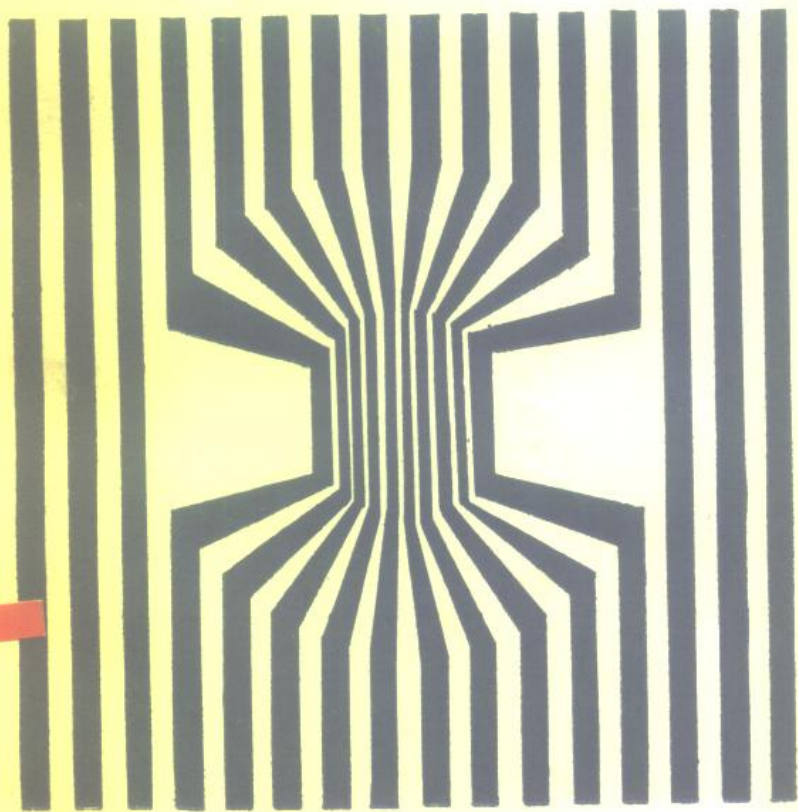


美国社会保障制度

朱传一 主编



劳动人事出版社

美国社会保障制度

朱传一 主编

劳动 ~~大~~ ~~事~~ ~~出~~ ~~版~~ 社

美国社会保障制度

朱传一 主编

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

新华书店北京发行所发行

新源印刷厂印刷

787×1092 32开本 7印张 150千字

1986年11月北京第1版 1986年11月北京第1次印刷

印数：1—3,200册

书号：4238·0191 定价：1.25元

前 言

社会保障事业成为社会生活的正式组成部分只有几十年的历史。它既是劳动人民斗争的产物，也是社会生产力增长、社会文明水准提高的结果。各国的实践表明，实行社会保障有助于缓和社会矛盾，有助于经济的迅速发展，同时也有助于社会政治的稳定。特别是在现代化大生产条件下，经济愈发达，现代化程度愈高，社会保障的客观要求就愈迫切，它的范围、内容就愈发扩大和复杂化。目前，社会保障已逐渐成为各国政府干预经济与社会生活的一个方面。

在世界各国的社会保障制度中，美国的社会保障实施较晚，但有其独到的特点。它更多地依靠国家立法和政策的调节；依靠“共同付费”的方式；实行多层次的分工管理，开辟多渠道筹集资金。但在它的发展过程中，也有棘手的困难和始料不及的问题。研究和了解美国社会保障制度发展过程中的经验教训，对于我国在“七五”期间建立和完善社会保障制度无疑是有意义的。

本书共收入十二篇文章。前三篇，对美国社会保障制度的历史和现状、政策和实际、长处和短处，作了比较全面的论述和分析，目的是使读者对这一制度有一个概貌的了解。其后的五篇文章分别从不同的角度比较具体地探讨了美国社会保障制度的几个主要侧面，力图使读者对这一制度有更进一步的了解。接下去的四篇文章，探讨了美国社会保障项目管

理中的问题、社会保障同少数民族运动及工会运动的关系，并介绍了当前里根政府的福利政策。另外，本书的附录，选编了一些文字和数据资料，供读者参考。

由于国内外学者对美国社会保障制度的认识并不统一，本书在文章观点上兼收并蓄。希望读者能从不同的观点中吸收有用的东西，以便更全面地认识这一制度。

本书主要由中国社会科学院美国研究所的同志编写。北京师范大学、中国人民大学、上海财经学院、全国总工会也有同志撰写了文章。

目前，我国对美国社会保障制度的了解还很不够，这本小书只是一个初步的尝试。受资料 and 水平所限，书中难免有错误和疏漏之处，请专家、读者予以指正。也愿由这本小书的问世，引起大家对我国社会保障问题的进一步探讨，促进学术争鸣和经济体制改革的发展。

编 者

目 录

考察美国社会保障制度及所获启示(代序)···朱传一	(1)
美国社会保障政策的历史发展和变革·····陈宝森	(19)
略论美国的社会保障制度·····姚廷纲	(48)
美国的贫困问题与社会保障制度·····王奔洲	(66)
美国老年社会保障制度·····邓方	(82)
美国就业保障制度现状及其发展趋势 ·····朱传一、曲恒昌	(98)
教育与美国现代社会保障·····曲恒昌	(119)
美国医疗保障制度·····孙光德	(135)
美国社会保险及保障事业中的流弊·····茅于軾	(145)
争取社会保障——美国少数民族民权运动的重要组 成部分·····贾蔼美	(156)
美国工会与社会保障·····金婉如	(166)
里根福利政策对美国社会保障制度的影响 ·····侯玲	(177)
附 录·····	(189)

考察美国社会保障制度及 所获启示（代序）

（在全国民政理论讨论会上的发言）

朱 传 一

从1980年起，我每年有机会去美国看看。时间长了，慢慢脑子里产生一个问题：在美国这样高度发展的资本主义国家里，虽然贫富悬殊，政治和经济上存在许多难以解决的问题，但为什么其社会相对来说还是较为稳定的呢？大家认为，科学技术的进步，是美国经济不断发展的原因。经济有发展，当然会导致社会相对稳定，但这似乎还不能完全解释其中的原因。还有什么其他原因呢？我发现，美国社会保障制度及其一套“社会安全网”制度的诞生，大概也可以说是其社会较为稳定的重要原因。这样，我对了解和研究美国社会保障制度开始有了兴趣。我想从四方面谈谈美国社会保障的有关问题：

- 一、当代美国社会保障制度的特征；
- 二、美国社会保障制度的得失；
- 三、美国社会保障制度与社会结构变化；
- 四、对中国社会保障制度改革的启示。

当代美国社会保障制度的特征

美国的社会保障制度，给我印象最深的首先是其内容的

庞杂和多样性。粗略了解一下,各种保障项目的规定有300多项,仅联邦(中央)政府制定帮助穷人这一类就有100多项。但其中主要的大约有60来项。按有些美国专家的分类办法,可分四大类:

第一大类是从收入方面提供支持和补助。可分为六个方面,主要有21项,包括老年退休、失业补助、贫困救济、残病补助、退伍军人安置和遗属抚恤。

第二大类是从开支方面提供支持和补助。可分为五个方面,主要有23项,包括健康医疗、住房、社会服务、儿童照顾和家庭问题补助。

第三大类是教育和培训方面的支持和补助。

第四大类是对遭受某种损失者给予支持和补助。主要方面如劳动保护和保健、食品和医药、妇幼营养、免费午餐、公共卫生、交通安全、环境保护、少数民族等。

从以上情况可以看出,美国几乎对人们生活的各个方面提供某些社会保障。西方学者曾把这样的社会保障制度概括为“从摇篮到坟墓”。这就是说,保障涉及从生到死、从物质到精神、从正常生活到遭受变故的一切方面。我国一位研究美国社会问题的同志把它概括为:“生老病死、伤残孤寡、衣食住行、工作学习、社会问题”20个字。“社会问题”是什么意思呢?大概是指酗酒、吸毒、环境污染……等方面。

战后以来,西方社会有一个时期很流行“福利国家”的说法,有它的一套理论。千万不要以为提出“福利国家”的概念,它就已经实现了。拿“福利国家”这个词来说,到八十年代就不怎么时髦了,这是因为各国政府用于社会保障的财政支出越来越大,已不胜其负担。有人认为,“福利国家”

在西方的实践，已经证明是个失败。

第二个特征，是美国社会保障项目财源的多渠道。渠道尽管很多，但看来其主要渠道仍然是政府、特别是中央政府（即联邦政府）。美国联邦政府负责社会保障项目开支最大的是“老残遗属及其健康保险”，这个项目是全国性的。据统计，90%以上的美国老人能享受这项保险，其保险金税额，由企业和个人各缴纳一半，具有强制保险性质。其他项目如对退伍军人的各类保障、具有救济性质的“补充保障收入”、“食品券”制度等，都是由联邦政府拨款的。

由州政府、地方政府开支的社会保障项目有济贫性质的“公共援助”、“医疗补助”，其他有“公立大专院校补助”、“公共住宅补助”（Public Housing Program）以及由联邦和州、地方政府共同支付的“对抚养未成年家庭的补助”等。

由企业为主支付的社会保障项目有“失业保险”、“私营企业养老”、私营企业“补充失业金”、“残疾保险”和职业培训各种项目。

各种非营利社区组织，如工会、慈善机关、基金会、宗教组织、居民团体等，也常负责一些规模大小不等、形式不同、时期长短各异的社会保障和社会服务项目。

社会保障逐渐成为政府沉重的财政负担，有些项目已陷于入不敷出的情况，因此，转向多方面开辟财源，从目前趋向看，已由过去国家支付大部分费用，逐步向开辟私人财源转移。据1982年统计，政府对社会福利项目大概支付了四千亿美元，占联邦政府预算的1/3以上。私营企业支付的社会保障事业费用迅速增多，在1982年，已达3,500亿美元以上，逐步接近政府开支的数字。

美国经济学家、诺贝尔奖金获得者弗里德曼曾估计过：如果把国家和私营企业为社会保障所花费的约8,000亿美元，真正都用在贫困者身上的话，全美国生活困难的人都能过上好日子了。当然，这笔钱事实上并没有能全用在穷人身上。

第三个特征，是社会保障制度管理的多层次。长期以来，美国社会保障项目是由政府机构和社会各组织团体分别管理的，形成了庞大的社会福利官僚机构。据称人数多达300万人，这也是形成社会保障行政费用庞大的原因。

目前，美国社会保障管理制度的一个趋向是，尽可能把管理权限下放到地方和基层机构。其理论根据是：社会保障的管理及发放愈接近接受者，其效果就愈显著，愈能减少贪污、浪费和官僚主义。美国总统里根就提倡这个办法，他主张削减社会福利支出，同时用下放管理权限的办法来提高其实际效益。

在社会保障管理制度方面的另一个特点是，美国政府和企业愈来愈倾向于把一些社会保障项目委托给或资助某些私营企业或群众组织去办理，或向他们提供工作上的方便条件。如果他们能把这件事情办好，也可以获得利润。据称这样做，比直接设立官方机构的效果要好，也节省了一部分投资和行政开支。当然，主办机构也要进行一定的监督，避免贪污和官僚主义现象。

第四个特征，是社会保障制度具有不平衡性。由于美国各州、各地区的经济发展程度和产业结构不同，税收数额的不同，除了某些全国性项目外，各地社会保障待遇的差别很大。在经济发达的马萨诸塞州，保障待遇较高，如盲人每月可得政府补贴232美元，在经济不甚发达的爱荷华州，他们

只能得到58美元,相差3倍之多。超过65岁生活困难的老年人,在马萨诸塞州每月可得救济164.4美元,而在爱荷华州只能拿82美元。

除地区性的不平衡外,在不同企业也有很大差别,一些现代化高技术企业和大型企业的社会保障制度相当齐全优厚。如拍立得(POLAROID)摄影机公司一向标榜其对职工的高福利政策。工厂内的福利设施齐全,不仅有提供收费低服务周到的食堂、商店和物品代购处、医务室、托儿所、交通车、图书馆,而且设有法律顾问处(代职工打官司)、贷款银行、电子计算机学习室(有专家讲授)、职业培训班等等。由于厂方给这些福利设施以一定补贴,(如食堂给予补贴20%、或给以其他方便条件(如办公地点),各私营服务行业都愿意按合同规定进入该厂为它的职工办好福利事业。有的职工反映说,在这个厂工作,老板什么都为你想到了,办离婚都用不着离开办公室。高福利政策的结果是明显的,这个公司至今没有工会组织,多数职工能集中精力工作为公司取得更大利润。当然,一些小厂福利待遇就很差,和拍立得摄影机公司的工厂相距只有几个街区的阿蒂森机器厂,虽也拥有一百多名职工,但几乎没有任何福利设施,每天午餐只能让职工站在厂门口的小食品摊旁边吃一顿。

在一些传统性老企业如汽车、钢铁业,由于工会力量强大,为工人争取到不少福利权益。这里职工的社会保障就比工会运动薄弱的企业要好得多。此外,某些企业中关键部门和高技术工种职工的福利待遇也比一般职工要高,老板需要使他们有充分的保障来稳定生产秩序。

美国退伍军人有特殊的社会保障待遇,他们的退休金、健康医疗待遇、残废补助、教育保障待遇等都比一般职工优

厚。美国人认为，退伍军人福利项目中最成功的是退伍后可以享受义务大学教育这一条，它比任何物质支持更重要。这给了出身于穷人家庭上不起大学的子弟以“出头”之路；而更重要的是，对美国政府来说这既保证了兵源，又培养了人才。

美国社会保障制度的这种不平衡性，粗看起来五花八门，甚至莫名其妙；但仔细研究起来，又有它的一定道理。

第五个特征，是使一些社会保障制度与城镇建设计划密切结合。美国三十年代经济危机发生后，罗斯福总统曾搞过大规模的公共工程计划，让大批失业者和穷人去修公路、搞建筑，实际是“以工代赈”。在战后历次经济危机中，有些传统性工业衰落了，有些城市也随之萧条。因此美国政府采取了类似三十代的做法，推行一种城市复兴计划，其特征是将城市复兴与某些社会保障措施密切结合，而不是简单地“以工代赈”。

各个城市的“复兴计划”，都是根据自己城市的特点和特殊需要制定的。纽约南布朗兹贫民区的做法是减免地皮费用和税收，招揽企业主来此投资设厂，由政府组织培训失业工人和贫困者担任劳动力。芝加哥解决住房户的办法是把他们组织起来修补破旧房屋，然后把这些公共住宅酌情分配给他们。劳威尔市的“复兴计划”则集中在培训电子业所需要的劳动力上，企图使这个地处495号公路上的小城能成为未来的高技术中心。至1984年初，这个小城市的失业率只有4%左右。马尔保罗市的职工培训中心，则着眼于把有些残废人变为发展电子业的有用劳动力，因为他们的特点是常比普通人更专心致志和耐心细致，当然，这些人需要有一定的教育基础。总之，美国专家认为，把社会保障事业和本地区的

“复兴计划”结合起来，是发展这类事业最重要的措施。

美国社会保障制度与社会结构变化

关于社会保障制度发展的原因，国内外大体有三种分析。第一种认为，统治阶级从来没有主动给予人民各种社会保障，是广大人民特别是工人阶级的顽强斗争，迫使统治阶级不得不让步，同意给人民以一定的社会保障。因此，西方的社会保障实质上是人民斗争的果实。第二种认为，从社会保障制度发展的历史过程看，自1883年德国首相俾斯麦实行规模超过当时任何国家的社会保险制度以来，资产阶级愿意付出一些代价从事社会保障，用改良主义办法维持政权与社会的稳定，谋取更大的利润。第三种看法认为，前两种看法反映了历史事实，但更根本的原因在于社会发展的客观需要，和社会生产力发展提供了这种可能。一个社会在其发展过程中，必须给劳动的人们以一定的社会保障；如果没有这种社会保障，就会阻碍社会进步。劳动人民的斗争常迫使统治阶级实行一定的社会保障，但社会保障条件并不能脱离当时客观生产力发展水平。统治阶级企图实施改良主义政策，也同样不会超越经济发展所允许的范围。

在农业社会中，人们在一家一户的土地上劳动，劳动时间没有严格的规定，劳动组织不严密，经济发展水平很低。在这样的社会里，几乎没有实行社会保障的需要。进入工业社会，人们严格按照规定的时间、纪律工作，劳动的社会性加强，年老后无力再继续原来的工作，需要也有可能逐步实行某些社会保障包括年老退休制度来保证劳动力更替。现代化高技术工业社会时代，生产力有大幅度提高，劳动生产的

各个环节十分密切，需要人们更集中精力于工作和学习，需要有更好的环境和条件来保证劳动计划的实现，这也就要求有更加完整的社会保障制度。

美国社会保障制度发展到当前程度并不是偶然的。在这个现代化社会里，竞争剧烈，劳动生活强度大、节奏快，和一般发展中国家很不相同。在这种环境里，如果人们对本人及家庭成员起码的社会保障条件有后顾之忧，就不可能集中精力工作；而且，如没有适当的休息、娱乐缓解，人们的精神就难以忍受。在美国，精神性疾病特别多，有统计说，不同程度的患者竟占人口的10%，其比率是惊人的（当然，美国人的患病标准与我们的概念是不同的，其原因也是多方面的）。在这样的社会里，娱乐和旅游并不是一种奢侈品。

社会保障制度中非物质方面（如教育）日臻重要，也是高技术工业飞速发展，现代化企业产品三、五年即更新换代的结果。在这种现代化企业中工作，如果个人的知识老化，就必然会丧失就业的好机会，甚至遭到淘汰而失业。

美国人的所谓“恐老症”，其一部分意义是害怕知识上的衰老。老年人对新知识和新技能的适应力不强。50岁以上的人再想更换职业很少有人要。在电子计算机时代，很多过去的经验已被纳入电子计算机内，对个人经验的需要越来越少。据统计，1955年，65岁男人就业的百分比是44.6%，到1983年，继续就业的只占11.9%。大家都知道，美国的老年人就业难、收入少，精神性疾病和自杀率增加，其原因是多方面的，但确实与社会结构变化给老年人带来的痛苦有关。也因为这样，老年人的社会保障问题，是组成美国社会保障制度最重要的部分。

由于人的寿命延长了，七、八十岁以上的老老年问题也

就更突出了。在老老年期间，不少人坐在轮椅上或躺在床上还能活上十年，这就需要社会给予特殊照顾，解决他们生活上各种困难。老老年的社会保障问题已是有别于老年的另一个亟待解决的问题。

社会结构的变化，导致家庭结构的变动。在美国，父母与成年子女同居的家庭只约有百分之十几；核心家庭的不稳定率在上升，离婚率高达50%以上，除了社会道德、风尚的因素外，职业的流动性增加、代际鸿沟的发展、妇女参加工作人数的激增等也是形成这种情况的原因。因此，人们愈来愈难凭借家庭解决生老病死伤残等各种生活问题，社会性的保障项目如养老院、托儿所、疗养院等以及各类家庭服务机构的发展是由此而来的。

近年来，美国劳动力结构引人注目的变化是妇女参加社会劳动的人数增长。现代化科学技术进步和服务业的大量发展，是对妇女参加劳动的有利变化。这类工作体力劳动强度减少，特别需要耐心与细致，妇女较为适宜。1950年，美国只有约1/3的妇女在社会上工作；至1984年，已增长至2/3以上。其中，每五位妇女中有四位担任“白领”职务，如秘书、护士、教员、各类研究和服务工作等。在高技术工业如微电子业中，妇女在其中工作的潜力很大，根据预测，到1990年时，妇女将占其总就业人数的60%以上。为参加工作作准备，美国女大学生的人数不断增长。当前，在大学本科生中，女大学生已占52%，超过了男大学生数。劳动力结构中妇女劳动力增多，自然向社会保障制度提出了新的课题，例如解决妇女工作保健，幼儿与学龄儿童的照顾与教育以及各类家庭服务问题等。

由于科学技术发展引起了社会、经济、以及家庭、劳动

力结构的变化，使社会保障问题在美国处于愈来愈重要的地位，也已成为美国政府和历届议会辩论的主要议题。

美国社会保障制度的得失

美国社会保障制度的建立，究竟对美国政治、经济和社会起了什么作用？从各方面的评论看，应该认为，尽管存在许多问题，美国人民对此也有严重不满；但总的看来，还是起了大大缓和社会和阶级矛盾的作用，在一定程度上解决了人们的生老病死、伤残孤寡、衣食住行、工作学习以及形形色色的社会问题。

战后以来，美国政府经常遇到一些国内外的政治和经济危机，在共和党与民主党政府更迭的时候，政策也常有某些变化。在波动和转变时刻，社会一般较为稳定。不能不认为，社会保障制度的建立与发展是起了一定作用的。

八十年代初，美国经济曾遭遇很大的困难。曾有人预测说，美国又将面临类似三十年代那样的大危机，严重的失业和贫困灾难又将降临在美国工人阶级头上，而经济危机又可能引起政治危机。结果，那样的大危机并没有降临。当然，其原因是多方面和复杂的。但从人民生活看，应该说，这些年来即使危机和萧条重现，大部分人的基本生活仍有某些保证，和三十年代有很大不同。按照美国现有“最低生活贫困线”的规定，1983年，四口之家的收入为10,178美元，如收入不到此数，可以申请各种资助。失业者，在失业后半年至一年内，可以得到失业津贴。再找不到工作时，可以申请贫困救济、食品券等。年老退休者，90%以上的人可享受养老金，这个养老金每半年随物价调整一次。大家知道，美国的

医疗费高昂惊人，但是，在公立医院看病，尽管其医疗条件较差，却可申请免费或减费。孩子多，供养不起，可以申请各式各样的家庭与儿童福利补助。有了残疾可享受各种残疾待遇。总之，在社会安全网的网底生活，想活得好，办不到；想饿不死，却也并不难！有人认为，美国保障制度是“成功”的，其意义在于它确实使社会与阶级矛盾的爆发性减弱了。

有人认为，和西欧国家相比，美国的社会保障是落后的，不完整的，低标准的。但也许正因为如此，它才成为美国社会保障制度的成功之处。许多人认为，尽管里根总统一再空称社会保障支出过于庞大，政府已不胜其负担，但实际情况并没有这样严重，特别是和西欧国家相比要好得多。还应该说，美国社会保障各类项目在制定时尽管没有长远计划，但有些规定在他们积累经验的基础上，保持了一定差别性，有利于其经济和生产力的发展。比如说，老年退休金的比率相当原工资约60%，即使私营企业工作还可得额外的一份退休金，也不超过原薪资的80~90%。在规定退休金的比率方面，低工资职工的比率数较大，使低工资职工在退休后的生活也能过得去。这类规定减少了社会矛盾。

考察美国社会保障制度后不能不认为，其社会保障事业的发展，大大促进了第三产业特别是服务业的发展，解决了社会上很大一批人的就业问题。在美国，各类服务业包括各类企业中的社会保障人员，数量非常庞大，在有些企业中，服务人员竟占全体职工的40%左右。各级政府有审查、发放社会保险金的机构和大量、公私企业以及社会团体为兴办社会保障事业，也都雇用了大量人员。因此，发展社会保障事业，不仅能改善人民生活而且能保障就业，使社会处于良性发展