

社会流动与基础整合的社会保障

刘旭东

(沈阳师范大学,辽宁 沈阳 110036)

[摘要]随着我国改革开放的深入,社会流动不断加速,碎片化的社会保障体系越来越不适应现实的要求,在整体上建立统一的社会保障暂时无法实现的情况下,可以考虑进行基础层面的社会保障整合。即建立国民基础养老金与职业养老金相结合养老保障;统一、简洁的国民医疗保险;综合性的最低生活保障。并在适当时机进行职业养老金保险和个人医疗保险账户相统一。

[关键词]社会流动;社会保障;国民养老金;基础整合

[中图分类号]C91 [文献标识码]A [文章编号]1672-2426(2013)01-0069-03

改革以来,我国城市化和现代化过程不断加速,社会流动的速率大大提高,然而我国目前的社会保障制度还是一种碎片化状态,不仅不适应社会现代化发展与劳动力资源合理配置的需要,而且也会限制社会保障的功能发挥和持续性发展。

一、我国社会流动与社会保障碎片化的矛盾

社会流动是指社会成员在社会关系中发生空间位置的移动,其中包含的内容各异,如地位获得、职业变动、区域迁移等等,广义的社会流动预示着社会结构的转型,人们往往根据大多数的人的流动频率和流动方向来探测社会变迁的方向。因此,社会流动可以看作是社会变迁的指示器。我国改革开放以来,社会流动成为鲜明的时代特征。过去长期受计划经济和户籍制的管理束缚下的劳动力迸发出巨大的社会能量,不断向能够施展自己潜能的各个领域涌流。随着改革的深入,人口流动的规模也不断扩大,有关学者统计,仅农民工外出打工,上个世纪 80 年代末达到 3000 多万人,90 年代末达到近 1 亿人,到 2007 年,全国流动人口大约在 1.5 亿人以上。^[1]目前的社会流动含义已经远远超出了农民工全国流动的范畴,还包括机关事业单位人员流动到企业、城镇居民流动到农村、退休后异地养老,等等。

社会流动不仅有效地激发人们的积极性和开拓进取精神,使生产力得到空前的解放,而且社会流动还降低了先赋性因素的作用,增强了机会平等和体

现了社会正义,是社会进步的表现。可以说,社会流动是劳动力资源合理配置的重要途径,也是市场运行的重要组成部分。

然而,这种积极的社会潮流与我国目前的社会保障管理碎片化的模式十分矛盾。我国社会保障特别是社会保险的碎片化主要体现在,不同的社会保障项目管理归属不统一(如养老保险、医疗保险、社会救助分属不同部门)、同一保障项目不同地区统筹不统一(如养老保险统筹层次各地差别较大)、同一地区不同群体保障项目不统一(如公务员、企业职工、农民工、城镇居民等分布在各种保障项目内)，“从大制度上划分,中国目前的社会保险制度可以划分为三四个,但在实际操作中,由于强烈的现实需求,即使在同一个大制度里,也存在诸多小碎片,例如,城镇基本养老保险费率不统一,各种开发区基本养老保险制度不统一,农民工群体在不同地区被分割在不同的制度里,大碎片套小碎片的情况非常严重。”^[2]

劳动力的自由流动是以劳动力不受条件限制为前提,它要求具有一个完整、统一的流动平台。但是目前的保障制度分割情况严重影响了合理的社会流动,阻碍了劳动力资源的合理配置,不利于我国市场体制的彻底转型,并且还会伴随许多社会负效应的产生。

二、碎片化的保障体制对社会流动的限制

1. 社保制度碎片化导致社保关系接续困难,干扰

[作者简介]刘旭东(1955-),男,辽宁沈阳人,沈阳师范大学管理学院教授,研究方向为社会保障和社会问题。

了正常的社会运行和现代生活。目前社会流动涵盖的范围较广,除了农村向城市流动外,还包括机关干部向企业部门、私人部门向公共部门、A 城市向 B 城市的各个方面的流动,同时,现代生活方式的改变使人们不拘一地养老,异地养老、随子女流动所在地养老等渐成风气。然而社保关系转续的难题使这种流动受限,不能满足现代社会人们不断增长的物质生活需要。

2. 社保制度碎片化限制了高素质劳动力向民营企业流动,影响了合理的就业结构。改革开放以来,中小民营企业像雨后春笋遍地开花,成为我国经济发展的重要组成部分,并且也成为我国安排就业的重要领域。但是,由于社会保障整合性不高,特别是一些个体工商企业纳入社会保险规范性和监管不完善,无有效约束机制,使在个体工商企业务工的广大劳动者不安心,特别是高素质劳动者不愿意向个体中小企业流动,严重限制了中小企业发展,制约了中小企业技术水平提升。而且也减弱了中小企业安排社会就业人口的功能。

3. 社保制度碎片化导致农民工退保普遍。我国建立社会保险制度以来,每年都发生农民工因流动岗位退保事件。农民工是我国目前流动性最大的群体,他们大多在周期性行业务工,受职业的稳定性影响很大。另外,由于他们的家庭都在农村,常常因故往返于城乡之间。但是由于社会保险的分割属地化管理,农民工社保关系难以续传,造成退保现象普遍发生。这类结果不仅损害了农民工的利益,也不利于社会保障健康发展。

4. 社保制度碎片化不利于人口向落后地区流动,影响落后地区的发展。我国目前发达地区和落后地区经济水平差别较大,因此在社会保障待遇以及统筹层次上也存在较大差距。这势必影响到优秀人才向落后地区流动的意愿,也使落后地区在引进人才和高素质劳动力方面产生困难,人力资本的缺乏必然使落后地区与发达地区的差距越拉越大,不利于和谐社会的建设,实际上这种情况也成为劳动力资源合理配置的一种破坏因素。

5. 社保制度碎片化还会造成其他壁垒的产生,引发其他社会问题。碎片化制度造成国民身份的不平等,不仅父辈劳动者的流动困境,而且还给他们的子女流动带来障碍。如农民工子女由于身份限制,无法享受到城市的各种保障,他们的父母虽然到城市务工,但是不能带孩子进城享受各种教育等福利,结果

造成子女不能随父母流动,成为留守儿童。而家庭分裂,子女无法与父母进行必要的情感互动,逐渐会产生畸形心理,不利于儿童身心健康发展。

社会流动是社会资源的有效配置过程,这种有效配置并不是单纯的人力资本个体的移动,而是要涉及到构成人力资本相关条件在新环境中能否建立。如一个人的职业调动,除了要考虑新职业与自己能力的匹配以及收入状况外,还要考虑就业的稳定性、劳动条件、养老、医疗、失业、工伤等保障待遇。如果单纯地收入较好,而其他社会保障缺失,也会阻碍劳动力的有效流动。因此,客观上要求社会保障制度具有统一性,劳动者只要有一个社会保障的账号,走遍天下有保障。这种情形无疑对劳动力的合理流动具有积极意义,最低也是降低了社会的交易成本。

三、社会保障碎片化对社会保障制度本身的危害

碎片化的社会保障体制不仅不利于劳动力的合理流动,限制了市场的成熟发展,并且对社会保障制度本身的建设发展也十分不利。

1. 不利于社会保障社会化发展。社会化的社会保障是指独立于一切局部共同体的保障体系,该制度的社会整体性意义是全社会成员形成共担风险的统一体,最充分地体现了大数法则,能够最大限度地抵御可能发生的风险。然而,碎片化的模块把社会保障分割成单个的、局部的风险对抗系统,抵御风险的能力主要是依赖这一局部共同体的内部力量,自然地会造成这一地区或这一群体抵抗风险的能力大大降低。如农村以县为统筹单位的新农合制度,当前由于筹集资金比较困难,当地政府补贴标准较低,对解决农民看病贵看病难问题作用有限。2008 年全国新农合平均报销概率只有 23%,2009 年政府加大投入,报销率也只达到 40%。^[3]

2. 不利于提高社保资金运用效率。制度不统一影响资金使用效率主要表现在,缴费收入管理分散,地区之间收支不平衡,保险资金在风险不同的地区间不能调剂,降低了社保基金对社会保护的作用。结果导致有的地区社保资金节余较多,闲置贬值严重;有的地区缺乏资金,支付出现困难。此外,由于社保资金不能统一调配,也难以进行有效的增值运营,多年来社保资金增值效率一直不高,就是例证。^[4]

3. 不利于社会保障功能的有效发挥。碎片化的制度造成不同的利益主体,导致各个部门之间博弈严

重,许多问题长期处于扯皮状态,影响了制度设计的整体规划,降低了制度的运行质量,影响了中央政府的权威性,减弱了中央与地方之间的协调效果,并引起社会不满。这说明碎片化制约了制度功能的发挥。

四、基础整合的社会保障体系建设

建立基础层面整合的社会保障,实现国民底线公平的制度平台可能更具有现实性。^[5]

1. 建立国民基础养老金和职业养老金相结合的养老保障模式。现行的基本养老保险是社会统筹和个人账户相结合的模式,吸收了现收现付制的互助共济和个人缴费正向激励的优点,是一种很好的制度创新。^[6]但是,由于社会统筹部分与个人账户部分捆绑的太紧,使社会统筹层次较低,不能充分发挥统筹的作用,也不能充分显示国民整体的公平性。如果将统筹部分划分出来,形成全国统筹,发展成为普惠式的国民养老金,在国民达到法定退休年龄等相关条件时,为其提供一个替代率全国大体一致、待遇水平达到基本生活保障线之上的基础养老金,这既体现了公平原则,又减少了相当部分劳动者社会流动中的账户接续问题。职业(个人账户)养老金是针对不同地区和不同职业群体建立有差别的职业养老金,这主要是维护个人的社会贡献回报,体现了效率原则。另外,在社会流动中,职业养老金的转续问题因为没有社会统筹部分捆绑,能够减少许多麻烦。

2. 建立基础层面统一、简洁的医疗保障制度。笔者看来,可以参照国民基础养老金与职业养老金相结合的方式建立医疗保险。即国民基本健康保险,作为统筹部分,可以大体上具有相同的支付水平,以保障国民在同一制度下的公平待遇,实现病有所医。个人账户部分体现个人贡献差别和缴费能力,这方面可以设计不同缴费水平和补偿水平的模式供城乡居民选择,这种模式维护了制度的统一,又兼顾了不同的需求,应该代表着基本医疗保险制度的发展方向。目前一些地区已经开始探讨新农合与城镇居民医疗保险合并与衔接问题,^[7]郑成功认为,中国医疗保险通过“三步走”的方式,逐步从多元保险走向统一的国民健康保险,相信在此基础上全面整合医疗保险制度在不远的将来有所突破。^[8]

3. 建立综合性的最低生活保障制度。现行社会救助体系的各个项目仍然非常分散,涉及部门众多,如生活救助归民政部门,医疗救助归卫生部门,住房救助归房产部门,教育救助归教育部门等等。不同的社会救助政策之间缺乏协调和衔接,影响了制度的整

体效果。应当看到,随着工业化、城市化的快速推进,困难人群的社会特征正在发生深刻的变化,各种致困因素相互交织,呈现出十分复杂的局面,迫切需要针对不同的致困原因,采取复合型的社会救助政策。因此,应将城乡低保制度,从解决吃饭的生活低保发展为综合性低保制度,着眼于保障国民最基本生活需要,逐步形成以饮食为核心,以住房、医疗、教育、司法等专项救助和临时救济为补充的综合性的社会救助体系,这些项目不再分属在不同的制度中,而是低保制度内部就存在相关救助内容,凡是符合低保条件的,依据各项困难标准,均应当得到补助。这样在基础层面,贫困家庭不论在什么地区都可以得到相同的保障,同时,也可以大大解决农民工转为市民过程中所遇到的一系列问题。

4. 未来的发展应当整合养老与医疗保障。养老保险和医疗保险有相当的内在联系,特别是在高龄老年时期,养老和健康保障实际上是合二为一,即养老过程也就是维护健康过程,这样二者的资金性质具有同一性。目前我国养老和医疗分属不同的账户管理,并且不能相互调剂,但在实际生活中,有可能出现有的老年人身体健康,医疗账户资金闲置,但是生活状况可能有一定困难;有的老年人身体条件很差,医疗费用所剩无几,但养老账户资金还有较多剩余。由于是专款专用,不能互相调剂,造成个人保障资金出现结构性困境,并且还加大了财政支出。如果整合两项保险,将职业养老金与个人医疗账户合并,在退休时可以互相调剂使用,制定出使用的要求和比例,可以更有效地发挥老年保障资金的最大效用,从而实现个人生活保障的帕累托最优效应。

参考文献:

- [1]杨黎源.从先赋到后致:新中国60年社会流动机制嬗变.浙江社会科学,2009,(11).
- [2][4]郑秉文.中国社会保险“碎片化制度”危害与“碎片化冲击”探源.社会保障研究(京),2009,(1).
- [3][8]郑功成.中国医疗保障改革与发展战略[J].东岳论丛,2010,(10).
- [5]景天魁.论底线公平.光明日报,2004-8-10.
- [6]单大圣.十二五期间社会保障发展的基本思路[J].社会保障制度,2010,(07).
- [7]霍凤茹.城乡社会医疗保障如何有效衔接[J].人民论坛,2010,(32).

责任编辑 张小莉