

# 社会保障中政府的介入及其现阶段的应用

郭士征

**摘要:** 我国要建立独立于企事业单位之外的社会保障制度, 其中政府的地位和作用就显得特别重要。本文试图从社会保障中政府介入的原因、失效及其后果, 以及最终决定等几个方面进行理论探讨。与此同时, 还就现阶段的我国实际状况, 提出有关政府介入的重要应用。

**关键词:** 政府介入, 行为失效, 最终决定, 现阶段应用

社会保障中政府的地位与职能, 是社会保障研究中极其重要的问题之一, 特别是随着体制改革的深入, 政府已从许多领域淡出的情况下, 政府对社会保障的介入, 以及有效的应用更引起人们的注目。

## 一、政府介入的原因分析

政府的介入是社会保障得以顺利发展的决定性因素, 在这点上应该是被事实所证明的, 但是政府为何要介入社会保障, 也就是介入的依据什么, 是很值得深入分析的。我们认为, 以下三个因素是重要的。

(一) 国家责任——这可以从三个方面来理解: 首先从社会保障的形成来看, 暂不管其当时的目的是什么, 即使从起源起, 国家就把社会保障的发展作为己任, 并在其中起着主导作用, 社会保障也成为维护当时统治阶级利益的工具, 并利用法律扫清障碍, 以充分体现统治阶级愿望。通常, 国家责任由政府承担, 由于政府具备例如协助立法和行使行政的权力、管理网络和财政的优势, 以及在群众中具有较高的权威和信用度等等优势, 所以国家的责任能得到较好的贯彻, 社会保障也由此获得较快发展; 其次从社会保障的对象来看, 社会保障的对象是全体社会成员, 作为国家的责任, 应当也必须全面介入, 以使社会保障各个项目得到全面落实和持续发展。事实上, 社会保障许多方面没有政府的直接参与、组织和实施, 公民的权益就无法得到保证。同时, 也正是由于具体责任的承担者政府, 能从法律的制订、财源的提供和政策的推行等等方面予以强力支持, 社会保障才有可能更快发展, 全体社会成员因此得益且正当权利才能得到维护; 再次从社会保障的主体来看, 虽然社会保障的责任主体有着多元化的趋势, 但政府仍然是主要的责任者, 尤其是像社会救助、社会保险等几个社会保障的主要骨干组成, 责任主体仍然是代表国家的政府。此外, 政府还是社会保障的政策主体, 政府通过各种政策的制订, 使社会保障能沿着正确的轨道进行, 特别在社会保障法律不健全的情况下, 政府的行政法规更起着不可缺少的作用, 政府正是通过政策的实施, 体现着国家的意志、愿望和责任, 规范着社会保障的行为准则, 维护公民权益和社会的稳定。

(二) 市场失灵——如今像古典经济学家萨伊那样, 坚持认为市场是可以通过自我调节解决社会经济问题的观点, 显然已被许多国家所抛弃, 反之利用政府权力对市场进行适当有效干预, 却成为当今不少国家的共识。市场失灵所引起的恶果, 已引起各国政府的关注, 因此作为政府弥补市场失灵的重要措施, 社会保障也因此得到更加重视。市场经济所固有的五

个方面特征，也促使政府必须全面介入社会保障：

1. 市场经济是竞争经济。市场经济的竞争规律和优胜劣汰，不可避免要出现强弱分明的两级分化，社会矛盾因此激化，为维护社会正常秩序，政府必然要对那些市场竞争中的失败者和弱者，予以物质援助，以确保他们的生存需要。

2. 市场经济是社会经济。市场经济往往以生产社会化为特征，它与自然经济有着天壤之别，劳动者参与的是社会生产，而不是家庭生产。因此，劳动者的个人风险已深深的带上社会性，并且集中到社会后，如社会不予以解决，就会造成严重的社会问题，这使政府出面实施社会保障，安定社会和消除劳动者生活隐忧就成为必然。

3. 市场经济是能力经济。市场经济把效率优先作为自己的信条，在市场经济中能力原则是永恒的，能力高低决定着人们在市场中的地位 and 收益。但是，任何社会中都存在能力低下或因病而丧失劳动能力的人，在能力原则下这些人生活受到严重威胁，有可能成为社会的不稳定源，如果政府不以相应的立法和制度保障他们的生活，经济的正常运行和社会的安定是难以做到的。

4. 市场经济是周期经济。市场经济经常会出现波动，经济高涨和经济衰退交替运行，并且呈现出周期性特点。应该指出，在经济停滞或衰退期里，由于企业破产工人失业，使劳动者无以为生，失去了收入的来源，从而陷入了生存危机，如无政府介入予以帮助，不仅他们及其家庭的基本生活无以保障，社会亦无法安定。

5. 市场经济是风险经济。市场经济既有很高的效率，但同时又存在大量风险，特别是收入风险威胁着人们的正常生活。通过政府介入，并在国民中建立抵御收入风险的预防机制，不仅是国民生活的迫切需要，且是经济社会发展的重要课题，即使发生意外，人们也能得到应有的补偿，正常的生活也能继续维持而不致危及社会。

（三）改革需要——目前，世界各国都在进行改革，改革是当今国际潮流，包括社会保障在内，政府始终是这场改革的领头羊，它是改革能否成功的决定因素。就以我国为例，多种改革需要也促使政府必须全面介入：

1. 企业转制平稳过渡的需要。其中特别是国企改革及体制转换，是决定我国改革成功与否的关键。由于计划经济下所积累的各种问题，确已到了积重难返的程度，没有政府的强力介入是无法克服的。例如“减员增效”所带来的大量下岗人员，政府如果不全力改善社会保障，不仅企业下岗不可能，就是下岗了也会引起严重社会问题。

2. 支付改革成本的需要。改革需要付出代价，为了配合和支持经济体制改革，我国政府推出了“三条线”（城镇居民最低生活保障线、下岗工人生活补助线、离退休人员养老基本保障线），这“三条线”为内容的社会保障支付，都属于改革成本的支付范围，并且也只能主要由政府承担，这是保证改革成功的前提条件。

3. 保持改革过程社会稳定的需要。改革、发展与稳定关系密切，稳定是前提，没有良好的社会环境，改革和发展都不可能顺利进行。政府通过全面介入且主导开展社会保障，不断健全完善社会保障，从而使改革进程的顺利进行有个较好的外部环境支持。

4. 社会保障本身完善的需要。社会保障牵动着亿万人民的切身利益，关系着社会经济的顺利发展，同时社会保障还是一个复杂的社会工程，没有政府的强力介入和支持（包括法律、财政、政策等等），社会保障的改革就不可能成功，社会保障本身的完善更会困难重重。特别是我国正在设计和建立独立于企事业单位之外的社会保障体系，更需要强化政府的责任

和职能。

## 二、政府介入的行为失效

正如前述，由于政府全面介入并主导社会保障的发展，才有效地解决了社会成员尤其是劳动者的社会风险，但是政府也不是万能的，也就是政府也有可能行为失效，正如萨缪尔森指出的那样，“应当认识到，既存在着市场失灵，也存在着政府失效”，政府失效带来的后果同样具有消极性和损害性。这种情况在社会保障领域更是屡见不鲜，教训是十分深刻的，战后欧美国家政府在处理社会保障水平问题上的行为失效，便是鲜明的一例。这说明政府所具有的优势并不能掩盖其行为失效所引起的严重后果，这应该引起我们的重视。

（一）政府行为失效的原因——在社会保障领域的发展中，政府由于在目标模式、保障水平等方面定位不准，或在社会保障的运行机制的设计上不合实际而失误，从而造成政府行为失效，并产生了严重后果。追究其原因，我们认为主要还是在一些重要关系的把握上出现问题，特别是下列三个关系没有辩证统一：

1. 公平和效率的关系。社会保障实践中，政府出于责任和义务，总是把维护社会公平作为首要目标，无疑是正确的，这也是政府全面介入和主导社会保障的主要原因。政府希望通过包括社会保障在内的公平措施，以及国民收入再分配，使社会的弱势群体得以生存乃至维持基本生活，防止两级分化和避免社会矛盾激化，应该说社会保障为此作出了重要贡献。但是，一个原则仍要坚持，这便是公平不能过分牺牲效率，社会保障的实施中仍要兼顾效率。一般的说，法定的社会保障项目，无疑的要实行以公平为主，而非法定的社会保障项目，则更多要考虑效率的发挥。公平与效率的关系，不能正确把握分寸甚至颠倒关系，当然只能使政府努力落空，社会保障应有作用也会大打折扣。

2. 政府与市场的关系。正如人们所知，在市场经济中政府的作用，与市场的调节存在着既对立又统一的关系。如果处理得当，两者之间关系上是能达到功能互补的，正如社会保障的一系列措施，就极大弥补了市场缺陷。但是，政府与市场同样存在着一种机制的背反性，即两者不仅有矛盾甚至相互冲突，特别表现在政府行为上的失误，导致结果背道而驰。就如社会保障中政府在保障力度和保障标准上把握不准，就极有可能削弱市场作用，影响市场效率，窒息劳动者乃至社会成员在市场中的创造性和积极性。

3. 国力与水平关系。国力是社会保障水平的基础，任何超越国力的社会保障设计，都会使政府的目标和努力失效。因此，政府对社会保障水平定位，应基于资源的供给和国民的需求状况，即在需要与可能之间寻找到最佳结合点。特别像我们这样一个发展中大国，高水平和高负担不应是我们追求的目标，因为这远离了我们国力所能承受的限度。因此，政府能把握好上述关系，并且根据国力增强而逐步提高社会保障水平，就能避免因政府失效而带来的灾难性后果。

（二）政府行为失效的后果——由于政府在社会保障中占据主体地位，许多社会保障内容也是政府行为，政府手中握有权力，以及社会保障中部分项目是以立法为后盾强制实施，因此政府行为失效，特别是一些决策失误所带来的后果就更加严重。

1. 目标定位失误。社会保障的目标定位，涉及一个国家发展社会保障的制度模式，如果把这种定位建立在不切实际的基础上，其后果必将使制度运转困难，且引发许多负面效应。例如盲目的高福利高负担式的目标定位，不仅仅极大增加了财政压力，而过高福利将引导人们的惰性和依赖意识的增强，影响了劳动者的生产积极性和社会活力，同时高负担还使企业负担加重，削弱了企业在市场的竞争力。

2. 责任认识失误。在社会保障中政府责任认识有两种偏差，一是实行政府包办和责任全包，这使国家财政背上沉重包袱，而社会资源却得不到有效利用，出现了个人靠单位，单位靠国家的奇特现象；二是政府放弃责任，该由政府承担的却不能落实，导致保障滞后保障不力，国民缺少基本保障，劳动者心怀隐忧，既不利于生产积极性的发挥又影响劳动力的再生产，社会的未来预期不佳，使社会发展充满不稳定的变数。

3. 管理服务失误。社会保障中许多管理和服务工作，是由政府直接承担的，但是由于政府在管理决策和管理技术上的失误，导致社会保障的管理效率低下，以及管理成本居高不下。就以基金管理为例，它包括收缴、运作和给付三个环节，如果收缴因缺少法规支持而使收缴率很低，基金运作又片面强调安全，而使基金运作回报成为奢望的话，就会使基金收支压力增大而给付困难，社会保障给付社会化也更是无法实现。

### 三、政府介入的最终决定

政府介入社会保障虽是肯定的，但政府介入的范围和程度，却大有文章可做，其中研究一下政府介入必要范围和程度的决定，对于合理把握政府行为是很有必要的。我们认为，政府在作出多大范围和程度上介入的最终决定时，往往是受到下述状况制约的：

（一）经济体制——实行何种经济体制，对于政府介入社会保障的范围和程度其影响很大。计划经济体制下，政府往往把保障责任独揽，因此政府介入的范围就广程度亦深。相对于市场经济体制下，虽然社会保障更有所发展，但政府角色和地位发生变换，政府介入的范围和程度受到严格限制，政府主要承担最低保障和基本保障责任，而不是全部责任，超出责任限度的许多社会保障工作，都由包括个人在内的社会承担，或与政府共同承担，因此政府介入的范围和程度都有所制约。

（二）政策目标——社会保障属于政府的社会政策内容，也是政府为达到政策目标而经常利用的手段，社会政策的目标设定，对于政府介入社会保障的范围和程度起有重要影响。例如政府在考虑强化国民收入再分配，来达到政府的预定目标时，政府就有可能依据社会政策，更深更广的介入社会保障，通过政府财政收入转移支付，加强对低收入群体的扶助，社会保障中政府行为色彩也会因此更为鲜明，政府的作用更加突显，社会保障力度因此也会加强。

（三）社会矛盾——我们知道，社会保障不仅具有经济性功能，而且还有十分突出的政治性功能，正是由于它在缓和社会矛盾、稳定社会秩序上的显著作用，社会保障被称为社会的“安全阀”和“稳定器”。通常情况下，根据社会中弱势人群的呼声，以及社会矛盾的发展状况，政府有可能出于政治性动机，即从缓和社会矛盾出发，加大对社会保障的介入，在保障政策和内容上采取有效措施，并在财力上予以更大投入，这使政府介入社会保障的范围和程度大大加强。当然，政府的介入并不是一种短期行为或是权宜措施，但是社会矛盾的变化，却是构成了政府在多大程度上介入社会保障，因为社会保障在解决社会矛盾上是如此具有不可替代性。

（四）资源供给——资源的供给是社会保障发展的基础，而政府手中所掌握的资源状况，又往往决定政府能向社会保障发展提供多大的支持，而这正影响着政府对社会保障的介入范围和程度，特别是政府的财政实力，更是政府如何介入的重要依据。虽然，社会保障财源是多元化的，但是政府投入始终占有不小比例，尤其是像社会救助、社会优抚等，其资金来源主要是国家和地方财政，因此资源供给的保有量就成为政府介入的必要前提。此外，政府还经常组织利用社会的资源，向社会保障间接提供，这也一定程度上促进了政府的间接介入。

尽管如此，资源供给的紧缺，往往仍是阻止政府作出深度介入决定的主要原因之一。

#### 四、政府介入在我国现阶段的若干应用

我国现阶段正处于社会主义初级阶段，同时新旧体制的过渡又处于关键时期，所以社会保障的任务，不仅要解决现实的温饱问题，而且还要为体制转换所出现新问题的解决创造良好的社会环境。因此，我国现阶段中政府介入社会保障，也不可避免的要带上时代的特征和要求，并且介入的力度肯定要大些，介入的范围也要更广些，下列几个方面，正涉及到现阶段政府介入的应用事例：

（一）积极推动社会保障法律体系的形成。如果要问我国社会保障的发展最缺少什么？或问阻碍现阶段我国社会保障发展的最大障碍又是什么？回答肯定是最缺少完善的法律体系以及法律滞后，一个典型的表现，便是至今尚未出台一项正式的社会保障法律文书。面对这种落后状况，政府必须大力介入，政府虽仅是执法机构，但它对立法进程的促进作用是明显的，包括协助立法机构落实立法依据等等。事实上，也只有促成法律体系的形成，政府才能依法行政。

（二）努力承担转制成本。这包括旧体制遗留问题，以及新体制转换所产生的社会保障新问题，其中特别是国有企业改革所发生的问题。基于政府的责任和配合支持转制改革，政府应承担其改革成本的支付，这不仅包括做好当前“三条线”的资金供给，而且要着手对因过去旧体制模式所遗留的一系列问题采取措施，承担必要义务。如承担养老保险改革中旧体制的欠帐，便是政府的重要介入，这是使转制和改革顺利进行的必要前提条件。

（三）着手调整现行财政支出结构。随着社会保障力度的加强，财政对社会保障的支持肯定会加强，保证有计划的增加社会保障资金投入，是政府介入的主要内容。为此，必须调整现行的财政支出结构，从增量财力和存量财力入手，实行预算内外财力并举。通过财政收入的转移，增大国民收入再分配的效果，重点解决好三种对象的保障问题，即国企下岗职工的基本生活保障、城市居民的最低生活保障，以及广大退休人员的养老保障问题，保护人民利益，维护社会稳定。

（四）正确处理“费”改“税”的征缴改革。提出“费”改“税”的征缴思路，主要是认为“费”改“税”有更强的约束力，因为它的背后有着很严格的法律支持，所以对解决当前社会保障筹资困难有利。然而目前我国除社会保险外，其它主要的法定项目，实际都是利用税收作为来源的财政转移支付，所以这些项目并不存在“费”改“税”的问题，这说明“费”改“税”主要还是针对社会保险而言的。我们认为，对社会保险进行“费”改“税”的改革，不仅仅是征收办法的改变，实际它意味着是对政府介入定位的重大变化，它的负面影响是强化了政府介入的无限责任，直接加大了政府的财政负担，这与正在形成的新机制，即国家承担有限责任是背道而驰的。事实上，“费”改“税”并无助于改善当前收缴困难的局面，因为收缴困难主要还是部分企业经营恶化所致，对于其中的人为因素，完全可以通过加强社会保险费收缴法律予以解决。当然，从长远来说，为了使社会保障征缴统一，在将来开征社会保障税应可考虑，但目前时机不成熟，匆忙实行将会对现行的新制度带来巨大冲击，这是我们不能不认真考虑的。

（五）尽快改变基金管理中政府的过度介入。社会保障基金，特别是社会保险基金的管理，目前基本是由政府进行管理，虽然实行政资分开，但社会保障基金的管理机构仍由政府间接领导，社会保障基金的使用也由政府决定。因此，在基金管理上政府的介入程度是很深的，虽然这对社会保障基金的统一管理和安全使用是有利的，但是它所产生的副作用却不可小嘘，一是效率问题，二是责任问题。首先，基金效率是生命，它已是当今社保基金的重要

来源，但是目前国家对社保基金的投向作了严格的规定，只准投资于政府债券和银行里的财政专户，而不允许基金有任何其它作为，特别是不准投资于市场（包括证券市场），这使基金效率降到最低程度，同时也使我国社保基金收支更加不平衡。其次，上述做法也使基金的责任更加向政府倾斜。其实政府大可不必如此深度介入，应主要在政策上予以导向，基金的运用应交于非政府机构操作，例如专业的基金公司，政府重在监督，在基金运作市场化方面，政府还可提供税收等支持，千万别使政府陷入基金管理的重重实际运作和决策之中，否则结果只能是基金效率越来越低，而政府承担的责任却越来越大。

#### 参考文献

[1]周弘：“世纪末社会保障制度面临的挑战”，载于《国际经济评论》，1999(11)

[2]段春玉、石伟红：“我国社会保障体系建设中的政府职能鉴定”，载于《财经问题研究》，1999(12)

[3]刘燕生：“社会保障中道德风险的防范研究”，载于《中国劳动保障报》，2000.9.30

## Governmental intervention and its Pacifica in social security policy guoshizhen

作者单位：郭士征：上海财经大学经济学院劳动与社会保障系，系主任，教授。