

构建社会主义福利社会中的政府责任

钟洪亮

(福建师范大学经济学院, 福建福州, 350007)

摘要: 在构建社会主义福利社会的构建中, 政府作为社会保障制度的主导者, 无疑承担着重大责任。政府承担重大责任既是社会保障作为公共物品的内在要求, 也是政府合法性的重要基础; 但这并不等于政府包办社会保障和排斥市场、集体、个人的介入, 而要从中国社会保障发展战略出发, 明确社会保障的政府责任边界, 完善公共财政制度化保障机制, 强化社会保障功能社会政策化技术路线。

关键词: 社会主义福利社会; 政府责任; 公共财政均等化

中图分类号: D632.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)05-0203-09

近年来, 我国政府开始反思社会保障领域责任弱化引发的一系列经济与社会发展不平衡问题, 尤其是构建社会主义和谐社会目标提出后, 为经济社会均衡发展提供了参照性框架, 社会各界也基本达成了兼顾公平和效率的共识, 中国开始构筑新型社会主义福利社会。在构建社会主义福利社会新时期, 政府作为社会保障制度的主导者, 无疑承担着重大责任, 因为这既是社会保障作为公共物品的内在要求, 也是政府合法性的重要基础。因此, 确定科学的中国特色社会保障制度的建制理念, 应从中国社会保障发展战略出发, 明确社会保障的政府责任边界, 完善公共财政制度化保障机制, 强化社会保障功能社会政策化技术路线。

一、社会保障的政府责任边界

新时期的社会发展要求中国政府应当是个强政府, 政府在实际运行中的效能必须得到强化。但就像市场不是万能的一样, 政府同样也不可能是万能的。构建中国特色社会主义福利社会中充分肯定政府的主导作用, 但并不等于政府包办社会保障和排斥市场、集体、个人的介入。中国政府既要秉承高度介入和强大国家角色的价值观^[1](45-51)], 又必须利用市场机制的调节功能, 充分调动各种社会资源, 增强社会保障制度的多样性和前瞻性, 共同促进中国特色社会主义福利社会目标的实现。

(一) 宏观边界锚定

作为一项社会经济制度的社会保障, 旨在通过公

共资源的分配, 增加公共福祉。尽管社会市场时期中国政府在社会保障领域承担的责任越来越广, 呈现高度回应性, 但结构不平衡、层级分工与能力不对称、红头文件化、部门协调性差等问题突出。因此, 在构建社会主义福利社会过程中, 必须建立科学的责任实现机制, 改善政府行动的效能, 提升政府在社会保障领域的驾驭能力, 实现从回应性政府向责任政府的转型。

科学的社会保障责任体系的建立, 有利于各级政府明确在社会保障领域哪些方面必须承担责任, 国家干预至哪个程度是适宜的, 既是新时期开展社会保障工作的行动指南, 更是提升政府社会保障能力的推手。从宏观上界定社会主义福利社会中政府的责任框架必须把握好以五大原则: 一是各级政府主导与责任分担的原则; 二是制度建构、监管与执行合理分离的原则; 三是财权与事权相统一的原则; 四是有限性与有效性相一致的原则; 五是国家、集体与个人相结合的原则。应强化政府社会保障责任的规范性, 尤其是应从程序、步骤及纠察机制等方面, 对政府责任作具体细致的规定。笔者认为, 从类别、项目、分层和分级四个维度来规范政府社会保障责任, 将能有效形成完整的责任架构, 见表1。

从类别看, 政府在社会保障领域承担着财政责任、监督责任和执行责任, 在不同责任维度政府职能发挥着不同的作用。从世界范围来看, 财政资金都是各国社会保障资金的重要来源, 甚至是主要来源渠道。而通过对社会保障公共服务机构的日常监管和财务监督, 既能保证运行的规范, 确保政策传递和政策实施

收稿日期: 2012-08-08; 修回日期: 2012-09-03

基金项目: 教育部人文社会科学研究项目(12YJA630144)

作者简介: 钟洪亮(1983-), 男, 福建建瓯人, 福建师范大学政治经济学博士研究生, 福建商业高等专科学校助教, 主要研究方向: 社会保障经济学。

表1 政府责任宏观框架

界定标准	主要方面	整体定位	具体责任
类别	财政责任	基础核心	通过固定的财政机制支持社会保障的多个项目支出和运行
	监管责任	突出强化	对社会保障的运行进行高效管理、有力监督
	执行责任	逐渐弱化	承担社会救助的实施责任，其它系统实施逐渐走向社会化
项目	社会救助	政府包办	承担全部财政、监管和实施责任
	社会保险	政府主导	承担管理、实施、一定的财政补贴和监管责任
	社会福利	政府领衔	承担监督责任，强调官民结合、社会参与
	补充保障	支持引导	通过税收优惠间接财政支持
分层	社会保障	政府主导	承担财政支持、监管、实施
	单位保障	政府支持	通过税收优惠间接财政支持
	家庭保障	政府倡导	社会保障制度与家庭政策相配合，促进发展型家庭政策
分级	中央政府	监管责任	承担管理、监督、指导责任、承担社会救助方面的财政支出
	地方政府	服务递送	承担执行实施责任及对社会保险、社会福利予以补贴
	各省之间	政策协同	制定社会保障公共服务的国家标准，形成各区域基本均等，底线公平，促进统一劳动力市场形成

的有效性，又能确保社会保障资金筹集、管理、支付及运营符合法制规范。强化执行责任，有助于提升社会保障公共品能否及时有效的递送到有需求的国民，提升社会保障项目的效能。

从社会保障项目看，政府对社会救助领域应该承担包办责任，这是底线公平的基础。社会保险领域则定位为政府主导，要充分发挥国家、集体与个人三者的共同作用。社会福利领域，以提高生活质量和需要满足为要旨，政府则需领衔促进其发展，使每一个中国人都能享有中产阶级的生活水准，共享经济社会发展成果。而补充保障，则需要政府部门给予政策扶持，尤其是税收优惠，支持引导其发展，如企业年金。从社会保障支柱看，社会保障与单位保障、家庭保障形成三支柱，共同保障社会成员的生产、生活，提升国民防御各种风险的能力。在社会保障领域承担财政支持、监管与服务递送责任；在单位保障中，国家通过税费优惠政策，支持各级单位发展保障项目，提升组织成员生活质量；在家庭保障中，注重与社会保障政策衔接，强化家庭保障的功能，尤其是促进发展型家庭政策的目标定位能力的提升。

从政府责任层级看，不同层级政府在社会保障公共服务中承担的责任是不一样的。中央政府主要的制度设计与财政责任，而地方政府则是最贴近受益者的社会保障公共服务递送组织。要明确中央政府、地方政府以及各省之间的责任分工与政策协调，形成一以贯之的价值链条。根据事权与财力相匹配原则，妥善处理中央与地方的社会保障职责分级与财力配置对

等的关系。^{[2](197)}同时要制定社会保障公共服务的国家标准，加强对弱势省区的扶持力度，形成各区域社会保障公共服务基本均等，促进统一劳动力市场形成。

（二）政府、集体与个人的责任分担机制

纵观西方国家在福利提供中角色的历史演进，不难发现国家承担社会保障责任在巩固经济社会发展中发挥着重要作用。但随着时间的推移，政府失灵和福利国家供给危机给强政府责任的凯恩斯—贝弗里奇模式以致命的冲击。此后，社会各界普遍主张社会保障供给的多元化，从单一主体转向多元责任主体，强调政府、集体与个人共同负责，即关注社会保障的资金多元来源、社会保障公共产品供给、公共服务输送的结构。从世界各国情况来看，不同的经济环境、意识形态，政府、集体与个人的构成及其功能的侧重点有所差别（见表2）。设计适当的有效率的组合结构，有利于提高社会保障公共服务对社会公共需求的反应性。在构建中国特色社会主义福利社会中必须设计合理的结构，防止政府社会保障责任的缺位、越位、错位，保证全体国民享有均等化的社会保障公共服务，

表2 福利政府划分^{[3](405-415)}

类型	区域
政府导向型的福利政府	北欧
市场导向型的福利政府	北美
社会导向型的福利政府	亚洲
福利混合型的社会	后福利政府

提升福祉，实现人的自由、全面发展。

Gilbert 和 Terrell (2003) 指出“政府是唯一拥有权利和资源的代表公共利益开展广泛的综合性的行动的社会机构”^{[4](72)}。政府应通过提供保障防止收入损失、扶贫济困、提供社会保障公共服务，确保被排斥的个人在困难时得到援助，保证没有人的福利水准降到最低标准之下，并能进行资源的重新分配和促进平等。首先，要加强社会保障立法。福利国家社会保障制度的发展历来都是立法先行。但中国成立 60 多年来，中国社会保障制度发展呈现“红头文件化”明显，法制化程度较低，立法数量屈指可数，如 1986 年-2004 年社会保险方面的法规达 371 部，其中部门规章及行政文件 367 部，法律规章却只有 4 部。当前，要加快《社会保险法》、《社会救助法》、《军人保障法》、《军人保险法》、《住宅法》、《慈善事业法》等基本社会保障制度的立法步伐，增强社会保障制度的稳定性、连续性和权威性。其次，加强社会保障政策的过程管理，提高制度信誉。要重视社会保障政策的监控和评估，制定政策执行过程中规范的监控程序，及时进行绩效管理。以强化社会保障政策目标定位的理性化和科学化，提高社会保障政策的可持续性，增强政府社会保障政策能力。第三、积极有效地推荐配套改革。社会保障制度并不是孤立的制度安排，只有实现相关政策的配套改革与良性互动，才能在获得单项制度建设成就的同时，促进综合效能稳步提升，如户籍制度改革、公共财政体制改革、劳动就业体制改革、收入分配体制改革、人口政策调整等。

在社会保障计划中，集体^①历来都在资金筹集、服务输送等方面承担着重要职责。构建构建社会主义福利社会新构想中，依然需要集体来承担起相应的职责，做到不越位、不错位、更不缺位。首先，集体要根据自己的财政实力，为组织成员按时、足额缴交各类保险。同时根据实际情况，据需设计出相应的补充保障项目，提高组织成员生活质量。其次，提高民营企业社会责任意识，加强劳动力社会保护，改善劳动生产条件。未来一个时期，民营企业将是吸纳就业的主要力量，而民营企业社会责任意识弱，劳动环境恶化，直接导致劳动力寿命折损。第三，要充分利用庞大的国有资产与公有土地制度，实现社会分享。经济聚集会导致极度的收入分配不平等，阿玛蒂亚·森指出“不平等和社会反抗之间的联系确实十分密切，它们之间的关系是双向的”^{[5](3)}，国有资产过度集聚少数群体，必然引起社会公平感的恶化。因此，考虑到社保基金的支出刚性，弥补社保基金缺口的资金来源必须具有稳定性和可预见性，在现有条件下，国有资本经营预算收入就应当成为其来源之一，即划资偿债，或

建立适度普惠、低水平的老年津贴等。除此外，还要积极发挥非营利性组织在社会保障资金筹集中的作用，弥补和修正政府失灵，兴办各种社会福利事业，如安老、助孤、扶幼、济困等。

作为经济系统中原生主体和基本单元的国民，虽然享受社会保障权是其应有的基本社会权利，而不是政府的恩赐与施舍。但国民在享有权利的同时，也必须履行相应的义务，权利和义务相结合是现代社会保障制度所遵循的关键准则。因此，要坚持采取让受保障者的缴费与个体社会保障待遇直接挂钩，除少数项目和部分特殊困难群体外。同时，强化社会保障意识，确立国民的社会责任，尤其在家庭内部代际间的下代人对上代人的赡养责任，保护家庭功能。^{[6](22-32)}除此外，个人还要积极参与监督社会保障机构及其工作人员有关工作状况和行为、民主决策等。总之，“强调国民承担相应义务并实现互济，这是在中国这样一个人口众多的发展中国家实现社会保障可持续发展的必由之路”。^{[7](101)}

二、财政均等化目标中的社会保障责任

公共财政是“政府全面履行职能和加强宏观调控的物质基础、体制保障和政策手段”^{[8](7-12)}，更是社会保障制度运行的经济基础。作为政府公共支出关键组成部分的社会保障资金，具有国民收入分配和再分配的功能。公共财政的支出水平直接决定了社会保障制度分配的总量和结构，影响公共需求满足程度，中国实施普惠型社会保障制度最大障碍是财政问题。世界上许多国家的社会保障已纳入财政预算，由财政直接安排社会保障资金，社会性支出占公共支出比重越来越大。因此，社会保障财政供款责任法制化、稳定化，不仅直接影响社会性支出的稳定性、连续性和可持续性，还是衡量一国财政均等化的制度化水平的重要变量。

（一）财政均等化的现实意义

提供公共产品、做好公共服务已成为政府在公共领域的主要职能。每个人都享有基本的社会权利，享有均等化的社会保障公共服务。财政均等化是社会保障公共服务均等化的基础和基本实现手段，履行“托底”职责，只有解决了这个问题才能提升基本公共服务的一致性和可及性，使不同群体、不同所有制、城乡之间都能享有均等化的社会保障公共服务。财政均等化投入社会生活的公共领域，有利于经济发展，缩小不平等，共享经济社会发展成果。

首先，财政均等化有利于缩小不平。我国社会保障公共服务的非均等化问题突出，地区间、城乡间、

群体间、所有制间差距逐步扩大,已成为影响社会公平、正义的焦点。承前所述,实现社会保障公共服务均等化手段就是财政均等化。财政转移支付,尤其中央对地方、西部地区的重点扶持,根据迟福林(2007)的测算这在城乡收入差距中的影响为 30%~40%左右。^{[9](4)}实际上,社会保障公共服务在提高国民收入与缩小贫富差距的同时,国民的人力资本存量亦得到提升,从而提高了其获取可持续收入增长的能力。即“能力、权力、机会”三者一体化,才是走出贫困陷阱的根本战略。

其次,财政均等化有利于促进经济发展。社会保障制度是现代经济发展的基础,财政性社会保障支出占 GDP 比重高低与经济变量之间存在相关关系。Ram 和 Rom 发现,政府公共支付规模(尤其是社会性支出)与经济增长有着显著正向关系。^{[10](31)}均等化的社会保障财政支出能为经济增长提供一个比较稳定的社会环境,并且通过储蓄、资本市场、劳动力市场等因素进而影戏那个经济增长。均等化的社会保障财政支出,不仅有利于再分配公平性,更是需求管理、提高储蓄能力和促进资本形成的重要管理工具。^{[11](41)}钞小静、任保平对中国 1978 年~2004 年间相关数据进行实证检验表明,公共支出总量规模保持不变的情况下,社会文教支出占公共支出的比重每上升 1%,GDP 将上升 1.460 个百分点,远远高于经济建设、国防和其他支出的结构产出弹性,是中国当前公共支出结构中对经济增长贡献度最大的一项支出。^{[12](33-41)}然而,与相同经济发展水平国家相比,中国财政性社会保障支出明显偏低,(见表 3),2007 年约为 11%。

第三,财政均等化是共享经济社会发展成果的重要机制。人人享有、普遍受益,实现人的自由、全面发展是经济社会发展的根本要旨。“公共服务均等化是扩大公共财政覆盖面,让全体社会成员共享改革发展成果的制度安排。”^{[13](19-25)}据测算,如果将每年国家财政对亏损企业近 600 亿元的财政补贴减少 5%,则能得到近 30 亿元的社保基金。因此,社会保障公共服务的政府供款,既是政府职责的具体体现,又是公共资源取之于民用之于民的具体体现。费尔德斯坦指出所有国民都应被“视作为同一家庭的成员并被平等对待”^{[14](51-60)}如建立非缴费型养老金制度^②,通过财政均等化共享经济发展成果,提升经济福祉,增进社会团结。

（二）制度化保障机制

“只有当制度完善性一样的情况下,财力均等化等于财政能力均等化,从而接近居民消费的平等化。能力与财力不同,能力是财力与制度因素的结

表 3 社会保障和福利支出占财政总支出比重的国际比较

比例/%	国家
5	肯尼亚、印度尼西亚、巴基斯坦
5~10	印度、加纳、菲律宾、泰国、土耳其、新加坡
10~15	马来西亚、韩国、中国
15~20	埃及、墨西哥
20~30	巴西、意大利
30~40	智利、西班牙、澳大利亚、英国、美国
40~50	加拿大、法国、德国
50 以上	瑞典
比例/%	国家
5	肯尼亚、印度尼西亚、巴基斯坦
5~10	印度、加纳、菲律宾、泰国、土耳其、新加坡
10~15	马来西亚、韩国、中国
15~20	埃及、墨西哥
20~30	巴西、意大利
30~40	智利、西班牙、澳大利亚、英国、美国
40~50	加拿大、法国、德国
50 以上	瑞典
比例/%	国家
5	肯尼亚、印度尼西亚、巴基斯坦
5~10	印度、加纳、菲律宾、泰国、土耳其、新加坡
10~15	马来西亚、韩国、中国
15~20	埃及、墨西哥
20~30	巴西、意大利
30~40	智利、西班牙、澳大利亚、英国、美国
40~50	加拿大、法国、德国
50 以上	瑞典

说明:中国数据为 2007 年,其他各国为 2000 年。2000 年中国比例还不到 5%。资料来源:根据人力与社会保障部网站相关数据整理。

合。”^{[15](3)}因此,制度化的财政均等化投入机制就显得特别重要,只有实现了制度化的保障机制,财政公共性战略才能落实,才能促成权力、能力、机会形成完整的价值链,实现社会保障公共服务均等化的目标,构建中国特色社会主义福利社会。

1. 建立社会保障财政投入体系

社会保障的财政投入体系是由结构、规模、效益、

制度等相互联系的财政支出要素形成一以贯之的价值链条。因此,要从以下四个方面完善社会保障财政投入体系。首先,是确定公共财政的社会保障支出规模。财政性社会保障支出既反映着政府介入社会保障领域的广度和深度,也反映着政府在社会保障公共服务中的地位 and 作用。要坚持事权与财权相一致原则,根据国民需求偏好和市场失灵的要求来厘定政府宏观经济管理和微观社会管理职能的边界。其次,是完善公共财政的社会保障支出结构。社会保障各项目财政投入比例要协调,体现政府在社会保障领域影响能力和程度,确保政府职能充分实现。从财政社会保障支出存量和增量来看,要保持财政性社会保障存量结构稳定,增量上强调新增社会保障项目和重点社会保障项目的投入质量与分配效率。第三,完善公共财政的社会保障支出绩效管理。通过建立科学的支出绩效评价体系,清晰界定评价内容、明确评价方法、遴选敏感的评价指标、制定评价标准。同时与社会保障财政支出绩效管理的沟通、监督、反馈环节形成闭合循环的管理体系,以此提升社会保障财政支出绩效与财政投入效益。第四,健全公共财政的社会保障支出管理制度。以保障社会保障财政投入体系整体性和联动性功能的发挥,促进四个维度形成一以贯之的链条,通过机制的完善提高公共财政社会保障支出的使用效率,保证财政性社会保障投入的稳定性、连续性和可持续性。

2. 完善现行转移支付制度

为了缓解地区间财政能力和支出需求的差异,保障社会保障公共服务的公平性与财政体制运行的有效性。必须改革和完善现行的公共财政制度,健全科学化、规范化、透明化、公式化的转移支付制度和机制,可以使每一个国民“都具有享有法定基本公共服务的财政支出能力”。^[16](56-59)]

我们国家转移支付制度问题重重,表现为“各级政府之间的事权划分不清,转移支付制度缺乏可靠的核算依据”;“具有均等化效果的‘一般性转移支付’规模不合理,均等化作用不明显”;^[17](384-386)]“在省内,税收收入和转移支付的分配成为一种‘向下滴漏’的过程,即上级政府根据不规范、各地差别很大的标准决定分配多少给下级政府,这个过程对县、乡镇和村等基层政府机构弥补其支出职责与收入来源缺口是雪上加霜”。^[18](14)]因此,在宏观层面政府间的事权范围要进一步明确。在此基础上,通过建设和完善转移支付体制确保地方政府的社会保障公共服务供给能力。主要可以从两个方面开展:一是,制定全国社会保障公共服务框架内的各项具体制度的最低标准。这是中央财政有效实施对省级财政转移支付并形成合理的财

政分担机制的前提。通过规范的转移支付消除不同区域间社会保障公共服务的财力差距,这样有利于商品、服务、劳动力和资本的自由流动,减少各行政区之间无益的支出竞争。二是,完善省以下政府财政的分担机制。可以根据国家标准基础上合理确定区域范围内的各项社会保障公共服务标准,并形成省级以下财政分担机制。

除此外,还需要对转移支付的类型结构进行适当调整,增加一般性转移支付均等化补助比重;加强对地区分配结构调整力度,尤其是对中西部地区;重视对转移支付均等化绩效评价,把考核结果纳入地方政府政绩考核指标中。同时还要实时“对各省份接受的各项转移支付与各省份的财政努力程度进行相关性分析,检验各项转移支付对地方财政努力的影响”^[19](13-17)]。

3. 财政性社会保障支出的法制化

大多数西方国家的社会保障收支都是有章可循,实施社会保障制度的一切细节,从资金来源、支出方向到保障标准、收支程序,都有明确的法律规定。因此,社会保障预算就成为政府社会保障责任规范化、民主化和公开化的具体表现,也是管理社会保障制度的有效工具。

2007年调整以后的预算支出功能科目中,第209类社会保险基金明确公共财政对社会保险基金的补助支出,第208类社会保障和就业明确公共财政对社会保障福利方面的支出。不难发现,社会保障预算主要是对社会保险基金的收支进行管理,而社会福利收支管理仍由公共财政承担,社会保障基金缺口的弥补重担依然是公共财政。因此,加强国家财政对社会保障供款的规范性和稳定就显得特别重要,尤其要搞清楚不同社会保险基金的性质,实行不同的管理战略,建立独立于政府公共预算和国有资本金预算金之外的社会保障预算体系,见图1。

首先,明晰国家财政对不同社会保障项目的制度化供款责任。社会救助制度需要国家包办,而在社会保险中政府则应承担“兜底”角色,同时还要建立制度化的专门拨款推动社会福利事业的发展,尤其针对老、弱、病、残、妇、幼等特殊群体的。其次,明确划分中央和地方政府在财政性社会保障供款比例。如社会救助项目,笔者认为中央财政责任以不低于50%为下限,地方政府则以不高于50%为上限,以体现公平性。在基本养老保险项目中,中央以补贴为主,地方亦需承担相应责任,尤其农民工社会保险缴费责任等等。总之,划分固定的财政责任比例,是中央与地方分责明晰化的关键环节。第三,将社会保障预算纳

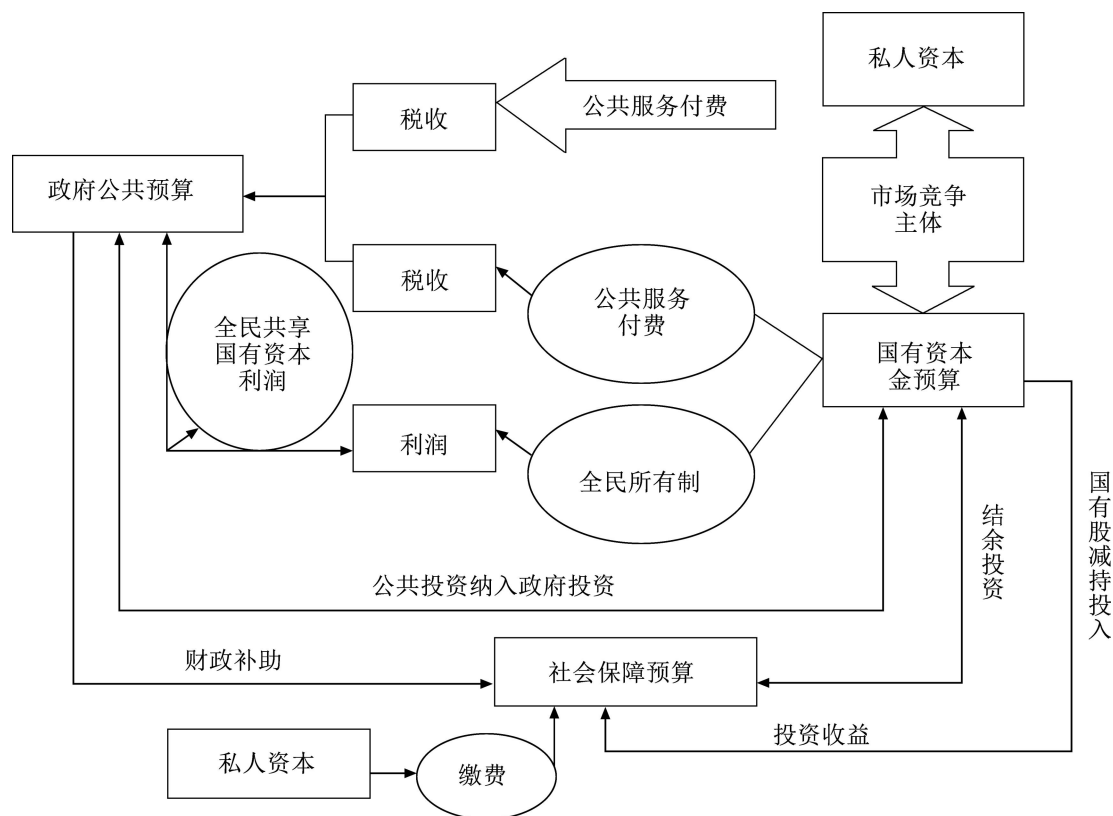


图1 政府公共预算、国有资本金预算与社会保障预算体系

入国家财政通过复式预算的方式,接受立法机关与公众的监督。让不同社会阶层都能够全面而有效地参与社会保障制度建设,并成为监督与推动社会保障制度发展的重要力量。在社保基金来源中,除了缴纳部分,还要重视国家的财政性投入,如国债收入中拿出一部分转作社保基金、国有资产存量变现的收入部分转化为社保基金。

除此外,根据发展的需要和经济水平,在社会保障发展战略三步走的不同时点即2012年、2020年、2049年,强化财政性社会保障支出的制度性增长,支撑社会保障体系的发展。根据何平、李实、王延中(2009)的测算,从当前开始财政性社会保障支出占比每年增长1.2%,到2012年增加到33%,此后逐渐增加到35%并保持稳定。^{[20](2-11)}随着经济不断发展,财政改革与税收不断规范,不断彰显财政性社会保障支出的公平性和总体效益性,实现均等化分配与制度优化。

三、社会保障功能社会政策化的技术路线

后危机时代,社会保障具备生产要素功能已是普

遍共识。在构建中国特色社会主义福利社会新阶段,通过制定社会保障功能社会政策化的技术路线,建立适度普惠的社会保障公共服务,深化就业导向型和就业友好型的社会保障制度设计,拓展生产要素功能,将成为促进增长方式转变与拉动内需新增长的引擎,见图2。

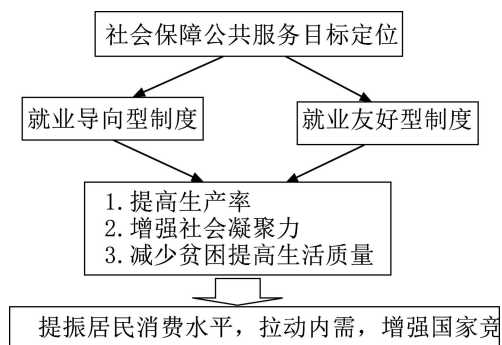


图2 社会保障功能社会政策化的技术路线

(一) 加强社会保障公共服务目标定位

尽管这些年来的改革使中国社会保障水平有了很大的提高,但社会保障公共服务目标定位的有效性依然不高。统一的养老保险基金仅覆盖了不到50%的城

市职业人口,农村养老保险参保者仅 5000 多万,且群体、城乡社会保障待遇差异大这已是社会共识。因此,在构建社会主义福利社会新构想中,社会保障资源尚不充分的情况下,必须加强社会保障公共服务的目标定位,实现供给与需求均衡,建成低水平、广覆盖的城乡统筹社会保障公共服务体系。

中国社会保障公共服务秉承“公平、正义、共享”建制理念,社会保障公共服务资源具有公共性。由于项目不同、层次不同、群体不同、需求不同,一项政策要想获得预期效果,强化目标定位,实现最优、最有效、最合理与成本控制。当前社会保障公共服务的目标定位,是适度普惠和需要为本。

1. 适度普惠

适度普惠的目标定位,要求各级政府结合实际的经济水平、财政收入和社会状况,向全体居民提供的、涵盖其基本生活主要方面的、针对全体居民的社会保障公共服务。即确保每个公民能够不分城乡、不分地区、不分职业、不分所有制地接近法定社会保障公共服务项目——基本卫生和基本医疗、基本养老保险、社会救助和基础教育等,这些是适度满足的基本需要,而不是高级需要。

2. 需要为本

需要为本的目标定位,要求从国民的需要结构出发制定社会保障公共服务。如,特殊困难群体、老年群体的长期护理保险、残疾人的社会康复,失学儿童的社会保护制度以及劳动就业、居住环境等,都是需要满足的出发点。这必然带有明显的补缺型特质。例如,当前运用目标定位方法锚定“最需要或最贫困人群”方法,主要有类别定位、资产定位、需求定位、行为观察定位、道德定位、加权人口法、关键事件法等,为有危难或潜在危难的特定人群提供帮助,其定位方法中很多都是自动的、非人为的,耻辱感大大降低了。

此外,政府部门在制度设计过程中,为了防止“依赖陷阱”问题的出现且不断变得复杂化,必须把所有制度合并成一个综合的目标定位体制,并要求各部门之间的定位机制保持协同一致。从根本上消解目标定位政策设计过程中的气球效应、负激励效应、道德风险、交易成本、污名化、晦涩的政治决策等问题,实现社会保障公共服务供给与需求的平衡,增进社会团结,增强社会凝聚力。

(二) 深化就业导向型和就业友好型的社会保障制度设计

Gosta Esping-Andersen 对保守主义福利国家(如德国)、自由主义福利国家(如美国)、民主社会主义

福利国家(如瑞典)三种类型实证分析表明,劳动力社会保护制度的“非商品化”程度与充分就业、就业路径、职业结构以及产业发展密切相关,对国家经济社会竞争力具有深远的影响。2006 年 Leitch 报告指出,“英国 21 世纪的资源就是英国国民。技能,尤其就业技能培养可以最大限度地挖掘人的潜力,而这对英国的回报是巨大的——产量提高、财富增长和社会公正将得以实现”。有关资料显示“世界上已经有 17 个国家把提高国民可就业能力放在国家政策关注点的首位,将可就业技能作为国家战略来重视,甚至是国际综合竞争力最重要指标”。^{[21](4)}

特别是随着非全日制、临时性、季节性、钟点工、弹性工作等非正规就业的迅速兴起,社会保障制度在劳动力保护、劳动力寿命延长与劳动技能提升的作用更加突出。未来一个时期“就业导向型”和“就业友好型”的积极劳动力政策要成为社会保障的核心目标。首先,将变“失业保险”为“就业保险”,从被动的收入保障转变为帮助失业者尽快获得“体面的工作”,加强职业培训补贴、职业介绍补贴、社会保险补贴、工资补贴。通过经济保障可以减少工人和雇员对于环境变化的抵抗情绪,同时政府计划独立地覆盖特殊职业条件下的工人和雇员或其他不同类型公司和雇主所雇佣的人员,有利于劳动力流动、经济结构调整和经济增长。因此,应强化政府为国民提供充足和高质量社会保障公共服务的责任,拓展社会保障制度功能,培育和完善劳动力市场机制,建立统一的人力资源市场,对保障劳动力充足供给与延缓人口红利消失进行积极的生产性投资。如,针对弱势群体要加大财政投入力度,拓展就业领域并进行职业咨询和就业指导、积极开发就业岗位、提供专业化的职业培训等就业的长效机制。同时还要认真贯彻和执行《劳动合同法》和《就业促进法》,保护劳动力公平、公正的就业环境,保障劳动者的合法权益,防止劳动力过度折损,提高人力资源配置效率,提升劳动就业能力,这不仅为保证企业竞争力服务,更能满足经济持续增长所需的劳动力需求。

除此外,还可借鉴北欧福利国家经验强调对儿童、老人和病人的社会保障公共服务,这是实现就业友好的根本之策。作为配套政策,政府承担主动而积极的角色,通过保护儿童、老人护理等支持家庭,使丈夫和妻子把家庭义务和全职(或兼职)工作相结合即工作和家庭平衡。^{[22](177-206)}从根本上,减轻在职工作者的家庭负担,实现劳动者双重角色——“生活抚养者—生活照顾者”平衡。

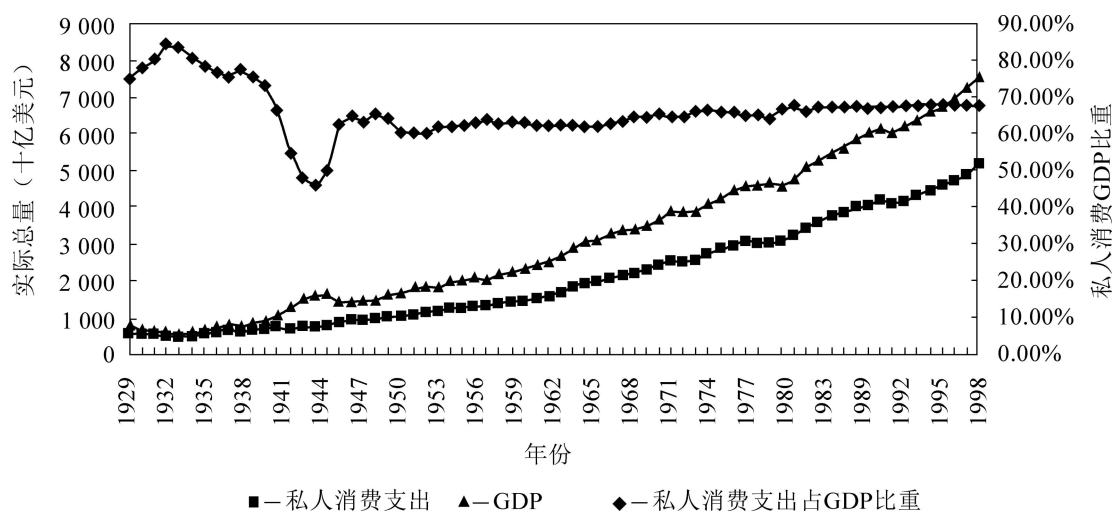


图3 美国1929-1998年建立社保制度前后私人消费份额的比较（1992年价格）^[25]

（三）把社会保障作为一个生产要素发挥作用，拉动内需新增长

欧盟2000年发布了第一份《社会政策议程》，该议程强调了经济政策、就业政策和社会政策之间的动态互动，其指导原则就是增强社会政策作为一种生产要素的作用，随即这一理念在世界范围传播。2003年在国际劳工组织发布的《全球就业日程》(GEA)列出的10个核心要素中，第八个是“社会保障作为一个生产要素”。

社会保障作为一个生产要素发挥作用。首先，通过社会保险、教育、培训、医疗服务、家庭社会服务等手段，提高劳动者的人力资本存量，实现劳动者能力建构。以提升劳动力再生产能力，增加劳动者收入和就业机会，鼓励、刺激劳动者高质量就业，促进经济增长。劳动生产率与经济增长关系实证研究看，社会保障水平与劳动生产率之间存在正相关关系已达成共识。王弟海、龚六堂、李宏毅运用中国28个省份1979-2003年面板数据研究健康人力资本、健康投资和经济增长时发现，在短期内，经济增长率同健康投资增长率存在正相关关系，健康投资增长率的提高通过劳动生产率的提高促进经济增长。^[23](27-39)]同时张超（2007）的研究发现，人力资本积累必须与经济体制市场化程度相结合才能很好促进经济增长。^[24](59-71)]

其次，通过改善收入分配和完善社保体系建立消费信心，稳定消费预期，烫平消费周期，促进经济增长方式转变。例如，日本在20世纪60年代发起的一场消费者革命成为日本经济起飞的转折点。再例如，美国经历1929年-1931年大萧条之后，1935年建立起社保制度，对美国扩大国内市场和稳定居民消费起到了重大作用，使居民私人消费支出一直稳定在

60%-70%之间，并稳中有升，成为美国居民干预消费的一个“定心丸”，为二战之后美国经济腾飞奠定了基础，见图3。2009年“社保新政”的成功实践昭示，在后金融危机时代，社会保障制度作为一个“长期投入”的生产要素，既是扩大居民消费需求、增强消费的制度保障，也是改善民生的最终目标，既是扩大内需战略和拉动经济增长的动力，也是推动经济增长方式转变的重大举措。

综上，罗斯福新政的社会保障制度建设经验以及诸多经济学的计量研究，表明经济飞跃内生型拉动力的根本在于社会保障制度的完善与政府责任的强化。符合国情的社会保障制度，不仅是重要的社会安全网、经济减震器，更是一个国家竞争力提升和国民通往成功道路的跳板。后危机时代，中国经济增长与社会发展应从投资、出口拉动型，转向消费、投资、出口协同拉动。因此，完善社会保障制度，尤其拓展社会保障的生产要素功能，通过人力资本投资、积累等形成一以贯之的价值链，成为拉动内需新增长点，这既是应对外部环境变化的必然选择，也是构建社会主义福利社会的根本要求。

注释：

- ① 这里的集体包括企业、集体经济组织、乡村、非营利性组织等。
- ② 即由政府向符合规定条件的老年公民提供的现金转移支付计划，也可称之为养老补贴、社会养老金、国民年金等。

参考文献：

- [1] 王卓祺，彭华民. 比较社会政策视角下的中西和谐社会观[J]. 南开学报, 2009(1): 45-51.

- [2] 李绍光. 深化社会保障改革的经济学分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [3] 马洛. 走向后福利国家时代的经济与社会政策管理[C]//开杰, 林义. 后福利国家. 上海: 上海三联书店, 2004: 405-415.
- [4] Neil Gilbert, Paul Terrell. 社会福利政策导论[M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2003.
- [5] 阿玛蒂亚·森. 论经济不平等[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [6] 王诚. 社会保障体制改革中的美国经历与中国道路[J]. 中国人口科学, 2004(2): 22-32.
- [7] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略——理念, 目标与行动方案[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [8] 金人庆. 完善促进基本公共服务均等化的公共财政制度[J]. 党建研究, 2006(12): 7-12.
- [9] 迟福林. 以公共服务均等化为重点的中央地方关系[N]. 经济参考报, 2006-10-31(4).
- [10] Catherine Mills. 社会保障经济学[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 31.
- [11] 李珍. 社会保障制度与经济发展[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1998: 41.
- [12] 钞小静, 任保平. 中国公共支出结构对经济增长影响的实证分析: 1978-2004[J]. 经济评论, 2007, (5): 33-41.
- [13] 中国(海南)改革发展研究院. 加快推进基本公共服务均等化[J]. 经济研究参考, 2008, (3): 19-25.
- [14] 马丁·费尔德斯坦. 反思社会保险[J]. 经济社会体制比较, 2009, (4): 51-60.
- [15] 刘尚希. 基本社会保障均等化: 目标及政策路径[N]. 中国经济时报, 2007-06-14(3).
- [16] 丁元竹. 理解均等化[J]. 新华文摘, 2010, (1): 56-59.
- [17] 上海财经大学公共政策研究中心. 中国财政发展报告[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2006: 384-386.
- [18] OECD. 中国公共支出面临的挑战[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006: 14.
- [19] 张恒龙, 陈宪. 构建和谐社会与实现公共服务均等化[J]. 地方财政研究, 2007, (1): 13-17.
- [20] 何平, 李实, 王延中. 中国发展型社会福利体系的公共财政支持研究[J]. 财政研究, 2009, (6): 2-11.
- [21] 刘丽玲. 发达国家重视提高可就业能力[N]. 中国教育报, 2009-03-31(4).
- [22] 埃克索·海特兰特, 斯坦·库恩, 斯文·霍特. 职业友好福利国家: 欧洲的经验[C]//丁开杰, 林义. 后福利国家. 上海: 上海三联书店, 2004: 177-206.
- [23] 王弟海, 龚六堂, 李宏毅. 健康人力资本, 健康投资和经济增长——以中国跨省数据为例[J]. 管理世界, 2008, (3): 27-39.
- [24] 张超. 经济体制转型与人力资本积累关系的实证分析[J]. 经济研究, 2007, (12): 59-71.
- [25] 郑秉文. 2009 金融危机: “社保新政”与扩大内需[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2010, (1): 16-28.

The government responsibility of social security system in socialist welfare society

ZHONG Hongliang

(School of Economics, Fujian Normal University, Fuzhou350007, China)

Abstract: This paper discusses the government responsibility of Socialist welfare society. The author advocates to take social security as the factors of productions. We need define accurately the relation of state and market, fairness and efficiency, in the system design. The moderate social security system causes no loss of efficiency, improves the quality of labor force and economic efficiency, promotes the development of productive forces. What's more, the efforts made will increase social cohesion and national competitiveness.

Key Words: socialist welfare society; the government responsibility; equal access to public finance

[编辑: 颜关明]