

# 新中国70年社会保险基金体系的历史变迁及其政策建议

刘继同

**内容提要** 通过文献回顾、政策分析和参与式研究等方法,从社会保险财政学、社会福利理论、福利政治学与制度质量理论等视角,首次将中国社会保险基金历史变迁划分为1949—1977年计划经济体制时期、1978—2019年改革开放的41年两大历史发展阶段。其中后一阶段又具体细分为1978—1997年、1998—2009年、2010—2019年三个历史发展阶段。重点突出了改革开放以来三个历史发展阶段显著的时代特征,总结了社会保险基金体系改革发展的六大历史经验与教训,聚焦了社会保险基金体系建设两个重大基础理论议题、六个重要政策法规议题,并根据现代社会保险体系基本功能和发展客观规律,建议将五大社会保险基金合并、减少、重组为全民社会养老保险与全民健康保险两大基金体系,为“健康中国”“福利中国”建设,尤其是社会主义现代化强国建设奠定制度基础,为实现由“以社会保障体系为主”的社会福利制度向“以社会服务体系为主”的社会福利制度的战略升级奠定现代社会保险制度基础。

**关键词** 社会保险 社会保险基金 社会保险财政学 社会福利制度 福利政治学

刘继同,北京大学卫生政策与管理系教授 100191

DOI:10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.20190918.021

2019年既是新中国成立70年,又是社会保险与社会保险基金改革发展70年。全面、科学、历史地评价新中国70年,尤其是改革开放以来中国社会保险与社会保险基金体系的历史变迁,系统总结社会保险与社会保险基金体系改革发展的历史经验教训,进而在全面建成小康社会和努力满足人民美好生活需要的社会背景下,改革、发展、提高和完善社会保险与社会保险基金体系质量,是时代赋予我们的伟大历史使命。尽管从理论上说,目前中国正处在由传统农业社会向现代工业社会、法治社会全面转型的历史时期,社会保险与社会保险基金体系、社会保障与社会服务体系建设也正面临史无前例的伟大转变,但认真梳理政界、学界有关社会保险基金问题的研究,却发现研究成果数量不多、质量不高,尤其是从制度史角度的研究几乎是空白。根据知网改革开放以来文献检索,一是社会保险基金

本文为2019年财政部与国家卫健委联合委托课题“我国卫生财政投入政策演进历程及其评价研究”、2019年国家哲学社会科学基金项目“中国特色现代儿童福利与家庭福利制度研究”(19BSH159)阶段性成果。

研究成果数量十分有限,文章题目中包含“社会保险基金”的文献仅1212篇。二是在1212篇研究文献中,社会养老保险基金与社会医疗保险基金研究在五大社会保险基金研究中名列前茅,而生育保险基金、工伤保险基金与失业保险基金研究成果在数量上明显较少(见表1)。下面,我们将对其历史发展阶段和时代特征进行分析。

表1 中国知网(CNKI)收录各类社会保险基金研究文献情况(2019年1月27日检索)

文献类型	生育基金	工伤基金	失业基金	医疗基金	养老基金	社保基金
全文	13618	12880	31039	40086	41531	150392
主题	220	581	818	1962	1107	8791
摘要	443	554	766	1636	955	5796
篇名	4	6	5	66	245	1212
关键词	0	0	0	14	39	6390

注:本表系笔者根据中国知网检索结果自行编制,“社保基金”全称是“社会保险基金”,特此说明。

## 一、新中国70年社会保险基金体系历史发展阶段与时代特征

从1949年10月1日中华人民共和国成立到2019年的70年间,中国社会保险与社会保险基金体系经历了重建、改革、发展、转型、创新的光辉历程。从社会制度和社会福利制度社会史的角度看,新中国社会保险与社会保险基金体系的历史,可以划分为两个截然不同的历史发展阶段:一是1949—1977年计划经济体制时期的28年;二是1978—2019年改革开放的41年。由于改革开放前后两大历史发展阶段时代背景、主要问题、社会保险制度框架、社会保险基金体系、社会保险基金行政管理体制等存在明显不同,从社会保险体系角度看,可以清晰反映出新中国社会主义制度建设的历史轨迹和改革开放后伟大历史变迁过程。具体地说:

1949—1977年计划经济体制时期,中央政府主要根据东北解放区经验和苏联制度模式,迅速建立起社会主义的社会保险与社会保险基金体系,为社会主义制度建设奠定社会保险基础。这一时期显著和鲜明的时代特征:首先,社会主义新中国、集体主义、平等主义和人民当家做主等价值理念是社会主流价值观;其次,1951年2月26日,中央人民政府政务院公布的《中华人民共和国劳动保险条例》,建立了新中国社会保险与社会保险基金体系框架,参保对象由工人、职员扩大为工人、干部等;第三,当时劳动保险基金会计制度和劳动保险基金行政管理工作由中华全国总工会负责<sup>[1]</sup>。简言之,计划经济时期劳动保险体系最显著的时代特征是逐步覆盖城市所有国有企业的职工。

改革开放后,中国社会保险体系经历了1978—1997年、1998—2009年、2010—2019年三个前后连续、又各具鲜明时代特征的历史发展阶段,并成为观察、理解中国社会保险基金体系与社会保险财政体制改革、发展、创新和现代化的最佳领域。从宏观社会环境、社会保险体系地位、社会保险性质、社会保险体系组成、社会保险基金主要问题、社会保险基金政策、保险基金结构功能、主要理论基础、社会保险基金与福利服务体系关系、基金运用效果和主要时代特征等层面来分析,我们可以描绘出改革开放以来社会保险基金体系历史变迁的过程,概括出每个历史发展阶段的不同时代特征,为“制度诊断”构建制度基础。需要指出的是,本文研究和分析对象主要是中央政府有关政策法规,因为立法权、决策权、新制度规划设计权和国家行政管理体制决定权主要由政府掌握。

1978年,党的十一届三中全会既拉开了中国改革开放的宏伟历史序幕,又揭开了社会保险与社会保险基金体系改革发展的伟大历史序幕。1984年,中央颁布了《关于经济体制改革的决定》,作为

[1]劳动部保险福利司编:《我国职工保险福利史料》,〔北京〕中国食品出版社1987年版,第131—197页。

经济体制改革“配套工程”,企业劳动、工资和社会保险体系改革发展开始成为重要话题<sup>[1]</sup>。回顾历史我们可以发现,从1969—1997年,我们经历了基本无真正意义的社会保险基金阶段。直到改革开放后,中国社会保险体系改革才从失业保险起步,目的是配合国营企业破产和全面实行劳动合同制,推出了“国营企业职工待业保险”。职工待业保险基金由企业按照其职工标准工资总额1%缴纳的额度,另加银行利息和地方财政补贴三部分组成<sup>[2]</sup>。

此后,我国社会保险体系逐渐由失业保险扩大到养老保险和医疗保险等。直到1994年劳动部发布《企业职工生育保险试行办法》,1996年劳动部颁布《企业职工工伤保险试行办法》后,到1990年代末期,失业、养老、医疗、生育、工伤社会保险体系框架才初步形成<sup>[3]</sup>。

在此期间,1991年6月,国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33号),首次明确提出“逐步建立基本养老保险与企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合制度”的目标,即基本养老保险基金按照“以支定收、略有结余、留有部分积累”的原则统一筹集<sup>[4]</sup>。最重要的是,企业职工基本养老保险与养老保险基金制度设计成为其他社会保险险种设计模板,如医疗保险基金也采取统筹基金与个人账户相结合“统账模式”。由于缺乏经验,缺乏深入研究和专业人才,加之学界公众参与决策程度较低,尤其是对社会保险体系基本原理与社会保险基金功能作用缺乏深入理解,使社会保险基金存在诸多先天不足,或者说各类社会保险及相应的社会保险基金自诞生以来就面临诸多问题,基金运作效果不甚理想。比如社会保险费征缴、基金预算、基金支出、基金保值增值、基金监管、基金管理均问题频发<sup>[5]</sup>。1995年8月,劳动部、审计署发布《社会保险审计暂行规定》,也间接说明基金问题突出<sup>[6]</sup>。总体来说,1978—1997年间,社会保险及社会保险基金体系正处于由传统的“单位保障”向“社会保险”体制转型阶段,是失业、养老、医疗、生育、工伤保险基金体系框架形成的萌芽期。

1998年3月,劳动和社会保障部成立,拉开中国社会保险及社会保险基金建设时代的历史序幕。1993年11月,党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,宏观社会环境由经济体制改革转变为“社会主义市场经济体制”建设<sup>[7]</sup>。在建设社会主义市场经济体制背景下,建立以社会保险和最低生活保障为主体的“社会保障体系”成为国有企业改革最重要的配套措施,社会保险作为重要配套措施地位基本没变<sup>[8]</sup>。这就意味中国社会保险体系的结构功能与职能角色仍然处于附属、配套、应急和收入保障状态。从理论政策角度看,社会保险基金性质已由以往的单位保障转为社会保险与社会保险基金保障。1998年后,劳动和社会保障部逐步建立起社会失业保险基金、社会养老保险基金、社会医疗保险基金、社会生育保险基金和社会工

[1]胡晓义主编:《走向和谐:中国社会保障发展60年》,〔北京〕中国劳动社会保障出版社2009年版,第568—574页。

[2]劳动部保险福利司编:《我国职工保险福利史料》,〔北京〕中国食品出版社1987年版,第747—750页。

[3][6]劳动和社会保障部社会保险基金监督司编:《社会保障基金监管法规文件汇编》,〔北京〕中国劳动社会保障出版社2002年版,第294—296页、第319—332页,第297—300页。

[4]劳动和社会保障部、中共中央文献研究室编:《新时期劳动和社会保障重要文献选编》,〔北京〕中国劳动社会保障出版社2002年版,第93—99页。

[5]本刊记者:《劳动部对武城、象山、汾阳三县社会保险基金管理审计结果予以通报》,〔北京〕《劳动内参》1996年第12期。

[7]中央财经领导小组办公室主编:《当前几项重大经济体制改革电视系列讲座专辑》,〔北京〕人民出版社1994年版,前言第1—2页。

[8]朱镕基:《关系国有企业改革成败的一项大政策》,载劳动和社会保障部、中共中央文献研究室编:《新时期劳动和社会保障重要文献选编》,〔北京〕中国劳动社会保障出版社2002年版,第355—361页。

伤保险基金五大基金体系。2000年8月,党中央、国务院决定建立“全国社会保障基金”,同时设立“全国社会保障基金理事会”,负责管理运营全国社会保障基金。由此,“社会保险基金”转变为“社会保障基金”。这中间,1998年国务院发布的《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,为2000年社会医疗保险及其基金体系逐渐转变为社会保险体系与社会保障制度铺垫了很好的基础,由此触发了社会保险体系与医疗卫生服务体系之间关系问题“浮出水面”,并引发了关于社会保险基金功能作用和质量问题的讨论<sup>[1]</sup>。

值得一提的是,1998—2009年间,社会保险体系最重要的发展是有关社会保险基金政策法规体系框架形成,其范围覆盖社会保险费征缴、支出、结余及其社会保险基金财务与会计制度等所有的政策领域。这个时期政策法规的基本特征鲜明,反映出了社会保险基金财务会计管理制度发展的历史轨迹。首先,社会保险费用筹资性质是“社会保险费”,而非“社会保障税”。这些政策法规中,1999年国务院以行政法规形式颁布的《社会保险费征缴暂行条例》最为重要,它构建了社会保险基金制度的基本框架。其次,财政部1999年发布的《社会保险基金财务制度》与《社会保险基金会计制度》,首次规定了社会保险基金财务管理与会计核算制度,建立了社会保险基金的财政制度框架。第三,中国社会保险基金财政管理体制的建立,特别是2000年“全国社会保障基金”设立与“全国社会保障基金理事会”成立后,“社会保障”逐渐成为中国官方常常提到的大概念。由于基本养老与基本医疗保险社会保险基金统筹层次多局限在县级层面上,2001年劳动保障部召开的第一次全国社会保险基金监管工作会议指出,社会保险基金普遍面临目标功能定位模糊、基金征缴难、管理混乱和支付问题高发等问题<sup>[2]</sup>。此后全国社会保险基金参保覆盖面显著扩大,基金征缴工作取得重大进展。从1998年到2008年,全国5项社会保险基金累计结余从791亿元增加到11269亿元,企业年金

表2 1998—2009年国务院有关社会保险基金主要政策法规基本情况一览表

时间	政策主体	政策法规名称	政策结构
1999年1月22日	国务院	社会保险费征缴暂行条例	5章31条
1999年3月19日	劳动保障部	社会保险登记管理暂行办法	6章24条
1999年3月19日	劳动保障部	社会保险费申报缴纳管理暂行办法	23条
1999年3月19日	劳动保障部	社会保险费征缴监督检查办法	21条
1999年6月15日	财政部	社会保险基金财务制度	10章53条
1999年6月21日	财政部	社会保险基金会计制度	4章
2001年5月18日	劳动保障部	社会保险基金行政监督办法	17条
2001年5月18日	劳动保障部	社会保险基金监督举报工作管理办法	20条
2001年5月21日	财政部、人行	财政社会保障补助资金专户管理暂行办法	20条
2001年12月10日	财政部	关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理的意见	
2001年12月13日	财政部、劳动保障部	全国社会保障基金投资管理暂行办法	10章57条
2003年2月27日	劳动保障部	社会保险稽核办法	14条
2003年6月19日	财政部	社会保险基金会计核算若干问题补充规定	
2004年2月23日	劳动保障部、保监会	企业年金基金管理试行办法	11章69条
2006年6月26日	劳动保障部等4部	关于军队文职人员社会保险有关问题的通知	
2006年11月30日	劳动保障部	关于印发社会保险基金要情报告制度的通知	
2009年7月23日	人社部、国家档案局	社会保险业务档案管理规定(试行)	16条

注:本表系笔者根据各种文件、资料自行编制。

[1]陈新中、张毅:《博弈下的利益均衡:镇江市社会医疗保险结算办法的演变》,《杭州》《卫生经济研究》2010年第3期。

[2]本刊讯:《努力开创社会保险基金监督工作新局面——劳动保障部副部长王建伦在全国社会保险基金监督工作座谈会上的讲话》,《北京》《劳动保障通讯》2001年第6期。

基金达到1520亿元,基金规模不断扩大、管理环节日益增多、监管难度日益加大<sup>[1]</sup>,由此形成了五大社会保险基金大量结余但又难以发挥应有作用的尴尬局面。总体来说,1998—2009年的十多年间,中国基本建立了类似社会保险形式的社会保险基金体系,社会保险费征缴、支付、结余、财务会计与核算体系、基金保值增值、基金监管、行政管理等社会保险全过程与所有构成要素体系框架基本形成,中国版社会保险财政学也应运而生。

2010—2019年是社会保险与社会保险基金体系全面发展、结构转型与基本稳定期。2006年10月,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》首次提出构建社会主义和谐社会宏伟战略目标,指明中国社会发展方向,深刻反映社会结构转型状况<sup>[2]</sup>。2012年11月,中国共产党第十八次全国代表大会首次明确提出“全面建成小康社会”目标。从此,全面建成小康社会成为中国宏观社会环境最大特征,即实质福利现代化与社会现代化。改革开放以来,我国的社会保险基金体系由1999年仅对企业职工基本养老保险基金、失业保险基金、城镇职工基本医疗保险基金三种基金会计核算进行规范,发展到建立五大社会保险基金。例如,2017年修订的《社会保险基金财务制度》与《社会保险基金会计制度》,适用于在我国境内依据《中华人民共和国社会保险法》建立的企业职工基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金、机关事业单位基本养老保险基金、职工基本医疗保险基金、城乡居民基本医疗保险基金(城镇居民基本医疗保险基金、新型农村合作医疗基金、合并实施的城乡居民医疗保险基金)、工伤保险基金、失业保险基金、生育保险基金等八大社会保险基金<sup>[3]</sup>,这意味着除

表3 2010—2018年有关社会保险基金主要政策法规基本情况一览表

时间	政策主体	政策法规名称	政策结构
2010年1月2日	国务院	国务院关于试行社会保险基金预算的意见	7部分
2010年10月28日	全国人大	中华人民共和国社会保险法	12章98条
2011年6月29日	人社部	社会保险个人权益记录管理办法	7章32条
2011年6月29日	人社部	社会保险基金先行支付暂行办法(此后2018年又进行了修订)	18条
2011年6月29日	人社部	实施《中华人民共和国社会保险法》若干规定	7章30条
2011年9月6日	人社部	在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法	12条
2012年2月15日	财政部	关于加强和规范社会保障基金财政专户管理有关问题的通知	6部分
2012年8月24日	发改委等	关于开展城乡居民大病保险工作的指导意见	7部分
2013年8月12日	人社部	关于开展社会保险基金社会监督试点的意见	6部分
2014年8月31日	全国人大	中华人民共和国预算法(2014年修正)	11章101条
2014年11月18日	人社部、财政部等	关于进一步做好基本医疗保险异地就医医疗费用结算工作的指导意见	7部分
2015年7月28日	国务院办公厅	关于全面实施城乡居民大病保险的意见	7部分
2016年3月10日	国务院	全国社会保障基金条例	5章30条
2016年12月29日	财政部、卫计委等	关于加强基本医疗保险基金预算管理发挥医疗保险基金控费作用的意见	4部分
2017年1月19日	国务院办公厅	生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案	4部分
2017年6月28日	国务院办公厅	关于进一步深化基本医疗保险支付方式改革的指导意见	4部分
2017年8月22日	财政部等	社会保险基金财务制度	10章26条
2017年11月28日	财政部	社会保险基金会计制度	5部分
2018年3月6日	国务院办公厅	关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见	5部分
2018年6月13日	国务院	关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知	4部分
2018年9月1日	中共中央、国务院	中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见	8部18条
2018年12月29日	财政部	社会保障基金财政专户会计核算办法	4部分

注:本表系笔者根据各种文件、资料自行编制。

[1]尚芳:《锻造坚实的“铁门栓”——全国社会保险基金监督工作座谈会侧记》,〔北京〕《中国社会保障》2008年第11期。

[2]《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,〔北京〕人民出版社2006年版,第10页。

[3]刘红霞:《关于新社会保险基金会计制度有关问题的思考》,〔昆明〕《纳税》2018年第30期。

工伤保险基金、失业保险基金、生育保险基金之外,养老与医疗保险基金均已建立补充保险基金或企业年金基金体系,形成以基本保险基金与补充保险基金为主体的基金体系。2009年,中共中央、国务院发布《关于深化医药卫生体制改革的意见》,拉开中国新医改序幕。2010年以来,社会保险基金尤其是基本医疗保险基金与医药卫生体制改革的关系日益密切,无论是筹资规模,还是基金监管,基本养老保险与基本医疗保险均是社会保险基金的重点<sup>[1]</sup>。

更为重要的是,自2010年后,中央政府有关社会保险基金的政策法规也发生若干重大变化。第一,全国社会保险基金政策法规决策和立法主体显著提高,中共中央、国务院颁布的文件数量激增。第二,全国社会保险基金政策法规涉及范围、内容、主题和重点日益多样。第三,全国社会保险基金预算编制、预算管理、预算审查监督和预算绩效管理主题鲜明。第四,全国社会保险基金预算、预算管理与医药卫生体制改革、控制医疗费用等关系紧密。基本养老保险基金与基本医疗保险基金结构功能日趋相似,核心问题之一是个人账户与统筹基金的关系问题,即养老保险基金存在个人账户“空账”问题,而医疗保险基金个人账户则“大量结余”,这反映的是社会保险基金性质、目标与结构、功能问题<sup>[2]</sup>。伴随社会保险参保率提高,社会保险费征缴规模急剧扩大,社会保险基金预算约束软化,社会保险基金支付体系存在的缺陷、社会保险基金体系性与结构性问题开始显现,如:总额控制较弱、缺乏完备储备金政策、政策目标断裂、管理会计缺乏和报告透明度不够<sup>[3]</sup>,社会保险基金运行绩效不尽如人意、养老保险基金入不敷出、基本医疗保险基金徒有其名<sup>[4]</sup>。这一切都源于五大社会保险基金体系与相关社会服务体系之间形成的“平行双轨”制度安排,这种结构性与体系性矛盾集中反映在医疗保险基金与医疗卫生服务体系之间的部门博弈中。

表4 改革开放以来中国社会保险基金体系历史发展与时代特征一览表

分析层面	1978—1997年	1998—2009年	2010—2019年
国家宏观社会环境	改革开放、体制改革	市场经济体制建设	全面建成小康社会
社会保险体系地位	经济改革配套工程	国企改革配套措施	独立社会保障制度
社会保险基金性质	企业、单位式保险	社会保险及其基金	形式化社会保险基金
社会保险基金状况	尚无社会保险基金	五大社会保险基金	社会保险基金体系
社会保险体系组成	五大社会保险体系	社会保障体系主体	基本保险与补充保险
社会保险基金重点	养老保险与医疗保险	养老保险与医疗保险	养老与医疗保险基金
有关主要政策法规	国发[1991]33号文	社会保险基金财会等	政策法规财政体系化
保险基金结构功能	统筹基金与个人账户	统筹基金与个人账户	保险基金性质与目标
主要理论基础视角	社会福利与保障理论	主导性社会保障理论	保障变小与福利增大
基金面临主要问题	制度设计与基金征缴	保险费征缴支付监管	体系性与结构性问题
社保基金运行绩效	基金的运作效果不佳	大量结余,无功能作用	体制困境,无功能作用
最主要的时代特征	企业保险转社会保险	形式化社会保险基金	平行双轨与部门博弈

## 二、社会保险基金发展的困境及其政策建议

新中国成立70年以来,尤其是改革开放以来,中国社会保险基金体系从无到有、从小到大,特别是社会失业保险、养老保险、医疗保险、生育保险、工伤保险五大社会保险体系基本实现全民性覆盖,建立迄今为止世界上最大规模社会保险体系,取得世人瞩目辉煌成就,获得了国际劳工组织充

[1]刘新、梁政亨、雷云霞:《我国医院社会医疗保险管理体系的现状与思考》,《烟台》《中医药导报》2016年第9期。

[2]胡善联主编:《完善医疗保险个人账户功能研究》,〔上海〕复旦大学出版社2017年版,第30页。

[3]张焱:《地方政府社会保险基金预算的模式与挑战——基于440份公开文本资料的分析》,〔兰州〕《甘肃行政学院学报》2017年第3期。

[4]李亚青:《社会医疗保险的真实保障水平研究——兼论“保障水平幻觉”》,〔长沙〕《人口与经济》2012年第5期。

分肯定<sup>[1]</sup>。但在肯定成绩同时,我们也应关注其历史经验与存在问题。这不仅对改革、发展和完善当前社会保险基金体系,而且对全面实现小康社会,推进健康中国与福利中国建设,实现“两个一百年”目标均有重要意义。

改革开放以来,中国社会保险基金体系发展始终伴随大量基础理论与政策法规争论,这些基础理论与政策法规议题直接关系社会保险体系的性质、目标、范围、功能与质量。首先,社会保险体系本质属性是“社会保障”,还是更大的“社会福利”?这意味着应将社会保险体系放在广义的“社会福利”中,而非狭义“社会保障”理论中。其次,社会保险基金体系最重要的理论基础之一是社会化概念与社会化理论,核心是社会性,而非个体性或群体性,这是社会保险与商业保险最重要本质区别之一。在现代社会中,社会性实质是通过集体主义制度安排回应、对抗和解决“个人麻烦”的,例如个人患病和高昂的治疗负担是典型的个人麻烦与个体不幸,而社会性和集体主义本质的社会医疗保险则是预防疾病风险,分摊和降低患者高昂经济负担的最佳制度安排。在社会保险基金体系中,社会性和集体主义保护体现在多个领域,例如基金的社会统筹层次。目前中国社会保险基金尤其是养老和医疗保险基金统筹层次过低,多局限在县域地理范围,是中国社会中典型的“小集体主义和地方主义”表现,并非真正社会性与集体主义性质的社会保险,这是社会保险基金的问题根源<sup>[2]</sup>。

社会保险的基础理论质量决定社会保险的政策法规质量。表面上社会保险政策法规和制度建设议题反映的是现实性和实践性问题,实际上这些问题的根源在于基础理论和理论视角是否正确、恰当和本土化,在于决策者和政治精英对于核心价值观、相关基础理论的认识与理解。例如,在社会保险基金领域,存在诸多基础理论与政策法规问题,亟须拨乱反正、正本清源。一是社会保险与商业保险的本质区别是什么,二者主要适用范围和服务对象差异是什么?二是社会保险参保对象社会保险费的缴费性质是强制性还是自愿性?这中间社会保险缴费是强制性,商业保险缴费是自愿性,应是社会保险与商业保险的最主要区别之一。但中国新型农村合作医疗保险缴费则是自愿性。三是社会保险基金的性质与模式是采用积累制还是采用现收现付制,或者是部分采用积累制。根据养老保险发展规律,养老保险基金通常采用积累制,因为养老保险目标是应对未来风险。相反,医疗保险基金性质通常是采用现收现付制,因为医疗保险基金目的是回应现实疾病负担。四是社会养老保险与社会医疗保险本质区别是什么,这两类社会保险基金制度异同是什么,为什么社会养老保险基金与政策体系不能套用或适用于社会医疗保险基金与政策体系?改革开放以来,中国社会医疗保险基金体系始终“套用”社会养老保险基金体系,完全忽视社会养老保险与医疗保险之间诸多重大本质区别,导致医疗保险基金的结构困境<sup>[3]</sup>。五是社会保险基金产权性质和资产性质是公共基金,还是财政基金,或是半财政资金性质?从社会保险缴费的主要来源看,企业是缴纳保费的主体,个人缴费位居其次,理论上说国家财政主要承担信誉担保和财政托底的职责,并非保费出资主体(中国社会保险现实状况不同)。从社会福利理论角度看,社会保险基金性质既不是公共基金,又不是财政基金或半财政资金,而是“社会公共福利”基金,其核心特征是社会性、公共性和福利性三性的有机结合。因为社会保险基金

[1] 本网记者:《中国政府获“国际社会保障协会社会保障杰出成就奖”》,人民网,2016年11月18日, <http://politics.people.com.cn/nl/2016/1118/c1001-28879822.html>。

[2] 陈鲁直:《社会的责任由谁负——从丹麦的医疗保险谈起》,〔北京〕《群言》1995年第7期。

[3] 张荣芳、熊伟:《全口径预算管理之惑:论社会保险基金的异质性》,〔西安〕《法律科学(西北政法大学学报)》2015年第3期。

体系是社会政策与社会服务体系,是现代福利财政制度重要组成部分<sup>[1]</sup>。六是社会保险基金体系的最佳结构模式是统账结合模式,还是完全社会统筹基金模式?中国养老保险与医疗保险基金中个人账户与统筹基金结合的“统账模式”,在某种程度上是违背社会保险原理的<sup>[2]</sup>。

按照中国社会保险基金体系发展现状与面临的诸多结构性困境,根据社会保险体系发展规律,考虑中国社情民意和历史发展阶段,笔者建议,将目前存在的失业保险、养老保险、医疗保险、生育保险、工伤保险五大社会保险体系,合并为社会养老保险与社会健康保险两大险种。而从失业保险、生育保险和工伤保险三个保险体系的性质、功能和现实状况看,将这三种保险合并、整合和重组为社会养老保险与社会健康保险已具备客观环境、现实条件。以失业保险为例,按照1998年国务院制定的《失业保险条例》规定,企业按照本单位工资总额的2%、职工按照本人工资1%缴费。到2018年,各类企业缴费比例已降低为1.5%,职工个人缴费比例已降低为0.5%。失业保险缴费总额和失业保险基金规模在五个险种中所占份额很少,取消失业保险基金条件已成熟。再看生育保险,人口生育行为本质不是“疾病”,而是人口再生产和人类繁衍的基本途径,是生殖健康主体,且人类生育行为次数是有限性的;而2017年1月,国务院办公厅发布《生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案》,也进一步说明将生育保险纳入医疗保险或健康保险已具备条件。此外,依据2010年修订的《工伤保险条例》,用人单位缴纳工伤保险费(职工个人不缴纳),这是因为工伤保险主要解决工伤事故之后的评残、鉴定和工伤康复,服务范围基本属于医疗服务和医学康复服务范畴,因此将工伤保险合并到医疗保险合情合理。简言之,合并重组全民性社会养老保险与社会健康保险两大险种,应是社会保险改革的方向。

### 三、简要讨论与基本结论

本文将新中国成立70年以来中国社会保险基金历史变迁划分为1949—1977年、1978—2019年两大历史阶段,其中1978—2019年又可具体划分为1978—1997年、1998—2009年、2010—2019年三个显著不同的历史时段。其中:1978—1997年最主要的时代特征是由“企业保险和单位保障”转向“社会保险与养老保险费用社会统筹”,其过渡性历史色彩鲜明。1998—2009年最主要时代特征是在劳动与社会保障部全力推动下,初步形成“形式化”社会保险与社会保险基金体系框架。形式化主要是指有社会保险更多流于形式。2010—2019年最主要时代特征是人社部门主管社会保险基金体系与养老、医疗卫生服务体系形成平行的双轨结构,社会保险基金与医疗卫生服务行政主管部门之间部门博弈日趋激烈。2018年5月31日,国家医疗保障局正式成立是具有划时代和里程碑式历史意义的,它标志着社会保险基金体系中平行双轨与部门博弈时代的终结,同时开启了社会保险基金国家监管与独立医疗保险基金体系建设时代。它反映出医疗保险基金由“体外循环”转为卫生保健体系构成要素的趋势<sup>[3]</sup>,说明所谓医疗卫生服务、社会医疗保险与医药卫生体制的“三医联动”改革进入实质性阶段。

总之,新中国成立70年尤其是改革开放以来,中国社会保险体系与社会保险基金监管体系已发生重大的结构性转型:监管理念由“看住”向“看好”转变;监管行为由被动监管向主动监督转变;监管

[1]刘亚萍:《社会保险统筹基金的法律性质及管理运营研究》,〔北京〕《东方企业文化》2015年第7期。

[2]俞卫、任明辉:《社会理想和现实利益的冲突——中国城镇社会医疗保险制度改革中的矛盾和问题》,〔哈尔滨〕《中国卫生经济》1998年第9期。

[3]肖捷出席国家医疗保障局挂牌仪式,〔北京〕《人民日报》,2018年5月31日。

范围由社会保险向社会保障转变;监管方式由财务审计向拟定法规、依法监管转变;监管手段由以现场监督为主向以非现场监督为主转变;监管程序由事后监管向事前和事中监管转变;监管技术由单一环节向全部过程转变;监管机制由机构性监督向功能性监督转变;监管体制由独家监督向协同监督转变;社会保险基金体系全面、结构性变迁成为观察社会保险财政体制最佳视角<sup>[1]</sup>。更为重要的是,社会保险基金由失业、养老和医疗保险基金扩大为生育、工伤等五大保险基金,由单独的社会保险基金转变为五大社会保险基金体系;由公共资产性基金转变为社会公共福利财政性基金;由卫生保健体系之外单独的卫生筹资机制转变为卫生保健体系内部筹资机制;由传统性和形式化社会保险基金体系转向实质化和现代性社会保险基金体系,其历史意义深远。简言之,中国社会保险基金体系正在发生全面性、系统性、结构性、历史性的革命。

反观中国社会保险基金体系发展的经验教训,也值得认真总结。因为历史经验教训是现代高质量社会制度建设最宝贵的精神财富。反思历史经验教训的能力是反映一个民族的政治文明和社会现代化程度,历史经验教训中更蕴含事物发展客观规律。中国社会保险基金体系建设的首要历史经验是,一个制度的规划和源头设计质量最关键。其次,一个制度战略规划和源头设计质量的政治前提与理论基础是价值观、基础理论的质量。第三,现代价值观、正确适当理论和国家发展战略目标需要转变为政府政策法规和服务体系,公共政策、社会政策执行过程与社会服务实施过程成为高质量制度建设的重要过程性变量。第四,国家目标、国家发展目标、国家制度建设目标与国家战略意图是最重要的政治因素。国家发展目标决定制度建设性质、目的、基本原则、理论基础、服务对象和服务范围内容等。第五,社会保险基金体系的本质属性是社会筹资机制,是国家、市场与社会在筹资领域责任划分的社会制度性安排机制,货币资金只是制度建设构成要素之一,将社会保险基金筹资与相关社会服务体系建设有机结合起来是最佳制度安排,其最大优势是将筹资与服务有机结合。第六,中国社会保险基金体系建设中最宝贵的历史经验是,国家行政管理体制与运行模式至关重要,尤其是在社会资源和国家财富日趋增多语境下,如何科学、民主、公平再分配是最具挑战性的政治议题,它既是国家治理与社会治理的关键,又是政治现代化最关键的领域。这其中“代理人机制”与中介机构不适合社会服务领域。最后,笔者根据失业、养老、医疗、生育、工伤五大社会保险基金性质、目标和主要职能,首次提出将五大社会保险基金合并、重组为社会养老保险与社会健康保险基金的政策建议。

[责任编辑:方心清]

[1]孙建勇主编:《社会保障基金监管制度国际比较》,〔北京〕中国财政经济出版社2004年版,序第1-2页。