

社会保障的理念基础及运行规则

杨伟民

本文通过对西方市场经济国家社会保障制度产生和演变历史过程的分析,探讨了在中国建立社会主义市场经济体制的同时,需要建立的社会保障制度的理念基础和运行规则。文章特别指出,要对西方各国社会保障制度理念基础在各种社会力量、思想观念的较量下几经变化的实际情况予以全面把握,以避免盲目地摘取某一种观念作为我们的指导。作者认为,在中国建立社会保障制度,除了必须以国家立法为依据、由中央政府建立统一的组织管理机构外,随着劳动力市场的形成,职工工资由计划体制下的低工资向市场调节机制决定的劳动力价格的转变,社会保障制度应以自助者公助作基本原则为宜。

作者:杨伟民,女,1955年生,中国人民大学劳动人事学院副教授。

一、问题的提出

现代社会保障制度与古已有之的慈善观念、施舍救济既有联系又有根本区别。社会保障制度不同构成部分的理念基础及运行规则也是既有联系又有区别的。其核心部分——社会保险萌生于市场调节机制已经在西方各国的经济生活中占主导地位之时,以1883—1888年德意志帝国议会相继通过的疾病保险法、工伤事故保险法、老年和残障保险法为诞生标志。在西方各国的社会保障制度的产生和发展过程中,其理念基础曾受到古代、现代的各种思想观念的影响。因此,社会保障制度的理念基础及运行规则在各市场经济国家几经变化。

在我国随着经济体制改革的深入,人们已经普遍认识到建立现代社会保障制度的必要性。然而,对于其理念基础与运行规则人们尚缺乏必要的共识。这首先反映在对社会保障制度功能的不同理解上,有人认为这一制度是为市场经济中处于不利地位的脆弱群体筑起安全网,因而成为防止社会震荡的减震器;有人认为社会保障的职能主要是解决社会分配的公平问题。^①目前关于社会保障制度改革,有关方面最为着力的是对社会保险制度的讨论和改革。以现在正在各地实施的两个职工养老保险办法为例,从中可以明显看出将社会保险制度视为社会公平、推进经济效率手段的意向。并且对社会公平的理解又仅局限于对个人的保险给付,其中一部分要保持均等化,推进经济效率则是另一部分的给付不能均等化,要有差别。^②且不说这样必然导致运行规则的繁琐复杂,降低制度自身的运行效率。况且,人们对社会公平的理解绝不仅止于结果的平均化,结果的平均化也许被认为是最不公平的。

不可否认,任何一项具体的社会制度或经济制度都可能对社会公平或经济效率产生同向

① 参见《1994年中国社会学会学术年会论文摘编》,《社会学研究》1994年第5期。

② 参见1995年3月1日国务院发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》中推出的两个实施办法。

或异向的影响,在制度设计时不能不有所顾及。但是,一项具体的社会制度或经济制度的设计首先要考虑的还是其自身的基本功能。社会保障制度最基本的社会功能就是帮助人们抵御市场经济中独有的或者尽管不是市场经济中独有但却是由于市场经济的特性使个人无力抵御的生活风险。如失业是市场经济中独有的生活风险;年老、残疾是任何社会经济形态中都存在的,但市场经济的特性使个人很难单独预而防之;再如,由于市场经济的发展是与大机器工业的发展相伴随的,因而可以说工伤也是市场经济中独有的生活风险。这些风险都是市场经济社会中必然发生的,但又非必然地落到每一个人的头上。社会保障制度就是通过强制性的立法,促使每个社会成员共同为他们可能遇到的生活风险承担责任,以便分散风险,尽可能降低确实遇到风险时个人的受损害程度。

对于上述市场经济中必然发生的、性质各异、概率不同的生活风险,个人、家庭、雇主(在我国是工作单位)、政府各自应以怎样的方式承担怎样的责任,在市场经济发展的不同时期,在不同的国家,处于不同社会经济地位、持有不同价值观念的人们有着不同的认识,每一项社会保障制度的产生及其改变,都是各种社会力量、各种思想观念相互较量的结果。为了探讨建立我国社会保障制度的理念基础及运行规则,我们有必要对西方市场经济国家社会保障制度的演变过程进行客观的分析,以避免盲目地摘取某一种观念作为我们的指导。

二、近代以来社会保障理念的产生及其演变

萨缪尔森对近代以来社会经济生活的总体变化趋势曾作过这样的概括:“二十世纪工业国家……在大多数这些国家中,过去几世纪的趋势是政府对经济活动的直接控制越来越少;封建的和工业化以前的情况逐渐被取代了,人们越来越强调所谓的‘自由私有企业’或‘竞争的私有制资本主义’。

远在这种倾向达到完全自由放任的状态以前,潮流开始向相反方向转变。自从19世纪后期,几乎在我们所研究的所有国家中,政府在经济上的作用稳步增加。”^①过去几个世纪政府作用的减少主要是因为伴随着工业革命的发展,自由竞争机制发挥了强大的自我调节作用,而19世纪后期以来政府作用的增强则是由于人们对自由竞争的结果是否需要修正,完全的自由竞争状态是否真的能够实现并保持产生了不同的认识。社会保障制度的产生及其理念基础的变化,是与人们对自由竞争状况和结果的认识变化密切相关的。而认识上的变化又是各种社会力量、价值观念相互冲突、较量的结果。社会保障制度的理念基础及运行规则实际上是一个国家的社会文化传统、社会力量结构、经济发展水平相互作用状况而变化的。

1. 20世纪以前各种观念的较量

在工业革命以前的农业社会里,无论是西方还是东方,多数劳动者以自己拥有的少量生产资料艰难度日,并且作为生老病死之时能够获得他人(主要是家人、亲友)帮助的依托。生活无着的人,或因天灾人祸导致大规模贫困时,出于贫富之间、统治者与被统治者之间的相互对立与依存关系,受宗教中“慈善”观念的影响,宗教团体、政府或富裕之人会有一些慈善、赈济之举。欧洲中世纪末期随着工商业的发展、宗教改革运动的兴起,农业社会中的人身依附关系开始瓦解,农民们由于各种原因开始脱离土地,有的成为市民、工商业者,有的则成为贫民、流浪

① [美]萨缪尔森:《经济学》,商务印书馆1979年11月版第59页。

汉。面对社会上越来越多的流浪、乞讨、贫困现象，社会各界最初还是沿用过去的慈善观念和救助方式，但开始感到政府需承担更多的责任。英国社会历史学家阿萨·勃里格斯在描述 16 世纪英国如何对待当时的社会问题时说：“迄今为止，表现的最为突出的是教会，它通过各地的修道院及城市中的慈善组织，倘若不是有计划地、也是直接地以提供衣食的方式参与对穷人的周济。行会组织也有类似的举动。如果说宗教改革之后这种慈善性的周济减少了，各级地方政府提供的救济却增加了。”^①

后来，英国圈地运动日益猛烈，失去土地、生活无着的人日见其众。在社会急剧变动之时，新旧各种思想观念的影响力此消彼长，在如何看待和对待贫困者问题上基调不断发生变化，一时强调慈善救济，一时又对流浪、乞讨的贫民严加惩处。1601 年英国议会通过了一项处理贫民问题的法案，后来被称之为旧“济贫法”。根据这个法案，各教区负责向居民和房地产所有者征收济贫税，用这种收入给无力谋生的人发放救济，并负责组织成年人从事劳动，安排孤儿当学徒。欧洲其他国家，如瑞典、丹麦、挪威等，也制订过类似的“济贫法”。^②对于英国的旧“济贫法”，法国历史学家保尔·芒图的评论是：“它的最初目的同那些成其为继续和结果的措施的目的——似乎是制止讨饭和流浪，同样也是减轻贫困。它是基督教的仁爱感情的标记，同时又是强烈的社会成见的标记”。^③

按照旧“济贫法”的规定，对于有劳动能力的贫民只能进济贫院，不允许对其进行“院外救济”。但是由于要求各教区对贫民自负其责，有的教区因经费问题依然对贫民实行“院外救济”。到 18 世纪，工业革命逐步展开，乡村手工业迅速衰落，圈地运动继续扩展，按原有的生产、生活方式苦苦挣扎的人、无力再挣扎的人，其处境之悲惨激起了旧式慈善家和人道主义者们的同情，这股力量推动着政府于 1782 年又通过了一项“吉尔伯特法”，明确地准许了教区对健壮贫民实行“院外救济”。法国大革命爆发后，为了维持国内的安定，英国的统治者进一步放宽了对贫民的救济规定。实行了保障贫民维持最最基本的生存需要的“斯皮纳姆兰法”。该法提出按面包的市场价格对低工资的劳工或贫民按家庭人数给予补贴。对此，保尔·芒图的评论是：“斯皮纳姆兰法在其建议人的思想上，只是一种应变的办法。这个办法很可能主要由于害怕人民造反而制订的，因为法国大革命的景况使得绅士阶级要加以考虑了。不管怎样，所定的原则却是非常大胆的。伯克郡的长官们宣布每人都有最低限度的生活资料的权利：如以自己的劳动只能赚得一部分生活资料，其余的应由社会付给他。1782 年法令中已经暗含有这一原则，这次被明白地表示出来了。”^④可见，18 世纪末在济贫问题上，人权、人道的思想观念的影响力加大了。这一承认人的生存权的措施不仅使贫民得到了安抚，“在某些地区中，教区发给救济金使得反机械化几乎完全消失了，因为救济金部分地补偿了工业前此所提供的家庭劳动的工资的损失，而且比工资又有不费任何努力的好处。人们看到乡下纺纱女人自己粉碎了自己的纺车。”^⑤

但是，由于上述法令也导致申请救济的人迅速增加，济贫税负担越来越重。与此同时，英国的产业革命进入了高潮迭起的时期，推崇自由竞争、信奉新教伦理的资产阶级及其思想家对此越来越不能容忍了。例如，李嘉图认为济贫法不是改进了穷人的状况，而是同时恶化了穷人

① [英]阿萨·勃里格斯：《英国社会史》，中国人民大学出版社 1991 年 5 月版，第 132 页。

② 参见黄素庵：《西欧“福利国家”面面观》，世界知识出版社 1985 年 12 月版，第 31、38 页。

③ [法]保尔·芒图：《十八世纪产业革命》，商务印书馆 1991 年版，第 350 页。

④ [法]保尔·芒图：《十八世纪产业革命》，商务印书馆 1991 年版，第 354 页。

⑤ [法]保尔·芒图：《十八世纪产业革命》，商务印书馆 1991 年版，第 355 页。

和富人的状况。马尔萨斯以其人口论说明给穷人的救济只能导致人口增加,从而加剧失业和贫困。终于,1834年英国国会又通过了济贫法修正案,人称此为“新济贫法”。“此法规定对于健康者停止院外救济,废止各教区救济行政,扩大为较大的地方单位,实行中央督导制,组织济贫法实施委员会来主持其事。”^①

新“济贫法”的通过标志着古已有之的以慈善观念为基础,由一部分人出资另一部分人接受施舍的救助方式的终结。依新“济贫法”,凡是有劳动能力的人要想生存,或者去参与市场中的自由竞争,或者进入比监狱还要恶劣的贫民习艺所。显然,这与工业革命对劳动力的需求增加有关,又与市场经济中的价格自由决定机制有关:劳动力供应越充足,劳动力价格越低。“院外救济”的停止加剧了劳动力市场上的竞争,极低的工资、市场经济的周期性波动导致的失业以及工厂中工人受到的残酷对待,这一切推动了社会主义运动、工人运动的蓬勃发展。工人阶级在激烈反抗资产者的统治、压迫的同时,发展了各种彼此平等互济的社会互助性组织。

2. 现代社会保障制度的产生及其演变

现代社会保障制度的产生与人们对社会经济的发展是否只能依靠市场调节机制的重新审视相联系。从19世纪末开始,社会各界渐渐认识到,一方面市场经济条件下的失业、贫困并非完全由个人原因所致,而是社会问题;另一方面,社会经济结构已经发生的巨大变化,个人与传统生活互动网络:血缘群体、地缘群体关系的松动,以至脱离了。这两方面综合作用的结果是个人生活风险加大,个人抵御生活风险的能力减弱。为此,必须以某种方式建立社会“安全网”帮助个人抵御生活风险。在探索建立社会“安全网”的方式中,国家与社会公众都进行了努力。

就国家的努力而言,建立社会“安全网”的探索主要是因为社会主义运动、工人运动的冲击,同时也是由于各国政府在国际竞争中维护本国利益的需要。最早建立社会保险制度的德国,因工业革命晚于英国,开始不仅从英国输入机器,也输入自由放任的经济思想。但是,德国的工商业者很快发现完全的自由放任,特别是自由贸易,对后进的德国是不利的。于是在德国产生了国家经济学,后发展为历史学派。该学派认为经济法律制度不是一成不变的,要与当时的社会历史环境相适应,在德国国内要发展商品自由流动的新秩序,在国际贸易中要采用关税保护本国产业的发展。自此便产生了要由政府对于自由竞争进行适当干预的观念。19世纪70年代产生的新历史学派又在经济学中进一步掺入了伦理要求,他们基于德国工业迅猛发展过程中劳资矛盾的尖锐化,主张政府对国内的经济活动也要进行干预。要推进劳资合作,实行社会保险,对收入实行累进税率。当时的德国首相俾斯麦在严厉镇压社会党人革命行动的同时,部分地采纳了这些改良主义的主张。于是,德国议会自1883—1888年分别通过了前面提及的三项社会保险法。^②

英国在颁布了新“济贫法”后,社会经济发展的现实,特别是1873的大危机和其后的长期萧条,也开始使社会各界认识到对市场调节的结果有必要进行修正。当时的两件大事引起了整个社会的震动。一是两位社会学家查·布恩于1889年、伯·朗特里于1901年先后发表的两篇调查报告:《伦敦人民的生活和劳动》、《贫穷、城镇生活的研究》其中对英国人民贫困状况的揭露引起了社会的强烈反响。再是英国于1899—1902年与南非布尔人进行的殖民战争,英军事当局征兵时发现英国居民体质惊人的虚弱,由此引起了学者、政治家们对“国民效能”同大英

① 江亮演:《社会救助的理论与实务》,桂冠图书有限公司1990年9月版,第17页。

② 参见刘如:《社会政策与社会立法》,五南图书出版公司1984年版,第104—114页。

帝国盛衰之间的关系的许多议论。这些事件推动了政府着手解决面临的社会问题。1905年通过了类似“以工代赈”的失业救济方法,1911年通过了“国民保险法”。^①

除了德国、英国以外,19世纪末20世纪初西欧和北欧的一些国家也相继通过了老年、失业、工伤、疾病等社会保险法。连美国也在30年代大危机后建立了社会安全法。

在建立社会“安全网”方面,公众的探索实际上早于政府。在19世纪英、法、德等国都出现了工人自己出资建立的互助性组织。如英国的“友谊社”,德国的“劳动者福利中心”,法国的“互济会”等。这些工人自己建立的社会互助性组织,是由工人在有收入时出钱,在因患病、失业或其他意外事故而陷入困难时,便从这类组织中获得帮助。19世纪城市无产阶级的创举可以说是后来各国政府建立社会保险制度的根源。工人们自发建立的社会互助性组织,一方面由于其分散生活风险的范围不如政府广泛,另一方面则是因为这类工人自助性组织后来逐步加入了工会和社会民主党,进入20世纪一些社会民主党又取得了国家政权,使得在20世纪建立社会“安全网”主要成为以国家立法为依据的政府的职能。

工人们自己建立的社会互助性组织和政府建立的社会保险制度其理念基础与旧式的慈善救济有着本质的不同。后者无论是否强制劳动,都把贫困归为个人的懒惰、无能、品质恶劣,救济是他人的义务、善举,接受救济是被施舍,要以损害个人尊严为代价。而人们自己建立的社会互助和政府建立的社会保险制度是以对个人生存权利的承认、对个人贫困的社会原因的肯定为前提的。承认个人在遇到意外困难时有权从社会获得帮助。获得帮助又是以个人曾经尽过的捐资义务为依据,从而维护了个人尊严。但是,这种互助形式决定了完全没有收入的人还不能得到此类保护。即是说,现代社会保障制度还不能仅仅采取社会保险这一种形式。

二战以后西方各国都对原有的社会保障制度进一步完善,不仅如此,还在许多政治、经济因素的作用下不断增设新的福利性项目,以至发展成福利国家。战后西方各国社会保障、社会福利制度的发展,始自著名的《贝弗里奇报告》。该报告对以往的社会保险、社会保障措施进行了总结反省。提出应该建立以社会保险为主,以社会救助为辅的新的社会保障制度。这一制度要以“普遍和全面”为原则。社会保险对所有家庭,不管其收入与支出水平如何,一律按统一标准上交捐款和领取津贴,领取津贴的数额与时间应当充分,范围应当广泛全面,行政管理应当统一。对于无力加入社会保险或社会保险未能完全保护的人则实行社会救助。^②

受《贝弗里奇报告》的影响,二战以后不仅西方各国的社会保险制度更为全面普及,而且社会救助制度的理念基础也发生了根本变化,“自此以后,各国的社会救助政策大多由慈善恩惠观念,改变为国民权利与政府责任的观念。由教会或私人或地方政府办理的,进而为各级政府的重要行政。由消极简陋救济设施,进而为积极的生产福利设施。”^③

但是,尽管西方各国实行的社会保障制度对于维护个人尊严、保障公民的生存权发挥了不可否认的巨大作用,而同样不可否认的是,由于受到过多的社会政治因素的影响,社会保障制度在一定程度上偏离了其本意,导致了“福利国家危机”。可见,西方国家的社会保障、社会福利制度对于正在大力发展市场经济的中国而言,既有可以学习的经验,也有可资汲取的教训。

① 参见黄素庵:《西欧“福利国家”面面观》,世界知识出版社1985年版,第44—46页。

② 参见黄素庵:《西欧“福利国家”面面观》,世界知识出版社1985年版,第57—58页。

③ 江亮演:《社会救助的理论实务》,桂冠图书公司1990年9月版,第39页。

三、西方国家社会保障制度对我们的启示

西方国家社会保障制度对我们主要的有益启示是：在市场经济社会中社会保障制度是必要的，而且这一制度是以承认个人的生存权、维护个人尊严为基础的。社会保障制度需以国家立法为依据，是政府的一项基本职能。西方国家社会保障制度对我们提供的教训在于，他们不仅将其作为使公民能够维持最低生活的保障手段，而且将其视为追求社会公平的手段，以至发展成福利国家，产生福利国家危机。

社会公平有起点的公平、过程的公平、结果的公平。机会均等、自由竞争属于过程的公平，市场经济就是靠对这种公平的维护来实现公平并同时提高效率的。但是，由于西方各国在进入市场经济之时，在政治权力、财富占有上存在着巨大的起点上的不公平，因此，维护了过程的公平，并不能使人们普遍承认社会是公平的。此外，即使起点和过程都是公平的，经过市场交换也不一定得到均等的结果。有时市场竞争的结果可能是非常残酷的。自19世纪末，西方各国为了维护社会稳定，便在不改变根本的社会经济制度的前提下进行了一些社会改革，如扩大政治普选权，对收入、财产遗赠实行累进税率，也包括建立社会保障制度。对财产遗赠实行累进税，以及后来发展的义务教育，意在消除，至少是缩小起点的的不平等；对收入实行累进税率，则是对结果的修正，意在适当缩小收入差距。这种对结果的修正是对市场竞争的残酷性的承认为前提的，即认为自由竞争是公平的，而其结果有时又是残酷的，为此需要一定的社会政策予以修正。以便从结果的角度看，社会差别也不过于严重。

至于社会保障制度也被视为实现社会公平的手段，主要有以下三方面的原因：

1. 操作层的原因。在于它与国家的税收制度发生了过多的关联。二战以后由于对社会保障实行“普遍和全面”的原则，个人缴纳的保险金只能满足部分社会保险、社会福利项目的资金需求，多数西方国家都有着越来越多的福利转移支付。社会保障制度的实行在资金方面完全与国家的税收分离当然是不可能的，但是，在西方一些国家不是尽力减少二者的关联，而是在福利经济学的影响之下，有意加强二者的联系。现代社会是社会经济状况变化多端的社会，任何一项具体的社会制度都需要适时加以调整，制度之间的关联越密切，调整的难度就越大，反之亦然。福利经济学以“效用递减规律”为依据，提出同一元钱对穷人的边际效用要远大于富人，通过税收和补贴制度将富人的一些钱转移给穷人会使整个社会的福利得到增加。其不知，这种税收与社会保障相互关联来增进社会公平的作法，要在许多社会经济条件下才能顺利实现，如经济持续发展，多数人的实际收入持续增加等。经济一旦受挫，税收调整就要与社会保障制度联动，必然增加调整的难度。

2. 政治上的原因。由于二战后东西方很快进入了冷战状态，西方国家为了国内的安定，也由于政党竞争的需要，赋予了社会保障制度过多的社会功能。对于政府将部分依累进税率获得的财政收入依社会保障法转移支付给贫困者，一些政治家和学者，特别是社会民主党人将这种收入再分配纳入了自己的意识形态，在理念上认为社会保障、社会福利政策是社会公平、民主社会主义的构成部分。在竞选活动中则将其作为争取选票的旗帜。右翼政党为了争取选票当然也不会放弃这面旗帜。结果在50、60年代就形成了各政党都积极推行社会保障、社会福利政策，增加项目，提高水平的局面。并且宣扬通过政府的福利转移支付实现的收入再分配推进了社会公平。

3. 理论上的原因。现实中的市场经济，既有因趋向于自由竞争而显得很残酷的特性，又有因竞争的不完全性而造成的过程中的各种不公平现象的存在。对市场竞争的残酷性造成的

结果以一定的社会政策予以修正,如萨缪尔森所说,是收入分配的道德问题,而非经济学问题,进而便产生了“如何在最不牺牲效率的条件下实现对经济生活的干预。”^①但是,对于市场竞争的不完全性造成的不公平的解决却不属于道德范畴的问题。然而各国在建立社会保障制度时并没有将这两方面的问题严加区分。伦理道德方面的问题,在利益、价值标准多元化的社会里,共识的取得必然极艰难,并会经常反复。这样把实行累进税率所实现的收入差距的缩小与社会保障制度的职能相联系只是徒然地增加了麻烦和混乱。一方面将政府的收入不仅用于公共消费,而且也分配于个人消费,特别是在福利国家的旗帜下,以高税收支付相当普遍的个人消费,必然导致人们不断提出更高的享用要求。因为个人的消费如果不与个人的收入相关,换言之,个人的消费欲望如果不是靠分散的自我控制机制,而是靠政府控制,难度必定极大增加,特别是在民主政体之中。另一方面,人们在要求高福利补贴的同时却反对高税收,认为税收提高了成本,影响了投资,从而提出了兼顾公平与效率的问题。实际上这个问题基本上可以局限于工资、税率的谈判方面,不一定与社会保障制度,尤其是其核心部分——社会保险制度发生过多的联系。

不可否认,由于市场竞争的残酷性,再加上西方各国在进入市场经济社会之时在财富占有上就存在着巨大差别,社会中总会有少数人成为竞争的失败者,或者根本无力参与竞争。对处于这种境况的人确需给予社会救助,即依各国的文化传统、经济发展水平,通过社会各界发扬人道主义精神,政府依必要的法规加以适当的组织管理。所需资金可以是社会各界人士捐助,或政府出资。如果是政府出资,这种社会救助当然只能来源于转移支付。此外,如果政府依据社会经济协调发展的需要,设置一些福利补贴项目,一般而言,其资金也只能来源于转移支付。然而,社会保险制度运行所需资金的筹措与支出却应该尽力独立,不要与政府的财政收入发生过多的联系。社会保障是一个可以靠理性策略来解决的问题。在西方国家社会保险之所以没能完全作为一个非伦理问题对待,既是因为它与社会救助制度一样,都是脱胎于古已有之的慈善施舍,也因为社会保障制度产生之时,各市场经济国家的初次分配并不是完全地自由竞争的结果。自由竞争作为一种过程,讨价还价是其中不可缺少的部分,而工业革命中机器代替了对工人劳动技能的需要,在许多生产中被雇用的都是最缺乏讨价还价能力的儿童和妇女,并以这些人的工资为参照,使青、壮年男工也不得不接受极低的工资。虽然19世纪是自由放任思想最为盛行的时期,但是在现实生活中也并没有达到完全地、充分地自由竞争。同财富占有上的巨大差别相联系,财产所有者借助国家机器的力量,实际上对劳动力市场实行着垄断,工资根本不是等价交换的结果。18、19世纪工人工资之低,以至完全不能满足最起码的眼前之需,已是不争的事实。在这种情况下,大部分人无力参加抵御意外风险的社会互助,无论这种互助是工人自发组织的还是后来政府建立的。尽管在现实生活中,完全地自由竞争永远不可能存在,但是雇佣工人的工资不能维持生存却不是市场经济的必然状态。以个人的劳动所得维持自己的终生消费及养育子女是任何社会的正常状态,差别只在于两点:一是社会发展水平低,消费水平也低;二是个人劳动所得用于眼前消费后的节余部分的保存方式不同。在传统社会,节余部分主要以实物形态,如果有条件,更是以“恒产”的形式保存于初级群体之中。市场经济社会个人收入主要表现为货币,节余部分单靠个人储蓄或投资可能遇到风险,不能确保自己在暂时或永久失去劳动能力后,以前的储备还能满足需要。市场经济的特性要求社会或政府为个人收入中以备不时之需的部分的保存提供适当的方式。

如果一个社会中大多数人的劳动所得不仅能维持自己和供养亲属的眼前之需,还能将部

^① [美]萨缪尔森:《经济学》,商务印书馆1979年11月版第68页。

分收入通过适当的转换方式留待自己遇到生活风险,特别是年老时使用,政府就不一定为此背上沉重的包袱。19世纪末开始出现的政府建立的社会保险制度,从根本上说就是通过政府组织的形式为个人收入节余部分的保存提供的适合于市场经济社会的方式。而当时采用的雇主与雇工双方或加上政府三方出资的方式,并非唯一可选择的方式,实际上是对以往雇佣劳动者过低工资的一种补偿方式。二战以后由于国际政治形势的变化、价值观念的变化,以及50、60年代西方各国经济的迅速发展,虽然形成了工资与福利共同提高的局面,但是由于前面所提及的各种原因,在西方各国仍然没有将可以而且应该以个人自助为基础的社会保险与其他靠政府财政支持的社会保障项目相区别,结果造成整个福利制度的危机。

社会保险就其本质而言就是社会成员间的互助互济。除了社会救助和政府为了推动社会经济的协调发展而设立的一些福利补贴项目外,市场经济社会中以不同概率发生的与个人生活有关的风险,主要都应该由社会成员以自己的收入,采取互助互济的社会保险方式来解决。国家的主要作用就是提供规则和组织管理。某种生活风险个人遇到的可能性越大越要靠国家提供保值的个人社会保险储蓄解决,个人遇到的可能性越小越要靠大家的社会保险投资来为遇到了风险的个人解决问题。例如老年问题,除了夭折者外,每个人都会遇到,差别只在老年寿命的长短,因此可以采取年龄未达社会平均寿命之前,主要靠个人的养老储蓄生活,对于长寿老人再由社会保险基金予以资助;再如疾病问题,可以说每个人都会生病,差别在于病的程度,因而一般的疾病应该靠个人的医疗保险储蓄治疗,患大病的概率低、治疗费用高,则应靠社会互济来解决;失业,在一定的时间段内,总是少数人遇到的问题,但失业并非完全因个人特性所致,因此在业人员有义务以交纳失业保险金的方式来保证失业者的基本生活。而且,失业者少,保险金可以低些,失业者多,就业者交纳的失业保险金就应该高些,以体现风险分散、社会责任共担的原则。当然失业者也不能无限期地依靠失业保险金,也要努力提高自己的竞争能力,参与到市场竞争中去。

综上所述,简单概括我国社会保障制度的理念基础应该是:以个人自立为基点,承认帮助个人抵御在市场经济社会中可能遇到的生活风险是社会的义务、政府的责任,获得帮助是个人的权利。社会保障的基本原则是自助者公助。社会保障的基本社会功能是为个人维持最低生活需要提供保证,以利于社会经济的稳定协调发展。

目前我国建立社会保障制度应注意的问题是:

第一,将社会救助对象与有能力参与社会保险的人区分清楚。有能力参与社会保险的人主要指有工资收入且收入除了满足眼前的生活需要还能有部分剩余的人。对于无论是何种原因导致的不属于有能力参与社会保险的人,如没有工资收入的人,收入没有剩余的人等,对其困难只能采取社会救助的方式。

第二,将没有能力参与社会保险的人与因经济体制转型造成的既无保险积累又无力参加社会保险的情况加以区分。后者主要存在于目前经营困难的国有企业之中。如果不将这两种情况加以区分、承认后者的现状而将其作为社会救助对象是对这部分社会成员过去贡献和能力的否认,是社会不公平;不承认后者的现状,让那些连工资都发不出的企业及职工交纳社会保险金,企业交纳实际只是在增加对银行、政府的欠债,企业不交纳便使社会保险制度从建立之初就失去其严肃性。解决问题的办法只有实事求是地承认计划经济体制下积累的问题,在对国有企业历史形成的资产负债结构进行调查分析、清产核资的同时,划分出必要的部分,作为过去和几十年企业和职工本可以积累下的社会保险金。有人可能会认为这将造成国有资产的流失,其实不然,就目前的情况而言,甚至可以说这恰恰是全民所有资产的一种很好的保护方式。首先,这部分资产本来就是从职工过去工资中扣除的;其二,这部分资产并不是马上全

部以社会保险支付的形式变成个人消费资金,而是在有收有支的动态平衡过程中,作为有明确归属的一笔投资基金存在。这难道不比在企业产权不明晰的情况下,增加企业对银行的欠债更有利于保护全民所有的资产吗?

第三,对于确有能力和参加社会保险的个人,要在现已实行的各项社会保险制度改革试行方案的基础上,逐渐将单位为个人缴纳的保险金转入个人工资,再通过社会保险立法强制个人将这部分收入作为社会保险金交纳。这样只是国民收入一部分流转渠道的变化,并不会造成个人消费资金的增加,因为个人缴纳的社会保险金对于社会而言仍是一笔投资基金。其益处在于:可以简化社会保险金的筹措规则,提高工作效率;使个人真正成为懂得承担社会责任,同时也懂得维护个人应享有的社会权利的社会人。经过这样的过渡以后,由企业及其他类型的单位缴纳的社会保险金就可以用于社会保险的公助部分,如前面提及的对长寿老人的资助、对大病患者的帮助,以及作为发展卫生保健及其他社会服务的资金。

第四,成立全国统一的、专门的社会保障管理机构以及专司其职的社会保险储蓄银行和社会救助基金。因为个人缴纳的社会保险金依不同项目,有的现收现支,如失业保险;有的要长期储蓄,这又不能等同于一般的个人储蓄。因此需要专门的管理机构和专司其职的银行,以保证社会保障工作的科学管理,保障社会保险金的保值增值。而社会救助基金的筹集和发放同样需要规范化、科学化,以使需要社会救助的人得到及时合理的帮助。

此外,要使社会保障制度以自助者公助为原则,目前国有、集体企事业单位工作人员的工资必然要进一步提高。在改革开放的大背景下,国有企事业单位已经越来越不能孤立地决定自己的工资了。近年来中国国有企业职工收入已呈现出随着中国经济与世界经济接轨的进程而提高的现实。进入中国市场的外资企业更是采取了工资比国内单位高订一截以弥补福利方面不足的方式,并且成功地吸引了高素质的劳动力。^①国内企业及其他类型的单位为什么不通过提高工资,将部分工资强制投入社会保险基金的转换方式吸引高素质的劳动力呢?换言之,工资要尽可能由市场调节机制决定,努力追求过程的公平。目前的中国正处于计划经济向市场经济的转型时期,确保起点的公平大有文章可作。在起点与过程尽可能公平的前提下,通过对个人收入实行累进税率来调节收入差距,那么,社会保障制度就可以在个人自立的基础上,通过社会互助共济以维持社会成员的最低生活需要,保证社会经济稳定发展。

主要参考资料:

1. 曹云华:《新加坡的社会保障制度初探》,《社会学研究》1995年第3期;
2. 周弘:《西方社会保障制度的经验及其对我们的启示》,《中国社会科学》1996年第1期;
3. 吴家骏:《树立正确的社会保险观》,《中国社会保险》1995年第11期;
4. 养老保险制度改革研究课题组:《我国城镇职工养老保险制度的改革》,《社会学研究》1996年第1期;
5. 经济合作与发展组织秘书处编:《危机中的福利国家》,华夏出版社1990年版;
6. [德]约克·提盟(H. Jörg Thieme):《社会福利市场经济解读》,月旦出版有限公司1992年12月版。

责任编辑:张志敏

^① 参见孙群义:《走向世界经济中的中国企业工资发展与变化》,《社会学研究》1996年第2期。