杰出成就奖”授予中华人民共和国政府,其主要依据是社会保险覆盖人数的大幅度增加,这表明我国在社会保险领域的成就得到了国际社会的高度认可。

### 三、新时代社会保险改革之深化

20世纪80年代以来的社会保险制度改革取得了伟大的成就,其主要贡献可以概括为以下几个方面:一是社会保险制度转型顺应了国有企业改革,维护了工薪劳动者的基本风险保障权益,促进了社会主义市场经济体制的形成;二是社会保险制度的社会化促进了劳动力自由流动,促进了劳动力资源优化配置,从而促进了劳动力市场一体化、经济发展和社会全面进步;三是城乡居民基本养老保险制度和基本医疗保险制度的建立与实施,使得社会保险制度的惠及范围扩展到全体国民,使社会保险权成为一种国民权益,促进了家庭和睦与社会和谐,促进了经济增长,促进了社会公平正义。

但也应该看到,受各种因素的制约,现行社会保险制度还存在着诸多问题,“不平衡、不充分”的现象明显存在。一是社会保险人群分等、制度分设、待遇悬殊,对改善收入分配的贡献很小,有时甚至产生逆向再分配效应,影响着社会团结进步;二是社会保险实际覆盖率不高,不少人还没有进入社会保险体系,尤其是农民工和灵活就业人员;三是职工基本养老保险、职工基本医疗保险等项目的社会保险基金潜伏危机,其可持续性令人担忧;四是社会保险相关的医药、照护等服务供给机制和协作机制存在缺陷,直接导致社会保险资源浪费;五是多层次风险保障体系尚未形成,尤其是社会成员个人和用人单位自主决定、自愿参与的职业年金、补充性医疗保险及其他补充性保险发展缓慢,商业保险机构难以有效发挥作用。这与国家发展的目标和人民群众的预期有较大的差距,迫切

9. 《国务院批转整顿保险业工作小组保险业整顿与改革方案的通知》(国发【1999】14号)。

10. 《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(国发【2014】8号)。

需要深化改革。

进入新时代，要从国家治理现代化的要求出发，全面深化社会保险制度改革。

一是按照权责清晰、保障适度的原则，明确社会保险各项制度的职责定位，优化制度设计。稳步提高农民为主体的城乡居民的基本养老金待遇水平，减轻职工基本养老保险制度“负担”，使之逐步回归“保基本”的职责，同时积极创造条件，尽快实行基本养老保险统收统支式全国统筹。在完成新农合与城乡居民医保制度整合的基础上，积极探索建立全民统一的基本医疗保险制度，探索参保病人个人负担封顶机制，从根本上解决因病致贫、因病返贫问题。按照抑峰填谷的思路，控制和缩小基本养老金、基本医疗保险等项目的群体间待遇差距。明确各级财政对社会保险各项项目的职责，健全社会保险预算，落实社会保险费补助，建立基金兜底责任机制。建立健全社会保险精算平衡机制，适时建立社会保险精算报告制度。

二是按照资源优化配置的原则，充分利用现代管理和技术手段，提高社会保险制度运行效率，以有限资源为社会成员提供良好的社会保险及相关服务。理顺社会保险费征缴体制，实行全国统一的社会保险缴费基数确定规则和社会保险费率。同时承认历史贡献，妥善处理历史债务，健全划转国有资本、转入国有资产收益、转入土地有偿使用收入、转入彩票公益金等多渠道筹资机制，扩大社会保险基金投资渠道，提高投资回报率。在此基础上，适度降低用人单位社会保险缴费负担。完善医疗、工伤、生育保险相关的医药卫生服务和照护服务的定价机制和谈判机制，使这些服务的价格更加合理，以降低社会保险制度运行成本。按照逻辑严密、简约高

效的原则，优化社会保险经办服务流程，提高科学化、精细化和智能化程度，探索个性化服务。

三是按照多层次风险保障体系建设的思路，恪守社会保险“保基本”的原则，支持各类补充性保险的发展。优化职业年金计划设计，支持更多中小企业等各类用人单位加入职业年金计划，逐步提高职业年金覆盖面，拓宽年金投资渠道，提高投资收益水平，降低年金计划运行成本。建立以个人商业养老资金账户为基础、个人所得税优惠政策为激励、个人和家庭自主选择参加的个人养老金制度，评估个人税收递延型商业养老保险试点情况，有序扩大参与的金融机构和产品范围。鼓励机关、企事业单位和社会团体开展职工医疗互助保障，扩大覆盖范围。丰富商业健康保险产品，重点解决基本医疗保险目录之外、起付线以下、封顶线以上的医药服务费用，提高重特大疾病、慢性病等费用保障水平，探索开发针对特需医疗、药品、医疗器械和检查检验服务的健康保险产品。发展失能收入损失保险，补偿在职人员因疾病或意外伤害导致的收入损失。支持商业保险机构发展雇主责任保险、职业责任保险业务。建立更具灵活性和适应性、面向新业态从业人员的职业伤害保险制度，防止因职业伤害而致贫返贫。积极探索面向农民的职业伤害保险制度，助力乡村振兴。

#### 【参考文献】

1. 何文炯. 论中国社会保障资源优化配置 [J]. 社会保障评论, 2018, (4) .
2. 何文炯. 我国现行社会保障收入再分配的机理分析及效应提升 [J]. 社会科学辑刊, 2018, (5) .
3. 郑功成. 中国社会保障改革与经济发展: 回顾与展望 [J]. 中国人民大学学报, 2018, (1) .