

金融危机视角下的社会保障机制及其功能述评

刘远风

(武汉大学社会保障研究中心, 湖北武汉 430072)

[摘要] 社会保障机制是市场机制和政府机制的融合, 主要包括金融深化机制即社会保障与资本市场的互动机制、收入分配与社会分层机制和需求管理与社会稳定机制。随着金融危机社会影响的日益凸现, 相应的社会政策必将出台, 正确认识和合理运用社会保障机制是做出恰当政策选择、进行经济社会结构深刻调整的重要前提。

[关键词] 社会保障; 市场机制; 政府机制; 金融危机; 风险

[作者简介] 刘远风 (1977-), 男, 湖南常德人, 武汉大学公共经济管理博士, 主要从事公共经济与社会保障研究。

[中图分类号] C913.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-626X (2010) 02-0100-05

A Review on Mechanism and Function of Social Security from the Perspective of Financial Crisis

LIU Yuan-feng

(Center for Social Security Studies of Wuhan University, Wuhan Hubei 430072, China)

Abstract: Social security mechanism is the integration of market mechanism and government mechanism including financial deepening mechanism, which is the interaction mechanism of social security and capital market, income distribution and social stratification mechanism and demand management and social stability mechanism. With the financial crisis highlights the growing social impact, the corresponding introduction of social policy is inevitable. To accurately understand and properly use social security mechanisms are important prerequisites to make appropriate policy options for a profound socioeconomic restructuring.

Key words: social security; market mechanism; government mechanism; financial crisis; risk

自 2008 年金融危机爆发以来, 各国政府、企业、各类国际组织及个人纷纷做出回应, 从影响来看, 政府做出的反应起着主导作用。金融危机爆发伊始, 各国政府以拯救和刺激经济为政策导向, 出台了各种经济拯救方案。然而, 随着金融危机通过贸易、就业、收入分配和政府预算等渠道对社会经济各个层面的影响日益显现, 应对金融危机的社会政策必将启动, 因此社会保障体制的改革不可回避。前车之鉴乃后事之师, 1997 年亚洲金融危机后, 韩国政府启动了社会保障改革, 超越了“生产主义福利体制”(welfare productivism), 形成了巩固的福利国家, 而 1994 年阿根廷为了摆脱经济危机, 实行社会保障私营化, 不仅导致了政府赤字大幅增加, 而且导致了在社会经济领域更加严重的政府干预。虽然此次金融危机的原因和影响与以往金融危机或经济危机不尽相同, 但不可否认, 应对危机必将运用到社会保障机制, 进一步认识社会保障机制, 有利于我们实施更加切实有效的社会保障改革。

社会保障机制(在西方学术语境下称为福利国家机制, welfare state institutions)就是社会保障各要素之间及社会保障要素与其他社会经济要素之间相互作用的方式及其动态过程。从社会保障产生、发展的经济学理论依据和各国社会保障政策实践来看, 社会保障机制的成长实际上就是市场机制与政府机制的融合发展。市场机制是以价格信息和竞争为核心杠杆, 发挥分散决策优势的一种激励约束机制; 而政府机制是以公共权力的运用和公共决策为核心杠杆, 发挥集中决策优势的一种公共利益实现机制。由于价格的形成过程、竞争的程度、公共权力的运用方式、公共决策过程在不同的经济社会中各不相同, 因而, 市场机制和政府机制在不同的国家或地区有不同的表现形式。然而现代经济是一种混合经济, 既有政府机制也有市场机制; 既要分散决策也需集中决策; 既要通过竞争实现个人利益, 也要通过运用公共权力实现公共利益。在社会保障领域, 既有个人利益也有公共利益, 既有个人选择也有集体决策, 因此, 社会保障领域市场机制与政府机制的融合成长表现得尤为突出, 而发达国家由自由放任的经济转变到混合经济也是以福利国家的形成和发展为主要标志的。总之, 从性质上讲, 社会

保障机制就是市场机制与政府机制的一种融合。具体来说，包括社会保障与资本市场的互动机制即金融深化机制、收入分配与社会分层机制、需求管理与社会稳定机制等。

一、社会保障与资本市场的互动机制即金融深化机制

当今社会是风险社会，在就业市场日趋复杂的条件下，为应对收入不确定性和未来消费的不确定性风险，可以通过储蓄和资本市场实现自我保障和家庭保障，也可以由国家出面实现保障即社会保障。一般来说，人们收入水平越高，自我保障的能力越强，然而，自我保障能力的高低还受制于资本市场，也正是由于资本市场的不完全性才使社会保障有了巨大的发展空间，但是，人们可以通过资本市场实现某种程度的自我保障，这种保障与社会保障在功能上具有一定的相似性。

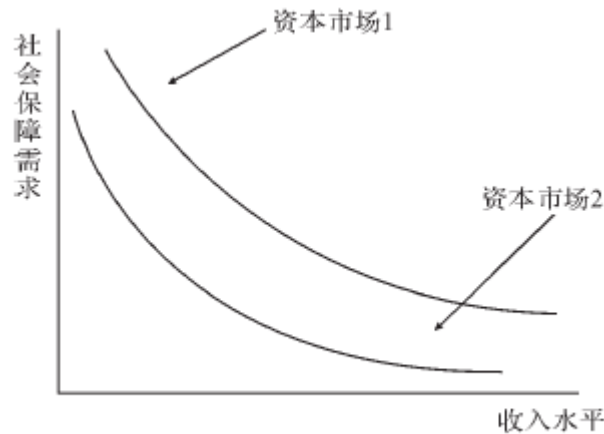


图 1

社会保障、收入水平和资本市场的关系如图 1 所示。一般来说，收入越低，对社会保障的需求越强烈，收入高者有较强的自我保障能力。同样，人们的自我保障能力受制于资本市场。当从不发达的资本市场 1 转变成发达的资本市场 2 时，在同样的收入水平下，人们的自我保障能力提高，对社会保障需求和依赖降低。以养老保障为例，在现收现付体制下，替代率的高低受资本市场影响很大，不发达的资本市场，人们的自我保障能力较低，因而会过多地依赖公共养老金，替代率较高。人们提高自我保障能力的诉求和依赖社会保障的诉求同时存在，因此，即使是现收现付体制，也会形成强大的金融深化压力，作为责任主体的政府，为了减轻公共养老金的压力，也有强大的金融深化动力。在基金积累体制下，不仅实际替代率由投资回报率决定，而且规模巨大的养老基金影响着资本市场的结

构和规模，作为重要的机构投资者本身所具有的政治和经济影响力也会在一定程度上决定金融工具的创新和运用。基金积累制的优越性和有效性由投资回报率的高低决定，因此，作为责任主体的政府仍然有强大的动力和压力推行金融深化。

产生美国金融衍生产品泛滥、金融监管松弛、市场风险过多的由金融产品投资者承担是产生本次金融危机的重要原因之一。而由于美元的世界货币地位，导致风险向世界范围内扩散。因此，在发达国家，对金融深化和资本市场发展有了广泛的反思。2009年6月24日开幕的“世界金融和经济危机及其对发展影响”的高级别会议上，联合国提出了八项应对危机的原则，其中首要原则是“致力于恢复市场与政府角色的平衡”。人们通过资本市场实现自我保障是有一定的限度的，因此，金融衍生产品泛滥的美国面临的选择是要么降低消费水平，要么政府承担更多的责任，当然美国政府是否有能力有条件维持美国的高消费又另当别论。然而，对于中国这样的发展中国家，资本市场还很不发达，通过金融深化，完善资本市场，提高人们的自我保障能力还有很大空间。因此，我国政府一方面应培育市场机制，完善市场特别是资本市场，开发人们在现有收入水平下的消费潜力，另一方面要完善相关社会保障制度，承担更多的保障责任，以便帮助低收入者提高消费能力和释放一般收入家庭谨慎防备所抑制的消费。通过市场机制与政府机制两个方面来扩大内需，提高人们的消费水平。

二、收入分配与社会分层机制社会保障可以通过直接的转移支付实现收入再分配，也可以通过就业保障、失业保障、工资保护及劳动力市场等间接的影响到收入分配。社会保障不仅仅是一种对失衡的社会结构进行干预或矫正的机制，就其本义而言，亦是一个分层化体系。^{[1] (p. 25)} 社会保障通过影响收入和就业在一定程度上决定个人的社会经济地位，社会保障甚至可以直接通过政策措施来决定老人、妇女、失业者等特殊群体在家庭和社会中的经济地位与个人声誉，因此，社会保障影响到社会分层的方方面面。

社会救助是一种直接的转移支付，国家或地区收入再分配的强度很大程度上由社会救助实施状况决定。社会救助覆盖面、贫困线的高低、救助标准等基本参数决定着一种社会救助体系的转移支付力度，从而改变既有的收入分配格局。社会保险似乎与私人保险有着血缘关系，它将权利和给付与就业、工作业绩、缴费相联系，以增强工作激励和提高劳动生产率，如果以保险精算为基础，社会保险

还可以保留纯粹的福利交换关系^{[1] (p. 48)}，在现收现付制中，由于财政幻觉，个人责任不明晰，该体制有不断提高受益水平的政治压力，无法适应老龄化的人口结构转变和社会形态的变化，也难以根据经济形势调整受益水平，因此，当代福利国家普遍实施从现收现付制向基金积累制变革，在社会保险中也渐次引入保险精算技术，社会保险的再分配功能逐渐弱化，然而，社会保险仍然包含着再分配因素。首先，它的覆盖面会影响到收入分配，社会保险未覆盖的人群面临更多的社会风险，因病致贫、因灾致贫、因失业致贫及老年贫困的可能性大大增加。东亚国家由于着力解决发展经济的当务之急，社会保险往往只覆盖产业工人等工薪阶层，供款成为受益的先决条件，因此，社会保障反而增加了社会经济不平等。^[2]其次，社会保险的基本理据和原则中蕴含着再分配。若试图在非基金积累项目中排除再分配，以使供款与受益的联系更加透明，则会破坏公共项目应有的合理性，且包含着另类的再分配即从穷人到富人的逆向再分配（因为穷人往往死得早），从男人到女人的再分配，从已婚夫妇向丧偶者的再分配和从最贫困者之外的人向最贫困者的转移支付。^[3]而在基金积累项目中，既得受益权和受益门槛的规定包含着再分配。因为这种规定实际上容许政府冻结部分个人或用人单位供款以充实公共用途。在基金积累制中，受益按资本量（供款）分配，成本却按账户平均分担，因此大账户分担了更多的成本，小账户由于其供款者就业更不稳定，往往需要更大的管理成本，所以基金积累制中包含着大账户向小账户即供款多者向供款少者的转移支付。

社会救助和社会保险外的其他福利项目也有其特定的公平或效率目标，分配效应隐含其中。总之，社会保障各个项目都有各自的利益分配机制，具体的利益分配机制，可将社会分配的基础、社会福利（社会保障产品）的类型、输送策略和筹资方式等几个维度来阐释，每个方面可从三个角度来考察，即各个维度内的选择范围；支持它们的社会价值；支持它们的理论和假设。^[4]

社会保障的社会分层机制主要由社会保障对收入分配的影响、对社会地位的影响和对劳动力市场的影响等几个关键要素决定。首先，社会保障把人群分为制度内人群和制度外人群，是否被社会保障所覆盖在某种社会背景下成为个人社会地位的重要标志。例如，在我国，是否有三险一金（养老保险、工伤保险、医疗保险和住房公积金）成为职业地位的重要标志。那些没有三险一金的职业被认为

是低级的职业。其次，如上文所述，社会保障影响收入分配，从而直接影响阶层地位的形成。第三，社会保障还通过影响劳动力市场格局、人力资本形成等途径影响着阶层和地位差异的形成。在我国，由于社会保障覆盖面的有限性，从而将劳动力市场分割成首属劳动力市场和次属劳动力市场，一个是正规的有社会保障的就业部门，一个是非正规的没有社会保障的就业部门，这种劳动力市场特征与学历歧视、户籍壁垒等社会因素相结合，就形成了一个社会分层的机制。社会医疗保险的劳动力再生产功能、农民工子女受教育权问题都会直接影响着人力资本的形成，从而一定程度上决定个人的职业选择和阶层地位。社会保障事业发展，国家服务职能的扩张，政府相关管理岗位的扩容，将有利于工薪阶层的壮大和促进女性就业，从而优化社会结构。

本次金融危机对收入分配和社会分层的影响首先表现在大量低技能劳动者面临失业，从而面临贫困。社会保障一方面起到失业保护和缓解贫困的作用，另一方面却加深了制度内人群和制度外人群之间的鸿沟，扩大了两极分化。因此，扩大社会保障覆盖面，争取社会保障的全民覆盖从而优化社会结构，成为金融危机下社会政策选择的重要方面。

三、需求管理与社会稳定机制

现代经济已经告别了生产能力不足的困境，分配和消费更加凸显出其重要性。本次金融危机并不存在生产能力不足，反而有许多国家依赖出口，千方百计促进出口，表现出生产的相对过剩。但美国却存在过度消费问题。因此，从全球经济的视角来看，我们需要调整的是全球分配和消费格局。社会保障通过保障人们的消费能力，改变人们的消费预期，从而具有需求管理的功能。也正因为社会保障能够一定程度上保证人们的基本消费，从而避免一部分人因生存困境而铤而走险，因此，社会保障具有社会稳定的功能。

个人和家庭消费由收入水平、消费信贷及资本市场特征和其他影响消费的心理因素等共同决定，其中，收入水平起着最为关键的作用。社会消费除个体消费因素影响外，还受收入分配的影响。在边际消费倾向递减规律的作用下，富人的边际消费倾向要低于穷人即富人的收入只有相对较小的部分用于消费，因此，从富人向穷人的转移支付有利于扩大消费，一个贫富悬殊较小的收入分配格局能更加有力地促进社会消费。社会保障正是通过影响个体消费决策和社会收入分配来

影响社会消费，实现需求管理。首先，社会保障提高了人们抵御风险的能力，鼓励人们增加消费行为。在谨慎动机的作用下，人们预留收入以备不时之需，风险抑制了人们的需求，提高了人们的抗风险能力。其次，社会保障通过收入再分配，提高整个社会的消费倾向。通过社会救助等措施实现从富人到穷人的转移支付，由于穷人的边际消费倾向较高，社会整体的消费倾向提高。第三，社会保障通过影响初次分配，从而影响消费。是否有利于促进消费取决于一定的社会保障体制是否有利于收入分配格局更加平等、缩小贫富悬殊。第四，社会保障还可以通过直接的社会服务提高社会性消费水平。比较典型的是政府提供医疗服务和教育服务从而提高整个社会的医疗消费和教育消费。社会保障不仅影响消费水平，而且通过影响消费决策、产业结构等间接影响消费结构。以对产业结构调整的影响为例，在福特主义标准化集约生产条件下，各个岗位上需要的企业专门技能各不相同，由于有失业风险的存在，人们进行人力资本投资、发展自身技能就具有某种投资风险。不同的社会保障体制对企业和个人投资于企业专门技能、行业专门技能或一般技能产生不同的激励效应^[5]。在产业结构转型中，为了激励企业和个人投资于特定的技能，需要相应的社会保障制度支持。产业结构的转型升级，不仅本身有相应的需求支持，而且影响到经济发展和收入水平、收入分配、价格水平、就业结构和消费者心理等，进而影响社会需求的方方面面。

本次金融危机一个重要表现是全球分配和消费的失衡，其中又以中美贸易失衡为典型代表。中国依赖出口，内需不足，而美国消费信贷膨胀，过度消费。全球经济转型需要中、美等国调整需求，然而各国需求管理的方向和重点不一样，中国以扩大内需为主，而美国以抑制过度需求为主。社会保障的需求管理机制的恰当运用，必将对各国经济转型和发展做出贡献。在欧洲福利国家实践中，通过社会保障措施激活潜在的教育培训和医疗卫生需求，成为改善宏观经济形势和实现经济转型的重要举措。在重新启动消费，提高劳动生产率和生产力，及扭转利润下降和资本过度积累趋势等方面，社会保障制度无疑是一种创新模式，满足社会需要和风险的最佳社会保障制度可以引导建立劳动生产率进步的模式。^[6]

社会保障的社会稳定机制主要通过保障民生、解决部分弱者的生存困境、促进社会公平、维护政权合法性等来实现。社会稳定机制是社会保障诞生以来最为引人关注的一种机制，也是各国政府十分关心的一种社会机制，维护社会稳定甚

至是不少国家建立和完善社会保障制度的最主要驱动力。社会保障的社会稳定机制的功能和原理并不复杂，但在金融危机下却值得格外重视，社会保障的改革和完善，要特别注意社会稳定机制的发挥，着力解决一些困难群体的迫切之需。

危机之所以意味着转机，是因为危机具有议程创始效应，通过反思危机、应对危机，一些被拖延、被掩盖的社会问题转变成政策问题，经济社会结构的深刻调整将提上议事日程。本次金融危机充分暴露了各国经济社会结构中的深层次矛盾。从全球范围来看，后工业社会就业结构发生深刻变化，社会化大生产恰恰使弱势群体不为经济所需要[7]，福利国家的动力真空、人口老龄化与预算难题导致福利国家改革困境，福利国家困境使得市场途径解决后工业社会转型问题成为发达国家政府热衷的选项，而后工业社会过度依赖服务业的发展，实体经济的重要性相对下降，发达国家通过消费者金融实现过度消费的潜在风险增加。在我国，由于内需长期不足，经济增长过多依赖出口，而出口的扩张在某种程度上又依赖于某些发达国家的高消费，这种高消费受社会资源和实际收入水平的约束，具有某种不可持续性，因此，我国经济发展过程中积累了生产相对过剩的风险。在全球化背景下，我国经济社会转型在充分认识自身问题的基础上，还必须认真了解全球背景。社会保障机制向来是与其他经济社会制度结合在一起发挥作用，其具体的运用在福利国家有着广泛的实践。借鉴他国经验，以本次金融危机为契机，推动我国产业结构升级和社会结构转型，为我国经济社会持续发展提供新的动力，成为我国当前社会保障制度建设的重要考量。

[参考文献]

- [1][丹麦]考斯塔·艾斯平·安德森. 福利资本主义的三个世界[M]. 郑秉文, 译. 北京: 法律出版社, 2003. 11.
- [2]Huck-ju Kwon. Transforming the Developmental Welfare State in East Asia Social Development and Change[M], Vol.36, (3): 480.
- [3]Richard Disney, OECD Public Pension Programmes in Crisis: An Evaluation of the Options Social Protection Unit Human Development. [EB/OL]. Network The World, 1999, (8), available at <http://www.worldbank.org/sp>.
- [4][美]NeilGilert, PaulTerrel, 社会福利政策导论[M]. 黄晨熹, 周烨, 刘红,

译. 上海: 华东理工大学出版社, 2003, (8): 83.

[5] Margarita Estevez- Abe, Torben Iversen, David Soskice. Social Protection and the Formation of Skills[N]. A Reinterpretation of the Welfare State paper for for presentation at the 95th American Political Association Meeting at the Atlanta Hilton and the Marriott Marquis, 1999-09- (2-5): 45.

[6][法]卡特琳·米尔丝, 社会保障经济学[M]. 郑秉文译. 法律出版社, 2003. 11. 5.

[7][德]费兰茨·考夫曼, 福利国家面临的挑战[M]. 王学东译. 北京: 商务印书馆, 2004. 12. 3.