

公民身份与养老保障的平等 ——以单位制变迁为视角

赵书文/著



清华大学出版社

公民身份与养老保障的平等 ——以单位制变迁为视角

赵书文/著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书以单位制变迁为视角,从公民身份角度探讨养老保障的平等,内容包括:引论、身份的嬗变与养老保障的平等、单位制时期的公民身份与养老保障、后单位制时期的公民身份与养老保障、公民身份中的养老保障权与国家责任等。以单位制为视角检视当下中国社会不平等的养老保障制度,运用公民身份来引领和指导公民的养老保障制度走向平等,具有较大的现实意义。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公民身份与养老保障的平等——以单位制变迁为视角/赵书文 著. —北京:清华大学出版社, 2016

ISBN 978-7-302-42876-3

I. ①公… II. ①赵… III. ①公民—身份—关系—养老保险制度—研究—中国 IV. ①C912.1②F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 030600 号

责任编辑:王桑婷 胡花蕾

封面设计:赵晋锋

版式设计:周玉娇

责任校对:曹 阳

责任印制:沈 露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:三河市君旺印务有限公司

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:11 字 数:143 千字

版 次:2016 年 4 月第 1 版

印 次:2016 年 4 月第 1 次印刷

定 价:58.00 元

产品编号:068145-01

前 言

单位制是社会主义中国在计划经济时期的一种独特的社会资源再分配制度和社会整合机制。在单位制时期,社会成员的身份基本被划分为干部、工人和农民。这三类不同身份群体之间存在着身份区隔,他们的养老保障因身份不同而呈现出明显的不平等。干部和工人作为单位人享有国家财政担保的养老保障,即国家保障。而农民则被排斥在国家养老保障制度之外,国家对其不承担任何财政责任。在养老保障中,国家对单位人和农民所承担的义务是严重失衡的;另外,在单位制时期,以行政权力为核心所形成的差序格局是社会资源再分配的基础,由于干部掌握着社会资源中最关键的“组织资源”,掌握着行政权力,社会地位比工人高,因此其所享有的养老保障待遇也是工人无法企及的,这些都是明显的不平等。单位制时期养老保障的不平等是由于社会成员之间的身份区隔和公民身份的缺失而造成的。当代公民身份在本质上趋向平等主义,单位制时期的社会成员由于公民身份的缺失而使得他们在养老保障方面无法获得国家平等的对待。

进入后单位制时期之后,养老保障成为牵动社会各界敏感神经的问题,这主要缘于养老保障的不平等。首先,由于养老保障在单位制的变迁过程中存在着路径依赖,机关事业单位人员的养老未被纳入社会养老保险制度之中,施行的依然是单位制时期由国家财政拨款的单位保障,而非机关事业单位人员适用的则是社会养老保险。比较而言,单位保障与社会养老保险不仅在保障程度上差别巨大,而且在保障性质上也是有区别的。在单位保障中,国家以财政拨款的形式承担了机关事业单位人员养老的全部责任,它实质上是国家保障;在社会养老保险中,

由个人、社会与国家共同分担养老保障责任,它实质上属于社会保障。在这两种不同的养老保障模式中,国家所承担的责任存在着明显的失衡,这就是备受社会诟病的养老保障的“双轨制”“多轨制”,这是一种明显的不平等。其次,自后单位制时期以来,由于受单位制中身份区隔因素的影响,企业中的非国企职工、农民和外来务工人员等这些不同社会群体,起初都是被排除在养老保障制度之外的,之后随着公民社会权利的逐渐兴起,公民身份渐趋完备,他们的养老保障也才被逐渐视为公民的一项权利。于是国家才开始逐步把他们纳入社会养老保障体系内,他们的养老保障才从无到有,从不平等走向相对平等。回顾这些不同身份群体养老保障的发展历程就可以发现,在养老保障中,由于公民身份的缺失,长期以来国家是以“职业—户籍”身份作为对社会成员实施不同养老保障制度的根据的,于是养老保障就出现了城乡之间的不平等、机关事业单位与企业之间的不平等。

单位制时期社会成员的养老保障不平等的身份因素在后单位制时期依然不同程度地残留着,深刻地影响着后单位制时期公民养老保障的平等实现。因此,在后单位制时期,公民身份中三项权利的发展呈现出严重的不均衡:和单位制时期比较而言,虽然公民权和政治权的保障有了相当程度的提升,然而公民的社会权则依然处于被漠视的地步。养老保障权属于公民的社会权利,随着公民身份中社会权利的兴起,公民的养老保障才逐渐得到国家的平等对待。可见,在养老保障领域内,公民身份的缺位是养老保障不平等的根源。

当代公民身份已经不是一种特权身份,而是当今社会中的一种普遍性身份,公民身份是个体在政治共同体中所拥有的“完全成员资格”以及与这一资格相联系的各种权利。公民身份是社会成员在公共领域中的共同社会身份,它包含了公民的三项基本权利,即以“自由”为核心的公民权、政治权和社会权。公民权和政治权自 18 世纪以来就开始逐渐产生,社会权则是自进入

20 世纪之后,随着工业化的发展而逐渐出现的。公民身份的本质趋向于平等主义,它要求公民和公民之间的平等。公民身份是获得国家平等对待每个社会成员的重要依据,公民身份的实现程度体现了国家是如何对待其所属的社会成员的。在当下,社会成员在社会中的角色是多元化的,然而,当他们面对国家时,却有一个共同的身份——公民,国家理应平等地关怀每一个公民,这是国家应当承担的义务,同时也是国家存在的合法性基础。

公民的社会权利是一项积极权利,因此,公民在实现这种权利的时候需要国家实施积极的行为予以配合。获得国家的协助和配合,这既是公民的权利,同时也是国家的义务,故此,公民的社会权利与国家的义务之间存在着紧密的关联。养老保障权属于公民的社会权利,因此,公民在实现养老保障权时,国家也应当承担相应的义务和责任。国家在公民的养老保障权中承担责任并不意味着国家对公民的养老保障承担全责或主要责任。在养老保障中,国家的责任是有限的和理性的,尤其是在当下中国社会中,社会养老保险已经成为养老保障的基本模式。在这样的养老保障中,国家所承担的义务和责任只是实现公民在养老保障中的平等。构建公民身份是为了实现养老保障的平等,因此,具备完整的公民身份是实现公民养老保障平等的前提。在具体的公民身份构建中需要遵循养老保障对象的普遍性原则和养老保障制度的一体化原则,这同时也是实现公民养老保障平等的保障性原则。

当然,公民养老保障的平等不是平均和无差异化,而是一致性和差异性的统一。把公民最基本的生存需求设置为“底线”,“底线”以下,突显的是国家的责任,养老保障的平等具有一致性;“底线”以上,突显的是个人的责任,养老保障的平等具有差异性。国家在公民养老保障的平等中所承担的义务是保障“底线平等”。这种“底线平等”要求国家为每个公民提供“最低限度”的生存保障条件,而这也正是基于公民身份中的平等。在

“底线平等”的基础之上,由于公民个人能力的差异所形成的保障差异则是能力不平等的结果,是有差别的平等,与“底线平等”无关。

养老保障制度的改革正在中国社会中持续推进,公民身份的构建与完善正在进行当中。回顾新中国社会成员的养老保障历程,我们发现,养老保障制度的平等与否,以及平等的程度如何,都与公民身份,以及公民身份的完善程度有着密切的内在关联。故此,欲实现公民养老保障的平等,关键在于社会成员的公民身份是否具备和完善。

作 者

2015 年 9 月

目 录

引论	1
第一章 身份的嬗变与养老保障的平等	29
第一节 臣民身份与公民身份中的国家与个人	29
第二节 身份嬗变中的养老保障	33
第三节 公民身份下养老保障的平等	44
第二章 单位制时期的公民身份与养老保障	59
第一节 单位制中国家与个人的关系	59
第二节 单位制中被放逐的公民身份	68
第三节 单位制身份区隔下养老保障的阶差	75
第三章 后单位制时期的公民身份与养老保障	83
第一节 单位制的变迁	84
第二节 后单位制中残缺的公民身份	90
第三节 后单位制中身份分层下养老保障的阶差	95
第四章 公民身份中的养老保障权与国家责任	125
第一节 社会权兴起中的养老保障权与国家责任	125
第二节 现代养老保障中的国家责任	134
第三节 养老保障中构建公民身份的原则	147
结语	157
参考文献	161

引 论

一、选题的缘起和意义

(一)优势社会身份下的社会保障

20世纪70年代末开始的改革开放使得中国社会在政治、经济和其他方面的政策有了重大的调整,许多计划经济时期与社会发展不适应的制度在随后的改革过程中开始被调整、变革,作为中国计划经济时期的特殊产物的单位制即属此例。^①单位制在变迁过程中引发了一些值得社会关注的现象和问题,例如,社会大众对国家编制的嗜求,导致在择业方面,相当多的社会成员热衷于机关、事业单位,因为在他们看来,这些单位是有国家编制的,一旦进入这些单位的国家编制之中,就具有了优势的社会身份,成了体制内的人^②,也就意味着从此可以享有一系列独有的、稳定的社会保障。^③自2009年以来,每年参加国家公务

① 目前,理论界对“单位制”并无统一的定义,但这并不影响人们对单位制的理论研究。比较而言,社会学对“单位制”的研究成果最多。

② 这里所谓的“体制内”是指社会结构中,那些仍然较多地与再分配体制相联系的部分;而“体制外”则是指社会结构中较多地与市场经济体制相联系的部分。与体制外不同,体制内的人是有国家编制的,例如在单位制时期的机关、事业单位和国有企业单位的人员;而在后单位制时期,随着国企的改革,体制内的人逐渐只剩下机关、事业单位的人员了。

③ 现代社会保障制度有广义和狭义之分,广义的社会保障制度指社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚;狭义的社会保障制度主要指社会保险。本文中需要说明的是,在计划经济的单位制时期,养老保障制度基本只是在城市中实施,农村除了五保供养之外,基本上没有实施养老保障制度,而且那时候城市中的“养老保障”实质上是“国家保障”。在改革开放的后单位制时期,“国家养老保障制度”开始改革,“社会养老保险”作为养老保障制度的主体形式出现了。因此,在本文中,单位制时期的养老保障指的是“国家养老保障”,后单位制时期的养老保障则既指机关事业单位的国家养老保障,也指覆盖大多社会成员的社会养老保险。基本上无涉社会养老救助、福利和优抚这些方面。

员考试的人数都超过了100万,2012年度中央机关及其直属机构公务员岗位招聘考录比最高比例达到4124:1;2013年国家公务员考试报考人数达到了创纪录的156万人,其中,竞争最激烈的岗位的考录比竟然达到了惊人的8436:1。除了公务员之外,进事业单位也是大学毕业生的梦想,大学毕业生对有国家编制的机关、事业单位中岗位的追求已经远远超过了创业的激情。^① 社会大众之所以追求有国家编制的单位,本质上是对体制内附着的有特殊利益的社会身份的追求,一旦被纳入体制之内,其便可获得一份稳定的保障:在年轻的时候可以享有国家财政担保的工资薪酬,在年老的时候还可以拥有财政保障的退休金,安享晚年。应当承认,在当今中国社会,一份工作是否具有国家编制成为区分社会身份的关键依据。在许多社会大众的心目中,进入有国家编制的单位,就具有了优势的社会身份与较高的社会保障。机关、事业单位都拥有稳定的社会资源来源,一旦拥有这些单位的国家编制,就将拥有其他社会就业组织无法比拟的优势社会保障待遇。

就养老保障而言,在当下,虽然企业职工和灵活就业人员在退休之后可以依法享有国家规定的养老保障待遇^②,即进入社会统筹的社会养老保险之中,但是却与机关、事业单位的人员形成了鲜明的对比:机关、事业单位人员的养老保障施行的依然是财政保障的退休金制度。^③ 在现实生活中,虽然国家这几年来不断提高企业职工和灵活就业人员的养老保障水平,但是总体而言,企业退休人员的社会养老保险不仅保障程度低,而且一些

① 2013年初,中国某城市招聘清洁工,7000余人参加竞争,四成以上应征者拥有本科及以上学历。其实大家竞争的不是清洁工,而是国家编制,一位最终没有成功入围的研究生甚至声称:就算是死,我也要死在编制里!一位具有研究生学历的环卫工坦言:这份工作虽然辛苦点,但是让我有安全感,有归属感。

② 全国人大常委会制定的《中华人民共和国社会保险法》于2011年7月1日起实施,该法对所有性质的企业人员的退休养老问题作了统一的规定,应该是当前企业人员养老保障制度方面最权威的法律和规定。

③ 虽然在2008年开始了事业单位人员的社会养老保障改革试点,在5个城市展开试点工作,但是试点效果并不理想,到目前为止,国家在这方面并未有实质性的动作。

单位,尤其是私营企业为了逃避责任,不及时、足额为员工缴纳养老保险费,损害了企业员工的合法权益。与此形成鲜明对照的是,国家机关、事业单位在社会保障方面拥有得天独厚的优势,即拥有国家财政保障。这种优势使得机关、事业单位在社会保障方面是其他单位无法比拟的,于是形成了一种“洼地效应”:大量的大学毕业生源源不断地竞相挤入机关、事业单位。这种社会现象折射出在当下的中国社会,机关、事业单位和其他单位之间由于社会身份的差距而在社会保障待遇等方面存在着明显的势差。这种独一无二的优势不是通过市场的公平竞争获得的,而是单位制时期社会成员的身份区隔因素在当下未被彻底改革的结果。

(二)社会身份的分层与养老保障的不平等

根据公民身份理论的集大成者 T. H. 马歇尔的主张,完整的公民身份应当包含公民的三项基本权利:以自由权为核心的公民权、公民的政治权利和公民的社会权利。一国之内的任何公民凭借其是该国的公民这一法律事实,就有资格享有上述三项权利,并且是平等地享有这三项基本权利,养老保障权属于公民的社会权利。虽然我国宪法第 45 条规定了公民在年老之时均有权获得国家的帮助,以及国家有责任和义务为公民享有这些权利而创造条件,比如国家实施的社会养老保险等制度,但是,在现实的养老保障领域中,社会成员的公民身份并未被国家的法律和相关的养老保障制度所践行。自新中国成立之后的单位制时期开始,直至后单位制时期的当下,在养老保障这样一个社会领域中,事实上,国家并没有完全把社会成员以公民身份待之,相反,国家常常以公民身份之外的身份标准对社会成员区别对待,诸如户籍、单位身份等因素,形成了身份分层,统一的公民身份被其他社会身份所取代。虽然在当下,经济分层成为社会分层的主要形式,然而,在社会领域中,养老保障待遇与户籍和单位身份等因素密切相关,使得养老保障制度呈现“碎片化”,这

使得国家在社会成员的养老保障制度和待遇方面呈现“差别化”情形,当然,这种以不合理根据形成的差别化待遇当中暗含着养老保障的不平等性。

这种不平等体现在两个大的层面。第一个层面是城乡之间的不平等。2011年7月1日,《社会保险法》开始实施,农民被纳入社会养老保险制度中。然而,和城市人口相比较,农村人口的养老保障的程度和水准都大大低于城市人口,依然处于弱势的地位。就保障程度和保障水准而言,不平等性问题依然横亘在城市和农村之间^①,特别是机关事业单位、企业职工与农村人口之间^②,前者的保障程度远远比农村的高。特别值得关注的是,对于那些农村外出务工人员而言,由于户籍制度的缘故,这些人依然只具有农民身份,而各级地方政府作为寻求政治收益最大化的主体,通常会在政策制定的政治成本和政治收益之间进行权衡,最终出台那些政治净收益最大化的政策。^③因此,社会身份的限制导致这个群体一般无法和其务工地的本地居民享受同等的养老保障待遇,在养老保障方面,地方政府一般不会给予这些农村外来务工人员平等的养老保障权的。^④从上述这些状况可以看出,由于户籍制度中城乡区隔功能的存在,社会成员在养老保障等社会领域中的社会身份是以户籍为界定标准,即城市人和乡下人,而非统一的公民身份,国家据此在社会成员的养老保障的责任担当上呈现非均衡性。在一定程度上,城乡之间不平等的养老保障阶差格局依然存在着。

① 在《社会保险法》中,国家规定了农村中的基础养老金是每人每月55元,地方财政在此基础上可以提高,然而,农村养老保障程度和城市的比较而言,则存在着巨大的差异,这种差异已经超越了城乡之间在经济、消费方面的合理差距,形成了一种城乡之间的不平等。

② 2014年2月7日,虽然国务院决定合并执行城乡居民的养老保险制度,但是根据计划,要到“十二五”末基本实现合并,到2020年之前完全统一这两种制度。

③ Downs A. An Economic Theory of Democracy[M]. New York: Harper & Row, 1957.

④ 在上级政府对下级政府的考核中,人均GDP是一项重要的指标,如果以本地户籍人口计数则值更高,农村剩余人口数的计入只能稀释人均GDP的值,因此,地方政府更偏好只把本地户籍的居民计入社会保障的范畴。另外,还要考虑到当地舆论和选票的问题,总之,一般地方政府不会给予农村的外来务工人员同等的待遇。

中国社会养老保障不平等的第二个层面,即体制内、外的养老保障的不平等。改革开放之后,在单位制的变迁过程中,国企单位率先退出了单位体制,成为非单位组织,随着非公有制经济的不断发展,单位组织与非单位组织已经在中国社会的就业机构中形成了并存的局面。^① 在并存的单位组织和非单位组织中,“国有事业单位和行政单位还承担着养老和医疗保险等社会保障功能,在社会化的保障体系建立过程中,这些单位的社会保障功能显著‘升值’”^②。在很大程度上,机关、事业单位依然具有单位制中单位的属性,其成员依然具有单位人的色彩,其养老保障是由国家财政担保的单位保障,而机关、事业单位之外的非单位组织却游离于体制之外,其成员的养老保障则不能享有此特殊待遇,体制内的单位成员和体制外的非单位成员在养老保障方面明显形成了一种身份差别,国家对体制内和体制外成员的养老保障责任的承担是有“中心”与“边陲”之区分的,这种区分不具有合理性,明显是不平等的。

(三)社会权利在中国的兴起

依英国的社会学家 T. H. 马歇尔看来,完整意义上的公民身份应当是在公民的权利体系中既包括公民权利和政治权利,也包括社会权利。社会权利区别于传统的以自由权为核心的公民权利体系,后者包括公民权利和政治权利,具体包括公民的人身自由、财产自由、政治自由等权利;社会权利区别于传统的自由权,它是维护社会平等,要求国家积极作为的经济、社会及文化权利的总称。^③ 改革开放之后,随着市场经济的逐渐确立,公

① 所谓的非单位组织,主要是指非国家所有性质的各种不同的企业和事业单位;所谓的单位组织,在改革开放之前的计划经济时期,主要是指国家所有性质的各种不同的企业和机关、事业单位;在向市场经济过渡时期,单位组织主要是指财力雄厚的国有大型企业,国有事业单位、行政机关和党委机关。参见:李汉林,《转型社会中的整合与控制》[J],《吉林大学社会科学学报》,2007(4):46-48。

② 李路路,“单位制”的变迁与研究[J],《吉林大学社会科学学报》,2013(1):13。

③ 1948年的《世界人权宣言》和1966年的《经济、社会及文化权利国际公约》之后,社会权利成为世界上公认的人权和各国宪法相继规定的公民的基本权利。

民的权利意识开始觉醒,“集体权利—个人义务”模式逐渐开始坍塌,公民身份也逐渐被重视起来。然而,这一时期中国社会的重点在恢复和维护公民身份中的公民权利和政治权利,社会权利在公民的权利体系中一直被边缘化。随着社会经济、文化的发展,公民的社会权利意识开始萌生,公民对社会权利的诉求也越来越多,诸如在养老保障、失业、医疗、教育等方面开始对国家提出了愈来愈多的诉求,公民权利体系内容开始在这些诉求中不断拓展和丰富。社会权利和公民权、政治权不同,社会权利是一项积极的权利,它要求国家要积极地作为,以国家行动来保障公民在社会领域中的权利的实现。西方国家进入 20 世纪之后,社会权利在经历了经济大危机之后成为人们的一项诉求。在中国社会,公民的社会权利在 20 世纪 90 年代中后期才开始得到国家的重视。养老保障是社会权利涉足的重点领域,养老保障权是公民社会权利的一项子权利。直至 20 世纪末,随着中国工业化发展中家庭结构的变化,中国逐渐进入了老龄化社会^①,养老保障已经不再是公民个人和家庭可以单独解决的家庭事务了,而是成为一个严峻的社会问题,每一个公民都在面临着或将要面临养老保障问题。公民的养老保障权利作为公民身份中社会权利的一项子权利开始得到国家的重视,养老保障权是公民的一项社会权利,每一个公民都因为其是国家的公民而应当平等地享有社会养老保障的权利。

(四)养老保障阶差下的社会愤懑

“由于一个国家权威的合法性归根到底在于它是否可以满足广大民众的基本需要,所以能够满足民众的需要,使得民众的生活得到改善的政府,也可以获得统治的合法性,可以得到民众的拥戴。……如果一个国家的民众生活长期得不到改进,或越

^① 2000 年的中国第 5 次人口普查显示,中国 60 岁以上人口在总人口中的比重为 10.18%,按照国际标准,中国已经开始进入老龄化时代。

来越降低,政府的统治权威必定会受到质疑,尽管它可能是通过合法的政治程序,比如选举上台的。”^①改革开放之后,中国社会进入了后单位制时期,原有的养老保障格局逐渐被打破,社会成员的身份逐渐由单位人或人民公社的社员向社会人过渡。然而,由于单位制变迁过程中存在着路径依赖,单位制中社会成员的身份区隔机制并未完全被祛除,身份阶层所导致的社会成员之间的养老保障依然呈现出不平等的情形。尤其是随着中国老龄化时代的到来,养老保障已经逐渐成为社会保障制度中非常重要的一项内容。在城市中,和其他社会成员相比,机关、事业单位工作人员依然在养老保障方面享有国家财政支持的特殊优待。相反,其他社会成员则由于不具备上述机关、事业单位成员的身份而导致养老保障的程度明显较低,社会成员身份的阶差导致了养老保障的不平等。同为国家公民,却仅仅因为不具备机关、事业单位成员的身份而获得了不同的制度安排,于是引发人们对这种养老保障公平性的质疑乃至群体性愤懑。这已经引起了社会各阶层的广泛关注,养老保障的不平等已经伤害到社会的和谐发展。在养老保障领域中,和机关、事业单位中的人员相比,许多社会成员成为利益相对受损群体,由于无法享有公平的养老保障,在这些群体的心理上存在着一种深深的“挫败感”“相对剥夺感”(relative deprivation)。社会心理学家多拉德等人指出:“侵犯行为的发生总是以挫折的存在为先决条件的,同样,挫折的存在也总是要导致某些形式的侵犯行为。”^②虽然挫折并非必然导致某种形式的侵犯,但是挫折在一定条件下会引起侵犯性的情绪^③,这一点已经成为社会心理学的基本共识,多拉德等人认为,一般情况下,当人们在社会生活中遭受挫折和不公平的待遇时,心中自然就会产生对社会的愤懑,非理性情绪支配下的能量就会产生。如果这种能量不断积累下去且不能削

① 陈明明. 转型危机与国家治理[M]. 上海:上海人民出版社,2011:107.

② Dollard J. Frustration and Aggression[M]. New Haven: Yale University Press, 1939:52.

③ [美]J. L. 弗里德曼,等. 社会心理学[M]. 高地,等译. 哈尔滨:黑龙江人民出版社,1984:241.

减的话,它就会突破临界点,以泄愤的行为破坏社会。应当说,在现代社会中,失败挫折是难免的,但是如果这种挫败感的根源来自不公正的制度安排,那么,人们的侵犯性情绪就会被调动起来。简言之,如果这些社会成员的养老保障问题没有得到平等的解决,就会在其内心中产生一种愤懑,一旦有一个偶然的个体事件在身边引爆,他们的侵犯性情绪就会被激发出来,并互相感染,极有可能激发这些人的集体性行动。实质上,他们参与事件之中就是为了借机发泄心中的不满情绪。因此,如何实现养老保障的平等性事关社会稳定的大局。

(五)研究意义

建设一个公平公正的、可持续发展的社会成为中国政府当下的工作重心,尤其是自21世纪初,中国社会进入老龄化时代以来,社会成员的养老保障成为社会关注的焦点问题,养老保障的平等问题成为中国社会的一个敏感神经,祛除养老保障的不平等则成为建设和谐社会的关键节点之一,这也属于当今全社会所关注的重大民生问题。以单位制变迁为视角研究养老保障的平等问题是一种新的理论尝试,笔者认为单位制对当下养老保障的平等问题具有较强的理论解释力,对研究中国社会的养老保障平等问题具有独特的理论意义和实践意义。单位制是中国社会的独特产物,它是中国共产党领导下建立在社会主义公有制和计划经济体制基础之上的一种制度。“单位体制是中国社会主义社会的一个独特和关键的方面,……它并没有在其他社会主义国家中出现(至少没有像中国这样完整的形式)……对单位体制的各种因素的分析,不仅有助于了解中国社会主义体制形成过程中的许多特定方面,而且有助于理解当代中国的改革所面临的各种问题。”^①单位制曾经在计划经济时期对城乡间不同社会成员的养老保障有过制度区隔性安排,在客观上导致

① 路风. 中国单位体制的起源和形成[J]. 中国社会科学季刊(香港),1993(4):91.

了城乡之间养老保障的不平等问题。

随着单位制的变迁,单位制本身已经发生了许多变化,比如,农村中的人民公社的解体,城市中的单位曾经承担的养老保障功能开始社会化,逐渐从单位的职能中剥离出去。单位,尤其是国有企业对国家财政的依赖程度明显减弱等,“即便一些单位仍然承担着一些社会功能,但已经不再是原来意义上的‘单位组织功能多元化’,而是把给职工提供的这种服务当作了一种激励,当作一种特殊单位组织中的一种社会福利”^①。这些都是单位制变迁中的新变化。虽然发生了这么多的变化,但是在社会的基本结构中,“以单位组织为主导的基本格局在短期内还不会彻底改变。之所以如此,是因为由于中国社会主义制度的延续性,它使得‘单位’的一些根本性特征仍未发生明显改变”^②。中国社会在这一大转型时期,由于单位制并没有随着计划经济体制在中国社会的退出而全面解体,相反,这一体制还继续以嵌入式的形式存在着,并不断影响着社会成员养老保障平等的实现。^③故此,在当代中国社会,探讨养老保障的平等问题是不能绕开“单位制”而自说自话的。在笔者看来,以单位制的变迁作为公民养老保障平等问题的研究视角,这对深刻理解养老保障的平等问题更具有现实意义。

以单位制变迁为视角研究养老保障的平等问题是无法回避公民身份的,因为正是社会成员的公民身份的缺失或残缺才导致单位制时期和后单位制时期的养老保障的不平等,公民身份既是在公共空间中社会成员的统一的社会身份,同时也是一组

① 李汉林. 转型社会中的整合与控制——关于中国单位制度变迁的思考[J]. 吉林大学社会科学学报, 2007(4): 48.

② 李路路, 苗大雷, 王修晓. 市场转型与“单位”变迁——再论“单位”研究[J]. 社会, 2009(4): 8.

③ 例如, 当下国家机关、事业单位的职工的养老保障施行的依然是单位制时期由国家财政保障的退休金制度。与此形成鲜明对比的是, 企业以及其他社会成员的养老保障则实施的是社会保险性质的养老保障制度。这两种不同模式的养老保障制度导致了当下养老保障的“双轨制”, 这是一种制度的不平等, 是单位制时期的国家保障在当下社会中不彻底的改革所遗留下来的。