



中国社会科学院报

CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES REVIEW

您现在的位置：[首页](#) > [往期回顾](#) > [2009年04月30日 第56期](#) >

“碎片化”或“大一统” ——英、法、美社保模式的比较

作者：□郑秉文 时间：2009-05-04

一国基本社会保险是强制性制度，本应覆盖全体就业人口；但如果长期不能实现应保尽保，长期不能发挥其应有的功能，不仅不能为经济发展作出应有贡献，不利于应对金融危机，而且还容易产生其合法性的质疑。在这方面，拉美社保制度有沉痛的教训。

社保覆盖面长期狭小有可能导致政府合法性危机：阿根廷的案例

自20世纪80年代初以来，智利等十几个拉美国家先后进行了私有化改革。私有化改革后，社保基金支付能力的可持续性取得了较大成就，但其覆盖面却下降了，大约从改革前的40%降至30%左右，至今也没恢复到私有化改革前的水平，成为目前拉美社保制度的一个顽疾。有研究表明，拉美国家之所以成为世界贫困率最高的地区之一，与其社保覆盖范围狭小是密不可分的。

阿根廷1994年私有化改革前社保覆盖率为45%，改革后下降到40%。由于阿根廷经历了2001年金融危机，其社保覆盖面狭小导致的社会问题开始逐渐尖锐起来，在危机期最深重的2003年，覆盖面进一步下降到30%，失业率从改革前1993年的8.8%骤升至25%。2008年11月，当美国次贷危机刚刚波及拉美时，阿根廷政府便宣布废除私有化社保制度，对其进行国有化再改革，并宣称其主要理由有二：一是为了扩大覆盖面，认为私有化改革失败的主要表现就是参保覆盖面低下，在2008年900万参保登记者中，仅有360万为正常缴费者；二是为了避免金融危机对其投资导致的巨大损失，因为私有化社保制度的重要特征就是个人账户基金实行完全的市场化投资。早在2001年金融危机时，其投资收益率就降到-10%，2003年进一步跌至-45%；投资损失还导致养老金待遇水平急剧下降，例如2002年第1季度养老金待遇水平下降了38%。事实上，在此次金融危机中，阿根廷社保基金2007年10月就已经开始贬值，到2008年10月宣布国有化之前已下降到-19.1%。为此，2008年11月克里斯蒂娜总统直言，对社保实行国有化改革是应对全球危机的一个重要手段。

阿根廷社保国有化在国际上产生了广泛影响，在国内虽受到一些利益集团的极力反对，但却受到广大工人的坚决拥护和工会组织的坚定支持。广泛和雄厚的社会基础使阿根廷运行了14年的私有化社保制度顷刻之间迅速瓦解，并成功地实现了国有化再改革。从本质上讲，狭窄的社保覆盖面长期不能得到根本改善是导致其合法性危机的直接后果，是促使其传统的现收现付制全面“回潮”的根本原因。

实现社保全民覆盖的三个不同路径：国际比较

众所周知，欧美发达国家基本都实现了社保制度的全覆盖。虽然它们实现全覆盖的结果是一样的，实现了应保尽保，但其实现全覆盖的途径是不一样的，对社会稳定的影响也是不一样的，应对金融危机的效果也存在较大差异性。欧洲大陆国家主要是通过碎片化方式实现全覆盖的，即不同群体各自建立起不同的制度，不同的制度之间存在较大的待遇差距，个别群体甚至还保留较为明显的特权。美国则实行的是“大一统”制度，不存在职业和行业间的差别，全国一个制度，全民一个门槛。

英国整合碎片的成功经验

欧洲是社保制度的发源地。在19世纪建立现代社保制度之前，其前身是几百年前成立的行业工会和基尔特主义（guilt）互助会。当19世纪末德国以国家立法的名义将之逐个“招安”的时候，这些源远流长的大小制度就一夜之间被纳入到强制性的国家保险制度框架之内。于是，这个以当时德国铁血宰相俾斯麦命名的社保制度保留了碎片化管理的行业统筹特征，在随后半个多世纪里成为欧洲各国效仿的模式。直到第二次世界大战，俾斯麦模式一统天下的局面才被英国的贝弗里奇模式所打破，从此“俾式”与“贝氏”便成为欧洲乃至全世界占主导地位的两个主要模式，成为分析社保制度的两个主要工具。起源于第二次世界大战的贝弗里奇模式的特征是试图对俾斯麦模式的碎片化现状进行整合，以建立起一个“大一统”的社保制度。可以说，除少许遗留问题以外，英国基本上完成了碎片整合的历史任务，建立起一个“三统一”的社保制度，即统一国民资格、统一待遇比例、统一管理机构。这个“三统一”制度彻底摒弃了碎片化造成的社会歧视，为欧洲和全世界树起了一个最新的标杆，很多已经采取俾斯麦模式的国家随之效法，有的国家改革成功了，有的失败了。北欧国家成功地对其碎片制度进行整合，建立起统一制度，而大多数西欧大陆国家则比较完整地保留了传统的碎片化制度。

法国整合碎片的沉痛教训

在第二次世界大战后期，法国也曾试图效法英国，对其碎片化制度进行整合，当时负责此项使命的拉罗克也想做法国的“贝弗里奇”，制订了一个整合方案，但由于种种原因没能如愿，法国便比较完整地保留和继承了几百年前的“碎片遗产”。在战后60多年里，碎片化制度逐渐显现其缺陷，即待遇水平存在差距，福利刚性导致攀高拉齐，致使财政不堪重负，历届政府均信誓旦旦，试图削减山头，“向下”拉齐福利水平，但始终没有成功过，尤其是最近十几年来，养老保险制度改革已成为新政府上台后列入其议事日程的第一目标，但每次改革都引发全国性的示威游行，两届总理直接或间接为此而下台。铁路等享有养老保险特权的“小制度”甚至每隔两年左右便发动一次全国性的大规模社会运动，主动迎击政府的改革行为，至于小规模罢工、游行、示威、街头政治等则越来越频繁和密集，年年不断，月月发生。据2008年1月1日至12月31日法国主要报刊的数据，法国仅与福利待遇有关的罢工和游行示威就多达100多次，平均每周两次左右，声势浩大，成为西方世界的一大景观。

美国统一社保制度的重要启示

美国1935年批准《社会保险法案》，一起步就建立起一个统一的社保制度，而不是以行业和企业为基础的碎片化制度。虽然当时美国经济发展水平与欧洲差不多，并呈现较为明显的二元结构特点，但是它并没有重蹈欧洲覆辙，而是另辟蹊径。虽然在建立之初其覆盖范围不是很大，甚至大多数公务员没有覆盖进来，但是美国的制度并没有步英国“先碎片后整合”的后尘，也没有像法国那样沿着“碎片式打补丁”的旧路亦步亦趋、难以自拔，而是走出一条“渐进式大一统”的独特道路，让其逐渐扩大覆盖范围，最终到20世纪80年代完成了统一之路，实现了对全国所有公务员和私人企业的全部覆盖。

碎片化制度的后果与“大一统”制度的优势

英国、法国和美国为代表的三个不同改革路径的效果是不同的，对经济社会的影响也是不同的。英国的“先碎片后整合”、法国的“碎片式打补丁”和美国的“渐进式大一统”改革道路是三个截然不同的改革路径。由于历史的局限性，英国和法国的碎片化制度是历史遗产的结果，如果说它们是旧制度的被动接受者的话，那么，美国1935年首次立法建立的社保制度就带有相当的主动性，它在吸取英法当时碎片化教训的基础之上，一起步就建立起一个统一制度，通过“渐进式大一统”的改革路径在全国建立起一个“大一统”的社保制度。

美国的“大一统”制度为其社会稳定作出了重要贡献，半个世纪以来从未发现美国因社保问题而发生的社会不稳定的记录，但相比之下，法国半个多世纪以来则饱尝碎片化制度的苦头，即使英国的碎片化制度整合任务已在1946年完成，但也还遗留一些痕迹，时常引起社会动荡。比如，英国2006年3月28日，150万地方市政员工举行了24小时大罢工，他们走上街头举行示威游行，抗议政府提高退休年龄的计划，这是英国自1926年大罢工以来规模最大的一次全国性罢工。也是在同一天，隔海相望的法国也发生了青年骚乱，一多半大学罢课，抗议《首次雇佣合同法》的实施，警方出动大批警力，强行驱散巴黎中心罢课学生，这是十几年来发生的最大的学生运动之一。

碎片化社保制度在爆发金融危机时也容易产生连锁反应，例如2009年1月法国举行大规模游行示威和全国罢工事件，甚至在巴黎演变成大规模社会骚乱，矛头直指总统萨科齐，提出了维护就业、维持购买力和保护公共服务的口号，旨在迫使政府在金融危机时期采取反危机措施。

如果假设美国1935年的社保法没有建立一个统一制度，那么70多年后的今天，美国社保制度必定也会像法国

那样，既是一个人人赖以生存的社会安全网，也是一个“烫手山芋”，成为社会动荡不安的“火药桶”。英国的案例说明，碎片整合的时间越早，成功的可能性越大。法国的教训显示，碎片整合的时间越晚，整合的难度越大，甚至不可能。美国的事例说明，一起步就建立一个统一制度，是一个最理想的境界，既可成为促进消费寻求的制度保障，在金融危机时又可成为阻止危机传导的一道防火墙。

启示：中国的社保覆盖范围狭窄，不利于转变生产方式和应对金融危机

截至2009年3月初，在这场肇始于美国次贷危机的全球金融风暴中，欧美金融业受到重创，总计损失了1.23万亿美元，其中银行8844亿，保险业2166亿，政府发起企业（GSE）1313亿；而中国金融业却一枝独秀，业绩斐然，几乎毫发无损。相比之下，中国实体经济却受到极大冲击，劳动力市场受到十几年来最为严峻的一场考验，截至2009年1月底，仅因金融危机失业提前返乡的农民工就多达2000多万人，占全球新增5000万失业大军总和的近一半。

与金融业相比，为什么我国劳动力市场遭受如此重创？从增长方式来看，显然是在外贸依存度太高的条件下易受外部金融危机冲击的结果。从社保制度的角度看，由于覆盖率太低，绝大部分农民工没有任何社保待遇，失业后的缴费能力仅能维持其家庭的基本生活，在危机期间内需更加难以启动。

多年以来，社保制度覆盖范围始终很小，这个缺陷不利于经济增长方式的转变。绝大多数城乡居民心有余悸，不敢消费，边际储蓄倾向很高，逼使增长方式不得不过度依赖投资和出口。在金融危机时期，外贸依存度过高的经济结构必然更加容易受到冲击，大量外向型企业歇业和倒闭造成失业人口比重过大，反过来更加制约了内需的拉动，不利于经济的复苏，甚至在财政刺激方案中也不得不较多依靠项目投资拉动增长。例如，在四万亿人民币刺激方案中（5680亿美元），包括住房在内的医疗卫生教育文化的“福利支出”比重占14%，如不包括住房，“福利支出”仅占4%；而在过度消费的美国，在其7870亿美元刺激方案中，包括住房和医疗卫生教育培训在内的“福利支出”比重占28%，即使不算住房，也高达26%。由此可看出，社保制度覆盖面狭小有可能导致对现行增长方式的路径依赖，对刺激方案支出结构也有一定的惯性制约。

[首页](#) | [机构设置](#) | [编辑风采](#) | [往期回顾](#) | [社会反响](#) | [广告征订](#) | [关于我们](#)

友情链接：

您是本站第 位访客

地址：北京市鼓楼西大街甲158号 中国社会科学杂志社
邮政编码：100720

总编室 Tel: (010)64076113 Fax: (010)64076113 E-mail: zbs_zzs@cass.org.cn
事业发展部 Tel: (010)64033952 Fax: (010)64033952 E-mail: fxb_zzs@cass.org.cn

版权所有©2002 中国社会科学杂志社