

中国的社会保障政策评析

唐 钧

(中国社会科学院 社会政策研究中心, 北京 100732)

[摘要]进入新世纪,中国的社会保障研究似乎应该更上一层楼。能否有新的突破,可能关键在于三个“超越”:其一,要超越二十世纪既成的社会保障刻板印象;其二,要超越教科书式的社会保障概念体系;其三,要超越发达国家工业化过程中形成的对社会保障制度的思维定式。试图通过对社会保障的概念框架、中国社会保障制度的历史演进与现状、中国社会保障制度的问题和缺陷以及中国社会保障制度改革前瞻等四个部分以文献研究为主的定性分析,提出新的见解及改革思路。

[关键词]社会保障政策评析;“基础—整合”的社会保障制度;“人性化、可持续、求适度、行得通”的社会保障制度

[中图分类号] C913.7

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-8353(2008)01-0012-23

在十六届六中全会《决定》的第四部分“加强制度建设,保障社会公平正义”中,专门有一段阐述了社会保障问题:“完善社会保障制度,保障群众基本生活。适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化,逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”^①。

在2007年召开的党的十七大报告的第八部分“加快推进改善民生为重点的社会建设”中提出:“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善社会保障体系。促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革,探索建立农村养老保险制度。全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设。完善城乡居民最低生活保障制度,逐步提高保障水平。完善事业、工伤、生育保险制度。提高统筹层次,制定全国统一的社会保险关系转续办法。采用多种方式充实社会保障基金,加强基金监督,实现保值增值。健全社会救助体系。做好优抚安置工作。发扬人道主义精神,发展残疾人事业。加强老龄工作。强化防灾减灾工作。健全廉租住房保障制度,加快解决城市低收入家庭住房困难”^②。

上述这两个当今中国最重要的文献都如此看重“社会保障”,是与民情民意相通的。在2002年以来历年的《社会蓝皮书》中,零点公司关于“城乡居民生活质量”的调查表明,对“社会保障”的社会关注率基本上都名列三甲^③。

然而,社会保障问题是一个涉及面极广、相关的影响因素甚多的社会政策问题,要厘清其中的头绪,还须从基本的概念框架谈起:

一、社会保障的概念框架

一个“与众不同”的社会保障定义 进入新世纪,中国的社会保障研究似乎应该更上一层楼。能否有新

[作者简介]唐钧,男,中国社会科学院社会政策研究中心研究员。

① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》《人民日报》2004年9月27日。

② 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,收入《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》北京:人民出版社,2007年。

③ 陆学艺,李培林:《中国社会蓝皮书》(2002-2007),北京:社科文献出版社,2002-2007年。

的突破,可能关键在于三个“超越”:其一,要超越二十世纪既成的社会保障刻板印象;其二,要超越教科书的社会保障概念体系;其三,要超越发达国家工业化过程中形成的对社会保障制度的思维定式。

在《市场经济与社会保障》^①一书中,曾经对“社会保障 (Social Security)”下过一个“与众不同”(一位同行的评价)的定义:“社会保障是现代国家社会政策和社会立法的重要内容,是国家和社会为补偿现代化过程中被削弱的家庭保障功能,帮助全体社会成员对付现代社会中的社会经济风险,运用社会化的保障手段,依法保障全体社会成员基本生活的经济福利制度。”这个定义的“标新立异”之处是:强调了社会保障制度是为了“补偿现代化过程中被削弱的家庭保障功能”而进行的制度安排。其含义有二:

其一,为什么在现代社会中会出现社会保障?这是因为在社会化大生产的社会经济背景下,家庭保障已经不能有效地起到保障的作用,所以要以保障的社会化来应对生产的社会化。譬如,在传统社会中,以儿女尽孝为基础的家庭保障的一项基本原则就是“父母在,不远游”。但是,在现代社会中,劳动力流动是资源配置的重要手段,无论对社会,还是对个人,只有流动起来才能发展。人一流动,四海为家,家庭保障就显得远水救不了近火了。

其二,家庭保障和社会保障的此消彼长会是一个漫长的过程,所以,我们应该适时和适度地去研究和把握这个进程。尤其要注意的是,不要人为地加速家庭保障的消亡。一般来说,家庭保障应该是最个性化和人性化的保障,因为其中除了与社会保障同样具有的资金保障和照料服务以外,还有亲情慰藉的因素在内。

当然,在这个定义中,也免不了包括与其他社会保障定义“大同小异”的含义,主要有两点:

其一,社会保障的责任主体首先是国家和政府,国家作为社会管理的最高权力机关,政府作为执行国家权力的具体代表,保障全体社会成员的基本生活是其当然的责任。

其二,社会保障的目标是追求社会公平,保障全体社会成员的基本生活需求。从这个意义上说,社会保障是按“需”来进行再分配的。但是,这里所说的“需”只能是生存需要和安全需要等较低层次的基本需要。如果目标过高,就有可能对社会经济发展产生不利影响。

总的来说,这个定义是比较“保守”的。考虑到中国仍然是一个发展中国家,所以,社会保障制度的设计还是宁可“抠门”一点。

社会保障安全网的构成 社会保障通常被看成是一张“安全网”,但是这张安全网并不是单层的,而是由三个层次的制度,亦即上下重叠的三张安全网复合而成的。

最下面的一张安全网是“社会救助 (Social Assistance)”,亦即中国的“最低生活保障制度”,简称“低保”。这张安全网就架在贫困线之上,目标是切实保障贫困人口最低标准的生活水平,以确保每一个社会成员在任何情况下都不至于跌落到贫困陷阱中。因此,社会救助或最低生活保障制度通常被称为“最后的安全网”^②。

中间一层安全网是“社会保险 (Social Insurance)”,这张安全网通常被看作是现代社会保障制度的“主干”或“中坚”。社会保险的目标是当劳动者,有时也包括其被赡养人,在遭遇老年、疾病、失业、工伤、生育、伤残和死亡等社会经济风险时,保障其基本生活水平。

最上面的一层安全网是“社会福利 (Social Welfare)”,在国外常常称为“社会服务 (Social Services)”或“人类服务” (Human Services)。在中国,为了避免与日常用语中相同词语混为一谈,特意将这一类服务称为“社会福利服务 (Social Welfare Services)”。在中国,社会福利服务通常是指非营利性质的服务性保障。社会福利的目标旨在提高全体社会成员的福利水平,使有需要的人得到相应的照料性或便利性的社会服务。

在“社会福利”这个保障层次上,还有一种保障方式,即社会津贴 (Social Allowance)。社会津贴是一种不受收入、财产和就业等条件限制,所有符合某种社会身份或资格的公民都可以普遍享有的社会保障制度,所以也被称为“普遍享有”或“按人头发放”的保障制度 (Universal or “Demo-grant” Programs)。一般说来,社会津贴是在社会、经济背景发生大的变动致使一部分社会群体的利益受损时用于对这部分公民进行补偿的;或者是政府进而对原来的社会制度或社会、经济政策进行改革时,用来激励和倡导某种新的制度和政策理念的。

① 唐钧:《市场经济与社会保障》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,1995年。

② 限于篇幅,中国的社会救助政策将另文详述。

将上述三种社会保障方式放在一起进行比较,可以发现其独特的个性和不同的运行机制。

在制度的基本宗旨方面,社会救助遵循的是“选择性”原则,因为社会救助的对象是贫困者,因此就要以严格的被称为“家庭经济情况调查”的行政程序来核实申请者是否真的贫困,确认后才能施以援手,其资金来自国家财政;社会保险遵循的是“权利和义务对等”的原则,即雇员(劳动者)与雇主(用人单位)须共同预先为应对老年、疾病、失业、工伤、生育、伤残和死亡等社会经济风险筹措资金,当雇员遭遇上述规定的经济风险时,由社会保险基金出资保障其基本生活水平。国家在这个制度中扮演“最后出台的角色”,亦即当雇员和雇主筹集的资金出现缺口时,由国家财政“托底”。社会福利遵循的是“普遍性”原则,即对所有在政策规定范围内的社会成员,不论贫富,都一视同仁地提供非营利的社会服务或现金津贴,对无法分担服务成本的社会成员则实行减免费用的特殊待遇,其资金来自国家财政,有时也进行社会募捐^①。

更为广义的社会保障概念 以上所述的是社会保障制度中最为重要的三种保障方式,也可以说是社会保障制度的基本形式或基本框架。除此之外,还有针对特殊对象的“特殊保障”。在中国,主要是指对现役的或已经退役的军人以及在革命战争年代作出贡献的“老干部”提供的生活保障,一般被称为“优抚保障”。需要强调的是,优抚保障并非是一种新的社会保障方式,其实施手段仍然是社会救助、社会保险和社会福利。

还有两种“准保险”方式也有必要提一下,一是“雇主责任制”,即所需保障资金完全由雇主负责,“工伤保险”常常采取这种方式;二是“储蓄基金制”,即劳动者自己往“个人账户”中为自己存钱,到遭遇风险时用个人账户中储存的资金来应对。养老保险常常采用这样的方式,譬如新加坡的中央公积金,智利的私人养老金,香港的强制性私人养老金,等等。

这里要说明的是:一般的养老保险制度都是以“现收现支”的方式统筹使用保障基金,在人口老龄化日益加速的社会背景下,这样的制度安排被认为蕴藏着潜在的财政危机。所以,有的专家学者主张用劳动者个人“储备积累”的方式取而代之。“现收现支”的制度蕴含着“再分配”的意义,而“储备积累”的方式更为个人主义,较少“再分配”的意义。

在当代社会中,有一些国家,主要是发达国家,将教育和住房等与老百姓生活密切相关的社会领域的制度安排也归为社会保障。这就使社会保障的范围进一步扩大,内容进一步增加^②。

社会保障是一个整体 如果把社会保障制度看成一个大系统,那么其可能包括三个子系统,即资金子系统、服务子系统和资产子系统。按照系统论的观点,只有当这三个子系统在“分化—整合”的基础上实现“功能耦合”时,社会保障大系统的效率和效应才能达致最大化,亦即所谓“整体大于部分之和”。

具体而言,资金子系统提供资金,既向社会保障用户提供保障基本生活水平所需的消费资金,也向资产子系统提供用于目的在于增殖保值的经营所需的储备资金;服务子系统提供服务,既向社会保障用户提供保障基本生活水平所需的社会福利服务,也为资产子系统开辟目的在于增殖保值的经营所需的准市场;资产子系统提供资产,既向社会保障用户提供目的在于增殖保值的资产(包括房产和金融资产),又为储备积累的资金提供目的在于增殖保值的经营手段。

有了这样的运行机制,当社会保障用户有需要时,他既可以从资金子系统得到保障基本生活水平所需的资金,又可以从服务子系统得到必要的服务,还可以通过资产子系统的经营而获利,且提高自己的抗风险能力;而社会保障大系统,既可以通过资金子系统获得来自缴费、税收和其他途径的资金,又可以通过资产子系统经营资金的储备积累部分,这样,对有需要的社会保障用户提供的保障就有可能更为丰裕而且可持续^③。

以上的理论框架我们将在下文中详细阐述和求证。

二、中国社会保障制度的历史演进与现状

中国社会保障制度发展的两个时期 自中华人民共和国建国至今,我们的社会保障制度已经走过了 55 个年头。以 1979 年改革开放为界,我们可以再将这 55 年分为 2 个时期:计划经济时期,从 1949 年到 1979 年;体制转轨时期,从 1979 年至今。

①②③ 唐钧:《市场经济与社会保障》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,1995 年。

计划经济时期(1949年—1979年)早在建国前夕,毛泽东就指出,我们必须全心全意依靠工人阶级^①。建国后,因为要“逐步实现国家的社会主义工业化”^②,这就要提高工人阶级的地位。于是,建立劳动保险制度成为当时迫切的政治需要。

劳动保险制度的理论基础是列宁提出的“国家保险”理论^③。列宁认为,“最好的工人保险方式是国家保险”,他指出:是劳动人民创造了一切财富,因此他们应该享受养老金和其他保障待遇。工人因工伤、疾病、年老、残疾而丧失劳动能力,女工怀孕和生育,负有赡养责任的人死后遗孀和孤儿的抚恤,以及失业时失去工资,国家保险都要给工人切实的保障。国家保险的对象包括一切劳动者及其家属。

根据《中国人民政治协商会议共同纲领》第三十二条“逐步实行劳动保险制度”^④的要求,建国后仅一年,政务院就公开发表了《中华人民共和国劳动保险条例(草案)》,征求全国人民的意见。1951年,政务院正式颁布《中华人民共和国劳动保险条例》。1953年,劳动部又发布了《劳动保险条例实施细则修正草案》^⑤。以上的法规文件对国营企业职工医疗、生育、年老、疾病、伤残、死亡等待遇以及对职工供养的直系亲属的待遇都作了具体规定,一部分私营企业及后来的公私合营企业和城镇集体企业的职工则“参照执行”。至此,基本上完成了劳动保险的制度建设。

国家工作人员(即机关、团体和事业单位的工作人员)的社会保障制度是以颁布系列单项政策法规的形式逐步建立起来的,譬如,1952年卫生部颁布的《国家工作人员公费医疗预防实施办法》,1955年国务院颁布的《国家工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退休处理暂行办法》^⑥,等等,这些以国家财政为资金来源的国家工作人员的社会保障制度可称之为“公费福利制度”。

农民的集体福利制度,是随着农业合作化的逐步升级而渐渐建立起来的。在1956年全国人大通过的《高级农业生产合作社示范章程》中,开始对无依无靠、无劳动能力、无生活来源的老、弱、孤、寡、残实行“五保制度”,保证他们的吃、穿、住、烧、葬(教)^⑦。在医疗卫生方面,1955年中国农业合作化高潮时期,在农村开始出现了具有互助性质的合作医疗制度。1960年,中共中央转发了卫生部关于全国农村卫生工作会议的报告及其附件,并要求各地参照执行。从此,合作医疗便成为中国政府在农村实施医疗卫生工作的一项基本制度。合作医疗的普及是在“文化大革命”期间,到1976年,全国已有90%的农民参加了合作医疗。1979年,卫生部、农业部、财政部等联合发布了《农村合作医疗章程(试行草案)》^⑧。

综上所述,在计划经济时期,中国人民以低收入(低工资)、低消费为代价,建立起了被后人称为“大锅饭式”的充分就业和普遍保障。

体制转轨时期(1979年至今)上个世纪70年代末,中国社会走进了以“改革开放”为标志、“以经济建设为中心”的新时代。在改革开放初期,因为在农村实行了以“大包干”为主的联产承包责任制以及稍后实行的“撤社设乡”,使农村集体福利失去了经济来源和组织依托而趋于瓦解。在城市中,由于“大锅饭”体制受到猛烈冲击以及国有企业、集体企业对市场导向的经济体制改革的不适应,许多企业处于“停产、半停产”的不景气状态,以企业承担全部责任的劳动保险制度也难以继。于是,在上个世纪的90年代中后期,中国政府紧锣密鼓地开始了一轮重点放在社会保险之上的社会保障制度改革。

早在80年代中期,社会保障制度的改革就摆上了党和政府的议事日程。1986年六届人大四次会议通过的“七五”计划中提出:“要通过多种渠道筹集社会保障基金,改革社会保障管理体制,坚持社会化管理与单位管理相结合,以社会化管理为主,继续发扬我国家庭、亲友和邻里间互助互济的优良传统”^⑨。

① 毛泽东:《毛泽东选集》(第4卷),北京:人民出版社,1991年。

② 江泽民:《江泽民文选》(第一卷),北京:人民出版社,2006年。

③ 转引自赵立人著:《各国经济福利制度》,成都:四川人民出版社,1986年。

④ 《中国人民政治协商会议第一届全体会议纪念刊》,北京:人民出版社,1950年。

⑤⑥ 郑功成等著:《中国社会保障制度变迁与评估》,北京:中国人民大学出版社,2002年。

⑦ 张海鹰主编:《社会保障辞典》,北京:经济管理出版社,1993年。

⑧ 林闽钢:《中国农村合作医疗制度的公共政策分析》,《江海学刊》2002年第3期。

⑨ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》,收入《中国共产党十二大以来重要文献选编》,http://www.

zgdyj.com。

1991年七届人大四次会议批准的“八五”计划中提出:“努力推进社会保障制度的改革。要以改革和建立社会养老保险和待业保险制度为重点,带动其他社会保险事业和社会福利、社会救济与优抚等事业的发展”^①。

1993年党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出:要“建立多层次的社会保障体系”,“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚保障和社会互助、个人储备积累保障”^②。

1994年八届人大八次常委会议通过的《中华人民共和国劳动法》提出:“国家发展社会保险事业,建立社会保险制度,设立社会保险基金,使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿”^③。

1996年八届人大四次会议批准的“九五”计划提出,未来 15 年间要“加快养老、失业、医疗保险制度改革,初步形成社会保障体系、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储备积累保障相结合的多层次社会保障制度”^④。

1997年,江泽民在党的十五大上所做的报告中指出:“建立社会保障体系,实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度,完善失业保障和社会救济制度,提供最基本的社会保障”^⑤。

具体而言,在养老保险方面,1989年国家体改委的《经济体制改革要点》提出在深圳、海南进行社会保障综合改革试点。1991年,国务院颁发了《关于职工养老保险制度改革的决定》并召开了“全国城镇企业职工养老保险制度改革试点工作会议”。1995年,国务院印发《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》提出要到 20 世纪末,基本建立起适应社会主义市场经济体制要求,覆盖城镇各类企业职工和个体劳动者,资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、权利和义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系。1997年,国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。

在医疗保险方面,1989年国家体改委的《经济体制改革要点》提出在丹东、四平、黄石、株州等 4 城市进行医疗保险制度改革试点。1991年,国家体改委等 4 部委印发了《关于职工医疗制度改革的试点意见》经国务院批准开始“两江(镇江、九江)试点”。1996年,国务院办公厅在镇江市召开了会议,总结了两江试点经验,部署了扩大试点工作。1998年,国务院召开了全国城镇职工医疗保险制度改革工作会议,接着颁布了《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》。

在失业保险方面,1986年,配合《破产法》的实施,国务院颁布了《国营企业职工待业保险暂行条例》。1991年,随着下岗、失业问题日益凸现,国务院颁发了《国有企业职工待业保险规定》和《国有企业富余职工安置规定》。1998年,出台了《中共中央、国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》。1999年,国务院召开了国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议并颁布了《失业保险条例》。

加上 1999 年颁布的《社会保险费征缴暂行条例》,在进入新世纪之前,以养老、医疗、失业三大保险为主的企业职工社会保险基本框架的“雏形”初步搭建完毕^⑥。

新世纪的社会保障制度改革 进入新世纪,社会保障问题继续得到党和国家的重视。

2001年九届人大四次会议批准的“十五计划”提出:“完善的社会保障制度是社会主义市场经济体制的重要支柱,关系改革、发展、稳定的全局,‘十五’期间要基本建成独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》,收入《中国共产党十二大以来重要文献选编》,http://www.zgdjyj.com。

② 《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,北京:人民出版社,1993年。

③ 《中华人民共和国劳动法》,http://www.molss.gov.cn。

④ 《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》,收入《中国共产党十二大以来重要文献选编》,http://www.zgdjyj.com。

⑤ 江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》,北京:人民出版社,1997 年。

⑥ 中国社科院“中国社会保障体系研究”课题组:《中国社会保障制度改革:反思与重构》,《社会学研究》2000 年第 6 期。

保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系”^①。

2002年,江泽民在党的十六大报告中指出:“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系,是社会稳定和国家长治久安的重要保证。坚持社会统筹和个人账户相结合,完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度。健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度。多渠道筹集和积累社会保障基金。各地要根据实际情况合理确定社会保障的标准和水平。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”^②。

2004年党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党执政能力建设的决定》中指出:“健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系”^③。

2006年十届人大四次会议批准的“十一五规划”提出:“增加财政社会保障投入,多渠道筹措社会保障基金,合理确定保障标准和方式,建立健全与经济发展水平相适应的分层次、广覆盖的社会保障体系”^④。

2005年党的十六届六中全会通过的《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》中指出:“完善社会保障制度,保障群众基本生活。适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化,逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”^⑤。

然而,进入新时期,社会保障制度改革的重点有所转移,由于各种主观的和客观的原因,被寄予厚望的社会保险制度在改革后仍然存在诸多不尽人意之处,最后以“两个确保(确保退休人员的退休金、确保下岗职工的下岗生活费)”的方式维持现状。同时,以“最低生活保障制度”著称的城乡社会救助制度得到青睐^⑥。

辽宁试点及后续行动 2000年,国务院决定在辽宁进行社会保障制度改革的试点,为此发布了《国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》。到翌年7月1日,试点工作全面展开。“试点的主要任务是:调整和完善城镇职工基本养老保险制度;加快建立城镇职工基本医疗保险制度;推动国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨;加强和完善城市居民最低生活保障制度;实现社会保障管理和服务的社会化;加强社会保障资金的筹集和管理等”。

辽宁试点的时间可以被认作2001年7月—2003年12月,历时两年半。概括起来,辽宁试点确定的重点是“并轨和做实养老保险个人账户”^⑦。

关于“并轨”,在建伦所著的《中国完善城镇社会保障体系改革试点》一文中谈到:“国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨任务基本完成,实现了百万企业职工战略转移,促进了国企改革和经济结构调整。”在两年半的试点中,“先后有175万国有企业下岗职工与企业解除了劳动关系”,“到2003年底,辽宁省有67万人享受了失业保险待遇,160万城市困难居民享受低保待遇”。

关于“做实养老保险个人账户”,王建伦特别指出:“辽宁省企业职工个人缴纳基本养老保险费的比例统一调整为本人工资的8%。个人账户规模由职工本人工资的11%调整为8%,并一步做实,把过去只有个人账户记录的空账转变为既记账又有实际资金积累的实账”^⑧。在辽宁省的8%起步标准中,有5%由中央财政和地方财政补助,其中地方财政负担“做实经费”的25%,中央财政补助75%。另外的3%靠基金的征收来弥补^⑨。到2005年底,辽宁省做实基本养老保险个人账户206亿元^⑩。

2004年,完善城镇社会保障体系试点工作推广到吉林和黑龙江两省,中央财政对黑龙江、吉林两省社保“并轨”和“做实”共给予补助45.7亿元,其中做实个人账户累计补助了约18.2亿元。吉、黑两省做实个人账

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》,《人民日报》(海外版)2001年3月19日。

② 江泽民:《在中国共产党第十六次全国代表大会上的讲话》,北京:人民出版社,2002年。

③ 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,《人民日报》2004年9月27日。

④ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》, <http://www.gov.cn>

⑤ 《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。

⑥ 这个问题将在第五章《中国的社会救助政策》中详述。

⑦⑧ 王建伦:《中国完善城镇社会保障体系改革试点》中国社会保险学会网站,2004年9月21日。

⑨ 《8省市养老保险改革详解 做实个人账户标准为3%》,2006年10月1日, <http://www.xinhuanet.com>。

⑩ 《2005年度劳动和社会保障事业发展统计公报》, <http://www.molss.gov.cn>

户按照 5% 起步, 其中地方财政负担 25%, 中央财政补助 75%^①。到 2005 年底, 吉林和黑龙江两省分别有 130 万人和 183 万人实现了国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险的并轨, 已分别做实基本养老保险个人账户 27.5 亿元和 32.4 亿元^②。

2006 年, 做实企业职工基本养老保险个人账户改革试点, 扩大到了上海、天津、山东、河南、山西、湖北、湖南、新疆 8 个省(直辖市、自治区)。做实个人账户定的起步标准是 3%, 中央财政和地方财政的分担比例仍然是 75% 和 25%^③。

社会保险制度改革的其他新举措 进入新世纪, 社会保险制度改革还有三项新举措:

一是 2003 年国务院颁布了《工伤保险条例》^④。2004 年, 劳动和社会保障部出台了《关于进一步加强生育保险工作的指导意见》^⑤, 此后, 生育保险以地方法规的形式普遍推开。至此, 通常所说的五大保险, 即养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险, 都有了一个基本的说法。

二是酝酿已久的“企业年金”终于登台亮相, 2003 年 12 月劳动和社会保障部颁布了《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》, 并于 2004 年 5 月 1 日起施行。虽然此前一些国有大中型企业都已经开展建立企业年金的试点, 但直到 2006 年 7 月, 联想集团的企业年金计划才成为中国首个获得政府批准的企业年金计划^⑥。

三是上海惊爆“社保基金案”。2006 年 8 月, 上海市劳动和社会保障局局长祝均一因在企业年金管理使用中有严重违规违纪问题受到查处。此案引起中央高层和社会舆论对社会保险基金管理与运营的安全性的高度关注。9 月, 劳动和社会保障部发出《关于进一步加强社会保险基金管理监督工作的通知》, 要求各省(自治区、直辖市)建立健全社会保障监督委员会的工作制度, 强化社会保险基金收支管理, 禁止违规投资经营^⑦。

现行社会保障制度的基本状况 据劳动和社会保障部、民政部和卫生部提供的统计数据, 各项社会保障制度基本情况如下:

社会保险制度: 现行社会保险制度包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。

养老保险 2006 年, 城镇基本养老保险的参保人数为 18766 万人, 其中, 参保职工 14131 万人, 参保离退休人员 4635 万人。参保职工中包括了农民工 1417 万人。城镇基本养老保险基金总收入 6310 亿元, 其中征缴收入 5215 亿元, 各级财政补贴 971 亿元(包括中央财政预算安排的 774 亿元)。全年基金总支出 4897 亿元, 基本养老保险基金累计结存 5489 亿元。

2006 年, 参加农村养老保险人数为 5374 万人, 全年共有 355 万农民领取了养老金, 全年共支付养老金 30 亿元。农村养老保险基金累计结存 354 亿元。

失业保险 2006 年, 失业保险的参保人数为 11187 万人, 领取失业保险金人数为 327 万人。失业保险基金收入 385 亿元, 基金支出 193 亿元。失业保险基金累计结存 708 亿元。

医疗保险 2006 年基本医疗保险的参保人数为 15732 万人, 其中参保职工 11580 万人, 参保退休人员 4152 万人。参保职工中包括农民工 2367 万人。基本医疗保险基金收入 1747 亿元, 支出 1277 亿元。其中, 统筹基金收入 1041 亿元, 支出 717 亿元。基本医疗保险基金累计结存 1752 亿元, 其中统筹基金结存 1077 亿元, 个人账户积累 675 亿元^⑧。

2006 年, 有 1451 个县(市、区)开展了新型农村合作医疗, 参加新型农村合作医疗人数 4.10 亿人。共补

① 《中央补助 18.2 亿为黑龙江吉林做实社保个人账户》, 2005 年 3 月 3 日, <http://www.xinhuanet.com>。

② 《2005 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》, <http://www.molss.gov.cn>。

③ 《8 省市养老保险改革详解 做实个人账户标准为 3%》, 2006 年 10 月 1 日, <http://www.xinhuanet.com>。

④ 《工伤保险条例》, <http://www.molss.gov.cn>。

⑤ 《关于进一步加强生育保险工作的指导意见》, <http://www.molss.gov.cn>。

⑥ 周玲:《企业年金正式启动, 有望于本月开始投资》, 《东方早报》2006 年 7 月 6 日。

⑦ 汝信, 陆学艺, 李培林:《中国社会蓝皮书·2007》, 北京: 社会科学文献出版社, 2007 年。

⑧ 《2006 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》, <http://www.molss.gov.cn>。

偿参加新型农村合作医疗的农民 2.72 亿人次, 补偿资金支出合计为 156 亿元^①。

工伤保险 2006 年, 工伤保险的参保人数为 10268 万人, 其中, 参加工伤保险的农民工人数为 2537 万人。享受工伤保险待遇人数为 78 万人。工伤保险基金收入 122 亿元, 支出 69 亿元, 工伤保险基金累计结存 193 亿元, 储备金结存 24 亿元。

生育保险 2006 年, 生育保险的参保人数为 6459 万人, 共有 108 万人次享受了生育保险待遇。生育保险基金收入 62 亿元, 支出 37 亿元, 生育保险基金累计结存 97 亿元^②。

社会救助制度: 现行社会救助制度包括城市低保、农村低保、城市医疗救助和农村医疗救助。

城市低保 2006 年, 共有城市贫困家庭 1028 万户, 2241 万人享受了城市最低生活保障, 平均保障标准为 170 元/人/月, 共发放城市最低生活保障金 222 亿元, 人均补差 83 元/月。

农村低保 2006 年, 共有 2133 个县(区)开展了农村最低生活保障制度, 有 743 万户农村贫困家庭, 1509 万人享受了农村最低生活保障, 人均补差 33.2 元/月, 共支出 42 亿元。同时, 还有 308 万户农村贫困家庭, 729 万人享受了农村特困户救济, 共支出 14 亿元。

城乡医疗救助 2006 年, 共有城市居民 146 万人次, 农村居民 287 万人次享受到医疗救助。民政部门资助参加新农合的低保对象有 984 万人次。城市医疗救助支出 5 亿元, 农村医疗救助支出 9 亿元。

社会福利制度: 社会福利制度包括社会福利服务和五保供养。

社会福利服务 2006 年, 收养类福利单位发展到 4 万个, 拥有床位 175 万张, 收养老年人、残疾人、孤儿等各类民政对象 136 万人。

社会津贴 2006 年, 有 455 万户, 485 万名农村五保对象享受到了五保供养, 共支出 41 亿元^③。

三、中国社会保障制度的问题和缺陷

政府部门对社会保障制度的评价 在 2006 年的《中国首都社会发展报告》^④中, 提到了一个十分有趣的现象: “北京市社会保障制度的发展过程与现状给予人们的两种不完全一致的印象。第一种印象是政府有关部门在政绩方面的自我评价良好, 第二种印象是保障对象对现状的不满足。这种不一致实际上可能表现出的是两种评价体系的差异: 其一, 政府有关部门是在一个既定的政策框架中来进行自我评估的, 只要达到了这个政策框架中规定的目标, 他们就完成了任务, 因此, 以《公报》的形式公诸于世的政绩应该是无可置疑的。其二, 社会保障对象是以他们自身所得到的实惠来衡量政策的优劣的, 相当一部分在政策视野之外没有得到或没有完全得到实惠的个人或社会群体自然不会给予相关的制度好的评价”。

若以对北京市社会保障制度的评价来推及全国的情况, 似乎也基本适用。中国政府在 2002 年和 2004 年先后两次发表了分别题为《中国的劳动和社会保障状况白皮书》^⑤和《中国的社会保障状况和政策》^⑥的白皮书。

在 2002 年的白皮书中, 是这样评价“初步建立”的“社会保障体系”的: “为促进经济发展和社会稳定, 逐步提高广大人民群众的生活水平和社会保障待遇, 中国政府致力于建设一个与社会主义市场经济体制相适应的健全的社会保障体系。经过多年的探索和实践, 以社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助为主要内容, 多渠道筹集保障资金、管理服务逐步社会化的社会保障体系已初步建立起来”。

在 2004 年的白皮书中, 对“社会保障状况和政策”作出了这样的评价: “在 1978 年改革开放前, 中国长期实行与计划经济体制相统一的社会保障政策, 最大限度地向人民提供各种社会保障。二十世纪八十年代中期以来, 伴随着社会主义市场经济体制的建立和完善, 中国对计划经济时期的社会保障制度进行了一系列改

① 《2006 年中国卫生事业发展情况统计公报》, <http://www.moh.gov.cn>

② 《2006 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》, <http://www.molss.gov.cn>

③ 《2007 年中国民政统计年鉴》, 北京: 中国统计出版社, 2007 年。

④ 唐钧: 《北京市社会保障制度的现状与发展趋势报告》, 收入戴建中: 《2006 年: 中国首都社会发展报告》, 北京: 社会科学文献出版社, 2006 年。

⑤ 《中国的劳动和社会保障状况白皮书》, <http://www.gov.cn>

⑥ 《中国的社会保障状况和政策》, <http://www.gov.cn>

革,逐步建立起与市场经济体制相适应,由中央政府和地方政府分级负责的社会保障体系基本框架”。

总之,这两份白皮书有两个共同的特点:其一,主要内容都是政府在报告自己做了哪些工作。与地方政府的报告不同,没有过于拔高自己的政绩。其二,都没有提及政策用户的反应。

在搜集并浏览了国内关于社会保障制度的各种研究报告之后,更有一个突出的感受,就是大多数报告顺着政府的政策思路在那里旁征博引,其中也有相当一部分是关于世界各国的社会保障制度的介绍、比较和启示,比较专业的是一些关于社会保障制度的精算以及数学模型。但是,关于政策用户对社会保障制度的评价和感受的调查仍然十分罕见。

公众对社会保障制度的评价 2003年中国社科院社会政策研究中心对北京、天津、上海、武汉、成都、沈阳、西安等 7个城市的 18岁以上的常住人口进行了一次与社会保障制度相关的问卷调查^①。

调查将所有的调查对象分为三类:18—59岁有工作的,18—59岁无工作的与 60岁及以上的。这三类人分别占总人数的 43.4%、27.8%和 28.6%。

在 18—59岁有工作的人中,没有参加任何养老保险制度的为 20.3%,没有参加任何医疗保险制度的为 27.1%,没有参加任何失业保险制度的有 50.6%。在 18—59岁无工作的人中,没有参加任何养老保险制度的为 40.6%,没有参加任何医疗保险制度的为 63.6%,没有参加任何失业保险制度的有 81.3%。在 60岁及以上的人中,没有享受任何养老保险待遇的为 4.6%,没有享受任何医疗保险待遇的为 16.9%。

调查对象对各种社会保险制度的满意程度的评价:对养老保险制度,持肯定态度的为 27.6%,认为一般的为 49.1%,持否定态度的为 23.3%。对医疗保险制度,持肯定态度的为 23.0%,认为一般的为 40.5%,持否定态度的为 36.4%。对失业保险制度,持肯定态度的为 18.2%,认为一般的为 42.4%,持否定态度的为 39.4%。

这次调查的城市都是中国的直辖市或省会城市,相对而言,这些城市的社会保障政策的贯彻落实应该是最 好的。但是,从调查的情况看,仍然有很多不尽人意之处。

中国社会保障制度存在问题的三个层面 从以上调查数据看,作为一般城市居民的调查对象只能凭自己的感受对现行社会保障制度来作出“满意”或“不满意”的价值判断,然而,公众的评价是我们深入解剖社会保障制度的出发点,制度本身存在的很多深层次的问题,是需要站在社会政策学的立场进一步作更 深入的 分析的。

当今中国的社会保障制度存在的问题,表现在三个层面上:其一,是社会保障制度改革的目标偏移的问题;其二,是社会保障制度“与生俱来”的缺陷;其三,是现行的各类社会保障制度的设计和实施层面的具体问题。以下我们分而述之。

社会保障制度改革的目标偏移 社会保障制度改革的目标是什么?1993年出台的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中关于“社会保障制度”是这样表述的:“建立多层次的社会保障体系,对于深化企业和事业单位改革,保持社会稳定,顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义。”这个说法对此后的社会保障制度改革的影响颇大,很多与社会保障相关的文献著作乃至教课书中都非常强调社会保障制度的两个作用:其一,社会保障是“经济体制改革的配套工程”;其二,社会保障是“社会的稳定器”^②。当然,“保障基本生活”,亦即社会保障制度本身的最基本的“民生”目标,通常也会被提及。

由此可见,中国社会保障制度改革,既有制度本身“保障基本生活”的“民生”目标,又有诸如“社会稳定器”(政治目标)和“经济体制改革的配套工程”(经济目标)等其他目标。在周小川、王林所著的《社会保障与体制建议》^③一文中指出:社会保障“是一种典型的服务于多重社会经济目标的系统,具有多重特性”。他们

① 此项研究是中国社科院社会政策研究中心联合南京大学、南开大学、首都经贸大学、华东理工大学、四川大学、沈阳师范大学和西安财经大学的相关院系共同实施的,共回收调查问卷 3518份。本文引用了这次调查的部分数据。

② 劳动部课题组:《中国社会保障体系的建立与完善》,北京:中国经济出版社,1994年;杜俭,郑维桢:《社会保障制度改革》,北京:立信会计出版社,1995年;岳颂东:《呼唤新的社会保障》,北京:中国社会科学出版社,1997年;李铁映:《建立具有中国特色的社会保障制度》,收入徐滇庆,尹尊声,郑玉歆:《中国社会保障体制改革》,北京:经济科学出版社,1999年。

③ 周小川,王林:《社会保障:经济分析与体制建议》,收入徐滇庆,尹尊声,郑玉歆:《中国社会保障体制改革》,北京:经济科学出版社,1999年。

提出的对社会保障制度的“评价尺度”居然有“10个方面”之多。

如果我们把社会保障看成是一个系统,当一个系统具有多重的社会经济目标时,情况会变得非常复杂:当这些多重目标的发展方向基本一致时,系统本身的发展就会比较顺利。然而,当不同目标的发展方向不一致,甚至方向相反,因而导致发生冲突时,事情就难办了。

中国的社会保障制度改革,由于过于强调作为“经济体制改革的配套工程”的经济目标和作为“社会的稳定器”的政治目标,致使“保障基本生活”的民生目标往往要让位于经济的和政治的考量,这可能使社会保障制度的民生目标反倒被置诸脑后。因此,一直以来,由于中国社会保障制度的改革被赋予太多的“重任”,其结果却总是难尽人意。

因为过于强调社会保障是“经济体制改革的配套工程”,致使社会保障制度,尤其是社会保险制度的设计,往往不是面向全民或全体劳动者的,而是“亲疏”立显:为国有企业及其职工乃至所有的党政机关、事业单位考虑太多,而为集体企业、“三资”企业、私营企业及其职工,以及个体工商户考虑太少,而对农民以及农民工,口头上的重视多于实际行动。

因为过于强调社会保障是“社会的稳定器”,致使政府对长远的制度建设所投入的成本(包括机会成本)远远不及对“花钱买稳定”的临时性应急措施的投入。同时,因为这种应对方式的结果是鼓励“会哭的孩子有奶吃”,因此也促使“上有政策,下有对策”的尴尬局面的形成。

社会保障制度本身的缺陷 站在21世纪的高度,回首社会保障制度自19世纪末以来的发展演进,可以发现,工业化时代与后工业化时代社会脉络的巨变,并没有能够导致社会保障制度,尤其是社会保险制度进行相应的变革。在对这个问题的认识上,中国社会与中国政府更为滞后。

从19世纪末德国俾斯麦政府创建社会保险制度至今,已经有130多年的历史了。德国在1883年建立的“疾病保险制度”,应该是世界上第一个社会保险制度。其后,在1884年建立了“工伤及意外事故保险制度”,1886年建立了“老年及残疾保险制度”^①。

但是,这项制度真正的发展是在上个世纪30—40年代,并成熟于二战以后的50—60年代,这段时间同时也是“传统的工业化”起飞并逐渐走向巅峰的时期。到了70年代末,发达国家开始进入后工业化、信息化、全球化时代,在工业化时代与当时的社会脉络相适应并结合得几乎是浑然一体的社会保障制度,与后工业化、信息化和全球化时代的新的社会发展脉络之间产生了裂隙,而且这种裂隙正在日益扩大。除了在上一章中提到的有时间限制的失业保险基本不起作用的缺陷之外,现行社会保障制度至少还有两个方面表现出了认识上的滞后:

“按人头收费”的筹资方式已不合时宜 在托夫勒的名著《第三次浪潮》^②里,描写了“第二次浪潮”中工业企业“好大狂”的特点:在60年代,美国50家最大的工业公司,平均各拥有8万名职工。通用汽车公司一家就雇用了59.5万人,美国电话电报公司雇用了73.6万名男女职工。而在法国,占公司总数的比例为0.0025%的大公司,却雇用了全国劳动力的38%。在那个时代,“大企业”、“雇佣人数多的企业”、“经济效益好的企业”是基本上能在同一意义上使用的近义词。因此,在当时,按雇用的职工的“人头”缴费,是资本和劳动力双方都能够接受的方式。

但是,当人类社会进入“第三次浪潮”后,事情有了本质的变化。高科技造就的新兴工业——计算机、数据处理、宇宙空间、尖端石油化学工业、半导体、先进通讯设备……的发展,加上迅速提高的管理和控制能力使劳动生产率令人吃惊地成十倍、百倍乃至成千上万倍地增长。自此,企业的利润与雇用的工人人数就逐渐演变成了负相关关系。也就是说,企业用更少的人工来赚取更大的利润成为可能。以下,我们以当今的世界500强为例(2002年数据)^③,来看看这方面的变化:

先看看雇员最多的10家企业,分别是沃尔玛(美国,130万)、中国天然气石油集团公司(中国,115万)、中国石油化工集团公司(中国,92万)、美国邮政总局(美国,85万)、中国农业银行(中国,49万)、西门子(德

① 岳颂东:《呼唤新的社会保障》,北京:中国社会科学出版社,1997年。

② 托夫勒:《第三次浪潮》,朱志焱、潘琪、张炎译,上海:生活·读书·新知三联书店,1983年。

③ 《2002年按营业额排序的世界最大500家企业》,《财富》(美国)2003年7月21日,转引自国家统计局网站。

国, 43万)、麦当劳(美国, 41万)、中国工商银行(中国, 41万)、家乐福(法国, 40万)、COMPASS集团(英国, 39万)。这 10家企业的平均人均利润额为 1904美元, 其中最高的是美国的沃尔玛, 6184美元; 其次是德国的西门子, 5602美元; 排在第三位的是中国的石油天然气集团公司, 4712美元。不算亏损的美国邮电总局, 人均利润额最低的是中国工商银行, 195美元; 其次是美国的麦当劳, 216美元; 排在第三位的是中国农业银行, 284美元。

再看看雇员最少的 10家企业, 分别是现代(韩国, 386)、LG 国际公司(韩国, 896)、GASUN IE(荷兰, 1390)、EUROHYPO(德国, 2559)、KFW(德国, 2665)、法国国家人寿保险公司(法国, 2735)、太阳相互人寿保险公司(日本, 3296)、农林中央银行(日本, 3503)、弗雷德马克(美国, 4000)、三星(韩国, 4105)。这 10家企业的平均人均利润额是 175461美元, 其中最高的是美国的弗雷德马克, 1441000美元; 其次是法国国家人寿保险公司, 197404美元; 排在第三位的是日本的农林中央银行, 153326美元。不算亏损的韩国的现代, 人均利润额最低的是日本的太阳相互人寿保险公司, 3944美元; 其次是韩国的三星, 14324美元; 排在第三位的是荷兰的 GASUN IE, 24676美元。

虽然企业利润多少是由很多因素决定的, 但以上数据依然表明了一个“大趋势”, 就是如果以雇员创造的人均利润来衡量, 雇员多的企业是“吃亏的”, 而雇员少的企业是“占了便宜的”。因此, 按人头缴费, 也就是讲多雇一个人, 就要多交一份社会保险金的社会保险筹款模式逐渐与新的发展趋势南辕北辙了。

中国的情况也不例外, 按人头缴费的“老规矩”对新兴产业, 尤其是高新技术产业是有利的, 因为他们用人少而效益高。而对于利润空间本来就不大的劳动密集型产业, 按人头缴费的“老规矩”就意味着用人越多, 成本就越高。就目前的情况看, 这两个相反的发展方向之间的张力正在急剧膨胀。从这个意义上说, 按人头收费的“老规矩”事实上已经造成了企业间新的不公平。举个简单的例子, 一个房地产公司, 它只需雇用几十乃至上百人, 它的利润空间有多大? 而一个建筑队, 它雇佣成百上千的人, 它的利润空间又有多大? 如果按人头收费, 房地产公司只需缴纳百十号人的保险费, 而建筑队却要缴纳千儿八百的人的保险费, 这公平吗? 但是, 中国的国情又迫使我们必须要发展劳动密集型产业来解决就业问题。因此, 按人头收费的社会保险制度的“老规矩”如果不能改变, 许多劳动密集型产业, 尤其是小企业只能“三十六计, 走为上计”, 千方百计地采取逃避缴费的应对策略。这也许是近年来社会保险制度保险费收缴困难和扩面受阻的根本原因。

“捆绑式缴费”对劳动者不利 现行社会保险制度的缴费方式, 是把职工(雇员)缴费与企业(雇主)缴费捆绑在一起, 据说这样可以使职工监督企业(雇员监督雇主)。但实际上, 因为社会地位、经济权力和所掌握的信息资源极其不对称, 职工(或雇员)对企业(或雇主)实际拥有的确定劳动力价格(包括社会保险缴费在内)的权力是无力抗衡的。而地方政府, 因为其利益与企业一致——其 GDP和地方财政都要靠企业作贡献, 对此也是眼开眼闭。因此, 这种“捆绑式”缴费的后果反倒成了如果企业(雇主)不缴费、职工(雇员)自己想参加也参加不了的局面。

在东南沿海地区的调查发现, 私营企业主面对中央政府社会保险扩面任务的重压, 当然有时也是为了留住人才, 他们会作出一些妥协, 通常会让企业的生产骨干参保, 而大量在流水线上的一线操作工人则享受不到如此待遇。这样, 就参保的企业个数而言, 扩面已经扩得够大, 地方政府和有关部门已经足以向上面交代, 但实际参保的人数并不多。而且, 在计算工资总额时, 老板是能多低就多低, 社会保险基金的收入自然也就更少了。蔡海清在他的一篇文章中将此称为“选择性参保”, 他对这个概念的解释是: 企业“只给他们认为值得为其办理社会保险的人(如: 企业管理人员、技术骨干等)投保, 而大量从事一般性工作的农民工则被排斥在参保范围之外。”

同时, 大量使用没有任何保障的廉价劳动力, 已经不是私营企业的“专利”。自上世纪 90年代末以来, 在“减员增效”的口号之下, 让原来有保障的职工下岗, 再以没有保障的农民工来取而代之, 已经成为国企非常普遍的做法, 有时甚至整个地区、整个行业都采用这种卸包袱的办法来换取效率的提高。在这种思维逻辑下进行改革, 增加人工开支(包括社会保险)就意味着改革成果的丧失或部分丧失, 坚持改革成果就得把人工成本尽可能地降低。社会保险制度在这里又遇上了棘手的两难问题。

现行养老保险制度存在的问题 迄今为止, 被称为“企业职工基本养老保险制度”或“城镇职工基本养老保险制度”的现行制度的实施状况实在是难尽人意的, 甚至可以说是问题多多。在这里, 仅选择其中最重

要也是最为关键的问题来剖析之。这就是养老保险制度的“缺口”和“空账”的问题。

从社会保障理论和国际经验看,养老保险制度有两种基本的筹资模式,其一是“现收现支”,亦即我们所称的“社会统筹”,具体而言,就是从现在的劳动力人口那里筹集资金来供养已经退休的老龄人口,从而形成“下一代供养上一代”的社会契约;其二是“储备积累”,亦即我们所称的“个人账户”,具体而言,就是现在的劳动力人口逐年地自己为自己储蓄一笔钱,以备自己将来养老之用。

在上世纪 80 年代中期提出社会保障制度改革这个议题时,就有专家指出:根据国际经验和中国国情,人口老龄化将会在 20 世纪末汹涌而来。从长远看,“现收现支”的养老保险模式是不可持续的,而当时的“劳保退休”制度却正是采用了这样的制度模式。但是,如果要改弦更张,完全实行“储备积累式”的个人账户制度,我们又有两个包袱:一是已经退休的“老人”;二是人到中年已经来不及自己为自己充分积累的“中年人”,将这两部分人弃之不顾也是绝对行不通的。

经过反复讨论和研究,到上世纪 90 年代中,逐渐形成了一个新的改革思路:如若把“社会统筹”与“个人账户”这两种制度模式结合到一起,不就可以扬长避短了吗?于是“统账结合”的制度模式应运而生。但是,事情并非像“ $1+1=2$ ”这样简单,将这两种筹资方式简单地捏在一起,实际上就是要使现在的劳动力人口既要为自己将来的养老作储备,又要为现在的老人的养老作出贡献,在一个社会中,这样的双重负担是任何的一代人所承受不起的。

与此同时,由于作为制度中坚的国有企业和集体企业职工大量下岗分流以及此后老龄化的迅速发展,“统账结合”的养老保险制度很快就陷入困境。从 1998 年开始,养老保险基金“当年收不抵支”的问题显现出来——当年收上来的养老保险费,包括“社会统筹”和“个人账户”两部分的资金都在内,还不够发当年的养老保险金。1998 年,全国收不抵支的省份 21 个,缺口总额达到 53 亿元,靠国家财政补贴,才做到了“确保”^①。到 2006 年,国家财政对养老保险的补贴已经达到 971 亿元,其中中央财政预算安排 774 亿元^②。这么一来,个人账户里怎么可能存得下钱来呢,于是就形成了所谓的“空账”问题。到 2005 年,养老保险基金欠下的“空账”已达 8000 亿元左右,今后还要以每年约 1000 亿元的规模迅速扩大^③。所以,8000 亿还远不是“峰顶”,据媒体报道,劳动保障部社保所、世界银行和国家体改办分别于 1995 年、1996 年和 2000 年对养老保险的“隐性债务”进行了估计,数值分别为 2.8 万亿元、1.9 万亿元和 6.7 万亿元^④。

如前所述,到了新世纪,辽宁省开始“社保试点”时,“做实个人账户”摆上了议事日程。为了谨慎起见,个人账户中的金额从 11% (个人 8% + 企业 3%) 减到 8%,全部由个人缴付;到试点推向东三省时,个人账户减到 5%;再把试点扩大到 8 省市时,又减到 3%。但是,不管怎样,“做实”是下了决心的。

然而,个人账户要“做实”,并不是把一堆钱搁在那里就可以成为一项可持续发展的制度的。因为我们必然面对通货膨胀,尤其是基本生活必需品的物价上涨。今天投入 100 元,10 年后还值几多?何况,一般而言,正常的参保时间应该是 40 年。如果一笔钱放在那里,40 年后其实际价值又会贬值多少?所以这堆钱一定要运作,运营中要讲回报率。放眼世界,无论是新加坡的公积金,还是香港的强积金,还是智利的私营化养老金,都把养老基金的回报率放在一个极其重要的地位。

但是,以上海社保基金案为代表的一系列贪污腐败案件,更使政府处于两难境地。于是宣布社保基金是“高压线”,只能存入银行。目前的银行存款严格来讲已经是“负利率”,2007 年 5 月,银行一年期的存款利率是 3.06%^⑤,而据专家预测,居民消费指数 (CPI) 将会达到 3.5% 以上^⑥。同时,有专家指出:“近几年来养老保险个人账户的积累资金收益率只有 2% 左右”^⑦。所以钱光放在银行里实际上就在贬值。我们现在看到了基金被贪污挪用给老百姓造成了损失,孰不知基金运营不善,不能带来合理的回报也是一种损失。这两种损失孰大孰小,现在很难估算。

① 《我国养老保险制度演变与政府责任》, <http://www.china-insurance.com>。

② 劳动和社会保障部、国家统计局,《2006 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》, <http://www.molss.gov.cn>。

③⑦ 《养老保险“个人账户”“空账”惊人》,《经济参考报》2006 年 11 月 21 日。

④ 陈恩:《社保欠费映射万亿债务,制度缺口还是改制成本》,《21 世纪经济报道》2003 年 8 月 13 日。

⑤ 《人民币存款利率表》2007 年 5 月 16 日, <http://www.icbc.com.cn>。

⑥ 刘春香:《谢国忠:央行加息是必然 预计 CPI 将超 3.5%》,《每日经济新闻》2007 年 6 月 12 日。

现行医疗保险制度存在的问题 医疗保障问题是中国社会目前最为关注的社会问题之一。同时,因为医疗保障问题与医疗卫生体制改革和药品流通体制改革纠缠在一起,所以也是一个更为棘手的问题。在这里,我们仅从医疗保险制度的本身来讨论两个基本问题:一是“覆盖面”问题,二是“个人账户”问题^①。

被称为“企业职工基本医疗保险制度”或“城镇职工基本医疗保险制度”的现行制度在颁布之初就定下了“低标准、广覆盖”的实施原则。但是,由于其保障对象被限制在“企业职工”或“城镇职工”,所以实际上的覆盖面与社会需求相距太远,是造成如今“看病贵、看病难”社会后果的重要原因之一。据卫生部公布的数字,中国卫生部的调查也表明,有48.9%的居民有病不就医,29.6%的居民应住院而不住院^②。2000年,世界卫生组织对191个成员国进行了评估排序:就卫生筹资与分配公平性而言,中国为188位,列倒数第4;就卫生总体绩效而言,中国为144位,也处于下游的水平^③。

要使中国的医疗保障制度走出困境,首要的目标必须是“全民享有”。一个13亿人的大国,要实现全民医疗保障,可行吗?有人拿现行医疗保险制度年人均支出1000元来说事,13亿人,就是1.3万亿^④,差不多是2005年财政收入的42%。但是,应该考虑到,年人均1000元这个数字是有水分的。社会保障理论中有个理论,叫做“绿岛效应”,就是说得到社会保障的人就像沙漠中的绿岛,而没有得到社会保障的人就像沙漠,沙漠是会不断侵吞绿洲的^⑤。在计划经济时期,劳保医疗制度和公费医疗制度已经深受“沙漠”的侵害,而到了转轨时期,职工医疗保险制度依然没能解决这个问题——利用医疗保险制度的人其实大大超过参加医疗保险制度并缴纳保险费的人。关于这个问题,因为调查起来有一定的难度,所以目前并没有具体的调查数字。据保守的估计,医疗保险费用中,被没有参加医疗保险制度的人花掉的资金至少在20—30%,也就是说,上述人均1000元中至少有200—300元其实是被没有缴费的人花了。

再者,既然是医疗保险,那么参保的人就是要缴费的,所以拿医疗保险的开支与财政收入进行比较是毫无意义的。实际上,在1998年决定建立城镇职工基本医疗保险制度时,想必是因为先出台的“两个确保”给财政带来了很大的压力,政府下决心不再搞第三个“确保”,所以现行医疗保险制度基本上是靠参保人的缴费来维持运转的。保险理论中有一个基本理论,叫做“大数定律”。就是说:参加保险的人越多,参保人群发生疾病风险的概率就越小^⑥。“大数定律”对医疗保险制度是非常适用的,因为生病的人终究是少数,不生病的人是多数;同时,在正常情况下,生病的人数应该是(或者说接近于)一个常数,所以通过精算,就可以确定医疗保险应该如何运作。从这个意义上说,医疗保险制度是靠绝大部分不生病的人缴费来帮助少部分生病的人,“统筹”和“共济”才是其题中应有之义。这样的制度设计,把个人承担的疾病风险分散了,无论对个人还是对社会,经济成本和社会成本都是最低的。所以,医疗保险制度就是要参加的人越多越好,其目标就应该是“全民”。

现行医疗保险制度的另一个明显的缺陷就是设置了个人账户。因为个人账户中积累的资金是归于个人名下的,这些钱只能归户主自己使用。其不良后果是截留了一部分医疗保险基金,使之不能进入“统筹”和“共济”,破坏了医疗保险制度的基本规律。

另一个问题是,既然账户中的钱是个人自己的,为什么要交给政府,难道怕老百姓不懂得未雨绸缪?这个政策设计对爱存钱的中国人来说恐怕是多余的。何况,政府还得设置专门的机构和人员去管着这笔资金,无论是经济成本还是社会成本,都增加了很多。2003—2006年,在历年累计结存的医疗保险基金中,个人账户部分都要占到40%以上,投入少而积累多,可以印证以上所述的弊病。

以2003年以来劳动保障部发布的公报所提供的数字看:2003—2006年,医疗保险基金每年的结存金额都要占到基金收入的23—27%。从绝对数看,2006年结余的资金达470亿元。而累计结存的金额达到1752

① 限于篇幅,其余的问题另文讨论。

② 曹海东,傅剑锋:《中国医改20年》,《南方周末》2005年8月4日。

③ 柏晶伟:《中国医疗改革违背了卫生事业发展基本规律——访国务院发展研究中心社会发展研究部副部长葛延风》,《中国经济时报》2005年6月6日。

④ 胡舒立:《13亿人全民医保脱离实际,博得廉价掌声》,《财经》2005年第16期。

⑤ 王全兴:《社会保障财政制度研究》, <http://www.civillaw.com.cn>

⑥ 普雷切特、丝米特、多平豪特、艾瑟林:《风险管理与保险》,孙祁祥等译,北京:中国社会科学出版社,1998年。

亿元,比2006年当年的基金收入1747亿元还多出5亿元。按有关部门的说法,医疗保险制度应该遵循“以收定支,收支平衡”的原则^①,现在每年将近四分之一的资金结余是否太高。

推迟退休年龄并不可取 进入新世纪以来,有关部门也在不断探索新的改革方向,但是,都没有取得实质性的进展。譬如,将退休年龄推迟到63岁或65岁就是一个热门话题。2004年年中,有关政府部门以“减轻‘白色浪潮’对社会养老的压力”为名,曾经通过媒体放出过一个“试探性气球”,结果是“反方”意见反应之强烈远远超过“正方”。最后,有关部门领导出面打招呼:“对这个问题,国家主管部门仍在进行研究,目前并没有定论……”^②,这才使这场涉及面甚广的论争暂告一个段落。

从理论上说,推迟退休年龄基本上出于两种考虑:其一,人口老龄化使社会的养老负担增加,晚退休,等于推迟和减少领取养老金的时间,还可以增加缴纳养老保险费的年限,因而可以缓解社会养老的压力;其二,与人口老龄化并存的“少子化”趋势使劳动年龄阶段人口减少,导致劳动力资源不足,晚退休,延长了这部分本来要退休的人口的工作时间,因而也就等于增加了劳动力人口。于是,实行这项政策的结果应该是一举两得、多方共赢。

但是,由于“计划生育”国策的影响,中国人口老龄化发展轨迹是与众不同的。中国进入老龄化社会之后,并没有马上出现劳动力短缺,反而是劳动力资源仍然非常丰富,何况,从近年来中国的就业情况看,并不是很乐观。国家发改委披露的数字可为力证:2006年,新生劳动力人口(以16岁为标准)增加1700多万人。在城镇,预计需要安排就业的人口总数为2500万人;其中,新生劳动力900万人,下岗人员460万人、城镇登记失业人员840万人,按政策需要在城镇安排就业的农村劳动力和退役军人约300万人。而可增加的就业岗位只有800万个左右,加上自然减员300万人,2006年预计城镇可新增就业人员约1100万人。劳动力供大于求将达到1400万人^③。

在就业形势如此吃紧的社会背景下,延迟退休年龄就意味着减少了相应的工作岗位。以上述数字中“自然减员”的300万人计算,政策改变至少会使有关政府部门“预计”的工作岗位减少三成。这样,累加起来,推迟3年(到63岁)就要少大约700多万个工作岗位;推迟5年(到65岁)就要少1200万个工作岗位,差不多相当于目前一年所能增加的工作岗位数。

我们再从各种即将退休的人群的立场来看待这个问题。一般来说,大多数公务员可能是愿意延长退休年龄的,虽然他们退休后的待遇是所有工薪族中最为优厚的,但在位与不在位的“感觉”完全不一样。尤其是行政职务达不到一定级别的女公务员,她们在55岁时就要退休,她们可能是赞成延长退休年龄的人中最为“铁杆”的。中国的公务员有637万人,女性大约占其中的17%,大约108万人;而在地厅级以上的干部中女性占同级干部总数的13%。

大多数专业技术人员对于延长退休年龄可能持“无所谓”的态度。因为他们靠专业能力吃饭,所以到哪里都一样“发挥余热”。他们最有可能被原单位返聘,工资、待遇基本不变。即使到社会上另找工作,在老年人就业的市场上他们也是最吃香的。中国的专业技术人员大约有3100万人。

企业职工,如果在经济效益比较好的企业工作的,应该愿意推迟退休年龄;在经济效益不景气的企业工作的,可能就希望早点退休。据媒体报道,2005年全国还有1828户国有大中型困难企业需要通过政策性破产退出市场,涉及职工281万人。另据报道,今后3年国企实施政策性破产还会涉及到360万人,辅业改制也会涉及300万职工。这部分人,只要在改制过程中为他们上了养老保险的,无一不希望能够早点退休。

在下岗、失业人员之中,只要参加了养老保险制度并按规定缴纳了保险费的,同样无一不希望早点退休。以2006年的统计数字,下岗460万人、失业840万人,他们在失业保险期满之后,只能靠打零工和领取最低生活保障金勉强度日。他们唯一的希望就是到了退休年龄领取养老金,这比他们现在的收入肯定要多。

总而言之,如果把上述四大社会群体按“赞成”和“不赞成”推迟退休年龄作一排队,投“赞成的”票大约有300—400万人,其中100万女性公务员可能是最积极的;投“不赞成”票的可能会涉及3000—4000万人,

① 周明:《2006年全国医保基金收支结余约500亿》,《中国证券报》2007年3月21日。

② 《延长退休年龄问题仍在进行研究目前尚无定论》,《燕赵晚报》2004年9月15日。

③ 《国家发改委:2006年就业面临的问题及政策建议》,2006年2月14日,http://www.china.org.cn

其中 1300 万下岗、失业人员、将近 700 万的转制人员和失地农民,共 2000 万人是最反对的。两相比较,希望早日退休的可能会是希望延迟退休的人的十倍,这样就只好少数服从多数了。这可能也是 2004 年有关部门知难而退的根本原因^①。

总而言之,一项社会政策的制定,要对老百姓的需求和意愿作出充分的考虑,讲究适时、适势和适度,要以让他们看到利益、乐于接受为基本前提,这也是“以人为本”,符合“科学发展观”和“社会和谐”的大目标。

“口袋转移”没有实质意义 如前所述,2005 年年末,有关部门“为与做实个人账户相衔接”,对“基本养老金计发办法”进行了改革:“个人账户的规模统一由本人缴费工资的 11% 调整为 8%,全部由个人缴费形成,单位缴费不再划入个人账户”^②。这项改革新政出台后,舆论哗然。从因特网上网友们发表的意见看,虽然大多数人并没有弄懂这项改革对于自己的“基本养老金计发”究竟意味着什么,但表现出来的溢于言表的“激愤”却是异乎寻常的。

其实,将“个人账户的规模”从“11% 调整为 8%”,“单位缴费不再划入个人账户”的“改革”并没有实质性意义,不过是将钱从左口袋(社会统筹)换到了右口袋(个人账户)而已。如前所述,现在的养老保险制度问题有二:一是“空账”,二是“缺口”。试想,本来企业缴纳的和个人缴纳的钱全部都是放在左口袋(社会统筹)里准备往外发的,然而这些钱统统往外发其实还不够,还要财政贴补。改革后的新政策要从左口袋中掏出 8% (个人缴纳部分)放到右口袋(个人账户)中,这笔钱要储存起来,不往外发了。但这样一来,左口袋中的钱的缺口岂不是更大了,这少了的 8%,最终还不是要国家财政再往里贴。这一改,绕来绕去把公众都绕得晕头转向,但并没有实质性的意义。

其实,还有一个问题是不清不白的,从 2006 年开始个人账户从 11% 调整到 8%,那么从 1993 年或 1997 年到 2005 年的个人账户应该按什么算——11% 还是 8%? 社会政策学有一个基本原则,就是“复杂的政策一定不是好政策”,一项政策日趋复杂,吃亏的一定是政策用户。

农民工并不能从现行政策中得益 从养老保险的情况来看,广东省的数据无疑是最漂亮的。1998 年以来,广东省的养老保险至少有两个亮点:其一是参保人数大大增加,为全国之最,2004 年达 1589 万人,约占全国参保人数的十分之一;其二是累计结余的基金也大大增加,也是全国之最,2004 年达 597 亿元,约占全国累计结余基金总额的五分之一^③。

这些进展得益于广东省从 1998 年开始将农民工也纳入城镇职工社会养老保险体系,而且在执行方面力度较大。以下数据可以作为例证:1998 年,广东省养老保险参保人数不到 600 万人,而到 2004 年却增长到将近 1600 万人,6 年中增加了 1000 万人;而与此同时,退休人员却只从 116 万人增加到 220 万人。将上述两个增长数字相比较,明显不成比例。由此推断,是因为外来人口,尤其是农民工大量被“纳入”,导致参保人数的急剧增加。

但是,这样的“好事”只是一个表象,因为农民工虽然参保却并没有得到真正的实惠。其原因是,在现行社会保险政策中,有两点规定对流动性很大的农民工极为不利:其一,在 1997 年国务院颁布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》中规定:“本决定实施后参加工作的职工,个人缴费年限累计满 15 年的,退休后按月发给基本养老金。”“个人缴费年限累计不满 15 年的,退休后不享受基础养老金待遇,其个人账户储存额一次支付给本人”^④。其二,在 2001 年劳动部颁布的《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》中规定:“参加养老保险的农民合同制职工,在与企业终止或解除劳动关系后……根据农民合同制职工本人申请,将其个人账户个人缴费部分一次性支付给本人,同时终止养老保险关系,凡重新就业的,应重新参加养老保险”^⑤。

以上的规定意味着,农民工必须至少在一个地方工作 15 年,才能得到“退休后按月发给基本养老金”的

① 唐钧:《推迟退休年龄:适时、适势和适度》,《学习月刊》2006 年第 4 期(上)。

② 《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》, <http://www.xinhuanet.com>。

③ 以上数据引自劳动和社会保障部网站, <http://www.molss.gov.cn>。

④ 《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》, <http://www.molss.gov.cn>。

⑤ 《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》, <http://www.molss.gov.cn>。

待遇,如果流动,则只能带走“个人账户个人缴费部分”。因为绝大多数农民工实际上不可能在同一个地方工作15年,所以他们选择了参保后又退保,大多数人当年就拿走了他们的“个人账户个人缴费部分”,而“企业缴费部分”则为当地城镇职工基本养老保险制度作了贡献了。有研究表明,广东省农民工退保率“长期维持在95%以上”^①。由此可见,广东省将近600个亿,约占全国五分之一的养老保险基金的“累计结余”应该就是这样来的。

或许有人会提出,即使这样,农民工毕竟也没有吃亏。但是,联想到珠江三角洲农民工工资的“十二年一贯制”——2006年新华社报道:“来自劳动和社会保障部的信息,在珠三角地区,12年来平均月工资只提高了68元,佛山不少企业外来工月工资在10年前就达到了600元至1000元,到目前仍然维持在这一水平”^②。这难道与社会保险的“企业缴费”没有关系吗?

企业年金是富人俱乐部 企业年金,即“企业及其职工在依法参加基本养老保险”之后再“自愿建立”的“补充养老保险制度”。

如前所述,中国的基本养老保险制度的收费率就偏高了,企业缴费是20%,有的地方竟高达25%。而国际经验是企业缴费10%就要亮黄牌,超过20%就要亮红牌了。这么高的缴费率,大多数企业能够年年缴上就不错了。有消息说,现在不能正常缴费的企业要占到30%左右。所以,在完成“基本”制度的缴费之后,还有多少企业能够再缴一份“补充”制度的保险费呢?看看2006年初得到劳动保障部复函同意的第一批三家“获建企业年金的央企”就知道了,他们是中国光大银行、中国银行股份有限公司和中国人民财产保险股份有限公司。所以,企业年金最终只能是一小部分“效益好”的企业能玩的“富人俱乐部”^③。

要是“效益好”的企业都是凭自身非凡的市场竞争力挣来的,那也无可厚非。然而,中国企业的“效益好”往往又有一个问题,就是相当一部分企业的“效益”是凭他们的垄断地位挣来的。这些企业应该都是国企,他们的高工资、高福利正为国人所诟病。如吴敬琏,就把“贫富分化背后的因素”归结为“一是腐败,二是垄断”。所以,“企业年金”显然是在进一步扩大贫富差距。

没有赢家的社会保险制度改革 近10多年来的社会保险制度改革,其结果却形成了一个令人遗憾的现象,这就是与社会保险制度相关的三个方面,似乎谁也没有得到好处:政府花了很大的精力去策划和推行改革,结果是政府掏的钱反而更多了,一年至少掏出1000个亿;企业在社会保障方面的支出也是仍在增加,现在各种社会保险缴费加上住房公积金已经差不多相当于工资总额的60—80%,甚至更多;个人也没有从改革中得到好处,结果也是保险费越缴越多,若包括住房公积金,大约要相当于工资的15—25%,但得到的待遇却今不如昔,而且弄得人心惶惶。这样“三输”的尴尬局面难道还不应该引起我们的深刻反思吗。

我们常说,社会保险是整个社会保障制度的主体,社会保险一疲软,整个制度框架当然也不可能雄起。近年来,社会保障的不到位是影响内需不足的重要因素的观点在学界已基本达成共识。社会学家孙立平对此作出了这样的解释:上个世纪,中国社会是一个以生活必需品消费为主导的社会;进入新世纪,中国社会正在向以耐用消费品消费为主导的社会转型,但中国社会却没有对这样的社会变迁做好准备。从理论上去探讨并参照国际经验,社会保障是新的社会运行模式的重要基础。这项制度使老百姓的生活必需品消费得到保障,免除了他们的后顾之忧,于是人们才能放心大胆地去享用甚至超前享用住宅、汽车、电脑等等耐用消费品,才能走进我们所希冀的“全面小康”社会。而社会保障制度的不健全,使人们为日常生活花费太多(消费方式不小康),并且心存太多的忧虑(生活感受不小康),于是耐用消费品的市场便止步于少数的高收入阶层,内需自然得不到充分开发。在消费这个最终环节上一出问题,通货紧缩也是必然的结果。所以,建立完善的社会保障制度并使其合理地运行是我们迈向全面小康社会征途上亟待解决的重要问题^④。

四、中国社会保障制度改革前瞻

“新三座大山” 在过去20年多年的发展历程中,因为我们过于偏重经济建设而忽视了社会权利和老百

① 郑功成、黄黎若莲等:《中国农民工问题与社会保护》,北京:人民出版社,2007年。

② 曹滢:《珠三角地区12年外来工工资只涨了68元》,2006年4月19日, <http://www.xinhuanet.com>。

③ 阿铮:《企业年金是富人俱乐部》,《南方都市报》2006年7月11日。

④ 孙立平:《一个新的社会正在形成》,《南方周末》2003年1月1日。

姓的基本需要,造成了如今在社会领域中欠账过多的被动局面。实际上,这已经在拖经济建设的后腿。由于社会政策和公共财政不到位,于是在“养老”、“医疗”、“教育”和“住房”等方面都产生了严重的社会问题。在民间,它们被戏称为“新三座大山”(其实是“四座大山”):一个公民成年后,从走上社会开始,首先面临的是要成家立业,于是饱受“住房”的困扰;等到过了这一关,孩子长大,要上高中或大学了,“教育”支出又成为沉重的负担;等孩子出头了,本人却已到中年和老年的交接处,接踵而来的“养老”和“医疗”问题再次压得你喘不过气来——这一辈子,中国人有好日子过吗?不用说贫困群体,从低收入群体到中等收入群体,大约占人口 70% 的人口都担心不已或叫苦不迭。

重压之下,老百姓不得不以尽可能地多存钱的方式来应付现实的或潜在的社会经济风险。从 2000 年城乡居民储蓄存款余额达到 6 万亿元时开始,政府就采取了一系列的措施,包括 8 次降低银行存款利息和征收利息税,但城乡居民储蓄存款余额却继续蹿高,到 2006 年 3 月竟高达 16 万亿元^①。这又大大影响了即时消费,造成了严重的内需不足。中国人民银行行长周小川在 2006 年“世界经济论坛年会”上表示,“应该加快养老、医疗保障和教育体系改革,以便将过高的居民储蓄率降下来”^②。

另一方面,自上个世纪 90 年代以来,中国 GDP 的增长一直是以“外向性经济”发展为特征。媒体透露:2005 年中国外贸依存度超过了 80%,又获得了一个“世界第一”^③。完全依靠外贸出口来赢得经济增长,对于一个大国似乎是不可行的。美国的社会经济发展比较稳定,主要是得益于其庞大的国内需求;欧洲各国要结盟,其初衷也是为了统一欧洲市场。如果我们一味依赖国际市场,尤其是欧美市场,这势必引发越来越多的国际争拗。

更重要的是,国际经验告诉我们,当一个国家完成了最初的资金积累,人民生活达到了温饱水平后,其发展的动力就会从“脱贫”转向“消费”。道理很简单,没有“消费”,哪来的“市场”?政府保障老百姓的社会权利,免除了老百姓的后顾之忧,老百姓才能放开手去消费,在这里“边际效应”是走向“极大化”的。所以,从国家的整体利益和长远发展的角度来考虑,社会领域的投入是一种社会投资。如果我们以社会投资把令国际资本垂涎欲滴的国内市场充分开发出来,我们的发展前景将会一片光明。

“以收入为本”与“以资产为本”无论是采用现收现付制,还是采用储备积累制,传统的社会保险制度模式都是“以收入为本”的。从上个世纪 80 年代开始,由于人口老龄化进程加速,现收现付制被认为无法应付“银发浪潮”的冲击,因而不为一部分经济学家们看好。90 年代初,在一些国际组织和经济学家的推动下,储备积累制声名鹊起。但是,另一些专家学者当时就指出:储备积累模式只是改变了风险的内容,而风险本身却并没有减轻^④。果不其然,仅仅 5 年以后,养老基金的贬值成为国际社会关注的焦点,这包括:“美国私营养老基金缩水 5000 亿美元”,“智利私营养老保险基金投资效益持续下降”……

储备积累制的出路在哪里?新加坡中央公积金的经验可以给我们以启发:这项制度开始建立时,就采取了完全储备积累制。当时的制度设计是“以收入为本”的,其惟一的目标是:劳动者在劳动年龄阶段与雇主双向中央公积金供款,积累起一笔资金,到年老退休后,积累的资金便可用作养老之用。

后来,随着国际资本市场的不稳定和渐趋疲软,相关政府管理部门考虑到不应把所有的鸡蛋都装在一个篮子里,便陆续将住房、教育和医疗等保障目标也加入到中央公积金制度中,从而形成了一个具有多重复合目标的社会保障制度设计。这样,对于劳动者来说,公积金就不再是一笔完全由政府控制只能用于老年生活保障的“死钱”,而是一笔属于自己的资产,甚至是可以用于向住房、教育等方面的投资的资本。

应该指出:这个变化具有革命性的意义,完成了社会政策从“以收入为本”到“以资产为本”的飞跃。美国的迈克尔教授非常赞赏新加坡的中央公积金制度,以此为蓝本,概括出了“资产建设(Asset Building)”的社会政策理论,而这个理论可能是能够直接帮助当今中国的社会保障制度走出困境的“芝麻一开门”咒语。

综上所述,公民的基本权利(社会权利)和社会经济发展的需要决定了中国的社会保障制度进一步深化

① 禹刚、唐昆:《我国居民储蓄余额突破 16 万亿元,再创历史新高》,《上海证券报》2006 年 4 月 16 日。

② 尚绪谦、田帆:《周小川:中国应加快社保改革 降低居民储蓄率》,《北京晨报》2006 年 2 月 7 日。

③ 李琳:《高外贸依存度,是忧是喜?》,2006 年 1 月 14 日,中国社会科学院网站。

④ 高山宪之:《全球性养老保障制度的最新争论与改革动向》,王新梅译, <http://www.sociology.cass.cn>

改革是势在必然,而资产建设理论可能是帮助和支持我们走出困境的最重要的理念。

社会保障制度改革的目标 现在,关于改革开放以来出现的种种社会经济问题已经有令国人耳熟能详的套话:改革中出现的问题要靠深化改革来解决。但是,这句老生常谈式的话语本身却是富有哲理的,问题在于怎样去实践和运用。

那么,中国的社会保障制度下一步的改革目标应该怎样确定呢?按“科学发展观”的要求,我们可以提出以下4点:

人性化——以增进和改善民生为终极目标;

可持续——有自我生存和自我发展的能力和潜力;

求适度——适合中国当前的社会经济发展水平;

行得通——与中国的文化传统及社会经济环境相适应。

接下来,我们将根据这4点目标,提出一个在社会保障领域“深化改革”的具体思路。

“基础—整合”的社会保障制度 上个世纪末,在深入分析社会保障领域中的各种问题的基础上,我们提出了建设“基础—整合”的社会保障制度的政策设计思路,希望用“整体大于部分之和”的理念来重构中国的社会保障制度。于是,便给了理想中的社会保障制度两个限制词——“基础”和“整合”,这两个词的涵义是:

所谓“基础”:是把所有的社会保障制度都分成“基础”和“补充”两部分。政府的主要责任是用“社会统筹”,亦即以“现收现付”的方式来确保基本生活水平,并用财政托底的手段来确保政府的社会承诺的兑现。补充项目则引进“资产建设”的理念,按个人账户的方式进行准市场化的运营。

什么是“基本生活水平”?我们给出的解释是:一个城市中一个普通居民家庭的日常生活开支水平,一般用人均生活水平来表示。2005年,中国社科院社会政策研究中心用“预算标准法”对上海、北京、西安、天津、沈阳、武汉和成都等7个城市进行了居民基本生活水平的定量调查。

在这次调查中,对“基本生活水平”的界定涉及到3个方面:其一,“日常生活需求”,包括食品、衣着、医疗、文化、交通通讯、居住、日用杂项等7个方面;其二,“耐用消费品”,包括家具、厨卫设备和家用电器等3个方面;其三,“教育费用”,包括所有的学校收费;其四,北方城市(北京、西安、天津和沈阳)还包括冬季取暖费。

在对调查数据进行统计分析后,我们计算出了北京、上海等7城市的“城市居民基本生活水平”:上海市为905元,北京为668元,西安为665元,天津为525元,沈阳为458元,武汉为429元,成都为315元^①。

在“基础”的涵义中,还包括:社会保障体制要以最低生活保障制度为基础,就业支持服务、健康医疗服务和社会福利服务要以社区服务为基础,等等。

所谓“整合”,就是要将社会保障制度看成一个整体。所有的社会保障层次(社会福利、社会保险、社会救助)和社会保障项目(养老、医疗、失业、工伤、生育、伤残、遗属)之间,基本保障和补充保障之间,收入保障、资产保障和福利服务之间都有着不可分割的有机联系。

譬如,一般认为,近10年以来,养老保险的“缺口”是因为老龄化进程加速而造成的。其实,还有一个更重要的原因被有意无意地忽视了,这就是上世纪90年代中后期的下岗失业大潮。一直以来,中国的养老保险制度参保人的主体是“体制内企业”(国有企业和集体企业)的职工,但是,从上个世纪90年代中期以来,“体制内企业”职工人数急剧缩减。1995年,是建国以来“体制内企业”职工人数的峰值,当时国有企业职工达1.49亿人,集体企业职工达1.10亿人。但是,此后国有企业因为破产关闭、下岗分流和转制并轨,到2004年,在岗职工只剩下1.06亿人,差不多减少了三分之一;集体企业则因破产和转制,到2004年,只剩下职工0.64亿人,差不多减少了五分之二。作为中国养老保险参保主体的“体制内企业”职工人数骤减,也意味着这些人突然间不缴费或只是象征性地缴费了,养老保险基金当然会顿时吃紧。这个例子说明了失业风险同时会导致养老保险制度的风险。

又如,现在相当一部分退休人员反映养老金偏低。但是,仔细分析,他们的担忧实际上不是基本生活得不到保障,而是生病了怎么办?他们其实是希望通过增加养老金来抵御疾病的风险。这个例子说

① 引自中国社科院社会政策研究中心的研究课题《城市居民基本生活水平》的主报告。

明了退休老人在经济上忧心忡忡实际上是因为没有一个可以信赖的医疗保险制度而造成的。

总而言之,常常被割裂开来看成一因一果的社会保险制度,实际上是一个整体,年老、疾病、失业等社会经济风险实际上是互相影响的,在个人和家庭的微观层面上是这样,在国家的宏观层面上也是这样。

上海的经验——小城镇社会保险 如果说,提出“基础—整合”的社会保障制度只是一种理论上的探讨,那么上海市的“小城镇社会保险”(简称“镇保”)正好从改革实践的层面上给了这个理论假设以实际的支持。

“镇保”被上海市劳动和社会保障局形象地概括为“24% + X”,其中,“24%”所指正是“基本保险”部分,“X”所指则是“补充保险”部分。具体而言,“24%”的涵义是:基本保险部分的缴费率为24%,并且是以上一年社会平均工资的60%作为基数,其中包括17%的养老保险、5%的医疗保险和2%的失业保险^①。这是“镇保”的基础性平台,实行社会统筹、现收现付,政府以财政托底以确保基本保险的实现。

“X”的涵义是:在参加了基本保险之后,企业和个人还可以自愿选择是否参加及参加何种补充保险,属于投保者有完全个人产权的“个人账户”,保险的给付与缴费多少以及保险基金的运营状况直接挂钩^②。

上海市建立“镇保”的原因是现行城镇职工社会保险制度(简称“城保”)的缴费率太高。2004年,上海市的现行城镇职工社会保险制度的缴费率具体为:养老,企业缴纳工资总额的22%,个人缴纳工资的8%;医疗,企业12%,个人2%;失业,企业2%,个人1%;工伤,企业0.5%;生育,企业0.5%;住房公积金,企业7%,个人7%。总计,企业缴纳工资总额的43%,个人18%。两者相加,上海市现行制度的缴费率已高达48%,加上住房公积金竟达61%。国际上一般认为:养老保险,企业缴纳部分的警戒线是10%,达到20%就难以为继了。然而,在上海则达到了22%。

高缴费率无疑是一道高门坎,必然使相当一部分企业,尤其是私营的中小企业没有能力进入社会保险安全网中。部分国有企业因为享有特殊地位,仍在覆盖范围内,但欠缴保险费的情况严重,这又造成了社会保险制度本身的财政困难。于是,整个社会保险制度的运作便进入了一个恶性循环:因为资金困难,就在提高缴费率上做文章;提高缴费率又使未参保的企业和个人难于加入,已参保的则更多的欠费……

从一些数据上我们可以看到,上海市的“城保”参保人数自上个世纪末以来增长缓慢。1999—2003年,总参保人数的平均增长率仅为2.0%;离退休人员的平均增长率却有3.1%;而最关键的在职职工中参保人数平均增长率只有1.3%。这是否说明,如果不进行政策调整,“城保”的发展潜力已近极限。

再看“镇保”,其好处在于:大大降低了参加社会保险的门槛,其中的“24%”是以上一年平均工资的60%为基础的^③。按此计算,“镇保”的“基本保险部分”的缴费率实际上只有“城保”模式的30%,实际上是前一年社会平均工资的14.4%。同时,政府作出承诺,将来领取的养老金保证不低于基本生活水平。而且所有的养老金领取者基本处于同等水平。这就在基本养老金这一块,切切实实地实现了社会公平。

因此,自2003年10月“镇保”正式实施以来,发展很快,到2004年年底,仅一年多时间,就有59万人参加了新制度;再过一年,到2005年年底,已经有110万人参加了新制度^④。这个数字与城保的缴费人数相比,大约是1:4。

新加坡经验+上海“镇保”模式 进一步研究“镇保”制度发现,如果制度设计中的“X”部分不能充分发挥作用,那么这项制度至多被看成是适合低端劳动力参加的“低缴费、低给付”的制度。但这显然不是改革的终极目标。

如果在资产建设理论的指导下,将上海“镇保”模式中的“X”部分与新加坡经验整合起来,这就打通了补充保险与“个人发展账户”的通道。这样的制度设计具有以下三点革命性的意义:

其一,产权明确,用于发展。“个人发展账户”中的储蓄款项,完全归个人所有。但是政府限制其用途,只能用于个人或家庭的发展目标,诸如养老、购房、教育(包括个人深造和子女上学)以及个人或家庭的小本经营,也可以包括在特定情况下的医疗费用,我们称之为“内涵式”的发展模式。这也意味着,

① 以上数据与下文中没有特别注明的数据均为2004年的数据。

② 《上海农民将享受“镇保”》,《文汇报》2003年8月13日。

③ 资料数据由上海市社会保险局提供。

④ 高路:《上海镇保人数破百万,离土农民历史遗留问题渐消》,2006年1月25日,新华网。

除养老之外,用于购房、教育、医疗的资金,都以按揭的方式操作,并按银行的现行贷款利息(5—7%)分期还款。

其二,确立目标,多元整合。不同的家庭在不同的时期有不同的需要,25—30岁最需要的是买房,到40—45岁时重点是子女教育,然后才是60岁或65岁以后的养老,所以一笔钱在不同的时间段可以用借贷的形式取出来用于不同的目标,然后以按揭的方式分期还款。

与医疗相关的“特定情况”,是假设一个人在40岁时得了重病,他也可以取出个人账户中的钱应对急需,如果病情未能控制而英年早逝,那么他也不存在养老问题了;如果病情得到控制,那么他仍可以继续工作、继续还款。在更为特殊的情况下他也可以不还,这样个人账户对其养老所起的作用就会减弱,但因为还有基本养老保险和最低生活保障制度,最后的手段还有房产的“倒按揭”,所以年老后的基本生活应该仍然是有保证的。

其三,中长目标,互为制约。显而易见,以上所说的住房和教育都是人生或家庭生活中的中期目标,而养老则是一个长期目标。当把这些中期和长期的目标放到同一个政策框架中时,他们实际上就会互相牵制。借了住房或教育的款不还,就有可能影响退休后的老年生活。

其四,集中资金,综合利用。这样的政策设计还可以将现行的分属住房公积金与养老保险基金的资金合并到一起,大大减少企业和个人的总缴费率,促进即期消费。

新疆呼图壁经验对新思路的验证 在设计新的社会保险模式的过程中,2003年,我们发现了新疆维吾尔自治区呼图壁县农村养老保险对参保农户实行“保险证质押贷款”的经验,他们采取类似“个人发展账户”的方式7年间使基金翻了一番。这无疑是对改革新思路的可行性的又一力证。

1995年,呼图壁县开始建立农村社会养老保险制度(以下简称“农保”),7500多户农户加入了这项制度,此后两年间,共筹集资金1200多万元。1997年,由于众所周知的原因,农保被“暂停”。因此,怎样保证这1200多万从农民手中收上来的钱不贬值就成了摆在呼图壁县农保办面前的棘手问题。

从1998年开始,呼图壁县农保办通过与县里几家国有银行签订“委托贷款”协议,开始了“保险证质押贷款”的有益尝试:农民只需把手中的保险证抵押给有关部门,就可以按其本金的一定比例从银行贷到急需的资金。

这种贷款方式对农民来说,是把本来几十年以后才可以使用的“死钱”变成了随时可以贷出,用于发展生产、子女教育、基本医疗等方面的“活钱”。现在在呼图壁一些农民手中,保险证成为“准信用卡”,急需用钱时就抵押给银行贷出资金。最常见的“标准模式”是春耕时贷出,秋收时还贷。至于利息,因为与银行利息相等,农民能接受。更重要的是,因为意识到这些利息实际上是“还给自己的”,农民想得开。因为制度本身具有很大的吸引力,使政府想方设法要农民参加社保,变成了农民自己积极要求参加社保。

对于社会保险机构来说,毫无疑问,这种方式解决了农保资金保值增值的问题。1998年以来,呼图壁县的农保基金已经翻了一番,从1000多万增加到2000多万,平均每年获利7%以上,虽然不大,却非常稳定。因为保险证上的金额始终大于实际贷款,所以基本上没有风险。经过几年的试验,还没有出现贷款人无法归还借款而要用被质押的保险金额核销顶账的情况。

对于银行来说,首先是为支援新农村建设做了一件好事,其次是从委托贷款中获得经济利益。虽然获利不大,但因具体事务实际上都是由农保办操作,所以银行的成本也很小。同时也不存在风险,1998—2004年,每年的还贷率都达到了99%。期间可能有因为各种原因推迟还贷的,但绝没有坏账^①。

因此,这是一项农民、农保办和受委托贷款的银行三方共赢的大好事。更重要的意义则在于是为社会保险制度的改革探索了一条新思路,用实践证明了“个人发展账户”并非“乌托邦”。

新思路的路径依赖及制度转换 以上所述的社会保险制度改革的新思路,是按照对现行制度的“路径依赖”,充分考虑了与现行制度衔接的接口的。

首先,新思路提出的“基本保险”加“补充保险”的思路,与现行制度的提法基本一致。其差别在于

① 刘大为、金炜:《“呼图壁模式”能否破解农保困局》,《中华工商时报》2005年8月22日;许智博:《张时飞:解读“呼图壁模式”》,《西部时报》2005年7月4日。

现在的“基本保险”涵盖太宽,将“社会统筹”加“个人账户”全部包括在内,此外还有“补充保险”,即“企业年金”。而新思路则将“基本保险”与“社会统筹”等同起来,并且降低缴费率,同时也降低基本保险的目标——以确保“基本生活水平”为衡量尺度,使所有的劳动者退休后享受基本一致的保险待遇。“个人账户”部分即“补充保险”,也就是现在所谓的“企业年金”,将这3种说法归并为一体,称为“个人发展账户”,这与劳动者的工资水平,亦即与理论上的“个人贡献”挂钩,与“内涵式”的基金运营状况挂钩,多投保,多得利。因此,新思路的“基本保险”加“补充保险”仍然可以归纳成“社会统筹”加“个人(发展)账户”。

其次,在操作层面,社会保障基金分成两个部分,“社会统筹”部分,实行现收现支,由劳动与社会保障部门实施。“个人账户”部分走“内涵式”的发展道路,基金运作仍然可以与现行的制度安排接轨,譬如“住房贷款”仍然可以由“住房公积金”管理机构运营,“教育贷款”则由教育部门专设“助学贷款”管理机构执行,“医疗贷款”则由现行的“医疗个人账户”管理机构发放,“创业贷款”可由现行的就业服务机构运作,等等。

但是,可能在中央政府层面,要设一个社会保障委员会,统管所有的社会保障政策。同时,设一个基金管理机构,统管所有的社会保障基金。对于“个人发展账户”的管理,可以统一为一个基金,专设一个基金管理和监督的委员会,下设各种具体的贷款管理机构,按以上所述各负其责。基金管理和监督的委员会不管具体运作,只管法规和监督。

扩大社会保障覆盖面 这又是一个老生常谈的话题,但是,迄今为止,并没有取得突破性的进展。按2005年全国1%人口抽样调查的数字,16—59岁的劳动年龄人口将近9亿,但其中参加城镇失业保险的仅有1亿人,失业保险覆盖率约为11%;参加城镇职工养老保险的有1.31亿人,参加农村社会养老保险的5000万人,加起来1.81亿人,养老保险覆盖率约为20%;在1.4亿60岁及以上的老年人口中,离退休人员有4367万人,领取养老金的农民有302万人,总共4669万人,养老保险的覆盖率为32%。在13亿人口中,有1.30亿人参加了城镇职工医疗保险,有1.79亿人参加了新型农村合作医疗,覆盖率为24%。且不论这些制度提供的保障质量如何,仅从以上的数字可以看到,在中国,进一步扩大社会保障制度,尤其是社会保险制度的覆盖面,还任重而道远。

但是,要扩大社会保障制度的覆盖面,必须先解决几个问题。如前所述,若以“人性化、可持续、求适度、行得通”为衡量标准,按新思路进行改革,有些问题的解决已经有了方向。最主要的是,新思路的“内涵式”的制度设计,从技术上解决了社会保障基金的增殖保值,亦即“可持续”的问题;同时,“整合式”的制度设计也使社会保障制度,尤其是社会保险本身对参保者具有吸引力,这基本上与“人性化、可持续、求适度、行得通”的要求相吻合。

个人与企业各缴各的社会保险费 现在的问题是要考虑怎样使所有潜在的社会保障对象都能“无障碍”地参加到社会保险制度中来,这也是要解决“人性化、可持续、求适度、行得通”的问题,因此,关键是要克服前文中提到的现行制度“按人头收费”和“捆绑式缴费”的弊病。

新的改革思路是,将个人缴费与企业缴费分开——各缴各的。劳动者按照自己工资的一定比例,直接向政府的社会保险机构缴纳社会保险费。当然也可以采取由企业代扣的形式,这应该允许参保人自由选择。劳动者只要依法按章缴纳了社会保险费,就应该被认定参加了社会保险,而与其雇主是否缴费无关。“基本保险”或“社会统筹”的部分以保障基本生活水平为目标,按低起点、累进制的原则设计缴费标准。同时规定,要想参加“补充保险”,建立“个人发展账户”,必须先参加“社会统筹”。“个人发展账户”的缴费可以设若干档次,给予不同的待遇,参保人可以自由选择。但对于缴费和待遇,一定要封顶,所有的社会保障待遇都必须有个度,并不是收费越多越好、待遇越高越好。由于制度本身具有吸引力,能够统筹兼顾地解决人生各个阶段的诸多实际问题,可以预计,凡有经济能力参加社会保险制度的,都会作出明智的选择。在这样的社会环境和舆论氛围下,再作出“强制参加”的法律规定也肯定会受到老百姓的支持和拥护。

企业缴纳部分,建议以税收的原则和方式征收。按累进的方式,利润大的企业应该多缴;利润小的企业可以少缴,没有利润乃至亏损的企业可以缓交乃至免缴(只要政府和法律认可这样的企业还有存在的必要)。

对“基本保险”或“社会统筹”部分,征税的原则是“以支定收,现收现支,略有结余”,先对所需支付的保险费和缴费收入作出预算,然后以对企业征税来平衡收支。当然,也可以通过其他方式来征税,譬如加征奢侈消费税、烟酒税,甚至通过诸如发达国家常常采用的对一般消费品征税的方式来征税,以减轻或部分减轻企业的负担。至于“补充保险”或“个人发展账户”部分,从企业的角度看,是提高福利待遇以留住人才;从劳动者的角度看,是个人规避社会经济风险和自身发展所需。因此,法律规定是一定要参加,但选择哪一档,可以通过劳资双方集体谈判、集体签约的方式来进行抉择。

非企业职工的社会保险 现行社会保险制度被定义为“城镇职工”的社会保险制度,上述将个人与企业分开各缴各自的保险费的方式,可以打破这种“社会身份”的限制。因为按新思路,社会保险关系被简化成公民个人与政府有关部门之间的“公共服务”性质的契约关系。每一个公民只需按规定缴纳了保险费,就与政府的社会保险机构之间形成了社会保险的契约关系,这种简单化了的的社会保险关系无疑是有利于扩大社会保险的覆盖面的。

譬如,政府公务员和事业单位职工,他们个人参加社会保险时,其社会身份已经不起作用,他们也是按收入的一定比例缴纳保险费后,与政府有关部门建立起社会保险关系。他们的“个人发展账户”的待遇,可以由政府立法作出对公务员和事业单位职工的明确规定,然后包涵在当劳动者个人进入这个领域时的“双向选择”之中。

又如,非公企业的职工、自雇人员(个体劳动者或自由职业者)以及“弹性就业人员”也是完全以个人身份与政府有关部门建立社会保险关系,而不受其“社会身份”的限制。非公企业职工无需顾忌雇主是否愿意为他们缴纳社会保险费,自雇人员(个体劳动者或自由职业者)以及“弹性就业”人员则可以完全根据他们的收入来规定缴费比例,而毋须因为没有“雇主”而要比其他公民多缴一份钱。

从理论上说,农民参加社会保险也没有了“身份”障碍,他们只需按他们收入的一定比例缴费就行。当然,农民的收入如何核算,应该有一个切实可行的办法。

流动人口的社会保障 目前在中国,有一部分“亦工亦农、城乡两栖”的农民工,有调查表明,这部分人大约有1.2—1.5亿之多。从某种意义上说,他们已经是“中国产业工人的重要组成部分”,是“当代中国经济建设的主力军”。他们的特点是:流动性很强,这就导致了一个问题,社会保险如何覆盖农民工以及在城市间流动迁移的流动人口。

如前所述,目前很多地区已经出台的对农民工的社会保险政策是不成功的。尤其在养老保险方面,现行政策对农民工未来的老年生活并没有形成切实的保障。要使社会保险制度覆盖到流动人口,就必须使制度本身能够与“流动”相适应。现在的思路常常停留在提高统筹层次和等待制度统一,但这在中国可能是非常遥远的事情。其实,即使在没有实行全国统筹的前提下,还是有办法解决这个问题的。

从国际经验看:“在欧盟,劳动者先后在不同的国家就业,……不论在哪个国家工作并缴纳社会保险费,都可以在当地进行权益记录。将来在任何一个国家退休,也都可以通过相关凭证就地享受养老保障”^①。在欧盟不同的国家之间都可以做到的事情,在中华人民共和国一国之内没有理由做不到。

我们是否可以作出这样的政策安排:劳动者在某地工作了一段时间并缴纳了社会保险费,在其准备向其他地方流动时,可到当地的社会保险机构办一个结算手续并取得一份证明文件,其社会保险交费记录应该由当地机构妥善保存。这样,劳动者在不同地区工作,就会留下若干份交费记录。等劳动者到退休年龄时,可以在不同的地区按以往的记录和退休当时当地的养老保险实际待遇水平领取养老金,有一年是一年,由相关各地的社会保险机构向其支付。这样,就可以以“不带走”的思路来解决现下经常讨论的流动时社会保险记录如何“带走”的问题。

当然,这样做看起来会很琐碎,但只须在中央和省一级建立一个专门的社会保险金支付的核算中心,为曾经在各省市之间流动的退休人员服务,这样,流动人口就可以在其退休后定居的地方领到其应该领到的所有养老金,然后再由中央的核算中心牵头,实现各省市之间的资金流转。

这样的政策设计,还可以解决退休后异地养老的问题。因为在今后一个较长的时期,各地的社会保险给

① 白天亮:《何平:农民工社保如何更“保险”》,《人民日报》2004年5月19日。

付仍然会得到中央的财政补贴,所以毋须担心地方政府“赖账”。现在的电脑资讯如此发达,所以在技术上应该也没有问题。

农民的社会保障 以上说到,新思路因为没有身份限制,其实农民也可以与拥有其他社会身份的人一样,譬如公务员或企业职工,以同样的方式参加社会保险。但是,实际上,他们仍然会受到各种各样的限制,最为明显的是其参保的经济承受能力。现在已经进入和即将进入老年期的两代到三代农村人口,无论在计划时期,还是在转轨时期,几乎终身都处于自身的发展机遇被剥夺的境遇,而且他们现在已经不可能再通过自己的努力来改变这样的社会境遇。因此,社会养老保险制度实际上很难帮助他们。

同时,从长远看,在可以预期的 21 世纪上半期的中国工业化、城市化、现代化的发展进程中,即使能使 60—70% 的人口进入城镇,但以人口高峰期 15 亿人计算,终究还有 5—6 亿人仍然要生活在农村。他们的经济能力现在还很难预测。

如前所述,现代社会保障制度除了社会保险和社会救助之外,还有一种保障手段,即“社会津贴”。因此,政府是否可以考虑对 70 岁以上的农村老人实行普遍发放的老年津贴,以作为对他们一生中的机会不公平的经济补偿。实行养老津贴制度的好处在于:与社会保险相比,社会津贴毋须保障对象先行缴费,经费来源于国家财政;与社会救助相比,社会津贴毋须经过家庭经济调查,只要到了法定年龄就可以领取。

一个现实的问题是:实施这项政策需要多少资金?按 2000 年的“五普”数据,中国 65 岁及以上的老年人为 8809 万人,其中 5938 万人生活在农村,占 67%。按 2005 年 1% 人口抽样调查数据,中国 65 岁及以上的老年人为 10045 万,仍按“五普”的农村老人比例为三分之二计算,应有 6730 万 65 岁及以上的老人生活在农村。按中国老龄科学研究中心所作的“中国城乡老年人口状况一次性抽样调查”提供的数据,中国 70 岁及以上的老人占 65 岁及以上比例为 62%,以此计算得出的数据为 4173 万人。如果政府为每个 70 岁及以上的老人每年提供 600 元(每月 50 元)老年津贴的话,总共需要资金 250.38 亿元。这个数字仅占 2006 年全国财政总收入 39373.2 亿元的 0.64%,占 2006 年财政增收部分 9607.06 亿元的 2.61%。

有人会说,现在负担不重,但随着老龄化进程的发展,将来的发展趋势会如何呢?中国 60 岁及以上的老龄人口可能在 2040 年的左右达到高峰——4 亿人,如果保守一点,按城乡各半,那就有 2 亿人。按“中国城乡老年人口状况一次性抽样调查”的数据,60 岁及以上的农村老人中 70 岁及以上的占 44.18%,那就有 8836 万人,如果每人每年 1000 元的话,那就需要 883.6 亿元。如果在今后的 33 年中,中国政府的财政收入平均每年增长 5%,那到 2040 年就是 20 万亿元左右,届时老龄津贴的支出仅占当年财政收入的 0.44%。

毋庸置疑,这样的政策设计,农村老人得益是多方面的。更重要的是,这实际上是一笔社会投资。在解决了农村老人的基本生活费用之后,就可以大力发展农村的老年服务设施,譬如养老院和在社区服务支持下的居家老人服务。老人可以用政府提供的费用购买养老机构和社区的公共服务。这样做,还解决了一部分农村劳动力就地就业的问题。

未来的展望 总而言之,当我们把公民的生存权、健康权、劳动权、受教育权、居住权和资产拥有权整合在一起,而且使它们在“基础—整合”的社会保障制度和“个人发展账户”的框架中相辅相成或相反相成地互动,从而形成良性循环^①,公民的社会权利得到保障,基本生活需求得到满足,“四座大山”被移开,老百姓的疑虑被消除。在一个“人性化、可持续、求适度、行得通”的社会保障制度保护下,启动内需成为现实。以此为前提,我们可以展望,中国社会经济的发展前景将是一片光明。

[责任编辑:韩小凤]

^① 关于医疗保险的基础部分,我们主张用以社区健康服务中心为基础,以公立医院为技术骨干来建设全民健康保险制度。至于失业保障的基础部分,我们主张以最低生活保障制度和失业期间生活贷款为基础,以社区的职业辅导和培训网络帮助劳动者寻找可持续生计来建立劳动者失业保障制度。限于篇幅,另外撰文详述。