

论目前我国社会保障制度改革和发展的基本任务

On Present Basic Task in the Reform and Development of China's Social Insurance System

关信平

(南开大学社会学系, 天津 300071)

目前我国社会保障制度的改革和发展面临两个基本矛盾:一是转型中的经济制度与传统的社会保障制度之间的制度性矛盾;二是发展社会保障事业与快速发展社会经济之间的矛盾。在前一方面,从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型,要求社会保障制度也从属于计划经济体制转向适应市场经济体制,而目前社会保障制度转型滞后已经严重地影响了社会保障功能的正常发挥。从后一方面分析,我国社会保障目前面临着两个硬约束条件:一是随着人口老龄化加速、人口流动增多以及失业者增多等问题日趋严峻,社会保障事业亟待加强;二是如果快速发展社会保障就可能会对社会经济运行效率造成一定的影响,过高水平的社会保障将会造成经济效率的降低。因此,发展社会保障必须考虑到经济发展的水平。从我国经济发展水平以及“效率优先”的发展战略看,现在难以迅速地提高社会保障的水平。应该承认,我国目前和今后的社会保障制度的改革和发展必须在上述两个硬约束条件下寻求出路,也就是要处理好上述两方面的矛盾。目前基本着眼点应该在三个方面:一是体制转型,二是确定合理的水平和发展速度,三是提高社会保障自身运行的效率。本文主要探讨前两个问题。

一、我国社会保障制度的转型

任何一种经济制度都必须保障其广大成员的基本生活,也就是说,任何一个社会中都存在着某种形式的保障制度。在原始社会中,人们靠着氏族群体的共同生活保障老人、病人和小孩的生活;在长期的农业社会中,家庭是基本的生产单位和基本的消费单位,家庭为每个成员提供基本的生活保障。近代工业革命以社会化的大生产取代了家庭的生产功能,同时也破坏了家庭的保障功能。由于工业革命在创立自己的新型社会经济制度的时候,没有同时建立相应的社会保障制度,导致了工业革命

早期社会生活的许多混乱和大量贫困饥饿现象的出现。为此,从19世纪末开始,西欧工业化国家开始建立独立于经济制度之外的现代社会保障制度,实现了社会保障制度与社会经济制度的分化。这是社会保障制度的一次历史性的转型。

然而,后来社会主义国家没有完全沿袭西欧市场经济制度下的社会保障制度。二者在工业化大生产方面的共同之点决定了它们都必须在家庭之外建立一种社会保障制度。但是,计划经济体制不要求在经济制度之外再建立一套社会保障制度,而是力图让经济制度本身承担起社会保障的功能。因此,形成了市场经济型的社会保障和计划经济型的社会保障。前者的主要特点是:社会保障制度与经济制度相分离,社会保障制度是在经济制度中按照市场原则进行了初次分配以后,通过政府的力量按非市场原则进行的再分配。社会保障的这种再分配功能的意义在于通过收入转移来补偿和抵消经济制度给社会中的部分群体和个人带来的各种损害和问题。后者的主要特点是:从制度本身看,社会保障制度与经济制度相互重合或交织,经济制度同时也是保障制度;从制度的功能看,社会保障功能和经济功能往往体现在同一制度当中,均由政府通过集中的计划而一次性地完成。

建国后,我国实行的就是后一种制度。宏观上看,国家对社会保障资源的分配是按照与经济资源分配相同的原则进行的,财政上按计划一次性地分配社会保障费用和再生产费用,无需二次分配。微观上看,社会保障功能和经济功能具有同一的承担者:城镇企业(尤其是国营企业)和农村集体组织。国营企业职工的低工资和高保障使企业的经济行为和保障行为难以分开。

计划经济下我国原有的社会保障制度有以下几个明显的特征。其一,社会保障制度仍然是政府调节社会分配的一种手段。但这种手段与按劳分配手段的关系却是扭曲的。从理论上讲,按劳分配制度将形成劳动者之间的收入差别,而保障性的分配

制度将缩小这种差距。但实际上,直接的劳动收入分配中盛行着平均主义,而保障分配模式却起到了扩大差距的作用。例如,农村居民所能享受到的保障待遇远远低于城市居民;城市中的非全民劳动者的保障水平又远远低于全民劳动者。社会保障制度上的结构性差异强化了经济上的“二元结构”。同时,即使在国有部门内部,在分房、医疗待遇、离退休待遇等方面的不平等也增大了实际收入的差距。这种保障制度特征不仅无助于降低、反而会加强社会中的不平等。从全社会角度看,它使真正的穷人获利较少,因而很难发挥出社会保障制度所应有的社会公平作用。其二,原有社会保障制度的经济基础主要在于政府对分配、价格、就业、土地和社会财力资源的强有力控制。政府可以靠其强有力的行政手段从宏观到微观上决定社会保障的水平和结构,并且较方便地实施对社会保障资源的分配和调拨。离开了政府对经济运行的直接控制,原有的保障制度也难以正常运行。其三,原有的社会保障项目中的很大部分是由社会经济组织直接提供或组织实施的。经济组织直接承担社会保障的事业往往使得它们变成了一种多目标、多功能的组织,从而很难在经济行为上表现很好。

但在 80 年代以前,社会保障制度的这些特征并没有成为真正的社会问题。这主要是因为:其一,与发达的工业化社会相比,我国社会的工业化程度还处于起步阶段。当时我国的经济制度和社会结构在很大程度上仍属于传统型的,家庭在经济保障和服务方面仍承担着重要的作用。普通民众(尤其是农村地区的民众)对社会保障的需求仍不很高。其二,自 50 年代中期我国的社会保障制度形成以来,社会保障的普及面和保障水平基本上呈增大趋势,因而即使处在“保障圈”以外的群体也指望通过提高其就业单位的公有程度而被纳入到“保障圈”当中。再有,当时企业所负担的保障费用最终是由政府财政包干的。因此企业并未真正感到保障费用的压力。在这样一组社会经济条件下,原有的社会保障制度维持几十年,并且还取得了明显的社会效益。因此,如果仅从其社会后果角度看,很难说过去我国计划经济型社会保障制度就一定落后。相反,靠着社会主义意识形态和政府计划强有力的推动,社会保障强度还有可能逐步提高。

然而,问题的关键在于这种社会保障制度所依托的计划经济体制本身被证明是一种效率较低的经济体制。因而我国从 70 年代末开始对计划经济体制进行了改革,近年来又开始了从计划经济向市场经济的转型。这样一来,计划经济型社会保障制度也就失去了其经济基础。在市场经济的条件下,原有社会保障体制的特征逐渐成了制约自身发展和妨碍经济制度转型的重要因素,因而不得不对社

会保障制度做出相应的改革。社会保障制度转型的基本要求是它要与新的市场经济制度达成制度性的协调,主要有以下几个方面的内容。

1. 社会保障制度与经济制度的制度化分离

目前社会保障制度转型的首要任务是通过保障制度与经济制度的分化使经济功能活跃起来。社会保障制度与经济制度的分化具体表现在目标分化、机制分化和机构分化三个方面。目标分化是指社会保障制度与经济制度应该明确各自独立的目标。经济制度的目标主要是提高经济运行的效率,而社会保障制度的目标则主要是保护弱者和维护社会稳定。机制分化是指在市场经济条件下建立起一种与经济运行机制不同的社会保障运行机制。如果说我国市场经济制度的运行机制主要是通过利益导向和市场调节来提高经济效率的话,那末社会保障制度的运行机制就应该是以公平原则为导向,通过非市场化的手段来对经济发展的成果进行再次分配,从而达到社会保障制度自身的目标。机构分化是指改变原来由一个机构(企业或其它经济组织)同时承担经济功能和社会保障功能的模式,代之以不同的机构来承担不同的功能。机构分化以后,各种组织的功能将更加专门化,这将有助于提高各种组织在完成自身功能方面的效率。这种分化过程完成后,经济制度和社会保障制度将各自按照自身的原则运行,发挥各自的功能,从而形成既有利于经济发展、又有利于社会稳定的局面。

2. 再分配过程的实行

尽管原有社会保障制度在理论上也被看做是属于再分配过程,但实际上它是由政府或企业通过计划而一次性完成的,企业行为和政府行为实际上很难清楚地分开。它们的经济行为和社会行为、初次分配原则和再分配原则往往混在一起,很难分清。同时,在原有的模式中,个人并不需要纳税或交纳社会保险金,因而不会感觉到自己参与了社会再分配的过程。然而,在新的社会保障制度中,再分配过程将明显地突出出来。在市场经济模式中,政府不再直接插手初次分配,但是要对初次分配的结果实行再分配。而社会保障制度既是政府再分配的手段,又是其结果。

这种制度性的转化要求政府、企业和个人的行为都做出改变。政府需要在停止直接插手初次分配以后,重点强化再分配的功能。企业需要在追求自身利润的同时,也向政府纳税,并为职工交纳社会保险金和提供其它必要的保障待遇。而劳动者个人则要在取得收入的同时,依法向政府纳税和交纳社会保险金。从这个意义上讲,市场经济条件下的社会保障制度实际上是一种收入转移和利益重组的过程。通过这一过程使个人、企业和社会的利益达成协调。但是这种协调不会自动达成,而是需要从

制度上和观念上做出必要的转化。首先,政府需要为新的模式建立较为完善的法规和保证这些法规执行的手段,以引导和约束各方面的行为。其次,企业和个人应该首先在观念上做出调整,认识到社会再分配对自身和社会的重大意义,树立起自觉纳税和参加投保的意识。过去长期形成的一些观念和行为习惯会使一些政府部门、企业和个人难以很快适应新的再分配制度。例如,一些企业将再分配过程等同于平均主义的“平调”,因而不愿意参加社会保险或逃避交纳社会保险等费用。许多人还没有建立起自觉纳税的意识和“自我保障”的意识。这些企业和个人行为一方面反映出他们对社会公共利益的忽视,另一方面也反映出他们从观念到行为上对新制度的不适应。

3. 建立社会化的社会保障制度

社会化程度不高是以前我国社会保障制度的又一特点,这一特点可从以下两个方面分析。

首先是社会保障项目的非社会化。我国计划经济时代的保障制度可分为三个层次。第一层是面向所有社会成员的基本生存保障层,这一层的保障目标主要是保障居民基本的生存和发展条件。它包括保障性的就业、基本生活资料的低价供应、基本的社会救济,以及城乡基本的公共医疗卫生和教育服务等项目。第二层是面向城镇居民的初步提高的保障层,主要目标是使城镇居民能够初步改善生活条件、提高生活质量和人口素质。它包括城镇中低房租制度、公共交通、环境卫生,以及社区基本生活服务系统等方面的项目。第三层是面向国有企业职工和机关团体干部的高水平福利性保障层,主要目标是满足劳动者较高水平的保障需求。它包括较高水平的劳动保险和公费医疗、福利性的住房分配,以及较高水平的生活服务和文体娱乐设施等项目。这三个层次不仅目标、水平和项目不一样,而且其面对的受益者群体也不一样。简单说来,除了基本保障层面对所有的社会成员之外,其它两个层次的项目均只面对部分社会成员。如果把所有的社会保障项目总和起来看,其中只有很少一部分是面对所有社会成员的。并且,较高水平的保障项目只是针对占总人口比例很低的国有部门劳动者。因此,尽管我国原有的社会保障制度中确有一些面向全社会的保障项目,但从总体上看社会化程度较低。

其次,社会保障制度的管理存在着明显的非社会化特点。这主要表现在城市国有部门保障项目的单位所有制上。在国有部门内部,各种保障项目是由企业实际管理的。在原有计划经济模式下,企业对社会保障受益者的给付必须严格按照政府规定的标准办理,企业在其中实际上只起到一种“出纳员”的作用。因此当时由企业管理社会保障项目的做法对国有部门社会保障制度的统一性并没有产

生什么实质性的影响。但从80年代以来,由企业管理社会保障项目的弊端逐步显露出来。企业成为独立的经营者后,职工的社会保障的实际给付水平往往与各个单位的经济效益密切相关。因此,我国居民能否享有较高水平的保障待遇,不仅取决于他们是否属于国有部门职工,而且还取决于其所在单位实际能够提供的保障水平。于是许多效益不好的企业中出现了严重的拖欠退休金、医疗费的现象。

目前正在进行的制度化转型就是要打破原有的非社会化保障分配制度的格局。社会化的社会保障制度包括两方面的特征。一是社会保障项目要面对全社会的成员,二是社会保障项目要实现社会化的管理,即由社会部门统一管理社会保障项目。建立社会化的社会保障制度至少有两个方面的必要性。首先,只有建立了社会化的社会保障制度,才能真正地发挥社会保障调节社会分配、增大社会保障和实现社会公平的功能。因为只有在全社会中按照福利性原则分配的社会保障制度才能保证社会保障资源能够真正地流向穷人和最需要的人群。只有这样才能真正做到全社会范围内的社会再分配,从而使全社会的保障水平最大化。其次,只有实现了社会保障制度的社会化管理,才能保证其项目能够真正地面向全社会的成员,才能使社会保障制度与经济制度分离开来,同时也才能避免社会保障管理中的混乱和漏洞,使有限的社会保障资源发挥最大的经济效益和社会效益。

应该指出,建立社会化的社会保障制度将需要一个比较长期的过程。在我国现有的经济条件下,很难在短期内按原来国有部门的保障水平来建立全社会统一的社会保障体系。同时又不能以急剧降低国有部门保障水平的方式来建立这种统一的体系。因此我国社会化的社会保障制度的建立难以像当年西欧国家建立“福利国家”的社会化保障体系那样,以一次性的方式完成,而是需要以一种逐步过渡的方式来完成。这一过程早在10余年前建立养老金和医疗费的“社会统筹”时就开始了,目前正在进行的建立社会保险体系是这一过程中比较关键的环节。下一步应该重点推动企业保障的社会化。从长期的目标看,这一过程还应包括实现社会保障制度的城乡一体化。

二、确立社会保障的适度发展战略

社会保障的总体水平和发展速度是一个国家确立其社会保障发展战略时必须清楚界定的重要参数。在社会对社会保障的需求不断增大和社会保障资源相对不足的两个硬约束条件下,我国社会保障的未来发展战略只能是在保证基本需求基础上的适度发展战略。我国许多研究者提出,我国的社

会保障在今后的发展中应该是低标准起步。但是,在未来发展的水平和速度等问题上仍缺乏细致的研究。以下将讨论制约我国社会保障发展的水平和速度的各种外部和内部因素,并按照适度发展战略要求,对我国未来社会保障发展的总体水平、发展速度、优先项目选择,以及配套措施等重要问题作简要的分析。

尽管当代各国均已建立起了现代社会保障制度,但各国社会保障的水平差异极大。迄今为止,只有少数发达国家建立起了全面的、高水平的社会保障体系。从总体上看,各国都是按照本国经济与社会发展的基本目标和各种基础条件来确定社会保障的水平。西欧国家在“二战”以后之所以能够建立起高水平的社会保障制度,取决于他们所具有的三种基本的条件:一是“福利国家”的社会价值取向占据上风,二是相对发达的经济基础,三是国际经济竞争的压力相对较小。相比之下,众多的发展中国家在发展社会保障时却不具备这些条件。首先,发展中国家所面临的最主要的问题是经济上的落后,因而发展经济是社会最主要的价值目标,而只能将社会保障的发展放到次要地位。其次,发展中国家现实的经济条件也使他们难以在社会保障方面投入大量的资金。再有,发展中国家从发展经济的起步阶段起,就面临着严峻的国际经济竞争。为了吸引国际资本的投资,发展中国家不得不约束国内劳动力价格的上升,因而也就不能快速地提高社会保障的水平。

国外研究者将发展中国家的社会保障战略分为由经济增长来提供保障和由政府的福利支持来提供保障两大类型。并指出,绝大多数发展中国家在其经济发展的初期阶段都采取了“增长导向”的社会保障模式,而只有一些经济已经较为发达的“新兴工业化发展中国家”才开始转向“福利导向”的保障战略。在这些国家中,一方面其生产力的技术含量已经较高,劳动力成本对经济运行的影响程度相对降低,因而政府和企业都能够扩大其社会保障支出;另一方面其传统的社会结构已在很大程度上被工业化的社会结构所取代,传统的社会保障功能大大弱化,社会对政府的保障项目的需求大大增加,因而需要政府增大社会支出。

我国的社会保障水平和发展速度遇到了比其它许多发展中国家都更为复杂的需求和制约因素,与其它发展中国家相似的制约因素包括以下三点:

第一,快速发展经济的要求和效率优先的价值倾向。为了尽快提高经济发展水平、增强综合国力,我国不得不将经济增长放到最首要的位置,并在今后几十年中都将坚持“效率优先”的原则。为此,社会保障水平的提高速度不得不服从发展经济的大目标,只能采取“增长导向型”的模式。

第二,劳动密集型为主的产业结构。我国劳动密集型为主的产业结构决定了劳动力价格在经济竞争力中占据重要的位置。而社会保障水平的提高意味着劳动力价格的提高。毫无疑问,在其它条件不变的情况下,全社会社会保障总体水平的提高速度过快将损失我国的经济竞争力;地区和社会的社会保障水平的过快提高也将会对它们的经济竞争力带来不利影响。

第三,在商品市场和资本市场上的国际竞争压力。目前众多与我国基本条件相似的发展中国家在国际商品和资本市场上对我国形成了较强的竞争,迫使我国不得不把经济竞争力放到首要的地位。为此不得不约束社会保障水平提高的速度。

在未来几十年中,上述条件将持续地制约着我国社会保障总体水平的提高速度。在这一方面我国与其它许多发展中国家具有相似的条件。但是,我国还具有一些与其它许多发展中国家不同的特殊条件,它们又导致了我国对社会保障的需求高于其它许多发展中国家。这些因素包括:

第一,迅速的人口老龄化。我国的人口老龄化速度远高于其它发展中国家。人口老龄化和老年人口的增多正在带动整个社会增大对社会保障的需求,并且将在未来30年左右时间里使我国老年社会保障的需求达到一个高峰。在人口老龄化的压力下,政府不得不增大社会保障的供给总量。

第二,经济体制转型的要求。经济体制转型所带来的主要问题之一是失业问题。失业问题最大的潜在受害群体是目前国有企业的富余人员。企业职工已经享有的高水平社会保障和其它福利待遇一方面导致他们在就业转换上的困难,另一方面也使得我国在确定城市失业保障给付标准时弹性较小。因此,政府最终可能不得不以较高的失业保障待遇来消化目前的国有企业富余人员。也就是说,政府将不得不以较高的经济成本来较为彻底地转化国有企业经营机制,以完成经济制度的转型。

第三,改革中的利益矛盾与社会稳定的要求。在改革之前我国城市国有企业的社会保障已达到比较高的水平。这一条件使得我国目前的社会保障制度改革和发展难以像其它发展中国家那样经历一个从低水平到高水平的平缓发展过程。尽管社会保障制度的改革将不可避免地使原来的既得利益群体——国有部门的劳动者在一定程度上失去他们在社会保障待遇方面的特殊地位。然而,如果他们在此方面的利益损失超过一定限度时,将会对社会稳定带来危害。换言之,国有部门的劳动者,或从更广的范围看城市劳动者对社会保障水平的期望值一直较高。这种较高的期望值要求政府在未来的发展中保持较高的社会保障水平。至少政府难以以牺牲社会稳定为代价来大幅度地降低城市劳动者

(尤其是国有企业劳动者)的社会保障水平。

第四,传统社会结构的快速变化。传统的社会结构是传统的保障功能赖以存在的社会基础。许多发展中国家之所以在工业化和经济起飞的早期阶段仍能约束对社会保障供给的需求,其主要原因之一就是他们在工业化和城市化的同时也较好地保留了传统的社会结构。应该指出,我国传统的社会结构迄今为止尚未受到严重的破坏,因而仍然发挥着重要的保障功能。但是有两个方面的因素将导致我国传统社会结构的保障功能在未来若干年中迅速弱化。一是我国的独生子女政策将在未来几十年中严重削弱我国家庭(尤其是城市家庭)的保障功能。二是农村向城市的不稳定性的人口流动一方面可能导致流动者家庭保障功能的弱化,另一方面导致农村社区保障功能的弱化。

从上面的分析中我们可以得出一个结论:未来我国社会保障发展既面临着较高的需求,又面临着许多限制性的因素。为了应付迅速的人口老龄化、失业问题和传统社会结构的变化,我国不得不迅速地扩展社会保障范围和提高社会保障的供给总量;但另一方面,在快速发展经济、提高社会经济效益的压力下,又不得不约束社会保障供给总量的过快膨胀。因此,我国未来几十年的社会保障发展战略只能是在这两组条件之间选择一种适度发展战略。

所谓“社会保障的适度发展战略”,是指社会保障的供给总量及其提高的速度要掌握在一定的幅度范围内。它包括适度的起步标准和适度的增长速度。其基本原则应该是满足基本保障需求和抑制高福利需求。这两方面的原则构成了社会保障供给总量的下限和上限。其下限是满足保障基本需求:必须按照人口老龄化程度、失业率、家庭保障功能状况等因素来确定社会保障的基本需求线;其上限是满足经济运行的高效率和维持较高的经济竞争力:应该根据对劳动者的激励机制、劳动力成本控制和本国经济的国际竞争能力状况等因素来确定社会保障总量供给的上限。在上下限之间则是政府社会保障政策的弹性活动空间。政府可以根据经济发展状况、社会再分配的需要,以及其它经济、政治和社会因素来确定具体的供给水平。

一国社会保障的供给总量可以从三个方面来控制:一是社会保障的项目选择和项目结构设计,二是社会保障的覆盖面,三是各个社会保障项目的平均给付标准。从目前我国的情况看,在这三个方面都可以并且应该作到适度发展。

首先,在社会保障的项目选择方面,我国面临着全面发展和优先发展的问题。全面发展战略要求在所有层次和所有方面的项目上都同时发展。很显然,这种发展战略将不可避免地带来社会保障供给总量的快速膨胀。在我国目前的经济和社会条件

下,这种战略是不切实际的。相比之下,优先发展战略则可以以满足基本需求为原则,优先发展社会最需要的项目。优先发展战略要考虑两个层次的选择:其一是项目类别的选择,即优先发展社会最需要的保障项目。从目前情况看,城市中应优先发展养老、失业和工伤保障,其次是医疗保障;经济较发达的农村中应优先发展养老和基本医疗保障。其二是项目层次的选择,即确定社会救助、社会保险和社会福利型项目的优先发展序列。目前,在我国城市和经济较为发达的农村中应优先发展社会保险型项目,而在经济相对落后的农村中仍应以社会救助型项目为主。

其次,在社会保障的覆盖面上也面临着扩展速度的问题。扩展覆盖面是我国社会保障体制改革和发展的基本要求之一。但是,由于覆盖面的扩大将带来供给总量的膨胀,因此在适度发展战略中,覆盖面的扩展速度也不能太快。根据我国的具体情况,社会保障覆盖面的适度扩展一概遵循两个原则:“优先群体原则”和“梯度原则”。在基本保障层次上,应该遵循“优先群体原则”,即首先扩及到老年人、残疾人、贫困家庭等特殊群体。在社会保险和社会福利型项目中,则应该按照“梯度原则”,首先从城市开始,逐步扩展到经济较发达的农村,然后再扩展到其它农村地区。

第三,在各个项目的平均给付标准方面也应该有一定的约束。在基本保障层上,养老金和退休金对工资的替代率不应定得过高,医疗费的比例也应该有一定的限制。但是在给付标准的确定上存在着更大的难度。如果标准定得过低,容易损害社会保障对象的基本生活质量,并可能因此而引发一些社会矛盾和社会问题。

最后,还必须具有一些有效的配套措施。其中包括:(1)实行促进就业的政策,将失业率控制在一定的范围内。(2)鼓励各种补充保险,包括商业化保险、储蓄保险和其它各种保障行为。(3)提高民众的自我保障意识,鼓励个人承担更多的保障责任。(4)尽量保留传统的社会结构,保持重视家庭、尊敬老人等优秀的传统价值观念,以便在较长的时期中延缓传统保障功能的弱化,抑制对现代社会保障功能的需求膨胀。

主要参考资料

- [1]劳动部课题组,中国社会保障体系的建立与完善,中国经济出版社,1994
- [2]马洪、吴家骏,加速建立适合我国国情的社会保障体系,光明日报,1996.4.25
- [3]叶南客、唐仲勋,中国社会保障的二元化格局与现代化取向,江海学刊,1994(4)
- [4](英)Ahmad, Ehtisham, et al. ed. "Social Security in Developing Countries", Clarendon Press, Oxford, 1991

(责任编辑 孙立明)