

美国、瑞典社会保障制度比较研究

杨 玲

(武汉大学 人口·资源·环境经济研究中心, 湖北, 武汉 430072)

[作者简介] 杨 玲(1973-), 女, 陕西西安人, 武汉大学人口·资源·环境经济研究中心讲师, 博士, 主要从事人口与社会保障理论研究。

[摘 要] 社会保障制度作为当代各国社会制度子系统的重要组成部分, 是各界研究的热点之一, 其中强调经济发展对社会保障模式形成作用的文献较多。然而, 社会保障模式的形成是各国文化传统、政治制度、经济发展水平共同作用的结果。因此, 对社会保障制度的研究应该从文化、政治、经济等综合角度进行分析。

[关键词] 社会保障制度; 文化传统; 政治制度

[中图分类号] D57 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)01-0107-05

人类社会的发展是从蒙昧逐渐走向文明的过程。对个体生存发展的关注是社会文明进步的标志, 社会保障制度就是这种文明进步的体现。

作为正式制度安排的社会保障是从近代开始的, 以 1883 年德国俾斯麦(Bismarck)政府颁布《疾病社会保险法》为标志, 现代社会保障制度正式确立, 目前全球已有 170 多个国家建立了社会保障制度。学术界一般将各国的社会保障模式划分为四种类型, 即: 福利型、自保公助型、国家型和储蓄型。在对不同社会保障模式成因、未来走向的分析中, 人们多将注意力集中在经济发展水平对该制度模式的决定性作用, 忽视了不同国家的文化传统、政治体制对社会保障制度的影响, 从而引发了一些值得思考的问题。

一、问题的提出

(一)相近的经济发展水平的国家, 为何出现迥异的社会保障模式

美国、瑞典同属发达资本主义国家, 同样在 20 世纪 30 年代经济大危机背景下开始建立正式的社会保障制度, 却形成了两种完全不同的模式, 美国是自保公助型的代表, 瑞典则是福利国家的典范, 两国社会保障制度呈现出完全不同的特征。

第一, 社会保障制度设计中公平与效率的定位不同。美国社会保障制度设计十分强调效率。保障水平的低下、享受条件的苛刻、对权利、义务对等性的强调都体现了制度的效率目标。因此, 尽管美国是全球经济强国, 但其国内仍有大量贫困人口, 贫富差距不断拉大。相反, 瑞典政府则始终把公平作为社会保障制度, 甚至是整个社会制度的最终目标。该国的福利制度为国民提供了“从摇篮到坟墓”的全面保障, 强大的转移支付力度实现了收入分配的相对均等化, 缩小了国内贫富差距。

第二, 社会保障项目享受条件的差异。美国养老保险制度对受益者除规定最低退休年龄(一般为 65 岁)外, 还要求受益人须缴纳社会保险税满 10 年才有资格领取退休金; 医疗保险方面, 虽然美国每年消费了世界上四成左右的医疗费用, 但非老年人口(nonelderly)中无医疗保险者(Uninsured)仍占美国总人口的 14.6%(包括商业保险), 而公共的医疗保障覆盖率更低, 只提供给老年人和极端贫困者, 体现了美国社会保障制度的“补缺性”特征。瑞典社会保障制度实行普遍性原则, 覆盖面广, 保障条件比较宽松。养老保险方面, 基本养老金覆盖全体居民, 居住在瑞典的所有人, 无论其国籍如何, 只要他住满 3 年或有 3 年国家补充养老金积分(ATP Points)便有权获得国家基本养老金, 几乎每个瑞典人都能

拿到该项养老金。瑞典的医疗保险覆盖率高达 100%^[1] (第 29 页)。

第三,政府对社会保障制度的干预程度不同。美国政府主要是作为社会保障制度设计者的角色参与制度运行,提供的保障水平比较低,政府责任相对较轻、风险较小。在瑞典,政府不仅是制度的设计者,同时也是制度有效运行的支柱,承担了大量的保障责任。瑞典社会保障资金来源的 50%左右由政府提供^[2] (第 33 页)。

第四,社会救助与社会保险在两国社会保障体系中的地位不同。美国将针对特殊群体(社会弱势群体)的社会救助作为社会保障的重要内容,社会救助经费占到社会保障开支的 1/3 以上。在瑞典,社会救助在社会保障体系中只起补充作用,仅占社会保障开支的 6.7%,国家启动全民普遍福利机制,部分地替代社会救助功能。这种差异也表明了两国社会保障制度价值取向的不同,美国社会保障以消除贫困为目标(有限的),瑞典福利制度则以提高全民福利为目的。

(二)同样的制度,相反的评价

从社会保障制度发展的历史来看,人们对该制度的评价随着经济起伏褒贬不一。

20 世纪 40~70 年代初期是现代社会保障制度发展的黄金时期,许多人认为它是经济繁荣、社会进步的有力保证。70 年代,全球性石油危机爆发,资本主义国家普遍遭遇“滞胀”困境,庞大的社会保障支出加重了政府的财政负担,因此,批评社会保障制度的声音此起彼伏。一时间,社会保障制度俨然是经济低迷的替罪羊,成为众矢之的。

一些经济学家指出:瑞典高额的社会公共福利税扭曲了生产要素的有效配置,降低了生产率,妨碍了经济增长(Stefan Folster, 1993)。马歇尔·N.卡特认为,美国社会保障制度不仅成本高,而且效率低,不利于经济成长,应对其进行私有化改革。人们似乎达成了一种共识:社会保障制度导致了国家经济实力的下降。

虽然事情远不像人们所想的如此简单,但不同经济发展时期对社会保障制度完全相反的评价至少说明一点:仅从经济角度分析社会保障制度是不完善的,它模糊了人们对社会保障制度本质的认识。

(三)福利改革的“逻辑难题”

无论人们对社会保障制度的认识是否完善,全球社会保障改革浪潮依然汹涌。值得关注的是:瑞典作为福利国家的典范,其保障水平、保障项目、覆盖范围都远远高于美国,但在改革过程中,美国似乎走得更远。20 世纪 70 年代以来,美国政府就沿着市场化方向进行改革,在减少开支与调整机制两个方面对社会保障制度进行修正。

瑞典虽然也不断地进行社会保障制度改革,但是社会民主党仍然坚守着对社会民主价值的追求,坚持福利国家的正当性,并认为福利与改变是可以齐头并进的;此外,社会民主党还特别指出,财政的困难并非福利政策所致。因此,瑞典的社会保障改革是温和的,它并没有改变福利国家的基本框架。

二、美国、瑞典社会保障模式成因分析

制度经济学指出:制度反映着对一个人和共同体其他人之间关系的主观理解,对制度的认可和执行完全依赖于社会所主张的文化观念。一个共同体内共有的基本价值支持着社会的凝聚力,并激励人们在制度框架内行动。

我们认为,美国、瑞典两国不同社会保障模式的形成存在这样一种传递机制:经济发展水平为两国社会保障制度的建立提供了物质前提,而国民文化传统则决定了两国社会保障模式的基本价值取向,深受文化传统影响的政治制度和经济理念进一步强化了两国社会保障的民族和国别特征。

(一)文化传统差异奠定了美国、瑞典社会保障制度的不同价值取向

瑞典是单一民族国家,国内没有种族与宗教的纷争,88%的人口具有相同的宗教信仰,1814 年以来没有发生过任何战争。长期的和平统一以及民族和宗教的单一性,使瑞典人形成了合作与妥协的历史传统。

此外,作为欧洲成员之一的瑞典,其国民深受欧洲文化传统的影响。随着 15 世纪欧洲启蒙主义自由、平等、博爱观念的深入,出现了以扶贫救济为核心内容的社会保障早期形态。与多数欧洲国家一样,瑞典社会保障制度萌发于 15、16 世纪的“济贫法”,目的是解决由于赤贫带来的社会问题。当时主要由教会提供各项慈善事业,形成了宗教慈善保障;18 世纪中期,济贫工作就被瑞典列为教区的法定职责。

19 世纪中后期,随着瑞典经济的起飞,财政收入有了稳定来源,由政府出资建立了许多帮助穷人的福利设施,并相继出台了疾病、工伤等保险法律、法规。

19 世纪末 20 世纪初期,当瑞典以“贫困救济”为核心的社会救助制度已经发展了几个世纪的时候,美国的社会保障依然停留在地方性济贫的较低水平上。

美国是一个“新教”国家,其早期移民是一批英国的清教徒,他们在母国遭到迫害,为寻求自由而来,把“新世界”当作“希望之乡”,试图创造一种崭新的文化。

建国之初,美国几乎是一个无人居住的荒野,早期移民经常一个人面对无情的大自然,他们不得不依靠自己艰苦奋斗。这种生活经历使他们养成了自力更生、勤奋向上、富于冒险和积极进取的工作伦理。新移民在富饶的美国大陆,拥有丰富的自然资源,而清教徒的工作伦理使很多贫穷的移民很快过上相对丰裕的生活。这使美国人充分相信个人的力量和自我奋斗的精神,认为只要依靠个人的努力就能够走向权利和财富的高峰,就能够获得幸福生活,这些信念逐步发展成为激进的个体本位思想。

美国的崛起是旧大陆诸民族在北美新大陆相互融合的结果,建国初期的美国人由不同种族、民族和宗教信仰的人组成,一开始就是一个利益多元化的社会,很难在各群体之间形成一种团结、合作、平等的认同感。

前工业化时代,清教一直是支配美国社会传统价值体系的一项准则,与其他基督教教派相比,清教徒更重视私德,提倡修身、禁欲、诚实、追求社会和谐。工业化时期和南北战争时期,由于美国盛行自由放任主义和社会达尔文主义,人们认为每个社会成员都被平等地提供了成功的机会,导致贫穷的责任不在社会而在个人,因此,当时的公共帮助被严格地限制在收容所、济贫院里。

作为一个市场经济充分发展的工业社会,自由主义和个人主义始终被认为是美国社会前进和发展的原动力。因此,整个19世纪,美国的社会保障停留在地方性济贫的较低水平,没有形成全国性的制度化社会保障模式。

美国人价值观的核心是个人中心主义,追求个人利益和享受,强调个人奋斗。在这种价值观的引导下,一方面调动了个体积极性,使许多人的智慧和潜力得到了充分发挥,从而促进了整个民族和国家的振兴与发展;另一方面,人人以我为中心,使人际关系难以融洽,整个社会也缺乏凝聚力。因此,以“互助共济”为宗旨的社会保障制度在美国不仅发展缓慢,而且制度设计理念与北欧国家也存在显著差异。

(二)对个人主义的不同诠释

个人主义是美国、瑞典国民共同的价值理念。虽然瑞典人对个人主义持肯定态度,认为个人在选择上有很大的自由,因此接受了市场经济。但是,在社会综合价值取向中,瑞典人比美国人更注重妥协与合作,关注社会制度的公平性,将个人主义与平等团结等集体主义观念有机地结合起来。

美国人信奉极端个人主义,美国社会的“个人主义”也包括个人承担风险。因此,在美国,人们普遍接受贫富差距的扩大、高犯罪率等社会问题,认为这是经济发展的必然产物。美国的人权概念更多地强调个人自由、公民的政治权利和信仰自由,较少涉及社会经济权利。

对个人主义的不同诠释,使两国在社会保障制度设计中遵循了不同的原则:瑞典以再分配为核心,即由政府直接向公民征税,根据公民的特殊需求为他们提供福利资金或服务;再分配原则以需求而不是贡献来确定谁有资格享受福利。

这种制度一定程度上限制了市场机制作用的发挥,因此,瑞典社会福利的“去商品化”(de-commodification)程度很高。瑞典社会政策专家埃斯平·安德森(Esping-Andersen)对瑞典福利模式进行了这样的描述:在国家与市场之间,以及劳工与中产阶级之间不存在二分情形;他们追求促进最大程度的平等,劳工阶级也能完全参与到境况较佳的人所享有的权利品质,以提供完备的平等;工作的权利与所得保障的权利之间具有相同的地位,社会问题减到最小,国家税收扩到最大。

美国则主要以保险原则设计其社会福利制度,即在提供福利时要求个人消费根据缴费情况向个人提供各种福利待遇,强调权利和义务的统一性与对等性,以有限的普遍性转移或有限的社会保险规则为主导;福利给付主要是满足低收入、依赖国家的人群的需要(主要指劳工阶级);国家或消极地只保证公民的最低生活水准,或积极地通过补贴私人福利的方案来鼓励市场机制;在该福利体制下,国家有效地控制了社会权利的范围,并建立了一个阶层化的社会秩序,其中接受国家福利者具有相当类似的贫穷程度,而多数人则享有具有市场差别的福利给付。在西方社会福利体系中,美国属于福利给付“去商品化”程度比较低的国家。

(三)对政府作用的不同认识

瑞典人缺乏美国人那样强烈的冒险精神,他们追求未来的相对确定性,因此主张政府干预经济,借此消除市场经济中个体面临的风险。

瑞典人普遍认为国家应负起照顾人民、举办福利的责任;涉及到公共利益的民营化更应由国家来管理,不可交由民间执行。他们认为泛北欧国家的模式,就是要建立“平等”制度,其特色包括:公共性质浓厚的社会政策、高度的普遍主义、国家强力介入及高税率与高给付标准。这种平等的价值观以及民众对政府干预经济的认同,在瑞典人的经济理念中得到了充分体现。其中,瑞典学派的经济理论对其福利国家的建立起到了积极的推动作用。

瑞典学派认为,资本主义生产制度是优越的,但其分配制度是有缺陷的,它必然带来贫富悬殊、阶级对立,因此应当对其进行改革。瑞典学派提出两项主张:第一,依靠政府的干预,通过宏观经济调节的方式来平抑经济周期波动;第二,通过收入再分配的方法,实现收入平等。瑞典学派将收入平等作为经济发展的目标而非手段,这些主张不仅为福利国家

的建立提供了理论基础,同时也在实践上也得到政府和民众的认同,促使瑞典走向福利国家道路。

个体本位思想渗透在美国的政治和经济生活领域。在政治生活中,美国人怀疑政府、否定政府,认为最好的政府是管事最少的政府。在经济领域,反对国家对经济的干预,崇尚自由竞争的市场机制。自我奋斗和个人主义的信念也影响到美国社会对不同经济理念(自由主义与国家干预主义经济理论流派)的接受程度。社会保障作为政府干预经济,介入个人社会经济生活的一种制度安排,是对政府作用的肯定、对个人自由的限制,这与美国强调个人自由、私有财产权及有限政府的理念是相悖的。

虽然 20 世纪 30 年代的大萧条,促使美国走上凯恩斯式的政府干预道路。凯恩斯的理论体系也涉及社会保障问题,如通过财政政策大幅度提高社会福利水平等建议,但是我们必须明确,上述建议是从生产角度出发,其目的是维持再生产的继续(这与瑞典学派显然不同),因此,在该理论指导下的社会保障制度,属于有限的社会保障,政府责任较轻。

美国人强调政府功能有限性的传统以及对政府根深蒂固的怀疑,难以催生扩大政府权限、干预社会再分配的政策。相比瑞典,美国更强调机会的平等而非结果的平等。因此,在美国不可能建立一种全面、高福利的社会保障模式。

三、政治制度特征对美国、瑞典社会保障模式的影响

(一)政党特征差异对两国社会保障模式的影响

第一,两国主要政党在执政理念层面的差异。瑞典政党深受该国“平等、妥协”文化价值观的影响,社会民主党便是其中的代表。瑞典社会民主党的执政理念是社会民主主义,主张在“自由、平等的基础上建立人民间的伙伴关系”,其实质是国家或政府负责整个社会的福利,关照广大民众的利益,其手段是通过税收和各项社会政策,进行多层次的再分配,拉平整个社会的贫富差距,从而维护社会的和谐与稳定。从国家和社会层面上看,瑞典具有社会主义色彩,但从所有制来看,瑞典又是资本主义的。这种模式的形成体现了瑞典人妥协与合作的传统。

长期执政的瑞典社会民主党始终坚持以“福利国家”为党纲,并在实践中不断探索福利国家建立、完善与改革之路。20 世纪 30 年代,社会民主党大臣古斯塔夫·莫勒提出建立“人民之家”的计划,即人们可以把社会视为自己的家,社会在就业、医疗、养老方面等满足他们的需要;“人民之家”的提出,促使社会民主党把政策重心放到社会福利上来。其后,虽然其纲领也在不断地调整 and 变化之中,但始终没有改变初衷。在瑞典,福利制度已成为社会基础。

与瑞典相比,美国的政党相对缺乏固定党纲,这使其政策的连续性遭到破坏。美国社会的多元化特点(民族、种族、宗教上的差异等),政治形态上的地方主义,造成美国两大政党组织上的分散性。两党都不制定统一的党章和党纲,因而也没有统一的组织原则和管理法规。两大政党历来所制定的纲领并非党的长期纲领,而是为了赢得大选、争夺总统职位的竞选纲领,一般会根据不同时期的国内外形势和党内外形势提出一些既要尽可能迎合各类选民意愿,又要力求平衡党内不同派系和不同集团的矛盾,因而能最大限度保持全党团结的政策。

虽然为了在选举中获得更多的选票,民主党与共和党也会运用一些福利措施吸引选民,但这些福利措施始终未能成为两党的任务或长期纲领,因而在实践中难以持续推行。

第二,两国主要政党的性质存在本质差异。瑞典社会民主党既代表瑞典劳工阶层利益,同时又积极引导劳方与资方的合作。社会民主党与瑞典工人阶级联系紧密,在该党建立之初,总工会的领导就是由社会民主党的领袖担任的。社会民主党的性质以及与劳工阶层的密切联系,是瑞典福利国家形成和发展的阶级基础。

美国的民主党与共和党没有本质区别,都是代表资产阶级根本利益的政党。在意识形态上,两党都信奉资本主义,积极维护资本主义制度,坚持私有财产权利不可侵犯原则,奉行以个人主义为核心的资产阶级价值观念和人权观念。在美国,没有代表工人阶级的强大政党,因而难以促成有利于劳工阶层的社会政策出台。

(二)劳工组织对美国、瑞典社会保障模式的影响

现代国家,“压力集团”的作用不容忽视。美国、瑞典社会保障模式的形成与两国压力集团的作用关系密切,其中工会的作用尤其显著。

首先,两国工会组织的凝聚力不同。瑞典工会将大多数工人团结在工会组织内,使工会的谈判拥有强大的社会基础;而在美国,由于工会组织本身以及政府对工会的强硬态度等原因,只能吸引少数工人加入工会组织,影响了该组织在集体谈判中的发言权。其次,瑞典工会拥有自己的政党组织——社会民主党,因此在国家的政治结构中拥有一席之地。社会民主党异常强大、长期执政,因此工人阶级的利益能够得到尊重,有利于劳工阶层的政策也能够得到贯彻执行。而美国工会组织没有自己的强大的政党组织,在与其他阶层的利益斗争中经常处于下风,推行有利于劳工阶层的社会保障政策的难度相对比较大。第三,美国与瑞典的工会组织与雇主联盟的斗争策略不同。瑞典具有妥协与合作的文化传统,

工会组织在与雇主的斗争中，强调妥协与合作，力图在合作中实现双方利益的最大化，因此，瑞典工会很少使用罢工这样的极端手段。就雇主阶层而言，同样也是以妥协与合作作为与工会谈判的指导原则，双方易达成妥协的政策，并且不会造成经济的巨大损失。但是，在美国，罢工是工会斗争的主要途径，美国的雇主阶层历来就把工会视为斗争的对手，而不是集体谈判的对话者，劳资双方缺乏合作精神，这也增大了协议通过与实施的难度。

（三）独立的农民阶级是瑞典福利国家模式形成的内因之一

瑞典阶级合作的表现之一是劳资两大阶级没有激烈的冲突，这一定程度上得益于一个中间阶级——农民阶级。

同其它欧洲国家一样，瑞典农业调整和工业化过程中也形成了大量剩余人口，而与其它国家不同的是，当时的瑞典没有足够的新兴工业中心和其它行业能够吸收农业剩余劳动力，迫使他们大量移民美洲。同时，由于过剩人口外迁，留在本国的农民的经济状况和社会地位得到改善，一个独立的农民阶级发展起来，并与资产阶级、工人阶级共同构成了独特的三极社会结构，形成了瑞典社会发展的社会基础。

三足鼎立的阶级结构是决定近代瑞典社会发展道路的基本要素之一。独立的农民阶级既是所有者又是劳动者，这种双重性使其成为真正的中间阶层。作为所有者，农民不赞同极端社会主义者生产资料公有化的主张。因此，他们具有反社会主义的倾向。同时，作为小生产者，他们无力同大资本竞争，因此他们希望能有社会（政府）的干预和保护，对此，他们又不能寄希望于资本主义。瑞典社会中长期存在独立的农民阶级，不仅缓和了劳资冲突，而且其本身也构成了“中间道路”的重要社会基础，促成了该国福利国家的形成。

总之，社会保障制度作为各国社会经济、政治制度的具体体现，其产生、发展依赖于各国不同的文化、政治、经济等因素的综合作用。在关注经济发展对社会保障制度影响的同时，我们需要给予不同国家的人文历史环境以应有的重视，惟此，才能对该制度做出全面的了解和评价，才能对社会保障制度的发展趋势做出客观和理性的判断，建立起适合本国国情的、可持续发展的社会保障模式。

[参 考 文 献]

- [1] 邹根宝. 社会保障制度——欧盟国家的经验与改革[M]. 上海：上海财经大学出版社，2001.

（责任编辑 邹惠卿）

Comparative Research on Social Security System between U.S. and Sweden

YANG Ling

(Center for Population, Resource & Environment, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: YANG Ling (1973-), female, Doctor, Lecturer, Center for Population, Resource & Environment, Wuhan University, majoring in theory of social security

Abstract: As one of the subsystem in the modern countries, Social Security System is becoming one of the hottest issue around the world. However many research emphasize the relationship between the economic development and the system. Therefore the research of social security system should be from the perspective of cultural, economy and politics.

Key words: social security system; cultural tradition; politics system