

# 经济危机与社会保障制度建设 关系初探

栗燕杰 博士后(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

中图分类号:F126 文献标识码:A

**内容摘要:**从世界各国与社会保障发展历史看,重大危机往往对社会保障制度产生复杂而深刻的影响。从社会保障制度诞生起,经济危机一直有消极、积极两种影响。社会保障制度的根本宗旨在于为全体社会成员提供稳定的安全预期。虽然从短期看,经济危机约束了社会保障制度扩张的经济基础,但经济危机背景下公众的安全需求越强烈,相应要求建立更为完善的社会保障制度。经济危机对完善社会制度而言,更是契机。

**关键词:**经济危机 社会保障 安全

2008年起发源于美国房地产业、银行业的金融危机,以及2011年的欧债危机,其余波并未彻底平息,使得全球惶惶不安,也给学术界带来反思空间。尤其余音未了的欧债危机,希腊等国的窘状,更有学者认为这是高福利惹的祸(郑秉文,2011)。这种背景下,中国社会保障制度何去何从?该问题成为政府、学术界和劳资各方所普遍关注的热点。

无论从短期时段还是长期时段观察,社会保障与危机都有着密切关联。从世界各国与社会保障发展历史看,重大危机往往对社会保障制度产生复杂而深刻的影响。

## 经济危机对社会保障制度建设的消极影响

从宏观角度看,健全、可持续的社会保障制度以充分就业为基础;在微观层面,中国社会保障制度的主体——社会保险制度更是以养老、医疗、工伤、生育、失业保障为基础。经济危机直接导致失业率急剧上升,对社会保障制度的巨大消极影响不言而喻。在危机背景下,思想界、舆论界往往有削减福利开支、压缩社会保障项目、降低社会保障水平的主张。1929年世界性

经济危机、20世纪70年代的石油危机以及21世纪已然发生的两次危机,均可谓“太阳底下无新事”。

1929年开始的经济危机就对当时德国的社会保障制度产生直接的负面效果,德国社会保障制度发展进入低迷期。1930年德国政府发布5次经济法令,1931年德国政府则发布44次紧急法令,1932年发布66次经济法令,其中的重要内容是实施社会保障紧缩政策,降低失业保险和救济支出成为首选政策。1929年通过《失业保险法》修正案,将失业保险缴费率提高到相当于工资的3.5%;1930年7月再次上调,达到工资的4.5%;1930年10月又上调,达到工资的6.5%。与缴费率不断上调相对应的是,失业保险待遇领取的时限则加以缩短。从1927年的26周减少到1932年的6周,同时失业保险待遇水平降低,1931年6月,失业保险津贴降低14.3%;1932年6月,再次降低23%(姚玲珍,2011)。在工伤保险领域,不再为上下班途中发生的事故提供保险,工伤保险待遇水平也明显下降。其他社会保障领域,德国政府同样采取紧缩性政策。

20世纪70年代的世界性经济危机,则对主要福利国家产生复杂、深远的影响。危机使得几乎所有西欧国家经历了经济衰退,并带来财政危机。作为应对,各国不同程度削减社会政策方面的开支;甚至,这次危机成为一些国家社会保障制度发展的分水岭和转折点。

德国自20世纪70年代后,经济增长放缓,失业率上升。以基本医疗保险为例,该项社会保险制度遭遇到严重财政危机。相应的,以成本约束为导向的医疗保险改革在德国全面展开,医疗保险组织在卫生保健系统中的地位逐渐强化(王琬,2011)。

二战后,英国福利国家的发展以1976

年的经济危机为分水岭。二战后到1976年之前,福利国家的发展以巩固和加强为主;1976年以后,则以约束、控制不断增长的社会保障开支作为重要任务。之所以实行费用削减政策,固然与意识形态的转变有密切关系,更与连续的石油危机、全球压力的不断增强有着巨大关联(Nicholas Barr, 2003)。英国保守党自1979年执政后,在新自由主义理论的指引下,撒切尔夫人掀起大规模的社会保障立法、法律修改活动,其重要内容即缩减社会保障诸项开支。

日本自20世纪70年代中期,高速增长宣告结束,几乎同时开始重新评价各项社会保障制度。1977年修订《雇用保险法》,1978年出台《特定不景气区域离职人员临时措施法》、《特定不景气区域中小企业对策临时措施法》(樋渡展洋,1996)。自20世纪90年代日本陷入长期经济停滞,有观点认为这与日本较高的社会保障水平有关。

美国福利国家的转变则可以1973年为分界线,发生方向性的变化。在凯恩斯思想的指导下,从1950年起,美国社会保障的覆盖面不断扩大,项目不断增多,在1935年《社会保障法》基础上推出“老年人保险制度”(OAI),遗属津贴(1939年老年人及其亲人保险,OASI),残疾人津贴(老年、遗属和残疾保险,OASDI)。1973年之后,美国社会保障制度的发展却大幅放缓(Nicholas Barr, 2003)。

在经济危机与剧烈经济衰退背景下,不仅各个国家的社会保障制度进行着大幅改革,政治社会思潮、意识形态也发生较大变化。二战后,福利国家作为社会矛盾的政治解决方式,长期受到广泛赞誉。但到20世纪70年代中期以后,在保守主义复兴的背景下,福利国家本身逐步成为“怀疑的目标、批判的对象和政治斗争的核心”,本来是得到最广泛接受的问题解决机制,此时成为问题本身,乃至成为新的矛盾和政治分裂的源泉(Claus Offe, 2006)。事实上,进一步放宽视野可发现,在20世纪70年代,不仅政治思想发生巨大变化,经济学主流思潮也处于急剧变迁中。凯恩斯主义风光不再,新自由主义、货币主义成为一时之选。

## 经济危机对社会保障制度建设的积极效果

“危机”就其语词组成而言,既有“危”的面向,使得社会秩序、经济稳定发展暴露

于种种危险当中；又有“机”的可能，带来新的机会、变革以及新希望。社会保障与危机的关联，也有此种特征。一方面，危机往往使得公众在经济安全、社会秩序方面缺乏稳定预期，甚至是人心惶惶不可终日；另一方面，健全的社会保障制度安排将缩小危机的消极影响，甚至克服危机，安然度过。通过更为强有力的社会政策和社会保障制度，将增强社会公众的信心，增强安全感。中国传统文化早就发现危机的辩证性，及其积极作用。《周易》云“穷则变，变则通，通则久”。

西方社会保障制度的扩展，也往往以危机为突破口。郑功成教授（2000）通过对古今中外社会保障改革变迁的考察发现：“在社会大变革时期，社会保障方面的法律制度往往容易得到确立，在正常发展阶段反而不容易推行新的方案”。英美德日等主要福利国家的发展历史大都表明，危机往往是“扣动福利国家改革的扳机”。

美国《社会保障法》的提出和通过，是基于1929年美国经济危机的背景。罗斯福新政包括前后两阶段，第一阶段主要在经济层面进行政府干预，出台一系列紧急措施稳定金融、重振经济；第二阶段则在社会层面进行改革，其重要内容即出台《社会保障法》，建立全国性的社会保险体系。

英国建成“福利国家”的方案设计和实施，其背景则是第二次世界大战。《贝弗里奇报告》（2008）指出：“现在战争正在改变一切，打破了原有的条条框框，为我们在新的领域运用经验提供了机会”。“由于战争能够凝聚民心，所以在战争期间比在和平时期更有可能使人们就保障基本生活需要和解除生病等后顾之忧问题达成一致意见……这个时候出台社会保障改革政策就有可能为社会各方所普遍接受，而在和平时期恐怕难以做到”。这使得二战背景下的英国配给制度等危机要素，反而促成战后英国福利国家的建成和完善。显然，正是战争提供了英国构建福利国家、社会保险制度建设的空前良机。法国社会保障立法的勃兴，也与二战后的萧条有关。在1945-1947年间，连续通过有关社会保障的立法，逐步建立起低收入劳动者保险、中等以上收入劳动者保险、全国性的疾病和养老保险，乃至包括个人劳动者和农业劳动者的全民社会保障网（黎建飞，2008）。

德国在19世纪70年代遭遇两次经济萧条，罢工运动风起云涌，1875年5月，德国社会民主工党（爱森纳赫派）和全德工人联合会（拉萨尔派）举行合并大会，建立统一

的德国社会主义工人党，即德国社会民主党，工人运动的热情进一步高涨。面对工人运动的威胁，俾斯麦于1878年颁布《镇压社会民主党企图危害治安的法令》。与此同时，俾斯麦认为：“社会弊病的医治，一定不能仅仅靠对社会民主党进行过火行为的镇压，而且同时要积极促进工人阶级的福利”。通过社会保险制度的建构和逐步完善，将工人的利益与国家社会安定捆绑一起，使得广大工人从现存秩序的诅咒者而变为现存秩序的维护者（Dieter Schwab，2006）。

美国在2008年与20世纪30年代一样，并未削减社会保障开支。2008年2月起，美国采取一系列紧急法案、措施应对危机。在社会保障方面，主要是采取积极性的支持措施，包括大幅增加对社会救助的联邦政府拨款，核准慷慨的补助金，并延长失业保险金的领取期限，为较长时间无法找到工作失业者提供一定的经济安全保障，让失业者能继续享有医疗保险，以保护家庭收入、改进社会安全网（Gary Burtless，2009）。日本的社会保障制度运行也受到2008年金融危机的强烈影响，但其正面推动效应凸显，负面紧缩效应则相对消隐。由于以往的雇用保险无法保障最容易失业的非正规人员在失业期间的的生活，日本为应对危机扩大了失业保险的覆盖范围，2008年出台的《强化社会保障紧急对策》将非正规劳动者纳入社会保险（阿部诚，2010）。显然，危机时刻发展而非限缩社会保障的改革之路，起到了良好的经济效果、社会效果，维护了国家的长治久安，有利于全社会团结起来共渡危机。

## 结论

时至21世纪，经济危机仍然是社会保障制度改革、发展的重要动因。2008年发生的世界金融危机，再次使得各国的制度与主流思潮面临巨大挑战。危机下，社会保障制度何去何从，其方向并不明确。其经验教训有：

一方面，社会保障固然应当遵循可持续发展原则，但如果社会保障超越发展阶段，有可能陷入发展不可持续，甚至导致经济危机、政治危机的困境；另一方面，危机的发生、发展，往往对社会保障具有巩固强化、扩展效果。其根源在于，社会公众的安全需求与社会保障制度建设存在着正向关联。越是危机时刻，整个社会对社会安全、稳定预期的需求越是旺盛。危机导致失业人口大幅增加、通货膨胀严重，更

需政府加大投入，完善社会保障制度体系，提高社会保障水平。

必须意识到，社会保障诸项开支水平和变动，是衡量经济状况与危机情形的重要指标。当社会救助、失业保险项目开支大幅上升时，标志着失业率大幅提高和衰退期的到来。1930年前后，德国实行的社会保障紧缩政策加剧民众的强烈不满，导致社会严重动荡（姚玲珍，2011）。类似情形的反复发生表明，在经济危机到来时，强行紧缩社会保障开支、降低社会保障水平，实属南辕北辙，会产生严重的负面经济效果和社会效果。

社会保障制度建设与改革的首要目标和根本宗旨，是确保社会成员的“安全”，进而提升其幸福。为此，本文的结论是，经济危机时刻更应强化对公众基本需求的保障，政府与社会应合力推进社会保障制度的发展完善；与此同时，兼顾提升社会保障制度本身及其运行效率，削减不必要的开支和项目。

## 参考文献：

1. 郑秉文. 欧债危机下的养老金制度改革——从福利国家到高债国家的教训. 中国人口科学, 2011(5)
2. 姚玲珍. 德国社会保障制度. 上海人民出版社, 2011
3. 王琬. 德国社会医疗保险组织体制：发展、变革与绩效. 社会保障研究, 2011(2)
4. Nicholas Barr 著. 郑秉文, 穆怀中等译. 福利国家经济学. 中国劳动社会保障出版社, 2003
5. [日] 樋渡展洋. 现代日本社会保障制度的重建和政党政治的变动. 复旦大学日本研究中心编. 日本社会保障制度——兼论中国社会保障制度改革. 复旦大学出版社, 1996
6. [德] Claus Offe 著. 郭忠华等译. 福利国家的矛盾. 吉林人民出版社, 2006
7. 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨. 商务印书馆, 2000
8. [英] 贝弗里奇著. 劳动和社会保障部社会保险研究所组织译. 贝弗里奇报告——社会保险和相关服务. 中国劳动社会保障出版社, 2008
9. 黎建飞. 社会保障法（第3版）. 中国人民大学出版社, 2008
10. Dieter Schwab 著. 郑冲译. 民法导论. 法律出版社, 2006
11. [美] Gary Burtless. 经济危机背景下的社会保障：美国的经验. 社会保障研究, 2009(2)
12. [日] 阿部诚. 经济危机下日本的劳动和社会保障. 中国人民大学学报, 2010(1)
13. Jacques Attali 著. 林平译. 危机之后？中国文联出版社, 2009