

《世界如此危机》 连载(二十一)

高连奎 / 文

社会保障制度,世界各国都在探索,大体上是往进步和完善的方向发展,倒退的很少。比如英国 2008 年还在完善养老金方案,美国 2009 年还在完善医保方案,因为西方国家的社保方案是由少到多,一点点完善起来的,所以条款分割非常厉害,而中国的社会方案出台较晚,基本上吸收了西方国家的优势,因此中国的社会方案比较简单、明了,而且覆盖全面,但尽管如此,中国的养老金也存在非常多的问题。

中国的城镇职工养老保险实行的是“统账结合”的模式,其实国家统筹部分采取的是“现收现付”制,个人账户部分实行的是“基金积累”制度,在国家统筹部分,因为实行现收现付制度,是没有结余的,而个人账户实行“基金积累”,目前的结余主要是这一部分。

中国与美国等国家的区别在于:其他国家的非现收现付部分,主要由企业或个人负责,投资盈亏与国家没有关系;而中国的特殊性就在于个人账户也有国家保管,如果发生了亏损,国家要负责。如果不进行投资增值的话,虽然不亏损,但也面临自然缩水,因此是个两难问题。而目前所试行的养老金投资于固定收益市场,看似一个折中选择,其实没有太大的作用。

笔者认为,中国现在的做法,应该是取消个人账户,实行完全的现收现付制度,在世界上实行基金积累制度的基本上都失败了,日本早年实行基金积累制,后来改成了现收现付制度,而现在剩余的基金积累制度都是企业行为,而且问题多多,无论是美国的 401K 还是日本综合年金投资,都出现了大规模的亏损问题。中国应该从这方面吸收教训。

中国养老金几乎是世界上最高的,而中国的养老负担又是非常小的,而目前竟然出现了缺口,其根本问题就在于缺乏法律约束,中国偷逃养老保险的情况太严重,因此中国实行“费改税”是必然的选择,而目前的社会保障费其实从本质上也是税收,但却没有税收的约束力,国家统筹部分,不够用了,就挪用个人部分,这其实是非法行为。

其实,建立社会保障也只是走入文明社会的第一步。这一步,德国在俾斯麦统治时期就已经完成,美国等其他国家在上世纪的经济大萧条中完成,而现在中国绝不能止步于此,而是应该建立全方位的社会福利才行。当代世界,德国和北欧等高福利经济体都有着明星般的经济表现,相反,美国、日本这些低福利水平国家的经济几乎陷入崩溃状态,这一事实很值得研究和反思。

目前中国的社会保障按人群主要分为三大类,一类是城镇职工社会保险,二类是城镇居民社会保险,三是新型农村养老保险和农村合作医疗。其中城镇职工社会保险面向的是城市里的上班族,城镇居民社会保险主要是面向学生和城市里没工作的人,新型农村养老社会保险主要面向农民。中国政府为这三类人建立了三张社会保障网,分别独立,其中城镇职工社会保险缴费最高,享受的保障程度也最高,我们平时所说的社保也主要是指城镇职工养老保险,其他两类占比小,保障低。

城镇职工社会保险主要是“五险一金”为核心的社会保障制度,另外中国也有不少福利制度,但更多的是面向企业和农村,城市低收入人群等,普享性的福利很少,因此绝大部分人都享受不到,也感觉不到。我们按顺序进行介绍。

中国崛起必然是一种文明模式的崛起,而领先世界的国家也主要是文明的领先。现在很多战略研究者,太偏重国际关系,这是知识分子的大失败!而真正的战略研究应该是国家发展模式的选择。国家最大的问题在内部,内部问题解决了,外部问题也就不那么严重了。

现在大家都谈中国模式,有人认为有,有人认为没有,但笔者认为不管现在有没有,但将来肯定要有,而且将来的中国模式不是要多么的创新,多么的独特,而是“集世界之大成”基础上的创新,因此我们要打造出我们的模式,就必须先把世界各国的优势都借鉴过来。

我们不回避吸收任何国家、任何模式的先进文明成果,但前提是要文明的,舆论炒作的不是最优秀的,这就是学术和舆论的区别,我们所吸收的应该是经过学术考量的,而不能一味跟着舆论走,因为舆论不等于民意,而现在的网络意见也不是舆论的全部。

中国崛起必然也是中华文明的重新崛起,前面进行全面吸收的基础上,笔者认为有几个制度是中国可以借鉴和借鉴的,那就是北政注重提供社会服务社会福利,德国的社会原则,美国的社会保障税制度,新加坡的廉价住房制度,这几个都是行之有效的。

为什么说社会福利是必要的?福利社会的必要性,主要有两大方面,一方面如吉登斯所说,现代社会是一种风险社会,其次是因为福利本身就是一种社会投资。

福利其实是一种社会投资

福利不是经济的负担,而是一种投资,是会产生巨大效益的。观察同一个事物,视角不同,结论就不同,不用说事物,其实就是同一个经济数据,从不同角度,有时也会得出完全相反的两个结论。

而对于福利社会的理解,就有很多视角,比如有人道主义的视角,有政治的视角,也有经济的视角。在经济的视角中,福利经济学是一个孤立的学科,说起孤立就是因为没有更多的与经济学其他分支融汇在一起,福利经济的目的就是研究如何增加社会福利,但是对于为何要增加社会福利,更多是从伦理学角度来解释的,因为福利经济学经常被认为是经济学、伦理学的交叉学科。这在一定程度上影响了福利经济学发展。

后来福利经济学摆脱了伦理的舒服后,发展一直比较缓慢,其实福利经济完全可以从经济学中找到自己的安身立命之地。其实如果从纯经济学的角度看,福利也可以看做是一种社会投资,只要是投资就有产出,同样福利也是一种有效益的投资。只是这种效益不那么明显,很难进入统计报表,也没有人进行专门的研究,甚至从来没有人将其看做是投资,而是一种将其看来是一种纯粹的消费,其存在的价值也仅仅是限于扩大整个社会的需求,从而克服需求不足的经济难题。

这种分析是正确的,但并没有把握住问题的实质,福利经济是有扩大需求的一面,但是更是一种投资,是自己单独产生效益的,而且效益很大。他的效益并不必通过其他方面来体现。现代福利经济学的发展之所以发展缓慢,成就不明显,关键就是没有找到分析视角。而如果我们用“投资—收益”模型来分析福利经济学,其实就会有意想不到的发现。福利经济要想有大的突破,后来的经济学人决不能从前人研究的延长线上去拓展,而只有另辟蹊径。

社会投资,与企业投资不同,很大程度上是公共行为,需要政府来做,比如国防,国防的效益体现的不明显,但是这种效益是可以感觉到的,因为没有任何一个人否定国防存在的合理性的,国防其实也是可以购买的,比如在欧洲中世纪,很多小国都是向职业雇佣军来购买国防,但古代的国防比较简单,现代国防极其专业,不是那些公司可以承担的,因此必然由政府来做。其实这类的产品还有很多,比如基础设施,基础设施的投资效益更是极其明显,如果一个国家的政府连基础设施都修建不好,那这个国家的发展不可能很好,比如印度,印度的基础设施都非常的差,他的经济是不可能发展好的。

但还有一种投资,它有效益,但不像基础设施投资那么明显,也不像国防那样让人能感觉到,但是他的效益并不小,而且也是可以讲清楚的。这就是社会福利投资,如果说基础设施投资是硬投资的话,那福利投资就是软投资,这种软投资的作用也很大,我们可以从不同项目来看:比如政府对教育的投资可以造就一大批高素质的人才,这是经济起飞的基础,比如大学免费就可以很好的达到这样的效果,还是拿印度做比较,在印度一半的人是文盲,这样的国家经济怎么可能起飞。

比如让人人有保障,人民都能安居乐业,就没有人从事非法活动来维持生活,在北欧的刑罚是最轻的,可以省去很大的维稳成本,而在美国大约四分之一的年轻人都有过犯罪的经历,从事各种非法活动的就更多,这都是很大的社会成本,中国的维稳成本也很高,比如犯罪活动的侦破,案件的审理,高昂的律师费用,这都是社会成本。而在高福利国家,这些费用都是可以省去的。北欧国家其实法律也非常细密,执行也非常严格,之所有没有人犯法,就是因为在高保障下,人民都能安居乐业,而像日本那样很多老年人通过犯罪实现“监狱养老”更是不可能出现的事情。

比如在失业方面的福利,可以让人更快的找到工作,或是虽然慢一点,但是可以找到更好的工作,现代社会工作不难找,但是找到合适的工作非常难。因为现代社会分工极其细致,可选择空间非常小,职场人都是专业人士,因此一旦失业,如果再找到一个合适的工作,需要更长的时间,找到合适的工作才能为社会创造效益,如果大学生都去卖肉,或是集体去开网店,这是对社会资源的极大浪费,如果他有充足的失业金,就可以用稍微长一点的时间,找到一个合适的工作。另外有些行业确实饱和了,或是被淘汰了,那这些人就必须转行,失业的人生活都比较窘迫,如果让他们自己掏腰包进行培训,很多人是出不了这笔钱的,如果政府组织培训,那就很容易帮失业者开辟自己的新职业,不然这些人很容易沦为纯粹的体力劳动者,

再比如,政府有医疗方面的福利,就可以让生病的人更快的恢复健康,更快的恢复工作,如果没有这方面的福利,那很可能就是小病拖成大病,最后拖垮一个家庭。

总之,高素质的劳动力,健康的生活,能发挥个人才干的职业,较低的犯罪率,都是这个社会繁荣昌盛的基础,而这些只有福利社会才可以做到,因为只有福利社会才对这些项目进行了投资,因此也只有福利社会才能得到最高的回报,因此福利国家才出现了最低失业率,人民最幸福的生活。

编者按

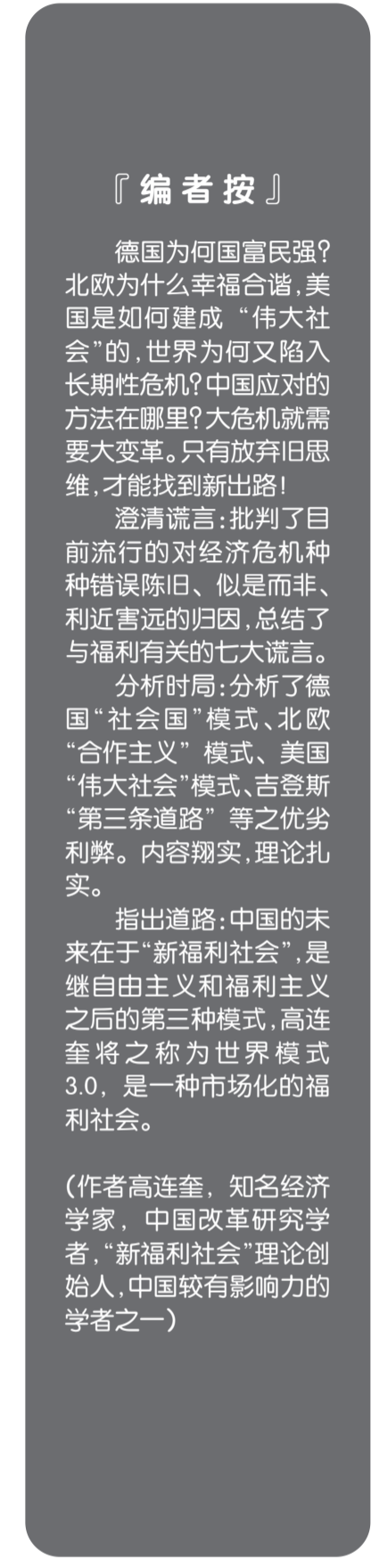
德国为何国富民强? 北欧为什么幸福和谐, 美国是如何建成“伟大社会”的, 世界为何又陷入长期性危机? 中国应对的方法在哪里? 大危机就需要大变革。只有放弃旧思维, 才能找到新出路!

澄清流言: 批判了目前流行的对经济危机种种错误陈旧、似是而非、利近害远的归因, 总结了与福利有关的七大谎言。

分析时局: 分析了德国“社会国”模式、北欧“合作主义”模式、美国“伟大社会”模式、吉登斯“第三条道路”等之优劣利弊。内容翔实, 理论扎实。

指出道路: 中国的未来在于“新福利社会”, 是继自由主义和福利主义之后的第三种模式, 高连奎称之为世界模式 3.0, 是一种市场化的福利社会。

(作者高连奎, 知名经济学家, 中国改革研究学者, “新福利社会”理论创始人, 中国较有影响力的学者之一)



有公共网络就不能通讯, 人类越来越生活在公共生活中。公共产品的特性如果是如果由私人提供效率更低, 而且会造成不公平, 所以公共产品一般都由政府进行经营。

福利社会是能促进经济增长的, 根据世界经济发展规律, 一个国家要实现发达, 一般要经历三个阶段, 第一个阶段是工业化和城市化, 只要实行了工业化和城市化, 其人均 GDP 达到 1 万多美元是没有问题的, 第二个阶段是自主创新和产业自立, 一个国家如果实现了自主创新和产业自立, 其人均 GDP 达到 2 万美元是没有问题的, 第三个阶段是社会福利和社会保障的建立, 一个国家如果要达到人均 GDP 4 万美元, 没有社会保障建设是不可能的。

我们可以从需求的角度对此进行解释: 工业化和城市化是通过挖掘农村的消费潜力实现经济增长, 而自主创新和产业自立则是通过挖掘产业链的附加价值实现经济增长, 而建设社会福利, 则是通过提升中低收入人和老年人的消费来拉动经济增长。

目前发达国家都经历了这三个阶段, 亚洲四小龙正处于第二个阶段, 中国和拉美等国家正处于第一个阶段, 拉美国家之所以陷入了中等收入国家陷阱, 就是因为缺乏自主创新和产业自立, 而亚洲四小龙经济体中的韩国、台湾都拥有着很多世界级的大企业, 但是其人均 GDP 也只在 2 万美元上下晃悠, 关键就是没能适时进入第三个发展阶段, 因此他们的人均 GDP 很难进入 4 万美元的发达国家普遍水平。而福利制度最健全的北欧国家是经济发展最好的, 所以他们的人均 GDP 一般 5-10 万美元。

中国的社保模式应该如何改进

中国已经建立了社会保障, 但很不规范, 比如很多企业不给员工缴纳社保, 导致中国很多人没有社会保险, 另外中国自由职业者或是灵活就业人员的社保费过高, 导致交不起社保, 这些问题都比较严重。

关于为什么要建立社会保障制度, 西方经济学中有详尽论述。福利经济学认为收入再分配是实现国民福利最大化的重要途径, 要实现收入均等化就必须借助于累进税制, 为社会救济和福利制度筹集资金。

国家干预理论则从市场失灵的角度阐述了市场难以保护弱势群体, 政府必须建立社会保障制度、增加社会保障支出弥补市场失灵。

凯恩斯主义指出, 资本主义存在生产过剩和失业是“有效需求”不足造成的, 通过实施刺激需求的政策, 可以达到充分就业。同时, 他提出了建立社会保障制度, 消除贫困, 制定最低工资法, 限制工时等主张。战后, 罗斯福新政吸收了凯恩斯的主张, 加大了对经济的干预, 大大缓解了社会矛盾。到现在, 社会保障制度已经成为世界各国市场经济不可或缺的重要组成部分。

世界各国的社会保障可以归结为三大类: 缴税制、缴费制和储蓄制。缴税制也被称为贝弗里奇模式, 这一模式起源于英国, 缴费制也被称为俾斯麦模式, 这一模式起源于德国, 储蓄制则是新加坡模式。

缴税制是以开征社会保障税是方式筹集社保资金。根据国际货币基金组织的不完全统计, 目前征收不同形式社会保障税或薪给税的国家已达 80 多个, 占全部推行社会保障制度国家的 60% 以上。社会保障征税制以其固有的理论和实践优势赢得了越来越多国家的青睐, 并且成为主流模式。

缴税制以美、英等国为代表, 美国的社会保障税由财政部负责征收, 纳入国家预算管理, 同时由财政部按照规定比例分别记入财政信托基金帐户。英国的社会保障税由国内税务局负责具体征收, 上缴国库后由财政部统一分配。

缴费制是由企业和个人按照规定的保险费率的一种筹资方式。缴费制又分为个人自愿缴费和法定缴费, 前者一般不存在强制性, 但后者具有社会保障税的强制性特点。与缴税制相比较, 缴费制无论是资金筹集还是管理机构都比较分散。

缴费制: 以德、法等国为代表

德国是世界上最早推行社会保障制度的国家, 德国的社会保险资金主要来自雇员和雇主交纳的社会保险费, 不足部分由联邦财政补贴。法定养老保险、医疗保险、失业保险由雇员和雇主各承担一半, 事故保险费全部由企业承担。

法国从 1967 年起创立了四个国家级社会保险管理机构, 负责基本社会保险资金的筹集、支付和管理: 全国社会保险联合会负责统一筹集共同制度和特殊制度的养老、医疗和家庭津贴三项保险基金, 将所筹集的资金分配给三个基金会, 并负责资金的保值增值工作; 全国养老保险基金会、医疗保险基金会、家庭津贴保险基金会分别负责管理和支付养老金、医疗保险金和家庭津贴。

缴税制和缴费制并没有本质的区别, 只是管理方式的区别而已, 缴税制执行严格, 缴

费制则执行的比较松, 因此企业偷逃比较严重。

储蓄制也称预筹基金制或个人帐户制, 即政府通过立法规定统一费率, 将企业和个人缴纳的社会保险费统一存入个人帐户, 需要时从个人帐户中支取。这种模式又以缴费制有很大不同, 它将社会保障金融化, 强化参与者的利益关系, 个人帐户中的资金所有权归属于参与者个人, 新加坡等国家就是强制储蓄制是新加坡的主要作法, 新加坡的社会保障制度由社会福利和社会保险两部分组成。与其他国家一样, 社会福利制度的资金主要来自政府预算收入, 社会保险制度即是由政府立法强制个人储蓄、采取完全积累制的中央公积金制度。新加坡的中央公积金局隶属于劳工部, 负责中央公积金的收缴和支付。

另外还可以根据收取和使用方式的不同, 将社会保障分为三类: 现收现付制、完全积累制和部分积累制。现收现付制要求社保资金在收付过程中保持平衡, 也就是收年轻人的钱, 为老年人支付养老金, 这样可以避免通货膨胀; 完全积累制是要求劳动者采取储蓄方式积累社保资金, 也就是“各顾各”, 自己年轻时存钱, 老了取出来做为养老金。其缺点是易受通货膨胀冲击, 会面临物价、生活指数上升和基金贬值的矛盾。部分积累制又称混合制, 是前面两种制度的混合, 这种方式要求一部分基金采取现收现付制, 另一部分基金采取积累制。现在世界上的国家养老金大部分都是实行现收现付制度, 而职业养老金和个人帐户则实行积累制。

三种筹资模式的比较

凡是税收方式, 财政部直接参与社会保障管理。实行缴费制的国家, 财政一般不直接参与管理。实行强制储蓄制的国家, 财政虽不直接参与管理, 但基金的结余绝大部分要购买国债, 新加坡、智利等实行强制储蓄制的国家就是这样。几乎所有建立社会保障制度的国家都离不开政府财政定期或不定期的亏损补助, 以弥补社会保障收入的不足。

通过上述几个国家社会保障筹资、管理等主要作法的对比描述, 可以清楚地看到, 作为社会保障的不同筹资模式, 缴税制强于缴费制, 而缴费制又强于储蓄制。

但由于历史的原因, 缴税制国家只为公民提供最基本的生活保障, 在英国, 人人都享有社会保障, 但保障水平较低。相比之下, 德、法等实行缴费制的国家社会保障普及面既广, 水平也较高。德国的社会保障资金来源除了巨额的企业和个人缴费外, 还有政府财政预算的四分之一左右。法国的养老保险包括了四个层次, 除基本养老保险外, 补充养老保险也是国家法定保险。

新加坡、智利等实行强制储蓄制模式的国家, 由于强化了自我保障等机制, 加上国家既小, 经济又比较发达, 财力充实, 所以保障水平也比较高。另一方面, 从各国社会保险缴税(费)水平看, 美国和英国社会保障税率的综合水平都在 20% 左右, 而法国和德国的社会保险费率都在 40% 以上, 新加坡的公积金缴纳比例也高达 40%, 可见, 实行缴费制和储蓄制国家的缴费率要远远高于实行缴税制国家的社会保障税率。

与缴费制相比, 缴税制和强制储蓄制具有更强的约束机制。而缴费制管理比较分散, 机构多, 成本大, 而且资金的收、管、用很多都是由地方、部门颁布的条例规定的, 法律约束性相对要弱一些。

强制储蓄制因为缴费比例较高, 而且设立个人帐户, 管理比较复杂, 适用于人口较少、地区差别不大、个人收入差别不悬殊且经济发展水平较高的国家, 而且要求政府具有较强的稳定通货、控制物价的能力。

我国明确决定企业职工基本养老保险实行“社会统筹与个人帐户相结合”的制度, 其实社会统筹部分, 属于现收现付, 也是缴费制, 而个人账户部分则属于强制储蓄。现在中国所说的社会基金入市, 主要就是指的个人帐户部分, 因为这部分是储蓄, 一直在贬值, 但是即使入市, 也不能保障很高的收益, 因为社保基金进行的都是低风险投资, 因此中国取消个人账户, 实行完全的现收现付是最好的选择。另外还有一个下策, 那就是个人账户由个人进行管理, 而国家不负责管理, 但这样也避免了贬值的问题, 只是责任由个人承担, 但是说是下策, 总之无论是国内的养老金还是国外的养老金, 只要不实行现收现付, 都出了不少问题。

从当前的缴费制存在的众多问题, 主要是很多企业偷逃社会费, 这给职工造成了相当大的损失, 开征社会保障税取代缴费制都将是我国社会保障筹资的必然选择。社会保障税取代缴费制后, 职工的社保负担不会加重, 只是对企业的约束力更强了。

自二战以来, 在美、英等发达国家, 社会保障收入是仅次于个人所得税的第二大税, 甚至在巴西和阿根廷等发展中国家该税已成为第一大税种。规范而有效的税收制度为各国社会保障提供了稳定的资金来源。

(待续)