

社会保障理论概述

社会保障制度是政府运用强制手段进行社会风险管理的制度安排,是政府风险管理的重要方面,是社会政治经济制度的重要组成部分,是社会经济发展的安全网和社会矛盾的缓冲器。社会保障制度是政府保障公民基本生活的安全保障机制,是用用人单位管理职工的政策依据之一,也是职工依法维护个人合法权益的制度保证。

第一节 社会保障制度的概念、特点和功能

一、社会保障制度的概念

社会保障制度是以政府为主体,依据法律法规的规定,通过国民收入分配,在公民暂时丧失劳动能力或永久丧失劳动能力以及由于各种原因发生生活困难时,提供福利或者给予物质帮助的社会制度安排。这一概念的含义主要包括以下几个方面。

(一) 社会保障制度的责任主体是政府

政府承担建立和管理公民保障的责任是社会经济发展的结果。政府是具体执行权力的行政机构,由政府承担社会保障责任富有规模经济,可以降低管理成本,可以及时预防和抵御各种社会风险,保障公民的生活,社会保障制度的责任主体是政府。例如,我国《宪法》规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”

(二) 社会保障制度的保障对象是全体公民

一个国家的全体公民均为社会保障的保障对象。特别是社会保障中的社会福利,为每一位社会成员提供必需的基础设施、文化设施、公共卫生设施、娱乐设施、道

路交通设施等,并保障每位社会成员的基本生活。

(三) 社会保障制度的目标是实现社会公平

社会保障制度是对经受生老病死、失业、贫困等风险的社会成员给予保障的制度,以保障公民基本生活为目标。社会保障制度建立和发展的这一目标是基于人的生存权而建立的,从整个社会的角度来说,社会保障制度建立和发展的目标是实现社会公平,国家通过国民收入的再分配和使用实现社会保障的目标,如通过征收社会保险税、公共财政转移支付等,实现社会公平目标。

(四) 法律法规是社会保障制度得以实施的保证

现代社会保障制度以健全、完备的法律法规体系为保证,政府必须以法律法规的形式规范社会保障各职能机构,依法确定各职能机构的设置、编制、责任和工作程序,依法确定用人单位、职工与社会保障管理机构之间的权利和义务关系,依法确定社会保险基金管理、投资运营的原则和范围,依法确定社会保险金的给付标准和办法等,法律法规使社会保障制度的运营具有制度化和规范化的特征。

二、社会保障制度的特点

(一) 强制性

社会保障制度政府依据法律、法规强制实施,要求符合条件的用人单位和劳动者必须参加,实施社会保障制度的经费由政府依据法律法规的力量强制征收,任何单位、个人不得就社会保险缴费率和缴费额度讨价还价。社会保险基金的投资运营是依据国家政策、法规管理的,社会保障资金的给付也是依法实施的。

(二) 互济性

社会保障资金的筹集是运用国民收入的再分配实施的,社会保障资金的筹集具有使国民收入由高收入阶层向低收入阶层转移分配的特征,具有使国民收入由效益好的行业向效益差的行业转移支付的特性和代际之间收入分配的特性。同时,社会保障制度将用人单位和职工缴纳的社会保险费聚集起来,建立社会保险基金。当公民遭遇风险而遭受到经济损失时,能够按规定从社会保险经办机构领到一定金额的保险金,实现风险分摊、互济互助的作用。

(三) 储备性

社会保障制度的参加者,按照国家的规定缴纳一定金额的保险费,这些缴费的积累形成社会保险基金,储存待用,这使社会保障制度具有了储备性。对于劳动者个人

而言,在年轻时期缴费,等待达到法定退休年龄以后,领取自己年轻时储蓄的一部分资金,这实际上是职工工资的延期支付。

(四) 补偿性

社会保障制度给予参加者的物质帮助,仅限于收入损失的补偿,即在劳动者或公民没有工作、收入中断时,给予必要的经济补偿。但是,劳动者仅得到一定比例的经济补偿,以保障劳动者的基本生活需要为限度,尽量避免经济补偿带来的负效应。

三、社会保障制度的功能

社会保障制度的功能主要表现在三个方面:从社会层面看,为整个社会经济的正常运行创造良好的环境,增强社会的有序性,使国民经济和整个社会得以持续、稳定和协调地发展;从个体层面看,可以保障社会弱势群体体面地生活,可以解除劳动者或公民的心理负担,可以减轻家庭其他成员的供养负担;从用人单位层面来看,可以转移风险事故造成的人员损失和财产损失,可以在争夺人才战略中处于优势地位,提高用人单位的劳动生产率,建立有效的人才保障和激励机制。

(一) 社会保障对社会具有的保障功能

1. 稳定社会。社会保障为社会成员提供各项保障的直接目的是维护社会秩序,缩小贫富差距,缓解社会矛盾,建立稳定社会的安全网。社会保障通过立法,以社会保险税或者其他形式的税收,将高收入者的一部分收入转移支付给低收入者,力求实现收入的均等化,缩小贫富差距。例如,2012年英国政府规定,退休前收入为社会平均收入的养老金税前替代率为32.6%,退休前收入为社会平均收入200%的,其养老金税前替代率为22.5%。^①

2. 调节经济。社会保障对经济的调节作用是双重的。在经济面临困境、出现经济危机或者经济萧条时,社会保障通过政府的转移支付活动来扩大社会总需求,扩大居民的消费支出,调整经济结构、产品结构,以促进经济的恢复和发展。在经济过度繁荣时,社会保障通过减少政府转移支付活动来缩小社会总需求,抑制超前、过度的消费需求。美国经济学家萨缪尔森对社会保障调节经济的作用赞不绝口,他指出“在经济繁荣的年份,失业准备金不但增长,而且还对过多的支出施加稳定性的压力。相反,在就业较差的年份,失业准备金使人们获得收入,以便维持消费数量和减轻经济

^① 刘玉红:《英国基本养老保障制度及对我国的借鉴》,2015-12-02. <http://www.sic.gov.cn/News/456/5616.htm>.

活动的下降……其他福利项目——如社会保险以外的公共服务的就业和家庭救济金——也自动发生稳定性的反周期的作用”^①。例如,经济萧条时期,政府运用减少社会保险缴费的措施鼓励用人单位扩大生产投资。

3. 保障劳动力的再生产。社会保障除了满足劳动者本人的基本生活之外,还通过建立生育保险、给付抚育子女津贴和教育津贴等形式,对劳动力的再生产给予资助,并与国家的人口政策结合,共同影响劳动力的再生产。在现代工业社会,劳动者的收入主要来自职业收入,妇女分娩、婴幼儿护理、未成年人的医疗服务、教育等是较大比例的费用支出。劳动者一旦因各种原因中断收入或者收入减少,势必会影响劳动者的家庭生活和劳动力的再生产。如果劳动力再生产不能实现,就不能为经济发展提供高素质、合格的劳动力储备,社会再生产就无法顺利进行。因此,世界各国通过社会保障制度对有子女的家庭提供劳动力成长和教育的资助,可以保证劳动力再生产的素质和质量。

(二) 社会保障对个人具有的保障功能

1. 保障社会弱势群体体面地生活。社会保障制度建立的直接结果,是使社会弱势群体的生活有了保障,使由于各种原因导致收入中断或减少的社会成员得到基本生活的保障,使每位公民都能够生有所食、病有所医、老有所养,使公民不至于因遭受意外风险或劳动能力丧失而陷入绝境。这不仅保障了社会弱势群体的生活,而且也可以保障这些人过上体面、有尊严的生活。

2. 解除劳动者的忧虑和恐惧。对于生老病死的恐惧使人常常处于无所依靠的忧虑之中,这种忧虑和恐惧来自于生命的各种风险。当个人面对这些风险时,往往会感到无能为力。例如,随着年老的到来和工资的中断,人们会害怕年老、担心生活缺乏保障,建立社会保障制度可以解除劳动者对于各种风险和伤害的忧虑,缓解劳动者的心理负担。

3. 减轻家庭其他成员的负担。家庭成员承担其他成员的风险是以一定的血缘关系为基础的,血缘关系是维系家庭成员之间互济互助的基础。随着家庭结构的逐步缩小,传统宗法观念的淡薄,维系家庭成员互济互助的基础也变得越来越薄弱。社会保障制度的建立,使面临风险的家庭成员能够得到社会的保障,这适应了家庭结构的变化,同时也减轻了其他家庭成员的负担。

(三) 社会保障对用人单位具有的保障功能

建立社会保障制度,对于用人单位来说,是具有积极作用的,其主要表现在以下

^① 萨缪尔森:《经济学》,上册,507页,北京,商务印书馆,1979。

几个方面。

1. 增强用人单位的竞争力。建立社会保障制度、企业年金计划,是用人单位进行人力资本投资的重要方面。没有人力资本的投资,用人单位就无法吸引到适合自身发展的优秀人才。在争夺人才的竞争中,如果用人单位只是以高工资来吸引有技术的员工,已经远远不够。为了防止员工频繁跳槽或用人单位随意剥夺职工的退休金受益权,美国《雇员退休收入保障法》规定了职工获得养老金受益权进度表。一项完善的社会保障制度和企业年金计划,可以吸引、保留优秀的员工为本单位服务。

2. 提高用人单位的劳动生产率。随着经济的发展,科技进步在用人单位利润中的贡献系数越来越高。特别是技术密集型产业,对于高技术人员的需求量也越来越大。人才的技术创新,可以给用人单位带来利润的大幅度提高,可以提高生产资源的配置效率。建立社会保障制度,不仅可以使职工安心工作,解除职工的后顾之忧,而且也是用人单位追求利润最大化的需要。

3. 分摊用人单位的风险。用人单位遭遇重大灾害事故,造成重大损失时,可能会影响到用人单位的生存和发展,建立社会保障制度可以分散用人单位员工人身损害的风险,使用用人单位不至于因为重大灾害事故的发生而破产、倒闭,可以提高人力资源的使用效率。

4. 获得延税优惠或税收减免。政府为鼓励用人单位建立补充保险方案,往往在税收上给予一定额度的优惠。政府出台的有关政策规定,促进了补充保险的发展。例如,用人单位可以税前缴费、基金投资收入免税,对中低收入者实行临时性税收抵免、延税优惠等。又如,美国单身个人总收入低于 2.5 万美元者、户主总收入低于 3.75 万美元者、已婚联合申报夫妇收入低于 5 万美元者,可以获得的税收抵免等于其在个人补充养老保险账户上存款额的 10%~50%,但是总抵免额不能超过 1 000 美元。这些税收优惠政策的实施,有助于美国企业年金计划的普遍实施。

5. 聚集数量庞大的资产。无论是基金全额积累制社会保障制度还是基金部分积累制社会保障制度,无论是确定受益型企业年金计划还是确定供款型企业年金计划,都会积累一定金额的基金,这些基金对用人单位、整个社会经济的发展都起到了聚集资本的作用。尤其是在经济萧条时期,社会保障制度的这种聚集资本的作用就显得更加突出。

第二节 社会保障制度的产生和发展

社会保障制度的产生已经有 100 多年的历史。社会保障制度的产生以一定的经济发展水平为前提,是资本主义工业化和社会化的产物,并随着社会政治经济的进步

而不断地发展、完善,是一个国家经济发展和社会进步的重要标志之一。

一、社会保障制度的萌芽

社会保障在以制度化、法制化的形式确立以前,是以非制度化的救助形式存在的。十六七世纪,英国的圈地运动使大批农民被迫同赖以生存的土地相分离,成为背井离乡的乞丐和流浪者,使小生产者被迫同生产资料相分离,成为无依无靠的无产者,偷盗、乞讨、抢劫等影响社会治安的事件不断地发生。流浪、贫困、生活没有着落已经成为引人注目的社会问题。为了缓解社会矛盾,英国政府颁布法令,让教会解决救助贫民的问题。1601年,英国女王伊丽莎白颁布《济贫法》(旧《济贫法》)。该法案用征税的办法向圈地运动中流离失所的贫民实行救济,各教区负责向居民和房产所有者征收济贫税,以此来为无力谋生的人发放救济品;教会组织有劳动能力者接受低微工资而工作,带有强制色彩。旧《济贫法》的主要内容有:建立地区行政和征税机构;为有劳动能力的人提供劳动场所;资助老人、盲人等丧失了劳动能力的人,为他们建立收容场所;组织穷人和儿童学艺;提倡父母和子女的社会责任;对比较富裕的地区征税补贴贫困地区。随着贫民的日益增加,各种宗教或世俗的慈善救济已经无法满足社会对生活保障的需求,国家建立的社会救助也就应运而生了。1834年英国政府又颁布了修订的《济贫法》。修订的《济贫法》规定,保障公民的生存是政府的义务,救济不是消极的行动,而是一项积极的社会政策。政府有责任组织专门的社会工作人员从事这项工作。修订的《济贫法》的颁布,保障了政府对贫民的救济,使社会团体实施的慈善救济转化为以国家为责任主体的政府救助,使宗教团体的慈善救济得以扩大化。英国实施救助制度后,瑞士、法国以及其他国家政府也颁布了一些济贫法令。

根据新《济贫法》的规定,接受救助的人必须接受三个条件:一是丧失个人声誉,接受救助被看作人生的污点;二是丧失个人自由,必须禁闭在贫民习艺所里劳动;三是丧失政治自由,丧失公民权,特别是选举权。新《济贫法》实施的救助措施是有条件、限制性的救助,是通过制造歧视和不平等来实现的,是一种难以保障整个社会劳动者最低生存条件的救助,是难以在整个社会普遍实施的救助。可见,英国政府提供的救助是一项临时性救助,是尚未制度化的救助措施,有待于通过必要的措施加以制度化、普遍化。英国失业、贫困大军的不断壮大,摧毁了新《济贫法》限制性救助的樊篱,标志着社会保障制度的萌芽。只有采取制度化的社会保障措施,才能解决日益突出的社会问题。

二、社会保障制度的建立和发展

1883年5月31日,德国宰相俾斯麦主持颁布了世界上第一部《疾病社会保险法》,标志着社会保障制度的建立。1884年颁布的《工伤事故保险法》和1889年颁布的《老年和残障保险法》,标志着社会保障的权利与义务有了进一步的法律保证。

德国的社会保障制度是为了满足政治斗争的需要自下而上产生的,是国家统一和社会安定的需要。19世纪下半叶,德国是阶级关系复杂、政治流派繁多的国家。在马克思主义广泛传播的形势下,社会主义共产党出现在德国政治舞台上。代表容克地主阶级利益的普鲁士军队和普鲁士官僚,虽然完成了德国的统一,但是新加入德意志的各诸侯国却离心离德,宰相俾斯麦的首要目标是实现政治统一。对此,他采取了“胡萝卜加大棒”的政策,希望通过社会保险立法拉拢工人队伍,借此赢得工人对国家政权的支持,阻止工人运动的进一步发展。在这一背景下,德国率先建立了社会保障制度。

20世纪初,社会保障制度在德国、英国以及欧洲其他国家得到了普遍实施。社会保障制度的建立和发展,使人类逐步认识到这一制度对于稳定经济和社会的积极作用。20世纪30年代,席卷西方世界的经济危机,强烈地冲击着资本主义经济。日渐衰退的经济迫切需要国家干预国民收入再分配,通过提高社会的有效需求来促进经济增长。1933年,美国政府颁布的《联邦紧急救助法》第一次确定了社会救助的保障责任和功能。1935年,在总统罗斯福的支持下,美国通过了历史上第一部《社会保障法》,第一次正式提出了社会保障的概念,第一次规定了社会保障包括社会保险、社会福利和社会救助等方面的内容。1964年,美国政府颁布的《食品券法》进一步规范了社会救助的方式。1965年,美国政府颁布的《医疗照顾和救助法》进一步将社会保障的保障项目扩大到医疗照顾和救助方面。继美国建立社会保障制度之后,阿根廷、墨西哥、巴拿马等国家也相继建立了社会保障制度。20世纪三四十年代,社会保障制度在世界各国普遍建立起来。1948年,英国政府颁布的《国民卫生健康服务法》,使英国成为世界上第一个实行全民医疗保健的国家。同年,英国首相艾德礼宣布英国已经成为世界上第一个“从摇篮到坟墓”均有保障的国家。1952年,国际劳工组织在日内瓦举行国际劳动会议,通过的《社会保障最低标准公约》标志着国际性社会保障公约的诞生,被视为社会保障制度建设的里程碑。《社会保障最低标准公约》虽然不具有法律约束力,但是建议成员国根据本国的具体情况参照执行。

20世纪70年代,社会保障制度在获得充分发展之际,也暴露出种种弊端。这些

弊端从经济上讲,表现为社会保障资金支出远远地超出了筹集的资金;从社会上讲,表现为公民对社会保障制度的依赖心理滋长。举世闻名的“瑞典病”“英国病”,就是欧洲国家社会保障制度充分发展以后产生的弊端。社会保障制度改革正在世界范围内以不同形式逐步展开,社会保障制度改革已经成为世界各国政府亟待解决的棘手问题。

三、社会保障制度产生的主要原因

社会保障制度是伴随着生产工业化和社会化而形成、发展起来的,是人类依据特定社会需要的制度选择,是社会经济政治制度发展、改革和变迁的结果。导致社会保障制度产生的主要原因大致有以下几个方面。

(一) 生产的工业化和社会化是社会保障制度产生的根本原因

生产工业化、创造更多社会财富的过程,实际上也是农民、小生产者贫困化的过程。生产工业化使大多数被剥夺了土地的农民、小生产者转化为雇佣工人,转化为依靠工资维持生存的劳动者,并日益发展成为劳动力市场供给的主体。资本主义工业化初期,大机器的使用造成了大量劳动力的伤残、死亡;经济危机的反复爆发,造成了大量的劳动者失业。一旦收入中断,劳动者就会陷入饥饿、贫困、衣食无着的境地。贫困人口的迅速增加,已经严重地阻碍了社会经济的发展,运用工业化带来的丰厚财富,保障社会成员的基本生活,是社会保障制度建立的物质基础。

(二) 传统宗法制度家庭的解体是社会保障制度产生的社会原因

随着资本主义经济的发展,依靠宗法观念形成的家庭逐步失去原有的作用,传统家庭具有的教育、养老、生育、保障的功能逐步弱化。作为组成社会的基本细胞,家庭的保障功能弱化,家庭结构的逐步缩小等,使传统家庭已经缺乏足够的能力承担起亲属保障的功能,依靠国家力量建立社会保障制度势在必行。

(三) 商业保险、社区保险和合作保险等形式的保障失效

在社会保障制度产生以前,为应付各类人身风险的商业保险公司、社区保险和合作保险就已经产生了。例如,17世纪末,工人自发组织的互助互济基金会、友谊会、工会俱乐部等,对缓解劳动者面临的疾病、工伤、失业、年老、死亡等风险发挥了积极作用,减轻了政府的经济负担。但是,面对经济危机、政治危机的反复爆发,商业保险、合作保险和社区保险已经无力再承担人们在社会经济生活中面临的各种各样的生老病死风险,迫切需要政府建立社会保险来稳定经济、稳定社会。

（四）社会保障制度产生的思想基础

社会政治斗争的发展,经济学家、政治家和思想家的学说,是社会保障制度产生的思想基础。19世纪末,雇员反对雇主的斗争日益高涨,社会改良主义思潮不断地涌现。马克思主义思想指导下的德国工人运动,已经成为德国政府必须正视的政治力量。以施穆勒、布伦坦诺等为代表的德国新历史学派认为,政府除了发挥维护社会秩序和国家安全的作用之外,还要承担起兴办一些公共事业、改善国民生活的责任。例如,实行社会保险、发展公共教育、改善公共卫生条件、实行遗产税等,可以缓解社会各阶层的矛盾。20世纪初,英国费边主义者韦伯夫妇设计了福利国家的美好蓝图,他们主张运用政府的力量对贫民、失业者、病人、残疾人和老年人实行救济。以庇古为代表的福利国家理论、凯恩斯主义的国家干预理论成为建立社会保障制度的理论基础。关于社会保障理论基础这一问题,在本书第二章将集中讲述。《贝弗里奇报告》对于社会保障制度的广泛建立具有促进作用。1942年11月,英国社会保险和联合事业部委员会主席W. H. 贝弗里奇勋爵向英国政府提交了一份题目为《社会保险及有关服务》的长篇报告,即《贝弗里奇报告》。报告建议,社会保障计划由三部分组成:一是建立社会保险制度,满足居民基本生活需要;二是建立社会救助,满足居民在特殊情况下的生活需要;三是鼓励居民自愿参加保险,满足那些收入较多的居民较高层次的生活保障需求。报告还提出了六条改革的原则:基本生活资料补贴标准一致的原则;保险费标准一致的原则;补助金必须充分的原则;全面和普遍的原则;管理责任统一的原则;区别对待的原则。这些原则至今仍然是发展社会保障制度适用的原则。虽然《贝弗里奇报告》当时并未引起有关当局的足够重视,但是,第二次世界大战以后,《贝弗里奇报告》有关建立社会保障的思想得以在实践中普遍实施。英国政府出台的《社会保险法》《国民健康服务法》《家庭津贴法》《工业伤害法》《国民救济法》等措施,构成战后英国社会保障的新法典,《贝弗里奇报告》成为系统解决社会问题的政策典范,在社会保障思想发展史上具有里程碑的意义。

第三节 世界各国社会保障模式

第二次世界大战后,社会保障制度进入了全面发展的阶段,亚洲、非洲、拉丁美洲等地国家普遍建立了社会保障制度。同时,欧洲国家和美国都将重建和发展社会保障事业,作为缓解战后经济和社会危机的措施。目前,世界各国社会保障模式大体分为以下四种。

一、投保资助型社会保障模式

投保资助型社会保障模式是世界上最早出现的社会保障模式,例如日本、德国、美国等国家就采用了这种模式,我国企业单位实施的社会统筹也属于投保资助型社会保障模式。这种模式的特点主要有以下几个方面。

1. 用人单位、员工共同缴费。社会保障资金的筹集主要以用人单位、员工缴纳社会保险税(或费)为主,国家财政给予适当的支持。实行投保资助型社会保障模式的国家,用人单位、员工的缴费大多为各缴 1/2。

2. 权利与义务相结合。劳动者享受社会保险的权利与履行社会保险缴费的义务相联系,社会保障制度的受益者首先是制度的缴费者,劳动者应当履行缴纳社会保险税(或费)的义务。一般来说,劳动者未来享受社会保险给付的待遇,是同个人缴纳社会保险税的金额和纳税基数相联系的。

3. 财政转移支付的资金比较少。投保资助型社会保障的资金主要以用人单位、员工共同缴费为主,从投保资助型国家筹集的社会保障资金来看,目前大多数国家还能够应付社会保障资金支出的需要,政府用于社会保障转移支付的资金也比较少,政府的资金支付压力也不大。

4. 社会保障资金在社会成员之间调剂使用。社会保障资金在缴税(或费)职工之间调剂使用,充分体现了互济互助和风险共担的原则。投保资助型的社会保障资金不仅在年轻人和老年人之间调剂使用,而且还在社会各阶层之间进行转移分配。由于投保资助型社会保障模式调剂资金的能力相对于福利国家型保障模式来说比较弱些,因此,社会成员的收入差距比较大。

5. 保障水平不高。投保资助型社会保障模式具有鲜明的选择性,其保障的水平不高,仅能满足社会成员的基本生活,强调社会保障实施于社会弱势群体。例如,美国基本养老保险金给付额仅为社会救助金的 130%,保障水平比较低。这种社会保障模式的保障项目也不完备,社会各阶层享受社会保障待遇的差别比较大。例如,美国在职职工是不能够享受国家提供的医疗保险保障的;只有当职工退休以后,才能够享受国家提供的医疗社会保险的保障。这种保障水平不高的社会保障制度,在避免福利大锅饭方面具有较显著的成效。

二、福利国家型社会保障模式

福利国家型社会保障模式是国家担负公民福利的职责,是从摇篮到坟墓、高福利

的社会保障制度,这种社会保障模式主要以瑞典、英国等西欧国家为代表。这种模式的特点主要有以下几个方面。

1. 用人单位缴费,员工不缴费或者低缴费。例如,被称为福利国家橱窗的瑞典,社会保障资金主要来源于用人单位的纳税,用人单位按照法律法规的有关规定,按照规定的标准缴纳社会保险税或费,员工基本不缴费或者低缴费。

2. 权利和义务不对称。福利国家社会保障模式为全体社会成员提供保障,社会保障的受益者未必是社会保险税的纳税者,社会成员享受保障的权利和履行缴费的义务不对称。例如,1946年英国政府出台了《国民保险法》规定,每位公民都可以获得失业、疾病、生育、孤寡、退休等方面的保障。

3. 财政转移支付的资金比较多。由于福利国家提供了较全面的福利保障,政府财政转移支付的资金比较多。强大的国家财政转移支付,已经成为福利国家社会保障制度正常运转的根本保证,社会保险税已经成为这些国家的第一大税种。

4. 实行有利于低收入者的再分配。例如,在给付养老金时,瑞典、英国等国家对于低收入者和中等收入者采用不同的养老金替代率,这有助于缩小贫富差距。瑞典低收入者的养老金替代率为69%,中等收入者的养老金替代率则为49%;英国低收入者的养老金替代率为66%,中等收入者的养老金替代率为50%。此外,国家通过赋税对国民收入实行有利于劳动者的再分配,这有助于实现社会各阶层收入的均等化,缩小贫富差距。美国经济学家指出,个人所得税是累进的,具有把收入从富人那里再分配给穷人的倾向。^①由于福利国家型社会保障模式调剂资金的能力相对于投保资助型社会保障模式强些,社会成员之间的收入差距比较小。

5. 保障水平高。福利国家的社会保障是内容广泛、全面的保障制度,保障项目除了生育、疾病、伤残、养老保险外,还有儿童、遗属、单亲家庭、住房、教育和培训津贴等;除了给付现金津贴外,还提供医疗、护理等方面的服务。福利国家的保障措施比较完备,高保障、高福利是福利国家的重要标志之一,国家通过举行社会保险、社会救济、公共卫生、医疗保健、家庭补助、养老金以及住房补贴等方面的保障,力争实现充分就业,消除无保障、匮乏、贫困等社会问题。应该看到,福利国家这种从“摇篮到墓地”的高保障,是依靠高税收、高财政赤字来维持的,这种福利制度已经影响到了福利国家的经济发展。

三、国家保障型社会保障模式

国家保障型社会保障模式是指国家举办社会保险事业,给予暂时和永久丧失劳

^① 萨缪尔森:《经济学》,上册,250页,北京,商务印书馆,1979。

动能力的社会成员提供保障的社会保障制度。目前,澳大利亚、新西兰等国家就实行国家保障模式。我国行政事业单位实施的社会保险制度就是国家保障模式。这种模式的特点主要有以下几个方面。

1. 用人单位和员工都不缴费,由政府举办社会保障事业。劳动者丧失劳动能力后,可以享受法定的社会保险待遇,国家不向用人单位和职工征收任何形式的社会保险税。

2. 权利和义务不对称。国家保障模式下,个人享受社会保险给付的权利和履行缴费的义务是不对称的。例如,只要是本国居民,就可以获得相应的保障,保障水平同员工是否就业无关,同居民在本国的生活年限有关。国家保障型社会保障制度的管理工作比较简单,管理成本也较低。

3. 财政转移支付资金比较多。政府举办社会保障事业是以拥有丰富的资源或者较强的资金调动能力为前提的。例如,改革开放以前,我国的企业生产和利润都由政府统一计划、统一管理,企业只有完成计划的义务,不具有计划企业生产和运用资金的权利,适应这种经济体制的社会保障制度必然是国家举办社会保障。在这种保障模式下,职工对政府的依赖性比较强,自我保障意识不强。

4. 社会保障资金的分配取决于制度设计的给付标准。国家保障型社会保障资金的分配主要取决于政府规定的给付标准。如果制度设计倾向于中、低收入者,则中、低收入者领取社会保险金的替代率就会比较高;反之,中、低收入者领取社会保险金的替代率就会比较低。

5. 保障水平比较高。相对于投保资助型社会保障模式来说,国家保障型社会保障模式提供的保障水平比较高。一般来说,社会保障提供的保障水平越高,公民获得的福利保障水平越高,国家的负担就越重。

四、储蓄型社会保障模式

储蓄型社会保障模式又称强制储蓄模式,这种制度是通过国家立法,强制用人单位、员工按照工资收入的一定比例向社会保险基金纳税(或缴费)的社会保障模式。目前,东南亚、拉丁美洲国家和部分非洲国家就采用了这一模式,主要以新加坡、智利为代表,中国企业单位的个人账户就是这种强制性储蓄模式。这种模式的特点主要有以下几个方面。

1. 用人单位、员工共同缴费或仅由员工缴费。例如,新加坡政府不仅要求用人单位缴费,而且要求员工也向社会保险基金缴费。又如,智利政府只要求员工缴费,

不要求用人单位缴费,这些缴费直接计入员工的个人账户。新加坡每名公积金会员都有一个公积金账户,由用人单位和员工每月共同缴费后,存入员工的个人账户,以解决员工退休后的生活之需。1955年公积金初创时期,缴费率仅为工资总额的10%,用人单位和员工各缴5%;1980年为工资总额的38.5%,员工缴18%,用人单位缴20.5%;1985年为50%,用人单位和员工各缴25%;1986年为35%,员工缴25%,用人单位缴10%;1994年为40%,用人单位和员工各缴20%。2012年,新加坡政府规定,50周岁以下的雇员公积金缴费率为工资总额的20%,雇主为16%;51~55周岁的,雇主缴费率为14%,雇员缴费率为18.5%;56~60周岁的,雇主缴费率为10.5%,雇员缴费率为13%;61~65周岁的,雇员缴费率为7%,雇主缴费率为7.5%。^①

2. 权利和义务密切相关。储蓄型社会保障制度下,用人单位、员工为个人老年生活储蓄资金的金额决定员工将来获得养老金金额的多寡,也决定着职工工作期的储蓄积累。显然,这种高度相关的社会保障制度不具有代际之间互助互济、分摊风险的功能,也不具有收入再分配的功能,员工享受养老金的权益同履行的缴费义务密切相关。

3. 财政转移支付的资金比较少。同瑞典、美国相比,实行储蓄型社会保障模式的国家用于社会保障的转移支付资金比较少,只有在养老保险基金管理公司出现亏损的情况下,政府才支付最低额度的投资收益担保。例如,智利政府规定,养老基金管理公司经营亏损时,其他养老基金管理公司接管该公司的债权、债务,政府为投资于其中的个人账户提供最低收益担保。

4. 保障水平取决于社会保险基金的实际投资收益率。在储蓄型社会保障模式下,社会保险基金投资收益率的高低是决定养老金给付水平的重要因素。社会保险基金是沉淀下来的巨额金融资产,这部分金融资产投资收益率的高低,决定缴费职工未来领取养老金的多寡,也决定着社会保障的保障水平。

5. 社会保险基金存在政府运营和私人运营两种管理模式。新加坡对社会保险基金的投资运营采取政府集中运营管理的方式,这显然不同于智利的私人分散运营管理的方式。

(1) 新加坡的政府运营模式。新加坡政府将中央公积金存款引导到政府控制的投资项目上,从而使政府获得了充足的公共建设资金。中央公积金积累起来的巨额资金,并不是根据市场化原则运营的,而是被引导到需求资金的公共部门。例如,通

^① 李东平,孙博. 集中式综合社会保障及市场化运作——新加坡中央公积金制度的经验与启示.(2013-03-06). http://www.csrc.gov.cn/pub/newsite/yjzs/yjbg/201303/t20130306_221900.html.

过公共组屋计划,新加坡政府得到了建设组屋的资金来源;通过新加坡巴士股份有限公司计划、中央公积金计划、增进投资计划等将资金引导到政府控股的股票、政府债券和政府投资的其他项目上来。新加坡政府管理的社会保险基金,在最初实行的几十年内,因为只收不支,不存在养老金支付的压力,所以,目前难以确定中央公积金能否承担起未来的支付需求等问题。值得注意的是,政府管理的社会保险基金存在被滥用、投资失误等问题,1960—1990年,新加坡中央公积金的年平均实际收益率仅为5.36%。1995—1999年,普通账户名义收益率为3.6%,专门账户的名义收益率为3.3%。目前,新加坡中央公积金的投资收益率为6%。^①可见,政府集中运营管理社会保险基金的方式是缺乏效益的,人们对这种管理模式的评价也褒贬不一。

(2) 智利的私人运营模式。与新加坡政府集中管理的模式不同,智利实行社会保险基金的私有化管理。智利政府批准25家私人养老金公司(AFP)经营管理社会保险基金,个人缴纳基金管理费。参加保险的缴费者可以在政府批准的养老金管理公司之间进行选择或转移个人账户。

智利社会保险基金的投资运营引入了市场化竞争机制。政府授权的25家私营养老金管理公司,对养老保险基金实行市场化管理,代理投保人使用这些基金参加生产性投资以及法律允许的股票、债券等金融证券投资,投资收益计入职工个人账户,并在职工退休后支付给退休人员。由于养老金管理公司的经营效益有高有低,服务质量有优有劣,职工可以自由选择效益好的养老金管理公司委托管理,也可以随时将个人账户积累的基金从一家养老金管理公司转到另一家养老金管理公司。

智利的养老基金在实施私有化管理初期实行严格的“一人一账户”“一公司一基金”的养老保险基金管理模式,随着养老金管理公司的发展和竞争的加剧,政府逐步允许个人开设多个账户,允许个人在养老金管理公司之间进行分散风险的投资组合。经过十多年的发展,智利养老金制度的参加者大幅度地提高;养老金投资营运取得了很高的实际投资收益率,1981—2000年年平均收益率为11.1%,既减轻了政府的财政负担,也为经济建设提供了大量的资金。

^① 单兰勇.新加坡中央公积金制度评价.(2016-12-30).[2018-01-10].<http://business.sohu.com/20161230/n4773692176.shtml>.

第四节 社会保障体系

一、社会保障体系的概念

社会保障体系是指社会保障各项目、保障措施、保障制度等构成的整体,各保障项目之间是相互独立又相互联系的。社会保障体系有广义和狭义之分。广义的社会保障体系是由政府承办的社会保险、补充保险和商业人身保险这三个支柱构成的。第一支柱是社会保险,主要包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险等各类保障项目,主要满足职工基本的生活需求和医疗需求。第二支柱是补充保险,主要包括补充养老保险、补充医疗保险、员工福利计划等项目,主要是在政府的倡导下,用人单位或个人自愿或者被强制地参加补充保险,补充保险可以由用人单位单独缴费,也可以由用人单位和员工共同缴费,补充保险计划主要用于改善职工退休后的生活或较高层次的医疗需求。第三支柱主要是指个人自愿地购买商业保险或其他形式保险,主要包括人寿保险、健康保险和人身意外伤害保险等,提高本人退休后的生活水平和医疗需求。^① 狭义的社会保障体系仅指政府举办的社会保险制度、社会福利制度和社会救助制度。

二、中国社会保障体系的构成

中国狭义的社会保障体系主要包括社会保险、社会救济、社会优抚和社会福利四个方面。随着多层次社会保障体系的建立,我国广义的社会保障体系也将会向三大支柱的方向发展,这三支柱构成广义的社会保障体系(见图 1-1)。

社会保险是狭义社会保障体系的核心,是国家以立法的形式对面临年老、疾病、生育、伤残及失业等风险因素而暂时、永久失去劳动能力或失去生活来源的劳动者及其家属,给予一定程度经济补偿的制度。社会保险保障的对象是劳动者,其承担的风险是人一生中发生的生、老、病、伤、残、失业等风险,是保障风险最多、运用资金最多、影响最大的一项社会保障制度。我国社会保险包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、生育保险、工伤保险、长期照护保险六项制度。基本养老保险是在劳动者达

^① 各国家或地区由于历史、政治、社会、人口和经济等多方面的不同,决定了各国社会保障体系中各部分构成比例的不同,也决定了社会保障体系各个部分在具体制度设计上的不同。

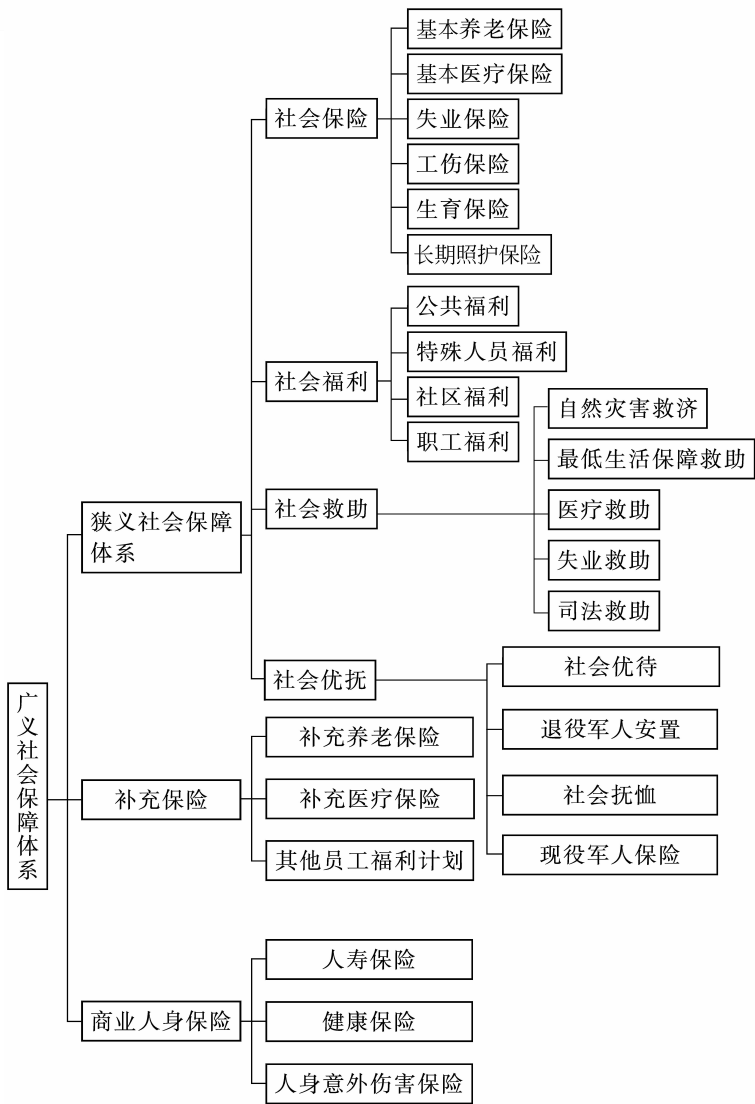


图 1-1 中国广义社会保障体系三支柱体系示意图

到法定退休年龄时,由社会保险经办机构或指定的其他单位按照法律法规的规定给付养老金的社会保障制度。基本医疗保险是政府、用人单位对劳动者(或公民)因为疾病、受伤(非因工受伤)等原因需要去医疗机构进行诊断、检查和治疗时,提供必要的医疗费用和医疗服务的社会保障制度。失业保险是指劳动者由于非本人原因失去工作、中断收入时,由国家和社会依法保证其基本生活需要的一项社会保障制度。工

工伤保险是指劳动者在生产经营活动或在某些规定的情况下,遭受意外伤害、职业病、死亡等事故,为劳动者提供医疗救治和康复服务,保证劳动者或其家属基本生活的保障制度。生育保险是指国家和用人单位为怀孕、分娩和哺乳的妇女提供医疗服务、生育津贴和产假,以保证那些因生育、抚养孩子而造成收入中断的妇女及其家庭基本生活的一项社会保障制度。

社会福利主要包括公共福利、特殊人员福利、社区福利和职工福利,是国家或社会团体兴办的以全体人民为保障对象的公益性事业,社会福利是社会保障的较高层次,保障的水平比较高。

社会救助是国家通过国民收入的再分配,对因自然灾害或者其他经济、社会原因而无法维持最低生活水平的社会成员给予救助的制度,主要包括城市居民最低生活保障、救灾救济、扶贫救济、失业救济、医疗救济等。社会救济是社会保障体系中最低层次的保障,保障的水平比较低,社会救济是社会保障安全网的最后一道防线。

社会优抚是一项特殊的社会保障制度,是对军人及其眷属的具有褒扬和优待抚恤性质的社会保障措施,主要包括社会优待、退役军人安置、社会抚恤、现役军人保险等。

从图 1-1 可以看出,中国的社会保障体系是不同于欧洲国家的社会保障体系,欧洲国家的社会保障大多包括社会保险、社会救济和社会福利三大领域,笔者认为,社会福利中政府免费或低价为公民提供的一些服务,如义务教育、住房补贴、各种生活补贴、公共卫生保健、老年人福利院等,应由政府负担,是公民基本生活需要的一部分。社会福利中较高层次的保障,如免费午餐、职工健身等项目,应该纳入员工福利计划之中,根据用人单位的经济发展状况来确定,这有利于减轻政府的负担,也可以提高用人单位的竞争力和凝聚力。

三、社会保障体系的其他相关概念

(一) 全国社会保障基金和社会保险基金的关系

目前,国内许多报刊上出现了全国社会保障基金和社会保险基金混用的问题,对此有必要从理论上加以澄清。在狭义社会保障体系中,只有其核心部分——社会保险需要通过政府征税或者要求用人单位、个人缴费,其资金收支余额形成社会保险基金。社会救济、社会福利和社会优抚的资金主要来源于政府财政拨款,不需要用人单位和个人纳税或缴费,通常不会形成巨额资金的结余,也就不会形成基金。目前,社会保障基金一词常见诸报端,但是,很少有人区别二者的差异,结果造成了全国社

会保障基金和社会保险基金混用的问题。全国社会保障基金是国务院设立的专项储备基金,是政府为了应对社会保障资金收支不平衡状况而建立的储备基金,主要是由国家财政每年专项划入的,由全国社会保障基金理事会统一管理,而社会保险基金是用用人单位、员工缴纳社会保险费后纳入个人账户积累形成的,由各省社会保险经办机构进行管理,存入各级社会保障财政专户。正是由于将全国社会保障基金与社会保险基金混用,人们对社会保障税和社会保险税也经常混用。一般来讲,政府征收的只是社会保险税(或费),而不是社会保障税,因为这些特定的税种只适用于养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、长期照护保险和生育保险,而不适用于社会救济、社会福利和社会优抚。

(二) 社会保险、补充保险和商业保险的关系

社会保险、补充保险和商业保险作为保障的三种方式,都是对于特定危险事故、偶然损失或丧失劳动能力等风险因素提供分散风险和经济补偿的机制,都是处理偶然性损失的风险保障机制,都是用人单位和个人风险转嫁的方式。特别是商业人身保险、补充保险和社会保险的保险标的都是人的生命或身体,其保障功能的同一性就更加明显。在一定的经济发展水平和一定的经济承受能力下,居民对社会保障的总需求是一定的。在这种情况下,社会保险、补充保险与商业保险的市场占有率存在着此消彼长的关系。如果社会保险的保障范围过宽,就会抑制商业保险的发展;如果社会保险的保障范围比较窄,商业保险的发展空间就会比较大。例如,瑞典社会保险的保障水平比较高、保障项目比较多,商业保险就不发达;美国社会保险的保障水平比较低、保障项目比较少,商业保险就得到了充分的发展。商业保险可以满足多层次、多形式的保障需求,是社会保险的重要补充。例如,在补充养老保险和补充医疗保险方面,商业保险发挥的作用越来越突出。社会保险与补充保险和商业保险的区别主要表现在以下几个方面。

1. 保障性质不同。社会保险是国家保障劳动者基本生活的一项社会保障制度,当劳动者遇到年老、疾病、失业、生育、伤残等风险暂时丧失或者永久丧失劳动能力而造成收入中断时,有从社会获得基本生活保障的权利。同时,这也是政府应该承担的义务,属于社会政策性保险,是政府行为的体现。补充保险是用人单位根据自身经营的状况,以企业年金或职业年金的形式为职工提供的保障,补充保险强调用人单位的责任。有些国家的补充保险是强制实施的,如匈牙利等国家强制用人单位为职工设立补充保险;有些国家的补充保险则是自愿实施的,如美国、中国等国家要求用人单位根据自身的经济效益建立补充养老保险。补充养老保险基金委托给信托公司或基金管理公司经营,补充保险属于社会保障体系的第二支柱,既不属于社会保险,也不

属于商业保险,是用人单位行为的体现。商业保险是投保人根据合同的约定,向保险人支付保险费的商业行为,保险人对于发生保险合同约定的事故所造成的人身损失,承担赔偿责任保险金的责任,或者当被保险人死亡、伤残、疾病或者达到合同约定的年龄、期限时,承担给付保险金责任的保险行为,商业保险是等价交换的买卖行为,具有商业性质。

2. 保障水平不同。社会保险是对公民基本生活的保障,属于较低层次的保障,是一个国家内普遍实施的保障,因而属于社会保障体系的第一支柱。补充保险是用人单位依据国家法律法规的规定为本单位职工自行办理的保险,是用人单位为提高本单位职工退休后的生活水平而建立的,属于社会保障体系的第二支柱。商业保险主要是指个人自愿地购买商业保险或其他保险形式,用于提高离退休以后的生活水平,属于较高层次的保障,因而属于社会保障体系的第三支柱。

3. 保障手段不同。社会保险是国家通过立法强制实施的,凡是符合国家法律规定的人都必须参加,其缴纳的社会保险费用和给付的保险待遇是由国家统一规定的,以实现社会公平为主要原则。商业保险则是在个人自愿的基础上,通过协商以订立保险合同的形式实施的,其缴纳的费用越多,未来得到的养老金给付也就越多。在补充保险、商业保险给付的过程中,以履行交费的义务和享受保障的权利相统一为主要原则,以实现经济效益为主。

4. 经营目标不同。社会保险的经营目标是非营利性的,是为了维护社会稳定而建立的,属于社会目标。例如,失业保险就是风险比较大、无利可图的保障项目,但是为了维护社会的安定,需要建立失业保险,完善社会保障安全网,这体现了社会保险的非营利性经营目标。补充保险、商业保险的经营目标是营利性的,补充保险可以采取委托经营的方式确定基金的投资组合方案,但是委托经营机构必须确保本金的安全。补充保险的经营目标既要兼顾社会效益,又要兼顾经济效益。在保值增值的前提下,实现经济目标。商业保险的经营目标是营利性的,是以合同的形式按照等价交换的原则确定保险双方的买卖关系,通过保险产品的买卖来实现保险公司的营利性目标。各家保险公司在维护被保险人利益的同时,开展公平、有序的竞争,谋求最佳的经济效益,其经营目标是获得利润。

5. 运营机制不同。社会保险业务的开展、资金的筹集、给付和社会保险基金的投资运营,都需要政府直接或间接地参与管理,通常由政府设立的社会保险经办机构统一管理。在社会保险基金的运营中,行政管理起着十分重要的作用。补充保险大多采取委托运营的管理机制,政府的主要职责是对补充保险基金的投资运营情况进行监管。商业保险业务的开展、资金的筹集、给付和基金投资运营,都是由商业保险

公司按照市场化的原则运营的,自主经营、独立核算、自负盈亏。政府的主要职责是规范、监管保险公司的经营行为,防范保险公司出现比较大的经营风险,进而影响到被保险人的利益。

(三) 社会保障预算与国家预算的关系

社会保障预算是国家预算的一个重要组成部分。国家预算是依据国民经济宏观运行态势和年度经济社会发展目标编制的,是经国家法定程序审查批准的国家年度财政收支计划方案。国家预算包括经常性预算和建设性预算两个方面(见图 1-2)。其中,经常性预算包括政府公共支出预算和社会保障预算等;建设性预算包括国有资产经营预算、公共建设性预算和国家债务预算等。

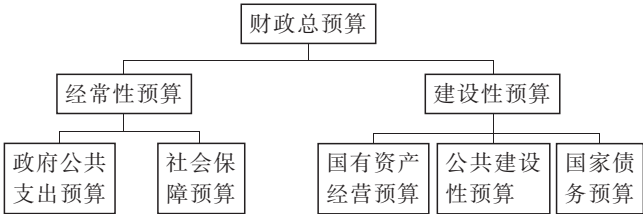


图 1-2 国家预算管理体系示意图

社会保障预算是国家作为社会管理者,依据社会保障的总体目标,针对社会保障资金的收入、支出、基金的运营、管理和监督而编制的年度收支计划。社会保障预算收支的主要内容包括:上级和本级政府公共预算安排的各项社会保障经费;依法征收的各类社会保险基金、结余基金及其投资收益;政府预算外筹集和面向社会募捐的用于社会保障的资金等。

1. 社会保障实施的范围和保障项目决定着社会保障预算的总量规模及其结构。一个国家社会保障构成要素中的筹资规模、支付标准、保障水平和社会化程度等,都影响着社会保障预算的规模和结构,进而影响着国家预算的规模和结构。例如,社会保障资金的来源一般需要政府征收各项社会保险税。现收现付制社会保障制度实际上是对正在工作的一代人进行的债务融资,对这种负债只能通过征收社会保险税或具有税收特点的强制性缴费来解决。例如,在实行现收现付制的德国、法国、瑞士、荷兰、瑞典等国家,社会保险税就已经成了国家的第一大税种。一般来说,政府用于社会保障预算收支的资金越多,依靠税收增加来筹集资金的可能性就越大。

2. 社会保障预算反映着政府参与社会保障管理的范围、规模和力度,也反映着社会保障资金运行的全过程。国家在调整公共支出预算结构时,更多地应向社会保障倾斜。养老保险、医疗社会保险、失业保险、社会救助、社会福利和社会优抚等项目