

经济危机背景下的 社会保障制度及其启示

■ 崔晓冬

回顾历史，我们可以发现，每一次经济危机到来，各国政府都会通过恰当地运用不同类型的社会保障政策来缓解经济社会运行中存在的矛盾和问题，调节和稳定经济社会运行，刺激经济增长。

世界首次经济危机催生现代 社会保障制度

1857年经济危机在资本主义历史上是第一次具有世界性特点的普遍生产过剩危机，当年就有近5000家企业破产。受这一年经济危机影响，1878—1879年和1882—1883年又爆发了两次严重危机，1873—1896年欧美陷入长达20多年的经济衰退，这也正是自由资本主义向垄断资本主义过渡和国家垄断资本主义形成的关键时期。

这期间标志性事件是现代社会保障制度首先诞生于1881—1883年的德国。其目的是为了尽快走出经济困境，维护社会稳定，恢复劳动生产率，降低价格和成本，提高国际竞争力，与法国争夺海外市场，以赶超英国。社会保障制度的建立，为德国走出1873—1896年长期经济衰退创造了条件，而且也使

之成为从自由资本主义进入垄断资本主义阶段的先锋之一，同时，还为第一次世界大战之后迅速崛起、成为欧洲大陆第一强国奠定了重要社会基础。随后，英国于1911年实施了国民保险法和医疗保险。第一次世界大战结束后，全欧洲爆发了1917—1920年经济危机，促使欧洲一些国家纷纷效法德国建立起社会保障制度。

经济大萧条加速 社会保障制度的发展

自1929年底，美国经济开始陷入危机泥潭，国民生产总值由危机爆发时的1044亿美元急降至1933年的742亿美元，失业人数由不足150万猛升到1700万以上，占全部劳动力的1/4还多，整体经济水平倒退了20年。美国的这次危机震撼了整个资本主义世界，导致整个资本主义世界的工业生产下降了44%，比1913年的水平还低16%，失业人数达到5000万人左右，一些国家的失业率竟高达30—50%。1932年，罗斯福当选为美国总统后，采取了与传统自由放任政策不同的一系列强化政府干预措施，挽救已深陷

危机当中的美国经济。罗斯福政府在救济及社会保障方面出台的政策措施以1935年为界，大致可以分为两个阶段，各有侧重。

1935年之前，以稳定就业局势、加大对失业人员及贫困家庭的救济为主，主要出台了以下措施：一是于1933年3月颁布《民间护林保土队救济法案》，实施民间资源保护队计划。专门吸收年龄在18—25岁、身强力壮而失业率偏高的青年人，从事植树护林、防治水患、水土保持、道路建筑、开辟森林防火线和设置森林望塔。据统计，在美国参加二战前，先后有200多万青年参加了这个计划，开辟了740多万英亩国有林区和大量国有公园，平均每人每期工作9个月，在整个社会扩大了救济面并相应提高了居民的购买力。二是于1933年5月颁布《联邦紧急救济法案》，成立联邦紧急救济署，对失业人员及低收入者提供现金或实物救济，确保其基本生活。次年，又颁布《紧急救济拨款法案》，将单纯救济调整为以工代赈，向失业者提供为公共事业工作的机会，保护了失业者的自力更生精神和自尊心。三是扩大政府公共投资。新政伊始，罗斯福政府成

立了公共工程署（主要负责中长期的工程计划，政府先后拨款40多亿美元）和民用工程署（投资近10亿美元）两大工赈机构。此后，国会又拨款50亿美元成立了工程兴办署和专门针对青年人的全国青年总署，两者总计雇佣人员达2300万。到二战前夕，联邦政府支出的各种工程费用及数目较小的直接救济费用达180亿美元，修筑了近1000座飞机场、12000多个运动场、800多座校舍与医院，不仅创造了大量就业机会，还带动了大量私人消费和个人投资。



1935年之后，转向通过立法，建立社会保障制度，巩固新政成果，主要措施如下：一是制定《社会保障法案》，建立养老保险制度、失业保险制度和社会救济制度。二是颁布《公平劳动标准法》，以法律的形式规范最高工时和最低工资标准。三是为解决社会保险制度的联邦经费来源问题，实行了按收入和资产的多寡而征收的累进税。

与此同时，这次世界大萧条促使英国在1930年颁布了《住房法》，1931年颁布《贫困救助法》，1935年建立失业救助委员会并再次颁布《失业法》，1936年颁布《公共卫生法》。除美国和英国之外，大萧条促使法国这个后来者迎头赶上，其现代社会保障立法最终完成于1928—1930年。

石油危机下社会保障制度的调整

二战结束到上世纪70年代初期是资本主义世界的黄金发展期，经济高速增长，社会保障制度也在快速扩张，几乎所有的工业国家甚至部分发展中国家，都建立了包括

老年、遗属、失业、疾病保险在内的社会保障制度。到70年代中后期，发达资本主义国家因两次石油危机而出现滞胀，经济陷入衰退，财政状况恶化。与此同时，不断攀升的失业率和提前退休现象的增加造成社会保障支出规模更加快速的扩大，国家财政和社会不堪重负。这一时期，很多国家开始收缩社会保障政策，以更好地适应石油危机带来的经济形势变化。

以美国为例，第一次石油危机后上台的卡特政府提出了“更好的工作和收入计划”的福利改革方案。其要点是废止当时由一系列以补救性政策为主要内容的社会福利制度，代之以一套全新的双轨制：有工作能力者的福利计划，没有工作能力者的收入补助计划。目的是将工作与福利更加紧密地结合，以缓解失业并减少福利开支。但由于改革力度过大，招致各方反对，未能获得国会通过。

1978年爆发的第二次石油危机，再次给美国经济以沉重打击。1980年美国的通货膨胀率达到了两

位数，失业率也到达了很高水平，经济陷入停顿，人民生活困难。第二次石油危机成为美国里根主义和英国撒切尔主义掀起全球范围发达国家社会保障改革浪潮的导火索，甚至成为拉美诞生私有化社会保障改革的一个重要因素。从此，发达国家社会保障均呈收缩趋势，他们采取严厉的措施，削减福利待遇水平，引入市场因素，倡导个人作用和社会因素，减少国家的财政负担。1983年里根政府开始实施一揽子社会福利改革，在不彻底改变美国社会保障制度的基本结构和方针的前提下，削减一些社会保障项目，尤其是“随意性”的社会福利开支，以解决联邦政府社会福利负担过重问题。据统计，在1981年里根政府的预算中，收入保障项目下被减少的开支为128亿美元，1984年则达176亿美元，其中近60%的削减集中在低收入补助项目，如对抚养未成年子女家庭的补助、补充保障收入、低收入家庭能源补助、食品券、其他食品补助以及低收入住房补助等。

同时，里根政府强调州和地方政府要承担社会保障的某些责任。如1982年，里根在国情咨文中提出了一项500亿美元的计划，它规定在10年内将几十项福利与公共服务项目在三级政府间管理财政收支上做出明确划分。在1983年国情咨文中，又提议合并34个专项补助，成为4个总额补助项目，拨归州和地方政府用以充实社会福利开支和其他社会服务、卫生文教、社会发展等。这一系列改革的目的是扩大州和地方的自主权，实行管理权的分散化和提高社会保障的效率。

另外,里根政府强调调动私营保险业的积极性,给予私人养老金计划以更多的税收优惠,并使更多的人参加个人退休储蓄账户,以减轻政府负担。到1983年美国参加私人养老金保险计划的共4979万人,占工资领取者的60.5%。

几点启示

从1881年德国建立现代社会保障制度以来120多年的历史来看,每次经济危机都推动社会保障制度发展,反过来社会保障制度作为经济社会发展的“减震器”和“安全网”又会减缓经济周期性波动,推动经济复苏。纵观世界各国在经济危机期间采取的社会保障政策,可以得到如下启示:

一是充分考虑当时的经济社会背景、财政状况、危机成因等因素,围绕政府调控经济目标,对症下药,合理确定社会保障政策取向。如美国大萧条时期,社会需求严重不足,同时受社会保障制度尚未建立的因素影响,人们的消费预期普遍不高,进一步制约了消费的增长。

作为刺激消费、扩大需求的措施之一,实施了扩张的社会保障政策措施,取得了较好的成效。两次石油危机期间,西方主要资本主义国家陷入滞胀的局面,当时社会保障制度已普遍建立并且保障水平居高不下,政府调控经济的主要目标是应对通胀、增强经济活力、缓解财政压力,因此很多国家采取了收缩的社会保障政策,减少不必要的社会保障支出,以求实现削减赤字的目标。

二是应对经济危机、促进经济增长的根本之道是稳定就业形势,促进就业。罗斯福新政将保持国民经济的正常运行和保证公民就业作为政府的首要责任,尤其是以以工代赈的形式修建了一大批工程项目,不仅大大缓解了失业困难,刺激了经济的早日复苏,而且许多基础设施建设使美国经济受益无穷。里根政府时期削减社会福利计划的根本目的也是为了配合减税计划,进而减轻企业负担,促进企业投资和就业增长。

三是在经济危机时期,社会救济政策相对社会保险政策的作用

更大、更直接、更有效。失业率上升、贫困人口增多是经济危机带来的普遍后果,为此需要政府加大投入力度,为失业人员、贫困家庭等提供必要的失业救济、贫困救助和最低生活保障,一方面保证他们的基本生活,确保社会稳定;另一方面也能起到促进消费、扩大需求的作用。在2008年金融危机中,美国实施的刺激计划高达7870亿美元,其中有一项是向5200万弱势群体一次性发放130亿美元现金补贴。

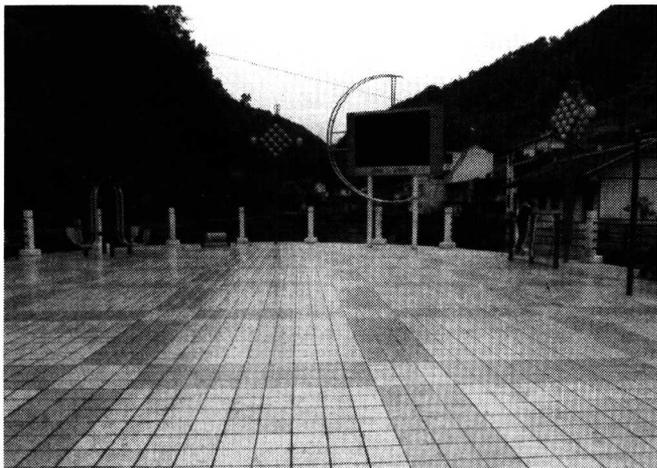
四是要将应对眼前经济危机的措施与建设长期可持续的社会保障制度结合起来。经济危机只是整个经济周期的一个阶段,在出台短期的应对政策时,应充分考虑到社会保障政策的刚性效应,对短期性、应急性的救济政策力度要大,但对与长期社会保障制度建设相关度较高的社会保险政策调整一定要慎重,防止出现政策碎片化,同时,避免在经济复苏后的社会福利陷阱。

(作者单位:东北财经大学)

责任编辑 刘慧娟

PHOTO NEWS

图片新闻



陕西镇巴: 13万群众受益一事一议财政奖补

陕西省镇巴县积极开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作,累计审定了153个建设项目,涉及农村道路、桥涵、小型水利、人畜饮水、公共环卫设施、村内绿化亮化等各方面,使近13万群众受益。图为镇巴县三溪乡房梁村群众健身广场。

(蒲元平 姜宗宏 摄影报道)