

# 大转型： 1980年代以来中国的双向运动

王绍光

---

**摘要：**在1990年代短暂地经历了“市场社会”的梦魇之后，中国已出现了蓬勃的反向运动，并正在催生一个“社会市场”。在社会市场里，市场仍然是资源配置的主要机制，但政府通过再分配的方式，尽力对与人类生存权相关的领域进行“去商品化”，让全体人民分享市场运作的成果，让社会各阶层分担市场运作的成本，从而把市场重新“嵌入”社会伦理关系之中。近年来出台的一系列社会政策显示，中国政府既有政治意愿也有财政能力来充当社会市场的助产士，虽然无论在意愿还是能力上，两者都有待加强。今天中国社会还存在大量严重的问题，但社会政策的最终出现具有历史转折点的意义。

**关键词：**伦理经济 市场经济 去商品化 社会政策

作者王绍光，政治学博士，香港中文大学政治与公共行政系讲座教授、清华大学公共管理学院长江讲座教授（北京 100084）。

---

这篇文章标题中的“大转型”（great transformation）和“双向运动”（double movement）都是从卡尔·波兰尼（Karl Polanyi）那儿借来的。1944年，波兰尼出版了他的巨著《大转型：我们时代的政治与经济起源》。尽管距这本书初版，时间已经过去了六十多年，但正如约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）在该书的新版前言中所说，“波兰尼所提出的问题和视野并没有丧失它的卓越性”，他“常让人们感觉到，他是在直接针对当下问题发言”。

虽然波兰尼的论述十分深邃，但他的观点却相当简单明了。简而言之，他认为“这种自我调节的市场的理念，是彻头彻尾的乌托邦。除非消灭社会中的人和自然物质，否则这样一种制度就不能存在于任何时期；它会摧毁人类并将其环境变为一片荒野”。波兰尼认为，在人类历史上，市场一直存在，但市场经济却少见，如果有也是不完整的。直到19世纪以前，人类经济一直都是“嵌入”（embedded）在社会之中的。那时的经济应该被称之为“伦理经济”（moral economy），因为经济活动是从属于政治、宗教、社会关系的。但19世纪的古典经济学家试图

---

卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，杭州：浙江人民出版社，2007年（英文版为Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press, 1944）。

卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，第1页。

卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，第3页。

关于“伦理经济”概念的讨论，请参见William James Booth, "On the Idea of the Moral Economy," *American Political Science Review*, vol. 88, no. 3 (September 1994), pp. 653—667; Thomas Clay

创造一个“脱嵌”(disembedding)的、完全自发调节的市场经济,并让社会的运转从属于市场。如果这个目标得以实现,其结果将是社会的毁灭。不过,人类的实践证明,经济完全“脱嵌”的社会只是一个乌托邦;古典经济学家的目标不曾也不可能实现。事实上,19世纪以来的人类社会目睹的是一个双向运动:市场力量的扩张或早或晚都会引发旨在保护人、自然和生产组织的反向运动;保护性立法与其他干预手段是这种反向运动的特征。<sup>①</sup>

## 一、从伦理经济到市场社会

波兰尼的分析框架对我们认识中国过去几十年经历的转型十分具有启发意义。<sup>②</sup>

传统社会里的中国经济显然是一种伦理经济。梁漱溟先生对此有相当精辟的观察:“伦理社会中,夫妇、父子情如一体,财产是不分的。而且父母在堂,则兄弟等亦不分;祖父在堂,则祖孙三代都不分的,分则视为背理(古时且有禁)——是曰共财之义。不过伦理感情是自然有亲疏等差的,而日常生活实以分居为方便;故财不能终共。于是弟兄之间,或近支亲族间,便有分财之义。初次是在分居时分财,分居后富者或再度分财与贫者。亲戚朋友邻里之间,彼此有无相通,是曰通财之义。通财,在原则上是要偿还的;盖其分际又自不同。然而作为周济不责偿,亦正是极普通情形。还有遇到某种机会,施财亦是一种义务;则大概是伦理上关系最宽泛的了。要之,在经济上皆彼此顾恤,互相负责;有不然者,群指目以为不义。此外,如许多祭田、义庄、义学等,为宗族间共有财产;如许多社仓、义仓、学田等,为乡党间共有财产;大都是作为救济孤寡贫乏,和补助教育之用。这本是从伦理负责观念上,产生出来的一种措置和设备,却与团体生活颇相近似了”。<sup>③</sup>简而言之,当时人们之间的经济关系必须服从亲情伦理的调整,“人情为重,财物斯轻”,清晰地表现为一种伦理关系。

1949年中华人民共和国成立以后,社会的价值观发生了重大变化。集体利益、国家利益取代人伦亲情成为至高无上的社会价值。不过,虽然伦理的内涵发生了变化,但经济关系必须服从社会伦理的格局没有变。当时,中国也追求经济增长,但从其经济体制的布局中可以看出,效率、经济增长充其量只是次要的考虑,市场则在其中也没有什么太大的作用。当时有两种机制把经济关系“嵌入”到社会政治关系中,即“软预算约束”和“铁饭碗”。软预算约束意味着一个经济组织(企业或下级政府)的活动不必以自身拥有的资源约束为限。当收不抵支、产生赤字时,它可以期待得到外部组织(上级政府)的救助,从而继续生存,不会出现优胜劣汰的局面。铁饭碗意味着有终身保障的工作,不管个人表现如何都没有失业风险。软预算约束和铁饭碗显然不利于竞争和效率最大化,它们之所以成为计划经济体制的两大支柱,是因为当时的体制更侧重经济单位之间的平等和为人类生存提供基本保障,即使牺牲效率也在所不惜。在计划(伦理)经济体制下,农村里的社队和城镇里的单位不仅是经济机构,也是社会、政治机构。它们不仅为其成员提供工作机会、支付彼此差别不算太大的工资(工分),而且为其成员及其家

Arnold, "Rethinking Moral Economy," *American Political Science Review*, vol. 95, no. 1 (March 2001) pp. 85—95

① 卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,第112—115页。

② 与波兰尼的《大转型》一样,本文对中国的分析是趋势性的、粗线条的。形象地说,它关心的是“森林”而不是“树木”。因此,它对历史与现状的描述会有意忽略一些细枝末节。任何时代的任何趋势都不可能是整齐划一的,例外一定比比皆是。过于关注细节会导致对趋势性变化的漠视。

③ 参见梁漱溟:《中国文化要义》,上海:上海世纪出版集团,2003年,第96—98页。

属提供各种福利（托儿所、幼儿园、学校、医疗、抚恤救助、养老、丧葬）。换句话说，是农村里的社队和城镇里的单位为公民个人提供福利，而不需要由政府直接提供。有学者据此把这种体制称之为“毛式伦理经济”（Maoist moral economy）。这种局面一直持续到改革开放的早期，即1980年代中期。

改革开放以后，中国的指导思想发生了变化。这时决策者不再着力于基本保障和平等，而是大讲“发展是硬道理”，致力于追求经济增长速度。为了追求效率或整体经济增长速度的最大化，其他一切都要让步，包括公平、就业、职工权益、公共卫生、医疗保障、生态环境、国防建设等。当时，新自由主义经济学家鼓吹的一个“下溢假设”（trickling down effect）相当盛行：只要经济持续增长、饼越做越大，其他一切问题都迟早会迎刃而解。

在这种意识形态变化的大背景下，中国分三个阶段经历了从伦理经济演化到市场社会的转变。第一阶段是市场的出现（1979—1984年），其间零星的商品交易市场开始出现，但它们在整体经济中的作用仍十分有限，行政权力对经济行为的干预依然很强，非市场体制与关系仍然占据上风。第二阶段是市场制度的出现（1985—1992年），其间一套相互关联的市场制度开始出现，如产品市场、劳动力市场、资本市场、外汇市场、土地市场等。到这个阶段，等价交换、供求关系、竞争等市场原则开始在经济生活中发挥作用，但它们还没有大规模侵入非经济领域。第三阶段是市场社会的出现（1993—1999年），其间市场原则开始席卷非经济领域，大有成为整合社会生活机制的势头。

经过这三个阶段的转变，伦理经济的格局逐步瓦解。各级财政之间的关系从“大锅饭”变为“分灶吃饭”；政府财政与企业之间的关系从“软预算约束”变为“硬预算约束”；在给农民生产自由的同时，农村实行的“大包干”解除了集体对个体的责任；劳动用工制度的改革打破了城镇职工的“铁饭碗”。随着农村里的村庄和城镇里的单位逐渐剥离社会职能，演变为纯粹的经济机构，村民和职工的生老病死、福利待遇便失去了保障，必须靠个人花钱购买。

市场原则干预的范围可以用商品化的程度来衡量。卫生领域就是一个例子。改革开放以前，在卫生总费用中，政府预算支出和社会支出（公费医疗加劳动保险）占80%以上，患者自付部分低于20%。因此，那时虽然有“看病难”的问题，却没有“看病贵”的问题。在改革开放初期，社会支出部分开始缓缓下滑，但政府预算支出部分的比重仍在上升，一度升至接近40%。1980年代中期是个明显的转折点，从此以后，政府预算支出和社会支出双双急剧下跌，到新世纪的头几年跌到谷底。2002年，前者所占比重降至15.21%，后者的比重降至26.45%，两者加总不过41.66%。政府预算支出和社会支出萎缩的后果是居民个人卫生支出的比重节节攀升。1980年，居民卫生支出占卫生总费用的比重不过23%；2000—2002年间，这个比重已高达60%。换句话说，中国的卫生体系已经变成了一个主要由私人筹资的体系，公共支出只是填补空缺。这个转变从根本上将治疗疾病的责任由从前的政府或社会保险承担转向病人自己承担。

---

中文文献中关于当时单位体制运作的描述与分析，请参见刘建军：《单位中国：社会调控体系重构中的个人、组织与国家》，天津：天津人民出版社，2000年。英文文献对当时中国城乡伦理经济运作的描述与分析，请参见 Martin King Whyte and William L. Parish, *Urban Life in Contemporary China*, Chicago: University of Chicago Press, 1984; Jean C. Oi, "Communism and Clientelism: Rural Politics in China," *World Politics*, vol. 37, no. 2, 1985.

Elizabeth J. Perry, "Crime, Corruption, and Contentment," in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar, eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999, pp. 317—325.

与其他国家进行比较，我们发现，卫生总费用中居民个人支出部分在发达国家平均是 27%，在转型国家是 30%，在最不发达国家是 40.7%，在其余发展中国家是 42.8%；中国的医疗卫生领域此时恐怕已变成世界上最市场化的领域之一。市场只为有支付能力的消费者服务，无怪乎现在相当多的中国城乡居民抱怨“看病贵”。

医疗卫生只是受市场原则侵蚀的非经济领域之一；在此期间，教育等其他非经济领域也或多或少受到市场力量的冲击。用波兰尼的话来说，在中国转向市场社会时，经济试图“脱嵌”于社会，并进而支配社会。从大历史的角度看，从伦理经济向市场社会演化对中国而言是一次前所未有的转型。

## 二、保护性反向运动的兴起

波兰尼指出，一个“脱嵌”的、完全自我调节的市场力量是十分野蛮的力量，因为它试图把人类与自然环境转变为纯粹的商品时，它必然导致社会与自然环境的毁灭。虽然中国经济在过去四分之一世纪高速增长，但一味追求 GDP 高增长率也带来一系列严重的问题。这些问题也许在改革初期并不凸显；但随着时间的推移，它们变得越来越引人注目。到 1990 年代末，有些问题已变得触目惊心，包括日益恶化的生态环境和贫富悬殊。人们开始体会到经济增长不等于社会进步。更重要的是，在市场社会里，人们的生计完全依靠市场。由于市场只为有支付能力的人服务，人们的福祉取决于其支付能力。因此，普通工农大众享有的保障和救助越来越少。大规模下岗失业、就学难、就医难、各类事故频发，让千千万万的人痛感经济与社会安全的缺乏。在他们看来，市场社会强加给自己的负担过于沉重，难以忍受。

在这个背景下，市场改革的金字招牌脱落了，有关市场改革的共识破裂了。那些在前期改革中利益受损或受益不多的阶层对新推出的市场导向改革不再毫无保留地支持；相反，他们对凡是带有“市场”、“改革”标签的举措都疑虑重重，生怕再次受到伤害。这些人仇视滥用权力、中饱私囊的官员，敌视一夜暴富、挥金如土的新贵，蔑视巧舌如簧、发“改革”财的学者。他们普遍感觉到中国的改革已经到了改弦更张、强调经济社会协调发展的时候了。这就启动了力图抵制经济“脱嵌”的保护性反向运动。

这时政策制定者也开始认真对待邓小平发出的警告：“如果搞两极分化……民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子”；“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化。如果我们的政策导致两极分化，我们就失败了”。为了缓解社会矛盾，中国政府开始花更大的气力来“兼顾”公平。比起以前，现在的“兼顾”终于有了实质内容。“兼顾”的具体做法是用“去商品化”的方式将经济关系重新“嵌入”社会关系。这里“去商品化”是指把一些与人类生存相关的服务（如医疗、教育、养老等）看作基本人权而不是市场交易的标的物，其目的是让人们可以不完全依赖市场而生存。在计划经济、单位体制已经解体的局面下，要达到去商品化的目的，必须建立一个再分配机制：一方

王绍光：《中国公共卫生的危机与转机》，《比较》2003 年第 7 期。

邓小平：《善于利用时机解决发展问题》，《邓小平文选》第 3 卷，北京：人民出版社，1993 年，第 364 页。

中共中央文献研究室编：《邓小平思想年谱》，北京：中央文献出版社，1998 年，第 311 页。

Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, 1990, pp. 21—22.

面，人们依其收入水平向国家缴税；另一方面，人们依其需要从国家的再分配（社会救助、社会保险、公共服务）中受益；而缴税水平与受益水平没有必然关系。再分配用国家的强制力打断了市场的链条，把全体人民重新链接起来，这就是中国最近几年正在发生的变化。

如果说从1978年开始到1990年代中期中国只有经济政策、没有社会政策的话，我们看到社会政策正在中国大地上出现。

表1 新出台的社会政策

年份	新出台的社会政策
1999	西部大开发
2002	城市低保
2003	支持三农，进行农村税费改革，筹建新型农村合作医疗体系
2004	降低农业税，推出农村“三项补贴”
2005	部分取消农业税
2006	全面取消农业税，推出农业综合补贴，免除西部地区农村义务教育学杂费，试行城市廉租房
2007	全国农村义务教育免费，全面推进新型农村合作医疗，全面推进廉租房，全面推进农村低保，开始推行城市全民医保

表1列举了最近几年出台的一系列社会政策。可以看出，新世纪到来以前，可以算得上社会政策的只有1999年出台的“西部大开发”。绝大多数社会政策也就是最近五六年推出的。以下两节我们将展现一批图表，意在证明这些社会政策不仅仅是文件上的东西，而是具体的、实实在在的行动，正在给中国社会带来翻天覆地的变化。为了分析方便起见，我们把这些社会政策归为两大类：一类的目标是缩小不平等，另一类的目标是降低不安全。

### 三、缩小不平等

从收入差距的构成上看，中国的收入差距可以分解为城镇内部收入差距、农村内部收入差距、城乡之间收入差距以及地区之间收入差距。研究表明，中国整体收入差距的很大一部分源自于地区之间的差距和城乡之间的差距。因此，为了缩小整体收入差距，必须首先尽量缩小地区差距与城乡差距。

#### （一）缩小地区差距

缩小地区差距的主要措施是加大中央政府对各省尤其是中西部经济相对落后省份的财政转移支付。1993年以前，中国财政体制实行“分灶吃饭”的包干制，这种体制对东南沿海发达省份十分有利，因为它们的财政资源相对比较充裕，且不必与别省分享来自本地的税收。但对财

1990年代中期以前，中国在减贫上取得了巨大的成就。不过，减贫恐怕主要是经济增长的副产品，而不是社会政策的成就。这从一个简单的观察中就可以看出：1990年代中后期以来，在扶贫力度加大的同时，减贫的速度却放慢了。另外，正如本文后面提到的，早在1990年代中期以前，一些地方便开始试行带有社会政策色彩的措施，如1986年开始试行的农村低保，1993年上海开始建立的城市低保制度。但当时这类措施要么局限在小范围内，要么只有政策宣示，缺乏贯彻力度。以下数据表明，在全国范围内推行社会政策是最近几年的事。

除非特别注明，本文所有数据来自作者的数据库。

李实、赵人伟：《中国居民收入分配再研究》，[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=597](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=597)，2007年10月30日；联合国开发计划署：《中国人类发展报告（2005）：追求公平的人类发展》，[http://ch.undp.org.cn/downloads/nhdr2005/c\\_NHDR2005\\_complete.pdf](http://ch.undp.org.cn/downloads/nhdr2005/c_NHDR2005_complete.pdf)，2007年10月30日。

政资源贫乏的中西部省份来说，没有外来的财政转移支付，它们便难以以为本地居民提供像沿海省份那样的公共服务，更没有能力像沿海省份那样拓建基础设施、投资产业项目。1980 年代中期以后，地区差距不断扩大，其中一个重要原因便是财政包干制。

1994 年，中国对财政体制作出重大调整，将包干制改为分税制。这次改革从根本上扭转了“两个比重”连续 15 年的下滑趋势，从而增强了中央政府的财政汲取能力，为它加大对各省的财政转移支付奠定了制度基础。

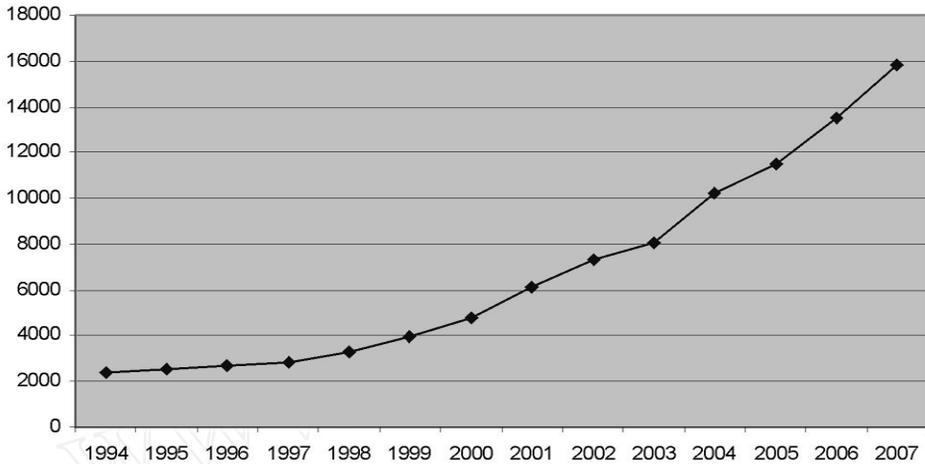


图 1 中央对地方的财政转移支付 (亿元)

从图 1 可以看得很清楚，自 1994 年以来，中央对各省财政转移支付的总量一直呈快速增长的态势；尤其是 1999 年以后，几乎是一年上一个大台阶；到 2007 年已达到 16000 亿元的水平，是 1994 年转移支付总量的近 8 倍。1999 年之所以成为转折点，显然是与当年中央政府正式宣布进行“西部大开发”相关联的。

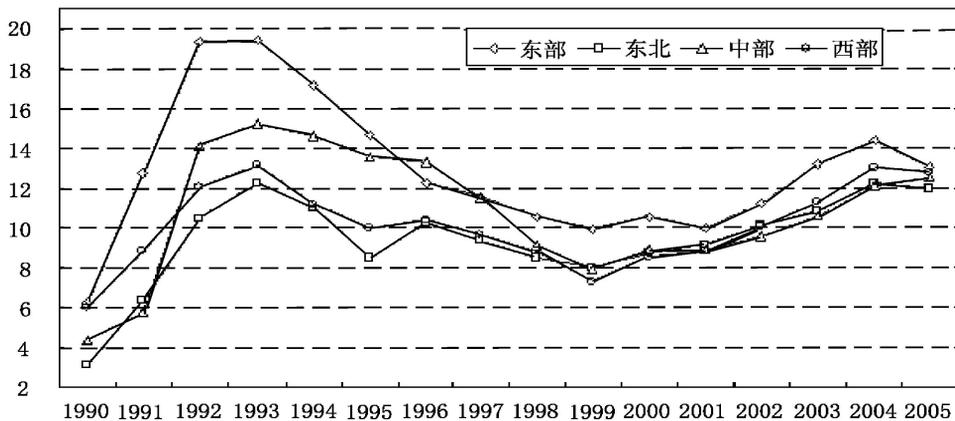


图 2 1990—2005 年四大板块 GDP 增长率 (%)

数据来源：国务院发展研究中心“中国区域协调发展研究”课题组：《我国区域增长格局和地区差距的变化与原因分析》，2006 年 8 月 10 日，<http://www.drcnet.com.cn/DRCnet.common.web/docview.aspx?docid=1372930&leafid=3079&chnid=1034>，2007 年 10 月 30 日。

王绍光、胡鞍钢：《中国：不平衡发展的政治经济学》，北京：中国计划出版社，1999 年。

“两个比重”是指政府财政总收入占 GDP 的比重和中央政府财政收入占财政总收入的比重。

哪些地区是中央财政转移支付的受益者呢？据财政部统计，1994年至2005年期间，中央对地方转移支付总额中，东、中、西部分别占10%、44%、46%。大规模的中央财政转移支付，有助于缓解各地区间财政收支的不平衡，也有助于促进全国各地协调发展。图2似乎证明了这一点。我们看到，就GDP增长速度而言，在实行分税制以前，东部、中部、西部和东北四大板块经济之间存在着很大的距离。自1994年以后，各板块的增速开始逐渐趋同。2005年，东、中、西和东北地区的增速分别为13.13%、12.54%、12.81%和12.01%，差别已经不是那么明显。

各区域间经济增长速度的趋同有利于遏制地区差距恶化的势头，并可能导致地区差距的缩小。图3展现了按照不变价计算的1978年到2005年省际人均GDP基尼系数的变化轨迹。从中我们可以看出，在1983年后的很长一段时间里，地区差距不断扩大。1990年代是地区差距持续快速扩大的时期。转折点是1999年。中央政府宣布“西部大开发”以后，虽然地区差距仍在继续扩大，但速度明显放缓。更为可喜的是，地区差距扩大的趋势在2004年出现了自1990年以来的首次逆转；2005年，地区差距进一步缩小。在这么短的时间里，中央财政转移支付便带来了如此显著的变化，不能说不是一个奇迹。

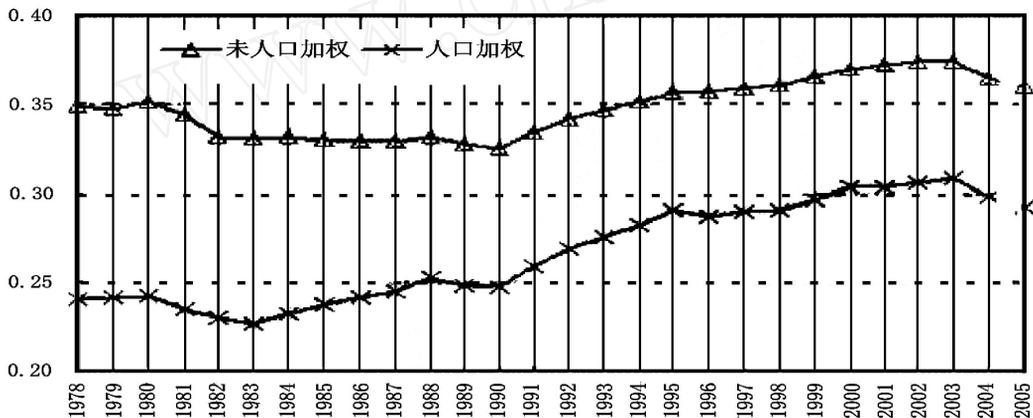


图3 人均GDP的省际基尼系数变化轨迹 (人均GDP平减指数, 以1978年不变价计算)

数据来源：国务院发展研究中心“中国区域协调发展研究”课题组：《我国区域增长格局和地区差距的变化与原因分析》。

## (二) 缩小城乡差距

众所周知，中国城乡之间的收入差距一直比较大。与其他一些发展中国家相比，如按总体基尼系数来衡量，中国全国的收入差距并不是最高的，低于拉丁美洲和非洲的一些国家；然而，中国城乡差距也许是世界上最大的，这构成中国收入分配格局的一个最为重要的特点。

为了缩小城乡之间的收入差距，中国政府近年来对农村居民采取了“少取”和“多予”两套策略。“少取”最明显表现在取消农业税上。农业税是最古老的税种之一，其历史可以追溯到几千年以前。改革开放以后，农业在中国国民经济中的份额不断下降，其占国内生产总值的比重从1979年的31%下滑到2005年的12.6%。但在1986—1996年间，各种农业税收（包括农业

金人庆：《完善促进基本公共服务均等化的公共财政制度》，2006年12月5日，<http://www.zgdjyj.com/Default.aspx?tabid=99&ArticleId=721>，2007年10月30日。

联合国开发计划署：《中国人类发展报告（2005）：追求公平的人类发展》。

税、农业特产税、牧业税、耕地占用税和契税) 占财政总收入的比重却不降反升, 从 2.1% 攀升到 5.3%。1996 年以后, 农业各税占财政收入的比重开始回落, 可是直到 2005 年, 仍高于 1985 年的水平。这一年, 农业各税加在一起总额达 936.4 亿元。换句话说, 即使不算苛捐杂税, 农民的正税负担在很长时期里也相当沉重。

在 2004 年召开的十届全国人大第二次会议上, 温家宝总理宣布“取消除烟叶外的农业特产税, 五年内取消农业税”。当年, 8 个省全部免征农业税, 12 个省农业税税率降低 3% 征收, 11 个省农业税税率降低 1% 征收。2005 年, 多数省份自主决定免征农业税, 进一步加大了减免的力度。最后, 原计划到 2008 年的全面取消农业税提前到 2006 年完成, 这意味着 9 亿农民不必支付当年本该缴纳的千亿元左右农业税, 人均受益 100 多元。

早在 1980 年代中期, 农村的乱摊派、乱收费、乱罚款的苗头已经出现, 这实际上是在农业税以外加在农村居民身上的额外税负。尽管从 1990 年代初起, 中央政府三令五申, 要求把农民负担严格控制在农民人均纯收入 5% 的范围内, 但在相当多的地方 (尤其是中部农村), 农民负担问题不仅没有缓解, 反而愈演愈烈。究其原因, 中央“请客” (出台诸如九年义务教育等政策)、基层“付账” (要求乡镇财政负担执行这些政策的成本) 的做法难辞其咎。2000 年, 安徽省开始试点“费改税”。试点之初, 并没有强调要对试点省进行中央财政转移支付, 希望地方能够自我消化收支缺口。但各地的改革试点工作很快暴露出地方财政存在的巨大缺口, 严重影响着农村基层组织的正常运转和农村义务教育的投入。这引起了中央政府的高度关注。2002 年, 国务院新增 16 个省份扩大农村税费改革试点; 作为扩大试点的配套措施, 财政部出台了《农村税费改革中央对地方转移支付办法》, 当年安排的转移支付总额增加至 245 亿元。2003 年, 农村税费改革全面铺开。从图 4 可以看出, 这以后中央财政农村税费改革转移支付补助年年大幅攀升。

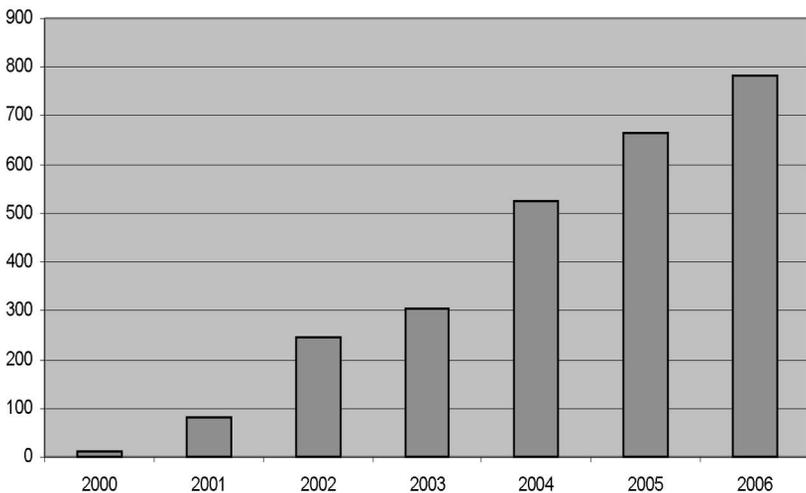


图 4 中央财政支持农村税费改革的转移支付 (亿元)

“多予”方面的政策力度更大。1997 年, 中央财政用于“三农”的资金不过区区 700 余亿元。这类资金在 2001 年上了一个大台阶, 达 1900 亿元; 但其后两年变化不大。2004 年是个转折点,

苏明:《今年中央财政支农新政策》, 2006 年 3 月 31 日, <http://www.crifs.org.cn>, 2007 年 10 月 30 日。

中央财政用于“三农”的支出比上年净增 700 余亿元，达 2626 亿元；其后，每年的增幅都在 500 亿元上下。2007 年中央财政预算安排“三农”支出达 3917 亿元，相当于 1997 年的 5 倍多（图 5）。

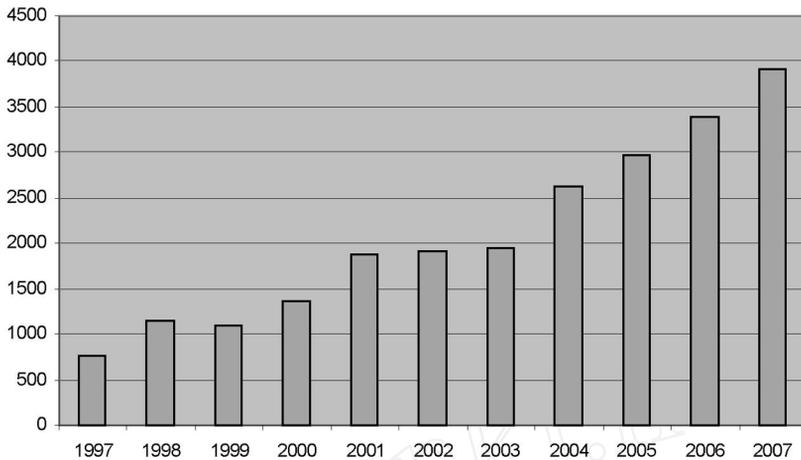


图 5 中央财政用于“三农”的支出 (亿元)

“少取”和“多予”双管齐下似乎已经初见成效。如图 6 所示，在经历了 1990 年代中期以来的急剧恶化后，从 2003 年起，城乡人均收入差距已稳定在一个很窄的区间；而城乡居民人均医疗支出和文教娱乐支出（其中教育支出是大头）的差距已开始呈现下滑的趋势。随着公共财政担负起全民基础教育和基本医疗保障的责任，我们可以期待，城乡差距扩大的势头将会在不久的未来受到遏制，甚至出现逆转。

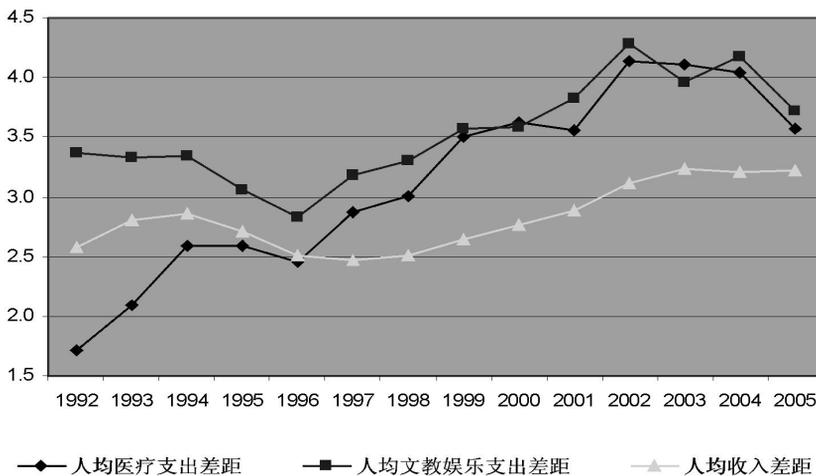


图 6 城乡差距 (农村为 1)

## 四、降低不安全

现代社会充满了各种风险；任何人都可能陷入无助的地步，而责任不完全在他们自己。虽然家庭和民间组织可以缓解这些风险对某些个人的危害，但它们并没有能力帮助所有人抵御这

些风险。在改革开放以前的中国，农村的社队和城镇的单位是抵御这些风险的庇护所。随着社队和单位的瓦解，这些风险必须由政府强制全社会来承担，为所有人提供最起码的经济安全。但在八九十年代，中国政府并没有足够重视自己在这方面的责任。这种状况在过去几年开始得到扭转。下面的几个图表展示了在最低生活保障、医疗保障、养老保障、工伤保险、失业保险等方面的新进展。

(一) 最低生活保障

中国政府对经济安全重视程度的迅速提高，可以从其对最低生活保障的态度上看得很清楚。城市贫困人口问题引起人们的关注是最近的事。此前，大多数中国人一直以为，贫困只是一种农村现象。但随着下岗失业问题在 1990 年代中期以后日趋严重，城市贫困逐渐凸显。

上海市在 1993 年率先建立了城市居民的最低生活保障（低保）制度。1997 年，在大规模“减员增效、下岗分流”启动之时，国务院颁布了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，开始在全国范围内推行城市低保制度。但当时的紧迫感并不太强烈，在此后的三年多里，全国低保覆盖面扩大缓慢。2001 年下半年，转折点出现了，中央要求扩大对国有大中型企业特困职工低保的覆盖面。到当年年底，低保人数在六个月里翻了一番，增加到 1170 万人。次年，中央政府对全国民政系统进行了总体动员，发动上百万人参加对全国所有低保对象的集中排查，力争对各地城市贫困人口做到“应保尽保”。各地政府不敢怠慢，结果低保覆盖人数逐月攀升，到 2002 年底，总数已达 2054 万人。其后几年，低保人数在 2200 万上下浮动，基本上将全国城镇符合条件的低保对象都纳入了保障范围（见图 7）。

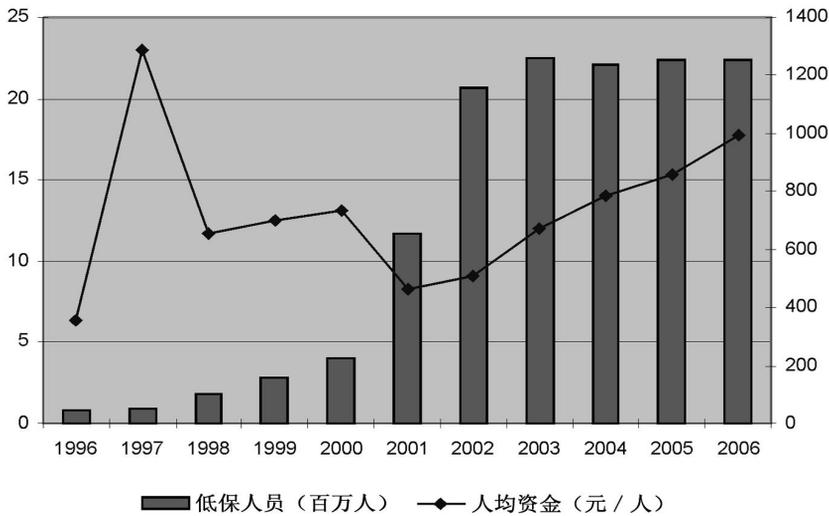


图 7 城镇低保覆盖面 (百万人) 与人均低保水平 (元)

在城市低保覆盖面扩大的头几年，覆盖面扩大的速度远远快于低保资金投入的速度。结果，在覆盖面扩大的同时，人均低保补助水平却下降了。新一届中央领导集体执政以来，各级政府

王绍光：《现代国家制度中的再分配机制》，胡鞍钢、王绍光、周建明主编：《第二次转型：国家制度建设》，北京：清华大学出版社，2003 年，第 275—311 页。

根据国际劳工组织 2004 年对各国经济安全状况的评估，中国排在四级中的最低一级。见 International Labour Organization, *Economic Security for a Better World*, Geneva: International Labour Office, 2004.

都加大了对低保的财政支持力度。自2001年起，人均低保补助水平逐年增加，2006年达千元左右，比2001年的水平翻了不少一番。

城市贫困问题固然麻烦，但更严重的贫困问题存在于农村。到2005年底，全国农村没有解决温饱的贫困人口（年收入低于683元）还有2365万人，低收入贫困人口（年收入低于944元）还有4067万人，两者相加总计6432万人。如果换用联合国的标准（一天一美元），生活在贫困水平以下的农民则有一亿人以上。

从1997年开始，我国部分有条件的省市开始逐步建立农村最低生活保障制度。广东、浙江等经济发达省市相继出台实施《农村最低生活保障办法》，以法律形式将农民纳入社会保障范围。但税费改革以前，在全国大多数地方，对农村特困户的救济金大部分来源于“村提留和乡统筹”。因此，那时不可能建立规范的农村低保制度。只有在农村税费改革取得一定进展后，建立农村低保才有了财政上的保障。正是在这个背景下，2004年中央一号文件强调，要在有条件的地方探索建立农民最低生活保障制度。到2005年底，全国共有14个省全面建立了农村最低生活保障制度。到2006年底，出台了全面建立和实施农村最低生活保障制度政策文件的省份增加到22个，全国共有约1500万农村特困群众被纳入了农村低保的保障范围。除此之外，还有1200多万人属于“农村定期救济”对象。两者加在一起，人数为2723万（图8），略高于没有解决温饱的贫困人口，但还未能涵盖低收入贫困人口。

2007年，《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发〔2007〕1号）明确提出：要于年内在全国范围建立农村最低生活保障制度，将符合条件的农村贫困人口纳入保障范围，重点保障病残、年老体弱、丧失劳动能力等生活常年困难的农村居民，并确保在年内将最低生活保障金发放到户。这样，农村最困难的群众第一次被纳入了公共财政的保障范围，实现了从农民集体内部的互助共济体制过渡到国家财政供养的历史性转变。尽管目前农村低保的补差水平还很低，我们有理由相信，随着国家财政投入力度的加大，农村低保水平一定会逐步提高。

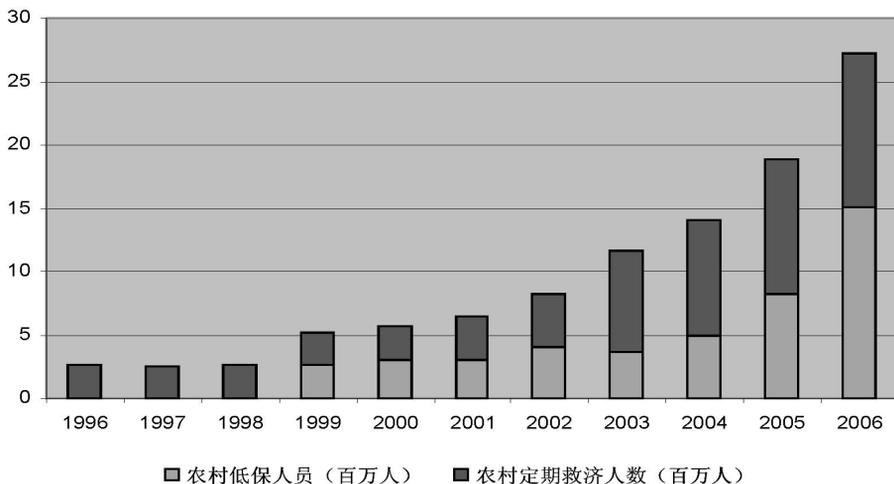


图8 农村低收入保障的覆盖人群 (百万人)

建立农村最低生活保障制度是以地方政府为主，实行属地管理，中央财政对财政困难地区给予适当补助。

2006年11月全国城市最低生活保障月人均支出水平为79.5元，而同期农村最低生活保障月人均支出水平为22.3元，还不到城市最低生活保障标准的30%。

(二) 医疗保障

毛泽东时代的中国是强调平等原则的社会。那时，在城市有为政府机关、大专院校和事业单位雇员建立的公费医疗制度，以及为国有企业和部分集体企业职工建立的劳动保险制度。农村则普遍实行以社队为基础的合作医疗制度。虽然从今天的角度看，当时的医疗服务质量不高，但是，这套医疗卫生系统为绝大多数城镇和农村居民提供了廉价、平等的基本医疗保障。

改革开放后，减轻财政压力一度主导了城镇医疗卫生系统改革的思路。尤其是进入 1990 年代以后，公费医疗和劳动保险制度双双萎缩；取而代之的是 1999 年开始推广的城镇职工基本医疗保险制度。新制度发展神速，在短短七年里，加入城镇职工医保的人从 1999 年的 1800 万左右迅速增至 2006 年的 1.57 亿，翻了好几番（图 9）。尤其值得一提的是，城镇职工基本医疗保险制度涵盖了离退休人员，使这个健康状况相对脆弱的人群得以享受基本医疗保障。到 2005 年底，约四分之三离退休人员已参加了基本医保，参保率远高于较为年轻的在职职工（图 9）。

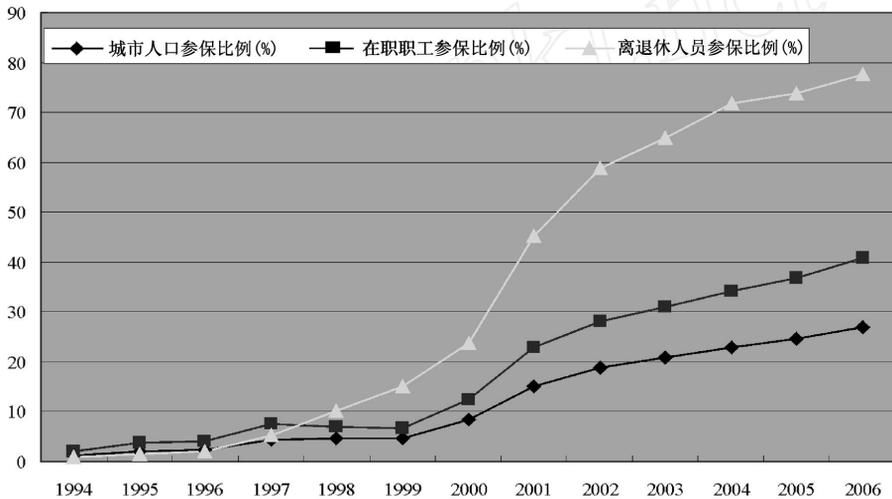


图 9 城镇职工基本医疗保险制度的进展

与公费医疗和劳保医疗不同的是，新制度不再覆盖职工的亲属。个体从业者、非正规部门的职工和流动人口也没有纳入保险范围。因此，尽管新制度发展很快，到 2006 年它的覆盖面仅占城镇人口的四分之一。如果把流动人口考虑进去，覆盖率还会更低。

近几年来，一些地方对如何为城镇非职工居民提供医疗保险进行了试点，大概有 100 个城市的 1000 万城市居民已经参加了医疗保险。为了对城镇居民实现“无缝隙”覆盖，国务院常务会议于 2007 年 4 月决定，当年在有条件的省份选择一两个市，进行建立以大病统筹为主的城镇居民基本医疗保险制度的试点，凡未纳入城镇职工基本医疗保险制度覆盖范围的中小學生、少年儿童和其他非从业城镇居民都可参加城镇居民基本医疗保险；2008 年扩大试点，争取 2009 年试点城市达到 80% 以上；2010 年在全国全面推开。

需要注意的是向新制度的转变还没有结束，因而公费医疗和劳保医疗在一些地方和企业还残存着。另外，政府为一些特定的群体提供医疗救助，包括退休伤残军人和符合社会救助标准的城市贫困人口。  
 孟莎：《第三张网：全国城镇居民医保试点即将启动》，《21 世纪经济报道》，2007 年 7 月 1 日，<http://finance.sina.com.cn/g/20070701/04443742157.shtml>，2007 年 10 月 30 日。

城市流动群体，尤其是农民工的医保问题更复杂一些，因为他们年轻、流动性大，参保意愿较低，雇主也不愿主动为他们参保付费。早在2002年9月，上海市便出台了《上海市外来从业人员综合社会保险暂行办法》，建立起专门针对外来从业人员的综合社会保险制度。次年3月，成都市政府颁布了《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险暂行办法》，对在蓉打工的非城镇户籍从业人员即农民工执行综合社会保险的参保办法。劳动和社会保障部于2003年和2004年分别出台了《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》和《关于推进混合所有制企业和非公有制经济组织从业人员参加医疗保险的意见》，明确要求各地劳动保障部门，把与用人单位形成劳动关系的农村进城务工人员纳入医疗保险范围。对在城镇从事个体经营等灵活就业的农村务工人员，则要求按照灵活就业人员参保的有关规定参加医疗保险。这一年，北京、山东等省市开始试验不同形式的农民工医保。不过，在全国范围内，农民工医保的推广进展缓慢。据劳动和社会保障部统计，我国现有1.2亿农民工；但截至2005年底，全国农民工的医疗保险平均参保率仅为10%左右，即约1200万人。

转折点出现在2006年。3月底，国务院发布《关于解决农民工问题的若干意见》，强调“抓紧解决农民工大病医疗保障问题”，把农民工医疗保险问题摆在了突出位置。随后，劳动和社会保障部印发了相关实施意见，并在5月中旬发出《关于开展农民工参加医疗保险专项扩面行动的通知》，明确提出“争取2006年底农民工参加医疗保险的人数突破2000万人……争取2008年底将与城镇用人单位建立劳动关系的农民工基本纳入医疗保险”的目标。这标志着农民工医疗保障工作进入了具体推进阶段。各地很快拿出了关于解决农民工医疗保障问题的“意见”、“方法”、“办法”。到2006年底，2367万农民工参加了医疗保险；这个数目在2007年3月增至2410万人。

上面提到，我国农村曾实行过广受国际赞誉的合作医疗制度。但是，实行联产承包责任制以后，家庭成为农村的基本生产单位。同时，政府对合作医疗又采取了放任自流的态度。失去了政策的支持，集体经济的衰落又瓦解了其赖以生存的经济基础，农村合作医疗因而迅速崩溃。取消人民公社两年后，1985年的一项调查表明，全国继续坚持实行合作医疗的行政村由过去的90%猛降至5%；1989年，这个比重降到4.8%。1990年代初，中国政府向世界卫生组织承诺，到2000年中国将全面改善农村初级卫生保健工作。为此，政府提出了“恢复与重建”合作医疗制度的任务。但那时政府无意承担农民医疗保障的责任，反倒坚持“筹资以个人投入为主、集体扶持、政府适当支持”，积极效果并不明显。结果，虽然经过十来年的努力，农村合作医疗制度并没有像预期的那样得到恢复，其覆盖率在农村始终低于10%的水准。即使这小得可怜的覆盖面也还不巩固，往往是“春办秋黄，一进、二送、三垮台、四重来”。

2003年初，中国政府转变了对农村合作医疗的态度。国务院办公厅转发了卫生部、财政部和农业部三部门《关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》，要求从当年起，各省、自治区、直辖市至少要选择2—3个县（市）先行试点，取得经验后逐步推开。到2010年，实现在全

白天亮：《城镇居民医保试点将全面启动，非从业居民可参加》，新华网，2007年4月27日，[http://news.xinhuanet.com/health/2007-04/27/content\\_6029436.htm](http://news.xinhuanet.com/health/2007-04/27/content_6029436.htm)，2007年10月30日。

转引自王延中：《试论国家在农村医疗卫生保障中的作用》，2003年9月23日，<http://www.frchina.net/data/detail.php?id=712>，2007年10月30日。

《关于我国农村实现“2000年人人享有卫生保健”的规划目标（试行）》，1990年3月15日，<http://www.chinaeh.com/zhengcefagui/yizheng/yizheng3.htm>，2007年10月30日。

张文康在中国科学院创新战略论坛上的演讲，2002年1月31日。

国建立基本覆盖农村居民的新型合作医疗制度的目标。新型合作医疗制度的不同之处在于公共财政的参与：除农民个人的缴费外，地方财政每年对参加新型农村合作医疗的农民给予一定金额的资助，中央财政也每年通过专项转移支付对中西部地区除市区以外的参加新型农村合作医疗的每位农民给予一定金额的补助。

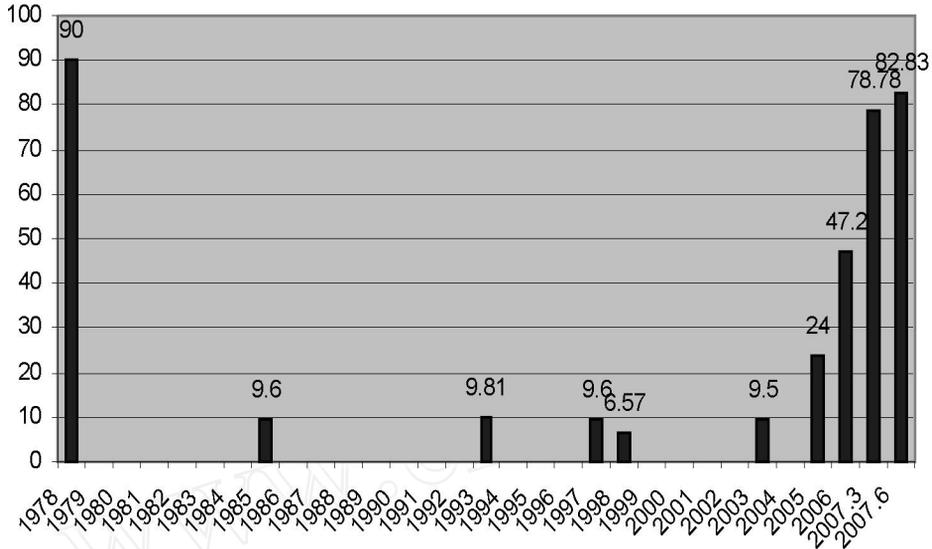


图 10 农村合作医疗的覆盖率

公共财政的参与有力地推动了“新农合”的快速发展，与以前的状况形成鲜明的对比（图 10）。2003 年，卫生部进行“第三次全国卫生服务调查”时，农村合作医疗的覆盖率还只有 9.5%。而短短四年后，截至 2007 年 6 月 30 日，全国已有 2429 个县（市、区）开展新型农村合作医疗，共有 7.2 亿农民参加合作医疗，参加合作医疗的人口占全国农业人口的 82.83%。

2007 年 3 月 21 日，国务院常务会议讨论并原则通过《卫生事业发展“十一五”规划纲要》。纲要规定，要在“十一五”时期初步建立覆盖全体城乡居民的基本卫生保健制度框架。努力构筑四张医保网（城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、农民工基本医疗保险、新型农村合作医疗）的中国正稳步迈向“人人享有公共卫生和基本医疗服务”的目标。

### （三）工伤保险

工伤保险是指劳动者因公受伤、患病、致残或死亡，依法从国家和社会获得经济补偿和物质帮助的社会保险制度。工伤保险实行“无过失补偿”的原则。1995 年开始实施的《中华人民共和国劳动法》第 73 条规定：“因工伤残或者患职业病”时，劳动者依法享受社会保险待遇。为了贯彻《劳动法》，劳动部于 1996 年 8 月 12 日公布了《企业职工工伤保险试行办法》，它规定，工伤保险制度统一适用于我国境内的各类企业及其职工；城镇个体经济组织及其劳动者参照适用。但在其后七年里，工伤保险进展不大。直到 2004 年实施国务院颁布的《工伤保险条例》后才出现转机。此后，我国的工伤保险新增参保人数连续三年超过 1500 万人，从 2003 年底

在 2003 年，中央财政将对中西部地区（除市区以外）参加新型合作医疗的农民，每年按人均 10 元人民币安排合作医疗补助资金；地方财政也被要求对参加新型合作医疗的农民补助每年不低于人均 10 元。白剑峰：《我国推行新型农村合作医疗制度》，《人民日报》2003 年 1 月 24 日，第 11 版。

杨楠：《中国 7.2 亿人参加合作医疗占全国农业人口 82.83%》，中国网，2007 年 9 月 5 日，[http://www.china.com.cn/news/2007-09/05/content\\_8805092.htm](http://www.china.com.cn/news/2007-09/05/content_8805092.htm)，2007 年 10 月 30 日。

的 4575 万人猛增至 2006 年底的 10268 万人，三年增加了 5693 万人，翻了一番多（图 11）。

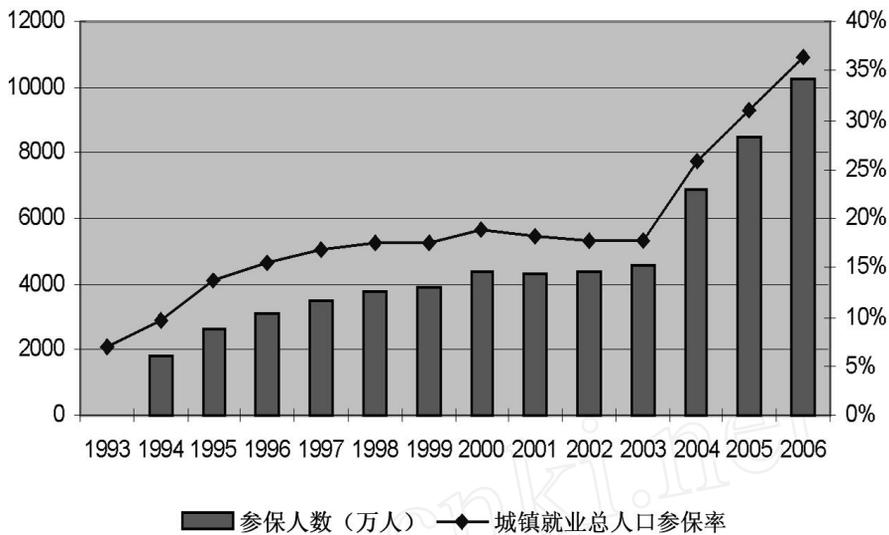


图 11 工伤保险

从图 11 可以看出，尽管增速很快，但工伤保险参保人数占城镇总就业人口的比重才刚刚超过三分之一。将农民工纳入工伤保险范围是执行《工伤保险条例》的难点。到 2005 年底，参加工伤保险的农民工仅为 1252 万人。2006 年 5 月，劳动和社会保障部出台了《推进农民工参加工伤保险三年行动计划》，亦称“平安计划”，其目标是用三年左右的时间，将煤矿、建筑等高风险企业的农民工基本覆盖到工伤保险制度之内。2006 年，实现国有大中型煤矿企业农民工全部参加工伤保险；2007 年，力争合法小煤矿、非煤矿山和建筑企业半数以上的农民工参加工伤保险；2008 年，基本实现全部合法煤矿、非煤矿山企业农民工和大部分建筑企业农民工参加工伤保险。

“平安计划”有力地促进了农民工参与工伤保险。到 2006 年底，一些产煤大省的大中型煤矿已基本实现全部参保，参加工伤保险的农民工总人数达 2537 万人，比上年翻了一番，占当年新增工伤保险参保人数（1790 万人）的 72%。劳动和社会保障部计划在 2007 年底将农民工参加工伤保险人数提升至 3600 万人。

#### （四）养老保险

改革开放前，国家通过单位向机关事业单位工作人员、城镇国有企业职工及部分集体企业职工提供养老保障。单位体制的解体以及所有制结构的多元化促使中国探索新型养老保障模式。1991 年，国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，提出了养老保险体系框架。1997 年，国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，决定建立社会统筹和个人账户相结合的城镇职工养老保障制度，并将其覆盖面扩展至城镇非公有制企业的职工和个体劳动者。这以后，扩大覆盖面一直是基本养老保险制度建设的重点之一。在过去十几年里，

《参加医保和工伤保险的农民工人数均突破千万》，2006 年 8 月 1 日，<http://nc.people.com.cn/CB/61154/4653823.html>，2007 年 10 月 30 日。

冯蕾：《2007 年参加工伤保险农民工人数将达 3600 万》，新华网，2007 年 4 月 2 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2007-04/02/content\\_5921922.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-04/02/content_5921922.htm)，2007 年 10 月 30 日。

城市养老保障覆盖面稳步扩大。从 1989 年到 2006 年，参加基本养老保险的在职人员数量由 4817 万人上升到 14131 万人，占城市职工比例由 35 % 提高到 126.6 % (图 12)。这里参保率高于 100 % 说明城市正规部门的参保面已经基本饱和。尤其值得一提的是，在同一时期，参加基本养老保险的城市离退休人员由 893 万人上升到 4635 万人，占离退休人员的比例由 41 % 提高到 86.6 %。换句话说，绝大多数由正规部门离退休的人员已享受基本养老保险的待遇。

城镇养老保险制度的目标参保人群是全部城镇就业人员。从这个角度看，扩大覆盖面的任务还很艰巨。到 2006 年末，参保的在职人员仅为当年城镇就业人口的 49.9 %；非正规部门的雇员，尤其是大量农民工依然游离在社会化的养老保险制度之外。2006 年末参加基本养老保险的农民工人数仅为 1417 万人。

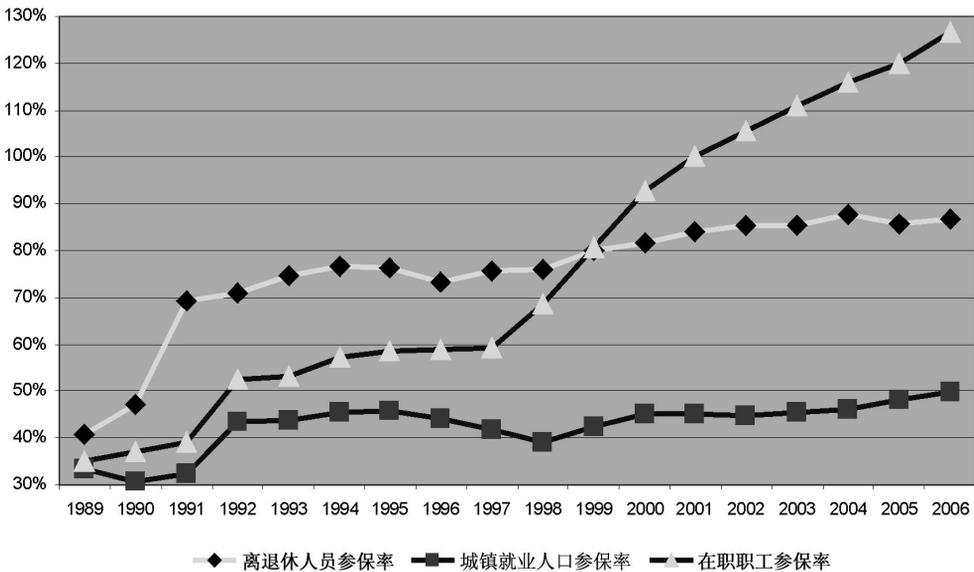


图 12 城镇基本养老保险参保率

对农民工参与养老保险的最大障碍在于目前他们的个人保险账户具有属地性，不能在全国范围内流动。为了扫除这个制度性的障碍，2007 年 6 月 29 日由全国人大常委会通过的《劳动合同法》规定“国家采取措施，逐步实现劳动者基本养老保险个人账户随劳动者在全国范围内流动”。这意味着，将来制定《社会保险法》时，会明确“社会保险实行全国统筹”。与此同时，劳动和社会保障部正在草拟的农民工养老保险办法也将解决包括养老保险接续转移在内的一系列困扰农民工参保的问题。

扩大养老保障覆盖面的更大挑战在农村，因为我国现有 1.4 亿老年人中的 65 % 生活在农村。从 1986 年起，我国便开始探索如何在农村推行社会养老保险。在几十个县试点的基础上，民政

在中国统计系统中，“职工”被定义为“在国有、城镇集体、联营、股份制、外商和港、澳、台投资、其他单位及其附属机构工作，并由其支付工资的各类人员”。

在中国统计系统中，就业人员是指“在 16 周岁及以上，从事一定社会劳动并取得劳动报酬或经营收入的人员”。

王文隆、肖玲：《劳动和社会保障部拟定农民工养老保险办法》，新浪网，2007 年 6 月 10 日，<http://news.sina.com.cn/c/2007-06-10/175013196219.shtml>，2007 年 10 月 30 日。

部于1992年1月3日正式下发了《县级农村社会养老保险基本方案》。该方案确定了筹集农民养老保险资金实行“个人缴费为主、集体补助为辅、国家给予政策扶持”的原则。其后，农村社会养老保险工作在各地推广开来，参保人数不断上升，到1997年底，已有8200万农民投保。

然而，1998年以后，农村养老体制改革工作陷入了停滞、衰退状态。这一方面是因为政府1998年的机构改革将农村社会养老保险由民政部门移交给劳动和社会保障部。但更重要的是因为当时的高层领导对这项事业的可行性产生了动摇。1999年7月，国务院指出目前我国农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件，决定对已有的业务实行清理整顿，停止接受新业务，有条件的地区应逐步向商业保险过渡。政府政策的变动导致参保人员连续五年大幅下降（图13）。

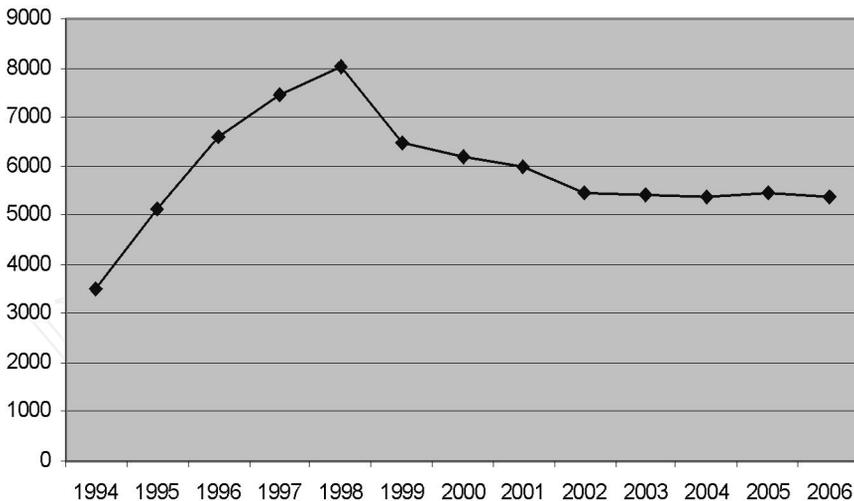


图13 农村养老保险参保人数

农村养老保险工作的急刹车不久便引起全国人大、全国政协代表的关切。他们对农村社会养老保险的提案和建议逐年增加，社会上对农村养老保险的必要性、可行性也议论纷纷。在这个背景下，农村养老保险的参保人数自2002年以来稳定在5400万人上下。更重要的是，党的十六大报告提出要“发展城乡社会救济和社会福利事业。有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”。十六届三中全会进一步提出：“农村养老保障以家庭为主，同社区保障、国家救济相结合”。2007年中央一号文件《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》还首次出现了“探索建立多种形式的农村养老保险制度”等表述。于是，一些地方渐渐恢复了探索建立农村社会养老保险的努力。新探索中最重要的变动是实行个人、集体和政府三方共同筹资，而不再是“个人缴费为主、集体补助为辅、国家给予政策扶持”。由政府“政策扶持”向“公共财政出资补贴”转变，使社会养老保险的“社会”更加名副其实。目前已经有山东、北京、江苏、浙江、安徽、四川、新疆等省区率先启动了这种公共财政补贴的新型农村养老保险制度；其中，山东进展最快，截至2007年7月，山东有

关于农村养老保险政策的演变过程，请参见劳动和社会保障部农村社会保险司副司长赵殿国的文章《农村养老保险工作回顾与探索》，《人口与计划生育》2002年第5期。

《我国今年稳步推进新型农村社会养老保险制度》，中央电视台《新闻联播》，2006年1月10日，<http://cctv.sina.com.cn/news/2006-01-10/9058.html>，2007年10月30日。

1067 万农民参加了农村养老保险。

(五) 失业保险

1986 年，为配合劳动合同制度和《破产法》的试行，国务院发布了《国营企业职工待业保险暂行规定》，这是我国失业保险的肇始。1993 年，为配合《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的实施，国务院又发布了《国有企业职工待业保险规定》。不管是《暂行规定》还是《规定》，它们的适用范围都仅限于国营企业。进入 1990 年代中后期，随着大批国有和集体企业关闭破产、改组改制，几千万本来捧有“铁饭碗”的职工被“下岗分流”。再加上快速扩张的非公有经济从一开始就不提供“铁饭碗”，这都使失业问题凸显出来。1999 年初，国务院颁布的《失业保险条例》因此把失业保险的覆盖范围从国有企业扩展至集体企业、外商投资企业、港澳台投资企业、私营企业等各类企业及事业单位。从图 14 我们可以看出，《条例》的颁布一下使失业保险的参保人数从 1998 年的 7928 万增至 2000 年的 10408 万。《条例》对正规就业部门的影响尤为显著，1998 年参保人数只相当于城镇职工的 64.3%，到 2003 年这个比例已提升至 99% (图 15)。

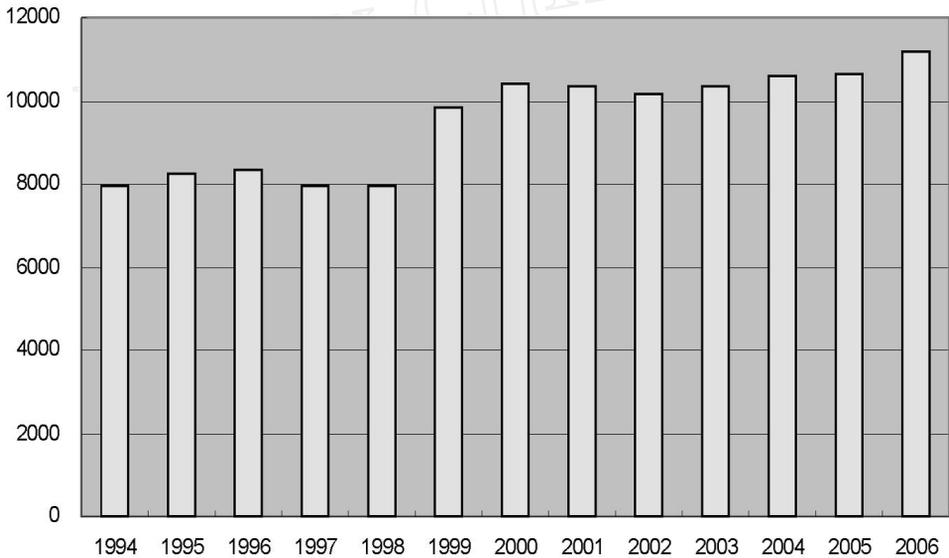


图 14 失业保险参保人数 (万人)

但 2000 年以后，失业保险的发展似乎失去了动力。到 2006 年底，失业保险只覆盖了 11187 万人，仅比 2000 年增加了区区 779 万人。由于公有经济的相对萎缩，近年来，失业保险以非公有制企业单位为扩面重点，但成效不彰。因而，失业保险的覆盖率这些年不升反降，从 2000 年占城镇就业人口的 45% 跌至 2006 年的 39.5% (图 15)。

赵小菊、赵永德：《我省农村养老保险参保人数全国居首》，《大众日报》，2007 年 7 月 5 日，[http://www.shandong.gov.cn/art/2007/07/05/art\\_5460\\_369745.html](http://www.shandong.gov.cn/art/2007/07/05/art_5460_369745.html)，2007 年 10 月 30 日。

社会团体及其专职人员、民办非企业单位及其职工、城镇中有雇工的个体工商业主及其雇工是否参加失业保险，由省级人民政府确定。

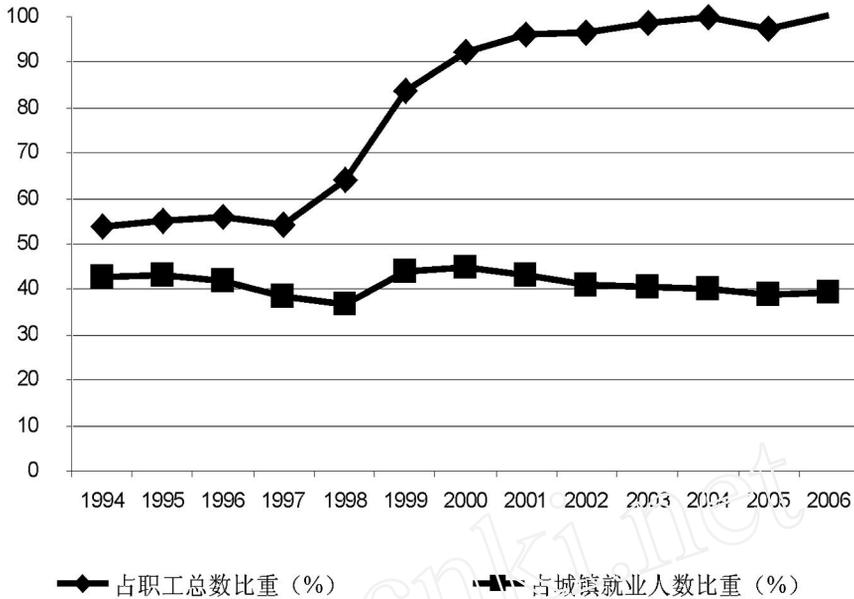


图 15 失业保险参保率

为什么失业保险与医疗保险、养老保险、工伤保险的发展趋势形成鲜明的反差？在这几个领域，将覆盖面扩展至非正规部门的困难是一样的。为什么非正规部门的从业人员在其他领域的参保率高于失业保险的参保率呢？究其原因，缺乏两方面的积极性恐怕很关键。一方面，非正规部门的从业人员自身积极性不高。这是因为《失业保险条例》规定失业保险金的标准应高于当地城市居民最低生活保障标准，低于当地最低工资标准，致使失业保险的替代率很低，一般相当于当地平均工资的 20%—30%，只比本地居民最低生活保障线略高一点；况且，失业保险的待遇最长不得超过 24 个月。在城镇低保于 2002 年基本实现“应保尽保”的目标以后，现行失业保险的生活保障功能便黯然失色。另一方面，政府也缺乏大力推动失业保险的积极性。近年来，中国政策圈内对现行失业保险的兴废与否一直在进行辩论。尽管各派的主张不尽相同，但他们似乎都倾向放弃现行失业保险制度。这就解释了为什么政府近年来在这个领域没有做出任何大动作。

## 五、小 结

以历史的眼光来审视过去几十年发生在中国大地上的变化，我们不能不发出这样的感叹：中华民族正在经历“千年未有之大变局”。虽然早在一百多年前李鸿章就用这句话来形容他所面临的时代；其后，“五四”前后那代人又发出同样的感叹；但就经济基础和社会结构变化的速度、深度和广度而言，恐怕没有一个时代能与过去几十年相比拟。“洋务运动”时期，中国的“西学东渐”是从沿江沿海逐渐展开和深入的，广大中西部地区的农耕经济基本上没有被触及。20 世纪初，西方经济大举入侵，但当时影响较大的不过是对沿海地区手工业的破坏。中西部地

张时飞：《中国的失业保障政策》，王卓祺、邓广良、魏雁滨编：《两岸三地社会政策：理论与实务》，香港：香港中文大学出版社，2007 年，第 288、292—296 页。

区传统的农耕经济、家族村落这种自古以来的生存方式并没有感受到很大的冲击。1949 年以后，公有制取代了私有制，计划取代了市场，但几乎所有城里人都生活在各自的单位里，每个人的的一生差不多都从属于一个单位；绝大多数农民则生活在村落里，靠集体与家庭为生，有限的集市贸易只是自给自足经济必要的补充。这种生活方式与以前人们依赖血缘或地缘群体没有多大差别。

1980 年代初，中国开始了向市场经济的强行军。起初，市场悄然出现在中国经济的边边角角；不久，市场力量便从边缘包围并蚕食经济中的“计划”和“公有”部分；最后，市场力量跨越了经济的疆界，蔓延至整个社会的机体。在过去二十几年里，市场经济的大潮来势之猛，席卷之广，实在令人叹为观止。在今天的中国，每一个地区、每一个企业、每一个家庭、每一个人都被深深地卷入市场大潮之中，并赖以为生，这在中华民族发展史上是开天辟地第一遭，用“翻天覆地”来形容实不为过。

市场无疑具有神奇的力量。它像一杆能点石成金的魔杖，所到之处大量社会财富便迅速涌现出来；一向为商品匮乏所苦的中国人，在短短二十年间便快速进入了相对过剩的时代。回首刚刚逝去的昨天，真让人有一种恍如隔世的感觉。不过，市场机制不仅仅是经济的加速器，它又像一柄利刃，能无情地割断人们与种种社会群体之间的伦理纽带，把他们转化为在市场中追逐自身利益最大化的独立个体。当市场力量把社会演变为市场社会时，以前那些靠集体、靠单位、靠家庭生活的人们，都必须学会完全依靠他们自己。然而，吊诡的是，现代社会充满了各种风险，这使得个人（尤其是那些生活在社会中下层的个人）越来越难以承担起照看自己的全部责任。当快速的市场转型以摧枯拉朽之势冲破所有社会安全网时，其后果必然是毁灭性的。这就是为什么在社会财富大量涌现的同时，人们感到各种不稳定的因素也在快速增加，使得上上下下都认识到中国面临着重重危机。在这个背景下，保护性的反向运动应运而生。越来越多的人，包括政府的决策者逐渐认识到，市场只能是提高人们福祉的手段，而不能本末倒置把手段当作目的来追求。市场是必要的，但市场必须“嵌入”在社会之中，国家必须在市场经济中扮演积极的角色；不能允许、也不可能出现一种“脱嵌”的、完全自发调节的市场经济。正如卡尔·波兰尼所说，市场力量的扩张或早或晚会引发旨在保护人、自然和生产组织的反向运动；而保护性立法与其他干预手段是这种反向运动的特征。

本文之所以不厌其烦地罗列大量文件和数据，目的是为了展示，在 1990 年代短暂地经历了“市场社会”的梦魇之后，中国已出现了蓬勃的反向运动，并正在催生一个“社会市场”。在社会市场里，市场仍然是资源配置的主要机制，但政府通过再分配的方式，尽力将对与人类生存权相关的领域进行“去商品化”，让全体人民分享市场运作的成果，让社会各阶层分担市场运作的成本，从而把市场重新“嵌入”社会伦理关系之中。近年来出台的一系列社会政策显示，中国政府既有政治意愿也有财政能力来充当社会市场的助产士，虽然无论在意愿还是能力上，两者都有待加强。今天中国社会还存在大量严重的问题，但社会政策的最终出现具有历史转折点的意义，其重要性怎么估计也不过分。

〔责任编辑：李存娜〕

of information or knowledge in forming Chinese-style judicial interpretation, especially abstract (quasi-legislative) interpretation. However, the "democratization" trend leaves the impression that the SPC is adhering so closely to public opinion that it may find it extremely hard to make independent and wise judgments when necessary. The SPC should keep an appropriate balance between conforming to and distancing itself from public opinion and should not take any further steps towards "democratization." It would be an acceptable strategy now for the SPC to limit the scope of abstract interpretation, reform the content, form and related institutions of concrete interpretations in individual cases and extend their use, and let the two models of judicial interpretation coexist and compete, awaiting future choices and development.

**(6) Indigenous People in Taiwan Paying Their Respects to Qing Emperors on Their Birthdays**

*Hao Shiyuan · 115 ·*

During the reigns of Yongzheng (1722-1735) and Qianlong (1735-1796), there were three occasions on which indigenous people in Taiwan traveled to the mainland in celebration of the Emperor's birthday. This action was not institutionalized, and each trip was made for different reasons and in different contexts. But all were treated by the Qing government as important events concerning the governance of Taiwan. During the reign of Yongzheng, some assimilated indigenous people (*shu fan* 熟番) from Taiwan traveled to Fujian to celebrate the Emperor's birthday. This marked the starting point of interaction between the Qing court and the indigenous people of Taiwan in the field of court rituals. During the Qianlong reign, there were two occasions on which less assimilated indigenous people (*sheng fan* 生番) traveled to the mainland to celebrate the Emperor's birthday. These two later trips reflected the Qing court's policy changes with regard to the governance of Taiwan, and exerted a great influence on later generations.

**(7) The Great Transformation: Two-way Movement in China since the 1980s**

*Shaoguang Wang · 129 ·*

After the brief nightmare of the "market society" in the 1990s, a flourishing counter-movement has emerged in China and is engendering a "social market." In such a market, the market is still the principal mechanism for resource allocation, but the government, through redistributive social policies, strives to re-embed the market into social and ethical relations. More specifically, the government is de-commodifying fields closely connected with the human right to survival, so that all groups in society can enjoy the benefits of market operation and all can share in its costs. The recent policy changes show that the Chinese government has the political will and fiscal capacity to act as midwife to the social market, even though both need to be further strengthened. Despite the numerous serious challenges China still faces, the ultimate emergence of social policies signifies a historic turning point.

**(8) Does Hukou still Matter? The Household Registration System and Its impact on Social Stratification and Mobility in China**

*Lu Yilong · 149 ·*

The household registration system has been a basic institutional arrangement in Chinese society. Under this system, *Hukou* (household identity) played an important role in resource allocation and interest distribution, and thus exerted a significant impact on China's social stratification and mobility. After nearly three decades of reform and opening up, does it still play a role, and if so, what is this role? Drawing on data from the China General Social Survey, we find that China's social stratification is characterized by the simultaneous existence of differentiation between urban and rural *Hukou* and hierarchy within urban *Hukou*; furthermore, there is a positive correlation between one's opportunities for social mobility and changing and transferring one's

· 207 ·