

# 西方发达国家社会保障制度对和谐社会建设的启示

黄桥法 王 贺

**摘 要** 西方发达国家现行的三种模式社会保障制度: 保险型、福利型和自助型已经具有“社会福利”的性质, 在我国社会主义和谐社会建设的过程中, 西方发达国家社会保障制度的借鉴作用主要表现在: 政策取向、制度设计、保障项目和具体标准及实施办法等方面。

**关键词** 社会保障制度 和谐社会

作者黄桥法, 华南理工大学政治与公共管理学院博士研究生; 王贺, 东莞理工学院教师 (东莞 523808)

党的十七大报告指出: “社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础, 以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点, 以慈善事业、商业保险为补充, 加快完善社会保障体系”。从发展阶段上看, 西方发达国家目前的社会保障已经超越以往基本社会保障的原有含义和要求, 具有“社会福利”的性质, 在社会的安定、和谐方面起到了“安全阀”的作用。因此, 研究西方发达国家社会保障制度的经验对我国和谐社会建设有重要的意义。

## 一、西方发达国家社会保障制度的三种模式

目前世界上有 100 多个国家建立了不同模式的社会保障制度, 其发展过程经历了三个阶段: 第一阶段是从 19 世纪 80 年代到 20 世纪 20 年代, 为缓和工业生产领域资本家和工人之间的阶级矛盾, 德国、英国和瑞典等国家相继通过了一些社会保障法案; 第二阶段是从 20 世纪 20 年代末到第二次世界大战, 为解决工业生产能力扩张引发的经济危机和社会动荡所引起的失业和老年人生活问题, 社会保障在欧美各国得到较快的发展。美国 1935 年 8 月通过了世界第一个由联邦政府承担义务的全国性的社会保障法案《社会保障法》。社会保障还被用作国家干预、刺激和扩大社会需求、缓和生产过剩经济危机的手段; 第三阶段是第二次世界大战后时期, 这是社会保障制度进一步扩大、发展和完善时期, 此时的社会保障开始惠及包括农民在内的全体公民。由于历史的原因, 西方发达国家形成了各具特色的社会政治制度、经济制度和历史文化传统, 各国的社会保障制度在政策取向、制度设计、保障项目和具体标准及实施办法等方面也有一定的差异。具体来讲, 西方发达国家的社会保障制度主要有保险型、福利型和

自助型三种社会保障模式。<sup>①</sup>

### (一) “保险型”社会保障制度

保险型社会保障制度是指在工业化发展到了一定阶段, 经济基础比较雄厚的情况下, 国家为公民提供一系列的基本生活保障, 以便公民在失业、老龄、伤残以及因婚姻关系、生育或死亡等需要特别支出的情况下得到相应的经济补偿和保障。主要代表国家有德国、美国、日本。这一社会保障制度模式的基本特征是: 权利与义务相对应, 待遇给付标准与劳动者的个人收入和缴费相联系; 社会保障费用由政府、企业和劳动者三方分担, 个人和企业缴费是社会保险基金的主要来源; 社会保障标准不高, 以保障基本生活水平为原则; 强调公平与效率兼顾, 既要保证每一个公民都能享受到一定的社会保障待遇, 又不能影响市场竞争活力。

保险型的社会保障内容涉及生老病死、衣食住行、工作学习等各个方面, 集保险、福利和救济于一体。保障的重点在于解决大多数人的基本需要。保障项目的参与实行强制性与自由选择相结合的原则, 对于那些涉及到人们生存与基本生活需要, 如老龄、疾病与失业等项目的保险, 出台相关法律强制参与, 对于其它保障项目则实行自由选择; 在社会保障的管理方面, 实行多层管理体系, 中央政府主要负责确定保障项目、制定标准、颁布政策和筹措资金等事务, 地方政府和基层机构则承担具体的管理和服。社会保障基金的管理与运营严格分开, 在政府部门的监督下, 保险基金的保值、增值等运营活动由专门的经营机构负责。

### (二) “福利型”社会保障制度

福利型社会保障制度通常是在经济比较发达, 国民生活水平较高的情况下, 对每个公民从出生到死亡的一切生活困难, 如疾病、灾害、老年、生育、死亡和“鳏、寡、孤、独、残疾人”等给与生活安全保障。这种社会保障制度最初由英国创立, 以

英国、瑞典为代表,多见于北欧和西欧国家。社会保障资金的筹集主要来源于国家的税收和企业主的缴费,保障标准与个人的收入和缴纳的保障费没有必然联系。其基本特征有三:一是保障内容广,由生到死,几乎无所不包。二是保障覆盖面广、惠及全民。三是保障标准高,实行优厚的公共津贴制度。

### (三)“强制储蓄型”(自助型)社会保障制度

强制储蓄型社会保障制度也称作自助型社会保障制度。这种社会保障制度以促进国家经济发展为主要目标,除公共福利与文化设施由国家负责拨款外,国民的社会保障费用方式主要由雇主和雇员负担,政府不提供资助。

强制储蓄型社会保障模式的基本特征是:建立保障个人账户,雇主和雇员的缴费全部计入雇员的个人账户;个人账户资金投入资本市场运营,以实现保值增值;雇员退休后的养老保险待遇完全取决于其个人账户积累额。根据社会保障基金管理运营方式的不同,这种社会保障模式分为两种类型:一种以新加坡为代表的政府集中管理运营基金模式;另一种以智利为代表的由私营基金管理公司管理运营基金模式。

## 二、西方发达国家社会保障制度的公平与效率

### (一)“保险型”社会保障制度的公平与效率

从“公平”方面看,“保险型”社会保障制度推行多种保险形式来保障社会公平:第一,政府通过转移支付等财政手段,给予社会的贫困人群大量的救济金,有效地减少了贫困人口,缓解了收入分配不均和贫富悬殊的问题;第二,社会保障金的缴纳主要由雇主和雇员共同负担,国家和个人的负担较轻;第三,在保障基金的管理上,国家实行的是财政统一支出和管理,因此,可以比较全面、客观地把握资金的支配和使用,从而更好地体现“公平”原则;第四,各保障项目的参与采取的是强制性与自由选择相结合的方法,也使得大多数人的基本生活得到保证,这也是公平原则的一种体现。

从“效率”方面看,“保险型”社会保障制度的保障资金的主要来源是向纳税人收取各种保险税,因此,政府在制定税收政策和调整社会保障税收方面,非常注意税收政策的适度问题,使税收、保障程度和保障水平相适应,尽量做到既不影响人们的收入水平,又能提高人们的生产积极性;同时,由于各种类型的社会保障服务组织发展完善,在管理方式上,又采取了多层次管理的科学体系,从而形成了一个比较高效的社会保障网络,提高了管理效率;此外,社会保障基金的管理与运营严格分开,政府部门只负责宏观层面上的政策制定、监督监管,保险基金的运营则由专业的经营机构负责,从而使社会保障基金能够得到较充分的利用,提高了保障基金的资金使用效率。

### (二)“福利型”社会保障制度的公平与效率

从“公平”方面看,“福利型”社会保障制度的保障内容多,覆盖面宽,保障水平高,几乎所有人都能享受到养老、医疗和社会福利等方面的多种社会保障,这在最大程度上体现了整个社会的“公平”状态。此外,社会保障资金的缴纳主要由各行业的雇主方承担,雇员或个人基本不用缴纳社会保障费用;同时,社会保障水平也随着社会收入的增长相应提高。

从“效率”方面看,由于过分强调“公平”原则,“福利型”社会保障制度虽然能够有效地降低失业率,一定程度上确保了国家的经济稳定增长,但政府和企业的负担过大,降低了企业的后继发展能力。同时,由于人们享受的社会保障标准与个人的交费没有挂钩,不可避免地会出现大批靠吃社会保障资金度日的“失业者”,一定程度上造就出了社会“懒汉”,遏制了人们的生产积极性。此外,由于政府需承担巨大的社会福利开支,财政包袱沉重,最终导致了巨大的财政赤字,所以不得不扩大发行政府债券或增加税收,这降低了社会“效率”。

### (三)“强制储蓄型”社会保障制度的公平与效率

在公平方面,“强制储蓄型”社会保障制度的最大的特点是以储蓄的个人负责制为基础,保障基金的产权明晰,细化到人,节约归己,即雇主和雇员共同缴纳社会保障公积金,雇主缴纳的部分可以直接计入生产成本,参加社会保障人们的利益受到社会保障公积金法的保护,公积金可以在家庭成员间转移支付。

在效率方面,“强制储蓄型”社会保障制度克服了社会福利的“平均主义”弊端,使社会保障真正发挥了社会“安全阀”的作用。这种模式减少了政府负担和其它社会浪费,避免了社会生产率的下降。在实践上,它较好地体现了公平与效率的关系,一般不会出现“福利型”和“保险型”两种模式下政府财政负担过重的问题。

## 三、西方发达国家基本社会保障制度对和谐社会建设的启示

西方发达国家经过100多年的探索和实践建立了一整套比较完备的社会保障体系,有效缓和了社会矛盾,保证了基本民生问题的解决。但是,在取得既有成果的同时,目前西方发达国家的社会保障建设也面临着一系列制约社会健康发展的问题和缺陷。主要表现为社会保障开支庞大,容易造成政府财政负担过重、税收负担过重,社会效率低下等问题。因此,在我国和谐社会建设的实践过程中,必须避免这些问题,建立适合国情的社会保障体系。

(一)管理体制层面:我国社会保障体系要统一管理,多层次、广覆盖

西方发达国家社会保障的历史变迁告诉我

们,在国民经济和社会发展达到一定水平时,要依据社会的现实需要和矛盾,不失时机地通过建立相对比较完善的、覆盖全社会的基本社会保障体系,缓和社会矛盾,促进社会公平,提升社会效率。通过国家立法和政府主导,对那些生活陷入贫困,不能维系基本生存的中低收入群体实行必要的社会保障措施,使他们能够维持基本生活,共享社会发展成果,进而达到维护社会公平,促进社会稳定,实现经济和社会稳定发展的基本目标。

从管理层面角度来讲,西方发达国家的社会保障管理体制,是通过建立中央和地方的分级管理体系,实现了中央对社会保障事业进行指导、检查、监督和地方负责具体实施的合理分工,保证了社会保障管理的有效运行。相比之下,我国在社会保障的管理体制方面,面临着社会保障多头管理,政出多门,政策不统一,极大地降低了社会保障的效率。因此,在当前我国社会保障管理体制的建设中,特别要借鉴西方发达国家在社会保障立法方面的经验、教训,将社会保障纳入法制轨道,通过不断完善社会保障法律体系,建立适合国情和发展趋势的社会保障制度,在医疗、教育、就业、养老和基本生活保障等方面保障国民的权益。”要统一管理,多层次、广覆盖,政府要通过立法和宏观调控手段推动社会保障事业的发展,依法监督社会保障的实施,合理划分政府和各社会组织在社会保障事务中的职责,提高社会保障管理的效率。

(二)保障标准层面:我国社会保障的标准要能够保证参保对象的基本生存

从西方发达国家社会保障发展的经验来看,普遍式的社会福利不仅是社会惰性的温床,而且会产生许多漏洞和不良后果,造成社会效率的降低,使社会保障失去原有的意义。与此同时,社会保障作为调节社会收入差距,维护社会公平和稳定的主要手段,其发展水平不仅与国家的经济发展水平有关,而且具有刚性,某些保障措施一旦出台,基线一旦确立,就只能上升不能下降。任何一种社会保障措施的出台和变化都需要考虑由此引发的连带效应和后果。因此,我国政府在既有的条件下确定社会保障水平标准时,要谨慎行事,科学、合理地制定适合具体国情的社会保障政策,避免因保障水平过高或过低造成的经济包袱沉重和民众不满的不利局面。

从保障标准层面来讲,农民和城镇贫困人口是整个社会的弱势群体,处于社会的最低层,收入水平很低,享受的社会保障很少或者就没有。由于长期的体制原因,导致这个群体的严重能力偏差,即便给他们公平的机会,很多人也不能依靠自己的能力享有国家工业化的成果,因此,我国社会保障的标准要能够保证这些弱势群体的基本生存。同时,社会保障的建设要真正体现出其原本的初衷,还必须使参保人员的社会保障待遇与贡献挂钩。在操作上,失业保险金和救济金的发放,

应结合各地的经济发展水平和失业者的负担,按失业者失业前实际工资水平的一定比例发放,避免他们过分依赖社会保障。

(三)资金来源层面:我国社会保障要多方面募集资金,扩大筹资渠道

社会保障基金源于国民收入的初次分配与再分配,西方发达国家社会保障制度最大的难题在于筹资困难,因此,为了保障社会保障制度正常稳定运行,我国应该建立国家基本保险、企业补充、个人储蓄性保险和其他渠道(包括福利彩票收入、社会捐赠和社会保障基金的投资收益)相结合的筹资制度。这样既可以调动劳动者的自我积累和自我保险意识,同时又可以降低国家的财政负担。例如,中国自1987年开始发行福利彩票到2007年底,累计发行福利与体育彩票共计1000亿元人民币,为我国社会福利事业的发展提供了资金保障。

从总体上说,我国社会保障的筹资渠道要坚持两条腿走路,多管齐下的方针。一方面政府要加大基本养老、医疗和失业保险的资金投入力度;另一方面要努力改善体制和政策环境,促进各类商业保险筹资渠道的发展。此外,还要运用财政政策、货币政策、就业政策、收入分配政策、土地政策等多种政策手段,建立多种形式的社会保障制度。<sup>4</sup>这里要强调的是,就推进基本社会保险制度而言,在操作层面上,关键是做实基本养老保险和基本医疗保险的个人账户,其中特别是做实基本养老保险的个人账户。从国情出发,同时借鉴国际经验,我国基本养老保险和基本医疗保险都采取的是社会统筹和个人账户相结合的模式。另外,长期以来在中国起很大作用的家庭养老,也就是通过儿孙有赡养老人义务法则来维系的养老保险,随着计划生育政策的实施,人口结构的变化也可能难以为继。所以我国社会保障的资金筹集在坚持基金积累制的同时,既要搞好社会统筹,更要做实个人账户,这是我们解决未来中国人口老龄化问题的根本途径,也是维持转型过程中社会稳定的重要保障。

注释:

<sup>1</sup> 穆怀中:《社会保障国际比较》,中国劳动社会保障出版社2002版,第65页。

<sup>2</sup> 关于西方社会保障制度的分类,学术界流行的分类主要有丹麦学者考斯塔·艾斯平-安德森(Gosta Esping-Andersen)的三分法,以国家与个人责任为依据的三分法和以受保范围和水平为依据的四分法,在本文中,采用的是以国家与个人责任为依据的三分法。

<sup>3</sup> 王思斌:《中国社会保障体系的建构》,山西人民出版社1999版,第56页。

<sup>4</sup> 孙树文:《社会保障学》,大连理工大学出版社2002版,第177-178页。

(责任编辑 常欣欣)