

# 西方社会保障制度的困境与出路

史柏年

70年代中期以后,西方社会保障制度逐渐显现出局限和弊端,并陷入难以为继的困境之中。本文从经济、政治和社会三个角度分析造成西方社会保障制度困境的原因,并从西方各国的改革实践来探讨走出困境的途径,目的在于为我国社会保障制度的改革提供借鉴。

作者:史柏年,男,1949年生,中国青年政治学院社会工作与管理系副教授。

## 一、西方社会保障制度面临的困境

西方较全面的国家社会保障制度始于19世纪末的德国,普及推广于20世纪初。到了第二次世界大战后,随着资本主义经济的飞速发展,西方国家社会保障制度也进入了鼎盛的阶段。

西方社会保障制度由于其内容多、范围广、覆盖面大、奉行“从摇篮到坟墓”式的包揽一切的福利政策,因此对于降低贫困人口比重、满足国民基本生活需求、缓和社会阶级矛盾、促进社会稳定和发展都起了积极的作用。

但是到70年代中期以后,西方社会保障制度逐渐显现出它的局限和弊端,陷入了步履维艰、难以为继的困境之中。

首先,日益增多的福利支出使得赤字攀升、债台高筑,许多西方国家都出现了巨大的财政“黑洞”。例如美国,用于社会保障的支出由1965年的190亿美元,猛增到1985年的3000亿美元,超过联邦政府非国防支出的50%;占国民生产总值的比例也由2.9%上升到7.7%。<sup>①</sup>急剧增加的社会福利开支连同其它因素的影响,使得美国的财政赤字逐年大量上升,只好通过发行各种公债来弥补不足,却又造成了国债债台高筑。据统计,从美国首位总统华盛顿到1981年卡特总统卸任的近200年中,美国的累计国债总额还不足1万亿美元,但在最近十几年就陡增4万亿美元,达到4.9万亿美元,平均每个美国人负债近1.9万美元。<sup>②</sup>西欧国家的社会福利费用从60年代以后也持续增长,在国内生产总值中所占比重从60年代的20%上升到70年代的30%左右,<sup>③</sup>以后又逐年上升。英国1991年政府社会保障开支为720亿英镑,1992年增至760亿英镑,1994年达800亿英镑,为整个财政预算的40%左右。1994年英国财政赤字为500亿英镑,很显然,其社会保障政策是以严重的财政赤字为代价的。<sup>④</sup>法国1992

① 郭崇德:《社会保障学概论》,北京大学出版社1992年8月版,第95页。

② 张亮:《美政府为何两度半瘫》,《人民日报》1995年12月23日。

③ 楚歌:《过去的好时光——西欧社会保障制度步履维艰》,《中国青年报》1995年12月24日。

④ 李文政:《英国社会保障难题多》,《人民日报》1995年2月8日。

年社会保障赤字为 150 亿法郎,到 1995 年已猛增至 640 多亿法郎,连同其它的财政漏洞,目前法国财政赤字累计总额高达 4000 亿法郎。<sup>①</sup> 瑞典 1994 年政府财政赤字为 1900 亿瑞典克郎,内债 9950 亿克郎,外债 3850 亿克郎,总计达 12945 亿克郎(约合 1750 亿美元),相当于当年国民生产总值的 92%,全国人均负债约 14.7 万克郎,而这些巨额债务大部分是用于社会福利开支的。<sup>②</sup> 意大利目前仅养老金一项社会保障措施造成的财政赤字就达国民生产总值的 4%,<sup>③</sup> 这对本已高筑的债台无疑是雪上加霜。除了以上国家之外,其它建立了全面社会保障制度的西方福利国家几乎都面临着财政拮据、赤字庞大、福利措施难以为继的困难局面。

其次,日益增多的福利服务使一部分人只想索取,不想奉献,社会保障制度违背了追求社会公平的初衷,导致了生产率的下降。西方国家政府通过征收累进所得税和其它税收,使财富在各家庭之间进行再分配,帮助确有困难的家庭和个人获得社会生活的能力,从而达到社会公平的目标。但是,由于战后 40 多年来西方各国不断增加的福利待遇,造成社会福利服务过多过滥、过于慷慨,使得社会上出现一批虽有劳动能力却不想工作,专靠福利金过活的懒人和闲人,挫伤了纳税人的积极性。例如在美国,有些人由于受教育少生产技能低,他们参加工作只能得到很低的薪金,在扣除了交通费、膳食费、孩子看管费等支出后,竟然比不参加工作、在家看孩子、领着一张社会福利支票的人“赚”得更少,因此,很多人宁愿选择失业也不肯工作。这种现象在西欧、澳大利亚和加拿大也十分普遍。在德国和其它一些西方国家中,提前退休是社会福利制度的一个重要组成部分。刚过 50 岁的公务人员只要工作满一定年限就可提前退休。提前退休人员可以按比例领取从前工资的大部分,加上退休人员享受的种种免税待遇,其收入与继续工作的人员相差无几。这样的福利措施当然只能起到鼓励人们不工作的消极作用。在美国和其它一些西方国家中,还有为数很大的一批专靠社会福利金过活的单亲母亲,她们中的多数在未婚先孕产下婴儿后便不再工作,而是靠申请社会福利金生活。目前在美国光是 13—19 岁的未婚先孕少女就有 100 万。造成这种社会现象当然有社会伦理道德观变化的原因,但是,对未婚母亲慷慨支助的社会福利政策在其中也起了推波助澜的作用,这种支助还帮助了未婚父亲们逃避了自身的责任,客观上鼓励了青年男女在性生活和养儿育女问题上采取极为轻率的态度,使社会中出现更多的不参加工作、专靠社会供养的“福利妈妈”,这不能不说是西方国家社会福利制度的一大败笔。

第三,沉重的福利负担使西方国家生产成本上升,竞争能力下降,失业率居高不下,反过来更加重社会福利的负担。欧洲各国 40 多年来不断增加福利待遇,例如延长带薪假期;增加疾病和伤残补偿金;提高最低工资和解雇遣散费;提前退休并提高退休金等。这些增加的福利待遇大部分由雇主来支付,因此累及企业不堪重负。如在德国,企业每付给其员工 100 马克的工资,还必须同时支付大约 80 马克的各种补贴及保险费。这种在欧盟各国都十分普遍的做法使得这里成了生产成本极高从而竞争力相对较弱的地方。企业雇主为了更多盈利,纷纷把工厂迁往劳动力成本较低的地方,即使不迁出,雇主们也不敢轻易扩招雇工,所以造成欧洲一些国家失业率一直居高不下。据官方统计,目前欧洲失业率为 10.7%,人数相当于比利时、丹麦和爱尔兰三国人口的总和。单以德国而论,实际失业者多达 550 万人,失业率为 14%。欧洲联盟国家支付给失业人员的失业救济金为以前工资收入的 70%,并规定可以无限期地领取,这

① 潘革平,《法国危机和福利制度》,《参考消息》1995 年 12 月 9 日。

② 丁刚,《瑞典向“福利病”开刀》,《人民日报》1995 年 4 月 24 日。

③ 马述强,《意大利改革养老金、退休制度》,《光明日报》1995 年 6 月 19 日。

一本意为了帮助失业者渡过暂时困难以争取尽早再就业的社会福利措施却成了影响人们再就业的障碍,因而使欧洲长期失业者几乎占失业者总数的一半。<sup>①</sup>巨大的失业人群给社会造成沉重的福利负担,这些负担通过征税转嫁到在职人员和企业身上,又促使生产成本的攀升和竞争力的下降,从而造成更多企业的关闭或外迁、更多人员的失业。欧洲的福利制度也因此陷入了恶性循环的怪圈而无力自拔。

最后,沉重社会福利负担造成的压力,触发西方国家社会危机和社会冲突不断加剧。1995年底,美国和法国几乎在同时爆发了深刻的社会危机。美国民主党总统与共和党控制的国会围绕财政预算问题发生激烈冲突,结果白宫被迫下令关闭部分政府部门,先后有80万和26万政府职员被打发回家待业,美国政府两度陷于半瘫状态。法国国营铁路公司职工于11月24日率先举行大罢工,致使全国铁路瘫痪,罢工进而扩大到其他公共服务部门,并在全国各地爆发接二连三的大规模游行示威,罢工人数超过百万,成为法国自1968年以来20多年中最严重的社会动荡。美法两国社会危机的表现形式虽然不同:美国表现为上层利益集团的冲突;法国表现为基层社会民众的抗议,但是造成冲突的原因中,有一个重要的因素却是共同的,那便是沉重的社会福利负担造成的压力,使社会调节矛盾的正常机能失效,社会矛盾发展为危害巨大的冲突。自80年代以来,美国连年出现巨额财政赤字,造成累计高达4.9万亿美元的国债。共和党控制的国会于1995年6月通过一个在7年内平衡预算的法案,要求在7年内削减开支8940亿美元,其中削减医疗保险费用4500亿,超过削减计划的一半以上。民主党总统否决了这一预算案,提出一项包括7年内削减医疗保险费用1780亿美元的9年平衡预算计划,于是两党围绕财政预算展开了一场争斗。尽管两党的削减目标有较大差异,但是都意识到了不断增加的社会福利开支造成严重财政困难的局面不能再勉强维持下去了。法国社会危机的出现,同样是因为朱佩总理于1995年11月15日宣布将对法国的社会保险制度进行重大改革,目标是使社会保险的赤字在一年内由640亿法郎减少到170亿法郎,在两年内达到收支平衡。刚性很强的社会福利政策要在短时期内压缩这么大的幅度,必然遭到几十年来享受惯社会福利服务的广大民众的强烈不满和反对。但是反过来看,如果不对难以为继的社会福利政策进行重大改革,法国又无法摆脱严重失业危机的困扰以及经济滞胀的压力。西方社会真是陷入了进退两难的尴尬局面。

## 二、造成西方社会保障制度困境的原因

西方社会保障制度的困难境遇是由多种因素造成的,其中主要有经济、社会和政治三个方面的原因。

### (一)近20年西方经济的滞胀是高福利社会保障制度难以为继的根本原因

本世纪20年代末30年代初持续5年之久的经济大萧条是世界资本主义历史上空前严重的经济大危机,为了克服危机,资本主义各国纷纷放弃“自由放任主义”的经济政策,加强了国家对经济的干预力度。在凯恩斯主义关于“增加有效需求”理论的影响下,美国等西方国家施行了刺激投资和消费的反危机措施,以促进经济的繁荣和发展。在社会政策方面,通过实现充分就业、增加社会福利服务以及采用适当赋税政策等措施,来解决严重困扰社会的失业和贫困

<sup>①</sup> 《欧洲为何因失业率太高而苦恼》,《参考消息》1995年2月21日。

问题。

第二次世界大战后,为了缓和社会矛盾,维护垄断资本的统治地位,西方一些主要资本主义国家继续遵循凯恩斯主义理论,增加和改进社会福利政策和措施,纷纷建成了覆盖全体国民的福利国家型的社会保障制度。随着社会保障范围的扩大、社会保障津贴标准的提高、享受社会保障条件的放宽、退休年龄的降低、医疗保险事业的发展,战后西方社会趋渐稳定,社会冲突降至最低点,社会经济也步入了稳定、高速发展的阶段。战后20多年中,西方国家经济经历了一个高速发展的“黄金时期”。

这里需要澄清的一个因果关系是:战后西方经济发展“黄金时期”的到来,并非主要是由高福利社会保障制度赢得的。相反,高福利社会保障制度的实施,却主要依赖于持续20多年的经济的高速发展,是后者为前者提供了有力的经济保障。

进入70年代后,西方经济发展状况发生了很大的变化:一方面,由于凯恩斯经济理论本身的局限性无法根本消除引起资本主义经济危机的深刻的社会和经济原因,相反,长期采用的刺激投资和消费的国家干预政策,却使国家财政漏洞越来越大,赤字越积越多,国家干预经济的能力也因此越来越弱;另一方面,由于战后西方国家的经济垄断地位受到新的世界经济格局的挑战,西方国家通过垄断地位把国内财政赤字的压力转移到不发达国家和地区的做法受到越来越顽强的抵制。70年代以后,随着能源危机的爆发,西方国家持续20多年的繁荣时期就此结束,开始了漫长而痛苦的经济滞胀时期。到1993年,西方主要七国的经济增长率还都在很低的水平上徘徊,其中德国、法国和意大利还出现经济负增长,而这3国的通货膨胀率却很高,失业率更高达11%以上。

由于经济增长缓慢,通货膨胀严重,企业和政府的收入都受到一定影响,社会保障制度的经济基础受到很大削弱。而另一方面,由于失业者和贫困者的不断增多,社会保障的支出却大量增加,日益成为经济和财政的沉重负担。随着西方经济繁荣而发展起来的西方社会保障制度,现在正随同西方经济的衰败而走入困境。

## (二)不断加剧的人口老龄化趋势使西方社会保障制度更加难以维持

随着人口出生率的持续下降和人口寿命的不断延长,世界人口的年龄结构正经历一个年轻人口比例越来越小、老年人口比例越来越大的发展过程,即人口老龄化的发展过程。这一过程最早发生在经济发达国家和地区中。1950年,发达国家和地区65岁及以上人口的比重就达7.6%;1975年65岁及以上人口的比重增至10.7%;1995年更进一步增至12.9%。其中欧洲国家的老龄化程度更甚,以上3个时期中65岁及以上的人口比重分别达8.7%、12.3%和14.1%,预计到2015年将增至16.8%。<sup>①</sup>

老年人口比重的增加对社会经济的影响是十分直接和深刻的。一方面,由于老年人口比重的不断上升,导致社会养老金、社会医疗费和社区看护费等社会福利性支出急剧增加。例如英国,养老金支出在国内总产值中所占比重,1960年为3.4%,1980年上升为8.2%;<sup>②</sup>90年代居民的保健费平均每周为275英镑,而养老院的费用则多达375英镑。<sup>③</sup>美国80年代的联邦预算约有1/3用于65岁以上的老年人,预计到2010年将上升到36%,2030年将高达45%;

① 联合国:《世界人口前景:1992年订正》。

② 郭崇德:《社会保障学概论》,北京大学出版社1992年8月版,第78页。

③ 《英国人养老费从何来》,《参考消息》1995年11月29日。

全国的医疗支出中,用于老年人的占 1/3。<sup>①</sup> 另一方面,由于劳动年龄人口老化造成劳动生产率下降;老年人福利费用挤占生产发展资金;老年免税优惠减少国家财政收入,这些因素都使国家经济发展受到极大牵制,更难摆脱不景气的局面。

(三)西方社会保障制度受内外政治斗争形势的影响,朝着日益膨胀的方向发展,其弊端长期不得解决

从外部斗争形势看,二战结束后,以苏联为首的社会主义国家阵营形成与西方对峙的局面,这些国家相继建立起苏联模式的国家型的社会保障制度,其原则是全民享有社会保障的权利,费用由国家和企业承担。这一外部形势的变化,对西方国家的社会保障制度形成压力,出于冷战的需要,同时为了缓和本国阶级矛盾,西方国家在战后日益加大社会保障的力度,朝着覆盖面更广、保障项目更多、福利标准更高的方向发展。

从内部政治斗争形势看,西方国家多数实行议会制、多党制和直选制等政治制度,在这一政治体制下的各个政党,为了讨好选民取得竞选胜利,往往缺乏全面性、长期性的战略目标,将关乎国计民生的社会保障制度的制订和调整置于一党一派的私利之下,使社会福利政策始终朝着日益增加、扩大和提高的同一方向发展。即便是有的政党领导人看出了其中的弊端,但在调整社会福利政策上仍然采取十分谨慎的态度,有的绕开矛盾,有的避重就轻,有的甚至抓住政敌的压缩调整计划进行攻击,以此作为争取选民支持的极好机会。1995 年底美国国会与政府围绕经费预算展开的争斗,就是政党政治影响社会福利政策的最生动例子。在 1994 年 11 月的美国中期选举中,共和党利用国民对民主党政府的日益不满,在选举中大获全胜,占据了国会的多数席位。共和党为了利用国会中的多数地位为其政治服务,以便在未来大选中获得最后胜利,便在财政预算问题上向民主党政府发难。共和党人本来是想借助一部分纳税人对无条件享受社会福利者的不满情绪为自己捞取政治上的好处,用 7 年内平衡预算的许诺获得今年大选的胜利。但共和党大砍医疗保险费用的计划遭到了多数选民的反对,民主党总统克林顿利用这一机会向共和党人发起反击,几度否决了国会的预算法案。

在这场争斗中,要不要削减福利开支以及削减多少已经不是问题的关键了,各党派所关心的是怎样利用选民的情绪为自己的党派利益服务。原本想借福利开支过大造成财政赤字膨胀的事实陷民主党于被动的共和党,却因为得罪了大多数选民而在政治上失了不少分,这一适得其反的结果告诫各政党领导人:在社会福利政策的调整上切不可轻举妄动。

### 三、西方社会保障制度出路何在

战后形成的福利国家型社会保障制度曾经给西方国家带来了社会的稳定和经济的发展,但是 1995 年底美国和法国相继爆发的社会危机表明:西方近 50 年来实行的社会保障制度已经走进了死胡同。目前,既难以为继又欲罢不能的西方社会保障制度正面临着重大抉择。如果让这一制度照旧勉强维持下去,就会象法国总理朱佩所说的那样,必然导致国家经济的衰退。总有一天,当西方人一觉醒来,会发现他们享受了几十年的福利制度连同它的经济基础一同全面崩溃;如果下决心对现有社会保障制度进行大的改革,革除其弊端,卸下其包袱,也许还可以使这一制度起死回生,再度发挥稳定社会、发展经济的积极作用。

<sup>①</sup> 郭崇德,《社会保障学概论》,北京大学出版社 1992 年 8 月版,第 95 页。

实际上,西方一些国家从80年代起就开始对社会保障制度进行改革,进入90年代后,随着财政赤字的日益扩大,国债债台的愈趋高筑,要求改革的呼声也越来越强烈,改革措施的力度也越来越加大。

改革的直接目标就是控制福利开支,逐步削减社会开支在国内生产总值中的比重。除了上述美、法两国的财政压缩计划外,近年来,西方许多国家都纷纷制定了控制开支压缩财政的计划和目标:意大利总理兰贝托·迪尼于1995年宣布的一项养老金退休制度的改革方案,计划在未来10年内每年为政府节省10万亿里拉;瑞典去年提出的一项预算,计划削减开支217亿瑞典克郎(近30亿美元),削减开支的项目几乎涉及福利补贴的所有内容;荷兰从1996年元旦开始实行的两项社会保障改革措施,将为财政节省16.5亿荷兰盾。控制开支压缩预算的措施,在一些改革起步较早的国家已初见成效,如德国、比利时和爱尔兰自1985年以来已经削减了社会开支在国内生产总值中的比重。

除了压缩开支外,解决财政赤字的另一个改革思路是调整税率增加税收。例如法国总理朱佩于1995年11月15日提出的关于社会保障制度“结构性改革”方案中,有一项措施就是向全民征收占收入0.5%的“社会福利偿还税”。

在涉及具体福利措施的改革上,西方各国虽然做法不尽相同,但大致都包括这样几种办法:

第一种办法是对于福利补贴的申领者规定了一些附加条件,改变了过去无条件自动享受福利的做法。例如在欧洲一些福利国家中,以前公民不论是否努力去寻找工作,都有资格得到某种最低收入。随着失业人数的增加,特别是长期性失业人数的增加,人们不再支持无条件享受最低收入的做法,荷兰和比利时现在的办法是,如果领取补贴者拒绝接受培训,不去找工作,或者对分派的工作拒绝接受,则要扣减其享受的补贴。

第二种办法是重新调整福利标准,改变过去那种过多、过滥、过宽地发放补贴的做法,以使现有的保险制度变得有支付能力和能够正常运转。瑞典已经把失业救济金、疾病津贴和产妇津贴从占最低工资的90%减到75%,取消了支付工资的两个休假日,并且削减了奖学金、养老金和住房补贴;芬兰正在削减子女补助费、学习津贴和其他福利费用;意大利将提前退休的年龄限度从52岁提高到57岁,自由职业者、手工业者等从56岁提高到58岁;法国将国家公务员和国有部门职工退休金的交纳年限由37年半延长到40年;英国改全年支付为每年只支付6个月的失业救济金;日本正打算试行医疗保险制度的改革,变老年人享受完全免费医疗为根据患者所利用的服务量来支付限额内的高龄者医疗费,此外还将把保险制度的补贴率从目前的90%下调至80%。

第三种办法是加强福利服务管理,对享受福利者的经济情况和其他状况进行严格的调查核实,以保证把福利发给确实需要的人们。在英国,自1978年以来,经过经济情况调查后才发给福利的比例已增加了一倍,目前,经过调查后发放的福利已占全部福利开支的34%。英国政府现在正努力争取在议会通过法案,确立严格的医疗鉴定制度,以决定哪些人是因病短期不能工作,哪些人是确实已丧失工作能力需要长期补助。比利时和德国也已开始对享受家庭津贴者实行收入调查;在荷兰、挪威和丹麦,已对享受养老金的人实行部分经济情况调查。

第四种办法是通过福利服务私营化来缓解政府沉重福利赤字的压力。国家不再对所有人的福利实行包下来的政策,而是只承担很少的基本保险,每个人必须根据需要增加私人保险投资,私人保险金也交由私营机构去经营。如美国政府管理的社会安全养老金只向工人提供其

退休前收入的约 40%，仅能保证工人在退休后不至陷入贫困，政府鼓励工人参加私营养老计划作为社会安全养老制度的补充。目前，美国约有 5000 万名雇员参加了私营养老计划，全国私营养老基金已达 3 万亿美元，超过了银行资产。<sup>①</sup> 政府通过减免税收的办法对参加私营养老计划的个人和经营私营养老服务的机构进行鼓励。除美国外，其他一些国家如荷兰等国正在设法使法定的疾病保险私有化，并且通过让雇主出钱以减轻政府财政压力。

西方国家对社会福利制度所作的上述种种改革，总的说来是在保持原有社会保障制度框架的基础上，对一些具体福利措施进行调整，因此不会造成整个社会保障制度的根本变化，也不可能引发社会政治经济制度的大的动荡。但是因为其中的一些调整措施涉及到不同阶级、阶层和集团的利益再分配，所以改革措施会引发社会的不同反应，有时甚至会引发社会的局部动乱，1995 年底美、法两国的社会动乱便是最好的例证，所以改革不会是一帆风顺的。

综上所述，社会保障制度改革最要紧的是要处理好以下几个关系：

第一，处理好改革目标的明确性与改革过程的渐进性的关系，既不能为求眼前社会的安定而放弃对改革目标的追求，也不能为达目标而不顾人们的认识水平和承受能力而冒然推进。

第二，处理好福利费用承担者与福利服务享受者的关系，既不能无限制地加大纳税人的负担，也不能把受支助的最贫困人们的生活降到更低水平。

第三，处理好国家政府的责任和人们自身义务的关系，既不能走完全由国家负担的福利国家型社会保障的老路，也不能把福利负担完全推给老百姓。

第四，处理好社会公平与社会效率的关系，既不可只求效率而不顾确有困难人们的求助需求，也不可只讲社会公平而挫伤人们的工作积极性。

责任编辑：张志敏

<sup>①</sup> 《美国政府鼓励实行私营养老计划》，《参考信息》1995 年 3 月 20 日。