

寻求平衡

中国正在努力调整社会保障以适应市场经济的要求

肯·威利斯

中国从 1949 年成立起就是一个终身福利国家，但随着中国的现代化发展，总有一天，人民对于更美好生活的需求会超过中国满足这种需求的能力。

那一天可能就是现在。

自邓小平在 20 世纪 80 年代和 90 年代首次在地方市场进行试验，放开国家对部分经济的控制以来，中国经济经历了持续数十年接近两位数的增长，获得繁荣发展。经济的快速发展使得中国从一个发展中国家变成全球第二大经济体，并且形成了庞大的中产阶级，此外还出现了不少亿万富翁。

但经济增长并不均衡，贫富差距和地区间的差距巨大，沿海城市繁华富庶，大部分农村和内

陆地区却仿佛被人遗忘。在此过程中，随着经济受市场的影响越来越大，中国努力调整养老金和医疗等服务，以满足经济的需求。如今，习近平领导的中国政府要努力调和日益庞大的中产阶级的预期和数百万仍然处于贫穷中的人口的需求，同时还必须应对经济增长放缓所带来的挑战。

2017 年 10 月，在他第二个五年任期之前的一次中共全国代表大会上，在北京人民大会堂，面对几千名参会的党代表以及通过全国广播或电视收看转播的几亿观众，习近平指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”他着手重新规划了中共在未来几十年要为人民做的事情。

他指出，“人民美好生活需要日益广泛。”

在列举政府所取得的成绩时，习近平指出，中国在过去的5年里实现了约6000多万贫困人口稳定脱贫，但同时也指出仍然还有很多工作要做。他提出到2020年消除农村地区贫困现象，这是一项非常艰巨的任务，“需要动员全党全国全社会力量”。

“他倾向于公共领域——也扩展了社会、政治和经济的覆盖范围，”研究中国问题的学者伊万·费根鲍姆(Evan Feigenbaum)在2017年11月为华盛顿卡内基国际和平基金会撰写的一篇文章中指出，“简而言之，过去几十年来，中共并没有很好地适应情况的变化，比如老龄化社会和日益严重的经济不平等。”

由于2015年股市暴跌，中国政府重新实施了控制资本流出和自由市场交易的一系列措施。习近平还提高了党员在私营企业和上市公司董事会的作用。

同时，为了刺激经济增长，中国政府重新放开对国有企业的信贷——与不断壮大的私人部门相比，条件更加优惠。管控因债务失控造成的金融风险是习近平提出的三大“攻坚战”之一，企业贷款限制对私营企业造成了很大的影响。中国政府为国有企业踩下了油门，同时，由于最近降低了银行准备金的要求，银行向国有企业发放了大量贷款。然而，经验表明，对公共部门贷款是一种效率较低的刺激经济增长的方式，实际上可能会增加不良贷款。

在中国共产党领袖毛泽东1976年逝世之前，中国主要通过重工业投资提升国家实力，工人们集体从事大体相似的低收入工作。绝大多数人生活在农村，以合作社或公社的形式组织起来从事农业生产。国有企业和政府机关为其员工提供“铁饭碗”，包括住房、教育、医疗、养老、基本收入等福利，甚至还提供丧葬补助。

在毛泽东逝世之后，中国放眼世界，开始推

进体现市场机制的经济改革，之后这种体制被称为“有中国特色的社会主义”。邓小平利用激励制度激活经济——例如，20世纪80年代初期在全国范围内实施一项计划，让农民能够从过剩的粮食产量中赚取利润——同时，他也开始重新塑造福利国家，以满足私人部门工作者的需求。

最初，下海自主创业的人为数不多，因为放弃国有部门工作的福利就意味着不稳定。为了鼓励个人提高独立性，出台了很多措施，如劳动合同改革、价格改革、集体企业转型、管理人员对企业盈亏承担责任。在一部分人致富之后，其他人都纷纷效仿，下海开办小规模企业。

在一部分人致富之后，其他人都纷纷效仿，下海开办小规模企业。

在20世纪70年代后期，中国开始尝试将社会服务从国有企业转向当地政府的举措。虽然初步建立了社会保障体系，但直到1994年才出台了包含社会保险、社会福利、个人储蓄计划以及其他福利的多层次社会保障体系的指导原则。然而，由于国有企业越来越难以承担社会福利的开销，这些举措并不足以缓解他们的压力。

悉尼新南威尔士大学中国社会政策研究主任李秉勤在其论文《1949年以来中国的福利国家演变》中指出：“如果没有恰当的社会保障体系，国有部门企业就要承担所有福利负担，从而难以开展市场竞争。”

为了提高企业竞争力，推出了取消员工单位分房等措施。到90年代后期，企业的负担进一步缓解。失业保险、生活补贴、最低收入保障替代了终生雇佣，同时推出了基本养老制度，部分医疗保险制度化，虽然覆盖率起初并不高。

由于中国准备加入世界贸易组织，改革进一

步加速推进。2001年底中国加入世贸组织成为一个重要的里程碑，吸引了大量外国投资，中国企业重点面向出口市场。为了与周边被称为“四小龙”的中国香港、新加坡、韩国竞争，中国的国有企业不得不进一步瘦身，政府政策导致几千万工人下岗。

即使是对于那些仍然留在国有部门的人员，改革也在很大程度上改变了企业与员工之间的关系。为了提高效率，措施之一是将员工身份转变为合同工，企业提供一系列终身福利的义务被大大削减。养老金制度改革的宗旨是为工作者提供独立于国有企业之外的社会保障网络。

到2005年，朱火云和阿兰·沃克(Alan Walker)在同年发表的论文“中国养老金制度改革：养老金的对象和分类？”中指出，普通城镇退休工人获得的养老金分为两部分。一部分来自单位累积缴款账户，这部分福利取决于工作者的平均工资、工人退休前的工资，以及缴款的年数；另一部分来自个人缴款部分。

由于中国大城市的新兴产业繁荣发展，吸引了大量农民工进城寻找待遇更好的工作，这给中国的政策规划部门带来了难题。这些农民工经常发现自己所需的食物、住宿和社会服务不足，而农村地区却出现劳动适龄人口严重不足的情况。

为了应对全球金融危机，自2007年之后，社会福利领域发生了巨大变革。由于中国经济并未完全对外开放，因此一定程度上避免了经济下行的最糟糕情形。此外，由于财政状况比较好，中国能够启动规模庞大的经济刺激计划，推动国内和全球的经济增长，同时扩大了社会福利的覆盖范围。

加大对经济适用房的投资，改革税制，提高税收累进；医疗、教育和文化支出向农村地区倾斜，同时加大农村地区公路、铁路和电力系统的建设。

城乡之间、沿海和内陆地区之间的收入差异仍然存在，甚至在继续扩大，基尼系数仍然在0.4

以上(0表示收入分配完全平等，1表示收入绝对不平等)。

社会保障网络仍然存在大块空白。直到2009年，养老金计划才覆盖到许多农村居民、失业城市居民以及无业农民工。朱火云和沃克指出，2015年的进一步修订扩大了国有企业向国家—社会模式过渡的保障覆盖。

因此，中国14亿人现在大多获得了保障，但保障体系的不均衡加剧了不平等。朱火云和沃克指出：“首先，社会分层的一个重要方面已经分解为五类不同的养老金计划。其次，新的养老金模式强化了福利和缴款之间的相关性，而这有利于有钱人。”

同时，中国大幅改善了医疗保险覆盖范围。从1998年起，城镇国有企业和私营企业的工人开始享受社保。到2009年末，学生、儿童、城镇失业人员、农村居民加入社保。

“十年前，大多数中国人没有医疗保险；现在，96%的人享受各种形式的医保。”芝加哥大学政治学教授杨大利接受采访时指出，“你总是可以说，‘自付率或许太高了，或者保障覆盖范围不全，但实际上它非常可观。’”

在习近平执政期间，尽管社会保障网络的范围已经扩大；但政府指出，按照每日收入0.95美元的标准，仍有3000万人(占总人口的2%)生活在贫困线以下。而根据世界银行的估算，有将近5亿人仅仅略高于贫困线，每日收入不到5.50美元。

解决贫困问题的一个解决方案是农民贫困人口转移到城市，因为城市有更多的就业机会。2014年，中国政府启动一项前所未有的计划，到2026年要让2.5亿人成为城市居民。这意味着要重新划定城市边界以覆盖邻近的农村地区，重新安置农村居民，甚至建设全新的城市。该计划同时着眼于多个全国性目标：提高中国城市居民的比例，达到全球发达经济体的标准；刺激国内消费，

调整出口导向，实现经济再平衡；改进社会服务的交付。

在习近平的第一个任期内，中央政府预算分配的扶贫资金是之前五年合计支出的两倍以上。这笔资金主要用于基础设施建设、农业补贴和贴息贷款。但是根据财政部的数据，另一个大型扶贫项目——被称为“低保”的最低生活保障——占GDP的比例在持续下降。

习近平指出，2020年之前消除农村地区贫困人口，坚决打赢脱贫攻坚战。

密歇根大学安娜堡分校政治学教授玛丽·加拉格尔 (Mary Gallagher) 指出，由于地方官员更加注重恢复经济增长，而不是扩大养老金、改进教育或者放宽将人和福利与特定地区挂钩的户口制度，加强社会保障网络的措施尤其重要。

加拉格尔在接受采访时指出，“我认为，这些问题并没有有效地纳入……地方官员的绩效评估体系。”

其他多种挑战逐渐显现。新技术的采用——这也是习近平在全国推进的有一项重点举措——会提升中国在全球的竞争地位，但也会加剧对社会福利的需求。比如，中国对机器人技术大举投资，这将会导致各个行业出现大规模失业，比如物流和制造业，而这些行业在以前是工人们一辈子的饭碗。倘若中国再次推出国企减负的新举措，将国企工人转移到国家福利计划中去，可能会引起工人的不满，因为社保提供的福利往往没有国企提供的那么优越。

“在很多时候，当他们关闭这些国企时，他们会说你还是会有工作的，但可能就是让你去扫大街。”纽约外交关系协会亚洲研究部主任伊丽莎白·伊科诺米 (Elizabeth Economy) 说，“他们得到的工作和福利与之前的相比存在巨大差异。”

伊科诺米指出，习近平承认经济有不足之处，也提出了他的解决方案蓝图，但是如果这些重点工作没有达到预期的话，政府就要面临很多风险。

她认为，“经济改革、扶贫、解决环境问题都是习近平认为对于维持共产党的合法性和推动国家前进非常重要的政策举措。”

习近平指出，2020年之前消除农村地区贫困人口，坚决打赢脱贫攻坚战。

但是，习近平面临的最大的考验是不可避免的人口趋势——随着中国老龄化的加剧，养老金缴款和支出之间的缺口日益加大。

根据国务院预测，到2030年，60岁以上的人口占总人口的1/4。根据估算，中国养老金的缺口在未来几年内将达到1300亿—1750亿美元，而政府必须填上这个缺口。习近平已经承诺改进养老制度，但政府并未提出什么具体措施。去年，中国政府指令将数十家大型国企的10%的股权划转到养老基金，以缓解养老基金的资产缺口。今年，政府推出措施，消除地区之间的福利差异。一种可能的选择是利用政府充盈的国库，将税金作为养老基金缴款。

其他选择都很难实施，这些选择将侧重于提高基金投资的效率，增加收益；削减福利，而这可能会失去养老金领取者的支持；或者提高企业和个人的缴款比例，但中国的养老金缴款比例已经比其他国家高。为满足人民日益增长的对美好生活的向往和需要，政府必须要全力以赴。FD

肯·威利斯 (KEN WILLS) 曾任彭博新闻社北京分社主任，目前是自由撰稿人，居住在伊利诺伊州埃文斯顿。