

社会保障战略研究丛书

SHEHUI BAOZHANG ZHANLUE YANJIU CONGSHU

现代社会保障制度的国际比较研究之二

30国（地区）社会保障制度报告

30GUO DIQU SHEHUI BAOZHANG ZHIDU BAOGAO

人力资源和社会保障部社会保障战略研究课题组

周 弘 主编



中国劳动社会保障出版社

社会保障战略研究丛书

SHEHUI BAOZHANG ZHANLUE YANJIU CONGSHU

现代社会保障制度的国际比较研究之二

30国（地区）社会保障制度报告

30GUO DIQU SHEHUI BAOZHANG ZHIDU BAOGAO



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

30 国(地区)社会保障制度报告/周弘主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2011
社会保障战略研究丛书

ISBN 978-7-5045-8773-2

I. ①3… II. ①周… III. ①社会保障-福利制度-对比研究-世界 IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 006885 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 38.25 印张 846 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

主 编：周 弘

本卷编辑组成员：周 弘 田德文 郭灵凤 郭 静

本卷专家组成员（按姓氏笔画）：

仇雨临 田小宝 田德文 吕学静 刘纪新

刘燕斌 周 弘 杨伟国

本 卷 作 者（按姓氏笔画）：

于 环 田德文 吕学静 朱 燕

刘纪新 闫丽梅 杨解朴 吴 伟

吴 婷 宋晓敏 张明哲 张 敏

陈子雪 陈 新 国艳敏 郑跃昕

周珺仪 单大圣 房连泉 赵 柯

袁东振 莫 伟 徐海燕 郭灵凤

郭存海 郭 颖 彭妹祎

借他国之鉴 明自己前程

社会保障制度是现代国家的重要的社会经济制度，是一个国家文明进步的标志之一，是民生的重要保证与社会和谐的重要基础。“十一五”时期，我国社会保障事业取得了显著的成就——各项社会保障制度建设有了突破性进展，保障范围大幅拓展，保障水平持续提高，基金支撑能力进一步增强，经办服务体系得到加强，公共服务能力明显提升，与社会主义市场经济体制相适应的中国特色社会保障体系基本形成，人民群众从中切实得到实惠。

“十一五”后半期，发生了一个大变故，这就是至今仍在深刻影响世界各国经济的国际金融危机。面对严峻挑战，党中央国务院沉着应对，果断决策，采取了保增长、保民生、保稳定的一揽子重大举措，推动我国经济率先冲出危机的漩涡。在社会保障领域，一方面推出新制度，扩大覆盖面，大幅度提高保障水平；另一方面，首次采取了缓缴5项社会保险费、降低4项社会保险费率、实行社会保险等3项补贴等举措（称为543政策），稳定了就业局势，减缓了危机冲击，为经济向好、社会稳定做出了积极贡献。栉风沐雨后，我们也明白了一个道理：在经济全球化的今天，我们已经不可能只在本国范围内思考社会保障体系建设问题，必须将之同国际政治、经济、社会变革走势紧密联系起来。

纵览世界社会保障发展100多年的历史进程，经历了俾斯麦的草创、罗斯福的“新政”、贝弗里奇报告的集大成、前苏联的计划经济探索、北欧“第三条道路”的出现，“私有化”浪潮等等，社会保障制度已在各国普遍建立，模式各有千秋，方法色彩纷呈，路径高低远近，个中甘苦自知。及至今天，全球社会保障发展趋势主要分为两支：发展中国家主要是建立健全社会保障制度，扩大覆盖面，逐步提高保障水平；发达国家主要是调整相关政策，以应对老龄人口迅猛增长、福利刚性、政府负担过重以及利益多元化的挑战。共同的走势：一是相互借鉴，单一模式向混合模式演进；二是调整政策，消极保障向积

极保障转变；三是重新整合，分散管理向统一管理过渡；四是分散风险，社会管理与市场化运营相结合。

伴随着社会保障事业发展，各国社会保障理论和政策研究工作也空前繁荣、活跃，各类研究成果丰富多彩，而且各国相互借鉴，共同探讨规律，似已蔚成风气。过去5年中，中国和欧盟实施了一项社会保障合作项目，其间成功举办了中国社会保障论坛四届年会，成为全国最具知名度的社会保障研讨平台和成果发布窗口。从2007年起，原劳动和社会保障部会同有关部委启动了中国社会保障战略研究项目，支持一批专家开展社会保障理论系列研究，并委托有关专家开展社会保障相关专题研究。中国社会科学院周弘研究员牵头组织的《现代社会保障制度的国际比较研究》课题即是其中之一。人力资源和社会保障部组建后，高度重视科研工作，成立专家咨询委员会，积极发挥科研机构和专家团队的作用。

他山之石，可以攻玉。尽管当代各国和各地区的社会保障制度千差万别，没有哪两个国家和地区是完全相同的，但是它们又无一例外要相互学习、相互借鉴，并结合本国或本地区地实际，形成具有本国本地区特色的社会保障体系。因此，系统地研究借鉴世界各国各地区社会保障制度的成功经验和失误教训，就成为我们探索建立中国特色社会保障体系的应有之义。

由周弘研究员牵头、聚合众多社会保障知名专家参与完成的《现代社会保障制度的国际比较研究》课题，穷数年光阴，查浩瀚文献，全面系统地分析和梳理了当今世界大多数国家和地区的社会保障情况，形成了《社会保障制度国际比较》《30国（地区）社会保障制度报告》《125国（地区）社会保障资金流程图》《50国（地区）社会保障机构图解》4卷研究报告，并力图从全球视野和战略高度，提出了完善中国社会保障体系的若干政策建议，很有研究参考价值。从中，我们已得出一些规律性认识，如：必须根据本国国情，选择恰当的社会保障制度，而不能照抄照搬，“邯郸学步”；社会保障改革必须注重基本制度的稳定性，循序渐进地推进，而不能朝令夕改“大折腾”；必须高度重视健全管理服务体系，打牢实现社会保障政策目标的基础；应对经济社会波动，恰恰是加快完善社会保障体系的重要契机，必须抓住时机加大推进力度。

当然，世界各国各地区的社会保障制度都还处于动态发展变化之中。本课题报告的完成，只是对于全球社会保障研究的一个新的开端，而远非终结。希

望有更多的专家学者来关心关注包括中国在内的全球社会保障发展趋势，开展相关研究探索，提出建设性的意见和建议，共同为建设中国特色社会保障体系作出贡献。

值此《现代社会保障制度的国际比较研究》系列成果出版发行之机，向所有参与本课题研究的专家学者表示祝贺和感谢！向组织发起和具体负责策划、联络工作的有关领导和同志们表示感谢！

胡晓义

2010 年 11 月于北京

（本序作者为人力资源和社会保障部副部长）

前言

本卷收录了“现代社会保障制度的国际比较研究”课题的第三期研究成果。第三期研究的主要任务是：通过对一些典型国家（地区）社会保障制度的历史、现实和理论进行深入分析，探索社会保障制度产生、发展和演变的基本规律和主要因素，也就是在第一二期“知其然”的基础上，通过了解社会保障制度生成和演变的背景及原因，达到“知其所以然”的目的。

课题组第三期的研究工作选取了 30 个国家（地区）作为重点研究对象，其中包括 13 个欧洲国家：德国、法国、英国、瑞典、丹麦、芬兰、瑞士、荷兰、西班牙、葡萄牙、匈牙利、乌克兰和俄罗斯；6 个美洲国家：美国、加拿大、智利、古巴、巴西和阿根廷；6 个位于亚洲的国家或地区：日本、新加坡、印度、韩国、香港和台湾；4 个非洲国家：埃塞俄比亚、南非、埃及和加纳，以及位于大洋洲的澳大利亚。重点研究国家（地区）的选择充分考虑到了地理分布、经济发展水平和文化差异，以及课题组成员的能力。本期研究将有助于我们进一步了解不同发展水平和不同文化背景在社会保障发展中的作用，得出带有规律性的结论。

一、国家（地区）报告中涵盖的主要信息

为了使国家（地区）报告最终具有可比性和参考价值，课题组为每位作者规定了一个统一的分析框架，作者据此提供各国社会保障制度发展和演变的重要信息。

（一）基本背景情况

1. 人口结构与流动

鉴于社会保障制度产生于工业化和城市化的进程，因此工业人口和城市

人口的比例以及发展趋势就是考察社会保障制度建立和发展不可忽略的要素。本课题要求作者提供各国就业和城乡人口结构及趋势,作为基本的参考指标。又鉴于社会保障制度面临的改革大体与人口的老龄化和人口的流动密不可分,因此课题也要求作者提供这方面的参数,以便根据人口年龄结构的变化和流动的方式,总结与之相应的社会保障制度的变革。

2. 社会富裕程度与公共开支

课题组认为,社会保障制度的建设与社会富裕程度有直接关系,是社会发展到一定富裕程度时的产物,同时又通过对于社会财富的二次分配,影响社会的富裕方式。社会保障与其他公共开支的关系直接反应一个国家(地区)政府的功能和能力,因此课题组要求作者提供各重点研究国家(地区)的人均 GDP、社会保障开支占公共开支的比例、社会保障支出占 GDP 的比例等情况,以便进行进一步的分析。

3. 各种社会保障计划的覆盖对象和覆盖率

社会保障制度在不同的国家(地区)由不同组合方式的多个社会保障计划构成,而这些社会保障计划的覆盖面和覆盖对象各有不同。要想了解一个国家(地区)社会保障制度的真实情况,首先需要了解各种不同的社会保障计划的覆盖对象和覆盖率,进而了解这些计划的组合方式。

(二) 社会保障制度的发展过程及现状

从更长的历史跨度来观察,社会保障制度在任何国家或地区都不是一种静态的体制,而是跟随社会的变化而演进的。要想了解社会保障制度演进的规律,就需要首先了解社会保障各个险种和计划的建立与发展过程、管理机构的建立与发展过程,同时要研究这些险种和计划产生和变迁的政治、经济、社会乃至文化和舆论背景,甚至要研究社会保障各项政策出台时该国(社会)所处的国际环境的变化和国际交往及国际压力等因素。离开这种历史纵向发展和全方位的视角,也难以真正理解社会保障制度的发展变化规律。

(三) 社保体制面临的挑战及改革方案

世纪之交,世界上的发达国家和发展中国家都面临着社会保障体制改革的挑战,由于社会保障制度受到来自经济、政治和社会文化等各种因素的影

响和制约，而在不同的国家和地区，社会保障所面临的任务和挑战不尽相同，因此需要对各国（地区）社会保障制度面临的挑战，理论和政策争论的焦点问题进行深入的研究。本课题要求作者全面跟踪并介绍各国（地区）社会保障体制改革发展所涉及的关键问题，并就主要改革方案进行评论。

二、本研究涉及的主要问题

有鉴于上述考虑，本期报告将主要说明以下问题：

1. 社会保障制度的变迁与产业结构和产业政策改变之间的关系；
2. 人口流转的数据与社会保障制度之间的关系；
3. 各国（地区）社会保障制度的历史沿革及基本经验；
4. 各国社会保障制度的体制特征；
5. 政治党派、社会团体、利益集团的作用；
6. 社会保障制度与就业和教育制度及政策之间的关系；
7. 各国（地区）在社会保障制度建设方面的战略思考和改革思路；
8. 各国（地区）社会保障制度的批判性总结。

三、值得关注的倾向性问题

由于各国的社会保障制度千差万别，作者们自然各有侧重，难以形成统一的结论。但是在这些报告中披露了很多值得关注的理论、现实和倾向性问题，这些问题的提出不仅有助于理解各国（地区）社会保障发展的历史脉络和现实挑战，而且可以启迪我们的思维，作为建立健全中国社会保障制度的参考。

（一）产业转型与社会保障制度的变迁

产业转型与社会保障制度建设之间存在一种直接的因果关系，这是西方工业国家现代化的一条历史经验。这条历史经验是否可以为后发达国家的实践所证实？这需要国别（地区）进行实证研究加以证实。本卷研究证明，韩国 20 世纪 60 年代开始工业化进程，到了 1977 年开始建立社会保障制度。在工业化早期的 10 多年时间里，韩国没有完善的社会保障制度。后来大量的社会需求激发了社会的民主化进程，形成了广泛的政治和社会压力。工业化和民主化的共同影响使韩国到了 20 世纪 90 年代后期打破了传统的民族经济和社会模式，形成后发国家发展的一种模式。

从各国社会保障制度发展的路径来看,人类经济社会发展总有不同步和不平衡的阶段,取得平衡和同步发展的方式也各有不同,一般来讲有三种主要模式:一种是先增长再分配,社会公平与社会稳定滞后于经济发展,当快速工业化和城市化积累了相当多的矛盾之后,才通过政治方式加以解决;另一种是经济社会应对式同步发展,多数情况是经济社会出现裂痕以后才发生的;第三种是全面建设社会制度,甚至是社会保障制度的发展快于经济发展速度,结果可能是多方面的,在一段时间内可能刺激经济增长,但是难以在较长时段内持续。国家承担过多社会责任以后,不仅对人的劳动积极性产生负面影响,而且会对家庭责任、人口结构产生长远影响,在很多社会保障完善的国家里出现了人口负增长的趋势,加剧老龄化对社会保障可持续性的威胁。固然,对于“政府失灵”的问题已经多有讨论,政府承担社会责任的方式方法也可能对社会保障的可持续性产生长远影响,例如将被动保障和体制保障转向积极保障和灵活保障,也会在一定程度上弥补政府过多干预社会的副作用。

从产业转型和社会保障制度的直接关系这个角度来观察,工伤保险先于其他社会保障计划出台这个普遍现象就非常可以理解,因为不同的产业对于从业者个人的要求和带来的风险毕竟不同,特别是工业和重工业与农业相比具有很大差别。在印度,政府除了有针对性地设立了许多形式多样的社会福利计划和反贫困项目以外,还鼓励和支持非正规保障计划,但是正规社会保障制度的覆盖面仍然很低,与印度农业为主体的传统社会结构呈正相关关系,本卷中对此有细致的分析。

(二) 社会保障制度建设与就业之间的关系

与第二期研究的结论相似,当我们深入研究不同国家(地区)社会保障制度建设的过程时,这种社会制度与就业结构之间的密切关系再次呈现出来。例如智利的人均 GDP 在 2007 年时已经达到了 9 875 美元,但是其社会保障的覆盖率却仅为 60% 左右。类似情况也出现在其他发展中国家,甚至是快速发展国家,如巴西。仔细考察其原因就可以发现,人均 GDP 并不一定是社会保障制度建设的关键原因,就业方式与社会保障制度有着更加密切和直接的关系。举例来说,智利首都集中了全国 85% 的城市人口,在这样大的都市中,社会保障制度应当比较发达,但是作为后发达国家,智利没有像西方工业国家那样,在一定的历史阶段中,将劳动力都集中于大工业,特别是重工业,

而是出现了就业人口由农业直接转为服务业就业的现象。服务业就业具有短期性、临时性等特点，大量服务业劳动人口为非正规就业或灵活就业人群。灵活就业使得以供款为主要筹资方式的社会保障制度难以快速发展。2002 年以来，智利新签订的劳动合同 300 万份，但是正式生效的仅有 50 万份。在这种情况下，如果照搬照抄西方国家的社会保障制度和经验，就难免无的放矢了。

就业方式与社会保障的参保率固然有直接的关系，但是国家的法规、文化及其他因素也会对统一社会保障制度的参保率产生至关重要的作用。西班牙 20 世纪 70 年代中期以后服务业快速发展，服务业就业人口超过了工业人口。1978 年实行了民主改革，随着宏观经济状况的好转，加上欧盟横向影响等因素，西班牙养老金计划的覆盖面稳步扩大，于 1990 年激增了 99.4%，此后又维持了一段时间的增长，增长幅度大于就业人口的增加。这一方面受益于西班牙为特殊服务就业群体量体裁衣的特别计划，特别是自雇者特别计划和家庭用工特别计划。但是政治宏观环境和周边国家的影响毕竟起到了更大的作用，结果在西班牙享受一般计划的人群还是占了大多数。

对于智利、巴西等后发的“农转服”国家来说，制度选择有几种：一是为那些就业人数不多，但是作为国家支柱的产业（如铜业）制定单独的社会保障计划，以稳定技术工人队伍，同时规避这些产业给就业者带来的风险（如职业病）等；二是为广大众众提供低水平广覆盖的普享型社会保障（或社会救助）。这两种制度选择最容易遭受道德责难，第一种选择是典型的所谓“碎片化”制度的来源，是在社会各类人群之间制造待遇差异的体制，所以可能受到关于“社会公平”的诘难，但是由于就业形式不稳定、不均衡，所以建立统一的社会保障制度也就不现实，而且即使强制实行，也难以解决其他方面的社会公平问题。第二种选择受到的批评更激烈，特别是如果比照西方社会保障模式，低水平广覆盖就像是施舍。实际上，从西欧发达国家社会保障制度发展的历史中也可以看到，这些国家大都经历了根据就业特点设立不同保障形式的阶段。德国和法国的社会保障制度是在行业工会的基础上发展起来的，就连更早实现工业化的荷兰在工业化早期实施的也是就业保障。随着时间的推演和经济社会的发展才从有限的雇员保险逐步发展成为全民保险。

由于现代社会保障制度的出现与就业方式（而不是社会富裕程度）有

着更加直接的关系,所以不难解释为什么在各个不同的国家和各个不同的历史时期,军队、司法、行政、交通、公安、教育等行业的从业人员总是先于其他社会成员而受到保护。这些职业不仅各自面临特殊的风险,更重要的是它们控制着公共资源。在有些国家,实行了普及性的社会保障制度之后,分行业的保障计划就寿终正寝,融入全民的社会保障制度中去,而在有些国家至今仍保持着各种不同的保障计划分立的局面。从社会保障立法的时序来看,智利军人的保障出现于18世纪末19世纪初,公务员的保障出现于19世纪末到1890年前后,大型产业(石油、海运等)工人的保障出现于1919—1940年,大城市蓝白领工人的保障起始于1920—1940年间,而农业工人的保障到了1960年才通过立法。在巴西,公务人员也分不同行业,根据本行业的特点设立保障计划。在日本曾经有国家官吏和军人的“恩给制度”和民间雇员的“厚生年金制度”之分。这类做法在一些发达国家也并不鲜见。因此,可以推论,除了职业造成的社会风险以外,对于社会资源的控制也是社会保障制度形成和发展的关键性制约因素。

(三) 社会保障体制机制

各国社会保障体制机制复杂多样是众所周知的,社会保障体制机制的多样性来源和适用性程度却是需要逐个进行实证研究才能发现的。在经济全球化和产业信息化的挑战面前,很多成熟的社会保障体制机制都出现了明显的变动,有些国家甚至对社会保障制度实施过结构性变革的手术。

日本社会保险体制的建立是分片实现的,为了提高公平和效率程度而向一元化的方向规整,规整的成本很高,要将分片体制衔接起来,接口的设计需要过细。由于养老是最普遍的社会风险,因此日本率先实现的是养老制度一元化;医疗的风险仍然分类实现保障,以区分不同人群的不同需求和支付能力。日本的就业保障由企业福利实现,在经济全球化条件下,日本的产业结构发生着快速变化,打破企业福利实现一体化体制的社会保障,还是让企业福利和社会保障交互影响?这在相当一段时间里都是政策选择的难题。一体化体制将会在宏观层面上提高效率,但是也会忽略一些具体的需求,而分片体制的最大问题则是流动性差,资金难以转移。这不仅是日本社会保障体制的问题,也具有普遍意义。

德国社会保障体制具有最悠久的历史,其重要的动力来源之一是俾斯麦政府强大的国家机器。但是随着经济全球化和欧洲一体化的发展,强大的德

国政府逐渐将对于国民经济政策的管理权转移给欧洲联盟。由于市场向欧盟和全球层面扩大,因此一向和社会一体互动的所谓德国特有的“社会市场经济”也面临解体,逐步减少国家干预,增加个人的劳动积极性和责任感成为德国社会保障体制的改革主题。德国以社会保险为主体的机制尚未出现结构性动摇,但是其给付水平和资格界定已经受到严峻挑战。

智利工业化早期实行行业分割的社会保障体制。到了1979年时还有3个独立的社保机构,管理上百种不同种类的养老金。同时不同的阶层和省份实行横向分割的体制,社会地位越高,保障的覆盖就越广、成本越低、待遇和质量越高。结果造成了穷人补贴富人,抽瘦补肥的社会再分配格局。在这样的基础上进行社会保障体制的改革具有相当大的难度。智利曾经实行让60岁以上的公民享受公共保险,而60岁以下的公民参加私营保险的方式,结果加重了财政负担,不得不重新实行改制,改为国家提供底层普及型保障。

从各国(地区)社会保障制度的案例分析来看,多数国家实行形式各异的分权和集中组合管理,也可以说是“混合型”社会保障制度。也就是说,社会保障制度不是简单的单一体制。在很多国家里,社会保障体制呈现上下分层:即涉及人类服务的保障大都分散到基层决策和管理,中央政府通常负责养老金的政策制定、征缴和发放,以便实现大数定律带来的效益最大化。此外,社会保障体制还会出现纵向分类:即为工伤保险、医疗保险和养老保险分别设立的决策和管理机构也因为保障内容和保障方式不同而有所差异。在发达的福利国家里,社会保障的各种体制还会根据社会保险、社会救助和社会服务等计划的不同性质而设立。在澳大利亚的“超级年金制度”中,针对不同人群的各种基金的运营方式同样由于对象和要求的不同而各具特色。

(四) 社会保障的政治运作

社会保障制度绝不是简单的社会制度,或经济社会制度,而是在相当大的程度上受到政治力量、政治程序和政治体制作用的影响。一般来说,全国普及性的社会保障制度往往与民族国家的政治民主化同步,虽然社会保障制度是一种与经济体制和经济发展相配套的制度,但是制度本身的设计却在很大程度上依赖于一个国家内政治力量之间的博弈或默契。社会保障制度还与立法、司法、行政等机构密切相关,在中央和地方政府的相互作用下运行。更重要的是,社会保障制度的建设和社会政策的实施取决于国家的战略选择。韩国社会保障制度的建设基本上与工业化发展同步,采取了先增长后分配的

顺序,实行应对式发展,出现问题解决问题,不使社会保障的制度建设与经济发展相脱节。当俾斯麦德国认定国家统一是当务之急的时候,实行全国统一的社会保险制度也就被提上了日程。在当今时代,随着社会的发展和政治的变化,各国(地区)都出现了劳动者逐步参与社会保障(或社会保险)管理的现象。

本卷中的西班牙报告指出,政治因素是推动西班牙社会保障制度改革的最重要动力,由于实行了民主制,各种利益集团都可以在决策过程中代表不同的利益,如果他们不在社会保障问题上形成政治共识,它们的力量就会相互抵消。1995年西班牙的各党派政治协议“托莱多协定”避开了多党派相互扯皮,成为社会保障改革的基础。荷兰报告指出,荷兰传统的多党组阁和“协商式民主”的政治文化使得荷兰在政治上循序渐进,社会保障平稳发展,政治与社会相得益彰,成为一种制度范例。

还有一些国家的经验证明,在社会保障的现实需求和社会公民的主观需求之间存在着差异,前者是工业化和城市化的产物,而后者则是政治运动的结果。这之间的鸿沟是经济力量和政治力量博弈的场所。设计合理的社会保障制度往往由于政治因素而难以实现,这是社会科学与自然科学不同的地方。

(五) 社会保障制度的改革及其利弊

在欧洲民族国家建设的早期,由于以民族国家为疆界的民主政治的推动,社会保障体制建设曾经出现过追求普及和公平的现象,但是在经济全球化的冲击下,很多国家社会保障的体制机制建设都不再追求完美与统一,而是从务实的角度出发,审慎地探索改革的路径,但是这些探索并不一定都成功,改革的趋势可以说是多种多样的,这里仅简要讨论几个带有倾向性的问题:

1. 设立“普享性”的最低保障标准

这种趋势主要发生在社会保障制度不健全、不稳定的发展中国家,例如智利的 Marcel 方案,就是建立社会互济养老金的一种尝试。在一些锐意改革的发达国家(例如英国)也部分地出现了类似思路的改革,改革的主要目的是提供标准化低水平的保障,逐步让特殊需求通过市场机制得以满足。

2. “应对老龄化”——没有新思路的老话题

如何应对老龄化?这个问题讨论了至少有 25 年,但是每个国家都针对自己特定的政治社会环境来寻求问题的解决。很多国家的公务员计划(如巴西)

都是非缴费性的,因此也就没有积累,如果不在更大的范围内统筹养老资金,就无法应对老龄化。自 20 世纪 90 年代应对老龄化正式进入议程以后,很多国家的大型企业和政府部门都采取了一系列平民化的措施,对公务员的特殊社保计划进行削减,同样受到削减的还有各类公共养老金。各国根据不同的情况调整了计算方式,根据政治形势逐步提高了退休年龄,并审慎地削减福利待遇。只有少数迅速发展的国家才出现了调高待遇的现象。与人口老龄化相关的问题是人口结构的变动,而人口结构由于行业之间、城乡之间、国家之间劳动力流动的加快而变得敏感起来,其对于传统社会保障制度的挑战绝不亚于老龄化。

3. 社会保障制度改革的关键阻力来自于政治势力

在研究中我们发现,社会保障制度改革的主体是需要密切关注的对象,例如,德国多年形成的社会伙伴关系就是社会保障制度难以进行重大调整的关键。而施罗德总理将“哈茨改革”作为他第二任期内的首要任务之一,其方法之一就是提出,不通过社会伙伴间的重大妥协(特别是工会),而是通过执政的社会民主党和联合执政的绿党实施改革,目的是减少改革的阻力。

4. 社会保障制度改革是一种战略选择

瑞典模式曾经风靡一时,以福利提供的广泛性著称,同时实行高税收作为社会保障的财政支撑。但是,在经济全球化竞争日益激烈的挑战面前,要使高劳动力成本的产品在世界上保持竞争力,除了提高产品的技术优势和在某些方面的垄断程度以外,社会保障制度也面临着战略选择:一是将一些保障项目私有化,二是加大地方分权的力度,在经过一系列特殊的政治和社会程序之后,瑞典最后选择了地方分权。而其他不少国家则因为历史遗产等原因而选择了私有化。

5. 社会保障制度改革过程中社会舆论的作用

发达国家的社会保障制度改革在社会舆论方面经历了一个从强调政府责任到逐步强调雇主责任,要求政府、雇主与个人责任协调与平衡的过程。政府推行的改革措施往往与公民个人的传统生活观念和方式不同,政府对公民个人的设计也往往与公民个人的自我设计不同,也就难免在改革时代引起社会冲突乃至政治冲突。很多福利国家的政府都希望自己的劳动力象发展中国家的劳动力一样勤奋,借以保证国家的经济竞争力,中国人的勤劳就被当作一种社会参照系,中国人甚至因此而成为一些西方社会舆论发泄对本国政府

不满的替罪羊。

（六）社会保障制度和基金的可持续性

由于人口结构的变化，很多国家的社会保障资金出现了缺口。在发达的福利国家，缺口压力主要来自于社会保障待遇水平过高，而由于政治压力集团的存在，社会保障待遇在短期内很难降下来，又由于全球化竞争的原因，市场劳动力成本已经降低。这样就使得依靠垄断市场价格而维系的福利性社会保障制度难以为继。

目前发达国家在应对方面采取了一些措施：一是把社会转移支付转而投向教育和高科技，力争保持在世界劳动力价格方面的高端地位；二是趁着竞争优势没有丧失殆尽之前进行投资积累，发展基金管理，以应对未来的挑战；三是逐步降低福利待遇。在产业仍然保持垄断优势的国家，局部社会保障待遇甚至只升不降，但是在多数发达国家，1/4 世纪以来的改革都致力于削减福利待遇。在投资积累方面，尽管基金管理风行一时，但是世界金融危机给投资收益带来了不确定因素，尽管如此，储蓄积累式的保障还将有一个发展的周期。

总体来讲，持续的老龄化态势和劳动力越来越大规模的流动使多数发达国家、新兴经济体，以及快速发展中的国家都面临着社会保障基金短缺和体制陈旧的问题，储蓄性社会保障基金概莫能免。澳大利亚超级年金的资金缺口在千亿美元以上，同时围绕着主权养老基金的投资和回报将出现越来越多的政府干预，甚至出现资金投放和投资回报方面的博弈，因此稳定性减弱，危险性增加，而现收现付的社会保障则由于严重依赖于劳动力结构和当期经济表现而举步维艰。

不能否认，在特殊的历史阶段，社会保障不仅有助于社会稳定，而且对于经济增长可以起到促进作用，就如 1981—2001 年的 20 年间，智利实施社会保障制度的收益占到经济增长率（4.63）的 10%。荷兰和北欧国家的经验证明，高福利并不是经济增长的关键制约因素，因为在实施福利国家的同时，这些国家都经历过几轮经济快速或平稳发展。不过，社会保障政策的实施方式，也就是如何进行再分配，向哪些社会群体倾斜，通过什么方式倾斜，的确影响着经济增长的动力和方向。同样是失业保障，在有些国家里可能成为“养懒汉”的温床，而在澳大利亚就可以通过提供就业服务，减少信息障碍，缩短寻找工作的时间而降低失业率。因此对于社会保障制度稳定性的评估不能仅限于表面现象和简单结论。