

中国社会保障制度的风险管理

秦 莉

(南京大学 政府管理学院,江苏 南京 210023)

摘要:现代化和工业化的发展促使着社会风险的积聚,中国进入了风险社会,风险社会的存在已成为一种特殊的社会形态。我国的社会保障制度虽然在不断的发展完善之中,但是还面临不少风险。文章通过对风险社会中的中国社会保障制度的风险分类,明确社会保障制度风险管理的理念,提出建立社会保障制度风险管理机制的政策建议。

关键词:风险;社会保障制度;风险管理

中图分类号:C931.2

文献标识码:A

文章编号:1002-3240(2013)07-0087-04

随着工业化和全球化进程的不断加快,当今中国正处于社会经济转型的关键时期,各类社会矛盾和风险丛生,已经进入贝克和吉登斯所说的“风险社会”。贝克认为:“与西方市场经济上百年的发展、完善的过程相比,中国的社会转型是‘压缩饼干’,以历史浓缩的形式,将社会转型中的各种问题呈现出来,带来了前所未有的文明冲突和文化碰撞,历史与现实、传统与现代、本土文化与西方文明多重因素交织在一起。”^[1]社会转型时期,经济、政治、文化等社会各系统都会出现风险,社会保障制度作为一种社会制度也不例外。虽然当前各种有效的治理手段并不鲜见,但是新的治理手段也会给社会其他系统带来威胁和新的风险。我国的社会保障制度虽然在不断地发展完善之中,但是还存在着不少问题和风险。

一、风险社会与社会保障制度

乌尔里希·贝克是将风险置于对现代社会的变迁的考察中,他认为只有在自然和传统失去效力并依赖于人的决定的地方,才谈得上风险。风险是指明自然和传统终结的地方,是与现代性相联系的。当前人类社会已经由工业社会向风险社会转变。作为风险社会理论的另一代表人物吉登斯也认为:“在工业社会存在的头两百年里,占主导地位的风险可以称为‘外部

的风险’。”^[2]而在现今社会,这种由外部风险所占的主导地位逐渐“人为的风险”所取代。社会保障制度作为人类应对各种生活风险而设置的制度,也不断地随着社会的发展而越来越完善。但是,社会保障制度在解决了传统的社会问题的同时,也会面临着新的社会问题的困扰。为了解决这些新问题,社会保障制度不断完善自身的政策法规,并积极寻求新的治理方式,但是在此过程中也会产生如吉登斯所说的“人为的不确定性”。“针对这些类型的内在风险和危险,会有三倍以上的科学专家们以风险定义的制造者、分析者和获利者的身份参与进来。在这些情况下,许多限制和控制风险的努力实际上变成了更大的不确定性和危险。”^[3]社会保障制度是一个复杂的系统,它与社会、经济、政治、甚至传统等各个社会要素相互影响和联系,并且受其它要素的制约,因此,社会保障制度自身也会存在风险,其发展方向可能会发生错误、产生不利后果。对于社会保障制度的设计者而言,他们的工作是为了规避风险,但是也可能在政策的设计中又带来了新的风险,并且新的社会变化也会给已有的制度带来新的不确定性。

二、中国社会保障制度的风险分类

当前,我国社会保障制度面临的危险可以分为制

收稿日期 2013-04-25

作者简介 秦莉(1986-),女,安徽无为,人,南京大学政府管理学院社会保障专业博士研究生,研究方向:社会政策与社会保障。

度本身存在的风险、外部环境带来的风险和制度引发的外部风险三种。制度本身的风险主要指社保基金的安全问题,外部环境包括全球化和制度设计环境,制度引发的外部风险指社会保障制度在发展过程中给其他社会系统带来风险和不确定性,相当于经济学所说的“负外部性效应”。

1. 社会保障基金的运营风险

社保基金运营的风险主要存在于养老保险领域。自1993年起,我国开始从“现收现付制”向基本养老金的“部分积累制”转轨。但是在转轨过程中实施基金积累制前已经退休的老职工(“老人”)和新制度实施前参加工作的职工(“中人”),并没有直接为自己进行养老金的积累,国家承担了这部分“隐性债务”。在实际运行中,个人账户的“空账”规模逐年扩大。2011年,个人账户的空账金额已经达到2.2万亿元。^[4]空账运营不仅为未来养老金的支付留下隐患,而且使现行部分积累制存在蜕化成现收现付旧体制的可能。同时,由于我国人口老龄化的加快,领取养老金的人数在不断增加,养老金的支付金额也随着生活水平的发展不断增加,加剧了我国养老金的支付压力。由于长期以来我国养老金的运营缺乏有效的监管,养老金被挪用的事件时有发生,养老金投资渠道单一也限制了基金的保值增值的能力。

2. 外部环境给社会保障制度带来的风险

一是全球化带来的风险。由于历史原因,我国的经济发展还比较落后,社会保障的发展还不够完善。但是我国并没有免于经济全球化的冲击,人口老龄化、就业保障的下降、传统家庭保障功能的下降、社会排斥等等新的风险都冲击着我国并不完善的社会保障制度。全球化打开了世界市场的机遇之门,但是也带来了许多风险,使人们的生活变得更加不确定,除了带来了市场之外,也挤压了人们的幸福感。我国日益融入到全球化的世界风险社会之中,在吸收国外先进的管理经验和制度安排的同时,还要有更为完备的社会保障体系来支持这种学习过程,保障在学习与融入的过程中可能出现的各种问题。

二是制度设计不公带来的风险。社会保障作为抵御现代社会风险的基本社会制度,其设计的基本理念应该是公平,但是在实际运行中,我国社会保障制度的设计理念却出现了偏差。以养老保险为例,城市与农村的保障水平还是有很大差距,农村的养老保障水平远远滞后于社会经济的发展。养老保险制度中的不同群体保障水平不同,制度内外人员保障水平悬殊,人为的制造不公平感,加强了社会排斥。此外,我国基本养老保险基本上已经实现了省级统筹,而城乡居民

养老保险还处于试点与推广阶段,基本上都处于县级(或者市级)统筹阶段。统筹层次太低降低了养老保险的可携带型,也降低了其抵御风险的能力。

3. 社会保障制度的外部风险

社会保障制度在运行的过程中对其他社会系统造成的损失和不确定性可以称为“外部风险”相当于“负外部效应”。社会保障制度的正外部效应显而易见,比如保障人们的基本生活,有利于社会的稳定,调解收入分配制度等等。但是,社会保障制度作为社会系统的一部分,其运行也会影响其他社会子系统,这种影响也会有“负面性”。首先,在维护社会秩序方面,社会保障制度如果不能发挥其调节收入分配差距的功能,不能有效保障弱势群体的基本生活,只是一味的追求全体社会福利的提高,那么社会弱势群体的不公平感会进一步加剧,人们的仇富心理也会被放大,一些社会弱势群体很可能会做出一些过激行为来报复社会,形成新的社会不安定因素。其次,在经济发展方面,社会保障基金的安全问题和保值增值能力极大地影响着我国社会保障制度的发展。社保基金进入资本市场,势必会牵扯到众多的金融机构,一旦某个基金机构管理不善,就会波及其他金融机构,引发危机,造成社会的不安和动荡。此外,我国的金融市场尚不成熟,利用垄断进行不正当竞争用以获利的现象并不鲜见,在某些领域内可能会出现社保基金“与民争利”的现象,不利于金融市场的稳定,也不利于社会保障制度的长远发展。第三,在影响传统观念方面,虽然我国并未出现西方国家的大规模的“福利依赖”现象,但是这种现象也并非绝无仅有。以最低生活保障制度为例,此制度只能保证其最基本的生活标准,但是长期下来,部分受保群众的就业意识、自力更生的意识变得淡薄,在一些地区,人们反而以获得低保为荣,这是对低保制度的极大讽刺,违背了我国一直以来“勤劳致富、自力更生”的传统美德。

三、中国社会保障制度风险管理的理念

社会保障制度与社会经济发展状况密切相关,受到一定的社会历史和传统文化观念的影响,培育一个适应现代社会保障的发展的价值观念显得尤为重要。社会保障制度应该遵循的是社会的公平、公正,以人为本的价值理念,为了防范由于社会保障制度的理念出现偏差而给社会保障制度和其他社会系统带来风险,我们应当重视社会保障制度风险管理的理念设计:

一是以人为本的理念。社会保障制度的制定和实

施其根本出发点应该是促进人的健康全面的发展,要从人的基本需要出发,保障人的基本生存权和发展权,维护人的尊严。以人为本还要求社会保障制度能从全体社会成员的基本需要出发,使社会成员能够分享社会发展的成果。人作为最高的价值是政策思考的逻辑起点。当前我国进入了社会转型期,社会结构发生了变化,出现了城市贫困居民、贫困农民、进城务工人员、下岗失业人员等新的社会弱势群体。社会中的弱势群体需要社会保障来维持基本的生活,他们也有得到基本人道对待的权利。但是,社会保障政策在保障这些社会弱势群体时,还有很多需要改进的地方。比如最低生活保障制度,其出台是为了解决因经济体制改革过程中出现的一些下岗失业工人的基本生活为目标的,在政策的制定过程中并未考虑到低保者的尊严问题,仅仅是为了保证他们的吃饭问题,许多规定显得严苛不近人情,在执行的过程中,也出现了许多问题。在社会保障制度中确立以人为本的价值理念,能改变社会保障制度中的一些偏差观念,比如认为“低保者是社会的失败者”、“低保者没有尊严”等长期以来的社会认识误区,确立社会保障权是公民基本权利的意识,从而更好地实现社会保障制度应有的功能。

二是处理好公平与效率的关系。社会保障制度与经济制度不同,不能一味地追求效率,社会保障制度的基本目标是维持社会的公平,保障人民的基本生活,救助陷入困境中的社会成员。市场经济追求效率至上无可厚非,但是社会保障制度如果也唯效率马首是瞻,那么就会产生严重的社会问题。在社会保障领域我们必须关注公平,寻求公平与效率的结合点,实现公平与效率的均衡。社会保障制度也要讲求效率,社会保障制度的效率并不能直接带来多少经济效益,这里可以看作是社会保障制度本身涉及到的管理成本的效率问题,即以最小的成本来实现社会保障制度的目标。并且社会保障制度的良好运行能够促进经济的发展,给经济发展创造一个良好的社会环境,调动劳动者的工作积极性,免除他们的后顾之忧,促进劳动力市场的完善,这也是社会保障制度有效率的体现。尽管社会保障制度的建设中也要讲效率、计成本,但公平的价值取向是社会保障制度得以建立的基础与灵魂,在社会保障制度的价值体系中处于统治地位。

三是协调政府与市场的关系。政府职能社会化已经成为当代政府职能发展的一个趋势,政府提供基本的公共产品和公共服务成为它的职责所在。社会保障制度作为一种准公共产品,政府也应该参与其建设与管理,具体表现为对社会保障制度的制度设计、财政保障、社会保障事务管理与监督等。当前我国社会保

障制度建设的目标是建立一个多层次的社会保障体系,这要求不仅要有政府的主导作用,还要有市场参与其中,缺一不可。政府和市场的定位在此就显得至关重要。社会保障制度的外部风险有部分原因是源于政府与市场的定位不清造成的。市场在社会保障制度中只能起到辅助政府的作用,从社会保障制度产生之初就是以国家和政府作为制度的主导者,从英国的“济贫法”到美国的“社会保障法”,无一不是国家和政府作为社会保障的主导者。市场追求效率和利益的本性,使其无法自发形成保障社会成员基本生活的机制。但是政府也不是万能的,建立多层次的社会保障体系,也是为了缓解政府的财政压力。政府和市场分工协作,有助于发挥各自的优势作用。

四、建立中国社会保障制度风险管理机制的建议

在社会保障制度建设过程中显现出来的风险问题越来越多,这让我们不得不让我们重新审视社会保障制度的建设,传统的社会保障制度已经不适应风险社会的要求,为了提高公民的风险防范意识,加强社会保障制度的抗风险能力,需要建立中国社会保障制度的风险管理机制。

风险管理的第一步是风险评价,只有先建立起了风险评价机制才能正确的识别风险,控制风险,这也是风险决策机制的前提条件。只有了解可能出现的风险才能有作出相对充足的准备去应对风险。我国社会保障政策出台之前,应该对政策进行风险评估,改变过去“头痛医头脚痛医脚”的决策模式。评价系统中的主体主要是民众、专家和媒体。在社会保障政策出台前进行的风险评价应当有民众的参与,特别是当事群体应该有参与的权利,让他们提出自己的要求,他们对风险的感知是最敏感的。一般而言,现代社会的风险源于科技的发展,具有专门知识的专家对风险的认识会更权威,普通民众虽然很难从全局考虑风险的发生,但是他们能够提供专家所忽略的问题,且专家容易被自己固有的知识框架所束缚,容易被一些利益团体和经济组织所控制,在提供专业咨询时,或多或少的会考虑到相关利益团体的意见,不能做出正确的、客观的判断。公众的参与能有利于信息的充分交流,掌握更多更细致的信息有利于对风险的预测更加全面,增强风险评估的科学理性,能够充分利用多元主体对所掌握的知识与信息进行互补与交流。再者,专家也很难掌握和了解所有的知识,在缺乏应对特定风险知识的前提下,民众参与能够克服专家理性的缺

陷。因为在尚不了解风险的情况下,没有人能肯定的说自己所作出的决定是正确的,专家也不例外,专家在未知的情况下未必比普通民众高明多少,而且,此时作出的决定是基于知识的有限性和风险的不确定性,通过民主决策实现风险的公平分配,减少了让部分社会成员承担大多数风险的可能性。

风险管理的第二步是风险预警机制。在对风险的预防管理中,对风险可能发生的环境进行分析和预先判断显得十分重要,毕竟,许多风险的发生都有先兆的,将风险消灭在萌芽状态,好过于等风险发生后手足无措,花更大的精力和代价去化解风险要好。当前我国的各类风险丛生,但是概括起来各类风险发生源不外乎腐败、失业和贫富两极分化三个方面。腐败会摧毁社会稳定的政治基础,瓦解社会稳定的经济基础,破坏社会稳定的社会基础。改革开放以来,我国经济持续高速增长,失业率也一直居高不下,对我国经济、社会、政治等方面产生巨大的负面影响,成为社会不稳定的主要经济社会风险源。贫富分化则是社会风险源,当前我国初次分配和再分配领域所存在的诸多不公平现象,直接导致了我国收入分配差距的扩大。这种差距在地区之间、城乡之间、行业之间、社会群体之间都有明显的表现。社会保障制度作为社会稳定的制度保障,上述的三个风险源的控制与稳定都需要社会保障制度的参与,需要社会保障制度发挥其“稳定器”的作用。但是社会保障制度本身也会面临各种风险,甚至给其他社会系统带来风险。针对社会保障领域的风险预警,应该要注意制度环境的变化,使社会保障制度的制定和执行始终与环境相适应。我国处于社会转型期,政治、经济、社会等各方面的环境都对社会保障制度的制定和实施产生重要影响。如果环境因素被忽略,会导致社会保障制度失去现实基础而处于与现实相冲突的境地,进而给社会其他系统带来风险。要减少社会保障政策与环境的冲突,就要提高制度制定的科学化、民主化和法制化程度。

风险管理的第三步即为风险决策机制。在社会保障制度中,政府是决策的主体。由于风险的复杂性和不确定性,政府在风险决策时也无法做到决策的“零风险”,这也增加了政府决策的难度。尤其是当前我国处于社会转型期,各类社会矛盾丛生,很难把握住所有的风险信息,因此,增强风险决策的能力成为了我

们所要面临的重要挑战。我国政府的风险决策机制本身就存在很多不足,主要表现在:一是风险决策的核心机构缺乏专业化、规范化、制度化;二是风险决策不够科学和民主;三是风险决策者有效利用先进的决策技术和方法的能力有限。^[5]在风险社会中,我们完全是置身于风险丛林之中。政府行政管理的运作、个人生活的方方面面等都存在着种种不确定性。无论是个人决策还是政府组织的决策,绝大多数都是在某种程度的不确定性中做出的,其决策实施的结果和预计结果总是存在某种程度上的差距。政府决策主要依赖于官员和专家团体,公民和其他社会组织常常被排除在决策团体之外。风险决策借助大量的数据和实证分析,以所谓的科学方式进行决策,试图做出完全客观的风险决策。但是风险决策要完全保持客观是不可能的,首先制定政策的专家也是人,他们也会有价值偏好,也会受外界因素的影响,甚至会受利益团体或者政府的控制。风险决策作为一种运行过程,不单单包括有着一定客观规律的风险现象,还包括要面对这些现象的决策者,即有情感变化、有动机需要、有价值观念体系、有社会相互作用并受文化背景因素影响的人类决策者。因此,专家团体作为社会系统的一部分很难不受其他系统的影响,一旦决策的主体受到了影响,也就难以做出合乎实际的风险决策。为了改变这种情况,必须立足于事实,在决策过程中,将技术分析置于一定的社会情境之中。社会保障制度不同于经济制度,在决策的过程中,不能一味的追求效率,作为保障公民基本生活的一项社会制度安排,社会保障制度应该考虑和满足不同的价值需求,尤其是要首先考虑弱势群体的切实需要。现代社会保障制度建立之初,从英国的“济贫法”开始,就是要保证贫民的基本生活。因此,社会保障制度在决策过程中必要时需要对弱势群体做出一定的补偿和政策倾斜,不能一味的追求效率和绝对的公平而忽视了弱势群体的利益。政府做出的社会保障的相关决策必须要处于一种负责任的状态。在制定社会保障政策的过程中,要切实了解保障对象真实的生活情境和面临的困难,倾听底层群众的呼声,不能“闭门造车”,要深入基层进行实地调查,以防社会保障制度在具体实施过程中出现巨大的偏差,从而带来更大的社会风险,制造新的社会不稳定因素。

参考文献

- [1] 薛晓源,刘国良.全球风险世界——现在与未来:乌尔里希·贝克教授访谈录[J].马克思主义与现实,2005,(1).
- [2] 安东尼·吉登斯,克里斯多弗·皮尔森,尹宏毅.现代性:吉登斯访谈录[M].北京:新华出版社,2001.192-193.
- [3] 芭芭拉·亚当,乌尔里希·贝克,约斯特·房·龙.风险社会及其超越:社会理论的关键议题[M].北京:北京大学出版

社,2005.328.

- [4] 养老保险个人账户空账额 2.2 万亿 2012 年或继续扩大 [EB/OL]. (2013-03-19) [2012-12-18]. <http://www.howbuy.com/news/2012-12-18/1772316.html>
- [5] 庄国波,杨绍院,欧阳一帆.公共政策平衡理论的研究[J].理论探讨,2008,(6).

[责任编辑 唐 鑫]