

建立社会保障模式需要新思路

——联合国“志愿服务”专家工作会议述评

A Review on UN Conference on Expert's Work of "Volunteer Service"

丁元竹

(国家计委宏观研究院研究员、博士, 清华大学公共管理学院兼职研究员 北京 100084)

联合国志愿人员组织(United Nations Volunteers, UNV) 和美国捐赠与志愿者协会(Independent Sector) 不久前在美国首都华盛顿召开了“计量捐赠与志愿服务: 国际计量工具”专家工作会议, 来自 10 个国家(美国、英国、加拿大、韩国、印度、南非、拉脱维亚、中国、埃及、南非) 的 16 位专家参加了这次会议。会议的主题是如何开展计量社会公益事业和志愿服务。会上, 来自南非、美国、加拿大、印度、南朝鲜、拉脱维亚、埃及等国家的专家介绍本国公益事业发展和计量工作进展情况。这次会议给人一个比较深刻的感觉是: 国际上发展公益事业与推动社会保障事业的一些经验值得借鉴, 特别是我们目前面临如何建立中国的社会保障模式问题时, 更需要借鉴各国经验和教训, 启发新的思路。现分述如下。

一、建立保障模式既要立足国情, 也要放眼世界

如何完善社会福利体系已经成为一个全球性问题。在建设具有中国特色的社会保障模式问题上, 我们必须脚踏实地, 深入研究中国国情, 同时也需要放眼世界。我们建立社会保障模式既有困难的一面, 也有有利的一面——可以吸取和借鉴国际经验。

对于我国这样一个历史独特、人口众多的发展中国家, 建立一个什么样的社会保障模式, 以及如何逐步实现目标模式, 是一件需要认真思考和艰苦探索的事情。改革开放以来, 我国在经济上取得长足发展的同时, 社会保障体制改革也有了一定的进展, 取得了一些有益的经验, 但是也存在很多需要进一步研究和改进的问题。

从国际上看, 如何建立社会保障模式已经成为一个全球性的问题, 特别是国家层面上的社会保障资源不足问题, 看来已经成为一个世界性的难题,

不论发达国家或是发展中国家都面临这个问题。开展对于这个问题的跨国研究和跨国比较, 从目前来看已经十分必要。实质上, 这是一个从根本上探索社会保障制度的问题。美国的社会福利改革已经成为 2001 年新一届总统面临的主要议题之一。在这个问题上, 我们必须吸取和借鉴国际经验。我们应该看到, 在我国建立社会保障模式既有它的困难, 也有它的后发优势。

二、新的保障资源: 捐赠和志愿服务迅疾发展

捐赠和志愿服务已经成为一些国家, 特别是发达国家的重要社会资源, 成为社会保障和社会安全的重要组成部分。1996 年, 在美国捐赠和志愿服务的贡献折合金额已经超过当年社会保险金的总额。

据美国专家介绍, 美国社会捐赠和志愿服务已成为美国社会发展资金的重要来源。1996 年美国个人捐赠给公益部门的资金是 1 199 亿美元, 另外还有 105 亿美元以遗产捐赠的方式捐赠给公益团体。除此之外, 公益部门和其他社会组织提供的志愿服务可以折合 2 016 亿美元, 估计还有 590 亿美元的志愿服务还没有计算在内。所有这些贡献加在一起已经超过当年美国社会保险金的总额, 而且远远超过联邦政府用于保险项目的 2 260 亿美元的支出。这说明, 美国社会已承担着社会福利和社会保障的相当大一部分责任。

美国捐赠与志愿协会的调查发现: 大部分美国人对于慈善和捐赠非常积极, 他们积极参与志愿服务活动, 捐赠钱物给公益组织。81% 的家庭在 1998 年都有捐赠, 而且家庭捐赠占总捐赠的 84%。平均每个家庭捐赠 754 美元, 占家庭收入的 1.7%。自 1987 年至 1998 年以来, 美国志愿服务的价值也一

直呈上升趋势,从1987年的1490亿美元上升到1998年的2250亿美元。

美国捐赠和志愿服务提供的领域包括:食品、维修和帮助销售(占24%);集资(16%);非正式的志愿活动(15%);捐赠(11%);服务少年儿童(11%);提供咨询(11%);自治活动(10%);走访和提供友好交往(9%);其它类别(14%)。资助穷人只是美国捐赠活动的一部分。美国近几年来趋势是老年人数不断增加,且越来越健康、寿命越来越长,他们对于资金的要求将越来越多,专家们估计这个领域将是今后捐赠活动的主要方向之一。

美国的专家调查显示:68%的美国人对于捐赠和志愿活动在社会服务——帮助无家者、穷人和就业中的作用具有信心;76%的人认为在他们的社区里,公益组织发挥了重要作用。

韩国大约有14.02%的居民参与志愿活动。这些志愿者中70.3%的家庭收入在900~2150美元/月之间,这表明参与志愿活动的主要是中产阶级。韩国志愿活动中志愿者参与社会服务的占24%,参与教育的8%,参与公共卫生的6%,参与环境保护的5%。1999年韩国志愿者贡献的时间为4.5亿小时,按韩国平均小时工资计算(4.69美元),志愿活动的产出大约相当于当年国民经济产值的0.58%。

在巴西,参与志愿服务的人数大约在1400万人,占其人口总数的16%,平均每人每年贡献76小时,相当于34万全职劳动力全年的贡献。整个拉丁美洲每年大约有25%的人口参加志愿活动,这些人中参与社会服务的53%,为社会集资的15%,其它为教育、心理咨询、职业活动等等。

美国霍布金斯大学的研究者,对包括美国和加拿大的22个发达国家研究后发现,这些国家的志愿活动产出平均占国民产值的1.1%,例如,澳大利亚为1.4%、日本为0.5%。

捐赠一方面缘起于历史和传统文化,例如美国的宗教对于捐赠和志愿活动的影响非常大;另一方面也得力于政府的政策和法律。如在美国,联邦政府的政策对于捐赠行为有很大的影响力,美国大部分的捐赠来源于高收入家庭,其中联邦政府的税收政策是一大导因。美国的研究报告发现:高收入阶层对于税收政策非常敏感,其中慈善捐赠和遗产捐赠均与收入税率和财产税有很大的关系。他们发现:50%的2万美元左右收入的家庭没有捐赠行为,但10万元以上的有90%的家庭参与捐赠,而且捐赠的趋势是越来越集中于高收入家庭。

三、捐赠与服务的计量,愈显重要

如何计量社会捐赠和志愿服务成为这次会议

讨论的一个核心问题,并将成为一个世界性的议题。计量捐赠和志愿服务在国民经济和社会安全网中的作用,对于社会发展和推进社会安全网建设都是不可缺少的。

与会专家对捐赠和志愿服务在促进社会发展方面的贡献,取得了共识,认为它们已经成为一个重要的社会资源,只是由于他们大都由非正规部门运作,处于现存的社会统计体系之外,导致人们缺乏对他们的认识。与会专家和联合国代表一致认为,必须把这个问题放在今后社会发展和人类发展的重要位置进行认识,开展研究。

这次会议的组织者——联合国志愿人员组织驻北美代表——Robert Leigh先生指出:2001年是国际志愿者年,根据1997年联合国大会决议,将有100多个国家参与活动。为了有效推进捐赠和志愿活动,联合国专门把志愿服务的计量作为2001年活动的一个内容,并邀请与会的专家设计专门的计量方法,以推进志愿活动。与会代表指出,由于联合国开发计划署提出了人类发展指数(Human Development Index),并据此每年对100多个国家的人类发展进行比较和排序,从而大大推动了各国对全球范围内社会发展问题的认识,推动了各国政府对于人类发展的关注和采取相应的政策。联合国志愿人员组织还将组织国际专家,就社会公益事业的发展,包括对捐赠和志愿活动的计量,建立相应的综合发展指数,以对各国的发展情况进行比较和排序,藉此来推动各国社会福利事业的发展。

目前这个领域的计量情况是,如前所述一些研究机构,譬如美国霍布金斯大学的公益事业研究所已经对22个国家,特别是发达国家公益事业的计量进行了研究也做出了基本的估计,发达国家更高一些——平均占这些国家国民产值的1.1%。当然这也取决于一些国家的政策和传统,例如日本的经济虽然发展很快,水平也很高,但捐赠和志愿服务在国民经济中的比重就比较低。

专家们认为可以从两个层面计量捐赠和志愿服务。第一,从捐赠对于国民经济和社会福利的贡献进行计量,计算出它们在这个领域中的比重和贡献度。这对于从宏观上推动各国政府、企业和社会重视捐赠和志愿服务可以产生推动作用,有利于推动政策和法规的制定。第二,从个人参与捐赠和志愿活动的角度进行研究,研究人们参与这些活动的动机。这对于从个体的角度鼓励和支持捐赠和志愿活动将会产生积极作用。

目前这类计量的困难在于:第一,缺乏一套系统的计量工具,现有的指标体系和计算方法难以满足要求;第二,各国,包括发达国家缺乏系统、持续的统计体系和数据体系来支持这样的计量。这就一方面需要组织专家深入开展系统研究,另一方面也

需要推动各国政府予以重视,采取必要的措施。

四、通过立法,调节财富, 以建立中国的保障安全网

在现阶段,建立适合我国国情的社会保障制度或社会安全网,需要同时考虑经济和社会的力量,要采取必要的法律措施,实现社会财富的重新分配,动员社会力量参与社会保障和安全网建设。

我国的社会保障体系和社会福利体系正在经历着从企业和单位中蜕变出来的艰难历程。90年代以来,为了激发企业的活力,在推进企业制度改革的同时,政府正从总体上对国有经济实施战略性调整。但所有制结构、产业结构和企业结构调整必须与劳动力结构调整协调。这就触动了计划体制下的一个根本性问题:企业与职工的关系。在计划体制下,在政企不分体制下,政府将企业职工的保障责任和社会福利责任主要交给企业承担,在对职工实行低工资的同时,企业对职工的生老病死实际承担着保障责任,形成了企业办社会、单位承担社区功能、企业承担着社会责任的不正常现象。职工离不开单位,单位也辞不掉职工。这种责权关系固化了的劳动力结构,一方面极大地限制了企业的活力和职工的创造性;另一方面也阻碍了企业的改革和产业结构调整。如何将职工的保障责任由企业转向社会,已经成为我国社会保障体制改革中重大问题之一。

我国社会保障的另外一个最大问题是保障资源稀缺的问题,这一方面是因为我国经济发展水平不高,国力财力有限;另一方面是整个社会资源配置不合理,缺乏必要的配置机制。例如,我们现在的养老体制被称之为是一种“社会保障”,但实际上大多数还是以单位为载体、缺乏社会共济的保障机制。基本状况是:“效益好的企业养老金水平已远远超出国家标准;而效益不好特别是亏损企业的养老金拖欠却已成常事,不少退休人员看病的医药费企业也无力报销。企业一旦被兼并、破产,这两方面矛盾就更尖锐。企业解决不了的问题,就直接摆到政府面前。为了保持社会稳定,各级政府特别是中央政府承担了最后责任。1998年以来,中央财政每年拿出100多亿元,用来保证下岗职工按时领到基本生活费,退休人员按时、足额领到养老金。此外,为下岗职工设置了‘三条保障线’。即下岗职工在‘再就业服务中心’3年仍找不到工作,则进入城镇失业保险制度范畴,如两年后还无着落,即由城镇最低生活保障体系救济。目前的城镇失业保险制度,也就只能支撑每年100多万人的保险金发放,再涌入大量下岗职工恐怕难以承受。城镇最低生活保障也存在类似情况”(陈清泰,《建立符合国情的社会保

障制度》,2000年8月)。

面对这种情况,首要问题是改变思路,第一要把社会保障和企业分开,使社会保障成为名符其实的“社会保障”;第二,要有大社会的概念,动用社会资源来建立社会保障和社会安全网。

那么,我们要建立的是什么样的社会保障制度或社会安全网呢?根据目前我国经济社会发展的情况和国际上的经验,首先是社会化。社会化包含了两层意义,第一“社会保障”就是要明确保障全体社会成员的最基本的生活条件(日本《宪法》第25章第一款就有如下规定:“所有的人都有权利保持最低标准的健康和有教养的生活”);第二,全体社会成员都有义务参与社会福利建设和发展。只有这样,社会保障和社会安全网才可能具有社会共济的性质,社会安全网才可能形成。其次,社会保障在资源上是可持续的。要实现社会保障资源的可持续性,必须建立一个合理的社会资源配置机制。要通过法律和制度规范市场、政府和社会在社会保障和社会安全领域的责任。根据我国目前的经济发展水平,社会保障的性质只能是维持在社会较低平均水平上的“基本保障”,但可以以商业保险和社会互助做补充。商业保险、捐赠、社会互助和志愿服务应当成为社会安全网的重要组成部分。

建立社会保障制度的困难不仅来自对于目标模式的选择,也来自于如何对现存的社会分配格局进行重新认识和建立相应的配置机制。目前我国社会分化的程度进一步加剧,贫富差距拉大。中国社会科学院的研究成果表明:我国城镇20%最高收入户与20%最低收入户年人均收入之比1990年是4.2倍,1998年达到9.6倍;我国城镇中最低20%收入户所占城镇人口总收入的百分比,1990年是9%,1993年是6.3%,1998年是5.5%,逐年下降;我国城镇最高20%收入户所占城镇人口总收入的百分比,1990年是38.1%,1993年是43.5%,1998年是52.3%。这就是说,由贫富分化所导致的“马太效应”现象,越来越明显了。

社会分配不公、差距拉大的直接后果是引发居民不满。根据国家计委宏观经济研究院“我国社会稳定状况跟踪分析与对策研究”课题组的研究成果,1998~1999年我国居民认为影响社会稳定的主要因素之一是社会分配不公;社会分配不公被列为影响我国社会稳定的第三位因素(第一位是官员腐败,第二位是下岗和失业)。因此,必须采取适当方式,包括税收政策和法规,实现社会财富的重新分配,用以扩大社会保障资源的规模;同时推动和鼓励全体社会成员参与社会福利事业,这对于保持社会稳定是有积极意义的。

(责任编辑 蔡德诚)