

社会保障制度中的平等与效率

尹伯成

社会保障制度是指国家为其公民及其他社会成员在暂时或永久失去劳动能力或机会时提供一系列基本生活保障的制度。这是国家通过国民收入再分配形式保障社会成员有安全感的稳定机制,也是实现平等和效率相互协调的一种机制。

西方经济学家认为,平等和效率之间存在矛盾,尽管有时不是这样。“提出效率与平等间的抉择问题,当然不意味着每件对一方说来是好的事情,就必然对另一方是坏的。那些折磨着富人的措施可能会破坏投资,进而损害穷人就业的质量和数量,因而既有害于效率也有害于平等。另一方面,提高了非熟练工人的生产率和收入的科学技术,会以更高的效率、更多的平等给社会带来益处。然而在某些方面,这两个目标是冲突的,这就产生了问题”。^①为什么平等与效率被认为存在矛盾或交替关系?按西方学者的看法,平等主要指人们收入和财富分配中差距缩小,而效率则指社会使资源做到符合其社会成员需要的有效配置,从而能从一给定的投入量中获得最大的产出。资源要有效配置,生产要素供给者就应按市场供求法则获得报酬,从而他们的收入应有差别,而不应当是均等的。这就是说,“巨大的收入差别反映了生产贡献上的差别。它高度概括了一个市场经济的超级效率”。^②如果人们收入均等化,必然损害效率。收入越是均等化,效率会越低。这就是平等和效率之间的矛盾和交替。这种交替关系在工资、税收及社会保障等一系列制度中得到表现。

在社会保障制度中,一系列保障项目都有助于改善低收入者的状况,而实现社会保障所需经费则主要来自税收。这样,社会保障制度就成为收入均等化的重要机制。按奥肯说法,在美国,包括“为那些近期没有得到工作机会的人提供的社会保障和失业救济”在内的“转移支付是有很大大平均作用的因素,它主要流向低收入的家庭。据一项对收入不平等的测量统计,如果没有政府的任何转移支付,1970年家庭收入不平等,就会比实际规模大二倍以上”。^③

众所周知,实行社会保障在西方资本主义国家是所谓“福利国家”政策的主要内容,而“福利国家”思想的奠基人则是英国的经济学家庇古和凯恩斯。庇古认为,在收入分配上,同样的收入对穷人的边际效用大于富人,因此,政府用政策干预收入分配,实现收入均等化,可增大社会经济福利。凯恩斯则进一步把实现社会福利制度和稳定社会经济联系起来。按凯恩斯主义者看法,政府的社会福利支出,能有稳定有效需求和社会经济的作用。经济繁荣时,失业率下降,人们收入增加,税收增加,社会保障支出减少,从而抑制了社会总需求;相反,经济萧条时,失业率上升,人们收入下降,税收也减少,社会保障支出增加,从而刺激了社会总需求。就这样,包括社会保障在内的福利制度成了资本主义经济自我调节的“内在稳定器”。

西方国家推行社会保障制度,在一定程度上保障了大多数人的起码生活,稳定了社

会秩序,也在一定程度上刺激了社会总需求,缓解了生产过剩的经济危机,还增加了就业机会,促进了第三产业发展。然而,迅速发展社会保障制度也日益显示出对效率的损害。

第一,快速增长的社会保障费用支出,使一些国家财政负担过重,赤字增加,影响经济增长速度。战后一些发达资本主义国家社会保障支出连续多年大大增长。1970年西欧各国社会保障开支平均还只占国民生产总值的18.1%,1981年这一比例则达27.1%,美国社会保障支出在1950年占国民生产总值8.9%,到1976年已达20%以上。政府不得不用增税及举借国债等办法来解决。税负重,投资率及工作积极性均受影响。过多的公债发行又使通货膨胀率上升,这些都影响经济增长。

第二,庞大的社会保障造成人们对社会和政府的依赖,挫伤劳动积极性,西方一些经济发达国家广泛实行的社会福利,加上规章制度不健全,管理不善,使许多人认为,社会保障是“人人有份”,劳动不劳动同样可以生活,因而产生了等补助或救济来生活的依赖思想。有些西方经济发达的国家中,失业人员甚至可领到失业前工资的60%到90%的救济金或补助金,这样,失业的代价或者说机会成本就变得很低。在失业和就业的选择中,一些人宁可失业也不想就业。英国一些失业工人的补贴甚至比就业时收入还多,瑞典挪威等国政府对患病职工照发工资,医疗全部免费。结果,不仅医疗费浪费惊人,泡病号现象也很严重。由于失业时生活也有保障,一些失业人员就不急于寻找工作,或对职业过多挑剔。于是,一方面有大量失业工人,另一方面又有不少职位空缺。一些西方经济学家认为,巨额的社会保障费用支出,一面形成财政赤字和通货膨胀,一面形成失业和经济停滞。

为此,不少西方经济学家对社会福利制度提出了批评。包括货币学派、供应学派在内的许多自由主义的经济学家认为,目前的福利计划大多本来就不应制订,要是没有这些计划,现在依赖社会福利过活的人当中会有许多人自力更生,而不是依赖国家的照顾。他们还认为,“社会保险是一种没有基金准备的税收制度和转移支付。现在工作着的工人所交的税,被用于支付目前的受益者的社会保险金。这并没有形成资本,也不会增加国民生产总值。因而目前的受益者们使得现在工作着的工人的收入降低了。”“由于社会保险的增长是以私人储蓄为代价的,因此国家就遭受了投资和经济增长速度下降的损失。”

应当看到,这些资产阶级经济学家对社会保险的批评,对社会保障制度中平等和效率相互关系的分析,具有反对劳动人民获得起码生活保障权利的意图和倾向,然而,他们关于社会保障中平等和效率相互关系的见解,西方国家发展社会保障事业的经验和教训,对我们研究社会主义社会保障制度及其改革,不无一定参考价值。

社会主义社会保障制度和资本主义社会保障制度有着本质区别。社会主义国家实行社会保障,体现了无产阶级政权和政党对劳动人民的关心,是为了解除亿万劳动者的后顾之忧,促进社会主义经济发展,实现政治上安定团结,维护人民根本利益;而资本主义国家实行社会保障,是为了确保资本主义经济稳定和社会安全,用给予劳动者以“福利”和“收入均等”为旗号,瓦解工人阶级斗志,缓和阶级矛盾,取消无产阶级革命,巩固和加强资本主义剥削和统治。这就决定了社会主义社会保障和资本主义社会保障中平等和效率及其相互关系有着不同的内容和表现形式。

社会主义的经济制度和无产阶级的国家

性质决定了社会主义保障中平等和效率从根本上说是统一的。劳动者在丧失劳动能力时获得物质保障是社会主义国家宪法赋予人民的权利。人民享受这种权利有利于提高自己的素质,有利于提高生产效率,促进经济发展。然而,社会主义社会保障中平等和效率的一致性,并不排斥二者的矛盾性。平等和效率的矛盾在社会主义社会保障中同样存在着。我们要善于处理这一矛盾,求得平等和效率之间的协调或者说均衡,既要求通过社会保障尽可能实现平等,又要求能通过实现社会保障来提高效率。在平等和效率的协调中,效率又要优先,只有效率优先,社会财富才会增加,整个社会的物质福利水平的提高才会有丰富的源泉。如果过分强调平等,使社会保障事业发展过快,水平过高,则不但国民经济承受不了,而且会挫伤人们工作积极性,影响经济发展,使社会保障成为无本之木,无源之水。为了协调平等和效率的关系,尽可能使我国社会保障事业的发展能体现平等中效率优先的原则,我认为目前有下列几点应当考虑。

首先,社会保障的规模应当控制。社会保障基金属于国民收入分配中社会消费基金的部分,因此,社会保障的发展规模和水平就要受到整个国民经济发展水平的制约。在国民收入总量一定时,社会保障的规模和水平不但要影响积累基金,还要影响个人消费基金。积累是扩大再生产的重要源泉,而扩大再生产又是人民生活进一步提高的物质基础。因此,在处理积累和消费关系时,消费增长不能过快,而社会保障基金是消费基金的重要组成部分,因而社会保障的规模和水平必须适当,否则就会影响生产发展。

社会保障规模如不加以控制,这方面支出增长过快,不仅会影响积累和扩大再生产,还会影响个人消费基金和按劳分配。当国民收入划分为积累和消费的比例确定以

后,如果社会保障支出增长过快,个人消费就会受影响。众所周知,消费基金划分为社会消费基金和个人消费基金的比例,涉及到劳动者集体利益和个人利益,长远利益和眼前利益的关系。虽然人们从社会保障中得到的利益和从按劳分配中得到的收入都能调动工作积极性,但最直接影响积极性的是按劳分配。按劳分配体现劳动和报酬,权利和义务的直接对等关系,而社会保障制度则不体现这种关系,因而按劳分配比社会保障能更直接更迅速地影响劳动者的积极性。还应指出,按劳分配影响的主要是在职职工的生活和情绪,社会保障影响的主要是老弱病残或失业人员的生活和情绪。年轻的在职职工固然将来也会成为老弱病者,在职职工也可能变成待业人员,从而退休金,失业津贴等或多或少会对在职职工思想情绪产生影响,然而,这毕竟是间接的,直接影响的还是目前的按劳分配收入。如果社会保障搞多了,按劳分配部分势必削弱,从而降低在职职工收入,从而立竿见影地直接影响他们生产积极性。历史证明,当一国人均收入水平较低时,消费基金中用于社会保障的比重绝对不宜过大,因为收入水平越低时,人们越会计较自己的劳动和报酬是否成比例。如果人们觉得按劳分配中获得的收入在他们生活来源中并不占重要地位,而来自社会保障的集体福利倒占重要位置,则人们一定会不肯好好劳动。

第二,社会保障的结构要改善。科学地选择社会保障项目,改善社会保障体系的结构,尽可能使社会保障事业的发展为顺利实现我国社会经济发展的战略服务,是提高社会保障效率的重要一环。如果说控制社会保障规模是为了使社会保障发展不损害整个社会经济的效率,那么,改善社会保障的结构则是要使社会保障直接为提高社会经济的效率服务。改善社会保障体系的结构,就是要

适当压缩一些保障项目,同时适当发展另一些保障项目。例如,名目繁多,人人有份的补贴项目应当砍掉一些,公费医疗中的浪费应当减少一些,但另一些项目却应当增加经费。例如,职业教育和人才培养的事业就应进一步发展。长期以来,国内不少人总认为社会保障只包括人们的生、老、病、死、残等问题,教育和职业培训似乎不在其内。这样观点不利于社会保障制度发展,尤其不利于提高社会保障的效率。实际上,教育和职业培训可提高人们适应社会发展变化的能力,增加人们的就业机会,因而是更积极的社会保障。如果考察一下美国和西欧的情况就会发现,这些国家从来就是把发展教育当作发展社会保障事业的重要组成部分,不仅采取一系列政策和措施提高教育的普及程度,还大力加强职业教育和就业培训,使教育和就业更紧密结合起来。这些都值得我们借鉴。近十年来,我国教育事业也有了很大发展,钱用了不少,但往往偏重正规教育和学历教育。如何使教育和就业结合起来,是一个很值得研究的问题。

再如,发展农村养老保险事业,也已成了一个十分迫切的问题。这个问题不解决,“养儿防老”思想解决不了,“多子多福”的观念改变不了,计划生育,控制人口的基本国策也难以贯彻落实。然而,我国农村人口数量庞大,农村经济基础薄弱。按目前生产力水平,要普遍推行农民养老金制度显然是不可能的。可否考虑在独生子女家庭优先实行养老金制度。办法是:国家可把减少生育节约下来的抚养费 and 计划生育奖励费集中储蓄起来,记在个人名目上作为将来独生子女者养老经费。其不足部分,可由国家和集体再适当补贴一点。这样,就可把养老退休和计划生育结合起来。

第三,社会保障的制度要改进,保障管理要强化。我国现有社会保障制度中存在不

少非效率因素,必须加以改革。例如,我国现有物价补贴和住房补贴制度给财政背上了沉重负担,也不利于调动生产经营部门的积极性,改革的方向是变暗补为明补,取消人人有份的补贴。目前,我国住房制度改革已在各地陆续展开,物价也正在逐步理顺,这里不再赘述。需要指出的是,根据我国现有商品经济发展程度及社会生产力水平,我国目前不宜在食物和住房方面多搞社会保障,而只应给生活十分困难者在住房和食物方面以适当救济或补助。过去我国在食物,住房等方面的补贴制度,与其说是适应商品任务发展需要而建立的社会保障制度,还不如说是与旧的产品经济模式相适应的大锅饭制度,如果把这种大锅饭制度也看作是社会保障的话,那么,这样的社会保障制度是必须切实加以改革或改进的。

又如,现行公费和劳动保护的医疗保健制度使人们在就医用药时大手大脚。一些缺乏自觉性的人认为,反正是公费,浪费又何妨。这些年来,公费医疗费用增长速度惊人。全民单位职工的公费医疗费已由1978年人均36元增至1988年的134元。1988年全民单位职工的公费医疗费已达151亿元。公费医疗费急剧上升除物价上涨,新技术采用,退休职工增加(老人增加,医疗相应要增加)这些原因以外,药品大量浪费也是其中原因之一。因此,改革现行公费医疗办法势在必行。我国目前有些地区和单位已开始实行医疗费用少量自理的制度。应当说,这是一大进步。但个人自理部分占医疗费的比例似乎还太低,不足以使人们有足够的约束力来减少浪费。为此,需要进一步改进,办法可否如下:第一,除因工受伤的医疗费全部可以由国家或企业承担以外,普遍疾病本人负担的医疗费可适当提高一些。第二,小额医药费(所谓小额可进一步研究)全部自理,以免一些不自觉者小病大医。第三,医药费实行部分自理以

后,企事单位应当相应建立医药补助制度,对那些确实有病,医药费负担过重而使生活发生较大困难者,可酌情补助。第四,从长远看,随着经济发展,职工收入有较大增加以后,应将目前的公费和劳保医疗制度逐步改为医疗保险制度,由职工工作单位和职工本人按工资一定比例向社会保险机构交纳医疗保险费,建立医疗保险基金,统筹解决职工医疗费问题。

现行退休金制度也有值得改进之处:第一,现在国家机关和事业单位职工的退休金是按退休时一定比例发给的,这固然有利于调动职工在职时的积极性。但是,作为基本退休金,其功能本来是保障老年人基本生活,因此应当上有限额,下有底数,即较高工资的退休费率要低些,低工资的退休费率要高些。这样,一方面可防止退休人员收入过分高低悬殊,一方面可保证低工资收入老人的基本生活。如果高工资者希望退休后有更好的生活,可用储蓄或参加人寿保险办法解决。第二,企业职工养老退休可否实行国家法定基本退休金,企业补充退休金和保险公司人寿保险三者相结合的办法。法定基本保险解决职工退休后的基本生活,退休金标准由国家统一制订。退休基金主要由企业承担,职工个人也要承担少部分。企业补充保险解决各个企业因经营效益不同而可给予本企业退休职工除法定基本退休金之外的一些退休待遇问题,其基金全部由企业承担。保险公司的人寿保险解决个人除法定保险和企业补充保险之外的待遇问题。它由职工本人通过企业(以工资代扣形式)向保险公司交纳保费,退休时一次或分期领取全部保费及其利息。这种人寿保险对于事业单位及国家机关职工也都适用。第三,从长远看,随着经济发展,职工收入进一步提高,无论是企事业单位还是国家机关,甚至广大农村,都应实行统一的退休金制度,其退休

基金应由国家,单位和职工个人三方面共同承担。单位和个人承担的部分以养老保险税形式上缴专门机构,以解决全社会成员的退休养老问题。第四,目前我国养老金给付标准,除了因通货膨胀因素可适当提高补贴以外,一般不宜再提高,因为我国经济实力有限,而年老退休人员逐年增加,因而养老退休负担日益加重。

至于如何建立一个合理的待业保险制度,这方面我国实践较少,经验还不多。按目前有关规定,只有全民所有制企业职工中下列情况才可享受待业保险:宣告破产的企业职工,濒临破产的企业法定整顿期间被精简的职工,企业终止、解除劳动合同的工人,企业辞退工人。而按《企业职工奖惩条例》被开除,除名的职工则不能享受待业保险,自动离职从事个体经营或其他事业的职工也不能作为待业职工。各地待业保险的待遇标准也不一样。一般说来,这些办法都还比较符合实际情况。现在看来,还有几个问题值得进一步研究解决:第一,享受待业保险的对象,是否应包括待业青年,即家住城镇的高初中毕业生中没有考取学校的在家待业的青年。按理说,只要他们到了法定年龄(我国规定为16周岁),愿意就业而长期找不到工作,家境又很困难,就应当给予待业津贴。但由于目前我国待业青年人数较多,因此,即使发放待业津贴,也只能低标准,而且应当有一个缓冲期,即从学校到工作所需时间,一般说为一年,因为有些青年第一年未考取,可能是在家准备再考。有一个缓冲期,还可促进他们积极去寻找工作。第二,待业基金来源,应采取依法征收社会保险税办法,由企业按职工工资的一定比例提取,上缴专门机构统一管理,在较大范围内(比方说全市)统筹使用。第三,待业津贴给付标准问题,待业青年可按当地起码生活标准发给,从企业出来的待业人员可按月工

资一定比例发给。发放待业津贴应有一个期限,超过此期限仍找不到工作,可改为社会救济,救济标准应低于待业津贴,以促使他们早日就业,不过分挑剔工种和待遇。总之,要设法把待业保险与推动就业的工作结合起来,既解决待业人员生活困难,又促进解决就业问题。

综上所述,控制规模,改善结构,改进制度,严格管理,乃是当前我国社会保障中协调平等和效率相互关系时必须十分注意的几个问题。社会主义经济是有计划商品经济,这种经济虽然和资本主义市场经济有区别,但毕竟也是商品经济。市场调节是决不可少的。在商品经济中,总存在平等和效率之间的对立统一关系。这是因为,商品经济的发展离不开竞争,而不平等或者说差别正是竞争的条件。人们赛跑要争名次,不允许有名次差别,无异取消比赛。如不允许有差别存在,就没有竞争。没有竞争就没有效率。劳动生产率正是在竞争中才不断提高。商品经济中的资源配量优化,也是在竞争中实现的,可见,不平等对效率起着重要的经济作用。这种经济作用又存在上下两条界限。上限是不平等差距过小,下限是不平等差距过大,效率赖以发挥的不平等须保持在这上下限之内。如不平等突破上限,向完全

平等靠拢,就成为绝对平均,必然损害效率;相反,如不平等突破下限,向绝对不平等发展,社会上少数人极富有,大部分人极贫困,基本生活毫无保障,社会必然动荡不安,还会影响劳动力再生产,这同样不会有效率,可见,现代商品经济运行机制本身就要求有一点平等,但又不能没有差别,以便效率优先。社会保障制度就是这样一种实现收入均等、效率优先的调节机制。这种机制要求实行社会保障时,要平衡和协调平等和效率的相互关系。有时候,为了平等,需要牺牲一点效率;而另一些时候,为了效率,只得牺牲一点平等。根据我国当前的实际情况,似乎更需要强调效率优先,这是打破长期来的大锅饭制度所必需的,也是发展社会生产力所必需的。发展社会保障制度的目的,本来也是为了促进和保护生产力发展。可以这样说,当前更多地讲求一点效率,会给我国今后更多更好地发展社会保障从而实现更多的平等创造条件。

注释:

①②③阿瑟·奥肯著:《平等与效率》,华夏出版社1987年版第3、30、60页。

④保罗·克雷·罗伯茨著:《供应学派革命》上海译文出版社1987年版,第283页。

(责任编辑 李珍)