



社会保障的 减贫作用研究：

.....

理论解析与典型比较

韦璞◎著

中国社会科学出版社

社会保障的 减贫作用研究：

理论解析与典型比较

韦璞◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障的减贫作用研究：理论解析与典型比较 / 韦璞著. —北京：中国社会科学出版社，2016. 10

ISBN 978-7-5161-9507-9

I. ①社… II. ①韦… III. ①社会保障制度—关系—扶贫—研究—中国 IV. ①D632.1②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 303272 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王莎莎
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 15.25
插 页 2
字 数 248 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

本书由中央财政支持贵州财经大学
公共管理重点学科建设经费资助出版

自序

贫困是社会一种可能发生的风险。对于不同的人，贫困风险发生的概率不一样。要么是由于个体缺乏一定的资源禀赋、劳动能力或管理手段而陷入贫困状态；要么是由于市场分配制度的内在缺陷，分配不均致使个体或群体陷入贫困之中。与此同时，对于人生不同阶段，每个人无论贫富，老、病、死、伤、残在所难免，在劳动过程中，也不可避免地会遇到疾病、意外伤害，以及失业的威胁，影响身体健康和正常劳动收入，从而陷入贫困。因而需要社会为个人和家庭做出某种保障性安排，特别是在家庭保障能力减弱、贫困风险超出个体防御能力的情况下，有效避免个人和家庭因为各种原因陷入贫困，这就是所谓的社会保障。社会保障在本质上是指不同社会成员之间相互提供的一种支持机制，其与传统的基于血缘关系相互支持的家庭保障不同。社会是共同生活的个体的一个集合，其间包括各种各样的社会关系。因而需要具有权威性的政府作为主导，才能建立起强制各个社会成员共同参与的制度化保障形式。而政府自然理应成为社会保障制度的组织者、推动者、管理者和监督者。政府主导的现代社会保障制度通过税收（缴费）转移支付来调节不同地区、人群之间，以及个体生命不同阶段的收入分配状况，特别是通过社会保障重新平衡富人和穷人之间的社会资源和利益，实现救助贫困人口、防止新增贫困、推动贫困人口脱贫，保护穷人的生存权利与尊严。可见，社会保障在缩小收入差距、减少贫困人口、维护社会公平正义过程中具有重要作用。

从世界各国实践来看，社会保障不仅具有减少贫困人口，彰显人道主义精神的作用，同时，还可以修正市场经济，促进经济发展；调和阶层利益，维护社会稳定；促进社会信任，增强社会团结。但减少贫困人口是社会保障的基本目标和最低要求，如果这个目标都不能实现，其他目标就无

从谈起。然而遗憾的是，目前国内外研究者大都将关注点放在社会保障制度建设、改革和完善的各项研究任务当中，以及社会保障的其他目标上，而较少关注社会保障的基本减贫目标和研究社会保障的减贫机制。以至于我们大多数人只知道社会保障是缓解和消除贫困问题，维护社会稳定的重要政策工具和途径，并不清楚地知道，要想充分发挥社会保障的减贫作用，不仅需要针对实际情况合理安排各个保障项目，形成有效的社会保障管理模式，而且还需要考虑社会保障制度中的各个环节，包括社会保障资金筹资机制、运作管理方式、投资监督方式，以及对支付方式和支付结构的恰当选择。如若不然，社会保障不仅不能实现缩小收入差距，减少贫困人口的良好政策意图，还有可能走向扩大收入差距，增加贫困人口的歧路。为此，我们需要深入社会保障体系内部，考察社会保障的减贫机制，才能充分发挥社会保障的减贫作用，达到减少贫困人口的目的。

我国正处于社会经济转型时期，实施精准扶贫战略，全面建成小康社会是 21 世纪头 20 年必须实现的伟大社会目标。而推进全面小康社会如期实现，首先需要保障处于弱势地位的贫困群体维持基本生活水准，才能确保贫困人口同步进入小康社会。与此同时，减少贫困人口，缩小收入差距，促进社会公平，也是衡量社会保障制度绩效的重要指标，对于完善社会保障政策制度具有重要意义。然而时至今日，我国由于对社会保障制度建设的基本减贫目标重视不够，致使我国社会保障的减贫作用收效不甚理想，某些地方甚至出现“逆向分配”的现象，即社会保障的实施有利于富裕阶层，而不利于贫困阶层，导致收入差距扩大。为此，本书从理解贫困概念入手，分析贫困类型、贫困致因、贫困风险变化与社会保障制度演变的关系，在此基础上，通过解构社会保障体系，并分别分析了社会保障制度的筹资机制、运作管理方式、支出水平和支出结构等方面的减贫作用，同时对比了典型国家不同保障模式的减贫效果，探寻其中原因，以期对我国社会保障制度改革和完善提供相应参考和借鉴。

目 录

自 序	(1)
第一章 绪论	(1)
第二章 贫困、贫困风险与社会保障	(13)
第一节 贫困概念、贫困类型与贫困成因	(13)
第二节 贫困风险与社会保障的关联	(26)
第三章 社会保障模式与减贫	(37)
第一节 社会保障模式分类	(38)
第二节 不同社会保障模式的减贫机制	(45)
第四章 社会保障资金筹集与减贫	(59)
第一节 社会保障资金来源与减贫	(59)
第二节 社会保障筹资方式与减贫	(72)
第五章 社会保障资金运作、管理与减贫	(88)
第一节 社会保障资金运作与减贫	(88)
第二节 社会保障资金管理与减贫	(101)
第六章 社会保障基金投资、监管与减贫	(110)
第一节 社会保障基金投资与减贫	(110)
第二节 社会保障基金监管与减贫	(118)
第七章 社会保障资金支付与减贫	(128)
第一节 社会保障资金支付条件、支付方式与减贫	(128)
第二节 社会保障支付水平及结构与减贫	(140)
第八章 典型国家社会保障减贫效果及比较 (1)	
——普惠型与补缺型的比较	(155)
第一节 普惠型与补缺型模式的减贫效果	(156)

第二节 减贫效果差异及原因分析	(165)
第九章 典型国家社会保障减贫效果及比较 (2)	
——福利型、保险型和储蓄型的比较	(173)
第一节 福利型、保险型和储蓄型模式的减贫效果	(173)
第二节 减贫效果差异及原因分析	(192)
第十章 研究结论与政策启示	(202)
第一节 研究结论	(202)
第二节 政策启示	(209)
参考文献	(217)
后 记	(235)

第一章 绪 论

自人类社会诞生以来，世界上任何国家在任何时代都存在贫困现象。减少贫困直至消除贫困是全人类共同追求的目标。然而，贫困在某种程度上很难仅仅依靠个人自身能力摆脱，需要借助一定的外部力量帮助。而个人能够借助外力来摆脱贫困一般有两种途径：一是依靠来自家庭其他成员，以及朋友、亲戚、熟人等社会网络支持；二是依靠由政府组织实施，社会成员共同参与的社会保障。社会网络支持往往具有临时性、非稳定性和间断性；而社会保障支持则具有长效性、稳定性和持续性。相较而言，非正式社会网络支持的保障范围较窄，保障能力较弱，无论在减贫作用和能力，还是实际减贫效果上均不如正式的社会保障制度。因此，以社会集体来提供大范围的制度化保障，逐渐成为减少贫困人口的重要途径。特别是在个人及其家庭抵御贫困风险能力降低，贫困风险增大的现代社会，在客观上要求建立现代社会保障制度，来预防、缓解和消除贫困现象，保障民众的基本生活水平，共享社会经济发展成果，体现社会的公平正义。

一 社会保障发展与贫困的关联性

从社会保障的定义、产生和性质可以看出社会保障与贫困的关联性。社会保障的一般含义是指国家通过立法和行政措施设立的、旨在保证社会成员基本经济生活安全的各种项目总和。但各国对社会保障的理解由于国情不同而存在一定差异：西欧福利国家将社会保障理解为一种公共福利计划，人人都能够享受，且社会保障的目标旨在提高公众福利，而不仅仅是减少贫困人口。发展中国家和其他英语系国家则大多认为社会保障是一张社会安全网，为社会成员提供基本生活保障，避免社

会成员在遭遇困难时陷入贫困。国际劳工组织认为,社会保障是通过采取一系列综合性的政策和措施,对因疾病、失业、年老及死亡而中断收入来源、陷入贫困的公众(或者是其中的大部分)加以保护而追求的一种社会结果。虽然各国由于政治、社会、历史文化方面的原因,对社会保障概念的理解存在一定差异,但各国社会保障建设仍然遵循一些共同的基本原则,如穷人有权获得基本生活保障的权利原则,防止公民之间收入差距过大的公平原则等。最重要的是,不论是经济发达福利国家、发展中国家,还是国际组织都认为,为社会成员提供安全保障是建立社会保障题中应有之义,差别在于福利国家的保障层次更高一些,发展中国家的保障层次低一些,这与国家富裕程度有关。在财富丰裕的国家,让公众全面共享发展成果是政府追求的目标;在财力有限的国家,将有限资源优先用来保护弱者,维护社会公平也是政府义不容辞的责任。可见,减少贫困是各国社会保障最低要求和最基本的目标。

各国现代社会保障制度的产生与发展也直接与工业化社会出现的大量贫困现象有关。英国1601年旧《济贫法》的出现正是为了应对当时英国圈地运动带来的大量城市流民与贫困人口,从而开启了英国中央政府济贫法制度的建立。随着工业革命的发展,机器代替手工劳动使大量手工业劳动者失业,贫困人口急剧增加,贫困问题开始阻碍英国的工业化进程,1834年英国又颁布新《济贫法》,认定社会救济属于公民的合法权益,由此萌芽了现代社会保障制度。但新《济贫法》在救济形式上却采取更严厉的院内济贫制度,使1870年之后英国的贫困问题愈发严重,最终促使英国在20世纪初建立现代社会保障制度。^①德国工业革命起步较晚,但发展非常迅速,社会结构日益分裂为资产阶级和无产阶级两大对立阶级,且伴随着经济快速增长,结果却导致无产阶级贫困化加速,社会民主运动高涨,为了缓和劳资矛盾,俾斯麦政府不得不在19世纪80年代推出“胡萝卜加大棒”政策,一方面镇压社会民主党的革命运动;另一方面建立现代社会保障制度以缓解工人贫困问题。德国于80年代针对工人阶级贫

^① 1908年的《养老金法》和1911年的《国民保险法》被认为是英国现代社会保障制度建立的标志。参见丁建定:《英国现代社会保障制度的建立(1870—1914)》,《史学月刊》2002年第3期,第81—90页。

困问题出台一系列的社会保险法案标志着现代社会保障制度的建立。美国20世纪30年代经济危机时期,凯恩斯的“国家干预理论”也直接将社会保障作为减少贫困,扩大内需,进而恢复经济发展的主要手段。英国1941年的《贝弗里奇报告》则直接将社会保障的目标界定为消除贫困,并认为国民在失业、疾病、伤害、老年,以及收入锐减、生活贫困时有权获得生活保障。第二次世界大战之后,亚、非、拉国家也广泛建立了社会保障制度,以保障各国贫困者。美国在20世纪60年代的“向贫困宣战”政策直接将社会保障作为减贫的重要手段和途径。然而,到了80年代以后,各国经济迅速发展的同时也带来了贫富差距的扩大,尤其是发展中国家阶层分化严重,贫富差距悬殊,贫困人口增加,面对这种情况,各国又调整各自的社会保障体系,以保障贫困者的基本生活需求。可见,各国社会保障制度的产生与发展都与减贫紧密地联系在一起。

从社会保障的本质属性来看,社会保障的核心是保障人的基本生存,促进人的发展。贫困大大降低了人的生存能力,对其构成了威胁,社会保障的目的就是恢复和维系人的生存能力;重建与扩展人的发展能力;实现对人的本质价值的崇尚与追求。^① 社会保障的本质属性决定了社会保障的首要功能就是以收入调节机制为手段,以减贫为基础目标,保障人的生存并提升人的生存能力;其次是促进经济发展,共享发展成果;最终达到保障人权,实现社会公平和维护社会稳定的目的。与市场机制天然追求经济效率不同,社会保障作为政府用以修正市场经济的重要政策工具,天然地追求并缩小社会差距、维护社会公平。^② 社会保障的作用是基于社会公平和人道主义的原则,通过社会成员之间的经济互济,进而对贫困人口进行保护。其实现路径是通过累进税和政府转移支付手段,对国民收入进行再分配,将部分国民财富从富裕者转到贫困者、年轻人转到老年人、健康者转到疾病者、在业者转到失业者手中,从而保障弱者的基本生活需要。从某种程度上来说,社会保障(至少某些项目)带有按需分配的性质,其受益权利与劳动没有直接关系。这种按需分配恰恰就是针对贫困人口而言

① 项益才:《社会保障的本质与功能新论——以人的生存与发展为视角》,《江西社会科学》2011年第10期,第211—216页。

② 郑功成:《中国社会保障改革与未来发展》,《中国人民大学学报》2010年第5期,第2—14页。

的,只不过仅在一定的保障限度之内,即仅仅以满足贫困人口的基本生活需要为限,而不是满足贫困人口的各种生活需求,更不是满足全体社会成员各种需求的按需分配。当然,社会保障的某些项目如社会保险跟劳动参与状况直接挂钩,但缴费义务与待遇享受之间在数额上并非完全对等,而是具有一定互济性质。因此,即使从不同社会保障项目来看,社会保障也都具有实现和保障贫困群体利益的基本属性。

二 社会保障是否能减少贫困

从理论层面来看,社会保障支出主体主要包括政府、企业和个人,虽然企业和个人需要承担部分社会保障费用,有可能加重企业和个人的经济负担,但政府财政通过“收”与“支”的调整,对国民收入进行再分配,客观上起到了缩小贫富差距、减少贫困人口的作用。同时,由于社会福利制度的发展促进了经济增长,经济的增长带来了就业的增加,失业者再就业障碍的减少、就业人数的增加在一定程度上减少了一国的贫困人口,对缓解贫困起到了积极作用。^①此外,社会保障体系中的社会福利和社会救助项目的资金支出主要来源于财政转移支付,个人无须承担相应费用,这样更有利于低收入者,从而达到拉平收入差距,减少贫困人口的目的。当然,一些学者认为社会保障不具有减贫作用,这是因为:(1)只有很少的一部分转移性收入能够到达穷人手里,而中产阶层获得的转移性收入远远多于穷人。^②(2)社会安全网侵蚀了穷人的创造性,导致贫困陷阱。一些人拥有的技能只能找到低工资工作,其工资收入比领取福利好不了多少甚至不如,福利体制将这部分人吸入,使他们陷入贫困陷阱,完全依赖福利而不能脱贫。^③(3)税率提高和慷慨给付侵蚀经济增长的基础,尽管在短

① 陈银娥:《中国转型期的城市贫困与社会福利制度改革》,《经济评论》2008年第1期,第40—44页。

② Crook, Clive, *The Future of the State*, *The Economist*, 1997 September 20: 1—48; Harcourt Brace Jovanovich, Stigler, George, *Director's Law of Public Income Redistribution*, *Journal of Law and Economics*, 1970, 13: 1—10.

③ Butler, Stuart and Anna Kondrata, *Out of the Poverty Trap: A Conservative Strategy for Welfare Reform*, The Free Press, 1987, p. 55.

期内对减少贫困可能有一定效果,但从长期来看不利于减少贫困。^①根据平等—效率权衡理论,过高的递进税率和慷慨的政府给付会减少投资和工作激励,结果,再分配政策对长期减贫战略是无效率的。^②但认为社会保障有助于减贫的观点则认为:减少收入不平等能够扩大和稳定消费者需求,增加穷人对教育的投资,提高工人工作的能动性与合作;可以增强公司在雇用方面的灵活性(如提前退休),社会服务行业成为新的工种,吸纳妇女就业等;因而收入再分配的负面影响在很大程度上被其收益抵消甚至超过。^③

从实证研究来看,相关研究显示:社会保障计划具有显著的减贫效果。Kenworthy (1999) 对 15 个西方工业化国家的数据分析表明,1960—1991 年间,除了美国以外,^④其他国家的社会保障体系都具有明显的减贫效果,包括绝对贫困和相对贫困。但不同社会保障项目的减贫效果存在差异。其中,最低收入保障计划或收入维持计划的减贫效果最为明显。如,Behrendt (2000) 通过比较现代福利国家社会保障支出发现,最低收入计

① Arrow, Kenneth J., 1979, The Trade-off between Growth and Equity, pp. 1—11 in *Theory for Economic Efficiency: Essays in Honor of Abba P. Lerner*, edited by Harry I. Greenfield, Albert M. Levenson, William Hamovitch, and Eugene Rotwein; MIT Press; Browning, Edgar K. 1976; "How Much More Equality Can We Afford?", *The Public Interest*, Spring, pp. 90—110.

② Okun, Arthur M., *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1975.

③ Kenworthy, Lane, Equality and Efficiency: The Illusory Tradeoff, *European Journal of Political Research*, 1995, 27: 225—254; Perotti, Roberto, "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say", *Journal of Economic Growth*, 1996, 1: 149—87; Putterman, Louis, John E. Roemer, and Joaquim Silvestre, "Does Egalitarianism Have a Future?", *Journal of Economic Literature*, 1998, pp. 861—902.

④ 美国的社会保障体系主要是受到选民和政策制定者的强烈抵制,从而使其减贫作用削弱。美国常常被认为在福利供给方面是比较吝啬的国家,这与美国人经常从负面来界定贫困和穷人的概念有关,部分原因还与美国人关于清教徒和社会达尔文主义的价值观念有关,他们认为穷人之所以贫困是因为他们懒惰和回避工作,而工作则被认为对于真正想要它的人是容易获得的。美国人把贫困归因于贫困者个人较小的努力程度,这种看法和态度影响了社会福利项目的设置和供给,进而影响社会保障的减贫效果。参见 Cloward, Richard A., and Elman, Richard M. Poverty, Injustice, and the Welfare State, *The Nation*, February 26, 1966, and March 7, 1966; Jon P. Alston and K. Imogene Dean, Socioeconomic Factors Associated with Attitudes toward Welfare Recipients and the Causes of Poverty, *The Social Service Review*, Vol. 46, No. 1, Mar., 1972, pp. 13—23.

计划在减少贫困方面起着决定性作用。^① Korpi 和 Palme (1998) 发现, 针对低收入群体的社会保障制度更能带来社会公平, 也具有更好的减贫效果。^② 因此, 如果社会保障体系的项目组合中, 收入维持计划占比较重, 则减贫效果较好。与此同时, 社会保障制度对不同群体贫困率校正的效果也存在较大差异, 尤其对老年贫困率的作用非常明显。Engelhardt 和 Gruber (2004) 利用美国 1968—2001 年统计数据研究发现, 社会保障对减少老年人贫困率具有显著作用, 官方统计的老年贫困率从 1960 年的 35% 下降到 1995 年的 10%, 贫困减少幅度超过其他年龄组。^③ 郑秉文也发现, 美国如果没有老年社会保障制度, 2005 年老年贫困率将达 46.8%, 而社会保障制度使这一比重仅为 8.7%。^④ 说明通过社会保障转移支付后, 非工作人口的低收入人群获得更多收益, 达到了减贫的目的。但也有一些实证研究指出: 社会保障不具有减贫效果。有学者对我国社会保障支出与减贫之间的关系进行实证分析, 结果表明我国社会保障制度不具有减贫作用, 反而还扩大了城乡收入差距。^⑤ 出现这种情况的原因可能是目前我国社会保障制度的设置不完善, 其中地区差距、城乡差距, 以及人群差距非常大。

从世界各国实践来看, 社会保障的减贫作用也被充分肯定。从发达国家的实践看出, 社会保障支出水平与贫困率呈负相关变化, 即社会保障支

① Christina Behrendt, *Holes in the Safety Net? Social Security And the Alleviation of Poverty in a Comparative Perspective*, Paper prepared for the ISSA Year 2000 Research Conference in Helsinki, September 25—27, 2000.

② Walter Korpi and Joakim Palme, The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 5, Oct., 1998, pp. 661—687.

③ Gary V. Engelhardt and Jonathan Gruber, *Social Security and the Evolution of Elderly Poverty*, Prepared for the Berkeley Symposium on Poverty, the Distribution of Income, and Public Policy, March, 2004.

④ 郑秉文:《拉美“增长性贫困”与社会保障的减困功能——国际比较的背景》,《拉丁美洲研究》2009 年(增刊),第 3—29 页。

⑤ 徐倩、李放:《财政社会保障支出与中国城乡收入差距——理论分析与计量检验》,《上海经济研究》2012 年第 11 期,第 81—88 页;胡宝娣、刘伟、刘新:《社会保障支出对城乡居民收入差距影响的实证分析——来自中国的经验证据(1978—2008)》,《江西财经大学学报》2011 年第 2 期,第 49—54 页。

出水平高的国家,其贫困率较低;而社会保障支出水平较低的国家,其贫困率较高。^①比如,欧洲的社会保障支出水平高,其社会保障制度的减贫效果就好;而美国的社会保障支出水平较低,减贫效果就差。欧洲社会保障制度对减贫的贡献是26个百分点,而美国社会保障制度仅能够降低其贫困率6个百分点。^②当然,这与社会保障的支出结构有关,欧洲的公共社会保障支出较高,美国的公共社会支出较少,而私人支出较高,这是导致美国社会保障在减贫方面的效果不理想的重要原因。^③从社会保障费用负担也可以看出社会保障的减贫效果差异,欧洲个人社会保障负担较轻,而拉美国家个人缴费率较高,对参保人的缴费能力和缴费密度的要求较高,参保人难以满足,导致替代率下降,覆盖率降低。因此,在欧洲具有明显减贫效果的社会保障制度在拉美基本上是“失灵”的,即拉美的社会保障制度缺乏再分配功能。同样地,我国重城市轻农村的社会保障二元结构,农村覆盖率低,保障水平低,使社会保障支出增加,并不能有效缩小城乡收入分配差距,反而加大城乡收入差距。^④农村贫困人口能够从社会保障得到的收益较少,制约了我国社会保障制度的减贫效果。可见,社会保障的内部设计,包括项目组合、筹资机制、运作管理、投资监督方式,以及支付方式、支付水平和结构都会对其覆盖范围、保障对象、管理效率、待遇水平等产生影响,进而对制度本身的减贫效果产生影响。说明社会保障的减贫作用不仅取决于社会保障制度的有无和支出水平的高低,还与社会保障的制度设计、运作管理方式与支出水平和结构密切相关。

总体而言,无论是理论研究还是实证分析,目前社会保障在减贫作用和效果方面的研究结论并不一致。但各国社会保障实践却提供了充分的证据,表明社会保障确实具有减贫作用。究其原因大概如下:一是大多数研

① 高霖宇:《发达国家社会保障水平与收入分配差距关系及对中国的启示》,《地方财政研究》2011年第7期,第75—80页。

② 郑秉文:《拉美“增长性贫困”与社会保障的减困功能——国际比较的背景》,《拉丁美洲研究》2009年(增刊),第3—29页。

③ Caminada, Koen and Martin, Megan C., Differences in Anti - Poverty Approaches in Europe and The United States: A Cross - Atlantic Descriptive Policy Analysis, *Poverty & Public Policy*, Vol. 3, Iss. 2, Article 3, 2011.

④ 徐倩、李放:《我国财政社会保障支出的差异与结构:1998—2009年》,《改革》2012年第2期,第47—52页。

究主要从宏观视角对各国社会保障及其贫困状况进行简单的推论和实证分析,如根据宏观社会保障支出水平与贫困发生率或贫困人口减少数量之间的关系,运用统计分析模型检验社会保障的减贫作用和效果,没有考察不同国家社会保障的资金来源结构、财政支出水平、给付标准、管理体制等存在的差异,以及对社会保障的减贫作用可能产生的影响。二是没有深入社会保障体系内部,区分不同社会保障模式、筹资方式、投资管理方式,以及支付方式和支付结构对社会保障的减贫作用可能产生影响。三是没有区分不同国家社会保障项目的组合差异,保障人群及选择对象方式的差异,如普惠制与补救制社会保障体系针对的重点人群就存在明显差异,从而也使两种不同的社会保障模式的减贫作用存在差异。

总之,社会保障内部组件差异,各个管理环节差异,导致社会保障的减贫作用差异。以往研究由于忽略了对社会保障内部组件和各个环节异同的考察,因而其研究结论存在一定局限性。不同国家对贫困和贫困风险的态度,以及对社会保障目标的认识和定位,一定程度决定了该国社会保障的组件设置和管理环节安排,而不同组件设置和管理环节安排又反过来影响社会保障的减贫作用。因此,非常有必要明晰社会保障的减贫机制,分析社会保障各个项目组件的减贫功能,以及各个管理环节对减贫功能的影响。

三 研究社会保障减贫作用的意义

社会保障与贫困之间具有紧密的联系,甚至可以说社会保障就是因贫困而生,是减贫的重要手段。社会保障作为缓解贫困状况的制度安排和政策措施,其存在与否、数量多少和范围大小会直接影响贫困的规模和程度。^①不仅如此,社会保障项目组合,社会保障制度中的各个管理环节,包括筹资机制、运作管理方式、投资监督方式,以及支付方式、支付水平和结构等,都会对社会保障的减贫作用产生影响。当前,我国经济总量跻身全球第二,居民生活、收入水平也已显著提升,有能力为贫困人口提供更好的社会保障。中国特色社会主义的内涵也要求保障贫困人口,实现共

^① 中国发展研究基金会:《中国发展报告 2007:在发展中消除贫困》,中国发展出版社 2007 年版,第 58 页。

同富裕。特别是2020年我国要力争建成全面小康社会,充分发挥社会保障的收入再分配功能,增强社会保障的减贫作用,是实现全面小康社会的重要手段和途径。

近年来,社会保障的减贫作用常常在各种应对贫困的政策措施中加以强调。徐月宾等(2007)认为“在国家的反贫困战略中,除了宏观领域的经济和财税政策、政治领域的治理一善治以外,最重要的就是要建立起一个具有预防贫困作用的社会保障制度”。^①特别是由于我国社会结构转型、经济体制转轨、产业结构调整、公有制企事业单位改革,而出现大量“新贫困人口”。^②这些贫困人口大多是不具备基本生存条件、素质不高、身体残疾,或遭遇突发事件的对象,其自身没有脱贫的能力。^③同时,贫困人口分布已由区域的、整体性的贫困过渡到个体性贫困,贫困人口被边缘化。因此,鉴于贫困性质已经发生了变化,因为开发式扶贫的两个前提条件^④无法得到满足,以普遍的增长为目标的扶贫方式不再适用于这些边缘化的贫困人口,区域性开发式扶贫的效果不再显著。特别是在市场经济条件下,当贫困人口发生率低于10%时,必须对贫困人口采取有针对性的政策措施,仅靠经济增长不能有效缓解贫困。^⑤

在这种情况下,扶贫开发战略需要进行相应的调整,应该由以前的区域瞄准和经济增长为主的开发式扶贫,转变到瞄准个体、以社会保障网络救助边缘化人口为主的保障型扶贫。只有着眼于微观个体的社会保障计划

① 徐月宾、刘凤芹、张秀兰:《中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变》,《中国社会科学》2007年第3期,第40—53页。

② 这些新贫困人口主要包括因体制因素下岗的城镇贫困职工,由农村流入城镇而处于失业状态的农民工和被征地农民。参见刘家强、唐代盛、蒋华:《中国新贫困人口及其社会保障体系构建的思考》,《人口研究》2005年第5期,第10—18页。

③ 唐新民:《社会保障:持久扶贫阶段的基础制度保证》,《经济研究参考》2006年第80期,第34—39页。

④ 一是贫困人口具有地域集中性;二是贫困人口拥有自我发展能力。参见徐月宾、刘凤芹、张秀兰:《中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变》,《中国社会科学》2007年第3期,第40—53页。

⑤ 刘俊文:《超越贫困陷阱——国际反贫困问题研究的回顾与展望》,《农业经济问题(月刊)》2004年第10期,第23—28页。