

中国社会保障制度改革:反思与重构

“中国社会保障体系研究”课题组*

Abstract: Although the reform of social security system in China has made for more than ten years, it's effectiveness is not ducky. The governments, the enterprises and the individuals, the three sides related to this system have not taken the benefits from the present order. Are the problems in the field of social security related to contrivance of the order or to practical operation? Are the problems in the basic thoughts or in the concrete methods? After answer the above two problems, the team of the project has made a new plan of the reform, Basic-concordancy Social Security System.

从20世纪80年代中期开始的中国社会保障制度改革,终于在世纪之交出台了《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》、《失业保险条例》、《社会保险费征缴暂行条例》(以上为社会保险制度)、《城市居民最低生活保障条例》(社会救助制度)、《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》(特殊时期的特殊制度)等一系列法规文件,构筑了一个以养老、失业、医疗三大社会保险制度和社会救助制度(最低生活保障制度)为骨架的中国城镇社会保障体系的雏形。

然而,由于社会政策和社会立法过程中的缺陷,使这一制度体系既“先天不足”,又“后天失调”。从目前的实施情况看,效果难尽人意。尽管对问题的严重程度估计有所不同,但是现行社会保障制度体系未能满足社会需求,需要花大气力加以完善,则是无论政府部门还是学术界都已经达成的基本共识。

在历时3年的课题研究中,经过调查,我们惊讶地发现,与社会保障制度相关的三个方面——政府、企业和个人,居然都没有能从现行制度中获益。老百姓对现行社会保障制度心存疑虑。据《2000年社会蓝皮书》披露:有60%以上的被调查者对“社会保障”表示不满。在调查中,公众最担心的家庭和个人问题依次是:生病住院、下岗或失业、家庭经济困难。1999年有两大热点问题——内需不足和“法轮功”事件,其背后原因都与社会保障相关。企业在社会保障方面的支出仍在增加。仅此一轮改革,按新出台的法规规定,所增加的保险费用就在工资总额的5个百分点以上。这是在企业的社会保障负担已经达到或超过临界点的前提下的再度加码。政府原想通过这一轮改革,多少卸掉一些包袱,结果适得其反,反而每年数十上百亿地调动财政积累补亏。仅养老金一项,1998年的缺口是50多亿,1999年是100多亿。最后只能动

* 本文执笔人景天魁、杨团、唐钧、莫泰基、施育晓。课题组成员孙炳耀、关信平、吕学静、杨伟民参加了讨论。本文原稿篇幅较长,本刊发表时作了删节。

用国家财政来填补窟窿。这种尴尬的局面难道不应该引起我们的深刻反思吗？

经过3年来的调查研究和深入探讨,反复听取政府有关部门和群众团体的意见,我们把值得反思的问题归结为二:其一,目前社会保障领域存在的问题究竟是制度设计问题还是实际操作问题?其二,目前社会保障领域存在的问题究竟是出在基本思路上还是具体方法上?我们的回答是前者。

对于我们的研究结论有不同的看法是很自然的。由于各种主观和客观的原因,我们对各项制度的效果验证和评估也还做得不够细致和缜密。此次将研究成果公诸于众,希望引起争论。在社会保障这个有关国计民生的重大制度问题上,展开各种观点间的讨论是非常必要的。

一、问题在于制度设计,抑或实际操作?

中国社会保障体系的问题在于制度设计抑或实际操作?我们认为,是制度设计问题。但是,要把这个问题说清楚却不那么简单。因为目前成为制度体系核心的养老、失业和医疗三大保险制度设计各异,再加上社会救助,所以我们还是分别来谈。

(一)养老保险的制度设计问题

养老保险制度的现行模式是“统账结合”。制度设计的目标是把现收现付制的社会统筹与储备积累制的个人账户结合起来,既体现社会共济,又体现自我保障。这样设计主要出于两个考虑:一是为了应付预计在2025年前后到来的人口老龄化高峰;二是为了适应市场经济的需要,配合国企改革,在国家、企业和个人之间形成合理的责任分担格局。但是,这种制度设计存在着误区。

1. 国际上很多社会保障文献中都曾提到,虽然储备积累制“自己存钱给自己养老”的设想很诱人,但世界上绝大多数国家和地区现在还是在基本养老保险的制度模式上选择了“现收现付制”。这是因为在制度建立时,一个负责任的社会不能把已经进入老年的上一代人排除在外。这样,自然而然地就进入了下一代人养上一代人的现收现付制的循环圈。如果要从现收现付制转变为储备积累制,就必然会有至少一代人的利益受损,这在经济学上已经得到了证明(Fabel, 1994; 李绍光, 1998)。因为这一代人既要尽供养上一代老年人的义务,又要为自己将来养老进行储备积累,这种经济负担是雇主和雇员都难以承受的。

然而,这个忠告恰恰在中国被忽视了。为了推行“统账结合”,中国实行了“老人老办法,新人新办法”。对已退休的老职工,仍沿用现收现付的办法给付养老金,并且保持原来的水平不变;对尚在劳动年龄的职工则要建立个人账户。这就使正在工作的这一代,不仅要为已经退休的上一代人缴费,还要为自己未来的养老金向“个人账户”缴费。众所周知,中国企业在社会保障方面难以承受的超负荷,养老保险的缴费率节节增高是主要原因。究其原委,正是制度设计走进了这一“双重负担”的误区。

2. 中国企业养老金的平均工资替代率目前高达80%以上,几乎是世界上最高的。追根溯源,是因为中国的退休制度是在计划经济体制下形成的,城镇职工的工资只够吃饭穿衣。到退休时,为维持本来就很低的生活水平,退休金的平均工资替代率远高于国际上实施社会养老保险的国家是可以理解的。改革20多年来,中国城镇职工的工资早已超出了原先的“生活费”概念,但我们的社会养老保险制度却维持了计划体制下的高工资替代率。不断增长的企业工资水平,过高的工资替代率,加上企业职工退休前的工资突击升级,致使养老金实际支出远远超

出预计值,这正是刚刚踏入老龄化门坎的中国,在新制度执行后不过一年,就爆发了养老金当年收不抵支危机的重要原因。

在养老保险制度的设计中,政府的承诺或责任的“度”在哪里,是个值得重视却迄今尚未在中国得到重视的问题。退休金水平高比低好,退休职工退休后的生活水平以不下降为好,这个动机无疑是好的。但是,以政府承诺的基本养老金来实现这个目标,政府的责任就可能超过政府可承担能力的“度”的界限。其实,在当今世界上,大多数国家和地区在养老保障方面实际上实行的是多支柱的复合制度。即养老保障制度是由政府负责的基本养老保险、由企业或工会负责的职业退休金计划和由个人或家庭自己负责的个人养老储蓄合成的。三个支柱叠加,保障职工退休后尽可能维持原有的生活水平。三个支柱中,政府承诺的基本养老保险一般都是低标准的,现收现付的,而二、三支柱的水平视经济增长和个人收入水平而定,这是国际养老保险制度改革的基本路子。

表面看来,中国的社会保障制度也在向“三支柱”的方向努力。其实不然。区别有三:一是我国政府承诺的基本养老保险目标过高,包揽过多,责任过大,甚至引发了兑现承诺的危机。二是养老保险总缴费率及企业缴费率过高。企业统筹部分的缴费已经高达工资总额的20%以上,还要给个人账户缴费,再加上强制个人为个人账户缴费的部分,总缴费率必定超过30%,企业和个人实在难有余力再投保职业退休金和个人养老储蓄。三是职业退休金和个人养老储蓄缺乏立法保障,无法规范操作。所以,归根结底,中国现行的养老保障制度还是一个支柱——政府保险。

3. 近年来,“空账运转”实际上成了养老保险不尽人意的“替罪羊”。其实,反过来想一想,即使个人账户实施以来走的就是“实账”的路子,难道就不会出现目前的财政窟窿吗?按劳动与社会保障部的统计,近期在有关部门的努力下,企业保险费欠缴的问题已基本解决。

真正的问题在于养老金开支总额大大超出预期,迫使各地社会保险部门不得不动用原本准备存入个人账户的积累资金。以北京市为例,平均退休年龄降到51.7岁。1996年人均月退休金为400余元,1999年增长到700余元,增长幅度远远超过了经济增长和企业平均工资增长率。退休人口和退休金水平增长过快两大因素导致北京市的退休金支出总水平1999年比1996年翻了一番还多,1999年当年即出现收不抵支,比预期提早了6年。而北京市的收支情况在全国还算是比较好的。

上述问题,表面看来的确有操作问题,不过破绽早在制度设计之初就埋下了伏笔。最近,有关方面又有了最新设计,即填平空账,建立事实上的个人账户,然后据此来建立和启动我国的资本市场。我们姑且承认资本市场对中国的经济发展有很大的意义,也假定以后的收费能够同时满足社会统筹和个人账户这两方面的需要,不会再出现新的空账。但是,在尚未做好必要的制度平台的现时期,由政府将强制积累的个人账户基金投入风险很大且无任何抵御措施的资本市场,一旦失算,后果难以设想。因为资本市场运作的成本很大,而且不仅有经济成本,还包括社会成本和政治成本。总之,中国的资本市场要建立,要启动,但是不能用老百姓的“保命钱”——基本养老保险资金来冒这个风险。另外,积累基金的保值增值也不应该交给政府直接管理和操作,应该由市场运作,政府只承担对于制度架构的把握、制度平台的建立和制度实施的监管。

4. 目前流传着一种说法,随着老龄化的进程,缴纳保险费的人会越来越少,领取养老金的人会越来越多,所以现收现付制的养老保险制度一定难以为继。这种说法在中国流传颇广,甚

至被有些人当作一条“铁律”。

我们试图对这个论点在中国是否适用提出挑战,因为中国有中国的特殊国情。理由是:(1)中国社会之所以会迅速地踏进老龄化门坎,一个特殊的原因是计划生育政策。且中国又是一个二元社会,计划生育政策在城市和农村的执行情况大不相同。所以,中国的城市和农村老龄化高峰到来的时间是不同步的。(2)中国的养老保险制度在今后相当长的一段时间内仍只会在城镇人口中实施。庞大的农村剩余劳动力将成为这个制度缴费人的后备军,当城市因为老龄化而缺乏劳动力时,他们自然会向城市流动。只要政策措施得当,可以在很长一段时间内(譬如到21世纪中叶)维持养老保险金的领取人和缴费人之间相对稳定的比例,从而渡过中国的老龄化高峰期。所以,只要政府妥善地对此作出规划和安排,中国有可能避免缴费人越来越少的窘境。(3)随着从工业社会向后工业社会迈进,创造社会财富的决定因素将会从劳动力的数量转向劳动力的质量。同时,不管养老保险是现收现付制,还是储备积累制,一个社会在某一时间只能享受这一时间所创造、所拥有的社会财富。问题在于如何将社会财富合理地分配。

在揭示了中国养老保障制度改革中存在的误区后,我们认为:现行养老保障制度的设计确实存在着严重的缺陷。1. 重收不重支,致使养老金支出膨胀。当初在进行制度设计时我们并非十分重视工资替代率的问题,也未曾料到因提前退休、退休前工资水平上涨这两大因素强化了已经过高的工资替代率在养老金支出膨胀中的作用。2. 统帐结合导致完全的现收现付,个人帐户空账,为养老金支出膨胀大开方便之门。3. 政府承诺的基本养老金比例过大,导致三支柱变为一个支柱。

(二)失业保险的制度设计问题

相对而言,中国失业保险制度的现行模式是最“与国际接轨”的,即向所有的企业职工收取失业保险费,一旦遭遇失业风险,他们就可以领取24个月的失业保险津贴。然而,这种制度设计同样存在着误区。

1. 据《全球社会保障制度·1995》一书记载,到1995年止,在165个国家和地区中,只有52个国家或地区实行失业保险制度,还不到1/3。众所周知,高失业率目前正困扰着世界上大多数国家,那么,为什么这么多的国家都没有采用这种现成的制度模式呢?究其原委,目前这种“国际通行”的失业保险模式本身的设计存在问题。该模式对领取保险津贴有时间限制,在国外通常为6—18个月。从这点出发来分析,这种模式应该是以这样的假设为前提的,即在6—18个月这样较短的时间内,大部分失业者是可以重新找到劳动岗位的。因此,在比较稳定而完善的劳动力市场前提下,这种失业保险制度模式用以对付常态的失业问题应该是有效的。然而,对于在产业结构大调整的背景下出现的大规模的结构性失业,这种失业保险模式的作用就令人怀疑了。

中国目前处于从计划经济向市场经济的转轨时期,一是由于产业结构大调整,二是由于隐性失业显性化,造成了较大规模的结构性失业。据专家估计,1998年中国城镇实际失业人口(指登记失业人员、下岗失业人员和农民工失业人员三部分之和)在1540—1600万人之间,实际失业率在8%左右,比登记的失业率(3.1%)高出1倍多。

另外,我们面临的现实是:失业(包括下岗)人员中,40岁以上的男性和35岁以上的女性再就业的难度是很大的,而45岁以上的男性和40岁以上的女性几乎没有希望重新找到“正式”的工作岗位。

因此,要以目前的失业保险模式来对付“近年来全国城镇突发性的、大规模的‘下岗洪水’

和‘失业洪水’”是不可能奏效的。因为这种制度模式设计的初衷就不是为了对付类似中国目前所遇到的问题的。

2 在中国,还有比失业更令人瞩目的下岗问题。两者的区别就在于是否“与企业仍然保持劳动关系”。

在 90 年代初,下岗问题初露端倪之时,中国社会并没有意识到它的严重性。因此,政府采取的也仅仅是逢年过节“慰问困难职工”的运动式工作手段,没有注重建立一个长期有效的制度。到 1997 年,下岗问题日趋严重,即以给下岗职工发“生活费”的方式应急,并由政府(中央政府、地方政府)、企业和当地失业保险机构三方面分担这笔费用。由于制度设计时就定位不清,这种“生活费”到底是下岗的抚恤费还是生活困难的救济费,概念不清楚,所以在具体执行中必然走样。

首先,沿袭福利人人有份的计划福利方式,表面的公允掩盖了事实的不公平,导致最该保障的真正困难职工未能得到充分的保障。例如,据重庆市的调查估计,实际上下岗职工中 1/3 的人收入水平高于下岗以前,1/3 持平,1/3 下降。可见下岗职工的生活费发放中至少有 2/3 的钱没能用到最需要的人身上。

其次,地方政府和企业这两个出资方常常不能兑现承诺,导致大多数地区不是动用失业保险基金发下岗职工生活费,就是对资金缺口视而不见,长期拖欠,结果真正困难的下岗职工的利益受到损害。有些地方为了保障这批基本生活有困难的下岗职工,启动了最低生活保障线制度,收到了较好的成效。

总而言之,现行失业保险制度实际上处于投入颇多(一年收费 60—70 个亿)、效率低下、收效甚微的尴尬境地,不为大多数专家所看好。因此,它不是靠修修补补能够凑合着对付过去的,而是非改不可。

(三)医疗保险的制度设计问题

中国医疗保险改革的任务是建立城镇职工基本医疗保险制度,其基本原则是“低水平,广覆盖”,制度模式也是“社会统筹与个人账户相结合”。但是,这种制度设计也至少存在着两方面的误区:

1 医疗保险制度的运行机制与养老保险显然不同。就每一个个人而言,老年保障的需求基本上是可预期的,只有在保险对象到了退休年龄时,养老保险的给付才会发生。医疗保险则完全是另外一回事,疾病风险是随时随地都有可能发生的,因此对于个人来说,医疗保险的给付是不可预计的。正因为如此,养老保险用“个人账户”的方式搞储备积累还可以理解,而医疗保险搞“个人帐户”就令人费解了。

首先,就保险机制而言,医疗保险才是符合大数定律的真正意义上的“保险”,“统筹”和“共济”才是真正的题中之义。也就是说,在假设生病的总是少数人的前提下,用多数不生病的人的钱来帮助生病的人治病。这样做的经济成本和社会成本都是较低的。同时,又因为每一个人终究都会生病,所以即使结果不平等(看病吃药所花的钱不相等),但机会是均等的(有病就可以得到治疗)。就一个正常的人对医疗保障的心理期待而言,机会均等远胜于结果平等,绝大多数人至少是不希望自己通过生病来获得多花钱的结果的。

其次,既然疾病风险随时随地都有可能发生,那么,按现在个人账户的积累水平和医疗开支的支付水平,实际上从一开始就会有相当一部分身体不那么健康的人的帐户总是“空账”,于是年年都刺激他们向社会统筹跑步冲刺。而另一部分身体健康的人帐户中的钱却成了“死钱”

(因为它并不能随意支配), 还得有专门的机构和人员去管理。从经济成本和社会成本而言, 无疑是增加了许多。

2 新出台的城镇职工基本医疗保险制度提出了“低标准, 广覆盖”的实施原则, 这无疑是明智的。但是, 新制度只适用于城镇职工, 这又可能是个误区。它“名正言顺”地将原来享受“半劳保”的未成年人和无工作、无收入的老人排斥到制度之外了。所以, 至少在这一点上, 覆盖范围不是广了, 而是窄了。而被排斥的这些社会群体恰恰又是疾病多发群体。

如果社会上只有一部分人得到某个方面的保障, 就会产生在社会保障理论上称为“绿岛效应”的社会现象, 就是说得到保障的人就像沙漠中的绿岛, 而没有得到保障的人就像沙漠, 沙漠是会不断侵蚀绿洲的。这在过去的劳保医疗制度和公费医疗制度的实施过程中已经成为一个严重的问题, 新制度看来不但没有解决这个问题, 反而加剧了“沙漠化”。可以预言, 将来被排除在制度覆盖范围之外的人还是会千方百计地利用这个制度。在孩子生病时, 至少是中低收入家庭会不由自主地向“绿洲”侵袭, 而且这种行为还会博得社会的同情。

现行医疗保险制度的设计既不合情(社会排斥), 也不合理(不符合保险的基本规律), 因此, 改革方案出台已近两年, 但仍有 56% 的城市没有跟进制定实施办法, 而真正开始实施的更是凤毛麟角。

医疗制度改革不仅涉及医疗保险制度, 还涉及医疗体制、药品供应与管理、卫生预防与健康保障制度, 涉及到政府、企业和个人之间的关系, 医患关系, 以及医患和保险部门的关系, 情况复杂, 改革难度大。总的来说, 多次的医疗制度改革, 国家财政负担一直上升, 个人和企业支付的医药费及保险费日益上涨, 医疗服务水平的提升却跟不上, 致使国家、社会、企业和个人都受损。得益的是一些药商和医疗器材公司, 以及部分医院。

从国家来看, 医疗费用增长过快, 超出了国家的负担能力。据卫生部门估计, 全国 4000 所综合医院 1998 年比 1993 年人均门诊费用增长 3.3 倍, 人均住院费用增长 2.1 倍。与此同时, 医疗费用支出上的浪费率约 20%。

从企业看, 企业实际人均医疗费开支远远超过目前规定的医疗费缴费比例。据 1998 年对北京市城镇 100 家企业的调查, 人均医疗费开支达到 1720 元, 其中, 医疗费开支占企业工资总额比重超过 10% 的有 58 家企业, 超过 20% 的有 20 家企业。效益不好、工资水平低的企业难以保证职工医疗费力的正常开支。

从个人看, 职工医疗费用的年增长率大大超出同期平均工资的增长速度。抽样调查显示, 前者是后者的 2—3 倍。相当一批国有企业, 不仅在职职工难以报销门诊医疗费用, 离退休职工的医疗费也得不到保障, 下岗职工就更加困难。低收入群体由于无钱而求医无门, 小病积成大病, 从而加剧了城市贫困问题。

总之, 在社会保障方面, 老百姓心中最没有底的就是“今后怎样看病”了。

(四) 社会救助实施中存在的问题

近年来在社会保障制度改革中, 制度设计基本合理的是社会救助制度(最低生活保障制度)。《城市居民最低生活保障条例》1999 年 9 月出台, 并且立即于 10 月 1 日正式实施。《条例》是一部很好的法规, 它明确规定:“持有非农业户口的城市居民, 凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的, 均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。”遗憾的是, 这条表意明确的法规条文, 在实施中出现了相当大的偏差。

1. 偏差之一, 发生在对社会救助对象的认定上。社会救助的对象除了“城市居民”之外,

并不再需要其他特别的身分。这种制度认的就是“贫困”二字,具体而言,就是规定中所说的“凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的”。当一户城市居民的“贫困”被确认之后,他们就有资格享受他们应该享受的权利。

实际上,在实施“三条保障线”的过程中,一些部门认为前两条线没有发生作用而造成的贫困问题不是他们的责任,所以对在职职工(包括“待岗”的职工)不管他们是否领到工资一律“视同”领到最低工资,下岗职工不管他们是否领到下岗生活费一律“视同”领到下岗生活费,这就剥夺了很大一部分对象的法定权利。

此外,现行最低生活保障线制度的单一结构也是一个问题。单一结构把贫困家庭的复杂情况简单化。不论贫困家庭规模和种类如何不同,均按照一个救济标准执行。制度设计中没能设计不同人口的贫困家庭人均最低生活费的不同标准,更没有进一步去研究例如单亲家庭,以及老人、儿童、残疾人等不同贫困群体最低生活救助的实际需要,这是导致制度操作过程中不少实际问题难以解决的主要原因。

2 偏差之二,这种社会排斥的发生有其经济背景。目前最低生活保障制度所需的资金大多采取由市、区两级分担的方法,中央财政极少顾及。在大多数地区,省级财政能给予一点道义上的支持就算不错了。由于目前区属企业普遍不景气,区财政的负担能力极其有限。何况越是经济状况不好的区里贫困家庭就越多,区财政负担也就越大。因为对保障对象的审批是由区民政局掌握的,可以说,区财政困难对实施社会救助的影响是最直接的。所以“视同”的办法在基层也是很有市场的,其结果是在最后一道保障线上也造成了社会排斥。

这种社会排斥的后果是严重的。据专家们的保守估计,中国城镇人口中有1200—1500万贫困人口,但在1999年全国所有的城市和县镇都已建立最低生活保障制度后,这个制度保障的对象只有281万人,即不到1/4或1/5。这给社会稳定埋下了隐患。

综上所述,现行各项社会保障制度的实施效果,有的问题相当严重,有的情况稍好些。总的看来,问题在于制度设计本身。实际操作方面当然会有很多问题,但这类问题一般不难解决,而制度设计的问题却有着更深刻的原因。

二、问题在于基本思路,抑或具体方法?

以上对现行社会保障制度的分析是单项进行的。这样的考察,可以具体看到养老、失业、医疗、社会救助等制度设计本身的问题,但却无法从宏观上考察现行社会保障制度的整体。而单项制度设计的问题,往往是由于整体思路上的偏差造成的。要从整体上分析现行社会保障制度,就要追溯到对目标模式、基本原则、主要功能、本质特征等的认识和选择。这是一些需要专门讨论的问题。这里,我们结合具体的制度设计提出几点商榷意见:

(一)社会保障是相对独立的社会体制。它包括经济制度,但并不限于资金筹集、发放、管理和运营,也就是说,不单单是现金保障,它还应该包括服务保障、权益保障、组织保障(老人和病人的协会等等)乃至精神和文化保障。现金保障当然要做好,这是基础和必要条件,但不能陷入“经济主义”。因此,不宜简单地提社会保障制度是“市场经济体制的重要组成部分”,尽管有“重要”二字,但这不是重要不重要的问题。我们不说政治制度、政党制度、宗教制度是“市场经济体制的组成部分”,因为它们有自己的独立内容。尽管这些制度也是与“市场经济体制”相配套,甚至是为它“服务”的。社会保障制度中包含某些经济制度,也许在这一点上不尽相同于

政治制度等,但它也有自己的独立内容,不能归结为“市场经济体制”。

由于上述原因,也不能一概而论地把“效率优先,兼顾公平”视为社会保障的内部原则。市场是讲竞争、讲效率的,但它必然拉大贫富差距,造成一部分社会群体在资源配置上的弱势和不利地位,以及基本生活上的无助和窘迫。现代社会需要社会保障制度,就是为了“弥补”市场原则的缺陷,通过对社会财富进行二次分配,实现相对公平,缓解社会矛盾,维持社会安定,这也就是对市场体制的补充和维护。当然,在社会保障制度中,也要讲“效率”,但这主要指的是资金发放要合理,让它真正起到解困扶贫的作用,以及严格管理、杜绝浪费等等,而不是指望社会保障本身产生多少直接的经济效益。因此,对于社会保障本身,提“公平优先,兼顾效率”更为适宜。

(二)任何制度极其体系的功能都是有限的,社会保障制度当然也不例外,它作为长期的、稳定的、规范的制度,不同于针对特殊问题的对策和应急措施。

由于中国社会保障制度的设计和建设是在特殊环境中进行的,它伴随着从计划经济体制向市场经济体制的转变,也就不能不面对国有企业改革,以及下岗再就业等一系列特殊问题。于是,对社会保障制度的功能也就提出了种种要求:要能与经济体制改革相配套;要能应对未来老龄化危机的挑战;要能推动国企改革,解决下岗再就业问题;要能开拓国内市场,尽快走出通货紧缩困境;要能促进经济增长,有利于资本市场和金融体系的形成;既能减轻国家、企业和个人负担,又能维持不低的保障水平;既体现公平,又提高效率;既有利于政治稳定,又推动社会全面进步……这串任务书和责任状还在继续延伸。这样的近乎万应灵丹式的社会保障制度,当然是人人所欲,人人所求的。但在现实中却又不可避免地受到种种条件的限制,使它不但不能尽如人意,反而难免捉襟见肘。

制度和政策、措施应该相互支持,相互补充,但前提是明确各自的区别和界限。由于对社会保障制度提出过多过高的功能要求;由于过分偏重现金保障,忽视了社会和文化性的其他保障内容,因而片面执迷于“工资替代率”,欲降不能;由于混淆了市场原则和非市场原则,因而也就无法把真正应该由政府承担的基础保障部分明确区分出来;以及由于其他一些相关原因,致使多年来尽管一直强调中国要建立的社会保障只能是“最基本的社会保障”,但实际上却偏离了这个目标。原因在于:在认识上,以为“最基本的社会保障”仅仅是由经济水平相对较低决定的,似乎将来经济发达了,社会保障的基础性(“最基本的社会保障”)就可以改变。其实,与其说社会保障的基础性与经济水平有关,倒不如说它在更大程度上取决于国家的职能,国家与社会的关系,国家与个人的关系,市场与非市场的关系,以及需求的多样性与保障的层次性关系。总之,取决于社会结构及其基础。即使将来中国发达了,经济水平较高了,一个结构良好、充满活力的社会所选择的社会保障仍然是基础性的。否则,就跳不出“福利国家”的思想窠臼。

(三)国际上很多相关的经典著作和文献中都谈到,社会保障是一个整体。在这个整体中,资金保障与服务保障是相辅相成的,社会保险与社会救助是相辅相成的,养老、失业、医疗三大保障之间也是环环相扣的。

然而,以往的社会保障改革往往是单兵突进,相互之间不相往来,部门之间更是壁垒森严。仅举几例:1. 成为当今一大难题的失业、下岗问题,最难解决的恐怕不是目前的生活出路,而是今后的养老、医疗问题难以解决。2. 现在很多地方提早退休成风,为了缩小失业、下岗名义上的规模,把失业保障应该解决的问题扔给了养老保障。3. 医疗保险改革又把无单位、无收入的老人划出圈外,使他们雪上加霜。

一旦想到要整合,便在管理体制上作表面文章,好像把所有的保障项目归到一个政府部门管理,就万事大吉了。其实不然。就部门之间而言,以往的工作传统形成了各自的工作领域,如劳动部门在与企业打交道时更为游刃有余,而民政部门则长于协调基层社区和社会团体,如果把所有与社会保障相关的业务都往一个部门堆,效果恐怕不会好。

社会保障是一个整体,但这个整体不是各个部门的简单相加。

(四)参考当今世界各国的社会保障体系可以发现,大多数国家是在向福利多元化的方向发展。这种多元性表现为:行政手段与市场手段并举;政府与非政府组织、营利与非营利组织密切合作;个人和家庭、企业、社区和政府共同分担等等。

然而在中国,社会保障改革仍然只有政府一家有积极性,企业和个人都还没有找到自己的位置,社会团体更是要耐心等待政府的号令。但是,如果没有全社会的积极参与,保障的社会化就不可能形成,所谓社会保障最终也只能是政府保障。

我们认为,适合中国国情的社会保障体系应该是基础一整合的社会保障体系。

三、基础一整合的社会保障体系特征与方案要点

(一)以民生为本的社会保障制度的基本特征

社会保障的本质是要保障人民的基本生活,这应该成为设计社会保障制度的出发点和最终评估的标准。

以现代社会保障的方式来解决基本民生问题,是伴随着社会工业化的过程而出现的。基本民生衍生了大规模的公共需求,从而推动国家着力组织大规模的、以公共供给为特征的社会保障。但是,这并不意味着社会保障要由政府全部包下来。政府机制只能在,也应该只在市场机制失灵的部分发挥作用。

迄今为止,尽管社会保障制度在各个国家有不同的模式,但是将其共同的本质抽象出来,仍然只能是为适应其本国民生需求而确定的民生目标的保障。在中国,以民生为本的社会保障制度具有三个基本特征:基础性、综合性和多元性。

1. 基础性

社会保障制度所要满足的民生需求应该是,也只能是基础的民生需求。基础性是政府对所有人民的承诺。因为有些保障需求是人民生活的最基本的要求,缺乏了就难以正常的自我发展和参与社会,这部分的保障需求就需要政府的承诺。它不可以降低。

基础性是公平的,面向所有人民的,而不是如保险制度那样是依据权利与义务对等的原则操作的。它体现政府作为社会组织的优点,为社会成员提供风险分担,保证每个成员都可以有一份基本的、平等的生活资源和发展机会,在社会经济发展的同时,每一个个人的发展都能得到基本的保障。这种保障是人民作为社会成员的权利的具体表现。

基础性必须是长远可持续发展的,是国家的社会、政治、经济环境不同变化和各种风险情况下都可以维持的。基础性也就要考虑到政府财政、企业发展和不同情况的个人的承担能力和需求,确保社会面对重大挑战时,每个人都能够满足基本的生活需求。

基础性原则同时要求所设置的方案是精简易明的,其行政架构和组织也相对地简单易行,节省行政支出,更重要的是可以使公民广泛参与和监督,以确保基础性目标能够真正实现。

2. 综合性

首先,体现在新制度体系中资金保障与服务保障的综合。如前所述,社会保障制度的设计要以保障基本民生为出发点。而民生的需求是多方面的,有些需求以直接提供服务更为适当。以民生为目标的社会保障体系,在设计方案及组织时,在提供保障的方法上,势必注意到现金援助制度与社会服务制度的相互协调和配合。将现金发放和服务供应有机地结合,甚至以部分服务替代资金保障的功能,可以走出一条将这两类资源互补,提高社会保障资源利用效率的途径。

其次,综合性体现在以目标为核心的各种保障制度的整合上。只要以人为本,从不同人群的需求出发考虑提供保障的内容和方法,就会产生出新的社会保障制度的整合。社会最需要保障的困难人群和脆弱群体有老年人、残疾人、贫困者、失业者等等。例如以老年人的需求为中心,可以将属于基础层次的基本养老金、社区全科医生、社区健康服务、社区福利服务等制度,属于发展层次的养老储蓄、职业年金、互助养老保险、住院医疗服务、商业保险和社区综合服务制度整合为一个整体——老年人保障制度。以失业者为中心可以将基础层次的社区全科医生、社区健康服务、最低生活保障、廉租房、失业补偿、就业辅导、社区就业服务、社区福利服务,属于发展层次的住院医疗服务、商业保险和社区综合服务制度整合为就业保障制度体系。在这些新组成的制度整合中,需要围绕目标,把相关的项目集中起来解决问题。强调不同的社会保障制度可以互为资源,互相依存,经过综合治理,可以形成制度与制度之间的跨制度融合。

3. 多元性

多元性把社会保障分为两个部分。一方面从属于基础性的要求,同时又限制了基础性的范围。多元性要求社会保障在满足基础性的前提下,以多元的主体提供保障。同时要求社会保障制度在基础性以外,应该多元发展。多元性鼓励和组织各种团体、非营利组织、社区组织以至市场等社会力量提供在基础社会保障以外的民生需求。

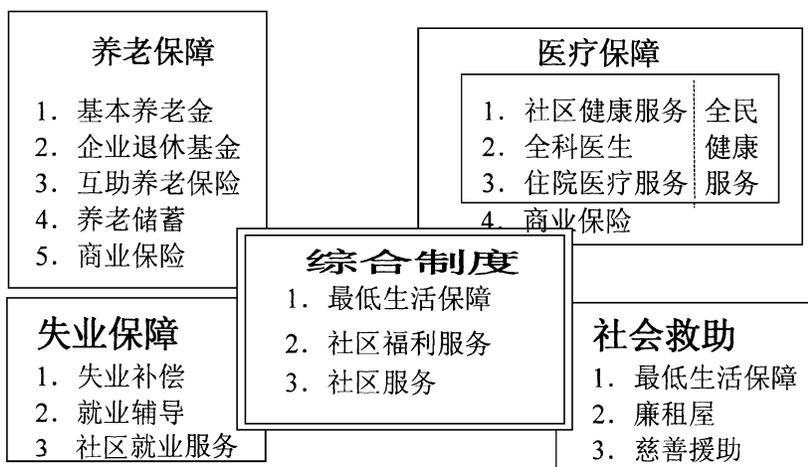
多元性是在个人自愿的原则下运作。体现多元性的社会保障制度具有两个部分,一是由政府承诺满足的基础性社会保障,另一部分是由多元主体提供,自主选择参与的社会合作制度。基础社会保障制度必须由政府承诺满足,这部分的多元化性原则是要在政府承诺提供足够保障的前提下运作。但在基础以外,包括充分分享发展等发展性社会保障目的,是应该多元性、非政府承诺满足的,由社会多元主体包括个人自主选择提供内容、方式以及参与与否的。

多元性是承认多元主体在提供基础保障以外的优越性,也同时满足社会多元发展,社区、社会力量、市场建设以至个人自主选择权利。它也反过来论证了基础性的必要。

(二)基础—整合的社会保障制度体系

我们将新的社会保障目标模式称为基础—整合的社会保障体系。在这个体系中,“基础”表明了它的出发点,“整合”表明了系统的多元化和综合性。新体系的设计从保障基本民生出发,构筑了一个既包括资金保障,又含有实物和服务保障的大系统;同时既有政府承诺保证的基础性保障,又鼓励社区、团体和个人的积极参与;既有政府直接提供的实物和服务,又在适合的项目中提倡社区的非营利与市场的营利共同发展出的新的社会保障与社会发展模式。

在这个新体系中,可以形成或分化出以下几种系统整合(见下页图)。第一种,是按照传统的社会保障含义形成的整合。例如养老保障将基本养老金等5项具体的要素制度整合为一个制度子系统。医疗保障将医院公营化、社区健康服务等3项要素制度整合在一起。按照这种方式整合的制度子系统还有失业保障和社会救助。第二种,由相关的制度子系统和综合子系



统共同构成的新的跨制度的资源重组系统,以具体的需求人群作为中心。例如,以失业者的需求为中心,可以将失业保障、社会救助与社会服务3个子系统构成一个资源重组系统。同样,以老年人需求为中心,以需要医疗救治的贫困者为中心,可以分别将养老保障、医疗保障、社区服务、社会救助、医疗保障、社区服务构成两个跨制度的资源重组系统。第三种,按照要素制度满足民生需求的不同层次,可以将其分解为基础层次和发展层次的保障系统。基础层次的要素制度有基本养老金、公营划一低廉收费医院服务、社区护理及健康与预防服务、廉租房制度、失业补偿、创造就业计划、社区就业服务等;发展层次的要素制度有企业退休金、个人养老储蓄、社区服务等。基础层次的保障以政府的责任为主导,是社会保障体系的主体,发展层次的保障需要多元化的社会主体共同参与,发挥辅助、补充及丰富的作用。将两者放在一起理解,可以对民生需求的层次、国家责任的界线有更清晰的图像。

我们也可以找出与所有的制度子系统都具有相关性的独立系统,我们叫它综合子系统。社区服务就是与养老、医疗等相对独立的制度子系统均有相关关系的综合子系统,通过社区可以提供包括养老、医疗、就业、最低生活保障等方面的服务。

总之,以上4种系统组合方式揭示了对于社会保障要素制度所进行的资源性开发和整合。在社会保障体系中,资源的可整合性对于资源的有效配置起着至关重要的作用。

1. 养老保障制度要点

基础一整合体系中的养老保障制度由资金保障与服务保障两部分组成。资金保障制度模式的框架分三部分。第一部分是基础养老金制度,水平划一,用于保障起码的老年生活。第二及第三部分是政府鼓励、自由参加的职业年金及个人养老计划。不过,严格意义的社会养老保障在于第一支柱,即国家承诺及直接管理、全民统一的基础养老金,以及为所有老人提供的服务。这些作为养老保障的必要组成部分的服务包括社区医疗、社区护理、为老人特别设计的廉租房等,可为老人提供以有限的现金满足全面的基本需要的可能。有关资金保障三个支柱的具体方案如下:

(1) 设立现收现付式的广覆盖、低水平、可持续、强制性的基础养老金制度

该制度的设计目标在于使社会所有人群在老年期间有一个生活的最低保障。因此它的付费水平以最低生活保障线为参照系。设想以两户人口的最低生活保障金,大约相当于社会平均工资的30%,作为向全体缴费者进行等额支付的基础养老金。这部分的费率应该低于7%,

其中,个人仍该保持一定的缴费比例。低水平才能低费率,低费率才能广覆盖和保证缴纳总体水平,也才有利于实行全国统筹。基础养老金制度是以聚沙成塔的思想动员全社会,使所有有收入者出一份微薄之力,用以免除一部分社会低收入群体在老年生活期间陷入赤贫的危险。

要说明的是,现收现付的基础养老金制度与现行的社会养老保险模式有着根本区别。基础养老金系退出工作的老年人维持日常最低生活所需的现金。它与物价指数挂钩,它的差别只体现地区差别、物价差别而非工资差别,它的性质属于遵循公平原则进行的社会收入再分配。基础养老金的资金来源于劳动者的收入缴费,有组织机构的由单位代缴,包括政府机构也须由财政将这笔费用缴纳出来。自由职业者和个体工商户自行缴纳。缴费水平按照以支定收的原则制定,由于给付的水平低,所以缴费率也可以比现行社会养老保险缴费率大为降低。至于缴纳是否采取以税代费的方式,还需要仔细研究。

基础养老金的缴纳和给付都要统一,由于各地的人口老化程度不同,经济发展水平不同,基础养老金的缴纳和给付的现金流量也不同,为方便调整,需要由一个政府部门进行统筹安排、统一管理。

基础养老金应该覆盖全体有收入的劳动者,包括农村有现金收入的农民。可以采取与最低生活保障线制度并行的方式,逐步从城市、城镇职工过渡到包括进城农民的常住人口,甚至愿意缴纳基础养老金的非常住人口的农民。农民加入基础养老金制度,可能会较大幅度地降低缴费人口和赡养人口的比例,使基础养老金处于相对良好的财政状态。这也是从现行高缴费率的社会统筹养老保险制度过渡到低缴费率的基础养老金制度财政承担的一条重要思路。

对于老年人来说,基础养老金只起防止因退休生活无着陷入赤贫的作用,而如果不在住房、医疗等方面同时提供基础保障,则无法确保他们的生活,所以,必须在基础养老金之外,综合考虑其他的基础保障内容,包括基础性的服务保障。

(2) 设立职业退休金计划

企业退休金和差额拨款事业单位、民办非企业单位职工的退休金采取非强制方式,缴费与给付计划由雇主和雇员共同商定。政府退休金采取强制方式,由政府确定交费与给付比例。全额拨款事业单位视同政府部门。政府退休金即便由政府全额供款,也必须先作计划,从财政账户中提出另户存储。与基础养老金不同的是,这部分资金储蓄采用完全积累制记到每个人的账上。总体而言,这部分在退休后的所得大约占到社会平均工资的40%,要高于基础养老金的总水平,是支持退休后老年生活的第二根支柱,也是最重要的支柱。它的目的是为在职工退休时,保障他们的生活水平不至于因为不能工作而降低的太多。这项制度目前被称为补充养老保险。不过,对基本养老而言,它是补充,对保障个人老年生活水平而言,它起着决定性的作用。

第二支柱与第一支柱设计的不同点主要在于这是一个完全市场化的制度体系。基础养老金制度尽管也需要雇主和雇员双方缴费,不过它的给付要由政府承诺。因为,政府在这个制度中需要承担的责任,是没有人因老年期间没有收入而无法生存。所以,与其说这个制度的目标是社会养老保险,还不如说是预防性的老年生活救助。

由于第一支柱定位在预防性的老年生活救助,才为第二支柱让出巨大的发展空间。第二支柱的职业年金计划与一般的企业养老金不同,它与一整套完善的社会化、市场化运作的基金管理架构系统相联系,是这套体系中主要的服务需求者。一个多世纪以来,由传统信托功能发展而来的信托与投资既分开又连通的现代资本市场的运作制度,为降低资本运营需求者的投

资风险开辟了道路。

政府在第二支柱中的作用与第一支柱不同。政府的责任是制定整个制度运营的基本框架。这个框架应该包括资本运营服务的需求者——企业和职工，资本运营服务的提供者——信托公司、基金投资公司、中介咨询服务公司，资本运营服务的监督者——信托公司及基金投资公司的行业工会、证券监察委员会，以及专门为职业退休金计划成立的监管机构。

政府需要为这个框架的正常运作制定法律，明确基本的运行规则。而这部法律也就是政府监管的主要依据。政府监管的对象是法律所规定的制度和规则，并不是具体的某个公司、某个机构。按照法律，政府不能直接涉足具体业务，不能直接投资，因此，也不对投资的风险负责。政府没有义务承担第二支柱的投资风险，但是要对整个制度设计的框架负责。

采用完全积累制模式的第二支柱运作成功与否，不仅取决于制度设计框架的完善程度，运作主权国资本市场的成熟程度，还取决于国际资本市场在未来的涨落。因此，它的不定数太多，难以像基础养老金制度那样，在运作中有较大的把握。

(3)以个人养老金为第三支柱

该支柱包括人寿保险、养老储蓄等制度。在制度设计中，这个部分在退休后的所得大约占到社会平均工资的30%。属于完全市场化的个人经济投资制度，由个人决策，政府可以采用信贷、税收杠杆鼓励等政策。

养老保障在整个基础—整合社会保障制度系统中，与其他项目的保障有着密切的关系。对于退休老人来说，养老金定在什么水平，要看他们的基本生活需要得到怎样的照顾。如果退休老人在住房和医疗方面得到充分的保障，他们会乐于接受比现行现金水平为低的养老金。住房方面，可以建设专门的社会保障住房，分给无房的老人。医疗由国家管理医院，通过节省目前医疗资源的大量浪费以及建立有效的成本控制机制，可以做到以小额费用乃至免费提供医疗服务。这样做既可以有效控制医疗质量、医疗成本，避免医疗保险刺激成本上涨，更可以将养老金以及最低生活保障金的水平下调，以减轻各方的负担。同时它也能够减少人们为健康风险所要预留的储蓄，提高消费欲望。

2 就业保障制度要点

制度设计拟废除失业保险制度，代之以就业服务为主，以现金保障为辅的一系列新制度，并更名为就业保障制度。它分为三个在执行程序上首尾相接的制度，即雇主赔偿制、就业服务制度、最低生活保障线制度。就业，而不是失业，是整个制度的重点。制度的整个设置是以积极的创造就业的政策，配合就业培训及培训津贴制度，消除失业，提高人力素质及社会生活的素质等。

(1)雇主赔偿制为现金保障制度

对于雇主主动解雇的职工，根据法律规定由雇主发放遣散费。这个雇主不仅指企业，也包括政府机构和事业单位。以这个赔偿费作为失业者被迫中断工作期间的补偿。但是这种补偿的周期一般很短，如何解决失业者在找到工作之前的必要的生活费来源，是新就业保障制度的一个难题。以最低生活保障线制度为失业者提供最低的社会保障津贴，固然可以解决失业者的生活津贴问题，但是，考虑到失业者的实际生活水准可能一下降到很低，另外，只以津贴提供生活保障而不同时帮助和鼓励失业者找工作，不是一种积极方式。所以，就业保障制度的重心在于就业服务制度。

(2)就业服务制度包括培训津贴制度、职业培训基金、职业介绍和信息服务、社区就业服务

等一系列的制度

培训津贴制度是指失业职工在获准参加就业培训期间,有权向职业培训基金申请培训期间的生活补贴。这种补贴可以按照社会平均工资的一定比例核算,应高于最低生活保障费,一般也低于雇员在职领取的工资。

职业培训基金是由失业保险基金转化而来的,可以设置成为一个半官方的非营利机构。它的主要任务是接受培训项目申请,支持项目的培训基金;接受并核准发给失业者在培训期间的生活津贴。该培训基金由各地设置,自行运营。凡失业下岗职工太多,基金入不敷出的省份,先由当地政府从地方财政中拨款解决,不足部分向中央财政申请。接受培训项目的申请,需要建构一个能够激励扩大就业市场的项目选择机制。为此,一是需要成立一个以专家为主导的项目评审小组,二是对于所有可能扩大就业市场的项目,无论主办机构的性质如何,应一视同仁地给予评审和支持。

职业介绍和信息服务目前已经有了一定的发展,但是,政府办的这类机构效率低、信息流动慢,民办的机构趋利现象严重,缺乏管理。可能的办法是鼓励一些企业和事业单位转向这个领域,办成非营利的公司。以企业的精神追求效率,以非营利机构的精神为需要者提供服务。

社区就业服务制度是将培训基金制度、以工代赈制度、社区创业者制度、社区服务机构的孵化制度与最低生活保障制度进行整合的一个系统制度。其基本性质属于为失业者提供积极的就业保障。在当今的中国,社区责无旁贷地成为就业保障的主要提供者。这主要是因为中国的第三产业或称服务产业的比重过小,与中国经济发展的水平太不相称,而社区是这些服务产业发展的主要场所。社区服务特别是社区福利服务,本身具有对于现金保障的可替代性,也就是本身具有现金价值。因此,如果将这一类项目发掘出来并组织成规模化、市场化运作的社区服务机构,不但有可能解决相当一部分下岗职工的就业问题,还可以造就新的服务行业,发挥社区所蕴含的创业作用。至于创业所需要的资金,考虑到找不到工作的下岗失业者,只有依靠最低生活保障制度领取生活费,所以,将这笔资金集中起来,可以解决社区服务机构的前期启动资金问题,从而可能开创一条将下岗失业职工的生活救济费转化成劳动工资的道路。从目前看,只有社区服务中心这类组织可能承担这类职责,也许在政策明确之后有些公司愿意进入这个领域。总之,这是个市场化的领域,需要发育既有企业家精神又有志愿者精神的非营利公司参与进去。这项工作是值得试点的,它将社区就业服务与社区发展和建设的目标相结合,无疑将增强社区的凝聚力。

将社会保障作为一个体系去考虑,整个完善社会保障体系的工程可以创造大量的就业机会。譬如改造医院、兴建保障住房、提供社区护理、社区健康预防等服务,不仅可以大大提高人民的生活水平、生活质量,真正保障民生,而且还可以带来数以千万计的新就业岗位。这些新的就业岗位正反映了社会保障制度综合性的特征,以及由综合性产生出来的协力效果。这些就业岗位并非为小部分人积累财富,而是直接为最需要满足的具有基本民生需求的人民提供服务。这种创造就业的再分配效果显然更为平等。

3. 最低生活保障制度要点

最低生活保障制度是社会保障制度最后一道安全网。在基础—整合社会保障体系中,它处于特别重要的位置,是因为这个制度体系以它作为“基础”的参照系,又在其他社会保障制度的整合中强调它的影响作用。

可以说最低生活保障线是一条基准线。如前所述,基础养老金要以最低生活保障线作为

给付水平的参照系,社区就业服务制度要将发给下岗职工的最低保障津贴(最低工资)通过开发项目转化为上岗的劳动工资。因此,完善最低生活保障制度就成为事关社会保障制度整体设计的一项重要工作。

完善最低生活保障制度的设计,首先需要理清设计思路。以往中国在这个领域里的研究往往注重确定最低生活保障线的方法探讨,而忽视针对实际发放中的问题进行科学的制度设计。一种设计思路是根据同类人群在不同方面的需要,设立一个不同类型救助金的结构,以满足不同方面的需要。例如,将救助金分为“基本生活救助金”、“特别需要救助金”和“酌情发放的救助金”3个部分,以分别适应生存的需求、特殊需求和耐用物品的需求。另一种设计思路是根据救助对象的家庭特征或者本人特征,设计可以体现特征区别的、有差别的救助金标准系统。例如,区分有劳动能力和没有劳动能力,督促有劳动能力的人尽快找工作上岗;区分一口之家与两口、三口之家的最低生活费标准等等。这第二种思路有利于发挥社会救助制度公平分配的社会效用,有利于节省开支,同时能够对其他社会保障制度起到互补的作用。

4 全民健康服务制度要点

医疗保障牵涉人的基本生存权利,是社会保障基础性特征的体现。我们的制度设计不选取医疗社会保险,而采用全民健康服务的新模式,这是为了真正体现社会保障制度的出发点和基本目的。在我们的设计中,全民健康服务制度的资源提供者和管理者主要是政府,政府需要为包括基本医疗和大部分的住院服务提供保障。通过政府规划和统一管理的医疗服务体系,可能从机制上扭转由于供需双方信息不对称,众多利益主体包括医院、医护人员、不同风险的人的趋利行为,以至医疗保险公司的道德风险等等因素带来的诱发医疗成本上升的局面,从而得到包括经济效益在内的社会效益。

新制度以供方控制需方,因而可以大幅减少现行医疗保险制度下病人只承担部分费用产生的浪费;以政府或政府委任的法定机构控制供方,利用专业管理专业,以及建立有效的病人监督机制,可以充分利用有限的成本提供高效的医疗服务保障。

医疗保障应该不局限于医疗服务,而是走向健康服务,结合社区预防和健康教育,居住和工作环境,以及社区老人和长期病患者的护理服务,以达至社会保障制度综合性的目标。医疗服务的基础性体现在,在社会整体经济发展和社会目标的约束下,通过整体规划和平衡,维持全民(城镇)参与,但限制部分医疗服务的供应,以体现基础性原则的公平性和所承诺的基本保障的性质。

具体而言,政府或指定的法定机构将所有医疗资源集中,再将大部分医院纳入公营医院服务网络。这些医院各负责某一个地区,对于所有求医的病人收取同样且低廉的按日而非按病种或治疗手段等计算的服务。而这些医院从政府那里所获得的资源将根据服务的人口结构、发病率等参数进行调节,每隔一段固定时间,也会根据实际的工作量等进行调整。这些医院不允许创收,提供给它们的资源包括工资等全数的开销。药品、仪器等由政府统一购买及分配,以达至更好的议价能力及更有效的资源配置。医院人员的工作是提供尽量好的医疗服务。同一医院以及不同医院间的竞争是专业服务上的竞争,通过这种竞争首先形成一种同伴间的监督。透过把医疗过程透明化、公开化,不但有益于良性竞争,也有益于建立有效的病人投诉监督制度。惟有建立病人投诉监督制度,使它们对医疗服务的提供者加以有效约束,才可以使新制度真正保障市民的医疗需要。

与此同时,公营医疗服务体系需要在社区建立第一道防线。社区的健康及预防服务可以

大量减少医院医疗服务的需求,这一点已经被国内外的许多专家所公认,认为这是中国卫生事业和人民健康 50—80 年代不单在城市,甚至在农村也取得巨大成就的主要原因。不过,目前在医疗制度改革的方案研讨中,人们竭力关注医疗保险制度,在这个方面却出现了盲点。基本的健康及预防与治疗同样属于基础性的民生需求。在社区建立护理网络,照顾老人、长期病患者等,可以大大减轻医院服务的压力,全科(家庭)医生也可以担任把关人的角色,以更灵活的方式和低成本的服务协助减轻医院的压力。另外,社区护理同时也是养老服务的一环,而它也可以提供大量的社区就业机会。

公营医疗及健康服务体系所提供的服务,受制于社会分配给医疗保障的资源。这种限制主要体现在治疗手段未必求新求最好、需要较长轮候时间等。新制度鼓励私营医疗医院提供更昂贵但可能更有效、更快捷的服务,也留出空间让企业及个人参加各种商业医疗保险,从而在贯彻基础性原则的同时也体现多元性的原则。

5. 社会保障制度的资金来源

政府:直接来源于政府的有——政府设立的公立医院的全部成本,包括药品的成本;基础养老金当年收不抵支的部分;以社会救助的方式,援助最低生活保障线以下的贫困人群;为保障最低生活需要的住房;满足社区服务最低需求的设施;以就业培训方式,资助失业下岗人员进行转岗培训,并以培训期间生活补助金的方式,资助受训人员的生活费(这笔费用可能会大大超过企业缴纳的失业保险费);以合约形式,支持部分甚至大部分承担社区服务的非营利组织的服务成本。间接来源于政府的有——基础养老金随物价增长的部分。

企业:直接来源于企业的有——按法律规定的比例缴纳基础养老保险费;按照法律规定的比例缴纳就业培训费和失业救济费。间接来源于企业的有——以纳税方式偿付医疗健康服务的部分社会成本;以纳税方式偿付政府支持社区服务的成本。

个人:直接来源于个人的有——以税管所代缴方式,强制扣缴私营企业、个体工商户基础养老保险费;以付费方式抵偿各项社区服务的部分成本。间接来源于个人的有——以纳税方式偿付医疗健康服务的部分社会成本,以及政府支持社区服务的成本。

非营利组织:直接来源于非营利组织的有——以志愿服务精神保障社区和谐、稳定、健康发展,保障脆弱群体精神健康;以良性运行机制保障社区服务机构长期维持可持续发展所节约的社区服务成本;从社会各界筹措的支持资金。间接来源于非营利组织的有——按照规定的收费价格收取的服务成本。

政府、企业、个人、非营利组织——在最低需求水准以上的社区服务设施;在最低需求水准以上的非营利性的社区服务。

本文作为课题组近 3 年工作的成果之一,只是铺陈了我们对现时社会保障制度的一些反思,以及对与目前主流的意见方向殊异的社会保障体系构想的一个概述。其实这些想法已经酝酿了很长的时间,由于需要琢磨和完善,更需要理论论证和数据分析的支持,因此迟迟未能面世。

我们目前的构思肯定有很多欠缺之处,限于篇幅,我们也来不及提出衔接新老制度的过渡模式和操作性方案。出于社会责任感,现将我们的构想发表出来,期望得到来自任何方面的批评和意见。

我们相信,只有认真的学术交流,才能使我们对事物的认识更加深入,由此而增加为国家

和人民找到较为满意的社会保障制度的可能。

参考文献:

景天魁、杨团, 2000《人民生活和社会事业发展调研报告》(未发表)。

李绍光, 1998,《养老金制度与资本市场》, 中国发展出版社。

莫泰基, 2000,《深化中国养老保障改革的新视角: 个人帐户与现收现支的剖析和重整》(未发表)。

汝信等, 2000,《2000年: 中国社会形势分析与预测》, 社会科学文献出版社。

孙炳耀, 2000,《医疗保障体制改革》(未发表)。

唐钧等, 2000,《城市贫困问题与最低生活保障制度研究报告》(未发表)。

王东进, 1998,《中国社会保障制度》, 企业管理出版社。

王思斌、莫泰基、唐钧, 1998,《中国社会福利》, 香港: 中华书局。

杨团, 2000,《养老保险十大问题》(未发表)。

杨团、杨体仁、唐钧, 1996,《中国社会保障制度的再选择》, 中央广播电视大学出版社。

中国社会保险研究所, 2000,《香港老年退休金精算测试报告摘要》, 香港社会保障学会:《五合一社会保障方案》。

Allen, F. & Gale, D. 1995. "A welfare comparison of intermediaries and financial markets in Germany and the US", in *European Economic Review*, Vol. 39.

Atkinson, A. B. 1995, "Is the Welfare State necessarily an obstacle to economic growth?", in *European Economic Review*, Vol. 39.

Blake, David 1992 "Issues in pension funding", *Routledge*, London and New York.

Davis E. Philip 1995 "Pension funds, retirement-income security and capital markets: an international perspective", Oxford, Clarendon Press.

Fabel Oliver 1994 "The Economics of Pensions and Variable Retirement Schemes", John Wiley & Sons.

Leimer, Dean R. & Selig D. Lesnoy 1982, "Social security and private saving: new time series evidence", in *Journal of Political Economy*, 1982, Vol. 90, No. 3.

Reynaud, Emmanuel 1995 "Financing retirement pensions pay-as-you-go and funded systems", in the European Union, *ISSR*, 48.

Singh, A. 1996, "Pension reform, the stock market, capital formation and economic growth: a critical commentary on the World Bank's proposals", *ISSR*, 49.

Uthoff, A. W. 1993, "Pension system reform in Latin America and . . .", in Y. Akyuz, G. Held, ECLAC, UNCTAD, UNU (eds.), *Finance and the real economy*, Santiago, Chile.

World Bank 1994, "A World Bank policy report: averting the old age crisis policies to protect the old and promote growth", Oxford University Press.

执笔者景天魁系中国社会科学院社会学研究所研究员

杨团系中国社会科学院社会学研究所副研究员

唐钧系中国社会科学院社会学研究所副研究员

莫泰基系香港浸会大学教授

施育晓系香港浸会大学副教授

责任编辑: 张志敏