

社保改革评论

Social Security Reform Review

2013年第3期(总第3期,5月21日)

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期主持人:张盈华

主题:厘清保险与福利,警惕社会保险“福利化”

主持人:张盈华

主持人开场白:

2013年3月十八届二中全会审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》,提出“城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的职责等,分别整合由一个部门承担”,要求6月底之前完成整合。近日学术界对医疗保险管理归属问题的讨论不断升温,问题焦点逐步集中到如何厘清“医保”与“医改”以及中国的医疗到底要保险还是要福利上,这就引出了涉及中国社会保险制度深层次矛盾的一个重要议题——中国社会保险的“福利化”倾向。应该说,熟知中国社会保险制度的人早已感受到这个问题的存在,却一直没有系统而热烈地讨论过它。

中国的养老保险和医疗保险各有两套制度模式:一种是面向城镇就业群体的强制缴费制度(城职保和城职医保);另一种是城镇非就业群体和农村户籍人口自愿参加的以财政补助为主制度(新农保、新农合,城居保、城居医保)¹。所谓中国社会保险“福利化”问题至少表现在两个方面,一是弱化激励,二是强化财政。

¹ 城职保——城镇企业职工基本养老保险;城职医保——城镇企业职工基本医疗保险;新农保——新型农村社会养老保险;新农合——新型农村合作医疗;城居保——城镇居民社会养老保险;城居医保——城镇居民基本医疗保险。

一方面是弱化激励的问题。“新农保”和“城居保”制度采取多缴多补、多缴多得的方式，鼓励农村和城镇居民参加社会养老保险。但是，从实际缴费情况来看，大多数参保人都选择100元/年的最低缴费标准。这两项制度被视为缺乏激励性。此外，从2005年开始中央政府年年发文要求提高基本养老保险金，每年增幅至少10%。但是，这种人为地调整养老金待遇、割裂权利与义务联系纽带的方式，被认为削弱了社会保险“多缴多得”基本原则、干扰了社会保险的独立运作。

另一方面是强化财政的问题。近年来，“城居医保”和“新农合”的财政补助标准不断提高。以新农合为例，2003年财政人均补助10元，2012年增至240元，2013年将进一步增至280元。在“新农保”和“城居保”中，财政承担着80%的待遇给付；在“新农合”和“城居医保”中，财政承担了80%的缴费责任。

根据《2012年国民经济和社会发展统计公报》，到2012年底，城职保和城职医保各覆盖3.04亿和2.65亿人，新农保和城居保共覆盖4.84亿人，新农合、城居医保和城乡居民医疗保险共覆盖超过10亿人。我国的社会保险制度如何良性运转，需要学术界广泛的探索和研究。本期《社保改革评论》将围绕“中国社会保险‘福利化’倾向”的问题展开讨论。

评论人发言：

齐传钧：社会保险“福利化”

——厘清概念、找准问题、处理好两组关系

首先，要对“福利化”及其相关概念进行辨析。

从广义上讲，社会福利泛指一切改善人民生活水平的措施和方法。这些措施和方法既可以来自市场，也可以来自政府或者其他公益性社会组织。显然，这一概念范围要大于社会保障，更大于社会保险。但在中国的使用语境里，或者狭义上来讲，社会保障是一个最大的概念，包括社会保险、社会福利、社会救助和社会优抚等四项内容。这里的社会福利在两方面有别于社会保险：一是不强调缴费和待遇之间的精算关系；二是资金来自政府或者其他公益性社会组织。这个社会

福利也有别于社会救助和社会优抚，它是一种更高层次的社会保障。

上述概念的阐述，有助于界定社会保险的“福利化”倾向——是指社会保险缴费和待遇之间的精算关系日渐弱化、待遇标准调整越来越取决于政治上的“酌情调节”且待遇水平增幅逐渐脱离长期政府财力约束的一种趋势。

这里必须强调两点：其一，这只是一种倾向或趋势，并不是说中国的社会保险待遇已经很高，实际上，对某些群体而言，其待遇水平不是过高而是过低；其二，反对中国社会保险“福利化”倾向并不应该否认建设和完善社会福利制度的必要性，只是不同制度应该有不同规则，并据此发挥不同的功能，从而避免一些表象上的福利改善却实质上难以惠及中低收入阶层的现象出现。

其次，要搞清楚中国社会保险“福利化”倾向所带来的危害。

第一，这将影响人们的参保缴费积极性，不利于社会保险覆盖面的提高和巩固，覆盖的质量也会大打折扣。虽然说目前社会保险已经从制度上基本实现了全覆盖，但是实际覆盖效果还存在很多问题，还不能从根本上杜绝逃费漏费现象的出现，也无法阻止人们选择低档次缴费基数进行缴费的行为。

第二，这将给社会保险制度的财务可持续性带来巨大隐患，这种负担终将转给财政。虽然目前我国财政实力雄厚，可以轻而易举地支付社会保险“福利化”所带来的额外成本，但在人口老龄化日趋严峻和“福利刚性”的夹击下，未来必将危及财政的稳健运行。

第三，这一倾向凸显了政治上“酌情调节”的重要性，却削弱了制度和规则建设的紧迫性。长此以往将给人们带来不良预期，误以为国家应该也能够承担起个人生老病死的一切保障责任。应该说，这种观念一旦形成，其危害极大，说严重一点，不仅阻碍人们市场经济法制观念的形成，而且可能导致民粹主义情绪的泛滥，“通往地狱之路都是由美好的愿望铺成的”。

第四，社会保险的“福利化”倾向将制造新的不公平，恶化而非改善收入分配结构。中国社会保险制度根据不同险种和不同人群分为若干个子制度，真正有份量的是针对城镇职工的几项社会保险制度，因此，社会保险的“福利化”将把更多的待遇补贴转移给中高收入阶层，从而造成隐性的二次分配不公问题。

第五，这延误了社会福利制度本身的建设，使得社会各阶层难以广泛和公平地分享经济发展成果。

最后，避免这一倾向或解决这一问题需要正确认识和处理如下两种关系。

一是正确认识和处理好“福利刚性”和“福利弹性”的关系。毫无疑问，待

遇与缴费精算联系越强,“福利弹性”越好,“福利刚性”就会越弱,社会保险制度对人口和经济变化的适应性就越强,反之就越差。这次欧债危机已经证明,在经济全球化和人口加速老化的现实世界,哪国的社会保险制度“福利弹性”越强、“福利刚性”越弱,哪国就会免受或少受经济危机的影响,反过来即使遭遇危机社会保险制度也不会拖累经济的复苏。应该看到,时代已经发生改变,在100多年前现代社会保险制度建立之初时的容许“福利刚性”存在的人口和经济条件已不复存在,上个世纪90年代部分欧洲国家进行的名义账户制改革和积分制改革,正是应对这一时代变化的前瞻性的必要举措。本质上说,这些改革就是要增强“福利弹性”,而降低“福利刚性”。

二是正确认识和处理“制度调节”和“酌情调节”的关系。毫无疑问,“制度调节”是社会保险制度的应有之义,中国社会保险制度无论法制环境还是体制运行都还很不完善,所以加快制度建设必须及早提上议事日程,尽快把“制度调节”纳入到顶层设计中来。而政治上的“酌情调节”往往导致政府的短视化倾向,只关注提高当期人们的福利水平,而把制度的财务隐患留给子孙后代。当然,“制度建设”尤其是待遇发放上需要使用各种人口和经济参数,应该说目前这些参数在完整性、科学性和客观性上还存在很多问题,眼下似乎还离不开“酌情调节”的手段。比较而言,更可取的措辞是:短期内以“制度调节”为主,“酌情调节”为辅,而不是现在完全倚重后者;长期来说,必须完全转向“制度调节”上来,隔离政治干预。

(发言人信息:齐传钧,中国社会科学院拉丁美洲研究所博士,中国社科院世界社保研究中心副秘书长,中国社会科学院社会保障实验室执行专家)

房连泉:什么推动社会保险趋向“福利化”

社会保险的“福利化”倾向是一种短视行为,产生这种倾向的根本原因在于混淆了社会保险与社会福利的概念,进入了“泛福利化”的误区。从概念上看,社会保险与社会福利两字之差却有着天壤之别:社会保险(social insurance)首先是一种保险制度,它根据商业保险原理设计,利用社会保险的大数集合原则,实现社会互济和风险分摊。从根本上讲,社会保险强调的是权利与义务的对应,即缴费与待遇之间的精算关联;社会福利(Social Welfare)通常是从保障公民

的福祉利益出发,讲的是国家责任,严格意义上的福利待遇大多是政府出资举办的社会救助和福利项目。我国人口众多,就业群体庞大,社会主义初级阶段的基本国情决定了大部分社会保障项目采取的形式为社会保险计划,而非北欧发达国家的普享式福利制度。这一点也正是20世纪90年代以来,我国五项社会保险制度设立时所遵循的基本出发点。但随着社保制度改革的推进,近年来实践中却出现了种种“福利化”苗头,其原因是多方面的,分析起来主要有以下几点:

一是计划经济下的“长官意志”,将保险和福利待遇看作政府的一种“恩赐”。之前笔者就曾听说过这样或那样的消息报道:例如,某某遗属因烈士为公牺牲,而被政府授予享受基本医疗保险报销待遇;某某运动员明星因成绩突出,而被有关部门奖励享受医保待遇等等。这种现象说明在某些政府部门看来,社会保险是一种福利奖励,而非缴费义务与待遇权利相对应的制度安排;

二是“政绩观”作怪。近年来,随着国家财政收入的快速增长,某些地区尤其是在某些发达城市,将社会保障作为宣扬“民生工程”的突出指标,于是,“社会保障制度实现全覆盖”、“一次性提高保障项目待遇”的报道屡见不鲜。这种现象反映出了“急功近利”的社会保障制度发展心态,而未意识到其可能为未来财政负担埋下的“隐患”;

三是媒体和社会舆论的误导。在信息化和互联网络如此发达的时代,任何关于社会保障制度的微小争论都可能被社会舆论“放大化”,使得理性的声音被淹没,而“高福利”口号却迎合了社会大众的心态;

四是“民粹主义”的推动。不论是现今处于债务危机泥潭的南欧国家,还是历史上实行“福利赶超”战略的拉美国家,都说明了福利国家发展的一个社会动因:即“民粹主义”所推动的福利化倾向。诚然,与发达国家相比,我国的总体福利支出水平还是比较低的,甚至还不如部分发展中国家,但仍要警惕将社会保险制度“福利化”的苗头。不论是社会保险项目,还是福利项目,都要厘清待遇的受益标准和制度的运行规则,不能将二者混淆在一起。

(发言人信息:房连泉,中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化研究室副主任、副研究员,中国社科院世界社保研究中心秘书长,中国社会科学院社会保障实验室执行专家)

孙永勇:社会保险“福利化”可能产生两大严重后果

尽管准确定义社会保险“福利化”比较困难,但这种思想倾向的实质是比较

清晰的——试图使社会保险带有明显的“福利”特征，以解决本应由社会救助制度和社会福利制度解决的问题。这种思想倾向一旦被推行，可能会产生两大严重后果：

第一，逐渐侵蚀社会保险的基础——精算公平，影响社会保险制度的长期可持续发展。保险遵循大数法则和概率论为基础的精算公平，以被保险人的保险权益与由保险人所缴纳的保险费严格对等为前提。无论是商业保险计划还是社会保险计划，都需要坚持精算公平，才能保证计划长期运行良好。

如果不坚持精算公平，保险费率与保险金之间的关系被撕裂，费率、保险金的厘定将失去科学性，政策制定者在确定和调整社会保险下费率和保险金水平时会不知所措，或者极易做出错误决策。如果费率过低，无法实现预定保险水平，迫使财政提供更多支持；如果费率过高，必定会严重伤害经济活力。不仅如此，高费率还会导致征缴基数缩水、遵缴率降低、覆盖面缩小，使得制度收入严重缩水，为保证给付决策者不得不继续提高费率。

第二，严重妨碍社会救助和社会福利事业的发展。在社会保障体系中，社会保险、社会救助和社会福利本该各尽其职：社会保险是向符合条件的劳动者提供保险金，以保障其基本生活；社会救助是向生活困难的社会成员提供必要的帮助，满足其最低生活需要；狭义上，社会福利是通过提供福利设施和服务，帮助社会成员提升生活质量。社会保险“福利化”既有侵占社会救助“地盘”的成分，也有侵占社会福利“地盘”的成分。前者主要表现在，出于同情心，对于一些未完全履行社会保险缴费义务的劳动者放宽标准，给予未必对等的待遇；后者表现在，提高待遇标准，使其高于精算得出的目标水平。

当前，我国社会保险“福利化”程度还有待评估，而且社会保险待遇水平整体上不算高，甚至某些方面还过低，但是，社会保险“福利化”的倾向需要尽早关注。下层民众期待社会保险制度提供更多福利，而忽视向社会救助和社会福利制度提出诉求，削弱了财政对社会救助和社会福利的投入压力，这是我国目前社会救助和社会福利事业发展滞后于社会保险的一个重要原因。

（发言人信息：孙永勇，中国社科院拉美所博士后流动站博士后，中国社科院世界社保研究中心执行研究员，中国社科院社会保障实验室执行专家，华中师范大学副教授）

高庆波：让“保险”和“福利”各归其位

中国的养老保障制度体系以养老保险制度为主体（职工、机关事业单位以及

新农保与城居保), 以企业年金制度为补充, 辅以各地自发的高龄补贴项目以及商业保险。他们的构成按照表 1 所示。

表 1: 中国的养老保障体系

	缴费	待遇	支柱 ²	待遇水平
城镇职工基本养老保险制度	与职工收入相关联	精算中性 (理论上)	第一支柱+第二支柱	中
城镇居民社会养老保险制度	定额 (小幅可选)	财政补贴为主	零支柱+第二支柱	低
以及新型农村社会养老保险制度	定额 (小幅可选)	财政补贴为主	零支柱+第二支柱	低
机关事业单位退休制度	财政支付	财政补贴	第一支柱	高
企业年金制度	与职工收入关联	精算中性	第三支柱	低
高龄补贴项目各地自发)	无	地方财政补贴	零支柱	低

在这个体系中, 新农保和城居保两个项目是虽然以“保险”为名, 但实质上的核心并不是保险, 而是政府的财政补贴。“社会保险的‘福利化’”问题正是出在这两个制度上。从表 1 中可知, 这两项制度均采用了形式上的“统账结合”的形式, 个人账户部分实际上是一种强制储蓄制度, 属于第二支柱; 而统筹的部分, 完全来自财政补贴, 从性质上看无疑是一种福利, 即属于零支柱的“国民年金”。

将保险和福利放到同一个制度当中, 会带来许多问题。

一是难免被放在一起比较。既然制度名为“保险”, 且政府希望将三种保险制度对接 (新农保、城居保、基本养老保险), 那么这三种制度当然会被放在一起比较。这正是前些时日被媒体广泛报道的“养老金高低相差 50 倍”的由来。

除此之外, 性质完全不同的制度放在一起, 将会导致“用脚投票”行为。2012 年 11 月人力资源和社会保障部发布《城乡养老保险制度衔接暂行办法 (征求意见稿)》并公开征求意见, 一时间引起社会公众、基层部门以及学术界的广泛讨论。

² 这里用的是世行的五支柱理念: 提供最低水平保障的非缴费型“零支柱”; 与本人收入水平挂钩的缴费型“第一支柱”; 不同形式的个人储蓄账户性质的强制性“第二支柱”; 灵活多样的雇主发起的自愿性“第三支柱”; 建立家庭成员之间或代际之间非正规保障形式的所谓“第四支柱”。

笔者认为，目前中国社会保险体系可以分为两个截然不同的大类：一类是与就业相关联的制度（机关事业单位退休制度、基本养老金制度），一类是与居民身份相关联的制度（新农保、城居保）。如果无视这两类制度性质的不同以及缴费和待遇的巨大差异，这样的对接无疑将会产生严重的“选择”行为。

基本养老保险制度的种种“逃费、欠费、拒缴”等行为，充分说明制度激励不足；新农保、城居保制度从诞生起，就不可能实现精算平衡。笔者个人认为，保险制度就应当只讲保险，福利的事情还请直接划归福利制度中。只有保险，最好的情况不过是解决了就业者的养老问题，不可能实现覆盖全体国民的远景规划；只讲福利，不谈保险（财政可持续性），欧债危机还在眼前。

（发言人信息：高庆波，中国社会科学院拉丁美洲研究所博士，中国社会科学院世界社保研究中心执行研究员，中国社会科学院社会保障实验室执行专家）

田青：欧美的“福利过度”和拉美的“福利赶超”

实际上，社会保险“福利化”问题已经存在于欧洲国家从摇篮到坟墓的高福利制度以及拉美国家的“福利赶超”之中。在分析中国社会保险出现福利化倾向时，应该从其他国家寻找某种启示。虽然在追求福利时各国都处于不同发展水平阶段，但福利化道路却殊途同归，对国家经济发展造成负面影响。无论是率先迈入高收入国家行列的欧洲发达国家还是长期处于中等收入水平的拉美国家，其福利制度皆是在社会不公平凸显、民众以各种方式表达更多分享社会发展成果的强烈愿望下催生的。在这一背景下，政府为了赢得民众的选票，维护社会稳定，试图通过福利化的方式调节收入再分配，在追求高福利化的道路上越走越远。欧洲的高福利制度在上世纪 90 年代开始受到人口老龄化的冲击，为了维持高福利制度的持续性，希腊等国家政府不惜高筑债台，终在 2009 年末引发了债务危机。对比来看，拉美国家在经济发展的过程中，因受民粹主义的影响，过度照搬西方的社会福利模式来安抚对社会收入差距极不满意的民众阶层，大量增加政府的社会福利支出，一定程度上拖累了国家经济发展的步伐。

欧洲福利国家和拉美国家追求福利化道路的历史经验告诉我们，过度由政府承担社会保险的责任，短期内虽然可以顺应民意，但长期内却无法持续而为之。当前，中国的经济尚处中等收入阶段，社会保险制度设计不健全，过早凸显政府责任而不对制度进行顶层设计，用福利化的倾向去平息百姓对制度差距的不满，

只会使政府疲于应对老龄化冲击，不断修整漏洞百出的制度，给制度打补丁。

(发言人信息：田青，中国社科院拉美所博士后流动站博士后，中国社科院世界社保研究中心执行研究员，中国社科院社会保障实验室执行专家)

主持人结语：

从整体上看，中国社会保险制度发展水平还比较低，大多数劳动者尤其是农村户籍人口还只能加入较低水平的社会保障体系中。以养老保险制度为例，城镇居民和农村居民的基础养老金不足百元。尽管政府在新农保和城居保中承担了主要出资人责任，但因待遇水平低而受到责难。新型城镇化的启动与推进，终将不会再容忍这种缴费原则不一致、待遇标准差距大的城乡间社会保险制度的“割裂”。

社会保险制度的城乡割据终将因户籍身份合并而终结。那么，中国的社会保险制度将何去何从？实际上，只要厘清社会保险和社会福利的制度功能以及政府的责任，就不难看出，在社会保险计划中，政府承担的应是“最后出场人”的角色，在此之前，社会保险应当做足精算，并加强经办和管理，以制度内收支平衡为第一要务，政府的责任在于确保企业负担合理和监督社会保险的管理效率，在此前提下承担无限责任。只有这样，人口老龄化高峰时，为平衡财务而不得已提高缴费或增加税负的过渡性政策措施才不致引发年青一代的抵制。在社会福利计划中，政府承担“直接出资人”角色，显然在如何利用好财政资金为国民提供基础保障等方面，政府做的还很不到位，在这种情况下，财政“越位”到社会保险中，不仅给制度运行造成混乱，也使社会民众难以明白。在老百姓眼里，社会保险也变成财政的责任，社会救济与社会福利也是财政的责任——到头来，政府给自己套上了“枷锁”。显然，在社会保险制度中植入如此之多的财政补助因素，社保制度未来走向将过多偏倚财政，制度的可持续性将受到严峻挑战。

(主持人信息：张盈华，中国社科院拉美所博士后流动站博士后，中国社科院世界社保研究中心执行研究员，中国社科院社会保障实验室执行专家，西北大学副教授)

声 明 :

中国社会科学院调查与数据信息中心 (简称“调查与数据信息中心”), 英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月, 是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构, 是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”) 英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室 (简称“社会保障实验室”) 英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室” 依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心” 和“调查与数据信息中心” 联合发起设立, 受“调查与数据信息中心” 直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心” 管理, 首席专家由“世界社保研究中心” 主任郑秉文担任。

“社会保障实验室” 于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中,《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室” 所有, 未经“社会保障实验室” 许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室” 并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室” 保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址: 北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 (邮编: 100007)

电话: (010) 64034232 传真: (010) 64014011

网址: www.cisscass.org Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 薛涛