

去身份化和去地域化:中国社会保障制度的双重整合

高和荣,夏会琴

(厦门大学公共事务学院,福建 厦门 361005)

摘要:建国60年来,中国社会保障制度从“国家—单位制”逐步转变为“国家—社会制”,推动着社会保障覆盖面不断扩大,社会保障项目日益完善,但也加剧了社会保障制度的碎片化。因此,社会保障制度的改革就应该体现出从身份化到去身份化、从地域化到去地域化的整合态势,表现为社会保障制度实现城乡统筹与省级统筹、社会保障关系实现了跨地区转移接续、各统筹单位内部城乡居民社会保障权益的均等获得。社会保障制度去身份化和去地域化的双重整合内在地隐含着公民社会保障权从特殊到普遍、从特权到均等的演进趋势,体现了社会保障制度渐进式改革的逻辑必然,展示出中国社会保障制度的未来图景。

关键词: 社会保障制度;社会保障关系;社会保障权益

中图分类号: G304 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1971(2013)01-0040-05

引言

近年来,中国社会保障制度的快速变革引起了学术界的广泛关注,全面总结社会保障建设的得失、以便更好地推进社会保障制度建设已经成为普遍共识。从国家与社会的责任出发,郑秉文把中国社会保障制度划分为计划经济时代下的“国家/企业保险”时期以及改革开放以来的“现代社会保障”阶段^[1];根据社会保障发展的程度,胡晓义将中国社会保障制度的变迁概括为以劳动保险为主的“形成阶段”、以社会保险为重心的“改革探索阶段”以及以统筹城乡为目标的“全面发展阶段”^[2]。不过,有学者认为,中国社会保障制度的变迁是一个多重分割、不断碎片过程^[3];一些地方政府为满足参保群体的意愿,解决社会保障制度存在的“便携性”缺陷,因地制宜采取变

通措施,最大限度地覆盖城镇灵活就业人员、农民工、失地农民等群体,使得现行的社会保障制度存在着城乡分割、地区分割以及群体分割等问题,这无论在理论上还是在实践中都已暴露出许多问题^[4]。因而需要加快社会保障制度的整合改革,努力建成“基础整合”的社会保障体系^[5]。

刘祖云发现,改革开放以前,社会保障待遇主要基于户籍、编制以及单位等身份,改革开放以后,社会保障待遇的获得仍然存在着城乡、地区、单位差异,从而产生了“新的不公正”^{[6]114-119}。因此,一些学者试图从公民权角度分析中国社会保障制度的变迁。周宝妹认为,随着社会保障制度的深化改革,有些社会保障待遇的获得较少地受到个人身份因素的制约,而是依据权利与义务配置有关社会保障待遇^[7]。例如,最低生活保障、义务教育等就体现着一种公民权利,养老、医疗等社会保险待遇

收稿日期:2012-11-01

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目“普遍型社会福利体系的基础与设计”(09&ZD061);2010年中央基本科研业务费项目;2011年国家社会科学基金项目“事业单位人员养老保险制度分类改革研究”

作者简介:高和荣(1969—),男,江苏兴化人,教授,博士生导师,博士,从事社会保障、社会建设研究;夏会琴(1987—),女,江西余江人,硕士研究生,从事社会保障、社会建设研究。

则体现了“雇主与雇员之间的契约关系”^[8]。可是,很多研究仅仅把它们归纳为某种“新现象”,却没有发现其中隐藏着客观的规律。

香港学者黄黎若莲认为,作为“集体保护伞”的社会保障制度从“国家—单位制”转变为国家、企业与个人共同负担的混合制,它受到中国独特的“社会结构与文化因素的制约”^[9]。台湾学者施世俊借助于 Ferrera 的“地域结构组合”(bounded structuring)概念^[10],认为大陆社会保障制度的变迁是一个“地域”和“成员”不断重组过程,也就是从原来以全国疆域为经、城乡界限为纬的二元社会保障体系转变为以地域为经、不同身份类别为纬的新型多元社会保障体系,因而它是一种“地区保障”而不是“社会保障”,除非中央政府以极大的意志贯彻自己的意图,否则地方政府所实行的社会保障政策将进一步“分化”整个社会保障体系^[11]。在 Selden 看来,中国社会保障制度的改革带来了新的社会不平等,扩大了城乡居民社会保障待遇差距^[12]。Dorothy J. Solinger 则认为,中国社会保障制度对农民工等弱势群体产生了剥夺^[13]。

总结起来,现有的研究还存在三点不足:一是大多数学者拘泥于社会保障制度变迁的事实描述,而没有从中揭示出其中的演变规律;二是现有的研究一味地批判社会保障制度“身份化”、“地区化”及其种种消极后果,更多地强调社会保障待遇的不公正,而没有看到现行的社会保障制度所具有的国情、社情、人情根基,也没有看到政府推动社会保障制度的整合改革;三是现有的研究没有看到社会保障制度变迁过程中所内含的去身份化、去地域化整合态势。实际上,中国社会保障制度的变革不仅意味着项目的完善、制度的碎片,而且蕴涵着身份的打破、地域的重组。因此,我们有必要从整合的角度准确把握当代中国社会保障制度的变迁实质,努力为中国社会保障制度的未来发展提供参考。

一、从身份化到去身份化:社会保障制度的改革取向

20世纪80年代以前,中国社会保障制度的设置以及待遇的获得主要与个人的户籍、所在单位以及编制等身份因素相关联,身份构成了人们能否享有某种社会保障待遇的重要依据。一方面,城乡有别的户籍制度将中国人口分割为城镇居民和农村居民两种类别,城镇就业人口可以享有劳保制度以及其他相关福利,机关、事业单位人

员获得退休养老以及公费医疗待遇;有些农村地区依赖于集体经济举办合作医疗。另一方面,不同性质、级别、规模的单位其成员所享有的社会保障待遇差距甚大。其中,国有部门享有的社会保障待遇相对较高^[14],国家通过“高就业、低工资、高福利”方式向机关、国有企事业单位的职工提供退休养老金、公费医疗(劳保医疗)、福利住房等项目,行政级别高、规模大的单位可以支配更多的福利资源,往往比行政级别低、规模小的单位提供更多的福利项目^{[6]114-119}。另外,即使是同一单位,编制不同也形成差异的福利分配:干部编制享受退休养老、公费医疗、住房等保障项目并惠及家属,工人编制只能获得较低的福利待遇,编外人员的福利项目最少、福利待遇最低。这种“国家—单位制”社会保障制度反过来又进一步强化了人们的身份认同,由此使得“农转非、编制外转编制内、工人编制转为干部编制非常困难”^[15]。显然,此时的社会保障制度不是基于公民资格,而是基于户籍、单位和编制等身份因素加以设置^[16]。

在那个时期,社会主义市场经济体制的建立、城市化进程的加快产生了数量空前的农民工以及失地农民等群体。为了解决他们的社会保障问题,1999年劳动和社会保障部要求农民工参加单位所在地的社会保险,享受单位所在地的社会保险待遇。为此,各地积极探索农民工社会保险制度,北京市仿照城镇职工社会养老保险建立了农民工养老保险制度,上海市设立一套完全独立的《外来从业人员综合保险暂行办法》,杭州市实施了《农民工基本养老保险低标准缴费低标准享受试行办法》等。针对失地农民的养老保险主要形成了北京的城保模式、青岛的农保模式、上海的镇保模式、天津的社保模式以及江浙的基本生活保障模式等^[17]。实际上,此时的社会保障制度身份化特性沿着户籍和职业两个维度不断强化,政府为各类社会成员,如机关事业单位人员、城镇职工、城镇居民、农民、农民工以及失地农民等建立起各自的社会保障制度。社会保障制度的改革不但没有消除现有社会权利的分化,反而固化了这种差异^[18],体现着安德森所说的“不同水平的公民社会权利”^[19]。

社会保障制度所进行的这些改革内在地隐含着身份化的去除,意味着社会保障从身份化到去身份化已经成为中国社会保障制度改革的一根主线。

第一,社会保障制度体现着去户籍化的整合改革。十七大以来,各级政府加大社会保障制度

的改革,一些社会保障项目的设置取消了户籍限制,原来按照户籍身份分别设立的新型农村合作医疗制度以及城镇居民医疗保险制度在很多地方已经整合为城乡居民医疗保险制度,或者建立起淡化户籍身份、可以相互转换的基本医疗保险制度。例如,2010年7月1日起厦门等城市实施的城乡居民基本医疗保险制度,要求农民、城镇居民以及农民工都参加这个制度,采取统一的筹资标准,获得相同的财政补贴,享受同等的补偿比例以及补偿标准。而杭州市2008年实行城乡居民可转换的医疗保险制度,城镇居民可以选择参加新农合,农民以及农民工也可以选择参加城镇居民医疗保险。在养老保险制度建设方面,北京、上海、厦门、苏州等地不再按照户籍身份分别设置新型农民社会养老保险制度以及城镇居民基本养老保险制度,农民、城镇居民都参加基础养老金与个人账户养老金相结合的城乡居民基本养老保险制度,在基础养老金待遇、个人缴费额度、缴费档次、个人账户计发办法等方面取消了城乡户籍差别,社会保障制度去户籍化改革态势日益显著。

第二,社会保障制度日益淡化参保者的职业身份。近年来,机关、事业单位的社会保障制度改革正在稳步试点之中,大多数省份的机关、事业单位人员需要缴纳医疗保险金,参加当地的职工基本医疗保险。山西、上海、浙江、广东、重庆等5个省份按照城镇职工基本养老保险制度理念尝试建立个人账户与社会统筹相结合的事业单位人员基本养老保险制度,养老保险费用由单位和个人共同负担,养老保险基金实行省级统筹与社会化管理。而肇始于深圳的公务员聘用制改革也已经推广到江苏、河南、四川、湖北以及吉林等省份,这些地方新聘公务员同样要按照城镇职工基本养老保险办法缴纳养老金,参加医疗、工伤、失业、生育等相关社会保险。这些改革不仅有利于机关、事业单位人员与城镇职工社会养老保险制度的整合,而且有利于淡化参保者的职业身份,使得社会保障与职业身份相剥离而与公民权力相关联,促进社会保障去身份化整合目标的实现。

二、从地域化到去地域化:社会保障制度的整合态势

社会保障制度身份化实质上是根据参保者的户籍、职业等身份特征设置不同的社会保障制度,同一身份享有同一社会保障待遇,其他身份者只

能参加另外的社会保障项目、获取与之相应的待遇。这样的差异体现着“地域结构组合”特征,展示了社会保障制度地域化。这表明,社会保障制度身份化在一定程度上加剧了地域化,社会保障制度去身份化需要我们开展去地域化的改革,体现着社会保障制度的整合态势。

改革开放以后,为了推进社会保障制度从国家—单位制向国家—社会制的变革,各地制定了具体的实施细则与操作办法,从而形成了各具特色、体现地域差异的社会保障制度。社会保障资金筹资水平各地不尽相同,各省之间的社会保障待遇差异很大,同一个省份各市之间以及同一个城市城乡之间的社会保障待遇也不一致,形成了社会保障筹资水平及社会保障待遇的地域差异。由此使得各个社会保障项目难以实现城乡统筹和地区统筹,社会保险关系跨统筹地区转移比较困难。以农民工养老保险为例,深圳市虽然早在1998年就将农民工纳入到企业职工社会养老保险体系中去,要求企业和农民工本人分别按照上年度职工月平均工资的10%以及8%进行筹资,但规定农民工养老保险转出时只转个人账户部分;杭州市2006年颁发了《农民工基本养老保险低标准缴费低标准享受试行办法》,企业和农民工本人分别按照上年度月平均工资的14%和5%加以筹资,然而农民工养老保险转出时同样只转个人账户部分;上海市针对农民工则实行了“综合保险制度”,企业按照上年度月平均工资60%的12.5%缴费,每缴满12个月农民工可获得一张养老补贴凭证,农民工离开上海时养老保险则不能转移。其他城市的农民工养老保险制度地域化特点同样比较明显,农民工离开一个城市后只好普遍性地选择“退保”。

近年来,中央政府加强以改善民生为重点的社会建设,加快社会保障制度的整合改革步伐,着力解决社会保障制度地域化问题,推动社会保障制度去地域化的整合。

首先,政府推进社会保障制度的城乡统筹与省级统筹整合,努力实现统筹单位内城乡居民社会保障权利的均等获得。在养老保险方面,全国一些地方取消了城乡有别的基本养老保险制度,实行了城乡居民基本养老保险制度,同一个城市的城镇居民和农村居民都按照同样的筹资标准参加同一个基本养老保险制度,享有同等的养老保险待遇。

其次,政府加快推进社会保险关系跨地区转

移接续,努力实现社会保险关系的地域整合。各级政府积极推进社会保险关系跨省际、跨地区、跨行业之间自由流转。2010年1月开始实施的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》明确规定:参保职工在跨省(自治区、直辖市)流动就业时其养老保险关系可以转移,个人账户储存额全部转移,社会统筹部分按照单位实际缴纳费用总数的12%转移,从而减少了参保人员的“便携性损失”,有力保障了从业人员的养老保险权益。为此,一些地方参照该办法调整了农民工养老保险关系转移接续政策。例如,上海、深圳以及杭州等地规定,农民工养老保险转出时个人账户部分全部转移,社会统筹部分按照单位实际缴纳费用总数的12%予以转移。这既保障了参保农民工的养老保险权益,也为农民工养老保险制度的整合打下了基础。就医疗保险而言,国家有关部门于2010年7月出台了《流动就业人员基本医疗保障关系转移接续暂行办法》,规定流动人员跨省就医时医疗保险关系可以转移,同时还规定城镇职工、城镇居民、农民的医疗保险关系也可以互相转换。所有这些改革举措有效地克服了社会保障制度在“地区结构组合”中由于空间转换而导致的保障权益损失,有助于社会保障制度去地域化的实现。

第三,医疗保障卡的异地使用加快了医疗保障制度的地域整合。为了最大限度方便参保人员,一些地方改革医疗保障卡跨地区使用办法,取消了以往异地看病买药所要承担的地域差别,允许异地就医买药凭医保卡在当地直接结算。2005年,福建省率先建立起全省医疗保险异地结算联网系统,参保人员在全省范围内跨统筹地区退休居住、工作、旅游所发生的就医买药费用按照参保地医疗保险办法直接凭医保卡结算,享受在参保地就医买药同等待遇。2008年以来,长三角地区的上海市相继与嘉兴、湖州、杭州、镇江及安吉、南通等地建立了参保人员异地就医费用异地报销制度。2011年云南、湖南、海南以及福州、南昌、长沙、广州、南宁、成都共同签署了三省六市“社会医疗保险异地就医合作框架协议”,三省六市的医保卡可以通用,享受当地市民待遇直接互刷,打破了参保者的地域限制。这些改革举措,加快了医疗保障制度的地域整合,是医疗保障制度去地域化的重要体现。

结 论

建国60多年来,中国社会保障制度实现了从

“国家—单位制”向“国家—社会制”的顺利转型,体现着社会保障制度从身份化到去身份化、从地域化到去地域化的变迁规律,昭示着中国社会保障制度的整合走向。

首先,从身份化到去身份化、从地域化到去地域化构成了社会保障制度的变迁主线。改革开放以前,社会保障制度的身份和地域差异十分显著,改革开放以后,社会保障制度沿着城乡、职业、地域维度进一步分化:城乡二元结构为社会保障制度的地域差异提供路径依赖;社会保障制度因参保者的职业不同形成了不同的社会保障制度,机关事业单位人员、企业职工、个体工商户、城镇居民等分属于不同的社会保障制度,而属地化管理进一步固化了社会保障制度的地域化特征。当前,政府加快推进社会保障制度普遍整合改革,机关事业单位聘用制的实行意味着社会保障去身份化的开启,很多社会保障项目在制定与实施过程中取消了户籍限制表征着社会保障去地域化的行动,社会保障制度城乡统筹改革不仅预示着社会保障待遇城乡差距逐渐缩小,也意味着社会保障制度去地域化的实施。此外,养老、医疗保险关系的转移接续、医保卡的异地使用表明了社会保障制度的区域整合态势。这充分展示了社会保障制度去身份化、去地域化的改革理路。

其次,社会保障权益普遍而公正享有是社会保障制度整合的内在逻辑。改革开放以前的社会保障制度体现着差异化、特殊化的社会保障权益,城乡之间、单位之间以及职业之间的差异造成了社会保障制度安排、待遇分配等方面巨大差异。改革开放初期,公民的社会保障权益在地域与身份之间的差异一度更加突出,成为社会和谐制约因素。近年来,各级政府加快完善社会保障体系,扩大社会保障覆盖面,推进不同职业群体、不同统筹区域以及同一统筹区域内部社会保障制度的整合改革,促进社会保障权益的普遍而公正地享有。因此,社会保障制度去身份化、去地域化改革趋势必然包含着公民社会保障权益从特殊到普遍、从特权到均等的演进趋势,它体现着中国社会保障制度渐进式改革的逻辑必然。

再次,底线公平逐渐成为社会保障制度去身份化、去地域化改革的理论基础。社会保障制度去身份化、去地域化改革,实质上就是在反思以往社会保障制度建设成就基础上重新确立社会保障制度的公平准则。60多年来的建设实践一再表

明,一味地坚持效率主义,把社会保障当成经济发展的补充以及当成解决经济发展问题的一种手段,必然使得社会保障成为扩大社会贫富差距的助推器,不利于社会更加公正地发展。反过来,如果简单地实行完全一统的社会保障制度,片面追求各个群体普惠而公平的福利待遇,那么,社会保障制度不仅背离自身应有的功能,而且会拖累尚不丰裕的财政,在一定程度上迟早会出现部分发达国家业已产生的“福利病”问题。因此,按照底线公平进行社会保障制度去身份化、去地域化改革日益成为社会的共识,在底线公平理论指导下划分各个主体在每一项社会保障制度中的责任底线与责任界限,在底线范围内不因民众的身份或地域差异而区别对待,确保公民社会保障权的绝对平等,在底线范围之外则可以区别对待,从而实现社会保障制度的公平与效率结合,促进社会保障制度的持续发展,展示出中国社会保障制度的未来图景。

参考文献:

- [1] 郑秉文. 中国社会保障制度 60 年:成就与教训[J]. 中国人口科学,2009,(5):1-18.
- [2] 胡晓义. 走向和谐:中国社会保障发展 60 年[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2009:11.
- [3] 郑秉文. 中国社保“碎片化制度”的危害与“碎片化冲动”探源[J]. 甘肃社会科学,2009,(3):50-58.
- [4] 张展新,高文书,等. 城乡分割、区域分割与城市外来人口社会保障缺失——来自上海等五城市的证据[J]. 中国人口科学,2007,(6):33-41.
- [5] 景天魁. 基础整合的社会保障体系[M]. 北京:华夏出

- 版社,2003:2.
- [6] 刘祖云. 社会转型与社会分层——四论当代中国的社会阶层化[J]. 武汉大学学报,2003,(1).
- [7] 周宝妹. 社会保障中的人——社会保障被保障主体研究[J]. 当代法学,2005,(1):88-92.
- [8] 楼苏萍. 改革开放以来中国社会政策的发展及其逻辑[D]. 杭州:浙江大学,2009:113-123.
- [9] 黄黎若莲. 边缘化与中国的社会福利[M]. 香港:商务印书馆,2001:227.
- [10] FERRERA M. The Boundaries of Welfare:European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection[M]. Oxford:Oxford University Press,2005.
- [11] 施世俊. 社会保障的地域化:中国社会公民权的空间政治转型[EB/OL]. <http://www.doc88.com/p-586798957063.html>.
- [12] SELDEN M. The Political Economy of Chinese Development[M]. Armonk;M. E. Sharpe,1993.
- [13] SOLINGER D J. Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market[M]. Berkeley:University of California Press,1999.
- [14] 成海军. 计划经济时期中国社会福利制度历史考察[J]. 当代中国史研究,2008,(9):48-55.
- [15] 张清. 从身份到契约——当代中国社会分层结构变迁[J]. 江苏社会科学,2002,(3):187-192.
- [16] 郁建兴,楼苏萍. 公民社会权利在中国:回顾、现状和政策建议[J]. 教学与研究,2008,(12):23-30.
- [17] 纪晓岚,朱逸. 我国发达地区失地农民社会保障模式比较与对策研究[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2011,(2):32-42.
- [18] YU Xingzhong. Citizenship, Ideology and the PRC Constitution[M]. Harvard:Harvard University Press,2002:21.
- [19] [丹麦]埃斯平-安德森. 福利资本主义的三个世界[M]. 北京:法律出版社,2004:37.

Disidentification and Disregionalization: the Double Integration of Social Security System in China

GAO He-rong, XIA Hui-qin

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen Fujian 361005, China)

Abstract: In the past 60 years, social security system in China has transformed from the State - Unit system to the State - Society one, in which process the coverage of social security has expanded, the social security program has improved steadily, but has led to the fragmentation as well. Therefore, reform of social security system should be an integration from identification to disidentification, and regionalization to disregionalization, that is embodied in realization of integration in rural - urban areas and at provincial level, the transferring and continuing of social security relations between different regions and gaining the equal rights for urban and rural residents within coordinated regions. So we had better to adhering to the fairness in bottom line theory in the reform process from identification to disidentification, regionalization to disregionalization, which includes the evolution of social civil rights from particular to universal, from privileged to equal, reflecting the inevitable logic of progressive reform and demonstrating the future prospect of social security system in China.

Key words: social security system; social security relation; social security privilege [责任编辑:唐魁玉]