

江苏省哲学社会科学“十五”课题

# 给市场经济一张人道的面孔

——中国社会保障的规范与制度选择

汪行福 李拴民 周建 著

中国文史出版社

## 图书在版编目 (CIP)数据

给市场经济一张人道面孔——中国社会保障的规范与制度选择 汪行福,李拴民,周建著. —北京:中国文史出版社,2005.2

(当代学者人文论丛 陈星主编)

ISBN 7-5034-1611-4

I. 给… II. ①汪…②李…③周… III. 社会保障—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP数据核字 (2004)第 141608号

## 给市场经济一张人道面孔——中国社会保障的规范与制度选择

责任编辑:刘剑 封面设计:福瑞来书装

---

出版发行:中国文史出版社

社 址:北京太平桥大街 23号 100811

印 刷:北京忠信诚胶印厂 邮编:101109

经 销:新华书店北京发行所

开 本:880×1230毫米 1/32

印 张:8.25

字 数:218千字

印 数:1000册

版 次:2005年 2月北京第 1版

印 次:2005年 2月第 1次印刷

全套定价:240.00元

---

文史版图书如有印、装错误,工厂负责退换。

# 当代学者人文论丛总序

张立文

近代以来,西学潮水般地涌进,激烈冲击着中国传统学术文化,为适应于世界学术文化的发展,中国知识精英们纷纷吸纳西学。这种中西学术文化的交往和碰撞,是促使学术文化转型和发展的动力。罗素说:“不同文明之间的交流过去已经多次证明是人类文明发展的里程碑。”<sup>①</sup>中西学术文化的交流,使中国传统学术文化向现代转变。

中国学术文化在学习、接纳、引进西学的过程中,按西学的学科门类别类,以现在话语说便是与世界学术文化接轨。接轨意蕴着痛苦的冲突和融合:一是要转变传统学术文化的思维方式、立场观点、价值观念、评价标准,以适应西学的需要;二是要肢解传统学术文化的有机整体,选出符合于西学学科名之者的资料而叙述之,不符合于西学学科名之者的资料则抛弃之;三是变中国传统学术文化主体的自我发展演化为被动的、受制于人的发展演化;四是要放弃一些中国传统学术文化的学科范式和学术规范,照着西方学科范式和学术规范讲。在中西学术文化的交流中,有得必有失,有收获也必有牺牲,这是最简单的道理。但如何得多失少,收多损少,这便大有讲究。主张学术文化“全盘西化”者,“一边倒”学苏联者,则得少失多;学术文化保守主义者、国粹主义者,则失少得少,两者在得少这一点上是共同的。

<sup>①</sup> 罗素:《中西文明比较》,胡品清译,《一个自由人的崇拜》,时代文艺出版社 1988 年版,第 8 页。

在中西学术文化交流中,如何得多失少?应选择融突而和合转生的方式。印度佛教作为一种外来的学术文化,在汉代传入中国后,便与中国传统学术文化发生冲突,展开了“沙门敬不敬王”、“神灭不灭”、“因果有无报应”、以及“空有”、“夷夏”、“化胡”等辩论。到唐韩愈主张对佛教文化采取“人其人,火其书,庐其居”<sup>①</sup>的简单拒斥方法,而柳宗元主张“统合儒释”,出入佛道。柳氏在回答韩愈指责他为什么不斥佛时说:“浮图诚有不可斥者,往往与《易》、《论语》合,……吾之所取者,与《易》、《论语》合,虽圣人复生,不可得而斥也。”<sup>②</sup>柳宗元在当时对待儒、释、道三教的态度:一是以平等、同情的立场和视角看待三教,不扬此薄彼,或尊彼卑此;二是出入儒、释、道三教,才能深入各家学术思想的堂奥,既悉其本真,又知其长短;三是在出入儒、释、道之中,明三教冲突之所在,才能悉三教融合的关键。在这里冲突也是一种融合的方式,所以不能排斥冲突,而应融合冲突;四是吾所取于佛、道者,与《易》、《论语》合。换言之,柳宗元是从中国传统学术文化出发,以《易》、《论语》为“取”的标准,不是以佛、道为“取”的标准,即取佛、道以合于《易》、《论语》,而不是相反,从而在“统合儒释”中发展中国学术文化。

韩、柳两人对待外来学术文化与本土传统学术文化的立场、态度及其“取”法,对后世宋明学术文化影响巨大。宋初一派以“夷夏”、“费财”之辩拒斥佛教;另一派出入佛道,无论是张载、二程,还是朱熹、陆九渊、王守仁,都累年尽究佛、老之说,而后反求诸《六经》,终于在儒、释、道三教融突中和合转生为新儒学,即宋明理学。学术发展的历史说明,粗暴的批判,取缔的暴力,激烈的拒斥,并不能消除一种思想、学说、理念对于人的思维、心灵的渗透和影响。韩愈主张对佛教采取强制僧侣还俗,焚毁经卷,没收庙产的做法,并没有阻止佛教的继续传播和发展。在唐代,绝大部分第一流知识精英与佛、道有很好的交往,以至相

① 韩愈:《原道》,《韩昌黎集》卷Ⅱ,《国学基本丛书》本。

② 柳宗元:《送僧浩初序》,《柳宗元集》卷25,中华书局1979年版,第673—674页。

信佛、道,出现了一批伟大的宗教家,而没有造就伟大的儒学哲学家。伟大的儒学哲学家应该是海纳百川,有容乃大的统合儒、释、道三教之学者,宋明理学家沿着融合儒、释、道三教道路,出入佛老,反诸《四书》,和合转生,而开出理学的新学风、新思维、新理论。

在当今中、西、马学术文化交流互动的情境下,学术界在改革开放以后清算了极左思潮,开创了学术的春天,营造了生动活泼、求真务实的学术环境,提倡说理充分的批评与反批评,鼓励大胆探索,主张区分学术问题和政治问题的界限,既不要把学术探讨中出现的问题当作政治问题,也不要把政治倾向性问题当作一般学术问题,明确了学术与政治的关系,为学术研究和讨论松了绑。在这种学术的氛围中,中、西、马学术文化的冲突、融合,而迸发出智慧之光,中华学术文化在吸纳西、马学术文化中,和合转生为新的学术文化;西、马学术文化在中国化过程中,成为中国化的西、马学术文化。中、西、马学术文化融突和合,生生不息。

无论是中华学术文化的和合转生,还是西、马学术文化的中国化,都应从创新出发,立足于创新,落实于创新,创新是学术文化发展的硬道理。我们“要自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来,从对马克思主义的错误的和教条式的理解中解放出来,从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来”;我们要“立足当代又继承民族优秀传统文化,立足本国又充分吸收世界文化优秀成果”;我们要“努力建设哲学社会科学理论创新体系,积极推动学术观点创新,学科体系创新和科研方法创新”。这里所说的“三个解放”,就为中华学术文化的学术观点创新、学科体系创新和科研方法创新的“三个创新”,营造了前所未有的创新机遇和优越氛围。我们应该有下地狱的精神和盗天火的勇气来实现中华学术的这“三个创新”,建构中华民族的哲学社会科学理论创新体系。

《当代学者人文论丛》便是从这“三个创新”契入,回应现代社会所面临的种种冲突和危机。他们各自从教育学、中西哲学、文学、历史学、经济学、法学、政治学、伦理学、管理学、心理学、逻辑学、新闻学、语言

学、科学等多视角、多层面探索问题。并以强烈的问题意识,接触各种学术文化中的深层问题,提出种种化解之道。既有对中华民族学术文化的继承和新诠释,又有对西方学术文化的吸收和新诠释。在融突“古今中西”学术文化中,尊重知识,尊重人品,尊重人才,尊重创新,提倡不同学术观点、学术流派的争鸣和切磋,那末实现“三个创新”的目标一定能够达到。

是为序。

2004.4.6

于中国人民大学孔子研究院

## 目 录

第一章 给市场经济一张人道的面孔(代序) .....	( 1 )
一、市场经济与社会保障 .....	( 1 )
二、现行研究的问题及其局限性 .....	( 7 )
三、本书的研究对象、范围和方法 .....	( 10 )
第二章 多重视角下的社会保障 .....	( 14 )
一、概念的界定 .....	( 15 )
二、社会保障制度溯源 .....	( 20 )
三、社会保障制度的非经济学解释 .....	( 21 )
四、经济学视野中的社会保障 .....	( 25 )
五、分化与闭合:新的研究框架 .....	( 33 )
第三章 分配公正:社会保障制度的规范基础 .....	( 41 )
一、分配正义 .....	( 42 )
二、西方分配正义理论的系谱 .....	( 44 )
三、马克思的分配正义观 .....	( 58 )
四、重建社会主义的公平理念 .....	( 64 )
第四章 公共选择与社会决策 .....	( 78 )
一、公共选择:概念与问题 .....	( 79 )
二、公共政策的信息基础和排序原则 .....	( 81 )
三、社会基本品理论及其正义原则 .....	( 84 )

四、程序民主及其局限性 .....	( 89 )
五、参与式民主及其优点 .....	( 93 )
六、重构我国福利契约 .....	( 97 )
<b>第五章 中国社会保障制度框架的重构 .....</b>	<b>( 102 )</b>
一、社会保障的制度定义 .....	( 103 )
二、我国社会保障制度改革的历史回顾及基本评价 .....	( 112 )
三、我国社会保障制度的重构和模式选择 .....	( 118 )
<b>第六章 养老保险的规范和制度选择 .....</b>	<b>( 130 )</b>
一、不同养老体制的比较 .....	( 131 )
二、中国养老保险体制的改革与困境 .....	( 140 )
三、新的养老保险体制的建构 .....	( 150 )
<b>第七章 医疗保障的规范与制度选择 .....</b>	<b>( 158 )</b>
一、医疗保障:道德与经济学意义 .....	( 159 )
二、公共医疗保障模式的比较 .....	( 164 )
三、医疗保险的道德风险和控制 .....	( 168 )
四、中国医疗保险制度改革的回顾 .....	( 172 )
五、新的医疗保障体系展望 .....	( 181 )
<b>第八章 建立促进就业的失业救济制度 .....</b>	<b>( 188 )</b>
一、失业在不同经济类型中的意义 .....	( 189 )
二、中国的失业状态及其严重性 .....	( 191 )
三、中外失业保障制度的比较 .....	( 195 )
四、建立以促进就业为中心的就业保障制度 .....	( 199 )
<b>第九章 最低生活保障制度的规范与制度选择 .....</b>	<b>( 205 )</b>
一、社会救助概念及规范内涵 .....	( 206 )

---

二、最低生活标准 .....	(214)
三、城镇新贫困现象与最低生活保障 .....	(216)
四、加强和完善最低生活保障制度 .....	(221)
<b>第十章 农村居民社会保障的规范与制度选择 .....</b>	<b>(229)</b>
一、农村社会保障制度:历史与现状 .....	(230)
二、农村养老保障制度的重构 .....	(242)
三、重建农村新型医疗保障体系 .....	(248)
四、最后的防线:建立农民最低生活保障制度 .....	(251)

# 第一章摇给市场经济一张人道的面孔 (代序)

## 一、市场经济与社会保障

基于理论的逻辑与历史的经验,笔者相信,市场经济不会自发地产生其健康和持续发展的社会条件,社会保障制度是现代市场经济结构的必要构成要素。纵观近现代世界史,市场的激励与竞争机制与非市场的社会保护与补偿机制之间的均衡发展和互动是我们理解市场经济形态内在变迁和发展的主线。市场作为一种资源配置形式,它与其它经济制度要素一样不可能是自给自足的。且不言任何一种社会再生产形式都需要生产者的动机和行为关系调节的法律形式的输入,而且任何经济形式都不可能自发地产生能够满足特定时代的政治和道德公平期待的结果。这就是说,任何经济制度都是镶嵌在更大范围的社会制度之中。一方面,非经济的政治和社会安排为生产提供动机和制度支持,另一方面,作为纠偏机制对结果进行调节。如,早期资本主义社会的济贫法,中国封建时代依托家族和乡里的族田、公田制度都承担着保护社会排斥者和边缘化群体的功能。现代社会保障制度也是如此。笔者相信,市场的非自足性,它与其他社会制度要素之间的互补性,是理解现代社会保障制度起源和发展的核心观点。

市场经济是如何起源的,不是我们这里所要讨论的问题。我们都知道马克思在《资本论》中曾谈到,在原始资本积累中,资本的每一个毛孔都血淋淋的。然而,我们不能忽略的,正是资本主义的自由雇佣制度把人从赤裸裸的政治剥削和压迫中解放出来。西方敏锐的思想家已

经注意到,利益的市场调节规则自身也是由 19 世纪资产阶级知识分子支持者所发起的一场声势浩大的道德、政治及意识形态运动的产物。<sup>①</sup>也就是说,人们最先不是出于效率原因而选择市场经济,而是出于道德和政治目的。与我们通常的理解相反,市场制度很大程度上是平等要求的产物。在自由市场经济中,每个人具有平等的法律权利,有平等地追求自己利益和运用自己资源的权利,市场经济取代封建经济是人类在平等道路上前进的重要一步。

然而,市场经济内含的平等意义是有限的,市场作为以个人自愿交换来配置资源的制度安排,虽然包含着形式平等和程序平等的要求,但也仅限于此。市场经济自发运行不可能产生符合更高意义上的平等与自由要求的结果,无法为每个社会成员提供体面生活所需要的必要资源。原因有二:一,市场运行可以在任意给定的资源初始分配基础上进行,公平竞争并不意味着资源初始分配的平等。在经济学中,帕累托最优是衡量一切经济制度的标准。按照这一标准,资源的配置只有达到这样的状态,即不使一部分人境遇恶化就不能改善任何人处境时才达到最优状态。帕累托最优是市场经济意识形态的核心,它表明资源的利用效率是以一组完全竞争的市场条件为前提的,只有这时市场才是实现效率的最优路径。然而,帕累托最优是分配中立的效率标准。从本质上说,市场本身是道德中立的,它既不关心资源初始分配公平与否,也不关心产品与服务的人际间分配。正因为如此,市场经济不是自足的,它依赖于法律和政治决策去界定资源的所有权和使用权。二,即使通过一次总赋税的形式实现了资源初始分配的平等,市场运行也不能自发产生与社会正义要求相一致的结果,因为在现实过程中人们不可避免地会遇到各种自然风险,如自然灾害、疾病等,除此之外,市场经济还派生着自己特有的风险,如经济周期波动产生的失业和竞争导致的两极分化。缓和贫困、分散风险、维持劳动力生产和再生产的基本需

<sup>①</sup> 克劳斯·奥菲:“‘大转折’之后五十年:社会秩序和政治行动者的反思”,载[日]猪口孝、[英]爱德华·纽曼、约翰·基恩编《变动中的民主》,吉林人民出版社,1999年。

要以及实现社会正义等社会目标,都需要一套弥补市场缺陷、减轻市场冲击力、维护社会稳定条件的社会制度。社会保障是市场经济条件下实现社会目标的基本制度安排。

虽然自由主义经济学家相信,市场经济内生的机制可以把所有人都逐渐包容到积极的生产过程之中,最终达到社会的整体繁荣和每个社会成员的生活水平提高。然而,不论资本主义市场经济的诞生还是社会主义市场经济的完善都证明,市场经济的形成和发展是一个“创造性的破坏过程”。<sup>①</sup> 市场经济是以个人贪欲和相互竞争为基础的制度安排,它可以释放传统社会被压抑的人的创造性能力,从而造就社会物质的繁荣。<sup>②</sup> 但是,市场经济的兴起也是传统社会伦理和社会关系的解体过程。马克思对这一创造性的破坏过程的辩证实质有很深的领悟。资本主义的兴起撕破了自然经济条件下形成的温情脉脉的外衣,把人投入到冷冰冰的交换关系之中。失去了传统社会机制的保护,个人只能独立承担市场风险。如果说在传统社会中人们面对的是封建统治者任性的权力,那么在市场经济中人们却必须面对市场的任性。市场经济本身是一个解放和奴役相互交织的辩证过程,这一过程构成了现代社会经济和政治变革的动力。从本质上说,社会主义与资本主义福利国家都不过是人们力图克服自发的市场经济内生的不可避免的自我否定和毁灭趋势的两种政治反应。马克思主义试图诉诸革命超越市场经济,一劳永逸地解决市场经济的内在悖论,社会民主主义试图在市场经济的框架内融入非商品化的社会福利机制来缓和效率与公平的内在张力。<sup>③</sup> 以此观点来看待社会保障和福利国家,就可以为制度的比较提供一个更大的视野。

个人自由与社会稳定、效率与公平的内在张力是理解市场经济与

① 约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义和民主主义》,商务印书馆,1989年。

② 阿马蒂亚·森:《以自由看发展》,人民出版社,1999年。

③ 转引自原书,熊彼特:《资本主义、社会主义和民主主义》,商务印书馆,1989年。

社会保障关系的基本线索。著名经济史专家波兰尼把市场经济形象地比喻为“魔鬼磨坊”，所到之处一切传统的道德伦理社会关系都解体了，人与人的关系变成赤裸裸的金钱关系。他认为，市场经济不能创造它自己持续发展的条件，因此，它总是需要某种社会机制保护人的生命和基本需要的满足。市场不能创造社会秩序，因为社会秩序的一些关键因素不可能是市场相互作用的结果。正是在这个意义上，波兰尼把 20 世纪末开始的社会保障和福利制度理解为抑制市场任性、保护人类生活基本条件的制度安排。实际上，从来不存在纯粹的市场经济，只存在市场与社会力量相结合的市场经济，任何市场经济都是市场与社会。虽然我们可以把资本主义现代化同时也理解为市场化，但是，市场化与市场的驯化是同时进行的，市场经济扩张的过程也是它本身结构的变化过程，这种变化不仅包括市场形态的变化也包括市场与社会关系的变化。从这个角度来理解市场经济与社会保障的关系，社会保障是市场经济内生的必然要求，既是资本积累特别是人力资源积累的内在需要，也是创造市场经济合法生存和发展的社会政治条件的需要。

联合国秘书长安南在一次讲话中提出要“给市场经济一张人道的面孔”，笔者认为这一命题对解释社会保障的规范和价值具有重要意义。社会的发展本质是人的发展，这就需要我们超越经济学狭隘的物质主义和效率主义偏见，赋予市场经济以道德内涵。联合国倡导以“人类发展指数”（ $Human Development Index$ ）取代  $GDP$  或  $GNP$  等指标作为衡量社会发展的尺度正是体现了这一新的思考方向。衡量社会发展水平的不是单纯的经济增长率和人均收入水平，而是健康、寿命、识字率、社会服务的可得性、性别平等、环境质量、社会参与等指标。经济发展首先是人的发展，人是经济发展的主体，人的发展也是经济发展的目标，这一经济学的人本主义取向对我们思考市场经济与福利制度的关系提供了正确的导向。新的发展观具有丰富的政策内含。它要求根据人的需要调整市场与社会的关系，既承认市场在实现人的职业、消费选择自由和促进经济增长中的积极意义，也承认市场竞争结果与合意的公正理念之间的矛盾和冲突。市场经济本身的两重性决定着一个社会不能单纯依赖一种

社会融合机制,正如西方著名哲学家哈贝马斯指出的,现代社会已经分化为经济与社会两个领域,两者都具有合法性和自己的界限。<sup>①</sup>经济领域是靠非人格化的市场交换机制调节的,而社会领域是靠道德和文化价值调节的。只有存在一套按照公平和正义的社会规范分配个人权利义务的法律和社会制度,才能为市场经济提供合法化基础。在哈贝马斯看来,在自由民主社会中,公共政策不应陷入国家与市场的零和博弈,而是要以民主地制定的法律来调节市场与国家之间的关系。“市场社会的整合和存在有赖于各种必要的保护性设置。”<sup>②</sup>

从西方国家的历史发展来看,这种对社会调节机制的多元化解释已经渗透到它的法律结构和社会制度安排之中。英国著名政治社会学家马歇尔认为,西方权利法经历了三个大的阶段:17世纪的市民权时代,个人的人身、信仰、财产权、契约自由等成为法定的权利,在此权利结构基础上产生了现代法治国家和市场经济。18世纪是政治公民权时代,政治普选权成为法律,在此基础上形成了自由民主国家。19世纪是社会福利权时代,劳动就业权、社会保障和福利权利成为公民依法享有的权利,在此基础上形成了现代福利国家。在西方国家,市场经济、竞争性政治民主和福利国家已成为现代社会的基础性制度安排,维持着资本主义社会不同力量的相对均衡。撇开任何一个要素都不能解释现代资本主义相对平稳的发展。以此经验为依据,我们不难断定以社会保障为核心的福利国家措施对市场经济生存和发展具有积极的意义。它是现代社会多元体制结构中的基础性制度。

中国市场化改革的实践充分体现了市场经济的两重性。一方面市场经济释放了巨大的能量,经济二十年持续高速增长,一些城市已达到人均收入 1000 美元左右的中等发达国家的收入水平,并初步实现了现代化。另一方面,贫困差距日益扩大,已经逐渐形成一个边缘化的社会阶

① 于尔根·哈贝马斯:《包容他者》,上海人民出版社,1999年。

② 克劳斯·奥菲:“‘大转折’之后五十年:社会秩序和政治行动者的反思”,载[日]猪口孝、[英]爱德华·纽曼、约翰·基恩编《变动中的民主》,吉林人民出版社,1999年。

层,社会处于分层化和断裂过程中。城镇居民的基尼系数已经由 1985 年的 0.38 上升到 1995 年的 0.45,全国的基尼系数已经达 0.45,高于美国的 0.4 左右的分配不公水平。基尼系数反映的是居民户的收入差距,还不能完全反映这种不平等对社会成员生活的真实影响。一个不难理解的理由是,不平等的社会影响不仅取决于一个国家不平等的绝对水平,还取决于恩格尔系数的大小。对发达国家来说,不平等主要导致相对贫困,而对我国这样的经济发展水平较低的国家来说,则既产生相对贫困,也产生绝对贫困。如,在美国这样的经济发达国家,贫富差距是高收入水平上的收入差距,即使接受救济的贫民也能过相当不错的日子,中国是人均收入低水平上的收入差距,收入低于贫困线即意味着陷入物质意义上的绝对贫困化。因此,考虑到经济发展水平和恩格尔系数,中国的收入分配不公对居民生活的真实影响要大得多。

当前我国社会分配状态不平等的形势是很严峻的,几个简单的数字可以大致说明问题。城镇贫困家庭人均可支配收入是 1000 元,只占城镇居民平均收入 3000 元的 1/3,而城镇居民的恩格尔系数平均水平为 40%,这意味着贫困家庭的收入不足以解决温饱。再从贫困人口的数量来看,即使按城镇居民最低保障线而不是按照国际通行的每天人均 1 美元衡量,城镇贫困人口已达 1000 万。除此之外,农村贫困人口中还有数千万贫困者。而这个数字是按政府规定的贫困线统计的,按国际上通行的人均一天一美元的标准衡量,中国的贫困人口要超过 2 亿人。当然,贫困不是市场经济改革带来的,相反,经过 1978 年的经济发展,我国的贫困问题已经大大缓解。然而贫富悬殊却不能不说与市场经济改革有关。由于市场的不规范和社会保障措施的不到位,社会分配状态急剧恶化。联合国开发计划署以较温和的口气评论到:“贫富差距的加剧看来使中国成为亚洲发展中国家中较为不平等的国家之一。”<sup>①</sup>应该承认,不平等的产生有多方面的原因,有些是正常的,也有些是不正常的。但不可否认,现有的贫富差距已经过大,大到了已

<sup>①</sup> 联合国开发计划署:《中国人类发展报告》(中文版),北京,1995年。

对现行制度的合法性构成了潜在挑战的程度。

严格要求来说,对市场经济来说,贫富分化和不平等不是偶然的。经济学家一般公认,市场经济有着内在的局限性,主要表现为它的内在不稳定、无法提供公共物品以及内生的社会不平等趋势。为抑制不平等,需要政治和社会力量的制衡。欧洲国家相对公平的分配状态是同它的税收和社会保障制度相联系的。加拿大通过税收和社会福利再分配使收入最高的 1% 户与最低的 1% 户的家庭的收入差距由 1970 年降到 1990 年。中国分配状态之所以不断恶化同税收调节不力和社会保障滞后有关。有的学者已经指出,改革开放的最大失误是社会保障制度改革的滞后。面对当前贫富悬殊的现实,应该承认我们以前的社会保障制度改革的指导思想存在着偏差,它没有认识到,社会是由不同领域构成的,不同领域需要不同的社会调节原则。<sup>①</sup> 效率优先、兼顾公平原则并不能成为适用于所有社会领域的普遍原则。如果说在要素分配市场中应该坚持效率优先、兼顾公平的原则的话,在社会保障领域应该坚持公平优先、兼顾效率的原则,否则社会保障就会与市场力量在同一方向起作用,从而进一步恶化收入和财富的分配状态。当前中国社会保障面临的首要问题不是一些具体的技术性问题,而是社会理念选择和制度重构问题。

## 二、现行研究的问题及其局限性

由于不难解释的原因,近年社会保障受到官方和民间广泛关注,国家频频出台新的政策,学界也有大量成果问世。这些成果对推动社会保障改革的发展起到积极的推动作用,但是,在理论繁荣背后也存在一些问题。

(一)对显性问题研究多,对隐性问题研究少。所谓显性问题可把它理解为现行政策在推行过程中面临的问题,如,如何加强社会保障费

<sup>①</sup> 迈克尔·瓦尔泽:《正义诸领域——为多元主义与平等一辩》,译林出版社 1994 年。

的征管、扩大覆盖面、实现社会保障帐户收支平衡等等。隐性问题是规范着我们对社会保障的理念、原则、总体构想、方向和发展目标等等深层次上的问题的问题,我们不妨称之为“元问题”,如,公民与国家、市场与国家、公平与效率、自由与团结等等之间的关系。对这些问题的法律和政治界定构成了具体制度运行其上的社会最基本的契约。

任一社会不论自觉与否总是依靠某种隐性的道德和政治契约,如,美国资本主义一贯信奉“自力、慈善、博爱和自愿互助”,因此,长期以来依赖民间机构和企业为人们提供社会福利,欧洲则更多地强调社会团结和平等的价值,由此形成了合作主义的福利国家,北欧资本主义更多地强调福利权利的平等和社会团结的价值,形成了平等主义的福利国家,新加坡等东亚国家往往把家庭作为社会的基础,依靠家庭成员之间再分配来防范社会风险和自我保护。每一种社会契约代表着一种社会公正的理想,并对社会具体政策构成规范性约束。如果缺乏一个与特定国家文化传统和发展阶段相适应的社会契约,具体政策就会陷入摇摆不定和混乱。当前学术界在社会保障问题研究中存在的问题之一就是缺乏对规范原则的反思能力,往往就社会保障谈社会保障。

(圆)在利益偏好上,对城镇居民的利益关心多,对农民的利益关心少。相信有心的读者在翻阅资料时不难发现,国内的大量研究都集中在城镇居民的养老、医疗、失业保险上,对农村社会保障研究很薄弱。这种情况也反映了政府的政策取向。从实际情况看,建国以来的城乡二元分割的局面在改革开放后有进一步扩大的趋势,城乡贫富差距进一步扩大。从政府投入来说,每年投入近千亿元用于城镇社会保障。农村基本上仍被留在正式的社会保障制度保护之外,这种现状不仅损害了社会公平,也影响到城市化进程。

(獭)在内容上对社会保险研究多,对其他社会保障项目研究少。学术界的一个主流观点是社会保障只是私人保险的“市场失败”的政府反应形式,社会保障就是强制性的社会保险。这种观点是片面的。从国际经验来说,社会保障是一个系统,起码有三个要素:社会保险、社会救助和社会服务。经济发展水平和保障模式不同,相应的各种要素