

# 金融危机与社会保障

刘翠霄

(中国社会科学院 法学研究所,北京 100720)

**摘要:**从美国和东亚新兴工业化国家和地区的历史经验看,社会保障制度对于社会安全 and 经济发展具有非常重要的作用。经济危机一旦发生在社会保障制度不健全的国家,后果将比社会保障制度健全的国家要严重得多。近年,我国在完善社会保障制度方面做出不少努力,随着经济的不断发展,我国的社会保障制度的逐步完善,在面临危机之时,我国人民的福祉和权利也将会得到更好的保障。

**关键词:**金融危机;社会保障;社会保险法

**中图分类号:**D922.284 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6951(2010)02-0024-03

当金融危机和社会保障两个词语同时出现在人们脑海里时,人们首先联想到的是发生在20世纪30年代美国的金融危机和罗斯福新政以及1997年发生在亚洲的金融危机和它们的社会保障状况。

## 一、美国的金融危机与《社会保障法》

“新政”以前,美国没有国家出面组织的社会保障制度,保障是企业与职工之间的契约关系,国家只负责社会救济事业,以填补职业福利的空缺<sup>[1]</sup>。1929年到1933年世界性经济大危机给美国经济造成了严重的创伤,大批工厂倒闭,工人失业,1933年失业工人多达1500万,失业率达33%<sup>[2]</sup>。由于美国的社会保障制度是以职业福利为核心的,在企业倒闭、工人失业、工资下降的情况下,美国基本上成为一个没有保障的社会。在罗斯福总统上台的时候,美国的经济已经处于崩溃的状态。严重的经济危机和尖锐的劳资矛盾,极大地影响着美国的社会稳定。当时的美国城市随时可能发生暴动,各种法西斯组织已经出现。1933年罗斯福一上台,就制定并实施旨在摆脱危机、重振经济、缓和阶级矛盾的“罗斯福新政”。在罗斯福确立的政策目标下,美国1935年8月14日颁布了《社会保障法》,建立了政府组织的社会保障制度。社会保障制度是新政的重要组成部分,新政时期的社会福利法令超出了原来职业福利的范围,建立了福利与国家之间的联系。

对于那场罕见的金融危机发生的原因,学者们作出了种种解释。其中一种解释是,20世纪初的西

方国家就已经处于由生活必需品向耐用消费品的转变时期,但经过20年左右时间也没有转变过来,到了20世纪30年代爆发了经济大萧条。因此,这次经济大萧条是西方世界由生活必需品阶段向耐用消费品阶段转型引起的。耐用品消费时代的典型特征是消费支配着经济生活。要形成与耐用消费品时代相适应的消费模式,最基本的制度条件就是建立社会保障制度。在耐用消费品时代,人们花一大笔钱甚至借贷所购买的并不是生活必需品,而是耐用消费品。这就需要社会提供一种制度安排,使得他们对今后的生活有比较明确的预期,使他们敢于花掉手中的钱,甚至敢于借贷消费。否则,与耐用消费品时代相适应的消费模式就无法形成,耐用消费品的市场也就难以形成。这正是美国等西方国家在发生经济大萧条的困难时期开始建立社会保障制度的原因所在<sup>[3]</sup>。美国制定《社会保障法》的目的正是为了提高人们的消费能力,刺激总需求,以适应当时生产过剩的情况。足见美国的《社会保障法》是作为反经济危机的工具来使用的。

## 二、1997年亚洲金融危机与社会保障状况

社会保障制度对于国家经济安全的重要性还通过1997年发生在亚洲的金融危机得到充分体现。

第二次世界大战后不久,东亚新兴工业化国家和地区(包括新加坡、韩国、中国香港地区和台湾地区)普遍积贫积弱。为了迅速摆脱困境,实现“赶超型”的现代化,这些国家和地区普遍采取了“高增长,低福

收稿日期:2010-01-04

作者简介:刘翠霄(1946—),女,陕西合阳人,中国社会科学院法学研究所研究员,主要从事社会保障法研究。

本文是作者于2009年11月第19次中欧人权对话会议参会论文。

利的发展方略,以使经济发展的成本最低化,经济效率最大化。20世纪末,东亚新兴工业化国家和地区的人均收入都已经达到了9656美元这一世界银行制定的高收入国家和地区应当达到的水平。但是,在新加坡,20世纪50~60年代,社会保障制度的建立与恢复和发展经济相比,几乎处于微不足道的地位,社会保障制度覆盖面窄,实施程度差。20世纪70年代,是新加坡经济高速发展时期,由于仍然将经济增长置于首要地位,因而整个70年代中央公积金制度没有丝毫发展。在韩国,虽然经济有了大幅度发展,社会弱者的生活水平却没有得到实质性改善。直到1995年,韩国政府将社会保障范围强制性地覆盖到了农民、渔民和农村自雇人口身上。

东亚新兴工业化国家和地区以往轻视社会保障制度建设的危害性,在1997年亚洲的金融危机中得到充分地暴露。在这场危机中,数以千万计的工人和管理人员失去了职业,千百万低收入工人和新兴的中产阶级跌落到社会底层。韩国仅在1998年就有100多万人口失业。他们平时勤奋工作,拼命攒钱,当危机发生时,他们失去工作,储蓄贬值。东亚奇迹几乎在瞬间化为泡影。在西方福利国家,失业带来的不良后果是生活水平下降和自尊程度降低。而在没有成熟的社会保障制度的东亚国家和地区,失业往往意味着迅速跌入贫困的深渊。正如《2000年世界银行报告》评价的那样:“在危机前,东亚的社会安全网仅仅是个点缀。”<sup>[4]</sup>

### 三、它山之石的启示

从美国和东亚新兴工业化国家和地区的历史经验来看,社会保障制度对于社会安全 and 经济发展具有非常重要的作用。谁都不希望经济危机的发生,但是,谁又能保证经济危机不会发生以及预料经济危机在什么时候发生呢?经济危机一旦发生在社会保障制度不健全的国家,后果将比社会保障制度健全的国家要严重得多。

众所周知,拉动经济增长的“三驾马车”是指出口、投资和消费。在我国,长期的经济增长主要依靠投资和出口带动。在发生全球性金融危机、出口市场开始“过冬”以及基础设施投资基本到位的背景下,推动经济增长的着眼点必须依靠扩大内需了。在我国,一方面,经济已经进入耐用消费品时代,迫切需要与此相适应的消费模式;另一方面,在最需要社会保障制度的时候,我们的社会保障制度却很不完善。我国居民的储蓄率仅2008年前三季度就超过20万亿元,居世界之首。然而,没有明确稳定的社会保障预期导致人们产生经济上的不安全感,人们只能通过多攒钱的方式来预防可能出现的生活风险,尤其是具有极大消费潜力、又缺乏社会保障保护

的8亿农民。消费不足的后果是延缓经济复苏、阻碍经济发展。

建立社会保障制度,就能够使人们依据制度的规定对自己的生活作出安排,促进有效市场需求的形成,尤其是有利于耐用消费品市场的形成,进而促进经济的发展。为此,国家在完善我国社会保障制度方面作出如下努力:

2008年11月5日,温家宝总理主持召开了国务院常务会议,会议确定了进一步扩大内需,促进经济增长的十项措施。其中,加快医疗卫生事业发展、提高低收入群体等社保对象的待遇水平、增加城乡低保补助、提高企业退休人员基本养老金水平、提高优抚对象生活补助标准是十项措施中的重要内容。2009年4月13日,国务院新闻办公室发布了《国家人权行动计划(2009-2010年)》。这是我国第一次制定国家人权行动计划,受到国内外广泛关注。其中,保障人民的经济、社会、文化权利;发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享;着力解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居是行动计划的主要内容之一。为了贯彻国务院扩内需、促增长的战略措施以及实施《国家人权行动计划(2009-2010年)》,自2008年底以来,国家出台一系列旨在健全完善社会保障制度的政策和法律法规。

(一)第一部《社会保险法(草案)》交付全民讨论

一审《社会保险法(草案)》在吸纳了常委委员、人大代表、地方和部门意见对草案进行了适当调整以后,形成二审《社会保险法(草案)》。二审《社会保险法(草案)》于2008年12月28日交付全民讨论,2009年2月15日公开征求意见结束。各界群众针对《社会保险法(草案)》共提出70501条意见<sup>[5]</sup>。二审草案在与现行养老保险制度相比,有以下几个方面的明显进步:

1. 规定养老保险关系可以转移接续。即:规定个人跨地区就业的,其基本养老保险关系随本人转移,个人退休时,基本养老金由退休地统一支付。这就清除了劳动力自由流动的主要障碍。
2. 规定基本养老保险基金实行省级统筹,逐步实行全国统筹。对此,国务院已提出明确目标,即:2009年底全国范围内全面实现养老保险基金省级统筹,2012年实现全国统筹。
3. 规定扩大医疗保险覆盖范围。即:“基本医疗保险包括职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗。这一规定体现出国家(政府)承担起全民的医疗保险责任。”
4. 工伤保险的规定体现了“以人为本”的治国理念。

第三十七条第 1 款规定：“职工所在用人单位未依法缴纳工伤保险费的，不影响个人享受工伤保险待遇。发生工伤事故的，由用人单位支付医疗费用；用人单位拒不支付的，从工伤保险基金中先行支付。”这一规定为劳动者的健康权和生命权提供了有力的法律保障。5. 为参加社会保险的劳动者设立了社会保险号码。即个人社会保障号码为公民身份号码。

(二) 人力资源和社会保障部拟定了《农民工参加基本养老保险办法》

《农民工参加基本养老保险办法》于 2009 年 2 月 5 日公开征求意见，2009 年 2 月 20 日征求意见结束，历时 15 天。办法从农民工就业的特点出发，从以下几个方面对农民工参加基本养老保险作出了不同于城镇职工的规定：

1. 适用范围。在城镇就业并与用人单位建立劳动关系的农民工。2. 缴费比例。用人单位缴费比例为 12%；农民工个人缴费比例为 4% 至 8%，均低于城镇企业职工缴费比例。3. 养老保险关系可以转移接续。4. 规定了养老保险待遇领取条件和程序。即缴费年限累计满 15 年以上（含 15 年）者，符合待遇领取条件。

(三) 出台《新医疗保险改革方案》

2009 年 4 月 7 日发布的《国务院关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009 - 2011 年）的通知》指出，三年内主攻五项改革，其中一项是：加快推进基本医疗保障制度建设，扩大基本医疗保障覆盖面，提高基本医疗保障水平，规范基本医疗保障基金管理，完善城乡医疗救助制度，提高基本医疗保障管理服务水平。新医改实施方案的进步表现在：1. 扩大医疗保险覆盖范围。主要是消除医疗保险网的“漏网社会成员”，具体措施是用两年左右时间，将关闭破产企业退休人员和困难企业职工纳入城镇职工医疗保险，并在 2009 年全面推开城镇居民医疗保险制度。2. 加大政府财政投入力度。政府财政投入的增加表现在两个方面：一方面是，2010 年各级财政对城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗的补助标准提高到每人每年 120 元。另一方面是，各级政府共拨 8500 亿元，其中中央政府投入 3318 亿元，用于基本医疗保障制度建设和基层医疗卫生服务体系建设。3. 提高医疗保险待遇标准。城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险最高支付限额分别提高到当地职工一年平均工资和居民可支配收入的 6 倍左右，新型农村合作医疗最高支付限额提高到当地农民人均纯收入的 6 倍以上。4. 将疾病预防提上议事日程。5. 建立异地就医结算机制。为退休后投奔子女、派驻到其他城市工作、进城务工等，解决异地就医结算难的问题，建立异地就医结算机制。

#### (四) 重建农民养老保险制度

按照党中央的部署，各地根据当地实际情况和经济发展水平，从 2008 年开始重建农民养老保险制度。

在重建农民社会养老保险制度的问题上，目前虽没有国家层面的法律法规出台，但是，北京、上海、西安、浙江、江苏等省、市根据中共十七届三中全会提出“贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续原则，加快建立新型农村社会养老保险制度”的精神，已率先制定了“农民社会养老保险”的地方性法规。这些法规在汲取 1992 年“县级农村社会养老保险基本方案”经验的基础上，制定出了新的、具有社会保险性质的规范性文件。以 2007 年 12 月 29 日北京市政府审议通过的、自 2008 年 1 月 1 日起实施的《北京市新型农村社会养老保险试行办法》为例，重建后的养老保险制度具有以下特点：一是选择了“责任分担型”现代社会养老保险模式，即“个人账户养老金和基础养老金”相结合的制度模式，2008 年，市区两级财政补贴的基础养老金标准全市统一为每人每月 280 元；二是实行“老人老办法、中人中办法、新人新办法”的分段计发办法；三是规定了缴费时间和费率，缴费时间为每年的 1 月 1 日至 12 月 20 日，最低缴费标准为上一年度本区县农村居民人均纯收入的 10%；四是规定了养老保险关系城乡可以转移接续。北京市劳动和社会保障局于 2008 年 1 月 24 日发布了《北京市新型农村社会养老保险试行办法实施细则》，实施细则对办理养老保险的手续、享受待遇条件、领取待遇手续等问题作出了更为详细明确的规定，为试行办法的实施提供了有力的保障。

随着我国经济的不断发展，我国的社会保障制度将不断完善，即使将来发生经济危机，我国人民的福祉和权利也将会得到更好的保障。

#### 参考文献：

- [1] 顾俊礼. 福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究 [M]. 北京：经济管理出版社，2002. 247.
- [2] 李珍. 社会保障理论 [M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2001. 4.
- [3] 孙立平. 断裂——20 世纪 90 年代以来的中国社会 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2003. 36, 41.
- [4] 顾俊礼. 福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究 [M]. 北京：经济管理出版社，2002. 335, 352 - 353, 347.
- [5] 新华网 2009 年 4 月 19 日.
- [6] 上海证券报，2009 - 04 - 08.

责任编辑：邵东华