

和谐社会建设与社会保障十大关系

加快建立覆盖城乡的社会保障体系,已成为深入落实科学发展观、促进经济社会全面协调可持续发展的必然要求。

和谐社会需要和谐的社会保障体系,这是建立社会主义和谐社会目标和任务的一项重要内容。如果社会保障体系不和谐,那么构建和谐社会的目标将难以实现。

目前中国社会保障体系仍处于不断完善之中,与中央提出的构建和谐社会的目标要求相比,还存在着一定的距离。对此,我们应当正确认识和处理好中国现代社保体系建设中的十大关系。

二、既要克服扩大覆盖面进程中的盲目性,又要具有一定的灵活性

从1991年国务院发布33号文算起,到2020年,中国社会保障体系建设仅为30年,从现在算起只剩下13年。

首先,时间紧迫,任务艰巨。我们应克服扩大覆盖面进程中的盲目性,制定一个“倒计时”日程,对不同群体的覆盖进度做出计划。以往的经验教训告诉我们,没有制定具体步骤的目标常常只是一个口号,不了了之。

其次,在改革中,我们在战略上可能是个赢家,但在战术上却往往疏于制定具体方案。这样,我们很容易从战略上的赢家变成输家。例如,随着覆盖面的扩大,社保体系各个参数的调整是大势所趋,如下调缴费率、待遇调整、管理体制和做实个人账户等。对此,我们应当做出一定的规划和预测,以配合、适应和推动扩大覆盖面的进程。

再次,要十分重视和利用社会宣教工作,对阶段性方案和总体实施方案应广泛宣传,使参保居民和未参保群体都有预期,争取广泛的社会支持。

但是,在克服盲目性的同时,还应具有一定的灵活性,随时解决出现的矛盾。在经济高速增长期,不确定性较多,形势变化很快,决策者反应稍有迟钝就有可能酿成新的矛盾,甚至引发新的不稳定因素。

三、既要考虑到社保制度的兼容性,又要考虑到统一性

2020年的社保建设目标,意味着机关事业单位和小三农(农民工、失地农民和务农农民)等都应按步骤逐一纳入基本社保体系。

目前社保制度覆盖的主要是国企和城镇部分职工。据测算,到2020年我们将还有几亿务农人口,还将从农村转移出3亿人口,这个令拉美和非洲等任何一个发展中国家都咋舌的“历史大迁移”,对社保制度这个公共物品和公共资源的配置来说是一个极大的挑战,它要求社保制度的设计与完善必须考虑到其兼容性。

也就是说,如果为不同群体单立制度,就应预留出接口,为将来平滑过渡到统一的制度打下基础;如果起步时就实行统一的制度,就应首先考虑现存城镇基本社保制度的“再改革”和“再整合”,使之具有向其他群体覆盖的能力,以适应不同群体的收入水平和流动便捷等特点。从发达国家经验教训来看,长治久安的措施最终应采取统一的制度,多种退休福利制度并存必将导致待遇差距较大,影响社会和谐。

其实,当前企业与机关事业单位“两种退休制度并存”已经导致出现不和谐因素,同等条件下待遇差距越来越大,中央政府不得不进行转移支付予以补偿。由此,“碎片化”制度既增加中央财政的负担,又派生不稳定的因素,其“内生”的不和谐因素将为构建和谐社会埋下不和谐隐患,把矛盾推向未来。

四、既要考虑到失地农民的补偿性,又要考虑到农民工的便携性

城市化进程已导致失地农民人口超过4000万人,并以每年300万的速度增长,每征用一亩地将使1.4个农民失去土地,估计到2020年失地农民将高达9000万人。失地农民问题是建立和谐的社会保障体系的一个难题,是构建和谐社会的一个潜在不稳定因素;目前大约一半失地农民处于失地又失业的状态,他们种田无地,就业无岗,低保无份,社保无缘;在完善社保体系时,对其一次性补偿与长期社保问题应一并考虑和一揽子设计进来。

在从农村转移出的3亿人口中,大约2亿农民工最有可能在快速的城市化进程中成为两级分化的牺牲者和改革成本的承担者。目前社保制度的

“软肋”是“便携性”很差;他们长期生活在城乡之间,亦工亦农,身份模糊,“家里一份田、厂里一份工、挽起裤脚是农民、放下裤脚是工人”;由于社保制度不能随身携带,异地不能顺利接续,告老还乡时退休金不能跨省领取,其参保意愿必然十分低下。目前,在珠三角,每年春节前的“退保潮”可谓“壮观”,一天竟有上千人排长龙退保,数百名警察维持秩序;“退保潮”说明,社保体系不和谐早晚要导致农民工的整体不和谐,到2020年前后第二、三代农民工的诞生将对医保、养老、教育、住房等保障体系提出严峻挑战。

概而言之,三农问题(农业、农村和农民)将始终是影响社会稳定的重要因素,“小三农”将始终是社保体系需要重点解决的对象和构建和谐社会需要关注的重点。

五、既要考虑到社保基金的增值性,又要考虑到安全性

城镇灵活就业人员和农民工参保意愿低下的一个重要原因是收益率太低,看不到实惠,这是社保体系的“七寸”。例如,2000年全国退休金社平工资替代率是71%,到2006年则下降到50%以下;城镇灵活就业人员和农民工形同一盘散沙,绝大部分被吸纳在非正规部门,在就业形式日趋多样化的大趋势下,低收益率必然导致低参保率。(参见图)

替代率下降的重要原因之一是投资回报率低下。基本养老保险基金来自于参保者缴费,多年来其回报率几乎从未超过3%,既不能抵消通胀率,又远远被两位数工资增长率甩在后面,对社保制度的科学性与合法性形成严峻挑战。投资回报率低下主要是由投资政策所致。改革投资策略,提高回报率,增强吸引力,是一项十分迫切的任务。

但是,扩大投资渠道不等于不吸取国外的经验教训,改革投资策略不等于不遵守国际惯例,统账基金分开投资不等于不负担国家应该承担的责任,提高收益率不等于从一个极端走到另一个极端。例如,统账基金分开投资不等于不负担国家应该承担的责任,提高收益率不等于从一个极端走到另一个极端。就账户基金来说,劳动保障部和财政部正在联合拟定个人账户基金投资办法,据悉主要内容是由地方社保经办机构承担受托责任,实行完全的市场化运营策略;在中央政府没有建立统一的补偿机制条件下,这样的方案将参保人交给市场任由宰割,与国际惯例不符,同时还增加了地方政府道德风险的几率,潜伏着形成“二级市场”暗流、冲击金融市场的潜在风险,这是明显将自愿型企业年金的营运方式简单地套用在强制性基本保险的不负责任的做法。就统筹基金来看,中央政府本应承担的责任完全推给了地方,地方政府根本不可能为统筹基金提供低风险、高收益的投资项目,中央政府也根本没有精力对三十多个省级受托单位实施有效的监管。社保基金的增值性与安全性存在如此重大“悬案”,这是目前社会保障体系将要面对的最大不和谐因素之一。

六、既要考虑到退休收入结构的多元性,又要考虑到三个支柱的协调性

在高速增长期,工资增长也非常快,2000年全国城镇单位在岗职工平均工资增长率为12.7%,此后始终没有低于这个速度。但从图中可以看到,不断下滑的退休金替代率曲线与工资增长曲线形成一个大反差,甚至与人均工资曲线形成一个剪刀差状。为此,党中央国务院从2005年开始已连续3年调整企业退休人员待遇,最近国务院再次决定,从2008年起将继续调整三年。

可以预测,短期内基本社保基金

投资政策无论如何调整,其回报率都难以达到两位数,这就要求第二支柱企业补充保险发挥应有的作用,予以一定的弥补,改变退休收入来源的单一结构。

虽然第二支柱企业年金已走上轨道,但还存在许多问题;国外第二支柱替代率一般在30%以上,覆盖率在50%左右,而中国只占参加社会基本保险职工人数的7.66%,总数仅为964万人,积累基金910亿元,平均每人账户资产还不到1万元。杯水车薪,在相当时期内难以承担起退休收入多元化的任务。

所以,三个支柱比例失调,第一支柱压力较大,缴费比例太高,第二支柱缴费空间所剩无几,统一税优政策始终没有出台,年金市场供给能力十分有限,第三支柱商业保险深度和密度都有很大发展余地。

七、既要考虑到社保体系的一般规律性,又要考虑到本土适应性

在理念上,中国社保体系既要遵循某些国际惯例的规律性,又要体现一定的本土文化传统和生活习惯,反映其价值观偏好,遵循其某种路径依赖。总之,要在社会保护与经济发展之间寻找一个平衡点,留足余地,要中庸之道,切不可从一个极端到另一个极端。

在现实中,要考虑到不同社保模式对劳动力市场反作用的差异性,选择一个正确的社保模式;要考虑到不同发展阶段实行不同水平的保护政策、劳动政策和工资政策,保持就业机器的吸纳能力与活力;要考虑到社保立法对二元化就业市场特征的适应性,大力促进低端产业的发展。

八、既要考虑到社保体系的积累性,又要考虑到科学性

从目前看,中国最终消费率和居民消费率分别已从1980年代前后的62%和62.1%下降到了2006年的50%和38.6%,且创下历史最低水平。同时,投资率却高出世界平均水平20个百分点,储蓄率更是高达47.9%。相比之下,其他国家的储蓄率却不到20%-30%。此外,邮政储蓄已过万亿,住房公积金缴存余额高达7000多亿元,以及外汇储备已近1.4万亿美元等。

在上述“积累”逐渐成为我国经济发展的一个难题时,五项社会保险基金从2002年开始每年结余1000亿元,到2006年底余额累计已达8006亿元,加上农保基金和企业年金已超过1万亿元,再加上全国社保理事会的4600亿,总计将超过1.5万亿元。

面对包括社保体系在内的各种不同积累性资金增长的“积累难题”,社保体系的“积累性”面对如下挑战:

第一,社保基金投资出路如不彻底解决,其安全性风险将成为一个重大问题。仅就账户资金来说,目前积累已近500亿,到2020年时余额约将在2-4万亿元(考虑到其他参数的变化等因素)。鉴于此,在制定有效的投资政策之前,做实个人账户试点的进度应保持一定的节制,以缓解增值压力的压力。

第二,作为国民经济大系统中的

一个子系统,如果社保体系的积累性能够降低,那就可以对解决我国的经济增长方式转变、缓解流动性过剩等问题有一定的影响。

第三,在高速增长期,由于社保基金投资回报率难以赶上工资增长率,就没有理由再加快做实账户,也没有必要再强调社保体系的积累性,否则就不是科学发展。

第四,社保体系的积累性来自于统账结合的制度性要求。统账结合的本质是一种混合制,但不是混合制的唯一模式,名义账户制也是一种混合制,它可以规避统账结合积累性的制度要求,更符合中国国情,更具有科学性。

九、既要考虑到社保制度的财务可持续性,又要充分发挥公共财政的补充性

目前,中国已进入老龄化社会,对社会保障的可持续性会形成巨大的压力。未来社保体系的可持续性主要不是反映在“融资”上,而是反映在“投资”上,即主要看投资体制是否有效率。与前几年相比,这是社保制度财务可持续性在内涵和特征上的一个重大转变。

但是,上述转变不等于说公共财政的作用逐渐式微,恰恰相反。例如,一是由于地区间发展不平衡,在省级统筹条件下,欠发达省份当期支付缺口可能难以完全离开中央政府的转移支付;二是做实个人账户的试点工作依然完全难以离开财政补贴;三是1999年以来企业退休人员待遇已调整7次,从500元增加到2007年的900元,月人均增加436元,年均增长率为12.4%。如社保基金回报率继续较低,待遇差距就还需继续补偿,如不从统筹基金中支付,就还需要财政补贴;四是对低保和农村救济等来自于一般税收的非缴费型项目来说,中央财政的补救作用仍十分重要,投入力度仍需加大,投入比例仍需提高,因为按国际惯例,中国社会福利的相对支出仍然较小。

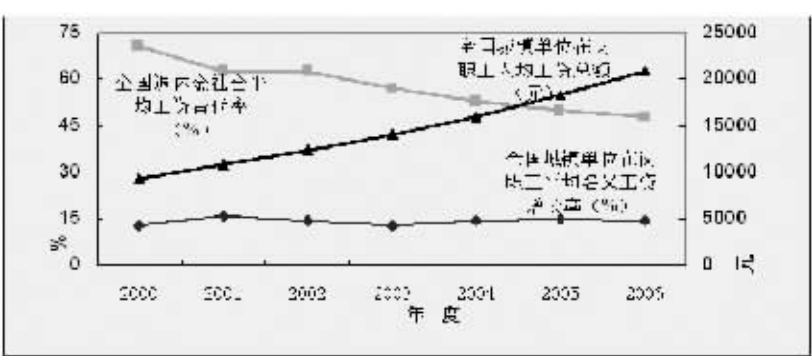
十、既要考虑到社保制度的补救性,又要加强中央政府的权威性

作为一个发展中大国,在较长时期内我们不可能建立起一个高水平的普救性社保体系,只能选择一个补救性模式,对此,我们应有一个清醒的认识。

所谓社保体系的补救性,其主要特点有三:第一,社保体系的作用应强调雪中送炭,将目标瞄准在最需救助的贫困群体上;第二,在提高对弱势群体精准精确度的同时,要在加大非缴费型社保制度(如低保和其他救助扶贫项目)的相对支出规模;第三,福利制度应保护和发挥而不是排斥和拒绝市场本应发挥的作用,应为市场功能和社会功能留出一定的“剩余”空间,为中产阶级获取更多的市场福利创造良好的条件,集中财力,将老年贫困和弱势群体作为主要救助对象,使这两个群体成为社保体系的真正受益者、社会制度的忠诚者、社会和谐的支持者,而不是相反。

但是,发挥社保体系的补救性不等于弱化国家作用的主导性和中央政府的权威性,现代社保体系只有通过国家的强力介入和全国范围的立法才能树立起社保体系的权威性、规范性和统一性;目前的现状恰恰相反,国家本应承担的责任没有完全承担起来,相当一部分由地方政府代劳;国家本应统一的制度没有完全统起来,相当程度上已形成大小碎片,各唱各的调,严重影响到了全国大市场的形成;国家本应立法的没有做起来,政策缺损和制度缺位导致中央各部门之间、中央与地方之间博弈和推委现象十分严重,交易费用巨大,效率十分低下。

图:2000-2006年全国工资增长率、退休金替代率发展变化



资料来源:作者根据各年度的《劳动和社会保障事业发展统计公报》(劳动和社会保障部、国家统计局)数据绘制

■看点

●经过20多年的探索和实践,中国现代社会保障体系建设“从无到有,从小到大”,为我国的经济转型和国企改革做出了贡献,为亿万城乡居民提供了社会保护。但是,目前中国社会保障体系仍处于不断完善之中,与中央提出的构建和谐社会的目标要求相比,即“科学发展观、以人为本”来衡量,还存在着一定的距离。对此,我们应当正确认识和处理好中国现代社会保障体系建设中的十大关系。

●虽然目前中国的经济发展水平已跃上一个台阶,但二元经济结构的存在,这是当时发达国家所没有的一个重要障碍。此外,中国还面临了统账结合这个复杂的制度结构。在扩大覆盖面的进程中,也必然受到种种约束和限制,会遇到难以想象的困难与问题。这就要求我们应从实际出发,量力而行,谨慎行事,既要实现应保尽保,又要牢记某些国家在诸多条件下实行福利赶超的沉痛教训,防止使之成为和谐社会的一个包袱,对可能遇到的困难和问题有充分准备和多种预案,不可掉以轻心和盲目乐观。

●目前,我们要考虑社保体系建设中的三个支柱协调性问题。由于三个支柱比例失调,第一支柱压力较大,缴费比例太高,第二支柱缴费空间所剩无几,统一税优政策始终没有出台,年金市场供给能力十分有限,第三支柱商业保险深度和密度都有很大发展余地。

●作为一个发展中大国,在较长时期内我们不可能建立起一个高水平的普救性社保体系,只能选择一个补救性模式。但是,发挥社保体系的补救性不等于弱化国家作用的主导性和中央政府的权威性,现代社保体系只有通过国家的强力介入和全国范围的立法才能树立起社保体系的权威性、规范性和统一性。目前的现状恰恰相反。国家本应立法的没有做起来,政策缺损和制度缺位导致中央各部门之间、中央与地方之间博弈和推委现象十分严重,交易费用巨大,效率十分低下。

■编余

随着科学发展观的深入人心,建设和谐社会,也已成为一种社会共识。但是,和谐社会需要和谐的社会保障体系,如果社会保障体系不和谐,那么和谐社会将无从谈起。这就是本文的立意所在。

郑秉文作为国内研究社会保障体系建设方面的资深专家,从目前国内社保体系建设中所存在的问题或差距出发,指出了应当用辩证的方法或眼光来正确认识我国社保体系建设过程中的十大关系,这些关系涉及到我国社保建设中的方方面面问题,如何解决这些问题事关我国社保体系的持续性问题,从更大的意义上讲,也是与我们目前倡导的和谐社会建设密切相关的。读来颇具启发性。

事实上,目前我国社保建设的滞后性,已经影响到了我国经济增长方式转变。内需之所以还需要刺激,其根本原因之一是我国的社保体系不健全,增加了人们的被动性储蓄,从而在一定程度上也抑制了他们的消费需求。最终,投资、净出口成为我国推动经济增长的主要引擎。

从这个角度来看,一旦我国的社保体系建设日趋完善,势必会对我国的经济增长方式、产业结构调整、投资方向转变等产生一定的影响。这一影响也可能传递到证券市场中,对相关行业及上市公司的发展模式及发展方向也会产生一定的影响。对此,证券市场投资者也应当扩大观察的视野,对我国的社保体系建设问题予以一定的关注。

——亚夫



郑秉文:中国社会科学院拉丁美洲研究所党委书记、所长、教授、博士生导师,政府特殊津贴获得者。主要学术兴趣和研究领域是西方经济学、市场失灵理论、福利国家、社会保障制度比较、社保基金投资和企业年金等。

◎郑秉文

和谐社会需要和谐的社会保障体系,如果社会保障体系不和谐,那么构建和谐社会的目标将难以实现。

党的十六届六中全会对构建和谐社会的全面安排和战略部署,把“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”作为2020年构建和谐社会的九大目标和主要任务之一。如今,“科学发展,以人为本,和谐社会”,已构成了党的十六大和十七大的主旋律。而加快建立覆盖城乡的社会保障体系,已成为深入落实科学发展观、促进经济社会全面协调可持续发展的必然要求。

经过20多年的探索和实践,中国现代社会保障体系建设“从无到有,从小到大”,为我国的经济转型和国企改革做出了贡献,为亿万城乡居民提供了社会保护。但是,目前中国社会保障体系仍处于不断完善之中,与中央提出的构建和谐社会的目标要求相比,即“科学发展观、以人为本”来衡量,还存在着一定的距离。

对此,我们应当正确认识和处理好中国现代社会保障体系建设中的十大关系,以探索适合我国国情的社保建设之路。

一、既要考虑到经济发展水平和二元经济结构约束性,又要考虑到统账结合制度复杂性

2006年中国人均GDP首次超过2000美元(2042美元),总量已近2.7万亿美元;2005年曾预测说到2020年人均GDP将达到3000美元,但按现在的速度到2010年就能实现这个目标,到2020年有望超过4000美元甚至5000美元。这就意味着,中国建立覆盖城乡的社保体系起步于人均GDP2000美元,完成于4000美元。纵观历史,发达国家社保体系在实现覆盖全体居民目标时人均GDP大多已超过4000美元(按不变价格计算),但如果按PPP计算无疑已超过一些发达国家当时的水平。

虽然目前中国的经济发展水平已跃上一个台阶,但二元经济结构的存在,这是当时发达国家所没有的一个重要障碍。此外,与中欧、东欧国家相比,虽然中国与它们的社保体系转型几乎是同时起步的,但中欧、东欧国家基本上也不存在二元经济结构,选择社保制度比较简单,主要以现收现付制和名义账户制为主。

所以,中国将面对的双重困难是二元经济结构和统账结合这个复杂的制度结构。在扩大覆盖面的进程中,也必然受到种种约束和限制,会遇到难以想象的困难与问题。这就要求我们应从实际出发,量力而行,谨慎行事,既要实现应保尽保,又要牢记某些国家在诸多条件下实行福利赶超的沉痛教训,防止使之成为和谐社会的一个包袱,对可能遇到的困难和问题有充分准备和多种预案,不可掉以轻心和盲目乐观。