

摘要：分别从经济资源、政治资源、文化资源变迁的角度论述了中国安全阀机制——社会保障先天不足的成因。认为中等收入群体的发育缓慢、精英群体的责任缺夹、政府自主性的降低、国民心理预防能力的下降等等因素是社会保障瓶颈的重要致因。并提出了解决问题的思路。

社会保障作为国家一项基本制度安排从来就不应该也不可能被忽视。而正如智利的社会保险私营化是在 20 世纪 80 年代军人执政的背景下出现，美国迄今仍有 3000 多万人缺乏必要的医疗保障一样，任何脱离本国的时代背景而妄论社会保障的制度安排都是非理性、非实证的。

自从米歇尔（福柯）作为后现代思想家首次提出“断裂”观念至今，断裂时代成为论证我国当今社会结构形态的最常用词。断裂的真正含义是，社会制度框架已经不能容纳这些破碎的部分，没有办法把它们连为一体了。在特定的时代背景下，作者企图运用社会资源变迁作为分析手段来揭示分裂时代下社会保障制度发生危机的致因，从而提出解决对策。

### 一、社会资源变迁及社会保障瓶颈的成因分析

根据孙立平先生对于中国社会结构演变新趋势的划分，20 世纪 90 年代中期应是一个界值，中国社会资源的配置在这一时点前后发生了微妙的变化。改革伊始至 90 年代中期，社会资源由国家计划控制的极度“匮乏”状态进入到开放的改革状态，无疑会具有一种财富增长和资源扩散的“普惠”效应，最明显的表现就是弱势群体在改革中受益，社会中最贫困阶层的收入和生活得到改善。在乡镇，联产承包责任制增加了农民收入，乡镇企业消化了大量剩余劳动力。在城市，一些事实上处于失业状态的人们被吸纳入个体经营的圈子，经济收入的提高部分弥补了身份上的差次，并进而促进人们思想观念的多元化。90 年代中期以来，随着转轨所需要的消化成本日益显性化且分担不均，社会分层中的中间层被分化的两极严重抽离，大量的贫弱人群成为成本的主要承担者并游离于体制之外，相应的社会保障制度安排缺位，进而引起了社会结构的全方位断裂。以社会资源的变迁考量这种变化，无疑是最为有效的论证途径。

#### （一）社会资源变迁

具体表现在经济资源、政治资源、文化资源等等的重新配置上。

1.经济资源重新积聚。2000 年至今，在世界经济普遍走低的背景下，我国却维持了 8% 的经济增长速度。大城市特别是沿海开放城市在吸纳大量社会财富的同时拥有了经济资源的绝对优势。胡鞍钢教授指出，上海、广州、江浙等开放城市占有了我国近 80% 的经济资源，而其中不足 10% 的富裕群体拥有 50% 的储蓄和现金。然而，从经济增长和社会发展的关系来看，社会公平并没有随着经济增长而得以体现，相反，宏观繁荣与微观不景气形成鲜明对照，经济资源配置严重不均，这表现在以下两个方面。

第一，经济资源积聚的速度与规模效应越明显，贫富差距越明显。胡鞍钢教授分析说，近十年来，居民储藏额增长了十倍。然而，高低收入户的收入差距却愈来愈大，1996 年城镇最高收入户与最低收入困难户人均年收入的相对差距为 4.1 倍，到 2000 年扩大为 5.7 倍，前者增加了 4140.1 元，后者仅增加了 107.9 元，前者为后者的 38 倍。2001 年度（福布斯）排名显示：在 2000 年，中国最富有的前 50 名富豪的财富之和为 100 亿美元。而另外一个让人难过的景象是：2000 年度，陕西、宁夏、青海、云南、甘肃、贵州六省区的年纯收入为 1464 元。也就是说，50 个中国富豪的资产，相当于 5000 万中国农民的年纯收入；而 300 万个百万富豪的资产，则相当于 9 亿中国农民 2 年的纯收入。



第二，贫富差距现象中，最恶劣的一种结果出现，即被抛入底层的是大多数社会成员，作为社会机制供血者、本应为数最多的中等收入群体难以发育。首先，在城市，失业者和隐性失业者已经越来越引人注目。改革以前，国企职工无疑是当时中国社会数量最为庞大的典型中等收入群体。90年代中期以后，随着经济资源的重新积聚，作为被转制成本所消化的隐性失业人员显性化，丧失了以前赖以生存的稳定经济资源，从而沦为城市社会的底层。此外，从农村中游离出来并且不被城市所吸纳的人员也被纳入这个群体。其次，在农村和小城镇，曾一度被视为“异军突起”的乡镇企业纷纷落马。劳动力资源被城市经济资源积聚的吸引力拉出本地区，形成了这部分地区的“空壳状态”，在实际意义上使这部分地区成为边缘地带。

2.政治资源的重新积聚。政治资源的重新积聚是伴随着强势精英群体的形成而产生的，这实际上就是体制外精英和体制内精英由对立到对话再到整合的过程。90年代中期，随着体制转轨的明朗化，双方在复杂的冲撞磨合中找到了趋同的利益目标，从而形成了“较为稳定的话语平台”，双方联盟的基础显露。近年来，全球化浪潮在多元思维方式的推动下日益消弥了个体之间的异质性，一些官员或有极强官方背景的人变为商人，而另外一些有极强经济背景的人（国有企业老总、私营民营企业主等等）则积极寻求政治身份，从而促成了体制内精英与体制外精英的联姻，强势精英群体最终形成。这种包含有政治精英的联盟对于政治资源的偏好是具有天然内生性的，而仅此就难以阻止政治资源重新积聚的强大趋势。不难看出，这种政治资源积聚过程的寻租性与求租性就决定了社会政策制定与实施过程中受众人群的损益不均。广大弱势群体很容易被排除在制度安排之外。

3.在作者的研究中，一个反常的现象不能被提出，与社会资源（经济资源、政治资源）的变迁趋势（由扩散到积聚）相左的一个现象是：与经济资源、政治资源属于同一社会结构下的文化轨迹却表现出了由积聚到扩散的反规律运行态势。

改革以前，社会成员在共同的价值标准和道德规范架构下，表现出惊人的主流文化趋同性与集中性。不得不承认，那时思想文化领域的社会整合难度是不存在的。而随着经济资源和政治资源的集中，我们惊异地发现，在我们同一个社会中，在社会不同部分当中，几乎是完全不同时代的东西，共存在我们的社会里。赤贫与高消费、封建迷信与后现代等等尴尬地交织在一起。主流文化的缺位、精神信仰的危机（法轮功歪理邪说猖獗一时）、信任危机（打假与反腐败）已成为我们这个时代的高频语词。这一反常现象或许可以成为我们解释断裂时代的又一佐证。

## （二）社会保障瓶颈的成因分析

现代意义上的社会保障被作为一项基本人权，具有一种保障双重需求（生理、心理）的安全阀功能。社会学代表人物之一科塞认为，安全阀制度可以消解或释放冲突，没有安全阀制度或安全阀制度不完备的社会结构，都是僵化的社会结构，因而也是潜伏危机的社会结构。通过对于我国社会资源变迁中的社会结构分析，排除现已确立的统帐结合保障模式本身的优劣因素，我们并不难发现中国社会保障难以形成突破的成因。

1.中等收入群体的长期短缺和难以发育是中国社会保障瓶颈的成因之一。从上面社会资源变迁的分析可知，少部分的人积聚了大部分的经济资源，在成就了少量富人的同时，却也衍生了大部分的弱势群体。在人口总量确定的前提下，处于中间层的中等收入群体的稀缺是不言而喻的，其发育的难度也是显而易见的。考查中国的社会结构，也就是一种中下层偏大、中间层较小的“金字塔型”结构。据中国社科院社会学所陆学艺教授计算，我国中等收入群体约占就业人口的18%，而发达国家的这一比例一般在40%以上，两者相差一倍还不止。对比西方国家健全的社会保障体系，无论采取何种保障模式（基金制、半基金制亦或现收现付制），一个强大而稳定的中等收入群体或称中产阶级始终是社会保障得以维持和发展的“供血者”，这也是西方国家社会保障制度在起起落落中得以巩固的原因，若要达到40%的比例，以我国今后20年建



成全面小康社会为目标，那么我们每年至少要增加 1 个百分点的中间群体力量，才能达到一个较为稳定和消除紧张的社会群体结构。否则，我国社会保障的资金筹集，无论采取税或者费的方式，都难以形成稳定的来源渠道和合理的制度保证。

乙精英群体的责任缺失是中国社会保障瓶颈的成因之二。随着改革后中国制度结构的深刻变化，社会群体结构也发生了很大变化，以市场为取向的转型必然离不开资产、管理、信息、知识等因素的效用膨胀，因此也完成了中国精英群体的整合：政治精英、知识精英、经济精英及复合型精英。不可思议的是，在精英群体对于经济、政治资源进行积聚的过程中，文化轨迹却发生了扩散并进行断裂。过于多元混杂的文化构架使得中国的精英群体没有形成统一的规范、价值和理念。因此，职业意识缺乏、角色感不强逐渐成为中国精英群体的通病。在这所有因素的催生下，中国精英群体普遍缺乏相应的社会责任感。体现在社会保障权利与义务的关系中，表现在如下两个方面：首先，由于精英群体逃税漏税现象的大量存在而间接导致财富向弱势群体转移受阻、受限。有资料显示，2000 年底，占城乡居民个人储蓄总额 40% 的富有群体所纳税额占全国个人所得税总额的比例还不到 10%。而农业人口中享受低保的人数仅占农业人口的 0.36%，占应保人数的 12.28%，还有大批农民处于社会保障的真空地带。其次，大量精英企业逃避社会保障缴费责任。据劳动和社会保障部统计，截止 2001 年 11 月，有绝对缴费能力但仍欠缴养老保险费 1000 万元以上的企业，共 33 家，其中包括多家已上市的精英企业。而与之对应的是，在我国，1999 年基金收不抵支的城市已增至 25 个，基金缺口 187 亿元，2000 年基金缺口 350 亿元。

3. 政府自主性的降低是中国社会保障瓶颈的成因之三。政府自主性即国家自主性。国家政府是一种公共管理机构，由于任何社会都不可能避免各种利益群体的对立与冲突，因此在进行整合与协调时，必须要求有一种相当超越性的组织存在。所谓政府的自主性就是表现在这种超越性上。如前所述，90 年代中期以后，由于经济精英、政治精英、知识精英及复合型精英对于社会资源的积聚，难免会影响整个社会政策的制定，由此也导致了国家政府自主性的明显下降。这主要表现在以下两个方面：第一，在整个公共政策的制定上，明显向精英群体倾斜，而不是向广大弱势群体倾斜。最明显的例证就是我国广为公众所诟病的个税征收制度，其起征点之低，实则使中低收入人工薪阶层成为主要征税对象，统计表明，北京地区九成以上的个税来自工薪。国家纪委经济研究所所长陈东琪就说，中国的个人所得税制度有“劫贫帮富”的嫌疑，影响了社会安定，减少了国家财政收入。国家税务总局的资料显示，2001 年中国个税收入近 996 亿元，占中国总税收的 6.6%，远远低于许多低收入国家的水平。可想而知，如此社会政策挟制下的财政收入如何让国家承担社会保障最终责任人的角色。还有就是前一段时间曾被媒体热炒的刘晓庆税案和“福布斯排行榜富豪”纳税事件。“刘案”其实在数年前就已现端倪，历经千难万阻最终尘埃落定，在一定程度上显示出公共政策对于富人群体的失控。第二，缺乏有效的社会政策来体现公平。社会政策，是指以公平为理念依据，以解决社会问题、保证社会安全、改进社会环境、增进社会的整体福利为主要目的，以国家的立法和行政干预为主要途径而制定和实施的一系列行为准则、措施、法令、条例的总称。社会政策是社会公正理念的具体体现。而令我们尴尬的是，我国的许多社会政策还没能体现或者说还未来得及体现其公正理念。表现在社会保障改革方面：新制度的建制理念长期未能找到准确的定位，公平与效率的关系在反复迂回中从一个极端走向另一个极端，因此导致长期试而不定的局面。占我国人口总数 65% 的农民的社会保障问题已经日益紧迫，一个公正规范的保障体系仍然不能确定。

4. 国民心理预防能力的下降是中国社会保障瓶颈的成因之四。与社会断裂结构下社会资源急骤变迁的相对应的是，社会分层的日益复杂化与社会政策的单向性（向富人群体倾斜）共同存在，经济、政治资源的逐利趋同性与价值观念的多元分散性共同存在。处于这样一个多维度而仍在变迁的社会构架中，现实的复杂性和未来的不确定性放大了国民普遍已有的心理恐慌，并进而导致决策的左右摇摆与短期行为。据作者对安徽省蚌埠市 100 名 40-50 岁人口所做的访谈式调查表明，近 65% 的人对未来没有信心，集中体现在保障需求的难以满足上，其中养老和医疗的风险系数最大。



## 二、中国社会保障问题的对策研究

诚然，我国的社会保障制度由于我国的国情，特别是一些长期遗留的体制问题而难以急骤拓展。但在我国目前失业率居高不下、贫富差距进一步分化、入世后必须纳入新规则的严峻形势下，这更加不应该成为我们保障政策长期试而不定、反复迂回的借口。实践证明，人类的进步史就是一部试错史，一些明朗化问题的长期积淀必定会随着风险的日益扩散而使转制成本更加不可收拾。因此，有必要从理性的、负责任的角度出发，对中国社会保障问题作出相应对策。

1. 确立以公平为基本价值取向的社会保障理念。长期以来，我国的社会保障理念并没有一个准确的定位，而是从一个极端走向了另一个极端。改革前，我国计划模式下的高福利、低工资保障政策强调极端的公平与高度的均衡性。而随着改革后市场经济理念的确立，效率替代高度均衡而体现出极端独大性。表现在社会保障的基本定位上，片面强调为国有企业改革配套；表现在社会保障对于社会分化的整合方面，不是缩小了分化和差距，而是加剧了整合难度；表现在社会保障的政策研究上，效率优先的经济学研究视角正日益弱化社会保障的功能。因此，要想确立公平的价值取向，首先必须纠正基本的认识偏差。要强调的是，直到现在，理论界还有一股膜拜智利社会保险全面私营化和世界银行“三支柱方案”（政府资金、个人帐户、商业保险）的热潮。在一味强调智利模式是效率模式的同时，却没有认识到中国并不具备实行智利模式的社会条件和制度环境。在一味推崇“三支柱方案”的综合体系时，却没有认识到在基本养老保险制度得不到确立的条件下，企业年金、商业寿险等不仅不能发挥作用，而且只能加剧不同地区、不同行业乃至同一行业之间的保障分化，并且它对政府承担责任和发挥家庭功能也存在着误导。社会保障制度的内在要求决定了效率优先的保障理念并不符合制度的本义，必须确立以公平为基本价值取向的社会保障理念。

2. 一些长期试而不决的社会保障政策选择必须笃定。我国社会保障政策在最初选择时，设计者的初衷是以一种渐进的、双轨单行、试点先行的改革方式来进行。出于我国特殊国情以及政策形成后具有连贯性的考虑，这种缓进的政策选择动机本身是无可非议的。然而，磨合期的过长却造成了我国社会保障政策与实践分散、混乱、难以规范的恶劣状况。况且，这个磨合期本身也需要高昂的管理成本与转制代价。因此，一些长期试而不决的社会保障政策选择必须笃定，这更是涉及到国民对于政府的信心与耐心问题。

首先，政策主导应尽快过渡到法制主导。考察现代社会保障的发展历程，立法先行一直是社会保障制度的内在要求。我国至今尚无一部专业社会保障法律来规范市场、政府、社会乃至个人在社会保障行为方面的权利与义务，一些行政条例、通知或决定（规范）主导着中国社会保障制度，这是一种不正常的现象。立足中国的国情，城乡二元结构以及东西部地区的巨大差异，使得社会保障单一立法模式（社会保障法律体系结构是单一法为主，加上部分辅助性法律构成）行不通。而母子法立法模式下（社会保障基本法处于第一层次，下面再统率若干专门的社会保障法律），由于社会保障体系的庞大，基本法在国际范围内的难题，加之统率全局的基本法可能对子法造成的负功能，使得这种立法模式在我国同样难以操作。在依法治国的基本方略下，如何以负责任的心态去理性地构建中国社会保障法律体系，显然不是一件易事。在对社会保障法律体系方面的资料进行了全面搜集与考查后，笔者认为郑功成先生设计的平行立法模式具有一定的前瞻性和可操作性。在这种结构下，《中华人民共和国宪法》处于最高层次，宪法所确立的公民权益和国家提供社会保障的规范是中国社会保障立法的依据；而社会保障法、社会救助法、社会福利法、国民保健法、军人保障法及其他专门的社会保障法律（如《残疾人保障法》等）共同组成了社会保障专业法律体系。上述社会保障专业法律统辖下的子法或法规或实施细则又构成为整个社会保障专业法律体系的第三层次。另外，在宪法下的第二个层次中，必须具备一些与社会保障专业法律体系并行的非专门社会保障法律，如劳动法、行政法、财税法、金融法、社团法、会计法、统计法等相关法律。这类法律虽然不是社会保障专门法律，却对社会保障制度的运行起相应的规范与制约作用，从而是社会保障管理、实施、监控机构必须给



予相应重视的法律依据。目前，我国劳动和社会保障部、民政部已经分别完成了《社会保险法》、《社会救助法》的草案起草工作。

其次，在对转制成本，特别是养老金隐性债务的消化过程中，政府应尽快确立切实有效的补偿机制。转制成本的消化，一直以来，我们在一味夸大个人责任的同时损害了国民信心，回避了政府责任。这在实质上加剧了社会紧张，特别是特定受损群体的心理恐惧和对政府的不信任。调整财政支出结构，充实社保基金应该成为政府的当务之急，在此，京、沪、穗三大城市有成功的先例。它们按照建立公共财政的要求，积极调整和优化财政支出结构，逐步减少财政对于竞争性、经营性领域的投入，使社会保障支出逐渐成为公共财政支出的重要内容。另外，还可以通过发行社会保障福利彩票、对高收入群体开征特定的社会保障税等等方式来多渠道扩大社会保障基金来源。当然，基金进入资本市场应格外小心，前有社保基金购买中国石化股出师不利为鉴，所以，对于资本市场的规范仍是基金进入的前提。

3.利用加入 WTO 的“拉动效应”，优化劳动力资源在国际市场上的配置，从而缓解我国社会保障本身难以消解的巨大压力，入世加快了中国经济全球化进程，尽管 WTO 条款中没有关于社会保障领域的政府承诺，但入世对于中国社会保障的深刻影响却是挑战与机遇并存的。首先，我们必须正视挑战。入世后由于国际规则的纳入，在理念和实践上都对社会保障提出更高要求。而伴随着经济全球化产生的世界收入分配不公问题以及劳工权益日益提高产生的劳动力成本增大趋向，我国社会保障成本需求也将进一步加大。其次，在认识挑战的前提下，只要我们避免对于劳动力资源的不必要管制，我国社会保障转制成本还是具备巨大的转移消化空间的。入世后，劳动力的跨国流动将更加容易和频繁。我国高技术和高智能的脑力劳动者供不应求。而简单体力劳动者高度过剩，并成为我国社会保障难以周全的瓶颈。农村有 1 亿多富余人口，城市也有 3~4 千万富余劳动力。而国外人力资源的长线短线与中国要素市场存在绝配的互补性，普遍劳动力资源稀缺。据有关预测，入世的“拉动效应”将使得国内 5%~10%的劳动力进入国际劳动要素市场。这样就会对我国社会保障形成两方面优势。一方面，部分缓解了劳动力资源过剩造成的城镇失业率居高不下现象，从而相对降低了社会保障转制成本的消化代价。另一方面，因为劳动力跨国流动引起的社会保险待遇与社会保险关系接轨问题，也会推动我国与世界各国社会保障接轨的进程。目前，我国已经与德国正式签订社会保险双边协定，在此基础上，还将加快与其他国家的谈判进程，如在 1~2 年内尽快签定中韩、中澳、中荷、中新（西兰）等国的双边协定。

