

现代社会保障发展进程中的几个理论和实际问题探讨

郭崇德

作者从马克思的经济理论出发,对社会保障的本质和属性问题进行了充分的论述,并以此为基础,对社会保障是否应该走商业化道路以及发展中国家是否应走家庭保障的道路等问题,提出了自己的看法和见解。

作者:郭崇德,女,1935年生,北京大学社会学系教授。

一、引言

社会保障(Social Security)是工业化、现代化的产物。工业化前的社会保障从制度上说未形成,但也出现一些制度萌芽。如封建统治者对仕、官的养老补贴、对贫困者的施舍等,而广大的平民百姓的生、老、病、死等主要是靠家庭世代延续而得以保障。工业化前的许多社会问题的解决都是靠家庭、宗族、个人行为解决,故保障问题未走向社会化。16世纪以后欧洲资本主义的兴起,大批分散的农民脱离了家庭转向城市,集中在工厂做工,成为一无所有的无产者,继之而来产生了许多城市问题。诸如:失业、疾病、老、残……等诸多问题严重地困扰着资本主义的工业化进程和社会的稳定,因而,工人无产者起来向资本家、企业主开展斗争。随着资本主义发展,工人求生存的斗争日益突出,迫使资本家、企业主对劳动者采取一些退让措施,于是在1883—1889年之间德国首相俾斯麦率先以法规形式先后颁布了工伤、疾病、老年三项社会保障制度,使德国的政治相对稳定,劳资矛盾缓解,资本主义经济得到长足发展,于是西方各主要国家纷纷效仿。1935年美国罗斯福执政期间在世界上首次以《社会保障法案》的形式在全美实施,从此标志着社会保障问题向法制化迈进。二战以后至70年代,世界经济得到恢复与进一步发展,保障事业亦相应完善。具有代表性的英国由于采纳了贝弗里奇社会发展计划,实现了以充分就业和社会福利为纲领,先后实施了一系列如社会保险、工伤保险、家庭津贴和全民医疗等保障法案,使英国的就业者、贫困者的具体问题得以解决,生产力水平得以提高,社会得到发展,于是在1948年由工党领袖艾德礼宣布建成了“福利国家”。此后,欧洲的一些国家沿袭了福利型模式发展。截至今日,全球150余个主要国家都实行了以养老、工伤、疾病、失业为主要内容的社会保障制度。这个制度与人的切身利益和社会的稳定直接相关,因此,成为全球各国政府和人民普遍关注的一个大问题。

二、问题的提出

然而,令人吃惊的是,本世纪末80年代以来,由于世界经济普遍的不景气,尤其是西方发达的一些国家经济发展速度缓慢,在国家的财政预算中用于社会福利费用比重加大,有的国家

财政总支出中社会福利费用高达 1/3(如瑞典等国),所以,一些福利型国家试图从各方面削减社会保障项目和福利性开支,但终因社会保障的不可逆性而失败。与此同时,随着社会发展人口老龄化程度加重,到下个世纪世界面临全球性的人口老龄化时期,无疑将加重社会保障负担,各国政府深感财力不足而对社会保障事业的进程持悲观态度,甚至认为当今的社会保障已走向困境或低谷。因此,在学术界和一些实际工作部门提出了许多异议,例如:1994年世界银行在有关文献报告中提出:“社会保障负担过重,难于推行,应该调整政策”。1995年春在印度尼西亚召开的第25届国际社会保障研讨会上又提出:“人口老龄化程度加剧,到2000年劳动人口与老年人口之比将达到3:1,到2025年达到2:1,因此,社会保障政策必须作调整”。会上与此针锋相对的国际劳工组织却认为:“实行社会保障是人的权利,只要各国经济发展就业人数增多失业率降低的情况下,社会保障的负重率可以得到调整,同时,还可以延长退休年龄或实行弹性退休制度……等等政策。”又例如:中国上海某大学教授提出:“中国经济还不发达,加上又处于转轨时期,即将面临人口老龄化社会,社会保障的沉重负担政府难以承受,应将社会保险推向市场,走产业化的道路”。还有学者提出:“社会保障应该回归到传统的家庭保障。”、“个人的养老、疾病等问题应该由个人储蓄积累解决。”……等等不同的异说。为此,笔者认为有必要从理论和实践上加深认识和探讨。

三、几点认识

(一)社会保障的本质和属性问题。

社会保障通常是指社会成员因年老、疾病、失业、死亡等原因或其它意外事故等丧失劳动能力而使生活受到障碍时依法从国家和社会获得基本生活的保障。社会保障是任何一个国家都具有的一项社会福利政策,是政府的职能和行为。体现了社会成员因各种不幸在生活受阻时享受到政府和社会的关怀及平等生存的权利,而这种权利的基本保证又在于社会成员在能劳动时为国家和社会创造物质财富的同时为自己和它人提留了各项福利准备基金,这项基金是通过国民收入的初次分配和再分配形式得以实现。这一实现,对劳动者来说是劳动力价值的再补偿,对因各种原因而未从事过劳动的(如残疾人)社会成员的困难救助则是人际之间的互济行为体现。我们还可以从以下几个方面进一步阐述:

1. 人的生存权利与社会保障

人具有双重属性,即生物属性和社会属性。生物属性指人与一般动物一样,有从出生—成长—成熟—衰老—死亡的生命过程。这个生命过程的长短,生活质量的优劣,在很大程度上取决于社会诸多因素对人生命过程的影响,这就是人的社会属性。人生活在上必然涉及到生、老、病、死,读书识字,参加劳动,住房、吃饭、穿衣……等问题的解决无不与社会有关,但许多问题不是一个人能及,必须依赖社会,因此,人的社会属性往往超越人的生物属性。人的社会属性又取决于不同的社会生产方式下所提供的社会条件、物质基础。在奴隶社会,作为奴隶的人过着非人的生活,生命极为短暂,在封建社会少部分封建统治者对绝大多数劳动者的残酷剥削和压迫,人的社会属性严重摧残着人的生物属性,在工业化社会以后由于生产力水平有了新的革命和突破,大批的农民变成了城市工人,但随着资本原始积累的加大,资本主义的进一步发展和资本家对剩余价值的追逐,广大的工人群众被迫起来求生存、争人权,迫使国家统治者为维护其统治利益颁布、实施一些保障法规、法案,作为缓解矛盾、稳定社会的重要手段。因

此,大英百科全书将社会保障定义为:国家对于每个公民“从摇篮到坟墓”即由生到死的一切生活与危险,诸如疾病、灾害、老年、生育、死亡及鳏、寡、孤、独、残疾人都给予安全的保障。从世界社会保障发展历史进程看,一般从单项发展到多项,从单纯的救济型转变为社会福利型的过程,实际上就是被统治者向统治者不断争取生存、人权的斗争而不断取得胜利的过程。从这个意义上说,人的生存权利的实现是以社会保障为基础的。

2 从经济运行的角度认识社会保障是社会再生产运行的必要条件

马克思在《资本论》中指出:“如果我们再把剩余劳动和剩余产品,缩小到社会现有生产条件下一方面为了形成保险基金和准备金,另一方面为了按社会需求所决定的程度来不断扩大再生产所必要的限度;最后,如果我们把那些有劳动能力的人必须为社会上还不能劳动或已经不能劳动的成员而不断进行的劳动,包括到 1. 必要劳动和 2. 剩余劳动中去,也就是说,如果我们把工资和剩余价值,必要劳动和剩余劳动的独特的资本主义性质去掉,那么,剩下的就不再是这几种形式,而只是它们的为一切社会生产方式所共有的基础。”^①由此说明,社会保障基金对于社会再生产运行的作用在于它是劳动力再生产所必须的条件。充分体现了具有劳动能力的人所从事的社会劳动,一方面为自己的养老、疾病和各种福利性质的享受创造后备金的价值,一方面也为它人之间相互依存的条件,实现人的社会化。在资本主义兴盛时期,工业化的形成和深化,资本的不断积累和无产阶级的贫困加剧,大批失业军的存在和一系列社会问题的产生,威胁着资产阶级的利益和统治地位。为了剩余价值的继续追逐和社会的稳定,他们才倡导实施诸如济贫、养老、疾病、工伤等属于社会保障内容的一些法规,以缓解阶级冲突和社会矛盾,从而保证社会经济的运行和发展。在消灭了阶级的社会主义制度下,劳动者的劳动是我为人人,人人为我的社会性劳动。政府通过一系列社会保障措施,其目的是保护再生产过程中作为社会生产的基本要素之一,并起主导作用的劳动者,其保障性质仍然是社会再生产的必备条件。

3 从收入与分配角度认识社会保障是实现国民收入与分配的重要手段

马克思在《对德国工人党纲领的几点意见》一文中强调在财富的分配问题上要有真正的公平,他在批判拉萨尔的“劳动所得应当不折不扣和按照平等的权利属于社会一切成员”这句话时指出:“如果我们把‘劳动所得’这个用语首先理解为劳动的产品,那末集体的劳动所得就是社会总产品。现在从它里面应该扣除:第一,用来补偿消费掉的生产资料部份。第二、用来扩大生产的追加部份。第三、用来应付不幸事故、自然灾害等的后备金或保险基金。从‘不折不扣的劳动所得’里扣除这些部份,在经济上是必要的,至于扣除多少,应当根据现有的资料 and 力量来确定。把这部份进行个人分配之前,还得从里面扣除:第一,和生产没有直接关系的一般管理费用。第二,用来满足共同需要的部分,如学校、保健设施等。第三,为丧失劳动能力的人等等设立的基金,总之,就是现在属于所谓官办济贫事业的部分。”^②

由此可见,马克思论述的社会总产品的和第一次扣除就是当今社会理解的国民收入初次分配,而第二次扣除则主要体现了社会成员共同需要和享受的养老、国民教育、卫生保健和公共福利,以及属于丧失劳动能力的人的社会救济金等属于国民收入的再分配。马克思的六项扣除学说,是社会保障建立的重要理论基础。是社会保障的实质和内容的高度概括。

① 马克思:《资本论》第3卷,人民出版社1975年版,第990页。

② 马克思:《哥达纲领批判》,人民出版社1966年版,第11-12页。

除此外,西方著名的经济学家,如凯恩斯、皮鸠等人的福利经济学说,对社会保障的许多观点和认识对当时的社会发展起到一定助推作用。所以说,社会保障的提出与发展既有理论为指导更有实践的发展需要,随着社会的现代化、工业化程度的提高,现代型的社会保障是各国政府和人民关注和追求的共同、长期奋斗的目标。政府在这方面的职能只有加强而不应削弱。

(二)、社会保障是否应该走商业化道路问题?

当前,世界各国政府,尤其是西方发达国家在人口老龄化程度加重,经济发展缓慢,社会保障费用有增无减的情况下,认为社会保障事业已经走向困境。因此,有人提出:“社会保障应推向市场、走商业化道路。”笔者认为提出这种异说的根本错误在于“从理论上未弄清社会保障的本质和属性是什么?同时,又将社会保障中的重要组成部分——社会保险与社会保障等同,将商业保险与社会保险等同所致。我们通常所说的社会保障(Social Security)应该包括:社会保险(Social Insurance)(含基本保险和补充保险)、社会福利(含住房、食品补贴、公共福利等)、社会救助(含社会互助等)和特殊人群的优待、抚恤制度等四个方面的内容。社会保险是社会保障的重要组成部分,它主要包括对社会劳动者的养老、疾病、失业、工伤、生育和遗属补贴制度。社会保障必须通过国家的法规得以保证实施。具有强制性、公平性、互济性和社会性的特点。它的实施必须以政府为主导,是一项政府行为。而商业保险则是一种经营性行为,有钱就可投保,交了保险费按保人与受保人的合同关系给予赔付,它不具有强制性、互济性、公平性和社会性的特点。如果,一个国家将法定性的社会保障推向市场,走商业化的道路,则广大劳动者和社会成员的生产与生活都无保障,将给国家和社会造成严重的混乱局面,其后果会不堪设想。借鉴国外和中国具体情况,正确的做法是:国家基本的、法定性的社会保险之外,商业保险是一种补充形式,劳动者或所属企业在经济和经营情况允许的条件下,可以投商业性的人寿保险、意外事故保险、疾病保险……等多种保险形式,以补充基本保险不足。与此同时,还应加强个人储蓄意识,补充国家保险不足。但这绝不意味着社会保险的市场化,走商业保险的道路。

(三)、当前,社会保障处于发展中的低谷,尤其是发展中国家,政府行为显得力不从心,是否应该回到工业化前的家庭保障模式?

从社会发展进程看,家庭保障是在落后、分散的生产方式下而存在的,生产方式的原始、落后,生产力水平低下的条件下保障无社会化基础,主要的问题一般都靠家庭解决,子女与老一辈之间是一种无形的投资与回报的契约关系。然而,工业化社会后,随着生产、生活方式的改变,家庭规模缩小,子女与父母间的经济与生活依赖程度削弱,尤其是中国实行一对夫妇生育一个孩子的控制总人口政策,家庭结构亦发生变化,因此,许多家庭功能随着社会现代化将逐步转移向社会,家庭功能逐步削弱,充实和完善社会保障制度正是社会向前发展的必然要求。但是,在现代化社会中家庭成员之间的亲情关系、伦理、道德仍然存在,尤其是当父母失去生活来源和自理能力时,子女在力所能及范围内有责任赡养和照料父母,子女对于父母的生活照料和精神慰藉是现代社会保障功能无法完全替代的。因此说,即使在老年社会保障很健全,社会化服务程度很高的条件下,家庭的有些功能是在任何社会都不可完全替代的,家庭的一些功能和社会保障体系又一道挡风墙。在现代化社会保障进程中应充分肯定和重视家庭的作用,将社会保障功能与家庭功能作用有机结合,对于经济不发达的发展中国家显得尤为重要。

责任编辑:张小曼