

我国养老保险制度的再思考 ——基于社会资本的角度

周 熙

(西南财经大学保险与社会保障研究中心, 四川 成都 610074)

[摘 要] 从社会资本的角度看, 养老保险制度的构建是社会资本不断增进的过程。家庭、信任以及非正式制度等是社会资本的重要来源。通过诚信机制的构建、强化低保和农村“五保”等非正式养老制度、把家庭养老纳入多层次养老保险制度以及探索农民工养老保险模式, 是我国养老保险制度改革的出路。

[关键词] 养老保险; 制度; 社会资本

[中图分类号] F840.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1000- 971X(2007) 04- 0028- 04

一、社会资本与养老保险制度

(一) 社会资本: 一种新的解释范式。

人、制度、文化是描述和解释人类行为及存在状态的三个基本元素。三者之间的不同排列组合演化为不同的理论解释范式, 而不同的解释范式本质差异在于三个解释元素侧重点的不同^[1]。区别于“经济人”假设的理性选择范式, 社会资本把制度以及文化纳入分析框架。事实上, “新制度主义”以及此后的社会资本, 都是基于弥补理性选择学说理论对制度和制度缺陷的漠视^①。他们所持的观点是, 人类行为的动因并不是简单的追求个人利益最大化, 个人行为的目标不仅仅在于对物质需求的追求, 还要获得社会的认同。个人行为是历史文化和制度背景下做出的价值取向, 历史、文化以及社会价值体系等是个人行为选择的重要约束条件。当然, 工具理性主义在社会科学中长期“帝国主义”地位的事实, 使得上述的认知并没有得到应有的重视。但随着工具理性主义对于现实社会解释力的不断下降, 以制度和制度为核心的社会资本日益受到社会科学的重视。

按照古典经济学家的观点, 生产要素可分为三种: 土地、劳动和资本。而这里的资本是指货币、生产工具等等具体的物质形式。20世纪60年代, 舒尔茨和贝克尔延伸了资本的概念, 在经济学分析中

引入人力资本的概念。人力资本的提出把“资本”扩展成为可以带来价值增值的所有资源的代名词, 抽象了资本的最初涵义, 奠定了社会资本词源上的基础^[2]。此后, “新经济社会学”提到“社会资本”, 但并没对其清楚界定。由于不同学科以及不同学者所研究的领域和对象不同, 时至今日, 对社会资本的界定也没有达成完全统一的概念认知。尽管如此, 几个较广泛被认可的概念仍是当前社会资本解释问题的基点。

一般认为, “社会资本”最早是由法国社会学家皮埃尔·布迪厄(P. Bourdieu)提出, 后经詹姆斯·科尔曼发展, 成为一个重要的社会学概念。1980年, 皮埃尔·布迪厄在《社会科学研究》杂志撰文指出, “社会资本是实际或潜在资源的集合, 这些资源与相互默认或承认的关系所组成的持久网络有关, 而且这些关系或多或少是制度化了”。同时, 皮埃尔·布迪厄承认社会资本是自然积累而成的^[3]。此后, 多位学者从不同维度和层次对社会资本进行新的演绎和阐释。罗伯特·普特南认为社会资本是“那些可通过促进协调行动而提高社会效能的特征, 比如信任、规范及网络等”^[4]。肯尼思·纽顿从普特南的定义出发, 认为通过互惠和信任, 社会资本是连接个人自私自利与社会共同利益的桥梁。同时, 他指出社会资本的主要特征是一种人格网络, 这种网络将朋友、家

[作者简介] 周 熙(1982-), 男, 河南南阳人, 西南财经大学保险与社会保障研究中心研究生。研究方向: 社会保障制度, 企业年金。

庭、社会以及其他公私生活连接起来^[5]。Ronald Burt 指出,某些人或者某些群体与其他人或者群体联系,信任其他人或者其他群体,支持其他人或者其他群体,依赖于与其他人或者其他群体的交流,因此,处于这种交流结构中的某些位置本身就是一种财富,而这种财富实际上是社会资本,社会资本的概念指的正是这个分化的市场中的位置效应(Location Effect)^[6]。詹姆斯·科尔曼从社会资本的功能出发,给予社会资本较全面的学理界定和分析。在科尔曼看来,“社会资本是根据它们的功能定义的。它不是一个单一体,而是有多种,彼此之间有两个共同之处:它们都包括社会结构的某些方面,而且有利于处于同一结构中的个人的某些行动;和其他形式的资本一样,社会资本也具有生产性,使得特定目的的实现成为可能,但在缺少它的时候,这些目的则不会得到实现。”^[7]综合而论,目前学界基本上认同普特南的定义。

作为一种新的解释范式,社会资本侧重于借助制度和文化解释现实。抛开对人性以及社会现实的简单假设,社会资本深入现实社会,强调人的社会网络。尤其需要指出的是,社会资本努力把微观层次上的个人选择和宏观层次上的社会选择结合起来,解释宏观层次上的集体利益和长期利益的选择行为。当然,社会资本强大的解释力并不意味着毫无瑕疵,Woolcock 通过对整体状态的清理,指出社会资本研究中存在的四种缺陷:1. 社会资本的修正派在解释问题上概念过窄、解释范围过宽。2. 社会资本概念混乱,社会资本究竟是社会关系的基础还是社会关系的内容,是“中介”还是“信息”,抑或是二者的结合。3. 社会资本在政治领域的广泛使用带来了不同的解释后果。4. 在社会资本的数量问题上还存在着模糊的人生。^[8]

对于中国社会而言,社会资本解释范式对于现实问题的研究更富价值。这与中国社会文化特点相一致,费孝通提出,中国社会是一个“圈子”社会,个人的社会资源处于圈圈相联的网络中。同时,中国文化传统重视家庭,个人的社会关系是血缘关系的延伸和扩展,而社会网络、家庭、血缘是社会资源的主要来源,因此社会资本在解释中国社会时,具有更高的可信度。但在应用社会资本分析中国问题时,要明确把握社会资本的拥有主体^②。另外,中国社会自古重纵轻横的特征,要求我们在整合社会资本的过程中,通过制度设计尽可能地打破相对封闭的个人资本,重视从横向协调上增加社会资本。

(二) 养老保险制度与社会资本。

作为一种纵向上协调不同代际之间、横向上实现不同个体之间养老利益平衡的制度安排,养老保险制度把一个社会中不同代际以及同代的人连接成一个纵横衔接的网络。从本质上看,养老保险制度是一个凝聚着广泛社会资本的制度,因此养老保险制度的构建事实上是社会资本的增进过程。

首先,养老保险制度的构建是一个多元利益整合的制度建设过程。养老保险制度具有天然的再分配特性,它通过代际分配以及不同群体、阶层的收入再分配,融合不同收入群体的利益,减少不同群体之间的摩擦力。社会资本的 network 特性,有利于在不同利益群体之间形成利益交接的网状社会结构,在社会成员之间形成众多的利益平衡点,而这些平衡点的存在构成社会和谐发展的基础。纽顿认为社会资本是将社会捆绑在一起的黏合剂,把个人从社会责任感缺乏的自我中心主义者转变为对社会关系具有共同利益感的社会人^[9]。

第二,养老保险制度的本质也是一个人与人之间以及民众与政府之间信任和合作的机制。社会保险制度如果没有民众的信任,没有民众的支持,无论制度安排多么合理,无论精算如何平衡,也只能是纸上谈兵,养老保险制度为投保人提供未来养老的社会责任难以实现。从这个角度上看,养老保险制度安排是政府与投保人之间的一个心理合约。社会资本通过社会组织、社会关系中存在的系列共同遵守的习俗、惯例、规则、信念、价值观、道德标准、思维方式等,引导公民产生互相信任理解。

第三,家庭是社会资本与养老保险制度连接的重要载体。家庭是社会资本的重要来源,同时亦为老年人提供物质和精神慰藉两个方面的支持,因此家庭是社会资本和养老保险制度的天然契合点。家庭、亲属在人们的日常生活中发挥着相当重要的作用,包括生活保障、经济支持、劳力支持以及决策咨询等方面。通过家庭、亲属提供的社会资本,可以为缺乏生活能力的老人提供保障。家庭和老人之间亲密和稳定的情感联系,老人得到的不仅仅是物质方面的收获,更重要的在精神上找到慰藉。

第四,非正式的制度是社会资本的重要组成部分,为养老保险制度提供补充保障制度。养老保险制度作为一项正式制度安排,从社会资本的角度,亦需要非正式的养老制度作为正式制度的补充。多支柱的养老保险需要非正式保障制度发挥作用,世界银行在 2005 年的报告认为,多支柱的养老金制度包括五个基本要素,其中第五个支柱是向老年人

提供非正式的家庭内部或代际之间的资金或非资金的支持^[10]。

二、我国养老保险制度的评述: 基于社会资本的角度

历史地看, 我国养老社会保险制度不断改革、发展和完善, 构建了符合世界养老改革潮流的多层次养老保险模式^③。但站在社会资本的角度, 透视我国这些年养老保险制度改革的路径, 我国养老保险制度构建的盲点不一而足。

(一) 三层次养老保险制度的构建, 合理但并不一定合情。

从技术设置上看, 多支柱的制度模式选择, 看似天衣无缝, 无懈可击。但事实上, 我们现在所遵循的路径以及制度设计的思路, 只不过是把西方模式的简单套用。多支柱、重视技术设置的道路是否是解决养老问题的一剂灵丹妙药, 短时间内盖棺定论显然为时过早。但忽略社会保险制度运行的机制所赖以存在的社会资本条件, 社会终究会付出未来改革成本的代价。作为一种舶来品的养老社会保险制度的构建, 更多的是应注重与我国社会文化的对接, 更要与我国社会资本的现存量和未来增量相一致, 否则养老社会保险制度的改革很可能失败。例如在农村建立多层次的养老社会保险制度, 显然, 有悖于现在农村社会资本保有量, 毕竟, 现阶段非正式养老制度在我国农村存在不可替代性^[11]。

(二) 忽略家庭保障对正式社会养老保险制度的支持。

纵观我国养老保险制度发展的路径, 家庭保障一直被排除在制度构建范围以外。家庭养老作为一种古老的处置养老风险的安排, 长期以来, 并没有得到应有的重视。也许是家庭保障的非正式性, 亦或是现代社会养老保险制度不愿贴上与落后制度媾和的标签, 家庭处置养老风险的作用不断被弱化。

反观我国的社会资本结构, 家庭是我国社会资本机构中占据及其重要的份额。费孝通认为, 在中国, “家, 强调了父母和子女之间的相互依存。它给那些丧失劳动能力的老年人以生活的保障。” 同时他还指出, 家通过父系亲属关系的扩展以及母系亲属关系的扩展, 扩大了家的概念^[12]。事实上, 扩大了社会资本存量, 扩大了家庭养老保障的基础。因此, 家庭养老保障应在我国社会养老保险制度多支柱的模式中凸现出来, 亦应在提供养老保障的资源方面起到基础性的作用^[13]。但家庭保障在我国养老保险多支柱的制度建设中, 恰恰是极其缺乏的一

支。

(三) 缺乏对不同养老主体利益的整合机制。

网络化的社会资本要求在社会发展过程中, 重视社会不同群体利益整合机制的构建。我国养老保险制度的建设道路, 明显缺乏利益整合的机制要求。长期以来, 政府重视城镇职工的养老社会保险制度, 投入大量的财政资源和人力资源在城镇构建养老社会保险制度。而农村缺乏社会保障的资源分配, 我国直到 1991 年才对农村养老社会化保障进行制度安排, 进一步拉大城乡之间的差距。2004 年, 各级财政对城镇基本养老保险基金的补贴为 614 亿元, 而农村养老保险基金累计结余总共才 285 亿元^④。另外, 长期存在的行业养老保险制度, 拉大不同群体之间养老资源的差距。更重要的是, 养老保险制度改革, 使得个人对养老责任加大, 社会互济性降低, 进一步破坏利益整合的机制的构建。

三、增进社会资本, 完善我国的养老保险制度

我国养老保险制度多支柱的构建方向已定, 当前实行的各项制度也是围绕着多支柱的模式确立的, 所以多支柱的养老保险模式不可动摇^[14]。但从社会资本的角度上看, 多支柱的模式必须与我国社会资本的构建结合起来, 充分发挥社会资本在完善我国养老保险制度过程中的作用。

(一) 诚信机制的构建。一种制度的有效性不仅取决于制度本身, 而且也取决于与该制度相配套的其他制度的优劣。我国养老保险制度在构建的过程中, 与之相配套的诚信制度并没有建立起来, 造成养老保险制度的改革举步维艰。福山认为“社会团体中人们之间的彼此信任, 蕴涵着比物质资本和人力资本更大而且更明显的价值”。做为一种配套制度, 全社会范围内诚信机制的构建, 可为我国养老保险制度提供充足的社会资本, 继而利于养老保险制度的完善。

(二) 明确家庭保障在多层次养老保险制度中的角色定位。中国社会资本的核心是家庭, 大部分社会关系在本质上是血缘关系的延伸和扩展。长期以来, 我国养老保险制度构建过程中忽视家庭保障的重要作用。一方面, 这种状况为制度的发展完善留出足够的空间, 另一方面, 家庭保障作用的发挥必须要与多支柱的制度安排相结合。因此, 在后续的养老保险制度改革中, 家庭养老保障应作为我国多支柱养老保险制度的一个支柱, 突出强调家庭养老对于整个养老保险制度构建的重要意义, 把家庭养老置于多层次养老保险体系的角色从法律上予以明

确。

(三) 重视最低生活保障制度以及农村“五保”等制度的建设。社会资本和非正式制度在内涵、发生机制与功能等诸多方面相一致,从某种意义上说,非正式制度是社会资本的核心内容。我国养老保险制度作为一种正式的养老制度安排,可以解决大部分人的养老问题,但是现在的制度是以交费为受益的前提。由于经济等方面的原因,许多人并不能参加正式的制度,他们成为正式制度的局外人。但社会保障公平正义的性质要求,社会也必须为这部分人提供养老资源。城市的最低生活保障制度以及农村的“五保”等制度,相对于养老社会保险的正式制度安排,具有非经常性等特征,而这些非正式制度安排对于解决我国养老问题却是极富意义的。

(四) 探索农民工养老社会保险制度构建的道路。农民工进城务工,一方面,他们并没有把原来的社会关系网络带向城市,另一方面,与家乡的隔离,农村中业已存在的社会关系由于长时间的疏离,变得松散。离乡离土的农民工损失了大量的社会资本,造成农民工未来的养老缺乏社会资本的支撑。因此,探索农民工养老社会保险制度构建的道路,利用社会资源替代丢失的一部分社会资本,是当前和谐社会构建的一项重要任务。

【注】

①与 20 世纪早期凡伯伦和康芒斯等人所倡导的制度主义不同,按照詹姆斯·马奇的观点,新制度主义包括三种:新制度主义经济学,新制度主义政治学,新制度主义社会学。而豪尔和泰勒则把新制度主义划分为另外的三种:历史制度主义、理性选择制度主义和社会学上的制度主义。

②个人可以拥有社会资本,组织也可以拥有社会资本,共同体亦可掌握社会资本,也就是说社会资本拥有的主体可以是个人、组织或群体。

③自 1994 年世界银行推出“多支柱”模式以来,多支柱已经成为各国改革的一条基本经验。2005 年世界银行出版的第二本里程碑式著作《21 世纪老年人的收入保障:养老制度改革的国际比较视角》,认为多支柱的制度设计具有明显优势。

④数字来源于《2004 年劳动和社会保障事业发展统计公报》。

参考文献:

[1][2] 杨雪冬. 社会资本:对一种新解释范式的探索[J]. 马克思主义与现实, 1999, (03).

[3] Pierre Bourdieu, Loic Wacquant Invitation to Reflexive Sociology[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

[4][美] 罗伯特·D·普特南. 繁荣的社群——社会资本和公共生活[J]. 杨蓉. 马克思主义与现实, 1999, (03).

[5][9][美] 纽顿. 社会资本和现代欧洲民主[A]. 李惠斌等. 社会资本与社会[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.

[6] Ronald But Structural Holes[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

[7][美] 詹姆斯·科尔曼. 社会理论的基础(上册)[M]. 邓方. 北京: 社会科学文献出版社, 1990.

[8] Michael Woolcock. Social Capital and Economic Development: Toward a theoretical synthesis and policy framework[J]. Theory and Society, Vol. 27, No. 2 (Apr., 1998), pp. 151- 208.

[10][美] 罗伯特·霍茨曼(Robert Holzmnn), 理查德·欣茨(Richard Hinz) 等. 21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较[M]. 郑秉文等. 北京: 中国劳动和社会保障出版社, 2005.

[11] 王凯. 我国农村社会保障体系构建的现实选择一个基于发挥非正式保险制度功能的分析框架[J]. 理论与改革, 2005, (01).

[12] 费孝通. 江村经济——中国农民的生活[M]. 北京: 商务印书馆, 2001.

[13] 林义. 社会保险制度分析引论[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 1997.

[14] Martin Feldstein. Social Security Pension Reform in China[DB/OL]. NBER working paper 6794, <http://www.nber.org/papers/w6794>.

