

# 底线公平与社会保障的柔性调节

景天魁

**Abstract:** This paper attempts to introduce the flexible adjustment mechanism into the social security system for its sustainability and prevention of financial crisis. The concept of Baseline Equality is thus discussed so that obligations of the government, society and individual be respectively defined. What is to be achieved are balances between individual and collective responsibilities, supply and demand, motivation and regulation, and rigidity and flexibility.

## 一、引言

曾几何时,福利国家以其高水平、广覆盖、无差别的社会保障制度而炫耀于世。然而进入20世纪70年代,它们就陆续陷入了支付危机;80年代则纷纷进行改革。症结何在?是保障水平太高,降不下来?是覆盖面太大,缩小不了?是公平度太强,以至于无差别发放?这些基于基本人权的问题,不容漠视。其实问题的症结在于制度的刚性:其制度的建立过程是保障范围越来越大,保障项目越来越多,保障水平越来越高,这是一个普遍的、几乎不可逆转的发展趋势。这个趋势的必然结果是高福利逐渐达到国家财政难以支撑的程度,整个社会激励不足,发展趋缓。而此时,任何想要降低和缩小福利的努力都难以实行,如果硬要实行,就会引发社会不满和不稳。近几十年,人们在不断反思这项制度,有些国家还在政策上采取了一些应对措施,但问题并没有得到真正解决。在世界各地,尽管人们创造了不同的社会保障制度模式,但这种制度刚性却似乎是它所固有的。这项制度是否必然或迟或早、或快或慢地走向危机?它能否在社会还需要这项制度的时候继续存在,也就是社会保障制度的可持续性,引起了全社会的普遍关注。

最近,王诚在研究社会保障制度发展的长远趋势问题时,提出了“生命周期假说”,即各种社会保障制度形式必须经历产生、成长、高峰、衰退和消亡这5个阶段(王诚,2004)。抽象地讲,任何事物都有类似的阶段。但如能找出不同阶段的特征和条件,将有助于我们实现建立这项制度时所预期的目的。正如虽然人人难免一死,但世代的人们还是不惜代价地投入卫生保健事业、发展医疗技术。对于社会保障制度来说,它的崩溃容易引起经济危机、社会动荡,使那些无力自救的贫者、老者、病残者、失业者以及所有原本只有依靠社会保障才能维持体面生活的人们陷入痛苦的深渊。竭力避免这种灾难,是人类良知不容推卸的责任。理想的情况是:在人们还需要这项制度时,它能够继续存在;在人们准备好了条件时,它能够过渡到一项可以取代现行制度的更高级的制度。社会保障制度的这种可持续性和可过渡性是否可能?笔者认为,如要可能,关键在于解决它的制度刚性问题,使之增加一些柔性的调节机制。

事实上,最近20年来,无论是原有社会保障制度的改革,还是新的社会保障模式的探索,无论是学术研究还是制度建议,都在一定程度上自觉或不自觉地触及到了制度刚性问题。如艾斯平—安德森1990年出版的《福利资本主义的三个世界》一书,被称为“重新考虑福利模式的开始”(艾斯平—安德森,2003/1990);吉登斯在论述“第三条道路”时提到的“积极的福利社会”(吉登斯,2000/1999),全面描述了从福利国家转型为“福利社会”的政策纲要。中国学者中,周弘1996年发表的论文就讨论了供给与需求的关系、社会行政的效率、私营福利的作用等问题(周弘,1996)。看来,对制度或机制的讨论,不能仅仅就制度论制度,就机制论机制,还必须明确它们背后的含义以及对它们的改革和重建依据。否则,这种

改革和重建就难免过分受到一时的政治倾向、价值偏好和经济形势的左右,没有一个长远的、明确的目标和准绳,出现过多的短期行为。

上述问题的存在表明:以往建立的社会保障制度在基本理念上是比较含糊的;在制度设计上存在缺陷的。那么,能否提出比较明确的概念,作为具有可持续性的社会保障制度的理念基础?能否设计某种机制,使得过于刚性的社会保障制度能够具备柔性的自我调节能力?

当前,中国正在加速建立和完善社会保障制度,一方面对原有的、建立在计划经济体制基础上的社会保障制度进行根本的改革;另一方面,也在探讨如何建立适应市场经济体制要求的社会保障制度问题。西方国家的社会保障制度改革经验已经证明,要想在已经定型了的刚性制度中植入柔性机制,具有相当的难度且成本很高。中国的社会保障制度尚在建设过程之中,如能及早解决机制问题,将有利于保证这项制度的健康和可持续发展。而在当前,面对下岗失业、农民工权益、农村庞大群体的社会保障等压力,政府极力扩大社会保障的覆盖面,但同时养老金却出现了赤字,财政全额拨款的低保金连年翻番,如不警觉,社会保障危机大有提前不期而至的危险。在这种情况下,探讨这项制度的理念基础和内在机制问题具有紧迫的意义。

本文的基本思路是:提出“底线公平”概念,以“底线公平”为基础探讨社会保障制度的内在调节机制,并对制度设计提出一些建议。

## 二、底线公平的概念

2003年中国大陆人均GDP首次达到1000美元,标志着中国的经济和社会发展进入了一个新阶段。在这个阶段,人与人之间的收入差距明显拉大,社会分化加剧,形成不同的利益集团,利益集团之间的矛盾和冲突极易引发社会动荡。因此,在这一阶段,对公平的社会诉求将会明显增强,从而成为社会保障加速发展的推动力。在这种情况下,处理好公平和效率的关系十分重要。如果不实现必要的社会公平,社会动荡会破坏经济发展的社会环境;如果不保持一定的效率,经济发展又可能陷入停滞。那么,什么样的公平概念适合这一阶段的需要?如何确定与经济和社会条件相适应的社会公平水平?如果对此不予明确,随着人均GDP的上升,社会的消费结构也将由温饱型向发展型和享受型转变。对社会公平的要求将越来越高,推动社会保障的水平节节攀升,直到走上高福利的道路。

社会保障制度问题,是公平与效率的关系发生激烈争论的焦点之一。但总的看,除了极少数如哈耶克那样的新自由主义经济学家会坚持捍卫市场自由而否定政府干预,坚持个人自由绝对化而否定“社会公正”,坚持“社会公正”只是一个“幻象”、一个“梦魇”这样一种极端观点以外,大多数人都认为社会公正应该成为一个社会所追求的目标。人们普遍接受的政策是,随着经济的发展,由政府对国民收入实行“二次分配”,借以实现“公平分配”,亦即主要在经济意义上的公平。而在“二次分配”中,社会保障制度又是一个得到普遍认可的制度。因此,人们自然而然地认为社会保障制度的理念基础就是社会公平。

作为社会保障制度理念基础的社会公平,它的具体含义是什么?众所周知,对于每个人而言,对什么是公平的理解是非常不同的。制度和政策可能使一些人得益而另一些人利益受损,得益者认为公平的,受损者可能认为不公平;即使在得益者中,得益多者认为公平,得益少者也可能认为不公平。在这种情况下,通常选择的办法是所谓“民主”原则,多数人认为公平就是公平,从而否定了少数人认为的不公平。这就是所谓的“多数人的暴政”。所以严格来说,社会保障制度所依赖的公平原则,不是在个人意义上的公平,而是社会意义上的公平,即“社会公平”。所谓社会公平,是社会为了实现已经确定的目标(例如保证社会的正常运行、社会可持续发展等)而制定一系列规定,这些规定得到执行,目标实现了,就实现了社会公平。这样一来,在社会公平面前,本来是个人之间的利益损益关系,就转化为责任和权利的关系,即:个人不管损益多少,在社会意义上都是应尽的责任;个人不管受益多少,在社会意义上都是应得的权利。这样,个人之间扯不清的利益关系,就转化为社会规定的利益和责任关系。社会保障制度就建立在权利和责任(义务)的关系之上。

“底线公平”虽然最终要落实到每个人的实际利益上,但它直接处理的并不是个人与个人之间的关系,而是社会与个人之间的关系(权利与责任)、政府与社会和个人之间的关系。也就是说,它是全社会除去个人之间的差异之外,共同认可的一条线,这条线以下的部分是每一个公民的生活和发展中共同具有的部分——起码必备的部分,其基本权利必不可少的部分。一个公民如果缺少了这一部分,那就保证不了生存,保证不了温饱,保证不了为谋生所必须的基本条件。因此需要社会和政府来提供这种保障。所有公民在这条底线面前所具有的权利的一致性,就是“底线公平”。

“底线公平”不能说是最低水平的社会保障。底线公平是指社会保障制度和项目中,有些是起码的、不可缺少的,这些制度和项目可能意味着较低的保障水平,但也可能保障水平并不低。总之,“底线公平”不是就保障水平高低的意义而言的,而是就政府和社会必须保障的、必须承担的责任的意义而言的,它是责任的“底线”。在这条底线以上或以外的部分可以是由市场、企业和社会组织,甚至由个人去承担的,是灵活的、反映差别的部分。

底线公平是否牺牲效率?在公平与效率的关系上,通常认为差别性是对应效率的,一致性是对应公平的。但是“对应”并不是“等同”。合理的差别就是公平,这已被罗尔斯(John Rawls)所证明(罗尔斯,1988/1971)。同样,一致也不只是意味着公平,它在一定情况下也会带来效率,而不仅仅是产生效率的外部条件,这也是我们希望证明的(景天魁,2004)。所以,底线公平并不牺牲效率,毋宁说它是实现效率的必要条件。

### 三、底线公平的制度含义

底线公平概念不仅有制度含义,还有政治含义和文化含义。本文只讨论它的制度含义。那么,“底线公平”所包含的制度性内容是什么?第一,最低生活保障;第二,公共卫生和大病医疗救助;第三,公共基础教育(义务教育)。

为什么底线公平的制度含义主要指这三项?它们与其他社会保障制度是什么关系?依据底线公平能够形成激励与约束相平衡的调节机制吗?为了回答这些问题,我们有必要讨论以下几个关系:在社会保障制度中,低保制度和社会保险的关系;在社会保险制度中,医疗保险与其他保险之间的关系;社会保障制度的合理结构问题。

#### 1. 最低生活保障制度具有底线公平的意义

关于社会保障制度的发展过程,有一种已被普遍接受的观点,就是“阶段论”,即认为社会救助制度和社会保险制度虽可同时存在,但他们标志着两个不同的历史阶段:前一阶段以社会救助制度为主,后一阶段以社会保险制度为主,而现代社会保障制度是以社会保险为基础的。或者说,从社会救助制度发展到社会保险制度,标志着现代社会保障制度的形成。这个观点基本符合社会保障制度演变的历史事实,特别是依据了欧美国家社会保障制度的现成经验,就此而言,无可非议。现在的问题不在于是否承认这个历史事实,而在于如何解读它。解读有两种:一是学理意义上的解读;一是时空结构差异意义上的解读。从学理意义上,我们承认社会保险制度的合理性;但从时空结构的意义上,我们必须对中国社会和西方社会的差异性有足够的估计。

发达国家的社会保险制度要求的社会成本太高。(1)要求个人收入比较透明,监督比较容易。(2)要求税收体系比较健全,公民纳税意识强。最近日本爆出的社会保险危机令人瞩目,据统计,37%的日本人目前没有按照法律规定缴纳养老保险金,其中,20—29岁的青年人中,有50%以上拒绝缴纳保险金,高达1/3以上的政府要员也欠交保险金,其中竟包括首相和各部大臣。(3)要求经济持续稳定增长。欧洲国家的高福利主要是由于20世纪70年代完成工业化后,经济水平较高,因而对经济的支撑能力估计过高。1974—1975年发生的经济危机,使经济出现负增长,社会保障水平却由于刚性作用而继续正增长,从而导致了社会保障制度危机。如联邦德国的经济增长率由1973年的4.8%突降为1974年的-0.1%,1975年的-1.3%,而同期社会保障水平增长率却由1.2%上升为1.9%和3.8%。法国和英国

也发生了类似情况。这说明社会保险制度会起到放大和加剧经济危机,并延长经济衰退期的作用,这是发展中国家必须警惕的。(4)福利国家在推进社会保险制度时,经济全球化的程度并不高,而现在资本在世界范围内的流动极为容易,这给高税收制度的维持和发展中国家税收水平的提高带来了困难。中国的社会经济条件难以支付以上社会成本。经验已经证明,在中国全面推行社会保险遇到了很大困难。虽然政府经过长达 20 年的努力,到目前为止社会保险制度也仅能覆盖 10% 的总人口(参加养老保险的有 1.2 亿人,参加医疗保险的有 1 亿人),这两年大力“扩面”,但速度不快,其原因应从制度上做根本的反思。

中国的社会保障制度应以最低生活保障制度为基础。因为这项制度被实践证明是花钱最少、效益最好的社会保障制度。近几年,中国政府加快最低生活保障制度的建设,保障对象和资金规模连年翻番:从 2001 年开始,中央财政承担当年最低生活保障支出 42 亿元中的 23 亿元,约占 55%,其余由地方财政配套支出。自此以后,中央财政低保金支出连年翻番,2003 年纳入低保的人数已达 2246 万人,各级财政支出低保资金 151 亿元,其中仅中央财政就支出 92 亿元。

这几年许多人在问:中国的基尼系数已经突破了警戒线(2003 年为 0.46),城乡差距为世界之最(报道的为 3:1,实际为 5:1 或 6:1),下岗失业人数达 2000 万人,流动就业人数在 1 亿人左右。如按世界许多国家的经验,按许多得到公认的理论推断,中国社会将会出现危机。但是,中国却一直保持了社会的整体稳定,即使在经济大起大落、发生通货膨胀、经济过热的情况下,仍能“软着陆”,社会并没有发生大的动荡。这是为什么?显然,这里起作用的原因很多,可做的解释也很多,不能归于一个原因,也不能定于一家之说。但其中,社会保障特别是最低生活保障制度有一份功劳。因为,如果说有些制度在造成富者愈富、穷者愈穷的社会分化,即使社会保险制度也只是达到富者亦(照样)富、穷者亦(仍然)穷的结果,而低保制度针对的对象却十分明确:使贫苦者生活有所改善或能走出贫困。它能够最明显地起到缩小社会不公平程度的效果。

## 2. 公共卫生和医疗救助制度对实现底线公平具有关键意义

毋庸赘言,生命权力对每一个人来说具有绝对的优先性。对生命有直接保护作用的因素是:卫生、保健和医疗。在医疗保险的制度框架下,医疗被置于优先地位。研究证明,卫生对人的健康和寿命的影响最大而花费最小。其次是保健,也是花钱少而受益大。以预防为主,搞好公共卫生,对广大人群构成威胁的传染病、流行病、地方病等等就可以减少甚至消除;中华民族健身传统证明,只要具有良好的处世态度、生活方式和饮食习惯,危害大规模群体的疾病,如糖尿病等“富贵病”和艾滋病等病症就可以避免。这些都可以降低保护生命的社会成本。在卫生保健之后的手段才是医疗。但由于现代医疗技术的发达和医疗费用的提高,只能依据不同情况选择不同的医疗保障制度。从社会医疗保险的情况看,几乎所有实行这项制度的国家包括发达国家都出现巨大的赤字。发展中国家对此只能量力而行。目前,中国正在农村地区试行由中央、地方和个人三方出资以大病统筹为主的合作医疗制度,以及早已开始实行的由政府出资的医疗救助制度,意图都是在目前经济条件下,在医疗方面守住公平的底线,让困难群体能够看得起病。

## 3. 底线公平对于社会保障制度体系的意义

底线公平对于各项社会保障制度的设计思路都会发生相当的影响。例如,对于养老保障来说,一个老人依靠最低生活保障加上卫生保健和医疗救助,就可以获得最基本的社会保护,这是政府的责任。如果再有企业养老年金和个人养老储蓄,以及有巨大发展余地的社会服务,并且充分发挥家庭的养老功能,那么他就可以保障体面的老年生活。这后一方面,主要是社会组织 and 个人的责任。

对于失业者来说,依靠最低生活保障加上卫生保健和医疗救助,就可以维持基本生活。如果辅以积极的就业培训、就业服务和社会互助,他就不仅可以获得体面的生活保障,还可以尽快重新就业。

仅从以上两个方面即可看出,在社会保障制度体系内部有层次的关系,底线公平是基础层次,这是由政府来负责的。其他制度可以置于底线公平的基础之上,这是通过社会、个人并通常可以采取市场机

制来实现的。前者属于雪中送炭,是必保的,硬性的;后者属于锦上添花,是灵活的,可调控的。这样,社会保障制度体系就有了一个合理的内部结构,底线公平是这个结构的基础。中国社会科学院社会政策研究中心在2000年以来发表的论文和著作中,提出了“基础整合的社会保障体系”概念和制度框架,此后一直在不断完善这个制度设计,并在大连、延安和杭州等市分别作了相关的社会实验,收到了良好的社会效果,得到了中国政府部门和联合国科教文组织的赞扬。其他一些非政府组织如香港宣明会,在中国大陆建立了数十个扶贫和卫生医疗试验点,也积累了宝贵的经验。

需要说明的是,底线公平概念并不限于社会保障制度本身,其他制度如公共基础教育制度也是体现底线公平的重要制度。限于篇幅,这里暂不论及。

#### 四、底线公平的作用和相关机制

福利国家的社会保障制度大多建立于经济增长较快的时期,一方面,当时对于GDP与社会保障水平之间的恰当比例关系并没有清楚的认识,对于福利支出的承受能力估计过高,因而它们不是寻找社会保障的底线,而是在不断冲击高线,没有底线公平的概念,反而热衷于比富、夸富,造成社会保障水平居高不下。另一方面,在政党竞选中,社会福利成为拉选票的手段,造成社会福利水平节节攀升。总结以往的经验教训,发展中国家在建立社会保障制度时,要形成一种富有弹性的调节机制;在建立社会保障制度的过程中,这种机制能起到激励作用,推动社会保障制度的发展;在制度建立起来以后,它又能起到约束作用,以便把它限制在一个合理的范围之内。底线公平正是形成这样一个调整机制的基础。

##### 1. 底线公平对调节幅度的影响

近年来,国内外学术界对社会保障水平与经济发展水平的相关性、对社会保障支出在财政支出中应占的比例、对税收与社会公平的关系做了一些研究,取得了一批有价值的成果。依据这些成果,我们可以比较科学地掌握对社会保障水平的调节幅度。

从欧洲国家的历史经验看,社会保障支出占GDP的比重20世纪50年代一般在6—10%之间,平均值接近8%;70年代中期在20%左右;80年代中期在20—30%之间,平均值在24%左右。(见下表)

欧洲部分国家社会保障水平与经济发展的比较

国家	1950年		1975年		1985年	
	SSL(%)	人均GDP(美元)	SSL(%)	人均GDP(美元)	SSL(%)	人均GDP(美元)
英国	5.7	2757	19.5	5210	24.5	10900
法国	11.3	2641	22.9	8438	28.6	13043
德国	7.3	4011	27.2	9704	23.4	14689
意大利	9.3	1349	19.6	4210	11.2	12019
丹麦	5.8	3902	24.8	10146	29.1	17729
平均	7.9	2926	22.8	7542	23.4	13676

资料来源:杨翠迎、何文炯,2004。

据杨翠迎、何文炯分析,20世纪50、60年代,欧洲各国社会保障水平与GDP的比重在10%及其以内时,失业率较低,经济发展速度较快,社会经济处于繁荣稳定状态。到70年代,当社会保障水平所占比重在20%及以上时,各国普遍出现巨额财政赤字、失业人口增多、企业竞争力下降、劳动者积极性锐减等问题,发生了社会保障危机。这样看来,10%应为社会保障(占GDP)的适当水平。此说不管准确与否,总算是一种规律性的认识,应予重视。但各国发展情况不同,发展阶段不同。以欧洲国家来说,10%的水平仅存在于工业化高速发展时期,而在工业化基本完成以后,经济发展速度普遍较慢,社会保障水平已稳定在20—30%之间。尽管此时普遍进行了社会保障制度改革,但比重已不可能回落到10%左右了。那么,在工业化完成以后的适宜水平应该是多少?所以,虽然在理论上应该存在一个社会保障的适宜性水平,但在工业化发展时期和工业化完成以后,这个水平可能差别很大。

引入底线公平概念有可能改善这种情况。底线公平所关涉到的社会保障支出是社会保障总支出的

一部分,这部分支出有什么特点呢?主要是比较稳定。低保水平虽应随着经济发展而有所提高,但既然是最低生活保障,它的水平波动主要受物价因素影响,提高的幅度应该是很有限制的,否则就不是最低生活保障了。不管经济水平多高多快,得大病重病的人数总是有限的,这个比例不太可能随着经济发展水平的提高而提高。它不同于门诊医疗,门诊医疗中的许多所谓富贵病(如高血压、糖尿病等)是随着经济水平的提高而有明显增长的。所以比较而言,底线公平的社会保障支出虽也与经济水平相关,但相关性不够灵敏、不够直接,因而比较稳定。可预测、可控制性也就较强。从理论上说,底线公平的社会保障支出,在计算上不应有太大的困难,只是因为这方面制度还没有完全建立起来,尤其是在广大农村还存在着较大的制度空白。因此,对这部分支出我们只能去估计,而拿不出实际的数据。

穆怀中表示按照人口结构理论和柯布—道格拉斯生产函数构建了适度社会保障水平测定模型:

$$S = \frac{S_a}{W} \cdot \frac{W}{G} = Q \cdot H \quad (1)$$

其中,  $S$  为社会保障水平;  $S_a$  代表社会保障支出总额;  $W$  代表工资收入总额;  $G$  代表国内生产总值(GDP);  $Q$  代表社会保障支出总额占工资收入总额的比重;  $H$  代表工资收入总额占国内生产总值的比重。

我们只要将  $S$  换成  $B$  (底线公平的社会保障水平),  $B_a$  为底线公平的社会保障支出总额,  $Q$  改为代表底线公平的社会保障支出总额占工资收入总额的比重,就不难得出:

$$B = \frac{B_a}{W} \cdot \frac{W}{G} = Q \cdot H \quad (2)$$

## 2. 底线公平与对社会保障增长速度的调控

与社会保障的增长幅度相区别,社会保障的增长速度的调节也有特殊的困难。通常总是讲,社会保障的增长率要与经济发展的增长率相一致。但实际上却往往正好相反:当经济增长速度加快时,失业率就低,公众的预期就好,投资于扩大再生产的回报率就高,因而社会保障的增长反而较慢;越是当经济增长缓慢时,失业问题可能越严重,或者有严重的通货膨胀,对社会保障的需求趋于强烈,政府为了稳定社会,可能加大对社会保障的支出。

不管是正向调节还是反向调节,理想的状态是社会保障支出增长率与 GDP 增长率之比为 1。

中国经济正处于转型时期,从发展阶段说,大约相当于工业化的中期,而社会保障制度则处于快速发展时期。由于中国人口总量大,转型成本巨大,对社会保障的需求也很大。1992—2001 年间,我国的社会保障平均年增长率相当于 GDP 平均年增长率的 1.46 倍,总体增长速度偏快。其中,城市社会保障水平提高更快,有的年份,如 1992 年城市社会保障费用支出比 1991 年增长了 85.8%。这种情况在中国目前的发展阶段事实上很难避免。如何调控社会保障总体支出水平使之接近理想状态?从底线公平的角度看,就是在社会保障总支出增长水平相当于经济增长水平的前提下,改变社会保障不同项目的优先增长顺序。事实上,我们过去对社会保障项目的出台顺序重视不够,往往是基础性项目还没出来,枝节性项目先出台了或者造成部分重叠,或者造成部分冲突。目前的优先顺序拟可调整为:抑制养老金的增长速度,加大最低生活保障金的财政支付力度;总体抑制医疗费用过快上涨,但适度增加对大病补助的财政支持;抑制对高等教育的财政支持,增加对公共基础教育的财政支持,尤其是加大对中西部农村和进城农民工子女义务教育的支持力度。

## 3. 底线公平与社会保障多元主体的协调

调控增长幅度,调控增长速度,都是一些理性的目标,其中也许包含了一些规律性的认识,但关键是由谁来调控。社会保障发展本身是刚性的,如果调控者又只是政府,而政府的调控行为又是刚性的,那么柔性的调节机制还是体现不出来。引入底线公平概念的重要作用就是要把社会保障的刚性部分限定在一个范围内,让出更大的部分给柔性机制的发展留出空间;激励和支持非政府组织、企业、社区、家庭和个人在社会保障中担当重要角色,实现社会保障主体多元化。这些多元主体的共同特点,是花自己的

钱办个人、家庭、社区和社会的事。花钱心痛,而不像那些不负责任的政府那样,是慷公共资源之慨。

非政府的社会保障主体的预算是硬的,而机制是软的,可调性很强。中国的社会保障制度建设不能只走政府办社会保险这一座独木桥,而要走多元主体协调互动的路,一旦非政府的保障主体形成了自己的活动空间,政府即使想拉选票,其活动空间也有限,再想侵入非政府保障主体的活动空间会受到强烈的反弹和限制。这样,某种健康的调节机制就可能形成。

具体地说,这里包括以下几个机制:

第一,责任共担和责任分担的协调机制。社会保险的基本原理就是责任共担,覆盖面越大,参保人数越多,缴费率越高,社会保险的抗风险能力就越强。但是,如果缴费和给付脱节,甚至为了追求公平而实行无差别发放,那就要求参保人必须有很高的责任共担意识,甚至是理想的社会责任承担者。否则的话,人人希望多索取,人人只想少缴费,甚至逃避缴费,那就成了酿成危机的根源。为避免出现这种情况,就必须寻求责任共担与责任分担的平衡。

经验表明,划分责任共担和责任分担的界线是非常困难的,特别是中国,在长期的计划经济条件下,实行国家保障模式,国家在实行低工资制度的同时,也就承诺了对个人养老、医疗等的保障责任。在实行市场经济以后,历史的惯性仍然延续下来:老一代要求对他们有所补偿,新一代又不愿承担既为老一代缴费又为自己积累的“双重责任”。国家为了推行改革,为了社会稳定,对下岗职工承诺“三条保障线”,对离退休职工承诺养老金“足额发放”,对低保对象承诺“应保尽保”,对社保基金承诺国家“财政兜底”。话说得很满,大包大揽。企业见状,乐得趁机往后缩,逃避缴费,致使企业年金制度建设进展迟缓;非政府组织想参与进来也难以插手;个人则埋怨“改革就是要个人缴费”。如此一来,事情竟成了这个样子:好像所有人都不欠国家的,只有国家欠每一个人的。这样的责任结构就有很大的问题了。在这种责任结构基础上建立起来的社会保障制度必将是世界上最刚性的,也就是可持续性最差的,一旦政府治理体系出现问题,它就只剩下走向危机之一途了。

到底哪些责任要共担,哪些要分担?在一项制度中哪些属于责任共担部分,哪些属于分担部分?从不同的利益权衡和观察视角看,有不同的分法。“底线公平”概念提供了一个明确的界限:底线及其以下部分是政府的责任,同时也是全社会人人都要共担的责任,这是没有选择余地的,通常是法定的、强制的;底线以上的部分,企业负企业的责任,个人和家庭以及非政府组织等也要各负其责。给与自主选择的权利,同时也就等于承担相应责任的义务。政府的责任主要是监督和宏观控制。不过,这里所说的分担并不是绝对的。有的要个人和企业共担,有的要个人和非政府组织共担,而在社会保险中仍然存在必要的共担部分,即使在底线以上部分也有共担的问题,只不过其强制的程度不同于底线以下的部分。尽管如此,加入个人和家庭的选择自由和责任,加入市场因素,加入非政府组织的作用,也就是加入了柔性机制。

第二,激励和约束的互补机制。在缴费和给付的关系上存在一个固有矛盾:越是缴费能力强的,参保积极性可能越低。对于巨富者来说,不参加养老保险,晚年生活也可无虞;不参加医疗保险,照样看得起病,而且可以自由选择医院和医生。而越是贫者、病者、老者、失业者参保积极性越高,缴费能力却低。如不跟进必要的激励和约束机制,社保基金的入不敷出必成定局。

这里的问题可以看作是一个逆向选择问题。如果社会保障的参保人只限定为中上收入者,那么按他们的缴费能力是可以保证保障基金的可持续性的。但这样一来,也就不是什么社会保障,不过是搞了一个富人俱乐部。如果参保人只限定为中下收入者,那么保障能力低到起码的生活需要都难以满足的地步,这样一来,费用倒是节省了,但不过是搞了一个穷人互助社。所以,所谓社会保障制度的激励和约束问题,归根到底是一个社会公平度的问题,是一个阶层关系问题:在多大程度上让中上收入阶层的人自愿去解决中下收入阶层的基本生活需要。而这个问题正是社会保障制度的关键和精髓。在以往的文献中,在以往的实践中,人们创造出了许多激励方法和约束手段,法律的、经济的、道德的等等,而社会政策的实质就在于如何去选择。

什么是激励和约束的均衡点？这要看是实行什么样的社会政策。换言之，在不同的政策倾向下，选择可能非常不同。实行“收入均等化”政策的北欧国家，平均税率很高，但低收入阶层的缴税率仅在3—6%，而高收入阶层的缴税率却在40%左右，可见调节力度是很大的。与此相反的政策取向自然也可以找到理论根据。例如，信息经济学就证明，由于信息的不对称，最高收入的边际税率应该为零，也就是对最高能力的人的边际收入应该不征税。只有这样，政府才可以得到最大税收（张维迎，1997）。可见，对于缴费和给付到底实行什么样的激励和约束，实际上取决于政策选择。

底线公平是为在中国当前情况下，寻找适当的激励和约束提供一个均衡点。它提示，底线以下和以上部分，在激励和约束的强度、方式和方法上，应该有明显的区别。

首先，应加大对高收入阶层缴费的激励力度，以优先满足最低收入阶层的底线公平以下的基本需求。这可以明显地提高社会公平度。因为中国目前税收制度的局限性，中等甚至中下收入阶层是纳税的主体，高收入阶层特别是巨富阶层对于缓解贫困、救济弱势群体的作用并不明显。而对高收入阶层的缴费激励主要不是方法问题（这方面的方法多得很多），而是政策偏向导致了激励不足。事实上，例如引导高收入阶层为贫困阶层建立救济基金，可以有效地改善富人们的社会形象，从长远看他们也可以有较好的收益预期。

其次，应对财政兜底之类的政府行为有较强的约束，这往往是混淆了政策性行为和制度性行为的结果。对下岗职工的生活保障属政策性行为，养老金的发放属制度性行为。动辄财政兜底，制度不能独立运行，何来可持续能力？

第三，对养老保险待遇和失业保险待遇的适当约束是国际趋势。中国是老龄人口大国，又是就业竞争激烈的发展中国家，不宜过分提倡养老社会化，而应尽量保持家庭的养老功能；不宜鼓励企业把失业包袱甩给社会，社会在哪里？在社会组织没有发育之前，所谓社会化其实还是“政府化”。

第四，需求与供给的平衡机制。这也是一个老问题，并且可能是一个永远不可能得到最终解决的老问题，这里也只限于讨论底线公平对于解决这个问题中的作用。有两个问题需要区别开：一是需求与供给谁决定谁，何者处于优先考虑的地位；二是前边提到的那个难题：越是经济不景气、供给能力弱时，社会保障的需求越强烈；而在经济增长强劲时，社会保障需求增长倒可能趋缓。那么，如何调节才是适当的？

对于前一个问题，社会民主主义倾向于需求决定论，社会保障需求被它称为基本人权，当然决定供给。例如在斯堪的纳维亚国家，虽然高福利导致财政巨大赤字，但社会需求的决定地位仍不可撼动。在瑞典，人们就缩减福利开支争论了20年，但福利水平并没有降下来，福利支出在GDP中的比例虽然有所下降，但也只下降了百分之一（景天魁，2002）。在芬兰，也曾有过要求减少税收的呼声，但要减少税收就要相应地降低福利水平，政府为此搞了公民投票，结果多数人还是赞成宁肯多缴税，也要维持现有的福利水平（Hietaniemi，2002）。而自由主义和保守主义则主张供给决定需求，从画在华盛顿饭店餐巾纸上的“拉弗曲线”，到美国里根政府和英国撒切尔政府削减福利开支计划，都对这种主张做了或则抽象或则具体的说明。但对社会保障制度而言，需求和供给之间的决定关系并不是非此即彼的。底线公平概念在这个问题上的贡献在于：它使两种决定关系在同一个制度的不同层面可以共存，并且相互补充：在底线以下部分，需求决定供给；在底线以上部分，在一般情况下，可以让供给决定需求。底线以下的需求可以由前述模型（2）确定。由于底线公平的社会保障支出（ $B_a$ ）只是社会保障总支出（ $S_a$ ）的很小一部分（ $S_a$ 的绝大部分由养老金和医疗开支组成），即使将来在农村普遍推行最低生活保障制度， $B_a$ 在 $S_a$ 中所占比重也不会太大。底线以上部分可以从模型（1）中求得。如按穆怀中的测算，目前中国的社会保障适度水平（ $S$ ）应在10.06—11.93之间，那么底线以上社会保障支出（ $S_a - B_a$ ）的供给也就应控制在模型（1）和（2）所确定的限度之内。

对于后一个问题，底线公平也可以起到稳定和平衡的作用：由于 $B_a$ 较少受经济状况好坏的影响，而（ $S_a - B_a$ ）又主要受个人和家庭、企业、非政府组织等等的制约，预算约束比较硬，这就有可能使得社会保障的总支出水平不论在经济快速增长时期还是在经济增长趋缓或负增长期，都能相对地在一个合理的

幅度内浮动,总体上保持一个比较平稳的水平。这样,社会保障的支出既可能不成为引发经济危机的原因,由其他原因形成的经济危机也可能不至于把社会保障制度拖入难以维持的境地。这项制度的可持续性自然就大大增强了。当然,这是一个很复杂的问题,还需结合具体条件做进一步的研究。

## 五、建议和结论

提出“底线公平”概念,就是为了确立社会公平的基点,明确政府责任的“边界”;寻找全社会可以共同接受和维护的价值基础,确定当前实际可以达到的起码的公平。

从底线公平出发,前面已随文提出相关建议,这里再补充几点:1.当前社会保障制度建设的重点应放在进一步完善调节机制上,特别是在面对社会保险的扩面、扩项压力的情况下,更应该明确地把机制建设放在首位。特别是要清醒地把握需求与供给的平衡,在大力推进社会保障制度建设的同时,防止社会保障支出总水平在短期内增长过快。应进一步完善责任共担和责任分担的机制,并适当掌握激励和约束的强度。2.目前社会保障制度存在的主要问题是制度结构不合理,其中最主要的是城乡二元体制。这与底线公平的关系最大。建议尽快在农村普遍建立最低生活保障制度。3.在中国这样一个其长远发展主要靠提升人力资本,而又因存在严重的地区差别等原因,致使公共基础教育难以确保的情况下,政府应将公共基础教育纳入社会保障范围之内。这不仅事关底线公平,更关乎国家前途。

总而言之,中国社会保障制度建设,只有确立适当的理念,形成一套完备的刚柔相济、协调互补的调节机制,并适时调整制度建设的重点和顺序,才可能增强可持续性,为这项事业开辟乐观的前景。但这无论在学术研究上还是在政策实践上,都还有大量艰巨的工作要做。

### 参考文献:

- 安东尼·吉登斯,2000/1999《第三条道路——社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京大学出版社、生活·读书·新知三联书店。
- 高书生,2004《社会保障:我们该走哪条路》,《中国证券报》1月13日。
- 海闻等,2004《“大病”风险对农户影响深远》,《学习时报》2月9日。
- 黄安年,1998《当代美国的社会保障政策》,中国社会科学出版社。
- 金双华,2002《理顺收入分配关系的财政支出作用研究》,《数量经济技术经济研究》第11期。
- 景天魁,2002《访问北欧三国报告》(未发表)。
- 景天魁等,2001,《基础整合的社会保障体系》,华夏出版社。
- ,2004《社会公正理论与政策》,社会科学文献出版社。
- 考斯塔·艾斯平-安德森,2003/1990《福利资本主义的三个世界》,郑秉文译,法律出版社。
- 罗尔斯,1988/1971,《正义论》,何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社会科学出版社。
- 穆怀中,1997,《社会保障适度水平研究》,《经济研究》第2期。
- 王诚,2004《论社会保障的生命周期及中国的周期阶段》,《经济研究》第3期。
- 王延中,2003《中国企业年金的制度设计与政策选择》,《经济管理》22期。
- 杨翠迎、何文炯,2004《社会保障水平与经济适应性的关系研究》,《公共管理学报》第1期。
- 张维迎,1997,《詹姆斯·莫里斯教授与信息经济学》,载《詹姆斯·莫里斯论文精选》,商务印书馆。
- 周弘,1996《西方社会保障制度的经验及对我们的启示》,《中国社会科学》第1期。
- Hietaniemi, Marjukka 2002, *The Finnish Pension System in Brief*.
- Leibfried, Stephan & Paul Pierson 1995, *European Social Policy*, THE BROOKINGS INSTITUTION Washington, D. C.

作者系中国社会科学院社会学研究所研究员  
责任编辑:张志敏