

中国大陆劳工保障制度的变迁与发展*

郑功成

一、传统模式:理论概括与分析

本文中的“传统模式”是指中国大陆以城镇劳动者为保障对象,以1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》及有关劳工福利政策为基本法律依据,并以企业和单位为本位实施的各种福利保障措施的统称。

作为与计划经济相适应的一种福利保障制度,它数十年来不仅覆盖了中国大陆城镇全部劳动者,而且惠及亿万城镇职工家属;直到20世纪80年代中期以后,这种制度才随着计划经济体制的崩溃而成为改革的对象,但迄今仍未完全废除。因此,讨论中国大陆的劳工社会保障问题,不能不先对传统劳工保障制度进行一些理论概括和分析。

传统劳工保障制度形成的特定背景包括:在社会制度方面,新中国成立后奉行社会主义,这意味着国家应当为全体人民提供高水平的福利保障,它被视为社会主义制度优越性的重要体现;在国家体制上,新中国成立后以苏联为模仿对象,采用的是高度集中的计划经济模式,面向劳工的福利保障很自然地纳入到国家统一的强制性计划范围;在经济发展水平上,大陆未能改变贫穷落后状态,国家财力相当薄弱,政府缺乏直接财政支撑和必要的组织系统,无力直接包办劳工的福利保障事务,从而不得不将这种责任向企业及单位转嫁;在收入分配方面,长期奉行的是平均主义,劳工保障构成收入分配的非常重要的组成部分。这种特殊的社会背景,不仅使中国式的传统劳工保障制度具备了有利的生成条件,而且使这种制度不断强化,以至于成为现阶段中国大陆整个改革事业中最为艰难的一部分。

传统劳工保障制度的基本特色,可以概括为以下几个方面:

1 在制度安排上,是典型的就业关联模式和板块结构。中国是典型的二元社会,再加上严格的户籍制度,劳动者被划分为乡村劳动者与城镇劳动者,而城镇劳动者又被划分为干部和工人二个社会阶层。城乡劳动者之间、干部与工人之间,存在着难以逾越的森严界限。在劳工保障方面,制度安排的出发点是与劳动者的就业及其特定身份密切关联的,干部、工人与农民等三大群体之间差异明显,其中:国家对农民没有保障,对干部与工人则分别建立有完整的保障制度,即国家建立的是二个独立的劳工保障系统,分别适用于在国家机关及事业单位(具有干部身份)就业的劳动者和在企业单位(具有工人身份)就业的劳动者,不同单位劳工的福利保障是随单位的分割而被分割的,彼此之间缺乏必要的联系,从而实质上是相互独立的板块。板块结构作为传统劳工保障制

度的重要特征,既是城乡分割和干部、工人、农民三大社会阶层身份差异的结果,也是不断强化这种阶层身份差异的重要致因。

2 在责任承担方面,是典型的国家负责制。在传统劳工保障制度下,劳动者个人不需缴纳任何费用,只要具备干部或工人的身份,即可以享受相应的各种保障待遇;而承担保障责任的主体是国家。一方面,政府对国家机关及事业单位工作人员的福利保障直接负责,在编制预算的基础上由政府财政拨款解决;另一方面,政府对工人的保障责任,则是通过强制企业包办工人福利事务并提供相应的财政保证(如提供亏损补贴或福利拨款等)来体现。因此,城镇劳动者无论是干部还是工人,其福利保障的责任主体均是国家,从而是典型的国家保险制度。

3 在管理体制上,是典型的分散管理、单位包办模式。对法制建设的不重视,导致了劳工保障立法的短缺,指导全国劳工保障运行的法律依据并非国家立法机关制定的法律,而只能是政府机关颁布的行政法规与指示。在管理方面属于分散管理格局,如劳动部门管理企业职工的保障事务,人事部门管理机关事业单位职工的保障事务,卫生部门管理公费医疗事务,多个行业或部门直接负责管理本行业或本部门的职工保障事务;同时,在政府部门的直接监督与管理下,劳工保障事务通过各组织(包括经济组织与非经济组织)包办实施。因此,传统的劳工保障制度,由政府及其相关职能部门制定政策,不同部门负责监督管理,各个单位具体组织实施,从而是典型的分散管理与单位包办模式,所具有的既有制度化的一面,也有明显的“人治”色彩。

4 在运行形态上,是典型的封闭运行机制。机关事业单位职工的福利保障,由政府直接负责,并按照部门或系统运行,不同的政府部门或系统之间彼此分割,自管自办,相互封闭;企业单位职工的福利保障,则由企业具体经办,政府提供具有高度强制性的政策依据并充当财政后盾,不同企业之间亦是彼此分割,自管自办,相互封闭。因此,封闭运行是中国大陆传统劳工保障制度在实践中表现出来的重要特色。

5 在收益分配上,是典型的工资分配与福利分配相混合。长期以来,中国大陆一直实行低工资制,无论是干部还是工人,其工资收入都不足以维护劳动者及其家庭成员的正常生活,在这种条件下,政府与企业都必须通过提供免费住房、集体福利设施、生活困难补贴等多项福利措施,才能满足居民的基本生活需要,从而形成了“低工资、多福利”的分配格局,福利分配中实际包含了劳动者的部分工资所得。这种结

* 本文系作者向2001年1月6日在香港召开的“全球化趋势下的劳工:亚洲的挑战”国际研讨会提供的论文,发表时有删节。

构使应当按劳(效率)分配的工资所得与应当按社会公平原则分配的福利所得混合成一个不可分割的整体,进而导致了两种分配的功能错位。

6 在待遇水平上,是符合普遍性原则的全面保障型。一方面,就其内容而言,传统劳工保障制度包括劳动保险与职工福利二大部分,前者包括退休待遇、工伤待遇、疾病医疗待遇、女职工生育待遇等,后者包括住房福利、集体福利设施、生活困难补贴及其他福利待遇,能够全面满足职工的福利保障需求;另一方面,就保障对象而言,传统劳工保障制度不仅保障劳工,而且保障其家庭成员,这种惠及家庭的福利保障制度,几乎使所有的城镇人口都能够享受到国家或国家通过企业负责的各种福利保障。因此,传统的劳工保障制度,在形式上是以保障劳工利益为出发点的,客观效果却使其家庭成员也获得了保障。在国有经济一统天下的时代,传统劳工保障制度实际上保障了全体城镇人口的基本生活,从而是面向城镇居民的普遍性保障制度。

综上,中国大陆传统的劳工保障制度作为特定时代的特定产物,打上的也是传统社会主义与计划经济时代的烙印,这套制度有西方国家社会保障之实而无其形,有西方国家职业福利之形却无其效,从而堪称传统的中国式劳工保障制度。

二、制度变迁:从单位保障走向社会保障

尽管传统劳工保障制度在中国大陆盛行数十年,对劳动者生活权益的保障也较为充分,使亿万城镇劳动者及其家属得到了实惠,并迄今仍未完全废除,但它毕竟是传统社会主义制度的产物,是与计划经济体制相适应的一种福利制度安排。当中国大陆走进改革开放时代尤其是确定以市场经济体制为经济体制改革的目标模式以后,传统的劳工保障制度很自然地成了被改革的对象。

改革传统劳工保障制度的背景在于:

第一,经济体制改革打破了传统劳工保障制度赖以存在的基础。一方面,经济改革带来了经济结构的多元化、利益主体的多极化和市场竞争的激烈化,国家既不能再保证国有企业长生不死,也不能继续强势干预企业的事务,从而使传统劳工保障制度逐渐丧失了稳固的组织依托和存在的现实基础;另一方面,市场经济要求通过市场来合理配置包括劳动力在内的各种资源,劳动力的市场化和劳动者的自由流动成为市场经济发展的基本条件,而传统劳工保障制度相互分割、相互封闭及由此而导致的干部与工人之间的壁垒、不同组织之间的壁垒,却构成了市场经济的重大阻碍因素。因此,从计划经济体制到市场经济体制的变革,必然导致对传统劳工保障制度的重新选择,这是改革传统劳工保障制度的最重要的推动力量。

第二,传统劳工保障制度的制度性缺陷。传统劳工保障制度的根本缺陷在于:一是板块结构和封闭运行,与当代社会的社会化大生产及现代化生活方式所要求的开放性、公平性和自由性等严重地不相适应;二是国家包办导致责任主体单一,不仅使劳动者丧失了自我负责的精神,而且造成了传统劳工保障制度无以为继的困境;三是职工福利严重异化,从目的、性质到效果都严重地偏离了其本质要求,导致政府与企业分工中的角色错位,政府办企业、企业办社会成了一种极不正常的普遍现象,其直接后果就是政府管理效率低下与企业生产效率低下;等等。可见,中国大陆传统的劳工保

障制度是一种有严重缺陷并且不具备持续发展力的福利保障制度。因此,即使中国不以市场经济为改革的目标取向,这种制度同样有着改革的必要。

第三,来自国际的影响。一方面,经济全球化已成不可逆转趋势,各国只有主动融入国际经济主流,才能获得更好的发展,而这自然需要按照国际规则来转换无法与主流经济发展相适应的经济制度与社会政策;另一方面,福利国家遭到越来越多的批评,社会主义国家保险制在其他国家全面崩溃,改革和完善社会保障制度亦成国际潮流。这种国际背景促使着中国大陆重新考量传统的劳工保障制度,并在总结与借鉴的基础上选择改革的道路。

在上述大背景下,中国大陆自20世纪80年代开始对传统劳工保障制度进行改革。近20年来,这项改革经历了自下而上进行和上下结合推进二个阶段:在80年代基本上是局限于国有企业范围内的自下而上式的改革,其推动力量是经济改革促使国有企业自主意识和利益主体意识觉醒,以及传统劳工保障制度下不同企业负担的畸轻畸重,政府则主要扮演着评估审核者与支持者的角色,改革处于自发、无序状态;进入90年代以后,以1991年国务院颁布有关养老保险改革的文件为重要标志,中央政府正式组织城镇劳工保障制度改革,其推动力量是经济改革的深化迫切需要构建符合市场经济要求的社会保障体系,以及各地自发性的改革迫切需要更高层次的统合,养老保险与医疗保险改革及失业保险制度的确立构成了这一时期的工作重点,不久即扩展到其他社会保险及社会救助、社会服务领域。与第一阶段相比,第二阶段既保留了各地自主改革的一些做法,又由中央政府直接制定相关政策并出面组织改革试验,从而是上下结合式的改革,改革的范围亦超出国有企业并迅速向非国有单位职工扩展。目前,中国大陆处于传统劳工保障制度被完全打破却未被完全废除、新制度已经显露轮廓却还未完全定型的状态,但此消彼长的态势已经明显。

尽管传统劳工保障制度迄今仍未完全废除,但改革中正在确立的新型劳工保障制度却在越来越大的范围内替代着传统的劳工保障制度。如果用目前正在形成中的新型劳工保障制度去和传统的劳工保障制度相比较,可以发现如下一些重大变化:

1 制度安排由板块结构、封闭运行走向一体化、社会化。如养老保险、医疗保险、失业保险、住房公积金等基本保障项目,均由中央或地方政府制定统一的政策,并按照属地管理原则面向当地具备资格条件的全体劳动者,在劳动保障部门等主管部门的监督之下,分别由属于事业单位性质的社会保险事业中心、住房公积金管理中心等社会化机构统一实施,完全摒弃了传统的在单位内部运行的做法,打破了干部与工人之间的身份界限,以及各种组织及企业的界限,制度安排的一体化、社会化正在取代以往的板块结构、封闭运行模式。

2 责任主体由国家负责走向国家、企业和个人责任共担。在现行养老保险、医疗保险、失业保险等社会保险制度下,保险费由单位与职工按照不同的比例分担(其中:职工需缴纳的养老保险费相当其工资的5%,医疗保险费为2%,失业保险费为1%;企业承担的养老、医疗、失业保险缴费额分别相当于工资总额的19%~24%、6%、2%);住房公积金则由单位与劳动者个人各分担50%的缴费义务;政府承担着机关事业单位职工有关保险项目的保费分担义务,以及社会保

险机构的管理与运行费用,并在基金不足状态下通过财政拨款加以补贴。因此,新制度确立的是责任分担机制。

3 管理体制由分散管理走向适度统管。经过1998年中央政府的机构改革及此后进行的地方政府机构改革,已经确立了适度统管的管理体制,国家劳动保障部门统一管理着全国的社会保险事务,民政部门统一管理着社会救济与社会福利事务,建设部门统一管理着公积金,同一保障项目政出多门、相互扯皮的现象得到扭转。

4 分配形式由工资分配与福利分配相混合逐渐走向工资与社会福利相分离。社会保障的社会化,促使应当由政府与社会承担的福利事务从各单位或企业中剥离出来,劳动者在单位内部劳动并取得相应的工资报酬,同时依照国家社会保障政策参加社会化的社会保险,并享受有关福利,工资与福利保障的分离,正是劳动者获得自由流动权的基本前提条件。

5 保险待遇由单层次走向多层次化。通过近20年来的改革,已经确立了这样的原则,即政府负责的只能是劳动者的基本生活保障,包括基本养老保险、基本医疗保险等等,这种基本保障的待遇与传统劳动保障制度所提供的待遇相比,水平有大幅度降低。如在新的养老保险制度下,退休者的养老金替代率在60%以下,新的医疗保险制度将一些门诊疾病及超过医疗保险负责限额的医疗费用列为除外风险,这样,劳动者要想老年生活与疾病医疗有充分保障,还需要有补充保险、商业性保险及社会公共组织提供的服务保障等;而一些企业在政府的鼓励下正开始建立自己的补充保险制度,商业性的人寿保险与医疗保险也得到了较快的发展。因此,多层次化保障网络正在形成之中。

可见,中国大陆对传统劳动保障制度的改革过程,即是国家负责条件下的板块结构、封闭运行、层次单一的单位保障制度向责任共担条件下的社会化、多层次化的社会保障制度的转化进程。

三、客观评估:改革成就与失误

回顾20年来的改革,中国大陆劳动保障制度通过改革所取得的成就无疑是巨大的,新型劳动保障制度正在形成之中。具体而言,其成就主要包括:

1 责任共担机制得到确立。政府、企业、个人分担供款责任,使劳动者自我负责的精神部分地得到回归,家庭保障仍然起着基础作用,市场也开始发挥出一些应有的作用,它不仅符合社会保障制度改革的世界潮流,而且是值得肯定的可持续发展道路。

2 社会化原则得到越来越充分的体现。从资金筹集社会化,到管理与服务的社会化,劳动保障体系开始独立于企业和各用人单位之外,从而使劳动者可以摆脱在传统劳动保障制度下对企业或单位的特殊人身依附关系,符合市场经济体制要求。

3 制度重组实现了重大突破。主要包括:一是大社会化保障、小单位福利的新型劳动保障制度格局逐渐形成,政府与社会的直接责任加大,而企业或单位办社会的局面得到控制并被不断弱化,从而有效地矫正了原本错位的政府、社会、企业或单位的角色;二是政府负责的基本保障得到较为合理的界定,养老、医疗等方面的待遇水平有较大幅度降低,从而为补充保障、商业保险等的发展留出了很大的发展空间,使劳动保障体系走向多层次化;三是失业保险制度从无到有,

并成为劳动保障体系中的重要项目;四是住房公积金制度普遍建立,职工住房由实物分配走向货币补贴;五是企业和单位负责的职工生活困难补助已经被统一的城镇居民最低生活保障制度所取代;六是一些由企业或单位包办的事务开始被政府、社区等接管,如许多企业或单位的附属义务教育系统由当地教育行政部门接收,一些生活服务设施转变成社区服务组织,等等。这些变化标志着对劳动保障制度安排的重组取得了重大突破。

4 制度创新取得初步成效。在适度统管的管理模式基础上,劳动保障的行政管理与基金管理走向分离,除财政部门与社会保险经办机构外,2000年10月又成立了全国社会保障基金理事会;在养老保险制度方面,统帐结合模式已经被广泛接受,它作为一种结构特殊的模式有可能将传统的现收现付式养老制度逐步转变为部分积累式养老制度;在医疗保险领域,患者可以在社会保险机构确定的定点医院范围内自由选择就诊医院,从而引入了一定的竞争机制;社会保障基金正在尝试着与资本市场有机结合。尽管人们对统帐结合模式还存在着争议,对其成败的断定也还为时尚早,但它毕竟是在已有的各种社会保险模式基础上出现的一种新型制度安排,从而肯定会为社会保险制度的改革提供新的经验。

5 新型社会保障制度的覆盖范围在持续扩大。根据国家劳动保障部提供的统计资料,基本养老保险覆盖的城镇劳动者1995年为8758万人,1999年为9502万人,2000年底预计达1.03亿人;失业保险覆盖人数1995年为8238万人,1999年为9852万人,2000年底预计达1.1亿人;医疗保险到2000年底预计覆盖5000万城镇劳动者;全国普遍建立起了面向城镇居民的最低生活保障制度,部分困难职工家庭只要符合条件即可申请救助;此外,下岗职工基本生活保障作为一种过渡性保障措施(预计2001—2002年正式与失业保险制度并轨),亦为城镇下岗职工提供着收入补贴。因此,新的社会化保障制度对传统劳动保障制度的替代进程正在加快,越来越多的城镇劳动者进入了社会化的社会保障网络。

然而,中国大陆社会保障体系建设依然滞后于市场经济改革的需要和劳动者的需求,职工养老保险个人帐户仍在空帐运转,改革的深化还面临着多种体制障碍和技术难题,这些问题既与改革本身的艰难、复杂性有关,也与20年改革历程中的某些失误存在着密切关联。尽管这些失误因以往经济改革的渐进性和“摸着石头过河”思路的影响而在所难免,但正视这些失误对改革的深化显然具有非常重要的意义。总括而言,中国大陆劳动保障制度改革20年来的失误,主要有如下几点:

1 在改革观念上存在着单纯强调为国有企业改革配套的失误。这种观念带来的不良后果包括:社会保险的覆盖范围小,城镇迄今仍有50%以上的非国有单位劳动者未进入社会保险体系;筹资渠道单一,负担沉重的国有企业仍然不堪重负,社会保险迄今依然无法找到其他有效的减轻基金压力的途径;统帐结合形态的新制度因国有企业改革及经济效益的不平衡而在现实中变形;进而阻碍着不同所有制单位职工的正常流动,对统一劳动力市场的发育及劳动力资源的合理配置造成严重的负面影响等。可见,传统劳动保障制度(主要是社会保险)改革围绕着国有企业改革进行显然值得反思,因为国有企业只是整个市场经济改革与整个社会发展中的一个部分,而且是正在日益缩小的一部分,社会化的保障制

度绝对不可能只是为“部分”配套,而是为整个社会经济的发展进步配套。因此,在尊重社会保障制度自身发展规律的前提下,摒弃单纯为国有企业改革配套的观念,将社会保障制度作为一个相对独立的体系和整个市场经济的一项主体工程(而非配套工程)来加以建设,在改革实践中突出它的社会性、开放性和系统性,应当成为矫正这一失误的重要思想基础。

2 在改革推进方式上存在着急于求成的失误。20世纪90年代以来,国家大力介入社会保障领域的改革,其主要表现即是中央政府陆续制定有关养老保险、医疗保险等多项社会保障制度改革方针乃至具体的实施方案,并直接出面主持部分地区的社会保障改革试点工作,但在这一时期,却又采取了急于求成的推进方式。例如,在企业保障还未转化成社会统筹,历史欠帐还未找到有效化解办法的条件下,国家就想从传统的、由单位负责的现收现付制一步跨入到全新的、特殊的部分积累模式,即宣布建立社会统筹与个人帐户相结合的新型养老、医疗保险等制度,尽管新制度的框架很有创意,却因缺乏现实政治的、法律的、经济的扎实准备与预案筹划,不仅未能真正解决传统体制下存在的基金不足问题,而且新增了举国关注的空帐风险问题,可见,这种企图超越市场经济渐进式改革而跳跃式地推进全新的社会保障改革的推进方式,是造成现阶段空帐风险、统筹层次难以提升等问题的重要根源。假定我们在改革步骤上是首先将单位负责制转换成国家或社会负责制,并将这一步实实在在做好,再行推进统帐结合与省级乃至全国统筹,其结果必定是另一种情形,即不可能遇到现实中的空帐风险和地方政府对提高统筹层次的阻力等;此外,在改革推进方式上的另一种失误即是某些社会保障项目的改革孤军突进,而对其他改革为社会保障配套强调不够,如医疗保险改革因缺乏医疗卫生体制改革的配合而很不顺利,养老保险个人帐户的建立因资本市场的发育不良而存在着贬值风险,等等。可见,急于求成式的改革导致的是“欲速则不达”的不良后果。

3 在改革策略上存在着统放不分的失误。首先,这种失误表现为中央政府与地方政府的职责划分不清,一方面是中央政府在统一方面表现为权威不够,如养老金的调剂调度不灵、对社会保险基金无力全面控制(出现挪用、流失)等等;另一方面则是地方政府表现为责任不明,既无法自主地推进改革,又可以在社会保障基金管理、具体方案设计、改革步骤与方式等方面与中央政府或上级政府的指示不相一致,中央政府与地方政府职责的模糊化,直接影响了劳工保障改革事业的整体推进与健康发展。其次,这种失误还表现在官民责任划分不清,即政府统一管理的劳工保障项目包括哪些?承担的具体责任包括哪些?迄今并不很清楚,现实中的政府不是包揽过多,就是受民间力量的不良影响,如可以由商业保险公司或其他非盈利机构组织实施的各项补充保险仍未明确由非政府组织经办,应当鼓励民间力量大力参与社会福利事业的政策仍未完备或得不到有效实施,而国内外的盈利性机构(包括商业保险公司与投资公司等)热衷于赞助社会保障改革会议并企图进一步弱化政府在本保障领域的责任,以便为商业保险等提供更为广阔的业务空间,却屡见不鲜;官民职责的模糊化,其后果便是政府无法集中精力解决自己应当负责的问题,而民间则不能积极参与社会保障事业并使其获得正常发展,同时亦可能出现盈利性机构对国家社会保障

改革决策产生非正常影响并导致不良局面的现象。

4 在机制构造中存在着夸大个人责任的失误。社会保障的基本功能是缩小社会不公平,并通过责任共担、互助互济来化解个人或家庭生活中的多种风险,以此促进整个社会经济及社会成员之间的协调发展,维护国民对政府、对社会、对个人和家庭及未来的信心。然而,中国大陆的劳工保障制度自改革以来却遭遇了信誉危机,这种信誉危机不仅起因于社会保障网的残缺、改革政策的不稳定、社会保障待遇的无法全部兑现,而且起因于过分强调个人负责的政策导向与舆论渲染。如片面宣扬城镇居民住宅的私有化与自有化,片面强调养老、医疗保险乃至教育方面的自我负责,以及对部分离退休人员待遇的拖欠等,均造成了居民对政府信用的怀疑和对自己未来生活的恐惧,生活压力骤然增加,继而吝惜消费、扩张储蓄,以备将来养老、医疗、子女教育、住房等不时之需,近几年来内需不旺进而影响生产发展的客观事实,表明了社会保障信誉危机是必须正视的新的社会风险。

可见,20年来的劳工保障制度改革,确实存在着一些失误,这些失误加上改革本身所面临的客观困难与复杂环境,又进一步增加了制度变革的难度。

四、未来发展:现实问题与政策取向

无论是从理论的角度出发,还是从实践角度出发,现阶段劳工保障制度改革所面临的问题,都是实现劳工保障制度变迁并最终确立新型制度难以逾越的障碍。

目前存在的突出问题包括:

第一,立法的滞后影响了新型劳工保障制度的建设。中国大陆迄今还未颁布过有关劳工社会保险及社会福利的专门立法,改革的依据多是以政府或政府职能部门名义颁发的行政法规及一般性文件,这种缺乏凝聚民意的制度规范,仅靠行政权力强势干预的改革方式,严重地削弱了新制度建设的权威性和改革的严肃性,是造成中央政府调度不灵、制度建设统放不分、中央政府与地方政府以及官方与民间职责划分不清的重要影响因素。在缺乏法律规范条件下,新制度的稳定性与信誉受到怀疑,进而加重了改革本身的负荷。

第二,资金短缺使新制度的生长面临困境。造成资金短缺问题进一步恶化的致因包括:一是新的养老保险制度摒弃传统的现收现付方式而代之以特殊的部分积累制度(统帐结合式),以往数十年来中老年职工养老金积累的空白迅速转化成巨额的历史欠帐;二是经济结构的调整和国有企业改革的深化,使中国大陆面临着持续的失业及下岗高峰,如据劳动保障部提供的资料,近几年全国失业人数年均保持在600万人以上,国有企业下岗职工人数1998年为1219万人,1999年为1174万人,2000年约为1050万人,预计国有企业职工人数从1995年的7544万人减少到2000年底的6000万人左右,而加入世界贸易组织(WTO)以后,还将有更多的职工面临失业或下岗,规模巨大的失业及下岗职工群体不仅使社会保险基金缴费来源持续减少,而且消耗着本来积累有限的巨额保险基金;三是社会化管理及运行系统的建设需要相当的资金投入,如社会保险经办机构的人员费用、技术设备费用等等,均需要政府投入或从社会保险基金中提取。因此,中国大陆劳工保障制度目前面临的是基金严重不足的局面,在缴费率已经很高的情形下,除上海、深圳等少数地区外,绝大部分地区的养老保险个人帐户均是空帐运转,养老基金积累呈现出递减甚至负增长的态势;而失业保险基金根本不足以应付加入

WTO以后新的失业高峰到来的需要。新制度面临着严重的资金短缺问题,正在危及新制度的正常生长。

第三,传统职工福利的社会化面临着重重困难。一是社区组织不健全,单位包办的职工福利事务难以找到替代者;二是一些社会事务的剥离涉及到多个部门,它不仅需要财政支持,而且需要处理复杂的组织关系;三是职工对单位的依赖心理犹存;四是政府对职工福利社会化改革尚未有明确的政策规范和施加有力的影响。因此,虽然在社会保险方面取得了重大进展,但企业及各单位仍然承担着繁重的职工福利事务负担,它制约着国有企业改革的深化,也分散着整个劳动保障制度改革的力量。

第四,社会化的保障制度覆盖范围过窄,正在损害着社会公平。在城镇劳动者中,尚有50%的劳动者(主要集中在非国有单位)未被新的养老、失业保险制度所覆盖,75%的劳动者未被社会化医疗保险制度所覆盖,90%左右的劳动者未被社会化的工伤保险制度所覆盖,尽管国有单位并未完全废除原有的福利保障制度,但部分劳动者的退休养老待遇、疾病医疗保障待遇、工伤保障权益等又确实因所在企业或单位不执行或无力执行原有福利保障制度而受到损害。而对于至今仍保留着乡村户口的逾亿工业劳动者,85%以上没有任何保障措施。这种状况不仅直接损害着劳动者在就业过程中享受社会保障权益的公平性,同时也因企业或单位有无履行相应的缴费义务并带来劳动成本的差异而直接损害着市场竞争的公平性。

上述问题的存在,表明劳动保障制度改革的任务远未完成,新旧制度的变迁还有很长一段路需要走。基于这样一种客观现实,再加上国情因素的发展变化与国际因素的影响,从理论上可以预期国家对劳动保障制度的变革将会采取如下一些对策:

1 在建立责任共担的社会化、多层次化劳动保障体系既定目标下,需要适当修订改革路径,遵循循序渐近规律,在不留新的后遗症和求稳、求妥的前提下推进改革,并最终通过传统模式与新制度此消彼长的替代实现劳动保障制度的转型。例如,尽快将下岗职工基本生活保障制度与失业保险并轨;调整养老保险统帐结合方式及比率,适当扩大社会统筹份额,缩小个人帐户份额,以增强养老保险制度的公平性;尤其是计划经济时代形成的中老年职工养老金历史欠帐,更需要采取自然过渡的方式来消化,因为数十年的养老金赤字积累,绝对不是现在一代人或一届政府可以偿还的,任何要求一代人或一届政府完成这样巨大的还帐任务,不论采用何种手段,都意味着巨大的政治风险与经济风险,因此,国家只保证做实已经进入新的养老保险制度的人的个人帐户,而对此前的欠帐仍然采取现收现付方式,其结果必然是进入新制度中的人越来越多,而完全现收现付者自然减少,只不过需要的时间可能长一些,但偿还历史巨额债务却不会构成现时的巨大压力,改革仍然会沿着既有目标前进。

2 在资金筹集方面,尽管具体的筹资措施还未施行,但下列途径将是政府解决保障资金不足问题的必然选择。一是动用存量,即变现或出售一部分国有资产,充实社会保障基金尤其是养老保险与失业保险基金;二是动用一部分增量,即通过调整财政支出结构或发行特种国债,将经济增长及国民收入增量中的一部分转换成社会保障基金,如扩大财政对社会保障制度的投入,将利息税、遗产税等税种的收入全部

用于弥补社会保障基金的不足;三是通过部分代际转移分摊,即按照略高于劳动者所需的标准,通过向所有企业及单位、受保劳动者个人强制征收社会保险费,以便完成养老保险等制度由现收现付制向(特殊的)部分积累制转化;四是调动民间资财,如扩大彩票发行规模、动员民间力量举办福利事业等,均可以在一定程度上起到补充社会保障基金的作用;五是实现社会保障基金与资本市场的有机结合,通过基金的有偿运营来实现保值增值目标。

3 在体系建设方面,制度化、多层次化的混合模式及全面覆盖、协调推进的改革方式将成为必然选择。一方面,社会保险、社会救助与社会福利方面的立法已经引起相应的重视,《社会保险法》等基本法律的制订已经进入国家立法的规划与程序,而基本保障水平的降低与限制又促使补充保险、商业保险等得到了发展,新型劳动保障体系走向制度化、多层次化的混合模式已经不可逆转;另一方面,从市场经济公平竞争的内在要求和劳动保障权益的社会公平性出发,社会保险亦需要依照渐进原则全面覆盖城镇劳动者,进而扩展到乡村工人,同时需要社会保险、社会福利与最低生活保障制度的有机配合,这是取得良好综合效果不可替代的方案。

4 在运行机制方面,构建分级负责、官民结合的框架势在必行。改革20年来中央政府与地方政府统放不分、官方责任与社会或民间责任划分不清的局面,不仅无法与地区发展不平衡、中央与地方分税制等相适应,而且累及政府主导的基本保障制度建设与民间力量的参与。因此,根据事权与财权分立的原则,明确划分中央政府与地方政府在构建劳动保障制度方面的责任,并使统与放有机地结合起来很有必要;同时,将政府负责的保障制度之外的空间,明确为通过社会或民间力量的参与来解决,亦是获得事半功倍效果的必要举措。因此,可以预期,国家会通过专门的立法,对中央政府与地方政府的社会保障职责进行明确划分,实现社会保障的基本原则由立法规范,中央则统一管理基本养老保险等少数社会保障项目,其他保障项目则由地方政府充当直接责任主体;同时,基于责任共担的政策取向,充分调动民间的、社会的力量,如在企事业单位自愿的基础上建立和发展补充保险,在社会捐献的基础上发展慈善事业,以及促进福利服务的社会化等等,均可以弥补政府力量的不足。只有这样,才能理顺关系、明确职责,最终促使适合中国国情的新型劳动保障制度得以建立并获得健康的发展。

主要参考文献:

1. 郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,北京,商务印书馆,2000。
2. 郑功成:《从企业保障到社会保障》,沈阳,辽宁人民出版社,1996。
3. 郑功成:《中国社会保障改革20年来的若干反思》,载《经济学消息报》,2000-12-01。
4. 郑功成:《中国社会福利发展论纲——从传统福利模式到新型福利制度》,在全国社会福利理论与政策研讨会上的主题发言(北京),2000-11-25。
5. 《数字九五:劳动保障事业发展成绩斐然》,载《劳动保障通讯》,2000(11)。

(作者单位:中国人民大学劳动人事学院 北京 100872)

(责任编辑:金萍)