

入世与中国现行 社会保障制度的完善

张 婷 张水辉

摘 要：本文结合入世这个大的社会背景讨论如何完善中国目前的社会保障制度，介绍了中国社会保障的现状以及入世对中国社会保障制度的影响，是否会提高中国现在社会保障标准是其中最重要的影响之一。笔者认为：第一，目前中国社会保障发展的总趋势，应该主要是扩大社会保障的覆盖面（“全覆盖”、“人人社保”），而非社会保障程度（社会保障标准）的整体提高。第二，中国社会保障制度将在入世这一大社会背景下，走向统一化和法制化道路：统一化的核心在于农村社会保障（尤其是被征地农民的社会保障）问题的妥善解决；而法治化的关键在于切实的法律救济手段的赋予和对于中立的司法机构具体个案的司法监督权的保障，而不仅仅表现为规范性法律文件的起草和制定。

关键词：入世；社会保障；社会保障标准

中图分类号：C913 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2008)04-0025-05

WTO 是一个全球性的经贸组织，规定的是经贸领域一些通行的国际规范，而社会保障属于社会政策范畴，是一个国家的内部事务，两者并不发生直接的联系。但实际上，中国加入 WTO

产品和服务。例如汽车快修店除了维修车辆外，还可以根据消费者需要提供免费的全面检车、保养、洗车等业务；汽车用品店也可以提供维修业务；二是借助电子商务平台实现交易方式和交易手段升级。特别是对于汽车租赁企业而言，借助互联网实现网络预定、异地租车、异地还车、电子支付，可以大大方便消费者；三是根据消费者需要提供“个性化”、“人性化”的服务。在服务内容组合上，根据不同消费者的需要提供“菜单式服务”，满足其个性化的要求；还要注意从文化和情感的角度关爱消费者、打动消费者，满足消费者的心理诉求，这样才能不断提升品牌忠诚度。

汽车业是我国重点发展的产业之一，入世后，内外资企业在同一个市场上逐鹿竞争，中国汽车后服务企业只有不断创新商业模式，才能提升自身竞争力，应对国外大型企业的挑战，从而分享中国汽车消费升级的市场机遇。

（作者单位：复旦大学）

参考文献：

- [1] 陈凤. 汽车后市场体系结构及其运行模式研究[D]. 重庆：重庆大学管理科学与工程专业，2006.
- [2] 陈亢. 从汽车价值链理论看中国汽车服务业发展思路[J]. 上海汽车，2005，(1).

这一看似经济上的对外交往行为,会对中国国内正在形成中的社会保障制度产生重要的影响。入世和中国社会保障之间的关系,可以看成是经济和社会之间的关系以及国际和国内的关系这两大关系的组合。入世将对中国现行的社会保障制度提出新的挑战。

一、中国社会保障的现状以及入世对中国社会保障制度的影响

1. 中国社会保障的现状 目前,中国社会保障的现状可以主要概括为4点:首先,中国社会保障制度呈二元制结构,^①人为分割农村和城市进行区别对待,城乡存在巨大差异、严重失衡;其次,未实现对全体公民社会保障的全覆盖,覆盖面较低,与国际相比,只相当于低收入国家水平,^②相应的社会保障标准也较低;再次,社会保障制度基本属于行政权力范畴,司法监督权未能有效进入,没有统一的社会保障立法,社会保障制度具有极强的政策性,距离法制化道路还有相当一段距离;最后,中国社会保障的管理体制比较混乱,缺乏统一化集中性管理,中央与地方权责不明,多层次多条块,管理缺乏效率性和科学性。

2. 入世对中国社会保障制度的影响 入世对于中国社会将产生广泛和深远的影响,这种影响要远远超出人们简单预计,将势不可挡地从单一的经济层面,而层层深入到中国的政治和社会的各个层面。

经济层面无疑是最直接受到外部冲击力的,当然,其所承受的强度也最大,具体表现为由于中国市场的进一步透明开放使得我国企业的外部竞争压力显著增大。国外企业和外部资本进入中国市场进行角逐,对于我国企业的核心竞争力、生产率、科技含量以及生产要素(包括人力资源、土地资源),已经、正在和将会进一步产生直接和明显的作用力,由此必将打破中国市场原有的资源配置,导致新的资源配置和组合。在这一过程中,我们可以明显地观察到原有的生产要素(最主要的两大要素:人和地)的市场化流动现象。人力资源的市场化流动和日益增长的土地需求,对于我国政府的社会治理(相关法律和社会政策)能力提出了更高的要求,首当其冲的就是对人的基本政策:社会保障制度的全面建立和完善。

加入WTO对于中国经济层面的影响力由此传递到中国的社会、政治、法律各个层面,将对中国的二元制社会结构(农村、城市)产生深远的影响,尤其是对于占据到我国人口大约70%的农民来说,这种影响的结果可能是其基本身份和社会待遇^③的巨大变化。

因此,在入世这个大的背景下,中国的社会保障制度重要性的凸显以及国内外对于中国社会保障现状的普遍关注,实际上是我国经济发展对我国社会的影响以及国际事务对国内社会政策的影响的综合表现。二元制的社会结构和社会保障的模式属于一国内部事务,而国外主要关注的是中国在未来是否会提高社保标准这一问题,可以说,是否会提高中国现在的社会保障标准,是入世对于中国社会保障制度直接产生的最重要的社会影响之一。

二、目前的社会保障标准是否会提高

中国政府将采取提高社会保障标准的措施还是维持和降低社会保障的标准的措施?这个问题直接影响到中国企业的成本负担及参与国际竞争的能力这两项指标,可以说是非常重要而敏感,因为它一直是广大的国内企业投资者和经营者以及其国外竞争对手所密切关注的问题。

从宏观角度来说,中国加入WTO总体上有利于中国经济的发展。毕竟目前看来全球经济一体化的大趋势已经势不可挡,中国的经济发展不可能继续画地为牢,迟早要融入全球一体化的经济链条中,与其到最后被动地被卷入世界经济漩涡和狂潮之中,不如主动寻找时机适时进入。

从长期上看,越早进入全球贸易舞台进行自由竞争,我国经济所受到的震荡就相对越轻,适应也就越快,反之,可能付出的代价就越大,主动进取的积极姿态总优于固步自封的消极政策。既然,加入WTO总体上可以促进中国经济的发展,相应地,中国经济发展之后将会给中国社会的发展带来积极的社会效益。中国进行改革开放和现代化建设的主要目标,就是中国社会的全面繁荣和长期稳定,而这种繁荣和稳定是以保障全民一定的生活水平为基本表现形式的,从制度建设上说即社会保障水平的提高。因此,很多学者持提高社会保障水平的基本观点。

但是,从微观角度来看,中国入世后的积极的经济和社会效应在短期内很难表现出来。从理论上来说,入世应当带给中国积极的社会效应,中国本已较低的社会保障水平应升而不应降,但社会保障待遇标准的提高,立刻意味着目前企业经营成本的上升,成本的上升进一步影响到产品价格的上涨,对于出口型企业来说,将立即导致其在国际贸易中价格上竞争优势的下降,对出口量产生消极影响力,贸易金额和数量的减少,实际就是经济发展速度放慢的明显特征,国内企业的生存空间进一步被压缩、经济效益下降、失业率上升。

其实,虽然存在着制约中国社会保障水平提高的以上因素,但实际上也客观存在着可能促使中国政府提高社保标准的其他因素,实际上入世是双刃剑,它既可能制约中国社会保障标准的提高,也有可能促使中国社保标准的提高。具体分析如下:

1. 国际贸易和国内社会保障政策相挂钩 最典型的如国际劳工标准^④对于国际贸易产生的影响,将违反国际劳工标准视为WTO的成员在贸易往来中违反公平竞争的贸易纠纷问题。在入世后的今天,中国已经同国际劳工标准紧密地联系在一起,而且越来越关注国际劳工标准,并加快批准国际劳工公约的步伐。入世后,社会保障待遇标准作为构成企业成本因素的重要方面,必然会纳入中国与相关国家经贸谈判的范围及其砝码。一直以来,我国政府和企业都面临着要求提高我国社会保障标准的外界压力。中国政府是否能够在未来继续顶住这种来自外部的压力而维持目前比较低的社会保障标准以保证中国产品在国际贸易中的价格竞争优势,也还是一个很难断定的问题。

2. 综合考虑国内社会的稳定性 我国是一个二元制结构的社会,本已较低水平的社会保障制度对于广大的农村人口来说还处于起步状态,尽管目前各级地方政府根据各自的财力正展开农村社会保障制度的改革并且取得了一些进步。农民实行的是以土地为依靠的自我保障方式,这也是城市居民与农村居民国民待遇不平等的表现之一。社会保障制度作为社会稳定器和减震器,在目前中国城市的稳定发展和农村城市化的进程中,能够缓和社会矛盾,减缓社会经济震荡对劳动者的冲击,为我国社会经济政治的运行提供较为稳定的环境。

入世后农村经营环境发生变化,对农民收入和就业会产生总体的不利的影响,农产品价格的变化,人口流动性必然增大,这已为我国近20年以来形成的越来越庞大的“民工潮”事实所证实。我国的劳动力跨国、跨地区流动规模不断扩大,而劳动力在流动过程中因为缺失相应的基本的社会保障可能导致社会风险,政府对于社会保障问题进行调整和处理迫在眉睫,在很大程度上已经构成了对政府综合社会治理能力的一项新的挑战。除了劳动力流动所带来的风险外,目前部分地区的征地行为进一步恶化了这种可能出现的社会风险。我国农村人口自我保障的基础——土地,正在迅速地流失,相当一大批农民丧失了土地。在这种基本国情基础上,中国政府必然重视基本社会保障制度的建设并尽力保证一定的社会保障水平。

三、入世有利于推进中国社会保障制度的统一化和法制化

1. 推进原有社保体系的完善 目前,中国社会保障发展的总体趋势,应该主要是扩大社会保障的覆盖面,而非社会保障程度的整体提高。^⑤现行的“双轨制”社会保障体系,将会逐

步被改革,最终为保障范围更广、保障力度更大的新社保体系所取代。

具体说来,可以分类推进、最终并轨,一分为二地将中国的社会保障现状分为城市社保和农村社保进行区别。对于城市社保来说,最可能的做法是基本维持目前的城市社保水平,以保证一段时期内我国企业在国际上竞争最主要依靠的价格优势,改革的趋势不是提高社保标准,而是跨区域的社保衔接和统一化问题。而对于农村社保来说,是从零开始的建设,将农村人口逐步纳入社保覆盖范围,并不断提高农村社保标准而最终达到城乡统一的水平。“入世”能促进农业劳动力向非农部门转移,^⑥农村大量的剩余劳动力在原有的农业生产和乡镇企业无法被消化,必将向城市转移,农民工成为一个巨大的流动的劳动力群,必须解决城乡社保的衔接以及城市间社保衔接的问题,以确保这个规模巨大的群体按市场导向进行安全、稳定、有序的流动,实现资源的最优化配置,提高经济运行的总体效率,促进社会主义市场经济体制建设。以上海为例,上海模式简称“一城四制”——城保(城镇职工社会保险^⑦)、镇保(上海市小城镇社会保险^⑧)、综保(上海市外来从业人员综合保险^⑨)和农保(上海市农村社会保险)。最可能的趋势是:城保标准基本维持不动;镇保作为农保向城保进行过渡的替代性办法,主要适用于被征地农民,^⑩具有临时性特征,最终将为统一化的城保所取代;综保的趋势是与城保衔接一致,以及达到城市与城市之间的自由转移;农保水平逐步提高,最终与城保标准相一致。

入世推动中国农村人口城市化进程(尤其是户籍制度和社保制度的改革和完善),农村社会保障的需求和城乡社会保障的衔接,将成为一个需要引起特别重视并切实加以解决的问题。

2. 要求中国社会保障制度走向统一化和法制化道路 中国社会保障制度的统一化,主要是指打破原有的城乡二元制分割的社会保障制度,逐步提高农村社会保障标准和水平达到城乡一体化。

中国社会保障的法制化,主要是指中国社会保障制度将由政策化、行政化向法制化、司法化的运行机制进行转变,入世对中国法治化进程的影响是不言而喻的,WTO其实提供了一个建设和完善中国社会保障法律制度的绝佳契机。

(1) 农村社会保障制度的统一化和法制化。农村社会保障制度建设中首先注意的就是被征地农民的社会保障问题。对于被征地农民来说,已经丧失了原有的自我保障基础土地,因此必须给予他们作为公民的基本社会保障权和相应社会保障待遇。应把货币安置、劳力安置、入股安置、划地安置、住房安置、社会保险安置结合起来,其中应以社会保险安置为主,由不同的社会保险形式进行过渡最终达到无差别的社会保险待遇。比如,上海对于被征地农民主要实行的是小城镇社会保险作为过渡时期的替代性办法,与城镇职工保险还是存在一定差距,最终还是要给与其同等的社会保险待遇,即镇保逐步消失并为城保所合并和统一。不仅如此,在赋予被征地农民相应的社会保障权和待遇的同时,还必须改变目前社会保障方面司法监督基本缺失的现状,将其纳入法制化轨道。在解决被征地农民社会保障问题的种种法律问题中,程序性法律救济途径处于社会保障法律体系的核心地位,尤其在目前实体法问题无法在短时期内得到解决的情况下,^⑪国家赋予被征地农民切实的法律救济手段和保障中立的司法机构具体个案的司法监督权,是解决现实问题的关键所在。我们应当关注农民作为社会保障法律制度主体的司法救济问题,及其相关法律救济途径的程序性立法设计。

对于农民工来说,应当在制度设计上允许其在农村社会保险和城镇社会保险之间进行自由的转换,以促进人口的合理流动,这一方面有他国的经验可供借鉴。比如法国的社会保障对象覆盖到全体公民,但是实行的是城乡有别的做法,区分普通社会保险和农村社会保险。法国农村社会保险的对象为农民(即自己拥有土地的农场主或者农业经营者)及其家属、农业工薪人员。^⑫与此相类似的还有德国和日本。但是这些国家却都规定了农村社会保险和普通社会保险之间的自由转换制度。

社会保险安置将淡化甚至最终取消不同的身份区分(中国特有的农民身份制度体现了市民身

份的特权),农民身份和城市居民身份的区别仅为社会分工的不同,在法律上地位完全平等,统一享有作为现代国家的市民的最基本的社会保障权利。从经济上来说,应当完全解放市场经济的劳动力生产要素,实现劳动力的无差别、无限制的自由流通,优化整体资源配置。社会保险安置的目标是建设真正意义上的覆盖城乡居民的社会保障体系,社会保障制度的本质就是维护社会公平并实现国民共享发展成果。无论是居民还是农民,本质是中国公民,都享有无差别、无歧视的公民地位和公民基本权利。逐步走向统一的社会保障法律制度,对于完善基本人权体系以及构建民主、平等的社会主义法治国家,具有重大意义。对于中国社会保障法律体系的完善进程来说加入WTO起到了强力助推剂的作用。

(2) 城市社会保障制度的统一化和法制化。入世后,我国市场经济的发展客观上要求劳动力这一生产要素无障碍地进行自由流动,而实际上,我国劳动力的跨地区、跨国流动的规模也在不断地扩大。困扰广大企业和劳动者已久的职工社会保险手续和保险金的跨地区转移和交付问题,应当是必须首先解决的问题。尽管在短期内还无法解决因地区经济发展差异造成的各地保险金支付标准和享受待遇的不统一的问题,但是在不同城市之间职工社会保险手续和社会保险金的转移,应该能够做到自由畅通。原有的多层次多条块多部门的管理制度和手段,混乱并且低效,明显无法满足经济发展的新要求。

入世后,随着经济运行市场化程度的提高,对于城市社会保障建设来说,政府、企业 and 个人的社会保障行为必须纳入法制化轨道,社会保障的管理和监督将越来越依靠法制手段。很显然,对自主经营、自负盈亏的企业,特别是对私营企业和外商投资企业来说,不应该也不可能依靠传统的行政命令方式进行社会保障管理。法制化的关键在于切实的法律救济手段的赋予和对于中立的司法机构具体个案的司法监督权的保障,而不仅仅表现为规范性法律文件的起草和制定。社会保障的基础在于社会保障权,属于公民权和基本人权的一种。而只有在一种权利在赋予了该权利主体以程序性救济手段时,才能成为真正意义上的权利。程序性救济途径处于社会保障法律体系的核心地位,是解决问题的关键所在。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注释:

- ① 关于中国社会保障的二元制结构,早有学者对此进行过评述:“两个层次相对独立,在财力来源和保证、保障对象和运行机制、保障内容和范围等方面两者均自成体系、互不影响。”参见李郁芬.社会保障的二元结构分析,经济学家,1996年,第4期。
- ② 侯岚.从社会保障的特征看目前中国社会保障法律制度[J].河南司法警官职业学院学报,2007,(12)。
- ③ 我国传统上的社会保障制度主要针对的是城市居民,对于农民基本无社会保障,实行的是以土地为依靠的农民自我保障方式,这也是城市居民与农村居民国民待遇不平等的表现之一。
- ④ 即国际劳工组织(ILO)通过的184项公约(conventions)和192项建议书(recommendations)。
- ⑤ 全国人大常委会副委员长成思危提出“全面、系统、适度、公平、有效”是建立覆盖城乡社会保障体系的目标模式。
- ⑥ 应育松.“入世”后我国实现农业现代化的路径选择[J].现代财经,2001年第6期。
- ⑦ 主要依据:2000年《上海市城镇职工社会保险费征缴若干规定》、《上海市城镇职工基本医疗保险办法》。
- ⑧ 主要依据:2003年的《上海市小城镇社会保险暂行办法》,《上海市小城镇社会保险制度的实施方案》。
- ⑨ 主要依据:《上海市外来从业人员综合保险暂行办法(2004年修正本)》,《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》的实施细则(沪劳保就发(2005)8号)。
- ⑩ 目前,在上海关于失地农民的社会保障制度的主要立法包括:《上海市农村社会养老保险办法》(1996.2.1实施,根据1997年12月19日上海市人民政府第54号令修正并重新发布)、《上海市小城镇社会保险暂行办法》(2003年10月20日起施行)、《上海市被征用农民集体所有土地农业人员就业和社会保障管理办法》(2003年10月20日起实施)等。
- ⑪ 我国目前为止由于各种因素的限制还很难出台统一的社会保险法或是社会保障法。
- ⑫ 王红领.发达国家农村社会保障制度的特点及其启示[J].贵州社会科学,2007,(12)。