

基于公平和效率的角度 分析社会保障模式的选择

王 波

(中南财经政法大学财政税务学院, 武汉 430074)

摘 要: 公平和效率都是社会保障追求的目标。社会保障制度的设计是在尽量不扭曲资源配置的基础上, 通过收入和财富的再分配达到当前社会核心价值体系下定义的公平, 因此如何实现公平和效率均衡是社会保障模式的重点, 本文总结了世界各国的几种典型的社会保障模式, 并从公平和效率的角度对这几种模式进行评价, 进而对我国社会保障模式的选择提出几点建议。

关键词: 社会保障模式; 公平和效率; 高福利危机; 社会公平

中图分类号: C979 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2009.10.009

社会保障模式是社会保障制度的基本规定性及主要运行原则的理论概括和总结, 反映了一个国家在一定历史时期社会保障制度的战略方向。就理论来讲, 社会保障模式是一种可以有效解决社会问题, 阻碍社会风险的方法和制度; 就实践来讲, 社会保障模式在不同的制度域则形成不同的制度实践, 社会保障形成不同的制度群, 并体现一定的思维和理念。

社会保障本身是社会公平的产物, 其制度设计的出发点是要通过收入转移对低收入或无收入者提供帮助, 降低社会风险所造成的负面影响。以至于各个国家将社会保障喻为社会的“稳定器”和“安全网”, 因而, 就其初始意义而言, 社会保障更强调的是公平。然而, 随着社会保障制度的发展, 特别是西方发达国家推行普遍福利政策, 由此而酿成福利危机。这样给各国政府提出了一个警示信号, 而导致其对社会保障制度的重新审视, 并对社会保障的公平倾向提出质疑, 认为不能以牺牲效率为代价去追求公平。并提出“如果公平与效率双方都有价值。而且, 其中一方对另

一方没有绝对的优先权, 那么, 在它们冲突的方面, 就应达成妥协……无论哪一方的牺牲都必须是公正的。”^①同时, 应“在平等中注入一些合理性, 在效率中注入一些人道。”^②各国的社会保障制度的改革取向和方案选择之所以往往举步维艰, 正是在公平和效率的关系中必须不断地改革、调整并做出选择。因此, 公平和效率之间的权衡和取舍就左右了一个国家对社会保障模式的选择。

本文先总结了世界各国的几种典型的社会保障模式, 并从公平和效率的角度对这几种模式的进行评价, 然后提出了社会保障模式选择中应该如何处理公平和效率的关系, 最后给出了几点对我国社会保障模式的启示。

一、世界各国典型的社会保障模式的研究评述

(一) 四种典型的社会保障模式

1. 社会保险型

以美国、德国和日本等国为代表, 许多市场经济发达的资本主义国家大多采用这种模式, 所

作者简介: 王波 (1987-), 男, 中南财经政法大学财政税务学院2008级在读硕士研究生; 研究方向: 财政学。

收稿日期: 2009年6月24日

① 出自阿瑟·奥肯的《平等与效率》

② 出自阿瑟·奥肯的《平等与效率》

以亦称市场经济国家模式。这种模式的理论依据是德国俾斯麦的理论,强调“选择性保障”(即选择部分收入进行保障)和“个人负责”的原则。这种模式以为劳动者建立各种社会保险制度为中心,并辅之以社会救助和社会福利措施,以此来构建满足社会成员需求的较完备的社会保障体系。此种模式有如下特点:(1)社会保障目标选择上,主要基于实现社会公平与市场效率的协调机制,在处理公平与效率的关系上,并不只是强调社会公平,在某个时候可能更重视的是市场效率。其价值观念是崇尚经济自由、劳动至上,鼓励竞争和多就业,同时,大力发展商业保险,强调权利与义务对等,贡献与受益相联系。(2)基金筹集方式上,主要是雇员和雇主按一定比例负担,余下不足部分由政府承担的雇员雇主政府三方共同支撑的部分积累基金制^③。这种资金筹集方式因为资金来源的多渠道性和社会统筹性,在风险分担上有很大优势,也有利于减轻国家财政负担,更好地结合国民的权利和义务,增强国民的自我保护意识。(3)管理体制上,实际多元化、多层次多管理体系,总体由联邦政府举办,但州和地方政府基层机构具体进行管理,形成庞大的社会保障管理网。(4)社会保障范围上,贯彻“选择性”原则,强调个人责任,给付与收入、交费相联系,体现权利和义务的对等,除了居民的基本生活和就业保障由国家援助外,其余保障项目实行自愿原则,谁承担谁收益。(5)社会保障对象给付方面,以社会保险为主,全民互助、共担风险。

2. 国家福利型

以瑞典、英国为代表。国家福利型社会保障以贝弗里奇^④的理论为依据,它贯彻“普遍性”的原则,口号是“收入均等化、就业充分化、福利普遍化、福利设施体系化”。由政府推行“充分就业”、“公平分配”、“社会福利”等政策以消除失业、贫困和不平等。其最大特点是以公民权利为核心确立福利普遍性和保障全面性原则。它以

国家为最主要的责任主体,以国家为全体国民提供全面保障为基本内容,并以充分就业、收入均等化和消除贫困等为其目标。此种社会保障模式有如下特点:(1)社会保障目标的选择上,毫无疑问,主要体现公平原则。其价值观念是追求经济性平等,注重社会性平等,也就是把“平等”的价值观渗透到整个社会之中,这里不仅仅限于“机会的平等”,而且也十分强调“结果的平等”,即不论是第一次还是第二次所得分配都强调平等化,因此,是一种重视消除社会差别的社会性“平等”。(2)资金筹集方式,实行雇员、雇主和政府三方共同负担的现支现付的资金筹集方式。如瑞典的社会保障基金主要由个人缴纳、企业和国家补充的办法来征收。瑞典的社会保险费是由政府建立社会保险基金而通过法律手段征收的。这项费用由税务部门征收,由瑞典国家社会保险局负责管理。分健康保险、退休金保险、工伤事故保险、失业保险等10个项目,实行专款专用。征收的办法是以公民的薪金总额为依据,按比例实行扣缴。(3)管理体制上,由国家高层集中管理。其主要特征是高工资、高物价、高税收、高福利。(4)社会保障范围上,实行“普遍性”原则,对全体国民提供从生、老、病、死到衣、食、住、行等社会保障待遇,即从摇篮到坟墓的全过程无所不包的福利服务。(5)社会保障对象给付方面,社会保障项目多、待遇好。形成了医疗保险、失业保险、退休保险、失业培训和其他社会福利为核心的社会保障体系。

3. 强制储蓄型

以新加坡、智利和马来西亚为代表的自助型保障模式。新加坡社会保障制度别具一格,被称为中央公积金制度^⑤。根据中央公积金制度规定,公民或永久居民都必须成为中央公积金的会员,雇员和雇主双方都必须按雇员月薪的一定比例缴纳公积金,缴费率由新加坡政府规定。中央公积金会员均有一个账户,每月的缴费进入个人账户。每个账户里有2个户头:普通户头可用来购买房

③ 部分积累制是现支现付制和完全积累制的一种结合

④ 威廉·贝弗里奇(William Beveridge,1879-1963年)是福利国家的理论建构者之一

⑤ 新加坡中央公积金制度(简称CPF)始建于1955年。近40年来,随着社会经济发展的需要和投保人不断提出的要求而逐步修改、完善。

产、投资证券,支付子女学费等;保健户头可以支付住院治疗费用,也可用来购买医疗保险;特别户头是为退休后养老和紧急意外开销准备的。这强制储蓄型模式的特点如下:(1)社会保障目标的选择,更好的处理了社会保障中的公平和效率的关系。其价值观是崇尚自助天助,注重家庭在稳定社会秩序中的作用。其指导思想是鼓励节俭和勤奋工作。其具体措施是以鼓励自食其力为中心,调动社会成员自我保障的积极性,所建立的社会福利制度不以社会救济为主要目的,而是鼓励个人工作,从而避免西方国家福利制度造成的消极影响。(2)筹资方式上,实际上是政府强制储蓄。国家通过立法强制雇主和雇员共同缴费,为雇员建立起不能互相调剂的个人储蓄账户,由政府有关部门或指定的基金机构进行投资经营,同时辅之以少量的以税收为来源的社会福利和社会救助的完全积累式的筹资方式。(3)管理体制上,管理机构集中于新加坡中央公积金局,实行规范化、制度化管理。政府利用其高度社会控制能力,强制性地使人民必须为自己的种种保障之需进行预防性储蓄。这一制度最大限度地节省了政府的社会福利开支,同时又为政府的公共设施建设提供主要资金来源。(4)社会保障范围上,保障范围以公积金会员为依据。公积金制度采取会员形式,名义上是自愿参加,但是政府的许多福利补贴是以公积金会员为条件。因此,具有一定的吸引力和强制性。(5)社会保障对象给付方面,基于这种模式的社会福利制度不以社会救济为主要目的,而是鼓励个人工作,所以,在待遇给付方面一般没有社会救助,但待遇较好。

4. 国家保障型

主要以一些社会主义国家为代表,例如前苏联,东欧社会主义国家,我国改革开放以前也是这种社会保障模式。其指导思想是根据马克思《哥达纲领批判》^⑥中提出的社会总产品应扣除“为丧失劳动能力的人等设立的基金”,认为保险费已由国家在产品成本作了扣除,个人不必再缴

费,国家要保证全体劳动者享有社会保障。国家保障型模式的特点如下:(1)社会保障模式的目标选择上,注重于公平,但这种公平与市场经济体制下的公平是不一样的含义,可以说是一种畸形的公平,因为这种模式下的公平就是平均的意思,简单的把公平和平均等同了起来,缺少激励性,导致国家经济发展不起来,现在这种模式已经基本没有了。(2)筹资方式上,如前所述,根据马克思的观点,认为保险费已由国家在产品成本作了扣除,个人不必再缴费,国家要保证全体劳动者享有社会保障。所以社会保障完全由国家包办、安排,个人不需交纳任何保障费用。(3)管理体制上,由中央集权管理,个人只能服从国家的安排,国家大量兴办疗养所、休养所、养老院、保育院、残疾院等保障福利设施。(4)社会保障范围上,和国家福利型保障模式有点相像,都是实行“普遍性”原则,几乎覆盖全体国民,并且职工在丧失劳动能力的任何情况下,包括:老、病、伤、残等都有权享受保障待遇。年金制度种类繁多,职工的、农民的、教师的、科学家的、艺术家的、飞行员的、医生的和军人的等等,从其参加工作起,都算参加了社会保险并享受相应待遇。(5)社会保障对象给付方面,鉴于这种模式下,国家的经济发展水平较低,虽然保障项目比较多,但不可避免的是保障水平和标准都比较低。

(二) 基于公平和效率的角度对各国社会保障模式的比较

除了第四种国家保障型社会保障模式已经逐渐退出历史舞台外,其余3种社会保障模式恰恰是从公平和效率的3个权衡角度来讲的:

1. 最注重公平的模式是国家福利型保障模式。其最大特点是以公民权利为核心确立福利普遍性和保障全面性原则。以国家政府为最主要的责任主体,个人交费只是象征性的,作为领取资格的认证,并以充分就业、收入均等和消除贫困为目标。其基本原则是“收入均等化,就业充分化,

^⑥ 马克思写于1875年4月底-5月初,是国际共产主义运动的一部纲领性文献,鲜明地体现了马克思主义的革命纲领同机会主义的发动纲领的尖锐对立。

^⑦ 这个原则源于瑞典的高福利政策

福利普遍化,设施体系化”^⑦。国家以提高全民福利作为社会保障实施的目标,根据福利普遍性和统一性原则,对全体国民提供从生、老、病、死到衣、食、住、行等社会保障待遇,即从摇篮到坟墓的全过程无所不包的福利服务。其资金筹措方式是课税资助下的现收现付制。其弊端也是十分明显,即过多的福利开支增加企业经营成本从而削弱国际竞争力,又易于形成一种“养懒汉”的机制。属于这种类型的国家主要有英国、瑞典、挪威等西北欧国家。

2. 最注重效率的模式是强制型储蓄模式,也叫自我保障型模式,其实质是一项强制性的储蓄计划,政府只是充当一般监督,而由官方或半官方的基金管理机构负责管理。公积金除了用于支付利息和正常的行政开支外,主要在市场上用于购买政府债券,投资房地产、股票、公共设施和对外投资。在这种社会保障制度中社会成员之间没有互助互济,也不共同承担风险,缺乏代内、代际转移机制,难以体现社会保障的共济实质,而且对贫富悬殊问题难以发挥有效调节作用。它属于自助型的保障模式,以新加坡、智利和马来西亚等东南亚国家和地区为主。

3. 公平和效率方面最为均衡的模式是社会保险型的社会保障模式,这种模式也叫投保自助型社会保障模式,实行的是社会公平与市场效率相协调机制,强制与自愿相结合,保险金由雇主、雇员和政府共同负担。其社会目标是通过“人人为大家,大家为人人”的互助互济原则,保证大多数人员不陷入贫困,以达到既保护私有财产,从而维护经济发展的活力,又尽量保证劳动者的权益,保证他们在现有的社会秩序中都有所得,使其不致因贫困而无法生存下去。这种保障类型把社会保障作为发展社会经济的目标之一,追求社会保障与经济发展之间的平衡。但其弊端是采用现收现付筹资模式,面对来临的人口老龄化高峰期,企业及在岗职工均难以承受沉重负担。这种模式最早发源于德国,随后美国、日本、荷兰、奥地利都采取这种模式。

因此,很大程度上,社会保障模式的选择就

是对公平与效率之间做出的权衡。

二、社会保障模式的选择中应处理的公平和效率的关系

(一) 社会保障中的公平和效率的定义

效率的含义容易理解,指的就是指资源配置效率,即在给定物质、技术的前提下,实现资源配置的帕累托最优。社会保障制度中体现的效率也是在这个基础上的一种解释。

公平的含义就不那么容易理解了,公平是一个涉及价值判断的问题,也就是主观对客观合意性的判断,不同的社会形态中不同的阶级、社会集团及个人因其社会地位、阶级地位及个人的认知能力不同,对公平的理解和取向也就不一样。我们这里要讨论的社会保障制度中的公平主要体现的是社会公平,也就是说,社会保障通过收入的转移,对低收入或无收入者提供必要的帮助,减少社会成员的风险及遭遇风险时的损失,来体现社会公平。

(二) 如何在社会保障的制度设计中处理公平和效率的关系

1. 在社会保障的公平方面:首先,社会保障确保机会公平^⑧,社会保障在进行制度设时强调,社会成员参与机会的公平,只要符合法律规定条件,都能获得社会保障的机会,而且,随着社会保障的会化程度的提高,这种社会公平性体现得愈充分。其次,社会保障保证起点公平,社会保障的目标是保证社会成员本生活需要,从而使社会成员在基本生活得到保障的前下,能有一个参与竞争的公平起点,而不至于一开始即先天不足而陷入生存困境。再次,社会保障维护过程公平,这主要体现在社会保障对社会弱势群体的扶持以及在社会范围内分摊风险,从而促进社会的良性循环。最后,会保障缩小结果的不公平,社会保障所具有的收入再分功能和社会保障基金的预提积累式的延期支付,在一定程度上能缩小收入分配结果上的不公平。

2. 社会保障的效率包括两个方面:其一是社会保障的社会经济效率;其二是社会保障自身的

^⑧ 机会公平就是起点公平,强调的是每个人起始的权利要对等。

效率。社会保障的社会经济效率表现为：首先，为经济发展创造良好的社会环境，社会保障通过其机制缩小贫富差距，缓解社会矛盾，解决社会问题，创造成一个稳定的社会环境，为经济发展提供重要的前提条件。其次，解除社会成员的后顾之忧，调动其生产积极性，这是提高社会经济效率的一个重要的基础性条件。再次，保证社会再生产所需要的劳动力的供给，社会保障不仅是简单地维持劳动者的生活，而且也是劳动恢复和补充的重要条件。最后，促进劳动力市场的完善，促进劳动力的合理、有序的流动，有利于劳动力资源的有效配置，这是提升其社会经济效率的重要一环。

3. 因此，可以这么认为，公平与效率都是社会保障追求的目标，抽象地争论是效率优先还是公平优先是没有意义的。因为，公平必须以效率为基本前提，没有效率的公平是无源之水，真正的公平是有效率的公平；同时，公平又是效率的保证，如果收入分配非常不公，则经济发展将面临动荡的社会环境，这样效率也只能是空谈。因而，对公平与效率的取向要落实到社会保障的不同项目及不同的层次，那些完全由或主要由国家财政支撑的项目：社会救助、社会福利、优抚安置等更倾向于公平，或者是公平优先；而强调用人单位缴费、个人缴费的社会保险则在一定程度上倾向于效率。当然这也只是相对的，而并非绝对意义上的偏重。所以能使公平和效率的达到一种均衡的社会保障模式才是一个好的社会保障模式。

三、对我国社会保障模式选择的启示

严格意义上讲，目前我国社会保障模式属于混合型社会保障模式，国家保险型和强制储蓄型相结合的社会保障模式。我国社会保障目标的选择是坚持公平与效率相结合的原则，例如：基金筹集方式由现收现付制向部分积累制转变，管理体制为中央集权与地方分权相结合，社会保障对象以普遍性的全面保障为目标，待遇给付标准不

一。但这种社会保障模式因为自身存在的诸多问题和中国现阶段的特有国情和状况而远没有实现公平和效率的均衡，真正要实现公平和效率的均衡，我国还有很长的路要走。

（一）选取正确的价值取向

社会保障模式的选择以及制度的制定都是政府在一系列限制条件下抉择的结果，也就是说社会保障模式的选择是人为的，显然这就依赖于做出决定的政府的价值取向。价值取向是支配和制约社会保障实践活动的基本信念，不仅涉及制度与模式的选择，还决定着制度的出发点、发展路线和目标的实现。我国社会保障的价值取向，在模式选择与重构过程中曾经误入歧途。国家保险模式虽然理论上选择了社会公平与人道主义，但是现实中追求劳动成果的平均分配，体现的是平均主义。在体制转型与模式转轨的大背景下，人们对于新模式的基本价值理念尚缺乏明确的选择与必要的共识，价值取向移植了经济领域内的效率优先。于是，从绝对平均到忽视公平，从无视效率到效率至上，从一个极端走向另一个极端。当然，中国社会保障改革是在否定分配领域的“大锅饭”与平均主义的背景下进行的，改革进程中出现一定程度的矫枉过正难以避免。但是，效率优先作为制度改革的出发点和改革目标，既违背了现代社会保障的基本规律，也偏离了共同富裕的总目标与社会主义的本质追求。因此，在社会保障的价值取向上现阶段较为合理的价值取向应该是在不严重损害效率的基础上更侧重于社会公平，这样才能真正体现社会保障的内涵。

（二）增强市场在社会保障中的作用

虽然自改革开放以来，中国的市场经济体制有了很大的发展和完善。但受中国传统文化的影响和制度的路径依赖性^⑨导致政府的规模和作用一直过大，在初次分配和再次分配中政府都进行了很强的干预，损害了经济健康增长的同时又没有实现社会保障中既定的目标。当务之急，中国政府需要建立建立多种形式、多层次的保障制度，增强市场在社会保障中的作用，努力探索和建立

^⑨ 1993年诺贝尔经济学奖的经济学家道格拉斯·诺斯提出，他指出经济制度在演进过程中一旦进入某一路径（无论是“好”的还是“坏”的）就可能对这种路径产生依赖，所以在进行制度改革时，就受到旧的制度的路径依赖，而无法使新经济制度在短时间内发挥作用

有利于社会主义市场经济发展的多形式社会保障体系,即国家建立起能维持最低生活水平的基本保障,又要大力发展商业保险和民间互助,通过商业保险对社会保障体系的介入,构筑一个法定保险和自愿保险相结合,为全体社会成员提供全方位、多渠道服务的社会保障体系,做到公平与效率的兼顾。这样有利于建立低保障、高覆盖的社会保障体系,加大市场在抵御社会风险方面的作用,减少国家财政负担。同时,通过鼓励企业为职工选择商业保险投保,有利于企业增强吸引力,在市场上争夺优秀人才。这样才是对公平和效率很好的诠释。

(三) 逐渐实现社会保障的法制化

与西方发达国家相比,我国在社会保障方面缺乏基本的法律法规,对社会保障的所覆盖的公民的权利和义务没有以法律的形式确定下来,这就如同不完全契约一样导致了事后的交易成本过高,导致效率和公平双方面的缺失。而如果社会保障一旦法制化、规范化,在公平方面可以使只要符合法律规定条件,都能获得社会保障的机会而达到机会公平,又能依法处理社会保障中出现的问题而达到过程公平,还可以在再次分配中规范政府的行为而到达结果公平;在效率方面,社会保障的法制化规范化其实就是一种契约精神,

这种契约可以提供一个较为稳定的制度环境,使人们的经济活动变得可以预期,一切按照既定的规范规章进行,消除投机行为,降低交易成本,也有利于保护竞争,促进市场经济中无形的手的资源配置作用,充分实现社会保障中的效率原则。因此,无论从公平还是效率来讲,社会保障的法制化都是尤为重要的。■

参考文献:

- [1] [美] 萨缪尔森.经济学中译本 [M].商务印书馆, 1980.
- [2] 王真.中国现代化模式的选择和定位 [J].辽宁师范大学学报 [J], 2000 (11) .
- [3] 李雪.社会保障模式研究.长春工业大学学报 [J], 2008 (7) .
- [4] 苗丽静, 孙茜.社会保障模式的国际比较与启示.财经问题研究 [J], 2000 (4) .
- [5] 王曼.浅析社会保障制度与市场经济的关系.行政论坛 [J], 2004 (3) .
- [6] 许康平, 温贤武, 刘星宏.借鉴国外社会保障模式经验构建中国特色社会保障制度.大众科技 [J], 2008 (10) .
- [7] 吕学静.各国社会保障制度 [M].经济管理出版社, 2001.
- [8] 郑秉文.OECD国家社会保障制度改革及其比较.经济社会体制比较 (双月刊) [J], 2004 (5) .
- [9] 刘群.国外社会保障制度的三种模式 [J].放眼海外价格月刊, 2002 (6) .
- [10] 庄志杰.社会保障制度研究.博士学位论文.

The Choice of Social Security Model Based on Fairness and Efficiency

WANG Bo

(Zhongnan university of economics and law, Wuhan 430074)

Abstract: Both fairness and efficiency are the goals of social security. The social security system is designed to achieve the fairness defined by the core value of the current social system through the redistribution of income and wealth, which also based on not distorting the allocation of resource. Therefore, how to balance fairness and efficiency is the focus of the social security model. This paper summarizes some typical social security model in the world, and evaluates these different kinds of models from the perspective of fairness and efficiency, then tries to give some suggestions about the choice of China's social security model.

Key words: social security model; fairness and efficiency; high welfare crisis; social security