

试论社会安全网

朱 玲

【提要】 社会安全网,由具有保险、救助和服务等防范风险功能的正规和非正规制度构成。安全网的组合、保障项目的覆盖面和保护水平等等,既取决于特定社会的经济、政治、文化乃至自然地理状况等因素,又取决于政府的干预程度。转型国家的社会保护措施负有沉重的政治使命,此时的安全网只能以应急措施与制度建设并进的方式进行重构,以便维持最低水平的经济安全和最低限度的社会公平,从而保持社会的稳定。

【作者】 朱 玲 中国社会科学院经济研究所副所长、研究员。

安全是人类生存的一项基本需求。迄今为止所产生的各种保险或保障方式,原本都是出于人类规避自然、经济和社会风险的需求。人们面临的风险越大,这种需求就越强烈。在从计划经济向市场经济转变的过程中,绝大多数国家都经历了校正价格扭曲、调整经济结构和资源配置等一系列改革,以往背负的隐性通货膨胀和就业不足的压力由此而变为公开的难题,给国民目前生活和未来前景增添了更大的不确定性。然而,原有的社会保护体系恰在此时或是瘫痪,或是不能满足转型期所产生的需求。这种情形显然孕育着难以估量的社会危机。及时调整社会保护体系,建立健全新的社会安全网,既是社会稳定的需要,又是经济改革成功的一个前提。

这里所说的社会安全网,指的是由那些具有保险、救助和服务等防范风险和不确定性功能的正规和非正规制度构成的社会保护体系。此处避免使用“社会保障”(Social security)这一词汇,是因为它在当今中国经济改革理论和政策研讨中时常被误用,或是与社会保险(Social insurance)概念相混淆,或是与社会保护(Social protection)范畴相等同(张力之,1997)。其实,社会保障制度只是在现代工业国家才占据了社会保护体系的主导地位,是大工业的产物,社会保险只是其中的一个组成部分(赵履宽、李舜萱,1994)。目前工业国家的社会保障制度之所以在中国备受推崇,多半是因为与此有关的研究主要是从城市工业国有企业改革的角度出发的(“中国社会保障的体制选择与经济分析”课题组,1994)。如果把视野扩展到整个社会,构成安全网的诸多保护手段显然远远超出了社会保障的范围。无论是以往的传统农业社会,还是现存发展中国家的乡村,都缺失社会保障制度,然而那里却不乏其它防护措施来保障其成员的生存安全。如此看来,与社会保障制度相比,社会保护体系是外延更宽、内含更具一般性的概念。

此处指出这一点,并非是试图通过抠字眼来避免语意错乱,而是因为对于中国这样一个具有二元经济特征的国家,社会保障概念不足以涵盖必然存在的传统保护措施。只提“社会保障体制改革”而忽略它在整个社会保护体系的位置,难免会因缺乏对全局的把握而头疼医头、脚疼医脚,丧失整合城乡社会安全网的良机,而且还容易堵塞人们依据中国国情进行制度创新的思路。因此,在对经济转型这一特定时期的社会保护体系调整问题展开讨论之前,有必要说明

社会安全网的一般构架及历史性。

1. 社会安全网的构成

为了方便刻画社会安全网的构架,本文还是从社会保障制度谈起。根据国际劳工局的定义,社会保障制度即社会通过一系列公共措施为其成员提供保护,以帮助人们安全渡过由疾病、生育、工伤、失业、残疾、年老和死亡而造成的收入下降或缺失的难关。这一制度由社会保险、社会救助、补贴和社会服务,以及其它辅助和补充计划所组成(ILO,1984)。该定义中有一个关键词值得注意,那就是“公共措施”,它可以理解为国家以公共政策为手段进行的干预。那么在没有采取公共措施的情形下,社会又是怎样为成员提供保护的呢?

已有的研究表明,在远古时期,人类有氏族集团将所获猎物分配给狩猎失败者的生存保护措施;到以自耕农为主体的农耕时代,家庭保障成为最主要的安全手段,左右邻里和亲朋好友之间的互助则是对家庭保障的有效补充;随着手工业和商业的兴起,自助性的同业者组织或行会发挥了对非农从业人口的保护作用(Gabler Wirtschafts Lexikon,1988)。在西欧封建社会,农奴为封建主劳作,封建主则在农奴丧失劳动能力时提供衣、食、住所等基本生活保障。中世纪末,连年战乱和天灾、瘟疫造成了农村人口的大迁移,农奴对封建主的人身依附关系开始解体,教会组织的慈善活动对弱势人群的保护作用日益加强。此后,伴随着工业革命的来临与进展,慈善性和非慈善性的救助活动与人口流动范围一起扩大,由教区突破到市镇,然后扩展到地区,乃至整个主权国家。这一发展过程先是表现为封建领主责任的衰落和教会作用的崛起,继而是新兴的世俗地方政权取代封建主的责任,接替教会和行会的作用,使社会保护作为主权国家的系统政策出现(周弘,1998)。

与西欧封建主和农奴之间的责任、权利关系不同,中国当时的地主虽然也有荒年施粥放赈的行为,但那仅仅是对国家救灾救济职能的补充。在以中央集权制为特征的中国,政权组织早已发挥着保护生产、谋求经济安全的作用。虽然这一背景并未孕育出社会保险制度,但由于政权的操作有效地覆盖了家庭和邻里保障难以企及的灾荒救助领域,使中国社会保护体系的演进独具特色。且不提隋唐以来有关仓廩制度运作的详细记载,仅是法国学者威尔(Will)最近对18世纪中国荒政的研究,便为此提供了一个生动的例证(Will,1990)。

在上述的各种安全措施中,有的以法律条文规定下来,成为正规制度,例如社会保险、社会救助和公共补贴;有的则并无法律规定,但是为绝大多数人所遵守,可视为非正规制度,例如邻里互助和其它自助性合作保护行为。参与实行这些保障措施的机构有政府部门(如社会救济系统)、非政府组织(如宗教慈善机构)和其它救援组织及家庭、个人。在历史的长河中,有的保障措施逐渐衰落乃至消失,例如原始部落和封建庄园的生存保障方式;有的伴随着人类的发展保留至今,依然具有不可忽视的生命力,例如家庭保障和互助合作,以及宗教和非宗教的慈善行动;有的逐渐成长、完善,例如由先后出现恰似七巧板一样的救济和补贴,以及工伤、医疗和养老保险等拼装而成的社会保障制度(ILO,1984)。正是这多种多样的安全设施,联结成一个社会的保护体系。若以示意图表现出来,构架便如同一张安全网(见图1)。

图1所描绘的仅为一般构架,一是因为图中所列举的安全设施不可能穷尽人类丰富多彩的保障方式。二是由于在不同时代各板块的重要性均有差异,例如社会保障和家庭保障在一定程度上具有此消彼长的关系。三是不同国家的社会安全网结构亦各具特色,例如在欧美,家庭保障和邻里互助已无关紧要,社会保障则占压倒优势,而慈善行动只是在扮演配角。相形之下,在具有二元经济特征的发展中国家,社会保障的覆盖面极为有限,大多数人不得不依赖于家庭

保障。四是对于特定社会的不同人群,能够利用的安全措施组合也不可能一致。例如,个人储蓄和保险对于富人即可足矣,可是对于处在贫困线以下的人们,救济和补贴却是不可或缺的生存保障。

2. 影响社会安全网构建的因素

从以上对社会安全网构架的讨论中不难看出,决定任何一个社会或国家占主导地位的保护方式的因素首先是其特有的经济状况。不难设想,除了个人储蓄以外,所有其它安全措施本质上都以人与人之间的互助互济、分担风险为前提。可是在何种规模的人群之内、以何种方式来分担风险,则在很大程度上出自于生产方式的内在要求。

家庭保障之所以成为以自耕农为主体的传统农业社会最主要的安全手段,就在于家庭是此类社会最基本的生产组织,人们所从事的生产活动绝大多数都与土地相联系,人口流动性较低;人们所使用的生产工具也很简单,造成人身伤害的可能性较小。在这种情况下,家庭有可能通过成员之间以血缘为纽带连结起来的权利和义务关系,凭借土地的收获来行使养老抚幼、救困解危等生存保障职能。

在迈向城市化和工业化的漫长历史进程中,家庭保障对于大规模出现的无地流动人口的生存危机显得无能为力,而这些从事非农活动的人们,尤其是产业工人,受伤、染病和失业的风险比自耕农大为增加,非血缘关系的互济互助方式在远远大于家庭和家族规模的人群之中应运而生。历经多种保护方式的演进,到如今社会保障计划的设立和发展在各国都成为不可逆转的趋势(见表)。社会保障,顾名思义就是在全社会范围内或曰在所有社会成员之间实现风险分担、互助互济。正是在这个意义上,有的学者直接把“社会团结”(Social solidarity)作为社会保障的代名词(International Social Security Association, 1994),有的则把它视为社会保障制度的思想基础(Schulin, 1995)。

事实上,公众对“社会团结”这一道德理念的认同,是任何一种社会保障计划得以通过立法强制实行的前提。社会团结一词在欧美文化中所表达的内容与它在中文里的一般含义不同,并非专指人们同心同德和睦相处,而是指个人出于利己的目的而必须利他的一种权利和义务关系。它意味着经济状况较强的人群资助较弱的人群、健康人群资助伤病人群、青年人资助老年人、无子女家庭资助有子女家庭等等。每一个人在一生中都有可能落入上述任何一种弱势境地,需要正处于强势地位的人群帮助。为此,当处于强势状态时就必须履行贡献资源、帮助别人的义务。在中国“我为人人,人人为我”这句话所表达的意思也大致如此。问题是即使人们认同这一理念却不见得全都自愿履行对他人或对社会的义务,搭便车的行为反倒更接近人类利己



图1 社会安全网的一般构成示意图

表 世界社会保障制度的发展(按保障项目分类的国家数目)*

项目种类	1940	1949	1958	1967	1977	1987	1997
任何一种项目	57	58	80	120	129	141	172
养老、残疾和死亡	33	44	58	92	114	130	166
疾病和生育	24	36	59	65	72	84**	111***
工伤	57	57	77	117	129	136	164
失业	21	22	26	34	38	40	68
家庭补贴	7	27	38	62	65	63	86

* 表中的数据并不是所有设立了有关社会保障项目的国家的总数,仅包括那些信息足够用于撰写国别提要的国家的数目。 ** 包括既有病假补贴又有产假补贴的国家,还包括澳大利亚。该国虽有病假补贴和医疗保健计划,但把产假补贴归为雇主支付的优惠待遇一类。 *** 在这 111 个提供病假和产假补贴的国家中,有 93 个还设立了医疗保健和住院治疗保障项目。

资料来源:Social Security Administration (1997),Social Security Programs Throughout the World, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C.

的本性。因此,社会团结所包含的责任关系必须通过法律来强制实现。通常的情况是,个人和企业依据法定的规则缴费纳税,政府亦按既定的比率向一些保障项目拨款,并承担通过收入再分配保证社会成员获得其法定权利或经济安全的责任。基于这种理解,它们三者被称为“社会伙伴”(Ron, Abel-Smith and Tamburi, 1990)。当然,非强制性的保险计划或自助组织在各国都受到鼓励,可是此类制度往往趋于排斥保障需求最迫切的高危人群。相形之下,强制性的保障计划不仅因为其包容的人口规模较大而具有更雄厚的筹资能力,而且由于避免了“逆向选择”的现象,使每个当事人的保障程度得以提高。因此,强制性计划一般适用于保障社会成员与经济发展水平相适应的最低限度的生存需求。保护生产、维持经济安全和社会稳定既是政府的责任,又是社会保护体系的基本功能。因此,社会安全网的组合、保障项目的覆盖面和保护水平等等,必然直接受政府干预程度的影响。就社会保护领域而言,从保护劳动力的角度来看,它主要包括工伤、疾病、养老、失业、死亡和生育;从扶助弱势人群的角度来看,它主要包括资助残疾人、妇女儿童、老年人群、困难家庭和灾民(见图 2)。在发达工业国家,这些领域及相关人群一般由三种类型的保障计划来覆盖。

与就业相关的项目。主要是通过社会保险制度覆盖劳动保护取向的领域,其支付水平对于一个国家劳动力价格的高低乃至产品的国际竞争力有着直接的影响。养老保险和健康保险是社会保险制度中开支最大的项目,在这两个领域,除了社会保险项目赋予投保人最低水平的收入保障和服务外,企业通常还会出于人才竞争的目的,对雇员提供附加私营保险作为激励措施。这一层职业保障在有的国家只是企业的自由选择(如美国);在有的国家则被纳入社会再分配范围(如英国和瑞典)。后一种无疑意味着政府承担了超出满足社会最低需求的责任,由此而提供的优惠正是中国人所理解的“福利”。可是把职业福利变为社会福利显然降低了它原有的激励作用,侵犯了企业和个人的选择自由。这恰恰是一些面临福利危机的国家 80 年代中期以来进行福利改革的一个要点(周弘, 1998)。

普及性的项目。此类项目亦称人口项目,运作特点在于以统一的现金津贴支付给居民或国民,而不考虑其收入、财产和就业状况。它通常包括付给特定年龄界限以上的人群的养老金,发放给伤残工人和军人、遗属和孤儿的抚恤金,以及给予多子女家庭的补贴等等(Social Security Administratin, 1997)。

以家庭经济情况调查为前提的救济项目。这种项目实施的原则,是以特定社会的生存标准衡量申请人或家庭已有的资源,由社会行政部门在法律许可的范围内确定救济金的类型和救济水平。这种项目的受益者显然为低收入人群,多半是那些未被就业相关的保障项目覆盖或虽然被覆盖但所得到的保险金加上个人或家庭已有的资源,依然不能满足生存需求或一些特殊需求的社会成员。这种项目,往往被称为社会保障制度的最后一道屏障。第二类和第三类项目,可以说是对应于图 2 所示的扶助弱势人群取向的安全措施。

从理论上讲,这三类保障项目的设计可谓天衣无缝,由它们连结而成的安全网可以从不同方面对社会成员提供保护,以使受益人群免受生存危机的磨难(Roesner,1995)。可是在实践中事情并非总是如同预想的那样完美。以世界上经济力量最雄厚的美国为例,那些 80 年代从非洲移入的人口,虽然取得了国籍成为美国公民,可是由于受教育水平太低而

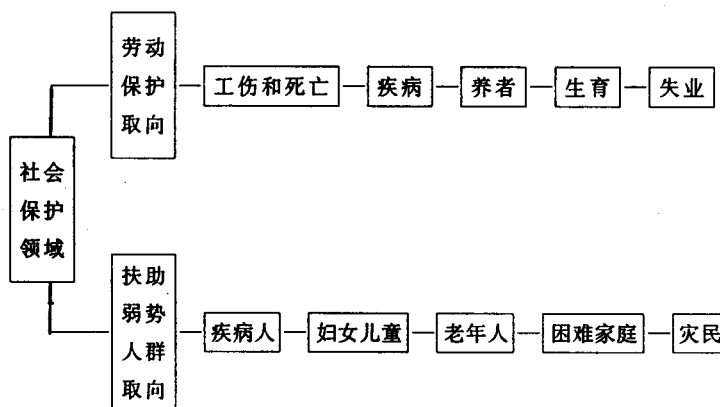


图 2 不同取向的社会保护领域

找不到就业岗位,因此不可能从与就业相关的保障中获得收入补贴;他们中的大多数并不属于鳏寡孤独和残疾人群,故而不符合获得普及性津贴的条件;领取社会救济金的最长期限是 5 年,然而有相当一部人在连续 5 年接受救济之后还是找不到工作或者找不到使收入达到社会最低标准的工作,于是成为落在社会保障覆盖面之外的贫民,只可能从宗教或非宗教慈善组织获得救济。这也是为什么在美国这样具有发达社会保障制度的现代工业国家依然保有非政府济贫方式的原因,该国的社会安全网显然也如图 1 所示的那样由多种安全措施构架而成。

这个例子虽然有些极端,可是它能够大致说明就业失败的个人或群体被社会保障制度遗漏的可能性,或多或少地表现出此类制度的局限。人们也许要问,如果不规定社会救济期限,这一制度的局限性不就克服了吗?由此即可引伸到影响社会安全网构建的另一类因素,即一个社会占主导地位的经济思想、价值取向和政治制度。如果一个社会占主流地位的经济思想是主张在资源配置和收入分配方面最大限度地发挥市场作用,最小限度地采取政府干预,其社会政策的制订必然趋于设置某些界限,以便防止有工作能力的人由于依赖社会而失去主动性;其保险计划的设计必然隐含着鼓励受益群体努力工作、多做贡献的激励机制;其救助制度的安排也必将带有刺激受益者尽可能早日自食其力的设计。倘若不是这样,社会保护体系的构造可能便是另外一番光景:国家也许因承担过多的责任而使财政不堪重负;个人由于能够获得较多与其贡献脱钩的收入和服务而减弱甚至放弃工作努力;特别是处于强势经济状态的人们,当发现被社会“平调”而去的收入份额太高时,往往也会失去竞争和进取的热情。所有这些反应造成的结果,将是全社会经济效率下降、社会保障项目长期收不抵支,最终陷入运转危机。这大致可以说是计划经济国家社会保障制度的写照,而且也是北欧和西欧发达国家所遇到的一个程度不等的难题。

问题是北欧和西欧国家虽然与美国相比较更多地采用了国家干预,可是却从未排除过市场

经济,为何竟也像计划经济国家一样患上“福利病”呢?一些学者认为这是某些国家政党之间政治竞争的副产品。为了竞选执政,政治家们无不以确认新的社会问题和许诺附加或提高原有的福利待遇来赢得选票,以致社会保障支出持续扩大。例如在奉行社会主义市场经济原则的联邦德国,仅仅是出于社会保障的目的而用于再分配的资源已占国民生产总值的30%以上(Lachmann,1995)。值得注意的是,福利待遇一矣制订,便易增不易减,即使削减某些计划有利于经济增长并最终使受到损失的人们得到更大的收益,主张降低国民福利待遇的政治家们还是不得不面临落选的风险。

如果说现代工业国家由于各自人文、地理、经济、政治、文化、道德、伦理、法律和行政等因素的差别,使它们的社会保障制度设计各不相同,这些国家与发展中国家和转型国家在社会保护体系的构成、保障项目的组合、每种项目的覆盖面和支付水平、资源筹集规则和管理方式等方面的差异就更大。即使是一些以本国社会保障制度自豪的学者也意识到,发达国家的制度对发展中国家不适用(Queisser and Schmidt,1995)。就一般发展中国家而言,其社会保护体系具有以下突出特点:第一,社会保险制度覆盖面很小,受益者仅限于正规经济部门,即城市现代工业和商贸服务产业以及政府部门。例如在印度,从业人员达3.4亿,养老和医疗保险计划仅覆盖正规部门3000多万雇员,覆盖面不足就业者总数的1/10。第二,设立的保险项目较之发达国家要少,各国依照具体的经济发展程度、各行业对经济增长的重要性、工会的力量强弱和意愿等因素,选择管理成本较低的保险项目。例如非洲的喀麦隆,目前仅设立了医疗保险计划(ILO,1995)。第三,普及性保障项目和以收入调查为前提的社会救济项目都很薄弱,由于财政资源拮据,难以对大规模存在的贫困人群提供援助。贫困人群主要是在非正规部门(即农业和其它传统手工业、零售业和服务业)就业的自雇者、雇员、临时工及其家庭成员。70年代以来,多数发展中国家的政府在城乡同时推行扶贫计划,以反贫困项目作为对非正规部门就业人群及其家庭的社会保护措施,或者说以此作为构筑社会安全网的环节。扶贫计划主要由公共工程(以工代赈)、就业培训和信贷项目组成,目的在于增加贫困人群获得资产和就业的机会,从而提高他们的收入。这些项目由于与以往的普及性保障项目和社会救济项目不同而被称为“安全网”(Graham,1995;Subbarao,Braithwaite and Jalan,1995)。当然,在本文定义的社会安全网框架里,它们只不过是区别于补贴和救济的一种社会援助方式。第四,扶贫计划的目标人群是生活在贫困线以下的人口,那些游离于社会保险和扶贫计划之外的低收入人群,主要还是依赖于传统的家庭保障、亲友相助以及其它非正规合作方式来分散风险。

当前,“转型”和“改革”在国际社会成了常用词。一些进行经济结构调整的国家,如智利、玻利维亚、秘鲁、塞内加尔和赞比亚,即被视为正在从事经济改革的转型国家(Graham,1995)。本文提到的“转型国家”,则专指从计划经济向市场经济过渡的国家。这其中,前苏联和东欧国家在转型伊始都不同程度地经历了经济急剧下滑、通货膨胀和失业压力迅速加大的困难局面。此时原有的社会保障制度难以为继,新创立的社会保险计划运转不灵。在改革中设立的保险项目以缴费或储蓄为前提,可是大量突然陷入低收入或贫困阶层的居民却无以缴费,不少经营困难的企业也无能供款。因此,被称之为“社会支持”的救济和补贴项目成为转型过程中应急的保障手段。在此期间,社会保护措施负有极其沉重的政治使命,即维持最低水平的经济安全和最低限度的社会公平从而保持社会的稳定。

中国虽然自改革以来一直保持着令人瞩目的高速经济增长,可是所承负的巨大人口负担、所面临的失业和就业不足的压力并不亚于印度(The World Bank,1997)。更有甚者,中国的人口老龄化速度比印度还快,其它诸如通货膨胀之类的经济难题也不比前苏联和东欧国家少。然

而,中国社会保障体系既有一般发展中国家的弱势,又包含其它转型国家曾经有过的弊病。因此,对应于中国经济改革的社会安全网构建有着双重的难题,同时也面临着社会整合的机遇。在这一背景下的制度选择必然要从多种角度考虑:第一,在经济全球化的态势下,中国的社会安全网必须保留灵活性,做到既能够保护社会,又能够适应国内外市场竞争的需要。为此,有必要在设计改革方案时,把政府的作用严格地限制在基本社会保险的领域里,同时通过法律、法规和政策鼓励,调动企业、村落、家庭、个人及其它社会机构的作用。第二,社会保障项目的设计应包含有利于劳动力流动、促进二元经济整合的机制,例如,无论是城市居民还是乡村人口,可以用就业身份划线(雇员、雇主和自雇者),以便确定其权利和义务。第三,社会保障行政权力的安排,必须有利于消除部门垄断,减少地区差距、加强国家统一。第四,转型中的社会保障只能以应急措施与制度建设并进的方式实现,即将扶贫项目、救济措施、再就业工程的实施与社会保障制度改革相结合。

参 考 文 献

1. 张力之:《中国社会保障研究述评》,《社会学研究》,1997年第2期。
2. ILO (1984), Introduction to Social security, Geneva.
3. “中国社会保障的体制选择与经济分析”课题组:《社会保障:经济分析与体制建议》,《改革》,1994年第5~6期。
4. 赵履宽、李舜萱:《走出社会保障问题上的认识误区》,《改革》,1994年第5期。
5. 周弘:《福利的解析:来自欧美的启示》,上海远东出版社,1998年。
6. Gabler Wirtschafts Lexikon (1988), “Sozialversicherung”, “Sozialpolitik”, p1557~1575, Gabler Verlag, Wiesbaden.
7. Will, Pierre-etienne (1990), Bureaucracy and Famine in Eighteenth-Century China, translated from the French by Elborg Forster, Stanford University Press, California.
8. Ron, A. .B. Abel-Smith and G. Tamburi (1990), Health Insurance in Developing Countries, International Labour Office, Geneva.
9. International Social Security Association (1994), Restructuring Social Security in Central And Eastern Europe, Geneva.
10. Schulin, B. (1995), “Solidarity and Subsidiarity”, in W. Lachmann and H. J. Roesner (eds.), Social Security in Social Market Economy. Printed in Germany by Druckerei Franz Paffenholtz GmbH, Bornheim.
11. Roesner, H. J. (1995), “The Origin and Structure of the System of Social Security in the Federal Republic of Germany”, in Lachmann and Roesner (eds.).
12. Lachmann, W. (1995), “The Genesis and Principles of Social Market Economy”, in Lachmann and Roesner (eds.).
13. ILO (1995), Gender, Poverty and Employment; Turning Capabilities into Entitlements, Geneva.
14. Queisser, M. and Schmidt, S. (1995), “Social Security in Developing Countries”, in Lachmann and Roesner (eds.).
15. Subbarao, K. , J. Braithwaite and J. Jalan (1995), “Protecting the Poor during Adjustment and Transitions”, WP, ESP Discussion Paper 63, The World Bank, Washington D. C.
16. Graham, C. (1995), The Politics of Safety Nets, Brookings Institution. The World Bank (1997) Old Age Security; Pension Reform in China, China 2020 Series, Washington D. C.

(本文责任编辑: 朱 犁)