法治中国需要建立社会保障积分制

——经济学者董志龙畅谈深化改革热点问题

本报记者　赵鹏飞

党的十八大提出全面建成小康社会的奋斗目标，并作出全面深化改革、全面推进依法治国的战略部署。如何让广大人民群众受惠改革红利，提升安全感幸福感，同时主动遵法守法用法，是摆在国家和社会治理者面前的重要课题。合理有效的制度安排和设计，不仅能够保障、提升民众基本权益，使其享受改革红利，而且能够引导民众主动成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者和坚定捍卫者。推进社会保障积分制的建立，完善社会保障体系建设，成为加快推进改革进程、建设法治中国的破题之举和有益探索。本报记者就社会保障、法治中国和深化改革相关热点问题专访了经济学者董志龙先生。

一、完善社会保障体系是法治中国的重要基础

问：您在《资本农民》一书中曾着重分析与论述过土地流转与农民权益保障问题，并在学界产生过较大影响，针对当前正在推进的社会保障并轨制以及城乡社会保障一体化，您有什么看法？

董志龙：推行并轨制与城乡统一的社会保障机制是一个进步，也是一种必然趋势。这一重大举措的出台，有利于逐步消除职业差别、缩小城乡差距，促进社会公平正义，进而为全面依法治国奠定基础。

十八届四中全会提出，全面推进依法治国，建设社会主义法治国家。充分发挥法律监督作用，建立有效的法律激励约束机制，形成法治文化和社会氛围，离不开健全统一的社会保障制度。

从根本上说，社会保障与依法治国是相辅相成的关系，一方面，社会保障是基础，只有建立在健全完善的社会保障体系基础上，法治建设才可能真正得到推进；另一方面，依法治国也会对社会保障有反作用，两者彼此促进，相互统一。众所周知，推进法治建设无非有两条路径，一是靠有法可依，通过建立健全法律法规，构建符合中国国情的法律体系；二是靠加强执法，通过增强、提升执法者的法治意识和执法能力，做到依法办事、执法必严。而长期以来，如何在执法过程中有效地保护民众权益一直是社会关注的焦点。从国外经验看，通过构建申诉与社会保障相统一的反馈机制，能够有力地促进依法治国。以美国为例，警察在处理交通违规违法案件时，会在调查取证、证据确凿的基础上做出审慎处理，谨慎执法可见一斑。这里面有一个很重要的体制、机制因素：如果交通事故被处理者不满处罚决定，可向有关单位提出申诉，而美国警察要在损失一定工资收入的风险下请假应诉，如果败诉，每月3000美元的工资就会丢掉，相应的社会保障也会归零重新计算。这对美国警察来说无疑是一个巨大的职业风险。

《资本农民》

就中国而言，在城市，五花八门的用工体系较为普遍地存在着，一些弱势群体的利益难以得到保障；在农村，正如我在《资本农民》中所指出的，城乡社会保障的差别是制约农业人口城市化的一个瓶颈。在即将出版的另一部著作《法治中国》中，我进一步论述了社会保障与法治中国建设的关系。法治建设是一个渐进的过程，需要政府建立公信力、凝聚力。社会保障作为维护社会安全的“稳定器”，不仅是国家福利的一个体现，也是政府联系群众的一个纽带，只有通过做好社会保障工作才能密切干部群众联系，真正增强政府的公信力和凝聚力。

可以说，健全社会保障体系是我党代表最广大人民群众的利益的重要体现和“要津”之道。一个稳定发展的社会和具有凝聚力的国家，是法治国家建设不可或缺的条件。由此，我强调，社会保障是法治中国的重要基础，也是不可动摇的基础。

二、社会保障是解决医疗、教育瓶颈的“催化剂”

问：医疗和教育是涉及民众切身利益、引起社会普遍关注的两大民生领域，相关改革举措也已经出台并有落实，然而上学难、看病贵问题没有得到根本性解决。对此，您有什么见解？

董志龙：当前，我国社会领域的确存在看病贵、上学难这样的现象。两大领域改革已推行多年，成效不明显的一个很重要的原因是社会保障因素。人都有趋利性，一些收入、福利待遇、社会地位好的医院和学校能够吸引优秀毕业生，但岗位编制已定，这些单位吸纳数量有限。同时，由于医生、教师的社会保障与单位挂钩，造成其职业化程度较低，优质资源难以流动，客观上造成了人们看病贵、上学难的现状。

我认为，突破医疗、教育瓶颈的出路在于建立社会保障积分制，创新社会保障运行机制。以医疗为例，可将各个医院的社会保障积分化，每个医院内部的积分均等化，人人相同，但不同医院之间的积分可以不同，比如好医院的社会保障积分低一些，差医院的积分高一些，这样做既可以打破医生的社会保障跟着医院走所带来的体制束缚，能助推优秀医生积极流动，促进优质医疗资源社会共享，缓解看病难的问题。教育改革也与此类似。而实行社会保障积分制就是较好的解决办法，能够解决提升教师的职业化水平，引导教育资源合理有序发展。

三、社会保障积分制是缩小贫富悬殊、职业高低贵贱差距的利器

问：社会保障积分制是你的一个新的提法，富有创意，您能不能具体谈谈积分制的模式、作用以及可能带来的社会意义？

董志龙：社会福利保障的目的，不仅在于提供人们抵御生活中各种风险的资源与能力，更重要的在于帮助人们提升生活幸福感。就社会保障而言，中国需要编织一张横覆13.5亿人口，纵贯养老、医疗、就业、社会救助和福利的安全网，缓冲各种失速与不平衡带来的风险。

之所以要建立推行社保积分制，是为了让改革红利惠及全民，既兼顾社会公平又提高社会效率。如前所述，在我的设想中，社保积分可以划分为两大部分：一部分是基础保障部分，这一部分是基础，体现国家福利特征；另一部分是职业保障部分，体现社会贡献特征。

在积分的量化设置方面，要向中低收入群体、农村、中西部等方面倾斜，以利于平衡不同人群和地区的收入差异。保障投入应该向城乡中低收入群体倾斜，满足其社会保障需求，提高其收入水平；向农村倾斜，可将发展农村社会保障与新农村建设相结合，提高农村居民的收入水平；向中西部地区倾斜，主要是指中央财政通过转移支付渠道支持中西部地区的社会保障事业发展，提高中西部地区城乡居民的收入水平。

有了积分制，贫富差距带来的社会问题将得到有效缓解，职业的社会尊敬度将有效转化为具有现实利益的社会保障积分，从而最大程度上弱化职业高低贵贱的差别，促进人才的流动，提高人才利用率，从而提高社会效率，推动经济社会更健康有序发展。

四、新社会保障体系将是这轮金融、国企改革的前提

问：当前，经济领域改革深入展开，针对目前社会热议的金融和国企改革，您有哪些建议？

董志龙：不同于数十年前的国企改革，如今推行金融、国企改革遇到的阻力可能更大。这体现在：一是随着经济社会发展日新月异，人们权利意识明显增强；二是多种用工制度并存，同工不同酬、用工无保障现象仍存在；三是改革者仍需强化改革意识，提高综合素质，不能仅做口头上的改革，也不能简单地将机构人员改革等同于“甩包袱”，盲目裁员。如果改革不慎、处置不当，可能造成新的不稳定因素，于改革大局、社会发展不利。

不论是金融改革，还是国企改革，新社会保障体系的建构都是前提与基础。没有社会保障体系的改革、完善，金融改革与国企改革也将成为舍本求末的改革。

打个比方来说，如果你做了一个很大的蛋糕，可你不去考虑如何分配，而是一味地考虑如何做更大的蛋糕，结果呢，蛋糕消费不掉，再生产也将无法继续进行。在即将出版的《法治中国》一书中，我着重强调了国有企业收入进入社会保障基金参与全民保障分配的问题。之所以强调这一点，是因为消费是经济发展的“三驾马车”之一，是推动经济发展的内生动力，而消费市场是需要培育的，当多数人的消费能力欠缺时，经济发展将无以为继，同时也带来许多社会问题。而社会保障体系恰恰是经济发展的“调节器”，它的创新和完善，或者说社会保障积分制能使得人们基于心理安全而消费，于无形中培育和生成了新的消费市场生态，消化产能，推动经济的良性循环。

近日，我还看到《人民日报》刊发的题为《贫富差距到底有多大？》一文，分析得很到位，所揭示的问题也令人警醒。创新社会保障体制和机制，为更多低收入者、弱势群体争取改革红利，正是避免贫富差距扩大、促进社会公平正义的有效路径。综上所述，我认为，新社会保障体系的建构将是新一轮金融与国企改革的前提与基础，只有社会保障体系完善了，突破了改革的“中梗阻”，金融与国企改革才能够更顺畅地进行。

五、建立完善的社会保障体系是推进国家治理体系现代化的奠基之作

问：从世界范围内来看，社会保障一直是社会建构的一个焦点问题，特别是2008年金融危机过后，全球都在关注贫富差距问题，根据联合国经合组织的统计，全球的劳动报酬占GDP的比重已从50%下降到30%，全球范围内的贫富差距正在拉大。对此，您有什么看法？

董志龙：首先，要从社会制度与经济运行模式来看这个问题，对于生产资料私有制的资本主义经济社会来说，贫富差距的加大是一种必然。这是由生产资料的私有制所决定的。占有生产资料的资产阶级利益最大化的动机必然导致巨大社会贫富差距的产生。其次，从贫富差距的调节手段来看，在资本主义社会，调节贫富差距的手段非常有限，尽管有发达国家也采取了提高社会保障水平或者采取征收社会保障税的方法，但总体收效不大。

而社会主义国家在解决贫富差距的问题上，却具备意识形态以及生产资料公有制的优势。只要采取的方式恰当，缩小贫富差距必然能取得成效，社会主义制度的优越性必然得到增强。

改革开放30多年来，我国经济社会发展成就举世瞩目，而构建完善的社会保障体系其实是这些成就的集中体现，也是中国人昂首挺胸、被人尊重的重要基础。七八年前，我到西班牙考察社会保障情况，有两件事让我印象深刻：一是政府出资为入境外国人办理国际保险卡；二是给未就业年轻人发放1500欧元补助，而上班的年轻人平均工资是1800欧元。不过，这并不会导致年轻人放弃奋斗，只是享受国家提供的基础保障，实际上，当地完善的社会保障体系仍然吸引着大批年轻人努力工作，以获得全面的、高水平的保障。再拿我国来说，公民出国出境均需办理签证，一些外国使馆常常拿个人或家庭资产证明来“说事”，这其实是对我国社保水平的不认同。当前，我国社会从上到下，还未对加强完善社保体系形成有力、统一、科学的认识。

《法治中国》

我们必须看到，在全球化、信息化迅猛发展的今天，要使中国这个世界第二的经济体得到良性的可持续发展和运转，必须要建立起与其相对应的现代化的国家制度来支撑和支持。而完善的社会保障体系是国家治理体系的重要组成部分。所以，在这个问题上，我们应该清醒地认识到，建立完善的社会保障体系是推进国家治理体系现代化、实现中国与国际社会进一步接轨、提升中国国家形象和国民尊严的奠基之作；同时，较高水平的社会保障体系是中国改革成就在世界的集中体现，这既是中华文化特质的体现，也是国家制度优越性的彰显。

六、建立社会保障积分制，完善国家社会保障基金

问：不久前，您的新作《财富中国》出版发行，针对书中描绘的中国财富状况，您认为我们应当如何完善社会保障机制？

董志龙：写作《财富中国》的一个基本出发点是分析社会财富运动特征。财富增长特点是呈几何级数式的增长，这就意味着，富者会更富，贫者会更贫，由此拉开贫富差距，直至导致贫困的代际延续，这将是一种最可怕的社会隐忧。现在着手解决这个问题尚为时不晚。

建立社会保障积分制，完善国家保障基金制度，是解决这一问题的出路。首先，国家保障不同于商业保险，在保障实施过程中，应采取无差别对待的原则，也就是说，社会公民在基础保障部分应一视同仁。而积分制则会在社会保障实施过程中带来充分的便利，具体来说，积分制就是将社会保障各保障条目以积分的形式评价，并以积分的形式来匡定保障水平，这个积分永远跟着公民走，成为一种系数保障。

其次，保障资金必须社会化，要设立国家保障基金，要把国企改革的红利、国有资本经营收入以及全民所有制企业盈利都按一定比例放到保障体系的基金中来。此外，还要鼓励各种类型的经营机构主动为保障基金建设贡献力量，甚至可以按每年对保障体系的基金的贡献率为标准来考核政府绩效。此外，扣除提留的行政罚没、社会善款以及追缴的赃款，都可投入社会保障基金，真正形成保障基金保底，投保资金辅助的保障体系。在此基础上，逐步取消社会保障的个人投保，将社会保障完全变成国家福利。

再次，社会保障要充分注重失业及无业群体的社会保障问题，即对微收入及无收入群体实施全额保障，他们的保障金由社会保障基金、社会统筹等渠道来解决。

最后，社会保障应打破城乡差别，理顺农业人口进入城镇的社会保障机制，以利于城乡统筹发展。也就是城乡社会保障条目要保持一致，如果采取积分制，这个问题就会迎刃而解。

此外，在国家保障基金的来源上，财政收入是主要来源，有必要在税收分级的基础上采取浮动税制，或适时开征社会保障税，逐步取消个人交保费的措施。所谓税收分级，是指按经济体规模或营业能力划分税收等级，并按国家财政预算来确定财年的税收标准，大型经济体多征，小微经济体要少征或不征，欠发达地区少征，发达地区多征，以平衡区域性经济落差，促进产业均衡分布。

习近平总书记在2015年召开的全面深化改革领导小组第十次会议上强调，“改革要突出重点，对准焦距，找准穴位，击中要害，推出一批能叫得响、立得住、群众认可的硬招实招”。深刻领会习总书记的讲话的内涵，我认为，完善社会保障体系就是一个硬招实招。纵观社会保障体系在经济社会发展和国家建设中的作用，它是经济发展的“推进器”，是维护百姓切身利益的“托底机制”，是维护社会安全的“稳定器”，是社会安定的重要保障，亦是社会文明进步的重要标志。这让人想起古希腊物理学家阿基米德的那句话“给我一个支点，我可以撬动地球”。科学合理的社会保障体系建构，恰如那个支点，可以于无形中培育和生成新的消费市场生态，消化产能，推动经济的良性循环；可以缩小贫富差距、职业高低贵贱之分，推动社会稳定发展；亦是我党代表最广大人民群众利益、增强党和国家的凝聚力、维护国家稳定的“要津”之道。让我们关注社会保障体系的建设、社会保障积分制的完善与社会保障对经济社会产生的杠杆效应，为国家治理体系现代化和经济社会稳步、有序、良性发展倾尽绵薄之力！

附：董志龙简介：经济学者、研究员、经济学博士，中国经济论坛创始人，中国资本论坛秘书长，资深媒体人，著有《人民币崛起》、《资本革命》、《资本农民》、《货币大战》、《财富中国》等28部经济学著作。

名词解释

社会保障积分制

经济学者董志龙建议，我国的社会保障体系应由基础保障和积分保障两部分构成。前者要由国家财政来提供，采取无差别对待的原则，社会公民在基础保障部分一视同仁；后者是将社会保障各保障条目以积分的形式评价，并以积分的形式来匡定保障水平，该积分永远跟着公民走，成为一种系数保障。

在积分的量化设置方面，要按照具体行业、单位来划分，不同行业、单位的社会保障积分不同，同一单位的积分相同。积分标准由有关部门和行业一起合作设定，单位好积分少，单位不好积分高，还要向中低收入群体、农村、中西部等方面倾斜。同时各个行业的积分标准可变，每年可根据头一年的就业形势等实际情况进行调整。

保障资金必须社会化，要设立国家保障基金，把国企改革的红利、国有资本经营收入以及全民所有制企业盈利都按一定比例放到保障体系的基金中来。此外，还要鼓励各种类型的经营机构主动为保障基金建设贡献力量，甚至可以按每年对保障体系的基金的贡献率为标准来考核政府绩效。最终，通过调整保障基金投入的结构和方向，明确投入的重点项目、重点地区与重点人群，来实现调节收入分配的功能。

社会保障积分制及国家保障基金的建立是一项系统性工程，必须统筹兼顾，多措并举，以促进经济平衡、缩小贫富差距、促进产业的合理布局等因素为着眼点，理顺社会保障系统性运行的各环节，实现社会保障创新机制的整体设想，让改革红利真正受惠于民。