

法国福利体制的危机及对我国的启示^{*}

李 培 林

本文从法国社会保障体制改革导致的大罢工事件入手,分析了造成法国福利体制财政危机的原因,以及这一福利体制目前在理论和意识形态上面临的挑战。作者指出,西方福利国家自70年代中期以来在经济增长和社会保障发展之间出现的剪刀差,以及在就业和人口等方面发生的深刻结构性变动,使高福利体制进入了原设计者未曾预料的危机—改革—罢工风潮的循环。因此,中国在建立和改革社会保障体制时,必须有比较长远的考虑,特别是应注意到福利支出具有的刚性提升的规律和特点。

作者:李培林,男,1955生,中国社会科学院社会学研究所研究员。

1995年11—12月,法国因政府公布的社会保障体制改革方案而爆发了声势浩大的全国性大罢工,这是法国自导致戴高乐总统下台的1968年学生运动以来规模最大、持续时间最长、影响最深刻、同情者最多、损失最重的一次社会运动。在这个5800万人口的国家里,此起彼伏的罢工运动和示威游行持续了约两个月的时间,波及到法国的所有大中城市和大部分小城市。根据法国内政部公布的数字,参加示威游行的总人次达到380多万人,其中仅12月12日一天就有近百万人走上街头,工会组织方面公布的示威人数则更高得多。法国电力总公司、煤气总公司、邮政总公司、通讯总公司、铁路总公司、运输总公司等主要国有经济部门的职员都参加了罢工,公共交通全面瘫痪长达近一个月,造成社会生活的极大混乱。主要的工会组织都参与了罢工和示威的组织 and 动员,众多的著名社会知名人士在报纸上公开发表支持罢工的呼吁书。根据法国权威民意调查机构在罢工初期的一项民意测验,有56%的法国人支持罢工。^②

这次大规模的社会运动造成巨大的社会反响,引起法国知识界的深刻反思,罢工的直接起因虽然是法国右翼于贝(Alain Juppé)政府的社会保障体制改革法案,实际上却反映了欧洲福利国家普遍面临的社会危机或深刻的社会变动,以及理论在解释这种危机和变动上的乏力。

一、法国的社会保障体制

像大多数西方发达国家一样,法国社会保障体制的建立和发展,也是与历史上一系列的社

^{*} 1996年5—8月,我作为高级访问学者在法国高等社会科学研究院从事企业社会保障问题的研究,本文是这项研究的附带成果。在此期间,我的研究得到A. Touraine, M. Wieviorka, P. Rosanvallon, R. Castel, H. Mendras等教授和研究员不同形式的帮助,在此顺致谢意。

^② 参见A. Touraine等人所写的描述和评论这次大罢工的专著:《大拒绝:关于1995年12月罢工的反思》,该书附有这次事件的详细日程表,法国Fayard出版社1996年版,第299—317页。

国家相比较, 退休人员比重较高, 家庭补助项目较多, 享受医疗保险的人更加广泛, 对缺乏竞争力的贫弱人口补助较多。

表 2(%)
1992 年欧共体 8 国社会保障支出占国内生产总值的比重

国家	保障金总计	病残	生育	工伤	养老	家庭	失业	其他
法 国	27.8	9.0	0.4	0.6	12.3	2.2	1.8	1.5
德 国	26.3	10.0	0.2	0.8	10.7	2.1	1.1	1.4
比利时	26.5	8.6	0.2	0.5	11.9	1.9	2.6	0.8
丹 麦	30.6	8.5	0.6	0.2	10.7	3.1	3.7	3.8
西班牙	21.6	7.4	0.2	0.5	8.9	0.2	3.8	0.6
意大利	24.4	7.2	0.1	0.6	15.3	0.8	0.4	—
荷 兰	31.7	14.3	0.1	—	11.7	2.4	2.7	0.5
英 国	26.2	9.4	0.3	0.1	10.3	2.6	1.2	2.3

注: 工伤一栏包括了职业病的保障; 荷兰的病残医疗保障中包括了工伤和职业病的保障。
资料来源: Eurostat, 1992.

法国的社会保障体系非常复杂, 分类很细, 粗略地说可以分成四大类: 即医疗保障、养老保障、家庭保障和失业保障。1993 年, 法国社会保障总支出为 25089 亿法郎, 除去各种行政管理和服务开支等, 直接用于社会保障补助的费用是 18108 亿法郎, 其中医疗保障支出占 34.7%, 养老保障支出占 44.3%, 家庭保障支出占 11.6%, 失业保障支出占 8.2%, 其它保障支出占 1.2%。

社会保障的收入主要来自社会保障分摊金(Cotisation Scoial), 一部分来自财政转移支付、公共捐助以及保障基金的资本收益等等。1993 年法国的社会保障总收入为 24392 亿法郎, 其中社会分摊金收入占 67.7%, 财政转移支付占 15.3%, 公共捐助占 12.2%, 基金资本收益占 1%, 其它收入占 3.8%。作为社会保障主要收入来源的社会分摊金, 实际上很类似于一种所得税, 因为它同样是带有强制性的; 与所得税不同的是, 社会分摊金是按收入比例制而不是累进制缴纳, 另外社会分摊金是专款专用, 不能用于社会保障以外的支出、消费和投资, 而不像税收那样可以进入财政安排。

社会分摊金名义上可以分成两种: 即雇主分摊金和雇员分摊金。雇主分摊金是雇主为雇员缴纳的社会保障分摊金, 雇员分摊金则是在雇员的毛工资中扣除的社会保障分摊金。雇主分摊金与雇员分摊金的区分, 只是在雇主和雇员双方在一定的时候谈判分摊金相互缴纳的比例时才有意义, 而在一般情况下, 其区分的意义不大, 因为归根结底二者都是由雇主来缴纳的, 都是雇主的劳动力工资成本。我们可用下面的关系式来表达:

$$\begin{aligned} \text{雇主雇用劳动力的工资成本} &= \text{毛工资} + \text{雇主分摊金} \\ \text{毛工资} &= \text{净工资} + \text{雇员分摊金} \end{aligned}$$

雇主分摊金和雇员分摊金都是按毛工资的一定比例缴纳, 但二者的比率是不同的, 粗略地比较是 6:4 的关系, 即在为雇员的社会保障而缴纳的分摊金中, 约有 60% 是由雇主缴纳的, 约占雇员毛工资的 34%, 约有 40% 是从雇员的毛工资中扣除的, 约占毛工资的 21%。例如, 一个中等收入的工薪者的月毛工资假如是 12000 法郎, 那么国家每月要从中扣除约 2520 法郎的

雇员社会分摊金,其剩下的净工资是 9480 法郎,雇主还要每月为该雇员缴纳约 4080 法郎的雇主社会分摊金,雇主雇用该雇员每月的总劳动力工资成本是 16080 法郎。社会保障分摊金的缴纳有三个特点:一是统一性,即用于社会保障的分摊金是统一收缴的不能多头收钱;二是比例制,即分摊金是根据工资的一个相对固定的百分比来提取,但有一个分摊金的最高收缴限额;三是一致性的,即全国所有的雇员和企业,不管其所属的地区、所有制类型或行业,都按照一致的标准缴纳社会分摊金。

社会保障分摊金实际上已成为一种最重的“税”。在法国目前国家全部强制性缴纳金中,社会保障分摊金占 43.9%,各种间接税占 28.7%,个人所得税占 11%,公司税占 5.6%,资本税(巨富税、遗产税等)占 5.0%,其它税负占 5.0%^①。社会保障金的管理历来是一件困难的事情,因为它不仅数额庞大,而且涉及到千家万户,具体情况也千差万别,但一般说来,社会保障金的管理要遵循四个原则。一是经费自治,专款专用。根据有关的法律规定,提取的社会保障金要保证进行独立的管理,无论是国家还是政府,都不能挪用这笔款项,不能将其用于其它的目的。二是帐目分开,独立管理。按照医疗、家庭、养老、失业等社会保障的不同领域,分成几个全国性的保障资金分支管理机构,共同隶属于全国社会保障总局,但分支管理机构的资金帐目都是独立的,不能相互挪用。三是资金平衡。不同领域的保障资金都要自己保证收支平衡,要有预算和决算。四是以收定支,统筹安排。当年的社会分摊金收入是用于当年的保障支出,在分摊金收入减少的情况下,从理论上说只能降低保障的水平,当然实际上这样做是极为困难的,社会分摊金是统筹使用,在个人缴纳的社会保障分摊金与个人获得的社会保障补助金之间,一般来说没有什么关系。

社会保障金各个分支管理机构的资金使用情况,在行政上的监督由全国社会保障总局负责,在财会业务上的监督则由社会保障监察署和财政监察总署负责,另外会计法院专门负责处理有关的诉讼。财政监察总署每年要负责向政府提交关于社会保障金使用的报告。

二、社会保障的财政危机与改革法案

到 1995 年底,法国社会保障收支的赤字累计已达 2300 亿法郎,1994 年和 1995 年两年的该项赤字分别为 548 亿法郎和 640 亿法郎,1996 年法国的各种税收和社会保障分摊金(相当于社会保障税)加在一起,已占国内生产总值的 45%,成为世界上税负最重的国家之一。^②如此庞大的社会保障和福利费用,不仅给经济造成沉重的负担,而且面临着难以解脱的财政危机。为了解决社会保障费用的入不敷出,从理论上说,要么是降低社会保障的水平,要么是增加社会保障的收入。由于实际操作中社会保障的利益刚性特征,历届政府都更倾向于依靠提高强制性缴纳金(税收+社会分摊金)的提取比率,而在近几年的强制性缴纳金总额中,法国的社会保障分摊金又几乎占了一半。如一个法国的最低工资劳动者的社会保障分摊金占其毛工资的比重 1970 年为 43.3%,1994 年上升到 54.6%,其个人缴纳的社会分摊金占其毛工资的比重,从 1970 年的 8.2%上升到 1994 年的 21.4%。(见表 3)

法国社会保障体制所面临的严重财政危机主要是由于以下几个原因造成的:

① 参见 P-A. Chiappori:《不平等、效率和再分配》,载 J. Affichard 等著:《社会公正和不平等》,法国 Esprit 出版社 1992 年版,第 73—92 页。

② 法国 1996 年 6 月 16—18 日《欧洲时报》。

1. 经济增长与社会保障发展的剪刀差

社会保障水平的提高实际上是增长成果的分享,直到 70 年代初期,法国的经济增长速度基本上还可以支持社会保障状况的改善。但自那以后,经济增长速度明显放慢了,而社会保障支出仍在比较高速度增长,而且,由于社会保障金额绝对数的大幅度增加,即便是在相同的剪刀差情况下,实际造成的财政问题也更为严重。1960—1970 年,法国国内生产总值年均增长 5.6%,社会保障补助金年均增长 8.2%;1970—1975 年,国内生产总值年均增长 3.5%,社会保障补助金年均增长 7.1%;到 1990—1993 年,国内生产总值年均增长只有 0.3%,而社会保障补助金仍年均增长 3.8%。(见表 4)到 1993 年,法国社会保障总支出已占国内生产总值的 35.4%,也就是说,一个国家一年创造的财富有 1/3 以上要用于社会保障的支出。社会保障支出实际上已成为最大的社会消费项目。

表 3 法国最低工资劳动者的社会保障分摊金占毛工资的比重 (%)

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
社会保障分摊金比重	43.3	45.2	53.1	55.8	56.6	54.6
雇员分摊金比重	8.2	8.6	12.8	15.1	18.0	21.0
雇主分摊金比重	35.1	36.6	40.3	40.7	38.6	33.6

资料来源: Commissariat general du Plan, La France de l'An 2000, Rapport au Premier ministre, Editions Odile Jacob, 1994, P. 253.《2000 年的法国》,法国计划总署给法国总理的报告。

表 4 法国国内生产总值、工资和社会保障金增长的比较 (%)

年平均增长率	1960—1970	1970—1975	1975—1980	1980—1985	1985—1990	1990—1993
国内生产总值	5.6	3.5	3.1	1.5	3.2	0.3
受薪职工人数	1.6	1.2	0.7	-0.2	1.2	-0.3
人均生产率	4.0	2.3	2.4	1.7	2.0	0.6
毛工资总额	6.7	5.8	3.2	0.2	2.1	0.8
净工资总额	6.1	5.5	2.4	-0.3	1.4	0.6
人均净工资	4.5	4.3	1.7	-0.1	0.2	0.9
社会保障补助金	8.2	7.1	4.9	4.0	2.4	3.8

注: 本表以法国法郎可比价格计算

资料来源:《1994 年法国国家核算报告》

2. 就业人口比重下降、失业率上升

社会保障实际上也是社会就业者与社会待业、失业者之间的一种转移支付手段。社会保障金的主要收入来源,是根据毛工资强制性提取的社会分摊金,因而就业的人数和比重对于社会保障收入就具有重要的意义。随着生育率的降低和家庭平均抚养系数的提高,就业人口的比重有所下降。80 年代以后,激烈的市场竞争,使传统的劳动密集行业进一步萎缩,新型技术的采用和劳动力成本的提高使就业位置减少,失业率快速上升,居高不下。1970—1974 年,法国的失业率一般在 3—4%,而 1986 年至今,失业率一直在 10%左右。失业率的上升,特别是

长期失业者比例的增多,加剧了西方发达国家社会保障体制的财政危机。

3. 医疗保障和养老保障支出迅速增加

随着生活水平的提高、人均预期寿命的延长以及养老保障金的增加,医疗保障和养老保障支出的增长已变得愈来愈难以控制。由于现代社会中人们对生活保健要求的提高,医疗保健已从疾病治疗演变成一种日常消费,而药品价格的迅速提升更使医院像是药品商店。老龄化社会的到来使老龄人口比重不断增加,法国目前领取养老金的人员已有 900 万人,而且每年新增 70 万人。现在的就业者要比以前负担更多的退休者,退休者比就业者生活得更好已是司空见惯的了,社会保障寅吃卯粮的状况使现在的青年人为生活前景而忧心忡忡。

正是在这种状况和背景下,法国右翼政党执政的朱佩政府开始着手进行社会保障体制的改革。正如法国计划总署给法国总理的一份报告中指出的,如果不进行社会保障体制的结构改革,这一体制在中期内将有无法维持下去的危险,改革的基本目标是使社会保障支出的增长不超过甚至低于国内生产总值的增长。^① 1995 年 11 月 15 日,朱佩政府向法国国民议会提出了社会保障体制改革方案,这项改革方案的主旨是扩大社会保障的收入,控制社会保障支出的膨胀,主要包括:(1)将目前社会保障分摊金缴纳的工资比例制改为收入比例制,把工资以外的股票、利息、房地产收入、部分资本收益以及保险福利收入都纳入缴纳社会分摊金的计算基数。(2)新开征社会保障债务分摊金,所有的社会成员按总收入的 0.5% 缴纳,预计每年可征收 250 亿法郎,连续征收 13 年,专门用于偿还社会保障基金的债务;同时作为一项临时措施,在药品生产经营行业增缴 25 亿法郎的医疗保障分摊金,用于偿还医疗保障基金的债务。(3)将近几年为弥补社会保障基金不足而新征收的社会保障普遍分摊金,作为一种长期的强制性缴纳金从法律上固定下来,缴纳比率仍为工资收入的 2.4%。(4)统一退休养老制度,取消公务员以及交通运输、电力煤气、邮政通讯等国家机关和垄断部门人员的退休优惠条件,逐步延长工作年限,养老金领取者要增加医疗保障分摊金的缴纳比例。(5)家庭保障和福利补助短期内不再随家庭人口的增加而提高,失业保障金领取者也要从失业金中支付一定的医疗保障分摊金。^② 此项广泛触及现有社会保障利益格局的改革方案一公布,立刻导致在本文开头提到的法国全国性大规模罢工和示威游行,在全社会造成轩然大波,并进一步加剧社会保障领域近若干年来已经酝酿的在理论上和意识形态上的危机。

三、福利体制在理论和意识形态上面临的挑战

法国社会保障的财政危机以及由此引发的问题说明,西方的福利体制已陷入一种难以解脱的怪圈:经济增长与社会保障支出增长的剪刀差使现在的福利体制面临严重的财政危机,但由于福利水平易上难下的利益刚性特征,历届政府都不愿冒丧失选民的危险,因而不得不转而采取扩大征收社会保障税的办法,但这样一来必然给经济造成更大的负担,而经济的不景气则会进一步加剧福利体制的危机。对于这种情况,有些西方学者认为这意味着一种深刻的福利体制的危机,还有的认为这只是意味着社会结构的深刻变化,但不管怎样,一致的看法是,现实的挑战要求理论和制度上的创新,而这需要对社会公正、社会契约、平等与效率、理想社会模式

^① 法国计划总署:《2000 年的法国》,给法国总理的报告,Odile Jacob 出版社 1994 年版,第 118—122 页。

^② 参见法国 1995 年 11 月 16 日《世界报》和《费加罗报》。另请参阅国家劳动部社会保险事业管理局代表团赴法国考察后的专题文章,孟昭喜:《法国大罢工与社会保险改革》,《中国社会保险》1996 年第 2 期,第 34—36 页。

等观念的重新考察。

按照经典的经济学观点,社会保障机制是一种不同于市场机制的旨在消除不平等的再分配机制,而市场机制是一种最有经济效率的、但会产生不平等的机制,追求社会平等目标的政府要建立转移支付的再分配体系,削除或减弱市场竞争的不利社会后果,不过任何转移支付都会产生经济的无效率。当然,这里所说的不平等是根据大多数经济学家所认同的洛伦兹的定义,即指可以测量的分配结果的不平等,当一种分配体制通过转移的过程使收入和财富从最富有阶层向最贫穷阶层流动时,它就是较其他体制更为平等的;而这里所说的效率概念,也是经济学界几乎一直认同的帕累托的效率概念,它不是生产的最大化,也不是国民生产总值的增长率,而是资源(包括人力资源)的使用和配置效率,即在不损害至少一人的利益就无法改善其他人的利益时,这种情况就是有效率的,换句话说,如果还有可能进行资源配置的变化从而使所有的人都受益时,这种情况就是无效率的,但在现实中,更经常发生的情况是,一些人的获益要以另一些人的利益受损为代价。

为了解释和说明现实中存在的问题,以便为市场经济体制寻找一种具有合理性的道德基础,很多学者一直在试图解决平等与效率的矛盾。首先是部分哲学家提出了公平(justice)与平等(equality)的区别,认为社会的价值目标是社会公平而不是绝对的社会平等,社会公平是指一种权利,强调的是机会的平等,这是一种“前置的”社会公正,而社会平等是指一种待遇,强调的是结果的平等,这是一种“后置的”社会公正。前者是承认天赋差别和资源有限的社会公平,是与效率原则相容的。然而,另一些学者认为,对社会公平的看法属于价值判断领域,不同的公平观会导致不同的资源配置结果:如所有的孩子都享受免费教育是一种公平,只有困难家庭的孩子才享受免费教育是另一种公平;重点学校根据高分录取是一种公平,取消重点学校又是另一种公平。

美国哈佛大学的教授罗尔斯(Rawls)为了协调和统一社会体系与经济体系的运行规则,提出了著名的两个基本公平原则,第一个是“最大的平等自由”原则,这是指权利和机会的平等,即“那些有相同水平的天赋和能力,并有相同的运用这些天赋和能力的愿望的人,不管他们在社会制度中的初始地位如何,即不管他们出身于那个收入等级,都应该有相同的成功背景”;第二个是“基本物品分配差别”原则,这是说机会的平等并不等于分配结果的平等,具有不同天赋和能力的人,在市场体系中获得的基本物品分配是有差别的,但这是符合平等原则的。罗尔斯关于公平的第二原则尤其受到经济学家的关注和重视,因为经济学家经常受到“没有社会良心”的谴责,这次他们从第二原则中找到真正的辩护词,第二原则从此也被称之为“罗尔斯标准”。法国当代著名哲家里科(P. Ricoeur)认为,罗尔斯只不过是继承了古希腊的哲学传统,亚里士多德在他的《伦理学》中就区分了事物平等和比例平等,比例平等是一种关系平等,如多劳多得,也就是罗尔斯所说的公平的差别原则,但罗尔斯把“市场平等”纳入社会公平的范畴,这使很多人担心会以“差别原则”的旗号使实质性的不平等合理化。^①

实际上,罗尔斯继承的仍是从康德到哈贝马斯(J. Habermas)的普遍主义和形式主义理论传统,追求能够超越具体经验的和普遍适用的正义法则,就像在经济领域建立市场化的契约一样,他试图在社会领域建立公平的统一标准。罗尔斯的公正标准受到另一位研究公平理论的

^① P. Ricoeur《公正原则的统一性和多样性》,载 J. Affichard 等著:《社会公正和不平等》,法国 Esprit 出版社 1992 年版,第 177—180 页。

哲学家瓦尔则(M. Walzer)激烈抨击, 瓦尔则尖锐地批评了罗尔斯理论构造的抽象色彩, 认为它只具有启发性意义, 但绝没有普遍价值。瓦尔则指出, 人类最重要的共同特点就是特殊主义, 公正在现实的不同领域中有不同的维度, 社会中不同的共同生活形式(如市场、学校、教会、家庭), 都具有不同的公正标准, 不能以一个领域的公正的名义去谴责或取代另一个领域的公正, 市场的不平等与男女不平等或收入不平等的原因是不同的, 不能以市场的公平标准去管理整个社会, 要使那些弱小的生活组织形式也有充分表达自己利益的权利和机会。

法国的社会学家波尔坦斯基(L. Boltanski)和经济学家特纳诺(L. Thevenot)将关于公平理论的讨论推进到一个新的阶段。他们认为, 过去关于社会公正的理论始终围绕着如何建立社会契约的问题, 这实际上是在两种趋向之间寻找一条出路: 一种是共同体趋向, 是强调在共同的社会生活中遵守共同的历史所形成的共同价值标准, 另一种是自由趋向, 是强调个人对社会公正的独立自主地追求和选择, 因此, 要建立普遍的社会契约, 以便消除这两种趋向所形成的社会冲突。他们宣布, 必须与这种传统的公正观念分道扬镳, 因为在复杂的社会中, 实际上不同的社会行动系统存在不同的价值认同和价值追求, 如经济领域是利润, 宗教领域是信仰, 家庭领域是情感, 社会舆论领域是声望, 公民社会领域是普遍利益, 艺术领域是灵感和创造力等等; 所谓正义、公平, 就是不排除任何一种价值, 不是以一种价值压倒其它的价值, 而是不同领域之间进行交往和沟通的结果, 是在各种不同的价值之间寻求整合和协调, 寻求从一种行动系统的价值标准过渡到另一种行动系统的价值标准的有效途径。

波尔坦斯基和特纳诺想通过社会学家与经济家的协作, 从目前普遍主义与特殊主义关于公平问题的争论所陷入的僵局中解脱出来, 以便回答福利国家的财政危机所提出的理论问题。但他们的理论一经提出, 立刻又受到来自两方面的批评: 普遍主义理论家批评他们放弃了理论的彻底性和责任感, 是一种新相对主义; 特殊主义的理论家则认为这不过是一种改头换面的新契约论, 因为不同领域的利益实际上是由不同的社会群体来代表的, 而所谓社会交往和沟通的结果, 实际上仍然是要通过压制弱小群体的权利来建立一项普遍的社会契约。

西方福利体制的财政危机使这一体制不仅在理论上而且在意识形态上受到新的挑战。福利国家体制的建立, 曾经在相当长一个时期内使绝大多数西方人认为, 他们终于建立起一种在政治上符合民主和共和原则、在经济上与市场竞争体系相协调的社会体制, 通过社会保障体制的转移支付, 一方面减弱了市场竞争的不良后果, 另一方面保证了市场体系的正常运转。

在经济增长较快的乐观时期, 西方的经济学家们普遍认为, 社会保障制度之所以有效, 是因为它没有破坏市场体系, 而且是以市场体系为基础的; 市场分配是不均等的, 因为对不同的劳动贡献和资本投入是给予不同的回报, 但这符合市场的公正原则, 根据这一原则, 公平不是生活条件的绝对均等, 而是在税务、生产和消费上的价格平等, 就像法律上和政治上的权利平等。在这些经济学家看来, 福利体制不过是社会的一个消费系统, 它所建立和维护的公平不过是市场的公平原则在社会消费领域的延伸。

西方的许多社会学家和政治学家则认为, 那种认为社会不平等会促进经济效率的“经济学观念”是完全错误的, 因为经济效率要求要素的合理流动和最佳配置, 当要素处于一个合作系统中时, 某些不平等可能会成为要素合理流动的障碍, 而不是对更佳配置的激励。他们以大量的经验事实证明, 经济效率并不仅仅出自个人对利益的理性选择, 也来自于社会行动者之间的合作和组织的凝聚力, 社会不平等和社会排斥往往会成为经济无效率的重要动因。

然而在今天, 当西方经济处于低增长、高消费、高失业率的情况时, 讨论问题的角度和出发

点都发生了很大变化。讨论的焦点已远远超出财政问题和公平与效率的问题,福利制度的财政危机已使意识形态上发生动荡,很多学者甚至直截了当地提出疑问:这种福利体制是否是西方民主所追求的理想体制?它是实现了还是背离了选择这一体制时的初始目标?目前这种福利体制是否还能继续下去,还能维持多久?一种意见认为,发生危机的不是福利体制,而是西方的经济体制,相反,社会保障制度为维护社会公正和社会稳定起到了关键性作用;如果没有这一制度,失业率达到5%社会就难以承受了,今天西方失业率已达到10%以上,社会之所以还能稳定运行,恰恰是社会保障制度的作用;社会保障制度是一百多年来社会进步的成果,是西方民主体制的基石。另一种意见认为,目前的福利体制已经背离了它建立时的初衷,不仅没有起到消除社会不平等的作用,而且形成养懒机制,破坏了经济效率,并使经济背上沉重负担,其开支的增长远远超过经济的增长,因此必须改革福利体制,缩小社会保障范围,控制福利水平的增长,取消某些福利项目,同时降低企业税负,以便启动经济。还有一种意见认为,西方面临的不是体制危机,而是深刻的社会变动,即从工业社会向后工业社会的转变,增长的要素改变了,产业结构不同了,因此要适应这种变动,制定新的产业政策和福利政策,特别是要把医疗、教育、社会保险、再就业培训等与福利制度有关的部门作为新型的产业纳入产业发展计划,从而使社会保障成为产业发展的一部分,而不再是经济的负担。

四、对中国社会保障体制改革的若干启示

法国的情况所兆示的西方福利体制面临的财政危机,以及西方学者们对此所展示的讨论,对于正在进行社会保障体制改革的中国来说,有许多可以借鉴的经验和教训。至少,可以给我们一些重要的启示。

1. 社会保障水平必须与经济发展水平相适应

中国在一个较长时期是一个低收入的发展中国家,从某种道德理想出发一味地强调扩大保障覆盖面和提高保障水准,是非常不现实的。在提供新的福利项目时一定要注意起点要低,因为福利水平具有刚性增长的法则,往往是只能升不能降。在目前我国经济高速增长时期,社会保险福利费用的增长已远远超过经济的增长,随着经济总量基数的增大,经济增长的速度会有所下降,所以从现在起就要严格控制福利费用的增长,一定要做到量入为出,而不要寅吃卯粮,给将来造成困境。

2. 社会保障的基本制度要有统一性

社会保障制度的基本目标的功能,就是通过转移支付,调整初次分配的收入不平等,它所赖以建立的基础,就是人们在同一社会保障体制下具有享受社会保障的同样权利,如果在行业、地区和部门之间各自为政,那就起不到社会转移支付的作用,反而会使再分配中的不平等制度化,从而背离建立社会保障制度的初衷,并为以后的改革制造障碍。这一原则也适用于社会保障税的征收,也就是说它是带有强制性的,对所有人 and 所有的企业都应实行统一的征收标准。

3. 社会保障费用要财政独立、严格监督

社会保障费用的征收、管理和支出都要做到财政独立、专款专用,不能政出多门,随意挪用。要建立多方面的严格监督机制,防止将保障费用挪用于基础建设、生产投资、行政开支等。要特别防止社会保障中的各种漏洞和舞弊行为,经验证明这是很容易发生的。

4. 要配合体制转轨, 变单位保障为社会保障

要通过对所有社会成员(至少在城市)的社会保障税的强制性征收, 逐步把目前中国企业和单位承担的社会保障功能分离出来, 交给统一的社会保障机构。目前城市社会保障费用主要由国有企业承担的做法, 不但严重影响了企业效率, 掩盖和模糊了企业的真实运营情况, 而且也难以维持下去。

5. 要配合产业结构调整, 拯救老工业基地

在产业结构调整的过程中, 国家对“夕阳工业”集中的老工业基地实行大规模转产的救援计划和职工再就业的培训计划是通常的必要措施, 如当年英国的曼彻斯特、法国的格林地区、德国的汉堡等等, 都是如此。中国在进行社会保障体制改革时, 也应注意到配合传统的纺织、林业、军工、煤炭采掘业集中的地区进行产业结构调整。

6. 要使社会保障成为效率的激励机制

建立和完善社会保障制度必须与提高资源配置效率和工作效率结合起来, 如果不干工作的人比干工作的人或出工不出力的人生活得更好, 这样的保障体制就是失败的。目前中国国有部门的保障体制仍然有“养懒”的弊病, 克服这一弊病的关键是在建立普遍的失业保障制度的同时, 在国有部门建立严格的过失辞退制度和解聘制度以及劳聘争议的仲裁制度。

7. 社会保障改革要注意社会稳定

社会保障制度的改革触及到千家万户和方方面面的利益调整, 而且这种调整会触及到现有利益格局的刚性部分, 因此必须谨慎和稳妥。国际经验也表明, 社会保障和税负方面的体制变动往往最容易引起社会的动荡。如果社会的基本群体形成一种普遍的感觉, 他们在改革中不是获得利益或保持利益而丧失利益, 那么这样的改革是很难进行下去的。

主要参考文献

1. Affichard J., De Foucauld J-B. (sous la direction de), *Justice Social et Inégalité*, Paris: Esprit, 1992.
2. Bertrand D., *La Protection Sociale*. Paris: PUF, 1987.
3. Bichot J., *Economie de la Protection Sociale*. Paris: A. Colin, 1992.
4. Boltanski L., Thévenot L., *De la Justification: Les Economies des Grandeurs*. Paris: Gallimard, 1991.
5. Castel R., *Métamorphose de la Question Sociale*. Paris: Fayard, 1995.
6. Dumont J-P., *La Sécurité Sociale en Chantier*, Paris: Ourès, 1981.
7. Ewald F., *L'Etat-providence*. Paris: Grasset, 1986.
8. Kaus M., *The End of Equality*, New York: Basic Books, 1992.
9. Nash, Pugach and Tomason(ed.), *Social Security: The First Half-Century*, New Mexico: The University of New Mexico Press 1988.
10. O'Connor J., *The Fiscal Crisis of The State*. New York: Basic Books, 1973.
11. Phelps E. S., *Structural Slumps: The Modern Equilibrium Theory of Unemployment, Interest and Assets*. Cambridge(Mass.): Harvard University Press 1994.
12. Philipps K., *Boiling Point: Republicans, Democrats and The Decline of Middleclass Prosperity*. New York: Random House, 1993.
13. Rawls J., *A Theory of Justice*. Cambridge(Mass.): Harvard University Press, 1971.
14. Rosanvallon P., *La Crise de l'Etat-providence*, Paris: Seuil, 1981.
La Nouvelle Question Sociale. Paris: Seuil, 1995.
15. Solow R. M., *The Labor Market as a Social Institution*. Cambridge: Basic Blackwell, 1990.

16. Touraine, Dubet, Lapeyronnie, Khosrokhavar, Wieviorka, *Le Grand Refus*;
17. *Réflexions sur la grève de Décembre* 1995, Paris: Fayard, 1996.
18. Walzer M., "Socializing the Welfare State," in Gutmann A., *Democracy and the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

责任编辑: 张志敏

《中国人的社会心理与社会改革》简评

吴增基先生的新著《中国人的社会心理与社会改革》,运用丰富的理论和翔实的资料开宗明义地强调:中国人的社会心理特征是中国国情的重要组成部分。通观全书,我认为这一新著的优点或曰特点体现在三方面。首先,将中国人的传统心理与当代现实心理特征作比较分析,不仅揭示了传统中国人的七大社会心理特征及其形成原因,系统阐述了传统心理面临的挑战与相应调适的方法原则,而且详尽分析了当代中国不同群体的改革意愿、价值观念以及心理承受能力等等,便于人们对中国人的社会心理作出整体的把握。其次,理论研究和实证分析相结合。本书以社会心理学为基本分析思路,运用多学科理论对中国人传统心理和现实心理做出了多角度的探讨,可贵的是,本书的很多观点是作者基于所进行的一项近千人抽样问卷调查的科学定量分析,对影响中国人的社会心理因素和人的价值观取向作了多因素及复相关分析,使得分析结论深入、可信。第三,本书的分析和主要观点体现了社会学、社会心理学、历史学、经济学以及哲学、文化学等多学科知识的结合。

本书略有不足的是,在分析中国人社会心理特征形成的文化原因时,只强调了儒家思想对中国国民心理的影响,而未对佛家、道家思想以及墨子学术、宋明理学等作出扼要的评析。另外,在下篇的实证分析中虽然抽样和问卷统计都较科学,但样本的年龄结构略有欠缺,从而可能在一定程度上影响对不同年龄群体的心理特征分析的准确性。

(叶南客)