

# 论农村社会保障制度的公平与效率

施晓琳 (南京农业大学, 江苏南京210031)

**摘要** 公平与效率是人类社会发展的永恒命题,也是永远的难题,两者相辅相成,对立统一。公平与效率是社会保障制度的本质和核心,我国现行农村社会保障制度存在公平与效率的缺失,应从解决城乡二元结构的社会保障水平差别过大,社会保障项目及内部的设置,不同发展阶段的社会保障制度,社会保障基金的筹集和管理等方面解决公平与效率问题。

**关键词** 农村社会保障制度;公平;效率

中图分类号 F321 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)31-13864-03

公平与效率一直是人类社会的重要理论和实践课题,在为实现国家富强和人民富裕而进行着现代化建设的当代中国,其意义是显而易见的。社会保障作为国家一项基本社会制度,是社会主义新农村建设的应有之举,它主要通过再分配功能调节各阶层收入和不合理收入,防止贫富悬殊和差距拉大,为低收入或无收入人群提供必要的援助,保障他们基本的生存权,减少社会成员的生存风险等来实现社会公平。笔者从公平与效率角度出发,分析社会保障对公平、效率的要求,特别是农村社会保障制度的公平与效率问题,以期早日建立起公平与效率相结合的农村社会保障制度。

## 1 公平与效率的含义及关系

公平,从字面理解是公正及平等,但其内涵及实质却难以理解,因为它属于道德范畴,含有伦理学的意义,并涉及价值判断。从哲学的角度理解,公平是一种宇宙观,是对人的角色和地位的定位概念。每一个生物体特别是人类,都有其生存的权利,因此公平在哲学观上首先表现为一种生存权;其次,每一个人都有和自然进行物质交换和能量交换的过程,公平又体现出一种劳动权。从经济学的角度评价公平,公平包括收入均等和机会均等<sup>2</sup>个层次,机会均等通俗地说就是起点和过程的均等。在现实生活中,机会均等比收入均等更难以捉摸。美国学者阿瑟·奥肯曾说:“缘于机会不均等的经济不均等,比机会均等时的经济不均等,更加令人不能忍受(同时,也更加可以补偿)<sup>1</sup>”。

效率指的是一定条件下的投入与产出或成本与收益之间的比率,它体现的是人们在改造自然、社会和人自身活动中所具有的能力、达到的水平。从哲学的角度看,效率是人类生活的一个前提性概念,整个人类生活的物质基础是物质资料的生产,从而在与自然斗争的过程中满足人们的基础的物质需要。社会发展的每一时期的人们总会最大效率地追求产出,降低成本,以最小的投入创造最大的物质产品,从而维持物质资料的再生产,效率是人类物质生产的主要目的。从经济学的角度看,人是经济的人,具有理性,都在追求效率最大化,降低成本,提高产出、投入比,因而效率处于经济生活的核心地位,追求效率最大化是内在的经济规律。

公平与效率有不可分割的联系。人类的劳动实践总是处在一定的社会关系中,为了提高生产力水平以满足人类自身不断发展的需要,就必须提高效率。而为达到该目的,又必须改善人们之间的社会关系,使之达到大多数社会成员认

可的合理状态,即公平。也正如适应生产力状况的生产关系能极大地推动生产力发展一样,每一时代的公平作为一种合理的利益分配关系和社会关系,也能通过对人们相互关系的协调,对人们心理上的激励等功能,服务于以追求效率为目标的物质生产实践。一方面,效率往往同市场经济机制相联系,但事实证明市场机制存在缺陷,它不是万能的,仅仅依靠市场机制来组织社会生产并不能导致完全、持久的高效率,这就需要社会公平来补充,通过调节国民收入的再分配以保证效率。另一方面,倘若过分强调结果的公平,则不能使资源达到最优配置,不仅导致效率的下降,而且无助于社会公平的实现,其结果只能适得其反。而且市场本身就包含公平的要求,在市场机制中,资源的配置、劳动报酬的获得都体现了一定的合理性和公正性。就这个意义而言,效率是公平的必要补充。

## 2 社会保障制度对公平与效率的要求

社会保障是国家从社会公平和社会正义出发,依据强制手段对社会资源进行管理和再分配,为社会中生活困难和可能发生困难的成员提供物质上和精神上的保护,保证社会经济活动健康发展的一种基本社会经济制度。作为一种运行体系,社会保障在其制度结构中,要求有一种平衡公平与效率的机制,来保障社会经济的顺利发展。

具体来说,社会保障制度中的公平,是指由于完善的社会保障制度是面向全体社会成员的,因而形成一种机会公平的保障;又由于社会保障为社会成员提供基本生活保障,使社会成员不至于因遭受某些社会风险的侵害或因先天的生存能力弱势而陷入生活困境,这就为社会成员的基本生存能力提供了一种过程的平等;社会保障通过收入再分配功能的发挥,起到调节收入差距的作用,使社会成员能享有一定程度的结果平等的权利。而社会保障的效率,则表现在通过为社会成员提供基本生活保障,消除其后顾之忧,从而调动积极性,提高劳动效率;通过提供医疗卫生和基本教育、职业培训,提高劳动者素质,为提高社会劳动生产率提供劳动力支持。

在社会保障制度中也存在公平和效率的选择问题。第2次世界大战以后,当代西方社会保障理论在该问题上分为两大阵营<sup>2</sup>。社会民主党人和凯恩斯主义经济学家强调社会福利的公平,而保守党和新保守主义的经济学家则更注重效率。福利经济学的社会保障理论、凯恩斯理论均以社会公平为出发点来论证社会福利最大化的实现问题,主张公平优先于效率,认为社会保障通过国民收入的再分配,使社会趋于更加公平合理,减少了社会矛盾,维持了社会安定,能够有效地促进公平和效率的统一。社会保障通过提供一整套完善的社会福利设施

基金项目 江苏省农机局科研基金项目(GXS05023)。

作者简介 施晓琳(1970-),女,江苏海安人,硕士,副教授,从事农民权益保护制度研究。

收稿日期 2008-09-04

与服务,保证劳动力再生产的需要,解除劳动者的后顾之忧,提高劳动者的劳动技能,使劳动生产率得到最大限度的提高。而且,公平的分配机制,能够消除社会贫富差别,缓和社会矛盾,改善劳资关系,提高生产效率。而保守党和新保守主义的经济学家认为,福利国家过多地运用国家干预手段,破坏了资本主义的竞争机制。在福利体系下,失业者获得的失业津贴与在职劳动者的工资无太大区别,再加上他们可以免税,这种区别就更小了,其结果必然使在职劳动者感到不公平,影响他们的工作积极性,从而影响劳动生产率和经济效率的提高。鉴于此,货币主义和供应学派针对凯恩斯经济理论的失灵和西方福利国家出现的普遍危机,从经济效率原则出发,提出了削减社会保障开支的政策主张,成为许多国家对付社会保障危机的一副良方。自20世纪80年代以来,西方许多国家对社会保障制度都进行了调整和改革,在改革的指导思想下,更多地从宏观经济角度,即从如何促进经济增长的角度来考虑社会保障制度的改革和发展。

社会保障的公平与效率是一种结构性存在,没有绝对的矛盾,二者相互影响,相互作用,在一定的条件下又会相互转化。一个完善的社会保障制度下,二者应该形成一个统一体,公平与效率何者为先,应具体情况具体分析。社会保障在讲求公平的同时注重效率,是为了通过效率提升达到更好的公平。如果仅从效率层面考虑,市场竞争机制和按劳分配机制本身就是很好的效率机制,不需要社会保障体制来促成。社会保障制度的目标就是要弥补市场机制和按劳分配的不足,缓解市场机制造成的不公平。忽略公平的重要性,社会保障也失去了它存在的意义。社会保障体系中同样不能缺少效率促进作用,这也是为什么在社会保障的某些项目内容设定上除了保证基本保障水平外,还要贯彻权利与义务相结合的原则,将劳动者的待遇与劳动贡献挂起钩来,体现出一定的差距,而不是一刀切,每个劳动者得到的待遇都相同。但如果过分注重效率,使得受保障者之间的保障待遇差距超过了当前社会公平状态所能接受的范围,结果必然是再一次形成了贫富不均,不仅没有达到均衡收入差别的公平目标,反而导致了效率的下降。

### 3 我国农村社会保障制度公平与效率的缺失

我国现行的社会保障制度是在建国初期为适应计划经济体制而逐步形成的传统的社会保障制度的基础上改革而来,但随着我国经济的不断发展,它的不合理性和对经济发展的负面影响越来越突出,我国目前的二元社会保障制度未能在公平、效率之间作出恰当的选择,与社会经济的发展和改革的目标不相适应。

**3.1 公平缺失** 新中国成立以来,城市居民社会保障工作得到了国家的高度重视,在国家经济尚不太发达的情况下,投入的巨额资金使城镇居民在养老、医疗、住房等基本生活方面有了保障,而对农村社会保障问题的忽视,是改革开放以来中国保障制度建设的一大失误<sup>[3]</sup>。据有关数据显示,占我国人口80%左右的农民的社会保障支出仅占全国社会保障费的11%,而占20%左右的城镇居民却占有89%的社会保障费<sup>[4]</sup>。到1990年初,城市人均享受的社会保障费约是农村人平均的30倍,两者差距之大超过世界上任何一个国家<sup>[5]</sup>。

从某种意义上说,占全国人口约80%的农村居民基本游离于社会保障之外,对本来处于弱势地位的广大农村居民来说是很不公平的。享受基本的社会保障是每一个公民的基本权利,是向每一个社会成员提供维护最低生活需要的保证。社会成员在得到基本保障的前提下,能有一个参与社会竞争的公平起点,而不至于一开始即因出身在农村而处于生活困境或遭受到天灾人祸而陷入生存困境。

从公平上讲,占中国人口绝大多数的农民享有的社会保障远不能和城市居民所享有的社会保障制度相提并论,这种“一头沉”的社会保障制度有失社会公允。在中国,人一出世就被分为了2种:城市人和农村人,从而影响和决定了他们一生的命运,这本身就是最大的不公平。同时,在有限的农村社会保障中,又存在着发展不平衡而导致的公平缺失。这主要表现在2个方面:一是农村社会保障发展水平不平衡。一般说来,经济较发达的东部地区农村社会保障水平亦较高,而经济不发达的西部地区,因集中了我国大多数贫困人口,许多人连温饱还未解决,农村社会保障程度极低。二是农村地区各社会保障项目发展不平衡。部分地区的农村社会保障项目不全,而且各项目之间缺乏有机联系,未能形成配套,构不成整体优势。

**3.2 效率缺失** 我国农村社会保障制度存在保障项目单一,实施范围过小,覆盖面狭窄,管理混乱等低效率的状况。目前我国农村保障的形式主要是农村社会救济、社会优抚和农村“五保”;保障对象基本上是“困难的人”和“光荣的人”;保障的内容基本上是补贴性、救济性的单项保障;保障的核心——社会保险在大部分农村地区基本上未开展,只有少数先富起来的地区最近几年逐步开始建立农村社会保障制度,但大多还处于试点阶段。我国政府财政支出用于社会保障的比例在世界上是较低的,而其中投向农村的就更加微乎其微,主要由农民出资的筹资方式不仅忽略了社会保障具有的国民收入再分配功能,改变了社会保障的根本性特征,而且国家和集体所体现的社会责任过小,造成了资金来源的不足,降低了保障标准,同时也影响了农村居民参加养老、医疗保障的积极性,加大了保障工作的难度。农村社会保障管理体制不顺,表现为政出多门,管理多头。民政部门、计生委、基金会、寿险公司等机构均涉及了农村社会保障,导致管理混乱,办事效率低下,难以保证农村社会保障事业的健康发展。由于农村社会保障基金管理松散,缺乏约束,致使基金运营风险加大,挪用、挤占甚至贪污社会保障资金的现象频繁出现。同时因为保障基金运营不合理,保值增值程度低,无法解决基金的保值增值问题。

从效率上讲,我国的农村社会保障制度严重抑制了生产要素,特别是劳动力的有效流动,阻碍了城乡经济的共同发展。社会保障资源在城市一些领域的相对过剩和在农村的绝对短缺同时并存,这种资源配置方式显然是无效的。各国社会保障制度运作实践表明,社会保障资金尤其是社会保险基金只有在社会保障覆盖率比较高的情况下才能达到一定效率。低覆盖率下,各级基金管理机构的人员开支、风险管理费用等基金管理成本所占比例就会相对较高,最终会造成社会保障资金使用效率低下,影响社会保障统筹互济作用的实现。

#### 4 构建公平与效率统一的农村社会保障制度

**4.1 改变城乡二元结构的社会保障制度** 公平的制度设计和安排有利于平等的国民待遇的实现,以公平为取向的农村社会保障制度的构建,给农民享受和城市居民同等的社会政治经济权利提供了一个最基本的平台,部分弥补了起点与结果的不公平。对于农村养老保险,可通过税、费留存转为养老保险基金的办法来解决贫困地区的养老金问题;在富裕地区,进一步鼓励农民适当缴纳一定费用再建立个人账户,以体现激励效用;对于农村医疗保险,要进一步完善农村合作医疗制度,建立社会统筹和个人帐户相结合的运行机制,实现小病、大病都能治,弥补合作医疗中“保大不保小”的缺陷。

**4.2 社会保障项目的设置** 对不同的社会保障项目,公平和效率的侧重点不同,应该根据各保障项目的具体情况来具体体现。如对于完全由国家来负担的农村社会保障项目,包括灾害救济、最低生活补贴、失地安插等方面,应该更多地体现公平原则,社会成员只要符合条件的都可以按照相关法律、法规平等、无偿地享受社会保障权益。而在社会保险的主要项目中,包括养老、医疗等项目中,可以适当由个人、集体和国家3方分担,农民享受的社会保险收益与其个人缴纳费用的多少进行适当的挂钩,这更多的侧重于效率原则。

**4.3 社会保障项目的内部设置** 社会保障项目的内部设置,要遵循公平与效率原则,同时兼顾不同地区经济发展水平不同带来的公平与效率侧重点的不同。中西部贫困地区农村经济发展相对落后,很多农村家庭主要劳动力都外出打工,留下来的是以老人、幼儿为主的“空巢家庭”。对于这些地区,应该更多地倾向于体现公平,国家应该在财政上予以更多的支持,以保障这些地区农民的生存和基本发展。而东部沿海相对发达的地区,农村经济水平也比较高,很多家庭自己经营私营企业,或者兼营其他收入较高的副业,或者出租房产,收入相对稳定、丰厚,同时这些农村的集体经济组织依靠发展乡镇企业等,有较强的经济力量,一直以来也承担了很多社会保障的任务,并且收到了很好的效果。对于这些地区,社会保障立法就应该更多地考虑到效率问题,国家财政的投入相对可以减少比例,更多地鼓励集体经济组织发挥力量,同时对于个人实行“多缴费、多回报”的社会保险原则,更好地发挥个人、集体的积极性,体现效率原则,促进经济快速发展。

(上接第13796页)

- [20] 陈芳清,郭成圆,王传华,等.水淹对秋华柳幼苗生理生态特征的影响[J].应用生态学报,2008,19(6):1229-1233.
- [21] 罗芳丽,曾波,陈婷,等.三峡库区岸生植物秋华柳对水淹的光合和生长响应[J].植物生态学报,2007,31(5):910-918.
- [22] 李娅,曾波,叶小齐,等.水淹对三峡库区岸生植物秋华柳(*Salix variegata* Franch.)存活和恢复生长的影响[J].生态学报,2008,28(5):1923-1930.
- [23] 张艳红,曾波,付天飞,等.长期水淹对秋华柳(*Salix variegata* Franch.)根部非结构性碳水化合物含量的影响[J].西南师范大学学报:自然科学版,2006,31(3):153-156.
- [24] 罗芳丽,曾波,叶小齐,等.水淹对三峡库区两种岸生植物秋华柳(*Salix variegata* Franch.)和野古草(*Arundinella anomala* Steud.)水下光合的影响[J].生态学报,2008,28(5):1964-1970.
- [25] 付天飞,曾波,叶小齐,等.野古草(*Arundinella hirta*)对水淹逆境的生殖响应[J].西南师范大学学报:自然科学版,2005,30(2):325-328.
- [26] 罗芳丽,王玲,曾波,等.三峡库区岸生植物野古草(*Arundinella anomala* Steud.)光合作用对水淹的响应[J].生态学报,2006,26(11):3602-3609.
- [27] 张小萍,曾波,陈婷.三峡库区河岸植物野古草(*Arundinella anomala* var

**4.4 不同发展阶段的公平与效率** 目前,我国的农村社会保障制度建设很多内容都还处于从无到有的起步阶段,不能把眼光仅仅放在眼前的发展效率上而忽视了公平,借口发展经济而放弃必要的社会保障建设,或者只建立一些局部的、残缺的制度,都不利于长远的经济发展。当然限于我国目前的国力、财力,不可能像西方国家那样建立起高保障水平的“福利式”社会保障制度,那样肯定会牺牲过多的效率,给国家财政带来过多的负担,也不利于经济发展。当人民生活达到一定的发展水平,具有一定抵抗灾害、伤病变故的经济能力时,则可以考虑推广实施效率优先的社会保险模式,以激励人们提高生产效率,促进经济的进一步发展。

**4.5 社会保障基金的筹集和管理** 农村社会保障基金的管理完全借助于市场是不行的,因为市场机制并不完美而有局限性,市场竞争既可产生较大的收益,也可能会导致较大的亏损。由于社会保险的待遇是刚性的,因而不可能承担亏损的风险,另外,过低的收益会导致系统缺乏动力,过高的收益会产生新的社会分配不公,收益的不稳定也会引发人们的不安全感,因此,必须走市场竞争与政府宏观调控相结合的道路。一方面,农村社会保险基金参照全国社保基金理事会的做法将农村社会保险基金在省一级集中,委托专业管理机构进行多元化组合投资运营;另一方面,政府需要制定限制性投资政策,规定安全投资和风险投资的比例,并根据专业管理机构的自律情况和资本市场的规范程度,收紧或放松其投资政策,力求使监管控制在一个适度的范围内。同时,为确保农村养老保险缴费、投资和发放均能安全有效,需要加强制度法规建设,建立严格的监督监管机制,并处理好综合监管和分业监管之间的关系,对于其中涉及各主体权利、义务,相关法律都应作出明确规定,并为追究违法者法律责任提供法律依据和法律程序。

#### 参考文献

- [1] 孙光德,董克用.社会保障概论[M].北京:中国人民大学出版社,2000.
- [2] 郭成伟,王广彬.公平良善之法律规制:中国社会保障法制探究[M].北京:中国法制出版社,2003.
- [3] 郑功成.中国社会保障制度改革20年的若干反思[N].经济学消息报,2000-12-01(2).
- [4] 贾俊玲.社会保障法律制度初探[M].北京:北京大学出版社,2000.
- [5] 王国军.中国城乡社会保障制度的比较与绩效评价[J].浙江社会科学,2000(4):16.
- depurata Keng)茎通气组织发生对水淹的响应[J].生态学报,2008,28(4):1864-1870.
- [28] 康志,杨丹菁,靖元孝.水库库岸消涨带植被恢复研究[J].中国农村水利水电,2007(10):22-25.
- [29] 刘信安,柳志祥.三峡库区消落带流域的生态重建技术分析[J].重庆师范大学学报:自然科学版,2006,21(2):60-63.
- [30] 李昌晓,钟章成.模拟三峡库区消落带土壤水分变化条件下落羽杉与池杉幼苗的光合特性比较[J].林业科学,2005,41(6):28-34.
- [31] 冯大兰,刘芸,钟章成,等.三峡库区消落带芦苇(*Phragmites communis* reed)的光合生理响应和叶绿素荧光特性[J].生态学报,2008,28(5):2013-2021.
- [32] 方华,陈天富,林建平,等.李氏禾的水土保持特性及其在新丰江水库消涨带的应用[J].热带地理,2003,23(3):214-217.
- [33] 涂修亮,陈建,吴文华.三峡库区退化生态系统植被恢复与重建研究[J].湖北农业科学,2000(2):29-31.
- [34] 白宝伟,王海洋,李先源,等.三峡库区淹没区与自然消落区现存植被的比较[J].西南农业大学学报:自然科学版,2005,27(5):684-687.
- [35] 冯义龙,先旭东,王海洋.重庆市消落带植物群落分布特点及淹水后演替特点预测[J].西南师范大学学报:自然科学版,2007,32(5):112-117.