

西方国家社会保障制度对经济发展的影响

吴丽萍，鲍 明

(西北政法学院，陕西 西安 710061)

摘 要：西方国家的社会保障制度对经济发展产生了深远的影响。一方面，社会保障给经济发展创造了良好的环境，使劳动力再生产得以正常进行，促进了第三产业的发展，解决了一批人的就业问题，促进了经济向前发展；但另一方面，它增加了政府开支，导致越来越多的经济资源用于消费，影响了资本积累，出现积累基金与消费基金比例失调，使经济发展失去了动力，又阻碍了经济发展。社会保障制度的发展必须考虑经济增长的实际状况，使二者保持正常比例，才能使社会保障制度发挥应有的作用。

关键词：西方国家；保障；影响

中图分类号：D632.1 文献标识码：A 文章编号：1000-4149 (2004) 05-0072-03

The Effects of Social Security Systems on Economic Development in the Western Countries

WU Li-ping, BAO Ming

(Northwest University of Political Science and Law, Xi'an City, Shanxi Province, 710061)

Abstract: The social security systems have had great effects on economic development in the western countries. On the one hand, social security creates appropriate environment for economic development, and makes normal labor reproduction possible, and promotes tertiary industry, solves the employment problems and promotes economy. On the another hand, social security increases the expenses of government, leads more and more resources to be used in consumption, and influences capital accumulation, makes the proportion of accumulation founds to consumption founds maladjusted, weakens the driving force for development, therefore blocks economic development. We should recognizes that social security development interacts with the real economic situation.

Keywords: western countries; security; effect

一、西方国家社会保障法的形成和发展

美国于 20 世纪 30 年代通过世界上第一部《社会保障法》，意味着社会保障最终成为一种制度。1929 年美国发生经济危机，造成严

重的经济社会后果。美国总统罗斯福 1933 年上台后，为摆脱危机，振兴经济，缓和国内劳资矛盾，开始实行新政，强调国家干预社会经济生活，包括由国家出面实施社会救济、社会

收稿日期：2003-08-18；修订日期：2003-11-02
作者简介：吴丽萍（1965-），女，陕西户县人，西北政法学院副教授，硕士，主要研究方向为劳动和社会保障法，破产法，人口学。

保险和社会福利。新政在社会保障方面的主要思想是：(1) 社会保障是大机器生产的客观需要，是取代已不适应形势的“家庭保障”的新社会政策；(2) 把以“普遍福利”为核心的社会保障制度作为建国方略，以消除人们对生活中旦夕祸福和兴衰变迁的恐惧；(3) 初期的社会保障项目包括失业补贴、老年补助、母亲补助、公共卫生服务。这是罗斯福强调的走上社会保障道路第一站的三大任务，即“家庭安全、生活保障、社会保险”；(4) 实行“以工代赈”的现代社会救济；(5) 失业保险为社会保障政策的重点，失业保险实行以地方管理为主；(6) 实行强制性多层次老年社会保险，开始“由联邦政府承担养老金开支的一半，最终则由自给的保险年金计划所取代”；(7) 社会保险必须促进自我保障意识的建立，即保险资金取之于民，用之于民；(8) 社会保障项目必须逐步展开，防止一轰而上^[1]。根据罗斯福的建议，美国国会 1935 年通过了《社会保障法》，根据法律，联邦政府设立了社会保障署。法律规定社会保障包括：(1) 老年救济；(2) 失业保险；(3) 对盲人、需要抚养的儿童和其他不幸者的救济，此外，按照社会保障法，联邦政府还要为母亲和儿童服务机构以及儿童福利机构提供资助。美国 40 年代及二次世界大战后社会保障的发展，基本上是对新政时期立法的补充完善。

美国 1935 年的《社会保障法》，在社会保障立法史上具有划时代意义。它是世界上第一次对社会保障进行全面系统的规范，内容涉及社会保险、社会福利和社会救助等。自此开始，西方国家对原有社会保障立法进行补充、修订。与以前相比，社会保险的对象已从特定职业劳动者逐步扩大到其他受雇自由职业者；社会保障的基金从筹集到运用也有了一定规章；也是在这一时期，社会保障的社会性、保障性原则得以确定，并成为各国社会保障立法的原则。

在英国，被称为“福利国家之父”的威廉·亨利·贝弗里奇提出《社会保险及有关服务》，成为工党政府社会立法的白皮书，报告提出：“国家对于每个公民‘从摇篮到坟墓’即由生

到死的一切生活与危险，诸如疾病、灾害、生育、死亡以及鳏、寡、孤、残疾人都给予安全保障。”英国政府以实现充分就业和社会福利为纲领，先后通过了立法，其中主要有《国民保险法》(1946)、《国民健康服务法》(1946)、《家庭津贴法》(1945)、《工业伤害法》(1946)、《国民救济法》(1948) 以及为社会保障主管机构专门建立的《国民保险部法》，这六项立法加上其他有关措施，构成了战后英国社会保障的新法典。工党领袖艾礼 1948 年宣布建成了“福利国家”，从而使英国的社会保障制度趋于完善并冠以“福利国家型”的称号。因此，学界普遍地认为，贝弗里奇报告已经成为社会保障思想发展史上的一个里程碑，它的影响已经遍及世界所有主要国家。它树立了系统的实行社会计划化而不是零敲碎打地解决个别需要这样一种政策的典范。在此影响下，西欧国家、北欧国家、北美洲国家、大洋洲发达国家、亚洲发达国家和地区，也先后宣布实施“普遍福利”的政策，社会保障制度进入充分发展时期。

70 年代末 80 年代初，世界社会保障法已呈现多元化格局，发达国家着重寻求在较高社会保障水平的前提下，减少对经济的负面影响。在发达国家，1973 年以后，资本主义世界经济形势发生了逆转，增长速度明显下降，失业率和财政赤字大幅度上升，出现了世界“滞胀危机”，这对开支庞大的社会保障的发展非常不利。加上长期实行的福利政策也引发了很多社会问题，各国政府对社会保障制度进行重新评价。1979 年，英国政府率先采取了经济政策，对社会保障制度实施改革和调整；随后，比利时、荷兰、法国等都不同程度地进行了改革，这一改革，大都是在原有框架内进行。主要内容有：(1) 通过不同程度地提高雇主和职工社会保障费的比例，取消或提高缴费的上限，以增加社会保障的财政收入；(2) 通过降低社会保障标准，削减福利项目，减少社会性津贴等措施，以削减社会保障经费的支出。

社会保障制度，从开始建立到现在，整整经历了一个世纪。19 世纪 80 年代初到 20 世纪

30年代末,西方各国陆续制定了一些关于社会保障的立法,社会保障制度初步形成;二战到70年代末,西方各国在过去社会保障立法的基础上,制定了一套比较完整的社会保障计划,社会保障制度最后形成;70年代末,在新的经济形势下,社会保障制度处在了一个新的发展阶段。社会保障制度的存在和发展,对西方各国的经济发展产生了深远的影响。

二、西方国家社会保障制度对经济的影响

(一) 社会保障制度促进了西方各国经济的发展

1. 社会保障给经济发展创造了一个良好的环境。30年代前,西方国家“自由放任”的经济政策,引来了空前的经济大危机,剧烈的动荡造成日益尖锐的社会和经济矛盾,生产力遭到极大破坏,这迫使各资本主义国家相继放弃“自由放任”的政策主张,转而采纳英国经济学家凯恩斯国家全面调节经济生活的有效需求不足理论,对经济进行积极干预和调节。为了缓和矛盾,实行了各种由政府主持管理的社会保障及有关福利措施,形成了一个所谓的“社会安全网”。这一措施尽管有很大局限性,但在一定程度上,缓和了社会各种矛盾的冲突,稳定了时局。同时由于它是刺激、膨胀社会需求的手段,对社会经济的向前发展产生了一定的促进作用。

2. 社会保障使劳动力再生产得以正常进行,一定程度上提高了劳动力质量。社会保障制度通过国民收入再分配,保证了劳动力再生产的正常进行。同时国家提供的社会补助,能促进和加强对劳动者的教育和培训,有利于提高工人的劳动技能;国家主办的免费或优惠的医疗保健,使伤病工人得以恢复和改善劳动能力;国家和私人举办的各种福利事业,减少了工人家庭生活水平的波动,有助于提高他们的劳动积极性。劳动力质量的改善对经济发展起着决定性作用。

3. 社会保障事业的发展,大大促进了第三产业特别是服务业的发展,解决了社会上很大一批人的就业问题。在西方发达资本主义国家中,各类服务业包括各类企业中的社会保障人员数量异常庞大,在有些企业中,服务人员

竟占全体职工的40%,各级政府有审查、发放社会保障金的机构、人员,公私企业以及社会团体为兴办社会保障事业也雇佣了大量人员。社会保障事业的发展,一方面解决了部分社会成员因贫困面临的各种问题;另一方面促进了就业,缓解了因就业压力给经济带来的严重影响,为经济的进一步发展提供了良好的外部条件。

(二) 社会保障制度超前发展对经济造成的消极影响

实行社会保障制度方面,西欧各国起步最早,发展最快。他们宣称是“福利国家”,在西方经济迅速增长的黄金年代,特别是60年代和70年代初,西欧绝大多数国家都迅速扩大了社会福利开支,其增长幅度超过了经济增长的速度。据统计,在1961~1971年间,瑞典国民经济每年递增6.7%,而政府福利开支中的社会保障津贴、社会救济款开支每年递增9.2%,二者增长速度之比为1:1.37;前联邦德国国民经济每年递增4.6%,福利开支每年递增5.9%,两者之比为1:1.28;在同期,法国、意大利、丹麦等国的这一对比分别为1:1.41、1:2.02和1:2.17;而比利时的政府福利开支速度甚至等于国民经济增长速度的3.46倍^[2]。超前发展的社会保障制度,给西方各国经济发展带来了诸多社会弊病:

1. 政府开支急剧增加,导致越来越多的经济资源用于消费,影响了资本积累,出现积累基金与消费基金比例失调。消费基金的过度增长,法国从73%提高到78%;英国从80%提高到82%,使国家负担超重,一方面政府、企业无力拿出更多的资金用于基本建设,生产与再生产规模受到限制,经济出现“滞胀”;另一方面刺激了社会需求的发展,使社会总供给与总需求矛盾不断冲突,引起物价上涨,货币贬值,经济危机时有发生,社会动荡不安。

2. 经济发展失去动力。西欧国家的这种制度,特别是那套从“摇篮到坟墓”的福利制度,使一些“福利国家”陷入了福利危机。由于社会福利计划一般地保证了未参加或不参加工作、没有正常工资收入的工人也能获得维持起码的生活标准的福利津贴收(下转第80页)

托代理结构精巧地将社会保障基金投资运营过程的参与主体有机地组织起来, 在考虑社会保障基金安全的前提下, 逐步增强社会保障基金投资营运的市场化程度。投保人、管理人、经理人、实业公司所构成的三级委托代理关系导致社会保障基金的投资运营依次从非市场化、半市场化, 达到完全市场化。投资人 I_1 、 I_2 分别与经理人、实业公司之间的委托代理有力地强化了社会保障基金投资营运的市场化程度, 管理人、经理人分别与托管人之间的委托代理增强了社会保障基金投资营运的安全性, 尤其是社会保障基金本金的安全。除管理人、经理人分别与托管人之间的委托代理关系外, 其他的四种委托代理关系也可以视为投资关系, 每一个委托人都是该级投资关系中的投资主体, 每一个代理人都是该级投资关系中的受资主体, 其中, 管理人和经理人具有多重身份, 既是投资主体, 又是受资主体, 既是委托人, 又是代理人。

社会保障基金的三级以及两种辅助性的委托代理关系是紧密联系、相辅相成的, 它们共同作用使基金投资营运主体之间达到优势互补, 相互制衡, 长期行为与短期行为有效的并存, 形成有效的激励、约束、监督机制。社会保障基金投资营运的市场化过程所形成的委托代理结构, 一方面, 增强了社会保障基金投资营运的增值能力; 另一方面, 提高了社会保障基金投资营运的安全性。

参考文献:

[1] 李绍光. 养老金制度与资本市场 [M]. 北京: 中国发展出版社, 1998: 81- 188.
[2] 赵曼. 社会保障制度结构与运行分析 [M]. 北京: 中国计划出版社, 1997: 104- 189.
[3] Holmstrom. B. Moral Hazard in Team [J] *Bell Journal of Economics*, 1970. 10.
[4] Coase R. H. The Problem of Social Cost [J] *Journal of Law and Economic* 1960. 3 (No. 1, October): 1- 44.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 74 页)

入, 一定程度上降低了这部分工人寻找、恢复或变换工作的紧迫性, 即降低了西方国家所说的“劳动力流动性”。自 70 年代以来, 由于在业工人的实际工资收入增长速度普遍降低, 而社会福利津贴还在继续提高, 增加了依靠社会福利而非工资收入过活的刺激作用, 降低了劳动积极性, 这样可能会使更多的在业工人宁可选择休息, 而不选择工作, 尽管工资收入比福利收入更高一些。于是, 近十几年来, 西欧国家企业中请病假、事假的工人增多, 工人的缺勤率大大提高, 过高的福利待遇也使本国工人过分挑选职业, 他们有时宁肯坐领救济金也不愿在某些部门和地区工作, 结果这些工作岗位上就业的大多是外国移民, 不利于外汇收支平衡。

3. 超前的社会保障, 使企业失去应有的活力。西欧“福利国家”普遍实行高补贴、高福利、高保护政策, 这在企业中尤为严重。政府把大量精力、财力用于救济和维护落后企业, 而这些被保护的企业大多是效率较低, 成

本较高的工业企业, 它们的产品虽然缺乏竞争力, 但由于有了国库作靠山, 使得这些企业自然不愿冒风险改进经营管理, 提高效率, 转亏为盈, 其结果在工业企业中, 财政补贴助长了亏损, 反过来要求继续补贴。这种保护落后和损害先进的做法对西欧经济产生了深远的不良后果, 在一定程度上导致了“欧洲经济病”。

总之, 西方国家社会保障制度对其经济发展的影响是明显的, 一方面促进了经济的向前发展; 另一方面却又阻碍了经济发展, 使其陷入了难以克服的矛盾之中。可见, 社会保障制度的发展绝对不能脱离经济增长的实际状况, 二者只有保持正常的比例, 社会保障制度才能发挥其应有的作用。

参考文献:

[1] 孙光德、董克用. 社会保障概论. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
[2] 钟明钊. 社会保障法律制度研究. 北京: 法律出版社, 2000.

[责任编辑 崔凤垣]