

社会保障制度改革国际经验与教训

2015 年 03 月 31 日 08:00:00

来源：《求是》2015/07 作者：郑秉文

http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2015-03/31/c_1114786903.htm

核心要点：

■ 社会保障制度作为现代工业化社会化解各种社会风险的重要制度手段，对外支撑企业竞争力和国家竞争力，对内是社会稳定器和安全网，是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。

■ 多层次社会保障是指除了国家举办的社会保险制度，还需建立来自财政转移支付的社会救助制度和普惠型社会保护制度。

■ 发达国家投资体制改革的目的是为了利用市场机制的方式来提高基金的收入能力和支付能力，以此达到保持当代参保人较低的缴费比例、减轻人口老龄化导致未来参保人缴费增加的经济压力和实现代际公平的长远考虑。

■ 就业是民生之本，保民生就是保稳定。20 世纪 90 年代以来，欧洲社会保障改革的主要方向之一就是促进就业。

■ 在经济发展处于上升时期待遇水平发展较快，有些国家甚至出现福利赶超，它们当时没有意识到经济增长进入稳态后的福利刚性问题，也没有意识到政治家为竞选的需要而作出的过多承诺和大包大揽迎合了选民的民粹主义，实则超越了经济发展水平。

社会保障制度作为现代工业化社会化解各种社会风险的重要制度手段，对外支撑企业竞争力和国家竞争力，对内是社会稳定器和安全网，是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。目前，我国已建立起一套完整的社会保障制度体系，但这一制度体系还存在一些突

出问题。如何结合中国国情,汲取国际上社会保障制度建立和改革正反两方面的经验和教训,不断完善我国社会保障制度,是一个重大理论和实践课题。

社会保障制度的发展概况

社会保障制度起源于 19 世纪末的欧洲。130 多年来,世界各国经济社会发展不断加快,人口结构中老龄化、少子化问题逐渐凸显。在这一历史进程中,许多国家不断对社会保障制度进行改革、完善,使之适应发展变化了的社会现实,保障公民基本生活,维护社会稳定。

在国际劳工组织下辖国际社会保障协会统计的 170 个社会保障制度(国家)中,依社保制度的建立时间可分为三个批次,这三个批次的社会保障制度均在不断改革完善之中:第一批次是欧美等发达国家及部分南美洲前殖民地国家,它们在二战之前就建立起社会保障制度;第二批次是二战结束之后的 20 世纪 50 年代,在欧洲福利国家的带动下,非洲前殖民地国家和一些亚洲国家建立起社会保障制度;第三批次是 90 年代以来,一些实行改革开放的发展中国家和转型的前苏联东欧国家建立起社会保障制度。

在社会保障制度演进与改革的历史进程中,几代人的智慧结晶和上百个国家的不断试错对后人而言是一部百科全书,所谓后发者可以先至,就是因为读“书”可以明理;尤其对大国而言,虽然社会保障具有建设周期长和投入成本大等特征,但只要善于读“书”且能吸取国外经验教训,就可以走出大国的后发优势之道。

社会保障制度的国际经验

社会保障制度建设得好,就能成为国家治理和社会稳定的重要抓手,促进经济社会繁荣、安定;反之,社会保障可能成为经济社会效率低下甚至社会动荡的诱因。国际上,社会保障制度建设有一些重要经验教训值得注意。

社会保障体系应成为国家治理体系的子系统。世界各国的社会保障制度差别很大,有的社会保障制度不仅没有成为社会稳定器,反而经常诱发社会不满,甚至成为社会动荡的导火索。而有些社会保障制度在战后 70 年里很少诱发社会抱怨和社会运动,成为名副其实的社会安全网。造成这一区别的一个重要原因就是社会保障制度是否成为国家治理体系的子系统。以美国为例,无论是对底层民众,还是政府公务员,或是自由职业者与中产阶层,社会保障制度已成为社会团结的粘合剂和国家治理体系的子系统,成为各阶层忠诚于国家和支

持政治制度的媒质。例如，美国社会保障对老年群体的反贫困效果十分明显，老年贫困率仅为 9%，但如果没有社会保障就高达 47%。

社会保障制度的多层次建设日益受到重视。多层次社会保障是指除了国家举办的社会保险制度，还需建立来自财政转移支付的社会救助制度和普惠型社会保护制度。此外，要大力发挥市场作用，借助税收优惠的杠杆，鼓励企业举办各种补充性制度和福利计划，引导个人购买各种个性化金融产品。希腊的例子表明，国家举办的单一层次或一支独大的制度结构不可能满足所有人，其结果是事倍功半：财政不堪重负，国家承受较大压力；福利层次越单一，就越依赖国家，由此陷入恶性循环；形成“端起碗来吃肉，放下碗来骂娘”的社会文化。多层次制度下，福利来源渠道是多元的，总体福利水平并不差，且每个阶层都可找到与之对应的制度层次，他们各得其所，各有其位。所以，能够成为国家治理体系子系统的社会保障制度一定是多层次的。

缴费型与非缴费型计划的制度边界和功能定位应予以厘清。从经费来源的角度看，社会保障主要由缴费收入形成的社会保险制度和来自于财政转移支付的社会救助制度构成。经费来源渠道的不同决定了其制度的功能定位各有侧重：前者强调的是参与精神和共济原则，制度建设应坚持精算平衡原则和财务可持续性；后者强调的则是社会公平和收入再分配，起到安全网的作用，实现政府提供社会保障这种公共服务的目标。本来，这两个制度功能定位明确，相得益彰。但在有些国家，由于制度目标错配，边界模糊，功能交叉，社会保险制度不得不过多地占用财政资源，社会救助的财力分散，两个制度不能匹配，社会各方都不满意。

发达国家越来越重视投资收益的重要性。30 多年前，用社会保险基金进行投资的发达国家不是很多，维持收支平衡是大多数国家追求的目标。但自 1990 年美国将养老保险缴费率提高到 12.4% 以来，建立资金池和提高收益率的做法越来越多，目前在美国 2.8 万亿美元的养老基金余额中，大约 2/3 来自购买国债的收益；紧随美国之后，加拿大于 1997 年、日本和韩国于 2000 年相继建立起市场化、多元化和国际化的社会保险基金投资机构，投资收益率十分可观。发达国家投资体制改革的目的是为了利用市场机制的方式来提高基金的收入能力和支付能力，以此达到保持当代参保人较低的缴费比例、减轻人口老龄化导致未来参保人缴费增加的经济压力和实现代际公平的长远考虑。

社会保障制度改革要注意的问题

对社会保障制度而言，改革是永恒的话题，改革每时每刻都在发生。一部社会保障制度史，就是一部社会保障改革史。在不断改革试错的历史过程中，许多国家社会保障制度改革的经验教训同样值得注意和反思。

社会保障改革一定要抓住历史机遇。社会保障改革具有明显的窗口期，一旦窗口关闭，机遇将擦肩而过。二战后，英国于 1946 年宣布建成福利国家，同时对传统的“碎片化”福利制度予以整合，首创“大一统”的制度模式。第一批次的发达国家和第二批次的国家纷纷效法，但只有北欧等少数国家改革成功，广大西欧和南欧国家则由于种种原因只建立了福利国家，却未完成“碎片化”整合的任务。以法国为代表的“碎片化”福利国家经常诱发各种社会骚乱和社会运动，但它们回天无力，就连提高退休年龄在过去的 20 年里都成为一个顽疾。

有利于促进就业越来越成为社会保障的改革取向。就业是民生之本，保民生就是保稳定。20 世纪 90 年代以来，欧洲社会保障改革的主要方向之一就是促进就业。例如，社会保障要有利于劳动力的流动和全国劳动力大市场的形成，具有良好的便携性，否则将影响产业结构的升级、转换和调整；要有利于拓宽就业增长路径，具有良好的可及性，适应第三产业和服务业与非正规部门的就业需求，适应网络时代就业多样化的需求；要有利于保持劳动力市场弹性和提高劳动参与率，福利水平要适当。欧洲一些国家之所以长期保持两位数失业率，就业市场“局内人—局外人”的对立格局之所以长期存在，在很大程度上是这些国家的福利制度导致的结果。为此，北欧国家首创的“灵活保障”风靡全欧。

经济上升时期要注意防止福利赶超。社会保障存在的发展周期决定其大致可以分为两类情况，一类是处于从无到有、从小到大的后来者，它们大多处于制度建设期和成长期；一类是作为先行者，正处于制度调整和改革的“福利减肥”期，这是一个艰难的历史时期。在反思其社会保障历史进程时，它们或多或少都曾出现过类似的经验教训，即在经济发展处于上升时期待遇水平发展较快，有些国家甚至出现福利赶超，它们当时没有意识到经济增长进入稳态后的福利刚性问题，也没有意识到政治家为竞选的需要而作出的过多承诺和大包大揽迎合了选民的民粹主义，实则超越了经济发展水平。

社会保障改革日益重视顶层设计和宣传。几十年来，社会保障制度改革的经验之一是国家对顶层一揽子设计的作用越来越重视，投入的精力越来越多，规划蓝图的细节越来越精准，咨询智库和宣传解释的力度也越来越大。加拿大 1997 年实施的投资体制改革的经验值得注意。在加拿大的改革设计中，为建立资金池而提高缴费率所做的测算，为减轻子

孙后代缴费压力而建立投资体制所预测的投资收益,为提高收益率和减少市场风险设计的投资体制所做的制度创新等,方案设计数易其稿,持续多年,不仅广泛征求社会意见和咨询智库,还与各省多次协商,甚至到省里进行专题讲解和路演。

普遍采取参数式改革和结构式改革的方式以应对人口老龄化。20 世纪末以来,在婴儿潮退休高峰即将来临、医疗条件和投入普遍提高、老龄化和全球化深入推进的趋势下,各国政府采取的应对措施主要有两种,一是进行参数式改革,即提高社会保险项目的缴费率和退休年龄,下调待遇水平,普遍收紧社会救助的受益资格,提高门槛和条件,缩小受益人口比例,减少支出规模;二是进行结构式改革,进行制度创新,加强缴费与权益之间的联系,调动个人、企业和社会的积极性,扩大市场因素的作用,加强精算中性,追求精算平衡,强调精算公平。上述两个特征是 20 世纪 90 年代以来美欧社会保障改革趋势中分别采取的主要做法。

社会保障制度改革追求的目标模式要符合本国的基本国情。在世界范围内,由于不同国家的历史条件、文化特征各不相同,因此建立的社会保障模式也存在差异。随着经济社会的发展变迁,在世界范围的改革浪潮中,不同模式的社会保障制度既相互交融、取长补短,同时又明确树立起自己的追求目标,凝聚社会共识,以便在制定各项政策时能够一以贯之,不以政府换届和领导人的变更而随意变化。例如,基于两次世界大战恶性通胀的痛苦历史记忆,秉承俾斯麦模式的德国始终坚持现收现付的改革理念,但同时又不断吸纳其他模式的有益因素;而智利等拉丁文化传统国家着眼于提高储蓄率,始终围绕建立资本化账户而进行制度创新,同时也不忘借鉴其他模式特点,建立本国的社会养老金制度。

(作者:中国社会科学院世界社保研究中心主任)