

从英美看社会保障制度在经济社会发展中的重要作用

刘 翠 霄

目前世界上已有 160 多个国家建立了社会保障制度。这些国家社会保障制度的立法理念、制度模式是不一样的，它们对于该国经济社会发展所产生的作用也是不一样的。即使在同一个国家，随着经济社会的不断变化，社会保障立法的理念也会产生变化，国家对社会保障制度也要进行改革。社会保障制度建立一百多年来在不同国家实施的结果表明，社会保障制度在经济社会发展中具有重要作用。在本文中，我们仅以英国和美国的社会保障制度为例来说明。

一、对社会保障制度在经济社会发展中作用的不同观点

社会保障是一种再分配制度，是政府干预市场分配结果的一个手段，因此它首先是一种经济制度。基于此，国际范围各国的不同党派、不同政治力量和利益集团，在社会保障制度对于经济社会发展作用的问题上，历来就有不同主张。而各党派的社会保障政策，都以一定的经济政治学说为其理论依据，并希望建立起来的社会保障制度能够对本国的经济社会发展产生积极影响。

自 18 世纪末以来，对欧美国家以及其他国家社会保障制度的建立和发展产生过重大影响的经济政治理论主要有以下几类：

（一）经济理论中的社会保障思想

1. 国家干预主义理论中的社会保障思想

福利经济学是社会保障制度建立的重要理论根据，它的代表人物及其思想主要有：

（1）亚当·斯密的微观经济福利学说

亚当·斯密认为，“劳动报酬优厚，是国民财富增进的必然结果，同时又是国民财富增进的自然征候。反之，贫穷劳动者生活维持费不足，是社会停滞不前的征候，而劳动者处于饥饿状态，乃是社会急速退步的征候。”斯密的观点表明他主张国家保障劳动者的生活状况，并指出保障劳动者基本生活与经济发展是相辅相成的。¹

（2）庇古的微观经济福利学说

被称为福利经济学之父的英国经济学家庇古在他 1920 年出版的巨著《福利经济学》中提出了实施社会保障计划的准则与措施，一是福利措施应当不以损害资本增值和资本积累为宗旨，否则就会减少国民收入和社会福利；二是不论实行直接转移收入还是间接转移收入措施，都要防止懒惰和浪费，以便做到投资于福利事业的收益大于投资于机器的收益；三是反对实行无条件的补贴，最好的补贴是“能够刺激工作和储蓄”。庇古首次将社会保障发展与国民经济发展联系在一起，从而使充分就业、经济安全等福利国家的目标具有了全社会的性质。他的理论对于英国福利国家的形成产生了重要的推动作用。²

（3）以凯恩斯为代表的有效需求理论与国家干预思想的宏观经济理论

1936 年，凯恩斯发表了他对资本主义世界有深远影响的《就业、利息和货币通论》，他的基本观点是：社会就业量取决于包括“消费需求”和“投资需求”

¹ 刘燕生：《社会保障的起源、发展和道路选择》，法律出版社 2001 年版，第 22 页。

² 郑秉文等主编：《社会保障分析导论》，法律出版社 2001 年版，第 20 页。

在内的“有效需求”。所谓“有效需求”，就是商品总供给价格和总需求价格两者达到均衡状态时的总需求。在这种情况下，生产和就业也达到了均衡状态，就业也达到了“充分就业”水平。他指出，资本主义社会所以发生周期性危机，造成大量的“非自愿性失业”和贫富悬殊现象，就是由于有效需求不足造成的。凯恩斯的有效需求理论的作用的机理是，社会保障收入在经济萧条时增加缓慢，而支出增加迅速；在经济繁荣时，收入增加迅速，而支出增加缓慢，社会保障的这种收支一快一慢的运动就会自发地作用于社会总需求，从而具有调节和缓和经济波动的自动稳定器的作用。³凯恩斯的宏观经济理论从资本主义经济大危机到第二次世界大战以后很长时期，成为社会保障制度在世界范围普遍建立的直接推动力。

2. 经济自由主义理论中的社会保障思想

(1) 美国经济自由主义思想的渊源

开发新大陆需要付出的艰辛劳动以及新教传播的劳动伦理，使美国人从一开始就崇尚自我奋斗，其经济制度也从一开始就是反对政府干预的自由市场经济。当时的美国人甚至认为，维护穷人利益的政府干预只能导致更加缺乏效率的经济制度。这些保守主义的社会政治思潮，从殖民地时代开始，在美国社会保障制度形成的过程中成为重重障碍。

(2) 以拉弗、罗伯茨等为代表的供应学派

供应学派是20世纪70年代在美国兴起的反对凯恩斯主义的需求理论的一个学派。这个学派认为，70年代的经济问题在于投资率减少，技术进步放慢，生产率下降，总之是由于供应不足引起的。凯恩斯主义认为，减税会导致富者更富，穷者更穷，不利于经济发展和社会稳定。而供应学派则认为，减税不但不会加剧贫富悬殊，而且将会刺激人们储蓄，提高储蓄率，从而增加商品和劳务的供应。反过来，由于商品和劳务供应的增加，将会开辟新的税源，使税收总额增加，经济活动将顺利进行。⁴他们认为社会保障制度的设计既能帮助真正需要帮助的人，又能给那些正在工作的人以最大激励。

(3) 新自由主义经济理论中的社会保障思想

20世纪70年代中期以来，欧美发达国家的经济陷入“滞胀”，高福利日益成为各国沉重的财政负担，直接导致了福利经济学和福利国家论的危机，凯恩斯主义国家干预理论地位受到动摇。一些经济学家在反思了福利经济学和福利国家论的缺陷以后，依据不同的立场，提出了不同的改革主张。其中影响最大的是新自由主义经济学。新自由主义经济学的代表人物有美国的弗里德曼、哈耶克等人。他们认为福利国家的弊端，首先是导致经济运行效率低下，这是由于决策者为追求政治目的而提供过剩福利，导致一些人工作积极性不高造成的；其次，对经济具有破坏力。因为高福利导致高税收，使得企业不愿意多投资和创造价值，资本积累和竞争动力不足；再次，对社会发展具有破坏力。高福利助长了人们的懒惰和依赖思想，销蚀人们的自强、自立和自我负责的精神。⁵新自由主义经济学在20世纪70-80年代由于更适合当时经济发展的需要而成为一些国家的官方经济学。

(二) 政治理论中的社会保障思想

³ 郑秉文等主编：《社会保障分析导论》，法律出版社2001年版，第21页。

⁴ 李珍主编：《社会保障理论》，中国劳动社会保障出版社2001年版，第52-54页；李琮主编：《西欧社会保障制度》，中国社会科学出版社1989年版，第155页。

⁵ 李珍主编：《社会保障理论》，中国劳动社会保障出版社2001年版，第295-296页。

1. 社会公平理论

社会公平作为一种普遍性原则，是现代社会才出现的事情。在现代社会，社会公平不仅成为制定社会政策和确定社会发展目标必须遵循的原则，社会公平与社会发展建立起一种内在的联系，而且成为社会发展水平的标志之一。从格老秀斯到洛克再到卢梭，他们有关社会公平的思想包括两方面的内容：一是每个人在基本自由和财产方面具有平等的权利；二是社会和经济的平等需要得到调整，包括自由和机会、收入和财产等，都应通过调整得到基本平等的分配。当代社会公平理论的代表人物是美国的哲学家罗尔斯，他认为，处理社会和经济问题要遵循两个原则，即差别原则和机会平等原则。其中差别原则承认人们之间在地位和才能方面的差别，为了发挥人们的才能，调动其积极性和鼓励储蓄，社会在经济分配中对才能高的人予以照顾。但这要以能同时改善该社会中最少受益者的状况为前提，而不能扩大这一差别，更不能损害弱小者的利益。他指出：“每个人都从满足差别原则中得利就有了一种意义。在任何一对比较中，那些状况较好的代表人从提供给他们利益中获利，而那些状况较差的人则从这些不平等带来的贡献中获利。当然，情况可能并不总是如此。但是在这种情况下，那些状况较好的人不应有权否决可为最不利者提供的利益。我们还是要最大限度地增加那些最不利者的期望。”⁶只要存在社会公平，富有者获得财富才会被认为是正当，贫穷者才能够得到社会的尊重。没有差别，会造成激励不足，但差别过大甚至不断扩大，将导致社会矛盾丛生，使经济发展受阻，甚至导致社会崩溃。

2. 人权理论

人权理论对社会保障权的确立一直产生着重要影响。例如，自然权利论中所包含的相互对立的自我中心的利己主义和人道主义的利他主义两种道德观，在其他经济、政治、社会、文化因素的作用下，就产生出两种截然相反的现代权利理论，即个人主义的消极权利理论和集体主义的积极权利理论。前者否认任何福利权利，主张福利是完全由自己负责的自由主义，认为放任自由的市场和“守夜人”式的国家是保护个人自由的最好方式；后者则认为，社会应当采取有效措施促进人的权利发展，以使个人的福利得到最有效的保护，避免市场失灵损害个人权利，主张福利是由社会负责的集体主义，它只能存在于那些规范人们行为的社会规则中。权利理论形态由人道主义向公民权利的转变，为社会福利由慈善救济向制度福利演变提供了理论依据。

二、建立在不同理论基础上的社会保障制度在经济社会发展中的不同作用

一百多年来社会保障制度发展的历史表明，各个国家的不同政治力量和利益集团，在国家和社会承担不负担以及如何承担社会保障的责任上，历来就有不同主张。由于各党派的社会保障政策，都是以一定的经济、政治学说为其理论依据，因而出现了建立在不同理论基础上的不同社会保障制度，这些社会保障制度对各国经济社会的发展发挥了不同程度的影响和作用。

（一）以国家干预主义为理论基础建立起的英国社会保障制度及其对经济社会发展的作用

1. 英国社会保障制度奠基时期

20世纪最初10余年，英国自由党政府通过一系列社会法令，使原来由慈善机构和群众性的互助互济组织承担的救助贫困人口的责任开始转化为国家责任。

⁶ [美]约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，中国社会科学出版社2003年版，第81页。

自由党认为，广泛存在的贫困是社会财富分配不公的结果，其根源是人力和资本的浪费以及机会的不均等。国家虽无权干预个人对财产的处置，但并不意味着私有财产神圣不可侵犯，国家为了保证所有公民都有公平获得自己那份财产的机会，有权和有责任对个人财产权进行干预。⁷自由党政府希望通过社会福利来完善资本主义。自由党的社会法令为英国成为福利国家奠定了基础。20世纪30年代英国也卷入资本主义世界空前的经济危机之中，各种社会问题达到了极其尖锐的程度。1936年，凯恩斯发表的《就业、利息与货币通论》否定19世纪的自由放任主义，提出国家干预经济，主张在社会有效需求不足的情况下，扩大政府开支，增加货币供应，实行赤字预算以刺激国民经济，达到增加国民收入，实现充分就业的目的。凯恩斯理论对当时英国政府的经济政策产生了巨大影响，为英国在第二次世界大战以后建立福利国家提供了理论依据。⁸

2. 英国福利国家的建立

在凯恩斯国家干预主义理论的影响下，在社会保障的历史上具有划时代意义的“贝弗里奇报告”提出：为了确保充分就业，企业应该充分运作而且能够销售它的产品。鉴于此，所有的公民都具有足够的消费能力是最为重要的。因此，公共权力机构应采取适当的规划，同那些可以引起消费能力降低甚至消失的因素做斗争，失业自然是首当其冲需要消灭的因素。此外，由于风险防范不应是或主要不是个人的任务，而是国家的任务，社会保障是国家经济不可分割的组成部分。贝弗里奇强烈主张，公共权力的责任是通过扩大财政收入，增加社会福利支出以刺激有效需求；再通过由它所决定的对国民收入的再分配，满足每个人的需求，由此给予人们名副其实的安全感。⁹1946年，执政的工党以贝弗里奇报告为基础，颁布了一系列社会保障法。以后，经过多次的修改和补充，到了20世纪80年代，英国建立起了真正的“从摇篮到坟墓”的社会保障制度。第二次世界大战以后，英国的经济迅速发展，不仅19世纪末大量存在、20世纪40年代依然存在的赤贫现象基本不复存在，而且人们对于“贫困”有了新的理解和解释，进一步提出了生活的质量问题。战后60多年来，虽然有时也有罢工和冲突，但总的来说，经济社会的发展是平稳的，这与社会保障制度的实施是分不开的。

（二）以经济自由主义为理论基础建立起的美国社会保障制度及其对经济社会发展的作用

1. 美国早期社会保障制度的建立

由于开发新大陆需要付出艰辛的劳动，所以，美国这个新兴移民国家从一开始就崇尚自我奋斗精神，其经济制度也从一开始就是反对政府干预的自由市场经济。这个时期美国社会保障制度的特点是，“职业福利”处于社会保障制度的核心领域。1929-1933年的经济大危机是美国历史上最为严重的一次。在此期间，失业人数剧增，工人和城市居民陷入极度贫困之中，尤其是老年人几乎濒于绝境。由于美国当时的生活保障是以职业福利为核心的，因此，在企业破产、工人失业、工资下降的情况下，美国基本上就是一个没有保障的社会了。在大危机面前，一直持保守主义观点的、是美国社会中坚力量的中产阶级所坚信的个人应对自己命运负责的观念，被大危机击得粉碎。人们逐渐认识到，个人的困境不完全是因为个人的因素造成的，人们所处的这个社会的制度有问题。残酷的现实使得传统的

⁷ 和春雷主编：《社会保障制度的国际比较》，法律出版社2001年版，第28页。

⁸ 李琮主编：《西欧社会保障制度》，中国社会科学出版社1989年版，第188页。顾俊礼主编：《福利国家论析》，经济管理出版社2002年版，第6页。

⁹ [法]让-雅克·迪贝卢：《社会保障法》，蒋将元译，法律出版社2002年版，第22页。

以自由主义为导向的理念发生了动摇，人们开始寻求国家在个人努力不能发挥作用的领域中应当承担的责任。¹⁰1933年罗斯福总统上台。上台伊始，罗斯福政府颁布了一系列法令，有关社会福利的法令超出了原来职业福利的范围，在美国建立了“福利”与“国家”之间的联系。1935年美国颁布了《社会保障法》，《社会保障法》建立了养老金制度、失业保险制度、社会救济制度，建立了雇主和雇员分别缴纳社会保险费制度。1935年的《社会保障法》虽然在一定程度上加强了国家对于公民的责任，但仍然坚持公民福利主要应由公民自己解决信念，充分体现了美国人的价值观和具体国情，尽可能让市场发挥作用，对通过社会保障政策进行社会财富再分配的需求给予了限制。

2. 美国现代社会保障制度的建立

自1935年以来，经过60余年的发展和完善，美国的社会保障已经形成全面、系统、多样化制度体系，保障项目达到300多个，政府在社会保障中的作用也在不断加强。但是，由于在指导思想上是维护再生产（适当干预经济）、强调个人责任、激发个体自身积极性为出发点和价值取向，因此，政府在社会保障资金上承担的责任要比福利国家政府轻得多，给付的条件比福利国家严格得多，给付水平比福利国家低得多。政策的制定者和部分国会议员也不断强调，美国社会保障是自我维持、自我发展的事业，尽管如此，在收不抵支时，政府仍要承担最终的财政责任，但是，政府拨款的目的不是为了增加国民的福利，而是为了保持现行制度的继续与稳定，从而为经济和社会的发展提供稳定的社会环境。¹¹到1980年，只有大约一半的美国人能享受到社会福利制度不同程度的照顾。¹²尽管如此，美国的一些经济学家对社会保障的有限公平仍颇有微词，认为美国现有社会保障制度对经济造成了不利影响，应当私有化，减弱或者消除社会保障再分配功能，让市场决定个人生活，以便为经济持续发展提供良好的条件。¹³在这种以维护再生产的价值取向，美国社会保障制度实现社会公平的作用是十分有限的，而以经济效率为核心的理念还在继续。

（三）美英社会保障制度实施结果的比较

1. 英国社会保障制度实施的结果

（1）基本消除了贫困

英国通过为老年人、残疾人、儿童、精神病人等具有特殊困难的群体提供福利服务和为收入低于一定水平的贫困家庭提供救助，来消除社会贫困。

政府为那些无经济来源的鳏寡孤独老人、残疾人、儿童、精神病人等特殊困难群体提供生活照顾方面的需要。在这四类人群中，老年人一直以来是服务系统中主要对象，他们占服务对象的绝大多数；对于缺乏正常家庭生活的儿童以及残疾儿童，政府为他们提供康复服务和适合他们身体状况的免费教育。社会照顾的费用主要由政府负担，个人负担只是象征性的。

对低收入者的救助是指政府为收入低于国会每年确定的贫困线以下的人提供收入支持。贫困救助待遇有正常需要救助、住房需要救助、特殊需要救助三种。正常需要救助主要提供经常性的贫困补助；住房需要救助主要通过房租折扣、房租津贴、代交房租和水费等提供支持；特殊需要救助则按照政府提供的需求目录提供实物或现金待遇。特殊需要救助的实物待遇有提供家具、家庭设备、季节性

¹⁰ 李珍主编：《社会保障理论》，中国劳动社会保障出版社2001年版，第102页。

¹¹ 李珍主编：《社会保障理论》，中国劳动社会保障出版社2001年版，第104-109页。

¹² 顾俊礼主编：《福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究》，经济管理出版社2002年版，第251页。

¹³ 李珍主编：《社会保障理论》，中国劳动社会保障出版社2001年版，第119页。

衣服、免费食品、合理住房等；现金待遇有提供取暖费、洗涤和洗澡费用、生育费用、丧葬费用，失业者、残疾人、单亲家庭申请的一次性补助等。从 1948 年建立国民救助制度之后的将近 40 年间，英国人的税前收入增加了 20 倍，社会救助待遇水平也随之提高了 20 倍。

（2）人们的健康权得到充分保障

英国是举世闻名的福利国家，在它所举办的众多福利项目中，医疗福利当属福利之最。英国既没有实行美国式市场化的、主要通过商业保险解决国民看病问题的模式，也没有实行德国式责任分担的社会保险模式，而是实行政府经办医疗服务机构，免费为全体国民提供医疗服务的模式。英国政府用税收款项办医院、雇用医务人员，或者采取政府购买的形式，向私人开业医师购买医疗服务，向制药公司购买药品，向全体国民提供医疗服务。

英国的国民卫生服务在免除国民对疾病风险的恐惧和担忧、提高国民的身体素质方面发挥了积极的作用。人人可以平等地享受医疗服务的普遍主义福利制度，规定医疗服务不受个人经济能力的的影响，在这样的政策下，首先受益的是低收入者及其家庭，不但他们的医疗和健康有了保障，而且他们的预期寿命也在延长。但是，免费医疗导致对医疗资源的浪费也迫使国家对医疗制度进行改革。1990 年英国颁布《国民卫生服务和社区照顾法》，提出一些重大改革，但是，没有动摇国家在国民卫生服务中的绝对优势地位，1990 年，国民卫生服务体系的医院病床占病床总数的 96.1%，可见，商业及社会性医院起到的只是辅助作用。

英国健全完善的社会保障制度使政府背上沉重的财政包袱，例如，1992-1993 年度，社会保障支出额为 741 亿英镑，占 GNP 的 12.3%，超过国民经济增长率和政府财政增长率。¹⁴在这种情况下，社会保障不但不能促进经济的发展，相反，由于社会保障支出巨大，增加了人们的税赋，影响国内投资，削弱了产品的竞争力。然而，由于英国的包括社会保障制度在内的经济政策符合经济社会发展的终极目标，所以，虽然自撒切尔夫人以来各届政府不断对福利制度进行改革，但是，已经深入人心、成为政治文化一部分的社会保障制度，犹如驶上单行道的列车只能往前走而不易往后退。在英国，经济发展水平不是十分抢眼，保持在百分之三到四的水平，而人们生活得比较安逸、从容，经济社会是在比较协调的状态下运行。

2. 美国社会保障制度实施的结果

毋庸置疑，美国主要通过高就业、低税收、高科技等手段使经济得到飞速发展，但是，也不能否认不健全的社会保障制度在美国经济发展中所发挥的作用。因为当西欧福利国家陷入困境时，人们开始重新审视美国社会保障制度模式，并认为它在促进经济发展方面具有独到的优势。美国是世界上第一经济强国，2009 年其 GDP 占世界 GDP 的 25%，而欧盟 27 个成员国的 GDP 只占 22%。然而，作为世界第一经济大国由于没有建立起一流的社会保障制度，导致出现了许多其他发达国家罕见的社会现象。例如：

1. 贫困现象普遍存在

由于美国的社会保障制度只覆盖了大约一半的美国人，¹⁵因此，与多数西欧国家相比，美国存在严重的贫困问题和不平等现象，贫困率达 17%，是西方发达

¹⁴ 陈炳才、许江萍：《英国——从凯恩斯主义到货币主义》，武汉大学出版社 1997 年版，第 24 页。转引自郑功成：《社会保障学》，商务印书馆 2000 年版，第 169-170 页。

¹⁵ 顾俊礼主编：《福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究》，经济管理出版社 2002 年版，第 253 页。

国家中最高的。¹⁶据美国“为世界提供面包”组织 2002 年公布的材料，美国有 3300 万人生活在遭受饥饿或饥饿威胁的家庭。美国的每一个大城市都有一定数量的人口生活在大街上。美国住房和城市发展部对无家可归者估计为每晚 35 万人，全国联盟估计为 250 万人。还有统计显示无家可归者达到 300 万左右。这些人中包括失业者、酗酒者、吸毒者以及穷得付不起房租的人等，尤其是贫困的妇女及其孩子。¹⁷与历任政府不同，克林顿政府对于美国社会保障制度的改革由于注重公平与效率的关系，改革取得了重大的进展。然而，在提高人们的福利待遇水平方面，美国政府更多采用税收补贴这种间接开支的形式，并且一直保持以企业为核心的社会保障运行机制，这就使得美国贫困现象持续存在。

2. 人们的健康权得不到充分保障

美国至今没有建立起覆盖全民的医疗保险制度，政府只是向 65 岁以上的老人提供有限的医疗服务，在职职工的医疗问题主要通过企业为其购买的商业医疗保险解决。2008 年，全美 3 亿人口中，大约有 4630 万人没有医疗保险，包括 920 万非美国公民，另外还有数以百万计的人口医疗保险待遇不足，这些人需要自己支付医疗费用。据英国广播公司报道，全美一半个人破产案至少在部分程度上由无力支付医疗费导致。¹⁸不充分的医疗保障，使得美国人民的健康受到一定程度的损害。1983-1999 年期间，美国 50 个县的男性和 900 个县的女性的寿命在缩短。在人口寿命不断延长的现代社会，这些占美国 4%的男性和 19%的女性所代表的人口寿命缩短的事实，证明美国社会不是在进步，而是在倒退。在美国，贫困人口寿命肯定比富裕人口要短，然而，与西欧福利国家富裕人口的寿命相比，美国富裕人口的寿命也短，这足以说明在一个贫富分化严重的社会中，受到了不良影响的不仅仅是穷人，而是既有穷人也有富人。¹⁹

早在 20 世纪 50 年代末期，美国自由主义经济学家盖尔布雷斯在他的《富裕的社会》一书中就曾指出过，美国文明已从根本上解决了稀缺和贫困的老年人问题，但美国仍然存在贫困问题，而且贫困问题在如此富裕的社会中存在是非常引人注目的，是一种耻辱。参议员道格拉斯和斯巴克曼也反复强调贫困并警告人们，许多低收入家庭“已经被远远地抛到了美国社会进步的后面”。由于人类社会的一切生产经济活动都旨在创造更多的物质财富，消除和减少贫困，让人们过上美好幸福的生活，因而美国的发展道路与人类社会奋斗的终极目标是相违背的。

三、英美经验的启示：完善社会保障制度 促进我国经济社会协调发展

英美的经验告诉我们，过度的社会保障或者不足的社会保障都会给一个国家的经济社会发展带来不利影响。所以，社会保障“度”的把握，即社会保障项目的设立、保障范围的确定、待遇标准的高低等，对于一个国家经济社会发展是至关重要的。

在中国开始经济体制改革的 20 世纪 80 年代中期，我国经济发展遵循的是“效率优先，兼顾公平”的原则。这一原则实际上是将经济发展放在了一切工作的首位，其他一切工作都要为经济发展让路和服务，与此同时，也不能放弃社会公平，

¹⁶ 同上，第 274 页。

¹⁷ [美]威廉姆·怀特科等《当今世界的社会福利》，解俊杰译，法律出版社 2003 年版，第 29、46、57-58 页；郝铁川：《构建和谐本位的法治社会》，《新华文摘》2005 年第 10 期，第 9 页。

¹⁸ 王薇等：《美国医改，钱从何处来？》，《经济参考报》2009 年 11 月 19 日；欣华：《奥巴马艰难推行医保改革内情》，《新民晚报》3 月 23 日。

¹⁹ 薛涌：《中国必须对贫富分化说‘不’》，《中国新闻周刊》2009 年第 40 期。

但是，社会公平是在从属的地位，次要的地位，甚至在经济发展与社会公平发生冲突时，为了不影响经济发展，必要时以牺牲社会公平来保证经济发展。从单纯追求经济增长到确立经济社会协调发展的战略，是许多发展中国家走过的道路。第二次世界大战以后，许多发展中国家从殖民统治下解放和独立出来以后，面临的首要问题就是尽快提高生产力，改善民生，消除贫困，增强国力。多数发展中国家都确立了以 GDP 增长为目标的发展战略。联合国第一个和第二个发展 10 年规划报告也倾向于把 GDP 增长等同于社会发展。这种只要是经济的就是合理的观念下的发展政策，使得很多诸如贫民教育、劳动保护、社会福利、医疗保健、城乡协调等与人民生活息息相关的社会进步因素，都被作为经济快速增长的代价牺牲掉了。国际范围经济社会发展的经验告诉人们，任何一个社会，在一定时期经济资源总量一定的情况下，政府在进行宏观资源配置时，决不要把所有的资源都投入到能够产生经济效益和实现经济增长的领域中去，而是要将其中的一部分投入不形成现实生产能力而是用于消费的社会保障领域中去。因为经济发展有可能出现贫富差距，有可能产生社会矛盾和冲突，国家通过再分配的经济政策，缩小收入差距，消除社会矛盾，减少社会冲突，才能为经济发展创造稳定良好的社会环境。

在我国，长期的经济增长主要依靠投资和出口带动。在发生全球性金融危机、出口市场开始“过冬”以及基础设施投资不可持续的背景下，推动经济增长的着眼点就不得不放在扩大内需方面了。然而，近些年来，我国的经济发展一直被内需不足的问题所困扰，也就是说，生产什么东西什么东西就卖不出去。在 20 世纪 80 年代以前，整个社会生产的产品，主要是人们生活所必需的日用品，城里人的大部分收入通过购买生活必需品而流入农村。20 世纪 90 年代，我国进入耐用消费品的生产和消费时代，城市家庭用于主副食品的消费只占收入的 1/3 左右。²⁰但是，由于没有健全的社会保障制度的保护，人们担心生病、养老、子女教育以及买房等等所需，不敢放手消费，而是把在满足基本生活需要之后多余的钱储蓄起来，以备急用。调查表明，我国居民的储蓄率仅 2008 年前三季度就超过 20 万亿元，居世界之首。没有明确稳定的社会保障预期的结果是导致人们产生经济上的不安全感，人们只能通过多攒钱的方式来预防可能出现的生活风险，尤其是具有极大消费潜力、又缺乏社会保障保护的 8 亿农民，城市人的许多消费可以说与绝大多数农民是无缘的。²¹自 2009 年以来，尽管国家通过家电和农用机械补贴的方式进行促销，但是，销售的情况没有预料的那么好。健全社会保障制度，能够使人们依据制度的规定对自己的生活进行安排，这将有利于有效市场需求的形成，即有利于耐用消费品市场的形成，进而有利于促进经济的发展。

健全社会保障制度，是在完善城镇社会保障制度的同时，首先要将符合规定条件的农民工纳入城镇社会保障范围。国家统计局于 2008 年底建立了农民工统计监测调查制度。据对全国 31 个省（区、市）6.8 万个农村住户和 7100 多个行政村的农民工监测调查结果推算，2009 年度全国农民工总量为 22978 万人，其中外出农民工 14533 万人，与上年相比，农民工总量增加 436 万人，增长 1.9%。²²但是由于户籍制度和社会保障制度方面的障碍，他们中只有极少数人报上了城

²⁰ 在我国，提供工业品和服务产品的大约有 4 亿人，其中 2 亿是城市中的劳动力，1 亿是乡镇企业工人，1 亿是农民工。但是，这些耐用消费品的生产者却不是这些产品的消费者。消费这些耐用消费品者是 3 亿城市人口和 1 亿富裕农民。参见孙立平：《断裂——20 世纪 90 年代以来的中国社会》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 46 页。

²¹ 孙立平：《断裂——20 世纪 90 年代以来的中国社会》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 41-42 页。

²² 《六成农民工未签订劳动合同》，《北京青年报》2010 年 3 月 20 日。

市户口，成为城市居民，而绝大多数人依然是农民。2000年7月中共中央、国务院出台的《关于促进小城镇健康发展的若干意见》提出，凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民，均可根据本人意愿转为城镇户口，并在子女入学、参军、就业等方面享受与城镇居民同等待遇。²³之后的几年，济南、宁波等地城镇户籍制度都有所松动，然而，人们对此的反应比较冷淡。京郊农民对有机会做个城里人没有太大的兴趣，因为户籍的变动并不会随之给他们带来实质性收益，反倒有进城后失去土地保障的担忧。河南省在2002年全面推开了小城镇户籍制度改革，但没有取得预期效果。部分试点镇申报农转非指标的，多则几十人，少则几个人，有的地方甚至没有一个人申报。形成这种状况的原因是，农民在进入城镇以后，靠做小生意挣不到多少钱，生活照样艰难。在发达地区，城镇的硬件建设已经相当现代化了，但是，这些城镇白天热闹晚上冷清，这是因为在这里就业的人口大多数仍然是户口在乡下的自给自足的农业人口，而不是市场经济要求的商品消费人口。所以，只有将进城农民工逐步纳入城镇社会保障范围，消除他们在城市生活的后顾之忧，才能扩大消费，拉动内需，促进经济发展和城市化进程。

其次，要在增加农民收入的同时，尽快为农民建立社会养老保险、医疗保险、工伤保险制度和低保制度，才能把农民的消费热情调动起来，进而促进我国的经济发展。应当承认，经过30年的改革开放，中国农村社会取得了历史性的发展，农民的温饱问题普遍得到了解决。但是，由于农民不能获得社会保障的保护，需要自己支付医疗费用、养老费用，农民仍然普遍处于贫困状态。农民收入少，但支出比城镇居民多，而多支出的部分主要是国家为城镇居民提供的社会保障部分。另据我国农村经济学家的调查，农村民间借贷现象普遍，其中三分之二用于生活和支付子女教育费用和医疗费用，只有三分之一用于生产性支出。²⁴导致农民贫困由此没有消费能力的原因是多方面的，其中缺乏社会保障待遇是导致农民贫困的一个主要原因。

更为重要的是，在市场经济体制下，我国农民所面临的问题截然不同于传统农业社会和计划经济体制下所面临的问题：虽然农民还占人口的绝大多数，农村还是中国最广大的地区，但是，农村经济已经不再是自给自足的自然经济了，许多农民已不再从土地中刨食了，他们的主要收入是他们进城打工赚来的。中国的农民和农村更多地是与市场捆在一起，而不是与土地捆在一起。因此，农民的生活和命运更多地与市场联系在了一起。²⁵在市场经济条件下，由于农民与市场的关系越来越密切，农民所面临的生活风险和生产风险远远大于以往任何时候，甚至面临过去从来没有过的风险。例如，前几年甘肃一个村子的农民全部种了洋葱，农民将成熟的洋葱从地里挖出来堆在院子里，由于市场不好，也由于信息不对称，洋葱卖不出去，农民只能眼睁睁地看着洋葱一天天烂掉而束手无策。再如在西部，由于退耕还林，羊不再能够上山放养，而必须圈养。但是，除了少数富裕农民以外，绝大多数农民抵制圈养。因为放养成本低，受市场影响小，放牧者多是家中的闲置劳动力，也不必花很多的钱买饲料，农民可以在价格好的时候将羊卖出去，价格不好再多养一段时间，总之，可以为农民提供比较保险的收入。圈养则与放养完全不同，农民需要购买饲料，需要专人饲养，甚至需要兽医为它们打防疫针，

²³ 《人民日报》2000年7月5日。

²⁴ 景天魁等：《社会公正理论与政策》，社会科学文献出版社2004年版，第157页；温铁军：《三农问题与世纪反思》，生活·读书·新知三联书店2005年版，第116、240页。

²⁵ 贺雪峰：《新乡土中国》，广西师范大学出版社2003年版，“序言”第5-6页。

最为重要的是他们必须按照一定的时间和价格出售，如果到时卖不出去或卖不出好价钱，他们就要亏本，这就为农民增加了巨大的风险。²⁶在农民被迫进入市场、市场在为他们提供创收机会的同时，由于农民得不到在市场经济条件下应当获得的社会保障保护，因而面临着比以往任何时候都更大的生活风险，市场经济的发展也因此受到影响。由于农民占人口的绝大多数，农民消费不足，就对国家拉动内需的战略决策造成影响。如果国家能为九亿农民提供最基本的社会保障，就能够解除他们的后顾之忧，使他们敢于把手中多余的钱拿出来用于消费，由此促进农村经济和整个国民经济的发展。

载《环球法学评论》2010年第4期

²⁶ 《给农民留下一块飞地——访王晓毅》，《读书》2003年第9期。