

# 中国发展报告2008/09：构建全民共享的发展型社会福利体系

## 摘要

### 一、发展型社会福利体系的内涵与报告主旨

报告为2020年的中国提供了一个新的社会福利体系的构想。它具有两方面的创新：一是强调社会福利体系的全民共享性；二是强调社会福利体系的发展型特征。

“全民共享性”是未来中国社会福利体系公平性的最重要的体现之一。其突出的特点为，使新型的社会福利体系能惠及13亿中国国民，特别是广大的农村居民。它包括三层含义，第一是为没有制度保障的社会群体建章立制。为农民、农民工建立养老保险等保障制度，为城乡无收入老年人提供养老保障和基本医疗服务。第二是扩大已有制度安排的社会群体的覆盖面。这部分群体包括城乡中小企业雇员、灵活就业人员以及个体工商户。一方面要消除各种障碍让他们尽快进入保障范围，另一方面也要适度降低费率，适应他们参保缴费的能力。第三是逐步提高社会福利水平和社会福利的公平性，使每个国民通过国家福利项目保障能维持正常生活并享有适当的公共服务；同时应建立社会福利水平调整机制，随着物价指数、人们收入水平与国家财政收入的提高适时调整，保证全国人民共享社会经济发展的成果。

“发展型”社会福利体系也包括三层含义，第一是新型福利体系突出以人为本、关注与推进人的全面发展的新理念，把教育扩展、健康促进、就业援助等“上游干预性”领域纳入社会福利体系。第二是强调福利体系的渐进发展过程，不急于求成，不简单地移植或攀比西方福利国家的方式与方法，要充分兼顾中国在不同发展时期的财政能力、人口结构、收入水平、市场化程度、区域发展差别、城乡二元结构、城市化水平、劳动力流动性、就业多样化和儒家文化传统等特征，使福利体系的改善与中国社会经济的发展阶段相适应。第三是从中长期发

展战略的角度入手制定社会福利政策，加强社会福利支出的社会投资的功能，把传统的补偿型福利模式转变为一种与经济发展相互促进的福利模式。

## 二、发展型社会福利体系的基本原则

报告倡导的发展型社会福利政策的基本原则包括：

1.坚持公平与效率相结合，以公平为首要原则。要把全体国民人人享有社会福利，减少工业化进程中两级分化，促进社会公平和稳定做为首要目标。实现社会福利的共享性，逐步消除因户籍、性别、职业、地位等身份差别所导致的不平等。特别是为贫困家庭的子女提供平等的受教育与其它的发展机会，防止贫困代际相传。在强调社会福利公平性原则的同时，也要兼顾效率，保护发展活力，使社会福利体系能有效地促进经济长期可持续增长。

2.坚持社会福利水平与经济发展水平和各方面的承受能力相适应，实现社会福利的可持续发展。建立一个完整的国民福利体系，首先要解决福利制度和项目的“从无到有”的问题，其次解决实际覆盖群体的由少到多乃至全的问题，第三循序渐进地解决待遇水平的“由低到高”的问题。既要抓紧建立群众有迫切需求的保障项目，又要根据财政和经济支撑的能力确定适度的保障水平，建立可持续发展的长效机制。由于我国社会福利体系建设还处于起步阶段，各方面制度和机制尚不完善，要结合城镇化，老龄化的趋势，统筹考虑保障资金长期供求平衡问题，实现可持续发展。

3.坚持就业优先的原则。就业是最大的社会保障。人口和就业问题是长期困扰我国经济和社会发展的基本问题。无论对个人还是家庭，就业是避免贫困和消除个人对政府依赖的可靠途径，因此要把就业优先做为社会福利政策的基本原则之一。要从进入劳动年龄的青年人特别是新生代农民工的扩展的基础教育和职业培训入手，提升他们的就业和创业能力，以利他们积极寻找岗位，融入社会。政府应充分扩大就业岗位，鼓励劳动者自主创业。防止因保障程度过高，企业缴费比例过高，负担过重，而减少就业岗位。

4.坚持政府与社会相结合，以政府为主导。社会福利体系从根本上说是政府行为，政府必须在社会福利制度建设上发挥主导作用，积极推动立法，增加财政投入，提供更多的公共服务。同时，也要发挥市场的作用，发挥基于市场经济体制的激励作用，调动社会组织的资源和各方面的积极性，共同推进社会福利体系建设。在社会福利模式选择上，缴费性的社会保险和免费性的福利项目都具有重要作用，要形成政府、单位和个人共同承担责任的机制。在社会保险制度的设计和运行中，应强化缴费义务与支付待遇的对应关系，鼓励单位和个人参加社会保险并连续缴费，以防止个人逃避缴费义务对政府和社会过度依赖的道德风险。注意发挥社区互助，慈善组织援助和家庭的传统的保障功能。

### 三、发展阶段和目标

中国全民共享的发展型社会福利体系的建立可分为以下两个阶段：2009—2012年为第一阶段，主要任务是初步建立中国发展型社会福利制度框架。2013—2020年为第二阶段，中国发展型社会福利体系基本成型。

2012年中国发展型社会福利体系的目标为初步建立一个全覆盖的福利体系。这个体系应包括六个方面的具体内容。一是基本消除男女学龄人口入学差异，城乡学校九年义务教育和特殊教育完全免收学杂费，农村学生享受免费教科书，中西部贫困地区寄宿生提供免费的营养配餐。学前教育覆盖全体城镇儿童和较发达农村地区儿童。对农村贫困地区以及城乡低收入家庭的儿童提供免费一年学前教育。对贫困地区与低收入家庭子女初中毕业后不再继续升学的毕业生实行一年免费职业教育。对所有进入高中阶段学习的贫困生进行学费减免。二是建立一个全覆盖的“老有所养”的基本制度。到2012年，建立一个包括农民、农民工、城镇居民在内的全覆盖的有差别的养老保险系统。建立全国统筹的农民工的养老保险制度。实行在国家补助下的农业从业人员基本养老保险办法。建立国家财政支持的无保障老人的“老年保障金制度”。三是大力实施积极就业政策，加大职业培训、职业介绍投入。积极探索失业人员的培训与社会福利待遇有机结合的途径。所有城镇劳动者的失业保险全覆盖，并向乡村劳动者扩展。四是力争城镇职工基本医疗保险、新型农村合作医疗和城镇居民医疗保险覆

覆盖面进一步提高，达到90%以上；基本解决跨统筹地区流动人员的参保和待遇衔接问题。五是努力使最低生活保障的覆盖面与补助标准逐步提高。提高中央财政在最低生活保障方面支出的比重。配套给以低保对象基本生活之外的基本医疗、基本教育、基本住房等方面的救助和社会支持。同时，关注边缘人群的状况。对儿童、老年、残疾、妇女等特定人群要提供基本的公共服务与社会福利。六是完善城乡住房保障制度，增加廉租住房的供应量，使50%左右的城镇低收入住房困难家庭和10%左右的跨地区流动农民工住房困难家庭能够享受廉租住房保障，为260万户农村建房困难家庭提供建房补贴。

2020年中国发展型社会福利体系的目标，是进一步实现全体居民社会福利权利和待遇的公平性，维持体面正常生活并能得到适当的公共服务，基本实现城乡公共服务的均等化，包括六个方面的具体内容：一是实行“1+9+1”的义务教育模式，所有学龄儿童在享受9年免费义务教育之前受到一年免费学前教育，对完成初中阶段教育后不再继续升学的毕业生实行一年免费职业教育。对农村以及城镇低收入家庭子女高中阶段教育实行免费。二是进一步完善“老有所养”的基本制度。所有城乡劳动者都能参加社会保险并按可承受的比例缴费，在老年、疾病、失业、工伤时能获得适度的社会保险待遇。所有无保障老人都能得到适当的养老补贴。三是城镇职工基本医疗保险，城镇居民医疗保险与农村新型农村合作医疗达到全覆盖，医疗保障水平不断提高。四是对于非劳动者、低收入者或者无收入者，提供基本生活保障和医疗保障，并较大幅度提高保障水平。五是所有失业人员和就业困难群体提供就业培训和援助，形成促进就业的长效机制。六是所有城乡低收入人群、占跨地区流动农民工30%的长期进城且住房十分困难的农民工都能够享受基本住房保障，对住房困难的中低收入人群提供援助性住房保障，再为520万户农村建房困难家庭提供建房补贴。

#### **四、主要政策建议**

1.老有所养。建立覆盖城乡的基本养老保险制度，坚持统帐结合模式。实行基础养老金与个人账户制度模式。农村农民的基础养老金由财政出资，个人账户基金由个人缴费、集体补助、财政补贴构成。在农民工养老保险中，基础养老

金由企业按6%缴费，全国统一征集管理支付，实行全国统筹；个人账户基金由单位和个人缴费组成，实账管理，归个人所有并随人员流动转移。城镇职工养老保险也应提高统筹层次，尽快实现省级统筹和基础养老金全国统筹。为加快实现城乡基本养老保险全覆盖，一是要大幅度降低费率，让更多的人有能力参保。可以从个体与灵活就业人员开始，缴费率由当前的20%降到14%，以后再逐步降低其它社会群体的费率；二是，较大幅度的增加财政投入，争取2010年时农民工养老参保率达到50%以上，到2012年前，农民工要达到基本都参保。对城乡65岁以上无工作或无保障老年人，建立养老补贴制度，标准略高于最低生活保障线，资金由财政负担。探索高龄老人长期护理保障，积极发展社会化养老服务。

2.病有所医。努力扩大医疗保障体系的覆盖面。到2012年，使城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的覆盖率达到90%以上，基本解决跨统筹地区流动的农民工的参保和待遇衔接问题，使其在能够公平享受参保制度规定的基本待遇。国家要加大对基层卫生服务体系的投入与管理，吸引更多的参保人员在基层就医。提高医疗保障水平，扩大支付范围和支付比例，降低个人负担。全面建立城乡医疗救助制度，提高救助标准。解决退休人员医疗保险社会化管理问题。逐步推进三个统筹：城乡统筹、地市级统筹和门诊统筹。探索建立社区医疗首诊和双向转诊制度；形成医疗保障经办机构参与定价、探索供需双方协商定价机制；探索总额预付和按病种付费等科学、合理的结算办法。增强中央财政的跨地区卫生财政转移支付。

3.学有所教。扩展基础性的教育保障，把学前一年教育、以及初中毕业后的一年免费职业教育列入义务教育范畴，逐步实现“1+9+1”的扩展义务教育目标。需要采取的主要措施有：加大教育投入，提高财政性教育经费在GDP中的比重，到2012年提高到4%，到2020年提高到4.5%以上。保证义务教育的预算内拨款占义务教育总支出的95%左右，基本上实现区域内均衡发展。向中西部贫困地区寄宿生提供免费的营养配餐。扩大对已就业的农民工培训的范围，提高培训质量。此外，通过提高农村义务教育的投入，提高教育质量来尽快地缩小城乡之间义务教育发展上的差距。

4. 劳有所得。加大财政对积极劳动力市场政策的投入。对就业困难的特殊群体实施积极就业援助，使他们主动留在劳动力市场，避免成为纯粹的福利依赖者。积极扩大失业保险的覆盖面。把失业保险金发放与公益岗位就业、失业人员参加培训与再就业更好地结合起来。积极探索灵活就业、农民工、农村乡镇企业职工能够参加的失业保障制度，其缴费水平和待遇发放应适当区别于失业保险制度。加强劳动力市场建设，打破劳动力市场政策的城乡分割，进一步健全职业介绍、职业培训、职业流动、职业创造的劳动力市场服务体系，加快劳动力市场的一体化。

5. 居有其屋。对于城镇低收入人群，主要考虑以廉租房为主的保障方式。廉租住房保障方式要进一步完善与创新。到2020年实现城镇符合规定的住房困难且已申请廉租房和租赁补贴的低收入家庭做到应保尽保。进一步探索经济适用房、低价房、税费减免等援助性住房保障方式，使之能够基本覆盖住房困难的中低收入人群。

多渠道解决农民工住房困难，解决长期进城且住房困难农民工住房问题的基本思路是以扩大廉租房为主。具备一定收入条件的农民工，可以给予经济适用房补助。到2020年，使长期进城且住房困难农民工的住房保障问题得到基本解决。各级政府增加财政资金投入，从当前开始到2020年，平均每年为65万户的农村低收入人群提供建房补助，使农村低收入人群的住房条件得到有效改善。政府有责任调控商品房市场价格，通过各种政策措施，使的房地产市场价格逐步回归到中等收入人群能够负担的水平。

6. 贫有所助。健全完善中国最低生活保障制度的核心是“应保尽保”，适当提高救助标准。主要的政策建议包括：加大财政投入和最低生活保障的资金支持，用于最低生活保障与救助的资金总量在2007年的基础上再翻一番，到2020年应当再翻番。针对8000万残疾人、1亿多老年人、2.4亿儿童和占人口半数的妇女，要健全和完善对这些特定人群的社会保护与社会扶持，尤其是加大就业补助、儿童营养、残疾矫正与康复、妇女儿童老人权益维护等方面的支出。发挥

社会慈善捐助、社会福利彩票收益、福利企业收入的积极作用，不断完善人人参与、人人共享的新型社会福利体系。

## 五.财政能力有可能负担一个全民共享的发展型社会福利体系

在未来的十二年内，要基本建成一个全覆盖的发展型福利体系，无疑是在中国历史上，也许是在人类历史上史无前例的壮举，是中国社会与经济的又一次重大变革。福利体系的构建与完善也为改变我国高储蓄、高出口、低消费、低内需的经济结构打下了牢固的基础。然而，天下没有免费的午餐，要在如此短的时期内解决这么多的重大问题，需要国家财政与社会的巨额投入。

本报告的最重要的贡献之一就是为建设一个全民共享的发展型社会福利体系对财政支出的总需求以及未来十二年我国财力的总供给进行了系统的测算，并找出在什么条件下，国家的财力能够支持一个全覆盖的社会福利体系。

按我们设计的新福利体系各项内容，以2007年不变价匡算，每年财政对福利的投入都要大幅增加，例如，2012年当年就需财政资金25968亿元，而2020年当年更需财政资金57388亿元。测算结果显示，如果GDP年均增长率保持在8%，财政收入占GDP的比重在2007-

2011年的金融危机调整期内保持在21%左右，尔后逐年增长到26%左右并保持稳定；同时，福利支出占财政收入的比重在2009年至2012年能够从当前的27%以年均1.2个百分点的速度增加到33%，随后增长到35%并保持稳定，政府今后各年的财政支出就能够支持本报告所建议的福利体系。

我们的测算显示，如果保持当前的财政收入占GDP21%的比重以及福利支出占财政支出27%的比重不变，国家财力不足以支撑本报告所建议的福利体系。因此，在未来十二年里，政府福利支出占GDP的比重，要从当前的6%左右提高到9%以上。最近，为应对国际金融风暴的影响，国家出台了一系列的扩大内需的政策。4万亿人民币的经济刺激计划也以加大对以民生领域为主。这就大大地

提高了很多福利措施提前推出的可能性。应该借此东风，一举解决多年来没有解决的问题。

我们的测算在一定程度上还揭示了中国经济需要保持每年8%增长的必要性。如果经济年均增长率达不到8%，要基本建成本报告所建议的全民共享的发展型福利体系，必须对财政支出占GDP的比重以及财政性福利支出占财政收入的比重作较大的调整，这需要国家财政收支结构的调整和财政体制的进一步改革。本报告的测算结果还从另一个角度敲了警钟，即对社会福利不能有过高的期望。国家的财力只能维持一个基本的、低水平的福利全覆盖。在很长的时期内，除了义务教育之外，免费性的福利项目的重点还是应该在低收入人群和特定人群身上。对于城市与农村中等收入及中等收入以上的人群，更多地还要以缴费型的社会保险项目为主。因此，缴费型的各类福利安排还应该是支撑我们福利体系的核心。