



新挑战与新应对： 社会保险筹资机制的变迁及其在中国的发展

刘冬梅

摘要：社会保险发展至今已有100多年的历史，受制度变迁的影响，其筹资机制与最初的设计相比已经出现了很大的不同，表现出多元化甚至异化的特点。目前社会保险制度面临的最大问题是：在社会经济发展带来的新挑战下，社会保险这种应工业化社会要求而生的保障机制，是否还能保持其核心原则和基本构造，并继续在社会保障制度中占据重要地位。对“后福利国家”时期社会保险发展状况的研究表明，社会保险筹资与待遇发放机制的路径依赖惯性仍然存在，但是边际性调整是难以避免的。社会保障的私有化趋势未来是否会对我国的社会保险制度产生质变性影响，目前尚难判断。

关键词：社会保险；筹资机制；制度变迁

中图分类号：DF4；F840.61；F8 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-7320(2017)04-0043-11

20世纪70年代，福利国家制度的黄金时期，Wannagat^①提出了德国社会保险的成熟定义：社会保险是“由国家组织的、根据自治管理原则建立的、公法性质的强制性保险，目的是为大多数劳动人口在劳动能力受损、死亡和失业的情况下提供保障”（Georg Wannagat, 1965:25）。由此可以归纳出社会保险的两个核心原则：一是保险性；二是国家主导的社会团结。社会保险这一保障形式自创制至今已一百多年，在应对风险和覆盖人群等方面都有了进一步扩展，筹资与待遇机制也出现了新的变化。尤其是在中国这样的发展中国家，在本国国情的决定性作用和主流发展观念的影响下，社会保险筹资机制的“异化”越来越明显。社会经济状况的巨大变迁之下，社会保险还能保持它的核心原则吗？还能保持其在社会保障制度中的重要地位吗？回顾社会保险筹资机制的发展历史，有助于理解中国乃至世界各国当前存在的“社会保险”形态，并对其未来发展趋势有更清晰的认识。

一、社会保险的经典形态

（一）产生背景：工业化国家应对产业工人社会风险的保障机制

19世纪末，欧洲已处于资本主义工业化的繁盛时期，但是与社会发展和技术进步同时出现的，还有旧的社会接纳机制的坍塌和劳工阶层生存环境的恶化。其表现形式，是无产阶级化的工人及其家庭无力应对因劳动机会或劳动能力丧失而导致的收入丧失。疾病、伤残、年老等以前被认为是个人的风险，在工业化社会中逐渐被认识到并不是个人能够解决的困境，而是已经演化成了普遍的社会风险并引起了剧烈的社会动荡。

当时，为应对劳工群体所面临的工业社会生存风险，已经产生了互助性质的和商业性

^①Georg Wannagat(1916—2006)，德国社会法学家，1969—1984年任联邦德国社会法院院长。

质的预防机制。最早出现的是各种行会设立的内部互助基金,由行会成员的定期缴费构成,当成员遭遇生活困境时,可以从基金获得物质帮助。19世纪中期,城市也被法律赋予了建立地区性互助基金的权限。采矿行业也按照城市行会的形式成立了矿工互助基金,并具备了一定的强制性。如普鲁士的法律规定,必须为所有矿业工人建立自治性质的互助基金,雇主和被保险人都要承担缴费义务,缴费由雇主从薪水中直接代扣。由于当时的矿工互助基金会已经具备了义务性、雇主缴费和自治管理的特征,因此后来被公认为是社会保险的前身。行业与地区性互助基金会属于私法上的社团法人,要受到国家的准入和登记制度约束。除此之外,私营企业性质的商业保险也在19世纪获得发展,保险精算技术进一步成熟。

然而尽管当时已经有上述商业性质的、行业性质的或地区自愿合作性质的私法上的“保险”方式,却未能有效解决劳工的生存风险问题。以德国为例,19世纪70年代,德国工人数量达到800万左右,但只有200多万人加入了某个互助组织,且各种互助基金会林立,数量达到1万多个,规模小导致抗风险能力小,各基金会的待遇种类和条件也大不相同(Detlev Zöllner,1981:61)。德国统一后,为了解决劳工问题造成的社会不稳定,通过国家强制力将这些私法性质的保险方式转化为公法性质的、统一的保障机制,逐渐被认为是可行的解决方案,并于19世纪末首先在工伤和医疗保险上获得了立法突破。

(二) 社会保险的基本特征

社会保险在工业化时期由欧洲国家从私法性质的保险形式改造而来的历史,决定了它的基本特征:

1. 特定群体的预防性机制

在现代社会保障中,社会保险被认为是社会预防制度(察赫,2014:107)的重要类型之一(在其发源地德国则是最主要的类型)。预防制度与其他社会保障制度的主要区别在于它是由有同样预防能力和预防需要的人构成的共同体,社会保险与其他预防制度的主要区别则在于它是由缴费而非税收支持。具体而言,社会保险是特定的社会群体(最开始是产业工人群体)为了预防相同的生存风险而形成的保障机制,这一制度建立在预防未来风险的共同需要上,前提是存在可以被典型化的社会风险,主要资金来源是群体成员的缴费。由于履行缴费义务的前提是具备缴费能力,所以群体成员的预防能力对于社会保险制度来说十分关键(Peter A. Köhler,1979:33)。由于存在预防需要和缴费能力之间的联系,社会保险基本是一种封闭型制度,所覆盖的总是某些特定的群体。不具备缴费能力的人,难以进入这种机制;有缴费能力但并无社会预防需要的人,无需进入这种机制,如德国医疗保险就免除了高收入职工的保险义务。

2. 保险技术、社团主义与国家责任的结合

如前所述,社会保险并非完全是一种全新创制,而是对业已存在的多种私法性质的保障机制进行公法性改造的产物。19世纪末德国制定医疗保险法时,已经存在为数众多的医疗互助机构,且部分已经强制化。因此“通过法律创建新制度已经是不必要的,这部法律只不过是既有规则的法律化”(Zöllner,1981:89)。由于有这样“自发”的发展路径,社会保险的“多源性”十分明显:保险技术出自于商业保险;雇主缴费产生于雇主义务;行政管理与国家补贴源自于国家责任;基金的自治管理则来自于社团自治传统(Zöllner,1981:92)。但是,虽然社会保险的组织结构与私法性质的互助机构相近,也继承了私营保险的一些原则与技术,主要是对风险—缴费—待遇之间关系的计算,然而国家在其中承担的不仅是规制的任务,还扮演着更为积极和决定性的角色,如挑选能够采取保险手段的风险类型、构建制度框架,并对缴费率和待遇予以确定等。

3. 收入、缴费与待遇的对应关系

除了前面提到的预防能力与缴费之间的关联,社会保险还存在缴费与待遇之间的关联。在社会保险制度中,待遇的获得不是基于公民身份而是基于缴费的历史,缴费多少通常与被保险人的劳动收入相关。一旦风险实化,则根据个人缴费的记录确定待遇资格和待遇水平。这在养老保险和失业保险中表现得最为突出。社会保险待遇包括货币待遇、实物待遇和服务待遇,通常以现金给付为主。预防能力、缴费和待遇之间的这种关系反映出的是个人对劳动生活的参与度,社会保险将这种劳动参与转化为可预期的保障,并以此激发出人们对劳动生活和社会团结更积极地参与(察赫,2014:266)。因此,社会保险不仅是自由市场经济的一种制约机制,还在一定程度上具有促进经济生活的功能。

二、社会保险的筹资机制

（一）资金来源

社会保险在特定风险下提供的物质保障,主要是以雇主和雇员的缴费筹措而来。因此,在这个意义上,社会保险确实是一种“保险”,也即是通过面临共同风险的人群的合理缴费,为将来的可能需要提供一种集体保障(察赫,2014:259)。资金来源的不同,是社会保险与其他由税收支持的社会保障方式的主要区别之一。需要注意的是,被保险人与保险义务人并非完全重合,如在为雇佣劳动者提供的社会保险中,雇主的缴费义务甚至大于雇员。尤其是工伤保险,其设立目的是替代雇主的工伤损害赔偿赔偿责任,因此由雇主单独承担缴费。养老保险中有遗属保障的内容,医疗保险则可以设计成由一人缴费,其他家庭成员共享保障。

社会保险的缴费支持原则,使得社会保险基金可以与国家税收预算体系分离,成为财政独立的保障制度。当然,社会保险并非只能完全由缴费支持,国家财政补贴也是一种常见的补充性资金来源。实际上,由于社会保险基金(主要是养老保险和医疗保险)支出经常处于上升状态,原有的收支平衡难以保持,国家补贴越来越成为持续的和重要的资金来源。国家不采取提高缴费率而是用财政补贴的方式填补社会保险资金缺口,主要是为了保持缴费率的稳定,避免因缴费率上升导致的保险义务人负担加重,从而引起企业经营成本的上涨。此外,在某些特殊情况下,也可能出现国家为无力负担缴费的人代缴保险费的情形。然而,国家补贴来自税收,补贴的增加也意味着全体纳税者负担的增加,而其中有些人并非社会保险的被保险人(Peter Axer,2012:714)。由于社会保险是对特定社会群体提供超出基本生活保障待遇的制度,这种由整个社会共同承担(部分)社会保险支出的做法其实强调了“中产阶级的特权”,使社会保险这一设计中潜在的不平等因素被强化,也使收入—缴费—待遇之间的对应关系更不严格。

（二）社会团结原则对保险原则的制约

社会保险中之所以出现了对商业保险原则的背离,其原因在于它有更重要和更本质的要求:社会团结。社会保险的目的不仅是对个人提供风险预防措施,更要维护社会的整体安全与平衡,实现公民的社会权利。这一原则首先表现在社会保险缴费并非严格与个人风险状况相对应。如医疗保险与商业健康保险的不同之处在于:医疗保险并不根据个人的健康状况确定缴费,而只根据工资水平;商业保险拒绝为保险关系成立前已经存在的疾病提供治疗费用,而医疗保险对此同等给予待遇;商业保险遵循个体收支对等原则,对个人交费和保险赔付之间的平衡进行精确的计算。社会保险虽然也要遵循收支平衡原则,但通常并不进行个体风险与缴费的精算,而是采取整体对等原则,从总体上进行估算(Raimund Waltermann,2012:59)。待遇水平与缴费多少之间通常也不存在严格的对应关系。

社会保险的现收现付方式同样体现出对商业保险原则的背离。如商业养老保险采取基金积累制,获得养老金须经个人缴费的长期积累。社会养老保险则遵循代际契约原则,采取现收现付制,用这一代的缴费为上一代支付养老金。因此养老保险制度建立时,对当时已退休的人也即时生效,以避免出现目前的退休者因没有之前的缴费积累而无法获得养老金的困境(察赫,2014:254)。但是这一原则也导致当社会老龄化问题发生时,由于缴费者与待遇获得者之间的原有平衡被打破,基金收支平衡难以维持,如果不以其他保障方式补充或替代养老保险,就必须通过提高缴费、延迟养老金获得年龄或增加财政补贴等内部调整方式缓解基金支付压力。

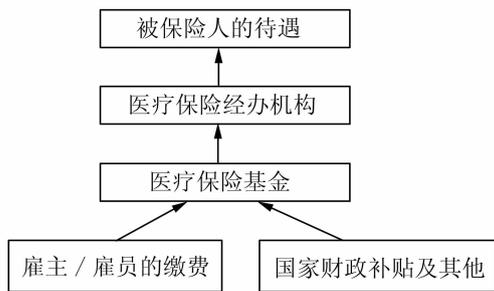
以上清晰体现出商业保险与社会保险的本质不同:商业保险是企业经营行为,其目的是为了获得赢利;社会保险是国家的社会政策,其目的是为了保障社会稳定、实现社会平等。社会保险中的保险原则是国家治理手段,而非经营获利手段。

（三）基于筹资机制的社会保险运行机制

由于社会保险的资金来源以缴费为主,理论上可以不影响国家的财政结构,因此具有较大的财务自主性及相应的制度自主性。社会保险缴费构成社会保险基金,并通常由独立于国家行政体系之外的专

门经办组织进行管理。当然,由国家机构直接进行管理的方式也并非不可行,俾斯麦就曾经希望建立国家机构性质的保险经办组织,但由于当时强大的自由主义思潮而遭到了议会否决,最后选择了基于社团自治传统的管理机制。在德国,社会保险经办机构作为公法法人,遵循由雇主和雇员代表共同自治管理的原则。但是社会保险的社会政策性质,使得国家干预不可避免地逐渐深入,自治管理的空间实际上越来越狭窄。然而由于缴费机制的存在,社会保险经办机构至少在形式上仍然可以保持其自治。但是,如果社会保险基金的主要资金来源不再是保险义务人的缴费而是税收,则国家财政资金在社会保险中原来的补贴角色就会发生根本性的改变,也就改变了社会保险的财政和管理权限基础。

表1 德国医疗保险的运行机制



资料来源:Raimund Waltermann(2012)

社会保险基金在整个社会保险机制中的基础性作用,是社会保险与其他由税收支持的社会保障方式的另一个重要区别。上图以德国医疗保险的运行机制为例,说明社会保险基金的基础地位。其他由国家税收直接支持的社会保障类型,并不一定需要形成基金,管理结构也相对简单。与之对应,待遇发放原则也会有明显区别。

(四) 社会保险筹资的局限性与替代方式

社会保险以缴费作为主要筹资来源、不占用财政资源的特征曾经促进了社会保险被许多国家采纳为重要的预防制度。但是随着社会保险制度的自我扩张,它被要求必须覆盖更多的人群、提供更好的待遇。同时新的社会风险(如老龄化、医疗费用持续上涨等)不断出现,社会保险基金维持收支平衡的困难越来越明显,而基于雇员工资的缴费筹资是有限度的,这导致社会保险越来越难以维持其财务自主性。社会保险筹资局限性的主要缓解手段,一是增加对社会保险的财政补贴,二是与其他替代方式结合形成混合型保障制度,三是对社会保险待遇进行削减。

社会保险当然并非是抵御社会风险的唯一方式。社会保险是外化的、公法性质的预防制度。在对社会保险接受度较差的社会,如济贫法传统较强的英语国家,由于原有的利益格局和社会合意,强制缴费原则易受到强大社会集团的有效抵制,而采取由税收支持的预防制度阻力会相对较小,因此英国在二战后舍医疗保险而建立了国民健康服务制度。在有些国家,如美国,自由主义的影响尤其强大,政府干预能力更弱,导致公法性质的社会预防制度不占主导地位,私法上的类似保障方式如商业保险等因此获得了更大的发展空间。

社会预防也并不排斥缴费或税收支持的各种制度的混合。事实上,现代福利国家多是采取混合型制度解决社会风险问题,并在社会保险、社会救助和社会促进之间建立起了紧密的连接(察赫,2014:107-114)。以养老保障为例,可能出现以下组合:以税收支持的国民年金作为基础保障、强制缴费支持的社会保险作为职业保障、储蓄性质的企业年金和自愿的商业保险作为补充保障、基本生活保障作为托底制度。

与社会保险平行的各种风险预防机制如表2所示。

表2 社会保险及其替代预防机制

社会风险	预防机制		
	社会保险	其他公法性质的解决方式	私法性质的解决方式
工伤	工伤保险	—	商业保险,民事赔偿
疾病	医疗保险	国民健康制度,社会救济	商业保险
年老	养老保险	国民年金,社会救济,强制储蓄	企业年金,商业保险
失业	失业保险	失业救济	—
失能	护理保险	国民健康制度,社会救济	商业保险

三、社会保险筹资机制在中国的“异化”

(一) 中国的特殊道路

20世纪80年代,中国选择引入社会保险与刚起步的市场经济制度配套时,国内的政治、社会与经济环境与欧洲工业化时期相比有很大的不同。当时,中国通过社会主义计划经济制度,已在30年左右的时间内集中力量初步完成了工业化。但是代价是造成了在经济发展水平、社会保障方式与水平上都差异巨大的城乡分隔体系,工业化与城市化并不同步,绝大部分人口仍是农村人口。社会保险这种主要适用于工业人口的保障方式,最初是为了配合城市劳动力供应的市场化改革而引入的,是对计划经济体制下的“劳动保险”方式的替代。因此与劳动合同制相伴而生的,首先是失业保险,以解决显性出现的失业问题。养老保险和医疗保险也逐渐替代了原有的退休工资制和公费医疗制度。社会保险扩张至其他群体的过程也很快开始了。随着农村集体经济的瓦解,以集体经济为资金来源的合作医疗体系崩溃,国家在家庭缴费制的基础上为农村人口建立了新农村合作医疗。由于城镇职工医疗保险未采取家庭成员共保原则,国家又为非职工的城镇居民建立了居民医疗保险。城乡居民养老保险也分别建立起来,并很快开始了整合的过程。2015年,在“破除双轨制”呼声的压力下,机关事业单位退休制度改为养老保险。至此,中国仅用了30多年的时间,就似乎进入了“全民社会保险”的时代(如表3所示)。

表3 中国的社会保险种类及建立时间

年份 种类	1986	1991	1994	1996	1998	2003	2007	2009	2011	2015
	失业保 险	企业职 工养老 保险	生育保 险	工伤保 险	职工医 疗保险	新农村 合作医 疗	城镇居 民医疗 保险	农村居 民养老 保险	城镇居 民养老 保险	机关事 业单位 养老保 险

然而,中国的社会保险从理念到模式上都非传统社会保险的完全复制。除了在产生背景上与工业化时期欧洲的巨大差别,中国还受到1980年代以来占据世界主流的经济发展理念——新自由主义经济学的深刻影响,并因对“福利国家危机”的警惕,而在20世纪90年代设计了一个十分强调个人责任且待遇水平最低化的方案。当时确立的社会保险制度基本原则有:资金来源以企业和个人缴费为主,个人负担比例随着收入水平的提高逐渐提高;社会保险待遇限制在适当水平,以保障被保险人的基本生活水平为目标;发展企业保障、团体互助、家庭保障和商业保险,建立多层次的保障制度(中国经济体制改革总体设计课题组,1992:29)。该方案与世界银行所提倡的自由主义社会保障模式(Ramia et al.,2008:4)基本吻合,核心宗旨是要求个人承担更多的自我保障责任,国家只提供最基础的保障(Gosta Esping-Andersen,1990)。

1996年,世界银行向中国政府提交了关于中国养老保险改革的正式报告,建议在社会保险中引入积累制的个人账户,与社会统筹基金共同构成基本养老保险(世界银行,1998)。即城镇企业职工养老保险由三个支柱构成:现收现付制的基本保险、基金积累制的个人账户和自愿性质的企业年金。中国政府采纳了这个建议,依此模式建立了统一的企业职工基本养老保险制度。由于职工的缴费全部流入基金积累制的个人账户,养老保险的现收现付能力,也即其“社会保险性”受到削弱。中国的制度设计者对个人账户这种自我责任方式的高度认同,导致甚至在最应体现社会共济的职工医疗保险中,也设计了一个毫无共济功能、广受诟病却至今仍未取消的个人账户。

在很长一段时间内,社会保障制度都是基于服务经济发展的前提来设计的。1997年中共十五大报告中,社会保障仍然被归于“国有企业改革的配套措施”。直到十七大,才明确提出要建立覆盖城乡居民的社会保障体系,实现人人享有基本生活保障和基本医疗卫生服务。然而如何在一个农村人口仍占大多数的国家实现人人享有?在这之后为其他人群建立的预防机制仍然倾向于采取“社会保险”并强调个

人缴费。但是很清楚的是,居民养老保险与居民医疗保险不可能进行强制缴费,只能是自愿性质,这使得社会保险筹资的强制性特征不能保持了;大多数居民(尤其是农村居民)的收入状况也难以支持社会保险的正常缴费标准,如果想要达到合理的保障水平,只能通过加强政府的财政责任,社会保险筹资的财政自主特征也因此而被大幅削弱了。

(二) 社会保险筹资机制在中国的多元化发展

如果我们坚持社会保险的经典定义,就会发现当今中国的社会保险实际上已经偏离传统社会保险甚多。以下即按覆盖人群上的区别,对我国社会保险筹资机制逐一进行分析。

1. 城镇企业职工社会保险

企业职工养老保险采取的是强制缴费+国家补贴的筹资方式。由于养老保险涉及广大退休人员的基本生活,在待遇支付上具有较大刚性,因此国家通过法律明确承诺承担国有企业和事业单位的转制成本,以及承担基本养老金支付不足时的财政兜底责任(《社会保险法》第13条)。养老保险基金运行方式为“统账结合”:用人单位缴费进入社会统筹基金,采取现收现付制;劳动者缴费进入个人账户,采取基金积累制,也即是强制储蓄。但实际上世界银行的设计并未能在中国顺利运行。由于现收现付的社会统筹部分在大部分地区不够支付当期养老金,个人账户中的资金只好被挪用,导致大规模的个人账户空账现象。世界银行之后又推出了“名义账户制”(Holzmann&Palmer, 2006),但其实这并非是一种新的设计,而不过是给“个人缴费记账”这种在养老保险中已经存在的记账方法换个名称而已。至于用来补充养老保险替代率不足的企业年金,由于是自愿性质,大多数企业出于用工成本原因不愿加入,所以也未能发挥多大作用。“三支柱”的养老保障设计,实际上仍基本是以现收现付的社会保险形式运行。

医疗保险筹资来自用人单位和劳动者的缴费,采取的是特殊的“以收定支”原则,强调基金的收支平衡,在待遇支付上十分保守。职工医保不报销大部分门诊费用,而是仿照养老保险设计了一个个人账户。职工的缴费全部进入个人账户,用人单位的缴费也有一部分进入个人账户,仅能用于被保险人个人的部分门诊和住院开支,因此这部分资金不具有社会保险的共济功能。医疗保险统筹基金的过小和对待遇支付的控制过严导致医疗保险报销率不高,不能充分化解被保险人的疾病风险,使家庭医疗开支成为市场经济时期的“三座大山”之一。因此,医疗保险的制度设计也与社会保险的核心原则存在较大偏离。目前,医疗保险基金的一部分又被转移给商业大病保险,导致基金的实际待遇支付能力进一步下降。

企业职工养老、医疗、工伤、失业、生育保险的设计费率加起来达工资总额的41%左右,与德国社会保险的总费率大致差不多。但是由于中国的工资构成比较复杂,实际上大部分企业是按照基础工资甚至最低工资进行缴费,社会保险行政部门监管也不严格,有不少小企业想办法少缴甚至不缴社会保险费,因此社会保险基金远未达到其设计筹资能力。目前经济下行压力大,政府部门强调要给企业减轻负担,手段之一就是降低社会保险缴费比例。这些都会直接影响基金的筹资能力和相应的待遇支付能力,后果就是进一步削弱了社会保险的保障作用,并加重了国家财政补贴负担。

2. 城乡居民社会保险

城乡居民养老和医疗保险都属于自愿性质的“社会保险”,采取的是自愿缴费+高额财政补贴的筹资方式。以居民医疗保险为例,2003年制度正式建立时缴费为每人每年10元,财政补贴20元。从2009年开始,财政补贴逐年大幅度提高,2017年达到450元,而个人缴费仅为180元^①。居民医疗保险筹资机制的进步之处是取消了个人账户,被保险人的门诊开支也可获得一定比例的报销,较充分地发挥了医保基金的共济功能。但是,这种主要由国家财政支持的社会保险是否还可以被继续称为“社会保险”,值得商榷。

^① 参见人力资源社会保障部、财政部(2017). 关于做好2017年城镇居民基本医疗保险工作的通知(人社部发〔2017〕36号). 中华人民共和国人力资源和社会保障部网: http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201704/t20170428_270179.html. 2016-08-01.

居民养老保险则完全丧失了“社会统筹”也即共济性，虽然国家政策仍然声称“实行社会统筹与个人账户相结合”^①。但个人缴费和财政补贴全部进入个人账户，采取基金积累制，实际上就是一种储蓄账户。养老金待遇由个人账户养老金+基础养老金构成，其中基础养老金完全由财政支付，具有的是由税收支持的国民年金的性质。

由此可见，社会保险的“保险性”和“义务性”在城乡居民社会保险中已经十分稀薄，社会保险异化成了一种筹资上亦由国家负主要责任的基于公民身份的预防制度，其中少量缴费和所获待遇的对应关系十分松散。相对于社会保险费的高额征缴成本，有时候免除缴费未必会给地方财政造成多大的压力，反而节省了征缴所需的人力物力。2013年，昆明市官渡区就曾在做过风险评估后，免除了该区居民的全部医保缴费（胡洪江、杨文明，2013）。

3. 公务人员社会保险

随着机关事业单位退休工资制度改为养老保险，国家公务人员（包括军人）的保障方式也基本上“社会保险化”了。然而，这一群体与国家之间的法律关系，既不同于用人单位和劳动者之间的劳动关系，也不仅是因公民身份而形成的基本权利义务关系，而是属于一种公法性质的服务关系。为这一人群设立的社会保险，单位和个人的缴费全都来自于国家财政，因此实际上并不具有“强制性”；职业年金等补充保障手段也来自于国家财政，因此也不具有“自愿性”。事实上，公务人员养老保障完全可以继续通过退休工资这种“内化”方式解决，为了不影响人员流动，再通过一个衔接机制与其他群体的保障方式建立起连接即可。采用社会保险的筹资和待遇计发方式，从管理成本来说并不比原来的方式更有优势，好处仅在于待遇上更透明、更易与其他群体的社会保险待遇进行比较。曾经引起激烈批评的养老“双轨制”，其实质也并非是因制度的不同造成的待遇不平等，而是由于企业职工养老保障并未达到其设计替代率，导致普通企业职工的养老金待遇与机关事业单位职工的退休工资相比处于较低水平。机关事业单位退休制度改成养老保险后，职业年金制度也同时运行，两者相加，待遇水平应该不会受到大的影响。而企业养老保险如果不改变缴费基数过低、企业年金缺失的状况，仍然会与机关事业单位养老保险在待遇水平上存在较大差距。

（三）小结

社会保险在中国的经历，部分印证了察赫在《传统社会团结和现代社会保障》（察赫，2014：350）一文中对发展中国家引入现代社会保障制度时普遍存在的特殊困难的描述。在发展中国家，由于一国内不同地区、不同人群之间存在较大幅度的社会经济条件落差，社会保险这种工业社会的保障形式只能覆盖少数城市就业人口，传统保障形式仍需发挥重要作用。如果国家希望为所有国民建立普遍的现代社会保障，则必然要采取多元化的保障机制。在中国，由于市场经济时期的社会预防机制皆从“社会保险”出发进行设计，要求具有缴费性质以强调个人责任，所以保障机制的多元化集中体现在了“社会保险”筹资机制的多元化上，缴费作为必要条件与其他筹资方式结合形成了新的“社会保险”构造。这种多元化甚至已超出了经典社会保险定义所设定的边界，因此可以称之为社会保险的异化。

四、社会保险筹资机制面临的挑战

（一）经济发展放缓和新风险的出现

除了因国情原因导致的模式调整，社会保险还要经受社会与经济发展新阶段的考验。二战后的经济繁荣时期，福利制度进入黄金时代，筹资能力增强，待遇种类和水平都得到提升。而在经济下行和经济危机时期，国家财政紧缩，通常会试图缩减社会保障开支，强调个人自我保障。社会状况的变迁也会导致新风险的出现，为社会保险缴费机制带来新的负担可能性，如社会老龄化和低出生率使得老年照料

^①参见国务院（2009）. 国务院关于开展农村社会养老保险试点的指导意见（国发〔2009〕32号）. 中国政府网：http://www.gov.cn/jzwgk/2009-09/04/content_1409216.html. 2016-08-01.

问题凸显出来。甚至社会保险自身也有可能成为新的风险源,如养老保险和医疗保险对生活的切实保障作用使得社会平均寿命大大提高,养老支出和医疗费用上涨,反过来影响了养老和医疗保险的收支平衡。除此之外,全球化导致的资本流动和新的技术发展使得传统产业难以继续成为正规就业的稳定基石,失业和灵活就业现象增加,这对社会保险的缴费基础也造成了破坏(Gøsta Esping-Andersen,1996; Peter Taylor-Gooby,2004)。

以上问题自20世纪70年代首先在西方发达工业国家中出现,并引发了“福利国家危机”的激烈讨论。由于自那时起盛行至今的新自由主义发展理念的影响,各国福利制度多以私有化为调整方向,如缩减公共事业开支、公共设施私有化等(David Harvey,2007)。在社会保险方面,除了采取提高财政补贴、降低待遇水平、延长待遇获得年限等边际性调整措施外,非精算的现收现付制也受到冲击。在世界银行的推动下,有些国家开始倾向于引入基金积累制养老金,鼓励商业保险的发展。发展中国家的社会保障尚在形成期,就打上了私有化的烙印,最著名的例子是智利在世界银行的要求下建立的完全积累制养老金制度。从20世纪80年代到21世纪初,这股强劲的养老金私有化浪潮波及30多个国家,中国亦在其中(郑春荣,2014)。

(二) 新挑战中产生的社会护理保险

在各种新风险、新发展理念、新保障手段的冲击下,传统社会保险由于其自身特性的限制,似乎日益变成一种过时的制度。以税收作为资金来源的、较为灵活的保障类型越来越表现出重要性。然而,即便是在这样的福利紧缩时期,社会保险仍然有所作为,为新出现的老龄化风险提供了一种保障机制。

社会护理保险出现前,由于西方社会家庭小型化和妇女普遍就业,家庭已经难以承担对失能和半失能老人的照料工作,而相当一部分老年人的收入不足以支付护理费用,各国主要通过国民健康制度或社会救助解决一部分老年护理需要。上世纪70年代,德国社会老龄化已达到一定程度,社会救助制度在老年护理方面的支出迅速增加。地方政府不堪重负,产生了把财政负担转移到预防制度上去的动机。联邦劳动部门建议设立新的社会保险,然而当时经济发展已经开始放缓,要求减轻雇主用工负担以维持企业国际竞争力的呼声,使得新增的保险缴费成为反对社会保险方案的最大理由。商业保险公司和雇主组织希望采取商业保险方式。但是与养老保险初建时的情况类似,商业保险采取的基金积累制要求必须长期缴费才能获得保险给付,无法解决当时已十分迫切的老年护理问题。在对各种方案进行了20多年的讨论后,德国于1994年成为首个建立社会护理保险的国家。

这一新的险种仍然保持了社会保险的基本特征:采取现收现付制,有独立的护理保险基金,资金来源是雇主和雇员的缴费。但是“福利紧缩时代”的影响是显而易见的:首先,降低企业负担的要求得到了回应,国家通过取消一个公共假日减轻了雇主的缴费责任。其次,护理待遇从德国社会保险通常采用的“充分满足需要原则”转向了“预算原则”,设定了待遇上限。保险基金只承担部分费用支出,超出部分须通过其他途径解决。实际上,30%以上的被保险人仍然需要社会救济的帮助,退休金、家庭财产和护理保险加起来仍无法支付全部护理费用(Gerhard Igl,2012),老年护理的资金来源实际上是个人财产、家庭内部互助、社会保险和社会救济共同形成的复合体系。

德国社会护理保险的建立并不意味着福利紧缩时代少有的福利扩张,而只是把应对老龄化风险的筹资机制从国家财政(部分地)向预防制度转移了。护理保险实行后,针对老年护理的社会救助支出比例由1994年的80%降低到了1998年的31%(Götze & Rothgang,2012:63-100)。但是,社会护理险的产生,再次证明了社会政策的强烈路径依赖特征:习惯于以社会保险解决社会风险问题的国家,由于制度惯性,在遭遇新风险时,仍有很大可能再次采取社会保险方案,即使必须作出调整。日本和韩国在仿效德国建立社会护理保险时,调整的幅度更大,除了设置严格的待遇上限,一部分待遇由财政直接支付,还取消了保险基金中的雇主缴费部分,代之以国家财政补贴(戴卫东,2015;沈洁,2014:72-87)。

然而,新自由主义社会政策对社会保险的改造不止于此。护理保障制度的一个重要特征是由两大部分构成,一是解决护理资金来源的筹资机制,二是多方面、多层次的庞大护理服务机制。护理待遇通

常以服务待遇为主，日本索性完全取消了货币待遇。在经济发展放缓时期，日本和韩国引入社会护理险的一个重要目的，是想通过社会保险的筹资和待遇给付功能，推动老年护理服务业的发展，以增加就业岗位，促进经济增长。即是所谓的“生产型福利道路”：将消费型的福利支出转为产出型的福利支出。在这种情况下，社会护理保险本身就成为了护理服务产业规划中的筹资机制。也即，以维护社会安全为目的的公法性社会保险制度，被用来直接服务于私法性质的老年服务产业。社会保险外化于市场经济之外、对市场经济发挥制约与平衡作用的设计本意因而被偏离了，新自由主义道路试图在“公共品”领域也为资本的运行开辟新天地。这是一种更深意义和更大范围上的异化。

（三）中国的问题

21世纪第二个十年，在历经30多年高速增长后，伴随着全球金融危机的加深，中国开始进入经济“新常态”时期。与后工业化国家遭遇的“福利制度困境”相比，中国的状况与之既具有相似性，也有独特性：城市化进程被早期的工业化战略推后，社会老龄化被计划经济时期较高水平的医疗保障和计划生育政策提前。在措施上，也同样试图采取缩减社会保障开支、延迟退休、强调社会保险精算等相似的边际性调整。值得重视的是，2012年以来，中国在社会政策上出现了加快、加深私有化的倾向。如医疗保障上，医保基金的一部分被政府转移给商业保险公司设立大病商业医保^①，还出现了由商业保险公司经办社会医疗保险^②；养老保障方面，政府支持商业保险公司推行以房养老^③；护理保障方面，曾尝试以商业护理保险作为主要筹资来源，并以社会资本为老年护理的主要服务提供者，积极推动老年服务产业的发展，希望老化老龄化压力为产业发展动力并成为新的就业与经济增长点^④。2015年以来，弱化劳动保障、降低企业社会保险缴费的做法，又进一步削弱了企业职工社会保险筹资机制的基础。

上述措施能否达到其目的？对社会保险的未来又会带来怎样的影响？其他国家福利制度私有化调整的结果也许可以作为镜鉴：在西方后工业化国家，由于既有社会利益集团的抵抗，社会保障虽然受到削弱，但并未出现根本性变化（Gosta Esping-Andersen, 1996: 24-27）。即便在新自由主义道路主要发起国之一的英国，其社会保障的核心领域，如国民健康制度和公共教育等，也基本未受影响（David Harvey, 2007: 91）。在拉美和东欧，世界银行的养老金私有化改革方案曾得到普遍接受，然而若干年之后，由于基金积累制暴露出来的转制和管理费用高昂、覆盖率低、投资回报率不足、经济危机时期亏损严重等问题，在2005年之后，私有化改革基本停止，许多国家开始重返现收现付的社会保险（郑春荣，2014）。

社会保险的路径依赖惯性在中国也仍然存在。2016年7月，在经过商业护理保险的不成功尝试后，中国终于开始进行社会护理保险的地方试点。不过，其“紧缩性”比之德国和日本、韩国的护理保险更进一步：原则上不产生新的保险缴费，护理保险筹资也不来自国家税收，而是试图通过“优化职工医保统帐结构、划转职工医保统筹基金结余、调剂职工医保费率等途径”，从医疗保险基金中抽出。护理待遇只面向“长期失能人员”，且支付水平应控制在70%。“生产型福利”的倾向十分明显，要求协同推进护理服务体系，“促进长期护理服务产业发展”，鼓励该领域的就业创业^⑤。

社会政策的路径依赖惯性在中国能否强大到像在欧洲那样，令社会保险的变化在较长一段时期内主要表现为边际性调整？目前尚难判断。社会保险是由国家主导运行的保障制度，但在欧洲国家中，

① 参见国务院办公厅（2015）. 关于全面实施城乡居民大病保险的意见（国办发〔2015〕57号）. 中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/02/content_10041.htm. 2016-08-01.

② 参见卫生部、保监会、财政部等（2012）. 关于商业保险机构参与新型农村合作医疗经办服务的指导意见（卫农卫发〔2012〕27号）. 中国政府网：http://www.gov.cn/gzdt/2012-04/20/content_2118668.htm. 2016-08-01.

③ 参见国务院（2013）. 国务院关于加快发展养老服务业的若干意见（国发〔2013〕35号）. 民政部职业技能鉴定指导中心网站：<http://jnjd.mca.gov.cn/article/zyjd/zcwj/201310/20131000534003.shtml>. 参见国务院办公厅（2015）. 关于促进社会办医加快发展若干政策措施的通知（国办发〔2015〕45号）. 中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/15/content_9845.htm. 2016-08-01.

④ 参见国务院（2013）. 关于加快发展养老服务业的若干意见（国发〔2013〕35号）. <http://jnjd.mca.gov.cn/article/zyjd/zcwj/201310/20131000534003.shtml>. 2016-08-01.

⑤ 参见人力资源社会保障部办公厅（2016）. 关于开展长期护理保险制度试点的指导意见（人社厅发〔2016〕80号）. 中国政府网：http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/08/content_5089283.htm. 2016-08-01.

“社会”力量在社会保险筹资、管理及制度维护上也发挥着十分重要的作用。正是这种力量抵抗着新自由主义对社会政策的侵蚀,使得社会保险仍然在相当程度上保持了其传统特征和地位。而在中国,历史传统造成的“社会”缺失,使得国家在决定对福利制度进行改造时,来自相关社会利益群体的反对很难形成有效的阻力。近几年成为社会争议热点的一些措施,如延迟退休和以房养老的推行,即是一个注解。因此,如果国家继续坚持社会保障的私有化和产业化战略,对社会保险产生进一步质变性影响的可能性就会增大。当然,社会保险本身就曾是一种经“改造”而来的制度,只要仍遵循“劳动力去商品化”目的和社会平等目标的实现,对于保障方式的调整甚至“异化”,也即是社会保险定义的“名不符实”,我们可以持开放的态度。但是,如果社会政策的调整偏离了保障公民社会权利、实现社会平等的目标,成为资本逐利的工具,则是一种值得警惕的趋势。

五、结语:回顾与展望

中国社会保险制度的未来发展趋势,要放到本国社会保障制度和市场经济制度的整体发展历史中,才能看得更为清晰。从1980年代社会保险制度的最初试验到20世纪末,社会保障制度的设计一直强调要服从经济增长的前提。这期间国家经济发展迅速,人民生活水平显著提高,然而同时也出现了高失业率、贫富分化加剧等市场化改革带来的弊端。这一趋势直到本世纪第一个十年才有所缓解。2004年,“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”被写入宪法修正案,社会保障正式脱离市场经济的配套制度的附属地位,成为国家的一项基本制度。2005年,国务院发展研究中心课题组发表了医疗卫生改革“基本不成功”的研究报告(国务院发展研究中心课题组,2005)后,国家社会政策的倾向出现了明显的转变。最显著的转变是医疗保障领域的公益化改革,城乡居民社会保险也于此时期迅速建立起来。2008年,王绍光在《大转型:1980年代以来中国的双向运动》一文中指出,在1990年代的“市场社会”梦魇后,中国已经出现了蓬勃的反向运动,并正在催生一个“社会市场”,他借用波兰尼的“大转型”一词来形容在中国出现的这种市场与社会的双向作用,并乐观地认为社会政策的历史转折点已经出现(王绍光,2008:129)。

然而历史从来都不是直线发展的,下一次转折来得更快。2012年以来,经济和社会领域的新一轮私有化改革,令尚未立稳的公益化措施陷于停滞。社会保险中的养老、医疗和护理领域在更深的私有化和产业化设计下,再次被要求用来服务经济发展的目标,且试图以市场经济原理同化社会领域的迹象更为明显。

一个国家选择什么样的社会保障方式,最终是由政治决定。然而不应忽视,现代公民国家对平等权和社会权的重视,使得国家的社会保障责任越来越趋于刚性。社会保险在性质和作用上的异化,不代表本来由社会保险承担的社会责任可以就此消除。社会风险既然已被确认为个人没有能力解决的困境,私法保障形式也早已被证明无法解决问题,那么社会保险筹资与待遇给付能力的削弱,只是把责任转移到了社会救济等其他形式的公共支出上。国际上对社会保障私有化的长期观察表明,私有化方案的实现,通常需要国家以税收优惠作为支持,这其实加重了公共支出;私有化方案对于降低企业经营成本的作用,其负面效果是收入的两极分化和社会不平等的加剧,反过来又会威胁到社会安全,同样加重了维持社会稳定的公共支出(Gosta Esping-Andersen,1996:31-34)。这种现象在中国也已然能观察得到。私有化方案带来的唯一好处是对资本市场发展的促进作用,而这也许是新自由主义社会政策的真正目的。

参考文献:

- [1] [德]汉斯·察赫(2014).福利社会的欧洲设计:察赫社会法文集.刘冬梅、杨一帆译.北京:北京大学出版社.
- [2] 戴卫东(2015).OECD国家长期护理保险制度研究.北京:中国社会科学出版社.
- [3] 国务院发展研究中心课题组(2005).对中国医疗卫生体制改革的评价与建议(概要与重点).中国发展评论,A01.
- [4] 胡洪江、杨文明(2013).免费医保,财政能否撑得了.人民日报,2013-10-31.

- [5] 沈洁(2014). 养老护理政策的目标. 社会保障研究, 1.
- [6] 世界银行(1998). 老年保障: 中国的养老金体制改革. 北京: 中国财政经济出版社.
- [7] 王绍光(2008). 大转型: 1980年代以来中国的双向运动. 中国社会科学, 1.
- [8] 郑春荣(2014). 全球养老金私有化改革为何走向停滞. 东方早报, 2014-08-19.
- [9] 中国经济体制改革总体设计课题组(1992). 变革时期的中国社会安全体系. 经济社会体制比较, 5.
- [10] Peter Axer(2012). Grundfragen des Versicherungs- und Beitragsrechts. SRH, 5. Aufl. . Baden-Baden: Nomos.
- [11] Gøsta Esping-Andersen(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press Ltd.
- [12] Gøsta Esping-Andersen (1996). *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*. Positive-sum Solution in a World of Trade-offs?. London: Sage Publications.
- [13] Ralf Götze & Heinz Rothgang (2012). Fiscal and Social Policy: Financing Long-Term Care in Germany. Financing High Medical Risks. *Ssrn Electronic Journal*, 391(13).
- [14] David Harvey(2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- [15] Robert Holzmann & Edward Palmer (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. World Bank Publications, 8(2).
- [16] Gerhard Igl(2012). Pflegeversicherung. SRH, 5. Aufl. . Baden-Baden: Nomos.
- [17] Peter A. Köhler(1979). Entstehung von Sozialversicherung. Ein Zwischenbericht. *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- [18] Gaby Ramia & Gloria Davies & Chris Nyland(2008). The Compliance Challenge: Implications for Social Security in the People's Republic of China. *International Social Security Review*, 61(1).
- [19] Peter Taylor-Gooby(2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- [20] Raimund Waltermann(2012). *Sozialrecht*, 10. Aufl. . Heidelberg: C. F. Müller.
- [21] Georg Wannagat(1965). *Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts*. Tübingen: Mohr, Band 1.
- [22] Detlev Zöllner(1981). Landesbericht Deutschland. Köhler & Zacher (Hrsg.). *Ein Jahrhundert Sozialversicherung*. Berlin: Duncker & Humblot.

New Challenges and New Measures:

The Transformation of the Financing Mechanism of Social Insurance and Its Development in China

Liu Dongmei (Central South University)

Abstract: It has been over one hundred years since the social security system began in the world. With the social economy transformation, the financing mechanism of social security had changed a lot when comparing with the origin mechanism, whose characters have appeared diversification and dissimilation nowadays. Based on the background of social insurance emerging in the world, this article introduced the principles of financing mechanism of social insurance and its elementary characters. Therefore, it presented how to deal with the challenge when the economy development slows down, and including detailed measures. Lastly, the author analyzed those special problems of financing mechanism of social insurance which happened in China and its development tendency.

Key words: social insurance; financing mechanism; system transformation

■ 收稿日期: 2016-08-01

■ 作者地址: 刘冬梅, 中南大学法学院; 湖南 长沙 410012。

■ 基金项目: 中国法学会部级法学研究课题(CLS(2015)D132)

■ 责任编辑: 李 媛