

清华大学公共管理教学参考系列
Public Management Teaching Series
Tsinghua University, China
政策与法律研究丛书
Policy and Law Research Series
丛书主编 杨燕绥

政府 社会保障

Government and Social Security.

——关于政府社会保障责任的思考

A New Thinking on Government's
Responsibility for Social Security

杨燕绥 阎中兴等 著

Authors : Yang Yansui, Yan Zhongxing

政策与法律研究丛书

Policy and Law Research Series

丛书主编 杨燕绥

清华大学公共管理教学参考系列

Public Management Teaching Series

Tsinghua University, China

政府与社会保障

Government and Social Security

——关于政府社会保障责任的思考

**A New Thinking on Government's
Responsibility for Social Security**

杨燕绥 阎中兴等 著

Authors: Yang Yansui, Yan Zhongxing

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府与社会保障——关于政府社会保障责任的思考/杨燕绥, 阎中兴等著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007

清华大学公共管理教学参考系列

ISBN 978-7-5045-6213-5

I. 政… II. ①杨…②阎… III. 社会保障-高等学校-教学参考资料
IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 111221 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 27.25 印张 2 彩插页 476 千字

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

前 言

政府与社会保障是两个如此宏大的问题，为什么本书作者要挑战这样一个问题呢？这可能是一种学术感觉。

宏大与细微

就宏大的社会问题达成社会共识，才得以建设社会保障体系，其障碍存在于上述二者结合领域的诸多细微之处。例如，救济穷人的钱应当由谁来出，如果这个问题不解决，发生在某市的“流浪者病死街头”，而民警、收容所、110、120 等公共服务系统的工作人员在忙碌中互相推诿，处境尴尬的事件将层出不穷。所以，学者关注的是一些细微问题，然后将其放大进行宏观研究，力求找到解决问题的路径和方案。特别要关注的是一些关节性（链接不同部分的地方）问题。魔鬼总是存在于细微之处。密斯·凡·德罗是 20 世纪世界四位最伟大的建筑师之一，在被要求用一句话来描述他成功的原因时，他只说了 5 个字“魔鬼在细节”。他反复强调：“不管你的建筑设计方案如何恢宏大气，如果对细节的把握不到位，就不能称之为一件好作品。细节的准确、生动可以成就一件伟大的作品，细节的疏忽会毁坏一个宏伟的规划。”老子也说过：“天下难事，必做于易；天下大事，必做于细。”

人们已经注意到，自 20 世纪 70 年代以来，计算机变得越来越小。伴随计算机的普及人类开始步入 IT 时代，IT 技术和计算机以及网络的使用和普及使我们的生活方式和生产方式发生了巨大的变化，网络将人们带入一个更加开放和分工更加细化的社会，发生在居室、公司大楼和国家疆界之外的人际关系日益深化，人们对改善社会环境和公共服务质量的需求日益加大。随之，人们对政府的需求、认识和态度发生了变化；在政府和市民之间对社会保障的认识也发生了变化，就福利和社会保障制度安排出现种种困惑，如关于公平和效率的争论，关于英国福利摇篮、新加坡公积金制度、智利私营养老金计划的不同评价等。学者们在不断重温传统的福利思想和福利经济学理论，试图梳理现实中出现的问题并找到答案，在辛勤的探索中发现，需要在传统理论和现实问题之间搭建理论桥梁。本书的写作思想在于从研究混凝土构件做起，探讨搭建理论桥梁的设计思想、施工方法和施工过程。然而，IT 时代的社会保障是综合性社会化系统工程，其成功需要宏观的设计，也需要细微的装修。

故事与思想

作者在海外读书期间曾经与欧洲教授讨论过一个问题，即如何看待马克思关于资本主义行将灭亡的结论。一个周末，在法律酒吧几个法学教授和研究生就作者提出的问题侃到凌晨。作者发现欧洲学者承认马克思论断的真理性，并认为在“强资本、弱劳工”的条件下资本主义必将灭亡。但他们告诉作者，如果相信资本主义有生命力就必须学会用社会公平的思想矫正自己，坚持和发展社会团结（solidarity），以改变强资本、弱劳工的社会状况。资本主义的历史沿革显示，这个矫正发生在分配领域。首先，在企业第一次分配领域发生的“双赢文化革命”，如建立职工董事制度、劳动者委员会（work council）、员工分享利润和股权的法律，以及包括员工工资和福利在内的一揽子薪酬制度；其次，在社会再分配领域建立了福利制度，向人们（或穷人）提供收入支持（如失业津贴、养老金等）、公共卫生和保健服务、基础教育、住房安排等。难道不是这些矫正挽救了资本主义？这些谈话使作者对社会保障的认识有“归零”的感觉，社会保障是达到和谐社会的工具，本没有意识形态的区别。

政府与市场

基于李嘉图和马尔萨斯等的市场经济思想，经济学家常把 19 世纪看做是“自由放任时代”，政府可以远离市场，政府提供的公共服务也是有限的。福利国家即为平民服务的国家，是威廉·坦普尔（William Temple）于 1941 年在《平民和牧师》一书中首先提出的^①，国家提供福利服务的思想逐渐流行起来，并发展成为国家的强制性义务。1948 年 7 月 5 日是英国福利国家诞生日，这天人们可以得到免费医疗。

20 世纪 70 年代以后，政府与市场的关系开始发生变化。基于市场亲善论，人们越来越多地发现市场“协调失灵”^②，这成为政府介入市场的理由；此后，政府决定论也曾经喧造一时，但政府失灵的事实也历历在目；特别是在亚洲经济危机之中，人们清醒地看到政府失灵的表现。政府既有创造和保持市场竞争力的权力，也有没收其公民财富的权力，对市场发展至关重要的不是政府干预本身，将政府干预转化为促进市场发展是我们需要的制度环境。因而，政府与市场、公平与效率、管制与自由成为 21 世纪初期争论不休的话题，人

^① 尼古拉斯·巴尔，大卫·怀恩斯主编，福利经济学前沿问题，北京：中国税务出版社，2000.8

^② 青木昌彦等，政府在东亚经济发展中的作用，北京：中国经济出版社，1998.5

们开始探索两者之间的选择，即第三条道路和有管理的竞争机制。政府应当做什么、不应当做什么，具体一个国家的政府而言，在哪些领域需要淡出，在哪些领域需要猛进，是这些争论的核心问题。本书则讨论一件政府应当猛进的、但又不以传统角色出现的问题，即社会保障领域的政府责任问题。

社会风险与社会保障

社会风险即人人都可能遇到的风险，由此形成对社会保障的公共需求。1952年，国际劳工组织通过的第102号公约即《社会保障最低标准公约》，将社会风险定义为年老、患病、失业、职业伤害、生育和家庭困难。在社会生产力发展的不同时期，社会风险的表现形式有所不同。在IT时代和网络社会，经济全球化的发展趋势日趋明显，这加大了市场的不确定性和人们生活的不确定性，社会风险在加大。

关于社会保障，虽然是全球最热门的话题之一，但并没有严谨和统一的解释。社会保障应社会风险而产生，即国家抵御社会风险的制度安排，涉及资金筹集（再分配）、基金管理（货币的时间价值）和待遇支付（社会公平）三个环节。由此形成针对社会保障公共需求的公共品提供。

然而，这种公共需求、公共品，以及公共品的提供方式伴随社会生产方式和生活方式的变革在改变，人们的认识又如何呢？

国际社会公认其思想源于福利经济学，其制度源于英国《济贫法》（1661年）和德国《雇员医疗保险法》（1883年），其法律定义源于美国《社会保障法》（1935年），至今没有统一的定义。然而，从对《贝弗里奇报告》的争论，到新加坡公积金制度的否定和对智利私营养老金制度的争论，社会保障的理论和实践始终在肯定和否定的争论中存在和发展着。

以对智利模式的评价为例，不同见解纵横东西。从1981年开始，智利推行私营养老金制度，以智利为代表的“DC型完全积累制”在拉美国家很流行。而政客却反对这种选择，如美国《EIR》载文《养老金私有化的法西斯智利模式》^①称智利模式意味着法西斯经济学和法西斯政治学，智利社会保障私有化背后的驱使动力是全部金融制度濒临破产的产物，是巨大的投资泡沫和国家破产的结果。显然，人们是站在不同角度看待这个问题的。

综上所述，社会保障好像一个万花筒，可以从不同角度观察。归零的意思即消除社会保障的意识形态成见，看其均衡贫富和促进社会和谐与进步的本质意义。无论政治体制如何，都需要运用社会保障工具来打造社会公平和维护社

^① 美国《EIR》，“养老金私有化的法西斯智利模式”，2005年3月18日。

会稳定,这是任何统治者都需要的;但是,基于特定执政党和政府产生的社会保障法律和政策,却不可避免地打上该执政党和政府在意识形态方面的烙印,因为他们首先遇到的就是财政收入向谁支出的问题。

可见,社会保障是维护统治的利益均衡机制,利益均衡机制建立在优选的公共决策基础之上,社会保障制度安排的决策则依附在一个大钟的摆上,向左摆动时低收入者的福利增加,向右摆动时富人的利益则更多;至于模式、制度和工具则是时代的产物。

社会保障与互联网

IT 技术和网络提供了获取信息,而又可以廉价和迅速传递的工具,互联网是一个巨大并不断扩张的公共网络,可以覆盖和连接每一个人,再把他们送到任何一个地方。IT 技术和网络打破我们的传统生活和生活模式,也为我们建立新的生活和生产模式提供了技术支持。这需要我们提高学习能力以掌握新知识和新技术,找到新的方法去解决新问题。如今,社会保障制度安排的“多层次”和服务系统的“一站式”要求,勾画出社会保障综合性社会化系统工程的蓝图。互联网为实现这个蓝图提供了技术支持。

利用 IT 技术和网络功能推动多层次的社会保障体系建设和建立“一站式”社会化社会保障服务,是再好不过的事情,可以创造低成本和高效率;但人的理念、组织结构、工作流程需要适应新生产工具和生产方式进行变革,这将导致上层建筑的变革;在传统制度下获得利益的群体受到冲击,会使变革遇到阻力。

IT 和网络对传统社会保障制度安排和服务模式提出了挑战,互联网的廉价和迅速获取信息和传播信息的能力,一旦遇到条块分割、等级分明的官僚政府体系,即形成垃圾数据和高额成本,难以发挥其优势。所以,面对不断增加的改革服务需求,是不断增加政府的官僚机构,还是进行政府改革,构建公共服务型政府,即网络型政府。与传统的官僚组织体制相比较,网络型政府的组织体系被扁平化,是一个可以直接面对居民和企业的,具有窗口服务功能、数据管理功能、财务稽核功能的,人机结合的服务系统。政府改革势在必行,否则,将会因为政府改革滞后而影响和阻碍社会保障的改革和进步。

IT 业具有眼光的人说^①,社会保障是 21 世纪 IT 技术的最大买家。存在决定意识,人类进入信息时代,其生活方式和生产方式正在发生巨变,人们的生产关系和相应的上层建筑也必然随之而改变。如果我们接受了 IT 技术和网络

^① 见微软公司代表在全球第 28 届社会保障大会开幕式上的发言稿,2004 年,北京。

的支持，就会发现进行社会保障改革的选择多了起来，社会统筹与个人账户各自优势；人们的地区距离和身份差别完全可以消灭。社会保障卡——个人账户——服务系统，个人可以在这个系统的支持下游走四方。马克思所预期的劳动者自由人在互联网的支持下将得以实现。

工作团队和本书贡献

本书写作开始于 2002 年。清华大学 985 基础研究项目《政府与社会保障》课题组于那年在清华大学公共管理学院就业与社会保障研究中心联合清华大学法学院开始启动。关于政府的社会保障责任的讨论涉及诸多问题，存在很多困惑，例如，如何筹集资金、管理基金和制度待遇等，都是社会保障的前沿问题。经过几年思考、讨论和与国内外学者、政府官员，甚至与成功企业家的交流；以及对核心问题的比较、分析和论证，作者就其核心理论和制度安排的基本问题，梳理思路，形成概念，构建理论模型，终于可以自圆其说了。

全书分为三个部分，第一篇以理论探讨为主，第二篇描述了制度安排的主要问题，第三篇介绍了美国和中国两个实证。第一章讨论和归纳了社会保障基本概念和方法问题，第二章基于宪法思想和原理讨论国家和公民的社会保障关系，第三章基于公共管理视角讨论政府的社会保障责任，第四章归纳政府和社会保障的文献，第五章基于公共选择理论探讨社会保障决策和管理问题，第六章归纳福利国家改革与发展的理论和实践，第七章基于社会保障基本原则与目标讨论资金筹集和政府责任问题，第八章基于服务型政府讨论社会保障的行政管理和服务体系问题，第九章讨论社会保障法制和法治问题，第十章讨论养老保障和政府责任问题，第十一章讨论公民健康保障和政府责任问题，第十二章回顾了中国政府和中国特色社会主义保障体系建设的历程，第十三章介绍美国社会保障改革和政府的角色。

最后结论：社会保障的发展趋势与其在 20 世纪的模式不同，需要向两端发展，即一个是具有极强领导力的政府（所谓政府主导），一个是充满弹性和活力的制度安排（所谓市场机制），在两者中间有一个科学的治理机制（所谓管理主义）。

清华大学公共管理学院就业与社会保障研究中心 985 基础研究项目《政府与社会保障》课题组的成员有杨燕绥（课题负责人，全书统稿）、阎中兴（课题主要成员，第六章初稿）、王振民（课题主要成员）、叶建勋（政府与社会保障法治部分的资料整理）、岳公正（撰写第五章初稿）、武洁（整理第四章初稿）、鄢圣华（提供了他对老子福利思想的挖掘，见第十二章附录）、李学芳

(参与第十二章的资料整理)和孟彤(撰写了第十三章),王梅对全书进行了校对。

政府与社会保障是一个永不休止的、没有最后答案的话题,在中国进入社会保障发展战略研究之际,本书的主要贡献在于立足 21 世纪社会生活的特点,重新审视了社会保障的内涵和外延,进行了一点概念创新。本书是作者和读者进行沟通的桥梁,请读者赐教。

作者

2007 年 6 月

于清华大学伍舜德楼

目 录

第一篇 思想与理论

第一章 社会保障基础知识.....	(3)
1. 福利国家与 GDP 的一个人民币	(3)
2. 社会风险与社会保障	(6)
3. 社会保障制度安排	(11)
4. 社会保障制度安排的专业术语	(18)
5. 社会保障体系	(24)
第二章 国家与公民的社会保障关系.....	(29)
1. 国家起源与公民安全	(29)
2. 公民安全与社会保障的公共品特征	(32)
3. 国家和公民的社会保障关系	(35)
第三章 政府的社会保障责任.....	(48)
1. 政府社会保障责任的历史沿革	(48)
2. 政府社会保障责任的曲折与争论	(49)
3. 政府社会保障责任的理性思考	(51)
4. 政府对构建社会保障体系的主导责任——一个理论模型	(55)
5. 政府社会保障能力的有限性分析	(58)
6. 三圈理论和服务型政府再造	(62)
7. 社会保障体系和治理模式	(65)
8. 社会保障体系的治理模式	(74)
9. 社会变迁与政府责任的进化	(80)
第四章 政府与社会保障的理論文献.....	(86)
1. 社会保障——国家干预论	(87)
2. 社会保障——经济自由论	(105)
3. 社会保障——第三条道路的选择	(111)

第五章 政府与社会保障公共选择	(121)
1. 公共选择基本原理	(121)
2. 社会保障公共选择研究	(127)
3. 社会保障品供应与公共选择	(140)
第六章 福利国家的改革与发展	(147)
1. 福利国家的建立	(147)
2. 福利国家的改革	(154)
3. 在社会保障领域导入私有化	(167)

第二篇 制度安排

第七章 政府与社会保障资金筹集	(189)
1. 社会保障筹集资金中的政府责任	(189)
2. 社会保障预算与公共财政	(196)
3. 财政支出和社会保障税	(202)
4. 社会保障资金分摊和征集方式	(208)
5. 社会保障资金需求的精算评估	(214)
第八章 政府与社会保障管理体制	(218)
1. 社会保障管理体制概述	(218)
2. 全球管理革命对社会保障管理体制的挑战	(223)
3. 社会保障经办机构的能力建设	(236)
4. 建立社会保险(保障)公益受托人制度 ——国家社会保险服务中心	(246)
第九章 政府与社会保障法治	(250)
1. 社会保障是公民权利	(250)
2. 论社会保障法治	(252)
3. 社会保障法律体系	(261)
4. 政府在社会保障法治中的角色	(267)
5. 全球社会保障立法的历史沿革	(276)
第十章 政府与养老保障	(284)
1. 老年经济问题与养老保障	(284)
2. 养老储蓄	(292)
3. 养老金计划	(296)
4. 养老金计划的政策分析	(302)
5. 政府的养老保障责任	(306)

6. 政府构建养老保障体系	(314)
7. 论政府责任与养老金计划三次变革	(317)
8. 中国企业年金信托制度的公共价值	(320)
第十一章 政府和公民健康保障	(323)
1. 公民健康与政府责任	(323)
2. 医疗服务体系和治理机制	(330)
3. 现代医疗服务治理机制的构想	(350)
4. 建立全民医疗保障体系	(367)
 第三篇 实证分析	
第十二章 中国政府与社会保障体系建设	(373)
1. 中国社会保障体系的创建	(373)
2. 中国社会保障的改革与发展	(380)
3. 创建和谐社会与强化政府社会保障责任	(390)
附录 中国文化与社会保障思想研究	(398)
第十三章 美国政府和社会保障改革	(402)
1. 美国社会保障制度概况	(402)
2. 社会保障制度安排面临的挑战与改革	(406)
3. 美国社会保障总署应对挑战所做的努力	(413)
4. 社会保障待遇的改变	(417)
5. 改革所坚持的基本原则	(418)
 参考文献	(420)

第一篇 思想与理论

在社会学意义上，公民对国家的第一需要即基本生活的安全保障；在政治学意义上，国家合理存在的前提条件即向公民提供基本生活的安全保障。社会学外延无边，政治学内涵无底，基于两者对社会保障进行定义可以达到其广度和深度。

在国家形态下，公民、政党和政府在社会保障领域的各自角色是什么，特别是政府的社会保障责任如何定位，是这本书的问题提出。

本篇中阐述的结论如下：

第一，公民和家庭是抵制社会风险的第一主体。

第二，保障公民基本生活安全是国家合理存在的前提条件，因而是执政党的政治纲领和政府的基本责任。

第三，服务型政府应具有构建现代社会保障体系和社会保障公共品的提供机制的能力。

基于上述结论，国家则通过宪法将公民基本生活安全保障的权利和要求对政府进行授权；社会保障必然成为政党执政纲领的主台词，政府的主要责任和功能即构建社会保障提供机制，包括公共品和半公共品。

本篇的理论探索如下：

主张引用法学透过现象看本质的分析方法，即将抽象的“权利能力”与具体的“行为能力”分离的理论范式，分解政府责任和政府能力，由此推导出如下结论：

第一，政府应当基于国家授权和执政党委托，对构建社会保障体系承担无限责任。

第二，政府责任和政府能力可以分离，政府的社会保障能力是有限的（政策的有限性、财政的有限性和行政的有限性）。

第三，弥补政府有限能力的途径，即构建政府与市场结合的治理机制。

第四，在一个有效的治理机制下，政府要学会与非政府组织握手，学会进入市场散步。政府的社会保障责任可以被分解为直接责任、间接责任和相对责

任；直接责任即政府直接对社会无能群体给予的帮助；间接责任即政府可以通过授权、外包和购买服务等制度安排来承担社会保障责任；相对责任即政府通过引导私营化为社会保障服务。

通过分解政府责任和建立良性治理模式来弥补政府能力的不足，从而强化政府的社会保障责任，使政府具有构建社会保障体系和公共服务提供机制的能力。服务型政府改革以及和谐社会的构建都从里开始。这是全书的核心思想和理论贡献。

第一章 社会保障基础知识

人都需要面包，是把面包发给没有面包的穷人，还是等穷人找你讨面包，甚至将偷面包的穷人送进监狱，这是常识，也是政治。

1. 福利国家与 GDP 的一个人民币

1.1 福利研究文献

解读罗尔斯“公平的正义”时，有一个核心思想，即社会合作产生的利益要平等分配，不平等分配是不正义的。庇古认为福利是对享受或满足的心理反应，福利有社会福利和经济福利之分，在社会福利中能够用货币衡量的部分是经济福利。边沁的功利主义原则是福利经济学的哲学基础。他把“最大多数人的最大幸福”标榜为功利主义的最高目标。1939年，卡尔多提出了福利标准或补偿原则的问题。

帕累托的“最优状态”概念和马歇尔的“消费者剩余”概念是福利经济学的重要分析工具。帕累托最优状态是指这样一种状态，任何改变都不可能使任何一个人的境况变得更好而不使别人的境况变坏。新福利经济学认为，帕累托的最优状态“具有高度限制性”，不利于用来为资本主义辩解，为了扩大帕累托最优条件的适用性，一些新福利经济学家致力于研究福利标准和补偿原则。萨缪尔森等人对社会福利函数作了进一步论述，形成了福利经济学的社会福利函数论派。

社会福利函数论者认为，社会福利是社会所有个人购买的商品和提供的要素以及其他有关变量的函数，这些变量包括所有家庭或个人消费的所有商品的数量，所有个人从事的每一种劳动的数量，所有资本投入的数量等。社会福利函数论者根据假定存在的社会福利函数作出一组表示社会偏好的社会无差异曲线，并根据契约曲线作出一条效用可能性曲线。他们认为，要达到唯一最优状态，除了交换和生产的最优条件，还必须具备一个条件，这就是福利应当在个人间进行合理分配。

19世纪70年代以后，随着社会化大生产而出现的失业问题，给资本统治以巨大的威胁，工人阶级的贫困化及由此产生的工人运动的高涨，迫使资产阶级开始考虑社会福利问题。这一时期主张由国家出面来举办社会福利的主要理

论有：

- 德国官方学派（财政学者）尤斯蒂（J. Justi）最早提出了“福利国家”的思想，主张通过国家的行政权力来实现福利国家，国家的财政支出是社会福利的基础。

- 历史学派的直接先驱李斯特（F. List）从民族利益出发，主张国家干预，由政府采取保护主义的政策来促进国民财富的增加，增进国民的福利。李斯特关于国家干预主义的思想既为当时的德国建立福利保障制度奠定了理论基础，同时也成为现代“福利国家”论的理论来源。

20 世纪，人类的福利实践和制度安排从济贫发展到社会保险（俾斯麦模式）和福利国家（贝弗里奇模式）。21 世纪，福利实践和制度安排正在进入一个“多元的、系统的社会保障体系”发展阶段，其制度安排包括国家福利、单位福利，以及附带政府责任的个人福利，如在税收减免政策鼓励下的个人养老储蓄。

综上所述，福利思想有两个核心，即公平分配和个人幸福。因此，福利与工资不同，其分配原则不是等价交易（基于广义福利含义，可以说不仅是等价交易），而是根据个人需要进行的公平分配，无论是获取式分配还是给予式分配。社会保障是一种进行公平福利分配和个人在遇到社会风险时获得福利的制度安排。我们可以对福利文献进行如下归纳：

- 福利思想是指基于对福利分配的制度安排和个人好处的思考、研究、贡献而形成的理论文献以及思想库。例如，在 1921 年底古福利思想的重大贡献是“公民收益权”，它为公民获取福利的可能，以及将福利作为权利赋予公民奠定了理论基础。

- 福利制度是指基于福利思想和政治博弈而产生的结果，即福利分配的制度安排——社会福利。在 1935 年美国罗斯福政府启用社会保障一词构建其社会化福利体系以后，社会福利逐渐成为社会保障体系下的制度安排之一。总结 20 世纪以前的全球经验，社会福利制度安排不同于社会保险和社会救治，其主要特征是财政支出、普惠标准和均等对待。

- 福利国家是指福利思想和福利制度的实践模式。1948 年，英国艾德礼政府向全世界宣布英国开始进入福利国家。从此政府开始履行国家职责，在 GDP 中建立社会保障预算，向公民提供津贴（为了保持收入的持续性）、保健、教育和住房及食物的公共品；其目标在于通过减少贫困和增加社会公平来打造和谐社会。

1.2 公共伦理和公共品

在 20 世纪，产生了福利思想、福利经济学和福利国家，这些理论和实践是人类文明的结晶。

(1) GDP 的一个人民币和公共伦理

是否将 GDP 的一定比例（至少一个美元或者人民币，对那些以财政紧张为由忽略社会保障预算的人来说，特别需要懂得 GDP 的一个人民币必须用于社会保障的政治意义和经济意义）用于社会福利支出，是公共伦理问题，是检验执政党和政府的福利思想的标准之一。当然不能像对付乞丐那样随意抛出一个美元，这里需要基于公共伦理建立公共财政，社会保障预算、信息披露和财政报告等制度安排是检验公共财政建立与否和成熟程度的基本指标。在全球化的条件下，各国政府的财政支出越来越公开，全部公共伦理、政治选择和社会公平的问题在这里一目了然。

(2) 福利摇篮中的公共品

如何使用这一个美元呢？由政府以官僚提供方式向人们提供维持基本生活的物质帮助，显然是在生产公共品。例如，1948 年，英国政府首先推出的福利摇篮（社会保障制度安排）里包括了“持续收入、保健、教育和住房（食品）”等四大公共品，以保障人们基本生活的安全。官僚提供的主要特征即政府筹集资金、政府管理基金和政府支付待遇，这就是大机器生产时代国家行政和社会管理的产物。

关于福利国家的性质，人们站在不同角度和立场上给予了不同的回答，是资产阶级的妥协、赎买或胜利，还是工人阶级斗争的结果。然而，我们看到了福利国家在 20 世纪社会条件下的一个现象，即增加了资本积累和扩大了工人福利。因此，应当说社会保障本身没有意识形态的差别，是均贫富和维护社会公平的工具。但是，基于特定国家的特定背景下产生的特定社会保障制度安排则具有明显的意识形态的痕迹，人们可以通过定性分析看其 GDP 的一个美元是怎样付出的，通过定量分析看其向谁提供了这四大公共品。基于公共管理的视角，可以将福利国家视为是大机器时代官僚体制提供社会保障公共品的制度安排。

(3) 社会保障体系中的公共品和半公共品

当人类进入 IT 时代后，该如何更有效地使用这一个美元呢？首先，人们重新审视了公民的社会保障需求，剔除了其不合理的部分，基于使能原则促使更多的人进入劳动力市场，而不是等待政府救济，从而使新的福利政策和制度安排尽可能地减少和避免消极性，使这一个美元不至于落入懒人的手中；其次，人们发现可以动员社会资源进入福利制度安排，甚至可以在公共部门内部和不同部门之间展开竞争，导入市场机制，使这一个美元变得更有价值，而不至于掉进漏斗。正是这种对社会保障需求和供给方式的概念创新，在社会保障领域导入了半公共品的定义和制度安排，即由政府 and 雇主及雇员（受益人）共