

新中国成立以来社会保障权益累积模式、 分配准则与选择性逻辑

王增文

摘要 新中国成立以来,中国社会保障经历了从国家和集体权益保障逻辑到社会保障权益累积逻辑的演进,而社会保障的分配准则始终以公平与效率的动态组合为基准,两者的效能边界与选择性逻辑相匹配。从社会系统动力学的视角来看,不同时期国家的经济社会及政治目标的异质性会产生差异性的动力系统均衡点。从公平与效率动态组合的选择性逻辑来看,社会保障权益的累积模式、分配准则则存在动态不一致性。在现代化转型背景下,政治经济发展和社会保障二维治理应具有合理边界,社会成员的行动理念应从对公平的价值关注转向对社会保障制度与美好生活需要的参与。

关键词 社会保障权益;分配准则;选择性逻辑;权衡理论;累积模式

中图分类号 F840.61 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)04-0096-18

基金项目 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(20JZD025);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2020AI017)

新中国成立以来,中国的社会保障制度历经了制定、实施、改革和优化四大阶段,保障模式也从国家集体保障演变为社会权益保障。在这一历程中,中国社会保障制度作为社会再分配机制,其价值核心为社会公平,在提高经济效率、稳定社会秩序和维护政治稳定上发挥着不可或缺的作用。在新时代的背景下,如何把握社会保障权益累积模式及分配准则的精神要义,促进其与公平正义的逻辑耦合,成为新时代下亟须解答的时代命题。

相异于西方社会保障的文明史,中国社会保障理念与思想无不被浸染中国作为东方文明大国之道——中庸之道、等级差序及家国同构的多元兴替文化的元素;并对社会保障权益累积模式、分配准则与选择性逻辑的诸项制度安排产生直接且深远的影响,外显于中国社会保障权益累积模式、分配准则从家族、家庭到国家、集体再到社会、个体的演变逻辑过程中。现代意义上的社会保障制度的建立过程是以新中国成立为起点的^[1](P82-95)。在此过程中,社会保障政策走过了制定、实施、改革及优化的发展历程。社会保障政策的动态调整伴随于政府行政管理与社会治理政策及模式的颠覆性调整过程中。这也是国民社会保障权益累积模式分配准则的嬗变最为频繁的时期。这为世界范围内的学界与政界提供了极为重要的“窗口期”。考察社会变迁视角下社会保障权益累积模式、分配准则、选择性逻辑及实践的动态调整过程,可以更加有效地分析以社会保障制度为核心的中国收入再分配制度与公平的距离,并合理预测中国社会保障未来累积模式与分配准则,从而更好地把握两者未来的耦合动向。主流的古典经济学往往以社会保障为核心的收入再分配方式视为一种道德层面上、不具效率的非经济学名词,认为收入再分配缺乏经济学理论基础。因为社会保障权益累积模式与分配准则违背了市场机制下边际贡献的分配准则,而劣化了社会资源的配置^[2](P95-103)。因此,长期以来,在市场机制为第一要素的价值优先准则下,学界所关注的重点议题通常为,在市场既有秩序下收入的初次分配能否促进效率的提升和社会的

整体性秩序的稳定,而忽略以社会保障为核心的再分配策略和其对于经济效率、社会秩序及政治稳定的多元职能问题的考量。在经济维度上,效率最大化原则能够实现投入—产出的利益最大化;在社会维度上,如果缺少社会保障的权益积累和与之相对应租金的分配准则,则一方面无法实现市场运行机制上最大程度实现合作,另一方面市场的“丛林法则”会导致收入分配的极端失衡,而引起社会秩序扩展中的停滞。市场失灵的领域可以通过社会机制来解决,市场运行机制中遵循的是经济效率原则,而社会领域中以社会保障为核心的收入再分配机制则遵循社会效率原则^[3](P95-104)。因此,要选择合适的社会保障权益累积模式及与之相紧密耦合的分配准则,即在社会效率的原则上使得社会的收入再分配制度离公平的距离越来越近,那么,此类探究会成为现代化经济学研究的应有之义,更是探寻包容性发展的核心课题。

一、文献综述

理论和实践同属个体主观认知的范畴,理论是认识逻辑,实践是运用逻辑,两者具有相互依托性。在社会科学研究领域存在两大类规律分析方法,分别为演绎逻辑与归纳逻辑,诠释问题的路径分别为从理论到现象,再从现象到理论的双向互动过程,即社会学家华莱士于1971年提出的社会科学研究逻辑模型——科学环(Science Circle)。从欧美等发达国家有关社会保障权益、分配准则及选择性逻辑来看,主流的分析方法是假设演绎法。结合中国社会保障权益累积模式、分配准则及选择性实践,宜采用假设演绎的方法理论和实证检验。早期的有关社会保障权益累积与分配准则的文献主要聚焦于社会保障权益的代际分配准则及代际的公平性问题^[4](P666-697)。新古典经济学对社会保障权益的再分配效应进行了深入的考察与探析,得出了较为一致的结论,即社会保障权益的分配准则能够在代际实现资源配置的优化,而促进了社会保障制度的帕累托次优^[5](P329-332);有部分学者探寻了基本养老保险制度从现收现付制向基金积累制转变的权益累积模式及分配准则的福利效应^[6](P643-658)。然而,这种社会保障权益累积与分配准则,在既定的选择性逻辑下,存在严重的不匹配状况,即权益存在严重的利益转移问题^[7](P17-27)。社会保障的权益累积模式与分配准则紧密耦合的典型特征体现为其收入的再分配功能,基于此,大部分学者认为现收现付制更能够促进公平与效率的协调^[8](P55-63)。这样,低收入阶层与退休一代对现收现付制有更大的偏好。从个体纵向的社会保障权益累积与分配准则的视角来看,基金积累制更有利于促进代际的公平^[9](P135-137);但从社会保障整体的权益累积、分配准则与选择性逻辑的尺度上来看,会存在社会保障基金平均收益的降低反超社会风险抵抗的获益,而致使社会福利的整体性的净损耗状况的产生。

近几年有关社会保障权益累积与分配准则的研究中,多数将重点聚焦代内社会保障权益累积及选择性逻辑方面。多数观点认为,在理性经济人假设条件下,个体能够在两期(工作期、退休期)中通过延迟消费实现自身社会保障权益分配的最优化,而强制的养老保险个人账户制抑制了个体和家庭的消费计划,最终导致整体的社会福利损失,损害了个体和家庭的社会保障权益及分配准则^[10](P640-647)。从整体性视角来看,也有一些研究认为,当个体或家庭缺乏消费的远期规划时,强制性的个人账户养老保险制度能够实现社会保障权益最大限度的积累并能够优化分配准则,从而实现整体社会福利的提升。2008年金融危机以来,文献就开始聚焦社会保障个人账户权益的效率方面的研究^[11](P70-82)。学者们普遍认为,若社会保障制度在起初设定方面将社会保障权益累积与分配准则做到了很好的紧密耦合,使得公平与效率实现了最优权衡,则个人账户的实施并不能促进帕累托最优或次优。实际上,在社会变迁视角下,社会保障权益累积模式、分配准则及选择性逻辑是动态的,仅仅在某一时点去探析社会保障权益分配的公平效率问题是用静态的实践去拟合动态的“连续统”,显然是有失偏颇的。在时间谱系连续变化中,上述研究显然是存在一定的不足:既有研究只是关注社会保障制度设计对权益累积、分配准则的某一方面的影响,而未从选择性逻辑的整体性视角切入,而社会保障权益累积、分配准则及选择性逻辑

辑的研究应是一个动力系统,这个动力系统涵盖了经济变量、市场变量及政治变量,因此,缺乏整体性的研究显然亦是存在选择性偏误。在社会变迁视角下,无论何种演变逻辑,社会保障权益积累、分配准则的公平与效率组合标准及效能边界必须与此演变过程相匹配。从动力系统的视角来看,由于不同时段国家经济、社会及政治目标的异质性,会导致社会保障权益积累、分配准则及选择性逻辑存在动态不一致性。通过建构主义相关理论,采用假设演绎的方法来测度社会保障制度离公平的距离,初步提出社会保障公平效率的选择性理论。通过权益累积模式和与之相匹配的分配准则的政策梳理,并采用动态规划的方法(SDP)来测度不同阶段社会保障制度安排下的政治、经济、社会动力系统最优公平效率的均衡解,从而能够深入探析中国在现代化转型背景下政治、经济制度和社会生活的二维治理的合理边界。以收入再分配制为切入点,使得我们对公平与效率的关注视野从国家与社会逐步过渡到制度与生活。中国的社会保障权益积累模式、分配准则及选择性逻辑一直处于公共选择和经济选择更替过程中,我们将所有的社会经济方面的活动中社会、政治等活动隶属于公共选择,而人类的经济等活动便为经济选择。两种选择异化的结果就是利益转移问题,优化的结果便是在同一多数规则下产生多数有利于社会公平的再分配效应,即少数的高收入群体和占多数的中低收入群体产生再分配。

二、理论框架

社会保障的自身属性外显于三个层次的特征:社会保障权益累积具有典型的多主体属性,社会保障制度需要在社会风险分担与效率之间进行权衡,社会保障权益累积与分配准则匹配过程中存在多目标的融合和冲突。这意味着社会保障涉及多主体、多任务、多目标的激励均衡问题,是一项系统性的复杂工程和完整的周密体系。在整合激励系统理论、超模函数优化理论和超模博弈理论、公共产品和公共服务理论的逻辑起点之上,本文通过假设演绎法概化出两个理论命题,并形成社会保障权益累积、分配准则的系统性分配框架,探究其均衡性的最优化路径。

(一) 权益累积、分配准则及选择性逻辑的关键问题

探寻社会保障权益累积、分配准则及选择性逻辑的逻辑起点是要厘清关键科学问题。从社会保障的属性出发,主要涵盖了三个尺度:社会保障权益累积具有典型的多主体属性,社会保障制度需要在社会风险分担与效率之间进行权衡,社会保障权益累积与分配准则匹配过程中存在多目标的融合和冲突。

第一,社会保障权益累积具有典型的多主体属性。一是要激励个体、企业及各级政府财政的缴费或财政补贴的多元主体。实际上多元主体缴费融合机制中,有时无法通过考察缴费额、缴费率等指标直接观察其履行义务的状况,如企业的农民工、非正规就业人员的非显性就业形式中,个体与企业和社会保障缴费时“逃费”,存在“合谋”行为。由此,只能借助一些相对客观的指标或信号来观察社会保障权益的累积绩效,如参保人数、社会保障基金收入、政府总体补贴额度、企业社会保障缴费比重。二是社会保障权益累积的多主体管理,导致社会保障权益累积的碎片化及分配准则动态非一致性。社会保障项目的权益累积的管理主体涵盖了人力资源和社会保障部、民政部、卫生部和财政部等部门的融合,各项目权益“流向”了各主体部门,而分配准则的选择方面又受制于异质性部门的“偏好”与部门主管的行为意志,导致管理主体的不一致性而产生的社会保障权益累积、分配准则的非耦合性,最终使得选择性逻辑的复杂化。三是对政府官员绩效考核的多重性与偏向性导致各主体在经济增长与社会公平边界分配合理性上难以直接观察。四是为适应人口结构性变动经济社会形式的发展,社会保障权益累积模式与分配准则总是在动态的调整。社会保障模式的变动(如现收现付制向基金积累制或部分积累制转轨)使得社会保障权益累积主体产生变动,而分配准则往往会具有一定的滞后性,产生不匹配性,而使得公平与效率失衡。如现收现付制向基金积累制或部分积累制转轨过程中,转制成本的消化与社会保障主体权益累积、分配准则的关系的模糊边界,若不能合理界定,则会抑制效率,同时损害公平。

第二,社会保障需要在社会风险分担与效率之间进行权衡。从社会保障自建立以来的权益累积模

式变动的“连续统”来看,其一直承担着经济发展的附属功能,并且在不同历史阶段、不同国家或一个国家的不同发展阶段体现出泛经济化和泛政治化的功能^[12](P112-116)。由于社会保障权益积累不足,分配准则失衡所产生的社会风险往往具有隐蔽性,并且风险产生、积累到大面积风险事件暴发的过程往往是有一定的窗口期,这个窗口期可能是几年甚至几十年,而经济效率的取得都是显性的。在显性的效率提升与隐性的社会风险事件的酝酿之间,政府往往会选择将更有效的资源投入到显性的经济效率提升方面,有时甚至完全牺牲民众社会保障权益、破坏分配准则。因此,随着社会风险的提升,群体性事件不断积累,最后一旦暴发就是大面积的国家性事件,产生的结果会有两种:一种是在改变选择性逻辑条件下,重新建立一种新的社会保障权益累积模式与分配准则,如英国社会福利制度,德国社会保障制度等;另一种则是国家政权的更替,如:中国历朝历代社会救助制度的不足形成的权政更替;突尼斯在 2011 年由于社会保障权益与分配准则失衡导致的“茉莉花”革命,而使得国家政权更替;2008 年埃及由于 40% 的民众活在贫困线下,缺乏社会保障的兜底性项目,“颜色革命”将总统赶下了台,实现了政权更替。因此,社会保障制度必须在社会风险分担与效率之间进行系统性的权衡。

第三,社会保障权益累积与分配准则匹配过程中的多目标的融合与冲突。社会救助、社会保险福利子体系中的绩效可能存在相互的对冲性。如社会救助力度的提升,将意味着贫困群体和中低收入群体数量的减少,使得更多的社会救助权益向社会保险转移,这将使得社会保险子体系压力提升、权益的积累与分配准则可能发生的位移,从社会保险到社会福利的层级提升亦是如此,这样社会保障子体系之间可能会存在目标融合与冲突问题。此外,在中国社会治理维度发育不足的情况下,社会保障的权益累积和分配准则管理主体仍是政府,从社会保障的项目举办与监管执行机构的双重角度来看,两项目标和任务存在潜在的相互冲突问题,即集“运动员”与“裁判员”于一身的角色性冲突。

(二) 权益累积、分配准则及选择性逻辑的基础理论

关于社会保障权益累积与分配准则中会涉及多目标、多任务的激励均衡问题,信息科学的激励系统理论给出了一般性的分析模式。该激励系统理论假设民众与政府是委托—代理关系,在公共产品与公共服务领域,假设委托人(民众)有多项任务或目标需代理人(政府)去实现,从而实现自身权益最大化。这其中,有一些目标或任务的完成相对较易测度,而另一些则较难、甚至不能被测度出来,由此,代理人将会产生多维道德风险。为保障社会保障权益累积与分配准则的契合性,可用产权来激励较难测度的长期目标或任务,同时用绩效考核体系来激励相对较易测度的短期目标或任务,通过两者的合理均衡可以实现权益累积与分配准则的紧密耦合。绩效考核是弱激励,代理人不拥有产权。此时,只能配合采用弱绩效评价的考核激励短期目标或任务模式;反之,或代理人拥有产权,则应充分采用强激励的方式展开,从而充分利用两者的互补性。那么在社会保障权益累积模式,分配准则及选择性逻辑中应选择弱激励的绩效评价方式,还是选择强激励的产权方式呢?这取决于社会保障制度变迁的外生性变量,如不同层级政府的偏好、社会经济体制、绩效评价的方差域、异质性、社会保障项目的相对重要性等。从组织内部迁移出的激励理论可以嵌入到制度之中,历史制度主义制度生成理论强调制度的关联性和嵌入性,关注的是制度的安排嵌入到更广泛的社会、经济及政治情境之中。

不论是组织内部的激励理论,还是新制度主义中的历史制度主义,其情境框架内有着类似的拓扑结构。拓扑学显示,一个元素的值会随着其他元素值的融入而产生边际效率递增的效应。即所谓的超模函数优化理论和超模博弈理论,OSFSG 理论从整体性视角切入来考量组织或制度,其基本要义包含两个方面:一是最优制度内部各要素的显现具有非随机性^[13](P441-459);且同一制度的内部各组成元素间具有较强的互补性,如果只是聚焦于最优制度的某项要素或某几项要素,而不对其他要素进行调整,这样会导致制度缺乏绩效或负向绩效;二是从“反事实”框架来看,最优制度安排由外生性变量,即外部情境所决定。当外部情境的变动致使制度内某一元素或某几类元素的作用强度提升时,而与之相互补的另外一些制度内元素对制度影响的边际效应会得到强化。边际效应的增加会形成正向度的反馈机制,

从整体性视角来看,制度内的各元素会以稳定动力系统的方式变动。多目标“任务冲突”理论研究的对象与激励系统理论存在某些方面的相似性,即多目标、多任务条件下的最优性激励决策,委托人(民众)将多项任务、权责交由代理人(政府);而相异点在于目标或任务绩效相互间的冲突性,即一项目标或任务的实施绩效的提升是降低或减弱其他目标或任务绩效为前提。从整体性视角来看,最优的激励策略的取得完全取决于它们之间的冲突性力度。如果冲突性达到了正负效应对冲性为零、甚至为负的程度,则相互冲突的目标或任务交由异质性代理人或代理机构如公益机构来完成^[14](P206-212)。

从公共产品和公共服务理论的角度来看,市场主体能提供的产品通常称为纯粹的私人领域产品,是以效率的最大化取得为终极目标,而由于公共产品及公共服务的非竞争性和非排他性,政府提供能够从再分配的视角保证其公共性与公平性。在此理论基础之上衍生出了西方社会福利国家模式,这种模式的核心是政府直接介入公共产品或公益性私产品的资源配置,即以公立机制为配置“机器”而直接生产如医疗卫生、社会保障等公共产品或公共服务。在全球化理念的融入背景下,这种模式开始演变,包容性增长理论使得私人领域、社会领域及政府领域开始产生融合。公共产品与公共服务的筹资(提供)、生产及分配相互分离,政府提供、社会生产、社会组织分配的多元主体的融合模式,政府以“费”或“税”的形式筹集到资金,交由非营利性组织或外包给私人企业来生产,最后由社会组织来提供分配。

本文将融合 OSFSG 理论、冲突理论及公共产品、公共服务理论,将视野拓展到新中国成立以来社会变迁整个框架下社会保障权益累积模式、分配准则及选择性逻辑来说明整个耦合过程。

(三) 权益累积、分配准则及选择性逻辑的理论演绎

某一理论往往侧重于解决某一方面的问题,然而社会保障的权益累积、分配准则及选择性逻辑是一项系统性的工程和完整的体系。对这种系统动力学问题应该有一套系统、完整的解决方案和策略,并有均衡性的最优化路径。只有通过综合性的考察和探析才能规避管中窥豹,做到窥其全貌的全局性透视与分析,基于此,本文接下来将整合整个理论分析框架。

分析社会保障权益的累积、分配过程需要明晰三个层次的概念:社会保障体制、制度性要素及要素的内涵。社会保障从权益积累到分配机制再到选择性逻辑等尺度,是由一系列的制度性要素构成的共同体,这些要素可归为三个层级:一是需方(委托人)的社会保障权益积累,即社会保障如何筹资,这其中又涵盖了筹资机制、管理体制、享受权益及保障水平等。二是供方(代理人)社会保障权益提供与保障的制度性安排,即如何提供社会保障与服务,又可分为两个层级:政府间组织和社会组织(如政府购买服务的二层次委托—代理方式)。三是社会保障权益积累与分配准则的制度监管与保障。权益积累到分配的层级过程中的监管制度,其中包括价格管制、市场准入管制、绩效评价、产权激励、监管体制等。在这三个尺度的运行机制中,各要素之间所凸显出的具体形式,可称之为要素特征。不同的要素特征能够进行融合,可以全面系统地刻画社会保障权益累积、分配特征及选择性逻辑演变的“连续统”。

对社会保障权益累积与收入分配准则产生重要影响的外生性参数囊括了人口分布特征变量、收入结构分布谱系、社会经济政策、个体或家庭职业类型。对于特定的社会保障权益累积与分配准则而言,内部各要素特征间有怎样的相互关系,是由内生性决定还是随机性的组合?又与外生性参数是什么关系?遵循 OSFSG 理论,我们可以提炼出三个基本命题:社会保障权益累积与分配准则匹配过程中各要素特征的出现具有较强的互补性,而非随机性;异质性社会保障累积模式、分配准则匹配过程中所形成的要素之间存在相互冲突性;社会保障累积与分配准则的耦合与外部情境相适应。

社会保障权益累积与分配准则匹配的过程中各要素的出现具有较强的互补性。在社会保障权益累积、分配机制长期运转中,逐步形成了两类均衡:一类是权益与分配的内部性要素互补的均衡;另一类则是外部与经济、社会、国家及家庭协同的均衡。对于内部的互补性特征,本文将在随后的部分进行阐述。在与外部情境相契合层面,中国社会保障累积模式、分配准则与当时的外部情境条件具有契合性。但改革开放以来,外部情境发生了重大的变化。权益累积模式、分配准则在新的选择性逻辑条件下,开始出

现“疏松耦合”的状况。由此,引发了第二个命题,即异质性的社会保障累积模式、分配准则在匹配的过程中形成的要素间的相互冲突问题。具体来看:传统的权益累积模式逐步瓦解,而某些分配准则的要素特征被保留下来,与新的社会保障权益累积模式形成冲突;尽管计划经济时代的社会保障权益累积模式的要素特征发生了演进,但并未与新的社会保障累积模式的其它要素形成互补。

由于 OSFS 理论相对较为抽象,本文将融合公共财政理论及任务冲突理论进行整体性运用,从而通过假设演绎法概化出两个理论命题:

一是社会保障权益累积、分配准则及选择性逻辑中,亦存在目标、任务绩效相互冲突的状况。一般用目标或任务冲突程度来判断是来设立新的机制或新的机构;社会保障权益累积与分配准则中的目标或任务冲突则内生于特定情境下的体制机制的选择,如计划经济时代下的社会保障权益的强积累、强公平和弱激励状况,冲淡了家庭保障的核心职能;1978 年以来由计划经济向市场经济转轨过程,则产生了相反的效率,社会保障权益累积模式与分配准则大多遵循了市场规则,这样计划经济时代的权益累积被以国家、集体资产的形式转移到国家和集体之中,新的市场经济体制的社会保障权益分配又遵循了效率原则,由此而产生的对冲作用,使得社会保障的权益累积与分配准则产生了扭曲。计划经济时代社会保障权益累积与分配准则是“管办合一”,并不存在强烈的角色冲突,而进入市场经济体制模式后,社会保障权益累积、分配准则及选择性逻辑出现了“管办合一”与“政社互助”的冲突。因此,社会保障的权益累积、分配准则的选择性逻辑中,实施大部制还是机构分段更加细化,必须与社会保障机制内的其他内生性要素产生互补效应,这样目标或任务冲突理论可以融合到 OSFSG 理论分析框架之中。

二是社会保障权益累积、分配准则及选择性逻辑外部环境影响体制选择的作用机理。收入层次结构与经济社会发展的阶段性作为权益累积、分配准则基本外部情境要素会影响选择性逻辑。然而,收入阶层谱系如何影响选择性逻辑,对于该问题的回答可借助于公共选择理论。如果一个国家在收入结构变动谱系中,中低收入占主体,那么,社会保障权益的积累模式应该倾向于公平,即以收入再分配方式中的“兜底”为主,公共财政应将社会保障权益的积累额投向社会救助领域,分配准则为由高收入向低收入或贫困群体分配。在现代化转型的过程中,中等收入群体开始在收入变动谱系中成为主要色调。那么,这时社会保障的权益累积与分配准则应遵循公平与效率兼顾的权责对应原则,公共财政的投向应逐步聚焦于社会保险领域,当一个国家完成现代转型,而进入中高收入国家的行列,此时公共财政对社会保障的权益累积分配准则及选择性逻辑应嵌入共享理念,重点投入到国民整体性权益提升的社会福利领域。图 1 展示了本文的系统性的分析框架。

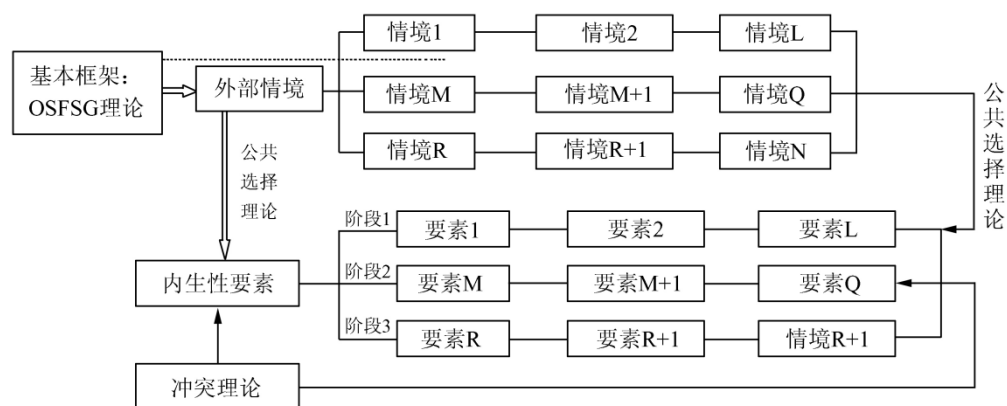


图 1 系统性的分析框架

三、社会变迁背景下社会保障权益累积、分配准则及选择性逻辑的演变

新中国成立以来,1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》、1954年《宪法》、1975年《宪法》、1978年《宪法》及1982年《宪法》均对国民的社会保障权益、社会保障制度属性及制度作了相应的规定,这是社会保障权益累积的宪法保障。从社会变迁背景下社会保障权益累积、分配准则及选择性逻辑的演变历程来看,可以分为三个时期:社会保障权益积累的初期(1949-1978年)、权益累积的过渡期(1979-2002年)及权益累积的再分配期(2003年至今),具体如表1和表2所示。

表1 社会变迁背景下农村社会保障权益累积模式、分配准则与选择性逻辑状况

社会保障体制	要素/外部情景	阶段 I:1949-1978	阶段 II:1979-2002	阶段 III:2003 至今
权益累积模式	农村社会保障体系	集体为依托、家庭互助、公社自成系统	市场为依托、家庭互助	社会为依托、家庭互助、向省级统筹
	公共卫生机构与医疗保险机构	专业卫生机构和医院分设,合作医疗为纽带,基层医疗卫生机构一体化	专业卫生机构和医院分设,基层医疗卫生机构开始市场化	专业卫生机构和医院分设,基层医疗卫生机构一体化
	社会保障机构所有制	公有制体制	社会保障市场化机制	社会保障多元共治机制
	社会保障补偿机制	以村集体财政投入为主,家庭投入为辅	以家庭村集体财政投入为主,政府“兜底”投入为辅	个人、单位及公共财政共同投入
分配准则	管理体制	集体和家庭养老、合作医疗、各农村公社自成系统	除延续了计划经济时代的农村五保政策,其余社会保障项目几乎处于无管理体制的混乱状态	社会化的养老、医疗保险模式,并逐步与城市实行统一的社会保障管理体制模式的合作性社会保障管理体制
	筹资方式	村集体筹款	个人和家庭自费投入	国家、个人、单位共同投入
	保障程度	低水平免费	自费	分层付费,兜底免费
	社保权力	集体和家庭提供保障和福利、居民无选择权	个人和家庭提供自我保障、福利,居民无选择权	兜底的免费享受权、基于贡献的福利资格
	价格形成	医疗服务价格人为压低,药品被加成定价	医疗服务遵从市场化体制,药品定价被成倍提升	医疗服务价格开始趋于理性,药品定价开始被严格控制
	市场准入	严格的计划控制	遵从市场化的进入模式	共享、共治的多元模式
	绩效激励	较弱(平均主义)	很强(效率主义)	较强(共享主义)
	公平保障	较强(平均主义)	很弱(效率主义)	较强(共享主义)

(一) 阶段I:权益累积的初始期(1949-1978)

在农村,以土地为核心的家族和家庭权益累积模式与相应分配准则紧密耦合。以土地为核心的家族与家庭社会保障权益累积模式是以“公田”的社会保障功能及分配准则呈现出来的。费孝通对“公田”存在的重要职能进行了探析,认为公田中每年所收租金主要是用在收族、聚餐、祭祖、恤幼、养老及补助

表 2 社会变迁视角下城市社会保障权益累积模式、分配准则与选择性逻辑状况

社会保障体制	要素/外部情景	阶段 I:1949-1978	阶段 II:1979-2002	阶段 III:2003 至今
权益累积模式	城市社会保障体系	纵向等级化、横向分立、单位自成系统	以低保为制度兜底,企业保障向半社会保障转轨	社会化的“城职保”、“医保”等相继建立,基本的社会保障走向城乡统筹
	公共卫生机构与医疗保险机构	专业卫生机构和医院分设,基层医疗卫生机构一体化	专业卫生机构和医院分设,基层医疗卫生机构开始市场化	专业卫生机构和医院分设,基层医疗卫生机构一体化
	社会保障机构所有制	公有制体制	社会保障市场化机制	社会保障多元共治机制
	社会保障补偿机制	以直接的财政投入为主,家庭药品投入为辅	以兜底低保制度为主,以公共财政投入为辅	个人、单位及公共财政共同投入
分配准则	管理体制	单位养老、公费医疗、各机关企事业单位自成系统	市场化的养老、医疗保险模式,企业职工实行社会保障管理体制;机关事业单位仍为单位保障的半社保管理体制	社会化的养老、医疗保险模式,企业职工事业单位开始统一的社会保障管理体制模式的合作性社会保障管理体制
	筹资方式	财政全额拨款	以个人和企业投入为主	国家、个人、单位共同投入
	保障程度	接近免费	趋近自费	分层付费,兜底免费
	社保权力	单位提供保障和福利、员工无选择权	按贡献的城市正规就业	基于贡献的福利资格
	价格形成	医疗服务价格人为压低,药品被加成定价	医疗服务遵从市场化体制,药品定价被成倍提升	医疗服务价格开始趋于理性,药品定价开始被严格控制
	市场准入	严格的计划控制	遵从市场化的进入模式	共享、共治的多元模式
选择性逻辑	绩效激励	很弱(平均主义)	很强(效率主义)	较强(共享主义)

家族子孙的教育费用上。依赖于宗族、血缘等社会关系网络形成的乡村社会保障的治理结构,延续了社会保障权益累积与分配准则的家族的家庭分配的“皇权不下县”的乡绅保障模式,是社会保障权益累积的最初形式。1956 年开始,出现了以集体为依托、以家庭为实体的社会保障权益累积与分配准则。社会保障的权益累积模式从家族走向集体,又从集体走向家庭实体。社会主义公有制确立以后,农村居民社员私有土地、牲畜、马车等生产资料以低价和货币的补偿形式变为集体共有、公社成员统一参加劳动来获得社会保障的权益积累,而分配过程则是以按劳分配为主要准则。1958 年 4 月、8 月相继出台《中共中央关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》《关于在农村建立人民公社的决议》,使得农

村在较短时间内完成从高级社到联合大社的过渡后,快速转型为人民公社。社会保障权益也被转移到以土地为核心的集体之中。绝大多数的农村地区在减除国家任务与集体提留后,30%按劳动力进行分配,70%的收益按农村人口量进行分配。因此,社会保障的权益分配形成了“劳三人七”的分配准则。这种社会保障权益分配的平均主义原则在为公社社员提供集体层面的生活保障的同时,也弱化了社会保障在累积过程中的激励机制的运用。在分配准则方面,平均主义的分配准则对于农村社员的生活有重大的影响。在这一时期,国家在农村地区先后实施了“五保”制度与农村合作医疗制度。从统筹层次及权益积累模式来看,依然停留于集体经济层面。当时的经济发展背景是农业生产的“剪刀差”来哺育工业的发展,优先发展工业与城市。因此,社会保障权益积累与分配准则的选择性逻辑是在农村居民内部对劳动生产成果进行实物、货币及公共服务与公共产品的再分配。

在城市,以国有与集体单位为核心的单位权益积累模式与相应的分配准则紧密耦合。20世纪50年代社会主义改造完成之后,城市普遍完成了公有制及计划经济体制,城市社会保障的权益积累、分配准则及选择性逻辑嵌入了整个社会经济制度之中。从权益累积的渠道来看,计划经济体制下,社会保障的公有制赋予了其强大的公共财政汲取能力,从而主导城市社会保障制度的筹资。1951年在城市确立了社会保障制度,其中涵盖了年老、退休、医疗、疾病、生育、负伤、结业救济、死亡待遇等社会保障和社会福利项目,为促进实施效果,又同时颁布了一系列的政策法规,使得单位保险、单位福利、单位救济及国家优抚安置等社会保障项目走上正规化的发展轨道。这时,城市社会保障的权益积累模式为以国有单位与集体单位为核心的权益累积模式,分配准则也遵循了公有制模式,因此,两者在既定的选择性逻辑下属于紧密耦合的关系。但1966年到1978年,社会保障的权益积累与分配准则出现了疏松耦合现象,具体的选择性逻辑呈现为1969年财政部出台的新规:在城市社会保障层面上,员工不需要缴费,企事业单位及国家完全承担了制度经费,社会保障统筹层次进一步降低,社会保险完全“退化”为企业保险。

(二) 阶段II:权益累积的过渡期(1979-2002年)

在农村,以土地收入和非农业收入为核心的家庭保障模式与相应的分配准则“紧密耦合”。1979年开始,农村陆续实施了家庭联产承包责任制,极大地促进了农民的生产积极性。早在20世纪70年代农民在人民公社的依托下解决了基本的生存保障,而实施包产到户后,食物和余粮开始有更多的剩余。农民的社会保障权益积累模式与分配准则呈现出如下的形式:老年居民通常有3个以上的子女,养老并非是大问题,一般由子女为老人耕种天地,并为其提供口粮,给予其相应的货币或实物补助。在医疗保障方面,农村合作医疗制度随着集体经营土地,农民不再向农村合作医疗制度缴费。由于权益无积累,既有再分配准则失效。家庭中老年人口的医疗费用支出通常由几个子女平均承担,但接下来的情境往往是老人生病后不能到镇上或县市以上医院进行检查或治疗,而只能在村级卫生所进行简单治疗,在得重病后在家度过余命。社会保障的权益积累以家庭为组织机制,分配准则是以户主为主要决策的传统模式。在传统的农村地区,建房、娶媳及生子成为重要的支出项目,生育和培养下一代的费用远高于抚恤父代的支出。社会保障权益的积累模式为父代积累向子代进行再分配。

在城市,以国有、集体单位和民政救助为核心的单位权益积累模式与相应分配准则“疏松耦合”。1978年以来,城市社会保障立法步伐不断得到加快,中国社会保障权益积累,分配准则的匹配进入了动态调整期,主要是从模式类型、管理内容、运行机制、待遇水平及服务形式等尺度上进行了创新与改革。随着市场经济体制的建立,中国逐步建立起了与市场经济体制相适应的“央—地”政府分级管理的城市社会保障系统框架和与之相匹配的权益积累与收入分配准则。特别是1986年出台的《国营企业实行劳动合同的暂行规定》、1987年出台的《职业病范围和职业病患者处理办法》、1988年出台的《女职工劳动保护条例》、以及1990年出台的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》和《关于加强养老保险基金的征缴和管理工作的通知》等权益积累与分配准则的规章制度。在这一时期,开始实施了企业职工养老保险社会统筹与个人账户相结合的制度及权益积累模式(简称“统账结合”)。1993年,党的十三届四中全

会提出了“统账结合”的方案,将社会保障的收缴—权益积累与给予—分配准则明确分为两个部分,目标是转移支付和再分配。1997年国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,至此,提出了在全国范围内实行统一的养老保险制度,社会保障权益积累逐步扩大。从权益积累与分配准则的匹配过程来看,1997年城市最低生活保障制度建立,1998年到2002年期间,全国有2000多万国有企业下岗职工享受了基本的生活保障,下岗职工基本生存权得到了保障。在医疗保险领域,1998年底,国务院出台了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,同时采用了社会统筹与个人账户相结合的基本医疗保险制度。在医疗权益积累方面,由职工个人和用人单位共同承担;在分配准则方面,小额费用即医疗门诊费主要由个人账户支付,大额医疗费用即住院费用主要由统筹基金支付,同时还建立起了大额医疗费用补助政策。计划经济的零失业在转向市场经济体制时,使得隐性失业人员成为显性化的下岗待业人员,那么与之相配套的权益,1998年政府建立了再就业服务中心与国有企业下岗职工的基本生活保障制度,从而在一定程度上保障了下岗待业职工的基本生活及再就业权益。

(三) 阶段III: 权益积累的合理分配期(2003年至今)

党的十六大以后,中国的社会保障权益积累与分配准则的匹配进入了耦合时期,更加注重社会保障的“共享”理念,权益积累进入了合理分配期。

在农村,以农村低保、新农合、新农保及特困人员救助等社会保障为中心的权益积累模式及相应的再分配准则“公共耦合”。2005年以来,农村居民的收支结构发生了结构性的嬗变,以土地积累收益为核心的社会保障与集体保障已不能满足居民的社会保障需求特别是医疗和养老需求,而市场化的多方位渗透又为非农业生产提供了全新的就业机会。由此,农村居民以土地为核心的家庭与家族保障的权益积累模式与分配准则迅速向以非农业生产活动为核心的现代社会保障权益累积分配准则及选择性逻辑转变。在农村地区社会保障权益累积与分配准则开始出现动态的演进,两者开始呈现出“公共耦合”的态势,尽管相对城市是失衡的但趋于优化的格局。在这一阶段,农村土地社会保障功能在迅速弱化,然后进一步虚化。在农村社会保障权益累积方面,党的十六大提出了全面建立农村养老、医疗及“低保”制度的指导性原则,然后开始了社会保障的试点过程。2003年,农村地区开始“新农保”制度试点,2004年社会保障权益被写入了宪法。在分配准则方面,2009年在全国农村范围内进行了基本养老保险计发办法改革,基本形成了参保缴费的激励约束机制,2016年修订农村特困人员救助制度,实现了五保供养从农村集体内部互助共济的体制向国家财政供养为支撑的现代社会保障权益积累及分配准则的转型。在分配准则的方面,农村社会保障的分配开始逐步实现了从居民内部的再分配向国家财政向农村居民居民的再分配,选择性逻辑亦遵循了公平性原则。

在城市,以“城居保”“城职保”和城市“低保”等社会保障为核心的权益积累模式及相应的再分配准则“公共耦合”。在这一阶段,无论是农村区域还是城市区域面临的主要困境扭转,即遏抑局部或过度市场化的问题,其中包括缺乏公平、共济性差、权益积累与分配准则不匹配、过度医疗等。2003年以来,政府开始对养老保险、医疗保险及城市“低保”等社会保障制度进行直接补助。中国的社会保障权益积累模式逐步从保险型向以合作保险型为依托的社会保障制度体系转型。合作保险型社会保障制度体系分配的准则更加注重“共享”的理论,权益积累与分配准则进入了合理匹配期。中国开始从经济政策向经济政策与社会政策并重的历史性转向。2003年以来,社会保障政策的优化可视为对以正规性就业为基础的社会保障体系的主要调整。在权益积累的分配尺度上,摒弃了受雇与用人单位参与和享受社会保障的基本资格,逐步建立了以差别性缴费为权益积累模式的贡献性分配准则,公平的边界迅速扩大,第I阶段与第II阶段的社会保障权益积累与分配准则更多地体现为用人单位与职工的合作,而社会保障的权益更多地呈现为个人与国家的合作、国家在社会保障组织权益方面得到进一步的强化,这一阶段家庭的社会保障权益积累职能被进一步弱化。在“低水平、广覆盖、保基本”的理念下,国家的社会保障权益分配开始向全体国民覆盖,尽管水平较低,但国民的社会保障权益有了全方位拓展,社会保障的共享

性得到了全方位的提升,以户籍为载体的社会保障制度开始逐步被消解,社会保障权益累积模式与分配准则的社会保障城乡一体化的趋势在加快。城乡、部门、行业的社会保障开始逐步的统筹,社会保障权益累积模式与分配准则开始趋同。除结构性的变动外,还有社会保障权益增量与权益主体的变动。2014年9月财政部等四部门下发了《购买养老服务工作的通知》,使得社会力量开始融入社会保障的治理。“三社联动”与“政社互动”的多元主体治理模式开始融入社会保障体系治理之中,社会保障的权益积累主体开始多元化,公平的边界开始扩大,再分配效应得到显著性的提升。

从三个阶段的选择性逻辑来看,阶段I是计划经济体制、以公有制为基础,社会保障权益累积模式与分配准则嵌含了公有制要素,遵循了按劳分配的分配准则,因此,所呈现出的选择性逻辑是“公平为主轴,效率为坐标”的偏向公平的积累模式与分配准则。因此,社会保障的动力系统中,内生性的公平与效率要素呈现为“畸轻畸重”的冲突格局。外部情境是社会维度、经济维度植根于政治维度之中,国家大包大揽,社会维度、经济维度与政治维度呈现为线性关系,社会保障权益累积模式呈现为国家保障模式。阶段II,市场经济体制使得分配形式由按劳分配为主逐步演化为按生产要素分配,按效率分配,这种分配准则也衍生到了再分配领域,使得社会保障的共济与共享的再分配功能遭到严重破坏,出现了“医疗市场化”“养老市场化”“教育市场化”的“准效率”分配准则。由此,社会保障权益累积与分配准则出现为“疏松耦合”的不匹配状态。这一阶段所呈现出的选择性逻辑是“效率为主轴、公平为坐标”的偏向效率的积累模式与分配准则。因此,社会保障在市场体制下的动力系统中,内生性的公平与效率要素从公平端移向了效率端,仍然呈现为“畸轻畸重”的冲突格局。阶段II所呈现的外部情境就是经济维度逐步开始脱嵌于政治维度,而社会维度仍然植根于政治维度,而社会保障的政治职能被抛弃,社会只能被经济职能所涵盖,由此,效率被植入社会保障权益累积与分配准则之中。阶段III是社会保障的重建、改革与繁荣期。中国经济进入了包容性增长阶段,以社会保障为核心的公共产品和公共服务的生产与消费被赋予了新的职能——“新常态”下经济增长的“双引擎”之一。在包容性增长理念下社会保障的权益累积与分配准则开始从“疏松耦合”演变为“紧密耦合”,两者嵌含了包容性增长要素,遵循了共享的分配准则,所呈现出的选择性逻辑是“公平与效率同为主轴”的正交于远点的社会保障权益累积模式与分配准则逐步匹配的过程,外部情境则呈现为社会维度逐步脱离于经济维度,初始形成了政治、经济与社会的三维正交治理格局。尽管社会保障朝更加公平的共享趋势转向,但依然停留在较低水平,特别是在现代化转型背景下,如何促进两者的合理匹配仍然是制度体系优化的关键内容。

四、社会保障权益累积、分配准则及选择性逻辑的体制性冲突

在社会保障权益累积模式与分配准则匹配的动态过程中,理论框架中第三个观点认为,异质型社会保障体制组成的要素存在相互冲突的状况,如果仅仅重视分配制度本身的绩效,而忽视其它要素,很难对权益累积与分配准则的匹配过程进行全面审视。社会转型是渐进的,呈现出一系列政策的连续谱系,由制度的“疏松耦合”到“紧密耦合”会存在难以规避的转型成本。社会保障制度内部互补性要素的冲突是中国社会保障权益累积模式与分配准则动态匹配的失衡的根源。

首先是在家庭尺度上,家庭的保障权益累积从第I阶段开始呈现为父代的积累,子代从父代的权益保障的职责中逐步分化出来,然而分配准则存在动态不一致性,即父代家庭保障的权益累积所匹配的分配准则开始逐步固化,选择性逻辑呈现为向子代无条件的转移,由此产生的结果是父代的社会保障权益累积产生了位移,被子代的教育、住房等个体项目所占有,而子代对于父代的保障性的代际转移支出呈现为萎缩的态势,这种代际的不平等使得在家庭尺度上,父代的保障权益日益被子代所侵害,分配准则呈现为“向下分配”,而相应的选择性逻辑为“上游干预”策略。在这种权益与分配准则不匹配的失衡状态下,父代特别是老年群体处于高度的风险之中,其中涵盖了养老、疾病、贫困及死亡等社会风险,各种风险的交织产生了社会的不和谐要素。这背后的致因集中体现为中国在改革开放以来,家庭要素的丢

失与成员的“原子化”，“孝文化”会寄生在家庭要素之中，而家庭要素的丢失，使得孝文化随之流失。中国社会的差序格局正逐步向西方社会的团体格局转型，而同时仅保留了部分传统的家庭要素，而形成中国社会目前所处的复杂状态，这种状态集中体现为家庭层面的子代对父代的无偿攫取。在西方社会逐步回归家庭要素的养老、医疗等照护服务的同时，中国却在逐步流失这一传统要素。

其次是在社会尺度上，社会保障外部性情境与内生性要素的相互渗透与影响是中国社会保障权益累积模式与分配准则动态匹配失衡的社会性根源。在社会保障所面临的外部情境层面，社会保障权益累积模式从最初的城乡分割、地域分离、行业分立的碎片化分布格局到现代社会保障权益累积模式的演变过程中，其与分配准则会存在动态匹配的不一致性，而且从权责配置来看，地方政府肩负主要职责。那么，地方政府在社会保障权益累积与分配准则的选择性逻辑中会遵循自身的治理逻辑。社会保障的权益累积与分配准则属于社会公平尺度上的治理，然而地方政府还面临多重性的治理职责，除了社会治理还有发展经济和法治建设。社会保障在面临这些外部情境之下，会存在其它治理的协同问题，特别是优先次序决定了治理的质量。地方政府的治理目标具有多元性，核心目标分为三个层级——政治、经济与社会，这些目标均嵌入法治的要素。因此，社会保障的权益累积与分配准则会围绕这三个目标，实现适合外部情境的选择性逻辑。在国家发展战略的指导下，地方政府在实现多重目标的过程中，三种目标并非具有天然的协同性，而更多的时候呈现为冲突性，当社会逻辑与经济逻辑发生冲突时，在优先次序的选择尺度上，社会逻辑往往让位于经济逻辑，当政治逻辑与社会逻辑发生冲突时，政治逻辑往往优于社会逻辑，这符合中国政治、经济及社会各维度出现的先后次序。这种逻辑的让位次序揭示出了中国法治逻辑发展的滞后性。在这种外部情境下，中国的社会保障权益累积模式与分配准则呈现为“泛经济化”和“泛政治化”的异化形态。由于社会保障的内生性要素相互渗透于影响层面，各种互补性要素存在相互冲突的状况。社会保障体系的权益累积模式与分配准则如表3所示。

从阶段性视角来看，2003年社会保障权益累积与分配标准在既有的选择性逻辑下基本上实现了“紧密耦合”，但从社会变迁的视角来看，却存在社会保障权益累积与分配准则的匹配动态不一致性，这一不一致性集中体现为社会保障权益累积的结构性问题，按照马克思主义的资本理论，社会保障的权益累积涵盖了必要劳动和剩余劳动部分。从劳动力的再生产视角来看，社会保障权益隶属于生产过程中的一个要素，其分配准则则集中体现为劳动力价格的分配，即所支付的工资，还有重要的一项是剩余价值的分配，社会保障制度的建立是剩余价值分配的典型形式，并且社会保障其余的投资运营所得亦由劳动分享。而从社会变迁的视角来看，社会保障的权益累积与分配准则存在“疏松耦合”的转型阶段。1984年前市场经济体制实施之前，无论是农村居民社会保障权益还是城市居民社会保障权益，均被国家以原始资本积累的方式被无形地转移到国家的经济发展之中，但在分配准则方面，尽管社会维度还未脱离政治维度，但还是基于公平的社会分配原则对社会保障资源进行公平的平均分配。

因此，计划经济阶段社会保障的权益累积模式是共同财富聚集到国有资产或集体“资产池”之中，与之形成“紧密耦合”的分配准则是平均分配的公平性原则。从1984年计划经济向市场经济转轨到2002年期间，社会保障的权益累积模式依然是以低工资的形式将剩余的劳动价值无形地转移到国有企业、集体企业的政制之中，而分配准则却遵循了效率的市场原则，几乎丢失了公平性，计划经济时代基于公平的国家社会保障再分配模式演变为完全基于效率的市场社会保障资源分配模式，而机关事业单位的选择性逻辑是其依然延续了计划经济时代的社会保障权益累积模式及相匹配的分配准则。

现代企业制度的股份化改革使得国有和集体资产大量流失，其中很大比重的资产为农村居民由于政策“剪刀差”积累的社会保障资产和城市职工该拥有的剩余价值中的社会保障权益累积资产。因此，这一阶段在基于效率的选择性逻辑下，社会保障权益累积与分配准则产生了“疏松耦合”。2003年以来，社会保障制度进入了繁荣期，无论是从社会“托底”的社会救助制度的长远发展，还是从社会保险的持续扩容，还是从社会福利的整体性提升，均体现出社会维度开始分化，公平的社会保障开始逐步形成。

表3 社会保障体系的权益累积模式与分配准则

社会保障体系			权益累积模式	分配准则
货币形式	社会保险	养老保险	1. 雇主雇员缴纳社会保险费 2. 政府资助和补贴 3. 基金投资运营收入 4. 产权监管模式	1. 国民间纵向再分配:社会保险费使得国民收入跨时期消费 2. 国民间横向再分配:同代或不同代人间社保资源的再分配 3. 职工与企业间的再分配:向企业强制缴费,支付职工各种社会保险待遇 4. 企业间的横向再分配:通过职工工资总额的一定比重缴纳社会保险费进入统筹基金账户 5. 地区之间的国家财政的再分配:通过财政补贴社会保障基金,在各地区转移支付调剂使用
		医疗保险		
		生育保险		
		失业保险		
		工伤保险		
	社会救助		包括低保、扶贫、救灾基金等	地方政府属地化管理;地区之间的国家财政的再分配:通过财政补贴社会救助基金,在各地区转移支付调剂使用
	社会福利		包括儿童、残疾人、老年人妇女等的教育福利、职工福利等	国家和地方各级财政转移支付的再分配
	社会优抚		现役军人及其家属优待、军人就业安置、军人退休生活保障等	国家财政的直接投入
实物形式			向国民直接提供免费或优惠的社会保障实物,如食品券、保障房及救灾物资等	地方和国家各级财政转移支付的再分配
服务形式			政府通过财政直接转移支付或者向相关机构购买服务的形式向为国民提供养老服务、医疗服务、照护服务等	1. 国民间纵向再分配:社会保险费使得国民收入跨时期消费 2. 国民间横向再分配:同代或不同代人间社保资源的再分配 3. 地区之间的国家财政的再分配:通过财政补贴社会保障基金,在各地区转移支付调剂使用

通过个人、单位及国家所形成的社会统筹账户与个人账户构成了中国社会保障制度的核心,尽管实行的是国家、集体及个人三者共担的权益累积模式,但在社会保障分配方面,遵循了公平的收入再分配准则,即社会保障个人缴费与个人的直接获益并不存在严格的激励对应关系,社会保障“资金池”以统筹账户下的形式具有在其范围内的不可分割性特征。在公平优先兼顾效率的选择性逻辑下,社会保障权益累积与分配准则即选择性逻辑开始从体制性冲突的“非耦合”或“疏松耦合”状态演进为“公共耦合”和“紧密耦合”的匹配状态。

五、社会保障权益累积与分配准则的“紧密耦合”过程

我们将在公平与效率的权衡理论前提下,用包容性增长的选择逻辑来看社会保障权益累积模式与分配准则的“紧密耦合”,即在公平的条件下如何实现效率激励。权益累积与效率的匹配过程集中体现为社会保障制度公平与效率的最优组合,以实现社会保障制度的公平最大化为核心目标,制度本身能够激励效率的发挥。通过这一约束条件,实现权益累积与分配准则的合理匹配。

(一) 个体与家庭层面权益累积与分配准则的匹配过程

1. 个体或家庭(未参加社会保障)保障模式的一生效用的动态分布。不妨假设某个体在第 i 岁的年收入为 I_i , 个体从第 T 期开始工作, 到第 R 期退休, 由于考察的是收入再分配问题, 因此, 我们未考量个体工作之前的消费习惯与所拥有的收入及资产存量水平, 若该个体不参加任何社会保障项目, 则可以得到跨期个体福利的最大化方程及相匹配的约束性条件:

$$\begin{aligned} \text{Max}_{C_i} E(V_{T_0}) &= \sum_{i=1}^{EL-T} \lambda^i * \sqrt{C_i} * \pi(i) \\ \text{s.t. } CS(T) &= 0 \end{aligned} \quad (1)$$

(1)式中, V_{T_0} 表示个体在不参与任何社会保障项目条件下的跨期终生福利效用, λ 为折现因子, $\sqrt{C_i}$ 为消费的效用函数, CS_i 代表第 i 期个体的既有收入及资产存量水平, EL 表示个体的预期寿命。按照人口预期寿命、死亡等指标构成的相关统计数据, 可以得到平均最大预期寿命, 约为 99 岁左右。 $\pi(i)$ 表示该个体第 i 期的生存概率值, 按照祝伟、陈秉正(2009)设置方式, $\pi(i)$ 有连续和离散两种形式, 按照吴永求、冉光和(2014)的估算分年龄人口死亡率率的概率分布函数的求解模式, 可以得到如下的算式:

$$\pi(i) = -e^{[-1.51\ln(i+0.4) + 0.114i - 4.76]} + 1 \quad (2)$$

本文根据《2017 国家统计局年鉴》提供的数据, 2016 年全国居民人均可支配收入 23821.00 元, 农村居民人均可支配收入 12363.00 元, 城镇居民为 33616.00 元。不妨假设该个体的工资性收入为 45000.00 元。按照目前的收入折现率取值, 我们将 λ 设定为 0.92, 将退休年龄 R 设定为 60 岁, 然后通过数值计算进行模拟, 随机动态规划问题如(1)式所示。图 2 报告了在跨期消费的选择性逻辑下, 福利的累积过程与分配准则的耦合动态状况, 可以看出, 由于死亡率指标和折现因子的变动, 在理性经济人的假设条件下, 个体在其整个生命过程中的消费安排呈现为梯度递减状态。

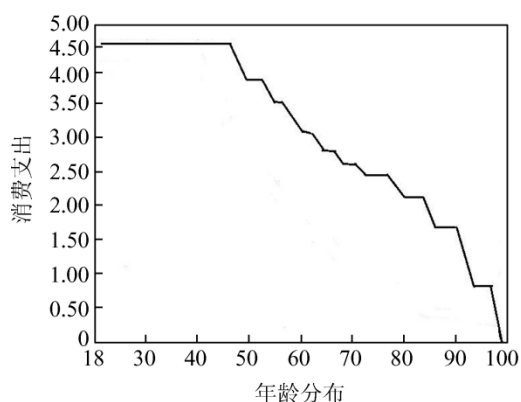


图 2 未参保个体保障权益与跨期消费的分配路径

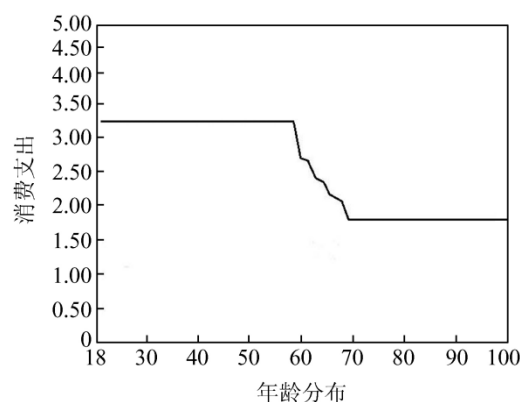


图 3 参保个体社会保障权益与跨期消费的分配路径

2. 个体或家庭在社会保障模式下的一生效用的动态分布。假设该个体年收入仍为 I_i , 但参加了社会保障项目, 那么, 可以得到含社会保障权益累积的个体福利最大化方程及与之相匹配的约束性条件:

$$\text{Max}_{C_i} E(V_{ss}) = \sum_{i=1}^{EL-T} \lambda^i * \sqrt{C_i} * \pi(i)$$

$$\text{s.t. } CS(T) = 0 \quad (3)$$

(3)式中, V_{ss} 表示个体参加社会保障项目后的一生福利分布状况的总和, $P \cdot T_i$ 表示第 i 期个体的社会保障收入水平, 其余变量的含义如(1)式的解释, $P \cdot T_i$ 的计算如下:

$$PT_i = IC_i \cdot (EL - R)^{-1} + PC \cdot [Q \cdot (EL - R)]^{-1} \quad (4)$$

其中, IC_i 表示退休时参保个体社会保障个人账户基金积累额, PC 为社会保障统筹基金账户额, Q 表示总的参保人数。

假设 $I=45000.00$ 元, $\lambda=0.92$, $T=18$, $R=60$, 可以得到社会保障权益累积模式与分配准则的匹配过程。采用与第一部分相类似的数值模拟方法, 可以得到图3所示的跨期社会保障最优分配路径图。从权益匹配的阶段性的来看, 从第 T 期到第 R 期为第 I 阶段, 相比不参加任何社会保障项目的个体, 参加了社会保障项目的个体要缴纳更多的社会保障费, 分配准则体现为权益向退休群体转移, 消费支出会低于未参保群体; 但当第 R 期以后进入第 II 阶段的退休阶段, 参保个体获得了社会保障权益的兑现收益, 社会保障的权益分配准则中集中体现为对该个体进行再分配, 而从两者的社会保障权益累积与分配准则的匹配过程来看, 是一种“紧密耦合”的过程。而从总体收益来看, 参加社会保障收益积累过程的职工从消费中获得的效用远远大于未参保个体。因此, 社会保障权益累积模式与分配准则的合理匹配在提高国民平均一生消费的同时, 还能提高国民的一生的效用和增进纵向再分配的公平作用。

(二) 国家和社会层面权益累积与分配准则的匹配过程

从计划经济向市场转轨过程中, 对于前一阶段社会保障权益与分配准则基本上实现了“紧密耦合”, 但市场经济时代社会保障权益以显性的方式体现出来。在城市计划经济时代个体的社会保障权益累积以国有资产或集体资产的形式嵌含于国家的总体财富之中, 因此, 计划经济体制向市场经济体制转轨使得原有社会保障权益累积模式与分配准则在新的市场经济体制下产生了“疏松耦合”现象, 具体体现为社会社会保障权益的利益所形成的“隐性债务”在转化为“轨制成本”的过程中国家和社会治理理念下新的分配准则的不匹配现象。这种不匹配度集中呈现为隐性债务的大小。在农村, 居民的社会保障权益累积外显于土地的权益累积之上, 而实际上社会保障权益仍然累积于国有财产和集体财产之上, 即由于农业“剪刀差”所导致的工业品价格高于其价值而农副产品价值低于其价值, 而导致的农业产品价值的不等价交换而产生的差额, 这是中国在计划经济时代实行资本原始积累的一种特殊方式。因此, 从计划经济向市场经济转轨的过程中, 亦会存在社会保障的权益累积以国有资产或集体生产的形式“嵌含”于国家的总体财富之中。在中国社会变迁视角下, 中国的社会保障面临在既定的选择性逻辑下社会保障权益累积与分配准则的重新匹配过程。社会保障权益差额所形成的基金缺口化解成为由国家和社会填补的社会保障基金缺口, 从资本积累方式及流向归属来看, 国家应承担这种转制成本的权益累积选择性逻辑, 一般来说有两条主要路径来实现公平的分配准则: 一是变卖国有或集体资产保障社会保障权益, 二是集中社会资本以滚动债务的形式遵循动态一致性的规则实行多代社会共担。

(三) 基于不同尺度上的权益累积模式与分配准则的匹配过程公平与效率的均衡测度

在以上部分, 本文考察了社会保障权益累积与分配准则的最优匹配的组合条件是: 在公平最大化的基本目标之下, 实现社会保障效率的提升。通过方程(4), 我们可以求得公平因子与效率因子分别为:

$$JF = [g^{-1} \cdot \sum_{j=1}^g (PT_j - \overline{PT})^2 \cdot (\overline{PT})^{-1}]^{\frac{1}{2}} \quad (5)$$

$$EF = [g^{-1} \cdot \sum_{j=1}^g (TR_j - \overline{TR})^2 \cdot (\overline{TR})^{-1}]^{\frac{1}{2}} \quad (6)$$

其中, TR 表示替代率。通过方程(5), 可得到公平因子 JF 的表达式, JF 越小表示制度的公平性越强, 反之则反, 社会保障公平与效率的最优组合的函数表达式如下:

$$\begin{aligned} \text{Min} PT &= [g^{-1} * \sum_{j=1}^g (PT_j - \overline{PT})^2]^{-\frac{1}{2}} * (\overline{PT})^{-1} \\ \text{s.t. } E[V(I_j)] &\leq E[V_z(I_j)], j \in (-\infty, +\infty) \end{aligned} \quad (7)$$

约束不等式 $E[V(I_j)] \leq E[V_z(I_j)]$ 表示对于个体 j , 参与社会保障项所获得的终身效用要高于未参保个体。我们采用动态规划的数值模拟方法对方程(7)进行求解, 得到相关参数及与社会保障权益累积模式与分配准则相匹配的公平、效率最优组合解。得到公平因子系数为 0.247, 效率因子系数为 0.383, 个人账户记账比例为 0.08。在目前社会保障制度模式下, 假设个体的工资水平为 45000 元, 缴费率水平为 0.2, 缴费区间为 $[0.6, 3.0]$, 效率因子系数为 0.383, 公平的因子系数为 0.247, 进一步进行缴费区间、公平因子系数、效率因子系数及个人账户比率的敏感性分析, 具体结果如图 4 所示。图 4 报告了缴费区间的动态变化对于社会保障权益累积模式与分配准则匹配公平与效率影响的组合解变动趋势。随着缴费区间的动态提高, 社会保障制度的效率因子值呈现出逐步下降的趋势, 而公平因子值则呈现为逐步提升的趋势。因此, 从图 4 可以看出, 随着缴费区间上限的提高, 社会保障的公平共济性降低, 这主要是基于缴费率越高则政府公共财政补贴力度越大、则公平性越低, 在既定的社会保障权益补贴模式下, 如果财政补贴不存在一个补贴阈值, 则社会保障的制度不公平性将会上升, 而个人账户的提升则应提高相应的个人账户比率, 从而提升社会保障制度的效率性。

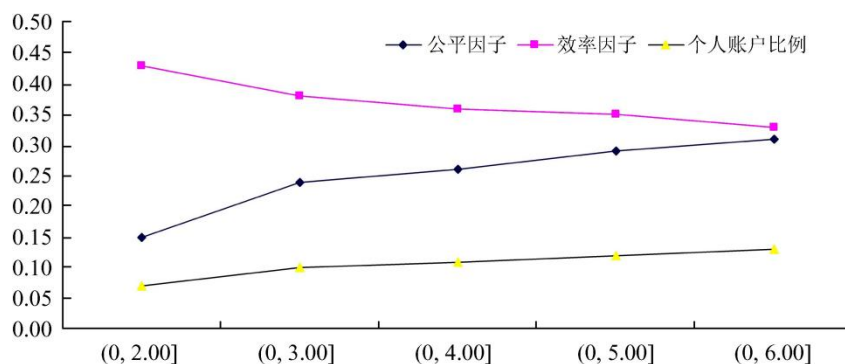


图 4 不同选择逻辑下权益累积与分配准则匹配的公平效率组合变动趋势

六、结论及启示

本文结合建构主义的相关理论, 采用假设演绎的方法测度了社会保障制度离公平的距离, 并提出了社会保障公平与效率的权益理论。通过社会变迁下社会保障的权益累积模式和与之相匹配的分配准则的政策梳理, 我们采用动态规划(SDP)的方法来测度社会保障动力系统中最优公平与效率的均衡解, 从而能够深入探析在中国现代化转型背景下政治经济制度和社会生活二维元素的合理治理边界, 以收入再分配制度为基本维度, 使得我们对公平与效率的关注从国家与社会逐步过渡到制度与生活。在分析中国社会保障权益累积模式、分配准则及选择性逻辑的演变时, 本文建立了系统性的理论分析框架, 涵盖了 OSFSG 理论及冲突理论。第 I 阶段, 即 1949 年到 1978 年, 适应于计划经济体制的城乡社会保障制度与阶段的现实情境相协同, 内生性元素能够适应于公有制体制, 彼此克服之间的冲突性, 形成与当时经济、社会及政治相协调的平稳动力系统, 这种耦合过程具有阶段的有效性及合理性。第 II 阶段, 即从 1979 年到 2002 年以来, 社会保障制度面临新的外部情境, 经济维度开始“脱嵌”于政治维度, 进而形成了市场经济体制。在效率优先兼顾公平的国家发展性理念下, 计划经济时代的社会福利权益累积模式及分配准则开始解体, 而新的社会保障权益累积模式与分配准则呈现出“泛经济化”的异化格局。特别是随着农村集体经济的消失, “嵌含”于集体经济之上的农村合作医疗、农村五保失去了存在的基础, 而城镇大量的下岗、失业职工处于低保障状态, 社会保障的权益累积模式与分配准则处于“非耦合”

状态,这种“脱嵌”的现象植根于市场经济的效率至上,这一阶段社会维度仍然未与政治经济维度相脱离,而与经济维度相捆绑,而形成了社会保障的市场效率化。而且,这一期间,既定的选择性逻辑形成的社会保障权益累积模式与分配准则的疏松耦合状态,源于新旧体制的剧烈冲突性。因此,在总体性治理框架下,回归社会保障的基本属性,社会治理维度要“脱嵌”政治维度和经济维度逐步走向公平,使得社会保障权益累积与分配准则走向公共耦合的过程中与新的外部情境相协同,同时又能够做到制度内生性要素间互补和适应。

因此,在现代化转型背景下,社会保障权益累积模式与分配准则如何实现紧密的“公共耦合”是社会保障制度趋向公平路径的原生动力。上述研究结构能够带给我们更多的政策启示:

一是在社会保障体制的形成的微观动力系统中,其内部要素相互冲突又互补,这是社会保障动力系统中互补又冲突的要素趋向均衡的过程,可以看作是社会救助、社会保险及社会福利联动的福利经济学理论根底。然而,三者形成的权益累积模式与分配准则在匹配而走向“公共耦合”的过程中,有两种改革向度。向度一:以创造性毁灭理论为基础,重构社会保障权益累积模式与分配准则,融合包容性理论的社会经济发展的选择性逻辑,而形成新的社会保障体制,并在社会保障“微观”动力系统中探寻冲突和互补性的要素特征,实现社会保障的公平性发展;向度二:以历史性的社会救助、社会保险及社会福利为核心的社会保障权益累积模式与分配准则的部分要素特征为根底,采用建构主义的理论,探寻“微观”动力系统中趋向均衡的过程,寻求新旧体制中的冲突与互补性要素,在计划经济时代社会保障体制的基础上以现实情境为背景逐渐实现社会保障权益累积模式与分配准则的“公共耦合”。

二是在社会建构主义理念下,从个体、社会及国家层面来权衡社会保障新体制公平与效率的问题。相比于计划经济时期(第 I 阶段),社会保障权益累积模式与分配准则应更多地体现为个体效率的选择性逻辑特征。在国家和社会层面通过税收等优惠,激励中高等收入群体和企业的缴费积极性逐步做实个人账户。降低政府对公立医疗卫生机构的直接性干预,并允许供方机制的多元化与层级化,让市场和社会力量逐步进入医疗行业,逐步形成公立医疗机构、民营营利及非营利医疗机构共存的多元供给的所有制体制。相比于市场经济时期(第 II 阶段),社会保障权益累积模式与分配准则应更多地体现为国家与社会的公平的选择性逻辑特征,充分借鉴社会保障宏观动力系统中公平性要素,如农村五保制度的“托底性”、农村合作医疗制度的合理性、家庭养老服务提供的有效性,从而使得社会保障权益累积模式与分配准则相匹配过程中制度内要素间由冲突走向互补的良性“微循环”运行机制,形成经济、社会及政治变动的外部情境相协同的宏观稳定动力系统。

社会保障权益累积模式、分配准则与选择性逻辑的耦合过程是动态的,“疏松耦合”与“紧密耦合”是相互转化的,这一方向取决于体制内要素的相互冲突与互补的“微循环”,又取决于社会保障体制与外部情境相协调的“宏循环”,因此,仍有大量的问题有待更深入的剖析与解析:一是社会保障从改革到定型过程中权益累积与分配准则的选择性逻辑问题,二是在包容性增长公平理念下,社会保障权益累积、分配准则与经济协同性问题。

参考文献

- [1] 王增文. 中国社会保障治理结构变化、理念转型及理论概化——范式嵌入与法治保障. 政治学研究, 2015, (5).
- [2] 朱富强. 收入再分配的理论基础: 基于社会效率的原则. 学术月刊, 2013, (3).
- [3] Thilini Chanchala Agampodi, Suneth Buddhika Agampodi. Measurement of Social Capital in Relation to Health in Low and Middle Income Countries(LMIC). *Social Science & Medicine*, 2015, 128 (2).
- [4] Henning Bohn. Should the Social Security Trust Fund Hold Equities? An Intergenerational Welfare Analysis. *Review of Economic Dynamics*, 1999, 2 (3).
- [5] Koichi Miyazaki. The Effects of the Raising-the-official-pension-age Policy in an Overlapping Generations Economy. *Economics Letters* 123, 2014, (3).

- [6] Friedrich Breyer. On the Intergenerational Pareto Efficiency of PAYG Financed Pension. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1989, 145(2).
- [7] 代志明. 新型农村合作医疗补偿机制歧视问题研究——以收入差异为视角. *中国软科学*, 2007, (2).
- [8] Igor Fedotenkov. Should a Pension Reform Be Announced? *Economics Letters*, 2016, 147(5).
- [9] Stefan Homburg. The Efficiency of Unfunded Pension Schemes. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1990, 146(2).
- [10] 张勇. 基于资金净值的个人账户养老金动态调整研究. *数量经济技术经济研究*, 2015, (2).
- [11] 曹信邦. 社会保障制度的政治属性. *学海*, 2014, (3).
- [12] Paul Milgrom, John Roberts. Comparing Equilibria. *The American Economic Review*, 1994, 84(3).
- [13] Arnoud Boot, Anjan V. Thakor. Self-Interested Bank Regulation. *The American Economic Review*, 1993, 83(2).
- [14] 祝伟, 陈秉正. 中国城市人口死亡率的预测. *数理统计与管理*, 2009, (4).

The Accumulation Pattern, Distribution Criterion and Selective Logic of Social Security Rights and Interests since the Founding of New China

Wang Zengwen (Wuhan University)

Abstract Since the founding of the People's Republic of China, China's social security has evolved from the pattern dominated by the state and the collective to the accumulation of social rights and interests. The distribution criterion of social security is always based on the dynamic combination of equality and efficiency, and the efficacy boundary between the two is consistent with selective logic. From the perspective of social system dynamics, there will be differences in the equilibrium points of the dynamic system due to the heterogeneity of a country's economic, social and political goals in different periods. Under the selective logic of the dynamic combination of equality and efficiency, there will be dynamic inconsistencies in the accumulation mode and distribution criteria of social security rights and interests. Therefore, there should be a reasonable boundary of the two-dimensional governance of political and economic system and social life in the background of modernization transformation. Taking the income redistribution system as the starting point, we can gradually shift our attention from equality and efficiency of the state and society to the social security system and people's participation in the needs for a better life.

Key words social security rights and interests; distribution criterion; selective logic; trade-off theory; accumulation pattern

■ 收稿日期 2020-11-15

■ 作者简介 王增文, 管理学博士, 武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师; 湖北 武汉 430072。

■ 责任编辑 桂 莉