

普通高校“十二五”规划教材
公共管理系列

社会保障国际比较

孟卫军 秦 莉 沈 勤 编著



清华大学出版社

013058838

D57-43

02



普通高校“十二五”规划教材
公共管理系列

社会保障国际比较

孟卫军 秦 莉 沈 勤 编著



北航

C1665284

D57-43
02

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

社会保障国际比较是高等院校劳动和社会保障专业的主干课程之一,本教材以社会保障理论基石、类型模式和保障项目三个方面作为教材的三条主线,运用理论阐释、发展历程和比较分析的研究步骤探讨世界各国也包括中国的社会保障制度和体系建设中的特点、问题和趋势,既兼顾其理论性和系统性,同时也关注最新的理论和实践动向,对社会保障国际比较研究做全面的分析和评述。

本书既适合作为高等院校劳动与社会保障专业教材,又能作为从事劳动和社会保障的理论研究者和实际工作人员的参考资料。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

社会保障国际比较/孟卫军,秦莉,沈勤编著.--北京:清华大学出版社,2013

(普通高校“十二五”规划教材·公共管理系列)

ISBN 978-7-302-29906-6

I. ①社… II. ①孟… ②秦… ③沈… III. ①社会保障—对比研究—世界—高等学校—教材
IV. ①D57

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第202274号

责任编辑:刘志彬

封面设计:汉风唐韵

责任校对:王荣静

责任印制:沈露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:三河市君旺印装厂

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm 印 张:16.25 插 页:1 字 数:341千字

版 次:2013年8月第1版 印 次:2013年8月第1次印刷

印 数:1~4000

定 价:35.00元

产品编号:046487-01

76	.....	【思考题】	
77	.....	.....	1.3
88	.....	.....	3.3
93	.....	.....	3.3
96	.....	【本章小结】	
96	.....	.....
导论			
99	.....	【思考题】	
101	0.1 社会保障的基本认识		1
107	0.2 社会保障制度的理论与发展历程		10
109	0.3 社会保障国际比较的内容、方法及意义		17
109	0.4 本书的体系		21
118	【本章小结】		22
120	拓展阅读		22
121	【关键词】		23
121	【思考题】		23
第1章 社会保障制度的理论基础和主要流派			
128	1.1 社会保障的理论基础		24
132	1.2 社会保障的主要理论流派		31
133	1.3 社会保障的相关理论		38
135	【本章小结】		44
141	拓展阅读		45
141	【关键词】		45
143	【思考题】		45
第2章 社会保障体系及制度模式			
144	2.1 社会保障体系的形成和发展		46
149	2.2 社会保障体系的改革		57
151	2.3 社会保障制度模式比较		62
151	【本章小结】		75
151	拓展阅读		76
151	【关键词】		76

【思考题】	76
第3章 社会保险型制度模式	77
3.1 社会保险型制度模式概述	77
3.2 社会保险型制度模式主体框架比较	86
3.3 社会保险型制度模式典型国家的改革	92
【本章小结】	95
拓展阅读	96
【关键词】	96
【思考题】	96
第4章 福利国家型制度模式	97
4.1 福利国家型制度模式概述	97
4.2 福利国家型制度模式的改革与发展	109
4.3 福利国家型制度模式的经验启示	116
【本章小结】	120
拓展阅读	121
【关键词】	121
【思考题】	121
第5章 强制储蓄型制度模式	122
5.1 强制储蓄型制度概述	122
5.2 智利的养老保险私营化模式	123
5.3 新加坡的中央公积金模式	132
【本章小结】	141
拓展阅读	141
【关键词】	142
【思考题】	142
第6章 养老保险制度国际比较	143
6.1 养老保险制度概述	143
6.2 养老保险制度的国际比较	153
6.3 养老保险可持续发展与养老金投资	160
6.4 养老保险制度的改革和发展经验	168
【本章小结】	173

拓展阅读·····	174
【关键词】·····	174
【思考题】·····	174
附录 根据世界银行 2007 年社会保障计划报告整理·····	175
第 7 章 医疗保险制度国际比较 ·····	183
7.1 医疗保险制度概述·····	183
7.2 医疗保险模式的比较·····	184
7.3 医疗保险基金筹资模式和费用支付方式的比较·····	192
7.4 国外医疗保险制度的主要问题和改革·····	195
【本章小结】·····	205
拓展阅读·····	206
【关键词】·····	206
【思考题】·····	207
第 8 章 失业保险制度的国际比较 ·····	208
8.1 失业保险制度理论·····	208
8.2 各国失业保险制度的比较·····	212
8.3 国外失业保险制度的改革·····	217
8.4 国外失业保险制度改革的经验及启示·····	222
【本章小结】·····	229
拓展阅读·····	230
【关键词】·····	230
【思考题】·····	230
第 9 章 社会救助制度国际比较 ·····	231
9.1 社会救助概述·····	231
9.2 社会救助的项目类型和体制类型·····	234
9.3 社会救助制度的改革·····	237
9.4 典型国家社会救助制度的实践与启示·····	241
【本章小结】·····	253
拓展阅读·····	254
【关键词】·····	254
【思考题】·····	254
参考文献 ·····	255

导 论

【本章提要】

社会保障制度是现代国家最重要的社会经济制度之一。通过导论的学习,应当掌握社会保障的概念、特征、目标与功能,熟悉社会保障制度的内容体系,了解社会保障制度的发展历程,熟练运用社会保障国际比较的方法分析问题。

0.1 社会保障的基本认识

社会保障制度伴随生产社会化和市场经济的形成建立起来的。由于它对发展经济、稳定社会起着重要作用,当今世界所有的现代化国家,都把实施和完善社会保障作为自己的一项基本国策。目前,社会保障制度已经是相对成熟和完善的制度安排,形成了比较明确的概念、特征、原则和目标等制度特质。

0.1.1 社会保障的概念与特征

1. 社会保障的概念

社会保障(social security)一词是在1935年美国《社会保障法》颁布实施后被广泛使用的,但是由于社会经济与历史文化发展的不同,各国对社会保障概念的确定和理解存在很大差异,至于各国学者对社会保障概念的理解更是存在很大差别。^①

目前在国际上,社会保障的名称已经统一,然而其概念界定仍在各国及国际学术界存在较大差异。特别是社会保障和社会福利两者在概念内涵和外延上各国理解不一。在我国,最大的争议集中在“究竟是社会保障包含社会福利,还是社会福利包含社会保障”的核心问题上。

^① 丁建定. 社会保障概论[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2006: 1.

我国著名社会保障研究学者郑功成(2009)梳理了国际劳工组织,德国、英国、美国和日本等国家对社会保障的典型定义,并提出了他对社会保障的定义。

(1) 国际劳工组织的定义。国际劳工组织将社会保障界定为“通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障,为公民提供保险金、预防或治疗疾病、失业时的资助,并帮助他重新找到工作”。

(2) 德国的典型定义。在德国,社会保障被认为是“对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本的生活保障”。

(3) 英国的典型定义。在英国,社会保障被确认为一种公共福利计划,社会保障包括社会保险计划、保健、福利事业和各种维护收入的计划。根据1941年贝弗里奇著名的研究报告《社会保险和相关服务》(Social Insurance and Allied Services)所描绘的英国社会保障制度安排被称为“福利国家”,是一套完美的“从摇篮到坟墓”的福利支持系统。而贝弗里奇认为,社会保障就是指“为国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时予以生活保障”。

(4) 美国的典型定义。美国的社会保障制度在所有发达国家中是最为吝啬的一种,被称为“补缺式福利”。美国社会保障总署编写的《全球社会保障制度》一书体现了美国的社会保障定义,社会保障在这个国家被界定为“根据政府法规而建立的项目,给个人谋生能力中断或丧失以保险,还为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障,为抚养子女而发给的家属津贴也包括在这个定义之中”。

(5) 日本的典型定义。日本在1950年的社会保障制度审议会上,将社会保障解释为“对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和直接的国家负担上,寻求经济保障途径。对陷入生活困境者,通过国家援助,保障其最低限度的生活,同时谋求公共卫生和社会福利的提高”。

而在中国,不同的地区对社会保障的概念也有不同理解。香港地区将社会保障定义为以政府为责任主体,通过向有需要的人直接发放款项的方式提供的福利,包括综合保障援助计划、公共福利基金计划、伤亡赔偿计划与灾民紧急救济计划。台湾地区将社会保障定义为政府以社会救助、社会保险以及公共服务等形式,对遭受危险事故、失去工作能力致使生活受到损害的国民提供各种生活需求,给其健康保障、职业保障、收入保障,从而促进民族健康、全民就业以及民生均足。在中国大陆,对于社会保障的定义以郑功成的概括最为典型。他认为“社会保障是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称”。社会保障共包括三个要素:①经济福利性,即受益者的所得一定大于所费;②社会保障属于社会化行为,即由官方机构或社会团体来实施;③社会保障以保障和改善国民生活为根本目标。

本书综合各种类型的社会保障定义并结合中国社会保障制度建立发展的特点,将社会保障的定义概括为“国家通过立法制定的有关保障全社会成员的基本生存与生活需要,

特别是保障公民在年老、疾病、伤残、失业、生育,以及遭遇灾害时的特殊需要的一系列制度的总称”。社会保障制度是现代国家最重要的社会经济制度之一。

我国的社会保障制度由社会保险制度、社会福利制度和社会救济制度构成。社会保险制度指由国家依法建立的,使劳动者在年老、疾病、伤残、生育和失业时,获得一定的经济收入保障的制度;社会福利制度是指由国家或社会在法律和政策范围内向全体公民普遍地提供经济资助或社会化服务的制度;社会救济制度是指国家通过国民收入再分配,对因自然灾害或其他经济、社会原因而无法维持最低生活水平的社会成员给予救助,以保障其最低生活水平的制度。

2. 社会保障的特征

1) 社会性
社会保障制度是社会发展和社会进步的产物。它关注的是全体社会成员的基本保障,以求得社会的安全。人类社会保障制度的形成和发展,实际上是一个社会制度化的过程。社会保障的社会性主要体现在:①社会保障的对象具有社会性,即其保障对象是全体社会成员;②社会保障的组织管理机构和资金来源具有社会性,由社会共同承担。

2) 普遍性
社会保障的对象是全体社会成员,凡是国家的公民都应平等地享有社会保障的权利。这是社会保障制度的基本特征。只有具备了普遍性特征,社会保障制度才能依照“大数法则”筹集和积累雄厚的社会保障基金,更好地发挥出社会保障互助互济的功能和特点。

3) 强制性
社会保障制度的建立过程是社会各主体包括国家、集体及个人之间相互作用、相互约束,逐渐规范化、法律化、制度化的过程。当一个国家的社会保障制度形成以后,它对每个人,每一个行为主体都具有普遍的约束效力,因此社会保障具有强制性。

社会保障制度的强制性特点,是通过国家专门的法律制度来实现的。国家作为一定社会生活的组织和管理者,有着最为权威的力量,当国家借助于法律、法规,将一定时期、一定的社会保障行为加以规范,并使之对社会成员具有普遍的约束力时,这种社会行为便会上升为一种社会制度。在一种类型的社会保障制度转变为另一种类型的社会保障制度的改革中,社会保障改革的这种强制性就更为明显。

4) 公平性

公平性是指符合保障的对象能够均等地获得社会保障的机会和权利并且能够促进整个社会的公平和进步。公平是社会保障的本质和核心。社会保障制度从其建立之日起,就有互助互济、保障公平的固有特性。然而由于效率是社会保障制度正常运行的物质保证,效率的任何下降,都会造成或加重社会保障制度的实施困难。过分追求公平特别是高保障水平的公平,会导致严重的负面效果,因此对社会保障公平性的坚持从某种程度上必须注意公平和效率的统一。

0.1.2 社会保障的目标与分配方式

1. 社会保障的目标

根据社会保障制度的建立和发展的历程,可以将社会保障的目标概括为五项。

(1) 保障基本生活。保障公民的基本生活,是社会稳定和经济发展的前提,也是社会保障最核心的目标。国家建立社会保障体系,保障公民的基本生活,免除劳动者的后顾之忧,不仅是经济发展和社会稳定的需要,也是人权保障的重要内容,是社会进步的体现。如今,社会保障已经成为国际公约和绝大多数国家法律明确规定的一项公民的基本权利。

(2) 维护社会稳定。自19世纪后期以来,资本主义国家之所以要创建社会保障制度,其根本原因就是要把以此巩固资本主义生产方式,缓和阶级矛盾,维护资产阶级政权的统治和社会稳定。所以说,社会保障是工人阶级长期斗争的结果。第二次世界大战后,社会主义在许多国家取得胜利,促使资本主义国家政府更加重视社会保障,发展社会福利事业,其根本目的就是缓和阶级矛盾,维持资产阶级统治。而在中国,我国是社会主义国家,实行社会保障有利于缩小社会贫富差距,增进社会整体福利,是社会主义国家实现共同富裕目标的一项重要手段。

(3) 促进经济发展。社会保障促进经济发展的表现主要体现在:①社会保障可以调节社会总需求,平抑经济波动。当经济衰退而失业率上升、人民生活水平下降时,失业保险和社会救济有助于提高社会购买力,拉动有效需求,促进经济复苏;当经济高涨而失业率下降时,社会保障支出相应缩减,从而使即期的社会总需求不致过度膨胀。而且,政府可以通过调整社会保障费(税)率和待遇支付标准,主动调节社会总需求,减少经济波动。②社会保障基金的长期积累和投资运营有助于完善资本市场。③社会保障确保劳动者在丧失经济收入或劳动能力的情况下,能维持自身及其家庭成员的基本生活,保证劳动力再生产进程不致受阻或中断。同时,国家还可以通过生育、抚育子女和教育津贴等形式对劳动力再生产给予资助,以提高劳动力资源的整体素质。

(4) 保持社会公平。社会保障是市场经济国家保持社会公平的一个重要手段,其作用主要表现在两个方面:①通过保障全体社会成员的基本生活,在一定程度上消除社会发展过程中因意外灾害、失业、疾病等因素导致的机会不均等,使社会成员在没有后顾之忧的情况下参与市场的公平竞争;②通过在全体社会成员之间的风险共担,实现国民收入的再分配,缩小贫富差距,减少社会分配结果的不公平。

(5) 增进国民福利。社会保障的最初含义是“救贫”和“防贫”,即保证所有社会成员至少都能享有最低的生活水平。随着经济的发展和社会的进步,社会保障的内容在不断扩充。现代社会保障不仅承担着“救贫”和“防贫”的责任,而且还要为全体社会成员提供更广泛的津贴、基础设施和公共服务,从而使人们尽可能充分地享受经济和社会发展成果,不断提高物质生活和精神生活的质量。

2. 社会保障的分配方式

社会保障是国民收入社会化消费分配和再分配的特殊形式,决定了国家、企业和个人之间的分配关系。社会保障的平等、公平原则主要体现在通过社会保障制度福利分配的实施可以使社会成员原来的收入差距大大缩小,趋于平等。社会保障的分配与工资分配、财政分配、价格分配以及信贷分配等因素有直接或间接的关系,并受这些因素的影响。根据社会保障需求之不同,社会保障分配也会呈现不同形式的分配方式。

1) 社会保障分配与工资分配

工资分配是以覆盖劳动者工资的形式进行的国民收入分配。工资分配和社会保障分配都有调节社会成员收入分配关系的作用,但是两者并不并列。工资分配可以被认为是初次分配,社会保障分配可以被认为是再次分配。工资分配的原则是按劳分配,劳动者付出的劳动越多,获得的报酬也越多。社会保障分配的原则是按需分配,按确保民众的基本生活所需来集中分配,向底层民众倾斜,贫穷的人获得的报酬相对较高。

社会保障分配和工资分配是相互影响的。在一定时期,工资水平的高低制约着社会保障水平的高低。从长远来看,工资水平逐渐提高,社会保障水平也相应逐步提高;反之,工资水平较低,所获得社会保障水平也相应较低。然而,社会保障分配对工资分配有较大的影响,因为社会保障基金从个人工资收入中统筹的部分,影响着个人的消费和生活水平。也有人会因为社会保障分配的制度安排去选择工作种类。从国民经济发展的要求来看,工资分配和社会保障分配之间的关系必须和谐,不能高低不平,否则不仅影响个人的劳动积极性,还会有损一个国家社会经济稳定发展。

2) 社会保障分配和财政分配

财政分配指国家通过强制性手段,集中一部分国民收入以满足实现国家职能的需要。社会保障分配是通过强制性手段,集中一部分国民收入以确保生活困难的社会成员的基本需求,福利性强。社会保障分配和财政分配是既相互联系又互相影响制约的关系。财政分配影响社会保障基金的规模和结构,因为社会保险、社会福利、社会救助等资金来源均来自财政支出。社会保障分配影响财政分配,社会保障分配维护的社会经济稳定和发展是财政收入增长的基础性条件,在某些事情,社会保障支出的规模和结构也会影响财政支出的规模和结构。

3) 社会保障分配和其他分配

社会保障分配同企业财务分配、价格分配、信贷分配、个人储蓄的关系也十分紧密。以企业财务为例,在每个企业的社会保障费用法定化之后,社会保障分配是促进企业讲求经济效益的重要杠杆,因为经营业绩差的企业很可能在支付了社会保障费用之后已经无力再进行生产了。社会保障分配与价格分配之间的联系主要体现在社会保障水平与价格水平挂钩的作用关系上,因为社会保障满足的社会需求所形成的购买力与价格水平有很大关联。一般而言,价格水平越高,社会保障水平越低。许多国家的社会保障水平会随着

社会价格指数变化就反映了这一点。至于信贷分配与社会保障分配之间的关系,这主要体现在社会保障分配会对信贷产生影响,因为社会保障基金是信贷基金的来源之一。社会保障分配和个人储蓄之间的关系是社会保障越充足,个人储蓄越少,个人收入用于消费的比例会增大;反之,社会保障越少,个人储蓄会越多,个人收入用于消费的比例就会减少。

4) 社会保障分配的几种形式

(1) 社会救助。社会保障分配有相当一部分用于对贫困和受灾人群的救助。在社会救助领域,社会保障分配的形式主要是救助的资金、物品和服务三种类型,这种分配方式只能满足民众最基本的生活需要。

(2) 社会保险。社会保险分配是社会保障分配中的重要组成部分,社会保险的主旨即社会成员之间在社会风险面前同舟共济和团结互动,共同应对来自养老、医疗、失业和工伤等的风险。这种社会保障分配的形式主要体现为现金的转移支付,保障水平会因个人的职业状况、所在区域以及公民身份的不同而不同。

(3) 社会福利。社会保障分配还有一种基于民众的普遍需要而进行的分配。例如,基础教育、公共卫生、公共文化等公共服务需求的满足以及面向老人、儿童、妇女等特定人群更加完善的服务都属于此类。这种分配的方式主要集中公共服务的供给,而这种类型的分配水平与地方政府的公共财政支出水平有较大关系,与此同时,来自社区的社区组织、民众的社区参与也是影响社会福利水平的重要力量之一。

0.1.3 社会保障的原则与类型

1. 社会保障的原则

尽管各国政府与学者关于社会保障概念的理解和界定存在一定差异,但是,社会保障还是存在一些共同的一般原则,这些一般原则既是各国社会保障建立和发展经验的总结,也是各国社会保障国别特色存在的前提条件。社会保障的一般原则主要包括以下几个方面。

(1) 国家责任原则。社会保障首先是一种国家责任,是国家对内职能的主要组成部分。社会保障中的国家责任体现在国家对社会保障的财政支持、社会保障国家管理、社会保障政府立法等各个方面。社会保障中的个人责任应该与国家责任保持平衡,完全用国家责任取代个人责任,或者仅仅强调个人责任而不充分履行国家责任都是违背社会保障基本责任原则的。

(2) 公民权和普遍性原则。在现代社会,享受社会保障应该是公民权的一种重要表现,这种公民权具有以下特点。①法定性和不容侵犯性。任何政府都必须尊重、实现、维护和发展公民享受社会保障的权利,而不应该忽视和剥夺公民的这种权利。②平等性。所有公民应该享有平等的社会保障权利,社会保障制度中任何形式和程度的歧视性都是

违背现代社会保障基本原则的。③普遍性。公民权利的平等性决定了公民享受社会保障权利的普遍性,社会保障制度应该针对所有公民,覆盖所有社会成员。

(3) 社会保障项目各目标协调原则。社会保障制度的经济和社会目标是为因各种社会问题而导致的贫困及生活不稳定提供保障,从而保障民众的正常生活、工作和发展。社会保障的政治目标是通过向民众提供充分的社会保障,尽可能消除或者减轻社会矛盾和冲突,实现社会政治稳定。社会保障还应该具有更高的目标,这就是促进人类社会的健康发展。社会保障目标既包括物质生活的发展,也包括社会政治的进步,更应该包括人类道德与进取意识的提高。

(4) 社会保障基本选择与多种形式相结合原则。社会问题的多样性与个人需求的差异性决定了社会保障选择和形式方面必须遵循基本选择与多种形式相结合的原则。社会保险制度应该构成社会保障制度的基本选择,它是解决民众基本生活保障的根本选择。社会救济制度不仅可以弥补社会保险制度的不足,也是社会保障制度的最低防线。各种社会福利和社会服务,有利于促进民众生活水平的进一步提高,这是一种发展性保障措施。国家社会保障制度是社会保障制度的基本选择,私人或职业性保障措施也是社会保障制度的必要补充,并且在未来的社会保障制度发展中将会发挥越来越重要的作用。

2. 社会保障的类型

1) 社会保障的分类

社会保障的类型划分是个比较古老的话题。可以这样认为,从有社会保障研究开始,社会保障的类型划分就是大家关注的焦点。现有的社会保障类型的科学划分主要有以下三种。

(1) 社会福利“二分法”。在20世纪60年代,威伦斯基和勒布奥克斯(Wilensky and Lebeaux, 1965)最早将社会保障系统分为“剩余式福利”和“制度性福利”两类,区别了社会救助时期和福利国家时期的社会保障。

(2) 社会福利的三个种类。至20世纪70年代,英国社会政策研究的鼻祖蒂特马斯(Titmuss, R.)在1974年指出可以从三方面来划分社会福利的模式,即社会福利的剩余模式、社会福利的工业成就表现模式和社会福利的制度再分配模式。据此,社会保障被分为剩余式社会保障、职业社会保障和社会福利保障。他的观点为人们全面理解社会政策的功能奠定了基础。

(3) 福利国家的三种类型。丹麦学者艾斯平·安德森于1990年出版的《福利资本主义的三个世界》一书中依据福利体制(welfare regimes)的概念,从福利去商品化(decommodification)、福利的阶层化(stratification)效果及市场与政府间的关系三个概念层面对不同国家的福利体制进行跨国比较研究,归纳出三种福利国家模式:自由主义(the liberal)福利国家、保守主义(the corporatist)福利国家以及社会民主主义(the social

democratic)福利国家,并分别以美国、德国、瑞典为代表性国家进行了分析。他对于福利国家所做的自由主义、保守主义和社会民主主义三种类型的划分,为社会保障的国际比较研究提供了有用的范式,影响深远。

2) 我国社会保障模式研究的四种分类

我国学者根据各国实施社会保障制度的责任主体、社会保障覆盖范围、保障水平以及筹资和运作方式特点,将社会保障制度模式划分为四种类型。这四种社会保障模式包括:社会保险型、福利国家型、国家保险型和强制储蓄型。

(1) 社会保险型模式。社会保险型模式以德国为典型,法国、日本等国家也属于这种模式。在社会保险模式下,保险覆盖对象主要是在业雇员;由政府、企业、个人三方共同缴费,政府通过财政补贴、减少税收等手段筹集福利资金,企业和个人按工资额的一定比例缴费;保险待遇与保险缴费相关联,缴费越多保险待遇越好;实行“现收现付制”。

(2) 福利国家型模式。福利国家型模式以瑞典为典型代表,丹麦、芬兰、挪威等也实行这种模式。在福利国家型国家中,保险覆盖全民,遵循“普惠制”原则,即“普惠”地发放社会福利,讲求社会成员的平等权利,福利保障水平也是四种类型国家中最高。这些国家福利缴费主要由政府和企业负责,个人缴费比较低,福利保险待遇与个人工资高低、缴费多少关联度最小。与此同时,福利国家型国家国内的各种福利服务和福利设施也最为健全。这种保障当属最“慷慨”福利国家的代表。

(3) 国家保险型模式。国家保险型模式曾经在社会主义国家中实行,以计划经济时代的苏联和中国为代表,目前只有极个别的国家还在实行该模式,但其影响力微乎其微。在国家保险型模式下,保险覆盖在业职工,没有就业就没有保险;由用人单位在账面上缴费,个人账面上不缴费但国家通过“扣除”部分工资进行强制福利积累;国家制定政策,用人单位代表国家实施各项社会保险;保险待遇高低与工资高低紧密关联;实行“现收现付制”。目前,俄罗斯和中国已经放弃了这种保险模式。^①

(4) 强制储蓄型模式。强制储蓄型模式以新加坡和智利为典型,东南亚和非洲十多个国家也实行这种模式。在强制储蓄型模式下,保险覆盖在职雇员;企业和个人缴纳保险费;保障的内容包括养老、医疗、住房等。保险待遇与缴费相关,工资越高,缴费越多,保险金也越多。强制储蓄型模式实行完全积累制,典型的特征是需要设立个人账户。由于个人账户的保值增值需要,这些国家都会有专门负责管理个人账户保险基金运作的专业机构。参保人员退休后,可以从个人账户中定期或一次性获取储蓄金。^②

各个国家在选择社会保障模式时均需考虑本国自身的价值理念、政治制度、经济体制、人口结构、就业状况、生活习惯等因素,不考虑现实情况、理想化的社会保障制度设立

^① 由于采用国家保险型模式保障的国家太少,本书的国际比较部分没有比较分析此种类型。

^② 有关社会保障的四种模式内容,转引自潘锦棠. 社会保障学[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2009.

是没有存在基础的。就目前已有的社会保障模式而言,福利国家型的社会保障模式,虽然问题不断,面临的挑战也非常严峻,但至今为止,仍是各国国民期待的、最好的社会保障模式。

0.1.4 社会保障的地位与功能

1. 社会保障的地位

社会保障是调节经济关系,解决社会问题的重要机制,在社会生产和社会经济运行过程中占有重要地位。

1) 社会保障在社会再生产过程中的地位

社会保障是一种再分配方式,在分配过程中处于补充地位。然而这种补充地位发挥着重要的功能,在劳动者暂时或永久丧失劳动能力时,可以弥补和填充分配的缺口,使社会成员获得消费资料,延续生命。因此,社会保障在社会再生产过程中占据重要地位。马克思把社会保障看作劳动者的“第二种生产”,他认为“在第一种生产中,生产者物化;在第二种生产中,生产者所创造的物人化”。^① 社会保障不但会生产出自身的劳动力,还可以再生产出新的下一代的劳动力,以满足社会生产对劳动力的需求。

2) 社会保障在社会经济运行体系中的地位

社会经济运行体系中存在三种既互相独立又互相制约的系统,分别是社会生产系统、社会管理系统和社会保障系统。社会保障系统在三者中,处于经济基础和上层建筑之间相互作用的中间环节。社会保障作为一种特殊的社会功能体系,既可以促进经济发展,也可以维护政治稳定,可以在两者之间起随机调适和缓冲的作用。

2. 社会保障的功能

社会保障是具有为社会全体成员提供安全保护的特定功能,以政府为主体管理的完整体系。这种体系不是一种经济的、政治的、社会的或伦理的个别的局部调节功能的展现,而是当社会发展到一定程度,经济结构的变化导致社会结构演变形成的一种社会功能体系。它具有调节功能、稳定功能、恢复和发展的功能。

1) 调节功能

人类社会是一个由许多要素按一定结构组成的具有特定功能的有机体,其发展是一个不断进行自我调节的发展过程。社会保障体系就是其中一种有效的调节系统。社会保障的调节功能主要体现在调节市场价值机制、竞争机制、动力机制、效率机制和社会公平机制之间的矛盾;调节社会成员的基本生活需要,防止少数人陷入贫困,逐步走上共同富裕的道路。通过社会保障系统的调节作用,可以使社会公平程度提高,社会关系协调,最终实现社会的完善和进步。

^① 马克思恩格斯选集,第二卷,北京:人民出版社,1995:93。

2) 稳定功能 社会保障也是一种有效的稳定机制,具有稳定功能。社会经济的稳定是社会和经济得以发展的条件。社会保障通过国民收入的分配和再分配,产生了巨大的稳定效应,增强了保障对象的生活安全感、心理平衡感、社会公平感、人际亲密感和政治“向心力”,这是国家安定团结不可或缺的,因此,社会保障体系是社会的“安全阀”和“稳定器”。

3) 恢复和发展的功能

社会保障具有充分的恢复功能。社会保障可以恢复受创的社会功能和个人功能,保证社会和个人机体的正常运转。通过社会保障,可以维持灾区人民的基本生活,支援灾后地区恢复生产,重新建设;通过疾病医疗保障,恢复劳动者的身体健康,促进劳动力的正常再生产,提高出勤率,保证生产的正常运行;通过特殊的社会福利保障,使残疾人得到恢复,能够从事力所能及的工作。社会保障还具有发展的功能。在提高人们的物质、精神生活水平,弘扬道德旗帜以及培养民众团结互助精神上,社会保障具有直接的、明显的影响力。通过社会保障的作用,可以保持国家的经济发展、政治民主和社会和谐。

0.2 社会保障制度的理论与发展历程

西方福利理论为各国社会保障制度的发展提供了思想脉络,若想清晰地理解各国社会保障制度背后的价值因素和政策导向,必须了解这些社会保障制度建立的思想来源。然而,社会保障的福利理论有许多种来源,经济学、政治学、社会学等领域都是其思想的重要阵地。例如,如果采用经济学视角来解释社会保障制度,得出的结果就如威伦斯基等人在1958年所著的《工业社会与社会福利》中阐释的那样,经济增长成为福利国家发展的最重要原因,他们的结论是社会保障制度的覆盖范围与发展水平,与经济发展、都市化等有密切的联系。到目前为止,虽然把社会保障支出占GDP的比例作为衡量一个国家社会保障水平的重要因素已经被各界批评,但是它仍然作为一个重要标准在评测各国的社会保障发展水平上发挥作用而采用政治视角来看待社会保障制度的发展,得出的结果是社会保障制度的起源与扩张来自不同利益集团角力的结果。就像著名的福利制度研究学者米什拉所指出的那样,“社会保障经费的急剧膨胀,远超过税收的增长幅度,这是民主选举制度兴起后政治角力的结果,也是近代国家官僚体系建立后,管理扩张的结果”^①。而采用文化视角来审视社会保障制度的发展,会认为社会伦理观念、道德信条和社会思潮决定了社会保障制度的起源和发展方向,正如许多学者所观察到的那样,文化因素被认为是隐藏在社会保障制度发展背后神秘的“指挥棒”,社会深层的文化理念或者说是福利观念和福

① 张军. 社会保障制度的福利文化解析[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2010: 14.

利文化决定了社会保障制度。就像学者吉达佛所分析的那样,“瑞典、荷兰等北欧国家具有浓厚的非道德的社会价值思潮,而使其得以发展成为福利国家。相反地,美国的新教伦理资本主义精神与日本的家源道德主义思潮抑制了两国社会保障制度发展的可能性”。而在反福利的宣传中,文化因素更是被利用得淋漓尽致,社会保障制度的改革正是这种文化理念的反映。因此,采用何种视角或是综合采用多种视角来观察各国社会保障制度的发展和变革,最终都影响人们对社会保障制度的认知。

0.2.1 社会保障制度的理论基础

这里按照社会保障产生、发展和变革的三个阶段概括说明其制度背后的理论基础。

1. 社会保障的思想起源:西方古典社会福利思想

现代社会保障制度建立的理论来源主要来自西方的福利观念。西方福利国家的理念源自基督教教义中的“爱你的邻舍”(Plaut, et al., 1980)。1601年英国政府制定《伊丽莎白济贫法》以后,政府提供福利的角色显著增大。从17世纪至19世纪西方学者就福利展开了广泛的讨论。

英国功利主义社会福利思想代表边沁、约翰·图尔斯特·穆勒、赫伯特·斯宾塞等人就主张为了实现最大多数人的最大幸福,国家应该在立法和制度给予推动,建立福利体系,他们主张社会福利领域国家干预具有正当性,对济贫法持支持态度;西斯蒙第、萨伊等法国古典政治经济学的代表也强调国家干预、国家在社会福利领域的责任。但他们与边沁等人不同的地方在于他们不是从个人角度理解社会福利,而是将财富“分配”视作研究对象,从社会制度角度去理解社会福利制度的建立。而由威廉·配第、亚当·斯密、大卫·李嘉图和马尔萨斯等所代表的英国古典政治经济学派就表示,社会问题是个人的责任,反对国家通过济贫法来解决社会问题,强调自由放任主义。用斯密的话语来表示,就是只有在自由竞争下,才能使个人幸福和整个社会幸福得以协调。“看不见的手”不仅限于经济领域,而且广泛存在于社会领域。^①从19世纪后半叶起,支持国家干预思想派别开始增多。19世纪70年代的T. H. 格林、霍布豪斯和霍布森等英国新自由主义代表、德国新历史学派的代表、费边社会主义者和空想社会主义者均支持了国家应在推进公平、慈善、文明生活上尽责的要求。

2. 社会保障的发展和完善:福利国家时期西方的社会福利观念

进入20世纪后,在工业化和城市化的要求下,西方国家对于社会福利的实践从消极福利跨入积极福利,建立现代福利国家成为各个国家社会保障制度建设的尝试。在20世纪上半叶,支持福利国家建设的凯恩斯主义、蒂特马斯的福利典范、社会民主主义的福利

^① 景天魁. 福利社会学[M]. 北京:北京师范大学出版社,2009: 53.