



大国策

通向大国之路的中国社会保障发展战略

吴 鸣 主编



为中国策
为国是谋



华文出版社

为中国
为强国

大国策

通向大国之路的中国社会保障发展战略

吴 鸣 主编

 华文出版社

图书在版编目(CIP)数据

大国策：通向大国之路的中国社会保障发展战略 / 吴鸣主编. —北京：华文出版社，2009.8

ISBN 978-7-5075-2764-3

I. 大… II. 吴… III. 社会保障 - 研究 - 中国 IV.D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 151153 号

书 名：大国策：通向大国之路的中国社会保障发展战略

标准书号：978-7-5075-2764-3

作 者：吴 鸣

责任编辑：宋军占

出版发行：华文出版社

地 址：北京市宣武区广外大街 305 号 8 区 2 号楼

邮政编码：100055

网 址：<http://www.hwbs.com.cn>

电子信箱：hwbs@263.net

电 话：总编室 010-58336255 发行部 010-58336270 编辑部 010-58336278

经 销：新华书店

开本印刷：北京博图彩色印刷有限公司

787mm × 1092mm 1/16 开本 23.25印张 300 千字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

定 价：59.80 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书部分或全部内容

版权所有，侵权必究

本书若有质量问题，请与发行部联系调换

目 录

CONTENTS

第一章 社会保障思想:观点与视角	001
第一节 社会保障的基本内涵	001
第二节 自由主义视角下的社会保障思想	003
第三节 国家干预主义视角下的社会保障思想	008
第四节 福利经济学视角下的社会保障思想	014
第五节 人文学科视角下的社会保障思想	017
第六节 古代中国的社会保障思想	020
 第二章 社会保障实践:源与流	 025
第一节 社会保障制度的发轫	025
第二节 现代社会保障制度的产生与发展	032
第三节 现代社会保障体系综述	040
 第三章 社会保障战略:大国崛起的重要支撑	 050
第一节 大国崛起与社会保障	050
第二节 德国的尝试	056
第三节 英国的试验	062
第四节 美国的开拓	068
第五节 战后日本崛起的社会保障	074
第六节 现代社会保障发展的国际经验	079

第四章 社会保障模式:类型与选择 085

 第一节 社会保障模式的类型 085

 第二节 社会保障模式形成的原因 092

 第三节 社会保障模式的比较 100

 第四节 社会保障模式的选择 105

第五章 中国社会保障:历史与现实 112

 第一节 我国现代社会保障制度的发展历程 112

 第二节 社会转型对我国社会保障的冲击 118

 第三节 我国社会保障体系存在的缺陷 128

 第四节 推进我国社会保障体系建设的有利条件 131

第六章 中国社会保障发展战略:目标、重点与措施
..... 136

 第一节 我国社会保障发展战略的指导思想和目标 136

 第二节 我国社会保障发展战略的原则 144

 第三节 我国社会保障发展战略的重点 147

 第四节 实现我国社会保障发展战略的措施 152

第七章 中国养老保险:让老者无忧 161

 第一节 养老保险及其主要模式 161

 第二节 我国养老保险制度的发展历程 167

 第三节 我国养老保险制度的改革与政策措施 177

第八章 中国医疗保险:“健康中国”的基石..... 190

 第一节 医疗保险制度的主要模式 190

 第二节 我国医疗保险制度的发展历程 194

 第三节 我国医疗保险制度深化改革的原则与措施 206

第九章 中国最低生活保障和失业保险:启动减压阀	218
第一节 构建和谐社会需要启动减压阀	218
第二节 完善我国最低生活保障制度	221
第三节 健全我国失业保险制度	229
第十章 中国农村社会保障:农村安而天下安	247
第一节 我国农村社会保障制度及其发展原则	247
第二节 我国农村社会保障制度建设的历史沿革 及其现状	251
第三节 我国农村社会保障制度建设存在的问题 及其原因	255
第四节 完善我国农村社会保障制度的主要工作	262
第十一章 中国军人社会保障:为安全的提供者 提供安全	279
第一节 军人社会保障及其发展原则	279
第二节 我国军人社会保障制度的历史沿革及其成果	284
第三节 我国军人社会保障制度存在的问题	289
第四节 完善我国军人社会保障制度的措施	294
第十二章 中国社会保障的经营管理:稳健与创新	310
第一节 我国社会保险基金实行市场化运营	310
第二节 我国社会保障服务实行产业化经营	323
第三节 我国社会保障组织实行企业化管理	328
第十三章 中国社会保障的政府监管:守护保命钱	336
第一节 我国社会保障监督管理的现状	336
第二节 调整我国社会保障的行政管理	340

第三节	加强我国社会保障的法治管理	342
第四节	改善我国社会保障的财政管理	346
第五节	健全我国社会保障统计与监测体系	352
参考文献		357
后 记		363

第一章 社会保障思想:观点与视角

社会保障制度是逐步发展完善的,社会保障的思想源远流长。在这个问题上,许多智者的思想观点不同,视角各异,但有一点却惊人地相似,那就是面对人类社会的各种风险,社会应该为遭受风险的人们提供帮助。虽然学者们对提供这种帮助的理由各有各的解释,其出发点和目的也不尽相同,但至少有一点绝无异议:人们遭受风险而陷入困境不只是个人问题,而且是社会问题。从其最初的萌芽来看,社会保障思想甚至可以追溯到人类文明的早期阶段,但直到近代,各主要国家才逐步建立起了较为完备的社会保障体系。社会保障思想是社会保障实践活动得以开展的理论基础,凝结着从古至今人类智慧的结晶,是社会保障实践活动的重要理论基础。要深刻理解社会保障问题,显然应从分析社会保障思想入手。

第一节 社会保障的基本内涵

与人类社会所创造的其他各种制度一样,社会保障也有着自身特殊的内涵。虽然人类社会保障实践的历史可以追溯到文明的早期阶段,但是直到最近一百年,真正意义上的社会保障才开始登上人类历史的舞台。目前学术界公认,社会保障的概念和内涵最早出现于西方世界,而迄今为止,社会保障实践活动已经植根于地球上的每一个国家、每一种社会制度,成为了人类共同的财富。

有据可考的“社会保障”一词最早出现于 1935 年的美国。当时,在罗斯福

新政时期的一部重要法案——《社会保障法》中,第一次出现了 social security (即“社会保障”)的提法。这部《社会保障法》,是美国有史以来第一部全国性的由政府为解决失业和老年问题承担责任的社会保障立法,为当代美国社会保障的发展奠定了基础。在该法案中,将社会保障具体解释为:“根据《社会保障法》制定的社会保险计划,对年老、长期残废、死亡或因失业而失掉工资收入者提供保障;同时对老年和残废期间的医疗费用提供保障;老年、遗属、残废和健康保险计划对受保险的退休者、残废者和他们的家属以及受保险者的遗属,每月提供现金保险待遇”。以此为依据,形成了美国人对社会保障的一般性理解,即社会保障是对国民可能遇到的各种风险——例如疾病、年老、失业等加以保护的社会安全网。美国学者进而认为,社会保障是以立法为基础建立起来的,为人们提供因年老、疾病、失业、伤残等原因中断或丧失劳动能力的经济保护和因结婚、生育和死亡带来的特殊开支以及抚育子女的家庭津贴的保障体系。

英国出版的《简明大不列颠百科全书》里,对“社会保障”作了这样的定义:社会保障是一种公共福利计划,是保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受的损失,并通过公益服务(如免费医疗)和家庭生活补助以提高其福利。社会保障可包括:社会保险计划、保健、福利事业和各种维持收入的计划。而英国社会保障的最初法理依据则是来自于1942年贝弗里奇主持起草的研究报告《社会保险及相关服务》(又名《贝弗里奇报告》)。在该报告中,贝弗里奇向人们展示了一幅完美的福利国家的画卷,认为应实现普遍的社会保障,其实质是公民应享有平等的社会保障权利。第二次世界大战以后,在凯恩斯主义国家干预理论的指导下,以贝弗里奇社会保障计划为蓝本,英国政府相继颁布了《国民保险部组织法》(1944年)、《国民救济法》(1945年)、《家属津贴法》(1945年)、《国民保险法》(1946年)、《工业伤害法》(1946年)等一系列社会保障法案,初步形成了所谓“福利国家”的基本框架。

在德国,一般认为当代社会保障制度的建立时间是19世纪80年代。1881年,威廉一世根据俾斯麦的建议在他的公告中宣布:“最大限度地保障需要帮助的人”,并且声明,这是立足于基督教道义基础上的国家的最高使命。从那时起,德国相继颁布了一系列社会保障方面的法律、法规,经过100多年时间的努力,逐步建立起了广泛的社会保险体系,为其他国家起到了很好的示范作用。德国学者认为,社会保障的基本出发点应该是使竞争中的失败者不

至于遭受灭顶之灾,并能够重新获得参与竞争的机会。社会保障应为那些失去劳动能力或遭受意外困难而无法参加竞争的人们提供基本的生活保障。他们还认为,在自由放任的市场经济条件下,要实现公正的收入分配是不可能的,必须通过政府对经济社会生活的干预建立起社会保障体系,进而实现社会的公平正义。德国已建立起的社会保障制度不仅为人们在生、老、病、死等一般生活风险出现时提供保护,而且为人们在遭遇突发性的战争致损害、暴力行为致损害以及公共疫苗接种致损害等特殊社会风险时提供保护。德国无所不包的社会保障网被看作是国家和所有公民共同协作的成果,公民有权利从社会保障制度中获得相应的待遇,公民不是国家施舍的领取者,而是制度的积极合伙人。

从以上对社会保障概念在不同国家的具体体现所进行的考察不难发现,各个国家关于社会保障的理解和表述虽然各不相同,但其实质性内涵却是相同的,社会保障是国家和社会依照相应的法律依据建立起来的、具有经济和社会福利性质的国民生活保障与社会稳定系统。具体来讲,现代经济条件下的社会保障实质上是以政府为主体建立的一种社会安全机制,它是通过国民收入社会化消费的分配和再分配来实现的,大体包括社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚四个方面的内容。

第二节 自由主义视角下的社会保障思想

很多人认为,自由主义经济学家是反对实行社会保障的,因为实行社会保障就是国家对经济生活的一种干预。但是,在很多提倡经济自由的经济学说里,我们仍可看到许多与社会保障相关的一些思想。实际上,自由主义经济学的社会保障思想也是近现代西方世界社会保障思想的重要流派之一,对西方社会保障的理论与实践产生了深远的影响。古典政治经济学中的劳动价值论为现代西方社会保障思想的建立奠定了经济学基础。同时,古典政治经济学关于“自由”的理论观点也深刻地影响了西方社会保障思想的基本内容,即认为社会现实是个人自由选择的结果,解决社会问题主要还是应该依靠自己而不是政府。之后,功利主义经济学的社会有机体学说奠定了社会保障思想的社会理论基础。而功利主义经济学家们提出的“最大多数人的最大幸福”的理

论主张更是极大地推动了西方社会保障思想的发展。19 世纪末 20 世纪初产生的新古典经济学派继承了传统自由主义社会保障思想的衣钵,极力反对国家对社会经济生活的干预,反对国家实施的社会保障计划,提倡社会保障私有化。而出现于 20 世纪 30 ~ 40 年代,崛起于 20 世纪 60 ~ 70 年代的新自由主义经济学派,更是接过了先辈们一脉相承的大旗,反对国家插手社会保障,主张运用市场手段解决社会保障问题。以下分别介绍斯密、边沁和哈耶克等几位自由主义经济学大师在社会保障方面的基本思想,他们分别是各个历史时期自由主义经济学思想的主要奠基者和杰出代表。

一、亚当·斯密的社会保障思想

亚当·斯密(Adam Smith, 1723 ~ 1790)是英国古典政治经济学的奠基人和杰出代表,被马克思誉为“工场手工业时期集大成的经济学家”。斯密最为重要的著作是 1776 年出版的《国民财富的性质和原因研究》(又译为《国富论》)一书。

在《国富论》中,斯密从人的利己本性出发,论述了个人利益与社会利益的一致性。也就是说,受利己心驱使的个人在追求自身的利益时,为了避免其他人损害到自身的利益,就必须要考虑别人的利益,于是人与人之间的共同利益由此而生,这即是整个社会共同利益的形成。他认为,满足利己动机的最好途径就是实现经济上的自由,而不是国家对经济的干预。斯密一直主张,应由“看不见的手”对社会经济进行调节,让经济主体完全自由地从事各种经济活动,自由生产、自由经营、自由贸易,极力反对国家对经济生活进行干预。在谈到这一点时,他写道:“关于可以把资本用在什么种类的国内生产上面,其生产物能有最大价值这一问题,每一个人处在他当时的地位,显然能判断得比政治家或立法家好得多。”这表明,在斯密看来,国家干预经济会使劳动从比较有利的用途转移到不利的用途,年产品的价值不仅没有顺应立法者的意志增加,相反还会减少。只有经济自由,才能促使年产品价值增长,加速社会发展。^①

斯密认为,社会财富在任何国家都不是完全用于劳动阶级。在《国富论》中,他认为,无论哪一个国家,都不是用全部年产物来维持勤劳阶级。无论哪

^①李淑梅:《经济自由主义及其实质》,载《理论学刊》2003 年第 5 期。

一个国家,每年都有大部分生产物归游惰阶级消费。一国年产物的普通或平均价值是逐年增加,是逐年减少,还是不增不减,要取决于这个国家的年产物每年是按照什么比例分配给这两个阶级的人民。由此可见,斯密把社会贫富不均的状况归因于社会财富分配的不当。在此基础上,他进一步指出,完全依靠劳动生活的人们的工资水平,应至少能维持其生活所需,否则就无法确保劳动者赡养自己的家人。“至少有一点似乎是肯定的:为赡养家属,即使最低级普通劳动者夫妇二人劳动所得,也必须能够稍稍超过维持他俩自身生活所需要的费用。”

斯密指出,社会财富的增长必须服务于人类繁荣与幸福的需要,社会尤其应该关注普通劳动者生活状况的改善。他认为,社会大部分成员生活境况的改善绝不能被认为对社会全体不利,大部分成员陷于贫困状况的社会绝不能说是繁荣幸福的社会。供给社会全体以衣、食、住等方面的条件,这才算是公正的社会。他同时认为,应以发展的眼光认识社会财富和收入的增长与人类幸福之间的关系。劳动报酬优厚,是国民财富增进的必然结果,也是国民财富增进的自然征候。反之,贫穷劳动者生活维持费不足,是社会停滞前的征候,而劳动者处于饥饿状态,乃是社会急剧退步的征候。^①

二、边沁的社会保障思想

边沁(Jeremy Bentham, 1748 ~ 1832)是英国著名的功利主义哲学家和经济学家,也是功利主义经济学的奠基者,重要著作包括 1776 年匿名发表的《政府片论》、1787 年出版的《为高利贷辩护》和 1798 年出版的《道德立法原理引论》等。

边沁认为,追求自身的个人利益是人类一切活动的指导原则与源动力,“为自己获得最大限度的幸福,是任何合乎理性的行动之目的。……除了个人利益之外,不存在真正的利益”。他提出,经济学应是研究效用的科学,而他所指的效用,是指物品能使人获得幸福和避免痛苦的能力,一切物品的价值都在于它的效用,因此经济学应以最大幸福原理和效用原理为基础。他还认为,痛苦与快乐的数量是可以衡量的。计算苦乐量应考虑到它们的“强度、持续时间、确定件和时间的远近”,即决定快乐量的四个主要因素。苦乐量与各人所受到的不同刺激成正比,而同各人的感觉成反比。因为影响人的感觉的因素

^①丁建定、魏科科:《社会福利思想》,华中科技大学出版社 2005 年版,第 66 页。

很多,包括生理、心理、风俗习惯和天文地理等等,所以,同一刺激引起的苦乐量往往因人而异。不过,货币通常是衡量苦乐量的最准确的尺度。

边沁提出了效用(幸福)递减法则。他说:“一个人占有的财产越多,他从增加的财产上所获得的幸福就越少。”边沁认为,痛苦和快乐是整个人类社会的主宰者。他在书中写道:“自然把人置于两个最高主宰——痛苦和快乐的统治之下。只有它们才能指明我们应当做什么,以及决定我们将要做什么。一方面正确和错误的标准,另一方面因果链条都紧紧缚在它们的宝座上。我们所做、所说和所想的一切都受它们的支配。”边沁认为,人类的行为具有趋向性和背离性,人们总是趋向一种共同的目标,而这种目标就是幸福。“任何行动中导向幸福的趋向性我们称之为它的功利,而其中的背离的趋向则称之为祸害。”可见,他所指的这种“功利”,实质就是人们的趋利避害倾向。

然而,在边沁看来,功利是一种事实而不是虚幻。“它是一切美德的验证和尺度,是忠诚的验证和尺度。”他认为,幸福并不是个别人的幸福,而是全体社会大多数人的幸福。他把幸福分为四个具体的目标:生存、充裕、平等和安全。他认为在这四个目标中,生存和安全是最基本也是最重要的,“要是没有安全,平等也就不能持续一天;要是没有生存,充裕就根本不可能存在”。随着时间的推移,边沁对“最大多数人的最大幸福”越发强调,甚至认为用这种说法比用“功利”一词更能够全面地表达自己的真实意思。边沁认为,要实现最大多数人的最大幸福,人类应努力做好自己的各种事情,并积极探求实现幸福的办法。同时,他也指出,在追求幸福的过程中存在个人利益与社会全体利益之间的矛盾,为了实现最大多数人的最大幸福,必须协调好个人利益与全体利益。^①

三、哈耶克的社会保障思想

哈耶克(Friedrich A. Von Hayek, 1899 ~ 1992)是新自由主义思想的奠基人,诺贝尔经济学奖获得者。他一生著作颇丰,其中《通往奴役之路》(1944)和《自由宪章》(1960)是比较完整地阐释其新自由主义社会保障思想的代表作。

^①丁建定、魏科科:《社会福利思想》,华中科技大学出版社2005年版,第78页。

哈耶克认为政府对社会经济活动的干预将造成严重后果。他将政府行为分为强制性措施与服务性活动两类,认为就服务性活动来说,政府并不具有排他性责任,而且在大多数情况下,政府亦无必要在实际上对这些活动进行直接管理。在《通往奴役之路》一书中,他认为,通往地狱之路,常由善意铺设,如果人类放弃自由主义的精神,想凭着良好的意愿,自以为是地去计划、设计社会,必将把人类引向深渊。同时,他也承认,自由与个人责任密不可分,个人责任意味着个人必须照管好自己的福利,并采取相应的预防性措施。哈耶克强烈地抨击了平均主义,认为追求绝对平等最终只会极大地侵犯个人的自由和权利。“在法律面前的形式上的平等,是和政府有意识地致力于使各种人在物质上或实质上达到平等的活动相冲突并在事实上是不相容的。任何旨在实现公平分配的重大思想和政策,必定会导致法制的破坏。”

哈耶克极力反对经济计划,推崇市场机制。他承认,在社会经济领域引入一定程度的计划性是必需的,但这种计划性绝对不能替代自由竞争在资本主义经济中的主体地位。他说:“我们一切批评所针对的计划只是指那种反对竞争的计划——用于代替竞争的计划。”哈耶克认为,商品应该以什么数量与价格出售,这些信息只有在竞争市场上自由构成的价格才有能力提供。任何一种形式的计划经济由于其无法解决的信息问题,必然要注定失败。在此基础上,他进一步认为,市场所决定的分配是最公正的,任何人为的分配措施都将破坏这种公平性。

哈耶克将社会保障分为确保维持基本生存需要的保障和保证某种生活水平的收入保障。他认为,收入保障制度会对自由造成相当大的影响,因而他坚决地反对收入保障制度。他认为,反对出现赤贫的适当的社会保障必须是社会政策的目标之一,政府和社会应当在这方面作出各种努力,确保人们基本的生存权利。然而,如果想使得这些努力成功而又不损害个人自由,那就必须在市场之外提供保障而让竞争自然而然进行且不会受到阻挠。他还反对把收入再分配作为社会保险制度的目标,同时对由国家实行统一控制的社会保障体制提出了尖锐的批评。在这些反对和批评意见的基础上,哈耶克提出了自己的社会保障建设思想。概括起来,主要有以下几方面:(1)从一定程度上承认社会保障制度的合理性。他指出,为了避免各种灾难所带来的不良后果,建立完善的社会保障制度是有其合理性的。然而,他认为社会保障具有相对性,必须严格区分维持基本生存需要的“有限度保障”和保证特权阶级生活水平的

“绝对的保障”。(2)反对收入再分配,主张最低收入保障制度。在反对收入再分配制度的同时,哈耶克指出,确保每个人都能得到一定标准的最低收入,或者确保人们在其不能自谋生计的时候仍能够得到不低于某一底线的收入,是应对人人都可能蒙难的那种风险的一道完全合法或正当的保护屏障。(3)强调竞争在社会保障中的作用。他认为社会保障应体现出竞争原则,反对政府在社会保障领域的垄断行为。社会保障制度的最佳实施方式是随时对可用资源即时性进行评估。同时,他还强调,在社会保障制度中,应尽可能地为个人责任的发挥留出空间。

第三节 国家干预主义视角下的社会保障思想

国家干预主义经济学的社会保障思想也是近现代西方世界社会保障思想的重要流派之一,对西方各国社会保障的理论与实践产生了深远的、全方位的影响。与自由主义经济学的社会保障思想相对应,国家干预主义经济学的社会保障思想主张国家对社会经济活动进行干预,认为由国家来建立社会保障制度。19世纪末20世纪初出现的德国新历史学派非常强调国家在经济发展和社会进步中的重要作用,主张实行强有力的国家干预,认为应保持社会保障问题由国家来解决。之后的凯恩斯学派和瑞典学派的社会保障思想,同样认为市场经济并不是解决各种社会问题的良方,应由政府对社会经济生活进行有效的干预。进入20世纪末,所谓的“第三条道路”思想在西方世界广为传播,其社会保障思想突破了传统的“左”、“右”之分,主张走以实际问题的解决为重点的实用主义路线,强调有限国家干预与有限市场调节相结合,认为应保持社会保障中国家责任、社会责任以及个人责任三者的平衡,社会保障水平应与经济发展水平相协调。以下分别介绍施穆勒、凯恩斯、贝弗里奇和吉登斯四位主张政府干预社会保障的经济学者在社会保障方面的基本思想,他们分别代表了各个历史时期主要的国家干预主义经济学的社会保障思想。

一、施穆勒的社会保障思想

施穆勒(G. Schmoller, 1838 ~ 1917)是德国新历史学派的主要代表人物,其

主要代表性著作作为《一般国民经济学大纲》。

在方法论方面,施穆勒比早期的历史学派更为注重从历史的综合阐述出发进行经济研究。他认为,经济研究应依次前进,以期达到对特定时代和民族经济状况的研究。早年的施穆勒甚至像当年的历史学派学者一样,认为经济规律并不存在,只是到了晚年才有所改变。施穆勒十分注重对历史资料的研究,称自己的研究方法为历史统计方法。他的这一方法对后来美国经济学的发展奠定了基础。

施穆勒十分强调精神和伦理在社会经济生活中的重要作用,期望通过对民族精神与道德伦理的强调,通过对劳资关系的协调消除社会主义的影响,以促进资本主义的发展。他认为,经济的问题只有与伦理道德问题相互联系在一起才能得到解决。他指出,劳资矛盾的发生是由于工人缺乏道德造成的,其解决有赖于工人道德水平的提高。同时,与所有的新历史学派经济学家一样,施穆勒认为国家在经济发展和社会进步中起着非常重要的作用,主张国家对经济社会进行强有力的干预。他特别强调国家在经济发展过程中的积极影响,甚至提倡实行“国家经济”。他指出:“没有一个坚强组织的国家权利并具备充分的经济功用,没有一个‘国家经济’构成其余一切经济的中心,那就很难设想有一个高度发达的国民经济。”^①施穆勒还提倡用社会立法的改良主义方式来促进社会保障事业的发展。他指出,现代的个人自由连同私有制,将会永远保存下来,但同时也应积极促进经济的社会化,改变分配制度和所有制形式,以便满足所有社会成员的权利与要求。社会中存在的过度的阶级分化与阶级对立,将会给社会稳定带来极大的危害,要想促进社会的稳定发展,唯有进行大规模的社会改革。

为推行其社会改良主义主张,德国新历史学派于1872年创立了“社会政策协会”,施穆勒是该协会的创始人之一,并长期担任该协会主席职务。在给该学会举办的爱森纳赫会议的致辞中,施穆勒提出要对“经济主张和现有生产形态及各个社会阶级现存的教养和心理状态”进行改革,并提出了具体的政策措施:(1)强化国家职能。国家除了为社会提供安全保卫之外,还应该直接干预和控制经济生活,参与经济管理。(2)强调法律制度的重要性。国家的经济发展和社会进步要建立在法律和法规之上。(3)强调经济与伦理的相关性。

^①季陶达:《资产阶级庸俗政治经济学选辑》,商务印书馆1963年版,第344页。

人类的经济活动不能局限于满足物质需要,还应满足道德和伦理的需要。他指出,劳工问题是国家面临的最严峻的问题,主张国家通过立法增加社会福利,实施社会保险和救助,加强劳资合作,通过建立机制解决劳资冲突。

二、凯恩斯的社会保障思想

凯恩斯(John Maynard Keynes, 1883 ~ 1946)是英国著名经济学家。他一生著作颇多,其中最杰出的代表作是1936年出版的《就业、利息和货币通论》(简称《通论》)一书。

充分就业是凯恩斯思想的核心所在。凯恩斯将一部分人愿意接受现行工资工作,却又无法得到工作的情况,定义为“非自愿失业”。在此基础上,他定义了两种情况下的充分就业:一是不存在非自愿失业;二是就业量达到饱和状态。凯恩斯认为,一般条件下,社会经济之所以难以实现充分就业状态,并不是因为主张自由主义的新古典经济学派所说的供给不足,而是因为社会需求与投资的不足。凯恩斯认为,之所以会出现有效需求不足和投资不足的情况,是因为存在边际消费倾向递减、流动性偏好以及资本收益率递减三大心理规律。所以,在凯恩斯看来,是三大心理因素从根本上造成了社会有效需求不足,进而造成了社会经济难以实现充分就业状态。而要克服这些障碍,仅仅依靠市场的自发调节是行不通的,必须由国家出面对社会经济活动实行干预。

据此,凯恩斯提出了一套以国家干预为主要内容的政策措施,具体内容有:(1)政府干预。凯恩斯认为,资本主义社会缺乏调节需求使之达到充分就业的力量,而且社会越富足,边际消费倾向递减和投资率下降就越严重,因而经济困难和失业现象就越严重。在这种情况下,只有通过政府的干预,通过税收、利率、政府投资等措施进行调节,才能消灭危机和失业。(2)扩大消费需求。凯恩斯认为,国家要运用各种经济杠杆来扩大消费需求,其侧重点有二:一是增加消费乃至浪费挥霍,反对节俭和储蓄;二是对所得进行再分配,通过征收各种所得税来缩小财富所得的过分悬殊,以促进消费,进而提高就业水平。(3)扩大投资需求。凯恩斯认为,消费倾向是相对稳定、一时不变的,所以扩大投资就成为重点。凯恩斯提出实行“全国范围的调节投资的计划”,该计划包括两方面内容,其一是由国家通过增加货币数量、降低借贷利息来刺激私人投资;其二是由政府直接举办公共工程,弥补私人投资的不足,消除投资者