

[文章编号] 1672-7320(2010)05-0688-05

经济危机与社会保障的变奏及其启示

——基于历史的考察

张奇林 陈卫民

[摘要] 在工业化社会,经济危机催生了现代的社会保障制度;在后福利国家时期,经济危机使社会保障成为改革和削减的对象。社会保障的建立与改革是一个社会矛盾与危机长期积累的产物,也是风险转换的结果。从历史的角度考察经济危机与社会保障的变奏及其逻辑,对于理解和定位全球经济危机背景下中国进行的社会保障制度建设有重要意义。

[关键词] 经济危机;社会保障;资本主义;中国

[中图分类号] D57 **[文献标识码]** A

2009年注定是不平凡的一年。为应对全球经济危机,中国政府出台了一系列干预措施,其中包括以改善民生为重点的社会保障措施。在这些措施中,除了更为积极的就业政策和提高相关人员的保障水平外,最值得关注的是,经过长时间酝酿和广泛征求意见后出台的“新医改方案”、向广大农村居民提供普惠式养老金的新型农村社会养老保险试点方案以及旨在解决养老保险关系转移接续问题的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,都是我国社会保障领域长期以来悬而未决、举步维艰的问题。与此同时,社会立法的脚步也在加快。《社会保险法》在人大进入三读,《慈善法》已由民政部提交国务院审议。凡此种种,从短期来讲,在经济危机时期对于拉动内需、刺激经济有其特殊意义;从长期来看,对于完善我国的社会保障制度、建立人人共享的和谐社会有重要意义。

也许我们可以依据不同的理论,从不同的视角来解读和分析2009年中国的社会改革。但是,从历史的角度考察经济危机与社会保障的变奏及其逻辑似乎能带给我们更多的信息和启示,有助于我们深入认识经济危机背景下中国的社会保障制度建设。

—

经济危机是社会保障改革的“时间窗口”,这已为众多历史事实所验证。在现代社会保障制度的发展史上,有几个重大的历史事件值得我们关注和探讨。首当其冲的当然是19世纪后期社会保险制度在德国的建立。它标志着社会保险作为一种新的社会保障形式正式取代传统的救济制度,成为主流的社会保障战略,是现代社会保障制度之滥觞。其次便是1935年美国《社会保障法》的颁布,其意义不仅在于世界上最发达的资本主义国家建成了社会保障制度,从而完成了社会保障在资本主义世界的拼图,而且世界上出现了第一部以“社会保障”冠名的法律文件。从此,社会保障深入人心,为提升人类福利提供了制度保障,没有哪个“该死的”政治家可以轻易废除它(富兰克林·罗斯福语)。其三是1970年代中后期福利国家进行的社会保障改革。如果说前两个事件标志着现代社会保障制度的强势起步,第三个事

件似乎有社会保障盛极而衰的意味。但不管怎样,这三个事件都有一个共同的起因,那就是经济危机。经济危机所引发的社会保障变奏值得我们深思。

(一)1873年经济危机和社会保险在德国的建立

1873年的经济危机,是自由竞争资本主义向垄断资本主义转变时期最严重的一次经济危机。危机源于美国的经济萎缩。危机的风暴首先席卷了维也纳,进而波及新兴的工业强国美国和德国。经济增长处于强弩之末的英国也于1878年全面爆发危机。

此次危机也是1857年第一次世界经济危机以来持续时间最长和波及面最广的一次经济危机。虽然危机最初以交易所混乱和信用危机的形式表现出来,但不断壮大的重工业是危机的策源地,也是遭受危机打击的主要部门^[1](第459-463页)。危机使资本主义国家的生产急剧下降,物价暴跌,工资削减,企业大批破产,失业人数增加。危机加深了资本主义世界各国工人阶级的贫苦,激化了阶级矛盾,各国工人阶级的保障诉求日益强烈。危机也加速了资本主义由自由竞争向垄断的过渡,有利于在社会政策领域拥有强大话语权的垄断集团的形成。危机后不久,也就是1880年代初,德国国会通过了《疾病社会保险法》。德国在世界范围内率先建立起社会保险制度。

从1870年代到第一次世界大战爆发的40多年时间里,除1873年经济危机外,资本主义世界又先后爆发了1882年、1890年、1900年、1907年经济危机^[1](第455页)。在此期间,欧洲主要资本主义国家积极效仿德国的做法,相继建立起疾病、工伤、养老、失业等社会保险计划。社会保险的建立对于安定工人生活,稳定社会秩序,振兴国民经济,效果显著^[2](第19-20页)。

按照工业主义的解释,社会保险是工业革命的产物,是顺应工业化社会而诞生的一种社会保障制度。依此逻辑,社会保险应首先产生于工业革命最早的国家,也就是英国。但众所周知,事实并非如此。学界对社会保险肇始于德国有多种解释。一般认为,历史进程与工业主义逻辑相悖的原因是由于英德两国之间的差异,主要体现在政府权威、社会思潮、阶级矛盾等方面。德国是后起的资本主义国家,自由资产阶级的思潮与无产阶级的社会民主运动几乎是同时兴起。在德国社会民主党的强大舆论攻势下,工人享有社会保障是一种权利的观念已逐渐成为一种社会共识。在政治上信奉社会保守主义的俾斯麦政府洞悉到德国当时各种力量的对比,希望通过与无产阶级的和解来制约新兴资产阶级。社会保险的建立使德国走上了所谓的“社会团结”的发展模式。

尽管工业主义解释在社会保险的产生问题上有一定的局限性,但不可否认的是,工业革命以来最严重的经济危机对于社会保险在德国的建立起到了重要的推动作用。一方面,危机激化了不断积累的社会矛盾,白热化的工人运动和各種政治斗争给德国政府相当的压力;另一方面,危机使容克资产阶级变得日益强大,当这个足以左右国家政策的垄断集团发现自身对利润的追逐越来越需要社会稳定时,一切就变得顺理成章了。1871年德国统一后建立起来的具有强大行政权威的俾斯麦政府正是德国容克资产阶级的代言人,而推动俾斯麦政府进行社会改革的直接原因就是1873年经济危机^[3](第52页)。

(二)20世纪30年代大危机和社会保障在美国的建立

在西欧国家效仿德国建立各项社会保险计划之时,早在1873年危机中超越英国成为世界头号强国的美国仍旧信奉并坚守英国《济贫法》的救助传统,认为贫困和失业是个人的原因造成的,政府在经济及社会政策领域的过多干预必然威胁个人自由,损失经济效率。然而,1929—1933年的经济危机(又称30年代大危机)极大地冲击了美国人的思维定势,改写了美国的历史。

30年代大危机是迄今为止资本主义历史上最深刻、最持久的一次经济危机。危机开始于美国,继而几乎席卷了整个资本主义世界。作为危机的发源地,美国遭受了沉重打击,企业大批破产,失业人数激增。全国失业人数从危机前的150万增加到1320万;在危机最严重时,有近半数的工人失业,钢铁工业和汽车工业的开工率仅为15%和11%^[4](第140-141页)。危机给美国民众带来了深重灾难,社会保障的缺失使阶级矛盾空前尖锐,罢工人数由90万增加到156万,全国反饥饿大游行一次接着一次,参加的人数有时高达百万之众^[4](第152页)。面对如此尖锐的社会矛盾,美国政府感到不能再继续放任经济了

同时,危机也改变了美国人的观念。崇尚个人自由的美国,一向认为凭借个人奋斗就能创造财富,实现梦想;社会没有责任以损害自由的代价来为穷人的懒惰埋单。而大危机的爆发让美国人认识到贫困和失业不再只是个人的原因造成的,让他们看到了个人力量在工业化社会各种风险面前的弱小与无助。社会观念的转向为美国社会保障制度的建立提供了宽松的政治环境。

垄断资本主义的高度发展也需要政府干预经济,创造有效需求。而大危机成为美国政府借社会保障干预经济的一个重要契机。作为罗斯福新政的成果之一,1935年美国政府颁布了《社会保障法》,宣布美国建立起了公共社会保障计划。如此深刻的社会改革,如此大的干预力度,在美国历史上是不多见的。《社会保障法》对美国社会的意义可想而知。而且,作为世界上第一部完整的社会保障立法,其诞生更意味着现代社会保障制度赢得了在资本主义世界的全面胜利。

危机产生了需求,危机时期的需求更需要满足;危机改变了人们的观念,危机中市场调节的失灵让政府的干预变得自然而然。从此意义上讲,30年代大危机直接催生了美国的社会保障制度。同时,社会保障在很大程度上也承担着反危机的功能。从此,社会保障保障有效需求、平滑经济周期的经济功能连同其社会功能,开始进入人们的视野。

(三)1973—1975年经济危机与全球社会保障改革

与以往的危机相比,由石油危机引发的1973—1975年经济危机要复杂许多。此次危机最大的特点就是高通胀和高失业并存。按照凯恩斯经济学的理论,失业与通胀之间存在着此消彼长的替代关系,这成为战后各国推行赤字财政的依据——以一定程度的通货膨胀换取较低的失业率。然而,在1973—1975年经济危机中伴随着经济不景气和高失业的是物价飞涨和通货膨胀,而且其严重程度一点不减当年。危机不仅彻底打碎了资本主义“永久繁荣”的迷梦,而且一度让资本主义世界捧着凯恩斯的经典束手无策。危机将资本主义各国带入了“滞胀”阶段。

“滞胀”不可避免地带来福利国家^①公共财政的恶化。改革社会保障制度,削减福利开支势在必行。危机之前的15年中,欧美国家社会支出的年平均增长率为6.5%,而其后10年的年平均增长率仅为3.4%^[9](第48页),几乎减少了一半。

此次危机更为深刻的影响是社会保障观念和社会保障范式的转变。首先,危机引起了人们对于政府大举干预经济的普遍怀疑和对传统福利模式的质疑。人们看到了政府失灵所带来的危害并不亚于市场失灵,于是形成了减少政府干预的广泛共识。在各种国际论坛上,鼓吹市场神话的新自由主义占据了上风,逐渐成为主流的社会思潮。它力图让人们相信政府不仅不能解决问题,相反,政府本身就是问题所在,主张充分发挥个人和市场的积极性来使经济走出“滞胀”的泥潭。政府提供的社会保障自然就因其损害自由和效率而成为众矢之的。危机后上台的新右派更是将此前几十年的福利增长视为经济衰退和社区与家庭衰落的根源^[9](第49页)。其次,在经济景气的黄金时期,西方国家由于政党政治和选举制度的驱动,社会保障支出快速增长,政府部门不断膨胀,这种状况在经济繁荣的背景下可能不成其为问题。但是,当经济不景气时,社会保障水平因为其向上的刚性而成为财政的沉重负担。经济危机使西方国家的财政状况日益恶化,削减福利开支成为各国减少赤字的首选。于是,1973—1975年经济危机后,西方各国纷纷走上了改革社会保障的道路。他们为缓解财政危机在社会保障的收支上实行“开源节流”,主张社会保障责任由政府、市场、社会、家庭和个人共同承担,强调个人权利与义务的对等,提倡社会保障提供主体的多元化,寻求将“社会团结”型的社会保障范式市场化、私有化和(或)家庭化。

从时间上看,福利国家的调整至今还在进行当中;从空间上看,这波社会保障改革的浪潮席卷了全球。

二

历史的经验告诉我们,经济危机往往是导致社会保障建立与改革的直接原因。但历史的发展并非一因一果那么简单。在社会保障建立与改革的背后有许多深层次的原因。社会保障的建立与改革是一个社会矛盾与危机长期积累的产物。这些矛盾与危机的集中爆发与释放需要社会保障来回应和化解。

而经济危机只是一个导火索。

在资本主义社会发展的不同时期,它面临不同的风险与危机,社会保障的作用、地位与处境也不尽相同。从本质上讲,无论是社会保障的建立还是社会保障的改革,都是在选择不同的供给方式,而不同的供给方式又体现了政府、社会 and 个人的责任边界,不同的社会保障模式实际上是各种责任在技术上的不同组合。因此,社会保障“供给方式的选择影响了所有福利国家的历史”^[9](第4页)。用德国学者奥菲(Claus Offe)的话来说,“资本主义不能与福利国家共存,然而资本主义又不能没有福利国家”^[7](第7页)。这似乎构成了经济危机与社会保障变奏的内在逻辑。

尽管工业主义逻辑作为一种宏观理论,在解释不同国家社会保障的发展道路时有所欠缺,但从历史的长时段来看,社会保障在主要资本主义国家的建立及其在全球的发展还是体现了工业主义逻辑。也就是说,社会保障在防范工业化社会的风险方面是必不可少的。特别是社会保障在应对失业等社会突发事件方面具有不可替代的作用。而失业率的快速上升与居高不下又是经济危机与经济衰退的主要表现。因此,经济危机催生社会保障有其内在的必然性。这种必然性是符合工业主义逻辑的。在这一逻辑的作用下,“美国例外论”最终也趋同了。

1980年代开始的社会保障改革则体现了“后福利国家”的逻辑。在所谓的“后福利国家”时期^②,在完备的社会保障制度的润滑下,资本主义国家面临的主要风险不再是传统的工业社会风险,而是由人口老龄化、经济全球化等因素带来的结构性风险。风险的变化引发了人们对传统社会保障模式的反思,以至于有学者认为,后福利国家所面临的风险来自于“工业时代建立起来的规范和体系”,是制度过于完善所带来的风险^[8](第225页)。

本文无意回避和淡化意识形态问题,也无意做超意识形态的比较与分析。但是,在全球化日益加深的背景下,很多风险是需要全人类共同面对的,很少有国家能独善其身。此次由美国次贷危机所引发的全球经济危机即是一个例证。化解和应对全球经济危机,需要学习和借鉴人类历史上世界各国的经验与智慧。通过分析资本主义经济危机与社会保障的变奏及其逻辑,我们可以得出以下几点启示:

第一,社会保障在化解工业社会的风险和危机方面确实能起到保障民生、拉动内需、促进消费的作用。我国目前正处在工业化中期和社会转型的关键时期,经济发展与社会政策的不协调所带来的社会保障供给与需求之间的矛盾比较突出。经济危机既有可能加深这一矛盾,放大其后果,同时也为建立覆盖城乡居民的社会保障制度提供了契机。社会保障的建立并不必然能消除危机,但没有社会保障的保护和缓冲,经济危机的后果会更严重。也就是说,社会保障是化解危机、规避工业社会风险的必要条件,而非充分条件。

第二,社会保障制度的建立有其偶然性,更有其必然性。很多偶发事件之所以能成为改革的“时间窗口”,关键在于改革所需要的各种条件已基本具备。对于社会保障制度的建立和福利的发展有多种理论解释,但无论作何种解释都必须有两个基本条件,即繁荣与民主。前者奠定了社会保障制度的物质基础;后者确立了反映民意和诉求的利益表达机制。经济危机作为一种偶发事件,它既是各种矛盾的总爆发,同时也是重要的“时间窗口”和触发机制。当然,当“时间窗口”来临的时候,能否抓住机遇,促成事物的质变,则考验决策者的执政经验和政治智慧。

第三,经济危机促进了社会保障政策的出台,但社会保障的建立并不是一劳永逸的事情。它需要随着社会的转型和风险的转换不断进行调整和改革。我国社会保障制度的建设承载着双重使命:一方面要化解生老病死、失业、伤残等工业社会的系统性风险;另一方面又要应对全球化所带来的挑战,规避人口学因素所导致的结构性风险。这对我国的社会保障制度建设是一个严峻的考验。同时,福利的范式也在不断变化。福利的范式反映了一定时期一个社会主流意识形态对福利体制的看法和判断。经济危机背景下建立的社会保障制度在当时也许是合理的,甚至是不二选择。但从长时段来看,它有可能成为诱发新危机的制度性因素。1980年代福利国家开始的调整和改革,虽然直接原因是经济危机引发的财政危机,但更深层次的原因是福利范式的转变^③,它反映了西方社会对国家干预理念和福利提供方式的

反思。如何避免有病乱投医,病急乱抓药,规避经济危机中产生的社会保障制度的短期效应,对我国社会保障制度建设同样是一个严峻的考验。

第四,经济危机也许能让一个国家的社会保障从无到有,但却无法决定其选择的社会保障模式。不仅是发达国家的社会保障模式不尽相同,即使是发达国家在第三世界国家(历史上这些国家多为西方国家的殖民地)的土地上复制他们的社会保障模式,最终也会被这些国家改变甚至抛弃。在当今世界,当面对同样的危机和风险时,各国的反应和调整也不一样。既有社会保障私有化改革,也有探索建立职业友好型(work friendly)社会。正是因为社会保障有如此大的弹性和可塑性,才使得社会保障风靡全球,为世界各国所接受,并不断创新。

注 释:

- ① 至 1970 年代,主要资本主义国家均已建成福利国家。
- ② 也有的学者称之为后现代社会或风险社会。
- ③ 福利范式的转变当然与风险的转换有关。

[参 考 文 献]

- [1] 宋则行、樊 亢:《世界经济史》上卷,北京:经济科学出版社 1994 年版。
- [2] 邓大松:《社会保险》,北京:中国劳动社会保障出版社 2002 年版。
- [3] 周 弘:《福利国家向何处去》,北京:社会科学文献出版社 2006 年版。
- [4] 宋则行、樊 亢:《世界经济史》中卷,北京:经济科学出版社 1994 年版。
- [5] Gilbert Neil & Paul Terrell:《社会福利政策导论》,黄晨熹等译,上海:华东理工大学出版社 2003 年版。
- [6] [英]阿萨·布里格斯:《历史视野中的福利国家》,载丁开杰、林义:《后福利国家》,上海:三联书店 2004 年版。
- [7] [德]克劳斯·奥菲:《福利国家的矛盾》,郭忠华等译,长春:吉林人民出版社 2006 年版。
- [8] [德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,南京:译林出版社 2004 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

Enlightenments from the Variation of Economic Crisis and Social Security

Zhang Qilin, Chen Weimin

(Research Center for Social Security, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: In industrialized society, economic crisis has prompted the establishment of modern social security systems, but in post welfare state, it has made social security change and cut down. The building and reform of social security are results of social contradictions and crises accumulation as well as risk transition. Exploring the variation and logic of economic crisis and social security from historic perspective is significant to understand and locate Chinese social security construction under 2008 global economic crisis.

Key words: economic crisis; social security; capitalism; China