

共享发展、共同体认同与社会保障制度构建

朱恒鹏 徐静婷

内容提要:本文以中共十八届五中全会提出的共享发展理念为指导,以马克思“自由人的联合体”思想和安德森“命运共同体”理论为基础,探讨社会保障制度建设对当代中国国家共同体构建的重要价值。中国现行社会保障制度以单位制为基础,已不能适应当下经济社会的剧烈转型,亦无法应对互联网发展所带来的社会结构的多元化和扁平化变迁。推进社会保障制度顺利转型,不仅关乎国计民生,更关乎中国能否顺利实现经济社会转型,顺利跨越“中等收入陷阱”。结合中国国情,本文提出了符合共享发展和国家共同体理念的社会保障制度改革的具体政策建议。

关键词:共享发展 国家共同体 社会保障

作者简介:朱恒鹏,中国社会科学院经济研究所研究员,100836;

徐静婷,中国社会科学院公共政策研究中心研究助理,100836。

中图分类号:F062.6 **文献标识码**A **文章编号:**1002-8102(2016)10-0005-12

改革开放以来,经过30多年的高速发展,中国已经步入中等发达国家水平,经济社会正在快速转型,传统的以地缘和血缘为纽带的乡村共同体,以及城镇地区以单位制为基础的单位共同体均受到极大的冲击,国家—民族共同体进入重构过程中,需要以中共十八届五中全会提出的“共享发展”理念为指导,重新构建现代国家共同体认同感。本文意在论证改革并完善社会保障制度是经济社会转型过程中增强国家共同体凝聚力、提高共同体成员认同感和归属感的重要举措,这应当成为中国下一阶段的一个重要发展改革任务。

一、命运共同体、共享发展与社会保障

(一)“自由人联合体”理念与“命运共同体”

在《共产党宣言》中,马克思用高度概括的语言对社会主义(共产主义)做出了如下描述:“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”(马克思等,1997,第50页)“自由人的联合体”概念由此形成。按照马克思的构想,在这样一个社会中,人人“各尽所能、各取所需”,阶级、民族、国家、货币、私有制、压迫都会消失。“自由人联合体”这一概念代表马克思对社会主义高级阶段或者说共产主义的终极构想。不过,包括马克思本人在内的马克思主义经典作家均没有详细阐释“自由人的联合体”的具

体架构,也没有对如何建立这样的联合体提出具体建议。

一个需要深入思考的问题是,个人能否脱离其所属的民族、国家以及与之相关的独特文化传承,成为一个纯粹的世界公民?人类对自己家国和同胞的特殊情感能否变得微不足道?人类迄今为止的历史,尤其是19世纪以来世界各地殖民地相继独立的历史表明,对民族—国家共同体的追寻是人类社会发展的自然结果,民族—国家共同体认同感也日益清晰。21世纪以来,对现代国家共同体理念的强势回归,马克思主义经典理论并没能提供清晰的解答(安德森,2005,第3页)。

英国左翼学者本尼迪特克·安德森在他那本著名的小书《想象的共同体》中指明,从社会心理层面上讲,可以说任何形式的共同体都是一种“想象的共同体”,其“共同性”表现在共同体所有成员对共同体存在的统一想象。安德森对个体意识和情感的强调,是对现实世界的一种准确呈现。

虽然“想象的共同体”是人类深层意识的一种心理建构,但并不意味着这种共同体是虚构的。相反,它真真切切地激发共同体成员的认同感,实实在在地影响他们的选择和行为。当奥运会赛场上中国运动员取得金牌、国歌奏响时,很多场内和电视机前的观众会情不自禁地热泪盈眶,这种跨越空间、将素不相识的人们联系在一起的力量就来自共同体的认同感。身处其中的人们可以感受到一种真正的共同体认同感,并因此获得一种安全感、归属感与心灵慰藉。同时,被真切感知到的共同体也会诱发人们的合作和奉献意识,以及为共同体利益和荣誉拼搏等高贵情感(吴叡人,2005,第17页)。

共同体中的“共同”这个概念,并非狭义的“共享或共有物质资源”。人们生活在一个共同体中,意味着他们的物质和精神生活在某种程度上是共享的、共有的,共同体成员以不同形式互惠,并且在非工具价值意义上彼此珍视。这种“珍视”当然可以是某种情感上的喜爱,但更多的是指共同为某种事业或理念奋斗的共享价值观,或者指构建或遵循某种可以促进大家共同福利的特定规则。简单来说,就是一种最朴素的人本思想——将每一个人都当作自己人看,让每一个人都有尊严地生活,并力争实现其最大程度的发展。在此意义上,它同样是“自由人的联合体”或者说“共产主义”的理想。

共产主义思想与共同体思想在理念上的亲和性,甚至也可以从词源上得到证明。安德森的“共同体”一词翻译自英文词汇 community,与马克思所说的“共产主义”的 communism 来自同一个词根 commune,而德语中的“联合体”一词也具有命运共同体的含义。^①在笔者看来,这种有趣的同步并非巧合。

不过,无论马克思还是安德森,都止步于对概念本身的描述,未就如何打造这种“共同体”或“自由人的联合体”指明具体的发展路径。笔者认为,在现阶段中国的语境之下,这个问题应当被给予特别的关注。

改革开放以来,市场经济的飞速发展虽然带来了绝大多数国民物质生活水平的显著提升,但同时也打破了原本那些凝聚社会成员的共同体。比如,地理位置上的村庄可能还和改革开放前一样,但传统的基于地缘和血缘关系形成的乡村共同体早已瓦解,新中国成立后通过村队集体经济建构的农村共同体也已经瓦解,物质形态的村庄看似还是那个村庄,但文化和精神内核凝聚的传统村庄已经不复存在。再比如,经过30多年的改革、改制和变迁,原来仅仅是整个计划经济体制的一个具体生产单位、以单位制为核心的工厂共同体也已经基本瓦解,转型为流动性很大的市场经济环境中的企业,尽管仍然保留了生产经营业务,但生老病死婚丧嫁娶皆内化于同一个单位的生产—生活共同体已经瓦解。计划经济时代单一的社会结构已经被打乱,社会贫富差距不断拉大,阶层分化

^① 德语“联合体”Schicksalsgemeinschaft,可以分成 schicksals (fate) 和 gemeinschaft (community),即英语中的“命运共同体”,其中 gemein 本身也有 common 的含义。

已经形成。在这种经济社会转型中,物质生产生活水平的迅速提高,以及生活模式的迅速转型,并没有同步伴随着一个能让全体国民在情感和精神上均认同的新精神内核的形成。在社会迅速转型发展的过程中,那些落在后面、处于劣势的群体会很自然地质疑社会经济发展的目的,会抱怨国家已经将他们遗忘,并对富裕阶层产生不满甚至仇恨,继而可能会疏离甚至报复共同体,成为社会的不稳定因素。如何在现阶段大规模人口流动常态化和迅猛的城市化进程中重新从心理上和感情上凝聚全体国民,重塑现代国家共同体认同,成为当前中国维持社会稳定、继续国家建设所无法忽视的重要问题。

(二)共享发展理念

党的十八大以来,我国经济总量稳居世界第二位,人均国内生产总值稳步提高,贫困人口不断减少。在经济快速发展的大背景下,分配不公问题愈显突出,城乡差异、地区差异逐渐拉大的趋势尚未扭转,区域间公共服务水平的差距依然在扩大。要想在2020年实现全面建成小康社会的目标,任务还很艰巨。

在这样的背景下,党的十八届五中全会提出了共享发展理念,强调要共享改革发展的成果。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确指出:“坚持共享发展,必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,做出更有效的制度安排,使全体人民在共建共享发展中有更多获得感,增强发展动力,增进人民团结,朝着共同富裕方向稳步前进。”这是社会主义的本质要求,是真正体现社会主义优越性的关键环节。

共享发展理念的基本含义有四:一是指发展的成果人人皆有权享有,绝非少数人的特权或福利;二是指共建共享,调动最广大人民的积极性,让人人有参与感,有成就感;三是指渐进共享,立足国情,稳步发展,尽力而为,量力而行;四是指全面共享,共享内容包括经济、政治、文化、社会、生态等各个方面。

从这个角度理解,共享发展理念可以说是“共同体”概念和“自由人的联合体”的合理结合,两者在含义上有很强的亲和性。将马克思所说的“自由人的联合体”或者说“每个人的自由发展”作为奋斗的最终目标,将共享理念贯穿整个经济社会发展过程的始终,不断加强共同体凝聚力,确保共同体成员的认同感和归属感,最终实现马克思所说的“自由人的联合体”的奋斗目标。

(三)社会保障制度的内涵

“社会保障”一词源于英文 Social Security,可直译为“社会安全”。这个概念载入了《世界人权宣言》。该宣言第二十二条说:“每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障,并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现,这种实现是通过国家努力和国际合作并依照各国的组织和资源情况。”^①简单而言,它要求签约国帮助其社会成员实现个人发展,并充分利用国家能给他们提供的种种公共服务和社会福利。

具体来看,在不同国家和不同时期,社会保障一词曾有着不同的含义,但现代国家的社会保障制度,其基本目的、宗旨和内容,则大体相同。它们的共同目的就是帮助公民应对疾病、衰老、失业、事故等风险,保障其基本的生活、教育、医疗等条件,整体而言起着安定社会的作用。

社会保障的内在价值观,在于通过社会共济来预防贫穷、减少不平等、增进社会包容。过去20多年来,国际社会对社会保障概念的内涵、外延及其功能都进行了拓展。2008年金融危机之后,国际社会认识到实现社会保障的全覆盖对于缓解经济危机、应对经济衰退具有重要作用,特别是在发展中国家,由于社会保险项目覆盖人群有限,在危机来临时大多数人口无法得到社会保险支持,

① 参见《世界人权宣言》全文(<http://www.un.org/zh/universal-declaration-human-rights/index.html>)。

因此有必要建立一个广覆盖的最低“社会保护底线”(Social Protection Floor),以便对失去收入、陷入贫困的人口提供社会保护。国际劳工组织将“社会保护底线”定义为保障全部社会成员在生命周期内遇到社会风险时可以获得的社会保护,包括最低收入保障、基本的健康保障等。“社会保护”这一概念已经部分取代了原先的社会保障概念,它除了包括社会保障的各种项目外,还包含促进人力资本投资、提升社会成员能力的内容。“社会保护底线”的含义本身,就限定了政府作为社会保障制度的最重要的提供者所应承担的职能范围,具体表现为三个特征:一是全覆盖,即所有社会成员都应被纳入到社会保障中;二是保基本,即政府所提供的社会保障只能是一种最基本层次上的保护;三是充当逐渐扩大其他补充保障项目的平台,以在此基础上建立比较完整的社会保障制度。整个社会保障制度首先以政府支撑的基本社会保障在水平层面实现全覆盖,然后以此为基础,实现纵向扩展,与市场提供的服务连接起来形成多层次的社会保障项目(朱恒鹏等,2015)。

概括而言,社会保障项目包括三个方面的主要内容:一是缴费型的社会保险项目,强调的是雇主、雇员和社会的共同责任原则;二是非缴费型的社会救助项目,强调的是政府对陷入贫困和不利境地的社会成员的托底责任,是社会安全网;三是促进人力资本投资、提升社会成员应对风险能力的项目以及积极的就业政策,强调对社会成员能力的促进和提升。这三类项目相互补充,共同织就了一个完整的社会保障制度(朱恒鹏等,2015)。

设计出一个符合共同体理念要求的社会保障制度,固然是制度设计师期望的结果。但需要强调的是,任何制度都必须遵循一定的经济社会发展规律。正如马克思在《政治经济学批判》序言中所指出:“不是人们的意识决定人们的存在,相反,是人们的社会存在决定人们的意识。社会的物质生产力发展到一定阶段,便同它们一直在其中运动的现存生产关系或财产关系(这只是生产关系的法律用语)发生矛盾。于是这些关系便由生产力的发展形式变成生产力的桎梏。那时社会革命的时代就来到了。随着经济基础的变更,全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革。”^①

构建符合现代国家共同体理念要求的社保体系,光有理想是远远不够的,我们还要考虑制度的现实可行性和可持续性,这就要求我们在评价、改进甚至重新设计中国的社会保障制度之前,首先要做好事实梳理,明确中国经济和社会发展的现状,理清现行社保体制存在的问题和可以改进的空间,以确保制度设计在及时有效地回应生产力发展和经济基础变革要求的同时未脱离现实轨道。

二、经济转型和互联网发展对传统社会结构的重塑

(一)中国进入经济社会转型阶段

作为一个后发国家,中国用30多年的时间完成了欧美国家花费了200多年才走过的经济发展历程。在经济基础高速变迁的同时,社会治理理念明显滞后,不能很好地适应经济基础的变化。用一句简单的比喻概括就是“双脚已经踏上高铁,大脑还留在马背上”。

欧美国家200余年实现的经济基础变更是由十多代人世代交替完成的。这种世代交替所完成的,不仅仅是生产力水平的逐步提高,同时也是观念和社会治理机制的转型升级。十多代人世代交替完成的观念转型,是一个较为平滑的连续系统。即便历经这么长的时间实现经济社会转型,欧美这个转型的历程也不平坦。按照马克思主义唯物史观的分析,经济基础的变更必然带来上层建筑的变革,中国只用了30余年就完成了这个生产力水平的提升,这意味着我们必须在一代

^① 《马克思恩格斯全集》第13卷,第8—9页,人民出版社1998年版。

人内实现观念和社会治理机制的转型。莫说代际之间观念冲突剧烈,同代人内部的观念冲突也非常激烈,甚至同一个人也不可避免地存在着多重观念的冲突。“放慢脚步,等等灵魂”的说法是这种冲突下的自然反应。但在全球经济高度融合的今天,以现代科技为支撑的生产力提升速度,并不由发展中的经济体决定,后发带来的模仿追赶优势自然提高了后发经济体的经济增速,观念转型的速度也自然受其驱动,人为“放慢脚步”只会加剧观念冲突,并引发经济社会转型窘境。既然速度已经不由我们决定,社会治理理念和治理机制的滞后导致的内部矛盾也不可避免,为了顺利实现经济社会转型,我们唯一能做的只能是努力让观念跟上,并以观念为引领,不断地更新和完善制度。

具体而言,生产力的发展分别从经济、政治和文化制度三个方面对现有的上层建筑提出变革要求。

首先,在经济制度方面,要求适应社会主义市场经济的要求。从工具性角度讲,市场经济体制作为一种资源配置方式,可以提高资源的配置效率,为市场的所有参与者提供公平的竞争规则,从而更好地发展经济。但市场经济并不仅仅是个工具和手段,市场经济本质上是经济自由,必然要求分权体制,它本身就是目的,且有价值,会反过来对社会、政治和文化制度提出要求。以马克思主义政治经济学为指导的社会主义制度是我国的根本制度,而党的十一届三中全会以来通过探索和实践逐步确立的市场经济体制也是一个基本制度,只有将理论与实践二者结合,才能更全面地理解“社会主义市场经济”的具体含义。在实践中不断丰富和发展马克思主义政治经济学,不仅能让理论更好地反映当代中国国情和时代特点,也能使之更好地指导我国社会经济发展的具体实践,而且还能开拓马克思主义政治经济学发展的新境界。

其次,在行政管理体制方面,要求符合国家治理现代化的要求。法国经济学家阿吉翁(Philippe Aghion)等在《管制与不信任》一文中,通过模型证明了政府管制与社会资本(即社会信任)呈现很强的负相关性。其基本观点是,当人们期望一个公民共同体(civic community)时,他们往往更期待较低程度的政府管制,也更愿意积累社会资本。随着社会资本的增长,人们的公民责任感会增强,社会自治水平和程度会提高,对政府管制的需求会进一步降低,整个社会的企业家精神和创新氛围也会更浓厚。由此,形成了一个社会自治和创新发展不断正反馈的良性循环机制。而相反地,如果人们的公民共同体意识较弱,他们就会偏好更多的政府管制,社会资本也会更难形成,由此社会自治能力会进一步弱化,从而形成对政府管制的更高需求,也就带来更多的政府管制,而更多的政府管制不仅会加大腐败的可能性,同时也会益发遏制社会自治能力培养和创新精神养成。这样一来,就出现“政府越管越乱,越乱越管”的恶性循环(Aghion, Algan, Cahuc, 和 Shleifer, 2009)。

社会资本不足呼吁政府管制,而政府管制反过来进一步抑制社会资本的形成。行政强制力相对于社会自我管理能力的非对称性增长,在当前中国经济社会生活的方方面面均有不同程度的展现(张斌, 2015)。中国的医疗服务供给体系就是一个典型例子。一方面,医疗行业普遍存在医患之间的信息不对称,且患者对医疗机构和医生群体缺乏信任,由此带来了较高的管制需求;另一方面,政府部门在较高管制需求和管制租金双重力量驱动下,对医疗行业实施了高度的行政管制,形成了政府主导的医疗服务格局,不仅大大增加了权力寻租、权力腐败现象,还显著窒息了医疗行业对社会(市场)需求变化的灵敏反应,遏制了医疗资源数量和质量的自然提升,大大弱化了医疗行业自我管理、自我净化、自我能力的发育和提高。

全能型政府抑制了社会治理机制的发育,社会治理能力的弱化会明显提高社会公共问题出现的概率,而公共问题又会强化社会对政府管制的需求。由此,社会陷入无解的死循环。随着经济和社会结构的不断发展与转型,市场和社会也越来越多样,全能型政府及其家长式的社会管理方式已经不能适应这种变化。只有不断提高社会自我治理能力,培育自信、他信、互助、互爱的社会

资本,才有可能走出这个循环。

最后,在精神和观念层面,要求满足人类需求层次的提升。随着人类个体的人格发展,他们将不再满足于那些由遗传和本能决定的生理需要,他们的需求层次会不断提高,一些心理上、精神上的需求也会开始出现。中国古代就有类似的观点,如“仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱”。美国心理学家马斯洛则通过对人类的观察和研究,提出了比较全面地概括和分析人类不同需求的“需求层次理论”。他用“生理”、“安全”、“归属感”与“爱”、“自尊”与“自我实现”等术语,描述出人类不同层次需求推移的脉络(Maslow, 1943)。随着人们从汲汲于基本生理需求的痛苦中获得解放,他们会逐渐对安全感、归属感和自尊感等较为高级的需要提出要求。例如,人们会希望国家建立适当的社会保障制度,以减少他们对患病、衰老、意外工伤的恐惧,满足安全感的需求;并希望能够感受到来自社会共同体和国家共同体的温暖,满足自身对归属感的需求。社保、教育和文化建设都是满足人类不断提升的需求层次的自然产物。

(二)移动互联网带来的机遇与挑战

互联网时代的来临,给中国的经济和社会转型带来了类似于催化剂的效应。互联网在经济社会方方面面的应用,不仅促进了经济发展,还加快了经济和社会的转型进程,并显著放大了该过程中出现的变化影响力。移动互联网涵盖领域的拓展和深化,会对中国产生极为深远的影响,为中国经济社会转型提供了一次难得的弯道超车机会。归纳来看,移动互联网的作用主要表现在以下几个方面。

首先,社会结构和社会网络加速重组。市场经济的发展打破了原本以科层制和行政等级制为核心特征的传统单位制网络,逐渐形塑出更加扁平化、去中心化的社会网络结构。在这个过程中,互联网明显加快了社会结构重组的进程,加强了社会成员之间的沟通与合作。一方面,它加快了信息流动,丰富了沟通方式,甚至革新了交流内容和交流方式,使个体间得以更好、更快地共享和互换知识与信息;另一方面,互联网放大了知识外溢的效应,使人类的群体智慧可以实现跨地区、跨国界的普遍应用。

其次,社会声誉机制加速形成,社会资本积累速度显著提高。“互联网+”时代的来临,显著降低了经济和社会交往的交易成本,减少了很多中间环节,信息流动成本的降低和流动速度的极大提高,加速了市场规则在全社会的扩散,加快了社会信任机制的建立,提高了社会资本形成的速度,给中国各行各业带来了弯道超车的宝贵机遇。例如在医疗行业,互联网可以显著加速医疗行业的社会化发展。一方面,“互联网+”加快了信息的迅速扩散,提高了医疗知识的规范化和标准化水平,一定程度上弱化了医疗行业的信息不对称程度,增强了医疗服务供给能力,倒逼医生提高技术水平,培育专业精神,建立服务意识;另一方面,互联网可以提高医疗服务供方对社会(市场)需求的反应灵敏度,提高行业自治能力,激励医疗行业不断创新和改善服务。此外,互联网可以加快行业参与者的流动,形成行业内部的自然分层,打破原有单位制体制下僵化的人力资源配置机制,显著提高全社会的专业化和分工协作水平,培育社会多元开放的竞争精神和协作精神。

最后,“互联网+”的出现和扩展导致就业方式的剧烈转变。市场经济在中国的发展,已经将计划经济时代的人力资源配置机制转型为很大程度上自由流动的市场化的人力资源配置机制,很多人已经改变了过去那种在一个单位工作一辈子的生活就业方式。而互联网的蓬勃发展则为各类就业者、企业家和企业创造了更多的机遇,极大加速了人力资源的自由流动速度、程度和广度。其一,互联网实现了海量信息的迅速流动和方便检索,降低了信息搜集的成本;其二,互联网带来的灵活协作模式使得企业组织模式获得了更大的灵活性,用工规模也得以灵活调整,减小了企业家的创业成本,降低了单个企业的规模;其三,互联网可以通过客户反馈评价体系和社交媒体,形成企业口碑的广泛传播,降低了企业营销成本;其四,互联网可以解放人力资源,从业者的发展不再绝对依附于企业,自由工作者群体的规模日益扩大,拓展了市场合作的边界。

与传统行业的产业集群相比,互联网相关行业的生态圈呈现“开放、共享、个性化”三大特点,互联网行业从业者则呈现“年龄低、工龄短、学历高”三大特征。以“淘宝”卖家为例,依托淘宝这个开放平台,不仅很多交通不便地区的居民实现了家门口就业,甚至还有很多学历高、有创业想法的白领放弃了自己稳定的“朝九晚五”工作,办起了淘宝店铺。许多高学历淘宝卖家的店铺甚至做出了自己的特色,形成了自己的品牌,随着其规模的不断扩大,他们也会为社会创造更多的财富和就业机会。

三、现行社会保障制度不适应经济社会转型的要求

社会保险制度是社会保障制度最为重要的组成部分。中国现行社会保险制度的主要项目包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险,简称“五险”。除此以外,还有一项常常与五险同时缴费的住房公积金,主要是为职工解决住房问题提供保障,简称“一金”。“五险一金”制度的建立,主要是通过强制用工单位及其职工以其薪酬收入的一个比例,缴纳社会保险费,形成社会保险基金。参保职工一旦满足如丧失劳动能力、暂时失去工作岗位或因健康原因造成损失等特定条件,就可以从基金中获得特定的经济补偿,以此应对各种自然和社会风险。然而,客观地说,中国现行社会保障制度已经不能适应当前经济社会转型的要求。其问题主要表现为制度设计基本理念的滞后性和具体操作上的不适应性两个方面。

(一)制度设计理念的滞后性

第一,现行社保制度具有明显的身份制特征,违背公正性要求。以基本医疗保险为例,无论以职业身份为基础建立的职工医疗保险,还是以户籍身份为基础而分别建立的城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗(新农合),都是从制度上肯定甚至强化了职业身份和户籍身份的区别,会在公民的观念和现实体验中加剧不平等。尤其是基于户籍差异建立的城乡不同类型的社会保障,不仅无助于缩小城乡间差距,反而在现实中扩大了城乡居民收入之间的鸿沟(朱玲,2011)。

这种由户籍制度人为造成的城乡分割,不仅让农村居民无法获得与其他公民同等的基本社会保障,影响其对国家共同体的认同感和归属感,为个人的更好发展人为设置了阻碍。而且研究表明,户籍制度所导致的社会保障差距,还会让与城镇居民同等收入的农村居民更多地存钱、抑制消费需求(钟宁桦,2015),长期来看,显然不利于国家经济由投资拉动向国内需求拉动的战略转型,有损市场经济健康发展。另外,户籍制度亦显然不能满足农村居民需求层次不断提升的要求,物质生活的提高使得他们不再满足于基本的生理需求,而是同样希望获得与其他公民同等的安全感和尊重感。

第二,现行社保制度板块化、碎片化现象严重,可持续性堪忧。无论医疗保险还是养老保险,每一保险类别之下都根据不同的身份特征而覆盖不同的人群,这就导致了社保制度的板块化。而每一个板块下面,又根据不同地区,尤其是不同市、县之间的经济发展水平差异,形成了碎片化的基金统筹单位,经济发展水平高的地区可以提供相对较高的社保水平,落后地区的社会保障能力则明显不足。同样的保险类别,不同的板块之间互不联通,不同基金统筹单位的资金也无法互相调剂。这不仅影响了社保基金本身的抗风险能力,不利于社会稳定,还使那些经济上更脆弱的人群反而无法获得适当的社会保护,违背社保制度互助共济的初衷(钟宁桦,2015)。

(二)具体操作上的不适应性

从具体操作层面上看,中国现行社保制度显然已经不能适应现阶段的企业组织方式变迁、人们的就业形式与理念以及经济形势的变化。现行社保费用的征缴是以单位为基础的,社会保险征缴机构直接通过职工工作单位征缴社会保险费。这种缴费方式依托于工作单位,不仅简单易操作,行政成本

也小,还有效转嫁了职工对社保缴费的经济负担感受,显著弱化了缴费者的权责对等要求及抗拒感。

尤其重要的是,“互联网+”时代的到来,就业的灵活化、小型化,使得总就业人口中灵活就业人员的比重显著提高,以单位制为基础建立的现行社会保险制度面临着巨大的挑战。

首先,经济组织和社会组织方式变革,机构规模减小,灵活就业者显著增多,加大了社保费用征缴的难度。市场经济体制下,组织结构灵活化,就业者中存在一定比例的灵活就业者是自然现象。比如,日本纪录片《日本社保危机》中披露了如下数据:1985年,日本的灵活就业者占总就业者比重为16.4%,1990年这个比率上升到20.2%,2005年是32.6%,2008年则达到34%左右,呈现明显的稳步增加趋势。而“互联网+”时代的到来,企业日益向平台化结构转型,活跃于平台之上的仅仅是平台的使用者,而不再是传统企业的内部员工。这一经济社会交往组织方式的变迁,会进一步扩大灵活就业者的比重。

小微企业和自我雇佣者的增多,最大的问题不在于社保费征缴的技术难度,而是征缴阻力的迅速加大。如前所述,原来通过大单位统一征缴的间接方式,个人对缴费负担的直观感受并不十分强烈。而现在企业小型化、微型化,职员很可能既是雇主又是雇员。在这种情况下,要求他们以原来的方式缴纳社保费用,对其个人的直接冲击比较大。社保费和税收基本类似,传统依托于大单位统一征缴的社保费很像间接税,作为最终负担者的职工因为没有直接缴纳,对社保费带来的经济负担感不强烈,但是小微企业缴纳社保费,更像缴纳财产税和个税等直接税,雇主和雇员的经济负担感非常强烈。历史上,直接税的征收都比间接税的征收艰难得多。发达经济体为了建立起以直接税为基础的政府信用,无不经历了漫长而痛苦的社会动荡。比如英国的个税制度就用了长达80年的时间才建成,德国同样花了80余年,而美国亦用了52年。之所以会这样,是因为即使税额相等,不同的税制给居民带来的“税痛”大不相同。大单位代缴的占薪酬比重50%的社保费给职工带来的“费痛”和小微企业缴纳同样比例社保费给雇主—雇员带来的“费痛”不可同日而语。

其次,大规模人口流动常态化,流动人口参保意愿不足。随着城镇化和工业化的不断推进,欠发达地区经济发展乏力,无法充分吸纳本地年轻劳动力,大量人口向发达地区流动,人口流动逐渐常态化。以贵州省毕节市为例,2008年其户籍人口811万,常住人口703万,流出人口约108万。此后流出人口规模不断扩大,2015年流出人口数已接近233万,约占其户籍人口的26%。

现行社会保险体系以用人单位为依托,预设劳动者工作单位不会经常变动。如城镇职工医疗保险,职工在职时高缴费、连续缴费满一定年限,退休后不缴费依然享受医保福利,这在户籍管理严格、人口流动不多的情况下尚可维持,但这种医保制度使得职工医保跨区转移接续极为困难,甚至根本不可能,已经很难适应现阶段大规模人口流动的“新常态”,流动人口的社保状况堪忧。

流出人口一般以农村迁移劳动者(农民工)为主,由于种种原因,这一人群在城市参加社保的意愿不足。2014年,农民工参加城镇职工基本医疗保险的比例约占总量的18.5%,参加城镇职工基本养老保险的比例只有16%左右,此前多年农民工参保比例均低于20%。一方面,由于在城镇就业的流动人口中有40%左右为灵活就业,这部分人群基本上被排除在社保之外。另一方面,由于制度设计原因,农民工参保地位十分尴尬。以医疗保险为例,农村户籍者即使常年在外打工,亦须在户籍地参加新农合。如果农民工加入流入地职工保险,就会出现重复参保问题;若农民工在流入地不参保,由于原籍就医报销比例低及手续繁琐,新农合事实上起不到医疗保障作用。从目前情况看,要真正实现社保制度全覆盖,流动人口是最大的短板。

再次,个人就业理念的变化,对社会保险制度提出了新的要求。随着全球步入后工业化时代,过去那种通过不断分工和细化工作任务来提高生产效率的生产方式,已不能满足人们对工作和就业的定义。越来越多的年轻人不再满足于“一个单位一辈子”的就业方式,而开始主动尝试一种多职业、多

身份的多元化生活。特定领域的专业性不再是定义“人才”的主要维度。相反,那种涉猎较广但每个领域都不算精通的人,却更有可能将不同内容加以创造性地结合与利用,也可能因其创意获得更高的收入。

艺术、文化、旅游、娱乐等需要趣味和新意的领域,开始成为拉动经济发展的新动力,而这些领域的生产组织方式也开始发生颠覆性变革。传统上在固定时段、以单位某个固定场所为集体办公地点的工作方式,已经逐渐被远程办公和弹性工作制所替代。传统单位制下,个人离开单位寸步难行;而现在,个人的发展不再依托于单位,只要有足够的能力,人们就可以自主地创造意义、定义价值、生产财富。

当这种追寻自由、多元、有趣的个人就业观逐渐推广普及,过去那种将人束缚在单位的社会管理制度,以及建基于上的传统社保体系,显然已经不合时宜。以移动互联网平台为依托的工作和生活网络,更为接近“自由人联合体”的概念,这对社会保障制度提出了变革要求。

最后,在经济下行和人口老龄化压力下,现行社保体系不可持续。2008年全球金融危机导致全球经济下行,虽然当时通过强刺激政策,中国缓解了危机的影响,但随着时间的推移,刺激政策后遗症开始显现:钢铁、煤炭等工业产能大量过剩,“僵尸企业”有增无减,中国经济增速走低成为一种中长期趋势。

原本推动中国经济发展的人口红利也正在消失,近年来中国生育率长期保持在1.4‰~1.5‰的水平,远低于其他发展中国家,中国劳动年龄人口在绝对减少。又值中国当前正处在人口老龄化加速期,劳动人口和企业压力巨大。

在经济增速放缓和人口老龄化双重压力下,过去那种高缴费的积累型社保制度已不可持续。仍以职工医保为例,除部分经济发达的大城市外,大部分城市都出现抚养比迅速下降的趋势,部分经济欠发达地区甚至出现退休职工多于在职职工的现象。福建省南平市即是如此,其抚养比在2008年就只有1.97,到2015年更是锐减至1.35。该市11个区县中,2009年就有3个区县出现当期基金赤字,到2015年上升到7个区县,其中已有5个区县累计结余为负。

要想进一步激发微观经济主体的活力,实现“大众创业、万众创新”,增强我国经济长期稳定发展的新动力,就必须有效减轻企业和职工负担。基本社会保障的城乡差异、职工和非职工差异,以及在职职工和企业的高缴费率都不符合现阶段给企业减负以及弥合城乡差异、提升欠发达地区增长潜力等要求,需要及时调整。

四、构建增强国家共同体认同的社会保障制度

(一)社会保障制度何以形塑现代国家命运共同体

在此前高速发展的30多年中,我们一路高歌猛进,长期保持高增长和高就业,遮蔽了各类社会制度的缺陷和由此产生的社会矛盾。一旦这列高速前行的列车开始减速,此前积累的种种制度问题及其引发的社会矛盾便开始一一暴露。经济增长速度不再是衡量执政合法性的唯一尺度,人们开始更多关注制度的公平、公正,更多关注经济发展成果的公平共享,更多关注个性化诉求的释放和满足。经济较长时间低速发展并不可怕,一定程度和频度的社会矛盾有限度爆发也并非不可接受,可怕的是共同体认同感和社会向心力的丧失流失,最终导致社会失序和溃败(孙立平,2010)。

传统中国是典型的农耕社会,社会结构主要是围绕人们与生俱有的血缘和地缘关系建立的原始共同体,形成所谓熟人社会,利用大家庭或宗族力量给其成员提供必需的保护和规范。新中国成立以后,这种传统共同体逐渐被单位共同体所替代,以东北老工业基地为典型,围绕职业身份建立的单位共同体,同样能给予身在其中的个体以安全感、认同感和归属感。在这两种形式的共同体之下,人的社会关系都相对简单,社会生活虽然受到限制,但是有比较稳定的保障,社会流动性

有限,社会结构也相对固化,很难发生大范围的社会矛盾和冲突。

改革开放以来,伴随着市场经济发展而逐渐深化的工业化,以及迅速而来的后工业化和城镇化,传统的家族共同体和单位体制受到巨大冲击。传统的村庄社会逐渐瓦解,单位制则因大批国有企业倒闭亦逐渐解体。生产力发展带来了经济制度、国家治理理念以及人们的精神文明诉求等方方面面的剧烈转型,互联网的广泛应用也给社会结构、社会网络的组织形式带来了深刻的变革。如何缓解转型过程中个人的焦虑和精神失落,如何应对社会思想观念的日趋多元化,如何控制观念多元化所催生的社会离心力,是国家共同体建设过程中必须考虑的问题。

针对这些问题,我们必须重新思考社会保障制度在重塑国家共同体方面的重要价值。从工具价值上看,社会保障制度的建立有助于提高人力资本的质量,并最终有利于提高生产力。以提供社会安全网为重要内容的共同体,是每个共同体成员维持个人尊严和实现自由发展的主要依托。但社会保障制度同样有它十分重要的内在精神价值——即使现阶段囿于经济发展水平,中国还无法建立高水平的社保体系,但通过建立一个人人公平享有、平等享有的社保体系,给所有共同体成员提供无歧视的平等保护,实际上是赋予了“中华人民共和国公民”这个抽象概念一个可以具体感知的实体,能让全体国民感受到国家共同体对他们的帮助和扶持,让其获得归属感和心灵慰藉,缓解他们面对工业社会和信息化社会不可预知风险时不可避免的恐惧和孤独感,从而缔造一个凝聚归属感和认同感的国家共同体。

社会保障制度的这一重要性,在伦敦奥运会开幕式的一个场景中得到展现。在开幕式的核心部分,当女王出场、国旗升起之际,上千名医生和护士摆出流光溢彩的“NHS”(国民医疗服务)字样,赢得了全场的欢呼。“一战”“二战”让曾经的日不落帝国沦为二流国家,但 NHS 的建立让英国民众找回了国家共同体认知。英国 NHS 体制的主要成就不是医疗绩效,而是它让英国重新获得了共同体的凝聚力以及国民对国家共同体的认同。

良好的社会保障制度可以成为社会团结和谐的粘合剂,成为国家软实力的基础。可以毫不夸张地说,社会保障制度是构建现代国家共同体的基石。

马克思所构想的共产主义是“自由人的联合体”,其实现基础是公有制。社会保障制度正是公有制的一种实现形式。

(二)改革正当其时

现行社会保障制度改革,要符合三个方面的基本要求。

首先要符合社会主义市场经济体制的要求。消除贫困,消除身份束缚等各种歧视,提高人们自由发展的能力,不仅仅是抽象意义上的社会主义本义,也是社会主义市场经济的具体目标。在强调由政府和社会在人的生存、健康、教育等领域承担“保基本、兜底线”责任时,还要注重发挥市场机制在人们生产生活中的决定性作用,保障劳动人口的流动性,以实现个人的更好发展。

其次要符合政府简政、社会自治的要求。改变单位制制度下单位对个人生活各方面的包办,放松现行社会保障制度将个人与单位的捆绑,加大政府简政放权的力度,给予个人和各行各业更宽松的发展空间。积极发挥社会互助组织和社会自治组织对社会保障的有益作用,有意识地培养社会自治精神。

最后要符合人类逐渐多样化的需求。更多地依托商业保险的自由发展,加强社会保险各领域的信息共享和良性竞争,通过公私合作共同满足人们的多元化和差异化需求。

虽然当前中国的社保体系因经济增速放缓、人口红利逐渐消失而出现基金紧张、制度不可持续等风险,但古语云:“福兮祸之所倚,祸兮福之所伏”,当前的危机反而打开了改革窗口,促进改革共识的形成,倒逼启动社保制度改革。

当前中国正处在就业结构变化相对温和的时期,老龄化尚处于加速之前的平稳期,社保基金仍有回旋余地,人口结构也依然比较合理,整体而言,改革正当其时。若错过当前改革窗口期,改革面临的困难将会越来越多,改革可以运用的手段也会逐渐减少。当风险持续发酵,并最终导致社会保障制度崩塌,很可能出现社会共同体的崩溃。

(三)共享发展成果,促进共同体认同的社会保障制度架构

基于以上分析,笔者认为,以促进国家共同体认同为目标的社会保障制度建设,应当考虑如下四条建议。

第一,三保合一,并以此为基础建立覆盖全民的国民养老保险制度和国民健康保险制度。基本社会保障制度的设计要坚持“均等化、广覆盖、保基本、兜底线”的原则,以适应现阶段就业格局和企业组织形式的快速变化,给企业和年轻人减轻压力。同时,发展多种形式的商业保险项目,以满足社会成员不同层次的保障需求。

制度公平是中国历史上长期存在的信念,任何制度的设计都要从自己的历史中发掘那些已有的共同信念,并有意识地引领其走向现代化。这是延续鼎新国家一民族共同体的重要原则。

第二,提高社保统筹层次,同时改革医疗服务供给体系,并最终实现社保的全国统筹。全国统筹,同一的缴费程序和标准,平等的保障待遇,能够在全体国民直观感受上形成一种共同体成员的参与感和归属感。缓解并消除基本社保制度中的城乡差异、地区差异、职工与非职工差异,全社会共享改革开放发展的成果,能够提高全体国民对社会共同体的认同感,提高社会共同体的凝聚力。

第三,通过政府统一补贴和个人缴费完成社保筹资。以城镇居民保险为标准,增加政府对农村居民保险的补助,在统一城乡筹资标准的基础上,将城镇职工的社保并入,建立国民保险统一筹资制度。当前城乡居民保险覆盖了约80%的总人口,仅占20%的城镇职工保险参保人群也不用再增加新的政府投入,只需通过结构平移将其筹资转入统一的基金池子即可。

第四,改革完善社保经办制度,坚持“社会保险社会经办”原则,依托市场化公平竞争机制,培育和完善的自我管理、自我约束机制。这一点至关重要,是在我们这个人口众多、地区间经济发展水平差异巨大的国家中,使统一的国民社会保障制度能够良性运转、长期可持续的核心制度保障。

可以看出,以上四个方面的社保制度架构,通过正式的制度安排,将全体国民共享发展成果这一理念落到了实处。

参考文献:

1. [美]本尼迪特克·安德森:《想象的共同体》,吴叡人译,上海世纪出版社2005年版。
2. [德]卡尔·马克思、弗里德里希·恩格斯:《共产党宣言》,人民出版社1997年版。
3. 联合国:《世界人权宣言》,1948年。
4. 孙立平:《中国社会正在加速走向溃败》,《爱思想》2010年3月28日。
5. 吴叡人:《认同的重量:〈想象的共同体〉导读》,载本尼迪特克·安德森著《想象的共同体》,上海世纪出版社2005年版。
6. 张斌:《从制造到服务:经验理论与中国问题》,《比较》2015年第5期。
7. 钟宁桦:《户籍制度阻碍我国经济结构再平衡》,《经济学家茶座》2015年第4期。
8. 朱恒鹏、高秋明、陈晓荣:《与国际趋势一致的改革思路——中国机关事业单位养老金制度改革述评》,《国际经济评论》2015年第2期。
9. 朱玲:《中国社会保障体系的公平性与可持续性研究》,《中国人口科学》2010年第5期。
10. Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P., & Shleifer, A., Regulation and Distrust. NBER Working Paper No. 14648, 2009.
11. Maslow, A. H., A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, Vol. 50, No. 4, 1943, pp. 370-396.

(下转第29页)