

■公共管理学

加入 WTO 后的中国社会保障制度： 挑战与对策

丁 康

(武汉大学 社会保障研究中心, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 丁 康(1963-), 男, 重庆人, 武汉大学社会保障研究中心管理学博士, 主要从事社会保障理论研究。

[摘 要] 中国加入 WTO 后, 必须按照新标准去保障劳动者的权利, 这无疑对我国现有社会保障制度产生诸多方面的影响, 包括: (1) 社会保障需求日益突出; (2) 社会保障管理更加复杂; (3) 社会保障的立法工作更加迫切和艰巨。鉴于此, 我们应采取的对策是: (1) 树立国际化观点, 进一步完善社会保障体系; (2) 强化社会保障基金筹集与运营的法律规范; (3) 强化社会保障制度的行政执法和司法保护措施; (4) 加强劳动与社会保障立法的国际交流与合作。

[关键词] WTO; 社会保障制度; 挑战; 对策

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)02-0268-06

在经济全球化浪潮的推动下, 全球贸易自由化也在深入发展, 1995 年 1 月 1 日诞生的世界贸易组织(WTO)是经济全球化与国际贸易自由化的客观要求, 它的诞生标志着一个以贸易自由为中心, 囊括当今世界贸易诸多领域的多边贸易体制的大框架已基本形成。

加入 WTO 对我国的经济与社会生活产生了重大而深远的影响。就社会保障而言, WTO 中的劳动标准与社会保障的关系十分密切。近年来, 发达国家日益关注 WTO 中的“社会条款”, 即所谓有关社会权利的条款, 其内容主要包括劳工权利、环境保护、人权等等, 其中劳工权利是其基本和核心的内容, 或者说, 社会条款问题主要是劳工标准问题。而社会条款之所以成为问题, 是由于提出者的意图在于要求将社会条款与国际贸易直接挂钩, 即对违反社会条款者可以予以经济制裁, 力图迫使发展中国家就范。因此, 我们必须面对 WTO 的有关规定与我国社会保障制度的冲突, 迎接挑战, 规避风险, 协调差异, 不断改革和完善我国的社会保障制度, 以适应经济全球化的要求, 达到真正双赢的局面。

一、WTO 对中国社会保障制度的挑战

中国加入 WTO, 从根本上说, 是一个应对经济全球化所带来的机遇和挑战的问题。为了与 WTO 的体制接轨, 中国必须大幅度地修改法律, 降低关税, 取消关税壁垒, 促进国际贸易自由化, 这必将使中国的经济及社会生活发生巨大而深远的变化。就社会保障而言, 加入 WTO, 就必须按照新的标准去保障劳动者的权利, 这无疑对我国现有的社会保障制度产生诸多方面的影响。

(一) 社会保障需求日益突出

中国加入 WTO 后, 随着国内市场进一步开放, 市场经济将日益深入的发展, 而要保证市场经济能

够高效率地运行,就必须建立完善的社会保障制度。加入 WTO 后,公民的失业、养老、医疗、工伤、生育等问题更加突出,而这些问题解决也由依靠企业转而依靠社会保障体系来承担。建立健全有效的社会保障体系是加入 WTO 带来的必然要求。下面以失业保险为例予以分析说明。

加入 WTO 对中国劳动力市场将产生深远而复杂的影响,从总体上分析,加入 WTO 既会增加就业,也会带来失业。虽然从长远来看,就业岗位总量将呈增加趋势,但从短期来看可能会减少某些工作岗位。加入 WTO 对各行业的影响总体上都是机遇和挑战并存,但具体到每一个行业,差异较大,面临机遇的行业将会创造大量的就业机会,而受到冲击的行业将会减员增效,产生大批的失业人员。

在就业总量上,国际失业与就业委员会和中国国际人才发展交流协会的乐观预测认为,加入 WTO 后,中国每年的 GDP 将提高 3 个百分点,相当于 300 多亿美元。而 GDP 每提高一个百分点可带来 400 万个就业机会,即中国每年可增加 1200 万个就业机会。这虽然是我们所希望看到的结果,但决不能过于乐观。加入 WTO 后每年 GDP 能否增加 3 个百分点尚存在诸多不确定因素,而且,即使如此,每增加 1 个百分点能否达到增加就业 400 万人也令人生疑。1999 年,美国布鲁金斯研究所高级研究员尼古拉斯·拉迪在华尔街杂志撰文指出,根据华盛顿国际经济研究所的评估,按照中国的让步,应受保护的农工产品开放后,将导致失业劳动者增加 1100 万人,而相关产品的出口将锐减 3%。

在就业结构上,加入 WTO 后,我国结构调整的力度加大,给中国就业市场带来结构性失衡,首先,加入 WTO 对中国部分弱势产业产生冲击,导致产业结构失衡。受冲击较大的产业如机电、石化、医药等行业,亏损面扩大,下岗分流的职工增加;其次,人才结构失衡,加入 WTO 后,随着国外跨国公司的进入,管理、营销、策划等方面的高素质人才的需求量增加,这类劳动者供不应求,那些受过良好教育、懂外语、熟悉外资企业经营的劳动者,会有更多的就业机会,而素质较低的劳动者,就业范围会缩小,呈现过剩的状态;第三,地区结构失衡。沿海地区是中国市场经济体制较为完善的地区,加入 WTO 后,这类地区是外商投资的重点、热点地区,因此,这类地区的就业问题较缓和;与此相反,中西部欠发达地区的市场经济发展程度较低,历史遗留问题较严重,对外资的吸引力也相对较低,因此,失业问题在短期内会相当严重。

另外, WTO 能够促进的就业主要集中在以金融和贸易为主的服务业,对中国目前过剩的 2 亿素质较低的农业劳动力的非农就业不可能起推动作用。国务院发展研究中心公布的一项调查表明:农业资源短缺已使约 70% 的农民外出打工,进城农民中约 60% 表示找不到工作也不回去。而我国在农产品贸易上按照 WTO 原则做出的让步,加剧了农民入不敷出的矛盾,这样,会有更多的农村劳动力涌进城市,从而增加就业的压力。

综上所述,中国加入 WTO 初期,就业机会不仅不会增加,反而会减少,在短期内面临严重的失业问题,失业保险的需求日益突出。

(二) 社会保障管理更加复杂

中国加入 WTO 后,“三资”企业和个体、私营企业大量增加,而国有企业的重组改制也加快推进,这些企业不再是政府的企业,而是独立的市场经济的竞争者,企业代发养老金、离退休人员的社会化管理服务、基金的统收统支、缴费的比例等现存的问题,迫切需要尽快解决。同时,加入 WTO 后,外资企业对中高级专门人才的需求增加。由于外资企业在薪酬水平、用人制度和发展机会等方面具有较大优势,对国有企事业单位的核心人才产生较强吸引力,这势必导致人才流动更加频繁,就业岗位更加灵活,甚至可以到国外去工作。而人才流动产生的社会保障争议、纠纷,客观上要求建立完善的社会保障社会化管理服务体系来加以解决。而目前我国社会保障社会化管理工作还刚刚起步,规章制度、人员素质,以及工作经验等诸多方面还相当不完善,这无疑对我国社会保障管理服务提出了挑战。

(三) 社会保障的立法工作更加迫切和艰巨

加入 WTO,中国目前用来规范劳动者社会保障关系的法律、法规不仅数量不足,而且相关内容也难以与国际贸易中的劳动标准相协调。

中国加入 WTO 意味着中国经济融入国际贸易自由化和经济全球化的浪潮之中。而在国际自由贸

易中,发达国家不时援引“公平贸易”与“劳动力倾销”理论,要求所有国家在国际贸易中共同制订和遵守统一的劳工标准。例如:

1999 年 11 月 30 日在西雅图召开的第三届部长会议上,以美国为首的发达国家拼命想把劳工标准塞进千年回合谈判中,克林顿在会议期间公开提出要把劳工标准问题纳入新一轮谈判议程,要建立一个劳工标准工作小组,同时还首次表示要对那些违背劳工标准的成员实施经济制裁。广大发展中国家则强烈反对这一建议,他们指出,劳动力便宜是发展中国家出口的惟一优势,发达国家所述的劳工标准不过是变相的贸易保护主义。他们强调,根据 WTO 1996 年新加坡部长会议的决定,劳工标准问题只能由国际劳工组织(ILO)去解决,根本不应列入新一轮谈判的议程。这样,经过 4 天的激烈的明争暗斗和讨价还价,最终因双方不愿作任何让步导致磋商最终以失败而告终,WTO 西雅图会议也未能启动千年回合谈判。

笔者援引上述例证是想说明,劳工标准问题已日益成为 WTO 中各派势力的冲突焦点。发达国家欲利用 WTO 加速“国内问题国际化”趋势,为加强其公平贸易与劳工标准的关联,欲增强 WTO 的“社会条款”。中国加入 WTO 后,不可避免地会陷入冲突的漩涡之中,而中国的劳动与社会保障立法的现状还难以应对冲突的需要:

1. 立法工作严重滞后,立法体系不完善,立法层次低。社会保障法作为一个独立的法律部门应有自己完整的体系。社会保障的基本法律应由国家最高立法机构制定,在中国,即应由全国人民代表大会制定。但中国长期以来以“分散立法”体例来开展社会保障的立法工作,全国人民代表大会至今还没有制定专门的社会保障法来统驭社会保障工作。调整社会保障关系的最高法律是《宪法》,但《宪法》只规定了调整社会保障关系的基本原则,即物质权原则。依据《宪法》原则,《劳动法》在第九章“社会保险和福利”中,对社会保障制度作出了一般性规定:“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,使劳动者在养老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿”;而调整社会保险的专门法律仍是空白,只有一些由相关部委制定的少数法规对一些社会保险的具体项目作出规范,且大都以“暂行条例”、“通知”、“意见”等政府行政法规的形式出现,缺乏法律的权威性、统一性和稳定性。因此,目前的立法体系是不完整的,既不能很好发挥法律的强制作用,更无法与 ILO 颁布的有关公约接轨。

2. 立法保障的范围狭窄,社会化程度低。现代社会保障是一种以全民为对象的保障制度。这一制度本身要求从立法上保证保障对象的社会化,即全体社会成员都享有社会保障的权利,而且所有享受社会保障者的权利都应平等,在统一的法律、法规下,全体社会成员都有享受社会保障的权利。但由于长期以来缺乏统一、规范的法律保障,中国的社会保障保障的只是一部分社会成员。特别是目前出台的各项社会保障法规中,没有把约占总人口 80% 的农民作为保障的对象,这不能不说是社会保障立法工作中的一大漏洞。

3. 缺乏社会保障的法律监督、实施机制。建立健全社会保障的法律监督、实施机制是社会保障法制建设的必然要求。社会保障的法律监督是对社会保障的管理过程和管理结果进行评审、鉴定,以使社会保障的管理符合国家的法规。社会保障的实施包括行政执法、司法、争议解决等仲裁活动。在中国现行的社会保障法律制度中,上述两个方面的机制都较薄弱,主要体现在社会保障法律中缺乏责任规范和制裁办法,缺乏对社会保险基金筹集与运营的行政执法、监督和司法保护制度。造成部分负有缴纳社会保障费(税)法定义务并具有缴纳能力的义务人拒缴、拖缴或以各种手段逃避缴纳义务;社会保障基金被挪用、挤占,而责任人又得不到应受的法律制裁,这不仅严重损害了劳动者的基本权益,而且有损中国在国际劳工标准领域开展国际合作的形象。

二、中国社会保障制度的改革与完善

(一) 树立国际化观点,进一步改革和完善社会保障体系

在当今世界的法治国家,法律是管理国家和社会事务的主要手段。已建立较完善社会保障制度的

世界各国,其社会保障的基本特征都是由国家立法实行强制和互济,政府依据立法组织和实施社会保障的各个项目。因此,建立健全独立的社会保障法律制度是社会保障事业发展的重要目标和保证。目前,中国的社会保障立法很薄弱,极不完备,与我国实行“依法治国,建立社会主义法治国家”这一跨世纪的治国方略极不相符。因此,加快社会保障立法应是中国面向 21 世纪社会保障制度改革的主攻方向和发展趋势之一。

21 世纪的中国社会保障制度在立法上必须由中国最高立法机构——全国人民代表大会制定并颁布《中华人民共和国社会保险法》或《中华人民共和国社会保障法》,以便从法律上规定其立法依据、立法宗旨、基本原则、基本制度、适用范围以及筹资方式和管理体制等等,规范社会保障制度;确立大体统一的社会保障基本模式、给付条件和支付标准,结束社会保障领域长期以来“法出多门”的状态,确定社会保障工作统一的法律依据。

社会保障作为一个国家法定的经济制度和社会制度,必须以保障全体国民的基本生活需要并不断提高其福利水平为其立法宗旨。社会保障制度应把所有劳动者(不分所有制、行业、职业和用工制的不同),都纳入其保护范围。企业和个人都有依法缴纳社会保障费(税)的义务和享受社会保障的权利。必须强调指出的是,随着中国农村经济的发展,传统的“家庭保障”模式正在发生变化。特别是由于农村老龄化程度高、数量大,目前表现得并不算突出的农村养老保险问题必将成为加入 WTO 后中国社会保障立法的一大难题。因此,必须加快对农村社会保障立法问题的研究,根据农村的特点,制订出有别于城镇社会保障模式的农村社会保障专门法规,尽快把广大农民纳入社会保障的范围。

如前文所述,中国加入 WTO 后,随着国内市场的进一步开放,国有企业改革不断深化和经济结构调整力度逐步加大,市场竞争日趋激烈,下岗失业的压力会越来越大。考虑到我国人口结构的特点和预期寿命的提高,国际上通常在经济比较发达阶段才出现的人口老龄化趋势,在我们这样一个发展中大国开始提前出现。同时,城市公费医疗制度造成的浪费和广大农村缺医少药的状况形成强烈的反差。这一切都要求我们加快改革原来主要覆盖城市国有单位的社会保障制度,建立健全覆盖全社会的(含“三资”和外资企业),包括养老、工伤、失业和医疗保险等在内的社会保障体系,为加入 WTO 后社会主义市场经济的发展编制一张社会安全网。

就劳动力市场而言,我们必须从国际自由贸易的角度树立起规范劳动关系的大视野、新观念。中国加入 WTO 后,极大地促进了市场经济体制的成熟和完善,各种要素市场也趋向成熟,这标志着劳动力在国内,乃至国际的大流动及由此带来一系列劳动关系的调整和监管的增加。因此,要从经济全球化的视野,研究国内和国际两个市场的接轨问题。中国加入 WTO 后,我们的劳动力市场逐步与世界劳动力市场接轨,劳动者社会保障的法律问题也具有“国际化”色彩,这在大大促进我国劳动力市场体制的完善和更新的同时,也要求我们有国际化运作的理念和思想。对于因加入 WTO 而出现的有关劳工保护的新问题、新矛盾,既要立足中国的国情,也要放眼全球,在国际化运作中找到自己的位置,解决矛盾和问题,从而实现国内、国际两个市场的统一、和谐发展。

(二)强化社会保障基金筹集与运营的法律规范

社会保障基金是根据立法建立的用于社会保障事业的专项资金。社会保障基金的筹集、使用、保值增值和管理涉及到国家、法人团体以及社会成员等社会保险主体权利与义务的平衡,是一个国家社会保障制度能否顺利实施和正常发挥作用的关键。因此,必须建立一套完善的社会保障基金法律制度。

首先,确立适合中国国情的社会保障基金筹集的法律模式,通过法律的强制手段确保社会保险费(税)及时足额征缴。其次,完善社会保障基金管理运营的法律机制。通过立法统一建立社会保障事业经费的基金化、专业化管理制度,并赋予这种基金来源、专门用途以及法律的强制性,杜绝社会保障经费收支的随意性。第三,健全社会保障基金保值增值的法律制度。社会保障基金如何保值增值是加入 WTO 后中国社会保障制度改革必须研究的重要课题,在社会主义市场经济条件下,社会保障积累基金保值增值的实质是要变基金的传统行政化管理模式为资本化管理模式。这一根本性转变既有风险但又不得不为之。因此,必须通过立法建立健全社会保障基金的安全、有效的投资制度。这一法律制度应明

确社会保障基金保值增值的方式和原则,规范社会保障基金保值增值的方式和途径。

(三)强化社会保障制度的行政执法和司法保护措施

行政执法和司法保护是社会保障立法的重要内容,是确保社会保障制度正常运行具有强制性的法律措施。在中国目前人们社会保障法制观念不强,各种拒缴、欠缴、挤占、挪用社会保障基金等现象严重存在的情况下,加强社会保障的行政执法和司法保护显得尤为重要。首先,鉴于《中华人民共和国刑法》并未将社会保障基金列入特定款物的刑法保护之内,而只规定了“挪用用于救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济款物,情节严重,导致国家和人民群众利益遭受重大损害的,对直接责任人员,处三年以上七年以下有期徒刑”(第 273 条),中国最高立法机关必须加紧制订有关制裁挤占、挪用社会保障基金的违法犯罪行为的法律,以确保社会保障法规的有效实施。其次,对于拒绝履行缴纳社会保障费(税)的法定义务人,各社会保障管理机构和社会成员有权提请行政机关对其进行处理,或直接向司法机关提起诉讼。第三,社会保障受益人对社会保障管理机构及其工作人员玩忽职守使其遭受损害时,或因单位和个人采取欺诈、贿赂等非法手段取得社会保障金而使其利益受损时,有权提请行政裁决或司法裁判,追求责任人的行政责任、民事责任直至刑事责任。第四,要积极创造条件,加快建立中国专门的劳动和社会保障法院,对社会保障领域发生的违法犯罪案件进行专门审判,为社会保障受益人的合法权益提供有力的司法保护。最后,加入 WTO 后,我们的执法监察部门面临着全面的改革和调整。这不仅表现在执法对象、执法方式上,也表现在要提高执法人员的业务水平和综合素质上。加入 WTO 后,执法监察的对象呈现国际化的特点,由国内企业扩展到外资跨国企业;执法监察的内容更广阔,涉及到诸如知识产权、技术秘密保护等一系列新情况、新问题;执法监察适用的法律、法规更多考虑国际通行标准,执法监察方式既要考虑国内的执法习惯,还应考虑到国际间通行的运作方式,迫切需要执法监管逐渐走向规范化、国际化。因此,必须加强对执法人员的教育,提高其业务素质以适应新形势下的新要求。

(四)加强劳动与社会保障立法的国际交流与合作

中国是国际联盟的创始会员国,因此也是 ILO 的创始国之一。从 1987 年开始,全国人大常委会根据国务院的建议,结合我国的实际情况,陆续批准了一些国际劳工公约。如:1987 年批准了《残疾人职业康复与就业公约》(第 159 号)。这是新中国批准的第一个国际劳工公约。这个公约的批准有力地推动了我国残疾人立法的进程。1997 年批准了《关于就业政策公约》;1998 年批准了《准予就业的最低年龄公约》,等等。目前,我国已经承认和批准了 20 个国际劳工公约。

除上述批准的国际劳工公约对我国的劳动与社会保障立法产生了直接影响外,其余尚未批准的公约和无须批准的建议书对近年来我国的劳动与社会保障立法不同程度地起到了借鉴和参考作用。如:1994 年 7 月 5 日公布的《中华人民共和国劳动法》。该法在起草和制定过程中,除根据我国宪法有关劳动的原则规定和我国劳动问题的实际情况外,也借鉴了国际劳动立法的经验,特别是国际劳动公约和建议书的有关规定。

中国加入 WTO 后,与 ILO 等国际组织的关系必将越来越密切,国际劳工标准与我国国内劳动与社会保障立法的联系也会日益加深。与此同时,我国面临着国际组织及国际法与国内固有法律制度的深刻冲突。国际贸易与国际劳工标准的条约也日益成为摆在中国社会保障制度改革面前的一道难题,加强与国际社会的交流与合作是解决这一难题的重要途径:

首先,为了在加入 WTO 后切实地保障众多工人的合法权益,结合中国国情,实现我国的劳动与社会保障立法与国际接轨,我们必须更加积极地参与 ILO 的事务,深入地研究、借鉴国际劳动立法,充分利用国际法律资源为我们服务;其次,我们应该采取更积极和务实的态度,在劳动与社会保障立法的国际交流与合作中,既要坚持自己的立场,反对劳工标准与国际贸易直接挂钩,特别是以贸易制裁来解决劳工标准问题(因为这样做并不能直接保障工人的权益),又必须调整策略、争取主动,不应否认劳工标准与国际贸易之间的联系,以免授人以柄。我们必须承认,在国际贸易当中必须重视劳工标准的重要作用。加入 WTO 后,中国的劳工标准问题更加具有国际性。市场经济是一个完整的法制体系,加入 WTO 不仅在企业规则和贸易规则上与国际接轨,而且在劳动与社会保障立法上也应逐步与国际劳工

标准接轨。当然,这种接轨必须从中国的国情和法律环境出发,而不是照搬国际劳工标准。

总之,中国加入 WTO 后,国际劳动与社会保障立法对我国的影响会日益加深,我们必须加强劳动与社会保障立法的国际交流与合作,推动我国社会保障制度的改革和发展。

[参 考 文 献]

- [1] 邓大松,等.中国社会保障若干重大问题研究[M].深圳:海天出版社,2000.
- [2] 丁 康.社会保险法制建设研究[M].武汉:武汉大学出版社,2003.
- [3] 杨燕绥.劳动与社会保障立法国际比较研究[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2001.
- [4] 劳动和社会保障部劳动科学研究所.外国劳动和社会保障法论[M].北京:中国劳动出版社,1999.
- [5] 刘文华.WTO 与中国劳动法律制度的冲突与规避[M].北京:中国城市出版社,2001.
- [6] 国际劳工局.展望 21 世纪:社会保障的发展[M].北京:劳动人事出版社,1988.
- [7] 国际劳工公约和建议书:第一、二卷[Z].北京:国际劳工组织北京局,1994.
- [8] Kellerson, Hilary. The ILO Declaration of 1998 on fundamental principles and right: a challenge for the future[J]. International Labour Review, 1998, 137.

(责任编辑 叶娟丽)

WTO & China's Social Security System: Challenges & Countermeasures

DING Kang

(Social Security Research Center, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: DING Kang (1963-), male, Doctor, Social Security Research Center, Wuhan University, majoring in social security.

Abstract: We must ensure the laborer's right according to the new standard after China joins WTO, which will undoubtedly have impact on our country's existing system of social security in many aspects shown as: (1) The social security demand is outstanding day by day; (2) Management for social security is more complicated; (3) The legislation of social insurance is more urgent and arduous. Countermeasures we should adopt in view of above all can be compressed as: (1) Perfect the system of social security with the internationalized mind; (2) Strengthen the legal norm that the social security fund raises and runs; (3) Enforce the administrative and judicial protective measurement of the system of the social security; (4) Strengthen the international exchanges and cooperation of the social security legislation.

Key words: WTO; social security system; challenges; countermeasures