

# 福利型与保障型社会保障 制度模式及其经济发展效应的比较

邓大松 张建伟

**摘要:** 根据政府、企业和个人在社会保障制度中的责任不同,可将世界上形形色色的社会保障制度划分为不同模式,本文重点对福利型和保障型两种主要的社会保障制度模式从理论基础、非经济影响因素和经济发展效应等多角度进行比较分析,介绍了当前社会保障制度改革的理论与实践,并从中总结出我国建立多层次社会保障体系可资借鉴的经验与教训。

**关键词:** 社会保障制度模式 经济发展效应 借鉴与启示

作为人类文明进步的产物和工业化发展的结果,现代社会保障制度在维护社会稳定和促进经济发展方面发挥着不可或缺的作用,这是社会保障制度的共性,然而,由于理论支撑、历史文化传统等非经济因素的差异性,形成了不同社会保障制度模式,并产生不同的经济发展效应,但不同社会保障制度模式在改革措施上却趋同,从中我们会得出一些有益于建立本国社会保障制度的启示。

## 一、几种主要的社会保障制度模式

按政府、企业和个人在社会保障制度中的责任不同,可将社会保障制度分为四种类型。

1. **福利型社会保障制度。**福利型社会保障制度以英国和瑞典等北欧福利国家为代表,按照“普遍性”原则,实行“收入均等化,就业充分化,福利普遍化,福利设施体系化”,建立包括各种生活需要在内的“从摇篮到坟墓”的社会保障制度。该模式统一缴费标准和给付标准,由国家税收负责社会保障支出。该模式的主要特征是政府负责、全民高福利。

2. **保障型社会保障制度。**保障型社会保障制度以美国、日本为代表,又称为传统型社会保障。在该制度模式中,政府、企业和个人都是责任主体,在不同的保障项目中扮演不同的角色,如在社会保险中,企业和个人是主要缴税人或缴费人,政府充当最后责任人;在社会救济、社会福利中,政府则是最主要的责任人。该模式的一个突出特点是强调保障对象的“选择性”,提供的保障水平比较低。

3. **国家型社会保障制度。**前苏联、我国改革前的社会保障制度属于国家型社会保障制度,其最大特点在于强调国家的责任。社会保险的对象是国有经济部门的雇员,保险费由单位负责,各种社会保险项目由统一的组织机构经办,工人也参与管理。

4. **储蓄型社会保障制度。**新加坡的中央公积金制度和智利私人管理的养老金制度可称为储蓄型社会保障制度。这种制度模式的主要特点是:不具有再分配性质,不以公平为主要目标;实行基金积累制的筹资模式;给付水平实行供

款基准制而非受益基准制,给付水平的高低取决于个人帐户的积累而非社会保障计划的承诺。

由于苏联解体、东欧巨变以及苏东国家的经济转型,我国社会保障制度引进个人帐户机制、进行了根本性改革,在某种程度上可以说国家型社会保障制度模式已不复存在。而储蓄型社会保障制度模式由于不以社会公平为目标,不具有再分配性质,能否称之为社会保障或社会保险尚无定论,故亦不是本文讨论重点。因此,本文将着重讨论福利型和保障型两种主要的社会保障制度模式。

## 二、福利型与保障型社会保障制度模式的理论基础与非经济影响因素

作为国家政策和社会保障制度是建立在一定的经济理论基础之上的,并受到本国历史、文化传统等非经济因素的影响。

### 1. 福利型社会保障制度模式的理论基础与历史文化传统影响

英国在世界上最早建立“福利国家”制度,福利国家是社会保障分配与国家政权相结合的产物,其关于社会保障分配的指导思想主要来源于福利经济学。因此,在某种意义上可以说,福利经济学是英国社会福利制度的理论基础。

18世纪德国官房学家尤斯蒂(Justi)在《国家权力和福利的基础》中就提出“福利国家”思想,认为封建君主所实行的经济政策是为了普遍臣民的利益。英国的霍布森(Hobson)是福利经济学的直接先驱,他认为经济学要以社会福利为研究中心,鼓吹“生产四要素”,强调工人、资本家、企业主和地主的合作,提出“非生产性剩余”,为了保证“最大社会福利”,国家必须干预经济生活,不仅干预分配领域,还干预生产领域,实行“国家社会主义”。1920年,庇古(Pigou)发表《福利经济学》,明确指出社会的经济福利要依靠国民分配量的增大、平均和稳定,标志着福利经济学(又称旧福利经济学)的诞生。庇古认为,福利可分为广义的社会福利和狭义的经济福利;人们追求最大限度的满足,而使人们得到满足的是物的效

用;国民收入总量愈大,福利愈大;收入的边际效用是递减的,收入平均化是福利极大化的必要条件;最适度地配置生产资源,使生产出来的国民收入达到最大值。1939年前后,旧福利经济学得到修正、补充和发展。首先,庇古的收入均等化被排除在福利经济学之外;其次,庇古的个人效用可测量性和“不同个人间效用比较”可能性的学说也被修改。此外,勒纳(Lerner)和霍特林(Hotelling)论述了“帕累托最适度”在交换和生产两方面所需具备的条件,卡尔多(Kaldor)提出“假想的补偿原理”,希克斯(Hicks)以序数效用论代替基数效用论,伯格森(Borgson)编制了“社会福利函数”考察社会福利极大化问题。这些新理论的提出标志着新福利经济学的形成,也影响着英国社会福利制度的改革和调整。

瑞典是福利国家的楷模,瑞典的雇员享受着市场经济国家中最好的保障。瑞典社会保障制度的理论基础是瑞典学派的经济理论和政策主张。19世纪末20世纪初威克塞尔(Wicksell)是瑞典学派最有影响的先驱,他强调国家调节经济,认为自由竞争即使能够引起最大的生产,却不一定造成社会成员的最大满足。威克塞尔以边际效用理论为基础,提出通过收入再分配调节贫富收入差别,提高社会的总效用,还从边际效用和一般均衡理论出发,提出累积过程理论,对经济周期波动进行解释,指出通过调节利率克服经济周期波动。1929年至1933年的世界性经济危机催生了瑞典学派,此后,一批经济学家发展了瑞典学派的观点,提出和发展了经济周期理论、结构性通货膨胀理论、失业理论、国际分工和国际贸易理论,而对瑞典社会保障制度有直接影响的则是林德伯克(Lindbeck)提出的“自由社会民主主义”经济制度理论,其主要内容包括:政治上保留西方的“民主制度”,经济上实行“国有化”、“福利国家”、“市场经济”三者相结合的制度。关于“国有化”,瑞典学派并不主张一切基本生产资料都实行国有化,而主张在私有制占统治地位的基础上实行部分企业国有化;关于“福利国家”,瑞典学派主要指收入再分配政策,主张政府稳定经济,提供公共服务,强调收入和财富分配均等化,主张用累进税率来解决分配问题,认为一个理想的社会应当把福利普遍给予社会的成员,使人人得到幸福;关于“市场经济”,瑞典学派主张企业分权,改进竞争,反对垄断,把市场经济看成是增进效率、加强企业经营管理独立性、防止官僚主义化的手段。

此外,瑞典社会保障制度还受到国民传统、政治理念和阶级力量的对比变化等因素的影响。瑞典国内没有民族、宗教和种族之争,自1814年以来从未卷入任何战争,长期的和平统一以及种族和宗教的一致,形成瑞典妥协与合作的历史传统。而且改良主义的社会民主党很早就参与瑞典政府工作,其倡导的“福利社会主义”在实践中得到贯彻。另外,瑞典工会力量大,代表雇员与雇主谈判的能力强,也促进了高福利的形成。

## 2. 保障型社会保障制度模式的理论基础与个人主义影响

1929年至1933年的经济危机使美国放弃自由放任的经济指导思想,转向实行国家干预主义,为解决当时严重的老年贫困问题和失业问题,1935年国会通过《社会保障法》,开

始全面建设社会保障制度,其指导思想正是凯恩斯(Keynes)有效需求管理理论。

凯恩斯主义主张国家全面干预和调节经济生活,否定了“总需求=总供给”的萨伊定律,认为资本主义存在生产过剩经济危机和失业问题,其原因在于有效需求不足。所谓有效需求是指市场上有支付能力或有购买力的需求,并且是社会总需求。总需求包括消费需求和投资需求,由于边际消费倾向递减规律、资本边际效率递减规律和流动性偏好规律导致有效需求经常低于社会总供给,造成实际就业小于充分就业水平。针对有效需求不足造成的失业问题,凯恩斯提出实行扩张性财政政策,用举债方法扩大政府支出,承担公共事业投资,承担社会福利责任,对生活在贫困线以下的穷人实行社会救济,对私人企业进行订货和贷款。凯恩斯还主张实施补偿性财政政策,根据经济情况变化,有意识地扩大或紧缩政府支出,使财政起到反危机的作用。凯恩斯主张实施扩张性货币政策,由政府增发货币,刺激投资。另外,凯恩斯还力主高消费以及实施高额累进税进行收入再分配以提高消费倾向,刺激消费。凯恩斯主义从维系再生产的角度出发,主张通过财政政策大幅提高社会福利水平,属于有限再分配,以此理论建立的社会保障制度属于有限责任的社会保障,强调个人责任,政府负担较轻,政府对社会保障制度的干预也是有限的,以实现充分就业为目的。

美国保障型社会保障制度模式深受个人主义的影响。美国人崇尚自我奋斗,强调个人责任,经济上的保守主义思想也是极力维护个人自由与市场自由,认为市场经济是通向正义与自由社会的必由之路,信奉自由放任,限制政府对经济生活的干预。

## 三、福利型与保障型社会保障制度模式经济发展效应的比较

社会保障制度作为社会经济制度,属于上层建筑,它是由经济基础——社会生产力水平所决定的,一般来说,经济发展水平高,则社会保障的项目更齐全、覆盖面更广、保障标准更高,这也是发达国家社会保障水平普遍高于发展中国家社会保障水平的根本原因。但是,上层建筑对经济基础又具有反作用,包括正面的和负面的,同理,社会保障制度对经济发展也有正、负两方面的反作用。

### 1. 福利型社会保障制度模式的经济发展效应

客观地讲,英国和瑞典的社会福利制度在一定程度上促进了经济的稳定和发展。瑞典在20世纪30-40年代社会民主党推行充分就业的福利政策,使用财团手段,将失业率压低到5%~10%,同时采用管制的方法抑制通货膨胀;50-60年代,扩大公共福利支出带动经济增长,创造了经济发展的黄金时期;60-70年代,又推行微观福利政策,把经济和福利的目标放在微观经济主体上,采取“团结一致的工资政策”,协调地区和部门平衡发展。英国从第二次世界大战后到1975年,经济增长速度、穷人的绝对生活水平、健康标准、教育质量、住房质量以及对弱势群体的照顾都有了急剧而持续的提高和改进。而且在一些特殊领域,国家福利内在地比市场更有效率,如国民健康服务成本相对较低,其管理费用只

占总开支的5%。社会福利制度还通过扩大公共部门的就业提高整个社会的就业水平;通过转移支付直接向低收入阶层提供生活补贴缓解贫困问题,如瑞典实行全面的养老金制度,只有不到0.5%的老年人生活在贫困之中;社会福利制度还缩小了各社会阶级或阶层的收入差距,推进了社会平等。

然而,20世纪70年代末以来,福利国家面临严重的经济危机、财政危机,表现为经济增长停滞、通货膨胀严重和财政支出增长的速度超过经济增长的速度。瑞典经济中存在的主要问题是:“工资费用危机”导致工资大幅增长,产品成本迅速提高,形成成本推进型通货膨胀;弱增长,从70年代到90年代初,年平均经济增长速度均在2%以下,微观经济活力下降,增长乏力;无所不包的福利制度使储蓄成为多余,低储蓄导致低投资率和低增长的生产率;直线上升的公共支出导致财政赤字,经济危机又使许多行业和企业陷入困境,政府为保证高就业而对困难行业和企业进行补贴,从而使财政状况更加恶化。英国也面临资本市场自我调节作用弱化,企业竞争能力受损,总储蓄、总投资规模和技术进步受阻,大量逃税、资本和人才外流等衰退现象。

福利国家面临的经济困境,除了世界经济衰退等原因外,社会福利制度本身的问题也是重要原因:国家通过社会福利政策全面干预经济生活,不利于市场价格机制充分发挥作用,这与福利国家的市场经济基础是矛盾的;高工资导致高生产成本,造成成本推进型通货膨胀,降低产品的国际竞争能力;高税收打击人们的劳动积极性,工作动机受挫,微观主体活力不足,高福利导致的平均化造成“大锅饭”思想和“依赖文化”;社会保障管理规则烦琐,机构臃肿,浪费严重。

## 2. 保障型社会保障制度模式的经济效益

美国社会保障立法虽然较晚,但随着经济发展水平的提高而超常规发展,其立法种类、保障范围与水平均达到美国经济发展和资本增值所提出的基本要求。社会保障制度对美国社会经济发挥了以下积极作用:(1)维护社会经济持续稳定发展和促进社会生产率稳定提高,在一定程度上调节了美国经济的运行状况,如通过强制性保险和补助性救济及工作性培训使劳动力得到保护并适应经济结构调整的变化,又如为经济发展积累资金;(2)促进资源优化配置,如降低了贫穷人口的比重,在一定时期内补偿失业者,照顾弱势群体,通过收入累进税和社会福利开支调节经济周期,通过加强教育培训提高劳动力素质以促进资源配置等。此外,美国的公共年金计划是发达国家中运行最有效的,与其他经济合作与发展组织成员国(OECD)相比,其特点是低税率、低保障水平,一个重要原因是退休金的工资替代率低,从而为企业年金的发展留下很大的空间,促进了基金业乃至整个金融业的发展,成为社会保障促进经济增长的一个典范。

然而,20世纪70年代以来,美国社会保障制度运行中也出现一些不利于社会经济发展的问题:(1)社会保障赤字是导致财政危机的主要原因之一。以1988年为例,社会保障项目的财政支出占国民生产总值的10.9%和联邦政府财政总支出的49.1%,1975年社会保障财政赤字达15亿美元,1982年上升到122亿美元;(2)社会保障过度导致竞争观念淡薄以及家庭观念和道德观念淡化,抑制了勤奋者的劳动积

极性和助长了懒惰者的依赖心理;(3)社会保障的“挤出效应”导致低储蓄率,破坏储蓄、投资的平衡关系,导致资本形成不足,从而造成经济低速增长。

保障型社会保障制度对经济发展的消极作用源于自身的以下原因:首先,政府为筹集社会保障经费向社会多征税,会使一些勤奋者失去劳动的积极性,而政府为保障最低收入者的基本生活进行转移支付,会滋生一些人的懒惰和依赖心理;其次,现收现付制的筹资模式使代际之间存在再分配,70年代的滞胀使缴费职工的保险金难以负担退休职工的养老金,并担忧自己退休后的保障状况,从而对社会保险产生怀疑;最后,社会保障的管理非常烦琐,冗员过多,开支庞大,官僚主义严重,效率低下。

## 3. 经济发达国家社会保障制度改革的理论与实践

“滞胀”现象的出现,导致国家干预主义主导地位的丧失,新保守主义(又称新自由主义)兴盛起来。新保守主义以自由、公正和不干涉主义为哲学基础,在经济理念上主张经济自由主义和有限政府,推崇自由市场经济,强调自由竞争机制,反对国家干预,主张限制政府权力,合理界定政府责任边界。还认为福利国家对个人自由构成威胁,导致经济运行效率低下,对经济、社会发展具有破坏力,因此主张福利服务实行市场化和自我负责,降低国家的作用,让市场机制发挥基础性、主导性作用,体现个人负责精神,人人都要树立自我保障意识,家庭也要为其成员的福利承担责任,并提出政策建议:社会保障目标只限于提供基本生活保障,主要是为社会底层建立保护网;在社会保障资金负担上,主张遵循个人自由、自主、自助的原则,适当增加雇主和雇员负担的份额,减少国家资助的金额;在社会保障的管理上,主张民营化、私有化和市场化。20世纪90年代,一些国家吸取新保守主义和国家干预主义两者之长,提出“第三条道路”,既不采取完全市场形式,也不采取国家包揽形式,而是将效率与公平、自由市场与国家干预结合起来,在经济增长与社会发展之间求得平衡,在社会保障领域,主张国家负责与个人负责并重,由国家、非政府机构和个人共同参与提供福利,国家提供非普遍的社会服务,帮助最需要帮助的社会成员,提倡发展私人的和志愿的福利事业作为补充,引进竞争机制和消费者选择福利服务的自由。

发达国家社会保障政策调整和改革的重心是增收节支,还对社会保障基金管理和社会保障制度结构进行改革,主要内容包括:(1)扩展社会保障基金来源,采取的措施有提高保险缴费率,提高或取消缴费工资的上限,对社会保障收入开征所得税,对一些保障项目收费等;(2)控制和削减社会保障总支出,采取的措施有适当减少支付范围,缩小某些保障项目的覆盖面,改“普遍性原则”为“选择性原则”,重点帮助低收入者,降低社会保障金的支付水平,严格享有津贴的资格条件,缩短失业津贴的有效期,提高退休年龄以及控制医疗费用等;(3)引进市场机制,在社会保障领域实行部分私有化,主要是通过制订优惠措施鼓励私人机构参与社会保障的管理与运营,这在养老和医疗领域较为明显;(4)筹资模式由现收现付制转向基金积累制,以适应人口老龄化的要求;(5)社会保障体系方面,在管理上由集中走向分散,在社会保险

制度上尝试建立基本保险、强制性补充保险和个人储蓄性保险相结合的多支柱体系。另外,还注重福利服务的改善,加强职业培训,强化税收征管以及管理工具创新等。

#### 四、关于中国社会保障制度模式选择的几点思考

世界现代社会保障制度 100 多年发展的经验和教训,对于我们建立适应社会主义市场经济要求、有中国特色的多层次社会保障体系具有重要的启示和借鉴意义,笔者在此着重讨论以下几点:

1. 建立我国社会保障制度的理论基础。综观各国社会保障制度,都是建立在一定理论基础之上的,我国的社会保障制度也应有自己的理论基础。首先,应以马克思关于社会总产品分配的学说为理论依据。马克思在《哥达纲领批判》中提出“六个必要扣除”,其中扣除的“用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金”和“为丧失劳动能力的人等设立基金,总之,就是现在所谓官办济贫事业的部分”,就是建立社会保障基金的来源。其次,应以毛泽东、邓小平和江泽民等领导同志的社会保障思想为指导。毛泽东在《论十大关系》中指出,要正确处理“国家、生产单位和生产者个人的关系”,必须兼顾国家、集体、个人三方面的利益;“拿工人来讲,工人的劳动生产率提高了,他们的劳动条件和集体福利就需要逐步有所改进”。邓小平在阐述社会主义的本质时指出,社会主义的本质包括“消除两极分化,最终达到共同富裕”。江泽民在论述“三个代表”重要思想时指出,中国共产党要始终代表最广大人民群众的根本利益。上述重要论述都是我国建设社会保障制度的指导思想。此外,还应借鉴和吸收西方经济学关于优化社会保障制度的技术层面的理论成果,为我所用。

2. 建立有中国特色的社会保障制度,必须充分发挥家庭和社会的积极作用。社会保障制度既是人类共同的事业,更是国家与民族的事业,建立社会保障制度必须结合本国国情,发扬我国重视家庭和邻里关系的传统,积极发挥家庭和社区在社会保障制度建设中的重要作用。以儒家文化为基础的家庭文化对于支持老年人口具有积极的意义,尽管由于工业化、城镇化和正式养老制度的建立,家庭养老的功能被削弱,但是“亲子”文化和“尊老养老”文化仍然有助于发挥家庭养老对老年保障体系的重要作用。建立社区化社会保障体系,既与我国传统的分散性与统一性共处、群体性与个体性并存的社会文化机制相适应,与以慈悲、仁爱为核心的佛教和儒家道德文化相适应,又与我国社会走向市场化、社会价值观多元化以及市民社会参与意识增强相适应,与新的社会分层格局导致不同社会层次和不同社会群体需求多样化相适应,还与市场体制下建立商业信用、遵循商业道德相适应。

3. 社会保障水平要与我国经济发展水平相适应。社会保障制度作为上层建筑,是以一定的社会生产力水平为基础的,而不能脱离这个基础。总结英国、瑞典等国家的经验教训,我们发现,当社会福利水平限制在经济发展可以承受的

范围之内时,社会福利制度促进了经济的发展,两者是良性互动的,而当社会福利“过度”,即社会福利支出的增长超过经济增长时,社会福利就损害了经济的发展。社会主义初级阶段较低的生产力水平决定我国社会保障只能实行“广覆盖,低水平”,并随着经济发展水平的提高而相应提高。

4. 充分发挥社会保障的社会稳定和经济发展两重功能。社会保障制度保护了社会弱势群体,具有社会稳定功能,还可充当需求管理工具,以及通过社会保障基金的有效管理推动资本形成和经济增长,发挥经济发展功能。因此,改革我国社会保障制度也须充分发挥上述两重功能。以我国正在改革和完善的养老保险制度为例,社会统筹帐户和个人帐户分开管理、做实个人帐户,一方面可以为迎接人口老龄化作好充分的准备,消除后顾之忧,稳定人心,另一方面,还要创造条件让养老基金投资于资本市场,既实现保值增值,又促进经济繁荣。

5. 正确处理社会保障制度中政府与市场的关系,充分发挥市场机制的作用。从社会保障制度的社会稳定功能这个角度出发,为保护社会弱势群体,国家或政府应承担制度的设计、执行和调整等职责,还要负责筹措资金和承担最后资金责任;从社会保障制度的经济发展功能这个角度出发,它是国家管理经济的一种宏观调控工具,它的运行应建立在这个市场这个基础之上,以成本效益分析作为服务是由国家提供还是由市场提供的衡量工具,这一点也为 20 世纪 70 年代以来社会保障私有化改革取得的成效所证明。党的十五届五中全会指出,我国社会保障体系改革的目标是“独立于企事业单位之外,资金来源多元化,保障制度规范化,管理服务社会化”,明确了社会主义市场经济条件下社会保障制度中政府、企业和个人的职能与责任,有助于解决该领域中政府与市场的分工问题。

#### 参考文献:

1. 刘涤源、谭崇台 主编:《当代西方经济学说》(修订本),下册,武汉,武汉大学出版社,1994。
2. 邓大松 等:《中国社会保障若干重大问题研究》,深圳,海天出版社,2000。
3. 邓大松:《美国社会保障制度研究》,武汉,武汉大学出版社,1999。
4. 李珍 主编:《社会保障理论》,北京,中国劳动社会保障出版社,2001。
5. 李珍:《社会保障制度与经济发展》,武汉,武汉大学出版社,1998。
6. 和春雷 主编:《社会保障制度的国际比较》,北京,法律出版社,2001。
7. 孙炳耀 主编:《当代英国瑞典社会保障制度》,北京,法律出版社,2001。
8. 杨冠琼 主编:《当代美国社会保障制度》,北京,法律出版社,2001。
9. 杨团:《中国的社区化社会保障与非营利组织》,载《管理世界》,2000(1)。

(作者单位:武汉大学社会保障研究中心 武汉 430072)  
(责任编辑:Q)