

oward the Next Century
Face to the World
跨越世纪 面向世界

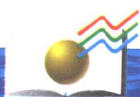
500

现代化城市管理

5

美国的社会福利和保险计划

原著 美国加州大学柏克利分校 编译 本书编译组



中央广播电视大学出版社

电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》

现代化城市管理(5)

美国的社会福利和保险计划

原著 美国加州大学柏克利分校
编译 本书编译组

中央广播电视大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国的社会福利和保险计划《美国的社会福利和保险计划》编译组编译. —北京:中央广播电视大学出版社, 1998.12

(现代化城市管理:5)

ISBN 7-304-01619-1

I. 美… II. 美… III. ①社会福利—美国②保险—经济计划—美国 IV. D771.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 37678 号
版权所有,翻印必究。

电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》

现代化城市管理(5)

美国的社会福利和保险计划

原著 美国加州大学柏克利分校

编译 本书编译组

出版·发行/中央广播电视大学出版社

经销/新华书店北京发行所

印刷/北京市友谊印刷经营公司

开本/850×1168 1/32 印张/7.5 字数/192 千字

版本/1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

印数/0001—2000

社址/北京市复兴门内大街 160 号 邮编/100031

电话/66419791 68519502 (本书如有缺页或倒装,本社负责退换)

书号:ISBN 7-304-01619-1/G·414

定价:12.00 元

出版说明

世纪之交,近在眼前。下一个世纪,究竟是谁人的世纪?

中国,犹如一头醒狮,带着 5000 年的文明,闪耀着新时期的灿烂,准备再造辉煌。

人们在寻找着跳板,一块能跨越世纪之壑,腾飞强国之林的跳板。人才,人才,还是人才。只有加速培养千千万万个跨世纪的、与国际接轨的、具有全球意识的复合型人才,我们的国家才能兴旺,我们的民族才能再现辉煌。

人们在寻找着窗口,一扇能折射当代科技文明结晶,预示未来世纪变幻的窗口。

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》正是这样的窗口,一扇不出国门,就能领略当今世界经济、科学发展趋势,共享国际一流教育资源的窗口。

由美中远程教育合作发展基金会、中国科学技术发展基金会、上海法学教育发展基金共同资助策划,上海市教育发展基金会参与发起,国家教委电化教育音像出版社、中央广播电视大学出版社出版发行的大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》,共分五大序列:《二十一世纪的信息革命》、《现代化城市管理》、《现代企业与商业的经营管理》、《金融财税业的现代化管理》、《国际商务民事法规通则》。每一序列电视课程分别为 80~100 讲,每一讲约为 50 分钟,每序列课程均配有文字教材。

担任授课的学校为世界第一流的美国加州大学柏克利分校和美国斯坦福大学法学院以及在美国商学院中名列前茅的加州旧金山州立大学商学院。主讲教授均为本学科领域内公认的权威人士,他们不仅有着资深的教学经验,同时还具备丰富的实践经验。

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》全部在美国实

14526/01

景拍摄。本次教学活动采用了最先进的多媒体手段,在讲课过程中既有课堂教学,又有情景示范;既有实例演示,又有问题研究;既有历史演变过程,又有最新发展成果;既有理论深度,又有实践指导意义。本课程教学大纲,曾征询了北京大学、清华大学、中国人民大学、上海大学等全国四十多所大学以及中国继续教育联合学院等三十余个成人教育机构从事实践工作的专家、学者、领导们的意见,并进行了补充与调整,使之更符合中国的实际需求。为了进一步把好视听教材与文字教材的质量关,我们除了聘请一批具有教授、副教授、译审、副译审职称的相关专业的专家学者进行编译、审校之外,国家教委电化教育音像出版社和中央广播电视大学出版社还成立了出版工作委员会,具体指导、督促视听及文字教材的出版发行工作。

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》一推出,就受到了社会各界的广泛欢迎。北京大学、清华大学、中国人民大学、复旦大学、中山大学、南开大学、吉林大学、西安交通大学、上海大学等一百余所大学及成人教育机构,纷纷签约购买了本课程的教学使用权。国家人事部、国防科工委、中国科协向全国各省市、部委发文,把此系列课程作为全国专业干部继续教育的一项重要内容。司法部、上海市等一些部委和地区的主要领导,不仅全力支持,而且还要求有关领导干部带头学习,掌握更多的现代化科技管理和法律知识,更好地实施科教兴国战略。

本系列课程中文教材,是在保持原作者讲课内容的基础上,根据英文原稿编译而成的。第一版时每序列各分 3 册,共计 15 册。现根据各种岗位培训、继续教育和不同品味读者的需要,同时吸收有关部委、行业、企业、科研院所的领导和专家的建议,将其内容基本上按原系列进行重新组合、细分和调整,共分成 21 册,使之更具有针对性。由于时间仓促,难免有不当之处,敬请指正。教材中的内容均为作者自身的观点,并不代表编译出版者的立场,因此仅供参考。

编者

一九九八年秋季

目 录

5 美国的社会福利和保险计划	1
5.1 美国社会福利:世界掠影	1
5.1.1 概念、定义和特点	1
5.1.2 三大支柱、三大政策	2
5.1.3 美国的社会福利	5
5.1.4 概要复述	11
5.2 美国的社会福利:大社会福利争论	13
5.2.1 美国的福利观念	13
5.2.2 两种观点的比较	20
5.2.3 自由主义的妥协	21
5.2.4 结论	23
5.3 三种社会福利组织	24
5.3.1 三种组织	24
5.3.2 第三种组织的简要历史	25
5.3.3 福利混合经济	29
5.3.4 目前的第三种机构	32
5.4 贫困:定义、尺度和对策	35
5.4.1 贫困的定义和尺度	35
5.4.2 美国贫困人口统计	36
5.4.3 反贫困政策	37
5.4.4 福利改革:1995	43

2 目录

5.4.5	总结	46
5.5	社会保险	48
5.5.1	福利国家的社会保险	48
5.5.2	三种收入	49
5.5.3	社会保障	51
5.5.4	健康保险	54
5.5.5	结论要点	56
5.6	福利国家的财政	59
5.6.1	民间捐款	59
5.6.2	付费和收费	61
5.6.3	税收	62
5.6.4	财政的混合经济	67
5.6.5	总结	68
5.7	现代保险制度导论	70
5.7.1	雇员团体保险赔偿金的定义和特征	70
5.7.2	雇员收益金的重要性	74
5.7.3	影响雇员收益增长的因素	75
5.8	雇员收益计划管理	76
5.8.1	雇主的目标	76
5.8.2	计划应提供什么类型的保险收益	76
5.9	社会保障金	87
5.9.1	设立社会保险的原因	87
5.9.2	社会保障所没有承保的险别	91
5.9.3	社会保障所承保的险别	93
5.9.4	医疗保险	94
5.9.5	医疗保险 B 部分	100
5.9.6	医疗保险补助	102
5.10	其它的社会保险计划	103

5.10.1	失业保险	103
5.10.2	就业者赔偿保险	103
5.10.3	医疗保障计划	111
5.11	团体寿险(定期与终身保险)	112
5.11.1	定期保险	112
5.11.2	永久保险	113
5.11.3	通用寿险	119
5.12	团体残疾收入保险	125
5.12.1	特征	125
5.12.2	标准特征	127
5.12.3	特定保险项目(TIP)	130
5.12.4	总结	134
5.13	团体医疗保险服务机构	136
5.13.1	定义	136
5.13.2	如何支付这些成本	136
5.13.3	这些医疗保险提供者的特征	139
5.13.4	其它类型的医疗服务组织	144
5.13.5	概述	145
5.14	团体医疗费用保险	146
5.14.1	定义	146
5.14.2	住院费用收益	146
5.14.3	门诊保险收益	148
5.14.4	例外	149
5.14.5	折扣和共同保险	149
5.14.6	外科医疗保险收益	150
5.14.7	总结	152
5.15	团体重要医疗费用保险	154
5.15.1	团体重要医疗保险的定义	154

5.15.2	重要医疗费保险的形式	154
5.15.3	如果被保险人同时接受二种保险会怎样	155
5.15.4	与医疗保障计划的关系	156
5.15.5	如何鉴定团体重大医疗保险合同	156
5.15.6	成本遏制	160
5.15.7	例外	161
5.15.8	概述	162
5.16	团体牙医保险和其它团体保险收益:其它非退休 收益	164
5.16.1	团体牙医	164
5.16.2	团体牙医保险的特点	164
5.16.3	长期护理	165
5.16.4	其它非退休收益	168
5.17	对资格计划的介绍	175
5.17.1	现代美国退休金制度的基础	175
5.17.2	政府的作用	177
5.17.3	资格计划的特征	180
5.17.4	资格计划的税收收益	192
5.17.5	资格计划的分类	195
5.18	养老金计划的模式	199
5.18.1	养老金计划的模式结构	199
5.18.2	有资格的退休金计划	199
5.18.3	非资格计划	202
5.18.4	合格性与认购	203
5.18.5	养老金计划的融资	204
5.18.6	小结与定义	206
5.19	个人养老金计划、简化的雇员养老金计划和避税	

年金计划	209
5.19.1 个人养老金账户	209
5.19.2 简化的雇员养老计划	216
5.19.3 避税年金计划	218
5.19.4 滚存法	221

美国的社会福利和保险计划

5.1 美国社会福利:世界背景

在这一节中,我们将讨论美国社会福利体系,并将它与现今其它福利国家共有的社会福利体系进行比较。在现今世界各个富裕国家中,比如像美国、加拿大、西欧诸国,以及某些隶属亚太地区的日本、新西兰、澳大利亚等等,都可以称之为福利国家。也就是说,这些国家都能够将公共政策和政府资源充分投入到发展经济、社会保险、改善就业机会,以及解决共同的社会问题等方面。

5.1.1 概念、定义和特点

世界上任何国家都不同程度地或多或少地倡导其社会福利政策。但只有那些具备必要物质资源的富裕国家,才有能力在健康、教育、社会救济等方面投入大量的经费并使大多数国民的生活水平和质量保持在较高的水准上,并为其营造一个安宁的生活环境。换言之,福利国家能够将其国民生产总值的相当大比重投入到社会福利

中,这一比重一般为 15%或更多。

所有那些具有不同历史背景、不同文化传统、不同社会经济和政治体系以及某些独特的社会福利政策和计划的福利国家确实具有某些共同的特点。

5.1.2 三大支柱、三大政策

A. 经济保障

所有福利国家都在寻求建立一种经济保障制度,借此来保护其人民免遭受通常所说的天灾人祸等伤害。这些天灾人祸易给个人和家庭在经济上造成不安全因素以及使其蒙受经济损失。这些情况发生在诸如残疾、疾病、有工资收入的配偶或家长的死亡、离婚、退休以及死亡等方面。

B. 基本服务

其次,所有倡导基本社会福利政策的福利国家都为其公民提供一般公认为基本的货物和服务。这些货物和服务包括教育、卫生保健、住房、日托和法律服务。

C. 物质充足和社会整合

最后,所有福利国家都为社会的最贫困、最易遭受伤害和最不利居民发起制定一项最低物质福祉和生活标准政策,确保他们能生活在最低生活水准之上。

D. 政府政策

每个福利国家都有其达成这些首要福利国家目标的特殊途径。这些就是为实现每个目标而制定、资助和实施的特殊政府政策。

1) 经济保障——第一目标

这是由帮助人们处理共同生活危险的活动所组成的。在特殊情况下,这些政策可以在个人或家庭面临失业威胁时帮助他们解决困难。所有福利国家所做的相当出色的一件事是当人们处于入不敷出的困境时,经济保障政策可以成为那些生活水准急速下降的人们的缓冲器。这些政策在社会保障的形式中是相当先进的。社会保障,是政府发起的社会保险项目的通用形式,而该社会保险旨在保护那些因失业而生计艰难的人们。

举例来讲,在现今的美国,主要的社会保障项目有 OASDI,已被我们所熟知,OASDI 代表老年保险、幸存者保险和残疾人保险。它是一种防老和养老的保险制度。此外,它能够使人们免遭因作为家庭主要供给人的配偶不再获得收入时所带来的痛苦,并且它能保护家庭成员在丧失劳动能力后不致困苦。从根本上讲,美国的社会保障体系,即 OASDI,能够帮助那些因退休而无法再工作的人得以维持其基本的生活收入,这是 OASDI 部分的内容。同时它为那些因主要生活供给人的死亡或丧失劳动力的人们提供收入来源,这同样适用于残疾所造成的情形。

社会保障在美国的推行是极为广泛的,这与其它福利国家所实施的社会保障是一样的。社会保障体系事实上是几乎覆盖全部人口的广泛而综合的公共项目。它们采取收入支付的形式。现金支付成为职业收入损失的缓冲器。贫困不是社会保障设立的主要资格基础。也就是说,社会保障并不仅仅限于贫困者。政府出面调停的基础在于:劳动者的工作由于种种原因受到干扰,进而个人或家庭收入降至标准生活水平之下。比如,失业工人很可能并不贫困,但他们通常有资格享受失业保险所给予的权益。退休工人或许一点儿也不贫困,虽然可能他或她已处于中产阶级范畴,但他们仍具有退休后享受社会保障所提供给他们养老防老的权益。社会保险项目的实施就是为了防止那些由于收入损失而产生的社会问题。社会保障项目在

所有福利国家都是那种最花钱的项目,其范围涉及到社会人口的各个层次。

2) 第二支柱——基本的服务

福利国家的第二支柱是由旨在确保人们能够获得基本的生活物品和服务的项目所组成。经济学家经常将这些货物和服务称为是因婚姻关系所带来的物品。像一个普遍而又基本的且具有代表意义的例子便是公共教育。所有福利国家的初级、中级公共教育都是作为市民权益基础部分而由政府免费提供的。例如,在美国,法律规定父母必须将其5至16岁的子女送到学校就读。通常而言,高等教育不是免费的,但美国政府及其它福利国家一般都提供学费资助,用它来帮助学生和家庭能支付高等教育的费用。面对提供这种帮助的财政方面的要求,国家有可能负担得起,也有可能不堪承受。但由于公众高等教育对于一个国家的经济繁荣来讲是至关重要的,所以所有福利国家都不遗余力地推进高等教育进程以使学生们有就读能力。

除了教育之外,现代福利国家也致力于推进基本保健和营养项目。除美国之外的许多福利国家都将免费享受综合普遍的卫生保健视为公民的一项权利。在美国这个国度,尽管我们确实在为那些老龄和贫困者提供卫生保健方面花费了相当大的公共开支,但这从未成为公共政策的一个目标。

3) 物质充足和社会整合——第三个目标

所有福利国家的第三大支柱是由一些项目组成的,这些项目旨在帮助那些低收入,陷于贫困以及处境不利的群体并使之能够达到最低的物质生活水准,并且使他们跨入到社会普通阶层行列。其中有些项目为低收入者提供现金补助,有些提供物品,有些提供服务。还有许多项目更直接地用来为待援者培养独立的劳动技能。福利国家的所有这些属于第三大支柱的福利计划,其关注的焦点是针对那

些在生活能力等方面有缺陷的人。因为这第三组项目只限于一部分人群而非全部人群,所以它们通常被描述成选择性福利。这意味着该项计划并不对相当多的大部分人提供帮助,而只对有特殊需要的特别人群提供帮助。

对领受项目帮助的合格性作出决定的最为通行的办法之一便是中项考核。这种考核能决定谁有资格接受一份特别的受益金,它限定只有那些收入大大低于中等生活水平的人才资格领受补助金。例如,在美国,一项用现金形式来资助贫困家庭以及贫困儿童的项目被称作 AFDC,已为大家所熟识。这种对有未成年儿童的家庭的资助,只针对家庭收入低于贫困线的对象。因为针对穷人设定的第三大支柱项目,相对于我们前面论及的普遍社会保障项目而言,其综合范围更小,所以也就更为便宜。

E. 再分配

再分配作为一种促进政策,它有助于减少贫富之间的鸿沟。再分配不是世界各福利国家所普遍追求的目标。在欧洲许多社会民主取向的国家,再分配一直是一个占统治地位的话题,并且在许多福利国家经常有强有力的劳工运动发生,但它在许多其它的福利国家尚未成为一种指导性原则。在美国这一福利国家的发展进程中它也从未来成为一个占主导地位的原则或者是一个主要话题。

5.1.3 美国的社会福利

这部分我们要讨论的是美国的福利体系。组织社会福利的美国版本是谨慎而牢靠又无限制的那种。美国人广泛拒绝福利国家这个词汇。学者、专家或许使用这一术语,学生也经常使用它,但政客和决策者却极少使用它,或者即便使用它,也只是用它做为一种攻击政敌的手段或方法。福利国家一词在美国是一种受人嘲笑和攻击的表

述,是种与美国公众绝大多数相对立的、在某种程度上反映非美国化思维方式的表述。

A. 美国:勉强的福利国家

那些与社会福利机构联系在一起的项目和人口在美国的口碑很差。这是因为在相当多的美国公众心目中已形成这样一种观点,即福利政策并不是用来为普通大众解决一般性问题的,而是被政府用来向那些不应得到救助的人提供施舍的手段。

这并不是说美国人不喜欢前面所讲过的各种物品、项目及服务。公众投票表决所显示的观点是相当清晰的,即绝大多数美国人支持社会保障体系以及其它主要项目。所以,当“福利”一词在这个国家使用时,人们并不认为这是“社会保障”。他们想到了穷人,特别是那些不工作的成年穷人,他们对“福利”充满反感。这一针对福利的反感在美国历史上成为一种深入人心的观念。在美国由于其对个人首创精神、个人自由和竞争有着强大的意识形态承诺,所以占统治地位的道德观一直是:人们理应自己照顾自己,艰苦工作最终会得到报偿。这就是人所共知的美国人的情操。

其对立立面是那些穷人,那些以不能获得报酬为某种时尚的人,而这些人都是在个人方面有缺陷的人。而美国政府对待这类人所采取的态度在整个美国历史的进程中已昭然若揭。它们从根本上侵蚀了这个国家社会民主政党的发展,甚至对任何重要的工人运动也产生了破坏作用,并且对社会福利理念和亦对积极的政府理念造成了广泛的冲击。

B. 在所选国家中的社会福利开销

美国充其量勉强算是个福利国家,而揭示这一事实的最有效的方式或许是将美国在公共社会福利方面的开支与其它主要福利国家作一对比。在看了图示之后,你就会发现其中有个图表,它所列举了

几个福利国家,特别是欧洲国家在其国内生产总值 GDP 中用于社会福利的部分。看了那张表,你就会发现,尽管美国在图表排名中不是最低的,它毕竟将 GDP 的 21% 用于社会福利,但与其它主要的福利国家在福利支出占 GDP 的比值上相比尚有相当的差距。举例来说,英国是 24%,法国是 29%。瑞典因其享有最富有的福利国度之一的美誉使这一比例达 33%。比利时具有一个非常全面的社会保障体系,其比率为 38%。

C. 生命周期

这一部分要讨论的是,社会福利发展所具有的年代学特性不仅存在于美国,而且这种生命周期的特点也存在于所有主要福利国家。

孕育阶段是出现福利国家思想的时期。开始阶段是福利国家得以创立的时期。成长和创新所说的是福利援助早期发展的阶段。第四个阶段是成熟阶段。最后阶段是反动和抵制阶段。它所反映的是福利国家制定政策的后期阶段,这一阶段的种种努力是用来限制福利国家的。

1) 孕育

相对于美国社会福利体系而言,孕育阶段的发生要早于 1935 年。美国有一种个人主义的平民文化。在这个国度人们对勤奋工作给予奖赏。我们崇尚自我信赖。在某种程度上,社会福利项目的组织先于社会福利国家的发展,它是由通过会议讨论加以确认的方式来组织的。私人协议占据统治地位。自助协议、慈善团体、住房安置、私人慈善等事实的存在表明了所有对社会福利的构成、推动和传播都属于非政府行为。

在某种程度上公有部门以一种最小的方式涉入到社会福利之中。那种最小的方式经常被刻画为济贫法传统。由英国发明并适用于美国环境的“济贫法”是这样一种安排,它规定地方政府实体应就