

美国社会保险制度分析

李格平 邰培德

一、美国社会保险制度起源简论

美国社会保险制度诞生于大萧条时期的1935年。与其它西方发达国家相比,美国是最迟实施社会保险计划的国家。而早在19世纪80年代,俾斯麦时期的德国就首次采用了这种计划。作为对大萧时代的反映,美国社会保险制度一开始就较他国为逊色:保险税的税负较轻,每位雇员每年纳税的最高额度为30美元,保险范围较窄,仅限于对老年退休和失业等提供保险,且保险的给付水平较低。但就政府支出的角度看,在较长的一段历史时期内,美国社会保险既是最成功的政府支出计划,又是最受人欢迎的政府支出计划。不过自80年代以来,情况迥然不同,社会保险成了最招致指责和麻烦的政府支出计划,有关于此本文将在第三部分作专论。

需要特别说明的是,全面而又精辟地分析美国社会保险制度绝非易事,这也不是本文之奢望。本文仅试就美国社会保险制度对公平与效率之影响及其危机与出路作一简要的论析,在进行这一论析之前,需明确以下几点:

其一,美国社会保险制度本身就是一个极为复杂的系统,这一点可从社会保险金的计算上略见一斑。一般而论,影响社会保险给付金的因素有:①投保者的工作年限与交纳社会保险税的年限;②投保者的工资收入额与所缴税款的多少;③投保者的退休年龄,早于65岁退休者的给付将相应减少;④投保者退休收入之外的其他工资收入,投保者在退休时每获一美元额外工资收入,则社会保险金的发放就相应减少50美分。此外,尚有其他需考虑的因素。例如,最低的社会保险金发放额度一般为每月120美元。投保者即使每获取这一最低额度的保险金亦必须符合一定条件。这一条件是:投保者或是其配偶所纳社会保险税的期限达40个季度。

其二,鉴于美国社会保险制度的复杂性,美国国内外对社会保险之概念的界定亦很不一致。总之有宽窄之分,前者包括的范围涉及老年退休、伤残

和医疗、失业等;后者仅指老年退休保险。本文所指社会保险就是狭义而言的。

其三,社会保险制度的设计并非是要使之成为投保者的唯一收入来源。退休者还被指望从以前的储蓄、私人退休基金或其他家庭成员等方面获取收入。当然,这些期望并不排斥这样一种情况:某些退休者因只能主要依靠社会保险过活,而处于贫困状态。

其四,政府支付的社会保险金不属应税收入,这极大地增加了投保者的实际购买力。考虑到各种税收优惠和其他保险等因素,小额度的社会保险支付可取代较大额度的工资收入。因而对社会保险制度的分析应包括社会保险对应税收入的替代作用分析。

二、美国社会保险制度对公平和效率的影响

1. 社会保险制度对公平的影响

就投保者个人间比较而言,社会保险制度基本符合横向公平与纵向公平原则。这主要表现在:在一定时期内,获得同等工资收入的投保者,交纳等额的社会保险税,因而领取同等的社会保险金;而高工资收入的投保者则应交纳较多的社会保险税,但他们领取的社会保险金的相对份额却较小。所以就表面看,社会保险是公平的,这也是大多数人赞许该制度的重要原因之一。

但是,如果深入地考察美国社会保险制度,则上述表面化的公平就随之而消失。原因有以下几点:

①社会保险制度导致了世代间的不平等。投保者往往是先缴社会保险税,而在以后再领取社会保险金,而先前的所付和以后的所得间存在着较大差异。美国社会保险的历史和现状都表明,投保者所获取的社会保险金往往多于其以前“贡献”的税款。因而,每代人都通过将更大的税负转移给下代人的办法,来获取其较付出为多的保险金。这样,未来几代人为了取得保险金将付出更大的代价。

②社会保险制度造成了家庭间的不平等。社会保险制度是根据个人的工资收入来征税的,但又是依照家庭为单位来支付保险金的。这样,与单职工家庭相比,双职工家庭尽管交纳了双倍的社会保险税,但并未因此而取得双倍社会保险金。可见,该制度实质上是鼓励单职工家庭的产生,而抑制双职工家庭的婚姻,这损害了纵向公平原则。

2. 社会保险制度对效率的影响

美国社会保险制度对效率的影响基本上是消极的,这主要表现在以下两方面:

①社会保险制度抑制了劳动积极性,在一定时期内会减少劳动供给。原因是:首先,社会保险税减少了来自劳动的税后所得,从而也减少了投保者的净收入;其次,由于退休者达到一定年龄后可获得较为可观的退休金,因此当退休者达到规定的年龄后就不愿继续工作,否则他们将继续交税,再次,对短期失业者而论,交纳社会保险税对其寻找就业机会是一种负担和限制。

②社会保险制度改变了个人的储蓄决策与储蓄行为。社会保险税一方面减少了投保者的工资收入,另一方面却使他们获得了在老年后可获得较多退休金的承诺,因而与没有社会保险制度的情形相比,投保者的私人储蓄会相应减少,其实质是,个人以社会保险对未来退休金的承诺来取代个人为养老而进行的储蓄。从美国的实际情况看,社会保险制度发放的保险金并非是真正的储蓄,故经济中的个人储蓄总量因社会保险制度而减少,这在客观上妨碍了投资及经济的增长。

三、美国社会保险制度的危机与出路

与其他西方国家一样,美国社会保险制度存在着事实上的危机,这种危机并非是单一的。它源于周期性的经济危机和人口结构的老龄化。

1. 社会保险制度的短期危机与出路

所谓社会保险制度的短期危机是指由经济波动引起的、社会保险制度周期性的入不敷出现象。美国70年代末、80年代初和80年代末、90年代初的经历表明:在经济衰退时期,一方面通货膨胀会使社会保险金徒增,原因是保险金与消费指数的指数化;另一方面,由于失业增加,外加通货膨胀的影响,工人实际收入下降,他们为获取社会保险金而提前退休;与此同时,社会保险税亦因经济衰退而

收缩。因而经济衰退对社会保险制度的压力是多方面的。只要经济不走向复苏,社会保险的收支状况就不可能得到改善,甚至有恶化的危险。为避免这种危险,就必须采取切实的措施。

从理论上讲,延缓或摆脱美国社会保险制度之短期危机的办法大致有以下几点:

①统一社会保险制度下的多种基金预算。从广义的角度讲,美国的社会保险制度基本上由老年退休基金、医疗保险基金和伤残保险基金等构成。事实上,并非每一个基金都面临着资金枯竭问题,这也就存在着在帐户上进行相互调剂的可能性。这一措施的优点是,基本保持了社会保险制度的原有结构,其缺点是,削弱了各种社会保险税与各种保险金的对应关系;但这终究不是治本之策,某些基金的预算盈余,在数量上并不很大,在时间上也不会长久。

②动用普通预算收入。

将来自所得税、营业税和其他税种的部分收入用于弥补社会保险制度的资金不足,亦可使该制度摆脱当前的财政困境。但这一方法的可行与否直接取决于普通预算的收支状况。在政府普通预算已经出现巨额赤字的情况下,动用普通预算收入来扩充社会保险资金的可能性不大。原因是,这会增加普通预算赤字,从而迫使政府举债。此外,这种普通的筹资方法也削弱了社会保险税与各种保险金之间的紧密联系。

③调整保险金指数化制度。

社会保险金的发放是按消费品价格指数的增长而自动增加。因住房价格是影响消费品价格指数的主要因素之一,而老年人一般并不购买新住宅,所以此类商品价格的上涨并不影响老年人的购买力。从这一意义上讲,原有消费品价格指数夸大了退休者实际承受的通货膨胀率。为与退休者的实际生活费用相一致,应采用新的价格指数,以减慢社会保险金的发放速度。

④增加社会保险税。增加社会保险收入的最后方法是增加税收,提高税率。此法的优点就在于保持社会保险税与保险金支出间的对应关系,从这一意义上讲,使投保者在短期内承受较大的税收负担是值得的。然而,此法所面临的现实问题是:目前美国社会保险税率已经很高,在当今世界各国普遍采用低税率的情况下,提高此税率的希望极为渺茫。

2. 社会保险制度的长期危机与出路

如果说上述短期危机属宏观经济问题,则社会保险制度面临的长期危机则是一个人口问题,它以人口变化为特征。第二次世界大战后,美国出现了生育高峰,随着这批人口年龄的增长,整个社会结构也出现了变化,他们给教育住房等方面带来了一系列问题。特别是再过20年左右,这批人将同时到达退休年龄。因此在本世纪末、下世纪初,一方面有大批人员退休,另一方面却只有数量较少的工人进入劳动者行列。同时,由于战后出生人口所拥有的儿童数量较少,所以全社会的人口结构呈老龄化趋势,而人口寿命的延长又加剧了这种趋势。于是,社会保险制度又面临新的危机:在未来,为保证退休者能领到一定的保险金,较少的纳税人将承担更重的税负。到下世纪初,纳税人为社会保险所承担的税负将是50年代纳税人所负担的7倍左右。整个经济将为此而过度负债。

为对付社会保险制度的这种长期危机,目前就需采取种种的切实的政策措施。笔者认为,美国政府为此而进行的政策选择可包括:

①扩大税收基础。因社会保险税的课征对象仅限于工资收入,再者该税在分配上具有累退性,因而有限的纳税基础必然导致高税率。为以原有或是更低的税率获得较多的收入,就需扩大税基,使之包括利息收入与投资收入等,或是将税基转向消费,也可将税基转向增值额。不过,这会改变社会保险的基本格局。可以设想,如果几乎是人人交税,且对所交税款的数额与年限无严格的记录与限制,则专门性的社会保险金蜕变为一般性的福利计划。

②削减各种保险金。首先是全面削减各种保险金,如同等地削减每位退休者的退休金。不过,这对贫困者是一个打击,对那些具有额外收入的退休者来说却影响不大。其次,提高退休年龄,这是削减保险金的最便易的办法。将退休年龄规定为65岁源于俾斯麦时代的德国,当时人的寿命较短,而当今人的寿命在不断延长,就此而论退休年龄应与人的寿命“指数化”。再次,加强对保险金领取者的资格检查,为确定对退休者是否发放退休金,政府对投保者的生活状况作全面的核实,如果他们已有足够的生活手段,则可将其排除在领取保险金者之外。

③建立经营性的社会保险基金。避免社会保险制度长期危机的另一可能性办法是,按私人退休基

金的管理办法来建立社会保险基金。即在未来几年内增加税收,部分地将税收用于支付目前的保险金,其余部分用于对私人及公共证券的投资,从而建立一个仅为当代人服务的年金保险制度。其中存在的问题是:处于社会保险制度转换期的那代人将承受双重税负,一方面他们要为父辈提供保险金,另一方面又要着手为自己建立年金保险计划。鉴于美国在短期内全无增税可能,因而美国政府在近期内还不可能采用这一方法。

总之,美国社会保险制度既是一个必要的制度,又是一个缺乏效率的制度。而既要保存它,又要改善它,将是一个两难的抉择。这一抉择的最终走向如何?人们将拭目以待。

(责任编辑 李珍)

书讯

《现代西方财务理论与方法》

王永海编著的《现代西方财务理论与方法》一书,已由武汉大学出版社出版,全书25章,70多万字。该书比较全面地介绍了西方公司(主要是美国公司)有价证券筹资和投资的理论和方法,试图运用马克思主义观点,结合发展中国家的经济现实,对西方公司的财务理论作综合评价。该书运用了1928年诺贝尔经济学奖获得者J·托宾教授的投资风险理论,1985年诺贝尔经济学奖获得者F·穆迪格里尼教授的利率理论,1990年诺贝尔经济学奖获得者米勒教授的举债经营理论,马柯维茨教授的组合资产理论和夏普教授的组合资产风险与报酬理论,对西方公司股票、债券交易的程序、技巧法律规范及惯例也作了充分介绍。

(秀群)