

## 困难与突破

——市场经济下社会保障体制改革的思考

南京大学社会学系 朱力

### 一、背景

社会保障制度改革的大背景是：市场经济以其巨大的力量推动着整个社会的转型。

经济结构多元化。在经济所有制结构中，全民、集体所有制的绝对统治地位已经改变，乡镇经济生命力强劲，个体、私营经济迅速壮大，外资加速进入大陆，各种混合经济成份也在加大。因此，近几年，全民、集体经济的职工人数增长停止甚至减少，而非公有制经济的劳动者人数增长迅速，这使以全民和部分集体企业职工为保障对象的传统保障体系捉襟见肘，出现较大的保障真空、遗漏。而农村，在联产承包制调动了农民生产积极性的同时，出现了农村基层组织解体、集体内部积累机制削弱的新问题。以往用于发展生产的公积金和用于发展公共福利事业的公益金已无从提取，集体保障赖以维系的基础已不复存在。以往基层组织的救助功能，近乎丧失。传统家庭保障制度开始复归。农民呼唤新的社会保障制度的出世。

企业经营机制转换。企业要进入市场，必须要以独立、自主的经营者身份出现。面临市场经济，企业开始以效率、效力、效益为企业行为目标，内部机制全面转换以适应竞争需要。企业的用工制度日益灵活，根据市场需要、生产能力而吞吐劳动力，将以往以隐蔽失业形式存在的富余人员挤压出来，除部分内部消化外，大部分将推向市场。在激烈的市场竞争中，一些产品不适应市场、条件差、包袱重的企业将面临失败直至破产，关、停、并、转已不是个别企业，将是一种普遍现象。这些都会使待业队伍、失业队伍壮大。竞争中的失败企业将无法顾及和保护其失业职工和退休职工。传统的企业保障模式面临致命的冲击，已无法适应市场经济发展的需要。企业经营机制改革依赖于劳动用工制度改革，劳动用工制度改革又依赖于养老保险与失业保险的改革。养老保险、失业保险的改革已成为社会保障制度改革的重点。

社会流动加大。市场经济下，按照资源优化配置原理，产业结构将不断调整。社会劳动力要在不同地区之间、不同所有制经济之间、不同行业之间流动，劳动力与劳动组织之间要进行双向选择。但是，由传统的就业刚性带来的养老保险刚性形成的单位保障制度使劳动力的流动阻断，要流动意味将丧失保障。市场经济呼唤一个适用于各类职工的统一的社会保障制度，以解除劳动力流动的羁绊和后顾之忧，为企业创造公平竞争的条件。除此之外，近几年农村劳动力大量流入城市，承担了最艰苦、最危险的工作。他们希望进入生活水平较高而又有稳定社会保障的体系之中。而现有社会保障系统本身的负担已非常沉重，更无法接纳这些农民身份的新成员，农民工的工伤、养老无法得到保障。

市场机制弱点。市场经济不是万能的、完美的。市场运行自发地倾向于效率，承认、鼓励强者，不自发地追求公正，忽视、不承认弱者。市场经济快速发展，社会系统内许多因素不能相互协调，某些社会问题开始凸现。如通货膨胀抬头，物价指数每年以两位数上扬，使离、退休人员承受了巨大的经济压力，生存不安全感日益加重。一部分先富群体的崛起，又导致了新一轮的贫富两极分化，贫困者群体生存艰难，不公平感滋长。失业、待业群体扩大，保险网络十分脆弱

……。社会保障制度无论从范围、力度都无法适应市场经济发展中的新情况。

另一方面,我们也应看到,30年的建设和15年的改革,已为社会保障体制的改革创造了许多有利条件。首先,我国的整体经济实力已有相当的基础,1993年国民生产总值达到40000多亿元,城乡居民储蓄也有14764亿元,这为社会保障与个人保障打下了物质基础。其次,广大社会成员通过15年改革风浪的锻炼,根深蒂固的平均主义、大锅饭、一切依赖国家等观念逐步瓦解,与市场经济相适应的竞争、效率、公平、自主性等观念正在生成,对市场经济的风云变幻已有一定心理承受力,这为社会保障改革提供了精神基础。再次,经过45年的实践和探索,改革社会保障制度的基本思路已经明朗。这些都有利于对社会保障制度进行深层次的改革。

## 二、难点

社会保障制度由对象、基金、管理模式和法规四个要素构成,与之相应,下述矛盾成为社会保障制度改革的难点。

1. 对象方面。(1)保障对象不周全。1990年我国全社会享受社会保障人数占社会劳动者比例为29%,而城乡又极不平衡,农村社会保障覆盖率只有1.6%,城市则达92%。城市主要是全民企事业单位、部分集体企业的职工享有保障,其家属享有半保障(医疗)。保障范围狭小,使我国的劳动人口主体——农民及非公有制经济的劳动者被排除在外。(2)保障过度。国家、企业背上沉重的保障负担。单位保障的实质是单位办社会,从职工的生老病死到家属的工作、上学都包,造成浪费,企业难以集中精力抓生产。(3)保障不平衡。一些老企业对国家贡献大,但退休职工多,负担重,效益差,在市场竞争中处于不利地位。新兴企业职工年轻,负担轻,机制新,效益好。这便造成不良循环:越是需要保障的企业越是无力提供保障。

2. 基金方面。(1)资金筹集上,资金来源渠道狭窄,社会化程度低。企业负担不均,一些效益差的或不服从的企业少交或不交保障基金。个体、私营、外资企业的保障基金难以启动。(2)资金支付上,没有专款专用,发放不合理。有的拖延不发或少发,有的挪作它用,把养老储蓄金用于流动资金或固定资产投入,甚至分光。(3)在支付与筹资衔接上,出现脱节。“现支现收,统一平衡,调剂余缺”的作法,使实际支付没有与统筹金额挂钩,没有与职工本人缴纳挂钩。变相从效益好的企业平调资金解决效益差的企业的养老问题,使企业之间产生不公平感。(4)基金建设模式上,双轨制交接不科学。新职工(合同、临时工)按完全积累基金模式,老职工(全民、集体固定工)采取“以支定筹、略有结余”模式,这种分别使用、互不融通的双轨制弊病在于,完全积累式基金面临贬值;新老职工向背增减,企业要同时支付两笔费用,越来越大;当新职工取代老职工时,已退休的固定工养老基金将断源。而且,现收现支模式,是从职工现行创造的价值中支付,似乎形成了在职工人养活退休工人的现象,挫伤了在职职工的积极性。(5)保障水平较低,如退休待遇一经核定不再变动,缺乏随工资增长相应调节的机制,不适应物价变动,难以保障离退休职工的基本生活。总之,社会保障是一种物质保障,其核心是保障基金的筹集与分配,但到目前为止,我们还没有形成一套适应国情的筹资模式,保障基金无法良性循环,致使许多好的设想无法实施。

3. 管理方面。(1)政出多门,体制不顺。分管社会保障的政府部门较多,有体改委、民政、劳动、人事、医疗卫生部门,还有工会、保险公司等群众团体和商业机构,形成一种大家都在管但管得不力的状况,往往有的事重复管,有的事都不管。(2)纵横分割,效率低下。如现行养老保障按市、县(区)或行业统筹,又把各种所有制企业、各类职工保险金分开核算管理,被纵横划分为

小块,无法运用社会保障大数法则,难以发挥养老基金的社会调节作用。(3)管理不力,出现漏洞。对不落实国家有关社会保障政策、不参加社会保险的企业,无能为力。保险机构地位低,无权威性,措施弱。

4. 法规方面。(1)情况不明,理论不足。由于我国社会变迁急剧,对社会保障的许多基本情况十分茫然,对如何协调社会保障的几个环节也在摸索之中,理论上还不成熟。(2)法规不全,无强制性。对社会保障的各项内容,还处于靠政策指导、调节的阶段。世界各国对保障费用承担的主体的约束都是刚性的,即企业交纳保险费用的义务是不可推卸的,这种约束主要依靠国家的强制性法规。没有法规,约束便十分疲软。

### 三、突破

社会保障制度在上述四方面碰到的难点,正是其不适应市场经济发展、不适应社会转型而显露出的弊端,这也是需要通过改革着力解决的问题。近期内可先从以下几方面做起。

1. 调查研究,把握实情。对我国实施社会保障改革的基础状况应有较清楚的了解。例如,我国不同职业群体的经济承受力到底有多大?1978年我国居民储蓄额为210亿元,人均22元,农民人均7.4元,几乎没有自我保障能力。1993年居民储蓄额突破14000亿元,人均1100余元,自我保障有了一定经济实力。根据居民收入增长趋势,制度化保障与非制度化保障各占多大比例为宜?考虑到人口老龄化、物价指数上涨等诸变量影响,各项社会保障项目到底需要多少费用,实际能筹集到多少?现在我国各地区、各行业实施的多种保障模式中哪些比较成功,有推广价值?社会保障的许多问题需要从理论角度和实践角度作双向调查、预测,使社会保障制度改革切合实际,扎扎实实。

2. 建立机构,统一协调。目前,政府部门、群众团体、商业机构参与社会保障,这有利于调动各方的积极性和力量,但也出现了政出多门、各行其事、产生摩擦、难以协调等问题。理论与实际部门都一致呼吁建立一个有权威的、全国性的保障机构,统一领导、推进社会保障制度改革。从各国社会保障的成功经验观之,尽管机构的名称、形式不尽一致,但都有中央政府的专职部门统一管理社会保障工作。完全独立的社会事业行政机构,如法国、澳大利亚的社会事业部;社会事务与卫生合并的行政机构,如日本的厚生省(卫生与福利部)、英国的卫生与社会安全部;社会事务与劳工行政合并的行政机构,如意大利、智利的劳工及社会福利部;复合体制,如美国的卫生教育福利部。我国的民政部无论是从管辖范围、内容还是权力看,都不足以统一协调全国的社会保障体制改革。与之相应,还应建立一支专业的社会保障工作队伍,西方称社会工作者。它应由行政人员、业务人员、事务人员、研究人员构成。专业队伍有利于社会保障工作的科学化、技术化。这更是我们的薄弱环节。从长远来看,没有机构与缺少专业队伍,将制约我国社会保障制度改革的深入和社会保障工作水平的提高。

3. 完善法律,规范行为。没有法规依据,社会保障制度的功能难以发挥,措施无法落实。当前,社会保障工作中出现的地方政府的保护主义、行政部门的各行其事、企业的逃避行为、个人的模糊意识,都与没有法规有关。当前,需要出台《社会保障法》、《社会保险法》、《社会救济法》、《社会福利法》、《社会优抚法》等,可以将以往局部的、零星的政策、行政命令等系统化、规范化。也应出台具体法规,如《养老保险法》、《失业保险法》、《伤残保险法》、《医疗保险法》等等。有了法规,诸如统一筹集社会保障基金、统一规定投保费率、统一给付标准、统一给付期限、保证基金增值等好的设想、措施才有可能落实。当然,全国性的立法需要时间,在此之前,各省市是否

可搞一些较为统一的地方性法规。

4. 明确责任,层次递进。我国总体上讲还处于现代化起步阶段,是个经济不发达国家,虽然国民生产总值绝对数不小,但按人均算还很低。这决定了国家的大部分资金还必须投入再生产,不能象发达国家那样拿出很多资金用于社会福利,任何美好的设计必须从这一国情出发。更何况我国经济发展很不平衡,城市与农村、沿海与内地之间经济水平相差较大,这一状况在短期内还无法改变。社会保障制度改革需要分城市与农村两个层次进行。近期内,城市社会保障制度改革仍是重点。代表政府的社会保障机构的主要任务在于提供法规依据,统一筹集、管理各类基金,制定标准,监督基金的运行、流向。而保障基金经办机构,负责基金的具体经营、保值增值、收纳支付。政府及基金机构的作用,在于使社会保障工作社会化。企业的责任主要在于提供各类保险费用,依法纳税。摆脱了管理、支付保险费的责任,便可走出单位保障的怪圈。当然,企业在有能力并自愿的情况下,可以赞助、参与社会公益事业或福利事业,为职工提供某些福利。职工个人的责任,在于交纳有关保险税收,赡养老人小孩,并参与邻里互助、同事互助、社区服务等活动。国家、集体、个人各负其责,有中国特色的社会保障制度功能就能充分发挥。就农村而言,近期内农民基本仍以家庭保障为主。在经济条件较好的地区,如年人均收入1000元以上,可以推行个人储蓄积累养老保险;在经济条件中等的地区,如年人均收入在500元至1000元之间,可实行地方政府或集体经济补贴性保险;在经济条件不太好或贫困地区,如年人均收入在500元以下,应仍以政府为主体的扶贫、救济工作为主。

5. 总结经验,允许多元。在近期内现有的社会保障格局不可能根本改观,新的社会保障制度建立尚需时间。在过渡期内,应允许探索,根据本地地区的实际,创造行之有效的保障模式。目前,全国农村建立以一院(敬老院)、一厂(社会福利厂)、一会(社会保障基金会)、优待五保统筹为主干的农村社会保障网络的乡镇达13322个,占全国乡镇总数的24.2%。一些地区积极发展福利生产,全国平均每百个乡镇有福利企业52.7个。民政部先后在山东、江苏农村进行农村养老保险试验,受到广大基层干部和农民欢迎,投保率相当高。而浙江省在农村养老探索中,创造了江干模式,即实行退休养老补贴制、村民养老金筹集制、乡镇(村)企业职工养老保险统筹制三结合的养老模式;丽东模式,即形成了有特色的养老制度和医疗保险制度,包括退休金养老制度,村办敬老院,建立“村老年福利基金会”,开辟文娱活动场所;古荡模式,即签好家庭养老协议书,一次性投保,提高、落实老人医疗费报销额度,提高老人生活补贴,建造老人活动室。这其中有许多成功的经验值得推广。在城市养老保险改革中,广东茂名市实行“一体化”管理,即对纳入法定养老保险范围各类劳动者,实行统一制度、统一基金、统一管理、统一保障,其核心是统一基金核算,建起科学的储备金制度。“一体化”管理实施后,参加养老保险人数增加6%,月人均离退休费增长32.46%。有的学者提出过渡时期实行“部分积累模式”,即介于“现收现付”与“完全积累”之间的模式,以应付退休高峰;有的提出实行结构养老金;有的提出社会统筹与个人帐户相结合等等。实际工作者和理论工作者都在集思广益,探索创造。

社会保障制度是任何现代国家不可缺少的社会稳定机制。社会转型中的社会风险主要来自于两个方面,政治风险来源于党内、政府内的严重腐败而引发的社会成员不满;经济风险来自于生产发展过慢、人民生活水平长久不能提高或物价上涨危及人们的生存。这两种因素是我国最大的社会不稳定因素,社会保障制度能够削弱、消弭大部分经济方面的不稳定因素,为市场经济中处于不利地位的脆弱群体构筑起安全网,成为防止社会震荡的减震器。社会保障制度的建立与完善将为社会主义市场经济的发展创造良好的社会条件。