

# 经济结构转变进程中的社会保障问题

北京大学经济学院院长 刘伟

2004-6-27

(速记整理稿)

各位老师、各位同学、各位来宾：

大家上午好！非常高兴有机会跟大家讨论关于中国的社会保障和保险这些非常专业的问题。对于这样的一个专门的问题我非常缺乏研究，所以组织者跟我说要讲 25 分钟的时候，我想对于有研究的人 25 分钟时间太短，而对于我这个没有特别研究的人 25 分钟的时间太长。我用不了 25 分钟的时间，我扼要地就这个问题谈一下我的看法。

我们现在讲中国的保障和保险问题，人们比较集中关注的是资金问题。我们国家穷，所以保障水平低，我相信这是一个事实，而且是一个基本的事实。对于我们国家这样一个特殊的发展历史阶段来讲，与其说中国的保险和保障存在的主要问题是在数量上、资金不够的话，不如说更重要的是一个结构问题。

我归纳了一下，中国作为一个发展中的国家，现在有八个方面的结构在急速变化，这八个方面的变化对中国的现在的社会保障和保险问题都提出了尖锐的挑战。

第一个方面是所有制结构发生了非常突出的变化，国有制比重从 90%左右急速下降到不到 40%；而无论是资产上、资本构成上还是 GDP 的比重上，非国有制的比重都在迅速上升。这个变化意味着中国社会承担社会保障和保险的责任主体在发生着根本的变化，在过去的封闭财政主导型的经济中，国家承担相当大的保障和保险责任，现在这些责任转化为高度分散的社会的市场性能，这个变化带来的利益摩擦和隐含的制度要求是相当尖锐的。

第二个方面是我们国家资源配置结构的变化。我们正从计划经济急速地转变为市场经济。现在对中国的市场化进程有各种各样的判断，最乐观的是一个博士做的成果，预计现在达到 69%。这是说给外国人听的，我们非常渴望西方人认为中国已经是市场经济国家了，所以要估算高一些。但是，不管高或低，经过 25 年的改革，市场已经成为我们配置资源的基础性力量，这是一个不争的事实。资源配置方式结构的迅速改变，对我们中国的保障和保险问题构成了新的挑战。市场配置资源的价值趋向在于效率，效率一定意味着风险，这种配置方式的变化，意味着保障和保险问题在中国尖锐起来。

第三是产业结构变化。工业化加速在中国是不争的事实，我们国家现代化的历史内容主要还是实现现代工业化，真正完成现代工业化。工业化加速和产业结构的急速提升带

来一个突出的保障和保险问题是空位与失业并存。在发达国家，空位与失业并存是发生在后工业化时代的，而中国是发生在工业化时代的。全国总工会有一项调查，49%的下岗职工是因为结构问题，而不是因为总量，不是说没有这样的岗位，而是说这个产业不行了，这个产业是夕阳产业，这个产业的工人被历史折旧掉了。这是一种结构性的矛盾。如果发生在后工业化时代，在人工投入比较密集的社会解决起来难度会小一些，但是发生在我们的工业化没有完成的、有大量农村剩余劳动力的社会可能更加尖锐。产业结构的急速变化，导致了失业保险等问题尖锐化，这些问题如何解决，在中国是难以想象的。

第四，城乡结构的变化。中国的城市化相对于落后中国的工业化。城乡结构的变化使得我们二元的社会保障体制的转化要显著地提速，这背后发生的政治、经济、文化问题是很复杂、很严重的。过去，广大的农村是没有纳入现代社会保障和保险体系的，给农村居民的基本保障就是那块土地，老了找这块土地说话，有病找这块土地说话，孩子将来要结婚也找这块土地说话，等等。在城市化的过程中，土地制度、城乡制度的急剧变化，使得我们长期以来存在制度歧视的、城乡分割的保障保险体系面临着崩溃的危险，至少是面临严重的冲击。

第五，人口结构的变化。李扬博士也特别提到了，他说

银行解决不了老龄化的问题，没有任何一个银行的产品可以解决人老了以后的保险问题。老龄化在中国是一个不容回避的事实，尽管我们现在出生率比较高，这个问题相对不如发达国家。前一段王梦奎主任讲到一个例子，说日本出生率下降，300年以后日本将会只剩下2个人，还不知道会不会是一男一女。我相信不是这么悲观，但中国正在遭遇老龄化，这是一个不争的事实。目前所有的国家步入老龄化是在工业化以后、人们的生活水平改善以后的时期。在中国，2030年预计我们大体上完成工业化，但是在2030年中国开始进入老龄化，我们是在工业化还没有完成的时候就进入老龄化了，究竟是什么原因？可能是遗传因素，比如东方人长寿；也可能是制度因素，这个制度特别优越，虽然物质水平不怎么样，但是精神状态很好，所以一个个很快老龄化了。无论如何，这事实意味着老龄化给我们带来的养老等诸种风险不能和工业化发达国家历史上的状况简单地去比较，我们有自己的特殊性。

第六，关于区域结构。中国是一个大国，不同地区、不同省份之间区域之间的差别非常大。现在深圳的人均GDP应当是超过五千多美金了，上海应当是超过四千多美金，北京是三千多美金。但是我们知道，与其同期存在的还有贵州等等这样水平非常低的一些省份，而且中国现在还存在一个突出的问题——发展水平越高的地方发展速度越快，而发展水

平越落后的地方，经济增长速度也越慢。贵州水平最低不说，其平均增长速度这些年来也只有 3%，而我们全国平均的经济增长速度 25 年来是 9.4%。这意味着在发展过程中，中国区域之间的差别是在扩大。可是这种差别扩大的情况下，社会保障导致的人员流动、人口本身的社会性、保障的社会性及其公平性和区域发展的严重差异产生了严重的冲突。这需要中央财政转移支付来解决还是通过地方之间的协作来解决？是通过市场的办法还是通过行政的办法来解决？我相信，对于我们这个非均衡的多元的大国，这个问题非常尖锐。

第七，收入分配的结构。我国的收入分配方式在多样化，收入分配水平也趋于差别化。毫无疑问，收入分配本身的变化就是产生高风险的一个来源，这种收入差别和收入方式的多样化、水平结构的多样化又使得中国的保险和保障任务本身面临的问题和挑战更加严峻。中国是一个人口的大国，如果 1% 的贫困人口的保障出现问题的话，那就是大问题——13 亿的人口，1% 集中起来就相当于欧洲一个中小国家的全体人口，如果他要跟你闹起事来怎么样？你有多少的正规部队去镇压、去平息的？不可能。这是一个中国极特殊的情况。

第八个方面的结构变化涉及到我们的开放的比重，或者说国际化的程度。这是经济结构的变化。对于社会保障和保险问题来说，在中国经济滞后的情况下，这种开放程度越

大，就越会使得中国居民对于保障和保险的预期早熟。虽然我们国内没做到，但是大家却看到了人家做到的是什么水平；虽然我们没有采取这样的制度安排，但是他体会观察到了别人是怎样的一个制度安排，他会回过头来要求他的社会做出这样的安排。这种冲突恐怕不是封闭社会可以想象的。

中国急剧的结构变化，使得中国现阶段的保障和保险问题有了极其特殊的历史的阶段性和尖锐性和严重性。正因为这样，解决我们现在的问题恐怕就不是一个单纯的技术问题，甚至不是一个单纯去发展中国的社会保障和保险业的问题，它绝对不是一个单纯的行业问题、产业问题，而是一个全面的社会转型的问题，我们一定要把这个问题提高到全社会转型这样的历史高度来共同认识，共同对待，共同承担、分担相应的责任。

怎么去解决，至少四个方面的措施值得关注。第一，要从制度安排上妥善地处理国家、市场、企业、居民这四个方面的关系。中国转型期的保障有政府的责任，在体制转型过程中如果政府推卸责任，无论从哪个方面都是愧对历史的；但如果光靠政府也是不可能的，因为这是市场化的过程中发生的问题。解决中国的社会保障问题，必须很好地安排这四个方面的关系，千万不能出现相互推卸责任的局面，这是体制上非常重要的一个问题。

第二，结构升级和处理保险的长期化问题。一般来讲，

结构变化是缓慢的。农业劳动力的下降比重多少年下降 10 个百分点？可能很多年。但是 GDP 数量变化是短期而且非常显著的，一年就可以增长 10%。严格讲，体现发展实质最为关键的是结构变化，而结构变化是长期的、缓慢的。但是恰恰在中国，现在的结构变化、无论是体制还是产业结构，都在迅速加速，这使得我们解决这个问题的时候非常仓促。发达国家在工业化加速和后工业化加速的时候、特别是工业化加速的时候，分配差别、结构性失业都很严重，不惜用两次世界大战的代价来消解这些问题；而我们现在不可能发动殖民战争解决我们遇到的结构急速变化引致的社会冲突。结构本身的变化应该是长期的，但是我们恰恰是短期的急速变化，这本身是发展中体现的问题。长期发展的矛盾和短期发展中的矛盾如何对待，是要拿出我们的民族智慧来解决的。

第三，安排经济制度来解决中国的保障和保险问题，一定要树立制度的权威性，而制度的权威性很大意义上要靠法。中国现在恰恰是一个法治秩序正在培育中的社会。一个民族法治化的进展，不在于你对老百姓立了多少法，而是在于对当官的人立了多少法，对公共权利有多少法律约束。保障和保险问题是一个长期的信用问题，是一个社会的承诺，是一个约定。在遵守承诺里面最根本的是国家和政府要恪守承诺，不能放弃责任，不能这任市长答应的时期二十年以后的市长就不认了，不能说这任总理答应的二十年以后的总理

就不管了。这要求不是一般的行政约束，而是稳定的法制，特别是对政府的承诺一定要有法律约束。

第四，法律制度能解决多少的问题？很多经济学家说，制度能解决 20% 的问题就不错了，80% 的问题恐怕靠法律是解决不了的，要靠人的本身。人区别于动物是道德。尤其在中国保障和保险这个市场，围绕着诚信这样一个道德核心构建我们中国的市场道德秩序是不可或缺的。我们最大的问题、也是转型社会最容易出现的是道德无政府状态。既不忠诚也不讲信任，讲的是放纵，这就麻烦了。中国保险在未来到底会对我们的社会有多少诚信的交代，有多大程度上值得人们信任，确实是我们普遍关注的一个社会矛盾。光靠法律制度恐怕不能解决这些问题，要靠很多的道德，可是道德有多少的力量呢？在金钱面前能有多少人自觉呢？人们讲道德恐怕还要依靠法律，这两者是相辅相成的。在保险市场上，如果你的欺诈行为发生了，从法律制度上就一定要让他付出足够的成本，使他由此获得的收益远远低于他由此可能产生的风险，这样人们才能更理智。

总之，中国的保障和保险问题与其说是一个总量资金不够的问题，不如说是一个社会结构变化发生的问题，处理它与其说是保险业和保障事业的问题，不如说是全社会政治、经济、文化、道德、法律共同关注才可能真正解决的问题。

谢谢大家！