

中国社会保障研究现状及展望^{*}

——第三届中国社会保障理论与政策论坛综述

李春根 张仲芳 赖志杰 刘海兰

一、中国社会保障学科发展现状

1883—1889年现代社会保障制度在德国诞生,中国现代社会保障制度则是伴随1949年中华人民共和国成立而建立并逐渐发展起来的。新中国成立70年来,中国社会保障制度经历了两大发展阶段,即1978年之前的传统社会保障制度发展阶段和1978年改革开放后40多年的新型社会保障制度发展阶段。经过改革开放以来40多年的制度变革,中国社会保障已经在整体上实现了从与计划经济体制相适应的“国家—单位保障制”到与市场经济体制相适应的“国家—社会保障制”的转型,以养老保险、医疗保险、最低生活保障、住房保障等为骨架的新型社会保障体系基本成型(郑功成,2019)。

现代社会保障制度和相关理论源于国外,国内对于社会保障理论的研究起步较晚。社会保障在我国作为一个学科,则是伴随着20世纪90年代我国正式确立社会主义市场经济体制,社会保障进入了全面深化改革与制度建设时期而逐渐发展起来的。1978年开始的改革开放催生了中国社会保障制度变革和新型社会保障制度探索,但国内社会保障理论研究较薄弱。20世纪80年代,国内早期社会保障学者对社会保障理论进行了初步探索,90年代以后,社会保障研究进入快速发展时期。1993年党的十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,将社会保障确定为市场经济体系的五大支柱之一,并首次提出“建立多层次的社会保障体系”,以及“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担,实行社会统筹和个人账户相结合”等政策取向。1998年,国务院学位委员会、教育部正式将社会保障列为管理学门类公共管理一级学科下的独立二级学科,社会保障作为一个独立的新兴学科从此诞生。

1998年之后的20多年来,中国社会保障制度建设进入快车道,以社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚等为主要内容、稳步成型的新型社会保障体系对于中国经济发展、民生保障、社会和谐和政治稳定发挥了巨大的作用,社会保障日益成为国家治理之“重器”(林闽钢,2017)。国际社会也对中国社会保障发展成就给予高度评价,2016年国际社会保障协会授予中国政府社会保障杰出贡献奖。

伴随着社会保障制度变革和迅速发展,中国社会保障学科从无到有,在专业人才培养、理论研究与智库建设、国际学术交流等方面取得了巨大进步,突出表现为三个方面:一是社会保障专业(包括劳动与社会保障本科专业、社会保障硕士和博士专业)在高等教育人才培养体系中的地位明显提升;二是社会保障学科(二级学科)在公共管理一级学科(含行政管理、土地资源管理、教育经济与管理、社会保障和公共政策等二级学科)中的地位明显提升;三是社会保障学者和智库在参与

^{*} 李春根、张仲芳(通讯作者)、赖志杰,江西财经大学财税与公共管理学院,邮政编码:330013,电子信箱:lcg1975@163.com; zfzhang@jxufe.edu.cn; laizhijie_xw@163.com; 刘海兰,广东医科大学人文与管理学院、江西财经大学博士研究生,邮政编码:523808,电子信箱:liuhailan490@qq.com。

国家经济社会发展重大政策制定、国际社会保障学术对话中的活跃度明显提升。中国特色社会保障理论体系、学术体系、话语体系正在形成(郑功成,2018)。

20世纪90年代以来,伴随中国社会保障体系建设的加快推进,社会保障事业发展对社会保障管理队伍、经办队伍和政策研究队伍的要求越来越迫切,这极大促进了社会对社会保障高等教育和专业人才培养的需求,社会保障学科由此获得了快速发展。1998年,全国8所高校获批设立劳动与社会保障专业并于1999年首批招生。目前全国招收劳动与社会保障专业本科生的高校已超过170所,年招生规模近万人;独立设置社会保障专业硕士点的高校达60多所,拥有社会保障专业博士点的高校有10多所,研究生年招生规模近千。随着社会保障专业各层次办学规模的快速增长,社会保障的学科地位日益突显,学科声誉和社会影响也日益增强。

社会保障学科快速发展吸引了众多领域(如经济学、管理学、社会学、政治学、人口学、法学等专业领域)的专家学者加入社会保障理论与政策研究行列,众多不同领域专家学者的加入,一方面促进了社会保障多学科交叉研究,拓展了社会保障的研究视野,另一方面使得社会保障作为一个独立的学科,从一开始就具有交叉融合的特点,这也使得社会保障专业和学科在发展过程中一直存在专业属性、学科边界不甚清晰的难题。

随着社会保障理论研究的深入,国内专业的社会保障研究机构逐渐增多,这些研究机构既有政府部门设立的研究咨询机构,也有高等院校和科研机构设立的各种实体性或非实体性的研究机构。前者如人力资源和社会保障部社会保障研究所(现为中国劳动和社会保障科学研究院),该研究机构成立于1994年2月,是当时国内唯一一家国家级社会保障专门研究机构(隶属原劳动和社会保障部)。后者如中国人民大学中国社会保障研究中心、武汉大学社会保障研究中心、中国社会科学院世界社保研究中心、北京大学中国保险与社会保障研究中心、清华大学就业与社会保障研究中心、浙江大学劳动保障与公共政策研究中心(现为浙江大学民生保障与公共治理研究中心)、复旦大学就业与社会保障研究中心、西南财经大学老龄化与社会保障研究中心、中国社会科学院劳动与社会保障研究中心等。部分研究机构正在加快成长为国家和相关省市重要的智库平台。

随着专业研究队伍的扩大,社会保障相关学术团体组织(包括各种专业学会、协会、研究会等)也得到发展。2015年2月成立的中国社会保障学会,是经国务院批准,民政部登记,由我国从事社会保障和相关领域(含社会救助、社会保险、社会福利、社会服务、优抚安置、慈善公益、职业福利及与之相关的商业保险等)的专家、学者及有关单位自愿结成的全国性、学术性、非营利性的专业学会组织。该学会下设社会救助分会、医疗保障专业委员会、养老金分会、世界社会保障研究分会等,现有个人正式会员912人,已成为全国社会保障领域专家学者的联合体和学术共同体。学会搭建的全国社会保障学术大会、全国社会保障教学研讨会、全国社会保障青年学者论坛、中国养老金高峰论坛、全国医疗保障高峰论坛等,已成为社会保障学界重要的学术交流平台。其他学术团体如中国社会保险学会、中国医疗保险研究会、中国社会学会社会发展与社会保障专业委员会等,也是重要的社会保障学术交流平台。由中国人民大学郑功成教授、日本东京大学武川正吾教授、韩国中央大学金渊明教授等一批著名社会保障学者于2004年共同发起的“社会保障国际论坛”已在中国、日本、韩国成功举办了14届,每届论坛均吸引多个国家数以百计的社会保障专家学者参会,已经成为具有重要影响的社会保障国际学术盛会。在这个过程中,社会保障专业期刊也得到了发展,创刊于2017年的《社会保障评论》(中国社会保障学会、中国民政杂志社主办,前身为2005年中国人民大学社会保障研究中心创办的《社会保障研究》集刊)和创刊于2008年的《社会保障研究》(武汉大学主办),是目前全国两家进入CSSCI(中文社会科学引文索引)的社会保障期刊。

随着国内社会保障学科的发展壮大和理论研究能力的提升,社会保障学界服务于社会保障改革的能力不断提升。由郑功成教授主持,并经全国众多专家学者共同完成的社会保障国家战略研

究成果《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年出版)、《中国社会保障改革与发展战略》(人民出版社2011年出版),历时4年的研究,凝结了我国社会保障理论学术界的集体智慧,被誉为我国社会保障改革与体系建设的全景式理论蓝图,为2008年以后的社会保障重大改革与社会保险立法等提供了重要理论支撑,《中国社会保障改革与发展战略:理念、目标与行动方案》也因此荣获第六届高等学校科学研究优秀成果奖(人文社会科学)一等奖。

近十年来,伴随着社会保障改革从试点进入成熟、定型发展的新阶段,众多研究成果对社会保障发展起到了重要的推动作用,如中国人民大学郑功成教授领衔的《中国社会保障发展报告》(中国社会保障学会年度报告)、中国社会科学院郑秉文教授领衔的《中国养老金发展报告》和《中国养老金精算报告》、清华大学杨燕绥教授领衔的《中国老龄社会与养老保障发展报告》、武汉大学邓大松教授领衔的《中国社会保障改革与发展报告》、中国社会科学院王延中研究员领衔的《中国社会保障发展报告》(社会保障年度绿皮书)、上海财经大学丛树海教授领衔的《国际社会保障动态》(社会保障年度橙皮书)、中央财经大学褚福灵教授领衔的《中国社会保障发展指数报告》、中国社会科学院杨团研究员领衔的《中国慈善发展报告》、中国劳动和社会保障科学研究院莫荣研究员领衔的《国际人力资源社会保障报告》等,一大批研究成果被社会保障立法与改革方案吸收。在《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》(2009年新医改方案)制定、《中华人民共和国社会保险法》(2010年)制定、《社会救助暂行办法》(2014年)制定、《中华人民共和国慈善法》(2016年)制定、《中华人民共和国老年人权益保障法》(2018年)修订,以及国家和地方社会保障制度改革方案的背后,均有社会保障学界理论和政策研究成果的支撑,社会保障理论研究和学科发展日益走向繁荣。

二、中国社会保障学科发展展望

党的十九大报告明确提出“按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”,指明了新时代社会保障体系建设的总体要求,也为新时代社会保障学科发展指明了方向。

党的十九届四中全会通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度”,满足人民日益增长的美好生活需要;提出要健全“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”等方面的基本公共服务制度体系,社会保障在民生保障制度和国家治理体系中的特殊重要地位日益突显。在加快建设中国特色社会保障体系的大背景下,社会保障学科迎来了新一轮加快发展的良好机遇。在这个过程中,社会保障学科发展和理论研究应更加关注社会保障的高质量发展、多层次发展和法制化发展,更加关注社会保障体系的公平性和可持续性。

(一) 社会保障的高质量发展

我国已经建立起覆盖城乡、全世界规模最大的社会保障体系,但社会保障发展的总体质量不高,党的十九大报告指出的发展不平衡、不充分问题在社会保障体系同样存在,社会保障制度正处于由高速发展转向高质量发展的转型期。在这种背景下,社会保障研究有必要瞄准高质量发展目标,在完善制度顶层设计、推进制度统一和定型、强化精算平衡、推进依法行政、完善社会保障法治、厘清政府责任边界、优化供给侧结构性改革等方面加强理论和政策研究,为新阶段社会保障体系高质量发展提供决策依据。

(二) 社会保障的多层次发展

我国社会保障制度面临的一个突出问题是“多层次”的制度体系缺失,突显多方面的不均衡:一是国家、单位、个人的责任不均衡,国家主办的社会保障制度发展迅速,占绝对主导地位,企业补

充保障制度发展不全面不充分,个人和家庭参与投资和购买的保障体系基本缺位。二是政府提供和市场参与的不均衡,社会保障大部分由政府提供,引入市场机制不充分。在这一背景下,相关研究应围绕加快建立多层次、多支柱的社会保障体系,在合理界定基本保障与补充保障的关系和职责,最大程度发挥社会财富的再分配效应效用,引入市场机制(如发展商业养老保险、企业年金、个人储蓄养老计划)等方面加强理论和政策研究,为社会保障体系的多层次发展提供决策依据。

(三) 社会保障的公平发展

党的十九届四中全会通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出,增进人民福祉、促进人的全面发展是中国共产党立党为公、执政为民的本质要求。我国社会保障制度以公平正义共享为基石,以互助共济为基本原则,致力于促进全民共享和增进全民福祉,公平和共享是社会保障制度发展的基本价值理念。制度公平既包括人群公平,也包括地区公平;既包括代内公平,也包括代际公平。目前,我国社会保障的地区分割和群体分割格局依然明显,严重影响制度的公平性。如何破除社会保障城乡分割、区域分割和身份群体分割的局面,促进制度公平,实现实质公平,是今后一段时期社会保障界需要着力研究的另一重要课题。

(四) 社会保障的法制化发展

社会保障法制化建设在保障基本人权,提升社会保障治理水平方面有着重要意义。目前我国已初步构建了包括《中华人民共和国社会保险法》在内的具有中国特色的社会保障法律体系,但存在着立法滞后、立法层次低、结构二元、内容缺失等问题,亟需加强社会保障立法,填补立法空白,提升立法层次,使社会保障由行政管理转向法制化管理,保证社会保障制度的有效运作。有鉴于此,今后一段时间关于社会保障法制建设的研究是学界的一项重要任务,有关研究应聚焦法制化过程中的深层次问题与矛盾。

(五) 社会保障的可持续发展

我国仍然是世界上最大的发展中国家,而且正处于社会的转型期,新旧社会矛盾相互交错,失业、养老、医疗、贫困等社会经济问题依然突出。改革开放以来,我国在较短时期内实现了社会保障制度的快速发展,但随着老龄化的快速加深,近年来我国社会保险基金支出增幅明显快于收入增幅,社会保障制度运行面临的风险加大,社会保障服务体系发展滞后,如何在坚持精算平衡原则的基础上,继续深化养老保险制度、医疗保险和医药卫生体制、社会救助和社会福利制度改革,建立合理的社会保障投入分担机制,加强社会保障精细化管理,以实现社会保障的可持续发展,也是社会保障理论和政策研究的迫切任务。

三、第三届中国社会保障理论与政策论坛评述

为推动社会保障学术研究与交流,经济研究杂志社联合安徽财经大学财政与公共管理学院、北京大学中国卫生经济研究中心、东北财经大学公共管理学院、江西财经大学财税与公共管理学院、内蒙古大学公共管理学院、上海财经大学公共经济与管理学院、西南财经大学保险学院,于2017年共同发起“中国社会保障理论与政策论坛”。

第三届“中国社会保障理论与政策论坛”于2019年11月16日在南昌举办,由江西财经大学财税与公共管理学院、社会保障研究中心承办,论坛主题为“中国社会保障制度70年与多层次社会保障体系建设”。江西财经大学党委副书记蒋金法主持开幕式,江西财经大学党委书记王乔和经济研究杂志社社长张永山分别致辞。江西财经大学财税与公共管理学院院长李春根主持论坛主题报告环节,中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文教授、南京大学政府管理学院林闽钢教授、复旦大学经济学院封进教授分别报告了各自的最新研究成果。

与会学者围绕养老保障、养老服务、老年照料、医疗健康、社会保险费、贫困与社会救助等社会保障理论与政策问题进行了深入研讨交流。

(一) 退休、养老保障与老年照料

世界各国人均预期寿命普遍延长,受教育水平不断提高,但各国都存在劳动者的实际退休年龄低于法定退休年龄,提前退休的现象。汪伟、王文鹏通过构建世代交叠(OLG)模型对上述现象进行解释,考察了预期寿命变化对人力资本投资、退休行为、生育选择等的影响,研究表明,当预期寿命提高时,人力资本投资能够在生命周期中获得更高的工资率回报,劳动者在少年期倾向于进行更多的人力资本投资,提高受教育年限;人力资本积累、有效工资率上升和利率下降引起的收入效应超过了替代效应,使得劳动者在老年期增加对闲暇的需求,有能力和意愿提早退休,减少终生有效劳动供给时间;放松生育控制政策也会促使劳动者提前退休,使得享受更多闲暇时间的意愿增强。

景鹏、胡秋明在现收现付制下考察降低养老保险缴费率政策和国有资本划转政策对经济增长率和养老金替代率的影响,探讨国有资本划转能否破解降费率“不可能三角”,研究发现,降低养老保险缴费率在促进经济增长的同时导致养老金替代率下降,国有资本划转在提高养老金替代率的同时会抑制经济增长,意味着单项政策无法实现促进经济增长、确保养老待遇水平不降和维持基金收支平衡三个目标,也反映了两项政策之间存在互补关系;建立与养老保险缴费率下降相联动的国有资本划转调整机制,并加大财政补贴力度,有助于更好地保障国有资本划转破解降费率“不可能三角”。

汪伟、徐乐通过构建两期世代交叠模型,分析老年人健康状况变化对家庭照料行为的影响,研究发现,随着老年人健康状况的恶化,子女将提供更多的家庭照料服务,这种基于传统“孝文化”所形成的联系表现为“久病床前有孝子”,这一现象在高龄老年人和农村老年人群中更为突出。

(二) 健康与医疗保障

李亚青、罗耀基于广东省三个代表地区的大规模医疗保险数据库,对医疗保障体系的再分配效应进行研究,研究发现,医疗保障补偿总体上是“济贫”的,在扶持弱势群体、促进收入正向再分配方面起到了重要作用,但还存在进一步改进的空间。张仲芳、刘星利用CGSS(2015)数据分析了基本医疗保险参保对民众获得感的影响,研究发现,参加基本医疗保险并没有显著提升民众的整体获得感,但是显著提升了民众的公共服务获得感和政治获得感。

于新亮、上官熠文和程远的研究试图分析“因病致贫”的作用路径,评估健康冲击对不同层级人群收入水平的影响,结果表明,当个人上年度受到的健康冲击达到灾难性卫生支出标准时,个人本年度收入水平存在显著向下跳跃趋势;相对于中高收入人群,低收入人群在发生灾难性卫生支出时,个人收入水平更易受到冲击;医疗保险具有脱贫效应,具体表现为降低了低收入人群受到健康冲击时收入下降的幅度。

(三) 贫困与社会救助

稳定脱贫是脱贫攻坚后续阶段的重要目标。有研究表明,贫穷会限制人们的心智和行为,我国的扶贫工作实践也表明,脱贫减贫的内生动力本源于人们自身的智慧和能力。贾海彦采用CFPS(2014)数据,从心理与行为双重视角考察贫困的内生机理,研究发现,提高个体的认知能力对减贫脱贫有积极的正向作用;认知能力对“管窥行为”有显著的抑制作用,“管窥行为”在认知能力与贫困发生之间起到中介作用,“稀缺心态”在“管窥行为”和贫困发生之间存在复杂的调节作用,其研究结论丰富了贫困认知科学的本土化研究。郝二虎的研究分析了新农合对家庭贫困脆弱性的影响,研究发现新农合未能削减家庭贫困脆弱性。

科学合理划分社会救助事权与支出责任是社会救助体系良好运行的基础。李春根、陈文美运用“巴罗法则”的自然效率原则和柯布-道格拉斯生产函数,构建了社会救助支出责任划分模型,

并将其运用到不同区域、不同层级,构建了县区级社会救助支出责任划分的基本模型;运用2006—2016年的数据,测算出全国和不同区域三级财政的社会救助支出责任,认为应合理划分社会救助事权、合理调整其支出责任、完善地方政府财力支持保障、加强社会救助财政支出的监管力度。

(四) 社会保险费与征管

刘辉、刘子兰以2004—2007年云南省和浙江省各地级市的社保征缴体制渐进改革作为“准自然实验”,研究发现,社保征缴体制的改革显著地提高了企业的参保概率和缴费水平,社保征缴体制改革对企业社保合规程度的影响主要是通过改变社保征缴强度来实现的;社保征缴体制改革对非国有企业、小规模企业、劳动密集型企业 and 工资水平较低的企业的社保合规程度影响更为明显,其研究结论为评估社会保险费征缴体制改革的政策效应提供了经验证据。许红梅、李春涛以2011年《社会保险法》的实施作为“准自然实验”,构建双重差分模型,考察社保费征管对企业避税的影响,研究结果显示,《社会保险法》的实施加强了社保费的征管力度,使劳动密集型企业的避税程度显著降低了1.9%;税务部门代征社保费对企业避税的抑制作用更显著,税务部门代征社保费的影响效果取决于其税收努力程度。

对于社会保险缴费对企业创新水平存在何种影响,既有研究得出了社保缴费“倒逼创新”或“挤压创新”两种相悖的结论。汪佩洁、蒙克和黄炜利用2008—2016年中国非金融上市企业数据,分析了社会保险缴费率与企业创新水平之间的关系,结果表明,社会保险缴费率总体上提高了我国企业全要素生产率(TFP)和发明专利数量,对深圳样本的分析也证实了这一结论,但该效果存在区域、行业和工资水平异质性,东部地区、工业行业以及高工资水平的企业的“倒逼效应”更加明显。

(五) 社会保障经济效应

宁光杰、范义航运用中国居民收入调查(CHIP)数据,对2008年实施的“事业单位工作人员养老保险试点改革”对居民收入和消费的影响效应进行评估,研究发现,养老保险“并轨制”改革显著提高了改革区居民的收入,降低了居民家庭的消费。彭树宏考察了失业保险对家庭股市参与的影响,研究结果表明,拥有失业保险能显著提高家庭参与股市投资的可能性以及家庭股市投资占全部家庭金融资产的比例。于新亮、上官熠文和于文广将员工异质性、企业资本—技能互补性和知识外溢性纳入OLG模型,试图求解企业养老保险缴费率理论上的最优解,并利用上市企业微观数据,实证检验养老金缴费率与全要素生产率间的非线性关系,结果表明企业养老保险缴费率与全要素生产率的关系呈现“倒U”型。戴芸、王永钦使用中国营养与健康调查(CHNS)数据,研究社会保险在创业者和非创业者之间的相对可得性如何影响个人的创业决策,研究发现广泛平等的社会保险通过缓解创业的“信贷约束”和“风险分担”机制,从而促进创业。

此次论坛立足新时代、引领新思想、把握新矛盾、瞄准新目标、阐发新思路,与会专家学者回顾了新中国成立70年来社会保障制度的发展历程,提出了完善城乡统筹、多元支柱、多层次保障、权责明晰的社会保障体系的政策思路,加深了对推进新时代社会保障制度改革的紧迫性的认识和改革方向的共识。

(责任编辑:刘莹)(校对:张涵)