

□ 张立林

## 关于社会保障体制改革定位的思考

效率和公平无疑是任何一个现代社会所遵循的规则和目标。我们建立社会主义市场经济体制无疑是想为高效率地创造国民财富提供最优越的条件；改革国有企业，进行制度创新和建立现代企业制度，无疑是想将这种高效率变为现实；改革社会保障制度，无疑是将其看成为能实现社会公平最主要的制度。但不可否认的是，市场经济和现代企业被当作效率的代表，社会保障制度是公平的代表，这已经成为我们思维认识中固有的一般法则。然而现实告诉我们，现实要求与惯性认识之间仍存在着较大的偏差，仍需要我们对社会保障制度的产生及其在市场经济中的作用重新进行全面客观地考察，对社会保障体制功能重新予以定位，这样才有利于我们社会保障体制改革的定位。那种单纯从公平出发认识社会保障的做法是值得商议的。本文拟就该问题发表一点自己的看法。

### 一、对社会保障功能的重新认识

既然我们的惯性认识与实践之间存在偏差，那么对原有的认识进行重新思考就显得十分必要。认识来自于实践。因此，我们只有从社会保障的产生、发展及其在市场经济中所起的客观作用中进行考察，才有可能对原有认识进行反思和对社会保障体制功能予以重新定位。

就社会保障制度的产生过程来看，它滞后于市场经济和企业本身的发展。整个欧美发达市场经济国家也是直到上世纪末才开始创设具有现代意义的社会保障制度。即使被视为拥有完善社会保障制度的北欧“福利国家”，也是二战以后才逐步形成的。但是，这并不表明社会保障制度是单纯为解决市场经济发展中所产生的社会失业、人民生活悬殊和社会稳定等公平性问题而出现，恰恰相反，这种旨在公平用福利和社会保障来解决贫富悬殊、社会失业、社会安定的做法，在客观上却起到了维持市场经济良好运行的效果，让企业摆脱了失业和社会安定等一系列因素的困扰，市场经济运行的效率在社会保障制度的作用下得到进一步拓展，战后西方发达市场经济国家黄金时期的出现与此密切相关。公平和效率在此实现了客观上的结合。这也是市场经济本身有序运行的客观要求。效率优先兼顾公平也才有可能得以实现。由此社会保障制度便被历史地演变成为市场经济内涵不可缺少的一个组成部分。正是在这个意义上我们说，社会保障制度是市场经济的五大支柱之一，是市场经济历史发展的必然产物。

从整个社会经济系统来看，社会保障系统是一个位于社会系统和经济系统联结区域具有特别功能的子系统，是其他社会经济子系统所不能替代的。从公平和效率来看，社会系统和经济系统的相互联结和关联区域则正好是公平和效率相对高度统一的区域，位于这一区域上的社会保障子系统则也正好体现公平和效率的高度相对统一。也正因为如此，它处于社会稳定

器、减震器和反馈器的地位,是市场经济的“安全阀”和“减震器”。它的存在,一方面能够对全体社会成员给予必要的生活基本保障,从而消除由现代社会竞争机制运行所带来的不安定因素和其他突发性因素诱发的社会震荡及其对经济运行的冲击,或通过其自身的运动将震荡减少到最低程度。这样做的目的就在于使整个社会经济保持良好而有序的运行,并籍此来保持市场经济法则下企业经营和资源配置的高效率。另一方面它顺应了市场经济和社会化大生产的要求,保证了企业和劳动力要素平等竞争的条件,即具有同一性的竞争条件。一般来讲,劳动力要素的合理流动总是与企业效率的变化联系在一起,因此企业在市场经济环境中内在追求效率的冲动和外在竞争压力双重作用下,必然会对自身的结构安排和经营管理方式作出顺应效率要求的变革和创新。反之,若让企业自行解决失业和老弱病残等问题,就必然产生企业间福利负担不均和劳动力公平流动的福利障碍。这样,既丧失了公平,又失掉了效率,反馈过来就说明社会保障系统与市场经济和现代企业要求之间存在不相协调的矛盾和冲突,需要变革和创新。

更进一步来看,西方社会保障的实践和理论将其作为“稳定器”和“调节器”是指社会保障具有再分配功能。它可以通过这种再分配功能调节各阶层收入和不合理收入,防止贫富悬殊和差距拉大,缩小差别,使效率和公平同时得到兼顾。在微观经济领域里,这种再分配功能的福利化措施,既使社会成员基本生活得到了保障,又减少了因失业、贫富过分悬殊和其他因素诱发社会动荡的可能性。同时,企业又能从这些困扰因素中解脱出来,充分发挥其公平竞争条件下创造效益的能力,劳动者的才能也能在没有后顾之忧的情况下得到充分体现。由此不但提高了整体的生活水平和企业经营效率,而且又保证了企业运行所需要的良好环境,公平和效率也同时得以体现。在宏观经济领域,这种再分配功能虽然不能改变国民财富的总量即存量,但可以改变国民经济运行中结构比例及其运行流量。它一方面表现为增加了社会的总体需求和扩大了需求的市场空间,并通过需求牵引供给来诱使经济增长;另一方面又表现为能使老年、失业、困难救济、残废救助等社会问题公平地得以解决,从其自身内部消化和缓解那些引起社会经济动荡的随机因素。这也就是说,社会福利开支和失业救济等转移支付政策成为宏观经济调节政策中“自动稳定器”的主要理论根据。它的实施,公平和效率并行不悖。

可见,社会保障制度和现代企业制度一样,都是现代市场经济的重要支柱,都是效率和公平的统一体。其区别主要在于,前者从公平角度出发实现和维持效率,后者从效率出发来要求公平。二者相辅相成,既互相制约,又相互促进。任何单纯从效率出发忽略公平的企业制度必然会因公平问题的羁绊最终导致效益的丧失,任何单纯从公平出发忽略效率的社会保障制度也必然会因效率的丧失而最终丧失公平。公平和效率的内在相对统一才是社会保障功能的真正体现,这才是我们进行社会保障体制改革的坚实理论基点。

## 二、对现行社会保障体制改革定位的思考

由上述分析我们已经知道,公平和效率的统一是社会保障功能的集中体现,但是这种功能并不会自行到位。同其他任何一次社会经济制度一样,社会保障功能的实现既取决于自身的质量,又受制于其他因素的共同制约和相互作用程度,如同社会经济环境变动趋势的耦合程度,与市场经济发展相适应的程度,与现代企业要求是否吻合等等。特别是在我国向市场经济迅速转轨的今天,其相互间制约作用显得愈为明显,社会保障改革滞后的不协调已日益成为制约市场经济顺利推进的重要瓶颈因素之一。面对这股强大的市场经济冲击波,虽然许多城市急匆匆地推出了一些地方性和局部性改革措施,但并没有从根本上解决问题的本质,从而也无法适应

市场经济发展和建立现代企业的要求。市场经济的发展要求我们对社会保障体制进行全面、整体的变革,由此不可避免地遇到社会保障改革思路或方案的定位问题。主要表现为以下三个方面:

1、**社会保障改革方案与经济变动趋势和生产力发展水平的相互制约问题。**任何一项社会保障改革方案和改革措施都有它产生的历史背景和存在环境的要求。今天西方发达国家社会保障制度的负面影响之所以越来越大,其根本原因就在于西方发达国家原有的福利保障模式赖以生存的空间环境——有效需求不足今天已经发生了变化。这说明经济增长与发展模式变化要求他们对原有的社会保障制度进行相应的调整和改革。美国和瑞典近来的福利制度改革正基于此种缘由。事实和经济史表明,社会保障改革方案、目标与经济变动趋势、社会生产力水平之间存在一个明显的相互制约关系。我们所制订的任何一个社会保障改革方案,只有在既符合经济变动趋势和发展需要,又符合社会生产力发展和承受力水平的情况下才有做到效率优先兼顾公平的可能,达到现实性和超前性的统一。进一步来看,经济变动趋势它代表了社会经济发展变化的轨迹和对社会保障的需要程度及未来变化的趋势,再者制度本身具有相对稳定性的内在特性,二者共同对社会保障改革方案的超前性提出要求。由此,超前性和制度的相对稳定性获得了内在的统一。反之,若社会保障目标滞后于社会经济发展,则势必引致其保障功能的缺位和滞后。如保障项目、给付水平滞后于现实要求。但必须注意的是,超前性又受现实可能性制约,社会生产力发展水平决定了社会保障实施的最大可能程度。超过这个度,只会适得其反。因此我们在制订其改革方案时,应在以现实可能性为前提的基础上,充分考虑社会生产力发展水平和承受能力,然后来谋求满足现实和未来需求的最大化。目前那种按照发达市场经济设计而没有考虑我国现实可能性的方案是一种对现实偏离的做法,是值得商榷的。

2、**模式的借鉴和创造运用问题。**社会保障功能的实现,它依靠社会保障体系中的运行机制及相互作用关系,这也就是社会保障实现其功能凭借的模式。不同的模式均有其不同长处和不足,并有不同的前提条件要求。因此,任何不从实际出发照搬他国模式的办法都是不足取的。目前我们在北欧福利模式已出现“高赤字、高税收、高通胀”的情况下,仿照其福利模式所设计的失业保障制度改革,从起步之初就已经遇到了同样的问题。原因就在于模式存在的条件或环境并不一致。自改革以后,中国出现的每一项经济波动都不是典型的凯恩斯需求不足型衰退,而是供给缺乏弹性引起的通货膨胀和生产滑坡的交替。“四小龙”是工业化的明星,它们已经取得很大发展,但它们都没有相应地去模仿北欧福利模式,而是各自建立了具有特色的社会保障制度,并取得了成功。实践告诉我们,可供借鉴和运用的模式是多种多样的,关键在于我们如何去进行选择、结合和创造性地运用它们。只有模式选择对路合理,也才能使社会保障达到公平和效率统一的目的。

3、**社会保障的宏观调控和管理问题。**任何社会保障功能的实现,不仅要求对未来各种必然与随机发生的保障需要作出预测,而且要求在需要与可能之间、效率与公平兼顾的原则下对各类保障项目的设置及其群体分布、地区分布、实施对象、基本给付水平等问题形成一个统一的整体规划,对基金的筹措与给付平衡及基金的保值增值进行合理安排,对各种层次,各种形式的社会保障互补配套作出整体性、综合性的考虑与组合,由此也就必然对社会保障的宏观调控与管理提出要求。它包含四方面的内容:首先是要求统一的行政管理机构,它是社会保障宏观调控管理的执行者,专门负责社会保障规划的整体协调,负责对未来社会保障作出预测,承担不同社会保障项目、形式之间关系的协调,负责对社会保障的运作进行监督和(下转第 51 页)

在这一认识基础上,再来考察企业从企业主制向合伙制、股份制产权结构的演变。

在企业主制度下,较好地解决了对监督的激励问题,增进了企业效率。当企业规模扩大时,有两种可供选择的办法:一种是通过取得各种债务而扩大规模,另一种是发行股票将单个资本集中起来。负债是企业的一种“短期契约”,为负债花费的交易费用应包括每次“短期”结束后,为下一个“短期”谈判、签约的费用以及不能及时得到资金的风险,这是市场交易费用。当负债扩大后,企业所有者所承担的资不抵债的风险也随之增加,这属于企业内交易费用。股票是一种“长期契约”,企业发股票可视为将资本所有者“内化”到企业中,是“终身雇佣”。金融市场的出现,增大了企业筹集资金的选择范围,减少了企业在市场上的搜寻、等待费用。正因为如此,企业融资不是全部通过发股票来“内化”资本所有者,而是通过增加长短期债务在市场上筹资。当然,因为负债筹资的交易费用依然存在,从而企业也并不全部通过发行债券来筹资。

一旦企业不是全部举债而通过发行部分不可转让的股票“内化”资本所有者,企业就从仅有债权结构的企业主制变成了具有股权结构的合伙制。虽然合伙制增加了由“偷闲”、“白搭车”造成的损失,但也减少了企业所有者独自承担的风险损失。

然而,合伙制企业有一个无法调和的矛盾:一方面扩大生产规模、提高资本生产力需要更多的合伙人,另一方面,若再增加合伙人,又会增大偷懒带来的内部交易费用。若不增加合伙人,靠增加负债扩大规模,又会因少量资本承受大量债务而增大风险。股份公司制恰是解决这一矛盾的一个解:既能扩大生产规模,又能降低因大规模监督造成的内部交易费用,同时还能降低企业因规模扩大而出现的债务风险。

---

(上接第 47 页)管理。只有如此,才能打破社会保障分散化下政出多门、部门分割和本位利益的狭隘性,增强社会保障的整体调节互济能力。世界发达国家的社会保障差不多都经历了一个从分散走向集中的过程。分散本身同保障的社会化要求是相矛盾的。其次是社会保障制度的统一性。只有拥有统一的社会保障制度,才能达到保障社会化和公平化,冲破各类不同产业、不同企业之间以及不同身份职工之间的界限,冲破阻碍劳动力合理流动的福利障碍,保证企业或职工的同等外部竞争条件,公平竞争。也只有如此,社会保障制度的有序运行才有可能。三是社会保障基金经营管理的统一性。由专门机构负责社会保障基金的统一经营管理,既能克服基金分散、增值率低、效率低的局面,又能在保证基金正常给付和安全、流动性前提下实现基金增值,增高其社会调剂和承受风险的能力。四是社会保障的立法保证。社会保障制度规则要具有强约束性和硬度,就必须有立法予以保证。因为只有社会保障制度的权利与义务上升为法,社会保障制度规则的统一性和宏观调控管理权限等均被用法律条文固定下来时,社会保障制度才能得到彻底的贯彻和实施,规则也才具有真正的硬约束和强制性,做到有法可依。这四个方面构成了社会保障宏观调控和管理的主要内容,缺一不可。若没有统一的宏观调控和管理,社会保障就势必会陷入分散、混乱、无序运行的低效率局面,并最终导致社会资源的肢解和浪费,影响社会保障功能的实现,结果是既失去了公平,又阻碍了效率。