



社会保障 —— 欧洲社会的稳定器

郑文彬 (2005. 10)

欧洲各国的现代社会保障制度形成于19世纪末20世纪初。第二次世界大战以后，欧洲社会保障制度步入全面建立与发展的重要阶段，相继完成了有关立法工作。20世纪50年代至70年代，是欧洲各国经济发展的黄金时期，亦是其社会保障制度发展的鼎盛时期。在经济繁荣、税收大幅增加的鼓舞下，欧洲各国政府有些昏昏然，盲目乐观，于是便不断增加社会保障开支，增添保障项目，扩大保障范围，提高津贴标准，放宽受惠者条件，结果导致社会保障费用持续大幅度增长，最终使这一制度因70年代以后的经济危机而遭遇严重困难，成为经济发展的严重障碍。80年代至今，欧洲各国经济进入了严重的危机阶段，大批人失业，人口老化，政府财政赤字增加。面临这一新的形势，欧洲各国政府均对此前形成的具有浓厚社会主义色彩的社会保障制度进行改革。

社会保障 立法开路

社会保障制度是现代国家和文明社会的标志之一，是人类社会从农业社会进入工业化社会之后，生产进一步社会化的产物。它体现了社会的人道与公平。社会保障作为一种收入再分配手段，特别强调分配的公平性。任何一个社会成员，当其生存发生困难时，都应该并且可以无条件、均等地获得社会保障的机会和权利。这体现了社会的人道性。其次，国家通过立法，强行征收保险基金，再次分配给低收入或无收入来源的社会成员，助其度过难关。这在一定程度上弥补了社会成员收入分配上的不公平，促进了整个社会分配趋于公平。

欧洲社会保障制度是国家通过立法建立起来的。最早建立全面社会保障制度的国家是德国。1883年德国有了世界上第一个疾病保障法，1884年建立工伤事故保险，1889年又实行了老年与疾病强制保障法。英国于1601年颁布《济贫法》，1834年颁布《新济贫法》。1911年的《国民保障法》，可以说是英国现代保障制度的发端。当然最重要的法律还是1911年颁布的《国民保障法》。法国于1683年建立了海员保险。1813年，法国政府颁布法令，规定在矿业部门，雇主必须对工伤事故提供救济。1894年，颁布了强制退休法。1898年政府颁布《工伤保险条例》。1921年，社会保障远落后于邻国的法国政府向议会提交了《社会保障法议案》，经长达7年的议会辩论，最终于1928年4月5日获得通过，1930年正式颁布实施。瑞典1847年提出新“济贫法”，历20多年长期辩论后通过。瑞典于1913年通过了“合同养老金”法案，对全国的老年人和丧失工作能力者提供社会保障；1918年实施“工伤事故保险法”；1934年对住房建造实行补贴，建立了失业保障制度。

综上所述，可以看出，欧洲国家以立法形式建立社会保障制度，从法律层面上保证了其合法性，具有社会强制性的特点。

保障面宽 受惠者众

欧洲社会保障制度项目繁多，基本上涵盖了人的生老病死全过程。其内容有生育保险、教育保险、医疗保险、工伤保险、失业保险及养老保险，是典型的“从摇篮到坟墓”式的社会保险制度。德国、法国和瑞典均实行社会救济及抚恤制度，作为对社会弱势群体生活的一种保障。由此，欧洲社会的90%以上的成员皆可享受福利性的社会保障。保障面宽，受惠者众，是欧洲社会保障制度的鲜明特征。

社会保障资金来源于各种渠道，最终是来源于社会成员的交纳，但享受援助的只是一少部分人。失业保险基金来源于所有企业雇主与雇员按一定收入比例所缴纳的保险费，但只有失业的雇员

才可享受保险。其原理完全与商业保险相同，所不同的是商业保险是一种市场经济产品，供需双方所遵循的是市场经济的商业原则，即自由买卖原则，而社会保障制度则是强制性的。

欧洲社会保障制度的建立极大地缓和了阶级矛盾，弱化了阶级对立。以英国为例，英国的社会保障制度源于英国当时严重的社会问题。为缓和阶级矛盾，减少工人罢工的发生，英国政府于1930年被迫颁布改善社会保险的法案。此外，当时英国工人的英勇斗争，苏联社会主义的影响，迫使英国政府在二战结束前就加速制定战后社会福利计划，以巩固自己的统治。欧洲社会保障制度的不断完善，在一战前大大缓和了欧洲的阶级矛盾，阻止了社会主义思想的传播，二战后，欧洲社会保障制度更为完善。它在实际上保障了广大劳动阶级的利益，为资产阶级所宣扬的资本主义制度胜于社会主义制度的理论提供了证据。宣扬资本主义福利国家的观念，在思想上大大麻痹了工人阶级的斗志，减少了无产阶级革命的可能性，减少了无产阶级夺取政权的可能性。

社会保障制度与社会经济发展相辅相成，互为因果。欧洲社会保障制度的建立稳定了社会秩序，缓和了阶级矛盾，促进了经济发展；反之，欧洲经济的发展为其社会保障制度，提供了坚实的物质基础，使其保障水平得以进一步提高。

社会保障通过财政政策对宏观经济产生影响。社会保障制度是国家调节经济运行的重要手段。从经济学角度看，社会保障分配属于财政分配范畴，是整个国家财政分配的重要组成部分。社会保障收支不仅是保证经济稳定的稳定器，而且是构成促进经济增长的积极财政政策的手段。

社会保障资金的筹集方式对资本积累及资本市场会产生相当大的影响。一般而言，社会保障资金的筹集有两种基本模式，一种是现收现付制，另一种是完全积累制。前者对资本市场的影响不大，而后者则影响甚大。社会保障基金具有很强的流动性，每年巨额的社会保障基金注入资本市场，不仅可使之保值、增值，而且还促进了资本市场的发展，社会保障基金通过直接的资金供给，利率及金融市场，直接参与经济活动，促进资金的良性循环和经济发展。

现状与问题

社会保障制度体现了人类文明，人道主义和社会公正。经过100多年的发展，欧洲各国的社会保障制度已经相当完善。它对于促进欧洲经济发展，保持欧洲的稳定，发挥了巨大的作用。这是应当予以充分肯定的。

目前，欧洲各国的社会保障制度都不同程度地遇到了一些问题，包括：1、社会保障开支巨大，资金困难，阻碍经济发展；2、社会生产成本低，国家竞争力下降；3、高税收导致资金和人才外流，难以吸引国外投资；4、社会保障机构过于庞大复杂，运转成本高；5、过于强调公平，忽视效率，滋生“懒汉”意识，造成结构性失业。当然，造成以上这些问题最根本的原因，还是欧洲经济自20世纪70年代中期以来的经济危机。由于经济危机，欧洲经济增长率多年来一直在低水平上徘徊不前。此外，由于失业率的上升，导致社会保障资金来源受阻，亦是其中一个重要原因。以法国为例，失业人数一直在节节攀升。同时随着生活水平的提高及社会保障制度的完善，欧洲平均人口寿命大为延长，社会老龄化趋势加强，造成养老保险和医疗保险开支的急速增长。

针对这些问题，欧洲各国政府自20世纪80年代以来开始对其社会保障制度改革。改革的主要内容为：1、削减政府社会保障开支；2、增加个人社会保险缴费比例；3、削减社会保障项目；4、降低福利项目待遇；5、促进再就业；6、精简社会保障部门，降低社会保障制度运行成本。如今，这些改革措施已初见成效。但改革的效果离改革的初衷仍有很大差距。其中最重要的原因是，欧洲各国民众已形成根深蒂固的福利国家概念，认为社会保障是人民长期斗争的结果，国家应该提供这些福利待遇。而且，欧洲各政党若想上台执政，必然要讨好选民，不可能从根本上改变保障制度。这就是目前欧洲各国社会保障制度所处的两难境地。

