

社会保障：从二元到三维

Social Insurance: from "Duality" to "Tridimension"

王国军

(首都经贸大学房地产经济系, 博士 北京 100070)

一、中国社会保障制度的深化改革 迈出了决定性的第一步

国务院劳动和社会保障部的组建标志着我国社会保障管理体制从分散化走向统一。原来分别由劳动部管理的城镇职工社会保险、人事部管理的机关事业单位社会保险、民政部管理的农村社会保险、各行业各部门统筹的社会保险,以及卫生部管理的医疗保险,统一由劳动和社会保障部管理。由此,政出多门、条块分割、重置浪费、管理混乱等等分散化管理体制下的积弊将有希望获得解决。作为社会安全体系重要内容的社会保障制度将向全国统一的、高度社会化的、多层次的、法制化的方向迈进。

然而,社会保障管理体制改革虽是社会保障制度改革决定性的一步,但这还仅仅是深化改革进程上的第一步。众多的理论与实践问题尚待进一步研究和解决。其中很关键的一个问题是:我国社会保障制度近期和远期的目标模式是什么,即中国的社会保障制度是仍然保持目前的城乡二元结构,还是形成一元化格局;如果要打破城乡社会保障的二元结构,那么,建立一种什么样的新型制度才符合国情?

本文从分析我国现行城乡社会保障的二元结构及其弊端入手,提出社会保障“从二元到三维”的改革思路,以期为我国社会保障制度的进一步改革提供一点参考。

二、城乡二元社会保障制度 及其存在根源

1. 城乡二元社会保障制度的演进

我国社会保障制度一直是由城乡两个相互独立的体系组成的。建国后到改革前,城镇企事业单位的就业人员享有以高就业、高补贴、低收入为特征的相对完善的社会保障服务;而占人口绝大多数

的农村居民则仅拥有建立在农村集体经济基础之上的以社会救济、“五保”户供养和合作医疗为核心的较低层次的社会保障。一定程度上,前者较高水平的社会保障是以牺牲后者的保障水平为代价的。

80年代后,随着“企业办社会”到“社会办企业”的改革,城镇企事业单位职工“两高一低”的社会保障逐渐向以社会保险(养老、医疗、失业保险)、生活最低保障线制度为特征的新型城镇社会保障制度过渡;然而,农村社区性社会保障由于失去了集体经济这一经济基础,在很长的一段时间内一度陷入瘫痪状态;合作医疗在绝大部分农村地区解体,五保户供养得不到落实,社会救济更是杯水车薪。农村社会保障制度的缺失在短短的几年内便引起了一系列社会和经济问题。比如,由于合作医疗的解体使农村的医疗与预防工作受到极大削弱,一些原来已被消灭或控制的地方病、传染病再度发生甚至流行;庸医、卖假药者和各种封建迷信乘虚而入;农民负担加重,因病致贫、因病返贫成为农村贫困发生的一项重要原因。到1990年,全国85%的县都有一种或几种地方病,病区人口约4.2亿,现症病人达6000多万。

1987年,民政部鉴于农村老年人赡养问题也已十分突出,遂开始了农村社会养老保险的试点工作,到1997年10月,全国已有30个省(区、市)的2000多个县(市、区)的8200万农村人口参加了农村社会养老保险(王斌来,1997)。几乎与此同时,一些省、市也开始进行农村社会健康保险的试点,如早在1986年即开始试点的上海金山县,1987年四川的眉山、简阳两县。到1977年末,全国已有576个县加入健康保险试点的行列。城乡两个社会保障体系彼此独立地分别沿着自己的轨迹从计划经济下的保障方式向与市场经济相适应的社会化的现代社会保障制度演进。

2. 二元社会保障制度探源

城乡二元社会保障的形成与发展有由浅入深的两层根源。

“以农补工”、牺牲农业优先发展工业的工业化

模式和计划经济体制是我国城乡二元社会保障制度形成和得以维系的浅层原因。户籍制度及统购统销等社会政策和经济政策将城乡严格隔离,在此基础上从政治的角度出发逐步提高城镇居民的社会保障水平,结果使高低迥别的两种保障体系得以同时并存。而现代化工业生产与传统农业的不同性质则是二元社会保障结构得以产生的深层根源。大工业的发展,一方面使得工人的劳动成为机器的附属品,其一旦离开工厂,就无法独立生产;另一方面,工人的组织程度较高,其生命波折期(年老、伤残、疾病、失业)最基本的生活若不能得到保障,社会的稳定将会受到影响,因此建立相应的制度来保障劳动者的生活,缓解因此而产生的社会经济矛盾,是现代化大生产的必然要求(李郁芬,1996)。而在农村,农民或多或少地对一定数量的土地拥有使用权,在没有天灾人祸的情况下可保衣食无忧,受自然灾害时还可得到国家的救济,加之传统的家庭养老模式发挥着重要作用和政府有限财力,致使提高农村社会保障水平并使之与城镇齐平在以前既没有紧迫性也没有可能性。

然而,在近10多年来的中国经济的快速发展的背景下,二元社会保障结构已越来越成为阻碍城乡经济进一步发展和深化改革的严重障碍。

三、打破城乡二元社会保障结构对中国社会经济发展具有重大的战略意义

1. 打破二元社会保障结构是消除城乡壁垒的突破口

城乡壁垒存在的症结在于城乡隔离的户籍制度,而户籍制度是封建社会和计划经济的产物。市场化的经济改革之所以迟迟没有触动这个与市场经济格格不入的“绊脚石”,主要是出于以下两方面原因的考虑。一是户籍制度的取消意味着农村的一大批流动人口会涌入城市,这会给城市的公共设施、安全以及就业带来巨大压力,这个理由也正是前几年关于民工潮问题的争论中反对农民进城打工一方的主要观点;但几年的实践早已证明民工流动对城市与农村社会经济的发展都是利远远大于弊的,所谓压力在合理的疏导与管理下远非想象的那么大,利弊之争也早已成为历史,千百万民工在经济的发展中发挥着越来越大的作用。第二方面的原因是,户籍制度取消后,涌入城市的农民的社会保障怎么办?谁来保障已失去土地的农民在生命波折期的基本生活?政府应付城市职工年老、疾病、失业等基本生活保障尚力不从心、捉襟见肘,又怎能顾及到刚进城的农民?而他们却必须得到基本的生活保障,否则就会产生一系列的社会问题。社会保障难题已成为攻克户籍制度的最主要障碍,因此,

打破城乡二元社会保障结构已成为消除城乡壁垒的突破口。

2. 打破城乡二元社会保障结构是农村经济再次飞跃的必然选择

家庭联产承包责任制使农村包括人力资本在内的各种投入要素得以更好地利用,1979~1994年我国农业总产出年均增长6.3%,这是世界上没有任何一个国家的系统性农业改革所能取得过的成就(D. G. Johnson, 1997)。然而1984年之后,制度改革的效力释放完之后,我国的农业便始终处于徘徊乃至回落状态,土地耕作规模一直保持在非常小的状态,先进的适合大农场操作的农业技术与设备无法发挥作用;粮食、棉花问题曾再次成为世界关注的焦点;大量农业剩余劳动力闲置,民工流动潮起潮落。据不完全统计,1978~1997年,向乡镇企业和城镇转移的农村劳动力约2.2亿,其中80%以上是兼业型转移。他们与土地保持着若即若离的联系,农闲进城务工经商、农忙种田。兼业型转移的直接后果是土地规模经营的小型化。有关资料表明,我国现有2亿多承包土地的农户,户均耕地仅0.46~0.53公顷左右(李郁芬,1996),农业的规模化经营一直都是一个可望而不可及的梦想,农业生产率始终在较低的水平上徘徊。

1996年之后,曾有地方试图收回农民手中分散的土地然后由少数村民承包,但这立即引起了公愤。因为尽管当地大多数村民主要收入来源是务工与经商而非纯农业,但他们仍视土地为“命根子”。很显然,一旦没有了那块土地,他们在生命波折期便没有了任何的基本生活保障。切断那些以务工、经商为主要收入来源的农民与其拥有的小块土地之间这种若即若离的联系,从而实现土地的集约规模化经营进而实现我国农业的再次飞跃其实并不难,问题的关键在于社会能不能给农民提供代替土地的最基本的生活保障。

90年代初,发展农村社会保障事业的重大意义已被一些学者和政府官员所认识到。目前,“建立农村社会养老保险”成为“九五”计划的一项重点内容并曾列为“农村民政工作的头等大事”。然而,限于社会保障二元体系的约束,它的发展步履极为艰难。首先,保险费的缴纳原则是,以“个人为主、集体为辅,国家仅给以政策扶持”。这种完全的个人积累制既不符合“千家万户保一家”的基本社会保障原理,又使费率超出本已负担过重的农民的承受能力,在很多地方得不到农民欢迎;其次,地方政府的信用水平和保险基金的挪用以及管理的混乱让农民对这项政策丧失信心;再次,由于统筹面太窄(一般以县为单位),致使保障水平极低,农民领到的养老金与基本生活保障的需要相去甚远,起不到保障的作用。此3大弊端在城乡二元的社会保障结构下

根本无法消除,农村社会保障走不出困境也就不足为奇了。

3. 打破城乡二元化的社会保障结构是我国社会发展的大势所趋。

80年代之后,我国工业生产开始飞速发展,工业人口大量增加,仅乡镇企业就吸纳了1亿多工人。到目前为止,全国从事工商及第三产业劳动的人口已占总劳动人口的45%,然而我国人口的城市化率却大约只28%左右,也就是说我国的工业化进程被城乡壁垒人为地向后拖着。这与现代化建设的目标背道而驰。在许多农村地区,人均不足几分地,生态、资源和环境存在着巨大压力,如果剩余劳动力仍不能正常转移到城市,整个农村生态环境便有进一步恶化的可能。民工外出和返乡形成了世界上绝无仅有的“民工潮”,给交通运输带来了沉重的压力,也造成社会资源的巨大浪费。

户籍制度和社会保障水平的不统一限制了全国统一的劳动力市场的形成。城市大量的下岗工人一边为一些省区(如内蒙、新疆)农村招商与新一轮土地承包的新机遇而跃跃欲试,一边又因担心失去城里人所拥有的社会保障的风险而等待观望。也由于城乡壁垒,中国30年间多出生了1亿人口。这是因为,城市中生儿育女的高成本使城市生活对生育具有强大的遏制功能,而大量本该工业化的人口被强行滞留在农村,使城市遏制生育的功能无法充分发挥,我国为此付出了巨大代价(D. G Johnson, 1997)。

此外,人口老龄化所带来的“白发浪潮”不但会在下世纪席卷城市,它也会影响农村。4:2:1倒金字塔形的家庭结构将给没有社会保障的农村带来巨大的养老压力。社会学家呼吁,社会保障,尤其是养老与医疗保障最迟也应在老龄化高潮到来的20年之前而未雨绸缪。由于农村老龄化的速度低于城市,所以打破二元社会保障而建立统一的养老保险机制可以起到“削峰填谷,城乡一体化,共同迎接人口老龄化挑战”的作用,使城乡在下世纪养老的压力都得到极大缓解(翟振武,1996)。

四、三维社会保障制度的目标模式、可行性、契机与运作程序

1. 三维社会保障制度的目标模式

打破城乡二元的社会保障结构已势在必行,而在现阶段把农村社会保障水平提高到与城市相同或大幅度降低城市社会保障水平都是绝对不可行的。一种既符合现代社会保障的发展趋势又适合当前国情的过渡性的社会保障制度应成为我国社会保障制度改革的当务之急。

“三维社会保障制度”即为此而设计,其内容简

述如下:

(1)建立全国统一的法定的基本保障。该层次的保障水平低但范围广。凡中华人民共和国公民都有权享有。它保障的是全体公民在生命波折期最基本的生活需要。主要是公民老年最基本的生活保障、城乡预防和基本医疗保障(基本医疗服务的范围要比国家1996年所订标准略低)。费用由从全民征收的社会保障税支出。

(2)建立省(市)级统筹的补充保障。该层次的保障水平较高,是基本保障的补充。保障范围包括所有企业(国有、集体、私营、合资、乡镇企业等)和事业单位的职工及政府公务员。属于法定强制性保障。保障费用由企业和职工各按职工工资额的一定比例缴纳,政府部门公务员由财政负担费用。仍采用“社会统筹与个人帐户相结合”的方式。保障项目主要是失业、工伤和基本保障之上的养老、医疗保险。

(3)建立以商业性保障为主的附加保障。该层次主要是为那些不满足于基本保障和补充保障的经济收入较高的公民提供保障,属自愿性保障。费用自理但国家给予某些税收优惠。

2. 三维社会保障建立的契机

(1)1998年3月,劳动与社会保障部的组建与管理体制的统一。

(2)1997年10月国务院作出了关于实行全国(城镇)养老保险方案并轨、逐步统一全国养老保险制度的决定,全国33个省市级养老保险方案将在1998年并轨。

(3)1998年,历时3年的湖北武冈市农村“费改税”试点取得成功,农村税制改革将在全国全面铺开。税制改革在国务院总理朱镕基的施政纲领里被列为“五项改革”的重点内容之一。

3. 三维社会保障制度的可行性

(1)民意可行性。三维保障制度兼顾了社会发展“公平”与“效率”的原则。把长期被排斥于基本保障之外的农民划入社会保障范围,既减小了城乡的不平等又有利于城乡经济的发展。原来二元结构下,占80%的农村人口社会保障费用仅为全国的11%,而20%的城镇居民却占有89%的社会保障费。按人口平均到90年代初城市人均享受的社会保障费是农村人的30倍之多(张力之,1997),降低这一极端不公平的巨大反差有利于缓和城乡矛盾。农村福利水平的提高有利于社会的安宁和稳定,能得到绝大多数人的支持。

(2)经济可行性。三维保障制度中的基本保障费用通过开征社会保障税来收集。统筹面广故而税率极低,即使欠发达地区的农村亦有能力支付(6000万未脱贫人口可予以免税优惠);收集的巨

(下转第26页)

然提速效益是可行的。但高速新线工程造价达1亿元/公里,成本提高100多倍,运行时,票价若仍为0.24元,势必将大亏特亏;如将票价定为0.34元/人公里,低于广深线现行准高速票价0.48元/人公里,则是极不合理的。这种“钓鱼”式的低报造价,以及按“高运量,高速列车严重超负荷运行”计算出的票价均是不可行的。若建成后按实际成本定票价,广大人民势将“望车兴叹”。

六、修建沪宁高速试验段问题

近传将先建沪宁试验段,实际上是以试验为名修建沪宁高速铁路。国外都是为研制高速列车而建试验段,长度一般仅数十公里,法国创造时速515.3公里世界记录的大西洋线试验段全长仅82公里,其中曲线最小半径为10000米的区段长18公里,半径15000米的区段长30公里,用以试验列车的最高速度。因曲线半径大,增加拆迁量,造价更高。日本超高速磁浮列车的山梨试验线全长仅42.8公里,已于1997年12月24日两次创造时速550公里的世界记录。而我国在不研制高速列车情况下,却要修建长达296公里的沪宁高速试验段,实是一种前所未闻的莫大浪费。今后,从我国国情和世界动向看,为铁路普遍提速和发展高速,必须走加快研制摆式列车之路;而这类试验均可在既有线上进行,完全不需另建试验线段。

七、结语和建议

京沪高速铁路投资浩大,非当前国力及人民消

费水平所能承受。项目建议书估列投资仅及其实际必需费用的1/3,是“钓鱼”立项的典型。法国人均国民生产总值1993年已达22360美元,故而高速铁路国家修得起,人民坐得起;但实践结果是铁路公司仍然养不起,而至债台高筑、濒于破产,只好一直靠国家巨额补贴维持运转。值得一提的是,法国大西洋既有线、美国华盛顿—纽约线和我国沪宁线的曲线最小半径同为1700米,但法美早已先后提速至200公里。其后,法国为修建时速300公里新线而至负债累累;美国却是以此为鉴,以摆式列车实现高速,节约了大量投资。法国的教训和美国的经验很值得我国借鉴。沪宁线经上海铁路局于1996年4月提速至140公里,现正改造为全封闭全立交的准高速铁路,逐步向高速迈进,这一做法的方向显然是正确的。可是有些人就是不顾当前实际需要和国力民情,在我国铁路贷款已达1300多亿元,每年要付利息150亿元的情况下,仍要坚持新建耗资巨大肯定亏损的京沪高速铁路,其后果岂非雪上加霜!终将使铁路扭亏增盈成为泡影。为此建议如下:

1. 京沪高速铁路包括沪宁试验段申请立项应不予考虑;必须警惕法国的决策失误在我国重演。

2. 电化京沪既有线,开行摆式列车,发挥列车与线路的最佳匹配,使沪宁间时速达250公里。当运量增长时则分期分段修建货运线,逐段实现客货分线。这不仅造价很低,而且同样可以建成大运量的现代化高速通道。(责任编辑 蔡德诚)

(上接第64页)

额税金也有利于缓解近3年城市机构与国企改革中“下岗”与社会保障资金不足的矛盾,从而促进社会稳定。补充保障费用由雇主与雇员缴纳且省内统筹,这与省际经济发展水平存在差距的国情相符合,从而保证了缴费率不超出企业与职工的经济承受能力。

(3)技术可行性。颁发与居民身份证和出生证(16岁以前的公民)号码一致的社会保障号码,以此号码开立公民社会保障帐户,由国家统一电子化管理,使社会保障不再成为人才流动的主要障碍。

以地区、城乡的基本生活消费指标为权数作为制定各地区城市和乡村基本生活保障费用水平的权数,使基本保障恰好满足不同地区、职业人口的最基本的生活需要。

城市与农村数年的社会保障制度改革已培养出了一大批专业人才并建立了很多的社会保障机构,这些为三维保障制度的建立提供了可靠的技术基础。

社会保障的改革无论是从“二元到三维”还是通过其它途径的转变,最重要的配套工程仍应是《社会保障法》的出台,没有一部强有力的法律保障,即使管理体制已统一了,后面的改革仍然会障碍重重。

参考文献

- [1]张力之:中国社会保障研究述评、社会学研究,1997(2)
- [2]王斌来:解除农村人口养老之忧,人民日报,1997.11.24
- [3]李郁芬:社会保障的二元结构分析、经济学家,1998(4)
- [4]翟振武:“城乡一体化发展,削峰填入谷、共同迎接人口老龄化挑战”,人口研究,1996(9)
- [5]关信平:论目前我国社会保障制度和发展的基本任务,科技导报,1997(1)
- [6]D. G. Johnson(美):中国农村与农业改革的成效与问题,美国农业经济,1996(4) (责任编辑 王宏章)