

社会保障战略研究丛书

SHEHUI BAOZHANG ZHANLUE YANJIU CONGSHU

现代社会保障制度的国际比较研究之一

社会保障制度国际比较

SHEHUI BAOZHANG ZHIDU GUOJI BIJIAO

人力资源和社会保障部社会保障战略研究课题组

周 弘 主编



中国劳动社会保障出版社

社会保障战略研究丛书

SHEHUI BAOZHANG ZHANLUE YANJIU CONGSHU

现代社会保障制度的国际比较研究之一

社会保障制度国际比较

SHEHUI BAOZHANG ZHIDU GUOJI BIJIAO

人力资源和社会保障部社会保障战略研究课题组

周 弘 主编



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障制度国际比较/周弘主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2010
建立健全中国现代社会保障制度的国际比较

ISBN 978-7-5045-8660-5

I. ①社… II. ①周… III. ①社会保障-福利制度-对比研究-世界 IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 221582 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 26.25 印张 573 千字

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

定价: 50.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

人力资源和社会保障部社会保障战略研究课题组

联 络 员

董英申 李德宏 闫中兴 查 慧

主 编：周 弘

本卷编辑组成员：周 弘 郭 静

本 卷 作 者（按出现顺序）：

周 弘	张车伟	张士斌	林 卡	杨伟国
杨 俊	仇雨临	刘 潇	林 义	陈志国
丁 纯	周天宇	田德文	吕学静	徐寒冰
岳颂东	关信平	郭 静	蒋来用	郑跃昕
赵 柯				

借他国之鉴 明自己前程

社会保障制度是现代国家的重要的社会经济制度，是一个国家文明进步的标志之一，是民生的重要保证与社会和谐的重要基础。“十一五”时期，我国社会保障事业取得了显著的成就——各项社会保障制度建设有了突破性进展，保障范围大幅拓展，保障水平持续提高，基金支撑能力进一步增强，经办服务体系得到加强，公共服务能力明显提升，与社会主义市场经济体制相适应的中国特色社会保障体系基本形成，人民群众从中切实得到实惠。

“十一五”后半期，发生了一个大变故，这就是至今仍在深刻影响世界各国经济的国际金融危机。面对严峻挑战，党中央国务院沉着应对，果断决策，采取了保增长、保民生、保稳定的一揽子重大举措，推动我国经济率先冲出危机的漩涡。在社会保障领域，一方面推出新制度，扩大覆盖面，大幅度提高保障水平；另一方面，首次采取了缓缴5项社会保险费、降低4项社会保险费率、实行社会保险等3项补贴等举措（称为“543”政策），稳定了就业局势，减缓了危机冲击，为经济向好、社会稳定做出了积极贡献。栉风沐雨后，我们也明白了一个道理：在经济全球化的今天，我们已经不可能只在本国范围内思考社会保障体系建设问题，必须将之同国际政治、经济、社会变革走势紧密联系起来。

纵览世界社会保障发展100多年的历史进程，经历了俾斯麦的草创、罗斯福的“新政”、贝弗里奇报告的集大成、前苏联的计划经济探索、北欧“第三条道路”的出现，“私有化”浪潮等等，社会保障制度已在各国普遍建立，模式各有千秋，方法色彩纷呈，路径高低远近，个中甘苦自知。及至今天，全球社会保障发展趋势主要分为两支：发展中国家主要是建立健全社会保障制度，扩大覆盖面，逐步提高保障水平；发达国家主要是调整相关政策，以应对老龄人口迅猛增长、福利刚性、政府负担过重以及利益多元化的挑战。共同的走势：一是相互借鉴，单一模式向混合模式演进；二是调整政策，消极保障向积

极保障转变；三是重新整合，分散管理向统一管理过渡；四是分散风险，社会管理与市场化运营相结合。

伴随着社会保障事业发展，各国社会保障理论和政策研究工作也空前繁荣、活跃，各类研究成果丰富多彩，而且各国相互借鉴，共同探讨规律，似已蔚成风气。过去5年中，中国和欧盟实施了一项社会保障合作项目，其间成功举办了中国社会保障论坛四届年会，成为全国最具知名度的社会保障研讨平台和成果发布窗口。从2007年起，原劳动和社会保障部会同有关部委启动了中国社会保障战略研究项目，支持一批专家开展社会保障理论系列研究，并委托有关专家开展社会保障相关专题研究。中国社会科学院周弘研究员牵头组织的“现代社会保障制度的国际比较研究”课题即是其中之一。人力资源和社会保障部组建后，高度重视科研工作，成立专家咨询委员会，积极发挥科研机构和专家团队的作用。

他山之石，可以攻玉。尽管当代各国和各地区的社会保障制度千差万别，没有哪两个国家和地区是完全相同的，但是它们又无一例外要相互学习、相互借鉴，并结合本国或本地区的实际，形成具有本国本地区特色的社会保障体系。因此，系统地研究借鉴世界各国各地区社会保障制度的成功经验和失误教训，就成为我们探索建立中国特色社会保障体系的应有之义。

由周弘研究员牵头、聚合众多社会保障知名专家参与完成的“现代社会保障制度的国际比较研究”课题，穷数年光阴，查浩瀚文献，全面系统地分析和梳理了当今世界大多数国家和地区的社会保障情况，形成了《社会保障制度国际比较》《30国（地区）社会保障制度报告》《125国（地区）社会保障资金流程图》《50国（地区）社会保障机构图解》4卷研究报告，并力图从全球视野和战略高度，提出了完善中国社会保障体系的若干政策建议，很有研究参考价值。从中，我们已得出一些规律性认识，如：必须根据本国国情，选择恰当的社会保障制度，而不能照抄照搬，“邯郸学步”；社会保障改革必须注重基本制度的稳定性，循序渐进地推进，而不能朝令夕改“大折腾”；必须高度重视健全管理服务体系，打牢实现社会保障政策目标的基础；应对经济社会波动，恰恰是加快完善社会保障体系的重要契机，必须抓住时机加大推进力度。

当然，世界各国各地区的社会保障制度都还处于动态发展变化之中。本课题报告的完成，只是对于全球社会保障研究的一个新的开端，而远非终结。希

望有更多的专家学者来关心、关注包括中国在内的全球社会保障发展趋势，开展相关研究探索，提出建设性的意见和建议，共同为建设中国特色社会保障体系作出贡献。

值此“现代社会保障制度的国际比较研究”系列成果出版发行之机，向所有参与本课题研究的专家学者表示祝贺和感谢！向组织发起和具体负责策划、联络工作的有关领导和同志们表示感谢！

胡晓义

2010年11月于北京

(本序作者为人力资源和社会保障部副部长)

前 言

自改革开放以来，中国市场经济快速发展，工业化、城镇化程度不断提高。同时，社会保障制度也面临着全面的改革与重建。与此相适应，中国关于国外社会保障制度及其经验和教训的研究也如雨后春笋，未知凡几。但是，社会保障制度体系庞杂，牵涉到经济、社会和政治等许多领域，而且不同国家的体制千差万别，单个研究者从个别或少数几个角度去观察，往往难以形成有说服力的宏观判断和一目了然的国际比较平台。由于体制、历史乃至语言文化的障碍，即使国际知名研究机构也将社会保障制度比较研究视为畏途。

2007年10月，“现代社会保障制度的国际比较研究”课题组在中国劳动与社会保障部（现在为人力资源和社会保障部）的支持下正式成立。课题组集中了中国研究国外社会保障制度的知名专家学者，调动了近百名研究人员，用1年半的时间，对世界各国（地区）的社会保障制度进行了一次全面的梳理和研究，在掌握大量资料数据的基础上，搭建了一个可以用于对国外社会保障基本制度和结构进行比较的、具有权威性的研究平台。

“现代社会保障制度的国际比较研究”课题组包括来自各知名研究机构和高校的教授及他们的同事、学生组成的作者集体和来自政府机关、学术机构和高等院校的专家组成的顾问团队。在作者集体里，有中国社会科学院欧洲研究所的老中青研究者集体，有中国社会科学院拉丁美洲研究所刘纪新教授带领的拉丁美洲研究专家集体，有来自中国社会科学院其他机构的专家学者，有中国人民大学劳动人事学院仇雨临和杨伟国教授以及他们的学生构成的亚洲和大洋洲社会保障研究团队，有北京大学吕学静老师和她的学生构成的日本研究集体，还有首都师范大学等其他高校的教师和学生参加的集体。

课题的专家顾问团队也空前庞大，有来自劳动社会保障研究院的田小宝院长和刘燕斌所长组成的专家学者团队，有来自国务院发展中心的岳颂东研究员，中国社会科学院的王延中研究员，还有来自西南财经大学的林义教授、南京大学的林卡教授和复旦大学的丁纯教授等专家学者。

一、本卷的结构

本卷收录的是“现代社会保障制度的国际比较研究”课题的第四期研究成果。第四期研究主要以专题的形式总结各国（地区）社会保障制度的经验，讨论社会保障研究的前沿问题，分析世界社会保障领域最值得中国关注的重大问题，在这里简称“专题卷”。专题卷中除了前言和结语以外，其余的十个专题由来自北京、上海、天津、南京、成都等高等学府和研究机构在相关领域里的知名教授集体选定，并由他们带领助手分别撰写。课题组向所有撰稿人提供了前三期研究的成果作为参考，使他们的研究与整个课题一脉相承并有所创新与提高。本卷主编与各位作者保持了讨论与沟通，但每位作者的成果独立成章，并不全都代表主编的观点。

二、本卷讨论的主要问题

现代社会保障制度经历 100 多年的发展，成为现代国家，特别是工业化国家普遍实行的一项重要的经济社会制度。这种制度通过建立一系列公共设施和提供相应服务，化解工业社会带来的工伤、疾病、年老、失业等风险，防止社会贫困的发生。社会保障制度历久而不衰，几乎所有实行工业化和城市化的国家和社会都或早或晚地以某种方式实行社会保障制度，这种制度的关键动力和基本规律是值得深入探讨的。

大规模缴费型公共养老保险制度 1889 年出现在德国，1891 年出现在丹麦，1898 年出现在新西兰，1908 年出现在奥地利和英国，1919 年出现在澳大利亚，1935 年出现在经历了“经济大萧条”的美国。但是在亚洲，新加坡 1955 年建立起来的是储蓄积累制的社会保障制度；在南美洲，智利 1981 年实行了完全基金制的公共养老保险制度。这些实践既显示了社会保障制度的建立与工业化的进程并不一定完全吻合（如美国全国性社会保障制度的建立明显滞后于工业化进程），同时也显示了社会保障制度之间存在明显不同的结构和方式差异，特别是后发的工业化社会大都采取了与欧洲发达国家结构迥异的社会保障制度。可见，除了工业化城市化以外，还有其他的动力和因素，

推动社会保障制度发展、影响社会保障制度结构，对于这些动力和因素也需要进行研究。

社会保障制度以前所未有的规模干预经济和社会生活，因此成为很多社会现象的导因。例如，完备的社会保障制度对劳动参与率、储蓄水平、家庭结构、人口结构等都具有不可忽视的直接影响，因此而成为经济增长周期中一个至关重要的因素。所以，在对经济和社会的发展进行长期规划的过程中，不能不重视社会保障的作用。

社会保障作为现代国家的一种制度选择，可以具有多重政策目标。例如，为退休的劳动者提供养老金，为病残失业者提供收入保障，或者是在不同收入水平的劳动者之间进行收入再分配以促进社会公平，或者是提高国民的储蓄水平以促进本国资本市场的发展，又或者是维护劳动者权益和社会和谐稳定等。一项具体的社会保障计划可以承担上述功能中的一个或者多个功能，而这些具体计划的选择既受到特殊国情的影响，也受到政党政治的影响，这就导致了世界各国社会保障制度的巨大差异性，从而使我们很难对多样化的社会保障制度建立起一致性的分析框架。基于上述原因，本卷的研究者将研究重点定位在通过公共渠道为就业劳动者提供的各项社会保障，主要目的是为了寻找带有普遍性的规律。

根据社会保障制度对于社会发展的重要性，以及其自身的复杂性和规律性，本卷将从不同角度深入地探讨现代社会保障的制度特征及其利弊。

三、本卷的主要内容

本卷重点讨论的议题有：劳动力市场变化与社会保障制度改革（张车伟、张士斌），主要从经济的维度讨论社会保障制度建立与改革的基础条件和深层原因；从社会保障制度的基础条件出发，我们选择了一些典型国家的社会保障制度进行比较（林卡），从而更好地认识中国制度的特殊性；在养老领域我们进行了很深入的研究，从养老保障制度的发展规律和制度特征及与人类社会之间关系（杨伟国、杨俊），到公共养老金的筹资模式比较（仇雨临、刘潇），再到退休养老制度的改革（林义、陈志国）；在医疗保障领域我们选择了全球化视角进行研究（丁纯、周天宇）；此后我们又转入对于社会保障制度构成及存在的主要问题的讨论，包括：国外社会保障资金的管理模式（田德文）、社会保障管理体制的国际比较（吕学静、徐寒冰）、社会保障制度碎片化的分析（关信平）等；最后，我们进一步拓展视野，讨论了社会保障

制度中政府、市场与家庭之间的责任关系（岳颂东）。在结语中，我们对整个课题进行了深入浅出的概括，并讨论了如何借鉴国际经验，建立健全中国的社会保障制度。

在第一期的研究工作中，我们除了跟踪各国社会保障资金的流程以外，还就其他一些必要的信息进行了粗加工，并将加工成果附在本卷中，这些信息包括：

（1）各国社会支出与其国内生产总值（GDP）、国民总收入（GNI）以及财政支出的比例；

（2）关于各国各类社会保障计划的覆盖率和覆盖标准的总统计表；

（3）社会保障一些常用名词的译名表。

需要说明的是：各国社会支出的数据来源于经济合作与发展组织（OECD）的网站，其中除社会保障以外还包括了其他一些社会支出。总统计表的制作花费了专家组和作者很大的气力，主要的目的是为了向读者提供一个可以进行国际比较的更加一目了然的平台。

从上述统计中可以看出，社会保障资金占财政收入的比例与国家的发达程度和国民的收入水平呈正相关关系。高收入的国家和地区，社会保障资金占财政收入的比例高。相反，收入越低，社会保障资金占财政收入的比例就越低。各国和各地区社会保障资金占国民经济和财政收支的比重呈上升趋势，说明社会保障制度具有齿轮效应，或称刚性特性，建设好了之后要想摧毁或大幅度削减十分困难，主要原因孕于现代社会保障制度发祥地——西部欧洲的民主政体中。2000年以来，发达的福利国家社会保障占GDP和财政支出的增长比例普遍明显放慢，个别发达国家还出现下降趋势。在欧洲，这种状况的出现与另外一种力量（即欧洲联盟）的出现与发展不无关联，而欧洲联盟的自由市场取向则是由于受到了全球化力量的挤压。

四、本卷的主要观点

专题卷中涉及了不少前沿的理论研究，这里仅根据章节做简单介绍。

张车伟和张士斌认为，社会保障制度的建立和普及再次证明了这种制度与人类社会发展之间的逻辑关系。虽然不同国家具有不同的意识形态、不同的民族特性、不同的产业结构及经济结构特征，但毫无例外地先后创立和发展了现代社会保障制度。从某种意义上讲，现代社会保障制度是工业化、城镇化进程中人口与劳动力市场变化的必然产物。各国根据不同的国情选择不

同的方式实施社会保障，但是却不可能绕开社会保障而实施工业化和城镇化。与此相适应，人口结构的变化，特别是人口就业结构的变化，也是社会保障制度改革的重要原因。

林卡教授认为，社会保障同时具有促进发展和进行再分配的功能，作为“发展问题”，社会保障体系的成长首先与工业化、市场化和城市化进程有着内在关系。因此，随着工业化程度的提高，社会保障开支会不断增大。作为“再分配”机制，社会保障制度反映了国家作为社会公共利益的代表对于公民的福利状况所负有的责任，代表了国家对公民福利权利的保障程度，或者说公民权的实现程度。林卡从发展和再分配的视角出发，对各国社会保障体制发展进程的一些必然因素——如市场经济的发展与再分配机制的建立之间的关系进行了比较，再次证明，在当今世界，各个国家（社会）不论处于何种经济发展水平，都会设有这样或那样的社会保障计划。从这一判断出发可以确认，政府在社会福利保障领域应当有所作为。

杨伟国教授和杨俊从国家养老政策的多重目标入手，考察了养老保险与经济增长、劳动参与率、社会福利等状况的关系，介绍了各国养老保险的制度特征及其与社会发展的关系，并在各国宏观经济数据和养老保险制度特征数据的基础上，利用计量经济学方法，验证养老保险与一些社会发展特征（如储蓄率、家庭养老、社会公平）之间的相关关系。

仇雨临教授和刘潇表示，养老社会保障政策不仅需要考虑一个国家（社会）的历史文化、社会发展、经济承受能力、市场发达程度、人口结构、政治体制和政策目标等因素，还应当妥善选择筹资模式，确定恰当的缴费率。由于大多数国家（地区）采取社会保障混合筹资模式，因此目前需要解决的问题是：通过分析养老金计划对储蓄、消费和投资等变量的影响，了解社会保障对于经济运行情况和社会成员福利的影响，进而了解养老金的充足性、可负担性、可持续性和稳健性。

林义教授和陈志国指出，近 10 多年来，多数发达国家、部分转型国家及发展中国家，顺应人口老龄化发展趋势和养老保险制度改革的需要，不同程度地延长了退休年龄，部分发达国家积极探索并实施弹性退休政策，将退休制度调整与劳动力供求状况综合起来考虑，强调经济发展水平与养老保险制度改革协调发展，取得了积极的政策绩效。各国经验表明，退休制度调整涉及就业政策、收入政策，以及社会保障政策调整的多个层面，具有极强的综合效应并受社会公众的高度关注。应充分考虑本国经济、政治、社会及文化

条件的差异性,以及就业和退休的特定情况,审慎地根据各种约束条件和变量之间的关系,选择合理的弹性退休方式。

丁纯教授和周天宇指出,在全球化时代,医疗保障制度的财政可负担性和经济可持续性问题尤为突出,这主要是由于医疗器械改进、人口老龄化、疾病种类变化、制度设计缺陷、全球人员流动等多方面原因造成的,这些问题使医疗保障制度的公正性、可及性问题成为关注的焦点。针对这些问题,丁纯教授选择了德国、英国、美国、泰国、印度、波兰等国家的医疗体制改革进行了实证分析,进而认为,世界各国医疗保障制度改革的目标殊途同归,均为强调医疗制度的公平性和可及性,全民医保已经渐成潮流。在无法大规模提高医疗投入,同时又必须不断提高社会医保的公正性和公众满意度的困境中,唯一的出路就是通过改善管理、加强国际与地区合作,提高医疗服务提供的效率,来满足有限投入条件下的医疗保障公正性和可及性。

在社会保障制度中,资金管理问题处于核心地位。社会保障资金的收缴、管理、支付方法和流程构成不同模式的社会保障制度。田德文教授“建立健全中国现代社会保障制度国际比较”课题组以前三期的研究发现为主要依据,继续就社会保障的资金管理模式问题进行专题性的讨论,将社会保障资金管理分为盎格鲁-撒克逊(以美国、英国、澳大利亚为例)、欧洲大陆(以德国、瑞士为例)、北欧等几种主要模式,分别进行细致分析,并对来自于其他文明的日本模式、新加坡公积金模式、智利模式、俄罗斯模式,以及发展中国家的印度、南非、埃及等资金管理体制机制乃至方法都进行了梳理。研究认为,处于工业化不同发展阶段的国家和地区在社会保障资金管理模式方面有很大的差别,在众多因素中历史传统、社会结构、政治文化等发挥至关重要的作用。社会保障资金管理的实质是在国家、企业和个人之间分担责任,核心问题是国家执行转移支付的方式和能力。

吕学静教授和徐寒冰认为,依法建立起符合社会保障运行规律的社会保障管理机构是政府的一项非常重要的任务。各国建立健全社会保障管理体制的经验表明,社会保障管理体制必须与国家(或社会)的政治、经济、文化制度相适应,立足于具体的国情,同时借鉴并汲取其他国家(或社会)的有益经验。随着中国社会保障制度的完善和国家关注民生政策的落实,中国面临的一项急切的任务就是建立统一的社会保障管理机构,加快社会保障法制建设,建立健全社会化管理与“一站式”服务系统,同时健全社会保障监督机制,完善社会保障基金管理。

岳颂东研究员从理论渊源和社会实践的不同角度分析了社会保障制度中政府、市场、个人（家庭）各自承担的责任，进而指出，国外社会保障的理论变迁始终围绕着政府、市场与家庭之间的责任关系展开；与此同时，不同的国情条件、经济制度和经济发展阶段的差异也决定着社会保障制度的差异，因此在不同国别（地区）中，政府、市场与家庭之间的责任关系表现出鲜明的独特模式。不过从人类历史发展的逻辑来看，家庭是社会最基本的建构之一，其责任应当得到张扬；政府与市场是配置社会保障资源的“两只手”，应当由不同的国情来决定这两只手的软硬程度；三者应各显其能、各得其所，共同来保护劳动者这个根本。

关信平教授分析了社会保障制度的碎片化倾向，认为各国社会保障在第二次世界大战结束后的发展趋势是从零散到整合的过程。但 20 世纪 80 年代以来，各国的社会保障制度在应对经济全球化等复杂的经济、政治与社会条件时，又对过去的制度做了不同程度的改革，并在改革的过程中再度出现了制度碎片化的情况。碎片化的社会保障制度既有积极和合理的一面，同时也有消极和浪费的一面。中国社会保障的制度改革和创新应当借鉴这些经验和教训。

从上述十章的研究分析可以看出：现代社会保障制度区别于以往任何一种保障方式，它由社会向个人和家庭提供现金和实物援助，通常是在政府的主导下，通过立法和行政手段，建立起全社会的社会行政体系，用以发放这些援助。由于工业化生产与自然经济形态相比，职业风险和社会风险的程度都大大增高，个人和家庭往往难以抵御这些风险，需要在整个社会内通过收入转移加以调剂，因此以社会保障为主要形式的收入转移就发展成为现代工业化社会的一个十分重要和普遍的财政现象。在有些国家，这种转移发生在贫富之间，有些国家发生在隔代人之间，还有些国家发生在同代人的不同收入时期。收入转移突破家庭、行业 and 地域的局限，用利益机制把众多社会成员联结在一起，有利于缓解社会矛盾，减少社会动荡，调节社会总需求，稳定公众消费预期，减少经济周期性波动，促进资本市场发展。同时，由于现代社会保障制度牵涉的收入转移规模巨大，使得国家公共支出发生了结构性的变化。在许多国家，社会保障支出已超过国防和外交，成为政府第一大支出项目。发达国家社会保障支出的比例一般占到政府总开支的 40% 甚至 50% 以上，占 GDP 的 10% 以上，甚至达到 20% 以上。世界军事开支最大的美国，联邦政府在各类社会保障项目方面（不含医疗保健和住房福利）的支出也高

达30%左右,远远超过了国防和安全方面的开支(20.65%)和一般性公共开支(12.75%)。政府社会保障开支比例低的国家,一般是工业不发达的国家和社会再分配程度较低的一些亚洲国家。

社会保障成为国家的基本制度以后,不仅加强了国家对内的社会管理与社会控制,而且丰富了国家进行社会管理的手段。要管理大量的社会保障事务,就需要建立一整套完善的社会保障管理和服务体系,其信息管理体系已经数据化,而管理队伍也正在向专业化发展。社会保障制度还与政治制度融为一体,成为国内政治的主要内容,并改变了政党政治的活动方式。由于任何政党都绕不开社会保障议题,每个新上任的执政党都必须依靠现存的社会保障制度去实行治理,因此社会保障制度在各政党之间建立了一种制度的连续性,使不同政党之间出现社会政策主张趋同的现象。

研究还显示,世界各国社会保障制度在覆盖面、保障水平、管理模式等方面存在着巨大的差异。在社会保障制度建立和发展的过程中,至少出现了三种具有代表性的模式:英国和北欧等国家的“国家保障模式”,德国、法国、日本等国家的“社会共济模式”,以及新加坡实施的“强制性储蓄积累模式”。进入经济全球化时代以来,各种经济要素加快了跨国流动,以国家为基本单位的社会保障制度也经历了一个相互影响、互相借鉴、不断调整改革的过程。发展中国家在进行工业化建设的同时,汲取发达国家的经验,开始建立健全社会保障制度,扩大保障覆盖面,建立新的保障计划;发达国家面临老龄化、全球化、产业信息化和小型化等多重考验,正在调整相关政策,使社会保障制度更加灵活和可持续。目前,在多数国家,社会保障已经不是通过单一模式,而是通过政府、企业、个人等多种支柱的组合,或通过基本保障、附加保障、自愿保障等多层责任的叠加而实现的。在复杂的社会保障体系中,政府、社会和个人形成了不同的责任组合方式,有时分工,有时合作,有时甚至相互重复保护,形成了以一种模式为主、多种模式为辅的混合模式。

在混合的保障模式中,政府(或地方政府)往往承担一根支柱或者一个层面上的保障职能,其他支柱或其他层面分别由企业、个人等通过缴纳保险或者进行储蓄来补充。例如,在加拿大和瑞典的社会保障制度中,第一个层面是为所有国民提供的平等待遇,保障费用完全由政府税收来支付,支付与缴费脱钩,是典型的国家保障模式。在这个基础之上,又设立了缴费与待遇挂钩的社会保险。社会保险覆盖就业人群,遵循享受待遇权利与缴纳保费义务对等的保险原则。瑞典最近的改革又附加了一层由个人承担更多责任的储

蓄部分。

在混合模式中，除了分层采取不同的保障方式以外，还可能出现分不同保障领域采取不同保障方式的做法。在美国，基本养老和老年医疗由联邦政府负责，第一层次的基本养老保障覆盖了96%的从业人员，政府对高龄和困难老人给予补助，同时又通过医疗服务（提供给65岁以上老人）和医疗救助（提供给接受政府补助的老人和残疾人）解决老年人的医疗保障问题；附加养老由雇主和雇员共同承担；医疗保险曾经主要是市场的责任，在最近一次医疗保障体制改革之前至少有25%的美国人口没有任何医疗保障；工伤保险通常是强制性的雇主责任；而失业则是州政府的责任。这样就形成了多方承担不同领域保障责任的多支柱结构。

五、其他需要继续研究的问题

世界各国（地区）社会保障制度丰富的历史实践给中国的改革发展提供了很多可资借鉴的经验教训，但是要想使社会保障制度方面的学习和借鉴适用于中国的国情，还有很多问题需要继续研究并解答，例如：

1. 如何把握社会保障制度建设的时机，包括了解经济状况、社会风险、社会认知、政治压力等许多条件的互动，从而把握历史发展的动向，使社会保障的制度建设成为推动历史的因素，而不是变为发展设置障碍的原因。

2. 分析社会保障支出在各类国家财政支出中所占的比例及其制度原因，解释为什么在多数发达国家里，社会保障支出的比例都占到了GDP的10%~20%，占到政府开支的40%~50%，其中经济原因、社会原因和政治原因的比重，并且了解这些国家的社会预算和社会报告、社会进步指标之间的联系。

3. 认识发达国家社会保障制度给经济带来的正面和负面影响以及“福利刚性”“福利陷阱”和“道德风险”的各种形式及原因，分析各国为避免上述弊端而采取的改革措施、方式及效果，目前实施灵活保障的主要方法和规模，防止中国在社会保障制度建设过程中重蹈覆辙。

4. 了解各类社会保障计划的技术手段。例如，各种不同国家选择和采用税、费的方式及原因和利弊；再如，养老金替代率的设定和构成，怎样的人群在多大比例上享受公共养老金是合理的，企业年金和私营年金的比例构成及对于社会保障的补充效应；还有，为什么并如何实施家计调查，对不同人群和不同地区采取调查的宽严程度，其效果评估和对其他社会保障计划的影响。