



【现行社会保障制度的再审视】

我国现行社会保障收入再分配的机理分析及效应提升

何 文 炯

【摘 要】社会保障是收入再分配的重要手段之一。现行社会保障制度对改善我国收入分配状况虽具有积极贡献，但收效有限，某些社会保障政策甚至产生了负面作用，因而亟须加强对社会保障制度收入再分配的机理研究。社会保障的基本功能是为社会成员基本风险提供基本保障，收入再分配则是其派生功能。要厘清社会保障收入再分配的机理需要从社会保障给付、社会保障筹资以及社会保障体系结构三个方面入手，明确社会保障制度的功能定位。对低收入人群参加社会保险减免保费，在实现“保基本”的前提下，充分发挥社会保障制度在调节收入分配差距中的作用，只有这样才能更好地发挥社会保障在收入分配领域的积极效应。

【关键词】社会保障；收入再分配；再分配机理

【基金项目】国家社会科学基金重大项目（11&ZD013）；国家自然科学基金重大项目（71490733）

【作者简介】何文炯，社会学博士，浙江大学公共管理学院教授，博士生导师（浙江杭州 310058）。

【中图分类号】C913.7 【文献标识码】A 【文章编号】1001-6198（2018）05-0055-08

一、社会保障参与收入再分配的运行现状及研究进展

社会保障是国家为社会成员基本风险提供基本保障的制度安排，以解除社会成员在基本生存和基本发展方面的后顾之忧为基本目标。为了实现这一目标，国家通过财政预算或征收社会保

费等途径，筹集社会保障资金，以特定的规则向特定的社会成员提供资金或服务，例如医疗服务、照护服务等。从社会关系看，这是社会成员之间的一种互助共济；从经济关系看，这是社会成员之间的一种收入再分配。因此，在国民收入分配体系中，社会保障属于再分配环节。^①

在我国，社会保障有着悠久的历史。最近 30

①国民收入再分配调节主要政策包括：税收、社会保障和转移支付。参见国务院办公厅：《国务院批转发展改革委等部门关于深化收入分配制度改革若干意见的通知》（国发〔2013〕6号），2013年2月5日，<http://www.gov.cn>，2018年2月9日。



多年,国家在社会保障领域进行了一系列改革探索,增加了不少新的社会保障项目,采用了一些新的制度设计方法,逐步形成了一套新的制度体系,加强了社会成员的基本风险保障的同时,也为改善全社会收入分配状况作出了一定的贡献。但是,应该看到,社会保障制度改革还没有到位,某些制度设计存在缺陷,保障不足与保障过度的现象并存,某些社会保障项目对于改善收入分配的贡献不大,尤其是某些社会保障政策虽然旨在缩小收入差距,但实际上却导致收入差距扩大。这与社会保障制度功能定位,尤其是对社会保障收入再分配机理的理解和把握有密切关系。

事实上,作为国民收入再分配的重要政策工具,社会保障调节收入分配的机理与其他再分配手段,如税收、转移支付等不完全一致。一是,从国家建立社会保障制度的初衷来看,主要是为社会成员面临的基本风险提供基本保障,那么缩小收入分配差距只是实施社会保障制度后所产生的一种效应。也就是说,为社会成员提供基本保障是社会保障的基本功能,而收入再分配则是其派生功能。因此,需要对社会保障的收入再分配功能有一个恰当的定位,尤其是不能脱离社会保障制度的基本政策目标来谈其收入再分配功能。

二是,我国的社会保障是一个包含社会救助、社会保险、社会福利等项目的综合性政策体系,这与西方国家对于社会保障的理解有所不同。因此,考察社会保障的收入再分配机理,应当对于不同项目分别讨论,而不能笼统地一概而论。从社会救助看,主要是通过转移支付的方式,保障低收入群体和因遭遇自然灾害、意外事故等因素而面临基本生活困难的社会成员,进而缩小这部分群体与正常群体的收入差距。从社会福利项目来看,也主要通过转移支付的方式,满足特殊群体,包括老年人、残疾人、妇女和儿童等的基本生活需要并促使其生活质量不断提高,进而缩小他们与正常群体的收入差距。从这个意义上来说,要衡量社会救助、社会福利的收入再分配效应,就是要考察在通过转移支付后,困难群体、特殊群体与正常群体收入差距缩小的程

度。与社会救助和社会福利项目收入再分配效应的机理不同,社会保险的收入再分配更近似于税收^①,即高收入者需要缴纳更多的社会保险费,而不同收入群体获得社会保险给付的差距不大。

近20多年来,学界关于我国社会保障收入再分配效应的研究文献逐渐增多。郑功成指出,“如果对社会保障制度进行抽象,可以发现它是一种收入再分配机制”,由此出发,他讨论了社会保障在收入分配中的地位,并系统地阐述了社会保障筹资、待遇给付和基金运营各环节的基本理论。后来,针对收入差距日益扩大的社会现实,就社会保障在国民收入分配体系中的重要性作了进一步阐述,认为,“社会保障是调节收入分配的综合性手段。完善社会保障,不仅可以起到调节收入分配和保证国民合理分享国家发展成果的作用,从更长远目标来看,还可以通过它来最终迈向福利社会”^[1]。穆怀怀系统地讨论了社会保障收入再分配的性质、领域、方式和途径,并讨论了社会保障收入再分配水平。^[2]这些具有代表性的论述,对于我们正确理解和把握社会保障收入再分配的性质、地位,并据以评价现行社会保障制度的收入再分配效应,奠定了重要的基础。

近十多年来,学界更为关注社会保障收入再分配的绩效。部分学者结合当前社会保障制度及其实际运行情况分析了其收入再分配效应,提出了改进的思路和建议。例如,香伶指出,社会保障作为一项制度,在其制定和运行过程中必须体现公平公正,文章结合中国现实,提出社会保障领域坚持公平公正的若干具体意见,强调指出某些社会保障项目的“逆向再分配”问题。^[3]又如,王延中认为,社会保障调节收入分配的功能体现在收入分配的多个层次中,覆盖范围、筹资机制、补偿机制、融合性与便携性、转轨方案等因素不同程度地影响其收入分配调节作用。^[4]在此基础上,分析了现行社会保障制度在调节收入分配方面的积极作用和存在的问题,并提出了若干政策建议。还有一些学者运用实证分析方法研究社会保障的收入再分配效应^[5],其中已有的研究成果大多是分析某项制度或某项政策的收入再

^①事实上,社会保险基金在有些国家是以税收的方式征收的。



分配效应。这些研究对于理解我国现行社会保障制度的收入再分配功能及其效应、完善社会保障制度及相关政策,具有积极的贡献。

本文试图突破关注社会保障收入再分配绩效的研究模式,力求进一步探究社会保障收入再分配的机理,并对以下两个因素予以格外关注。一是社会保障的资金运动。任何社会保障项目的制度运行主要包括筹资和给付两个环节,而收入再分配与资金运动紧密相连,因而需要讨论社会保障在这两个环节的收入再分配问题。前者的重点是在相同给付规则之下,社会保障筹资机制的收入再分配功能,后者的重点是在相同筹资规则之下,社会保障给付机制的收入再分配功能。二是社会保障若干项目作为一个整体的收入再分配效应。社会保障制度需要处理多种风险,因而社会保障制度由诸多项目组成,讨论这个庞大体系的收入再分配效应,是一件复杂的事情。本文拟在讨论社会保障项目体系完整性的基础上,重点讨论针对某一类风险的社会保障体系的收入再分配功能。例如,我国现行基本养老保险制度由多个项目构成,这些项目适用于不同的社会群体,而且其制度设计也不同,因而不能仅仅考察其中某个项目的收入再分配功能,更要将由多个项目构成的基本养老保险体系作为一个整体,考察其收入再分配的功能和效应。基于这样的理解,我们欲从社会保障给付、社会保障筹资和社会保障体系结构三个视角讨论社会保障的收入再分配机理。

二、社会保障给付与收入再分配

社会保障的每一个项目都是基于社会成员面临的基本风险而设立的,按照国民基本权益和政府基本职责确定保障项目及其待遇水平,目标是解除社会成员的后顾之忧。在社会保障制度运行过程中,社会保障经办机构按照统一规则筹集资金,按照既定的规则帮助遭遇特定风险事故的社会成员,为其提供资金或服务,其结果是社会保障资金在社会成员之间实现了再分配,包括个体之间、群体之间、代际之间和地区之间。这种再分配的力度与社会保障待遇给付水平密切相关。

(一) 社会成员个体之间的社会保障收入再分配

作为一项风险处理机制,社会保障资金来自于公共财政或社会保险基金,社会保障制度运行的结果是向遭遇基本风险事故的社会成员提供资金或服务,以确保其基本生活和基本发展的需要,因而必然产生社会成员个体之间的收入再分配,比较典型的是社会保险。在同一缴费规则之下,遭遇保险事故者可以得到社会保险给付,而未遭遇保险事故者则得不到任何保险给付,其所缴纳的保险费贡献给了他人,因而社会保险的收入再分配发生于保险事故遭遇者与未遭遇保险事故者之间。具体地说,基本养老保险的收入再分配发生于长寿者与短寿者之间,基本医疗保险和工伤保险的收入再分配发生于健康者与伤病者之间,照护保险的收入再分配发生于失能者与健全者之间,失业保险的收入再分配发生于在业者与失业者之间。此外,社会救助和社会福利的资金来自于国家财政,而财政资金来自于纳税人,因而这两类社会保障项目的收入再分配发生于纳税人与享受者之间。如果进一步探究的话,也可以说社会救助项目的收入再分配发生于顺境者与逆境者之间,社会福利项目的收入再分配发生于纳税人与妇老幼残等弱势群体之间。

(二) 不同收入群体之间的社会保障收入再分配

风险保障的历史演进过程表明,社会保障是国家对风险保障市场的一种干预。这种干预使得风险保障领域的收入再分配机制发生了变化。一般地说,每个理性的社会成员在自己的生活、生产和各类业务活动中,都会主动处理自己的风险。然而,有些风险是任何个体都无法自行处理的,需要有社会化的风险处理机制,于是就有了一个自发的、自由的风险保障服务市场,而且这些风险保障机制均具有一定的收入再分配效应。然而,这个市场有时会失灵,即部分社会成员尤其是低收入者,难以在这个市场中获得风险保障服务。为此,世界各国通过建立社会保障制度,不同程度地对风险保障市场进行干预,使得风险保障领域的收入再分配增加了一个维度——不同收入群体之间发生收入再分配。



无论是互助合作保险,还是商业保险,虽然均有再分配功能,但其再分配范围均局限于具有缴费能力的社会群体,这些项目的参保者一般是中等收入及以上者。这两类保险都贯彻费率与风险相匹配、权利与义务相一致的原则。社会保险则与之不同,其参保范围是特定范围内的全体社会成员,参加这类保险只需身份验证,无需进行风险评估。而且在社会保险的缴费规则之下,高收入者对社会保险基金的贡献相对较大,而低收入者对基金的贡献相对较小。社会保险的保障待遇与参保者缴费之多少并非直接对应,保障待遇差距一般小于缴费差距,有时甚至没有任何差异。因而社会保险具有由高收入群体向低收入群体转移收入的功能,此为正向的收入再分配。

此外,民间的慈善行为也是从高收入群体向低收入群体转移社会财富的过程,属于典型的收入再分配。但是,慈善是一种自愿行为,因而难以给全体社会成员以稳定的预期,于是社会救助和社会福利制度成为必不可少的内容,即国家通过财政预算落实资金,给贫困者和特殊群体以稳定的预期。这是强制性的收入再分配,是纳税人与困境者之间的收入再分配,也是不同收入群体之间的收入再分配。

(三) 代际之间的社会保障收入再分配

社会保障领域的诸多项目涉及代际关系,这些项目往往规定社会成员在年轻时主要承担筹资供款责任,而进入老年之后则不再承担义务而以享受社会保障权益为主。这是借助国家公权力形成的一种社会契约,从资金流的视角看,这是由年轻人向老年人转移,属于代际收入再分配。例如,公共养老金制度通常划分缴费期和领取期两个阶段。在现收现付模式下,年轻人承担缴纳保险费的义务,而退出劳动力市场的退休职工则有权终身领取养老金。如果每一个人在职时所缴纳的保险费现值与其退休后所领取的养老金现值相同,则只有社会成员个体收入的跨期配置,而没有代际之间的互助共济和收入再分配。如果这两者不一致,则就存在收入再分配。然而事实上,绝大多数人的这两个数值是不同的,也就是说,除了长寿者与短寿者之间的收入再分配,还有代

际之间的收入再分配。同样道理,基本医疗保险制度也存在类似代际收入再分配问题。

(四) 地区之间的社会保障收入再分配

社会保障制度是基于国民权益而设置并普遍实施的公共政策,其收入再分配的范围与社会保障财政政策直接相关。由中央政府统一组织实施并负责筹资的社会保障项目,其收入再分配的范围是全国,由于其资金来自于全国各地,因而其收入再分配是在全国各地之间实行的。如果某一社会保障项目是省级政府组织实施并统一筹资的,则其收入再分配是在省域范围内的各地之间实行的。同理,地级市或县域内组织实施的社会保障项目,其收入再分配范围就在地市级或县域范围之内。就社会保险制度而言,其收入再分配的地域范围与社会保险基金统筹层次相关。如果是省级统筹,则再分配的范围是省域之内;如果实行全国统筹,则收入再分配的范围是全国各地区之间。据此,统筹层次越高,其收入再分配功能越强,但是,统筹层次越高,制度的组织成本也相应提高,所以统筹层次需要综合考虑各种因素后确定。

(五) 社会保障待遇给付水平与收入再分配力度

一般地说,同一社会保障项目,如果筹资渠道和筹资方式不变,则随着待遇给付水平提高其所需资金量就会增加。相应地,其再分配的规模就会扩大,社会保障项目的收入再分配力度就会增强。所以,通过提高社会保障待遇可以增强社会保障制度的收入再分配功能。但这需要以筹集更多的资金为代价,缴费者必须缴纳更多费用或者财政拨付更多资金,这就意味着缴费者或纳税人的负担更重。如果处理不当,不仅会影响劳动生产效率,甚至可能引出群体间的矛盾,其中比较典型的是代际矛盾。因此,社会保障的给付水平必须适度。事实上,社会保障待遇的确定,需要兼顾社会保障制度的政策目标、收入再分配功能和社会成员的合理负担这三个要素,以便进行合理的选择。这里,最关键的是把握社会保障“保基本”的原则。值得注意的是,如果制度设计不合理,甚至有可能产生逆向调节分配的效应,



那提高社会保障待遇无益于缩小收入分配差距。

此外,社会保障制度运行过程中,其保障待遇需要适当调整。对于保障待遇的调整方法不同,其收入再分配的功能也会相应不同。通常情况下,社会保障待遇的调整,以保持购买力为目标,因而物价上涨水平是多数国家社会保障待遇调整的重要参考因素。如果仅仅是这个因素,则待遇调整对于制度的收入再分配功能影响不大。如果还有其他因素,则其收入再分配效应就可能产生更大变化。

三、社会保障筹资与收入再分配

在一定的给付规则之下,社会保障的制度或政策设计者可以通过筹资机制设计,实现社会保障的收入再分配功能。一般地说,社会保障资金主要来自于国家财政、参保者(雇主、雇员、居民)或其他社会成员,而且筹资的方式多种多样。值得关注的是,在同样的社会保障给付规则之下,采用不同的筹资方式和筹资结构,社会保障制度的收入再分配效应存在差异。

(一) 财政筹资型社会保障的收入再分配

财政筹资型社会保障项目通常有社会救助和社会福利两大类。由于国家财政主要来自于税收,因而通过这类社会保障项目,可以实现纳税人与社会保障待遇享受者的收入再分配。社会救助与社会福利虽然同属财政筹资型,但其收入再分配功能有所不同。

一般来说,社会救助属于补缺型的,即主办者需要事先设定一个保障标准,如果保障对象的实际状况低于这个标准,则主办者给予补助;如果其实际状况达到或高于这个标准,主办者不予任何补助。例如,实施最低生活保障制度,需要设立最低生活保障标准,并对贫困者进行家庭调查。低于最低生活保障标准的家庭,民政部门给予补助,否则就不予补助;又如,实施灾害救助制度,国家需要制定各类灾害在各地的救助标准,实际灾害发生之后,灾害救助部门必须先核定实际损失后才予以补偿。一般情况下,陷于贫困或遭遇灾害的社会成员总是少数,因此社会救助项目的收入再分配是在规模庞大的纳税人群体

与少数困境者之间进行的。

与此相比,社会福利项目则有所不同。由于社会福利项目采用普惠的方式,即特定范围内的社会成员基本上是人人享受,比较典型的有义务教育制度、国民年金制度、全民免费医疗制度等。此时,虽然财政资金也是用于有保障需求的人群,但这也是一个庞大的群体,因而这种收入再分配是在两个庞大的社会群体之间进行的。

(二) 保险筹资型社会保障的收入再分配

保险筹资型社会保障即社会保险,是以保险方式筹集社会保障资金,以形成保险基金。在此基础上按照一定规则,向满足条件的参保者给付保险待遇。其资金主要来自于参保者所缴纳的保险费,包括雇主、雇员或居民所缴费用。从社会保险基金支出端来看,社会保险项目能够实现未遭遇保险事故者与保险事故遭遇者之间的收入再分配。从基金收入端来看,采用不同筹资模式的社会保险项目,甚至是缴费基数确定方式的不同,其收入再分配功能都不同。

1. 社会保险筹资模式与制度收入再分配功能

一般认为,社会保险筹资模式主要有现收现付制和基金积累制两种,其中现收现付制是社会保险筹资的经典模式,也是迄今为止绝大多数国家和地区所采用的社会保险筹资的基本模式。现收现付制之下,社会保险基金通常按照短期(通常是一个会计年度)平衡的原则筹集资金,于是收入再分配在这一时期内的保险事故遭遇者与未遭遇者之间进行。但是,由于社会保险是一种长期性制度安排,为保持每一个时期参保者具有同样的保障待遇水平,代际之间的缴费负担会相应不同,因而就有基金收入端的再分配效应。基金积累制实质上是一种强制性储蓄,因而参保人之间不存在收入再分配。但是,如果除了个人缴费,还有其他保费注入,例如雇主补贴或财政补贴计入个人账户,制度的收入再分配功能则会因补贴方法不同而产生差异。如果在同一制度中,既有现收现付制又有基金积累制,则被称为部分积累制,我国现行职工基本养老保险制度即属此类,其收入再分配功能与这两部分资金在总基金中的比例有关,讨论起来相对复杂。



2. 社会保险费确定方法与制度收入再分配功能

在社会保险中,无论是采用征税的方式还是采用收费的方式,确定缴费(税)额的因素有二个。一是缴费(税)基数,费(税)基一定则缴费(税)额决定于费(税)率,因此,采用统一费(税)率与采用差别费(税)率的社会保险制度,其收入再分配功能是不同的。二是费(税)率费(税)率一定则缴费(税)额决定于费(税)基,这时费(税)基的确定方式对于社会保险制度的再分配效应是有影响的。从各国情况看,工伤保险一般采用差别费率,其他社会保险项目一般采用统一费率。在统一费率之下,由于不同收入人群缴纳同一比率的费或税,高收入者对社会保险基金的贡献就会大于低收入者,而社会保险待遇的确定与缴费贡献大小一般没有线性关系,有时甚至没有任何关系,这就使得社会财富在不同收入的人群之间存在收入再分配效应。因此,费(税)基的确定方法不同,则社会保险制度的收入再分配功能不同。

(三) 混合筹资型社会保障的收入再分配

混合筹资型社会保障制度,即由多个主体承担社会保障资金,这些主体可能是国家财政、参保者(雇主、雇员、居民)和其他社会成员(集体经济、捐赠者等)。显然,各主体在社会保障项目资金总量中的贡献度不同,即筹资份额不同,则该项目的收入再分配功能不同,而且各主体所出资金的确定方式不同,则收入再分配功能也不同。一般地说,混合筹资型社会保障项目需要有一个主要的筹资渠道。

在混合筹资型社会保障项目中,财政出资情况对于其收入再分配功能影响较大。在以参保者及其雇主为主缴费的保险筹资型项目中,政府对于社会保险基金所承担的责任不同,则其收入再分配功能不同。对于部分项目,财政只承担兜底责任,即只有当社会保险基金不足支付时财政才注入资金以保持该制度能够正常运行;而对于部分项目,财政不仅要承担兜底责任,而且还要承担一部分保险费,即财政需要对社会保险基金注入一定的比率或资金量;有时,考虑到地区之间

的筹资能力差距,对不同地区财政所承担的责任不同。此外,某些社会保障项目中,国家对低收入人群参加社会保险采取减免保费的办法,这将进一步增强社会保险制度的收入再分配功能。

四、社会保障体系结构与收入再分配

社会保障是由一系列项目构成的一个体系,各项目的职责定位不同,即这个体系的结构不同,则其收入再分配效应就不同。因此,关于社会保障的收入再分配既要考察某一社会保障项目的收入再分配功能,也要考察整个社会保障体系的收入再分配功能。这里首先是基本风险保障项目的完整性问题,其次是同类风险保障项目的制度一体化程度。如果风险保障项目不全,则会被认为是社会保障体系不完善,其收入分配功能较弱;如果同类风险保障项目较多,分别适用不同人群,且保障待遇差距大,则群体间的基本保障待遇差距是衡量社会保障体系收入再分配功能的基本指标,此时社会保障收入再分配的机理体现于社会保障待遇差距的协调机制。

(一) 风险保障项目设置与社会保障收入再分配

社会保障体系中的各项目都是根据社会成员的基本风险保障需求和政府基本职责来确定的,因而针对主要的基本风险需要设置相应的社会保障项目。由于各国国情不同,经济社会发展进程不同,文化传统不同,尤其是风险处理的方法和手段不同,各国社会保障体系中的风险保障项目设置就不同,因而其收入再分配效应就不同。从发展历史上看,早期只有灾害救助制度,后来有了社会保险制度,而且社会保险各项目的出现也有先后,因此,不同时期的社会保障体系,其项目构成不同,其收入再分配的效应也不同。从覆盖范围上看,目前绝大多数国家都建立了基本养老保险制度。例如美国于1935年建立了基本养老保险制度,而中国大陆在1951年之后才建制,且仅仅针对工薪劳动者;再看照护保障制度,目前只有荷兰、德国、日本、韩国等少数几个国家建立了覆盖全民的具备社会保险性质的长期照护保障制度;许多国家有面向全民或全体工薪劳动者的基本医疗保险制度,但美国政府仅为老年人和



低收入群体提供基本医疗保障制度。因此,同一时期各国的社会保障体系结构不同、各项目所承担的职责不同,因而其社会保障体系的收入再分配功能不同。一般地说,在保障水平相同的条件下,风险保障项目较多的社会保障体系,其收入再分配功能较强,反之则较弱。当然,风险保障项目的数量并非越多越好,而是要数量适当。作为一项收入再分配制度,社会保障对收入分配调整的范围要适当。也就是说,社会保障所承担的风险保障责任范围要适当。

(二) 同类风险的社会保障制度安排与收入再分配

针对某一风险的社会保障项目可以采用统一制度,也可以采用多个制度,因而,社会保障体系结构也会相应地不同,其收入再分配效应也不同。例如养老保障制度(或医疗保障制度),有的国家采用统一的制度,有的国家则不同人群适用不同制度或者该国内部不同地区之间适用不同的制度或政策,其所产生的收入再分配效应也随之不同。

一般地说,社会保障项目采用统一制度的国家或地区,全体社会成员的社会保障待遇完全一致或者基本相近。这样的制度安排,其公平性较强,收入再分配功能也强,因而有显著的收入再分配效应。以德国和日本的基本医疗保险为例,虽然国民可能在不同的保险组合(或保险机构)中参加社会医疗保险,且缴费数额可能有所差异,但参保者享受同等基本医疗保险待遇。如果某一国家或地区针对某种风险的社会保障制度有多个,而各制度之间参保人的待遇基本接近或待遇差距不大,则与实行统一制度的国家地区所产生的收入再分配效应较为接近。但是,如果同一个国家或地区对某种风险的社会保障各制度之间参保人的待遇相差较大,则其公平性相对弱,其收入再分配功能也相对较弱。虽然,每一个制度内部具有一定的再分配功能,但由于一项制度适用一类人群,且社会保障待遇有差异,因此从社会的角度看,社会保障在不同制度所对应的不同人群之间的再分配功能就比较弱了,甚至有可能强化收入分配差距,而不是缩小收入分配差

距。我国目前若干社会保障制度就出现了这样的状况。

(三) 社会保障待遇设定与收入再分配

整个风险保障体系包含基本保障和补充保障两个组成部分。社会保障是基础部分,在社会成员所面临的众多风险中,社会保障只负责基本风险;在基本风险的多层次保障体系中,社会保障只承担基本保障之责。除了风险自留之外,一般的风险保障措施都有程度不同的收入再分配功能,承担基本风险基本保障之责的社会保障项目,其收入再分配功能所作用的范围也仅限于此。所以,在社会保障制度设计和实施过程中,要对社会保障收入再分配功能有一个合适的定位。既不能忽视社会保障的收入再分配功能,也不能仅仅为了缩小收入分配差距而肆意提高社会保障水平,更不能指望通过社会保障解决所有的收入再分配问题。应当明确的是,社会保障的收入再分配是在制度职责范围之内的再分配。

因此,社会保障的待遇设定与其收入再分配功能密切相关。如果某个社会保障项目制度设计本身是正向调节收入分配,那么随着待遇的不断提高,其所配置的资源就越来越多,因而其收入再分配的功能就强,否则其收入再分配的功能就弱。反之,要求某社会保障项目的收入再分配功能更强,则就必然要求提高该社会保障项目的待遇。需要指出的是,社会保障在风险保障体系中所承担的责任并非越多越好,因而这就引出了问题:如何协调社会保障本身承担职责与收入再分配功能的关系?事实上,这个问题是与社会保障制度的目标定位联系在一起的,即社会保障解决什么问题、解决到什么程度。因而,社会保障待遇的适度性就成为一个值得研究的关键问题。一般认为,社会保障只负责“保基本”。但是,对于“基本”的理解,无论是学界还是业界,尚没有统一的标准。例如,同样是基本养老保险,有的国家定位于保障老年人的基本生活,有的国家不仅仅是保障老年人的基本生活,而且还要让老年人分享社会发展成果。更进一步讲,关于“基本生活”项目的构成要素和分享社会发展成果中的“分享”程度,学者们的理解不尽一



致,各国的制度和政策都有差异,于是社会保障制度的收入再分配功能就不同了。需要指出的是,社会保障的公平性是指政府为全体社会成员的基本风险所提供的基本保障权益之均等,而非社会成员之间任何风险保障的无差异,事实上,补充性保障必定有差异,而且也应该存在差异。据此,社会保障的收入再分配,是在“保基本”意义下的收入再分配,在实现“保基本”前提下,我们希望能够充分发挥其调节收入分配差距的作用。

五、结语

在当今中国,收入分配是全社会普遍关注的重大问题。作为收入再分配的重要手段之一,社会保障被寄予厚望。然而,社会保障是一个复杂的系统,想要有效发挥其收入再分配功能,就必须深入了解其机理,并科学地运用之。在充分肯定现行社会保障体系对改善我国收入分配状况所作积极贡献的同时,我们更要清醒地认识到若干社会保障项目的制度和政策设计理念存在着一定的偏差,再加上技术和管理方面的不完善,在实际运行过程中潜藏了诸多问题,尤其是在收入分配领域甚至产生了某些负面效应。因此,只有明晰社会保障制度的功能定位,厘清社会保障收入再分配机理并有效运用之,才能有效地发挥社会保障在收入分配领域的正面效应,才能更好地实现社会保障制度的政策目标。

〔参考文献〕

- 〔1〕郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,北京:商务印书馆,2000年,第28、36页。
- 〔2〕穆怀忠:《国民财富与社会保障收入再分配》,北京:中国劳动社会保障出版社,2003年,第5-235页;穆怀忠:《社会保障的收入再分配性质和途径分析》,《中国社会保障》2004年第1期。
- 〔3〕香伶:《论社会保障收入再分配的公正性》,《经济学动态》2006年第11期。
- 〔4〕王延中、龙玉其、江翠萍、徐强:《中国社会保障收入再分配效应研究——以社会保险为例》,《经济研究》2016年第2期。
- 〔5〕何立新、佐藤宏:《不同视角下的中国城镇社会保障制度与收入再分配——基于年度收入与终生收入的经验分析》,《世界经济文汇》2008年第5期;彭浩然、申曙光:《改革前后我国养老保险制度的收入再分配效应比较研究》,《统计研究》2007年第2期;杨震林、王亚柯:《中国企业养老保险制度再分配效应的实证分析》,《中国软科学》2007年第4期;李实、杨穗:《中国城市低保政策对收入分配和贫困的影响作用》,《中国人口科学》2009年第5期;王晓军、康博威:《我国社会养老保险制度的收入再分配效应分析》,《统计研究》2009年第11期;高文书:《社会保障对收入分配差距的调节效应——基于陕西省宝鸡市住户调查数据的实证研究》,《社会保障研究》2012年第4期;丁煜、朱火云:《我国社会保障水平对城乡收入差距的影响》,《人口与发展》2013年第5期。

【责任编辑:李 阳】