

世界社会保障发展走向

——“中国社会保障学会世界社会保障研究分会 2016 年年会”综述

彭姝祎

2016年6月13日,中国社会保障学会世界社会保障研究分会举办的“世界社会保障发展走向——世界社会保障研究分会 2016 年年会”在京举行。来自中国社科院、人民大学、北京大学、北京师范大学、首都经贸大学、复旦大学、浙江大学等近 30 位学者出席会议。会议在世界社保研究分会会长、社科院学部委员周弘研究员的主持下,采取“开放式”学术讨论的方式,力避行政主义和形式主义,围绕“全球化背景下世界社会保障的发展走向”等极具现实意义的问题进行了深入的研讨,以期在世界处于大变革的时期,冷静、客观地观察世界社会保障所面临的新问题和新挑战,从而对世界社会保障的发展走向形成一些共识性的判断并从中提炼出可供我国参考借鉴的经验。

主题发言

周弘会长做主题发言,集中阐述如下几方面问题:(1)世界社会保障发展形势回顾与展望。周弘首先对 2015 年世界社会保障发展趋势做出了判断,她指出,当时国际劳工组织的相关报告表明,全球社会保障在发达国家、新兴国家和发展中国家的发展趋势各不相同:发达国家在社保领域整体呈现出削减之势;反之以中国和巴西为代表的新兴国家则呈现出制度建设

和快速发展之势。低收入国家则根据工业化进程的快慢开始着手建立与工业化相关的社保制度,不完善和碎片化是基本特征。她指出,从今年的情况看,去年的判断可能是最为乐观的。因为国际环境发生了重大变化,发端于美国、席卷了欧洲的 2008 年经济和金融危机波及了新兴工业国家,以中国和巴西为代表的新工业化国家出现了不同程度的发展减速。发达国家则迄今未走出困境,政府财政困难、经济恢复疲软、失业问题严重;各国特别是北欧和西欧都对本国的经济和社会政策进行了不同程度的调整,有些调整是结构性的并引发了社会观念的动荡。在欧洲范围内,危机不仅带来了新的失业,而且由于国家财政的紧缩而使欧洲人引以为豪的福利项目成为缩减的对象,削减的影响范围远及劳动力市场、银行系统、公共财政和社会政策。故此她提醒大家对世界社保发展的总体趋势进行思考,从而了解当代国家和政府的政策处于怎样的全球大环境中。

(2)经济危机与社会保障的关系。周弘指出,目前学界对以下事实基本是有共识的:欧洲目前比较完善的社会保障制度起源于 19 世纪末德国的俾斯麦政权时期,但其普及和推广是在第一次世界性的经济危机之后。因此可以通过以下三段主要的世界性经济危机,考察社会

保障制度的发展变迁和走势。

第一阶段自1930年代始。在经历了1929年世界性经济大危机以后,社会保障制度开始了一个普及和建制的阶段,社会保障制度建设在工业化社会里形成一个时代主题,一派社会理想、一种制度共识。这种共识的制度化普及进程发生在第二次世界大战后的和平时期。从北美到西欧,新的社会政策(如教育的普及、健康政策,特别是各种社会收入转移支付)在凯恩斯主义理论的支持下,迅速形成为国家制度,构成了一种独特的经济社会模式,风靡了50年代和60年代的西方社会,成为资本主义国家全盛时期的重要标志。

第二个阶段起始于20世纪70年代的世界性经济危机。凯恩斯主义的应对方式产生了“滞涨”,凯恩斯主义受到质疑,而“新自由主义”的理念、政策、方式从美国的“里根经济学”和英国的“撒切尔主义”开始,不仅表现为经济领域里的私有化和去国家化,更表现为社会保障领域里的待遇下调和结构调整。这里有两个现象值得注意:一是在“结构调整”的风潮下,工业化国家的反应不一;二是“新自由主义”的方式在不少国家提高了产业竞争力,但是并没有能够制止危机。

第三个阶段就是到目前仍然笼罩着世界的2008年全球性金融危机。这次危机爆发以后,很多人认为危机的原因在于过多的公共开支和过于慷慨的社会保障和社会福利,下调社会保障和福利也成为各国政府应对危机的药方之一。但是不能忘记,社会保障的削减态势始于上个世纪80年代的“新自由主义”。削减的一些国家给经济带来了活力,但是并没有阻止世界性经济危机的爆发。“新自由主义”政策实施了将近28年,更大规模的危机就爆发了。这场危机的起因到底是“新自由主义”本身的过

失;还是“新自由主义”贯彻不力的过失?对此,学界和政界还没有形成明显一致的意见。

(3)关于两个假设。周弘指出,解释现状可以有两个基本假设:第一个假设是各种社会服务(特别是社会保障)在1930年后的国家化和1980年后的市场化之间存在一个由顶层(天花板)和底线(地板)构成的浮动区间,在国家化的同时程度不同地保留市场,在市场化的同时不触动国家功能底线。世界主要福利国家的社保制度就在该区间内浮动。在上个世纪30年代的总体趋势是上浮,表现为各种社会政策的行政化、立法化和国家化,并且为国家干预社会而产生了大量的理论。但是国家化的发展是有限度的,触顶之后就开始了下调。上世纪八、九十年,西方各国开始了艰难的福利削减历程。削减的理论基础是效率原则,是“新自由主义”。各国接受或实施削减的方式和程度不一,但这个时期的总体走势是削减,是社会保障领域的“去国家化”。2008年金融危机后削减有一定程度的加快。但是各种迹象表面,一旦这种削减趋势触及到公民的基本认同,就会出现社会反弹。社会要求国家重新承担起一些必要的责任,其中就包括要求国家重新塑造边界,以确保国家对社会作出的承诺能够兑现。

第二个假设是“嵌入式自由主义”的先天不足。一方面工业化国家通过关贸总协定等国际规则的制定,鼓励并支持经济的自由化,使经济要素得到彻底释放和有效配置。这种趋势也可以解释成“去国家化”。另一方面,国家又通过国家化的社会政策的延展去弥补经济自由主义带来的风险。周弘认为,这种被西方学者称为“嵌入式资本主义”的政治经济平衡是脆弱和短暂的,这就使得当代的资本主义的国家体制和国家资源面临腹背受敌的困境。自由化或去国家化缓慢地解构了自大萧条和二战以后建

立的关税壁垒和规制国家,使越来越多的要素摆脱国家的控制,走向失控。在嵌入式自由主义的黄金时期(1945-1970),各种调制和机制的建制都是为了管控各种各样的社会风险,但是到了上世纪70年代,两次石油危机就打破了这种脆弱的平衡。当里根主义和撒切尔主义的“自我规制的市场”理论连同其私有化、财政支出削减、去规制化、去行政化、去边界化、放权等政策将国家本身作为政策改革的目标时,国家权威就从规范市场、管理社会转而走向支持市场。“去规制化”在各个领域的发展并没有伴随新的规制的建立,无序的竞争成为许多国家失败的导火索。在发达的工业化国家,新自由主义并没有撼动业已成型的福利国家,被迫的削减也并未突破底线。

她得出的结论是,从国家化到规制化再到市场化的摆动形成了一个国家功能向上和向下的摆动区间。因此,需要考察该区间内的国家、市场等行为体所扮演的角色以及它们之间关系的演变。

(4)关于世界社会保障制度的走势。周弘认为,目前欧洲福利国家在福利大幅削减后出现了社会反弹,各种打着民族主义,甚至民粹主义旗帜的政治派别也在社会福利问题上大做文章。社会保障作为一种国内的收入转移制度,本身是为了解决国内的社会问题,是建筑在国内各阶层的社会共识基础上。但是,在全球化时代,国家边界被打破,资本外溢,财政也难免。难民不仅冲破了国家的边界,也冲破了社会的边界,打破了有序的社会收入转移秩序。社会保障作为一个纯粹的国家收入转移制度,本来首先是个国内问题(减贫扶贫等等),所以需要各国在国内层面重建社会共识。但目前却要变成一个国际问题,需要在国际政治层面对各国的国家战略进行整合。欧洲的政治家们意识到

国家社会功能不能接触底线,但是要使这个底线适应变动的世界绝非易事。德国总理默克尔提出了一种“国家旗舰计划”,即“自由市场+慷慨的福利国家+共识政治+工业劳动关系”。她还提出“我们要把社会政策塞到国家谈判领域中去”,也就是要塑造一种新的国家模式,并通过外交途径向外推展。6月9日,欧盟委员会主席容克在日内瓦发言时称:“社会对话应该重回经济发展的中心”,“我们的挑战是调整我们的工作场所而不损害我们的基本价值”,“要在欧洲的融合中建立一根社会支柱。”也就是说,首先要在欧盟内重新建立经济与社会、国家与市场的平衡,哪怕是短暂的、脆弱的平衡。

世界社会保障制度面临的新挑战和未来走势

北京大学熊跃根教授认为,历史上社会保障发展和经济发展的长波段吻合。社会保障早期的基础是工业革命+权威政治,这两方面因素保证了福利的传播,从1795年的大转型开始,社会保障的传播时间和市场长波传播大体一致。在新的时代背景下,特别是在发达国家的民粹主义+选举制度不断撕裂着各国社会的背景之下,要综合考虑政治、社会和国家之间的平衡,否则会产生问题。他指出,在全球化时代,社会保障体制不再是对民族-国家内部的劳动力市场和就业进行规制的问题,而是要应对更为复杂的因流动性、就业弹性和政治经济不确定性所导致的不可预期的后果,这一挑战是前所未有的,由于各种要素的流动,发展打破了边界,而流动是挡不住的。社会保障不单纯是社会政策问题,而应上升到发展战略的高度,应思考怎样的制度才是适合流动的?怎样的制度才能应对当今世界的新挑战?他认为,把社会政策当成经济发展的托底,是低估了社会保

障的作用。实际上,社会保障有促进经济发展和管控社会风险的双重作用。要把社会政策和发展问题放在国际发展的大背景下来考虑。他提醒大家思考,在全球化背景下,社会保障的空间有多高、有多低?即天花板和地板的边界到底在哪里?

浙江大学林卡教授指出,尽管当今世界在不断变化,但社会保障问题的基本模式没有改变,只是在不同的地区有不同的体现。他借用“互联网+”的概念提出,社会保障问题在欧盟表现为“基本模式+移民问题+公民融入”问题;在东亚表现为“基本模式+民主”问题;在非洲表现为“基本模式+反艾滋”等问题;在拉美表现为“基本模式+反腐败”问题。他以欧洲为例进一步指出,尽管欧洲的社会政策在变化,但基调没有改变,只是移民、社会流动和社会排斥等问题给欧洲的社会保障带来了巨大的压力,使欧洲不得不面对这些新问题并寻求答案,如是否要给予移民相应的社会保障权利?

复旦大学丁纯教授认为,目前发达工业化国家在社会保障领域有两个截然相反的趋势:一是民众要求福利增加;二是国家要求福利削减。因市场原教旨主义的碰壁,2008年全球性经济和金融危机之后,各国纷纷用凯恩斯主义进行了校正,但资本的全球化使得校正进行不下去,全球化带来的流动性使得工会力量受到严重削弱(如英国在撒切尔时代就消灭了工联),讨价还价没有办法进行。在全球化下,资本跟治理联合起来,成了治理的一部分,民主治理难以找到出口。民众在资本的利益下受损,在现有体制内,找不到重新再平衡的方法,治理远远落后于全球化,因此他认为无论是主动还是被动,各国都需要进行改革;完全追求效益的做法是行不通的。全球化解不了失衡问题,解决不了利益再分配问题,要对过度的自由主

义倾向进行反思。对欧洲来说,最佳方案是,慷慨的福利国家保持不变,世界其余地区也效仿欧洲,发展慷慨的福利,之后各国再公平竞争。然而这不过是一种美好的理想状态罢了,现实是后发的发展中国家没有办法这么做,否则便没有办法发展起来。他提醒大家观察未来各国是继续走向全球化还是回归民粹主义?

中国社会科学院拉美所房连泉研究员分析了全球经济和金融危机后世界养老改革的趋势,他指出:OECD国家的改革主要集中在两方面。第一,通过延长退休年龄、改变养老金计发方式、降低养老金替代率等方式来改善财务状况,确保其在长期内可持续。第二,提高养老金的充足性,如拓展自愿性的养老支柱等。他认为,欧债危机后各国特别是欧洲的社会保障政策普遍收紧,一些钉子户国家提高了退休年龄,67岁退休普遍成为新趋势,退休年龄由先前的男高女低过渡到了普遍拉齐;美国公共支出的占比在危机后下降了,但其整体的社会支出水平不低,不过尽管如此,和欧洲相比,美国政府的作用还是相对较小,其市场的作用更大。所以说欧洲是福利国家,美国则是福利社会或者说小福利国家。美国和欧洲的理念不同,它强调工作是最大的福利,国家只为贫困和弱势群体兜底,中产者要靠市场、靠就业、靠工资。拉美在金融危机后的改革趋势首先是倒回去调结构,即纠正以前的做法,把原先私有化了的养老金重新国有化,譬如阿根廷。原因在于私有化之后,由于金融市场的动荡,拉美的养老金覆盖率下降了一半。其次是引入非缴费型的制度,如以弥补缴费型制度的不足。再次是改进社保基金的投资管理体制。整体而言,拉美的福利政策呈现周期性的摇摆。概括而言,大部分OECD国家都在下调福利,只有新兴国家下调幅度不明显,此外还有少量的国家没有改革。

概言之,与会学者一致认为,社会保障既是个涉及经济、社会和政治的综合性问题,也是个整体性的制度,需要新的背景下重新加以思考和审视。

国际经验对我国的借鉴和启示意义

中国人民大学仇雨临教授认为,以发达国家为主的福利国家已经基本定型、成熟,遇到问题可以不断自我修正完善,进行参量改革,少有颠覆性和结构性的举措,并且形成了一些基本的规律。这些国家的经济和社会已然融为一体,其社会保障制度已经镶嵌在经济生活中。反观我国的社保制度,还远未定型,尚处于发展阶段,未到成熟阶段,需要向西方借鉴学习。中国和国际社会有交集,但也有自身的特殊性,中国的制度一直在路上,不断地打补丁,以医保为例,针对人口的流动,就补上“异地就医”的补丁、新农合的补丁等等,基本医保保障水平有限,就增加大病保险等,制度不断做加法,缺少完整的体制和机制的设计,形成了碎片化的制度形态,尚需要进一步的发展和完善。她还提出,在中国的社保建设中应给予市场更多的位置。其在青岛的实地调研表明,由于民营医院办得较好,所以在推广“家庭医生”的过程中,百姓纷纷抢着和民营医院签约,甚至出现了供不应求的局面。这表明,如果政策引导得好,完全可以让民营医院在医疗服务特别是基层医疗服务中发挥更大的作用。

北京师范大学孙洁教授认为,在社会保障问题上,政治和行政管理体制是重要的影响因素之一,中国在现阶段的经济水平上尚难以借鉴西方的经验,因为我国的制度刚刚上路,在民意的绑架下,覆盖所有项目所有群体的想

法做法,尽管出发点好的,但预期过高、难以实现。此外,她指出,社保经办能力是制约我国社保发展的一个瓶颈。目前出台的降低企业缴费率的措施是对我国现有社保制度的冲击,在制度不健全的情况下,减低缴费功能对社保发展是不良因素。现行制度框架本身和执行上都存在漏洞,政府的执行能力弱,一味追求扩面、征缴,但民众并未从中得到太多实惠,特别是工伤、生育和失业这三个小险种,受益始终人数太少,导致群众的“获得感”很低。三个小险种的领取率多年来停留在低水平上,甚至还出现了下降,特别是急需被覆盖的人群如真正的失业者等始终难以得到覆盖。很多政策本身是不错的,但由于缺乏监督和经办能力的不足在政策目标和政策的落实执行之间产生落差,造成了很多问题,使百姓难以得到实惠。反观西欧和北欧,其社保制度是无缝衔接的,而我国的制度尚在建设过程中,未定型欠稳定,形不成一张网。此外,我国的社会形态有多样化的特点——社会跨度大(从前工业到后工业社会)、流动既体现在地域之间(从一个地区到另一个地区)又体现在产业之间(从低端产业到高端产业),加剧了制度建设的难度,要达到发达国家的水平还有很长的路要走。

首都经贸大学吕学静教授介绍了日本养老、医疗等福利制度。她指出,日本社会安定平稳,政府本着以人为本的精神,通过各种措施,如培育百年企业、千年企业等,保障就业和收入分配等,踏踏实实地把事情做好,切实给民众以实惠,使民众真正地受益。反观我国,社会保障制度尽管在不断进步,但用于民生的资金仍然欠缺,还需要大力提升。

(责任编辑:莫伟)