

从公共政策的角度 看政府在社会保障中的职能

邓大松 方晓梅

摘要: 社会保障是一项重要的公共政策。从公共政策的角度我们可以更加清楚地认识社会保障政策中政府和市场的关系。本文认为政府介入社会保障的范围应依不同的项目而定,并提出我国政府在社会保障体系中的职责和任务。

关键词: 公共政策 政府 市场 社会保障

一、公共政策的界定

关于公共政策的定义,学者们见解纷纭,莫衷一是。拉斯维尔(Harold D. Lasswell)和坎普兰(Abraham Kaplan)两位学者在他们1950年合著之《权力与社会》一书中指出:“政策乃是为某项目标、价值与实践而设计之计划。政策过程则包括各种认同、需求和期望之规划、颁布及执行。”这个定义强调了政策作为一种以特定目标为取向的行动计划,以及它与一般计划的区别。伊斯顿(David Easton)认为,公共政策是政府对整个社会价值做权威性分配。此处的价值指社会上一般人认为的有价值,想得到的有形或无形的东西,如权力、财富、技能、知识、安全和声望。托马斯·戴伊(Thomas Dye)为公共政策下了一个简明的定义,他说,凡是政府选择要做的或者不做的决定,即公共政策。其与伊斯顿的共同之处在于明白指出公共政策是政府制定的政策。从以上的解释我们可以看出:社会保障政策是公共政策的一项重要内容。

1. 公共政策是由政府所制订的。政府制定的政策具有概括性及强制性。公共政策所牵涉到的实质问题范围是非常广泛的,它包括国防、外交、教育、社会安全和社会保障等。其中社会保障政策是一项重要的公共政策,它是由国家强制执行的,只要是符合一定条件的公民就必须参加,这点与商业保险自愿加入的原则是有明显区别的。

2. 公共政策涵盖政府的活动与不作为;政府的活动固然构成政策,但因其不作为对社会亦可能发生重大影响,所以政府的不作为亦不容忽视。以社会保障为例,我国养老保险政策中,对于历史遗留下来的“转制成本”问题没有采取措施给予偿还,而是采取新债还旧债的方法,以致目前“新人”个人账户为空账,从而引发了许多方面的问题。

3. 公共政策主要是指政府的重要活动,即动员大量的人力与物力资源,并可能影响到大多数人利益的政府活动。社会保障是关乎国运、惠及子孙的一项系统工程,其举办是否成功,直接影响到社会安定,因此历来是政府首当其冲要解决的问题。

4. 公共政策是政府有目标取向的活动;公共政策的目标,在于谋求公共问题的解决。它作为国家的一项基本责任,是由国家或社会依法建立的,具有经济福利性的国民生活保障与社会稳定系统。从古到今,从国内到国外,社会保障都是国家政府不可推卸的责任。

5. 公共政策的过程,包括引起政府对公共问题的注意、政策的规划、合法化、执行评估等重要阶段。比方说1840年

以后,在英国由于一场流行性霍乱和两份详细的关于健康状况的官方报告,公共健康成为政府制定公共政策的一个目标,1848年通过了第一部公共卫生法案。

由以上的阐述可以知道,社会保障政策和公共政策之间具有非常紧密的关系。从公共政策的角度出发研究社会保障,不仅可以解决许多在现实中的问题,还可以更好地理解社会保障的性质。比方说目前争论较多的企业补充养老保险谁管的问题,有人认为应由商业保障公司来管;有人认为应由劳动保障部门来管。解决问题的关键在于弄清楚企业补充养老保险的性质。虽然说企业补充养老保险不同于基本养老保险,其侧重于效率,运用市场机制来运行,注重激励作用,但是其属于社会保险的一部分。而社会保险乃是由国家有关部门举办,是国家为经济增长、社会发展创造稳定、和谐的环境的一项公共政策。而商业保险则是以企业方式运作,追求利润最大化的一种机制,不具有公共政策的特性,显然,企业补充养老保险也姓“社”名“保”。

二、政府、市场、社会保障政策

从本文的开头介绍公共政策定义时,我们便可发现政府在公共政策中扮演了一个相当重要的角色。讨论政府、市场及公共政策三者间的关系,不仅是行政体制和经济体制改革和发展的需要,而且也是公共政策分析中迫切需要研究的重要课题。正如查尔斯·林德布洛姆指出的:“撇开专横残暴的政府与主张自由的政府之间区别不说,一个政府与另一个政府的最大不同,在于市场取代政府或政府取代市场的程度。无论是亚当·斯密还是卡尔·马克思都懂得这一点,所以政府与市场的关系既是政治学又是经济学的核心问题。”

(一) 公共政策的主体:政府——社会保障政策的制定者和执行者

政府作为一个特殊的活动主体,其所颁布的法令、制定的政策具有强制性,而公共政策的公共性特征决定了其价值取向是一种公共利益。也就是说,主要是为谋求大多数人的利益而制定的,那么,就不可避免地损害部分人的利益,只有由政府制定并加以实施,才可能保证公共政策的顺利进行;从另一个角度来说,市场并非万能的,其在保证效率的同时,可能会产生经常的无数的缺陷,那么为弥补市场之缺陷,或纠正市场失灵,就需要政府制定必要的公共政策,这就是公共政策形成的逻辑起点。

政府参与社会保障政策的制定和执行,这无论是在发达国家,还是在发展中国家都是无一例外的。其原因是:首先,

虽然个人也可以通过储蓄或投资为其养老作准备,但由于个人的短视效应,其在年轻时不会储存足够的钱供其养老之用。何况,老年人的收入保障是一个长久的计划,许多人缺乏如未来的健康状况、生活费用、终身的收入能力、其他可供选择的投资项目及保险计划的安全性和收益性等必要的信息以保证其养老。进一步来说,即使个体在年轻时储蓄,他们可能也难以找到收益稳定的投资工具,尤其在发展中国家,人们常常因为投资回报率低于预期而不能保证收益;其次,由于养老金从缴费到开始支付的时间的间隔通常需要20~30年,因此若由商业保险公司来经营,许多人会对商业保险如此长期的承诺表示怀疑,特别是遇到难以预测的高通胀的时候;再次,一些低收入或无收入的人群,他们的养老问题无法通过商业保险来解决,而只有寻求政府的资助。基于以上原因,社会保障政策必须由政府作为其制定和执行的主体,而且,伴随着老龄化问题的日益严重,政府的参与也日渐重要了。

(二) 政府介入社会保障的范围与程度

1. 政府介入社会保障的范围和程度应视不同的社会保障的项目而定。一般来说,社会保障包括社会救助、社会保险和社会福利三大板块。其中就社会救助来说,它是指对贫困人口与不幸者组成的社会脆弱群体无偿提供物质援助的一种社会保障制度。可以这么说,风险的客观存在及其引发的补偿的需求是社会保障产生的最基本的动因。国家对一国公民提供社会救助,这不仅是人道主义的要求,更是法律赋予国家和社会的一项基本职责。这部分保障责任是国家政府责无旁贷的,即使一些慈善机构、社会团体提供一些帮助,但这只能是对政府职能的一种补充,而不可能成为主体。政府应在财政预算中保证这部分责任的执行。

社会保险是指以劳动者为保障对象,以劳动者的年老、疾病、伤残、死亡、失业等特殊事件为保障内容的一种社会保障制度。政府在这一板块的介入范围各国的实践都不一样。欧洲国家如德国,实行的是财政性社会保险制,社会保险政策是由政府协同企业和雇员代表通过谈判和磋商修订。政府的主要职能是进行有关社会保障立法,强制企业和个人按比例交纳社会保险费,对特殊的项目给予拨款补助。法国社会保险则是将第二次世界大战前的行业保险聚拢而成,各行业保险可以根据各自的原则和情况决定社会保险的保费和给付,只有在行业保险入不敷出时政府才通过统一的税收加以补贴,政府扮演了一个被动的“最后付款人”的角色。英国和瑞典受庇古的《福利经济学》和贝弗里奇的《贝弗里奇报告》的影响建立了全民福利国家,享受基本保障的条件不是以所缴税的多寡来确定,而是以是否取得居民身份来确定,其社会保障水平在世界上是最高的(表1可以说明这点,瑞典的资料缺)。若将两国享受的公共基本养老金和公共附加养老金加起来的话,退休者的公共养老金的替代率可高达80%左右,社会保障的享受者无需有额外的储蓄便可以安度晚年。两国的共同的特点在于政府在社会保障中介入的范围是最广、程度是最高的,在决定税收的数额和保障水平方面具有较大的权力,政府行使了立法、资金提供到管理等职能。但这种政府无所不包、无所不保的社会保障实践在人口老龄化、经济增长速度放慢的今天,已酿造了全面的福利危机,这不得不让人深思。

受卡尔文教徒思想的影响,美国人向来强调自力更生,这在社会保障的实践中表现得很明显,美国的老年养老遗属残障保险(OASDI)制度与其他经济合作与发展组织(OECD)国家相比,其特点是低税收率、低保障水平,税率约比OECD国家低4个百分点,退休金的替代率也低于其他发

达国家,这一特点与美国实行小政府的传统观念相符。在政府不愿意直接干涉的附加养老和医疗保险等领域里,美国政府制定了财政免税政策,鼓励企业和个人通过市场为老年生活积累资金。而且美国发达的房地产、股票市场以及成熟的基金管理和监管体系为养老金的投资提供了必要的条件,在这种情况下美国OASDI运行相当有效,而且以各公司为单位的养老金计划非但没有被取代,反而得到快速的发展,这种养老金有专门的机构进行投资管理,政府只通过政策和法律进行规范,不承担任何义务。从几十年的实践可以证明,美国的养老金资产对美国经济有着不可替代的作用。

表1 欧洲共同体主要国家社会保障养老金体制特点

	保障方式	养老金开支占国内生产总值比例(%)	养老金开支占政府开支(%)	替代率(以收入20 000美元/50 000美元计)(%)	缴款占工资比例(以收入20 000美元/50 000美元计)(%)
德国	保险	9.10	16.00	70/59	37/37
西班牙	保险	7.10	16.20	90/60	38/27
法国	保险	10.70	19.30	67/45	59/59
意大利	保险	12.70	22.30	77/73	56/54
荷兰	基本保障	10.20	18.10	66/26	32/26
英国	混合	10.70	25.30	50/26	18/16

资料来源:韩大伟等:《养老金体制》,69页,北京,经济科学出版社,2000。

从欧洲和美国的社会保障实践来看,政府在社会保险中的介入程度和范围有很大差别,对此我们且不评论其好坏,但可总结出政府在社会保险中共同担负的职责。首先是政府财政是社会保险的后盾,社会保险若出现入不敷出的情况,最终仍由政府负责。重视这一点对于认识我国政府必须明明白白的担负起养老保险中的转制成本是大有裨益的。其次是政府要实施监督职能即制定相应的法律规范及其标准来监督社会保险的主管部门和社会保险经办部门的行为,同时确实保护投保人的切身利益。

社会福利是指国家和社会为改善并不断提高社会成员物质文化生活水平而采取的各种具有经济福利色彩的社会政策的总称,其重点在于改善和提高成员的生活质量。现代的社会福利,不再是局部的、有限的慈善行为,而是一项面向全体社会成员的社会政策;社会福利组织与实施不再单纯是民间互助行为,而是政府直接干预和承担责任;社会福利的内容不再仅仅是满足社会成员因生存而需要的单纯的物质生活保障,而是增加了精神生活和个人全面发展的内容。由于福利覆盖面之广,涉及全体社会成员,因此其提供者主要是政府。从中国传统的社会福利的发展可以看到,政府提供与就业相关联的福利制度,各企业或单位均追求“小而全”、“大而全”为职工提供全面的福利性保障,包括住房、医疗、食堂、托幼、教育、文娱活动等。这种全包型的福利制度,使工资与福利混淆不清,不利于人才在地区、行业之间的流动,而且受到身份限制,是一种不公平的福利制度,加重了财政负担,使福利方面供需矛盾十分突出。目前政府已意识到传统福利的弊病,正逐步将一些福利设施市场化,在财力可行的前提下,逐步提高社会福利水平。

从以上的分析我们可以知道,在社会救助领域,政府应该全面予以介入以保障公民基本的生存权利。在社会福利领域,只有在政府财政承受能力达到一定程度时,才能考虑适当地提供相应的福利水平。因为福利的刚性,若已全面地实施高水平的福利,要将其水平降低是困难的。北欧的福利改革的教训已深深地证明了这点,中国不能重蹈覆辙。在社会保险领域,政府应在多大的程度上予以介入呢?这是一个很值得探讨的问题。

2. 现阶段中国社会保障体系中政府的职能与任务。

(1) 政府的首要目标是确保基础性的社会保障制度如三条保障线。政府对基础保障需求的承诺体现了政府作为社会组织的优点, 为社会成员提供风险分担, 保证每个成员都可以有一份基本的、平等的生活资源和发展机会, 但由于我国属于发展中国家, 人口众多, 人均收入水平低, 二元经济特征明显, 金融市场发展不健全, 这意味着现阶段政府不可能建立高水平的社会保障, 而只能为国民提供基本保障水平, 这是改革中所要重点把握的, 三条保障线是这一目标的具体化, 其重点是显而易见的。由于国有企业改革, 下岗职工日增, 城市出现较大的贫困群体, 离退休人员养老金筹措困难, 政府若能将这些问题处理好将有利国家的长治久安。近年来社会保障改革中最低生活保障制度得到了改善。1999年9月出台了《城市居民最低生活保障条例》, 并于10月1日正式实施。它明确规定: “持有非农业户口的城市居民, 凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地居民最低生活保障标准的, 均有从当地政府获得基本生活物质帮助的权利。”这一法规从条文上确保了城市居民获得基础性社会保障的权利, 然而在实施中却不尽人意, 如贫困标准的简单化, 不论贫困家庭的规模和种类如何不同, 均按一个救济标准执行。在制度设计中没有研究贫困的不同类型, 没有照顾到人们的不同需要而导致在制度操作时许多问题难以解决。另外, 中央、省、市、区各级财政如何担负最低生活保障制度的资金比例也是一个有争议的问题。因此, 政府在最低生活保障制度的设计上要注意具体细节的设计, 如确定各省间不同的标准, 各类人群不同的标准等, 这样不仅能够保证公平, 还能节省开支。

(2) 政府的重要任务是建立一个完整的社会保障体系。近年来人们强调更多的是城镇的社会保障改革, 农村的社会保障改革相对而言就缓慢得多。以养老保险为例, 我们作个比较, 中华人民共和国成立以来, 有关城镇干部职工颁布实施了数十个政策法规, 而对于农民的政策法规却仅有1956年的《高级农业生产合作社示范章程》, 1978年的《农村人民公社工作条例》(试行草案), 1992年的《县级农村养老保险基本方案》(试行)和1994年的《农村五保供养工作条例》等, 而且这些规定大多没有规定具体实施细则, 各地各有做法, 极不统一, 这对农村人口占总人口71%的中国来说是极不相称的。可以这么说, 目前中国的社会保障制度是不完整的, 对农民是不公平的。因此政府要在社会保障领域中体现公平就必须在农村中多下工夫。有人会以我国经济资源有限为农村社会保障改革滞后推托, 其实经济资源有限在任何一个国家都存在, 尤其在人口迅速增长的今天, 问题的关键在于如何分配这一资源。过分强调经济资源对社会保障制度的影响会转移我们现有社会资源分配与再分配的注意力, 并且妨碍我们建立一套公平的、规范的、有各种不同社会阶层利益代表参与的政治运作程序来实现资源的合理分配。也有人会认为土地是农民的一个最好的保障, 那么, 如果说在1978年农村实行联产承包责任制以前, 农民还可以通过社队为基础的集体经济制度而获得集体保障, 其中还包括效果颇为有效的“合作医疗”, 那么, 实行联产承包责任制后, 原有的以社队为基础的集体经济瓦解, 农民又陷入了单一的传统家庭保障的境地。虽然说, 这两个阶段有一个本质的区别是农民拥有了国家给予的土地使用权而获得了土地保障, 但是市场经济在带给农民收益的同时, 也使农民的生活风险越来越高, 日常出现了土地“虚化”的现象, 而且由于集体化制度解体并不彻底, 土地使用权虽然归个人所有, 但其所有权仍由集体继续持有, 一种制度安排使土地的使用权带有内在的不稳定性, 并减少了农村中具有合理回报率的投资途径。其后果是, 农

民的储蓄和投资得不到适当回报, 因此, 我们不能单纯地以“土地保障”作为理由, 而将农村的社会养老问题抛在脑后。政府在社会保障制度中要主持公平, 就应该从“城市优先, 工业优先”的非平衡发展战略逐渐转变过来, 消除在社会保障中按照干部—全民—集体—个体—农民的顺序递减的趋势。只有广大农民得到了保障, 我们才有权力谈公平。政府应该确实地看到农村社会保障制度建设的迫切性, 为我国建立一完整的社会保障体系而努力。

(3) “小政府, 大市场”要依据不同的社会保险项目而定。举例来说, 从企业补充养老保险的资金营运来看, 可供政府使用的管理手段十分有限, 无非是税收优惠、立法保障、财政和法律手段。然而由于企业补充保险发展变化很快, 所以政府必须积极了解其发展动向, 这样才能使有关的立法和政策适应发展的需要。政府应注意培育市场, 凡是与效率有关的应交给市场去运作, 正如路德维希·艾哈德所说“争取和保障各项福利的最有成效的手段就是竞争。仅仅依靠竞争, 就可以让经济发展使每个人尤其是作为消费者的人受益, 而且可以让并非直接由于生产力提高而出现的所有优势都得到发挥。”政府主要起到一个主持公平的作用。但市场提供的服务是不能完全替代政府提供的服务的, 这在医疗保险市场体现得很明显, 笔者不主张在这个市场上引入过多的市场机制, 因为医疗市场是特殊的信息不对称的市场, 而且关系到全体国民的身体健康, 政府应体现更多的关爱精神。英国在社会保障改革中, 本想减低劳动成本, 但结果适得其反。原因在于雇主需要支付额外的养老金和医疗保险, 而私营医疗保险比公共医疗保险昂贵得多, 还有大量的雇主承担不起这些福利负担, 结果造成了一部分没有职业保障的人生活水平下降, 社会出现了分化; 美国的医疗保险费尽周折, 虽然克林顿政府执政当年就信誓旦旦要将医疗保险进行大幅度改革, 但其国民的平均寿命却低于其他的发达国家, 原因也在于过多地引入市场机制, 过分地依赖商业保险。因此, 即使目前国际上的社会保障改革很强调市场的作用, 但也应视不同的项目来定, 这也是我国社会保障改革应注意的问题。

三、结论

诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·E·米德的论述作为本文的结论最恰当不过了: “对于一个美好的社会, 我们需要经济学、伦理学和政治学的结合: 首先, 从经济上看, 在市场上是亚当·斯密的自私自利; 其次, 需要从伦理上研究公平, 以指导居民在不同的政府政策之间形成偏好; 第三, 需要一些普遍的政治规则, 根据这些规则, 从上述政策的相互矛盾的看法中, 投票做出选择。”

注释:

参见陈庆云编:《公共政策分析》, 2, 22页, 北京, 中国经济出版社, 1996。

参见尼古拉斯·巴尔等主编:《福利经济学前沿问题》, 11页, 北京, 中国税务出版社, 北京腾图电子出版社, 2000。

参见段春玉、石伟红:《我国社会保障体系建设中的政府职能界定》, 载《财经问题研究》, 1999(12)。

周弘:《世纪末社会保障制度面临的挑战——从欧美养老老制度的异同看政府的作用》, 载《国际经济评论》, 1999(11)。

参见路德维希·艾哈德:《大众的福利》, 中文版, 1页, 武汉, 武汉大学出版社, 1995。

参见赵曼著:《社会保障理论探析与制度改革》, 36页, 北京, 中国财政经济出版社, 1999。

(作者单位 武汉大学社会保障研究中心 武汉 430072)
(责任编辑: 向运华)