

江西财经大学学术文库
JANGXI UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

汪柱旺/著



中国农村最低保障 制度建设研究

The Research on the Construction of the Rural
Minimum Living Standard Security System in China



经济科学出版社
Economic Science Press

江西财经大学学术文库

中国农村最低生活保障制度建设研究

The Research on the Construction of the
Rural Minimum Living Standard
Security System in China

汪柱旺 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村最低生活保障制度建设研究 / 汪柱旺著. —北京:
经济科学出版社, 2009. 7
(江西财经大学学术文库)
ISBN 978 - 7 - 5058 - 8336 - 9

I. 中… II. 汪… III. 农村 - 社会保障 - 福利制度 - 研
究 - 中国 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 110353 号

责任编辑: 白留杰 白 炜
责任校对: 远瑞华
版式设计: 代小卫 齐 杰
技术编辑: 李长建

中国农村最低生活保障制度建设研究

汪柱旺 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

第三编辑中心电话: 88191354 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: esbj3@esp.com.cn

北京九州迅驰传媒文化有限公司印装

880 × 1230 32 开 9.25 印张 260000 字

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8336 - 9 定价: 18.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

第1章 导论	(1)
1.1 选题背景与意义	(1)
1.2 文献综述	(11)
1.3 研究方法与基本思路	(32)
1.4 可能创新之处与不足	(35)
第2章 最低生活保障制度构建的理论基础	(38)
2.1 政治价值原则：社会正义	(38)
2.2 经济学基础：福利经济学与凯恩斯的“国家 干预理论”	(52)
2.3 法学理念：公民的基本生存权与发展权	(64)
第3章 农村最低生活保障制度的历史变迁与国外 借鉴	(81)
3.1 农村社会救助制度的历史沿革	(81)
3.2 农村最低生活保障制度的现状与评价	(91)
3.3 国外社会救助制度建设与借鉴	(105)

第4章 农村最低生活保障制度建设的价值取向与模式选择	(118)
4.1 经济转轨过程中的分配问题与社会公平	(118)
4.2 政府社会再分配职能与最低生活保障制度	(133)
4.3 农村最低生活保障制度建设的价值取向	(142)
4.4 农村最低生活保障制度建设的模式选择	(156)
第5章 农村最低生活保障标准的合理确定与实证研究	(168)
5.1 最低生活保障标准的确定方法	(168)
5.2 农村最低生活保障标准合理确定的 ELES 模型及 测算	(180)
5.3 农村最低生活保障标准的动态调整	(190)
5.4 农村最低生活保障标准的地区差异分析	(196)
第6章 农村最低生活保障的制度建设与配套措施	(204)
6.1 农村最低生活保障制度建设的现实条件与基本 原则	(204)
6.2 农村最低生活保障制度的构建	(213)
6.3 农村最低生活保障制度建设的配套措施	(250)
参考文献	(261)
后记	(272)

第 1 章

导 论

1. 1

选题背景与意义

1.1.1 选题背景

最低生活保障是一种公共品，最低生活保障制度是一项公共计划，建立这种制度是对农村贫困人口基本生活的保障，是关注农村弱势群体生存和发展的具体体现，是维护农民作为公民应当享有的生存权利的需要。它能保护个人及其家庭不因失业、年老、疾病或家庭成员死亡而失去最基本的生活保障，并通过公共服务以及为家庭生活提供经济补助以增进其福利。它在实施过程中必将会影响农村经济发展、政治稳定和社会进步等农村重大问题。在中国农村经济转型和全面建设小康社会的进程中，农村最低生活保障问题更不容忽视。因此，在研究过程中，本书将把中国农村最低生活保障制度的构建置于农村经济市场化、统筹城乡发展、农村社会保障事业发展滞后以及和谐社会的构建等宏观背景下进行深入探讨。

1. 农村经济市场化。1992 年，党的十四大确立市场经济体制改革目标后，市场经济逐步成为中国农村经济发展的主要形态，规模逐渐缩小的农民家庭成为经济社会的基本细胞，广大农民直接成

为市场经济的主体。以前，在以“人民公社”为依托的计划经济体制下，农业生产的风险还可在生产队或者生产大队范围内分散，由生产队或生产大队内所有的农民分摊自然灾害和意外事故带来的产量和经济损失；农民家庭的财产和人身风险损失也部分地由生产队和生产大队来补偿。而在这种集体经济解体之后，农民生产失去了大集体和大家庭的保障，农民家庭的生产经营和家庭成员的经济生活面临着更多的不确定性。与计划经济形态相比，市场经济使农民家庭有了更自由的活动空间和更多的发展机会，其资源可以得到更合理的配置，因此，它在短短的十几年中就为农村经济创造了前所未有的增长速度（1990～2006年农业GDP年均增长达到10.01%），但市场经济也意味着更大的风险。更多的资金投入、千变万化的市场、社会风险和自然风险的不断增加，对农业生产和农民生活构成了极大的挑战。而且，市场经济是一种损益经济，竞争的结果必然是优胜劣汰，两极分化。市场经济以生产要素贡献大小进行分配，势必导致收入差距的出现。因而，除了经济活动的起点与过程中要体现公平分配的应得原则外，还有更为重要的再分配公平问题，即怎样扶持弱者的问题。为此，必须建立健全农村社会保障制度，以弥补市场经济的缺陷。最低生活保障制度既是一项保障社会成员生活条件的措施，也是一项公正合理的再分配制度，它的建立与完善是我国农村市场经济进程中的一项不可或缺的制度建设。

社会保障制度是市场经济的产物，是为了克服市场经济固有的缺陷而安排的一项制度。许多国家的经验表明，经济社会的运行不仅需要以效率为目标的动力系统，而且需要以社会公平为目标的稳定系统，以缓和各种社会矛盾，提高社会的整合程度。因为经济发展有可能出现贫富差距，有可能产生社会矛盾和冲突，国家通过再分配的经济政策，缩小收入差距，消除社会矛盾，减少社会冲突，为经济发展创造稳定良好的社会环境，在这里，社会保障首先具有社会安全网和社会稳定器的作用。我国农村经济体制改革，使农民

成为独立的市场经济主体，他们不仅要面临各种生活风险，而且面临严峻的市场风险。为农民提供社会保障，就能使他们在市场经济处于不利地位时，获得最基本的生活保障，使他们能够比较从容地而不是焦虑地渡过难关，由此保持社会的和谐与稳定，推进经济社会的不断发展。

2. “以城带乡、以工补农”发展战略的实施。在我国市场经济发展进程中，经济效益得到空前的提高，但经济发展不协调问题也十分突出，并集中体现在城乡和工农发展的失调上。在我国计划经济体制时期，城乡差距和工农差距并不十分明显，但改革开放以来，城乡和工农差距迅速扩大。据国家统计局提供的资料显示，1978~2004年我国经济年平均增长14.86%，经济总量增长约37倍，人均GDP增长约27倍，而农民收入仅增长21倍，增长速度仅为12.62%，城乡收入差距从209.8元扩大到6486元，由20世纪80年代初期的1.8:1扩大到80年代中期的2.2:1，2000年扩大到2.8:1，2004年进一步扩大到3.2:1，如果将城市居民享受的住房、医疗、教育、交通以及公共服务计算在内，城乡居民真实的收入差距大约在6:1。1978年前，城乡居民收入综合基尼系数在0.20~0.24之间，收入分配基本平均，但1990年扩大到0.343，1995年扩大到0.389，2000年后达到0.417（世界银行，2004）。与之相伴随的是农业占GDP的比重由1978年的28.1%下降到2004年的15.2%，工业占GDP的比重由1978年44.3%上升到2004年的46%。虽然农业与非农产业的产值结构大约为18:85，但农业与非农产业的就业结构大约为50:50。正是基于严峻的城乡差距和工农差距状况，党中央审时度势，在党的十六大上提出了“城乡经济统筹发展”战略。党的十六届三中全会总结了各种发展观思想，最终提出了体现公平与效率兼顾和以人为本的“人类科学发展观”。为落实“科学发展观”，政府将“五个统筹”即“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”作为新时期我国经济社会发

展的基本路径,其中“以城带乡、以工补农”是“五个统筹”的基石。本研究也将视野集中在此背景中加以考察,并认为建设农村最低生活保障制度是实现“以城带乡、以工补农”的一种制度选择。

3. 农村社会保障事业发展滞后。改革开放以前,在城乡二元经济结构背景下,我国对城镇人口实行就业和社会保障合二为一,就业者生、老、病、死全部由国家(单位、企业)承担的就业保障制度。而农村中的农民绝大多数被束缚在土地上,土地成为其唯一的生活保障来源,其他社会保障的制度和措施几乎没有。改革开放以后,特别是20世纪80年代初,农村经济体制的改革和社会主义市场经济体制的初步确立,使农村的社会经济状况发生了根本变化,以集体经济为依托的农村社会保障体系基本解体,农村传统的以土地为基本手段的生活保障体系被削弱,农村的传统家庭和社会关系不可避免地发生了变化,养老问题、医疗问题以及部分农民的贫困问题日趋严重。^①此外,因经济环境和社会环境的变化,市场竞争越来越残酷,新的贫困群体已经产生,传统的社会救济制度难以对此发挥作用,难以适应社会主义市场经济建设的要求。主要表现在:一是实施范围窄,覆盖面小,相当部分贫困居民得不到相应的补助。二是标准偏低,难以保障救助对象的基本生活。三是民政部门经办的社会救济经费不足,根本满足不了贫困人口的 actual 生活需要。^②所以,在我国建立健全农村社会保障制度迫在眉睫。根据我国国情,农村社会保障制度的主要任务应该是:基本保障农村居民“生有所靠、病有所医、老有所养”的需求,即办好最低生活保障、合作医疗和社会养老保障等三种保障项目。自1991年1月国务院推出《农村社会养老保险基本方案》后,目前我国农村大部分地区,初步建立了农村社会养老保险制度。农村合作医疗制度

① 马斌.积极建立农村居民生活保障制度.中国农村经济,2002(7),45

② 宋晓梧.中国社会保障制度改革.北京:清华大学出版社,2001.131

是农民通过互助共济，共同抵御疾病风险的制度。^① 为解决农民“病有所医”的问题，1997年5月国务院同意卫生部等六部委发布《关于发展和完善农村合作医疗的若干意见》的通知。该《意见》明确指出，为了实现“人人享有初级卫生保健”，力争到2000年在农村多数地区建立起各种形式的农村合作医疗制度。相比较而言，农村居民的最低生活保障问题却未能得到有效解决。尽管1995年民政部为了帮助农村的贫困户解决衣食之忧，开始在部分地区开展了建立最低生活保障制度的试点工作，但是，实施的范围仍然十分有限。农村最低生活保障基本还是传统的、不全面的社会救济，即：对农村“五保户”和特困户实行不定期、不定量的临时救济。这虽然在一定程度上缓解了他们的困难，但是这种方式具有一定的随意性，救济费用容易被挤占、挪用，不能有效地保障农村地区贫困人口的基本生活。为确保农村贫困人员获得稳定、规范的制度保障，党的十六大明确提出，我国要在有条件的地方探索建立农村最低生活保障制度。不过，由于我国各地经济发展不平衡，地区间财政状况差异很大，短时间内还没有条件在全国推行农村最低生活保障制度。此后的十六届四中全会和建设社会主义新农村的有关文件也提出了同样的要求。2006年12月召开的中央农村工作会议首次明确提出，“要在全中国范围建立农村最低生活保障制度”。这个时期以来，农村最低生活保障制度的建设明显提速。据民政部发布的《2007年民政事业发展统计公报》，截至2007年年底，已有3 451.9万人（1 572.5万户）享受了农村最低生活保障，比2006年同期增加1 948.2万人，增长128.7%。但是，农村最低生活保障在我国还处于初级并有待完善阶段，保障范围与水平也较

① 早在20世纪40年代，陕、甘、宁边区群众就建立了“医疗合作社”。50~60年代，农村合作医疗制度又有了很大程度的发展。到了70年代末，农村合作医疗制度一度覆盖了全国90%以上的农村。改革开放之初，全国农村实行家庭联产承包责任制后，由于未能适应新形势的变化，农村合作医疗出现了大面积滑坡。

低,保障覆盖面还有待提高。

4. 和谐社会的构建与新农村建设。21 世纪,我国进入全面建设小康社会时期。目前,我国人均 GDP 超过 1 000 美元,经济结构和社会结构发生剧烈变动,长期积累的各种矛盾逐渐暴露出来,城乡差距、地区差距和居民收入差距日益扩大。我们必须正视现阶段存在的差距、矛盾和冲突,我国目前面临着一个难得的战略机遇期,同时也是一个社会分化加剧的敏感和复杂期。为了实现我国经济的持续、健康、协调的发展和社会的和谐、稳定,必须建立与经济发展水平相适应、社会和谐所必需的社会保障制度,让大多数人能够分享经济增长所带来的成果,这既是实践科学发展观的根本要求,也是构建和谐社会的的重要举措。

党的十六大以来,中央作出了一系列关于农村发展的战略决策。首先是统筹发展和全面建设小康社会。党的十六大指出,统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。2003 年初举行的中央农村工作会议上又提出“实现全面建设小康社会的宏伟目标,最繁重、最艰巨的任务在农村,没有农民的小康就没有全国人民的小康,没有农民的现代化就没有国家的现代化”的命题。2004 年以来,中国新一届领导人开始明确提出并逐渐丰富了“和谐社会”的内涵。2005 年 2 月 19 日,在省部级主要领导干部学习班上,中共中央总书记胡锦涛首次全面阐述了“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的“和谐社会”的内涵。中共十六届五中全会又提出了按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求建设社会主义新农村的目标,并于 2006 年 1 月 21 日以中央“一号文件”的形式发布了《中共中央、国务院关于建设社会主义新农村的若干意见》。无论是全面建设小康社会、和谐社会构建还是社会主义新农村建设,其核心都是针对日益突出的“三农”问题作出的重大决策。正如中央所指出的,“三农”问题成了全党工作的重中之重。但是,无论

是农村全面建设小康社会、和谐社会构建还是社会主义新农村建设，其经济、社会的主要发展指标都与社会保障相关，因此可以说，社会保障缺失是新时期我国农村经济社会发展的“瓶颈”。

国家“十一五”规划也明确提出：“加快完善社会保障体系，建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，合理确定保障标准和方式，完善城镇职工基本养老和基本医疗、失业、工伤、生育保险制度，增加财政的社会保障投入，多渠道筹措社会保障基金，逐步做实个人账户，逐步提高基本养老保险社会统筹层次，增强统筹调剂的能力，发展企业补充保险和商业保险，认真解决进城务工人员社会保障问题，推进机关事业单位养老保险制度改革，重视保障妇女儿童权益，积极发展残疾人事业，加强社会福利事业建设，完善优抚保障机制和社会救助体系，支持社会慈善、社会捐赠、群众互助等社会扶助活动，有条件的地方要积极探索建立农村最低生活保障制度。”国家“十一五”规划时期（2006～2010年）是加强社会保障制度建设和完善社会保障体系的关键时期，加强和完善社会保障制度建设是维护社会安全，保持社会全面、协调、持续发展的重要举措，是在科学发展观指导下全面建设小康社会的国家基础性工程。社会保障是国家干预收入分配和协调经济社会发展的重要手段，具有实现社会公平和促进共享国民财富的重要调节机制，通过健全和完善社会保障制度来化解现实社会问题和矛盾，是构建和谐社会的重要内容和核心指标，因此，健全和完善包括农民最低生活保障在内的农村社会保障制度不仅刻不容缓，而且正逢其时。

1.1.2 研究的理论价值与现实意义

社会救助制度是现代市场经济国家普遍实行的以保障全体公民基本生存权利为目的的社会保障制度。在西方国家，把社会救济称作社会保障网的漏洞守门人或最后安全网。在当前的中国，农村最低生活保障问题，是一个关乎以人为本，快速、协调、可持续发展的科学发展观的贯彻实施，关乎社会公平、公正理念在农村的倡导与实

践，关乎社会主义和谐社会的真正构建，关乎全面建设小康社会宏伟目标的最终实现具有极高战略意义的重大课题。

1. 本研究的理论价值。本书是在前人研究的基础上，运用经济学、政治学、法学、伦理学等学科的理论与方法，从我国市场化、城镇化和现代化背景下，尝试对我国农村最低生活保障制度的构建与完善进行专题性研究，力图分析国外社会救助的成功做法和我国部分发达地区建立农村最低社会保障制度的有益探索，总结其经验和教训，注重我国农村最低生活保障制度构建的整体性和全局性（不仅要关注发达地区而且更要关注欠发达地区），探究我国农村最低生活保障制度构建的可行模式与基本框架，为构建我国农村最低生活保障制度框架提供理论支撑和依据，推动和促进社会保障学科以及其他相关学科理论的发展和方法论的创新，因此，本研究试图在以下两个方面提升其理论价值。

（1）尝试推动经济学、政治学、法学等多学科交叉研究农村社会问题这一研究范式的发展。长期以来，学术界对农村社会问题的研究往往局限于某一学科视角，从而影响了相关问题研究的深度和广度。中国农村社会保障问题涉及农村经济、政治、社会、文化等各个层面。在农村，经济关系的变化会使以农民为主体的各种政治关系、社会关系发生变化，同样，政治关系、社会关系的变化也会给经济关系带来影响。因此，农村社会保障问题不仅仅是一个经济问题，也是一个社会问题和政治问题。如果我们不从经济、政治和社会等多个角度去认识和重视农村社会保障问题，那么最终会影响到农村的经济增长和社会发展，进而影响整个国民经济的发展和现代化的进程。当然，近几年来，随着我国经济改革的不断深入和工业化、城市化的全面推进，人们已开始从多个角度来认识农村社会保障制度的一系列问题。问题是人们的这些研究尚缺乏系统性和层次性。为改变这种状况，本研究试图通过多学科视角对农村最低生活保障制度构建的理论依据、价值取向以及制度框架等问题进行积极探索。

(2) 尝试对农村最低生活保障制度进行全面、系统的探索和研究。检索目前所及的文献资料,就农村社会保障而言,在理论研究方面,随着我国现代社会保障制度的建立,对农村社会保障制度的研究也有所增多。然而,我国对农村社会保障制度的研究大多集中在农村养老保险、农村医疗保险制度方面,对农村社会救助制度的研究还不多;对最低生活保障制度的研究也大多在城市最低生活保障制度方面,对农村最低生活保障制度的研究较少,特别是对广大的中西部地区的贫困省份如何实施农村最低生活保障制度的研究,能检索到的资料更少。而农村最低生活保障制度作为农村社会保障体系建设中一项最基本、最重要的救助制度,是最终目标。目前,浙江、上海、广东、福建等发达省市在农村最低生活保障制度建设上都获得了较大成功,建立了城乡最低生活保障一体化,他们的探索给我们提供了借鉴。但同时也应看到,广大的中西部地区与发达地区之间有很大差异,制度实施的背景、条件都有很大不同。农村居民最低生活保障措施在中西部地区如何实施?全国性的农村最低生活保障制度如何构建?本研究试图就这些问题进行全面、细致的研究,提出农村居民最低生活保障制度的初步构想以及相关的政策建议。这项研究,企望对我国农村最低生活保障制度的建立与完善有所助益。

2. 现实意义。改革开放 30 年来,我国社会保障制度改革按照社会主义市场经济的要求,逐步建立起了具有中国特色的城镇企业职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和城市居民最低生活保障等制度,初步形成了新的城镇社会保障体系的基本框架,为建立统一、规范和完善的社会保障制度奠定了基础。但要清醒地看到,我国社会保障制度改革主要是围绕城镇展开的,而作为中国整个社会保障体系重要组成部分的农村社会保障体系建设却大大滞后,这严重制约了整个社会的全面协调发展。党的十六大吹响了新世纪全面建设小康社会的号角,其重点与难点在农村,尤其是中西部欠发达地区。而建立、健全农村社会保障体系在建设全面小康社

会和社会主义新农村中具有重要的意义。同时,农村社会保障政策是目前我国社会保障政策变化最为明显的方面,关于农村的社会保障研究也是我国学术界存在较大分歧的学术领域。因此,深化当代中国农民的社会保障问题研究,对解决“三农”问题、全面建设小康社会和构建社会主义新农村具有很强的现实针对性。

目前,我国农村正处于一个社会经济结构的转型期,传统的计划体制被打破,市场机制逐渐得到确立,农村劳动力大规模向非农业转移,传统农业向现代农业转变,农民的生活在经历了解决温饱问题之后正在大步迈入小康。在这一转变过程中,由于农村集体经济发展滞缓以及农村老龄化与家庭小型化趋势逐步形成,农村原有的家庭保障和集体经济时期建立起来的社区型集体保障制度存在的经济基础和社会基础均已被打破或解体,其保障功能逐渐减弱,农民面临的市场风险、生活风险越来越大。因此,置身于市场经济条件下的农民的社会保障需求不仅没有减弱,反而愈加迫切和强烈了,农民社会保障的需求与供给出现了严重失衡,即社会保障需求增加,而社会保障供给明显短缺。虽然近几年来,农村的区域性社会保障项目,如农村新型合作医疗制度有了较快的发展;农村最低生活保障制度也得到中央和地方政府的足够重视并取得一定成效。但它们远远不能满足农村社会经济发展的迫切需要,而且在制度建设中还面临着诸多难以解决的困难。农村社会保障供给不足和制度建设严重滞后,已经成为我国社会经济发展中的“瓶颈”,成为长时期以来困扰我国经济发展、社会公平和实现国家现代化的一大难题。

就农村最低生活保障制度而言,自1994年山西省民政厅在阳泉市率先开展农村低保工作试点以来,全国大部分省市陆续出台相关政策,开展了农村低保试点工作,并在试点工作的基础上初步建立起符合各地自身实际的农村低保制度,截至2007年6月底在全国31个省区市全面铺开。农村低保工作从试点运行到制度建立,在操作程序和组织机构方面探索出了一些行之有效的做法,同时也

还存在一些亟待解决的问题，如农村低保中各级政府的职责划分、不同区域低保标准的相对均衡问题、低保政策和操作规程的统一性等。农村低保工作是一个复杂的社会系统工程，农村低保在我国还处于初级并有待完善的阶段。本研究以此为对象，并对上述问题展开探讨，以期能在实践中为建立根植于我国国情、完善统一的农村最低生活保障制度体系提供参考与借鉴，为尽快解决我国的“三农”问题、实现社会公正及促进社会和谐发展提供决策依据。

1.2

文献综述

1.2.1 关于社会保障的公平与效率问题

公平和效率是经济学领域的一个重大问题，也是社会保障理论研究的核心问题。一直以来，国内外诸多学者对此作了大量的研究和阐述，他们从不同的角度甚至不同的学科领域得出不同抑或类似的观点或结论。

庇古在他的《福利经济学》一书中阐明“福利”是指个人获得的某种效用或满足，但只有可以直接用货币来计算的那部分福利才可以称为经济福利；经济福利的增加，取决于国民收入总量的增大和分配的平均程度，这是检验社会福利的两个标准。基于边际效用递减规律，庇古认为，在国民收入总量不减的情况下，“提高穷人所获得的实际收入的绝对份额，一般说来，将增加经济福利”。因此，庇古主张国家征收累进税，举办社会福利，实行收入由富人向穷人的转移，达到收入分配均等化。这一理论对后来福利国家的社会保障制度的建立产生了重要影响。庇古一方面强调国民收入的增长、坚持效率，另一方面强调分配、追求公平。以萨缪尔森为代表的社会福利函数论者认为个人或社会的福利是受多种因素影响的，把影响福利的一系列因素一并列入编制社会福利函数，当这个

数值最大时才算达到福利最大化；经济效率是必要条件，而分配公平是充分条件，所以他们既要公平又讲效率。亚瑟·奥肯指出，如果平等和效率双方都有价值，而且其中一方对另一方没有绝对的优先权，那么在它们冲突的方面，就应该达成妥协。这时，为了效率就要牺牲某些平等，并且为了平等就要牺牲某些效率。^①

马克思以唯物史观为指导，以对资本主义社会形态分析为依据，在其论著中阐述了社会保障的公平与效率思想。首先，马克思主义始终把社会公平作为社会保障制度运行的目标。马克思在《哥达纲领批判》中论述按劳分配时，看到了按劳分配事实上的不平等，提到为了弥补这种事实上的不平等和贫困差距，实现社会公平，必须从消费资料中进行一些扣除，建立社会保障后备基金。显然，在马克思看来，社会保障在国民经济运行中具有十分重要的地位，不仅要“为丧失劳动能力的人”设立基金，还要设立“用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金”。而这些基金的设立，其基本出发点是从社会道德和人类文明所要求的公正目标出发，为一部分特殊的社会成员提供基本物质生活需要，以求得国民收入分配的公平性，保证社会的和谐稳定。马克思的这一论述从社会产品分配的高度概括了社会保障制度的性质和内容，提出了社会保障的公平性原则，成为社会保障实践的重要理论依据。在马克思看来，社会公平必须通过国民收入的再分配来实现。其次，在坚持分配公平的同时，还要注意生产发展的效率性。因为分配公平是建立在生产力发展水平的基础上，“分配方式本质上取决于可分配的产品有多少，而产品的多少当然随着生产和社会组织的进步而改变，从而分配方式也应当改变”。^② 若不注意这一点，仅仅根据需要来提供社会保障，不仅使可供分配的产品有限，还会挫伤劳动者生产积极性，阻碍生产效

① 阿瑟·奥肯：平等与效率，北京：华夏出版社，1987. 173

② 马克思恩格斯全集（第37卷），北京：人民出版社，1978. 432