

■ 公共管理

西方社会福利制度的改革及启示

潘胜文¹, 杨丽艳²

(1. 华中师范大学 经济学院, 湖北 武汉 430079; 2. 武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 潘胜文(1969-), 男, 湖北黄梅人, 华中师范大学经济学院副教授, 中南财经政法大学博士生, 主要从事宏观经济理论研究; 杨丽艳(1971-), 女, 湖北武汉人, 武汉大学政治与公共管理学院政治理论系讲师, 商学院经济学系博士生, 主要从事社会主义经济理论研究。

[摘 要] 近年来, 西方主要资本主义国家普遍出现了“福利危机”。为此, 西方各国都致力于社会福利制度改革。西方社会福利制度改革对我国的社会福利制度的建立和完善提供了以下几个方面的借鉴: 完善国家社会福利体系; 弱化政府在社会福利制度中的作用; 增收节支; 尝试推行“工作福利”制度; 加强社会福利方面的法制建设等。

[关键词] 社会福利制度; 改革; 启示

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)06-0845-05

一、西方社会福利制度改革的诱因及理论依据

社会福利制度指的是国家和社会为实现社会福利状态所做的各种制度安排。西方社会福利制度的内容可以概括为两个方面: 正式的(formal)社会福利制度和非正式的(informal)社会福利制度^①。非正式的社会福利制度包括个人、家庭、邻里和社区为增进社会福利、履行文化和道德责任所承担的各种活动, 如个人帮助和照料家庭成员的活动、帮助周围需要帮助的人的活动、宗教的慈善活动等。正式社会福利制度, 也称之为国家的社会福利制度, 指的是由国家或政府提供的能增进社会福利的制度安排。它包括 6 大制度项目: 收入保障服务(即社会保障)、医疗服务、教育、住房、社会工作服务和对个人的社会服务以及就业服务。可以看出, 西方社会福利制度所涵盖的内容非常广泛。

不可否认, 西方各国所实施的社会福利制度对于其经济和社会发展都起到了重要的积极作用。但日益复杂的社会福利制度体系也使西方各国政府普遍感到社会福利方面的负担越来越沉重, 社会福利制度的消极影响也日益显现出来。这些消极影响, 也就是所谓的“福利困境”, 成为各国福利制度改革的诱因, 而以弗里德曼为代表的新自由主义经济学家提出的新自由主义经济理论, 成为各国改革其福利制度的理论依据。

(一) 改革诱因

进入 20 世纪 70 年代以后, 发达资本主义国家面临着“滞胀”局面, 社会福利制度也陷入了重重困境。西欧发生“福利国家危机”, 美国出现“福利困境”, 日本惊呼 21 世纪年金制度将要“崩溃”, 经济合作与发展组织发出了“福利国家在危机中”的警告。可以说, 各国面临的重重“福利困境”是后来各国社会福利制度改革的诱因。20 世纪 70 年代, 西方各国面临的“福利困境”归纳起来主要有以下几个方面:

一是经济困境。在各“福利国家”中,社会福利的各项开支在公共支出中所占的比例不断提高,与此同时,各国的经济增长速度普遍大幅度下降,有些国家甚至出现负增长,从而使社会福利支出与经济增长之间出现严重的失衡。另外,自 20 世纪 80 年代初期以来,西方各国政府的预算赤字都在不断增长。例如,英国自 1990 年开始,社会福利开支基本上处于上升趋势,1995 年达到了最高值,占当年 GDP 的 30%,瑞典、法国、德国、日本等国的境况也大体类似。在这种情况下,各国政府都开始考虑要削减社会福利支出,改革社会福利制度。

二是失业困境。近几年来,西方福利国家由于科学技术的快速发展,造成了工业化福利国家内部大规模的工业换代,使知识和技术陈旧的工人和教育不足的青年都成了这种转型换代的失业者。除此以外,西方工业国家的经济萧条也使创造就业机会的活动减缓。失业大军的存在使失业福利支出居高不下,失业人群信心大减,造成了福利国家的失业危机。虽然西方国家采取了一系列措施来缓解失业造成的压力,但效果不佳,高失业率在社会上形成了巨大的潜在不稳定因素。

三是公平与效率双重失衡。沉重的社会福利负担,造成失业现象严重、收入差距拉大、社会财富分配两极分化等一系列社会问题,其突出表现为公平与效益的双重失衡:在效益方面,20 世纪 80 年代末以来,西方资本主义国家遭到了战后以来最严重的一次经济衰退,发达国家的经济增长速度普遍处于疲软状态,甚至有些国家出现负增长;在公平方面,由于经济增长缓慢,西方社会大多数人的收入水平下降,贫困现象和贫富差距进一步扩大。为数众多的贫困人口的存在,成了“福利国家”的严重社会问题和政治问题,这种现象和问题,充分说明“福利国家”的福利经济制度存在着严重的局限性。

四是观念危机。由于实行普遍的高福利政策,社会福利收入同劳动收入的差距逐渐缩小,如瑞典的社会保险给付甚至相当于一般工人工资的 50%。这种情况的存在和继续,必然会使部分人产生不愿工作而过分依赖社会福利为生的消极思想,在一定程度上鼓励了好逸恶劳现象的滋生,有害于社会勤勉精神和工作道德的建立,使得社会的生机和活力减退。另外,高福利由高税收支撑,沉重的税收负担,也阻碍了社会经济效率的提高。

(二)理论依据

改革实践需要理论的指导,新自由主义的经济理论与政策主张就为西方各国社会福利制度改革提供了理论依据。

20 世纪 70 年代,“滞胀”在很大程度上改变了人们对“从摇篮到坟墓”的高福利社会制度模式的迷信和追求,高福利的社会福利制度一时成为众矢之的。以弗里德曼为代表的新自由主义经济学家对福利国家进行了深刻的剖析,并为解决西方社会福利制度所面临的严重危机提出了一系列政策建议,认为政府只应向社会上无自助能力的群体提供社会福利,而其他群体则应通过市场渠道或依靠家庭来满足自身的保障需要,每个社会成员都应该培养自我保障意识,家庭也要对其成员承担责任。他们认为,当前的福利制度使人们养成了依赖政府的习惯,削弱了家庭保障功能,降低了个人的工作积极性,影响了经济的发展,认为只有运用市场的力量,通过商业保险等私营计划来分担政府的社会福利责任,才有可能最终解决发达国家所面临的社会福利财务危机。新自由主义的社会福利理论针对福利国家的弊端,强调个人、家庭责任和市场功能,为西方国家进行社会福利政策调整提供了理论依据。

为了消除实行普遍福利政策所带来的种种弊端,摆脱所谓的“福利困境”,自 20 世纪 70 年代末开始,特别是 1973 年第一次石油危机之后,各主要资本主义国家纷纷对各自的福利制度进行改革。

二、西方国家福利制度的改革措施

20 世纪 70 年代末以来,西方各国实施的社会福利制度改革措施,归纳起来大致上有以下几个方面:

(一)弱化政府在社会福利制度中的作用

随着高福利制度的进一步发展,西方各国政府普遍感到在社会福利财政支出方面力不从心,政府财

政无力供给庞大的福利支出需要,因此,弱化政府在社会福利制度的作用,让更多的私人部门参与到社会福利制度中来,成为近年来西方社会福利制度改革的重要趋势。为了弱化政府在社会福利制度中的作用,各国都在努力让政府的社会福利责任逐渐向私营部门转移,实行社会福利制度“私人化”、“资本化”。“资本化”即鼓励私营部门以职业年金与私人养老计划、医疗计划形式参与福利资源的配置,导致福利管理中的合作主义(corporatism)的兴起^②。“私人化”,即政府尽量缩小干预社会福利的范围和项目,把这些项目交由非政府志愿机关、工人合作社和其它社会团体承担。以瑞典为例,社会福利一直是以国家福利为主,20世纪70年代以来,开始提倡和支持企业在国家福利的基础上开展补充保险、经营保险和行业保险,提倡和鼓励社会保险向“私有化”、“资本化”和“市场化”发展。

(二)增收节支

增收节支是各国社会福利制度改革的另一重要内容。各国采取的主要措施是提高缴纳社会保险费的上限,甚至取消上限;提高社会保险费率,包括提高职工的保险费率和雇主的保险费率;征收社会保障所得税,对退休金、疾病保险金、残疾补贴、失业救济金都收取一定的税。修订社会保障金的调整办法,过去普遍实行“社会保障金自动指数化”制度,即社会福利待遇标准自动随着物价、工资或生活指数的变化进行调整,现在改为限制保障金的增长,从而减少社会保障金的支出。

各国增收节支的另一个重要途径是提高退休年龄。例如,美国规定67岁退休,法国、意大利规定65岁退休,瑞典将原退休年龄60—65岁延长到65—67岁。提高退休年龄一方面可以通过延长劳动者的工作年限来延长社会福利的缴费期限,对社会福利计划产生潜在的收入效应;另一方面,工作年限的延长又会减少投保人领取年金的期限,从而减少社会福利计划的日常支出,增加社会福利基金储备。

(三)改进社会福利体系的受益规则,引入“工作福利”制度

“工作福利”是指凡接受政府福利补助者,必须接受政府或立法规定的与工作有关的特定义务。例如,澳大利亚规定,失业救助金领取人必须努力寻找就业机会,并接受政府安排的再培训计划,否则剥夺救助金领取资格。引入“工作福利”制度后,社会福利金就由无偿给付转变为有偿领取。

(四)改善社会福利管理

改变社会福利的管理体制,完善并增强社会福利的依法运行机制,使社会福利的行政管理、事务经办、监督控制三者分开,这是现代西方福利国家福利制度改革的一个共同取向。另外,各国还严格审查福利资金发放的资格条件,缩小覆盖面。比如,养老金支付的年限要求,疾病、失业的天数要求等。例如,荷兰、比利时等国采取对申领福利补助的公民规定一些附加条件,以促进相关人员的劳动愿望,减少非正常失业人口。

(五)调控社会福利基金的投资结构,加强社会福利基金的运营管理

各国为了使社会福利基金保值增值,并更好地支持资本市场的发展,纷纷通过立法对社会福利基金的投资结构和运营管理采取新的措施。转变社会福利资金支出,如削减公共福利支出,限制国家退休金发放量等。虽然各国都采取了各种措施,旨在改革自己的社会福利制度,但严格意义上来讲,只是对原有社会福利制度的修补,原有的社会福利制度的基本框架基本保持不变。这是因为,社会福利制度是垄断资本主义为了自身利益对经济进行广泛的国家干预和调节的手段之一。另外,西方主要资本主义国家实施的社会福利体系是经过过去100多年的发展演化而形成的,其基本框架的合理性与完备性毋庸置疑。这是各国保持原有福利制度基本框架不变的另一重要原因。

三、西方社会福利制度的运行与改革给我们的启示

(一)完善国家社会福利体系

虽然近年来西方社会福利国家面临着巨大的“福利困境”,进行了很多福利制度方面的改革,但并未触及社会福利体系的基本框架。这些国家坚持原有社会福利体系的基本框架的原因有许多,笔者认为,

其中一个重要原因就是现有的福利体系有其合理性和存在的必要性。我国的社会福利事业刚刚起步,我们完全可以借鉴西方福利国家现存社会福利体系中的精髓部分,为我所用。

西方福利国家正式社会福利体系是由收入保障服务、医疗服务、教育、住房、社会工作服务和个人的社会服务以及就业等六大制度项目共同组成。我国当前实施的社会保障体系的四大项目,即社会救助、社会保险、社会福利(狭义)和社会优抚涵盖了西方福利体系六大制度项目中的一部分。例如,我国社会保障体系中的社会救助、社会保险所涵盖的福利项目与西方福利体系中的收入保障服务项目基本一致;社会福利(狭义)项目涉及到了西方福利体系中的教育、住房等方面的部分福利项目。但西方福利体系的六大基本项目中,还有许多内容是我国当前的社会保障体系所未涉及到的,如就业福利方面、社会工作服务方面、教育福利方面等。今后,我们应该加强在这方面的研究,努力借鉴西方福利体系基本框架,并与中国的国情相结合,搭建起适合中国实际、具有中国特色的社会主义福利体系基本框架。

(二)弱化政府在社会福利制度中的作用

弱化政府在社会福利制度的作用,让更多的私人部门参与到社会福利制度中来,成为近年来西方社会福利制度改革的另一重要趋势。我国同样也存在社会福利资金供给不足、财政支出压力过大的问题,因此,西方国家社会福利制度的这一改革趋势也值得我国借鉴。怎样弱化?首先,我国应该选择合作体制,将各种社会福利的供给部分地转移给私人部门来经营,由政府 and 私人部门共同来供给和运营福利基金;其次,社会福利制度管理要引入市场经营原则和相应的利润导向、价格调节、成本控制等观念,实行市场化的运作,提高福利制度的供给效率;第三,政府应将工作重心转移到制度建设上来,为社会制订和完善社会福利事业发展的目标、规划和政策法规以及监督评价体系。

(三)增收节支

增收节支是当今西方国家福利改革的另一普遍取向。由于社会福利供给具有很强的向下刚性,升来容易降来难。我国近年来,由于医疗、住房、就业、教育等方面的改革在不断深化,公众对社会福利的需求越来越强。虽然我国当前的社会福利水平与我国当前的经济发展水平(包括 GDP 总量、人均 GDP 水平)还是相适应的^③。但是,受当前我国公众对社会福利需求的强劲压力,我国未来社会福利支出扩大的预期很强。因此,我国政府在增加社会福利支出总量的同时,应该适当控制福利支出的规模与增长幅度,使社会福利水平与我国的经济发展水平相适应,千万不能放任福利支出的过分膨胀,否则,今后我国也会陷入西方福利国家正在经历的“福利困境”之中。

在节支的同时,我国还应该注意增收。福利基金方面的收不抵支也是我国近年来所面临的困境之一。从当前的国情看,我国增加福利收入的途径主要有:征收社会保障税、提高社会保障方面的税费率、尝试发行社会福利债券、加强社会保障基金的投资运作、提高基金投资收益率等。

(四)尝试推行“工作福利”制度

我国也可以尝试引入“工作福利”制度,让福利享受者在接受政府福利补助的同时必须接受政府或立法规定的与工作有关的特定义务、接受相关的就业培训、提供一定的社会服务等,使社会福利金由无偿给付转变为有偿领取。

(五)加强社会福利方面的法制建设

我国也应该像近年来西方国家福利一样,努力将社会福利制度的运行建立在比较完善的立法基础上,使社会福利制度的运行有法可依,有章可循,使社会福利真正成为呵护社会的“安全网络”。但是,从我国目前的情况来看,社会福利方面的立法现状不容乐观,主要表现为:有关社会福利的基本立法不足,缺乏系统性,未能形成一个完整的法律体系;现有的福利保障法规调整范围较窄;社会福利体制运行不符合法律要求,主要借助行政手段,如颁发通知、规定等来进行调控和管理,等等。由此可见,借鉴西方国家经验,尽快改变我国社会福利立法滞后性和不适应性,加快社会福利法制建设,是完善我国社会福利制度的法律保证。

注 释:

- ① 此种分类法是在美国著名的社会学家米基利(Midgley)1997年提出的三分法基础上演变而来的,米基利的三分法是将本部分所述的非正式社会福利制度中的个人、家庭、邻里互助等为增进社会福利、履行文化和道德责任所承担的各种活动称为非正式社会福利制度,而宗教的慈善活动则被其称为正式的社会福利制度,除此之外,社会福利制度还包括国家的社会福利制度。
- ② 三方合作机制(雇员组织、雇主组织和国家)是战后西方发达国家确立福利社会的制度基础。“合作主义”这个概念就是对这些福利制度的一种描述。
- ③ 此观点的详细论证过程请参阅穆怀怀先生1997年1月发表于《人口研究》上的文章“中国社会保障水平研究”。

[参 考 文 献]

- [1] 李 珍. 社会保障理论[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2001.
- [2] 陈银娥. 浅析西方国家福利经济制度的改革[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2002,(2).
- [3] 孙光德,董克用. 社会保障概论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.
- [4] 郑秉文. 合作主义:中国福利制度框架的重构[J]. 经济研究,2002,(2).
- [5] 尚晓援. “社会福利”与“社会保障”再认识[J]. 中国社会科学,2001,(3).
- [6] 张玉柯. 美国社会福利制度及其改革趋势[J]. 世界经济,1998,(2).
- [7] 毛晓光. 略论当代国外发达国家的社会保障制度[J]. 国外社会科学,1998,(5).
- [8] 钱 宁. 社区照顾与中国社会福利制度的改革[J]. 社会保障制度,2003,(1).
- [9] 向文华,李雪梅. 20世纪90年代瑞典、英国的社会福利制度改革[J]. 社会保障制度,2002,(11).

(责任编辑 叶娟丽)

Western Social Welfare System Reform and Its Implications in China

PAN Sheng-wen¹, YANG Li-yan²

(1. Economic School, Central China Normal University, Wuhan 430079, Hubei, China;

2. School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: PAN Sheng-wen (1969-), male, Associate professor, Economic School, Central China Normal University, majoring in macroeconomics theory; YANG Li-yan (1971-), female, Lecturer, Doctoral candidate, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in Socialist economic theory.

Abstract: Because of increasing complicating of the social welfare contents, many Western developed countries have involved serious “welfare crisis”. In order to overcome this crisis, those countries all have begun with the reform of their social welfare system in recent years. There are many implications to our country from the running and reforming of their social welfare system and six ones are as follow: to make great efforts to promote the supply of the informal social welfare; to enrich the supply way of the social welfare; to perfect the national (formal) social welfare system; to weaken government's role in system of social welfare; to increase income and economize on spending; to try to pursue the system of “work welfare”; to strengthen legal construction of the social welfare, etc.

Key words: social welfare system; reform; implication