

身份识别、契约优化与利益共享^{*}

——我国养老保险的制度变迁与路径探索

郑雄飞

提要:现时代是“身份性契约型社会”,契约本身也是身份的载体,规范有序的市场经济理应契约与身份并重。“身份”既是社会研究的分析单位,也是一种分析方法。“身份治理”是一种蕴含“身份伦理”和“契约伦理”的社会治理模式,如何拟合不同身份进而优化社会运行是社会制度的内在要义。本文以“身份”为纵横轴,通过梳理我国退休养老保险制度的创制、演化及其身份轨迹,发现当前养老保险制度建设的困境或争议主要在于身份识别不到位甚至缺失;应当整合社会身份网络体系,从“国民身份”、“集体身份”和“个体责任”三个层次建立国民年金、职业年金、企业年金和土地年金等制度,对“个人账户”进行功能开发,从而建构公平可持续的养老保险制度。

关键词:养老保险 身份识别 年金制 利益共享 身份分析法

党的十八大以来,我国确立了“建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会保障体系”的战略目标。为建立更加公平可持续的养老保险制度,2015年1月,国务院决定改革机关事业单位工作人员退休保障制度,建立与企业职工一样的社会化养老保险体系,俗称“养老保险制度并轨”。城乡居民基本养老保险的合并、农民工被纳入城镇职工基本养老保险都属于“制度并轨”范畴;只不过机关事业单位和企业养老保险并轨的社会关注度更高,且一直存在分歧甚至争议。支持并轨者认为,机关事业单位工作人员和企业职工一样,都是劳动者和国家的主人,前者不应该享受特权和独立于社会化养老保险之外的退休费保障制度;反对者认为,机关事业单位工作人员尤其是公务员具有特殊性,工资福利待遇皆由国家财政支付,没有必要再参加(原本就由国家财政兜底的)社会保险制度。至于如何并轨,部分人主张机关

^{*} 本文是2014年“万人计划·青年拔尖人才支持计划”、2015年上海市浦江人才计划、国家社科基金(11CSH012)和国家自然科学基金(41201146)的阶段性成果。感谢匿名评审专家的建议。文责自负。作者邮箱:zxfruc@126.com。

事业单位养老保险应当完全按照企业职工养老保险来操作;反对者则主张二者应有一定的差异。争议的实质在于对机关事业单位工作人员与企业职工、农村居民与城市居民、农民工与城镇职工等不同群体身份认知和理解存在分歧。其原因主要有二:一是制度设计时对利益相关者的身份识别不到位或不够;二是对“身份”缺乏合理认知,甚至存在误解。

一、身份视角:统筹“从身份到契约”和“从契约到身份”

政策制定实际上是不同身份利益相关方或其代理者相互博弈的过程。如果说制度本身就是一个契约,那么政策制定则是一个契约谈判过程;其间不同人有着不同的身份和利益诉求,也发挥着不同的作用。与传统社会不同,现时代的身份是个体在社会中所处的位置,强调位置相关权利和义务的对称。合理识别相关者的身份背景及其利益诉求,是理解制度建构与演化的基础性分析视角;在不同层次进行“去身份化”和“身份化”,是建构起能满足各方利益诉求的制度之基础。

(一)“身份性契约型社会”:契约涌现与身份的“理性回归”

梅因曾提出“从身份到契约”(梅因,1959:97)的论断,^①而后追随拥趸者众,“契约”几乎替代“身份”成为分析一切经济、社会现象或问题的范式。但如果脱离了历史观来进行讨论,实在是一种舍本求末的解释(董保华、周开畅,2004)。19世纪以来,民事契约成为个体关系的准则,社会契约成为国家合法性的根源,契约支配了私人生活与公共生活,“身份社会”演变成“契约社会”。然而,契约社会绝非“人间天堂”,如果没有国家和法律介入,契约自由就会异化且不可能有效实现,个体权利也会失去应有的保护屏障。通过法律途径对不同群体进行分类保护,就意味着不同的身份建构或曰“身份化”,如德国俾斯麦时期的现代社会保障制度就是通过身份建构来实施的。20世纪,人类

^① 恩格斯认为《共产党宣言》中早有相关论述(1972:77)。另外,通过学术史分析不难发现,霍布斯、洛克、孟德斯鸠、卢梭等的古典契约理论,私法自治等契约自由思想以及亚当·斯密等人的古典经济学的自由市场理论,皆是“梅因论断”的思想和理论基础。

社会经历了一场“从契约到身份的运动”(喻中,2012:127-129;傅静坤,1997:60-62;董保华等,2001:59),社会福利和劳动领域相关立法成为该时代法律主流,标志着社会在契约自由背景下有限度地走向了“身份社会”(喻中,2012:127-129)。

诚然,“从身份到契约”揭示了古代社会向近现代社会过渡的内在实质,但“从契约到身份”不是“从身份到契约”的简单反向(董保华、周开畅,2004;任学丽,2011),而是更高层次上的回归——“绝非回到奴隶社会或封建社会,而是从强调个体属性转向强调人的群体属性或社会属性”(喻中,2012:127-129);“从身份到契约”是一个从“具体人”到“抽象人”的现代社会建构过程,实为“去身份化”;而“从契约到身份”则是一个从“抽象人”到“具体人”的解构过程,或曰“再身份化”。具体而言,“从身份到契约”反映了个体摆脱封建社会人身依附关系甚至奴隶社会人身所有关系的社会进步,主张依靠自由契约来约定各方的权责利关系;但民事契约的订立终归是由一个个鲜活的个体,即“有身份的”“具体人”来协商完成,且社会契约中的“抽象人”终归要通过制度建设来解构并落实到“具体人”,这就是“从契约到身份”,主张兼顾个体在社会中的社会位置来分配相关各方的权利和义务。正如恩格斯(1972:77)所说:“只有能够自由地支配自己的人身、行动和财产并且彼此权利平等的人们才能缔结契约”。可见,“从身份到契约”并不是也无法否定“身份”的客观存在及其必要性。

近代以降,人类社会经历了从身份社会到契约社会的转向以及身份社会的理性回归,现代社会是“契约与身份并存”的“身份性契约型社会”。与战争年代社会契约破旧立新不同,和平时期个体利益诉求的差别化、多样化趋势明显,身份建构也日趋多元化。合理识别身份对于优化社会建设和运行具有重要意义,否则很难透析契约的建构和解构过程,更遑论理解经济社会现象和建构合理的制度安排。

(二)“身份”与“身份分析法”:身份逻辑与制度建设

“身份”,顾名思义,是“身”和“份”的有机统一体,可以解释为个体在社会中所处的位置或地位,或个体在整体中的权利和义务。现代社会的“身份”具有新的时代含义:不是与等级、特权或人身依附相关的身份,而是强调权利和义务相对称的社会位置概念。本质上,身份是个体在社会中的位置以及相对应的权利与义务关系的总称,是一个具

有不同维度或特征的概念,在不同面向上发挥着作用。作为一种社会符号,身份标记着个体在社会共同体中的位置,合理的身份建构和甄别有助于个体各得其所和社会良性运行。作为一种利益分割机制,身份承载着个体相对于他人、组织或社会整体的权利和义务关系,合理识别身份并基于不同身份平台设计出相应的多层次制度是相关各方实现利益共享的重要保障。作为一种社会关系,身份是有边界的,也是动态的,当人们从一种关系转向另一种关系时,他们的身份也随之发生改变(蒂利,2008:9),社会位置及其附着的权利义务结构也会发生变化。除了动态多样性之外,身份也存在静态多样性——依据不同标准可以划分出不同的身份类别和层次,“身份”是一个多层次、多类别的概念体系。

“身份”是社会研究的重要单位(作为“概念”的身份),也是一种重要视角(作为“方法”的身份)。^①作为一种工具,身份通常被用来对社会结构进行分层分析(陆学艺等,1992;陆学艺主编,2002;孙立平等,1994)。作为一种范式,身份分析法的核心在于透析行动者的身份背景、利益偏好、行为动机,尤其是相关各方之间的权利义务关系,解构“从身份到契约”和“从契约到身份”的现代社会“双向建构过程”,诠释“契约是如何可能的”及其“基于身份的运转逻辑”。随着网络化社会的崛起,社会关系网呈现出立体化甚至虚拟化的趋势,每一个体都是网络构成中的“节点”,合理的身份识别是实现有效的身份治理的前提。以“身份”为基础性分析范式,对于明确不同主体间的权利义务关系、优化社会治理、保障社会正常运行具有不可替代的作用。不同的身份划分方式,或者说“层次化、网络化了的身份”,能够形成不同的分析视角以剖析制度建构背后相关人群的身份设定以及内在逻辑,整合起来,将有利于建构起能够满足各方相关利益诉求的制度安排。

新中国成立后确立了阶级、城乡居民(市民和农民)、就业(或职业)以及所有制等身份系列(孙立平等,1994;郑杭生、洪大用,1996),但社会总体性强、同质性高,呈现出重国家、轻社会的“行政整合”治理模式。改革以来,城乡经济体制改革深入推进,多种经济成分共同发

^① T. H. 马歇尔提出“公民身份”分析范式,而后被吉登斯、曼、特纳等批评和改进。如何构建适合各国实际情况的身份分析方法是拷问社会学界的重要课题(郭忠华,2009)。

展,“总体性社会”不断释放,^①劳动力市场得以建立和拓展,劳动就业等社会利益日益多元化,个体利益差异显著化并群体化;虽然社会整合已由行政性整合向契约性整合转变,但还是明显滞后于社会分化的速度和程度,分化与整合不同步已成为是现阶段社会运行的一对基本矛盾(孙立平等,1994)。社会整合不能适应社会发展的需要,究其原因,仅有市场机制中的契约整合是不够的,还需要一个强大的社会机制——身份整合。身份是“身”与“份”的有机统一体,只有识别各种不同的社会身份并厘清不同身份之间的网络层次,打造一个强大的社会,通过均衡相关权利和义务关系,有机整合身份治理和契约治理,才能避免“契约异化”和“身份混乱”,确保社会良性运行。

我国身份制度是一个由户籍身份、职业身份、居住身份以及政治身份等子系统综合而成的复杂社会分层系统(陈映芳,2013)。当前我国社会保障制度改革和发展面临着多重任务,恰似“多线作战”:既要解决历史遗留问题,做好制度转轨对接,又要设计新制度蓝图,保证公平可持续;既要推进完善城镇社会保障制度,又要建立健全农村社会保障制度,还要统筹整合城乡社会保障体系;既要全民覆盖、城乡覆盖,又要统筹兼顾不同群体之间的利益诉求(高书生,2006:260)。如果缺乏整合思维,顶层设计就很难准确到位;如果不能厘清人们的身份类同和身份差异,就很难实现“公平可持续”。自创制以来,我国的养老保险制度一直是城乡分割、职业分离甚至身份林立,因而有必要借助身份分析法来剖析制度的创设和发展演化,并参照“身份—权利—待遇”的制度设计思路,^②为顶层设计与利益整合提供有益的分析视角和制度探讨。

二、身份建构:养老保险制度分野与利益分割

长期以来,我国从业人员在社会管理体系中被划分为干部、工人和农民三种身份,这些身份建构对于当时的社会运行是基础性的,其他制度多围绕其建立;养老保险制度建立伊始就具有“职业隔离”特征,表

① 有关“总体性社会”相关论述可参阅李友梅等(2008:59)、周文璋等(2011)。

② 杨敏(2013)、郑杭生(2014)提出重建“身份—权利—待遇”体系以弱化利益区隔。

现出极强的身份差异和利益分割——企业职工和机关事业单位工作人员分别享有不同的养老保险待遇,农民则依靠土地和(集体)生产劳作养老。

1951年,国家颁布《劳动保险条例》,养老保险在其中占据极为重要的位置。职工不用缴费,企业必须按月缴纳职工工资总额的3%作为劳动保险金;其中的30%上缴中华全国总工会作为劳动保险总基金即全国统筹基金,70%存于企业工会基层委员会作为劳动保险基金。制度建立初期,劳动保险的覆盖范围是所有类型的企业,不存在所有制歧视,但后来由于在所有制结构上追求“一大二公”,劳动保险逐步成为全民所有制企业的特权(陈佳贵,2001:37-38;高书生,2006:30;郑秉文等,2010)。1966年,原第二轻工业部和全国手工业合作总社联合发布文件,^①探索建立集体所有制企业职工养老制度。至此,城镇职工内部形成了按照所有制区分退休制度的格局(郑功成,2008:53)。集体企业除养老金替代率相对较低外,其养老保险的统筹也是由市县层面筹集经费,层级也低于全民所有制企业的全国统筹。

鉴于当时“国家机关工作人员还不能与企业职工采取同样的办法计算工龄且工资标准也有差别,因而在国家机关工作人员中还不能立即实行劳动保险条例”。^②为替代战争年代的配给制并妥善处理机关工作人员退休退职待遇问题,1955年12月29日国务院同时颁发了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》、《国家机关工作人员退职处理暂行办法》和《关于处理国家机关工作人员退职、退休时计算工作年限的暂行规定》,以单项法规的形式建立了机关事业单位退休金制度,各民主党派、人民团体和机关所属事业单位都参照此办法建立退休金制度。这标志着机关事业单位工作人员退休金制度的建立。

综上,那时企业职工养老金和机关事业单位工作人员的退休金均不需要个人缴费,二者的不同之处在于:前者的经费来源于企业,而后者的经费完全来源于国家财政拨款,且替代率明显高于全民所有制企业和集体所有制企业;同时在用词上也表现出身份差别——企业工人领取养老待遇,机关事业单位干部领取退休金。

^① 《关于轻、手工业集体所有制企业职工、社员退休统筹暂行办法》(二轻劳邓字[1964]11/59号)。

^② 具体内容参见《国家机关工作人员退休处理暂行办法》(国秘字[1955]245号)。

三、身份整合：“制度并轨”、“制度蜕化”与利益条块化

依据不同身份平台就会产生不同的制度安排,反过来又会固化身份属性,强化利益差异,引起或加剧社会矛盾。为减少不同身份之间的矛盾,企业职工养老保险制度和机关事业单位退休金制度实行并轨。^①尽管身份差异依然存在,但还是起到了身份整合与利益协调的效果。

(一)“制度并轨”:基于“职工”的退休制度

在听取全国总工会的建议并经过调查研究之后,1958年国务院先后出台了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》、《关于工人、职员退休处理的暂行规定实施细则(草案)》和《关于工人、职员退职处理的暂行规定(草案)》,并在《劳动保险条例》的基础上,对企业职工和机关事业单位职员的退休养老问题作出统一规定,解决了企业和机关事业单位之间因适用身份不同而造成的矛盾。与前一阶段相比没有变化的是,职工和职员个人都无需缴费;不同之处在于,制度创建时分别基于“工人”和“干部”身份,而并轨后则基于统一的身份平台——“职工”(称谓依然是工人和职员)。但并轨后没有统一的“基金池”,为后来的制度蜕化埋下了隐患。

为了便于操作,全国总工会先后制定和修订了《关于享受长期劳动保险待遇的异地支付试行办法》,规定职工及其家属在转移居住地点后可到异地领取退休费等具体办法,再结合《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定》,规定机关事业单位职员的退休费“全部由退休人员居住地的县级民政部门另列预算支付”。制度平台得到了较好的整合,社会保险具有便携性,保险待遇能够跨越区域流动。

(二)“制度蜕化”:互济性丢失和区域阻隔

由于资金筹集方式的变化以及户籍制度的出现,养老保险蜕化成“企业保险”,失去了互济性,且存在严重的行业隔离和区域阻隔。

“大跃进”之后,由于在所有制上追求“一大二公三纯”,我国全面开启了国家—集体—个人利益“高度一致”时期。1968年主管社会福利等

^① 参阅1957年周恩来总理在第一届全国人大第四次会议上的《政府工作报告》,以及在中共八届三中全会上《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》。

事务的内务部被撤销,负责劳动保险事务的工会组织陷入瘫痪,劳动部门也受到严重削弱,国家难以通过政府有效掌控社会保障制度的实施。1969年,财政部发布《关于国营企业财务工作中几项制度的改革建议(草案)》,规定“国营企业一律停止提取劳动保险金”,“改在营业外列支”。社会统筹被废弃,社会保险蜕变为企业保险,职工逐渐成为“单位人”,互济性丢失。

户籍制度通过社会空间和地理空间的“双重区隔”造成了严重的社会“隔离墙”(李强、胡宝荣,2013)。首先,相当长一段时间内,养老保险制度都是以户籍制度为基础性载体,“城乡二元分割”,退休养老保险制度仅面向非农户籍人口。不同城市之间也存在严格的区域阻隔,社会保险便携性差,权益关系难以流动。特别是劳动保险蜕化为企业保险之后,所面临的区域阻隔甚至单位边界羁绊愈发严格。

四、身份分化:制度重建探索与利益多元化

随着经济体制改革的推进、所有制形态多元化发展、劳动用工制度变革,“国家—单位”保障向“社会保障”转变,企业和机关事业单位开始重建、探索社会养老保险制度,农村开始探索养老保险制度。随着“大一统”利益格局的松动,不同身份利益群体涌现,保险制度“社会化”伴随着人们身份的急剧分化。

(一)“双轨制”再现:身份差异被强化

养老保险制度恢复重建过程中出现了体制内外的多重“双轨制”,可以说是一个“再身份化”、“再双轨制”过程。

首先,区分“干部”和“工人”身份,即便是在机关事业单位内部也是如此。“文革”期间,很多老年人无法正常领取退休金。1978年国务院颁发了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》,分别就“干部”和“工人”退休养老待遇进行了规定。值得注意的是,此阶段“双轨制”不仅存在于机关事业单位和企业之间,也存在于二者内部:即便在机关事业单位工作,如果不是干部身份,也只能参加企业职工养老保险;^①反之,如果拥有干部身份,即使在企

^① 参见《关于工人退休、退职的暂行办法》(国发[1978]104号)第一条。

业工作也可以享受机关事业单位的退休金制度。^①

其次,建立健全老干部离休制度,离休和退休有别。^② 为了推动废弃领导干部终身制、保证新老干部交替的顺利进行,1978年颁布的“国发104号”文件为干部增加了“离休”这一较高的养老待遇级别。此后,国务院又发布了《关于老干部离职体养的暂行规定》等文件,老干部离休后生活待遇略为从优——原工资照发,福利待遇不变。

第三,集体所有制企业的养老保险“再次单列”。轻工业部、供销合作总社等集体企业较多的部门联合财政部和国家劳动总局多次发文,^③要求有条件的集体企业在营业外或其他费用中列支保险费用。1983年,国务院发布《关于城镇集体所有制经济若干政策问题的暂行规定》,要求城镇集体所有制企业建立社会保险制度;1984年,又批转《关于加快发展我国保险事业的报告的通知》,由中国人民保险公司实施集体企业职工“法定养老保险”,将其纳入商业保险范围。然而,由于商业保险的待遇很低,集体企业职工的参保积极性受挫。^④

(二)从“单位人”到“社会人”:经济体制改革与养老保险“社会化”

1. 经济体制改革和用工制度变革:劳动者身份进一步分化和“去单位化”

计划经济时期职工和国营企业之间不是纯粹的劳动关系,其中包含着浓厚的人身依附关系,这种身份关系和利益格局逐渐被经济体制改革和劳动用工制度变革所撬动。1984年《关于经济体制改革的决定》开启了城镇经济体制变革之路,所有制形式向以公有制为主的多种经济成分并存发展,组织管理体制由单位制转向公司制——国营企业通过承包经营责任制、租赁制和股份制等向现代企业转变;几乎同时,劳动用工制度改革^⑤

① 参见《关于安置老弱病残干部的暂行办法》(国发[1978]104号)第十六条。

② 尽管“离休制度”客观上造成了一定程度的不平等,但考虑到离休干部的特殊贡献,不能说“有失公允”,对于废弃干部终身制、保障老干部生活等均有很大意义(郑功成,2009:67)。

③ 参见《关于集体卫生人员实行退休退职有关问题的通知》(卫医字[1979]1065号、财事字[1979]250号、劳总险字[1979]4号)、《关于合作商店实行退休办法的报告》(国发[1978]195号)、《关于集体所有制企业劳动保险金和福利基金提取、列支问题的通知》(交水运字[1978]1400号、财税字[1978]75号、劳薪字[1978]35号)等。

④ 详情参阅陈佳贵(2001:43-44)、高书生(2006:32)、严忠勤(1987:330)。

⑤ 参见《关于积极试行劳动合同制的通知》(劳人计[1983]11号)、《关于扩大试行全员劳动合同制的通知》(劳力字[1992]7号)、《国营企业实行劳动合同制暂行规定》(国发[1986]77号)和《劳动法》(主席令[1994]28号)等。

深入推进,合同制取代终身制和接班制,政府包办就业的“铁饭碗”格局被打破,这从根本上动摇了国家—单位保障体制的经济基础、单位组织结构甚至行政体系,特别是1986年《企业破产法(试行)》的实施,标志着“单位制”的彻底瓦解,“单位人”向“社会人”全面过渡。1986年,国家“七五”计划首次明确提出“社会保障”概念,国家—单位保障体制逐步向社会保障体制过渡。

2. “企业保险”社会化:企业职工社会养老保险制度改革

首先,恢复社会统筹与责任共担,重拾互济功能与提高统筹层次。“企业保险”缺乏统筹互济功能,不同地区、不同行业和新老企业之间的养老负担畸轻畸重,引发了诸多社会矛盾。1986年《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,在合同制工人中实行社会保险制度并引入了个人缴费机制。为推进养老保险社会化、配合经济体制改革,1991年颁布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》要求各类企业为全体职工建立基本养老保险制度,实行国家、企业和个人三方费用分担机制,允许企业建立补充养老保险。1993年《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出,实行社会统筹和个人帐户相结合,改变完全由国家、企业包办的做法。为解决制度不统一、统筹层次低等问题,1997年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》要求建立统一的企业职工基本养老保险制度,逐步实现县级统筹向省级统筹过渡。

其次,待遇计发方式“社会化”,个体进一步“去单位化”。以“企业保险”为形态的国家—单位保障模式,说到底“社会”的主体性缺位和功能性缺失;随着“国家”总体性的不断解构,社会被释放出来,社会保险经办机构逐步得以建立和发展。随着网络等现代化技术的发展,银行、邮局等经济网路参与费用征缴和待遇发放,改变了由企业发放退休金的待遇供给模式,提高了待遇享受的社会化程度。

3. 未竟的事业:机关事业单位养老保险制度改革

“双轨制”造成了社会不公和社会矛盾,加重了国家的财政负担。1991年《关于企业职工养老保险制度改革的决定》明确作出国家机关事业单位也建立社会化养老保险的承诺。^① 事业单位改制,政府机构改革,也在客观上推动了机关事业单位养老保险的改革探索。1992年

^① 参见《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发[1991]33号)第12条的改革承诺。

《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》指出,机关事业单位养老保险制度改革要“按照国家、集体、个人共同合理负担的原则,在城镇各类职工中逐步建立社会养老保险制度”,改变全部由国家包下来的做法。历经多次改革探索后,^①2008年国务院发布《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,要求参照企业职工养老保险制度,建立独立于事业单位之外的基本养老保险和职业年金制度。但是,由于条块分割和利益藩篱等原因,试点工作鲜有进展。

(三)城乡新旧“二元结构”并存:养老保险制度林立

1. 集体经济体制瓦解,基于“农民”身份探索农村养老保险制度

为帮助农村居民“老有所养”,民政部1992年出台《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》,以“不由国家供应商品粮”的农村人口为对象建立县级农村社会养老保险(俗称“老农保”)。该制度由于互济功能差、保障待遇低等内在缺陷,加上政府机构改革中部分职能的重新划分和调整,其最终被清理整顿。^②此后,为了建立覆盖城乡居民的社会保障体系,2009年国务院颁发《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,建立新型农村社会养老保险(俗称“新农保”)。与“老农保”最大的不同在于,“新农保”确立了个人(家庭)、集体、政府合理分担责任的筹资机制,养老金待遇由基础养老金和个人账户养老金组成。

2. 户籍制度藩篱阻隔,基于“农民工”身份^③建立养老保险制度

随着经济体制改革和城镇化步伐不断加快,大量农村人口进城务工,但不能享受与城市户籍工人同等的社会保障待遇。为完善社会保障体系和保护农民工利益,2006年颁布的《关于解决农民工问题的若干意见》要求各地探索建立农民工养老保险。2009年人力资源和社会保障部发布《关于〈农民工参加基本养老保险办法〉和〈城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法〉,面向社会公开征求意见的公告》。农民工基本养老保险的制度架构与城镇职工基本养老保险类似,但缴费比例差距大——单位缴费比例为12%,农民工个人缴费比例为4%—8%;原则上不允许“退保”,但农民工参保积极性不高,“退保潮”经常发生。

① 参见《关于职工在机关事业单位与企业之间流动时社会保险关系处理意见的通知》(劳社部发[2001]13号)等。

② 参见《国务院批转整顿保险业工作小组保险业整顿与改革方案的通知》(国发[1999]14号)。

③ 关于农民工的身份—政治叙事相关研究,可参阅陈映芳(2005)、王小章(2009)。

3. 单位制解体,基于“市民”身份建设养老保险制度

在单位制模式下,“保障”与“就业”紧密结合,即便在城市也没有专门面向“企业职工以外”的居民的社会保障制度。随着国营企业改制和劳动用工制度市场化改革,大批工人下岗失业,他们缺乏风险防御和生活保障机制。2011年国务院发布了《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,建立个人缴费、政府补贴相结合的城镇居民养老保险制度,实行社会统筹与个人账户相结合。“城居保”的缴费机制、待遇结构等与“新农保”一样,为日后二者“合并”奠定了基础。

4. 工业用地剧增,基于“身份置换”的社会保障“市民化”

在城镇化加快发展的背景下,一方面,农村大量土地被征收,众多失地农民需要安置和保障;家庭保障和土地保障功能弱化,大批进城务工人员 and 留守农村人口缺失风险防御和生活保障机制。为协调城镇化和社会保障需求之间的张力,各地开展了基于“身份置换”逻辑的“土地换保障”实践探索;其间,中央多部门先后发布文件,起到了规范和引导的作用。^①但这种“身份置换”混淆了征地补偿和社会保障以及不同保障层次中的权责利关系,规避了政府在“基本保障”中的应有责任,引起了广泛争议(郑雄飞,2010,2012)。随着相关实践理性的逐步回归,2014年国务院颁布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,指出“不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件”,实际上也就是否定了“以土地相关权益换取基本保障权益”的做法。^②

五、身份识别与契约优化:多层次身份与利益共享格局

充分合理识别身份是公平、公正缔结社会契约、设计制度安排的必要前提,否则就会造成某种身份社会成员“缺席”、“不到场”甚至“被代表”,最终损害该类别身份人群的利益。当下社会是一个利益分化的多元社会,不同人群有着不同的身份建构和身份认同,但也有统一的身份

① 参见《关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006]31号)、《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》(国办发[2006]29号)和《关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知》(劳社部发[2007]14号)等文件。

② 如果在自愿的基础上以土地相关权益置换非基本保障权益还是合理的(郑雄飞,2010)。

平台,如国民身份等。回顾过往政策的身份逻辑,合理识别身份和优化契约,助推并轨和利益整合,有益于社会保障制度的公平、可持续发展。

(一)“身份归位”:制度并轨与身份和契约关系的冲突与协调

任何制度都蕴含着相应的身份逻辑。不同的身份识别会加剧契约关系冲突,而制度并轨则意味着身份整合与契约关系的调整。

1. 从“农民工养老保险”到“城镇职工养老保险”

农民工养老保险制度潜在的身份逻辑是把“进城务工人员”视作不同于城镇职工的“农民工”或农村户籍的劳动者甚至“外来劳力”。相关制度安排独立于城镇职工基本养老保险制度之外,采取“单列”(如北京),甚至与医疗、工伤进行“综合保障”(如上海)。即便参照城镇职工建制,也是把身份定格为“农民轮换工”或“农民合同制职工”(如广东、北京)。如前文所述,国务院及相关部门先后发文要求各地比照城镇职工探索建立农民工养老保险制度,但依然在身份上区分“农民工”和“城镇职工”。直到2010年《社会保险法》颁布,“农民工”才被正式纳入城镇职工基本养老保险——在制度建构中获得同等的身份认可。

2. 从“新农保”和“城居保”到“城乡居民基本养老保险”

“新农保”背后所依据的身份平台是“农民”或曰“农业户口”;“城居保”的身份平台是“市民”或“非农业人口”。为深化改革,破除城乡二元结构,配合新型城镇化战略,2014年2月国务院颁布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》和《城乡养老保险制度衔接暂行办法》,提出到“十二五”末在全国基本实现“新农保”和“城居保”制度合并,并与职工基本养老保险制度相衔接。7月,国务院发布《关于建立进一步推进户籍制度改革的意见》,“取消农业户口与非农业户口性质区分……统一登记为居民户口”。至此,制度背后的身份平台由区分“农民”和“市民”统一为“居民”。

3. 从“事业单位养老保险制度改革试点”到“机关事业单位与企业养老保险制度并轨”

企业职工养老保险制度改革之初,经济体制改革中存在一个“隐形契约”甚至“政治承诺”——改革机关事业单位退休费保障制度,这在多个政策文件中皆有表述。^①为履行承诺、破除“双轨制”,消除企

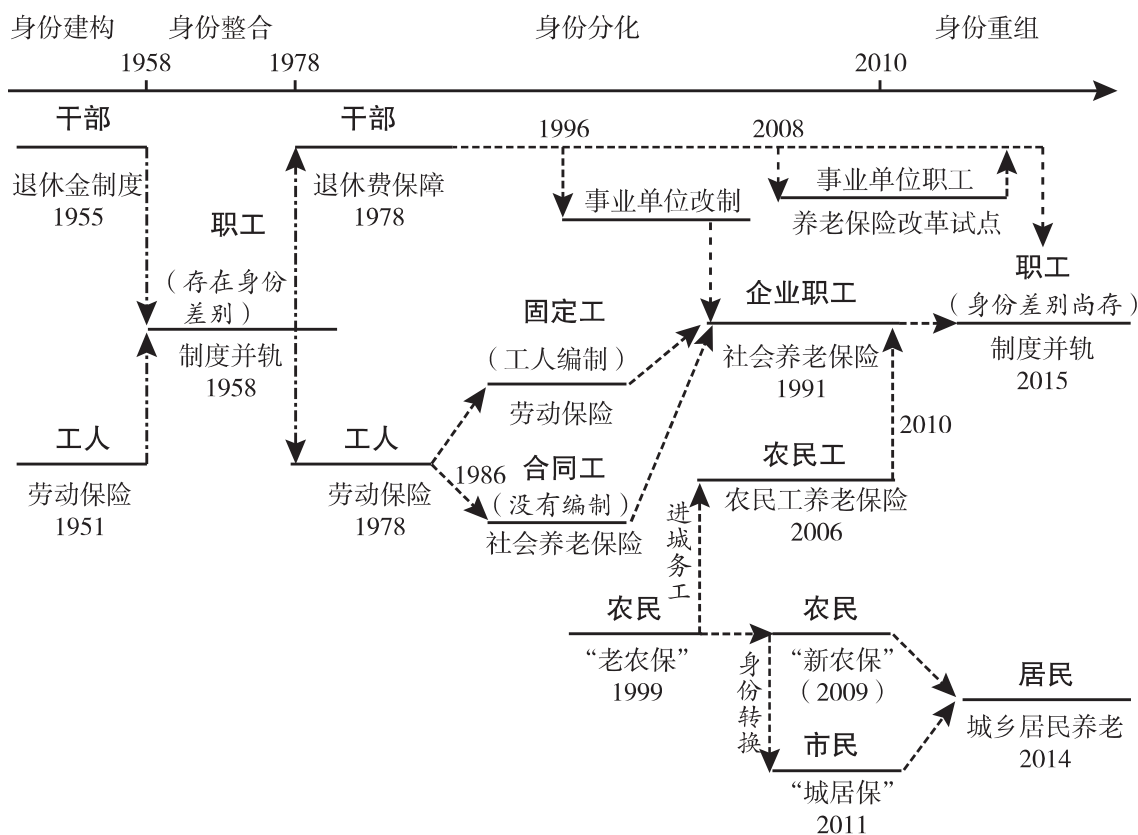
^① 最典型的当属《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发[1991]33号)和《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》(人退发[1992]2号)。

业职工的不满,2008 年国务院发布了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,保留机关的退休养老制度,单独就事业单位和企业进行养老保险制度并轨,结果遭到事业单位工作人员的普遍抵触和反对,试点工作一直没有实质性进展。2015 年 1 月,国务院发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,改革现行机关事业单位工作人员退休保障制度,全面参照城镇企业职工养老保险的制度框架建立机关事业单位工作人员的养老保险制度。尽管还有很长的路要走,身份差异依然存在,但此番并轨还是实现了制度框架的统一。

(二)养老保险制度演变的“身份逻辑”

身份分析法的要旨在于分析制度背后的身份逻辑。纵观养老保险制度的建立和演变过程,就会发现一幅完整的“身份轨迹图”。

自《劳动保险条例》颁布以来,养老保险制度曾经历了身份建构、身份整合、身份分化、身份重组四个阶段,目前正处于身份重组期(如下图所示)。



我国养老保险制度的“身份轨迹”示意图

第一,身份建构时期。由于社会管理需要以及工资福利等待遇机制不一样,养老保险制度建立伊始就分成了两个体系。企业职工参加劳动保险,身份上属于“工人”;机关事业单位职员及参公管理人员享有退休金制度,身份上属于“干部”。

第二,身份整合时期。考虑到缓和社会矛盾的需要和工资福利待遇机制相对成熟,1958年国务院在《劳动保险条例》的基础上对企业工人和机关事业单位职员的退休相关事项做了统一规定,俗称养老保险制度的“第一次并轨”——基于“职工”身份的退休制度。诚然,在社会保险制度范畴之外,“工人”和“干部”身份制依然存在。

第三,身份分化时期。1978年机关事业单位和企业养老保险制度分离,“干部”、“工人”再次成为退休费保障制度和劳动保险养老制度的身份基础。随着所有制形态多元化和劳动用工制度市场化,还出现了“合同工”、“固定工”和“临时工”等多样化的身份形态。而后单位制逐步瓦解,“单位人”向“社会人”过渡,社会化养老保险制度开始探索,但碎片化严重,如企业职工养老保险制度、“老农保”、农民工养老保险制度、事业单位养老保险改革试点、“新农保”、“城居保”甚至基于“身份置换”相关逻辑的“土地换保障”等。

第四,身份重组时期。2010年《社会保险法》把进城务工人员纳入城镇职工基本养老保险体系,在社会保障制度平台上实现了“企业职工”的身份重组或整合。2014年《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》在社会养老保险制度框架内实现了“居民”身份的整合。而2015年《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》意味着“职工”身份的整合,社会养老保险意义上“工人”和“干部”之间的身份界限也将逐步消弭。

除上述外,还有几个相关问题需要辨析。

首先,“双轨制”终结了吗?从严格意义上讲,我国养老保险“双轨制”有三种形式:农民工基本养老保险和企业职工基本养老保险、“新农保”和“城居保”、机关事业单位退休费保障和企业职工基本养老保险。前两种“双轨制”是采取“并入”、“合并”的方式终结的:进城务工人员参照《社会保险法》纳入城镇企业职工基本养老保险,“新农保”和“城居保”合并为城乡居民基本养老保险。可以说,前两种并轨是在一个制度框架甚至同一个政策文本中完成的,标志着前两种“双轨制”的终结。

然而机关事业单位和企业职工基本养老保险制度并轨并不彻底：尽管前者是参照后者建立的，但“机关事业单位基本养老保险基金单独建账，与企业职工基本养老保险基金分别管理使用”。并轨之后，二者之间依然缺乏资金统筹和风险互济功能，而且养老金替代率还会存在明显的差距。除了基本养老金之外，职业年金将成为机关事业单位职工养老金的重要来源，大部分企业都不愿或者没有动机和财力为职工普遍购买企业年金。可以说机关事业单位和企业养老保险制度之间存在“隐形双轨制”，“双轨制”还远未终结。

第二，“市民化”是优先选择？当前社会保障制度建设存在严重的“城镇化”或“市民化”偏好。关于“市民化”和“社会保障”的关系，存在两种相互联系甚至表面上耦合的认识：一种观点以“市民化”为本体、以“社会保障”为工具，通过“社会保障市民化”（蒋长流、韩春虹，2015）推进城镇化；另一种观点则以“市民化”为工具，认为“城市让生活更美好”，“市民化了的社会保障”能够提高农村户籍人口的待遇水平和生活福祉。其实，这两种观点都存在偏差甚至是认识误区。“工具化”思维让社会保障屈从于城镇化，违背了社会保障的内在规律，如“社会保障费用不落实的不得批准征地”^①，这在表面上加快了社会保障体系建设，实则被异化为只要安排了社会保障费用就可以征地，从而加速了社会保障体系的碎片化。尤其是“分税制”以来，在央地两级政府之间事权、财权不匹配的情况下，“社会保障市民化”会造成社会保障契约关系下移；过分突显“市民”身份就会冲淡甚至掩盖“国民”身份，中央政府就会把国家在养老等保险中的相关责任转嫁给地方政府，而地方城市政府没有相应的财权或者财力不够，却又乐意利用“社会保障市民化”作为城镇化过程中集聚甚至汲取资源的手段（如征地换保障），结果进一步强化“土地财政”路径依赖。反过来，由于没有多层次、足够的财力支撑，这种事权、财权不匹配的“市民化了的社会保障”往往待遇低下。另外，“市民化”可能违背进城务工人员的居留意愿^②以致于拒绝参保甚至退保，^③还会加剧地区分割或区域阻隔。

① 参见《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）。

② 关于农民工的市民化和居留意愿，参见朱宇（2004），刘传江、程建林（2008），王桂新等（2010），张斐（2011），李振刚（2014）。

③ 关于拒绝参保或退保相关研究，请参见李春根、徐光耀（2006），邓智平（2008）。

从理论上讲,城镇化和社会保障都应该服从“城乡一体化”这一人类社会自由流动的空间整合伦理,社会保障制度建设不应成为助力城镇化的工具。盲目推进“社会保障市民化”与固守“城乡二元格局”都是不对的,我们亦不能假定甚至设定“市民的保障待遇就一定比农民高”。因为纯粹意义上的“农民”和“市民”本身并没有任何利益附加值,如果硬要进行叠加或置换,农民作为集体拥有的土地所有权和作为个体拥有的承包经营权还能被用来添置补充保障利益(郑雄飞,2009,2010,2012)。其实,“市民”、“农民”都是“国民”的下位概念,应当协调“市民”和“农民”两种身份体系,在“国民”这一基础性身份平台上统筹推进,如建立“国民年金”制度,以实现基础身份的利益一致性和基本保障的待遇等同化;同时明确不同层次和类别的社会保障项目中各相关方的权责利关系,创新制度通道,合理统筹城乡两种关系,推动社会保障体系一体化。

第三,“身份化”与“去身份化”。“身份化”与“去身份化”辩证统一,恰似公平与平等的关系。“去身份化”意味着个体待遇的无差异,这种平等关系背后实际上是一种基础性身份的一致性或同质性(如国民身份);而“身份化”则意味着个体待遇的不平等,这种差异性来源于不同身份(如市民和农民,工人和干部等)所内生的权利和义务关系对称性,因而又是公平的。

身份分析法不等于“身份化”,更不同于“泛身份化”。一定范围内或层次上的“去身份化”,相对于更大范围或更高层面的身份而言又是一种“身份化”,如城乡居民基本养老保险中的“居民”通过“去农民化”和“去市民化”来实现“国民身份化”;又如国民年金相对于农民和市民,工人和干部身份而言是一种“去身份化”,但相对于国民身份而言就正好是身份化和一种身份建构。立足身份视角分析社会保障制度的建构和演化,如果一味“身份化”会强化利益藩篱,造成社会保障制度条块分割;而一味“去身份化”^①则等同于漠视与社会成员身份相关的权利,忽视不同人群之间的差异性,造成新的不公平。只有合理识别不同身份,厘清其间层次关系和内在逻辑,才能打造公平合理的多层次社会保障体系。

^① 有关社会保障制度“去身份化”的相关研究,请参见高荣和、夏会琴(2013)。

(三) 路径探索: 身份甄别与利益共享

“身份”是个体在群体中的位置,“身份”变化则意味着个体社会流动和社会结构变动。如何拟合不同身份的个体、优化社会结构、推动社会良性运行是各项社会制度的必要功能。养老保险制度背后的身份轨迹展现了新中国建立以来社会身份格局的变迁以及养老保险制度作为一项社会制度的功能调整。在改革开放进入深水区的当下,如何识别身份对于优化养老保险相关社会契约、进而助力利益共享极为重要。

1. 身份甄别: 识别与养老保险相关的社会身份网络体系

改革开放以来,社会主义公有制和多种经济成分共同发展,劳动力市场得以建立和完善,社会分层也日益复杂化和多样化,社会成员的身份逐渐多元化、差异化和层次化。一部分“身份”或身份边界正在逐步淡化甚至消失,如临时工和固定工、全民工和集体工、农民和市民、工人和干部等;而另一部分“身份”则不断涌现并整合,如农民工、私企职工、外企职工、外籍工等。依据不同分类标准,可厘析出不同面向的身份。基于户籍,有农民和市民;基于是否就业,分为从业人员和非从业人员;基于职业或单位类型,有企业职工和机关事业单位工作人员;基于国籍,分为中国公民和外籍人员。其中,基于“国籍”而言的“国民身份”是最为基础的根本性身份,其他面向的身份皆是下位概念;所有这些不同身份相互交错,一起构筑了社会身份的网络层次。

近年来养老保险制度建设不断取得进展,参保者的身份平台不断整合:“农民工”纳入“企业职工”身份范畴,“农村居民”和“城市居民”合并为“城乡居民”,机关事业单位和企业基本养老保险制度并轨。现行养老保险制度甄别了“居民”和“职工”两个核心身份,规定了相关利益主体之间的权责关系。但在身份识别上还存在重大纰漏——“国民”身份缺位,职工基本养老金的基础部分至今未能实现全国统筹,很大程度上就在于身份识别的纰漏以及相关可行制度方案的缺失。

2. 利益共享: 基于不同层次身份养老保险待遇

从不同面向来讲,养老保险受益人主要有“国民”、“成员”两个身份层次。“身份”是权利和义务的有机结合体,从权利和义务相对称这一重要法则来讲,适度的个体责任也是身份的内在要义。因而,可以从“国民身份”、“集体身份”和“个体责任”三个层次来厘析相关主体间的权利义务关系,探索公平可持续的养老保险发展路径。

第一,基于“国民身份”的国民待遇:国民年金制度探索。

随着单位制和村集体经济的解体,社会利益格局日益多元化,各种身份相继涌现,如合同工、临时工、农民工等。社会保障体系也随之逐步建立和完善,基于不同身份的各类社会保障制度相继建立并不断并轨整合。但我国的“国民”身份一直处于缺位状态。“国民”是每一个公民的国籍身份,在履行应有义务(如忠诚、纳税等)的同时,就有权向政府诉求国民待遇。养老保险领域的国民待遇往往表现为一种基础性养老金,如日本、韩国、英国和瑞典等国家的养老保险制度那样。

除“国民身份”的内在要求之外,劳动力市场整合、人口老龄化、民族认同和社会团结等都在呼唤“国民年金”的出台。如果在“国民”这一基础性身份平台上打造一个普惠性的制度安排,不仅有助于养老保险关系转移对接,也有利于劳动力市场整合。现阶段老龄化程度急剧提升,养老不再仅仅是个人或家庭事务,它已“外化”成一种普遍性的社会风险,或者说国家公共事务甚至重大战略。千百年来国人一直有着浓郁的“国家情结”,建立国民年金制度无疑将深度激发国家认同,也有利于缓和当前民众对养老金制度的诟病,进而促进社会融合与团结。

城乡居民基本养老保险制度已经为“国民年金”制度的建立提供了很好的制度探索,其中的“基础养老金”就是“国民年金”的雏形,是基于国民身份而获得的。与城乡基本居民养老保险的待遇结构一样,职工基本养老保险中的基本养老金也由基础养老金和个人账户养老金两部分组成,但也存在本质区别。居民基本养老保险中“基础养老金”的供款完全来自于国家财政甚至是中央财政,而职工基本养老保险中的“基础养老金”则完全来自于用人单位的缴费。2014年2月,《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》提出,“‘十二五’末在全国基本实现新农保和城居保制度合并实施,并与职工基本养老保险制度相衔接”。《关于建立进一步推进户籍制度改革的意见》指出,要“提高统筹层次,实现基础养老金全国统筹”。如此,遇到的问题是:如果“基础养老金全国统筹”仅是指向城乡基本居民养老保险,则言之无物甚至毫无意义,因为该保险中的基础养老金本来就主要源自中央财政,无所谓“全国统筹”之说;如果仅是指向职工基本养老保险,那么“城乡居民基本养老保险”和“职工基本养老保险”还是无法有效衔接,

“居民”和“职工”共享之“国民”身份亦无从实现；如果同时指向城乡基本居民养老保险和职工基本养老保险，则需要一种“更为底层”的基础性制度来整合协调两种“基础养老金”，否则就会混淆二者的本质区别。可见，“国民年金”制度也是养老保险进一步整合的内在要求。

机关事业单位和企业基本养老保险制度并轨也为打造“国民年金”提供了良好的契机，因为机关事业单位基本养老保险的供款主要来自于国家财政。可以尝试在降低社会保险缴费率的同时开征较低税率的社会保障税。这样，既可以满足降低社会保险缴费率甚至“费改税”的诉求，也可以通过税收这一更具强制性和普遍性的资金征集方式，在为国民年金等社会保障项目提供稳定的资金来源的同时又不新增国家财政和用人单位的负担。通过建立“国民年金”在“基础养老金”层面打通城乡居民基本养老保险、企业职工基本养老保险和机关事业单位基本养老保险，实现基于国民身份的“底层利益共享”和契约公正。而后，再通过“成员”相关身份差异来实现养老待遇的合理差别化和激励性，防止“大锅饭”和“平均主义”，促进社会公平。

第二，基于“集体身份”的成员待遇：企业年金、职业年金和土地年金制度探索。

相比国民身份的普遍性，集体身份通常表现出一定的差别性：不同个体归属于不同的单位或组织，并依据成员权或劳动权获得相应的待遇。养老作为一种社会风险不仅共存于国民之间，也同在于集体成员之间；养老保险更是起源于社会成员之间的风险共担，而后才制度化为一种国家行为。

为了建立多层次的养老保障体系，1991年颁布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》提出建立“补充养老保险”；2015年颁布的《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》和《关于印发机关事业单位职业年金办法的通知》要求机关事业单位为其工作人员建立补充养老保险（职业年金）。无论企业年金还是职业年金，都是基于职工的“集体身份”——作为用人单位（企业或机关事业单位）一员而获得的养老保险待遇。职工以外的“居民”如何能够获得基于“集体身份”的养老保险待遇呢？首先看农村居民，作为村集体的一员，他们对集体资产及经济收益享有成员权。针对如何利用“村民”身份来供给、添置或提高养老保险待遇，实际工作部门和学术界进行了广泛探索，如“被征土地进社保”、“土地流转金进社保”、“村民权利置换市民

权利”和“耕地保护金进社保”等(郑雄飞,2010)。为整合协调村集体、土地利用开发者、各级政府和农户之间的利益关系,可尝试利用土地增值收益或耕地保护基金等建立“土地年金”制度,^①在“城乡居民基本养老保险”基础之上为农村人口增加一份补充养老保险待遇。至于城市居民,他们通常有多种身份来源。如果是“农转非”或“村转居”而来,尚有土地的,可以通过土地增值收益来建立“土地年金”;已没有土地的,可以在不久即将开征的房地产税中列支一部分用来建立“土地年金”。如果不是“农转非”或“村转居”,可以通过职业培训等渠道鼓励其就业,进而获得职工养老保险;如果无法就业或已经年老,则可以考虑由当地政府适当加大对“城乡居民基本养老保险”基础养老金的补贴力度,防止养老金差距被过分拉大。

第三,基于“个体责任”的个人账户:功能开发。“养老”是社会的一种责任——“世代交叠”的代际义务、同辈互助共济的连带关系,也是个体的一种自觉——为他人供给养老物质或服务、为自己积累养老财富。社会养老保险主要有现收现付制、部分积累制和完全积累制三种模式。现收现付制通过社会统筹强调养老的社会互助责任;积累制则通过个人账户凸显养老的个体自我责任。我国在“国家—单位保障”向社会保障转轨时,养老保险制度选择了现收现付和个人账户相结合的部分积累制模式。其间,基于个体责任的“个人账号”扮演了激励角色并不断演化。从1995年制定社会统筹与个人账户相结合的改革方案到1997年明确个人账户规模并划分相关权责利关系,再从2000年试点做实个人账户到2005年缩减个人账户规模,然后到2013年《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确要求“完善个人账户制度”。

个人账户是为了应对传统养老保险制度的危机,用当代人的积累来减轻下一代人的压力(杨俊,2015)。长期以来,由于个人账户“空账”并与社会统筹账户“混账”运行而引发的相关争议集中在“要不要做实”、“如何做实”等方面,表现为“做实”与“名义化”之争(肖严华、左学金,2008;杨燕绥等,2010;杨俊,2015;郑秉文,2003a,2003b,2015)。其实,无论“做实个人账户”还是虚化为“名义账户”,都面临诸多困难和尴尬。为减少制度转轨的阻力,当初设置个人账户时存在一

^① 相关的合法性问题可参阅郑雄飞(2009,2010)。

种“隐性政治承诺”，即按职工本人缴工资 11% 的数额建立个人账户，个人缴费 4%，而后每两年提高一个百分点，直至 8%。个人缴费全部记入个人账户，其余部分从企业缴费中划入，个人账户归职工所有且可以继承。^① 而后，就在个人缴费比例即将调至 8% 时，政府突然把个人账户的规模缩减为 8%，且企业缴费不再划入；而今，如果再虚化为“名义账户”，无异于政治食言，直接影响制度诚信。然而，要全面做实个人账户也会面临巨大的资金压力和增值保值压力。

个人账户的核心作用无外乎两点：保障资金的可持续性、盘活制度的激励性。鉴于个人账户在信用承诺和空账压力两端都面临硬约束，以及个人账户资金的财产权归属，应在保证知情权和选择权的前提下让参保者自己选择：完全做实账户、完全名义账户或部分做实与部分名义相结合，再从多个层面完善个人账户制度。对于完全和部分的“名义账户”，给予利息激励，保证“记账式”个人账户资金的保值增值；对于完全做实和部分做实的个人账户，可尝试借鉴新加坡的经验或开发类似住房公积金的机制，鼓励参保者用作子女教育、保健医疗甚至贴补家用等，但必须在规定的期限内返还或由子女偿还。这样，既可以保证资金的可持续性、制度的激励性，还可以借助人力资本再生产来实现比投资股市更为深刻、根本的战略优化。

六、余 论

“身份”和“契约”是社会资源分配的两种机制，也是社会运行的两个支柱。“契约伦理”强调契约双方合意协商一致，“身份伦理”则讲究与个体所处社会位置相关权利和义务的对称。尽管在现代话语体系中“身份”多半被赋予了负面意义，但“身份”是不以人的意志为转移的客观实在，且在人类社会不同发展阶段有着不同的表现形式和历史合理性。与传统社会相比，现代社会中的“身份”有着与传统社会本质的不同。它不来源于家族世袭，而来自于社会互构；不强调特权，而强调权利和义务相对称。近代以来，人类社会朝“契约型社会”转向，“契约”成为资源配置甚至权力分配的基础性方式。相比“身份”，“契约精神”

^① 参见《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发[1997]26号）。

更加强调自由合意之后的权利与义务相对称。“从身份到契约”反映了这一历史转向,但如果拘泥于“契约分析法”而摒弃“身份分析法”,就会“知其一而不知其二”,甚至“一叶障目不见泰山”。在“契约社会”里,“身份”依然发挥着重要作用。契约缔结者“都是有身份的”,“身份”是契约得以落实的必要载体,诠释着“契约”背后潜在的利益逻辑。正如梅因在提出“从身份到契约”的论断时所说,“身份”是表示社会进步规律的有效公式(梅因,1959:97)。更何况,“梅因论断”是在个体人身依附于家族这个意义上使用“身份”一词的,其准确的理解应当是:进步社会的运动是个人逐步摆脱对家族的人身依附关系,转而以个人的自由合意来创设权利义务的发展过程(梅因,1959:96)。一味强调“契约”而摒弃“身份”就会陷入“泛契约化”的危险境地。

“契约精神”实现了形式上或程序上的公平,但要想达成实质上的公平还必须借助“身份”,有针对性地设计制度来维护契约公正。身份分析法有助于合理识别身份和理解制度伦理,践行契约精神与优化制度安排,对于补契约之不足^①具有重要意义。可能有人认为,身份分析法会加剧社会分化、制造社会矛盾,是一种“社会返祖”。其实,“从契约到身份”的“身份”不是传统社会中那种“世袭身份”或“特权身份”,而是“基于个体社会位置而言的、相关权利和义务的统一体”,是“契约”缔结者和履行者的社会属性。身份分析法不等于“泛身份化”,而契约社会中的身份规范和“身份调整”通常只是在一定领域内,即在强弱主体鲜明对比的第三法域中发挥作用,尤其是保护弱势群体,在其他平等的私法领域内契约仍处在支配地位(董保华、周开畅,2004)。当前社会矛盾大多是利益分歧,民众的“公平”、“共享”诉求空前强烈。共享不是平均、也不是平等,如何才能公平地“利益共享”呢?在“社会主义”这一基础性契约之上,规范不同层次和类别身份的相关权利义务关系,是合理分享经济社会发展成果的关键。立足身份视角分析社会保障制度的建构和演化,有利于在统一的身份平台上整合制度,并依据身份差异建构符合不同身份人群利益诉求的社会保障制度。总之,在“身份性契约型社会”里充分合理地识别社会成员的身份,进而规范相关主体之间的权责利关系,对于契约优化和利益共享有着极为重要的意义。

^① 契约伦理面临个体利益侵权、个体与集体利益冲突等问题(徐大建、单许昌,2013)。

参考文献:

- 陈佳贵,2001,《中国社会保障发展报告(1997-2001)》,北京:社会科学文献出版社。
- 陈映芳,2005,《“农民工”:制度安排与身份认同》,《社会学研究》第3期。
- ,2013,《社会保障视野下国民身份制度及社会公平》,《重庆社会科学》第3期。
- 邓智平,2008,《农民工退保的原因及对策》,《广东行政学院学报》第4期。
- 蒂利,查尔斯,2008,《身份、边界与社会联系》,谢岳译,上海:上海世纪出版集团。
- 董保华等,2001,《社会法原论》,北京:中国政法大学出版社。
- 董保华、周开畅,2004,《也谈“从契约到身份”——对第三法域的探索》,《浙江学刊》第1期。
- 恩格斯,弗里德里希·冯,1972,中共中央马恩列著作编译局编《家庭、私有制和国家的起源》,北京:人民出版社。
- 傅静坤,1997,《20世纪契约法》,北京:法律出版社。
- 高荣和、夏会琴,2013,《去身份化和去地域化:中国社会保障制度的双重整合》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 高书生,2006,《社会保障改革何去何从》,北京:中国人民大学出版社。
- 郭忠华,2009,《公民身份的研究范式:理论把握与本土化解释》,《学海》第3期。
- 蒋长流、韩春虹,2015,《利益非一致性与农民工社会保障市民化的政策支持研究》,《经济体制改革》第1期。
- 李春根、徐光耀,2006,《农民工退保:制度缺失与重新设计》,《农村经济》第7期。
- 李强、胡宝荣,2013,《户籍制度改革与农民工市民化的路径》,《社会学评论》第1期。
- 李友梅等,2008,《中国社会生活的变迁》,北京:中国大百科全书出版社。
- 李振刚,2014,《社会融合视角下的新生代农民工居留意愿研究》,《社会发展研究》第3期。
- 刘传江、程建林,2008,《第二代农民工市民化:现状分析与进程测度》,《人口研究》第5期。
- 陆学艺、张厚义、张其仔,1992,《转型时期农民的阶层分化——对大寨、刘庄、华西等13个村
庄的实证研究》,《中国社会科学》第4期。
- 陆学艺主编,2002,《当代中国社会阶层研究报告》,北京:社会科学文献出版社。
- 梅因,亨利,1959,《古代法》,沈景一译,北京:商务印书馆。
- 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华,1994,《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》第2期。
- 任学丽,2011,《从身份到契约还是从契约到身份?——单位制度变迁视阈下的中国社会发展》,《社会主义研究》第6期。
- 王桂新、陈冠春、魏星,2010,《城市农民工市民化意愿影响因素考察——以上海市为例》,《人口与发展》第2期。
- 王小章,2009,《从“生存”到“承认”:公民权视野下的农民工问题》,《社会学研究》第1期。
- 肖严华、左学金,2008,《中国养老保险个人账户制度的改革及其风险转移》,《学术月刊》第12期。
- 徐大建、单许昌,2013,《伦理转型:从身份伦理到契约伦理》,《哲学研究》第4期。
- 严忠勤,1987,《当代中国的职工工资福利和社会保险》,北京:中国社会科学出版社。
- 杨俊,2015,《全面认识名义账户制度》,《人民日报》3月2日。
- 杨敏,2013,《三元化利益格局下“身份—权利—待遇”体系的重建——走向包容、公平、共享

- 的新型城市化》,《社会学评论》第1期。
- 杨燕绥、王巍、张曼,2010,《社会保险基金安全运营机制研究——做实个人账户的思考》,《中国行政管理》第5期。
- 喻中,2012,《在法律思想的密林里》,西安:陕西人民出版社。
- 张斐,2011,《新生代农民工市民化现状及影响因素分析》,《人口研究》第6期。
- 郑秉文,2003a,《养老保险“名义账户”制的制度渊源与理论基础》,《经济研究》第4期。
- ,2003b,《“名义账户”制:我国养老保障制度的一个理性选择》,《管理世界》第8期。
- ,2015,《从做实账户到名义账户——可持续性与激励性》,《开发研究》第3期。
- 郑秉文、于环、高庆波,2010,《新中国60年社会保障制度回顾》,《当代中国史研究》第2期。
- 郑功成,2008,《中国社会保障30年》,北京:人民出版社。
- ,2009,《中国社会保障论》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 郑杭生,2014,《重建“身份—权利—待遇”体系》,《北京日报》1月6日。
- 郑杭生、洪大用,1996,《当代中国社会结构转型的主要内涵》,《社会学研究》第1期。
- 郑雄飞,2009,《从“他物权”看“土地换保障”:一个法社会学的分析》,《社会学研究》第3期。
- ,2010,《破解“土地换保障”的困境——基于资源视角的社会伦理学分析》,《社会学研究》第6期。
- ,2012,《中国农村“土地换保障”的实践反思与理性建构》,上海:上海三联书店。
- 周文璋、梁伟、陆学艺、李路路、沈原,2011,《“加强社会建设 创新社会管理”大家谈》,《行政管理改革》第3期。
- 朱宇,2004,《户籍制度改革与流动人口在流入地的居留意愿及其制约机制》,《南方人口》第3期。

作者单位:华东师范大学中国现代城市研究中心、
社会发展学院

责任编辑:张志敏