

全球化视野下的社会保障制度改革

□童 星 [南京大学 南京 210093]

[摘 要] 基于各国历史传统、现实国情、经济水平甚至铁腕政治人物风格的社会保障制度特征各异,在经济全球化浪潮中均经受着严峻的考验,相互比较各有利弊,相互竞争各有胜负,相互影响各遇难题。有鉴于此,各国都必须平衡并兼顾世界市场与本国经济、全球化与在地化、经济发展与社会保障、资本收益与劳动者权益,微调与改革本国的社会保障制度,“打组合拳”,推进“多支柱”的社会保障体系建设。

[关键词] 社会保障模式;福利体制;全球化;比较研究

[中图分类号] C3

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2013)02-0001-04

各国社会保障制度的设计均是由其政府主导(往往又是由一个强权铁腕人物一锤定音),凭借法律强制,同时离不开各自的历史传统与现实国情。一般地,根据社会保障资金尤其是养老资金的筹集与运作方式,将各国社会保障制度分为社会保险型、国家福利型、国家-单位保障型、个人储蓄型等四种;后来丹麦学者考斯塔·艾斯平-安德森(Gosta Esping-Anderson)根据劳动力的“非商品化”(de-commodity)和福利的“阶层化”(stratification),提出了自由主义、保守主义、社会民主主义的三种体制分类^[1],其后的学者又概括出东亚福利模式的概念以作补充。在上述一般的四类型说中,社会保险型是100多年前德国强权的俾斯麦政府凭借严峻的法律确立的;国家福利型是二战后民选的英国工党政府(首相艾德礼)依据“贝弗里奇报告”(《社会保险和相关服务》)开创的;国家-单位保障型更是苏联强势人物斯大林的杰作;个人储蓄型则和新加坡与智利的两个政治强人即李光耀与皮诺切特紧密相连。可见,这四种类型的社会保障制度的定型都打上了某个政治强人的明显“印记”。而在艾斯平-安德森的三体制分类中,不同福利体制形成与确立的根源更是被深追到了社会历史文化层面,而非仅仅停留在政治强人的个人“印记”上:自由主义福利体制扎根于盎格鲁-撒克逊人个人奋斗的民族精神和以市场为主体的现实国情;保守主义福利体制

离不开欧洲大陆国家的历史传统和宗教家庭权威的深远影响;社会民主主义福利体制源于挪威的纳维亚国家历史悠久的“去家庭化”倾向和政府为主导的客观现实;而作为该分类法补充的东亚福利模式则更彰显了东亚国家和地区不同于西方社会的独特的历史传统和别具一格的国情。

上世纪70~80年代以来,随着全球化趋势愈演愈烈,各国不同的社会保障制度同它们的经济、科技、文化一样,也进入了相互比较、相互竞争、相互影响的时代,从而出现了不同的发展前景,面临着不同的命运选择。

一、相互比较各有利弊

国家福利型社会保障制度曾作为一面旗帜,吸引了欧洲乃至更多国家的政府和民众,欧洲发达国家相继推行“从摇篮到坟墓”并且覆盖全社会的福利国家制度。然而最早宣布建成福利国家的英国也最早遇到危机,上世纪70年代中期以后,随着连续两次暴发石油危机,包括英国在内的西欧全面陷入“滞胀”,即经济停滞与通货膨胀并存。当时英国福利国家遇到了一系列麻烦:财政负担沉重;社会保障制度带来系列社会问题;高福利和高税收影响经济发展;福利问题成为英国党派斗争的焦点之一^[2]。撒切尔夫人1979年赢得大选后就宣称:“我们不应当期望国家表现得好像一位出现在每一次施洗典礼

[收稿日期] 2013-03-08

[作者简介] 童星(1948-)男,南京大学政府管理学院教授。

本文根据笔者在第八届社会保障国际论坛(日本东京,2012年9月)和养老保障国际学术会议(中国武汉,2012年10月)上的发言整理而成。

上的过于乐善好施的仙女,在人生路途的每一个阶段上都陪伴着我们的喋喋不休的导师,或是出现在每一次葬礼上的神秘送葬人”^[3]。她发动“撒切尔革命”,义无反顾地向“垄断的国有化企业”和“垄断的工会”宣战,向只能升、不能降的“刚性”的福利待遇宣战,向“保姆国家”及其从摇篮到墓地的“溺爱”宣战;紧接其后,许多福利国家也开始了削减公共福利支出、推迟退休年龄、延长缴纳社会保险费税期限、推行公共福利事业的“私有化”和“市场化”,加强私人部门的社会保险力量等等改革,一度克服了危机。进入新世纪以后,紧随2008年美国金融危机而来的全球经济衰退特别是近期的“欧债危机”仍在不断加剧、发酵,存在着很多的变数,福利国家面临新一轮更大更重更深刻的危机,失去了其曾有的“旗帜”的光彩和魅力。

国家-单位保障型的社会保障制度尽管存在着诸多严重的缺陷,却毕竟是同当时各社会主义国家所实行的高度集中统一的计划经济体制相适应的。正如著名学者郑功成所言:“对新中国成立后确立的国家-单位保障型社会保障制度可以得出如下评估结论:它的价值取向与建制理念因超越所处时代的客观条件而显得过于理想化;它能够与传统社会主义计划经济相适应,却又欠规范、欠成熟、欠稳定,且不具可持续性;它既对中国经济与社会的发展进步和国民素质的不断提高作出了不可替代、不可磨灭的贡献,也在后来对社会经济的发展造成了很大的负面影响,并成为新时期推进改革事业难以逾越的障碍。因此,国家-单位保障制作为特定时代产生并发展起来的一种社会保障制度安排,事实上存在着难以克服的内在缺陷”^[4]。上世纪70~80年代随着原社会主义阵营各国的经济体制改革的兴起,这种国家-单位保障制已经失去了继续存在的经济基础,真可谓是“夕阳无限好,只是近黄昏”。即使在这些国家(如中国)某些部门(如中国的机关事业单位)还残存的国家-单位保障,也被列为新一轮改革的对象,如中国“十二五”发展规划已明确提出“要推进机关事业单位公职人员的养老保险制度改革”;各地也正在开始将机关事业单位公职人员的公费医疗制度转型并纳入城镇职工医疗保险制度。

以新加坡和智利为代表的个人储蓄型社会保障制度一度也曾被许多经济较为落后的国家所青睐,但其自储自用、缺乏互济的弊端也十分明显。尽管1998年美国克林顿和英国首相布莱尔在美国发表“联合声明”,公开“支持强制性的养老储蓄”,认为“将国家资金和私人资金结合起来解决养老问题的制度值得推广”^[5];世界银行先后推出的“三

支柱”“五支柱”养老方案都包含了“个人储蓄”;中国现行的“统账结合”式养老保险制度也部分吸取了“个人储蓄”;但毕竟都是将个人储蓄以“配角”的身份与其他类型的保障结合起来,共同构成养老保障体系,以防御老年人面临的多种风险。看来单纯依赖或主要依赖个人储蓄还是很不够的。

社会保险型社会保障制度既适应了工业社会的需要,也避免了福利国家的某些缺陷,成为多数国家的最终选择。然而这种模式的主要代表性国家如德国、美国、日本,以及现在也走上了这条道路的中国(较为准确的说法是综合了社会保险型与个人储蓄型的“统账结合”),目前也都遇到了或多或少、或重或轻的问题,其社会保障制度的改革与调整都被提上了议事日程。这一点容后再叙。

二、相互竞争各有胜负

在现代政治学看来,一国政府有责任有义务向国民提供公共服务,保障国民基本生活之必需;与此相对应,国民则有权利在基本生活之必需得不到保证之时,向政府提出享有必要的公共服务、保障自身基本生活需求。然而,政府在尽上述义务、国民在享受上述权利之时,不能超越经济发展水平的制约,同时政府也不能超越自身能力的限制,国民亦不能逃避必须履行的责任。否则,社会保障体系就不可持续、甚至导致崩溃。

从某种意义上可以说,国家-单位保障型的失败是固守“平行的两个市场”观念和实践的结果。所谓“平行的两个市场”,就是指在资本主义世界的包围下,取得社会主义革命胜利的一个或几个国家,也能够建立起游离于资本主义世界市场之外、并与之相平行的社会主义市场。这一理论首先是斯大林提出来的,从而开启了建设独立自主国民经济体系、继而建立号称“社会主义大家庭”之经济共同体的实践。客观地说,“平行的两个市场”在资本主义包围、社会主义反包围的“冷战”时代,是具有一定的历史必然性的。然而自我封闭于世界市场(当然其规则都是由主要资本主义国家制定的),就给自身的经济发展带来了一系列的困难;特别是在“冷战”结束、经济全球化浪潮的冲击下,继续走老路只能是死路一条。于是原来一系列社会主义国家就出现了分化:某些国家至今仍在走老路,苟延残喘;更多的国家走上了邪路,一度造成国力衰落、人民生活陷入困境;以中国为代表,则不走老路,也不走邪路,坚持改革开放,走中国特色的社会主义道路。一旦走上以市场为导向的经济改革之路、同世界经

济接轨,国家-单位保障就失去了自身赖以生存的土壤,只能让位于与市场经济相适应的社会保障体系。

欧洲福利国家则是被美国 and 众多“南方”发展中国家^①的联合夹击所重伤。美国经济实力强于欧洲,其社会保障的实施不如欧洲国家范围广、项目多、水平高,这就给欧洲造成巨大的压力,并诱使欧洲大批青年才俊流入美国,导致欧洲国家经济发展乏力,从而使得维持其范围广、项目多、水平高的福利国家制度越来越艰难;“南方”发展中国家在不合理的国际经济秩序中只能运用廉价劳动力(即低工资、低福利甚至无福利)的“比较优势”来开展竞争,这就造成欧洲许多社会保障负担沉重的企业陷入困境。与此相仿,中国社会保障水平相对较高的“国”字号单位也受到了来自两个方面的挤压:一方是劳动生产率更高的外资企业和国外单位,另一方则是保障水平相对较低的乡镇企业和民营企业。“国”字号单位为了冲出这种两头受挤压的局面,要么利用垄断之优势,频繁提价乱收费,引发国民的不满;要么雇用越来越多的编制外员工(如临时工、劳务派遣、外包人员等),从而造成单位内部严重的“同工但不同酬”“同工同酬但不同福利”的现象,侵害了大量劳动者的权益。

三、相互影响各遇难题

在全球化的背景下,随着国家-单位保障型的失败、国家福利型的重伤,似乎社会保险型和自由主义体制取得了胜利。然而,2008年开始的全球金融危机宣告了盛极一时的新自由主义的衰落,不仅各国政府相继重新拾起凯恩斯主义的利器来干预经济、刺激发展,而且包括“占领华尔街运动”在内的欧美各国劳动者诉求和维护自身权益的斗争也风起云涌。

以目前大多数国家采用的现代社会保险制度为例,当年它诞生于德国凭借的就是俾斯麦政府的强权和严肃的法律,通过劳工、雇主、国家三方缴费的合作形式方能正常运转。经济全球化削弱了主权国家的调控能力,导致出现“强资本、弱劳动”的格局,实力强大的跨国公司通过“转移价格法”“双重租金标准”“转移生产基地”等形式,大规模地逃税避税使其所在国政府的财政能力大大下降,各国政府为了留住已有资本、吸引外来资本,不惜以牺牲本国劳工的利益为代价,侵害了劳动者的劳动保护和社会保障权益。当今,资本到处都在指挥劳动、欺负劳动、压榨劳动,并运用软硬兼施的手段诱使权力为其服务。各国政府都很关注本国的税收和社

会保障负担是否高于邻国或贸易伙伴,并想尽一切办法使本国的税收和社会保障负担低于邻国和贸易伙伴的水平。在发展中国家内部,区域之间出于增加GDP、扩大地方财政收入、获取政绩等动机,也会发生同样的恶性竞争,从而进一步强化“强资本、弱劳动”的格局。显然,在“强资本、弱劳动”的大背景下,为全体国民(其中的大多数又是企业或政府的雇员及其所抚养的老人和儿童)谋福利的社会保障制度不仅难以发展,而且难以维持现有的水平。但是如果任凭“强资本、弱劳动”以及“资本和权力合谋压迫劳动”的局面持续发展下去,必然会引起大多数国民的反对,酿成政府的合法性危机。

经济全球化引发的非典型性就业也对现代社会保险制度提出了挑战。传统的与收入关联或缴费型的常规社会保障模式多年实施以后,已经发展成为连续的全日制的工作、随后全面退休的终生就业职业模式。而从事非典型性就业的人们则是非全日制的、间断的、分阶段的工作,收入通常也较低,这就难以参与传统的常规社会保障计划,随后获得足够的津贴待遇以养老。如果社会保障制度要发挥有效保护劳动者的作用,将非典型性就业劳动者也覆盖在内,就需要开发常规缴费型之外的社会保障项目。也就是说,不论就业形式如何,需要确保向劳动者提供基本收入保障,同时还要保持其现有生活水平。即使是私营养老计划对老年人的保护,以及现收现付制社会保障计划,目前也同样不适用于从事非典型性工作的劳动者。

至于国家福利型、国家-单位保障型、个人储蓄型的社会保障,在当今经济全球化的背景下就更加难以维系了。

四、结论

各国必须顺应经济全球化的大趋势,通盘考虑,平衡并兼顾世界市场与本国经济、全球化与在地化、经济发展与社会保障、资本收益与劳动者权益,微调与改革本国的社会保障制度,“打组合拳”,不能拴在一棵树上吊死,推进所谓“多支柱”的社会保障体系建设。

注 释

^① 这里借用上世纪70~80年代流行于国际社会的用语,由于发达国家多处于北半球,发展中国家多处于南半球,所以当时习惯上用“北方国家”指代发达国家,用“南方国家”指代发展中国家,例如将发展中国家之间合作的谈

判称为“南南合作”，将发展中国家与发达国家之间的相关谈判称为“南北对话”。

参考文献

[1] 考斯塔·艾斯平-安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文,译.北京:法律出版社,2003:82-86.

[2] 林闽钢.社会保障国际比较[M].北京:科学出版

社,2007:148-149.

[3] 转引自丹尼尔·耶金、约瑟夫·斯坦尼斯罗·制高点[M].段宏,邢玉春,赵青海,译.北京:外文出版社,2000:152.

[4] 郑功成,等.中国社会保障制度变迁与评估[M].北京:中国人民大学出版社,2002:22.

[5] 李珍.社会保障理论[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2001:47-49.

The Social Security Reform in Perspective of Globalization

TONG Xing

(Nanjing University Nanjing 210093 China)

Abstract Based on the different style of the historical traditions, the actual situations, the economic level, even the iron-fisted political figures, the social securities in various countries are not the same and to be put to the test in the economic globalization. Comparison of each other has advantages and disadvantages, competition with each other has success or failure, interaction of each other has difficulties. Therefore, each country must balance the world market and national economy, globalization and localization, economic development and social security, capital gains and labor rights. It also should reform its social security and promote "Multi - support" of the social security system.

Keywords social security mode; welfare system; globalization; the study of international comparison

编辑 范华丽