

建立社会保障体制应当借鉴的 经验和注意的问题

——赴德、英、瑞考察报告

应德意志研究联合会、英国学术院和瑞典斯德哥尔摩大学的邀请,中国社会科学院副院长王忍之同志率领东欧中亚研究所所长张文武、外事局局长姜汉章、世界经济与政治研究所副所长罗肇鸿、社会学研究所副所长李培林、外事局欧洲处曾东等同志于1993年10月20日—11月10日,对德国、英国、瑞典进行了为期三周的考察和访问。这次考察的主要项目是欧洲社会保障体系在社会宏观调控中的作用及其目前存在的问题。我国正处在从计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的时期,建立新型的社会保障体系成为经济、社会改革整体部署中的重要组成部分。这个问题解决不好,不仅会妨碍诸多经济体制改革措施的推进,妨碍国有大中型企业经营机制的转换,而且还可能产生各种社会不安定因素和引发各种社会问题。考察西方一些国家在社会保障方面的经验和教训,以便借鉴,是这次出访考察的主要目的。出访期间,代表团与10所大学、十几个经济、社会研究所的专家学者以及一些主管经济、社会保障的政府部门官员进行了座谈,现将我们了解到的情况和看法综述如下:

一、西方社会保障体制的现状和问题

西方社会保障体制由来已久,特别是战后40多年来,这一体制得到不断发展,在西方社会中起着重要作用。它为西方国家渡过经济危机、缓和社会矛盾和劳资关系,提供了某种社会稳定机制。

西方社会保障体系包括的内容十分广泛,大致包括社会保险与社会救济,医疗保健与残疾、工伤保险,免费教育与家庭福利,失业救济与职业培训,等等。从社会保障费用的来源来看,最普遍采用的是双投保形式,即劳动者个人和雇主(企业)双方定期按工资一定的百分比向国家社会保险机构交纳保险费,最后入不敷出的部分,从政府财政税收中给予抵补。这种社会保险费是带有法律强制性的,实际上相

当于一种税种,不同的是交纳者对这笔费用的使用具有清楚的预期,比其他税种容易征收。从社会保障费用的分配来看,根据各个国家所依据和侧重的不同准则,可以划分为不同的模式。瑞典斯德哥尔摩大学社会研究所的约金·帕尔梅(*Joakim Palme*)博士(瑞典前首相帕尔梅之子),对世界经合组织(OECD)的18个发达国家30—90年代的社会保障状况进行比较研究后,划分出社会保障费用分配的三种模式:一是基于公民权的分配模式,如瑞典、荷兰、挪威、新西兰等国,它是一种普遍的均等式保险,是西方的“大锅饭”,只要有了公民权就能享受某种待遇;二是基于需求的分配模式,如法国、英国、澳大利亚等国,它强调根据人民的基本生活需求和各种家庭的不同状况来提供保障和救济;三是基于工作业绩的分配模式,如德国、日本等国,人们的社会保障状况与其工作业绩有着更加紧密的联系。当然,实际上并不存在某种纯粹的模式,每个国家实际上对这三个准则都有所兼顾,只是侧重有所不同,不过除北欧国家外,多数西方发达国家更加注重基本需求和工作业绩的准则。

从我们这次考察的情况来看,西方社会保障体制目前面临着重重困难,存在着各种难以解决的问题,令西方各国政府十分头痛,很多专家学者认为,若不进行根本性的福利体制改革,很难摆脱目前的困境。西方社会保障体制目前存在的问题主要有以下几个方面:

1. 社会保障费用负担过重。1960—1990年,包括西方主要发达国家的世界经合组织(OECD)成员国,其政府总支出占国内生产总值的比重从28.1%上升到43.8%,造成这种增长的最大开支项目是养老金、医疗保健、失业救济和家庭福利。这30年中,经合组织成员国社会保障开支占国内生产总值的比重上升了1倍多,从7%上升到15.4%,保健开支占国内生产总值的比重也翻了一番,从3.9%上升到

7.8%。养老金是最大宗的预算项目,政府公共开支的增量中,有1/4用于支付养老金。社会保障费用负担过重是形成庞大预算赤字的主要原因之一,特别是在经济不景气的时候,使国家不堪重负。

2. 老龄化现象严重,形成庞大的受养人口。在经合组织的24个成员国中,65岁以上的老年人口数量已从1960年的6100万上升到1990年的1亿多人,而且上升的速度还在加快,到2000年预计将达1.15亿人,到21世纪中叶将达1.9亿人。衡量一个国家人口受养状况的标准测量尺度是“年龄依赖比率”(Age Dependency Ratio),即65岁以上人口同15—64岁人口的比例。1990年,经合组织成员国的平均年龄依赖比率是19%左右,预计到2020年将达到28%。有些国家的情况会更为严重,如德国现在是6个人养1个人,到2020年是3个人养1个人。有关的研究结果表明,随着人口老龄化,即使目前的养老金标准不变(由于物价上涨和工资提高,这实际上是不可能的),西方工业国仅仅为支付养老金一项,就必须保证经济1.5%的实际年增长率,而且这还同时意味着在职劳动者的税收也要相应增加。

3. 失业率居高不下。自1990年以来,西欧主要国家的失业率一直在上升,到1993年,西欧国家的平均失业率已超过了10%,最高的西班牙已达到近25%,英国、法国都超过了10%,较低的瑞典也达到7%左右。德国统一后,原东德的失业问题尤为严重,据柏林德国经济研究所劳动市场室的舍麦特(W·Schermel)教授介绍,原东德地区的失业率目前已超过原西德地区的1倍多,达到15%,特别是对于那些年纪较大的人来说,这种失业是永久性的。马普协会外国和国际社会法研究所的梅代尔(B·V·Maydell)教授指出,原东德地区目前的贫困救济线仍比原西德地区低30%,弥补这类差别需要巨额资金,需要的时间也比原先预计的要长得多。德国经济部参事迪特马尔(R·Dittmar)博士指出,德国政府目前的经济目标是稳定物价,实现高就业、外贸平衡和经济适度增长,但失业率居高不下和物价上涨过快使社会福利费用负担过重,劳动成本增加,进而限制了经济的增长。以前德国人都在谈论分裂的代价,现在开始转而谈论统一的代价了。

4. 其他社会保障费用有增无减。首先是医疗保健的费用在大幅度增加,先进的医疗技术和新型药物不仅意味着人们寿命延长,同时也意味着这方面开支的增加。由于西方家庭结构的变化,原来由家庭

子女赡养的老人,现在需要社会来承担赡养费用。单亲家庭(因离异或死亡由父母一方与孩子组成的家庭)的增多是西方社会保障体制面临的另一个新问题,从60年代初至今,单亲家庭的数量在英国增长了50%,在美国则增加1倍多,英国有1/5的家庭是单亲家庭,美国1/4的家庭是单亲家庭。单亲家庭通常比双亲家庭更多地求助于社会福利,70%的单亲家庭需要社会补贴。

庞大的社会保障和福利开支使西方政府财政出现巨额赤字,经合组织成员国的政府债务平均占国内生产总值的比重从1979年的23%上升到1992年44%,若不采取增加税收或减少福利预算的措施,那么在今后的40年中,福利开支将使政府债务占国内生产总值的比重大幅度的增加。面对这种压力,英、德、法、意等国都已相继采取增加税收和社会保障捐助费的措施,德国和意大利已着手提高退休年龄,英国则停止了退休金与工资增长指数挂钩的做法。然而,这些措施是十分有限的,因为增加税收遭到民众的抵制,政府担心这会使他们在 대선中失去过多的选票。此外,增加社会保障捐助费的交纳也遭到雇主们的激烈反对,因为这意味着增加企业的成本,减弱企业在国际市场上的竞争力。而经济的不景气则使社会保障费用更为拮据。

二、对我国建立社会保障体系的几点启示

通过这次考察我们认为,在我国建立新型社会保障体系的过程中,应认真汲取西方国家的经验教训,注意把握好以下几个原则:

1. 变被动保障为积极保障。剑桥大学社会学教授吉登(Giddon)先生在座谈中指出:西方社会保障体制的改革面临的是彻底改变传统的福利观念,改变福利与风险之间的关系,传统的福利观念立足于分散风险和对风险事后补偿,结果是费用越来越高;现在应当更加注重预防风险,把钱花在改变生活、减少风险机会上面。瑞典斯德哥尔摩大学社会工作学院的贝格林德(H·Berglind)教授认为:遏止失业救济费用增加的积极办法是创造新的就业机会,使劳动力市场更加活跃,西方国家第三产业就业已到高峰,难以继续增加就业,第一和第二产业的就业人口仍在缩小,出路是使劳动力向新的信息产业转移。我国建立社会保障体制应坚持以预防风险为主的原则,如建立健全失业保险制度固然重要,但尤其要注重培育活跃的劳动力市场。中国的第二产业仍在发

展,第三产业增加就业的潜力更大,我们应在这方面通过调整政策创造更多的就业机会,并发展就业培训,促进剩余劳动力的转移,尽量减少失业人数。

2. 社会保障水平的基线要低。英国前财政和外交大臣、现任英中文化协会主席杰夫里·豪(Geoffrey Howe)在与我团座谈时强调指出:社会保障是一项社会工程,在确定社会保障水平的基线时,一定要谨慎,因为社会保障有一个重要特点,就是某些措施一旦出台,基线一旦确立,就只会上升难于下降。经验表明,每项措施的费用都比预计的高得多,搭车现象防不胜防。剑桥大学管理学院学术主任查尔德(John Child)教授也一再提醒说:中国在建立社会保障体制时一定要设计一个花费不是太高的体系。社会保障涉及到利益格局的调整,所以一定要谨慎从事,我国目前经济发展水平还不高,如果初始保障基线定高了,不但骑虎难下,而且会使经济背上沉重的包袱。

3. 要把社会保障的规模和费用控制在适当范围。伦敦经济学院的巴尔(N·Barr)博士指出:根据他们的研究结果,西方社会保障的一个总体趋势,就是社会保障的覆盖面越来越广,社会保障的人数和费用越来越大,其速度超过了经济的增长。杰夫里·豪也告诫,一项社会保障建立后,其人数和费用都会大大超过原来的预计,超过的幅度往往是预计的3倍。因此我国在建立社会保障体制过程中,既要注意解决好农村的社会保障问题,又要根据国情,防止社会保障规模的盲目扩大。

4. 社会保障要量入为出,与财政和税收政策挂钩。在考察中,一些西方学者一再强调,社会保障体制的建立一定要有与之相适应的财政、税收和金融政策。在财政上要量入为出,控制总支出和赤字,预先防止社会保障支出中的各种漏洞;在税收上要明确税种和税率,严格征收,实行工薪阶层社会保障费

预扣制度,要让交纳者知道这笔费用的使用情况和下落,防止随意加税,增加企业的负担;在金融上要稳定货币,不要贬值太快,价格调整也要循序渐进,因为通货膨胀一旦加剧,往往比失业率更难以控制。

5. 社会保障要与工作业绩挂钩。许多外国专家学者在座谈中认为,社会保障应当是一种“产业”,而不是一种社会负担,它应当能够提供一种激励机制,但实际上,普遍式的福利(Universal Welfare)往往会成为惰性的温床,产生许多漏洞和不良后果,这就使社会保障失去了它的真实意义。如英国建立保障失去工作能力者的法案后,现在发现这样的人增加了3倍,很多人弄虚作假;而给单亲家庭提供住房补贴,则使需要补贴的单亲家庭增加了10倍。杰夫里·豪认为,在建立失业保险时,最重要的是要注意防止不要使失业的人比就业的人收入更高。德国社会保障的一条重要经验,就是要使社会保障待遇与工作业绩挂钩,这是值得借鉴的。

6. 社会保障的法规和条例要简明、透明。瑞典国家健康与福利委员会主任哥瑟斯塔姆(R·Göthelam)先生说,社会保障的法规条款要有透明度,让每个人都了解他的权利和义务,这样做的好处一是便于执行,二是便于监督,三是便于修订,其中最重要的是便于监督,便于防止在社会保障费的使用上营私舞弊。西方目前的社会保障法规过于复杂、繁琐,很多法规细则连执行者都搞不清楚,更不用说受保障的对象了,因此制定这方面的法规和条例要简明,简明才能透明。我国在制定社会保障法规时也要注意简明和透明,并建立有关的监督机制。

1993年12月3日

执 笔:李培林
责任编辑:张志敏