

社会保障研究

# 从近六年“社会保障十件大事”看我国 社会保障的发展特点与态势

张琪, 张琳

(首都经济贸易大学劳动经济学院, 北京 100070)

**摘要:** 文章对近六年中国“社会保障十件大事”进行统计分析, 把脉近年来中国社会保障的发展变化与改革趋势。围绕事件的主题演变, 社会保障呈现劳动保障向全民保障、普遍保障到特殊关注的发展态势, 呈现被动保障到主动保障、分割推进到整体规划的发展态势, 呈现由保险到福利、经济保障到服务保障的发展态势。但保障的公平性、流动性、可持续性问题还需要进一步关注。

**关键词:** 全民保障; 顶层设计; 公平性; 流动性; 可持续性

**中图分类号:** D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2016)02-0098-06

**DOI:** 10.3969/j.issn.1000-4149.2016.02.011

## The Development Characteristics and Trend of Our Country's Social Security from the Nearly Six Years' "Ten Breaking News of Social Security"

ZHANG Qi, ZHANG Lin

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100070, China)

**Abstract:** This paper aims to grasp the development and changes and the reform trends of China's social security in recent years by the statistical analysis of "Ten Breaking News of Social Security" in China in the past six years. Around the topic evolution of the ten social security events, the social security present to be the development situation that it changes from labor security to national security, from common security to special attention, from passive security to initiative security, from segmentation propulsion to overall planning, from security to welfare, from economic security to service security. However, the problems such as the fairness, the mobility, sustainability still need further attention.

收稿日期: 2015-06-17; 修订日期: 2015-10-30

基金项目: 国家社会科学基金项目“‘新医改’目标下我国医疗卫生体制改革进程评价研究”(13BGL138); 北京市社会科学规划项目“北京市三项基本医疗保障制度比较及整合研究”(13JGB046)。

作者简介: 张琪, 首都经济贸易大学劳动经济学院教授, 博士生导师; 张琳, 首都经济贸易大学劳动经济学院硕士研究生。

**Keywords:** national security; top design; fairness; liquidity; sustainability

中国社会保障 30 人论坛自 2009 年成立以来,密切关注我国社会保障的前沿动态,连续 6 年评选社会保障年度十大事件(简称“大事件”)。评选出的社会保障“大事件”,是专家学者眼中最具影响力的事件总结,反映了当年社会保障发展的重大变化。纵向分析这些事件<sup>①</sup>,有助于我们把握我国社会保障的发展变化特点和现阶段社会保障领域的重点、难点问题,也一定程度上预示了社会保障的发展方向,为研究者提供了一个不可忽视的聚焦视点。

## 一、近六年“社会保障十件大事”统计分析

为清晰地显示近年来我国社会保障的发展状况及发展趋势,我们尝试对这些事件进行归类。由于事件涉及的内容和方向宽泛,给全景式展示这个议题带来一定的困难。本文以保险、福利、救助、优抚四大保障项目为主要分类依据,将四大项目之外的事件分别并入保障总体、其他保障等部分,基本上可以涵盖大事件的所有内容。实际上,大事件的分类可以有不同的视角,是一个仁者见仁、智者见智的过程,难以达成完全标准化,我们按照项目分类,并将与项目有关的立法、管理、制度等均纳入对应项目范畴,凸显了四大保障项目的地位。由于影响全局的大事件多为政策法规、文件、规划等表现形式,故提出了政策法规另一种分类视角,见表 1。

表 1 “社会保障十件大事”的主要内容分布情况

项目	2009 年 数量	2010 年 数量	2011 年 数量	2012 年 数量	2013 年 数量	2014 年 数量	合计	
							数量	占比 (%)
保障总体	2	1	1	3	2	2	11	19
保障全局	0	0	1	2	1	2	6	10
社保基金	2	1	0	1	1	0	5	9
社会保险	6	5	4	4	2	4	25	42
保险总体	1	1	2	1	0	1	6	10
养老保险	2	2	1	1	1	2	9	15
医疗保险	2	1	0	2	0	1	6	10
工伤保险	1	1	1	0	0	0	3	5
补充保险	0	0	0	0	1	0	1	2
社会福利	1	3	1	0	3	2	10	17
福利总体	0	1	0	0	0	0	1	2
特殊人群	0	1	1	0	2	2	6	10
住房福利	1	1	0	0	1	0	3	5
社会救助	1	1	2	1	1	1	7	11
救助总体	0	0	0	0	1	1	2	3
灾害救助	1	1	0	0	0	0	2	3
最低保障	0	0	2	1	0	0	3	5
社会优抚	0	0	1	1	0	0	2	3
其他	0	0	1	1	2	1	5	8
合计	10	10	10	10	10	10	60	100
表现形式								
法律政策	5	6	7	6	4	7	35	58

根据表 1 的统计结果,我们发现以下一些特征。

<sup>①</sup> 注:历年社会保障十件大事的具体内容可以在人民网——社会保障 30 人论坛([http://society. people. com. cn/GB/168256/](http://society.people.com.cn/GB/168256/))查看,本文仅通过相应的归类和概括,反映近年来社会保障的发展状况及发展趋势。

### 1. 与社会保险内容相关的事件超过四成

社会保险是社会保障最主要的形式和最核心的内容,包括养老、医疗、工伤、失业、生育等五项基本保险,也包括企业年金等补充保险。从理论上讲,社会保险对社会“安全网”起着主体的作用,从六年的“大事件”分类数量上看,社会保险占比已超过四成,其中养老、医疗作为保险的核心,占比达到了25%,充分体现了养老和医疗在当前社会保障发展过程中的重要性。其实,养老和医疗受到如此重大的关注也是情理之中的,社会保险是社会保障的核心,而养老和医疗是社会保险的重中之重。养老保险作为公民年老和退出劳动领域的重要保障,关系到年老退休之后的生活质量;医疗保险是一个全民性的保障,伴随着每个公民的一生,理所应当是公民自身关注的重点。

从历年“社会保障十件大事”来看,养老保险和医疗保险的发展逐步从劳动者的保障向全民保障发展,经过多年的发展,已经实现了基本医疗和基本养老保险的制度全覆盖<sup>[1]</sup>。同时,养老和医疗保险的转移接续分别入围2009和2010年度“大事件”。此外,企业养老金N连涨、柔性延迟退休试水、神木“全民免费医疗”的入围,开启了制度更深层次改革的举措。2014年,以养老、医疗为中心统筹城乡的社会保障体系建设也逐渐拉开了序幕。

### 2. 与全局性、整体性内容相关的事件接近两成

从内容上看,与社会保障全局性、整体性有关的事件占比19%,主要由整体规划和基金管理两大部分构成。就社保基金管理相关事件而言,共4次入围大事件。社会保障是用经济手段对公民的“安全网”进行建设,社保基金是社会保障制度正常运行的重要物质基础,而基金的安全性一定程度上决定了社会保障制度的可持续性,是整个社会保障建设任务的重中之重。自2009年我国决定实行社保基金预算以来,“试行全国社保基金预算、发布基金预算的指导意见、公布社保资金审计结果、首次报送基金预算”共4次入围,对社保基金的重视标志着基金管理理念的突破。

全局性、整体性归类中,有一件社会保障理论研究成果入围,即《中国社会保障改革与发展战略》1-4卷出版。这一理论成果集全国学界之力完成,对中国社保改革和未来发展进行全景式战略描述,被称作是“中国的贝弗里奇报告”<sup>[2]</sup>。其提出的到2050年社会保障未来发展的“三步走”战略,体现了学者的智慧和贡献,具有重要的参考意义。

### 3. 与社会福利、救助、优抚内容有关的事件超过三成

除社会保险外,与福利、救助、优抚内容有关联的事件占比31%。从具体项目看,又以住房福利、特殊人群的福利服务为主要内容。随着城市化进程和地方土地财政政策的影响,近年来商品房价格持续上涨,住房焦虑位于民生问题前列。在激烈的住房矛盾下,政府开始强化自身职责,2009年出台了廉租房、公租房、经济适用房等三项住房保障计划,2010年对三项保障性住房在管理方面的问题提出指导意见,2013年将廉租房和公租房并轨试点,以进一步扩大住房保障的覆盖面,充分印证了社会保障内涵发展与社会问题的关联性。

此外,针对特殊人群的福利和保障也明显增加。残疾人、少年儿童和老年人的各项服务和保障,自2012年以来连续三年在“大事件”的比重尤为明显;针对军人的保险关系确立和抚恤的关注也是2012年以来社会优抚事业建设的重点内容。一系列面向特殊人群的大事件,表明了我国社会保障体系建设具有普遍性和特殊性相结合的特点。

### 4. 以法律和政策文件等形式出现的事件超过半数

不考虑内容所属,单就“大事件”的表现形式看,以法律政策性文件出现的事件比重最大,超过半数。其实法规制度占比大易于理解,社会保障当年发生的大事一定是具有全局性、战略性和影响

深远的事件,法规制度则恰好是这一特性的最好体现。国家近年来不断加强依法治国,社会保障作为一项社会政策是全民性的,必须有法可依,保证公平性,因此,以法规政策性文件的形式入选大事件,甚至在总事件里超过半数,也是合情合理的。

其中,值得提及的有:《社会保险法》从草案审议、颁布和正式实施连续三年入围,《工伤保险条例》、《老年人权益保障法》、《社会救助暂行办法》分别两次入围,表明了这些法律得到了评审者的高度重视,表明了社会保障的立法过程复杂,研讨、立法、实施每一个环节都值得记录在案,表明了社会保障法律建设的严谨性、艰巨性。

## 二、“社会保障十件大事”的主题变化和发展态势

“大事件”的分类和统计分析,直观反映了近六年“大事件”的相关内容分布,进一步通过内涵性分析更有助于我们发现社会保障的发展重心和发展方向。因此,根据前期的分类依据,将大事件的核心内涵作为关键词,选择关键事件,整理成表2,以更清晰地表现近年来社会保障发展的主题变化和发展态势。

表2 历年社会保障十件大事的主题变化

主题	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
保障总体	全国预试行社保基金预算	关于实行社保基金预算的意见	中国社会保障改革与发展战略	①十八大阐述②社保“十二五”③全国社保资金审计结果公布	①社保深化改革的目标任务②财政部首次报送社保基金预算	统筹城乡社保体系建设
养老保险	①新农保试点②城职保转移接续	①提高养老金②上海柔性退休	城镇居民养老保险试点启动	城乡养老保险实现制度全覆盖	①养老保险制度顶层设计②企业年金	①统一城乡居民养老保险②城乡养老保险制度衔接
医疗保险	①医药卫生体制改革②神木医改	流动人员医保关系转移接续		①医药卫生体制改革②大病保险		深化医疗保险异地就医结算
社会福利	廉租房规划并投入巨额资金	①保障性住房建设②社会福利协会③残疾人社保	社会养老服务体系建设规划		①养老服务②儿童福利③廉、公租房并轨试点	①政府购买残疾人服务试点②适普型儿童福利制度试点
社会救助	灾害救助由减灾转向防灾减灾	颁布《灾害救助条例》	①新的扶贫标准②低保标准联动	加强与改进低保工作	《社会救助暂行办法》征求	《社会救助暂行办法》实施
社会优抚			《军人优抚优待条例》正式实施	《军人保险法》颁布		
慈善			慈善事业			规范慈善事业发展
保障相关				老年人权益保障法修订颁布	①老年保障法实施②单独两孩	

### 1. 从保障对象看,出现劳动保障向全民保障、普遍保障到特殊关注的发展态势

我国的社会保障基础框架起源于1951年《劳动保险条例》,侧重对城镇劳动者进行保障。此后的社会保障改革,侧重对城镇职工分项保险进行完善,同期农村居民、城镇居民的基本保障相对缺失,这对于社会“安全网”的建设而言,存在制度层面的漏洞。进入21世纪以来,随着2003年“新农合”出台,2007年城镇居民医保出台,全民基本医疗保险实现制度全覆盖,突破了与城镇就业关联的制度框架。但养老作为社会保障的重要内容,依然存在着制度保障人群。全民保障意义十分重大,起始于2009年的“大事件”评选,成功记录了我国养老保障的扩面进程,2009年“新农保”试

点,2011年“城居保”试点,标志着我国基本养老保险在制度上的全面覆盖。至此,实现了由劳动者保障向全民保障的有效过渡<sup>[3]</sup>。

尽管普遍性医疗和养老保险的制度框架已经基本确立,但从制度全覆盖到实践全覆盖还有一段路程要走<sup>[4]</sup>。对不同人群而言,特别是老年人、残疾人等特殊群体,其生活成本和独特需要构成了特殊的消费需求,需要有特殊政策来保障其生活质量。从“大事件”来看,2010年之后加大了残疾人、老年人、军人等特殊群体的保障,2014年重点部署并扩大儿童福利的范围,推动儿童福利由补缺型向适度普惠性转变。这些举措,在很大程度上体现了社会保障从普遍保障向特殊关注发展的态势,公平性有了进一步完善。

### 2. 从保障理念看,出现被动到主动、分割推进到顶层设计的发展态势

社会保障制度建立之初侧重于应对风险发生时的费用补偿,随着近百年的实践,已经开始由被动补偿向主动预防的方向发展。近六年的“大事件”也印证了这一发展趋势。如2009年试行社会保险基金预算,以确保基金的安全性和有效性,此后有关社保基金预算的内容也多次成为“大事件”焦点;再如灾害救助管理,由以前单一的“减灾”管理转向“防灾减灾”相结合。这些事件意味着在社会保障理念上,一定程度上突破了单纯的费用补偿和事后性救助的被动管理。

随着基本医疗和基本养老制度的全覆盖,“大事件”中关于制度转移接续、关于“顶层设计”、“统筹城乡”、“深化改革”等字眼也相对增多。2013年养老保险制度顶层设计入围“大事件”,2014年将城乡居民的基本养老保险制度统一,2009年和2014年分别出台的城镇职工养老保险关系转移接续和城乡养老保险制度衔接等内容,意味着“三驾马车”托起的全民保障正向着“二维”的方向进行整合,意味着统筹城乡社保体系建设已经纳入日程,意味着我国社会保障制度改革由分割推进到逐步统一、重视一体化设计的发展轨迹。

### 3. 从保障层次看,出现保险到福利、经济保障到服务保障的发展态势

社会保险是社会保障的核心内容,随着基础层次的社会保险逐步完善,广大社会成员要求共享社会发展成果的愿望越来越强烈,以提高人们生活质量为目标的社会福利项目开始发展。“大事件”记录下的前两年,以“新农保”试点、工伤预防试点、养老和医保关系的转移接续等制度性变化为主要内容,随后养老服务体系、特殊人群福利以及住房保障等一系列福利项目开始受到较大程度的关注,表明社会保障的发展层次逐步提高,开始出现保险到福利转变的态势。

传统的社会保障,侧重通过经济手段满足不同群体的需求,然而,在老龄化、少子化等一系列社会背景下,单一的经济保障难以有效满足不同群体多样化的需求,还需要在经济保障的同时关注服务保障。“大事件”的前两年,主要在增加财政支出、提高养老金等经济方面完善社会保障,随后老年人养老服务体系连续两年入围“大事件”,2014年政府购买残疾人服务开始试点也入选“大事件”,为特殊人群生活质量保障提供了可能,体现了社会保障由单纯重视经济保障向经济保障和服务保障并重的发展趋势。

## 三、结论与讨论

纵观六年社会保障“大事件”,我国的社会保障体系和制度内容发生了深刻的变化。人力资源和社会保障部社保中心的数据显示,截至目前,我国医疗保险参保人数已经突破了13亿,此外,各项基本养老保险的参保人数达到8.4亿<sup>[5]</sup>,基本医疗和基本养老在制度全覆盖的基础上,参保人数也实现了跨越式发展,社会保障保基本民生的功能得以初步实现。与此同时,积极探索养老服务规划蓝

图,关注不同人群的多样化需求,完善社会保障体系,推动社会福利事业由补缺型向适度普惠型方向发展,成为近年我国社会保障发展的主要态势。

尽管社会保障维护稳定、保障民生的功能在我国的实践中已充分彰显,六年的“大事件”也展示了国家层面推动社会保障发展的方向,但未来我国社会保障理论和实践仍面临一系列难题。一是社会保障的公平性方面。目前我国社会保障一定程度上说是基于城乡户籍、单位性质及就业状态进行的保障,不同的归属所带来的保障差异直接影响了社会保障的公平性,这一现状需要社会保障制度的顶层设计来指导,需要按照统筹城乡的思路来规划。怎样平衡各方利益、合理确定保障水平,确保制度公平性和制度实践的公平性,是现阶段社会保障发展规划以及顶层设计关注的重点。二是社会保障的可流动性方面。在经济发展增速和人口流动加快的大背景下,由于社会保障统筹层次不同、制度差异等原因,社会保障关系在人口流动过程中转移和衔接还存在诸多的限制。十八大明确提出社会保障需要适应流动性,因此,如何实现社会保障关系的自由流动,落实这一最高层次的纲领性文献就显得尤为关键。三是社会保障的可持续性方面。可持续性是一个复杂的命题,既取决于相关政策法规、指导文件的有效落实,又取决于制度基础——社保基金的情况。中国社会科学院郑秉文教授在2014年指出,在顶层设计的冲刺阶段,充实全国社保基金以及基本养老保险基金投资体制改革迫在眉睫<sup>[6]</sup>。能够入选“大事件”的保障内容,一般具有意义长远、影响全面等特点,这些内容的生命力取决于各项政策的细化与有效落实,否则就会成为一纸空文,无法真正惠及民生。对于社保基金来说,如何随着人口状况、经济发展等环境的变化,提高社保基金使用的有效性、优化投资渠道,确保社保基金的收支平衡,避免因基金管理不当影响制度的可持续性,也是一个需要着重关注的命题。总体来说,社会保障制度扩面容易,全局调整与整合相对困难,需要在坚持维护公平正义与合理共享的宗旨下,妥善化解制度间的利益纷争,更需要获得公民的理解和支持,形成上下统一、和谐稳定的格局,如此才能如此确保社会保障事业的稳定发展。

#### 参考文献:

- [1] 丛颖超. 深化社会保障制度改革的理念基础 [J]. 理论学刊, 2014 (6): 66-70.
- [2] 鲁全. 中国社会保障改革与发展战略项目研究成果及研讨会综述 [J]. 经济学动态, 2011 (4): 156-158.
- [3] 周立权, 丁文杰. “人人享有社保”跨五道槛 [J]. 瞭望, 2007 (43): 84-85.
- [4] 张琪, 任妙子. 北京市妇女养老和医疗保障享有情况和影响因素分析——基于第三次妇女社会地位调查 [J]. 中国劳动关系学院学报, 2012 (5): 55-59.
- [5] 白维军, 童星. 论我国社会保障服务的理念更新与体系构建 [J]. 中州学刊, 2014 (5): 77-81.
- [6] 郑秉文. 养老金制度改革应重点关注八个方面 [J]. 经济研究参考, 2015 (12): 34.

[责任编辑 方志]