

天一讲堂

2009

主编 庄立臻 库金红

中国文史出版社

天

200

图书在版编目 (C I P) 数据

天一讲堂. 2009/庄立臻, 库金红主编. —北京:
中国文史出版社, 2010.4
ISBN 978-7-5034-2661-2

I. ①天… II. ①庄…②库… III. ①社会科学—文
集 IV. ①C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 053034 号

责任编辑：梁志安

出版发行：中国文史出版社

网 址：www.wenshipress.com

社 址：北京市西城区太平桥大街 23 号 邮编：100811

电 话：010-66173572 66168268 66192736(发行部)

传 真：010-66192703

印 装：宁波市鄞州启明印务有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：787×1092 1/16

印 张：25.75 字数：350 千字

印 数：1000 册

版 次：2010 年 4 月北京第 1 版

印 次：2010 年 4 月第 1 次印刷

定 价：43.00 元

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。

目 录

- 001 唐 钧 社会保障：基本理念与国际经验
- 021 滕建群 与你我息息相关的几个国际安全问题
- 045 江 涌 当前中国金融安全的态势
- 076 於贤德 笑的轻松与沉重
- 095 易中天 我读先秦诸子之老子
- 112 邓正来 全球化时代的中国社会科学发展
- 130 陈子善 甬籍现代作家之我见
- 150 吴士余 解读美国精神——改变美国的 20 本书
- 181 周 宁 当代西方的中国形象
- 204 南 帆 我们生活在机器中
- 217 王岳川 东方书法的当代解读
- 234 陈 炎 中国与西方建筑的古代、现代、后现代特征
- 257 冯伯群 解密清宫档案 走出传说戏说
- 282 赵丽宏 文学阅读的回忆与思考
- 299 仇加勉 金融危机背景下的企业安全——以商业秘密安全为视角
- 319 金正昆 人际交往与礼仪规范
- 336 黄士龙 现代服装艺术与流行元素
- 348 毛佩琦 重新审视明朝
- 373 徐 斌 书圣王羲之及其兰亭序
- 391 孙惠柱 人生舞台上的角色扮演——戏剧在社会生活中的多重意义

社会保障：基本理念与国际经验

演讲嘉宾：唐 钧

时 间：2009 年 1 月 10 日

地 点：宁波市图书馆报告厅

嘉宾简介：唐钧，毕业于香港理工大学应用社会科学学系。曾任民政部社会福利与社会进步研究所社会保障研究室主任。现任中国社会科学院社会学所研究员，社会政策研究中心秘书长。主要研究领域：社会工作、社会保障、贫困问题研究。从 1986 年开始从事社会保障和社会政策研究，发表论文和研究报告 500 多万字，主要著作有：《问题和障碍：中国走向全面小康的社会政策思考》、《中国城市贫困与反贫困报告》、《社会政策：国际经验与国内实践》、《中国城市居民贫困线研究》、《非营利机构评估》、《中国社会保障制度的再选择》、《市场经济与社会保障》等。

很高兴来到宁波，有机会和近 200 位宁波市民一起讨论社会保障问题。今天在这里讲话感到很亲切，我的祖籍是宁波，在我父亲那一代还是说宁波话的。我出生在上海，但是对于宁波，每次来都会感到很亲切。社会保障问题大家都非常地关心，尤其在现在经济不景气的背景下，现在中央对社会保障采取的各种各样的措施也非常多，正因为它跟大家的切身利益都有关系，年老了，生病了，失业了，另外还有生育、工伤等等，都跟社会保障有关系。大家对社会保障可能有一个概念，知道它跟我们有关系，知道它是一个国家的制度，它是要在我刚才提到的社会经济风险之下起到保护我们的经济和社会生活的作用的制度。但是，也有很多人可能知其然而不知其所以然，所以我先用一个多小时把社会保障基本的理念和国际经验介绍给大家，然后我想用比以往多一些的时间来讨论，大家提问题我来回答，我想采取这样的方式。

在十七大报告当中胡总书记有这么一段话,要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。下面布置了很多具体的任务。这里面我们一定要看到一点,就是社会保障体系是“覆盖城乡居民的”,这个定语,其实是在最近几年才提出来的。以前提社会保障的时候,大多数是跟城镇职工相关,因此它不是一个覆盖城乡居民的社会保障制度。所以这也是胡总书记和温总理执政以来理念改变以后,才提出了覆盖城乡居民的社会保障体系,这是一个很重要的变化。

我今天讲四个问题。第一个是什么是社会保障。第二个讲社会保障制度的历史演进。第三个讲一下社会保障的现状和问题。第四个讲一下中国社会保障是什么样的制度。

第一点,先讲社会保障的基本概念与框架体系

社会保障到底是什么呢?从社会政策学这门学科讲,它认为一个公民在社会领域有六项基本权利,最基本的是生存权,第二个是健康权,第三个是受教育权,第四个是居住权,第五个是工作权,第六个是资产拥有权。这六项权力,是一个国家、一个政府要给公民的切实保障,这六项权利是一个非常重要的基本权利。

社会心理学有一个理论,它把人的需求分成了五个层次:最低的是生理需求,是平时生活当中最基本的需求;第二个需求是安全的需求;第三个是得到社会认同的需求;第四个是自尊的需求;最高层面是自我实现的需求。它提出一个基本的理论,一个人在低层次的需求得到满足以后,他就会追求高层次的需求。比如以前我插队在农村,那时候家家户户都没有什么钱,所以出门的时候都把大门一带就走了,家里似乎也没有什么可偷。在那种情况下,大家对有没有贼,对于安全不太重视。现在大家知道,不管是城市农村,大家对家里门锁没锁就非常关注了,在城市里面大多数的家庭都装了防盗门。为什么呢?因为低层次的生理需求都被满足了,家里都有余钱了,有财产了,所以现在对安全的需求就比较重视。

当安全的需求满足以后,就要想到我要得到社会的认同。以前农民工打工就是挣钱,但是现在就不完全是那时候的想法了,他希望在城里面得到大家的认可。我在江东区调查过,我觉得江东区很多经验很好,宁波对农民工还是敞开胸怀的,希望把他吸收到宁波市的社会生活里来。不单要认同,还要看得起我,要得到尊重。以后就是自我实现,我自己想干什么要干成,这是自我实现的需求。我们所讲的六种权利,实际上都是比较低层次的,都是生理的需求和安全的需求,尤其是生存的需求、健康的需求。生理的需求,这是最基本的需求。它是什么意思呢?就是

我没有后路的，一旦我失业了，我没有钱了，一旦我生病了，一旦我没有地方住了，这都是一个最惨的经历了，没有后路可退。所以这样一些需求，只能由政府、国家、社会来给大家托底，提供一个最基本的需求。

那么社会保障是什么呢？社会保障，是现代国家社会政策和社会立法的一个重要内容，是国家和社会为了补偿现代化过程当中被削弱的家庭保障功能，帮助全体社会成员对付现代社会当中的经济风险，运用社会化的保障手段，依法保障全体社会成员基本生活的经济福利制度。

下面我们解释一下，它的第一层意思，为什么会在现代社会当中才有社会保障呢？在现代社会社会化大生产的社会经济背景下，家庭保障已经不能有效的起到保障的作用了。大家知道中国人讲孝道，大多从道德的层面上讲，但现实中孝道的作用却越来越不理想。事实上我们还要看到，道德都是有它的经济基础的。以前我们是以农耕文化为主的，大家在家里种田，在家里种田有一个特点，人一年四季是被束缚在这块土地上的，子女都在家，所以对侍奉老人就有一个非常好的经济环境。但是现在不一样了，尤其是改革开放以后大家都往外跑，我想宁波也有很多人为了自己的生计也在全国到处跑，农民也有自己的生意，也可能到城市里来打工，这个距离就拉开了，拉开了以后对老人的侍奉就会出现问题的。其实在我们的古典小说、古典戏曲当中经常会有一句话，比如儿子要入朝为官了，要当兵打仗了，临走前都要跟父母讲，儿不能忠孝两全了。这说明在流动的社会经济背景，以前的孝道文化会受到冲击。当然从道德的角度讲，还是提倡孝道。但反过来也要认清，形势变化了，行孝变得不容易了。中国还有一个特殊情况，我们的计划生育，我们的独生子女，我们经常讲的是“四二一”家庭，一对夫妇上面有两对老人，下面还要有孩子，甚至父母之上可能还有一代老人，现在的中青年将来可能要侍奉5—6位老人，但是家庭保障功能又减弱了。我们怎么办呢？这就需要用一种社会化的方式，由国家和社会来替我们尽孝。从一定程度上讲，我们把钱交给国家，政府来帮我们对这些老人提供经济上的来源，为这些老人提供服务，这就是社会保障。因为在现代社会发展的过程当中，一定会出现这些问题，所以国家和政府，还有社会，就有这样的责任做好这件事情。

第二个就是家庭保障和社会保障是此消彼长，它是一个过程。我们现在不要人为地去使这个家庭保障不起作用，而是我们要尽量的使家庭还能发挥保障作用。一般来讲，家庭保障是最个性化和人性化的保障。在这个过程当中，国家和社

会要起作用,但是家庭也要使它发挥作用,所以我们很多政策设计应该考虑鼓励青年人和中年人为他们的父母尽力,这在设计政策的时候是一个考虑的重点。比如说,对于老人来说有三方面的需要:第一方面是经济来源;第二方面是服务的功能,你光有钱如果找不到人来照顾老人,你有钱也没有用;第三个方面叫亲情慰藉,也就是中国人讲的天伦之乐,只有子女和孙儿孙女,只有自己的家人才能起到这样的作用,别人很难代替。所以这三个方面都要做到。前两个方面,国家和社会能够起到作用,国家、政府能够给我们提供经济的保障;服务保障方面是三个方面共同努力,国家、社会、家庭一起努力,来做好服务的这一块。第三个方面,一定是家庭的,除非有一些特例,亲情这块一定是家庭才能起到这样的作用。

这样讲起来,国家和政府首先是第一个责任主体。我从开始讲到现在一直在反复强调,国家和政府是第一个责任主体。

社会保障的目标是追求社会公平的,要保障全体社会成员的基本生活需求。我们假设,在宁波一家三口,过一般的日子要多少钱,这是通俗的解释。我在全国做过一个调查。在上海三口之家过一般的日子,人均可能需要 900 多块钱,加起来一个月大概要 2700—2800 块钱。可能宁波也差不多。北京要少一点,800 块钱就够了。最少的是成都,成都的物价特别便宜。这是 2005 年的调查,现在物价上涨了,要更多一点了。也就是说,要保障一个人过上基本的生活,上海一个月是 1000 块钱左右,我觉得这对宁波是有参考价值的。

通常讲的社会保障,不是一个单一的制度,实际上下面包括了很多制度,形成一个体系。第一个是社会福利制度,第二个是社会保险制度,第三个是社会救助制度。

社会福利是什么呢?一个方面是社会津贴,比如现在上海、北京都有了。北京市 60 岁以上的老人,即使以前从来没有工作过,一个月就有 260 元钱的津贴。虽然钱不多,但是只要上了 60 岁都有,这就是一种社会福利制度。就是只划一个简单的杠杠,符合这个规定什么人都有。北京这个还不是完全的社会福利制度,但是它是按照社会福利的方式思考,它只是对完全没有保障的老人才有的。如果已有保障,260 块钱就不发给你了。上海对 70 岁以上的,发的钱比较多,400 多块钱,这是一种社会福利的思路。另一方面,社会福利在我们国家主要是落实在服务方面。前不久我的舅舅去世了,90 岁。他在医院住院时候我去看他了,我的几个表妹忙得要命,大概一年多时间,也不能正常工作,大家轮流地照顾他。我就想,到我们老的时候怎么办?我只有一个女儿,所以这个服务的问题是非常重要的问题。民政

部的社会福利与慈善事业促进司现在也正在规划,怎么把全国的老年人福利服务问题解决了。福利服务还有对残疾人的服务,还包括孤儿等等。

第二个是社会保险。劳动者个人和企业共同出钱,在政府那里建立一个基金,当你遭遇法律规定的这些风险,比如说年老、生病、失业、生育、工伤,这时候就可以从这笔资金里面得到保障基本生活的钱。这个钱如果不够用了怎么办呢?政府是要往里贴的,政府是最后出台的角色。

社会救助是什么呢?城乡低保现在都有了,只要你是贫困的,你家里的收入达不到政府规定的保障线,你就可以向政府申请救助。这是从理论的角度来讲,低保是一个体现中国国情的制度名称,国际上叫社会救助。

特殊保障是指什么呢?在中国目前特指对军人的保障,军人的优待抚恤。

还有一种是雇主责任制。刚才讲的社会保险是由劳动者个人和雇主一起出钱的,如果全由雇主负起责任来,这就是雇主责任制。其实农民工的工伤保险施行的就是雇主责任制,雇主要给他买保险。

还有一种叫储蓄基金制。刚才讲的社会保险,是最后政府出台。储蓄基金制完全是雇主和个人,而且要建立一个个人账户的,这就是储蓄基金制。社会保障大概包括了这些内容。

社会保障是一张安全网,但是这张网不是单层的,实际上它是三个层次:第一层次社会福利,第二层次是社会保险,第三层次是社会救助。三个层次形成了一张复合的保障网。如果贫困是一个陷阱,三层安全网张在上面,使人不容易落下去。在中国来讲,社会福利这块不太理想,社会保险这块也不太理想,所以这几年我们一直在强调低保制度,一定要做到应保尽保,因为这是最后的一张安全网了,如果你不保他,他就贫困了。

另外社会保险制度,它有养老、医疗、失业、工伤、生育,这五块都有了。下面还有伤残和遗属保险,实际上就是对遗属的一些补助。在中国,这些包括在养老保险里面了,单独的伤残保险还没有完全实现。

第二点,我们讲一讲社会保障制度的历史发展

社会保障制度,最早起源于慈善事业。一般认为,社会保障制度都源于人类恻隐之心和宗教信仰对贫困者施以援手的慈善事业。很早的年代,在孔子那个时候就强调,大家要帮助贫困的人,这是很古老的制度。因为人是社会性的动物,如果是一个单独的人是很难生活下去的。在这种情况下,人类一开始就有这种互助互

利的基本行为。人类社会还处于类人猿那个阶段的时候,也有这种慈善事业,那个时候可能是用一种非常残酷的方式来使整个的人种延续下去,碰到饥荒的时候,可能会把老人和孩子吃掉。其实我们现在看《动物世界》,群体生活的动物都会有这样的情况存在,这就是讲到一个极端。但是这个时候都会有一种牺牲。在社会化的群体里面都有一种牺牲,使我们的族群往前发展,所以像这样互助互济有很久远的渊源。在17世纪的时候,欧洲出现了国家济贫制度。这是英国的工业革命造就的。因为当时英国的呢绒在世界各地非常畅销,所以就要把农田都毁掉,养羊,这样就把农民从原来的土地上赶出去。赶出去以后对工业的发展有一个什么好处呢?因为这些农民失去了土地就变成了无产者,就只能到厂里面做工人。为什么马克思说资本来到世界上就滴着肮脏的血呢,别看发达国家现在非常繁荣,但是它的起步是非常残酷的。在这样的情况下,很多失去土地的农民非常不服气,原来自由自在的种田,为什么要逼着我打工呢?所以英国出现了很多的流浪汉,他宁愿乞讨也不愿意做工。所以1601年的时候颁布了一部《伊丽莎白济贫法》,来帮助他们。这部法律的道德基础是新教教义,在欧洲有一个基督教的改革,原来的天主教延续了几百年以后也出现了很多腐化的东西,神权统治,政教合一,这是没有人监督的权利,所以出现了很多腐败的东西。这时就有人出来革命,要建立一个新的基督教,就叫“新教”,就是今天的基督教。新教当中列了七种罪恶,贫困也被列为一种罪恶,是上帝对人的一种惩罚。在这个《济贫法》里面突出了两个东西:一种是皇家给你的救助;第二种是惩戒,把你关起来,让你做苦工,惩罚流浪汉,贫困是因为你懒。这时候很多人逃亡,但被抓回来就会受到惩罚,会被割掉鼻子和耳朵。虽然给了他穷人一口饭吃,但是并没有使穷人摆脱贫困,反而被收容进去以后就永久成了贫民了。现在学界对《伊丽莎白济贫法》还是肯定它是国家第一次介入济贫,所以认为它是社会保障制度的起源。

到了19世纪末,德国兴旺起来了,1873年德国开始建立社会保险制度。跟原来的社会救助制度相比,社会保险制度的特点是预防型的,是在没有发生贫困的时候储存一部分资金,到遭遇风险时就可以拿来用。社会救助制度,是你已经贫困了,政府才根据你的最低水准的需要,发给你补助。如上所述,2005年,上海的基本生活水平大概是1000元左右,这也应该是社会保险制度的基本生活标准,是温饱型的水平。而保底型的低保制度大概只有300块钱,这叫最低生活标准。另外,社会保险制度来源是多元的,雇主、雇员和政府三方筹资;社会救助制度,完全是

财政的钱。所以,社会保险制度体现出它的优越性。

到了 20 世纪中期,第二次世界大战以后,西方国家普遍以社会保险为中心,建立了“福利国家”的模式,这个时候社会救助制度好像不太重要了。

我们现在一讲西方发达国家,总是羡慕他们的福利好,但是西方福利国家的建立也有一个过程。刚刚建立的时候,西方国家有很多优越的条件,比如有殖民地,比如当时世界上矿产资源、能源都非常便宜,当时石油只有十几美分一桶,但是到 2008 年石油最高涨到 147 美元一桶。为什么会出现当前的经济危机呢?就是石油涨得太邪乎了。当时西方国家占了很多便宜,它们从殖民地搜刮钱,但仅仅是把自己国内老百姓生活搞得好好的。大家可以看看,1950 年代的时候,英国的福利多好,但是香港的福利怎么样?其实是很差的。到 1960 年代香港发展起来以后,福利才稍微好一点,所以一个宗主国和殖民地差距是非常大的。同时,因为在西方国家是要选举的,两个党竞争,哪一个党提出的福利多,对他上台就有利。这就是为什么一旦有两党制,福利待遇就会往上走。而且福利待遇有一个特点,一旦上去了,以后就很难下来。

英国的撒切尔夫人和美国的里根总统,在 20 世纪 80 年代搞社会福利改革,他们想把福利待遇往下削,但基本上没有如愿,被削减的是穷人的这一块。因为在 20 世纪 80 年代的时候西方国家已经形成了橄榄式的社会形态,富人很少,穷人也很少,只占 5%—10%,他们的声音就很容易被忽视,所以改革就是削减穷人的福利。如果损害了多数人的利益,他们就不选你了。为什么我们国家搞社会保障非常困难呢,因为我们不可以向外掠夺,我们是完全靠自己,所以就出现了很多困难。这不是说我们不可以建立这种制度,但我们的这个过程要比西方国家困难得多。

刚才讲了,自从有了社会保险制度,社会救助制度好像就显得不重要了。但是到了 20 世纪 30 年代的大萧条时期,现在有人把它拿来跟现在的经济危机比,这一时期,美国失业的人也非常多,那时候罗斯福总统就采取了一种方式,就是以工代赈,他把失业的人组织起来去修公路和铁路。其实从后来来看,这三年中干的这些事,对美国以后的发展起了很大的作用。所以,有人说,现在中国的四万亿是新的“罗斯福新政”,我们要修多少铁路,据媒体报道,今年铁道部要投入 6000 个亿,可以解决 600 万个工作岗位,这个思路和罗斯福新政是有共同之处。

一个国家在刚刚开始发展的时候,社会救助也比社会保险更重要。1960 年代亚洲四小龙经济起飞,那时候亚洲四小龙都是没有社会保险的,主要靠社会救助,

把最穷的人安抚住了，不让他们过不下去。1980年代的时候有一句话，叫做“上不封顶，下不保底”，但是从国家政策来讲，“上不封顶”可能是对的，但是“下要保底”。作为一个国家、一个社会来讲，一定要保底。下要保底靠什么？靠低保，靠社会救助。上个世纪90年代后半期，我们大批人失业下岗的时候，最后起作用的是低保。从理论上说，社会保险制度仍然不是一个理想的制度，为什么呢？一个最主要的原因，社会保险制度实际上是上个世纪中叶建立起来的，到现在并没有什么大的变化。当时是一个什么样的背景呢？全世界都是以制造业为主的工业化的背景，到处都是劳动密集型的产业。当时福利国家也追求“充分就业”。在这样的背景下建立的社会保险制度有一些什么缺陷呢？我们举个例子，比如按人头收费的方式，在那个时间里，都是制造业的背景，都是劳动密集型的产业，也就是说企业雇的人越多，挣的钱就越多。美国通用汽车公司，在全国雇了60多万人，还有美国的电讯电报公司，在全美雇佣人员是120多万人，这都是美国最著名的大企业。所以在当时来讲，企业主雇一个人就给他交一份保险费是合理的。但是到了20世纪80年代以后就不是这样的情况了，是资本密集型产业、是知识密集型产业占优势了，出现一个什么情况呢，雇人多的不一定挣钱，雇人少的反而挣钱。微软挣不挣钱？但它在全世界一共才雇用了4.2万人。大家想一想，在中国也是一样，我们的劳动密集型产业利润空间有多大？而做贸易的，尤其是做高科技的产业，它的利润空间有多大？尤其是银行、保险公司等等。所以在当代，雇人多的企业不挣钱了，雇人少的企业反而挣钱很多。在这时候，如果多雇一个人，就要多付一份保险费的话，从宏观来讲是不合理的。这个问题我提出来也差不多十年了，目前来讲还没有得到足够的重视，中国社会保险制度往下走，这确实是一个非常严重的障碍。西方国家雇人多的企业乃至产业不挣钱了，我就不干了，就放到第三世界国家去。中国抓住这个机遇，外资投到中国来了，因为在中国有廉价劳动力。但是到了中国以后，中国有这么多的劳动年龄人口，有这么多的需要就业的人口，到了我们这里我们不能放弃这个机遇了，我们要发展劳动密集型的产业，我们没有退路。在这样的情况下，我觉得我们应该改变社会保险的收费方式。我不知道在座的有没有中小企业主，我想你一定非常欢迎我的说法，我认为作为公民个人，他应该直接跟政府打交道，我把我工资按政府规定的一定比例交给政府，我就参加了社会保险。我跟我的老板没有关系，老板的钱应该按照他的利润大小，按照收税的方式收，这样就比较合理了，你利润越大，你交的钱就应该多一些，利润越小就少一

些,这样中小企业才能活下去。现在,一有风吹草动中小企业就破产了,为什么呢?就是负担过重,压力太大,如果你完全是按照招雇一个人就要多出一份钱的话,很多老板就会考虑这个,我尽量少招人,或者是我招了人却想方设法不给他参加社会保险。

第二个我们讲讲失业保险。失业保险为什么要有一个期限呢?世界上最短的期限是六个月,你失业了以后可以领六个月的失业保险金;最长的是中国,24个月,可以领两年。为什么要有期限呢?因为这个制度是在充分就业的背景下设计出来的,也就是说你失业了,在这短时间内可能有80%的人是可以找到工作的,政府只要帮助你度过这个难关就可以了,你不能永远拿下去。但是在世界产业结构大调整以后,有相当一部分人,基本上是我们这一代人,除了去读书的,当时就可能顶替父母亲上班了,这样的一些人,现在基本上都下岗了。这么一代人,不仅仅是中国,在全世界基本上都是被牺牲的一代人。因为产业结构大调整以后,这代人一旦失去工作,就很难再找到一个比较稳定的工作。在这样的情况下,失业保险根本就不起作用了。你保他两年有什么用?还是找不到工作。所以,在中国,最后是靠低保把这个局面稳定下来了。低保的钱虽然少,但是一直可以拿,一直拿到去世为止。所以失业保险在现在来讲,也是一个需要去考虑的制度。

我们把刚才讲的总结一下,可以归纳出社会保障历史发展的几个特点:

第一,在社会发展的过程中,新的和老的保障方式是不互相排斥的。从家庭保障开始,发展到慈善事业,再发展到社会救助,再发展到社会保险,一种新的保障方式出现以后,并没有排斥旧的保障方式。有了慈善事业,家庭保障还稳固得很;有了社会保险以后,社会救助和慈善保障都还存在。不是说新的出来了,就把原来的抛弃掉了,而是基本上都在,并且起到互补的作用。所以在当代社会中,不但要有国家的社会保险和社会救助,这是政府负担的,还应该有慈善事业,还应该有个人的商业保险。所以十七大的报告中提的是,要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,这个提法,比以前的提法更准确,而且有主有辅。以前的提法是,社会保障包括四个方面:社会福利、社会保险、社会救助、慈善事业,这个提法是有问题的,后来十七大的报告把它扭转过来了。

刚才讲的是,社会福利、社会保险、社会救助这三个方面是一个主体,商业保险是从市场的方面进行补充,慈善事业则是从民间的角度进行补充。



第三点，我们讲一讲社会保障的现状和问题

刚才讲的是 20 世纪的社会保障，那么我们想一想 21 世纪的社会保障应该是怎样的？我觉得应该有三个“超越”：首先应该超越现在教科书上的社会保障模式。第二是要超越 20 世纪的社会保障模式。20 世纪给我们一个以社会保险为主体的模式，我们要超越它。第三是要超越国别的社会保障模式。现在有很多的海归，回来后都说外国的好。我们现在考虑问题，不应该是哪一个国家的社会保障制度好，就照抄照搬。我们要把人家的好处都拿出来，再根据中国的国情研究，看看按中国的国情的应该怎么建立。

现在的社会保障制度是 20 世纪的，现在已经受到了很多冲击，后工业化、全球化、后现代化、逆城市化、环境保护主义、信息化，实际上已经向工业化、城市化提出了挑战。我刚才讲了 20 世纪的社会保障是以充分就业为主的，但当代社会，非正规就业越来越多了。非正规就业有两个层次：一个是高端的，通过网络，在家里办公、做生意；一个是低端的，失业以后只能去打零工。这不是中国独有的现象，在美国有 25% 的人不属于正规就业，不是像以前 8 小时上班、每个月可以领工资这样一个非常稳定的状况，而是处于一种不稳定的状态下。非正规就业变成一种常态了。欧洲不承认非正规就业，但是在欧洲，打黑工的现象比比皆是。可能宁波人出去的比较少，温州、台州那一带的比较多，喜欢到欧洲去，很普遍。为什么跑过去的人总是有活可干，可以待下来呢？说明地下的产业非常发达。从奥运会以后有一个非常强烈的感觉，欧洲人其实是非常两面的，嘴上讲得非常好，欧洲是不允许非正规就业存在，要工作的话，你就要有合法身份，要有劳动合同，要交保险费等，但是地下黑工却是非常普遍的。甚至于说，离开这个黑工，欧洲社会生活秩序就无法保持。在中国，比如说过年了，农民工都回家了，北京送牛奶都没有人送了。我想跟欧洲也有类似的情况，按欧洲各国政府的管理效率，要把黑工完全禁掉是做得到的，为什么不禁掉呢？就是说这些黑工对欧洲的社会和经济是有益处的。我们中国非正规就业应该在 50% 左右，什么是非正规就业呢？一个是没有劳动合同，第二个就是没有社会保障。在这样的情况下，有人说当代社会中“充分就业”已经是天方夜谭了，已经是不可能的事，是一个神话了。社会保险制度与就业的联系是非常紧密的，雇主拿 100，职工也拿 100，从工资里扣，但是没有充分就业，交费不就悬了吗。

社会保险制度，也被称之为与职业相关的社会保障制度。非正规就业，改变了

以往的劳动就业制度。在这种情况下,全世界的社会保险都处于一种危机状态。刚才讲到了罗斯福新政,在大批失业的情况下可以采取这种“以工代赈”的方式。但是在1990年代以后又往前走了一步,就是不再让这些人做苦工了,而是采取一种培训的方式。你失业了,那你就去参加培训,如果你不参加培训,就只能拿到很少的救助金,但是你参加技术培训,就给你失业津贴,这个钱就要比救助金多得多。我有一个中学的同学,移民到瑞典。1995年我到瑞典开会,开完了会我在他家住了一个星期。那时候他在瑞典去了5年多,但从来没有正式工作过。他一直在接受技术培训,培训六个月以后你去求职,求职三个月找不到工作又去培训,他一直在培训,找工作,从来没有正式工作过。但是我去的时候,政府给了他一套两居室的公寓,我去的时候他刚买了一辆车。大家可以想一想,在这么一个“培训—求职—再培训—再求职”的循环过程中,他不一定能够找到工作,但是他的生活是有保障的。通过求职你找到工作是最好,但是在北欧这么一个社会中,人的性格是相对封闭的,从理念上讲,他们非常喜欢在全世界出头。据说瑞典有一个规定,只要一个人踏上瑞典的国土,政府是不可以随意把他赶走的,他可以申请避难。所以到瑞典去,很多社区就是阿拉伯人,或者印度人,但是这些人真想找工作是很难的。瑞典政府通过这样一个循环,进行社会控制,在培训的人就不算失业了。我们也学瑞典的积极劳动力市场政策,但我们没有看到实质,结果是我们的培训是形式化的,给农民工和下岗工人的培训往往是一个星期。一个星期能学什么呢?东北的下岗女工说,学一学回家给老公露一手。最近我给中央提了一个建议,我们一直在叫缺乏技术工人,不如趁现在经济不景气的时候,很多农民工找不到工作,认真地抓一下培训。现在的失业保险金积累了1000多亿,可不可以拿出200亿来培训100万个技术工人,经过两三年的培训,我们经济好起来的时候,不就有技术工人可以用了吗?我觉得宁波也可以考虑这样的政策。农民工失业了,宁波市政府是不是可以考虑这样一个政策,留下这么一部分人给他们培训。不要搞政府免费培训,这个效果是不好的。调查表明,只有自己出钱参加培训,才是有效的。我主张拿出200个亿,不是说直接给农民工,或者是给培训机构,而是借给农民工。农民工毕业以后,找到工作,并且工资达到某个程度,比如一个月1500元,到那个时候开始还债。找不到工作可以不还钱,还钱的时间可以拉得长一些,但是你要付利息。我觉得用这样一个思路去做,看看行不行。

其实中国的社会经济发展正处在一个拐点上,有人说新的世纪是从2008年



开始的,前面一段是个过渡时期。2008年的金融风暴和经济危机,可能会使整个经济模式发生重大的变化。中国也正处在一个发展的拐点,在宁波来讲应该是很明显的。以前是为了生存而奋斗,我们要吃饱饭,但是走到现在,我们的温饱问题已经解决了。第二个来讲,原始积累我们已经基本完成了。在这样的情况下,我们再往前发展就不一样了。以前是为了脱贫致富,现在要靠市场了,市场是什么?市场是消费,要是大家不消费,这个市场是不存在的。市场经济实际上是要消费的,要把生产的最终产品消费掉,那么经济运行的各个环节才能转动起来。如果大家都消费的话,生产的消费品过不了几年就过剩了,生产的东西卖不出去,就是经济危机。所以现在是消费的社会,市场是建立在消费的基础上,要可持续的话,要走向全面小康、和谐社会,就要使中国人消费。那么为什么中国人不消费呢?中国人有很多后顾之忧,我老了怎么办?病了怎么办?子女上学怎么办?老百姓讲是三座大山、四座大山,所以要存很多钱,以防万一。社会保障在现代当代社会中为什么那么受到重视呢?就是要使大家消除后顾之忧,消除了顾虑以后你才会去消费。还有一点,我们讲消费为什么这么重要呢?从计划经济的角度讲,生产是创造社会财富,消费就是消耗社会财富。消费了,社会财富就没有了,吃掉了,用掉了。但是市场经济不是这样的观念,就是要把生产出来的东西消耗掉,然后才可以再进行生产,这是完全不同的两个理念。真正的小康社会,不是我们以前的那种观念,节约、节约、再节约,是形不成小康社会的。要有正常的消费,一个社会中大部分人有东西我也应该有,是这样的一种观念,这个社会才会往前发展。那么消费有多大作用呢?美国为什么发展得好,因为美国国内有一个庞大的消费市场。不要以为现在有金融危机,美国就完了,它的恢复能力还是很强的,少则三年,多则五六年,还是能够逐渐恢复的。欧洲国家都是百万、千万级的国家,民族国家的疆界使欧洲市场被分割,所以1970年代他们提出要建立一个共同市场,后来就提出要建立欧洲共同体,到了现在就成了欧洲联盟。为了市场,连民族国家的主权都可以让步,这是为什么,就是因为有一个大市场才有经济活力。中国本身有13亿人这么大的市场,如果不开发出来的话,我们不可能有可持续的发展。一定要使中国人消费,关键点是什么呢?就是要建立社会保障制度,让大家无后顾之忧,这样才敢于去消费。

第四点,我们讲一讲中国社会保障是什么样的制度

21世纪的中国的社会保障是什么样的呢?

第一点就是“人性化”，要以增进和改善民生为终极目标。以前建立社会保障的目的，是为了社会稳定，为了与经济体制改革配套，这都是有偏颇的。社会保障制度的目标，是要解决民生问题。其实民生问题解决了，改革也顺利了，社会也稳定了。如果把目标只瞄准经济体制改革，只瞄准社会稳定的政策视野就很窄，社会只想到城市职工，只想到国有企业职工，除此以外都考虑得很少。

光想稳定，结果是会哭的孩子有奶吃，造成政府的被动。如果把“覆盖全民”作为社会保障的目标，把相关的民生问题都解决了，其实社会也稳定了，改革也好搞了。

第二个是要“可持续”。一个社会保障制度，本身要有吸引力，要有自我生存、自我发展的能力。

第三个是要“求适度”。我们不要像发达国家那样，搞“从摇篮到坟墓”的福利国家，但是我们要保障我们的基本生活。

第四个要行得通，要在中国行得通，在中国行得通，又要考虑很多特殊国情，恐怕还要包括一些“潜规则”。

在 2000 年，我们中国社科院社会政策研究中心提出了一个概念，叫做“基础——整合的社会保障体系”。基础，如上所述，就是保基本，谁保呢？就是政府保。第二个是整合，社会保障制度是一个整体，现在退休的老人说我钱不够用，是不是真的生活上不够用呢？不是的，是怕生病，老人存钱就是怕生病。如果我们有好的医疗制度，他为什么要存这么多钱呢？其实老人的问题不是基本生活过不下去，而是怕生病，是我们没有一个好的医疗保障制度。

第二个例子，为什么 1990 年代末我们的退休金一下子不够了呢？因为我们当时的社会保险制度，交费的人主要是国有企业的职工；1996—1998 年，1/3 的职工下岗了，他们要么不交费了，要么只是象征性地交一些，所以，养老保险一下子就没有钱了。以前我们搞养老保险的改革就顺着养老保险的思路去想，搞失业保险就按照失业保险的思路想，而不去想它们之间的联系。所以，我们的思路就是要把它作为一个整体来考虑。现在世界上非常盛行的一个理论就是 ASSET BUILDING，就是资产建设，实际上就是我们可以把收入变成资产，资产变成资本，怎样把个人账户中的资产变成资本，变成投资呢？这可能就是 21 世纪社会保障的新理念。

再看看扶贫。我们中国的经验，就是可以通过扶贫来脱贫的，就给予发展性的扶贫；如果不能通过扶贫来脱贫的，我们就给予救助性的低保。换句话说，如果有