

The Research on the Value Choice of Chinese Social Security

—Based on the Theory of Fairness and Efficiency

Yuchao Wang

Department of Philosophy and Social Sciences, Jilin University, Changchun Jilin
Email: 1248502910@qq.com

Received: Feb. 14th, 2016; accepted: Feb. 26th, 2016; published: Mar. 2nd, 2016

Copyright © 2016 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

Throughout the course of development of the modern social security, it is not difficult to find that social security just emphasizes economic efficiency at the beginning and it is regarded as a tool to maintain the ruling class. With the growing awareness of fairness, to maintain a fair degree of continuous improvement, social security became a burden of the social economy. Then government began to cut social welfare and enhance the efficiency. This process is always accompanied by the value selection of the equity and efficiency. On the understanding of the relationship between fairness and efficiency, there are three points. Firstly, fairness and efficiency are mutually contradictory, and they cannot be achieved at the same time; any part's enhancing will lead to the other enhanced weakening. Secondly, fairness and efficiency are unified. There is no fundamental contradiction, because it helps to improve efficiency to achieve fairness, and efficiency provides the material basis of fairness. They are in a state of dynamic equilibrium, and the specific social background decides which priority is. Lastly, fairness and efficiency are the ends of the scale. You must try the two, and it is unfair to trend to anyone. The author believes that in the rise of society, the scope of the second view is more widely applicable. From the historicist perspective, this article analyzed the inequities of the development process of Chinese social security which were based on economic efficiency, providing evidence of experience for exploring the relationship between fairness and efficiency, and thus making it clearing that fairness and efficiency are equal but deviated sometimes to adapt to the social reality which is the ideal value choice of social security; at last providing theory supports and thinking paradigm to solve the social security problems and improving the system of social security.

Keywords

Social Security, Social Fairness, Economic Efficiency, Value Option

中国社会保障制度的价值理念研究

—基于公平与效率的理论视角

王宇超

吉林大学哲学社会学院，吉林 长春

Email: 1248502910@qq.com

收稿日期：2016年2月14日；录用日期：2016年2月26日；发布日期：2016年3月2日

摘要

纵观现代社会保障的发展历程不难发现，社会保障由单一的强调经济效率，被视为维护统治阶级的工具，到公平性不断增强，维护公平程度不断提高，以致成为社会经济的负担，再到社会福利的削减，效率的回归，这一过程始终伴随着对公平与效率的价值选择。对公平与效率关系的认识，理论界有三种观点：第一，公平与效率是相互矛盾的，二者不能同时实现，任何一方的增强都会导致另一方的削弱；第二，公平与效率整体是上统一的，不存在根本性的矛盾，公平的实现有助于提高效率，效率的提高为实现公平提供物质基础，二者处于一种动态平衡，依赖具体的社会背景存在何者优先的问题；第三，公平与效率就像天平的两端，必须二者并重，对任何一方的倾斜都是不正当的。笔者认为，在社会处于上升阶段，第二种观点适用范围更加广泛。本文从历史主义的角度出发，通过分析我国社会保障发展历程中的不公平现象以及它们赖以存在的经济效率基础，为探究公平与效率的关系提供经验佐证，进而明晰公平与效率的均衡状态并顺应社会实际而稍有偏移是社会保障理想的价值选择，旨在为我国社会保障一些问题的解决和制度的进一步完善提供理论支撑和思维范式。

关键词

社会保障，社会公平，经济效率，价值选择

1. 引言

随着社会的发展，人类文明的进步，社会保障不再是取决于政府观念的一种可有可无的制度安排，而是成为满足人们生活意愿、提升人们幸福感的必需品。党的十八大报告《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》中提出：1) “社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度”；2) “必须坚持维护社会公平正义。公平正义是中国特色社会主义的内在要求。要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利”。目前我国看病难、看病贵的问题依然是困扰着社会低收入群体的重大问题，因病返贫的现象屡见不鲜；人口老龄化时代的到来，养老金空账问题悬而未决，我国人口未富先老，老年生活面临较大风险。社会保障的困境在于不但公平性不足，同时效率也令人堪忧，表现为在缩小贫富差距，保障弱势群体的利益方面软弱无力，在可持续性方面，缺少充足的资金保障。

任何一个有理性的社会人，都存有对社会制度公平与否的衡量。这种衡量一般都受到不同社会利益群体的影响，也受到权势地位的影响，而且利益不同的个体很容易强调那些促进符合他们自身利益的标

准。不仅我们自己的处境在影响着我们的日常公平观，社会文化和时代特征也同样影响着社会公平观。理论界对于社会保障的价值理念一般有三种观点：以边沁为代表功利主义者认为，一项政策只要使社会的总福利增加了，即使牺牲少数人的利益也是值得的，它就是有效率的；以哈耶克为代表的新自由主义者认为，市场的自动调节是最优越和最完善的机制，通过市场进行自由竞争，是实现资源最佳配置和实现充分就业的惟一途径；吉登斯主张的第三条道路理论，超越了左右两派福利思想的分歧，提出“无责任即无权利”、“积极福利”和“投资型国家”的思想。在这一背景下，本文以史为鉴，重申社会保障的价值选择，理清公平与效率的关系，进而用公平与效率的理论分析和解决现实问题。与以往研究不同的是，本文认为社会保障天然地追求公平，但同时必须讲求效率，公平与效率是一体两面，两者相辅相成，公平与效率成为伴随社会保障发展的不可或缺的两个重要衡量尺度[1]。

2. 我国社会保障发展历程中公平与效率的价值选择

众所周知，计划经济时期，我国实行国家负责、单位包办、全面保障、封闭运行的社会保障制度。这种福利制度虽然几乎覆盖所有的社会群体，极大的满足了广大群众的幸福感，但是却导致了社会保障的城乡二元分割，条块分割，行业之间壁垒限制太过严重，形成一种僵化的保障模式。从一个小单位、小集体范围内看，这种制度确实实现了公平分配，但是总体来看，这种板块结构与社会保障社会化原则相背离，责任的一方承担和全面保障给国家和企业带来巨大的财政负担。而且，由于行业内过度强调收入均等化，劳动多少都获得相同的待遇，严重打击了劳动者的生产积极性，导致生产效率低下，经济发展缓慢。这种看似绝对的公平分配在经济领域则是一种巨大的不公平。

改革开放以后，我国实行市场经济体制以来，以效率优先兼顾公平的基本原则为指导，打破了原有的单位包办、大锅饭制度，引入市场竞争机制，允许差别存在，承认私有财产的合法性，实行以按劳分配为主体的分配制度，极大激发了劳动者的积极性。在社会保障中引入个人缴费机制，实行权利与义务相结合，建立多层次的社会保障体系，实行社会统筹与个人账户相结合的基金筹集方式，完成了社会保障制度的转型。但是，新型社会保障依然存在许多问题，例如：历史遗留问题一直得不到解决，农民社会保障水平过低，新生代群体的社会保障被忽视，这些弊端产生的原因主要表现为价值取向上过分强调效率，制度安排上不能与时俱进，保障范围不够完善。

由此看来，公平与效率都是人类社会不断追求的目标，社会保障总是伴随着公平与效率的价值选择而发展与完善起来的，没有一成不变的制度能够解决所有问题。历史表明，过度强调公平与过度强调效率同样不合理，同样是社会的倒退。二者不是完全对等的，事实上在一个时期，强调社会公平多于效率，而在另一个时期，强调效率又多于公平，二者相互依存不可缺一，只要能够适应社会发展的需要就无可厚非。因此二者处于一种动态的平衡，不存在孰轻孰重的问题。

3. 公平与效率的关系

一直以来，公平与效率的关系都是政治学、经济学和社会学等领域充满争议的话题，不少学者为此展开了激烈的讨论。社会保障因其本身的多学科性和复杂性，也难免卷入争议的漩涡之中。公平是一种伦理学的观念，效率则是经济学关注的对象，二者以社会保障制度为中介，构成了多种多样的结合。

3.1. 公平与效率关系的三种解释

学者们对公平与效率的关系持有三种观点：1) 公平与效率是一对矛盾着的存在，二者是互不相容、此消彼长的关系，不仅不能同时实现，而且互相抑制。美国学者阿瑟·奥肯认为，平均主义是以牺牲效率为代价的，效率绝对至上又是以牺牲社会公平为代价的[2]。高度公平意味着低效率，高效率则意味着不公平的加剧；2) 郑功成教授认为，公平与效率是相辅相成、辩证统一的关系，它们构成了发展的一体

两面，然而，在不同的时代，其实会出现某种程度上的倾斜，即优先于效率还是优先于公平[3]。基于社会所处的不同时代，政治学关注的不同焦点，经济发展的不同阶段，人们普遍价值观的变更，公平与效率又存在侧重点不同的问题，二者往往交替着成为时代的主流，成为一种不断向上发展的趋势；3) 江西财经大学的胡涛认为，在社会保障制度中公平与效率都是同等重要的，两者并不是相互排斥、非此即彼的关系，也不应有先后顺序的排列，而是一个问题的两个方面，是无法分割的[4]。公平与效率处于同一地位，任何社会政策的实施都必须两者并重，对两者的任何一种倾斜都是不恰当的，都会产生不利后果。

3.2. 公平与效率三种关系的评析

从历史的角度看，三种观点都有与之相应的社会政策存在，都存在着一定的合理性，但是，我们应当选择最适合当代社会经济发展水平的理论观点，摒弃超前和落后的理论观点(前者犯了空想主义错误，后者则是墨守陈规，固步自封)，才能发挥理论对实践的指导作用。第一种观点认为公平与效率是矛盾的，显然没有把握好公平与效率的“度”的问题，走向了绝对公平或者绝对效率的极端。计划经济时期，我国实行完全地公平分配制度，严重打击了劳动者的生产积极性，损害了经济发展的效率，这就是走了绝对公平的错误道路。事实上，绝对的公平只存在于马克思所预言的共产主义社会里，生产力绝对发达，人与人之间没有地位差别、没有财富差别、没有脑力劳动和体力劳动的差别。这种理想状态是建立在生产力高度发达的基础之上，也就是建立在无限效率的基础之上。

公平与效率的矛盾实际上由公平自身的二重性产生的，体现为公平的理想形态和实践形态的矛盾，是公平本身的内部矛盾，并非公平外在的与效率的矛盾。公平的理想形态追求绝对的公平，无视社会中存在差别现象；公平的实践形态尊重差别，并按差别给予合理的分配，并遵循效率的原则。实践中的公平与效率是同一体，因为实践中的公平若是违背了效率，就必然要被改变，反之亦然。公平在实践中不断发展，不断接近并达到理想中的公平。

第二种观点是现阶段社会处于上升时期被广为接受的一种观点，因为社会本身处于动态的变化中，公平与效率的地位就不可能一成不变。国内外社会保障的发展历程正是体现了公平与效率相互交替保持动态平衡，交替成为社会主流价值观的过程。正如生产力与生产关系的相互作用一样，生产力决定生产关系，生产关系反作用于生产力。在一种社会模式的前期，生产关系高于生产力。随着社会的发展，当生产力发达到一定程度，现有的生产关系不能满足生产力的要求，反而成为一种束缚，就会发生一场生产关系的变革。公平与效率的关系也是如此，公平能够促进效率，效率为公平的实现提供物质基础，公平若是有碍于效率的提高，必然要被改变。这种状态下，公平与效率的平衡只处在变更的那一点上，在其他阶段则存在着先后之别。总的来说，公平与效率的动态平衡依赖具体的时代背景，当一个社会的公平性过高时，就要转向关注效率，反之亦然。

第三种观点是一种理想主义的观点，只能存活于理论形态中，在实践中毫无立足之地。公平与效率并重无先后之分是社会发展到高级阶段，生产力高度发达，阶级被消灭，人性完全解放的条件下才能实现的。我们所处的社会正在快速发展，人类正在快速进步，维持公平与效率的绝对平衡不仅难以做到，而且会阻碍社会的进步，使人类固步自封。在对第二种观点的论述中提到，公平与效率的平衡只存在于社会变更的节点上，如果维持这一点的状态，那么社会就会处在一种不能进步、不能倒退的境地上。而人作为一种不断劳动着的存在，是不会允许这种平衡长久存在，而且没有哪一种制度能够实现这个目标。

4. 我国目前社会保障中公平与效率的衡量

在探讨了公平与效率的辩证关系后，我们认识到公平与效率是相互统一，相互影响而并存的关系。对社会保障制度本身来说，由于社会保障天然追求公平的特性，决定了社会保障中的公平优先于效率而

存在[5]。社会保障在谋求自身发展，促进社会和谐的过程中，要始终把维护公平放在第一位。社会保障政策的实施采取的是经济手段，对经济效率的衡量要注意不要被经济政策绑架，保持自身的本性。我国社会保障发展至今，有成就也有不足，只有正视这些经验教训，发现并弥补自身不足，才能获得进一步的完善。

4.1. 我国社会保障制度中的不公平现象

我们习惯于用宏观上达成的公平理论去衡量社会保障实践中的不公平性，把一种理想公平状态作为折射社会不公的镜子，虽然显得不近人情，但是却是社会保障谋求自我完善的必经之路。现阶段我国社会保障中的不公平现象主要表现为以下几个方面：

第一，在劳动力流动异常迅速的今天，社会保障还处于县级统筹乃至市级统筹的层次，根本不能满足流动人口的需要。因为，社会保障的待遇给付往往需要达到规定的缴费年限，具有一定的滞后性，如果劳动者频繁更换工作地，达不到规定的享受标准，就面临着无社会保障的境地，大大的增加了生活风险。由于地区之间经济发展水平不一，社会保障政策各有特色，社会保障在地区间的转移接续手续复杂，劳动力在地区间流动只能带走个人账户的份额，而社会统筹部分则留在原来的工作地，流入地的地方政府不会为劳动者的这部分损失买单，社会保障风险共担、互助共济的功能难以发挥，严重损害了流动人口的利益，挫伤了他们参加社会保障的积极性，引发退保现象的产生。

第二，我国社会保障还处于转轨时期，制度设计灵活多样，针对不同的群体设置不同的保障制度，如养老保险的老人、中人和新人三种群体的不同政策，而且新旧制度的转换导致养老保险个人账户的空账问题亟待解决。此外，养老保险双轨制也是备受社会诟病的问题。机关单位的公务员不需缴纳养老保险费就能领取养老保险金，以及机关、事业单位的养老保险待遇明显高于企业职工的养老保险待遇水平，这些不公平现象引发社会普遍的不满，影响劳动者参加养老保险的积极性，同时给财政支出带来巨大负担，养老保险空账问题持续加剧。

第三，在医疗保险领域，由于医疗资源分配不均，以及人们对先进医疗技术水平的盲目追求，无论患病严重与否，都扎堆于大医院，导致大城市好医院的患者人满为患，小医院则冷冷清清。一方面，大医院超负荷的承受量，使得患者享受的服务水平降低，小医院的资源得不到有效的利用，导致资源的闲置；另一方面，小病大治，过度医疗，不仅造成资源的浪费，而且挤占了迫切需要的患者的医疗空间。此外，目前社会保障统筹层次过低，许多地区还处于市级统筹的阶段，以至于患者跨地区治疗既不能享受到治疗所在地的医疗保险待遇，又受地方保护主义的影响，参加保险的地区也会设置种种壁垒，减少待遇给付。

第四，城乡二元分割是计划经济遗留下的问题，导致城市居民的社会保障水平远远高于农村居民的社会保障水平不公平现象存在。一种说法认为，城市居民的生活具有更大的风险，更容易陷入生活困境，而农民有土地作保障，不会发生太大的生活危机。这种观点显然忽视了劳动的重要性，需知土地是财富之母，劳动却是财富之父。在人口老龄化不断加剧、家庭结构变迁导致家庭保障功能的弱化、土地使用权变更的当代，农民同样面临着各种风险的侵袭。基于我国目前经济尚不发达，农村人口占相当大的比重，为农村居民建立和城市居民相同水平的社会保障制度还缺乏物质基础的现实，政府应当打破城乡二元分割的界限，从自身的公共属性与法定职责出发，以及整个社会的和谐发展出发，逐步加大对农村居民社会保障投入，缩小城乡差距，以维护社会公平[6]。

4.2. 不公平现象的经济效率基础

每一个看似不合理的制度背后，都有适合它成长的肥沃土壤。一些以现在标准看来不公平的社会现

象，都有其存在的历史依据。在经历了计划经济时期的绝对公平导致绝对低效率的过程后，我国开始采用市场经济体制，把发展作为第一要义，实行“效率优先，兼顾公平”的经济发展政策。在这种大环境下，国家财政主要用于经济建设，社会保障改革得不到有力的支持，处于新旧制度交替的时期，改革不能彻底完成。例如养老保险的双轨制问题，就是国企、公立事业单位改革不完全造成的，一方面为了避开减少制度设计者的利益，从而降低制度改革的阻力；另一方面，公务员属于公益性岗位，本身并不直接创造财富，依靠国家财政发放待遇，即使需要缴费，也是国家自缴自收。

城镇居民的社会保障水平从一开始就高于农村居民的社会保障制度也是为经济效率服务的。相比于农业，国家经济的发展更多的倚重于工业的进步，因而在资源有限的条件下，国家只有牺牲农民的利益，先保障城市居民的基本生活水平。相比于农民，工人更容易遭受失业、工伤、养老等风险，社会保障通过解除劳动者的后顾之忧，使他们全身心投入到经济建设中去，不仅提高了劳动生产率，还为经济发展提供稳定的社会环境。

补充社会保障允许企业为员工自由设定福利，通过给予企业自我调节的空间，量身定做出适合本企业特点的员工福利，来提高企业的市场适应能力，并能够促进劳动者的积极性。垄断行业内部员工的高福利待遇虽然奉行了这一原则，却成为社会保障不公平的诱因之一。垄断行业一般都是涉及能源、资源、技术等关系国计民生的重要行业，国家不可能允许它们掌握在私人 and 外商手中，行业保护显得尤为重要，它们不会参与到纯粹的市场竞争中来，因此可以独占市场份额而获取高额利润。与此相比，一般行业则面临着残酷的市场竞争，必须尽可能缩减成本扩大效益。如果一味地强调公平，使一般行业也建立起与垄断行业同一水平的员工福利，则必然削弱了企业的国际竞争力，迫使资本外流，降低我国经济发展的效率。

综上所述，我国社会保障的发展伴随着公平与效率的衡量，每一种不公平现象的背后都存有对效率的考量，但并不能就此得出，效率有损于公平。社会保障自身目标的实现，不仅实现了社会公平，而且有助于经济效率的提高^[7]。社会保障对公平与效率的选择依赖于具体的社会背景，深受政治、经济、文化等因素的影响，只有做出正确的选择，才能实现公平与效率动态平衡。

5. 结语

现代社会保障制度更加注重公平性，强调以人为本，彰显人道主义。社会保障的制度实施遵循公平的原则，有助于缩小贫富差距、创造并维护公平的社会环境，化解多种社会矛盾，不断增进国民福利，促使整个社会和谐发展。对效率的研究，有助于社会保障在追求公平的同时，不会走入极端，成为经济发展的负担。公平与效率理论有助于社会保障在复杂的社会背景下，理清发展思路，既不被依附于政治，又不被经济所绑架，始终把满足人的需要放在第一位，为社会成员实现自我提供物质的、精神的、服务的保障。

社会保障的发展离不开公平与效率的衡量，社会公平的实现是一个循序渐进的过程，在一个又一个公平与效率的问题得以解决的同时，社会保障制度不断完善起来。目前来看，我国社会保障仍然存在很多缺陷，与发达国家还有很大差距，受各种因素的影响，社会保障中的不公平现象还有很多，需要国家和政府给予更多的关注，需要社会成员的广泛参与。

参考文献 (References)

- [1] 吴钦春. 从和谐社会视角考察社会保障的公平与效率[J]. 安阳工学院学报, 2010, 9(3): 43-46.
- [2] (美)阿瑟·奥肯. 平等与效率[M]. 王忠民, 等, 译. 成都: 四川人民出版社, 1988: 7.
- [3] 郑功成, 主编. 社会保障学[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010.

- [4] 胡涛. 和谐社会视角下的社会保障公平问题研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2006.
- [5] 阎东彬. 公平视角下社会保障制度改革思路的研究[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北大学, 2008.
- [6] 郜静. 缩小城乡收入差距问题探析——基于城乡公平视角[D]: [硕士学位论文]. 郑州: 河南农业大学, 2011.
- [7] 汪柱旺. 最低生活保障制度的价值取向: 公平优先, 以公平促进效率[J]. 求实, 2013(5): 50-53.