

[文章编号] 1672-7320(2010)05-0693-05

国际金融危机背景下的社会保障制度创新

张 建 伟

[摘 要] 为应对国际金融危机带来的不利影响,我国制定并实施了“一揽子计划”,由于社会保障制度具有改善收入分配状况、提升消费需求的反周期功能,因而被赋予重要角色。借鉴美国应对大萧条创立社会保障制度的国际经验和中国应对亚洲金融危机加快社会保障制度建设的历史经验,我国应着眼于完善覆盖城乡、适应国情的发展型社会保障体系,并着重在养老保险、医疗保险、失业保险和住房保障等关键领域进行制度创新。

[关键词] 国际金融危机;社会保障制度;创新

[中图分类号] D57 [文献标识码] A

一、国际金融危机对我国经济社会发展的严重冲击

2007年4月发端于美国的“次贷危机”由债务危机发展为流动性危机,进而发展为信用危机^[1](第1版),并波及欧、日等世界主要金融市场,发展为国际金融危机,从虚拟经济向实体经济蔓延,使世界经济陷入衰退,其波及范围之广、影响程度之深、冲击强度之大,为人们始料不及,被认为是20世纪下半叶以来最为严重、影响最为广泛的全球性经济危机。经济危机还引发了社会危机和政治危机,许多国家出现失业、罢工、社会动乱,甚至政治危机,如冰岛政府下台等。在经济全球化时代,我国经济已全面广泛深入地参与国际竞争,对外依存度不断提高,因而不可避免地受到国际金融危机的严重冲击。一是经济增长放缓。2008年国内生产总值分季度的增长率呈现逐渐下降之势,分别为10.6%、10.1%、9.0%和6.8%,2009年一季度仅增长6.2%,创下1992年有季度统计数据以来的最低记录。二是外贸出口萎缩。国际金融危机给全球贸易带来灾难性后果,2009年世界贸易额下滑12%。由于美、日、欧市场消费需求减少,中国出口自2008年11月开始持续12个月下降之后,到2009年11月、12月才实现增长。2009年中国外贸进出口总额同比下降13.9%,出口下降16%^[2](第1版)。三是财政增收困难。2008年全国财政收入增长19.5%,上半年全国财政收入增长33.3%,下半年,受国际金融危机影响以及结构性减税,全国财政收入仅增长5.2%。受经济增长放缓、企业效益下滑以及结构性减税的影响,2009年一季度全国税收总收入同比下降10.3%^[3](第6版),1—4月财政收入大幅下降,从5月份起收入增幅才逐步回升。四是就业形势严峻。金融危机对我国就业形势造成严重冲击。人力资源和社会保障部的抽样调查显示,2008年10月至2009年1月,平均有40%的企业出现过岗位净减,全部监测企业的岗位净减少8.1%。2008年城镇登记失业率上升为4.2%。农民工就业首当其冲,据国家统计局调查,2009年春节前,有1200多万农民工因受金融危机的影响暂时失去就业岗位返乡。大学生就业矛盾更加突出,抽样调查显示,2009年上半年城镇16到24岁青年失业率达11%以上,比平均失业率高出1倍^[4](第7页)。

面对国际经济形势的变化,中国政府不断调整宏观调控政策,逐步形成了应对金融危机、保持经济平稳较快发展的“一揽子计划”。其中,此次宏观调控的一个新亮点就是社会保障政策首次进入宏观经济政策工具箱,实施“社保新政”,把社会保障政策作为一个反周期手段用于扩大内需、解决经济问题,对部分符合条件的困难企业实施以“五缓四减三补两协商”^①为主要内容的帮扶政策,扩大失业保险基金支出范围,标志着社会保障体系建设开始进入加速推进期。

二、发展社会保障制度应对经济危机的历史经验

金融危机既是对社会保障制度的考验,更是调整社会保障制度的绝好机会,如美国积极推进全民医保,通过了医改法案;阿根廷废除了个人账户养老金制度,将缴费确定型完全积累制退回到传统的收益确定型现收现付制。从历史经验看,社会保障制度的产生、发展和改革受到经济、政治、社会、文化等多种因素的共同影响。就具体过程而言,一项社会保障制度的出台往往是为了解决当时较为棘手的现实问题,特别是在经济形势非常严峻的时候。社会保障制度从应急之策变为长远发展的制度保障,历史上不乏经典案例,美国社会保障制度的建立和中国在 20 世纪末加快社会保障制度建设就是典型。

(一)大萧条催生美国现代社会保障制度

1929—1933 年发端于美国的经济危机是世界经济史上一次严重而深刻的危机,对美国造成沉重打击,股票平均价格下降 75%,总需求下降了近 50%,最为严重的是失业猛增,1932 年全国失业人口占劳动力的 25%,而且没有任何失业补贴^[5](第 15 页)。由于胡佛总统坚守传统的自由放任经济政策,拒绝对金融以外的领域进行干预,对于社会领域更是无动于衷,因而在竞选中败北。罗斯福当选总统后,立即着手实施一系列改革措施,救济贫民和失业者,恢复工商业和农业,改革银行业和控制投资业务以及改善劳动关系等。罗斯福新政是美国社会保障发展史上的一个转折点。此前,美国社会保障事业远落后于欧洲,联邦和各州用于社会保障的开支较少,1929 年只占国民生产总值的 3.9%,内容也很少。在社会保险方面,只有政府雇员退休金一个项目,私人企业雇员完全被排除在社会保障之外^[6](第 15 页)。但经济危机和社会现实改变了这一切。为救济贫民和失业者,新政采取的措施主要包括两个方面:一是举办公共工程,二是制定和实施《社会保障法》。《社会保障法》采取一种混合措施,设置了两道防护线,即缴费性的社会保险和公共援助,目的在于防止生活失去保障,建立了全国范围的大多数雇员必须参与的老年人保险制度和老年援助项目;建立了旨在鼓励州政府承担责任的失业保险制度;联邦政府依据匹配原则向各州提供资助,帮助没有能力独立抚养儿童的母亲、瘸拐年轻人和盲人。罗斯福新政开启了政府全面干预经济社会生活的新纪元,《社会保障法》的通过标志着美国社会保障制度正式诞生,标志着关注贫困者的责任由地方政府、民间组织转向了联邦政府。社会保障立法将应急之策与长远发展结合起来,保护了社会弱者的生存权,维护了劳动者的基本权益,缓解了社会危机,从长远看为熨平经济周期起到了重要作用。

面对经济危机,即使是走上法西斯道路的纳粹德国,也开展了一系列社会改良,如重建社会保障体系,落实社会福利政策,增加和提高国民的社会福利,通过“劳动美化活动”来改善工人的劳动条件和劳动环境、扩大职工的有薪休假等措施,努力调节社会结构,缩小社会贫富差距,为国民经济和民众信心的恢复提供重要的支持^[7](第 13-17 页)。

(二)亚洲金融危机促使韩国、中国加快社会保障制度建设步伐

1997 年亚洲金融危机爆发之后,韩国颁布了《国民健康保险法》和《国民基本生活保障法》等法律法规,在短时间内将社会保险制度扩大至全体国民,把失业保险的涵盖范围扩展到小规模的工作场所,提高失业津贴的所得替代率,延长津贴的领取期间,放宽领取条件,扩大最低工资法的适用范围,采用紧急就业方案来协助失业者,实施保障低技能工作者的紧急公共工作项目等。相应地,政府用于福利方面的财政支出从 1998 年的 18% 提高到 2006 年的 28%^[8](第 2 页)。韩国的福利国家体制在亚洲金融危机后得到了显著的扩充和制度化。

受亚洲金融危机影响,我国外贸出口增速大幅回落,经济形势急转直下,从通货膨胀转向通货紧缩,国内发生了严重的洪涝灾害,国企改革进入攻坚阶段,下岗失业人员再就业压力加大,国内形势非常严峻。在此情况下,中央高度重视社会保障制度建设,1998 年底举办了以社会保障与法制建设为主要内容的讲座,强调要十分重视和不断加强社会保障法制建设。国务院在机构改革中组建了劳动和社会保障部,结束了“九龙治水”的混乱状况,实现了社会保险业务的统一管理。按照十五大提出的以养老、医疗、失业保险和社会救济制度改革作为社会保障制度改革重点的指示,加快推进社会保障制度建设,主要体现为:首先,以“两个确保”作为劳动保障工作的重点:一是普遍建立再就业服务中心,财政、企业和社会三方共同筹资,确保国有企业下岗职工的基本生活;二是确保离退休人员养老金发放,实行养老保险费全额征缴,变行业统筹为属地管理,调整财政支出结构,将预算超收财力的绝大部分补充社会保障基金,并补发历年拖欠的养老金,杜绝发生新的拖欠。其次,全面推行医疗保险制度改革。国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,决定在全国各地建立统账结合的医疗保险制度。再次,加快社会保障法制建设,发布《失业保险条例》和《社会保险费征缴暂行条例》。最后,全面建立城市居民最低生活保障制度。国务院发布《城市居民最低生活保障条例》,要求在全国城市实施最低生活保障制度,2000 年决定将低保资金纳入财政预算。总之,亚洲金融危机之后,我国社会保障制度加快了建设步伐,既为国有企业改革攻坚保驾护航,又为改善宏观经济环境、应对危机作出了积极贡献,为社会保障改革和发展积累了丰富的经验。

三、完善社会保障制度、促进经济社会协调发展

国际金融危机的冲击明显地暴露了我国经济依靠外需拉动的增长模式难以为继,必须转向内需和外需共同驱动的增长模式。党的十六大以来,中央把改善民生问题提到重要议程,加快推进重点民生工程建设,着力解决关系群众切身利益的实际问题,大幅度提高社会保障水平,加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,逐步完善社会安全网,保障人民基本生活。在后金融危机时代,完善社会保障体系、提高社会保障水平,既是对以往经验教训的吸取,也是对发展模式转变的适应。

(一) 建立覆盖城乡、适应国情的发展型社会保障体系

十七大报告提出,到2020年,要基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。2009年5月,中央政治局举行了以世界主要国家社会保障体系和我国社会保障体系建设为主要内容的集体学习,强调要加快健全社会保障制度体系,把人人享有基本生活保障作为优先目标,逐步将各类人员纳入社会保障覆盖范围,实现城乡统筹和应保尽保。人人享有,意味着社会保障将是“全民共享”的公共服务。研究表明,各国社会保障制度模式都是根据本国经济发展水平和就业方式确定的,不能照搬别国经验。我国正处于发展阶段,很多人基本的需求还没有得到充分的满足,建设社会保障制度,首先要立足于消除每个公民可能陷入贫困的可能性;其次,要处理好发展和保障之间的关系,国家提供的社会保障要与经济发展水平相适应,要能够促进经济的发展。这意味着我国社会保障的“发展型”特征。

我国社会保障制度改革是作为国有企业改革的配套措施而起步的,城乡发展不平衡的矛盾十分突出,许多群体如城镇个体从业人员、灵活就业人员、农村居民和农民工的社会保障缺乏相应的制度安排,建立覆盖城乡居民的社会保障体系,必须抓住社会保障制度的薄弱环节和社会关注的热点、焦点,积极加以推进。

(二) 加快农村居民、农民工养老保险制度建设,实现养老保险全覆盖

老年风险是每个人都不可避免会遭遇的人生风险,养老保险制度是整个社会保障体系的重中之重。我国城乡居民的养老保障机制和水平差异很大,机关事业单位的退休制度和城镇职工基本养老保险制度为绝大部分城镇户籍人口提供了有保障的晚年生活,而广大农村户籍人口仍然游离于正式养老保障制度之外,只能依靠家庭和个人养老。建立在土地基础上的家庭养老面临人口再生产类型转变、经济转轨和社会转型带来的巨大压力与挑战,造成相当多的农村老人生活贫困,生活没有保障。完善社会保障体系,实现养老保险全覆盖成为当下一件极为迫切的任务。

一是抓紧推进新型农村社会养老保险试点,总结经验,加快推广。按照国务院的部署,今年新农保试点范围将扩大到23%的县市。一些省份还积极筹集资金,扩大覆盖面,京津已实现农村社会养老保险全覆盖,海南、重庆计划用两三年时间实现全覆盖。在中央确定的新农保试点之外,江苏省在所有县、山西省在40多个县自筹资金开展了新农保探索^[9]。建议加快新农保试点步伐,力争在3—5年内实现全覆盖,强化政府主导意识,多渠道筹集农村社会养老保险资金。通过立法明确中央财政对基础养老金的资金保障机制,高度关注地方财政的承受能力,对于欠发达地区采取倾斜政策缓解财政补贴压力,建立各级财政补贴资金保障机制。探索城乡养老保险制度有效衔接的办法,建立基本养老保险、老农保、地方新农保、农村五保制度、农村计划生育家庭奖励扶助制度、被征地农民基本生活保障和新农保之间的衔接与转换机制,采取折算、补差、封存等办法推进“老农保”、地方新农保向“新农保”转移。加强基层农保机构建设,建立县、乡镇、村三级管理体制,实行垂直管理,加强基层队伍建设,提升新农保经办能力。把新农保试点与建立养老服务体系结合起来,尝试把提供养老金与养老服务实现替代结合起来,如果农村居民放弃部分养老金,则由政府提供等值的养老服务。

二是制定实施适合农民工收入低、流动性强等特点的参加养老保险办法。由于农民工流动性大,对现行制度缺乏了解和信任,一些企业主和地方政府出于种种顾虑不愿意农民工参保,而基于城镇国企职工的社保制度费率高、保险关系转移难,导致农民工参保难、退保易,养老保险的总体参保率仅为15%左右,而退保率在一些地区高达90%以上^[10](第6版),农民工的社会保障权益难以落实。在养老保险省级统筹基本实现的基础上,《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》实现了保险关系的跨省转移,从制度上讲,农民工参保的流动性障碍已经解决。考虑到农民工收入普遍较低、就业不稳定,可以适当降低缴费比例,逐步提高农民工参保率。

三是对于城乡无养老保障的老年人,应在有条件的地区实行老年补贴制度的做法,并逐步建立由中央政府主导的全国老年补贴制度。

(三) 缩小不同医疗保险待遇差距,提高全民医保服务均等化程度

推进基本医疗保障制度建设是我国医药卫生体制改革总体方案要求近期重点抓好的五项改革之一。经过多年的努力,我国基本形成以城镇职工基本医疗保险、公费医疗、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、城乡医疗救助、商业医疗保险为主要内容的多层次医疗保障体系,满足人们多样化的医疗保障需求。根据第四次国家卫生服务调查,城市地区居民拥有各种社会医疗保险比例为71.9%,参加城镇职工医疗保险的比例为44.2%,城镇居民基本医疗保险的参保

率为 12.5%。农村地区,拥有各种社会医疗保险的人口比例达到 92.5%,89.7%的调查居民参加了新型农村合作医疗、2.9%拥有其他社会医疗保险^[11](第 7 版)。实现“人人享有基本医疗卫生服务”的奋斗目标,完善医疗保障制度的远景目标是建立公平、普惠的国民健康保险制度,在制度整合方面,要摒弃不合理的户籍、就业、行业部门甚至年龄标准,先行过渡到仅以就业标准区别的劳动者和居民两种基本医疗保险,最终过渡到统一的健康保险制度;在体系优化方面,优先建立标准统一的管理运行制,实现地市级统筹区域的基金统筹和运行管理标准的统一,建立统一的医疗保险经办机构,再适时调整不同医疗保险项目的费率和待遇差距^[12](第 207-209 页);在医疗保障资源管理方面,要理顺医疗保障行政管理体制,减少因部门分治造成的制度裂痕和推诿扯皮,提高运行效率。医疗保障制度改革的近期任务是:增加各级政府对医疗卫生事业的投入,提高城镇居民医保和新农合的补助标准,适当提高个人缴费标准;把城镇职工和居民基本医疗保险及新型农村合作医疗参保率提高至 90% 以上;提高城镇居民医保和新农合的报销比例,实现以保障住院费用为主,向保障门诊多发病、常见病费用延伸。

(四) 扩大失业保险基金支出范围,发挥失业保险的预防失业、促进就业的功能

《失业保险条例》颁布以来,累计为 2400 万以上失业人员提供了基本生活保障和再就业服务支持,发挥了安全阀和减震器的重要作用。从全国范围看,不少地区基金结余较多,与失业保险制度功能发挥不充分的矛盾十分突出,如全国月均失业保险金水平只有 300 元,保生活的水平还不高;又如许多用人单位长期交费、没有裁减人员,失业保险基金却不能予以激励,不利于调动用人单位参保的积极性^[13](第 2 版)。应对金融危机的不利影响,必须积极发挥失业保险反向调节功能,扩大失业保险基金支出范围,发挥失业保险预防失业、促进就业的功能。一方面,扩大失业保险基金支出范围试点工作已经积累了一定的经验。从 2006 年 1 月起,东部七省市开展了适当扩大失业保险基金支出范围试点工作,失业保险基金可用于职业培训补贴、职业介绍补贴、社会保险补贴、岗位补贴和小额担保贷款贴息支出,享受对象为领取失业保险金期间的失业人员,广东等地还把适用对象扩大到农村转移就业劳动力。另一方面,发挥失业保险基金促进就业功能作为一项重要的措施正在全国实施。在失业保险基金结余较多、确保足额支付的前提下,扩大失业保险基金使用范围,对采取在岗培训、轮班工作、协商薪酬等办法稳定员工队伍、并保证不裁员或少裁员的困难企业,使用失业保险基金支付社会保险补贴和岗位补贴。中小企业和民营企业是稳定和扩大就业的主渠道,要对符合条件的中小企业和民营企业倾斜,加大支持力度;为使更多的企业享受到政策的扶持,要提高资金保障程度,加快失业保险基金市级统筹步伐,鼓励有条件的地区探索实行省级统筹。按照国务院部署,东部七省市的试点和全国范围的减负稳岗政策将相应延长。

(五) 加大保障性住房建设力度,实现住有所居

安居是重要的民生问题,十七大报告提出“住有所居”,在住房政策上进行了重大调整。发展房地产市场、提升国内需求是我国应对亚洲金融危机的一项重要措施,也发挥了相应的提振内需之作用,但由于过度强调住房的经济功能而忽视其保障功能,在错综复杂的利益博弈中,全国大中城市房价不断攀升,中低收入家庭住房支付能力相对不足的问题十分突出,迫切需要政府在调控房地产市场的同时,强化住房的保障功能。这种调整从 2007 年起就加大了力度,如“加大财税等政策支持,建立健全廉租房制度”,“改进和规范经济适用房制度”,“抓紧建立住房保障体系”,目前形成了由经济适用房、限价商品房、廉租房、公共租赁住房组成的多层次住房保障体系。一是建立了多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系。国务院出台了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,要求把解决城市低收入家庭住房困难作为政府公共服务的重要职责,加快建立健全以廉租房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系。二是组建住房和城乡建设部,作为主管住房的政府部门,承担保障城镇低收入家庭住房的责任。三是把加大保障性住房建设力度作为 4 万亿元经济刺激计划的重要组成部分。加大财政支持力度,尽快解决城市低收入住房困难家庭住房和现有林区、垦区、煤矿等棚户区居民住房的搬迁维修改造问题,扩大农村危房改造试点范围,实施少数民族地区游牧民定居工程,选择有条件的地区进行部分住房公积金闲置资金补充用于经济适用住房建设试点,发展公共租赁住房。

做好住房保障工作,要把解决好最低收入困难群众的基本住房问题作为优先目标;要尽可能为群众提供方便,不仅要考虑改善居民的住房条件,还要考虑群众生产、生活的需要和迁入楼房后带来的新问题;要逐步将城市住房保障范围扩大至外来人口。其中,要着重解决以下两个问题:一是加大保障性住房投资力度。地方政府在依赖土地财政与兴建保障性住房、改善民生与收入减少之间面临诸多矛盾,因而在资金配套方面出现困难。一些地方由于配套资金不到位和征地、拆迁等前期工作准备不足,保障性住房建设进度缓慢,完成率较低。因此,中央财政要对财政困难地区加大资金支持力度,省级政府要负总责,建立廉租房专项补助资金制度,市、县人民政府要通过财政预算等方式,多渠道筹措保障性住房建设资金。二是加快住房保障立法进程。《廉租房保障规划》已发布,《住房基本保障法》已被全国人大常委会列入本届全国人大的立法规划,可以期待,立法进程的加快必将促进住房保障事业的平稳较快发展。

注 释:

- ① 人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局 2008 年 12 月发出《关于采取积极措施减轻企业负担稳定就业局势的通知》, 提出了“五缓、四减、三补、两协商”的措施。“五缓”即缓缴养老、医疗、工伤、失业、生育五项社会保险费; “四减”就是降低除养老保险外的四项保险费率; “三补”即用失业保险基金和就业专项资金, 给予困难企业社会保险补贴、岗位补贴、职业培训补贴; “两协商”即企业与工会或者职工双方平等协商, 根据实际采取在岗培训、轮岗轮休、协商薪酬等措施, 减轻企业负担, 通过保企业、保岗位, 稳定劳动关系。2009 年 8 月, 国务院常务会议决定将相关政策执行期延长至 2010 年底。

[参 考 文 献]

[1] 成思危:《华尔街金融风暴对我国的启示》, 载《金融时报》2009 年 6 月 3 日。
[2] 高 远:《出口复苏或超预期将考验政策智慧》, 载《中国信息报》2010 年 3 月 2 日。
[3] 财政部税政司:《2009 年一季度税收收入的结构分析》, 载《中国财经报》2009 年 4 月 28 日。
[4] 莫 荣:《2010 年就业市场展望》, 载《中国劳动》2010 年第 1 期。
[5] [美] 赫伯特·斯坦:《美国总统经济史: 从罗斯福到克林顿》, 金清等译, 长春: 吉林人民出版社 1997 年版。
[6] 陈宝森:《美国经济与政府政策: 从罗斯福到里根》, 北京: 社会科学文献出版社 2007 年版。
[7] 黄晓春:《“金融海啸”与中国社会政策的转变》, 载《社会》2009 年第 1 期。
[8] 丁元竹:《探索和建立可持续的民生事业发展方式——日本和韩国民生事业建设的借鉴与启示》, 载《经济要参》2008 年第 76 期。
[9] 《全国人民代表大会农业与农村委员会关于农村社会保障体系建设情况跟踪检查报告》, 载 <http://www.npc.gov.cn>, 2009-12-25。
[10] 人力资源社会保障部农民工社会保障问题专题组:《关于农民工社会保障问题研究报告》, 载《工人日报》2009 年 2 月 3 日。
[11] 张灿灿:《第四次国家卫生服务调查结果公布》, 载《健康报》2009 年 3 月 2 日。
[12] 郑功成:《中国社会保障改革与发展战略: 理念、目标与行动方案》, 北京: 人民出版社 2008 年版。
[13] 周正平:《我国有 2400 万人获益于失业保险制度》, 载《经济参考报》2007 年 11 月 12 日。
[14] 《全国人民代表大会常务委员会专题调研组关于部分重大公共投资项目实施情况的调研报告》, 载 <http://www.npc.gov.cn>, 2009-10-28。

(责任编辑 叶娟丽)

On Innovation of Social Security Systems
under the Background of International Financial Crisis

Zhang Jianwei

(School of Insurance, Central University of Finance & Economics, Beijing 100081, China)

Abstract: China has taken a series of effective measures to cope with the international financial crisis, in which social security system plays a more and more important role for it can meliorate income distribution and enlarge consumer demand. China can learn from U. S. which established social security systems in Great Depression and itself which speed up social security systems during financial crisis in Asia. China should consummate a social security system with wider coverage in both urban and rural areas and adapting national conditions, in which is vital old-aged insurance, medical insurance, unemployment insurance and housing security.

Key words international financial crisis; social security system; innovation