全国社会保障教学研讨会

会议论文集

主　办：中国社会保障学会
承　办：华中科技大学社会学系

中国·武汉　**2015.9.18~20**

目 录

【 人才培养 】

让有学术兴趣和学术潜力的学生脱颖而出——以浙江大学社会保障与风险管理系研究生推免工作改革为例 …… 张 翔 2

关于地方工科院校社会保障本科专业建设发展创新的思考 …… 周云，邱莉丽，刘珺 10

社会保障专业应用型人才培养的 SWOT 分析——以上海 S 高校为例 …… 王慧博 17

基于实践能力培养的劳动与社会保障专业实践教学路径探索 …… 许 琳，翟绍果 32

四川大学劳动与社会保障专业新教学计划探讨 …… 蒲晓红 40

中国高等教育改革与社会保障本科专业人才培养探讨 …… 王飞跃 47

努力增强劳动与社会保障专业办学特色——中央财经大学的探索 …… 张建伟 52

劳动与社会保障专业本科毕业论文质量问题与对策研究 …… 王晓东 65

公平正义：社会保障专业人才培养的价值追求 …… 郭 林，陈 斌 76

对劳动与社会保障专业建设的几点设想——西北政法大学劳动与社会保障专业建设的探索与实践 …… 文姚丽 84

社会保障专业实践教学的思考与探索 …… 张仲芳，余桔云 93

社会保障学：挑战、定位与发展——基于学科建设的视角 …… 孟颖颖 105

【 课程建设 】

关于社会保障教材的统计分析 …… 杨立雄 116

论社会保障课程体系建设 …… 褚福灵 125

社会保障专业研究生课程体系现状与问题研究——以 985 高校为例 …… 余飞跃，李月月 129

关于《劳动法和社会保障法》课程内在联系的探讨 …… 严新明 147

基于学生能力提升的《社会保险》课程教学方法创新研究 …… 安 华 157

医学院校社会保障专业实践教学改革探索 …… 郭健美，刘同芗 163

学生能力本位的《劳动经济学》课程建设刍议 …… 丁福兴，马 彦 167

劳动与社会保障专业实践教学管理改革的探讨 …… 陈淑君 174

干部教育培训院校社会保障教学问题探析 …… 李志明 179

与职业岗位相对接的《社会保障学》课程改革 …… 李燕荣 186

《社会保障概论》课程教学的思考 …… 张 晖 198

多元参与视域下劳动与社会保障专业社会实践教学体系之构建研究.....曲绍旭 206
劳动与社会保障本科专业核心课程教学内容与教学方法的探讨——以济南大学社会保障类专业核心课程为例.....朱丽敏，高灵芝 214
关于劳动与社会保障专业发展的若干思考——以华北理工大学为例.....陶四海，王明慧，骆雅琪 225

【养老保险】

制度赡养率背景下合理降低我国基本养老保险缴费率的研究.....路锦非 232
并轨前后养老保险制度的替代率和公平性评估.....余桔云 257
探路、困惑与突围：广东省机关事业单位养老保险并轨改革——以佛山、深圳两市为例.....李晓燕，王 平 273
底线公平：事业单位养老保险制度的价值取向.....高和荣 286
机关事业单位职业年金制度构建与机制创新研究.....辜 毅 295
构建更加公平可持续的河南省社会养老保险体系.....凌文豪 306
所有制影响企业年金参保的实证研究.....郭 磊，苏涛永 314
个人税收递延型商业养老保险优惠政策研究.....王宇熹，黄雪 339
“保老人”还是“保儿子”？——对陕西省 W 村养老保险“被啃老”现象的调查.....杨 斌 355
“经济新常态”下湖南养老保障的发展路径.....范世明 365
上海延迟退休影响因素调研——基于养老金水平与就业关系的调研分析.....金 昊，杨翠迎，伍伊欣 375

【养老服务】

强化内蒙古社会化养老服务体系中政府责任问题研究.....娜仁图雅，姜 旭 390
社会化居家养老模式建构与政府能促型角色.....吴 飞 408
城市老年人购买社区居家养老服务的影响因素研究——基于南京市主城区的调查.....季 璐，王亚勤 417
居民对养老保障政策效果的评价及其影响因素分析.....黄瑞芹 431
OECD 国家以社区为基础的老年人长期护理服务模式及其对我国的启示.....孙建娥 张志雄 440
社会养老服务体制：内涵、模式与发展——基于江苏三县（市）的调查.....陈际华，黄健元，宋冬梅 454
对中国医养结合式长期护理体系的思考—来自美国 PACE 模式的启示.....万谊娜 467
社会性和商业性老年长期护理保险的参保意愿研究——基于南京市的调查数据.....沈苏燕，潘 芮，王洋洋 480

【 社会福利与救助 】

彼得·汤森的相对贫困理论及对我国救助制度的适用性分析……刘　杰，李可可　490
农村分级诊疗体系建设的障碍与路径选择……邵德兴，石燕燕　501
治理现代化视阈下的农村残疾人就业创业支持体系研究……李　静　515
创新我国慈善事业发展的社会环境思考……韩文甫，张婷婷　529

【 社会保障管理 】

走向治理的中心：现代社会保障制度与西方国家治理——兼论对中国现代国家治理体系完善的启示……贾玉娇　539
论精准扶贫中的政府责任机制构建……黄　妮　554
社会保险缴费行为遵从问题探讨……潘　楠　560
欧盟社会保障政策的社会投资转向：理念发展与政策评估……郭灵凤　569
社会保障治理中的公众参与：基于国家治理体系现代化的视角……白维军　580
中国社会保障转移支付制度的构建与评估……柯卉兵　590

【人才培养】

让有学术兴趣和学术潜力的学生脱颖而出

——以浙江大学社会保障与风险管理系研究生推免工作改革为例

浙江大学　张　翔

摘　要：如何让本校真正有学术兴趣和学术潜力的本科生能够在研究生推免中脱颖而出，这一直是我们学生培养中的一个问题。本文以浙江大学公共管理学院社会保障与风险管理系2015年的研究生推免工作改革为案例，介绍通过赋予被申请导师一定权重的单独面试打分权等一系列改革措施，在增加师生双方选择权的同时，有利于让有学术兴趣和学术潜力的本科生有更多的机会脱颖而出，从而起到引导本科生课程绩点和科研并重的效果。

一、改革背景

2015年之前，浙江大学公共管理学院社会保障与风险管理系每年的研究生推免工作都是在本科生大四学年的秋季学期进行。越来越多的兄弟院校在本科生大三暑假举办夏令营，从中选择优秀的学生给予推免资格。我系的同学如果报名参加夏令营，无法提供推免资格证明，从而可能会影响外推机会。如果我们的学生通过参加兄弟院校的夏令营拿到了兄弟院校的推免资格，往往就不愿意再冒险，参与大四开学后本校研究生的推免竞争。如果学生本来就不打算读本校研究生也无所谓，但是也有相当一部分学生其实想读本校研究生，但因为本校研究生推免工作开始得晚，存在一定风险，于是选择了外推。对我们而言，没能留住这部分优秀学生，殊为可惜。

正是在这样的背景下，2015年浙江大学公共管理学院决定将本科生的研究生推免工作提前到本科生大三暑假前进行，一方面方便学生参加兄弟院校的夏令营，另一方面也力争能够留下更多原先希望读本校研究生的本校本科生。2015年推免工作的提前遇到两个具体的困难：一是推免工作开始时，由教育部下达的我系研究生名额也未最终确定，我们只能根据往年的情况并预留一定余地后的预计名额

进行推免，并对申请学生说明推免工作只是确定预录取资格。二是推免工作开始时，大三夏季学期（浙大实行春夏秋冬四个小学期制度）成绩没出来，只能按照截至大三春季学期的成绩进行排名，而这个排名可能会和截至大三夏季学期的成绩排名有所不同。2015 年，我系规定除非大三夏季学期成绩使得获得预录取资格的同学不再符合学院申请推免资格的基本条件，否则预录取资格不再变动。将来，推免工作可以改为大三夏季成绩出来后再进行。

2015 年前，确定本科生推免规则的权力由公共管理学院掌握，评分标准和录取程序主要如下：由学院框定各系当年的内推硕士/博士及外推资格的具体名额数，框定之后可以空缺，但三类资格的名额不可相互调整。比如系里不可以增加一个内推硕士同时减少一个外推硕士。学生的排名按总分 100 分计算，其中 60 分为课程绩点得分，社会工作和科研加分共 10 分，本学科导师集体面试和笔试成绩各 15 分。所有申请的学生按照总得分排序后依次选择内推硕士/博士或外推资格，如果轮到某学生甲选，而甲原先想读的类别名额已满，该学生就只能改选其他尚有空缺的类别或放弃推免资格。

原先的评分标准和录取程序存在如下弊端。

（一）推免排名过于偏重学生的绩点，导致想读研的学生在平时的学习中过于在乎绩点。不是说课程绩点不重要，但课程绩点好的同学未必有学术兴趣和学术潜力。但在大三期末成绩截至前，学生们将大量的时间和精力用于考取尽可能高的课程绩点竞争上而不是用于科研方面。2015 年，我系 2012 级 12 位申请推免资格的学生中，绩点得分排第 1 的同学和排第 12 的同学，其 60 分的绩点得分相差仅为 7.05 分。

（二）专业课和非专业课以及选修课和必修课的绩点没有权重区别。这使得专业课成绩突出的同学相对难以脱颖而出，也导致了部分同学更愿意选老师给分更高的选修课。30 分的集体面试和笔试可以一定程度上考察学生的学术兴趣和学术潜力，但短短几十分钟的集体面试，使得学生的面试得分具有一定偶然性。考虑到学生花了大量精力在绩点得分上而差距甚微，导师们往往也不敢将面试和笔试分差拉得过大，以至于改变绩点成绩的排名顺序。

（三）推免排名中，科研加分门槛高、权重过小，社会工作门槛低、权重过大。（见表 1）以 2015 年我系推研工作为例，12 位申请推免资格的同学中，仅 3

位同学获得了科研加分（省挑战杯一、二等奖），总科研加分值仅 4 分，共有 6 位同学获得总共 24 分的社会工作加分，按绩点得分和社会工作加分（70 分）进行排名，这六位同学全部排名前 6 位。LJZ 同学绩点得分（总分 60 分）排第 1，而按绩点得分和社会工作加分（70 分）进行排名，LJZ 同学因没有社会工作加分仅能排第 7。HS 同学原先绩点得分（总分 60 分）排名第 12 位，但她获得了 7 分的社会工作加分，排名一下子上升到第 3 位。这样的分数权重设置可能会引导部分学生在拼绩点之外，想方设法通过社会工作加分在竞争中胜出。

表 1　浙江大学社会保障与风险管理系 2015 年推免研究生社会工作/评奖评优/科研竞赛加分

姓名	社会工作	加分	评奖评优	加分	科研竞赛	加分	总分
MTZ	任党支书满一年考核优秀	3	无	0	无	0	3
XXZ	任班团支书满一年考核优秀	3	五四红旗团支部负责人	2	无	0	5
JS	任班长满一年考核优秀	3	无	0	无	0	3
JYC	任班长满一年考核优秀	3	无	0	挑战杯二等奖负责人	2	5
DRS	任团支书满一年考核优秀	3	无	0	无	0	3
DCC	无	0	无	0	挑战杯一等奖队员	1	1
HS	任分团委书记满一年考核优秀	5	获优团干、优干称号	2	挑战杯二等奖队员	1	8

数据来源：《浙江大学公共管理学院社会保障与风险管理系 2015 年研究生推免资格初始公示结果》。

（四）原先的录取程序中，研究生导师的权力过小，处于“被选择”的地位。按照 2015 年前的录取程序，所有的申请学生按照学院规定的排名规则计算得分后按分数排序，并依次选择导师。如果某学生甲获得了大量社会工作加分而排第一，甲选择了热门导师丙，而导师丙其实觉得排名第二的学生乙学术兴趣和学术潜力更大，希望招收学生乙。但按照原来的录取程序，导师丙不仅无法招收乙，也没有权力拒绝招收学生甲。

所以，浙江大学公共管理学院 2015 年的推免工作除了把时间提前到本科生大三暑假之前以外，还将部分推免规则制定的权力下放到各系，希望各系自己针对各自情况，制定更好的推免规则。学院框定各系当年内推硕士/博士或外推研究生资格的总名额，不再规定具体各类名额结构。各系根据自己的情况，确定多留或少留本校的本科生读研。100 分的推免考核分数中，除了 60 分绩点得分和 10 分

的科研和社会工作加分的计算规则由学院保留外，其余 30 分如何考核给分及录取程序由各系自行确定规则并组织实施。

二、改革方案

2015 年 5 月，我系接到推免工作改革任务后，组织三位年轻教师组成推免工作方案制定小组。经过反复研究讨论，数次征求全系老师意见，确定了新的推免工作方案，其要点如下。

1. 将 2015 年公共管理学院给我系的 11 个推免总名额初步确定如下：劳经内硕 2 人、直博 3 人；社保内硕 3 人、直博 2 人；外推 1 人。

2. 推免资格初选按照内推直博生、内推硕士生和外推学生的顺序分三轮进行。直博生差额落选者可以参与外推名额竞争,不参与内推硕士生名额竞争；内推硕士生差额落选者可以参与外推名额竞争,不参与直博生名额竞争。

3. 申请学生的考核总分满分为 100 分，其中 60 分绩点得分和 10 分社会活动和科研加分按学院统一规定计算，15 分为全系老师选定的 8 门重要专业课（微观经济学、社会科学研究方法、概率论与数理统计、保险学、风险管理学、社会保障学、社会计量分析和社会保险，精算学和风险统计模型因大三夏季开课，本次不计入）的加权平均绩点得分，还有 15 分由申请同学自行联系导师，提交面试申请表，被申请导师组织面试并打分后交回系里。本系收齐被申请导师交回的申请表后，汇总计算每位同学的总分（各项得分和排名见表 2）。

表 2　浙江大学社会保障与风险管理系 2015 年推免研究生各项得分和排名结果

姓名	课程绩点得分	课程绩点排名	社工科研加分	社工科研排名	课程绩点+社工科研得分	课程绩点+社工科研排名	专业课程绩点得分	专业课程绩点得分	面试成绩	总成绩	总成绩排名
XXZ	56.84	4	5	2	61.84	1	14.60	2	15	91.44	1
LJZ	59.37	1	0	8	59.37	7	15	1	15	89.37	2
MTZ	57.25	3	3	4	60.25	5	13.89	4	15	89.14	3

JS	57.53	2	3	4	60.53	2	13.09	10	15	88.62	4
JYC	55.27	7	5	2	60.27	4	13.33	8	15	88.6	5
DRS	56.56	5	3	4	59.56	6	13.38	7	15	87.94	6
HS	52.32	12	8	1	60.32	3	11.99	12	15	87.31	7
YJ	55.44	6	0	8	55.44	9	13.44	6	15	83.88	8
YLL	55.14	8	0	8	55.14	10	13.21	9	15	83.35	9
DCC	55.03	9	1	7	56.03	8	12.16	11	15	83.19	10
XYH	54.33	10	0	8	54.33	11	13.64	5	15	82.97	11
LYL	53.36	11	0	8	53.36	12	13.95	3	15	82.31	12

数据来源：《浙江大学公共管理学院社会保障与风险管理系 2015 年研究生推免资格初始公示结果》。

4. 符合学院推免基本条件的同学均可申请。先在申请学生内部征求志愿意向。选择竞争推免本系硕士和直博资格的学生应按时提交面试申请表，确定专业方向/硕博类型/申请导师等信息。因为我系导师多，招生名额少，原则上一位导师招收不超过一名学生。

5. 如有多位同学申请同一导师，导师应事先统筹考虑并告知所有申请学生其中的风险，打分时导师应区分优先排序。提倡学生尽可能分散申请。申请热门导师而落选的风险由申请学生自负。比如，甲乙两位同学都选择丙教授作为导师，由丙教授组织面试对两位学生进行考核评估、量化分数并排序（满分 15 分），该分数构成学生科研能力学术水平成绩。

6. 若被申请导师人数不多于规定的招生资格名额，被申请导师也愿意招收该位同学，则确定名额。比如劳经有 2 个硕士招生名额，正好有 2 位同学选择 2 位劳经硕导读劳经硕士，而这 2 位硕导也愿意招收这 2 位同学，则名额确定。

7. 如果出现被申请的导师人数多于规定的招生资格名额，则对需要差额选择

的学生按照其总得分进行排序，排序靠前者优先选择导师。比如社保只有 3 个硕士招生名额，有 4 位同学分别申请了 4 位社保硕导读社保硕士，而这 4 位硕导也愿意分别招收这 4 位同学，则按 4 位同学的 100 分得分排序确定学生的推免资格和硕导的招生资格。

8. 竞争本系硕博名额落选同学可与选择外推同学一起按学院提供的学生在校三年学业成绩专业排名依次分配外推名额和候补名额。

三、改革方案意图和效果

我们制定的上述改革方案的期望效果和实际效果如下。

1. 推免工作时间提前，方便了参加兄弟院校夏令营选拔的同学,也有利于留下部分原本希望留校读研的优秀学生。2015 年我系 12 位申请推免资格学生中，只有 1 位学生 R 优先申请外推资格。R 同学排名第 6，原来想读劳经硕士，但因排名其之前的同学已经选择了三个劳经硕士资格，又不愿意选择其他名额，不得已选择外推。

2. 适当地增加研究生导师招收学生的选择权。原先制度下，研究生导师只能“被选择”。在新的制度下，研究生导师有 15 分独立面试的打分权。如果真的有学生排名很高，但研究生导师认为其学术兴趣和学术能力等不符合自己的要求，可以事先劝该学生申请其他导师。如果实在劝不走，也可以通过打低分数拒绝招收该生。但研究生导师的权力也受到约束。因为我系研究生导师数多于每年的研究生招生资格数。如果被申请研究生导师数多于招生资格数，而每位被申请导师都希望今年能够招生，那么很可能每位被申请导师都会给出 15 分的高分，哪位导师今年能招生实际上由申请学生的 100 分中的其余 85 分的排名决定。这样，研究生导师在给申请学生打分时会统筹考虑该学生其余 85 分的排名情况。我系今年未出现此种情况。但研究生导师们对这一改革普遍持欢迎态度。

3. 鼓励真正有学术兴趣和学术潜力的本科生读研究生特别是博士研究生。新的推免规则中，我们通过增加 15 分专科课绩点得分增加了对专业有兴趣的学生的机会。我们给予被申请导师 15 分的打分权，优先确定博士研究生名额，规定如果招生名额允许，导师和学生相互选择并且没有其他学生竞争，即可确定推免资格。

这些规定增加了导师对学生绩点之外学术兴趣和学术能力的考核力度，也有利于一些平均绩点较低，但专业课绩点高、有学术兴趣和学术潜力的同学读研。

LYL 同学在 12 位申请学生中 100 分排名第 12 位，LYL 同学对学术有浓厚兴趣，专业课成绩排名第 3，是学生中公认最适合读博士的同学之一。他原先的志愿也是读劳经或社保的博士。按照原来的推免规则，前 11 位同学将获得推免资格，依名次进行推免资格类别选择，而 LYL 同学将落选。但在 2015 年新的推免规则下，LYL 同学选择读劳经博士，他选择的老师是他最心仪的 JQG 老师。JQG 老师也非常欣赏他，也没有其他同学报 JQG 老师的劳经直博生资格。因此，LYL 同学在第一轮内推直博生中就脱颖而出。

XYH 同学在 12 为申请学生中 100 分排名第 11 位，XYH 同学对学术也有浓厚兴趣，专业课成绩排名第 5，XYH 同学曾长期参与 WJH 老师的课题研究并表现优异，也是学生中公认的最适合读博士的同学之一。她原先的志愿是跟 WJH 老师读社保直博生或硕士，研究医疗保险问题，如果不能跟 WJH 老师，XYH 同学就选择外推。在原来的规则下，热门的 WJH 老师很可能被 100 分综合排名更靠前的其他学生选为导师，XYH 同学被迫选择外推。但在新的规则下，WJH 老师在多位申请读其直博生的学生中，选择了他认为虽然排名相对靠后，但学术兴趣和学术潜力更大的 XYH 同学。

12 位申请学生中的 DCC 同学 100 分排名第 10 位，专业课排名第 11 位。他是同学中公认的“实习达人”，曾在多家世界 500 强企业实习。DCC 同学原先的志愿是内推硕士和外推硕士，不读博，如果不能读硕士就去工作。按照原先规则，他将获得推免资格，但轮到他选择时很可能只能读直博，而他坚决不读直博，所以会浪费掉一个推免资格。而在新的规则下，100 分排名 11 位和 12 位的同学都选择读内推直博生，所以 DCC 同学成了落选者。但他本人并不特别在意，因为原来的规则下，他也没有机会读内推硕士或外推硕士，也会选择去工作。

4. 鼓励在读的 2012 级之后的本系同学，从原先的绩点优先转为绩点和科研并重。新的规则增加了被申请导师打 15 分的权力。这意味着如果想推免成功，每位申请同学都需要得到一位导师的大力支持，而不是仅仅搞好绩点就够了。而要得到导师的支持，学生们就要更早地关注和参与导师们的科研项目，一方面在关注和参与的过程中了解科研，了解自己的科研兴趣和能力，并选择合适的导师；

另一方面也让导师有更多更深入的机会充分了解学生的情况，避免以几十分钟面试做出匆忙选择的情况。因为 2015 年是我系推免工作的第一年，这方面的效果如何尚有等待进一步观察。我们期待我们新的推免规则能够让更多有学术兴趣和学术潜力的优秀同学能够脱颖而出。

参考文献

[1]《浙江大学公共管理学院推荐优秀应届本科毕业生免试攻读研究生工作实施办法（适用于 2016 届毕业生）》，打印稿。

[2]《浙江大学公共管理学院社会保障与风险管理系 2015 年研究生推免资格工作方案》，打印稿。

[3]《浙江大学公共管理学院社会保障与风险管理系 2015 年研究生推免资格初始公示结果》，打印稿。

关于地方工科院校社会保障本科专业建设发展创新的思考

武汉科技大学　周云，邱莉丽，刘珺

摘　要：在不到 10 年的时间内，全国先后有 100 多所高等院校开设了劳动与社会保障专业，其发展速度可谓迅猛，然而地方工科院校如何在我国劳动与社会保障人才需求远景广阔，而现阶段暂趋饱和的背景下，保持专业发展的可持续性，值得深入思考。为此，本文从合理界定专业培养目标、不断完善理论与实践相结合的人才培养模式两个方面进行了探讨。

近年来随着社会各界对社会保障事务的认识越来越深入，社会保障各相关工作发展的日趋规范，社会保障专业本科毕业生的就业状况较之早前几年有了一定的好转,但就业形势依然十分严峻。因此如何完善专业建设，使之能适应瞬息万变的市场需求，培养出具有自身特色的社会保障专业人才，对于在文科建设方面稍显逊色的地方工科院校而言，确实是一个刻不容缓需要解决的课题。本文旨在站在地方工科院校的角度与立场，探讨一下在社会保障专业建设上如何实现创新、突出特色。

一、找准专业办学定位，合理界定专业培养目标

专业培养目标对内是开展教学工作的核心，对外则起着如同广告一般的作用——直接关系到专业的招生和毕业生的就业。现在国内地方工科院校对于劳动与社会保障专业的培养目标的界定普遍流于形式、千篇一律，既无法反映出社会保障的学科特色、专业特色，更体现不出学校办学的独特之处，从而一方面无助于在招生过程中获取考生的信服与认同，另一方面也难以在毕业生就业时赢得用人单位的青睐，最终造成不少学校面临招生时生源多靠调剂，而毕业时学生困惑于何去何从的难题。针对于此，笔者以为，在界定专业培养目标时就必须坚持以下两个原则。

1．因校制宜，彰显特色

目前开设了劳动与社会保障本科专业的学校有 100 多家，基本遍及了全国各

地，覆盖了各类高校，其中就包括不少地方工科院校。一方面，这类院校与国内知名大学之间在办学条件、生源质量上存在一定差距，文科建设较为薄弱，另一方面，各校之间在业务专长、社会声誉、属地经济发展水平上亦有一些差异。因此，如果不因校制宜地确定具有自身特色的专业培养目标，极易陷入全国社保专业培养如出一辙的境地，于学生就业和学科发展都是极为不利的。笔者以为地方工科院校应根据当地的经济发展水平，以及自身的生源情况与办学能力，制定适宜的专业培养目标。

首先，鉴于目前我国已逐渐显现的教育深化的局面，即使是国内一流大学，都已不适宜将培养研究型人才和高级专门人才作为劳动与社会保障本科培养的目标，而于各地地方工科院校，以培养高精尖社保人才为己任就更不切实际了，不妨可以考虑根据自身条件将人才培养定位于具有一定综合素质的应用型人才、复合型人才或者创新型人才。

其次，从现阶段我国社会保障事务发展状况和每年公务员招录的现实看，在专业培养目标界定时，将学生的就业去向立足于劳动与社会保障公务部门和政策决策部门也不切实际，应更多考虑将学生培养成为适应于社会保障相关行业工作的人才，如社区社会保障事务、保险公司、企事业单位的劳动人事部门等，将为各工科院校有着密切联系的生产型企业培养社保人才作为主要目标。

再次，尽管现在的地方院校招生已经突破了地域的藩篱，但从近些年其学生来源与毕业生流向看，主要还是当地及其周边省份，这意味着专业培养目标的确定有必要考虑到所属地的经济发展水平以及由此决定的对人才的特定需求。例如在内陆省份社会救助任务严峻，而沿海地带企业福利水平发展迅速，这无疑会对地区的劳动与社会保障专业人才提出具有差异的需求。以湖北省为例，湖北的民营经济和中小企业发展落后于沿海经济发达地区，因而在企业人力资源管理和劳动福利软硬件设施建设方面也显得颇为滞后。据 2010 年 7 月-8 月湖北省中小企业研究中心对湖北省境内 13 个地市州约 500 家民营企业包括劳福制度在内的发展现状进行的调查，大部分的民营企业对于企业社会保障责任的认识相当不足，在法定社会保险中除了养老保险和工伤保险参与率较高外，其他险种的参与率都不到 70%，有 3%的被调查企业甚至没有为职工缴纳一项社会保险，至于诸如交通、教

育和住房方面的补贴，能够提供的企业数目就更少了①。中小企业和民营经济是目前整个国民经济中吸纳的就业人员的“大户”，其发展程度与社会责任感直接决定了社会保障专业人才在这些经济体中的就业状况。因此，充分考虑地方社会经济的特点，积极与当地用人机构进行交流，在培养方案上根据当地需要有针对性地开设一些课程、设计一些实践环节实属必要。

最后，地方工科院校的劳动与社会保障专业开设的起点平台与国家重点院校、尤其是早期的综合性大学不尽一致。中国的社会保障本科教育始于 1998 年以后，各校的社会保障专业均是在其他相关专业的发展过程中剥离出来的，多数综合性大学，特别是以文科、社会科学见长的院校，该专业的建立主要源于之前的劳动经济、保险学、社会学等专业，而地方工科院校，则主要起始于传统的公共政治课部。这种专业建设渊源上的差别决定了各校从事劳动与社会保障的教研人员专业基础的差异，也同时提出了打造各校劳动与社会保障专业特色的必要性和可行性，通过各有侧重的培养目标发挥各校师资上的不同优势、规避各自的短板。

2．循序渐进，稳定发展

培养目标一旦确定，不宜频繁调整。首先，虽然市场需求瞬息万变，但人才的培养是有周期性的，人才的供给与市场的需求之间往往存在一定时滞，只有保持培养目标的相对稳定性，以不变应万变，注重学生基础知识和基本技能的培养，才能适应不断变化的市场需求，否则极有可能导致新的就业难题。其次，过于频繁调整培养目标以及与之对应的课程体系，不仅学生容易产生困惑，师资建设也易陷入困境。一方面，现有的教师不得不终日疲于在不同的专业领域进行转化，难以保持相对稳定的专业范畴，既无益于教师自身业务素质的提升，科研能力的增强，教学效果也很难得以保证；另一方面，若是采取引进人才的作法，则一旦市场变化，需要另辟专业新方向、甚至于被迫要取消该专业时，这些人才又要重新面临转岗的境地。故而，从现有的师资条件出发，根据现实市场状况，保持培养目标相对稳定，适时进行合理的微调才是专业可持续发展的有效路径。

① 数据来源：湖北省中小企业研究中心“2010 年湖北省民营经济发展现状调研问卷分析”。

二、理论教学与实践教学“ 两手都要抓，两手都要硬 ”

在人才培养模式上，理论与实践相结合是教育界一贯推崇的作法，但在实际操作中，如何使理论与实施相结合则是需要认真思考的问题。

1．理论教学的目标应从以“知识授予”为重转向以“能力培养”为重

在理论教学方面，目前各个高校不论在教学手段上，还是在教学方法上都较之以往有了很大的进步，劳动与社会保障的本科教育亦是如此，如逐步实现传统的“粉笔加黑板”的教学方式向“电子教学”、“多媒体教学”等现代化教学方式过渡；在课堂教学中采取课堂讨论、专题辩论、学生讲坛等方式，促进学生与教师之间的互动，调动学生的学习积极性；开展双语教学，将外语学习与专业学习相结合，提高学生的外语应用能力和查阅海外社保资料的能力，等等。通过对理论教学的不断改进，教学效果有了很大的提高，尤其是拓宽了学生的知识面。但由于在目前的本科教育层次，地方工科院校受制于生源质量的约束，在学生思考能力、分析能力的培养上还是略显欠缺，主要体现于学生主动学习的动力不足，学习目的的功利性强，学习动力主要靠获取奖学金和考研来带动，尽管教师在教学过程中也采取了不少互动形式以激发学生的积极性、主动性，但收效甚微，对于学校的科研创新活动参与者也寥寥，毕业论文的写作多数采取应付态度、敷衍了事，因此需要在理论教学环节给予教师更大的自主权、给予学生更多的创新激励，以强化学生的能力培养。

2．实践教学要以务实为主旨，避免“走过场”

在各校的劳动与社会保障本科专业培养方案中，实践教学包括了诸多方面的内容，如各类实习（认识实习、毕业实习）、公益劳动、社会实践等。这些实践教学活动的目标各有所指，有的直接与劳动与社会保障专业相关，有的则是旨在提升学生的综合素质。比如认识实习的开展是为了让学生对劳动与社会保障工作的程序和重点有初步认识，以对前期的学习进行小结，对后期的学习提出新的任务；毕业实习则侧重于使学生熟悉社会保障的相关业务，以便毕业后顺利地进入工作角色。这两类实习活动都是以提高学生的理论知识应用能力为主要目标，以帮助学生更好适应今后所从事的工作。从人才培养的角度看，任何专业对学生的培养，不能仅限于掌握专业知识和锻炼业务能力，也要从职业道德、社会责任以及为人

处事方面对学生提出要求，而社会实践与公益劳动等实践课程的设置正是处于此目的，做到既教书、又育人，既注重学生的智商，也要关注学生的情商，不仅以实现学生的高就业率为短期目标，更要追求其成为社会栋梁之才的远期目标。然而据笔者了解，对于实践教学这一重要的人才培养环节，各院校普遍存在着流于形式的诟病，尤其体现在认识实习和毕业实习上。

就笔者所知，目前绝大多数开设了劳动与社会保障专业的地方工科院校都签有实习实训基地，一般为地方的民政局、人力资源与社会保障局等政府机构。以这些机构作为实习实训基地，从社会保障教学的角度出发，有助于学生熟悉专业知识。但在实际过程中，却容易产生这样一些问题：（1）考虑到现阶段我国劳动与社会保障专业毕业生的实际就业情况，在政府机构进行毕业实习在某种程度上与今后学生的就业是脱节的。正如一些学生所说：“我们知道毕业之后去劳动与社会保障部门工作的机率是非常低的，只想了解一下具体事务的运作程序，如果花长时间实习我们觉得意义不大，更情愿自己找个对就业更具意义的单位实习”。虽然从理论上讲，我国目前的劳动与社会保障的专业人才是奇缺的，但鉴于目前中国的特殊国情，各校劳动与社会保障专业的毕业生，至少本科毕业生真正从事劳动与社会保障工作的是屈指可数的，将政府机构作为本科生毕业实习的主体机构是缺乏实际意义的。（2）现在的社会经济环境与计划经济年代相比发生了很大的变化，愿意接受学生实习的政府机构越来越少，即便是实习实训基地，能够接纳的学生数量也是十分有限的，无法满足学生在学校当地实习的需要，而在学校属地之外建立实习实训基地又不大现实，这一问题在文科专业体现得尤为突出。（3）有些实习实训基地的签约本身就是为了应付检查、评估的需要，没有实际的约束效应，这样的“伪”实习实训基地更是无法起到提供实习实训场所和机会的作用。

除了在实习单位的选择上面临上述问题之外，对于学生的实习环节学校也缺乏严格要求，尤其对于行将毕业的文科类学生（理工科由于学科性质的原因，对于实习环节，无论校方还是学生都非常重视的）。不少学校出于就业率的考虑，为了迎合学生找工作、考研的需要，对于学生的毕业实习采取“睁一只眼、闭一只眼”的态度，只求毕业实习报告这一结果，而忽略具体毕业实习的过程，导致毕业实习形同虚设。

鉴于在实践教学环节存在的问题，笔者有这样几点思考：

首先，充分利用地方工科院校的学科资源，辅助文科专业的实习工作。比如，就认识实习而言，根据笔者这几年组织学生认识实习工作的经验，不论是统一组织学生到社保机构参观，还是由学生自己寻找单位实习，效果都很不理想。前者只能停留于对社保机构的工作流程大致了解一下，无法对教学中讲授的社保理论知识有更具体的直观认识；至于后者，则更难以对其实习过程进行管理。鉴于此，据笔者了解，不少学校选择运用实训仿真模拟软件，让学生在教学软件上进行仿真实践，如此一来既便于管理，又能让学生充分了解社保的整个工作流程。不过目前市场上适用于校园使用的社保仿真软件非常鲜见，笔者以为，作为地方工科院校，完全可以利用其计算机的学科优势，加强校内的学科合作，自行开发适用于本校实际需要的劳动与社会保障实习软件。

其次，充分利用地方工科院校的社会资源，拓宽文科专业的实习渠道。地方工科院校与生产性企业之间有着非常密切的往来，而对于市场经济中的现代企业而言，不仅要重生产、重研发，还要重管理，其中就包括人事管理。因此，地方工科院校的劳动与社会保障专业无需将实习场所一味地框定于政府的社保相关机构，更应拓展到社保人才可以大展拳脚的企业单位中，发挥其在人力资源管理和劳动福利管理上的专业优势。显然，在这方面地方工科院校长期以来积累的社会资源是可以与文科专业共享的。

最后，充分利用地方工科院校的人才资源，提升文科专业的实习能力。此处所谈的人才资源指的是学校培养的人才。地方工科院校以培养理工科人才为主，此类人才与文科人才在学校组织的社会实践和公益活动中可以进行优势互补，将理工科学生心思缜密、动手能力强的特点与文科学生思想活跃、善于交往的特点相互熏陶，从而提高学生的综合素质、提升学生的团队意识、树立良好的协作精神，使两类人才的社会交往与合作能力均得到加强。

三、结　语

限于篇幅，本文只能着眼于人才培养目标和培养模式上对地方工科院校劳动与社会保障专业建设的创新谈谈笔者的几点想法，随着劳动与社会保障专业在全国范围内的遍地开花，特色构建和办学创新已成为各高校劳动与社会保障专业的

生存之道，特别是对于地方工科院校来讲，只有准确把握社会需求、充分发挥自身优势、合理定位培养目标、狠抓务实实践教学，才能保持专业建设的可持续发展。

参考文献：

[1]卢敏、邱莉丽、周云：《武汉科技大学社保专业本科特色探讨》，《学科建设与高等教育教学改革研究（论文集）》，湖北人民出版社，2009 年

[2]刘苇江：《劳动与社会保障专业实践教学问题初探》，《商业文化（学术版）》，2008/01

[3]孙建夫：《高校社会保障专业的几个问题》，《中国社会保障》2007/01

[4]白凤峥：《劳动与社会保障专业建设探索》，《山西财经大学学报（高等教育版）》，2008/01

[5]崔寅：《劳动与社会保障专业创新型人才培养模式初探》，《经济研究导刊》，2008/08

[6]周云、刘珺：《新时代背景下的劳动与社会保障本科专业建设探讨》，《科学规划与新时期高等教育教学改革探索（论文集）》，湖北人民出版社，2010 年

作者联系方式：

邮编：430060

邮政地址：武汉市武昌区大成路吉祥巷 14 号　周云　收

邮箱：cloudyzhou@126.com

电话：13476003375

社会保障专业应用型人才培养的 SWOT 分析

——以上海 S 高校为例

上海政法大学　王慧博

摘　要：随着我国高等教育由精英化教育阶段向大众化教育阶段的转变，高等院校的人才培养也在逐步向“重应用、重实践、重技能”的应用型人才培养方式转变。自 1998 年教育部设立了“劳动与社会保障”专业，至今已有 150 多所高校开设了该专业，该专业具有极强的应用性和社会需求性。那么，各类高校如何根据自己的特点培养出社会保障专业的真正的应用型人才？本文将以上海普通本科院校——上海 S 高校为例，引入 SWOT 分析法，分析社会保障专业在应用型人才培养方面的优势、劣势、机会和风险，并在此基础上，对社会保障专业应用型人才培养的策略选择加以探讨。

关键词：社会保障；应用型人才培养；SWOT

一、导　言

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》（2010—2020 年）提出：“要重点扩大各类应用型、复合型、技能型人才培养规模。本科教育要更加重视培养应用型人才。” 从国家对大学教育的规划和要求可以看出，我国的大学教育正开始摆脱过去的“重理论、轻实践”倾向，而向“重应用、重实践、重技能”的应用型人才培养方式转变。应用型人才是一种复合型、技术型人才，是既具有良好专业知识基础又具有较强动手能力和服务意识、管理技巧、信息分析能力的服务型人才，能够在经济发展、社会建设和各类生活服务一线运用专业知识提供专业服务，分析和解决实际问题的人才。[1] P100

我国的社会保障体系是在我国经济快速发展、人口老龄化趋势加快、养老问题医疗问题日益严重、失业人员和流动人员增多、城乡差距和贫富差距拉大的背景下产生的。[2] 为了不断完善这一体系，社会需要大量的、专业的社会保障人才。教育部于 1998 年在颁布的《普通高等学校本科专业目录》中，新增了“劳动与社会保障”专业，设置社会保障专业的目的就在于培育专业的社会保障人才，满足

社会发展需求。至今，全国已有 150 多所高等院校设立了“劳动与社会保障”专业，可见，该专业具有极强的应用性和社会需求性。如何培养出社会保障专业的真正的应用型人才？各类院校有不同的回答。本文将以上海普通本科院校——上海 S 高校为例，引入 SWOT 分析法，对社会保障专业应用型人才培养的影响因素及其策略选择加以探讨。

二、上海 S 高校社会保障应用型人才培养的 SWOT 分析

SWOT（也称 TOWS 分析法）即态势分析法，是 20 世纪 80 年代初由美国旧金山大学的管理学教授韦里克（Heinz•Weihrich）提出的，广泛被用于企业战略制定、竞争对手分析等领域。所谓 SWOT 分析，就是将与研究对象密切相关的各种主要内部优势（Strengths）、劣势（Weaknesses）和外部的机会（Opportunities）和威胁（Threats）等，通过调查列举出来，并依照矩阵形式排列，然后用系统分析的思想，把各种因素相互匹配起来加以分析，从中得出一系列相应的结论，而结论通常带有一定的决策性。据此，我们构建上海 S 高校社会保障专业应用型人才培养的 SWOT 矩阵（见表 1）。

表 1：上海 S 高校社会保障专业应用型人才培养的 SWOT 矩阵

	优势(Strengths) 可控并可利用的内在积极因素	劣势(Weaknesses) 可控并努力改善的内在消极因素
内部因素	1．专业办学定位较清晰 2．以市场需求为导向，课程设置与学生就业方向挂钩 3．教师学历、职称层次较高，理论水平和研究能力较好，责任心较强	1．专业缺乏鲜明特色，培养出的学生在技能上学而不精，偏离职业化要求 2．专业课程设置偏重理论化，针对性的实践教学相对薄弱，学生动手能力差 3．教师工作量大，科研压力大，提升应用实践教学能力的时间条件不足 4．考核评价体系错位，应用型教师发展的导向机制不明晰
	机会(Opportunities) 不可控但可以利用的外部积极因素	威胁(Threats) 不可控但可以使其弱化的外部消极因素
外部因素	1.社会保障专业是上海市及 S 高校的“扶需”专业，受到政策的大力扶持 2.社会发展对社会保障应用型人才的需求增加	1.社会保障专业宣传力度不到位 2.我国分散的社会保障管理体制，导致社会保障专业人才的不断流失

（一）内部优势分析

1．专业办学定位较清晰

社会保障专业是在社会学、管理学、经济学等多学科的基础上发展起来的一门独立的、交叉融合的、应用型的跨学科专业。社会保障专业的毕业生去向一般分为三类：第一类是进入高校或科研机构攻读硕士和博士学位，为将来从事社会保障教学和科研工作继续打好基础；第二类是通过公务员考试或社会保险事业单位招考，进入政府部门或社会保险经办单位，成为各级政府公务员或社会保险事业单位的具体经办人员；第三类是进入企事业单位的人力资源管理部门，从事人力资源管理具体业务工作。上海 S 高校是一所地方性本科院校，以培养应用型人才为主要目标，这就决定了其专业办学目标要扩大人才培养的适应性和竞争力，将毕业生就业率作为其社会保障专业开设的重要指标。故其专业学科定位也清晰地界定在：除了把劳动与社会保障系统的就业作为重要领域外，还把企业人力资源部门、银行等部门作为该专业的重要就业领域。

2．以市场需求为导向，课程设置与学生就业方向挂钩

社会保障专业学生对口就业的领域是人力资源和社会保障系统，这部分就业市场对劳动力的需求并不十分广阔。政府部门和社会保险事业单位都处于部门精简阶段，许多单位都实行“只进不出”的用人政策。即使存在用人需求，机关部门和事业单位也要实行“凡进必考”的原则。[3]即毕业生想要进入社会保障政府部门或事业单位，就要参加公务员的录用考试，而我国公务员的录用名额十分有限，针对社会保障专业的岗位更是寥寥无几，需求不足导致社会保障专业毕业生对口就业率低。这给毕业生的就业带来极大的压力。在对 S 高校社会保障专业毕业生调查显示，“您认为劳动与社会保障专业毕业生从事对口工作的程度怎样”的回答中，近一半的同学认为“极少数的毕业生从事对口工作”（见表 2）。在“你目前的工作与何有关”问题的回答中，40.7%的学生回答“与人力资源管理知识有关”，39%的学生回答“与所学专业知识没有任何关系”，仅 23.7%的学生工作与社会保障专业知识有关（见表 3）。可见，社会保障专业的毕业生只有较少人从事完全对口类社会保障工作。

表2：您认为劳动与社会保障专业毕业生从事对口工作的程度怎样

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	大部分毕业生从事对口工作	6	10.0	10.2	10.2
	一半的毕业生从事对口工作	22	36.7	37.3	47.5
	极少数的毕业生从事对口工作	27	45.0	45.8	93.2
	说不清楚	3	5.0	5.1	98.3
	5	1	1.7	1.7	100.0
	Total	59	98.3	100.0	
Missing	System	1	1.7		
Total		60	100.0		

表3：你目前的工作与何有关（多选）

		Responses		Percent of Cases
		N	Percent	
你目前的工作与何有关[a]	与社会保障专业知识相关	14	21.9%	23.7%
	与人力资源管理知识相关	24	37.5%	40.7%
	与所学专业知识没有任何关系	23	35.9%	39.0%
	没有工作	3	4.7%	5.1%
Total		64	100.0%	108.5%

a. Group

为了回应真实的市场就业状况，上海S学校对社会保障专业的课程设置做了一些调整，围绕着学生“出口”的实际需要，使课程设置与学生就业方向紧密挂钩。早在2009年修订教学计划时，就相应地增加了人力资源管理系列课程的比重，与课程改革相配套，学校还同一些大公司共同合作，建立一系列人力资源管理知识的社会实践基地，强化对学生人力资源管理知识实训练习，最终使得社会保障专业的毕业生就业领域变得非常广阔，就业率连续多年保持在100%的水平。在2013年修订教学计划时，S高校进一步强调了课程设置的应用性和复合性，深化课程改革：（1）减少了学科基础的门数，学校设置了通识课程，强化人文教育；（2）继续重视人力资源管理系列课程设置，除了原有的劳动法与社会保障法、人力资源

管理、薪酬管理、绩效管理、劳动经济学等课程外，还增加了工作分析、人力资源测评，以及相关测评软件的实训课程等内容，深化对学生的人力资源管理理论及实践训练；（3）适当增加适用于银行、企业的课程，比如：把货币银行学和国际贸易设置为专业选修课等等。

3．教师学历、职称层次较高，理论水平和研究能力较好，责任心较强

上海S高校的社会保障专业是从2007年开始首届招生的，虽然办学历史不长，但教师起点较高。社会保障专业教师共6名，其中，中青年教师占83%，博士学位人数占83%，高级职称人数占67%，教师的科研意识浓厚，科研成绩显著。近5年中，社会保障专业教师共申请到4项国家哲学社会科学基金项目、8项省部级科研基金项目、16项校级科研及课程项目，出版专著9部、出版教材5部、发表论文50多篇。教师们以科研支撑教学并促进教学，教学视野开阔，上课有一定的深度和广度，拓展了学生的理论视野，专业课程深受学生喜爱，社会保障教研室被评为全校“优秀教研室”。

此外，教师们的责任心较强，为了全面提高学生的学习能力，教师们自愿地承担起“班导师”任务，因人施教，关注学生的成长。班导师每人带一个教学班，每周与学生至少见面一次，采用集体见面或个别见面形式，平均每周见面（或谈话）时间不低于两小时，对学生的学习问题给予解答，对不同类型学生的学习兴趣、发展方向等给予“定制化”的引导，并积极让学生参与科研项目，带领学生参加实践实训、帮助学生就业等等。班导师制度拉近了师生之间的距离，更为学生个性化学习及未来发展明晰了方向。

（二）内部劣势分析

1．专业缺乏鲜明特色，培养出的学生在技能上学而不精，偏离职业化要求

由于社会保障专业是由社会学、经济学和管理学等专业交叉复合而成的，所以该专业课程设置时，要包括社会学、经济学和管理学多个专业的部分课程，但是这并不意味着由这多个专业交叉形成的社会保障专业具有鲜明特点，要将多个母专业的课程平均分配、统统学掉，这样培养出的学生虽然是大而全，但却缺乏社会保障专业特点，更不能适应专业技能要求较高的社会保障岗位需要。这促使各高校仔细斟酌自己的学校特色和社会保障专业定位，细分出具体的专业方向，选择那些与社会保障专业有合适结合点的学科，并在其基础上进行特色发展，[4]

让学生在学习社会保障专业时，既有社会学、经济学和管理学等学科的背景知识，又具有鲜明的技能特色。在日本、香港等社会保障较发达的国家和地区，社会保障人才的培养已经细分到了每一项工作，而且都要进行考核认证。[5]总之，社会保障专业培养的应用型人才应该既博又精，既懂社会保障的基础知识，又精通一、二种保障技能，这样才能满足我国社会保障大发展时期对于社会保障专业应用型人才专业技能的特殊要求。

2．专业课程设置偏重理论化，应用性的实践教学相对薄弱，学生动手能力差

调查发现，上海 S 学校社会保障专业课程设置有 186 个学时，其中理论课占有 156 个学时，社会实践课仅占 30 个学时。而且理论课中又设置了大量的思想政治、马克思主义、外语、社会学类、心理学类等理论课程，社会保障实践技能应用型课程过少。这一现象与社会保障专业毕业生将来主要从事实务性的、应用性的工作相背离，不利于其在就业市场上的竞争，更不利于激发社会保障专业学生的学习兴趣，容易产生学而无用的感觉。

社会保障专业是一门实践性、应用性很强的学科，很多学校没有把实践教学和实践环节摆到一个重要的位置上来。即使有些学校开设了社会保障实践课程，但也存在着缺乏拥有丰富实践经验的教师，更缺少供学生模拟操作的社会保障实验室，很多情况下仅仅是为了应付差事完成教学任务。教学内容也是零散地依附于某门理论课，使得各门实践课的教学内容无法衔接起来，无法达到让学生系统理解的效果。[6]这种现象必然造成学生的实践动手能力较差，而用人单位对社会保障专业人才的实际操作能力、适应工作环境变化的能力提出了越来越高的要求，这种学生实践应用能力的不足与用人单位要求的脱节最终影响了用人单位对此类学生的聘用。[7]

3．教师工作量大，科研压力大，提升应用实践教学能力的时间条件不足

根据调查，上海 S 学校有 6 成以上的教师每周上课时数在 7—12 节课之间，有近 15%的教师每周上课时数超过 13 节课（如表 4 所示），按照一门选修课 2 课时计算，有些教师每周上课达到 5—6 门课，教师不仅仅是上课，还有课前备课、课后作业批改、网上课程建设、拟出试卷和批改试卷等一系列教学工作要做，繁重的教学任务已使教师们非常忙碌。

同时，高校教师还有科研考核任务，如果不能完成，同样面临着工资降档、职

称降级。上海 S 大学有近 8 成的教师感到“科研压力较大或很大”（如表 5 所示），教师们在繁重的教学之外，还要挤时间做科研、写文章。访谈时发现，大部分教师在家里“没有时间看电视”，教师们的闲暇时间基本上被占用来完成教学和科研任务。

同样，教师要成长为“实践教学的能手”，需要给予充足的时间保证，去走进企业、走进实训基地，需要花费时间与企事业单位进行广泛的交流互动。由于教学、科研任务的急迫，大多数教师很难抽出时间去行业、企业进行系统的实践，更无暇去提升自己的应用实践教学能力。在谈到“制约 S 高校教师应用实践教学能力提高的因素”中，5 成以上教师认为是“科研任务太重”和“教学任务太重”。（如表 6 所示）

表4：您本学年平均每周的授课时数为（　　）课时

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	2—6课时	12	21.8	22.2	22.2
	7—12课时	34	61.8	63.0	85.2
	13—18课时	6	10.9	11.1	96.3
	19—24课时	2	3.6	3.7	100.0
	Total	54	98.2	100.0	
Missing	System	1	1.8		
Total		55	100.0		

表5：您感觉自己的科研压力大吗？

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	没有压力	2	3.6	3.6	3.6
	不太大	1	1.8	1.8	5.5
	一般	9	16.4	16.4	21.8
	比较大	30	54.5	54.5	76.4
	很大	13	23.6	23.6	100.0
	Total	55	100.0	100.0	

表6：制约教师应用实践教学能力提高的因素（多选）

		Responses		Percent of Cases
		N	Percent	
制约教师应用实践教学能力提高的因素[a]	无考核压力	2	1.5%	3.8%
	无科学的评价体系	18	13.6%	34.0%
	科研任务太重	**36**	**27.3%**	**67.9%**
	教学任务太重	**35**	**26.5%**	**66.0%**
	无相应的改革配套措施	19	14.4%	35.8%
	与职称评定无关	21	15.9%	39.6%
	其他	1	0.8%	1.9%
Total		132	100.0%	249.1%

a. Group

4．考核评价体系错位，应用型教师发展的导向机制不明晰

合理的考核评价体系会激励教师全身心地投入工作和规划自己未来的发展方向，而不明确、不合理的考核评价则会挫伤教师工作的积极性，导致学校最终无法完成发展战略，不能实现发展目标。

现在多数地方本科院校在考核评价体系上仍然沿用研究型大学的指标体系，以教学、科研为主，缺乏针对应用型人才培养特征的生产实践评价、没有对掌握新技术能力和社会服务等的考核指标。而且考核周期一般是一年一次，而应用型院校本应该鼓励教师每隔一定年限到相关行业企业去参加实践，鼓励教师与行业企业合作开展应用性研究，这些很难在年度考核中准确反映教师的实际业绩。[1]P272 正如表 7 所示，上海 S 高校教师认为“影响我校培养应用型本科人才的因素”，排在首位的原因是“校内政策、制度引导不足（教师提升专业实践能力未与各类考核挂钩”，其次是“教师投入精力不足”和“缺乏高水平的实践教学师资”。近 9 成的教师认为学校对于教师“应用实践教学能力”的考核为“无考核或简单粗糙”（如表 8 所示）。而对于“你认为加强实践性教学的有效途径”的回答，教师们普遍认为是“提供更多校外实习机会”、“提高实践能力在考试中的比例”和“将实践教学与工作量考核或晋升制度挂钩”是最重要的三条途径（如表 9 所示）。

表7：影响我校培养应用型本科人才的因素（多选）

		Responses		Percent of Cases
		N	Percent	
多选影响我校培养应用型本科人才的因素[a]	**缺乏高水平的实践教学师资**	**28**	**17.7%**	**51.9%**
	教师投入精力不足	**31**	**19.6%**	**57.4%**
	校内实验(实训)条件不足	26	16.5%	48.1%
	校内政策、制度引导不足（未与各类考核挂钩）	**32**	**20.3%**	**59.3%**
	学生不能适应	8	5.1%	14.8%
	实践教学为时过早太少	7	4.4%	13.0%
	学校对于培养应用型人才的目标不明确	24	15.2%	44.4%
	其他	2	1.3%	3.7%
Total		158	100.0%	292.6%

表8：您认为目前对本校教师“应用实践教学能力”的考核评价现状是

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	无考核评价体系	22	40.0	43.1	43.1
	考核评价体系简单粗糙	27	49.1	52.9	96.1
	考核评价体系比较科学	2	3.6	3.9	100.0
	Total	51	92.7	100.0	
Missing	System	4	7.3		
Total		55	100.0		

表9：你认为加强实践性教学的有效途径（多选）

		Responses		Percent of Cases
		N	Percent	
多选你认为加强实践性教学的有效途径[a]	增加校内实践课时	21	15.0%	39.6%
	提供更多校外实习机会	**43**	**30.7%**	**81.1%**
	提高实践能力在考试中的比例	**31**	**22.1%**	**58.5%**
	加强老师在实践课中的指导	20	14.3%	37.7%
	将实践教学与工作量考核或晋升制度挂钩	**25**	**17.9%**	**47.2%**
Total		140	100.0%	264.2%

a. Group

（三）外在机会分析

1．社会保障专业是上海市及 S 高校的“扶需”专业，受到政策的大力扶持

2010 年发布的 《上海市中长期教育改革和发展规划纲要》明确提出了今后十年上海市高等教育的发展目标，要求各高校主动调整学科专业结构，政府也将按照“扶需、 扶特、 扶强” 的原则，重点支持各高校相关学科的专业建设。林荣日教授对“需”专业进行了解读，即“需”专业应满足如下两个特点之一，第一是社会对该学科培养的人才具有比较强烈而长期的需求，第二是该学科的发展前景和应用潜力被学术界、社会和政府等普遍看好。[8]

上海 S 学校根据每年各专业的招生及就业情况、师资状况等综合因素，评选出了自己的需、特、强专业并报送到上海市教委。其中，社会保障专业被评为“扶需”专业，受到上海市教委和学校的政策及经费支持。社会保障专业招生规模也由原来的每学年一个教学班级扩招到现在的每学年两个教学班级。经过十二五内涵建设，社会保障专业已经在课程建设、教材建设、师资队伍建设、校外实践基

地建设等方面取得了长足进展，现在社会保障专业又开始了新一轮的“十三五规划建设”，通过这一轮建设，社会保障专业建设将基本实现“真正的培养应用型人才”的目标。

2．社会发展对社会保障应用型人才的需求增加

随着社会保障制度的不断完善，社会保障项目也几乎涉及到人们日常生活的各个方面，覆盖到近 13 亿国民群体，社会保障工作任务也更为繁重。但与之形成鲜明对比的是地方和基层社会保障日常管理与服务人才的严重缺乏，尤其是专业工作人员的缺乏，出现了社会保障工作服务人员数量与工作任务的严重失衡。[9] 在一些发达国家，从事社会保障工作的专业人员与劳动力比例一般是 1：1000 左右，而我国目前从事社会保障工作的专业人员与我国劳动力人口的比例却为 1：7300，[10] 在这种供需严重失衡的状态下，我国社会保障各项工作的进度和质量都必将受到严重影响。加大对社会保障应用型人才的培养规模、提高社会保障人才的应用能力、并合理利用各类人才是我国社会保障事业顺利进展的基石。这就意味着在未来若干年内劳动与社会保障方面的专业人才将继续成为人才市场上的紧缺资源，社会保障专业毕业生也将供不应求。

（四）外在威胁分析

1．社会保障专业宣传力度不到位

社会保障专业作为一个新兴的专业，专业建设还不是很成熟，社会各界对该专业的了解程度很低。不仅在公务员招考中，没有社会保障专业，而且大部分企业在招聘时，也很少涉及到该专业，即使有的招聘岗位与该专业很吻合，也没有列示该专业。其中的原因主要是从政府、企业到普通民众都对该专业知之甚少，不清楚社会保障专业的知识基础以及人才的培养方向。这说明政府和学校对于该专业的宣传力度还不到位，没有提高专业影响力。[3]

2．我国分散的社会保障管理体制，导致社会保障专业人才的不断流失

一方面社会保障专业的毕业生很少从事与本专业直接对口的工作，似乎人才供给过剩；另一方面政府和事业单位的社会保障基层工作人员又面临着极大的缺口。导致这种“怪相”的部分原因，与我国分散的社会保障管理体制有关。

我国的社会保障制度还不够完善，社会保障管理体制基本上是一种分散管理体制，缺乏宏观协调平衡机制，不利于社会保障财政收支及人才选用、分配的统

筹安排。例如，目前我国的养老保险和医疗保险等大部分社会保障项目由人力资源和社会保障部负责，社会救助、社会福利和社会优抚由民政部负责，同时卫生部、财政部等参与管理。这种分散式管理使各部委在选用人才上标准不一致，使社会保障专业人才并不一定符合各部委的用人要求。这使得在每年的公务员招考中，少量的社会保障就业岗位又被其他标准和要求所限制，更加不利于社会保障专业人才的对口就业，极大地影响了社会保障专业人才的进入途径，使得多数社会保障专业毕业生被迫改行，导致社会保障专业人才的不断流失。

三、社会保障专业应用型人才培养的策略选择

从以上 SWOT 分析可以看出，社会保障应用型人才的培养过程，受到多方面因素的影响，既有内在优势（S），也有不容忽视的劣势（W）；既有外在发展机遇（O），也存在着不少威胁（T）。综合来看，内部因素是影响社会保障应用型人才培养的关键因素，它们包括学生、教师、专业课程设置等方面。据此，我们可以采取多种发展策略，如 S—O 策略、W—O 策略、S—T 策略、W—T 策略（见表 10）。但是经过对上海 S 高校的分析，我们认为在社会保障应用型人才培养方面，W—O 策略是首选，即克服内部劣势，利用外部机会，实现人才培养的应用转型。

1．坚持社会保障专业的特色办学，加强社会保障专业课程体系改革，提高学生专业实践能力，

各高校应根据自己学校的特点和社会保障专业的发展目标，确定自己的专业特色，使社会保障专业学生带有鲜明的就业特点，便于社会保障专业毕业生适应日益细分的市场岗位要求。2015 年，上海 S 高校根据历届毕业生就业的主要流向，确定了“培养人力资源管理人才和社会保障人才”作为 S 高校社会保障专业的办学特色。同时，为了强化应用型人才培养目标，针对原来社会保障专业实践、实训课程课时偏少、质量偏低的情况，进行了社会保障专业实践课程的重新设计。增加了针对社会保险、人力资源管理、人力资源测评、薪酬管理、劳动法与社会保障法等核心课程的实训教学，配备了社会保障专业实验室，安装了仿真模拟软件和测评软件，让学生在实验室中模拟社会保障业务操作的全过程、模拟人力资

源管理过程等等，将理论知识和实务技能训练有机地结合起来，提升了社会保障专业学生的动手能力。

表 10：上海 S 高校社会保障专业应用型人才培养的策略选择[11]

内部因素 策略选择内部因素 外部因素	内部优势(Strengths) 1、专业办学定位较清晰 2、以市场需求为导向，课程设置与学生就业方向挂钩 3、教师学历、职称层次较高，理论水平和研究能力较好，责任心较强	内部劣势(Weaknesses) 1、专业缺乏鲜明特色，培养出的学生在技能上学而不精，偏离职业化要求 2、专业课程设置偏重理论化，针对性的实践教学相对薄弱，学生动手能力差 3、教师工作量大，科研压力大，提升应用实践教学能力的时间条件不足 4、考核评价体系错位，应用型教师发展的导向机制不明晰
外部机会(Opportunities) 1.社会保障专业是上海市及S高校的“扶需”专业，受到政策的大力扶持 2.社会发展对社会保障应用型人才的需求增加	**S-O 策略** 利用内部优势,抓住外部机会,创造应用型人才培养的条件	**W-O 策略** 克服内部劣势,利用外部机会,实现人才培养的应用转型
外部威胁(Threats) 1.社会保障专业宣传力度不到位 2.我国分散的社会保障管理体制，导致社会保障专业人才的不断流失	**S-T 策略** 发挥内部优势,弱化外部威胁的不利影响	**W-T 策略** 弱化内部劣势,尽量减小外部威胁的影响,稳步探索
分析后结论	**内部因素是影响社会保障应用型人才培养的关键。W-O 策略为首选。**	

在实习、实践上更为重视。现在，S 学校的社会保障专业每年都通过寒暑假安排学生进行社会实践调查，提出相应的选题和实践要求，并配备指导教师对学生进行具体指导。学生实践报告提交后，学院还要严格评阅和评奖，并对典型报告进行点评和展示。实习则分为大二学生的认知实习、大三学生的专业实习和大四学生的毕业实习等，社会保障专业已同上海市各区的社会保障部门、企事业单位的人力资源管理部门等建立起了对口实习基地，每年都安排大量学生进入上海市人才服务中心、大型企业的人力资源管理部门、以及青浦、松江、闵行、普陀、虹口、宝山、徐汇等区的劳动仲裁院、工伤保险科、就业促进科等部门实习，强化理论与实践的结合，培养学生的实际工作能力。

此外，S 学校社会保障专业今年还计划引进校外实务部门的专家走进课堂。如引入企业的人力资源管理专家讲授他们在实际工作中的经验和体会，引入虹口就业促进中心、上海市人才服务中心、上海市社会保险基金管理中心的专家以开设讲座的方式讲授人力资源管理与社会保障的实务知识，深化学生对实务工作的认识，提高学习兴趣。

2．高校与企业签订“合作共建协议”，为教师提供“提升应用实践能力”的平台

校企“合作共建协议”明确规定了双方的权利和义务。学校每年选派优秀专业教师到生产第一线挂职锻炼，制订挂职顶岗计划，历时 1-2 年。使教师了解生产实际、企业状况，直接参与工程实践或企业管理，参加问题调研、分析、处理，参加企业技术培训、科研等全面工作。教师直接参与企业工作的方式，既提高了教师的实践技能、丰富了企业工作经验，还密切了企业与学校的关系，为学校稳固了教学实践基地。[1] P272

企业与高校加强合作同样具有重要意义。一方面高校的“智力”资源通过合作流向企业，与企业的生产、管理、制造等技术相结合，为企业的创新和发展提供了更多的技术支撑和人才资源；另一方面，企业通过让自己的高管、高工去高校做“兼职教授”，可以参与高校的人才培养工作，甚至可以将员工选拔、员工培训前移，实行“嵌入式”人才培养，既发挥了学校和企业各自的人才资源优势，又能共同培养企业需要的高素质专业人才，缩短了高校毕业生进入企业的适应期，降低了企业的培训成本，[12] 真正实现企业与高校的“合作共建、互助共赢”。

3．建立合理的考核评价体系，增强对教师实践教学能力考核的导向性

首先，学校应制定出提升教师实践教学能力的培养培训办法，鼓励教师走进企事业单位提升实践能力，并鼓励教师考出与专业相关的技术或职业证书，学校给予减少教学工作量，适当降低科研评价要求，保留全额工资和岗位津贴等优惠政策，使教师在提升实践教学能力过程中，时间上有充分保证，经济上不受损失，激发教师主动提升自身实践能力的积极性。其次，在职称评定时设立“实践教学能力”筛选项。要求申报职称的教师，必须满足“有一年及以上相关专业企事业单位实践经验”这一必要条件。对于不能满足这一条件的教师，无论其科研能力再强、发表的论文再多，也不能申报高一级职称，使教师们真正地重视起“提升实践教学能力”这一弱项。再次，在考核内容上加入“科研与教学”相结合内容，促使教师的科研和教学内容紧密联系起来，要求教师要每三年一个周期内必须参与一项教学内容的课题研究，写出一篇与教学相关的论文。只有通过考核评价制度的引导，才能真正造就一支既有理论知识、又有相关实践经验的“双师型”教师队伍。

参考文献：

[1] 孔繁敏等. 应用型本科人才培养的实证研究[M]，北京：北京师范大学出版社，2010 年.

[2] 罗静. 应用型本科劳动与社会保障专业实践教学体系构建[J]. 乐山师范学院学报，2011（11）.

[3] 徐丹. 劳动与社会保障专业大学生的就业形势分析[J]. 改革与开放，2015（2）.

[4] 王玉玫，李晨光. 劳动与社会保障专业和优势学科交叉发展的问题研究[J]. 中国大学教学，2011（1）.

[5] 安华，张笑会. 劳动与社会保障专业人才培养模式研究[J]. 人才开发，2007（7）.

[6] 刘玉娟. 劳动与社会保障专业实践课程建设研究[J]. 职业时空，2011（6）.

[7] 侯卓. 关于社会保障专业学生就业问题的分析[J]. 集体经济，2011（5）.

[8] 林荣日，王诚. 上海高校“需、特、强”学科的判别标准研究[J]. 新课程研究（中旬刊），2012（8）.

[9] 白维军. 对我国社会保障管理人才需求的分析[J]. 劳动保障世界，2010（5）.

[10] 陈建梅. 构建劳动与社会保障专业应用型人才关键能力培养模式[J]，高教科研 2006（上册：校长论坛·教育改革）.

[11] 沈慧，邹俊强. 基于 SWOT 分析的独立学院应用型人才培养的战略选择与实践 [J]. 福

建师范大学福清分校学报，2008（1）.
[12] 姚吉祥. 应用型本科院校教师实践教学能力缺失及对策研究 [J]. 合肥工业大学学报（社会科学版），2010（6）.

作者简介：

王慧博,1979 年生,女,河南人,汉族,社会学博士,上海政法学院社会学与社会工作系副教授
通讯地址：上海市青浦区外青松公路 7989 号，上海政法学院，社会学与社会工作系
邮政编码：201701
电子信箱：huibo79074@163.com, hbgs126@126.com
电话：13917731496; 18939816026

基于实践能力培养的劳动与社会保障专业实践教学路径探索

西北大学　许　琳，翟绍果

摘　要：目前，实践教学依然是高校人才培养过程中最薄弱的环节之一。劳动与社会保障专业是一个融理论知识与实践操作为一体的应用性较强的专业，结合所在学校劳动与社会保障专业的实践教学的探索，阐述实践教学是培养学生创新精神、实践能力和提升学生综合素质的重要手段和关键环节。

关键词：劳动与社会保障专业；实践能力；实践教学

一

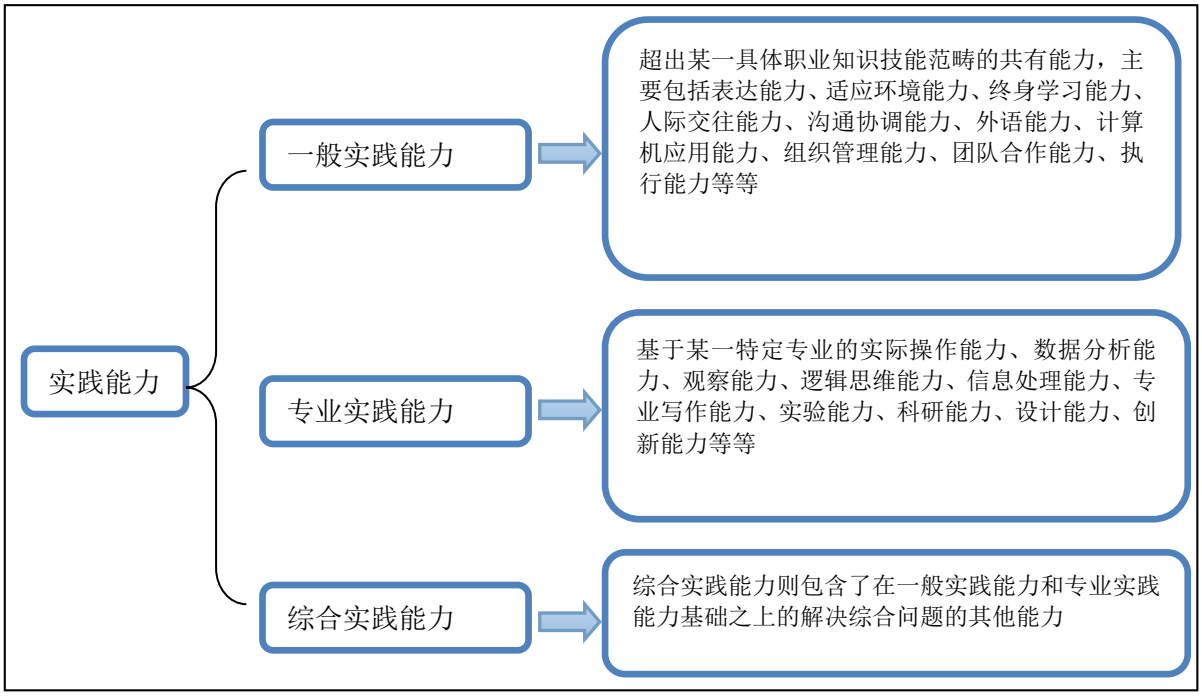
1998 年,适应我国劳动和社会保障事业快速发展的需要，在国家教育部颁布新的《高等院校本科专业目录》中新增设了劳动与社会保障本科专业，迄今为止，全国本科办学层次的劳动与社会保障专业高校共有 150 多所，从本科到硕士研究生、博士研究生的完整培养体系也已形成，为我国劳动与社会保障领域培养了大批社会急需的高素质的专业人才。

在社会快速发展、竞争极为激烈、就业形势极其严峻的今天，实践教学依然是高校人才培养过程中最薄弱的环节之一。强化对大学生实践能力的培养是大学教育与时俱进、适应社会发展需求的必然要求，实践能力的强弱与专业知识的积累同样是大学毕业生立足社会、安身立命之本。

二

大学生的实践能力通常由一般实践能力、专业实践能力和综合实践能力构成。劳动与社会保障专业是典型的复合型专业，其学科的交叉性特征突出，既包括劳动科学所涵盖的劳动关系、劳动经济、人力资源管理，同时又包括社会保障，而社会保障又是由社会保险、社会福利、社会救助、优抚安置以及企业年金、慈善事业、社区保障等补充保障构成的庞大体系。专业的复合型、交叉性特点对该专

业学生的实践能力提出了更高要求。劳动与社会保障专业学生必须在劳动关系、劳动经济、人力资源管理和社会保障四个领域强化系统专业知识学习的同时，增强自身的实践能力。培养劳动关系、劳动经济、人力资源与社会保障管理等业务等基本应用能力及一定的科研能力。



大学生社会实践能力是其综合素质的核心组成部分，但在“应试教育”的指挥棒下，我国高校实践教学环节薄弱，大学生的社会实践能力普遍不理想，学校过分强调课堂教学，片面强调学生对理论知识的掌握，学生往往忽视对自身实践能力的培养，一定程度上促成了学生中出现“高分低能”怪现象的产生。与理论知识的获得主要依靠阅读、听课、听讲座、自学所不同，实践能力的培养更多的是要通过参加多种形式的社会实践。而大学是学校通往社会的最后一站，大学生社会实践能力的培养显得尤为迫切。在本科阶段的教学中，应强化通识教育，设置规范、科学的课程体系，融基础理论教育与应用技能训练为一体，在夯实理论基础的前提下，侧重培养学生的分析能力、实践能力和创新技能。社会实践可以让大学生拓宽视野，丰富生活，锻炼组织能力、交际能力、表达能力、培养团队精神，增强学习能力，提高自身修养和人格魅力，因此实践能力的培养有助于大

学生提高自身综合素质。参加社会实践并迅速提升自身综合素质是是大学教育的一项重要内容。学校组织和指导学生参加一定的社会实践活动，对于促进学生全面发展，对于实现高校人才培养、服务社会、为国家培养合格的建设者的目标至关重要。

实践教学是培养学生创新精神、实践能力、提高学生综合素质的重要手段和关键环节。加强实践教学，提升学生社会实践能力应该成为劳动与社会保障专业教学的重要内容。开设劳动与社会保障专业的各高校在实践教学方面进行了积极的探索。

三

西北大学劳动与社会保障专业于 2001 年开始招生，已连续招生 15 年，有 11 届毕业生，在校生规模保持在 100 余人左右。在十多年的专业建设中，我们对劳动与社会保障专业的实践教学也进行了有益的探索。实践教学平台的主要任务是将理论知识与实践融合，让学生更加深刻理解专业知识，在社会实践的过程中提高发现和认识问题、分析问题、运用专业知识解决问题的能力。我校劳动与社会保障专业的实践教学包括专业课的实践教学环节和集中实践教学环节两个部分。

第一，专业课的实践教学环节

专业课的实践教学环节依托课程和学科实验，重点培养学生的基础知识和必要的专业实践技能，是实践教学环节开展的基础。劳动与社会保障学科属于应用学科，其人才培养的成效最终需要通过解决实践中的问题来检验。比如我们为劳动与社会保障专业开设的人力资源管理概论、人力资源培训与开发、人才测评与人才选聘、电子政务、员工福利与企业年金、健康保险与健康管理、秘书学等专业课以及社会调查理论与方法、应用统计学等基础课，其共同特点是实践性、操作性很强，教师除了在课堂上系统生动地讲授、强化案例教学之外，我们还通过课外作业的实务设计、考试方式的创新、课堂讨论等环节强化对学生的操作性训练，培养学生实务操作能力和综合素质能力，增强学生的动手能力。

例如，员工福利与企业年金、健康保险与健康管理课程给学生布置的作业就是由学生分成小组分别设计某企业的员工福利方案、企业年金方案和健康管理方

案，然后各小组在课堂上展示各自团队完成的员工福利设计方案和健康管理方案，最后由师生共同评奖。学生在这种完成作业的过程中既实现了快乐能动学习，又体验到学习和动手的成就感，同时，使学生增加团队合作的经验与合作的乐趣，更重要的是使学生从中掌握这些方案的设计要素、设计要领及设计流程。人才测评与人才选聘课程考试通过模拟人才招聘的面试场景，由学生充当应聘者和招聘单位主试者的角色，教师根据考场的准备、招聘职位的职位说明书、面试题、面试记录表、每个学生所扮演角色的现场表现给出考试成绩，通过这样的特殊考核形式使学生掌握人才选聘的具体操作实务。电子政务课程布置给学生的作业是查询政府网站并对政府网站的信息量、信息更新频率、查寻相关信息的方便程度等进行分析，让学生自己查找政府网站存在的问题并给出完善的建议。社会调查理论与方法课程考试同样是由学生自选研究主题、自己设计调查问卷、发放和回收问卷、对问卷进行统计分析，最终形成调查报告，教师据此给出每位学生的课程成绩。通过如此考核使学生接受社会调查方法的基本训练。

另外，我们还注重营造民主互动的课堂氛围，积极组织学生课堂讨论，在社会保障热点、难点、焦点问题上鼓励学生积极思考、大胆发言交流。通过师生之间、学生之间的面对面的交流，激发学生的思维，培养学生主动学习、积极思维的习惯，从中也训练了学生的表达能力和思辨能力。

专业课的实践教学环节将专业理论、知识建构与思维训练和能力提升统一了起来，使学生不但系统掌握劳动与社会保障的基本理论与知识，还能够运用所学理论知识分析和解决劳动与社会保障领域中的实际问题。

第二，集中实践教学环节

集中实践教学环节包括专业实习、指导学生参与各类创新、创业训练和各类学科竞赛、创立专业社团、参与教师的科研课题研究活动、毕业论文、学年论文等。

专业实习是提升学生社会实践能力的重要环节。由于劳动与社会保障专业的特殊性，其实践教学基地建设显得尤为重要。我们在“理念创新、资源共享、校府共赢、协调发展”办学理念及“宽口径、厚基础、强实践、高素质”人才培养模式的整体要求下，已在省人力资源与社会保障厅、省社会保障局、陕西省政务中心、省妇女联合会、市社会保障局、市养老保险经办中心、医疗保险经办中心、

莲湖区人民政府政务中心、长安区人民政府等部门及社区建立了基于学校政府合作、互惠共赢、集中安排与灵活选择相结合的长期而稳定的教学实习基地，第一、实习单位优中选优、动态调整。第二，强化过程的监督管理和实习效果的评估。修订本科教学实习管理办法，构建了八步实习流程（实习意向沟通、双向选择、实习动员、进基地实习、实习指导与监督、实习中期检查、考核与评估、总结与分享），强调实习过程的监管和实习效果的评价，重视课程教学与实习工作的紧密结合，注重学生实践能力的显著提升。劳动与社会保障专业学生进入这些实习基地，从接打电话、收发、传送文件、录入数据、打印复印文件、档案整理及其他临时性事务入手，到核对个人参保信息、编制电子目录、编写资料、接待上访群众，负责任的答疑解惑，参与并服务各处室举办的不同类型的会议和活动。他们学会了档案归档的基本要领、文件的收发技巧、文秘工作的细节，了解了劳动和社会保障发展的最新信息、政策调整及具体业务。他们从中开阔了视野，增长了见识，提高了技能、丰富了交际、锻炼了毅力，收获了诸多在学校里、课本内、课堂上所不能接触到的知识、信息，了解了相关单位的工作氛围、工作及业务流程，学会了很多处理事情的方法，积累了一定的工作经验。提升了学生的社交能力、沟通能力、应变能力、组织能力、协调能力、合作能力、学习能力、执行能力、信息处理能力、专业写作能力等，从而为他们今后的职业生涯奠定基础。

指导学生参与各类创新、创业训练和各类学科竞赛是提升劳动与社会保障专业学生社会实践能力的又一重要渠道。我们积极鼓励和组织学生参与“挑战杯”等大学生学术科技活动并给予学生专业上细致耐心的指导，参赛学生的代表性成果分别在全国大学生“挑战杯”课外学术科技竞赛和省赛上获奖，有的学生还在核心期刊上发表了论文；2014 届学生的项目入选国家级大学生创新训练计划建设项目。各类创新、创业训练和各类学科竞赛以项目为依托，培养了学生的实践能力、动手能力和创新能力，大大激发了学生的主动性和创造性，参与这些训练和竞赛活动的学生各方面的能力及综合素质都得到了大大提升，成为学生中的佼佼者，也成为就业能力最强的一个群体。

另外，强化了教师对学生课外科研实践的指导，成立了“西部社会保障青年学社”，提升了学生的创新能力和专业水平。社内成员主持或参与各类横向课题，包括“调研中国”、“大学生经济调研计划”、“青年中国行”等社会科研或实践类

项目活动，以全面锻炼自己。学社成员在老师的悉心指导下积极开展学术研讨活动，就当前社会保障领域的热点、焦点问题展开热烈讨论，分享各自的思路，提高认识问题的高度。

参与教师的科研课题对研究活动也是提升学生实践能力的重要环节。本专业专职教师 12 人，有 8 人主持有国家社会科学基金项目，还有多人主持有教育部人文社科基金项目以及省部级社科基金项目、横向合作项目。我们以项目为依托，积极鼓励并引导学生参与老师主持的“新农保制度的可持续性研究”、“健康保障路径研究”、“残疾人社会福利”、“老年人长期照料服务体系建设”、“退休人员生活待遇问题研究”、“突发事件的应急质量管理体系研究”等课题的社会调研，指导学生掌握查阅文献、整理文献、做文献综述以及做社会调查的方法，培养学生收集资料、整理信息、分析和研究问题的能力，使学生接受基本的科研训练，培养学生的科研能力。从中学生动手能力明显提升，学生发表科研论文以及课外创新性科研立项数量明显增加。

毕业论文是实践教学的最后一个环节，主要考察学生对专业知识的综合运用能力以及认识问题、分析问题、解决问题的能力，学生在教师的指导下进行毕业论文的选题，对相关文献进行搜集、查阅及整理，必要时进行相关社会调查，然后确定研究思路和技术路线，完成论文的撰写，指导教师反复修改，最终由学生完成论文答辩。学年论文也是与每年暑期学生的社会实践活动紧密结合而完成。

下表是对上述实践教学环节对学生能力培养的图示。

实践教学环节	**实践教学形式**	**培养学生的实践能力**
专业课的实践教学环节	课外作业的实务设计	实际操作能力、团队合作能力、组织能力
	考试方式的创新	实际操作能力、表达能力、团队合作能力
	课堂讨论	语言表达能力、思辨能力
集中实践教学环节	专业实习	社交能力、沟通能力、应变能力、组织能力、协调能力、合作能力、学习能力、执行能力、信息处理能力、计算机应用能力
	指导学生参与各	动手能力、创新能力、合作能力、学习能力、专业写作能

	类创新、创业训练和各类学科竞赛	力、研究能力、信息搜集和处理能力、
	参与教师的科研课题研究活动	动手能力、合作能力、学习能力、专业写作能力、研究能力、信息搜集和处理能力、
	指导毕业论文	社会调查能力、信息搜集和处理能力、专业写作能力、研究能力
	学年论文	社会调查能力、信息搜集和处理能力、专业写作能力、研究能力

总之，采取何种有效的途径来提升学生的实践能力是高等教育面临的重要课题。实践表明，只有既具有较高理论水平同时又具备实际操作能力的复合型人才，才能满足我国劳动与社会保障事业快速发展的需要。为此，必须强化实践教学在劳动与社会保障人才培养方案中的地位，把参加社会实践活动作为学生培养过程中不可缺少的重要环节。

参考文献：

[1]教育部 财政部关于“十二五”期间实施“高等学校本科教学质量与教学改革工程”的意见. 教高（2011）6 号. 教育部网站 http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6342/201109/xxgk_125202.html.

[2]张开云,石虹霞.劳动与社会保障专业实践教育教学的困境与对策[J].福建论坛，2010（12）：131-132.

[3]翟绍果,许琳.“四位一体”的研究型与实践型教学模式与策略——基于西北大学劳动与社会保障专业的教学探索[J].教学研究，2013（4）：70-72.

[4]谭晓辉. 对劳动与社会保障专业实践教学的思考[J]. 长沙民政职业技术学院学报,2010(3)73-75.

[5]徐麟文. 提升大学生综合职业能力的途径探讨[J].教育教学论坛，2011（32）：9-11.

[6]刘建军，李美凤.浅议大学生实践能力培养与大学生就业[J]. 考试周刊， 2011，（10）：203-204.

The Exploration of the Approaches to the Practical Teaching on the Major of Labor and Social Security Based on the Training of Practical Ability

Xu Lin, Zhai Shaoguo

(School of Public Management, Northwest University, Xi'an, Shaanxi, 710127)

Abstract: The practical teaching is still one of the weakest links in the process of talent training at present. The major of Labor and Social Security, with strong applicability, integrates theoretical knowledge with practical application. With the combination of the exploration of practical teaching on this major in Northwest University, the thesis expounds that practical teaching is an important method to cultivate students' innovation spirit and practice ability as well as a key point to the development of their comprehensive quality.

Key Words: Major of Labor and Social Security; practical ability; practical teaching

作者简介：

许琳，西北大学公共管理学院教授，研究生导师。主要研究方向：社会保障理论与政策、弱势群体社会保障、社会福利与社会救助、残疾人事业、慈善事业。

作者联系方式：邮箱：xuexulin@nwu.edu.cn　手机：13110418083。

翟绍果，西北大学公共管理学院副教授，博士。

四川大学劳动与社会保障专业新教学计划探讨

四川大学　蒲晓红

根据学校要求，四川大学劳动与社会保障专业于2012年对教学计划做了较大幅度修改，新的教学计划从2013级学生开始实行。新教学计划有自身特色，但也有新的问题值得探讨。

1．四川大学社会保障与保险系概况

四川大学是我国最早开展劳动与社会保障教学、研究的高等院校之一。1998年，四川大学经批准成为全国首批设立劳动与社会保障本科专业的八所院校之一，建立了社会保障与保险系，并于次年开始招收全国第一届本科生。经过不断的实践和探索，社会保障与保险系形成了面向社会保障、人力资源管理和商业保险三大领域的劳动与社会保障本科专业人才培养模式。2004年，社会保障硕士点建立并开始招生。目前，硕士点已经形成了社会保障理论与实务、社会保障基金管理、人力资源开发与管理、社会保障法、社会保障与商业保险五个教学、研究方向。2011年，四川大学经批准建立了公共管理学科一级博士点。同年，社会保障与保险系开始招收人力资源和社会保障专业博士研究生。

2．四川大学社会保障与保险系的人才培养体系

四川大学社会保障与保险系的专业人才培养体系包括本科生、硕士研究生和博士研究生三个层次，分别具有不同的培养目标、方案与课程体系。

本科培养体系重在基础知识的学习，强化通识教育，设置规范、科学的课程体系，融基础理论教育与应用技能训练为一体，在夯实理论基础的前提下，侧重培养学生的分析能力、实践能力和创新技能，使之成为适应国家和社会需要的优秀人才。

硕士研究生培养体系重点在于培育与提升学生的研究与创新能力；要求学生系统掌握管理学、社会学、经济学等相关领域的专业知识，了解国内外社会保障理论及制度发展状况，能够熟练运用社会学等现代社会经济研究方法和技术进行调查研究，有较强的理论分析和实践操作能力；能够掌握宏观社会保障与微观社会保险管理理论，熟悉社会保障制度、社会保障法规和社会保障经济计量分析等方面的理论与实务。

博士层次重点在培养学生掌握社会保障学科领域全面而坚实的基础理论和系统深入的社会保障专门知识，具有独立从事社会保障领域的创新性科学研究工作的能力。

3．四川大学社会保障与保险系本科生教学计划修订

本科教育是整个高等教育的基础。近年来，四川大学社会保障与保险系的教学改革与创新工作也主要围绕着劳动与社会保障专业本科生的教育来进行。

3.1 专业培养目标

劳动与社会保障专业培养具备扎实的管理学、经济学与社会学基本理论素养、专业基础知识、基本技能，具有较高综合素质的复合型高级专门人才。毕业生能在政府部门、非政府公共部门、大中型企事业单位、保险公司等从事社会保障、投资管理、人力资源管理、商业保险等工作，也可在相关的科研机构和高等院校从事研究和教学工作。

3.2 原有的本科课程体系

劳动与社会保障专业原有的本科课程包括必修课和选修课，总计 166 学分，其中必修课合计 138 学分，占总学分比例的 83.1%，其中包括基础必修课 68 学分，32 门课程；专业必修课 67 分，23 门课程；选修课 28 分，占总学分比例 16.9%。

这样的课程体系设置经过教学实践，取得了比较好的效果。但是也暴露出了一定的不足。第一，总的课程量、学分数较多，学生的课业负担较重。第二，必修课的学分比重相对较大，学生的选择空间受到了限制。第三，专业课程的设置与学生未来发展方向的结合不够紧密，不利于学生兴趣和特长的培养。

3.3 修订后的本科生教学计划

根据“宽口径、厚基础、重实践、求创新”的本科生培养原则，针对原有课程体系所暴露出的问题，四川大学社会保障与保险系对 2013 级劳动与社会保障专业本科生的教学计划进行了修订。

本次修订教学计划的总体思路是：压学分，减课程，从而赋予学生更大的学习自由度与从事社会实践的时间。新计划的总学分由原来的 166 分减至 150 分，从总量上为学生“减负”。在课程体系的设置上，改变了原有的基础必修课、专业必修课、选修课的划分方式，采用了通识教育课程、专业基础教育课程与个性化教育课程的划分方式，从而体现了知识积累的循序渐进。经过调整，必修课总学分减少到 105 分，占总学分 70%；选修课的总学分增加到 45 分，占总学分 30%。

3.3.1 通识课程

通识课程合计 44 学分，占总学分的 29%。包括：思想道德修养与法律基础，中国近现代史纲要，马克思主义基本原理，毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想概论，大学英语，军事理论，军训，体育，形势与政策、中华文化，大学生心理健康，大学计算机基础课程类，新生研讨课。新增新生研讨课，目的是开拓学生思维，增强其对大学学习的适应性。

3.3.2 专业基础课

专业基础课合计 35 学分，占总学分 33%。专业基础课在以前的基础必修课基础上分离而来，是公共管理大类学生普遍需要掌握的基础性学科，包括：微积分(III)、线性代数(III)、概率统计(III)、政治学基础、管理学原理、西方经济学、公共行政学、公共事业管理概论、社会保障学、土地管理学、统计学。这样使专业基础课程门数得到了有效压缩，学分也略有减少。而军事理论等与公共管理学科关联程度不大的课程均划入了通识课程。

3.3.3 个性化教育

个性化教育课程合计 71 学分，占总学分 68%，其中，具有社会实践与社会服务性质的课程有 30 学分，占总学分 20%。个性化教育包括学术研究型、创新探索型、实践应用型三类课程体系，分成专业理论课、创新探索和实践环节。其中，专业理论课程包括必修课程与选修课程，而必修课程在原有基础上被大大压缩，修订后的专业必修课程只有 5 门，包括：社会保障制度国际比较（全英文）、社会保险基金管理、人力资源管理、劳动法与社会保障法和保险学；专业选修课程包

括：管理信息系统、会计学及社会保障会计、劳动关系、公共关系学、工作分析的理论与技术、社会学、职业生涯规划、管理心理学、绩效与薪酬管理、劳动经济学（双语）、社会福利与社会救助、金融学、社会保险精算学、社会调查方法、人身与财产保险、投资管理和投资管理实验。新增选修课程包括社会福利与社会救助、投资管理和投资管理实验，而原有的会计学变成了会计学及社会保障会计。同时多数课程的学分均扩展了实践应用的要求。创新探索课程设置为社会保障专题研究；实践环节包括毕业实习、学术研究与职业发展以及毕业论文(设计)。新增了学术研究与职业发展课程。

3.4 本科生新旧课程体系比较

3.4.1 增加了中国近代史纲要的学分

中国近代史纲要学分由 2 分变为 3 分，从而有利于加强本科生对历史知识的学习，提高本科生人文素养。

3.4.2 减少了部分课程的学分

毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论，学分由 6 分变为 5 分；西方经济学学分由 4 分变成了 3 分；社会保障制度的国际比较学分由 3 分变为 2 分；社会保险基金管理学分由 3 分变为 2 分；劳动法与社会保障法学分由 3 分变为 2 分；社会调查方法学分由 3 分变为 2 分；毕业实习由 4 分变为 3 分；毕业论文设计学分由 12 学分变为 6 学分。由此达到压缩学分、减少学时的目的，有利于减轻本科生的学习负担，有利于其兴趣的发展与自学能力的提升。

3.4.3 对选修、必修的课程作了部分调整

新增选修课程：社会福利与社会救助、人身与财产保险；取消了原有选修课程中与社保专业关联性不强的部分课程，包括国际贸易、科研讲座、论文写作专题、秘书工作实务、心理学理论与方法、公文写作、企业管理概论与哲学通论。

将部分专业必修课调整为专业选修课，包括会计学、管理信息系统、劳动关系、管理心理学、绩效与薪酬管理、劳动经济学、保险精算学、社会调查方法，从而有利于给予学生更多的选课自由，也相应减少了学生学习负担。

4．基于“ 协同 ”的劳动与社会保障人才培养模式

在修订本科生教学计划的同时，四川大学社会保障与保险系不断探索，形成了基于“协同”的劳动与社会保障专业人才培养模式，为新教学计划的实施提供了最有效的保障。

4.1 基于“协同”的人才培养模式提出的背景

我国劳动与社会保障领域的工作与问题日趋复杂，收入分配差距大、就业总量压力和结构性矛盾并存、人口老龄化程度加深等一系列民生问题对我国劳动与社会保障体系带来了严峻的挑战。这要求我国劳动与社会保障人才在具有较好职业道德、较高的专业素养、较强的政策理解能力的同时，也要具备良好的解决实际问题的实践能力。

为适应经济社会发展对劳动与社会保障人才新要求，从 2009 年开始，四川大学社会保障与保险系就依托公共管理学院多学科优势，联合其他高校师资力量，集结多方社会资源，展开了一系列教学改革项目进行深入研究。包括：罗哲教授主持的四川省 2009-2012 年高等教育人才培养质量和教学改革项目“公共管理大类人才培养的风格、特色和模式研究”；四川大学新世纪高等教育教学改革工程项目“劳动与社会保障专业人才培养的现状、问题及对策研究”和“劳动与社会保障专业课堂教学学生满意度调查研究”；蒲晓红教授主持的四川省省级特色专业建设项目“劳动与社会保障专业省级特色专业建设”；罗亚玲副教授主持的四川大学新世纪高等教育教学改革工程项目 “基于提高就业能力的大学生职业生涯规划课程建设”；沙治慧副教授主持的四川大学新世纪高等教育教学改革工程项目“劳动与社会保障专业实验教学方法改革研究”；杨红副教授主持的四川大学教学改革项目“劳动关系学小班化教学改革”等。这些项目的研究为基于“协同”的劳动与社会保障人才培养模式奠定了丰富的理论基础。

4.2 基于“协同”的人才培养模式的内涵

基于“协同”的劳动与社会保障人才培养模式，是指充分利用劳动与社会保障专业已有基础，汇聚多方社会资源，运用管理委员会的形式大力推进其与其他高等学校相关专业、本校其他专业、地方政府、行业企业、学生家长等建立合作关系，促进优质资源的充分共享，形成适应经济社会发展的、形式多样的复合型

应用人才培养模式。

4.3 基于“协同”的人才培养模式的内容

4.3.1 师资队伍的协同发展

师资队伍的“协同”发展包括师资队伍主体构成的协同和师资队伍建设方式的协同。前者是指构建专业教师、客座教授、实践指导老师、家长导师“协同”的劳动与社会保障类人才培养的师资队伍。后者是指“多方人才引进”与“注重教师培养”两方面协同，利用社会各界资源，充实师资队伍构成，并通过在职培训、进修、自学、学术交流等多种形式，提高教师尤其是青年教师自身的专业素质和人文素质。

4.3.2 人才培养计划的协同构建

为了达到培养“高层次、厚基础、宽口径、适应广”的复合型应用专业人才的培养目标，劳动与社会保障专业结合自身学科特色、教师们的研究领域、以及社会需求三方面的因素，兼顾人才培养的宽度和厚度，从“品德、宽厚理论、实践能力”三方面构建“厚德、博学、践行”的人才培养计划的协同。

4.3.3 课程体系的协同发展

在课程体系的设置上，劳动与社会保障专业从人才培养的宽度和厚度出发，利用多方资源，对课程体系的内容做出了调整。首先是多学科交叉协同。在专业基础课的设置上，根据公共管理学综合性的特点，将与劳动与社会保障内容相关经济学、政治学、管理学、社会学、法学等学科列入课程体系。其次是课程体系的内部协同。根据学生的发展方向，将基础理论课、专业主干课、专业方向课、特色专业课由浅入深，全面协同。

4.3.4 实践体系的协同

提高学生运用劳动与社会保障知识解决实际问题能力是实践教学中的重要环节。为此，劳动与社会保障专业形成了理论教学与实践教学的协同、教学科研实践的协同、实践基地的协同三位一体的教学实践体系。通过在课程中加入实践教学环节，教师引导学生参与自己的课题研究，与政府部门、研究机构、社会团体等公共组织建立实践教学基地等方法为学生提供了广阔的实践平台。

5．四川大学劳动与社会保障专业新教学计划值得探讨的问题

新教学计划从 2013 级开始实行，目前难以发现具体存在哪些问题，不过，有些问题值得探讨：

（1） 专业必修课压缩、专业课程学时减少，给讲授内容提出挑战。

（2） 在有限的专业课时情况下，如何做到把课堂交给学生，创新教学方式。

（3） 如何把理论与实践、实习结合。

（4） 社保实习基地建设出现新的问题。

6．结　语

本次教学计划的修订，顺应了我国社会保障事业不断发展的现状，符合我国经济社会的发展对劳动与社会保障专业人才提出新要求。而在基于“协同”的劳动与社会保障专业人才培养模式的支撑下，新的教学计划一定能够取得优异的教学成绩，为我国培养更多优秀的劳动与社会保障类专业人才。不过，新的问题也会出现，希望与同行专家共同探讨，将劳动与社会保障专业教学计划更为有特设色，更具科学性。

中国高等教育改革与社会保障本科专业人才培养探讨

贵州财经大学　王飞跃

一、关于中国高等教育体系

1.关于学历和学历教育。所谓学历是指人们在教育机构中接受科学、文化知识训练的学习经历。一个人在什么层次的教育机构中学习，接受了何种层次的训练，便具有相应层次的学历。学历层次按照不同的标准有不同的划分，但最常规和普遍的分为初等、中等和高等学历三个层次，而高等学历教育是指受教育者经过国家教育考试或者国家规定的其他入学方式，进入国家有关部门批准的学校或者其他教育机构学习，获得国家承认的的学历证书的的教育形式。　目前我国高等教育主要包括如下三个基本体系：

大专：大专的全称是“大学专科”（含职业学院），属于大学阶段，学制一般为 3 年，也有 2 年的。

本科：大学本科（大本）学制则 4 年或以上。在学籍管理上一般都规定为 6 年。

研究生：分为硕士研究生和博士研究生，学制都不低于 3 年 。

上述高等教育体系基本上是沿袭传统而构建起来的高等教育体系，由于各个体系内部之间的办学历史、学科专业发展和优势特色不同，体现出不同层次和不同水平以及不同的培养质量，尤其是由于历史和经济社会发展水平的制约，长期处于“精英”教育状况，生源的质量也加剧了尽管学历和专业相同，但学校不同，培养的质量也不尽相同。此外，伴随中国经济社会所发生的巨大变化，高等教育资源的不断丰富，整个高等教育趋向于“普及”化，在市场对人才需求发展变化而引发了专业学科的巨大变化。劳动与社会保障学科专业的发展就是这一现象的根本体现之一。

2.中国高等教育改革。在高等教育伴随经济改革开放，教育资源得以充分发展，为了确保国家战略和人才培养质量的实现，针对中国高等教育资源状况，实施了一系列的改革与调整。宏观构建起了层次较为清晰的教育资源体系。

（1）“211”与“985”院校： 1990 年 6 月，国家教委在制定全国教育事业十年规划和“八五”计划时，即研究了在“八五”期间集中力量办好一批重点高校的问题。当时提出在二到三个五年计划内，有计划地重点投资建成 30 所左右的高等院校。后考虑到要形成一批行业带头学校，经过多次研究，确定了到 2000 年前后，重点建设的高等学校为 100 所左右，并要求将此事当作面向“21 世纪”的大事来抓。这项发展高等教育的重要措施开始简称为“211 计划”，后来确定为“211 工程”即面向 21 世纪，重点建设 100 所左右的高等学校和一批重点学科。中央和地方共投入资金 180 亿元，建设了一批高等院校和重点学科，改善一批高等学校的教学和科研条件，一批重点学科已成为国家科技创新和高层次人才培养的重要基地。目前全国共有 112 所。

“985”院校：1998 年 5 月 4 日，江泽民总书记在庆祝北大建校 100 周年大会上向全社会宣告：“为了实现现代化，我国要有若干所具有世界先进水平的一流大学。”为贯彻落实党中央科教兴国的战略和江泽民同志的号召，教育部决定在实施“面向 21 世纪教育振兴行动计划”中，重点支持北京大学、清华大学等部分高等学校创建世界一流大学和高水平大学，简称“985”工程，目前教育部门直管的 73 学校中有 34 所被列入该工程予以建设。

（2）普通高等院校（地方院校，不包括各地专科升本科）。**“**二本”与“三本”。根据统计，2014 年，全国有 755 所普通本科院校，除 100 多所由中央部委直接管理，还有 646 所属于地方本科院校，占到本科院校总数的 85%。其中独立学院 275 所，民办本科院校 130 所。也就是说在普通本科院校中，“三本”共计 408 所，所占比例高达 63.2%，成为普通本科教育的主要载体。

总结：关于人权：人的最基本的权利包括生命权、健康权和教育权。可见构建起终生教育体系，是一个国家实现人权的基本保证。而要构建起终生教育体系，必须具有相应的经济基础，并由经济助推这一目标的实现。通常是用毛入学率来

衡量。国际上当一个国家毛入学率在15%以下属于精英教育，15%-50%叫大众教育阶段，50%以上叫普及阶段。世界平均为36.06%，发达国家为65.25%，我国2015年计划为36%，规划到2020年为40%。应该说大学生就业难不是扩招的必然结果，扩招是国家经济社会发展的客观规律。

二、美德高等教育简析

1.美国加州高等教育体系。美国加州高等教育体系被誉为最为科学的高等教育体系，并成为美国高等教育的典型模式。尽管美国加州的高等教育的构建起源于1852年颁布的《教育立法修正案》。但对现代加州高等教育体系起决定性影响的是1960年制定的“高等教育发展总规划”。规划用15年的时间，在最大范围内为公民提供教育机会。创建一个不论年龄、种族、性别都有充分发挥潜能的环境。在此规划引领下，加州构建起了“三位一体”的高等教育体系。

（1）加州大学体系（简称CU），研究型大学，全州共10所，一般每年应届高中大约12.%左右进入该类学校，毕业生75%升为研究生。

（2）加州州立大学（CSU），应用型大学，主要培养教师、医生、律师，并开展专业学位教育，如MPA 、MPA、MPAH等。没有博士点，但教授可以受聘到CU从事博士生培养工作。应高中生33.3%进入此类大学学校，全州共有23所这样的大学

（3）加州社区学院（简称CC），技术型大学（一般为两年制）主要是针对未能升入大学的应届高中毕业生，教会他们掌握谋生的某一方面的技术和技能。而且80%的学生是在职人员，全州共有109所这样的学校。这些学校之间建立起了学分互认的转学机制。

2.德国的高等教育体系。原则上德国的大学主要分为两类：一类是专科 类院校；另一类是综合性大学。但德国的专科类院校是真正意义上的“专科”院校，开设的什么专业就只针对该专业进行培养，而且学校的设置往往都与该所在城市的功能定位相匹配。如慕尼黑是汽车制造业，这里的专科院校基本上都是与汽车

及汽车有关的专业，法兰克福主要是图书出版业，这里的院校基本上都是与此有关，莱茵是矿山机械、汉堡是船舶及相关服务业等。学校并不追求学位授予点，而是强调其拥有和掌握的相关技术。综合类大学只是专业比专科类院校拥有更多的专业而已。全德有高校 344 所，其中综合大学 92 所、师范学院 6 所、神学院 16 所，艺术学院 46 所；高等专业学院 152 所、高等行政专业学院 31 所、混合大学（Gesamthochschule）1 所。德国大学没有正式级别上的名次排列，也没有重点大学与普通大学之分。所谓的精英大学大都为历史比较久远的高校，受到德国中央政府的经济资助。其他高校的经济来源主要是各地方政府。德国大学本科为三年，硕士为两年。由此可见，德国是以职业教育立国，并使得德国成为世界制造强国之一。

总结：美国加州高等教育体系的优势在于构建起充分适应不同人才培养的高等教育体系。促进人自身的智力发展和人力资本建设的需要。对我国来说，就是要通过科学规划，从根本实现计划经济体制下的高等教育体系向市场经济体制转变。德国以专业（职业）为特征的高等教育体系，是确保实现发展实体经济，实现充分就业的根本，也是德国抵御 2008 年金融危机的法宝。

三、劳动与社会保障本科专业人才配养的探讨

中国目前开设有劳动与社会保障专业的大专和本科院校共计 326 所（根据 2015 年全国招生目录统计），2014 年 3 月 22 日中国发展高层论坛上，教育部副部长鲁昕在演讲中谈到中国教育结构调整和现代职业教育时表示：中国现有近 2500 所高等院校，改革完成后，将有 1600—1700 多所学校转向以职业技术教育为核心；同时，在培养模式上，这些高校将淡化学科，强化专业，培养技术技能型人才。调整的重点是 1999 年大学扩招后“专升本”的 600 多所地方本科院校。这些地方高校，将逐步转型做现代职业教育。如此以来，中国高等教育的人才培养结构将发生重大变化，培养技术技能型人才的高校比重将从现有的 55%提高到 70%—80%。这就使得地方院校开设的劳动与社会保障专业的人才培养将发生根本性的转变。

根据我们上述的介绍，可以看出中国高等教育的改革，正是借鉴了美国和德国高等教育的成功经验，为此我们认为在制定劳动与社会保障专业人才培养方案上，必须考虑如下因素：

首先，人才培养的目标必须与所在学校的办学定位和人才培养总目标相匹配，并以此实施能力架构，在此基础上实施课程安排。

其次，人才培养质量标准要体现教育部门本科质量标准的要求，具体到劳动与社会保障专业，就要符合公共管理类和劳动与社会保障专业的质量标准，以规范劳动与社会保障本科专业培养标准。根据教育部有关精神，2015 年底按照学科门类将陆续发布本科质量标准，而二级学科专业门类如劳动与社会保障的本科质量标准，如何判定仍需要进一步探讨。

再次，劳动与社会保障本科专业人才所应具备的专业素质和专业素养要求。从专业素质来看，主要包括劳动与社会保障专业人才所应具备的思想政治素质、身体素质和心里素质；从专业素养上来看主要体现本专业人才的行为规范。并如何体现在培养方案的课程设置中。

最后，根据教育部的改革调整方案，1999 年后设置的地方院校都将改革调整为职业技术学院，这些院校设置的劳动与社会保障的专业技术和技能如何确定，尤其是社会保险业务经办的技术标准如何确定，也是值得进一步深入探讨的，尤其是伴随社会保障制度的逐步健全和完善，专业化职业化的专业技术队伍也逐步形成，并推动着社会保障事业健康有序地发展。

努力增强劳动与社会保障专业办学特色

——中央财经大学的探索①

中央财经大学　张建伟

摘　要：劳动与社会保障专业属于新兴的交叉型应用学科，随着办学主体不断增加、竞争日趋激烈，高校应针对人才需求，立足本校办学历史和既有学科优势，努力培育办学特色，提高综合实力。中央财经大学依托财经教育特色和保险精算学科优势，从师资队伍、人才培养方案、课程和教材资源、教学改革与研究、实践教学等多方面建设劳动与社会保障专业，取得了显著成效，在学校全面建成高水平研究型大学的奋斗目标指引下，本专业将继续以师资队伍、科学研究和教学资源为建设重点，不断增强办学特色。

关键词：劳动与社会保障专业；办学特色；中央财经大学

一、培育办学特色是劳动与社会保障专业建设的重要内涵

1．提高人才培养质量要求培育办学特色

长期以来，我国高等教育形成的一刀切、齐步走、模式化、标准化等同质化现象，严重地阻碍了学生创新精神和实践能力的培养，阻碍了人才培养质量的提高。目前，我国高等教育正加速从精英教育阶段向高等教育大众化阶段过渡，2014年37.5%毛入学率达到37.5%，高等教育供给约束的状况得到改善，竞争逐渐激烈，要求高等教育进一步提高办学质量，提供优质教育服务。同时，高校招生出现新的变化，一些院校出现生源不足，一部分专业的毕业生面临就业困难，倒逼高校针对社会对教育服务的需求，对自身历史、服务面向、办学规模等进行分析梳理，重新审视自己的发展定位，改革人才培养机制，突出特色。

专业是目前我国高校人才培养的基本单位，增强专业办学特色对于提高人才培养质量意义重大。所谓专业特色，是在长期办学过程中积淀形成的、本校本专业特有的、优于其他学校其他专业的独特优质风貌，可能体现在不同层面：如治

① 作者简介：张建伟，中央财经大学保险学院副教授，社会保障系主任，兼任中国社会保障学会教学委员会委员。邮箱：zjwcufe@163.com。

学方略、办学理念、办学思路；人才培养模式和特色；课程体系、教学方法以及解决教改中的重点问题等方面；科学先进的教学管理制度、运行机制等。特色有一定的稳定性，并在社会上有一定影响，得到公认，对优化人才培养过程、提高教学质量作用大，效果显著。

我国高度重视培育专业特色，促进高校面向社会需求培养人才，形成高校办学特色与品牌，自 2007 年至 2010 年，教育部和财政部依据国家和区域经济社会发展需要，参考国家中长期科技发展纲要，先后分 6 批在全国本科高校立项建设了 3376 个特色专业建设点，涉及特色专业 310 个。国家级特色专业是高校依托优势资源和办学定位，在实践中逐步形成的富有个性风貌的专业，具有较长的办学历史和良好的办学传统，与国家和当地的经济社会发展紧密相连，在办学思想、科学研究、培养模式等方面具有显著特色和较高声誉。

纵观这些国家级特色专业，往往采取以下建设途径：一是改革人才培养方案，构建经济社会发展需要的课程体系，加强相关产业和领域发展趋势和人才需求研究，制定与生产实践、社会发展需要相结合的培养方案和课程体系。二是改革课程教学内容，加强新教材建设，充分反映相关产业和领域的新发展、新要求，加强国外优秀教材的引进和使用，大力提升双语教学的质量。三是改革教师培养和使用机制，加强教师队伍建设。建立教师培训、交流和深造的常规机制，形成一支了解社会需求、教学经验丰富、热爱教学工作的高水平专职、兼职结合的教师队伍。四是改革实践教学，推进人才培养与生产劳动和社会实践相结合。

2．劳动与社会保障专业建设应注重增强办学特色

劳动与社会保障专业是在我国社会主义市场经济体制不断健全、人力资源社会保障事业快速发展对人才培养、理论和政策研究需求迫切的背景之下产生的新兴专业，近年来，开办社会保障学科的高校越来越多、师资队伍越来越壮大，社会保障学科从一个先天严重不足的新兴学科步入相对定型发展的新阶段。1999 年全国只有 8 个院校开设劳动与社会保障专业，到目前，根据武汉大学中国科学评价研究中心发布的《2015 年中国大学本科教育分专业排行榜》，全国有 136 家高校开设劳动与社会保障专业，《中国研究生教育分专业排行榜》显示，全国有 123 家

培养单位招收社会保障专业硕士研究生，①15 所大学设有社会保障专业博士点。今年新成立的中国社会保障学会是由我国从事社会保障和相关领域的专家、学者及有关单位自愿结成的全国性学术团体，现有个人会员 508 人，来自全国 130 多所高校和中国社科院、国务院发展研究中心等重要政策研究机构。从学科属性来看，社会保障学科是在传统的保险学、社会学、管理学、经济学等专业基础上产生的交叉学科，有着中国自己的特色。由于起步很晚、师资来源多学科背景，与其他成熟的学科体系相比较，社会保障学科存在着先天的不足，源自多学科却还未真正实现多学科的交叉融合，需要进一步在学科定位、价值归属、教学理念、知识体系建构、人才培养目标、专业教材建设等方面形成共识，争取向相对成熟的学科方向发展。当前，我国社会保障事业发展迅速，对专门人才的教育和培养提出更高要求，社会保障学界高度学科建设水平和人才培养，中国社会保障 30 人论坛自 2012 年起，已连续举办三届全国社会保障教学研讨会，中国社会保障学会自成立伊始就设立专门委员会——教学委员会， 负责推动全国社会保障学科建设与专业人才培养，促进社会保障教学实践创新为，全国设置社会保障及相关专业的高校教师提供推进学科建设与人才培养为主题的交流平台，学界达成共识，加强社会保障学科建设，既要增强学科基本范式、基本理论、基本价值取向等共性，也应当努力避免千校一面，利用各个高校的优势来打造学科的特色，培养高素质的各种类型专业人才。②

不同高校结合自身办学历史、学科发展特点，依托原有的社会学、社会工作、经济学、管理学、法学、医学、公共卫生等专业基础，并根据对专业人才市场需求的调查，形成了不同的劳动与社会保障专业定位与特色。如中国人民大学社会保障学科建设以建设中国特色社会保障理论与解决中国社会保障改革与发展中的重大问题为己任，在科学研究和人才培养过程中，特别注重立足国情深入调研、立足全局关注重大战略问题、立足长远以解决中国问题为主攻方向。③武汉大学的社会保障专业是国家重点学科，并拥有教育部人文社科重点研究基地——社会保障研究中心，不断改革和完善课程体系和教学内容，强调理论与实践相结合，开

① http://www.nseac.com/html/236/670545.html。
② 《郑功成教授为首届全国社会保障教学研讨会作主题报告》，人大新闻网，2012-09-26。孝金波：《第三届全国社会保障教学研讨会在京召开，呼吁重视学科建设》，人民网，2014 年 9 月 18 日。
③ 杨立雄：《全方位推进社会保障学科建设——中国人民大学社会保障学科建设情况介绍》，载《第二届全国社会保障教育论坛会议资料》，2013 年。

设有国家级精品课程《社会保险》。上海财经大学依托国家级重点学科财政学建设新兴的劳动与社会保障专业，西南财经大学依托金融学科群和保险学院的传统优势，突出社会保险与商业保险互动的特色，首都经济贸易大学依托国家重点学科劳动经济学建设新兴的劳动与社会保障专业，是国家特色专业和北京市品牌建设专业，开设国家级精品课程《社会保障学》。

二、中央财经大学举办劳动与社会保障专业的优势

中央财经大学社会保障学科隶属于保险学院，于 2000 年开设“劳动与社会保障”本科专业，是开设本专业较早的院校之一；2003 年建立社会保障硕士点，也是建立该硕士点较早的院校；2012 年招收社会保障方向博士生，形成了从本科生、硕士生到博士生的完整人才培养体系；还是北京市高等教育自学考试劳动和社会保障专业（独立本科段）的主考院校；2008 年学校批准成立了中国社会保障研究中心。近年来，本专业在人才培养、科学研究、社会服务以及文化传承方面均取得一定进展，获得社会好评。根据武汉大学中国科学评价研究中心 2014 年发布的《中国大学本科教育分专业排行榜》，我校排名第 16 位；根据教育部学位与研究生教育发展中心 2013 年发布的全国第三轮学科评估结果，我校公共管理学科在参评的 60 所高校中排名第 24。近年来，劳动与社会保障专业本科招生的第一志愿率取率明显改善，专业社会认可度不断提高。评估结果和招生情况显示，我校劳动与社会保障专业办学成效可观。

一是财经管理特色鲜明。中央财经大学是新中国成立后中央人民政府创办的第一所新型高等财经院校，教育部直属的国家“211 工程”重点建设高校和国家“优势学科创新平台”项目首批试点高校。根据武汉大学中国科学评价研究中心的统计，目前，中央财经大学在全国 66 所财经类大学中综合排名第一。在长期的发展历程中，学校秉持“忠诚、团结、求实、创新”的校训，贯彻“求真求是、追求卓越”的办学理念， 塑造“担当责任、勇往直前”的中财精神，形成了强基固本、学以致用的高层次、财经类人才办学特色，铸就了求真务实品质和激发创新精神的人才培养模式，为国家经济建设和社会发展培养了 9 万余名各级各类高素质人

才，被誉为“中国财经管理专家的摇篮”。学校形成了以经济学、管理学和法学学科为主体，多学科协调发展的学科体系，拥有应用经济学一级学科国家重点学科和会计学二级学科国家重点学科，以及国家级特色专业、精品课程等众多优质教育教学资源，是我国经济学、管理学学科领域的重要科研创新基地，国家部委和地方政府决策的“思想库”和“智囊团”。

二是立足保险、精算学科优势。我校保险专业在全国设立时间最早、国内外知名度和影响力最大，是全国重点学科金融学的重要组成部分，国家和北京市的特色专业建设点，拥有北京市优秀教学团队、北京市优秀教学实践基地，全国保险专业硕士教学指导委员会秘书处设在我校，在全国保险教育领域处于领先地位，最近几年在全国保险专业综合排名稳居第一位。同时，我校在全国最早引入英国精算体系，拥有教育部人文社会科学重点研究基地中国精算研究院，是我国精算教育的重镇。

三是人才培养质量高。学校以人才培养为核心任务和中心工作，根据建设创新型国家对拔尖创新人才需求的新形势，注重对学生创新精神与实践能力的培养，探索人才培养新模式，设立人才培养模式试验区，着力培养具有国际视野的创新人才，并取得了良好的成效。根据访谈，用人单位对我校毕业生的整体评价较高，普遍认为我校毕业生：专业基础好、工作上手快、适应性强，认为学校注重学生基础能力的培养，科学、合理的课程设置为学生专业能力提升和适应工作要求奠定了基础；具有较强“跨界”专业知识和资源的整合能力，为长期的职业发展提供了更大的空间；踏实肯干，具有较好的团队合作精神，事业忠诚度高、职业稳定性好，对成为留得住、用得好的优秀人才的期望值较高。

三、加强社会保障学科建设的主要措施

1．加强师资队伍建设

中央财经大学保险学院设置劳动与社会保障系，目前共有 8 位在岗教师，包括 3 位教授、1 位副教授和 4 位讲师，全部具有博士学位（含 1 位博士研究生在读），分别在经济学、统计学、法学、管理学等学科获得博士学位，包括一位从法国留

学回来的博士，5 位“985 高校”毕业博士，20 世纪 60 年代的 3 人，20 世纪 70 年代的 2 人，20 世纪 80 年代的 3 人，学科结构、学源结构合理，年龄梯队合适。此外，精算科学系、风险管理与保险系还有一些教师也从事社会保障研究，对社会保障专业的师资形成有力的支持。

本专业教师先后承担多项国家级、省部级研究课题，定期发布中国社会保障发展指数报告，并为国家部委和地方政府科学决策提供智力支持，在全国社会保障学术界的影响和地位不断提升，赢得广泛认同和赞誉。在中国社会保障学会成立后，我校有教师担任学会常务理事、学术委员会委员，以及教学委员会、青年委员会委员。两位青年老师分别主持北京高等学校青年英才计划资助项目和北京市社会科学界联合会青年社科人才项目，发展势头良好。

2．调整、优化培养方案和课程设置

近年来，按照学校的统一安排，我们不断修订和完善劳动与社会保障专业本科人才培养方案和课程设置，凝练了培养目标及服务面向，对课程设置作了较大调整。我们的人才培养目标是：培养能够适应经济与社会发展需要，富有高度的历史使命感和社会责任感，具有深厚的经济学、管理学和法学理论功底，熟练掌握现代社会科学研究方法，以全球视野深刻认识经济社会现象，熟悉人力资源和社会保障理论与政策，掌握从事人力资源、社会保障管理与服务的业务技能，综合素质良好、人格品质优秀的创新型精英人才。

在调整课程设置时，我们尽量遵循以下原则：一是充分发挥学校财经教育优势，整合课程资，凸显财经特色。比如，为提高马克思主义经济学修养，增加 “政治经济学”作为必修课；为开阔学生的视野，增加限选课 “世界经济概论”。二是体现保险、精算学科优势。顺应毕业生进入保险行业后的实际职业发展需要，调整保险精算类课程，比如取消“非寿险精算”。三是体现劳动与社会保障专业基本要求，增加养老保障、医疗保障等专题研究课程。四是强化定量研究方法的教学和训练，以适应学科发展趋势和本科毕业生攻读研究生比例提高的需要。增加数学课程的学时，并相应提高难度，自 2014 级学生开始数学课程学分提高至 21，具体为：数学分析，12 学分，高等代数，5 学分，概率论与数理统计 4 学分。

3．注重课程、教材建设与资源共享

《社会保障学课程教学团队》是学校课程教学团队立项建设项目，《劳动经济学》

是学校精品课程，《社会保障职位模拟训练》是学校经济与管理类精品实验课程，建立了实训文档，上传了网络教学资源，学生可以上网浏览学习，成果得到一定的应用推广。出版国家大学生文化素质教育教材《社会保障基础》，国家“十一五”普通高等教育规划教材、教育部精品教材《社会保障职位实训教程》，和北京市高等教育精品教材《社会保障理论与实务》、《风险管理概论》等。其中《社会保障理论与实务》多次修订再版，销售情况良好，并被北京师范大学社会发展与公共政策学院社会保障专业推荐免试研究生入学前推荐书目。扩大社会保障教育覆盖面，为全校开设社会保障类通识课程。我校 2006 年经教育部批准成为国家大学生文化素质教育基地，规划构建包括五大模块 、共计 100 门的素质课程体系。本专业已开设《就业求职技巧与职业规划》、《大学生就业与社会保障》两门全校性素质教育课程。

中央财经大学劳动与社会保障专业培养目标与学科专业课程设置

人才培养目标	课程设置原则	必修课	限选课
培养能够适应经济与社会发展需要，富有高度的历史使命感和社会责任感，具有深厚的经济学、管理学和法学理论功底，熟练掌握现代社会科学研究方法，以全球视野深刻认识经济社会现象，熟悉人力资源和社会保障理论与政策，掌握从事人力资源、社会保障管理与服务的业务技能，综合素质良好、人格品质优秀的创新型精英人才	充分发挥学校财经教育优势	政治经济学、微观经济学、宏观经济学、管理学原理、金融学、经济法	财政学概论、世界经济概论、会计学、审计学、财务管理、商业银行经营学、证券投资学、民法
	强化定量方法的学习和训练	计量经济学、统计学、社会保障计量模型	
	体现保险精算学科优势	保险学、精算学原理、人寿与健康保险	风险管理、保险法、保险企业经营管理、保险营销学、国际风险管理与保险、寿险精算原理、社会保障精算
	体现劳动与社会保障专业基本要求	劳动经济学、社会保障学、人口学、社会保障基金管理、企业年金与员工福利、劳动法与社会保障法	社会学、社会保障职位模拟训练、劳动关系、行政法与行政诉讼法、人力资源管理、组织行为学、社会保障国际比较、社会福利与社会救助、社会保障精算、养老金经济学、薪酬管理与绩效考评、养老保障、医疗保障

4．加强教学改革与研究

重视教育教学改革与研究。经申报，劳动与社会保障专业作为学校“专业提升计划”立项资助项目，正在进行专业综合改革，先后承担了学校教改重点课题《劳动与社会保障专业建设问题研究》和一般课题《社会保险应用型创新人才培养模式研究》,《社会保障职位模拟训练课程建设研究》、《风险管理概论》、《劳动经济学课程创新研究与实践》等研究成果获得学校高等教育教学成果奖。

注重将研究成果进行转化，在《中国大学教学》2011 年第 1 期发表的《劳动与社会保障专业和优势学科交叉发展的问题研究》根据对毕业生的问卷调查，提出建议“对课程体系进行细化，开设养老保险、医疗保险、企业年金等课程，体现专业的特色”，该建议已在教学计划中得到体现，设置了养老保障、医疗保障、企业年金与员工福利等课程。

采取“走出去”与“请进来”相结合的方式，加强与兄弟院校的交流和沟通，进一步形成专业建设共识，明确工作目标。与前来北京高校调研的上海金融学院保险学院同行就社保专业在保险学院的发展定位及与其它专业的融合发展状况和社保专业的发展前景进行交流；赴南京大学、浙江大学、上海财经大学开展社会保障学科专业建设与发展调研计划，学习和了解综合性大学、财经院校举办社会保障学科、专业的做法与经验；应邀参加中国劳动关系学院公共管理系劳动与社会保障专业本科培养方案修订论证会；举办“劳动与社会保障专业建设与人才培养研讨会”，邀请国内知名高校社会保障学科的专家学者围绕如何发挥既有学科优势、增强劳动与社会保障专业办学特色，介绍各自举办劳动与社会保障专业的成功经验、特色做法，分享建设经验，共谋发展之路，共绘人才培养蓝图，为我校提高劳动与社会保障专业办学水平出谋划策，并就开发课程体系、与时俱进编写教材、增强专业吸引力、提高课堂教学效果等问题与校外专家进行了热烈的交流互动。

5．强化实践教学

实践性教学环节是大学生实践能力和创新能力培养的手段之一，包括实验教学、寒暑期社会实践、专题调研、毕业实习及毕业论文等，旨在让学生在多维立体的实验实践教学环节中锻炼，提高适应社会的能力。社会保障学科所在的保险学院重视实践教学，将实践教学与科研创新、国际化作为人才培养质量保证的三

大支柱，致力于培养学生的实践创新能力。具体措施包括：

一是长期坚持实行本科生导师制。从2005年9月起实施本科生导师制，从学生进入大学开始，就为学生配备导师，探索建立大学生尽早参与科学研究的制度，在导师指导下，由学生或创新团队自主进行研究性学习、进行数据分析处理、撰写总结报告等，培养学生发现、分析和解决问题的兴趣和能力。在操作中，由于指导老师要负责指导学生开展社会实践活动、毕业实习和写作毕业论文，学生在参加学科竞赛或者课题申报时也会首先向指导老师请教，这样有利于保持选题的连贯性，从而促进学生对同一个问题进行深入学习和研究，更容易形成可观的成果。

二是开设实验教学课程《社会保障职位模拟训练》。教学设计以“职位模拟”为基础，以“业务仿真”为导向，强调自主学习，模拟社会保险经办中不同职位的业务背景，通过业务角色扮演和仿真训练，来弥补学生实践经验的不足，大大提高了学生的业务操作能力与择业能力，受到了学生的好评。

三是重视校外实践教学基地建设。先后建立了10多个校外教学实践基地，遍及我国东南西北，实践基地类型涵盖了国家机关、企事业单位，学院每年均组织校外集中实习活动，由学院和实践基地派出专人指导同学们的实践实习活动。

四是注重创新创业教育和训练。高度重视本科生科研创新活动，积极鼓励学生参加指导老师的科研项目，充分利用创新创业训练计划提供的资源，一般都会提前提醒同学们关注活动信息，酝酿选题，召开申报动员和辅导会议，要求老师们积极、认真地指导同学们撰写申报书，选派有高级职称的教师参加申报答辩会，进行严格挑选，在立项后，及时督促学生和导师认真按照研究计划开展调查和研究工作。

五是加强毕业论文写作辅导。重视毕业论文的教学效果，对论文质量严格把关。论文选题遵循学生自主选题、指导老师进行指导的原则，使毕业论文选题结合实际，与专业相关，难度适中，并严格确保一人一题。对论文进程进行规定，要求撰写开题报告，并设有中期检查表、指导过程表等对学生完成论文进行督促，指导老师对论文写作全过程进行指导，并要求论文全面反映培养目标要求。全部论文必须进行学术不端行为检测，重复率超过10%者不通过论文，不得参加答辩。

6．邀请知名专家来校发表学术演讲

邀请全国人大常委、中国社会保障学会会长、中国人民大学社会保障学科责任郑功成教授做了题为“中国社会保障制度的改革与发展” 的讲座，邀请中国社会保障学会常务理事、中央党校青连斌教授做了题为“以人为本与民生建设” 的讲座，邀请中国人民大学仇雨临教授做了题为 “中国医疗保险制度——原理、改革和展望” 的讲座，邀请中国人民大学李珍教授做了题为“养老保险热点问题辨析”的讲座。

7．对口支援西藏大学开展社会保障学科建设

我校积极参加教育部组织实施的“对口支援西部地区高等学校计划”和“援疆学科建设计划”，对口支援西藏大学、新疆财经大学、贵州财经大学。近年来，西藏大学的部分师生到本校研修，选修《社会保障学》等核心课程。应西藏大学的要求，今年九月至十月，我校刘钧教授将赶赴雪域高原，为西藏大学开设《社会保障学》课程。我们希望以此为契机，与西藏大学加强社会保障学科方面的教学和研究。

8．人才培养效果良好

近年来，本专业学生在以下诸方面取得可喜成绩：一是学科竞赛成绩优异，获得全国平安青年论文大赛三等奖、“挑战杯”学生课外学术论文竞赛三等奖、挑战杯创业方案大赛优胜奖、海伦·斯诺全国大学生翻译大赛英译汉一等奖等奖项；二是科学研究崭露头角，在《中国社会保障》、《中国保险》、《江西社会科学》《北京劳动保障职业学院学报》公开发表学术论文，获得中国社会保障论坛征文三等奖，多位同学获得国家奖学金、国家励志奖学金，主持或参加国家级和北京市本科生科研创新计划项目研究；三是发展全面，先后担任保险学院学生会主席、保险理论研究会会长等重要社团职务，获得学校“社会实践十杰”等荣誉称号；四是本科生毕业后选择继续深造的比例逐步上升，相当一部分同学赴海外知名高校继续学习，在国内攻读研究生的以本校为主，被 “985”高校录取的名额已在增加，如 2014 年国内升学 6 人，出国留学 7 人，占比超过三分之一，2015 年 国内外升学分别为 10 人，占比接近三分之二；五是毕业生就业质量较高，从供职单位来看，呈现以下特点：（1）经过严格而激烈的公务员考试，不少同学被中央或地方党政机关录用；（2）较大比例的同学供职于保险、银行、证券机构的总部和省一级分支机构；（3）还有部分同学进入央企。

四、劳动与社会保障专业未来发展思路

我校第六次党代会提出，未来五年学校将深入推进精英教育战略、协同创新战略、人才强校战略、国际化战略和依法治校战略，全力加强党的建设，着力加强基础能力建设，力争早日全面建成高水平研究型大学的奋斗目标，将为劳动与社会保障专业营造更好发展环境。

1．以青年教师为重点，以国际化为导向，继续加强师资队伍建设

党代会指出，人才队伍是建设高水平研究型大学的核心，青年教师是学校未来的希望，要着力完善青年教师的发展机制和人才评价考核导向，促进中青年骨干教师培养取得重大进展，促进优秀青年人才迅速成长、脱颖而出。本学科师资队伍以青年教师为主，承担着主要的教学工作和今后的发展重任，青年教师的发展、成长对本学科至关重要。鼓励、推荐青年教师参加教学基本功比赛，提高教学水平。积极申报“青年科研创新团队支持计划”，以协同合作的形式促进科研团队建设，利用北京市组织高校青年教师开展社会实践的平台，积极申请到北京市各级党政机关和国有企事业单位挂职锻炼，提高团队的实践教学能力。寻找和创造机会，积极参与社会保障决策咨询、社会保障知识普及和宣传、热点问题解读等，提高本学科专业的社会知名度。全球化背景下，师资国际化发展是加强学科建设的必由之路。鼓励青年教师提高外语水平，通过参加国际学术交流、“教师教法培训班”、“青年骨干教师出国研修项目”等多种渠道，支持教师到海外学习、访学、讲学和研究，逐步提高教师国际化程度和水平。

2．凝聚方向，加强社会保障科学研究

针对学科整体架构不够厚实、学科间发展不平衡的现状，党代会提出，各学科“十三五”期间都要在现有基础上上水平、上层次，建设一批具有中财大特色、展示中财大优势的学科方向，推动新兴交叉学科更快发展。目前，本学科教师们根据自身兴趣和专长分别开展科学研究并取得可观成果，今后需要充分利用学校和学院的优势学科平台，发挥教授特别是知名教授在团队建设中的主导和带动作用，通过集体攻关申请重要研究课题，形成研究团队、凝炼学科方向、培育科研

梯队。拟重点发展的研究方向包括：（1）养老保险和医疗保险。注重研究基本养老保险和基本医疗保险，借力保险专业人寿与健康保险的综合优势，积极拓展对补充保险的研究。（2）社会保障精算。借力我校精算科学优势，加强社会保障量化管理研究。（3）劳动关系与员工福利。（4）慈善事业。

3．加强教学资源建设

研究制定我校劳动与社会保障专业质量标准，积极建设社会保障学科主文献库。

加强双语课程建设。将必修课“劳动经济学”、限选课“社会保障国际比较”建设成为双语课。通过双语教学课程建设，培养更多具有国际视野和国际竞争能力的人才，资助留学归国人员进行双语教学，选派中青年教师到国外学习，学成回国后从事双语教学推广工作，引进国外原版教材和先进教学方法。

坚持质量优先、追求精品的原则，组织编写具有自主知识产权的劳动与社会保障专业核心课程教材和专业教学案例库、素材库。优先编写出版《社会保障学》、《社会保障基金管理》、《企业年金与员工福利》、《薪酬管理与绩效考评》和《社会保障案例分析汇编》等，力争在全国同类专业具有一定的通用性。

为提高本科生的科学研究能力和学术论文写作水平，助力同学们考研、撰写毕业论文，计划开设“学术研究方法与写作”课程和“学科前沿专题”，由教师组联合授课。

优化社会保障通识课程的开设。社会保障是党和政府高度重视、举国上下高度关注的重大制度安排，不仅关乎全体人民的切身利益，而且关乎国家全局与长远发展，基本的社会保障知识是当代大学生必备的文化素质之一。本系通识课具有良好的教材基础，编著有《公民社会保障知识与最新案例》、《社会保障基础》、《谁都离不开社会保障——人人都应知道的社保知识》等。我们要充分利用学校现有的制度和资源，抓好通识课程的建设，在劳动就业和社会保障两个模块上分别做深、做细，教师分工合作，合开一门通识课，扬长避短，做成精品。

计划举办高校社保技能大赛。北京北控伟仕软件工程技术有限公司工作人员介绍了该公司开发北京市社会保险管理信息系统和高校社保实训软件的情况，表达了加强校企合作、促进信息技术在社会保障教学中的运用，以及举办高校社保技能大赛等设想。

参考文献：

[1]中国社会保障30人论坛：《第二届全国社会保障教学研讨会发言材料》，2013年8月。

[2]中国社会保障30人论坛：《第三届全国社会保障教学研讨会发言材料》，2014年9月14日。

劳动与社会保障专业本科毕业论文质量问题与对策研究

内蒙古大学　王晓东

摘　要：本科毕业论文是检验和加强本科生专业基础知识学习能力和实践能力的重要方式，是高校本科教学的核心环节。近年来，本科生毕业论文质量呈下滑趋势，专业人才综合素质培养受到影响。本文结合作者在劳动与社会保障专业的教学实践，分析本科毕业论文存在的问题和原因，提出严格毕业论文制度规则、构建过程质量监控与评估体系、规范和完善论文写作指导制度等提升论文质量的建议。

关键词：劳动与社会保障专业；本科毕业论文；流程；选题；质量

高质量的本科毕业论文，不仅是学生系统运用专业知识深入研究本专业领域相关理论和现实问题的成果形式，而且还是反映指导教师自身学术水平与指导能力的客观标准。作为高校本科教育教学的最后一道程序，本科毕业论文无论是检验学生的学习能力和学习效果，还是对发现专业教学问题及改进教学质量，都具有至关重要的作用和不可或缺的地位。

本科毕业论文的性质与写作目的主要是衡量学生对专业理论和专业技能的掌握及运用能力，强调学生准确运用专业基础知识和科学研究方法去独立分析、解决实际问题的能力培养，是展示学校教学质量和学生个人综合素质的平台。我国高等教育部门对高校毕业论文的教学、指导，都有明确的原则、要求和程序，但在较严格的过程管理中，仍出现了学生应付心理严重、答辩流程形式化、论文质量下滑等问题，已成为本科学生教育培养体系中的“软肋”。本文将结合劳动与社会保障专业教学实践，分析本科生毕业论文过程中存在的问题，并就如何提升本科毕业论文质量提出一些建议。

基金项目：本文系内蒙古大学提升综合实力本科教学建设与改革资金规划项目“劳动与社会保障专业建设”的阶段性成果。

作者简介：王晓东（1981— ），男，内蒙古卓资县人，内蒙古大学公共管理学院副教授，硕士研究生导师，管理学博士，研究方向是社会保障理论与制度、社会风险与社会治理。

一、本科毕业论文环节的现存问题

（一）论文抄袭现象严重

目前，多数高校本科生毕业论文抄袭成风已成为一个普遍现象，[1]这使本科教育培养目标中学术性、基础性、专业性和创新性的预期效果大打折扣，也导致毕业论文撰写和答辩失去了原有的教学意义。尽管各高校普遍施行了毕业生在申请学位前要进行毕业论文抄袭率检测的规制性办法，但依然无法有效遏制学生论文写作“抄”、“仿”、“憋”的局面，特别是劳动与社会保障专业领域现实问题的多样性和政策多变性，以及学科研究的交叉性和应用性特点，形成了“海量”的文献资料可供学生“借鉴参考”，进而增大论文写作“移花接木”和“重复套用”的可能性。同时，多数高校针对毕业论文相对偏低的学生抽检率（本专业毕业人数的 30%）和较高的论文抄袭上限率（机检重复率＞35%以上的取消本次学位申请资格，25%＜机检重复率≤35%的可修改后复检）规定，本身就有默许学生抄袭（至少 25%）之嫌，也使大部分学生（至少 70%）存在侥幸心理：如没有被抽检到，论文直接就是“拿来主义”，或将几篇相似题目论文“斩头去尾”大段拼凑，有的甚至连一些过渡性词语和衔接性语句都懒于处理添加；即使是“不幸”被抽到的学生也“有惊无恐”，只需在论文抄袭检测的网站上付费提前检测就可“万事大吉”，当论文抄袭率过高时，学生们就对标注抄袭的文字部分“改头换面”，如调换语句顺序、主动句改成被动句、长句拆成断句、删除关键词汇等等，以规避学校检测。有此便利后，早些年形成的“枪手”代写论文产业也几近萎缩。总之，毕业论文设计的低水平重复、粗浅归纳数据、简单分析案例和大量抄袭他人学术观点等学术失范行为，在本科毕业论文撰写中已是不争的事实。

（二）开题报告和论文答辩流于形式

1.开题报告程序简化。开题报告过程，是教师评判学生的论文选题方向是否合理、有无研究意义和如何研究下去的关键环节，但多数师生对此重视程度不够，开题程序过于简单。最常见的问题就是学生开题准备明显不足，报告材料临时凑数，所述问题含混不清，相关文献阅读不精，在报告时只能是简单陈述人云亦云的选题意义和同类重复的标题结构，毫无个人见解，对老师提出的问题更是一知半解，而老师也只能是就题目谈题目，很少能根据报告内容提出建设性意见，心

存“你好、我好、大家好”的得过且过心理，即使是当场提出论文开题不合格的情况，随后也是不了了之。毕业论文撰写的第一道“把关口”就“形同虚设”。

2.论文答辩流程“走过场”。毕业论文答辩是在学生所写的毕业论文经过导师指导并得到同意参加答辩意见的基础上，而进行的有准备、有答辩和有鉴定的论文审查过程，但在该流程中，有很多环节疏于监控。如部分学生开题后，极少再和导师就论文如何深入写作进行沟通，而是借口忙于找工作、考研等以博得导师同情，希望降低要求，甚至在没有得到导师指导意见的情况下“突击”上台答辩，现场答辩互动也只是疲于应付答非所问的“辩”，而缺乏条理清晰的“答”；在面对众多学生而答辩时间有限的条件下，答辩老师们也没有足够时间去提前细读论文和现场深究提问，最多只是针对论文格式是否正确、标题是否恰当、参考文献和引文注释是否规范等方面提出简要地修改建议，便草草给出鉴定评分，缺乏对答辩过程的严格监督管理，更缺少后续修改检查环节，毕业答辩流程形式化严重，要求论文高质量更是“无从谈起”。

（三）论文撰写缺乏技巧方法

1.不会查阅文献资料。部分学生不清楚应该利用哪些途径和方法去查找与选题相关的文献资料，多是在百度上输入关键词浅层搜索，然后进行简单的表层阅读，而且面对大量的文献不会整理、筛选、总结，在写作过程中常出现引用资料断章取义、相互嫁接，资料与论文观点无法印证呼应，“两张皮”现象成为常态；还有些学生希望通过深层阅读原著，来增强论文写作的理论底蕴，结果是囫囵吞枣、无处入手，文献有效查阅率较低，资料整理归纳方法不当。

2.论文选题不到位。论文选题往往是根据个人的知识结构、认知程度和学术兴趣大致选定的一个研究方向，要突出问题意识和实际价值，并辅之以大量有针对性的文献材料，这才能确定好的题目。劳动与社会保障专业毕业论文选题的可选性较大，主要源于该专业是我国公共管理类专业中相对新兴但发展较快的专业，具有交叉型和应用型的学科特点，涉及经济学、管理学、社会学、政治学、法学等多学科领域的知识。因此，许多学生在选题时感觉什么都能写，任何角度都可切入，但又缺少全面、扎实的理论基础和学术训练，最后只能是盲目跟风，选题要么大而空泛、缺乏研究深度，要么过于陈旧、泛泛而谈，甚至有些选题经不起推敲或是偏离专业方向；有些同学还认为偏理论性和较为成熟的题目好找资料，

尤其是问题对策性论文最容易过关，所以经常选定一些诸如“我国××制度发展存在的问题和对策”、“我国××问题研究”和“××制度运行现状及展望”等空泛选题，以本科生的理论水平很难“驾驭”，只能是大题小做，结论缺乏创造性和实践性；还有部分学生盲目追逐热点如“养老服务产业化问题分析”，此类选题的相关信息多数源于媒体报道，资料缺乏且零散，再加上学生综合运用理论知识能力较差，结果论文既无理论依据又缺乏专业深度，往往是种种现象和数据的东拼西凑，达不到专业学位论文的写作要求。

3.论文格式不规范。论文格式就如论文题目一样，关系到“门面”好坏问题，但从历年提交的论文看，格式是“五花八门”、“错误百出”，即使各高校专门发布了《毕业论文（设计）写作规范》，但真正能按统一要求做的学生寥寥无几。常见的问题集中在：一是参考文献等引文注释不规范，各式各样的写法都有；二是论文章节和目录级别设定不清，逻辑结构不顺；三是字体、字号、中英文摘要格式的不统一等等。还有少数学生在论文中还保留着复制粘贴痕迹，缺少标点符号和页码，首行字符不空格，以及在翻译网站上直译中文摘要和关键词等不规范问题。各类错误反映出学生在论文撰写中缺乏认真和严谨的科学态度，导师也有疏于监管和纠错的失职责任。

二、本科毕业论文质量下滑的主要原因

（一）高校师生对毕业论文的重视程度不够

1.高校政策导向偏宽松，教学管理部门监管缺位。近年来，大学考核机制逐渐指标化，科研成果已成为大学排名中展示硬实力的重要体现，各高校也纷纷把精力转移到了如何激励教师更多中标级别高、经费多、影响大的科研项目、论文和获奖，极大地弱化了本科教学的地位。在教学被边缘化的环境和政策导向下，老师无法全身心投入教学，更别提能静下心来指导人数众多的本科生毕业论文；学校教学管理部门更多地是注重教师的课堂教学和教学管理，对毕业论文的过程管理和质量监控缺乏强硬有效措施；多数老师也认为学生学习四年了，工作不太好找，到最后的环节差不多算了，赶快“送走”，而且也知道学生论文质量再怎么差，学校为了就业率也会让其毕业，更不会对论文造假的学生和指导教师去追责惩戒，

老师工作量照算……敷衍和怕“惹事”的心态使老师们对论文质量低劣的学生也只能是“睁一只眼、闭一只眼”。学生们也似乎谙熟其中的“潜规则”并级级相传，本应对论文环节心存神圣、敬畏之感，最后看成“也不是什么大不了的事”，学术的严肃性和教师的尊严性荡然无存。

2.“重科研、轻教学”氛围浓重，教师难于关注。现行的学校评价体系和教师考评机制是导致“重科研、轻教学”的直接推手，相当一部分教师把主要精力都放在了造论文、搞课题、跑评奖，教学工作只求不犯错、达到岗位职责最低工作量要求即可，对于学生论文指导更是无暇顾及。即使有些老师想认真指导论文，除挤占了做科研的时间精力不说，还背负了“故意”为难学生的恶名，更重要的是这些工作与本人的职称评定、评奖、评优并无直接关联。因为目前衡量教师水平的导向不是看上课教学水平和论文指导能力，而是看承揽了多少高级别的课题、论文发表的数量和档次、获得多少政府奖项等等；在职称评定时，论文科研项目是硬指标，教学是软指标，教学再好，学生评教再高，科研不够，职称、待遇、职务晋升都与你“无缘”。由此看出，教师难于关注本科生毕业论文指导也是“迫于无奈”。

3. 毕业在即压力重重，学生无心投入。毕业论文设计时间也正好是学生“前途命运”选择的关键时期。进入大四阶段，研究生、公务员和各类职业证书的考试接踵而至，用人单位的就业招聘也正值高峰，面对越来越严峻的就业形势，在找工作和写论文的相冲突下，学生们会理所当然地认为一切学习任务都要为找工作让路，况且他们知道毕业论文好坏与找工作丝毫无关，老师也不会“为难”大家，于是根本没有精心准备毕业论文的“意识”和“动力”。尤其是在各种考试和找工作受挫后，学生情绪波动大，心理压力重，更是无心上课和认真完成论文，只能在临近答辩时勉强拼凑、抄袭作假、随意应付，这样的论文写作质量可想而知。

（二）毕业论文过程质量监控体系不完善

1.重过程，轻结果检验和监控。开题报告、论文撰写、论文导师评定、论文答辩和论文评分等毕业论文的五个过程，是学校明文规定的硬性要求，是不能省略的环节，但各阶段任务实施及效果好坏却没有标准去评估，没有措施去监控，更没有机制去追责，直接导致毕业论文过程形式化、内容表面化和评价中性化。如

在进入毕业论文的教学环节后，学校就缺少详细的毕业论文撰写进程计划安排，而是完全由师生们自我掌控，学生对每一阶段的主要任务不明确，也不积极主动寻求指导，导师们同样对学生每一阶段任务的执行情况和完成质量也疏于追踪管控。在缺乏紧迫感和责任感的情况下，师生们只是急等毕业论文五个过程的逐一“过堂”，即使是某一过程执行效果受到质疑，也缺少后续的修正检查或是重点跟进的再指导环节，更没有出现过因某一过程执行质量不达标而不让“过堂”的情况，论文评判规则成了“纸老虎”。

2. 缺乏严格、统一的论文质量考评机制。毕业论文质量的考评权力，主要集中在指导老师、评阅老师和答辩老师手中，但学校没有明确制定统一、合理、可量化的毕业论文成绩评定标准，而且论文质量也与老师工作绩效考核无直接关联。因此，在整个环节中指导老师“护犊子”心理严重，对自己指导的学生给“人情分”；评阅老师也没有足够时间去细看论文内容，草草签字通过，把“皮球”踢向答辩环节；答辩老师在短短的几分钟答辩时间内，往往根据经验和主观印象给出综合评分，同时还要考虑控制各成绩段的比例问题，或是碍于同事“情面”，对其指导的学生也不会因论文质量低劣而严格追责。这些现象的普遍存在，正是由于缺少统一明确的论文评分指标、严格的论文评价奖惩体系和规范的导师回避制度所致。

（三）学生缺乏论文写作的系统性训练

1.没有开设专门的论文写作指导课。学生从大二学年开始就有课程论文和学年论文的写作任务，但因任课老师对课程论文的要求各不相同，以及每年的学年论文没有主题内容上的连贯性，在缺乏严格的论文研究方法和格式规范指导训练下，学生们对毕业论文选题、结构布局、方法运用和写作格式等方面都处于一种茫然无序的状态。没有开设一定学时的论文写作指导课，使学生历年论文写作的“实战演练”变得“五花八门”，最后的毕业论文更是无章可循。

2.忽视对学生创新实践能力的培养。本科毕业论文的灵魂在于创新点，缺少创新的毕业论文只能是没有任何意义的文字垃圾堆砌。毕业论文研究视角创新、方法创新或观点创新的实现，一方面需要学生全面掌握学科知识并具有较强的知识运用能力，另一方面需要老师在教学和论文指导过程中加强对学生创新性思维能力的培养。但在教学实践中，长期的应试教育忽视了学生运用理论知识分析问题

和解决问题能力的培养，导致学生在论文选题、文献综述、思路论证和结论推导等环节缺乏自主学习能力、总结概括能力、批判思维能力和动手实操能力。另外，在论文选题时，部分老师不是指导学生因才、因趣、因需和因事选题，而是为了“方便过”、“图省事”，偏好于学术性、基础性和大众化的选题，没有考虑到劳动与社会保障专业的实践应用型特点，很少向学生推荐探索型、延展型和案例型的题目来实现选题的创新，更不提倡运用跨学科的视角来研究专业的社会保障问题，囿于传统的规范式研究方法……这样成稿的毕业论文质量与本专业培养目标要求势必有差距。

三、提升本科毕业论文质量的对策

上述本科毕业论文存在的问题，虽有劳动与社会保障专业不同于其他专业的特殊表现形式，但大多也是人文社科类本科生毕业论文存在的共性问题，只要我们找到问题症结所在，结合各专业特点就好找到提升毕业论文质量的路径。

（一）强化制度规则，使师生对待毕业论文的态度和行为回归“责任本位”

1.高校教学管理部门和老师要进行自我反省，正确认识“学术追求、人才培养”的大学定位，摆正“教书育人、传道授业”的教师角色。教学科研型和教学型的大学机构，绝不能一味受到急功近利的学术环境影响而迷失大学本质和浮躁教师情绪，应从上到下扭转不健全的学术评价机制、不科学的教师评价方法和不完善的薪酬计发方式，并以质量和实际贡献为评价导向，加快建立科学合理的高校教学、科研分类评价体系，重点凸显教学成果在评价机制中的权重和地位。只有在设计多元合理评价机制、正确导向宣传教育和职业道德自我约束的基础上，学校真正重视教学地位、尊重教师利益，教师恪守师者本分、尽责本职工作，学生端正学习态度、加强自学自律意识，积极营造扎扎实实做研究、认认真真搞教学的潜心治学环境，才会提高师生对毕业论文重要性的认识，使师生对待毕业论文的行为回归“责任本位”。

2. 建立本科生导师负责制。在大一学年的下学期，学校就要为本科生专门配备导师，建立权责关系对应、严格的导师规程和师生定期交流机制，全面实行本科生导师负责制。这一方面可以使有学习问题的学生除了向任课老师请教外，还

可以找导师深入探讨；另一方面，导师也能比较全面地了解学生的兴趣、特长和学习动态，因人而异地为学生制定学习计划，还可以吸收到科研项目中进行有针对性的学术训练。经过四年的导师全程跟踪指导，学生的思想政治水平、理论知识学习和问题分析能力势必会潜移默化地提高，写毕业论文时也不会胸无点墨。与此同时，通过细化导师工作业绩考核规则，将导师的荣誉、利益和职称职务评聘与指导学生情况相挂钩，设立本科生毕业论文奖惩制度来激励和约束师生。如对于优秀的毕业论文给予一定的物质和精神奖励；对论文质量低劣、涉嫌抄袭造假的责任学生与其导师连带追责；对毕业论文不达标的学生，学校也可视情节严重，给予批评通报、二次开题、延期答辩或是留级等惩戒措施……以此严肃学生论文写作态度，督促导师对学生的培养方式、内容和质量真正负起责任。

（二）构建毕业论文过程质量监控与评估体系

1.完善规章制度，切合实际地做出毕业论文质量过程监控依据与评价标准。根据建设高水平教学工作的目标要求，各高校应成立由主管教学副校长为组长的毕业论文领导小组，全面修订《学士学位毕业论文（设计）的规定》、《本科毕业论文（设计）工作管理条例》和《本科毕业论文（设计）撰写规范》等原则性规章。各二级学院也要根据已设专业的特点，细化实施细则，进一步严格要求毕业论文管理工作，形成《毕业论文（设计）课题申报表》、《毕业论文（设计）任务书》、《毕业论文（设计）开题报告表》、《毕业论文（设计）中期检查表》、《毕业论文（设计）答辩申请表》、《毕业论文（设计）评阅表》、《毕业论文（设计）答辩评审表》[2]等涵盖毕业论文全过程的质量监控制度，进一步明确每一环节的管理层次与相应职责以及综合要求，特别是重点严格开题要求、导师工作要求、学生学习要求、组织答辩和成绩评定要求，合理设置质量控制和后续检查等评价标准，为提高毕业论文质量提供制度保障。

2.建立全程质量监控体系和管理机制，重点把好“开题关”和“答辩关”。学校在明确毕业论文定位和导师职责的基础上，还应强化落实毕业论文的前期铺垫工作和后续整改过程，最终形成导师制、选题、开题、中期检查、评阅、答辩、校外专家复评和二次答辩等八个环节。其中，校外专家复评和二次答辩环节主要是针对答辩不合格、论文需要修改的学生，实质上也是论文质量再提高的过程。实施关键是要确保每一环节都有主要任务、质量监控要点及具体监控措施的成文

规定和执行反馈，同时构建全方位的论文质量保障管理机制，如论文评阅最好是“双盲”制，答辩实行导师回避制，开题和复评实行校外专家评议制，这样才能最大限度地减少“人情”因素干扰，从而为提高毕业论文质量提供机制保障。

（三）规范和完善论文写作指导制度

提高本科生毕业论文质量，除了要有规范完善的过程管理机制、保障机制和评价机制外，还要培养学生能够利用所学理论知识去思考问题和解决问题的实践能力，这就需要平时有意识地训练学生的专业素养、写作技巧、论证能力和创新意识。

1.推行“三级论文写作”制度。在导师制的全面指导下，从大二开始尝试“课程论文”，大三写作“学年论文”，大四完成“学位论文”，[3]着重集中在某一研究方向或同一个知识点展开深入思考和拓展研究，逐年锻炼、逐级提高写作能力。同时，学生们也可把自己感兴趣、有研究基础的论文选题参加“大学生挑战杯”、“大学生创新创业训练计划项目”、“公共管理案例大赛”和暑期社会实践等活动中，做到理论与实践的相结合，达到集思广益、丰富思路的效果，不断培养自身的创新和实践能力，也为写出高质量的毕业论文提前做准备工作。

2.开设“专业论文写作指导”课。高质量毕业论文的完成，需要长时间的努力才能实现，及时具体的指导更是必不可少。开设专业论文写作指导课，既能够使学生尽早掌握专业基本知识和论文写作的基本技能，又能明确研究方向，也能有充裕的时间收集资料和完善论文选题，但课程开设时间和授课内容一定要与“三级论文写作”制度相辅相成。如在大二时，课程着重介绍劳动与社会保障学术资源的获取渠道，让学生及早了解专业论文的写作概况，了解本领域的专家学者，初步制定学术研究计划；大三时，重点讲授专业论文选题策略、结构体系布局、研究方法和格式规范等问题，尤其是要结合劳动与社会保障专业特点，培养学生能够灵活运用系统分析、辩证分析、统计分析和定量分析等科学方法，培养文献检索、社会调研和政策分析运用的基本能力；[4]大四时，详细介绍劳动与社会保障领域近年来最新、最权威的研究成果和前沿问题，为学生提供毕业论文写作方向。

3. 形成体现专业特色的论文选题方法。劳动与社会保障专业的专业特点、培养目标和培养规格，决定了该专业指导教师在引导学生选题时要具有专业化的方法和策略，尤其是各高校均在其强项学科背景上形成了自身的专业特色，对于本

科毕业论文选题的要求，应在学生全面系统掌握专业理论和操作技能的基础上，突出本校专业的学科定位和课程群设计体系的特色，以劳动与社会保障事业发展的重大理论和实际问题为着眼点，[5]尽可能运用多学科的基础知识和研究方法，深入分析我国城乡、区域、群体、行业中具体劳动与社会保障项目的实际情况和热点问题，确保论文选题定位准确并有一定的新颖性和学术性。导师还可以向学生推荐案例分析类、政策解释类和社会调研类的专业题目，这既可减少学生论文选题的盲目性，有助于强化其运用理论知识分析和解决问题的能力，又可以实现一定程度的结论创新，能更好体现专业实践性特色，同时还可以较好防止写作抄袭，提高毕业论文的前瞻性和适用性，从而保证本科毕业论文的创新水平和写作质量。

参考文献：

[1] 饶家辉、张乃生.综合性大学取消本科毕业论文辨析[J]，高校教育管理，2014（3）:100—104.

[2] 刘荣佩等. 毕业设计(论文)的质量监控与质量评估研究[J]，昆明理工大学学报（社会科学版），2003（4）：57—61.

[3] 戴卫东.提高本科生毕业论文质量的对策建议[J]，高等教育研究，2013（3）：72—75.

[4] 王国辉等.应用创新型劳动与社会保障人才培养模式的探索与实践[J]，社会保障研究，2013（6）：107—111.

[5] 汪朝霞.劳动与社会保障专业本科毕业论文选题论述[J]，教学研究，2011（6）：77—80.

Problems and Countermeasures of undergraduate Thesis quality ——Based on the Labor and Social Security major

Wang Xiao-dong

（School of Public Administration, Inner Mongolia University, Huhhot 010070）

Abstract: The undergraduate thesis, which is a core part of educating undergraduates in universities, is a significant means of testing and enhancing undergraduates' abilities of studying and practicing basic professional knowledge. In recent years, the quality of undergraduate thesis has been reducing, which affects professionals' comprehensive qualities. Concerning with the actual situations, the essay will analyze the problems and their causes in the undergraduate thesis combined with the actual teaching situation in the Labor and Social Security major. Following will be the suggestions which meant to promote the quality of the thesis from the undergraduate, such as the strict specification of the paper, the supervision and

assessment system constructed during the process to improve the quality, a refined and regulated instructing system of paper-writing and so on.
Keywords: the Labor and Social Security major; undergraduate Thesis; process; choosing topics; quality

作者简介：王晓东（1981—），内蒙古卓资县人，内蒙古大学公共管理学院副教授，南京大学政府管理学院社会保障专业博士。研究方向：社会保障理论与制度，社会风险与社会治理。

联系方式：15848371256

邮政地址：内蒙古 呼和浩特市 玉泉区昭君路 24 号 内蒙古大学公共管理学院

邮编：010070

E-mail: wxdcf2000@163.com

公平正义：社会保障专业人才培养的价值追求

华中科技大学　郭　林，中国人民大学　陈　斌

摘　要：缩小社会不公平与维护社会正义是社会保障的建制初衷与根本使命。社会保障学作为研究社会保障本质关系及其运行规律的学科，要求该专业的从教者通过言传身教、课程设计与教学革新等方面，积极培养学生公平正义的价值理念。

关键词：公平；正义；社会保障专业；人才培养；价值追求

一、引　言

20 世纪 80 年代，随着我国经济体制的改革，传统“国家—单位”式的社会保障制度逐渐被打破。与此同时，新的社会保障制度尚未确立，一系列社会问题（如城市职工下岗、失业、弱势群体的救助问题等）难以找到突破口而构成了社会不稳定因素。为此，政府一方面加大了对社会保障领域的财政投入；另一方面亦开始对社会保障研究与人才培养给予支持。1998 年，原国家教委将社会保障学归入公共管理一级学科下的二级学科。同年，劳动与社会保障专业作为新设专业，被纳入《高等院校本科专业目录》。1999 年，教育部批准中国人民大学、武汉大学等 8 所高校开始招收该专业的本科生。经过 10 多年的发展，目前我国已有 156 所高校开设了劳动与社会保障本科专业[1]。

社会保障是一个新兴专业，然而政府对民生问题的日益重视，使得社会保障制度的地位不断提高。学界除了对社会保障制度本身的研究投入了极大热情之外，也对社会保障专业的发展，尤其是该专业的课程教学及人才培养等领域积极建言献策。已有相关研究主要集中于以下两个方面。一是关于社会保障专业应该培养何种人才。有的学者认为应培养复合型、应用型的高级管理人才[2]，也有学者认为应基于本校的学科优势培养特色人才[3]。现实情况往往是，社会保障专业的学科定位不明确，导致不同学校结合自身的学科发展特点形成了有所差异的专业定位，

基金项目：教育部哲学社会科学重大课题攻关项目《中国社会保障制度结构整合与体系完善研究》（13JZD019）。

作者简介：郭林，华中科技大学社会学系博士后；陈斌，中国人民大学中国社会保障研究中心博士研究生。

如有的学校依托经济学学科优势发展劳动与社会保障专业，有的学校则是在社会学学科下发展该专业，也有学校根据其管理学学科特色来筹办此专业。因此，基于不同的专业定位，各高校社会保障人才的培养及其就业领域亦有所不同，或偏重人力资源管理，或偏重保险行业，各有“特色”。

二是有关社会保障专业的课程设计与具体的人才培养方式。研究者们普遍认为该专业存在重理论、轻实践的问题。由于社会保障学属于多学科交叉基础上发展起来的处于应用层次的社会学科[4]，多数学者主张应通过社会调查、实践教学等方式将专业理论与实践相结合，注重学生知识与能力培养[5][6][7]。

显然，学界目前对于社会保障专业人才培养的研究过于注重微观技术层面，鲜少从宏观认知层面探讨如何使得社会保障专业人才树立正确的价值追求。必须指出的是，对社会保障理念的正确理解与定位是社会保障制度合理创建和良性运行的前提，也是社会保障专业人才培养的价值追求。有鉴于此，本文在对公平正义价值理念进行探析的基础上，回答了为什么公平正义是社会保障专业人才的价值追求，并提出了如何培养社会保障专业学生合理价值理念的具体措施。

二、公平正义价值理念探析

维护公平正义是社会保障的建制初衷与根本使命[8]。公平是一个十分宽泛的概念范畴。按照《现代汉语词典》的解释，公平是指“处理事情合情合理，不偏袒哪一方”，即作为社会发展中各项制度、政策甚至于重要活动的一种原则和品质，要求人们按照一定的标准（如法律、道德等）用客观公正的态度，实施客观公正的行动。与是否平等可以通过相应的指标或尺度进行衡量相比，公平在更大程度上体现为一种价值判断，尤其是对利益分配的评价。因此，“公平以及公平程度如何解决的是利益分配问题，关注的焦点主要是利益的分配，以及对这种分配的评价和认同”[9]。在实际概念运用中，公平又被分为起点公平、过程公平以及结果公平。

从词义来看，英语中正义为“Justice”，它与“Impartiality”、“Fairness”等词意思相近，都表示公正、公平之义。在汉语中，正义往往与公平、公正、公道的含义相似，只是在意义强弱、概念范围大小方面存在差异[10]。罗尔斯认为，“正

义是社会制度的首要德性”，他在《正义论》一书中所提出的“作为公平的正义”概念，将“公平”和“正义”的内涵综合起来。他认为，公平正义是由两个原则所构成，且“处于原初状态中的人们必定会理智地选择以下两个不同的原则：第一个原则要求在基本权利和责任分配上平等；第二个原则主张社会和经济上的不平等，比如财富和权力的不平等，只有在对每个人，尤其是对那些受益最少的社会成员带来补偿时，才是许可的。[11]”

按此观点，正义首先体现的是“基本权利和责任分配上的平等”，即强调机会公平优先。其次体现的是差别化原则，即通过这个差别化来弥补机会不公平，进而确保分配的结果公平[12]。本文所提及的公平与正义即为前文所提的通用概念，它体现为一种价值判断，尤其是对利益分配的价值判断。基于上述分析，下文探讨了为什么公平正义是社会保障专业人才的价值追求，并提出了如何培养社会保障专业学生合理价值理念的具体措施。

三、缘何公平正义是社会保障专业人才的价值追求

纵观世界社会保障制度的发展历程，各国制度都经历了从非正式制度安排到正式制度设计的过程，制度目标也因社会发展进步而不断变化。从最初为维护统治阶级的统治秩序和社会稳定，到现代社会融入人道主义与公平正义的价值理念，社会保障制度已成为促进并实现社会公平正义的不可替代的制度安排[13]。社会保障专业的学生应被赋予秉承专业使命、实现建制初衷的责任。

1.制度本质决定了公平正义是社会保障专业人才的价值追求

公平是现代社会保障制度的根本理念与本质要求，倡导公平正义的价值理念是社会保障专业人才培养的第一要义。实现社会公平正义是世界各族人民的共同追求，社会保障思想的产生即是回应人类社会对社会公平的诉求。尽管现代社会保障制度诞生之初旨在缓和劳资矛盾、维护社会稳定，然而随着社会文明的发展，维护社会安全早已不是各国建立社会保障制度的主要目标，缩小社会不公平、创造并维护社会公平成为了社会保障制度的价值追求与根本使命。虽然不同国家或不同模式的社会保障制度在公平程度方面存在差异，但其建制初衷与运行过程无不渗透着公平理念。

实现社会公平是社会保障制度的首要功能、核心价值关怀[14]。如果将公平划分为起点公平、过程公平和结果公平三个环节，那么社会保障的公平性主要体现在[15]：首先，尽管社会成员因天赋、家庭背景、生活环境等因素影响而存在起点不平等[16]，但任何人只要符合法定的条件即可被纳入社会保障覆盖范围，并通过得到这一制度提供的基本生活保障解除后顾之忧，来增强其参与社会竞争的公平性，这在一定程度上可维持社会成员发展的起点公平；其次，通过医疗保险、工伤保险以及失业保险等制度安排，可以消除社会成员在发展过程中因疾病、意外灾祸及竞争失败等导致的社会不公平，进而起到维护社会成员发展的过程公平；再者，通过社会保障缴费与待遇给付（即高收入者多缴费少享受，低收入者少缴费多享受），在一定程度上改善社会成员发展结果的不公平。因此，社会保障制度就是通过弥补起点（机会）不公平、维护过程公平以及缩小结果的不公平来提升整个社会的公平程度。

由此可见，作为社会保障专业的学生，如果没有公平之心与正义之感，就难以真正理解社会保障制度的本质与初衷，也难以真正践行社会保障制度所追求的公平目标。因此，就该专业的人才培养而言，树立学生的公平正义价值理念，认同社会保障制度的价值追求是从教者的首要任务和最高职责。

2.再分配属性要求社会保障专业人才秉持公平正义的价值理念

所谓社会保障，是指国家依法建立的、具有经济福利性的社会化的国民生活保障系统[17]。在市场经济条件下，市场天然讲求竞争、追求效率，但由于社会成员竞争起点的不同（如家庭出身、个人资源禀赋、地域环境等），必然会使其在资源分配、机会分享等领域拉大差距，因而有必要通过相应的机制来防止这种差距过大所造成的社会不安和公平缺失。可见，社会保障扮演的就是这种“调和人”角色。

从功能上来说，现代社会保障制度是调节由于非市场因素所导致的国民收入初次分配不平等的一种手段[18]，它具有国民收入再分配的功能，通过社会保障基金在高收入者和低收入者之间的转移支付，使国民收入的再分配向低收入者倾斜，从而调节社会成员之间的收入差距，促进社会公平[19]。

作为社会保障专业培养的人才，将在我国公共资源和公共服务中扮演着社会公平和社会资源“调节者”的角色[20]，重视学生公平正义价值理念和社会责任意

识的培养，是保证其扮演好该角色的基础和前提。

3.制度公平缺失的现实需要社会保障专业人才坚持公平正义

尽管中国社会保障制度自建立以来已取得了巨大成就，但依然存在诸多不公[21]。首先，制度漏洞导致不同群体享受社会保障权益的不公平，如社会救助制度由于自身缺陷，各种专项救助“捆绑”于最低生活保障制度之上，导致享受低保群体与靠近低保线的低收入群体之间的权益严重不平等；其次，制度分割与身份差异导致权益的不平等，如养老保险制度，机关事业单位与企业退休人员的养老金差距依然较大，农民工因身份差异而无法真正平等享受养老保险，城乡医疗保障欠公平，缺乏可持续性[22]，城职医保和城乡居民医保制度分割不能满足全民医保对保障水平和医疗服务利用均等化的要求[23]；再者，现行制度存在逆向再分配趋势，如企业年金制度原本是为了弥补基本养老保险制度的不足并作为激励员工的重要工具，但由于现行制度主要覆盖大型垄断行业，普通民企私企参与率较低，享受政府利息补贴等优惠的企业年金制度安排在现实中进一步扩大了收入差距。

从表面来看，很多问题是出自于制度设计层面，但根本原因在于价值理念偏差所导致的制度偏差。反思中国社会保障制度所走过的历程，我们不难看出，这一制度先后受到“一大二公”平均主义思想和“经济中心论”效率优先观念的影响，始终未将公平正义作为制度建设的核心价值理念[24]。尽管十八大提出要建立“公平可持续的社会保障制度”，但由于公平正义理念仍未在广泛层面达成共识，多项制度的改革依然举步维艰。

因此，面对中国社会保障制度的现状，社会保障专业的学生作为未来中国社会保障政策的制定者或研究者抑或制度的践行者，理应坚持公平立场、践行正义理念，肩负起专业的使命与责任。

四、如何培养社会保障专业学生合理的价值理念

理念是指人们对某种事物的观点、看法和信念，是指导人们实践活动的行动指南。社会保障理念就是人们对社会保障的看法和持有的基本态度，它决定着社会保障制度的出发点和发展路线，制约着制度运行和目标实现。事实证明，社会保障制度安排本质上就是一种社会价值的选择。只有理念的准确定位，才会有制

度的良性运行[25]。培养社会保障专业学生的公平正义价值理念，笔者认为应从以下几方面入手：

第一，教师自身应认同并树立公平正义的价值理念。古人云：“师者，所以传道授业解惑也。”作为教师，“传道”在先，“授业解惑”在后。就社会保障专业而言，这里的“道”在很大程度上即是指“公平正义”的价值理念。只有社会保障专业的从教者树立了公平正义的价值理念，才能真正培养出坚持公平理念、践行正义原则的专业人才。因此，教师对社会保障制度所秉持的公平正义理念的理解与认同，是该专业人才培养的前提与基础。

第二，课程设计应注重基本理念与专业知识相结合。由前文可知，理念的准确定位对于社会保障制度的良性运行具有决定性意义，秉持公平正义的价值理念才能最大限度减少制度的偏差。因此，在课程设计领域，首先应安排基本理念的教学，分析社会保障领域学术大师的思想，注重公平、正义、共享等理念的学习，从而引导学生确立公平正义的价值理念。而后在树立正确价值观念的基础之上，再进行专业课程的学习。具体而言，应在讲授基本理念课程的基础上，重视社会保障体系及其相关具体内容的教学，同时引导学生积极参与社会实践，倾听社会大众的心声，实现理论与实践相结合，培养学生理性思考、独立判断的能力。

第三，教学实践应注重培养学生的历史观与全球视野。以史为鉴，可以明得失。中华民族历史悠久、文化源远流长，丰富的社会保障思想与各种社会保障实践活动也已存在几千年。社会保障中的各种正式制度安排与非正式制度安排无不受到传统文化的影响，只是不同时期或不同朝代的具体措施在保障目的、范围、对象等方面有所差异。因此，学习社会保障的发展历史，有利于学生明晰社会保障制度的发展脉络与客观规律。

学习他国的经验教训，有益于拓宽学生的视野，从而更加理性、客观地比较各国制度的共性与差别，鉴别不同制度模式的优劣与公平与否[26]。如全面学习英国济贫法的社会、经济和政治功能，有助于把握现代社会保障制度产生之前有益尝试的特征[27]；透彻学习德国社会保障制度的建立、发展与现状，有益于得出现代社会保障机制的一般规律。注重学生对中国社会保障历史与国外社会保障制度发展模式的学习，有利于学生从中真正把握社会保障公平正义的价值理念。

参考文献：

[1]中国高等教育学生信息网：http://gaokao.chsi.com.cn/zyk/zybk/specialityDetail.action?specialityId=73385364。

[2]孟颖颖：《社会保障学：挑战、定位与发展——基于学科建设的视角》，武汉大学学报（哲学社会科学版）2013 年第 1 期。

[3]刘媛媛、邵文娟：《基于专业技能提升视角下劳动与社会保障专业实践体系构建》，《劳动保障世界》2013 年第 10 期。

[4][15]郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆 2000 年版，第 37、190-192 页。

[5]王慧博：《社会保障专业毕业生就业问题及对策——以上海 S 高校为例》，《理论学刊》2013 年第 3 期。

[6]褚福灵：《对劳动和社会保障专业建设的认识与实践》，《北京市计划劳动管理干部学院学报》2003 年第 11 期。

[7]蔡向东：《社会保障学课程教学范式的改革》，《长春工业大学学报（高教研究版）》2014 年第 3 期。

[8]郑功成：《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案》，人民出版社 2008 年版，第 17-20 页。

[9][10]洋龙：《平等与公平、正义、公正之比较》，《文史哲》2004 年第 4 期。

[11]俞吾金：《培植公平正义观念的文化土壤》，《中国社会科学》2009 年第 1 期。

[12]郑岩、杨志宏：《社会保障与社会公平相关性的理论分析》，《税务与经济》2011 年第 4 期。

[13]郑功成：《社会保障学》，中国劳动社会保障出版社 2005 年版，第 15-16 页。

[14][19]景天魁：《社会保障：公平社会的基础》，《中国社会科学院研究生院学报》2006 年第 6 期。

[16]徐梦秋：《公平的类别与公平中的比例》，《中国社会科学》2001 年第 1 期。

[17]郑功成：《用社会保障促进社会和谐》，《社会保障研究（京）》2005 年第 1 期。

[18][24]侯继迎：《构建公平的社会保障制度——罗尔斯公平正义论的启示》，《东岳论丛》2014 年第 3 期。

[20]赵秋成：《劳动与社会保障专业建设和发展路径选择》，《东北财经大学学报》2015 年第 3 期。

[21]邹午：《社会保障公平正义性思考》，《中国社会保障》2008 年第 2 期。

[22]顾海：《中国统筹城乡医疗保障制度模式与路径选择》，《学海》2014 年第 1 期。

[23]申曙光：《全民基本医疗保险制度整合的理论思考与路径构想》，《学海》2014 年第 1

期。

[25]李玲：《中国社会保障制度的 60 年及其公平性研究》，《福建论坛（人文社会科学版）》2009 第 11 期。

[26]郑功成：《当代社会保障发展的历史观与全球视野》，《经济学动态》2011 年第 12 期。

[27]丁建定：《试论英国济贫法制度的功能》，《学海》2013 年第 1 期。

对劳动与社会保障专业建设的几点设想

——西北政法大学劳动与社会保障专业建设的探索与实践

西北政法大学　文姚丽①

摘　要：我国劳动与社会保障专业自增设以来，表现出良好的发展势头。西北政法大学劳动与社会保障专业自2001年设立至今，依托于法学、政治学学科优势，已经形成了较为完善的学科体系，专业建设体现法管结合、政管结合的特色优势，但还存在课程体系设置滞后、碎片化，师资力量薄弱，学术科研水平较低等问题。在我国社会保障事业迅速发展的时代背景下，有必要根据社会保障事业发展的现实需要以及学校的科学优势，尽快调整发展思路，从整体优化课程体系与教学内容。在抓好教师队伍建设的基础上，改革教学模式，提高科研水平，加强国内外交流与合作。

关键词： 课程体系；教师队伍；科研水平；教学模式；交流与合作

一、我国劳动与社会保障专业建设的背景与现状

改革开放后，随着我国经济社会体制改革的不断深入，我国劳动保障事业也随之蓬勃发展。为了适应现实发展需要，教育部在1998 年颁布的《普通高等学校本科专业目录》中，增设了劳动与社会保障专业。从1998年劳动与社会保障专业增设发展至今，该专业表现出良好的发展势头。目前全国开设本专业有200多所高校，其中陕西省十多所。随着我国社会保障制度的发展，社会对劳动与社会保障领域专业人才的需求不断增加，也对劳动与社会保障专业建设提出了更高的要求。劳动与社会保障专业以管理学、经济学、社会学、法学、政治学等多学科为基础，旨在培养“厚基础、宽口径”的复合型人才。

劳动与社会保障专业是在经济学、社会学、管理学等多学科的基础上发展起来的一门独立的、交叉点、处于应用层次的社会科学。这是目前我国劳动与社会

① 文姚丽：女，1981年7月生，陕西三原，博士，西北政法大学讲师，湖南师范大学历史文化学院博士后，主要从事社会保障史、社会保障理论与政策方面的教学与研究工作。
联系方式：13992892855，472635151@qq.com

保障专业定位与课程设置现状的一个基础共识。劳动与社会保障专业的学科属性应定位于公共管理、而其他学科则为专业发展提供技术支撑。目前各高校劳动与社会保障专业依托于不同的基础学科，形成了各自的办学特色，这有利于各高校形成具有竞争优势的差异化发展策略。归纳起来主要有以下几类：

1. 公共管理学+社会学学科特点的劳动与社会保障专业，这种模式依托于社会学的理论框架、研究方法和师资队伍建设劳动与社会保障专业，形成了自己的专业特色。如济南大学、北京大学、湖南师范大学、中国青年政治学院、吉林大学、苏州大学、华东理工大学、山东大学等。

2. 公共管理学+经济学学科特点的劳动与社会保障专业，如财经类高校依托于经济学的学科优势，主要以经济学理论和分析框架研究社会保障问题，形成了劳动与社会保障专业与经济学、金融学的交叉融合发展。如西南财经大学、上海财经大学、中南财经政法大学、南京财经大学、江西财经大学、东北财经大学、云南财经大学等多学财经类院校属于该类发展模式。

3. 公共管理学+劳动经济学学科特点的劳动与社会保障专业，该模式依托于劳动经济学、人力资源管理、劳动关系学科的发展，如中国人民大学劳动人事学院、首都经贸大学、中国劳动关系学院等属于该种模式。

4. 依托于管理学学科发展建设劳动与社会保障专业。劳动与社会保障专业属于公共管理一级学科下的二级学科，基于此，目前很多高校将该专业设在公共管理学院，如西北大学、武汉大学等。

5. 公共管理学+保险学特点的劳动与社会保障专业，该发展模式依托于保险学的学科优势，以保险学的理论框架、研究方法和师资队伍建设劳动与社会保障专业，形成了社会保障与商业保险交叉融合发展的专业特色。如中央财经大学，中山大学等。

6. 公共管理学+医学学科特色的劳动与社会保障专业，如东南大学、天津中医药大学、温州医学院、贵阳中医学院、济宁医学院、广东医学院、昆明医学院、海南医学院、潍坊医学院、泰山医学院等学校依托于医学的发展优势，以医学的研究方法和师资队伍建设劳动与社会保障专业，形成了具有医疗特色的社会保障

专业，尤其在医疗保障领域独树一帜。

7. 公共管理+工学学科特点的劳动与社会保障专业，如合肥工业大学、西安电子科技大学、安徽工业大学、武汉理工大学、南京工程学院、苏州科技大学、重庆理工大学、上海工程技术大学、西安理工大学、长春理工大学、长春工业大学等工科院校注重《电子政务》、《计算机网络》、《数据库及应用》、《精算学》、《计量经济学》、《社会保障管理信息系统设计》等课程设置，突出了专业定位。

8. 公共管理学+法学学科特点的劳动与社会保障专业，如西北政法大学、华东政法大学、甘肃政法学院、上海政法学院等法学院校依托于法学学科优势，主要以法学的研究方法和师资队伍建设社会保障专业。

二、西北政法大学劳动与社会保障专业建设现状与特色

西北政法大学是一所法学特色鲜明，哲学、经济、管理、文学等多学科相互支撑、协调发展的多科性大学。西北政法大学公共管理学院是在整合整理学和公共管理学两个一级学科的基础上与2006年组建而成，劳动与社会保障专业与2001年设立并隶属于经济法学院，开始发展依托于经济法学科的优势，在社会保障法研究和教学方面形成了自己的特色。2006年划归政治与公共管理学院，政治与公共管理学院以政管结合和为发展思路，形成了两个一级学科相互支持、共同发展的态势。2006年之后劳动与社会保障专业建设更多的注重政治学与公共管理学的学科基础，在课程体系和教学内容方面淡化了法学学科基础，注重政治学、管理学的学科基础。

西北政法大学劳动与社会保障专业的指导思想一方面立足于地域优势，即“突出重点，办出特色，服务陕西，面向西北”；另一方面，立足于劳动与社会保障专业的科学特点，即“厚基础，宽口径，强教学，重实践”。在劳动与社会保障专业建设指导思想下，劳动与社会保障专业在建设过程中有其自身特色：

第一，专业建设体现法管结合、政管结合的特色优势。根据劳动与社会保障专业建设的特色优势和现实基础，劳动与社会保障专业在建设过程中充分发挥法

学、政治学的专业建设基础与优势，同时体现社会保障建设对于管理学、公共管理学等学科建设的要求。

第二，加强基础学科建设，突出管理学、政治学、法学的学科基础。劳动与社会保障是具有跨学科的专业特性，涉及政治学、管理学、法学、社会学、经济学等多学科知识，需要在学科建设过程中重视多学科的理论基础。西北政法大学劳动与社会保障专业在基础学科建设方面注重突出法学、政治学的优势，强化管理学学科基础。

第三，突出专业特色，加强社会保障法方面的专业建设。社会保障法已经成为我国社会保障领域的重要问题之一，西北政法大学具有法学教学与研究优势，因而在劳动与社会保障在专业建设过程中充分发挥法学的教学与研究优势，以教学为基础，以科研为导向，以课题项目为突破口，稳步推进，并在实施中不断优化，形成具有一定核心竞争力的社会保障法专业建设特色与研究优势。

三、西北政法大学劳动与社会保障专业建设存在的问题与差距

自 2001 年以来，西北政法大学劳动与社会保障专业建设形成了自身的发展特色，同时，在专业建设过程中也存在的若干问题、差距以及制约因素。具体包括以下几个方面：

1. 劳动与社会保障专业发展定位不明确，课程设置存在碎片化现象。

在课程设置及学科发展方面应充分发挥西北政法大学的法学学科建设优势，发挥政治与公共管理学院的政治学学科建设与研究优势，进一步优化课程设置，突出法学、政治学的学科特色。在今后的课程设置方面，可逐步优化与社会保障相关的法学类、政治学类课程。同时，劳动与社会保障专业属于管理学一级学科下的公共管理，也需要逐步优化设置与公共管理相关的课程。

2. 劳动与社会保障专业课程体系设置滞后，未能反映该领域的最新研究成果。

劳动与社会保障专业课程体系设置除社会保障国际比较、社会保障基金管理、

企业年金与员工福利、社会保险概论、社会福利与社会救济等比较成熟的社会保障类课程外，还未曾开设紧跟社会保障制度发展类的专业选修课，如社会保障管理体制、养老保险、医疗保险等实务类课程。此外，目前学术界已经展开社会保障史、东亚社会保障模式方面的研究，这些理论性的研究成果也未曾反映在课程体系中。

3. 教师队伍建设薄弱，有待进一步加强。

劳动与社会保障专业师资力量比较薄弱，有待进一步引进优秀人才。我校劳动与社会保障教研室专业教师共 5 人，副教授职称 3 人，讲师 2 人。与其他兄弟院校相比较而言，师资力量薄弱，且年轻的教学科研人员后劲不足，急需通过引进人才，充实后备力量。教学研究队伍的专业方向还处于基于个人研究基础和研究兴趣的阶段。如何整合本学科专业优势，根据每个人研究特点，确定较长期的研究方向，坚持下去，这是有待研究的问题。

4. 实践教学有待进一步加强，注重培养学生综合实践能力。

劳动与社会保障专业是理论与实践紧密结合的应用型学科，在专业建设过程中应逐步优化方法课程设置，如增设社会调查与研究方法、社会统计学等课程。另一方面，在劳动与社会保障专业建设过程中，如果能有实践环节作为教学支撑，可以培养学生的社会实践精神，学生有接触社会实践的实习机会，逐步培养学生解决实际问题的能力。同时，也可以展开对现实问题的深入研究，实现教学与研究深入结合。加快在学校或院系层面展开与陕西省人力资源与劳动社会保障部、民政部、社会福利机构等政府、企业的深入合作。

5. 人才培养与就业脱节，理论与实践脱节。

目前，门的人员缺口较大，经办力量不足，但受机关事业单位准入的约束无法敞开招聘，而企业从事社保工作的多为人力资源管理专业学生，因此社会保障专业学生就业多数依托人力资源管理专业应聘。其次，毕业生理论与实践脱钩，理论水平不高，实践的能力亦有所欠缺。用人单位不欢迎。近三年本科生就业情况与其他专业相比较而言不容乐观， 2010 年就业率达到 75%，2011 年达到 77.5%，2012 年降至为 70.5%，2013 年降到 68%，2014 年为 70.5%。其中，以

考取硕士研究生继续深造或考公务员为主要就业去向，部分学生进入实际工作岗位工作，如大型企业、公共事业管理部门、政府管理部门等。

6. 学术科研水平有待提升。

西北政法大学是以教学为主的大学，任课老师的教学任务较重，繁重的教学占去了老师很大一部分时间，用于科研的时间和精力相对减少。总体上发表的论文数量不多，高质量、高水平的论文还很缺乏。同时高水平的课题也不多。

四、加快西北政法大学劳动社会保障专业的发展的几点设想

（一）发展思路的调整

劳动与社会保障专业建设在坚持突出法学特色、坚持政管结合的专业建设思路下，将学科建设与陕西省的社会保障规划结合在一起，学科建设紧跟陕西省民生热点、重点问题，为陕西省社会保障建设事业输送人才、理论成果和政策支持。将学科建设和社会保障发展、社会发展实际结合在一起，带领学生深入实际调研，做到学以致用，将理论和实践紧密结合。

（二）整体优化课程体系与教学内容

1.以法学、政治学、管理学为学科基础，夯实专业基础课。

在课程设置中注重法学类课程，如法学原理、民法学总论、合同法、民事诉讼法学、行政诉讼法学、比较劳动法学、行政法学、经济法学、公务员法、保险法等。同时，兼顾“政管结合”的办学思路，发挥政治学的学科优势，增设政治学原理、行政学原理、公共政策学、组织行为学等课程。劳动与社会保障属于公共管理学科下的二级学科，从该专业的学科属性出发，开设管理学原理、公共部门人力资源开发与管理、公共事业管理概论等公共管理类课程。

2.课程设置突出法学特色，增设增设社会保障法方面的选修课，打造西部地区法学特色的劳动与社会保障专业。

一方面，我国劳动与社会保障方面的法律正在加快建立并完善，第十一届全国人民达标大会常务委员会第十七次会议于 2010 年 10 月 28 日通过，自 2011 年

7 月 1 日起实施。这是我国颁布的第一部社会保障立法。目前国内学者呼吁在《社会救助暂行办法》的基础上尽快出台社会救助法，慈善立法也在加快推进。我国社会保障制度发展的现实需要进一步加快社会保障立法，这位社会保障法的研究提供了历史机遇。另一方面，依托于西北政法大学经济法学院劳动与社会保障法教研室的学科平台，开设社会保障法这一课程组群的选修课，如社会保险法、社会救助法、社会福利法、慈善法等。这样加快法学与公共管理学的科学融合，促进教学与研究的进一步深化。

3.开设社会保障专业前沿与社会保障政策与实践方面的选修课，与最新社会保障理论研究与政策发展方向接轨。

目前，我国社会保障制度整体框架已基本形成，养老保险全国统筹势在必行，全民医保体系已建立，社会救助体系和社会福利体系正在不断完善，社会保障管理体制正在不断健全并完善，我校劳动与社会保障专业建设需要不断汲取该领域的最新研究成果，并将重要研究成果在课程体系建设中得到充分反映。建议在社会保障理论方面开设社会保障经典名著选读、社会保障史、社会保障模式等课程，在社会保障政策方面开设中国社会保障制度改革、社会保障管理体制、医疗保障、养老保障等课程。

4.加快实践教学体系建设。

加快实践教学体系建设可以从以下几个方面实施：第一，在现有教学体系的基础上，将以前教学计划中的分散实习适当集中，并且可以将从第四学期开始给本科生配备的学年论文指导教师、第六学期配备的实习指导教师、第七学期配备的毕业论文指导教师由同一指导教师负责，将学年论文、毕业论文的选题与实习相结合。这样便于学生理论联系实际，加深对社会保障专业的学习。第二，加强与社会保障实务部门及陕西省各级地方政府社会保障经办机构的联系与交流，为学生创造更多的实践教学机会与平台。如可以在《社会保险》、《社会救助》、《社会福利》、《社区管理》、等课程中安排教学观摩，或者请社会保障相关实务部门来学校讲学的方式进行交流。第三，在现有课程设置中增加模拟实习，如《企业年金与员工福利》这门课程中除基本理论讲解之外，增设劳动力计划于照片职位模

拟实习、工资福利管理职位模拟实习、劳动力培训职位模拟实习、绩效考评模拟实习等内容，丰富课程教学内容。第四，在现有的课程体系与教学内容的基础上，开设劳动与社会保障专业调查专题、社会保障管理信息系统等实践、劳动与社会保障专业技能、劳动与社会保障专业文献综述训练等课程，丰富实践教学体系。

（三）抓好教师队伍建设，优化师资结构。

师资队伍是课程体系和教学内容有效实施的根本保障，师资结构直接影响着教学水平，这直接关乎学生知识的掌握与能力的培养，影响专业培养目标的实现。我校劳动与社会保障专业应该在现有教师队伍的基础上，扎好教师队伍建设，优化师资结构，具体措施包括：第一，引进劳动与社会保障专业在国内有一定影响力的学科带头人，这有利于带动该专业在西北地区的发展及影响力。第二，招聘专业对口、具有发展潜力的应届博士生，根据培养目标以及课题体系和教学内容的设置，招聘社会保障法方面的科研与教学人才以及社会保障政策和实践方面的专家型人才。第三，加强现有师资力量的培养，提高现有教师队伍的整体教学能力和研究水平，通过国外访学、国内知名大学访学、国内外学术会议等方式明确培养研究领域与研究方向，以及培养主要课程。此外，还应该加强相应的师资培养管理制度，重在通过激励措施鼓励教师从事科研和教学工作，如鼓励老师考博或从事博士后研究工作，在科研管理体制上给予支持。

（四）改革探索以学生为中心的课堂教学模式，探索互动式案例教学模式。

在劳动与社会保障专业的课堂教学中，传统的讲授型教学依然居主导地位，学生课堂参与程度低，教学效果差强人意，远远不能适应当今人才培养的要求。教育部 2012 年 3 月公布的《关于全面提高高等教育质量的若干意见》（“高教 30 条”），明确把“创新教育教学方法，开展启发式、探究式、讨论式、参与式教学”作为创新人才培养模式的基本内容。基于此，应该从以下几个方面改革探索课程教学模式：第一，改革探索以学生为中心的课程教学模式，如注重课堂讨论。在课堂教学内容方面，除设置精讲内容之外，通过精选案例、指定专人负责等方式为课堂讨论留下一定空间和内容。第二，探索互动式案例教学法在社会保障教学中的应用。并不是所有的课程都适合案例教学法，有针对性的选择案例教学的课

程，如《社会保险》、《社会救助与社会福利》、《社区管理》等，在此基础上选择有代表性的案例，组织学生参与互动式的案例教学。第三，在成绩考核方面从注重传统的考试成绩转向注重平时成绩。将学生发言、课堂提问、课堂讨论等计入学生总成绩中。

（五）加强科研水平，提高科研质量。

利用学校本科生导师制及专业课等多个平台，引导学生参与老师的课题研究。第一，注重从法学与社会保障学交叉的视角，研究中外社会保障法发展历程及我国社会保障法建设现状，加强社会保障法的研究工作。第二，加开展社会保障政策的实地调研和研究工作，如儿童福利、慈善事业、社会保障基金管理、社会救助等，使研究工作建立在实地调研的基础上，发挥研究工作的资政效应。第三，加强社会保障理论的研究，在现有研究的基础上，继续深入社会保障史的研究工作。

（六）积极开展国际、国内学术交流与合作。

目前劳动与社会保障专业已开展多次国内学术交流合作，一次国际学术交流与合作，但还有待进一步加强。第一，加强国内学术会议交流与合作，从低层次交流转向高层次交流，由临时性合作转向长期稳定的合作，如坚持参加每届社会救助、社会保险学术会议。第二，高度重视国际交流与合作，从被动转向主动交流与合作，如积极参加 SPA 国际学术会议、社会保障国际论坛等高规格学术会议。第三，高度重视与陕西省各级政府社会保障实务部门的交流与合作，从实践中汲取智慧，将社会保障实践发展过程中遇到的问题上升为政策研究或理论研究。

参考文献：

[1]唐云舒，骆正清：工科院校劳动与社会保障专业特色培养研究——合肥工业大学社保专业建设的探索与实践[J]. 高教论坛，2008（3）：27-29.

[2]刘德浩：论劳动与社会保障专业的学科属性与课程设置[J]. 新西部，2011（24）：184-185.

[3]李文琦：法学院校劳动与社会保障专业特色培养研究[J]. 陕西教育（高教版），2011（12）：207-208.

[4]姜丽美：劳动与社会保障专业建设中存在的问题及改革[J]. 河北广播电视大学学报，2011（1）：37-38.

[5]岳宗福：社会保障专业实践教学建设研究述评[J]. 劳动保障世界（理论版），2010（5）：29-31.

社会保障专业实践教学的思考与探索

江西财经大学　张仲芳，余桔云

实践能力培养是社会保障人才培养的重要目标，应根据社会保障专业人才培养的要求，确定实践教学目标，构建实践教学体系，并通过实践项目实现实践能力提升和人才培养目标。

一、人才培养要求

本专业学生主要学习劳动与社会保障专业知识的基本理论与专业知识，接受知识、能力及素质方面的基本训练，掌握获取知识、应用知识及知识创新方面的基本能力。具体知识、能力与素质要求如表 1 所示。

表 1 劳动与社会保障专业人才培养要求

类别	培养要求
知识结构	具备从事劳动与社会保障领域研究、应用、管理、咨询等工作所需的人文社会科学和自然科学基本理论知识
	掌握社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚、人力资源管理等基本理论与基本知识
	掌握国家有关劳动与社会保障方针、体制、政策、法规和相关专业工具使用
	了解劳动与社会保障理论前沿、相关政策应用动态和企业人力资源管理需求等
能力结构	灵活运用合理方法对社保政策等进行分析与评价的基本技能
	掌握公司企业分配与决策、薪酬管理、员工福利管理等人力资源管理技能
	掌握计算机应用、数据统计分析、基本报表制作等技能
	掌握公共政策分析、社会调查等技能
	具有一定的科学研究和实际工作能力，具有一定批判性思维
	掌握文献检索、资料查询的基本方法，具备信息获取能力和较强的继续学习能力

作者简介：张仲芳，江西财经大学财税与公共管理学院副院长，教授。
余桔云，江西财经大学财税与公共管理学院社会保障学主任，副教授。

	具有较好的组织管理能力，较强的语言表达能力和交流沟通能力，以及良好的团队意识和合作精神
	掌握一门外语，具备听说读写和阅读外文文献的基本能力
素质结构	身心健康，具有良好的人力资源管理职业道德、爱国敬业精神、丰富的人文科学素养和社会责任感，追求卓越
	具有良好的质量、环境、职业健康、安全和服务意识，并承担有关健康、安全、福利等事务的责任
	掌握一定的法律法规、标准知识以及应遵守的职业道德规范，遵守所属职业体系的职业行为准则
	具有良好的心理素质，能应对危机和挑战
	树立科学的世界观和正确的人生观，愿为国家富强、民族振兴服务
	具有高尚的道德品质，体现较高人文和艺术素养
	能够通过持续不断的学习，找到解决问题的新方法，具有对新技术的推广或对现有技术进行革新的进取精神
	具备对个人和集体目标、团队利益负责的职业精神

二、实践教学体系及实践能力描述

为实现培养具备人力资源与社会保障分析与评价的应用型创新创业人才，劳动与社会保障专业实践教学体系设计总体思路为：首先根据人才培养目标确定需要培养的实践能力，然后设计具体的实践项目以实现实践能力的培养，最后确定课程模块为各实践项目的顺利实施提供支撑。

（一） 实践教学体系结构

劳动与社会保障专业实践教学体系结构如图 1 所示。各个层次说明如下：

1. 实践能力结构

劳动与社会保障实践能力结构分为：通识基础实践能力、专业基础实践能力、专业核心技能、专业综合实践能力、创新创业能力、职业发展与社会实践能力六大类。其中：

- **通识基础实践能力**，包括表达与沟通能力，计算机应用能力，外语应用能力、批判性思维及学习能力等。
- **专业基础实践能力**，包括统计与数据分析能力、社会调研能力、案例分析

能力、公共部门财务分析能力、政府公文写作能力等。

- **专业核心技能**，包括社会社会调查研究能力、人力资源管理能力、社会保险实务操作能力、社保基金投资实务操作能力等。

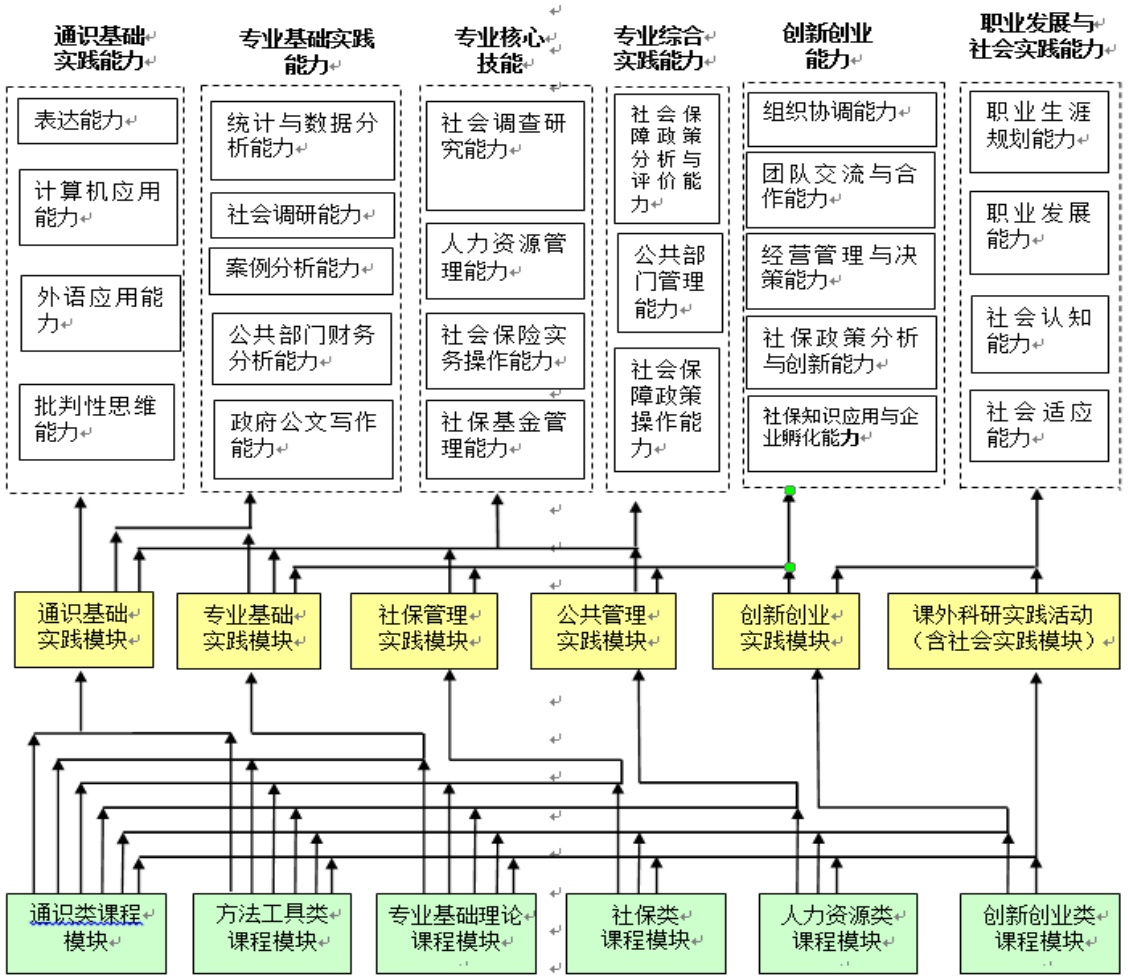


图 1 劳动与社会保障专业实践教学体系结构

- **专业综合实践能力**，包括社保政策分析与评价能力、就业政策分析与评价能力、公共部门管理能力等。
- **创新创业能力**，包括组织协调能力、团队交流与合作能力、经营管理与决策能力、社保政策分析与创新能力、社保知识应用与企业孵化能力等。
- **职业发展与社会实践能力**，包括职业生涯规划能力、职业发展能力、社会认知能力、社会适应能力等。

2.实践教学模块

实践能力项目通过七大实践模块进行实现，分别为：通识基础实践模块、专业基础实践模块、社保管理实践模块、人力资源管理实践模块、创新创业实践模块、毕业论文（设计）模块和课外科研实践活动模块（含社会实践）。

3.理论课程模块

六大理论课程模块提供支撑，分别为：通识类课程模块、方法工具类课程模块、专业基础理论课程模块、社保类课程模块、人力资源管理类课程模块和创新创业类课程模块。

（二）实践能力描述

1. 通识基础实践能力

A.1 表达与沟通能力

能力描述：表达能力又叫做表现能力或显示能力，是指一个人善于把自己的思想、情感、想法和意图等，用语言、文字、图形、表情和动作等清晰明确地表达出来，并善于让他人理解、体会和掌握。沟通能力包含着表达能力、争辩能力、倾听能力和设计能力（形象设计、动作设计、环境设计）。

A.2 计算机应用能力

能力描述：灵活运用办公软件进行文字编辑、制作 PPT 及运用相关工具进行文献检索和信息查询能力。

A.3. 外语应用能力

能力描述：熟练掌握一门外语，具备外文听说读写和外文资料整理能力。

A.4 批判性思维

能力描述：是以逻辑方法作为基础，结合人们日常思维的实际和心理倾向发展出的一系列批判性思维技巧。

A.5 学习能力

能力描述：学习能力一般是指人们在正式学习或非正式学习环境下，自我求知、做事、发展的能力，在基本活动中表现出来的能力，如观察力、记忆力、抽象概括能力、注意力、理解能力等。

2. 专业基础实践能力

B.1 统计与数据分析能力

能力描述：使用适当统计分析方法对收集来的数据进行分析，为实际工作和科学研究提供数据支撑能力。

B.2 社会调查能力

能力描述：根据实际工作和科学研究运用科学的调查研究方法，有目的有计划的对现象和问题进行广泛了解，获得现象、问题本质和规律的能力。

B.3 案例分析能力

能力描述：根据背景资料，依据相关理论知识，提出问题、评价或具体解决问题方法或意见的能力。

B.4 公司企业财务分析能力

能力描述：以财务报表等资料为依据，采用专门方法，系统分析和评价公司企业历史经营业绩、衡量现在财务状况、预测未来发展趋势的能力。

B.5 政府公文写作能力

能力描述：根据政府实际工作需要，按照特定格式、现实内容，进行单位的文书处理工作，撰写规范政府公文的能力。

3. 专业核心技能

C.1 社会调查研究能力

能力描述：运用科学、规范的调查方法进行社会调查，对调查数据进行整理分析，从而正确认识社会问题和现象。

C.2 人力资源管理能力

能力描述：熟悉公司业务和市场情况，根据企业发展战略，制定薪酬管理和员工福利的制度及人力资源管理等能力。

C.3 社会保险实务操作能力

能力描述：熟悉社会保险业务流程，结合当地社保部门的实际情况，具备社

会保险业务实际管理工作和能力。

C.4 商业保险实务操作能力

能力描述：熟悉商业保险业务流程，结合公司实际情况，具备商业保险业务实际管理工作和能能力。

4. 专业综合实践能力

D.1 社保政策分析与评价能力

能力描述：运用基本理论和知识分析社保政策制定、运行和效果，具备社保政策决策、执行和评价等技术技能。

D.2 就业政策分析与评价能力

能力描述：运用基本理论和知识分析就业政策制定、运行和效果，具备就业政策决策、执行和评价等技术技能。

D.3 公共部门管理能力

能力描述：根据公共管理理论、公共政策等知识，从事公共部门管理的能力。

5. 创新创业实践能力

E.1 组织协调能力

能力描述：具备为实现工作任务和目标，进行资源分配，控制、激励和协调群体活动的能力。

E.2 团队交流与合作能力

能力描述：具备团队工作中发挥团队精神、责任精神、互补互助以达到团队最大工作效率的能力

E.3 经营管理与决策能力

能力描述：具备收集有效信息和数据，运用有效方法进行决策、计划、组织、控制、协调，采取行动来识别、应对问题和机遇的能力

E.4. 社保政策分析与创新能力

能力描述：拥有收集社保政策运行效果和社保政策需求的基础上，在社保相关理论指导下，撰写社保政策运行分析报告和提出社保政策优化、创新建议的能力

E.5 社保知识应用与企业孵化能力

能力描述：具备收集国家支持创新创业的扶持政策，积累创新创业知识、根

据自身实际情况申请和获得财政、税收政策支持和发展的能力。

6. 职业发展与社会实践能力

F.1 职业生涯规划能力

能力描述：拥有认识职业、收集信息、选择职业、自我分析、职业决策和设计职业发展的能力，并能对职业生涯进行合理科学的规划

F.2 职业发展能力

能力描述：能针对职业发展合理制定学习计划，适应职业未来发展需求的能力

F.3 社会认知能力

能力描述：运用已有知识经验，能正确地对他人的心理状态、行为动机和意志做出推测和判断的能力。

F.4 社会适应能力

能力描述：具备在社会更好生存以及与社会达到和谐状态所需的社交能力、处事能力、人际关系能力以及用道德规范约束自己的能力。

三、实践项目设置

基于实践教学模块，本专业共设计 2 个课程论文项目，1 个案例分析实训项目，4 个专业实训项目，1 个社会调查项目，4 个专业综合性实验项目，2 个创新性实验项目，具体描述如下。

(一)项目描述

1. 专业认知实践

项目名称：专业认知实践

项目类别：课程论文

项目目标：通过该项目，帮助学生了解专业和熟悉专业，了解后续学习需要掌握的专业知识、专业技能及专业综合能力等，以及培养学生的专业兴趣

项目描述：结合当前社会保障领域的热点问题及改革情况，分析社会保障政策对社会公平和正义的作用，以及经济发展和社会和谐的影响

成果形式：论文报告

考核方式：论文评阅及答辩

所属模块：专业基础实践模块

支撑课程：公共管理大类专业导论

2. 政府文秘与写作

项目名称：财经应用文写作

项目类别：课程论文

项目目标：通过该项目，使学生拥有熟练运用社保专业名词撰写文理贯通、合乎规范的财经应用文，培养学生财经文书写作能力。

项目描述：结合具体社会保障、公共管理、公共服务等应用背景介绍专业应用文写作方法及要求。

成果形式：论文报告

考核方式：论文评阅及答辩

所属模块：专业基础实践模块

支撑课程：政府文秘与写作

3. 社会保险实务操作

项目名称：社会保险业务经办实务操作

项目类别：专业实训

项目目标：通过该项目，使学生熟悉五险一金管理信息系统的内容和操作，具备使用社会保险管理信息系统进行具体社会保险业务处理的能力。

项目描述： 本项目根据教学大纲安排的试验项目，利用实验室社会保险管理信息软件， 进行社保业务处理的操作，并形成实训报告。

成果形式：实训报告

考核方式：报告评阅及答辩

所属模块：专业基础实践模块

支撑课程：社会保险业务经办实务

4. 社保基金投资管理案例分析

项目名称：社保基金投资数据分析

项目类别：案例分析

项目目标：通过该项目，使学生在社保理论知识基础上，具备收集社保基金投资有效案例、有效信息和数据，运用有效方法，进行社保基金投资管理数据和

案例分析的能力。

项目描述：本项目主要介绍社保基金投资案例收集方法，并运用统计和数据分析等方法进行案例分析。

成果形式：案例分析报告

考核方式：报告评阅及答辩

所属模块：专业基础实践模块

支撑课程：社保基金管理

5. 公共部门财务会计操作

项目名称：公共部门综合会计业务操作

项目类别：综合性实验

项目目标：通过该项目，帮助学生掌握公共部门会计及财务管理在行政、事业单位的运用和操作。

项目描述：本项目主要介绍公共部门会计的基本理论和方法，并讲授运用公共部门会计财务软件正确处理财政部门、行政事业单位的各项基本会计业务。

成果形式：实训报告

考核方式：开卷笔试

所属模块：专业选修实务技能模块

支撑课程：公共部门财务会计

6. 社会调查研究方法与应用

项目名称：城乡居保实施情况调查

项目类别：社会调查

项目目标：通过该项目，使学生在掌握社保基础理论和社会调查方法基础上，具备根据根据实际实施情况，分析政策制定及执行中存在的问题及成因，提高学生社会调查能力及社保知识应用能力。

项目描述：本项目结合养老保险理论以及城乡居保实施情况调查案例，介绍社会调查研究的主要方法。

成果形式：调查报告

考核方式：报告评阅及答辩

所属模块：专业基础实践模块

支撑课程：社会调查研究方法与应用

7．社保政策运行与评价综合项目

项目名称：社保政策分析与评价

项目类别：综合性实验

项目目标：通过该项目，设计社保政策分析与评价指标体系，培养学生的社保政策运行和绩效评价能力。

项目描述：根据课程案例，运用社保政策分析与评价方法设计相应的政策分析与评价指标体系，对运行效果和受众满意度进行分析，并撰写社保政策分析与评价报告。

成果形式：案例分析报告。

考核方式：报告评阅及答辩

所属模块：社保管理实践模块

支撑课程：毕业实习

8．社保费征缴实务项目

项目名称：缴费评估模型与应用

项目类别：综合性实验

项目目标：通过该项目，使学生根据社保费征缴政策，结合企业所在行业经营特点，具备构建缴费评估模型与应用的能力。

项目描述：通过课程学习，要求学生根据缴费评估相关法律、法规和相关流程，分析企业所在行业经营特点，构建缴费评估模型，正确进行企业缴费评估实施，撰写纳税评估相关文书。

成果形式：论文报告

考核方式：答辩

所属模块：社保基金管理实践模块

支撑课程：社保基金管理

9 社保费稽查技能实务

项目名称：社保费稽查操作

项目类别：专业实训

项目目标：通过该项目，使基本掌握社保费稽查相关法律知识，熟练了解社

保费稽查管理程序，具备重点行业和主要企业的社保费稽查能力。

项目描述：通过课程学习，要求学生根据现行各种稽查知识和稽查方法，能够分析企业在缴费方面存在的问题，能够运用专业软件等工具实施有效的社保费稽查，撰写社保费稽查相关文书。

成果形式：社保费稽查报告

考核方式：答辩

所属模块：社保基金管理实践模块

支撑课程：社保基金管理

社会保障学：挑战、定位与发展
——基于学科建设的视角

武汉大学　孟颖颖

摘　要：理论范式缺乏夯实的学科基础、研究范畴缺乏清晰的学科边界、知识体系与课程体系设计的科学性有待提高，是我国社会保障学学科发展面临的挑战。作为一门新型的交叉综合型学科，社会保障学应立足自身多学科的基本特质，厘清学科边界、优化学科内涵，凝练有机统一的研究方法体系，规范化、清晰化学科知识体系与课程体系建设，提升师资队伍建设水平，健全复合型应用型高级管理人才培养体系，立足本土，瞄准国际化等，多方面定位其发展方向。

关键词：社会保障学；学科定位；多学科特性

社会保障学是国内外高等教育学科体系中一门新型的综合性应用学科，它的建立和发展源于人类社会保障发展实践的需要。在中国，社会保障学更是一门相当年轻的学科，其学科渊源最早可以追溯到20世纪80年代末，由武汉大学、中国人民大学等高校作为“社会保险”、“社会工作和管理”等专业的主干课程所率先开设。1998年，原国家教委于将社会保障学划归公共管理一级学科下属的二级学科，同年，“劳动与社会保障”专业被纳入重新修订的普通高等学校本科专业目录。1999年，武汉大学、中国人民大学等全国首批8所高校开始招收该专业的本科生。

伴随着中国社会保障制度改革发展实践的不断推进，作为一门与时代发展紧密相连的应用型学科，社会保障学在经历了近20年的推进历程后，其学科地位得到了充分的发展与肯定，适应了新形势下中国社会主义市场经济发展对社会保障专业知识与专业人才的迫切需要，但是，机遇与挑战并存，由于学科基础薄弱、学科发展历史较短等原因，国内社会保障学在学科发展实践中也凸显出了不少亟待解决的问题，因此，回顾历史、立足当前，认清社会保障学学科发展前行中的羁绊、厘清学科内核与特点，并重新审视社会保障学学科的发展定位与方向无疑是必要的。

一、挑战：学科发展前行中的羁绊

（一）理论范式上缺乏夯实的学科基础

从学科基础来看，我国社会保障学学科发展最初的理论基石来源于20世纪80年代国内第一批研究社会保障问题的学者们从古典经济学、新古典经济学、马克思主义政治经济学、现代西方经济学、西方人口学等经典理论中汲取的专业思想，其中，比较有代表性并得到目前学术界广泛认可的主要理论有：马克思的“六个剩余”理论、列宁的“以国家保险为主体”的社会保障思想、马尔萨斯的人口理论、庇古的福利经济学、新历史学派理论、新剑桥学派理论、达伦道夫的冲突理论、新自由主义经济理论等[①]。这些理论涵盖了社会保障与人本主义、社会伦理、公共政策、人口发展、经济运行、法制建设等若干重要社会领域的互动关系，架构起了中国社会保障学学科的宏观理论框架，为我国社会保障学学科的发展奠定了坚实的理论基础，也对推动这一时期中国社会保障制度的快速发展起到了重要的理论指导作用。

进入20世纪90年代之后，随着中国社会保障事业逐步进入快速发展时期，社会保障学作为一门与中国改革发展实践紧密结合的应用型学科得到了国内学术界的广泛关注。一时间，介绍国外社会保障制度发展经验、探讨中国社会保障制度发展中各项问题的理论著作大量问世[②]，各类社会保障学、社会保障理论与实务的专著、译著以及教材如潮水般涌现，空前繁荣的理论研究为社会保障学在国内学科体系中的发展提供了良好的学术气氛，社会保障学的学科地位也逐步得到了社会各界人士的广泛认可。但良好发展的同时也存在问题，综述目前国内有关社会保障学的相关著作不难发现，现有相关研究成果一般多针对目前中国或世界范围内社会保障制度改革与发展实践中的某些问题针砭时弊，多为以应用型研究为目标的经验性理论研究，偏向应用型、实用性研究，缺乏对社会保障学相关学科理论基础的深入探讨。而就目前出版发行的教材来看，也存在内容重复、特色不鲜明、偏重对社会保障体系框架的介绍，缺乏理论分析深度等问题，对真正补充、

① 参见邓大松等：《中国社会保障若干重大问题研究》，海天出版社2000年，第231～243页。
② 窦玉沛：《重构中国社会保障体系的探索》，中国社会科学出版社2001年，第43～44页。

丰富中国社会保障学学科理论内涵与框架的基础性研究明显不足。理论研究的匮乏直接导致社会保障学的学科基础相对薄弱、发展动力不足，进一步制约了社会保障学这个年轻的学科未来向更深层次发展的前进空间。

（二）研究范畴上缺乏清晰的学科边界

社会保障学自产生以来，人们就对其是否具有学科独立性，也即其能成为一门独立学科的合法性争议不止。事实似乎的确如此，社会保障学作为一门新型的交叉应用型学科，它的学科基础融合了经济学、管理学、社会学、政治学、法学、历史学等多学科的精髓与要旨[①]，在研究方法与手段上也多借鉴于以上学科，带有"综合型"的特点，因而，在学科发展实践中常常被人们误认为是上述某一学科的附属领域或是次级领域。

同时，由社会保障学学科研究对象的特征所决定，社会保障作为一个研究领域所涉及的研究触角甚为宽广，社会保障与经济增长、政治稳定及社会发展等领域都息息相关，同时，社会保障又涉及到每一个社会成员日常生活中"生、老、病、死"等点点滴滴，因而，就研究主题来看，经济学、管理学、社会学、政治学、法学、历史学等其他学科在学科发展实践中对社会保障学学科的研究领域多有"侵入"。可以认为，由于缺乏内在独立的学科理论体系与学科逻辑框架，社会保障学的学科边界在研究范畴上表现出明显的界定模糊、不清晰的特点，这不仅导致社会保障学的研究内容与范式存在与其他学科交叉、重复的问题，也导致了社会保障学学科的独立性往往因此而受到人们的质疑。

但是，笔者认为，由学科研究内容多样化所导致的学科边界外延宽广与一个学科的学科独立性之间并不绝对矛盾，没有整齐划一的学科边界不等于这个学科没有逻辑严密的理论内核，更不能成为一个学科是否具有独立性的评判标准。尤其是在学科与学科之间交融愈发频繁的今天，学科的交叉与交融已经成为学科发展与学术创新最新趋势，跨学科的研究范式与研究视角已经成为一种学术繁荣、社会进步、时代发展的标志。单纯的为了突出学科的独立性而刻意地去界定一个学科与其他本就与其有着"天然"联系的学科之间的学科边界是毫无意义的，或许我们应该承认，与许多相对成熟的人文社会科学类交叉学科一样，学科的交叉性、

① 参见赵映诚：《社会保障学及其体系构成》，载《江汉大学学报（社会科学版）》1988 年第 2 期，第 105～109 页。

多元性正是社会保障学学科本身的独特魅力所在。

（三）知识体系与课程体系设计的科学性有待提高

据不完全统计，目前国内已有超过 130 所的高等院校开设了社会保障本科专业，研究生教育等高层次人才培养体系也已经初具规模，发展速度较快，但相对而言，由于我国的社会保障学学科建设起步较晚，其学科地位还不够稳固，学科基础也相对薄弱，学界对社会保障学作为二级学科的专业定位、学科内涵、学科意义、方法论及与公共管理一级学科下设的其他二级学科之间的内在关系、交叉界限等学科基础的讨论还有待进一步深入。[①]这些不足直接导致目前国内社会保障学学科的专业知识体系设计与课程体系设置上还存在科学性不够严密，体系不够完整、更新滞后等问题。

除此之外，社会保障学作为一门新兴学科，师资队伍人才缺口严重。就目前全国开设该专业的高等院校的实际情况来看，由于专业师资力量的不足，各培养单位多基于本单位现有师资队伍的学科背景与研究专长，以及本单位学科专业的发展演进路线出发，设计授教的知识模块与课程体系，不同的院校之间存在着较大差异[②]。比如，综合型院校偏重理论教学，在知识体系设计与课程设置上对学生的实践操作能力重视不够；财经类院校偏重专业性教育，侧重强化社会保障学与人力资源管理、企业管理类专业的相互糅合，在知识体系设计与课程设置上偏向学生的动手实践能力，理论教学有待进一步加强。总的来看，没有统一的知识体系与课程设置规范直接影响了社会保障学的学科发展与人才培养质量，“杂而不专”成为社会保障类专业人才培养竞争力的软肋。

二、定位：社会保障学的多学科特质

社会保障学是研究社会保障问题及社会保障管理工作规律和发展趋势的一门应用型科学，其应用型的学科特质对学科发展的定位提出了更高的要求。那么，如何对社会保障学的学科发展进行定位呢？正如本文对界定社会保障学的学科边

---

① 参见褚福灵：《对劳动和社会保障专业建设的认识与实践》，载《北京市计划劳动管理干部学院学报》2003 年第 2 期，第 40～42 页。

② 参见杨立雄：《是“社会保障”,还是“社会保险”——“劳动与社会保障”专业课程设置中的社会保险偏向》，载《湖南师范大学社会科学学报》2003 年第 1 期，第 54～57 页。

界问题时所分析的那样，多学科的特质是社会保障学最鲜明的特点与优势所在，本文认为，我们不妨从社会保障学的多学科特性出发来定位其学科发展方向。

与经济学的关系。社会保障与经济发展对于任何一个现代国家而言都是不可回避的重要话题。社会保障与经济发展关系紧密，社会保障支出水平会影响一个国家的消费总需求、投资预期、就业率以及财政支出结构等一系列经济指标，反过来经济发展水平的高低也会影响社会保障支出水平。因此，社会保障学与经济学有着天然的密不可分的关联。更为重要的，经济学是社会保障学的重要理论来源之一，现代社会保障学汲取了传统及现代经济学理论体系中的诸多精华要义[①]。同时，社会保障学与经济学均涉及收入分配与资源配置问题，政府如何实现公平合理的收入分配是社会保障学与经济学共同关注的命题，研究主题的交叉也使得两个学科的关系更为紧密。

与管理学的关系。管理学是研究一般管理规律的学科，其研究对象是任何组织与部门。社会保障学是研究社会保障问题及其进行保障组织管理规律的科学，其研究对象是社会保障组织与管理部门。显然，虽然社会保障学与管理学的学科地位不同，但两者在研究对象、研究方法与研究目的上都有相同的地方。更确切地说，社会保障学的研究对象——社会保障组织与管理部门可以囊括于管理学的宏观研究对象之中，社会保障学的研究目的——使社会保障组织与管理部门更加高效地提供社会保障制度与管理学的研究目的不谋而合，同时，管理学中的大量原理、原则与方法也对社会保障学也有着直接的指导、借鉴意义，客观地讲，社会保障学可以视作管理学的一个学科分支。

与社会学的关系。社会学是研究人类社会秩序与一般运行法则的科学，它以社会问题为研究对象，探讨社会良性运转的基本规律。而社会保障正是千千万万社会问题中的一个重要子问题，社会保障问题解决的好坏不仅影响到社会发展与经济增长，处理不得当甚至会影响到社会的安定与团结。因此，社会保障学通常需要借鉴社会学的基本理论、基本原则与基本方法来更好地认识、解读社会保障制度发展过程中的各种矛盾与困惑，在社会学分析框架之内统筹考虑各项社会保障制度的变动可能给社会方方面面带来的各种影响。

与政治学的关系。社会保障自产生以来就与政治有着不可分割的联系。从社

① 参见刘燕生：《社会保障的起源、发展和道路选择》，法律出版社 2001 年，第 112～115 页。

会保障制度的起源来看，现代社会保障制度的诞生就是为了迎合政治利益集团的政治需要；从社会保障制度的发展历程来看，无论是英国《济贫法》的颁布、《贝弗里奇报告》的问世，还是美国罗斯福新政纲领的实施，都与当时的政治环境息息相关，在西方社会，社会保障制度甚至成为政党竞争时最有力的砝码之一。社会保障制度是为了满足全体社会成员的基本物质需求，为了实现人与人之间的平等和共济而建立的，但是，这绝不意味着其是超阶级的人道主义，相反，它总是为政治服务的。

与法学的关系。社会保障制度的发展离不开法律、法规的保驾护航[①]。社会保障法是关于社会保险和社会福利、社会救济关系的法律规范的总称，是调整社会保障内部各主体社会关系的行为规范，保护的是保障人与受益人共同的权利。社会保障法具有公益性，一般来说，其中应明确界定国家、社会、企业、个人及有关主体在社会保障制度中必须履行的义务，也应对社会保障具体项目的实施范围、资金筹集方式、给付标准、计算办法等做出具体规定。事实证明，国家通过社会保障立法，在主要社会保障项目上实行强制性措施，要求社会保障的不同主体共同承担社会保障的各项义务，能够有效地保证社会保障制度的良好运转，可以说社会保障法的强制性是实现社会保障目标的根本保证。

当然，社会保障学学科还与法学、人口学、医学、生命科学等众多学科息息相关，总之，我们必须承认社会保障学的跨学科、综合型、交叉性特点，只有对社会保障学这一学科特质进行清晰地定位，才能找到社会保障学学科发展的源动力，构建出更加完善的研究范式与框架，并更好地认清其未来的学科发展方向。

三、发展：多学科定位的实践面向

社会保障学的多学科特质要求我们未来在学科发展与定位上要更加注重其多学科特性的发挥。那么，如何实现社会保障学的多学科定位呢？

（一）厘定学科边界，优化学科内涵

由社会保障学自身特征及国外社会保障学科的发展规律所决定，一方面应进

① 参见林嘉：《社会保障法的理念、实践与创新》，中国人民大学出版社 2002 年，第 56～61 页。

一步厘清社会保障学与经济学、管理学、社会学、政治学、法学、历史学等多学科之间的联系与差异，明确社会保障学学科与以上学科之间的交叉边界及其自身发展定位，吸收、借鉴、融合并最终形成最优的学科知识和理论；另一方面应以科学的态度厘清社会保障学作为二级学科在公共管理类一级学科中的学科地位，进一步加强与其他二级学科之间的科际整合与互相融通，并在明确学科自身发展定位的基础上，打破二级学科壁垒，[①]实现各个学科之间的共通与融合，优化社会保障学学科的学科内涵。

（二）凝练有机统一的研究方法体系

社会保障学具有强烈的实践性特征，实现其多学科定位的学科发展目标既不能过于侧重纯理论的“教条式”发展范式，也不能偏颇于“重实践、轻理论”的发展范式，“学理式”研究和“对策式”研究两者必须兼顾，既要为中国社会保障制度的实践发展提供政策建议，承担应有的学术责任，又要不断深入反思中国乃至世界社会保障制度转型发展中的结构性难题，补充、丰富社会保障学的理论体系，并在以上基础上，凝练出社会保障学学科有机统一的研究方法体系——将规范性分析与实证分析相结合，在多学科定位的背景下，发展、完善属于社会保障学自己的价值分析、规范分析和实证分析方法论体系。

（三）规范化、清晰化学科知识体系与课程体系建设

作为横跨多个学科领域的综合型应用学科，社会保障学学科的多学科特征要求社会保障学专业教育应平衡兼顾专业化与跨学科原则，坚持学术性与应用性结合、实证性与规范性结合、公共性与专业性结合的原则，在注重学科边界的基础上，加强核心教学理念，围绕学科中心整体优化，真正做到知识体系与课程体系设计上的科学化操作。具体而言，要将强调基础知识教育、重视专业知识理论传授、突出专业特色课程三者有机地结合起来，以社会需求为导向，学科内核为基准，明确专业定位与专业特色。

（四）提升师资队伍建设水平

教育质量的提升与教师队伍的素质直接相关，社会保障学学科面向多学科实践的发展定位要求各培养单位应尽快大力加强师资队伍建设。如前所述，在社会

① 参见高灵芝、张世青、刘雪：《碎片化：劳动与社会保障本科专业面临的困境》，载《东北师大学报（哲学社会科学版）》2012 年第 4 期，第 275～276 页。

保障学教学实践中，由于社会保障学学科在国内发展历史不长，专业教学人才梯队尚未成型，师资队伍专业化水平相对不足，不少高校的师资力量专业结构较为单一，专业课程设置与教学内容存在与其他专业混同、特色不鲜明的问题，教学方法和条件也难以适应当前社会对社会保障类专业高素质人才能力培养的需要。因此，加强社会保障学学科师资队伍建设，构建合理的学术梯队结构，培养高素质的学科带头人和学术骨干，是保证社会保障学科可持续发展的必然选择[①]。当前，国内各相关院校的专业教师应进一步摒弃传统思想，不断拓宽学术视野、彻底打破传统学科领域与社会保障学学科领域的隔阂与界限，积极适应当前中国社会保障学学科改革实践多样化发展的实际需要，进一步提升自身业务素质水平，。

（五）健全复合型应用型高级管理人才培养体系

现阶段随着中国特色社会保障制度改革与发展的逐步深化，社会各界对社会保障类专业人才的需求不断扩大。社会保障类专业人才的供给数量虽然逐年增加，但在人才队伍的专业思想、知识结构和能力素质培养上仍然与当前中国社会保障发展的实际需求存在一定的差距[②]。社会保障学专业在今后的人才培养定位方面，应以符合公共管理一级学科、社会保障二级学科专业要求为导向，注重培养学生利用定量分析与定性分析相结合的方法范式解决实际问题的能力，鼓励学生掌握现代管理学、经济学、社会学、法学、政治学、教育学、医学、工学等跨学科知识体系的核心理念与主要内容，努力开展综合型管理类人才所需的应用技能和实践能力训练，加快实现课堂理论知识与实践教学环节的深入对接，努力培养出更多适应社会发展需要的复合型、综合型、应用型公共管理类专业人才队伍。

（六）立足本土，瞄准国际化化

随着中国社会保障改革与发展的实际需要日益迫切，建立中国特色社会保障学理论和学科体系已经成为中国社会保障学学科发展的必然趋势。在以问题为导向的研究思路下，如何使社会保障研究本土化以及在此基础上构建中国特色的社会保障学学科概念、理论和方法论体系，并对全球的社会保障学研究做出中国的贡献，是中国社会保障学学科的实践者们共同面临的重大理论和现实课题。从学

① 参见白凤峥：《劳动与社会保障专业建设探索》，载《山西财经大学学报》（高等教育版）2008 年第 1 期，第 34～37 页。

② 赵俊康、马培生：《劳动与社会保障专业建设若干问题的研究》，载《山西财经大学学报》（高等教育版）2000 年第 4 期，第 45～48 页。

科建设与发展的角度来看，我们必须基于国际化、全球化的视野，全新定位社会保障学专业的人才队伍培养目标、学科师资队伍培训与建设目标、学科专业知识体系与课程体系设置目标，努力将世界范围内社会保障学的专业学科发展情况与中国社会保障实践相结合作为中国特色社会保障学学科发展的基本定位之一。

四、结　语

中国社会保障学学科的发展虽然起步较晚，但作为一门新兴的交叉应用型学科，经济学、管理学、社会学、政治学、法学、历史学等相对成熟学科的发展模式与发展路径都为其提供了可借鉴的充分经验，而包括中国在内的目前世界各国社会保障制度的蓬勃发展实践更是为其提供了丰富的典型案例研究素材与实践指导。未来，我们应把国际化视野和开放性胸怀作为指导中国社会保障学学科发展的基本原则，全面汲取社会保障学学科发展的国际经验，接轨社会保障学学科发展的国际前沿，提升国内社会保障学专业的教育水平，并积极借鉴国外本学科发展和人才培养的先进模式，坚守传统，挖掘差异，凝练出国内社会保障学学科发展的中国特色，打造国内社会保障学学科发展的新高峰。

Social Security: Challenges, Orientation and Development

Meng Ying-ying

Abstract: This paper presents the theoretical paradigm of the lack of compacted Studies Foundation, the scope of the study the lack of clear disciplinary boundaries, and scientific knowledge systems and the design of the curriculum system needs to be improved is the challenge faced by the Science Development of China's social security. As a new cross disciplines, social protection should be based on the basic characteristics of its own multi-disciplinary, to clarify the disciplinary boundaries, optimization discipline connotation; condensed organic unity of the research methodology; standardization, clarity of subject knowledge system and the Curriculum System ; to enhance the level of faculty building; improve the composite applications of senior management personnel training system; based on the local, aimed at the development direction of the internationalization such

positioning.

Key words: social security studies; disciplinary orientation; multidisciplinary nature

作者简介：孟颖颖，武汉大学政治与公共管理学院副教授，武汉大学社会保障研究中心研究员，管理学博士；湖北 武汉 430072。

基金项目：国家社会科学基金青年项目（11CGL066）；2015 年度武汉大学人文社会科学自主科研项目

联系方式：13871270841，mengyingying0903@126.com

【课程建设】

关于社会保障教材的统计分析

杨立雄

中国人民大学劳动人事学院教授

一、前言

在中国，社会保障学最早起源于20世纪80年代末。到1998年，社会保障学被划归公共管理一级学科下属的二级学科。同年，“劳动与社会保障”专业被纳入重新修订的普通高等学校本科专业目录。1999年，武汉大学、中国人民大学等首批8所高校开始招收该专业本科生。由于社会保障学是一门非常年轻的学科，其学科体系还尚未成熟，目前对该学科的文献研究也不丰富。在已有文献中，主要是对社会保障学的三个方面进行了研究。一是社会保障学科建设受到较多关注，部分学者论述了社会保障学及其学科体系的构建[①]；也有学者基于学科建设视角，对社会保障学的挑战、定位与发展方面予以分析[②]；，还有学者对社会保障学理论体系的构建等社会保障学科建设体系中某一构成要素予以专门论述[③]。社会保障学的教学研究是目前研究的另外一个重点，其中既有对教学范式的研究[④]，也有对教学内容与方法的论述[⑤]。三是对社会保障专业人才培养方面的[⑥]研究[⑦]。综合已有文献，可见目前关于社会保障学的研究在内容上集中于学科体系建设、教学与人才培养，还尚未有对社会保障教材进行专门的研究；从研究方法上来看，已有研究基本都是定性分析，鲜有使用定量研究方法对社会保障学科体系建设及其教材加以研究的文献。

---

① 赵映诚.《社会保障学及其构成体系》，汉大学学报（社会科学版），1988年第2期。

② 孟颖颖.《障学：挑战、定位与发展——基于学科建设的视角》，武汉大学学报，2013年第66卷第1期。

③ 梁君林《论社会保障学体系的构建》，山西财经大学学报，1999年11月增刊。

④ 蔡向东.《社会保障学课程教学范式的改革》，长春工业大学学报（高教研究版），2014年第35卷第1期。

⑤ 李雪.《会保障学课程教学方法改革探索》，长春工业大学学报（高教研究版）2013年第34卷第4期。郑建明，李凤月，李国军.《高校各类本科专业《社会保障学》课程教学体系探析》，教育教学论坛，2013年第36期。

⑥ 李沫，吕天阳.《叉学科复合式本科教学体系的构建—以社会保障学科为例》，黑龙江教育（高校研究与评估），2014年3月。

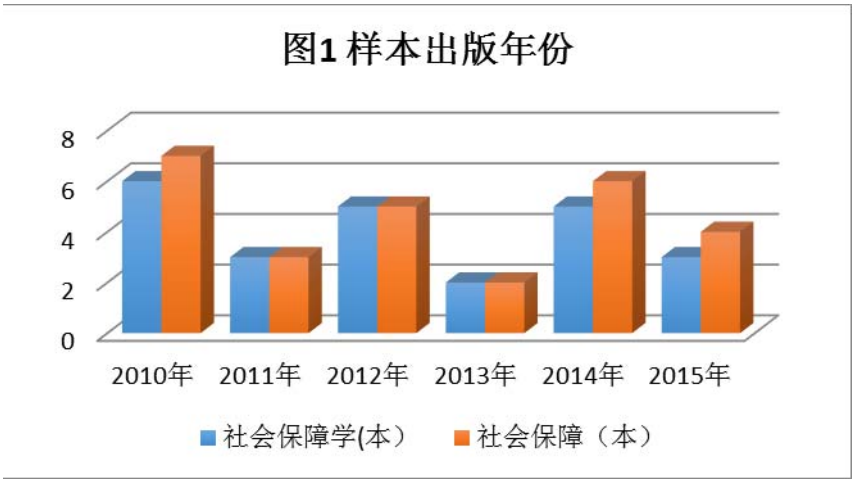
⑦ 白凤峥.《劳动与社会保障专业本科人才培养方案探讨——以财经类院校为例》，高等财经教育研究，2014年第17卷第4期。王增文.《社会保障专业人才培养的现状与展望》，2009年第11期。

目前，我国已有近百所大学设置了劳动与社会保障专业，这些专业均开设了《社会保障学》、《社会保障》等课程。那么，这些课程的教材建设处于一种什么样的状况？为此，本研究采用统计分析方面对社会保障学的教材建设情况进行探讨。

二、研究方法

本研究应用统计分析的方法，时间跨度为 2010 年—2015 年 9 月。作者对该时期内中国大陆出版的所有《社会保障学》和《社会保障》教材进行了统计，分析《社会保障学》和《社会保障》两门课程的区别。共查到《社会保障学》教材 26 本，因 2 本无法找到目录，故统计 24 本教材目录；查到出版的《社会保障》教材 27 本，因 1 本无法找到目录，故统计 26 本教材目录。根据目录，以节（章）为单位进行统计。

从《社会保障学》和《社会保障》教材的出版年份来看，两者时间分布都比较均匀，但每间隔一年均会出现一个高峰期，2015 年只统计到 9 月份，故其统计还缺乏完整性（见图 1）。



为便于统计分析，本研究将《社会保障学》和《社会保障》两类教材的各章节进行归类，其中一级分类为作者根据二级分类的内容自己归类，包括总论、社会保障基金、社会救助、社会保险、社会福利、特殊群体保障、农村社会保障、制

度结构、社会保障管理、补充保障和其他。二级分类为教材原章节分类内容，对二级分类内容在教材中出现的频数进行统计。

三、结果分析

（一）《社会保障学》主要内容分析

对《社会保障学》各章节的内容统计见表 1。

表 1　《社会保障学》主要内容统计表

一级	二级	数量（章或节）
总论	概论（概述、绪论、导论）	17
	社会保障理论	12
	社会保障史	10
	社会保障体系、模式	8
	社会保障理念、原则	3
	社会保障关系	2
	学科研究方法	1
	总计：53	
社会保障基金	社会保障基金	22
	社会保障财务	1
	社会保障财政	1
	总计：24	
社会救助	社会救助	22
	最低生活保障	1
	总计：23	
	养老保险	17
	医疗保险	17
	工伤保险	17
	失业保险	17
	生育保险	12
	社会保险	7
	劳动保障（工伤、失业、生育）	1
	总计：88	
社会福利	社会福利	22
	住房保障	6
	社区服务	1

	社会保障服务	1
	总计：30	
特殊群体保障	军人保障	19
	灵活就业人员社会保障	2
	特定群体社会保障	1
	总计：22	
农村社会保障	农村社会保障	8
	总计：8	
制度结构	社会保障水平	3
	社会保障制度结构	3
	社会保障制度改革	2
	社会保障运行机制	1
	社会保障宏观环境	1
	社会保障计划	1
	总计：11	
社会保障管理	社会保障管理	14
	逆向选择与道德风险	3
	社会保障问题	1
	社会保障办理程序	1
	社会保障争议处理	1
	总计：20	
补充保障	补充保障（非制度化保障）	9
	企业年金	4
	企业员工福利	2
	总计：15	
其它	社会保障法	6
	养老保障	1
	健康保障	1
	社会保障与和谐社会	1
	总计：9	

根据统计结果，得到以下结论：

一是《社会保障学》偏重于社会保障制度介绍，缺少学科基础内容。一门成熟的学科需要具有独特的研究对象、研究内容、术语工具、研究方法，以及学科特性、学科体系和学科特色价值等学科范式构成要素。如经济学、社会学、政治学等成熟学科都具有完整的学科史、理论思想体系和学科研究方法等。但从目前的《社会保障学》来看，其学科基础性知识太少。在统计的 24 本教材中，居然没

有对社会保障史的专门章节的论述，学科研究方法也仅 1 本教材中提及到，社会保障模式和社会保障思想只有 3 本教材进行了论述（见表 1）。

二是《社会保障学》偏重社会保险。在被调查的统计一级分类中，社会保险所包括的二级类别内容最多，达到了 88 个，在所有一级统计分类构成中，占到一级内容构成的 30%；其次是总论的内容，占到一级内容构成的 18%(见图 2)。在一级分类社会保险中，其包括的二级分类内容的频数统计中，各分险种所占的比例大于社会保险的比例。而社会救助和社会福利内容介绍相对较小，其中社会救助仅占 8%，而社会救助下仅只有一本教材单独将“最低生活保障”列出。在社会福利中，调查的 24 个样本有 22 个样本设置了社会福利章节，但对不同群体的社会福利介绍甚少，如对社会保障制度中最重要的保障群体老年人、妇女儿童、残疾人福利的章节设置均没有（见表 1）。

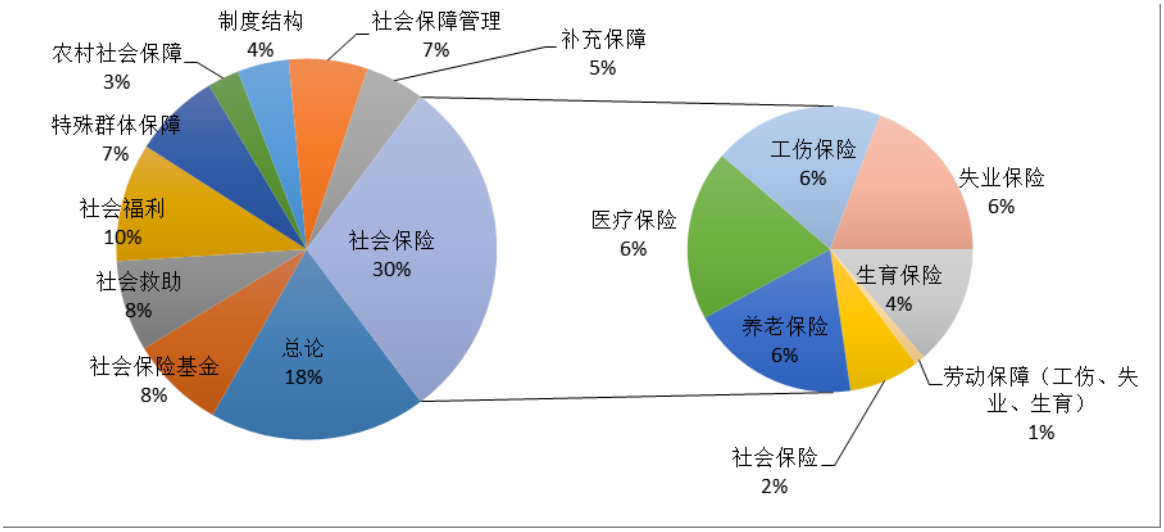


图 2 《社会保障学》内容构成

（二）《社会保障》的统计分析

对《社会保障》各章节的内容统计见表 2。

表 2 《社会保障》主要内容统计表

一级	二级	数量（章或节）
总论	概论（概述、绪论、导论、功能）	28
	社会保障理论	21
	学科史	11
	社会保障史	7
	社会保障体系、模式	5
	经济学与社会保障	4
	社会保障关系	1
	总计：77	
社会保障基金	社会保障基金	29
	财政支出与社会保障	1
	社会保障的财源筹集	1
	总计：31	
社会救助	社会救助	29
	最低生活保障	1
	灾害社会救助	1
	法律援助	1
	总计：32	
社会保险	养老保险	24
	医疗保险	24
	工伤保险	23
	失业保险	23
	生育保险	19
	社会保险	4
	其他社会保险	3
	劳动保障（工伤、失业、生育）	2
	总计：122	
社会福利	社会福利	13
	老年社会保障	6
	住房保障	3
	残疾人社会保障	2
	妇幼儿童社会保障	1
	社区服务	1
	社会保障服务	1
	总计：27	
特殊群体保障	社会优抚	13
	失地农民社会保障	1
	总计：14	

农村社会保障	农村社会保障	8
	农村扶贫	1
	总计：9	
制度结构	社会保障制度与改革	4
	社会保障的结构、类型	2
	社会保障水平	5
	社会保障关系	1
	人口老龄化和社会保障	2
	总计：16	
社会保障管理	社会保障管理内容（财务、信息、统计与绩效、主体、客体、监督、基金、风险）	13
	社会保障管理	9
	社会保障管理理论（伦理、思想）与创新	4
	政府与社会保障	3
	社会保障理论与实践的基本问题	1
	社会保障社会化管理	1
	总计：31	
补充保障	补充保障（非制度化保障）	4
	企业年金	1
	总计：5	
其他	社会保障法制	17
	医疗社会保障	5
	就业社会保障	2
	社会保障和福利社会	1
	生育社会保障	1
	其他社会保障项目	1
	工程保障	1
	社会保障国际比较	1
	总计：33	

一是《社会保障》的内容主要集中于社会救助、社会保险和社会保障基金等内容。在 26 个样本中，均设有社会救助和社会保障基金管理，占到总样本教材的 100%；设有养老保险、医疗保险的教材有 24 本，均占到总样本教材的 92.3%；设有工伤保险和失业保险的教材有 23 本，占到总样本教材的 88.5%；有 19 本教材设有生育保险，占总样本教材的 73.1%,，还有 4 个样本不区分具体险种，统一在“社会保险”章节中进行介绍；而总样本教材中设有社会福利和社会优抚的教材均为

13 本，达到教材总样本量的一半。

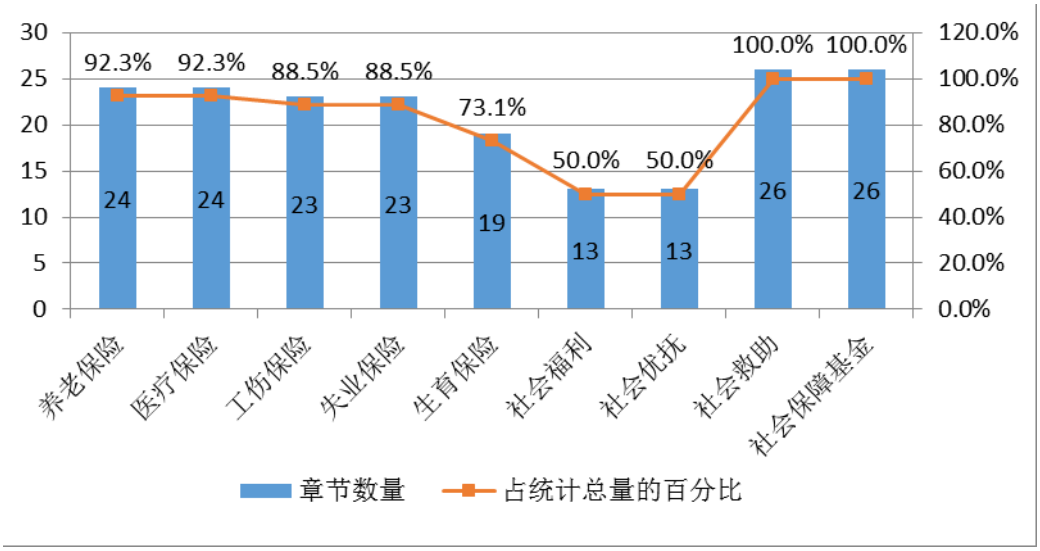


图 5　《社会保障》教材重点章节频数统计

二是社会保障分类和章节设置相当分散，用词不规范。各个一级目录下的二级目录表现形式多样，如社会保险目录下包括了 122 项的二级内容分类，在其他保障目录下就有 33 项内容无法进行归类。如在“其他”章节就包括了“社会保障法制”“医疗社会保障”“就业社会保障”“社会保障和福利社会”“生育社会保障”“工程保障”“社会保障国际比较”等章节，甚至还有用“其他社会保障项目”做章节标题的。

（三）《社会保障学》和《社会保障》的比较分析

通过对《社会保障学》和《社会保障》两本教材的比较，有以下主要发现：

一是两本教材内容重复，内容边界未清楚划分。从课程设置看，《社会保障学》应偏重于学科体系的构建，而《社会保障》则偏重于社会保障制度的介绍。但是比较表 1 和表 2，发现两者内容交叉过多，尚未形成各自特色。甚至《社会保障》比《社会保障学》介绍了更多的学科知识，如《社会保障》有 7 个样本介绍了学科发展史，而《社会保障学》没有一个样本介绍此部分内容（见表 1 和表 2）。

四、社会保障教材建设建议

（一）适当划分《社会保障学》与《社会保障》的边界范畴

一是将《社会保障学》的内容定位于学科体系的系统介绍。《社会保障学》的内容可划分三大部分，即社会保障概论、社会保障理论和社会保障制度三个部分，其中“社会保障概论”包括的章节主要有：学科概念、学科发展史、学科性质、研究方法；“社会保障理论”包括的章节主要有：经济发展与社会保障、社会问题与社会保障、文化传统与社会保障、政治制度与社会保障、福利国家理论；“社会保障制度”要与《社会保障》有所区别，其内容宜精不宜细，以理论为主，较少涉及具体制度，具体包括：社会保障制度史、社会保障制度模式、社会保障制度国际比较、社会保障制度改革。随着社会保障学科的发展，《社会保障学》的框架体系也会逐步成熟，一般不会有结构上的较大变化。

二是将《社会保障》的内容定位于具体制度介绍，内容宜细不宜粗，并且需要及时更新。根据我国现行的社会保障制度类型，可以将《社会保障》内容确定为以下几个部分：（1）贫困与社会救助，包括：贫困和社会救助概论、农村扶贫开发、最低生活保障、灾害救助、医疗救助、特困人员救助等；（2）社会保险，包括：社会保险概论、养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险；（3）社会福利服务，包括：社会福利服务概论、老年福利和服务、残疾人福利和服务、妇女儿童福利和服务、社区服务等；（4）社会保障基金，包括：社会保障基金概论、社会保障基金征缴、社会保障基金投资运营等；（5）典型国家社会保障制度。

三是加强国际比较，拓宽社会保障视野。建立中国特色社会保障学理论和学科体系已经成为中国社会保障学学科发展的必然趋势，从学科建设的角度，就必须要立足国际视野，将世界社会保障的学科建设经验与我国实践相结合。但是从已有教材来看，在 24 本《社会保障学》中均未设置明确的国外社会保障学相关内容，而 26 本《社会保障》中也只有一本设置了“社会保障国际比较”的内容。建议在《社会保障学》中增加国外相关或相近学科的介绍，在《社会保障》中介绍典型国家社会保障制度，包括英国、德国、瑞典、美国、日本、新加坡等国家。

论社会保障课程体系建设

中央财经大学　褚福灵

摘　要：加强社会保障课程建设是适应社会保障事业发展的需要，是推动社会保障学科发展的需要。应当以“大社会保障”理论为指导，建立健全社会保障课程体系。主要课程包括：“社会保障基础、社会保障理论、社会保障制度、社会保障组织管理、社会保障业务管理、社会保障基金管理、社会保障信息管理、社会保障绩效评价、社会保障精算技术、社会保障国家比较”等。

关键词：社会保障；理论体系；课程体系

一、加强社会保障课程体系建设意义重大

1．加强社会保障课程建设是适应社会保障事业发展的需要

社会保障是各国的政治纲领，是基础性的民生工程，是维护人权的重要举措。各国在社会保障制度建设方面进行了大量探索，取得了诸多成果。我国政府高度重视社会保障事业的发展，正在建立健全覆盖城乡居民的社会保障体系。尽管我国社会保障事业取得了长足进展，但理论滞后制约了社会保障事业的发展，影响了人才的培养，需要加强社会保障课程体系建设。

2．加强课程体系建设是推动社会保障学科发展的需要

我国已经形成了相对完整的社会保障学科体系，但课程体系建设相对滞后。我国在大学（包括大专）阶段，设有劳动与社会保障专业；在研究生阶段设有社会保障硕士点与博士点。全国高等教育自学考试设有劳动与社会保障专业、以及劳动保障岗位证书课程。根据 2014 年统计，我国有 119 所高等院校开设了劳动与社会保障专业，有 130 多所高等院校建立了社会保障硕士点，有 20 多所高等院校建立了社会保障博士点。尽管我国社会保障学科门类比较齐全，但课程建设同十八大报告提出的要求相比还有很大差距。目前开设的专业课程包括社会保障概论、

收稿日期：2015-07-20
作者简介：褚福灵，男，山东郓城人，中央财经大学社会保障研究中心教授。
基金项目：教育部重点研究基地项目 12JJD790006 相关成果，教育部专项课题 12JFXG079 相关成果。

社会保障国际比较、社会保障基金管理、社会保障实务、社会保障法等，课程体系不够系统完整。由于课程体系不够完善，教材建设也比较滞后，影响了社会保障理论、知识、技能的开拓与传承，需要进一步完善社会保障课程体系和教材体系。

二、构建理论与实践紧密结合的社会保障课程体系

社会保障课程体系应当从理念、理论、制度、管理、运作、基金、信息、评价、计量、精算、比较等纬度进行设计与开发。社会保障主要课程包括：

1．社会保障基础

社会保障基础从基本理论范畴出发，回答社会保障是什么、为什么、保什么、如何保、谁来保等基本理论问题。以防范与化解公民的社会风险为目标，建立健全**“十大保障支柱、五大保障层级”的社会保障体系**，以此作为指导社会保障体系建设的基础知识。

2．社会保障理论

社会保障理论分为宏观社会保障理论与微观社会保障理论两部分，从回答社会保障与政治、经济、文化、政府、组织、家庭、个人的关系出发，论述社会保障在社会经济生活中的地位与作用。

（1）宏观社会保障理论

从一个国家、一个地区角度对社会社会保障进行论述，包括社会保障的政治、经济、社会等宏观目标，社会保障支出占 GDP 的比重等宏观参数，社会保障与经济、政治、文化、人口、就业、财政、金融之间的宏观关系，以及基于国家或者地区的社会保障体系的宏观设计等。

（2）微观社会保障理论

从个人、家庭、单位（组织）的角度，对社会保障进行论述，包括微观目标、微观参数（个人养老金资产等）、微观关系（社会保障与个人、家庭、单位的关系）、微观设计（基于个人的社会保障体系设计、基于家庭的社会保障体系设计、基于单位的社会保障体系设计）等。

3．社会保障制度

根据社会保障理论，建立社会保障制度（包括法律、政策）。主要内容包括：社会保障制度的类型，每类制度覆盖人群、基金来源、待遇计发与资格条件，各类制度的现状与发展趋势等。根据“大社会保障”理论框架，对老年保障制度、健康保障制度、就业保障制度、伤残保障制度、生育保障制度、教育保障制度、住房保障制度、收入保障制度、灾害保障制度、法律保障制度等进行分别阐述。

4．社会保障组织管理

制度不但要建立，还必须落实。落实制度就是组织管理问题。应以决策、执行、监督与反馈等职能为线索，以正确处理政府与社会的关系、政府与市场的关系、中央政府与地方政府的关系为导向，阐述社会保障管理体制与运行机制。包括决策中心、行政管理、经办管理、监督管理、反馈评价、人员配备、机构设置、隶属关系、责权划分、经费保障等内容。

5．社会保障业务管理

以社会保障业务事项、业务规程、业务手续等为线索，阐述社会保障业务事项的办理流程。可从实际案例出发，以表格手续的编制为主要任务，阐述社会保障登记、社会保险费征缴、社会保险个人账户、社会保障待遇申领等业务事项的办理。

6．社会保障基金管理

以提高基金的成本效益为核心，阐述管好用好社会保障基金问题。包括基金性质、基金种类、基金预算、基金筹集、基金存储、基金运营、基金支出、基金结余、基金优化等内容。如果说社会保障业务相当于会计，那么社会保障基金部分就相当于财务。

7．社会保障信息管理

以社会保障业务流程与业务数据标准化为基础，重点阐述社会保障信息化、自动化、智能化管理问题。通过运用社会保障信息网络技术与自动控制技术，实现社会保障一卡通和社会保障管理自动化。内容包括基础网络、专业网络，社会保障卡、金保工程、电子政务等。

8．社会保障绩效评价

以人人享有持续有效的基本社会保障为目标，以“覆盖面、保障度、持续性、高效性、公平性”为纬度，以“优良度、向好度、均衡度、正常度”为参数，建

立社会保障评价指标指数体系，从而对社会保障运行绩效进行量化评价。量化评价结果可以作为“优化制度、改进管理、预警控制、支撑决策”的技术工具。评价技术侧重于对历史与现状的分析评价，通过量化评价实现奖优罚劣，进而形成良性的运行机制。

9．社会保障精算技术

通过对社会保障基金收支的精算预测，指出未来的风险点及其防范措施，以作为支持决策的辅助工具。精算技术侧重于未来的预测预警，通过预知预见未来的趋势以防范风险。

10．社会保障国际比较

介绍社会保障国际公约和代表性国家的社会保障制度，将国际公约要求与中国的现实情况进行比较，将各国的社会保障制度与中国的社会保障制度比较，由此借鉴国际经验，促进中国社会保障事业的健康发展。

参考文献：

[1]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R].人民出版社，2012,(11).

[2]褚福灵.中国社会保障发展指数报告 2011[M].经济科学出版社，2012，（11）.

[3]褚福灵.中国社会保障体系的科学架构研究[J].社会保障研究，2010，（01）.

社会保障专业研究生课程体系现状与问题研究

——以985高校为例

华东师范大学　余飞跃[①]，李月月[②]

摘　要：社会保障专业研究生课程体系由学科基础课和专业方向课构成，学科基础课包含构成学科的社会保障现象、社会保障理论以及研究方法；专业方向课以社会职业需求为指引，以发挥学生特长为原则。社会保障专业现有学科基础课对社会保障现象描述丰富，理论归纳不足；专业方向课囿于现有主要就业岗位的知识体系，选修课程弹性不足。

关键词：学科基础课；专业方向课；选修弹性

引　言

研究生专业课程设置服务于专业培养目标。社会保障专业研究生培养目标要求学生通过专业训练，能够从事社会保障的教学、科研、及与社会保障相关的技术与管理工作。这一目标要求课程设置既要体现社会保障专业的学科特性又能够以就业为导向。课程学习是研究生教育的必备环节，长期以来，课程设置不合理成为研究生培养的掣肘环节之一。 2015年1月14日教育部发布《关于改进和加强研究生课程建设的意见》，要求重视课程体系的系统设计和整体优化，把培养目标和学位要求作为课程体系设计的根本依据。我国高校在社会保障专业课程设置方面的差异很大。这种差异是完全由就业导向导致还是由学科体系的不完善导致？各校的课程设置都在不断变革，课程设置有无合理的普适的内容体系？

一、文献综述

社会保障专业形成初期是作为一个方向依附于其他学科，1986年，中国人民

① 余飞跃，（1976－），女，湖南平江人，博士，副教授，华东师范大学公共管理学院社会保障研究所，研究领域为公共政策分析、社会保障理论、工伤保险政策。
② 李月月，(1991—)，女，河北省泊头市人 ，华东师范大学社会保障研究所,硕士研究生。

大学开始在全国率先招收社会保险方向硕士生，依附于劳动经济学科。直到1998年7月教育部公布的《普通高等学校本科专业目录》中将社会保障作为增设的新兴学科、边缘学科和交叉学科专业之一，同年，独立的社会保障硕士点才出现。从专业设置开始，社会保障课程体系带有母学科的明显色彩。正是第一代社会保障领域的学者不懈努力探索与反思，社会保障专业课程体系才走向丰富。曹信邦（1996）提出，社会保障学还未解决学科建设的一些基础理论问题，即对于研究对象与研究内容并没有规范与统一，课程教学存在无法满足现实需要的缺陷。[①]杨立雄（2003）指出当时社会保障课程设置中忽视了社会救助与福利的内容，存在偏重社会保险的倾向。[②]经过学界的不断努力，现有社会保障课程体系已经走向有序。然而，学科深层次的问题没有得到完全解决。高灵芝等（2012）对社会保障本科专业课程设置中“碎片化”现象进行了案例呈现与原因分析，指出该专业与诸多本科专业的培养目标、核心课程、就业去向的程度不同的重合、交叉,引发了其毕业生就业领域的边缘化。[③]孟颖颖（2013）指出，没有统一的知识体系与课程设置规范直接影响了社会保障学的学科发展与人才培养质量，“杂而不专”成为社会保障类专业人才培养竞争力的软肋。[④]

现有研究对社会保障专业研究生课程完善提供了指南，然而，高校课程设置都在经历快速调整与变革，最近的研究并没有对高校社会保障课程体系进行详细的描述与分析，研究结论鲜见令人信服的经验支持。本文以985高校为例，通过对各校研究生培养方案或课程设置的梳理与描述，试图找出课程设置的内生规律、可能存在的问题以及改革的方向。

二、985 高校社会保障专业硕士课程设置现状

985 高校是指入选“985 工程”的中国大陆的大学。“985 工程”是中国政府为建设若干所世界一流大学和一批国际知名的高水平研究型大学而实施的高等教

① 曹信邦. 社会保障学科建设势在必行[J]. 经济师. 1998(11)
② 杨立雄.是"社会保障",还是"社会保险"——"劳动与社会保障"专业课程设置中的社会保险偏向[J].湖南师范大学社会科学学报. 2003(01)
③ 高灵芝，张世青，刘雪．碎片化：劳动与社会保障本科专业面临的困境[J].东北师大学报（哲学社会科学版），2012，（04）：275-276.
④ 孟颖颖.社会保障学：挑战、定位与发展[J].武汉大学学报（哲学社会科学版），2013，（01）：52-56.

育建设工程。分两批建设，共有 39 所高校入选，入选高校获得政府大量经费扶持科研。从 985 高校的定位看，研究生培养的目标更偏重研究型人才以及高级应用型人才。因此可以单独作为一类样本进行课程设置分析。

39 所 985 高校中，共有 29 所高校设置了社会保障专业[①]。其中，有 22 所高校社会保障专业的研究生培养方案可以直接通过互联网公开查询（数据获取最后截止日期为 2015 年 9 月 12 日 18：00），有 7 所高校的课程设置我们通过与该专业的老师邮件沟通获得[②]，具体内容如表 1 所示。

社会保障专业方向课程结构一般都包括专业基础课，专业必修课和专业选修课。由于专业基础课也属于必修课的范围，因此，有 10 所高校[③]将专业基础课与专业必修课合并成专业必修课，我们接下来的内容中，将基础必修课与专业必修课合称为必修课。

表 1　985 高校社会保障专业课程开设情况

学校名称	专业所在部门	课程信息来源	课程类型与数量		
			基础必修（门）	专业必修(门)	选修课（门）
北京大学	社会学系	社会学系---学位教育---硕士生	0	5	5
北京航空航天大学	人文与社会科学学院	研究生院--培养管理---新版培养方案	5	3	2
北京师范大学	社会发展与公共政策学院	社会发展与公共政策学院---课程体系---硕士课程	4	3	20
大连理工大学	公共管理与法学学院	通信询问	1	8	9
东北大学	文法学院	研究生院--教学培养---培养方案	0	5	11
东南大学	公共卫生学院	研究生院--培养管理---培养方案（2011 版）	2	4	0
复旦大学	社会发展与公共政策学院	研究生院--研究生教育---研究生课程目录	5	4	8
华东师范大学	公共管理学院	公共管理学院---课程表	0	7	6
华南理工大学	公共管理学院	公共管理学院---教学工作----研究生教育---培养方案	0	3	19
华中科技大学	社会学系	学校网站首页---人才培养---培养方案	6	0	6
吉林大学	哲学社会学院	学院首页---教学工作---教学课程表	0	10	0
南京大学	政府管理学院	政府管理学院---人才培养---培养方案	4	7	8
南开大学	周恩来政府管理学院	研究生院--培养管理---培养方案	0	7	13

① 电子科技大学政管学院设公共管理学位硕士，社会保障仅作为 8 个研究方向之一；同济大学经管学院社会保障硕士点于 2012 年最后一批招生后取消。因此，本文没有将此两所学校列入。

② 由于时间与精力所限，通信沟通有些只是概说，因此，可能有个别学校存在数据不太准确可能，在此致歉，并愿意及时更正。

③ 北京航空航天大学、中国人民大学、北京师范大学、复旦大学、南京大学、武汉大学、华中科技大学、中山大学、东南大学、中国海洋大学、重庆大学。

学校名称	专业所在部门	课程信息来源	课程类型与数量		
			基础必修（门）	专业必修(门）	选修课（门）
厦门大学	公共事务学院	通信询问	0	5	9
山东大学	哲学与社会发展学院	通信询问	0	6	4
上海交通大学	国际与公共事务学院	研究生院--教学培养---培养方案	0	8	8
四川大学	公共管理学院	公共管理学院---教学管理----科学硕士学位教育---培养方案	0	3	11
武汉大学	政治与公共管理学院	政治与公共管理学院---人才培养---培养方案	2	5	8
西安交通大学	公共政策与管理学院	通信询问	0	3	11
西北工业大学	人文与经法学院	通信询问	4	3	7
浙江大学	公共管理学院	学院首页---研究生教育 ---文件汇编---培养文件	0	5	12
中国海洋大学	法政学院	通信询问	5	4	12
中国农业大学	人文与发展学院	研究生院--培养---培养方案查询---人文与发展学院	0	5	3
中国人民大学	劳动人事学院	劳动人事学院---招生培养---硕士生	2	6	5
中山大学	政治与公共事务管理学院	政治与公共事务管理学院---社会保障与社会政策研究所--人才培养---培养方案	1	2	7
中央民族大学	管理学院	管理学院---人才培养---培养方案	0	8	5
重庆大学	公共管理学院	询问	2	2	18
天津大学	管理与经济学部	管理与经济学部－－教育项目－－课程设置－－培养方案	4	4	8
中南大学	公共管理学院	学校官网--研究生院---培养管理---培养方案	0	7	12

资料来源：作者根据收集资料整理。

我们将课程按所属门类从总数排名高低汇总如表 2 所示，其中，社会保障类课程没有归为一类，以方便后面对专业课程设置的分析。

表 2 985 高校社会保障专业开设的课程门数及类别

课程类别	必修课	选修课	总数	包含课程
经济学类	22	30	52	发展经济学、福利经济学、卫生保健经济学、公共经济学、宏观微观经济学、劳动经济学、人口经济学、社会保障经济学等
研究方法类	36	12	48	统计软件应用、统计学、研究方法、数据收集方法，研究方法论（数学、管理数学①、社会科学基础理论②）
社会政策、公共政策③	20	13	33	社会政策类、公共政策类
社会保障理论	16	5	21	社会保障理论、社会福利理论、社会保障理论与实务④、社会福利哲学 、社会保障经典著作选读

① 大学公共数学一般开设微积分和线性代数、概率论与数理统计等内容，文科类专业偏重数学的技术应用。目前我国高校管理专业开设的管理数学类课程可分为两类，一类为基础类，包括高等数学、线性代数、概率论等，一类为技术类，包括运筹学、应用统计学等。研究生阶段管理数学侧重于在研究管理现象时的技术应用。因此我们将其作为方法论的基础。

② 社会科学按学科细分，基础理论主要包括经济学、政治学、社会学等学科的基础理论，这些理论的作用是解释或描述现象世界，当然也包括福利领域。因此我们将其归入理论部分。

③ 从我国公共政策与社会政策的主要制定主体看，两者在性质上都属于政府强制力干预的范畴。作为公共管理或社会保障专业的课程，该课程也主要讲授与民生相关的政策领域。因此，我们将两者归为一类。

④ 同属制度。

课程类别	必修课	选修课	总数	包含课程
公共管理	13	6	19	公共管理、公共部门战略管理、公共管理经典原著选读
人力资源管理	7	11	18	公共部门人力资源管理、人力资源管理理论与技术、人力资源开发与管理、人力资源测量与评估技术及应用
外语类	7	10	17	专业外语类、应用外语类、出国考试外语类
社会保障制度	9	5	14	社会保障改革研究、社会保障目标群体研究、中国社会保障政策、社会保障模式专题研究、西方社会保障制度研究
社保基金	2	12	14	社会保险基金管理研究、社会保险精算①、社会保险理论研究、社会保障统计与精算
社会保险②	3	11	14	社会保险、社会保险政策、社会保险国际比较、社会保险制度专题、社会保险实务、社会保险数据分析、社会保险信息化概论
法学类	1	11	12	行政法、民法总论、经济法专题、劳动与社会保障法
社会救助	3	8	11	贫困与社会救助研究、社会救助与慈善事业、社会福利与救助研究、社会救助与社会福利前沿问题研究 等
社会保障国际比较	8	3	11	社会保障国际比较等
商业保险	3	8	11	保险精算、保险理论与实务研究、风险管理研究
社会福利	3	7	10	比较社会福利制度、城乡社区福利研究、分类福利专题研究、社会福利、社会福利与慈善事业、社会福利与社会工作等
管理学	5	5	10	管理沟通、管理学进展、管理学专题研究、基金会管理实践、管理学理论与方法、现代企业经营与管理专题、行为科学③
政府管理	2	8	10	政府电子治理、政府公共关系案例分析、政府危机管理、政府形象学、能源战略与国家安全、全球社会与全球治理
养老保障	3	5	8	老年保障学、养老保险研究、老年学及老年服务体系研究等
社会保障管理（社会服务管理）④	4	4	8	社会保障管理、社会保障综合实务、社会服务管理、社会服务项目管理、现代服务管理
非营利组织管理	1	7	8	第三部门与慈善组织管理、非营利组织的管理与评估、非营利组织管理、非营利组织管理案例研究等
领导学	3	4	7	领导科学与领导艺术、领导礼仪、成功学概论 、行政领导学专题

① 精算是综合运用统计、数学、会计、投资、法律等方面的知识，对各种风险因素进行预测、评估和管理。在社会保障领域中，精算是收集有关参保人数、死亡率等资料，根据所要预测的目标构建相关的模型，对社会保障风险进行评价，进而为政府决策提供参考。当前国外关于社会保障精算的研究主要集中在社会保障风险的预测和管理、社会保障基金的运营管理等方面，通过对风险的评价来测算风险损失和未来赔付责任。因此，我们将社会保障精算归入基金管理一类。

② 社会保险包括社会保险制度和社会保险管理。

③ 行为科学的涵义有广义与狭义两种。广义的行为科学是与研究人的行为规律有关的诸学科，如心理学、社会学、人类学、经济学、劳动经济学、生理学、哲学、医学等。这些学科都从不同的角度研究人的行为。狭义的行为科学是现代管理科学的重要组成部分，运用类似自然科学的实验法和观察法，也运用社会科学的社会调查法，研究人在工作环境中的行为规律。因此我们将其归入管理科学的范畴

④ 社会服务分为广义和狭义，广义是指以提供劳务的形式来满足社会需求的社会活动。广义的社会服务包括生活福利性服务、生产性服务和社会性服务。生产性服务指直接为物质生产提供的服务，如原材料运输、能源供应、信息传递、科技咨询、劳动力培训等。狭义指直接为改善和发展社会成员生活福利而提供的服务，如衣、食、住、行、用等方面的生活福利服务。 与社会保障相关的主要是狭义的社会服务。因此，我们将其与社会保障归入一类，同时，我们将社会服务管理与社会保障管理归为一类。

课程类别	必修课	选修课	总数	包含课程
社会保障学	6	1	7	社会保障学、多学科视角下的社会保障
发展类	1	5	6	发展规划的理论和实践、中国发展实践与国情分析等
行政管理	2	4	6	比较政府体制行政伦理学专题比较、行政制度、行政领导与行政决策、行政管理研究等
组织理论	0	6	6	现代组织理论、组织理论
医疗保险	3	3	6	健康保险、健康教育与行为改变、医疗保障研究
社会学	0	5	5	国外社会学学说研究、中国社会分析、社会治理专题研究、社会问题与管理创新等
劳动关系	1	4	5	就业与劳动关系、劳动关系理论、劳动关系与公共政策、劳动关系专题讲座、企业劳动关系管理
中国政府与政治	2	3	5	当代中国政府与政治、公共政治、国家公务员制度
社会保障前沿	3	2	5	前沿讲座、社会保障的前沿问题研究
政治学	4	1	5	政治学理论、政治学研究、政治学与公共管理前沿、现代化与政治发展研究
社区管理	0	5	5	社区管理与发展、社区社会保障的理论与实践、社区研究
特殊人群的社会保障	0	4	4	儿童社会保障研究、残疾人社会保障研究、家庭和儿童福利
性别研究	0	4	4	女性主义理论与实践：经典名著选读、性别与发展、社会性别与公共政策、性别与劳动
公共财政类	0	4	4	公共财政管理研究专题、公共财政与预算、社会支出研究
公共卫生事业	1	2	3	艾滋病预防与公共卫生教育、管理学与卫生事业管理、公共卫生与预防医学学科研究动态
人口学类	1	2	3	人口学专题、人口与发展导论、人口与社会保障
社会工作	2	1	3	国际视野下应对灾难的社会心理能力建设、社会工作理论与实践 、社会工作与福利体系研究
海洋类	0	2	2	海洋教育专题研究、海洋与生态文明
社会保障史	1	1	2	社会保障史、社会保障制度史
失业保险	0	2	2	就业与失业保障专题研究、失业社会保障研究
补充保障	0	1	1	企业年金
工伤保险	0	1	1	职业安全与工伤保险研究
社会优抚	1	0	1	社会优抚

资料来源：作者根据收集课程整理。

三、社会保障专业课程设置的学科与专业基础分类原理

课程设置的依据是专业培养目标，社会保障1998年设立独立硕士点后，1999年10月教育部委托武汉大学商学院举办“劳动与社会保障专业课程结构、主干课

程及其主要内容研讨会”，确定人才培养的规格是“宽口径、厚基础、具有较高的素质和能力”。[①]纵观985高校社会保障专业培养方案，研究生培养目标可以归纳为培养与社会保障相关的研究人才与技术管理人才，需要掌握的基本知识为社会保障学科课程体系知识、宽口径的社会职业相关的课程体系知识。社会保障学科课程设置内容具有普适性，而就业相关的课程体系知识依赖于各校专业优势与就业的差异性。

（一）社会保障学科基础课程构成原理

学科的构成共识性的观点是：有独特的研究对象，研究方法，并形成了对研究对象的规律性的认识。由于学科的专业化和细分的加深，研究方法的跨学科现象十分普遍。因此，一般来说，对一个独特的研究现象进行科学解释，形成对现象发展规律的认识即可以构成对现象认识的学科。社会保障作为一个学科，其学科构成课程应该由社会保障现象和对现象的解释即理论构成。

对社会保障现象的观察研究可以纵向描述社会保障发展史，也可以横向比较不同国别的社会保障制度，当然最常见的是抽象出社会保障现象的普遍性的内容加以描述。社会保障作为政府干预的过程或结果，其普遍性的内容可以划分为制度层面内容和管理层面内容，制度本身是为了实现制度目标，社会保障制度为了为解决因为收入不足而面临老年、疾病、工伤、失业等风险时无以应对而落入贫困的问题，管理是保证制度能够实现其目标，社会保障管理是通过对缴费管理、基金管理、待遇认定待遇和待遇发放管理以实现制度的目标。

社会保障制度内容我们一般按中国的制度设计并结合他国的实践划分为社会福利、社会保险和社会救助。其中，社会保险又按项目细分为养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险。社会福利按对象区分为残疾人福利、儿童福利和女性福利等。

社会保障管理包括行政管理和具体经办，由于社会保障从结果看就是强制性的收入转移，钱从哪里来？分配给谁？分配多少？这些问题当然地成为社会保障的核心问题。因此，如何收钱、如何管钱、如何计发成为社会保障管理的核心问题。其中，涉及基金保值和增值的社会保障基金管理又成为制度可持续的关键。

① 杨立雄.是"社会保障",还是"社会保险"——"劳动与社会保障"专业课程设置中的社会保险偏向[J].湖南师范大学社会科学学报. 2003(01)

我国制度设计中，社会保险在社会保障制度中处于核心地位，因此，社会保障管理核心内容为社会保险基金管理。

对社会保障现象的解释即社会保障理论。理论可以解释社会保障作为人类社会现象其产生与发展的规律，并且可以由此预测社会保障的未来走向。因此，社会保障理论是社会保障作为一门学科的支柱。我国社会保障（福利）理论主要介绍西方国家是否要社会保障以及应该需要怎样的社会保障，即停留在“理由”性的理论阶段：需要建立社会社会保障制度的理由。学界普遍性使用的作为社会保障的基础理论有：福利经济学理论、凯恩斯国家干预理论、罗尔斯正义理论、T.H.马歇尔的公民权理论等。这些理论或概念构造了一个强大的、自洽的解释逻辑以说服人们同意强制性收入转移。然而，理想的原则只是说明人类生活“要怎样做及应该怎样做”，事实上也同样存在若干对立的理论，认为不应该建立社会保障制度或者只应该建立兜底式的社会救助制度。无论正反理论，都不能全面解释社会保障的产生、发展演变过程。社会保障的发展不以理论家的意志为转移，遵循其内在的逻辑往前走。所谓理论就是要找到这个内在的逻辑。

正是由于对社会保障现象的解释的理论并不丰满，因此，对这一现象的研究也总是从多个成熟的学科视角切入。所谓视角即从某个角度来管窥特定对象的全貌及对特定对象进行解释。囿于个人的位置与眼界，无法观察其全貌及了解其本质，因此，需要站在不同的位置观察与勘查。社会保障课程设置也同此理。

普遍性的现代社会保障制度建立在我国不足 50 年。对于这一新鲜事物，基于学科背景的局限，学者从一开始研究就是从各自的专业学科背景入手。因此，社会保障现象描述与解释都带上浓重的背景学科色彩。

社会保障最早从劳动经济学学科中脱胎而出，从经济学视角看，社会保障是收入再分配的范畴，经济学者关注制度对人类基本经济活动的影响，社会保障如何影响国民收入分配、如何影响消费与储蓄结构、如何影响劳动力市场等，都是经济学者关注的领域。

对社会保障的现象的研究，当我们视社会保障为一种政府干预时，社会保障现象即表现为一种政府管理现象。作为对公共事务的管理，社会保障又细分后隶属于政府公共管理的范畴。而这种政府干预从形式看有两种表现形式，一是以法的形式颁布执行，一是以政策的形式颁布（政策很多时候也是以法的形式颁布）

执行。前者不仅是单独的社会保障立法，还包括包含在其它法律之中的社会保障的条款。后面属于公共政策（社会政策）的范畴。

当我们视社会保障本质为一种强制性收入转移（理论上可以抽象为：从富人那是强制性分配部分收入给穷人）时，其结果即是福利，因此社会保障又属于政府公共支出（公共财政）的领域。

当我们从社会保障制度的目标贫困问题出发，描述和干预社会贫困问题也是社会学研究的重要内容，提供社会服务更是社会工作的范畴。因此社会保障又属于社会学与社会工作的领域。

有没有可能发现社会保障的内在规律，以统一上述若干视角？这样的发现既可以解释社会保障为什么是公共政策以及作为公共政策的规律，可以解释社会保障为什么是福利以及作为福利的规律，可以解释它为什么是解决贫困的手段以及作为解决贫困手段的规律，也能解释作为收入再分配，与其他基本经济活动（行为）的互相影响以及为什么会存在收入再会分配。对社会保障理论的探索应该是当前学科发展的当务之急。社会保障理论研究的滞后也使得很多学校在课程设置时不得不因教师设课，无从建立真正科学的学科课程体系。

社会科学以人的行为（包括精神行为）作为研究对象，因研究对象的复杂性，因研究者本身无法置身度外，任何研究结论都难以类似自然科学一样的科学与准确，学界的质疑促成学者在研究方法上不断改进，社会保障现象也是人类行为的一种，在对这类现象的解释没有一致结论之前，只能以研究方法分出胜负，学者和学生都不例外。因此，对研究方法的强调促成了一系列研究方法课程的设置。有对研究方法原理阐释的方法论课程，有具体研究方法类课程，有如何进行数据收集和分析的调查与统计课程。

以上是社会保障作为学科的构成的基本体系。也是课程设置的学科基础内容。一般说来，作为学科构成支柱课程都应该列入必修的范围，因为这是普适性的一个专业必备的知识体系。因此社会保障主流现象、社会保障理论与核心研究方法都应该作为必修课列入。作为并不影响对主流现象观察与认知的其它社会保障现象或非主流的解释或者非主流的研究方法，都可以作为选修课的内容安排，因为它们可以丰富对社会保障规律的探索与理解。

（二）社会保障专业方向课程构成原理

如果说学科偏重知识体系，那么专业是根据社会分工体系依社会职业而细分，专业目标是培养特定社会职业需要的人才。专业与学科之间有三种可能的关联，其一，一个专业包含多个学科主干课程；其二，一个学科在发展过程中可以拆分为多个专业；其三，一个学科即一个专业。社会保障专业设置的目标是培养社会职业选择“宽口径”的人才。专业方向课程成为各高校课程设置的特色内容。因此，专业方向课程构成是与学科课程构成相关但不一定完全重合的另一体系。

一般说来，专业方向课程的设置要尊重两个规律，一是社会职业发展需要的规律，二是人才个性发展需要的规律。

社会职业发展需要主要考虑人才的市场需求即人才的就业需要。社会保障专业研究生去向主要是应用部门从事技术与管理工作，少数继续从事研究工作。根据该专业学生就业去向，其主要就业岗位如下。

首先对应的是本学科的专业就业岗位即各级社保行政部门及经办部门的业务与行政管理工作。需要熟悉社会保障各项目政策及业务办理。

其次，人力资源管理岗位。由于社会保险的法定性及与职域的相关性，同时属于非公部门人力资源管理的法定内容，是员工法定福利的内容。非公部门人力资源部门要求有专业背影的毕业生从事社会保险管理的工作。因此，人力资源管理岗位成为社会保障专业学生就业的主要选择与去向。

第三，商业保险公司岗位。从收入减少的风险规避看，由于社会保险的法定性，我国在制度设计上将商业保险作为社会保险的补充（其实，也有不少国家是将社会保障作为商业保险的补充，如美国）。商业保险如何在法定的社会保障之外获取市场份额也需要深入研究社会保障的各个项目的保障范围与程度。同时，社会保障的客观风险规避的理论与实践的学习与训练也让该专业的学生具备从事商业保险业务与管理的基本素质。因此，商业保险公司也成为社会保障专业学生就业的选择之一。

第四，社会工作岗位。社会工作的本质是一种助人活动，社会工作起源于贫民救济或慈善事业。其对象主要是社会上的贫困者、老弱者、身心残障者和其他不幸者，社会工作目标是预防和解决部分经济困难或生活方式不良而造成的社会问题。在服务对象上，社会工作与社会保障专业类似。利用现有的政策福利应对因经济困难造成的社会问题是社会工作的重要内容。因此，不少有志于服务社会

的社会保障专业毕业生选择社会工作作为自己的职业。

第五，行政管理岗位。作为公共管理的二级学科，社会保障管理归属于公共行政管理的范畴。行政管理包括公共部门行政管理、企业行政管理，是我国当前文科就业面较宽的专业之一。从就业岗位看，公共部门行政管理岗位同时也包括当前较热门的公务员岗位和社区管理岗位。

其它如补充社会保障内容之一企业年金也是各类基金公司争夺的对象，因此，基金公司也成为部分社会保障研究生的就业去向选择。

专业分工精细化后，上述职业中，除社会保障管理部门和实务部门岗位外，其余岗位都有相应的专业支撑。如何在与相应专业的学生竞争中胜出是社会保障专业方向选修课设置的关键所在。竞争演化的优胜策略是开设专业交叉课程。此类课程将本专业与其它专业通过课程实现融合，而不是两张皮。将来，具备交叉知识体系的学生更具有核心竞争力。

人才个性发展要求选修课程设置宽广且选择的自由度大。学生可以依据各异的兴趣、特长选择从事的社会职业领域，并以此来选择所需课程。从西方名校的各文科专业选修课程发展变迁看，①其一是选修的范围愈来愈广，可以在高校内部跨院系、跨专业选修，及至跨学校间选修。其二是选修的内容愈来愈宽，可以在学科内部选择一个专业方向一门熏修，也可以进一步加强研究方法训练，还可以储备未来职业方向的素养、能力以及知识体系。

1984 年，美国成立高质量高等教育研究小组，该年度发布《投身学习－－发挥美国高等教育的潜力》报告，其中指出：“谁也不能确切知道，新技术将会怎样影响我们未来的劳动力所要求的技能和知识。因此我们结论是：为未来所做的任何准备不是为某一具体职业而进行的狭窄的训练，而是使学生能适应变化的世界的一种教育。”②这虽然是针对本科教育的弊端而言，然而，也可作为对研究生课程设置的警戒。如何不囿于越来越狭窄的专业知识体系，跨专业、跨院系、跨学校的选修课程设置是应对之道。

专业方向课可以分为必修课与选修课，必修课是指学生就业社会职业共同需要的能力培养或知识体系。选修课是指根据学生能力与兴趣，可以自由发展以适

① 邝继霞、罗尧成. 美国著名大学研究生课程设置的特点及启示[J]. 高等教育研究，2010（03）：75-79.
② 美国高质量高等教育研究小组.投身学习：发挥美国高等教育的潜力[A].吕达，周满生.当代外国教育改革著名文献(美国卷·第一册)[C].北京：人民教育出版社，2004

应不同的社会职业需要的知识体系。

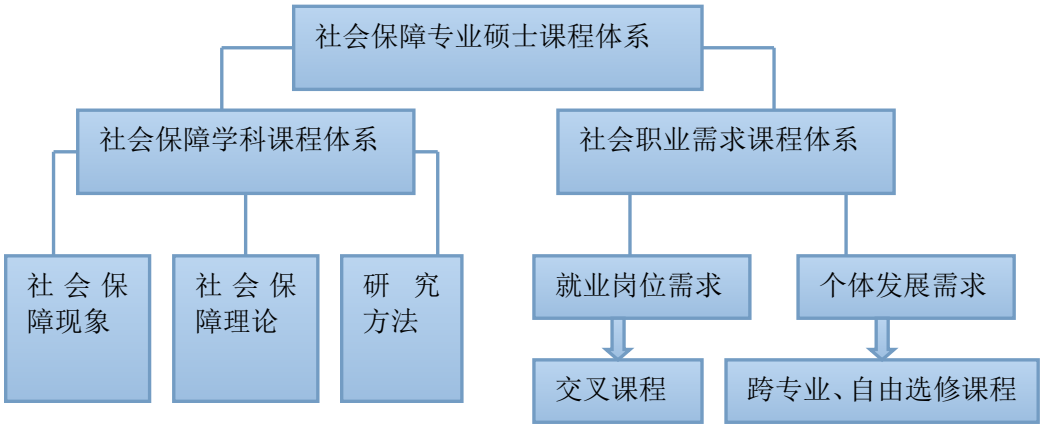


图 1　社会保障专业硕士课程体系

四、社会保障研究生课程体系的统计特征与存在问题

依据上述分类原理，对收集到的现有 985 高校社会保障专业研究生课程进行分类，可以发现课程体系的统计特征和存在的问题。

（一）社会保障现象描述课程统计

社会保障现象描述类课程总计 97 门，占所有开设课程的 22%左右。其中，必修共 40 门，占所有必修课程的 20%左右，选修共 57 门，占所有选修课程的 23%左右。可以看出，专业课程设置对社会保障现象（制度）的介绍的普遍重视。不过此类课程也存在以下特征和不足。

首先，由于现代社会保障制度起源于工业社会，社会保障教材重视现代社会保障制度的描述、比较。而对于前工业社会时期的社会保障制度内容与制度变迁研究相对薄弱。因此社会保障现象纵向变迁课程较少，总计共两所学校开设。

其次，社会保障制度横向比较可以呈现制度的差异，但比较要从差异中归纳出普适性的制度特征或者差异性制度特征关涉制度政治、经济、文化等背景环境的比较，是学术研究的难点。因此，社会保障比较课程也是薄弱环节。

最后，社会保险作为我国社会保障制度的核心内容，开设课程量相应最大，占社会保障现象类课程的 32%左右。其中，养老和医疗保险涉及每个人的利益，

因此，独占鳌头。生育保险多数国家附属于医疗保险，没有单独开设无可厚非。作为最早的社会保险制度，工伤保险从程序到结果都可称是最复杂的附种，然而，单独开设的学校仅一所。失业风险是从业人员落入贫困的最大风险，如何保障失业者生活同时激励就业，如何让失业保险待遇转移接续都是需要继续探索的课题，然而，开设失业保险的仅两所学校。详情见表 3 所示。

表 3　社会保障现象描述课程统计

课程分类	社会保障现象														
	社会保障史	较	社会保障比	沿	社会保障前	社会保障制度（分内容）								社会保障制度	补充保障
						特殊人群	救助	福利	社保管理	社会保险	分险种				
											养老	医疗	工伤	失业	生育		
必修（门）	1		8		3	0	3	3	4	3	3	3				9	
选修（门）	1		3		2	4	8	7	4	11	5	3	1	2		5	1
总计(门)	2		11		5	4	11	10	8	14	8	6	1	2	0	14	1

资源来源：作者根据各校课程整理。

（二）社会保障理论与研究视角课程统计

16 所高校在专业必修课中开设了社会保障理论课程，如表 4 所示。然而，如前所述，理论讲述的内容还是“到底要不要社会保障”、“到底应该建立怎样的社会保障”层面的论述。而对于社会保障为什么会产生、为什么会呈现这样的发展路径，到底会发展成什么状态，这些解释性的规律探索成果却没有总结和归纳。我们更多的从自身学术背景出发，从法律视角研究、从公共政策视角研究、从公共支出视角研究、从干预贫困视角研究，而独独缺失对社会保障本身全局性的思考与解释。我们并不清晰它从哪里来，它发展的动力是什么，它会走到哪里去。

有 8 所高校开设了社会保障学课程，其授课教材《社会保障学》都遵循历史——理论——制度或实务的脉络，表面上看似乎是对社会保障现象和理论的综合与提升，呈现了社会保障发展现象，解释了社会保障发展的规律。然而，实际上，社会保障历史的介绍并不是为理论的解释提供素材，而解释也不是探求社会保障现象发展的规律，而停留在“理由”的阶段，制度或实务的描述并不是在理论的指引下的演绎或对理论的证明。因此，现有社会保障学教材实质上是现象与理论两张皮，无法缝接。

当然，也有部分课程分析了某些影响社会保障发展的因素，如人口与社会保障课程，分析人口与社会保障之间内在的相互影响规律；性别研究分析性别与社会保障相互影响规律等；经济学课程研究社会保障与收入分配、消费、储蓄等内容的相互影响。然而，社会保障发展运行的核心影响因素到底是什么？有一点可以肯定，核心要素不会是人口变化、性别差异、收入变化、消费与储蓄变化。这里所述的核心影响因素本质上就是社会保障发展的动力机制。

表 4 社会保障理论课程统计

课程分类	社保理论	研究视角				
		公共管理		公共财政	社会学与社会工作	经济学
		法律	政策			
必修课（门）	16	1	20	0	2	22
选修课（门）	5	11	13	4	6	30
总计（门）	21	12	33	4	8	52

资源来源：作者根据各校课程整理。

（三）研究方法类课程统计

研究方法类必修课占所有必修课总数的 24%左右，所有高校开设了研究方法与技术类课程，其中，研究方法理论基础、研究方法、数据收集更多作为必修课程设置。而数据分析技术迎合了现在定量研究方法的风尚而开设众多，紧随其后的是通过社会调查的方法来收集数据的技术类课程。数据分析软件可供选择的范围很大，因此，如何使用软件一般都作为选修课来开设。

由此可见，社会保障研究已经不再停留在政策未定型阶段的经验研究层面。该领域的学术成就越来越依赖研究方法与技术。研究方法服务于研究对象和研究目标，人的行为的复杂性要求人们进行方法创新以趋近真相，最终以达到描述或解释人的行为的目标。然而，在研究方法类课程中，如何收集与分析数据占到课程的 58%左右，如表 5 所示。这一方面反映了社会保障研究的学术规范化，另一方面也反映了学术的共同浮躁氛围，研究生教育重“技术”而不是“学问”，我们为什么要使用该方法，我们的目标是什么（我们到底要解决什么问题），该方法的局限在哪里？有无可替代的方法来实现我们的目标？这些都是当前定量趋势研究

中值得深思的问题。

表 5 研究方法类课程统计

研究方法类课程体系	课程	必修课(门)	选修课(门)	总数(门)
资料收集方法类	数据分析软件	0	4	4
	数据分析技术	10	3	13
	数据收集方法	7	2	9
方法理论类	社会调查	1	1	2
	研究方法的基础	1	1	2
研究方法类	学科研究方法	6	0	6
	研究方法（总论）	11	1	12

资源来源：作者根据各校课程整理。

（四）专业方向类课程统计

社会保障专业研究生社会职业岗位主要有人力资源管理、商业保险公司、社工、社会保障管理与实务。以上述人力资源管理、商业保险公司、社工和行政管理等主要就业岗位为例，课程设置中，人力资源管理与行政管理岗位课程占 68%。在必修与选修课中分布没有太多偏重。由此可见，高校普遍认为社会保障专业学生必须掌握人力资源管理与行政管理的知识体系。这可能也与当前该专业研究生毕业去向较为一致相关，当前社会保障专业研究生毕业就业去向主要为人力资源管理岗位与行政管理岗位。值得注意的是，社会保障主体对象是穷人，为穷人提供更专业的服务理应是社会保障专业学生的能力培养目标之一。社会工作岗位课程的不断开设应该是顺应了这一发展趋势，如表 6 所示。

表 6 主要就业岗位课程统计

	人力资源管理岗位课程	商业保险公司岗位课程	社会工作岗位课程	行政管理岗位课程	社会保障管理岗位课程	基金公司岗位课程
课程类别	管理学、组织行为学、人力资源管理等	健康保险、保险精算、保险原理与理论和风险管理	社会工作课程以及社区研究课程	政治学、政府管理类、行政管理类、社区管理类课程	社会保障管理、社会保障经办类课程	公积金类课程
必修课（门）	12	3	2	8	4	0
选修课（门）	22	8	6	18	4	1
总计（门）	34	11	8	26	8	1

资料来源：作者根据各校课程整理。

除了就业方向外，专业方向课程设置还会体现依附院系（所）原来学科和专业的特色。例如，中国海洋大学政法学院开设的与海洋相关的课程，北京师范大学社会发展与公共政策学院开设的发展类课程，东南大学公共卫生学院的与预防医疗、卫生管理相关的课程。

然而，囿于主流就业去向的课程设置也体现了社会保障专业学生就业“杂而不专”的局限，课程设置中鲜见与其它专业的交叉课程，导致社会保障研究生市场竞争力无法胜出相关的专业出身的学生。

同时，选修课的自由选择弹性小。由于课程设置时赋予的每门课程学分并非一等值，在培养方案不全的条件下，我们暂时没有收集到所有学校弹性课程的门数。我们用剩余学分值来代替计算。剩余最大分值等于或大于 10 学分的仅占已知学校的 31%。剩余最大分值是华南理工大学，但其选修课中，有 8 门课为应用英语课程，共 8 个学分，因此，实际上其它选修课程剩余最大分值为 10 分。多数学校选修课本质上等于必修课，学生选择余地小。如表 7 所示。

学生个体兴趣差异大，而社会职业选择很多时候与学科关联并不大，因此，如何既满足因材施教，又能让学生适应社会职业的需要，在资源有限的条件下，对选修课的设置是巨大挑战。如何突破这种资源局限呢？西方名校的经验可供参考，高校内部跨院系、跨专业选修，及至跨学校间选修是符合因材施教的原理的。然而，在我们收集到的那些培养方案的学校中只有北京大学、北京师范大学、北京航空航天大学、西北工业大学、华东师范大学、华中科技大学、复旦大学、中国海洋大学设置了跨学科选修课。其中，除了北京大学设置了 10 个学分的自由跨院系选修课外，其它七所高校几乎都是仅设置一门 2 个学分的全校范围内的自由选修课，如表 7 所示。

表 7　985 高校专业选修课统计

学校	选修课门数	选修课总学分	选修课应修学分	剩余学分最大值	跨院系选修学分
北京大学	5	13	10	3	10
北京航空航天大学①	14	28	≥20	8	>=2
北京师范大学	20	29	?	未知	2
大连理工大学	9	18.5	>=12	6.5	否
东北大学	11	17	>=9	8	否

① 北京航空航天大学公共管理一级学科统一培养方案。因此，基础必修和专业必修课程都留有选择的弹性，各方向的研究生会根据本专业要求从中选择课程。此处统计是除公共课外的所有专业课程的学分数。

学校	选修课门数	选修课总学分	选修课应修学分	剩余学分最大值	跨院系选修学分
东南大学	0	/	/	0	否
复旦大学	8	21	>=6	15	2
华东师范大学	6	11	6	5	2
华南理工大学	19	30	>=12	18	否
华中科技大学	6	12	>=4	8	2
吉林大学	0	/	/	0	未知
南京大学	8	16	?	未知	否
南开大学	13	27	>=11	16	否
厦门大学	9	18	11	7	否
山东大学	4	8	>=6	2	否
上海交通大学	8	16	>=10	6	否
四川大学	11	31	15	16	否
武汉大学	8	16	>=11	5	否
西安交通大学	11	19	>=13	6	未知
西北工业大学	7	14	>=4	10	5
浙江大学	12	24	8	16	否
中国海洋大学	12	22	>=6	16	2
中国农业大学	3	6	6	0	否
中国人民大学	5	10	>=4	6	否
中山大学	7	21	>=11	10	否
中央民族大学	5	10	>=8	2	否
重庆大学	18	37	?	未知	未知
天津大学	8	16	>=8	8	否
中南大学	12	24	8	16	否

注明：“？”所代表的含义的内容目前并未收集到，我们会在接下来的修改中补充。
资料来源：作者根据各校课程整理。

五、结论与启示

我国 985 高校社会保障专业研究生课程初步形成了体系。通过对课程体系的观察与分析发现：现有的课程体系对社会保障制度现象描述比较丰富，但对前工业社会社会保障现象描述不足，社会保障的比较研究还是难点与薄弱点。社会保障理论课程方面，关涉“为什么需要建立社会保障以及应当建立怎样的社会保障”

方面的理论十分丰富，而缺少对社会保障产生、发展以及未来走向的规律的归纳。研究方法方面，模仿自然科学的科学研究范式，重视定量研究方法的课程设置，社会保障研究走向规范，另一方面，也存在对方法的运用急功近利的现，重技术而轻学问。专业方向课程体系的设置一方面体现了社会职业需求，课程设置偏重人力资源管理和行政管理岗位，但由于缺乏交叉性课程的设置，社会保障研究生在就业市场中竞争力不足；另一方面，专业方向课程选修自由度不大，跨学科选修并没有成为普遍现象，选修课弹性不足导致无法充分发掘研究生差异性的能力与特长。

现在，互联网虚拟世界提供了无疆界的学生差异化特长发展平台，大规模在线课程（MassiveOpenOnlineCourse）的兴起，对研究生课程体系设置与研究生培养提出了空前的挑战与机遇。随着课程资源的共享机制与硬件平台的发展，研究生课程设置不再局限于校、院、系（所）的师资力量，如何让研究生课程设置实现最优配置会是未来的课程设置战略问题。

我们认为社会保障研究生课程体系首先要开设包含社会保障现象、理论、研究方法在内的学科课程。当然，如果对社会保障理论探索成熟后，可以将社会保障现象与社会保障理论综合在一起，形成《社会保障学》一门课程。其次，专业方向课程应该放弃现在开设其它专业主干课程以成就“宽口径”的课程设置模式，一方面，打通专业和学科之间的自由选修通道，这样可以充分融合校内乃至校际资源，避免资源浪费；另一方面，开设跨学科的交叉课程，例如社会保障与人力资源管理交叉的员工福利管理课程，社会保障各险种与商业保险对应险种的比较课程。最后，逐步增加选修课的选择自由度和权重，让学生差异性的能力与特长从中自由发展。即使是必修课，也可以逐步放开自由的权限，学生可以利用校外乃至国外网络课程资源，实现同类课程质量最优化。当我们没有超高的战略眼光时，将选择的自由权交给学生应该是最为理想之路，因此，课程设置的自由度和灵活性会是未来课程设置的共同特点。

关于《劳动法和社会保障法》课程内在联系的探讨

南京大学　严新明

摘　要：《劳动法和社会保障法》是劳动和社会保障专业的一门基础课程，从教材的体例来看，基本按照“劳动法”和“社会保障法”分篇进行撰写。本文在深入研究“劳动”社会层面和自然层面关系要素及问题的基础上，探讨了劳动法和社会保障法在解决就业、合同、工资、社会保障等社会层面问题，以及劳动保护、劳动时间、工伤保险等自然层面问题的基础上，指出了劳动法、就业促进法、劳动合同法、社会保险法、劳动争议调解仲裁法等法律法规的内在联系，发现“劳动”的社会层面和自然层面问题应是该课程之纲。

关键词：《劳动法和社会保障法》；劳动；社会层面；自然层面

一、《劳动法和社会保障法》教材体例

《劳动法和社会保障法》是劳动和社会保障专业的一门基础课程，随着开设该专业院校的增多，《劳动法和社会保障法》教材也日益增多。纵观各种版本的《劳动法和社会保障法》教材，其体例大体都是“上篇”、“下篇”或直接表述为“劳动法篇”、“社会保障法篇”，如郑尚元等著的《劳动和社会保障法学》（中国政法大学出版社 2008 年版）：第一编 劳动法，第二编 社会保障法。范围主编的《劳动法和社会保障法》（对外经济贸易大学出版社 2011 年）：上篇 劳动法，下篇 社会保障法。王学芳著的《劳动和社会保障法》（法律出版社 2010 年版），该书全书前半部分介绍劳动法，后半部分介绍社会保障法。李炳安等编的《劳动和社会保障法（第 5 版）》（厦门大学出版社 2013 年版）：第一编 劳动法的理论与劳动法律制度，第二编 社会保障法理论与社会保障法律制度，第三编 劳动争议处理与劳动监察。

贾俊玲主编的《劳动法与社会保障法学》（中国劳动社会保障出版社 2005 年版），该书将劳动法学与社会保障法学两个法学学科合并为一本法学教材，内容全面系统，分为劳动法篇和社会保障法篇两部分。较为简练地论述了劳动法和社会保障法中的基础理论，如调整对象；法律地位；法律体系；法律渊源；基本原则

等等。对劳动法与社会保障法的历史发展也做了简要的介绍。在论述基础理论的基础上，对劳动法与社会保障法的内容也进行了全面论述，如劳动就业；劳动合同；集体合同；工时休假；工资；职业安全；职业培训；职业规则；工会；养老、失业、工伤、生育、医疗社会保险；社会救助；社会福利；军人社会保障；住房社会保障；农村社会保障；社会保障基金；社区服务；社会保障管理等法律制度有较具体的论述。该书对劳动法与社会保障法中有关争议的解决、监督检查、法律责任也做了简明的论述。在劳动法与社会保障法的各项内容中，适当地进行了国内外法律制度的比较性分析。

综上所述，可见《劳动法和社会保障法》教材的体例基本是按照劳动法和社会保障法分别介绍，那么，劳动法和社会保障法教学和实践的内在联系有哪些？其内在的运作机制是什么？本文将按照劳动的关系层面及要素、问题进行阐述。

二、劳动自然和社会层面关系

马克思在经典著作《资本论》中阐述了劳动二重性的理论：劳动分为具体劳动和抽象劳动。“一切劳动，从一方面看，是人类劳动力在生理学意义上的耗费；作为相同的或抽象的人类劳动，它形成商品价值。一切劳动，从另一方面看，是人类劳动力在特殊的有一定目的的形式上的耗费；作为具体的有用劳动，它生产使用价值。”①财富创造、使用价值反映的是人与自然的关系，或经济活动的自然关系；价值、价值创造反映的则是经济活动的社会关系，或社会经济关系。任何社会的经济活动都是社会关系和自然关系的统一体。在使用价值层面，劳动的自然关系则体现着人有效地利用生产要素从自然界获得尽可能多的产品，这种生产活动效率的提高以生产方式的改进、经营管理的改善和科技水平的进步为保证和支持。在价值层面，劳动的社会关系体现着人与人之间公平地交换劳动产品，这种公平交换以抽象劳动的凝结为基础和保障。②

马克思在进行经济学革命时，着眼于资本主义经济制度的分析，重点考察劳动中的社会关系，但并没有排除对劳动中人与自然关系的研究。马克思指出：劳

① 马克思: 《资本论》第 1 卷, 人民出版社 1975 年版, 第 60 页。
② 张小光: 《劳动的社会关系和自然关系的区分及意义》, 《兰州学刊》2004 年第 2 期。

动首先是人和自然之间的过程，是人以自身的活动来引起、调整和控制人和自然之间的物质变换的过程。人自身作为一种自然力与自然物质相对立，当他通过劳动作用于他身外的自然并改变自然时，也就同时改变它自身的自然。施密特（Alfred Schmidt）依据马克思在《资本论》中阐发的思想，指出“人化世界”作为客观的、不依赖于人而存在的东西与人类相对峙，就像尚未被人作用的自然物在其最初的直接性中与人相对峙一样”；“智慧和实践的人类生产力在自然物上打下了自身的烙印，然而这个过程完全确证了自然物对于意识的独立性而不是丢弃了它。经劳动加工的自然物，依然作为感性世界的构成要素而存在着”。“被马克思视为物质的自然质料……受到自然科学在与物质生产的长期接触中发现的物理和化学规律之制约。人类的目的可以通过自然过程的变化得以实现，但运用自然不能置自然规律于不顾，因为自然质料有自身的规律。①

人们的劳动过程不管是作用于“原初的自然”还是“人化的自然”，劳动者都是在利用物的物理的、化学的或机械的属性，依照自己的目的作用于其他的物，以达到生产产品的目的。按劳动对象转化为劳动结果的途径划分，工业生产劳动的方式有以下四种：（1）合成型，将不同的成分（零件）合成（装配）为一种产品，即加工装配性质的劳动；（2）分解型，原料经加工处理后分解成多种产品，即化工性质的劳动；（3）调制型，通过改变加工对象的形状或性能而制成产品；（4）提取型，从地下、海洋中提取产品。②如果基于劳动的自然层面的关系来概括，劳动就是人们为了满足自身的特定需要而有意识地改变劳动对象的物理性态或化学性态的过程，在此过程中，劳动对象又以自己的物理或化学性态反作用于劳动者。正是这种反作用，可能对劳动者造成物理伤害或化学伤害，这些伤害严重时就成了工伤或职业病。

劳动过程中与自然层面的关系并行的还有社会层面的关系。马克思指出，（资本家）已经在商品市场上购买了劳动过程所需要的一切因素: 物的因素和人的因素，即生产资料和劳动力……资本家就着手消费他购买的商品，劳动力；就是说，让劳动力的承担者，工人，通过自己的劳动来消费生产资料。从他进入资本家的

① 张和平: 《论施密特的“马克思的自然观”》, 《西北师大学报》2007 年第 1 期。
② 童星等: 《劳动社会学》, 南京大学出版社 1992 年版, 第 37 页。

工场时起，他的劳动力的使用价值，即劳动力的使用，劳动，就属于资本家了。[①]可见，工人与生产资料结合的可能性、收入的分配以及社会保障状况等都是在“企业主—工人”这一社会层面的关系中运作的，体现出就业机会和价值财富的社会分配状况。劳动者从自然层面与生产资料的结合，在不同的社会是有不同的制度安排的，这种制度安排就是劳动制度。劳动制度主要体现为由就业与用工制度、人事制度、工资制度、劳动保险与保护制度等四项分支制度构成的较为完整的、制约和影响劳动行为和劳动关系的规范体系。[②]根据劳动制度的内容，可以将劳动的自然层面和社会层面的关系要素、问题表示如下：

社会层面的关系要素: 结合的可能性、工资的公平性、社会保障状况

劳动者——生产资料

自然层面的关系要素: 劳动时间长短、劳动保护条件、工伤社会保险

由上可见，能否与生产资料结合也就是实现就业，是劳动者面临的第一个大问题；开始工作之后，劳动者将面临着工资公平性的问题，以及社会保障待遇问题，这些都是劳动的社会层面问题，因为这些问题都是用人单位与劳动者之间的问题。

在解决就业问题、进入生产环节后，工人就面临劳动中劳动对象的物理、化学或机械作用的可能伤害，从而造成工伤（含职业病）。这就突出了劳动的自然层面问题，因为作为生物体的劳动者在与劳动对象互动的过程中容易受到劳动对象的物理、化学或机械影响甚至伤害，由此，也就有了劳动保护、工伤保险等问题。进一步看，机器可以 24 小时甚至更长时间地连续运转，但是，人不能连续工作太长时间，劳动者必须有休息时间，因此，劳动时间的设定就是劳动的自然层面和社会层面相结合的问题了。

① 马克思: 《资本论》第 1 卷, 人民出版社 1975 年版, 第 209 - 210 页。
② 童星等: 《劳动社会学》, 南京大学出版社 1992 年版, 第 377 页。

三、劳动法和社会保障法的内在联系

从上面的论述可以看出，劳动的自然和社会层面关系中的多方面问题，劳动法和社会保障法的目的就是为了规范和解决这些问题，因此，在《劳动法和社会保障法》的授课过程中，也要注意劳动的自然和社会层面多方面的问题，从而把握劳动法和社会保障法的内在联系，更好地理解劳动法、就业促进法、劳动合同法、社会保险法、劳动争议调解仲裁法等相关的法律法规。下面我们讨论围绕着劳动的社会层面和自然层面问题，《劳动法和社会保障法》课程中涉及到的相关法律规定。

（一）社会层面的问题

1．就业促进

1995 年开始实施的《劳动法》第五条：国家采取各种措施，促进劳动就业，发展职业教育，制定劳动标准，调节社会收入，完善社会保险，协调劳动关系，逐步提高劳动者的生活水平。

随着经济社会的发展，特别是就业形势和就业机制的变化，为了促进广大城乡劳动者的就业，国家出台了《就业促进法》，并于 2008 年开始实施。《就业促进法》第一条：为了促进就业，促进经济发展与扩大就业相协调，促进社会和谐稳定，制定本法。第二条：国家把扩大就业放在经济社会发展的突出位置，实施积极的就业政策，坚持劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针，多渠道扩大就业。第三条：劳动者依法享有平等就业和自主择业的权利。劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视。第四条：县级以上人民政府把扩大就业作为经济和社会发展的重要目标，纳入国民经济和社会发展规划，并制定促进就业的中长期规划和年度工作计划。

《就业促进法》对促进就业的责任主体、运行机制，以及政策支持、公平就业、就业服务和管理、职业教育和培训、就业援助、监督检查、法律责任等方面，比《劳动法》规定得更加详细、明确，为劳动者与生产资料相结合，实现就业提供了法律保障。

2．劳动关系主体：用人单位和劳动者

关于劳动关系的双方主体，《劳动法》第二条规定：在中华人民共和国境内的企业、个体经济组织（以下统称用人单位）和与之形成劳动关系的劳动者，适用本法。国家机关、事业组织、社会团体和与之建立劳动合同关系的劳动者，依照本法执行。

《劳动合同法》第二条：中华人民共和国境内的企业、个体经济组织、民办非企业单位等组织（以下称用人单位）与劳动者建立劳动关系，订立、履行、变更、解除或者终止劳动合同，适用本法。国家机关、事业单位、社会团体和与其建立劳动关系的劳动者，订立、履行、变更、解除或者终止劳动合同，依照本法执行。可见，因社会发展，民办非企业单位等组织成为《劳动合同法》中的劳动关系主体了。

关于劳动者，从《劳动法》第十二条至第十五条可以看出，年满16周岁，具有劳动能力的中华人民共和国公民，不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视，都具有劳动就业权利，国家对妇女、残疾人、少数民族人员、退出现役的军人的就业有保护和照顾的规定。

3．劳动合同

《劳动法》第三章对劳动合同和集体合同进行了规定。

为了规范劳动关系，维护劳动关系双方的权利，国家出台了《劳动合同法》。2008年实施的《劳动合同法》从劳动合同的订立、劳动合同的履行和变更、劳动合同的解除和终止、特别规定、监督检查、法律责任等方面进行了详细、明确的规定。在特别规定中，还就集体合同、劳务派遣、非全日制用工等作出规定。

4．工资的公平性

《劳动法》第五章对工资进行了规定。第四十六条：工资分配应当遵循按劳分配原则，实行同工同酬。工资水平在经济发展的基础上逐步提高。国家对工资总量实行宏观调控。第四十七条：用人单位根据本单位的生产经营特点和经济效益，依法自主确定本单位的工资分配方式和工资水平。第四十八条：国家实行最低工资保障制度。最低工资的具体标准由省、自治区、直辖市人民政府规定，报国务院备案。用人单位支付劳动者的工资不得低于当地最低工资标准。

1993年11月24日，劳动部发布了《企业最低工资规定》。2003年12月30日，劳动和社会保障部公布《最低工资规定》，自2004年3月1日起施行，1993

年的《企业最低工资规定》同时废止。《最低工资规定》第二条：本规定适用于在中华人民共和国境内的企业、民办非企业单位、有雇工的个体工商户（以下统称用人单位）和与之形成劳动关系的劳动者。国家机关、事业单位、社会团体和与之建立劳动合同关系的劳动者，依照本规定执行。第三条：本规定所称最低工资标准，是指劳动者在法定工作时间或依法签订的劳动合同约定的工作时间内提供了正常劳动的前提下，用人单位依法应支付的最低劳动报酬。

5．社会保险享受情况

《劳动法》第九章中对社会保险和福利作出了规定。

2011 年 7 月 1 日开始实施的《社会保险法》第二条：国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利。第四条：中华人民共和国境内的用人单位和个人依法缴纳社会保险费，有权查询缴费记录、个人权益记录，要求社会保险经办机构提供社会保险咨询等相关服务。个人依法享受社会保险待遇，有权监督本单位为其缴费情况。

6．劳动争议

《劳动法》第十章对劳动争议进行了规定。第七十七条：用人单位与劳动者发生劳动争议，当事人可以依法申请调解、仲裁、提起诉讼，也可以协商解决。调解原则适用于仲裁和诉讼程序。

2008 年 5 月 1 日开始实施的《劳动争议调解仲裁法》第二条：中华人民共和国境内的用人单位与劳动者发生的下列劳动争议，适用本法：1）因确认劳动关系发生的争议；2）因订立、履行、变更、解除和终止劳动合同发生的争议；3）因除名、辞退和辞职、离职发生的争议；4）因工作时间、休息休假、社会保险、福利、培训以及劳动保护发生的争议；5）因劳动报酬、工伤医疗费、经济补偿或者赔偿金等发生的争议；6）法律、法规规定的其他劳动争议。

（二）自然层面的问题

1．劳动保护

《劳动法》第六章对劳动安全卫生进行了规定。第五十二条：用人单位必须建立、健全劳动安全卫生制度，严格执行国家劳动安全卫生规程和标准，对劳动者进行劳动安全卫生教育，防止劳动过程中的事故，减少职业危害。第五十三条：

劳动安全卫生设施必须符合国家规定的标准。新建、改建、扩建工程的劳动安全卫生设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。第五十四条：用人单位必须为劳动者提供符合国家规定的劳动安全卫生条件和必要的劳动防护用品，对从事有职业危害作业的劳动者应当定期进行健康检查。第五十五条：从事特种作业的劳动者必须经过专门培训并取得特种作业资格。第五十六条：劳动者在劳动过程中必须严格遵守安全操作规程。劳动者对用人单位管理人员违章指挥、强令冒险作业，有权拒绝执行；对危害生命安全和身体健康的行为，有权提出批评、检举和控告。第五十七条：国家建立伤亡事故和职业病统计报告和处理制度。县级以上各级人民政府劳动行政部门、有关部门和用人单位应当依法对劳动者在劳动过程中发生的伤亡事故和劳动者的职业病状况，进行统计、报告和处理。

2．工伤保险

《劳动保险法》第四章对工伤保险进行了规定。第三十三条：职工应当参加工伤保险，由用人单位缴纳工伤保险费，职工不缴纳工伤保险费。第三十五条：用人单位应当按照本单位职工工资总额，根据社会保险经办机构确定的费率缴纳工伤保险费。第三十六条：职工因工作原因受到事故伤害或者患职业病，且经工伤认定的，享受工伤保险待遇；其中，经劳动能力鉴定丧失劳动能力的，享受伤残待遇。工伤认定和劳动能力鉴定应当简捷、方便。

3．劳动时间的规定

《劳动法》第四章对工作时间和休息休假进行了规定。第三十六条：国家实行劳动者每日工作时间不超过八小时、平均每周工作时间不超过四十四小时的工时制度。第三十七条：对实行计件工作的劳动者，用人单位应当根据本法第三十六条规定的工时制度合理确定其劳动定额和计件报酬标准。第三十八条：用人单位应当保证劳动者每周至少休息一日。第三十九条：企业因生产特点不能实行本法第三十六条、第三十八条规定的，经劳动行政部门批准，可以实行其他工作和休息办法。

《劳动合同法》第四条：用人单位应当依法建立和完善劳动规章制度，保障劳动者享有劳动权利、履行劳动义务。用人单位在制定、修改或者决定有关劳动报酬、工作时间、休息休假等直接涉及劳动者切身利益的规章制度或者重大事项

时，应当经职工代表大会或者全体职工讨论，提出方案和意见，与工会或者职工代表平等协商确定。

四、社会保障法的外延

前文已就劳动的社会层面和自然层面对《劳动法和社会保障法》所涉及的劳动法、就业促进法、劳动合同法、社会保险法等法律法规进行了讨论，可以看出，劳动法部分都是围绕着劳动的社会和自然层面的诸多问题进行立法和规范的，而社会保障法则因其自身范围大于劳动领域，从而有了大于劳动领域的内容。

（一）社会救助

社会救助，也称社会救济，是指国家或社会对的贫困者提供的物质帮助。与部分社会保障项目对象仅是部分公民相比，社会救助的对象则是社会全体成员，被救助对象只要符合法定条件、按照法定程序申请，即可获得社会救助。因自身、自然和社会原因导致不能维持最低生活标准的职业劳动者，也可以成为社会救助对象。

（二）社会福利

社会福利是国家和社会为保障和提升社会成员的生活质量，建设和提供生活便利设施，提供生活便利服务及提供适当经济补贴的制度。根据我国长期以来社会福利建设的实践，社会福利应根据不同目的进行相应的分类：弱势群体社会福利；社会公共福利；职业劳动福利。

（三）社会优抚

社会优抚是针对军人及其家属所建立的社会保障制度，是指国家和社会对军人及其家属所提供的各种优待、抚恤、养老、就业安置等规定。

（四）住房社会保障

住房社会保障的实质是利用国家和社会力量，解决中低收入者的住房问题。目前，我国住房保障有公积金、住房补贴、经济适用房等形式。

五、结　语

《劳动法和社会保障法》是围绕劳动的社会层面和自然层面问题展开理论的讨论和法律法规的学习的，马克思对劳动的经典研究可以贯穿全部教学活动过程，并成为全书之纲。

社会保障法的外延部分，就其本质来说，也在很大程度上是为解决困难的人员或劳动者，以及有劳动者或有待长成劳动者的困难家庭的问题服务的，如社会救助、社会福利。还有就是社会优抚是为处于劳动年龄但在为国家做特殊贡献的人及其家庭服务的，相当部分军人退伍、转业之后会进入劳动力市场，从而成为劳动法和社会保障法服务的对象。社会福利中的职业服务，则直接服务于劳动者。

总之，《劳动法和社会保障法》是以“劳动”为核心研究对象，从理论和法律条款及实务角度对劳动法、就业促进法、劳动合同法、社会保险法、劳动争议调解仲裁法等法律法规进行深入阐述的课程。因此，从理论上研究“劳动”的社会层面、自然层面关系要素及问题，对于讲授该课程具有重要的意义。

作者：

严新明，博士，男，1971 年 5 月出生于安徽省郎溪县，现为南京大学政府管理学院劳动人事与社会保障系副主任、副教授

手机号：13951915661

电　邮：yanxmnju@nju.edu.cn

基于学生能力提升的《社会保险》课程教学方法创新研究

内蒙古大学　安　华

摘　要：《社会保险》课程在劳动与社会保障专业的课程体系中占有重要的地位。该课程具有较强的理论性、实践性与应用性，必须拓展传统灌输式的教学方法，将案例教学法、实践教学法和双语教学法引入《社会保险》课程的教学中，提高学生的专业能力与综合素质。

关键词：社会保险；教学方法；能力提升

自 1998 年教育部本科专业目录中设立劳动与社会保障专业以来，《社会保险》始终是高等院校劳动与社会保障专业的核心课程，在劳动与社会保障专业人才培养的总体方案中占有重要的地位。该课程的重要性是由以下三个方面的原因决定的：一是从国家政策导向上看，社会保险是优先发展的社会保障项目，是覆盖面和受益面最广的社会保障项目。德国早在 19 世纪 80 年代就相继建立了疾病保险、工伤保险和养老保险制度，并以法律的形式确立和保障实施，以上三个保险项目于 1911 年汇入《帝国保险法》，成为德国的社会保险法典，1975 年德国颁布的《社会法典》将德国的各项社会保险项目纳入其中，建立了体系完备的社会保险制度体系。美国 1935 年颁布的《社会保障法》实质也是以社会保险为主要内容的，特别是确立了美国现收现付制的基本养老保险制度。由此可见社会保险是大多数国家优先发展的社会保障项目，是社会安全网的核心机制；二是社会保险本身涵盖的内容较多，自身的知识体系较为庞大。社会保险包括老年遗属保险、疾病生育保险、失业保险、工伤残障保险等项目，这些项目在筹资机制、基金管理与运用、待遇支付等方面存在较大的差异性，需要分险种学习和实践，才能真正掌握社会保险的基本原理和操作实务与操作技巧。三是社会保险的技术机制较为复杂，涉及的学科领域较多。社会保险制度的诞生依赖于传统社会救助的互济思想和商业保险提供的精算技术机制，精算技术和统计方法始终是社会保险理论研究、实务操作和课堂教学中的难点问题。社会保险涉及经济学、管理学和社会学等学科领域，是一门交叉性学科，养老保险的理论基础是生命周期理论和世代交替模型，医疗保险的理论基础是卫生经济学和卫生统计学，社会保险课程教学已经超越了

单一学科视野和单一学科方法，具有综合性与复杂性的特征，因而在劳动与社会保障专业的人才培养方案中具有重要的地位，受到格外的关注与重视。笔者从课程设计与教材选择、案例教学法、实践教学法和双语教学法的应用等方面，对《社会保险》课程教学方法使用与创新问题进行探讨。

一、课程设计与教材选择

本科专业教育属于高等教育中的基础性教育，课程体系设计应突出“厚基础、宽口径”的教育理念，课程以专业基础课为核心，帮助学生筑牢学科的理论基础，并掌握科学的研究方法，理论联系实际，做到“活学活用”。按照劳动与社会保障专业所必需掌握的知识和技能的模块划分，社会保险的理论知识和实践能力是本专业学生必须掌握的最基本的技能。但目前《社会保险》课程教学还存在教学计划制定不科学、教材质量差、教学内容陈旧等问题。[1]因此，科学设置《社会保险》课程的教学大纲、教学计划并选择适合的教材与教学资料对于提升《社会保险》课程的课堂教学质量尤为重要。本课程的教学内容应涵盖社会保险基础理论、社会保险发展的历史进程、国外社会保险比较与借鉴、我国社会保险的现状与问题分析及解决对策等内容。课程教学应以我国社会保险制度变迁为重点，总结制度变迁的客观规律和各阶段的特点，分析我国社会保险与国外社会保险在资金筹集、基金投资和待遇支付方面存在的差异及其差异产生的原因。总之，《社会保险》的课程设计应由课堂教学、实践教学和科研训练三部分构成。课堂教学主要目标是提高学生的理论素养，实践教学主要是提高学生的实际动手能力和操作能力，科研训练环节的主要目标是提高学生的创新能力和对研究工具的驾驭能力。 课程设计还应从学生的兴趣出发，提高学生的学习热情和教学参与的积极性。科学合理的教学计划是保障教学活动有序开展、教育质量稳步提高的关键。

此外，讲好一门课的关键是选择难易程度适中的教材，教材是制定课程教学大纲和教学计划的依据，同时也是学生学习过程中最重要的参考资料，是课前预习、课堂讨论和课后复习的基本学习资料，教材也是保障课程教学质量和教学进度的基本依据，是课程评价和课程管理的基本标准。目前国内有近 200 所高等院校开设了劳动与社会保障专业，但《社会保险》课程教材建设方面明显不足，存在教材质量不高、内容陈旧、趋同性强、选择余地小等问题。一些《社会保险》

教材与《社会保障概论》教材内容重复，区分度不强，导致教学内容的重复设置，降低了学生的学习热情和学习积极性。因此，可以由教育部牵头组织社会保险相关领域的专家编写高质量的《社会保险》课程教材供相关院校选择。同时，开设《社会保险》课程的相关院校也可以结合自身特点，组织教师编写适合本地区或本校教学需要的《社会保险》教材。

与教材建设相配套，还应建立《社会保险》课程学习资料库，作为教材的补充，丰富课堂教学的内容，增加课堂讨论的素材，完善进行创新性科研训练的基础性资料和数据。充分发挥资料库的教学辅助功能，提升教学效果与学生学习的主动性和积极性，促进学生自主学习与创新性思维培养。《社会保险》课程学习资料库可以包括社会保险政策文件资料库、社会保险统计资料库、社会保险调研数据库、社会保险实务操作图片视频数据库等，应提高学习资料的数字化水平，便于保存和传递，通过互联网、云计算、云存储等现代技术手段，实现学习资料的远程使用与信息资源共享。

二、案例教学法的应用

中国社会保险的改革与实践为《社会保险》课程案例教学提供了大量现实的鲜活案例，特别是 2010 年《社会保险法》的出台、《工伤保险条例》的修订以及养老、医疗保险改革政策的陆续出台，社会保险方面的案例大量涌现。《社会保险》课程教学案例的选择应遵循针对性、时效性和扩展性三个基本原则。所谓针对性，是指要针对教学内容的理论与实务要求设计与挑选案例，加深学生对理论知识的理解与掌握。所谓时效性，是指案例教学中应尽量选取新的社会保险事件，选取身边刚刚发生的事例，使学生能够置身于案例发生的现实环境中去思考问题，提高学生的学习热情与学习积极性。所谓扩展性，是指案例本身除涵盖需要讨论和解决的问题之外，还应能够启发学生的创新性思维，提高学生的独立思考能力和综合分析能力。案例教学应将学生自主学习与课堂教学相结合，将理论教学与政策实务教学相结合，提高学生的分析能力与实际应用能力。[2]

案例的选取应围绕养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险五大险种以及社会保险管理经办服务来设计。养老保险案例应包含城镇职工基本养老保险、机关事业单位养老保险、新型农村社会养老保险等内容。医疗保险案例

应该包括城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗保险等内容。失业保险案例应当结合公共就业服务、劳动力市场建设等内容进行设计。工伤保险案例应当选取重大安全生产事故的资料进行设计，明确工伤预防与伤残补偿的职能分工与重要意义。生育保险案例应结合计划生育政策进行设计，讨论“单独二孩”政策背景下生育保险政策的调整与完善。社会保险管理经办服务案例应当选择当前管理体制存在的突出问题和热点问题，特别是存在较大争议的问题供学生讨论，例如社会保险费的征缴体制问题、社会保险管理服务机构的整合问题等。同时，也可以选择部分国外案例进行比较研究，例如奥巴马的医改方案、法国延迟退休年龄改革等热点问题，引导学生借鉴国外经验教训解决中国的现实问题。

三、实践教学法的应用

受诸多因素的影响，目前《社会保险》的课程教学重理论、轻实践，造成理论与现实的脱节，影响人才培养的质量，也影响到学生的就业。[3]实践教学的培养目标是提高学生的动手能力和实际操作技能。《社会保险》课程的实践教学可以通过四种方式进行：

第一，在《社会保险》的课程教学中安排一定的课时讲解实际操作技能，提出工作中可能遇到的问题，并通过课堂谈论等形式激发学生的创新能力和潜能，使学生初步掌握社会保险业务经办的基本原理和基本流程，形成对社会保险业务经办的感性认识。

第二，建立实习基地顶岗实习。学校可以与社会保险的行政管理部门、业务经办部门、基金管理部门和监督管理部门签订合作协议，安排学生在课余时间或假期到相关业务部门顶岗实习。在行政部门实习的目的是让学生了解国家和本地区社会保险方面的政策文件，正确把握社会保险的未来发展方向。在业务经办部门实习的目的是锻炼学生的动手能力和实际操作技能，提高对未来工作岗位的认知度。在基金管理和监督管理部门实习的目的是掌握社会保险基金投资的规则与技巧，了解社会保险基金投资的监管模式和业务规范。待顶岗实习结束后，应要求学生撰写实习报告，拿到课堂上进行交流与分享。

第三，建立模拟操作实验室进行实务训练。建立社会保险实验室，作为《社

会保险》课程教学的硬件辅助设施，引入社会保险管理信息系统等相关软件，模拟出真实的社会保险业务操作环境，虚拟出真实的社会保险业务经办流程，进行社会保险行政管理与业务经办的仿真模拟训练，提高学生的实际操作技能。此外，还应在社会保险实验室的硬件平台上购买并安装精算、统计等相关专业软件，对社会保险基金收支的相关数据进行测算和模拟预测，提高学生分析和解决问题的能力。

第四，深入基层调研了解社会保险的需求与供给现状。围绕《社会保险》课程的知识体系与教学内容，组织学生进行有关社会保险问题的调查研究活动，并撰写调研报告，分享调研心得体会。教师可以按照社会保险的险种将授课班级的学生划分为若干小组，确定研讨的题目并组织学生深入企事业单位和基层社区围绕职工和居民的社会保险需求和政策实施效果进行调研，针对存在的问题分析原因并提出对策，拿到课堂上与老师同学共同讨论与相互启发，寻求合理的解决路径。这也可以看做是一种讨论式教学模式，能够促进教师与学生的互动，提高学生的课堂参与积极性，激发学生的学习热情。

四、双语教学法的应用

早在 2001 年，教育部就在《关于加强高等学校本科教学工作提高教学质量的若干意见》中提到：“本科生教育要创造条件使用外语进行公共课和专业课教学”。[4]目前，国内高校在公共基础课和学科基础课中探索建设了一批双语教学课程，如《管理学》、《西方经济学》等课程，一些与国际接轨比较紧密的领域也开设双语教学课程，例如《人力资源管理》和《保险学》等应用性课程。作为劳动与社会保障专业的主干课和核心课，《社会保险》课程要求学生在掌握社会保险基本理论与原理的基础上，对中外社会保险制度设计、管理体制、运行模式、基金管理、监督机制等方面进行比较分析与经验借鉴。对于国外社会保险制度的学习与借鉴，如果只看二手翻译的资料，在资料选择上必然存在极大的局限，并且资料的时效性也不强，可能会丧失比较借鉴的价值。因此，在学习中应引入英文教材或英文文献，开展双语教学的尝试。可以在《社会保险》课程的课堂教学计划中安排一定比例的英文授课课时，采用双语教学模式促进学生对国外前沿理论的把握和专业英语词汇的学习，便于日后进行英文文献阅读和国际交流。双语教学

对提高学生的文献检索与获取能力、拓宽学术视野具有积极的作用，能够提高学生的专业素质、科研素养和综合能力。

开展《社会保险》课程双语教学还应加强师资培养和教学团队的组建。为了实现双语教学的预期目标，需要对现有的师资进行外语培训，最好是能有针对性的进行专业外语培训，建议教育部公共管理教学指导委员会能够定期安排此类培训，使各高校教师获得英文提升的机会。同时也可以适当引进有国外留学经历的青年教师补充师资队伍，提升专业教师的国际化水平。为了达到理想的教学目标，还应组建《社会保险》课程的双语教学团队，共同讨论双语教学的模式、内容与课堂组织管理，通过集思广益、集体备课、集体授课等形式发挥团队教师各自的专长，攻坚克难，提升课堂双语教学水平与教学质量。

参考文献：

[1]苟兴朝. 论案例教学法在“社会保险学”课程教学中的运用[J]. 乐山师范学院学报,2013,11:51-54.

[2]岳宗福. 基于应用型人才培养的《中国社会保险制度》课程建设探究[J]. 劳动保障世界(理论版),2012,10:53-55.

[3]龙玉其. 基于专业能力提升的《社会保险》课程教学探究[J]. 长沙民政职业技术学院学报,2014,04:115-118.

[4]宋娟. 关于“社会保障国际比较”课程教学的思考[J]. 重庆第二师范学院学报,2015,03:149-151.

Innovation Research of Social Insurance Course Teaching Method Based on Students' Ability Improvement

AN Hua

(School of Public Administration, Inner Mongolia University, Hohhot ,010070)

Abstract Social Insurance course plays an important role in labor and social security curriculum. This course has a strong theory, practice and application. We must change the traditional force-feeding teaching method and bring the case teaching method and bilingual teaching method in Social Insurance course so that we can improve the students' professional ability and comprehensive quality.

Key words Social Insurance, Teaching Method, Ability Improvement

医学院校社会保障专业实践教学改革探索

潍坊医学院　郭健美，刘同芗

摘　要：医学院校社会保障专业实践教学是突出医疗保险专业特色的重要内容，是实现应用型人才培养目标的重要途径，是网络化条件下专业教学模式创新的需要。实践教学改革的内容分为课堂中的实践和实验，课外的专业教育、专题调查、专业见习和科研创新实践，毕业前的专业综合实践。实践教学的实施需要配备专业实践教学设施和基地、高素质的教学团队以及科学的考评激励机制。

关键词：医学院校；社会保障；实践教学；多元化

实践教学是高校教学工作的重要组成部分，是专业教学不可或缺的重要环节，是提高学生实际操作能力的重要措施，是培养学生创新能力的“切入点”。而社会保障专业是应用性较强的专业，通过实践教学的改革提高教学质量，培养高素质应用型人才是医学院校社会保障专业发展的必然选择。

一、医学院校社会保障专业实践教学改革的重要意义

重视和加强实践教学是社会保障专业人才培养的重要内容，而在新的网络化条件下，以传授知识为主的传统课堂教学模式已经不能适应时代的需要，必须进行改革。

1.实践教学是突出医疗保险专业特色的重要内容

医学院校社会保障专业是以医学为基础进行的专业建设，侧重发展医疗保险方向。突出医疗保险的专业特色是医学院校社会保障专业的立身之本，也是提高毕业生核心竞争力的重要手段。虽然在专业课程设置中，我们强调了医学相关课程的开设，但是要突出学生的实际操作能力和应用性，更需要依托医学院校资源优势，加强医学临床实践教学和专业实习，将课程理论发展到实践能力。

2.实践教学是实现应用型人才培养目标的重要途径

社会保障是实践性、应用性较强的专业。随着经济社会的发展进步，社会保障事业的发展对专业人才的实践和创新能力提出了更高的要求。医学院校既不能像综合性重点大学那样按照精英教育模式培养学术型人才，也不能像专科学校和职业技术学院那样一味突出职业技能，而是应该充分利用医学优势培养应用型人才。而实践教学具有宽泛性和立体性特征，对于提高学生的综合素质,培养学生的创新精神和实践能力具有特殊作用，是实现培养目标重要环节。

3.实践教学是网络化条件下专业教学模式创新的需要

网络化条件下互联网已经成为知识的重要来源，如何发挥学校教育的优势，教师教学的优势，成为专业教育教学必须考虑的问题。传统教学模式以课堂教学为主，注重学生理论知识素质的养成，但创新精神和实践能力的培养薄弱，是大学生难以适应经济社会对新型人才需求的主要障碍，也是造成大学课堂缺乏吸引力的重要原因。所以，创新专业教学模式,激发学生的参与，培养适合现实需求的高素质应用人才必须重视实践教学的改革与创新，实现理论与实践的结合。

二、医学院校社会保障专业实践教学的内容设计

医学院校社会保障专业的实践教学应该是多元化的，贯穿于专业学生大学学习的全过程，是在借鉴医学生实践教学的基础上，根据专业教学实际进行的改革设计。

1.课堂中的实践教学设计

课堂中的实践教学活动主要包括专业课程课堂教学过程中的实践教学和实验课的实践教学活动。社会保障的专业课程都是理论与实践紧密结合的课程，具有较强的实践性、应用性，单靠传统的课堂讲授无法调动学生的学习兴趣和积极性，教师需要根据教学内容设计情景模拟、案例分析、话题探讨、课堂讨论等实践教学，提高学生的参与度。课堂教学中的实践教学需要贯穿于专业课程学习的始终。而实验教学是借鉴医学专业实验，设立社会保障专业实验室，购买或开发实验教学软件，对课堂理论进行综合的检验和相关实务的操作。在社会保险学、人力资源管理、劳动法与社会保障法等专业课程设置实验教学，是专业实践教学的重要

组成部分。

2.课堂外的实践教学设计

课堂外的实践教学主要包括专业教育、专题调查、专业见习和科研创新实践，分别设置于专业学习的不同时段。专业教育实践设置于新生入学伊始，针对新生对大学和专业的好奇、迷茫设置专业讲座进行社会保障专业介绍、大学学习生活的提醒和指导。专题调查设置于第一个学年末，学生在教师指导下进行为期两周的社会保障专题社会调查，撰写调查报告。专业见习是借鉴医学专业传统的教学活动，在第二学年末设置劳动与社会保障经办管理单位见习，第三学年末设置医学临床见习，见习结束撰写见习总结，既提高学生的专业归属感，又突出了专业特色。科研创新实践设置于第二、第三学年，通过大学生科技创新基金项目、“三下乡”、调研山东、参与教师科研课题等方式，进行社会调查活动及科技创新，将实践教学贯穿于教学的各个环节。

3.毕业前的专业综合实践设计

毕业前的综合实践教学包括专业学术论坛、毕业实习和毕业论文的撰写。专业学术论坛设置于第四学年上学期，针对毕业前学生对未来出路的焦虑，设置社会保障专业学术论坛，对工作方向的选择、考研的准备等进行交流讨论，缓解学生的压力。毕业实习设置于第四学年上学期末到毕业离校前，是整个实践教学中地位最重要、学时最长的实践活动。在指导教师的具体组织下，学生以集中或分散的方式进入实习基地进行毕业前的专业实习，强化理论与实践的结合，为未来的职业发展奠定基础。毕业论文设置于第四学年，学生在教师的指导下，综合专业知识选择确定论文的选题，并围绕选题进行有针对性的社会调研或专业实验，完成毕业论文的设计。

三、医学院校社会保障专业实践教学改革的实施条件

医学院校社会保障专业实践教学的改革不仅需要学校教学部门的重视，更需要相关制度、设施的保障。

1.专业实验室和实践教学基地的建设

社会保障实践教学的开展需要相应的实践教学设施和教学基地的辅助。社会保障专业实验室是培养创新型应用人才，促进专业教育与社会需求接轨的重要场所。医学院校不仅应该加强实验室的硬件建设，模拟社会保障经办管理相关场景，更要加大投入不断补充更新社会保障相关软件，适应网络时代实践教学改革的需要。实践教学基地的建设，医学院校可以优化实践教学资源，共享医学专业比较成熟稳定的附属教学医院资源，突出医疗保险特色。

2.高素质实践教学团队的建设

实践教学改革能否顺利开展，最关键、最根本的因素在于实践教学团队的建设，因为教师的技能水平及素质直接影响着学生的实践效果。首先，用先进的教学理念武装教师，网络化时代，建构主义的教育理念引导实践教学的设计、实施和评价。其次，多渠道丰富教师的实践技能经验，鼓励教师走到基层调研、外出培训交流等方式提高实践能力和水平。再次，聘请专业人士参与实践教学。医学院校附属教学医院的专业人员、社会保障经办管理部门的专业人士都是实践教学团队的重要成员。

3.实践教学评价激励机制的完善

实践教学对教师和学生提出了更高的要求，调动教师的积极性、学生的参与性离不开科学的评价制度和激励机制。首先，在专业培养方案中设置实践教学相应的学分，对必修学分进行严格的考核，对选修实践进行合适的奖励和鼓励。其次，优化成绩考核办法，课程授课中强调形成性评价，对课堂中的实践教学进行适时的评价和指导。再次，将实践教学作为教师教学评价的指标，纳入教学质量监控指标体系，同时对教师承担实践教学课题或指导学生科研创新实践进行奖励，提高教师的积极性。

参考文献：

[1]王小春等，关于劳动与社会保障专业实践教学课程设计的思考[J].中国校外教育.2013（7）.

[2]杨思斌，劳动与社会保障法实验教学基本模式探讨[J].芜湖职业技术学院学报. 2013(1)

[3]高 丹，社会保障专业实践教学研究[J].重庆第二师范学院学报.2014（2）.

学生能力本位的《劳动经济学》课程建设刍议

苏州科技学院　丁福兴，马　彦

摘　要：《劳动经济学》是劳动与社会保障专业的核心课程，其建设应从激发学生的学习兴趣着手，进而系统地改进教学方法，最终切实提升学生的综合能力。从价值选择上看，课程建设应当兼顾校本特色与市场导向，处理好兴趣、知识与能力的关系并使理论与实践相耦合。在教学改进方面，可通过课堂教学的“有限翻转”、立体化教学资源的积累与建设以及考核方式与评价标准的改革等实践来进行。课程建设还应拓展到课外实践及学生科研活动层面，以期培养学生的社会实践能力和科学研究能力。

关键词：能力本位；劳动经济学；课程建设

《劳动经济学》是劳动与社会保障专业的核心课程，旨在继《西方经济学》之后为学生进一步夯实经济学基础，其理论性和应用性都较强。故此，《劳动经济学》的课程建设工作对于劳动与社会保障专业及学科的发展具有十分重要的意义与作用。愚见以为，《劳动经济学》的课程建设应从激发学生的学习兴趣着手，进而系统地改进教学方法，最终切实提升学生的社会实践与科学研究能力。

一、《劳动经济学》课程建设的价值锚定

对《劳动经济学》课程的认识和定位，直接决定着该门课程的教学样态和建设成效。《劳动经济学》的课程建设同样不可能做到“价值无涉”，在这一价值选择中至少要考虑如下几方面的问题：

（一）校本特色与市场导向的兼顾

勿庸讳言，我国高校的办学状况千差万别，劳动与社会保障专业的建设质量也参差不齐。因此，各高校的《劳动经济学》课程建设大可不必求同划一，

作者简介：丁福兴，男，湖北荆门人，苏州科技学院教育与公共管理学院副教授，管理学博士，主要从事公共政策研究；马彦，女，江苏无锡人，苏州科技学院教育与公共管理学院讲师，管理学硕士，主要从事社会保障研究。

是否建成精品课程也不一定是成功与否的唯一评判标准。一方面，只有结合本校实际，从办学指导思想、教育教学理念、校风学风建设、学科专业建设等方面人手，整合资源，以特制胜，创构独到而杰出的人才培养模式、课程教学内容与方法[1]，才有可能形成切合实际的《劳动经济学》课程建设方案。另一方面，又务必正视劳动与社会保障专业这一应用性文科专业的定位，十分注重以社会需求为导向，从社会对人才的需求出发，调整课程教学安排，而不局限于校内现有资源配置，进行得过且过的应付式教学。

（二）兴趣、知识与能力的统一

《劳动经济学》的先修课程为《西方经济学》（微观经济学和宏观经济学），具有一定的难度，客观上造成了学生的经济学基础良莠不齐。如果《劳动经济学》的课程建设固守知识本位理念，在教学中一味偏重于理论推导、模型构建，则势必造成相当一部分学生的畏难情绪，使其学习积极性受到挫伤。从人才培养的规律和学习心理学的角度看，“兴趣——知识——能力”构成了认知过程的完整链路。有鉴于此，在《劳动经济学》课程建设中必须充分激发学生的学习兴趣，以促使其牢固掌握基本知识，并在兴趣的引导下进行逐步深入的探究，循序渐进地提升自己的综合能力。有条件的高校还可以建立教师轮换上课制度，以利于教学团队的建设，并形成丰富多样的教学风格，激发学生的学习兴趣。

（三）理论与实践的耦合

杜威图书分类法将劳动经济学列为分支经济学的第一位[2]第一版前言(P2)，表明它是一门实践取向极强的应用经济学。如果学生将书本知识掌握得很熟练，但却不会在自己的学术研究和论文写作中有意识地加以运用，那么这种知识充其量只不过是一种陈述性知识而非程序性知识。质言之，这只是一种毫无实用价值的“死学问”。所以，《劳动经济学》课程建设的一个重要任务就是将其变成一门学生能够学以致用的“活学问”。而完成这一任务的唯一路径就是实践。无论是他人实践的间接经验（例如案例），还是学生本人实践的直接经验（例如实习、调查、科研等），都是证实或证伪书本知识的重要试金石，对于学生能力的最终提升来说是不可或缺的。

二、《劳动经济学》课程教学的系统改进

《劳动经济学》课程教学质量的提高，不仅需要初始化的目标设计，更需要持续性的教学改进来加以实现。

（一）课堂教学的“有限翻转”

1.“有限翻转”的理据

当前席卷全球的“慕课（MOOC）”大潮对高校的教育教学活动产生了深刻的影响，与之紧密相连的“翻转课堂（the flipped classroom）”也给教学改革带来了很大的冲击。在与时俱进的教学改革语境之下，似乎不建慕课就是落后，不翻转课堂就是保守。其实通过冷静的考察不难发现，目前国内“翻转课堂”呈现的基本图景更多是西方教育技术化和商业化文化背景下的一种技术或商业个案，并非一种完全适合中国本土实际的无所不能的教育神话[3]。但是“翻转课堂”所蕴含的转变学生学习的应试动机和被动方式、力争推动学生个性化的深度学习的价值主张还是有积极意义的。就《劳动经济学》课程而言，全面的课堂翻转并不合适，颠覆夸美纽斯发明的班级授课制显然还为时过早。一方面，学生的学习能力与学习态度还不能达到课下学习、课上讨论的整齐划一的水平；另一方面，《劳动经济学》的本土化学习资源明显太少，远不如较为成熟、学科覆盖面更为宽广的《西方经济学》那样丰富和多样化。因此，《劳动经济学》教学更适于采用“有限翻转”的模式。

2.“有限翻转”的路径

《劳动经济学》“有限翻转”的教学理念并不放弃课堂这一教育教学的主阵地，也不强求先学后教的“前后翻”，但这张教师从一个知识呈现者变成一个学习支持者，强调通过合作探究、释疑拓展、练习巩固、自主纠错等环节来增加学习中的互动，让教师与学生乃至家长的合作更为丰富和深入。为此，如下一些业已被高校教师们践行且富有成效的参与式教学方式应当被进一步拓展和深化：

案例教学。案例教学是最常见的参与式教学方法之一。案例的选择应当讲究“三性”（即时效性、地缘性和业缘性），这样才能接地气，才能激发学生的讨论兴趣。除了教师设计案例以外，还可以向学生发出“案例征集令”，使其

在甄别和遴选案例的过程中进一步锻炼自己的能力。

课堂演讲。课堂演讲是学生表达个人观点、展现自己才华的良好平台，有助于激励学生的荣誉感和责任感。教师的点评和同学的互评如果客观公允、切中肯綮，对演讲者的能力提升是大有裨益的。教师还要引导聆听者积极思考一个问题："如果演讲者是我，我将会怎样讲？"

学术辩论赛。与演讲和讨论相比，以对抗的方式进行学术切磋更能吸引学习者的注意力。无论是辩论双方还是听众，都会在紧张的氛围中积极思考，从而提高学习效能。对辩论结果的裁判及详细点评同样考验着教师的综合能力。如能给予一定的物质奖励则更能激发学生的研究热情。

（二）立体化教学资源的积累与建设

为了实现课堂教学的"有限翻转"，必须积累较为丰富的教学资源。就国内目前状况看，这恰恰是《劳动经济学》课程建设的最大瓶颈。如欲提升国内《劳动经济学》课程建设质量的整体水平，亟需教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会、中国社会保障学会之类的组织进行顶层设计，组织力量进行课程立体化教学资源的共建与共享。兹以《劳动经济学》的教材建设为例，提出初步的建议。

1．建设与共享数字化教材。目前国内《劳动经济学》的版本并不少见，但其数字化程度明显偏低，教辅资源数量极少。高等教育出版社和中国人民大学出版社的教材的随书教学资源极少，教学课件都比较粗糙，不少模型图解只是混沌一片的整张图片，而不是由可以拆解的图形元素组成的图元文件，更无动画显示。因此，教师在制作称手的课件上要耗费大量的时间和精力。如能构建责权利对等的数字化教材建设与共享机制，则无疑是《劳动经济学》教学界的福音。

2．加强案例类教材建设。国内《劳动经济学》的案例类教材是奇缺的。浙江大学出版社于2006 年底出版的《劳动经济学案例》已属凤毛麟角，至今已近10 年，且多数案例只是当时的"浙江经验"。散见于各本教材中少得可怜的案例，要么语焉不详，缺少分析；要么国外案例居多，国内案例偏少。为了满足《劳动经济学》课程建设的教学需要，理应大力资助案例类教材的编写与出版工作。

（三）考核方式及评价标准的改革

鉴于《劳动经济学》的学科基础性地位，一般高校的人才培养方案都倾向于将其设置为考试科目。在传统的考核方式下，卷面成绩在总评成绩中的占比明显高于平时成绩的占比，所以学生自然把主要精力放在记录、整理和背诵课堂笔记上，而忽视探究性学习的深入。为了扭转这种局面，必须进行考核方式及评价标准的改革，例如：

1．调整总评成绩构成及其比例。将平时成绩提高至50%以上，并确定多种形式的考核内容，使成绩构成分散化，有利于学生扬长避短。

2．考试方式的突破。改变单纯闭卷考试的方式，采用课程论文、口试（即时案例分析等）、大作业等一种或多种方式组合的形式进行考试，以期更加全面地综合考查学生的知识与能力水平。

3．奖励性评分。如果学生结合课程的学习，在科研上有所建树（例如获得科研立项或发表学术论文），则可以对其进行奖励性加分，甚至免除考试程序。

三、《劳动经济学》课程建设的学生能力提升

《劳动经济学》的课程建设绝不仅仅囿于课堂教学的常规活动，其最终成效还要通过学生的综合能力提升来显现，因而必须拓展到课外实践及学生科研活动层面。

（一）学生社会实践能力的提升

劳动经济学的实践取向，决定了《劳动经济学》课程的建设必须切实提升学生的社会实践能力。具体来说，学生以下两方面的能力是务必要在课程建设过程中加以重视的：

1．社会调查能力的培养

《劳动经济学》课程的建设如能设立配套的独立社会实践环节，则是最理想的；如不能，也可依托学年论文、专业实习等其他实践类课程来运用所学理论进行社会调查，获取劳动力市场的第一手资料。此外，也可与人力资源和社会保障部门、各公司人力资源部门等联合建立《劳动经济学》的社会实践基地，随时派学生到这些劳动管理部门亲身体验我国劳动力市场的运行与变化[4]，以

“务实”的心态感悟劳动经济学原理。

2．就业能力的培养

劳动科学研究的目的从整体上看，是为了取得更高的劳动效率；从个体上看，则不仅要提高个体劳动效率，而且要提高个体的劳动满意程度或工作生活质量[5]。近10 年来，就业一直是我国劳动经济学研究的重点和热点，而大学生的就业问题则进一步得到重视[6]。因此，提升大学生的就业能力也是《劳动经济学》课程建设的应有之义。

《劳动经济学》的许多理论都直接或间接地与就业相关，从劳动力供求关系到劳动力市场再到就业歧视等，都能影响学生的就业观和就业路径选择，而工作搜寻理论则更具实际意义。在课程教学中通过师生互动、彼此启发，可以逐渐理出一条清晰的“主线”：由于工作搜寻的努力程度直接关系着求职结果的优劣，因此大学生应当主动出击抢占先机，并且广采信息扩容平台[7]。鼓励学生及早依照自身的职业生涯规划有针对性地广泛收集相关信息，对于提升其就业质量是十分必要的。

（二）学生科研能力的培养

1．科研兴趣的激发

经济学是生活中的经济学。大学生科研兴趣的激发关键就是培养其“问题意识”并加以引导，使其深化和细化。劳动经济学中的诸多理论都与大学生即将面临的社会现实相关，通过课堂讨论，一般学生都会形成自己的兴趣点。例如对延迟退休政策的争议、对职业年金公平性的思考、对女大学生就业歧视的特别关注等等，都可以拓展为很好的研究课题。教师可以把自己的研究成果、研究方法和研究构想引入到课程教学中，并吸收学生参加到自己的研究课题中，从而培养其研究兴趣。

2．科研成果的培育

对于已经具备一定科研兴趣的学生，教师应当加强指导和鼓励，使其将兴趣及早转化为生产力。一方面，可以结合高校的本科生实践创新训练计划等项目指导学生积极进行科研立项；另一方面，可以结合课程论文、学年论文写作鼓励学生发表学术论文。此外，还应充分运用大学生科研成果单项奖、综合奖学金评定、毕业论文评优的前期成果要求等政策调动学生的科研积极性，培育出具有一定水平的科研成果。

参考文献：

[1]孙静，等．国外经济学本科生培养模式研究及其对我国高等教育的启发——以劳动经济学专业为例[J]．湖北经济学院学报（人文社会科学版），2010，(11)：168-169．

[2]杨河清．劳动经济学（第四版）[M]．北京：中国人民大学出版社，2014．

[3]宁本涛．“翻转课堂”的基本图景与问题审视[J]．现代教育技术，2014，(12)：64-69．

[4]吴云青，蔡为民．传承与创新——劳动经济学教学改革探析[J]．黑龙江科技信息，2008，(35)：324．

[5]董克用．我国劳动经济学发展的有关构想[J]．中国劳动科学，1997，(12)：51-52．

[6]曾湘泉，杨玉梅．我国劳动经济学研究回顾与展望[J]．中国劳动，2015，(1)：4-10．

[7]孙富安．互动式教学与学生素质培养——以《劳动经济学》为例[J]．淮北师范大学学报（哲学社会科学版），2013，(5)：175-177．

劳动与社会保障专业实践教学管理改革的探讨

哈尔滨商业大学　陈淑君

摘　要：当前，劳动与社会保障专业还没有建立起科学的实践教学管理模式。“分类化”实践教学管理模式，首先从课程入手，根据课程的特点对现有实践教学课程进行科学分类，为实践教学的科学管理奠定基础。

关键词：实践教学；“分类化”；管理模式；

一、劳动与社会保障专业实践教学管理的现状及问题分析

在高等教育快速发展的形势下，随着整体办学水平不断提高，劳动与社会保障专业实践教学管理仍明显落后于高等教育发展的形势和要求，从目前的情况来看，存在着以下问题：

1.实践教学管理缺乏深入研究和系统规划

近年来，高校在实践教学的硬件投入上普遍加大了力度，教学条件逐渐改善。然而在新的教育形势下，实践教学环节缺少全局性、可持续的建设思路和发展规划。在教学管理方面没有具体的实践教学管理模式设计，缺乏规范的实践教学管理制度，任课教师各自为战，为了应付差事，在实践教学的内容与形式上多次重复采用，各门课程的实践教学无法衔接起来，无法形成一个有机的整体。不但收不到预期的效果，反而在某种程度上会引起学生的反感。

2.实践教学内容缺乏规范管理

教学大纲是教学活动开展的指导性文件，也是教师授课的纲领性文件。近几年多数高校劳动与社会保障专业的教学大纲，在课程设置、教学课时安排上，没有体现对实践教学的要求，导致教师教学内容的选取过多依附于某门理论课或现有教材，缺乏实际岗位所需要的实用性内容，实践教学流于形式。

3.实践教学质量管理较为薄弱

教学质量管理是教学管理工作的关键和核心。在开展教学质量监控的过程中，实践教学课程的教学效果评价通常与理论课教学采取同一评价标准，尚没有建立起一套完整的实践教学过程控制和质量评价体系，或虽有相应的实施方案，但缺乏一定的制度保障和监控措施，使得原有教学计划中规定的实验实训课程难以达到预期的目标。

二、劳动与社会保障专业实践教学管理改革的思路

1.实践教学管理管理改革的目标

劳动与社会保障专业实践教学改革的管理目标在于加强实践教学的管理，将创新精神、实践能力和创业能力的培养贯穿于劳动与社会保障专业人才培养全过程，培养具备劳动与社会保障等方面的基本专业知识和应用能力，能从事劳动就业、社会保障、人力资源管理工作，具有创新意识、实践能力和创业能力的应用型、复合型高级专门人才。

2.实践教学管理客体的分类化管理

在实践教学过程中，教学管理的客体是实践教学所涉及的人与事，主要包括三个方面，即教师、学生以及教学过程本身。在教学实践中，管理的关键内容是课程、教学大纲以及教学评价。课程是连接教师、学生、教学过程的纽带，又是实践教学的基础。“分类化”实践教学管理，就是首先从课程入手，针对课程的特点对现有实践教学课程进行科学分类，为科学管理奠定基础。在课程分类的基础上，不同类别的课程分别制定不同的教学大纲，明确不同类别实践课程的教学目标与要求，规范实践教学方案；在课程分类的基础上，确定各个类别实践课程的学生成绩考核方法和教师教学质量评价方法，实施科学、有效的教学评价。

三、“ 分类化 ”实践教学管理模式的构建

1.“分类化”实践教学课程体系的构建

构建“分类化”实践教学课程体系，首先要将劳动与社会保障专业现有课程

进行科学分类。劳动与社会保障专业的课程可以划分为三大类别：一是基本实验课程。这类课程的理论性较强，实践教学的目的是对课程内容的原理和方法进行验证实验，以加深对教学内容的理解。如社会保障基金管理、劳动人事管理、社会保障制度国际比较等课程，实践教学主要是培养学生发现、分析问题的能力及严谨的科学态度和基本操作技能。二是专业技能实验课程。这类课程与现实对接紧密，实践性较强，需要通过现实操作或模拟操作来完成教学任务。熟练掌握管理流程、管理方法和技巧。如社会保险、社会福利与社会救助、国际劳务合作等课程，需要学生熟练掌握管理流程、管理方法和技巧。三是综合性实验课程。这类课程需要综合性的实训环境，要求学生熟练掌握专业技能和处理问题的综合技巧。如学年实习、专业实习等，突出对学生创新性、探索性能力的培养，提高学生综合运用专业知识、专业技能的能力。其次根据课程的类别规定不同的实践教学课时。基本实验课程的实践教学课时占课程教学课时的 30%，专业技能实验课程的实践教学课时占课程教学课时的 50%，综合性实验课程的实践教学课时占课程教学课时的 80%。

2.构建“分类化”实践教学教学大纲

教学大纲既是对课程的有效规范，又是教学活动开展的指导性文件。在课程分类的基础上，教学管理的主要工作，首先就是指导教师根据不同类别的课程分别制定不同的实践教学大纲，明确不同类别实践课程的教学目标与要求，对每个实践教学环节、项目的教学目标、内容、要求、形式、手段、学时安排，与理论教学的衔接等应作出明确的规定，使实践教学规范化。制定教学大纲要注意各课程实验内容的优化组合，避免实践教学内容的重复或脱节。其次，教学大纲一但确定，就要严格根据大纲规定检查教师的实践教学情况。注重教师对实践教学的组织、教学内容及方法的改革，严格遵守实践教学大纲要求。

3.构建“分类化”实践教学评价体系

“分类化”实践教学评价体系由“分类化”学生成绩考核、“分类化”教师教学质量评价组成。

构建“分类化”学生成绩考核方式，是指针对不同的实践教学课程类别制定不同的学生成绩考核方式。实践教学的考核可分为统一考核和独立考核。统一考核是指将实践教学与理论教学综合起来加以统一考核，即将实践教学成绩以一定

比例计入学科总分。独立考核是指将社会实践作为一个独立的学习过程进行考核，考核成绩合格者记入若干学分，没有相应学分，大学生不得毕业。基本实验课程、专业技能实验课程、综合性实验课程的考核方式应该是有所区别的，可采取层层量化，最后等级化的考核方式，并且各类别的考核标准应保持内涵一致。基本实验课程对学生的考核，重点在学生对课程基本知识和实验技能掌握程度考核。考核采用统一考核方式，考核成绩占课程总成绩的 30%。专业技能实验课程的考核方式以统一考核为主，考核成绩占课程总成绩的 50%，综合性实验课程的考核采用独立考核方式，以学分的形式记录成绩。

“分类化”教师教学质量评价方式，是指针对不同的实践教学课程类别制定不同的教师教学质量评价方式。教师的实践教学质量评价与学生成绩考核相对应，可分为统一评价和独立评价。统一评价是指将教师实践教学与理论教学综合起来加以统一考核，即将实践教学成绩以一定比例计入教师总的质量评价。独立评价是指将社会实践作为一个独立的质量评价过程对教师进行考核。对教师的基本实验课程的质量评价，考核采用统一评价方式，考核权重占教师整体质量评价的 30%。教师专业技能实验课程的质量评价以统一评价为主，考核权重占教师整体质量评价的 50%。教师综合性实验课程的质量评价采用独立评价方式，在期末或年终考核时，综合性实验课程的教师单独设立评价指标，对教师的教学质量进行排名。

参考文献：

[1]陈淑君．劳动与社会保障专业实践教学“分类化”管理模式探讨[J]．黑龙江教育学院学报，2009，5

[2]徐鹏，王丽娟，文星跃．高校实践教学质量监控的探索与实践[J]．绵阳师范学院学报，2007，10．

[3]张莉娜，虞海珍，潘学松，梁玉玮．高校实践教学管理存在的问题及对策浅议[J]．高等理科教育，2008，5．

Study of Classified Management Mode of Practical Teaching in Specialty of Labor and Social Security

Chen Shu-jun

(College of finance and public relations management, Harbin university of commerce, Harbin 150028)

Abstract: At present, practical teaching management in specialty of labor and social security doesn't keep up with the situation and requirements of the development of higher education. We have not established the scientific of management mode of practical teaching. Classified management mode of practical teaching what is starting with the course firstly then conducted scientific classification in existing practice teaching course according to the characteristics of course can lay a foundation of scientific management. On this basis of course classification, we can respectively make the different syllabus according to the course of different category, make clear the target and requirement of teaching and regulate scheme of practical teaching. We can determine examination method of student grade and teaching service quality evaluation on the practical course of different category and practice the scientific and effective teaching evaluation.

Key words: classified management mode; course; syllabus; evaluation system

作者简介：

作者姓名：陈淑君

作者单位：哈尔滨商业大学财政与公共管理学院

职　　务：劳动与社会保障教研室主任

职　　称：教授

联系电话：13936445029

电子邮件：ldyshbz@126.com

通讯地址：黑龙江省哈尔滨市松北区学院路 1 号哈尔滨商业大学财政与公共管理学院

邮编：150028

干部教育培训院校社会保障教学问题探析

国家行政学院　李志明

摘　要：当前，在干部教育培训院校，社会保障教学正在变得日益重要。与在高校、科研机构的情形相比，干部教育培训院校社会保障教学在教学对象、教学内容和教学方式方面都具有特殊性。同时，相比高校、科研机构，干部教育培训院校社会保障教学的开展历史较短，许多方面还存在不少问题。笔者认为，在干部教育培训院校，搞好社会保障教学必须苦练教学“童子功”和科研“基本功”。

关键词：干部教育培训院校；社会保障教学；特殊性；问题；心得体会

党和国家历来高度重视社会建设和民生保障。党的十八大以后，这两项议题在全面建成小康社会以及全面深化改革大局中的重要性越来越高。习近平同志在十八大后新任常委与记者见面会上说，“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，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好”。他还说，“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”。

在这种形势下，近年来，各级党委和政府高度重视提高各级党员领导干部和公务员（以下统称领导干部）在全面推进社会建设以及保障和改善民生方面的基本知识和领导能力，在各级各类干部教育培训院校开设社会建设和民生保障方面的专题研讨班并在非专题班中增加社会建设和民生保障专题课程。在这个过程中，社会保障方面的教学日益受到重视，教师队伍逐渐扩大、相关课程日益增多、教材建设也开始启动。但是，与社会保障在整个经济社会发展中所发挥的重要作用相比，社会保障教学在干部教育培训院校所受到的重视程度仍显不够，下一步怎么发展需要研究和思考。

一、干部教育培训院校社会保障教学的特殊性

与普通高等院校以及社会科学院等科研机构相比，干部教育培训院校的社会保障教学有其特殊性。这种特殊性，根源于干部教育培训本身以及干部教育培训院校性质的特殊性，并表现在教学对象、教学内容、教学方式等方面。

（一）教学对象的特殊性

教学对象的特殊性，是干部教育培训院校社会保障教学与高校、科研机构社会保障教学最大的区别。在高校、科研机构，社会保障教学对象是大学生和研究生，他们大多从校门到校门，无工作经历或者少工作经历，缺乏生活体验，对国情不甚了解。他们的主要目标是顺利通过考试获得毕业证书和学位证书。在干部教育培训院校，社会保障教学对象与高校、科研机构截然不同，是来自于各个领导岗位和业务部门的高中级领导干部，他们有丰富的工作和生活方面的阅历，不少学员还拥有硕士、博士学位。他们来学习的直接目的不是毕业证书或者学位证书，而是带着工作中遇到的社会保障实践问题来学习，强烈渴望获得理论上、认识上和能力上的提高。在领导干部之中，也有差别，处级领导、局级领导和省部级领导的认识和兴趣点都是不同的。有时讲了一个笑话，处级领导哈哈大笑，局级领导微微一笑，省部级领导一点也不笑。因为越是高层领导越喜欢思想性，而不是兴趣性。还有，领导的专业和工作岗位差别也需要注意到，不同专业、岗位的干部学员，他们关注的社会保障问题会不同，兴奋点也会不同。

（二）教学内容的特殊性

教学对象的特殊性决定了干部教育培训院校社会保障教学内容的特殊性。大学社会保障课程强调学科性、专业性，凡事从概念、特征、分类讲起，言必称济贫法、社会保险模式以及福利国家；干部教育培训社会保障教学强调的是应用性，需要有问题意识，从解决社会保障问题的视角设计思路。因此，在干部教育培训院校讲授社会保障课程，内容结构基本遵循“最需要解决问题是什么”、“为什么会出现这样的问题”、“解决这些问题到底应该怎么办”等这样的“三段论”式的套路。这些课程内容往往是以一个个专题的形式呈现，各个专题之间不要求系统

性和逻辑周延，但是，每一个专题内部应当是完整的。

在干部教育培训院校，课程内容大致分为两类：一类是授之以“知”的“知识型”课程。课程内容除了需要涵盖必要的专业“知识点”，也需要照顾到政策性，不能单纯进行理论推导式演绎，还应当回应具体政策最新进展，体现政策性和前沿性。这是因为社会保障是一门政策性很强的应用学科。另一类是启之以“识”的“理念型”课程。对于这类课程，必须要有“思想性”，要有思想认识上的“亮点”。没有思想亮点的课程不能成为成功的课程。总之，在干部教育培训院校，社会保障课程内容要有“知识点”和“信息量”，体现“政策性”、“思想性”和“前沿性”。

（三）教学方式的特殊性

干部教育培训院校社会保障教学在教学方式上面也存在着特殊性。在高校、科研机构，社会保障教学多采取讲授式、演讲式（适用于讲座）、互动式教学（适用于案例教学、研讨教学）等形式。而在干部教育培训院校讲台上，由于教学对象和教学内容方面的特殊性，教学方式的选择还可能有：论坛式教学、辩论式教学、现场式教学、情景模拟式教学、桌面推演式教学、课题研究式学习、行动学习法等多种方式。

二、干部教育培训院校社会保障教学中存在的主要问题

相比高校、科研机构，干部教育培训院校社会保障教学的开展历史较短，许多方面还存在不少问题。主要体现在：

（一）社会保障教师队伍规模小

在各级各类干部教育培训院校中，专题班设计和专题课开设都得“围绕中心、服务大局”，根据党和政府工作实际需要来开展。正如我国经济社会发展中长期存在“一条腿长、一条腿短”的问题一样，在干部教育培训院校中，除了马列主义经典理论、传统党性修养等传统课程外，近年来，公共管理、经济学、法学等学科日渐成为系统内的“显学”，社会保障只能算得上是方兴未艾的新兴学科。因此，干部教育培训院校的社会保障教师队伍建设历时短、规模小。以笔者所在的国家

行政学院为例，目前全院 100 多名专职教师中，讲授社会保障相关课程的教师只有 3 名，分布在公共管理教研部（1 名）以及社会和文化教研部（2 名），其中属于社会保障专业科班出身的就只有 1 名。这还是在国家级干部教育培训院校，省一级、地市一级干部教育培训院校的情况更是不容乐观。

（二）社会保障教材建设存短板

由于干部教育培训院校社会保障教学属于专题式，每个专题往往专就社会保障领域里存在的某一个突出问题展开研究，但是，各个专题之间的逻辑关联并不强，难以构成一个完整的体系。在同一所干部教育培训院校里，各个社会保障教师分散在不同教研部门，且各自讲授的专题往往都比较宏观而不专精、缺乏协同；在不同干部教育培训院校之间，社会保障教师也没有建立学术共同体，都是各自为战，因此，教师间合作编写社会保障教材的客观条件并不具备。正是由于上述原因，目前在干部教育培训院校系统内并没有出版一本统一的社会保障教材，更谈不上形成教材体系。当然，近年来，随着几所国家级干部教育培训院校纷纷加强对本系统地方干部教育培训院校的业务指导，学科体系、教材体系方面的协作将会逐渐加强，系统内社会保障教材建设工作也将提上议事日程。

（三）社会保障课时课量难保证

虽然近年来干部教育培训院校系统内的社会保障教学日益受到重视，但是，仍属于相对冷门的专题，往往只能在社会建设、社会事业发展、社会治理等专题研讨班或人力资源社会保障部门、民政部门等部门委托培训班次上安排相对较多的课时，在非专题班上社会保障专题往往很难排上课时。以笔者本人为例，每年以社会保障为题讲授的专题加起来不超过 10 次。社会保障课时课量较少，再加上有课程考核评估的压力，教师扩展社会保障教学内容以及革新社会保障教学方式的机会相对较小、动力也不足。

三、关于搞好干部教育培训院校社会保障教学的两点体会

有鉴于干部教育培训院校社会保障教学的特殊性以及当前干部教育培训院校

社会保障教学中存在的问题，接下来，笔者结合自身工作经历，谈两点关于搞好干部教育培训院校社会保障教学的体会：

（一）苦练教学“童子功”，逐渐寻找适合自己的教学风格

不管是在什么院校，教师上讲台都必须练好教学“童子功”。在干部教育培训院校，搞好社会保障教学更应当在讲政治的基础上，勤学苦练，不断提高自身教学水平。那么，具体应当学什么？练什么？

第一，勤学苦练课程设计。课讲得好不好，在于课程设计得好不好。课程设计，简单来讲，就是备课。在干部教育培训院校，准备社会保障课程，首先要找准选题。具体是要选择领导干部关心、人民群众关注并且自己又能很好驾驭的热点选题和难点问题，这是课程成功的前提。其次，课程内容要有“干货”、有“亮点”、有“故事”。“干货”是指能让领导学到东西的“知识点”以及能给领导干部解决疑惑的“真招实招”。“亮点”是指具有思想性、能给领导干部带来启发、能提高领导干部思想认识的“观点”和“论据”。这样的“亮点”不在多，一堂课有个 3-5 个就行。“故事”则是指能够帮助阐明观点、佐证论点、调节课堂气氛的各种生动的例子。再次，设计好“剧本”、做好“三导”。一堂课好比一出戏，要根据“逻辑清晰、布局合理”的原则安排好课程内容并且设计好高潮和低潮，尽可能多一些“笑点”、少一些“尿点”。以课堂讲授为例，重在讲好开头 15 分钟，当好导游；以后每隔 15 分钟热场，重在导演；最后 15 分钟总结提升收场，堪为导师。

第二，勤学苦练口头表达。好的课程内容，还需要有好的口头表达，才能收到好的授课效果。在干部教育培训院校，授课对象是善于总结归纳、长于口头表达的领导干部，要想取得好的教学效果，就应当学会用领导干部习惯、喜欢的语言甚至是他们的语言来与教学对象交流。具体就是，通俗易懂、生动形象、智慧风趣。在方面，毛泽东同志是我们的老师。记得在井冈山时，他让从法国回来的留学生何长工写几条关于移风易俗的标语。何长工写“不要虐待儿童”，毛泽东同志大笔一挥，把它改成“不准打小孩”；何长工写“不准买卖婚姻”，毛泽东把它改为“不准买老婆”。我们就是要这样生动的语言，能将生活连接起来，但是，不

要庸俗，不要低级趣味。具体怎么做？笔者觉得：一是语言要做到有思想、有内涵；二是要仔细雕琢语言；三是精心准备，善于向同事学习、向生活学习、向学员学习。

第三，勤学苦练演示技术。在现代教学中，我们上课基本上都用 PPT 课件做演示。其实，这很重要。实验心理学家赤瑞特拉（Treicher）作过两个著名的心理实验：“一个关于人类获取信息的来源，就是人类获取信息到底主要通过哪些途径。他通过大量的实验证实：人类获取的信息 83%来自视觉，11%来自听觉，这两个加起来就有 94%。还有 3.5%来自嗅觉，1.5%来自触觉，1%来自味觉。另一个实验是关于知识保持，即记忆持久性的实验。结果表明：人们一般能记住自己阅读内容的 10%，听到内容的 20％，看到内容的 30％，听到和看到内容的 50％，在交流过程中自己所说内容的 70％。这就是说，课堂教学中，讲授和演示是相辅相成的两种重要手段。而在 PPT 演示中，如果能在运用好文字的基础上，结合音频、图片和视频等音像资料则效果更好。

（二）苦练科研“基本功”，将科研成果转化为教学成果

在干部教育培训院校，要想搞好社会保障教学，重点是做好社会保障研究。讲课最基本的要求是要让别人听得清。而要想让别人听得清，取决于自己讲得清；自己能讲清，取决于自己能想清。别人听不清，肯定是我们自己没讲清；自己讲不清，肯定是因为我们自己还未彻底想清。再者，讲好课还要求尽可能“深”入“浅”出。最“深”的人，才是能够讲得最“浅”的人。我们“浅”不了，是因为自己还未“深”了！只有“一桶水”，才能自如倒出“一杯水”来。因此，深入搞好社会保障研究、把所要讲的社会保障问题想清楚是做好社会保障教学的前提和基础。

在干部教育培训院校开展社会保障研究，特别要注意研究社会保障政策、研究社会保障现实、研究社会保障理论、研究国外社会保障。这里面，有两点需要特别重要，第一，干部教育培训院校的社会保障研究要特别重视研究政策和研究现实，也就是说要吃透两头，一个是上头，即国家的社会保障政策；一个是下头，即基层的社会保障实际情况；第二，要做好结合，做到理论和实际结合、国外与

国内结合。

在搞好社会保障研究的基础上，接下来的任务就是将科研成果转化为教学成果。在干部教育培训院校，我们常讲的一句话就是“教学出题目、科研做文章、成果进课堂”，说的就是要提高干部教育培训的“科研含量”。那么，如何做好科研成果进课堂?

第一，科研成果进入课堂要有选择。选择的原则包括以下几个方面：一是根据学员需求选择。在有限的课堂时间，我们要根据调研得到的学员需求，选择精当的、能够回应学员需要课程内容；我们也要根据学员需求的变化，及时更新课程内容（每次课最好更新30%内容）。二是有限时间有限目标。想在一堂课把自己的社会保障研究成果都传递出去是不可能的，一堂课能在两三个问题上让学员有收获就足够了。三是能够管用。一些社会保障基本理论、一些社会保障基本概念在学术上很有用，但是领导干部急需的可能不是这些东西，他们要听的是要对他们工作有启发、有帮助的知识、理念和方法。

第二，按照教学逻辑编排科研成果。社会保障教学内容的编排首先要突出问题导向，一般按照“是什么、为什么、怎么办”的结构来。其次是要疏密有致。“是什么”要简明扼要、点到为止，“为什么”要适度分析、深刻准确，“怎么办”要浓墨重彩、洋洋洒洒。再次是收放得法。将讲课中使用的事例和相关理论通过一定逻辑原则进行分门别类进行规整，最后言简意赅地加以总结。

第三，把科研语言变成教学语言。如何把科研语言转化为教学语言，这是每一个缺乏教学经验的青年教师进入干部教育培训院校工作后必须面对和解决的首要难题。这就需要我们每名教师为自己开发一个语言转化解码器，将科研语言转化为领导干部喜闻乐见的鲜活语言。中国的领导干部在正式工作场合中经常用到的是带有“官样”色彩的“文件语言”，到干部教育培训院校学习时更希望听到的是生动鲜活的口头语言。这就要求教师要善于学习、下苦功仔细雕琢教学语言。

与职业岗位相对接的《社会保障学》课程改革

北京物资学院　李燕荣

《社会保障学》是一门交叉性和实践性强、同我国社会保障事业发展变革紧密关联时代特色鲜明的课程。在《社会保障学》课程中，把“社保管理师”职业资格培训的内容内化到课程的理论和实践教学中，在各章节中设计关键性管理业务，带领学生结合理论和社保管理实践去学习、思考、操作和解决管理问题，突出社保管理业务的流程和关键环节，结合实验室模拟操作、国家和北京市社保法律法规、北京市社保界专业案例进行深入分析，实现专业课程教学与职业岗位相对接，培养和锻炼学生的社保管理操作技能和专家型咨询服务能力，是本课程改革的重点。

一、社保管理师职业岗位分析

我国《职业教育法》第一章第 8 条规定：“事实职业教育应当根据实际需要，同国家制定的职业分类和职业登等级标准相适应，形式学历证书、职业资格证书和职业资格证书制度。国家实行劳动者在就业前或者上岗前接受必要的职业教育的制度。”自 2011 年我国《社会保险法》实施以来，国家社保新政策不断涌出，地方社保经办规机构的管理越来越规范，劳动者越来越关注社保权益，企业的社保管理越来越合规化和专业化。在此背景下，企事业单位对“社保专员”从业人员的需求越来越大。劳动力市场供需分析表明，企事业单位对“社保专员”从业人员的需求数量逐年上升，从 2011 年开始，劳动与社会保障专业、人力资源管理专业的本科毕业生首份工作为“社保专员”岗位的逐年增加。而且随着发展，社会对社保专员的要求也逐年提高，既要求社保专员具备企业社保实际操作技能，同时要掌握社保政策原理、能解答员工社保政策咨询和服务等，社保专员需要向实战型、专家型过渡，国家人力资源和社会保障部也推出了 “社保管理师”职业培训项目，很受市场的欢迎。企业社保管理师证书已经成为企业社保管理人

员从业的凭证，也是申请职业技能鉴定时职业资格培训的证明，是从业人员升职、加薪、求职、法律公证的有效证件，出国可作为专业能力平整，全国通用，终身有效，全国各地人力资源和社会保障部门所认可，具有权威性、广泛性和全国性。社保管理工作是未来十年炙手可热的职业，因社保实操具有一定的技术含量，社保管理工作成为广大应届生步入职场的一块敲门砖。而且随着各行各业从业者自我保护意识的觉醒，将会有更多的人群关注并学习社保相关知识。

对北京市劳动力市场的 287 家企业 381 个社保专员岗位招聘启示进行汇总和统计，对工作经验、工作性质、最低学历、管理经验岗位职责、任职资格等重点进行了分析，发现，企业对社保专员的需求与日俱增，对学历提出了本科及以上的要求占 75%以上，对工作经验、尤其是社保管理经验越来越重视，而对于社保管理专员的岗位职责和任职资格提炼归总如下：

表 1：社保管理专员的岗位职责和任职资格

岗位职责 1．负责公司社保的开户、变更、注销，公司及个人信息变更等相关工作，熟练使用社保网上申报系统（增减补转变、报销、调整基数等），制作报表； 2．及时收集社保相关信息，负责员工的各类社会保险，住房公积金的建立、维护、转移、费用缴纳等工作；审核社保月报；定期与社保机构对帐、结账； 3．办理工伤审批、生育津贴申领、医疗报销等业务；负责公司每年残保金、住房公积金的办理与缴纳； 4．负责内退人员、正式退休人员的补贴发放工作；负责补充医疗保险、人身意外保险的申报及理赔工作等； 5．负责与社会保险机构的沟通、协调，相关资料提供等工作，做好社会保障、福利等有关法律方面的咨询服务工作； 6．及时学习和整理汇总国家和北京市社保最新政策；及时向相关部门及人员传达最新政策、负责解答社保相关的政策、规定等咨询与疑问；及时反馈办理情况并进行资料的整理、归档，在企业管理系统中做实作好数据核对、确认、维护等。
任职资格： 1．大学本科及以上学历，劳动与社会保障、人力资源管理、劳动经济、社会保障等相关专业毕业；

2．1年以上同岗位工作经验优先：有社保管理师职业资格证优先；
3．熟悉国家、北京市相关劳动和社保的法规；熟悉国家及北京市五险一金的缴纳、申请、享受等相关政策；熟悉北京社保操作流程及社会保险相关软件；
4．具有一定的组织能力和良好的执行能力、学习能力，积极主动、思维缜密、性格开朗，能够承受较大的工作压力，沟通协调能力强，具有很好的服务意识和较强的工作热情和责任感；
5．有较强的数据处理能力，熟练掌握EXCEL等办公软件应用 。

二、专业和课程特点分析

1．劳动与社会保障专业特点分析

作为公共管理学科，劳动与社会保障专业培养目标及培养规格是：培养具有创新意识和开拓精神，具有良好职业道德，充分了解劳动力市场机制、熟练掌握劳动与社会保障管理理论知识和法律、政策，掌握现代人力资源和社会保障管理技术、具有较高职业素养和专业技能的应用型、复合型劳动与社会保障事业管理专门人才。**专业特色为：**劳动科学与法律学院同时拥有人力资源管理、劳动与社会保障、劳动关系和法学四个本科专业以及劳动经济硕士点，专业教学中多个专业相互支撑，培养过程中注重学生实用技能和职业素养的培养和历练，就业范围广泛，学生毕业后可在各级人力资源与社会保障部门、民政部门、各种人才、职介机构、工会系统、社保基金、各类企业和事业单位人力资源部门、社区基层等从事劳动人事、社会保障管理与服务等工作。**专业核心课程有：**劳动经济学、公共管理学、就业管理、劳动关系与劳动法、社会保障学、人力资源开发与管理、社会学、人口学、薪酬管理、职业安全与健康、社会保险管理实务、劳动争议处理实务、工作分析与岗位管理、社会调查方法、社会工作等。

2.《社会保障学》课程特点分析

《社会保障学》课程作为劳动与社会保障专业的核心课，是在经济学、管理学、社会学等多学科基础上发展起来的一门综合性、交叉社会科学，它是一门理论性、实践性都很强的专业基础课。课程涉及社会保障理论和应用两方面知识，包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险和社会福利、社会救

助等的理论和应用。因此对于该门课程的教学，既需要学生掌握社会保障理论和政策，也需要在立足现实的基础上，培养学生应用理论知识和相关政策解决实际问题的能力。

劳动与社会保障专业学习本课程，应掌握社会保障体系以及其中各政策的相关原理的基本知识，能够运用原理，结合中国实际情况查找问题并分析问题。本课程学习社会保障的基本原理、基本概念，认识国外社会保障实践和发展现状、趋势，学习理解中国社会保障制度的主要政策规定及制度特征，包括养老保险制度、医疗保险制度、失业保险制度、工伤保险制度和生育保险制度，以及最低生活保障制度等。学习社会保障管理实践中基本法规和政策的应用，训练运用社会保障管理的基本理论肯知识解决现实管理中有关社会保障的实际问题。学生熟悉社会保障制度规定，掌握社会保障管理的基本技能具有引导作用。课程定位在帮助学生建起科学的社会保障理念，在掌握较为全面的社会保障理论和熟知中国社会保障制度规定的基础上，培养学生社会保障管理实践能力。为学生后续专业课程的学习和社会实践活动打基础。

三、与职业岗位相对结的《社会保障学》课程改革设计

整合主讲教师校外社保培训和企业咨询服务的经验和资料，基于社保专员的岗位职责、工作标准和对从业人员的资格要求，把“社保管理师” 培训内容内化在《社会保障学》教学内容中，编写出与职业岗位相对结的《社会保障学》课程改革实施方案（见下表）。

为保证教学改革任务的落实，必须做好教学资料的准备工作，包括教学大纲的编写、教学日历的设计和学习材料等。尤其是教学实施方案，是教师组织教学的流程，是教师实施教学的指导文件。为此，本课程组在本学期课件、教学日历编写的基础上，重点完善了与职业岗位相对结的《社会保障学》课程改革实施方案。

表 2：与职业岗位相对接的《社会保障学》课程改革实施方案

社保专员岗位职责及从业条件	社保管理师培训内容	职业岗位和课程的对结关系	《社会保障学》课程教学内容	课程教学方法
岗位职责 1.负责公司社保的开户、变更、注销，公司及个人信息变更等相关工作，熟练使用社保网上申报系统（增减补转变、报销、调整基数等），制作报表； 2.及时收集社保相关信息，负责员工的各类社会保险，住房公积金的建立、维护、转移、费用缴纳等工作；审核社保月报；定期与社保机构对帐、结账； 3．办理工伤审批、生育津贴申领、医疗报销等业务；负责公司每年残保金、住房公积金的办理与缴纳； 4．负责内退人	第一章 职业岗位资格培训内容：介绍社会保险的基础原理、重要概念，企业办理社保业务需要面对的相关部门；获取社保信息的渠道；常见的社保基数核定规则、缴费核算办法、社保查询办法、地方社保经办常规步骤。		前言：第一节社保时代下的人力资源管理 第二节 人力资源管理下的社保管理 **重点：社保专员职业与职业资格**	讨论； 课件演示； 案例教学：社保与职业与生活 头脑风暴法：我知道的社保
	第二章．从社会保险法入手，介绍社会保险法的立法背景、政策变化，分险种详细解读各大险种的缴费基数、比例、待遇等相关政策规定。并从用人单位角度，详细解读社会保险法的影响。前瞻性介绍整体劳动用工政策的走势以及企业未来用工的方向。		第一章社会保障概述 第一节社会保障体系第二节 社会保障制度沿革第三节 社会保障基金管理**重点；社保的基本概念、历史及模式**	课件演示；讨论；相互考查案例分析
	第三章 养老保险实务精解：从劳动者职业周期曲线入手，图示化讲解养老保险基础原理。并介绍养老保险制度历史沿革、北京地方政策四大重要节点：183 号另令养老金计发办法详细解读，指数化原理形象化讲解。养老保险待遇影响因素		第二章 养老保障 第一节 人口老龄化与养老保障第二节 养老保障制度的基本框架第三节 我国的养老保障**重点：统帐结合，工龄和缴费年限，企业年金**	课件演示；讨论：待遇高低法律法规； 案例分析； 业务报表填报；

员、正式退休人员的补贴发放工作；负责补充医疗保险、人身意外保险的申报及理赔工作等； 5.负责与社会保险机构的沟通、协调，相关资料提供等工作，做好社会保障、福利等有关法律方面的咨询服务工作； 6.及时学习和整理汇总国家和北京市社保最新政策；及时向相关部门及人员传达最新政策、 负责解答 社保相关的政策、规定等咨询与疑问；及时反馈办理情况并进行资料的整理、归档，在企业管理系统中做实作好数据核对、确认、维护等。 **任职资格：** 1.大学本科及以上学历，劳动与	详解；退休经办流程实务；异地转移的退休办法			
	第四章 失业保险实务精解：我国失业保险制度的历史沿革；失业保险金领取条件，失业金待遇计算；失业期间享受基本医疗保险待遇政策详解；无固定单位期间个人社会保险的三种选择及其优劣势比较，失业与劳动者身份、档案的关联等。		第三章 失业保障 第一节 就业与失业保障第二节 失业保障制度的基本框架第三节 我国的失业保障**重点：失业保险金待遇、失业与合同管理**	课件演示；讨论：待遇标准法律法规手册； 案例分析； 业务报表填报；
	第五章 医疗保险实务精解：医疗保险的原理和历史沿革；医保存折个人帐户、医保手册、社保卡等详细解读；顶点医院选择、异地安置医保政策及经办流程实务、特殊病的医保政策及经办流程实务；4 类保险情形图示化精细解析；医保报销省钱秘籍。		第四章 医疗保障 第一节 医疗保险付费模式第二节 我国的养老保障第三节 医疗风险的管理**重点：医保报销、医疗期管理**	课件演示；讨论：法律法规学习； 案例分析：医疗期 业务报表：医保
	第六章工伤保险实务精解：工伤保险三大原则，工伤保险的历史沿革；工伤的认定和不认定情形；工伤的 4 阶段处理经办实务；工伤保险 10 级待遇深度解析，社保支付待遇、用人单位支付待遇的量化分析；工伤违法成本计算；工伤的 3 大阶段处理应对关键点；工伤风险防控指引。		第五章 工伤保障 第一节 工伤保险原则第二节我国的工伤保障第三节 工伤管理的流程**重点：工伤认定、工伤待遇、工伤人员的劳动关系管理**	课件演示；讨论；法律法规自学； 案例分析；工伤认定业务报表：工表 7；

社会保障、人力资源管理、劳动经济、社会保障等相关专业毕业； 2. 1 年以上同岗位工作经验优先：有社保管理师职业资格证优先； 3. 熟悉国家、北京市相关劳动和社保的法规；熟悉国家及北京市五险一金的缴纳、申请、享受等相关政策；熟悉北京社保操作流程及社会保险相关软件； 4. 具有一定的组织能力和良好的执行能力、学习能力，积极主动、思维缜密、性格开朗，能够承受较大的工作压力，沟通协调能力强，具有很好的服务意识和较强的工作热情和责任感； 5. 有较强的数据	第七章生育保险实务精解：生育保险的覆盖范围、享受条件；3 类生育保险待遇详细解读；北京生育保险政策的历史严格；产前检查费报销、住院分娩费用结算，生育津贴申领等的经办流程实务；产假的若干规定。		第六章　生育保障 第一节 生育保险的基本框架 第二节我国的生育保障 第三节 生育人员的管理**重点：产假、生育津贴、生育人员的管理和服务**	课件演示；讨论：生育的责任 法律法规学习； 案例分析：生孩子丢位子 业务报表：生表 6
			第七章社会救助 第一节社会救助概述 第二节最低生活保障 第八章 社会福利 第一节社会福利概述 第二节住房保障 第三节残疾人保障**重点：残疾人就业保障金、住房公积金**	实践：参保状况的调查 课件演示；法律法规学习； 案例分析：退出机制 业务报表：公积金报表 残疾人保障金缴纳
	第八章 社会保险热点难点解析： 社会保险热点新闻背景解读，社会保险热点咨询解答技巧剖析，社会保险难点咨询解答技巧		第九章社会保险费征缴业务 第一节社会保险费征缴业务政策与业务规定 第二节社会保险	课件演示；操作业务报表：登记表、变更、增减员、

处理能力，熟练掌握EXCEL等办公软件应用 。			费征缴业务示例 **重点：社保登记、变更、增减员、注销、基数核定、月报**	注销费基核定表；月报表
	第九章　社保内训模拟实战：社会保险内训设计、实施及模拟实战		第十一章 社会保险待遇给付业务 第一节社会保险待遇给付业务政策与业务规定 第二节社会保险待遇给付业务示例（五大险种）**重点：养老、失业、医疗、工伤、生育保险待遇申领**	操作：失业金标准； 工伤待遇 生育津贴 几产假 案例分析：
			第十一章 社会保险纠纷 第一节社会保险纠纷类型 第二节社会保险纠纷的积极应对 **重点：社保争议的类型、风险及应对策略**	课件演示；讨论；社保违规的风险；法律法规学习； 案例分析：企业的社保职责。

四、与职业岗位相对结的《社会保障学》课程改革实践

1．课程内容与社保专员岗位职责和工作标准相对接

目前全国开办劳动与社会保障专业本科有189所大学，大家的《社会保障学》大都侧重于社保理论和基础知识的学习，基于劳动与社会保障和人力资源管理专

业的相互支撑，从2008年开始关注专业建设与职业岗位（群）的联系，建设了“社会保障管理实务实验室”，在《社会保障学》课程教学中尝试实践教学。本项目以社保专员的岗位职责和工作标准为参考，重新系统化设计课程教学与实践内容，模拟管理场景，利用实验软件等让学生快速掌握社保管理业务流程和业务环节，历练职业技能。而且随着发展，社会对社保专员的要求也逐年提高，既要求社保专员具备企业社保实际操作技能，同时要掌握社保政策原理、能解答员工社保政策咨询和服务等，社保专员需要向实战型、专家型过渡，国家人力资源和社会保障部推出的“社保管理师”职业培训项目和职业资格证书已经成为企业社保管理人员从业的凭证，也是申请职业技能鉴定时职业资格培训的证明，是从业人员升职、加薪、求职、法律公证的有效证件，出国可作为专业能力凭证，全国通用，终身有效，全国各地人力资源和社会保障部门所认可，具有权威性、广泛性和全国性。在教学中除了给够学生基本理论和基本知识，本项目组在实施中注重从岗位职业素质和技能出发，让学生有机会接触和解决现实管理问题，有能力进行专家咨询式训练。如在工伤保障部分，除了借助课件演示、讨论和工伤保险法律法规的学习外，通过案例教学分析让学生真正掌握工伤认定的条件，同时通过业务报表工表训练工伤待遇申领业务技能。在生育保障部分，重点结合“生孩子丢位子”案例的探讨和业务报表生表6业务的处理，具体为“公司人力资看到不少员工在公司网站的论坛里追问北京生育保险待遇享受问题，一些员工道听途说，似是而非，王经理觉得有必要对员工进行专门解析，于是责成人力资源部社保专员，负责完成本公司社会保险宣教材料之一：〈北京市生育保险待遇说明〉（字数：500-800字）。 ”目的是让学生角色扮演：社保专员来完成工作任务：社会保险宣教材料：北京市生育保险待遇说明，让学生在模拟场景中掌握住流程管理技能和咨询服务能力。

2．采用互动式教学方式

在学习中，我们为老师的定位是：教师是引领者和陪伴者，而学生是探询者、争讨者和实践者；注重教师与老师的互动，同时也注意学生与学生之间的互动，学生分团队相互质疑、相互支持；并通过案例与实际问题的引导让学生进行理论与实践的互动，通过摆问题、分析问题、思考问题、解决问题来与课程的理论与知识进行不断地交叉和互动。并在学习中继续使用有效的“社保调查”来进行课内与课外的互动，课堂的学习、讨论和操作与现实中的参保、缴费、待遇、争议

等问题及社会调查的实践不断互动。实践也证明，互动式教学有利于提高学生参与学习和实践的积极性，教学效果将优于单纯的课堂理论讲授。另外，个人感觉教师与学生的互动不只是在课堂，如我们在整个教学过程还包括课后的学习和师生的互动。如课后，有多名学生发来他们继续思考和探索的电子版，老师及时给予回复和交流的同时，在下次课堂上也注意把学生比较好的、有启发的地方与其他学生简单回顾一下，当然还包括下课后、其他业余时间，主动找老师问问题、与老师一起找机会来讨论的同学明显地比过去要多许多。

3．考核以能力评价为核心

课程改革的一环还包括课程的考核。本课程尝试进行对社保管理工作岗位所需的基本技能和知识的综合运用能力，不再只是重视学生对知识的掌握程度，更重视对学生创新精神、实践能力、态度等综和素质的考查。而且四平时考核和期末考核项集合。如在“北京市参保状况调查”中，鼓励学生结对以小组的形式进行社会实践，建议学生社保对帐单的收集、工资条的讲解和对调查对象的社保咨询和服务。很多学生是京内京外相结合，通过对亲戚朋友甚至是其他上课的老师进行调查和访谈，获得了一手的真实的资料，对参加保险的状况，从基数、比例、结果及感受方面做了全面的了解，远比我们在课堂上直接把现状给予介绍要来的直接、有震撼力。从评价重心来说，我们改变了过去只评价结果的现象，重视过程性评价，更多地考虑学生的进步和努力程度等因素。在课程期末考试中，传统的考试模式是一张试卷，而且试卷中那些实践性、能动性强的内容无法反映，只有回避，因此，学生们只要死记硬背，就能顺利通过考试，这样不太适用于检查社会保障学课程的学习效果。本学期限于考试条件，虽仍采用期末卷面考试，但不再以概念、简答题的形式等进行考试，对于核心的、业务关键点采用填空和判断对错的形式进行重点考试，对于业务，按照场景实操的形式以关键报表业务进行考试，而对于创新和能力的考核，以分析论述题目要求学生结合管理实际进行延展式地拓宽思路和鼓励创新。考试内容以社保管理师职业技能为主要内容，一个 2 小时的考试也是学生梳理和总结工作内容的时间，目的仍是：帮助学生走上工作岗位后能得心应手，游刃有余。（详见考试试卷）

五、与职业岗位相对接的《社会保障学》课程改革教学反思

从教学效果来看，采用与职业岗位相对接的课程改革提高了大部分学生的主动性和积极性，充分发挥了他们的动手力和行动力性，并最终呈现了丰富的学习成果，因而该教学法的应用相对比较成功。但是，在教学过程中也存在着一定的不足。如在课堂教学时，按照职业能力组织教学，部分学生认为动手操作、实地调查等就是作业，反映作业太多，在团队行动中有搭便车现象。对此我们做了分析和反思，准备在下一轮改革中，对部分业务进行改进，多结合真实案例精简部分内容，并由浅入深，便于学生自主学习。另外，与职业岗位相对接，不只牵涉到社保理论与知识，而学生对企业人力资源管理中的其他内容的掌握程度明显影响到社保管理能力的锻炼，如对于员工管理的“进”和“出”两个关口，牵涉到员工合同的签定、实习期、合同的终止、中止、解除、除名等，部分学生因在其他课堂上只注重学习了理论而缺乏自我判断和管理能力，作为管理专业的学生到了大三仍没有“工作”“岗位”意识，这和我们专业课程结构比较封闭有关，学生在学习中往往是相对封闭地学习每一门课程，对于如何综合运用各门课程所学知识缺乏训练。并在现实中讲授各门课程的教师也是相对封闭地传授知识，缺乏相互之间的沟通与合作。由于各门课程之间的衔接与沟通不足，缺乏人力资源管理业务流程这条主线的贯穿，学生在分别学习这些专业课程后，却仍然对各子系统以及各业务流程缺乏全面的认识，无法独立完成实际人力资源管理操作任务。而且，这种课程结构还在一定程度上阻碍了学生知识体系的融合和综合思维能力的培养。如对于社保管理在人力资源管理中的地位和作用、社保管理如何与其他子系统管理相衔接、相融合，学生是缺乏思考和实践，而我们老师是有责任的：独自为战、各司其课，没有从学生成长和学生专业技能训练的角度去有意拓宽、延展学习内容和专业技能，这方面需要教师真正“用心”去思考学生的成长。关于这一点，我们认为，以往以单一课程学习的方式可以在高年级尝试打破惯例，以专题的形式，如“员工离职管理”、“劳动合同签定的前前后后”等进行专题式综合分享，或就在大三、大四进行综合实践课程的开设。

下一步教学计划是：课程教学与职业资格证相对接的同时，鼓励并支持学生考取社保管理师职业资格证。随着《社会保险法》等有关社保法律法规的健全，

员工的社保权益的意识越来越强，企业对员工的代扣代缴的社保管理工作也越来越重视，国家人力资源和社会保障部协同中国就业促进会开发的“社会保险管理师”在一定程度上反映了实际工作岗位对职业技能的要求。下一步我们计划将职业资格证书考试的核心内容融入课程中，在“工作任务”的创设过程中参考职业资格证书考试的内容，这样既可以提高学生学习的积极性，也可以使学生更好地满足未来工作岗位的要求。但这对课程的授课教师要求更高，除了能全面把握课程教学内容外，要熟悉职业资格证书的考试内容，起码要参加过职业资格的考试，最好是参加职业资格证书的培训师和辅导者，并对企业社会保险管理工作熟悉和有切身管理经验，将职业资格证书考试内容巧妙地融入工作任务中，这样通过课程的学习帮助和促进学生获取职业资格证书，真正体现“双证书”教育的特色。另外，结合职业岗位的需求与变化，对《社会保障学》课程的教学大纲、教学日历、课件等进行再修订。

参考文献：

[1]麋丽琼.浅谈如何开展人力资源管理专业中社会保障课程的教学[J].北京：中国科教创新导刊.2010（12）

[2]曾煜.社会保障课程教学改革探讨[J].北京：中国电力教育，2010（08）.

[3]张新文.对高校社会保障课程教学及实践模式的思考[J].西安：中国西部科技，2011（07）.

[4]张俊娜.《社会保障理论与实务》课程考核方式改革探索[J].石家庄:职业时空，2012（07）.

[5]谭晓辉.对社会保障概论课程教学改革的探索[J].北京:求实.2010(02）.

[6]赵巍巍.激励在社会保障管理教学中的应用[J].北京:北京劳动保障职业学院学报.2009(04).

[7]代利风，周非.案例教学法在社会保障学教学中的运用[J].黑龙江:黑龙江教育学院学报.2010(05).

[8]刘同苔，郭健美.互动式案例教学法在社会保障教学中的应用[J].北京：考试周刊.2007 (22).

作者简介：李燕荣，北京物资学院劳动科学与法律学院副教授，劳动与社会保障系主任，全球职业规划师，高级职业指导师，星级职业指导师。研究方向为：劳动与社会保障。

基金项目：北京物资学院“本科教学质量与教学改革工程-课程综合改革”---与职业岗位相对接的《社会保障学》课程改革）。

《社会保障概论》课程教学的思考①

浙江工业大学　张　晖

摘　要：本文对《社会保障概论》课程教学的背景、定位及教学实施情况作了简要的介绍与分析。近年来社会保障学科是社会关注和学术研究的热点但并不是学生就业的热门职业，学生对课程学习的积极性不高。我们在教学中首先明确课程定位，针对课时压缩，内容增多，时效性强的特点，采用了课堂教学与小组合作及自学相结合的方式；加强学生参与实践的教学环节。高考招生改革及对教师教学评价都对未来的本科社会保障课程教学存在影响。

关键词：社会保障；课程；教学；问题

1. 项目实施的背景

社会保障制度对于一个社会的良性运行具有不可替代的促进作用，尤其是我国转型期所面临大量社会问题都有待于通过完善的社会保障制度来解决，中国共产党把民生问题放在改革和发展的首位。上个世纪 70 年代以来，西方国家掀起了社会保障制度改革的浪潮，由此也引发了对社会保障制度进行研究的热潮。特别是金融危机、“欧债危机”对世界政治经济产生了很大影响，这些问题与社会保障制度是互为因果的关系。

1.1 学术研究的热点并未成为学生就业的热门

“我国公共管理学科的教学与研究仍然比较落后,学科边界模糊, 视野狭窄, 基础不牢, 知识体系不完整,研究方法陈旧, 知识创新不足, 理论研究落后于实践发展, 针对性、应用性不强②”等问题。学科边界模糊使研究内容多而庞杂，公共管理专业的学生需要学习掌握的专业基础知识多，学生感觉“老虎吃天，无从下手”，基本上学习的都是“屠龙术”；研究方法和手段的落后，借鉴学习经济学、社会学、政治学的基本研究方法，学生不仅面临较多的学习内容，在总学分一定的前提下，必然是各种方法都了解，但是都不精，与其他专业的学生相比，公共管理专业的

① 本文得到浙江工业大学教学方法改革项目“以提高学生创新能力为核心目标的《社会保障概论》课程教学方法研究（JG1439）”的资助。

② 陈振明，薛澜，中国公共管理理论研究的重点领域和主题[J]，中国社会科学，2007 年 3，p140

学生没有就业的竞争优势，公共管理成了一个所谓的“万金油”专业。

政府权力扩张，公务员待遇优厚，工作稳定，每年都吸引了大批毕业生考公务员，近几年考公务员成了高校毕业生的首选，这种形势，使公共管理专业学生的就业更加困难。“公共管理学可以界定为一门研究公共组织尤其是政府如何与其他社会组织合作而有效地提供公共物品与公共服务的学问①”由于各种原因，我国的非政府组织很不发达，与公共管理专业对口的就只有政府部门，考公务员成了公共管理专业学生的唯一出路，专业知识对学生考公务员并没有直接的帮助，这些必然影响学生学习专业知识的积极性和热情。

在激烈的就业竞争压力下，学生关注的焦点是与就业相关的“考证”，对专业课学习普遍不重视。社会保障制度需要政府从立法、组织、资金等各方面给予支持，是一项政府行为，课程内容偏向宏观，对学生的吸引力不大。

1.2 课程内容多，时效性强，课时压缩

社会保障概论课程的内容多，社会保障受到社会经济发展水平及政治局势的影响，从学科上来说是一个典型的交叉学科，涉及到经济学、社会学以及政治学的相关理论。时效性较强，近些年来，政府对民生问题的重视，使得这门课程的内容每年都有变化，而教材的更新相对滞后，教学材料需要不断补充更新。

按照社会保障模块的教学大纲设定的教学目标，社会保障概论主要讲授社会保障的基础理论部分以及社会保险的主要内容，即通过本课程的学习，学生应掌握社会保障的基本概念、基本理论，起源与发展改革，理解社会保障不同项目之间的异同，全面深入掌握社会保险的基本理论及不同保险项目的运作。

从教学内容上看社保概论包括了社会保障概论和社会保险两门课程的内容，课时由原来的两门课各 32 学时总计 64 学时，压缩为一门课 48 学时，新修订的教学大纲又压缩为一门课 32 学时。

课堂教学时间减少压缩，很多内容需要学生课后自学，如果占用的太多课外时间，不仅会增加学生学习负担，也影响教师的“学评教”成绩。

① 陈振明，公共管理的学科定位与知识增长[J]，行政学理论，2010 年 4，p18

2. 课程定位

根据公共管理和社会保障模块的教学大纲，我们将人才培养作为教学的首要目标，以提高学生能力为核心，以研究型教学为主要实施手段的教学改革，通过社会保障概论课程学习培养学生对社会现实的认识和理解。

2.1 社会保障提供了认识了解社会经济发展的全新视角

社会保障制度伴随着工业化大生产而出现，是应对工业化大生产的风险，保障市场经济平稳运行，维护社会稳定的制度保证。从 19 世纪末期，以社会保险为主体的现代社会保障制度在德国诞生；二战后，社会保障制度在西方国家不断发展完善并在全球范围内广泛实施，这一时期，社会保障制度西方国家经济的平稳快速发展提供了支持；1973 年石油危机后，西方各国经济陷入滞涨，社会保障制度也进入了改革和调整时期；进入新世纪，各国政府依然将社会保障政策作为调和国内矛盾获取民众支持的主要手段；受到 2008 年金融危机的影响，由希腊等国引起的欧债危机，再度使得社会保障政策的调整与欧洲乃至全球的社会经济稳定联系起来。通过对西方国家社会保障实践的解读能够更好的理解社会、经济发展与政治稳定的关系，起源于西方国家的社会保障历经 200 多年的发展，积累了经验，也暴露出许多问题，借鉴西方国家社会保障政策发展的经验与教训有助于完善中国的社会政策。

2.2 社会保障政策在中国当前的社会经济背景下有突出重要的作用

中国在由计划经济向市场经济转型的变革中，社会保障制度发挥着不可替代的作用，进入新世纪后，政府在民生保障上的投入逐年增加，特别是十八大以来，新一届领导班子对民生问题的重视，突显了社会保障制度在社会治理上的重要作用。

一方面是政府的重视，与此同时，我国各项改革进入攻坚区，各种社会矛盾加剧，城乡差异、贫富差距以及人口老龄化等问题对中国的社会保障制度提出了新的要求。如何在中国的现实背景下完善社会保障制度不仅是对现实需求的回应，也是继承和发扬人类发展的文明成果，丰富和发展社会保障理论研究。

人类社会之所以不同于弱肉强食的动物世界就是因为有社会保障制度使老、少、妇、病、弱、殘也能生存下去，尽管在中国，因为制度的不完善和差异，这些弱势群体的生活还存在诸多问题，甚至也“活不下去”（自杀）。因为，从根本

意义上来讲，社会保障从来就不是上帝或者统治阶级对老百姓的恩赐，它是工人阶级（被压迫者，被统治者）长期抗争的结果，它的完善也建立在政治民主的基础上，如果没有政治的博弈，社会保障的再分配以及对公平的促进作用也很难发挥出来。

2.3 通过课程的学习培养学生分析能力、综合表达能力

我们在教改项目的实施始终以学生的发展和能力提高为核心，从课程设计、教学安排以及教学材料到课堂教学及课后作业及课外的实地参观、调研都围绕着这一核心理念来开展。

3．课程教学的实施

根据劳动与社会保障模块的教学要求，社会保障概论主要讲授社会保障的基础理论部分以及社会保险的主要内容，即通过本课程的学习，学生应掌握社会保障的基本概念、基本理论，起源与发展改革，理解社会保障不同项目之间的异同，全面深入掌握社会保险的基本理论及不同保险项目的运作。实现模块教学内容的有机整合，修订完善教学大纲，整合教学内容。

3.1 以现实问题为切入点，激发学生的学习兴趣

社会保障是认识社会的一个视角，通过这个视窗，大家会发现很多问题，正是这些问题的存在，给了我们学习这门课程，研究这个领域的意义。也许，我们的学习不能改变社会现实，但是，至少我们在思考，我们在努力寻找可行的方向，我们不再迷茫。

社会保障概论是社保模块的第一门专业课，相对比较宏观，理论性较强，如果不通过现实问题提高学生的学习兴趣，很容易给学生造成脱离实际，枯燥乏味的影响，有可能影响后续的专业课学习。所以，课堂教学中，我们通过引入大量的现实案例提高学生学习的兴趣，并加深学生对基本概念基本理论的学习。通过对这些现实问题的解读，我们引导学生去思考出现这些问题的原因是什么？怎样可以改变这样的现状。

以社会保障为视角，加深学生对社会的认识。面对社会上充斥的各种社会现象，我们怎样去解释它们出现的原因，比如，同学提到假期勤工助学，有同学说

帮父母采购东西，有同学说起家乡社会治安不好，还有同学提到在亲戚家见到的窘迫状况……不一而足。“理论是灰色的，而生命之树常青。”学生们从现实生活中所感受到的这一切，远比从教科书上、老师的课堂讲授中所得到的印象更鲜活。

其次，以社会保障课程的学习来提高学生的分析问题能力，在以后的教学中，我们尤其注意使用学生自己所讲的例子来做说明。例如讲述失业的危害性时，让学生联系家乡的经济——失业——社会治安状况作说明，学生很容易就理解了失业保障制度在维护社会治安方面的重要作用。公平与效率问题不仅仅经济学家关注的问题，也是社会保障理论所关注的问题。虽然社会保障侧重公平，但这种平等是在有效率基础上的平等。联系学生所说我国农村人口和城市人口在社会保障上的不同待遇，学生对公平与效率理论有了更深刻的认识，也理解了我国特殊时期的暂时现象。

第三，通过小组合作学习以及个人作业的形式引导学生用所学的知识来分析解决实际问题提高认识能力及写作能力。

经过大量的学习，学生逐渐了解了以前未知的领域，获得某种专门知识，变成了某种技能，这些知识技能越多，它们就会变得越来越无意识，甚而变成一种习惯。一旦这些无意识思维支配了人们的思想和行为，人们在使用专业知识或技能时就会更加敏捷而不假思索。这样知识便渗入人们的头脑变成只可意会的领悟，从而完成从有意识思维的学习到无意识思维行动的过程。

3.2 注重基础理论学习

基于培养人才的要求，我们始终围绕着提高学生能力来组织教学，在各个教学环节以研究型教学为主要实施手段。

通过对社会保障基础理论的学习，我们希望学生理解社会保障制度是用经济手段来解决社会问题，依靠政治工具来完成这一工作，因此，经济学、社会学、政治学的相关理论是它的理论基础。这部分内容我们以教师的讲述为主，通过启发提问等教学方式引导要求学生积极投入到课程学习中，积极参加课堂讨论，同时以作业的方式要求学生认真完成课后学习，阅读参考文献。比如对于社会保障制度的起源，我们要求学生解释，为什么现代社会保障制度没有先出现在工业革命的发源地英国而是在经济发展水平相对落后的德国，要求学生联系德国工人运动的发展以及德国的历史背景来理解。同时，从社会保险制度的起源可以看出社

会保障制度受到各个国家社会历史文化背景的影响从而形成了各具特色的制度模式，随着制度的发展，它又对各个国家的社会经济发展与政治格局产生了影响，因此社会保障政策在经济全球化的背景下，又深深地融入了各个国家的特色。全球范围内没有社会历史文化背景完全相同的国家，因此也没有完全一样的社会保障制度，欧债危机是我们深入分析这一问题的案例。

社会保险不同项目的学习，主要通过学生分组寻找中国社会保险各项目运行中存在的问题，组织引导学生讨论出现问题的原因是什么？如何解决这一问题，西方国家在这一问题上可以给我们带来哪些经验启示或者不足。通过这部分内容的学习，引导学生从现实生活中发现问题，分析问题，解决问题，以此提高学生探究、分析、研究问题的能力。以小组为单位，有助于培养学生的团队合作精神，同时，安排了个人的问、答环节，这样又鼓励个人深入探究问题，避免了小组内的搭便车行为。通过这一环节的学习，鼓励学生从现实生活中发现问题，研究问题；为了避免学生做 PPT 应付交差的心态，我们在教学中采用学生当评委一起来评价的方式，尽可能调动学生的积极性参与到课堂教学活动中来。

大量的自学内容，我们在开课初以阅读参考文献书目的方式给学生，要求学生至少选一个方向阅读，学期末以学习笔记的形式检查学生的完成情况，以此引导学生阅读经典理论文献，培养学生的自学能力，并为分析研究现实问题提供理论依据。

3.3 加强课程内外的实践活动

（1）我们通过科研来促进教学以满足课程改革的需要，近年来，研究组成员承担了多项国家社科基金项目以及省部级等纵向科研项目，同时依托西湖区养老服务评估中心承担了多项社区建设、养老服务评估的横向科研项目。学生全面参与这些科研项目，通过对社会保障课程的学习使学生对基本内容及理论有一个初步的认识，参与到科研中不仅全面提高了学生的认识和对社会实际的了解，给学生提供了实践的机会，将课堂学习延伸到课外。教师通过学生参与科研调研中与学生的交流也可以发现课堂教学中可能存在的不足和遗漏，所以，这是体现“教学相长”的过程。

学生参与到这些科研调研中，不仅给学生提供了认识了解社会的机会，也增强学生的沟通能力，表达能力和解决问题的能力，同时，也培养了学生的团队合

作精神。项目实施的这几年，恰逢浙工大与西湖区养老服务评估研究中心成立，依托中心的横向科研项目，学生参与了一系列在杭州市及西湖区的调研实践活动，学生们深入街道、社区、养老院、居家养老照料中心，对社区服务、养老服务、社区建设等问题有了较深入的认识。

（2）鼓励学生参与多种形式的课外实践活动，辅导学生申请参加社会实践及科研调查项目，从 2012 年起要求学生每人完成以老年人生活及养老为核心的调查报告 1 篇。

3.4 网络教育技术的应用

我们以学校精品课程网站为依托，将教学材料包括教学大纲、教学进程、教学课件、核心概念、复习提纲、参考试卷与试题库、扩展阅读资料、多媒体参考视频等内容的教学素材发布，并且通过公共邮箱、qq、短信、微信、邮件、作业、讨论、答疑等形式实现教学互动。充分利用互联网更新完善教学材料，鼓励学生利用一些名校公开课扩大眼界，与国际接轨；从网络上寻找用新的教学案例，提高学生学习兴趣。

3.5 考核方式改革

改革完善考核方式，以考核促进学习，逐步改变期末考试决定成绩的传统模式，在加强能力培养的基础上增大平时成绩所占比例，以团队学习，个人学习，课堂学习，课外学习相结合的方式，各环节互为补充，互相促进。

我们在每次开课初确定包括平时作业，课堂发言，学期末学习总结，小组合作及最后期末考试等项目组合的成绩考核方式，逐渐降低期末考试所占比例。通过考核方式的变革引导学生参与学习的积极性，以培养提高学生能力为教学的核心目标。

4.教学中的问题及思考

通过对社会保障课程教学项目的实施，我们发现了以下几个问题：

4.1 教学评价考核方式

项目实施的时间是有限的，学生能力的提高是复杂而长期的过程，如何评价项目成效是一个重要的问题。“学评教”是很多学校对教师教学评价的标准之一，

如果课程内容多，学生要完成的作业多，有可能会影响教师的“学评教”成绩，对于教师来说，理性的选择是减少内容，降低难度以迎合学生的“口味”，获得学生较好的评价。所以，从目前对教师的考核评价来看，教学所占比例与要求；考核项目及方式并不利于严格的教学管理、以及教学内容的广度及深度拓展。

4.2 学生参与科研实践活动的可持续性

学生参与调研等实践活动，对学生安全的保障是首要考虑的因素，目前学生数不是太多，每次外出活动我们都是老师带队，确保安全，只能小心翼翼，如履薄冰，所以，很难在长时间、大范围内展开。这是一个两难的选择，出于安全及成本的考虑这种活动越少越好，虽然，对学生而言，这样的活动有利于开阔眼界，提高能力。

从长期来看，本科生参与科研实践活动的可持续性是难以保障的，安全成本都是问题。

4.3 本课阶段是否应该设立社会保障专业

浙江省是高考招生改革的试点省份，新高考招生对公共管理专业招生的影响尚不得而知，毫无疑问冲击是巨大的。浙工大作为以工科见长的省属地方院校，本来处于弱势发展学科的公共管理专业未来的发展前景并不乐观，这也促使我们在思考专业未来的发展方向……

参考文献：

[1] 周志忍，论公共管理的学科整合:问题、挑战与思路[J]，北京大学学报（社会科学版），2004年 4

[2] 魏红,申继亮,背景特征对学生评价教师教学的影响[J]，高等教育研究， 2003 年 7 月，P90

[3] 陈振明，薛澜，中国公共管理理论研究的重点领域和主题[J]，中国社会科学，2007年 3，p140

[4] 陈振明，公共管理的学科定位与知识增长[J]，行政学理论，2010 年 4，p18

作者简介：张晖（1969 年—），女 ，博士， 陕西西安人，浙江工业大学政管学院副教授，研究方向：社会保障等课程的教学研究。

联系方式：杭州市留和路 288 号　浙江工业大学政管学院　　邮编：310023

Tel：13588006670　　E-mail：　branazhang@163.com

多元参与视域下劳动与社会保障专业社会实践教学体系之构建研究

南京工程学院，南京大学　曲绍旭

摘　要：劳动与社会保障专业自创立之初，就十分关注社会实践教学的发展与完善，发展至今，其教学的定位、方式、取向等已初具标准。但在课程安排、教学过程及就业导向等与学生相关能力的建设方面仍存在诸多问题，亟需改进。因此，需要以主体多元性、结果导向性、方式多样化为参与视角，以双向互动实践平台的搭建为依托，以实践内容“共性”与“特性”的相互交叉为取舍，构建劳动与社会保障专业社会实践教学体系。

关键词：多元参与；社会实践；教学体系；实践平台

大学生社会实践能力的培养关乎高校素质教育的推进与我国就业市场的完善，亦是我国实施科教兴国的战略保证。同时，社会实践能使“大学生了解社会、体验生活、扩大视野、增长才干、培养品格，是其综合素质得到全面提升的一种必要的教育形式”[1]。因此，1999 年，中共中央、国务院在《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中明确指出：“实施素质教育，以培养学生的创新精神和实践能力为重点”；2004 年，国务院在《2003-2007 年教育振兴行动计划》中亦明确提出实施“新世纪素质教育工程”等重大项目。以此政策为实施契机，各高校纷纷构筑诸多现实平台，逐步将大学生社会实践能力之提升融入各专业建设，并业已发展出独特的实践模式。

一、问题的提出

以教育部 1998 年教育部所颁布的《普通高等学校本科专业目录》为肇始，劳动与社会保障专业在理论研究、人才培养、学科建设、师资培训等方面业已取得长足进步，专业社会实践能力在形式、方法方面业已出现融合之倪端，并始终重

曲绍旭，男，南京工程学院政治学研究所所长，南京大学博士生。
电话：13851867635 邮箱：qushaoxu122@sina.com

视教学体系的建设对实践能力提升之根本统领作用。从已有成果看，诸多学者已意识到该专业在专业定位、培养方式、就业取向等方面的实践重要性，进行了一系列有价值的研究和探讨。主要有：实践逻辑的专业启示（黄波，2013），专业优势学科的交叉发展（王玉玫等，2011），专业人才的供需问题及实践能力提升方式（李薇等，2012；王慧博，2013），专业实践理念的更新方式（白维军，2013）等。以上研究表明目前学界已经对该专业的实践教学形成了理论自觉，并形成了丰硕成果和有价值的建议，但客观讲，未形成公认的成熟理论与完善的网络体系。同时，以现实观之，劳动与社会保障专业在课程、教学及就业等与学生实践相关的能力建设方面仍存在诸多问题，亟需改进。

第一，课程设置重理论而轻实践。劳动与社会保障专业所涉学科众多，包括经济学、管理学、社会学、行政学、法学等，因此，在课程设置方面要兼顾不同学科的理论偏向。虽然，各高校所设立该专业的学科基础有所不同，有以行政学所分属建立（如南京大学）；有以社会学所分属建立（如中国人民大学）；有以经济学多分属建立（如武汉大学），等等，但诸如《西方经济学》、《管理学原理》、《社会学概论》等理论课程，业已成为开设该专业之高校学生所必修的专业课程。该课程设置丰富了学生的理论知识，加深了对专业的感性、理性认识，提高了专业素养，但理论课程占据了大量学时，挤占了社会实践学时的空间，从而滞碍了学生社会实践能力的提升。

第二，教学过程重灌输而轻启发。劳动与社会保障涉及较重要的民生问题，正因如此，该专业在教学过程中亦过分注重政策、程序等方面的表层知识灌输，缺乏对知识背后的启发阐释。以《社会保险学》为例，其内容讲授主要包括养老、医疗、工伤、失业、生育等保险方面，且各地区社会保险政策不一，教学难度相对较大。以笔者调研所得经验看，社会保险的讲授过分注重概念、内容、流程的说明，学生在上课过程中只是应对于背记相关的知识即可，缺乏实际的操作认识，这导致今后遇到相关问题时，只能按照书本知识理解与应对，缺少灵活变通的方法。《社会保障国际比较》课程的教学亦存在同样问题，该课程的基本出发点为借鉴国外社会保障的制度优势，完善我国社会保障制度建设，但教师在教学过程中过分注重国外经验，对我国的借鉴则很少提及。

第三，就业实习的内容重合与知行脱节的双重弊端。劳动与社会保障专业学

生就业方向趋近于企业、政府、机构、高校等部门，渠道广泛。但以现实观之，该专业毕业生在就业实习的内容与过程方面不尽如人意，难以达到预期效果。首先，实习内容重合导致的弊端。主要体现在在企业人力资源实习中，诸如员工福利、劳动关系等内容与人力资源专业的交叉重叠。这是由于：一方面，员工福利（社会福利的分属）是社会保障和人力资源的重要内容；另一方面，劳动关系是劳动学的核心内容，亦是人力资源的学科基础。与人力资源管理专业相比，劳动与社会保障专业学生在实习过程中并不具备优势条件，影响其今后就业发展。其次，实习过程脱节导致的弊端。主要体现在所学知识与实际行为存在脱离现象。以笔者近几年所带毕业实习的经验来看，多数学生抱怨在实习过程中很难应对社会保障的突发问题，原因在于上课所学知识太过陈旧，不能适时适势地变通原则。因此，要注重社会实践教学的即时性、新活性、广域性等特点。

以上问题之出现，使得劳动与社会保障专业逐渐脱离其“应用型、复合型管理专门人才”的创办宗旨。归结其原因，主要在于该专业社会实践内容教学既受所依附院校发展模式的影响，又与社会、经济结构调整相关；即受专业定位所左右，又受课程“碎片化”[2]所滞碍，因此，完善劳动与社会保障社会实践教学体系建设，提升该专业学生实践能力，不仅是当务之急，也是未来所需。本文以此为现实出发，以课程建设为操作平台，以能力提升为实施手段，以多元参与为基础理论，致力于构建、完善与提升社会保障专业学生实践能力的教学体系建设。

二、多元参与：社会实践教学体系的建设考量

与其他教学体系相比，社会实践教学体系有其特殊性，主要表现在：其一，目标体系的特殊性。社会实践教学之目的在于理论知识与实践相结合的同时，提高大学生专业能力，具有双重目的性，这与其他教学体系的单一目所指有所区别；其二，内容体系的特殊性。社会实践教学内容涉及课程设计、方案制定、能力提升效果等方面，对任课教师、大学生、参与主体等要求甚高，制定具有复杂性；其三，条件体系的特殊性。社会实践教学能否顺利、有效地完成，不仅要求实践教师具备丰富的专业知识，而且要求实践平台具备提高大学生能力的基础与条件，是多种因素的综合；其四，管理体系的特殊性。社会实践教学不仅局限于课堂讲

授，而且需要大学生参与社会、融入社会，需要多主体共同管理，且范围广泛，这无疑加剧了管理的难度；其五，评价体系的特殊性。社会实践教学能瞬时提高大学生对专业知识的感性认识，但理性认识需长期的积累、联系方可获得，实践、实习日志只是知识理解的表征概括，并不能真正评价实践能力的提升。

毋庸讳言，除具备以上特殊性外，劳动与社会保障社会实践教学在基地建设、组织管理、教学考核、教学安排等方面亦具备专业属性，呈现以下特殊性：其一，基地建设的广泛性。这与该专业学生就业方向有关，集中于政府部门、企事业单位等，需要广泛的社会资源；其二，组织管理的复杂性。劳动与社会保障社会实践教学涉及诸多民生问题，如社会救助就囊括低保、老年人、妇女、儿童等群体，对以上人员救助的经验总结需要耗费大量的管理成本；其三，教学安排难以形成梯度化。以社会保障为例，社会保障主要分为社会救助、社会保险、社会福利与社会优抚，各层级之间内容“平行”，难以形成递进机制，这意味着很难制定先后顺序的实践方案。

因此，劳动与社会保障社会实践教学要打破结构性因素的常规，从主体系统、客体系统、实践教学系统的“三系统论”[3]出发，构建其教学体系。即是说，在主体系统方面，构建多元参与的实践教学建设、管理体系建设，在此基础上，完善以学生（客体系统）能力提升为主的实践教学评估体系，着重考虑其长远意义，最后形成稳固的、网状的、多方合作的教学机制（体系形成），而以上实践教学体系构建之关键在于多元要素的参与实施。

第一，主体的多元性。劳动与社会保障社会实践教学需要多主体共同参与，除以学校、学生为实践过程主体外，可适当引入人力资源与社会保障部门、社区、企业、NGO 等共同完善实践教学。主体多元性的实践教学体系一方面加深了学生的实践认识，弥补了被动接受知识造成的短视行为；另一方面既解决了学校的后顾之忧，又丰富了实习所指单位的工作内容，达到双赢之效果。

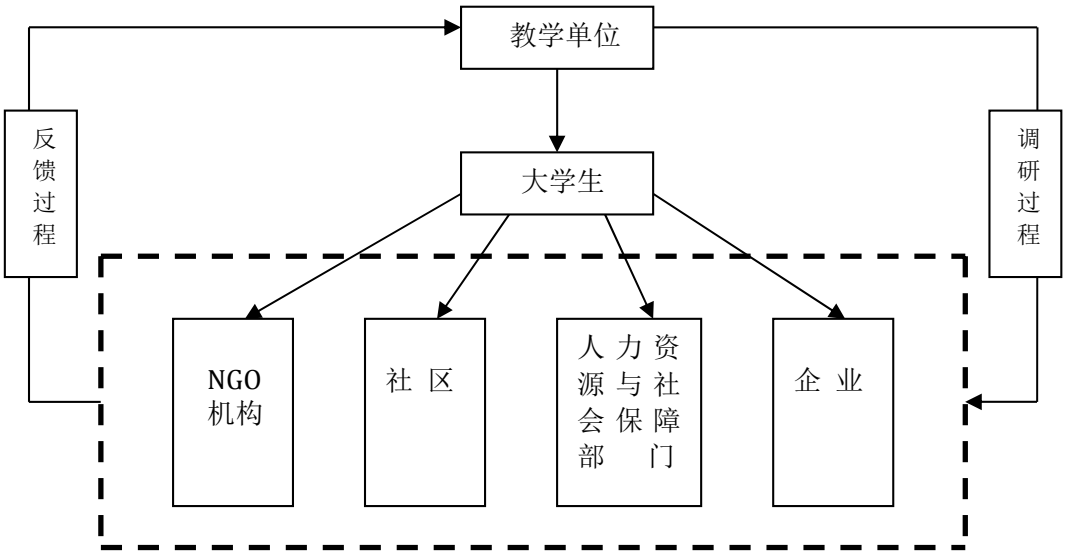
第二，方式的多样化。在多元参与模式下，劳动与社会保障社会实践教学亦呈现多样化的方式，如以企业、社区、人力资源与社会保障部门、NGO 等为主体开展实践教学，相关主体可根据自身条件推出实践方案，学生根据自身条件进行选择，择优分配。

第三，结果的导向性。主要涉及能力培养的市场考量，主要是以学校或专业

评估机构所做调研为基准，通过对人才市场进行分析，确定所需人才类型与数量，据此确定专业及学生培养目标，分解综合能力与专项技能，编制教学计划，组织教学过程和教学活动。

三、多元视域下的体系构建：路径、方式、内容

在多元参与之背景下，劳动与社会保障专业社会实践体系要摒弃以往直线式的传递路径，采取输送——反馈的循环式路径。即是说，若按教学单位——学生——实践单位的社会实践方式，难以考虑到各实践单位的特殊性，要根据各单位的实际特点与信息反馈，制定分门别类的、差异有别的、梯度结构的社会实践教学方案。如表 1。



首先，教学机构首先要对企业、社区、人力资源与社会保障部门、NGO 等进行广泛的市场调研，收集以上部门对专业人才的素质、行业理解、工作性质等信息后，制定完善的社会实践教学计划。此种调研方式或采取教学部门直接参与、或采取委托社会部门合作完成等方式来实现。同时要注意，市场调研不仅是社会实践的实施基础，而且是今后就业的方向标准，要针对单位的性质有所侧重，如对企业进行调研，要注意企业的内部管理结构，学生适合何种职业，能力发挥的程度如何；对社区调研，要注意社区的管理方式；对 NGO 调研，要注意组织的实施对象；对人力资源与社会保障部门调研，要注意该组织的管理章程以及管理标

准。

其次，社会实践计划实施后，各实践主体还要根据实施效果给予教学单位反馈意见，修善社会实践教学计划。此种创新方式的提出源于劳动与社会保障就业的现实性与特殊性，现实性表现为专业学生就业取向多面对现实问题，如民生问题、企业员工的福利问题等，因此，需要不断地更新知识与改善技能，而实践主体的信息反馈则是更新的前提基础；特殊性主要表现为该专业学生所面临就业渠道的工作出发点不尽一致，社会保障部门与社区的出发点在于管理，社会保障部门的工作内容主要在于政策的制定、执行、监督等内容，社区的工作内容主要在于政策执行与政策反馈，因此，该部门注重学生的政策理解与管理等实践能力；企业部门的出发点在于利益，其工作内容主要是以节约人力成本为主，因此，该部门注重学生的人力资源管理专业知识的理解与发挥；NGO 的出发点在于服务，其工作内容主要是以社会效益最大化为目标，因此，该部门注重学生的利他主义、助人自助的精神内涵。

在多元参与之背景下，劳动与社会保障专业可采取双向互动的方式搭建实践平台，完善社会实践教学体系。这种方式借鉴与德国的“双元制”模式，“强调理论与生产实践的结合，突出知识的积累和技术的应用。同时，学校、企业、学生等主体在实现充分沟通，企业与学校建立双互实习基地”[4]。考虑到劳动与社会保障的专业特征，社会实践平台的构建应注意到：

首先，要在原有之基础上，多增加 NGO 社会实践平台的搭建。NGO 所提供服务范围多集中于制度化、正规化领域之外，具有“边缘性”特征，涉及诸如心理干预、法律援助、就业帮扶等劳动与社会保障领域，此外，NGO 可采取与政府合作、直接供给的“半市场化”、申请政府的“服务外包”产品等服务方式，多种服务形式亦能产生多种选择方式，能最大化满足服务接受者福利需求，由此看来，NGO 未来就业前景宽广，劳动与社会保障专业社会实践可事先以建立平台的方式介入，积累社会实践经验，拓宽就业渠道。

其次，增加社会部门在学校实践平台的搭建。目前，与劳动与社会保障相关的实践部门很难在高校内部搭建实践平台，这是由于劳动与社会保障实践性较强，学校的内部环境及管理机制很难符合其运作规定。但以现实条件看，可尝试两种方式来完善之，其一，可模拟相关部门的工作场景、程序、原则、方法等，如南

京工程学院校内劳动与社会保障实践中心，其内部装饰模拟相关社保部门，学生通过社会保障模拟软件进行操作，系部同时会邀请社会保障部门工作人员定期对学生进行讲座或培训，提高了学生的实践技能。其二，可与相关部门进行合作，在学校内部设立分支机构，实现互通有无。如湖北省残疾人联合会为完善残疾人社会保障制度，在武汉理工大学内部设立的支属机构，理事长由高校教师担任，这一方面减轻了残联的负担，另一方面又为学生开辟了实践场所。

在多元参与之背景下，劳动与社会保障专业的社会实践除了解实践单位的工作环境、管理组织等“共性”内容外，还要根据部门的不同，了解其“特性”内容，这样能有的放矢，有效提升学生的实践能力。针对企业部门，专业社会实践内容主要集中于企业员工社会保险的建立、流程管理，以及员工福利设计模式等方面；针对社区部门，专业社会实践内容主要集中于老年人福利服务、残疾人社会帮扶、失业者的就业培训等方面；针对人力资源与社会保障部门，专业社会实践内容主要集中于政策的颁布、实施、管理、效果等管理流程方面；针对 NGO，专业社会实践内容集中于社会服务的专业化经验等方面。

同时，劳动与社会保障专业与实际联系较为紧密，需要经常融入社会、发现问题，因此，社会调查理应成为大学生所掌握的核心技能。可根据社会保障所涵盖范围建立社会救助调研小组、社会保险调研小组、社会福利调研小组，或以学生自荐的方式、或以教师推荐的方式，介入到社区、养老院、社会保障、民政等部门，建立长期的、稳定的调研、帮扶关系，一则可提升社会实践能力，二则可深化专业知识。

参考文献：

[1] 同温玉 王莉娜.大学生社会实践存在的问题及对策[J].中国成人教育杂志，2013（18）：79-80.

[2] 高灵芝 张世青 刘雪. 碎片化：劳动与社会保障本科专业面临的困境——基于专业课程体系的分析[J]. 东北师大学报（哲学社会科学版），2012（4）：275-276.

[3] 李硕豪 闫月勤.高等教育学理论体系研究之研究[J].江苏高教，2005（5）：25-28.

[4] 王明伦. 高等职业技术教育人才培养模式的国际比较[J]. 河南职业技术师范学院学报(职业教育版)，2002（2）：82-86.

[5] 杨立雄.是“社会保障”，还是“社会保险”——“劳动与社会保障”专业课程设置的社会保险偏向[J]. 湖南师范大学社会科学学报，2012（1）：54-58.

[6] 黄任民. 经典著作与专业课程教学的有机结合——劳动与社会保障专业课程建设探索[J].中国高教研究，2009（10）：92-93.
[7] 王慧博. 社会保障专业毕业生就业问题及对策——以上海 S 高校为例[J].理论导刊，2013（3）：33-36.
[8] 李俊. 关于社会保障课程教学的思考[J].劳动保障世界，2011（4）：88-91.
[9] 王玉玫 李晨光. 劳动与社会保障专业和优势学科交叉发展的问题研究[J].中国大学教学，2011（1）：84-86.
[10] 张军. 应用型本科教育劳动与社会保障专业实践教学体系构建[J].产业与科技论坛，2013（1）：148-150.

The Construction of Social Practical Teaching System about Labor and Social Security Professional under Pluralistic and Participatory Sight

QU SHAOXU
(Nanjing Institute of Technology, Nanjing university, Nanjing 211167, China)

Abstract: Since inception, Labor and Social Security Professional is very concerned about the development of social practice and improvement, across development , its teaching's positioned, manner, orientation, etc., have begun to take standard. But in the curriculum, the teaching process and employment-oriented and other student-related capacity building, there are still many problems, needs to be improved. Therefore, the need to subject diversity, results-oriented, diversified way to participate in perspective, in order to build a platform for two-way interactive practice based, practical content "common" and "identity" as a cross-cutting trade-offs, build labor and social security professional social practice teaching system.

Keywords: Multiple Participate Social Practice Teaching System Platform for Practice

劳动与社会保障本科专业核心课程教学内容与教学方法的探讨①——以济南大学社会保障类专业核心课程为例

济南大学　朱丽敏，高灵芝

摘　要：本文基于济南大学劳动与社会保障本科专业近年来的探索实践，以社会保障类专业核心课程为例，探讨如何确定不同课程的教学内容，如何选择、使用教材，如何运用案例教学和研究性教学方法，如何创新考试考核方式。并在此基础上，建议组织编写一些实用性和应用性较强的教材，定期举办培训班加强学习与交流，并倡导大学教育真正回归到“以教育立身于世”的教育理念和实践中来。

关键词：劳动与社会保障本科专业；社会保障类专业核心课程；教学内容；教学方法；考试考核方法

劳动与社会保障专业具有多学科、交叉性等特点，其专业课程设置大致可以划分为三个模块：一是社会保障类课程，如《社会保障概论》②、《社会保障基金管理》、《社会保险》、《社会福利与社会救助》、《社会保障国际比较》等；二是人力资源管理类课程，如《人力资源管理》、《薪酬管理》、《绩效管理》等；三是学科基础及特色类课程，如管理学、经济学、社会学、法学、医学类相关课程等，往往会根据各高校的专业特色和培养目标有所倾向和侧重。其中，社会保障类专业核心课程已成为绝大多数院校共同开设的课程，其在专业课程体系中的核心地位已成为共识。因而，这类课程的教学内容和教学方法也成为值得研究的重要课题。

近几年，济南大学劳动与社会保障专业依托济南大学首批百门课程改革试点工程（2011～2014）、山东高等学校教学改革项目《劳动与社会保障专业课程体系与教学内容整体优化研究》（2012～2015）、《社会保障课程群教学团队》与《人力资源开发与就业教学团队》等平台和资源，对专业核心课程的教学内容和教学方

① 作者简介：　朱丽敏，女，济南大学政治与公共管理学院劳动与社会保障系，讲师，博士；
高灵芝，女，济南大学政治与公共管理学院劳动与社会保障系，教授。

② 实际有些课程在不同学校的名称会有所不同，如《社会保障概论》在有些学校为《社会保障学》，但不会影响到课程体系设计的逻辑关系。

法进行了一些实践探索与思考。本文以社会保障类专业核心课程为例，探讨如何确定不同课程的教学内容，如何选择、使用教材，如何运用案例教学和研究性教学方法，如何创新考试考核方式等。以抛砖引玉，求教于方家。

一、如何确定社会保障类专业核心课程的教学内容

（一）每门课的教学内容置于社会保障类专业核心课程体系中统筹安排

课程体系是一个系统性的整体，课程间有着密切的逻辑关系。每门课程都有自己的定位和特点，并承担着相应的任务。看似相对独立的授课过程，实际上应当是基于对课程体系的充分了解和课程内容的统筹安排之上的综合呈现。因此，每门课的教学内容都应当置于相应的课程体系中统筹安排。

1. 统筹制定教学大纲

教学大纲是教学内容的主要体现。专业课程的教学内容会随年级提高和学习的深入不断递进和深化。要做到教学内容的统筹安排，运用有限的课堂教学时间实现最大的教学效果，必然需要教师了解课程体系内相关课程的教学大纲，明确自己所教授课程要完成的任务和目标，据此来确定教学内容。这就要求授课教师之间一方面加强沟通和交流，对于相同或相近的知识点，尽量做到从不同角度、不同层面上予以呈现，既做到知识的有序衔接，又避免低效的重复和遗漏；另一方面要明确自己所授课程应完成的任务和目标，处理好课程内容的重点与难点。

从社会保障类专业核心课程体系设置来看，绝大多数院校都将《社会保障概论》作为最早开设的专业基础课，其定位既是一门专业核心课，也是一门专业入门课。济南大学劳动与社会保障专业的《社会保障概论》开设在大一下学期，教学目标是让学生比较系统、概括地掌握社会保障基础知识，了解国内外社会保障发展历程和发展现状，熟悉社会保障主要的制度内容，对社会保障有一个全面的总体把握，能够从专业的视角分析和认识问题。继而通过后续开设的《社会保险》、《社会福利与社会救助》、《社会保障基金管理》、《劳动与社会保障法》、《社会保障国际比较》等课程深化相关专业知识的学习。如在《社会保障概论》中，社会保障基金管理部分只讲筹集、投资和支付的基本概念和知识，监管和财务的内容则放至《社会保障基金管理》课程中重点讲授；社会保险部分主要是让学生知晓

社会保险的基本概念、现行制度及内容等“是什么”的问题。第五学期开设的《社会保险》则一方面通过相关理论的剖析和制度背景的解读来解答“为什么”的问题，加深学生对知识的理解，并通过国外相关制度的介绍来丰富学生的知识面；另一方面是通过案例分析、实验室教学等方式，提升学生运用专业知识分析和解决问题的能力和实务操作能力。

2. 采取课程组授课形式

课程组授课，是指由至少两名教师组成的课程组来共同承担一门课程授课任务。这种做法的初衷和优势是，一方面通过课程组教师共同备课和分工授课，加强教师的沟通与交流，集教师之所长，共同促进教学的规范性和有效性，推动课程建设；另一方面，一个课程组内的教师通常同时也承担着其他专业核心课程的授课任务，因而对于课程之间的逻辑关系有着更深的理解和把握，能够更好地结合课程特点处理和组织教学内容，实现不同课程的教学任务。

目前济南大学劳动与社会保障专业多数核心课程都实行课程组授课形式，课程组人员根据课程需要及教师专业背景而定，通常由 2—3 位教师组成，也有个别课程，如《社会保障概论》、《社会保障热点问题》的课程组老师较多。以《社会保障概论》课程为例，目前由 7 位教师共同授课。在授课内容的安排上，社会保障概述、社会保障的历史演变、社会保障水平等内容由一位教师讲授，而社会保障立法和管理、社会保障基金管理、社会保险、社会福利、社会救助几章的内容，分别由《劳动法》、《社会保障基金管理》、《社会保险》、《社会福利与社会救助》课程的授课教师来承担。这样可以既最大限度地避免了相关课程间知识点的重复和遗漏，又较好地维护了知识内在的逻辑性和系统性。同时，课程组老师在上课过程中还会不定期开会，就一些问题进行及时沟通和解决，从而最大限度地提升教学效果。

（二）正确处理教材与教学内容的关系

教材是教师备课和上课的重要依据，但是教学目标、教学要求和教学对象的不同，决定了每门课程在教材的选取和使用上存在较大差别。济南大学劳动与社会保障专业根据这些年的教学经验和探索，在教材的使用方面大致有以下三种情况。

在低年级学生中尝试使用以教材为蓝本的做法。主要基于两种考虑，一是学

生刚刚接触到专业知识，需要对专业知识有一个系统的、整体的把握；二是授课对象为大类招生学生，大二以后将有部分同学分流到其他专业，没有机会再学习劳动与社会保障专业课程。教材可以成为学生主要的学习和参考资料。这种做法的基本要求和前提是选择一本跟专业教学目标和教学要求吻合度较高的教材。以济南大学《社会保障概论》课程为例，在教材的选用上经过了较长时间的探索。自 2003 年济南大学开设劳动与社会保障本科专业，《社会保障概论》一直是专业基础课，2009 年实行“院内大类招生”以后，该课程成为法学院全体新生（包括法学、社会工作、劳动与社会保障）的专业基础课，在第二学期开设。①由于教学对象和教学任务均发生了变化，授课老师重新拟定教学大纲并更换了教材。2011 年《社会保障概论》课程入选济南大学首批百门课程改革试点工程，同时劳动与社会保障系主任高灵芝教授受山东人民出版社邀请编写教材，值此契机高灵芝教授主编并出版了《社会保障概论》教材。该教材思路框架和主要内容设计均源于授课老师多年的经验积累，选取的案例也是自己组织编写，更加突出实用性和通用性。目前该教材已被山东省内多所高校的劳动与社会保障专业采用，并在 2015 年济南大学教材评比中荣获一等奖。

多数专业课采用一本教材为主，综合使用多本教材和参考书的做法。要求授课老师根据课程需要对教材内容加以取舍，同时参考其他教材和书籍适当添加内容。例如济南大学劳动与社会保障专业的《社会保障基金管理》课程，目前使用的教材是吕学静教授主编的《社会保障基金管理》（第三版，首都经济贸易大学出版社，2014 年）。基本的章节框架和主要内容均来源于该教材，同时结合《社会保险基金管理》（第三版，林义主编，中国劳动社会保障出版——2015 年）增加部分精算、投资和财务方面的内容，并参考《社会保障基金管理：理论、实践与案例》（宋明岷著，复旦大学出版社，2012 年）对案例部分加以丰富。

在高年级专业课中尝试不使用教材，开设专题课的形式。例如济南大学开设在第七学期的《社会保障热点问题》，作为大学期间最后一个阶段的专业课程，所面向的学生已具备良好的专业基础，且正处于考研深造或是求职就业的准备阶段。因而本课程的教学目标一方面是提高学生的理论分析和研究能力，另一方面是提

① 2011 年底，济南大学进行院系调整，劳动与社会保障专业和社会工作专业由法学院转至政治与公共管理学院，并自 2012 年起将这两个专业放在一起实行大类招生，《社会保障概论》课程仍然在第二学期开设。

高学生的求职应试能力。授课采用由课程组老师设置专题加以分工讲授的形式。《社会保障热点问题》在2014至2015学年第一学期开设的专题包括：（1）社会保障热点综述，（2）社会服务的理论与运作机制，（3）平等与效率的重大权衡：社会投资型国家理念，（4）福利国家争辩，（5）我国《社会救助暂行办法》相关理论与实践问题解读，（6）人口老龄化背景下养老保险制度改革的思考，（7）由制度全覆盖到人人公平享有：医疗保险的发展取向，（8）商业保险与社会保险的协调发展，（9）住房保障，（10）劳动合同法框架下企业人力资源管理面临的挑战及应对。就学生的反馈来看，该课程对于丰富学生的专业知识、开拓思路、培养研究能力具有较大的帮助，授课内容在部分院校的考研试题也有涉及。

（三）教学内容需要适时更新

劳动与社会保障专业是一门政策性和实践性较强的专业，几乎每天都有关于社会保障事件的国内外新闻报道，尤其是我国正处于社会保障变革与发展的关键时期，新政策、新试点、新动向层出不穷。因而，各项专业核心课程的授课教师需时刻关注社会热点，紧跟社会发展步伐，将与课程内容相关的国内外最新发展动态融入到课堂教学中，做到教学内容的适时更新。这样一方面能够确保教师所教和学生所学知识不会与社会发展相脱节；另一方面又能够通过最新发展动态去验证相关理论，加深学生对理论的理解和运用能力。在就业形势日益严峻的背景下，还应结合社会需求适当调整教学内容，避免学生所学理论知识与市场需求的脱节。

以医疗保险为例，教材中关于我国社会医疗保险体系主体的阐述是包含城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险以及新型农村合作医疗。但是目前全国范围内已经有包括浙江、重庆等多个省份或社保统筹地区完成了城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗制度的整合，并建立起统一的、城乡一体的居民基本医疗保险制度。山东全省自2015年1月1日起将城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗整合统一，实施统一的居民基本医疗保险制度。因而，城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗保险这两个术语正在逐渐成为历史，教师必须对相关的授课内容加以调整，给学生以正确的引导。再如在讲授全国社会保障基金时，因每年都有年报，因而每年上课时都要对所有数据进行更新。此外，为了培养学生关注专业时事热点的积极性和主动性，对于一些时事热点，也可以采取以周为

界限，让学生对一周内相关热点进行梳理呈现，教师予以重点讲解的方式。

二、如何选用教学和考试考核方法

从整个教学过程来看，一则设计优良的教案，只有通过科学有效的教学方法呈现给学生，才能最大限度地达到预期的教学效果；考核既是重要的教学环节，又是检测教学效果，检验学生对所学知识认知和理解情况的一种必要的教学手段。因而，教学方法和考试考核方法的使用，对于专业核心课程的教学效果具有重要的影响。

（一）积极探索并推广案例教学法

案例教学是一种重要的教学方法，对于实践性、应用性很强的劳动与社会保障专业来说更是如此。尤其是在目前劳动与社会保障专业实验室建设滞后和使用有限的情况下，案例教学成为课堂教学中提高学生运用理论知识解决实际问题能力的主要途径。一方面，案例教学法可以将一些枯燥、抽象的概念和原理具体化，缩短理论教学与现实问题的距离，使得教学内容变得更具直观性、趣味性和应用性，从而便于学生理解、记忆和运用；另一方面，案例教学法通过在课堂上为学生营造一个仿真环境，让学生置身于国内外有关社会保障的应用案例中，接触一些实际问题，然后运用所学专业理论知识，根据一些研究方法和分析技巧,对这些问题做出判断和分析。因而，案例教学法不仅可以增进学生学习的兴趣和动力，提升学生对学科知识的掌握程度，还能够提高学生探索、表达、合作的技能及课堂参与意识，培养学生的思辨和创新能力。

案例教学法的好处虽已成为共识，但具体操作起来并不容易。案例使用得当，将会有效提升教学效果；但若使用不当，将会使得案例与教学内容成为“两张皮”，不仅不能发挥作用，还将成为增加教学负担的“信息垃圾”。因而，哪些内容应当使用案例、使用什么案例、如何使用案例，都应当是案例教学探索过程中需要重点回答的问题，也是决定案例教学效果的关键因素。

2011 年济南大学劳动与社会保障专业《社会保障概论》课程入选学校百门课程改革试点工程，案例教学法被纳入重点改革内容加以探索。经过在四轮授课过程中的尝试和不断完善，基本形成了如下操作思路。第一，确定案例选择的基本

原则，是以与教学内容紧密结合为前提、以调动学生学习的积极性和引导学生有序参与为核心、以教学目的实现为目标。第二，建立内容丰富且可以实现网络共享的案例库。案例的编排做到简单案例与复杂案例、国内案例与国外案例、文字案例和视频案例相结合。案例按章集结，一方面与教学内容紧密相关，另一方面与社会现实紧密相连，有些案例是当年具有较高媒体或社会关注度的热点问题。所有案例都在学校课程中心本课程网站教学资源中，以实现与学生的共享。第三，规范案例教学组织实施的步骤和环节。课程所用案例分为两类：一是教师在课堂讲授教学中灵活穿插运用的案例，由教师在备课环节便有计划地嵌入；二是组织学生讨论或辩论的案例，不仅案例要精选，而且需针对组织准备、要点提示、实施形式等制订具体的要求或细则，如需教师适度介入的案例讨论，还应做好教师导入、学生准备、讨论展开、各组分享、教师总结等具体环节的时间计划，做到准备充分。在这个过程中，为了能够确保案例教学预期效果的实现，课程组老师采取共同备课、集体听课、专题研讨等方式，不断查找问题并加以修改完善，以做到案例教学的规范化。

案例教学法的改革尝试取得了显著效果，目前正逐步向《社会保险》、《社会福利与社会救助》、《社会保障基金管理》等专业核心课程的教学中推广。但是作为一种“以老师为主导，以学生为主体”，通过“师生互动”实现教学相长的教学方法，从案例的选取、运用，到案例讨论的组织实施，都需要教师投入大量的时间和精力，同时也是教师组织能力和教学能力的重要考验。因而，案例教学法的推广实际上是以教师素质和能力的提高为依托的，师资队伍是制约该方法实施效果的重要因素。

（二）积极探讨使用研究性教学方法

对于以培养具有创新精神的复合型、应用型专业人才为目标的劳动与社会保障专业来说，“以批判精神进行思考，会分析社会问题，能研究和运用解决社会问题的方法，而且能承担起相应的社会责任”①是不可或缺的素质和能力。传统的灌输式的教学方法显著在实现这一目标上力不从心，有必要引入研究性教学方法。

研究性教学是指在教学过程和教学内容中，由教师引导学生参与和探究与教学内容相关的问题或专题，从思考、讨论和探究过程中获取新知识。研究性教学

① 高有华，美国研究型大学新课程教学方法的改革，《辽宁教育研究》，2007 年第 11 期。

倡导师生之间、学生之间的研讨交流和互相合作，旨在通过探究式的教学过程，让学生由被动接受变为主动探索，为学生提供智力成长的新刺激，培养和提升学生的问题意识、研究能力和创新精神。

近年来，济南大学劳动与社会保障系积极探讨使用研究性教学方法，建设研究性课堂。研究性教学方法的核心要素是问题。从教学内容上来看，研究问题的选择是决定研究性教学方法成效的首要因素。对于低年级学生来说，研究问题的选择以基本理论和知识方面的问题为主，重在激发学生的学习兴趣，加深学生对知识的理解，培养问题意识。对于已经具备了一定专业基础的高年级学生来说，研究问题的选择，一是突出综合分析性问题，即需要深入理解和应用基本知识和理论来综合分析和解决的问题，以实现对前期所学专业知识融会贯通基础上的升华；二是突出学科专业前沿性问题，可与社会热点问题或教师科研相结合，探讨与教学内容相关且具有研究价值的议题或难题，如前面所提到的《社会保障热点问题》中的专题设置。从教学过程来看，强调问题意识和过程思维，以问题引领教学过程的展开。一方面选择恰当的问题，让学生充分利用已有的知识去分析、钻研和探究，培养学生分析、解决实际问题的能力。可由教师先提出问题，或课前布置一些背景材料让学生阅读和思考，教师课上以问题引领讲课思路；或是留下课后复习思考题让学生在思考中加深研究。针对一些问题，也可以在课程上组织学生进行集中性的讨论或辩论，让学生各抒己见的同时，加深理解和认识，教师再加以点评。另一方面，改变先抽象后具体、先结论后分析的呈现方式，而是通过先创设情境，引导学生参与探索，逐渐深入其中寻求结论。例如在《社会保障国际比较》课程中，对不同国家的某项制度进行比较时，从制度建立、发展、改革等的经济社会背景入手，对制度内容和实施效果等加以对比，通过由内到外的分析路径，让学生深刻理解制度差异的深层原因，并从中掌握国际比较的方法和思路。

研究性教学方法改革对于教师和学生都是一次新的尝试和挑战。就教师而言，需要将传统输出式的教改为“研究性地教”，不仅要研究如何组织教学，还要研究教学内容，尤其对于一些学科前沿性的专题，实际上是将科研用于教学的充分体现，因而对老师的时间精力投入和专业素质都有着更高的要求。就学生而言，课下查阅文献资料、积极思考，课上积极参与讨论与研究的学习方式，将是学习心

理和学习习惯的改变，对于习惯于传统教学模式的学生来说，这种改变需要一个过程。就目前来看，有些学生参与的积极性不高，尤其是小组形式的讨论，部分学生存在“搭便车”的行为，由小部分组员去完成原本应由小组成员共同完成的任务。因而，如何组织教学、采用何种方式互动，运用怎样的评价和考核机制相与之相匹配仍是改革过程中探索的重点。

（三）探索使用多种考试考核方式

考试考核方法作为检验教学效果的必要手段，并非一种单纯的、被动的事后机制，而是能够引领教师教学方法和学生学习方式改革的重要能动机制。传统的考试考核方法以期末闭卷考试为主要形式，学生往往通过“考试周使劲背”予以应对，几天突击复习强化记忆的结果就是考试完不久就基本又如数“还”给了老师。这种单一的考试考核方法形成的是一种被动的学习态度，平时上课听讲的重要性被忽略，卷面的高分其实掩盖了学生对知识的真实掌握和运用能力。因而，在教学内容和教学方法进行改革的背景下，为了客观准确地考核学生的能力与水平，提升学生学习的积极性和主动性，有必要对考试考核方法加以变革。

济南大学《社会保障概论》课程在调整教学内容和改革教学方法的同时，在考试考核方法方面也进行了改革尝试。改革以课程的教学内容、性质、学习目的与要求为主要依据。《社会保障概论》是一门理论性和应用性都很强的课程，考试考核方法的选择也应是多样化的，据此，尝试将传统的闭卷考试改变为组合使用多种形式的、全方位的考核方法。考核方式和内容由以下四部分组成。第一部分，案例与材料分析考核（25 分），当堂开卷考试，通过社会保障领域的经典案例或几段材料，考核学生的阅读能力、对社会保障基本理论的理解及对实际问题的分析与解决能力。该项考核在学期末课程教学结束前两至三周进行，由课程组老师在案例试题库中抽取 2 个案例或材料，每个案例或材料设计两到三个问题。考试允许并鼓励学生自己准备复习资料，要求学生在答题时必须与社会保障的知识点相联系，并紧扣案例和材料中的事件（资料）进行解释和分析并得出结论。第二部分，课程论文考核（25 分），即让学生写一篇带有一定研究性质的论文，旨在考查学生的独立思考能力及对所学理论知识的综合运用技能。在撰写课程论文的过程中，学生不仅要学会查阅文献和搜集资料的基本方法，还能够掌握学术论文的写作规范，为后来的学习和研究奠定基础。课程论文主题在学期初即确定，授课教

师会在教学内容中加以融合贯穿；课堂教学结束前一个月将论文题目范围布置给学生，要求学生结合相关理论知识及自己的兴趣点，查阅资料、展开调研并自行撰写，在课程结束前最后一周上交。例如 2014－2015 年度第二学期的课程论文主题为“社会保障的稳定功能和经济功能”，具体要求为：理论联系实际，论述比较充分，至少要有两个案例；结构严谨，格式规范，引用资料或观点需要注明出处（注释和参考文献）；全文 2000 字左右，用 A4 纸打印。第三部分，基础知识考核（40 分），是对课程应知应会知识的综合考核，主要考察学生对社会保障基本概念、基本术语和基础知识点的掌握程度。社会保障基础知识是进一步学习社会保障相关理论及高年级专业课程的基础和必要条件，是学习中一个最基本、也是最重要的部分，必须被完整准确的记忆下来才会变成自己的知识和能力。因此，该部分采取学期末集中闭卷考试的方法加以考核，具体题型包括单项选择题、填空题和名词解释。第四部分，平时考勤和作业（10 分）。这种考核方式将基本知识、基本方法和基本技能都纳入考试范围，既具有一定的深度和广度，又具有操作性和开放性；而且考试前不划重点和复习范围，学生也无需大篇幅的死记硬背，由学生根据听课情况自主复习。

新的考核方式经过四轮试验，取得了显著效果。不仅提升了学生学习的积极性和主动性，锻炼了学生的综合能力和素质，而且能够客观真实地反映学生的学习情况和能力，受到了授课老师和参与学生的一致认可。

四、结　语

教学改革是一个系统性的工程，需要通盘考虑教学理念、教学制度、教师素质和能力、学生学习观念和习惯等各个方面的因素。济南大学劳动与社会保障系经过这几年在教学内容、教学方法和考试考核方法方面的改革探索，取得了较为显著的成效，但也遇到一些困难。一是在教材方面，由于各院校的课程体系设置不同，对教材侧重点的需求也不尽相同，因而尽管每本教材自身都是精品，但是能够与整个课程体系相适应、匹配度较高的教材却非常少。二是在教师方面，教学内容的优化设计、教学方法和考试考核方法的改革，每项工作不仅是对教师素质和能力的考验，更需要教师投入大量的时间和精力；然而在越来越看重和强调

科研的理念下，教师的科研压力与日俱增，限制了教师实际能够投入到教学中的精力，在开展教学改革方面也往往是心有余而力不足。据此，建议学会一方面根据高校劳动与社会保障专业教学情况组织编写一些实用性和应用性较强的教材，另一方面定期举办诸如劳动与社会保障专业师资培训班等形式的培训，加强教师在专业课程教学内容和教学方法方面的学习与交流，提升教学效果。从根本上来看，教学改革的推动和深化，还需要改变目前高校“重科研轻教学”的现状，让大学真正回归到“以教育立身于世”、以培养人才为首要使命的教育理念和实践中来，通过科学的评价体系和制度激励和保障教师投身于教学改革的实践中。

关于劳动与社会保障专业发展的若干思考

——以华北理工大学为例

华北理工大学　陶四海，王明慧，骆雅琪

摘　要：劳动就业与社会保障不但是重大民生问题，也是社会经济发展的重要支撑，相关工作近年来得到了快速发展，对劳动与社会保障人才培养提出了更高的要求。本文以华北理工大学劳动与社会保障专业为例，从学科发展、科学研究、科研平台与学术交流等方面分析了专业发展现状，并进一步分析了相关领域存在的主要问题。从国家及国际层面、华北大区域层面、河北省层面以及学校层面分析了专业发展的形势，最后针对性提出专业发展的对策。

关键词：劳动；社会保障；学科发展；科研平台；学术交流

劳动就业与社会保障不但是重大民生问题，也是社会经济发展的重要支撑，二者已经成为国家的工作重点，进入十八大报告和各级政府的工作报告中，十八大报告明确提出：就业是民生之本，要促进创业带动就业。加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点。要统筹推进城乡社会保障体系建设。加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制。重点推进医疗保障改革。十八大报告中 36 次出现劳动、劳动者（力）或就业，23 次出现社会保险、社会保障、社会救助、养老保险、医疗保险或疾病保障。

进入二十一世纪以来，尤其是十二五以来，我国的社会保障获得了较快的发展，基本建立起覆盖城乡居民的社会保障体系和就业保障体系，截止 2014 年全国社会保险收入 4 万亿元，其中医疗保险参保人口达 14 亿人，就业人口 7.7 亿。相关社会保障工作及劳动就业工作，对当前的人才培养提出了更高的要求。

一、我校劳动与社会保障专业现状

1．学科发展

由于劳动与社会保障是一个非常大的专业，包含的内容广泛，涉及的面广，为了加强专业的针对性，突出专业特色，明确发展方向，提升专业的国内竞争力，十二五期间，劳动与社会保障专业分化为两个方向：医疗保障和综合社保。其中综合社保我们定位以劳动保障为特色。重点打造医疗保险学科和劳动保障学科，并以这两个学科为基础进行专业建设。

2．科学研究

社保系十二五以来，承担了市级以上科研项目十余项。承担各级政府政策研究项目 8 项，项目经费达到一百余万元。相关研究直接转化为政府的决策，发挥了高校的创新发展支撑作用。

3．科研平台

由于劳动与社会保障专业是我国的新兴专业，建立时间短，致使国内的社会保障专业学术平台少并且建立时间更短，虽然目前已经有相关学术组织，但是我们还没有加入，缺乏专业上的学术科研沟通及交流平台。

为了促进学科发展，发挥高校智力服务社会的作用，我们积极与相关部门对接，目前已经与河北省人社厅、卫生计生委、省医保中心、省保监局、省总工会、省民政、省残联等相关社会保障部门建立了联系渠道。为开展政策研究、服务社会奠定了平台。

4．学术交流

十二五以来，我们非常重视开展社会保障学术交流活动，参加了 4 次国际学术会议，以及一系列的国内学术交流活动，并主办和承办了两次医疗保障学术研讨会。同时，主动联系相关部门和机构，希望能够加入相关学术组织，通过社会保障的学术组织来推动学术交流工作。

二、存在的主要问题

1．学科发展不均衡，急需培养学科带头人

目前，社保系两个方向医保和综合社保，医保领域已经在学术研究、政策服务、学生就业等方面具备较好的基础，相关研究被政府部门采用直接转化为决策；

但是以劳动保障为特色的综合社保方向目前缺乏在国内有影响力的带头人，急需培养或引进有影响力的劳动保障学科带头人。

2．专业师资匮乏，教师转型成本高

社保系目前现有专业教师 8 人，其中多数师资以经济和财务管理为背景，相关教师转型需要付出大量的时间、精力才能够实现到社会保障的转型。然而，目前学院内及校内其他学院，又有不少经济及财务管理类课程可供教师们上，致使老师转型意愿不足，积极性不高。同时，老师们的背景，影响到教学计划的修订，在专业教学计划修订内部争取意见时往往本能地倾向于多开设自己能够上的经济相关课程。一旦根据专业发展开设相关课程，在现有进人编制的限制下，面临专业课程没有人上，同时原有教师有课时不足的矛盾。

3．政策性科研项目多，国家级科研项目尚未突破

由于国家社会保障政策频繁变化，继续对各种社会保障政策进行支撑性服务决策研究，在此宏观背景下，社保系近年来承担了 8 项政府政策研究项目，并转化为政府决策，政策性研究在省内具有一定的影响力。由于精力限制，在服务于各级政府决策的同时，未能在国家级纵向科研项目上进行突破。

4．科研平台衔接不畅

目前，社保系缺乏自己的相关科研平台，主要是依托老师个人的学术影响和活动能力开展科研工作。虽然学院现在有社会问题研究中心，但是没有得到外面相关机构的认可，合作意愿不强。为此，我们谋划两手抓，一方面继续依托学院的研究中心，另一方面建设社会保障研究所作为承接相关研究的科研平台，以此对接社会保障相关部门的委托项目。

5．尚未进入国内外专业学术组织

专业学术组织是沟通和交流的平台，未能加入相关组织不但不利于学科的发展，也会逐步陷入闭门造车的境地。为了开阔眼界，必须积极寻找国内相关学术机构加入进去，通过沟通提升自身的能力。

三、学科专业发展的形势分析

1．国家及国际层面

目前，劳动就业及社会保障不但成为世界各国的核心政策，左右政府的更迭，在学科建设层面，更是成为未来发展的学科焦点。以劳动就业和社会保障为核心的劳动与社会保障专业不但在自身领域获得突飞猛进的发展，更是成为目前国际公共管理领域的核心支撑。国际劳工组织是目前国际社会保障的引领者，但各种国际机构和组织都对社会保障给予了极大的关注，包括联合国、世界银行、欧盟、经合组织、世界卫生组织等。众多的国际基金会也是对社会保障建设不遗余力，包括福特基金会、梅琳达盖茨基金会、洛克菲勒基金会、红十字基金、初级保健基金会、壹基金等。

为了促进社会保障学科的发展，2004 年以中日韩三国为首发起成立了社会保障国际论坛，目前每年吸引来自全球各地的三百余名专家参加论坛研讨。

国内看，国家 2012 年首次召开全国社会保障教学研讨会，目前已经形成国内社会保障教学的一个全国性学术交流和沟通组织。

2015 年 2 月，在北京西苑饭店成立了中国社会保障学会，这标志着中国的社会保障机构和院校将有了自己的学术交流平台。

截止目前，历经十年发展，国内已经有 160 所院校设立的劳动与社会保障本科专业，专科 14 家，142 家单位招收社会保障硕士研究生，近三十家单位招收社会保障博士研究生。目前，国内该专业主要集中在以下几个领域或方向：养老保险、社会福利、社会救助、医疗保险、劳动就业等。

国家教育部明确表态，对劳动与社会保障专业发展不设限，大力支持该专业的发展。

2．华北大区域层面

华北地区近年来社会保障专业发展迅速，华北地区各省市自治区都有不少高校设立了劳动与社会保障专业，其中北京和天津不但数量较多，而且在国内有影响的高校也多。京津之外，山西财经大学、河北大学、河北经贸大学的劳动与社会保障专业均有一定的国内影响力。单纯从学校排名看，我校不占据优势，但是如果结合我校的医疗保险特色，在华北区域仍然具有一定的竞争力和影响力。

3．河北省层面

河北省目前拥有劳动与社会保障专业的高校：本科 5 所高校（华北理工大学、河北师范大学、河北大学、河北工业大学、河北经贸大学）。6 所高校招收社会保

障硕士研究生（河北大学、河北经贸大学、华北理工大学、华北电力大学、燕山大学、河北师范大学），没有社会保障博士点。由于我校一直突出医保特色，因此在河北省和其他院校相比，具有一定的竞争力，其他院校学生能够做的我们也可以，而我们的特色恰是其他院校所不具备的。因此我校劳动与社会保障专业受到省内院校同行的羡慕与赞叹。

4．学校层面

我校劳动与社会保障专业经过十余年的积累，在学院的支持下，目前已经在国内具备一定的影响力，根据国家政策和学校特色需要分两个方向，并在十二五期间开始招收社会保障研究生。但是，校内依然面临严峻形式。有单位提出能够开展社会保障培训，但是老师有人会退缩，感觉培训压力大，这制约着我们的发展。此外，社会保险政策变化非常块，这使得相关老师向社保转型更加困难，因为要持续不断的学习，不然就难以跟上社保的发展形式。在此形势下，老师的授课也变得比较艰难，有时跟不上社保的最新发展。

四、学科专业发展对策

以现有优势为基础，以社会需求为导向，以专业建设为依托，突出医疗保险的特色，建立全国性知名品牌专业；系统全面发展，建立健全综合社保专业，并凝练出劳动保障特色；学科建设与专业发展相配套，积极推进学科的发展；加强学科建设与科研的融合作用，全面提升学科的影响；以学科平台建设为抓手，推动学科建设快速发展；人才引进和培养相结合，积极推进人才的柔性使用；建立人才培养基地，培养高素质复合型专门人才；加强国际学术交流，培养师生的国际视野。

1．引进医保相关人才 2 人，加强医疗保障团队建设，打造国内外有影响力的学术团队，进一步实现把该学科建设成为河北省强势特色学科或河北省重点学科的目标。

国内外招聘劳动与社会保障学科带头人 1 名，招聘劳动与社会保障人才 2 人，打造劳动保障团队，在完成教学任务基础上，逐步提升在国内的知名度。

2．学校提供学科建设专项基金，对愿意转型从事劳动与社会保障的教师，优先选派进修、培训及参加各种学术会议，在深造学习上给予优先考虑。通过各种优惠政策，提升教师从事劳动与社会保障工作的积极性，从而形成社会保障自己的团队，为未来学科发展奠定基础。

3．成立社会保障研究所，搭建学科平台，凝聚社会保障学术团队。通过社会保障研究所的设立，一方面凝聚相关研究人才，打造社会保障学术团队，另一方面提高相关从业人员的归属感。更为重要的是，为与社会保障相关部门沟通搭建了一个交流的平台，以此平台为载体，能够理顺与相关部门的交流。

同时，加强与学院灾害与社会问题研究中心的对接，承担宏观社会问题研究项目。

4．加强教师实践基地建设，为教师理论联系实践提供平台。教师不论是开展科研，还是为学生授课，都需要能够了解政策和理论的衔接，加强教师实践基地建设有利于实现该目标。教师实践基地可以与学生实践基地共同建设，教师则通过带领学生实习的方式，加强对社会实践的了解。

5．加入劳动与社会保障相关学术组织，通过融入相关机构，加强与相关单位的沟通和交流，在沟通中提升自己。每年每名专业教师至少参加 2 次专业学术交流。

6．校内社会保障模拟实训平台建设。继续采购劳动与社会保障实训软件，建设校内社会保障模拟实训平台，为学生及青年教师培养奠定基础，为教师开展科研提供服务平台。

【养老保险】

制度赡养率背景下合理降低
我国基本养老保险缴费率的研究①

华东师范大学　路锦非②

摘　要：我国基本养老保险缴费率已经非常之高，中央提出要适时适当降低基本养老保险缴费率。在人口老化导致的制度赡养率持续升高背景下，考虑我国基本养老保险运行的现实问题，基本养老保险缴费率降低到何种水平是本文研究的重点。通过构建基本养老保险基金收支平衡理论模型和长期人口动态精算模型，分别对基本养老保险缴费率随未来制度赡养率变动而变化进行测算，两个模型得出较为接近的结论，给出了基于我国人口发展特征的缴费率量化依据。对我国基本养老保险运行的矛盾问题及原因展开深入分析，综合考虑我国复杂的运作实际，提出基本养老保险缴费率可以尝试降低到 20%，其中企业 15%个人 5%，但必须同时加强征缴、扩大制度覆盖面并开始执行延迟退休政策，实施降、征、扩、延、放五个措施，以改善制度内生结构，为我国下一步的制度改革提供参考。

关键词：基本养老保险；制度赡养率；缴费率；合理降低

1. 序言

我国现行基本养老保险是指始于上世纪 90 年代的城镇企业职工基本养老保险制度（以下简称“基本养老保险”）。运行至今已发展成为我国覆盖范围最广、影响最大、涉及人口最多的主要养老保障制度，是政府、民众和学界都关注的焦点。在我国人口老化的现实背景下，基本养老保险的基金收支平衡受到了挑战。特别是近年来基金收支压力日增，面对基本养老保险个人账户大规模空账的现实，制度的可持续性受到严重质疑。在未来人口老化、基金支出会持续增长的预期下，要维持基金可持续，要么进一步提高缴费比率，要么进一步扩面征缴。然而，我国社会保障的缴费比率已经高达世界前列，企业和个人双方都深感难以承受，进一步提高缴费比例已经不可取；扩面征缴工作开展若干年来也陷入了潜力枯竭的

① 本文获得国家社科基金项目（11CRK007）、教育部哲学社会科学项目（10YJC840051）资助。文责自负。
② 路锦非，华东师范大学副教授，研究方向：社会保障与养老金管理。jflu@sem.ecnu.edu.cn。

尴尬境地，在极高的缴费率前提下，无力缴纳的企业和个人存在偷逃缴费现象，进一步扩面难度很大。我国自 2005 年开始的第二支柱企业年金的发展亦不尽如人意，其中重要原因也是基本社保缴费比例太高，导致大多数企业无力再为员工建立企业年金制度。种种尝试及其发展中的困境显示，我国基本养老保险制度，若仅从外部考虑已经难以解决问题，必须从内部入手分析，找到破解制度困局的突破点。党的十八大三中全会明确提出“适时适当降低社会保险费率”为下一步社会保障改革指明了方向。那么在我国基本养老保险运行并不理想的现实以及我国人口结构老化的刚性背景下，缴费率降低到多少才既能保障收支平衡又能满足基本保障需求呢？这是政策当局最为关心的问题，也是本文研究的目的所在。鉴于我国基本养老保险涉及人群最广、基金体量最大，也是受老龄化影响最深远的制度，本文将研究目标聚焦于基本养老保险制度缴费率的下降。

我国基本养老保险制度设计采取社会统筹与个人账户相结合的模式，即现收现付与完全积累相结合的部分积累制度。然而，由于统筹部分的支付压力，地方政府大多“混账”经营，将本应实账积累的个人账户缴费用于应对当期支付需求。因此个人账户在大多数省份只是一个名义记账工具，并不具备积累的实质。即便从 2001 年起开始试点做实的十三个省市，做实比例也一再下降，并在近年逐渐停止了做实，宣告做实个人账户的尝试失败。近期相关部委提出的名义账户主张更说明了我国基本养老保险仍然是现收现付的实质。因此本研究将基本养老保险定位为现收现付制度，相应的基金收支结余数据也都认为是现收现付制度下的运行结果[①]，来研究基于未来人口变动的预期，我国基本养老保险制度能否在现收现付制下满足支付需要。

本文对于本学科的意义，一是理论上，从制度赡养率变动角度研究缴费率的变化，构建两个相互印证的模型对相关问题进行聚焦研究，经过大量数据测算得出降低我国基本养老保险缴费率的量化结论，对我国即将实施的关键性制度改革提供有依据的参考。二是实践上，对我国基本养老保险制度进行深入分析，指出问题症结和重重矛盾，并根据模型量化结论提出基于我国现实考量的政策建议。

① 这样假设一方面符合我国基本养老保险运行实际，另一方面也方便我们测算在人口老化背景下基金收支的走向，有利于准确判断我国基本养老保险制度可持续性的真实情况。

2. 文献回顾

在经典养老保险与储蓄消费关系的研究中，部分学者认为养老保险制度将降低储蓄增加消费。Samuelson（1958）提出并经 Diamond（1965）扩展的世代交叠模型将不同代际之间发生的交替与合作生产引入模型，使得模型能够反映人口新老交替的现实，并具有不断发展的动态基础。交叠世代模型的分析认为，现收现付的养老保险制度可以增加当期老年人的消费，同时降低当期资本积累，从而使私人资本存量减少。Martin Feldstein（1982，2002）认为在考虑有初始资本积累和资本收入税的情况下，社会保障造成的私人储蓄的减少对社会福利会造成损失，即社会保障的福利成本；在养老保险受益大于、等于、小于私人储蓄收益的这三种情况下，养老保险缴费都会降低私人储蓄。而另外一些学者则认为在考虑其他因素的前提下养老保险可能导致消费下降。如 Samwick（1998）研究认为，由于不确定性风险导致的预防性储蓄动机的存在以及预算约束的影响，当养老保险缴费增加时，尽管居民可支配收入减少，但居民仍然不愿意减少储蓄，因此可能出现消费下降、储蓄率上升的情况。也就是养老保险缴费对消费的挤出效应。Hubbard 和 Judd（1987）认为借贷约束减小养老保险对居民储蓄的负向影响，甚至可能使储蓄率上升。

人口是养老保险制度的关键因素，对养老保险的缴费率确定至关重要。Bloometal(2002)等通过研究认为，人口发展因素是一个国家或地区实现经济持续高速增长的一个重要影响因素,特别表现在年龄结构上(Bloometal&Williamson, 1997)。Martin Feldstein（2002）使用两期迭代模型分析现收现付制养老金制度的最优缴费率与最优替代率的决定因素。得出结论：在个人完全依赖养老金制度的完全短视情况下，养老金制度的最优缴费率与最优替代率仅取决于代际劳动人口的增长率；在个人部分短视从而进行一部分个人储蓄的假设下，最优缴费率与最优替代率将取决于个人风险偏好、投资收益率和代际劳动人口增长率。

国内研究多围绕我国基本养老保险制度的具体实施展开研究。白重恩等（2012）使用城镇住户调查数据实证研究得出结论：提高养老金缴费率会显著抑制缴费家庭的消费，其对总消费的影响主要是负面的。部分学者对我国养老保险的适度缴费率进行了研究。边恕（2007）基于西方经济学经典储蓄消费理论，通

过我国城镇企业职工收入和消费数据实证测算得出，我国 1990-2003 年期间职工能够承受的养老保险适度缴费水平为 16%。孟庆平（2008）通过两期迭代模型分析我国基本社会保险的保障水平，认为我国基本养老保险的保障水平偏高，有必要降低保障水平。另外还有若干学者均认为我国基本养老保险缴费率偏高，需要降低基本养老保险缴费（何立新，2007；封进，2013；穆怀中，2009；米红，2010等）。柳清瑞等（2013）的文章以经济学的最优化方法得出我国基本养老保险中企业缴费的最优费率为 15%，进而通过精算平衡模型对我国企业平衡缴费率的动态变动给出了预测。

上述研究揭示了人口因素对养老保险制度的影响进而对经济的深远影响，是本文研究的理论和文献基础。然而，就我国的实际情况看，在人口老化进而制度赡养率亦迅速升高的背景下，我国基本养老保险制度缴费率下降的空间和具体可参考的量化结论尚待研究。本文就该问题展开研究，尝试为我国养老保险缴费率下降的改革提供可参考的量化依据。

本文采用人口学方法、精算方法以及理论和政策分析方法，选取我国历次人口普查数据，以及我国历年基本养老保险运行数据，基于对我国城镇人口未来变动趋势的量化估测，研究制度赡养率持续升高的背景下我国基本养老保险制度能够维持运转的缴费率水平，以此为参照依据，分析揭示我国基本养老保险运行中的问题及原因，并提出对应的政策建议。

3. 数据及模型测算

3.1 数据

本文数据主要分两类：一是人口数据。采用历次人口普查数据，特别是 2000 年五普和 2010 年六普数据，包括分年龄性别数据和迁移数据，用于构建人口学模型估测我国城镇人口年龄结构变动的未来走势。二是基本养老保险运行数据。主要来源于劳动与统计年鉴、国家统计年鉴、劳动和社会保障部历年公报及相关文件和报告，用于对我国基本养老保险制度的运行展开深入的分析研究。两类数据的组合分析，形成本研究独特的视角和数据基础。

3.2 基本养老保险收支平衡理论模型的缴费率测算

现收现付制基本养老保险基金平衡取决于当期基金收入与基金支出的关系：

$$C_t * (AS_t * W_t) = (B_t * AS_t) * R_t \qquad (1)$$

其中，C_t为基本养老保险 t 年的缴费率；

AS_t为 t 年在职职工平均工资；

W_t为 t 年制度内在职职工人数；

B_t为 t 年替代率；

R_t为 t 年制度内退休职工人数。

将（1）式两边同除以$(AS_t * W_t)$，得：

$$C_t = B_t * \frac{R_t}{W_t}$$

$\frac{R_t}{W_t}$就是制度赡养率，即 t 年制度内退休职工与在职职工之比，衡量制度负担水平，记为d_t，即：

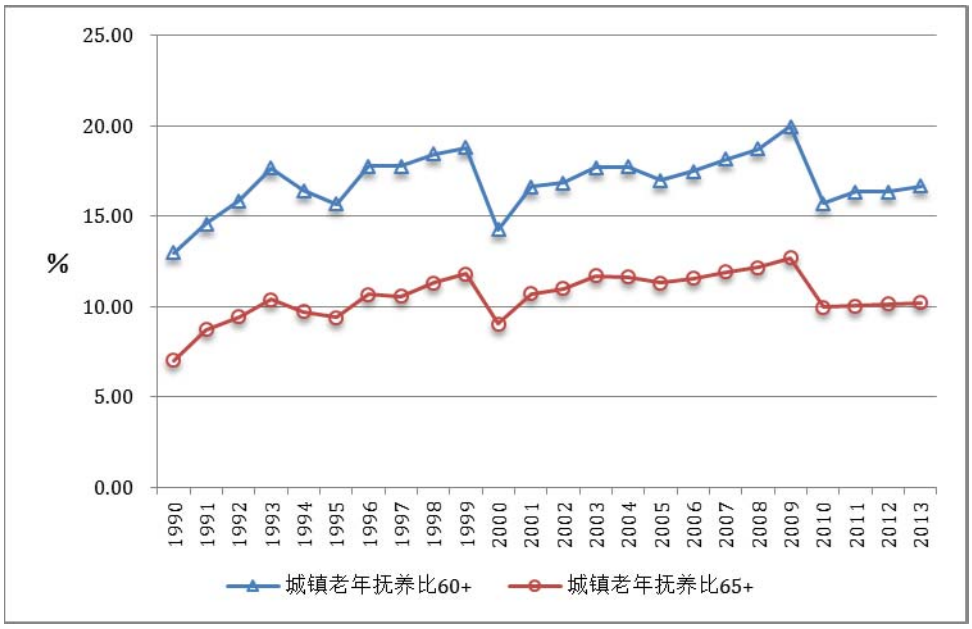
$$C_t = B_t * d_t \qquad (2)$$

公式（2）表明，若要使基本养老保险收支平衡，养老保险的缴费率应等于养老金替代率①与制度赡养率的乘积（左学金，2001）。若要保证替代率B_t不变，随着制度赡养率d_t的提高，缴费率必将持续提高；若制度赡养率d_t畸高，还可能出现缴费率提高而同时替代率下降的情形。

制度赡养率是基本养老保险基金收支中的关键敏感因素。在我国人口老化的大背景下，基本养老保险的制度赡养率提高是必然的。我国建国后实施的二元经济体制，以及由此逐渐形成的社会差异，是横亘在我国城乡之间的制度性障碍，使得城乡长期以来存在着经济和社会的较大不同，城乡人口结构存在一些不能忽略的关键差异。基于本研究的目的，我们需要采用城镇人口的年龄结构特征数据来研究以城镇职工为适用主体的基本养老保险制度。本文根据 1982、1990、2000 和 2010 年历次人口普查数据，以及历年 1%人口抽样调查数据，进行详细的整理和计算，得到我国历年城镇人口年龄结构。图 1 显示我国城镇老年抚养比持续上升，城镇人口老龄化显著加深。按照人口学惯例 65 岁以上人口计算的老年抚养比

①国际上通用养老金替代率衡量养老金充足程度。即，退休后领取的养老金占退休前收入的百分比。本文将全国平均养老金领取金额与在岗职工平均工资的比值作为宏观上衡量基本养老金充足水平的替代率指标。

从 1990 年的 7.03%到 2013 年上升到 10.21%[①]。因为我国基本养老保险制度法定退休年龄仍然是 60 岁的标准，为匹配基本养老保险的制度赡养率年龄范围，图中亦画出了按照 60 岁以上人口计算的城镇老年抚养比：1990 年为 12.99%，到 2013 年升高至 16.69%。可以看出，60+城镇老年抚养比远比 65+老年抚养比高。



数据来源：1982、1990、2000、2010 年人口普查数据，其他年份数据来自历年 1%人口抽样调查数据

图 1　我国历年城镇人口双口径老年抚养比变动

采用我国基本养老保险制度赡养率历史数据和城镇人口老年抚养比，构建“制度-老年压力比”这一指标，用来衡量制度赡养率相对于同时期老年抚养比的压力水平。定义：

“制度-老年压力比”＝ 制度赡养率 / 老年抚养比

对 60+和 65+口径的“制度-老年压力比”1990-2013 年的数据分别进行线性、对数、指数和二项式的函数拟合，发现二次函数得到的拟合效果最好，拟合优度较高 R^2＝0.70525，说明函数具有较好的解释力。据此可以估计未来随人口老年抚养比变动“制度老年压力比”的变化，并进而得到对应的制度赡养率数据。随着我国基本养老保险制度的改革，覆盖面进一步扩大，所有城镇企业职工实现应保

① 该城镇人口老年抚养比较全国老年抚养比低一些，这是因为我国城市化浪潮中大量农村青壮年劳动者进城为我国城镇人口延缓老化起到了重要作用。当然会同时带来农村人口的机械性加速老化。

尽保的过程中，制度赡养率会呈现下降趋势并最终与城镇人口老化程度无限接近。即，未来某个时点起，“制度-老年压力比”趋近于 1 并在其后始终保持同步。基于这样的推论，可以得到 2014-2050 年我国基本养老保险的制度赡养率如表 1。

表 1　2014-2050 年制度赡养率的拟合估计

年份	老年抚养比	制度赡养率	年份	老年抚养比	制度赡养率
2014	17.46	33.15	2033	36.37	50.83
2015	18.18	34.59	2034	37.42	49.84
2016	18.83	35.88	2035	38.31	48.79
2017	19.43	37.03	2036	38.92	47.93
2018	20.01	38.15	2037	39.36	47.25
2019	20.66	39.35	2038	39.70	46.69
2020	21.42	40.70	2039	40.06	46.06
2021	22.24	42.11	2040	40.51	45.21
2022	23.14	43.59	2041	40.96	44.32
2023	24.13	45.10	2042	41.46	43.24
2024	25.21	46.61	2043	42.09	42.09
2025	26.37	48.07	2044	42.92	42.92
2026	27.55	49.35	2045	44.02	44.02
2027	28.80	50.47	2046	45.31	45.31
2028	30.09	51.36	2047	46.88	46.88
2029	31.42	51.94	2048	48.61	48.61
2030	32.74	52.17	2049	50.28	50.28
2031	33.97	52.06	2050	51.73	51.73
2032	35.19	51.60			

数据来源：老年抚养比数据来自作者根据六普数据采用联合国法预测得到的我国城镇人口分年龄数据，采用 60+/15-59 人口测算老年抚养比。如有需要，可提供模型及数据备查。

拟合估计数据显示，我国城镇基本养老保险的制度赡养率随我国人口老化程度的加深会继续升高，最高将达到 52.17%，经过一个高点后逐渐与城镇人口老年抚养比趋同。

我国基本养老金的替代率水平从制度建立以来持续走低，到 2012 年甚至不足 44%。根据《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发[2005]38 号文件）中规定的养老金计发办法，以平均缴费 30 年测算的基本养老金相对于社会平均工资的替代率为 50%左右。而国际社会普遍认为 60%是较为理想的替代率水平。因此本文以 44%、50%和 60%三个替代率分别代表低、中、高三个养老金水平，依据基金收支平衡理论公式分别测算我国在制度赡养率变动下维持基本养老保险基金收支平衡的缴费率水平（表 2）。

表 2　不同替代率水平下对应的理论缴费率

年份	制度赡养率%	不同替代率下对应的理论缴费率		
		44%	50%	60%
2014	33.15	14.59	16.58	19.89
2015	34.59	15.22	17.29	20.75
2016	35.88	15.79	17.94	21.53
2017	37.03	16.29	18.52	22.22
2018	38.15	16.78	19.07	22.89
2019	39.35	17.31	19.67	23.61
2020	40.70	17.91	20.35	24.42
2021	42.11	18.53	21.05	25.27
2022	43.59	19.18	21.79	26.15
2023	45.10	19.84	22.55	27.06
2024	46.61	20.51	23.30	27.97
2025	48.07	21.15	24.03	28.84
2026	49.35	21.72	24.68	29.61
2027	50.47	22.21	25.24	30.28
2028	51.36	22.60	25.68	30.81
2029	51.94	22.85	25.97	31.16
2030	52.17	22.96	26.09	31.30
2031	52.06	22.91	26.03	31.23
2032	51.60	22.71	25.80	30.96
2033	50.83	22.36	25.41	30.50
2034	49.84	21.93	24.92	29.90
2035	48.79	21.47	24.39	29.27
2036	47.93	21.09	23.96	28.76
2037	47.25	20.79	23.62	28.35
2038	46.69	20.54	23.34	28.01
2039	46.06	20.27	23.03	27.64
2040	45.21	19.89	22.61	27.13
2041	44.32	19.50	22.16	26.59
2042	43.24	19.03	21.62	25.94
2043	42.09	18.52	21.04	25.25
2044	42.92	18.89	21.46	25.75
2045	44.02	19.37	22.01	26.41
2046	45.31	19.94	22.66	27.19
2047	46.88	20.63	23.44	28.13
2048	48.61	21.39	24.30	29.17
2049	50.28	22.12	25.14	30.17
2050	51.73	22.76	25.86	31.04
平均缴费率		20.04	22.77	27.33

数据来源：作者根据养老金理论模型测算得到

根据表 2 计算结果，若替代率维持目前约 44%的水平，在 60 岁退休的制度背

景下，从 2014 年起至 2050 年期间，维持基金收支平衡需要缴费率随制度赡养率变动从 14.59%到最高 22.96%，平均缴费率为 20.04%；若平均替代率水平定为 50%，则缴费率最低为 16.58%，最高需要达到 26.09%，平均缴费率 22.77%；若要进一步提高居民养老金替代率水平至 60%，则平均缴费率水平要达到 27.33%才能满足基金平衡。

3.3 城镇人口长期精算模型的缴费率测算

为得到更为可靠的结论，本文进一步运用精算原理和方法，构建我国城镇人口长期精算模型，对我国基本养老保险以现收现付为制度基础的基金收支平衡进行动态测算。

3.3.1 基本养老保险长期精算模型的相关假定

（1）本精算周期为 2012-2050；（2）假定每年新参保的企业职工都在年初加入，退休亦发生在年初；（3）忽略城镇人口国际迁移因素；（4）所有给付均发生在当年年末，包括死亡给付；（5）退休年龄男女均为 60 岁；（6）无管理费用支出；（7）城镇分年龄死亡率参考路锦非（2012）中的城镇人口生命表；我国未来城镇人口规模的数据为作者根据第六次人口普查数据采用联合国法预测得到[①]。

3.3.2 基本养老保险精算

在现收现付制模式下，养老保险基金在 t 年实现平衡的基本原则是：

$$TI_t + TB_{t-1} - TC_t = 0 \qquad (3)$$

其中，TI_t 表示 t 年基金总收入；TB_{t-1} 表示基金 t-1 年的结余；TC_t 表示 t 年的总支出。当公式（3）成立，为精算平衡；若$TI_t + TB_{t-1} - TC_t > 0$，为精算盈余；若$TI_t + TB_{t-1} - TC_t < 0$，则为精算赤字。

（1）基本养老保险基金收入 TI_t

$$TI_t = \left(\sum_{x=15}^{60} L_{t,x} * AS_{t,x} \right) * \tau$$

$$L_{t,x} = WP_{t,x} * CR_{t,x}$$

① 限于篇幅本文不做表述，如有需要，请联系作者，会提供方法及数据结论供检验

$$WP_{t,x} = P_{t,x} * WR_{t,x}$$

其中，$L_{t,x}$为 t 年 x 岁参保在职职工人数；

$AS_{t,x}$为 t 年 x 岁在职职工平均工资；

τ为养老保险缴费比例，是企业和个人缴费比率之和；

$WP_{t,x}$为 t 年 x 岁城镇在业人口；

$CR_{t,x}$为 t 年 x 岁城镇职工基本养老保险覆盖率；

$P_{t,x}$为 t 年 x 岁城镇人口数；

$WR_{t,x}$为 t 年 x 岁城镇人口在业比率。

因此，基本养老保险基金在 t 年的收入可表示为：

$$TI_t = \sum_{x=15}^{60} P_{t,x} * WR_{t,x} * CR_{t,x} * AS_{t,x} \qquad (4)$$

该收入精算模型需要估计如下参数:

① **城镇人口在业率$WR_{t,x}$估计**

对比 2010 年第六次人口普查和 2000 年第五次人口普查数据，在经济、社会、城市化等各方面均迅速发展的 10 年间，城镇人口分年龄在业率变化不大，因此可以认为城镇人口分年龄在业比率有其故有的规律，在将来亦维持相当的水平。因此采用 2000 年和 2010 年分年龄在业率的平均水平作为我们精算的在业率估计。

② **t 年 x 岁职工的平均工资$AS_{t,x}$估计**

以 2012 年全社会平均工资为基础，在未来 GDP 增长率估计的假定前提下（李善同、何建武，2007; Holz,2005），我们可以得到 t 年（2012 ≤ t ≤2050）的社会平均工资 AS_t；假设 x+1 岁职工的平均工资比 x 岁职工高 2%，根据各年各年龄职工人数和各年平均工资，由公式（5）求得各年不同年龄的职工平均工资水平（郑婉仪、陈秉正，2003）：

$$\frac{\sum_{x=15}^{60} AS_{t,x} * WP_{t,x}}{TWP_t} = AS_t \qquad (5)$$

根据国家统计局公布的数据，由全国城镇非私营单位就业人员和私营单位就业

人员平均工资加权计算出 2012 年全国城镇就业人员平均工资为 32154 元[①]，作为本精算预测的起始社会平均工资。以 5 岁为一组，从 15-19，20-24....55-59 岁，共分 9 组，计算每年每一组年龄在业人口的社会平均工资。计算得出的社会平均工资数据既包含经济增长 g 的影响，也包含每年 2%的年龄 / 工龄工资涨幅，且是以 2012 年价格为基期的平均工资水平。

③ 基本养老保险覆盖率$CR_{t,x}$估计

我国城镇企业职工基本养老保险覆盖率一直以来都没有官方统计数据。本研究根据已公布的城镇人口、年龄结构、分年龄在业率和基本养老保险参保在职职工、退休职工等公开数据进行推算，结果为：2012 年以城镇 20-59 岁在业人口为基础的城镇企业职工基本养老保险制度覆盖率为 65%。考虑我国仍然在大力推行制度扩面，制度覆盖率还会继续上升，但增幅将明显放缓。我国基本国情决定了制度覆盖率不可能达到极高的水平，且制度亦须保持一定弹性，因此假设从 2012 年起直至 2050 年期间，在保持现行制度不变的前提下，制度覆盖率逐步提高，2012 年到 2015 年逐年递增达到 70%，2016-2020 年逐年递增至 75%，2030-2050 年制度覆盖率达到 80%的较高水平并维持稳定。

至此，精算基本养老保险基金收入所需的参数均已精算估计完成。按照精算规则计算每年各年龄段的缴费收入，最终得到 2012-2050 年每年的基本养老保险缴费收入。

(2)基本养老保险基金支出 TC_t

基金支出主要包括正常的退休支出和死亡支出，忽略国际迁移因素。退休支出按年给付直至死亡；死亡给付分两种，一种是个人账户积累的记账金额已经发放完毕，参保人死亡则意味着支付责任的停止，不需额外精算给付金额；另一种是在个人账户积累记账金额发放完毕之前死亡，则根据《社会保险法》的规定，个人账户资金余额属于个人财产，应当一次性给付其家属。因此我们有：

$$TC_t = RC_t + DC_t \tag{6}$$

① 退休给付RC_t

养老保险金的领取人群是动态变动的。根据我国基本养老保险制度规定，“老

[①] 根据国家统计局公布的城镇非私营单位和城镇私营单位就业人员平均工资以及在两部门就业的人员比重进行加权计算得到

人”“新人”“中人”采用不同的养老金计发办法。本文对三种人的退休给付分别精算。因此有退休给付：

$$RC_t = p_o + p_m + p_n$$

p_o、p_m、p_n分别为“老人”养老金、“中人”养老金和“新人”养老金。

养老金给付测算需要用到生命表中的生存概率和死亡概率。因城镇人口的生命健康状况与农村地区显著不同，因此需要采用城镇人口的生命表作为精算依据。本文采用路锦非（2012）针对我国城镇人口编制的生命表中分年龄性别的生存和死亡概率作为本研究的精算参数。

② 死亡给付DC_t

死亡给付仅限于在个人账户积累金额发放完毕之前，将个人账户资金剩余金额支付给其家属的给付行为。而个人账户积累金额用尽之后的养老金支付是由基金统一给出的，属于国家养老保障公共福利的部分，也就不存在将余额给付家属的问题。根据假设，60 岁退休，计发年数为 11.6 年，也就是说，在 60+11.6=72 岁之前的死亡，才会出现死亡给付。每年都有 60-72 岁的退休职工死亡，生存概率和死亡概率采用前述城镇人口生命表。

死亡给付精算模型为：

$$DC_t = \sum_{t=60}^{72} \sum_{j=1}^{11.6} DC_{t,t,j}$$

$$DC_{t,t,j} = RW_{t,t,j} * \frac{AS_{t-j} * 8\% * K}{11.6} * (11.6 - j) * q_t * \prod_{j=1}^{11.6} p_{t-j} \qquad (5)$$

其中，

DC_t表示 t 年发生的死亡给付；

$DC_{t,t,j}$表示 t 年死亡的 i 岁的职工已经支付了 j 年养老金的死亡给付，j < 11.6；

$RW_{t,t,j}$表示 t 年 i 岁已领取养老金 j 年的退休职工人数；

AS_{t-j}为 t 年死亡的已经领取 j 年养老金的职工在退休年的社会平均工资；

K 为死亡职工退休前个人账户积累的年数；

q_t为死亡发生年 t 年的死亡概率；

p_{t-j}为死亡职工从其退休年直至死亡前一年的各年存活概率。

根据上述精算模型计算各年退休职工的死亡给付。

(3)基本养老保险基金结余 TB_t

当年结余：$TB_t = TI_t - TC_t$

当年结余与上年结余之和为本年累计结余，当年和累计结余均可能为负。

根据上述精算模型组和相关精算假设，经详细测算，分别得到替代率 44%、50%和 60%对应的基金收支平衡数据，进而得到对应的缴费率（表 3）。若允许当年基金收支发生合理盈亏，以累计结余作为制度平衡的标准，则 44%、50%和 60%替代率对应的缴费率分别为 19.65%、22.3%和 26.74%。

表 3　不同替代率水平下对应的人口精算缴费率

年份	城镇在岗职工平均工资元	不同替代率下对应精算平衡的缴费率		
		44%	50%	60%
2012	47593	14.54	16.48	19.72
2013	51258	14.93	16.92	20.25
2014	55102	14.89	16.88	20.20
2015	58959	15.53	17.61	21.07
2016	63086	16.10	18.26	21.84
2017	67187	16.62	18.84	22.54
2018	71554	17.11	19.40	23.21
2019	76205	17.64	20.00	23.94
2020	80777	18.24	20.68	24.75
2021	85624	18.86	21.39	25.60
2022	90761	19.52	22.13	26.49
2023	96207	20.19	22.89	27.40
2024	101980	20.85	23.65	28.31
2025	107588	21.50	24.38	29.19
2026	113506	22.07	25.03	29.96
2027	119749	22.56	25.59	30.64
2028	126335	22.95	26.04	31.17
2029	133283	23.21	26.33	31.52
2030	140614	23.32	26.45	31.66
2031	147644	23.27	26.39	31.60
2032	155027	23.07	26.16	31.32
2033	162778	22.72	25.77	30.86
2034	170917	22.29	25.28	30.26
2035	179463	21.82	24.75	29.63
2036	187539	21.44	24.31	29.11

2037	195978	21.13	23.97	28.69
2038	204797	20.88	23.68	28.35
2039	214013	20.60	23.36	27.97
2040	223643	20.22	22.93	27.45
2041	232589	19.82	22.48	26.91
2042	241892	19.35	21.94	26.26
2043	251568	18.84	21.36	25.57
2044	261631	19.21	21.78	26.08
2045	272096	19.70	22.34	26.74
2046	282980	20.27	22.99	27.52
2047	294299	20.96	23.78	28.46
2048	306071	21.73	24.65	29.51
2049	318314	22.48	25.49	30.52
2050	331047	23.12	26.22	31.40
平均缴费率		20.09	22.78	27.27

数据来源：作者根据精算模型组测算得到

对比养老金收支平衡理论模型和人口精算模型，发现两个模型测算所得结果比较接近（表 4）。在 60 岁退休的制度背景下，若维持 44%的低替代率水平，20%的缴费率可以满足；若提供 50%的中等替代率水平，则需 23%左右的缴费率；若替代率达到 60%的较高水平则需要达到 27%左右的高缴费率。

表 4　60 岁退休养老金平衡理论模型和人口精算模型测算的缴费率

	养老金平衡理论模型测算缴费率	人口精算平衡模型测算缴费率
44%替代率	20.04%	20.09%
50%替代率	22.77%	22.78%
60%替代率	27.33%	27.27%

数据来源：作者根据模型测算结果整理

4. 延迟退休的政策效应

前述两个模型，均是以 60 岁退休为标准进行测算的。从我国人口发展趋势看，60-65 岁人口是否退休将极大影响城镇人口老年抚养比。采用 60 岁以上人口作为被抚养老年人口的老年抚养比远远高于采用 65 岁以上人口的老年抚养比，显示出巨大的养老负担差异（图 2）。若按照 60 岁以上城镇人口均进入被抚养状态，则我国未来城镇老年抚养压力是极其巨大的。2013 年 60+城镇老年抚养比为 16.99%，超过按照 65+人口计算的 10.21%数据 6.78 个百分点。到 2030 年前后，我国生育

高峰时期出生的人口将集中进入60+年龄段，同时计划生育政策实施后的出生人口锐减，从而使得这两个口径计算的老年抚养比数据开始出现扩张分离，差距更大。到2050年，按照65+计算的老年抚养比为33.42%，而按照60+计算的老年抚养比为51.7%，高出18.28个百分点，是完全不可持续的制度负担结构。因此人口结构的发展决定了我国严重滞后的退休年龄政策必须加以改革。

延迟退休是世界各国在面临老龄化危机时采用的一种降低基金支出的政策措施。我国对延迟退休政策已经展开了较为广泛的讨论。延迟退休，直接的效果是会增加在职职工缴费年数，同时在人口预期寿命不变的前提下减少养老金领取年限。鉴于65岁是人口学上通行的老年人的计算起点，且65+人口老年抚养比数据完整，限于篇幅本文仅探讨若延迟退休年龄至65岁情况下对基金收支的影响。

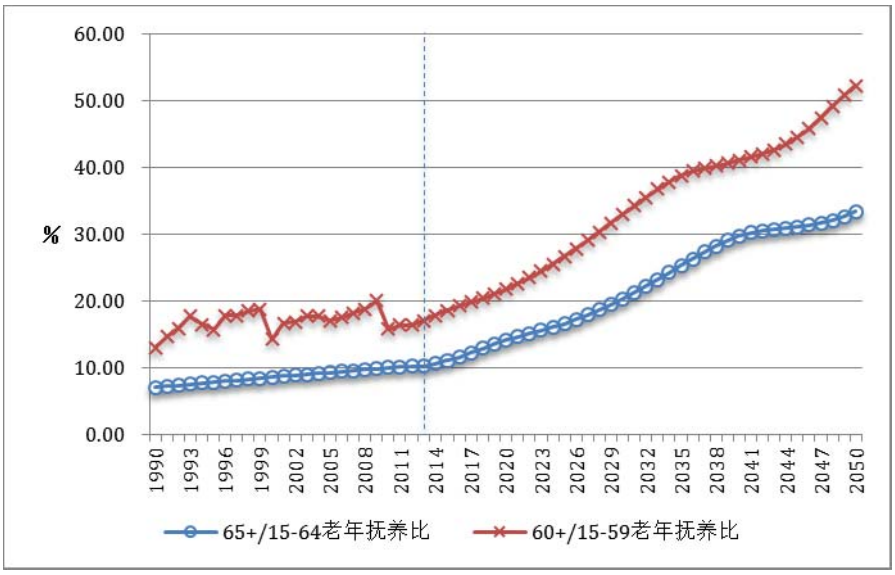


图2　采用65+和60+人口计算的城镇老年抚养比

注：2013年以前数据根据历年人口普查和人口抽样调查数据整理得到；2014年以后数据为作者预测结论，按需备查。

采用我国城镇65+人口老年抚养比，以及据此拟合估测的基本养老保险65+制度赡养率，按照前述基本养老保险基金收支平衡的理论模型和人口长期精算模型两种模型，重新测算得出给定替代率下对应的缴费率水平（表5）。模型估计结果显示延迟到65岁退休将极大缓解基金收支压力。以基本养老保险提供50%的中等替代率水平为例，延迟到65岁退休则仅需要17%左右的缴费率即可满足，比60岁退休节约了超过6个点的缴费比例。

表 5　延迟退休对基本养老保险基金收支平衡缴费率的影响

替代率	60 岁退休		65 岁退休	
	人口精算模型	养老金平衡理论模型	人口精算模型	养老金平衡理论模型
44%替代率	20.09%	20.04%	15.05%	14.22%
50%替代率	22.78%	22.77%	17.10%	16.15%
60%替代率	27.27%	27.33%	20.50%	19.38%

数据来源：作者计算整理

本文分别对 60+和 65+老年人口进行了养老金收支平衡理论模型和人口精算模型的详细测算。在某一确定的退休年龄下，两个模型的测算结果较为一致，说明模型结论的可靠性。同时，60+和 65+两个退休年龄口径的测算结果显示出两者基本养老保险缴费率的巨大差异，提醒我们，我国人口结构变动的自然规律若要长期支撑 60 岁退休的慷慨政策是非常艰难的，到 2050 年超过 50%的 60+老年抚养比完全不可持续。因此，延迟退休年龄是我国养老保险制度改革的必由之路。模型结果显示，若延迟退休年龄至 65 岁则人口老年抚养比和维持基本养老保险收支平衡的缴费率均在可接受的范围内。

5. 我国基本养老保险制度的重重矛盾及原因

本文前述两个模型的测算结论是基于我国城镇人口结构变动的，也就是说，若我国城镇人口结构的变动均能充分体现在基本养老保险的参保、缴费和领取等运作环节上，则这一对应缴费率是合理的。

然而，我国基本养老保险的运作远非理想状态，需要对政策和运作中存在的问题展开深入分析，并对照前述模型结论，提出符合我国实际的政策建议。

5.1 替代率下降制度赡养率升高的矛盾

我国人口老化逐渐加深，基本养老金相对于城镇在岗职工平均工资的替代率呈现逐年下降走势：从 1990 年制度建立之初的 72.29%一路下降到 2003 年已跌破制度设计的替代率水平[①]。随后尽管中央和地方每年调涨退休金，但替代率仍然继续迅速下降，2012 年实际平均替代率仅为 43.91%，2013 年略有回升但仍然不足 50%。表 6 给出了

① 1997 年制度改革的目标替代率为 58.5%

我国基本养老保险的运行情况。

替代率下降的同时伴随着制度赡养率的持续升高，从 1990 年的 18.56％逐年迅速提高，到 2013 年已经达到 33.26%。说明制度内退休职工迅速增加，尽管参保职工也增加，但退休职工增加的幅度大于参保职工。2013 年超过 33%的制度赡养率意味着每 3 个参保缴费职工供养一位退休职工领取养老金，显示出基本养老保险制度沉重的赡养负担。图 3 清晰描画了我国制度赡养率升高养老金替代率持续下降的矛盾。

表 6　我国基本养老保险运行情况

年份	人均年领取养老金（元）	人均月领取养老金（元）	城镇单位在岗职工年平均工资（元）	替代率%	制度赡养率[①]%	理论缴费率%	真实缴费率%
1990	1547	129	2140	72.29	18.56	13.42	16.07
1991	1593	133	2340	68.08	19.22	13.08	16.30
1992	1914	160	2711	70.61	21.63	15.27	17.36
1993	2558	213	3371	75.90	22.97	17.43	18.65
1994	3179	265	4538	70.06	24.48	17.15	18.35
1995	3782	315	5500	68.76	25.65	17.64	19.77
1996	4375	365	6210	70.46	26.93	18.97	21.54
1997	4940	412	6470	76.35	29.21	22.31	23.85
1998	5543	462	7479	74.11	32.18	23.85	23.02
1999	6451	538	8346	77.30	31.40	24.27	24.78
2000	6674	556	9371	71.22	30.34	21.61	23.27
2001	6866	572	10870	63.17	31.30	19.77	21.20
2002	7880	657	12422	63.43	32.42	20.56	22.94
2003	8088	674	14040	57.61	33.14	19.09	22.51
2004	8536	711	16024	53.27	33.49	17.84	21.69
2005	9251	771	18364	50.37	33.29	16.77	21.14
2006	10564	880	21001	50.30	32.80	16.50	21.26
2007	12041	1003	24932	48.30	32.63	15.76	20.70
2008	13933	1161	29229	47.67	31.97	15.24	20.09
2009	15317	1276	32736	46.79	32.73	15.31	19.78
2010	16741	1395	37147	45.07	32.50	14.64	18.62
2011	18700	1558	42452	44.05	31.65	13.94	18.45
2012	20900	1742	47593	43.91	32.40	14.23	18.29
2013	24647	2054	52379	47.06	33.26	15.65	19.53

数据来源：作者根据历年国家统计年鉴中社会保险相关数据计算得到；理论缴费率根据收支平衡理论模型测算得到。

① 制度赡养率：用于衡量制度负担水平，制度赡养率＝制度内退休职工 / 制度内参保缴费职工

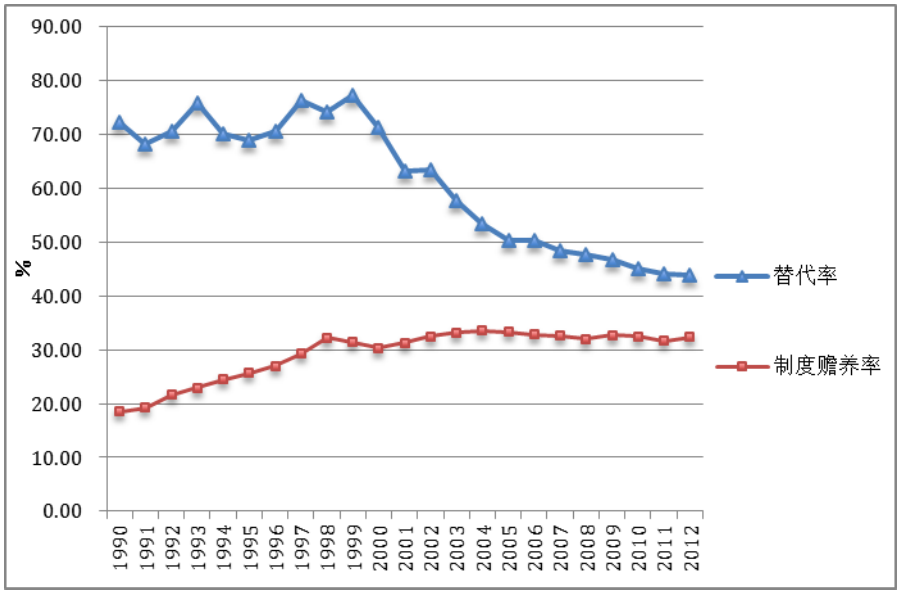


图 3 基本养老保险制度赡养率升高而替代率下降

5.2 名义缴费率畸高而真实缴费率低的矛盾

制度赡养率的不断升高表明我国基本养老保险制度愈发沉重的赡养负担和支付压力，使得我国一再提高缴费率[①]水平（即，政策名义缴费率）。最初 1990 年制度建立时企业缴纳 15%个人缴纳 3%，该阶段，真实缴费率与政策缴费率基本保持一致；1997 年制度改革时提高为企业缴费 20%，个人缴费比例用五年时间每年增加一个百分点直至增加至 8%。从 2002 年起开始执行企业缴费 20%职工个人缴费 8%合计 28%的高缴费率政策。然而，大幅度提高政策缴费率后真实缴费率反而下降，形成了我国独特的真实缴费率大幅低于政策缴费率的现实。图 4 刻画了政策名义缴费率上升但真实缴费率曲线却呈现明显分化下降的制度运行特征，显示出真实缴费率与政策名义缴费率的背离现实。根据我国基本养老保险参保和收支数据计算得出的真实缴费率，1993－1999 年期间与政策规定的缴费率水平比较接近。在提高名义缴费率之后开始急剧分化，真实缴费率不仅没有随政策改革上升，反而迅速下降，2012 年仅为 18.29%。按照养老金收支平衡理论模型，依据历史数据可以得到对应年份的理论缴费率（见表 6）——即在当年人口因素“制度赡养率”下实现该年的养老金替代率理论上所需要的缴费率水平——明显的，该理论缴费率是低于我国真实缴费率的（图 4）。也就是说，理论上甚至比真实缴费率更低的缴费即可实现目前的替代率水平。

① 除特别说明外，本文所谈“缴费率”是包含企业和个人双方缴费的整体缴费率水平。

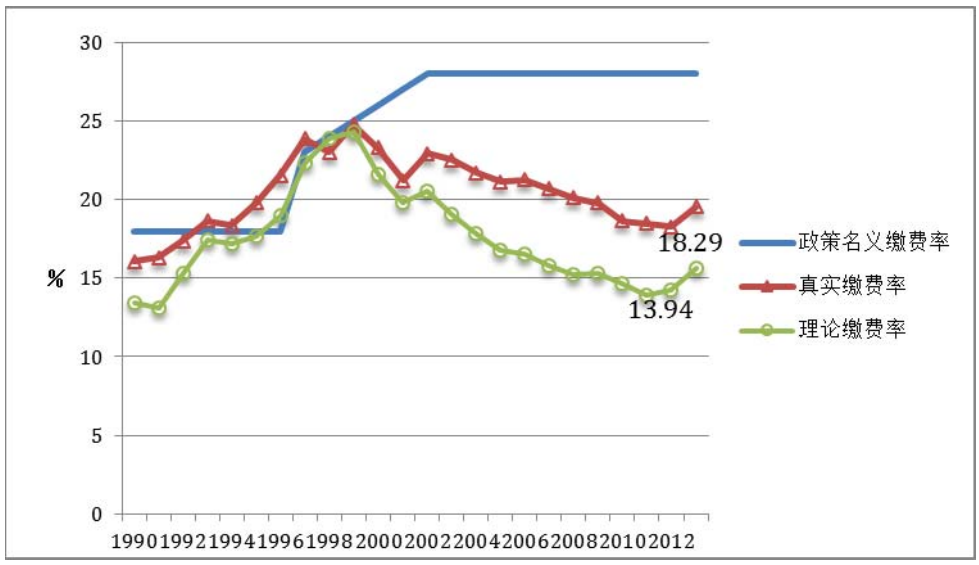


图 4　政策名义缴费率与计算得出的真实缴费率的现实偏离

这一发现说明，单就我国人口结构因素来说，基本养老保险制度还没有到难以为继的地步，还可以支撑合理替代率水平的养老保障。既然我国当前的人口结构本身尚未达到不可持续的程度，但为什么制度却已经陷入了高名义缴费率、低替代率、低可持续性的糟糕境地呢？这必须从制度设计和制度运行上寻找原因：

一是制度设计覆盖范围的局限。我国基本养老保险制度建立时是以国有企业职工为覆盖对象的。非国有企业、个体工商户和农村人口均被排斥在制度之外。这使得社会保险未能在最大范围内满足“大数法则”从而人为降低了制度的抗风险能力。被覆盖的有限群体其人口变动特征呈现更为剧烈的老化趋势，从而形成我国基本养老保险制度赡养率远高于人口老年抚养比的现实问题。随着我国经济和社会的发展、城市化的推进，越来越多的农村人口迁移进入城镇，也有越来越多的职工在非国有企业就业就职，政策性选择的狭隘显然已经不能满足社会发展的需要；同时，日趋严峻的制度赡养负担也要求吸纳更多的年轻人加入制度体系。

二是过于慷慨而长期未改的退休年龄政策。我国现行男 60 女 50 女干部 55 岁退休的政策是建国初 1950 年代建立的，一直沿用至今。而同期我国人口预期寿命已经从 1950 年的 52.5 岁提高至 2010 年的 74.9 岁，人口老化持续加深，原来制度建立时的人口基础早已不复存在。此外，我国的法定退休年龄在全世界范围内也属于极低的水平：虽然我国在经济、人口老年抚养比和人口预期寿命几个维度的排序中均居于世界中高水平，但三个维度下对应的男女退休年龄却排在靠后的

位置，特别是女性退休年龄均位列最后。因此，必须以客观务实的态度看到我国人口国情的重大变动，对与人口因素息息相关的退休制度进行合理改革。

三是我国基本养老保险变迁复杂、运行存在漏洞。上世纪九十年代初建立的基本养老保险制度，先后经历了若干次变迁，并配合国有企业改革，成为吸纳下岗职工的重要制度领域。其中，大量的视同缴费、提前退休和基金挪用等问题每每存在。视同缴费是对老职工的过去工龄，不用缴费也可以领取对应工龄的养老金；提前退休是长期以来存在的严重管理漏洞，即便是已经过于慷慨的退休年龄制度都不能良好实行，以至于我国平均的退休年龄仅为 53 岁（李红岚、武玉宁，2000）；各地方对基本养老保险基金的挪用更是触目惊心，在提高统筹层次后有所好转但之前的挪用漏洞并未能很好地解决。这些制度运行中的问题造成我国基本养老保险缴费和支出不平衡，大量应缴未缴和不该支而支取的现象并存，使得基金背负沉重的额外压力。事实表明，我国基本养老保险的真实缴费率已经高于基于人口结构的理论缴费率，这部分多出的缴费是由制度运行和管理漏洞造成的。

四是过高缴费率打击缴费积极性，造成真实缴费率的背离。我国过度下降的养老金替代率和畸高的政策名义缴费率，打破了基本养老保险的制度平衡，在全国城镇企业职工的范围内同时大幅度降低了在职职工和退休职工的福利，值得引起高度重视。这也折射出我国基本养老保险制度运行的内生性问题——除了制度设计缺乏精算和实际运行中令人担忧的管理漏洞之外，我国过高的政策名义缴费率和较低的真实缴费率说明制度设计和制度执行之间存在较大差距。从我国基本养老保险制度运行的实际来看，大多数企业缴纳社保时按照“缴费基数”进行缴纳，而通常“缴费基数”都低于真实工资水平；有些企业为了少缴社保，通过财务手段处理员工工资构成，从而将“缴费基数”处理到刚刚满足基本社保的缴费下限。这样的做法并非个别现象，而低于实际工资的“缴费基数”更是不言自明的普遍做法。因此，虽然我国政策规定的缴费率高达 28%，但真实测算的缴费率却仅为 18%左右，说明我国目前规定的 28%的政策名义缴费率并不合理，存在诸多弊端：1、过高缴费率让部分企业想尽办法偷逃缴费，大量应缴养老保险基金流失，同时这些企业中的职工得不到保障；或者因为缴费负担过重，企业缴纳一段时间后感觉难以承受，从而想办法偷逃或少缴缴费。这也是我国政策名义缴费率与实际缴费率发生分化的重要原因。2、过高缴费率对遵守劳动纪律按时按量缴费的企业是

一种惩罚。由于存在大量偷逃少缴企业，那么基金征缴的主要完成主体就由这部分行为良好的企业来承担。但这是事实上的养老金负担不平等，会鼓励偷逃，却让“好人”吃亏，进而形成恶性循环。3、过高名义缴费率让企业和职工都望费生畏，不利于基本养老保险制度在更大范围的推广。近年制度扩面工作面临障碍和瓶颈很大程度上是过高缴费率使得企业和职工不愿意参保。4、过高名义缴费率并未真正起到保证征缴的作用，制度改革后真实缴费率不仅没有提高，反而一再走低甚至比 1997 年制度改革前更低。没能保证征缴却使得制度背上了缴费率畸高的恶名，也不利于其他养老保障制度如企业年金的进一步发展。

因此，过高政策名义缴费率在导致实际低缴费水平的问题上是难辞其咎的。政策当局在遭遇基金支付压力时没有从内部寻找原因，仅仅通过行政手段提高缴费比例，但仅得到“名义”地位，起到了适得其反的效果。这一点是应当认真反思的。

前述研究表明：一、合理降低我国基本养老保险缴费率存在一定的空间；二、我国当前的制度困境并非由于缴费率而导致，因此继续维持副作用巨大的高名义缴费率政策并不明智。适时适当降低政策名义缴费率，从制度内部着手解决矛盾，促成政策缴费率与真实缴费率的统一，是我国基本养老保险制度从内部着手改革的必要步骤。

6. 基于理论模型和精算模型测算结果的政策建议

十八届三中全会明确提出“适时适度降低基本养老保险制度缴费率”，正是对我国日久积弊的制度模式提出的正确改革方向之一。降低缴费率会产生一系列政策效应，吸引更多年轻人加入，从内部改善制度赡养结构。鉴于我国的实际情况，提供过高的养老金替代率并不现实，50%的中等替代率水平是比较合适的。养老金收支平衡理论模型和人口精算模型的测算结果表明，提供 50%的养老金替代率，60 岁退休的情况下需要 23%的缴费率，65 岁退休仅需要 17%的缴费率。考虑我国制度设计和运行中的问题短时难以解决，马上降低到制度的理论缴费水平并不可取，还应考虑制度运行实际，留有一定的弹性空间；同时，降费必须被企业和职工明显感知，形成激励效果，促进年轻人的积极加入，从而改善制度内人口赡

养结构的根本性问题。综合考虑上述两方面因素，本研究认为，在 50%目标替代率的假定下，可以考虑将基本养老保险缴费比例降低到 20%的水平。综合企业和职工个人双方的缴费负担考虑，企业缴纳 15%，个人缴纳 5%，应当是可以尝试的一种缴费率组合。

1、从当前 28%到 20%的缴费率变动，是可被明确感知的降费幅度。特别对于企业来说，如果缴纳 15%的比例，相当于恢复至制度建立之初的缴费水平，是企业可以承受的，具有明显的激励刺激作用，鼓励城镇各类企业积极参加基本养老保险制度；对职工个人来说 5%亦是可以承受的缴费比例，降费无疑也会激励个人积极参保缴费，避免偷逃和退保。降低养老保险缴费比例，扩大制度覆盖范围是改善基金收支关系短期内最为有效的措施，而制度内人口结构的改善是长远制度稳健平衡的基础。

2、20％的缴费率是当前制度可以承受的缴费比例。虽然我国现行政策规定 28%的缴费率，但真实缴费率只有 18%左右，降低的是虚高部分，不会实质影响基金征缴。根据前文两个模型的定量测算结果，在 2030 年之前，20%的缴费率基本可以满足当年收支平衡，若考虑累计结余，还能相对宽松。因此，在我国人口结构进一步老化发展的进程前段，20%的缴费率可以支撑政策目标。

3、降低基本养老保险缴费措施，更重要的是为制度各方面的改革赢得时间。从现在起到 2030 年前后的时间中，我们需要着力推进扩大制度覆盖面、延迟退休年龄、放开计划生育政策等一系列举措，努力促进制度内人口结构与城镇整体人口结构尽快趋同，改善制度赡养负担这一根本问题，为未来的制度可持续发展奠定基础。

需要特别明确，降低名义缴费率的同时，应当着力抓实征缴工作，确保应缴尽缴，改变我国蓄意逃避缴费而造成的真实缴费率低的不良现象。不断提高的制度赡养率只有通过更多年轻人的加入才能够得以缓解。可以预见，降低名义缴费率会促使更多企业参保，而随着更多年轻人的加入，制度赡养率的增幅会趋于缓和。这是从我国基本养老保险制度内部解决其收支可持续性的最根本措施；同时也能够缓解目前高名义缴费率带来的社会抵触和拒绝参保情绪。

根据前文分析结论，本研究对我国降低基本养老保险缴费问题提出如下政策建议：

1、降。顺应我国基本养老保险制度运行的实际和制度可持续性的需要，降低基本养老保险缴费费率到 20%的水平，其中企业承担 15%，个人承担 5%。降费措施为基金征收和制度扩面赢得空间。

2、征。降低基本养老保险缴费的实质是降低政策名义缴费率而提高真实缴费率。因此在降低缴费比例的同时，必须抓实基金征缴工作，确保应缴尽缴。全社会参保企业公平缴费，既弘扬了社会公平，也堵上了个别企业偷逃缴费的理由。

3、扩。由于缴费率过高而阻碍的制度覆盖面扩展工作亦应同时展开，让城镇所有用工企业均参保，从而迅速增加参保职工，特别是青壮年职工，致力于制度内部人口结构的改善。只有制度内生结构改善才能从长远增强制度可持续性。

4、延。延迟退休是必须采取的措施。在民众可接受的前提下应尽快实施。延迟退休能够立刻改善制度负担水平，增加缴费职工人数，减少基金领取，从基金收支的角度宜早不宜迟。特别考虑到我国人口结构发展的特征，则更应尽快延退。

5、放。放开计划生育政策。随着新出生人口增加，人口结构将逐渐得到更新，从而制度可持续性亦会随之改善。

最后，基本养老保险的部分积累制是否继续执行值得商榷。从我国目前的制度实践来看，个人账户长期处于空账状态，是事实上的现收现付制度。同时，我国金融资本市场不稳定、通货膨胀率较高等因素的影响，使得积累的大额基金在长期取得跑赢通货膨胀的收益水平难度较大，涉及到基金投资、策略等等一系列复杂的管理活动，会产生相应的管理成本和交易成本。因此作为基本的养老保障方式，现收现付制度最简单直接，不需要考虑通货膨胀和不同时期资金的货币购买力差异。再辅以必要的公共财政的支持，可以应对我国基本水平的养老保障问题。基于我国基本养老保险的现实，考虑制度之间的衔接和过渡，名义账户制是比较容易实施的一种现收现付制度。将名义账户制作为养老金计发工具，基本养老保险基金的财务筹资机制恢复现收现付的本质更加符合我国的国情实际。

参考文献：

[1] Paul A. Samuelson, "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money," Journal of Political Economy, 1958, University of Chicago Press, vol. 66, pages 467

[2] Diamond P.A., “National debt in a neoclassical growth model”, The American Economic Review,

Vol.55, No.5, 1965, pp1126-1150

[3] Martin Feldstein: The Welfare Cost of Social Security's Impact on Private Saving. NBER Working Paper No. 969, 1982

[4] A.A. Samwick, "Tax Reform and Target Saving", National Tax Journal, Vol. 51, No. ③ , 1998, pp621-635

[5] R. G. Hubbard and K.L. Judd, "Social Security and Individual Welfare: Precautionary Saving, Borrowing Constraints, and the Payroll Tax", The American Economic Review, Vol. 77, No. 4,

[6] Boometal.DavidE.and JefferyG.Williamson 1997. Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia. NBER Working Paper No. 6268, National Bureau Economic Research, Cambridge, MA, USA

[7] Martin Feldstein and Jeffrey Liebman, "Social Security," The Handbook of Public Economics, NBER Working Paper No. 8451, September 2001. edited with Alan Auerbach, Vol. 4, 2002, pp. 2245-2324.

[8] Martin Feldstein and Jeffrey Liebman, Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform, Chicago: University of Chicago Press, 2002.

[9] 白重恩：中国养老保险缴费对消费和储蓄的影响.中国社会科学. 2012 年第 8 期. pp48-71

[10] 边恕：基于消费水平稳定的养老金适度缴费率研究. 经济研究. 2007.8. pp79-80

[11] 孟庆平：我国社会养老保险最优保障水平的现状与对策研究. 财政研究. 2008 年第 1 期. pp38-41

[12] 何立新：中国城镇养老保险制度改革的收入分配效应.经济研究.2007 年第 3 期.pp70-80

[13] 封进：养老保险制度的改革方向. 中国经济报告. 2013 年第 9 期. pp82-85

[14] 孙雅娜、边恕、穆怀中：《行业收入差异的养老保险最优企业缴费率的分析》，载《人口与经济》，2009 年第 5 期，pp91-96

[15] 米红、余蒙:《中国城镇社会养老保险个人缴费能力测定的模型创新》,载《统计与决策》,2010 年第 11 期，pp29-31

[16]柳清瑞，王虎邦，苗红军. 城镇企业基本养老保险缴费率优化路径分析[J]. 辽宁大学学报，2013，41（6）：99-107

[17] 左学金：面临人口老龄化的中国养老保障：挑战与政策选择，《中国人口科学》，2001 年第 3 期，pp1-8

[18] 路锦非：《中国养老金市场的价值链研究》，华东师范大学出版社，2012

[19] 路锦非：我国未来城镇人口规模及人口结构变动预测，《西北人口》CSSCI，2010.7 pp1-6

[20] 李善同、何建武：2006-2020 年中国经济前景分析[EB/OL].卡内基基金会系列论文第 87 号.2007 年 4 月

[21] Carsten A. Holz, China's Economic Growth 1978-2025: What We Know Today about China's Economic Growth Tomorrow, Social Science Division, Hong Kong University of Science & Technology, Nov. 2005

[22] 郑婉仪、陈秉正：企业年金对我国退休职工养老保险收入替代率影响的实证分析，《管理世界》，2003 年第 11 期, pp64-70

[23] 原劳动和社会保障部：近年来我国社会保险基本情况，
http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/qttjcl/200806/t20080612_66204.htm

[24] 李红岚、武玉宁.提前退休问题研究.经济理论与经济管理[J].2000 年第 2 期.pp60-63

Reducing Contribution Rate of Basic Pension Insurance under the Background of System Dependency Ratio

Lu Jinfei

Abstract: China's contribution rate of basic pension insurance is very high. The central government has put forwarded the decision of reducing the contribution rate. By fitting the key factor of "system dependency ratio", the essay built up two models. One is the theoretical model of pension fund balance the other is the demographical actuarial model. The results of the two models are quite close with each other. Research shows that the system dependency ratio will continue to increase and the policy of delaying retirement age is quite urgent in fact. Based on the essay, China's basic pension insurance contribution rate could be lowered to 20%. However, to ensure the policy work effective, China must to expand pension system to more young people, to make sure payment being collected and to start to postpone its regular retirement age.

Key words: basic pension insurance; system dependency ratio; contribution rate; reduction

并轨前后养老保险制度的替代率和公平性评估①

江西财经大学　余桔云

摘　要：根据基准参数测算，并轨后不同收入水平员工的目标替代率均有所下降，且工资水平越高，降幅越大，但基本能维持退休前的生活水平。缴费年限越长，降幅越小；女性因并轨的福利损失普遍大于男性。并轨后替代率随投资收益率提高而增大，增幅亦随之加大。并轨改善了机关事业单位人员养老水平的公平性，同时增加了待遇的不确定性。收入水平越高，机关事业单位与企业人员的养老金水平差距越大，且男性大于女性；二者差距随着缴费年限和投资收益率的提高而缩小，随着工资增长率的提高而扩大；发展企业年金有利于缩小二者差距。如果没有企业年金，企业人员的退休生活水平将会大幅下降，并轨前后二者差距接近，并轨成为新的双轨。税收对减缓二者养老金差距的作用不明显，超额累进税率的再分配功能没能得到发挥。

关键词：养老保险；养老金并轨；社会保障体系

一、文献综述与研究框架

2015 年 1 月 14 日，国务院发布《机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(国发〔2015〕2 号文件)，本决定自 2014 年 10 月 1 日起实施。这标志着争议近 20 年饱受病垢的养老金双轨制正式废除，近四千万机关事业单位人员将告别“免缴费”时代，和企业职工一样开始按工资的 8%缴纳基本养老保险。实现了不同用工性质人员基本养老制度模式和基本规则的统一，从而保证了规则公平和制度公平。但同时存在质疑声：用财政的钱缴纳职业年金会造成制度上新的不公平；养老金并轨有名无实，从制度上并轨了，不一定能从结果上并轨等。

为此，本文通过比较机关事业单位人员并轨前后养老金水平的变化，以及并轨后机关事业与企业单位人员养老金水平的差距，对以上问题加以澄清，以便各界对“养老金并轨”有一个理性认识，从而探寻制度公平合理的阈值，为完善政策、规范管理提供理论依据。如何度量养老金水平，国际上通常选择养老金替代

① 基金项目：笔者主持的国家社科基金项目《新农保对老年人口生活质量影响的实证研究》（14BSH113）；江西省高校人文社科基金项目《江西省居家养老需求、动态趋势及对策研究》（GL1424）。

率这一指标。因为替代率不仅能反映参保职工退休后的保障程度，而且能比较不同养老制度间的差异，是进行制度比较与国别比较的一个非常重要的指标（Whiteford，1995）。[1]

养老金替代率是养老金与某种工资收入之比。养老金和作为比较基数的工资，既可指个人水平亦可指社会水平，二者可以是缴纳税费前的总收入，也可以是缴纳税费后的可支配收入。参数的界定不同，其内涵不同，养老金替代率的意义自然迥异。由此形成多种替代率，较为常见的有社会平均工资替代率、目标替代率、相对替代率、缴费工资替代率等。社会平均工资替代率=人均养老金/社会平均工资，从总体上反映退休人员与在职职工在国民收入分配中的关系。目标替代率=本人第一年领取的养老金/本人退休前一年的工资水平，反映了参保者退休前后收入和生活的变化，反映了职工在现有养老保险制度下的预期收益。相对替代率=本人第一年领取的养老金/本人退休前一年的社会平均工资，反映了个人退休金相对于社会平均工资的高低，可以有效衡量养老金收入的充足性。缴费工资替代率=本人第一年领取的养老金/本人退休前终生(或某一段时期)的平均工资,主要强调效率，即退休金收入与个人的贡献相联系。

本文选用目标替代率和相对替代率进行相关水平测算。因为目标替代率能反映养老金对退休前收入的替代程度，一般低收入者的替代率高，高收入者的替代率低。但是高替代率不能足以说明养老金的充足性，那么，就需要考量相对替代率。

使用目标替代率比较分析多国或一国内多种养老制度的研究非常丰富，早期文献有 Aldrich（1982）[2]、Eurostat（1993）[3]和 Johnson（1998）[4]等等。国内代表性研究，如王晓军（2002）根据旧的养老金计发办法，①利用目标替代率测度了城镇职工基本养老金的保障水平及其差异；[5]王晓军、乔杨（2007）根据新的养老金计发办法，利用目标替代率探讨了企业职工和机关事业单位的养老金水平差异；[6]郑春荣(2013)运用目标替代率和相对替代率指标，测算了城镇职工不同收入群体基本养老金的水平及其差距，认为基本养老保险制度的收入再分配功能较弱。[7]

① 《关于建立统一的企业职工养老保险制度改革的决定》（国发［1997］26 号）规定的计发办法为旧；《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发［2005］38 号）规定的为新，后文同。

以上文献为研究不同或相同养老金制度的保障水平以及制度的公平性提供了重要借鉴，但以上研究只针对基本养老保险制度，没有考虑企业年金或职业年金，也没考虑社会保险费和个人所得税的影响。王亚柯等（2013）在比较我国不同养老保险制度的保障水平时，考虑了税收的影响，模型中个税假设为常数。[8]显然这种假设不能反应不同工资水平的税负差异，自然不能反映税收对养老金水平的影响。此外，年金税收政策从 2014 年起实行 EET 模式，即缴费投资环节免缴个人所得税，领取环节交税，①而之前实行 TEE 模式。养老保险制度不同，替代率的模型设计必须做相应调整，即使估算模型相同，若参数假设不同，结果往往相差甚远。

本文的养老金均指税后可支配的养老金，根据目前政策，我国基本养老金不需缴纳个人所得税。但从 2014 年起，领取的年金需要交税。工资分别选择缴纳税费前的总工资和扣除税费后的净工资，相应的替代率分别为总替代率（ Gross Replacement Rate ，简称 GRR ）和净替代率（ Net Replacement Rate ，简称 NRR ），本文需要测度的替代率指标具体如表 1。

表 1 几种替代率指标的定义

目标替代率	总目标替代率（GRR_1）	本人第一年领取的养老金/本人退休前一年的总工资
	净目标替代率（NRR_1）	本人第一年领取的养老金/本人退休前一年的净工资
相对替代率	总相对替代率（GRR_2）	本人第一年领取的养老金/本人退休前一年的税费前社会平均工资
	净相对替代率（NRR_2）	本人第一年领取的养老金/本人退休前一年的税费后社会平均工资

二、精算模型

养老金替代率测算模型构建的基础是现实养老保险制度相关政策规定，同时，为了研究的可行性和科学性，需要在一定的理论指导下进行合理假设。

（一）基本政策及假设

国发〔2015〕2 号文件规定，并轨后机关事业单位人员基本养老金待遇计发实行老人老办法，新人新办法，中人依据视同缴费年限长短发给过渡性养老金；要求机关事业单位人员在参加基本养老保险的基础上，建立职业年金。**中国政府网**

① 具体见《关于企业年金职业年金个人所得税有关问题的通知》。

于 2015 年 4 月 6 日公布了《机关事业单位职业年金办法》[①]，单位按工资总额的 8%缴费，个人按本人缴费工资的 4%缴费。本文以“新人”（即 2015 年开始工作，并参加社会养老保险）为测算对象，其具体缴费和待遇计发政策见表 2。

表 2　并轨后城镇职工养老保险制度相关政策[②]

	基本养老金		年金	
	社会统筹	个人账户	职业年金	企业年金
缴费政策	单位：工资总额的 20%	个人：缴费工资的 8%	单位：工资总额的 8% 个人：缴费工资的 4%	具有自愿性，缴费率没要求，实行完全积累，
待遇给付月标准	（当地上年度在岗职工月均工资+本人指数化月均缴费工资）/2*缴费年限(n)%	积累额/相应计发月数 m	积累额/相应计发月数 m；或退休后一次性购买商业养老保险，并按期领取	退休后领取，但未明确领取方式

注：本人指数化月均缴费工资=月均缴费工资指数 θ*退休时当地上年度在岗职工平均工资，θ 为每年的个人缴费工资/当地平均工资的加权平均，其变化区间是[0.6,3]。[③]m 随着退休年龄增大而变小，如 60 退休时为 139，55 岁为 170，50 岁为 195。

假定职工第一年的缴费工资为 W_a，统筹地年均缴费工资为 $\overline{w_a}$，则 $W_a=\theta\times\overline{w_a}$，二者工资增长率均为 g；个人账户与年金账户的收益率均为 r，假设领取方式相同；年金缴费率为§，其中职业年金§=12%，企业年金§不确定；个人缴纳“五险一金”的费率之和为β，令β=23%[④]；工资年应纳个人所得税额为 T1，领取的年金年应纳税额为 T2。

工资和职业年金（企业年金）都适用七级超额累进税率[⑤]，本文以 2013 年全国城镇非私营单位就业人员年均工资 51474 元为参考（国家统计局,2014），核定不同工资水平的相当比例税率 δ，匡算结果：θ小于等于 1 均不用缴个税；θ分别为 2 和 3 时，δ 分别为 6%和 10%。对于企业年金，不论工资水

① 国务院办公厅于 2015 年 3 月 27 日印发。
② 具体政策规定见：国发〔2005〕38 号文件；国发〔2015〕2 号文件；**2015-4-6 公布的《机关事业单位职业年金办法》**；《企业年金实行办法》。
③ 如果个人上年度平均工资超过当地上年度在岗职工平均工资 300%以上的部分，不计入个人缴费工资基数；低于平均工资 60%的，则按其 60%计算基数，具体规定见国发〔2005〕38 号文件。
④ 个人缴费率一般规定：养老保险8%、医疗保险2%、失业保险1%、工伤和生育保险个人不缴费，住房公积金最高为12%，故β=23%。
⑤ 具体见 2011 年 9 月起适用的个人所得税税率表，工资每月应税所得额为税前工资进行扣除后的余额；而年金领取数额直接作为应税所得额。

平，都适用第一级税率 3%[①]。假设不同工资水平和职业年金适用的税率级次退休前后不变，则 T1= $w_a \times (1+g)^n (1-\beta)\delta$ ； T2=每年领取的金额*3%。

（二）替代率模型

养老金由两部分构成：基本养老金（基础养老金+个人账户养老金）和年金。

1．正常退休第一年的基础养老金 PP_1

$$PP_1=\frac{1+\theta}{2}\times \overline{w_a}\times(1+g)^n \times n\% \qquad (1)$$

2．正常退休第一年的个人账户养老金PP_2

$$PP_2=12\times Wa\times 8\%[(1+r)^{(n-1)}+(1+g)\times(1+r)^{(n-2)}+(1+g)^2\times(1+r)^{(n-3)}+\cdots+(1+g)^{(n-1)}]/m$$

$$=12\times Wa\times 8\%\times(1+r)^{(n-1)}[1+(1+g)\times(1+r)^{-1}+(1+g)^2\times(1+r)^{-2}+\cdots+(1+g)^{(n-1)}\times(1+r)^{-(n-1)}]/m$$

当 r≠g $PP_2=\dfrac{12Wa\times 8\%\times[(1+r)^n-(1+g)^n]}{m(r-g)}$ (2)

当 r=g 时，$PP_2=\dfrac{12Wa\times 8\%\times n(1+r)^{n-1}}{m}$ (2’)

3．年金领取额的计算与个人账户养老金类似，区别在于年金领取时要交T2税收。故正常退休第一年的年金账户养老金PP_3

当 r≠g $PP_3=\dfrac{12Wa\times\S\times[(1+r)^n-(1+g)^n]}{m(r-g)}-T2$ (3)

当 r=g 时，$PP_3=\dfrac{12Wa\times\S\times n(1+r)^{n-1}}{m}-T2$ (3’)

根据表1 替代率的定义，当r≠g时（r=g的情况类似，为了节省篇幅，不再详述），目标替代率和相对替代率的估算模型如下：

目标替代率模型：

$$GRR_1=\left【\frac{1+\theta}{2}\overline{w_a}\times(1+g)^n\times n\%+\frac{12Wa\times(8\%+\S)\times[(1+r)^n-(1+g)^n]}{m(r-g)}-T2\right】/\left【w_a\times(1+g)^n\right】 \qquad (4)$$

---

① 如*θ=2 时，则工资月应税所得额=51474/12*2*(1-23%)-3500=3106，则 3106*δ* =3106*10%-105，从而得出 δ =6.6%，考虑到还有其他扣除，δ 取 6%；*年金的δ 计算同理。*

$$NRR_1=\left【\frac{1+\theta}{2}\ \overline{w_a}\times(1+g)^n\ \times\ n\%+\frac{12Wa\times(8\%+\S)\times[(1+r)^n-(1+g)^n]}{m(r-g)}\ -T2\right】/$$

$$\left【[w_a\times(1+g)^n(1-\beta)-T1]\right】 \quad (5)$$

相对替代率模型

$$GRR_2=\left【\frac{1+\theta}{2}\ \overline{w_a}\times(1+g)^n\ \times\ n\%+\frac{12Wa\times(8\%+\S)\times[(1+r)^n-(1+g)^n]}{m(r-g)}\ -T2\right】$$

$$/[\overline{w_a}\times(1+g)^n] \quad (6)$$

$$NRR_2=\left【\frac{1+\theta}{2}\ \overline{w_a}\times(1+g)^n\ \times\ n\%+\frac{12Wa\times(8\%+\S)\times[(1+r)^n-(1+g)^n]}{m(r-g)}\ -T2\right】/$$

$$\left【\overline{w_a}\times(1+g)^n\ (1-\beta)-T1]\right】 \quad (7)$$

三、替代率估算与养老保险制度公平性分析

本文替代率包括目标替代率和相对替代率两类四个具体指标，根据具体内容选用相应的指标来测算养老金水平，通过分析并轨对养老金水平以及不同群体间水平差距的影响，进而评估并轨前后养老保险制度的公平性。

（一）并轨前后机关事业单位人员养老金水平比较

为了估算机关事业单位人员并轨前后养老金水平的变化，选用目标替代率。因为并轨前，机关事业单位人员的退休金与个人退休前工资相关，其中,国家机关公务员退休后基础工资和工龄工资全额发给,职务工资和级别工资按比例发给；事业单位工作人员退休后按岗位工资和薪级工资两项之和的一定比例发给,计发比例均根据工龄划分为不同档次，具体见表 3。

表 3　并轨前事业单位人员退休待遇计发比例

工龄（年）	[15，20)	[20，30)	[30，35)	不小于 35
计发比例（%）	75	80	85	90

资料：具体见 2006 年，中国人事部、财政部印发的《关于机关事业单位离退休人员计发离退休费等问题的实施办法》。

尽管以上计发比例不完全等于本文定义的目标替代率，但仍可作为并轨前的近似标准。因为尽管计发基数只是部分工资，但各省会对其退休人员发标准生活

补贴，单位也会发各种补贴。可见，并轨前的替代率只与工龄有关，而并轨后的替代率与 g、r、n、m 等参数相关，参数假定不同，替代率结果就不同。

1．不同工资水平人员的养老金待遇变化

从长期来看，工资总额占 GDP 的比例大体上恒定，即工资总额增长率与总产出增长率大致相等,这是卡尔多（1961）[9]归纳的经济增长六个典型事实之一①。根据国家统计局数据中心，2014 年 GDP 增长率为 7.4%，2015 年预期增长率为 7%，经济发展转向新常态，即由高速增长转向中低速度，故取工资增长率 g=7%；个人账户基金收益率为银行一年定期利率，令 r=3%；我国确定 58.5%的替代率目标是根据 35 年缴费匡算的。所以本文的基准参数组合：g=7%、r=3%、n=35、m=139（女性 55 岁退休 170）。在基准参数组合下，不同工资水平人员的养老金水平变化见表 4。

表 4　并轨前后不同工资水平人员养老金水平变化（%）

工资水平	0.6	1	2	3
并轨前 GRR1/NRR1	90/90	90/90	90/95.7	90/100
并轨后 GRR1/NRR1	77.9/101.1	66.2/86	57.5/80.3	55.5/78.7
水平变化	12.1/+11.1	23.8/4	32.5/15.4	34.5/22.3

注：并轨前 NRR1 根据本文假定的税负计算的；数字前有“+”表示替代率提高，否则表示替代率下降。

并轨后不同工资水平的人员养老金目标替代率不同，工资水平越高，替代率越低，反之越高。最低工资者退休后的总目标替代率为 77.9%，最高工资为 55.5%,分别下降了 12.1%和 34.5%，二者相差 22.4%；从净目标替代率来看，最低工资者提高了 11.1%，最高工资则下降了 22.3%。而并轨前替代率只与工龄相关，如大于等于 35 年工龄的人员目标替代率都是 90%，不论其工资水平如何。可见，并轨提高了机关事业单位人员养老金的公平性。从保障水平来看，养老金达到退休前总收入的 60%-75%基本能保障职工维持退休前的生活水平（王晓军，2002），根据 NRR1 测算结果，最低工资者的 NRR1 为 101.1%，不仅能保持退休前生活水平，还能超过退休前水平，这也印证了低工资员工更偏好提前退休；最高工资者退休后 NRR1 为 78.7%，亦能维持退休前的生活水平，达到了国发[1997]26 号确定的 58.5%的制度

① Kaldor,Nicholas, 1961；转自程永宏，2005：P58[10]。

目标替代率。

2．不同工龄人员间养老金待遇的变化

令参数组合：g=7%、r=3%、$\theta=1$ 时，因为个人工资等于平均工资，故相对替代率与目标替代率相同。那么，社会平均人在给定的精算条件下，不同工龄养老待遇变化如表 5。

表 5　并轨前后不同工龄人员养老金待遇的变化（%）

缴费年限	15	20	30	35
并轨前 GRR1/NRR1	75/75	80/80	85/85	90/90
并轨后 GRR1/NRR1（m=139）	33.5/43.3	42.6/55.3	58.9/76.5	66.2/86
并轨后 GRR1/NRR1（m=170）	30.1/39.1	38.4/50	53.6/69.6	60.5/78.6
待遇变化（m=139）	41.5/31.7	37.4/24.7	26.1/8.5	23.8/4
待遇变化（m=170）	44.9/35.9	41.6/30	31.4/15.4	29.5/11.4

并轨前养老金替代率在某一个工龄区间是不变的，如工龄在 30 到 35 年间，替代率为 85%；并轨后养老金替代率与工龄呈正向递增关系，如 60 岁退休时，不论是总的还是净替代率，缴费年限 35 年的人员是 15 年人员的近 2 倍，相差近 33%，而并轨前二者只相差 15%。可见，并轨后缴费年限对替代率的影响更显著。此外，缴费年限越长，并轨后替代率降幅越小（除临界点处出现降幅扩大），如 35 年缴费年限的人员降低了 23.8%，而 15 年的则降低了 41.5%；如果考虑税费，35 年缴费年限的人员其净替代率仅降低了 4%，而 15 年的则降低了 31.7%。可见，缴费年限越长，并轨导致的福利损失越小。根据 OECE(2011)[11]对 34 国家总目标替代率测算的经验值，王亚柯（2013）得出大多数国家认为较为合理的总目标替代率是 60%左右；[12]国际劳工组织（1991）认为最低养老金替代率标准是 55%，小于 55%不能维持退休前的生活水平，低于 50%可能导致退休后生活水平大幅下降。当工龄为 30 年时，总替代率为 53.6%。可见，工龄小于 30 年的“平均人”退休后生活水平降幅较大。

3．男女养老金待遇的变化

在相同缴费年限下，女性替代率下降的幅度要高于男性。如 n=30 年时，女性总替代率下降 31.4%，而男性下降 26.1%；对于净替代率，女性下降 15.4%，而男性则下降 8.5%（具体见表 5）。因为女性平均退休年龄小于男性，相应的平均工龄

低于男性，从而导致女性福利损失更大。可见，在相同条件下，女性因并轨的福利损失普遍大于男性。

4．投资收益率对养老金待遇的影响

参数组合：g=7%、$\theta=1$、n=35、m=139

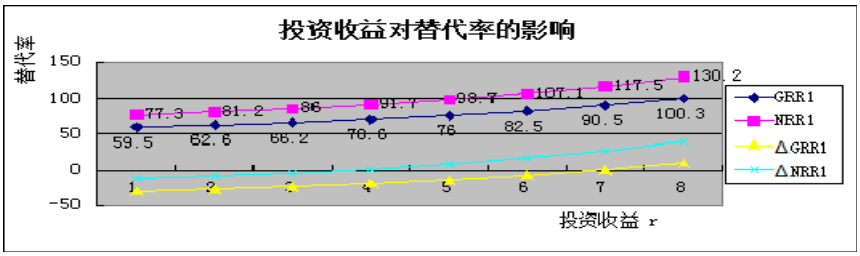


图 1　投资收益率对替代率的影响

并轨前替代率与投资收益无关，但并轨后替代率随投资收益率提高而增大，当r=4%时，并轨后的净替代率提高了1.7%；r=7%时，并轨后的总替代率提高了0.7%，净替代率提高了27.5%。当r每提高1%时，总替代率平均增加6.2%（根据上图数据计算），且增加的幅度随着r提高而加大。可见收益率对替代率的贡献非常显著。

（二）并轨前后机关事业-企业单位人员间养老金水平差距的比较分析

养老金并轨实现了不同用工性质人员基本养老制度模式和基本规则的统一，养老金均由三部分构成：基础养老金+个人账户养老金+职业年金或企业年金。其中，职业年金具有强制性和规范性，要求机关事业单位全员按规定费率参加。而企业年金具有自愿性，费率也没要求，只规定了缴费环节享受税前扣除的最高费率——企业为工资总额的5%，个人为4%。目前企业年金的覆盖率非常低，2013年为6.4%[①]。假设没有企业年金，二者最大差距为职业年金，当参数组合为：g=7%、r=3%、n=35、m=139（女性55岁退休m=170）时，测算结果见表6。两类群体随着工资水平提高，二者差距随之扩大。尽管目标替代率绝对差距在不同工资水平的两类人群中相差不大，但二者的相对差距却随着工资水平的提高而扩大。以男性为例，当θ=0.6、1和3时，机关事业单位人员的目标替代率分别是企业的1.31、1.38、1.5倍；两类群体中女性对应的相对差距分别为1.25、1.36和1.4倍，说明女性相对差距要小于男性。2011年机关事业单位的平均退休费分别是企业的1.43和1.37倍

① 根据《2013年人力资源和社会保障事业发展公报》相关数据计算。

[①]。**可见，如果不发展企业年金，并轨前后二者差距基本相同，并轨成为新的双轨。**此外，不论是相对替代率还是目标替代率，在同一工资水平时，两类员工的相对差距几乎相同。这说明税收对减缓二者养老金差距的作用不明显。这主要是在整个养老金体系中，低收入群体的职业年金所占的比重较小，而高收入群体企业年金所占比重相对较高，尽管企业年金在领取环节交个人所得税，但由于不同收入水平的企业年金适用的税率级次基本相同，超额累进税率的再分配功能没能得到发挥。另外从保障水平来看，如果没有企业年金，除了最低工资群体，其余员工的目标替代率都低于50%，根据国际劳工组织的标准，企业退休人员的生活水平较退休前将会大幅下降。

表6　企业-机关事业单位不同工资水平员工替代率比较（%）

	企业（§=0）				机关事业（§=12%）			
θ	GRR1	GRR2	NRR1	NRR2	GRR1	GRR2	NRR1	NRR2
	男/女	男/女	男/女	男/女	男/女	男/女	男/女	男/女
0.6	59/57	36/34	77/74	46/44	78/72	47/43	101/94	61/56
1	48/45	48/45	62/59	62/59	66/61	66/61	86/79	86/79
2	39/37	78/73	55/51	109/102	58/52	115/104	80/72	161/145
3	36/34	108/101	52/49	156/146	55/49	164/147	79/71	236/212

（三）影响养老金水平及不同群体间差距的因素分析

在进行影响因素分析时，都以男性平均人为研究对象，即θ=1、m=139,则GRR1=GRR2；除了分析参数外，其余参数为基准数，即g=7%、n=35、r=3%；在进行g、n、r的敏感性分析时，假定企业年金为0，二者差距为最大。

1.工资增长率对二者养老金差距的影响

根据图2可知，替代率随着工资增长率的提高而下降，机关事业单位人员替代率下降幅度更大，使得不同用工性质人员的养老金差异随之缩小。随着经济增速的减缓，工资增长率相应降低，这有利于缓解二者差距。

① 根据《中国人力资源和社会保障年鉴2012年（工作年卷）》的相关数据计算。

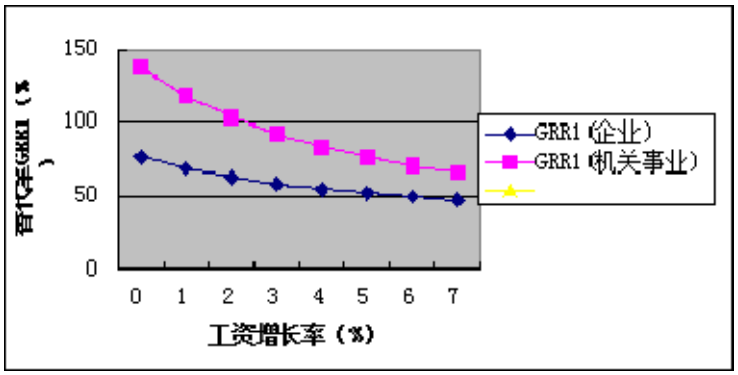


图2 工资增长率对企业-机关事业单位养老金差距的影响

2.缴费年限对二者养老金差距的影响

根据图3可知，随着缴费年限的增加，不同用工性质人员养老金替代率逐渐升高，但机关事业单位人员替代率上升幅度更大，使得二者养老金差距随之扩大。

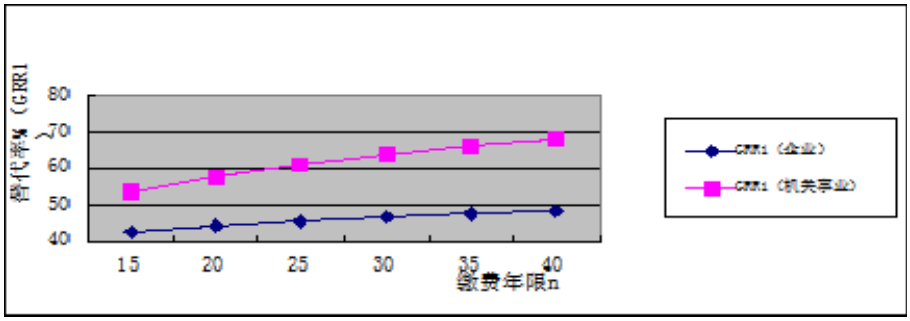


图3 缴费年限对企业-机关事业单位养老金差距的影响

3. 投资收益率对二者养老金差距的影响

根据图4可知，两类群体的替代率都随着投资收益率的提高而增大，但机关事业单位员工的养老金增幅更大，导致二者差距不断扩大。这主要是个人账户养老金和职业年金产生的替代率随着投资收益率的提高而增大，而企业人员没有企业年金，其增幅自然更小些。

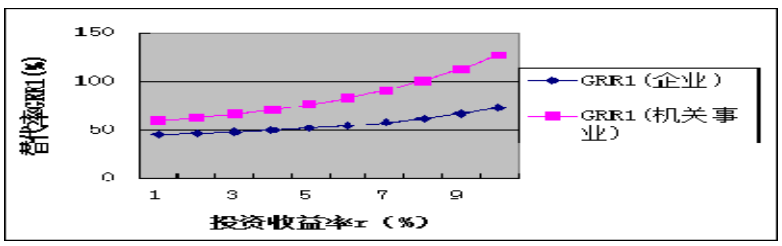


图4 投资收益率对企业-机关事业单位养老金差距的影响

4.企业年金对二者养老金差距的影响。

根据图5可知，随着企业年金筹资率的增大，企业GRR1随之上升，而机关事业GRR1不变，二者差距相应缩小。如果企业年金按照税前扣除的最大缴费比例9%（企业5%、个人4%）建立，企业GRR1为62%，机关事业为66%，二者之比为1.04，差距较小；而企业年金为0时，二者之比为1.38，与并轨前差距接近。

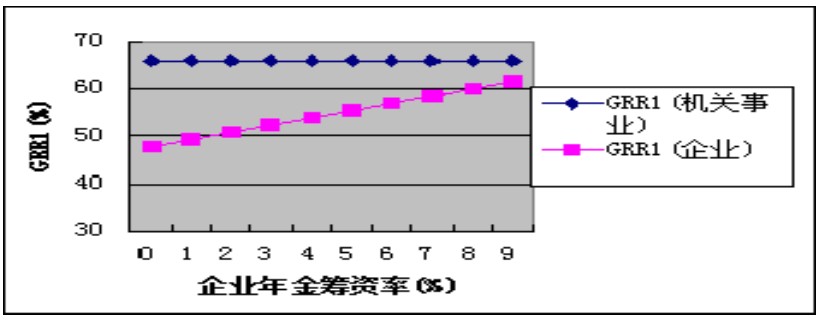


图5.企业年金对企业-机关事业单位养老金差距的影响

四、结论与建议

本文通过测算养老金并轨前后的目标替代率和相对替代率，探讨了并轨对机关事业单位人员养老金水平的影响，以及体制内人群并轨前后养老待遇的公平性；根据机关事业-企业单位人员养老金替代率差距及其影响因素，分析了并轨后基本养老保险制度的公平性。在此基础上提出了完善养老金并轨政策和改善制度公平的建议。

结论：

1．养老金并轨对机关事业单位人员养老金水平的影响。根据基准参数组合测算的结果，并轨后机关事业单位人员的目标替代率都有所下降，但基本能维持退休前的生活水平。工资水平越高者，替代率降幅越大；工龄越长，替代率越高，二者间呈正向线性关系；缴费年限越长，替代率降幅越小；在相同条件下，女性因并轨的福利损失普遍大于男性。并轨后替代率随投资收益率提高而增大，收益率每提高1%时，总替代率平均增加6.2%，且增幅随着收益率的提高而加大。而并轨前目标替代率不受工资水平和收益率的影响，只与工龄相关，且在某一个工龄

区间为常数。**可见，养老金并轨改善了机关事业单位人员养老待遇的公平性，同时增加了养老金待遇的不确定性。**

2．并轨后基本养老保险制度公平性考察。根据基准参数测算的结果，两类群体随着工资水平提高，二者差距随之扩大，最高为1.5倍。相对男性，两类群体中女性的养老金差距要小些。当工资水平相同时，不论是相对替代率还是目标替代率，两类员工的相对差距几乎相同。这说明税收对减缓二者养老金差距的作用不明显，超额累进税率的再分配功能没能得到发挥。另外从保障水平来看，如果没有企业年金，企业人员中除了最低工资群体，其余员工的目标替代率都低于50%，企业人员的退休生活水平将会大幅下降，**并轨前后二者差距变化不大，并轨即成新的双轨。**随着缴费年限和投资收益率的增加，各类人群的替代率逐渐升高，但是机关事业单位员工的上升幅度大于企业员工，使得二者养老金差距随之逐步扩大。但各类人群的替代率随着工资增长率的提高而下降，二者养老金差距亦随之缩小； 随着企业年金筹资率的增大，企业替代率随之提高，而机关事业不变，二者差距相应缩小。

建议：

1.正视机关事业与企业单位养老金水平差距。一是基于人力资本的投入产出。2011年城镇就业人员中大专以上学历的比重为25.2%，其中教育行业为69.2%，公共管理、社会保障、社会组织行业为65.7%，科学研究行业为69%，卫生和社会工作行业是64.6%，列举的行业主要属于机关事业单位，其大专以上学历从业人员的比重是平均值的2.6倍以上，至少是企业的3倍以上，而2011年机关事业单位的平均工资分别只有企业的1.05和1.03倍[①]。可见，机关事业单位人员的工资收入并没有对其人力资本形成适应的补偿。为了实现劳动者整个生命周期成本收益的平衡，机关事业单位人员的退休金应该适当高些，才能弥补其在职期间工资收入对人力资本投资补偿的不足。二是基于基本养老金的计发方式。缴费年限和退休年龄对基本养老金有显著正向作用。机关事业单位员工的教育年限较长，在刚性退休制度下，其缴费年限就会相应缩短，从而减少基本养老金。三是基于国际视野。养老金并轨后，

① 根据《中国人力资源和社会保障年鉴2012年（工作年卷）》相关数据计算。

我国实现了国民养老保险制度模式的统一，但属于形式融合而实质有差异。这也是多数国家的做法，如加拿大、日本、意大利、美国等，其公务员除了基本养老保险外，还通过建立职业年金、补充养老保险制度、享受最高标准或额外一次性补贴等方式，获得最高的养老待遇（龙玉其，2012）。[13]

2．防范并轨成为新的双轨。如果没有企业年金，机关事业与企业单位养老待遇差距较大，与并轨前接近，并轨实质是新的双轨；如果企业年金按 9%的缴费率建立，二者差距非常小，企业养老金水平较为合理，这与王亚柯等（2013）的测算结果相似。由于企业的基本养老保险缴费率已处在高位，要想发展企业年金，必须给企业减负。对此，应结合养老保险制度的顶层设计，尽快实施基础养老金全国统筹，在此框架下，坚持精算平衡，重新界定政府、企业和个人的养老责任，三赢的有效途径是提高个帐基金收益率。目前个帐基金严重缩水，并非实际投资的结果，而是名义收益率跑不过 CPI 导致，这种缩水其实是政府“合理腐败”的结果，因为高于名义收益的部分全部转化为政府资金。应通过引进新的投资计划，放宽投资工具，确保个帐基金的保值增值，**实行个帐基金最低收益率的浮动收益率制。**同时，规范机关事业单位个账基金和职业年金管理。国发〔2015〕2 号文件第六条中明确规定：“机关事业单位基本养老保险基金单独建账，与企业职工养老保险基金分别管理使用”。基金分开管理，有利于保证机关事业单位个帐的收益率，但是如果任意提高收益率和扩大职业年金的计提基数，就会造成养老保险制度新的不公平①。再次，要明确中人过渡性养老金的计发标准。此外，尽快实行弹性退休政策，以弥补机关事业单位员工因教育年限相对较长而缩短的缴费年限，尤其是女性员工，减少女性员工因并轨导致的福利损失。积极推进个税征收模式改革，以有效发挥个税的再分配功能。

参考文献：

[1]Whiteford P.， 1995， *The Use of Replacement Rates in International Comparisons of Benefit Systems*，International Social Security Review，Vol. 48，No.2，pp.3-30.

[2]Aldrich，J.，1982，*The Earnings Replacement Rate of Old-age Benefits in 12 Countries，1969-1980,*Social Security Bulletin，45（11），November，pp.3-11.

[3]Eurostat，1993，*Old Age Replacement Ratios：Relation between Pensions and Income*

① 正如很多单位随意计提住房公积金的现象。

from Employment at the Moment of Retirement，Statistical Office of the European Communities，Luxembourg.

[4]Johnson， P. G.， 1998， *Older Getting Wiser*， Institute of Chartered Accountants in Australia，Sydney.

[5]王晓军:《对我国城镇职工基本养老保险制度收入替代率的定量模拟分析》，《统计研究》2002 年第 3 期，第 27-30 页.

[6]王晓军、乔 杨：《我国企业与机关事业单位职工养老待遇差距分析》，《统计研究》2007 年第 5 期，第 36-40 页.

[7]郑 春 荣:《中国城镇职工基本养老金的公平性———基于不同收入群体的分析》,《中国人口科学》2013 年第 1 期，第 88-98 页.

[8]王亚柯等:《我国养老保障水平差异研究——基于替代率与相对水平的比较分析》,《管理世界》2013 第 8 期，第 109-117 页.

[9]Kaldor, Nicholas, 1961, *Capital Accumulation and Economic Growth. In F. A. Lutz and D. C. Hegue, eds., The Theory of Capital, 177-222.* New York: St. Martin's Press.

[10]程永宏:《现收现付制与人口老龄化关系定量分析》,《经济研究》2005 年第 3 期，第 57-68 页.

[11]OECD，2011，*Pensions at a Glance 2011:Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*,pp.60-61.OECD publishing.

[12]同[8]

[13]龙玉其:《公务员养老保险制度国际比较研究》，社会科学文献出版社，2012，第 192-193 页.

Evaluation on Replacement Rate and Fairness of Pension Insurance System around Integration

Yu Ju-yun
School of Public Finance and Administration,
Jiangxi University of Finance and Economics,
Nanchang, Jiangxi, 330013 China

Abstract: According to the evaluation in specified parameters ,employees of different income after the integration,whose target replacement rate(rr) will decrease,and the income is higher,the greater reduction,but can maintain basic life level before retirement.The payment period is longer, the decline is smaller; the welfare loss of the female due to the merger is higher than male. After the merger ,the rr is increasing with increase of the investment rate,The merger of pension improves the fairness of pension of the staff,but also increase the uncertainty.the higher income ,the gap is bigger,and the males are larger than females; the gap is declining as to improve the payment period and the investment rate ,and expanding with the increase in the growth rate of wages;the enterprise annuity is conducive to narrowing the gap.If there is no enterprise annuity,enterprise personnel retirement level will drop

significantly,which create new unfair.Tax function on slowing down the pension gap is not obvious,its redistribution function of progressive tax rate can not work fully.

Keywords: pension insurance integration of pension social security system

作者简介：

余桔云（1973-）：女，汉族，籍贯：湖北·鄂州

工作单位：江西财经大学财税与公共管理学院副教授，经济学博士,劳动与社会保障系系主任，社会保障研究中心研究员。

联系地址：江西财经大学财税与公共管理学院 330013

研究方向：社会保障理论与政策，近 5 年主要研究城乡养老保障

联系方式：13807084268

E-mail: 949163985@qq.com

探路、困惑与突围：广东省机关事业单位养老保险并轨改革

——以佛山、深圳两市为例

广东财经大学　李晓燕 王平

一、问题的缘起

养老体制改革是当前中国社会事业改革的重要组成部分，在当前社会事业改革发展中具有突出的作用和地位，也是是未来五到十年中国社会事业改革发展和创新驱动的关键点。2013 年 11 月召开的十八届三中全会上,社会社会保障制度改革成为会议决定的一项重要内容。建立公平的社会保障制度是以后工作的重点,这要求把要社会公平落实到我国微观和宏观社会养老制度的方方面面。我国企业职工退休制度在经济体制改革及国企改革的大背景下逐步在全国范围内建立了社会化养老保险制度，成功实现了制度的结构化变革，采用社会统筹与个人账户相结合模式的养老保险制度。但是，机关事业单位而机关事业单位职工和退休人员却游离在养老保险制度之外，总体维持单位退休制度，造成了实事上的社会不公平。基于此，按照党的十八大和十八届三中、四中全会精神，为统筹城乡社会保障体系建设，建立更加公平、可持续的养老保险制度，我国将推进机关事业单位养老保险制度改革，建立与城镇职工统一的养老保险制度。

20 世纪 90 年代以来，我国部分地区探索机关事业单位养老保险制度改革，除西藏、青海、宁夏外，先后有 28 个省市开展了局部探索试点。2008 年，国务院颁布了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》，在山西、 上海、 浙江、广东、重庆等五省市率先启动有关试点工作。作为我国经济社会制度改革的“领头羊”和“排头兵”，广东省从 1994 年开始逐步探索机关事业单位养老保险改革，在国家尚未出台统一改革办法的条件下，广东省先行敢为、积极探索，为国家顶层方案的设计提供了宝贵的地方创新经验。

二、广东省机关事业单位养老保险并轨改革实践

广东省的改革从建立与企业养老保险模式基本一致的框架入手，试行个人缴费制度，到地方局部打破“双轨制”，大体经历了五个阶段：

第一，起步阶段。1992 年广东省政府颁布了《广东省社会养老保险制度改革方案》，规定“行政机关（含非企业化的事业单位）工作人员应纳入统一的法定养老保险制度范围”，首次确定了机关事业单位养老保险改革应当建立统一制度的改革理念和目标规划。1993 年广东省政府颁布了《广东省职工社会养老保险暂行规定》，规定“广东省境内所有企业、事业单位、党政机关、社会团体等职工”都纳入社会养老保险范围，但囿于机关事业单位与企业工资构成和退休制度的历史差距短期内难以解决，提出“事业单位、党政机关、社会团体中的国家干部、固定职工社会养老保险的具体实施办法根据本规定另行制定”。

第二，个人缴费和统一管理阶段。1994 年，根据国家院《关于机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》的精神，广东省从 1993 年 10 月 1 日起，提高机关事业单位工作人员的工资水平，为后续个人缴费制度改革打下基础。紧接工资改革步伐，广东省政府颁布了《关于实行机关事业单位工作人员个人缴纳养老保险费制度的通知》，要求全省党政机关和事业单位工作人员，从 1994 年 8 月 1 日起，按月缴纳社会养老保险费，并建立个人养老专户。个人缴费从 2%起步，随工作人员工资水平的提高和个人养老专户积累的需要调整。通知还明确，机关、事业单位工作人员社会养老保险业务工作，统一由各级社会保险事业局管理。至此，广东省真正迈出改革的第一步。目前，全省机关事业单位已经普遍建立个人缴费制度，个人缴费比例自 2003 年与企业职工同步调整到 8%。

第三，社会统筹阶段。1996 年，广东省政府办公厅发布了《广东省机关单位工作人员社会养老保险试行方案》，要求全省各级机关单位及其工作人员均要实行社会养老保险制度。目前全省有深圳、珠海、潮州、揭阳、中山、佛山、江门、肇庆 8 个地市全部或部分按规定建立了机关事业单位养老保险制度，并按照统账结合的模式实行社会统筹。

第四，事业单位试点并轨改革阶段。2008 年，国务院印发了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》，决定在山西、上海、浙江、广东、重庆 5 省市

开展事业单位养老保险制度改革试点，试行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，养老保险费由单位和个人共同负担，养老金计发与本人缴费年限、缴费工资和退休年龄挂钩，实现事业单位与企业制度的并轨。根据试点方案的要求，广东省着手制定方案推进改革，但改革阻力重重，进展缓慢，主要原因在于改革对象对待遇下降的担忧以及事业单位先行改革导致的“改革不同步、欠公平”的质疑，以高校教师群体为例，高等院校教职工普遍反响强烈，甚至出现了大量临近退休的教师准备“早退”的现象。

第五，地方局部试点并轨阶段。2008 年的改革波折使地方政府以更加谨慎、全面的态度对待机关事业单位养老保险改革，改革要契合制度环境的变化，分阶段稳步推进，在条件成熟时适时突破。以深圳市为例，2010 年 2 月，深圳市行政机关全面启动公务员分类管理改革，新进的公务员一律实行聘任制，跟企业一样签订劳动合同，参加社会基本养老保险，实现行政机关新进人员与企业员工社会养老保险制度的并轨，为机关事业单位养老保险制度并轨提供了开创性借鉴。

在广东省各地区的试点探索中，佛山、深圳两市以先锋精神推行改革，勇于突破旧制度的路径依赖和利益藩篱，在改革条件相对成熟的时候各有侧重的推进了具体的改革工作。其中，佛山市在广东省早期的改革阶段先行先试，探索社会统筹和个人缴费制度，为全省相关方案的出台提供了经验。深圳市在广东省后期的改革阶段中敢为创新，适时抓住试行行政机关聘任制的时间窗口，实施聘任制公务员养老保险关系与企业的并轨改革，成为“双轨制”的破冰之举，为广东省进一步深化单位养老保险改革奠定了坚实的基础。

三、佛山市机关事业单位养老保险改革实践

（一）主要改革措施

目前，佛山市已经实行了机关事业单位养老保险制度，实行统账结合的社会统筹模式，由单位和个人双方缴费，主要改革举措有：

第一，先行先试社会统筹与个人缴费。早在广东省 1996 年出台建立社会养老保险并实行社会统筹的方案之前，佛山市已于 1988 年 1 月率先启动了统筹机关事

业单位退休费用的改革探索，市直行政机关事业单位的离退休基金实行社会统筹，按照各单位工资总额与离退休费总额之和的22%计提基金，由佛山市财务公司负责筹集和统筹发放，并于1991年将市直机关事业单位的退休费用统筹工作移交给佛山市社会保险局统一管理。

第二，先行先试个人缴费制度。在广东省1994年出台全省机关事业单位个人缴纳养老保险费方案前，佛山市于1990年开始实行机关单位个人缴纳养老保险制度，全市已参加退休费用统筹的机关、事业单位的在职固定职工，每人每月按本人月工资的2%计缴养老保险费。后续根据省政府文件和基金收支平衡的要求，佛山市参照职工基本养老保险制度设定单位20%、个人8%的缴费比例。在缴费基数和个人缴费额度方面，为便于计算，1990年暂按每人每月2.40元的标准，1991年调整为3元。目前，机关事业单位养老保险缴费基数统一为2006年省在岗职工月平均工资的150%，在编人员无论职务大小、收入高低都执行同一缴费标准，顺德区除外。

第三，待遇计发以机关事业单位退休制度为主，兼顾企业的养老保险政策。佛山市市机关事业单位（在编人员）参加社会保险后达到退休条件时，退休待遇来自两个渠道，包括三个构成部分：一是社保部门发放的基本养老待遇和个人账户养老金。基本养老待遇计发执行机关事业单位人员的相关文件，按照连续工龄和退休前基本工资计算。个人账户养老金根据个人缴费累计额度和企业的计发办法；二是财政或单位发放的生活补贴。

（二）主要改革经验

佛山市的改革逐步推进社会化管理，改变人们的责任意识和心理预期，为全面改革打下了良好基础，主要经验有：

第一，“社会统筹”试点先行，推动制度的社会化管理和统一管理。佛山市在1988年率先启动以统筹机关事业单位退休费用的改革探索，将以各单位为风险分散单位的制度转变成以整体机关事业单位为风险分散单位的风险社会化的制度，初步形成社会保险的社会化风险分担机制。同时，将退休费用统筹工作移交给社会保险局，实现了由制度管理到社会管理的转变。

第二，从缴费制度和个人账户起步，逐步改变人们的缴费意识和心理预期。

机关事业单位养老金制度的弊端之一和养老金并轨的重大障碍之一是职工个人不需要承担缴费责任，个人自我保障意识薄弱。佛山市率先变更财政为单一资金来源的筹资制度为单位与职工双向缴费，在发展过程中参照企业的单位个人缴费比例，个人缴费建立个人账户，改革意义深远，主要有：培养机关事业单位职工的缴费责任意识和保障意识；参照企业制度设定缴费比例和个人账户，逐步树立社会对建立覆盖的社会保险制度的心理预期；改变机关事业单位养老金由政府和单位全包的做法，形成政府、单位和个人多方负担的筹资制度雏形。

（三）存在的主要问题

尽管个人缴费制度和社会统筹的探索为深化养老保险改革打下了一定的基础，但基于国家顶层设计不足，改革方向不明，导致地方改革进退维谷，缺乏真正打破双轨制的创新之举。2008 年劳动保障部社会保障研究所的研究报告甚至表明，广东省的改革总体上处于原地踏步的状态。佛山市的改革实践离“真正并轨”尚有较大距离，存在的问题具有一定程度的代表性。

第一，待遇计发办法没有新突破，“双轨制”的本质未改变。虽然佛山市的养老保险计发办法结合了机关事业单位的养老政策和企业的政策，但仅仅是个人账户的发放参照企业制度，其余由社保部门发放的基本养老待遇延续旧制度“以退休前基本工资为基数，按照连续工龄确定计发比例基数”的规定，待遇多少与缴费时间长短、缴费多少不挂钩，本质上没有突破双轨制，同时缺乏激励机制，不利于调动参保人员的积极性。

第二，缴费基数低，缴费额度“一刀切”，加重了参保者对改革形式化的认知。尽管改革方案规定按个人工资的一定比例，但实践与方案相左。无论是改革之初的每人每月 2.40 元的标准，还是目前统一采用的 2006 年在岗职工月平均工资的 150%的缴费基数（3273 元），都存在基数过低、未能真实反映工资所得和改革“一刀切”的问题，不仅不能体现工作人员的贡献程度，不利于制度的收支平衡，还会进一步强化了参保者的“改革本质没变”的认知。

第三，制度的统筹层次低，基金支付风险大。佛山市的改革属于自行试点，目前在全市五区实行区级统筹，市直单位单列，统筹层次较低，部分地区基金的支付风险大，但市一级的调剂机制和财政资金保障制度尚未建立。由此引发的问

题就是：不同地区自行制定的改革方案在实施范围、缴费基数、缴费比例、待遇计发方面五花八门，不仅难以实现地区间的风险调剂，还为制度未来的统筹层次提升埋下诸多难以解决的障碍。

第四，事业单位分类改革持续推进，但养老保险制度改革尚未同步跟进，部分群体的退休待遇难以保障。2002 年，十七届三中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》提出对现有事业单位进行分类改革，广东省逐步铺开事业单位分类改革的工作，但由于事业单位退休人员的部分退休费用是财政或单位发放的生活补贴，部分经费自筹或已转制、撤销的退休人员的生活补贴难以保证，导致了这部分人群生活水平相对下降、心理失衡等诸多问题，不利于和谐社会建设。

四、深圳市机关事业单位养老保险改革实践

（一）主要改革措施

深圳市早期的改革实践存在着与与佛山市相同的问题，但其后期的改革走得更远，更长度，真正打破了“双轨制”，为广东省和国家顶层方案的制定和各地深化改革提供了有益的经验。深圳市的主要改革举措有：

第一，紧跟广东省的统一部署，试行机关事业单位养老保险制度。1996 年 5 月省政府办公厅印发了《广东省机关单位工作人员社会养老保险试行方案》后，深圳市于 7 月 1 日起所有机关事业单位工作人员开始参加全市统一的基本养老保险。为确保平稳过渡，深圳市对离退休人员养老金按原办法和新办法计发待遇差额部分的计发办法作了临时过渡规定，通过建立补贴制度保持原机关事业单位退休费计发标准。同时，考虑到改革过程中的转轨成本等复杂问题，深圳市规定机关事业单位社会保险基金与企业基本养老保险基金分开核算。

第二，大胆实行“新人”养老保险制度的结构性改革。作为全国唯一聘任制公务员和分类管理改革同时试点的城市，深圳市同时改革“新人”的退休制度成为社会养老保险改革的‘破冰之举”，具有标志性意义。2010 年，根据深圳市行政机关公务员分类改革实施方案和深圳市行政机关聘任制公务员管理办法，深圳市制定了《深圳市行政机关聘任制公务员社会养老保障实行办法》，规定聘任制公务

员退休待遇通过参加社会基本养老保险、地方补充养老保险和职业年金制度予以保障。主要改革内容有：实行“社会养老保险+地方补充养老保险+职业年金”的多层次养老保障制度；参加养老保险的缴费标准为每月工资总额的 18%，其中单位缴 10%，个人缴 8%；购买地方补充养老保险，缴费比例为缴费工资的 1%，由单位缴纳；考核合格的，由财政或单位每月按工资的一定比例缴交职业年金，待退休后领取，缴费比例暂定为 8%，月工资总额超过城镇在岗月平均工资 3 倍以上的，缴交比例为 9%。2012 年 8 月，深圳市行政机关聘任制公务员社会养老保障实行办法》全面推及到事业单位“新人”。

（二）主要改革经验

在 2008 年的改革波折之后，深圳市仍然不断探索改革模式和改革方法，既注重制度设计方面的制度结构和参量优化，也注重改革组织实施方面的科学方法，制度设计、组织实施和相关配套制度的建设齐头并进，终于在 2010 年成功突围。

第一，从增量改革开始，真正打破“养老金双轨制”，推进机关事业单位养老保险制度的结构性改革。养老保险制度改革涉及参保者的利益分配与调整，因此，改革机关事业单位养老金制度往往面临来自机关事业单位在职人员的巨大阻力。深圳市以增量改革的方式避开了来自在职人员的阻力，实现了机关事业单位养老保险制度的结构性调整，并在这一过程中探索保障待遇水平的多层次养老保障制度体系和平稳过渡的措施等，使真正养老金并轨。

第二，坚持平稳过渡，保障机关事业单位人员的合理利益，创新设定补充养老办法。“一刀切”的降低机关事业单位养老金水平达到与企业的“均等”可能会导致新的不公平。机关事业单位养老保险改革试点难以大幅推进，其主要原因就是相关人员担心待遇会大幅下降。为了保障改革的平稳过渡，深圳市在机关事业单位与企业并轨之外增设了地方补充养老保险和职业年金。其中，职业年金制度是在参加社会基本养老保险、地方补充养老保险的基础上，为保障其相关人员的退休待遇而建立的补充养老保险制度。通过精算，按照目前的缴费比例，基本上能够填补社会养老保险和原来的差距。

第三，探索养老保险转移接续方案，促进人力资源的合理流动和有效配置。一直以来，机关事业单位与企业实行不同的养老保障制度，制度之间又缺乏合理

的转移接续安排，导致以往机关事业单位的人员“只能进不能出”，中途离职或被开除只能“净身出户”。深圳市面向“新人”的改革探索了转移接续方案，按照新规，“新人”的社会养老保险可以转移和接续，职业年金能够清算和携带，初步打通了机关事业单位人员与企业之间的人员流动障碍。

第四，顺应社会变迁趋势，主动创造条件，在合适的时间大胆推动结构化变革。早期机关事业单位改革的重点是建立规范的公务员制度和事业单位人事管理制度，不同养老保障制度制约人员合理流动和配置的弊端尚未显现，因此机关事业单位内部并未产生对养老保障改革的迫切需求。随着机关事业单位改革的重点转变为改革创新公共部门管理体制和管理方式，原有过于僵化的人事管理制度凸显出诸多矛盾。因为机关事业单位的职工如果辞职或者进入企业，就意味着失去了与身份相挂钩的享受各项保障和待遇的权利，如果进入企业还需要重新参加社会保险制度，从零开始累计社会保险缴费年限。因此，深圳市顺应历史趋势逐渐革除原有的僵化体制，打破了与机关事业单位身份相联系的保障机制，实施了旨在建设能进能出、合理流动的用人机制的改革举措，在机关单位开展公务员聘任制试点和引入淘汰机制，在事业单位加快分类改革并逐步推行全员聘用制，这些改革后续成为改革原有退休制度的关键动因。

第五，配套人事制度改革，突出职业年金的人力资源管理功能。职业年金是机关单位或事业单位为公职人员或雇员提供的补充养老保险，与企业的企业年金制度类似，是薪酬福利管理的重要组成部分，也是人力资源管理的重要工具。深圳市职业年金继续缴纳的前提条件是考核合格，这能够对员工平时工作表现起到一定激励和约束作用。深圳的职业年金制度同时制定了员工在聘任期间工作表现突出一定情形下的职业年金数额奖励办法和因受到开除处分情形下收回职业年金的办法，充分强化了职业年金的人力资源管理功能。

（三）存在的主要问题

深圳市早期参加全市统一基本养老保险制度时的待遇计发采用“基本养老金+财政补贴”的模式，虽然基本养老金由养老保险基金支付，但新旧办法的差额部分仍由原渠道补齐，对于个人而言缴费多少与待遇总额没有必然联系，因此该阶段的改革缺乏历史性突破。后期的改革突破了“双轨制”，但依然存在诸多问题，

比如改革范围窄，改革方案亟待细化，由于国家和广东省制度供给不中，导致养老保险关系转移接续问题无法有效突破。

第一，改革范围有限，尚未攻坚到“中人”这一最为棘手难办的群体。深圳市的总体改革策略是“老人老办法、新人新制度、中人逐步过渡”，但改革尚未涉及到作为机关事业单位在职人员中最为核心和现阶段规模最为庞大的“中人”群体。相比面向“新人”的增量改革，面向“中人”的存量改革无论从群体规模还是从转制成本的复杂程度来看都更为艰难。

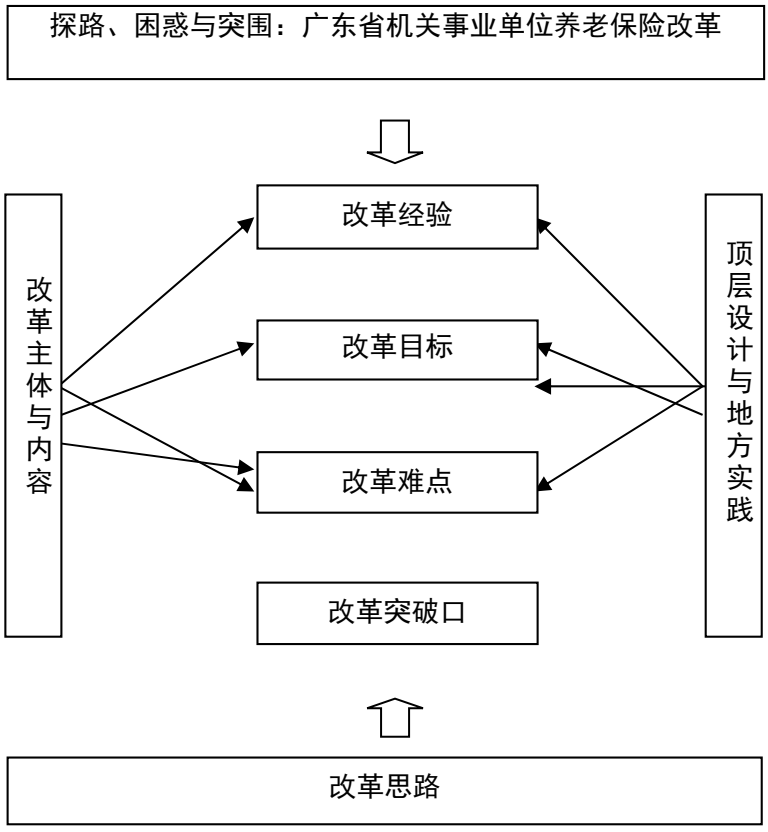
第二，养老保险关系跨统筹地区转移接续困难。深圳市关于“新人”的认定是“新进入事业单位并受聘于常设岗位的工作人员”，在实践中涉及到“曾经在内地机关事业单位工作，新受聘于深圳市的机关事业单位的工作人员”，这部分群体可能曾经有二三十年工龄，但没有缴纳养老保险费用，深圳市的财政也难以为其补缴，不利于地区之间的人才流动。深圳市结合引进高层次人才的实际情况及时制定了应对策略，对 4 类人员暂时“豁免”，虽然灵活处理了问题，但“豁免”人员之外的外地来深“新人”的养老保险关系仍然无法转移接续。同时，这 4 类人员的暂时“豁免”容易被解读成给特殊人群的保护，并引发了新的关于不公平的争议。

第三，细化的职业年金管理运营机制亟待构建。深圳市的改革方案提出，职业年金按国家有关政策规定委托符合条件的法人受托机构管理，受托人应当委托专业的投资运营机构负责职业年金基金的投资运营，有关投资运营的具体监督管理办法另行制定，但我国职业年金管理法律法规及相关政策还不成熟。随着“新人”规模的增长和历史缴费的增加，职业年金的缴费规模将逐步增长。为实现基金的保值增值，深圳市应当及时提炼近年职业管理的经验，出台细化方案，明确基金的管理模式和投资方法。

五、广东省深化机关事业单位养老保险并轨改革的思路

在各地探索的基础上，国务院印发《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，决定从 2014 年 10 月 1 日起改革原制度，机关事业单位实行社会

统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，规划了全面同步改革的路线。广东省深化机关事业单位养老保险并轨改革将是一项涉及面广、影响深远的重要任务，突破原有的制度路径和利益藩篱，是一项艰巨的任务和系统工程，需要科学、全面、系统地确定改革思路：第一，提炼佛山、深圳等地的地方性创新实践经验，为下一步深化改革打好基础；第二，在国家顶层方案的指导下，确立“建立更加公平可持续的养老保险制度和建立统一公平的劳动力市场”的改革目标；第三，准确诊断改革难点，如改革后待遇差、转轨成本分担和养老保险关系转移接续等；第四，探索深化改革的突破口，推进改革纵向发展（见下图）。



（一）改革目标

首先明确机关事业单位养老保险制度改革要以建立更加公平可持续的养老保险制度，促进机会均等和全民共享为核心目标。“社会公平、全民共享”是贯穿于养老保障事业各个层面的核心价值理念和诉求，对增强社会凝聚力和创造力、保

障社会的安全运行和健康发展都具有重大意义。因此，机关事业单位养老保险制度的改革要守护社会正义，既回应社会改革不公的“双轨制”的诉求，也要维护机关事业单位工作人员的正当权益，使社会各方面利益都得到妥善协调，真正达到社会和谐。为公平体现机关事业单位工作人员的劳动贡献，要保证待遇水平的衔接，在与企业统筹考虑的基础上，建立科学合理的待遇确定机制和调整机制。待遇计发办法既要根据社会保险权利义务相对等的原则体现多缴多得，也要根据社会保险的再分配功能体现公平共享。待遇调整要综合考虑经济发展、物价水平、工资增长等因素，既强调保障基本生活，也强调退休人员对经济增长成果的分享，为改革平稳过渡保驾护航。

其次，机关事业单位养老保险制度改革要以建立统一公平的劳动力市场为目标，着眼于创新机关事业单位的管理体制和运行机制，促进劳动力的合理配置和流动。随着市场经济的发展和机关事业单位人事制度改革的推进，机关事业单位和企业之间的人员流动越来越频繁，养老保险权益的可携带性日益重要，机关事业单位养老保险制度改革要适应机关事业单位革除僵化体制和社会人员流动的现实性需求，建立与企业统一的养老保险制度。

（二）改革突破口

历经多年的局部探索和地方创新，广东省机关事业单位养老保险制度改革走到了关键路口：各地探索在缺乏顶层设计指引的情况下进退维谷、改革方式五花八门，加剧机关事业单位养老保险制度体系的复杂性；双轨制有失公平正义的质疑之声日趋高涨，对社会和谐稳定构成威胁；对改革前景的黯淡预期使机关事业单位工作人员焦虑感和“受伤感”渐增，影响机关事业单位员工队伍的稳定。面对重重阻碍，广东省要真正实现机关事业单位养老保险制度并轨改革突围，需要基于前期试点工作的经验教训，完善制度设计、加强法律保障，找准改革的突破口。

1.规避制度碎片化问题，加强省级整体化统筹

在制度变革过程中，碎片化的改革方式导致了福利攀比和制度碎片化等严重问题，违背养老保险社会化的初衷。从佛山，深圳的改革实践来看，在不同局部地区分别试点，不仅造成了不同地区之间的攀比和不平衡等矛盾，五花八门的改

革方式更是加剧了机关事业单位养老保险制度的复杂性，而涉及到人们养老权益的养老保险制度本身的历史路径依赖力量尤为强大，这都会为度未来提升制统筹层次设下诸多藩篱。因此，广东省下一步的改革重心之一就是在把握中央改革方向的前提下统筹制度建设，在全省范围内整体、有序推进。

2.有效对接顶层设计和地方创新

目前，国家层面已经明确从制度和机制上化解“双轨制”，机关事业单位与企业等城镇人员统一实行社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，为突出改革的系统性和协调性做出了“五个同步”的系统安排。辩证统一顶层设计和地方创新。广东省下一步的工作方向要与国家宏观政策方向一致辞。第一，机关事业单位同步统一改革。根据顶层方案，按照公务员法管理的单位、参照公务员法管理的机关（单位）、事业单位及其编制内的工作人员均纳入改革的范围。为贯彻公平，实现养老保险的大数法则原则，广东省的改革步骤要明确机关事业单位同步前进，同时采取统一的制度，不能不同人群不同制度。第二，统一各地缴费基数和缴费比例，因地制宜制定缴费比例。顶层方案规定单位及其工作人员分别按照工资总额的 20%和 8%缴纳基本养老保险费，以工资总额为缴费基数。广东省一方面要在全省统一工资统计的口径，一方面要根据全省企业养老保险费的缴费比例，因地制宜的制定机关事业单位的缴费比例。第三，统一改革基本养老金的待遇计发办法。广东省以往大部分地区的试点集中于缴费制度，待遇计发办法或是缴费与待遇不挂钩，或是待遇差由原渠道弥补，使改革容易流于形式，下一步改革应该下决心改革计发办法，按照本人历年缴费多少、缴费期长短来计算基本养老金，真正意义上突破“双轨制”。第四，统筹研究基本养老金待遇调整机制。按照顶层方案改革后，机关事业单位退休人员的待遇调整部分不再与在职职工的工资增长挂钩，如何根据广东省的实际情况建立兼顾各类人员的待遇调整机制也将是一个重大变革。

3.完善养老保险制度建设，完善具体并轨机制

真正做实深化机关事业单位养老保险改革，就要建立完善具体并轨机制：第一，完善制度建设，为改革突破打下坚实基础。先集中解决机关事业单位与企业制度不统一的问题，对机关事业单位的原有退休制度实施结构性调整；第二，依据广东省不同地区、行业、单位差异大的实际情况细化实施措施；第三，根据“老人

老办法、新人新制度、中人逐步过渡”的原则制定详细的过渡政策和转移接续办法，明确视同缴费年限的处理政策，对“中人”转制成本的解决渠道做出明确安排；第四，利用精算方法，保证待遇水平的衔接，妥善解决社会保险改革后的待遇差问题。

4.创新养老保险改革法治保障，推进依法治国

党的十八届四中全会提出要“依法治国”，“推进社会治理法治化”。社会保障制度在当前之于个人和社会都发挥着重要的作用。完善的社会保障制度的建立需要有法律强有力的保障。因此，广东省要积极创新养老保险改革法治保障，推进依法治国：第一，提升养老保险法律制度的立法层次。我国养老保险关系的调整以行政法规和规章，囿于全国养老保险制度体系的改革路线还不确定，在 2011 年出台《社会保险法》时仅列出 6 条框架性规定。当前，机关事业单位养老保险制度并轨改革大方向已定，应当抓紧提升社会养老保险的立法层次，提升改革的权威性和统一性。第二，完善机关事业单位养老保险基金管理法律法规。实现基金的保值增值是基金积累式个人账户的内在需求，随着时间的推移，机关事业单位社会养老保险基金的规模将日益庞大，应抓紧制定基金管理运营的法律法规。第三，创新机关事业单位职业年金法律法规制定。职业年金由单位和个人缴费，按信托模式运营和管理，但与企业年金区别于强制执行。此前深圳市改革试点存在的问题之一就是没有建立规范细化的职业年金管理运营机制，新的国家顶层方案也仅仅做出原则性规定，未来改革需要以法律规范职业年金信托模式的运作模式和治理结构，实现职业年金的收益、安全性和财产的独立性要求。

参考文献：

[1]华迎放. 广东省机关事业单位社会保险制度改革调研报告[J]. 社会保障研究, 2008（3）

[2]凌华. 广东事业单位改革述评　以广东省事业单位工作人员养老保险制度改革方案为例[J]. 企业家天地, 2010（02）

[3]刘洪清. 聚焦深圳养老保险“并轨”实验[J]. 中国社会保障, 2014（6）

[4]崔少敏, 郭婕, 吕燕等. 机关事业单位养老保险制度改革调研报告[J]. 社会保障研究, 2007（4）

[5]林白桦主编, 广东社会保险30年纪事[M]. 广州：南方出版传媒广东人民出版社，2014

底线公平：事业单位养老保险制度的价值取向

厦门大学　高和荣

摘　要：事业单位养老保险制度的改革受到特定价值观念的影响，具有特定价值取向的制度设计，因而成为事业单位养老保险制度改革必须要回答的首要问题，否则很容易照搬照抄西方国家的养老保险理论内容，移植该理论所包含的价值取向，走入西方国家养老保险制度业已形成的“死胡同”。这就需要深化对公平的认识，抛弃那种无差别的、普遍高福利的公平，选择一种体现差异性、注重基础普惠的底线公平作为事业单位养老保险制度改革的价值取向，形成一种扎根于中国社会特质、养老保险制度本性的、可持续的理论取向，这是理性深化养老保险制度改革、坚持走中国特色的社会保障道路的逻辑必然与内在本性。

关键词：事业单位；养老保险；底线公平

事业单位养老保险制度是整个养老保险体系中的重要一环，它既与公务员养老制度紧密联系，也受到企业职工以及城乡居民养老保险制度的影响。上世纪90年代，社会主义市场经济体制的建立内在地要求建立机关、事业单位、企业职工乃至城乡居民等各类养老保险制度，以便应对养老风险的挑战。可是，由于价值取向的混沌与不明晰，这场改革却导致了不同群体的养老金收入差距日益扩大。有研究认为，从1990年到2006年，我国企业、事业以及机关等三类群体的退休待遇比从1：1.10：1.06扩大为1：1.69：1.82[1]，养老保险制度的改革背离了价值取向的初衷。据中国社会科学院在2011年河南、福建等地的调研显示，养老金收入最高与最低差距已经达到了50倍以上[2]，养老金收入差距过大引起了社会各界的普遍关注，迫切需要反思我国机关事业单位养老保险制度的建设所应坚守的价值取向，据此提出事业单位养老保险制度的顶层设计方案，促进整个养老保险制度体系更加公平可持续地发展。

一、价值取向是事业单位养老保险制度改革必须要回答的首要问题

任何一种养老保险制度的设计与安排都是建立在特定的理论之上，依据特定

的理论并接受该理论的指导。而理论又是价值判断的集合体，体现着特定的价值观念，是价值取向的综合反应，它在制度建设过程中确定了基调，回答了制度的价值立场与价值态度，决定了制度建设过程中各主体之间的责任关系。如果说理论是框架结构，那么价值取向则是这个框架结构的根基；如果说理论是制度建设的先导，那么价值取向则是隐藏在理论背后的灵魂。只有确立起符合制度本性的价值取向才能保证所构建的理论体系卓有成效地知道制度建设与制度实践。因而是养老保险制度必须首要明确的“元问题”，同样也成为改革事业单位养老保险制度时必须要加以回答的“始源性问题”。

事业单位养老保险制度是中国养老保险体系的有机组成部分。长久以来，我国事业单位养老保险制度改革总是简单地移植西方养老保险理论，不自觉地套用他们的价值取向。殊不知，国外养老保险理论及其所蕴含的价值取向是在数百年的实践过程中所逐渐形成的、扎根于他们国家的实际，是这些国家的思想家根据本国历史与现实、政治、经济与社会所做出的理论探索与理性选择，这样的“理论衣服”只有穿在他们国家的“身上”才合体。这意味着，西方国家的养老保险理论及其制度框架只具有相对合理性，深化我国事业单位养老保险制度改革，建设更加公平可持续的事业单位养老保险制度必须关注并明确我国事业单位养老保险制度的价值取向，建立起自己的养老保险制度理论体系，探索体现自身文化特征与社会特质的价值立场与价值目标，形成符合中国历史与实现、经济与社会的价值取向，依据这种理论价值所建构的事业单位养老保险制度内在地规定了保险关系中国家、单位与个人之间的权利与义务关系，划清各类人员的养老金缴费关系、缴费 结构及待遇构成，形成包括事业单位在内的整个养老保险制度顶层设计的理论基础、理论内容及其理论体系，能够更好地指导整个养老保险制度的顶层设计，推动机关事业单位人员、企业职工以及城乡居民等各类群体的养老保险制度更加公平可持续的建设。

相反，如果我们忽视了事业单位养老保险制度改革本身所蕴含的价值取向问题，就容易忽视中国历史与现实的养老保险理论构建，很容易出现照搬照抄西方国家的养老保险理论内容，自然就会潜移默化地移植了该理论所包含的价值取向以及理论内容，最终走入西方国家养老保险制度业已形成的“死胡同”。这条“死胡同”最突出的问题就是包括养老金在内的各项福利待遇刚性有余而柔性不足、

普惠有余而激励不足，福利甚至沦为政党选举的工具，“福利的两面性”日益淡化，“福利的边界”日益模糊①。例如，“二战”之后，伴随着福利国家的建设，发达国家的福利水平呈现不断增长态势，“体面性福利”一度成为当时社会福利改革的价值取向，在福利刚性与经济增长逐渐放缓的共同作用下，20 世纪 70 年代大多数福利国家纷纷陷入了“福利危机”。实际上上，在经济并不发达特别是人均经济总量仍然不高的当代中国，我们如果忽视养老保险制度建设本身所固有的价值取向而简单地照搬照抄发达国家的做法试图建立那种不断推高、彰显体面性公平的养老保险理论及其制度，那么，必将进一步拉大各类人员的养老金待遇，而且也会把整个国家的财政带向新的困境，大大降低整个养老保险制度的持续性。

这表明，在事业单位养老保险制度建设过程中，我们必须首先要揭示出事业单位养老保险理论与制度建设过程中所蕴含的价值取向，明确我们的事业单位养老保险制度改革遵循并采取何种价值取向，这样的价值取向是否符合养老保险制度的内在本质与客观规律，依据这样的价值取向如何构建起更加科学的事业单位养老保险理论体系，进而顶层设计出事业单位养老保险制度框架结构、制度及政策内容，扎实推进事业单位养老保险制度的可持续发展。

二、底线公平成为事业单位养老保险制度改革价值取向的依据

既然价值取向是事业单位养老保险制度改革过程中必须要首先回答的问题，那么，我国事业单位养老保险制度改革应该追求什么样的价值取向？这样的价值取向对于推进中国养老保险制度建设与完善有何作用？

第一，究竟是公平还是效率可以成为事业单位养老保险制度的价值取向。从事业单位养老保险制度理论建设和实践探索所推崇的价值取向来看，公平和效率始终是价值取向确立过程中的两难选择：包括事业单位在内的整个养老保险理论自然需要并着力追求公平，而实际的结果却是谁的缴费能力、缴费水平高他所获得的养老金收入就高，这恰恰正是效率的体现，由于本来似乎以公平为取向的事业单位养老保险制度建设中却走向了效率主义。矛盾，然而这却是事实！从社会

① Maurizio Ferrera,2005,the boundary of welfare：European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection, up oxford press.

保障理论史上看，西方国家基于公平与效率的讨论贯穿了养老保险制度改革的始终，他们也没有找出更好的办法来。例如，20 世纪初，西方的养老保险理论普遍强调生存性或救济性公平，认为养老保险制度要能够提供维持民众生存最低限度的收入，确保任何一个参保人员即使没有其他经济来源，养老保险提供的“基本生活最低收入也足以满足人们的基本生活需要”。上世纪 50 年代开始，受福利刚性增长原则的影响，作为养老保险建设基础的公平内涵发生了变化，逐渐由原来的生存性公平转向发展性公平，从原来的救济性公平逐渐转变为体面性公平，强调作为一种社会福利的养老保险应当是“高水平、广覆盖、无差别”，养老保险金能够保证每个人“过上体面的生活”。但是，这样的养老保险价值取向在实践过程中出现了新的问题，不仅经济危机冲击着公平理论，而且这样的价值取向所导致的养老金收入仍然体现出效率优先，同时各国应对经济危机所进行的福利政策改革无一不是以牺牲公平满足效率为导向，无一不是公平取向的价值设计初衷却成了效率体现的价值结果。

应该承认，财政可持续是事业单位养老保险制度可持续的前提，财政不可持续的事业单位养老保险制度改革方案终将无法执行下去，效率可以成为事业单位养老保险制度改革的重要依据。实际上，“公平诉求”虽然成为养老金改革的发端，真正推动养老金改革的直接原因恰恰是效率主义所关注的“养老金财务的困境”问题①，欧美和亚洲 10 个国家的公职人员养老保险制度之所以改革其原因大抵也是如此。由于我国机关事业单位人员“离退休费直接来自于财政，养老金待遇调整的任意性非常强，没有建立合理有效的调整机制”②，由此带来了沉重的财政负担。但是，这种简单的效率主义将改革仅仅作为减轻财政负担的手段，而不是作为整个社会设置中具有独立性质、功能不可替代的独特性制度安排，背弃了公平的价值取向宗旨。本质上讲，无论针对何种群体所设置的养老保险制度就是为了应对未来老年生活的风险，它理应把公平而不是效率当作一种不自觉的无条件的前提，无论是养老项目的设置、缴费费率的设定还是养老金待遇的计发都应该注重公平，着力关注低收入阶层群体，通过养老保险制度的颁布与实施着力缩小各

① 林东海：《突破公务员养老改革困境：政策分析的视角——近年公务员养老改革国际趋势对中国的借鉴》，《中国软科学》2011 年第 5 期。

② 郑秉文，孙守纪，齐传君：《公务员参加养老保险统一改革的思路——“混合型”统账结合和制度下的测算》，《公共管理学报》2009 年第 1 期。

个阶层之间的收入差距，回归养老保险制度建设的本质，彰显养老保险制度的公平特性，而不是以公平之名行效率之实。公平作为制度改革的灵魂，理应成为我国事业单位养老保险制度的价值取向。

第二，究竟是普遍公平还是差异公平应该成为事业单位养老保险制度的价值取向。公平的内涵十分丰富，从受众群体来看，它可以划分为普遍公平和特殊公平，也就是有差别的公平和无差别的公平。普遍性公平自然不是国家平等、经济平等或政治平等，而是建立在人格平等基础之上的公平，每个人将有同样的机会获得最基本的养老保险待遇，它不因个体出身的不同、工作性质与工作种类的差异而有所区别，重点要照顾到那些“受苦的人、困境中的人和处于劣势的人”，这是基于“权利的一致性”理念而设立的，犹如科尔奈所言的“团结一致”原则①，或者叫最小的身份差异及职业分工原则。为了实现这一目标，它要求养老保险制度特别是养老金待遇的获得更多依据个体的自然属性或者叫人格属性而较少地关注个体的社会属性，更多地注重养老金待遇的无差别性。

而差别性的公平则是建立在职业分工或社会经济地位基础上、呈现身份化、地域化或职业化分割的相对公平状态。它以个体的经济社会绩效为基础为不同的职业群体设置不同的缴费基数，注重养老保险制度的普遍覆盖，在强调养老保险权利一致性的同时承认养老金待遇的差异性，个人的缴费责任不同，职业种类及收入不同，其养老金收入也有所不同，从而形成“鼓励效率的所有制和控制形式”的激励型养老保险制度设计②。从养老保险 100 多年的发展历程上看，差异性公平是绝大多数国家坚守的价值取向，鲜有国家建立一种普遍的、均等化的养老金制度。

我国事业单位养老保险制度也是以差别性公平为价值取向而设置的。上世纪 90 年代，原来的“单位制”养老保险制度日益不适应市场经济的发展要求，建立个人账户与社会统筹相结合的“社会制”养老保险制度日益成为全社会的共识。国务院为此发文要求企业与个人共同缴费建立统一的城镇企业职工基本养老保险制度，由单位养老走向社会养老，这为包括机关事业单位在内的其他职工退休养老制度改革提供了思路。在这一改革背景下，1994 年起，山西、辽宁、江苏、上

① 科尔奈：《转轨中的福利、选择和一致性——东欧国家卫生部门改革》，北京：中信出版社，2003 年版，第页。
② 科尔奈：《转轨中的福利、选择和一致性——东欧国家卫生部门改革》，北京：中信出版社，2003 年版，第页。

海、福建、广东、云南等省（市）相继改革机关事业单位养老保险制度，2007 年中央提出要“促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革。”2008 年国务院确定在山西、上海、浙江、广东、重庆等 5 省市试点《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》。但是，1994 年以来的事业单位养老保险制度改革都是以试点方式进行的，各地设计了不同的试点方案，甚至同一省份内部各城市之间的试点方案也不完全一致，差异性公平价值取向及价值原则被运用到极致。事业单位养老保险制度的试点改革非但没有解决养老保险双轨制问题，非但没有解决各类人员的养老金待遇悬殊问题，而且徒增了新的制度类型与制度碎片。与此同时，中国自上而下的政治架构决定了我们只能采取一种自上而下的养老供给方式。中央与地方、上级与下级政府之间承担着不同的养老责任，其中，地方政府解决本管辖内事业单位人员养老问题，上级政府对其补贴与监督，各种不同层级的政府对事业单位养老事务的管辖存在着差异，由此使得事业单位人员养老金待遇呈现出地区发展不平衡。

这意味着，差异性公平是一个内涵十分丰富的命题，不同的人对于差异性公平的理解有所偏重，有的注重起点公平而允许过程及结果的不公平，有的则强调结果公平而允许起点及过程有所差异。差异性公平试图将公平与效率整合起来，努力形成既激发参保对象的活力又促进社会公平的制度安排。应当看到，如果不能很好地规制差异性公平，必将导致养老保险制度碎片化设计，尤其出现养老金待遇差异的扩大化，进而违背了养老保险制度的公平本性追求。因此，如何发挥差异性公平的优势而避免差异性公平的不足就成为各国养老保险制度设计中面临的重大问题。

第三，究竟是底线公平还是高福利公平可以成为事业单位养老保险制度的价值取向。在差异性公平价值诉求的前提下究竟采取何种类型的公平摆在世界各国的面前，不同的差异性公平所形成的养老金待遇差异十分显著。从保障水平来看，底线公平与高福利公平都是差异性公平的一种。从历史上看，20 世纪 70 年代以来，西方一些国家的养老保险制度虽然承认了参保者个人职业、薪资等等的差异性，却通过提高雇主负担水平、减免税收乃至增加财政投入等多种方式设法保障个人获得高水平养老金待遇，由此使得这些国家普遍陷入高福利危机之中，出现所谓的“痛苦的改革”。现在，改革包括养老保险在内的各项福利制度、促进可持续发

展已经成为欧洲福利国家第一民生要务。这就需要我们重新思考究竟选择何种差异性公平。尤其在人口总量世界第一、人口老龄化情况严重、人均收入水平居于中等偏下、各类人员养老制度不一致、养老金待遇差距过大情况下的中国，完善包括事业单位在内的各项养老保险制度，更应该着眼于人们的基本生活需求，而不是基本生活需求之上的那种体面性生活保障需求，走高水平福利的养老保险改革将引向一条不归之路。这就需要摒弃实践上业已出现无法克服的矛盾的养老保险理论及其所坚守的价值取向，扎根于中国社会的特质、养老保险制度的本性去寻求一条可持续的理论取向。

底线公平将人们的生活需求划分为底线需求和非底线需求两部分，强调政府优先关注底线福利需求，非底线福利需求则需要个人的努力，与个人的工作相挂钩，从而形成政府、市场、社会与个人相结合的责任共同体，确保财政支出优先解决民众的基本生活需求，防止养老金差距持续扩大，实现经济发展水平与社会公平的有机结合。它强调公平不是无差别的均等化公平，也不是那种抽象的公平，而应该是符合中国文化及意识形态的适度公平，这种适度公平就是“底线公平”①：底线以下的部分由政府承担，并且将来与企业职工相整合；底线以上的项目及内容可以通过个人的努力、家庭的互助以及社会的帮助获得，以提高这类群体的养老金收入，形成养老金收入的差异性，清楚地界定了包括事业单位在内的整个养老保险制度的改革原则与标准、项目及目标。

特定文化的养老保险制度价值取向体现着特定的政治意识形态，不仅每一个国家的养老保险理论体现着这个国家的价值观念，而且不同的党派及团体所构建的养老保险理论也渗透着他们的价值取向。那种纯粹价值中立的养老保险理论不可能存在。因此，中国事业单位养老保险理论从来也不回避自己的价值取向，它既要摆脱西方的抽象公平和过分依赖效率理论的桎梏，具有中华传统文化的回应性，还要适应层级结构下的不同需求。因此，综合考虑各方因素，底线公平自身的优越性和内在的规定性决定了其应当成为我国事业单位养老保险制度的价值取向所在，是“理性深化养老保险制度改革”、坚持走中国特色的社会保障道路的逻

① 景天魁：《大力推进与国情相适应的社会保障制度建设——构建底线公平的福利模式》，《理论前沿》2007年第18期。

辑必然与内在本性①。

三、事业单位养老保险制度改革价值取向的主要内容

底线公平理论最早由景天魁研究员提出并加以系统阐述的。他认为，所有公民在底线面前具，有“权利的一致性”就是底线公平。随后他不断地扩展和运用此理论，认为底线公平可以强调政府的责任底线，合理划分政府与市场的责任边界，形成政府、社会、家庭和个人合理的责任共担结构。底线公平的价值取向能够为事业单位养老保险制度的改革定下基调，提供理论指导。因此，底线公平作为事业单位养老保险制度改革的价值取向，是囊括了包括公平、可持续与基础整合在内的基本内容的价值判断，指明了中国事业单位养老保险制度改革方向、改革任务、建设目标及建设途径。

公平是养老保险制度的灵魂。底线公平作为事业单位养老保险制度的基本理念，它将公平区分为“无差别的公平”和“有差别的公平”，也就是“基础公平”与“非基础公平”、“适度公平”与“非适度公平”，它强调事业单位人员与其他群体一样在给定的“底线”、“基础”及“适度”面前“所具有的权利一致性”②。因此，事业单位养老保险制度的重点就是确保基础部分的公平，着力关注所有事业单位人员的基本养老权益，从而有效地增强社会包容度，增强社会凝聚，协调贫富各方利益，促进社会团结，提升社会质量。就事业单位人员养老金来说，根据底线公平理论可以把它分为基础部分和非基础部分：基础养老金部分是为了满足人们的基本生活需求，体现了底线公平原则，所有群体的基础部分养老金都均应按照一定的规则给付，且具有确定性、稳定性，从而保证养老保险制度底线部分权利的一致性。同时，企业职工及机关公务员也应该设置类似的基础养老金，且三类人员的基础养老金大致相同。另外，个人账户养老金以及职业年金作为“非基础”部分，它是为了满足非底线的需求，具有差异性、可变性，体现效率与义务相结合的原则，它根据个人的工作绩效、缴费年限等，由政府、社会、家庭、个人共同承担责任。于是，事业单位人员的退休养老金就实现了底线与非底线的统一，这样的统一就可以与公务员及企业职工养老金相整合。

① 郑功成：《理性深化养老保险制度改革》，《中国人民大学学报》2015 年第 3 期。
② 景天魁：《适度公平就是底线公平》，《中国党政干部论坛》2007 年第 5 期。

必须承认，财政可持续是事业单位养老保险制度可持续的前提，财政不可持续的事业单位养老保险制度改革方案终将无法执行下去，因此，效率事实上成为改革的重要衡量尺度。我们是在人口总量世界第一、人口老龄化情况严重、人均收入水平居于中等偏下、各类人员养老制度不一致、养老金待遇差距过大情况下改革事业单位养老保险制度，这就要求我们着重考虑人们的基本生活需求，而不是体面性生活，底线公平创造性地将人们的生活需求划分为底线需求和非底线需求两部分，强调政府优先关注底线福利需求，非底线福利需求则需要个人的努力，与个人的工作相挂钩，从而形成政府、市场、社会与个人相结合的责任共同体，确保财政支出优先解决民众的基本生活需求，防止养老金差距持续扩大，实现经济发展水平与社会公平的有机结合。

底线公平回答了这样的问题，它清楚地界定了包括事业单位在内的整个养老保险制度的改革原则与标准、项目及目标，它强调进行“基础整合”，实行养老保险制度的统筹改革，合理地界定了政府、市场、社会以及个人(家庭)的责任与义务。兼顾了机关、事业及企业三类职工的养老金结构，通过深化事业单位养老保险制度的改革，能够与其它两种类型的养老制度整合起来，促进各类人员之间双向而自由的流动。从项目上看，就是要以职工基本养老保险为主体，辅之以企业年金、职业年金及人寿保险等项目，使不同的养老金制度的待遇差距有所缩小，促进各种养老保险制度之间的公平。例如，过去我们按照工资性收入实行个人、企业共同出资建立了“个人账户”与“社会统筹”相结合的养老保障模式，表面上看似乎已经非常清楚地界定了各自责任，体现了公平原则。其实，这种以工资收入为缴费基数的养老保险制度反而扩大了不同收入群体之间的养老保障待遇差距，出现了社会养老保险金支出向高收入群体倾斜的局面。而底线公平则强调政府有责任普遍性地给予人们建立起包含基础养老金和个人账户养老金在内的养老保险账户。其中，基础养老金保证民众的基本生活水平不至降低，基础养老金的高低与个人的工资多寡无关，而个人账户养老金则要发挥社会以及个人的力量，以便使民众能够“体面地生活”，也缩小了各类群体的养老金差距。

因此，底线公平作为我国事业单位养老保险制度改革的价值取向是符合当前中国国情和历史发展规律的必然选择，是促进事业单位养老保险制度建设朝着更加公平和可持续方向发展的必然要求。

机关事业单位职业年金制度构建与机制创新研究①

电子科技大学　辜　毅

摘　要：职业年金制度的建立和发展是机关事业单位养老保险改革的核心环节。本文在充分借鉴国外公职人员职业年金发展经验和趋势的基础上，阐述了我国职业年金发展的总体思路，通过对约束条件的分析，找出阻碍职业年金制度建立和推进的制约因素，并结合机关事业单位的特殊性，创新设计职业年金运行的长效机制，最终提出机关事业单位职业年金制度发展的政策建议和相关配套措施。

关键字：机关事业单位；公职人员；职业年金；企业年金

一、引　言

随着社会保障制度顶层设计的持续深入，养老保险“双轨制”困局终于得以破题。2015 年 1 月，国务院发布《机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》（国发[2015]2 号），指出机关事业单位开始建立与企业统一的，以“社会统筹与个人账户”相结合的基本养老保险制度，同时在增量改革的前提下，为了确保改革群体养老待遇不降低，还应当在基本养老保险之外为机关事业单位人员建立职业年金制度。改革前，机关事业单位所实施的退休制度与企业养老保险制度之间存在的制度不公平主要体现在养老缴费与养老待遇两个方面。机关事业单位工作人员在不缴纳养老保险费的情况下能够领取比企业职工更高的养老保险待遇，这一度成为社会大众，尤其是养老保险缴费群体对机关事业单位退休制度不公平诟病最多的地方。为此，社会舆论和众多学者一直呼吁要打破这种不公平的养老保险“双轨制”，建立针对就业群体统一的养老保险制度。

当前我国社会养老保障体系按照世界银行确立的多层次、多支柱模型，已经搭建起以基本养老保险、补充养老保险和商业养老保险为主体的基本框架。尽管我国企业年金制度发展相对缓慢，大多数企业还未建立企业年金制度，同时商业养老保险市场也还有待进一步扩展，但是现有的基本框架已经为企业职工参与多

① 本文是 2015 年四川省社科重点研究基地老龄化与社会保障研究中心项目“老龄化背景下我国公职人员职业年金的关键政策问题及约束条件研究”的阶段性成果，项目编号：2015JDYB002

层次养老保障提供了相应的制度基础。对于机关事业单位工作人员来说，实行多年的退休制度实质是一种政府提供的混合养老福利。这里混合的内涵是基于企业职工养老保险制度的对比进行诠释。机关事业单位退休金可以类比为企业职工基本养老保险与企业年金的混合。从该角度出发，简单对比机关事业单位工作人员和企业员工在养老待遇上的绝对数额显然犯了基本的逻辑错误，没有抓住产生问题的根源。在制定机关事业单位养老保险改革的相关政策过程中，首先必须对现有机关事业单位退休待遇进行制度分解。在基本养老保险领域，机关事业单位与企业实行“社会统筹与个人账户”相结合的基本养老保险制度，而剥离出来的非基本养老保险待遇则需要由相应的补充养老保险制度来提供，这就是职业年金制度。2015 年 4 月，《机关事业单位职业年金办法》（国办发[2015] 18 号）再次提出了要建立职业年金制度，从上述办法的相关内容可以看出，职业年金制度设计沿袭了企业年金管理办法的基本框架。这一方面继承了企业年金制度发展的相关经验，另一方面凸显了制度设计的简单化倾向，忽略了机关事业单位工作人员的职业特点。为此，本文针对目前机关事业单位养老保险改革的现实性和紧迫性，期望通过对职业年金制度构建和机制创新的系统性研究，突破制度建设所面临的重难点问题，为机关事业单位养老保险改革顺利实施提供政策支撑。

二、国外公职人员职业年金制度构建的动因和趋势

国外公职人员是与我国机关事业单位工作人员相近的概念，其职业年金制度也是伴随着公职人员养老保险制度的改革而建立。国外公职人员职业年金的建立与发展主要基于两大现实背景：第一，人口老龄化背景下，原有待遇慷慨、非缴费、现收现付的公职人员养老保险制度面临巨大的财政支出挑战；第二，责任明晰的多层次养老保障制度成为社会保障的改革趋势，社会各职业群体应当公平地处于统一的养老制度体系之中。为此，自上世纪七八十年代开始，公共部门养老基金改革就已经成为学界关注的热点。Arnold（1983），Olivia Mitchell（1988），Robert Smith（1991）等通过对典型国家公共部门养老基金的模拟测算，认为未来养老基金存在支付不足的风险，对财政依赖的敏感性加大，公共部门养老金需要适时进行改革。

随着 1994 年世界银行《防止老龄危机》报告的提出，已在多国取得成功经验的多层次、多支柱的养老保险改革理念开始在世界范围内推广。这也成为公私两大部门养老保险改革的发展方向。埃斯平·安德森关于社会福利体制类型的理论将社会福利体系划分为自由主义、保守主义、社会民主主义三种类型。尽管不同体系国家在福利传统上存在很大不同，但大多数国家在公职人员养老保障制度改革中都最终选择了多层次的养老保障模式，仅仅是在各层次的制度设计与参数设计上存在差别。Robert Palacios（2006）通过实证分析证明养老保险制度双轨制的成本超过了收益，制度融合是理性的选择。随着积累或部分积累的职业年金计划的引入，公共部门和私人部门的养老计划有趋向一致的趋势（Vinicius Carvalho Pinheiro，2005)。这种趋势的形成可以归结为四大因素（David Lindeman，2002）：劳动力市场的灵活性，财政成本考虑，解决覆盖范围的差距问题，让国民平等分享发展成果。Edward Whitehouse（2006）基于公职人员与企业员工是否采用相同的养老保险制度将公职人员养老保险制度类型分为分离制度与统一制度两大类型。从职业年金覆盖的群体来看，除了部分国家采用的统一制度覆盖所有公职人员之外，许多国家对不同地区、不同职能部门的公职人员制定不同的职业年金计划（Edward Whitehouse，2006）。从制度改革的模式选择来看，“基本养老金+职业年金”逐步成为各国公共部门养老保险制度改革的趋势（Franz，2004）。它既符合公职人员养老保险从完全的 DB 模式向“DB+DC”模式的转变，同时也能够促进公私部门之间劳动力的自由流动。美国公职人员退休政策由传统的公务员退休制度（CSRS）向联邦雇员退休制度（FERS）的转变，以及随后联邦储蓄节俭计划（TSP）的建立成为公共部门养老金改革的成功案例。

表 1：部分国家公务员养老保险模式①

模式一 分立的、非积累制	模式二 分立的、积累或部分积累制	模式三 全国统一的基本保险计划+ 自愿补充职业年金计划	模式四 全国统一的基本保险计划+ 统一的强制性补充积累计划
阿根廷（部分省）、中国、巴西、法，国、德国、希腊、爱尔兰、墨西哥、波兰、秘鲁、土耳其	韩国、中国香港、印度、约旦、，马来西亚、菲律宾、西班牙、新加坡、泰国、中国台北、美国（部分州）	澳大利亚、奥地利、加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、意大利、日本、荷，兰、挪，威、瑞，典、瑞士、美国（联邦和部分州)、英国	阿根廷（联邦和部分省）、智利、捷克、匈牙利、波兰、乌拉圭

① Vinicius Carvalho Pinheiro: Pension Funds for Government Workers in OECD Countries, Proposal for Study, OECD Third OECD/INPRS Conference on Private Pensions in Asia,2004 ,

在公职人员职业年金的发展趋势的研究基础上，聚焦于制度的模式选择与机制设计，尤其注重新旧制度对改革群体的利益影响。Patricia Martin（2003）通过美国公职人员新旧体系缴费率与替代率的对比，强调了职业年金制度及其具体的机制设计对养老改革平稳过渡的重要性。Ponds Severinson（2011）对各国不同类型的公职人员职业年金进行了实证比较分析，展示了不同职业年金计划养老债务与养老承诺之间的匹配关系，对未来财务负担进行预测与估算。基金治理与风险控制是国外职业年金学术研究的另一核心领域。合理的职业年金基金治理结构与风险控制机制之间存在互动关系，应当注重建立内外部治理相互制约和制衡的监管模式（Zvi Bodie，1990；Yermo，2001；Bosworth，2002）。同时，Clark（2004）认为不同运行模式下（DB/DC）的养老基金治理应当与各国具体的制度环境相结合，努力寻求基金治理机制的创新。2009 年 OECD 出台的《职业年金管理核心原则》极大促进了各国职业年金计划的发展。此外，在职业年金职能方面，除了养老待遇补充之外，国外的学者（Richard Ippolito，1993；Alan Gustman，1994）开始从员工福利计划的角度，关注职业年金计划的多重职能属性。

三、机关事业单位职业年金制度构建的总体思路与约束条件

（一）机关事业单位职业年金制度构建的总体思路

职业年金制度的构建与发展是我国机关事业单位养老保险制度改革的重要内容，直接影响养老改革的绩效，甚至是养老改革的成败。因此，在构建职业年金制度的过程中，有必要就制度建设的总体思路进行重新审视。当前国内大多数研究职业年金的相关内容大多集中于探讨机关事业单位养老保险改革的文献中，职业年金仅仅作为基本养老保险的配套措施。相关论述还未对职业年金的相关制度构建和机制设计进行系统研究。诚然，基本养老保险与职业年金分属多层次养老保障体系的不同层级。在养老保险改革中，基本养老保险制度是基础，只有在参加基本养老保险的前提下，才具备加入职业年金和享受相应待遇的权利；同时，职业年金制度是保障，只有在构建合理适度的职业年金制度的基础上，基本养老保险制度的改革才能够顺利实施。因此，在构建职业年金制度的总体思路中首先应当准确理解两者之间的关系，避免从属关系的片面认识，从互动性和协同性的

角度看待养老制度改革，以新旧制度衔接为出发点，实现基本养老保险与职业年金协同发展。其次，在职业年金制度构建过程中，应当遵循渐进式改革的原则，紧扣职业年金制度建立的现实性与紧迫性，确保新旧养老制度的平稳过渡。最后，职业年金与企业年金都是公共养老保险之外处于养老保障体系第二层次补充养老保险领域的不同制度，从劳动力流动的角度应当促进职业年金与企业年金的制度衔接与融合，实现广义职业年金制度的最终目标。

（二）机关事业单位职业年金制度构建的约束条件

按照经济社会发展的一般规律，经济制度决定了人力资源配置机制，人力资源配置机制决定了收入分配制度，收入分配机制决定了养老金制度。我国社会经济体制的变迁带来工资和养老金制度的变迁，而两者的变迁并不同步，后者常常滞后于前者并一定程度上迟滞了前者。①在我国建立具有中国特色社会主义市场经济制度的过程中，原有计划经济体制下的机关事业单位单位人力资源管理制度、收入分配制度以及养老金制度显然已经不适应经济社会的发展。那么，当前养老制度的相关改革就必须依托于经济社会发展的宏观环境以及对应的微观制度基础。市场经济体制的建立决定了市场在包括人力资本在内的资源配置上具有决定作用。从经济社会发展的一般规律出发，要进行机关事业单位养老保险制度改革就必须对其上层制度同时进行改革，也就是说，养老保险制度改革必须与人力资源配置制度改革和薪酬制度改革同步，实现多重制度的契合联动。2008 年事业单位养老保险制度改革失败的经验教训告诉我们，在缺乏制度联动与同步改革的基础上，养老保险制度改革显然是难以进行推进的。在本次机关事业单位养老保险改革中，人社部提出了“一个统一，五个同步”的发展思路。这表明，机关事业单位养老保险改革在总结试点经验教训的基础上，逐步走上正确的发展轨道。除此之外，由于存在行使行政职能的事业单位、从事公益性活动的事业单位和从事经营活动的事业单位，因而在财政资金的获取上也分别对应全额拨款、差额拨款和自收自支三种形式，显然不同类型的事业单位在养老保险缴费来源上存在差别，这也会对职业年金的财务平衡产生相应的约束。

① 朱恒鹏,高秋明,陈晓荣.与国际趋势一致的改革思路——中国机关事业单位养老金制度改革评述[J].国际经济评论,2015(2)

四、机关事业单位职业年金制度的创新机制设计

（一）财务可持续性机制

机关事业单位养老保险制度改革涉及到改革群体的养老保险待遇问题。从增量改革的前提出发，要实现改革群体养老保险待遇不降低，就必须从职业年金的筹资水平和替代率方面探讨制度长期的财务稳定性。按照养老精算的基本原理，在给定缴费基数、缴费比例、缴费年限投资收益等基本参数的前提下，职业年金所提供的养老待遇水平可以很容易的进行估算。但是，在简单计算财务负担规模之外，我们更应当考虑如何实现职业年金财务的可持续性。众所周知，机关事业单位的特殊性决定了职业年金的缴费主体是各级政府及相应的事业单位。中央与地方政府的养老责任与财务负担的大小，全额拨款、差额拨款、自收自支的事业单位在职业年金缴费方面存在不同的缴费来源和缴费压力。其次，机关事业单位养老保险改革是将原有隐性的养老责任以养老保险的形式显性化。对于改革前后制度衔接最为关键的一环是要处理好“中人”问题。现有的改革措施按照“老人老办法，新人新办法，中人视同缴费”的原则，这事实上是由政府为“中人”提供了相应的养老补贴，承担了改革前的缴费责任。对于政府来说，基本养老保险制度改革的转轨成本已经构成了较大的财务压力，职业年金的财务负担在当期化解还是过渡解决成为有关财务稳定的必须做出的重要选择。再次，职业年金制度建立的初衷是缓解改革群体养老保险待遇下降的风险，那么现有的职业年金缴费比例能否维持相应的替代率水平，现有的缴费比例还有没有进一步优化的空间等问题必须经过严格的精算测算，从而既不会增加政府过多的财政负担，也不会因职业年金的建立而带来职业群体间新的制度不公平。

（二）养老利益保护机制

现有的机关事业单位养老保险改革措施所采取的基本原则对于“中人”来说，尽管提供了相应的养老补贴，但是实质上采用的是一刀切的做法，没有为“中人”制定更加细化的养老权益保障方案，提供在新旧养老制度间进行选择的权利。这可能会伤害到那些即将退休的改革群体的养老利益。以美国公职人员退休政策改革为例，整个制度由传统的公务员退休制度（CSRS）向联邦雇员退休制度（FERS）的转变过程中，规定了 1983 年 12 月 31 日改革之前的老雇员能够在两种制度间进

行选择，从而有效实现了制度的平稳过渡和相应的养老权益的保护。另一方面，机关事业单位养老保险制度改革的一大目的是在解除原有“双轨制”对劳动力流动的束缚，在构建制度统一的养老保险框架体系下，实现就业人口在不同单位、不同部门之间的自由流动，实现人力资源的优化配置。在劳动力流动的过程中，首先就要考虑劳动力养老权益的可携带性问题。职业年金从本质上属于私人养老金计划，单位为员工的缴费可以看作劳动报酬的延期支付以及单位福利的体现。因此，员工只有在满足工龄、年龄和工作小时数方面满足一定的要求才能够获取参加养老金计划的资格。员工在参加养老金计划之后，相应的养老金权益开始积累。当员工在不同单位、不同部门之间流动的过程中，已经积累的养老金权益和养老资产并不是完全就能够进行转移，也必须符合相依的工作年限和工作绩效的要求，这显然也是单位人力资源管理的应有之意，但是这也不能妨碍员工获得正当的养老权益可携带性。

（三）激励与约束机制

从职业年金多重功能属性出发，建立职业年金与机关事业单位人员工作绩效以及职业操守挂钩的激励与约束机制。职业年金可携带性与人力资源管理效应相结合，能够为机关事业单位吸引并留住优秀的人才，提高各岗位的劳动生产率，实现人力资源的更新。Richard Ippolito 的内在贴现假说理论模型认为员工内在贴现率与边际劳动生产率密切相关，内在贴现率可以作为员工人力资本价值的衡量指标。①贴现率高的员工更注重短期利益，职业年金这种跨期福利对其无法产生正向激励，员工没有自我投资和自我提高动力，劳动生产率往往较低，这样的员工不利于整个单位工作绩效的提高。贴现率低的员工则更加注重长期利益，职业年金能够激励其主动进行人力资源投资，这样的员工一般劳动生产率较高，也是单位希望留住和重点培养的对象。因此，机关事业单位可以以职业年金建设为契机，强化远期激励，建立一种有效率的筛选机制，为单位留住优秀的人才。除此之外，还可以将国外年功年金的特点糅合进行职业年金的激励与约束机制设计当中，将职业年金与机关事业单位人员的绩效和廉洁情况挂钩。如果机关事业单位人员在退休前由于重大过失或者贪污腐败而被处理，则这部分人员将会受到职业年金扣

① Richard Ippolito. Discount Rates, Imperfect Information and 401(k) Pensions. draft paper, Washington: Pension Benefit Guaranty Corporation, November 1993

减的惩戒。

（四）治理与风险控制机制

从《机关事业单位职业年金办法》（国办发[2015] 18 号）的规定可以看出，职业年金借鉴企业年金的治理模式与风险控制机制成为了主要的政策选择。这样的制度选择一方面以职业年金和职业年金同属私人养老金计划为基础，另一方面也能够借鉴现有企业年金运营管理的相关经验。当前企业年金大多采用信托型的治理结构，分别由受托人、托管人、账户管理人和投资管理进行企业年金基金的运营。企业年金多年的制度实践表明，信托型管理模式有助于确保基金财产的法律独立性，有助于充分发挥投资机构的专业优势，有助于降低各种运营成本。尽管企业年金治理与风险控制的相关制度设计已经取得了较为成熟的经验，但是机关事业单位职业年金制度主体和筹资来源的特殊性决定了基金治理与风险控制机制既不能等同于普通的社保基金，也不能完全照搬企业年金的基金管理模式，应当在一般性与特殊性相结合的原则下，探寻适宜的机关事业单位职业年金治理结构和风险控制机制。

五、机关事业单位职业年金制度发展的政策思路和对策建议

（一）营造职业年金发展良好的制度氛围，实现各项制度的协调同步发展

机关事业单位养老保险改革涉及多种制度，牵一发而动全身，应当充分汲取以往试点改革的经验教训，营造良好的制度改革氛围。继续在“一个统一、五个同步”的指导方针下，实现机关事业单位养老保险同薪酬制度、人力资源管理制度以及事业单位分类改革的有序同步。在薪酬制度改革中应当在提高基本工资比重，调整、优化工资结构的基础上，合理确定工资水平和增长方式，为基本养老保险与职业年金提供明确的缴费基数，保证机关事业单位人员享受合理的养老保险待遇。在人力资源管理制度改革中则应当更多发挥市场在资源配置中的基础作用，以“按劳取酬、奖优罚劣”的原则为基础，依据服务年限、职级岗位、绩效贡献程度的不同而提供差异化的养老保障计划，充分调动机关事业单位人员的工

作积极性和工作潜能。①最后，尽快完成事业单位分类改革，依据职能特征对事业单位进行分类重组，对从事生产经营活动事业单位逐步转型为真正的企业，参加企业基本养老保险和企业年金制度；对承担行政职能的，逐步将其行政职能划为行政机构或转为行政机构；对从事公益服务的，继续将其保留在事业单位序列，强化其公益属性。

（二）借鉴国外成熟经验，构建机关事业单位职业年金制度的长效机制

建立职业年金财务可持续性发展机制，形成财政支持的常态化与制度化。在解决职业年金制度所涉及的“中人”的财务补贴方面，应当遵循确定缴费型私人养老金计划的特点及过渡期间的特殊性。在财政资金充足的情况下，可以直接补缴相应的职业年金缴费充实个人账户并进行后续的投资运营；在财政资金有限的情况下，则可以暂时采取名义账户记账的方式，记账利率可以参照同期企业年金收益率。其次，充分保护制度参与群体的养老权益，对于改革群体来说，要借鉴美国制度过渡的相关经验，基于工作年限和退休时间细化选择机制，允许符合条件的人员能够在新旧制度间进行选择，其他人员则参加基本养老保险与职业年金制度。当劳动力在机关事业单位与企业之间进行流动的过程中，从人力资源管理的角度应当制定公平合理的养老权益可携带性方案，既保证原有单位在人员管理与绩效激励方面的功能实施，同时也实现劳动力的自由流动。再次，建立职业年金的激励与约束机制，在传统的职能职级的基础上，将考核激励机制引入缴费比例的设计之中，同时根据机关事业单位职能的特殊性，在职业年金缴费与待遇领取中引入廉政指标，实现正向激励与反向威慑的双重作用。最后，在总结现有企业年金治理与风险控制经验的基础上，结合机关事业单位的特殊性，优化职业年金的相关制度和机制。

（三）厘清机关事业单位职业年金发展思路，建立广义的职业年金体系

从国际经验来看，对于不同的公职人员并不是采用单一的职业年金计划就是最好的选择。许多国家都根据公职人员所对应的不同职业特点，为其建立不同的职业年金计划。比如美国加州公共雇员养老基金（CalPERS）、美国大学教师退休基金（TIAA-CREF）、安大略教师养老金计划（OTPP）以及荷兰政府公务员和教师养

① 何小伟,郑伟.机关事业单位职业年金:可行性分析与制度设计[J].江西财经大学学报,2014(5).

老基金（ABP）都是针对不同公职人员所建立的职业年金制度的典型。[①]尽管现有的《机关事业单位职业年金办法》（国办发[2015] 18 号）只是笼统的采用同一种职业年金方式，但是由于我国机关单位和事业单位本来就存在的职能差别以及事业单位内部不同的职能分工，可以在兼顾养老公平与职业特征的前提下，结合我国事业单位分类改革的进程，同步探寻建立具有不同职业特征的职业年金的可行性，实现制度普遍性与特殊性的统一。随着职业年金制度的建立，机关事业单位补充养老保险层次的基本框架初具规模，这将对企业职工产生明显的示范效应，企业职工要求建立企业年金的意愿日益强烈，倒逼更多的企业开始建立企业年金计划。这无疑强化了职业年金与企业年金的良性互动，为后续两者的制度整合衔接，从而实现广义职业年金体系的发展目标奠定了基础。

（四）完善职业年金的相关配套措施，促进职业年金市场的快速发展

适度降低基本养老保险的缴费率，促进职业年金多重功能的有效发挥。基本养老保险费率过高与养老金缺口压力一直是基本养老保险领域的矛盾问题。基本养老保险费率过高挤压了职业年金和企业年金的发展空间，也降低了制度多重职能的发挥。我国现有企业职工基本养老保险 20%+8%的费率组合已经超过了世界上大多数国家。降低养老保险费率成为基本养老保险参量改革的发展趋势，这势必会进一步拓展职业年金和企业年金的发展空间发展。其次，注重税收优惠对职业年金发展的正向引导。当前在企业年金和商业养老保险领域，税收优惠和税收递延的政策成为了相关市场飞速发展的催化剂。因而有必要在职业年金的建设过程中也引入税收优惠政策，允许职业年金缴费在在个人税前进行列支，同时按照 EET 的税收模式，仅在机关事业单位人员退休领取养老金的环节征税。最后，在注重职业年金风险控制的前提下，减少对职业年金投资的限制，适度拓宽职业年金投资渠道，实现养老基金资产的保值增值。

参考文献：

[1]葛延风.中国机关事业单位养老金制度改革研究[M].外文出版社,2003.

[2]郑功成主编.中国社会保障改革与发展战略养老保险卷[M].北京人民出版社,2011.

[3]王延中,龙玉其.国外公职人员养老保险制度比较分析与改革借鉴[J].国外社会科学

① Pinheiro V.C (2004): Pension Funds for Government Workers in OECD Countries, OECD.

学,2009(3).
[4] 孙守纪,黄晓鹏. 国外公务员养老保险制度改革及其启示[J]. 中国社会科学院研究生院学报,2006 (7).
[5]何小伟,郑伟.机关事业单位职业年金:可行性分析与制度设计[J].江西财经大学学报,2014(5).
[6]朱恒鹏,高秋明,陈晓荣.与国际趋势一致的改革思路——中国机关事业单位养老金制度改革评述[J].国际经济评论,2015(2)
[7]OECD(2007): Public Sector Pensions and the Challenge of an Ageing Public Service, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/2, OECD Publishing.
[8]Ponds, C.Severinson and J.Yermo (2011), Funding in Public Sector Pension Plans: International Evidence, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 8, OECD Publishing.
[9]Robert Palacios and Edward Whitehouse(2006):Civil-Service Pension Schemes Around the World, May 2006, SP Discussion Paper, NO.0602
[10]Vinicius Carvalho Pinheiro(2004):Funded Pension Schemes for Government Workers: Proposal for Study, OECD Third OECD/INPRS Conference on Private Pensions in Asia
[11]Rothenbacher, Franz(2004): The Welfare State of the Civil (or Public) Servants in Europe: a Comparison of the Pension Systems for Civil (or Public) Servants in France, Great Britain, and Germany/Mannheim:MZES,2004 ISSN 1437-8574
[12]Pinheiro V.C (2004): Pension Funds for Government Workers in OECD Countries, OECD.
[13]Richard Ippolito. Discount Rates, Imperfect Information and 401(k) Pensions. Draft Paper, Washington: Pension Benefit Guaranty Corporation, November 1993

构建更加公平可持续的河南省社会养老保险体系

河南大学　凌文豪

摘　要：课题组对河南省87个区县进行实地深入调研，重点考察城乡居民基本养老保险制度运行情况，共发放调查问卷5000份，回收有效问卷4754份。调研发现在城乡居民基本养老保险制度实施过程中，存在制度公平性不足、制度可持续性受挫、制度流动性缺乏、经办机构服务性不佳等问题。进而提出确保制度均衡发展，提高制度公平性；优化制度设计，提升制度可持续性；统筹衔接相关制度，促进制度流动性；完善管理系统，提高制度服务性等策略性建议。

2014年2月21日，国务院印发了《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），24日人社部、财政部联合印发了《城乡养老保险制度衔接暂行办法》。这两份重要文件的出台，标志着新型农村社会养老保险与城镇居民社会养老保险两大基本制度的完全整合。其实，早在2011年7月河南省就将两项制度合并实施，推进城乡居民社会养老保险试点工作，并于2012年6月在全国率先实现了城乡居民社会养老保险制度的全覆盖。在总结试点工作经验的基础上，2014年11月河南省依据国务院、人社部文件，颁布了《河南省人民政府关于建立城乡居民基本养老保险制度的实施意见》（豫政〔2014〕84号），正式确立了城乡居民基本养老保险制度，几千年来人民群众“老有所养”的愿望在我省初步实现。然而，在制度建设取得巨大成就的同时，我们还应清醒的认识到，目前我省的社会养老保险体系建设水平与十八届三中全会要求的“建立更加公平可持续的社会保障制度”还有一定距离，特别是在制度的公平性、流动性还是可持续性方面都需要进一步的改进与完善。

本课题组于2013年11月至2014年9月期间对河南省87个区县进行实地深入调研，重点考察城乡居民养老保险统筹运行的情况，共发放调查问卷5000份，回收有效问卷4754份。根据调研数据和访谈情况，课题组对我省构建覆盖城乡基本养老保险体系中取得的成就和面临的问题进行梳理，以期对我省建设更加公平、可持续的基本养老保险体系提供政策参考。

一、工作成就

（一）城乡居民社会养老保险制度率先实现全覆盖

河南省自2011年7月起在159个县（市、区）有序开展了城乡居民社会养老保险试点工作，至2012年7月底将全省各县（市、区）全部纳入试点范围，在全国率先实现了城乡居民社会养老保险制度的全覆盖。该制度将不符合参加城镇职工基本养老保险标准的这部分城乡居民纳入了社会养老保险体系。这样的制度安排打破了中国几千年来的城乡藩篱，促进了我国养老保险体系的融合，为制度之间的衔接打下坚实基础，让亿万参保群众从制度体系的优化、完善中更多获益。自2011年城乡居民社会养老保险试点工作开展以来，河南省参保人数逐年递增，2014年参保人数增加57.4万人，覆盖面继续扩大，社会保障建设取得新进展。

（二）城乡居民基本养老保险制度正式确立

河南省依据国务院、人社部相关文件，结合我省试点工作中获取的实际经验，于2014年11月颁布了《河南省人民政府关于建立城乡居民基本养老保险制度的实施意见》（豫政〔2014〕84号），标志着城乡居民基本养老保险制度在河南省正式确立。城乡居民基本养老保险制度在基金筹集、养老保险待遇及调整、经办管理服务与信息化建设等诸多方面进行了调整。如，基金筹集中的个人缴费标准由原来的100元～1000元10个档次调整为每年100元～5000元16个档次；政府补贴标准调整为，选择100元～400元档次标准缴费的,补贴标准不低于每人每年30元，对选择500元及以上档次标准缴费的，补贴标准不低于每人每年60元。该调整增强了城乡居民基本养老保险制度的灵活性与可持续性，进一步实现了城乡居民基本养老保险的制度名称统一、政策标准统一、管理服务统一、信息系统统一。

（三）城乡养老保险制度之间实现顺畅转移和衔接

在贯彻落实十八大和十八届三中全会的精神下，河南省本着适应流动性的原则，从2014年7月1日起开始实行《城乡养老保险制度衔接暂行办法》。实现流动就业人员养老保险跨地区、跨制度无障碍转移和衔接。改变了以往城乡之间没有转移衔接的政策安排，使得在城乡之间流动的农民工在维护自己的养老保险权益上面临很大的不确定性。现行统一的城乡居民养老保险制度和衔接暂行办法，实现城乡养老保险制度的顺畅转移，能够促进劳动力的合理流动，保障广大城乡参保人员的权益，对于构建和完善河南省城乡社会保险体系具有重要意义。

二、存在问题

自2011年城乡居民社会养老保险制度试点工作开展以来，河南省城乡居民养老保险工作取得了巨大的成就。但是与老百姓的养老保障需求相比，现行社会养老保障体系仍存在缺陷，尤其是在公平性与可持续性方面明显不足，同时制度流动性与服务性的不足也应引起我们的重视。

（一）制度公平性不足

1.显性不公平，群体间待遇差距大。从缴费构成上看，在调研期间，机关事业单位不需要缴纳养老金，城镇职工主要由单位和个人按照工资的一定比例共同缴纳，而城乡居民年满60岁可直接领取60元基础养老金，未满60岁的参保人养老保险基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成，但各地补贴水平不同，而集体补助在经济不发达地区几乎为零；从养老金待遇水平上看，机关事业单位工作人员养老金替代率为退休前工资80%以上，属于各群体中待遇水平最高的。河南省城镇企业职工退休后养老金经过11年连续调整后，已平均拿到1950元。而大部分年满60周岁的城乡居民每月只能领取60元基础养老金，与其他群体相比，待遇差距较大。

2．隐性不公平，城乡居民之间存在实质待遇差。据课题组调查数据显示，目前河南省85.8%的60岁以上老年人每月领取的养老金为60元，占2014年河南省城市居民人均年收入的2.45‰，而占农村居民人均年收入的6.37‰。城市居民与农村居民虽然表面上实行了统一的养老金发放标准，但仍存在隐性的待遇差。同样的60元养老金，在城市与农村的实际购买力差距较大，即保障水平存在实质上的不公平。在被调查者中农村居民对待遇水平，表示满意的占总数的41.1%，而在城市居民中占39.1%，整体满意度较低。

（二）制度可持续性受挫

1．参保质量有待提高。从缴费档次来看，有76.9%的被调查者选择了最低缴费档次100元（见图1）。缴费档次的高低直接影响到缴费者本人个人账户累计额，个人账户累计额又与居民养老保险待遇计发挂钩，较低的缴费档次不利于居民用

养老保险金抵御老年风险，与我们政策制定的初衷相违背；从参保群体构成来看，参保人群老龄化现象严重。调研结果显示，45 岁以上参保者占被调查参保者总数的 67%。而从参保人数与领取待遇人数比例来看，河南省待遇领取人数占参保人数的比例比上年提高了 1.18%，城乡社会养老保险支出占收入比重也在逐年上升，增加了城乡社会养老保险待遇给付的压力，严重影响制度的持续性。

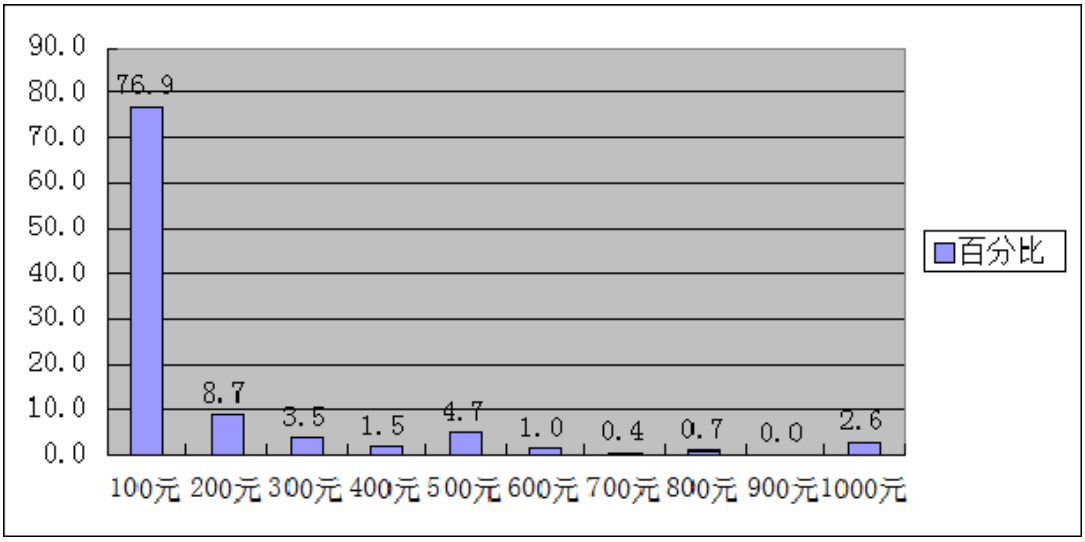


图 1：被调查参保者缴费档次百分比分布

2．制度收入能力亟需增强。一方面，对个人而言，制度自身的吸引力不大。调查结果显示，对财政补贴水平表示满意的仅占被调查者的 40.6%。调研时期，河南省城乡居民养老保险缴费档次设置为 100-1000 元，由居民自主选择缴费档次，政府对参保缴费入口补贴均为 30 元，对 60 岁以上老年人统一发放基础养老金 60 元。多缴多得的激励机制仅依赖于个人账户的积累，居民在短时间内也得不到实惠，影响对政策的满意度，参保行为趋向消极；另一方面，城乡居民基本养老保险资金来源为：个人缴费、政府补贴，有条件的地区集体补助。但在实际运行中，部分地区集体补助几乎为零，基金收入几乎全部来自于个人和政府，导致基金规模较小，难以取得规模效应。城乡养老保险基金按规定纳入社会保障基金财政专户，基金多存入银行，投资渠道窄，实现保值增值较为困难。

（三）制度流动性缺乏

1．统筹层次低。过低的统筹层次使得养老保险基金的调剂范围小，地区间调

剂不畅，抗风险能力差，限制了其共济功能，从而降低人们参保的积极性。目前，河南省各类养老保险制度的筹资模式、支付模式都有较大差异，统筹层次部分仍处于市级统筹。统筹层次过低严重影响了社会保障制度的健康运行，还制约了劳动力市场的健康运行，进而阻碍了地区经济发展。

2．信息化建设滞后。信息化建设关系到管理部门之间的资源共享问题、经办机构的工作效率和质量问题、保险关系转移接续问题和服务社会化、便携化问题，是保证整个社会保障制度高效运行的关键。截止到调研结束，河南省“金保工程”体系尚不完善，参保人员基本信息还无法在不同部门之间实现共享。虽然社会保障一卡通已经在 3 个试点市县、6 个重点推进省辖市进行试点，但还不能在全省范围内通用，不仅不利于参保人持卡缴费、领取待遇和信息查询，还严重影响保险关系的转移接续。调查数据显示仍有 35.88%的被调查者觉得缴费、领取养老金、查询个人参保信息不方便。

（四）经办机构服务性不佳

1．社保经办机构服务有待提高。城乡居民对养老保险经办机构服务满意度较低，如表 1 所示，被调查人员中，在参保群体对经办服务水平表示满意的仅占总调查人数的 52.1%，对政策宣传表示满意的占总调查人数的 56.4%。而在未参保群体中，经办服务的满意度仅为 24.5%，政策宣传满意度为 30.2%。结果表明，被调查者对社保经办机构的整体满意度不高，这在未参保群体中表现的尤为明显。

表 1：被调查者对城乡居民养老保险满意度情况分布（%）

	满意		一般		不满意	
	参保者	未参保者	参保者	未参保者	参保者	未参保者
经办服务水平	52.1	24.5	38.6	52.9	9.3	24.6
政策宣传	56.4	30.2	35.0	52.1	8.6	17.7

2.“最后一公里”经办机构人员缺乏。一方面，基层经办机构人员负荷比较大。随着参保人数的大幅增加，社会保险基层经办机构的工作量也在急剧增加。然而，河南省社会保险基层经办机构人员编制并未得到扩展，导致经办机构人员

负荷比远远高于其他省份。另一方面，专业工作人员缺乏。基层经办人员存在年龄偏大、素质偏低、专业知识缺乏的情况，他们难以满足居民的期望，影响居民对制度的满意度。

上述问题的存在已严重影响了我省城乡居民基本养老保险的运行效率。

三、对策建议

（一）确保制度均衡发展，提高制度公平性

公平性原则是社会保障的首要原则。目前，河南省城乡居民基本养老保险制度发展已进入由外延式发展向内涵式发展的重要阶段，逐步提高待遇水平，缩小群体间待遇差距是体现制度公平性的关键。

1. 建立养老金待遇调整机制。针对目前城乡居民基本养老金待遇水平不高，基础养老金较低、调整机制不完善等现状，应建立城乡居民正常的养老金调整机制，以全面提高城乡居民养老保障水平，缩小其与其他养老保险的差距。可以借鉴城镇企业职工基本养老保险金调整机制的做法，及时依据地区经济发展水平、物价水平进行调整，保证城乡居民养老保障的基本需求；同时调整待遇设计，建立养老保险待遇长期增长机制。将基础养老金的调整与缴费年限和缴费金额挂钩，针对不同的缴费年限，按一定的标准加发基础养老金，鼓励参保人员及早参保和长期缴费，并适时提高基础养老金标准，提高城乡居民养老金待遇水平。

2.加快发展补充养老保险。通过构建多层次的养老保障体系，编织更为牢固的养老保障安全网，增强个人养老保障责任意识，在不破坏公平性的前提下，满足城乡居民多元化的养老保障需求。在基本养老保险“保基本”的基础上，针对不同群体生活水平、经济条件和养老需求的差异，设置多种类型的补充养老保险项目。引导城乡居民根据自身情况，选择合适的补充养老保险，满足城乡居民“老有所养”的愿望。

（二）优化制度设计，提升制度可持续性

可持续性是实现公平的社会保障制度的重要途径。较低的参保质量和收入能力，制约了基本养老保险制度的可持续性，需要通过健全激励机制、增强制度收

入能力，保持制度的可持续发展。

1．健全激励机制，提高居民参保质量。城乡居民基本养老保险政策的主要目标是“保基本”，也就是满足农民基本的养老需求。目前而言，农村居民大多选择较低的缴费档次，不仅不能更好的防范养老风险、满足其养老需求，而且削弱了制度的筹资能力，损害了基本养老保险体系的共济性。因此要建立合理的缴费激励机制，河南省已经在国家设定的缴费档次基础上增设高档次的缴费标准，但要继续强化差异化补贴的策略，引导城乡居民选择更高的缴费档次。并针对目前城乡居民基本养老保险中集体补助过小，国家扶持微乎其微的状况，适当提高集体补助的比重，加大政府扶持力度，从而激励和引导城乡居民“长缴多得”、“多缴多得”。

2．完善基金管理，增强制度收入能力。首先，应该积极拓宽城乡居民基本养老保险基金的投资渠道，在确保基金安全的前提下实现基金的保值增值；其次，坚持精算平衡原则，提高基金运营效率，增加基金盈余能力，确保养老保险基金投资回报率逐步提升；最后，加大对基金的监督力度，防止基金管理中人为造成的资金流失，各级人力资源社会保障部门要切实履行城乡居保养老基金的监管职责，制定完善城乡居民基本养老保险的各项管理规章制度并规范业务程序，定期公布城乡居民基本养老保险养老基金的筹集和支付信息，做到公开透明，加强社会监督。

（三）统筹衔接相关制度，促进制度流动性

各种养老保险制度之间的衔接和转移是顺利实施城乡居民基本养老保险制度目标的前提条件，河南省应尽快提高统筹层次、加快信息化建设，以保证各种资源的自由流动，促进制度的流动性。

1．提高统筹层次，增强基金抗风险能力。社会保险制度得以存在和运行是因为遵循“大数法则”，制度的统筹层次越高、保障范围越大、涵盖人群越广，基金的抗风险能力就越强，制度才能稳定运行。河南省现今较低的统筹层次，制约了人口的跨地区流动，也制约了基金规模效应的发挥。政府需要逐步提高统筹层次，整合各地市基本养老保险基金，由专门机构进行集中投资运营，实现保值增值，同时在各地市间切实进行基金的调剂使用，确保资金的利用效率，为制度可持续发展奠定坚实的物质基础。

2．加快信息化建设，实现信息资源共享。建立覆盖城乡的河南省社保基本信息数据库，继续推进城乡居民基本社会养老保险和社会保险关系转移信息系统应用，并尽快覆盖到全省所有的经办机构；搭建全省统一的社保信息化公共服务平台，实现各项社会保障业务信息在部门间、地区间的信息共享与交流；继续在全省推进社会保障一卡通的发放、使用工作，提高服务效率和质量。

（四）完善管理系统，提高制度服务性

社保经办机构服务能力是保障社保制度顺利运行的基础条件。政府需要采取必要的措施来提高城乡居民基本养老保险经办机构和服务人员的服务水平。

1．促进协调化管理，改善工作环境。一方面，政府要做好对社会保险管理部门管理体制衔接和整合工作，明确各管理部门的职责，建立起统筹协调的机制，从而实现协调高效的管理局面；另一方面，政府需要尽快为社保经办机构配备必要的硬件设施，创造良好的工作环境，为城乡居民提供便携、高效、优质的服务。

2．提升经办机构人员服务能力。首先，增加人员编制，特别是要根据地区人口发展的规律对基层经办机构人员数量实行动态配比制；其次，定期对经办机构进行业务培训，定期培训业务能力和服务态度，把握政策的时效性，以提高工作人员工作素养；再次，吸收社会保障专业大学毕业生参加到社保工作中来，或建立大学生志愿服务城乡居民基本养老保险长效机制，提升社保队伍的专业化水平；最后，加强基层社保经办机构工作人员绩效考核，并采用薪酬激励机制，提高其工作的积极性。

所有制影响企业年金参保的实证研究

同济大学　郭磊，苏涛永

摘　要：长期以来，企业年金被视为国有企业的“富人俱乐部”，但一直缺乏实证检验。以 2013 年全部上市公司为样本，控制税收、人力资源、企业经营等因素，考察所有制对企业年金参保的影响。结果表明所有制显著影响企业年金参保：依实际控制人划分，国有企业的参保概率比非国有企业高 20%以上；依股权结构划分，国有股比重与参保概率正相关，国有股控股的企业参保概率比其它企业高 12.3%-30%；依实际控制人性质划分，中央政府控制的国有企业参保概率比地方政府控制的国有企业高 17.6%-23%；所有制对其它企业年金参保影响因素的调节作用不显著。该研究拓展了企业年金参保影响因素研究，对中国企业年金制度优化有借鉴意义。

关键词：所有制；国有企业；参保；企业年金

一、引　言

中国城镇企业职工有两项制度化的养老保障工具，一个是强制性的基本养老保险，一个自愿性的企业年金。截至 2013 年底，基本养老保险已经覆盖了 84.25%的城镇就业人员①，但平均养老金替代率却持续下降至 44.62%②，不仅低于 58.5%的政策目标，也低于国际劳工组织提出的 55%的最低目标。2004 年《企业年金试行办法》（劳动和社会保障部令第 20 号）和《企业年金基金管理试行办法》（劳动和社会保障部令第 23 号）颁布实施，政府试图以企业年金弥补基本养老保险的不足。然而，截至 2013 年底，企业年金仅覆盖 5.38%的城镇就业人员③，6.38%的

基金项目：上海市教育委员会科研创新重点项目（14ZS035：企业年金和职业年金的收入分配效应研究）；中央高校基本科研业务费专项资金资助项目（1200219257：企业年金参保和缴费决策研究）
作者简介：郭磊（1979—），男，山西高平人，博士，同济大学经济与管理学院副教授，研究方向：企业年金、养老金管理，E-mail：06064@tongji.edu.cn.

① 作者根据人力资源和社会保障部《2014 年全国企业年金基金业务数据摘要》（http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/qttjcl/201503/t20150331_155345.htm），国家统计局年度数据（ http://data.stats.gov.cn/workspace/index;jsessionid=EF3ABE729E9CE0885806C40EAD6F8342?m=hgnd ）计算得出各项指标。

② 同上。

③ 同上。

城镇基本养老保险参保职工①，参加企业年金的企业仅占全国企业法人单位数的0.81%②。企业年金参保率极低，绝大多数企业和职工与之无缘，根本无法起到补充养老金的作用。

同时，企业年金长期被视为国有企业的“富人俱乐部”，公众普遍认为企业年金是国有企业特有的“奢侈品”，企业年金不仅没起到补充基本养老保险不足的作用，反而加剧了收入分配不公。不过，这一论断并未得到政府数据的支持。人力资源和社会保障部历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》、《全国企业年金业务数据摘要》均未按所有制分析企业年金参保情况。直观上，这一论断也颇有可疑之处。企业年金被视为留住人才的“金手铐”，有助于激励员工努力工作，还能节约企业所得税。但国有企业是比非国有企业牢靠得多的“铁饭碗”，似乎没有必要为“铁饭碗”加上一副“金手铐”。国有企业较之非国有企业还算是“大锅饭”，既然是“大锅饭”，那就没必要用企业年金激励职工了。国有企业为各级政府所有，企业所得税不过“肉烂在锅里”，似乎也缺乏非国有企业的避税激励。

从现有的研究来看，这一论断也缺乏足够支持。国外企业年金实践时间长，为学者考察企业年金参保影响因素提供了丰富的素材。其中，尤以美国401(k)计划的相关研究最为丰富。Tamborini等人发现2007至2009的经济危机期间，实际收入下降导致美国401(k)计划参保率和缴费率下降，员工规模、行业、产业就业规模等因素也有影响[1]。Huberman等人基于美国793794个样本数据发现，401(k)计划中高薪酬雇员、女性雇员其参保率和缴费率都较高[2]。Morrin等人发现401(k)计划设计的复杂程度、可供选择的投资工具等与参保率、缴费率直接相关，而金融知识起到调节作用[3,4]。Lusardi和Mitchell发现美国的年轻人、女性以及受教育程度低的人，由于不了解企业年金的相关知识，401(k)计划参保率和缴费率较低[5]。Dwroak-Fisher利用美国薪酬调查数据，发现雇主配款对401(k)计划参保率影响显著[6]。

在美国401(k)计划研究之外，Lopez等人基于欧盟8国4526个样本，发现企业年金参保和缴费的主要影响因素包括年龄、金融知识、家庭收入、就业状态和储蓄习惯[7]。Dummann发现德国中小企业建立企业年金的比较少，制造业相对于

① 同上。
② 同上。

金融业比较少，原东德地区也较少[8]。Fornero 和 Monticone 基于意大利家庭收入和财产调查数据，发现男性、受教育程度高的人、北部居民，其金融知识更多，企业年金参保率和缴费率较高[9]。Hernaes 等人发现挪威的企业年金参保概率与企业规模、集体工资谈判、工会、培训期等因素正相关[10]。Banks 和 Smith 发现英国年轻职工偏好于更高的职业流动性，而企业年金多附加携带条款限制流动，所以年轻人参保率和缴费率相对较低[11]。Yoshida 和 Horiba 发现日本 DC 型企业年金参保概率与职工人数、盈利能力、工会力量正相关[12]。

然而，劳动力市场的所有制割裂是中国特有的国情，其它国家很少有如此环境，因此，国外研究虽然成果众多，但并没有揭示所有制与企业年金参保之间的联系。国内企业年金起步晚，受数据限制，所有制与企业年金参保关系的直接研究比较缺乏。郭磊和苏涛永利用家庭金融微观数据（CHFS，2011）考察职工个人特征对企业年金参保的影响，发现文化程度、工作年限、职称等与参保概率正相关，国有企业职工参保概率比非国有企业职工高[13]。但是，该研究没有控制企业特征，而在中国是企业而非职工主导企业年金参保决策，所以其结论可能存在偏差。朱铭来等人以 2012 年沪市 632 家企业为样本，考察企业年金决策中的避税动机，发现上市公司的企业年金投保决策显著受到实际所得税率、企业规模、信贷约束等因素的影响，所有制对其它企业年金决策影响因素有调节作用，而其直接作用不显著[14]。但是，该研究样本量比较小，且所有制划分依据内资外资、是否控股等标准，而非更一般的实际控制人标准，因此其结论可能存在偏差。

进一步，以上研究成果表明企业年金参保受诸多因素影响，即便国有企业参保率高于非国有企业，理论上也可能是其它因素引起的。例如，人力资本越高，获得的工资福利也应该越高，国有企业较高的企业年金参保率很可能是因为吸引了更多高素质人才，是正常的市场行为。进一步，高素质的人才，再加上经营管理得力，企业业绩好，自然要给职工增加福利。再者，职工人数越多，越可能形成内部劳动力市场，企业的监督工作越困难，职工的谈判能力越强，因而企业会支付更多的薪酬，国有企业一般比非国有企业职工更多，所以工资福利更好，企业年金参保率相应提高。

综上所述，企业年金参保中的所有制差距尚未得到实证检验。因此，本文尝试以 2013 年全部上市公司为样本，控制税收、人力资源、企业经营等影响因素，

考察所有制对企业年金参保的影响：检验企业年金参保中的所有制差距；检验中央政府控制的国有企业相对于地方政府控制的国有企业，在企业年金参保上的优势；检验了所有制对其它企业年金参保影响因素的调节作用。

二、理论与假设

1．制度背景

企业年金试点工作是从国有企业开始的。1997 年《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）明确了统一全国企业职工养老保险制度的方向，企业职工基本养老金目标替代率设定为社平工资的 58.5%，而 1996 年全国国有企业职工的平均替代率在 80%以上（有些地方高达 105%-110%），改革之后替代率将大幅降低。因此，该《决定》同时提出，要在国家政策指导下大力发展企业补充养老保险。上世纪 90 年代早期试点企业补充养老保险的是电力行业，1997 年后建立了一批行业补充养老保险的是铁道、邮电、交通、金融和有色等行业，这些都是国有企业。2000 年在辽宁进行企业年金税收优惠试点，针对的也是国有企业。2004 年《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》颁布实施，全国的非国有企业才有机会参加企业年金。因此，国有企业在企业年金上比非国有企业起步早，发展企业年金具有先天优势。

企业年金有助于国有企业打破薪酬管制。国有企业发钱的冲动受制于政府的薪酬管制，不能自由行动，而企业年金恰恰提供了一个合规的途径，国有企业可以光明正大的为管理者和普通职工提供额外的福利。从实践上看，国有企业往往能够充分利用制度空间，甚至不惜冲破政策限制，尽可能多的为职工“谋福利”。2008 年财政部（财企[2007]48 号）将企业年金的企业所得税优惠比例统一为 4%，同时规定，企业缴费总额超出规定比例的部分，不得由企业负担，企业应当从职工个人工资中扣缴。个人缴费全部由个人负担，企业不得提供任何形式的资助。2009 年，财政部和国税总局（财税[2009]27 号），将企业年金的企业所得税优惠比例提高至 5%，同时规定，企业缴费超过 5%部分在计算应纳税所得额时不予扣除。但是，不少国有企业的企业缴费比例都超过了 5%，达到《企业年金试行办法》规定的缴费上限 8.3%，甚至有的国有企业职工象征性的缴费 1 元，其它的都由企

业来缴纳。由此可以看出，国有企业看中的不是企业年金税收优惠政策，而是发钱的许可，藉此来规避政府的薪酬管制。

2．研究假设

国有企业与非国有企业在产权结构、经营环境和政府管理体制等方面的差异可能导致企业年金参保中的所有制差距。

首先，由于所有者缺位，国有企业很容易形成内部人控制。掌握着企业实际控制权的内部人合谋，以比较均等的方式，通过高工资高福利攫取企业剩余[15]。在高管方面，扈文秀和穆庆榜以 2001-2008 沪深两市金融类上市公司为样本，研究发现，国有金融类上市公司高管薪酬明显高于非国有金融类上市公司高管薪酬，而其绩效差异却不显著[16]。刘子君等人以 2006 年沪市 A 股 440 家上市公司为样本，研究发现，国有股比例的提高会对高管薪酬绝对与相对差距产生显著抑制作用[17]。在普通职工方面，陆正飞等人以 1999-2009 中国 A 股上市公司为样本，研究发现，控制了行政垄断、企业规模、职工教育背景等因素后，国有企业普通职工工资显著高于非国有企业[18]。许启发和蒋翠霞利用 CHIP 数据也发现，国有企业工资显著高于非国有企业[19]。具体到企业年金，高管决定建立企业年金计划，与普通职工一起受益，即便企业为高管缴费远高于普通职工，方案也容易通过。而非国有企业的经理人受到相对充分的激励和监督，其行为更能代表委托人利益，缺乏足够的动力以企业年金的方式“贿赂”职工。

其次，国有企业拥有更好的外部经营环境，往往更容易获得土地、资金等稀缺资源，并能够进入非国有企业无法进入的垄断行业，因此经济效益更好，更有实力支付较高的薪酬[20,21]。而非国有企业获取经济资源代价相对较高，李懋等人基于 2004 年全国经济普查数据发现，即使在控制企业规模的情况下，民营企业的借贷成本仍显著高于国有企业[22]。由于生存空间受到挤压，非国有企业被迫降低薪酬以谋求生存，参加企业年金的可能性较低，国有企业则由于获得相对更多的经济资源和政策优惠，获得高利润后更可能参加企业年金。

再者，政策性负担导致预算软约束[23]，国有企业以政治和社会任务为借口支付高薪酬。国有企业除了国有资产保值增值的经济任务之外，往往承担更多就业、社会责任等非经济目标。政府推出企业年金制度，国有企业可能不顾及经济效益而响应政府号召。而非国有企业则更可能以股东利益最大化为目标，一切经营活

动均要考虑成本收益，如果认为企业年金收益不明显而成本显著，就会拒绝参加。

第四，国有企业的经理人在与政府的博弈中总是占据优势。作为所有者的国有资产管理部门（政府）受制于天然的信息劣势，只能以薪酬管制限制国有企业的薪酬冲动。但国有企业的实际控制者总能找到合适的方式以规避薪酬管制，高管可以通过其权力操纵业绩进而操纵薪酬[24]，可以将基于业绩的激励手段设置成具有福利性质的薪酬安排[25]，以在职消费等方式替代薪酬[26]。

基于上述分析，可以形成假设：

H1：国有企业比非国有企业的企业年金参保概率更高。

一般的，根据上市公司的实际控制人性质来判断其所有制属性，如果实际控制人是各级政府则为国有企业，否则为非国有企业。为考察结果的稳健性，改变所有制的衡量标准，形成如下假设：

H2：国有股占总股本的比重与企业年金参保概率正相关。

H3：有国有股的企业比没有国有股的企业参保概率更高。

H4：国有股控股的企业比其它企业的参保概率更高。

即便从实际控制人判断都是国有企业，但中央政府控制的国有企业和地方政府控制的国有企业，其薪酬行为还有差异[18]。前者承担了更多战略性政策负担和社会性政策负担，因而也获得更多政治、经济资源，后者则市场化程度更高，因此形成假设：

H5：中央政府控制的国有企业比地方政府控制的国有企业的企业年金参保概率更高。

进一步，在所有制对企业年金参保的直接影响下，提出假设：

H6：所有制对其它因素与企业年金参保的关系存在调节作用。

三、数据与方法

1．样本

以 2013 年沪深两市全部上市公司为样本，共 2535 个。通过国泰安数据库旗下的中国上市公司《财务报表数据库》、《财务报表附注数据库》、《财务指标分析数据库》、《股东研究数据库》、《首次公开发行数据库》、《治理结构研究数据库》

等，获得样本公司 2013 年报中的如下数据：企业年金缴费额、实际控制人性质、国有股数量、股本总数、实际所得税率、本年度和上年度职工工资总额、住房公积金缴费、职工人数、资产回报率、市盈率、销售收到现金比率、资产负债率、总资产、营业收入等。

2．变量

（1）主要变量

被解释变量为企业年金参保，1 表示参保，0 表示未参保。如果上市公司在其年报中，在“应付职工薪酬”项下，以“年金缴费”、“补充养老保险”、“其他退休福利”等形式披露了企业年金缴费，则为参保，否则为未参保。

主要考察的解释变量是所有制。按照实际控制人性质设置虚拟变量国有企业，如果实际控制人是国有企业、非企业国有机构，则赋值为 1，否则为 0。按照实际控制人的类别进一步细分，如果实际控制人是国有企业，则虚拟变量国有企业控制的国有企业赋值为 1，否则为 0；如果实际控制人是国务院下属的中央部委，则虚拟变量中央政府控制的国有企业赋值为 1，否则为 0；如果实际控制人是地方政府，则虚拟变量地方政府控制的国有企业赋值为 1，否则为 0；如果实际控制人为个人、私有法人、自治组织等，则虚拟变量非国有企业赋值为 1，否则为 0。

稳健性检验中，改变所有制的衡量标准。按照股权结构，设置变量国有股比重，即国有股占总股本的比例；设置虚拟变量有国有股的企业，如果总股本中有国有股，则赋值为 1，否则为 0；设置虚拟变量国有股控股的企业，如果总股本中国有股比重超过 50%，则赋值为 1，否则为 0。

（2）控制变量

McCarthy 基于欧美实践，总结雇主参加企业年金计划的激励主要包括两方面：一是利用企业年金缴费避税，二是利用企业年金计划降低员工流失率、提高生产效率、筛选目标员工、调节员工退休时间等[27]。企业年金的节税效应得到了文献支持。Gentry 和 Rothschild 对美国的研究[28]，Fehr 和 Jess，Fehr 和 Habermann 等人对德国的研究，表明税收优惠与企业年金参保存在正相关关系[29,30]。Disney 等人考察了英国的存托养老金计划，研究发现提高税收减免上限不仅增加了储蓄的总量，还提高了低收入群体尤其是妇女的参与率[31]。

企业年金的人力资源效应也得支持。郭磊和苏涛永认为企业可以通过企业年

金发送信号，塑造声誉，吸引人才[32]。Ippolito 提出企业年金合约设计可以甄别出高生产率和低离职率的职工[33]。Lazer 认为企业年金是一种递延支付（deferred compensation）合约[34]，员工为了得到未来的年金收入选择留在企业而不是流动，雇主留下了想留的人，进而节约招聘和培训费用[35]，Mealli 和 Pudney 对英国，Even 和 Macpherson 对德国的实证研究证实了企业年金与人员更替之间的负向关系[36,37]，殷俊和黄蓉证明了中国企业同样存在企业年金降低员工流动性的作用机制[38]。Gustman 等认为企业年金的递延支付性质以及隐性合约（implicit contract）性质会激励员工努力工作[39]，Friedberg 和 Webb 认为雇主通过企业年金合约设计可以调节员工退休时间，从而保留下生产率更高的年轻职工[40]。

基于以上研究，首先控制税收因素。2000 年，国务院（国发[2000]42 号）在辽宁进行企业年金税收优惠政策试点，企业缴费在工资总额 4%以内的部分从成本中列支，免征企业所得税。2003 年，国税总局发布《关于执行〈企业会计〉制度需要明确的有关所得税问题的通知》（国税发[2003]45 号），规定企业为全体雇员按国务院或省级人民政府规定的比例或标准缴纳的补充养老保险、补充医疗保险，可以在税前扣除，认可了省级人民政府制定企业年金税收优惠政策的合法性。此后，全国 34 个省级行政区，除港澳台之外，31 个省级政府都发布过企业年金税收优惠政策文件，企业所得税优惠比例从 4%到 12.5%不等。2008 年，财政部发布《关于企业新旧财务制度衔接有关问题的通知》（财企[2007]48 号），规定补充养老保险的企业缴费总额在工资总额 4%以内的部分，从成本（费用）中列支，全国政策统一。2009 年，财政部和国税总局联合发布《关于补充养老保险费补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知》（财税[2009]27 号），规定自 2008 年 1 月 1 日起，企业根据国家有关政策规定，为在本企业任职或者受雇的全体员工支付的补充养老保险费、补充医疗保险费，分别在不超过职工工资总额 5%标准内的部分，在计算应纳税所得额时准予扣除，优惠有所提高。2013 年底，财政部、人社部和国税总局联合发布《关于企业年金 职业年金个人所得税问题的通知》（财税[2013]103 号），规定企业缴费和个人缴费在规定标准以内的部分，进入个人账户均不缴纳个人所得税，投资阶段不缴纳个人所得税，领取阶段按规定缴纳个人所得税。

根据中国的税收制度，参考朱铭来等人 [14]的方法，本文控制了实际所得税率，

即所得税费用占利润总额的比重。给定企业年金税收优惠政策，企业的实际所得税率越高，表明企业的所得税负担越重，通过企业年金带来的节约越显著。同时，企业的实际所得税率越高，表明企业盈利能力越高，越有可能在工资之外提供额外的员工福利。

进一步，控制人力资源因素。平均工资，当年度职工工资总额除以职工总人数，并取对数，反映企业对职工人力资本的定价。根据《中国企业会计准则》，本文的职工工资总额仅包含“工资、奖金、津贴和福利”部分。住房福利，住房公积金缴费占上一年度职工工资总额的比重，住房公积金与企业年金具有相同的形式：雇主与职工双方缴费，进入个人账户，资金只能用于特定用途，缴费享受税收优惠。企业年金是非强制性的，住房公积金虽然是强制缴费，但政府只规定了最低缴费比例（占上年度工资总额的比重），雇主可以超额缴费。住房公积金超额缴费的动机与企业年金基本一致，雇主也是追求税收优惠和人力资源价值。控制税收优惠政策下，住房公积金缴费比例越高，表明雇主认为员工福利投入带来的人力资源收益越大，从而更有可能建立企业年金。职工人数，取对数，可以代表工会力量，人数越多，成立工会，与资方集体协商的可能性越高。

参照 Yoshida 和 Horiba[12]的做法，控制企业经营层面如下因素：业绩，以资产回报率衡量；市盈率；安全性，以销售收到现金比率度量；资产负债率。

参照陆正飞人等[18]的做法，在稳健性检验中，控制如下因素：资本密集度，以总资产与营业总收入之比衡量。一般的，高资本劳动比的行业倾向于支付更高薪酬，而国有上市企业大都属于此类，因此控制该因素。资产规模，以总资产的对数衡量。国有上市企业一般规模较大，而大企业更可能形成内部劳动市场，并且因为劳动力的流动性减弱、竞争性降低，更可能支付高薪酬。而且大企业内部的信息不对称程度更高，监督职工的难度更大，根据效率工资理论，企业需要支付更高薪酬才能激励职工努力工作。因此，控制该因素。

表 1 变量一览表

名称	定义
企业年金参保	参保 1，否则 0
国有企业	实际控制人是国有企业、非企业国有机构 1，否则 0
国有企业控制的国有企业	实际控制人是国有企业 1，否则 0

中央政府控制的国有企业	实际控制人是国务院下属的中央部委 1，否则 0
地方政府控制的国有企业	实际控制人是地方政府 1，否则 0
国有股比重	国有股占总股本的比例
有国有股的企业	总股本中有国有股 1，否则 0
国有股控股的企业	总股本中国有股比重超过 50%取 1，否则 0
实际所得税率	所得税费用 / 利润总额
平均工资	本年度职工工资总额 / 职工总数，取对数
住房福利	本年度住房公积金缴费 / 上一年度职工工资总额
职工人数	取对数
业绩	资产回报率
市盈率	每股市价 / 每股收益
安全性	销售收到现金比率
资产负债率	总负债 / 总资产
资本密集度	总资产 / 营业总收入
资产规模	总资产，取对数

3．描述性统计

主要变量的描述性统计见表 2。样本企业中，参加企业年金的占 18.03%，大大高于同期以全国企业法人单位数为基础计算的企业参保率 0.81%。中国资本市场上国有经济成分占重要地位，依实际控制人标准识别的国有企业占 40.83%，其中国有企业控制的国有企业占 2.76%，中央政府控制的国有企业占 12.54%，地方政府控制的国有企业占 25.52%。从股本结构来看，2535 个样本企业中，国有股比重最低为 0，最高为 92.19%，均值 4.11%，标准差 0.1277。股本中有国有股的企业占 18.34%，国有股控股的企业占 3.00%。

表 2 主要变量的描述性统计

变量	*N*	均值	标准差	最小值	最大值
企业年金参保	2535	0.1803	0.3845	0	1
国有企业	2535	0.4083	0.4916	0	1
国有企业控制的国有企业	2535	0.0276	0.1639	0	1
中央政府控制的国有企业	2535	0.1254	0.3313	0	1
地方政府控制的国有企业	2535	0.2552	0.4361	0	1
国有股比重	2535	0.0411	0.1277	0	0.9219
有国有股的企业	2535	0.1834	0.3871	0	1
国有股控股的企业	2535	0.0300	0.1706	0	1

主要解释变量与企业年金参保的交叉分析结果见表 3。按照实际控制人划分，国有企业、国有企业控制的国有企业、中央政府控制的国有企业、地方政府控制的国有企业，它们的企业年金参保率依次为 37.79%、42.86%、49.06%、31.07%，

显著高于非国有企业的 4.67%。按总股本结构划分，有国有股的企业参保率 27.74%，显著高于没有国有股的企业 15.85%，国有股直接控股的企业参保率 46.05%，远高于其它企业的 17.16%。

表 3 企业年金参保分布和检验

分类	参保数	参保比例（%）	Chi^2	样本数
国有企业	387	37.79		
其它	70	4.67	443.8104***	2535
国有企业控制的国有企业	30	42.86		
其它	427	17.32	30.0324***	2535
中央政府控制的国有企业	156	49.06		
其它	301	13.58	236.9021***	2535
地方政府控制的国有企业	201	31.07		
其它	256	13.56	99.9431***	2535
有国有股的企业	129	27.74		
其它	328	15.85	36.3647***	2535
国有股控股的企业	35	46.05		
其它	422	17.16	41.6408***	2535

注：***、**和*分别表示显著性水平 $p<0.01$、$p<0.05$ 和 $p<0.1$。

4．研究设计

以 2013 年沪深两市全部上市公司为样本，考察所有制对企业年金参保的影响。以企业年金参保为被解释变量，以国有企业、中央政府控制的国有企业、地方政府控制的国有企业等为解释变量，再控制实际所得税率、平均工资等变量，进行多次 Logit 回归。

首先，考察所有制对企业年金参保的影响。以国有企业为主解释变量，回归中逐步控制实际所得税率、平均工资等 8 个变量。稳健性检验中，改变所有制的衡量标准，以国有股比重、有国有股的企业、国有股控股的企业等变量替代主解释变量，再控制资本密集度、资产规模等 2 个变量。

其次，考察国有企业控制人性质对企业年金参保的影响。以中央政府控制的国有企业、地方政府控制的国有企业等为解释变量，回归中逐步控制实际所得税率、平均工资等 8 个变量，检验解释变量回归系数的差异性，再控制资本密集度、资产规模等 2 个变量，检验结果的稳健性。

最后，考察所有制对其它企业年金参保影响因素的调节作用。以国有企业为解释变量，控制实际所得税率、资产规模等 10 个变量，依次引入全部控制变量与国有企业的交互项。

四、结　果

1．所有制对企业年金参保的影响

表 4 汇报了所有制影响企业年金参保的回归结果。H1 预测国有企业比非国有企业的企业年金参保概率更高，该假设得到验证。如表 4 所示，控制不同的影响因素，国有企业均与企业年金参保显著正相关，国有企业参保概率比非国有企业高，最低高出 21.7%（p<0.01），最高高出 34.3%（p<0.01）。该结果表明，在企业年金参保上存在显著的所有制差距。

表 5 汇报了通过改变所有制的衡量标准考察稳健性的结果。H2 预测国有股占总股本的比重与企业年金参保概率正相关，该假设得到验证。如表 5 所示，控制不同的变量，国有股比重均与企业年金参保显著正相关，回归系数最小 0.178（p<0.01），最大 0.358（p<0.01）。该结果表明，企业国有股比重越高，企业年金参保概率越高。

表 4　所有制对企业年金参保的影响

变量	被解释变量：企业年金参保				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
国有企业	0.327***	0.343***	0.217***	0.318***	0.222***
	(0.0160)	(0.0175)	(0.0174)	(0.0205)	(0.0201)
实际所得税率		0.0314			0.0177
		(0.0454)			(0.0554)
平均工资			0.0769***		0.0701***
			(0.0105)		(0.0123)
住房福利			0.791***		0.803***
			(0.136)		(0.157)
职工人数			0.0385***		0.0364***
			(0.00499)		(0.00565)
业绩				0.0156	-0.0909
				(0.0127)	(0.134)
市盈率				-5.65e-06*	-6.67e-05
				(3.25e-06)	(5.04e-05)
安全性				0.00568	0.0423*
				(0.0201)	(0.0244)

资产负债率				0.0541	0.0491
				(0.0579)	(0.0371)
Obs	2535	2271	2398	2470	2111

注：本表汇报的是平均边际效应；括弧内为稳健标准误；***、**和*分别表示显著性水平 $p<0.01$、$p<0.05$ 和 $p<0.1$；列(1)至列(5)控制不同的影响因素。

H3 预测有国有股的企业比没有国有股的企业参保概率更高，该假设得到部分验证。如表 5 所示，列(1)至列(4)中，有国有股的企业与企业年金参保显著正相关，回归系数最小 0.0403（$p<0.01$），最大 0.119（$p<0.01$），列(5)中回归系数为正但不显著（$\beta=0.0262$，$p>0.1$）。该结果表明，与没有国有股的企业相比，有国有股的企业在企业年金参保上的优势并不稳健。

H4 预测国有股控股的企业比其它企业的企业年金参保概率更高，该假设得到验证。如表 5 所示，控制不同的变量，国有股控股的企业均与企业年金参保显著正相关，回归系数最小 0.123（$p<0.01$），最大 0.300（$p<0.01$）。该结果表明，与其它企业相比，国有股控股的企业在企业年金参保方面优势明显。

表 5 稳健性检验：改变所有制的衡量标准

	被解释变量：企业年金参保				
解释变量	**(1)**	**(2)**	**(3)**	**(4)**	**(5)**
国有股比重	0.350***	0.358***	0.178***	0.314***	0.169***
	(0.0483)	(0.0528)	(0.0471)	(0.0489)	(0.0508)
有国有股的企业	0.119***	0.113***	0.0403**	0.0966***	0.0262
	(0.0223)	(0.0239)	(0.0196)	(0.0220)	(0.0203)
国有股控股的企业	0.289***	0.300***	0.142**	0.248***	0.123**
	(0.0577)	(0.0629)	(0.0565)	(0.0585)	(0.0602)
控制变量	无	有	有	有	有
Obs	2535	2271	2398	2470	2111

注：本表汇报的是边际效应；括弧内为稳健标准误；***、**和*分别表示显著性水平 $p<0.01$、$p<0.05$ 和 $p<0.1$；列(1)至列(5)按照表 4 的方式控制不同的影响因素；行分别以国有股比重、有国有股的企业、国有股控股的企业等为解释变量；略去了控制变量的信息，如有需要，可以向作者索要。

表 6 汇报了通过增加控制变量考察稳健性的结果。如表 6 所示，控制资本密集度、资产规模后，国有企业仍然与企业年金参保显著正相关，国有企业参保概率仍然比非国有企业高，最低高出 20.5%（$p<0.01$），最高高出 26.5%（$p<0.01$）。

表 6 稳健性检验：增加控制变量

	被解释变量：企业年金参保				
变量	**(1)**	**(2)**	**(3)**	**(4)**	**(5)**
国有企业	0.247***	0.265***	0.205***	0.253***	0.216***
	(0.0169)	(0.0187)	(0.0177)	(0.0174)	(0.0205)
实际所得税率		-0.0192			0.00958
		(0.0428)			(0.0549)
平均工资			0.0651***		0.0673***
			(0.0129)		(0.0155)
住房福利			0.710***		0.746***
			(0.135)		(0.160)
职工人数			0.0191**		0.0259***
			(0.00804)		(0.00917)
业绩				0.0123	-0.106
				(0.0178)	(0.149)
市盈率				-7.42e-06***	-5.78e-05
				(2.45e-06)	(4.62e-05)
安全性				0.00138	-0.00650
				(0.0242)	(0.0286)
资产负债率				-0.00907	0.0333
				(0.0210)	(0.0414)
资本密集度	-0.00327*	-0.00239	-0.00306*	-0.00358*	-0.00102
	(0.00183)	(0.00193)	(0.00182)	(0.00203)	(0.00193)
资产规模	0.0454***	0.0465***	0.0251***	0.0472***	0.0177*
	(0.00489)	(0.00546)	(0.00780)	(0.00522)	(0.00989)
Obs	2494	2230	2362	2432	2078

注：本表汇报的是边际效应；括弧内为稳健标准误；***、**和*分别表示显著性水平 $p<0.01$、$p<0.05$ 和 $p<0.1$；列(1)至列(5)按照表 4 的方式控制不同的影响因素，在此基础上增加资本密集度、资产规模两个控制变量。

表 5 和表 6 的结果表明，无论改变所有制的衡量方式，还是增加控制变量，所有制均显著地影响企业年金参保，结果非常稳健。

2．国有企业控制人性质对企业年金参保的影响

表 7 的 Panel A 汇报了国有企业控制人性质影响企业年金参保的回归结果，Panel B 汇报了中央政府控制的国有企业、地方政府控制的国有企业等两个解释变量回归系数的差异性检验结果。

表 7　国有企业控制人性质对企业年金的影响

Panel A：回归结果					
	被解释变量：企业年金参保				
变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
国有企业控制的国有企业	0.546***	0.571***	0.393***	0.531***	0.395***
	(0.0574)	(0.0579)	(0.0681)	(0.0645)	(0.0721)
中央政府控制的国有企业	0.562***	0.583***	0.395***	0.555***	0.419***
	(0.0298)	(0.0312)	(0.0362)	(0.0345)	(0.0407)
地方政府控制的国有企业	0.343***	0.353***	0.219***	0.332***	0.215***
	(0.0237)	(0.0257)	(0.0251)	(0.0302)	(0.0281)
实际所得税率		0.0446			0.0447
		(0.0450)			(0.0557)
平均工资			0.0748***		0.0657***
			(0.0105)		(0.0124)
住房福利			0.814***		0.823***
			(0.137)		(0.158)
职工人数			0.0369***		0.0337***
			(0.00508)		(0.00578)
业绩				0.0166	-0.0804
				(0.0128)	(0.130)
市盈率				-5.30e-06*	-8.82e-05
				(3.09e-06)	(5.77e-05)
安全性				0.00928	0.0452*
				(0.0214)	(0.0247)
资产负债率				0.0554	0.0572
				(0.0628)	(0.0365)
Obs	2535	2271	2398	2470	2111
Panel B：“中央”、“地方”差异性检验					
系数差	0.219	0.23	0.176	0.223	0.204
Chi^2	29.10***	28.93***	19.86***	29.60***	23.15***
p 值	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)
结果	“中央”>“地方”				

注：Panel A 汇报的是平均边际效应；括弧内为稳健标准误；***、**和*分别表示显著性水平 $p<0.01$、$p<0.05$ 和 $p<0.1$；列(1)至列(5)控制不同的影响因素；Panel B 中，“中央”、“地方”分别代表中央政府控制的国有企业、地方政府控制的国有企业等两个变量的回归系数；系数差代表“中央”减“地方”。

H5 预测中央政府控制的国有企业比地方政府控制的国有企业的企业年金参保概率更高，该假设得到验证。如表 7 中 Panel A 所示，控制不同的变量，三种国有企业均与企业年金参保显著正相关，表明国有上市企业的实际控制人虽然性质不同，但均比非国有上市企业参保概率高。如表 7 中 Panel B 所示，所有回归结果中，中央政府控制的国有企业与地方政府控制的国有企业相比，回归系数显著更大，最低高出 17.6%（Chi^2=19.86，p<0.01），最高高出 23%（Chi^2=28.93，p<0.01）。这表明，中央政府控制的国有企业参保概率显著高于地方政府控制的国有企业。

表 8 的 Panel A 汇报了通过增加控制变量考察稳健性的结果，Panel B 汇报了中央政府控制的国有企业、地方政府控制的国有企业等两个解释变量回归系数的差异性检验结果。如表 8 所示，控制了资本密集度和资产规模后，三种国有企业仍然与企业年金参保显著正相关，中央政府控制的国有企业与地方政府控制的国有企业相比，其回归系数仍然显著的大，这表明——中央政府控制的国有企业参保概率显著高于地方政府控制的国有企业——该结论非常稳健。

表 8　稳健性检验：增加控制变量

Panel A：回归结果					
	被解释变量：企业年金参保				
变量	**(1)**	**(2)**	**(3)**	**(4)**	**(5)**
国有企业控制的	0.474***	0.498***	0.397***	0.489***	0.403***
国有企业	(0.0649)	(0.0670)	(0.0699)	(0.0653)	(0.0735)
中央政府控制的	0.450***	0.483***	0.378***	0.465***	0.407***
国有企业	(0.0349)	(0.0373)	(0.0371)	(0.0355)	(0.0417)
地方政府控制的	0.250***	0.265***	0.201***	0.256***	0.207***
国有企业	(0.0241)	(0.0263)	(0.0253)	(0.0249)	(0.0285)
实际所得税率		-0.00702			0.0319
		(0.0425)			(0.0550)
平均工资			0.0588***		0.0584***
			(0.0130)		(0.0155)
住房福利			0.722***		0.758***
			(0.136)		(0.161)
职工人数			0.0145*		0.0208**
			(0.00813)		(0.00924)
业绩				0.0163	-0.0915
				(0.0142)	(0.145)
市盈率				-7.10e-06***	-7.49e-05
				(2.42e-06)	(5.24e-05)
安全性				0.00706	-0.000320
				(0.0230)	(0.0284)
资产负债率				-0.00672	0.0365
				(0.0180)	(0.0406)
资产密集度	-0.00291*	-0.00180	-0.00314*	-0.00336*	-0.00108
	(0.00156)	(0.00169)	(0.00169)	(0.00182)	(0.00181)
资产规模	0.0456***	0.0468***	0.0292***	0.0474***	0.0217**
	(0.00500)	(0.00563)	(0.00793)	(0.00528)	(0.00998)
Obs	2494	2230	2362	2432	2078
Panel B：“中央”、“地方”差异性检验					
系数差	0.2	0.218	0.177	0.209	0.2
Chi^2	23.68***	24.00***	20.41***	25.14***	21.95***
p 值	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)
结果	“中央”>“地方”				

注：Panel A 汇报的是平均边际效应；括弧内为稳健标准误；***、**和*分别表示显著性水平 $p<0.01$、$p<0.05$ 和 $p<0.1$；列(1)至列(5)控制不同的影响因素；Panel B 中，“中央”、“地方”分别代表中央政府控制的国有企业、地方政府控制的国有企业等两个变量的回归系数；系数差代表“中央”减“地方”。

3．所有制对其它影响因素的调节作用

表 9 和表 10 汇报了所有制调节作用的回归结果。H6 预测所有制对其它因素与企业年金参保的关系存在调节作用，该假设未得到支持。如表 9 和表 10 所示，以国有企业为解释变量，控制实际所得税率等 10 个变量，依次引入国有企业与控制变量的交互项，国有企业均与企业年金参保显著正相关，国有企业参保概率比非国有企业高，最低高出 21.6%（p<0.01），最高高出 22.0%（p<0.01），但所有的交互项系数均不显著，这表明所有制没有显著的调节作用。

表 9 所有制的调节作用-1

	被解释变量：企业年金参保				
变量	**(1)**	**(2)**	**(3)**	**(4)**	**(5)**
国有企业	0.217***	0.216***	0.217***	0.217***	0.218***
	(0.0206)	(0.0207)	(0.0210)	(0.0207)	(0.0204)
实际所得税率	-0.0145	0.0130	0.0150	0.00839	0.0133
	(0.0614)	(0.0554)	(0.0554)	(0.0557)	(0.0550)
平均工资	0.0681***	0.0640***	0.0649***	0.0670***	0.0666***
	(0.0155)	(0.0162)	(0.0156)	(0.0158)	(0.0155)
住房福利	0.744***	0.747***	0.622***	0.745***	0.736***
	(0.160)	(0.160)	(0.164)	(0.161)	(0.157)
职工人数	0.0259***	0.0256***	0.0243***	0.0221**	0.0253***
	(0.00915)	(0.00922)	(0.00920)	(0.00940)	(0.00914)
业绩	-0.110	-0.104	-0.0828	-0.0999	-0.0208
	(0.148)	(0.150)	(0.158)	(0.148)	(0.0874)
市盈率	-6.24e-05	-5.80e-05	-6.41e-05	-5.93e-05	-6.01e-05
	(5.05e-05)	(4.62e-05)	(4.89e-05)	(4.85e-05)	(4.67e-05)
安全性	-0.00643	-0.00724	-0.00650	-0.00427	-0.00926
	(0.0287)	(0.0287)	(0.0289)	(0.0290)	(0.0286)
资产负债率	0.0346	0.0327	0.0326	0.0366	0.0313
	(0.0413)	(0.0416)	(0.0419)	(0.0416)	(0.0390)
资本密集度	-0.000980	-0.00109	-0.000845	-0.00108	-0.00106
	(0.00191)	(0.00194)	(0.00182)	(0.00196)	(0.00184)
资产规模	0.0174*	0.0181*	0.0188*	0.0161	0.0184*
	(0.00988)	(0.00993)	(0.00996)	(0.01000)	(0.00985)
国有企业×	0.0129				
实际所得税率	(0.0137)				
国有企业×		0.00994			
平均工资		(0.0178)			
国有企业×			0.0411		
住房福利			(0.0276)		
国有企业×				0.0273	
职工人数				(0.0181)	
国有企业×					-0.0907
业绩					(0.0768)
Obs	2078	2078	2078	2078	2078

注：本表汇报的是平均边际效应；括弧内为稳健标准误；***、**和*分别表示显著性水平 $p<0.01$、$p<0.05$ 和 $p<0.1$；列(1)至列(5)依次控制了国有企业与实际所得税率、平均工资、住房福利、职工人数、业绩等 5 个变量的交互项。

表 10 所有制的调节作用-2

	被解释变量：企业年金参保				
变量	**(1)**	**(2)**	**(3)**	**(4)**	**(5)**
国有企业	0.216***	0.217***	0.220***	0.217***	0.219***
	(0.0207)	(0.0206)	(0.0210)	(0.0205)	(0.0208)
实际所得税率	0.00979	0.0123	0.0132	0.0107	0.0131
	(0.0549)	(0.0550)	(0.0556)	(0.0550)	(0.0559)
平均工资	0.0673***	0.0665***	0.0667***	0.0670***	0.0670***
	(0.0155)	(0.0155)	(0.0157)	(0.0155)	(0.0158)
住房福利	0.745***	0.746***	0.740***	0.747***	0.750***
	(0.160)	(0.158)	(0.160)	(0.160)	(0.160)
职工人数	0.0260***	0.0250***	0.0250***	0.0256***	0.0246***
	(0.00916)	(0.00927)	(0.00933)	(0.00923)	(0.00929)
业绩	-0.106	-0.0978	-0.0887	-0.106	-0.0990
	(0.149)	(0.149)	(0.153)	(0.150)	(0.149)
市盈率	-6.46e-05	-5.83e-05	-5.76e-05	-5.80e-05	-6.05e-05
	(6.78e-05)	(4.60e-05)	(4.79e-05)	(4.62e-05)	(4.88e-05)
安全性	-0.00654	-0.0238	-0.00963	-0.00912	-0.00735
	(0.0286)	(0.0319)	(0.0290)	(0.0294)	(0.0290)
资产负债率	0.0336	0.0297	0.0111	0.0319	0.0343
	(0.0414)	(0.0418)	(0.0435)	(0.0415)	(0.0416)
资本密集度	-0.00100	-0.00161	-0.00122	-0.00155	-0.00122
	(0.00193)	(0.00216)	(0.00199)	(0.00227)	(0.00198)
资产规模	0.0176*	0.0185*	0.0182*	0.0180*	0.0135
	(0.00991)	(0.00999)	(0.0101)	(0.00994)	(0.0102)
国有企业×市盈率	0.0187				
	(0.0763)				
国有企业×安全性		0.0209			
		(0.0191)			
国有企业×资产负债率			0.0299		
			(0.0221)		
国有企业×资本密集度				0.0192	
				(0.0407)	
国有企业×资产规模					0.0280
					(0.0188)
Obs	2,078	2,078	2,078	2,078	2,078

注：本表汇报的是平均边际效应；括弧内为稳健标准误；***、**和*分别表示显著性水平 $p<0.01$、$p<0.05$ 和 $p<0.1$；列(1)至列(5)依次控制了国有企业与市盈率、安全性、资产负债率、资本密集度、资产规模等 5 个变量的交互项。

五、讨　论

本文以 2013 年上市公司为样本，控制税收、人力资源、企业经营等影响因素，考察所有制对企业年金参保的影响。结果表明：国有企业的参保概率比非国有企业高 20%以上；中央政府控制的国有企业参保概率比地方政府控制的国有企业高 17.6%以上；所有制对其它影响因素的调节作用不明显。该研究拓展了企业年金参保影响因素研究，对中国企业年金制度优化有借鉴意义。

1．理论意义

人口老龄化动摇了政府养老金计划的财务可持续性，全世界各国政府都希望企业和职工参加企业年金计划，以弥补养老金不足。中国也在 1991 年提出了“企业补充养老保险”的概念（国发[1991]33 号），并于 2004 年颁布实施了《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》，正式建立企业年金制度。然而，即便在私人养老金发展最好的美国，企业年金也达不到 100%全覆盖。2013 年，美国 64%的私人企业向职工提供至少一种形式（待遇确定或缴费确定）的企业年金，但只有 49%的私人企业职工（全职和兼职）确实参加了企业年金①。因此，理论界一直关注企业年金参保的影响因素。

大量研究表明职工个体特征显著影响其参保行为，包括年龄、性别、薪酬、家庭收入、储蓄习惯、受教育程度、金融知识等[2,5,7,9,11]。也有研究表明企业年金计划本身的特征会影响职工决策，包括计划的复杂程度、可供选择的投资工具、雇主配款、携带条款等[3,4,6,11]。但是，以上结论可能在中国并不适用。在欧美国家，职工是决策主体，无论企业是否参保，职工都可以独立选择是否参保，研究者自然关注职工个体特征和企业年金计划特征。在中国，企业是决策主体，不仅决定是否参保，还决定计划内容。因此，中国情境下，相对于职工个体层面的因素，企业特征可能对企业年金参保行为影响更大，同时，企业年金计划特征则是企业决策的内容而非影响因素。

还有研究表明企业特征显著影响企业和职工的参保行为，包括税收、离职率、员工数量、行业、产业就业规模、企业规模、工会、市盈率、盈利能力、负债、

① 数据源自 2013 年美国劳工部劳动统计局（U.S. Bureau of Labor Statistics ）全国薪酬调查（National Compensation Survey，NCS）（http://www.bls.gov/ebs/）。

其它福利计划等[1,8,10,11,12]。由于中国是以企业为企业年金参保决策主体，所以这些结论很可能同样适用，但是以上研究并没有关注所有制的可能影响。在欧美国家，有的国有企业数量稀少，有的把国有企业视同政府机构，有的企业年金只针对私人企业，研究者自然不关注所有制因素。在中国，国有企业长期大量存在，国有企业与非国有企业在产权结构、经营环境和政府管理体制等方面存在巨大差异，因此，考察所有制对企业年金参保的影响具有重要的现实意义。

虽然郭磊和苏涛永考察了所有制对职工参保的影响[13]，但是该研究采用家庭金融微观数据（CHFS，2011），重点考察文化程度、工作年限、职称等职工个人特征的影响。基于中国情境下企业是决策主体的现实，该研究没有控制企业特征，其结论可能存在偏差，而本研究采用企业数据，控制其它企业特征，能够更加稳健地考察所有制的影响。朱铭来等人（2015）也考察了所有制的影响[14]，但是该研究以 2012 年沪市 632 家企业为样本，重点考察企业年金决策中的避税动机，其结果表明所有制的直接作用不显著，调节作用显著。该研究样本量比较小，且所有制划分依据内资外资、是否控股等标准，因此其结论可能存在偏差。本研究以 2013 年沪深两市全部 2535 家企业为样本，样本量更大；以更常用的实际控制人标准衡量所有制，并根据实际控制人性质对国有企业进一步细分，更具一般性；尝试多种所有制衡量标准，得到相同结果，更稳健。

总的来看，本文立足于企业作为企业年金参保决策主体、国有企业大量存在的中国国情，检验了所有制对企业年金参保的影响，有助于拓展企业年金参保影响因素的研究。

2．实践意义

现行的企业年金制度是企业导向的——企业是发起企业年金计划的主体，是职工参保的先决条件，企业所得税优惠是主要激励手段。这样的制度设计，既抑制了职工的养老储蓄热情，又无力驱动企业参保，最终可能会放大企业年金参保中所有制差距。

从职工方面来看，根据《企业年金试行办法》，企业年金参保是企业和职工的捆绑决策，职工无法脱离企业独立参保。如果职工愿意参加而企业不愿参加，即便不要求企业缴费，企业年金也无法建立。一般的，中国人普遍具备更高的储蓄意愿，同时近年来对老龄化的宣传也强化了中国职工的养老储蓄动机，但是，现

实中企业却因为各种原因无意企业年金。因此，在当前制度下，广大职工的养老储蓄热情由于没有企业匹配而无法转换成企业年金，也无法享受税收优惠，只有小部分职工碰巧有企业支持才幸运地获得更多退休收入。而企业年金个人所得税优惠政策不合理则进一步抑制了职工参保的积极性。2009 年 12 月，国税总局发布《关于企业年金个人所得税征收管理有关问题的通知》（国税函[2009]694 号），规定当企业以企业年金缴费的形式增加薪酬时，职工的当期收入不仅要减少个人企业年金缴费部分，还要支付企业缴费的个人所得税，而且未来的企业年金收益还有可能被课税。该政策导致“拟建立企业年金的企业开始驻足观望，职工建立企业年金的积极性空前低落。”[41]。2013 年底，财政部、人社部和国税总局联合发布《关于企业年金 职业年金个人所得税问题的通知》（财税[2013]103 号），该政策下，退休后一次性领取企业年金达到某一金额，将被课税至失去全部的投资收益，只能领取本金，职工参加企业年金不仅没有获得更多养老金收入，反而损失了缴费金额的时间价值，理性的职工将不参加企业年金。

从企业方面来看，当前政府激励企业参保的主要手段是税收优惠，即对占职工工资总额一定比例的企业缴费免征企业所得税。然而，事实证明企业所得税优惠激励作用不佳，截至 2013 年底，中国企业年金的企业参保率仅为 0.81%，即便是顶着骂名的国有企业，本文样本期间的参保率也只有 37.79%，大部分国有企业和职工还是无缘企业年金。这甚至意味着，即便未来进一步提高企业所得税优惠比例，企业参保的积极性也未必增加。与此同时，部分国有企业却能够利用企业年金规避薪酬管制，形成了国有企业和非国有企业之间的差距。如果未来企业年金政策继续以企业为激励主体，那么将无法有效矫正参保和缴费中的所有制割裂，以及国有企业内部的参保差距。

企业导向下，缩小企业年金参保中的所有制差距，直接手段是按所有制区别对待，限制国有企业，鼓励非国有企业。但这一思路存在一系列问题，其一，企业年金参保原则上属于企业内部事务，政府不应干涉，否则与整个国有企业改革的原则相悖；其二，根据《企业年金试行办法》，企业年金参保遵循自愿原则，政府不能强制国有企业参加或者不参加；其三，国有企业职工和非国有企业职工平等享有以企业年金的方式进行养老储蓄，获得税收优惠的权利，政府不应限制。企业导向下，缩小所有制差距的间接手段是进一步加大企业所得税优惠力度，期

望非国有企业的企业年金增长高过国有企业，从而缩小差距。然而，根据前文分析，提高企业所得税优惠对企业激励作用有限，其结果很能恰恰与期望相反——国有企业，尤其是中央政府控制的国有企业进一步享受税收优惠，其它企业无动于衷，所有制之间的企业年金差距扩大。

六、结论与展望

中国企业年金参保存在显著的所有制差距。样本中，国有企业的参保率为37.79%，大大高于非国有企业的 4.67%。有国有股的企业参保率 27.74%，显著高于没有国有股的企业 15.85%，国有股控股的企业参保率 46.05%，远高于其它企业的 17.16%。控制税收、人力资源、企业经营等因素，回归结果表明所有制显著影响企业年金参保：依实际控制人划分，国有企业的参保概率比非国有企业高 20%以上；依股权结构划分，国有股比重与参保概率正相关，国有股控股的企业参保概率比其它企业高 12.3%-30%。

中央政府控制的国有企业相比地方政府控制的国有企业，具有显著的参保优势。样本中，中央政府控制的国有企业参保率为 49.06%，显著高于地方政府控制的国有企业的 31.07%。回归结果表明，实际控制人性质对企业年金参保影响显著，中央政府控制的国有企业比地方政府控制的国有企业参保概率高 17.6%-23%。

所有制对其它企业年金参保影响因素的调节作用不显著。回归中控制实际所得税率等 10 个变量，依次引入国有企业与控制变量的交互项，国有企业均与企业年金参保显著正相关，国有企业参保概率比非国有企业高出 21.6%-22.0%，但所有的交互项系数均不显著，这表明所有制没有显著的调节作用。

本文拓展了企业年金参保影响因素的研究，对中国企业年金制度优化有借鉴意义。未来可以进一步考察所有制对企业年金缴费的影响，从而全面认识所有制对企业年金的影响，还可以采用面板数据，考察所有制影响在时间上的变化。

参考文献：

[1] Tamborini C R，Purcell P ，Iams H M．The Relationship Between Job Characteristics And Retirement Savings In Defined Contribution Plans During The 2007-2009 Recession[J]．Monthly Labor Review，2013，136（5）：3-16.

[2] Huberman G，Iyengar S S，Wang J．Defined Contribution Pensions Plan：Determinants Of Participation And Contribution Rates[J]．Journal of Financial Services Research，2007，31（1）：1-32

[3] Morrin M，Broniarczyk S M，Inman J J．Plan Format And Participation In 401(K) Plans: The Moderating Role Of Investor Knowledge[J]．Journal of Public Policy & Marketing，2012，31（2）：254-268.

[4] Morrin M，Inman J J，Broniarczyk S M．Investing For Retirement: The Moderating Effect Of Fund Assortment Size On The 1/N Heuristic [J]．Journal of Marketing Research，2012，49（4）：537-550.

[5] Lusardi A，Mitchell O S. Financial Literacy And Retirement Planning In The United States[J]. Journal of Pension Economics And Finance，2011，10（04）: 509-525.

[6] Dworak-Fisher K．Matching Matters In 401(K) Plan Participation[J]．Industrial Relations，2011，50（4）：713-737

[7] Lopez S F，Bua M V，Gonzalez L O．Saving For Retirement In EU: An Analysis Of Its Determinants[J]．Revista De Economia Mundial，2012，（31）：111-135

[8] Dummann K．What Determines Supply And Demand For Occupational Pensions In Germany？[J]．Journal of Pension Economics And Finance，2008，7（1）：131-156．

[9] Fornero E，Monticone C．Financial Literacy And Pension Plan Participation In Italy[J]．Journal of Pension Economics And Finance，2011，10（4）：547-564.

[10] Hernanes E，Piggott J，Zhang T，Strom S．Occupational Pensions，Tenure And Taxes[J]．Journal of Pension Economics And Finance，2011，10（3）：435-456

[11] Banks J，Smith S．Retirement In UK[J]．Oxford Review of Economic Policy，2006，22（1）：40-56.

[12] Yoshida K，Horiba Y．Determinants Of Defined-Contribution Japanese Corporate Pension Coverage[J]．The Japanese Accounting Review，2012，2（1）：33-47.

[13] 郭磊，苏涛永. 人力资源、税收、所有制与企业年金参保——基于家庭金融微观数据的实证研究[J]．公共管理学报，2015，12（1）：94-106.

[14] 朱铭来，于新亮，程远. 企业年金决策影响因素研究——基于上市公司避税动机的实证分析[J]．保险研究，2015（1）：8-21.

[15] 李晓东. 职工福利、剩余索取权分享与国有企业的社会成本问题[J]. 会计研究，2010（10）：76-83.

[16] 扈文秀，穆庆榜. 金融高管薪酬与公司绩效关系实证研究[J]．管理评论，2011，23（10）：118-124.

[17] 刘子君，刘智强，廖建桥. 上市公司高管团队薪酬差距影响因素与影响效应：基于本土特色的实证研究[J]. 管理评论，2011，23（9）：119-128.

[18] 陆正飞，王雄元，张鹏. 国有企业支付了更高的职工工资吗[J]. 经济研究，2012（3）：28-39.

[19] 许启发，蒋翠霞. 所有制分割、行业选择与工资差异[J]. 管理科学，2012，25（1）：109-120.

[20] 叶林祥，李实，罗楚亮. 行业垄断、所有制与企业工资收入差距——基于第一次全国经济普查企业数据的实证研究[J]. 管理世界，2011（4）：26-37.

[21] 邓伟、叶林祥. 上游产业垄断与国有企业的高工资[J]. 南开经济研究，2012（3）：95-109.

[22] 李懋，柳银军，龙小宁，井润田. 所有制类型对我国企业借贷成本的影响及民营企业的应对措施[J]. 管理评论，2009，21（9）：77-86.

[23] 林毅夫，刘明兴，章奇. 政策性负担与企业的预算软约束：来自中国的实证研究[J]. 管理世界，2004（8）：81-91.

[24] 权小锋，吴世农，文芳. 管理层权力、私有收益与薪酬操纵[J]. 经济研究，2010（11）：73-87.

[25] 辛宇，吕长江. 激励、福利还是奖励：薪酬管制背景下国有企业股权激励的定位困境[J]. 会计研究，2012（6）：67-76.

[26] 刘银国，张琛. 自由现金流与在职消费——基于所有制和公司治理的实证研究[J]. 管理评论，2012，24（10）：18-26.

[27] McCarthy D. The rationales for occupational pensions[J]. Oxford Review of Economic Policy，2006，22（1）：57-65.

[28] Gentry W M，Rothschild C G. Enhancing retirement security through the tax code: the efficacy of tax-based subsidies in life annuity markets[J]. Journal of Pension Economics and Finance，2010，9（2）：185-218.

[29] Fehr H，Jess H. Who benefits from the reform of pension taxation in Germany? [J]. Fiscal Studies，2007，28（1）：73-101.

[30] Fehr H，Habermann C. Private retirement savings and mandatory annuitization [J]. International Tax and Public Finance，2010，17（6）：640-661.

[31] Disney R，Emmerson C，Wakefield M. Tax reform and retirement saving incentives: take-up of stakeholder pensions in the UK[J]. Economica，2010，77（4）：213-233.

[32] 郭磊，苏涛永. 基于信号博弈的最优企业年金支出决策[J]. 系统工程理论与实践，2011，31（7）：1272-1277

[33] Ippolito A R. Pension and indenture premia[J]. Journal of Human Resources，1994，29（3）：795-812.

[34] Lazer E P. Pensions and deferred benefits as strategic compensation[J]. Industrial Relations，1990，29（2）：263-280.

[35] Allen S G，Clark R L，McDermed A A. Pension bonding and lifetime jobs[J]. Journal of Human Resources，1993，28（3）：463-481.

[36] Mealli F，Pudney S. Occupational pensions and job mobility in Britain: estimation of a random-effects competing risks model[J]. Journal of Applied Econometrics，1996，11（3）：293-320.

[37] Even W E，Macpherson D A. Employer Size and Labor Turnover: The Role of Pensions[J]. Industrial and Labor Relations Review, 1996，49（4）：707-728.

[38] 殷俊，黄蓉. 企业年金计划于企业员工流动性分析[J]. 经济评论，2009（1）：133-139.

[39] Gustman A L，Mitchell O S，Steinmeier T L. The role of pensions in the labor market: A survey of the literature[J]. Industrial and Labor Relations Review, 1994，47（3）：417-438.

[40] Friedberg L，Webb A. Retirement and the evolution of pension structure[J]. Journal of Human Resources，2005，40（2）：281-308.

[41] 郑秉文. 中国企业年金发展滞后的政策因素分析[J]. 中国人口科学，2010（2）：2-23.

The Effect of Ownership on Participation for Enterprise Annuity

GUO Lei，SU Tao-yong

(School of Economics and Management，Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: Although China's enterprise annuity has been regarded as 'State-Owned Enterprises' (SOEs') Club' for a long time, there has been little evidence about how ownership affects participation. Using a sample of China's listed firms in 2013, this article examined the effect of ownership on firm-level participation in enterprise annuity after controlling tax factors, human resources factors, and firm characteristics. The main findings are: ownership affects participation significantly. SOEs are associated with more than 20 per cent higher participation probability; central government controlled SOEs are associated with a 17.6-23 per cent higher participation probability compared with local government controlled SOEs; ownership has not significant moderating effect on the relationships between other factors and participation.

Keywords: Ownership; State-owned Enterprises; Participation; Enterprise Annuity

个人税收递延型商业养老保险优惠政策研究

上海工程技术大学，中共中央党校　王宇熹，黄雪

摘　要：本文提出了个人税收递延型商业养老保险优惠方案：参保者应计纳税额以保费形式委托给保险公司储蓄并递延至退休，再按照历年缴费额和税率一次性回溯征收，保费资本利得免税。基于保险精算模型和参数敏感性分析，对改革方案涉及的参保者、保险行业和政府三方利益进行了定量研究。结果表明，该方案能吸引劳动者购买，有较强的可行性。一方面劳动者为未来的养老进行了自愿储蓄，另一方面，劳动者能够合法避税。寿险行业能够获得商业养老保险保费的巨大增长。政府部门以较小的税收损失实现了养老保险第三支柱的快速壮大和发展，减轻了第一支柱的财政压力。本文在运用商业保险手段提升养老保障体系的可持续性方面具备重要的参考价值。

关键词：个人税收递延；商业养老保险；社会保障；三支柱

一、引　言

截至2013年底，我国60周岁以上老年人口数量达到2.02亿，占总人口的14.9%。[①]老龄化问题日趋严重的直接后果是，政府为主导的社会基本养老保险支出负担沉重，养老金替代率逐年降低。这迫切要求我国推进包括企业年金、商业养老保险在内的养老保险三支柱体系建设。2013年12月国务院出台了关于企业年金递延纳税新政策，但收效并不明显，第二支柱的发展任重而道远。与第二支柱的较小覆盖群体相比，我国寿险参保人口多，覆盖面广。2012年人身保险累计保费收入9958亿，新单期缴保费占比30.4%，较去年同期提升2.8个百分点，覆盖范围进一步扩大，保险深度为2.96%，保险密度为178.9美元，较之前有大幅

[基金资助]本文受国家社会科学基金项目（11CGL021），中国博士后科学基金第55批面上一等资助（2014M550079），上海工程技术大学研究生科研创新项目（E1-0903-14-01050）等课题资助。
[作者简介]王宇熹（1978-），男，湖南益阳人，副教授，硕导，中共中央党校博士后。主要研究方向为社会保障。电子信箱：wyxixl@163.com　13817298156。通讯地址：上海市松江区龙腾路333号管理学院金融系。黄雪（1991-），女，山东淄博人，硕士研究生，主要研究方向为社会保障管理。电子信箱：snowhuangxue@126.com。
① 数据来源于《2013年社会服务发展统计公报》。

度提高，这为我国大力发展第三支柱打下了良好的基础。[①]作为第三支柱的商业养老保险，可以减轻政府基本财政压力，提高养老保险基金运营的财务可持续性，是满足中高收入者个性化、差异化养老需求的理想选择。为推动商业养老保险的发展，我国政府在 2014 年 8 月颁布的《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》中明确提出“完善加快现代保险服务业发展的税收政策，实施开展个人税收递延型商业养老保险试点”。个人税收递延型商业养老保险作为多层次养老保险制度的实施路径之一，在运用商业保险手段提升养老保障体系的可持续性方面具备重要的理论意义和现实价值。

二、文献综述

国外研究表明，税收优惠政策可以促进商业保险的发展，提高总和替代率水平。Walliser、Winter（1999）和Tullio Jappelli、Luigi Pistaferri（2001）分别对德国和意大利的人寿保险需求做出研究，认为税收优惠能够刺激保险需求。Clara Busana Banterle（2002）通过行为方法（Behavioral Approach）研究，认为个税递延具有激励投保人和保险人并促进商业保险发展的双重作用。Davis（1995）基于社会保障替代率、税收优惠模式及税率等因素证实税收优惠对养老保险的发展具有推动作用。

国内最新研究更倾向于使用EET征税模式促进商业养老保险发展，EET模式商业养老保险业务购买阶段、资金运用阶段免税，在养老金领取阶段征税。多数学者认为EET模式具有简单易行、政府税式支出少、激励效果明显等优点。例如，王莹（2010）指出商业养老保险EET税收优惠模式的实行具有普遍性和可行性，可以刺激个人投保和保险企业的盈利。李晓晟（2011）对EET、TEE以及TET三种税收模式进行对比分析，并认为我国适合采用EET模式促进商业养老保险发展。周建再，胡炳志，戴宝珍（2012）通过构建EET型商业养老保险税式支出模型和替代率模型，认为EET模式对财政收入影响小，且能达到较高的替代率水平。

回顾国内外文献发现，大多数研究者分析了商业养老保险 EET 税收优惠模式

① 数据来源于《中国保险年鉴 2013》。

的可行性，忽略了对 EET 模式带来的参保者、保险行业、政府三方的效益分析，方案的效果难以确定。为保障政策的实施效果，本文提出完善的税收优惠方案，通过建立精算模型着重测算递延型商业养老保险优惠政策方案对个人的税收优惠额度及养老替代率，增强个人的参保意愿，并从保险行业、政府等另两个参与主体角度考虑方案的可实施性，明确优惠方案对个人、保险行业、政府三方的激励效应，从而充分发挥商业养老保险业在社会保障中的支柱作用，推动三支柱的协同发展。

三、税收优惠方案设计

经过近几年的快速发展，我国保险市场运行趋于平稳，人寿保险尤其是养老保险的发展在我国老年保障中的地位和作用进一步上升，2012 年寿险业占总保费的比例达到 65. 58%，[①]较之前有大幅度提高，市场参与主体增多，覆盖面增大。一方面，基本保险替代率逐步下降增加了对商业养老保险的需求；另一方面，日益增多的高收入群体也具备了购买商业养老保险的支付能力。商业养老保险具有良好的发展基础，在我国是一个发展潜力巨大的朝阳行业。我国个人储蓄型商业养老保险仍处于发展初级阶段，需要外部税收政策的支持，经济社会的发展和财政收入的增长也为商业养老保险税收政策的设计提供了可能。有效的税收政策安排能够激励个人和保险机构参与到商业养老保险市场，也体现了政府在商业养老保险中的导向作用。通过税收激励机制，实现对个人的税收优惠，可以刺激个人购买商业养老保险，激励保险公司提供更加多元化的商业养老保险产品。政府利用较少的税收优惠，让利于参保者和保险公司，可以促进第三支柱的发展，弥补第二支柱覆盖面有限，用人单位缴纳年金意愿不足的缺点，最终减轻政府养老财政压力。

因此，本文提出商业养老保险税收递延方案：参保者应计纳税额以保费形式委托给保险公司储蓄并递延至退休，再按照历年缴费额和税率一次性回溯征收，保费资本利得免税。个人参加商业养老保险递延最高缴费额度为工资水平的 10%，2014 年个税递延最高缴费额度为 5400 元/人年。

① 数据来源于《中国保险年鉴 2013》。

（1）投保人在领取时将养老金分为参保时的应计税保费和保费资本利得两部分，并分别进行征税。应计税保费部分按照参保前“工资、薪金所得”项目一次性计征个人所得税，税收按照缴费历年应计税基和税率回溯征收。保费资本利得总额分配到每年养老金领取额中，根据税法规定养老金收益不交税。

(2)个人税收递延对不同纳税人产生的税负优惠额度更倾向于高收入者，考虑到税收公平原则，可以通过设置个人税收递延最高优惠限额，降低政府税收损失风险，从制度上防止高收入者利用政策漏洞进行偷税漏税。商业养老保险递延最高缴费额度为工资水平的 10%，2014 年个税递延最高缴费额度为 5400 元/人年（2013 年全国在岗职工平均工资为 52379 元[①]，2013 年工资增长率为 8.5%），至 2020 年提高到 15000/人年。

商业养老保险在传统养老险的基础上发展出了分红型、万能型等投资型养老险，本文仅以传统养老年金保险为例，基于保险精算模型和参数敏感性分析，研究改革方案涉及的参保者、保险行业和政府三方利益。

四、参保者收益分析

本节通过建立商业养老保险精算模型分析递延纳税方案对个人养老替代率的影响以及个人税收的优惠额度。运用精算平衡原理，个人税收递延型商业养老保险模型应满足：未来个人账户给付金额精算现值等于缴费精算积累终值。由于商业养老保险以盈利为目的，管理费用附加在保单中转移给投保人承担，建立精算模型时，考虑扣除商业保险公司的利润、管理费等附加费用。

（一）模型建立

1．积累额

个人税收递延型商业养老保险下，个人用于购买商业养老保险的费用支出，暂从个人当期应纳税所得额中扣除，在养老金领取时一次性征税。

假设商业养老保险为期初付 A 元的年金，第 n 年末养老金累积额为：

$$M_{EET毛}=cw\cdot\frac{[(1+g)^n-(1+r)^n]}{g-r}\cdot(1+r) \qquad (1)$$

① 数据来源于国家统计局公布数据。

假设初始附加费用占第一年保费的比例为x_0，之后每年附加费用比例为x_1，得到附加费用的积累额$M_{费用}=x_1 \cdot M_{EET毛}+(x_0-x_1)\cdot cw$。

进而，得到净保费积累额公式（2）：

$$M_{EET净}=(1-x_1)\cdot cw\frac{[(1+g)^n-(1+r)^n]}{g-r}(1-r)-(x_0-x_1)cw \tag{2}$$

2．领取额

商业养老保险养老金总领取额等于基金积累额减去应纳税额和管理费用。根据方案设定，得到整个保险期间应纳税额为：

$$S_{EET税}=cw\cdot t_0+cw(1+g)\cdot t_1+...+cw(1+g)^{n-1}\cdot t_{n-1} \tag{3}$$

其中，我国实行累进制个人所得税率，税率随收入的增长而提高，因此假设税率为$t=(t_0,t_1...t_{n-1})$，δ为贴现率。

按照期初付 1 元的终身生存年金的精算公式为$\ddot{\alpha}_{x\urcorner}=\sum_{k=0}^{\omega}v^k\cdot {}_kP_x$（其中$v^k$为贴现因子，${}_kP_x$为投保人在$x\sim x+k$岁生存的概率，$\omega$表示生命表中的极限年龄），得到参保人在退休时养老金给付额的精算现值为：

$$PV=S\cdot\sum_{k=0}^{\omega}v^k\,{}_kP_x=S\cdot\sum_{k=0}^{\omega}(\frac{1}{1+i})^k\,{}_kP_x \tag{4}$$

其中，S为个人账户养老金领取标准，i为利率，k为取整余命值。

扣除需缴纳个人所得税，个人每年养老金领取额为：

$$S_{EET}=\frac{M_{EET净}-S_{EET税}}{\sum_{k=0}^{\omega}(\frac{1}{1+i})^k\,{}_kP_x} \tag{5}$$

3．个人税收优惠额度

根据货币的时间价值理论，将个税递延前后的纳税额放在同一时点上比较更精确反映税收递延方案的优惠额度。EET 模式下，个人在整个保险期间应纳税额现值为：

$$PV_{S_{EET税}}=\frac{cw\cdot t_0+cw(1+g)\cdot t_1+...+cw(1+g)^{n-1}\cdot t_{n-1}}{(1+\delta)^n} \tag{6}$$

在未采取个税递延模式时个人应纳税现值为：

$$PV_{T_{税}} = \frac{cw \cdot t_0}{(1+\delta)^1} + \frac{cw(1+g) \cdot t_1}{(1+\delta)^2} + ... + \frac{cw(1+g)^{n-1} \cdot t_{n-1}}{(1+\delta)^n} \quad (7)$$

个人税收优惠额度可表示为公式（6）与公式（7）的差值，即

$$f = PV_{T_{税}} - PV_{S_{EET税}} \quad (8)$$

4．替代率

养老金替代率，是指劳动者退休时的养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比率。根据定义，养老金替代率β满足$S = \beta \cdot w(1+g)^n$。

得到，EET 模式下的替代率为公式（9）：

$$\beta_{EET} = \frac{S_{EET}}{w \cdot (1+g)^n} \quad (9)$$

其中S_{EET}为 EET 模式下的年领取额，w为开始缴费时的工资水平，g为工资增长率，n为缴费年限，$w(1+g)^n$为退休前的工资收入水平。

（二）模型假设和参数说明

1．模型假设

做出以下假设：投保人的养老保险完全依赖工作阶段的缴费，且不将投资收益作为遗产，投资收益完全为养老所消耗。养老金给付是一个期初付 A 元的终身生存年金。投保人在养老金领取阶段每年领取相等的养老金。

假设个人每年用于购买商业养老保险的支出所占工资比例固定不变为c，其年收入为w，则用于商业养老保险的支出为$c \cdot w$，工资增长率为g。寿险业的投资收益率不断变动，假设商业养老保险的年收益率r为变量。n表示参保人的缴费年限，利率水平用i表示。

2．参数说明

缴费年龄及退休年龄：商业保险是一种合同行为，缴费和领取年龄不受制约。为测算方便，分别考虑 30 岁、40 岁、50 岁开始投保；我国规定男性法定退休年龄为 60 周岁，女工人年满 50 周岁，女干部年满 55 周岁，在此退休年龄统一按照男 60 岁女 55 岁进行测算。

生存年限：生存概率分布以中国人寿保险业经验生命表（2000–2003）中养老金业务表部分（分男女），其最高死亡年龄为 105 岁。若投保人在退休年龄前死亡，将一次性退还保单现金价值。

工资水平 w 及缴费比例 c：根据上文提到的个税递延型商业养老保险方案设计，假设 2014 年参保者年收入为 54000 元，缴费比例为 10%。

社会工资平均增长率 g：2013 年全国企业工资增长率为 8.5%，与历史数据相比，中国工资增长率在 2011 年出现峰值 11.6%之后，逐年放缓。假设高、中、低三种工资增长情景下增长率分别为 3%、7%、10%。

收益率 r：从 2001 年到 2010 年，我国商业寿险资金运用的综合收益率分别为 4.3%、3.14%、2.68%、2.87%、3.6%、5.8%、12.17%、1.91%、6.41%、4.84%，总体来看，除 2007 年由于股市大牛而达到巅峰 12.17%外，保险资金投资收益率通常为 3%–6%。假设三个收益梯度分别为 4%、5%、6%。

附加费用 x_0、x_1：对于按年缴费的保险保单，一种最典型的附加费用安排是：在保单开始时支付给保险中介第一笔附加费用，为毛保费的 50%，其后每年支付每笔毛保费的 2.5%。因此假设初始附加费用为第一笔保费的 50%，之后为每笔保费的 2.5%。

利率 i 和贴现率 δ：假设我国的年利率维持 3%不变；严格来说利息率和体现率为两个不同的概念，但为方便计算，文中假设贴现率等于利息率，为 3%。

税率 t：根据 2011 年 9 月 1 日起我国个税实行的 7 级超额累进税率计税。

（三）精算结果

1．领取额与替代率

在不同的工资增长率和投资收益率假设下，分别计算男性和女性参保人每年按照平均工资 10%的缴费额在不同年龄参保，退休后每年可以领取的养老金和替代率水平。以参保人 30 岁投保为例，假设年度工资增长率为 3%、收益率为 4%时，男性参保人首年的养老替代率为 11.26%，而女性由于缴费年限较短，与男性相比替代率较低。

表 2　　不同的工资增长率和投资收益率假设下个人领取额及替代率测算　　单位：元

			30 岁投保		40 岁投保		50 岁投保	
			男	女	男	女	男	女
工资年增长率 3%	收益率 4%	积累额	409657	286291	191750	119960	66056	26152
		年领取额	16395	10710	7747	4471	2662	997
		首年替代率(%)	11.26%	8.53%	7.15%	4.78%	3.30%	1.43%
	收益	积累额	470986	320407	209021	127436	68419	2641

			30 岁投保		40 岁投保		50 岁投保	
			男	女	男	女	男	女
	率 5%							2
		年领取额	19052	12078	8495	4771	2764	1008
		首年替代率(%)	13.08%	9.61%	7.84%	5.10%	3.43%	1.45%
	收益率 6%	积累额	544228	359769	228277	135492	70880	26672
		年领取额	22225	13657	9329	5094	2871	1018
		首年替代率(%)	15.26%	10.87%	8.61%	5.45%	3.56%	1.46%
工资年增长率 7%	收益率 4%	积累额	733215	462424	279954	158569	79184	28470
		年领取额	26969	15794	10460	5564	3141	1049
		首年替代率(%)	5.90%	4.85%	4.51%	3.36%	2.66%	1.25%
	收益率 5%	积累额	820016	507598	301353	167235	81744	28729
		年领取额	30730	17606	11387	5912	3252	1059
		首年替代率(%)	6.73%	5.41%	4.90%	3.57%	2.76%	1.26%
	收益率 6%	积累额	922020	559151	325052	176542	84404	28986
		年领取额	35149	19673	12414	6285	3367	1069
		首年替代率(%)	7.70%	6.04%	5.35%	3.80%	2.85%	1.27%
工资年增长率 10%	收益率 4%	积累额	1193864	685296	379294	197330	90951	30329
		年领取额	41118	22433	13601	6673	3496	1116
		首年替代率(%)	3.93%	3.45%	3.37%	2.66%	2.25%	1.15%
	收益率 5%	积累额	1310355	742246	404713	207055	93669	30585
		年领取额	46165	24716	14702	7063	3614	1126
		首年替代率(%)	4.41%	3.80%	3.64%	2.82%	2.32%	1.17%
	收益率 6%	积累额	1445493	806679	432716	217470	96490	30839
		年领取额	52019	27300	15915	7481	3736	1136
		首年替代率(%)	4.97%	4.20%	3.94%	2.98%	2.40%	1.18%

2．税收优惠额度

基于不同的工资增长率和投资收益率，分别计算男性和女性参保人每年按照平均工资 10%的缴费额在不同年龄参保的税收优惠额度。表 3、4、5 分别为在不同的工资增长率假设下年收入 54000 元参保人未采取个税递延模式应纳税现值、

EET 模式下投保期间应纳税额现值以及税收优惠额度。以男性投保人 30 岁投保为例，假设工资增长率为 7%时，由表 3 可知该男性在投保期间应缴纳税额现值为 58651 元，税收递延实施后，应纳税额现值为 45601 元，由此可得，仅应计税保费部分 30 年个人税收优惠额为 13049 元。在收益率为 4%的情况下，男性 30 岁投保退休时商业养老金账户积累额达到 733215 元，而纳税额 110687 元，除去本金后，总收益积累达到 365621 元，且不需要征税，对个人的吸引力大。

表 3　年收入 54000 元参保人未采取个税递延模式应纳税现值　单位：元

	30 岁投保		40 岁投保		50 岁投保	
	男	女	男	女	男	女
工资增长率 3%	17406	12163	9017	6396	3775	1153
工资增长率 7%	58651	40292	25117	14487	5512	2085
工资增长率 10%	124359	72780	42359	22232	8250	2244

表 4　年收入 54000 元参保人 EET 下投保时税收现值总额　单位：元

	30 岁投保		40 岁投保		50 岁投保	
	男	女	男	女	男	女
工资增长率 3%	12858	9172	7158	5431	3430	1109
工资增长率 7%	45601	32740	21321	12719	4969	2004
工资增长率 10%	100833	60118	36182	19847	7622	2159

表 5　年收入 54000 元参保人税收优惠额度　单位：元

	30 岁投保		40 岁投保		50 岁投保	
	男	女	男	女	男	女
工资增长率 3%	4548	2991	1859	965	345	44
工资增长率 7%	13049	7551	3796	1769	543	81
工资增长率 10%	23526	12663	6177	2385	628	85

为进一步分析高收入者的税收递延状况，假设年收入 240000 元的参保人参加商业养老保险。由于设置商业养老保险税收优惠最高参保限额为 5400 元/人年，高收入者享受延税部分的保费积累额基本等于上文年收入 54000 元参保人的养老金积累额。同样的以男性投保人 30 岁投保为例，工资增长率为 7%，在投保期间应缴纳税额现值为 103258 元，EET 模式下，参保人应纳税额现值为 79026 元，个人税收优惠额为 24232 元。表 6、7、8 为年收入 240000 元的参保者在不同的工资增长率假设下，未采取个税递延模式应纳税现值、EET 模式下投保期间应纳税

额现值以及税收优惠额度。对比表 5 和表 8，高收入群体的个人税收优惠额度明显高于中等收入者，个税递延政策对高收入者的吸引力更大，也可以发现 50 岁投保优惠额度少于 30 岁投保的优惠额度，该方案鼓励个人尽早为养老进行储蓄，安排养老计划。

表 6　年收入 240000 元参保人未采取个税递延模式应纳税现值　单位：元

	30 岁投保		40 岁投保		50 岁投保	
	男	女	男	女	男	女
工资增长率 3%	41155	33291	26214	19660	13107	6553
工资增长率 7%	103258	70212	45187	28092	15651	7083
工资增长率 10%	194987	125065	74734	38505	19268	7507

表 7　年收入 240000 元参保人 EET 下投保时税收现值总额　单位：元

	30 岁投保		40 岁投保		50 岁投保	
	男	女	男	女	男	女
工资增长率 3%	28143	24024	20085	16116	11516	6183
工资增长率 7%	79026	55389	36665	23735	13879	6697
工资增长率 10%	154177	101964	62945	33194	17305	7110

表 8　年收入 240000 元参保人税收优惠额度　单位：元

	30 岁投保		40 岁投保		50 岁投保	
	男	女	男	女	男	女
工资增长率 3%	13013	9267	6129	3544	1591	371
工资增长率 7%	24232	14823	8522	4357	1772	386
工资增长率 10%	40810	23101	11789	5311	1963	397

五、保险行业影响分析及政府税式

保险行业及政府部门作为商业养老保险的另外两个参与主体，税收优惠政策的实施，也将对两者带来一定程度的影响。从保险业角度来看，税收优惠方案将会增加保险公司保单数量，带来巨大的政策红利，促进整个保险行业的快速发展。相应地，对政府而言，税收优惠方案的实施以政府出让部分利益为前提，从而增加政府对第三支柱商业养老保险的支出，减轻个人对社会养老保险的依赖，调整养老保险三支柱的结构，促进其可持续发展。因此，本文在对个人收益情况进行分析后，分别对保险行业的收益情况和政府的承担进行解析，以确定政策的可实

施性，以及参与者各方的收益情况和承受力度。

（一）保险行业收益分析

税收递延将工作期间应纳所得税部分递延到退休后缴纳，降低工作时期的边际税率。在所有纳税人中存在一部分对于税收相比其他人敏感的人群，这部分人群对个税递延型养老保险的需求比其他人更大，是商业保险发展的潜在客户。同时，不同收入阶层可能并不按照缴费限额进行缴费，而是根据自身需求对缴费额做出选择。因此，有必要对各收入阶层进行差异化分析，分析税收递延优惠给商业养老保险公司带来的保单增量，更加合理的测算税收优惠所能带动的商业养老市场，反映税收优惠方案对于商业养老保险市场的影响。因此，本文基于税收敏感度及递延税现金流变动进行测算，首先测算我国的税优敏感人群的收入范围，进而依据我国纳税人口结构获得敏感人群的总人口人数，最终通过计算得到各收入阶层缴纳的保费，即全保险行业保费的增加量。

根据本文提出的假设优惠方案：2014 年个税递延最高缴费额度为 5400 元/人年，至 2020 年提高到 15000/人年的标准。可计算出假设方案 2014 年个人每月最高的缴费额度为 450 元，至 2020 年提高到 1250 元。

1．敏感人群

定义减税额度超过无税收优惠情境下应缴税款 10%的人群为敏感人群，10%的比例是根据国际研究经验得到。经计算，这部分人群的月均收入区间为 4000–10750 元，购买限额 450 元/月的递延税养老保险而享受的税收递延额度为 13.5-90 元。

如果税收优惠额度逐渐增加，由于所得税累进效应，更高收入层次人群对税收的敏感程度会被加速释放。当 2020 年个税递延最高缴费额提高到 1250 元时，敏感人群的收入区间则扩大到 4000–18250，税收的杠杆效应明显。（如表 9）

表 9　不同税收优惠下的税收敏感人群　　单位：元

税收优惠限额（月）	敏感人群收入区间	个人享受延税区间
450	4000-10750	13.5-90
650	4000-12250	13.5-162.5
850	4000-14250	13.5-212.5
1050	4000-16250	13.5-262.5
1250	4000-18250	13.5-312.5

2．估算敏感人群数量

考虑各收入阶层分布人口数不同，因此，首先确定我国劳动者收入分布。依据2012年《中国城市（镇）生活与价格年鉴》中按绝对收入分组城镇居民家庭基本情况数据，利用公式（10）、（11）将数据中“平均每人全部年收入”按照平均每一就业者负担人数（包括就业者本人）转换成就业者月收入，并得到就业人数。

$$\text{就业者人均月收入}=\frac{\text{平均每户家庭人口}\times\text{平均每人全部年收入}}{12\times\text{平均每人就业人口}} \tag{10}$$

$$\text{就业人数}=\text{平均每户就业人口}\times\text{调查户数} \tag{11}$$

本文只考虑有商业养老保险购买力且达到纳税额度的就业者，因此仅对达到纳税额度就业者的月均收入及就业人数进行分析，如表10。

表10　　就业者人均月收入

按户分年收入等级（元）	就业者人均月收入（元）	就业人数（人）	所占比例（%）
70000-75000	3583.50	8383.90	11.01%
75000-80000	3782.97	7778.43	10.22%
80000-85000	3979.15	6689.16	8.79%
85000-90000	4055.28	5908.50	7.76%
90000-95000	4262.82	4925.75	6.47%
95000-100000	4420.59	4586.40	6.02%
100000及以上	6367.99	37858.92	49.73%

根据表10中各收入等级人数占达到纳税额度的就业人口的比例，本文假设月收入区间在4000–10750元的纳税人占总纳税人的比例大约为60%。结合国税总局在2011年的统计，我国个人所得税纳税人约为2400万。因此，得到敏感人群人数约为1440万人。

3．估算税收递延撬动的养老保险市场规模

分别定义乐观情境下所有的敏感人群均参加商业养老保险；中性情境下50%的敏感人群参加商业养老保险；悲观情境下只有30%的敏感人群愿意参加。根据收入敏感人群的数量，计算在不同情景下税收优惠所能撬动的市场规模。以450元/月限额为例，在较乐观的情景下，能够撬动777.6亿元的保费收入；在中性情景下能够撬动388.8亿元的保费收入；即使在悲观的情景下，仍能带动233.28亿元的保费收入。

相比之下，我国2010年全国商业养老保险原保费收入只有1215亿元[①]，目前商业养老保险市场发展空间广阔，在税收政策的刺激下，保险公司将获得巨大的红利。一方面扩大保险公司的业务量，进一步分散风险，保障保险公司的稳定经营；另一方面养老保险是长期险种，有利于增加保险公司的资金积累，为保险投资奠定基础，促进保险业的健康发展。

（二）政府的税式支出

税式支出，是指国家为达到一定的政策目标，在税法中对正常的税制结构有目的有意识地规定一些背离条款，造成对一些特定纳税人或课税对象的税收优惠，以起到税收激励或税收照顾的作用，基于这些对正常税制结构的背离条款所导致的国家财政收入的减少、放弃或让与就构成财政上的税式支出。商业养老保险个人税收递延方案的实施是政府以让与部分税收收入为代价，因此方案制定时必须考虑政府税式支出的承受范围，量力而行。

根据上一节的假设，个人每月最高缴纳保费的比例为c，w为社会平均工资水平，则最高税收优惠限额为cw，同时t为个人所得税税率，g为工资增长率，L为当期参加个人商业养老保险的人数。在税收优惠模式下，政府当期财政收入损失为：

$$S_{\text{当期税损}}=\text{cw}(1+\text{g})^{\text{n-1}}\cdot t\cdot L \qquad (12)$$

上文中经过预测的税收敏感人群，以及2013年个人所得税收入状况，估测优惠方案设计对我国财政的影响。

由于税收递延政策带来1440万的税收敏感人群，根据七级超额累进所得税税率得到首年政府的税式支出为23.3–155.5亿元。然而，财政部2014年公布我国2013年的个税总收入为6531亿元，首年延税额所占比例不足1%。即使按照方案设计到2020年最高缴费限额上涨达到15000/人年，对财政影响不大。

个人税收递延型商业养老保险模式虽然会少量减少当期政府的个人所得税收入，但是通过税收激励效应，商业养老保险潜在客户被挖掘，参保人数激增，保险公司的保费收入大幅增长，从而增加政府当期企业所得税收入。而且从长期来看，当期税收损失还可以弥补政府由于实施补充养老保险计划后减少的对社会养老保险基金的支出，减轻第一支柱养老负担，对未来的政府财政收入有递增效应。

① 数据来源：张盈华．养老保险“多层次”才能“可持续”[N]．中国证券报，2012-12-15.

政府以较微弱的税收损失，带动巨大的外部效应，政策的可实施性较强。

六、结　论

本文通过构建个人递延型商业养老保险模型，着重分析商业养老保险税收优惠政策对个人养老替代率和税收优惠额度的影响；其次估算优惠方案为保险公司带来的政策红利，以及政府的税式支出，得到以下结论：

1．个人受益于个税递延性商业养老保险。经过测算，个税递延政策实施后 30 岁参保者每月以 10%的工资收入购买商业养老保险可在退休后基本实现第三支柱商业养老保险 10%的替代率。同时税收递延方案的实施减少了个人当期应纳税额，增加货币的时间价值，实现合理避税。另外，通过对 30、40、50 岁不同年龄参保人的养老替代率测算，发现 50 岁参保人以工资的 10%投保由于缴费期限较短，基金积累相对较少，必须以更高的缴费获得较高的替代率。因此为更好的满足养老需求，一方面应鼓励个人为养老早作打算，提高个人的养老意识；另一方面对于 50 岁以上参保群体增加个人税收优惠额度，鼓励年龄较大的参保者加速积累养老金。

2．个税递延型商业养老保险为保险行业带来巨大政策红利。如上文计算，即使在悲观情景下，政策仍能为保险公司带来接近 260 亿元的保费收入，这一数额占到 2010 年全国商业养老保险原单保费收入的 21. 4%。个人税收优惠方案为保险公司带来了新一轮的发展机遇，实现商业养老保险覆盖面的扩大和保单数量的迅速增加，以及养老金保费的加速增长，扭转近两年寿险市场增速放缓的局面，为保险行业带来巨大的政策红利。

3．个税递延政策的实施对政府财政带来影响较小。本文方案以每年 5400 元的限额递延，政府首年的延税额为 23.33–155.52 亿元，所占比例不足 2013 年个税总收入的 1%，即使最高缴费限额上涨达到 15000/人年，对财政影响微弱。政府通过较少的税式支出，让利于个人和保险公司，利用税收杠杆的作用，刺激商业养老保险的发展，减轻第一支柱的养老压力，推动三支柱的均衡发展。

未来的研究，通过寿险精算技术，在保证保险公司利益前提下将寿险附加险种

结合到商业养老保险后，增加对个人参保的吸引力。本文未考虑到断保和续保情形，有待未来学者作深入研究。

参考文献：

[1] 黄华盈, 张志杰. 延税型养老保险的经济分析[J]. 金融与经济, 2010, 12:64-68.

[2] 李晓琳. 寿险精算原理[M]. 中国财政经济出版社, 2012.

[3] 李晓晟. 基于税收优惠的我国个税递延型养老保险研究[J]. 武汉金融, 2011, 10:24-25.

[4] 刘昌平. 可持续发展的中国城镇基本养老保险制度研究[M]. 中国社会科学出版社, 2008.

[5] 孙祁祥, 郑伟等. 中国保险业发展报告 2013[M]. 北京大学出版社, 2013.

[6] 王莹. 个税递延型养老保险——基于税收优惠的思考[J]. 中南财经政法大学学报, 2010, 01:73-77+144.

[7] 郑秉文. 中国企业年金发展滞后的政策因素分析——兼论“部分 TEE”税优模式的选择[J]. 中国人口科学, 2010, 02:2-23+111.

[8] 周建再, 胡炳志, 代宝珍. 我国商业养老保险个税递延研究——以江苏省为例[J]. 保险研究, 2012, 11:3-12.

[9] 陈建东, 许云芳, 吴茵茵, 姚涛. 个人所得税税率及级次设定探究——基于收入分布函数的视角[J]. 税务研究, 2014, 03:34-40.

[10] Clara Busana Banterle. Incentives to Contributing to Supplementary Pension Funds: Going Beyond Tax Incentives [J]. Geneva Papers, 2002, 27:555-570.

[11] Davis, E. P. , 1995, Pension funds: retirement-income security and capital market, 88-96.

[12] Malcolm Cook, and Paul Johnson. Saving for Retirement: How Taxes and Charges Affect Choice[J]. FSA Occasional Paper, 2000(5)

Tax-deferred private pension insurance policies research

WANG Yuxi , HUANG Xue

(1. School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai 201620)

(2. Central Party School, Department of Economics, Beijing, 100091)

Abstract: This paper presented a individual tax-deferred program on pension insurance: Personal tax amount accrued in the form of commission to the insurance company premiums and deferred to retirement savings, and then follow the calendar year to pay back the amount and rate of one-off levy, premium capital gains tax exemption. Based on actuarial models and parameter sensitivity analysis, we made a quantitative study on the interests involved in the reform program of individuals, insurance companies, and the Government conducted. The results show that the scheme can attract workers to buy, and has a strong feasibility. On the one hand the workers make the voluntary pension savings for the future, on the other hand, workers can legally avoid tax. Commercial pension insurance premiums of tremendous will grow huge. Government departments with a smaller loss of revenue achieved third pillar pension rapid growth and development, thereby reducing the financial pressure of the first

pillar. This paper has important reference value in terms of sustainability means to enhance the use of commercial insurance pension system.
Key words: Income tax-deferral; Private pension insurance; Social security; Three pillars

“保老人”还是“保儿子”？

——对陕西省W村养老保险“被啃老”现象的调查

长安大学　杨　斌

摘　要：本文通过对陕西W村的个案访谈资料探讨了农村养老保险“被啃老”现象。儿子对老人农村养老保险“被啃老”的原因可以归纳为因为贫困而啃老、因为老年人能力欠缺而啃老和以养老金补偿老年人生活照料成本而啃老。老年人对“被啃老”的应对策略为被动接受或主动反抗。村干部或村里长者对“被啃老”的调解作用不大。农村养老保险“被啃老”现象使得老年人难以获得政府给付的养老金，降低了农村养老保险制度的运行效果。应通过农村孝道文化的建设、老年人养老保险权利意识的保护、农村养老保险制度“被啃老”防范机制的建立来提升农村养老保险制度的效果。

关键词：农村养老保险制度；“被啃老”；贫困说；能力欠缺说；补偿说

一、问题的提出

2009年，我国建立了新型农村养老保险制度。制度实施之后，笔者曾于2012年在西安市农村进行调查时发现制度运行中的一个典型现象，即子女领取并占有给老人发放的养老金，并不将养老金用于老人的现象。2014年12月和2015年2月笔者在陕南调研时又发现了这一现象相当普遍，这引起了笔者的进一步关注。

“啃老”现象早已受到学术界的关注。Grundy（2005）指出老年人与子女的逆向代际支持越来越多。[①]Fritzell（2005）指出代际逆向支持方式主要是物质支持。[②]刘西国、王健（2014）指出“啃老”对老年人既有积极的影响，也有消极影响，“啃老”对老年人生活满意度因人而异。[③]陈辉（2012）指出西方国家经历的啃老

① Grundy（2005）.Reciprocity in relationships：Socio-economic and health influences on intergenerational exchanges between third age parents and their adult children in Great Britain . The British Journal of Sociology，56（2），233－255.

② Fritzell， J.，& Lennartsson，C.（2005）. Mannheim：Mannheim Research Institute for the Economics of Aging. Financial transfers between generations in Sweden. Ageing and Society， 25（3），397－414.

③ 刘西国,王健.利还是弊：“啃老”对老年生活满意度的影响[J].南方人口,2014（2）：36-44.

是危机型啃老，中国经历的是发展型啃老。[①]于宁（2007）指出“啃老”导致了养老金收入被部分占用于子女的生活资助，影响退休人员生活质量。[②]耿羽（2010）指出孝道是改进代际互动关系的关键。[③]

由以上研究文献可以发现，“啃老”已经受到学术界的广泛关注，但对于农村养老保险中的“啃老”问题则研究较少。农村养老保险制度实施后，出现了不同于城市的“啃老”现象，这种现象是否与政府建立农村养老保险制度的初衷相背离，这种现象的成因、机理是什么，应该采取哪些措施予以应对。这一系列问题形成了本文的研究思路。

二、农村养老保险“被啃老”的界定

（一）村庄概况

本文采取目的抽样和方便抽样的方法。选择陕西洛南县W村进行访谈。洛南县位于陕西南部，实施新农保制度较早。早在2008年8月，洛南县寺坡镇就开始了新型农村社会养老保险制度的试点工作，其后，试点范围不断扩大，制度平稳运行。W村经济社会发展状况在该县居于较低水平，养老保险制度参保状况呈现常态发展。

本研究采用质性研究范式，以开放式访谈的方法，综合运用“三角校正法”对访谈资料进行校正。作者于2014年12月在W村对50位研究对象进行调查，并形成约60000字的访谈录音。其后，通过对访谈资料的整理分析，结合养老保险“被啃老”的特征，选择了6位老年人为典型研究对象，并于2015年2月份两次进行入户访谈。

（二）农村养老保险“被啃老”的内涵

新型农村养老保险制度以来，W村参保率超过了90%。由于人口老龄化现象严重，达到领取养老金的人数较多。同时，W村属于人口流出村，进程务工人员较多，这些流动人口通常在过年时回家，其他时间在外地打工，村里留守人员主

① 陈辉.“啃老”现象的中西比较[J].中国青年研究,2012（3）：75-78.
② 于宁.养老金水平与退休生活质量:“啃老”现象、影响与对策研究—— 基于上海的实证调查[J].上海经济研究,2007（6）：43-51.
③ 耿羽.农村“啃老”现象及其内在逻辑——基于河南 Y 村的考察[J].中国青年研究，2010（12）：81-85.

要包括：妇女、老人以及留守学生。农村养老保险制度的给付主要通过 W 村所在镇上的信用合作社发放，由于知识文化水平较低或身体较差的影响，许多老年人不会或不便从银行领取养老金，养老金的领取通常由老人的儿子（或儿媳妇）完成。在 W 村，许多老人的儿子领完养老金后，并未将养老金交给老人。鉴于此，本文将这种儿子（或儿媳）领取并占有给老人发放的养老金，并不将养老金用于老人的现象，称之为农村养老保险“被啃老”现象，这是儿子（儿媳）对父母应持有的养老金的剥夺，是一种强制性的财富逆向代际转移，因为这种“被啃老”现象发生在农村养老保险制度中，因而称之为农村养老保险“被啃老”。

三、农村养老保险“ 啃老 ”现象的分析

家庭是传统农村供给养老资源的主体，社会转型期家庭结构变化挑战家庭供给养老资源（郭文娟，2014）。[①]农村养老保险“被啃老”现象体现了这种变化。农村养老保险“被啃老”主要涉及到三个主体，即老年人的儿子、老年人及村干部。

（一）农村养老保险“被啃老”：老年人儿子的考虑

农村养老保险“被啃老”现象是儿子持有父母的养老金，因而，这种现象分析的起点是儿子（儿媳）。通过对 W 村的调查，发现儿子之所以持有父母的养老金，主要有以下三类不同的考虑。

一是贫困说。持有该种观点的人认为，由于家庭贫困，经济基础较差，老年人所得的养老金应该合理利用以应对贫困。W 村属于落后山区，缺少资源，收入来源主要依靠打工和种地，因而该村家庭户的主要经济来源于打工收入、种植收入。一方面，打工收入受到工作机会、天气、身体健康等因素的影响表现出收入较低且收入不稳定的特点。另一方面，该村主要种植小麦和玉米，但由于乡镇市场收购粮食的价格较低，W 村村民收入较低。同时，由于该村养儿防老观念的浓厚，多数家庭有 2 个及以上的孩子。子女上学费用、日常生活费、新农合缴费、

① 郭文娟.农村家庭结构变化对养老资源供给的影响研究———基于太谷县的实证分析[J].西安财经学院学报,2014(2).

农村养老保险费、红白事的份子钱等，对 W 村村民而言是一笔较大的开支。因而，当养老金成为家庭收入的重要来源之时，贫困家庭的儿子会将老人的养老金作为应对贫困的资金。如 W 村 L 大娘的例子。

L 大娘今年 65 岁，有 1 个儿子 W 某和 2 个女儿，女儿嫁在外地，L 大娘与儿子 W 某一起过。为了生个男孩，W 某生了 4 个女儿 1 个儿子，W 某常年在外打工但每月工资只有 1500 元，5 个孩子都在上学，5 年前 L 大娘达到了领取养老金的年龄，但养老金一直由 W 某的妻子领取。

二是能力欠缺说。持有该种观点的人认为，由于老年人年龄较大，理财能力欠缺，可能不会合理使用养老金，应该由其持有。有的老人由于身体较差，缺乏自理能力，因而难以管理养老金；有的老人由于缺乏理财能力，难以理性消费，而年青人可能掌握的理财知识比老年人要多，因而应该由年青人持有养老金。另外，随着老年人年龄增加，家庭的权力逐渐让位于子女，而老人则依附于子女。这也是能力欠缺说的反映。如 Z 婆婆的例子。

Z 婆婆今年 82 岁，有 2 个儿子和 2 个女儿，2 个女儿嫁在外地，Z 婆婆的养老由二儿子 L 某承担，从开始实施农村养老保险制度至今，Z 婆婆的养老金均由二儿子代领，但二儿子并没有给 Z 婆婆，他认为 Z 婆婆年龄大了，“不懂得”如何花钱，而且 Z 婆婆身体不好，也管理不了养老金。

三是补偿说。持有该种观点的人认为，由于其为老年人提供生活照料、物质支持，老年人所得的养老金应该对子女的照料进行补偿。在农村代际关系上，赡养原则从传统时代的无条件“孝道”转变为当代的有条件回报（肖倩、杨泽娟，2010）。[①]这种观点将养老金视为对父母生活照料的交换物，其逻辑为：子女为老年人养老，老年人应将养老金进行补偿。持有这种观点的年青人忽视了孝道伦理，其行为是一种典型的经济人思维。如 W 村 C 婆婆的例子。

C 婆婆今年 90 岁，有 2 个儿子 3 个女儿，在其丈夫活着时，确定由二儿子 W 某负责 C 婆婆的养老。W 某有 1 个儿子 2 个女儿，2 个女儿嫁在外地，儿子大学毕业但工作还不找下。C 婆婆身体较好，一直一个人单独生活，她的养老金和老龄津贴发放的银行卡由其二儿子持有，但从没有给过 C 婆婆养老金和老年津贴，W 某认为 C 婆婆年龄大了，米、面、油由其承担，钱对 C 婆婆没有用，养老金应补偿其为 C 婆婆提供的生活照料费用。

（二）农村养老保险制度中的“被啃老”：老人的反应

在没有拿到应该领到的养老金的情况下，老年人做出什么反应呢？即老年人

① 肖倩,杨泽娟.农村家庭代际关系与老人赡养问题———对赣中南农村的实证研究[J].求实,2010(10).

对于养老金“被啃老”现象持何种观点。通过W村的调查发现，对于农村养老保险“啃老”现象，老人的反应包括两种情况：

一是沉默的路径。做出这种反应的老人，选择了沉默应对的方式。具体而言，又包括两种情况。第一种情况是，认可子女的观点，从而选择沉默应对，这事实上是一种自愿性“被啃老”。调查发现，持有贫困说、能力欠缺说的老人更可能支持儿子的做法，他们要么认为家境不好要么认为自身能力不足以理财而将养老金交给儿子管理。持有贫困说的老人更多的是从家庭经济条件出发做出反应，而持有能力欠缺说的老人更多的是从家庭权力转移的角度作出反应，尽管老年人在这个问题的角度认识上存在差异，但结果却是相同的，即认可儿子持有养老金的情况。如“家里条件不好、只要能帮家里出份力就可以了，钱不钱的，都是一家人，分那么清干什么？”（Y大娘）另一种情况是，不认可子女的行为，但出于文化传统、家庭地位等原因的考虑，选择沉默应对，这本质上仍然是一种反对。一方面，我国长期存在的“家丑不可外扬”、“追求家庭和谐”的文化，使得老年人在农村养老保险“被啃老”现象上做出沉默应对的反应，老年人这种反应的内在逻辑是，反对儿子“被啃老”将会导致家庭不和谐，引起村里人的“笑话”。另一方面，老年人对自己在家庭地位降低的认可使其做出无奈的选择。伴随着农业生产从自给自足到社会化生产， 老人的经验、 技术和价值取向 的现实效用不断下降，逐渐丧失了其在社会和家庭中的主导作用，老人在家庭中的地位从主导转向依附（郝亚光，2011）。[①]在年老后，老年人要将“家庭权力”交给子女，老年人家庭地位降低，当出现农村养老保险“被啃老”现象时，老年人尽管心里反对这种行为，但出于自身话语权较轻的影响，选择沉默应对。在调查中，发现有的老人对子女的行为并不满意，但仍然会做出沉默应对的选择。如“我年龄大了，每个月的养老钱都在儿子那，家里都是儿子说了算，我花不上钱，老了，没有办法”（C婆婆）

二是反抗的路径。对于养老金的“被啃老”，老人会通过“自己理论”、“第三方”介入等方式对其进行反抗。一方面，通过与儿子讲道理，反对农村养老保险“啃老”现象。这往往是那些比较强势的老人，在出现农村养老保险“被啃老”现象后，老人会以讲道理、争吵等方式争取自己的权利。但这种做法往往使得家庭不和谐、父子关系紧张。另一方面，通过“第三方”介入进行调解。“第三方”

① 郝亚光.孝道嬗变：农村老人家庭地位的式微———以农业生产社会化为分析视角[J].道德与文明,2011(1).

往往是村干部或者村里有威望的长者。村干部或者村里的长者，其具有职位权力或人格魅力，往往会对本村的事务产生影响。因此，在家庭矛盾难以自行处理的情况下，这些家庭矛盾就会被诉诸村干部或者由村里有威望的长者进行调解。调查中发现，W 村的 Y 大爷在在与儿子几次交涉未果之后，将儿子告到了村干部处，后经村干部调解，Y 大爷拿到了自己的养老金，但 Y 大爷与儿子的关系更加紧张。同时，调查还发现，那些做出反抗应对的老人，并不认同农村养老保险“被啃老”现象，因而也难以认可儿子所持有的观点。

（三）农村养老保险制度中的“被啃老”：“第三方”的无力应对

在处理“被啃老”纠纷时，“第三方”通过调解、游说等方式试图促使老人和其子女达成一种妥协。但多数情况下，这种劝说发挥作用较为有限。究其原因，主要表现在以下方面：一是“清官难断家务事”，养老保险“被啃老”属于父子之间的家庭问题，当家庭矛盾发生时，往往会求助于村干部。但乡村组织体系日益松弛，村干部对村庄纠纷的介入程度不断减少，调解纠纷的能力日益下降，村干部发挥作用空间变小（陈柏峰，2010）。[①]村干部在处理家庭矛盾时只能是一个调解的角色，而不能全面干预，家庭是否采纳村干部的意见是未知的。二是由村里的长者进行调解。村庄的长者因其个人权威性常常可以对家庭户产生一种影响。然而，随着传统文化的解构与现代文化的发展，长者在村庄的权威逐渐下降，在此背景下，长者的话语权有时难以发挥影响。

四、农村养老保险制度的评价：保老人还是保儿子？

（一）政府建立农村养老保险制度的初衷

我国 1992 年探索建立了农村养老保险制度，但由于政府并没有承担财政责任，养老保险保障水平低的影响，制度逐渐趋于衰退。2009 年，政府建立了新型农村养老保险制度。新型农村养老保险制度建立的依据是《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，该意见指出了政府建立农村养老保险制度的目的，表现为：

按照加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系的要求，逐步解决农村居民老有所养问

① 陈柏峰.村庄纠纷解决 :主体与治权———皖中葛塘村调查[J].当代法学,2010(5).

题.....保障农村居民老年基本生活.....建立新农保制度是深入贯彻落实科学发展观、加快建设覆盖城乡居民社会保障体系的重大决策，是应对国际金融危机、扩大国内消费需求的重大举措，是逐步缩小城乡差距、改变城乡二元结构、推进基本公共服务均等化的重要基础性工程，是实现广大农村居民老有所养、促进家庭和谐、增加农民收入的重大惠民政策。

从上述政策文本的规定可以总结出政府建立新农保制度的初衷，包括：（1）直接目标：保障农村居民老年基本生活，解决农村居民老有所养问题，增加农民收入；（2）间接目标：扩大国内消费需求，缩小城乡差距，促进家庭和谐。这两个目标的关系表现为：直接目标是间接目标实现的基础和条件，增加农民收入有利于扩大国内消费需求，解决农村居民老有所养问题有利于促进家庭和谐。因此，对新农保制度运行的考察首先必须建立在对直接目标的考量上，即探索新农保制度是否保障了老年人的基本生活。

（二）农村养老保险制度的评价

对农村养老保险制度的评价主要看这项制度是否保障了老年人的基本生活。老年人基本生活的保障可以从两个角度进行分析，一是养老金是否发给了应该保障的人群，二是养老金是否满足应保障人群的养老需求。本文主要立足于农村养老保险“被啃老”现象对养老保险制度的保障能力进行分析，因而主要是从第一个角度进行。

已有研究发现，农村养老保险提高了参保老人的经济独立性，降低了老人在经济来源和照料方面对子女的依赖，参保老人对社会正式照料的需求有所增加，已经对我国农村传统的养老模式产生了重要影响（程令国、张晔、刘志彪，2013）。[①]然而，农村养老保险制度“被啃老”现象使得这项制度并未保障到应该保障的人群。具体而言，由于存在养老金的强制性的代际逆向转移问题，无论老年人支持或反对，其结果均是养老金并未到达老年人手里，难以保障老年人养老需求。这与制度建立的初衷存在差别，农村养老保险制度实际效果成了“保儿子”，而非制度的初衷“保老人”。

① 程令国,张晔,刘志彪.“新农保”改变了中国农村居民的养老模式吗?[J].经济研究,2013(8).

五、农村养老保险制度中的“ 啃老 ”现象的进一步思考

对于农村养老保险“被啃老”现象，尽管本文从老年人儿子的角度归纳的原因主要包括：贫困说、能力欠缺说及补偿说，但“被啃老”现象往往是一种原因或者多种原因交织的结果，即农村养老保险“被啃老”现象的产生，可能是家庭贫困、老年人能力欠缺、老年人通过养老金补偿生活照料费用中的单个原因或者两种及以上原因的共同作用。本研究只能通过访谈手段对从影响农村养老保险“被啃老”的主要原因入手进行总结和归纳。如 W 村的 C 婆婆就是家庭贫困与养老金补偿生活费用共同作用下的结果，然而，在这两种原因中，补偿说所起的影响大于贫困说。因此，农村养老保险“被啃老”现象是一个复杂的问题，识别该现象背后的原因则成为划分不同“被啃老”现象的标准。

在评价农村养老保险制度时，本文由“被啃老”现象出发给出的答案是现行农村养老保险制度可能帮不到应该帮助的人，从而在部分群体上会出现制度失效的问题。对于这个判断，还需要注意三个问题。一是农村养老保险“被啃老”现象只存在于部分人群，而非全体人群，制度失效将依据“被啃老”现象的范围进行判断。二是农村养老保险“被啃老”是一个变化的阶段，可能会出现由“不啃老”到“被啃老”现象的转变，也可能会出现“被啃老”到“不啃老”现象的转变，这种转变将基于儿子对农村养老保险“被啃老”现象的评价，那么，在对现行农村养老保险制度效果进行评价时，理论上讲，在其他条件不变的情况下，如果“被啃老”现象非常广泛，制度效果将会降低，反之，“被啃老”现象较少，制度效果将会改善。因而，基于农村养老保险“被啃老”现象的发展变化，农村养老保险制度的效果评价也会处于发展变化中。三是基于家庭贫困而产生的“被啃老”现象导致的农村养老保险制度效果评价问题。儿子因为家庭贫困而占有老年人的养老金，这种做法是不合理的，但如果养老金使用于家庭所有成员，改善了家庭的经济条件，老年人也会从中受益，这表明养老金并未直接使用于老年人，但老年人间接的获得了养老金的益处。在这种情况下，尽管存在“被啃老”的事实，但农村养老保险制度也改善了老年人的福利。

农村养老保险“被啃老”须理性思考。在评价农村养老保险“被啃老”现象时，不能仅从现象的表象出发对所有“被啃老”现象“一棒子打死”，而应该具体

分析“被啃老”之后养老金的去向。如果儿子通过“被啃老”获取养老金后将养老金使用在老年人身上，这说明农村养老保险制度帮助了应该帮助的人群，从而是有效的；如果儿子通过“被啃老”获取养老金后不将养老金使用于老年人身上，这说明农村养老保险制度并未帮助到应该帮助的人群，从而是无效的。

六、政策建议

为了解决农村养老保险“被啃老”问题，实现农村养老保险制度由“保儿子”到“保老人”的转变，提升农村养老保险制度的运行效果，本研究认为可以从以下三个方面进行改善：

第一，重视农村养老孝道文化的建设。孝道文化建设是应对农村养老保险“被啃老”问题的软约束。对孝道文化的建设，应关注以下两个方面：一方面，应关注孝道文化。尽管农村养老保险制度已经取得了较快的发展，家庭养老与社会养老共同编织成了老年人养老的“防护网”，但孝道文化仍然是影响子女赡养父母的关键因素，孝道文化促使子女积极进行家庭养老，促使子女将老人的养老金用于老人，从而可以避免农村养老保险“被啃老”现象的产生。另一方面，应积极宣传孝道文化。孝道文化的宣传渠道应具有多样性，可以综合使用传统媒体和新媒体的手段，以广播、电视、手机、电脑等方式传播孝道文化。孝道文化的宣传形式具有多样性，可以是讲座、小品、集体学习、树立典型等不同形式。

第二，树立老年人养老保险权利意识。老年人养老保险权利意识的树立是应对农村养老保险“被啃老”的软约束。受到传统“养儿防老”观念的影响，农村老年人长期存在“养老靠儿子”的思维，在农村养老保险制度建立之后，老年人的这种思维还没有转变，养老保险权利意识极为淡薄，对于农村养老保险“被啃老”采取一种消极应对方式，这影响了农村养老保险制度的运行效果。应通过农村养老保险制度的宣传增强老年人养老保险权利意识。通过重构农村养老文化，使得老人和子女养老保险意识得以增强。

第三，建立农村养老保险制度“被啃老”的防范机制。防范机制是应对农村养老保险“被啃老”的硬约束。防范机制可以从两个方面建立，一是建立农村养老保险“被啃老”的监督机制，发挥村委会、邻里的监督作用，对农村养老保险

“被啃老”进行监督。二是建立农村养老保险“被啃老”的激励机制，对按时领取养老金并将养老金用于老年人照料的农村居民，应通过表彰、树立典型等方式进行激励，对农村养老保险“被啃老”的老年人子女，应通过批评、教育等手段进行惩罚。

Help the Old or Help the Son?

——Based on the Phenomenon of “Are NEET” in the W Village in in Shaanxi Province

Yang Bin

Abstract: The paper disscuss the phenomenon of “Are NEET” in the rural pension system based the cases of interviews in the W village in Shaanxi province. The reasons of “Are NEET” from sons include poverty, lack of capacity and compensation. The strategies of “Are NEET” from the old people are passive acceptance and active resistance. The mediating role of “Are NEET” from village officials is not well.The phenomenon of “Are NEET” in the rural pension system let the old people difficultly obtain the pension, and reduce the effect of the rural pension system. Our country should constuct the filial piety, protect the pension rights of old people, set up prevention mechanism to improve the effect of the rural pension system.

Key words:rural pension system； are NEET； poverty doctrine； lack of capacity doctrine； compensation doctrine

“经济新常态”下湖南养老保障的发展路径

中共湖南省委党校，湖南行政学院　范世明

摘　要：湖南经历着经济非常态、经济常态、经济新常态的发展过程，与经济发展历程一样，我省养老保障事业也处在改革的关键时期，新机遇、新优势、新战略与新挑战、新问题、新失范并存，经济的“新常态”决定着养老保障的发展思路。当前，我省养老保障存在着体制转换不顺畅、保值增值效率低、养老保险覆盖率窄、养老服务供给效率低下等问题，需要适应“经济新常态”，从加快“双轨制”并轨步伐、创新养老保障基金投资运营方式、发展 ppp 模式养老服务产业、构建多层次的养老保障体系等方面加以解决。

关键词：经济发展；“新常态”；养老保障；发展路径

作者简介：范世明（1990-），男，中共湖南省委党校、湖南行政学院硕士研究生。

一、“ 新常态 ”下湖南经济发展概况

（一）“新常态”下湖南经济发展特点

2015 年一季度，湖南省大力促进“三量齐升”，推动“四化两性”建设，全面深化改革，主动适应“经济新常态”，经济目标从从高速向中高速转变，调结构、优方式、新动力。湖南规模工业增加值累计同比增长 8.0%，其中，规模工业高加工度工业增加值同比增长 9.9%，高技术产业增长 23.7%，省级及以上园区技工贸总收入同比增长 11%，中小微型企业利润分别同比增长 9.5%、17.5% 。湖南深化预算管理制度改革意见指出：全省各级政府不得向下级政府和收入增收部门下达收入指标，将政府绩效考核由重数量改为结构与质量并重，治理虚增收入行为。

湖南经济发展要实事求是，符合省情资源优势。变高投入、粗放式发展为重质量和结构，发展新范式；变缺乏价值判断、经济行为失范主流经济学为结构经济学，综合考虑多因子，符合湖南发展需求；变平面发展为立体空间发展，放大“三横三纵”干线催化效益，融入“一路一带”和“长江经济带”发展战略，实现互联互通，建设特大都市区，发展区域经济建设带，培育新的经济增长极，迎接新机遇；变资源劣势为空间经济版图优势，立足大枢纽、大都市、大通道、大

增长极等四大特点，规划长株潭大都市、湘南大都市、大湘西都市、洞庭湖大都市。

1．空间立体资源呈新姿态

时空距离、经济距离的大幅度缩短，有赖于我省空间立体交通网络迅速发展。截止 2013 年底，我省交通运输总规模达到 25.4 万公里，其中 300 公里以上时速的高铁 1026 公里，高速公路通车里程 5084 公里，千吨级以上航道 700 公里，长沙黄花机场旅客吞吐量居中部第 1 位，形成承东接西、连南通北网络交通，对外 5 小时经济圈、对内 2 小时经济圈，成为名副其实综合网络交通枢纽区。

2．第三产业发展呈新动力

2014 年，全省生产总值 27048.5 亿元，第三产业增加值 11417.8 亿元，同比增长 11.1%，第三产业比重同比提高 1.3%，对经济的贡献率高达 47.2%。其中，全省接待旅游者 4.12195 亿人次，比上年增长 9.6%，实现旅游总收入 3050.7 亿元，同比增长 13.8%。

2015 年 2 月到 4 月，湖南卫视新闻联播连续开播《直播惹巴拉》和《直播大江东》旅游宣传片，吸引了大量旅客的眼球。同时，《我是歌手》、《爸爸去哪儿》、《真正男子汉》、《快乐大本营》、《天天向上》等文化娱乐事业，成为了湖南的名片，有利于集聚资本，促推湖南经济发展。

3．“互联网+”呈新业态

“互联网+”代表着新的经济业态，将互联网虚拟经济与实体经济有机结合起来，实现经济社会发展的高度融合。中国蓝思科技创始人周群飞，自上市以来，仅两天时间，蓝思科技每股高达 70.98 元，公司董事长周群飞股市值飙升到 420.2 亿元，成为中国内陆女首富。2015 年 4 月 29 日，湖南 3 市州与腾讯签订协议，实现战略合作，推进湖南经济融入到“互联网+”中，变“减法”为“加法”和“乘法”，万众创新、大众创业，促使湖南经济健康继续多元化增长方式发展。

（二）“新常态”下湖南经济发展态势

1．“一带一部”经济发展态势

2013 年习近平总书记视察湖南时提出了“一带一部”发展战略，即东部沿海地区和中西部地区过渡带、长江开放经济带和沿海开放经济带接合部，为湖南“经济新常态”发展指明了方向。

“一带一部”为我省的发展带来了新机遇、新动力、新路径，将湖南经济发展的视角扩展到全国各地，重新定位区位优势，发酵区位红利，利用“临空”、“临边”、“临铁”、“临港”、“临路”等“五临”经济，打造新的经济增长极，发挥对外开放和对内开放重叠效应，适应经济发展新常态。

2.“两型发展”、“三量齐升”、“四化相容”态势

湖南积极主动适应新常态，大力促进“三量齐升”、推动“四化相容”、“两型发展”战略，打造以绿为美、以水为源、以人为本的新湖南，就是要做好五件事。一是开放合作。打造中国经济新的增长极，对推进长江经济带、促进中部崛起、加快内陆地区开放发展具有重大意义；开放内部合作竞争区，近日，湖南湘江新区首个获国务院批复的中部国家级新区，在辖区内，实现更加开放和优惠的政策，鼓励制度改革与创新；发挥长株潭国家自由创新区政策优势，优化经济社会发展环境，大众创新、万众创业。二是互联互通。努力实现港口、交通、城市公共服务、文化旅游互联互通。三是创新创业。推动长株潭经济增长极，加强政府、企业、科研间合作并形成合力，加大自主创新能力。四是产业替代。发展现代服务、电子商务产业、健康养老产业、现代国家商贸物流产业等高新技术产业替代传统产业。五是县域经济。省财政厅划拨专项资金 81 个亿发展特色县域经济，每县每年投资个 1 亿，投资 3 年。

3．大开放助大发展态势

湖南“经济新常态”坚持对外开放，要大开放，实现省内区域间、经济带与经济带间、湖南与外商、外资、外企的互联互通，充分利用“一带一路”合作与发展制度的安排，发挥对内对外开放重叠效应。对外开放效应，纵向实现京津冀协同发展、中三角、珠三角等经济圈联动，横向实现沿海开放经济带、长三角与中部、西部大开放有机结合；对内开放效应，打造长株潭城市群、湘南地区、大湘西地区、洞庭湖地区“四位一体”湖南立体空间发展战略，引领湖南进入新时代。

二、湖南养老保障发展存在的主要问题

根据预测，2050 年我国老年人口将达到 4.8 亿；2014-2050 年间，老年人口消费潜力将从 4 万亿元左右增长到 106 万亿元左右，占 GDP 比重将从 8%左右增长到 33%左右。目前，湖南老年人口每年增加 30 万，2014 年湖南老年人 1126.5 万人，占全国老年人口 8%。

（一）养老保障体制转换不顺畅转制成本高

我省面临着不同养老体制转换不顺畅问题，需要在不同人口流动群体中转制。2010 年湖南省流出人口 1239.57 万人，其中流向其他省市区的人口达到 527.27 万，湖南省境内的流动人口为 686.09 万人，其中有 615.4 万流入城镇，占流动人口的 89.7%。一方面，615.4 万人口农村人口进城之前，他们在农村建立了新农保，进城之后纷纷进入各行各业。因此，他们需要在新农保与城镇职工养老保险、城镇居民养老保险以及行政机关事业单位之间的转制。另一方面，1239.57 万外省流出人口，需要省与省之间的转制。

（二）养老金保值增值效率低难以应付通货膨胀压力

我省养养老保险基金主要用于安全性稳定的国债和较稳定的银行，加之投资组合方式单一、运营渠道狭小，致使抵御社会风险的能力下降，收益回报率稳定性欠佳，这将不利于养老金的持续性足额发放。2014 年，银行年存款利率 2.75%，而全年的通胀率高达 3.3%，亏损 0.58%，养老金保值增值压力大，养老保险基金缺口呈现惊人数额，会给我省社会经济发展带来不可估量的负影响。

（三）养老保险覆盖率窄保障水平低

从整体上看，我省养老保险覆盖率窄且保障水平低。一方面，我省城镇基本养老保险覆盖率低。2014 年末从业人员 4056 万人，其中参加城镇基本养老保险职工人数 1118.3 万人，仅占从业人员的 27.5715%。另一方面，我省养老保障水平低。2014 年，企业退休职工月人均养老金达 1820 元，低于全国平均水平，企业退休人员养老金，赶不上收入与物价的变动，跑不赢 CPI，而城乡居民基础养老金人均 60 元更是杯水车薪。

（四）养老需求膨胀养老服务供给效率低

随着家庭结构核心化的变化使得家庭保障功能日益弱化，家庭照料资源不能满足老年人的基本需求。老年人在医疗、日间照顾、心理慰藉、康复等服务需求巨大，特别是我省自1996年就进入老龄化社会，较全国早3年，因此对老年服务的需求就更大。一方面，我省养老服务供给跟不上老年人服务需求持续增长，另一方面却是老年服务利用率极其低下，加之老年人传统的“养儿防老”观念根深蒂固，供给主体单一，经费不足，专业护理人才缺乏，需求服务得不到满足和服务利用率低的双重困境，应值得我们重视。

三、“经济新常态”与养老保障的关系

（一）“经济新常态”作用于养老保障

1．经济发展水平决定养老保障收支水平

湖南经济增长向中高速发展，增长速度由2010年的14.6%下降到2014年的9.5%，尤其是2015年一季度，下降到8%。经济的中高速、“新常态”发展，势必引起养老保障收支水平的改变。例如，经济增长向中高速发展，社会需求不足带来市场投资和供应减少，企业破产，社会对劳动力的需求下降，失业增多，缴纳养老保障基金的人数下降和缴纳水平低下，养老保障基金支大于收，养老保障支出水平降低。

2．资本市场发育程度决定养老保障基金收益与安全

资本市场发育是否成熟，投资环境是否健康，很大程度上决定着养老保障基金收益水平和安全。湖南“经济新常态”下，经济发展朝着健康有序发展，为资本市场的完善提供了契机，而成熟完善的资本市场一般能够保证养老基金的收益与安全。完善的资本市场利率波动幅度小，加之多样化的金融工具为养老保障基金提供了多种投资组合，保证资金收益的稳定性和安全性。但是，“经济新常态”也同样会带来资本市场的投机行为，不利于基金的稳定和安全。如，股票市场的肆意高涨，虚拟经济节节高攀等，都会造成资本市场的不稳定性。

3．储蓄偏好影响养老缴费水平

具有储蓄偏好的家庭或个人，一般比较重视家庭保障，而轻社会养老保障，从而不愿缴纳养老保障相关费用，反之，则偏向社会养老保障。一方面，在“经

济新常态”下，个人收入水平、消费支出结构、资产持有量及结构等经济因素，影响着储蓄偏好，而储蓄规模取决于资产替代效应与引致退休效应。另一方面，在“经济新常态”下，社会阶层、社会心态、社会群体和社会制度等社会因素的转变，更深层次地影响着储蓄偏好。

（二）养老保障对“经济新常态”具有负效应

国际经验表明，当一个国家的人均 GDP 进入 1000 美元到 3000 美元时，这个国家就会进入矛盾的高创期。面对我省各种经济社会矛盾的加剧和经济的“新常态”化，养老保障发展充分度反作用于“经济新常态”的发展。例如，养老保障缴费率过重可能加重企业人事成本，导致企业利润率的下降，影响投资热情和积极性，社会生产规模萎缩，进而致使失业率上升，形成恶性循环。

四、“经济新常态”下推进湖南养老保障发展的对策建议

（一）加快“双轨制”并轨步伐立足省情经济发展

“一个统一”，即党政机关、事业单位人员建立与企业职工统一实施单位和个人缴费，改革养老金计放办法，化解“双轨制”矛盾，形成公平与效率相结合、权利与义务相对应的养老保障原则。一是我省应加快落实“养老保险并轨改革”细则实施条例，以长株潭为改革试点中心，小步渐进。二是保障水平与经济发展水平相适应，立足省情，合理确定养老保险缴费比例上限与下限和待遇给付，促进我省养老保障制度可持续发展。三是保障改革前与改革后待遇水平合理衔接，精算“老人”、“中人”、“新人”的制度转换成本。四是实施我省养老保障改革“四个同步”，即机关与事业单位同步改革、职业年金与基本养老保险制度同步建立、养老保险制度改革与完善工资制度同步推进、待遇调整机制与计发办法同步改革，做好养老并轨改革政策配套联动机制。

（二）创新养老保障基金投资运营方式弥补资金缺口压力

政府应在保证安全性、收益性、流动性的原则下，逐步从安全性高、收益性低、流动性不灵活的政府公债、银行向外延伸，充分结合现代投资工具和组合理论，保证基金的保值增值和安全性、流动性。

1．引导养老基金与商业保险产品对接应对通货膨胀压力

我省养老基金目前投资运营渠道主要是商业银行、国债和企业债券,稳定安全但收益效率低，不利于基金的保值增值。而作为不存在破产、平均回报率为8%左右的商业保险来说，既具有银行和债券的稳定安全特性，又具备保值增值的能力，甚至比银行更安全可靠稳定。

正确引导养老基金与商业保险产品对接，切实提高养老基金投资回报利率，应对通货膨胀，缓解基金缺口压力。一是商业保险向省政府汇报项目资金，成立立项专家小组，在保证资金安全性、增值性下，设立专项养老保险投资产品。二是规范基金投资渠道，主要投资于湖南省各级地方政府的基础设施建设，化解投资风险。三是发挥市场机制的优势，设置商业保险保底收益，把养老基金委托有实力、信用等级好的商业保险公司，平均回报率设为8%左右。四是建立整体公共账户和个人账户并落实账户，发挥规模集聚效应。五是完善政策法规监督，规避市场失灵和政府失效，保障基金的可持续性安全稳定发展。

2．划拨部分养老基金委托全国社保基金运营做大做强基金收益存量

自2000年成立以来，全国社保基金年均投资收益率8.36%，超过同期年均通货膨胀率5.94个百分点。2014年，收益率达到11.43%，超过同期通货膨胀率9.43个百分点，不仅跑赢了CPI，也跑赢了GDP。2012年全国社会保障基金理事会受广东省政府委托，投资运营广东省城镇职工基本养老保险，结存资金1000亿元，开启了全国养老金委托运营的良好开端。我省应依法划拨部分养老基金委托全国社会保障基金运营，与全国社保基金建立长期合作协议关系，确立短期合作效果和长远战略目标，做大做强养老基金收益存量。

3．依托湖南经济发展新增长极优化养老基金投资组合渠道

依托“一带一部”、“四化两型”、互联互通区位优势、郴州新型国家园区建设、湘南新区、长株潭国家自主创新区等湖南经济发展新增长极，进一步优化养老基金投资组合渠道，确保养老基金保值增值。一是采取多种筹资方式充实养老基金，填补养老基金缺口。二是发行省级特种养老保险债券，省级地方政府给予债券收益优惠政策，（如财政担保、贴息、税收减免等）根据湖南实际情况，结合特色经济，一方面为湖南“四型两化”建设提供融资渠道，另一方面有利于基金的保值增值。三是加速下放行政审批制度，盘活市场活力，大众创业、万众创新，为养老基金提供新的投资渠道。

（三）发展 ppp 模式养老服务产业打造可持续养老产业集群

ppp 养老服务产业模式即公私合作模式，是养老服务产业的一种项目融资模式。在该模式下，鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，参与养老服务产业的建设。2014 年，中央财政决定投资 24 个亿支持湖南等八省开展市场化运作方式发展养老服务产业试点，发展养老服务产业，打造可持续养老产业集群。

一是设立养老基金，撬动社会资本。通过创新融资模式，发行优先级基金、次级优先级基金和劣后级资金，吸引社会资本进入养老产业，为养老产业基金募集资本，迅速扩大养老产业基金规模，发挥财政经济效能。二是加强对养老产业基金的监管力度，促使产业基金在阳光下运营，防止滋生产业基金腐败的土壤。三是规范社会资本准入制度，建立特许经营制度。充分发挥我省万众和、普亲、康乃馨等三家养老产业的“领军机构”作用，形成以社会资本为突破口的养老服务产业，建立多元化的投资主体。四是制定 ppp 模式下的养老服务产业的政策法规，加大政策法规的力度，减轻社会投资主体的税收负担，为市场化运作的养老服务产业创造一个优良的环境。

（四）构建多层次养老保障体系提高养老保障待遇水平

创新异地养老、候鸟式养老、旅游养老、社区微型居家养老等养老方式，实行医养结合、公办民营、民建公助、购买服务等新养老类型，让差异性分类型需要服务覆盖湖南更多的人群，借助湖南自身正在蓬勃发展的社区网格化管理特色，把差异化服务渗入到每一个老年人身上，在居家养老、社会养老、机构养老服务模式之间（社会基本养老替代率大约为 40-60%，企业年金 15-20%，个人储蓄 10%左右，商业保险 10%左右)找到平衡，建设健康人居环境、健康生活方式、健康生活资源的养老服务“新”湖南。

一是鼓励社会力量参与养老事业，加强公建民营养老机构管理；鼓励养老服务社会组织集群发展，建立健全老年人信息档案；规定如果子女不能接受“至少每个月看望老年人一次、传统节日必须看望老人”条款，该福利院有权拒绝接受老年人居住；二是试点养老服务“最后一公里“，按照“百米有服务，需求有响应，服务有选择”的执行理念，为老年人提供购物、打扫卫生等多样化的服务，创建“全国智能化养老实验区”，用“电子保姆”为老人提供 24 小时服务；三是打造“养老慈善区”，推行“医养”结合，推行公立医院助阵养老，集医疗、养老、

临终关怀于医生，实现生活照顾到医疗护理的无缝对接，面向老党员、老干部、老退伍军人、老模范、贫困户、残疾人等四老一贫一残，推行免费一条龙的慈善产业链，用“四心”做好老年干部工作，即：诚心、真心、耐心、用心。四是试点“拼家养老”模式，实现一起买菜、一起吃饭、一起聊天、一起散步等等，与年轻人“拼房“住、与同道中人一起居住、移居海外享受新生活等。五是我省到2020年，基本实现“9064”的养老服务总体规划，即90%的老年人实行居家养老，6%的老年人接受机构养老，4%的老年人享受养老服务补贴，政府购买服务满足各阶层老年人，拥有老年人自己的老年电台。

参考文献：

[1]陈淑君,王岩. “新常态”背景下农村养老保障问题探讨[J]. 经济研究导刊,2015,02:121-122.

[2]以新姿态新定位新思路迎接高铁时代到来 全球化市场化新常态背景下湖南空间发展战略思考[J]. 新湘评论,2015,05:24-27.

[3]张占斌,周跃辉. 关于中国经济新常态若干问题的解析与思考[J]. 经济体制改革,2015,01:34-38.

[4]高立菲. 中国经济新常态与经济学重点热点问题研究——2014年全国行政学院系统经济学科工作会议综述[J]. 国家行政学院学报,2014,06:127.

[5]彭鲁莎. 中国养老服务产业融资模式研究[D].湖南科技大学,2014.

[6]苗绘,王雷雷,李海申. 完善我国养老保险基金投资运营的对策研究[J]. 金融与经济,2014,01:82-84.

[7]李刚. 我国商业养老保险机构参与社会养老保障体系建设研究[D].广西大学,2014.

[8]湖南省统计局. 一季度湖南规模工业增加值同比增长8.0%[EB/OL].[2014-04-05].http://www.hntj.gov.cn/fxbg/2015fxbg/2015jmxx/201504/t20150422_116165.htm.

[9]湖南省统计局. 一季度湖南省级及以上园区技工贸总收入同比增长11%[EB/OL].[2014-04-10].http://www.hntj.gov.cn/fxbg/2015fxbg/2015jmxx/201504/t20150423_116247.htm.

[10]湖南省统计局. 湖南省2014年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].[2015-04-10]. http://www.hntj.gov.cn/tjgb/hntjgb/201503/t20150320_115537.htm.

[11]周丛笑,邓艳,雷波,欧阳普. 湖南发布流动人口就业状况 长沙流动人口近167万[EB/OL].[2015-04-10]. http://hn.rednet.cn/c/2012/08/29/2731422.htm.

[12]刘文韬. 全国人大代表王斌建议——对养老基金进行有效投资[EB/OL].[2015-05-01].

http://hunan.voc.com.cn/article/201503/201503131821577823.html.

The Hunan Old Age Security 's development path under the "economic new normal"

Fan Shi-ming

Abstract: Hunan economy is experiencing a state of economic normality, normal development of the new economy, and economic development process, as the province is also the cause of pension reform at a critical period, new opportunities, new strengths, new strategies and new challenges, new problems , new anomie coexistence, economic "new normal" determine the development of ideas of old-age security.Currently, the province there is a pension system conversion is not smooth, increasing the value of low efficiency, narrow pension coverage, pension service delivery "dual track" Bounce pace of innovation pension security Fund Investment in the way, the development of ppp mode pension service industry, to build multi-level old-age security system to be addressed.

Keyword： Economic development； "new normal" ； Pension Security; Development Path

上海延迟退休影响因素调研

——基于养老金水平与就业关系的调研分析

上海工程技术大学，上海财经大学　金　昊，杨翠迎，伍伊欣

摘　要：随着我国养老保险制度改革的推进，延迟退休政策成为社会关注的重点。上海作为我国老龄化城市的代表，在延迟退休上曾经做过一些探索，但一直阻力重重，因此，本文通过对上海参加城镇职工养老保险的职工的问卷调研，更加深入了解影响延迟退休的因素，认为上海产业结构的调整虽然有利于推进延迟退休，但缺乏各项政策与制度的协调配合，无论是政策宣传还是利益导向，都造成了劳动力市场供求双方对延迟退休的抵触，延迟退休政策的仍然需审慎推行。

一、研究背景与现状

1．研究背景

（1）政策背景

2013 年，十八大提出了我国社会养老保险顶层设计的基本原则，并在由社科院、人大、浙大和国务院发展研究中心四家设计的养老保险改革中提出了延长退休年龄的建议，由此，延迟退休成为社会上的热议话题。十二届全国人大三次会议上，人社部部长尹蔚民和副部长胡晓义提出了我国延迟退休的时间表，表示延迟退休的具体方案将在近几年内推出，但不会立刻实行，并明确表示延迟退休将是渐进式的。

上海作为我国老龄化程度最高的特大型城市，在 2008 年就开始探索延迟退休的方案，并在事业单位和国有企业实行过“柔性延退”政策，但是由于涉及的范围较小，而且按照企事业单位和职工双向选择的原则建立了延退程序，因此，目

本文获得国家自然科学基金项目“基于公平分配与就业促进的社会保障制度待遇标准、待遇梯度及其调整机制研究”（项目编号：71373152）
作者简介：金昊（1978-），女，江苏无锡人，上海工程技术大学讲师，上海财经大学博士研究生，从事社会保障理论与政策问题研究。
杨翠迎（1967-），女，陕西周至人，上海财经大学教授，博士生导师，从事社会保障理论与政策问题研究。
伍伊欣（1994-），女，陕西渭南人，上海财经大学硕士研究生，从事社会保障理论与政策问题研究。

前真正实现“延期退休”的人数还是十分有限的。

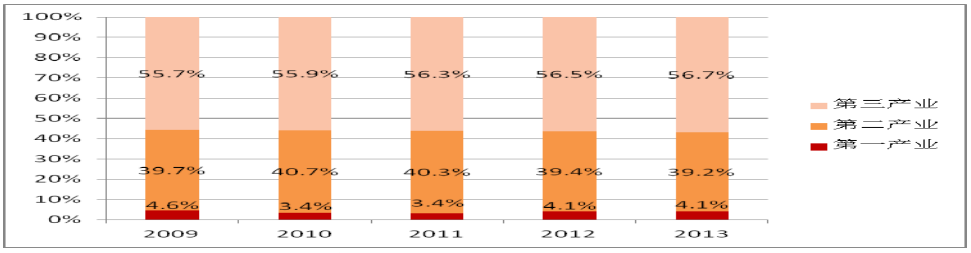
（2）城镇职工养老保险基金运营背景

我国城镇职工养老保险制度（下文简称职保）自 1991 年建立以来，已经初步形成了“统帐结合”的财务运营模式。由于我国各地经济水平、人均工资等经济指标差异较大，目前各地职保仅基本实现了省级的统筹调剂，但是各省市的结余水平差异较大。

上海于 1996 年基本普及职保的个人账户，且作为首批试点城市建立省级（直辖市）统筹，然而由于上海老龄化程度快于全国水平，上海职保在多次扩面之后仍然难以避免赤字的出现，而造成这一问题的重要原因在于上海人均寿命的快速提高造成的制度内赡养率过高，尤其是户籍人口的制度内赡养率已经接近 1：1，目前上海职保经过多次扩面，已经把外来务工人员等都纳入了严格的缴费监管范围，扩面已经达到了极限，但制度内赡养率也仅略有所改善，仍然在预警范围中。而与此矛盾的却是上海户籍人口的人均寿命屡创新高，尤其是户籍女性的人均寿命达到了 85 岁，但平均退休年龄却只不到 55 岁。因此，通过提高退休年龄来改善城职保制度内赡养率也成为了重要对策之一。

（3）经济与就业背景

上海市目前已经初步形成了服务业为主的经济体系，近五年来，服务业所占 GDP 日益增长，自 2012 年起已经超过了 60%，且服务业所容纳的就业人数占比也日益增加。然而上海也面临着人力资源成本增加，经济增长放缓的所带来的压力。虽然上海户籍人口的深度老龄化所带来的劳动力减少虽然短期内被外来务工人员的流入所抵充，但是随着上海土地资源的枯竭，外来人口的流入给城市的承载力也带来了越来越大的压力，因此，人口的流入速度势必受到抑制，有效劳动力的减少、劳动力成本的上升又将给上海未来的经济增长带来更大的挑战。因此，在调整产业结构的同时，通过推进延迟退休，从人力资源利用的角度来看，将对上海的经济增长产生积极的影响。



近五年来三大产业容纳的就业人数占比

数据来源：上海统计年鉴，http://www.stats-sh.gov.cn/data/toTjnj.xhtml。

2．关于延迟退休的研究现状

目前，学界对于延迟退休也存在着截然相反的意见。

赞成延迟退休的理由主要有以下四类观点，一是我国退休人员的健康状况和自我料理能力较强，适当延迟退休年龄基本不会造成生理影响（王清，2000）①；二是延长退休年龄有利于推迟养老金缺口的出现，建议逐步延长法定退休年龄（丛春霞，2009）②；三是延迟退休是基于人均预期寿命延长和养老负担代际公平的需要，而并非出于填补养老金亏空的目的（郑功成，2013）；四是从开发和利用老年人力资源的角度认为可以适当延长退休年龄（马英，2006）③

对延迟退休存在疑虑的主要有以下四类观点：一是虽然延长退休年龄有一定的合理性，但是对体力劳动者存在不公，且会造成就业压力、阻碍社会进步（常沙、崔亚琪，2011）④；二是影响退休决策的因素很多，如年龄、学历、收入水平和工作性质等，延迟退休年龄是一项复杂的政策过程（孙佳佳，2009）⑤；三是在职工群体中对延迟退休问题存在不同的认知差异，如学历、职务越高、健康状况、福利保险和工作满意度越高的职工，其延退意愿越强烈；年龄越大、家庭经济条件越好、周均工作时间越长，延退意愿越弱，因此，延退政策需要考虑行业和企业性质（黄阳涛，2013）⑥；四是延长退休能延缓养老金出现赤字的时间，但长期来看并不能根治入不敷出的问题（曾益，等，2013）⑦。

① 王清.调整我国退休年龄的依据分析[J].经济纵横 2000(6)：29- 36.
② 丛春霞.延长退休年龄对养老保险基金缺口的影响分析[J].中国发展观察，2009(12)：20- 23.
③ 马英.论我国老年人力资源开发[J].黑河学刊，2006（6）：110- 116.
④ 常沙，崔亚琪. 关于延长退休年龄缓解劳动力短缺的思考[J].商品与质量，2011，（11）：34.
⑤ 孙佳佳，吴铮. 个人退休决策的影响因素研究[J]. 湖北社会科学，2009，（5）：51-54.
⑥ 黄阳涛. 企业职工延长退休年龄的意愿及影响因素研究——基于对南京市某经济开发区的调查[J]. 经济观察，2013,294（8）：46-51.
⑦ 曾益，任超然，刘倩.延长退休年龄有助于改善养老保险的偿付能力吗？——基于精算模型的模拟分析[J]. 经济管理，2013，（5）：108-117.

杨翠迎、金昊（2014）①则从理论的角度提出，延迟退休不能简单地从养老保险制度的角度来推进，而是要把这一政策与我国经济、人口发展的背景及人力资源开发与利用的状况相结合，考虑就业市场的压力来综合考虑。

二、影响上海延迟退休的因素调研分析

本次调查分为两大部分：一方面，课题组设计了问卷，对在职职工与退休职工分别进行不记名的问卷调研，目的是了解职工对延迟退休的态度；另一方面，课题组进行了三次专题调研，分别是找到了上海人社局相关负责人、退休职工（5年内）和企业人力资源管理相关负责人参与访谈，目的是深入了解职工、企业的心态，探寻影响延迟退休政策的因素。

1．调研情况分析

（1）在职职工问卷调研及访谈情况分析

本次调研发放职工问卷700份，回收效问卷685份，其中男性182名（26.6%）、女性503名（73.4%）。

1）职工总体来说不愿意延迟退休。在问卷调研中，在职职工有77%反对延迟退休（如图1），同时在对在职职工的访谈中，所有受访者都表示不愿意延退，除非有强制规定。

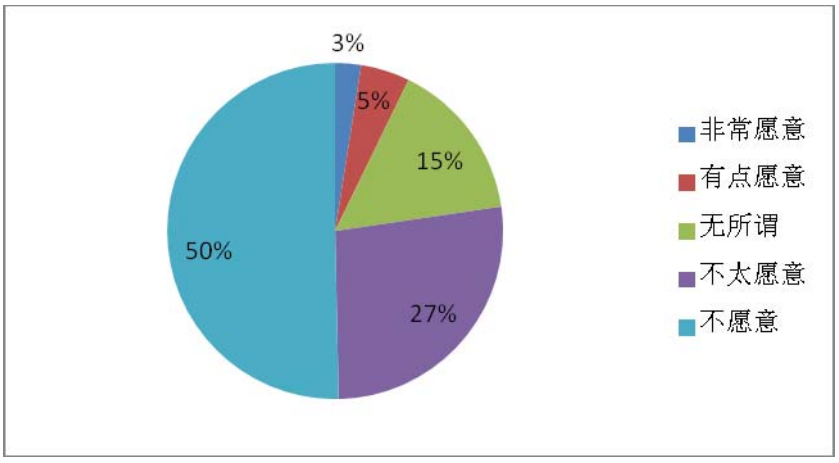


图1 在职职工对延迟退休态度的问卷调研结果

2）年龄与延退意愿存在轻微负相关。受访者年龄与延退意愿相关系数为

① 杨翠迎，金昊. 延迟退休年龄到底有多难？——兼论延迟退休与养老保险基金的关系[J].黑龙江社会科学，2014，（3）：77-82.

-0.076，年龄越大越不愿意延迟退休，但相关程度不高。

3）教育与延退意愿存在较明显负相关。受访者的教育程度与延退意愿的相关系数为-0.25，即受教育程度越高越不愿意延迟退休。

4）收入与延退意愿存在轻微负相关。受访者的月净收入与延退意愿的相关系数为-0.06，即收入越高越不愿意延退，但相关程度不高。

5）退休后的就业意愿对延退意愿影响较大。受访者的退休后再就业意愿不强，如图 2 所示，但是退休后有继续就业意愿的受访者延退意愿显著增加，达到 30%左右；退休后不愿意继续就业的受访者拒反对退者达到了 92%，如图 3 所示。

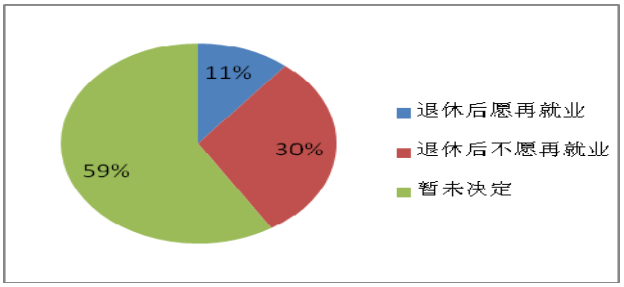


图 2 在职职工对退休后再就业的意愿

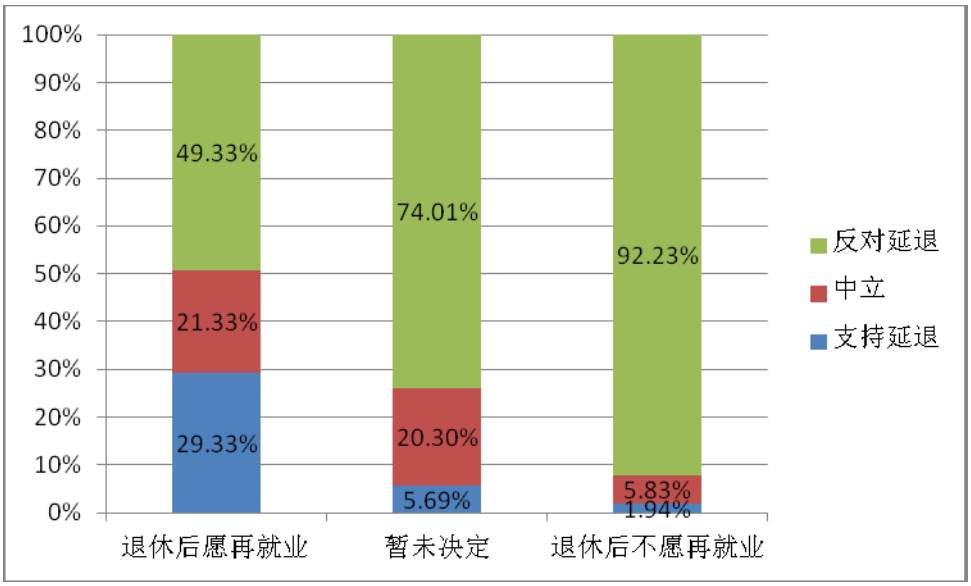


图 3 在职职工的退休后就业意愿对延退意愿的影响

（2）退休职工问卷调研及访谈情况分析

退休职工共发放问卷 808 份，其中有效问卷 788 份，女性受访者 375 名（47.6%），男性受访者 413 名（52.4%）。

1）相比在职职工更愿意接受延迟退休。退休职工与在职职工相比更愿意接受延迟退休（如下图 4）。

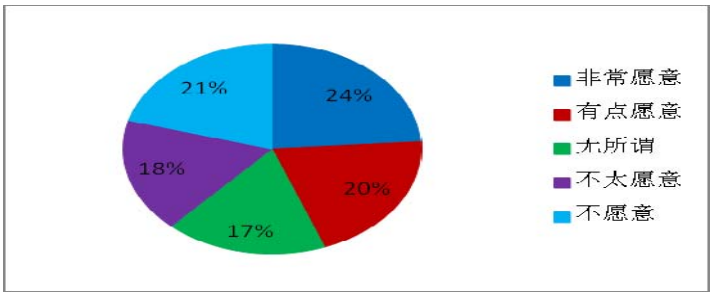


图 4 已退休职工对延迟退休态度的问卷调研结果

2）退休时间与延退意愿存在一定正相关。领取退休金的时间与延退意愿之间的相关系数为 0.18，说明退休越久的职工越能接受延迟退休。

3）教育与延退意愿存在一定正相关。受访者的教育程度与延退意愿的相关系数为 0.107，即受教育程度越高越愿意延迟退休，这与在职职工的情况正好相反。

4）第一年领取的退休金对延退意愿影响较大，且存在一定负相关。受访者退休前最后一年的月净收入、退休后第一年养老金以及目前的养老金这三项收入与延退意愿的相关程度分别为：-0.07、-1.33、0.03。可见退休当年的养老金水平对延退意愿影响较大，但目前是负相关，即首期养老金越高，延退意愿越低。

5）退休后的就业情况对延退意愿影响较大。退休职工中退休后再就业意愿别在职职工要强烈，如图 5 所示，而且退休后再就业经历的受访者中有近 60%的人愿意延退；即使是退休后不愿意继续就业的受访者中反对延退的也未超过半数，如图 6 所示。

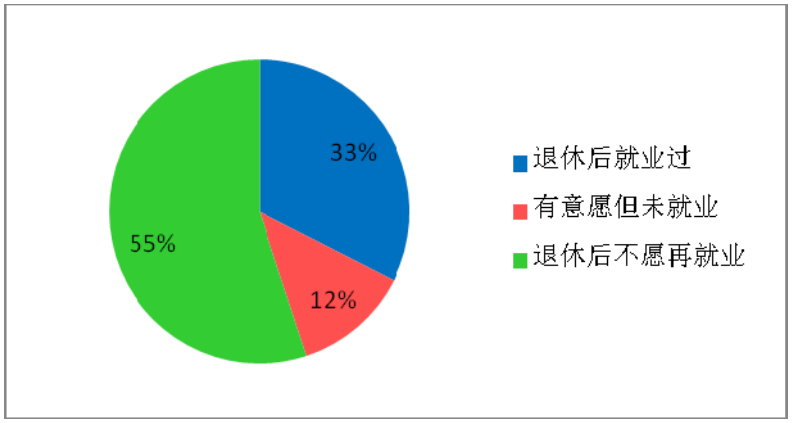


图 5 退休职工对退休后再就业情况

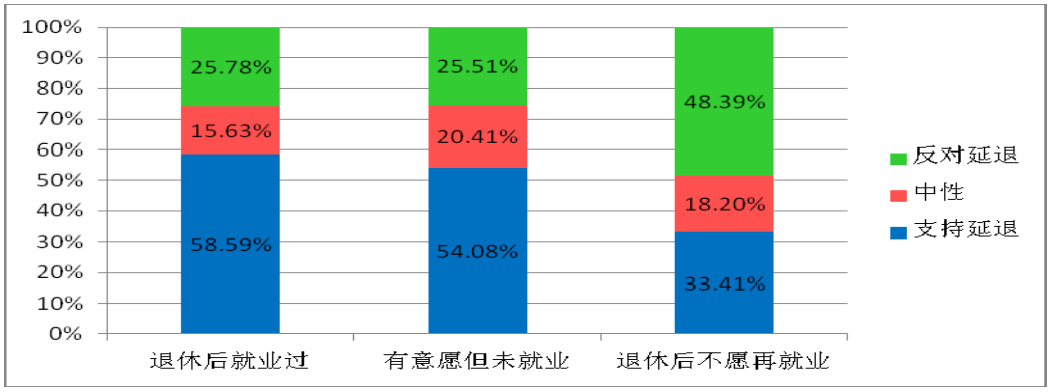


图 6 退休职工的退休后就业情况对延退意愿的影响

2．调研结果及影响因素分析

（1）养老金增长过快刺激职工提前退休意愿

从本次调研情况来看，目前上海养老金的增长过快已经成为阻碍延迟退休政策实施的障碍之一。

1）养老金待遇水平过快增长恶化养老保险基金的持续运营能力

目前上海市的养老保险金待遇增长较快，虽然退休职工对此比较满意，但是其增长水平已经脱离了职工工资增长的基本面。

据上海市人社局张处长介绍，上海市养老保险的待遇水平调整在 2005 年之前主要参考的是通货膨胀水平和在职职工的工资增长率，因此，涨幅并不显著；2005 年之后连续十一年，上海养老金待遇的平均增长率都保持在 10%左右，这超过了同期的在职职工的平均工资增长率。发放待遇的持续快速增长恶化了上海市城镇职工养老保险基金的运营，为城镇职工养老保险基金的可持续运营造成了很大的压力。

2）退休职工访谈了解养老金待遇水平高降低继续工作积极性

退休职工调研中可以看到职工首期养老金收入水平对其延退意愿存在一定的负面影响，而随着养老金的快速增长，首期养老金水平也随之提高，这将会对即将退休的职工的延退意愿产生很大的心理影响，对延退政策的推出造成很大的社会压力。

3）在职职工访谈显示养老金增长率超工资增长率或引致退休

而对在职职工的访谈中，却发现受访的职工，尤其是在基层工作的职工，希

望尽早退休的原因之一是职工工资的增长幅度显著低于退休工资的增长幅度，个别职工甚至还表现出提前退休的意愿。

（2）退休后再就业收入增加抑制延迟退休意愿

从调研和访谈来看，有许多职工在退休后仍然会选择再就业，而延迟退休可以避免他们被动离职，以及再次择业的风险，理论而言，他们应该更能接受延迟退休。但从调研情况来看，这一假设也并不能被显著接受。

1）已退休职工退休后再就业收入一般超在职收入

从退休职工的问卷调研情况来看，退休后有再就业经历的职工占所调研的退休职工总人数的 32.6%，其再就业收入与退休第一年收入之和平均为 3592 元，而这些职工退休前净收入平均约为 2047.6 元，单纯从净收入来比较，退休后再就业比延迟退休的收入更高，当然这可能会增加失业风险。

同样，在退休职工的访谈中，仍在工作的退休职工中仅有 1 人因外地工作的经历影响了她养老金待遇及再就业机会，故而支持延期退休外，其余有再就业经历的人都不支持延退。

2）有退休后再就业意愿的在职职工也不甚愿意延迟退休

从在职职工的问卷调研情况来看，虽然退休后再就业的意愿增进了支持延退的意愿，但是在这一情况下反对延退的仍然接近半数。因为，从职工的角度来看，即使身体条件允许，但似乎退休后再就业所获得的收入比延迟退休更有吸引力。

3）企业聘用退休后职工可减少人力资源成本

上述调研是对退休后的人力资源供给方的，而在对人力资源需求方——企业的访谈中，课题组也发现，在技术、体能、经验满足企业要求的岗位上，退休职工仍然具有一定的竞争力，原因主要有以下三点。

首先，职工退休后可以较早获得养老金福利。虽然延迟退休可以提高养老保险的待遇，但是延迟退休也会推迟所获得福利的时间，而这笔养老金的获得大大降低了退休职工对再就业工资的期望，为其挑选能够适应的工作提供了必要的基础。

其次，职工退休后再就业可以降低个人所得税税负。退休后所能享受的免税养老金带来的福利。按上海目前城镇职工养老保险的养老金的平均水平来看已达到 3315 元/人月，也就是说，若把这笔养老金纳入所得税征收范围，那么退休后再

就业的所有收入基本上都是要缴税的，其再就业收入平均要增加5%左右的税负。税负的降低使得退休后职工再就业的期望收入要比在职时期降更低。

第三，职工退休后再就业可以降低各类社会保障缴费。职工退休后各类社会保障缴费，无论是需要单位缴纳的还是个人缴纳的，都可以免除了，这是在职职工及其单位所需要承担的责任，但转为退休职工后就完全免除了，由于我国现在法定的各类社会保障缴费率（包括企业与个人）较高，共计约为59.5%（详见下表12），这是导致退休后再就业受到企业与职工双方欢迎的最重要的因素。

根据上述分析，若实行延迟退休，则企业聘请高龄职工仍需履行相应的社会保障义务，而其的工作能力与积极性显然不如年轻职工，其竞争力也就显著下降了，很容易陷入失业危机中。

表1 上海市各类社保障法定缴费率

序号	项目	企业缴费率（%）	个人缴费率（%）	缴费率合计（%）
1	养老保险	21	8	29
2	医疗保险	11	2	13
3	失业保险	1.5	0.5	2
4	生育保险	1	—	1
5	工伤保险	0.5	—	0.5
	小计	35	10.5	45.5
6	住房公积金金	7	7	14
	总计	42	17.5	59.5

数据来源：根据人力资源与社会保障网和上海住房公积金网公开数据整理。

（3）企业缺乏容纳高龄职工的岗位

职工的延迟退休意愿具有主观性，而就业市场的岗位则受经济环境、产业结构等因素的影响，具有很强的客观性。因此，课题组特别组织一些有代表性的企业，着重希望了解上海企业所能容纳高龄职工的程度，尤其是能够为高龄职工提供的岗位比例。然而从访谈的情况来看，结果比延迟退休意愿更为悲观。

1）企业普遍不愿接纳高龄职工

无论是外企、中小企业还是国有大型企业，其代表都认为，企业是无法留用这么大规模的高龄职工的，根据国家及行业的职业安全规定，90%以上的一线员工都无法在 55 岁-60 岁以后被留用，虽然相比外资企业，国有大型企业还可以提供一些转岗留用的机会，但是这一比例也不会超过 10%。

对上海而言，虽然服务业已占据主导地位，但制造业仍然提供着大量的就业岗位，而且在缴纳城镇职工养老保险的职工中，制造业企业的职工仍然占比较高，如果各类型制造业企业难以提供合适的高龄职工岗位，那将会造成高龄职工的大量失业，给社会就业带来较大的压力。

2）事业单位也不愿留用高龄职工

参与访谈的另外两家分别是民营和公办的大学，虽然对于教师而言，延迟退休一般不存在太多体力与技能上的障碍，但是高龄老师由于工作积极性降低，且薪酬比年轻教师更高，因此，对于普通教学型大学而言，并不愿意留用高龄老师。

通过这次小范围的座谈，可以看到目前在制造业企业，由于一线员工工作强度大，延迟退休对高龄职工带来更多身体上的挑战，且对企业而言，高龄职工由于 “性价比”较低，除非具有特殊技能或经验，否则一般不会受到企业的亲睐。由于企业对高龄职工的“需求”较少，采取退休后返聘或外聘对企业更为有利。因此，相比职工而言，似乎企事业单位拒绝延迟退休的态度更为坚决。

三、关于退休延迟退休的对策与建议

通过本次调研，课题组发现延迟退休政策在人力资源供需双方——职工和企业——中都存在不小的阻力。对于职工方面，阻力主要是由于对政策的误解及短期利益的导向所造成的；而对于企业方面，却主要是出于不愿意承受高龄职工的社会责任及较高的社会保障成本。

然而从我国人力资源的结构来看，老龄化是大势所趋，目前的退休年龄仍然是基于建国初期的国情所制定的，因此，延迟退休是合理利用我国人力资源的必然要求，同时也是解决我国老龄化社会问题的一个重要手段。

有鉴于此，笔者认为延迟退休的政策在推进的同时必须做好以下配套的工作，为社会各方接受延迟退休政策提供必要的条件。

1．转变延迟退休目的的宣传

对于延迟退休的目的，笔者认为，是出于我国人均寿命延长后人力资源的合理利用。目前上海（户籍人口）的人均寿命已经超过 80 岁，而女性退休年龄仅为 50-55 岁，有将近 30 年的时间不能为社会服务，不得不说是人力资源的浪费，随着我国人口出生率的降低，劳动年龄段的人口占比越来越低，再加上现在接受教育的时间普遍延长，将有可能造成人力资源的供给不足，而这才是我国推进延迟退休的根本目的。

然而，目前网络的调研及舆论普遍导向，都把延迟退休与城镇职工养老保险制度的赤字联系在一起，把这作为填补赤字的一项重要措施。虽然延迟退休能够对城镇职工养老保险制度的运营产生一定的影响，但并不能从根本上优化城镇职工养老保险制度，因此，以此作为延迟退休的目的来进行宣传只能产生误导，并激起职工的反感情绪，是一种本末倒置的宣传。

2．建立有条件限制的弹性退休

对于延迟退休的方式，很多专家都提出了渐进式弹性延退的方案。通过本次调研，笔者认为渐进式无论对引导职工的意愿，还是对调整产业结构来适应延迟退休都有很大帮助，是值得采取的措施。

但是通过这次对劳动力市场供需双方的调研，笔者认为，若采取尊重供需双方意愿的弹性延退方式，那么延迟退休的政策将最终会流于形式，尤其是在企业不愿意承担更多社会责任，普遍拒绝接纳高龄职工的情况下，一旦赋予较大的弹性延退空间后，大部分职工还是会选择最早的退休年龄来退休，哪怕待遇有所降低，其结果与目前的退休年龄不会产生较大差异。

因此，笔者认为，延迟退休年龄需要制定一个比较合理，但具有强制性的起点年龄，比如男性 65 岁，女性 60 岁，这一年龄可以通过渐进的方式来达到，若要低于这一起点年龄退休，则需要具备与目前提前退休相同的必要条件。对于超过这一退休年龄继续工作的职工，可以获得包括养老金待遇提高，及超龄工作津贴等福利，从而引导职工继续服务社会。

3．建立养老金增长的合理机制

目前上海养老金待遇水平的增长过快，甚至超过在职职工的工资增长率，也是造成延迟退休推进困难重要原因。

自我国 1991 年改革社会养老保险制度起，养老保险制度的多次改革几乎很少考虑对就业的影响。我国统帐结合养老保险制度中，作为现收现付的社会统筹部分，其养老保险的缴费主要源自于在职职工的就业收入，养老金待遇的增长其根本在于就业职工的赡养，更何况目前的缴费职工还在承担着没有缴费的老一代退休职工的养老金支出呢，因此，过快的养老金待遇增长水平，对于存在断崖式人口减少的中国而言，无异于涸泽而渔，是难以为继的。即便是政府的托底保障，实际上也要依赖于当前职工所提供的税收收入，因此，保障就业实际上就是保障养老。

建立与在职职工收入增长相匹配的养老金待遇增长机制，既可以促进城镇职工养老保险的可持续运营，同时，也能避免在职职工产生不平衡的心理，诱导其产生提前退休的意愿，从而促进社会就业意愿。

4．缩小退休后再就业与延迟退休的收入差别

根据上文分析，养老金及免缴的社保费用就成为了企业与退休再就业职工可以分享的“收益”，而在现有的政策条件下，多笔“收益”对企业与退休再就业职工而言是十分可观的。

鉴于退休金和税收减免是退休后法定的福利，且根据延迟退休政策，这部分收入会随着延期退休而提高，因此，已经对延迟退休有一定的激励作用了。但 50% 以上的各类社会保险缴费（包括企业与个人）却拉大了延迟退休和退休后再就业的收入差距，成为阻碍延迟退休的一个重要因素。从这一角度来看，较低各类社会保障缴费，才是缩小这两者差距的关键举措。

5．增加高龄职工的就业岗位

上海作为一个特大型城市，其经济基础是制造业，虽然上海近年来致力于经济结构转型，大力发展服务业，但是从短期来看，制造业尤其是大型国有制造业企业所占比重仍然最大，同时制造业也是上海吸纳劳动力最大的行业。

由于我国制造业机械化程度相对较低，在有着人口红利的时期，这是也上海制造业发展的优势所在，但是在这些制造业企业的劳动力以体力劳动为主，延迟

退休后由于老龄劳动力在一线岗位上劳动效率下降，将会面临被淘汰的命运。而服务业尚未做好吸纳高龄劳动力的准备，能够提供给高龄就业者的岗位十分有限，因此，在推行延迟退休政策中如何解决高龄职工的就业将是十分现实的问题。对此，本课题提出以下若干建议。

（1）加快产业结构转型，鼓励服务业吸纳高龄劳动力

由于户籍人口出生率依然在下降，上海即使在有大量外来劳动力流入的情况下快速老龄化，且目前城镇职工养老保险扩面已经接近极限，同时，上海的土地承载力也已经接近极限，因此，制造业的发展已经面临这人力资源的约束。同时，上海的独特地理位置、深厚的教育文化底蕴以及良好的经济基础，都使得上海具备发展现代服务业的条件。

从人力资源利用的角度来看，服务业相比制造业而言，对劳动力的教育水平、文化素质要求较高，但是受体能等受年龄限制较大的因素影响较小，因此，发展服务业能够有利于吸纳高龄就业人口。

但是，受到就业时期高昂的人力资源成本的影响，上海市目前服务业对高龄就业人口的需求很小，因此，政府应当在加快推进第三产业发展的同时，出台一些鼓励吸纳高龄就业（非退休返聘）的激励政策。比如：吸纳一定比例的高龄就业人员的企业可以获得一定程度的减税，高龄就业人员的收入可以获得个人所得税减免等优惠措施。通过这些优惠政策鼓励企业尽可能多地提供高龄就业岗位。

（2）扶持高龄劳动者的创业活动

由于上海老龄化进程快速，且居家养老服务的需求十分强烈，然而目前能满足居家养老所需的服务类型、数量及质量都十分有限，因此，可以探索合理的政策，引导具有一定能力和意愿的高龄职工以自主创业的形式发展各类型居家养老服务，政府可以在场地、资金和网络等技术方面给予一等的扶持与帮助，这样，一部分高龄劳动力可以通过自主创业的方式实现就业，同时也增加了社区、居家养老服务的供给。

（3）加强职业安全标准的修订，合理延长劳动力工作年限

我国近年来加强新技术和新工艺的应用，尤其是在上海，许多企业运用新技术、新工艺后职业安全水平有所提高，然而现在我国的职业安全标准的修订明显落后于行业的技术发展水平。例如，我国火车已经基本脱离内燃机时代，火车的

驾驶人员职业环境与职业安全条件改善显著，而且通过培训已经掌握了新机车的驾驶能力，然而由于我国相应的职业安全标准及退休条件没有改变，驾驶员在没有病痛等问题的情况下，仍然不得不按相关标准提前退休；还有如航空乘务员，美、欧等国的航空乘务员早已不再青春靓丽，而是由“空奶奶”取而代之，而我国受职业安全的限制，仍然只有年轻劳动力才能满足要求。类似的情况存在于诸多行业中，这成为许多企业解聘高龄职工的藉口，因此，课题组建议在各行业协会的引导下，应尽快修订相关的职业安全标准，根据我国行业发展现状，建立更详细的分类、分级职业安全标准，从而合理、合法地延长劳动力的工作年限。

Abstract: With the reform of the pension insurance system in China, the delayed retirement policy has become the focus of social concern. As the representative of the aging City, Shanghai has done some exploration in the delayed retirement, but lots of resistances have occurred. This article tred to understand the factors which influent the delayed retirement policy by questionnaire surveys of staff and workers.And finally we found that the delayed retirement policy still should be prudent advanced because of the lack of coordination and cooperation between relevant policies.Now no matter the policy advocacy or the interest oriented results to the resistances to the delayed retirement policy from both the supply and demand sides of the labor market.

【养老服务】

强化内蒙古社会化养老服务体系中政府责任问题研究

内蒙古财经大学　娜仁图雅，姜　旭

摘　要：内蒙古进入老龄化社会以来，人口老龄化的程度在不断加深。由“独生子女”政策引发的“失独”、“空巢”等问题越来越多，而一旦老年人失能或进入高龄状态，更需要身边时时有人照顾，传统的家庭养老模式和机构养老模式已无法解决人们养老中存在的问题。面对老年人对养老服务的多样化的需求，完善内蒙古社会化养老服务体系变得十分迫切。本文运用统计一般描述法，对内蒙古社会化养老服务体系的发展现状进行分析的基础上，对社会化养老服务体系中政府责任缺位问题进行剖析，并根据缺位现象提出强化政府的购买责任、深化“医养融合”型养老模式、在政府引导下，注入社会资本等对策建议。

关键词：社会养老服务体系；内蒙古政府责任；老龄化社会

内蒙古进入老龄化社会以来，老年人口快速增加。据《中国民政统计年鉴 2014》数据显示，截止 2013 年底，内蒙古总人口为 2497.6 万人，60 岁以上老年人口为 550.5 万人，占自治区人口总数的 22.0%。其中 65 岁以上的老年人口有 182.5 万人，80 岁以上的老年人口有 34.3 万人，65 岁以上老年人口和 80 岁以上老年人口分别占自治区人口总数的 7.3%和 1.4%。

表 1 所示，内蒙古 2013 年老年人口较 2012 年增长了 59.89%。2004～2013 年 10 年间，内蒙古总人口呈现出缓慢的增长趋势，年平均增长率为 0.43%；而老年人口除在 2010 年至 2012 年出现负增长外，其他年份均为正向增长，总体上呈现出较快的增长趋势，年平均增长率为 15.33%，老年人口的增长速度远快于总人口增长速度，人口老龄化程度不断加深。为此，2014 年内蒙古政府根据各地区实际情况制定了《内蒙古自治区人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》，依据此文，面对人口老龄化在经济转型、城市化进程这一特殊背景下，内蒙古采取应地制宜的养老模式，其主要有以下几个：

（1）城市居家养老。包头市通过搭建为老服务平台，加大政府购买服务力度，增加社区日间照料中心，积极将社会力量引入到社区居家养老服务中去，从而推进城市养老服务业发展。

（2）农村互助养老。乌兰察布市通过调动、联合各个部门共同建设农村养老服务设施，其中农村互助养老幸福院是建设重点，区域性敬老院和养老服务站作为补充。建设过程中整合各种资源，包括整合使用多项涉农资金，以完善农村养老服务体系。

（3）牧区养老。锡林郭勒盟紧密结合牧区老年人的养老服务需求，加强牧业旗老年公寓建设，重点推进政府购买服务、“12349”便民为老服务中心建设和人才培养的进程，同时突出发展牧区医养结合，进而推进牧区养老服务业的发展。

（4）社会化养老。鄂尔多斯市通过制定扶持政策，鼓励民间资本进入养老服务业，具体落实民办养老机构的运营补贴，规范管理社会化养老服务业，进而促进养老服务业的社会化、产业化发展。具体从土地保障、服务补贴、资金补助和税收减免等方面提出了一系列的优惠扶持政策。

由于养老服务业是一个劳动密集型产业，又非常具有地域性，所以呈现出一种分散的产业形态。内蒙古地方政府结合本地区人口老龄化实际，积极探索新型养老服务模式，创办了不少资源整合较好、功能多样、安全性高、方便快捷的养老服务机构，形成了医疗、护理、康复相结合的多元化、立体化养老服务体系。

表 1　内蒙古总人口和老年人口及其增长速度

年份	总人口（人）	总人口增长速度（%）	老年人口（人）	老年人口增长速度（%）
2004	2392.7	--	231.4	--
2005	2403.1	0.43	244.1	5.50
2006	2415.1	0.50	326.1	33.58
2007	2428.8	0.57	400.4	22.80
2008	2444.3	0.64	410.0	2.39
2009	2458.2	0.57	436.7	6.50
2010	2472.2	0.57	435.3	-0.32
2011	2481.7	0.38	359.5	-17.41
2012	2489.9	0.33	344.3	-4.22
2013	2497.6	0.31	550.5	59.89

资料来源：根据 2005 年至 2014 年《内蒙古统计年鉴》、《中国民政统计年鉴》中的相关数据计算得出。

一、内蒙古社会化养老服务的现状分析

（一）老年福利支出逐年增加

老年福利支出是指国家和社会在满足老年人需求的社会化福利设施和福利津贴方面的支出。老年福利支出主要为满足老年人在基本生活服务方面的需求并提高老年人的生活质量。

内蒙古老年福利支出呈现出明显的增长趋势，其中2007年之前老年福利支出增长缓慢，老年福利支出在2006年和2007年有小幅度下降，2008年至2010年较之前的增长有所加快，而从2011年起老年福利支出有了大幅增加。

表2、图1所示，2004年老年福利支出的绝对规模为418万元，到2013年增加为41411.2万元，老年福利支出10年间增加了98倍，尤其是2012年和2013年较之前年份有了大幅增加。从相对规模看，老年福利支出在2004年至2013年的10年间，平均增长率为140.46%，其中2008年、2011年和2012年的增长率都超过了100%，2011年更是达到了843.80%。内蒙古老年福利支出在过去的10年时间里，增加了13倍。

表2　内蒙古老年福利支出

年份	老年福利支出（万元）	老年福利支出增长速度（%）
2004	418	--
2005	571.4	36.70
2006	675.1	18.15
2007	572.6	-15.18
2008	2068.4	261.23
2009	2240.7	8.33
2010	2096.8	-6.42
2011	19789.5	843.80
2012	44368.7	124.20
2013	41411.2	-6.67

资料来源：根据2005年至2014年《中国民政统计年鉴》中的相关数据计算得出。

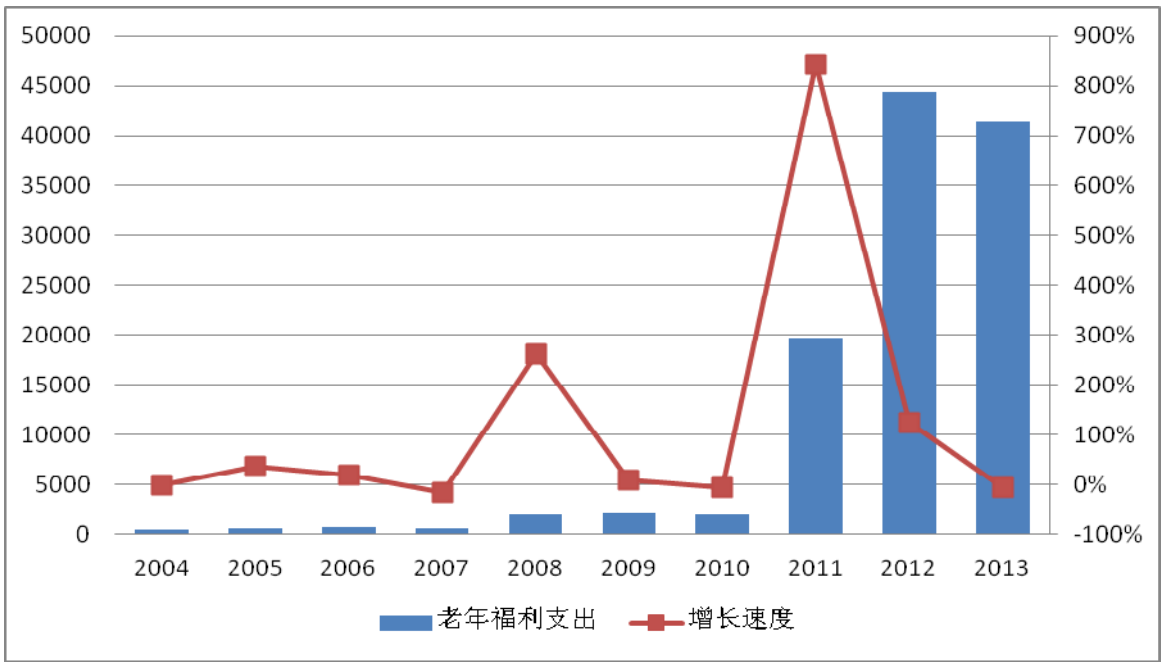


图 1　内蒙古老年福利支出绝对规模与相对规模

（二）承建的各类养老机构数量逐年增加

据内蒙古民政官方网站的数据，截止 2014 年 11 月，自治区共有各类养老机构 2252 所，较 2013 年的 1865 所增加了 387 所，总床位数 20.47 万张。其中：公办社会福利机构和老年养护院 164 所，床位数 2.67 万张；社区老年人日间照料中心 629 所，床位数 9435 张；农村牧区互助养老幸福院已建成 769 所，8.5 万张床位；农村敬老院 398 所，床位 4.44 万张；光荣院 34 所，床位 2159 张；民办养老机构 258 家，床位数 3.7 万张，自治区每千名老人拥有床位数达 47 张（详见图 2）。

内蒙古现有养老机构的结构中公办社会福利机构比较多。截止 2014 年，内蒙古各类公办养老机构中，公办社会福利机构和老年养护院占养老机构总数的 7%，社区老年日间照料中心占养老机构总数的 28%，农村牧区互助养老幸福院占养老机构总数的 34%，农村敬老院占养老机构总数的 18%，光荣院占养老机构总数的 2%；民办养老机构占养老机构总数的 11%。说明在现有养老机构中，公办养老机构占大多数，民办养老机构只有养老机构总数的十分之一。

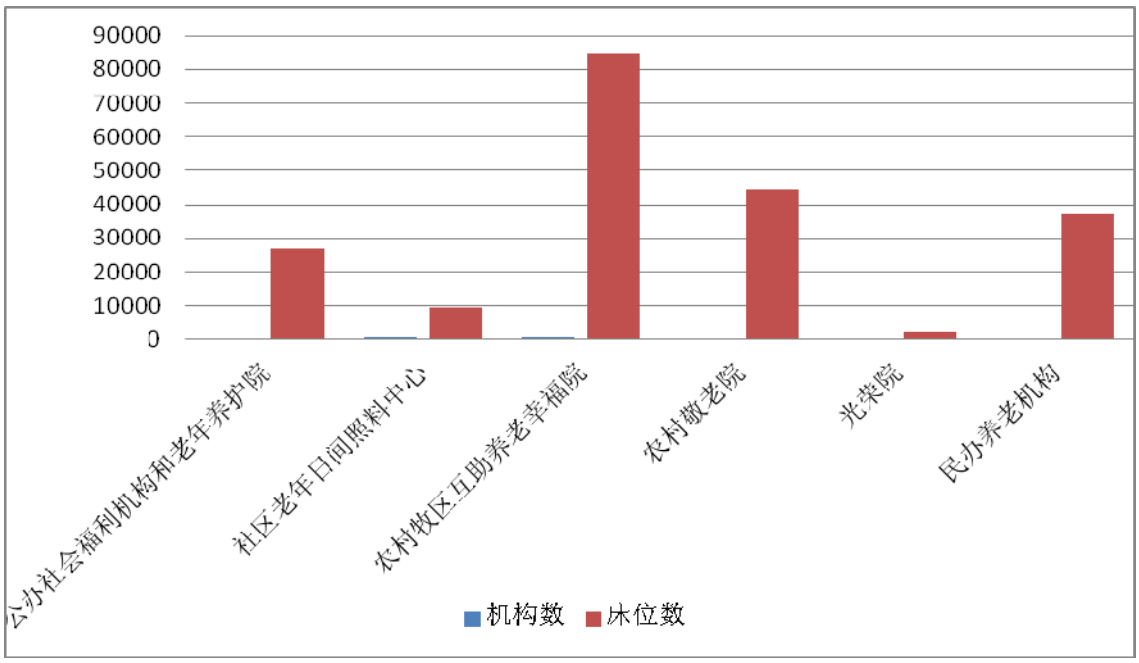


图 2　2014 年内蒙古各类养老机构与床位数量

（三）养老福利机构逐年增加

如图 3、表 3 所示，内蒙古城市养老福利机构数量由 2004 年的 71 个增加到 2013 年的 150 个，增加了 1.1 倍；农村养老福利机构数量由 2004 年的 628 个减少到 2013 年的 483 个，减少了 23%。除 2007 年外，其余年份城市养老福利机构数量的增长速度快于农村养老福利机构数量的增长速度。与上海市比较，2013 年上海城市养老福利机构有 413 个，农村养老福利机构有 196 个。

从图 3 可以看出，近 10 年内蒙古城市养老福利机构的数量在增加，而农村养老福利机构的数量却在减少。尽管农村养老福利机构在总量上要多于城市养老福利机构，但城市养老福利机构的发展速度要快于农村养老福利机构的发展速度，养老福利机构呈现出城乡二元发展的现象。

图 3 内蒙古养老福利机构数量增长速度

表 3　内蒙古养老福利机构情况

年份	养老福利机构数（个）		工作人员数（人）		床位数（张）		年末收养人（人）	
	城市	农村	城市	农村	城市	农村	城市	农村
2004	71	628	251	1745	1754	15047	1120	11016
2005	85	608	778	1738	4157	15619	2508	10637
2006	93	618	343	2027	2701	16102	1912	12353
2007	45	679	287	2541	2465	30886	1747	24742
2008	57	587	347	1956	3753	30799	2441	25325
2009	63	526	451	2118	3794	25332	2629	21446
2010	67	517	509	1968	4047	28706	2955	24566
2011	72	530	666	2134	7837	33691	6009	27615
2012	119	526	1636	2221	18689	37248	7022	26964
2013	150	483	2165	2139	25801	38325	12939	27830

资料来源：根据 2005 年至 2014 年《中国民政统计年鉴》中的相关数据整理得出。

（四）养老福利机构工作人员逐年增加

如表 3 所示，城市养老福利机构工作人员数量由 2004 年的 251 人增加到 2013 年的 2165 人，增加了 7.6 倍，并在 2013 年超过了农村养老福利机构工作人员的数量；农村养老福利机构工作人员数量由 2004 年的 1745 人增加到 2013 年的 2139 人，增加了 0.2 倍。内蒙古城市与农村养老福利机构工作人员数量的年均增长率分别为 84%和 2.5%。

如图 4 所示，除 2006 和 2007 年两年，其余年份内蒙古城市养老福利机构工作人员数量的增长速度均快于农村养老福利机构工作人员数量的增长速度。城市养老福利机构工作人员数量的增长速度除 2006 和 2007 年两年为负，其余年份均为正，2005 年和 2012 年更是高达 210%和 146%。

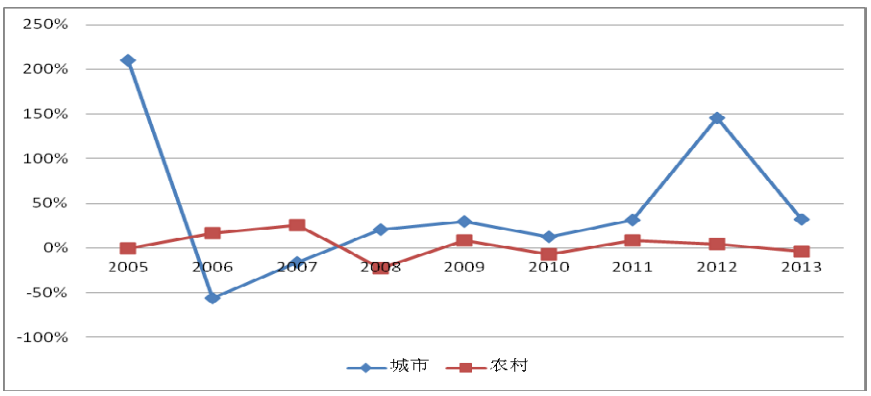


图 4　内蒙古养老福利机构工作人员数量增长速度

（五）养老福利机构床位数逐年增加

如表 3 所示，城市养老福利机构床位数量由 2004 年的 1754 张增加到 2013 年的 25801 张，增加了 13.7 倍；农村养老福利机构床位数量由 2004 年的 15047 张增加到 2013 年的 38325 张，增加了 1.5 倍。

如图 5 所示，内蒙古城市与农村养老福利机构床位数量的年均增长率分别为 152%和 17%。2011 年之后，内蒙古养老福利机构床位数城市的增速一直快于农村。城市养老福利机构床位数量在 2006 和 2007 年两年为负增长，其余年份均为正增长。

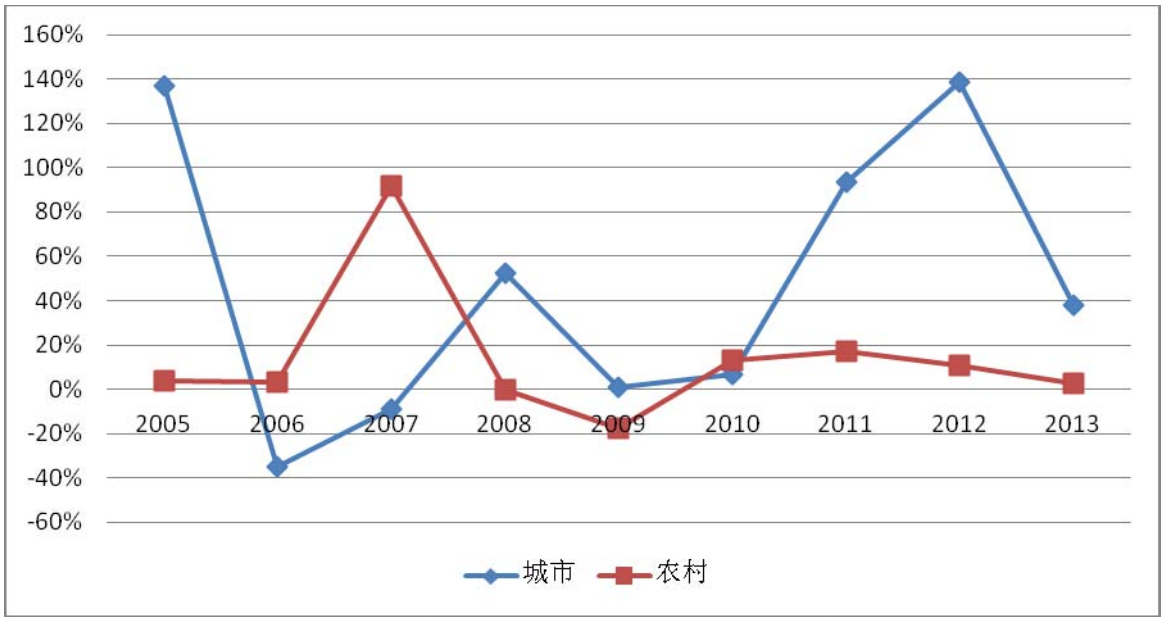


图 5　内蒙古养老福利机构床位数增长速度

（六）养老福利机构年末收养人逐年增加

如表 3 所示，城市养老福利机构年末收养人数量由 2004 年的 1120 人增长到 2013 年的 12939 人，增加了 10.6 倍；农村养老福利机构年末收养人数量由 2004 年的 11016 人增长到 2013 年的 27830 人，增加了 1.5 倍。农村养老福利机构年末收养人数一直多于城市养老福利机构年末收养人数，但收养人的增加速度不及城市养老福利机构年末收养人的增加速度。

如图 6 所示，内蒙古城市与农村养老福利机构年末收养人数量的年均增长率分别为 117%和 17%。内蒙古城市和农村养老福利机构年末收养人数的增长速度波动很大，2011 年之后，内蒙古养老福利机构年末收养人数城市的增速一直快于农村。

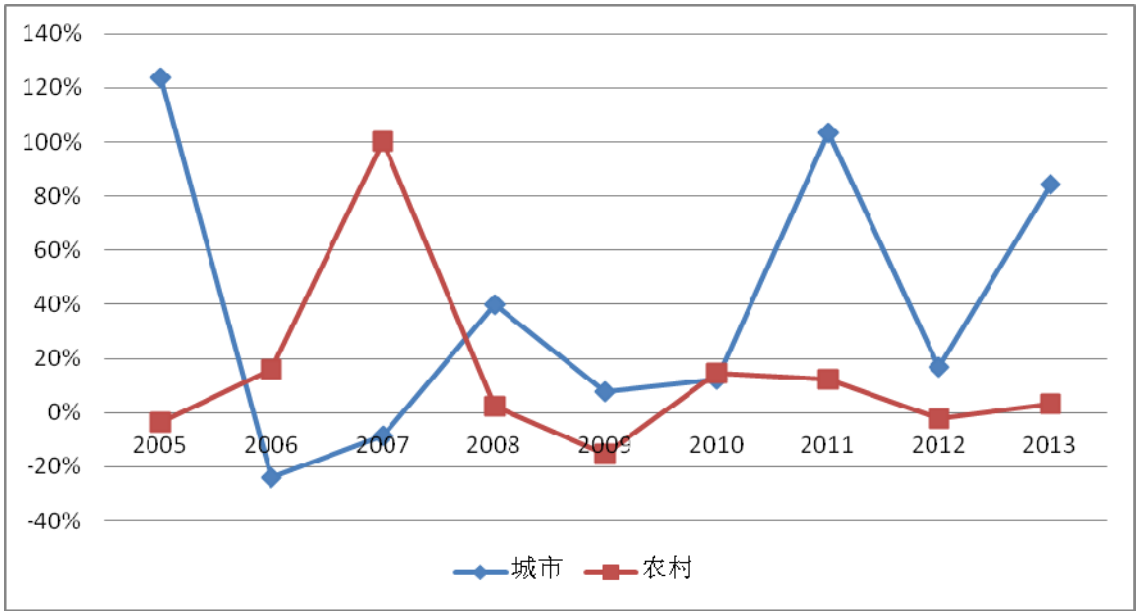


图 6 内蒙古养老福利机构年末收养人数增长速度

（七）内蒙古养老福利构入住率逐年波动上升

如表 4 所示，2004 年城市养老福利机构入住率为 63.85%，2011 年上升到 76.67%，2012 年下降为 37.57%，到 2013 年又上升到 50.15%；2004 年农村养老福利机构入住率为 73.21%，2010 年上升到 85.58%，2012 年下降为 72.39%，到 2013 年又上升到 72.62%。城市和农村养老福利机构入住率均呈现出波动上升的趋势。这说明，虽然城乡养老院的利用率所有改善。

表 4 内蒙古养老福利机构入住率（单位：%）

年份	城市	农村
2004	63.85	73.21
2005	60.33	68.10
2006	70.79	76.72
2007	70.87	80.11
2008	65.04	82.23
2009	69.29	84.66
2010	73.02	85.58
2011	76.67	81.97
2012	37.57	72.39
2013	50.15	72.62

资料来源：根据 2005 年至 2014 年《中国民政统计年鉴》中的相关数据计算得出。

（八）内蒙古养老福利机构工作人员与老年人比例有所提高

内蒙古城市养老福利机构工作人员与收养人数的比例在2004年时为1:4.5，到2013年时这个比例变为1:6；农村养老福利机构工作人员与收养人数的比例在2004年时为1:6.3，到2013年时这个比例变为1:13。虽然从绝对数上来说，内蒙古养老福利机构工作人员数与收养人数都在增加。但与其他地区比较的话，内蒙古养老福利机构工作人员与收养人数的比例较低。老年人所分到的工作人员数量却在下降，这个问题在农村养老福利机构尤为突出。这说明，目前内蒙古养老服务人员的供给还存在较大的缺口，政府在服务人员队伍建设方面还有待加强。

表5　内蒙古养老福利机构工作人员与老年人比例

年份	城市	农村
2004	1：4.5	1：6.3
2005	1：3.2	1：6.1
2006	1：5.6	1：6.1
2007	1：6.1	1：9.7
2008	1：7.0	1：12.9
2009	1：5.8	1：10.1
2010	1：5.8	1：12.5
2011	1：9.0	1：12.9
2012	1：4.3	1：12.1
2013	1：6.0	1：13.0

资料来源：根据2005年至2014年《中国民政统计年鉴》中的相关数据计算得出。

二、内蒙古社会化养老服务体系中政府责任偏差的表现

在经济高速发展的今天，人们越来越注重生活的品质，物质文化需求日益增长，老年人对养老服务的要求也越来越高，养老服务的重要性日益突出。近年来，内蒙古各级政府对社会化养老服务的关注逐渐增强，但社会化养老服务中要解决的问题仍然很多，一些措施的实施效果并不明显。

（一）社会化养老服务政府财政投入不足

政府的财政责任是要建立财政对养老投入的长效机制，确定各级政府对养老服务的投入比例，明确对养老服务投入的覆盖范围，引导相关配套资金的注入，同时要对投入到养老服务中的资金的使用情况进行审计监督，以保证资金的使用效率。

内蒙古政府对社会化养老服务的投入还是十分有限的，根据统计数据显示，2013 年内蒙古老年福利支出为 41411.2 万元，当年 GDP 为 16832.38 亿元，老年福利支出占 GDP 的比重为 0.025%，投入到社会化养老服务中的资金就更少，而在养老服务发展所需经费中，部分西方国家的社会开支占 GDP 的 20%以上[①]。由于资金短缺，在养老服务硬件设施的建设与更新改造的速度，跟不上老年人对养老服务日益多样化的需求的增长速度。由于各地经济发展的不平衡，各地对社会化养老服务的财政拨款差异很大，进而导致了各地养老服务发展的不平衡。因此要实现普惠型社会福利目标的还有很长的路要走。

养老服务业属于福利性事业，政府有责任支持社会化养老服务业的发展，但仅依靠政府的投资建设是无法满足对社会化养老服务的巨大需求的，还要鼓励民间资本及时进入养老市场。为了保持民间资本投资社会化养老服务业的积极性，在关于土地、税收、用水、用电、用气等方面给予实质性的政策优惠，并且制定出具体的执行标准。

（二）社会化养老服务资源供给不足

社会化养老服务要向大多数老年人提供包括基本生存需求在内的多样化的养老服务，养老服务的资源要由多主体共同供给。具体来说，政府要提供的就是最基本的养老服务，而接受这些最基本的养老服务的老年群体应该是那些经济状况比较差、基本不能自理的特殊老年群体；社会其他力量提供的养老服务则更多的是为了满足大多数老年人多种多样的个性化养老需求。

养老服务人员的供给方面，从 2004 年 1 个养老服务人员为 6 位老年人服务，到 2013 年 1 个养老服务人员要为 9 位老年人服务，每个养老福利机构工作人员要接受更大的工作量，而每位被收养的老年人则可能因为工作人员工作量的加大而得不到应有的照顾。

---

① 李长远、张举国.养老服务本土化中政府责任的偏差及调整[J].人口与发展，2013(6)：84-89.

服务设施的供给方面，在过去的 10 年中，养老福利机构的数量基本没有什么变化，自治区每年养老福利机构的数量仅以十几个的速度在缓慢增加，而老年人口以年平均 15.33%的速度快速增加。面对大量快速增加的老年人口和随之而来的大量需求，显然这种增长速度是远远不够的。在现有的养老机构中，很多建设年代久远，当时的老式建筑并没有太多考虑到老年人行动不便，因而在养老功能上比较弱。由于城市的发展，一些养老机构被闹市包围，居住环境差，机构规模非常有限，很难保证老年人的身心健康。所以不管是从这些养老机构的数量上还是能够提供的服务质量上，都需要进行完善。

（三）社会化养老服务政府监管较弱

养老服务是一种公共服务，市场竞争机制、自制机制不能对其进行完全调节，因此政府对社会化养老服务业的管理应包括事前的控制和事后的监督。事前控制就是要完善社会化养老服务业的准入机制。事后的监督包括政府对服务质量的考核、对法律法规的遵守情况和对财政资金的使用情况等。

政府监管方面的现实情况是，一个项目往往涉及到政府的多个部门，各部门都有自己的执行标准，且各部门之间缺乏协调，在对社会化养老服务业的事后监督的方面还存在一些问题。法律法规的局限性，对养老服务业的监管不力，都会严重影响老年人福利事业的健康发展。

从具体执行方面看，需要对事前的控制和事后的监督制定标准化的规则，各个部门之间需要统一执行标准，才能尽量避免有人对政府的监督管理提出异议。

（四）社会化养老服务政府购买力度不足

政府采购责任就是根据需求制定出养老服务性质、价格、方式的方案，向市场中服务提供者购买养老服务。政府的职能不是直接提供养老服务，养老服务的政府供给更多的是政府从市场购买服务让老人接受服务，政府需要支付相关服务费用。

政府采购责任的缺位主要表现在政府购买服务的受益对象仅限于困难老人，购买的服务也比较单一，由于对经济增长的关注多于对老年人权益的关注，即使一些地方资助社会化养老服务事业，现有的对养老服务的购买仍不能达到大多数老年人对养老服务多样化的需求。所以政府还需要扩大对社会化养老服务购买的范围。

三、强化内蒙古社会化养老服务体系中政府责任的对策建议

（一）完善各项制度，强化政府责任

政府作为社会化养老服务的组织者及主要责任者，要加强社会化养老服务方面的法律法规的建设，从养老服务企业的市场准入、运营规则、监管方式等方面来规范养老服务业，使社会化养老服务业有法可依，从制度层面上保障老年人的权益。民政部门、财政部门、卫生部门、人力资源与社会保障等各相关部门在社会化养老服务体系中，应明确责任，做好配合。在具体的项目上，相关部门应当根据实际情况作出具体的执行标准和相关的优惠措施。

政府需要建立健全相关保险制度，促进与老龄产业相关保险产品的开发。养老服务企业作为一个企业，有其自身的权益和风险，建立养老服务责任险有利于养老服务企业保障自身的利益，也有利于提高其抗风险的能力；对于不能自理的老年人，不管其经济实力如何，建立长期护理保险都有利于分担家庭与政府的经济压力；很多险种的投保人是不包含老年人的，建立老年人意外伤害险可以对老年人增加一层保障。

政府应加快医养融合中各项制度和政策的出台。目前的情况看，需要加快医疗机构和养老机构之间医疗服务资金结算的对接，为老年人在资金结算环节省去不必要的麻烦；加快建立老年人健康档案制度，使医疗机构和养老机构能够及时准确地在通用信息平台上找到信息，快速地为老年人制定治疗与护理的方案。

（二）扩大政府购买的范围

养老服务具有公共物品的属性。根据公共物品理论，政府应对养老服务的供给承担起应有的责任，但社会福利多元化理论提出政府对养老服务的供给的责任应有一定的限度。因此，根据这两个理论，政府承担养老服务事项的责任是有限责任。具体如下：

在养老服务政府购买方面，结合内蒙古经济社会发展水平、财政承受能力和老年人基本服务需求，制定政府购买养老服务的指导性目录。政府购买养老服务的内容应根据实际需求进行动态调整，并选择条件成熟的项目优先实施。根据政

府购买养老服务的指导性目录，制定具体的实施细则与成本计算标准。

通过招标采购及其他的方式，购买市场化程度较高的养老服务。政府购买的养老服务包括：（1）养老服务行业管理与协调服务，购买这类服务以确保养老服务直接供给者的资质与其提供服务的质量；（2）专业技术性的养老服务，通过政府购买使有需求的老年人成为养老服务的直接受益人。

在购买范围方面，将养老服务政府购买的范围从经济困难的特殊老年人扩大到全体老年人，使更多的老年人得到实惠；在购买内容方面，重点购买生活照料、康复护理和养老服务人员培养等方面的服务，为特殊的需要资助的老年人购买助餐、助医、护理等上门服务。

（三）深化养老服务与医疗服务的融合

美国著名心理学家马斯洛，提出需要层次理论，他将人的需要划分为五个层级，按照从低级到高级的顺序，依次为生理需要、安全需要、社会需要、尊重需要以及自我实现需要。

根据这理论，不同老年人对养老服务的需求是不同的，有的老年人对养老服务的需求停留在生理需要的层面上，有的老年人对养老服务的需求则处在社会需要的层面上。针对需求不同的老年人，应分别提供不同养老与医疗服务，是深化养老与医疗服务的融合所要达到的目标。具体如下：

（1）在养老机构内部提升现有医疗服务的水平；（2）为每位入住的老年人建立电子健康档案，将健康档案录入到养老机构与医疗机构共享的信息平台，并进行实时更新，一旦老人出现突发状况，可以帮助医疗机构对老年人病情做出迅速的判断；（3）尽快将养老机构与医疗机构的金融结算进行对接，简化支付结算程序，使养老机构中老年人在接受医疗机构的服务后不必为繁杂的结算程序而发愁；（4）选择一部分医疗机构，长期为居家老人输出医疗服务。

（四）提高用于养老服务业福利彩票公益金拨付比例

“十二五”时期，内蒙古 2011 年～2013 年用于发展养老服务业的福利彩票公益金分别为 11711 万元、13615 万元和 9318 万元。2013 年内蒙古拨付使用的福利彩票公益金为 18531.8 万元[①]，用于老年人福利项目的比例达到 50.3%。而上海

① 中彩网 http://www.zhcw.com/gongyi/gyjgq/3765189.shtml

用于老年人福利项目的福利彩票公益金比例达到了60%[①]。结合内蒙古福利彩票公益金的规模、老年人口规模和社会经济发展状况，建议将用于发展养老服务业的福利彩票公益金提高到60%。除此之外，内蒙古可以通过发行地方专项福利彩票为本地区筹集公益金，从而促进养老服务业的发展。

（五）强化监督管理，提高政府服务效率

在完善社会化养老服务体系的各个环节，都应当建立相应的评价体系与监督体系。不管是在规划环节，资金使用环节，还是人才培养的环节，完善的评价体系与监督体系能够及时发现问题，从而及时解决问题。真正做好事前预防、事中控制和事后治理。

2014年12月1日起施行的《内蒙古自治区养老机构设立许可与管理办法》在养老机构的设立和监督检查方面都有规定，也可以说是提出了养老机构的事前监督和事后监督的一个执行标准。但有了标准还需要在监督管理方面真正地落实，需要成立独立的监督小组，客观独立地对养老机构进行评定、监督，才能有助于提升养老机构的服务质量。

在完善社会化养老服务体系的过程中，资金使用环节，要定期对资金的投入、使用与结余进行审计，确保用于提供养老服务的资金能够用到实处；在人才培养环节，要加强从业人员的资质审核与培训机构的资质审核，防止买证上岗的现象出现；在提升服务质量的环节，要确保服务的安全性、经济性与专业性，加强定期检查与抽查，防止食品安全出现问题，防止火灾隐患的发生，还要防止养老服务出现乱收费的现象。

（六）按照养老需求，政府合理规划养老服务设施

社会化养老服务设施的建设规划首先是应当纳入到城乡整体规划中，针对老年人不同的需求，在合适的地点科学合理地规划养老服务设施、整合养老资源。在规划养老服务设施的建设时，政府应该具有前瞻性，不能说现在不需要就不考虑、不规划，也不能使养老服务设施的建设成为政绩工程。

除了对新的设施的建设外，政府还要对已有的设施进行更新改造或改进。在公共场所适当增加能为老年人提供方便的设施，如增加一些扶手与座椅；对老旧小区的公共设施进行改造，使其能够更加照顾到老年人的感受。

① 中彩网 http://www.zhcw.com/gongyi/fulao/3838532.shtml

在制定养老服务发展规划时，要对养老服务的需求与供给进行全面调查，在掌握养老服务的现实情况后，科学合理地进行统筹规划，使养老服务资源的需求与供给得到有效的匹配。要正确行使政府的职能，明确规定各相关部门的职责，并把它们的履行情况与绩效评估挂钩。充分调动社会各界的积极性，形成政府主导、社会参与的发展模式，大力推动养老服务业的发展。

（七）政府积极引导，社会资本注入养老服务

内蒙古进入人口老龄化以来，老年人口快速增长，原有的设施已无法满足需求，在完善社会化养老服务体系的过程中，就需要更多资金的支持。政府财政资金的投入是最基本的，也只能解决最需要解决的问题，而其他大量问题还需要市场去解决。

2013 年的数据显示，内蒙古用于老年福利的支出仅占当年内蒙古 GDP 的 0.025%。这说明，养老服务中政府财政投入不足。因此，政府一方面要加大对社会化养老服务的财政投入，另一方面政府要做好主导者的角色，引入社会资金来发展社会化养老服务业。

通过制定优惠的土地、税收、奖励等政策，通过减免养老服务企业的部分费用，吸引更多的社会资金投入到社会化养老服务中去。鼓励做得好的企业开办连锁养老机构，一方面可以确确实实增加养老服务资源，另一方面通过品牌效应从总体上提升服务质量。

（八）创新政府养老服务模式

内蒙古目前正在积极探索城市居家养老、社会化养老、农村互助养老、牧区养老四种模式的养老服务。乌兰察布市通过充分整合社会资源，捆绑项目资金，积极调动社会力量参与建设以农村互助养老幸福院为重点的农村养老服务设施；到 2014 年底，包头市完善居家养老服务 12349 平台建设，已发展 570 多家企业参与到居家养老服务中，向居家老年人提供家政服务、医疗保健、精神慰藉、法律援助等 10 大类 72 小项服务，每年为高龄困难老年人免费发放专用话机 5000 部；鄂尔多斯市在社会化养老模式中，择优选择合作对象，积极推行养老机构公建民营的运营模式的改革，结合各旗区数字化工程的建设，有效嵌入为老服务呼叫项目，以加强和完善社区居家养老服务；锡林郭勒盟加快建设集老年公寓、幼儿园、卫生院、社区服务中心“四位一体”的综合社区服务设施，进而达到既方便牧区

老人就近接送小孩，又方便自己得到照顾的目的，2014 年已投入包含 1.49 亿元社会资金在内的 2.67 亿元资金开始分期建设 12 处牧区养老机构，考虑到离开牧区的老年人对故土的依恋，通过开办蒙餐馆、传统手工艺民族制品课堂，丰富老年人的文化生活。

除上述四种现有养老模式的探索外，可以促进为老服务联盟的形成。选取一部分声誉好的商场、超市、药店、书店、旅行社加入为老服务联盟，在联盟中成立“老年服务绿色通道”，为老人在购物、买药、买书时提供快速支付通道、送货上门等服务，通过预约为老年人提供陪读服务，同时为老年人提供一定的优惠。

（九）强化建立健全信息化的养老服务平台

社会化养老服务体系包含很多方面的内容，如果没有有效的途径将大量养老服务资源进行有效地整合，各种养老服务资源处于各自独立的状态，不利于快速解决老年人在生活中遇到的各种问题，建立综合的养老服务平台就显得十分重要。其中养老服务信息平台至少需要两方面的内容：一方面是直接面向老年人的信息平台，包括老年人健康档案及家庭信息、便民网点信息和紧急救助呼叫功能等；另一方面是对养老服务资源信息进行汇总的信息平台，此类信息包括各养老机构提供的各种服务的信息，以方便老年人根据自身需求进行选择。

内蒙古正在建设“12349”便民为老服务信息平台，有的盟市已投入使用，“12349”便民为老服务信息平台主要为老年人提供紧急救助、生活帮助、主动关怀等服务。从“12349”便民为老服务信息平台的功能上看，还需要加入各种养老资源的具体信息，针对现有的养老资源利用率不高的情况，将有需求的老年人与空余养老资源进行建议性的匹配，使其功能更加完善。

（十）加强专业服务人才培养与队伍建设

现阶段，不管在养老机构还是在家政服务中心，大多数护工的专业素养并不是很高，在照顾老年人的时候，尽管付出了很多，却并不能让老年人满意，服务水平十分有限。从服务队伍的整体情况来看，人员流动很频繁，不利于养老服务业长期稳定的发展，也不利于提高养老服务业的服务质量。

2014 年，在中国发展高峰论坛上，教育部副部长鲁昕发言，他在发言中提到，600 多所地方本科高校将向应用技术型和职业教育型转型。这一举措对社会化养老服务业的人才培养来说无疑是个好消息。政府可以与这些本科院校合作，定向培

养符合要求的高素质服务人才，校企合作建立实习机制，可以降低这些高素质人才的就业成本。针对社会化养老服务，这些高校可以开设与照护老年人相关的医学、心理学、营养学等课程。

政府可以定期开展服务人员培训班，或是为服务人员和授课单位牵线搭桥。通过加强对服务人员的职业道德教育和专业技能培训，使他们的服务水平得到大幅度的提高，从而得到全社会的认可。在此基础上政府可以建立职称评定体系，激励他们在获得认可的基础上做得更好，让他们产生一种归属感和一种职业自豪感，以减小服务队伍的人员流动，进而保证社会化养老服务业能够提供高质量的养老服务。

养老服务的工作有其特殊性，照顾老年人除了在身体上很辛苦外，在心理上也会承受不小的压力，其中一部分压力就直接来源于被照顾的老年人。对于这样一个费力不讨好的职业，需要定期对从业人员进行心理疏导，同时提高他们的福利待遇，让他们感受到来自他人的尊重。要想不断壮大专业养老服务人员的队伍，还需要建立起老年护理员职业制度，让从业者有据可依。

参考文献：

[1]曾毅、陈华帅、王正联.21 世纪上半叶老年家庭照料需求成本变动趋势分析[J].经济研究，2012(10)：134-149.

[2]陈淑君、刘芳.完善我国居家养老服务的对策研究[J].经济研究导刊，2011(35)：95-96.

[3]丁建定、李薇.西方国家家庭补贴制度的发展与改革[J].苏州大学学报，2013(1)：36-42.

[4]郭竞成.农村居家养老服务的需求强度与需求弹性--基于浙江农村老年人问卷调查的研究[J].社会保障研究，2012(1)：47-57.

[5]江华、吕学静.北京市城市老年人服务的网络介入模式研究[J].北京社会科学，2013(1)：87-92.

[6]林闽钢.我国城乡社会养老服务体系的发展探讨[J].中国社会保障，2012(6)：26-27.

[7]鲁全.养老保障制度的整合分析框架及其应用[J].中国人民大学学报，2008(3)：97-103.

[8]米红、杨贞贞.老年残疾人居家养老服务补贴模式创新与实证研究[J].残疾人研究，2011(6)：17-21.

[9]任春梅.老龄化背景下黑龙江省社会养老服务体系建设对策研究[D].哈尔滨：哈尔滨工业大学，2013.

[10]宋宝安.我国社会养老制度的政策回应度问题研究[J].江海学刊，2007(2)：110-114.

[11]孙宏伟、孙睿.我国社会养老服务体系建设的政策选择[J].东北大学学报(社会科学版)，

2013(4)：398-402.
[12]张小强.政府购买服务与社会化养老体系的构建[J].中国民政，2006(2)：42-43.
[13]杨燕绥.大力发展养老服务业[J].中国就业，2014(10)：9-11.
[14]郑秉文.居家养老社会化[C].人民日报，2010(1)：第021版.

作者简历：

娜仁图雅，女（1968-），蒙古族，内蒙古财经大学教授、经济学博士，从事社会保障理论与政策研究。
姜旭，女（1989--），汉族，内蒙古财经大学硕士研究生，从事劳动经济理论与政策研究。
通讯地址：呼和浩特市回民区北二环185号内蒙古财经大学财政税务学院 邮编：010070
电话：13474732298 E-mail: Narentuya68@163.com。

社会化居家养老模式建构与政府能促型角色

河南大学　吴　飞

摘　要：社会化居家养老是家庭养老供给与需求差异之间弥合的产物，是家庭养老社会化供给功能的体现。社会化居家养老服务以家庭为基础，依靠政府、社区、私人组织、NGO 等多元主体协同合作来提供专业性、多样性的养老服务。这种服务模式因适应老年人的养老需求成为未来养老服务供给的最佳方式。在建构与推行社会化居家养老服务模式的过程中，作为公共权力执掌者的政府必须对自身有一个合理的责任定位，承担起能促型政府角色，为多元主体协同供给创造制度、资源便利，构建多维监管体系保障服务质量，实现弱势群体养老服务的兜底性作用，以化解养老危机，体现社会公正。

关键词：社会化居家养老；能促型政府；政府角色

随着工业化城镇化的快速推进，人口老龄化速度不断加快，代际支持失衡造成家庭养老能力越发捉襟见肘，发展机构养老似乎是一个新的取向。然而受我国传统文化与生活习惯的影响，相比集中式养老多数老年人更希望能在居家环境中获取高效率、高质量的养老服务。因此为缓解家庭养老失灵带来的服务供给困境，迎合老年群体多层次性的养老需求，准确定位基本养老服务提供者与社会政策制定者—政府在服务供给中扮演的角色，构建新型的居家养老服务模式成为学界关注的焦点问题。

近年来，研究者们对居家养老模式的建构以及政府的职责权限进行了积极研究与探索。多数学者认为，政府应分清“供应者”与“生产者”的区别，明确“提供”与“生产”是养老服务供给过程中的不同环节。按照福利多元主义理论，以“分权”与“参与”为前提，养老服务的供给责任可由家庭、市场、国家与第三部门共同承担，服务的“生产”职能交于政府之外的多元主体完成效率更高。在此基础上备受学者推崇的社区居家养老服务在各地开始试点推行，该模式从现代社会福利服务的社区照顾理念出发，利用社区中的非正式支持网络协同各种正式的社会服务机构，建立了以社区日间照顾中心为依托的居家养老服务。[①]在推动过

① 钱宁.以社区照顾为基础的中国老年人福利发展路径[J].探索，2013(2).

程中充分发挥政府引导和支持的作用，切实做好社会养老居家化，居家养老社会化。[①]对于弱势老年群体而言，学者们普遍赞同因政府掌控着影响社会福利配置的基本要素，其必然成为缺陷性补偿社会福利的直接提供者。[②]不可否认，这些观点都是研究者们在考察当前中国养老现实的基础上提出的，有其合理性。但我们认为，社区只是社会化养老主体中的一员，过分强调单一主体在养老服务供给中的责任难免会给其造成过重负担，忽视老年群体需求的同时也不能充分激发多元主体的优势作用。另外学界对推动居家养老模式的关键问题—政府角色定位与各主体间的关系缺少明确阐述与说明，让各地的服务供给陷入混乱与参差不齐的状态。因此本文试图从养老服务供需差异分析，提出建构社会化居家养老模式，明确多元主体间的协同供给关系，并以能促型政府理论为视角，分析社会化居家养老模式运行过程中政府责任的实现路径。

一、社会化居家养老模式的建构逻辑：家庭养老供给与需求差异的弥合

家庭养老虽因代际支持失衡造成供给失效，但是却没能改变老年群体对居家养老的选择性偏爱和对集中养老模式的心理与行为排斥。因此结合社会化养老与家庭养老二者之利的社会化居家养老模式就成为当前弥合家庭养老供给与需求差异的优化方案。

1. 代际支持失衡造成传统家庭养老功能弱化

家庭代际养老一直都是我国最主要的养老模式，但在现阶段少子老龄化与家庭结构小型化的宏观背景下，代际支持受劳动人口迁移频仍、家庭代际关系取向改变、子代缺失或供给能力微弱、家庭文化规范的变迁等因素影响逐渐趋于失衡状态。作为老年人强有力的养老来源，代际支持失衡导致家庭养老呈现出功能弱化的趋势，并主要体现在养老性质和内容变化两个方面。

首先，代际支持失衡导致家庭养老性质改变。家庭养老功能弱化首先体现在

① 廖鸿冰，李斌.我国社区居家养老模式的理性选择[J].求索，2014(7).
② 卢江，葛扬. 我国社会福利制度改革的再思考:困境及对策[J].江淮论坛，2015(1).

其性质从内在规定的义务性转变为外在自愿的选择性。[①]儒家“孝道文化”的衰落，造成传统文化引导力的下降，宗法制度的瓦解促使传统社会规则失范，现代社会家庭资源下位运行导致家庭养老内在规范性的义务正逐渐消失，对父母是否提供养老服务的行为与是否获得有条件的回报紧密相连。抚养和赡养关系中亲子之间的代际交换显示出其在家庭养老中维持着一种非均衡的合约。[②]

其次，代际支持失衡引发家庭养老供给内容变化。第一，经济供养不足。仅就农村地区而言，大规模的劳动力外流造成众多留守老人的出现，由于农村务工者大多学历较低、缺乏专业技术因而收入普遍偏低，对留守父母的经济支持能力十分有限。而据调查多数城镇老年人有退休金、养老金，对子女的经济依赖相对较少，[③]不仅如此，很多城镇退休老人的养老金反成子女啃老的来源。第二，生活照料很难实现。失独、空巢家庭的大量迸发让这部分老年父母陷入照护人手缺失的困境。而社会中“重幼轻老”思想的弥漫使成年子女忽视了老年父母的照护需求，以至于很多半失能与失能老人的日常生活照料只能通过自身或配偶来完成，传统家庭代际养老正逐渐异化为自我养老。第三，情感慰藉的缺乏。成年子女迫于工作压力、竞争压力、生活压力、地理距离和老年父母见面与情感交流的机会逐渐减少，造成很多老人孤独寂寞感加深，有的甚至出现厌世情绪。

2.老年群体对家庭养老具有选择性偏爱

老年人养老模式的选择受到社会经济发展水平、家庭收入水平、养老观念、赡养文化、人口家庭结构变化等诸多因素的限制。对中国而言，传统农耕文明的影响和儒家孝道文化的历史传承让众多的老年人对家庭养老的选择性偏爱更强。相比集中养老带来的陌生、孤独、寂寞，在熟悉的家庭氛围中养老更能使老人保持心情愉悦与幸福满足。从世界范围来看，不管是在社会福利体系比较健全的西方还是儒教文化圈的东亚，社会养老的发展均不排斥家庭养老的供给，相反家庭成员特别是子女仍是介护老人最主要的人力资源。此外对中国老人来说家庭是承载他们大半生奋斗历史和感情依托的场所，能给他们带来莫名的安定与欣慰感。随着经济收入水平的不断提高，老年人更加重视感情而非物质的支持。良好的代际关系作为一种精神寄托和情感支撑，能够提升老年人的满足感与幸福感并增强

① 李晓芳.农村家庭养老功能弱化与代际关系转变[J].未来与发展，2014(2).
② 刘立国.农村家庭养老中的代际交换分析及其对父代生活质量的影响[J].南方人口，2004(2).
③ 伍海霞.养老支持的“家内”与“家际”视角—基于七省区调查数据[J]. 江淮论坛，2014(6).

其社会参与的自信心，从这个层面来看家庭养老的独特功能是其他任何集中养老不能替代的。

3.社会化居家养老：家庭养老供给与需求差异弥合的结果

社会化居家养老服务是以家庭为基础，由政府、社区、民间组织、邻里志愿者等多元主体根据老年人的实际养老意愿与需求，协同合作为其提供包括经济支持、照料服务、医疗护理、康复保健、精神心理慰藉、紧急援助、法律救助、社会参与等项目的养老服务模式。养老服务的供给对象不仅局限于有直接养老需要的老年群体，还包括以成年子女为主，努力履行养老责任的家庭照护者。“居家”也并不意味着老人只能在家中接受上门式的养老服务，养老服务的地点除了居所还包括社区甚至是老人在一定时间内居住的功能特定的养老服务机构。总之，社会化居家养老是传统家庭养老模式在现代社会的演变结果，是其在遭遇代际支持失衡下的发展适应与功能改进，是家庭养老社会化供给方式的体现。在社会化居家养老模式中，老年人可以在熟悉的居家环境中颐养天年，持续感受家庭血缘亲情的温暖，定时接受儿女的关心与照料，政府、社会、市场通过对老年群体及家庭成员的激励与支持，改善与修补代际支持失衡下家庭养老的失效功能，实现“老有所养”。

二、社会化居家养老模式的实现方式：多元主体协同供给

社会化居家养老强调生产主体多元化，因此要保障服务质量与水平就必须对多元主体的职责权限进行划分，通过构建协同信任机制促进服务提供者各归其位、各司其责、资源共享、风险共担、协同合作，根据居家老人需求调整服务内容与程序。

1.社会化居家养老服务多元主体设计

社会化居家养老服务主体除了家庭之外还包括公共组织、私人部门、第三部门、社区等多元供给主体。其中政府主要负责政策制定并为其他主体提供运行资源。社区扮演服务供给中心枢纽角色，承担着社会资源的整合功能，是供需双方信息交换的平台。虽然社区也向居家老人提供基础养老服务，但是更多的生产服

务职能由家庭、私人部门与NGO担任，这些主体的独特优势让其在提高养老服务供给效能方面效果显著。首先，家庭是老年人养老的最主要场所。家庭成员在照料护理与精神慰藉方面有着其他主体无法比拟的优越性，是居家养老的首道防线。其次，私人部门向来以高质量、高效率著称，具有灵活性、创新性与敏锐性的特征，能够满足较高层次、高要求、更具个性化的养老需求。最后，NGO成为目前社会化居家养老服务的中坚力量，其优势功能能够有效弥补政府、市场、家庭在养老服务供给中的失灵问题，因此更容易获得服务对象与公共组织的双重信任，是居家老人最常见的外部支持力和政府购买服务的主要合作伙伴。

2.社会化居家养老服务主体间的协同信任机制

协同是公共服务多元主体供给下的必然选择，当超越一个以上的主体活跃在公共服务领域时，就会产生协同的需求。[①]协同供给在此处是指通过异质子系统间的耦合、依存，风险共担、资源与能力互补从而促进行动的一致，达到有序的供给状态，实现居家养老服务的最终价值目标。为保证这种上下互动、网络交互的供给方式能够顺利进行，就必须建立多元主体之间的信任机制、信息共享机制与协商调解机制。其中信任是实现协同合作的第一步，信任感催生的集体意识会增强主体间的价值认同。多元主体间通过制度信任、过程信任、特征信任的有效运行，能够促进信任关系的确立、持续与稳定。在相互信任的基础上，多元主体会产生互动、沟通与合作的意识，通过把各自掌握的信息与资源扩散至整个供给网络，被其他主体利用、吸收与参考，能够快速提高服务供给效能。另外，由于各主体来源于不同的利益群体，“经济人”的特性会让他们在追求利益耦合的同时更加关注自身利益的满足。主体间在利益分配、资源配置和风险承担方面很容易出现冲突与目标分离，因此可以通过建立以政府为中心，社区为平台的信息共享与协商调解机制并对共享收益合理分配，实现多元主体协同合作的目标。

3.社会化居家养老服务多元协同供给程序

多元主体参与服务供给就必然涉及谁主谁次，谁先谁后的问题。如果从供给需求的综合角度来看，家庭具有独特、全面的养老服务生产功能，并且符合老年人的选择与需要，因此家庭仍然是提供服务并抵御养老风险的首道防线。而针对遭遇家庭养老弱化的老年群体，可以通过社会这个中坚力量来完成服务的有效承

① 汪锦军.构建公共服务的协同机制:一个界定性框架[J].中国行政管理，2012(1).

接。如果家庭、社会同时供给失灵，表明养老对象缺乏固定的经济收入或养老资源，属于弱势群体范畴，针对这部分老人政府必须承担起直接供给责任。

把家庭作为居家养老第一步的认定也并不是那么严格，在工业社会中，人们面临社会风险的几率逐步上升。代际支持失衡迫使政府、社会、市场对家庭的激励与支持改变了之前事后干预的做法。从经济性角度来看，事前预防更能让家庭外部支持力介入后获取更多的收益。因此在社会化居家养老服务过程中，作为中心枢纽—社区的作用日益凸显，社区通过整合服务主体与对象的相关信息，结合辖区内居家老人的实际养老状况与需求，参考多元主体的优势服务项目与福利给付条件，对老人及其家庭获取事前预防性与事后补救性养老服务进行及时的信息传递。从这个角度来说，政府、社区、社会、市场、家庭的供给内容早已糅合在居家养老的具体服务之中，很难准确界定服务主体的先后次序。

三、社会化居家养老模式中政府的角色定位：能促型政府

政府作为公共权力的掌握者、公共资源的拥有者和公共利益的维护者在居家养老模式构建中具体要扮演什么样的角色呢？福利国家的经验告诫我们无限制对高福利的追求只会带来经济危机。而新自由主义提倡的国家退出和市场至上理念忽视了市场逐利性所引发的垄断、失灵后果，让养老服务公益性、福利性和追求公共利益最大化的目标很难有效实现。如何界定政府职责权限成为一项棘手的难题，美国社会政策学家内尔·吉尔伯特提出的能促型国家（the enabling state）理论不失为一个具有参考价值的解决办法。不同于福利国家模式，政府的福利职能不再涵盖直接的服务生产，政府由直接提供福利转向对递送福利的民间组织提供支持。[①]能促型角色并不意味着政府责任的推卸，公共财政在社会福利领域的投入也并不会出现紧缩，而是从之前的直接拨款支持向间接支出转变，通过资助以市场化方式运作的社会服务提供者，包括营利性组织、非营利性组织、社区、家庭或个人来承担公共责任。[②]为多元主体协同供给居家养老服务提供良好的制度、

① Neil Gilbert , Transformation of the welfare State :The Silent Surrender of Public Responsibility ,New York :Oxford University Press , 2002,83-92.
② Neil Gilbert , Transformation of the welfare State :The Silent Surrender of Public Responsibility ,New York :Oxford University Press , 2002,163-189.

资源环境，促进其不断地自我完善，委托他们针对不同类型养老主体供给专业性不同的养老服务。此外，政府还可通过多种政策措施帮助服务对象实现自立自强，救助遭遇家庭、市场与社会连续性挤出的弱势老人，体现社会公正与公平。

具体而言能促型政府在社会化居家养老服务运行中主要扮演以下四种角色：第一，政策制度的设计者。根据社会化居家养老服务的供给现状研究制定今后的整体发展规划，明确服务供给的战略目标和根本任务。拓宽养老服务的供给路径，促进多元主体的完善与成熟，并为其发展创建良好的政策制度环境。第二，养老资源的供给者。养老服务的生产与供给离不开人力、物力、财力、信息资源的支持，政府全面的资源投入是社会化居家养老服务可持续发展的有力保障。第三，服务的监管者。政府在利益配置领域的过度规制抑或放任规制，均不能实现利益均衡配置与促进社会正义。政府可通过建立完善多维监管评价机制保障社会化居家养老服务的质量与效果。第四，弱势群体的兜底者。政府以维护社会公平正义为公共行政的主要价值目标，在弱势群体社会支持和社会保护网络中居于核心地位，解决弱势群体的生存权与发展权问题是政府的基本行政责任。①

四、社会化居家养老运行中政府能促型角色的实现路径

实现政府在社会化居家养老模式运行中的能促型作用不仅要增强对养老服务主体和对象的直接给付性支持，完善监管机制为居家养老服务创造良好的运行环境也是能促型政府职责的应有之义。

1. 增强对社会化居家养老服务主体的激励与支持

第一，家庭。对承担养老责任的家庭政府可从经济、住房、照料、文化等方面进行激励与帮扶。在经济方面给与家庭照料者经济补贴、税收减免、社会保障缴费认同、提高遗产继承份额等，能提升家庭照料者的服务意愿。如果承担长期照料责任的家庭成员要自主创业的，政府可通过启动资金优先贷款、低息或无息优惠、简化证照发放程序、减免各种管理费等优惠政策，保障照料者享有公平的工作机会，扩充家庭经济来源。由于代际共居具有节约家庭养老时间与距离成本

① 胡正昌，罗建文.构建维护弱势群体利益的政府行政责任体系[J].重庆大学学报（社会科学版），2008(4).

的优势，因此三代或多代同堂家庭在申请经济适用房、廉租房时应采取优先供给原则，以期提高共居比例。另外为缓解长期照料者的身体及精神压力，依托社区服务中心为其提供心理咨询、喘息与临时托老服务，可使照料者享有休整空间，促进家庭代际关系和睦。除了以上直接利益获取性激励之外，开展孝道价值观教育，褒奖孝行，也能激发人们敬老爱老尊老的自觉性。

第二，社区。为了增强社区服务功能，政府除了要在资金、土地方面加大对社区基础设施建设的支持外，还应秉承权利下放的理念赋予其更多财政自主权与行政独立权，使社区能够根据老年人需要提供更加灵活多样的服务项目。此外，通过与公安、计生、民政、卫生、社会保障等部门在一定范围内的资源共享，扩充信息获取权限与范围，不但能使社区组织及时了解辖区内 60 岁以上老人及其家庭的基本状况，还可整合政府相关福利给付条件，社会服务组织的资质、服务内容、优势项目、多维监管评价结果等信息，并通过居家养老实时信息数据平台，向居家老人供给服务、传输信息，提升了社区组织社会资源整合功能。

第三，民间组织。不管是营利性还是非营利性组织的发展均离不开政府的支持与相关政策的推动。对提供居家养老服务的民间组织可以通过优先供地、税费优惠、资金补贴、信贷支持、开放市场、折扣减免水电煤气、网络费用等帮扶措施，引导他们参与兴办多种形式的居家养老服务机构和设施场所。培养公平有序的市场竞争环境，保障民间组织与公立机构在发展过程中享有同等待遇，是增强民间资本对居家养老服务市场融资积极性的有效手段。而对非营利性组织与志愿团体的发展，单靠政府直接性的财政拨款是远远不够的，这就要求政府应不断探索完善慈善活动税收激励政策，拓宽社会捐赠与慈善事业等自愿性资金供给渠道，建立统一系统的慈善捐赠法律监管体系，激励企业与公民的捐赠热情。

2. 完善社会化居家养老服务对象的能促性保障政策

政府在社会化居家养老供给中的能促性作用不但表现为对服务主体的激励，也体现在对一般性老年群体自立自强的倡导与支持。很多老年人在初老期和生活能够自理的情况下，根本不需要外界全天候、事无巨细的照顾与护理。而养老观念的改变与经济收入的独立也让更多老人完成了从“依赖养老”向“独立养老”[①]的转变。这部分老人的养老需求一般集中在扩大收入来源、社会参与、文化娱乐、

① 风笑天.从“依赖养老”到“独立养老”— 独生子女家庭养老观念的重要转变[J].河北学刊，2006(3).

体育健身、医疗预防与保健、临时照料等方面。其中提升经济收入成为政府对居家老人最重要的支持项目。政府可以推广老年津贴制度增加老年人的公共收入，也可实施购买服务制度实现适度普惠型养老福利的给付目标，减少老年人的经济支出。另外除了以上被动性经济收入之外，为仍有工作需求与热情的老人创造更加积极、公平的就业环境，提升健康低龄老人获取主动性经济收入的意愿，扩充其私人收入，这种方式更具可持续性。

3.建立多维监督评价机制保障社会化居家养老服务效果

构建强有力的多维监督评价体系能够督促服务提供者各司其责。首先政府应完善居家养老服务的法律保障机制，使服务供给做到有法可依。对服务主体就养老服务制度、法规、政策的执行力度、执行程度进行监督和管理确保养老政策的有效推进和落实。当然单靠自身政府实施监管难免会造成“寻租”现象的出现，为保障监管行为的公平性与有效性，绩效管理主体还应包括服务对象和第三方组织。其中老年群体作为消费方是服务供给质量最直接的感受者与体验者，对服务水平与效果具有最直观的评价。但是这种评价方式有时受主观影响较强，服务对象在评价过程中难免会出现情绪性表达与片面评价，全盘参考有失偏颇。为保证评价结果的客观、科学与公正可引入第三方评价制度。与供需双方没有直接利益关联的第三方组织接受政府委托对居家养老服务主体进行综合测评，这种独立、专业、权威的评判更容易被各方接受。综合服务对象与第三方组织的评价结果，对不符合标准的服务主体，政府部门应及时跟进，启动问责程序，督促其整改。对评分太低的直接通过问责退出制度取消其服务供给资格。只有这样才能促进居家养老服务市场良性竞争，保障老年群体的合法权益。

城市老年人购买社区居家养老服务的影响因素研究
——基于南京市主城区的调查

南京农业大学　季　璐，王亚勤

摘　要：在人口老龄化和高龄化程度日益加深的今天，居家养老已经成了一种十分重要的养老方式。本文通过对南京市四个主城区居家养老服务情况的调查，了解了老年人购买居家养老服务的具体情况，在对城市老年人购买社区居家养老服务的影响因素进行实证研究后发现：与是否购买居家养老服务之间存在显著关系的指标是：婚姻状况、家庭关系、性别、年龄以及是否和家人一起居住。家庭养老依然是目前老年人养老的第一选择，目前居家养老服务的发展还处于较低的层次。本文提出了三点建议，以期居家养老服务能够有一个健康、科学的发展。

关键词：城市老年人；居家养老服务；购买；影响因素

基金项目：江苏高校哲学社会科学研究指导项目（2015SJD089）；由南京农业大学中央高校基本科研业务费人文社会科学研究基金资助（SKPT2015015；SK2015004）

引　言

根据第六次全国人口普查的数据，目前我国 60 岁以上老年人口近 1.78 亿，占全国总人口的 10％以上，其中 65 岁及以上人口近 1.19 亿人，占全国总人口的 8.87%①。同时,随着社会的进步，老年人的预期寿命也逐步延长，目前我国老年人的预期寿命已达到 74.83 岁②。高龄化和老龄化程度的不断加深使得探究科学合理的养老方式变得越来越重要。

一般认为，一个国家或地区养老方式的形成是由经济社会发展水平、家庭结构、养老文化等多方面的因素所共同决定，人类社会经历了氏族组织养老保障、家庭养老保障、个人养老保障、政府养老保障等养老方式，它们各自在不同水平

① 国家统计局. 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报（第 1 号）.［EB/OL］http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20110428_402722253.htm.
② 国家统计局. 我国人口平均预期寿命达到 74.83 岁.［EB/OL］http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20120921_402838652.htm.

的经济社会发展阶段中发挥着不可替代的作用①。但随着经济社会的发展，老龄化和高龄化程度的加深，居家养老这种新的养老方式越来越受到社会的关注。首先，居家养老与我国目前的社会经济发展阶段和社会养老保障的水平相适应，减轻了家庭养老或机构养老单一养老方式的压力；其次，居家养老符合我国老年人一贯在家养老的文化传统，多样化的服务内容也能够满足不同群体老年人的多样化需要；最后，居家养老这种养老方式能够适应不断变化发展中的社会，具有长期性、稳定性和可持续发展的前景②。

南京是我国高龄化和老龄化程度最严重的城市之一，对居家养老服务发展的探索进行得也比较早，因此以南京为例对居家养老服务情况进行调查具有良好的代表性。本次调查选取了南京市居家养老服务开展较早，发展较好的四个主城区（分别为玄武区、鼓楼区、建邺区、秦淮区），希望借此了解南京市居家养老服务的发展现状，特别是老年人购买居家养老服务的具体情况，并探究影响城市老年人购买居家养老服务的因素。

一、概念界定和相关文献综述

（一）居家养老

居家养老又称社区居家养老， 其概念的出现最早可以追溯到 1998 年，当时中国老龄协会会长张文范在 “全国家庭养老与社会化养老服务研讨会”上提出应该积极创造居家养老的新环境③。此后，很多学者对居家养老的定义展开研究，在概念的界定上，学者们的表述虽有不同，但内涵基本一致。总的来说，居家养老是指老年人在家中居住却享受社区为老年人提供的养老院式服务的一种社会化养老模式，即以家庭为核心、以社区养老服务网络为外围、以养老制度为保障的养老体系，也被称为“没有围墙的养老院”④。

（二）居家养老服务

所谓的居家养老服务，也被称为社区居家养老服务，就是政府和社区为选择

① 祁峰.我国城市居家养老研究与展望[J].经济问题探索,2010(11):119-123.
② 姚远.从宏观角度认识我国政府对居家养老方式的选择[J].人口研究，2008，32(02)：12-24.
③ 董春晓.福利多远视角下的中国居家养老服务[J].中共中央党校学报,2011,15(04)：81-83.
④ 鞠秋锦、邓卫华.浅析中国的居家养老[J].辽宁经济，2004(12)：45.

居家养老的老人提供的一系列服务。敬义嘉、陈若静[①]以及祁峰[②]都认为居家养老服务指政府和社会力量依托社区，通过建立专业化的服务机构，为在家居住的老年人提供生活照料、家政、康复护理和精神慰藉等服务。陈友华认为居家养老服务是指社会为居住在家的老年人提供以解决日常生活困难为主要内容的一种服务形式[③]。总之，居家养老服务是社区面向居家养老老人提供的以老年人生活照料、医疗康复、精神慰藉为主要内容的，以上门服务和社区日托为主要形式的养老服务。

（三）相关文献综述

近年来，社区居家养老服务的发展迅速，与之相关的理论研究也比较多，但从目前的研究来看，对老年人购买居家养老的研究还比较少，特别是对老年人购买居家养老服务影响因素的实证研究几乎没有，比较类似的是对老年人居家养老服务需求影响因素的研究。

胡宏伟等从老年人的个人、家庭和社会经济特征三个方面进行度量，找出 11 个具体变量来分析不同因素对老年人居家养老需求度的影响，结果发现老年人的健康程度、年龄、性别等对居家养老服务需求存在比较显著的影响[④]。陈志科，马少珍首先将可能影响老年人能居家养老服务需求的 10 个因素进行交互分析和统计检验，然后将筛选出来的有显著影响的 8 个自变量做进一步回归分析，最后发现年龄、文化程度、职业、健康状况、家庭经济情况、居住方式和社会保障情况对老年人的居家养老服务需求有显著影响[⑤]。李放等利用江苏苏南、苏中、苏北三地的调研数据对农村老人居家养老服务需求的影响因素进行了实证分析，发现居住地区的发达程度、家庭总收入、对居家养老的了解程度与居家养老需求程度呈正相关关系，而年龄对需求的影响呈负相关性[⑥]。李敏根据 2012 年在北京实地调研的数据进行分析后得出结论，家庭养老模式是目前老年人主要的养老方式，也

---

① 敬义嘉,陈若静.从协作角度看我国居家养老服务体系的发展与管理创新[J].复旦学报(社会科学版),2009(05):133-140.
② 祁峰.完善我国居家养老的对策[J].经济纵横,2014(01):35-38.
③ 陈友华.居家养老及其相关的几个问题[J].人口学刊,2012(04):51-59.
④ 胡宏伟,李玉娇,张亚蓉.健康状况群体差异与居家养老服务保障需求——基于城乡老年人调查的实证分析[J].广西经济干部管理学院学报,2011,(02):30−41.
⑤ 陈志科、马少珍.老年人居家养老服务需求的影响因素研究——基于湖南省的社会调查[J].中南大学学报（社会科学版）.2012,18(03):26-30.
⑥ 李放,樊禹彤,赵光.农村老人居家养老服务需求影响因素的实证分析[J].河北大学学报（哲学社会科学版）.2013,,38(05):23-27.

是首选的意愿养老方式，老年人在选择养老方式时，年龄、性别、文化程度、婚姻状况、月收入等因素都会有显著的影响，其中，高龄、文化程度低、不在婚以及月收入少的老人更倾向于选择居家养老①。

在这方面，国外学者也有一些相关研究，主要集中在居家养老服务（社区照顾）提供的内容方面。B.Meredith 指出，社区照顾服务首先应该提供适用的住房，此外还包括特殊护理服务，主要有日常生活起居、行动料理和自我照顾等内容②。A. Pavey 和 D.Pstsios 从照顾资源来源的角度将社区照顾服务的内容划分为正规照顾和非正规照顾，正规照顾指由政府、专门的社会工作者提供和承担的照顾性服务；非正规照顾指由家人、亲友邻居或志愿者基于道德和感情的因素而提供的照顾③。

从现有的相关研究可以看出，目前对居家养老服务实证研究主要集中在老年人对居家养老服务的需求方面，但需求不等于实际的购买，目前从购买的角度研究居家养老服务情况的文献较少。为了拓展在这方面的研究，本次调查选取了居家养老服务发展具有代表性的南京市的四个主城区，希望借此了解南京市老年人购买居家养老服务的具体情况，并探究影响城市老年人购买居家养老服务的主要因素。

二、数据来源及描述性分析

（一）数据来源

本文所使用的数据来源于 “南京市主城区社区居家养老服务现状调查”，本次调查于 2015 年 3 月在南京市进行，调查对象选择为南京市居家养老服务开展较早、发展较好的四个主城区六十岁以上的老人。本次调查共发放问卷 200 份，回收问卷 200 份，有效问卷 176 份，有效回收率为 88%。

（二）被调查老年人的基本情况

① 李敏.社区居家养老意愿的影响因素研究——以北京市为例[J].人口与发展,2014,20(02):102-106.
② B. Meredith. The community care handbook: the new sys-tem explained [M]. London: Age Concern England, 1993:125-126.
③ A. Pavey, D. Pstsios. Formal and informal Community Care to Older Adults Comparative Analysis of the United States [J].Journal of Family and Economic Issues, 1999,20 (03):271-299.

表 1 是对我们所调查的老年人基本情况的统计。从表 1 中可以发现，所有被调查的老年人中，男性和女性分别占 47.7%和 52.3%，而年龄方面，70-79 岁的老年人最多，接近二分之一（45.5%），60-69 岁和 80 岁及以上的老年人所占的比例分别为 31.8%和 22.7%。样本的性别比例、年龄结构基本和南京市老年人总体的自然分布相一致，可以说明样本具有较好的代表性。

表 1：被调查老年人的基本情况统计

指标		频次（人）	百分比（%）
性别	男	84	47.7
	女	92	52.3
年龄(周岁)	60-69 岁	56	31.8
	70-79 岁	80	45.5
	80 岁及以上	40	22.7
婚姻状况	未婚	6	3.4
	已婚（结婚或再婚，配偶健在）	97	55.1
	离婚	4	2.3
	丧偶	69	39.2
健康状况	非常健康	23	13.1
	比较健康	64	36.4
	一般	57	32.3
	不太健康	31	17.6
	很不健康	1	.6
文化程度	文盲、半文盲	42	23.9
	小学	30	17.0
	初中	36	20.4
	高中或同等学历（中专、中技）	35	19.9
	大专	10	5.7
	本科及以上	23	13.1
个人月收入	少于或等于 500 元	21	11.9
	501~1000 元	33	18.8
	1001~2000 元	61	34.7
	2001-3000 元	37	21.0
	3001 元以上	24	13.6
与谁一起居住	配偶	83	47.1
	子女或儿媳或女婿	26	14.8
	其他亲戚	2	1.1
	自己一个人居住	64	36.4
	其他	1	.6
家庭关系	很好	78	44.3
	比较好	57	32.4
	一般	37	21.0
	不太好	3	1.7
	很不好	1	.6

是否听说过居家养老服务	听说过	172	97.7
	没有	4	2.3
是否其知道所在社区的居家养老服务中心	听说过	159	90.3
	没有	17	9.7
是否购买过居家养老服务	购买过	64	36.4
	没有	112	63.6

被调查的老年人婚姻状况方面，已婚（包括再婚）且配偶健在的老年人超过了二分之一（55.1%），丧偶的老年人也比较多，超过了三之一（39.2%），未婚和已离婚的老年人比较少，分别只有 3.4%和 2.3%；在被调查对象的健康状况方面，觉得自己的身体健康状况是比较健康（36.4%）和一般（32.3%）的老年人占据了大多数，觉得自己身体状况非常健康和不太健康的分别有 13.1%和 17.6%，只有一个老年人觉得自己的身体状况很不健康。

在被调查老年人的文化程度方面，文盲和半文盲的老年人所占比例最多，为 23.9%，文化程度在大专（5.9%）和本科及以上（13.5%）的老年人所占比例略少；在被调查老年人的个人月收入方面，月收入为 1001~2000 元的老年人所占的比例（34.7%）最多，其次是月收入为 2001-3000 元（21%）和 501-1000 元（18.8%）的老年人，月收入少于或等于 500 元和月收入大于 3000 元的老年人所占比例分别为 11.9%、13.6%。

在“与谁一起居住”这个问题上，有接近一半的老年人（47.6%）和配偶一起居住，也有超过三分之一（36.4%）的老年人自己独自居住，选择其他居住方式的老年人比较少，加起来也只有 16.5%；在老年人的家庭关系方面，总体来看还是比融洽的，认为家庭关系很好（44.3%）和比较好（32.4%）的老年人占据了 76.7%，认为家庭关系一般的老年人也有 21%，只有 4 位老年人认为家庭关系不太好或很不好。

当被问及“是否听说过居家养老服务”和“是否知道其所在社区的居家养老服务中心”时，绝大部分接受调查的老年人都反映听说过居家养老服务，也知道其所在社区的居家养老服务中心，所占的比例分别为 97.7%和 90.3%，但购买过居家养老服务的老年人却不多，只有略超过三分之一（36.4%），这说明居家养老和居家养老服务已经被老年人所熟知，但要做到让老年人享受到居家养老服务还

有很长的路要走。

（三）老年人购买居家养老服务项目情况

表 2 是被调查老年人购买居家养老服务项目的情况，从中可以发现，生活照料是老年人购买最多的居家养老服务项目，在购买过居家养老服务的老年人中，绝大部分（85.9%）的老年人都购买了“生活照料类”的服务项目，购买过“精神慰藉类”、“康复护理类”和“休闲娱乐类”的老年人占比则少很多，分别只有32.8%、28.1%和 26.6%，看来老年人购买的居家养老服务项目还是以“生活照料类”为主。

表2：被调查老年人（购买过）购买居家养老服务项目情况

	生活照料类	精神慰藉类	康复护理类	休闲娱乐类	其他项目
购买人数占比	85.9%	32.8%	28.1%	26.6%	21.9%

（四）老年人对居家养老服务项目的需求情况

表 3 是被调查老年人对居家眼养老服务项目的需求情况，从表 3 可以发现，“生活照料”和“精神慰藉类”这两类居家养老服务项目是老年人最迫切需要的，选择人数占比分别为 97.7%和 88.1%，除此之外，老年人需求比较多的服务项目是“休闲娱乐类”和“法律服务类”项目。对比前文老年人购买居家养老服务项目的情况，可以看出，居家养老服务提供的“生活照料类”服务项目比较契合老年人的实际需求，购买人数也比多，说明这一类的服务项目发展较好。

但“精神慰藉类”服务项目虽然契合了老年人的实际需求，但购买人数却比较少，通过访谈笔者了解到主要的原因是虽然几乎所有社区的居家养老服务中心都表明能提供“精神慰藉类”的服务项目，但能提供的具体服务内容比较单一，很多仅仅是一些聊天和陪伴，很难满足老年人多样化的需求。总体来说，相比“生活照料类”的服务项目，“精神慰藉”类服务项目服务质量不高，所以老年人购买较少。另外，老年人需要的“法律服务类”很多居家养老服务中心并没有提供，这也是一个需要改善的地方。

表3：被调查老年人对居家养老服务项目的需求情况

	生活照料类	精神慰藉类	休闲娱乐类	法律服务类	其他项目
选择人数占比	97.7 %	88.1%	43.2%	23.3%	17.6%

三、计量检验

（一）变量的定义和赋值

为了探究影响城市老年人购买居家养老服务的因素，笔者一共选取了九个可能影响居家养老服务购买情况的自变量，分别是性别、年龄、婚姻状况、健康状况、受教育程度、月收入水平、是否有家人一起居住、家庭关系和是否知道所在社区居家养老服务中心。

变量的定义和赋值如下：

表 4 ：变量的定义和赋值

自变量	变量解释及赋值
性别	虚拟变量：男性＝1；　女性＝0
年龄	虚拟变量：60-69 岁＝1；70-79 岁＝2；80 岁及以上=3
婚姻状况	虚拟变量：有（结婚或再婚，老伴健在）＝1； 无（未婚、离异、丧偶）＝0
健康状况	虚拟变量：非常健康=1　比较健康=2　一般=3 不太健康=4　很不健康=5
受教育程度	虚拟变量：文盲、半文盲＝1；小学＝2；初中＝3； 高中或同等学历（中专、中技）＝4； 大专=5；本科及以上=6
月收入水平	虚拟变量：少于或等于 500 元=1；501-1000 元=2 ； 1001-2000 元=3 ；2001-3000 元=4 ； 3001 元以上=5
是否有家人一起居住	虚拟变量：有（配偶、子女等）=1　没有=0
家庭关系	虚拟变量：很好=1　比较好=2　一般=3 不太好=4　很不好=5
是否知道所在社区的居家养老服务中心	虚拟变量：是＝1；否＝0

之所以选择这 9 个因素，是因为这 9 个因素包括了老年人的个体特征、家庭特征、社会经济特征等指标，基本囊括了老年人生活的各个方面。一般来说，年龄越大、健康状况越不好、家庭关系越不好的老年人越需要居家养老服务，从而更有可能购买居家养老服务；而受教育程度越高的老年人和知道其所在社区居家

养老服务的老年人对居家养老服务的接受度也越高，也更有可能购买居家养老服务；月收入水平越高的老年人则越有经济能力承担购买居家养老服务的费用，也更有可能购买居家养老服务，这些因素对老年人购买居家养老服务有正向的影响，而老伴健在、和家人一起居住的老年人因为有人陪伴、依靠和照料会倾向于不购买居家养老服务，这些因素对老年人购买居家养老服务有负向的影响。

（二）计量检验结果

因为是否购买居家养老服务是一个二分变量，所以可以设Ii 表示被调查老年人i 的居家养老服务购买情况：Ii＝1 表示其 “购买过居家养老服务”；Ii＝0 表示“未购买过居家养老服务”。对于这种情况，我们一般使用概率单位模型（Probit Model）对于此类二分选择的情况进行计量检验，式（1）是我们建立的计量模型，其中X 表示影响因素向量，β为系数向量。本文使用的计量软件为STATA 10.0，计量结果见表5：

$$I = \beta + \beta X \qquad (1)$$

表5：老年人购买居家养老服务影响因素的Probit回归结果

因变量	购买居家养老服务情况：1=购买；0=未购买		
自变量	系数	p 值	边际影响
性别	0.674*	0.074	1.962
年龄	0.599*	0.053	1.820
婚姻状况	-1.460***	0.009	-4.306
健康状况	-0.130	0.569	-1.139
受教育程度	-0.222	0.244	-1.249
月收入水平	-0.098	0.667	-1.103
是否有家人一起居住	-0.668*	0.082	-1.950
家庭关系	0.389**	0.043	1.476
是否知道所在社区的居家养老服务中心	-0.004	0.995	-1.004
常数项	-0.402		
对数似然值	-79.983		
卡方检验值	89.659		
拟合优度	0.378		

注：***、**和*分别表示在 1%、5%和 10%水平上统计显著。

从表3中的对数似然值、卡方检验值和拟合优度等相关指标可以看出模型的整体效果良好。

由表3中的计量结果，我们可以看出：与是否购买居家养老服务之间存在显著关系的因素是：婚姻状况、家庭关系、性别、年龄和是否和家人一起居住。健康状况、月收入水平、受教育程度、是否知道所在社区的居家养老服务中心等因素与是否购买居家养老服务之间并无显著关系。具体来看，计量的结果表明：

婚姻状况是最显著的变量，不仅仅在1%的水平上统计显著，而且边际影响也很大。计量结果表明未婚、离异、丧偶的老年人购买居家养老服务的概率是结婚或再婚，老伴健在的老年人的4.306倍。这很有可能是因为未婚、离异、丧偶的老人更多的是一个人居住（从表1可以看出，只有极少数老人和子女辈或其他亲戚一起居住），没有依靠、缺乏照应，只能选择购买居家养老服务。

家庭关系也是一个比较显著的变量，在5%的水平上统计显著，说明家庭关系不好的老人更有可能购买居家养老服务，这和我们一般的认识是相一致的。计量结果表明家庭关系每恶化一个等级，老年人选择购买居家养老的概率是之前的1.476倍。很显然，家庭关系不好的老人很难得到家庭其他成员的照顾或者得到较少、照顾不周，从而促使了老人去购买居家养老服务。

性别、年龄和是否有家人一起居住也是相对显著的变量，在10%的水平上统计显著。从性别来看，计量结果显示，男性老年人购买居家养老服务的概率是女性老年人的1.962倍，这可能是因为女性料理家事的能力强于男性，因而女性老年人对居家养老服务的需求相对男性老年人更低。

从年龄来看，年龄大的老人更有可能购买养老服务，这也符合我们的预期。计量结果表明，老年人的年龄每增加10岁，购买居家养老服务的概率就上升82%。这也很好理解，随着年龄的增大，老年人的自理能力逐渐降低，从而更需要别人的照顾，对居家养老服务的需求也更高。

是否有家人一起居住对老年人是否购买居家养老服务也有影响，没有家人一起居住的老年人购买居家养老服务的概率是有家人一起居住的1.95倍，没有家人一起居住的老年人需要独自照顾自己，不仅平时生活比有家人一起居住的老年人有更多的困难，而且在其他方面也缺乏慰藉，也就更有可能选择购买居家养老服务。

从以上的计量结果可以发现，影响老年人购买居家养老服务的因素更多的还是家庭相关的指标（主要是婚姻状况、家庭关系和是否有家人居住三个因素，性别因素可以算是女性老年人的自然禀赋，而年龄则是不可抗拒的自然规律）。由此可见，虽然居家养老代表了未来养老发展的新趋势，也是目前最受关注和认可的养老方式，但家庭养老依然是最主要的养老方式，只有当家庭养老不能发挥作用时（未婚、离婚或丧偶，家庭关系不好），老年人才会选择购买居家养老服务。可以说，很多时候老年人是被迫选择居家养老服务，这与我们结合问卷调查进行访谈得到的信息相一致，由此我们可以得出这样的结论，目前南京市的居家养老服务还是层次较低的居家养老服务，不仅覆盖率不高（36.4%），而且大部分老人选择购买居家养老服务都不是为了提高养老水平和生活质量，而是一种没有办法的被动选择。

四、小结与建议

在上述研究，我们以南京市四个主城区的老人为调查对象，了解南京市居家养老服务的发展现状，特别是老年人购买居家养老服务的情况，同时探究了影响他们购买居家养老服务的因素，主要得出以下结论：

第一，居家养老服务基本满足了老年人在生活照料方面的需求，但并没有满足老年人在精神慰藉、法律服务等方面的需求，特别是在精神慰藉方面，老年人的需求度很高，但社区居家养老服务中心能提供的服务水平却难以满足老年人的需求。

第二，婚姻状况、家庭关系、性别、年龄和是否有家人一起居住是影响老年人购买居家养老服务的显著因素。其中，婚姻状况是最显著的因素，未婚、离异、丧偶的老年人购买居家养老服务的概率是结婚或再婚，老伴健在的老年人的 4.306 倍。

第三，通过对计量检验结果的分析，结合在问卷调查时进行的访谈，我们认为，目前家庭养老依然是最主要的养老方式，也是老年人养老的第一选择，同时南京市的居家养老服务还是层次较低的居家养老服务，不仅覆盖率不高（36.4%），而且只能满足老年人基本的生活照料的需求，大部分老人选择购买居家养老服务

都不是为了提高养老水平和生活质量，而是一种没有办法的被动选择。

基于以上的实证分析，提出以下几点建议：

（一）提高“精神慰藉类”项目的服务水平

“精神慰藉类”服务项目虽然契合了老年人的实际需求，但购买人数却比较少，主要的原因是能提供的具体服务项目比较少，难以满足老年人多样化的需求。总体来说，相比“生活照料类”的服务项目，“精神慰藉”类服务项目服务质量不高，所以老年人购买较少。要提高“精神慰藉类”项目的服务水平，首先是要重视老年人的精神生活，居家养老服务的目标不仅是要做到“老有所养”，而且要做到“老有所乐”，提升老年人的幸福感；其次是要增加服务内容，除了常规的陪伴和聊天，还要能提供专业的心理疏导、和异地的亲人远程视听等项目；最后，除了增加服务的内容以外，还需要提高服务人员的专业性，可以考虑和专业的心理疏导机构合作，同时对居家养老服务中心的工作人员进行有针对性的培训。

（二）针对独居老人提供一些个性化的服务

通过上面的分析可以发现，家庭养老依然是目前老年人最主要的养老方式，只有在家庭无法满足老年人的需要时，老年人才会考虑购买养老服务，所以未婚、离婚或丧偶的老年人才会有更高的概率选择购买居家养老服务。这类的老年人大多都是独居，既然如此，居家养老服务可以针对独居老年人提供一些个性化的服务，比如老年交友、夜间探视、紧急求助等，独居老年人在这些方面有更多的需求。另外，也应该增加老年人需求较多的“法律服务类”项目。

（三）构建多层次的居家养老服务体系

之所以购买居家养老服务是一种被动的选择，而不是主动地寻求更高水平的养老生活，一方面是由于老年人依然将家庭养老作为养老的第一选择，另一方面也是因为我们目前提供的居家养老服务的整体水平不高。我们完全可以构建多层次的居家养老服务体系，主动地向中高收入的老年人提供更高水平的养老服务。

我们认为居家养老服务的发展可以有三个层次：一是由政府提供的保障性公共居家养老服务，服务的对象主要是低收入的老年人，现在南京市居家养老服务的发展主要集中在这个层次；二是由社会企业提供的非营利居家养老服务事业，服务的对象主要是中等收入的老年人；三是各种营利性的居家养老服务产业，服务的对象主要是高收入的来年人。只有构建不同层次和水平的居家养老服务体系，

老年人才能从居家养老服务中享受到切实的好处，居家养老服务也才会有良性的发展①。

参考文献：

[1]国家统计局.2010年第六次全国人口普查主要数据公报（第1号）.[EB/OL]http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20110428_402722253.htm.

[2]国家统计局.我国人口平均预期寿命达到74.83岁.[EB/OL]http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20120921_402838652.htm.

[3]祁峰.我国城市居家养老研究与展望[J].经济问题探索,2010(11):119-123.

[4]姚远.从宏观角度认识我国政府对居家养老方式的选择[J].人口研究，2008，32(02)：12-24.

[5]董春晓.福利多远视角下的中国居家养老服务[J].中共中央党校学报,2011,15(04)：81-83.

[6]鞠秋锦、邓卫华.浅析中国的居家养老[J].辽宁经济，2004(12)：45.

[7]敬乂嘉,陈若静.从协作角度看我国居家养老服务体系的发展与管理创新[J].复旦学报(社会科学版),2009(05):133-140.

[8]祁峰.完善我国居家养老的对策[J].经济纵横,2014(01):35-38.

[9]陈友华.居家养老及其相关的几个问题[J].人口学刊,2012(04):51-59.

[10]胡宏伟,李玉娇,张亚蓉.健康状况群体差异与居家养老服务保障需求——基于城乡老年人调查的实证分析[J].广西经济干部管理学院学报,2011,(02):30−41.

[11]陈志科、马少珍.老年人居家养老服务需求的影响因素研究——基于湖南省的社会调查[J].中南大学学报（社会科学版）.2012,18(03):26-30.

[12]李放,樊禹彤,赵光.农村老人居家养老服务需求影响因素的实证分析[J].河北大学学报（哲学社会科学版）.2013,,38(05):23-27.

[13]李敏.社区居家养老意愿的影响因素研究——以北京市为例[J].人口与发展,2014,20(02):102-106.

[14] B. Meredith. The community care handbook: the new sys-tem explained [M]. London: Age Concern England, 1993:125-126.

[15] A. Pavey, D. Pstsios. Formal and informal Community Care to Older Adults Comparative Analysis of the United States [J].Journal of Family and Economic Issues, 1999,20 (03):271-299.

[16]张璐、高传胜.满足日益增长的多层次养老服务需求探析[J].南京工程学院学报（社会科学版），2013（06）：1-6.

① 张璐、高传胜.满足日益增长的多层次养老服务需求探析[J].南京工程学院学报（社会科学版），2013（06）：1-6.

Research on the Influential Factors of the Urban Elderly Purchase of Community Elderly Home Care Service——Based on the Social Investigation in the Central City of Nanjing

JI Lu，WANG Ya-qin

(1. College of Public Administration, Nanjing Agriculture University, Jiangsu Nanjing 210095, China)

Abstract： In the growing aging population today, home care service has become a very important way of pension. Based on the social surveys in the four central city of Nanjing,we know the specific situation of the elderly buying home care service.Through surveys of the elederly home care service and empirical research the influential factors of the purchase of urban elderly community home care service, we find that: the indicators whether there is a significant relationship between the purchase of home care services are: marital status, family relationship , gender, age and weather live with families. Thus, family pension is still the first choice of old-age, at present, the development of the home care service is still in a lower level. On the basis of this paper puts forward three suggestions, in order to promote the home care service developing more scientific and healthy.

Key words: the urban elderly; elderly home care service; purchase; influential factors

作者简介：季璐（1978－ ），女，江苏省盐城市人，南京农业大学公共管理学院讲师，南京大学政府管理学院博士，研究方向：社会保障；王亚勤（1991－），女，江苏省苏州市人，南京农业大学公共管理学院学生。

居民对养老保障政策效果的评价及其影响因素分析*

中南民族大学　黄瑞芹

摘　要：依据消费者行为理论，从政策参与者视角出发，以全国 644 份线上问卷调查为基础，分析了居民对养老保障政策实施效果的评价及其影响因素。通过构建测量量表对居民养老保障政策的满意度和受益度进行衡量，并从这两个方面来反映居民对养老保障政策效果的评价。研究发现，居民对养老保障政策的整体满意度维持在一般水平，居民从养老保障政策中获得了一定收益，但距离居民真实需求还存在一定差距。影响居民对养老保障政策满意度和受益度的因素除了年龄和收入水平外，主要是养老保障政策的设计和家庭发展能力。因此，建议政府重点保障低收入家庭的养老待遇、完善多支柱养老保障体系和提供退休人员家属及未成年子女补贴。

关键词：养老保障；家庭发展能力；消费者满意度指数；消费者行为

目前，我国以城镇职工基本养老保险、城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险为三大支柱的基本养老保障制度框架已初步形成。政府希望通过构建覆盖城乡居民的基本养老保障制度逐渐实现居民“老有所养”的目标。那么，我国已经开展实施的养老保障政策实施效果如何？广大居民对养老保障政策的满意度如何？他们是否真正从养老保障政策中受益？作为一项民生工程，广大居民对养老保障政策的评价是衡量其制度设计和实施效果的一个重要指标。因此，了解并掌握居民对政策的评价及其影响因素，对于进一步完善我国养老保障的制度设计和顺利实施具有重要的理论和现实意义。

1．理论分析框架

已有关于养老保障政策实施效果的研究，绝大多数从制度管理者的视角出发，着重对养老保障制度的运行机制、筹资机制和经办机构等的运行状况进行评价，强调对管理机制和管理模式的研究。如柳清瑞和穆怀中以辽宁省为例运用充足性、可负担性、可持续性和稳健性四个指标对我国城镇养老保险制度运行的合意性进

* 作者简介：黄瑞芹，博士，副教授，硕导，研究方向为社会保障。

行了分析[1]。邓大松和刘远风从抵御风险的视角，指出新型农村养老保险制度还处于起步阶段，依然存在诸如制度分割风险、保障无效风险、城乡断裂风险、动态失衡风险、激励扭曲风险和政治刚性风险等各种类型的风险[2]。尚进云和薛兴利利用德尔菲法和层次分析法，选取基金管理、监督管理、组织管理、实施效果和制度可持续性等五个一级指标，构建了新型农村社会养老保险运行质量评价指标体系[3]。目前也有部分学者开始从制度参与者的视角入手，对养老保障政策的实施效果进行评价。如许志龙和汪彬从居民期望、感知质量、感知价值、抱怨和信任等五个方面构建了城乡居民社会养老保险政策满意度评价指标体系，综合分析了城乡居民对养老保险政策的评价[4]。张川川、John Giles 和赵耀辉采用断点回归方法和双重差分识别策略估计了新型农村养老保险制度对农民生活状况产生的影响[5]。

本文认为，第一，对养老保障政策效果的评价，仅从政策管理者的角度通过构建一系列客观指标体系进行评价是不全面的，还应从政策参与者的角度注重考察其主观感受。一方面，养老保障政策本质上具有公共产品的属性。依据消费者行为理论，公共产品的受益者就是公共产品的消费者，对公共产品效果的评估应由消费者来评价。影响居民对公共产品效果评价的因素有很多，其中消费者个人特征直接影响其对公共产品效果的评价。而家庭发展能力是反映家庭整体情况的综合指标，是影响消费者进行政策效果评价的关键指标。另一方面，社会政策的实施对象大多是以家庭为基本单位的，个人的决策是受家庭成员整体利益最大化的影响，家庭资源是在家庭内部成员之间分配、投资和收益的。个人的决策和评价一定是建立在家庭整体利益的基础上做出的判断和选择。因此，探明居民的家庭发展能力而不仅仅是个人特征对公共政策评价的影响程度及其作用机理，对于完善养老保障制度的设计以及正确看待政策评价结果具有重要的作用。第二，影响居民对养老保障政策效果评价的因素有三个。一是居民个人社会人口学特征。二是政策制度本身的设计。不同的制度设计，如制度实施范围、目标群体、缴费方式、待遇水平等具体内容不同，其实施效果必然也不同。三是家庭自身发展能力。即使对于同一项制度，不同的家庭由于其自身发展能力不同，对同一制度实施效果的评价也会不同。

本文依据消费者行为理论，从政策参与者视角出发，以全国线上 644 份调查问卷为基础，构建回归模型，试图回答两个问题：一是居民对养老保障政策实施

效果评价如何？比如对养老保障实施效果是否满意？居民从养老保障政策中受益程度有多大？二是影响居民对养老保障政策评价结果的因素有哪些？比如居民个人社会人口学特征对居民养老保障政策评价结果的影响如何？家庭发展能力对居民养老保障政策评价结果的影响如何？不同类型养老保障政策设计对居民养老保障政策评价结果的影响如何？

2．居民对养老保障政策效果的评价

本研究使用调查数据由北京数字一百市场咨询有限公司利用专业在线调查系统展开。课题组于 2014 年 6 月委托该公司在其全国范围内百万级高质量在线可访问样本库中进行随机抽样。调查时间为期一周，共回收有效问卷 644 份。

2.1 居民对养老保障政策效果评价的测量量表

居民对养老保障政策的评价是居民实际体验与预期效用比较后所表达的一种主观感受。本研究着重从居民对养老保障政策的满意度和受益度两个方面来考察其对养老保障政策效果的评价。对这两个变量的测量主要从居民主观感受出发选择测量条目形成测量量表，每个测量条目均采用 7 级李克特量表进行衡量，完全不同意赋值为 1，完全同意赋值为 7，从 1 到 7 数值越大表示对测量条目的同意程度越大。居民养老保障政策满意度的测量量表依据美国消费者满意度指数（ACSI）中满意度测量量表条目构成[6]，具体包括养老保障政策令我满意、养老保障政策超过我的预期和养老保障政策符合我的想法等三个条目。居民养老保障政策受益度的测量量表是在前期有关养老保障政策调查的基础上形成的，具体包括养老保障政策对我很重要、养老保障政策满足了我的养老需求、养老保障政策减轻了我的经济负担和养老保障政策减缓了我的养老压力等四个条目。

为了提高测量量表的有效度和可信度，本研究利用验证式因子分析法进行检验，在此基础上，对影响测量量表性能的条目进行了精简。精简后的测量条目和验证式因子分析结果如表 1 所示，居民养老保障政策满意度和居民养老保障政策受益度分别使用三个测量条目进行测量。

表 1 中居民养老保障政策的满意度和受益度的验证式因子分析结果显示：$\chi^2(8)=12.624$，$\chi^2/DF=1.578$，GFI=0.994，CFI=0.999，RMSEA=0.030，模型参数

都在合理范围内，表明验证式因子分析拟合效果良好。测量量表条目因子负荷均为正向并且显著，说明测量量表具有较好的集中效度。每个测量量表的 Cronbach α 都高于 0.7，表明测量量表具有较高的可靠性。由于精简后测量量表具有较好的信度和效度，因此，可以使用测量条目均值来表示居民对目前养老保障政策的满意度和受益度。

表 1　居民养老保障政策满意度和受益度验证式因子分析

Tab.1　Confirmatory factor analysis of the satisfaction and benefit of endowment insurance

测量量表的维度和条目 Dimensionality and item	标准因子负荷 Standardized factor loading	临界比 Critial ratio	均值 Mean	标准差 Standardized deviation
居民养老保障政策满意度		Cronbach α=0.932		
目前养老保障政策令我满意	0.897		4.225	1.543
目前养老保障政策超过我的预期	0.881	33.121	3.882	1.570
目前养老保障政策符合我的想法	0.938	38.01	4.025	1.583
居民养老保障政策受益度		Cronbach α=0.801		
目前养老保障政策对我很重要	0.470		5.005	1.193
目前养老保障政策减轻了我的经济负担	0.885	12.435	4.241	1.447
目前养老保障政策缓解了我的养老压力	0.926	12.567	4.298	1.478

注：临界比（CR）和p值关系为: CR = 1.28, p < 0.10; CR = 1.64, p < 0.05; CR = 2.33, p < 0.01; CR = 3.10, p < 0.001

2.2　居民对养老保障政策的满意度与受益度

2.2.1　居民对养老保障政策的满意度

调查结果显示，居民对“目前养老保障政策令我满意”这一问题的回答，选择为 1 的人占 7.0%，选择为 2 的人占 7.9%，选择为 3 的人占 11.7%，选择为 4 的人占 29.3%，选择为 5 的人占 23.1%，选择为 6 的人占 15.1%，选择为 7 的人占 5.9%。“目前养老保障政策令我满意”这一条目的均值为 4.23，标准差为 1.543。

居民对“目前养老保障政策超过我的预期”这一问题的回答，有 8.4%的人选择 1，有 11.0%的人选择 2，有 20.5%的人选择 3，有 25.2%的人选择 4，有 18.8%的人选择 5，有 11.3%的人选择 6，有 4.8%的人选择 7。“目前养老保障政策超过我的预期”这一条目的均值为 3.88，标准差为 1.570。

居民对“目前养老保障政策符合我的想法”这一问题的回答，选择为 1 的人

占 8.3%，选择为 2 的人占 10.4%，选择为 3 的人占 14.1%，选择为 4 的人占 27.8%，选择为 5 的人占 21.0%，选择为 6 的人占 13.4%，选择为 7 的人占 5.0%。“目前养老保障政策符合我的想法”这一条目的均值为 4.02，标准差为 1.583。

以上调查结果表明，目前居民对现行养老保障政策的整体满意度并不高，仅维持在一般水平。尤其是养老保障政策与居民的预期这一条目的均值还不到 4，说明目前养老保障政策与居民的预期还存在一定差距。这与一项对上海老年人生活质量满意度的调查结果类似，即在满分为 100 分的情况下，老年人对养老保险的满意度仅为 66.04 分[7]。

2.2.2 居民对养老保障政策的受益度

调查结果显示，居民对“目前养老保障政策对我很重要”这一问题的回答，选择为 1 的人占 0.5%，选择为 2 的人占 2.8%，选择为 3 的人占 6.2%，选择为 4 的人占 22.0%，选择为 5 的人占 32.0%，选择为 6 的人占 27.8%，选择为 7 的人占 8.7%。“目前养老保障政策对我很重要”这一条目的均值为 5.00，标准差为 1.193。

居民对“目前养老保障政策减轻我的经济负担”这一问题的回答，选择为 1 的人占 4.3%，选择为 2 的人占 8.9%，选择为 3 的人占 14.5%，选择为 4 的人占 26.2%，选择为 5 的人占 28.1%，选择为 6 的人占 12.9%，选择为 7 的人占 5.1%。“目前养老保障政策减轻我的经济负担”这一条目的均值为 4.24，标准差为 1.447。

居民对“目前养老保障政策减我的缓养老压力”这一问题的回答，选择为 1 的人占 5.3%，选择为 2 的人占 7.5%，选择为 3 的人占 14.1%，选择为 4 的人占 24.9%，选择为 5 的人占 25.9%，选择为 6 的人占 18.3%，选择为 7 的人占 4.0%。目前养老保障政策在缓解居民养老压力方面的作用均值为 4.30，标准差为 1.478。

以上调查结果表明，目前养老保障政策的实施确实在一定程度上减轻了居民养老的经济负担、缓解了养老压力，在居民养老方面发挥着越来越重要的作用。尤其是 2009 年开始实施的新型农村养老保险仅用了三年的时间就实现了全覆盖，比最初设计的制度目标“2020 年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖”提前了八年。这也进一步反映了农民对新型农村社会养老保险制度的拥护。因为新型农村养老保险制度的实施不仅增加了农村老年人的收入、改善了生活状况，而且还减少了他们对子女的依赖以及对养老问题的担心。但从整体来看，我国养老保障政策的保障水平不高，居民受益程度还有待进一步提高。

3．居民对养老保障政策效果评价的影响因素分析

3.1 模型构建

本研究的因变量有两个：一是居民对养老保障政策的满意度。二是居民养老保障政策的受益度。由于因变量是连续变量，因此选取多元线性回归模型进行分析。自变量包括性别、年龄、受教育程度、婚姻状况、户口性质等社会人口学特征以及在当地的收入水平、参加养老保障政策的类型、家庭发展能力等八个变量。其中，年龄为连续变量，平均年龄为 35.3 岁。其他变量为分类变量，男性占 52.2%、女性占 47.8%；有配偶的人占 75.5%、未婚、离异或丧偶等无配偶的人占 24.5%；受教育程度为小学的人占 0.2%、初中占 0.9%、高中或中专占 10.2%、大专占 24.7%、大学占 59.0%、研究生占 5.0%；非农户口占 88.7%、农业户口占 11.3%；认为在当地收入水平非常高的占 1.7%、较高的占 15.4%、一般水平的占 64.1%、较低的占 16.1%、非常低的占 2.6%；参加城镇职工基本养老保险的占 54.3%、参加城乡居民基本养老保险的占 23.5%、参加其他类型养老保险的占 22.2%。

家庭发展能力这一变量采用测量量表进行测量。首先在回顾相关文献基础上，选择家庭发展前景乐观、家庭成员事业发展顺利、家庭成员健康状况良好、家庭生活舒适和家庭成员乐观向上等五个条目构成测量量表。然后利用验证式因子分析进行检验，对影响量表性能的测量条目进行删减，最终选择家庭发展前景乐观、家庭成员事业发展顺利、家庭成员健康状况良好和家庭生活舒适等四个条目构成测量量表对家庭发展能力进行测量。验证式因子分析结果为：量表的 Cronbach $\alpha=0.863$，$\chi^2(2)=4.473$，$\chi^2/DF=2.236$，GFI=0.996，CFI=0.998，RMSEA=0.044，这表明验证式因子分析拟合效果良好，量表具有较高的可靠性。最后，每个测量条目均采用 7 级李克特量表，1 代表完全不同意，7 代表完全同意，从 1 到 7 数值越大表示对测量条目的同意程度越大。家庭发展能力数值的测算就是四个测量条目的均值。

3.2 实证分析结果

利用统计软件 SPSS19.0，采用多元线性回归模型分别考察各个自变量对居民养老保障政策满意度和受益度的影响及其程度。表 2 中模型（1）描述的是居民对养老保障政策满意度的影响因素及其程度分析结果，模型（2）描述的是居民养老保障政策受益度的影响因素及其程度分析结果。

从表 2 模型（1）回归分析结果可以看出，年龄、收入水平、参加养老保险的类型和家庭发展能力四个变量对居民养老保障政策满意度的影响均在 5%的置信水平上统计显著。在其他条件相同的情况下，年龄越大的人对养老保障政策的满意度越低。这主要是因为不同年龄的人对养老保障的需求程度不同。中青年人普遍认为自己养老的问题是二三十年后的事情，现在考虑还太早，目前对养老保障需求的愿望也不太强烈。而老年人正面临养老的问题，对养老保障的需求更为迫切，但现行的养老保障制度刚刚建立起来，保障水平有限，还不能完全满足老年人的养老需求。

在其他条件相同的情况下，收入较高的居民和收入一般的居民对养老保障政策的满意度均高于收入较低的居民，即收入水平越高的人对养老保障政策的满意度越高。相对于参加城镇职工基本养老保险的人来说，参加城乡居民基本养老保险的人对养老保障政策的满意度更高。家庭发展能力越高的人对养老保障政策的满意度越高。

从表 2 模型（2）回归分析结果可以看出，收入水平、参加养老保险的类型和家庭发展能力三个变量对居民养老保障政策受益度的影响均在 5%的置信水平上统计显著。在其他条件相同的情况下，收入水平越高的人对养老保障政策的受益度越高。相对于参加城镇职工基本养老保险的人来说，参加其他类型养老保险的人从养老保障政策中获得的受益度更低。家庭发展能力越高的人从养老保障政策中获得的受益度越高。

表 2　居民对养老保障政策效果评价的影响因素分析结果

Tab.2　Regression results of influencing factor of policy evaluation on endowment insurance

变量名 Variables	模型 Model (1)		模型 Model (2)	
	标准化系数 Standardized coefficient	t 值 t value	标准化系数 Standardized coefficient	t 值 t value
男性	0.021	0.605	-0.007	-0.191
年龄	-0.107**	-2.557	-0.040	-0.980
高中或中专	-0.084	-0.786	-0.018	-0.172
大专	-0.098	-0.655	-0.018	-0.125
大学及以上	-0.062	-0.370	0.016	0.096
婚姻状况	-0.033	-0.839	-0.030	-0.767
非农户口	0.045	1.127	0.059	1.528
收入水平一般	0.149***	3.382	0.069	1.597
收入水平较高	0.155***	3.353	0.186***	4.124
城乡居民基本养老保险	0.088**	2.375	0.003	0.080

其他养老保险	-0.054	-1.451	-0.084**	-2.305
家庭发展能力	0.405***	11.046	0.443***	12.323
常数项		2.508		4.070
	Adjusted R^2=0.256, d.f.=12,F=19.454		Adjusted R^2=0.285, d.f.=12,F=22.311	

注：*、**、***分别代表在 10%、5%和 1%的置信水平上统计显著。

4．结论与建议

本研究以全国 644 份线上调查问卷为基础，从政策参与者视角出发，对居民养老保障政策的评价及其影响因素进行了分析，得出以下结论并在此基础上提出相应政策建议。

4.1 重点保障低收入家庭的养老待遇

本研究结果显示，居民收入越高，对目前养老保障政策的满意度就越高，从养老保障政策中获得的收益也越高。这没有充分体现出社会保障制度建设的公平性原则。对于收入较低的居民来说，他们对养老保障的需求更为迫切，对养老保障的依赖性更为强烈。因此，低收入居民是养老保障政策重点保障的对象。虽然我国已经构建了覆盖城乡居民的养老保障政策框架，但还处于探索阶段，保障水平还比较低。尤其是广大贫困地区，现有的养老保障补贴对低收入居民抵御养老风险只是杯水车薪。因此，随着我国经济社会的发展，应逐步提高低收入居民的基础养老金待遇，使老年人能从养老保障政策中获得维持基本生活的养老金。

4.2 完善多支柱养老保障体系

本研究结果显示，相对于参加城镇职工基本养老保险的人来说，参加城乡居民社会养老保险的人对养老保障政策的满意度更高，而参加其他类型养老保险的人从养老保障政策中获得的受益度更低。因此，本研究认为，加快构建多支柱的养老保障体系，尤其是企业年金和商业养老保险这两大支柱的发展，对于提高居民养老金替代率、保障居民退休后的生活水平等具有重要作用。如英国的养老金体系由公共养老金、职业养老金和私人养老金三大支柱构成，其中由私营部门提供的养老金几乎占养老金总额的一半以上[8]。美国的基本养老金资产与私人养老金资产的比例约为 1:10，而中国这一比例为 6:1。目前我国养老保障体系的三大支柱发展极不均衡，基本养老保险制度“一支独大”，企业年金和商业养老保险发展较

为迟滞。

4.3 提供退休人员家属及未成年子女补贴

本研究结果显示，家庭发展能力高的居民对养老保障政策的满意度和受益度都高于家庭发展能力低的居民。我国现行养老保障政策的一系列制度措施，如保险费的缴纳、待遇水平的确定以及支付方式等都是以个人为基础进行实施的。但是，实际上对于一个家庭来说，退休人员的养老金可能是整个家庭所有成员的生活来源，而不仅仅是维持退休人员个人的生活。因为本来维持一个人退休生活的退休金用于维持两个及以上人员的生活，其保障效果肯定大打折扣。美国的养老保障计划中就有专门针对退休工人的家属和未成年子女的津贴。政策规定一个退休工人的配偶年龄达到 62 岁就可以按月领取配偶津贴，配偶津贴的数额是该退休工人退休金的 50%。退休工人 18 岁以下的未婚子女，每月也可获得退休工人退休金 50%的津贴。[9]因此，本研究建议，如果退休人员的配偶没有享受退休金待遇的，应该给予一定的补贴，对其未成年子女也应给予相应的补贴。只有这样，才能让退休人员真正享受到相应的退休待遇，计算的养老金替代率才有实际意义。

参考文献(References)：

[1] 柳清瑞, 穆怀中.中国城镇养老保险制度运行的合意性分析[J].人口与发展, 2009, (1):66-75.

[2] 邓大松, 刘远风. 社会保障制度风险：以新型农村养老保险为例[J]. 当代经济科学, 2011, (4):84-89.

[3] 尚进云,薛兴利. 新型农村社会养老保险运行评价研究[J].人口与经济, 2012,(1):91-96.

[4] 许志龙,汪彬. 基于居民满意度的城乡社会养老保险制度实施绩效评估[J].农村经济,2013, (5):70-74.

[5] 张川川,John Giles,赵耀辉. 新型农村社会养老保险政策效果评估:收入、贫困、消费、主观福利和劳动供给[J].经济学季刊,2014,(1):203-230.

[6] Fornell, C., Johnson, M. D., Anderson, E. W., Cha, J., Bryant, B. E.. The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose, and Findings [J]. Journal of Marketing, 1996, 60(4): 7-18.

[7] 钱锡红,申曙光. 退休职工养老保险满意度影响因素研究[J].保险研究,2013,(3):110-119.

[8] 袁妙彧. 养老保障三支柱制度的平衡与衔接:以英国养老金协议退出制度为例[J]. 郑州大学学报, 2010,(6):98-102.

[9] 柏杰,席酉民. 美国的养老保险及其争议[J].中国工业经济,1999,(3):74-79.

OECD 国家以社区为基础的老年人长期护理服务模式及其对我国的启示

湖南师范大学　孙建娥 张志雄

摘　要：OECD 国家老年人长期护理服务主要采取以社区为基础的模式，这种模式是在应对福利危机的过程中逐渐发展起来的，以社区为基础的老年人长期护理服务模式整合了医疗护理、家庭护理、社会护理服务资源，能够有效的降低护理服务的成本，提高护理服务的质量，最大程度的满足老年人的长期护理服务需求。OECD 国家通过制定专门的长期护理服务法律，整合社区护理服务资源，实现了老年人长期护理服务的多元化、专业化；通过加强标准化建设和加强质量监管提高了护理服务的质量。结合我国的国情，我们应当以社区为平台构建多元化的护理服务体系；以社区为依托整合社会资源,实现老年人长期护理服务“医护合一”；同时加大社区护理服务人才队伍的建设。

关键词：老年人长期护理；社区服务模式；OECD；经验启示

一、以社区为基础的老年人长期护理服务模式在 OECD 国家的兴起

随着人口老龄化趋势的深入发展，老年人口占总人口的比重越来越高，（如图 1 所示）根据世界银行最新数据显示，2000 年所有的 OECD 国家老年人口都超过了 10%，2013 年底日本 65 岁以上老年人口占总人口的比例已经超过了 25%，成为老年人口比重最高的国家。20 世纪 90 年代，在许多欧洲国家，独居情况占了所有家庭的 1/4，在丹麦甚至达到了 45%。[1]根据预测，在 OECD 国家 2050 年 80 岁以上的老年人口所占的比例将会由 2010 年的 4%增长到 10%以上，超过 60%的 75 岁以上的老年人由于疾病等因素需要长期护理服务。在长期福利服务支出方面，2010 年 OECD 国家的 GDP 的 1.56%专门用于老年人长期护理服务支出。如果

基金项目：国家社会科学基金项目“以社区为基础的老年人长期护理服务模式研究”（14BSH128）；2015年湖南省研究生科研创新项目“湖南省互助养老服务模式的发展路径研究”（CX2015B141）。

作者简介：孙建娥，湖南师范大学公共管理学院，教授，博士生导师，湖南长沙，410081/张志雄，湖南师范大学公共管理学院硕士研究生，湖南长沙，410081。

考虑到私人支出，那么这一比例将提高 0.67%，而且比重随着老年人增多还在不断增加。[2]失能、高龄老人的增多以及老年人长期护理服务支出的比重和成本居高不下等困境严重制约了老年人长期护理服务体系的发展。

为了缓解老年人护理服务需求的造成的巨大压力，降低护理服务低成本,提高护理服务供给的效率，实现护理服务制度的可持续发展。目前，各国照料都在走向社区和家庭之间权衡，以便形成最优的照料模式，以最小的社会成本为老年人提供最优质的照料服务。[3]以社区为基础的老年人长期护理服务模式在能够有效整合家庭和社区的护理资源，为老年人提供最优质、高效的长期照护服务。总的来看，发达国家社区护理服务政策经历了一个逐渐去机构化的过程，并呈现出在社区护理——由社区护理的发展轨迹（Bayley，1973）。[4]20 世纪 80 年代以来，为了能够削减护理服务开支，提高护理服务质量，重回家庭和社区，加强二者的协作，构建以社区为基础的老年人长期护理服务模式成为发达国家主流的护理服务模式。近些年来，我国正在大力发展以家庭为基础，以社区为依托的居家养老服务体系，居家护理本质上也是一种在整合家庭、社区、社会的护理服务资源的基础上，以实现护理成本最小化和效益的最优化的护理服务模式，因此 OECD 国家在以社区为基础的老年人长期护理服务探索的经验很值得我们学习和推广。

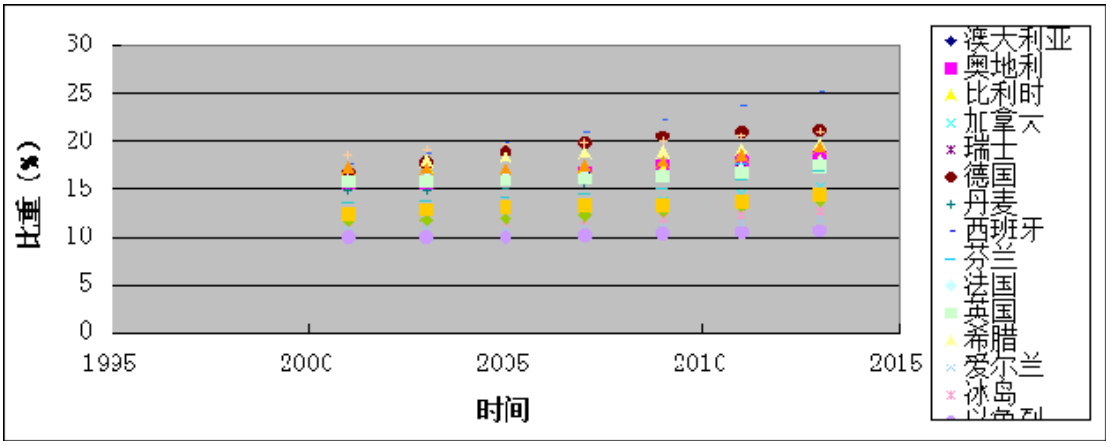


图 1　65 岁以上老年人口占总人口的比重示意图

数据来源：世界银行网站,http://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?page=1.

二、以社区为基础的老年人长期护理服务模式的 OECD 经验

（一）通过立法引导护理服务资源回流社区

20 世纪 90 年代以来，许多 OECD 国家就先后通过立法的形式开展了制度化的长期护理实践。例如以色列、奥地利、德国、英国、韩国、日本等主要发达国家先后出台了长期护理保障的相关法律，这些法律明确了国家和社会应当承担起对失能、失独等老年人群的照护责任，应当整合家庭、社区、社会资源为老年人提供连贯生命过程的照护。而社区恰恰是连接家庭、政府、社会的纽带，因此，大力发展社区照护成为各国长期护理服务建设的重要内容。

如表 1 所示，2000 年英国出台了《照护标准法》，通过引入市场机制不断充实社区照护的力量，并建立了一套完整的加强各方合作和筹资的照护基金结构，形成了以社区为基础的混合福利经济供给模式。1988 年以色列《社区长期招护法》促使原来分散的和单独预算的服务项目成了法律授权的全民福利制度，增加了居家照护组织提供的资源量。1994 年奥地利《联邦长期照护津贴法》加大了对社区和家庭照护津贴的补助力度，通过建立居家照护的动机来遏制护理费用的过快增长。日本 2003 年修订的长期护理保险法通过增加长期护理机构中使用者的住宿费来降低机构招照护的比重，引导老年人的的护理服务需求由机构供给向社区转移，通过减少机构服务高于社区服务的补助来鼓励老年人使用社区照护。[5]

表 1　OECD 国家长期护理相关法律

国家	时间	法律名称	主要内容
以色列	1988	《社区长期照护法》	筹资、管理模式、内容和条件、具体运作等
奥地利	1994	《联邦长期照护津贴法》	资金来源、享受资格和内容、具体管理和运作等
德国	1995 /2008 /2012	《长期照护保险法》 /《护理保险发展法》 《护理新调整法》	筹资、保险机构、受益条件、受益内容等 /护理保险费率的分段提高等 /更及时地提供护理咨询，评估鉴定时间缩短等
日本	2000 /2003	《老年长期照护法》 《长期护理保险法》(修订)	资金来源和支付、管理模式、受益资格、受益内容、项目操作等 /遏制费用过快增长等
美国	1996	《联邦健康保险可转移与说明责任法案》	健康保险的转移
英国	1993 /2000 /2005	《国民健康服务与社区照护法》/《照护标准法》/《成年人社会法案绿皮书》	地方政府评估本地区的照护资源,参照 NHS 计划和其他有关部门的计划，制定本地区的照护服务供给计划，并负有监督照护服务质量的责任
韩国	2008	《老人护理保险法》	筹资、管理模式、受益资格、受益内容、项目操作等

注：本表根据相关资料整理而成。

（二）通过资源整合增加了社区护理服务的范围和内容

长期以来家庭照护一直是老年人长期护理的主要方式，家庭成员在老年人生活照料方面具有其它主体无法比拟的优势。然而，随着家庭的核心化和小型化，家庭的护理功能被不断弱化。根据 OECD 官方网站预测，当 OECD 国家平均每国人口中 65 岁至 79 岁的老年人口预期增长从 2010 年的 10%变为 2050 的 15%，80 岁以上的高龄老年人口将从 4%增长至 12%，劳动适龄人口的缩水程度将从 67%降为 58%，2050 年老年群体潜在的家庭成员照顾者的储备将大量缩小，家庭护理面临着人力短缺的危机。[6]除此之外，家庭护理不能够满足高层次、高水平的护理服务需求。机构护理虽然能够提供相对较高水平的护理服务，但是其服务成本较高。因此，在 OECD 国家以社区为中心，整合医疗服务资源和社会照料服务资源，大力发展社区护理服务成为一种趋势。

1.多元化主体参与社区护理服务丰富了服务供给的内容

20 世纪 90 年代以来，为了削减福利支出，英国等福利国家开始引导非营利组织、社会服务部部门、医疗服务部门参与老年人长期护理服务，使得老年人护理服务的责任部分转向私人和志愿部门，实现了护理服务资源供给的多元化。例如，英国提议在医疗部门和社会部门共担责任的基础上做出调整，加强二者与私人部门、地方政府等的伙伴关系，构建一个多方筹资的照护基金框架，除此之外，政府与民间服务协议框架（COMPACT）加强了政府对志愿部门的支持力度，使得这些志愿部门能够更好的参与社区老年人社区护理服务。目前，英国的老年人长期照护服务主体之间正朝着“不断协调、互动的方向发展，呈现出既分权又整合的发展趋势，不是一味的强调民营化引入市场机制，而是向着强调质量、绩效以及最佳价值的方向发展，强调建立社会正义与政府绩效混合式的社会服务体系”。[7]

2.社会资源和医疗资源有效整合提升了“医养整合”的水平

“医养结合”实现了急性护理和长期护理的一体化，有利于避免照护资源的浪费，实现护理服务资源的最优配置。美国的 PACE 方案是医养结合的典型项目，该方案是美国政府专门针对 60 岁以上的老年人实施的医疗项目，其整合了医疗保险和医疗救助的财务资源，提供完整的医疗和长期照护服务，包括门诊、住院、

保健、社区、机构照护，能够使这些体弱多病的老人可以居住在自己的社区里，保持尽可能的健康的同时使他们能保持一种独立、有尊严、有质量的生活。[8]丹麦建立了完善的护理预警系统，政府和医院通过签订合同，成立专门的老年医疗服务组织，对居住在家里的老年人实行追踪服务，为老年人提供多元化的养老服务。英国的 CART(社区康复小组)和法国的 CLICs 等机构有效的推动了一站式医疗和照护服务。在美国，社区护理服务随着医疗护理程度的不同呈现出不同类型，依据自理程度的不同美国的养老社区包括独立居住社区、协助护理社区、特殊护理社区、活跃长着社区、持续照护养老社区，不同的社区其提供的服务的内容和层次不一样。老年人可以随着年龄的增加、体质的变化、精神状况的不同选择适合自己实际状况的社区居住。目前，全美共有 1900 处持续护理退休社区(CCRC 社区)，但 82%为非盈利性组织所有，其中，相当一部分是从传统养老院转型而来的。对于盈利性的养老社区运营商来说，生活协助型社区的占比通常在 50%以上，而 CCRC 社区占比一般不到 10%。[9] 在日本，社区提供的是综合化的护理服务，例如一个“综合社区服务”的模式已被引入公众长期护理保险（LTCI）系统，2005 年修订的 LTCI 法增加了很多规定，以帮助社区居民更好的实现就地养老。包括建立社区养老服务中心、社区普遍支持中心以及建立一站式家居照顾服务小团体客户和小规模住宅护理设施等社区养老服务被引入 LTCI 程序。[10]

（三）通过标准化建设和质量监督提高了社区护理服务的质量

1．社区护理的标准化建设

目前，OECD 国家长期护理服务的标准化主要体现在长期护理服务需求评定的标准化和提供的服务内容的标准化两个方面。通过对护理服务的需求者进行相关的资格评估，并根据相应的评估标准来提供相对应的服务，能够发挥出护理服务资源最大效用。在澳大利亚，由政府资助、卫生部指导，全国先后组建了 200 个老年照护评估团队，通过对老年人医疗、社会、心理等方面的综合评估,向老人及护理者推荐适合的护理服务机构或项目，也可根据需要直接把老人转诊到合适的居家或社区养老服务机构,或者建议中止、改变护理方式等。[11]此外，（如表 2、3 所示）在护理服务给付方面，OECD 国家实现了严格的标准化，奥地利、加拿大、芬兰、法国、德国等国家都通过制定法律的方式对老年人长期护理服务的标准制定主体、标准监测主体等进行了有效的制度安排，同时规范化的长期护理服务的

标准框架体系等被制定对社区老年人长期护理服务进行评定，每一个环节都有专门的政府部门或第三方部门进行标准化的评定，这样的管理方式极大的提高了社区老年人长期护理服务的质量。

2.社区护理服务的质量监督管理

在美国，1997 年联邦政府设立了长期护理保险的标准，明确了商业护理保险的覆盖范围，并要求保险补助必须达到相应的标准，社区护理服务的适用于商业护理保险的也不例外。在德国，照护基金会是长期护理保险的管理机构，该机构是一个独立的非营利机构，负责包括社区在内的照护服务的质量监督和评估；此外，长期照护保险法设立了一个分别代表联邦政府、州政府、长期照护基金委员会、卧床和非机构照护提供者组织的联邦长期照护委员会对长期护理保险的各项事物进行监督。[12]在日本，长期护理服务的运营和管理具体有市、町、村负责，中央政府设定了长期照护服务的价格和数量，并决定了每一个级别的长期护理服务的机构数量，护理保险审查委员会对资格审查进行相关认定，国民健康保险团体联合会居家招呼的服务设施进行审查。此外，日本还建立了照护人员资格认证制度，第三方评估体系也正在建设之中。在德国，健康社会和消费者保护部对长期护理服务的事务进行监督，同时接受消费者的投诉等。如表 2、3 所示，主要 OECD 国家在照护服务提供主体方面具有严格的标准，照护服务的供给主体必须通过相关资格的鉴定或者必须在相关部门实行登记，政府和专业组织是社区护理服务标准的制定主体，服务提供者需要接受政府和非政府组织的监督，对于社会保险给付的项目都需要提前或者强制检查协议是否符合相关的规定。

表 2 OECD 国家 LTC 标准的相关立法和责任主体

国家	LTC 标准相关法律的发展过程	LTC 标准规制的制定主体	LTC 标准监管和控制的主体	是否有测量 LTC 和质量的国家框架
澳大利亚	1997 年护理法； 1997 年护理原则； 1997 享受者权利原则	中央政府	国家	有（基于活得越长越好）
奥地利	1993 年联邦政府和省之间的联邦劳工局 15aB-VG 协议 2005 年的健康改革，健康标准实施。	健康协会，联邦政府健康部门	联邦劳工局	
加拿大	2010 年的个人护理保护法 2007 年长期家庭护理法 2010 年安大略湖规制实施健康服务和社区服务 家庭护理法 家庭分类护理法		省或区域，健康标准协会	没有，根据地区情况
芬兰	在社会福利委托人权利的基础上的病人权利和情况法 健康护理法和老龄服务法（2012 年 12 月实施）	中央政府负责核对和监管 自治市负责实施和基金	自治市 国家监管委员会	高质量的老年人服务国家框架
法国	APA(2007/2001)	社会事务部，劳工部	ANESM	
德国	社区家庭法和长期护理保险(2008 和 2012)	工人和自治市	联邦健康社会保险基金的医疗咨询服务	2008 和 2012 年的法律加强质量保险机制例如分类服务和审计机制法

数据来源：A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care：147.

表 3 OECD 国家 LTC 服务提供者的鉴定、登记和审核

国家	方式	LTC 服务审核主体及供给主体	鉴定组织	标准	是否是强制或提前检查赔偿的鉴定/登记/审核协议	志愿鉴定主体
澳大利亚	鉴定	专业组织审核/救助生活；家庭护理服务	老龄护理标准和鉴定机构(专门当地老年护理家庭)州或当地政府或者老年健康部门	有效管理；有效途径和服务分发；服务使用者权利和责任；管理系统；员工和组织发展；健康和个人护理；当地生活方式、生活环境和安全系统等	是	当地的老年护理之家
加拿大	鉴定	专业组织审核/提供来源广泛但大部分是组织	主要是加拿大健康协会		是	加拿大鉴定组织

数据来源：A Good Life in Old Age?Monitoring and Improving Quality in Long-term Care：148.

三、以社区为基础的老年人长期护理服务模式对我国的启示

社区综合养老服务体系的特点是在社区综合养老服务体系中充分发挥政府的统领性、群众的主体性以及社会的协同性作用，以家庭为基础，以社区为依托，以机构为支撑，整合辖区内的各种养老资源，为老年人提供包括无偿的公益服务、低偿的基本养老服务以及较高收费的个性化养老服务在内的系统服务。它以社区养老机构为支撑点，将辖区内的家庭养老、居家养老与机构养老等形式整合在社区这个平台上，为老年人提供家政服务、生活照料、文化娱乐、精神慰藉、心理健康等综合而全面的养老服务，努力以最小的成本，解决世界上老年人口数量最多的国家的养老服务问题。[13]以社区为依托的老年人长期护理服务是我国未来长期护理服务发展的重要内容和方向，具体来讲，我们应当结合发达国家以社区为基础的老年人长期护服务典型做法的基础上，结合我国的具体情况，构建适合我国国情的老年人长期护理服务体系。

（一）构建以社区为基础的老年人长期护理服务体系

目前我国老年人长期护理服务存在的最根本的问题在于“护理资源供给的严重不足”，具体表现在“钱紧”、“人少”、“资源少”三个方面，随着失能老人、孤寡老人、高龄老人的增多，长期护理服务需求的“存量”也越来越多，因此我国现阶段的长期护理服务需求的最急迫的任务在于最大程度的弥补长期护理服务需求的历史欠账，实现“应护尽护”。

1. 以社区为平台构建综合化、多层次护理服务体系

从筹资来源来看，老年人长期照护服务模式包括救助式的长期护理服务模式、保险式长期护理服务模式、商业长期护理服务模式。以社区为基础的长期护理服务体系是综合化的养老服务体系，它能够有效综合机构服务、家庭服务、社会服务。以社区为基础的多层次照护服务体系就是要发展多元化的、多层次的救助式、保险式、商业式的长期护理服务，具体来说就是要提高救助式、保险式、商业式的护理服务的内容的范围，从而提高老年人长期护理服务的供给量。(如图 2 所示)首先，政府应当以社区为平台，通过放宽政策准入，合理引导非政府组织和非营利组织参与社区护理服务，扩大护理资金和服务的供给来源；其次，尽快出台长

期护理保险法，有效的把老年人长期护理服务资源的引向社区，例如通过提高社区护理费用的报销额度，加大对社区护理津贴的补助等等；最后，目前我国很多商业长期护理保险项目主要应用于医院护理服务和机构护理服务，社区和家庭护理服务的产品和适用范围则很少，因此，加大商业长期护理保险产品在社区的转换和应用也是一项艰巨的任务。

2.以政府为核心构建多元化社区护理服务供给体系

在主要的 OECD 国家，人口老龄化使得政府产生了严重的老年人长期护理服务负担，为了有效的削减政府的福利开支，政府开始重视福利供给的市场化、私有化，通过政策的引导志愿部门参与以社区为基础的老年人长期护理服务中来。结合我国的“社区护理服务供给总量不足的”实际状况，同样需要实现护理服务供给的市场化，近些年来各级政府在这方面已经做出了极大的努力，例如 2012 年来国务院、民政部先后出台了《民政部关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》（民发〔2012〕129 号）、《商务部 民政部关于香港、澳门服务提供者在内地举办营利性养老机构和残疾人机构服务有关事项的通知》（商资函〔2013〕67 号）、《民政部办公厅 发展改革委办公厅关于做好养老服务业综合改革试点工作的通知》（民办发〔2014〕24 号）、《关于开展养老服务和社区服务信息惠民工程试点工作的通知》（民函〔2014〕325 号）、《鼓励外国投资者在华设立营利性养老机构从事养老服务》（民发[2014] 第 81 号）等文件和通知鼓励民间资本、国外资本进入养老服务行业，但总体来说，目前这项工作更多的只是停留在政策层面，没有得到有效的落实。构建以政府为核心的多元化社区供给体系还需要在发挥政府统筹协调作用的基础上，消除阻碍社会资本、外国资本进入社区护理服务的障碍，通过社区为平台整合各种资源，解决好我国老年人长期护理服务领域长期存在的存在的、城乡分割、单位分割、部门分割、行业分割问题等问题，实现社区服务供给的综合化、一体化。

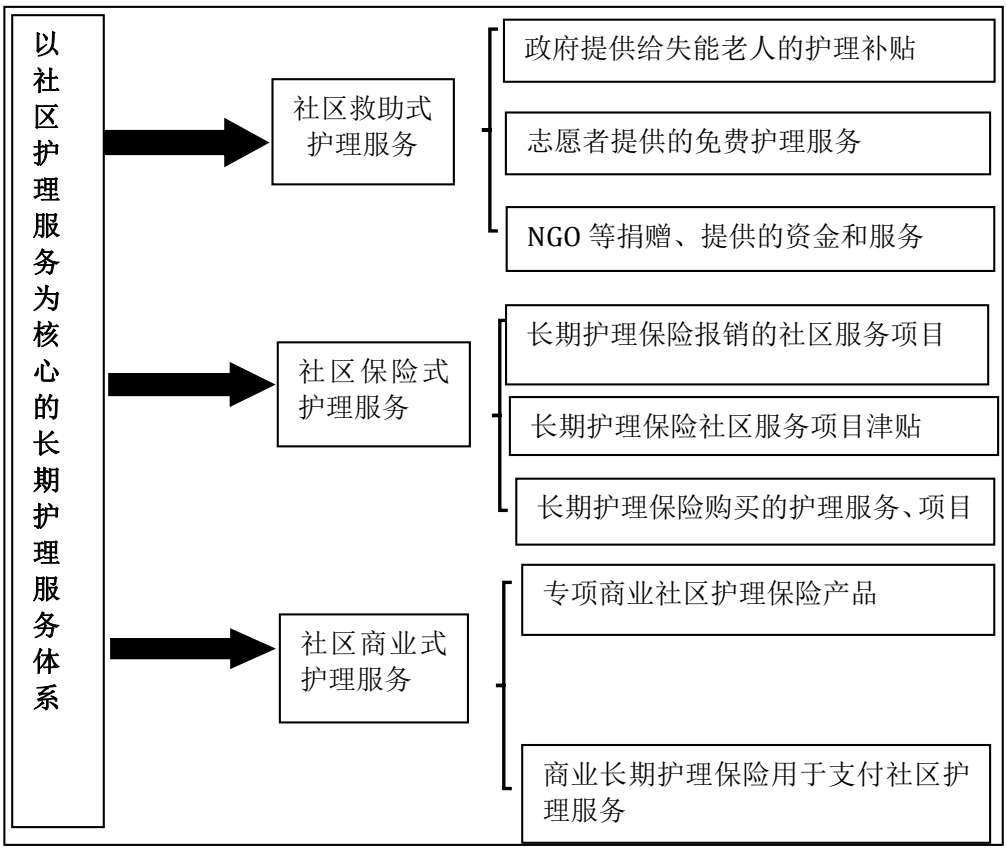


图 2　以社区护理服务为核心的长期护理服务体系

（二）以社区为依托构建“医护合一”的专业化服务平台

1．以社区为基础整合医疗护理和社会照护资源

老年人长期护理服务需求的复杂性决定了长期护理服务内容供给的多元性、多层次性，老年人在社区照护既需要提供做饭、换衣、洗澡等生活照料服务，也需要专业的医疗护理、康复等技术以及精神慰藉等多种服务。然而，我国目前的社区护理服务水平偏低，社区提供的主要是一些基本的生活照料服务，而专业的医疗护理则不得不去医院和专业的护理机构，这不仅增加了护理的成本，更给老年人生活带来很大的不便。相对来说，以社区为平台的的“医养结合”服务体系则能很好的解决这些问题。然而由于部门分割以及各类型机构在价值观、经济效益等方面存在巨大的差异，这无形中加大了整合的难度。以社区为平台的“医养结合”服务体系就是要整合医院、护理机构的功能，解决医疗体制和护理体制的分离问题，需要加强卫生部门的功能整合，打破传统的利益束缚。具体来说，首先要加大医疗部门和政府部门的合作，地方政府可以利用公立医院建立与医疗部

门整合的服务体系，例如建立医生和专业护士定期、定点进入社区的服务机制，加强社区护理和医院护理的定期交流。其次，应当整合急性护理和长期护理的衔接机制，医院在急性护理完成后的长期护理服务需要社区和医院共同承担。

2．以社区为平台的“一站式”护理服务

如图 3 所示，所谓社区“一站式”护理服务首先是指老年能够在社区享受到自己所需的绝大部分护理服务，包括生活照料服务、医疗护理服务、精神慰藉服务等；其次是指老年人进入社区照护中心后，能够接受完整的护理服务程序，包括资格评估、护理等级评定、护理内容提供、护理程度动态监测，护理服务的退出等等。一方面，社区一体化的老年人护理服务体系构建需要加强社区服务标准化建设，完善护理服务进入和退出机制，加强社区护理服务的信息化、智能化，同时加大护理服务的质量监管；另一方面，就是实现医院护理、家庭照护、社区护理的一体化，加强三者之间的交流和合作，实现三者在护理服务内容方面的有效衔接，急性护理、日常生活照料、康复服务的规范化和一体化。

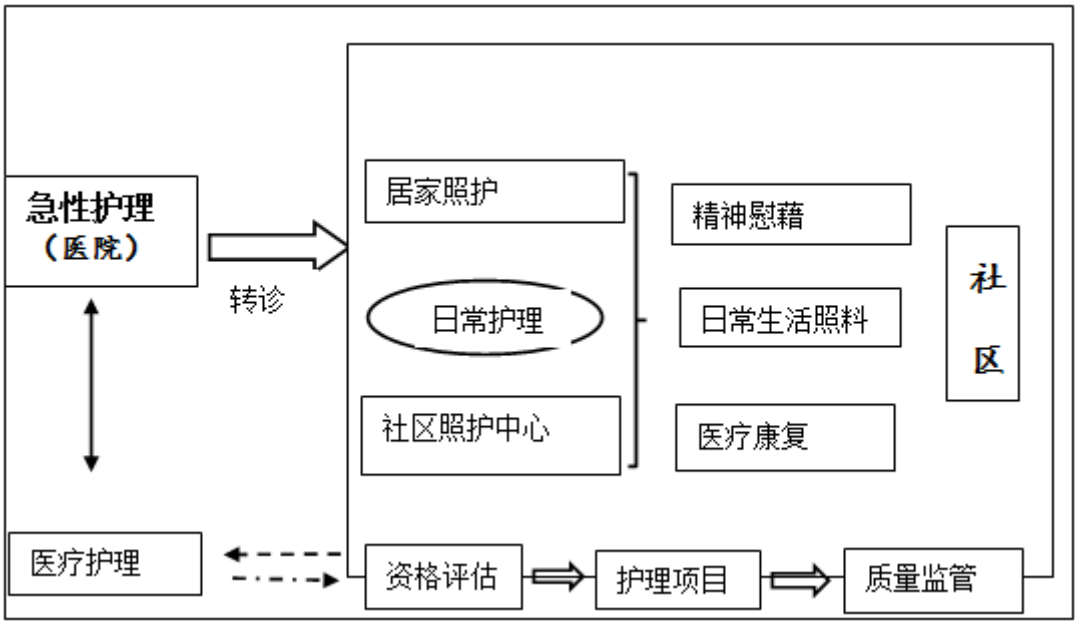


图 3　社区医养结合“一站式”护理服务示意图

（三）打造专业化的社区医护人才队伍

如表 4 所示，发达国家在老年人长期护理服务方面实现了专业化的社会分工，每一个工种都有严格的培训标准，中央政府或地方针对每一个护理服务的人员均设有相应的培训项目，每一个项目均有严格的课时要求，这些课时既有专业化的

理论学习，也有实际操作的具体培训。且针对不同的工种，培训的要求和侧重点有所不同。以澳大利亚为例，对于辅助护理工人，要求必须接受五个星期共计 430 小时的理论学习和实操训练；对于社区老年人参与长期护理服务的则需要持证上岗，获得证书要求不少于 8 周累计 555 小时的培训学习；对于特殊护理工人要求就更加严格必须通过 CHC40208 标准化培训，而且还要参与志愿服务。为了实现老年人长期护理服务培训的标准化和专业化，这些国家政府投入了大量的资金用于相关课程的开发以及专业化人才队伍的建设。不仅实现了社区护理人员专业化，而且还加强了家庭日常护理的专业化建设，基本形成了“全民护理”样护理服务格局。

表 4　发达国家 LTC 劳动力要求

国家	LTC 国民是否有用训练度要求/课程要求的最小标准	工作行业或种类	训练内容和培训强度
澳大利亚	是/国家课程	辅助护理工人	五周 430 小时，实际操作和理论训练
	是/国家课程	社区老人护理工人	合格证书：8--16 周，共 555 小时学习
	不是/国家课程	特殊护理工人	家庭和社区护理 CHC40208：730--740 小时/最高达 18 周。
奥地利	是	家庭救助	200 小时理论课程，非固定地点的 120 小时实际操作和 80 小时的固定地点的实际操作。
加拿大	是	照顾救助	年满 17 周岁，精神和身体健康一年或者 1600 小时的理论学习和实际应用
	不是/地区课程	个人照顾工（PSW）	PSW 训练程序：两年学术，384 小时课堂理论学习，386 小时实践经验，和工人进行服务交流
	不是/地区课程	个人志愿者	和 PSW 训练程序相似，但强度较小
丹麦	是/国家课程	基础社会护理工人	基础教育+150 小时，每年额外的 24 个小时的教育
	是/国家课程	社会和健康护理帮助	一年七个月：20 周基础课程，24 周学校学习
	是/国家课程	社会和健康护理救助	一年八个月：32 周学校学习，48 周实际训练
法国	国家课程	家庭救助	社区护理工人的要求：504 小时课
	国家课程	家庭生活救助	560 小时实习，以志愿者和工人为基础
德国	不是/本地课程	老年护理	符合 2004 年护士职业资格证法，三年训练课程，200 小时理论训练和 2500 小时职业经验教育。
	国家课程	业余护理工人	五天情况介绍，三个模块共 160 小时

数据来源：A Good Life in Old Age?Monitoring and Improving Quality in Long-term Care：161

目前，我国护理人才队伍方面存在两大问题，一是护理服务人员严重短缺，二是护理服务人员整体专业化程度不高，因此，加强社区护理人才队伍的建设的方向和着力点就在于这两个方面。首先，应当实现老年人长期护理服务供给来源地的多元化、多层次化，可以通过加强家庭成员在老年人照护方面的技能培训，挖掘家庭在老年人日常生活照料中的潜力，通过加强社区组织建设，构建完善的邻里之间的服务网络，加强邻里之间的互助服务，通过有效的政策引导实现老年人社区志愿护理服务的机制化、定期化等等。其次，应当加强老年人护理服务的专业化培训，通过学校培养和医院护士转化等路径不断壮大老年人长期护理服务的队伍。一是要大力发展学校教育，我国可以向日本学习设立专门的护理大学，培养专业化的护理人才，假设完整的护理专业学科体系；二要建立医院护士和社区护理人员的定期定向交流机制，引导医院专业化的护理资源流向社区，推动社区护理资源的专业化。

参考文献：

[1]osterle,A.Euality Choice and Long-term Care Policies in Europe: Allocating Resources Burdens in Austria ,Italy,the Netherlands and the United Kingdom. Aldershot:Ashgate,2001:19.

[2]Organization for Economic Co-Operation ， A Good Life in Old Age?[M]Monitoring and Improving Quality in Long-term Care[M]，OECD publishing,2013(6):40.

[3]刘柏惠、寇恩惠，社会养老趋势下社会照料和家庭照料之间的关系[J]，人口与经济，2015（1）：23.

[4]Bayley，M. Mental handcaip and Community Care ：A study of Mental handcaipped people in sheffied [M]. New York :London :Routledge&Kegan Paul，1973.

[5]Tsutsui.T,Muramastu,N,Care-need certification in the long-term care insurance systerm of janpan[J],Amercian Ceriatri societry ,2005(53):522-527.

[6]OECD. Sizing Up the Challenge Ahead: Future Demographic Trends and Long-term Care Costs [R]. OECD: Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care, 2011: 65.

[7]施巍巍，发达国家老年人长期照护制度研究[M]，知识产权出版社，2012（11）：65.

[8]郭竞成，居家养老模式的国际比较与借鉴[J]，社会保障研究 2010（1）：30-39.

[9] 穆光宗，美国社区养老模式借鉴，郑州日报，2012 年/8 月/10 日/第 015 版.

[10]Miharu Nakanishi ，Sayuri Shimizu，Takashi Murai ，Atsushi Yamaoka，“Ageing in Place” Policy in Japan: Association Between the Development of an Integrated Community Care System and the Number of Nursing Home Placements Under the Public Long-Term Care

Insurance Program Among Municipal Governments , [J]Ageing Int DOI 10.1007/s12126-014-9215-x.
[11]赵薇，澳大利亚的社区老年照护服务，中国卫生资源，2008（11）：299-300.
[12]Geraedts.M.Heller,G.V.， Harrington， C.A.Germany·s Long term Care Insurance : Pultting a Social Insurance Model into Practice[J]. The Milbank quartery,2000,78(3):325-401.
[13]景天魁，创建和发展社区综合养老服务体系，苏州大学学报社会科学版，2015（1）：29-33.

The Mode and Enlightenment of Community-Based Long-Term-Care Service for the Aged in OECD Countries

SUN Jian'e; ZHANG Zhixiong

Abstract: The community-based mode, a type of long-term care service, is an outcome of welfare crisis and has been adopted by most OECD countries. It integrates medical service, familial care and social nursing to cut the nursing cost down and providing favorable service to meet the need of old people. OECD countries established a system of long-term care service with multiplicity and specialty by publishing laws and consolidating resources in communities, the quality is ensured by the standardized service and rigorous supervision. In view of our national conditions, a mode of multiple community-based long-term care service for the aged must be found, unity health care must be realized, the team of paramedics should be developed.

Keywords: long-term-care for the aged; community service model; OECD; enlightenment

社会养老服务体制：内涵、模式与发展
——基于江苏三县（市）的调查

河海大学　陈际华，黄健元，宋冬梅

摘　要：针对我国社会养老服务的体制和机制，国内学者未做出明确的界定和区分。本文首先界定了社会养老服务体制的内涵。通过对江苏省现行社会养老服务体制的调查，发现各地区的社会养老服务体制大致可分为民政局与老龄办统一管理和分开管理这两种体制模式。对两种模式进行 SWOT 分析可见：统一管理体制模式责任主体明确，管理权限清晰，但执行力不够，协调能力弱；分开管理模式的执行力度大，协调能力强，但责任主体不明确，职能交叉和缺位并存，管理权限不清晰。结合韩国、日本和台湾等国家和地区的实践经验，围绕推动社会养老服务体制的法制化建设以及推广“大老龄观”两大建议进行了讨论。

关键词：社会养老服务；体制；内涵；模式；发展

作者简介：

陈际华，河海大学公共管理学院副教授，210098

黄健元，河海大学公共管理学院教授，210098

宋冬梅，河海大学公共管理学院硕士生，210098

2010 年第六次人口普查结果显示，我国人口的老龄化、高龄化、空巢化等趋势日益明显，与此同时，家庭的核心化和小型化使传统的家庭养老功能日益减弱。老年人的社会养老服务需求因而呈现出规模扩大化、服务类别多元化和服务要求高质量化的发展趋势，促进社会养老服务事业健康发展很有必要。在此过程中，除了理顺和创新社会养老服务各项机制以外，首先应当健全完善社会养老服务体制。何文炯（2011）提出从明确政府定位、投入与服务供给机制创新、服务对象评估等几方面入手改进社会养老服务体制，创新服务供给机制[①]。林闽钢（2013）提出我国社会服务管理体制和机制的发展取向：健全政府为主导的多中心社会服

本研究为 2013 年教育部人文社会科学研究一般项目“社会养老服务体制机制创新研究——基于江苏苏南、苏中、苏北的调查与比较”（课题编号：13YJA840008）、河海大学中央高校基本科研业务费项目“新型城镇化与老龄产业发展”（项目编号 2014B21714）、江苏省科协河海大学老龄科技思想库基地项目（项目编号 20145020312）的阶段性成果。

① 何文炯：《加快完善社会养老服务体制机制》，人民网，社保 30 人论坛 http://society.people.com.cn/GB/168256/ 。

务供给模式，实现社区社会服务的复合生产及其管理再造，大力推进政府购买社会服务，建立多元参与的社会服务机制，推进社会服务的标准化和专业化①。郑功成（2014）从公平、可持续的角度提出深化社会保障制度改革，需进一步厘清行政部门职责，尽快整合医疗保险、社会救助与社会福利事业的管理体制，有序开放育幼养老、医疗等社会服务业领域外资与民资准入限制，大力推进政府购买公共服务等，通过创新机制调动各方力量实现改革目标②。通过文献回顾可见，大部分学者在谈及健全完善社会养老服务的体制机制时，对于体制和机制未做出明确的界定和区分。厘清社会养老服务体制的内涵、剖析其现状、不同体制模式运行的利弊，对于健全和完善社会养老服务体制，提高服务质量和水平，在更高层次上保障和改善民生意义重大。笔者在界定社会养老服务体制内涵的基础上，就江苏省现行社会养老服务体制开展研究，了解十三个省辖市体制概况，并选取苏南的江阴市、苏中的如皋市、苏北的睢宁县进行实地调查，分析不同体制模式的利弊，就社会养老服务体制的创新发展提出见解。

一、社会养老服务体制的内涵界定

体制与机制是较易混淆的一对词语。按照《辞海》的解释，“体制”是指国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。从管理学角度来说，“体制”指的是国家机关、企事业单位的机构设置和管理权限划分及其相应关系的制度。而机制则具有多样性和灵活性，泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。

针对当前社会养老服务体制与机制概念模糊的现状，依据体制与机制的区别，结合社会养老服务体系的内容，本文提出社会养老服务体制的内涵如下：“社会养老服务体制”是指管理“居家养老服务、社区养老服务和机构养老服务”的政府机关、企事业单位的机构设置、管理权限划分及其相应关系的制度。

① 林闽钢：《我国社会服务管理体制和机制研究》，[武汉]《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2013 年第 5 期。
② 郑功成：《公平、可持续：社会保障制度发展》，[北京]《光明日报》2014 年 1 月 31 日。

二、社会养老服务体制现状调查

在梳理江苏省十三个省辖市社会养老服务体制概况的基础上，于 2014 年 7 月-8 月开展实地调查。主要针对江阴、如皋、睢宁三县（市）的民政局、老龄工作委员会办公室以及有关居家养老服务中心、养老机构的相关管理人员，以深度访谈、参与式观察等方式收集资料，展开调查研究。

（一）江阴市社会养老服务体制现状

江阴市位于江苏省东南部，现为无锡市行政代管，总人口 121.7 万，2013 年 60 周岁及以上老年人口约 28 万，占全市总人口的 23.01%。[①]江阴市社会养老服务体制的现状如下：

（1）管理机构设置

江阴市社会养老服务的主要市级管理机构是江阴市民政局，具体负责社会养老服务工作的科室是“老龄工作科”（挂“市老龄工作委员会办公室”牌子）。

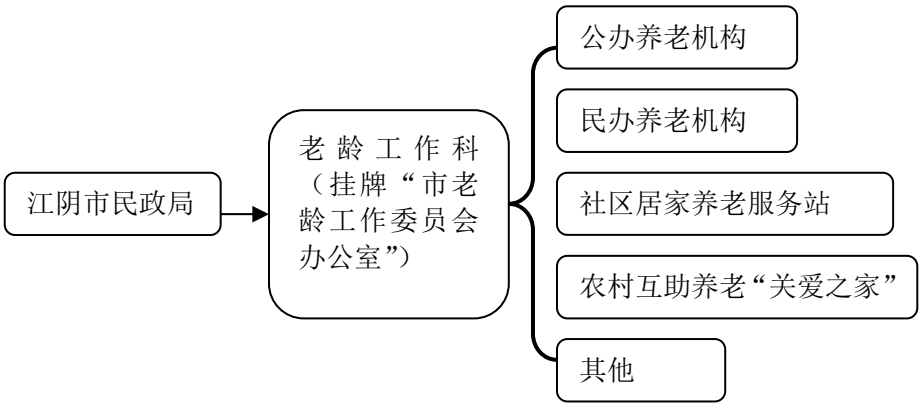


图 1　江阴市社会养老服务管理机构设置

（2）管理权限划分及其相应关系

“老龄工作科”负责管理全市公办、民办养老机构、社区居家养老服务站，农村互助养老“关爱之家”等。此外，江阴市老年文化活动中心、江阴市养老服务指导中心均为江阴市民政局直属机构。据江阴市民政局统计资料显示，近三年来，江阴市新增养老床位 5520 张，建成社区居家养老服务站 220 家。目前，全市各类养老床位达 10485 张，其中养老机构 24 家，养老床位 7356 张；农村关爱之

① 江阴市民政局：《全市养老事业建设情况汇报》，2014 年 6 月 17 日。

家 3 家，床位 2529 张；社区居家养老床位 600 张[①]。

（二）如皋市社会养老服务体制的现状

如皋市，南通市下辖的县级市，总人口 143.23 万，2013 年 60 周岁及以上老年人口约 36.52 万，占全市总人口的 25.5%；[②]2014 年如皋市百岁老人达 272 人。如皋市社会养老服务体制的现状如下：

（1）管理机构设置

如皋市社会养老服务的主要市级管理机构是如皋市民政局。具体负责社会养老服务工作的科室是“老龄工作科”（挂“市老龄工作委员会办公室”牌子）。

（2）管理权限划分

“老龄工作科”负责管理全市公办、民办养老机构、社区居家养老服务站，农村互助养老“关爱之家”等。根据如皋市民政局的统计资料显示，目前如皋市已建成政府办养老机构 17 家，民办养老服务机构 9 家，镇级居家养老服务中心 14 家，村级居家养老服务站升级达标 252 家，全市养老床位总数达 9175 张，占老年人口的 28.18‰，初步构建了具有如皋特色的以居家为基础、社区为依托、机构为平台、信息为辅助的社会养老服务体系。[③]

（三）睢宁县社会养老服务体制的现状

睢宁县，江苏省徐州市辖县，2012 年末户籍总人口 137.36 万，60 周岁以上老年人口约 20.32 万，占全市总人口的 14.8%。睢宁县社会养老服务体制的现状如下：

（1）管理机构设置

睢宁县社会养老服务的主要管理机构是睢宁县民政局和睢宁县老龄工作委员会办公室。

（2）管理权限划分

睢宁县民政局具体负责老龄和社会养老服务工作的科室是“社会福利和慈善事业促进科”（简称福善科）。睢宁县的 21 家公办公营的养老机构由福善科主要负责管理。睢宁县老龄工作委员会办公室（县政府下辖）负责全县的居家养老项目建设、城市小型托老所的管理和建设。现已建成社区居家养老服务站 154 个，利用废旧学校改建农村互助养老“关爱之家”15 个，城市小型托老所（民办民营的

① 江阴市民政局：《全市养老事业建设情况汇报》，2014 年 6 月 17 日。
② 如皋市民政局：《关于社会养老服务体系建设情况的汇报》，2014 年 2 月。
③ 如皋市民政局：《关于社会养老服务体系建设情况的汇报》，2014 年 2 月。

养老机构）7 所。

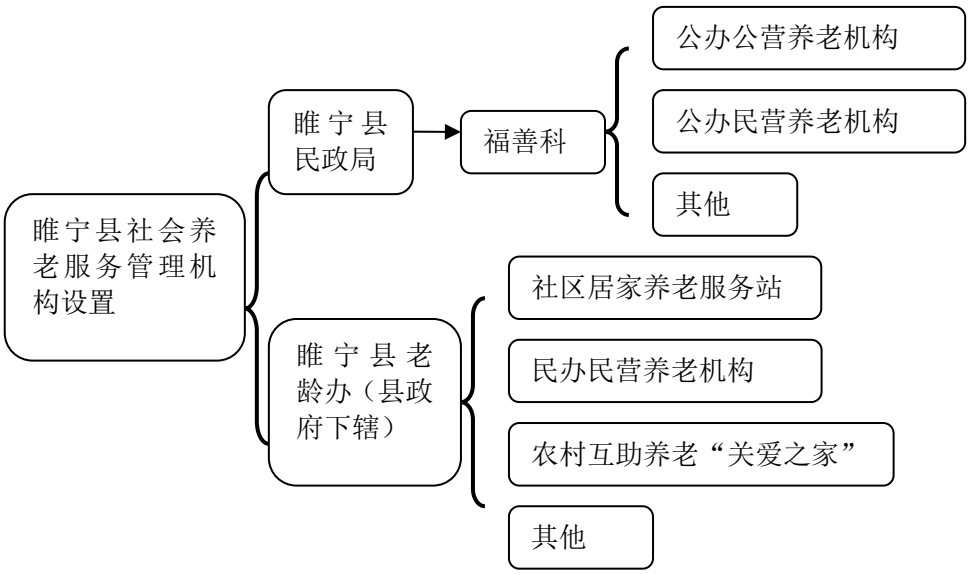


图 2　睢宁县社会养老服务管理机构设置

三、社会养老服务体制模式的 SWOT 分析

目前江苏省各地区的社会养老服务体制大致可分为民政局与老龄办统一管理和分开管理两种模式。下面依据 SWOT 分析法，从不同角度对这两种体制模式进行剖析。

（一）统一管理体制模式及其 SWOT 分析

统一管理体制模式是将老龄工作委员会办公室挂靠或设立在当地民政部门,管理社会养老服务的相关事务。以江阴、如皋为例，具体负责老龄和社会养老服务工作的 “老龄工作科”挂“市老龄工作委员会办公室”牌子，承担市老龄工作委员会办公室的日常工作，与其他老龄事务工作进行统一的组织管理，目前江苏省的苏州、常州、无锡、镇江、扬州、南通、宿迁等地采用此管理体制。以南京市为例，其老龄工作委员会办公室设立在南京市民政局，作为其内设机构，目前江苏省的南京、盐城、连云港等地采用此管理体制。

统一管理体制模式的 SWOT 分析如下。

1．优势分析（S）

（1）责任主体明确。由于各地民政局相关科室与老龄办合并或协同办公，责

任主体能够得到明确界定。

（2）管理权限明晰。公办养老机构、民办养老机构、社区养老服务站、农村老人“关爱之家”都统一由各地民政局相关科室与老龄办合并或协同办公管理，管理权限较明晰。

2．劣势分析（W）

（1）执行力度不够。民政局相关科室与老龄办合并或协同办公，推行和管理老龄工作时主要以民政局的角度，执行力度不够。

（2）协调能力弱。老龄工作的开展涉及方方面面，需要各部门的配合和推动。主要以民政局的角度推行和管理老龄工作时，由于民政局和其他部门级别相同，因此和各部门对接不够便捷，协调能力弱。

3．机遇分析（O）

目前，人口老龄化加速发展，高龄化、空巢化等趋势日益明显，社会养老服务体系建设得到越来越多的重视。这既是目前健全完善社会养老服务体制的一大机遇，客观上也对社会养老服务体制提出更高的要求。

4．威胁分析（T）

长期以来，我国在社会养老服务体制方面的法律法规还有待健全和完善；有的部门还不能做到积极配合老龄工作的开展，客观上形成了老龄工作推广过程中的障碍。

根据统一管理体制模式的 S、W、O、T 分析，绘制统一管理体制模式的 SWOT 矩阵分析表，详见表 1。

表 1　　统一管理体制模式的 SWOT 分析

内部因素 外部因素	**优势（S）** **（1）责任主体明确** **（2）管理权限明晰**	**劣势（W）** **（1）执行力度不够** **（2）协调能力弱**
机遇（O） （1）人口老龄化加速发展 （2）社会各方面对社会养老服务建设越来越重视	SO 战略 （1）大力发挥政府“引导”作用 （2）促进改革和创新:投资主体多元化，运营模式多样化	WO 战略 （1）统筹规划，明确各部门职责，增强执行力和协调力 （2）宣传老龄工作的重要性
威胁（T） （1）法律法规不健全 （2）老龄工作的开展达不到预期成效	ST 战略 （1）发挥现有管理优势，推动法治进程 （2）推广“大老龄观”	WT 战略 健全完善法律法规，规范明确各部门职责

通过上述矩阵分析表，可见，统一管理体制模式责任主体明确，管理权限清

晰，在人口老龄化的大背景下，可通过政府“引导”作用的大力发挥，促进社会养老服务领域的改革和创新，激发市场机制的活力；另一方面，老龄工作涉及范围很广，需要协调各职能部门协同开展以达到较好效果，因此可通过现有管理优势的发挥，协调民政、财政、工商、消防、卫生等各部门，统筹规划，推广“大老龄观”，同时推动法治进程。

（二）分开管理体制模式及其 SWOT 分析

分开管理体制模式是老龄工作委员会办公室（县政府下辖）和民政部门的老龄工作管理科室分开办公，各自管理相应的社会养老服务工作，例如睢宁县，民政局社会福利和慈善事业促进科主要负责管理公办公营的养老机构，老龄办负责管理居家养老项目建设、民办民营的城市小型养老机构的管理和建设。目前江苏省的泰州、徐州、淮安等地采用此管理体制。

分开管理体制模式的 SWOT 分析如下。

1．优势分析（S）

（1）通过政府发文，执行力度大。由于老龄工作委员会办公室（县政府下辖）可以政府发文的方式推行老龄工作，其执行力度较大，容易得到各部门的重视。

（2）和各乡镇部门对接更便捷，协调能力强。在此管理体制模式下，推广老龄工作时和各乡镇部门对接更便捷，显现出和各部门之间较强的协调能力。

2．劣势分析（W）

（1）责任主体不够明确。由于老龄工作委员会办公室（县政府下辖）和民政部门的老龄工作管理科室分开办公，各自管理相应的社会养老服务工作，容易形成责任主体不明确的现象。

（2）职能交叉和职能缺位并存。分开管理体制模式由于各管一块，既易形成职能交叉，也极易导致职能缺位，因此职能交叉和职能缺位并存现象时有发生。例如，睢宁县由老龄办负责管理的民办民营的城市小型养老机构需要到民政局办理注册等手续，并接受民政局对其日常工作的督促和检查。

（3）管理权限划分不明晰。分开管理体制模式也容易导致管理权限划分不明晰。例如睢宁县的爱德老年公寓（民办民营），因为身兼二职，既是民办民营的小型养老机构，又是社区居家养老服务站所在地，因此要同时接受两个部门的日常管理和监督。

3．机遇分析（O）

目前，人口老龄化、高龄化、空巢化等趋势日益明显，社会各界越来越多的重视社会养老服务体系的建设。这既是健全完善社会养老服务体制的一大机遇，客观上也形成对社会养老服务体制的更高要求。

4．威胁分析（T）

长期以来，我国在社会养老服务体制方面的法律法规还有待健全和完善；有的部门还没有充分认识到老龄工作的复杂性和重要性，客观上阻碍了老龄工作的顺利推行。

根据分开管理体制模式的 S、W、O、T 分析，绘制分开管理体制模式的 SWOT 矩阵分析表，详见表 2。

表 2　　分开管理体制模式的 SWOT 分析

内部因素 / 外部因素	优势（S） （1）执行力度大 （2）协调能力强	劣势（W） （1）责任主体不明确 （2）职能交叉和职能缺位并存 （3）管理权限划分不明晰
机遇（O） （1）人口老龄化加速发展 （2）社会各方面对老龄工作越来越重视	SO 战略 （1）大力发挥政府“主导”作用 （2）推广老龄工作，提升社会养老服务质量和水平 （3）强化“大老龄观”	WO 战略 （1）明确责任主体 （2）厘清职责范围 （3）合理划分管理权限
威胁（T） （1）法律法规不健全 （2）有的部门对老龄工作的重要性认识不足	ST 战略 （1）发挥现有优势，推进法治进程 （2）强调老龄工作的重要性	WT 战略 完善现有规章制度，加大宣传力度

通过上述矩阵分析表，可见，分开管理模式的执行力度大，协调能力强，可以通过政府“主导”作用的发挥，促使各部门积极配合，大力推广老龄工作，提升社会养老服务质量和水平，在此过程中，“大老龄观”的思想也会得到强化和体现。与此同时，也需要通过完善现有规章制度进一步明确责任主体，厘清职能范围，合理划分管理权限，最终有效推进社会养老服务体制的法治进程。

四、先进国家和地区社会养老服务体制实践及启示

（一）先进国家和地区社会养老服务体制实践

目前一些先进国家和地区，例如韩国、台湾、日本等，面对日益发展的人口老龄化问题，已经在社会养老服务体制的法律依据、责任主体、管理机构设置及权限划分等方面，积累了丰富的实践经验，值得我们了解和借鉴。

1．法律依据

韩国政府为保障老人福利，增进老人健康，于 1981 年 6 月 5 日制定《老人福利法》。该法为韩国的养老保障架构了发展框架，奠定法律和政策基础，同时规定了政府部门的基本责任和义务①。台湾地方当局于 1980 年公布实施《老人福利法》，1997 年对《老人福利法》进行修订。结合同期颁布的“社会福利政策纲领”（1994）等文件，对社会养老服务体制和体系的各方面内容提供了有效的法律和政策依据③。日本的社会福利制度有较为完备的法律基础。2000 年日本颁布《社会福利法》，此法和“福利六法”④共同构成完整的制度实施体系，成为日本社会福利服务管理体制的法律依据。其中《社会福利法》是这一体系的基础部分，明确社会福利事业的定义和理念，界定社会福利服务的各行政主体和行政组织。该法对社会福利事业进行了明确分类，在社会养老服务方面，将养护老人院、特别养护老人院和经济型老人院列入第一类社会福利事业，只能由中央或地方政府、社会福利法人⑤来经营；将老人的居家养护事业、老人日间服务事业等列入第二类社会福利事业，经营不设门槛，只需经营者开业前到地方政府机构登记。

2．责任主体

韩国的《老人福利法》明确规定政府部门在养老保障方面的基本义务，对于社会养老服务的各项事业，如老人福利设施、敬老堂等，政府各部门主要负责各项规章制度的颁布、实施和管理、监督。台湾通过《老人福利法》规定各级政府在老人福利方面的责任主体地位，同时对相关责任主体的义务也做出相应的规定。日本早在 1963 年就制定了《老人福利法》。该法明确指出政府在老人福利方面的职责：对于社会养老服务的各项事业，政府各部门主要负责各项规章制度的颁布、实施，行业准入、审批、管制及监督。2000 年日本颁布《社会福利法》，进一步

① 金钟范：《韩国社会保障制度》，[上海]上海人民出版社 2011 年版第 254 页。
③ 民政部:《全国老龄办.国外及港澳台地区养老服务情况汇编》,[北京]中国社会出版社 2010 年版第 259 页。
④ 日本“福利六法”：1946 年的《生活保护法》、1947 年的《儿童福利法》、1949 年的《残障者福利法》、1960 年的《智障者福利法》、1963 年的《老人福利法》、1964 年的《单亲母子福利法》。
⑤ 社会福利法人：基于社会福利法成立，并以从事社会福利事业为目的的法人。它针对民间社会福利事业的“公共性”和“纯粹性”而专门设立，区别于一般的“公益”法人，受到政府部门的严格管制。

明确了社会养老服务体制，细化各行政主体和行政组织的职能①。

3．管理机构设置及权限划分

韩国的养老保障属于社会福利服务范畴，中央最高管理机构为保健福利家庭部，配合地方政府相应部门主管和提供服务。1991 年设立以国务总理为委员长的“老人福利对策委员会”，在政府层次开发各种老人福利政策时，为国务总理提供咨询。

台湾的老人福利主管机关，在中央为内政部，在省（市）为社会处（局），在县（市）为县（市）政府。涉及老人福利各项业务之相关目的事业主管机关，要求就主管项目主动配合规划并执行。各级主管机关要求聘请有关单位代表及专家、学者，分别设立老人福利促进委员会；其组织规程，由中央内政部决定。

日本社会养老服务管理的最高机构为厚生劳动省，其咨询机构为“社会保障审议会”。厚生劳动省的地方分支机构为地方厚生局，各个具体社会福利领域共同的行政组织机构是“地方社会福利审议会”、“福利事务所”等。

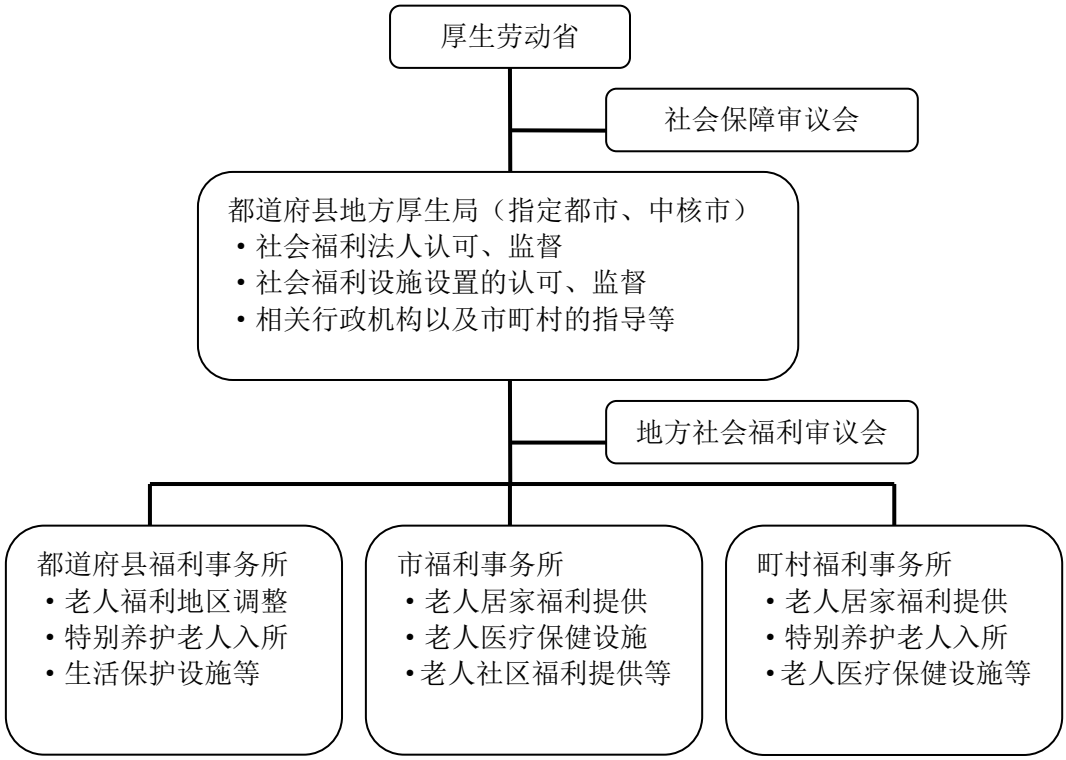


图 3　日本社会养老服务管理机构设置②

① 宋健敏：《日本社会保障制度》，[上海]上海人民出版社 2012 年版第 405 页。
② 根据“日本社会福利行政组织体系图”（宋健敏：《日本社会保障制度》，[上海]上海人民出版社 2012 年版第 408 页）整理。

（二）启示

我国的社会养老服务体制建设还处在初级阶段，其体制建设还有许多需要完善之处。先进国家的社会养老服务体制建设带给我们多方面的启示。

1．建立完备的社会养老服务法律体系，保证其体制作用的充分发挥。社会养老服务的顺利开展，涉及各领域各部门的协作和配合，因此从法律层面规定各主管机构之间的协作关系，有利于提升社会养老服务工作的效果和水平，更好地保障和改善民生。另外，法律也提供了监督社会养老服务机构的依据，能够保证政府政策和职能在一定时期的持续性，实现预期的目标。

2．政府应明确自身的职责定位，实现其职能向提供基本公共养老服务转变。政府应该在基本养老服务体系中发挥主导作用，服务内容是基本生活照料、护理康复、精神关爱、紧急救援和社会参与等。 对于非基本的养老服务体系，政府应该为其提供良好的社会发展环境。

3．实现养老服务行业管理职能与举办机构职能分开。创新公办养老机构的管理方式，改革内部管理体制和运行模式，实现政事分开、管办分开、政社分开、营利性与非营利性分开，建立科学合理的公办养老机构管理体制。政府主管部门要切实履行好对养老服务业监督管理职能，负责制定相关政策和发展规划，对养老服务资源进行科学合理配置，实现全行业属地化管理。

五、结论与讨论

通过对江苏三县（市）的实地调查，结合各地社会养老服务体制的现状，通过对统一管理体制和分开管理体制的 SWOT 分析，并参考先进国家和地区社会养老服务体制的实践经验，得出以下结论。

1．各地根据自身的历史沿革和实际情况，形成当前的社会养老服务管理体制。可以看出，目前江苏省的大部分地级市、县（市）都是将老龄办挂靠当地民政局的相关科室，或在当地民政局设立办公室。只有少数地区是采取老龄办直接由政府下辖，与民政局相关科室分开办工，各管一块。这样的管理体制的形成有历史沿革的因素，也体现各地根据自身实际情况的一种选择。

2．不同的社会养老服务体制各有优势，适用于不同的社会和经济发展状态。以江阴为例的统一管理体制，老龄办和民政局老龄科共同办公，管理社会养老服务诸多事务，在市场机制发展较为良好的情况下，政府可以大力发挥其“引导”作用，促进社会养老服务领域的改革和创新，进一步激发市场机制的活力。似睢宁为例的分开管理体制，老龄办直接由县政府下辖，以政府发文的方式推行社会养老服务政策，可以极大地发挥政府对社会养老服务的“主导”作用，提升社会养老服务的质量和水平。

基于以上结论，讨论如下。

1．完善法律法规，明确社会养老服务体制、各级行政部门职能以及开展社会养老服务工作时各方的协调、协作关系。

先进国家和地区对社会养老服务体制和各级行政部门职能有明确的法律规定和法律依据。通过完备的法律体系详细明确各级行政部门的具体职能，各自应承担的责任与义务，避免各部门的越权与失灵。各级部门分工明确，权责清晰，从而确保各类社会养老服务机构的有效运行。另外，法律也提供了社会养老服务的分类，规定不同类别社会养老服务的经营主体，对社会福利法人有详细的实施准入程序、条件和管制方法，同时也提供了监督社会养老服务机构的依据，能够保证政策和职能的有效性和可持续性。我国目前在法律层面还未对社会养老服务体制有明确规定，各地的社会养老服务管理体制区别较大，管理模式各有不同。因此，通过法律方式确认社会养老服务体制、各级行政部门职能以及相互之间的协调关系将是大势所趋。

2．人口老龄化社会背景下，“大老龄观”值得推广。

我国社会养老服务体制正在健全和完善过程中，目前的体制模式还将在一段时期内长期存在，如何更好地发挥这些模式的优势、规避其不足？通过对统一管理体制和分开管理体制的 SWOT 分析，可见，“大老龄观”值得推广。老龄工作是一项意义重大、纷繁复杂的工作，它涉及与老年服务相关的所有政府职能部门，涵盖老年人的文化、教育、生活、医疗、服务等多方面。老龄工作的推行和推广，需要协调各职能部门，得到他们的支持与配合。社会养老服务作为老龄化背景下老龄工作的一项重要组成部分，尤其需要协调民政、财政、工商、消防、卫生等

各部门，统筹规划。当前我国正处于社会养老服务体系健全完善的重要阶段，社会养老服务体制中更加需要赋予相关职能部门较强的执行力和协调力，协调各方面的力量，更好地促进社会养老服务工作的发展，积极应对人口老龄化。

The Management System of Social Old-age Service: Connotation, Mode and Development

——Based on the Survey of Three Counties (cities) in Jiangsu Province

Abstract: For the management system and mechanisms of social old-age service in China, domestic scholars did not make a clear definition and distinction. By the survey of the existing social old-age service in Jiangsu Province, two management system modes can be found in all regions. One is the unified management of Civil Affairs Bureau and Committee on Aging, and the other is the separated management. According to the SWOT analysis of two modes, the advantage of unified management system is that main responsibility and the administration authority is clear, but weak in the capacity of implementation, and lack for the ability of coordination. While in the mode of separated management, it has great influence on the enforcement and the capacity of coordination. Inevitably, its weakness is reflected that the main responsibility is not clear, the overlapping consists with vacancy, and the administrative privileges are not clear. According to the practical experience from Korea, Japan, Taiwan and other countries and regions, two proposals are under discussion that give impetus to the legal construction of social old-age service system and promote the suggestion of “whole view of aging of population”.

Key words: social old-age service; system; connotation; mode; development

联系人：

陈际华，河海大学公共管理学院副教授，210098

手机：13851867260

邮箱：jihuachen@aliyun.com

对中国医养结合式长期护理体系的思考
—来自美国 PACE 模式的启示

江西财经大学　万谊娜

1. 引　言

全国老龄工作委员会办公室发布的《中国老龄产业发展报告(2014)》显示，2013年，中国老年人口数量已经达到2.02亿，其中65岁以上的老人已经达到了10%，半失能、失能、失智老人近4000万，完全失能老人达到100万左右。根据世界银行的预测，到2030年，人口老龄化将使我们国家的慢性病负担增长40%。

老年人对健康服务的需求，明显高于普通人群，迫切需要我们为老年人提供综合、连续、适宜的护理服务，老龄长期护理体系的建构刻不容缓。面对庞大的老年护理需求，我们目前能够提供的医疗卫生服务能力明显不足，不仅老年病医院、护理医院、康复医院数量有限，一些综合医院和专业医疗机构里做老年病科的专业和机构也很有限。我国目前从事老年人医疗服务的医生、护士等卫生技术人员才几万人，远远不能满足老年人庞大的健康需求。根据民政部公布的数据，截至今年3月底，我国每千名老年人拥有养老床位27.5张，同比增长10%。但目前我国养老院的床位空置率却达到48%左右，床位空置率严重的养老院主要是没有医疗服务的相关支持。同时，社区内的养老服务也因为缺乏相应的医疗支持，导致服务供给与服务需求脱节。因此，建立医疗服务和养老服务有效结合的长期护理体系，将是我国积极应对人口老龄化的有效举措。

事实上，国内“医养结合”的提法并非独树一帜，国际上更早就出现了养老服务整合的潮流，医养结合其实是服务整合的子概念。美国等发达国家是“整合式长期护理”的典型实践者，他们将老年人的整合式长期护理定义为包含急性医疗护理、长期护理、社会照顾、老有所居、交通食宿等服务的可持续的、综合性

万谊娜，管理学博士，副教授，江西财经大学公共管理学院社会保障系教师。yinawan@hotmail.com。

的护理，并且从个人服务、机构、体系三大层面进行对护理资源进行整合，取得了良好的制度绩效和社会效益。

本文将在借鉴美国PACE模式实践经验的基础上，找到失能老人养老难题的突破口，探索中国医养结合式长期护理体系的构建途径。

2. 美国 PACE 模式的演进与结构

2.1 PACE模式的演进

PACE，是Program of All-inclusive Care for the Elderly的简称，意为老年人全面护理服务项目。PACE起源可追溯到1971年,在旧金山的中国城,由于文化传统的影响，很多华裔老人不愿意入住护理之家(nursing home)，即使有些老人愿意入住护理之家，但他们经济收入较低，英文不佳，根本无法负担护理之家的费用，也无法和白人护理人员沟通。因此，当地的社区认为，可以按照英国日间医院的模式,建立日间医疗和护理服务中心，让这些衰弱的老年人延迟或避免入住护理之家。

1973 年,由老年管理机构(Administration of Aging) 、加利福尼亚州政府(the State of California)和健康服务部(Department of Health Services)集资建立On Lok（粤语：安乐）社区成人日间护理中心,这是PACE的雏形。1975年增加了家庭支持服务，1978年，HCFA获得四年试办的补助款，将基础医疗服务纳入其中，为患者提供急性和慢性长期医疗服务(包括基础的全科医疗服务和专科会诊) ,并提供其他辅助服务包括开药、化验、X线检查和提供耐用的医疗设备,必要时也可安排住院治疗或入住护理之家。

1983年， On Lok服务形式被认定是一种成功的模式,退休人员医疗保险(medicare)和医疗救助(medicaid)开始试验性共同对其出资,结果发现：在医疗费用方面， PACE较传统的根据服务付费模式节省15%的费用,并且平均每年能将获得的总收入5%来作为储备资金。1986年,美国政府通过立法,在全国范围内建立多个示范项目,由医疗保险和医疗救助为其支付费用,并开始称为“老年人全面护理服务项目(PACE) ”。1997年美国平衡预算法案(Balanced Budget Act)将PACE模式正式确立为在医疗保险支付范围内的永久性服务项目,并规定各州可为达到医疗

救助标准的老人提供PACE服务。到2014年，美国有31个州，开展了共计104个PACE项目。承办这些项目的主体包括：卫生体系，独立身份社区代办处、社区健康中心、长期护理提供者、医院、州的代办处，其中卫生体系承办的项目最多（见图1）。

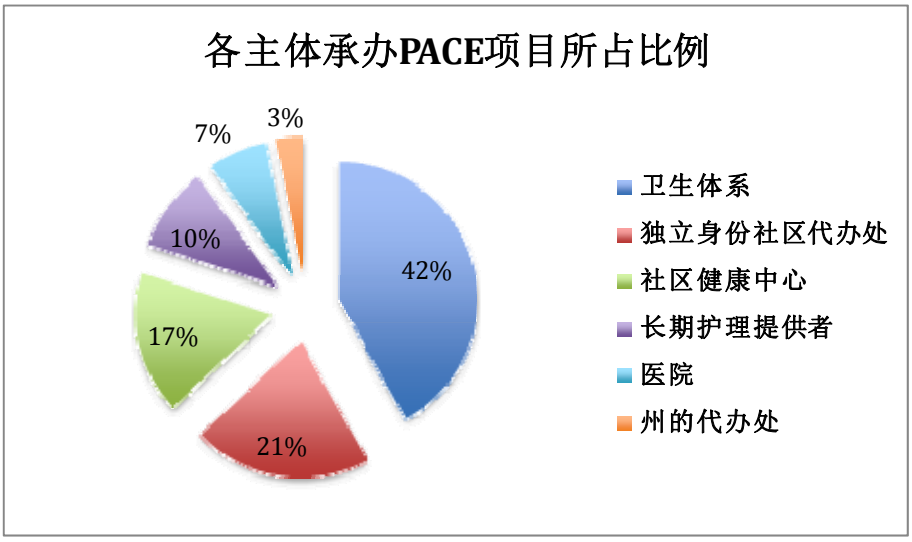


图1 各主体承办PACE项目所占比例

数据来源：根据PACE官网www.pace4you.org所公布数据的整理而成。

2.2 PACE模式的结构

2.2.1 PACE的服务对象

PACE的服务对象必须是年龄大于或等于55岁、居住在PACE的服务区内，经由州医疗救助机构批准并证明其符合该州入住护理院标准者。患者是自愿参加，但一旦进入PACE，只能接受PACE中心的工作人员或与PACE中心有协议的医生或医疗机构的服务。

2.2.2 PACE的筹资与给付

PACE项目是由美国联邦退休人员医疗保险（medicare）与州政府医疗救助（medicaid）共同出资实施的。退休人员医疗保险和医疗救助中心(Centers for Medicare & Medicaid Services, CMS)基于疾病分类和病情分级系统(Hierarchical condition Categories, HCC)，根据每个失能老人的所患疾病的病种、病情等情况预测每位老人可能需要的医疗费用，按月给PACE中心支付费用，即按人计酬法。其中医疗救助中心支付的部分约占2 /3，不同州之间差异也较大，

不符合医疗救助标准的失能老人需要每个月自己支付这部分费用(约3000～5000美元)，失能老人加入该项目后不再需要支付任何医疗费用。

退休人员医疗保险部分主要是依据风险校正后每人平均成本AAPCC（average area per capita cost）来计算应支付费用的。退休人员医疗保险给付是调整后的AAPCC×2.39，即全美每人的费用幅度是美金689到1562元不等。医疗救助部分则是与与各州协商，用各州付给长期护理的费用来比照给付比率。全美每人的费用幅度是美金1486到4465元不等，平均为2361元。

每个PACE中心把所有资金融合在一起,独立核算，统一安排使用。尽管PACE中心独立核算,但他们不会采取减少服务的方式来减少开销,因为这样会导致患者后来需要更多的和更贵的医疗服务；相反，PACE中心可以为患者提供超出通常医疗保险和医疗救助支付范围的服务(如为患者支付电费或煤气费）,旨在使每个患者得到合适的医疗服务和生活照顾并保持最好的状态。

2.2.3 预防、治疗、康复、日常支持、临终关怀五位一体的全面服务

PACE为老年人提供的是全面、连续的，集预防、治疗、康复、日常生活支持、临终关怀为一体的护理服务。日间护理中心承载着该项目的主体服务，每天上午日间护理中心的班车把失能老人接到中心,老人在这里可参加各种社会活动如娱乐、读书、与同龄人交谈等,由生活护理人员、护士、社会工作者、娱乐师陪伴和照顾,这有利于老年人维持功能,避免因衰弱而脱离社会。生活不能自理者由护理人员提供生活护理(如洗澡、理发、如厕等）,中午在中心统一用餐。PACE中心有药剂师定期审核患者的用药,保证其合理有效(也有护士协助患者用药)。另外,失能老人可很方便地在PACE中心的门诊就诊、随诊,并可以根据需要接受康复治疗或专科治疗。失能老人如病情平稳,可每个月在门诊部随诊1次。由于整个中心的工作人员对老人情况都很熟悉,若病情有变化也能得到及时发现、评估、以及快速诊断和治疗。若经处理后病情稳定,则可和其他老人一样乘坐中心的班车返家。若老人病情严重则会安排其住院治疗或入住护理之家, PACE中心的医生会参与老人在住院或入住护理之家期间的医疗。

预防为主是PACE的重要目标。对衰弱老人进行预防性医疗以延长寿命为主,包括传统的预防服务与社会支持。传统的预防服务是指通过注射疫苗，或及时发现和处理急性病和慢性病的急性加重,来维持功能和减少致残;定期进行营养评估、

居住环境安全评估、每年进行抑郁筛查等、以及用药管理(提高依从性、常规监测用药、及时调整处方和避免不良反应)等。社会支持服务则包括短期的替代护理服务，使主要负责护理患者的人员得以休息，预防虐待老年人事件的发生。

纳入PACE项目的老人多是高危失能老人,研究数据表明PACE的服务群体平均年龄为80岁,平均有7.9种疾病和3种日常生活活动能力受限,平均生存期是2.15年。所以PACE的医生和团队其他成员都高度重视与服务对象讨论健康愿望了解和明确老人对生命晚期的医疗需求情况。鉴于这种情况，临终关怀治疗是PACE的一项重要内容。在美国,临终关怀治疗是针对预计生存期不超过6个月的患者，但对于PACE的失能老人,因为整个医疗团队熟知其病史、功能状态、社会关系和心理需要,并且充分了解其生命终末期的抢救事宜和医疗目标,所以很多患者能更早地开始接受临终关怀治疗。另外, PACE服务也是力求全面解决患者问题,所以即使患者预后不明确,实际上已经开始实施临终关怀治疗,这使更多患者获益。

2.2.4 以单一机构为依托的多科医护人员服务团队

PACE 是由单一机构提供的综合性服务，含基础医疗、急性医疗与长期护理服务，这些服务在 PACE 中心（包括日间护理中心及治疗门诊）、居家或在医院内进行。每个中心约服务 120 人，每星期开放 5-7 天，所有 PACE 的地点至少有一个中心周末是开放的。要服务 120—150 位失能老人，平常约需要 60-80 位工作人员（见表 1）。PACE 的团队依据个别失能老人的需要，明确制定出适当的治疗计划，分配相应的资源，直接提供老人需要的医疗服务和家居服务，监测治疗计划的成效，并进行相应的调整。一般来说，由医生负责照顾医院与护理之家的病人，但部分 PACE 中心是由老人专科护理师参考医生的意见来照顾护理之家内的失能老人。

与普通医疗机构的医生不同，在 PACE 中心工作的医生需要工作在各科间团队合作的组织之中，因而必须具备很强的临床背景与沟通技巧。由于各种治疗的决定与失能老人的心理、社会关系、居住情况相关联，所以医生需要与其他组员分享他所作的决定。

PACE 护理模式的设计使医生与失能老人之间的互动更加有效。因为，PACE 中心其他组员的工作可以增加医生收集资料的能力。例如，卫生助理员、娱乐治疗师和其他人员一星期有好多次机会与失能老人接触，可以很快地发现病人情绪、认知、食欲和其他方面的改变，这些发现对医生都相当有用。此外，医生和护理

人员组成了基础医疗护理小组，专科护理师进行常规健康评估，协助护士追踪慢性病的情况，这种医生和护理人员在门诊及健康中心高度合作的模式使失能老人的健康状况可以得到有效的关注，且任何病症的加重亦可迅速得到处理，从而避免住院。

表 1 PACE 中心的架构设置与人员组成

	PACE 中心部门设置				
	医疗门诊部	健康中心	家庭护理部	运送部	行政部
人员配备	1 位专科护理师、3 位注册护士、1 位职业护士	3 位硕士资格的社工，0.75 位全职注册营养师，0.5 位全职注册物理治疗师，1.5 位全职职能治疗师，2 位复健助理，2 位娱乐治疗师，1 位宗教助理，1 位中心主任，1 位接待员，1-3 位健康工作员	1.5 位全职家庭健康护士，19—26 位家庭护理 员	4 位司机，3 位专科医师	1 位计划主任，0.25 位全职医疗主任，1 位营销专家，1 位内部联络员，2.5 位全职医疗记录员

数据来源：根据PACE官网www.pace4you.org所公布数据的整理而成。

3. PACE 模式对中国医养结合之路的启示

3.1 PACE模式优势之启示

PACE模式的成功为我国建立医养结合式长期护理体系留下了许多值得借鉴的经验，主要体现在以下几个方面：

第一，将社区作为服务的地缘平台，避免失能老人产生孤独感与疏离感。虽然PACE是因住在中国城的华裔老人不愿也无法入住护理之家而产生，但其实其他族裔的老人大多也倾向于居家养老。如2007年，研究机构对65岁以上参与Medicare的老年人做了一项调查，发现其住长期护理机构（如协助生活社区、疗养院、失忆护理中心等）的仅有2%，住服务性住宅社区（如独立生活社区、持续护理退休社区等）的约4%，而住传统社区（居家养老）者则高达93%，PACE恰恰满足了老年人的居家养老的需求，这也是为什么PACE模式能得到众多老人青睐的重要原因之一。因此，对于中国这样一个有着浓重“孝”文化的国家来说，将医养结合式的

长期护理服务放在社区层面来实现，让老人在自己熟悉的家中与社区里就能享受到医疗服务与养老服务，有利于避免因入住养老机构而产生的孤独感与疏离感，这是实现医养结合的地缘条件。

第二，全面、连续的医疗与养老服务有效地降低了医疗费用。有研究表明，与传统的付费方式比较，PACE服务对象的医疗费用明显降低。一些自费的个人也觉得PACE较其他寄居机构或以社区为基础的长期护理服务在费用方面更有优势。这是因为，跟踪式的基础医疗以及以预防为主的医疗手段使更多老年人延迟或避免了入院治疗。早发现，早治疗，重视预防与康复是PACE控制医疗费用的法宝。然而，在中国，更多的医疗资源是放在急性治疗上，而非早期的预防干预与后期的康复护理，因而导致意外入院与重复入院的现象时有发生。因此，长期护理体系应注重医疗与养老服务的连续性与预防康复服务的优先性，形成预防、保健、治疗、康复的服务链条，让失能老人的健康状况能够得到有效跟踪，从而得到有效的治疗与护理，这是实现医养结合的制度条件。

第三，非营利组织提供的一站式护理服务将护理资源整合在一起。PACE中心将医疗服务、日常养老服务、社会支持服务、车辆运送服务等都集中起来，让老人在家里或PACE中心就能享受到大部分的护理服务，这种集约式的服务提供方式将分散的护理资源进行重新优化组合，从而避免了医疗与养老设施的无序重复建设。中国建立长期护理体系是一项系统工程，国家探索这条路是要解决就医难、养老难问题，所以医养结合非常急迫。但现实情况是，大量高端医疗机构主要集中在大城市，大医院人满为患，而大量的二级医院、社区医院被闲置。目前，许多慢性病、退行性疾病患者需要康复治疗，但市场需求与供给脱节，服务设施与服务人员均不足。因此，当务之急，是充分整合闲置医疗资源，以社区为中心，在失能老人及其家庭、医疗服务与养老服务提供者之间建立良好的连接关系，这是实现医养结合的硬件要求。

第四，多科团队的高效合作保证了护理服务的及时性与有效性。PACE护理团队是由医生、专科护理师、护士、社工人员、治疗师、司机、助理及其它人员组成的，团队成员定期开会交换信息并解决问题，从而保证了每位失能老人的健康需求都能得到及时满足。通过团队间信息的共享与互助，每位团队成员的专业知识和能力能增加其他成员提供服务的效率。相比之下，中国目前的状况是相当一

部分养老机构的护理员集中在４０—５０岁年龄段，学历大多在初中以下，多数来自农村，缺乏专业护理知识，年轻人普遍缺乏。另外，来自北京社会管理职业学院数据显示，目前，全国只有１０余所院校设有养老护理专业，难以满足养老服务市场需求，且培养也多侧重于技能实操，缺乏学历和学位教育，难以满足市场对复合型养老管理人才的需求。因此，老年长期护理要实现医养结合，必须首先培养一支专业的医疗护理队伍，这是实现医养结合的人才条件。

第五，公共财政保证了稳定的给付渠道。PACE模式是由联邦财政与州财政的资助下建立起来的，并通过立法的形式，确定使用PACE服务发生的费用属于退休人员医疗保险与医疗救助的保障范围之内。由此，PACE才能够从一个中国城的试办项目逐渐发展成为全美范围内的永久性制度。中国长期护理体系的构建，需要从中央层面进行顶层设计，为医养结合提供稳定的筹资渠道，保证长期护理制度的可持续性，以及城乡之间、地区之间的长期护理服务的均等化，这是实现医养结合的资金条件。

3.2 PACE模式劣势之启示

尽管PACE是一个成功模式，但PACE的发展也受到一定的限制，截止到2014年，美国还有21个州没有建立PACE项目，这主要是因为：

第一，募集启动资金困难。要建立一个PACE中心必须具备成人日间护理中心、PACE门诊部、其他辅助的配套设施、招募和培训员工、具备抵御费用透支的贮备资金和流动资金，项目启动的前期投入较大，近期收益有限，需要经过数年才能达到收支平衡，这是建立新的PACE中心受限的重要原因。为避免这一情况在中国出现，我们在建立长期护理制度时，中央财政及地方财政应共同支持社区医养结合护理中心的创办与扩张，同时也应鼓励民间资本进入护理服务领域，形成多元化的筹资渠道。

第二，PACE本身的特点限制了更多的失能老人进入。这是因为入组PACE后，失能老人必须放弃以前的医疗关系，其专科会诊和基础医疗医生、入住的医院、护理院和药房都是指定或有限制的，所以患者和家属会感到失去了自主权。其次，几乎所有的PACE入组老人要符合医疗保险和医疗救助双重资格，而对不符合医疗救助标准的中等收入水平的老年人吸引力有限。与美国不同的是，中国具有相对统一的医保定点网络，不同医保制度指定的定点医疗机构不会存在很大差别，因

此失能老人不会因为享受护理服务而被迫放弃原有的医疗关系。另一方面，在4-2-1的家庭结构下，无论处于哪个收入阶层的老人大多面临着空巢或少有子女照顾的困境，因此，长期护理服务对于中国的老人来说是非常具有吸引力的，存在巨大的潜在市场。但我们在建立医养结合的长期护理体系时，应注意通过医疗救助或其他方式把低收入失能老人也纳入保障范围之中。

4. 构建医养结合式的长期护理体系

早在1988年，英国的Griffiths 就在报告中提出了“护理管理”（care management）的概念，认为护理服务体系应该是一种资源网络的服务模式。美国PACE模式正是对这一概念最好的诠释。在实现老年人医养结合的道路上，PACE的许多做法和经验是值得中国学习的。借鉴欧洲发达国家“整合护理”养老模式的分析方式，笔者将从个人、机构、体系三个层面来阐述医养结合式长期护理体系的构建路径。

4.1 个人层面

个人层面上主要包括医养结合长期护理的服务对象和服务内容两个问题。

首先，医养结合长护体系的服务对象定位在需要长期护理服务的老年人，即60岁以上，根据ADL及IADL量表测量，失去部分自理能力或全部自理能力的老人。虽然在一些欧洲国家，健康老人也是医养结合长期护理服务的对象，但鉴于中国目前老年群体规模大，长护体系尚未起步的现状，把急需护理服务的失能失智老人首先纳入保障范围是当务之急，待我国长护体系逐步建立起来，筹资来源稳定之后，其保障范围可以扩展到健康老人，帮助健康老人预防失能失智。

其次，服务内容应包括老年保障的三个层次，即老年医疗——针对急性病或慢性病急性发作期，特征为治疗时间段、技术含量高、药品和检查费用比重大；老年医疗护理——针对慢性病或急危重病人急性治疗后，病情不稳定，生活完全不能自理，仍需持续治疗和医疗护理的病人，特征是治疗时间长，技术含量偏低，劳务费用比重较大；老年照顾——针对生活完全或部分不能自理的非病人或疾病处于未定状态而不需要接受连续治疗的病人进行生活上的照料，特征是无治疗，

以生活照料为主。具体来说，长期护理体系提供的服务由生活服务、医疗服务和社会性服务组成。其中生活服务包括送饭、购物、打扫卫生、精神慰籍、休闲娱乐等日常生活照料；医疗服务包括疾病预防、急性病治疗、慢性病护理、大病康复、临终关怀等专业服务；社会性服务则包括家庭喘息服务等。由于老年人的失能失智程度不同，对护理服务的需求存在差异，即使是同样失能失智程度的老人，其需求也未必相同，因此医养结合长期护理服务的提供应建立在全面了解老年人需求的基础上，为不同的老人设计有针对性的服务包。

4.2 机构层面

在机构层面要讨论的主要是医养结合长期护理的服务主体问题。在“2015清华养老产业高端论坛”上，国家卫计委提出未来可能的四种“医养结合”形式：（1）原有医疗卫生机构开展养老服务；（2）原有的养老机构可增设医疗服务资质；（3）医疗机构与养老机构协议合作；（4）医养结合进社区、进家庭。笔者倾向于第四种医养结合的长期护理形式，但并不否认医疗机构与养老机构与社区的合作。恰恰相反，笔者认为只有将各种资源有序整合在一起，才能实现最优配置。

现在许多人总是将家庭、社区、机构三种养老方式进行割裂式的优劣对比。至于养老服务规划，政府也是按照居家、社区、机构三大类养老主体做粗比例的量化。如果各地政府以这种大数量级别的规划，来决定政府对机构和社区养老设施的投资，就会因为没有找准真正需要长期护理的对象而误判本地老年人服务发展进度，从而产生难以扭转的负面政策效果。因此，笔者希望能打破家庭、社区、机构之间的界限，将社区作为一个服务提供的地缘平台（而非一种模式），通过公共补贴、人才支持、技术支持等手段，把来自于家庭、社区医院、护理机构、社会企业、非营利组织等多方面的护理资源在社区中进行配置，形成一张完善的社区医养结合护理服务网络，实现多领域小组的合作，从而改变家庭、社区、机构三类供给主体一直以来各自为战的局面。这种以社区为服务平台的护理体系需要做到以下几个方面：

第一，全面了解社区内失能老人的健康状况，建立电子档案，依据老年人的个体需求，设计有针对性的长期护理服务包。

第二，社区护理服务包的合理配置是多元服务提供者之间建立有效合作的基础，家庭、医疗机构、养老机构、护理中心、非营利组织、社会企业、志愿者、个人等服务主体可依据不同的社区服务包实现优势互补，参与到不同的护理服务项目中。以服务包为依托，整合并优化长期护理服务主体的供给与合作，促进老年服务产业的形成。

第三，为实现多元提供主体在社区的无缝合作，强有力的转介者至关重要。这个角色可由第三方部门来承担，通过建立社区护理管理中心，统筹协调不同主体之间的合作衔接问题。管理中心的主要任务包括：为社区里的老人按长期护理的五级标准，建立分级健康档案；按需配置长期护理服务包；受托统一购买长期护理服务；费用统一结算等。在这种合作方式之下，社区护理网络成为一个可自由转介的系统，能承接老人各个时期所需要的服务,并且由不同主体提供的护理服务可以直接或间接展开对接，如居家护理与机构护理之间的转介，日常生活护理与医疗护理之间的转介等（见图2）。

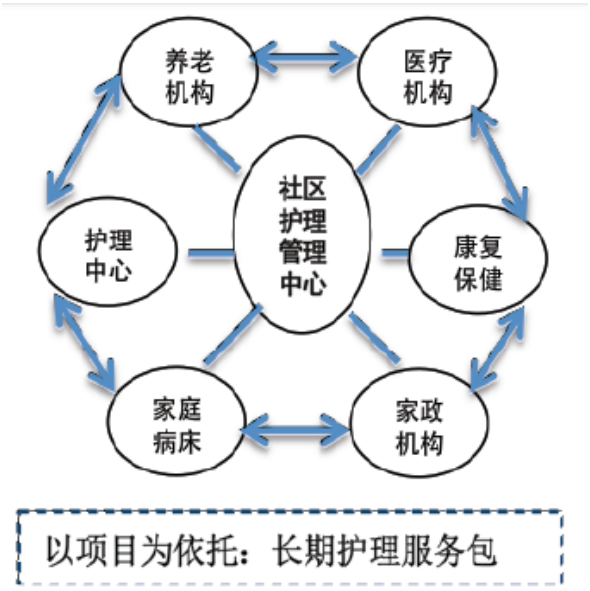


图 2 多元服务主体在社区中的合作

4.3 体系层面

在体系层面，医养结合长期护理的构建主要体现在政策支持与管理方式上。

(1)政策支持

医养结合长期护理体系的构建主要需要三个方面的政策支持，即资金支持、人才支持与技术支持三个层面组成。

首先是资金支持。目前，中国的养老保险与医疗保险制度并没有涵盖失能人口所需的长期护理服务的费用。即使有些失能老人有能力负担长期护理费用，却因为社区护理服务的匮乏而得不到照顾，最终两类老人都陷入了“护理贫困”之中。因此，保证老年人享受到护理服务最重要的条件是：资金支持。即，一方面由政府向对低收入失能群体提供护理补贴，同时为中高收入群体建立长期护理社会保险，长期护理社会保险可纳入城镇基本医疗保险以及新农合中，利用已有医疗保险的基金结余为长期护理保险筹资，从而免除城乡居民的额外缴费负担；另一方面，政府对这些提供长期护理服务的社会机构与组织提供相应的补贴，并确保公办机构与民办机构的一元待遇，大力培育长期护理服务的供给来源。

其次，为了保证老年护理服务的质量，医养结合的社区护理网络还需要得到“人才支持”,即建立护理服务人员的培训、资格认证与职称评定机制。形成多科医疗合作团队。

第三，医养结合的社区护理服务网络还需要得到技术支持，包括：护理需求评估所需的专业技术、建立社区老人健康电子档案以及进行护理服务转介的信息技术等。目前，传统医养模式信息是割裂的，是无序的，当务之急是实现统一的服务标准、统一的数据后台、统一的管理体系，借助互联网整合所有线下资源，包括医疗资源、家政服务资源、精神文化方面的资源、大数据中心等，打造全产业链的生态圈。医养结合是一个非常大的概念，任何一个企业都不可能建一个完整的产业链，只有通过一部分核心资源自建，有一些资源通过合作解决，才能达到管理的统一、服务的统一以及数据后台的统一。

(2) 管理方式

医养结合长期护理体系的管理方式应以全面、连续的护理为理念，尽量避免多头管理的情况。由于医养结合长护体系的服务提供者涉及多个管理部分，因此在长护制度内部管理体系上，必须加强卫生部门、民政部门、社保经办部门、商业部门等众多部门之间的协调合作，在各部门部分功能整合的基础上，实现跨部门制度、资金资源的统筹分配，并以失能失智老年人的实际需求为中心，优化资

源配置。而这样大幅度的部门功能合作与调整能否实现，则取决于长护体系在构建过程中，中央政府能否为它进行科学的顶层设计和立法保障。

参考文献:

[1]王秋梅，田新平，沈悌. 美国全面的老年人服务项目模式，《中国老年学杂志》2010 年第 4 期，567-569 页。

[2]National Pace Association, *Program of All-inclusive Care for the Elderly (PACE): Policy Summit Summary and Recommendations*, 2014.

[3]National Pace Association, *Aging in America: How Programs of All-Inclusive Care for the Elderly (PACE) Can Contribute to Healthier Seniors*,2011.

社会性和商业性老年长期护理保险的参保意愿研究
——基于南京市的调查数据

南京农业大学　沈苏燕，潘芮，王洋洋*

摘　要：文章基于南京市的调查数据，利用 Logistic 回归模型对居民是否愿意参加社会性和商业性的老年长期护理保险及其参保意愿的影响因素进行了实证研究，并对两者的购买意愿进行对比分析。研究发现年龄、家庭人均月收入水平、老年长期护理保险的了解程度以及是否为年老后的照顾问题担心等是居民参加社会性或购买商业性老年长期护理保险意愿的共同显著影响因素，而两种不同模式的参与意愿又分别受到受教育程度，婚姻状况，工作所在单位性质等因素的显著影响，最后文章提出了相关的政策建议。

关键词：老年长期护理保险；社会性；商业性；参保意愿；比较研究

一、引　言

世界人口老龄化的脚步从未停止，而我国已在 1999 年进入了老龄化社会，是世界上唯一的老年人口超过 1 亿的国家，截止到 2011 年末，我国 60 岁及以上的老龄人口为 1.85 亿，而 65 岁以上人口也已达到总人口的 8.87%。但与发达国家不同的是，我国目前的人口老龄化是在经济尚不发达的情况下提前到来的。同时，随着人们进入老年时期，身体健康状况每况愈下，而医疗技术的进步使得人口的预期寿命不断延长，带来的往往是非健康寿命的延长。目前大部分老人常常患有不同程度的慢性疾病，使得他们的个人生活陷入无法自理的困境，尤其是 80 岁以上的高龄老人，他们生活照顾方面的需求更为强烈。由此，人口老龄化所引发的

[基金项目]教育部人文社会科学研究项目“有效需求视角下老年长期护理保险的可行性研究”（项目编号 13YJC630131）、江苏高校哲学社会科学研究重点项目“江苏养老服务体制机制创新与政策研究”（项目编号 2013ZDIXM011）

[作者简介] 沈苏燕（1983.10-），女，汉族，江苏苏州人，南京农业大学公共管理学院讲师，博士，研究方向为社会保障。详细通信地址：南京市卫岗 1 号南京农业大学公共管理学院，邮编 210095，手机：15365130192，email：shensuyan@njau.edu.cn

潘芮（1993.2-），女，汉族，安徽舒城人，南京师范大学社会发展学院社会保障专业，硕士研究生，研究方向为社会保障

王洋洋（1991.4-），男，汉族，河南商丘人，西北农林科技大学经济管理学院企业管理专业，硕士研究生，学生。

老年长期护理问题就尤其显得突出和深刻。

鉴于以上情况，老年长期护理问题成为人们关心的焦点，也引发了学术界的关注。从已有的研究来看，众多学者认为借鉴发达国家经验发展老年长期护理保险是必要的。郝乐（2010）从供求角度指出我国面临巨大的潜在的老年长期护理保险的需求市场[1]。所谓的长期护理保险是指对被保险人因为年老、严重或慢性疾病、意外伤残等导致身体上的某些功能全部或部分丧失，生活无法自理，需要入住安养院接受长期康复和支持护理，或在家中接受他人护理时支付的各种费用给予补偿的一种健康保险[2]。究其原因，除了老龄化的大背景，刘静（2011）认为家庭结构变化，4-2-1 家庭模式成为重要原因，引致了老年长期护理保险需求的持续增长[3]。陈琴（2005）等认为我国医疗保障制度的不完善而导致长期护理费用负担过重也是一方面原因[4]。但由于目前我国尚未建立社会性的老年长期护理保险制度，没有相关的法律法规和政策体系[5]。而商业性的老年长期护理保险也只在上海等一些发达地区开展，由于其高昂的费率，单一的保险产品以及缺乏相关政策的支持等因素，发展速度缓慢，覆盖范围较小[6]。不同的学者对如何建立适合中国国情的老年长期护理保险制度有着不同的看法，是借鉴美国经验，还是走日德模式尚未定论。其中荆涛（2007）在综合分析我国开展长期护理保险的需求供给因素的基础上提出了“三步走”思想：即第一步商业性长期护理保险，第二步商业长期护理保险和社会基本长期护理保险相结合，第三步，强制性全民长期护理保险[7]。

那么，若想在中国建立有效的老年长期护理保险制度，需要定量分析居民参加或购买老年长期护理保险的意愿究竟如何，受到哪些因素的影响以及影响程度，以揭示目前对这项制度的有效需求情况，从而真正构建符合我国国情的老年长期护理保险制度。

由于目前的研究一般针对老年长期护理保险建立的必要性，影响因素等，从宏观层面进行描述性和定性的分析与探讨，而建立在微观调查基础上的实证定量研究却很少，涉及到老年长期护理保险的参保或购买意愿的文献则更少。而在实践发展中，国务院于 2013 年 9 月出台了《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》，作为经济发达且人口老龄化严重的江苏省也开始探索推行养老护理保险制度[8]。但究竟是发展政策支持的社会性模式还是市场调节的商业性模式，需要充分考虑到居民对这两种模式的有效需求。故文章通过南京市 11 个区的调查，运用相

关的计量模型，对影响居民参加或购买老年长期护理保险意愿的因素及其影响程度进行实证研究，从而尝试为政府决策提供有价值的参考。

二、数据与变量

（一）数据来源与描述性统计

由于江苏省较早开始探索老年长期护理保险，本次《老年长期护理保险的需求分析》调查选择江苏省的省会城市南京作为样本框。样本是通过多阶段抽样方法产生的。首先，根据南京 11 个区的人口规模，将样本划分为 11 个小组。通过与人口规模成比例的概率抽样，计算出本次调查覆盖的所有区域的样本大小。第二，对于每个小组，调查对象是 18 到 59 岁的当地居民，采用随机抽样的方式确定。本次调查于 2014 年 8 月实施，共回收问卷 887 份，其中有效问卷 822 份，合格率为 92.67%。本文所使用的数据源于本次调查。

1.调查对象的个人特征

从性别比例上看，男性占总数的 43.38%，女性占 56.62%；从年龄分布上来看，18-30 岁的被调查者最多，比重为 41.18%，其次为 31-40 岁（35.11%），41-50 岁（18.75%）和 51-59 岁（4.96%）；在文化程度方面，大专及以上的比例达到 76.47%，初中（5.33%）和高中（16.73%）都相对较少；在工作所在单位性质方面，私企最多，占到 33.82%，其次是机关事业单位，在 20%左右；在是否为年老后的照顾问题担心方面，比较担心和比较放心的人群占比差不多，都在 30%左右。

2.调查对象的家庭特征

居民的婚姻状况是已婚（65.81%）和未婚（22.79%）的比重很大，离婚和丧偶的比例较小；在家庭子女数方面，养育一个子女的最多，为 54.42%。另外，被调查对象家庭成员人均月收入在 2500-5000 元之间比重最大，占 61.40%，而在 10000 元以上的人则非常少（4.05%）。

3.老年长期护理保险的认知特征

在对老年长期护理保险的了解程度方面，不太了解的比例高达 57.53%，其次是非常不了解的占 21.14%，一般了解为 18.93%，而比较了和非常了解所占比例

都非常少，分别为 2.21%和 0.19%。

4.老年长期护理保险的参保意愿

在所调查的样本中，对于社会性的老年长期护理保险，愿意参保的人数多于不愿意参保的人数，占比分别为 60.85%和 39.15%。对于商业性的老年长期护理保险，不愿意购买该保险的占 63.60%，愿意购买的为 36.40%。

（二）变量选择

文章从以下几个方面选取了相关变量，作为进一步研究居民是否愿意参加社会性长期护理保险或购买商业性长期护理保险意愿的解释变量。具体如下：

1.个体特征：主要包括年龄、受教育程度等内容。首先，年龄对于老年长期护理保险需求从理论上来说有正负两个方向的影响。一方面，居民年龄会在一定程度上影响他对老年长期护理保险的接受程度。一般情况下，年龄在 30~50 岁之间的人，对该保险的接受程度应该高于其他年龄段，而年龄在 50 岁以上的人，对于老年长期护理保险的认可程度不高。另一方面，不同年龄的居民对于保险的需求程度不同。年龄越大的居民，由于身体机能的下降导致老年照顾问题凸显，因而他们对长期护理保险需求比较强烈。另外，不同文化程度的居民，由于其思想观念，接受新事物的能力不一样，会表现出不同的参保意愿，受教育程度较高的居民，相对来说更加了解保险的经济保障作用，也较少受传统观念的影响，他们对保险及其具体保单形式有着更加客观的认识；而且受教育的水平越高，人们越厌恶风险，也就更加重视通过保险的方式转嫁风险。因而，文章预计这部分群体会表现出较高的参保意愿。而是否为将来老年照顾问题担心，则会影响居民参加或购买老年长期护理保险的决策。此外，所在的工作单位性质以及性别因素可能都会对居民的参保意愿产生影响。

2.家庭特征：主要包括婚姻状况，家庭子女数和家庭人均月收入。其中收入水平与居民的老年长期护理保险需求有着紧密的联系。首先收入水平直接影响到对保险产品的支付能力；其次随着收入的增加，人们的消费水平和相应的人力资本也会增加，较高的人均收入水平，使保险保障安全的潜在需求成为有效的现实需求具备了经济基础。所以，文章预计随着收人水平的提高，对长期护理保险的参与意愿会增加。此外，强烈的家庭观念和“养儿防老”观念由来已久，在文章的调查过程中，不少受访者表示将来会选择子女养老。居民将来养老是否更依赖于子女，

他们是否倾向于选择子女照顾而不愿意购买老年长期护理保险呢？文章预测子女数量对参与老年长期护理保险的意愿有一定影响。

3.对老年长期护理保险的认知特征：一般认为，对老年长期护理保险的了解程度越深，越能感知其对年老后的护理服务或资金补偿有着重要作用，故其会表现出相对较高的参保意愿。

（三）变量的定义与赋值

表 1 变量定义与赋值

变量	定义或赋值
性别	男性=0；女性=1
年龄	18-30 岁=1，其他=0；31-40 岁=1，其他=0；40 岁以上=1，其他=0
婚姻	已婚=1，未婚=0
工作所在单位性质	国企=1，其他=0；私企=1，其他=0；事业单位=1，其他=0； 政府机关=1，其他=0
受教育程度	小学及以下=1，其他=0；初中=1，其他=0； 高中（中专、技校等）=1，其他=0；大专及以上=1，其他=0
家庭子女数量	家庭养育的子女数量
月收入水平	低于 2500 元=1，其他=0；2500-5000 元=1，其他=0； 5001-10000 元=1，其他=0；10000 元以上=1，其他=0
是否了解商业性老年长期护理保险	非常不了解=1，其他=0；不太了解=1，其他=0；一般了解=1，其他=0； 比较了解=1，其他=0；非常了解=1，其他=0
是否为将来老年照顾问题担心	非常担心=1，其他=0；比较担心=1，其他=0；无所谓=1，其他=0； 比较放心=1，其他=0；完全放心=1，其他=0

三、模型设定和计量检验

（一）模型设定

是否愿意购买老年长期护理保险是一个二分变量，设 Yi 表示居民 i 的老年长期护理保险的购买意愿情况：Yi=1 表示“愿意购买老年长期护理保险”，Yi=0 表示“不愿意购买老年长期护理保险”。在计量检验中一般运用 Logistic 回归模型对于此类二分选择模型进行估计，但是从式(1)中可以看出，系数向量(βi)及其符号只能表示自变量对因变量取 1 或 0 的影响方向，而无法得知其影响程度如何。因此，仅估算系数还不够，通常还需求出概率对 Xi 的偏导数，表示 Xi 对概率的发生比。建立式(1)的计量模型，其中 Xi 表示影响因素向量，βi 表示系数向量。

$$P_i(Y_i = 1 \mid X_i) = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_1 + \beta_i X_i)}} \qquad (1)$$

（二）计量检验

文章使用社会科学统计软件 SPSS 19.0 进行计量分析，参保意愿的相关估计结果如表 2 所示。其中模型的对数似然值、卡方值及其显著性水平、Nagelkerke R^2 等指标可以看出，该回归模型整体效果较好。

表 2 社会性和商业性老年长期护理保险参保意愿的二元 Logistic 回归结果

模型	模型 1			模型 2		
因变量	社会性老年长期护理保险			商业性老年长期护理保险		
自变量	系数	标准误	发生比	系数	标准误	发生比
性别（男）						
女	-0.262	0.201	0.769	-0.040	0.203	0.961
年龄（18-30 岁）						
31-40 岁	0.215	0.281	1.240	0.278*	0.290	1.320
41-50 岁	0.096	0.342	1.101	0.267*	0.350	1.307
51-59 岁	0.584***	0.532	0.558	-0.051	0.523	0.950
婚姻（未婚）						
已婚	0.395	0.307	1.485	-0.825***	0.320	0.438
受教育程度（小学及以下）						
初中	-0.850	0.860	0.427	-0.422	0.879	0.656
高中（中专、技校等）	0.872*	0.797	0.418	-0.062	0.810	0.940
大专及以上	0.743**	0.776	0.476	-0.409	0.792	0.664
工作所在单位性质（其他）						
国企	-0.093	0.345	0.911	0.108	0.342	1.114
私企	-0.045	0.278	0.956	-0.172**	0.278	0.842
个体	-0.127	0.373	0.881	0.074	0.366	1.077
机关事业单位	-0.102	0.309	0.903	-0.064	0.308	0.938
家庭有无子女（无）						
有	-0.106	0.285	0.900	0.323**	0.287	1.381
月收入（2500 元以下）						
2500-5000 元	0.508***	0.275	1.661	-0.079	0.262	0.924
5001-10000 元	0.234	0.347	1.264	0.042*	0.338	1.043
10000 元以上	-0.194	0.900	0.824	0.186**	0.829	1.204
是否了解老年长期护理保险（非常不了解）						
不太了解	-0.506**	0.233	0.603	0.337	0.249	1.400
一般了解	-0.752**	0.303	0.472	0.684**	0.306	1.981
比较了解	-0.797	0.678	0.451	1.317**	0.654	3.730
非常了解	-22.201	2.970	0.000	22.771	2.969	7.316
是否为年老担心（非常担心）						
比较担心	0.331***	0.469	0.718	-0.112	0.443	0.894
无所谓	0.776	0.472	2.174	-0.945	0.461	0.389
比较放心	0.269	0.467	1.309	-0.686**	0.450	0.503
完全放心	1.003	0.527	2.726	-0.987*	0.529	0.373
常量	0.091	0.913	1.095	0.235	0.920	1.265
	Loglikelihood= -680.452 卡方值=239.465（p<0.001） Nagelkerke R^2=0.314			Loglikelihood= -677.77 卡方值=284.792（p<0.001） Nagelkerke R^2=0.387		

注：括号内为参照组，*、**和***分别代表在 10%、5%和 1%的显著性水平。

1.个体特征中年龄，是否为年老后的照顾问题担心等因素，对参加社会性和购买商业性的老年长期护理保险均存在显著影响。从年龄来看，年龄越轻，越愿意购买商业性老年长期护理保险，而随着年龄的增长，尤其到了 50 岁以上这个年龄段，则更倾向于参加社会性老年长期护理保险，这是因为：第一，商业性长期护理保险，其购买费用支出较高，并且随着年龄的增长，购买这种保险所需的费用支出也在增加。同时，在年纪较大时，居民的家庭负担较大，商业保险其高昂的费用超出了很多家庭的支付能力。第二，年纪较大的居民参加社会性保险的时间较长，对由政府举办的社会性老年长期护理保险的信任程度更高，而年轻人则对市场化的新事物接受程度更强。另外，从是否为年老后的照顾问题担心来看，与参照组“非常担心”相比，比较担心的居民愿意购买社会保险，比较放心和完全放心的居民不愿意购买商业保险，说明为将来老年照顾问题担心的越多，越愿意选择社会性的老年长期护理保险。

2.个体特征中受教育程度对居民参加社会性老年长期护理保险的意愿存在显著影响，与参照组“小学及以下”相比，高中，大专及以上组分别在 10%和 5%的水平上显著，文化程度每上升一个单位，其参保的意愿分别提高 41.8%和 47.6%。这可能因为受教育水平越高，其接受新事物的能力越强，对保险的保障和规避风险的作用有着更加清晰客观的认识，希望通过保险的方式来转嫁日后的风险，这与前文的分析是一致的。

3.家庭特征中人均月收入水平对居民参加或购买老年长期护理保险均产生显著影响，低收入者愿意参加社会性的老年长期护理保险，高收入者愿意购买商业性的老年长期护理保险。对于较低收入者而言，其家庭人均月收入每上升一个单位，其参保的可能性提高 166.1%，而对于月收入只在 10000 元以上的高收入者而言，其选择商业保险的概率将会增加 120.4%。这是因为商业性老年长期护理保险的购买费用更高，超过了一些低收入群体的支付能力，适合于收入水平较高的人群，他们购买商业性老年长期护理保险的意愿更强。究其原因，一方面是因为这一群体的经济负担能力较强，另一方面由于商业竞争性的老年长期护理保险能够提供其所需的质量较高的服务或补贴，为了获得更高质量的服务水平，提升自己晚年生活的质量，高收入群体更愿意选择商业性老年长期护理保险。

4.家庭特征中婚姻状况和子女数也是影响居民购买老年长期护理保险的显著

因素。与未婚人群相比，已婚人群的参保意愿在 1%的水平上显著下降。其原因可能在于：随着夫妻婚姻期不断延长，由配偶提供的非专业长期护理会减少对专业长期护理的需要，从而降低其购买意愿。而家庭有子女的居民愿意购买商业性的老年长期护理保险，可能是由于商业保险的收益较高，可以有效的减轻子女负担。

5.从对老年长期护理保险的了解程度来看，其结果表明是否愿意参保或购买保险与对这项保险的认知程度有关，不太了解或一般了解社会性老年长期护理保险，其参保意愿与认知程度呈负相关。而一般了解或比较了解商业性老年长期护理保险，其购买意愿会增强。其中原因，笔者认为人们不愿意参保是因为他们对长期护理的风险预知还不准确，一旦人们对该风险有了一定的认知，对老年长期护理保险有客观的认识，他们参与这类保险的意愿可能会发生变化。

四、结论与建议

文章使用南京市的微观调查数据，利用 Logistic 回归模型对影响居民参加社会性老年长期护理保险和购买商业性老年长期护理保险意愿的因素以及影响程度进行了对比研究，发现参加或购买两种不同模式的老年长期护理保险，其意愿分别受到不同因素的影响，但也有其共同的影响因素，分别为：年龄，家庭人均月收入，对老年长期护理保险的了解程度以及是否为年老后的照顾问题担心。一般而言，年龄较大，月收入水平较低，比较担心老年照顾问题的居民更倾向于选择社会性的老年长期护理保险，而年龄较小，月收入水平相对较高，对老年长期护理保险的认知程度较深的则更倾向于选择商业性的老年长期护理保险。而通常认为的性别因素对参与保险的意愿没有表现出显著的影响。

基于上述结论，文章提出以下建议：首先，鉴于目前我国地区经济发展的不平衡和社会保障制度的不完善，建立覆盖全国的社会性老年长期护理保险制度从短期来看是不切实际的，可以先在发达地区进行试点，逐步推广。其次，在社会性保险的制度设计方面，构建良性的筹资给付机制，重点考虑年龄偏大、收入偏低、担心年老问题的居民，适当给予政府补贴，以期妥善解决他们的老年长期照顾问题。再次，对于年龄较轻、收入较高、保险意识较强的居民，鼓励他们为自己和家人购买商业性的老年长期护理保险，保障他们在年老之后享有较高水平的

各项照顾津贴和服务。

参考文献:

[1]郝乐．我国长期护理保险供求及其均衡分析[D]．西南财经大学，2010．

[2]荆涛．对我国发展老年长期护理保险的探讨[J]．中国老年学杂志，2007，03:295-298．

[3]刘静．中国人口老龄化背景下长期护理保险研究[D]．辽宁大学，2011．

[4]陈琴．我国发展长期护理保险的必要性和相关问题研究[J]．中国科技信息，2005，10:171-174．

[5]陈晓安．公私合作构建我国的长期护理保险制度:国外的借鉴[J]．保险研究，2010，11:55-60．

[6]康昊昱．上海市商业长期护理保险发展模式研究[D]．复旦大学，2010．

[7]同[2]．

[8]江苏探索推行养老护理保险制．中国江苏网，2013-07-16，http://www．js．chinanews．com/news/2013/0716/63971．html．

A comparative study about the willingness of social and commercial elderly long-term care insurance——Based on the research in Nanjing

Shen Suyan，Pan Rui，Wang Yangyang

（Public Administration college, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China）

Abstract：Based on the research in Nanjing, we use logistic regression model to implement an empirical study about the residents' opinions of joining the elderly long-term care insurance and the factors which affect their willingness, and make a comparison between the social and commercial elderly long-term care insurance. According to the study, we find that the elements like age, monthly per capita household income, the cognitive level of the elderly long-term care insurance and the apprehension towards senior life have a significant impact on the willingness. Besides, these two different models are affected largely by education level, marriage status and the nature of business respectively. At the end of study, we propose some related advices and practical policies.

Key words： The elderly long-term care insurance; Social; Commercial; Willingness to buy; Comparative study

【社会福利与救助】

彼得·汤森的相对贫困理论及对我国救助制度的适用性分析

北京化工大学　刘　杰，李可可*

摘　要：作为系统阐述相对贫困理论的第一人，彼得·汤森的学术贡献卓著，其相对贫困理论对各国社会保障学界的理论研究及具体实践有着重大的指导意义。本文着重介绍汤森的相对贫困理论，梳理其相对收入标准、贫困剥夺标准以及贫困剥夺指数等相关理论内容，并基于相对贫困理论的视角，依据我国社会救助的现状，探讨汤森的相对贫困理论对我国社会救助制度的适用性。

关键词：彼得·汤森；相对贫困理论；社会救助；适用性

引　言

近些年，随着中国农村扶贫开发纲要的实施，我国农民收入水平显著提高，贫困发生率明显下降，农村绝对贫困人口逐渐减少；同时，随着城镇化速度的加快以及大量农民进城务工，因教育、医疗、住房、养老等多维因素导致的相对贫困群体数量不断增加。然而目前我国现行的救助标准仍然是绝对贫困标准，导致大部分处于相对贫困状态的群体得不到应有的救助。为了让更多的贫困群体共享国民经济发展成果，促进社会公平，逐渐将相对贫困理念融入我国的救助政策已为期不远。

目前国内学术界对相对贫困的研究取得了较大的进展，包括相对贫困概念的界定、贫困标准的演变、绝对贫困与相对贫困的比较等。彭正波（2010）对贫困理论的演变进行了系统介绍，其中包括汤森的相对贫困理论。[1]郭熙保、罗知（2005）认为绝对贫困、相对贫困、能力贫困以及社会排斥等贫困概念的演进反应了社会的进步；[2]杨立雄、谢丹丹（2007）通过分析汤森和阿玛蒂亚·森的贫困理论以及对绝对贫困与相对贫困进行比较分析，认为绝对贫困与相对贫困呈现共生共在的

*刘杰，北京化工大学文法学院公共管理专业教授、社会保障研究中心主任政治与行政学研究所所长；李可可，北京化工大学公共管理专业研究生。

态势；[3]池振合，杨宜勇（2012）通过分析绝对贫困线、相对贫困线、主观贫困线，认为应该更加强调贫困的社会属性，建立适度的贫困救助标准；[4]陈宗胜，沈扬扬，周云波（2013）通过分析我国农村低收入群体的收入分布演进状况，认为潜在贫困人口的存在需要在救助实践中引进相对贫困理论；[5]郑功成（2014）认为新时期的反贫策略应该更加关注相对贫困，主张“多管齐下，形成立体型的反贫新格局。”[6]上述研究虽然对相对贫困理论有一定的涉足，但是关于汤森理论的产生背景、具体内容等涉略较少，且不够系统深入，说明国内学术界对汤森的理论关注不够，这也成为本选题的最初来源和写作动力。

一、汤森相对贫困理论产生的背景

国外有关贫困的理论研究大致分为绝对贫困和相对贫困两类。最初对贫困做实证研究的是英国的亨利·梅休，但是由于当时的英国正处于维多利亚的经济高增长期，梅林的贫困研究没有得到政府的重视。[7]1892 年，查尔斯·布斯第一个用现代社会调查的方法对贫困问题进行了定量研究，并建议用统一的标准来衡量贫困，即提出了“贫困线”的概念。随后，西博姆·朗特里将贫困划分为“初级贫困”和“次级贫困”[8]，并建议从次级贫困的视角制定贫困线。总体来看，20 世纪中期以前，大多数学者对贫困问题的研究依然停留在绝对贫困层次。

第二次世界大战结束后，英国工党政府采用了《贝弗里奇报告》建立了综合性的社会保障制度，并于 1948 年宣布建成了“从摇篮到坟墓”的福利国家。1950 年，英国贫困人口仅有 1.6%，①人们曾乐观地认为贫困在英国已经永远消失了。然而，汤森并不认同这个观点，这个英国社区研究院崭露头角的年轻人此后穷其毕生精力研究相对贫困问题，最终以他的研究改变了大多数发达国家对贫困的看法。[9] 1962 年，汤森通过分析英国的就业率、穷人和富人收入之间的再分配以及战后福利国家的公平与效率问题，对英国社会主流的贫困已完全消失的观点正式

① 数据来源:Glennerster H, Hills J, Piachaud D, et al. One hundred years of poverty and policy[M]. Joseph Rowntree Foundation,2004:85.

提出了质疑。[10] 1979 年，汤森通过调查进一步发现，英国当时的贫困已不再是绝对贫困，而是以一种新形态存在的贫困，即相对贫困。

二、汤森对相对贫困的独到见解

20 世纪 70 年代末，作为英国伦敦政治经济学院的教授、贫困研究领域的著名学者，汤森以其独特的学术视角对贫困进行了重新定义，他认为贫困是“当个人、家庭、社会组织因缺乏获得饮食、住房、健康、娱乐和参与社会活动等方面的社会资源时，导致他们低于因社会习俗或主流社会所提倡的中位生活水平状态，而最终被排斥在‘正常’生活方式和社会活动之外的一种生活状态。”[11] 相对于绝对贫困，汤森将社会参与、家庭收入、社会福利、风俗习惯等因素增加在了贫困标准的测量中。基于相对贫困的理念，汤森提出了相对收入标准以及贫困剥夺标准理论。

（一）相对收入标准

汤森认为以往英国贫困的绝对标准已不能适应当时社会经济发展的需要，因此，他将相对收入标准作为贫困测量的方法。进行相对贫困测量的前提是将所有家庭按规模从小到大进行合理的分类，并在同一类型家庭规模中进行贫困测量，最终以同一类型家庭中位收入的百分比作为相对收入标准。[12] 该测量方法操作较为简单，但也存在着多样性的家庭类型难以甄别、收入百分比难以测定等局限。总的来看，汤森相对收入测量标准的提出极大地推动了学界对贫困理论的研究，通过对相同类型家庭收入的横向比较，按相似家庭类型中位收入的百分比作为贫困线，不仅能够将更多的贫困群体纳入社会救助范围，而且有利于提升贫困群体的生活水平，进而缩小社会贫富差距。

（二）贫困剥夺标准理论

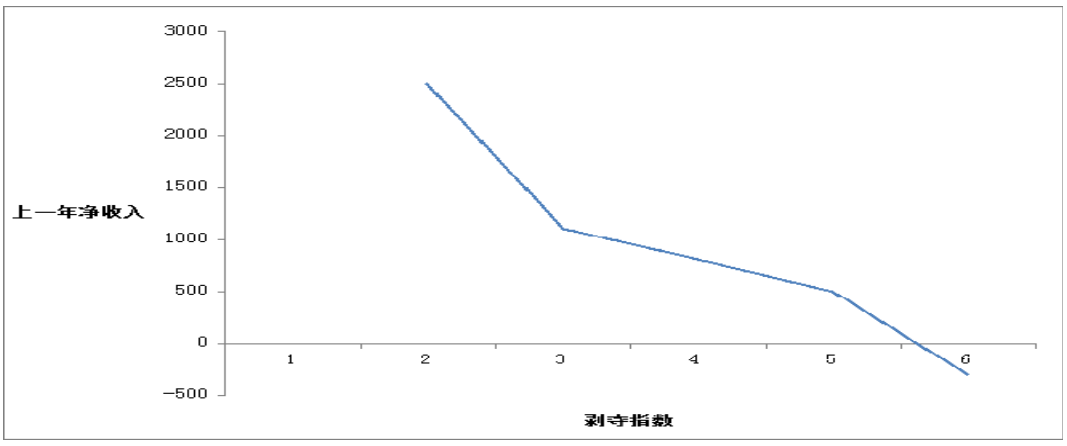
一定程度上，汤森的相对收入标准是对贫困群体规模或宽度的测量。为了进一步测量贫困群体的贫困程度，汤森提出了“贫困剥夺标准”理论。贫困剥夺标准是对社会基础资源不成比例剥夺的客观标准的测量。当家庭收入不足以支撑参加社会活动的费用时，一部分家庭会减少参与社会活动的频率或者说他们被排斥

在主流社会之外。汤森认为，社会成员是否处于贫困状态与其参与社会文化活动、风俗活动、传统活动等紧密联系在一起，因此，不同家庭退出参与社会活动的收入值就可以界定为相对贫困线。

“贫困剥夺标准”因社会阶层、地域、风俗习惯、社会生活水平、生活规则以及社会资源的分配和再分配等因素而有所差别。为了将剥夺的基本资源进行标准化限定，汤森提出了“剥夺指数”（Deprivation Index）理论。起初，汤森将健康状况、教育、社会关系等 60 种剥夺指标按其重要程度赋予其不同的权重。之后，汤森又将剥夺指数标准简化为饮食、衣着、住房、居住环境、工作的条件和福利等 13 个指标。[13] 通过对剥夺指数的汇总以及货币转换形成“剥夺线”（Thresholds of deprivation）即贫困线。汤森认为，随着社会的发展和人们生活习俗的改变，剥夺指数会以动态的形式存在。而这种动态剥夺指数数值的大小则预示着被剥夺程度的高低，数值越大则说明被剥夺的程度越高。

动态剥夺指数与家庭收入密切相关。当家庭收入低于以下标准时该家庭就处于一种“相对剥夺”状态：个人年净收入为 400 英镑，两个人年净收入为 600 英镑，三个人年净收入为 800 英镑，四个人年净收入为 900 英镑，五个人年净收入为 1100 英镑即为相对贫困。

图 1 与个人收入相关的剥夺指数



资料来源：Townsend P. Poverty in the United Kingdom: a Survey of Household Resources and Standards of Living[M]. University of California Press, 1979.253.

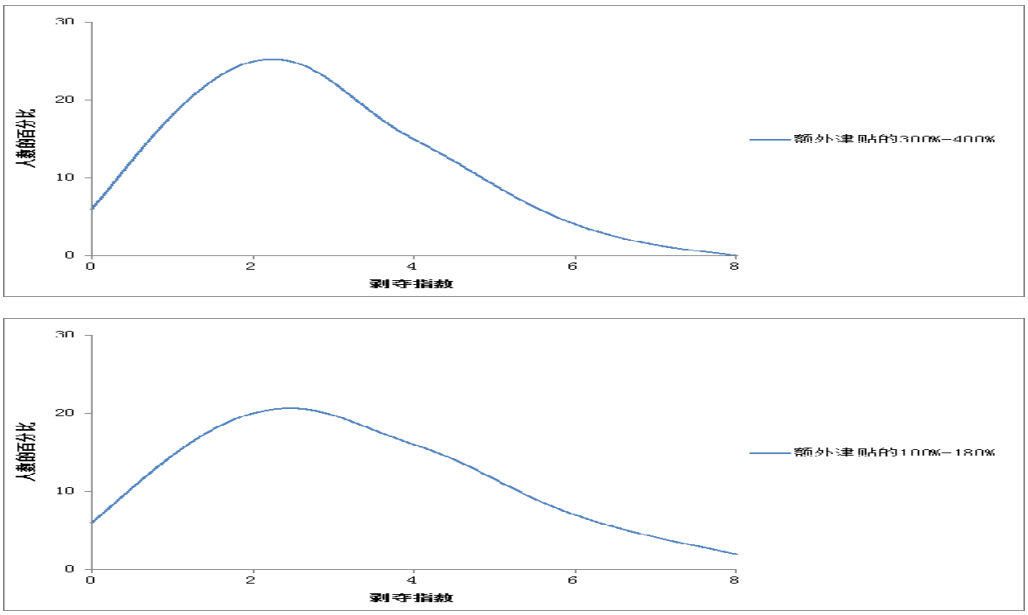
为了进一步将收入与剥夺之间的关系清晰化，汤森还提出了两种“剥夺线”

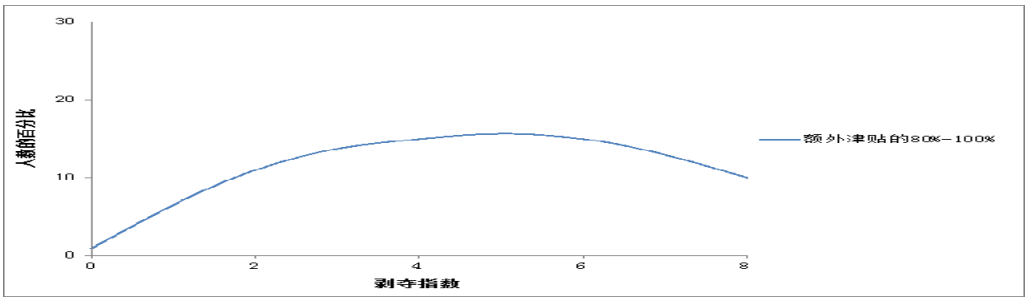
的测量方法：一是以同类型家庭中位收入的百分比作为“剥夺线”；二是将接受政府额外津贴的数量作为“剥夺线”。[14]

在第一种方法中，汤森将所有家庭类型划分为 60 岁以上单身男女、一个孩子的双亲家庭、两个孩子的双亲家庭等十四种类型，基于家庭类型合计剥夺指数。在家庭收入水平较低的情况下，低剥夺指数人口所占的比例呈明显下降趋势，高剥夺指数的人口比例则明显上升。汤森认为，在假设所有家庭类型中位收入相等的情况下，一旦家庭收入下降至中位收入的 60%—69%，高剥夺指数人口数量将急剧增长，因此贫困线的制定要尽量反映这些剥夺指标。[15]

另一种方法是用额外津贴数量确定剥夺线。汤森认为，这种测量方法可以迎合不同年龄段儿童的生活需求，同时也更好地解释了收入下降与被剥夺之间的关系，但是不同收入水平的剥夺指数是有差别的。在社会资源分配不对称的情况下，获得额外津贴较多的人群，随着剥夺指数的增长，该群体的人数减幅较大，反之，该群体的增长幅度较大。通过实际测量，汤森认为，当家庭获得额外津贴的数量少于额外津贴的 150%时，剥夺指数将迅速增长。

图 2 家庭获得额外津贴数量与剥夺指数的之间的关系





资料来源：Townsend P. Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living[M]. University of California Press, 1979：259.

汤森对相对贫困的基本定义、相对贫困的测量以及剥夺标准的划分对贫困理论的研究做出了巨大的贡献。相对贫困理论提出后，引起社会学者的强烈反响。人们对贫困的研究从最初的经济学角度扩展到了社会学、福利经济学、政治学、社会政策等多重领域，为贫困理论的发展与完善奠定了基础。同时，随着世界经济全球化进程的加速，为了便于国际社会的比较，经济合作与发展组织将社会救助标准定为国家或地区中位收入的 50%—60%，反贫困实践成效显著，这对我国未来贫困标准的完善有重大的启示作用。

三、汤森的相对贫困理论对我国社会救助实践的指导意义

汤森的相对贫困理论对我国贫困救助具有一定指导意义。首先，该理论拓展了贫困的内涵，对贫困的解释有了质的飞跃。其次，汤森对相对贫困测量及剥夺指标的划分，将满足贫困者物质需求扩展至满足其多样性的福利需求。再次，汤森的相对贫困理论意味着社会救助政策应从单一的经济方式转向经济、社会和政治的多元方式。所以，加深对贫困内涵的认识、制定科学的贫困测量标准、实行有效的社会救助政策十分必要。

目前，我国仍然实行绝对贫困的救助标准，将居民最低生活保障线作为贫困线。自 1993 年我国在上海开展最低生活保障制度试点以来，我国贫困救助政策取得了巨大的成效，绝对贫困群体数量逐渐减少。但是，随着城镇化的推进以及人口的大规模向城市流动，我国相对贫困现象增加，相对贫困群体规模在不断扩大。

如果引入汤森的相对贫困的理念，按人均或中位收入的百分比来测量我国的贫困，将我国居民的可支配收入按五等分分组，并计算出每组人均可支配收入，

将中间 20%城镇居民人均收入的 50%作为我国贫困标准，那么我国现行居民低保标准不及假定贫困标准的三分之一。我国贫困标准与汤森的贫困标准存在着较大差距，并随着时间的推移呈现出“剪刀差”的趋势。

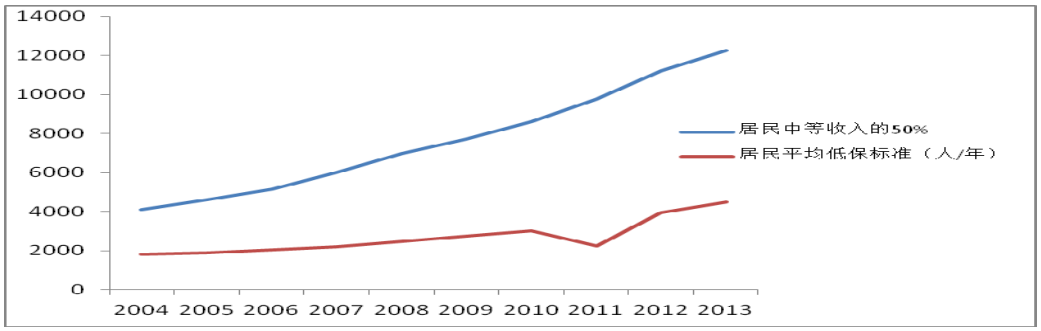


图 1 假定贫困标准与我国现行贫困标准的比较

数据来源：中国民政统计年鉴 2014。中华人民共和国国家统计局，中国统计年鉴（2014），通过整理数据形成本图表。

与汤森的贫困标准相比，我国的贫困救助标准依然是以解决生存需求为目标的绝对贫困标准。通过对 2013 年 31 个省市低保支出数据的整理发现：62%的省市低保标准在每人每月 300—400 元之间，只有北京、上海、天津、浙江四地的城镇低保标准超过每月每人 500 元，宁夏和甘肃分别为每人每月 287 元和 279 元①。而 2013 年我国的人均消费支出为每人每月 1501.9 元②，与现行的低保标准存在着巨大的差距，因此我国现行的救助标准并没有体现相对贫困的救助理念。

同时，汤森的相对贫困理论建立在对生活指标精细测量的基础之上，在汤森进行贫困测量的过程中，最初构建了 60 个相对贫困指标，如“一个月内是否有肉食、一年内是否有至少一周的假期”等，细化的贫困救助指标有利于构建高度适用性的救助标准。然而，我国目前贫困标准的参考指标主要有食物价格指数、消费价格指数、维持居民的最低生活标准所需要物品的种类和数量以及消费水平等，贫困指标体系比较模糊，现行的官方贫困指标并不能反应社会贫困群体的真实需求，对人们生活中的贫困程度的识别以及测量是比较困难的，但是细化贫困指标将是贫困测量的趋势。

① 数据来源：中国民政统计年鉴 2014。
② 数据来源：中国人民共和国统计局 http://www.stats.gov.cn/tjsj/。

四、汤森的相对贫困理论对我国救助制度的适用性分析

近些年，我国社会救助实践取得了巨大的成效。2014 年，我国完成了减贫 1000 万人以上农村贫困人口的目标①。在肯定取得现有成就的同时，我国的救助制度仍然有需要改进的地方。如何确定相对贫困群体，如何体现相对贫困理念制定合理的社会救助标准以及如何细化我国救助政策制定中的各项指标，通过综合性的措施让社会民众共享我国经济发展成果，是我国今后救助制度研究的重中之重。

（一）适度提高我国贫困救助标准

汤森的相对贫困标准理论产生于英国福利国家建成以后，其建议以国民平均收入的 50%或者 80%作为贫困标准，这样过高层次的救助源于国家对社会保障的充足财力支持。然而，我国是发展中国家，仍然处于社会主义的初级阶段，现有的财力不能够承受高福利的社会保障层次。根据我国的实际情况而言，较高的社会救助标准可能会造成财政的支付压力，因此，社会救助的标准应该保证其适度性。

与发达国家相比，我国的救助标准总体处于偏低状态。在我国最低生活保障制度不断完善的过程中，既要保障人们的吃、穿、住、医、教等基本生活要求，又要拓展人们自我的发展能力；既要向发达国家的贫困标准靠进，又要避免福利依赖的产生，最低生活标准应该低于我国最低工资标准。绝对贫困标准应作为兜底性政策而存在，以解决国民最低层次的物质需求。我国最低生活保障标准应该体现汤森的相对贫困理念，但鉴于我国还处于发展中国家阶段，和发达国家相比还存在一定的差距，贫困标准应该低于发达国家贫困标准。同时，我国的最低生活保障标准要低于最低工资标准，以保持人们的工作积极性，避免产生福利陷阱。

（二）区别对待不同贫困程度的贫困群体

汤森的相对贫困测量，根据家庭中儿童、老人的实际情况细化家庭类型，按不同类型家庭中位收入的百分比作为贫困线，这对我国贫困线的制定具有重大的指导意义。一般情况下，有老人、孩子、残疾人等的家庭收入较少而支出较大，因此，针对不同类型的家庭进行分类救助，能够更加客观合理的解决不同程度的贫困。对有 18 周岁以下儿童的家庭进行分阶段的贫困补助，以保障儿童不同成长阶段的基本营养需求；同时保障幼儿园、小学、初中以及高中教育，根据不同年

① 数据来源：中国经济网 http://www.ce.cn/。

龄段建立儿童津贴，保障儿童发展起点公平，避免贫困的代际传递。对于有老人的家庭，首先，要建立普惠型的最低生活保障制度，维持困难家庭的基本需求；其次，在保基础标准之上，完善老年人优惠政策以及老年津贴，加大对残障群体的扶贫力度，区别对待不同贫困程度的贫困群体。

（三）通过细化救助指标制定相对贫困标准

在汤森进行贫困测量的过程中，为了实际操作的简便性，将 60 个贫困指标简化为 13 个。这对细化我国救助指标有着充分的指导意义。我国作为全球最大的发展中国家，贫困群体数量庞大，致贫因素多种多样。随着我国城镇化的加速以及经济产业的转变，因教育、住房、就医、就业等导致的相对贫困不断发生，在制定城镇最低生活标准时，应将收入、消费、住房、教育、大病医疗、养老等贫困指标考虑在内并根据各地实际情况进行细化，建立多维度的相对贫困标准。如加大刚进入职场群体的住房补贴、提高贫困地区的基础教育投入等。同时，为避免社会福利依赖的产生，相对贫困标准要有规范性和合理性。

（四）建立救助标准的动态调整机制

汤森将家庭中位收入的百分比作为贫困标准，其标准随着社会经济发展水平以及国民中位收入的变化而进行调整。但是，我国贫困标准的调整滞后情况严重以及调整力度不足。因此，我国应该在经济发展相对缓慢时期逐步调整救助标准；在物价水平上升较快、经济发展快的时期，应及时调准贫困救助标准，维护更多社会群体的切身利益。

结　语

彼得·汤森的相对贫困理论主要由相对贫困的概念、相对收入标准以及相对剥夺标准构成，其理念被世界各国广泛采用，体现了该理论的价值及合理性。目前，我国正处于经济发展的新常态阶段，随着城镇化的不断推进以及农民工群体的大量出现，绝对贫困群体数量逐渐减少，但相对贫困群体规模却在不断扩大。因此，可以将相对贫困的理论引入我国的社会救助实践，不断完善我国的贫困救助政策。与此同时，鉴于我国城乡二元结构以及地区性经济发展不平衡的长期存

在，受各种社会条件的制约，当前我国并不一定能采用或者实施相对贫困测量标准，但由单一的绝对贫困向兼顾绝对贫困与相对贫困理念的转变，是世界各国反贫困的普遍发展规律。随着我国经济的进一步发展以及人们贫困观念的逐步转变，我国在制定反贫政策的过程中也终将会向相对贫困的实践转变。

参考文献：

[1]彭正波.从贫困到社会排斥:理论演进与政策构想[J].技术经济与管理研究, 2010,02:126-128.

[2]郭熙保,罗知.论贫困概念的演进[J].江西社会科学,2005,11:38-43.

[3] [11] [13]杨立雄,谢丹丹.“绝对的相对”,抑或“相对的绝对”——汤森和森的贫困理论比较[J].财经科学,2007,01:59-66.

[4]池振合,杨宜勇.贫困线研究综述[J].经济理论与经济管理,2012,07:56-64.

[5]陈宗胜,沈扬扬,周云波.中国农村贫困状况的绝对与相对变动——兼论相对贫困线的设定[J].管理世界,2013,01:67-75+77+76+187-188.

[6]郑功成.我国新时期的反贫困战略[J].决策探索(下半月),2014,06:10-11.

[7]陈晓律.英国福利制度的由来与发展[M].南京大学出版社,1996.

[8]Townsend P. Measuring poverty[J].The British Journal of Sociology, 1954, 5(2): 130-137.

[9]Glennerster H, Hills J, Piachaud D, et al.One hundred years of poverty and policy[M]. Joseph Rowntree Foundation, 2004:87.

[10]Townsend P.The meaning of poverty[J].British Journal of Sociology, 1962:86-101.

[12] [14] [15]Townsend P. Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living[M]. University of California Press, 1979.

[16]Townsend P. A Sociological Approach to the Measurement of Poverty--A Rejoinder to Professor AmartyaSen[J]. Oxford Economic Papers, 1985: 659-668.

[17]Walker A. Peter Townsend (1928–2009)[J]. Ageing and Society, 2009, 29(07): 1007-1013.

[18]王小林.贫困标准及全球贫困状况[J].经济研究参考,2012,55:41-50.

[19]杨立雄.物价波动、收入增长和地区差距对中国贫困线的影响[J].经济理论与经济管理,2009,11:12-18.

[20]Niemietz K. Poverty in Britain, Past and Present[J]. Economic Affairs, 2009, 29(4): 48-54.

Peter Townsend’s Relative Poverty Theory and its Enlightenment to Applicability of Chinese Assistance System

Liu Jie　　Li Keke

Abstract: Being the first scholar who systematically expounded relative poverty theory, Peter

Townsend contributed greatly to the academic research , whose relative poverty theory has great guiding significance on international social security ’ theoretical research and practice. This article elaborates Townsend’s relative poverty theory, including relative income standard of poverty, the deprivation income standard of poverty and the deprivation index. Based on the perspective of relative poverty theory and the status of social assistance in our country, this article aims at exploring the applicability of Townsend's relative poverty theory of social assistance system in China.

Keywords: Peter Townsend; Relative Poverty Theory; Social Assistance; Applicability

农村分级诊疗体系建设的障碍与路径选择

上海对外经贸大学　邵德兴，石燕燕*

摘　要：建立社区首诊和双向转诊的分级诊疗体系是新医改的重要目标，也是解决农村居民“看病难、看病贵”问题的根本途径。本文基于国际经验及实证资料，分析了目前农村分级诊疗体系建设面临的主要障碍，并提出了相应的对策思路。

关键词：农村分级诊疗体系；障碍；路径选择

建立社区首诊和双向转诊的分级诊疗体系是新医改的重要目标，也是解决农村居民“看病难、看病贵”问题的治本之道。党和政府对此高度重视。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重要问题的决定》中指出，要“完善合理分级诊疗模式，建立社区医生和居民契约服务关系”。李克强总理在2014年“两会”《政府工作报告》中也明确要求“健全分级诊疗体系”。2014年10月9日，国家卫计委宣布，我国将逐步建立符合我国国情的分级诊疗制度。然而，各地的政策实践表明，推进农村分级诊疗体系建设面临诸多障碍。由于农村基层卫生服务能力薄弱，农村居民对基层医疗机构的信任度较低，也缺少对其就医行为的刚性约束，导致社区首诊难以实施；由于县乡村三级医疗机构之间缺少有效的利益协调和激励机制，转上容易转下难，难以实现功能互补和双向转诊。如何创新思维、破解难题，加快推进农村分级诊疗体系建设已经成为深化新医改的重要课题。本文试结合国内外经验对此进行初步探讨。

一、发达国家实施分级诊疗的基本经验

所谓分级诊疗，就是按照疾病的轻、重、缓、急及治疗的难易程度进行分级，不同级别的医疗机构承担不同疾病的治疗，形成“健康进家庭、小病在基层、大病到医院、康复回基层”的格局。从国际经验看，实施分级诊疗是个系统工程。

* 邵德兴，男，教授、博士，主要研究公共政策、社会保障；石燕燕，女，上海对外经贸大学教师，研究方向社会保障。

其核心要素有二：一是基于功能定位、承担不同医疗服务职责、既分工又合作的分级医疗服务体系；二是基于自由意志、社区首诊、双向转诊、急慢分治、理性就医的社区居民。同时，分级诊疗系统的健康运行也受到医疗服务筹资与补偿机制、药品供应保障机制、家庭医生首诊责任制、总额预付及按人头付费等支付制度、社会化技术服务平台等外部环境因素的影响。根据发达国家经验，分级诊疗系统具有以下共性特征：

1．自由执业的全科医生是分级诊疗的前提

实行分级诊疗的首要前提是是否拥有足够数量和水平的全科医生。如在英国，国民健康服务（NHS）的基础就是全科医生。英国居民首先要在住地附近的小诊所或社区医院登记一个家庭医生（DP）。只要不是急诊，有病就由这名医生负责。全科医生是自由职业者、是个体户，但收入高、地位重要。不仅承担初级卫生保健、小病门诊，而是还是整个医疗服务体系的“守门人”，决定着 NHS 体系 80%预算的配置。①当然，英国对于全科医生的素质要求也很高。要成为英国家庭医师，需要经过 5 年医学院学习、1 年临床实践、两年医院专科培训、1 年全科诊所培训以及皇家全科医生学院考试，方可到社区诊所工作。因为预约制度的实施，患者到 GP 诊所时通常能够立刻就诊。社区医师平均年薪大约在 7 万一 1 0 万英镑左右，最高可达 25 万英镑，超过在大学教学医院的同级医师，许多大医院的医师都愿意到社区诊所工作。②在美国，家庭医生也是自由职业者，对学历教育和基础培训等入行门槛较高。因为社区内的医生必须能够对疾病做出基本的判断和了解，不导致误诊的情况发生。转诊不是走过场，仅需按照保险公司的要求填写一张转诊报告，把患者指引到专科医生那里。因为家庭医生需要对患者的基本情况进行了解并进行初步的确诊。家庭医生还负责每年 1-2 次对受益人的体检。通过定期的体检和详细的记录，家庭医生可以掌握受益人和家庭的健康情况。在需要转诊的时候，也可以及时让专科医生全面掌握患者的情况。③

2．分工协作的医疗服务体系是分级诊疗的基础

基于功能定位和分工协作的医疗服务体系是实行分级诊疗的制度基础。如英

① 陈文玲、易丽华主编：《2011 年中国医药卫生体制改革报告》，中国协和医科大学出版社 2011 年 9 月版，第 25-26 页。
② 吴宁：《英国 NHS 医疗模式及对我国医改的启示》，《医院领导决策参考》，2011 年第 01 期。
③ 刘宇：《美国分级诊疗如何环环相扣》，《健康界》，2015-03-05，http://www.cn-healthcare.com/article/20150305/content-470943.html。

国 NHS 实行三级医疗保健体系。其中，一级是以社区为主的基础医疗网，主要是在社区提供医疗保健的全科医生（GP）和护士，由 NHS 设在各地区的初级卫生保健信托机构（PCT）向其采购医疗服务免费向民众提供，大多数患者都需要有 GP 的转诊单才能到二级医疗服务处就诊。二级是 NHS 的地区医院服务。由各科的专科医生接诊 GP 转介的病人，或者处理一些重大意外事故或急诊患者。三级是教学医院。教学医院以紧急救治和重大疑难病医院为主。①美国实行市场主导型的医疗卫生体制，医疗机构以私营为主，医疗消费以个人为主，医生以家庭医生为主，保险以私人保险为主，政府主要负责老年、病残、穷困或失业人口的就医问题。卫生行政管理实行联邦、州及地方政府三级管理体制。其中，基层卫生由地方政府直接管理，为居民提供社区卫生服务、公共卫生服务、环境卫生服务以及妇幼保健和精神卫生等专科服务等。家庭医生是自由职业者，与医院之间有着密切的联系。在医院或社区可以有病床或病区，可以使用医院的诊疗设备，可以带病人到医院自己操作仪器设备进行检查，或转病人到医院住院。②可见，在英美国家，家庭医生与医院，以及不同层级医疗机构之间形成了密切的分工协作关系，能够充分保障病人的医疗保健需求。

3．合理的支付制度是实现分级诊疗的保障

实现分级诊疗离不开支付制度的保障。如英国实行全民免费医疗，所有居民都能享受到基本免费的 NHS 服务，医护人员的收入以及医疗机构的运行经费基本来自国家预算。市场化改革后，英国建立了医疗服务购买者与提供者分开的新体制。而代表民众负责向医护人员和医疗机构购买医疗服务的机构，在撒切尔夫人时代叫“全科医生基金持有者”，在布莱尔时代为“初级卫生保健信托”，在保守党一自由民主党联合执政的新时期则为家庭医生联盟。为了促进家庭医生积极为民众服务，避免“过度医疗”，发达国家普遍实行了“按人头付费”的激励机制，由国家财政或公立(或准公立)医疗保险机构为全科医生们付费。③而在美国，分级诊疗并非仅仅通过单纯的引导来改变患者及家庭的就医习惯，其健康保险制度有着明确的“疾病诊断治疗分类标准”， 患者在加入一个保险计划的时候，保

① 汤春红：《英国医疗模式对上海闵行区实施医疗联合体的启示》，《中国卫生资源》，2013 年 3 月第 16 卷第 2 期。
② 陈文玲、易丽华主编：《2011 年中国医药卫生体制改革报告》，中国协和医科大学出版社 2011 年 9 月版，第 28-29 页。
③ 顾昕：《英国全民免费医疗走向市场化》，《医院领导决策参考》，2011 年第 05 期。

险公司会为其提供一份医院和医生的列表。列表中把医生和医院分为三类：“核心网络资源”，“推荐网络资源”和非推荐网络资源。不同类别的医生和医院对于患者来讲费用差异很大。如果患者想要看“专科医生”，很多保险公司规定必须通过“家庭医生”转诊。否则将不给报销，要全部自费。①

4．整合的医疗服务网络是分级诊疗的条件

建立利益相关、融预防保健、医疗服务、康复护理等于一体的整合型医疗服务网络是实现分级诊疗的基本条件。如近年来美国兴起的整合医疗体系，把不同层级的卫生保健机构或工作者联系起来，形成相互协作的服务网络，为特定的患者人群和社区居民提供配合协调、纵向连续统一的医疗服务。它不仅在临床上要为社区居民健康负责，在财务上也要承担控制医疗成本的责任。英国的联合体也是整合医疗网络。ICN 提供更加协调的社区转诊服务，推动以临床为导向的综合服务，鼓励对于健康促进、诊断和治疗的投入。ICN 打破组织界限，针对注册人口健康的临床和财务问责制进行整合，主要做法包括初级卫生保健之家和一站式医疗与社会照护服务。前者以全科医疗为基础，承担 90%的卫生保健服务，支持自我保健、家庭保健和长期护理管理，并与公共卫生工作相衔接；后者整合原来分割的医疗服务为社会照护体系，为患者提供一站式医疗服务。德国实施的疾病管理计划通过加强慢病管理中、初级治疗与专科治疗、门诊治疗与住院治疗间的协作，进一步促进慢病患者的早期健康干预与沟通，重视医疗质量，并降低医疗成本。②

二、我国农村分级诊疗面临的主要障碍

我国从上世纪五十年代开始按照行政区划组建起县、乡、村三级医疗预防保健网，成为解决农村居民健康问题的“三大法宝”之一。改革开放以来，这一经验一直得到强调和延续。如，1991 年 1 月 17 日，《国务院批转卫生部等部门关于改革和加强农村医疗卫生工作请示的通知》要求，逐步健全和完善以县级医疗卫生机构为技术指导中心，以乡(镇)卫生院为枢纽，以村卫生室(所)为基础的卫生服务体系。1997 年 1 月 15 日，《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》

① 刘宇：《美国分级诊疗如何环环相扣》，《健康界》，2015-03-05，http://www.cn-healthcare.com/article/20150305/content-470943.html

② 朱正纲：《国际医联体模式》，《中国医院院长》，2013 年 16 期。

（中发〔1997〕3 号）明确要求建立双向转诊制度。但是，在农村分级诊疗实践中，普遍存在的问题是“转上容易转下难”，双向转诊难以实施,而且相关政策也比较强调发挥县级医疗机构的作用。如，《国务院办公厅转发国务院体改办等部门关于农村卫生改革与发展的指导意见》（国办发〔2001〕39 号）明确要求县级医疗机构要承担乡村卫生机构的转诊,解决农民危重、疑难病症的诊治。

为了把握新医改以来农村分级诊疗现状，课题组在 2014 年 7~8 月份，对云南、陕西、安徽、江西、上海等五省市进行了较全面的调查。本次调查采取问卷调查与个案访谈相结合的方式进行，重点考察乡村医生和村民对于分级诊疗的反映。其中，对乡村医生的问卷调查采取分层整群抽样方式，共采集有效问卷 268 份；对农村居民的问卷调查采取分层随机抽样方式，共采集有效问卷 313 份。调查表明，在乡村医生中，认为村卫生室与乡镇卫生院及县医院之间是“双向转诊关系”或“互利合作关系”的分别占 48.1%和 16.4%，而认为是“上下级关系”和“业务指导关系”的分别占 78.0%和 72.4%。见下表 1：这表明，目前农村三级医疗机构之间的分级诊疗，在实践中主要还是一种单向的依从关系，实现双向转诊仍面临许多障碍。

表 1：村卫生室与乡镇卫生院、县医院的关系（多选）（单位：%）

	上海	安徽	江西	陕西	云南	总体平均
上下级关系	70.8	90.5	84.6	51.2	86.5	78.0
业务指导关系	56.3	57.1	71.2	65.1	86.5	72.4
利益竞争关系	4.2	4.8	1.9	2.3	1.0	2.2
互利合作关系	12.5	4.8	7.7	18.6	24.0	16.4
双向转诊关系	43.8	42.9	28.8	23.3	71.2	48.1
没有关系	--	--	--	--	--	--
其他	2.1	--	--	--	--	.4

1．能力障碍：乡村医疗机构服务能力不足

农村基层医疗机构的服务能力是实施分级诊疗的首要前提。从调查情况看，新医改以来，乡镇卫生院和村卫生室硬件设施普遍有所改善，但是基层卫生人才短缺，服务能力低下，难以满足社区首诊要求。调查表明，乡村医生年龄普遍偏大，

50 岁以上的占 1/3。其中，29 岁以下的占 6.7%，30-39 岁的占 35.6%，40-49 岁的占 28.1%，50-59 岁的占 20.2%，60 岁以上的占 9.4%，从事乡村医生 36 年以上的占 14.1%；学历偏低，以初高中居多。其中，小学及以下的 1.1%，初中 31.4%，高中及相当学历的占 53.3%，大专及以上的占 14.2%；职称水平低，执业助理医师以上的仅占 15.6%。其中，乡村医生占 83.2%，执业助理医师 13.3%，医师 2.3%；村卫生室医务人员人数参次不齐，资质水平普遍低下，极少经过正规全科医生培训；村卫生室医疗设施条件低劣。其中，认为医疗设施条件较差或很差的占 40.5%；有中医诊疗室或诊疗设备的仅有 32.5%。见下表 2：

表 2：村卫生室医护人员的数量与资质（单位：%）

	人数	上海	安徽	江西	陕西	云南	总体平均
医务人员	1 人	14.6	28.6	17.3	58.1	4.8	27.2
	2 人	31.3	14.3	3.8	7.0	1.0	21.3
	3 人	14.6	14.3	--	--	--	28.7
	4 人	18.8	--	--	--	1.0	9.7
	5 人	8.3	--	--	--	--	3.0
	6 人	12.5	--	--	--	--	3.4
	10 人	--	--	--	--	--	.7
助理医师以上	1 人	25.0	28.6	17.3	58.1	4.8	21.3
	2 人	35.4	14.3	3.8	7.0	1.0	9.7
	3 人	20.8	14.3	--	--	--	4.9
	4 人	--	--	--	--	1.0	.4
	5 人	2.1	--	--	--	--	.4
中医服务	1 人	4.2	9.5	48.1	41.9	2.9	18.7
	2 人	--	--	5.8	--	2.9	2.2
	3 人	--	--	--	--	--	--
	4 人	--	--	--	--	--	--
	5 人	2.1	--	--	--	--	.4
初级药师以上	1 人	2.1	4.8		4.7	--	1.1
	3 人	--	--	--	--	--	.4
	4 人	--	14.3	--	--	--	1.1
护士	1 人	2.1	4.8	3.8	27.9		6.0

证							
	1 人	4.2	4.8	26.9	16.3	5.8	11.2
经过	2 人	12.5	--	11.5	--	3.8	6.0
全科	3 人	2.1	--	1.9	--	14.4	6.3
医生	4 人	--	--	--	--	2.9	1.1
培训	5 人	6.3	--	--	--	--	1.1

2．行为障碍：农村居民就医习惯难以改变

实施农村分级诊疗不仅需要有一定数量与水平的农村基层医务人员，而且要求农村居民自觉养成就近就医，根据病情轻重缓急理性就医的习惯。但由于新型农村合作医疗制度实行自由就医，并没有硬性规定农村居民必须社区首诊和双向转诊；由于对基层医疗机构服务能力缺少必要的信任，担心误诊耽误病情，导致农村居民随性就医、盲目就医的习惯难以改变。调查表明，如果遇到伤风感冒之类的小病，93.1%的农村居民选择乡村基层医疗机构就诊。其中，75.5%选择村卫生室就诊，17.6%选择乡镇卫生院。如果遇到大病需要住院，选择县级医院的占49.3%，选择去乡镇卫生院和县级以上医疗机构就诊的分别占 29.7%和 18.7%。如果遇到急诊，选择去县级医院的占 65.6%，选择村卫生室和乡镇卫生院的分别占 7.6%和 16.3%。如果遇到疑难杂症，选择省级医院的占 36.5%，选择村卫生室、乡镇卫生院、县级医院和专科诊所的分别占 7.8%、2.6%、23.5%和 21.7%。那么，具体来说，农村居民选择乡村医生看病的原因（多选）是什么呢？结果是：因为“小伤小病”、“常见病、多发病”和“打针配药”的分别占 82.1%、33.5%和 23.0%。选择乡镇卫生院看病的最主要原因（多选）是：“离家近、看病方便”、“报销比例高”，分别占 51.4%和 42.5%。而选择大医院看病的主要原因（多选）是：“设备先进”、“医生水平高”和“安心、放心”，分别占 72.5%、66.1%和 54.6%。见下表 3~5.可见，在自由就医的制度环境下，农村居民看病就医并不完全是盲目的或非理性的，而是基于对医疗资源分布现状进行理性分析和判断的结果。但是，在缺少分级诊疗的情况下，农村居民看病难、看病贵问题就难以化解。调查表明，59.7%的农村居民认为存在“看病难”问题，而造成“看病难”的主要原因（多选）是：“农村基层好医院少，大医院看病难”、“ 农村基层好医生少，看名医难”和“乡村医生水平差，有病看不好”，分别占 43.5%、35.1%和 24.9%。同时，有 72.9%

的农村居民认为存在“看病贵”问题，造成“看病贵”问题的主要根源（多选）是：“农民收入低，支付能力弱”、“ 药品贵、检查贵”和“医疗保障水平低，费用自付比例高”，分别占 60.1%、45.7%和 34.8%。显然，在农村基层医疗服务能力弱，缺少优质医疗资源，农村居民纷纷涌向大医院是造成其“看病难”、“看病贵”问题的主要根源。

表 3：什么情况下，选择乡村医生看病？（多选）（单位：%）

	上海	安徽	陕西	云南	总体平均
小伤小病	83.2	96.7	63.3	87.3	82.1
常见病.多发病	29.2	26.7	15.0	50.0	33.5
老年病.慢性病	11.5	30.0	3.3	20.9	15.0
疑难杂症	.9	--	1.7	10.9	4.5
急诊	.9	--	--	7.3	2.9
妇幼保健	4.4	--	1.7	14.5	7.0
康复护理	1.8	--	1.7	.9	1.3
打针.配药	12.4	56.7	21.7	25.5	23.0
其他	--	6.7	--	.9	1.0

表 4：选择去乡镇卫生院看病的主要原因（多选）（单位：%）

	上海	安徽	陕西	云南	总体平均
离家近、看病方便	69.9	16.7	48.3	43.6	51.4
报销比例高	37.2	73.3	--	62.7	42.5
医生服务态度好	17.7	--	10.0	27.3	17.9
医生熟悉、比较放心	17.7	10.0	46.7	19.1	23.0
医生水平高	11.5	6.7	13.3	37.3	20.4
省钱	8.0	70.0	--	23.6	17.9
政府有规定	.9	13.3	--	8.2	4.5
其他	.9	6.7	--	1.8	1.6

表 5：人们甘愿多花钱去大医院看病的主要原因（多选）（单位：%）

	上海	安徽	陕西	云南	总体平均
医生水平高	63.7	73.3	78.3	60.0	66.1
设备先进	76.1	70.0	61.7	75.5	72.5
服务态度好	12.4	3.3	30.0	33.6	22.4
就医环境好	27.4	66.7	40.0	43.6	39.3
安全.放心	39.8	100.0	70.0	49.1	54.6
报销比例高	2.7	--	11.7	24.5	11.8
其他	--	--	--	.9	.3

3. 利益障碍：县级医疗机构实施动力不足

在农村三级医疗服务网络中，村卫生室是网底，乡镇卫生院是枢纽，县医院是龙头。一方面，自新医改实施以来，随着财政投入的快速增长，特别是国家基本药物制度的推行，农村基层医疗机构的服务内容和收入结构已经发生了很大变化，以往那种以药养医、重医轻防的医疗服务模式已经转变为以提供基本公共卫生服务和慢病随访服务为主要内容，以获取财政补助为主要收入来源。对于日常门诊医疗服务，由于乡村医疗机构设备简陋、服务能力不足，加之防范医疗风险的考量，普遍抱着能推则推、多一事不如少一事的态度。因此，稍有技术含量与医疗风险的疾病都极力推向县级医疗机构。因此，向上转诊比较容易实现。据调查，对于乡村医生的职业状况，显示为“全职医生”的占 49.8%，其他如“半农半医”、“ 以农活为主兼顾医疗服务”、“ 以医疗服务为主兼顾农活”和“临时聘用”的分别占 21.8%、17.1%、10.5%和 0.8%。从其主要收入来源中，“公共卫生补助收入”和“医疗服务收入”分别占 68.7%和 58.6%。见下表 6。

表 6：乡村医生的主要收入来源（多选） （单位：%）

	上海	安徽	江西	陕西	云南	总体平均
医疗服务收入	41.7	71.4	75.0	67.4	51.9	58.6
药品收入	6.3	23.8	69.2	34.9	17.3	28.7
公共卫生补助收入	47.9	71.4	75.0	53.5	80.8	68.7
农牧业收入	42.9	--	28.8	4.7	45.2	27.2
经商或其他经营收入	--	--	1.9	4.7	14.4	6.7
股票、利息等资产收入	--	--	--	4.7	--	.7
其他	2.1	--	--	7.0	2.9	2.6

另一方面，对于县级及以上医疗机构来说，由于公立医院改革滞后，国家基本药物制度没有得到广泛推行；由于缺乏统一的转诊标准，医院与社区卫生服务机构之间的双向转诊既缺乏强有力的内在动力，也没有外在的激励和约束机制。在一项调查中显示，有73.6%的医务人员认为造成双向转诊制运行不畅的主要原因是缺乏统一的双向转诊标准①；由于农村基层医疗机构和二、三级医院都是相对独立的利益主体，每个病人都是医院的收入增长点，综合医院或者专科医院由于经济利益的驱动，往往不愿意将已度过急性期、病情稳定、可以回社区治疗和康复的病人转到社区卫生服务中心，而是以各种手段和方式将病人留在医院；②也由于医院担心社区首诊误诊而耽误治疗，以及病人对二、三级医院的依赖心理，导致医院承担的一些业务如计划免疫服务、老年保健、计划生育服务、轻症病人向下转诊等不愿下放到基层医疗机构，使得双向转诊难以推进。③

4. 信息障碍：县乡村医疗机构之间分级诊疗缺少公共信息平台

不同于国外发达的信息网络，我国县乡村医疗机构间还未建立完备的信息共享平台，病人信息无法通过网络进行共享，转诊病人的信息不能通过网络进行传递，也使得社区卫生服务连续性的优势无法充分发挥。④虽然这些年，农村基层医疗机构都比较重视农户健康档案，特别是高血压、慢性病、遗传病、精神疾病患者健康档案建设，各级医疗机构、卫生部门与社保、民政、残疾等部门也比较重视县域病人信息的收集和保存。然而，各种健康信息仍处于各自为政的零散状态，各级医疗机构和政府部门之间不能及时传递和共享。尤其是，我国至今仍没有建立起电子化健康信息系统，以便医生可实时查询病例、治疗方法指南、电子处方，病人能够在线预约就诊、付费，获得健康教育信息等。同时，由于农村医疗服务市场，县级公立医院处于绝对垄断地位，我国也缺少一个社会化、市场化的，能够为各级农村各类医疗机构提供如内镜检查、影像检查、放疗服务等技术支持的专业化机构，这也严重制约了农村分级诊疗的开展。

---

① 井玲，颜祥建，李静等：《城市医疗服务中双向转诊影响因素的探讨》，《中华医院管理杂志》，2007年第23卷第11期。
② 李肖肖，杜雪平：《我国双向转诊制度运行中存在的问题和对策》，《中国全科医学》，2008年第19期。
③ 李军，龙锦萍：《新形式下双向转诊存在的问题及应对措施》，中国医院管理研究院官网，http://www.chnmi.org/showjjnews.asp?id=513。
④ 李肖肖，杜雪平：《我国双向转诊制度运行中存在的问题和对策》，《中国全科医学》，2008年第19期。

三、推进农村分级诊疗体系建设的路径选择

鉴于我国农村分级诊疗实践中还面临诸多障碍，我们认为，现阶段推进农村分级诊疗体系建设应着重抓好以下方面：

1.加大乡村医生培养培训力度，提高农村基层卫生服务能力

实现农村分级诊疗的基础是社区守门人制度。目前实践中面临的最大障碍和最主要制约因素就是乡村医生队伍。虽然政府对于加强农村卫生网底建设十分重视，近几年来已先后出台了《国务院办公厅关于进一步加强乡村医生队伍建设的指导意见》（国办发〔2011〕31 号）和《国务院办公厅关于进一步加强乡村医生队伍建设的实施意见》（国办发〔2015〕13 号）等一系列指导性文件，地方政府也纷纷提出了各种贯彻措施，但实际成效不明显。其主要根源有二：一是乡村医生的身份和待遇没有明显改善，岗位如同“鸡肋”吸引力不大，始终处于“下不去、留不住、提不高”状态；二是各级政府一味强调行政推动而忽视市场机制作用，未能建立起有效的竞争激励机制。为此，我们认为，一要提高乡村医生待遇，增加乡村医生岗位吸引力。要多渠道筹资，切实提高乡村医生收入水平。如 40%的国家基本公共卫生服务经费要补偿到位，不得以“管理费”等各种名目挤占、截留或挪用；提高村卫生室国家基本药物使用专项补助标准，建立县域国家基本药物购销预付基金，减轻乡村医生垫付购药压力；提高对服务年限长和在偏远、条件艰苦地区执业的乡村医生的补助水平；乡村医生的补助水平要与所在乡镇卫生院职工平均收入水平相衔接，以吸引高素质医学院毕业生积极投身村级卫生服务。二要完善乡村医生退出机制，提高乡村医生队伍整体水平。对于年老体弱、超期服役而且文化技能水平不高的老乡村医生，光靠培训已经难以适应医疗技术日新月异、现代科技广泛运用、农村居民健康需求日益提高的现时代，必须建立和完善乡村医生退出机制，使其退出村卫生室，不再从事医疗服务。三要引入竞争机制，鼓励有一技之长的乡村医生开办诊所，并在保证服务质量并有效监管的条件下纳入新农合补偿范围。农村地域广阔、人口分散、老百姓医疗消费水平比较低，所以村卫生室还是应以公办为主，但是对于民办特色医疗，尤其是中医药特色医疗，应多加保护，以形成多元化的农村医疗服务格局。

2.推进乡镇卫生院的功能转型，强化特色医疗和护理功能

新医改以来，一个重要成就是乡镇卫生院得以“起死回生”。不论硬件软件都有了明显改善，医务人员收入普遍有所提高。然而，由于双重人事管理体制的约束，缺少用人自主权，导致需要的专业人才进不来，非专业人员出不去，高层次人才极为短缺。在中西部地区，有的卫生院甚至没有一个具有处方权的医师，几乎处于“非法职业状态”。加上新医改以来，绩效工资制度不完善，分配上的平均主义盛行，医务人员普遍重卫轻医、提供医疗服务积极性不高，导致乡镇卫生院在农村三级医疗服务体系中的“枢纽”作用并没有得到有效发挥。尤其是，管办不分、多头管理，医养护部门各自为政，难以适应农村人口老龄化发展的需要。为此，一要适应人口老龄化对医养护服务需求，整合乡镇医养护资源，把卫生院的医护服务、敬老院的养护服务和计生服务功能有机地统一起来；二要推进乡镇卫生院功能转型，一方面，在保障农村常见病、多发病、慢性病日常诊疗服务的同时，要强化特色医疗，以涵养专业人才，形成地域专业医疗中心；另一方面，要加强乡镇卫生院的护理服务功能，增加护理病床，以对接县级及以上医疗机构下转病人的后期诊疗护理服务需求，促进上下级医疗机构间的双向转诊。三要深化农村基层综合改革，加大绩效工资比例，形成奖优罚劣、良性竞争的格局，并缩减非专业人员比重，提高乡镇卫生院的专业服务水平。

3.加快县域医联体建设，促进县乡村一体化发展

实施分级诊疗普遍面临“转上容易转下难”问题，其症结主要在于县级医疗机构没有向下转诊的积极性。因此，建立县域医联体，形成利益共同体，对于打破各级医疗机构的利益藩篱、促进分工协作，对于提升农村基层医疗服务能力，增强农村居民就近就医的积极性，整合县域医疗资源，提高医疗资源的利用效益等都具有重要意义。然而，县域医联体建设也存在隐忧。因为，农村医疗资源分布不均，过多地集中于县级医疗机构也是造成农村居民“看病难、看病贵”问题的重要根源，而基于趋利动机形成的县域医联体将导致医疗资源的进一步集中，产生“马太效应”，使强者更强，弱者更弱，这就有悖于强化基层医疗机构服务能力，实现社区首诊的初衷了。基于此，我们认为，一是参与构建县域医联体的各级医疗机构必须处于自愿，而不是行政强制。组建医联体必须防止“县吃乡”或“乡吃村”的局面，县级医疗机构只能加强而不能以损害基层医疗机构的利益为前提。这就要明确界定和规范县乡村三级医疗机构之间的权利义务关系，建立科

学的诊疗规范和临床路径。二是必须保障民办医疗机构享有平等的参与权。在县域范围，不仅有公办县级医院也有民办医疗机构，农村基层医疗机构中，无论乡镇卫生院还是村卫生室，也是产权多元化的。尤其中西部地区，大量的村卫生室都是乡村医生自己投入或集资兴办的，即使乡村一体化管理也没有改变其所有制性质。因此，建立县域医联体必须打破所有制限制，使所有县域医疗机构都能公平地参与医联体建设。三是必须配套实施总额预付和按人头支付等支付制度改革，通过利益机制促使医疗机构合理诊治，提高服务质量与效益。四是建立与完善强大的医疗服务外部支持体系，如完善远程诊疗系统，使县医院与省市三级医疗机构建立紧密的专业协作关系，以满足农村居民大病医疗服务需求。

4.加强新农合补偿引导作用，鼓励农村居民理性就医

自从新型农村合作医疗制度实施以来，我国一直提倡并引导农村居民就近就医，更多地利用乡村基层医疗服务，以提高医疗卫生服务的可及性，并减轻新农合基金支付压力。然后事与愿违，农村居民依然习惯于去大医院看病，不喜欢在基层看病，导致大医院门庭若市，基层医疗机构门可罗雀。那么，如何引导农村居民就近就医和理性就医呢？靠行政强制是不可行的，只能进一步激化医患矛盾。为此，我们认为，应从两个方面入手：一是强化农村基层医疗机构的服务能力，通过医联体建设或通过培养大学生村医，强化乡村医生在职培训等多种途径提高乡村医生素质，以增强农村居民利用基层医疗服务的安全感和信任感，使之自觉自愿地就近就医和社区首诊。同时，通过推行家庭医生制服务模式，通过建立家庭医生服务团队，扩大签约服务和预约门诊范围，为农村居民提供更多贴心的健康服务等，以制度形式和团队力量，促使农村居民逐步改变就医习惯，接受社区首诊和分级诊疗。二是利用价格杠杆，进一步拉开各级医疗机构之间报销比例差距，规定除急诊外，农村居民就医只能采取社区首诊和逐级转诊，没有社区医生转诊及其他特殊理由不允许随意到大医院看病，否则超额费用自理。这样，就可能通过医保支付制度改革和经济激励手段逐步实现农村居民由自由就医到半强制就医的转变。

5.适应移动互联网发展趋势，打造一体化健康服务平台

缺少统一的、一体化的健康管理与服务平台也是影响农村分级诊疗实施的一个重要因素。在当今的农村医疗服务市场上，一方面，农村居民的健康需求日益

多元化和个性化，享受高品质医疗服务的要求日益强烈。另一方面，由于医疗服务市场信息不对称、供求脱节；医疗服务资源配置不合理，管理分散、各自为政，导致医患矛盾紧张，群众对医疗机构满意度下降。适应移动互联网时代医疗卫生发展趋势，建立一体化的健康管理与服务信息平台已势在必行。为此，一要打造横向到边、纵向到底的一体化管理的健康服务在线平台，其内容应涵盖卫生政策、资源分布、健康档案、专家咨询、预约服务、医疗检测、费用查询以及转诊流程等方面，以便能够为农村居民提供全面的、即时的、健康信息服务，避免其陷入盲目就医和就高就医误区。二是打破行业与部门界限，整合医养护资源，建立由卫生、民政、社保、财政、保险等不同部门组成的跨部门县域医疗卫生服务整合管理平台，促进县域分级诊疗的顺利实施。

治理现代化视阈下的农村残疾人就业创业支持体系研究

南京大学　李　静

摘　要：就业和创业是农村残疾人实现平等参与共享目标的重要路径，必须将其置于治理现代化视域下加以审视。治理现代化包括四大指向，即由“一元”向“多元”转变的主体指向，由“单向”向“网络”转变的结构指向，由“规制”向“协同”转变的机制指向，由“威权”向“法治”转变的方式指向。要在治理现代化视域下对农村残疾人就业创业支持体系进行重构应该坚持“治理+”的思维模式，在支持主体设计方面，要实现政府鼓励（资源整合+服务供给）+社会支持（枢纽型社会组织+农村社会企业）+企业吸纳（健康器官互补就业+专产专营就业）+社区支撑（社区创业链+以残助残创业）；在支持结构设计方面，要实现多元主体网络+互联网技术；在支持机制设计方面，要实现协同+互补，包括企业与农村残疾人、企业与社区、农村残疾人之间的协同互补；在支持方式方面，要实现法制+法治。

关键词：治理现代化；农村残疾人；就业创业；支持体系

一、问题提出及文献回顾

习近平总书记指出，“残疾人是社会大家庭的平等成员，是人类文明发展的一支重要力量，是坚持和发展中国特色社会主义的一支重要力量。”[1] 同时，“保障和改善残疾人民生，让他们安居乐业，是织严织密民生安全网的重要一环，是社会公平正义、文明进步的标志。”[2] 而实现充分有效的就业，则是推动残疾人群体抛弃“福利污名”标签，由消极福利转变为积极福利最重要的一环，[3]是残疾人平等参与共享的最大保障，是面向残疾人的最大民生工程。

数据显示，我国农村残疾人占残疾人口的75%，[4]大约6500万，但就业形势不容乐观。以2014年为例，仅有1723.6万人在业，其中1360.4万从事农业生产

基金项目：国家社科基金青年项目：发展型社会政策视域下农村残疾人就业问题研究（15CSH079），国家社科基金一般项目：积极福利视角下残疾人就业问题研究（14BSH104），云南省教育厅科学研究基金项目：云南城乡社会保障制度衔接与并轨研究”（2013C005），教育部人文社会科学研究青年基金项目：企业社会责任视域下的食品安全治理模式研究（12YJCZH108）。

作者简介：李静（1982—），男，土家族，湖南石门县人，南京大学社会学院博士后，副教授，硕士生导师，南京大学残疾人事业发展研究中心研究员，中国残疾人事业发展研究会理事，云南大学滇池学院管理学院副院长，“云南省高等学校卓越青年教师特殊培养项目”入选者，研究方向为社会福利与社会治理。

劳动。[5]在治理现代化语境下，如何创新农村残疾人就业创业支持体系，丰富其就业模式与创业形式，充分开发利用农村残疾人潜能，对于促进残疾人群整体就业福利的提升，以充分有效就业创业促进其平等、参与、共享之目标实现，具有重要意义。

理论研究是政策行动的先导与指引。占残疾人口绝大多数的农村残疾人群体，理应成为相关研究学者关注的焦点，理应获得更多的理论关怀。但事实并非如此，根据中国知网（CNKI）检索结果显示，以“农村残疾人就业”为关键词搜索，目前仅有 15 篇相关文章，这充分说明长期以来针对这一问题倾注的学术关注着实太少，与迫切的现实需求相差甚远；研究文章大多集中在近三年，又说明了在中央高度重视就业创业的大背景下，农村残疾人这一庞大群体终于引起了学界的关注。

宋宝安、刘婧娇[6]以东北为例，从需求视角对农村残疾人就业保障中存在的普遍职业诉求与畸形社会观念间、急迫服务需求与滞后社会支持间、强烈创业意愿与脆弱资金保障间、一致刚性保障需求与无力制度保障间的矛盾进行了对比分析，提出必须在制度、资金、服务、环境等方面对其提供强有力的社会支持。张薇[7]等人基于武汉城市圈 13 县区市的调查，分析了农村残疾人的就业困境以及社会支持的脆弱性，并从需求与支持对位的视角，以及从支持的主体、内容与方式等维度，提出了构建农村残疾人就业社会支持体系的路径。卓彩琴、李颖奕[8]以广州市为例，分析了农村残疾人就业存在的就业率低、就业质量不高、就业支持不足，以及长期存在的制度排斥、观念排斥、教育排斥等问题，并从赋权角度提出了反排斥、促就业的对策。胡仕勇、周悦然[9]选取湖北省 4 市 810 名农村残疾人的调查数据为基础，通过建立 Logistic 回归模型分析了农村残疾人就业的影响因素，发现在个体内在影响因素中，个人就业意愿、身体状况、受教育程度、年龄影响较大，其中前三者对残疾人就业状况有正向显著影响，在外部环境影响因素中，社会歧视和就业途径对残疾人就业也产生显著影响。

现有文献非常注重实证研究，选取的样本范围涉及我国东北、中部、南部省份，基本覆盖我国不同社会经济发展水平的地区，具有一定的代表性。但是，其研究视阈仍局限于传统的“社会管理”，仍突出强调政府在解决农村残疾人就业问题中的绝对主导地位，而相对忽视社会组织、企业、残疾人个体在其中的重要作用；仍不断彰显由上至下的单向一维的权力运行轨迹，而相对忽视上下互动、内

外交流的网络化、协同化的权力运行架构；仍过多关注传统的就业排斥与就业支持，而相对忽视在“大众创业、万众创新”话语体系下亟需给予强力关注的农村残疾人创业研究；仍过多关注政府支持、社会包容、企业吸纳等宏观层面的对策建议，而相对忽视“互联网+”等措施、手段、方式在农村残疾人就业中的具体运用。正因为此，必须转换研究视阈，以治理现代化为理论先导与指引，以实现“善治”为价值追求，以农村残疾人就业支持体系的有效构建为研究导向，以“帮助每一个有条件的残疾人实现就业、创业梦想，通过劳动创造更加幸福的生活”[10]为政策依归，重构农村残疾人就业创业支持体系。

二、治理现代化：农村残疾人就业创业支持的全新视角

十八届三中全会公报指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化。这是“治理”一词首次出现在中央重要文件中，体现出新一届领导人在治国理政上的创新与提升。而治理现代化则“是马克思主义中国化的又一项最新成果，是我们党对社会发展规律的认识和把握的又一个新飞越，实现了我国社会建设理论和实践的又一次与时俱进。”[11]自此，“治理现代化”完成了由社会共识向决策共识的嬗变，成为了社会发展语境的新常态。在此语境下，以这一全新视角展开对于农村残疾人就业支持的考察与研究具有重要的现实意义。

尽管各国学者均从不同维度对治理概念进行了探究，但是目前公认最权威的定义还是来自于全球治理委员会。该委员会在 1995 年发表的《我们的全球伙伴关系》报告中提出：“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特点：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。”[12]可以看出，治理在权威来源方面强调的是多元性，在权威运行方面强调的是网络化，

在权威运行向度方面强调的是双向互动性，其目的是运用不同来源的权威以及各种正式或非正式制度，去协调、引导、规范、控制民众的各项活动，以满足民众需要，实现最大意义的公共利益。

“治理”与“管理”虽然仅一字之差，但是二者却具有显著的区别：一方面，“治理”与“管理”最基本、最本质的区别是权威的来源以及实施的主体不一样。“管理”的权威来源非常单一，必定是政府，且其实施主体一定是公共部门；而“治理”的权威来源则较为多元，既可以是政府，也可以是企业，还可以是社会组织或者相互的结合。治理以“合作”为其实施意旨，强调“政府与社会的合作、强制与自愿的合作、公共部门与私人部门的合作、政治国家与公民社会的合作”[13]。治理的特征明显，突出“不再是中央集权，而是权力分散；不再是由国家指导，而是由国家和私营部门合作；不再是行政部门的管理，而是根据市场原则的管理；不再是监督，而是合同包工；不再是由国家进行再分配，而是国家只负责管理。”[14]。显而易见，“治理”是一个比“管理”更为宽泛的概念。

另一方面，“治理”与“管理”在实施过程中的权力运行向度也不尽相同。“管理”主要依靠行政权力，通过政策制定以及行政命令的发布，以公权力保障其对于社会公共事务的管理，其权力运行向度是自上而下的，属于单一向度的管理。而“治理”则主要依靠合作协商、伙伴关系、共同目标等，其实质是建立在公共利益、相互认同、竞争规则基础上的合作，其运行主要依赖合作网络的权威，其权力运行向度是上下互动的、多维的。

随着社会的不断发展变化，新的社会问题层出不穷，传统官僚制的弊端暴露无遗，渐无力应付纷繁复杂的社会问题。正因为此，政治学家和管理学家大力呼吁以“治理”替代“管理”，培育并发展公民社会，以多元参与的、网络运行的治理方式代替传统僵化的、效率低下的官僚统治模式。具体到农村残疾人就业领域，由于“社会的偏见与歧视并存、政府侧重救助而忽视支持、家庭负担过重而无力支持、个人定位不准而无视潜能”导致传统社会管理视阈下的农村残疾人就业存在诸多问题，如“就业率偏低，就业形势严峻；工作类型单一，技术含量低；职业教育培训滞后，职业技能不强；职业保护不够，社会保险参保情况不理想”[15]等等，所以，必须超越传统“政府管理”的理论范式，以治理现代化作为重新认识农村残疾人就业问题的全新视角。

前文已经辨析了“治理”与“管理”之不同，那么何谓治理的“现代化”呢？本文认为所谓治理现代化，主要包括四个指向，具体体现为四个转变。

第一，主体指向：由“一元”向“多元”转变。

传统的管理范式强调政府一家独大，其权威来源非常单一，必定是政府，且其实施主体一定是公共部门。治理现代化要求更多地弱化行政权力与政府公权本位，强化“民有、民治、民享”的公民权利，形成治理主体的多元化以及治理权威的多中心。这种多中心的权威结构应该囊括党委、政府等公共组织，企业、公司等经济组织，家庭、公民、社团等社会组织，并根据其各自属性，促使其在各自擅长的领域充分发挥其作用。新常态下的农村残疾人就业创业支持必须改变传统的各级残联大包大揽、一管到底的权力格局，鼓励多元参与，突出党委政府对农村残疾人就业支持工作的引领作用，强化各级残联面向残疾人群体的服务与转介功能，增强市场在配置就业岗位与引导创业意愿方面的主导作用，发挥公民团体与社会组织在职业培训与专业服务方面的自治作用，强调企业在接收残疾人有效就业与支持残疾人自主创业方面的社会责任感，让各级各类多元主体均能在治理现代化的话语体系下竞相迸发无限活力。

第二，结构指向：由“单向”向“网络”转变。

传统管理范式下的权力结构或权力运行向度是单向的，权力习惯以“上→下”、“体制内→体制外”的路径单向运行，其充分利用公共部门的法定权威，专注于权力的单一向度，以行政命令、政策规制等手段，对社会公共事务施以规制。政府与其他主体之间合作、协商及伙伴关系严重缺失，权力间的双向、多向互动交流根本无法进行。而现代化的治理结构是一种网络化的结构，要求多元主体能够自主地就关涉公共利益的问题进行谈判和协调，要求结构自身能够在结点与结点之间的自我协调过程中达致稳定状态，实现自我组织、自我管理、自我控制、自我协调。网络结构是一种不同于市场与官僚制的第三种选择，其建立在渗透着社会资本的交换之上，而非以市场的合同契约关系为基础，从而超越了市场结构下的契约伦理，而具有一定的价值内涵。同时，其是自我组织的，而非归属于行政指令以及层级节制，即便存在引导行为，也主要是基于共同准则的相互性逻辑，而非正式权威。治理现代化视域下的农村残疾人就业创业支持体系结构应该是一种各行为主体之间权力上下互动、资源相互依赖、利益彼此共存的网络结构，公

共组织、经济组织、社会组织之间就推进农村残疾人就业实现充分而有效的价值共享，通过多维交流以构建相互合作、相互信任的协调机制，并利用现代信息技术，通过“互联网+”实现不同参与主体间沟通交流的持续增进。

第三，机制指向：由“规制”向“协同”转变。

管理范式下的机制运行依靠的是行政命令与强力规制，政府在权力结构中处于绝对的强势地位，其垄断着所有权力与资源，往往是高高在上地向其他组织发号施令，勒令其无条件服从，以此推进管理机制运行。而现代化的治理机制应该是在厘清政府与市场、社会边界的基础上，在多元网络的治理结构下，构建的一种政府主导、市场及社会公众力量共同参与的协同机制；应该是网络结构内部各要素之间相互配合、相互协作、相互支持而形成的一种新的整体良性循环态势，其强调的是整合、协作的和谐一致；应该是在现代科学技术的支撑下，以“互联网+”为依托，以最大限度地维护并增进公共利益为价值追求，公共组织、经济组织、社会组织等多元主体平等协商、合作共治以追求管理效能最大化的一种机制。治理现代化视域下的农村残疾人就业创业支持是一种典型的协同集体行动，其行为特征则包含三方面，即公共部门内部、私部门间及公私部门间针对残疾人就业的有效合作，基于协商与共识而生成制度，基于制度规范有序互动；其行为导向是基于农村残疾人就业创业诉求而关注更高层面的治理需求；其行为目标则是在坚持政府主导基础上，追求政府与社会力量的相对均衡。

第四，方式指向：由“威权”向“法治”转变。

管理范式突出强调政府的权威，随时突显公权力的强势地位，其作用方式往往是依靠以国家暴力机构为后盾的威权加以推行，政府权威高于一切，以权代法、以权压法的现象并不鲜见。而现代化的治理体系就是一个法治体系。一方面，它要求将制度作为规范多元参与主体的准则与连通纽带，使制度成为“造就和界定一个社会的社会黏结剂”[16]，而且体系化的制度“社会黏结剂”功能更强，法制就属于这一类制度。因为，虽然网络架构存有一个共同价值目标，但各参与主体的价值理性、具体利益、参与策略不尽相同，且常常发生冲突。[17]在治理现代化体系中，法制为各参与主体提供了更具有效性、稳定性、长期性的行为规范，并对其协同互动模式施以强有力的约束和规范，以此来满足新常态下各行为主体的多元价值需求。另一方面，它要求各参与主体发挥自我调节与自治功能时应该遵

守共同的法治精神和法律原则，时刻运用法治思维和法治方式判断社会形势、思考社会问题、化解社会冲突、缓解社会矛盾。要实现农村残疾人就业创业问题治理的现代化，除了要与时俱进地出台一系列促进创新创业的政策法规以外，更要将现有促进农村残疾人就业的法律法规落到实处，让政策“接地气”，而不是束之高阁，必须实现合理法制基础上的有效法治。

三、“治理+”：农村残疾人就业创业支持体系的重构

所谓“治理+”是一种分析解决社会问题的新思路，就是在治理现代化视域下，综合多元主体、网络结构、协同机制、法治方式这四大指向，将相关要素尽可能多的纳入治理语境分析，使其契合治理思维、符合治理要求、满足治理需要，从而创造一种新的研究生态。在“大众创业、万众创新”成为普遍共识的新常态下，必须以发展新型农业为支撑，以促进充分就业为基础，以鼓励有效创业为补充，以“治理+”的思维理路与行为方式重构我国农村残疾人就业创业体系。

1．农村残疾人就业创业支持主体设计：政府鼓励+社会支持+企业吸纳+社区支撑

（1）政府鼓励：整合资源+服务供给

当前，政府对于农村残疾人就业创业支持工作存在着强势状态下的实质缺位，也即相关工作领域都强调政府的主导作用，但其所起到的实际效果却不佳。相关数据显示，农村残疾人就业信息来源于政府、社区、社会团体等的仅占18.3%，来源于社会媒体的仅占11.4%，而来源于家庭、亲戚、熟人介绍的则占70.3%。[18]政府并非管的太多，而是管的太偏，重“输血”而轻“造血”，重救助而轻鼓励。

治理现代化语境下的政府应该通过有效整合资源、优质公共服务供给来鼓励农村残疾人积极就业创业。政府要建立农村残疾人就业创业信息服务平台，并在农村基础设施落后的情况下增强信息的可及性，如综合利用村社广播、村镇居委会公告栏、传单、入户通知、村镇官网及官微等；更好地购买残疾人就业服务，开办专门针对农村环境的就业培训班，如现代种养殖、民族工艺品加工、网络营销等；以政策、资金支持农村福利企业的发展，并对以“健康器官互补模式”吸

纳农村残疾人就业的乡镇企业给予政策与资金扶持；结合当地城镇化来推进残疾人自主创业，改变务农的单一从业形式，丰富其从业领域，研究在“健康器官互补模式”下实现创业联合的可行路径；在国家就业优先战略大背景下，残联牵头，残工委成员单位联动，要把农村残疾人就业创业列入地方就业工作规划，并制定相应评估考核标准。

（2）社会支持：枢纽型社会组织+农村社会企业

社会组织是实现治理现代化的重要主体和依托。受限于中国传统的政治生态，社会组织的发展一直没有获得合理空间，其对残疾人事业的参与也一直局限于对其基本需求的满足，而对更高层次的残疾人潜能开发与优势发掘却显得心有余而力不足，承接政府外包业务的能力亟待改善。现有相关助残社会组织多关注与政府的一次性合作项目或资金筹集、志愿人员组织等公共服务供给某一环节的合作，尚无法通过大规模的有效承接，真正实现对于残疾人就业的支持。

治理现代化视域下的社会组织将通过坚持服务宗旨、发挥专业优势、承接相关服务来支持农村残疾人就业创业。一方面，以“服务导向”来改造各级残联组织，淡化其行政色彩，将其重塑为连接政府、社会及残疾人群体的“枢纽型社会组织”。各级残联要通过常态化公共对话机制的建立，成为助残社会组织的代言人；通过积极调研以及合理的建言献策，为农村助残社会组织的发展创设有利条件，成为助残社会组织的培育者；通过公众调查、专家评选鼓励并奖励助残组织与政府在具体合作互动中的方式创新，成为合作创新的推动者。另一方面，加大农村助残志愿组织的培育力度，并将部分规模小、效益差、残疾员工比例高的农村福利企业转变为社会企业，或尝试在民族地区创建农村助残社会企业，以开发特殊匹配性岗位，如传统工艺、文化的传承与非遗保护，吸收农村残疾人就业。

（3）企业吸纳：健康器官互补就业+专产专营就业

为增强企业对于农村残疾人就业的吸纳能力与绩效，在乡镇企业或福利企业中可尝试推行“健康器官互补模式”，即根据残疾员工健康器官的实际情况，在同一条生产线或同一部门上选取合适岗位来加以匹配，在充分发掘残疾员工潜能与优势的同时实现能力互补，如听障员工可以发挥其超强的专注力来负责产品设计、制图与校对等精细工作，下肢残疾员工可以负责生产线拣选等基本作业，轻度智障者则可以负责货物包装、搬运等简单劳动。同时，还可以将这一模式运用于整

个农村社区，推行“公司+农户模式”，可在农村设立特色种养殖企业，吸纳轻中度肢残者从事网络营销工作，而将种养殖工作交由听力或语言障碍者，充分实现健康器官的优势互补。

专产专营就业模式是国家规定一些适合残疾人集中大量生产的产品、项目由残疾人福利企业或个体专门生产，其他企业或个人不得参与竞争，以此来吸纳残疾人就业的模式。西方很多国家都有相关政策，如波兰等国就规定手套、汽车、信号灯等 38 种日用品为残疾人庇护工厂的专门生产品。我们应该加大专产专营模式在农村的推广实施力度，明确由残疾人专产专营的行业种类，如部分农产品初级加工等，并加大对这些行业的扶持与监督。

（4）社区支撑：社区创业链+以残助残创业

要充分发挥社区的资源联动优势，充分利用中国农村“熟人社会”的样态特质，以微型产业链的打造推动残疾人创业。要实现辖区内种养殖业的产业升级，因时、因地、因人制宜大力发展特种种养殖等现代农业，鼓励在绿色农业、生态农业、特色农业等领域积极创业，并打造创业链。以观光休闲农业为例，其涉及农庄修建与管理、生态种养殖、农产品配送等多个环节，可由村委会牵头，专门面向残疾村民家庭公开竞标，由不同家庭负责不同环节，构建农村残疾人社区创业链。

基于同理心，残疾人比健全人更能理解、同情、尊重、关爱残疾人。所以，要鼓励扶持残疾人瞄准辅助器具、无障碍用品的生产以及与残疾人相关的服务领域创办企业，推行“以残助残”创业模式；向创业成功的残疾企业家筹措资金为有积极创业意愿、合理创业计划的残疾人提供创业启动基金，联系长期低息贷款，争取税收优惠与简化开业办证手续等政策支持；积极推广残疾人居家就业与网络创业，并对其施以必要的技术培训指导与项目遴选建议，充分发挥“互联网+”的优势。

2．农村残疾人就业创业支持结构设计：多元主体网络+互联网技术

治理现代化视域下的农村残疾人就业创业支持结构是一种网络化设计，所有参与网络的多元行动者基于其相互依赖的共同利益——促进农村残疾人就业创业，在集中而非官僚层级结构中，以集体行动努力寻求问题的解决。政府与其他各参与主体相互依存，以平等的合作关系实现共存，其需要充分发挥引导功能，

推动构建企业、公众、社会组织等多元主体参与的共治模式，并努力追求“元治理”功能的发挥，制度层面要通过促进就业创业的相关政策及协同机制的有效供给，推动多元主体实现资源及功能的依存与共享，战略层面要激励创新机制与行动实践，鼓励有实力的残疾人创业，推动共识达成。企业要根据网络成员在平等协商基础上达成的契约性规范，以企业社会责任的彰显来促进农村残疾人就业创业，还可从直接责任方角度对政府相关扶持政策提出合理建议，促使扶残助残就业政策更加科学合理有效。社会组织需要完善其自身发展，积极承接政府外包的各类助残就业的专业服务；社区需要充分发挥其资源链接优势，积极推行“社区互助模式”，打造“社区创业链”；各级残联必须突显其服务功能，重塑其枢纽地位，践行“为残疾人服务、为残疾人家庭服务、为残疾人组织服务”的宗旨。通过沟通协作、平等协商构建起来的农村残疾人就业创业支持主体结构是一个多元参与、多维交叉、多向互动的网络结构，详见图 1。

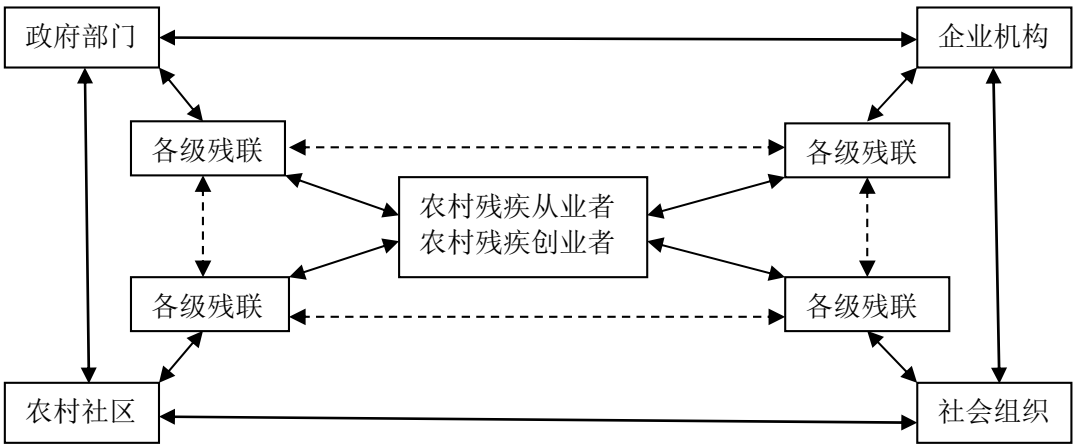


图 1　农村残疾人就业创业支持网络协同结构图

在“互联网+”渐入主流话语体系的新常态下，借助现代信息技术，依托互联网来推进农村残疾人就业创业就显得尤为必要。加快农村信息无障碍社区建设，瞄准年轻族群建立微信群、QQ 群，搭建残疾人就业服务信息网络平台，并实现与上级平台的互联互通，将就业信息、创业项目、加盟连锁项目、失业登记、从业残疾人状况监测、就业促进管理及相关服务项目归并到统一的网络平台上，实现充分的资源共享。加大网络技术，尤其是网络营销方面的培训，引导农村残疾人充分利用当地资源在电商领域进行创业，如开设售卖农产品的网店等，实现现代

农业与网络营销的无缝对接。

3．农村残疾人就业创业支持机制设计：协同+互补

企业与农村残疾人协同互补。企业可以推行“企业+农户”模式，将种养殖等简单生产加工业务外包给残疾人家庭或残疾人企业，对其进行资金、技术、种苗等方面的支持，并对发展较好想独自创业的残疾人给予鼓励与业务合作支持，在降低企业生产成本的同时实现“精准扶贫”；在有条件的乡镇企业推行“健康器官互补就业”，在充分挖掘与发挥残疾人潜能与优势的同时彰显企业社会责任，实现企业与残疾员工的协同双赢。

企业与社区协同互补。针对农村残疾人就业问题，企业拥有资金、技术、设备等方面的优势，而社区则拥有熟悉辖区内残疾人身体状况、职业技能等方面的优势。企业可以根据社区提供的信息，面向残疾人定向设置岗位进行招聘；可以派出专业技术人员，配合社区开展职业技能培训；可以在社区遴选残疾人优秀创业设计并加以“孵化”，给予资金技术支持；在条件允许的情况下，可以将生产基地设置在农村社区，招聘残疾村民工作，促进其就业。

农村残疾人之间协同互补。根据不同的残疾程度、残疾类型，以及各自技能方向、文化水平等，可以对农村残疾人进行合理组织，实现其协同互补。就集中就业而言，可以尝试设立“健康器官互补残疾人企业”，如传统工艺制造企业，听力语言残疾者可从事具体生产，而轻中度肢残者则可从事网络营销工作。就自主创业而言，可以构建“农村残疾人创业链”，无论是传统手工业，还是特色种养殖，都可探索行业“链式布局”，充分实现以残助残。

4．农村残疾人就业创业支持方式设计：法制+法治

中共十八届四中全会再一次强调了“依法治国”作为治国理政基本方式的重要地位，使其成为实现治理现代化的必由之路。制定完善专门针对农村残疾人就业与创业的法律法规，完善相关法制建设，则成为在农村助残领域落实依法治国的基本要求。针对农村待业残疾人数量多、从业方式单一、社会支持不足等问题，立法部门应该出台并完善促进农村残疾人充分就业的法律法规，对就业信息发布、职业技能培训、福利企业帮扶、农村助残组织设立、农村残疾人土地流转等具体问题加以规范，以制度形式强调政府、企业、社区、社会组织等多元主体的责任与职能。此外，各地应该结合推进“大众创业，万众创新”的要求，出台相应实

施措施，在政策、资金、技术、设备等方面对农村残疾人创业者给予支持，营造宽松创业环境，激发创业激情活力，在农村掀起残疾人“大众创业”、“草根创业”的新浪潮。

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施，再好的法律规范、制度政策必须“接地气”落到实处，方能体现其先进性。在构建农村残疾人就业创业支持体系的过程中，必须突显法治方式，推行严肃执法与灵活执法相结合，规范执法与人本执法相结合。既要严肃执法以坚决维护法律的权威性，更要在不违背基本原则与公共价值的前提下，结合农村残疾人具体实际实行灵活执法、人本执法。以残疾人就业保障金为例，目前普遍反映由于规定苛刻、程序繁琐，残保金好收不好用，大多困在银行账户而无法发挥任何作用。建议可以灵活处理残保金支取问题，简化支取程序、创新资金用途，如可从残保金中抽取部分额度设立农村残疾人就业支持津贴，推动农村残疾人职业教育与培训发展，补助农村残疾人提升技能以促进其就业；同理还可设立农村残疾人创业基金，对好的创业创意进行补助，鼓励其自主创业。

参考文献：

[1] 习近平：不断健全残疾人权益保障制度，新华网，2014-05-17，http://www.qh.xinhuanet.com/2014-05/17/c_1110733250.htm.

[2] 李克强：让残疾人生活更加殷实更有尊严，人民网，2014-12-24，http://politics.people.com.cn/n/2014/1224/c1024-26270325.html.

[3] 李静，龚莹：我国残疾人就业福利政策重构与耦合的国际经验与现实考量，华中科技大学学报（社会科学版），2013（2）：118-123.

[4][6] 刘婧娇，宋宝安：农村残疾人就业保障问题研究——以东北为例，西北大学学报（哲学社会科学版），2014（2）：138-143.

[5] 2014 年中国残疾人事业发展统计公报[残联发（2015）12 号]，中国残疾人联合会网站，2015-03-31，http://www.cdpf.org.cn/zcwj/zxwj/201503/t20150331_444108.shtml.

[7][18] 张薇：农村残疾人就业社会支持体系研究——基于武汉城市圈 13 县区市的调查，武汉理工大学学报（社会科学版），2014（5）：753-757.

[8] 卓彩琴，李颖奕：农村残疾人就业排斥及对策探讨——以广州市农村残疾人为例，改革与战略，2009（5）：98-101.

[9] 胡仕勇，周悦然：农村残疾人就业影响因素的实证研究，安徽农业科学，2014,42（21）：

7264-7266.
[10] 李克强就促进残疾人就业创业作出重要批示，网易，2015-07-13，http://henan.163.com/15/0713/09/AUD3OGT502270KN5.html.
[11] 中共中央关于全面深化改革若干问题的决定辅导读本，北京：人民出版社，2013:310.
[12] 全球治理委员会，我们的全球伙伴关系，伦敦：牛津大学出版社，1995 年，第 23 页.
[13] 俞可平，治理与善治，北京：社会科学文献出版社，2000 年，第 6 页.
[14] [瑞士]弗朗索瓦-格扎维尔·梅里安，治理问题与现代福利国家，肖孝毛编译，国际社会科学（中文版），1999 年第 2 期.
[15] 李静：从生活救助到就业支持——优势视角下残疾人福利的实现路径，南京大学学报（哲学人文科学社会科学），2012（6）：67-72.
[16] 柯武刚，史漫飞：《制度经济学》，北京：商务印书馆，2008 年，第 8 页.
[17] 李静：从“一元单向分段”到“多元网络协同”——中国食品安全监管机制的完善路径，北京理工大学学报（社会科学版），2015（4）：93-97.

Research on the support system of rural disabled employment and entrepreneurship in the perspective of governance modernization

LI Jing [1,2]

（1.School of Social and Behavioral Sciences , Nanjing University, Nanjing210093, China;
2.Research Center for disability, Nanjing University, Nanjing210093, China）

Abstract: Employment and entrepreneurship is an important way to achieve equality and participation of rural disabled persons， so it should be researched under the perspective of governance modernization. Governance modernization includes four directions: From " Unitary " to "multiple" of the main body direction, From " one-way " to "network" of the Structure direction, From " regulation " to " Coordination " of the mechanism direction, From " Authoritarian " to " nomocracy " of the pattern direction. In the view of governance modernization, the reconstruction of rural disabled employment and entrepreneurship support system should adhere to the thinking mode of "governance +", in the main body design, should be government incentives (resource integration + service supply) + Social support (hub type social organization + rural social enterprise) + enterprise absorb (healthy organs complementary employment + exclusive franchise employment) + community support (Community venture chain +

disabled entrepreneurs); in the Structure design, should be Multi agent network + Internet technology; in the mechanism design, should be Synergy + complementarity; in the pattern design, should be institution + nomocracy.
Keywords: Governance modernization; rural disabled; employment and entrepreneurship; support system

作者联系方式：

通讯地址：南京市栖霞区仙林大道163号南京大学社会学院

邮政编码：210023

联系方式：13769136246

电子邮箱：yanjing721@sina.com

创新我国慈善事业发展的社会环境思考

郑州大学　韩文甫 张婷婷

摘　要：慈善事业是建立在社会捐献基础上的民间社会性救助事业，也是现代社会救助制度的重要组成部分。改革开放以来，我国慈善事业取得了巨大发展成就，但从总体上看，仍面临着诸多困境，不能满足社会发展的需要。尤其是还没有形成有利于慈善事业发展的良好社会环境，社会氛围不浓厚，成为制约我国慈善事业持续健康发展的重要因素。因此，在新时期，需要不断健全制度，完善机制，创新文化，为慈善事业持续健康发展创造良好的社会氛围。

关键词：慈善事业；发展环境；创新

慈善事业是建立在社会捐献基础上的民间社会性救助事业，是现代社会保障体系不可缺少的有机组成部分。2014 年 11 月，国务院印发了《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》（国发〔2014〕61 号）,这是新中国成立以来首个以中央政府名义颁发的专门规范慈善事业的文件，对促进我国慈善事业健康发展具有重大的指导意义。从慈善事业发展的历史来看，社会环境因素对慈善事业的发展具有重要影响，一个良好的有利于慈善事业发展的社会环境是推动慈善事业发展的重要条件和动力。本文的重点是对新时期创新我国慈善事业的发展环境问题进行一些思考，希望能得到学界同仁的批评指正。

一、当前制约我国慈善事业发展的社会环境问题

从历史上看，中国的慈善思想源远流长，慈善事业也具有悠久的历史传统，可以说是世界上最早倡行与发展慈善事业的国家。但新中国成立后，由于受到计划经济体制和“左”倾思想的影响，现代意义的慈善事业在我国的发展受到了极大限制，长期处于停滞不前的状态。20 世纪 80 年代以来，随着我国改革开放的全面展开和经济社会的发展，为我国现代慈善事业的复兴创造了有利的社会条件，推动我国慈善事业发展进入一个新的历史时期。现代慈善理念逐步树立，各类从

事慈善活动的组织机构不断发展壮大，社会慈善意识不断增强，慈善活动在各个领域广泛开展，在救灾济贫、扶危解困等各个领域发挥了积极作用，在社会中的影响力不断扩大，慈善事业呈现出了良好的发展局面。但同时我们也必须看到，目前我国慈善事业的发展还面临着诸多问题，远不能适应当前我国经济社会发展的需要。特别是法制不够健全、运行机制不够合理、慈善活动不够规范、社会慈善氛围不够浓厚等许多慈善发展环境问题，严重地制约着慈善事业的健康持续发展，必须予以高度重视。

1．慈善事业发展的政策法规不完善，难以适应慈善事业发展的需要

法律政策影响慈善事业发展的重要环境条件之一。从国际上看，慈善虽然是一种以自愿捐赠为基础的民间性行为，但慈善事业的发展同样需要有一个良好的法律政策环境。这种法律政策主要表现在两个方面：一是通过立法对慈善组织和慈善行为进行规范，以提高慈善事业的社会公信力；二是通过制订税收优惠、奖励等鼓励性政策，支持慈善事业发展。改革开放以来，我国也逐步制定实施了一系列有关慈善事业发展的法律政策，对慈善事业的发展起到了一定的促进和保障作用。但从总体上看，这些法律政策仍然存在许多不合理、不完善的地方，不能很好的适应慈善事业的发展需要，严重地制约着慈善事业发展的活力。其主要表现：一是法律制度不健全，慈善立法滞后于慈善事业的发展。如关系慈善事业发展全局的综合性、系统性、独立性的《慈善事业法》还没有出台，遗产税征收等有利于促进慈善事业发展的法律政策更是迟迟未定，都严重地制约着我国慈善事业的快速发展。二是现有的慈善法律政策不合理，缺乏一定的公平性、实用性和可操作性。特别是在实践中有许多鼓励性政策法规存在实施难的问题，不能有效地处理慈善事业发展中出现的各种矛盾，在促进慈善事业发展中的激励导向作用不能得到有效发挥，不能更好的促进和保障慈善事业稳健发展。根据我国法律规定，企业和个人在慈善捐赠后都可获得相应的税收减免。如《个人所得税法》规定个人捐赠可获得 30%的免税优惠；《企业所得税法》规定企业捐赠可获得 12%的免税优惠。但在实际中，由于手续烦琐、程序复杂、操作困难、宣传不到位等原因，极少有捐款个人能享受捐款税收的优惠。另外，我国慈善组织申请捐赠收入免税和“公益性捐赠税前扣除”资格的门槛也比较高，目前主要是中华慈善总会和中国红十字会等少数基金会和社会团体具有这样的资格，而绝大多数社会组织

要申请到捐赠收入免税和“公益性捐赠税前扣除”资格，难度非常大。这就使这些慈善组织无法利用国家已有的捐款抵税政策来进行劝募，尤其不利于吸引来自企业的大额捐赠。这在一定程度上就影响了企业和个人捐赠的积极性，也不利于民办慈善组织的发展壮大。

2．慈善机构的公信力屡受质疑，公众信任度低

慈善机构的公信力是影响现代慈善事业发展的一个重要因素。近年来，我国慈善机构发展迅速，数量不断增加，为我国现代慈善事业的发展创造了重要的组织条件。但如前所述，由于我国的慈善立法长期以来滞后于慈善事业的发展，对慈善机构监督不力、管理不善，导致许多慈善机构和慈善行为不够规范，使得慈善机构的公信力不断受到质疑，严重地损害了公众对慈善事业的信任感和满意度。突出地表现在两个方面：一是慈善机构的信息公开、透明度不够，公众满意度不高。从国际上看，公开、透明是现代慈善事业发展的基本原则和要求。目前我国慈善组织的信息透明性还存在很大问题。有很多的慈善组织和行业主管单位不重视、甚至漠视信息公开。根据有关调查，全国还有超过一半基金会没有官方网站，有些组织除了名称之外，查不到任何其它信息。再加上内部监督机制失灵以及外部监督机制缺乏，严重制约着公众对慈善组织的信任度和满意度。根据中民慈善捐助信息中心发布的《2014 年度中国慈善透明度报告》显示，与 2012 年、2013 年的调查结果相比，在受访公众中，对我国慈善组织信息披露工作的满意度虽然有大幅度上升，但表示“比较满意”的也仅有 28%，而表示“较不满意”和“不满意”的受访者虽然有所下降，但仍达到了 50%。[①]也就是说，只有不足三成的被调查者满意慈善组织的信息披露工作，而不满意的占到一半。二是慈善活动不规范。一些慈善组织在慈善资源募捐、管理和使用等环节存在大量不规范行为，慈善资源被挪用、乱用现象严重，腐败问题突出。特别是一些慈善组织挂着慈善“羊头”从事商业经营等违规活动，近几年慈善“丑闻”不断出现，直接导致民众对慈善捐赠能否被有效使用心存较大疑虑。如中国红十字会，在 2008 年四川地震救灾中被爆出万元帐篷后，2011 年的“郭美美事件”以及上海卢湾区红十字会的万元餐费等事件等，都将红十字会的信任危机推向高潮。此外，河南省宋庆龄基金会的

① 资料来源：中国经济网深圳经济，2014 年 9 月 19 日。http://sz.ce.cn/sy/gd/201409/19/t20140919_1825926.shtml

商业经营活动、“中非希望工程事件”以及中华慈善总会给一家太阳能电池板公司虚开捐赠品发票等事件也引发了高涨的公众质疑。这些事件让慈善组织的名声受到了严重损害，公信力受到重大挑战，大大降低了公众对慈善组织的信任度和满意度，严重挫伤了公众参与慈善的积极性。正是这些事件的影响，导致2011--2012年我国的社会慈善捐赠额在2010年的基础上大幅度下降，对慈善事业的发展影响恶劣。

3．慈善事业的运行机制不合理，“行政化”现象突出

从慈善事业发展的实践看，民营化是现代慈善事业发展的一个重要特点和运行机制。但与国际上慈善事业发达的国家相比，目前我国慈善事业的管理体制和运行机制还存在许多不合理、不完善之处，特别是“行政化”色彩还比较浓厚，政府在慈善事业发展中的作用被不恰当地无限放大，干预过多。这在很大程度上就限制了民营慈善的发展，违反了现代慈善事业发展的基本规律，使得我国慈善事业发展缺乏应有的活力。其突出表现：一是慈善机构政府化现象突出。我国许多重要的慈善机构都是由政府部门转换而来，或是由政府部门(主要是各级民政部门)直接创办，如中华慈善总会、中国青少年基金会、中国扶贫基金等。这些机构的领导大多都由政府任命，在人事管理、资金筹集、组织运作等层面带有浓厚的“行政化”烙印。这些带有浓厚“行政化”烙印的慈善组织，因为有着政府的背景，在公募权、免税资格等方面享有大量的特权，占据了中国比较多的慈善资源，尽管组织的效率并不高。虽然近几年政府在尽力推动这些机构去行政化，但从整体上看效果并不理想，许多基金会等慈善组织仍与政府有着千丝万缕的特殊关系。二是民间慈善机构发展活力不够。近年来，虽然我国大力推进民间慈善组织发展，民间慈善组织也取得了巨大发展成就，但由于管理制度不科学、不完善，政府“越位”、“错位”问题严重，在组织机构设置、项目运营等层面与官办的慈善机构相比较，难以享受到平等的待遇，缺少相应的资源和条件，发展步履维艰。这在很大程度上制约了我国慈善事业的快速发展。

4．慈善文化发展滞后，难以形成全民参与慈善的社会文化氛围

从一般意义上说，文化是一种社会历史现象，是人们长期创造形成的产物，是凝结在物质之中又游离于物质之外的，能够被传承的国家或民族的历史、地理、风土人情、传统习俗、生活方式、行为规范、思维方式、价值观念等，是人类之

间进行交流的普遍认可的一种能够传承的意识形态。文化对人类的行为具有重要的规范和导向作用。从慈善事业发展的历史来看，慈善文化是影响慈善事业发展的重要因素和条件。发展慈善事业必须有良好的“人文关怀”的社会环境，这种环境的形成，需要有文化的承载和激励。但是，长期以来，由于受多重因素的制约，我国的慈善文化建设严重滞后，以利他主义为核心的价值观念还没有形成，平等互助、企业公民、慈善无界、依法行善等现代意义的慈善理念普遍缺乏，没有形成现代的社会财富观、社会责任感和人道主义精神，没有形成全民参与慈善的良好社会氛围。社会上“财不外露,树大招风”的传统观念还根深蒂固；一些人的仇富心理严重，认为慈善是政府和富人的事,与普通百姓无关；更为严重的是，一些地方索捐、逼捐现象时有发生，对捐赠者身心造成极大损害，再加上制度建设滞后，使得许多人尤其是富人不愿行善，也不敢行善。这就在很大程度上降低了社会成员参与慈善的积极性和主动性，导致我国慈善事业发展中的社会捐赠水平和社会参水平都比较低，与慈善事业发达的国家相比较还有较大的差距，与我国经济发展的水平也不相适应。

二、创新发展环境，推动我国慈善事业持续健康发展

随着我国经济社会的深入发展，我国慈善事业发展既面临重大的机遇，也面临严峻的挑战。在新时期，为慈善事业的发展创造一个良好的社会环境，是推进我国慈善事业持续健康发展的根本保障。为此，应重点做好如下工作：

1．构建完善的法律体系，为慈善事业的发展提供有效的法律保障

随着慈善事业的进一步发展，我国现有的慈善法律体系已经越来越不适应慈善事业发展的需要。特别是近年来，慈善领域的贪污腐败、炒作、索捐、善款挪用等新问题、新现象不断出现，对我国现有的慈善法律制度提出了严峻挑战，完善慈善法律体系迫在眉睫。为此，必须加快慈善事业的立法步伐，加快推动出台慈善事业法、社会募捐管理条例、志愿服务条例等法律法规，构建完善的有利于慈善事业发展的多层次法规政策体系，为慈善事业的发展提供良好的法治保障，以适应新时期我国慈善事业发展的需要。一方面，要通过立法对慈善事业的社会

地位、慈善组织的法律地位和运行规范、慈善事业的监管机制和财政税收政策，以及慈善组织、捐赠者、受助者乃至监管机构的法律责任等给予全面而明确的法律界定和说明，给慈善事业的发展提供具体的法律依据，做到有法可依；另一方面，要不断加大执法力度，保障各项法律制度的贯彻落实，促使各种慈善活动更加规范化，不断提高慈善事业发展的制度化、法治化水平，这是保障慈善事业健康、持续发展的重要条件。

2．创新管理体制与机制，增强慈善事业发展的活力

现代慈善事业是一项社会性社会救助事业，需要全社会的广泛参与。这就需要建立完善的管理体制与机制，引导和鼓励企业、社会团体及个人积极参与慈善捐赠、志愿服务等慈善活动，为慈善事业健康发展创造良好的体制和机制环境。首先，要处理好政府与慈善机构之间的关系，大力促进民营慈善发展。从国际上慈善事业发展的先进经验来看，现代慈善事业是一种民营性事业。虽然慈善事业发展离不开政府的大力支持，但支持不等于完全干预，也不是政府要把慈善作为自己的工作。“政府的角色就应该是一个支持者、扶持者、监督者，而不是领导者、管理者，应该是伙伴关系，是互利互助的关系。”[①]政府要与慈善组织建立起平等的“伙伴关系”，就需要在政策、财政和税收等方面给予慈善组织大力的支持，为发展慈善事业提供坚实的后盾。同时还要对慈善组织的运行管理进行严格有效的监督，使慈善组织树立起自身应有的公信力，提高其筹集资金的能力，从而也可减轻其对政府的依赖。就目前我国慈善事业的发展来说，由于“行政化”倾向比较明显，促进民营慈善组织的发展显得特别重要。这就需要政府不断转变职能，进一步加快我国慈善组织的去行政化步伐，大力促进民间慈善组织发展，充分发挥公益慈善组织动员慈善资源的主体作用。政府可以通过建立更加完善的政府购买服务制度，不断扩大政府购买服务的规模，拓展购买服务的领域，形成多元参与、有序竞争、共同发展的慈善服务供给格局，支持民间公益慈善机构加快发展。同时，还应不断创新慈善募捐形式和载体，通过网络捐赠、慈善消费以及慈善义演、义拍、义卖、义展等多种形式，不断拓展慈善资源，促进慈善组织的快速发展。

① 王琦：“慈善立法为慈善松绑”，《公益时报》，2005 年 8 月 3 日。

其次，应建立科学的激励机制，不断提高社会成员参与慈善事业的积极性、主动性。从国际上看，慈善捐赠的激励机制主要有物质激励和精神激励。物质激励主要体现在慈善捐赠的税收优惠政策方面。目前，我国慈善捐赠的税收优惠政策还存在许多问题，没有有效地发挥出对慈善捐赠的激励引导作用。为此，在新的时期，我们需要在借鉴国际先进经验基础上，不断创新和完善措施，贯彻落实好企业和个人慈善捐赠税前减免政策，进一步提高慈善捐赠的税收优惠比例，统一优惠标准，简化免税程序，畅通减免退税渠道，使捐赠主体真正能享受到从事慈善事业带来的税收优惠政策。我们也可以借鉴国外先进经验，开征遗产税、赠与税等税种，利用法律的强制力提高人们的慈善捐赠意识和慈善责任心。在完善物质激励制度的基础上，也要重视建立完善的精神激励机制。精神激励对捐赠主体而言是一种荣誉和社会责任的体现。应在赋予冠名权，授予“荣誉市民”、“慈善大使”等称号的基础上，不断丰富精神激励的方式,更大范围内满足捐赠人的社会荣誉感；应在完善“中华慈善奖” 等的评比制度的基础上，积极探索构建政府表彰和社会表彰相结合的机制，不断提高奖励的档次，增强奖项对人们的吸引力。应不断完善志愿服务的激励机制。通过建立星级认定制度、志愿者嘉许制度、志愿服务回馈制度等措施，褒扬、嘉奖和回馈优秀志愿者，鼓励社会成员积极参与志愿服务事业，促进志愿服务广泛、深入、持久开展，满足社会各方面的需求。

3．创新监督制约机制，提高慈善组织的社会公信力

首先要建立完善的慈善组织内部管理制度，提高慈善组织的自我监管能力。完善的慈善组织内部监督机制是获得公众信任、提升公信力的必要前提。慈善组织要建立健全内部治理体系，完善决策、执行、监督机制，加强内部控制和内部审计，确保人员、财产、慈善活动按照法律要求和捐赠者的意愿有序运行。

其次要建立健全社会监督制约机制，加强对慈善组织的外部监督管理。要不断创新制度，完善机制，加强政府部门、社会媒体、捐赠者和第三方评估等社会公众对慈善组织的监督管理。民政部门要严格执行慈善组织年检制度和评估制度。建立健全并落实日常监督检查制度、重大慈善项目专项检查制度、慈善组织及其负责人信用记录制度，并依法对违法违规行为进行处罚。财政、税务部门要依法对慈善组织的财务会计、享受税收优惠和使用公益事业捐赠统一票据等情况进行监督管理。其他政府部门要在各自职责范围内对慈善组织和慈善活动进行监督管

理。新闻媒体是人们获取信息的重要来源，涉及内容广、影响范围大，其导向作用和威慑作用较大，可以对慈善组织的管理者形成强有力的约束。要大力支持和鼓励新闻媒体对慈善组织、慈善活动进行监督，对违法违规等不良的慈善现象和行为进行曝光，充分发挥舆论监督作用。要更加重视和保障公众尤其是捐赠人的监督权。慈善组织要建立完善的信息公开制度，定期利用各种传播渠道，及时公布捐赠人的捐赠信息和资金使用情况，以保障每个捐赠者都拥有对捐款使用情况的知情权和监督权，最大程度地提高社会公众对慈善事业的信任度和满意度。第三方评估机构是一种对慈善组织的运行效率和能力进行评估的专业评估机构，独立、公正和专业的第三方评估，可以提供公允的信息，也可以帮助慈善机构解决自身信息披露能力不足等问题，有助于整个行业自律机制的建立和推动慈善行业规范化发展。因此，应探索建立完善的第三方评估制度，推进慈善评估的科学化、规范化和公平化。

4．培育先进慈善文化，创造有利于慈善事业发展的社会文化氛围

良好的社会文化环境是现代慈善事业健康发展的基础。国际上慈善事业发展先进的国家或地区，都非常重视现代慈善文化的培育，普遍有一个有利于慈善发展的社会文化氛围。因此，在新时期，大力培育现代慈善文化，在全社会形成具有现代意义的、公众普遍认同的慈善价值观念，对促进我国慈善事业发展显得特别重要。根据《中国慈善事业发展指导纲要（2011—2015）》的要求，继承和发扬中国优秀传统慈善文化，吸收国际先进的慈善理念和管理方式，不断加强与社会主义核心价值体系相统一，与人道主义精神、现代财富观、社会责任感等相融合的现代慈善文化建设。要通过制定和完善相关的法律制度，构建先进的制度文化，激励引导社会公众以制度化、经常化的方式积极参与慈善活动。要采取行之有效的措施，在全社会不断加大对慈善事业的宣传力度，大力弘扬中华民族团结友爱、互助共济、乐善好施的传统美德，大力弘扬以利他主义为核心的价值观念和平等互助、企业公民、慈善无界、依法行善等现代意义的慈善理念，在全社会形成有利于慈善事业发展的良好的“人文关怀”社会环境，引导社会公众关心慈善、支持慈善、参与慈善捐赠和志愿服务活动。要着力推动慈善教育进机关、进企业、进学校、进社区、进乡村，把慈善文化建设与组织文化、企业文化、社区

文化、学校文化等建设相结合，在全社会宣传表彰慈善典范，推动慈善观念深入人心，形成全民参与慈善的良好社会氛围。

参考文献：

[1]郑功成：《社会保障概论》，复旦大学出版社，2005 年.

[2]邹世允：《中国慈善事业法律制度完善研究》.法律出版社，2013 年。

[3]杨团：《慈善蓝皮书:中国慈善发展报告（2014）》，社会科学文献出版社 2014 年。

[4]孟志强，彭建梅，刘佑平编:《2011 年度中国慈善捐助报告》，中国社会出版社，2012 年。

[5]孟令君,王秀江：中国慈善工作概论.北京大学出版社,2008 年。

[6]杨团,葛道顺：《和谐社会与慈善事业》.社会科学文献出版社,2007 年。

[7]施昌奎：《转型期慈善事业运营管理模式研究》.中国经济出版社，2009 年。

[8]李国林：略论政府在社会慈善事业中的地位和作用，《求实》2005 年第 5 期。

[9]葛道顺：我国企业捐赠的现状和政策选择，《学习与实践》，2007 年第 3 期。

[10]赵倩：论中国现有慈善法律制度的几大缺陷，《法制与社会》 2007 年第 10 期 。

[11]王琦：“慈善立法为慈善松绑”，《公益时报》2005 年 8 月 3 日。

[12]唐卫毅：“慈善事业需要慈善文化的感染”，《扬州日报》2005 年 11 月 25 日。

[13]王作安：《推动宗教公益慈善事业又好又快发展》，《中国宗教》2012 年第 10 期。

[14]刘杰，袁泉：转型期我国慈善事业发展的困境及路径选择，《江海学刊》，2014 年第 3 期。

【社会保障管理】

走向治理的中心：现代社会保障制度与西方国家治理

——兼论对中国现代国家治理体系完善的启示[①]

吉林大学　贾玉娇

摘　要：随着现代社会保障制度在德国应运而生，由此揭开了社会保障制度走向西方国家治理中心的序幕。从社会保障制度“进入”、“嵌入”，直至与资本主义相融合，每一次二者关系的增进都以西方国家治理危机为契机，从而揭示出现代社会保障制度作为资本主义发展内在组成的客观规律。它突破了工业主义逻辑单向度的分析局限，即强调经济发展对社会保障制度建设的重要性，而忽视社会保障制度对经济发展的作用。自 20 世纪 70 年代以来，“二战”后形成的利益共识开始瓦解，同时在新的社会变迁背景下，福利国家不断面临来自政治、经济以及福利制度本身的严峻挑战。然而，社会保障制度仍然保持“非凡的耐力”，成为主导西方国家治理行为的内在机理。

关键词：现代社会保障制度；福利国家；国家治理

随着西方国家纷纷建立现代社会保障制度，福利国家体制全面确立，以及在后福利国家时期，西方国家发展所呈现出来的超越“左”与“右”的客观性，西方社会的自然演绎试图昭示出潜藏在资本逻辑中的不为人所熟知的规律，即现代社会保障制度成为破译资本主义密码、解读资本积累与发展深层要义的关键，它与资本相互纠缠所圈定出的范围成为资本主义当代演绎的张力空间。从社会保障制度“进入”、“嵌入”，直至与资本主义相融合，每一次二者关系的增进都以西方国家的治理危机为契机。从这个意义上讲，西方现代社会保障制度的发展史就是一部西方国家治理能力提升的演进史。

从边缘走向中心：

社会保障制度在西方现代国家治理体系中的位移路径解析

马克思曾深刻揭示出资本的本性在于追求剩余价值的最大化。对于资本而言，

① 本文系吉林大学青年学术骨干支持计划项目“中国特色社会保障模式基本理论研究”（2015FRGG01）中间成果；吉林大学优秀青年教师培养计划资助。

最理想的体制模式应该是资本主义奴隶制。这在号称资本主义的黄金国度——美国曾取得合法地位。虽然此种体制与资本主义经济生产基础相违背，但却充分暴露出资本贪婪的本性。那么，在工资这一劳动报酬之外，将剩余价值以福利的形式向广大社会成员转移支付缘何发生？这并非是资本本性发生了变化，通过梳理现代社会保障制度发展史可知，每一次福利制度的推进都是以西方资本主义国家治理危机触底为契机，也由此解释了现代社会保障制度呈集中爆发式的发展分布形态。下面，笔者在描述现代社会保障制度走向西方国家治理体系中心历程的同时，试图揭示这一位移演进背后的，来自现代国家治理体系完善的推动力，以及阶级冲突与共识达成之间的张力关系。

（一）走进西方国家治理体系：现代社会保障制度建立

自 14、15 世纪资本主义开始在佛罗伦萨、威尼斯和尼德兰等地萌发，这个欧洲文明所孕生出的力量迅速掀起了一场波及整个欧洲，乃至西方世界的国家重构运动。传统的国家权威与社会秩序被打破，资本主义国家权威与治理秩序开始形成。在资本积累的驱动下，工业化和城市化进程加快。然而，城市并未成为文明的象征，贫困、疾病、犯罪、饥饿等问题日益泛滥。社会环境的日趋恶劣开始反作用于资本发展，引起统治阶层的关注。此外，国民政府（National Government）思想的提出为福利制度雏形的形成提供依据[①]。在此背景下，1601 年《伊丽莎白济贫法》（Elizabethan Poor Law of 1601）应运而生。本法开创了使用公共资金的先河[②]。但是，由于该法存在较为严重的管理和道德问题，使其在后来的发展中被多次修复。虽然统治阶层尝试着化解早期资本积累过程中显现出来的社会矛盾，但是没能取得显著成效。相反，英国的社会矛盾愈演愈烈。从 19 世纪上半叶的英国经济社会发展水平来看，贫富差距与财富增长同比拉大。时任英国保守党领袖迪斯雷利（Benjamin Disraeli）承认：“英国可以分成两个民族——穷人和富人，他们之间有一条巨大的鸿沟。”[③]

贫富差距如此悬殊，无产者权益无法得到保障，引发了第一次西方国家治理

① Schmitter,P.C.(1974),Still the Century of Corporatism? Review of Politics,36,P.103.
② 威廉姆 H•怀特科，罗纳德 C•费德里科，解俊杰译，郑秉文校，《当今世界的社会福利》，法律出版社，2003 年，第 151 页。
③ 从 1801-1850 年之间，英国国民收入增长 125.6%，1801 年，占英国总人口比例仅 1.1%的最富有的人占国民总收入的 25%。1848 年，1.2%的最富有的人占国民总收入的 40%。参见王云龙、陈界、胡鹏著，《福利国家：欧洲再现代化的经历与经验》，北京大学出版社，2010 年，第 3 页。

危机。这次整体性危机表现在以下三个方面：首先，社会冲突不断。马克思主义的诞生与广泛传播，向人们深刻展现了工人饥寒交迫的生活与资产所有者赚有大量财富之间的因果关系，科学、系统地揭示了碎片化社会冲突表象下的矛盾本源，从而使得矛盾主体的边界逐渐清晰化，社会结构由此被划分为对立的两极——无产阶级和资产阶级。在马克思思想的武装下，工人阶级政党开始形成，西方出现了“社会战争”，西方国家权威的合法性出现严重危机。其次，国家安全存隐忧。因缺少有力机制解决资本过于追求剩余价值最大化而导致社会分配严重失衡的问题，普遍贫困成为这一时期西方国家的痼疾，这严重威胁到了西方国家安全。最后，资本主义经济危机频繁爆发。自 1825 年西方国家第一次爆发经济危机后，资本主义的自我瘫痪情况时有发生。按照马克思的观点，资本主义经济危机是资本无限追求剩余价值最大化而造成社会购买力不足的必然后果。这是资本主义本性使然，不可避免。只有发动无产阶级革命，推翻资产阶级统治，才能突破社会发展的瓶颈，推动人类社会向更高层次的文明迈进。因此，面对西方国家治理的手足无措，马克思主义开始成为一种信仰，在欧洲大陆弥漫开来。以此同时，俄国发生了 1917 年革命，随后布尔什维克取得政权，并于 1922 年成立苏维埃社会主义共和国联盟。马克思主义在东欧的成功实践更加剧了西方资本主义国家的危机感。

为摆脱西方国家治理危机，育有成熟工人阶级政党的德国率先创新国家治理体系。在俾斯麦的主张下，德国在 19 世纪末、20 世纪初，先后出台了《疾病保险法》、《意外事故保险法》、《老年和残疾保险法》、《遗属保险法》和《雇员保险法》等一系列社会保险法案，标志现代社会保障制度诞生。很快地，其他西方国家纷纷效仿，一张社会保障制度的大网开始覆盖欧洲大陆。现代社会保障制度为资本的可持续积累起到必要的托底保障，被世人誉为“社会稳定器”和“社会安全阀”，使得西方国家治理能力得到一定程度的增强。

（二）融入西方现代国家治理体系中心：福利国家体制确立

虽然西方国家试图借助社会保障制度来平和资本主义发展的内外环境，但是在资本积累的原始冲动下，资本主义体系仍旧存在诸多矛盾隐患，并沿着三条断裂线爆发了西方国家的第二次整体性危机。与前一次相比，这次危机关系着资本主义文明的生死存亡。

第一条断裂线发自于西方国家工人阶级政党日渐增强的政治压力。在率先建立起现代社会保障制度的德国，社会主义工人党发展迅猛，政治影响力逐渐增强。与此同时，英、法等国的工人阶级政党也取得了相近的成功。19 世纪末 20 世纪初，社会民主党成为西欧国家议会大党，组阁开始屡见不鲜。针对这一时期工人阶级斗争形式的新变化，恩格斯指出以激烈冲突为表现形式的阶级斗争已不再是无产阶级斗争的主要方式，议会斗争等合法形式成为更加有效的斗争方式。而且，此举将选举权这一具有欺骗性的工具转变为实现工人阶级解放的工具[①]。随着西欧社会民主党势力的不断壮大，资本主义国家面临的政治压力不断增大。

第二条断裂线发端于资本主义固有矛盾。自 19 世纪资本主义在西方全面确立统治地位以来，经济危机始终不断。乐观派认为，这是经济周期所产生的正常现象，无需政府干预。然而，1929-1933 年经济危机的全面爆发彻底击垮了资本主义经济具有内在稳定性的论调，动摇了自由市场内生社会秩序，并自发带来社会公平的神话。这场经济危机肇始于社会保障基础十分薄弱的美国，并随即波及到整个资本主义世界，其波及范围之广、影响程度之深、持续时间之长史上空前。这次经济危机给资本主义经济以重创，使得资本主义整体发展水平倒退 30 年。骤然爆发的“大萧条”使资本主义世界陷入“大恐慌”之中，同时也使其陷入对主导价值体系的社会认同危机之中。美国学者狄克逊·韦克特（Dixon Wecter）指出，这一时期把质疑深深带进了人们的生活[②]。随着“市场神话”还原为“市场失灵”，支撑资本主义的思想圣殿开始瓦解，转而信仰社会主义[③]的人数不断增多，这更加剧了西方国家的恐慌。西方国家所承受的治理有效性的压力日渐增强。如何走出危机？成为西方国家面临的共同挑战。

第三条断裂线发端于失衡的资本主义经济体系。熊彼特（Joseph Alois Schumpeter）指出创新与扩张成为资本主义保持生命力的两个主要途径[④]。因此，西方国家之间对殖民地与外海市场的争夺非常激烈，导致资本主义体系内部摩擦、冲突时常发生。同时，这一时期的世界经济与政治格局尚处于变动中，各主要资本主义国家对欧洲大陆霸主地位的争夺非常激烈。其中，德国作为新兴的经济强

① 恩格斯，《1848 年至 1850 年的法兰西阶级斗争·导言》，北京：人民出版社，1965 年，第 7、9 页。
② 狄克逊·韦克特，秦传安译，《大萧条时代 1929-1941》，新世界出版社，2008 年，第 34 页。
③ 同上，第 57 页。
④ 约瑟夫·熊彼特，杨中秋译，《资本主义、社会主义和民主》，电子工业出版社，2013 年，第 56 页。

国，急于打破由英法等老牌资本主义国家所主导的欧洲大陆利益格局，最终导致第一次世界大战的爆发。虽然“一战”以德国的战败告终，并且形成了以力压德国为目的的《凡尔赛和约》作为胜利果实，但是这也为日后法西斯主义盛行于德国埋下了隐患。法西斯主义之所以在这一时期产生重要影响绝非偶然。它是西方资本主义在内忧外患的重重压力下、在德国民族复仇情绪的作用下，为寻求资本主义发展出路而形成的狭隘民族主义和极端集体主义。在当时，它与民主自由主义和社会主义并立为世界三大意识形态。由此可见，这一时期的资本主义不仅内患重重，还腹背受敌。换言之，西方资本主义在遭遇“失灵”的自由主义和“毁灭性”的社会主义的同时，还必须面对同样具有“自毁性”的法西斯主义。

几乎在德国法西斯政权建立的同时，一本对后来资本主义发展起到重要影响的经济学著作问世了，这就是凯恩斯的《就业、利息和货币通论》。在这本书中，凯恩斯提出有效需求理论，建构了总需求管理模型，指出为打破经济危机期间投入与产出之间的恶性循环，政府应当加大公共支出，创造有效需求，激活经济，将市场这驾跑偏的马车重新带回通往繁荣的道路上来[①]。凯恩斯关于国家与市场关系的论述，对于当时的资本主义世界而言，就如同亚当.斯密提出国富论、马克思揭示利润本质一样具有革命性。凯恩斯思想的重大价值在于破解了困扰资本主义发展的难题，即在亚当·斯密和马克思之间走出了第三条道路。它如同一盏明灯，为处于黑暗中的资本主义照亮前行的方向。在取得反法西斯战争的胜利后，面对满目疮痍的西方社会，如何实现国家的有效治理，夯实国家权威的合法性基础，成为亟需予以回应的重要议题。一场国家重构运动应运而生。

在严峻的危机面前，国家利益超越于各个利益集团的狭隘利益。在凯恩斯主义和社会民主主义的直接倡导下，福利国家体制在西方世界普遍建立起来。这标志着资本与福利的关系从福利外在于资本向资本嵌入福利的阶段转变。福利国家的产生是资本主义自产生以来所取得的一系列文明——它囊括了物质文明、精神文明和制度文明——的集中体现和综合作用的结晶；是西方各利益集团为应对自20世纪30年代以来不断加深的资本主义国家危机而达成利益妥协或结盟的结果[②]。

---

① 马克·斯考森，马春文译，《现代经济学的历程》，长春出版社，2006年，第327页。

② 考斯塔·艾斯平-安德森，郑秉文译，《福利资本主义的三个世界》，法律出版社，2003年，第6页；奥菲，《福利国家的矛盾》，吉林人民出版社，2011年，第2页。

它成为战后西方民主国家的主要和平原则[①]，并作为社会矛盾的解决方式受到广泛赞誉[②]；并成为资本主义战后“黄金时代”的内在组成部分。在这一时期，资本与福利构成了一个复杂的联合体，其法律的和组织的特征系统地交织在一起[③]。因为福利国家体制具有多种功能，能够同时服务于诸多彼此冲突的目标和战略，所以使得这一体制产生了强大的吸引力。到 20 世纪 60 年代，福利制度成为经济、政治与社会生活的主导原则。

就经济方面而言，与后福利国家时期对福利的普遍质疑不同，在这一时期的福利意识形态中，福利制度远不是强加于经济系统之上的沉重负担，而是资本积累系统内在的经济、政治稳定器。通过它可以重新唤起经济发展的动力，并防止经济急剧衰退[④]。为阐释福利国家体制下社会保障制度的经济功能，不妨将整个经济系统划分为生产、交换、分配与消费等四个环节。按照马克思的观点，生产的过程即为消费劳动力[⑤]的过程，劳动力质量的高低会直接影响生产效率。因此，劳动力作为生产力的三大构成要素之一，对生产力的提升具有根本意义。而促进劳动力再生产、修复和提升的资源正来源于国家在教育、培训、健康、住房、食品等方面所相应设置的社会保障项目；国家通过将征缴上来的社会保障税或费，以各种收入维持项目和社会服务的形式转移支付给全体公民，从而在一定程度上缩小收入差距；此外，转移支付给劳动者的收入会对他们及其所在家庭的经济活动产生重要影响。一方面，这会使他们对未来的生活形成安全、稳定的预期，从而改变他们当下的经济行为偏好；另一方面，无所不包的福利措施保障了人们有足够的消费能力，来迎合消费社会的要求。由此可见，劳动力的“非商品化”价值不仅会转化为商品价值，还会转移到消费领域，转化为劳动力的“商品化”价值。除此之外，通过“共同决策”、“共同投资”等方式来增加市场的可预见性[⑥]，从而规避“市场失灵”带来的经济风险。

就政治方面而言，福利国家的产生是彼此冲突的政治力量相互妥协的结果，

---

① 保罗·皮尔逊，汪淳波，苗正民译，《福利制度的新政治学》，商务印书馆，2004 年，第 165 页。
② 奥菲，郭忠华等译，《福利国家的矛盾》，吉林人民出版社，2011 年，第 1 页。
③ 考斯塔•艾斯平-安德森，郑秉文译，《福利资本主义的三个世界》，法律出版社，2003 年，第 2 页；马克·斯考森，马春文译，《现代经济学的历程》，长春出版社，2006 年，第 326 页。
④ 马克•斯考森，马春文译，《现代经济学的历程》，长春出版社，2006 年，第 329 页。
⑤ 罗伯特·阿尔布里坦，李国亮、王道云、贾海译，《经济转型 马克思还是对的》，新华出版社，2013 年，第 71 页。
⑥ 奥菲，郭忠华等译，《福利国家的矛盾》，吉林人民出版社，2011 年，第页

反过来，福利国家也会促进阶级共识的形成。这种阶级共识往往充分体现在资本主义国家权威合法性基础的建构过程中。换言之，资本主义国家在通过提升治理有效性来实现政治目标的同时，也在一定程度上满足了社会成员的权益诉求。以政党选举为例，由于行驶公共权力通常要求得到选民的拥护，而选民对福利制度有很强的依附，因此政治家害怕因实施福利削减政策而在选举中遭到报复[①]。在政党选举过程中，政治家为换取选票而提高福利水平的做法，在与民主国家的政治承诺相契合的同时，也刺激了社会成员利益诉求的不断增强，并制造出福利刚性增长的现象。

与前两个方面相比，社会保障制度的社会功能显然得到更早的开发与应用。到了福利国家时期，社会保障制度极大地增进了社会个体与国家之间的依附关系，并在那些合作基础薄弱的西方国家中，与民主制和股份制等政治经济制度一起销蚀了“无产阶级”作为基本社会行动单位的能力，从而避免社会运动或大规模社会冲突的发生。同时，社会保障体系中的促进就业项目起到社会整合的作用。涂尔干指出就业不仅是实现个人自助的主要形式，还是实现社会整合的重要载体。职业群体作为容纳原子化个体的容器，既是一种代表社会个体表达利益诉求的存在形式，又是一种能够通过职业伦理来约束与规范社会个体的结构性存在，并伴随社会分工的细化而内生出社会团结机制[②]。此外，社会保障制度所实现的劳动力“非商品化”被称为社会权利的容器[③]。因此，西方国家福利水平的高低直接反应出社会个体所拥有的社会权利的多少。由此可见，在福利国家时期人们的社会权利得到普遍提升，并获得持续发展。

制度逆转遭遇结构强制性：
后福利国家时期西方国家治理动向与效应

长期以来，福利制度一直被看作发达工业化民主国家的一个本质特征。然而，自 20 世纪 60、70 年代起，在社会科学中广泛流传着一种假设，即无论是作为一

① 保罗•皮尔逊，汪淳波，苗正民译，《福利制度的新政治学》，商务印书馆，2004 年，第 17 页。
② 涂尔干，渠东译，《社会分工论》，生活・读书・新知三联书店，2000 年，第 132 页。
③ 斯塔•艾斯平-安德森，郑秉文译，《福利资本主义的三个世界》，法律出版社，2003 年，第 23 页。

个经济体系，还是作为一种文明，产业资本主义都处于一种深刻的、不可逆转的危机之中[①]，即“福利国家危机”。为摆脱这一危机，西方国家纷纷告别凯恩斯主义，一致地转向了自由市场主义。以英国和美国为代表的西方国家齐心协力地促使国家撤退，控制福利支出，同时推出一种新的社会文化，即福利体制被批判为压在企业家身上的沉重负担，企业家才是该体制中真正的财富创造者。此后，这一在“二战”后的欧洲社会几乎得到普遍接受的、用来创造和平与和谐的原则，却成为怀疑的目标、批判的对象，成为新的矛盾和政治分裂的源泉[②]。

作为对自 20 世纪 70 年代全面复兴的新自由主义的回应，西方国家大体形成两种具有代表性的国家治理方案，一种方案由新保守主义提出，即福利收缩战略（retrenching）和政策；另一种方案由社会民主合作主义提出，即维持（maintaining）福利国家的战略。后者是在新的历史发展条件下对社会民主主义的发展。它通过在国家、企业及工人之间达成合作，形成共识，以使问题得到有效解决。由于这种方案是在不牺牲社会保障的前提下保持经济竞争力，所以在欧洲及其他地方得到普及。[③]以这两种方案作为钟摆所能达到的两个端点；在这两个端点之间，我们这个时代的大多数福利国家可根据其目标和政策，被置于这个钟摆运动轨迹之中的不同位置。

然而，此后的福利国家实践却呈现出不以意识形态为转移的客观性，亦即强制的结构性。米什拉（Mishra . R）在考察这一时期西方国家的政治主张和实践后发现，无论是以里根政府和撒切尔政府为代表的新保守主义，还是像瑞典、奥地利这样的社会合作主义政制[④]；在各个政府举起的不同的意识形态的旗帜下，社会福利实践的现实几乎是一样的。在新保守主义国家，“对废除福利国家战略和让他人节衣缩食的普遍热情基本上未被转化成实际结果”[⑤]。不同理论派别的社会科

① 柯文·M.布朗，苏珊·珂尼，布雷恩·特纳，约翰·K.普林斯，王小章，范晓光译，《福利的措辞》，浙江大学出版社，2010 年，第 26 页。
② 罗伯特•L.海尔布隆纳（Robert L.Heilbroner），马林梅译，《资本主义的本质与逻辑》，东方出版社，2013 年，第 19 页。
③ R·米什拉，郑秉文译，《资本主义社会的福利国家》，法律出版社，2003 年，第 28 页。
④ 里根政府在上台时承诺减少政府赤字，砍掉公共支出并最终平衡预算。但实际上，里根执政期间的预算赤字上涨到历史最高水平。在英国也一样，撒切尔政府的到来也带来了社会支出的上升而不是下降。尽管新保守主义大肆宣扬私有化和收缩社会福利，在英美两国，普遍的社会公共福利的框架，特别是教育、健康和收入保障，基本上未受触动。另一方面，像瑞典和奥地利这样的社会合作主义政制，尽管坚持对国家福利负有集体责任的原则，在实践中也不得不减少社会支出，接受更高水平的失业。
⑤ R•米什拉，郑秉文译，《资本主义社会的福利国家》，法律出版社，2003 年，第 41 页。

学家一致认为，尽管右翼喧嚣一时，但福利国家已不可逆转[①]。对此，勒格朗（LeGrand）和温特（Winter）指出，在面临有史以来最严重的意识形态攻击之际，福利国家还能证明自己“具有如此非凡的弹性和耐力”[②]。与不得志的右派相似，左派也无法完全实现其政治主张，因为这意味着在资本主义范畴之外寻找解决的办法。

在后福利国家时期，主导国家治理行为超越左与右的力量是什么呢？对此，米什拉指出这股力量就是代表各个利益集团之共同利益的“国家利益”。那么，又是什么力量引导着国家利益呢？这一力量源自于福利国家所塑造出来的资本与福利之间的复杂关系。一方面，经过近 30 年的福利国家体制建设，社会力量得到不断壮大。一旦政党采取福利削减措施，势必会遭致社会自我保护力的反作用[③]。另一方面，资本对福利的态度具有复杂性。奥菲（Offe）曾精辟地指出，继续推行福利，对资本主义国家来说是破坏性的，然而没有福利对资本主义国家来说是毁灭性的。这是因为缺少福利制度调节的资本主义会陷入其累进性的“自我瘫痪”之中无法自拔[④]，深刻揭示了二者之间既共生又充满张力的关系。换言之，在由资本与福利构成的当代资本主义矛盾体内，既存在传统意义上的阶级对立或排斥，又存在“跨阶级联盟”。因此，西方国家在进行福利制度改革时，雇主的态度将比我们普遍设想得更加复杂[⑤]。

然而，在利益联盟基础薄弱的美国，新自由主义迅速占据主导地位，它再次覆盖政治、经济、新闻媒体以及学术等领域。在上述文化再生产机制的作用下，新自由主义不断生产着与其建构的社会相合意的社会产品。保罗•克鲁格曼（Paul R. Krugman）指出，人们开始慢慢遗忘罗斯福新政所创造出来的社会“大压缩”，再次将自由市场体制下的社会失衡视为理所应当的事情。直到 2008 年金融危机爆

---

① 如奥菲、塞伯恩（Therborn）、皮文（Piven）和克劳伍德（Cloward）、勒格朗（LeGrand）和奥希金斯（O’Higgins）都一致认为新右派的现实与他们的言辞相去甚远。

② LeGrand,J.and Winter,D.“The middle classes and the defence of the British welfare state”in R.E Goodin and J.LeGrand(eds),Not Only the Poor(Allen&Unwin),1987:148.

③ 许多国家对社会福利政策进行了重要修改，结果引发了各种激烈的冲突，并触发了广泛的社会不安定。在过去的几年中，法国、德国、意大利的福利制度削减计划一经公布，立即招致了过去 20 年来规模最大的示威活动。在美国，共和党试图触动国家社会福利政策的核心，导致了国会和总统之间的激烈冲突，“非要害”政府机构破天荒地关闭了三周之久。在法国，保守党政府费尽心思试图让选民认可其紧缩计划，其结果却与四年前大获全胜截然相反。在全世界所有经济富裕的民主国家中，福利制度位于政治争论和社会冲突的中心。

④ 奥菲，《福利国家的矛盾》，吉林人民出版社，2011 年，第 17 页。

⑤ 菲利普·马诺，“各种类型福利制度的比较制度优势及福利制度改革的新联盟”，《福利制度的新政治学》，保罗·皮尔逊编，商务印书馆，2004 年，第 146 页。

发前，美国社会的贫富差距程度达到与19世纪末20世纪初时的相近水平。绝大多数的社会成员不具备维系经济繁荣的购买力，同时在政府金融监管体制存在漏洞的背景下，导致这一时期金融衍生品花样繁多。换言之，支撑起这一时期“美国梦”的不是坚实的社会基础，而是虚拟的金融泡沫。因此，经济危机的根源在于社会危机[①]。然而，自2008年金融危机以来，随着全球性经济衰退的加剧，使得新自由主义的观点变得更为盛行。

揭示制度魅影下的利益之争：
对福利国家体制危机的深层解析

虽然从20世纪70年代起，主张福利削减的观点逐渐占据话语权，但是由前文分析可知，资本与福利之间的抗衡与博弈成为主导西方国家治理行为的客观力量。然而，随着新保守主义势力的日渐增强，以及在新的社会变迁背景下，福利国家面临的政治、经济和福利制度本身的挑战日益严峻。因此，辨析福利国家危机的真正根源成为本文必然回应的议题。诚然，一个已经达成共识的问题是几乎所有的福利国家都陷入了困境，但是对危机产生的外生源和内生源，以及在理清可能产生困难的因素、明确这些因素对福利制度造成压力的具体过程或确定它们的相对重要性等方面的认识一直进展有限。

从对福利国家危机的一般解释来看，工业主义逻辑所主张的观点日益深入人心，即认为经济发展是社会保障制度建设的基础，而忽视社会保障制度对经济发展的作用。在这一解释框架下，人们通常用来诟病福利国家的两个工具是“全球化”与“老龄化”。这是因为由这两个因素推导出来的解释逻辑——全球化所产生的资本大量外流，与老龄化所产生的养老金支出压力增大，导致福利国家陷入入不敷出的财政危机——看似顺理成章。此外，这也使得福利制度失灵的观点变得更加有说服力。因为在许多国家，社会保护这座大厦被冻结在一个不再存在的、

① 王卓祺主编，《东亚国家和地区福利制度 全球化、文化与政府角色》，中国社会出版社，2011年，第1-3页；孙立平，《以重建社会来再造经济》，《社会学研究》，2009年第2期；拉古拉迈·拉詹，刘念，蒋宗强，孙倩译，《断层线》，中信出版社，2011年，第9页。

过时的社会经济秩序中，致使它不可能充分地回应那些新的风险和需要[①]。然而，正如皮尔逊（Paul Pierson）所指出的，在面对福利制度削减的种种压力时，应该分别考量压力到底有多大？又从何而来？只有对上述问题形成清晰的认识，才能形成对各项政治改革和政策调整是否可信的准确判断。

为在诸多压力中探究福利国家危机的真正根源，需要对上述两种常见观点予以辨析。在分析全球化与福利国家危机之间的关系时，艾弗森（Iverson）和赫尔曼·施瓦茨（Herman Schwartz）挑战了形形色色的全球化观点，指出人们对全球化影响的理解通常有误。他们缜密地区分了国际经济变化和福利制度困境之间可能存在的种种不同因果关系，发现在许多情况下，这些因果关系的路径并没有什么根据。他们甚至连能支持全球化对福利制度有最起码影响的证据也没有找到[②]。然而，施瓦茨认为全球化对福利国家危机的影响在于：由美国政治经济变革所掀起的解除管制浪潮，在全球化的作用下迅速波及到其他国家，导致这些国家中的保护性就业体系纷纷瓦解。

艾弗森和皮尔逊认为福利国家面临的主要压力不是来自外部，而是来源于内部[③]。那么，导致福利国家危机的罪魁祸首会是由于欧洲日益严重的老龄化而不断加深的财务危机吗？事实上，当代福利国家面临的财政压力问题并不是一个新鲜的问题。自福利国家诞生以来，财政压力就始终存在。以英国为例，虽然在 1940 年英国男性的预期寿命只有 59.4 岁，远远低于当代英国男性[④]预期寿命，但是不能以此作为判断当时财政压力不大，甚至没有的依据。因为这一时期的西方国家刚刚经历过一系列重大危机的冲击，整体经济发展水平倒退 30 年。而如此薄弱的经济基础却支撑起福利国家这座大厦，其财政困难程度可想而知。

那么，福利国家危机的内部根源是什么呢？拨开财政危机的表象，越来越多的学者认识到这是一场阶级妥协机制或利益共识的[⑤]瓦解。弗兰茨-克萨韦尔·考

---

① 考斯塔·艾斯平-安德森，杨刚译，《转型中的福利国家》，商务印书馆，2010 年，第 102 页。
② 保罗·皮尔逊，汪淳波，苗正民译，《福利制度的新政治学》，商务印书馆，2004 年，第 9 页。
③ 艾弗森和皮尔逊都认为富裕民主国家的就业结构所发生的深刻转变，即从制造业转向服务业促进了补偿性社会政策的发展。在艾弗森的分析中，去工业化(de-industrialization)——由制造业生产力水平的大幅提高而不是全球化导致的——是社会变化的重要动力。皮尔逊也强调了由制造业向服务业转变的作用。他指出，劳动力流向生产力水平增长幅度有限的部门，结果导致经济增长放缓，从而造成成熟的福利制度财政紧张。皮尔逊认为有一系列的“后工业化转变”给福利制度造成了严重压力，其他转变还包括政府承诺的到期兑现、家庭结构的变化以及人口老龄化。
④ 2007 年，英国男性预期寿命增至 78 岁。
⑤ 考斯塔·艾斯平-安德森，郑秉文译，《福利资本主义的三个世界》，法律出版社，2003 年，第 6 页；奥菲，

夫曼描述的一幅20世纪晚期德国的福利景象形象地指出了这个谜底。

“一场普遍的分配斗争打响了，这是德意志联邦共和国自成立以来从未经历过的事。现在的问题不再是对增长进行分配，而是在停滞甚至缩减的公共预算的范围内对紧缩进行分配。令人困惑的是，与此同时，股市生意兴隆，自营业者的收入过度膨胀，而政府的政策却在竭力降低最高税率。一些人在谈论“来自上层的阶级斗争”，而另一些人则在谈论“社会妒忌”和“投入必须得到回报。——《福利制度面临的挑战》”

事实上，在20世纪70年代自由主义回潮之前，右翼人士就已经开始在整个社会中培育对福利制度的幻灭感。随着这股声音的不断扩大，西方国家自“二战”以来达成的利益共识开始瓦解，从而导致福利国家这座大厦出现动摇。

利益共识的瓦解主要受到以下两个层面因素的作用。一方面，政治权利结构决定福利国家改革的路向与速度。值得提及的是，这场利益共识的瓦解最先起于美国，英国直到70年代中期甚至更晚才出现可与美国相比的普遍的右翼观念。如果考察这一时期整个西方国家的福利改革动向，会发现各国福利体制改革的速度和方向不尽相同。这是因为每一个福利国家都是围绕其自身特殊的组织结构、社会分层和社会融合的逻辑而组织发展起来的。不同的政治性阶级联盟的历史与现状决定了福利国家的类型与走向。在社会基础坚实、合作水平较高的国家中，强大的社会力量成为促使利益共识达成的结构基础。如法团主义国家的福利水平均比较高，并且福利共识保存得较为完好；而在自由主义福利国家中，福利共识则更容易地遭到遗弃。

另一方面，资本属性决定共识必然最终走向分裂。资本主义越是发展，内部矛盾就越紧张。矛盾产生的根源在于资本追求剩余价值最大化与社会利益诉求不断增强的紧张关系的加剧。对此，可以从以下两个方面展开分析。一方面，“商品化”与“去商品化”之间的矛盾难以调和。在卡尔·波兰尼（Karl Polanyi）、米歇尔·于松（Michel Husson）、奥菲和安德森等人论述中，均揭示了资本主义这一发展悖论，即资本主义越是发展，其“去商品化”或“社会化”的水平就会越高，而这是资本所难以容忍的。当“去商品化”的程度超出资本所能容忍的底线

《福利国家的矛盾》，吉林人民出版社，2011年，第2页；R•米什拉，郑秉文译，《资本主义社会的福利国家》，法律出版社，2003年，第4页。

时，资本与福利之间的契约关系自然瓦解。另一方面，社会力量的发展壮大给资本扩展不断设置新的再分配界限[①]。因为福利国家体制中的隐含契约关系，亦即合法性基础为：资本必须给予社会权利的发展以尊重，在促进社会发展中实现资本利益的可持续化和最大化。然而，随着以中产阶层为代表的社会力量的壮大，导致资本主义关系扩展受到越来越强烈的制约。因此，资本主义越来越缺少动力继续把满足社会日益增长的需求纳入其发展的逻辑之中，甚至急于改革这一局面，由此陷入摒弃福利制度的主观愿望与强制性现实结构的矛盾之中。

对中国社会保障制度与现代国家治理体系完善的思考

由前文分析可知，社会保障制度建立表明西方现代国家治理体系形成。然而，在新自由主义散布的重重迷雾下，社会保障制度与国家治理的关系被误读，其在国家治理中的作用被淡化，同时还遭遇种种诟病。受此示范效应的影响，被建构起来的“福利病”与福利危机恐慌四处弥漫，这将对后发展国家的社会保障制度建设与国家治理体系完善产生重大影响。在福利危机的巨大舆论导向下，一些后发展国家纷纷作出制度回应。在此，笔者提出两种具有不同价值立场的反应类型。一种是恐慌式反应。因对福利陷阱形成过度恐慌心理，不加辨析地接受关于福利弊端的种种观点，从而将社会保障制度视为社会负担，将社会保障与经济增长对立起来。以此价值立场为出发点，主张社会保障制度的市场化趋向，强调低水平的国家责任，从而努力型塑出与经济发展需要相契合的“勤劳”的劳动者，同时极力避免政府福利负担过重而产生的财政问题。与此种价值立场不同，第二种是理性开创式反应。对福利危机进行理性辨析，分辨出哪些问题是由福利制度本身产生的，同时深刻认识当下探讨的福利国家危机是资本主义体系内部矛盾的显现。积极探索与本国政治、经济、社会与文化相契合的社会保障制度，例如，中国政府曾提出的“五位一体”方针，同时努力建成社会保障制度的自我更新机制。福利制度绝非西方仅有，福利国家危机是福利资本主义本质矛盾的爆发，不能因此否定福利制度对国家治理的重要意义，更不能放西方福利危机四海而皆准。

---

① E.K.亨特，颜鹏飞译，《经济思想史——一种批判性的视角》，上海财经大学出版社，2007 年，第 5 页。

中国，作为世界上人口最多的国家，同时也是全世界最大的发展中经济体。如何充分发挥中国人口优势，实现经济与社会良性互动，既是一个老话题，又是一个新命题，这是实现中国经济新常态下产业结构升级的基本举措，是实现国家治理体系创新的重要议题。社会保障制度作为一项基本的社会保护机制，具有实现个体与国家、经济与社会双赢的制度理性。这是因为人既是发展力量的源泉，更是发展的目标，只有在社会、市场与国家的同步共赢中，才能实现国家利益的最大化。反思西方福利危机，其暴露出来的根本问题是资本逻辑操控下的福利制度理性存在缺陷，这也是资本主义福利制度本身无法避免的问题。从表面上看，虽然福利制度具有一定程度的反资本积累倾向，但是仍然无法回避资本主义这一制度本源。因此，摆在中国面前的一个重大发展议题是如何建立与中国特色社会主义发展事业相适合的社会保障制度。

目前中国社会保障制度是以新中国成立以后的国家——劳动保障制度为前身，但是对于具体起始标志，学界观点不一，达成的一个基本共识是中国社会保障制度出现在以改革开放为标志的社会转型伊始，并由此揭开了中国现代国家治理体系的建设进程。在这场中国特色社会主义建设事业的摸索期，中国将解放和发展生产力，大力发展市场经济作为国家治理的核心议题，但是也产生了相应的社会代价，引发诸多社会问题，引起党和政府的高度关注。在此背景下，中国吸收借鉴西方国家的社会保障制度建设经验，建立起了具有中国特色的统账结合的社会保障模式，在社会转型初期发挥出了十分重要的保底线、促稳定的社会与政治功能。随着中国社会转型进入深水区，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上，集中阐述了“四个全面”战略布局，提出全面深化改革的发展规划。这是当代中国特色社会主义事业发展的必然要求，是中国特色社会主义发展规律的内在要求。在此背景下，应对中国国家治理体系进行系统梳理与总结，合理规划、逐步调整国家治理体系内部结构，充分发挥社会保障制度的国家治理功能。

自十八届三中全会提出发挥市场决定作用的改革方针后，中国社会保障事业发展面临新的机遇与挑战。对此，应进行系统梳理与理性分析。简单说来，可将社会保障事业发展归结为两个层面的问题，第一个层面的问题是社会保障与经济发展之间的关系，这是首当其冲要进行深入阐明的基本问题。第二个层面是社会

保障制度问题。具体说来，主要包括以下三个问题。一是社会保障资金来源问题，这实际上是社会责任主体及其相互关系问题；二是社会保障对象问题，即社会群体与社会保障资源的配给问题；三是资源如何配给，能够以相对较小的成本，尽可能最大限度地满足目标群体的需求。作为上述问题的集中反映，政府负担过重成为一个亟需进行攻克的难题。造成这一后果的原因十分复杂，首先，它在一定程度上暴露出了现行国家治理体制下国家投资的价值取向，即重经济、轻社会；其次，暴露出了中国社会保障制度设计存在弊端。与欧洲相似，中国的社会保障制度也是一种重收入维持的事后补偿策略，这必然导致伴随转型社会风险加剧而社会保障负担过重的后果；再次，随着社会转型进程中家庭保障功能削弱，很多原本由家庭承担的责任外抛，然而，刚刚兴起的社会建设与发展时间尚短的市场难以承载此责任，因而政府成为理所应当的责任主体，并形成对政府责任回归的强大社会舆论，由此加剧了政府负担过重问题；最后，中国社会保障资源递送体制存在效率低下的问题，导致公共资源在层层递送的过程中出现截流、蒸发，以及稀释等问题，造成资源浪费与供给效率低下等诸多问题。

对此，新形势下的中国社会保障事业在进行制度调整时，应全面、彻底地梳理与考量其与经济发展之间的关系，重塑社会保障在国家治理体系中的地位。首先，对人力资本的生产与再生产进行上游干预。实现教育福利资源的普惠；加大职业培训援助力度；在推进基本医疗产品与资源均等化的同时，提高对重大疾病和罕见病的保障水平；进一步完善、落实劳动者权益保障法，切实保障劳动者的合法权益；其次，进一步培育社会责任主体；塑造市场经济条件下的社会企业形象，充分发挥企业社会责任；鼓励家庭保障责任回归，保护家庭结构完整；同时，进一步调整政府角色与功能，做到不缺位、不越位。最后，创新社会保障资源递送体系，缩短资源递送链条，尽可能减少其间的道德与制度风险，提高资源配给效率。

作者简介：贾玉娇，1982 年生，社会学博士，吉林大学哲学社会学院教授。

论精准扶贫中的政府责任机制构建

中共湖南省委党校　黄　妮

摘　要：助力精准扶贫工作，实现贫困人口的精准脱贫是现代服务型政府的基本职能所在。我国的扶贫开发工作已进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺期。在2020年以前，要落实7000多万人口的精准脱贫任务，就要培育政府在精准扶贫工作中的责任意识，划清政府在扶贫工作中的责任边界，从而保障贫困人口的基本生存权利。当前，在精准扶贫的实际操作过程中仍面临重重困境：致贫因素杂，导致扶贫困难大；且我国贫困基数大，进而扶贫任务紧；同时一些贫困地区基础设施缺乏，扶贫责任艰巨。因此，在精准扶贫过程中要构建行之有效的政府责任机制，就需要通过开展教育实践活动，让政府树立责任意识，实现精准施政，落实责任分工；又要建立问责机制，明确责任监管，从而帮助困难群体如期脱贫，让每一位贫困者都能有尊严的活着。

关键词：精准扶贫；政府责任；机制构建

一、精准扶贫中的现实困境

伴随社会生产力的空前解放，市场经济快速发展，社会阶层结构日趋多元化，收入分配差距不断扩大，贫困问题逐渐凸显，民生建设迫在眉睫。李克强在2015年政府工作报告中指出，“今年要实现农村贫困人口再减1000万的目标”。当前，扶贫工作已经进入攻坚期，要通过精准扶贫的方式，实现贫困人口的精准化脱贫目标，还面临着重重问题。

（一）致贫因素杂，扶贫困难大

基于我国东中西不地区发展不平衡，城乡二元结构分化差异大，在多元化、复杂化的社会结构中，贫困人群的致贫原因也是多方面的。面对7000多万贫困人口，贫困背后所暗藏的原因更是多样化的。其中具体可以划分为由个人因素、自然因素、社会因素等的影响所致。个人因素可以分为个人身体状况、客观能力以及个人缺乏参与社会劳动的意愿而导致其自身陷入贫困；自然因素主要是指生活在一些自然条件恶劣，生态资源匮乏的地区，有的贫困地区的基层政府反映，“由

于自然环境差，不适宜种植农作物，不适宜发展产业项目，当地的财政收入几乎为零，政府的运营管理主要是依靠国家的财政拨款”。相对于个人与自然因素而言，社会因素更为复杂，主要的一些因素有：经济周期、经济结构、产业结构的转型及其他一些重要的社会经济政策。[①]诸如进行产业调整，带来的大规模劳动力的失业并陷入贫困；科学技术的进步，对从事劳动密集型产业工人的替代所致等。由于致贫原因各不相同，贫困阶层内部差异明显，因此，贫困生态系统呈现复杂化，扶贫工作落实困难重重。

（二）贫困基数大，扶贫任务紧

十八大报告指出：2020 年，我国要实现全面建成小康社会的宏伟目标。而贫困问题是制约这一目标实现的重要影响因素。要让这些贫困人口实现如期脱贫，是落实全面建成小康社会建成的首要任务。距离这一目标的实现还有短暂的 6 年时间。截止到 2014 年，官方数据统计显示：我国却还有 7000 多万的贫困人口；从地理位置上看，我国连片特困地区共计 14 个，贫困县高达 592 个，还有 12.8 万个贫困村。面对庞大数量的贫困人口，广泛的贫困地区，可知，不论是从人口基数上看，还是从波及的地域广度上看，我国的贫困基数还很大。精准脱贫的截止期限在 2020 年，因此，平均每年要要完成约 1166.7 万贫困人口的脱贫工作，扶贫任务相当紧迫。

（三）基础设施缺，扶贫责任艰

贫困地区，由于受客观自然环境的影响，其交通条件，公共基础设施条件也都相对较为落后。据调查资料显示，我国还有 20 多万户家庭里无法供应上电，有几千万农村家庭不能饮用清洁水资源，全国上下还有 7.7 万个贫困村没有开通客运班车，外出的交通条件极其落后，据调查，需要实行移民安置的贫困人口就近 1000 万。[②]俗话说：要想富，先修路。然而在一些贫困地区，连最基本的客运班车都未开通，这就导致山里的人进城难，也把想来进行扶贫投资的企业拒之村外，扶贫资金只能靠政府的财政款项支持，扶贫创收增收难度大，扶贫开发工作难推进，政府作为公共利益的维护者，公共服务的提供者，面对棘手的贫困现状，扶贫的

① 李珍.社会保障理论（第三版）[M].北京：中国劳动社会保障出版社，2013.292.
② 国务院扶贫开发领导小组办公室.我国打响扶贫开发攻坚战[EB/OL].http://www.cpad.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/FPB/fpyw/201508/211403.html,2015-08-04.

艰巨责任就主要落在了政府肩上。

二、精准扶贫中政府责任的现实机理

（一）政府对扶贫工作的高度重视

贫困问题一直制约着民生建设质量的提高。2015 年 1 月，习近平总书记在云南考察时指出，扶贫开发是我们第一个百年奋斗目标的重点工作，是最艰巨的任务。可见，当前的扶贫工作备受中央领导人的关注，也是当前我国社会建设与发展的重点与难点。2015 年 6 月，习近平总书记到贵州省考察时指出要打好扶贫攻坚战，“贵在精准，重在精准，成败之举在于精准”。强调了扶贫工作精准化的重要性，对扶贫工作做了更进一步的指示。随后，总书记也对精准扶贫的内涵做了生动形象的解释，他指出扶贫的精准化就是“对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、措施到位要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准”。这六大要点指出了精准扶贫工作的实质与内涵，也对精准扶贫做了更为可操作性的具体阐述。体现了，当前中央领导人对精准扶贫工作的高度重视，以及精准扶贫工作的现实重要性。

（二）扶贫中政府参与的必要性

扶强不扶弱、优胜略汰，是市场经济竞争中的常态。因而，总会有一部分人们由于受到所处的自然环境恶劣、社会资源匮乏，且个人禀赋不足的影响，在有限的资源竞争中基于各种复杂因素的影响而处在边缘化的劣势地位。“社会总会有一部分人口陷入短期或长期绝对贫困状态”[①]，他们一直生活在社会的最底层，始终徘徊在贫困线以下，连最基本的生存权利都未曾得到保障，最低层次的温饱问题都没得到有效满足。政府作为公共管理主体，维护社会公平，保障社会和谐稳定是其行使公共服务职能的内在要求。因此，“救助这部分处于贫困状态的社会弱势群体是政府的职责所在。”[②]

（三）贫困问题带来的负面影响

对于生产力水平相对较低，经济发展相对滞后的国家而言，难以避免贫困问

① 李珍.社会保障理论（第三版）[M].北京：中国劳动社会保障出版社，2013.293.
② 李珍.社会保障理论（第三版）[M].北京：中国劳动社会保障出版社，2013.293.

题的出现。而贫困问题不仅会影响到个人的发展、家庭的建设，更会波及到社会的良性运行和国家的繁荣稳定。对于个人而言，贫困会导致其自信心不足，形成一种“贫困心理”，因此在个人发展历程中，难以对自身的价值做出正确科学的评价，容易错失发展机遇。作为构成社会的最基本元素——家庭，由于家庭的整体水平长期处在贫困生态之中，家庭的整体幸福指数普遍偏低，家庭建设的动力不足，因此，在一个家庭当中，贫困的文化气息会影响到每一个成员，并会出现贫困的代际传递现象。贫困对于社会的影响也是极其深远。由于社会发展的不公平，导致贫困，或是由于各方面因素导致贫困的出现，但是社会无法大多数贫困者提供基本的公共服务，满足其最低层次的生活需求。当贫苦群体的数量积累到一定的比例，他们的利益诉求得不到满足，就会产生越轨行为，进而危及到社会的和谐与稳定。因此，面对贫困所带来的复杂外部性，政府缓和贫困的政策和措施也就成为义不容辞的责任。[①]

三、精准扶贫中政府责任的实现路径

（一）开展教育实践活动，树立责任意识

当前，正直中共中央开展关于领导干部学习“三严三实”专题教育实践活动之际。精准扶贫作为各级领导干部工作中的重要任务之一，就要了解新形势、学习新思想、掌握新本领，抓住历史新机遇，将“严以修身、严以用权、严以律己，又谋事要实、创业要实、做人要实”的高度自觉精神融入到扶贫工作当中。一是干部队伍驻村帮扶的过程中，下乡干部要坚定帮助困难人群实现长效脱贫的理想信念。帮助困难人群排忧解难，时刻保持一颗善心、一颗爱心、一颗服务之心，用崇高的道德精神，扫清精准扶贫中意识层面的障碍。二是在精准扶贫的资金投入过程中，要“坚持用权为民，按规则、按制度行使权力”，保障扶贫资金落实到位。三是在扶贫项目的开发过程中，要“手握戒尺，慎独慎微”，对于重大扶贫项目，要实行严格监管，建立企业参与扶贫的准入机制。四是坚持“谋事要实”，各级政府部门要立足于贫困地区实情、贫困人口实需，坚持实事求是的原则，科学

① 李珍.社会保障理论（第三版）[M].北京：中国劳动社会保障出版社，2013.293.

规划扶贫工作，稳步落实中央关于农村扶贫工作十年发展纲要，精准扶贫目标不好高骛远，精准扶贫工作不脱离实际。五是坚持“创业要实”，在精准扶贫工作中要有责任担当精神，敢于面对扶贫过程中的复杂矛盾，善于解决和发现扶贫中的现实难题，让精准扶贫成效让百姓看得到，摸得着。六是坚持“做人要实”，要秉承对祖国、对党和人民、对困难群众负责任的精神，“做老实人、说老实话、干老实事”，保证2020年如期实现精准脱贫工作；面对艰巨的扶贫任务和紧迫的扶贫目标，各级政府要发扬“钉钉子精神，保持力度”，不懈怠、不放松，“保持韧劲，善始善终、善作善成”，形成良好的扶贫工作作风环境，扎实推进精准扶贫工作，发挥政府部门在精准扶贫过程中的主力军作用。

（二）实施政策要精准化，落实责任分工

要落实政府的责任分工，就要实行精准施策。扶贫任务精准化，要求坚持因地制宜、因人而异的原则，部署扶贫攻坚战略。一是要切实解决不同困难群体的精准脱贫问题，了解扶贫对象的差异化需求。要提前了解困难群体的致贫原因，对因为自然原因、社会原因、个人禀赋等原因，而导致的贫困进行归类管理，对同一地区贫困的深浅程度进行阶段划分，实现“一户一策”的政策。诸如对居住在地理位置险要，自然环境恶劣的贫困户，要鼓励他们配合移民搬迁工作，通过移民搬迁，来实现脱贫目标；对于具有劳动能力但是缺乏知识技能的困难人群，要为期提供技能培训、创业指导的活动项目，并保证其实效性。二是建立完善的扶贫工作绩效考核政策。降低地方各级政府唯GDP论成效的扶贫考核体系。在扶贫开发中，将领导干部做出的实际成效作为贫困县绩效考核的重要指标。建立贫困户脱贫与返贫的长效管理机制，对于实现脱贫的困难人群，实现动态跟踪机制。强化政府实现困难群体，精准脱贫的责任意识，把困难人群对扶贫工作的满意程度，纳入政府绩效考核体系。对驻村帮扶中做出卓越成绩、贡献突出，得到困难人群一致好评的优秀干部，要采取激励措施，优先纳入提拔名单。要调动各级各地干部参与扶贫的积极性，引导扶贫干部树立正确的政绩观。推动扶贫开发工作责任和任务落实。三是要加大对公共基础设施、公共卫生服务的投入力度。政府部门要加大对贫困地区的财政投入，提高贫困地区的交通条件、道路设施建设、饮用水，以及生态保护水平，为贫困群体创业就业，脱贫致富创造有利环境。

（三）建立问责机制，明确责任监管

责任的有效落实，离不开强有力的监督机制。建立问责制度为政府与贫困主体双向互动搭建高效的科学化平台。一是要及时公开扶贫信息，利用网络平台设立公众信箱，提供问责环境。以公开透明的方式，迎接社会成员的监督，是问责制度得以贯彻实施的前提。政府在麸皮过程中，要把精准化理念以开放的姿态呈现给社会各界，在保证贫困主体的基本隐私权利的前提下，及时公开扶贫的相关信息，清楚的注明扶贫中的资金使用去向，企业的投资实情等等。同时，可以利用网络平台，建立公众信箱，通过科学技术，为精准扶贫中的公众答疑解惑。二是要引入社会监督机制参与精准扶贫。行政监督主要分为内部监督与外部监督两种机制。其中，内部监督包括上下级之间、平级之间的相互监督。外部监督就主要是指个人和社会成员对政府行为进行的监督。当前，我国的扶贫模式正在由以往“政府统包”向“政府、社会、个人”共同参与的扶贫格局转变。社会监督机制的建立，有利于调动社会成员参与精准扶贫的积极性，这为社会成员参与精准扶贫提供了良好的政治参与环境，也是保障社会成员参与精准扶贫长效性的关键举措。因此，针对社会监督机制的建立，要科学立法保护，依法贯彻执行。三是对监督过程中的问题，实现惩治措施。政府的财政支持是扶贫发展中的原动力，尤其是对于一些零财政的地区而言，政府的资金投入是关键。因此要落实资金监管，保障精准扶贫扶到为，在公民、社会成员在参与扶贫过程中，一旦发现政府有挪用扶贫资金、政府权力寻租等恶性行为时，要采取严厉的惩治措施，加大打击力度，肃清精准扶贫中的管理渠道。

参考文献：

[1] 国务院扶贫开发领导小组办公室.我国打响扶贫开发攻坚战[EB/OL].http://www.cpad.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/FPB/fpyw/201508/211403.html,2015-08-04.

[2]李珍.社会保障理论（第三版）[M].北京：中国劳动社会保障出版社，2013.292.

[3]李珍.社会保障理论（第三版）[M].北京：中国劳动社会保障出版社，2013.293.

[4]李珍.社会保障理论（第三版）[M].北京：中国劳动社会保障出版社，2013.293.

[5]李珍.社会保障理论（第三版）[M].北京：中国劳动社会保障出版社，2013.293.

作者信息：

黄妮、硕士、中共湖南省委党校、410006、1604196804@qq.com、18874111980。

社会保险缴费行为遵从问题探讨

南京工程学院　潘　楠

摘　要：目前我国面对企业缴纳社会保险但实际缴费率低的一种困境，但是由于征缴机关在监察与惩罚力度上的弱势，企业职工不予监督，使得企业的不遵从行为获得更大的便利性。通过对企业与征缴机关的行动博弈分析以及企业职工的在参保监督的行为分析，发现企业社会保险缴费不遵从存在必然性，由于缺少更多的收益，企业职工在社会保险缴费行为上存在与企业不遵从合谋可能性。因此，本文认为，要适当的降低缴费率的基础上，优化社会保险征缴机关的管理手段以及适时开征社会保障税。

关键词：社会保险缴费；遵从；监察

遵从原意是一种强制的契约关系，社会保险缴费遵从是指雇主为其雇员或自营业主在国民社会保险法律规定下，如实、准确、及时、如期的缴纳社会保险费。社会保险缴费遵从问题如同纳税遵从般，不仅仅是公平问题、组织设计问题、道德问题，又或者应该综合考虑。社会保险缴费遵这种带有特定目的与准入规则的制度，导致了一种缴费困境，即每个社会成员都希望参与而又打算付出的成本最低。

一、社会保险缴费遵从现状

（一）社会保险缴费遵从客观现状

我国社会保险缴费率实行中央与地方分级管理制度，地方政府在中央政府许可范围内有权修订社会保险缴费率以及缴费基数。基于社会保险缴费以工资总额为计算依据，且为了提高社会保险的征缴效率，我国目前有超过26个省、市、区的实行的是地税部门代收社会保险费政策。在相关法律的约束和地税强制性征收管理制约下，企业少报，瞒报、漏报社会保险费的现象有了较大的缓解，但是社保部门与税务部门之间的运行模式差异较大，而且两个部门之间只是委托-代理关系，税务部门在社会保险费的申报、认定、征缴、稽核、补缴等环节缺乏执法权，社会保险缴费制度中存在的实际征缴率低的问题仍得不到有效解决，产生了社会

保险缴费不遵从的问题（潘楠、张蕊，2013）。借鉴纳税遵从的概念，设计社会保险缴费遵从度的简易计算方法：

$$\text{社会保险缴费遵从度}=\frac{\text{社会保险费/企业负担比例}}{\text{应付职工薪酬}}$$

根据2013年度江苏省上市公司公布的财报中社保缴费数据分析，在100家上市公司中足额缴费的公司才只有11家，大部分企业仍存欠费、逃费的现象。（杨波，2011）认为，企业出于减轻财务负担的考虑，有理由在监管相对松的政策面选择违规操作。

表1是100家上市公司社会保险缴费遵从度区间分布的统计表。据统计，全省2012年社保缴费遵从度的平均值是59.52%，这说明了整个江苏省的上市公司存在很严重的社保缴费不遵从现象。

表1　2013年江苏省上市公司社保缴费遵从度区间分布

社会保险缴费遵从度区间	上市公司数量	所占比例	累计比例
0-10%	1	1%	1%
10%-20%	7	7%	8%
20%-30%	4	4 %	12%
30%-40%	11	11%	23%
40%-50%	15	15%	38%
50%-60%	10	10%	48%
60%-70%	17	17%	65%
70%-80%	17	17%	82%
80%-90%	2	2%	84%
90%-100%	5	5%	89%
100%	11	11%	100%
合计	100	100%	

（二）社会保险缴费遵从主观意愿

我国社会保险总体缴费率平均为职工工资的42%左右，而属于企业职工个人产

权的社会保险只有养老与医疗保险的个人账户，缴费率只有 10%，需从雇员的薪酬中扣除，剩下的社会保险缴费全部是企业缴纳，除了医疗保险会有 1%～3%在不同年龄段会划入个人账户，其余 30%左右全部进入社会统筹账户。社会保险的给付上涨缓慢，而缴费基数却逐年增加，使得参保人员对社会保险计划的信任度逐渐下降。

随着社会保险政策强制执行以及劳动法的深入，企业职工对国家社会保障政策都有了较深的认识，同时也明白社会保险对个人风险应对的作用。但是根据南京工程学院暑期连续三年的社会保险认知程度调查发现，学历与对社会保险认识程度对社会保险缴费遵从之间有较大的离散，没有相关性。也就是说，面对企业不足额缴费社会保险，企业职工对企业的社会保险缴费不遵从行为的默许甚至出于扩大当期可支配收入而进行合谋。这中行为属于典型的道德风险，也就是社会保险的缴费困境的一种，由于政府在社会保险政策中给予劳动者的利益低于预期，导致企业职工对企业是否足额缴纳社会保险关心不足。反过来，能够给企业职工足额缴纳社会保险反成了有实力的企业对职工的一种员工福利。

二、社会保险缴费遵从的模型分析

（一）企业社会保险缴费遵从的博弈分析

在社会保险缴费征缴过程中，涉及两个主体。一是征缴机关，二是企业。企业会逃费，也可能不会逃费。征缴机关会实施监察，但是受到成本的影响，不能对每个企业实施监察。

1.模型的假定

（1）征缴机关监督的概率为 p_1，企业的不遵从概率为 p_2。

（2）征缴机关监督的成本为 C，当企业逃避缴纳社会保险时其获得收益为 Δv。

（3）征缴机关一旦发现企业有不遵从行为时，就处以 r 的惩罚力度。

（4）在征缴机关监督下，企业逃避时，则企业信誉损失为 α，企业不逃避可获得 β 的信誉收益。在征缴机关不监督的情况下，企业选择逃避的话，则征缴机

关的信誉损失为ε。

（C、Δv、α、β、ε＞0，r＞1，p_1、p_2＜0）

2．模型的建立与推导

从征缴机关监督出发，监督与不监督和企业的缴费遵从与不遵从有四中情况发生。

征缴机关付出监督且企业遵从的双方收益为（$-C,\alpha$）；

征缴机关付出监督且企业不遵从的双方收益为（$r\Delta v-c,-r\Delta v-\alpha$）；

征缴机关不付出监督且企业遵从的双方收益为（0，0）；

征缴机关不付出监督且企业不遵从的双方收益为（$-\varepsilon,\Delta v$）

$E(U_1)$代表征缴机关的在社会保险缴费遵从的收益，$E(U_2)$代表企业在社会保险缴费遵从的收益。

$$E(U_1)=p_1p_2(r\Delta v-c)-p_1(1-p_2)c-(1-p_1)p_2\varepsilon \quad (1)$$

$$E(U_2)=p_2(1-p_1)\Delta v+p_1(1-p_2)\beta-p_1p_2(r\Delta v+\alpha) \quad (2)$$

对两个主体进行静态分析，对征缴机关监督的概率p_1求导，得到：

$$\frac{dE(U_1)}{dp_1}=p_2(r\Delta v-C)-(1-p_2)C+p_2\varepsilon \quad (3)$$

征缴机关的最优策略是$\frac{dE(U_1)}{dp_1}=0$，即

$$p_2^*=\frac{C}{r\Delta v+\varepsilon} \quad (4)$$

企业的不遵从概率p_2求导，得到：

$$\frac{dE(U_2)}{dp_2}=(1-p_1)\Delta v-p_1(r\Delta V+\alpha+\beta) \quad (5)$$

企业的最优策略是$\frac{dE(U_2)}{dp_2}=0$，即

$$p_1^*=\frac{\Delta v}{(1+r)\Delta v+\alpha+\beta} \quad (6)$$

对两个主体的分析，发现征缴机关监察与企业不遵从实际上是一个混合博弈，

双方都存在依赖对方的策略而进行各自的策略，对于征缴机关而言，企业的不遵从率是影响征缴机关行动的因素，而对于企业来说，征缴机关的监察率是影响企业行动的因素。

3．结论分析

(1)从征缴机关监察的概率 p_1 与企业逃避缴纳社会保险时其获得收益 ΔV 比较可以发现，因为 $r>1$，所以两者之间是负相关的。即征缴机关加大了监督的力度，则企业逃避社会保险缴费收益就越低，能提高企业社会保险缴费遵从度。

(2)模型假定 $r>1$，这样征缴机关的监督对企业才能起到一定的威慑作用，r 越大，对企业的威慑越大。同样，r 越大，企业逃避社会保险缴费概率 p_2 就越低，那么企业社会保险的遵从度也相对上升。

（3）$\alpha+\beta$，也可以称之为企业的社会责任心理成本，如果企业的社会心理成本高，那么其自觉程度就高，征缴机关可以降低对社会责任心理成本高的企业的监督，但是对于企业社会保险缴费遵从不会产生任何影响。

（4）从企业逃避缴费义务角度出发分析，征缴机关的监察成本 C 越大，企业逃避缴费义务 p_2 的可能性就越大，因为企业会认为征缴机关会因为成本高而放弃监察。而征缴机关的信誉损失 ε 越大，则企业社会保险缴费遵从的可能性就高，因为征缴机关担心随着信誉损失 ε 的扩大，企业会认同逃费的心理暗示，为避免这种心理暗示的传递，征缴机关会加大监察的力度。

（5）将公式 6，$p_1^*=\dfrac{\Delta\nu}{(1+r)\Delta\nu+\alpha+\beta}$ 改成

$$\Delta\nu=\frac{p_1(\alpha+\beta)}{1-p_1(1+r)} \qquad (7)$$

可以发现，如果 $1-p_1(1+r)<0$，则企业不遵从的收益将是负数，而 $r>1$，那么征缴机关的监察概率与惩罚力度是此消彼长的，如果 r=1，那么征缴机关的监察力度至少要超过 50%，那么企业不遵从的收益 $\Delta\nu$=0。但是即使这样，将 $\Delta\nu$=0 代入式 4，我们发现企业不遵从的概率 p_2 存在必然性，即 $\dfrac{C}{\varepsilon}$。

（二）个人监督企业社会保险缴费遵从的博弈分析

由于社会保险缴费率与缴费基数高，导致企业职工对少缴社会保险有一种心理收益θ，这个心理收益无论是在当期还是对于未来都是大于个人账户中增加的收益的。我们构建一个企业职工与企业之间的支付矩阵。

		企　业	
企业职工		逃避	不逃避
	监督	（30%Δv*，（-Δv-r）	（0，-Δv）
	不监督	（θ，Δv）	（θ-30%Δv，-Δv）

*如果企业逃费，根据缴费率计算，职工少缴的金额只有企业逃费的30%

在这个矩阵中，可以看出企业的最优策略就是不遵从，而企业职工的最优策略是不监督。即使加大惩罚力度r，对于企业职工来说并不会涉及个人利益，也就不会促使企业职工监督企业足额缴纳社会保险，造成合谋性的社会保险缴费不遵从。

这是社会保险缴费不遵从最明显的一个特征，由于社会保险缴费涉及雇主、雇国家三方。雇员是风险的直接承担者和利益的直接获取者，其需求偏好是最强的，而企业则是风险的最弱承担者和利益的最弱获得者，其需求偏好只在工伤保险和生育保险最强，而养老保险和医疗保险在契约雇佣劳动关系中，企业的需求偏好最低。国家需求处于两者之间，主要是从社会稳定角度考虑社会成员的未来风险。但是由于我国社会保险缴费比例额分配政策和企业降低财务成本要求以及个人当期获取高的可支配收入的三重因素下，使得企业在社会保险缴费遵从行为中采取了主动逃避策略，而个人则采取了消极的配合策略。

三、提高社会保险缴费遵从的政策建议

1.完善社会保险征缴管理手段，提高社会保险缴费遵从

一味加大惩罚力度并不一定能提高社会保险缴费的遵从度，而应该是从提高征缴机关的检查率以及实查率。因为要加大惩罚率r，不仅提高社会保险缴费的征缴成本C，而且惩罚实际上造成了企业的负担，惩罚率越高，成本越大，负担越

重。征缴机关与企业职工都会陷入惩罚与不惩罚的两难境地，一边是维护法律的严肃性，一边是企业的财务负担加重不利于企业的发展。

因此，从提高征缴机关的检查率与实查率出发，才能有效的提高社会保险缴费遵从。建立有效的监控机制与风险评估体系，切实有效的提高征缴管理手段，应尽快统一全国的缴费率与缴费基数，采取统一的信息化经办流程，通过引入现代化的科技管理手段和方法，及时公布最新的社会保险政策、及时披露社会保险的信息和数据，为参保者提供更加人性化的服务。加强专业化队伍的建设，不仅要提升征缴机关的稽查人员专业水平，还要加大对企业社保工作人员的培训力度，加大政策的宣传，提高参加社会保险计划的心理认同。

2．降低社会保险缴费率，提高社会保险缴费遵从度

世界劳工组织提出应对社会保险参与不足问题的首要的政策建议是降低缴费率(Bailey and Turner，2001) 。过高的缴费率增加了企业成本，企业缺乏参保积极性。另一方面较高的缴费率也被员工视作一种负担，导致当前收入下降，制约了员工的参与意愿，尤其是低收入员工(封进、张素蓉,2012)。通过降低缴费率，使得企业逃避社会保险缴费的收益Δv也在下降，通过式 4，可以看出，$r\Delta v$的下降也会提高企业的社会保险缴费遵从。(封进、张素蓉（2012）通过对上海市企业的社会保险缴费意愿实证分析中提出，过高的缴费率不利于企业参保。

选取 2011 年江苏上市公司营业收入最高的企业苏宁云商(002024)为例，2011 年年报披露，其营业收入为 93,888,5.8 万元，净利润 488600.6 万元，五险缴纳情况如表 3。

表 3　苏宁云商股份有限公司 2011 年五险缴费情况表

险种	实际缴纳保费（千元）	名义缴纳保费（千元）	实际社保缴费基数（千元）
医疗保险	166,998	175,493.04	2,783,300
养老保险	219,533	584,976.8	1,097,665
失业保险	39,328	58,497.68	1,966,400
工伤保险	10,859	29,248.84	1,085,900
生育保险	18,784	29,248.84	1,878,400

其遵从度达到52%，名义缴费额与实际缴费额之间差额达到了42196.32万元，占其净利润的8.63%。将近一成的净利润的不遵从收益，而征缴机关过分注重征缴率而不注重实缴率以及低概率发生的惩罚，使得企业可以根据自身的利益调节参保的行为。因此，降低不遵从的收益Δv可以提高企业的社会保险缴费遵从，降低缴费率，统一缴费基数，就能在一定程度上降低企业不遵从的收益Δv。

同时还应适当减少缴费基数的上调空间，放大缴费基数的上限。过高的缴费基数会造成低收入人群的普遍性可支配收入下降，中小企业社会保险缴费财务负担。最有效的方法是降低统筹缴费率，提高个人账户缴费率，将统筹部分转换为全国统一的国民年金制度，而扩大个人账户的比例与做实个人账户，避免地区间缴费基数的差异而导致的社会保险缴费向低缴费基数地区的转移。

3．开征社会保险税，综合提高社会保险缴费遵从

税的法律威慑力要强于费的威慑力，税相对费有着强大的公共基础结构与独立的、公平的、高超的管理能力，相对完善的制度对于社会保险缴费偷逃行为有更强的威慑力，这种威慑对政府同样有效，如果不能管理好社会保险税，纳税人对政府的信任与社会契约的认可程度都会下降，这样提高了信誉损失ε。同时，税务部门可以利用覆盖全国的经办网点，完善的信息沟通体系，专业化的征管程序更有效的筹集社会保险资金，税务部门有长期的税收征缴经验，资金征缴入库在透明度、监管力度、安全性与规范性更有优势，能够有效的降低社会保险资金的征缴成本。那么即使企业存在社会保险不遵从行为，那么$\frac{C}{\varepsilon}$也会下降许多。

社会保险缴费遵从度的提升，保证社会保险资金的公平筹集和公平分配，单靠行政强制并不是长久之策，而应从共济和个人之间寻找利益分配和风险承担的平衡，既能体现社会公平也能体现量能原则。

参考文献：

[1]MARTIN HALLA，Tax Morale and Compliance Behavior： First Evidence on a Causal Link．Discussion Paper No．4918．2010（04）.

[2]Bailey C，Turner J． Strategies to reduce contribution evasion in social security financing，

World Development，2001，29:385 — 393.
[3]封进，张素蓉，社会保险缴费率对企业参保行为的影响-基于上海社保政策的研究[J]，上海经济研究，2012(03).
[4]廖楚晖，李海英，魏贵和，纳税人行为及对税收满意度分析[J]，税务研究，2009（02）：81-82.
[5]杨得前，税收遵从的理论研究及其在税收管理中的应用[M]，中国财政经济出版社，2007.
[6]潘楠，张蕊，我国社会保障筹资的困境与对策[J]，税务研究，2013（09).

欧盟社会保障政策的社会投资转向：理念发展与政策评估

中国社会科学院　郭灵凤

摘　要：通过对欧洲社会保障模式和新自由主义经济思潮主导下的社会保障制度改革的双重反思，以安东尼•吉登斯、戈斯塔•埃斯平—安德森为代表的欧洲智库提出并逐步完善了“社会投资”思想，为重建欧洲福利国家提供了新的思路。20 世纪 90 年代末欧盟接受了第三条道路。以就业参与、人力资源培育和家庭服务以及儿童保育为三个核心要素的社会投资政策逐渐体现在其社会政策和就业政策改革中。2008 年金融危机之后的财政紧缩威胁到了社会投资战略的执行，但是危机也为欧盟进一步推进成员国改革提供了机会。

关键词： 欧盟；重建福利国家；社会投资；生命周期；弹性保障

二战以后，西欧国家逐步建立起了与其他工业国不同的经济社会模式。虽然各国的制度框架和政策侧重各有特色，①但是共同点也十分明显，比如追求充分就业、通过凯恩斯主义经济政策刺激增长，以及保障社会福利和社会权利。② 20 世纪 70 年代中期以后，该模式受到挑战，西欧各国在新自由主义经济政策影响下逐步开展了不同程度的经济社会改革。从 20 世纪 90 年代中期开始，欧洲社会保障制度改革中，“社会投资转向”（social investment turn）③的呼声越来越高。

欧洲社会保障改革指导思想转变的根本原因在于这些传统福利国家试图回答一个问题，欧洲的社会保障模式和资本主义模式是否具有可持续性。对这个核心问题的思考和讨论直接涉及对欧洲社会保障模式和新自由主义经济思潮主导下的社会保障制度改革的双重反思。是拆散福利国家还是重建福利国家？“社会投资转向”就是这个反思过程的结果。本文将分别从理念发展和政策评估两方面分析欧盟社会政策和就业政策的这一新动向，并将之放在欧洲福利国家转型的宏观背景下和金融危机的现实处境中考察其未来发展前景。

该文首次发表于《欧洲研究》2014 年第 6 期。

① 欧洲社会模式一般分为五个子类型，英国模式、北欧模式、大陆欧洲模式、地中海模式和东欧模式（冷战后）。

② Bruno Palier, “The re-orientation of Europe Social Policies towards Social Investment”, *International Journal of Politics, Culture and Society*, 2006, p.105.

③ Anton Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford ： Oxford University, 2013, p133.

一、社会投资理念的发展：从吉登斯到埃斯平•安德森

从20世纪70年代末开始乃至整个80年代，欧洲各国的经济政策逐步发生变化。欧洲统一大市场的建立保证了欧洲各国企业之间的自由竞争，《马斯特里赫特条约》和《稳定增长公约》制定的标准导致了欧洲各国经济政策渐趋一致。因此，在宏观经济政策领域，欧盟成员国集体采取了截然不同于凯恩斯主义的新政策范式。这一政策范式包括供应经济学派促进自由竞争的措施（如放松管制和劳动关系弹性化）和保守的预算政策（如削减公共债务和财政赤字、降低利率、控制通胀）。然而，长期以来，欧洲各国的社会政策仍然延续着凯恩斯主义的政策逻辑，与新的全球化经济政策逻辑不协调一致，最终陷入了危机状态。①

20世纪90年代初，经合国家组织对其成员国劳动力市场状况展开调查。1994年，《经合组织就业研究报告》（the OECD Job Studies）发表，尖锐批评了许多欧洲经合组织成员国双位数失业的严重状况。这份报告和之后1997年、2006年发表的另外两份报告一道深刻影响了这一时期的欧洲福利国家改革。经合组织经济学家指出，由于过度的工作保障、高额的最低工资、慷慨的失业津贴、沉重的税赋、泛滥的社会对话和工资谈判，欧洲福利国家的劳动力价格已经远远高出了市场结算水平。更为严重的是，劳动力市场形成了“圈内人-圈外人”的分化，年轻人、妇女、老年人和低技术员工很难获得就业机会，因此，僵化的劳动力市场使欧洲国家很难达到美国、英国或新西兰那样的就业率。② 经合组织的就业报告直观地描绘出了欧盟成熟福利国家在福利平等和就业效率之间面临的两难困境。

20世纪90年代初的货币危机之后，大多数欧洲国家失业率上升。在新自由主义经济思潮影响下，各国公共财政开支逐步收紧，以“让劳动有所获”（make work pay）为口号的劳动力市场改革渐次展开，其首要目标就是清除参与劳动力市场的障碍，提高低技术工人、妇女和老年人的就业率。积极劳动力市场改革包括在岗津贴、就业补助、减税、灵活调整工作时间、提供家庭服务等，同时也包括削减失业保险和社会救助津贴。

---

① Bruno Palier, “The re-orientation of Europe Social Policies towards Social Investment”, p.111.
② OECD, *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*. Paris:OECD,1994.

新自由主义思潮影响下的公共开支紧缩和劳动力市场改革使欧洲资本主义更加市场导向，造成了收入不平等和相对贫困加剧。拆散福利国家是否可行？欧洲各国政府召集各党派、社会伙伴以及广大公众，讨论福利改革和劳动力市场规制问题，广泛听取各方意见。 20 世纪 90 年代末，对新自由主义经济政策的政治热情渐渐消退，中左势力逐步入主欧洲各国政府，新当选的欧洲社会民主党和工党领袖们深信，福利国家不能拆除，但必须重建，关键是要将政策重点从消极的津贴补助转移到积极的能力建设和社会投资。

这一政策转变的智力支持来自于安东尼·吉登斯 1998 年出版的《第三条道路：社会民主主义的复兴》一书。他在书中指出，古典的社会民主主义主要关注经济安全和再分配，新自由主义者把竞争和财富创造放在首位。但现在的“社会民主主义者必须改变福利国家所蕴含的风险与安全之间的关系，以形成这样一个社会：在政府、企业和劳动力市场中的人是‘负责任的风险承担者’。当情况变得不妙时，人们当然需要得到保护；但更需要的，则是顺利度过一生中的重大转折时期的物质和精神能力” 。 吉登斯驳斥了新自由主义经济学的观点，“社会民主主义者不应当接受这样一种观点：高度不平等是经济繁荣的必然伴生现象，因此是不可避免的” 。“再分配不应当从社会民主主义的规划中消失”。在如何进行再分配的问题上，吉登斯指出，“对可能性的再分配”，即对人类潜能的开发，应当在最大程度上取代事后的再分配。当谈及如何“重建福利国家”时，吉登斯提出了“社会投资国家”（social investment state）的概念，倡导积极的福利（positive welfare）。其基本原则是：在可能的情况下尽量在人力资本上投资，而最好不要直接提供经济资助。同时，吉登斯认为福利提供者也应该多元化。“福利开支将不再是完全由政府来创造和分配，而是由政府与其他机构（包括企业）一起通过合作来提供。在积极的福利社会中，个人与政府之间的契约发生了转变，因为自主与自我发展——这些都是扩大个人责任范围的中介——将成为重中之重。”①

继安东尼·吉登斯之后，另一位对“社会投资”理念的发展做出重大贡献的学者是戈斯塔·埃斯平—安德森。20 世纪 90 年代中期欧盟社会政策讨论中“社会投资”声势大涨，这在很大程度上归功于戈斯塔·埃斯平—安德森及其研究团队

① 安东尼·吉登斯著，郑戈译，《第三条道路：社会民主主义的复兴》，北京：北京大学出版社 2000 年版，第 103、104、105、122、132 页。

的工作。2001 年下半年在比利时担任欧盟轮值主席国期间，当时的比利时社会保险和健康护理部部长法兰克·梵登布鲁克（Frank Vandenbroucke）①邀请以埃斯平—安德森为首的研究团队，撰写一份关于二十一世纪欧洲新福利体系的报告。2002 年这份报告以《为什么我们需要一个新福利国家》为题由哈佛大学出版。在报告中，埃斯平—安德森团队指出，从工业社会向知识经济社会的转变要求社会政策创新。现有的男性养家的社会保险政策不再能够应对后工业化时代越来越多的“新”社会风险，比如迅速的技术更新、老龄化、婚姻不稳定和单亲家庭增多等问题，这些社会风险的受害者通常是低技术工人、年轻人、工作妇女、移民和有幼儿的家庭。② 其中最严重的问题是工作富裕和工作贫困家庭的两极分化，同时高收入家庭与中等收入家庭的差距也越来越大。在收入金字塔的底端，教育程度不足的夫妇和单亲家庭常常面临着长期失业和儿童贫困。随着收入不平等的扩大，家庭投资孩子未来的能力也将越来越不平等。③

《为什么我们需要一个新福利国家》一书最大的理论贡献就是从“生命周期”（life course）的视角来重新审二十一世纪的福利制度。通过生命周期这个棱镜，埃斯平和他的同事们能够更好地阐释儿童、老年人等弱势群体与妇女就业、家庭结构变化之间的复杂的关系。福利政策要解决的关键问题并不单单是有多少人在特定时期居无定所、收入低下，而是这些人可能会在很长时期内一直居无定所、收入低下，毫无能力改变其生活窘困的状况。工作贫困、技术过时、老年贫困的问题绝不是偶然落在公民及其家庭的身上，而是他们早期生命阶段未解决问题发展出的必然结果。因此，公共政策的重点必须改变，以预防性政策来帮助个人、家庭和社会做好准备以适应各种经济、社会转型。④社会投资政策的目标就是对未来的社会风险“早确认”（early identification）“早行动”（early action），着眼于提高人力资源的素质和增加妇女就业机会，避免因技术过时和家庭看护责任过重而导致的结构性失业、长期失业、工作贫困、家庭不稳定、缺乏参与劳动力市场机会等问题，从消极的收入补偿转变为积极的社会政策和社会服务支持。

---

① 梵登布鲁克本人也是欧洲社会民主党积极福利运动的倡导者。

② Gøsta Esping-Andersen with Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles, *Why we need a New Welfare State*, New York: Oxford University, 2002,p.2,5.

③ G. Esping-Andersen, “Inequality of Incomes and Opportunities”, in A.Giddens and P. Diamond eds.,*The New Egalitarianism*. Cambridge: Polity, 2005,pp..8-38.

④ Gøsta Esping-Andersen with Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles, *Why we need a New Welfare State*, New York: Oxford University, 2002,pp..6-7,p.49.

未来福利国家的发展取决于其政策能否成功解决妇女进入劳动力市场与养育孩子、照料家庭这二者之间的矛盾。从公共政策的角度分析，解决这个问题首先要重新划定工作和家庭生活的边界。男性养家的福利国家政策把工作和家庭划分为泾渭分明的公共领域和私人领域；而在双职工养家的时代，父亲和母亲一起进入劳动力市场，因此他们同时肩负起养育下一代的责任。因此，性别平等已经成为一个社会事件，是构筑以工作为中心的新福利体制的关键因素。劳动力市场的变化、不断增加的工作压力、工作的不稳定性和不可预期的工作时间已经加剧了工作—家庭的紧张关系。对于抚养幼儿的工薪家庭来说，高质量的日托至关重要。① 因此，《为什么我们需要一个新福利国家》试图从社会投资的角度全盘重新规划二十一世纪的新福利体系，这份新社会契约包括新的家庭政策、新的性别政策、以工作为中心的社会融入计划和代际契约。这些政策建议都旨在适应二十一世纪人口老龄化、家庭规模变化、竞争性知识经济兴起的社会和经济的挑战。②

在《变革中的福利国家》一书中，安东·海默瑞克进一步阐发了社会投资政策与经济发展之间的关系。他指出，二者是相互促进而非非此即彼的关系，因为社会投资政策是一个生产性的因素。首先，从经济稳定的角度来分析，强劲的经济发展需要强有力的福利国家支持。紧缩公共开支以确保有效率地满足需求，同时最低工资保障仍然有效地减少了贫困，尤其在经济危机的时刻，社会保障支出仍然是经济和社会活动的稳定器。此外，通过社会伙伴关系进行工资调整谈判和开展工作友好型的福利改革，也是化解劳资矛盾的有效手段。在就业结构调整时期，良性社会伙伴关系对于经济社会稳定而言绝对是有益的，通过工会的合作推行职业培训和积极的劳动力市场政策，对欧洲福利国家来说是一项优势。其次，从经济的可持续发展角度来分析，社会投资政策主导的大规模公共投资并不必然破坏公平竞争，阻止经济发展。福利国家的财政可持续性依赖于未来纳税者的数量和质量。海默瑞克指出，经济的长期增长更多地取决于人力资源的投资，而非外在的经济环境变动和人口变化。当然通过教育和培训提高劳动力水平需要很多年的投入。从这个角度而言，人力资源投资不是简单的社会支出，而是一项具有

① Ibid., pp..68-94, pp..96-129..
② Ibid., pp..19-24.

长期回报率的社会投资。①

通过生命周期理论，新的就业政策应该与新的家庭政策相连接，使公民在不同的生命阶段采取不同的就业形式。新的社会政策应该允许男女双方共同分享工作时间，同时有时间照顾家庭、养育下一代。如果兼职工作（part-time work）也被承认为正式工作，可列入工作履历作为获得养老金等基本社会保障资格时考虑的因素，就会使双职工家庭获得更大的保障，从而促进性别平等。社会政策和就业政策应该通过弹性保障（Flexecurity），创造一个灵活就业的环境，使工人更加适应劳动力市场的变化和生命周期的转换，在就业和失业之间，在全职工作和兼职工作之间，在雇佣和自雇之间，在照料老人、抚养幼儿和退休养老的不同阶段，可以得到政策的有力支持。因此，“让劳动有所获”（making work pay）应该变成“适应变化有所获”（making transitions pay）。②

二、欧盟社会投资政策的演进：从里斯本战略到社会投资一揽子计划

20 世纪 90 年代末，欧盟委员会接受了社会投资思想。③ 1997 年上半年，荷兰担任欧盟轮值主席国期间，荷兰社会事务和就业部长与欧盟委员会合作，召集了一个高规格会议，主题为“作为生产要素的社会政策”。会议的主要目的是匡正一种偏见，即普遍主义的社会政策产生了消极的经济后果。会议指出，社会政策潜在地是一种生产要素，能够最大程度地兼顾社会公平与经济效益。④以此为标志，欧盟开始发展出自身的社会投资政策方针。⑤

2000 年，葡萄牙担任欧盟轮值主席国，提出了经济、就业和社会政策目标统

---

① Anton Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford University, 2013,pp..140-147.
② Anton Hemerijck, “Two or Three Waves of Welfare State Transformation?", in Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme eds., *Towards a Social Investment Welfare State?* Bristol: The Policy Press,2012,pp..53-54.
③ 但事实上，经合组织是首先转变立场的。尽管在 20 世纪 80 年代和 90 年代发布了工作战略（Job Strategy），但在 1996 年召开的高层会议“超越 2000：新社会政策议程”（Beyond 2000: The New Social Policy Agenda）上，经合组织转向了社会投资政策的讨论。之后的一系列研究也反映了这一趋势，如《强劲起步》（Starting Strong,2006）、《在孩子和老板之间》(Babies and Bosses, 2007)、《理解学习的社会后果》(Understanding the Social Outcomes of Learning,2007)和《正在增长的不平等》(Growing Unequal,2008)。
④ 凯恩斯主义经济政策从刺激消费的角度也曾经指出，社会福利是一个生产性因素。但是此处是从加强劳动力素质、提高就业率以及积极劳动力市场政策的角度阐释这一观点。
⑤ A. Hemerijck, *Social Policy as a Productive Factor*, Hague: Ministry of Social Affairs and Employment; Brussels: European Commission, 1997.

一的政治议程，要使欧盟到2010年成为“世界上最具竞争力和最具活力的知识经济体，在提供更加多样和良好的工作以及更好的社会融合基础上实现可持续的经济增长。”[①] 社会投资的理念深刻影响了欧盟的里斯本战略。里斯本战略通过“投资于人和发展积极、有活力的福利国家”，力图在知识经济中达到公平和效率的积极平衡。除了提高就业率的目标外，里斯本议程（the Lisbon Agenda）将人力资源培育、研究、创新和发展放在欧洲社会和经济政策的中心，重新强调机会平等的政策，提高教育水平和职业培训质量，增加儿童保育机构，提高妇女和老年工人的就业率。[②]里斯本战略试图将竞争性的市场、以知识为基础的投资和社会融入战略融为一体，与已经盛行了20多年的新自由主义思潮割裂，同时又与二战后传统的凯恩斯式福利国家区别开来。

欧盟社会政策方面的新趋势在2001年比利时担任轮值主席国之时获得进一步发展。在埃斯平—安德森团队提交政策建议之后，爱尔兰、荷兰、瑞典、英国等欧洲国家的智库都提出了相应的政策建议。2008年欧盟出台了政策文件《重建社会议程》，回应儿童和年轻人的需求，尤其是通过教育和对抗儿童贫困的行动，为妇女提供便捷的就业途径。[③]这些措施都加强了欧盟层面社会政策的社会投资取向。

2008年的金融危机为欧盟社会投资政策投下了阴影，财政紧缩政策已经威胁到了社会投资战略的执行。在金融危机之前，关于欧盟社会政策的讨论大部分集中于欧盟成员国社会政策和就业政策的欧洲化问题，以及欧盟在成员国层面上推进改革是否有效率。但是在金融危机之后，关于欧盟社会政策的问题变成了社会投资战略在后危机时代是否仍然可行。[④]然而，金融危机也为欧洲的社会、经济改革创造了机会。继财政紧缩政策之后，原本困难重重的经济结构改革包括公共开

---

① The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a Europe of Innovation and Knowledge. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm, last accessed on December 11,2014.

② European Commission, *Working together for growth and jobs: a new start for the Lisbon Strategy*, COM(2005)24 final.

③ European Commission, *Renewed social agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe,* COM(2008)412 final.

④ Patrick Diamond and Roger Liddle, Aftershock: the Post-crisis Social Investment Welfare State in Europe, from Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme eds., *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and*

支结构调整在很多国家开始陆续推行。

2013 年欧盟出台了《社会投资一揽子计划》(Social Investment Package for growth and cohesion)。该计划基于一些成员国的积极实践，为其他成员国的福利制度现代化改革提供了指导，旨在应对儿童贫困和无家可归等欧洲社会面临的共同挑战，提高社会融入水平，促进劳动力市场的参与。其政策重点有以下五个方面：

1.投资于儿童

欧盟成员国之间在学前教育投资和参与率方面，存在巨大差异。在法国，四岁儿童参加学前教育的比例是 100%，在希腊，这个比例只有 50%多一点。从总体趋势来看，欧盟成员国和经合组织国家的学前教育参与率都在提高。①

2.投资于青年

2012 年 12 月，欧盟的青年（15～24 岁）失业率高达 23.7%。2011 年，欧盟有近 600 万年龄在 18～24 岁之间的青年人没有完成高中教育，也不接受培训，54.8%的辍学者找不到工作，这个比例是欧洲青年失业率的 2 倍。尽管近些年情况有所改善，但西班牙、葡萄牙和马耳他三国的辍学率仍超过 20%。年龄在 25 岁以下的尼特族（NEETs）②比例正在上升。③

3.就业激励

2009 年和 2010 年，北欧和大陆欧洲国家在积极劳动力市场政策方面投入了巨大的开支，有效地降低了失业持续率。对于那些从事终生学习的人来说，从失业到就业的转变率比没有终生学习者高 6%。④ 此外，大多数欧盟成员国都有特定的最低收入计划，但最低收入的水平和覆盖面有待提升。提供儿童日托服务，是促进女性就业和提高劳动力市场参与率的关键因素。

4.投资健康

2012 年的老龄报告预计，对于长期护理的需求不断加大，将导致长期护理服务增加和公共开支的增长。在现行法律不变的情况下，欧盟 27 国在长期护理方面的公共支出将成倍增长，估计从国内生产总值的 1.8%增至 3.6%。 长期护理的规模和支出类型在不同的成员国差异很大。该项公共支出，在丹麦占国内生产总值

Challenges, The Policy Press,2012, pp..285-286.

① European Commission, *Social Investment Package: Key facts and figures*, February 2013, pp.10-11.

② 既不就业也不上学或者接受培训的青年人。

③ European Commission, *Social Investment Package: Key facts and figures*, February 2013, pp.12-13.

④ Ibid.,p.16.

的 4.5%，在塞浦路斯占国内生产总值的 0.2%。瑞典、荷兰和丹麦是长期护理支出最高的成员国，比欧盟平均水平高出 2 倍。①

5.确保预算充足和可持续

社会政策支出的有效使用，高度依赖于津贴管理的设计（如一站式津贴管理体系）、政策类型（比如更多关注现金失业补贴，而不重视激励措施）以及政策设计（津贴领取门槛、待遇规模等）。因此，社会投资政策改革也涉及财政方面。

根据 2013 年社会和就业国家具体建议（2013 social and employment CSRSs），一些成员国按照欧盟要求在重组社保体系方面迈出步伐。12 个青年失业问题最严重的欧盟成员国接受了政策建议，目标是保证每一个青年在辍学或失业后 4 个月内得到一份工作、继续教育的机会或者工作培训。有 19 个成员国接受了政策建议，实现了从学校到工作的转型，比如为雇佣青年人的公司提供特殊便利，增加学徒机会和减少辍学率。8 个国家已经被要求加强社会安全网以提高社会津贴的水平和覆盖面，减少贫困。10 个成员国已经被要求采取措施提高移民融合的程度，解决罗姆人问题等。18 个成员国已经被要求通过积极劳动力市场政策，提高对被劳动力市场排斥在外人员的支持力度，包括个人求职协助和培训、学徒制度等。11 个成员国接受了政策建议，提高了妇女就业率，包括减少妇女参与劳动力市场的障碍，加强儿童看护服务。15 个成员国在健康看护和长期照顾领域接受政策建议，加强医院改革、控制医药消费、为失能人群提升健康服务水平。②

三、欧洲福利国家转型：“社会投资”的意义

二战之后凯恩斯主义福利国家的诞生是对民族国家框架内产业经济危机的反应，此外运转良好的靠男性赚钱养家的劳动力市场和稳定的家庭也是欧洲福利国家创造黄金时代的经济、社会因素。而随着经济国际化、后工业化分工，福利国家赖以存在的经济社会条件发生了改变。70 年代中后期石油危机后，欧洲各国经济增长率逐渐降低，社会保障制度从社会经济发展的促进因素，转变为制约经济与社会发展的重要因素。社会民主党取得压倒性胜利的政治一致性时代结束了，因此经济社会政策相对稳定的时代也结束了。欧洲各国各种政治力量都提出了自己的政策主张。以撒切尔夫人上台为标志，20 世纪 80 年代英国率先开始了经济社

① Ibid.,p.20.
② European Commission, *Social policies: Social Eturope guide*,Vol.5, 2013, p.54.

会改革，开欧洲风气之先。然而，新自由主义经济主导下的福利国家财政紧缩和劳动力市场改革，造成了新的不平等问题，相对贫困加剧。在反思传统社保制度和新自由主义改革的基础上，以就业参与、人力资源培育和家庭服务以及儿童保育为三个核心要素的社会投资政策成为欧洲国家的选择。但是，社会投资政策实施不久就遭遇了金融危机的冲击，这项旨在实现家庭和谐、社会稳定和经济发展的政策设计能否落到实处，欧盟层面的社会政策协调能否奏效，这些都有待时日回答。

传统的欧洲社会模式在欧洲各国从实现形式到实现程度都不尽相同，关于它的定义也是多种多样。按照安东尼·吉登斯的归纳，这个模式包含以下内容：

1. 发达的奉行干涉主义的国家，以税收占据国内生产总值的水平为衡量标准；

2. 直到高中毕业的免费义务教育；

3. 健全的福利制度，能够在相当程度上为所有国民，尤其是那些最为需要的国民提供有效的社会保障；

4. 限制或阻止经济不平等和其他形式的不平等。

在维持这些机制的过程中，社会伙伴、工会和其他促进工人权利的机构发挥着关键的作用。①

一个新欧洲社会模式正在出现，但它并非完全作为传统模式的对立面而出现。因为传统欧洲社会模式包含的一系列价值观仍然得到整个社会的认同，比如控制可能会危及社会团结的不平等因素，通过积极的社会干预来保护易受伤害的人群，在产业领域培育协商而非对抗的氛围，为全体人民在社会和经济方面的公民权利提供一个良好的架构。② 但是，变化的确发生了，因为福利政策的重点改变了。布鲁诺·帕里耶总结出了福利国家四个方面的变化。首先，限制公共开支，重新定义政府的作用。减轻政府承担的责任，企业、市场、家庭、社区组织都要参与到提供社会保障服务的行列中来。其次，以促进就业为中心，推动积极劳动力市场政策。第三，确立社会保障政策新标准，重新规划分配社会开支，从需求导向转变为供应导向。政府只资助那些最需要帮助的人，不再强调普惠型的社会保障。第四，以社会投资为中心，社会开支倾向于帮助妇女和儿童，提前防御社会风险，

① 安东尼·吉登斯、帕德里克·戴蒙德、罗杰·里德主编，沈晓雷译，《欧洲模式—全球欧洲，社会欧洲》，北京：社会科学文献出版社 2010 年版，第 13 页。
② 同上，第 13 页。

而不是单单事后补救。① 紧缩财政只是改革的一个方面，社会支出结构变化是更深刻的变化。鉴于新的社会风险中最沉重的负担落在了年轻一代肩上，埃斯平—安德森及其同事提出了要重新分配社会支出，重点从养老金和社会保险领域转向家庭服务、积极劳动力市场政策、儿童早期教育和职业培训领域，以确保男女公民在知识型经济中保持高生产率和高就业率。但是在政策实践中，激进的改革建议在各国的福利改革中能否落实仍有待时间检验。而且从理论上来讲，可持续性的年金计划与积极的社会投资政策并不矛盾。正如梵登布鲁克指出的："我们应该牢记，好的养老金政策（如同好的健康政策一样），都是从出生开始设计的"。②

一个新的社会政策范式取代旧的社会政策范式，是一个渐变的过程。从单个欧洲国家来看，从国内经济社会危机到党派间激烈的政治竞争，再到政府制定和实施政策，这需要一个过程，而且各国的进展不尽一致。从整体欧洲的趋势来看，跨国学习是个不可忽视的因素，尤其是欧盟背景下的开放式协调各国社会政策的过程，在这种意义上，福利改革在欧洲是"一种具有高度内省性和知识密集型的政治进程"。③欧洲福利国家正在转型中，这是个长期渐进的过程，但是改革方向已经确定，路线也许会有调整，回头已经不可能，即使是金融危机也不可能阻挡福利国家重建的进程。

作者简介：郭灵凤，中国社会科学院欧洲研究所副研究员。

① Bruno Palier, The re-orientation of Europe Social Policies towards Social Investment, *International Journal of Politics, Culture and Society*, 2006, pp..105-116.
② Gøsta Esping-Andersen with Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles, *Why we need a New Welfare State*, New York: Oxford University, 2002,p.xvi.
③ 安东尼·吉登斯、帕德里克·戴蒙德和罗杰·里德主编，沈晓雷译，《欧洲模式—全球欧洲，社会欧洲》，第 94 页。

社会保障治理中的公众参与：
基于国家治理体系现代化的视角

内蒙古大学　白维军

摘　要： 国家治理体系现代化的核心要义就是实现治理主体的多元化，公众参与是社会保障治理主体多元化的一种重要形式。受管理体制、制度结构、个人素质等因素的影响，当前社会保障治理中存在着严重的公众参与不足。政府应从公众参与的机制、制度、途径、模式方面进行科学构建，形成一个政府与公众相互信任、相互协作的社会保障治理框架。

关键词：治理体系现代化；社会保障治理；公众参与

党的十八届三中全会提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”，其中，治理体系现代化的一个基本要求就是实现治理主体的多元化，让政府、市场、社会，甚至公民个人，通过协商合作，共同参与社会治理，发挥各自的主体功能。而公众参与作为多元治理的一种方式，在社会治理中有着不可替代的作用。社会保障治理是国家治理的重要内容，建立健全社会保障治理中的公众参与机制，不仅是我国行政体制改革的迫切要求，也是社会保障制度实现公平性、参与性的根本保证。基于此，本文从国家治理体系现代化的视角，阐述了社会保障治理中公众参与的蕴意所在以及公众参与的应然图景，在分析社会保障治理中公众参与现状的基础上，提出了创新公众参与的路径选择，希望能对建立更加公平可持续的社会保障制度提供有益的政策借鉴。

一、理论阐释：国家治理体系现代化与公众参与社会保障治理

治理体系现代化的一个基本要求就是实现治理主体的多元化，国家试图通过多元治理，改变“管理”时代政府“一家独大”，政策实施中顾此失彼的困境，提高社会治理的绩效与水平。社会保障是一个关乎全体社会成员现实利益的制度安

排，因此，社会保障治理需要吸纳社会公众广泛参与，实现治理主体的多元化。

（一）国家治理体系现代化的理论解读

十八届三中全会提出的“社会治理”与之前的“社会管理”最大的区别在于，“治理”强调多元主体的协同管理，而且，这种管理是以民主的方式开展的，是一个持续互动的过程。[1]社会治理有别于“管理”时代的单一主体、强权管控和单向度运行，注重政府与社会组织、自治组织、社会公众的互动与协作，强调“自上而下”与“自下而上”相结合的动态均衡。而国家治理体系现代化的一个核心要义就是实现治理主体的多元化，改变传统的政府单一主体管理格局，努力形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障”的新局面。社会力量共同参与社会治理，打破了政府在国家治理中的垄断地位，实现了治理主体的多元化和治理方式的多样化。新的治理格局下，已经不再是一个政府“少干预”和“不代替社会”去开展行动的问题，而是一个政府如何去与其他主体共同开展行动的问题。[2]

在传统的管理格局中，由于政府管理的社会事务相对比较简单，单一主体的政府管理基本满足了社会发展的需要。但随着社会经济形势的急剧变化，传统的社会管理模式面临着越来越多的困难，仅凭政府一个主体已很难面面俱到地管理到社会每个领域。时势要求政府之外的其他组织以及公众个人都以合理的方式参与到社会治理中来，即要求实现国家治理体系的现代化。新体系中的多元治理能把政府、社会、公众的关系布局得更加合理，公共权力的结构也更加优化，能同时实现政治民主、经济发展、文化繁荣、社会和谐、生态文明的伟大目标。

（二）公众参与社会保障治理的蕴意所在

公众参与是指公共权力在进行立法、制定公共政策、决定公共事务或进行公共治理时，由公共权力机构通过开放的途径从公众和利害相关的个人或组织获取信息，听取意见，并通过反馈互动对公共决策和治理行为产生影响的各种行为。[3]社会保障治理中的公众参与则是指，社会公众为影响政府的社会保障决策和实施，以个人或组织的形式，采取的一些政策参与行为，从而满足其合理的社会保障诉求。作为多元治理主体之一的社会公众，通过治理参与，可以集思广益、群策群力，将公众的利益诉求完整地表达出来，也可以将政策产生的问题和失误、原因与现状等信息准确地反馈到决策机构，然后通过适当的政策调整，补充、修正或

终止原有的政策，[4]这也是我国政治民主化、决策科学化的重要一步。

社会保障是一项关乎全体国民现实利益的制度安排，社会保障治理过程中激发公众的参与热情，提供公众的参与途径，不仅能使政策的制定更加科学合理，而且能使社会保障政策充分代表民意，反映民众的真实需求，从而起到缓减社会矛盾，促进社会稳定的作用。此外，社会保障具有促进社会公平的典型特征，而公众参与社会保障治理有利于保证这种公平性的实现。因为，根据 “政府失灵”理论，“国家或政府的活动并不总是像应该的那样‘有效’或像理论上所说的能够做到的那样‘有效’”。[5]政府在开展社会保障治理时，也难以避免私心和短视，这样政府也就不可能自动地代表公众利益。因此，广泛的公众参与可以有效减少社会保障治理过程中的政府私欲行为，以及避免由于目标的不确定和信息的不完整所导致的决策盲目和偏差。公众参与社会保障治理，不仅能完善和推进国家治理体系现代化，而且能使社会保障充分发挥经济发展调节器、社会建设稳定器的作用，并保障和维护广大人民群众的根本利益。

二、应然图景：社会保障治理中的公众参与途径

从治理过程来看，社会保障治理涵盖了社会保障事务的计划、决策、执行、管理、监督、评估、反馈等多个环节，公众参与社会保障治理就是要在上述各个环节充分体现公众行为的价值与作用，通过参与去影响社会保障的价值取向，使之向着有利于全体国民共同利益的方向发展。有效的公众参与社会保障治理至少应包括以下几个方面：

（一）政策制定中的公众参与

随着行政体制的改革和社会生活方式的改变，公众的民主意识和参与社会事务的意识也在逐渐增强，参与社会保障政策的制定，就是其表达自身利益和诉求最直接的一种方式，也是社会保障决策科学化的有益形式。社会保障政策制定是一个涵盖调研、决策等多个环节的复杂过程，公众参与的途径也可以是多种多样的。例如，在社会保障政策出台之前可以进行深入的民意调查，并将调查结果全面地反映到政策之中，实现公众的民主参与。在社会保障政策出台过程中，公众

可以以个人或团体的形式，通过决策咨询、列席旁听等方式，积极参与到政策制定中，以纠正政府决策的盲目和偏向。此外，可建立社会保障政策制定的听证制度，通过召开政策听证会，为公众参与提供机会与途径。而且，公众也可以通过政府信息公开制度，及时了解政策制定的环节与进程，并监督政府在法律规范允许的范围内依法行政，防止政策制定过程中的舞弊与腐败行为。基于上述举措，可以搭建一个政府与公众就社会保障政策制定的双向互动平台，形成一个经常性和连续性的公众参与机制。

（二）政策执行中的公众参与

政策执行是指国家行政机关将决策中枢系统所输出的决策指令付诸实施，从而实现行政决策目标的一种行为。[6]政策执行是一个动态过程，具体包括政策宣讲、政策实验、政策实施、政策监控等环节。社会保障是一项集中体现国民利益诉求的制度安排，社会保障政策如何实施，实施的效果如何，最能身同感受的就是普通民众。因此，为实现社会保障政策绩效的最大化，在政策执行中政府需建立健全公众参与机制，政府需利用其权威和专家集中等优势加强顶层设计，创设公众参与渠道，鼓励公众以各种形式积极地参与到社会保障政策的执行过程中。在具体参与执行的环节上，这种参与可以是通过公民个人，也可以是通过自治组织或非政府组织等来实现。例如，公民自治组织可以通过社区，承接政府的社会救助工作；工会组织则可以参与职工维权，并就一些社会保险问题与雇主协商谈判；公民个人可以通过公益组织向社会捐赠，可以通过志愿团体参与一些社会服务的提供。社会保障政策的执行会由于公众的广泛参与而变得高效与顺畅，并在政策执行的往复循环中逐渐提升其制度功能，也对保障公民的社会保障权益有重要的意义。

（三）监督管理中的公众参与

在整个社会保障治理过程中，监督管理是制度实施的一个重要环节，科学的监督管理机制能使社会保障政策的制定与实施更加高效，更加符合民意。传统管理格局下，政府集管理、监督大权于一身，使得社会保障政策运行中的很多矛盾被掩盖了起来，影响了制度的有效性与公平性。在社会保障治理的监督管理中引入公众参与，则可以提高社会保障的管理广度与效率，降低政府的管理成本，同时也可以完善社会保障的监督机制，通过社会监督和公民个人监督，弥补政府内

部监督的不足，让监督真正成为管理的助推器。但是，公众参与社会保障监管有着较为特殊的要求。首先，公众要想参与社会保障监督管理，必须具有较强的专业知识，这样才能在监督管理过程中对社会保障政策提出质疑和询问。其次，需设立独立的社会保障监督委员会，使公众参与监督管理合法化和组织化，公众可以通过选派代表，在社会保障政策的制定、执行、评估等方面起到监督管理作用。最后，在公众参与机制的建立过程中，一方面政府要使政策公开化、透明化，完善政府与公众的互动机制；另一方面，公众通过选派代表与政府部门沟通协商，以确保社会保障的公平性和完备性。

三、现状归因：社会保障治理中的公众参与不足及原因

受传统管理体制的影响，我国社会保障管理一直以政府管理为主，政府“一家独大”导致顾此失彼，在政策实行中难以顾全大局，公众参与不足已严重影响了社会保障治理的绩效与水平。公众参与不足的原因也是多方面的，既有制度制定不合理，管理体制有弊端的客观原因，也有公众个人素质水平欠缺的主观原因。

（一）社会保障治理中公众参与不足的表现

这种参与不足主要表现在以下三个方面：

1.公众参与社会保障治理机制不健全

虽然我国的法律赋予了公民合法参与社会治理的权利，但是，在现实环境中，政府几乎是作为单一管理主体存在的，公民参与的机会和途径极少。而且，受传统“官本位”思想的影响，相当一部分政府部门和工作人员认为，政府完全有能力做好社会治理事务，公众参与的必要性被大打折扣。现实中的社会保障事务采取属地化分散管理，有的甚至是中央直接管理，条块化和碎片化现象非常严重，关于如何动员公众参与社会保障治理，提供什么样的参与渠道，如何规范这种参与行为，如何监督管理公众的参与并没有一个系统化的参与机制都没有统筹安排。分散管理状况下，想形成一个上下联动、有序参与的治理机制是十分困难的。

2.公众参与社会保障治理渠道有限且不畅通

由于长期以来在社会保障政策的制定、执行、监督管理等环节中忽视公众的

参与，使得公众参与社会保障治理的空间和机会都很小。当前公众参与公共政策的渠道有两种，一种是通过选举或者政协委员的形式参与社会治理的决策，一种是通过来访来信、座谈会、听证会等形式听取社会公众的意见反馈。但这两种渠道在具体实践中发挥的作用非常有限，且常常因为各种原因而名存实亡。关于公众参与社会保障治理，除了相关法律的简单表述外，基本没有权威的具体规定。例如，《社会保险法》笼统地讲到“鼓励和支持社会各方面参与社会保险基金的监督”，“工会有权参与社会保险重大事项的研究”，但具体如何参与并没有详细的规定。在这种情况下，即使公众有意愿参与社会保障治理，也很难找到具体的参与途径和参与方式。

3.公众“消极参与”降低社会保障治理效果

随着公民民主意识和参与意识的增强，我国的社会保障在制度立法、政策制定、政策执行、监督管理等方面也刻意在建立公众参与的渠道，试图发挥全社会的力量来推动社会保障事业的发展。但是，在这难能可贵的参与机会中，却存在着负面的公众“消极参与”行为，即参与者会从自身的私利出发，做出危害绝大多数人合法利益的举动，既破坏了公众参与的良好愿望，也影响了社会保障政策的公平性和完备性。这种“消极参与”在政策过程中有着广泛的表现，例如，一些政府官员在政策执行过程中的违法、违规行为和损公肥私行为，不仅腐蚀社会保障制度的肌体，败坏社会保障制度的声誉，更侵害了社会公众的合法权益。作为普通参与者，社会公众可能会为了自己的私欲，用这种“消极参与”来宣泄对社会和政策的不满，给社会保障政策带来极大的负面影响。

（二）社会保障治理中公众参与不足的原因

传统管理体制的政府主导，社会保障政策制定过程中对公众参与的含混规定，以及社会保障制度自身的专业深刻性，在主客观两方面限制着公众对社会保障治理的切身参与，具体表现为：

1. 体制层面的原因

长期以来，我国处于一种“自上而下”的“支配与被支配，领导与被领导，安排与被安排”的行政管理模式，这使得国民产生了“政治冷淡，经济至上”的心态。“突然”而来的参与机会很难调动他们的主动性，遇到这种机会，他们会选择“用脚投票”的方式来规避。因为，长期的“政治冷淡”使得他们“自我否定”

自身的实际参与和决策能力。[7]这种管理体制不仅造成了政府决策部门对公众参与的主观排斥，也强化了公众对政府的高度依赖。对于公众来说，他们只能被动地或被支配地接受社会保障政策，只能强制或不情愿地服从政府的安排，主动参与社会保障治理的意图已非常淡薄。而且，这种管理体制下的权力惯性，甚至会出现政府动用行政手段限制公众参与社会保障治理，彻底堵死公众参与的有限渠道。再加之我国社会组织发展滞后，公众参与社会保障治理的主体进一步缺失，直接导致了公众参与的不足。

2. 制度层面的原因

随着政治民主化和公民参与意识的增强，公众参与社会保障治理的氛围与基础已基本形成，但是，一直以来我国社会保障政策的整个过程却完全由政府主导，公众很少有机会或根本就没有途径参与进来建言献策，致使在制度层面限制了这种参与的可能性。因此说，我国公众参与社会保障治理的制度化建设较为滞后，这种制度化可以具体理解为公众参与的程序化、组织化和法定化。程序化即重视公众在社会保障政策制定过程中的参与，听取社会团体或公众的意见，避免政府忽视公众群体的存在而独断专行。组织化即通过利益集团来表达社会保障利益诉求，而不是通过个人方式来表达。法定化即将公众参与社会保障治理以法律法规的形式加以强制规定，让公众参与有法可依、有法可循。公众参与社会保障治理制度化约束的缺失，致使公众不被政府决策机构所重视，导致了公众参与社会保障治理的不足。

3. 个人层面的原因

除了上述体制和制度层面的因素外，公众参与社会保障治理不足还有公众自身的原因。社会保障具有很强的专业性要求，它不仅涉及多个学科，还涵盖多个领域，因此，对参与治理者的素质要求较高：就能力结构来说，要求公众有很好的沟通能力、理解能力和学习能力；就知识结构来说，公众要具有相关的社会保障知识储备；就意识结构来说，公众能自主自愿地参与，而不是随意“跟风”，这种对专业知识的高要求限制了公众参与的广度与深度。另一方面，从公共选择理论的“经济人”假设来看，公众参与社会保障治理可能会更多地关注个人利益、小集团利益或短期利益，降低了公众参与社会保障治理的信服度，这也限制了公众参与的深入发展。

四、对策建议：社会保障治理中的公众参与创新

国家治理体系现代化背景下的社会保障治理，必然要求完善和发展多元主体共治格局，充分发挥公众在社会保障治理中的积极作用，创新公众参与途径，建立政府“自上而下”和社会公众“自下而上”的动态平衡关系，推动我国社会保障治理的现代化建设。

（一）公众参与的机制创新

机制是一种制度化了的方法，治理体系现代化背景下的社会保障治理应该是一个开放的机制和协调的机制。因此，在社会保障治理中应将公众参与的方式和途径制度化，并使参与的各个环节协调运行。创新社会保障治理中的公众参与机制，一方面，要打破政府作为单一主体治理公共事务的格局，为私人机构、社会自组织、公众团体和公民个人留出参与社会保障治理的空间，变原来政府“自上而下”的政策活动和公众被动接受、被动安排、被动服从的传统治理机制，为新型的政府“自上而下”与公众“自下而上”相互协同，广泛动员社会公众和自治组织参与到社会保障治理的各个环节，听取公众的意见反馈，吸纳公众的有益建议，使社会保障政策能切实反映他们的利益诉求，通过政府与公众的协商与合作，建立互动的双向交流模式，实现公众参与社会保障治理的机制创新。另一方面，作为公众参与社会保障治理的重要内容，必须培养和树立公众的主体责任意识，让每个公民认识到，参与社会保障治理不仅是维护其社会保障合法权益的重要途径，也是公民的一种社会责任，这样公民才有参与社会保障治理的主动性和积极性。

（二）公众参与的制度创新

为扩大公众参与社会保障治理的机会与可能，从制度层面来讲，一是要建立和完善公众参与的相关法律法规，让公众参与社会保障治理的行为有法可依、有法可循，并保证公众参与的有效性、合法性和独立性。二是在社会保障治理的每一个环节，即政策的制定、执行、管理、监督、评估等环节预设公众参与的路径，让公众参与真正发挥作用。例如，在社会保障制度出台前，可以采取社会听证或

社会公示，广泛听取民意，深入调查分析，制定出真正反映公众诉求的政策。在政策执行过程中，则要通过社会基层组织、工会以及非政府组织吸纳公众参与其中。最后，在具体治理过程中，为保证社会保障治理的公平性和科学性，应调动公众参与的积极性，建立民意调查制度、听证制度等；为了能使公众及时了解社会保障政策，应建立政府与公众的互动交流平台，完善政府信息公开制度；同时，创制公众对社会保障治理的监督制度，从而形成一个完善的公众参与社会保障治理制度体系。

（三）公众参与的途径创新

信息技术的发展和新媒体、自媒体时代的来临，为公众参与社会保障治理的途径创新提供了平台与可能。而且，科学技术的发展也要求政府创新社会治理方式，摒弃传统上那些低效的、原始的治理形式，转而采取一种更加科学、高效、现代化的治理方式。此时的社会保障治理，公众可以借助开放的信息平台，便捷、高效地参与其中，提高社会保障的治理能力。具体来讲，政府可以通过媒体平台主动公开社会保障信息，让公众足不出户就可以清楚地了解到自己所关心的社会保障事务，弥补过去必须亲临现场参与的弊端，减少因信息不对称而导致的误解与冲突。而且，通过新媒体或自媒体平台，政府可以征集到更多的公众意见，一则可以满足公众参与的愿望，二则可以加强政府与公众的沟通，也最大程度地强化了公众参与的广度和深度，能确保公众在社会保障政策的制定、实施、管理等各个环节的广泛参与。另外，通过建立开放的公众交流平台，可以形成良好的信息反馈机制，以便在公众表达利益诉求后，相关部门能给予及时的回复和解释，以及对政策做出及时的调整。通过上述举措，创新公众参与社会保障治理的途径，形成一个政府与公众相互理解、相互信任、相互协作的工作机制。

（四）公众参与的模式创新

如前所述，公众参与的方式是多样的，可以是个人参与，也可以个人的集合——组织参与。因此，社会保障治理中的公众参与，需走出过去单一的个人参与认识误区，引入组织参与，通过集体的力量形成强大的参与力，达到影响社会保障政策过程的目的。个人参与社会保障治理虽然也能起到建言献策，表达民意的目的，但具有一定的狭隘性，容易出现主观偏差。但是，组织参与的功效则要比个人参与强大得多。因为，组织拥有个人所缺乏的参政资源，它可以将公民单个

的、独立分散的利益表达组织化，然后利用资源优势，及时实现利益诉求。现实中，农业合作社就是公众参与社会保障治理的一个典型案例，农业生产户以组织的形式向相关政府部门表达利益诉求，并通过选派代表参加到政府的涉农项目中，在政策制定、政策执行、政策监督与评估中发挥积极作用，实现组织内利益相关者的利益诉求，这种参与无疑要比单个的公民参与有力得多。但是，需要注意的是组织参与的组织机构必须具有独立性，要脱离政府的控制，这样才能真正保护参与者的利益。这一模式创新可以使社会保障治理更趋科学合理，对规避政府“寻租”也有积极的意义。

总之，公众参与社会保障治理也是国家权力向社会回归，还权于民的治理过程。社会保障治理中鼓励公众参与，建立相互理解、信任、协调的治理模式，也是国家治理体系现代化的基本要求。创新公众参与社会保障治理的体制与机制，对我国建立更加公平可持续的社会保障制度具有积极的现实意义。

参考文献：

[1] 童星.如何提升治理能力的现代化[N].新华日报,2014-04-22.

[2] 张康之.论主体多元化条件下的社会治理[J].中国人民大学学报,2014,(2).

[3] 蔡定剑.公众参与风险社会的制度建设[M].法律出版社.2009.

[4] 陈庆云.公共政策分析[M].中国经济出版社.1996.

[5] 丁煌.公共选择理论的政策失败及其我国政府管理的启示[J].公共行政,2003,(3).

[6] 许文惠,张成福.行政决策学[M].中国人民大学出版社.1997.

[7] 王增文,林闽钢.中国社会保障治理现代化问题[J].贵州社会科学,2015,(3).

中国社会保障转移支付制度的构建与评估*

华中科技大学　柯卉兵

摘　要：本文以社会保障转移支付的缺口补助理论为依据，在考虑各地社会保障收入能力差异、社会保障支出影响因素的基础上，构建了一个以各地社会保障服务均等化为目标的社会保障转移支付方案。在此基础上以 2011 年相关数据为例，测算和评估该方案的均等化效果。结果表明，与实际社会保障转移支付相比，新的社会保障转移支付方案实施之后，地区间社会保障资源的再分配效果与现行体制相比明显强化，各地提供社会保障服务水平的差距明显缩小。

关键词：社会保障转移支付；缺口补助；均等化；评估

一、引言与文献回顾

改革开放三十多年来，中国经济持续高速发展，财政收入能力不断增强，社会保障制度也获得了快速发展，各地社会保障支出水平不断提高。然而，各地经济的不均衡发展使得社会保障地区差距明显。林治芬（2002）较早研究了社会保障的地区差异问题。[1] 王晓军（2005）分析了养老保险待遇、负担水平和偿付能力的地区差异问题。[2] 彭海艳（2007）[3]、欧阳琼等（2011）[4] 运用广义熵(GE)指数分解法，分析了社会保障支出区域差异及贡献率。柯卉兵（2009）对中国 1995-2005 年地区间社会保障财政支出的差异问题进行了实证分析。[5] 刘渝琳等（2011）测算了我国社会保障基尼系数。[6] 徐倩等（2012）通过构建极值比、变异系数和基尼系数对区域社会保障财政支出的差距进行了描述。[7]江华等（2012）测度评估了 2001—2010 年中国 31 个省份和东、中、西部社会保障经济公平的非均衡发展状态并进行聚类分析。[8] 果佳等（2013）指出财政性社会保障投入与社

基金项目：教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国社会保障制度整合与体系完善”（批准号：13JZD019）；国家社科基金项目“省际社会保障均等化程度评估与对策研究”（批准号：15BSH048）；中央高校基本科研业务费专项资金资助（批准号：2015AC009）。

作者简介：柯卉兵，男，汉族，管理学博士，华中科技大学社会学系社会保障研究所副教授，研究方向：社会保障基本理论与政策。通信地址：湖北省武汉市洪山区珞喻路 1037 号华中科技大学社会学系社会保障研究所 邮编：430074　电子邮箱：kehuibing@hust.edu.cn　电话：18971694058

会保障覆盖面间的不均衡发展状况十分明显。[9] 丁元竹（2009）指出中央政府应当更多集中在标准制定和转移支付体制的建设与完善上。[10] 李丽琴（2012）对 31 个省会城市的最低生活保障的均等化效应进行了检验。[11] 范子英（2014）论述了分权、转移支付与区域均衡发展之间的内在逻辑。[12] 杨红燕（2014）以城市最低生活保障制度为例，分析了财政转移支付制度的公平增进效果。[13]

因此，学术界近年来在财政分权、政府间财政转移支付、公共服务均等化以及中国社会保障制度建设等问题上，取得了丰富的研究成果。这些成果对合理构建和评估社会保障转移支付制度，在思维路径和研究技术路线方面提供了有益的参考价值。然而关于究竟该如何构建和评估社会保障转移支付制度的研究成果并不多见。这便构成了本文的研究任务。本文接下来的内容是，第二部分介绍社会保障转移支付的缺口补助理论，第三部分提出一套社会保障转移支付的具体方案，第四部分基于实际数据对该方案进行模拟与评估，最后是全文的总结与思考。

二、社会保障转移支付的理论基础：缺口补助理论

社会保障转移支付的理论基础是缺口补助理论，所谓缺口补助是指在假设地方政府均在努力征收社会保障资金收入、合理控制社会保障支出的基础上，有些地区仍然出现的社会保障资金短缺额度，中央政府为保证这些地区能够达到国家最低限度的社保支出标准而采取的针对缺口的专项补助措施。可见，缺口补助理论的依据是人均社会保障支出与社会保障服务质量之间存在着一定的内在联系，即过低的人均社会保障支出水平将会降低社会保障服务质量。该理论的基本思路是在建立社会保障标准收入能力和标准支出需求①模型的基础上设计社会保障自给率系数的模型，这样，就可以建立一个“缺口指标”，再根据“缺口”的大小和各地的支出成本差异进行补助。

首先将社会保障标准收入能力和社会保障标准支出需求按性质或来源分为若

① **社会保障标准收入能力**是指各地执行社会保障标准收入征收政策，按照标准征收努力程度所能组织的社会保障收入。以标准收入概念代替实际收入概念可以排除原“基数法”中由于某些地区征收管理不严所造成的收入不实问题，是规范化转移支付的一个重要特征。**社会保障标准支出需求**是指各地执行标准社会保障支出政策并按标准效率提供社会保障服务所需的支出，或者实现社会保障服务均等化目标而不受地方政府影响的人均社会保障支出需求。社会保障标准支出需求的测算主要是通过调整影响地方政府提供社会保障服务能力大小的各种相关因素的系数来实现的。

干类别，分别找出各类社会保障收入或支出的相关因素及其影响程度；其次，建立社会保障标准收入能力模型，并根据各地的具体数据求出社会保障标准收入能力 Ci；再次，建立社会保障标准支出需求模型，求得社会保障标准支出需求 Ni。最后，建立社会保障自给率系数模型 Q（Q=Ci/Ni），确定是否上解或补助及其比重。在上述步骤中，指标的选择是首要问题，关系到制度设计的科学性和合理性，也涉及到制度本身的执行和监督成本问题。因此，指标体系应当尽可能选择客观的、原生的指标，如人口数量、人口密度、老龄化程度、城市化程度、经济发展程度等；同时，指标体系不宜过细，否则计算过程过于复杂，难以实施，既要考虑各地经济发展水平的高低、财政能力的强弱，用税制因素、人口因素、自然环境因素、经济实力因素、社会发展因素和特殊因素等确定各地的社会保障需求水平，又要考虑到各地因物价、工资、消费水平等经济因素的不同而导致的社会保障服务支出成本的差异。

三、社会保障转移支付具体方案的设计与测算

根据缺口补助理论，结合现有社会保障制度的特点和财政转移支付制度的管理基础，借鉴马骏（1998）对地方标准财政能力和标准支出需求的测量方法，[14] 笔者提出构建社会保障转移支付制度具体方案，具体操作步骤如下：

1. 测算社会保障标准收入能力

测算公式为：$C_i=\sum_j B_{ij} \cdot t_j$ ①　　（1）

该公式理论上以税制因素和若干经济指标为基础，但由于中国还未开辟社会保障税，而实行预算内社会救助等项目财政拨款和预算外社会保险收费制度。因此，笔者将上述理论公式（1）作一定的修改，如公式（2）所示：

$C_i=\sum_j B_{ij} \cdot t_j + \alpha C_i'$ ②　　（2）

① 其中 Ci 是地区 i 的社会保障标准收入能力，Bij 是地区 i 的第 j 个社会保障项目税（费）基，tj 是对第 j 个社会保障项目税（费）基所征的标准（如全国平均）税（费）率，j=1，2，3，……，n（n 为社会保障项目个数，如社会救助、养老保险、失业保险，等等）。

② 其中 Ci 是地区 i 的社会保障标准收入能力，Bij 是地区 i 的第 j 个社会保险项目费基，tj 是对第 j 个社会保险项目费基所征的标准（如全国平均）费率，j=1，2，3，……，n（n 为社会保险项目个数，如养老保险、失业保险，等等）；Ci′ 是 i 地标准财政支出需求，α财政性社会保障支出占财政支出的比重，视国家经济社会发展状况而定（许多西方国家这一比重超过 30%，而中国目前不足 10%），但α一旦确定，各地则必须统一采用，此时它便成为一个常数。

在计算各地标准社会保障收入能力时，使用标准费率可以保证一个地区的社会保障收入能力只与其社会保险费基有关，而与其征收努力程度（实际费率）无关。换言之，如果一个地区努力增收，使其有效费率高于全国平均水平，其财政能力并不因此上升，其所得的转移支付也并不因此减少，这样就可以避免“鞭打快牛”现象的发生，反而鼓励地方政府努力增加社会保障收入。

因此，计算各地社会保障标准收入能力一般要经历“选择费基——选择标准费率——确定各地标准财政支出需求——确定α值——得出社会保障标准收入能力”等几个步骤。需要说明的是，采用上述方法的前提是能得到有关各地社会保险费基和标准财政支出的精确和详细的数据，这在中国很难做到。在这种情况下，可以使用一些相对容易获取的数据指标，如各地区的人均GDP、人均居民总收入、人均财政收入等，来间接地测算各地的社会保障标准收入能力。

2. 测算社会保障标准支出需求

社会保障标准支出需求的测算是因素法的重点和难点。先将社会保障支出划分为社会救助、社会福利、社会保险等不同种类，对每一类需求进行估算，然后加总得出总的社会保障支出需求，计算公式为：

N_i=测量单位×标准单位成本×调整系数　　（3）

公式（3）中N_i代表的第i个支出类别（如优抚安置、社会救助、社会福利等），测量单位是指接受地方政府社会保障服务的受益者数量， 比如应接受社会福利的老年人人数，应享受失业保险待遇的失业人数等；标准单位成本即人均社会保障经费；调整系数应该综合多因素，反映地区成本差异，比如，某地的人均低保费用支出与该地低收入人数、该地的人口密度和城市化水平等因素均有一定的联系。具体公式如下：①

i省优抚安置支出需求=$U_V \cdot C_V \cdot a_1VI$　　（4）

i省社会救助支出需求=$U_A \cdot C_A \cdot a_2AI$　　（5）

i省社会福利支出需求=$U_W \cdot C_W \cdot a_3WI$　　（6）

i省养老保险支出需求=$U_P \cdot C_P \cdot a_4PI$　　（7）

i省失业保险支出需求=$U_U \cdot C_U \cdot a_5UI$　　（8）

① 公式中U为i省应接受某项社会保障项目的人数，C为某项社会保障项目标准单位成本，即全国某社会保障项目总支出除以全国应该享受该项社会保障项目的总人数，I为某项社会保障项目指数，即i省接受某项社会保障项目人口百分比与全国平均值之比，a为系数。V、A、W、P、U、M、I、B分别代表优抚安置、社会救助、社会福利、养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险。

i 省医疗保险支出需求=$U_M \cdot C_M \cdot a_6MI$ （9）

i 省工伤保险支出需求=$U_I \cdot C_I \cdot a_7II$ （10）

i 省生育保险支出需求=$U_B \cdot C_B \cdot a_8BI$ （11）

所有支出需求相加总，即可得 i 省社会保障标准支出需求：

$$N_i=U_V \cdot C_V \cdot a_1VI+U_A \cdot C_A \cdot a_2AI+U_W \cdot C_W \cdot a_3WI+U_P \cdot C_P \cdot a_4PI+U_U \cdot C_U \cdot a_5UI+U_M \cdot C_M \cdot a_6MI+U_I \cdot C_I \cdot a_7II+U_B \cdot C_B \cdot a_8BI \quad (12)$$

其中，$a_1+a_2+a_3+a_4+a_5+a_6+a_7+a_8=1$

3. 调整社会保障标准支出需求

上述公式没有考虑各地的成本差异问题。一方面东部发达地区提供每单位社会保障服务的成本要高于内地，另一方面，中国现行的社会保障制度具有城乡分割的特点，城市居民和农村居民的社会保障待遇和缴费规定都有所不同。因此，农村社会保障标准支出需求的计算应该与城市的测算采取不同的数据指标体系，有必要设计一种 “物价—城乡”综合指数（δ）调整机制。该指数根据各地物价水平和城市化水平计算得出。根据社会保障支出成本差异调整后的 i 省社会保障标准支出需求为 $\delta \cdot N_i$。

4. 计算社会保障自给率

根据缺口补助理论，计算出社会保障自给率（Q_i），Q_i 值的结果是估算社会保障转移支付资金数量的重要依据，其计算公式为：

$$Q_i=C_i/\delta N_i \quad (13)$$

5. 计算社会保障转移支付额度

某地区社会保障标准支出需求与标准收入能力之差，即为该地区的社会保障转移支付需求额，其计算公式为：

$$G_i=\delta N_i-C_i=\delta (U_V \cdot C_V \cdot a_1VI+U_A \cdot C_A \cdot a_2AI+U_W \cdot C_W \cdot a_3WI+U_P \cdot C_P \cdot a_4PI+U_U \cdot C_U \cdot a_5UI+U_M \cdot C_M \cdot a_6MI+U_I \cdot C_I \cdot a_7II+U_B \cdot C_B \cdot a_8BI)-(\sum_j B_{ij} \cdot t_j+\alpha C_i') \quad (14)$$

通过以上五个步骤的实施，公式化的社会保障转移支付设计使用客观的变量进行评估，公式的内容不以个别地方政府的谈判能力为转移，因而可避免地方与中央之间过度的讨价还价。同时，还可以鼓励地方政府增收节支，避免旧体制中的诸多弊端，能在较大程度上解决地区间社会保障财力差异问题。

四、基于实际数据的模拟与评估

1.对理论模型的修正和说明

第一，针对公式（2）的修改。由于目前社会保险项目尚未纳入财政预算内开支，而且各地的社会保险费基和费率数据难以获取，故社会保障标准收入能力只计算财政预算内的社会保障收入，但又由于没有独立的社会保障收入科目，所以只能选取各地标准财政收入的某个百分比（α′）作为社会保障标准收入能力，将公式（2）修改成如下：

$$C_i=\alpha' \cdot \mu \cdot \delta_1 \cdot P_i \qquad (15)$$

其中 C_i 是地区 i 的社会保障标准收入能力；μ是全国人均标准财政收入能力，用全国 31 个省级单位的一般预算收入的总和除以全国总人口数即可得出；δ_1 表示各地的财政收入能力差异系数，各地的 δ_1 值的计算办法和计算结果可参考曾红颖的研究结果[15]；P_i 表示某年底地区 i 的人口总数；α′ 表示百分比，即有多大比重的财政收入是用于社会保障支出的①。故公式（15）可以简化为：

$$C_i=0.109 \cdot \mu \cdot \delta_1 \cdot P_i \qquad (16)$$

第二，针对公式（12）的修改。公式（12）因其过于复杂的计算过程以及各项数据的获取难度较大而不得不修改。根据鲍得威和沙安文的研究，工业化国家社会福利财政需求的影响因素主要包括最低工资指数（MWI）、贫困指数（PVI）、老龄人口指数（OAI）、失业率指数（UEI）和残疾人指数（DI）[16]。借鉴这一思路，将公式（12）简化为：

$$N_i=\text{测量单位}\times\text{标准单位成本}\times\text{调整系数}=P_i \cdot \mu' \cdot (a_{11}MWI+a_{12}PVI+a_{13}OAI+a_{14}UEI+a_{15}DI) \qquad (17)$$

其中，N_i 表示 i 地区的社会保障标准支出需求；P_i 表示 i 地区的总人口数；μ′表示全国用于社会保障的人均财政支出，用当年全国社会保障财政总支出数额除以全国总人口数即可得出；最低工资指数 MWI 表示 i 地区的最低工资和全国各地最低工资平均值的比重，由于最低工资指数在一定程度上能够反映一个地区的社会保障支出成本差异系数，所以本公式不用像公式（16）引入收入能力差异系数

① 根据《中国统计年鉴（2008—2012）》计算发现，2007—2011 年国家财政性社会保障和就业支出占当年国家财政收入的比重分别是 10.61%、11.09%、11.10%、10.99%和 10.70%，取五年的平均值（10.90%）即为α′值。

那样专门引入反映各地支出成本的差异系数；贫困指数 PVI 表示 i 地区的低收入人口百分比和全国平均值的比重；老龄化指数 OAI 表示 i 地区老年人（65 岁及以上）百分比和全国平均值的比重；失业率指数 UEI 表示 i 地区的失业率和全国平均值的比重；残疾指数 DI 表示 i 地区残疾人口百分比和全国平均值的比重；a_{11}、a_{12}、a_{13}、a_{14}、a_{15}为各项指标的比重系数，$a_{11}+ a_{12}+ a_{13}+ a_{14}+ a_{15}=1$，为了便于计算，我们假定各项因素在整体调整系数中的作用即所占比重是一致的，所以 $a_{11}= a_{12}= a_{13}=a_{14}=a_{15}=0.2$，故公式可进一步简化为：

$$N_i=0.2\cdot P_i\cdot \mu'\cdot(MWI+ PVI+ OAI+ UEI+ DI) \quad (18)$$

第三，针对公式（14）的修正。由于上文对社会保障标准收入能力和标准支出需求的计算公式均做修正，社会保障转移支付额度的计算公式（14）也要做相应的修正，新的计算公式如下：

$$G_i=N_i—C_i=0.2\cdot P_i\cdot \mu'\cdot(MWI+ PVI+ OAI+ UEI+ DI)— 0.109\cdot \mu\cdot \delta_1\cdot P_i \quad (19)$$

原计算公式里面的“物价-城乡”综合指数 δ，已经被拆分为社会保障标准收入能力差异系数 δ_1 和能够反映社会保障标准支出需求差异系数的最低工资指数 MWI，分别体现在 C_i 里和 N_i 里，δ_1 的计算方法和计算过程，参考国家发改委宏观经济研究院曾红颖的研究成果[①]

2.实际数据模拟的结果

根据上述系列公式，笔者结合 2011 年相关数据，分别计算各地的社会保障标准收入能力和标准支出需求，然后计算出各地理论上的社会保障缺口。如果没有特别说明，以下数据均来自《中国统计年鉴（2012）》、《中国财政年鉴（2012）》等。首先，根据公式（16），计算 2011 年各地的社会保障标准收入能力如表 1 所示：[②] 其次，根据公式（18），计算 2011 年各地的社会保障标准支出需求如表 2 所示：[③] 最后，根据公式（19），计算 2011 年各地理论上的社会保障转移支付“缺

① 虽然该成果计算的是各地的财政收入能力差异系数和财政支出成本差异系数，但社会保障作为财政收支的子项目无疑是由各地的财政收入能力和财政支出成本决定，将各地的财政收入能力差异系数和财政支出成本差异系数代替各地社会保障标准收入能力差异系数和支出成本差异系数，不会影响整体的计算结果。

② 公式（16）中μ是全国人均标准财政收入能力，用 2011 年全国 31 个省级单位的一般预算收入的总和除以当年全国总人口数即可得出，计算得出全国人均标准财政收入能力即μ值为 3900.03 元。

③ 公式（18）中μ′表示全国用于社会保障的人均财政支出，用 2011 年全国社会保障财政总支出数额除以当年全国总人口数即可得出，计算得出全国人均社会保障财政支出即μ′值为 787.24 元。计算调整系数 MWI、PVI、OAI、UEI 和 DI 的值以及各调整指数之和的情况，分别见附表 1~6。

口”额度如表 3 和图 1 所示。

表 1 2011 年全国各地社会保障标准收入能力

排名	地区	收入能力差异系数 δ_i（1）	年末人口数 P_i（万人）（2）	各地社会保障标准收入能力(万元)(1)×(2)×0.109×3900.03
1	上海	3.474736	2347	3466804.48
2	北京	2.90423	2019	2492652.695
3	天津	2.389398	1355	1376328.924
4	浙江	1.729905	5463	4017426.132
5	江苏	1.62437	7899	5454456.965
6	广东	1.581417	10505	7062149.476
7	辽宁	1.325348	4383	2469425.016
8	内蒙古	1.264333	2482	1334005.734
9	福建	1.191982	3720	1884981.459
10	山东	1.18884	9637	4870344.858
11	山西	0.870399	3593	1329443.994
12	吉林	0.862971	2749	1008475.582
13	河北	0.851879	7241	2622230.748
14	重庆	0.814485	2919	1010675.251
15	黑龙江	0.790296	3834	1288060.725
16	新疆	0.783112	2209	735383.7696
17	海南	0.734806	877	273947.1161
18	陕西	0.724349	3743	1152556.27
19	湖北	0.723126	5758	1770027.782
20	宁夏	0.718359	639	195135.7496
21	河南	0.676682	9388	2700549.554
22	青海	0.673739	568	162680.1144
23	湖南	0.630408	6596	1767652.161
24	四川	0.605055	8050	2070547.415
25	江西	0.567807	4488	1083298.237
26	安徽	0.566754	5968	1437864.145
27	广西	0.554955	4645	1095816.745

排名	地区	收入能力差异系数 δ_i（1）	年末人口数 P_i（万人）（2）	各地社会保障标准收入能力(万元)(1)×(2)×0.109×3900.03
28	云南	0.54813	4631	1079077.902
29	西藏	0.501912	303	64649.42303
30	甘肃	0.467736	2564	509815.7683
31	贵州	0.376146	3469	554696.2034

资料来源：《中国统计年鉴（2012）》、曾红颖著：《我国基本公共服务均等化标准体系及转移支付效果评价》，《经济研究》2012 年第 6 期。

表 2 2011 年各地社会保障标准支出需求

地　区	指数之和	指数之和×0.2	P_i(万人)	μ′（元/人）	N_i(万元)
全　国	5	1	134041	787.24	102115177
北　京	3.95	0.79	2019	787.24	1255406.9
天　津	4.62	0.924	1355	787.24	985640.22
河　北	4.74	0.948	7241	787.24	5403618.1
山　西	4.71	0.942	3593	787.24	2664497.2
内蒙古	5.11	1.022	2482	787.24	1996682.8
辽　宁	4.74	0.948	4383	787.24	3271048.3
吉　林	5.35	1.07	2749	787.24	2315956.7
黑龙江	4.79	0.958	3834	787.24	2891510.5
上　海	4.44	0.888	2347	787.24	1641036.8
江　苏	4.42	0.884	7899	787.24	5496934.2
浙　江	4.11	0.822	5463	787.24	3535168.9
安　徽	4.81	0.962	5968	787.24	4519714.9
福　建	4.11	0.822	3720	787.24	2407254
江　西	4.19	0.838	4488	787.24	2961053.6
山　东	4.52	0.904	9637	787.24	6858315.2
河　南	4.92	0.984	9388	787.24	7272359.4
湖　北	5.22	1.044	5758	787.24	4731965.8
湖　南	5.32	1.064	6596	787.24	5524628.6
广　东	3.7	0.74	10505	787.24	6119679.5

地　区	指数之和	指数之和×0.2	P_i(万人)	μ′（元/人）	N_i(万元)
广　西	5.22	1.044	4645	787.24	3817625.9
海　南	3.83	0.766	877	787.24	529058.69
重　庆	5.04	1.008	2919	787.24	2316337.2
四　川	5.71	1.142	8050	787.24	7237176
贵　州	6.66	1.332	3469	787.24	3637312.6
云　南	5.6	1.12	4631	787.24	4083017.1
西　藏	5.06	1.012	303	787.24	241635.13
陕　西	5.12	1.024	3743	787.24	3017036.2
甘　肃	6.38	1.276	2564	787.24	2575775.6
青　海	5.48	1.096	568	787.24	490225.62
宁　夏	5.23	1.046	639	787.24	526557.05
新　疆	5.15	1.03	2209	787.24	1790948.4

注：1.本表中全国总人口数为各地人口数之和，未包括现役军人数；2.各地人口数来源于《中国统计年鉴（2012）》；3.各地社会保障标准支出需求即 Ni =0.2×指数之和×μ′ ×P_i。

表 3 2011 年各地理论上的社会保障转移支付“缺口”额度　　单位：亿元

地　区	社会保障 标准支出需求 N_i	社会保障 标准收入能力 C_i	社会保障 转移支付缺口 G_i
全　国	10211.52	5834.12	4377.40
北　京	125.54	249.27	-123.72
天　津	98.56	137.63	-39.07
河　北	540.36	262.22	278.14
山　西	266.45	132.94	133.51
内蒙古	199.67	133.40	66.27
辽　宁	327.10	246.94	80.16
吉　林	231.60	100.85	130.75
黑龙江	289.15	128.81	160.34
上　海	164.10	346.68	-182.58
江　苏	549.69	545.45	4.25
浙　江	353.52	401.74	-48.23

安　徽	451.97	143.79	308.19
福　建	240.73	188.50	52.23
江　西	296.11	108.33	187.78
山　东	685.83	487.03	198.80
河　南	727.24	270.05	457.18
湖　北	473.20	177.00	296.19
湖　南	552.46	176.77	375.70
广　东	611.97	706.21	-94.25
广　西	381.76	109.58	272.18
海　南	52.91	27.39	25.51
重　庆	231.63	101.07	130.57
四　川	723.72	207.05	516.66
贵　州	363.73	55.47	308.26
云　南	408.30	107.91	300.39
西　藏	24.16	6.46	17.70
陕　西	301.70	115.26	186.45
甘　肃	257.58	50.98	206.60
青　海	49.02	16.27	32.75
宁　夏	52.66	19.51	33.14
新　疆	179.09	73.54	105.56

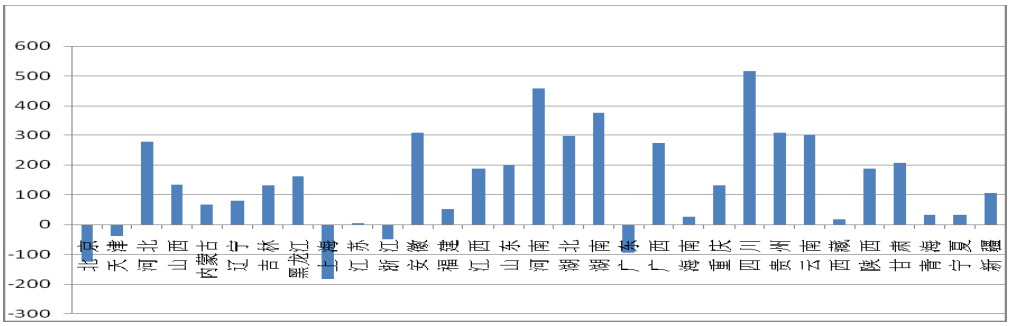


图 1 2011 年各地理论上的社会保障转移支付“缺口”额度（亿元）

表 3 中社会保障转移支付缺口 G_i=社会保障标准支出需求 N_i—社会保障标准收入能力 C_i，所以，如果 G_i 为零，表示某地社会保障标准支出需求和社会保障标准收入能力相等，该地社会保障收支平衡，不需要中央财政的转移支付；如果 G_i 为

正，表示某地社会保障标准支出需求大于社会保障标准收入能力，该地社会保障支出存在缺口，G_i越大说明缺口越大，越是需要中央财政的转移支付；反之，如果G_i为负，表示某地社会保障标准支出需求小于社会保障标准收入能力，该地社会保障不存在缺口，相反还有一定的结余，G_i越小说明结余越多。在全部的31个省级单位中，只有北京、天津、上海、浙江和广东五个地区存在社会保障结余，其中上海结余最多，为182.58亿元，其次是北京，结余123.72亿元，结余最少的天津也有39.07亿元，其余26个地区均不同程度上存在一定的“缺口”。 “缺口”排名前五位的地区是四川、河南、湖南、贵州和安徽，分别达到516.66亿元、457.18亿元、375.70亿元、308.26亿元和308.19亿元，说明中央财政需要加大对这些地区进行社会保障转移支付的力度;“缺口”超过200亿元的地区还有河北、湖北、广西、云南和甘肃等地，说明这些地区的社会保障支付压力较大，需要中央财政的转移支付扶持;“缺口”大于100亿元而小于200亿元的地区有山西、吉林、黑龙江、江西、山东、重庆、陕西和新疆，其余地区“缺口”均低于100亿元，“缺口”排名倒数五位的江苏、西藏、海南、青海和宁夏，分别只有4.25亿元、17.70亿元、25.51亿元、32.75亿元和33.14亿元，说明这些地区的社会保障支付压力不是很大，中央财政对地方进行社会保障转移支付的重点不是这些地区。这样我们可以依据“缺口”的大小即需要中央财政转移支付资助的程度，将全部31个省级单位划分为五个不同的档次类别，如表4所示：

表4 2011年理论上需要中央财政社会保障转移支付的地区类别

档次类别	地　区
第Ⅰ档 重点资助	四川、河南、湖南、贵州和安徽
第Ⅱ档 其次资助	河北、湖北、广西、云南和甘肃
第Ⅲ档 一般资助	山西、吉林、黑龙江、江西、山东、重庆、陕西和新疆
第Ⅳ档 轻度资助	内蒙古、辽宁、福建、江苏、西藏、海南、青海和宁夏
第Ⅴ档 无需资助	北京、天津、上海、浙江和广东

3.社会保障转移支付的效果评估

通过一套社会保障转移支付方案的设计以及与之相关的公式的不断修正，笔

者计算出了2011年各地理论上的社会保障转移支付“缺口”数据，那么，这套方案对于实现社会保障服务均等化的效果如何呢？由于很难查到2011年中央财政对各地社会保障转移支付额度的数据，故只能采取估算的方法测算。据测算，2011年中央对各地的全部财政转移支付数额为34881.33亿元，其中社会保障转移支付数额为5150.83亿元，社会保障转移支付占全部财政转移支付的比重为14.77%，按照这个比例，可以测算出2011年各地“实际”获取的社会保障转移支付额度从而得出理论值与实际值的差距（如表5所示）。虽然测算出来的数据不一定符合实际情况，但作为一种对照参考数据，并不影响上述方案作为一种实验性例子的可行性。

表5 2011年中央对各地的社会保障转移支付实际值与理论值　　单位：亿元

地　区	中央补助收入（1）	地方上解支出（2）	实际值(3)=[(1)-(2)]×0.1477×0.8543	理论值(4)	理论值与实际值之差(5)=(4)-(3)
北　京	505.99	71.37	54.84	-123.72	-178.56
天　津	423.22	46.9	47.48	-39.07	-86.55
河　北	1833.48	34.12	227.04	278.14	51.10
山　西	1144.02	10.6	143.02	133.51	-9.51
内蒙古	1569.26	2.49	197.70	66.27	-131.43
辽　宁	1505.77	75.73	180.44	80.16	-100.28
吉　林	1309.54	3.33	164.82	130.75	-34.07
黑龙江	1864.07	13.74	233.47	160.34	-73.13
上　海	614.36	171.83	55.84	-182.58	-238.42
江　苏	1220.69	188.4	130.25	4.25	-126.00
浙　江	905.68	140.48	96.55	-48.23	-144.78
安　徽	1814.62	19.1	226.56	308.19	81.63
福　建	818.16	37.76	98.47	52.23	-46.24
江　西	1486.52	7.75	186.59	187.78	1.19
山　东	1717.91	63.99	208.69	198.8	-9.89

河　南	2509	23.24	313.65	457.18	143.53
湖　北	1924.2	35.42	238.33	296.19	57.86
湖　南	2068.44	24.18	257.94	375.7	117.76
广　东	1315.23	178.45	143.44	-94.25	-237.69
广　西	1594.89	4.43	200.68	272.18	71.50
海　南	415.48	1.45	52.24	25.51	-26.73
重　庆	1138.07	21.71	140.86	130.57	-10.29
四　川	2664.51	8.42	335.15	516.66	181.51
贵　州	1528.99	2.74	192.58	308.26	115.68
云　南	1733.2	4.24	218.16	300.39	82.23
西　藏	714.7	0.27	90.15	17.7	-72.45
陕　西	1594.89	7.58	200.29	186.45	-13.84
甘　肃	1300.68	1.38	163.95	206.6	42.65
青　海	812.57	0.62	102.45	32.75	-69.70
宁　夏	472.99	0.88	59.57	33.14	-26.43
新　疆	1502.13	3.69	189.07	105.56	-83.51

注：（1）中央补助收入和地方上解支出数据来源于《中国财政年鉴（2012）》，二者之差等于中央对地方的实际财政转移支付额度；

（2）0.1477 来源于 2011 年社会保障转移支付占全部财政转移支付的比重为 14.77%；0.8543 的计算依据是，各地所获得的财政转移支付额度的 14.77%之和为 6028.67 亿元，而根据计算，2011 年各地所获得的社会保障转移支付总额为 5150.83 亿元，后者是前者的 85.43%，因此笔者将在各地所获得的财政转移支付总额乘以 0.1477 的基础上再乘以 0.8543 的结果，作为各地所获得的社会保障转移支付实际值。

如果表 5 理论值与实际值之差是负值表示某地实际上多得到的转移支付额，应当减少对该地的相应数值的转移支付额，如果是正值则表示某地实际上没有得到而应当增加的转移支付额。从表 5 可以看出，2011 年共有北京、天津等 20 个地区多得到了社会保障转移支付，而河北、安徽等 11 个地区少得到了社会保障转移支付，其中，多得到社会保障转移支付的地区中排名前五位的是广东、上海、北京、浙江和内蒙古，分别多出 237.69 亿元、238.42 亿元、178.56 亿元、144.78 亿元和 131.43 亿元，另外多出 100 亿元以上的地区还有江苏和辽宁两地；而少得到社会保障转移支付的地区中排名前五位的是四川、河南、湖南、贵州和云南，

分别少支付 181.51 亿元、143.53 亿元、117.76 亿元、115.68 亿元和 82.23 亿元，另外，少支付超过 50 亿元的地区还有安徽、广西、湖北和河北四个地区。由此可见，实际生活中的社会保障转移支付与理想的均等化的社会保障转移支付还是存在一定的距离，许多地区理应多补助的没有多补助，而另外一些不应多补助的地区却得到了更多的补助。

那么新的均等化的社会保障转移支付方案会带来什么样的效果呢？按照笔者提出的度量方法[17]，我们围绕社会保障财政负担（社保支出占财政支出比重）、人均社会保障支出、社会保障财政支出水平（社保支出占 GDP 比重）三个维度测量 2011 年各地理论上和实际社会保障支出的离散情况，从而印证该方案的效果，如表 6 以及图 2、图 3 和图 4 所示：

表 6 2011 年各地财政社会保障支出实际值与理论值差异情况①

指标	社保支出占财政支出比重（%）		人均财政社会保障支出（元）		社保支出占 GDP 比重(%)	
	实际值	理论值	实际值	理论值	实际值	理论值
最大值(MAX)	16.91	17.97	2878.89	1652.11	9.79	6.41
最小值(MIN)	7.59	3.83	497.10	269.15	0.90	0.45
极差(R)	9.31	14.14	2381.80	1382.96	8.89	5.96
极值比(I)	2.23	4.70	5.79	6.14	10.84	14.09
平均值(X)	11.44	10.71	791.32	736.43	2.03	1.89
标准差(S)	2.59	4.41	520.95	293.01	2.02	1.53
变异系数(V)	0.23	0.41	0.66	0.40	0.99	0.81

资料来源：根据《中国统计年鉴（2012）》相关数据整理计算。

① 详细计算情况参见附表 7~11.

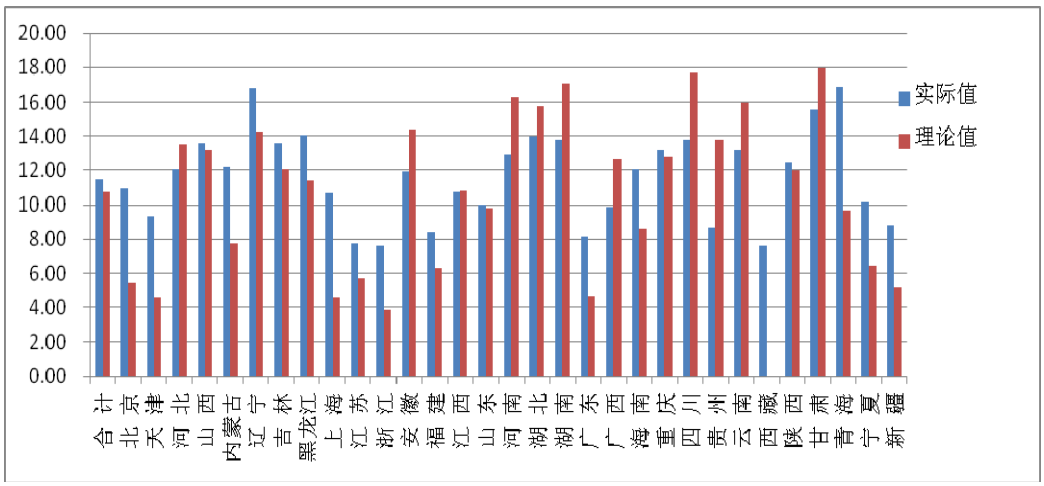


图 2 2011 年各地社会保障财政负担实际值与理论值对比图（单位：%）

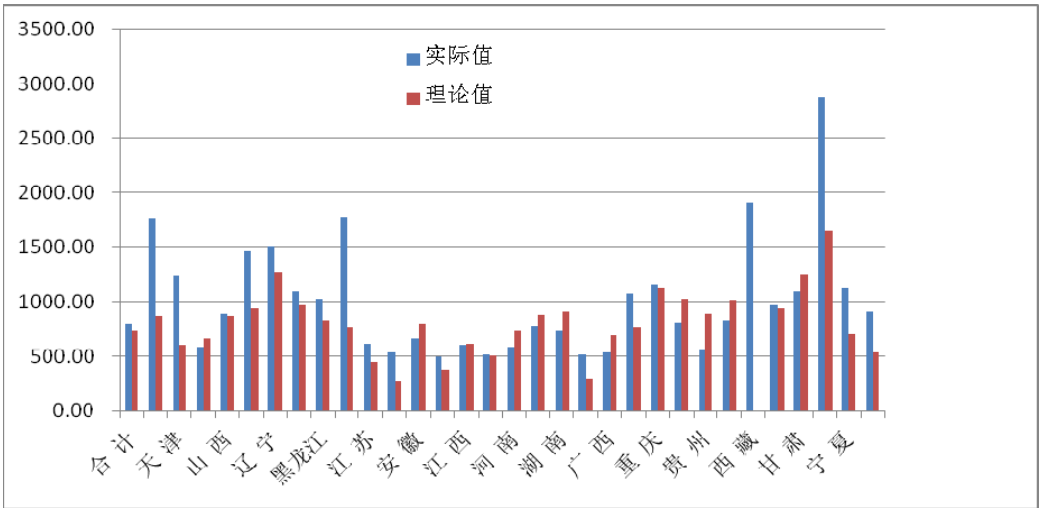


图 3 2011 年各地人均社会保障支出实际值与理论值对比图（单位：元）

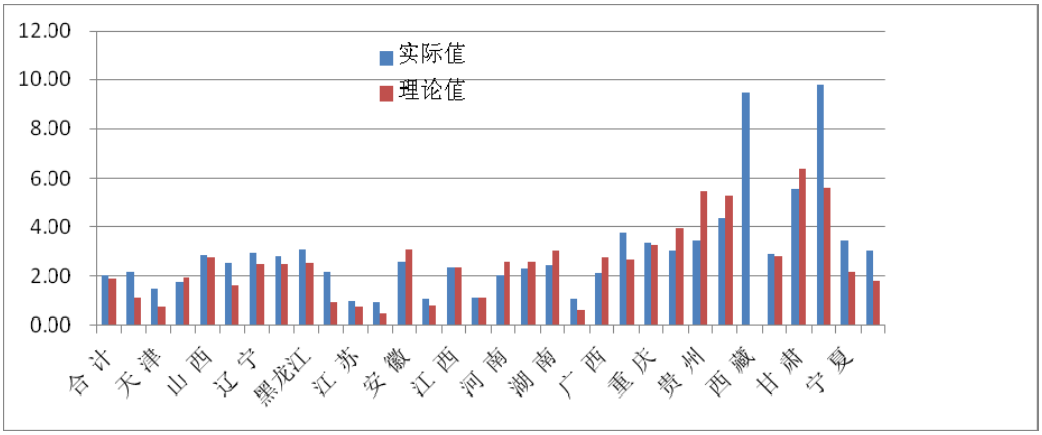


图 4　2011 年各地社会保障财政支出水平实际值与理论值对比图（单位：%）

从表 6 以及图 2、图 3 和图 4 可以看出，就变异系数而言，2011 年各地人均社会保障支出变异系数从实际值的 0.66 降低到理论值的 0.40，降低了 39.39%，社会保障支出水平的变异系数从实际值的 0.99 降低到理论值的 0.81，降低了 18.18%，社会保障均等化的效果非常明显，从理论上证明了社会保障均等化转移支付方案在一定程度上有利于缩小社会保障支出的地区差异。与之相反的是，社会保障财政负担的变异系数却从实际值的 0.23 增加到理论值的 0.41，增加了 78.26%，这是因为由于各地的财政支出情况不同以及各地的社会保障享受对象数量存在差别，而导致的在相对均等化的社会保障水平的情况下所要求的各地的负担不一致所引起的。为了使人们在不同的地方均能够享受到大体相同的社会保障服务，不同地区的社会保障财政负担的差别将变得更大，这从侧面上印证了社会保障转移支付方案的均等化效果。

五、结论与思考

本文在考虑各地社会保障收入能力差异、社会保障支出影响因素的基础上，构建了一个以各地社会保障服务均等化为目标的社会保障转移支付方案，试图说明如何运用不多的变量对各地区的社会保障标准收入能力和标准支出需求进行测量，并以社会保障收支缺口来估算中央财政向各地进行的社会保障转移支付额度。该方案的优点在于它是尽可能多地使用客观变量来衡量各地的社会保障收入能力和支出需求，既避免地方政府和中央政府的讨价还价和“跑部钱进”行为，又鼓励地方政府增收节支从而避免“鞭打快牛”现象，有效解决地区间社会保障服务水平的失衡问题。在此基础上以 2011 年相关数据为例，测算和评估了该方案的均等化效果，结果表明，与实际社会保障转移支付相比，按照社会保障均等化转移支付方案实施转移支付之后，地区间社会保障资源的再分配效果与现行体制相比明显强化，各地提供社会保障服务的水平差距明显缩小，社会保障服务均等化效果明显。当然，要在短期内实现社会保障服务的完全均等化是不可能的事情，只能分阶段分步骤地进行，本文也仅仅是为决策者提供一个方法和理念上的参考方案，真正科学有效的社会保障转移支付方案还有待于在各方面数据不断完善以及相关配套机制有效建立的情况下，进行反复地实践不断地修正，才能建立起来。

参考文献：

[1] 林治芬.中国社会保障的地区差异及其转移支付[J].财经研究.2002(5)：37-43.

[2] 王晓军.中国基本养老保险的地区差距分析[J].社会保障研究.2005（2）:124-136.

[3] 彭海艳.我国社会保障支出的地区差异分析[J].财经研究.2007（6）:90-100.

[4] 欧阳琼、丁日佳.中国社会保障地区差异研究[J].首都经济贸易大学学报. 2011（5）：28-34.

[5] 柯卉兵.中国社会保障财政支出的地区差异问题分析[J].公共管理学报.2009(1)：55-63.

[6] 刘渝琳、陈书.我国社会保障基尼系数的讨论与估算[J].统计研究. 2011（6）:28-34.

[7] 徐倩、李放.我国财政社会保障支出的差异与结构:1998～2009 年[J].改革. 2012（2）:47-52.

[8] 江华、吕学静、王延中.中国省际社会保障经济公平非均衡发展评估[J].中国人口科学. 2012（5）:34-46.

[9] 果佳、唐任伍.均等化、逆向分配与“福利地区”社会保障的省际差异[J].改革. 2013（1）:141-148.

[10] 丁元竹.我国基本社会保障均等化初步评估[J].开放导报. 2009（6）： 34-38.

[11] 李丽琴.专项转移支付效应的再审视——基于城市最低生活保障的实证分析[J].首都经济贸易大学学报. 2012（5）:21-29.

[12] 范子英.非均衡增长：分权、转移支付与区域发展[M].上海：格致出版社上海人民出版社，2014.

[13] 杨红燕.财政转移支付的公平增进效果研究——以城市低保制度为例[J].中央财经大学学报. 2014（9）:3-11

[14] 马骏.论转移支付——政府间财政转移支付的国际经验及对中国的借鉴意义[M].北京：中国财政经济出版社，1998：72—82.

[15] 曾红颖.我国基本公共服务均等化标准体系及转移支付效果评价[J].经济研究. 2012（6）:20-32.

[16] Robin Boadway and Anwar Shah . Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice [M]. The World Bank, 2007:26.

[17] 柯卉兵.分裂与整合：社会保障地区差异与转移支付研究[M].北京：中国社会科学出版社，2010：34—39.

Construction and Evaluation on the Social Security Transfer System in China

KE HuiBing

(Department of Sociology, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei, 430074）

Abstract: On the basis of the subsidy for gap theory of the social security transfer payments, and taking into account the differences of the social security income ability and social security expenditure factors, this paper builds a social security transfer payments programs to seek the goal of equalization. Then it measure and evaluate the effectiveness of the equalization program based on the relevant data in 2011. The results show that the new program is very good compared with the old scheme, the inter-regional redistribution effect of social security resources significantly enhanced, the levels of social security services provision significantly narrowed the gap.

Key words: social security transfer payments; Subsidy for gap; Equalization; Evaluation