

社会保障:中国道路的选择与发展

郑 功 成

(武汉大学商学院,湖北 武汉 430072)

作者简介 郑功成(1964-),男,湖南平江人,武汉大学商学院社会保障研究所所长、教授,从事社会保障与商业保险研究。

内容提要 中国社会保障是指具有经济福利性的社会化的国民生活保障系统。中国的社会保障改革必须植根本国国情,在借鉴国外经验的条件下走有自己特色的道路,这条道路的基本特色就是协调推进整个社会保障制度的改革与发展、走多元化与多层次相结合的混合型社会保障道路,当务之急是合理化解历史负债,实现分级、分项负责,开辟社会保险基金运营试验区。

关键词 社会保障 混合型制度 改革与发展

中图分类号 F 061.4 **文献标识码** A **文章编号** 1000-5374(1999)05-0071-06

在中国的历史上,再没有任何一个时代像现在这样地使社会保障成为举国上下乃至许多西方国家和国际组织都十分关注的领域。但如果我们在全球范围内对社会保障被提到异常重要的地位进行一些史的考察,就会发现这其实是特定时代背景下的一种相通的情形。如英国颁布《济贫法》的年代正处于资本主义原始积累阶段和英国走向现代化的开端;美国制定并实施《社会保障法》以遭遇20世纪20年代末到30年代初的重大的、全球性的经济危机为背景;福利国家产生于第二次世界大战期间国内形势发生急剧变化的英国;日本则是在经济刚刚从战后的废墟上复苏并步入经济成长期时迅速完善了自己的社会福利制度;而近十年来被一些经济学家津津乐道的智利模式,更是在20世纪80年代初政权更迭并被军人把握国内政权的条件下建立起来的。

中国的现阶段,同样是在经历一个相当重要且特殊的社会经济转型时期。在这个时期,旧的体制被打破,新的体制逐渐得到确立,但原有的社会问题如贫困问题、灾害问题、疾病医疗问题、老年化问题等依然存在,新的社会问题如失业问题、国有单位职工下岗问题、企业福利社会化问题等则日益显现。没有健全的社会保障制度,便不可能有社会的稳定与经

济的持续发展;而不对传统社会保障制度进行创新性的改革,亦难以解决现有的各种社会问题。因此,总结社会保障在中外的历史经验和教训,借鉴国外的社会保障改革与现行做法,注重中国社会保障制度的改革与完善,便很自然地成为这个时代的一个十分重大的现实课题。

不过,在国际上,由于各国社会保障制度实践的客观差异和习惯叫法不同,社会保障概念在理论上亦有着各种不同的且无法统一的解释。如日本流行社会福利,社会保障在日本成为一个小于社会福利的概念;美国的社会保障通常是指养老及遗属保险制度,或扩大至面向劳动者的其他社会保险与家属津贴;在新加坡,公积金制度几乎就是社会保障的代名词。中国的社会保障则是指各种具有社会保障性质的措施或手段的统称。我曾经将其定义为国家或社会依法建立起来的、具有经济福利性的国民生活保障与社会稳定系统^①;此后,我又根据社会保障在当代社会的发展所表现出来的一些共同特点,进一步将社会保障概括为各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统^②。这一概念包括三个要素:一是具有经济福利性质,即受益者的所得一定大于所费;二是属于社会化行为,即由官方机构或社会中

间团体来承担组织实施任务,而非供给者与受益方的直接对应行为或个体行为;三是以保障和改善国民生活为根本目标;凡同时符合上述三个条件者均可以归入中国的社会保障体系。本文探讨的中国社会保障制度即是基于上述定义的社会保障,是社会化的、福利性的国民生活保障系统的最高层级的概念。

一、走中国特色社会保障道路的必然性

纵观世界,可以发现,尽管各国社会保障在发展中实践存在着许多带有共性的规律,但全球并无一套统一规范的社会保障制度可资借鉴。因此,在确定中国的社会保障道路时,我们既需要以全球社会保障制度的发展实践为背景,更需要在借鉴国外社会保障制度实践已有的经验教训条件下,走适合自己国情的发展道路。这一观点的依据在于:

1. 社会保障的独特性质决定了它在全球共产主义时代没有到来之前将是一种无法国际化的事业。社会保障是用经济手段来解决社会问题,实现的主要是政治目标和社会目标,从而是一种社会政策与经济政策交互作用下产生并不断发展的事业。古今中外的社会保障制度实践均表明,它绝对不是一个简单的经济问题,也不能只从经济效率的角度来评价社会保障,包括政治、宗教、传统习惯、历史文化乃至伦理道德、公众心理等均对社会保障制度产生深刻影响。如现代社会保障体系的主要组成部分——社会保险就不是产生于老牌资本主义发达国家英国,而是产生在社会经济相对薄弱的德意志,这一例证揭示的就并非只是一种偶然现象,而是与“铁血宰相”俾斯麦执政期间的执政方略密切关联。因此,在各国的社会经济发展进程中,经济体制因主要由市场机制发挥作用且以效率为评判标准,需要且可能走向国际化,即进入国际大市场,融入国际经济体系,从而经济改革应当与国际惯例接轨;而在社会保障方面,由于性质的主要方面和影响因素的社会性、政治性,各国之间也必然因之存在着很大差异,从而决定了一国的社会保障制度不可能照搬他国的做法,进而决定了各国不能奢望像经济体制改革一样来按照“国际惯例”建立自己的社会保障制度。

2. 各国的社会保障模式及其改革发展动态,决定了一国社会保障制度的发展道路通常要取决于本国的具体国情。一方面,以各国社会保障制度为例,英国及北欧国家等建立的是以公平性、普遍性为基本特征的福利国家模式,而北美国家却是以效率型、

选择型的社会保险为主,新加坡建立的是强制性储蓄的公积金制度,智利正在走养老保险基金私营化道路,即使是德国与法国之间的社会保障制度也存在着较大的差异。另一方面,在借鉴外国社会保障制度方面,公积金制度在新加坡无疑是成功的,曾经有25个国家采用这一模式来改造本国的养老保障制度等,但到80年代后即有10个国家宣布放弃公积金制度,另外一些国家亦在逐步放弃公积金制度;智利将养老基金私营化被一些国家认为是成功的改革,但同时也为一些国家所反对,美国对此则存在着肯定与否定两种截然相反的观点,一些南美洲国家近年采用智利模式所取得的效果亦并不一致。香港被英国统治了150多年,其经济体制与英国一样,也是高度发达的自由市场经济,但在社会保障方面却一直采取“积极的干预政策”,迄今连基本的社会保险制度均未建立起来(具有社会保险性质的强制性公积金制度虽已立法,但要到2000年以后才会正式实施),而民办慈善事业却十分发达。由此可见,一国(或地区)的社会保障道路需要借鉴他国的经验,但真正起决定作用的还是本国的具体国情,他国的实践即使是已经被证明了的成功经验,也要接受本国的检验才能确定是否可以借鉴。

3. 中国的具体国情,决定了中国的社会保障制度作为一个整体决不可能照抄任何国家的模式(不排除某项社会保障制度可以照抄)。影响中国现阶段社会保障制度选择的主要因素有:一是政治因素。社会主义制度必然要维护市场经济条件下绝大多数国民的切身利益,并必然对社会保障制度产生直接影响;二是经济因素。1998年我国人均GDP仅为6100元,国家财政赤字近960亿元,共发行国债5900亿元^①,这表明国民收入有限、国家财力紧张,支撑社会保障制度的经济基础还很薄弱;三是人口因素。13亿人口加上老龄化高峰期的到来,决定了中国的社会保障水平只能是低水平,而养老保险和老年福利等将成为新的社会保障制度的关键领域;四是地区发展很不平衡,且很难在短时期内改变,不同水平地区之间的社会保障制度必然存在着差别性;五是民族传统与历史文化因素。官本位的传统实质上使政府很难超脱起来(即使建立了成熟的市场经济体制,政府干预社会保障仍将是很自然的事情),而重视家庭稳定与家庭成员间相互扶持的传统又使家庭保障上升到伦理道德和法律规范的层次等,这些因素必然对现阶段社会保障制度的改革和发展产生相应的影响。

此外,还必须考虑,我国的社会保障制度改革是在已有一套由国家保障制、企业保障制和乡村集体保障制组成的完整的传统社会保障制度基础上进行的;传统制度虽然只与计划经济体制相适应且存在着内在缺陷,但它直接惠及着亿万国民,从而不可能不保持一定的延续性。这样,新、旧社会保障体系的替代便需要一个过程,中国式的社会保障新制度还会包容有限的传统保障制度的内容。

可见,无论是从社会保障的独特性质出发,还是以他国或地区的社会保障制度实践作为参照,中国都只能以本国的具体国情为依据,走有自己特色的社会保障道路,除此之外别无选择。因此,努力消化国外社会保障制度发展实践的经验教训,全面分析中国的具体国情,应当成为选择中国的社会保障发展道路并建设新型社会保障制度的前提与基础。

二、中国新型社会保障制度的基本框架与主要特色

从适应市场经济的要求和整个社会发展的客观需要出发,根据中国的现实国情,并借鉴国外的经验;中国的社会保障道路应当且只能是一条以家庭保障为基础的混合型社会保障道路。在这条道路的指导下,我们可以先行剖析一下中国特色社会保障制度的基本结构。

从保障层次出发,新的社会保障制度的框架,可以划分为经济保障、服务保障和精神保障等三个层次。其中:经济保障是为保障国民的基本生活提供资金上的保障,它通常采取货币支付的方式,如养老金、抚恤金、救济金等,以及某些可以代替现金的票证(如美国的食物券、我国某些地区为低收入家庭提供的有关收费减免票证等);服务保障是为有需要者提供生活服务方面的保障,它通常通过提供相应的劳务来满足国民的需要,如养老院、残疾人康复服务、家居照顾及其他具有经济福利性的生活服务;精神保障则是指精神慰藉,人是有感情的动物,在现实生活中仅有经济保障与服务保障是不够的,还需要有精神方面的慰藉,许多国家和地区的社会保障工作者日益注重从心理学、行为学角度出发开展工作,在一定程度上为有需要者提供了精神上的保障,但一般而言,家庭成员之间的亲情很难被替代。

从保障项目出发,新的社会保障体系将由社会保险(主要面向劳动者)、社会救助(面向低收入家庭、贫困人口及灾民等)、社会福利(面向全民,主要包括老年人福利、残疾人福利、妇女儿童福利、住宅

福利、教育福利、职业福利等各种福利性服务和福利津贴)、军人保障(面向军人,惠及军属,是以受益群体为划分标志的一个独立子系统)、医疗保障(面向全民,但主要是劳动者,是以特定的疾病医疗保障内容为划分标志的子系统)、补充保障(如各种非强制性的、具有经济福利性的社会化的补充保险、互助保障和慈善事业等)六大子系统构成^①。它们将共同构成我国新的社会保障制度的完整体系,并在实践中体现出多层次性与多元性,同时发挥出各自的重要作用。

在上述框架内建设中国新的社会保障制度,需要体现出如下特色:

1. 以家庭保障为新型社会保障制度的基础。育幼养老、相互扶持是我国家庭保障的传统内容,在实践中早已上升到法制规范的层次,这种颇受国外学者称道的民族传统,实质上是维护社会稳定和家庭稳定且能够化解诸多社会问题的内生机制,它是建立新型社会保障制度的一种先天优势。因此,中国社会保障制度改革的出发点,不是要取代家庭保障的功能,而是适应经济改革与社会发展的需要,弥补家庭保障功能的弱化。以中国的现实而论,几乎所有的人均需要从家庭中得到精神慰藉,90%的人需要家庭提供相应的服务保障,80%的人需要家庭提供相应的经济保障。可见,国民的生活保障仍然是以家庭保障为主,这种状况在相当长的时期内都不会改变。因此,继续维护并巩固家庭所具有的各种保障功能,不仅是中国的民族特色,也是中国新型社会保障制度的重要特色体现。

2. 广覆盖、低水平。一方面,在计划经济时代,政府是通过国家保障制、企业保障制和乡村集体保障制来保障全体国民的生活权益,实际上是一种程度不同的全民保障,现阶段虽然实行市场经济,但社会主义国家的社会保障仍然不可能只是一部分人的福利,仍然应当是符合普遍性原则的福利;另一方面,由于国力的有限,支撑社会保障水平的经济实力薄弱,同时考虑到社会保障刚性增长的特征,我国的社会保障制度在现阶段乃至在相当长时期内亦只能保持在低水平的状态下。因此,广覆盖与低水平构成了新型社会保障制度的又一基本特色,其中广覆盖决定于社会主义制度并受传统保障因素惯性作用的影响,低水平决定于国力的有限性和社会保障制度自身刚性发展规律。这种特色与福利国家相比,差别在于水平高低上;与追求效率的国家相比,差别显然体现在覆盖范围上。

3. 地区特色与国家特色合理组合。我国的具体国情决定了社会保障制度必然是有中国特色的制度,而地区发展的不平衡、分税制和分级负责的财政体制等,则决定了社会保障制度还必然在地区之间存在着项目结构、实施范围、保障水平等方面的差异;况且一些社会保障项目本来就只适宜由地方政府充当责任主体并直接组织实施。因此,新的社会保障制度在实践中必然同时体现出地区差别性和地区特色性。在这一背景下,中国特色的社会保障道路其实也是国家特色与地区特色的合理组合,其中国家特色主要体现在宏观政策和少数保障项目方面,地方则享有较大的社会保障改革自主权并根据本地情况建设有本地特色的社会保障体系。

4. 社会统筹与个人账户相结合。在养老保险与医疗保险等主要社会保障项目上,现收现付模式已被证明缺陷甚多,而采用完全积累在中国又根本不具有现实性,从而使实行社会统筹与个人账户有机结合便成为现阶段一种较为理性的模式选择。目前中国的养老保险与医疗保险统账结合模式,实质上是部分现收现付(社会统筹部分亦可能走向部分积累)与部分完全积累的组合,是社会公平与待遇差别的组合,是劳动者共有制与私有制的组合,这种模式在世界上是一种独创,但能否真正实现这种模式并保持其良性运行,还取决于社会保障的历史负债等问题能否尽快找到合理的解决路径。

5. 系统协调推进。在中国新的社会保障制度中,工业化的快速发展决定了社会保险尤其是养老、医疗保险等项目应当成为整个社会保障制度建设的重点;但同时也应看到,我国还有数以千万计的贫困人口和每年逾亿的受灾人口,以及各种原因导致的需要救济的社会成员,弱势群体的规模仍然庞大,从而决定了社会救助仍将是整个社会保障体系中的重要组成部分,并需要得到发展与完善;而人口老龄化的加剧,庞大的残疾人群体,以及经济发展必然带来的国民对改善生活质量的欲望,又决定了需要发展各种社会福利事业。因此,我国社会保障制度的改革在相当长的时期内并非是某一项保障项目的改革,而是包括社会保险、社会救助和社会福利在内的整个社会保障制度的改革。它追求的是整体效率与保障功能,强调的是单项重点突破和整体协调推进的有机配合,从而需要体现出系统协调推进的特色,这是任何其他国家的社会保障改革所没有的。

6. 社会保障制度的运行,还不可避免地要打上我国现行政治与行政架构的烙印。例如:在法制规范

上,需要采取独立、平行立法的方式来构建中国的社会保障法律体系;在管理体制上,执政党仍然会发挥特别重要的作用,在政府内部采取的则是劳动和社会保障部、民政部两部门为主和相关部门配合的管理体制,同时高度重视发挥像中国残疾人联合会、工会、慈善会等半官方或民营机构的作用;在实施系统方面,需要构建社会化、社区化的实施网络,并需要适当发挥中国城乡基层政权组织的作用,城镇居委会、乡村政权等应当成为实施社会保障制度的重要的基础;在监督机制方面,需要建立起多重的、权威的监督系统,除一般司法监督和行政监督外,特别需要有能够代表各方利益的代表组成的监督系统。

目前,改革的趋势表明了上述特色具有主流特征,但又并未完全达成共识,亦未在整体上得到充分的体现,这表明中国特色的社会保障制度在改革、发展进程中还面临着艰巨任务。

三、中国特色社会保障道路 在现阶段的实践策略

应当承认,改革开放以来,中国的社会保障制度改革取得了一些成就,新制度的中国特色部分地得到了体现。但中国特色社会保障制度的确立,还面临着许多问题,如社会保障(主要是中老年职工的养老金)的历史负债已经成为建设新型社会保障制度的最大障碍。这种历史负债约在2—3万亿元之间。它显然无法通过正常的筹资方式来解决,而不解决历史负债,新制度就无法进入预定的轨道并实现预期的目标。以武汉市为例,1998年全市首次出现年度养老保险基金亏空1.3亿元,1999年尽管采取了扩大覆盖面、提高征缴率等措施,但仍然无法扭转收不抵支的局面,统账结合实际上名存实亡。而该市的养老保险缴费率已高达29%,超过全国同一指标平均水平约9%^⑥,当地经济的竞争力亦直接受到其影响(因养老保险基金缴费率高意味着企业生产成本高)。同时,社会保障法制建设的严重滞后是影响新制度建设的又一重大因素,地方立法多,全国立法少,行政法规多,人大立法少,构成现代社会保障制度主体的社会保险、社会救助和社会福利迄今仍未制订相应的法律,这表明中国社会保障法制体系的骨架还未确立,这种状况使中国特色的社会保障制度无法上升到法律规范的层次,并很难进入定型的、正常的发展阶段。此外,现有的制度安排模式单一,配套改革跟不上,均直接影响着中国特色社会保障制度的建设与发展。在以往十多年间,理论界与决策

层均未注意到社会保障本身即是一个需要其他改革配套的独立运行的系统工程,这种思路的重大缺陷是在社会保障改革中,往往以诸如国有企业改革、财政体制改革等为出发点,对社会保障制度本身特性的忽略使该项制度的改革丧失了自主性。中国特色社会保障制度在改革与发展中所面临的上述问题,是历史的和现实的因素,主观的和客观的因素综合影响的结果。如果没有新的改革思路,没有新的有力的措施,要真正建立具有中国特色的社会保障制度还将走相当长的路,甚至还可能遭遇重大的挫折,我们需要有这种思想上的准备。

针对上述难点问题,可供采取的实践策略包括:

1. 对历史负债实行明算账,细分账。目前省级统筹难推开,养老保险费征缴难,个人账户空账运转等等,实质上并非是新制度造成的,而是在新、旧制度转型中的历史负债造成的。因此,中国特色社会保障制度的最终确立,必须以妥善解决历史负债为前提。而部分城市出现的基金支付能力不足(主要是养老保险)更表明了解决这一问题已成当务之急。理论界一般认为,社会保障(主要是养老保险金)的历史负债是因为过去没有任何基金积累造成的,根据马克思的劳动价值学说,工人的养老金属于必要劳动范围,从而应当在职工在职期间作出扣除,我国过去采用由各企业负责的现收现付制,职工的养老金实质上被转化成国家财富并积累起来了,从而要求国家承担起这种历史债务,即完全由政府负责偿还,并提出过出售国有资产或发行特种国债等方略。笔者则认为,从现实国情出发,只能采取多途径化解的办法。首先是将职工养老保险的历史负债明算账,其次是由政府、个人与企业采用五二三式分账,即由政府、个人及企业分别承担50%、30%和20%的历史债务。其中:政府负责的部分又可以采取由中央与地方政府各分担50%的分解办法,个人分担的部分可以通过个人账户的半实半虚来体现,企业分担的部分则通过适当的费率提升来解决。事实上,目前部分老城市的历史负债几乎完全是由企业承担的(如上海的缴费率高达29.5%,武汉市等也高达29%),如果采取分账的办法,不仅能够明确有关各方及各级政府的责任,而且能够减轻老城市的企业负担。因此,这种方案似乎与上述完全由政府偿债的理论相悖,但符合中国的现实并且是具有可行性的方案,因为中国的整个改革成本亦是由政府、企业及个人分担的,养老金债务除此之外再无更为优良的解决方案。

2. 坚持统放结合,实行分级、分项负责制。目前的社会保障改革基本上处于一种中央包办、地方无责,同时又放任地方制定方案的无序局面,是一种统放不分、职责不明的改革格局。它严重地影响了地方的改革主动性和积极性,对中国特色社会保障制度的建立与完善起阻碍作用。因此,中央不能包办一切社会保障事务。中央政府与地方政府需要有明确的分工,最合适的措施便是对社会保障改革实行统放结合,让地方政府承担起相应的、具体而明确的责任。一方面,加大各级政府的财政投入,对历史负债实行中央与地方分担偿还责任。另一方面,将一些重要的项目如养老保险、失业保险等由中央政府统一制度、统一管理,而对医疗保险、工伤保险及社会救助、社会福利事务等完全交由地方政府负责,国家只制定有关的原则规范。在中央与地方之间划分责任,并各负其责,将有利于社会保障制度改革的深化,并真正体现出国家特色与地方特色的合理组合。

3. 在贯彻多层次原则的同时,尤其需要重视社会保障制度的多元化。一方面,社会保障制度在国际上改革、发展的潮流就是多样化,绝大多数国家的社会保障实践亦是多元化结构,如日本等国的养老保险就是由各种适用于不同群体社会成员的制度构成的,这种格局为中国的社会保障制度改革提供了参照。另一方面,我国的现实国情是社会阶层分异加快,不同社会阶层因社会经济基础不同而对社会保障有着不同的需求,现阶段追求高度统一的社会保障制度不仅会直接加重政府的负担,而且会抹杀不同阶层的差异性。因此,在建设有中国特色的社会保障制度进程中,还需要在制度设计中体现多元化特色,即考虑不同阶层的人群来设计范围有别、水平有别、基金构成有别的保障制度。

4. 建立独立的社会保险基金管理体系,开辟社会保险基金投资特区或试验区。社会保险基金的管理是关系到整个社会保障制度成败的关键,而在实行部分积累和个人账户制的条件下,基金的保值增值即是最为重要的问题。因此,必须加强对社会保险基金的管理,如建立中央和省级社会保险基金管理组织,将社会保险基金划分为养老、失业保险基金和工伤保险基金、医疗保险基金等,以实现项目基金的周期平衡和即期平衡为追求目标。同时,开辟社会保险基金商业营运的试验特区,可以选择基金积累较多、投资意识与技术较强的上海、深圳为社会保险基金营运试点区,这样可以为未来全国的社会保险基金营运提供经验。

此外,在建立中国特色的社会保障制度进程中,还需要坚持社会化与社区化并重,让一些社会问题消化在社区;坚持官民结合,并通过大力发展公益事业团体(如慈善机构等)或非赢利性机构,让民间组织承担起相应的社会保障责任;同时通过采用混合筹资机制来扩充社会保障的财政基础。

总之,中国只能选择走有中国特色的社会保障道路,而这条道路因现实国情因素的制约,将不会是一元化的制度型社会保障道路,而只能是以家庭保障为基础,制度安排与非制度安排相结合的多元化、多层次化的混合型社会保障道路。

注 释:

- ① 郑功成:《论中国特色的社会保障道路》,武汉大学出版社,1997年版,第7页。
- ② 郑功成:《论中国社会保障制度的改革》,载《医学与社会》1998年第4期,第1—6页。
- ③ 黄立泰:《消费,消费,再消费》,载《改革纵横》1999年第6期,第12页。
- ④ 郑功成:《中国社会保障体系的发展与框架设计》,载《武汉大学学报》1996年第1期,第19—23页。
- ⑤ 根据武汉市社会保险局提供的资料

(责任编辑 邹惠卿)

Social Security: Choice and Development of China Path

Zheng Gongcheng

(Wuhan University Business School, Wuhan 430072, China)

Author: Zheng Gongcheng (1964-), male, Professor, Wuhan University Business School, majoring in social security and commercial insurance.

Abstract: Chinese social security is the socialized and national living conditions security system which has the nature of economic welfare. Therefore, either drawing on the foreign experiences or corresponding to the civil conditions, China must open its own characteristic path in the social security reform. The path should feature in harmony on pushing ahead the reform and development of the whole social security system as well as in the mixed state of the co-existence of multi-polar and multi-tiered. Thus, the most pressing task at the moment is to reasonably resolve the historical debts, standardize the administration on different levels and items, set up the experimental unit in operation of the social insurance fund.

Keywords: social security; mixed system; reform and development