



按人头收费：社会保险制度设计上的缺陷

唐 钧

社会保险制度从德国的俾斯麦时代初创至今大约已经有120年的历史，但是，这项制度真正的发展是在上个世纪40年代中期以后。经过几十年的运行，社会保险制度已经形成了一些看似不可更改的“金科玉律”。譬如，从目前世界各国实行的制度看，雇主和雇员都按雇员的“人头”来支付保险费就是这样一种“老规矩”（思维定式或刻板印象）。

雇主和雇员都按“人头”付费的“老规矩”的制度设计，是在这样一种历史背景下进行的：

从社会保险制度初创的19世纪后期到20世纪50年代，正是“传统的工业化”逐渐走向巅峰的时期。在托夫勒的名著《第三次浪潮》中，他描写了“传统的工业化的历程”或称“第二次浪潮”中工业企业“好大狂”的特点：

“在1960年，美国完成了传统的工业化的历程，……当时美国五十家最大的工业公司，平均各拥有八万名职工。通用汽车公司一家就雇用了五十九万五千人，……美国电话电报公司雇用了七十三万六千名男女职工。……到1970年，这家公司的雇员已达到九十五万六千人，还有以十二个月为期的十三万六千名劳动力。”

“在1963年的法国，一千四百家公司雇用了全国劳动力的38%，而他们只不过占法国公司总数的0.0025%。”

上述例子告诉我们，在50—60年代的西方发达国家，不乏雇佣成千上万的工人的大公司、大企业。在那个时代，对于再生产和扩大再生产而言，资本和劳动都是多多益善的。所以，资本除了对生产经营活动要取得“集中化”的优势以外，对人力资源也试图垄断。托夫勒告诉我们：“扩大生产规模是产生经济效益的另一个有效途径”。也就是说，工业企业的利润同他们的生产规模，从某种意义上说，也与他们雇用工人的人数呈正相关关系。因此，在当时，按雇佣职工的“人头”缴费，是资本和劳动双方都能够接受的缴费方式。

在这段西方发达国家经济发展的“黄金时间”内，由于对未来过于乐观的估计，工人的工资也快速增长。表1显示：即使在强弩之末的80年代，发达国家工资增长的幅度仍然是惊人的。

表1：部分发达国家80年代工人工资的变化

国 家	单 位	1980年	1989 (1988) 年	增加幅度
英 国	英镑 / 小时	2.5	4.9	96%
法 国	法郎 / 小时	22.6	40.3	78%
联邦德国	马克 / 小时	13.4	19.2	43%
美 国	美元 / 小时	6.7	9.7	48%
加 拿 大	加元 / 周	317.4	486.9	53%

工资的上涨又带来了社会福利的膨胀。比较极端的例子是瑞典，在那里，雇主雇用一个人，除了要付给他一份工资之外，还得向政府交纳几乎与工人工资同等金额的社会保险费。

“传统的工业化”的进程在20世纪50—60年代达到了巅峰，随之，第二次浪潮中的传统工业——煤、铁路、纺织、钢铁、汽车、橡胶、机床制造，……开始了它们的衰退过程。在美国，“1965—1974年劳动力增长了21%，纺织工业就业职工只增长6%，而铁路、钢铁等部门就业实际上下降了10%。”托夫勒向我们描绘的发展趋势是：“过去二十年来，先进国家中制造业雇用的工人百分比不断下降，……今天在美国，只有整个人口的9%，即二千万工人为二亿二千万左右的人口生产商品。”

与此同时，高科技造就的新兴工业——计算机、数据处理、宇宙空间、尖端石油化学工业、半导体、先进通讯设备……的发展，带来了“第三次浪潮”。日益成熟的新兴科学和迅速提高的管理和控制能力使劳动生产率令人吃惊地成十倍、百倍乃至成千上万倍地增长。“上千人在一个屋顶下工作的现象”成为过去，第二次浪潮的“好大狂”正在被淘汰。

由于技术因素的介入并且其作用日益突出，在“第二次浪潮”中形成的资本和劳动之间的平衡被打破了。也就是说，在新的博弈中，对劳动和技术的选择，资本更愿意投资后者而去追求更高的劳动生产率。因为技术帮助资本实现了劳动生产率的以惊人的速度一路上扬，企业的利润与雇用的工人人数就逐渐演变成了负相关关系。也就是说，企业用更少的人工来赚取更大的利润成为可能。因此，雇主和雇员都按雇用的工人的“人头”缴费的社会保险模式逐渐与新的发展趋势不相适应了。在发达国家，资本开始青睐用工更少的高科技产业，而传统工业企业则被逐渐淘汰出局。“正当这些制造业在工业国家下降的趋势日益加速时，越来越多的一般性的制造业，已经转移到所谓发展中国家去了。”这就是后来在发达国家愈演愈烈的资本“出逃”。

资本大量转移到发展中国家的结果，是造成了本国工人的大批失业。以下给出的部分发达国家80年代十年中失业人数和失业率的变化：

表2：部分发达国家80年代失业人数和失业率的变化

国 家	1978年		1989年	
	失业人数	失业率	失业人数	失业率
英 国	120.1	5.7%	179.9	6.3%

法 国	138.3	5.2%	231.2	9.5%
联邦德国	99.3	4.3%	203.8	7.9%
美 国	620.2	6.0%	652.8	5.2%
加 拿 大	90.8	8.3%	101.8	7.5%

资料来源：《中国劳动统计年鉴·1991》，国家统计局社会统计司、劳动部综合计划司编，北京，中国劳动出版社1991年版，第568页。

从表2中可以看出：西欧国家的失业率是上升的，而北美国家的失业率是下降的。这就在于“美国模式”和“欧洲模式”各自选择的社会政策的不同而造成的政策结果的不同。所谓美国模式，就是放低劳工标准，以使更多的人能够找到饭碗，所以美国的就业率比起欧洲来总是低的；所谓欧洲模式，就是坚持劳动标准，宁可丢掉饭碗，以政府的福利制度来保底，所以欧洲的失业率直线上升。可是不管对工人失业采取什么样的社会政策，发达国家在经济政策上对资本的放纵是一致的。

在全球化和中国加入WTO这两个外部因素的影响下，中国的经济发展也必然受到上述发展趋势的挑战。中国也要走高科技发展之路，也要以更高的劳动生产率和更低的生产成本去参与国际竞争，这就导致了近年来的“减员增效”政策的出台。

但是，中国的国情逼迫我们必须正视另一个事实，中国有8.9亿的劳动力人口（15—64岁）。就目前而言，至少有1亿人需要工作岗位。庞大的劳动力人口造成的就业压力成为21世纪初中国最大的社会问题。因此，我们又不得不发展劳动密集型企业来消化我们失业人口。这就使我们又一次在社会保险的缴费模式的上面面临两难抉择：

雇主与雇员都按人头缴费的“老规矩”对高新技术产业是有利的，因为他们用人少而效益高。而对于利润空间本来就不大的劳动密集型企业，“老规矩”意味着用人越多，成本就越高。就目前的情况看，这两个相反的发展方向之间的距离正在越拉越大。从这个意义上说，按人头收费的“老规矩”事实上已经造成了新的企业间的不公平。

如前所述，中国的国情迫使我们绝对不能放弃劳动密集型企业。而是要发展劳动密集型企业来解决就业问题。但是，按人头收费的社会保险制度的“老规矩”如果不能改变，许多劳动密集型企业，尤其是小企业只能千方百计地采取逃避缴费的对策。这也就是近年来社会保险制度保险费收缴困难和扩面受阻的根本原因。

为了解决社会保险制度收费困难的问题，现行政策又强调了把用人单位缴费和个人缴费紧紧捆在一起的做法。其初衷是试图以劳动者的压力迫使企业不能拖欠社会保险费，但是因为其他众所周知的原因造成的不利环境使这个政策目标难以实现，其结果却是使很多想入保险的人不能加入。这又使社会保险参保人数规模缩小，保险费的收入当然也跟着减少。这使我们的社会保险制度陷入了一个恶性循环的怪圈。

对于不公平的“老规矩”，国外采取的对策一般是用政府补贴的方式来鼓励雇主多多雇用劳工。但是这种方法用到中国，就意味着政府又要增加相当大的一笔财政支出。按照中国目前的缴费标准，一个工人一年大约要缴纳保险费1000元，假如雇用1个城镇失业人员给雇主补助500元，2000万失业人员就意味

着要花费100个亿。如果加上每年2000万的新增劳动力和6000万需要进城找工作的农民，要解决中国的失业问题就需要每年增加500个亿的财政支出。这在政策上有可能实现吗？

所以，我们能不能换一个思路，拿“老规矩”来开刀，变按“人头”收费为按收入（利润）缴费（税）——个人按工资收入的一定比例交社会保险费，而企业按其利润的一定比例交社会保险税。

同时，不要再把个人缴费和企业缴税捆在一起。个人直接按其工资收入的一定比例向社会保险机构缴费，交了费他就应该被承认参加了社会保险，而与他所在的用人单位是否缴费无关。这种缴费甚至可以是自愿参加的，因为不参加社会保险实际上在经济上是明显吃亏的。企业该交的社会保险税则由税务部门去收，能够收到多少就看政府的能耐了，收不上来，政府就得用财政补上。

当然这种设计有一个前提，就是要采取现收现付的模式。限于篇幅，我们将在另一篇文章中再来探讨这个问题。

文档附件：

编辑：张时飞 文章来源：作者提供

版权所有：中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]