

# 发达型社会保障制度的国际比较及启示

刘传江

自由竞争带来了市场经济的效率,同时也伴随着竞争风险。后者的存在不仅是个人获得竞争成果的成本,同时也是社会追求市场效率的代价。因此,追求效率的市场经济需要有保障市场竞争者基本生存需要和某些发展需要的社会保障机制,以维护市场经济的正常运行和社会稳定。这一问题的重要性对于正处于向市场经济过渡的中国来说,已得到充分体现。本文选择美国、英国、法国、德国、日本、瑞典6个市场经济和社会保障制度发达而且各具特色的国家(以下简称西方6国)作国际比较分析,以期对开始建立之中的中国社会保障制度有所裨益与借鉴。

## 一、发达型社会保障体系

西方6国都建立了包括福利性和非福利性两方面内容、比较完善的社会保障制度,为经济的稳定发展安装了一架“社会稳定器”,为居民的正常生活架起了庞大的“社会安全网”。对处在社会保障“安全网”中的个人来说,他(她)所享有的社会保障几乎是“从摇篮到坟墓”的终生、全面保障。西方6国社会保障体系中都至少包含有社会保险、社会救济和社会福利3个基本方面的内容。其中,社会保险是各国社会保障制度中最基本的部分,所设项目一般实行权利与义务对等原则,社会救济和社会福利则具有明显的无偿性。

美国社会保障体系由4部分组成:(1)社会保险,主要包括老年、残疾和遗属保险、失业保险和工伤保险;(2)家庭津贴,主要包括低收入家庭津贴、住房津贴、儿童津贴、医疗补贴和食品券供应;(3)特种保障和再就业保障,主要包括联邦及地方政府雇员津贴、军职人员退休退休津贴以及退休人员再就业;(4)医疗服务,主要包括住院医疗照顾和补充医疗服务。

英国社会保障体系由5部分构成:(1)社会保险,基本项目包括退休保险、失业保险、产假保险、遗属保险、病残保险等;(2)社会福利,基本项目包括住房津贴、食品补贴、儿童津贴、高龄者补贴;(3)社会

救助,主要包括失业救助、低收入家庭补助、老年贫困补助;(4)医疗保健服务;(5)其他公共服务设施。

法国社会保障体系由4部分构成:(1)社会保险,包括养老保险、失业保险、疾病与工伤保险;(2)社会补贴,包括失业补贴、住房补贴、家津补贴、特别补助;(3)公务员保障待遇,包括退休金待遇、休假待遇、工伤假待遇、病假待遇、产假哺乳假待遇、受教育假待遇;(4)社会救济。

德国社会保障体系包括4部分:(1)社会保险,包括失业保险、养老、残疾及遗属保险、工伤与职业病保险、疾病、生育保险和病假疗养津贴;(2)家庭补助,主要包括儿童补贴和休假补贴;(3)免费教育培训,主要包括九年制义务教育和免费职业培训;(4)社会救助。

日本社会保障体系包括4部分:(1)社会保险,主要包括养老保险、医疗保险、雇佣保险以及公务安全保险;(2)国家救助;(3)社会福利,包括儿童福利、老人福利和残疾人福利;(4)医疗保健与义务教育,包括公共卫生福利和义务教育两个主要项目。

瑞典社会保障体系由4部分组成:(1)国民社会保险,主要包括老年保险、失业保险、医疗保险;(2)家庭福利,主要保障项目包括住房津贴、低收入家庭津贴、生育福利津贴、儿童津贴;(3)社会救助,主要项目是失业救助、残疾人救助;(4)免费医疗和职业培训。<sup>①</sup>

## 二、发达型社会保障制度的共同特征

除了福利性与非福利结合、强制性与自愿性并存、有偿性与无偿性共济外,西方6国社会保障制度还具有如下共同特征:

第一,社会保障“安全网”具有全面性和广泛性,全体公民在就业前、失业、伤残、患病和老年等人生“被动时期”及低收入人口都能享受到社会保障制度所提供的资助与服务,能分散市场竞争给个人带来的风险,并减轻因收入悬殊给社会带来的动荡或不安定因素。

第二,西方6国社会保障制度从总体上看都属

于政府发动型社会保障,政府不仅制订社会保障计划与政策、参与社会保障制度运行的管理,而且还通过财政预算等途径实行国民收入再分配,以缩小个人收入分配的贫富差距。

第三,西方6国的社会保障制度一方面建立在一定的经济发展之上,否则,政府无法从“羊”身上剪到“羊毛”,设计再完美的保障计划也只能是一纸空文;另一方面,社会保障制度也反过来影响社会经济结构的稳定与发展。数量不断增长和社会保障消费开支大大扩张了市场需求,社会保障基金的相当一部分通过金融机构转化为生产资本,扩大了资本来源,社会保障体系的运转要求与之相关的行业 and 设施有相应的发展,从而促进了第三产业的发展,增加了就业机会;但瑞典等国无所不包的高社会福利以高税收为基础,削弱了本国经济的国际竞争力,加重了财政负担,减低了人们的进取心,从而引发了“福利病”。

第四,“羊毛出在羊身上”,社会保障资金的最初来源都是公民创造的,但来源形式是多渠道的。西方6国社会保障资金来源一般包括4个渠道:(1)居民和职工个人交纳的社会保险费;(2)雇主交纳的社会保险费;(3)政府的财政拨款;(4)社会保险基金增殖等其他经常性收入。其中社会保险税是各国社会保障基金的最主要来源,它一般是按职工工资收入的一定比例直接从职工个人收入和企业工资总额中强制性扣除。此外,法国等国还设立专项“特别税”,将此项税收作为社会保障专款,然后由社会保障部门将这些专款分配到某些保障项目中去。

第五,西方6国社会保障体系中,除了设置基本的社会保障性项目外,还包括一些发展性项目。如以立法方式保障免费义务教育乃至免费职业培训。通过发展性保障项目的设置全面提高公民素质,为本国经济发展提供较高素质的人力资源。

第六,西方6国的基本社会保障项目从总体上形成了全国统筹、可跨地区跨部门认可“流通”的社会化保障帐户网络。这一特征有利于人力资源在自由、开放、统一的劳动力市场中合理流动与有效配置。

### 三、发达型社会保障制度体系的不同特色

1. 美国。美国与英国、德国等国于19世纪开始立法推行社会保障制度相比,美国社会保障制度形成的历史较短。在20世纪30年代大萧条引发了社会大动荡的1935年,美国参众两院才通过了美国历史上第一个由联邦政府承担义务的全国性的“社会保障法”。此后,美国社会保障制度基本形成,并缓慢发展,直到20世纪50~60年代由于经济和社会迅速发展的推动,才获得较大发展。但与瑞典、英国等福利国家乃至与德国、法国等非福利国家相比,美国社会保障制度发展程度不高。这主要表现在:(1)由

政府出面主办的公共福利项目较少;(2)除了需要承担义务的社会保险外,美国社会保障制度突出的侧重点是对贫困者的救济,而不是面向全体公民的福利;(3)美国是发达国家中唯一没有建立全国统一的、带强制性的医疗社会保险制度的国家,现行社会保障系统中的医疗照顾仅是面向低收入老人、残疾者、未成年者和部分退休老年人的医疗社会保险;(4)实行社会保障的现收现付(“Pay as you go”)、当年以收抵支原则,即当年退休老年人所领到的退休金来源于现在正在工作职工所交纳的社会保险金;(5)在社会保障措施实行过程中,美国政府对失业保险、老年保险、住院保险等开支大、影响面广的项目采取强制参加原则,对医疗费用保险等开支少、影响面小的项目则采取自愿参加商业保险方法;(6)尽管政府保障系统对高层次公共福利承担较小责任,更多的是让民间机构出面主办,但美国社会保障制度对军职人员风险保障承担义务却是一个例外,军职人员包括退伍军人不仅享受保障项目,而且待遇较高。

2. 英国。英国于1948年宣布建成世界上第一个“福利国家”,而被认为是推行全民性高福利的现代福利国家的旗帜。英国社会保障制度具有保障范围普遍、保障体系全面完整、保障管理统一的特点。在发达国家中,英国社会保障范围的全面性和保障对象的全民性最为突出,其社会保障是名副其实的“从摇篮到坟墓”的全民保障,婴儿出生后享受婴儿补贴,儿童享受儿童津贴及公立学校免费就读,产妇享受医疗补助,失业者可以领取失业救济金或失业保险金,患病者除在公立医院免费医疗外,还可以领取疾病津贴或疾病医疗补充救济,老年人有退休养老金,死亡者家属可以领取抚恤金。在社会保险方面,英国法律规定,凡处于工作年龄(男16~65岁,女16~60岁)的英国公民都必须参加国民保险;英国公民不分社会地位高低、不论收入财产多寡,只要参加了社会保险就成为享受各种社会保障资格的终生被保险人,而且他(她)无职业的配偶和未成年的子女也可因此而从社会保障体系中获得保障;没有能力参加国民保险的公民一律可以享受国民补贴。

3. 法国。法国社会保障制度的特点是社会保障体系的分散化和多元化特征显著。首先,法国社会保障制中没有有一个统一的社会保险体系,社会保险包括由养老保险等少数项目组成的普遍社会保险和由众多各自独立的各种专门的行业保险两大类情形;其次,社会福利项目的设置也不独立完整,它除了包括本文第一部分介绍中的社会补贴项目外,还包括公务员保障待遇中的部分具体项目,公务员保障待遇中的另一部分具体项目则属于保险待遇;其三,社会救济的开支比例很高,但社会救济在法国社会保障体系中并不被当作是与社会保险和社会福利平行的内容,而被视为是对社会保险的延续与补充,社会保险的享受者在保险待遇期满后若基本生活困难即可申请社会救济。

4. 德国。德国社会保障制度强调保险、贬抑救济。以健全的社会保险为核心内容,公民和雇员个人承担的保障费用比例较其它国家高,在加强保障的同时,以“帮助自救”为目标,鼓励个人增强自身在市场经济活动中的选择能力和自我保护能力。在实行社会救济项目时;德国社会保障部门不是采取简单地将弱者“养”起来的办法,而是把对风险的保障与对个人能力的再训练结合起来,增强保障对象在市场经济中的自我生存、自我发展能力。如德国社会保障和就业管理部门向失业者提供服务时,主要是向失业者进行辅导职业咨询、职业介绍、转业培训,发放救济金是很次要的工作。从广义意义看,德国社会保障体系除了面向全体公民的“社会保险体系”和扶弱济贫的“关照体系外”,还包括间接关照。其内容包括:(1)政府对无职业的配偶、子女、学生、老人和家庭里出现的特殊负担在计征所得税时给予一定“免税额”;(2)对住房储蓄和财产积累予以减免税优惠;(3)政府提供贴息贷款,鼓励个人建造自有房屋。<sup>②</sup>

5. 日本。西方6国中,日本是一个后起的发达国家,其社会保障制度具有如下特点:(1)社会保障体系模仿欧美国家建立,实施时间较晚,规模较小,保障水平相对较低。如日本的社会养老保险制度于1941年形成(比美国还晚6年),全民医疗保险制度从1961年开始实行。1989年,日本社会保障支出占国家财政支出的比重为18%,而同年美国、英国和西德的相应比例依次为43.9%、38.6%和33.7%<sup>③</sup>;(2)社会保障制度实施内容较全面,保障对象较普及,但仍存在许多不完善或不合理之处。日本年金制度尚未形成全国统一的体系,而是按受雇者、非受雇者、国营、私营等分成私营企业职工年金保险、互助金保险、国民年金保险3类8种不同保险制度;退休年龄和养老金享受年龄之间有5年空白<sup>④</sup>;国家工作人员养老金待遇优厚,普通养老金者实际待遇低劣;养老金的给付每年虽有增加,但不随工资水平的上升而增加,只规定消费物价年上涨率超过5%时才增加;在福利制度方面,领取救济金的条件比较苛刻,享受国家福利待遇人数和受优待程度相当有限,远远低于瑞典、英国、德国等北欧、西欧国家水平。(4)日本企业尤其是大企业实行不成文的终生雇佣制,企业内部形成了比较稳定的劳资关系。即使政府社会保障部门不作出规定,企业也要承担职工的职业培训、再培训、社会福利、社会保障等方面的部分功能。因此,企业职工宿舍、医疗津贴、退休养老金等福利或保障措施在日本大公司中十分普遍,社会经济或公司经营不景气时,多余的职工通常不像欧美国家那样被解雇,而是经过转业培训或再培训后被重新安排工作职位。

6. 瑞典。瑞典被称为现代“福利国家的橱窗”,其实行的社会保障程度超过了“从摇篮到坟墓”保障的英国,对公民实行“从摇篮到坟墓”的社会保障,即从

妇女怀孕开始至婴儿出生、成长、上学、就业、生育、患病、失业、退休,直到生命终结全过程的社会保障,其保障项目设置不仅考虑公民现实存在的风险,而且还考虑到公民在社会生活中未来可能面临的风险。瑞典社会保障制度的第二个特征是十分注重追求“社会平等”目标,将收入保障和贫困救济置于同一类项目中,整体纳入国民社会保险体系,而将体现“多劳多得”或“多交多得”的商业保险作为第二位补充的项目。在社会保险资金来源方面,瑞典的社会保险金主要来源于社会保险税和政府财政拨款,而社会保险税几乎完全由雇主负担,个人基本不缴纳保险费。如养老保险金(包括基本养老金和补充养老金)的资金100%来源于社会保险税,自1975年起全部由雇主缴纳;义务医疗保险费用的85%来自社会保险税,全部由雇主负担,另15%由政府拨款补助;失业保险基金的95%左右是政府拨款,其中65%来源于社会保险税,由雇主缴纳,另35%是财政补贴,失业保险金的支出超过政府拨款的部分由其成员交纳保险费弥补,保险费仅占工资总额的0.2%<sup>⑤</sup>。但雇主将保险税支出列入经营成本最终转嫁给消费者承担。

#### 四. 发达型社会保障制度的运作管理

尽管发达型社会保障制度从总体上看都属于政府发端型或政府发动主导型的社会保障制度,但不同国家政府参与及管理社会保障的方式、范围、程度等方面彼此相异,各具特色。

美国社会保障制度的运作与管理是一个多层次、多渠道的分散型管理体制。政府一般不对社会保障项目实行统一管理,而是多半由民间性质的社会团体、慈善机构、私营基金会等非盈利组织主持管理。即使政府管理的少部分社会保障项目,美国联邦政府也将其中大部分经营管理自主权下放给各州或各地方基层管理机构。

与美国相反,英国社会保障制度的运作管理实行自上而下,整齐划一的行政管理方式。政府机构中的卫生与社会保障部负责全国社会保障项目、保障方式和保险业务的管理、监督与协调,其下设地区和地方办事机构具体负责本地区社会保险税收缴、保险金和各种津贴、补助发放与医疗保健服务管理。

法国社会保障制度的运作管理则与其社会保障体系、社会保障项目的分散化和多元化特征相一致,实行多元化分散型管理模式。如法国的老年保险由“全国养老保险基金会”管理;失业保险由就业机构和劳方、资方三方组成的理事会及其办事机构负责管理,伤残和遗属保险抚恤金由专门的“疾病保险委员会”负责;疾病与生育保险基金由劳资双方代表组成的理事会进行总体财政平衡,投保人到各地方的“疾病保险基金会”领取补助金和报销医疗费用;家庭津贴由“全国家庭津贴基金会”负责,等等。国家卫生和

社会保障部的主要职责是颁布有关社会保障方面的法规,并制定社会保障方针与政策。

德国在社会保障制度的运作管理方面,政府的行政部门“联邦劳工社会部”一般只负责社会保障方针的筹划设计并监督其执行情况,至于社会保障业务的具体执行管理则由政府、劳工和资方三方代表组成的联合会总体负责,并由联合会通过各地区、各部门的相应办事机构具体负责操作与管理日常工作。

日本的各种社会保险均由政府掌管,保险费用基本上由劳方、雇主和政府三方分摊。由于日本的一些保险制度没有形成全国统一的体系,因此,日本并不能实行英国那样自上而下、整齐划一的集中型管理,政府的掌管形式是由政府各有关部门分头管理,独自经营。日本社会保障制度运作管理的这一特点在实际运行中必然出现的情况是,各种年金制度保险保费和给付标准参差不齐,保费资金分散,难于形成稳定的财源基础而削弱了社会保障的统筹功能。

瑞典社会保障制度的运作管理实行政府、工会、企业主共同协商、多方参与管理的多元民主管理方式。国家社会保险局负责对全国的社会保险立法实施情况进行监督,对社会保险基金、补助基金的具体业务管理由两大系统负责:(1)国家社会保险局下设地区保险机构;(2)政府、资方、劳方(工会)代表组成的委员会或理事会。但失业保险由劳工市场局监督有关保障法规实施情况,具体操作管理由各个工会代表与政府代表组成的“工会失业基金会”及其下属分支机构负责。

## 五、发达型社会保障制度对中国的启示

从上述比较分析中,我们可以认为发达国家的社会保障制度之发达是相对发展中国家而言的,并非所有发达型社会保障制度都是传统社会中人们观念上所理想的完美无缺的大同社会,即使在瑞典、英国等以“福利国家”著称的国度里,社会保障制度亦存在政府财政包袱沉重、劳动者进取心下降、产品缺乏竞争力等“福利病”之类的现实问题。这些问题或教训对于社会保障制度尚处于建立阶段的中国来说,应当视为前车之鉴。而另一方面,发达型社会保障制度的不少作法和经验对于中国社会保障体系的规划、操作与管理确有参考价值。尽管多数发达国家并非“福利国家”,但它们的社会保障制度都在很大程度上贯彻了“福利国家之父”贝弗里奇在著名的《社会保险及相关服务》报告中提出的“贝弗里奇原则”,如保障面广泛原则、义务权利原则、强制性原则、同一标准原则、基本生活保障原则、统一管理原则、完善保障项目原则,<sup>⑥</sup>反映了社会保障制度的一些应有属性或共有功能,不少对于包括中国在内的发展中国家都具有普遍性的指导意义。

社会保障制度是一个包含多种内容的范畴,但对眼下的中国而言,社会保障体系的建立与发展面临最大的约束无疑是资金短缺。以老年人退休保障为例,中国在21世纪初即将面临世界上规模最大的人口老龄化的“银色浪潮”,这种形势要求我们改变现收现付型的老年社会保障模式,尽快建立社会保障储备金制度,因为中国严峻的老龄化形势和脆弱的国际经济竞争力决定了中国不可能完全或主要靠增加缴费率提高劳动成本的途径来应付养老金需求的日益上升。社会保障储备金无论是养老保障基金、失业保障基金或是医疗保障基金的筹集均适宜多渠道筹资,一部门管理模式,以保证社会保障体系的统筹共济功能。目前中国保险市场上多头竞争、业务交叉,资金分割的局面已产生了明显的外部经济效应。中国社会保障制度的健康发展正期盼着一个统一的全国性社会保障管理机关的诞生——这一管理机关的功能非纯商业性的保险公司或其他部门性行政机关所能承担。

综观西方6国的社会保障制度,我们还可以发现现代社会保障体系的功能除了传统的被动的保障功能外,其发展性功能与日俱增,即社会保障体系的功能不仅仅限于分担个人风险和保障社会稳定,同时还应有有助于促进个人发展和社会经济的进步。与现代社会保障体系的上述发展潮流相适应,我国社会保障体系的发展与完善必须考虑以下方面问题:(1)社会救济除了“输血式”的扶贫补助外,应注重“造血式”的开发性扶贫,对救济对象以“帮助人自救”为目标,逐步培养他们的自立能力,克服其“等、靠、要”思想;(2)社会保障应切实承担起九年制义务教育等发展性功能,而不能主要寄希望于“希望工程”;(3)社会保障资金的筹集与给付模式应保证社会保障资金的社会可流动性以适应市场经济中劳动力高流动性的需要;(4)政府应当赋予社会保障机构必要的自主经营权力,既通过社会保障基金的合理投资与使用确保社会保障基金的保值、增值,增强社会保障制度的吸引力,同时又避免社会保障基金的挤占挪用或低效率沉淀,适时适量地转化为投资资本,促进经济发展。

### 注释:

①参见雷达等编著《市场经济新秩序》,中国人民大学出版社1993年版,第267—276页及杨斌等主编:《社会保险指南》,南开大学出版社1992年版,第259—261页。

②⑤顾海良等主编:《它山之石——西方发达国家市场经济体制概观》,山东人民出版社1993年版,第128、211—214页。

③国家统计局统计信息中心:《世界主要国家和地区社会发展比较统计资料1990》,中国统计出版社1991年版,第110—111页。

④如日本规定男性退休年龄为60岁,但要到65岁时才可享受养老金待遇。

⑥W. H. Beveridge, *Social Insurance And Allied Services*, HM-SO, 1942.

(责任编辑 杨宗传)