

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.06.001

流动人口的社会保障陷阱和社会保障的流动陷阱*

黄匡时¹, 嘎日达²

(1. 北京大学社会学系, 北京 100871; 2. 北京市人口研究所, 北京 100044)

摘要:《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》并没有摆脱社会保障的制度陷阱、不公平陷阱和低收入陷阱, 反而又延伸出了社会保障的流动陷阱和踢皮球陷阱。这些陷阱形成的主要原因不是人口和社会保障的流动造成的, 而是社会保障的模式、现行财政制度和相关政策体系以及区域经济社会发展不均衡联合导致的。要摆脱这些陷阱, 实现人口和社会保障的自由流动, 我们需要以建立健全全国社会保障模式弹性统一为主线, 以加强社会保障网络信息化建设为基础, 以提高社会保障统筹层次为重点, 以衔接城乡二元社会保障制度为突破口, 以建立健全社会保障均等化服务转移支付政策体系为支撑, 最终实现“全民覆盖、弹性统一、服务均衡、流转自由、可持续发展”的社会保障制度。

关键词:流动人口; 农民工; 社会保障制度陷阱; 社会保障流动陷阱; 社会保障模式衔接; 社会保障统筹层次; 社会保障均等化; 社会保障网络信息化

中图分类号: F061.4; F842.0 文献标志码: A 文章编号: 1674-8131(2011)06-0001-08

Social Security Trap of Migration and Migration Trap of Social Security

HUANG Kuang-shi¹, GA Ri-da²

(1. *Sociology Department, Peking University, Beijing 100871, China*; 2. *Institute for Beijing Population Studies, Beijing 100044, China*)

Abstract: “The Interim Measures for the Transfer and Continuation of the Basic Pension Insurance Relations of Urban Employees” cannot get out of the system trap, unfair trap and low-level trap of the social security, on the contrary, brings about the migration trap and kick-a-ball trap. These traps do not result from the migration of population and social security, but from the social security model, the current financial systems and related policies as well as huge disparity of regional socioeconomic development. In order to get rid of these traps and to achieve the free movement of population and social security, we should establish a flexibly unified national social security system as a thread, reinforce the network-based information construction of social security as a understructure, improve the overall level of social security as a thrust, bridge the social security system between urban and rural areas as a breakthrough, make and

* 收稿日期: 2011-10-03; 修回日期: 2011-10-25

基金项目: 北京市哲学社会科学规划重点项目(06AbSH002)“在京外地农民工的城市融合问题研究”

作者简介: 黄匡时(1981—), 男, 江西兴国人; 北京大学社会学系博士研究生, 2010—2011 年度欧洲人口学博士学校(European Doctoral School of Demography, EDSD)学员, 2010 年 9 月赴德国马普人口研究所和瑞典隆德大学人口经济学中心学习, 主要从事人口经济学和人口迁移研究; Tel: 010-62741527, E-mail: huangkuangshi@pku.edu.cn。

嘎日达(1964—), 男(蒙古族), 内蒙哲盟人; 教授, 博士, 硕士生导师, 现任北京市人口研究所所长, 2001 年赴美国加州大学伯克利分校学习, 主要从事流动人口与社会保障研究; Tel: 010-68007113, E-mail: garida_bao@yahoo.com.cn。

perfect the policies for transfer payment for equalized services of social security as a hold, and gradually accomplish the social security system with “universal coverage, flexibly unified, equilibrium services, free movement, sustainable development” as a final goal.

Key words: floating population; migrant workers; social security system trap; social security migration trap; social security model suitability; overall social security level; social security equalization; social security network informatization

一、引言

改革开放以来,我国流动人口的绝对数量逐年增长。1980年全国离开户口所在地外出打工的流动人口不到200万人,约占总人口的0.2%;2000年第五次人口普查时流动人口发展到1.2亿,约占总人口的10%;2010年第六次全国人口普查时流动人口规模则发展到2.6亿人,占总人口的20%^①。30年时间里流动人口规模增加了130多倍。

人口流动的日益频繁不仅是经济快速发展和城市化的直接后果和推动因素,也是市场经济日趋成熟和社会明显进步的直接体现和推动力量。作为影响人口流动的重要制度因素,流动人口的社会保障经历了从无到有、从静到动的发展过程。2009年年底,国务院颁布了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》(以下简称《暂行办法》)。就在很多学者和官员憧憬某些城市可能会出现蔚为壮观的办理“转续”手续的农民工长队时,媒体上关于深圳“农民工退保潮”的报道(唐钧,2010)再次让他们“错愕”。其实,这既是意料之外又是情理之中。因为《暂行办法》规定“未达到待遇领取年龄前,不得终止基本养老保险关系并办理退保手续”。农民工赶在自己的保险被“锁”之前取出来也是常理。因为《暂行办法》并没有把流动人口从社会保障的制度陷阱和不公平陷阱以及低水平陷阱中解脱出来,反而又让流动人口陷入了社会保障的流动陷阱和踢皮球陷阱。本文将深入剖析上述陷阱的由来和形成的主要机制,并在此基础上寻找摆脱上述陷阱的基本思路。

二、流动人口的社会保障陷阱

在尚未建立全国统一的社会保障制度的前提下,针对流动性很强的流动人口设立一个不可随身携带的社会保障制度,原本就是一个伪命题。正是这样,自办理流动人口保险之日起,流动人口退保现象就不断出现。很多专家和学者以及政府官员

认为,这是农民工短视的表现,“给你未来的馅饼,结果还不要”。在笔者看来,与其说退保原因在于流动人口自身的因素,更不如说退保是流动人口社会保障制度本身存在缺陷的结果。目前的流动人口社会保障制度更像是一种陷阱而不是馅饼,流动人口的社会保障潜藏着制度陷阱、不公平陷阱和低水平陷阱。如果说在《暂行办法》出台之前农民工退保存在一些短视的话(这也说明他们意识到了社会保障制度无法随人流动的陷阱),那么在《暂行办法》出台之后他们还退保,则说明流动人口已经对其社会保障制度的确定性和转移性持怀疑态度。而事实上,《暂行办法》出台之后,我们看到的是一个更加明显的制度陷阱和更为隐蔽的不公平陷阱以及低水平陷阱。

1. 流动人口社会保障的制度陷阱

历史学家钱穆在分析中国历史时指出,中国政治制度演绎的传统是,一个制度出了毛病,再定一个制度来防止它。相沿日久,一天天地繁密化,于是越来越繁密的制度积累,往往会造成前后矛盾,一些固有的问题长期得不到解决。这样,制度越繁密越容易产生歧义,越容易出现漏洞,越容易失去效率。这就是著名的“钱穆制度陷阱”理论。回顾流动人口社会保障制度的演变,我们不得不惊叹钱穆先生的远见和睿智。

针对流动人口的社会保障问题,一开始就存在诸多意见。纳入城市保障体系,流动人口回农村咋办?纳入农村保障体系,如何统一城乡差异化的社保体系?另立炉灶,走向城乡统一还是建立三元社保体制?在日益强烈的要给流动人口社会保障权益的呼声下,加上建立全国统一的社会保障制度的难度之大,仓促之中,各地政府各自出台了农民工社会保障制度。大体而言,目前存在四种模式:

一是城保模式。这种模式并不是针对农民工这个特殊群体的社会保障问题做出专门的规定,而

^① 流动人口指在中国内地31个省、自治区、直辖市的人口中,居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口,其中农民工占绝大多数。本文流动人口的社会保障陷阱主要指的是农民工的社会保障陷阱。

是将农民工社会保障纳入城镇职工社会保障制度体系之内,只是在城镇职工社会保障相关政策中的部分条款中,对农民工与城镇职工加以区别对待。广东省是实行这种政策的典型。

二是次城保模式。这种模式是当前针对流动人口的社会保障主流模式,即专门针对流动人口而制定的各项社会保险法律或文件,这种政策模仿或者接近城镇社会保障政策体系。北京、重庆、青岛等市农民工的养老保险政策是这类政策的代表。

三是综合模式。与次城保模式分别考虑流动

人口的养老保险、医疗保险和工伤保险以及失业保险不同,综合模式是将流动人口的养老、医疗、工伤及其他险种一并予以考虑,制定出一个综合性保险政策。上海、成都和大连的流动人口的社会保险是这种政策的代表。

四是农保模式,即将农民工纳入流出地的农村社会保障体系。因为目前只有新农合的覆盖率较高,而新农保尚在试点阶段,加上缺乏农村社会保障和城市社会保障的衔接政策,因此目前尚没有哪个城市针对农民工采取这种模式。

表1 流动人口社会保障四种模式对比

模式类型	城保模式	次城保模式	综合模式	农保模式
账户类型	养老保险和医疗保险由个人账户和统筹账户组成,工伤保险只有统筹账户。	养老保险由个人账户和统筹账户组成,医疗保险多数只有统筹账户,工伤保险只有统筹账户。	统筹账户	新农保采取个人账户,新农合采取个人账户和大病统筹账户组成。
缴费主体	单位和个人共同缴费。	养老和失业由个人和单位共同缴纳,医疗保险一般由单位缴纳。	单位和个人共同缴纳。	个人缴费为主,政府给予财政补贴。
便携性	可以转移或退保,但只转移或退回个人账户。	可以转移或退保,但只转移或退回个人账户。	不可转移和接续。	新农保和新农合的个人账户可以转移。
是否已实现接续	是	是	否	否

在原本就存在二元结构的社会保障体系内又设立两个新的社会保障制度,这直接增加了建立一套统一的社保体系的难度。如果试图建立不同模式之间的衔接,那么流动人口社会保障模式的多样性只会增加不同模式之间的衔接工作,从而使制度更加繁琐,效率难以提高。更何况,其中综合模式不具有理论上的可衔接性,而且目前除了纳入城保模式和次城保模式的养老保险实现了衔接外,医疗保险和工伤保险的衔接以及城保模式和农保模式的衔接依然还在规划和设计中。

即使实现了全部衔接,两个因素将会使得这个衔接系统近乎瘫痪:

一是人口跨统筹区域流动的增加。如果一个户籍为合肥农村的劳动者A在深圳工作3年,之后去北京工作3年,辞职后又去广州工作4年,然后到重庆工作3年,接着又去北京工作2年,最后回到合

肥老家创办一个企业。根据《暂行办法》,该劳动者每次变换工作都得带走其社会保险,这不仅给劳动者带来转换社会保险的负担,而且将给社会保障工作系统增加巨大的工作压力。如果流动人口流动更为频繁,社会保障系统工作量将更加繁琐,数亿的人口规模频繁流动,甚至有可能导致工作系统的瘫痪。

二是不停地跨越多个保障模式。假设来自合肥农村的劳动者B在深圳一家企业工作3年后,回合肥农村务农2年,之后去北京一家企业工作2年,然后通过公务员考试,进入机关事业单位工作5年后,又回到北京一家国有企业工作了3年,随后因工作事故被解聘,成为北京市无业居民,一直到老。这位劳动者跨越多个社会保障模式,而且跨越了不同人群的社会保障模式。单就养老保险来看,其复杂性可见一斑。该劳动者先在深圳一家企业上了

企业职工养老保险,之后回到农村上了2年的新农保,然后来到北京一家公司上了2年的企业职工养老保险,又在政府机关适用了5年的机关事业单位养老保险,随后在北京一家企业上企业职工养老保险,最后上城镇居民社会养老保险。可见其复杂性和繁琐。此外,如果劳动者去上海、成都和大连工作的话,衔接问题将更加复杂或者甚至中断。

可见,人口频繁跨统筹区域流动和不停跨模式流动会使得社会保障系统更为复杂和繁琐,直接加大社会保障的计算难度。这就是社会保障的制度陷阱的生动表现:一方面,流动人口的社会保障不断出现新的问题,对此又出台一个又一个新的政策,如此反复,最后流动人口的社会保障制度更加繁琐,效率将大打折扣,而且不利于建立一个统一的社会保障制度;另一方面,制度不断增加并不会消除流动人口的疑虑,反而导致流动人口更感到不确定,预期模糊,没有安全感。加上过去由于办理转移接续手续时各地规定的表格、程序及格式不统一等,给实际操作带来很大困难,使一些参保人两地奔波,浪费人力物力。制度陷阱对农民工而言,不仅流转程序繁琐,而且计算起来也很繁琐。

业职工,大多是城镇缴费基数60%或者上一年度的最低工资。以养老保险为例,有些地方单位缴费费率高些但是划归个人账户的比例低些,比如北京单位缴费是上一年度职工月最低工资的19%,其中3%进入个人账户;有些地方单位缴费费率低些,但是划归个人的比例高,比如重庆10%的单位缴费,其中9%进入个人账户,缴费基数是根据本人上年度月平均工资总额核定(低于全市月平均工资总额的60%的,按照全市月平均工资总额的60%来缴纳,超过300%的超额部分不计入缴费基数);上海单位缴费为上一年度上海职工月平均工资的12.5%。而个人缴费比例处于4%~8%之间,如北京为8%,而重庆为5%。如果说个人缴费部分考虑到了农民工的低工资现状,那么单位缴费部分为什么存在差异?农民工和城镇职工在同一个企业工作,就业环境和城镇居民基本没有差别,如果有差别,那是流动人口从事更为艰苦的劳动,然而,流动人口却享受不公平的单位缴费比例和缴费基数。这显然有悖于一视同仁的公平原则。

这种差异化的“有保模式”尽管实现了制度覆盖,但是我们不能只注重制度覆盖而忽视制度的公平性。因为这种差异化日积月累将会形成一个巨大的差额。15年后流动人口能够领取到的养老金将和城镇职工差距悬殊,这不仅会造成新的贫富差距,而且这种制度化的社会保障将会成为生产贫富差距的“机器”。这对渴望融入城市的新生代农民工而言,无疑是另一个制度壁垒。他们和城市同龄人一起工作,大多是在城市里长大,然而他们却要在未来养老问题上领取和他们同事差额悬殊的养老金。这对新生代农民工的社会融合是极为不利的,也可能成为未来社会安全的另一个隐患。

社会保障权,又称“福利权”,是公民要求国家通过立法来保障和增进全体国民的基本生活水准的权利。具体而言,即政府和社会应保障个人和家庭在遭受工伤、职业病、失业、疾病和老年时期维持一定的固定收入并获得其他各种补助。社会保障是公共产品,其核心是公平原则,即国民待遇,人人平等,而不应该有三六九等。更可怕的是,《暂行办法》让这种差异化的社会保障衔接成为可能,从而使得不公平的社会保障制度的不公平性更为隐蔽。也就是说,衔接上的可能使得差异化的社会保障制度共存成为可能和合理,这有悖于社会保障的公平

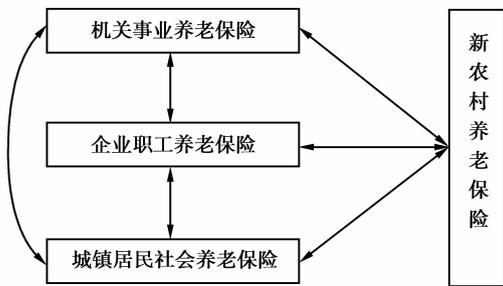


图1 不同模式的养老保险的衔接

2. 流动人口社会保障的不公平陷阱

无可置疑,流动人口从“无保”到“有保”,这确实是社会保障事业的一大进步。不过,这种与城市保障差异化的“有保模式”实质上是一个不公平陷阱,它在参保费用的缴费基数和比例上与城镇职工的差别将导致一个更长久的持续差异化的社会保障体系,最终形成新的差异悬殊的二元社会保障待遇体系。

现有流动人口的社会保障不仅参保费率普遍低于城镇企业职工,而且缴费基数也不同于城镇企

性和统一性。

3. 流动人口社会保障的低水平陷阱

农民工的社会保障模式虽然保障水平要高于农村社会保障模式,但是相比于城镇的社会保障体系,大部分农民工的社会保障要低很多。从这个意义上来看,农民工的社会保障依然是一种低水平的社会保障模式,这种低水平的社会保障模式存在潜在的低水平陷阱。以养老金为例,一方面,从绝对量来看,低水平的养老金缴费必然带来低水平收益,由此拉开其与城镇企业职工养老金福利待遇的差距;另一方面,从相对额来看,农民工辛辛苦苦积累的养老资金并不一定能保值增值。在物价水平快速上涨的背景下,个人账户实际上存在缩水和贬值的危险,15年后农民工能够一次性领取到的养老金的购买力将会大打折扣。考虑到人们平均预期寿命的延长,这些养老金折算成每个月的数额,甚至还不如未来的最低生活保障金的数额。既然如此,流动人口养老保险的意义将会大打折扣。

三、社会保障的流动陷阱与踢皮球陷阱

《暂行办法》的出台在我国社会保障制度史上具有开创性的意义,它打破了不同社会保障模式之间的障碍,使得社会保障的流动性大大增强。不过,这个《暂行办法》具有过渡性质,其本质是利用“外生”的行政手段对各个统筹单位的一次整合(郑秉文,2010a),距离真正自由流动还相差甚远。尽管我们采纳了欧盟的分段计算方法,但是欧盟分段计算的前提是现收现付模式,而我们的却是统账结合模式。更重要的是,欧盟每个成员国是一个统筹单位,整个欧洲只有29个统筹单位;而我国社会保障制度的统筹层次以县级起步,全国总共有2000多个发展水平极不平衡的统筹单位。在这样的背景下,社会保障流动陷阱的出现在所难免。而且社会保障流动还牵涉到流出地与流入地的责任分担问题,尽管《暂行办法》也考虑到了转出地和转入地的积极性,但是在社会保障流动实践中出现的踢皮球现象依然难以消除。

1. 社会保障的流动陷阱

在《暂行办法》出台前,人们普遍关心的是“便携性损失”(portability loss),即社会保险便携不足会使劳动者的社会保险权益受损。具体来说,表现为由于无法衔接或者流动而导致的农民工退保。

据郑秉文教授测算,在2002—2007年的6年间,仅广东省的便携性损失至少高达700亿元,这些损失沉淀在广东,大约占广东省养老保险基金累计余额的三分之一左右(郑秉文,2010b)。而对农民工来说,尽管退保会牺牲单位统筹部分,但如果不选择退保的极端方式,他们的个人账户的积累也会完全丧失。退保成为农民工在无法实现衔接的情况下的利益最大化选择。

《暂行办法》出台之后,是不是就不存在任何损失了呢?答案是否定的。由于全国经济发展水平的差异,加上不是现收现付模式,流动性缩水成为自《暂行办法》之后的新的关注点。与便携性损失相比,流动性损失更为隐蔽。根据《暂行办法》规定:“基本养老保险关系不在户籍所在地,且在每个参保地的累计缴费年限均不满10年的,将其基本养老保险关系及相应资金归集到户籍所在地,由户籍所在地按规定办理待遇领取手续,享受基本养老保险待遇。”因为大部分流动人口不会在某一个城市呆10年以上,这意味着绝大部分流动人口会在原户籍所在地享受基本养老保险。通常流动人口的原籍地的工资水平要低于流入地的工资水平(这也是流动人口流入发达城市的主要动因),因此,流动人口最后只能按照户籍所在地的平均工资标准来领取养老金,这意味着绝大部分流动人口能领取到的养老金要大大缩水。

另外一个可能的损失是跨模式衔接性损失。由于我们目前还没有跨模式衔接性政策,无法具体估计和模拟这种损失。但是可以预计的是,这种衔接更倾向于带来某种程度的损失。当然,是否必然带来这种损失?是否可以避免跨模式转移带来的损失?这些都是值得深入探讨的话题。

2. 社会保障的踢皮球陷阱

《暂行办法》对流动人口领取养老金的地方进行了唯一性确认,判断标准就是10年的缴纳年限。通常绝大部分流动人口都不得不回到原籍领取养老保险。尽管《暂行办法》规定统筹部分即时转移单位缴费的12%,但是对于劳动力输出大县来讲,大量外出务工的农民最后都会到户籍地的县财政领取养老金,这无疑是一个巨大的财政负担。更何况大部分原籍地的经济发展相对落后,财政负担严重,《暂行办法》无疑将吃掉这些统筹单位的大部分未来财政。

由于目前《暂行办法》实施不久, 加上许多农民工还没有到达领取养老金的条件, 也没有出现所谓的“领取”高峰。不过, 可以预计, 10~15年后将会出现某种程度的“领取”小高峰。而且可以预计, 在财政“分灶吃饭”的情况下, 加上经济发展水平差异很大, 参保人在领取社会保障金的过程中的踢皮球现象将会长期存在, 甚至可能出现参保人最后只能领取个人账户存储额以及因转移获得的12%的尴尬局面。

四、陷阱形成的主要原因

1. 流动人口社会保障体系的碎片化

现有碎片化的流动人口社会保障体系是造成流动人口社会保障“制度陷阱”的首要原因。一方面, 这种碎片化的保障体系造成模式之间衔接日益复杂化, 主要表现为模式之间衔接的计算公式繁琐, 不仅参保人难以弄清楚其中细节, 而且社会保障的管理人员要弄清楚也颇费工夫; 另一方面, 这种碎片化的保障体系导致流动人口跨统筹区域流动衔接复杂化, 流动人口跨越的统筹地区越多, 其计算公式就更加复杂, 牵涉的工作量就越大。而且, 碎片化也意味着非统一性, 而对于社会保障这类公共产品而言, “碎片化”往往意味着不公平, 因此, 碎片化的社会保障模式也是造成不公平陷阱的重要因素。此外, 正是这种碎片化的社会保障模式加大了模式之间衔接的损失, 也是导致社会保障流动陷阱的重要原因。

2. “分灶吃饭”的财政体系

现行“分灶吃饭”的财政制度是导致流动人口在社会保障领取待遇过程中可能遭遇踢皮球陷阱的主要因素。尽管《暂行办法》考虑到了转出地和转入地两者的转移积极性, 但是并没有解决领取地发放养老金的积极性问题。由于我国长期实行财政“分灶吃饭”的体制, 必然导致社会保险关系跨地区转移会影响地区的局部利益。转出就是转嫁了责任, 转入就意味着将来要承担责任(杨宜勇等, 2008)。同时, “分灶吃饭”的财政体系也是造成流动人口社会保障低水平的重要因素。在对待流动人口社会保障问题上, 事实上存在一种“竞争性倾销”的现象: 流入地为了提高其经济竞争力, 吸引更多资金和企业来投资, 而故意降低流动人口社会保障水平, 从而降低企业的劳动力成本(黄匡时,

2011)。流入地总是试图最大化利用当下流动人口的劳动力而最小化承担流动人口的未来养老责任。因此, 综合考虑到企业的流动人口劳动力成本和流动人口的低工资现状, 许多城市采取了“次城保模式”来设计流动人口的社会保障制度。

3. 社会保障的统筹层次太低

目前我们的社会保障统筹层次大多在县级层次, 这不仅是造成流动人口社会保障的制度陷阱的主要原因之一, 也是形成社会保障流动陷阱的关键因素。虽然在2009年年底, 全国所有的省级行政区都制定了省级统筹的制度, 但出台方案不等于实施到位。根据官方最新公布的数据, 截至2010年10月, 经人力资源和社会保障部的评估, 全国已经有25个省级单位达到了省级统筹的标准, 而且预计未来五年内实现全国统筹(京华时报, 2010)。不过, 由于各省经济发展水平不同, 而且很多省份内部差异悬殊, 目前连基础养老金的全国统筹还在“十二五规划”目标中, 要实现全部社会保障项目的省级统筹谈何容易。

4. 区域经济社会发展水平差异大

我国幅员辽阔, 区域间发展差距比较大, 既存在城乡差距, 又存在东西差距。经济发展不平衡的直接后果就是社会保障公共产品的供给能力的不均衡。如果因经济发展差距导致地区间社会保障公共服务的非均衡长期存在, 很有可能在经济社会发展的落后地区出现“经济发展水平滞后——财政能力脆弱——社会保障服务欠缺——人力资本发展缓慢——经济发展水平滞后”(柯卉兵, 2007)的“社会保障低水平均衡陷阱”。而且, 区域经济社会发展水平的差异不仅直接导致目前社会保障支付能力的差异, 而且还导致社会保障的缴费基数和领取基数的差异, 比如各年度在岗职工月平均工资或者各年度在岗职工的月最低工资的差异。而社会保障缴费基数和领取基数的差异是社会保障流动陷阱形成的主要原因。

5. 缺乏健全的社会保障转移支付政策体系

流动人口社会保障转移支付政策体系缺位也是导致流动人口社会保障陷阱和社会保障流动陷阱的关键因素。目前我国社会保障转移支付政策存在三大问题: 一是中央用于社会保障转移支付

项目分散, 缺乏针对流动人口社会保障的专项转移支付项目; 其次目前中央转移支付补助只分配到省一级, 但大部分资金需求却在市县级, 必须进一步完善省以下财政管理体制, 建立省对下转移支付分配体系(林治芬, 2002); 三是缺乏横向转移支付政策体系, 因为流动人口社会保障问题本质上还是区域间社会保障横向转移的问题。

6. 社会保障信息化水平低

社会保障信息化水平低也是造成流动人口社会保障制度陷阱的关键因素。目前我国社会保障信息化建设尚处起步阶段, 社会保障信息化程度低、互联互通程度低, 尚无法满足社会保障事业迅速发展的需要。而且社会保障信息化建设面临管理体制不顺畅、政策多变且不统一、资金和人才投入严重不足、技术升级和信息安全需求高四个方面的问题(张再生, 2011)。

五、摆脱陷阱的基本思路

在思考摆脱陷阱的基本思路之前, 我们首先要意识到流动人口社会保障陷阱和社会保障的流动陷阱的形成不是人口和社会保障的流动所造成的, 而是社会保障的模式、财政制度和相关政策体系以及经济社会发展不均衡等因素共同导致的。只有这样才能从根本上抓住问题的实质, 从而一劳永逸地摆脱各种陷阱。当前, 我们必须秉承“以人为本”的施政理念, 全面贯彻落实科学发展观, 以建立健全全国社会保障模式弹性统一为主线, 以加强社会保障网络信息化建设为基础, 以提高社会保障统筹层次为重点, 以衔接城乡二元社会保障制度为突破口, 以建立健全社会保障均等化服务转移支付政策体系为支撑, 最终实现“全民覆盖、弹性统一、服务均衡、流转自由、可持续发展”的社会保障制度。

1. 以建立健全全国社会保障模式弹性统一为主线

能建立一个全国完全一致(硬性统一)的社会保障模式固然是个好愿望, 但是如果能够实现一个弹性统一的全国社会保障模式也是不错的选择。弹性统一具有两层含义: 一是模式上的弹性统一, 指的是模式必须接近, 而不能二元或者多元; 二是水平上的弹性统一, 指的是缴费比例在最低基本线的基础上保有弹性。弹性统一充分考虑到了我国区

域经济发展水平不均衡的现实。不过, 考虑到社会保障服务是一种公共产品, 弹性统一无论在模式上还是在水平上都应该以均等化为前提, 即在“人人享有基本的体面的社会保障服务”的基础上的弹性统一。

2. 以加强社会保障网络信息化建设为基础

社会保障从形式上看就是信息和数据, 社会保障的流动是信息和数据的流动。随着我国社会保障覆盖面的扩大和流动人口规模的增加, 社会保障的流动将是一个信息流量大、数据交换频繁的系统。完备的社会保障信息化网络是发达国家社会保障系统建设的基础。因此, 当前需要从四个方面重点做好社会保障网络信息化建设: 一是从人口信息化高度去规划社会保障网络信息化建设。人口是一个具有出生、死亡、流动、健康、教育、医疗等综合全面的信息载体, 社会保障信息只是其中最重要的信息之一。因此, 社会保障信息化建设需要注重和其他与人口相关部门的信息化合作, 避免重复建设而浪费资源。二是完善中央及地方数据中心网络的构建和规划。要从全国社会保障流动全局去规划中央和地方数据中心布局和网络建设。既要完善核心数据中心的建设, 又要将网络触及各个家庭和各个农村。三是加强对社会保障专业软件的开发和运用, 尤其要加大对社会保障流动和衔接环节的专业软件开发, 从而简化因流动和衔接带来的人工操作的难度。四是要探索终端自助式社会保障管理和服务平台的研发, 为无纸化社会保障管理服务奠定基础。

3. 以提高社会保障统筹层次为重点

加快社会保障省级乃至全国统筹的步伐, 一方面要逐步扩大全国省级统筹的覆盖面, 想尽办法协助地方实现省级统筹, 从而加快社会保障全国统筹的步伐; 另一方面要提高省级统筹的水平, 完善省级统筹的评估标准, 避免低水平省级统筹和碎片化省级统筹。此外, 要总结各地省级统筹的经验和做法, 及时发现问题。

4. 以衔接城乡二元社会保障制度为突破口

当前我国社会保障制度的二元模式明显, 要想实现全国统一的社会保障制度, 急需找到实现城乡

社会保障衔接或接续的路径。首先,农村社会保障依然是未来很长一段时间内的重要社会保障模式。因为农民将依然长期存在,根据2010年第六次全国人口普查的数据,目前依然有6.7亿(50%)是农民(国家统计局,2010),剔除2.2亿的农民工,大约也有4.5亿农民依然采用新农合或即将采用新农保。其次,目前存在大量的既有城镇社会保障又有农村社会保障的农民工,如果不能实现衔接,不仅影响到这部分群体的社会保障利益,而且直接关系到全国统一的社会保障制度的目标能否实现。

5. 以建立健全社会保障均等化服务转移支付政策体系为支撑

实现社会保障的自由流动和社会保障服务的均等化需要一个健全的社会保障均等化服务转移支付政策体系。当前应从纵向转移支付和横向转移支付两个方面建立健全社会保障均等化服务转移支付政策体系。从纵向转移支付来看,首先要整合中央用于社会保障转移支付项目,做到有针对性,集中社会保障转移支付解决重点问题和突出问题;其次要建立健全关于社会保障区域流动的转移支付项目,尤其是健全针对农民工的社会保障转移支付项目;第三提高中央对地方社会保障财政的转移比例和数额;第四是探索建立地方社会保障纵向转移支付,比如从省级到地市级的社会保障的转移支付,这有助于巩固省级社会保障统筹基础。从横向转移支付来看,要探索建立健全专项横向转移支付制度体系,比如针对农民工社会保障问题。由于农民工大多去东部发达城市工作,为当地经济和社会发展作出了重要贡献。因此,东部省份要建立农民工社会保障转移支付专项基金,以弥补农民工在流动过程中遭受的流动性损失和衔接性损失。这也符合“东部支援中西部,先富带动后富,最后实现共同富裕”的原则。更重要的是,有了这个横向转移制度基金,实现类似欧盟的分段计算便可能实行。比如劳动者A总共工作了15年,因为其在深圳工作3年,北京工作5年,广州工作4年,重庆工

作3年,这样,四个城市都将按照各自城市的基数并按照15年累积缴费年限来计算其养老金:深圳通过横向转移支付3/15,北京通过横向转移支付5/15,广州通过横向转移支付4/15,重庆通过横向转移支付3/15。

参考文献:

- 国家统计局. 2010. 第六次全国人口普查主要数据公报(第1号)[EB/OL]. (2011-04-28)[2011-06-27]. http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110428_402722232.htm.
- 黄匡时. 2011. 社会保障的全球化困境及其治理[M]// 郑功成. 社会保障研究. 北京:中国劳动社会保障出版社,2011: 1-8.
- 京华时报. 2010. 养老金可能五年内全国统筹 25 省级单位达到标准[EB/OL]. 凤凰网. (2010-10-29)[2011-06-27]. http://news.ifeng.com/mainland/special/renda17cihuiyi/content-2/detail_2010_10/29/2935304_0.shtml.
- 柯卉兵. 2007. 省际社会保障差异及其转移支付[J]. 中国社会保障(10):29-31.
- 林治芬. 2002. 中国社会保障地区差异及其转移支付[J]. 财会研究(5):37-43.
- 唐钧. 2010. 何以又现农民工“退保”? [EB/OL]. 腾讯网, (2010-01-03)[2011-06-27]. <http://view.news.qq.com/a/20100103/000003.htm>.
- 杨宜勇,辛小柏,谭永生,邢伟. 2008. 全国统一社保关系接续办法的基本思路[J]. 宏观经济管理(8):37-39.
- 张再生. 2011. 没有信息化就不可能实现构建覆盖城乡居民的社会保障体系的目标[EB/OL]. 中国社会保障,(2011-03-31)[2011-06-27]. http://www.cnss.cn/new/ttxw/201103/t20110331_251018.htm.
- 郑秉文. 2010a. 制度建设的重大突破[EB/OL]. 中工网, (2010-01-19)[2011-06-27]. <http://theory.workercn.cn/c/2010/01/19/082304485902132.html>.
- 郑秉文. 2010b. 养老保险关系转移接续影响亿万人生活[EB/OL]. 中国证券网, (2010-02)[2011-06-27]. <http://www.cnstock.com/index/gdbb/201002/363677.htm>.

(编辑:夏冬;校对:段文娟)