

国外社会保障与 财政管理

本书编委会 编



中国财政经济出版社

经过二十年的改革开放，我国已经初步建立了一个适应社会主义市场经济发展需要的社会保障制度的基本框架：城镇企业职工实行了基本养老保险的社会统筹；城镇企业职工建立了失业保险制度，并已决定将事业单位纳入统筹范围，实现失业保险基金的社会统筹；城镇职工基本医疗保险制度改革正在积极稳妥地推进；城镇居民建立了最低生活保障制度等等。

但是，我国的社会保障制度改革还没有完结，还需要不断加以补充和完善。随着社会主义市场经济体制的建立，人们对社会保障方面的要求将越来越高，社会保障制度对我国经济的健康发展和社会的繁荣稳定也越来越重要。如何进一步完善和发展我国的社会保障制度，已成为摆在每一个社会保障工作者面前的重要任务。我国国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标规划中明确提出要进一步深化以养老保险、失业保险和医疗保险为重点的社会保障制度改革。社会保障制

度作为一项社会基本制度，有着其特有的社会属性，与国家的基本社会制度和政治经济制度密切相连。同时，它也具有人类社会的普遍属性，各国的社会保障制度可以相互交流和融通。因此，自1994年以来，我国从事社会保障财政管理的工作者走出国门，对国外的社会保障制度进行了系统的考察研究，以便吸收和借鉴其中对我们有益的东西，深化我国的社会保障制度改革。这本《国外社会保障与财政管理》，就是这些考察成果的结晶。

本书和以往的考察报告相比，有以下四个方面的特点：第一，考察对象上比以往更为全面，对不同类型的国家从不同的角度进行了较为全面的考察。考察的国家既包括美、英、法、德等发达国家，也包括智利、新加坡、韩国、泰国等发展中国家，还包括波兰、匈牙利等转轨国家。从其社会保障制度类型上来看，涵盖了保险型、福利型等。第二，考察内容上更加注重财政在社会保障中的职能和作用，在全面考察的同时加强对养老保险、医疗保险、公务员社会保险等专项考察。第三，重视比较研究，力求吸取国外在建立社会保障制度过程中的经验和教训。第四，注重和中国的实际相结合，避免盲目崇拜、照搬照抄。

本书共收集了31篇文章，分六个部分。第一部分综合介绍了各个国家的社会保障制度情况，第二至第六部分分养老保险、医疗卫生、优抚和救济制度、公务员社会保险和基金管理五个专项介绍各个典型国家的具体

做法。由于考察的时间有限，再加上考察人员的理论和业务水平不高，本书无法详尽各个国家的实际情况，但我们怀着高度的责任心和使命感编写了这本书，旨在抛砖引玉，希望它能引起理论工作者和实际工作者的更多思考，以推进我国社会保障制度改革的进程。

高 强

1999 年 4 月

国外社会保障与财政管理
编 委 会 名 单

主 任：高 强

副 主 任：杜 俭 路和平 孙志筠

编委委员：由明春 路 英 王 涛 何锦国
余功斌 汪林平 向雅如 宋国斌

编辑人员：路 英 余功斌 李卫东 牛家启
徐 刚

目 录

国外社会保障制度及其财政管理的思考和启示·····	(1)
---------------------------	-------

综 合

美国社会保障制度及其财政管理·····	(31)
加拿大社会保险制度及其改革·····	(44)
欧盟社会保障的模式与英国的社会保障制度·····	(61)
瑞典的社会保障制度和改革·····	(80)
丹麦的社会保障现状与改革·····	(102)
法国的社会保障制度和改革·····	(108)
澳大利亚的社会保障制度及改革·····	(124)
新加坡的社会保障制度·····	(137)
韩国的社会保障制度和改革·····	(157)
意大利、匈牙利和波兰的社会保障制度·····	(173)
日本的社会保障制度·····	(200)
泰国的社会保障制度·····	(211)
德国、西班牙社会保障制度·····	(221)

养老保险

智利养老保险制度·····	(236)
---------------	---------

美国补充养老保险制度·····	(253)
国际社会重新评价智利养老金制度改革及其启示·····	(263)

医疗卫生

美国政府医疗保障计划及其改革·····	(273)
新加坡的医疗保健制度·····	(283)
法国医疗保险制度·····	(292)
澳大利亚、新西兰卫生保健制度·····	(307)

优抚和救济制度

西方国家的社会救助制度·····	(320)
美国退伍军人就业安置及福利待遇·····	(331)
美国社会福利体系和美国的贫困线·····	(344)
美国水灾救济和水患保险的做法及其启示·····	(351)

公务员社会保险

美国公务员的养老保险制度·····	(358)
法国公务员社会保险制度·····	(366)
西班牙公务员社会保险制度·····	(375)

基金管理

美国社会保障信托基金投资管理·····	(383)
法国社会保障基金的筹集、支付、管理·····	(396)

附 录

香港的社会福利制度	(408)
开拓彩票市场 增加财政收入——西班牙彩票管理体制 及其借鉴	(422)
附表	(430)

国外社会保障制度及其 财政管理的思考和启示

杜 俭

随着社会主义市场经济的建立，原有的与计划经济体制相适应的社会保障制度已经不适应社会主义市场经济体制的要求。建立符合中国国情的、具有中国特色的、适应社会主义市场经济体制要求的社会保障体系是推进改革，发展经济和保持社会稳定的重要条件，社会保障制度改革已经成为党中央、国务院和全国人民关注的重要问题之一。考察和研究国外社会保障及其财政管理制度，吸收和借鉴其经验和教训，对推进我国新型社会保障制度及其财政管理制度的建立具有重要意义。

一、社会保障的内涵及其范围

（一）社会保障的概念

社会保障（Social Security）一词最早公开使用于美国 1935 年颁布的《社会保障法》，后来得到了世界各国的认同。截止 1997 年底，全世界已有 172 个国家建立了社会保障制度，但名称各不相同，有社会保障、社会保险、社会福利、社会保护、中央公积金、个人账户等等。国际组织和各国政府及理论界对其概

念也有不同解释。例如，国际劳工组织在 1942 年出版的文献中称：“社会保障是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，失业时资助并帮助他们重新找到工作”；美国认为，社会保障是一种公共福利计划；德国认为社会保障是社会公平和社会安全网；前苏联认为，社会保障是政府为丧失劳动能力者提供物质保证；日本认为社会保障是使所有国民都能过上真正有文化的社会成员的生活；新加坡认为社会保障是个人年轻时为年老时作的积累。我国对社会保障的含义也存在不同的解释，一部分专家根据我国的国情和文化传统将其定义为：“国家和社会对社会成员在生、老、病、死、伤、残而丧失劳动力或因自然灾害面临生活困难时给予的物质帮助，以此来保障每个公民的基本生活需要和维持劳动力再生产而建立的一种制度”；还有人将其定义为：“通过国家立法形式确定的、以国民收入再分配方式为暂时或永久丧失劳动能力、失去工作机会的社会成员提供物质帮助”等等。以上各种观点从不同的侧面对社会保障赋予了定义，但总的来说都不够全面。

社会保障这一概念要进行比较全面的、准确的、科学的概括，我们认为至少应涵盖以下几个方面的内容：第一，社会保障的主体是社会，而在现阶段的生产力水平下，国家是行使社会职能的最好代表；第二，社会保障是一种社会稳定机制，即以政府干预弥补市场失灵以消除竞争机制运行中产生的社会不安定因素及其所引起的社会震动，保证社会经济的协调稳定运行；第三，它是由国家、集体、个人共同分担的社会化保障机制，不是纯粹的“国家保障”、“单位保障”或“自我保障”；第四，它是以国民收入分配和再分配的形式（具体形式既可表现为现金和实物，也可以表现为各种劳务）为公民提供基本的生活和医疗保障；第五，它是通过国家立法强制执行的社会行为，即国家以立法的形

式来确定其实施范围、资金来源及支付标准等基本原则和内容，并采取相应的措施保证该项任务的完成；第六，社会保障的对象是全体社会成员。

综上所述，社会保障的含义应如下概括：它是政府和社会为了保持经济的发展和社会的稳定，对劳动者和社会成员因年老、伤残、疾病而丧失劳动能力或丧失就业机会，或因自然灾害和意外事故等原因面临生活困难时，通过国民收入分配和再分配提供物质帮助和社会服务，以确保其基本的生活和医疗需要。

（二）社会保障的基本内容

关于社会保障制度的基本内容，在理论上和实践中，都在不断的发展和完善。1952年国际劳工组织大会通过的《社会保障最低标准公约》规定，现代社会保障主要包括九项内容，即：医疗津贴、疾病津贴、失业津贴、老龄津贴、工伤津贴、家庭津贴、生育津贴、残疾津贴和遗属津贴。其中最主要的是失业津贴、工伤津贴、老龄津贴、残疾津贴和遗属津贴。《公约》还规定，一个国家只要实行了三种津贴（其中至少包括最主要的一种津贴）就可被认为是已建立了社会保障制度。因此，各国根据各自的国情对社会保障内容做了不同的规定，其具体范围不尽相同，有的宽一些，有的窄一些。概括起来看，社会保障主要有以下几个方面的内容：

1. 社会保险。它是指国家通过立法形式，由国家、集体和个人共同筹集资金，确保公民在遇到生、老、病、死、伤、残、失业等风险时获得基本生活需要和健康保障的一种社会保险制度。它是社会保障制度的核心。具体包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险和遗属保险等。

社会保险与商业保险是两个不同的保险，其区别在于，社会

保险是国家通过立法强制执行的，社会保险基金由国家、单位和个人三方共同筹集，保障社会成员基本生活和医疗；商业保险是单位或个人自愿参加的，商业保险企业举办的，国家不承担任何义务。

2. 社会福利。社会福利有广义和狭义之分。广义的社会福利，是指由政府举办和出资的一切旨在改善人民物质和文化、卫生、教育生活的社会措施。包括政府举办的文化、教育和医疗卫生事业、城市住房事业以及各种服务事业，以及各项福利性财政补贴。例如，欧洲的社会福利包括人的生、老、病、死、衣、食、住、行等项补助。瑞典的家庭补助、多子女补助，学生助学金补助，住房补助，医疗补助、产假补助、残疾补助、住院补助、遗属补助、寡妇补助等无所不包，无所不有，被世人称为“从摇篮到坟墓”的高福利国家。狭义的社会福利仅指由国家出资或给予税收优惠照顾而兴办的、以低费或免费形式向一部分需要特殊照顾的社会成员提供物质帮助或服务的制度。主要包括国家、企业或集体兴办的敬老院、幼儿园、福利企业等等。

3. 社会救济（也称社会救助）。它是指国家和社会对无劳动能力和无生活来源的人，以及收入在贫困线以下的公民和因自然灾害遭受损失或发生其他不幸事故而暂时生活困难的公民所提供的资金和物质帮助。社会救济包括社会救济和社会救灾。社会救济的形式，包括现金救济和实物救济。其资金主要来源于国家财政预算拨款。与此同时，国家鼓励和提倡社会捐助和公民之间的相互救助。

4. 社会优抚和安置。它是指国家或社会对现役、退伍、复员、残废军人及烈军属给予抚恤和优待的一种制度。它主要包括牺牲病故抚恤、定期定量生活补助、残废抚恤、残废人员免费医疗、烈军属疾病医疗减免待遇等。其资金来源主要是国家财政预

算拨款。

5. 社会互助、个人储蓄。社会互助是指国家鼓励和支持，社会各单位自愿组织和开展的互助互济活动，个人出资建立互助基金、慈善基金、帮困工程等，以此形式调动我为人人、人人为我的积极性，解决群众困难。个人储蓄是指政府提倡个人年轻时为老年生活更富裕而搞的专项储蓄。

二、国外社会保障的理论渊源

对各国社会保障制度的建立和发展产生过重大影响的理论思想主要包括庇古的旧福利经济学、福利主义国家理论、凯恩斯经济理论、贝弗里奇计划、新福利经济学以及马克思主义的社会保障理论等。

（一）庇古的旧福利经济学

A.C. 庇古（1877—1959）是新古典经济学派的主要代表之一，是福利经济学理论的开山鼻祖。他把福利经济学的对象规定为对增进世界或一个国家经济福利的研究。庇古认为，福利是对享受或满足的心理反应，福利有社会福利或经济福利之分，社会福利中能够用货币衡量的部分才是经济福利。他根据基数效用论提出两个基本的福利命题：（1）国民收入总量越大，社会经济福利就越大；（2）国民收入分配越是均等化，社会经济福利就越大。经济福利在相当大的程度上取决于国民收入的数量和国民收入在社会成员之间的分配情况，因此，要增加经济福利，在生产方面必须扩大国民收入总量，在分配方面必须消除国民收入分配的不均等。庇古的第一个基本命题提出了资源最优配置的问题。他认为，要增加国民收入，就必须增加社会产量，而要增加社会

产量，就必须实现资源的最优配置。他以每一生产要素在各种用途中的边际社会纯产品都相等，作为资源达到最优配置的标准，进而推断，自由竞争可以使边际社会纯产品等于边际私人纯产品，从而使社会经济福利极大化。他的第二个基本命题提出了收入分配均等化的问题。他把边际效用递减规律推广到货币的边际效用，断言高收入者的货币边际效用小于低收入者的货币边际效用。因此，他提出了收入均等化的主张，即：国家通过开征累进所得税把从富人那里征得的税款用来举办社会福利设施，让低收入者享用。他认为，通过这一途径可以实现“把富人的一部分钱转移给穷人”的“收入均等化”，就可以使社会经济福利极大化。

（二）福利主义国家理论

针对美国著名哲学家罗伯特·诺齐克在古老的社会契约论的基础上提出的最弱意义国家理论（即国家除了具有保护性功能之外，再无其他功能，即通常所说的“守夜人”国家或“夜警”国家），以美国人约翰·罗尔斯为代表人物之一的福利主义国家论者则提出了针锋相对的结论。罗尔斯在其代表作《正义论》（上海译文出版社，1991年版）中明确提出，国家除了保护性功能外，还必须具有维护社会公正的功能。罗尔斯正义理论的核心是最著名的两个正义原则。第一个原则即每个人都应有平等的权利去享有与人人享有的类似的自由权利体系相一致的最广泛的、平等的基本自由权利总体系。第二个原则即社会和经济不平等的安排应能使它们（1）符合地位最不利的人的最大利益，符合正义的储蓄原则，以及（2）在公平的机会均等的条件下与向所有人开放的官职和职务联系起来（引文同上，第12页）。为了指明西方社会改良的方向，罗尔斯提出了“分配正义的背景制度”，包括：分配部门，负责价格体系具有切实的竞争能力；稳定部门，负责

实现合理的充分就业；拨款部门，负责维持最低限度的社会保障；最后还有一个分配部门，负责通过税收和对财产权的必要调整，以维持分配份额的一种大致的正义性。社会通过调节这四个部门的运行就可以实现正义原则。应该说，罗尔斯的整个正义理论是一种改良主义思想，他希望用一些社会福利的办法来解决困扰西方社会的贫困、种族歧视、通货膨胀等问题，以缓解并协调日益剧烈的社会冲突。

（三）凯恩斯的经济理论

现代西方经济学的创始人约翰·梅纳德·凯恩斯（1883—1946）是英国著名的经济学家。他在1936年发表的《就业、利息和货币通论》中提出了一套拯救资本主义经济危机的理论和政策主张，成为战后资本主义国家制定经济政策和社会保障制度的主要理论依据。他认为，资本主义社会存在着生产过剩和失业，主要是因为“有效需求”不足所造成的。为解决有效需求不足的问题，他主张制定刺激需求的经济政策，以达到充分就业。他认为，在经济危机期间，资本家对未来丧失信心，而借贷投资又要支付利息，所以货币政策刺激需求的作用有限，进而提出由政府积极干预经济，推行扩张性的财政政策，扩大政府支出，实行赤字财政。除了减税鼓励投资外，政府还要直接兴办公共工程，扩大社会福利开支，扩大总需求和达到充分就业。同时，他提出要建立社会保障制度，消除贫困，制定最低工资法，限制工时等主张，加大政府对经济的干预力度，以缓解因危机激化的资本主义基本矛盾。

（四）贝弗里奇计划

W.C. 贝弗里奇（1879—1963）是英国伦敦经济学院首任院

长和劳动介绍所所长，也是现代社会保障制度的先驱者，在第二次世界大战结束之际，受英国政府之委托起草了《社会保险和有关福利问题》的研究报告，该报告被后人称之为贝弗里奇计划。贝弗里奇在报告中指出了英国存在“五大弊病”即贫困、疾病、无知、脏乱和懒惰。报告建议社会保障计划应包括三种社会保障方法：社会保险、社会救济和自愿保险。社会保险是用以满足人们的基本需要，社会救济用以满足特殊情况的需要，自愿保险则用以满足收入较多的居民较高的需要。他还提出了社会保障的六项原则，它们是（1）统一的受益替代率；（2）统一的缴费率，即不管参加者的财富状况如何，都要按照相同比例的缴费率强制性缴费，雇主和雇员都是如此；（3）统一行政管理，费用的收缴和津贴的发放都要由同一个社会保障基金管理机构负责；（4）受益的适当性，即要维持受益者一个基本的受益水平，包括受益数额和受益时间的适当性；（5）综合性，即对各个保障项目要做通盘考虑，使其相互之间能够进行必要的调整；（6）区别对待，即对不同地区、不同类别的受益者要区别对待。他将受益对象分为有就业收入者、有其他职业收入者、家庭妇女、在劳动年龄以内的其他人员、未到劳动年龄的人口、超过劳动年龄的人口等六大类。应该说，贝弗里奇计划始终体现了两个基本理论观点：一是社会保障以保证居民拥有维持生存所必需的生活资料为最低限度；二是社会保障应当体现“全面和普遍”的原则，应惠及全体居民及各种不同的社会阶层，社会保障应是全民的全面保障。贝弗里奇计划发布之后立即引起了英国朝野甚至整个西欧国家政府的重视，纷纷结合本国实际研究制定各项社会保障法律法规。

（五）新福利经济学

建立在效用序数论之上的新福利经济学的主要代表人物是英

国经济学家卡尔多、希克斯以及美国经济学家萨缪尔森等人。他们的出发点就是 19 世纪末、20 世纪初意大利经济学家帕累托的最适宜条件论或最优境界论。按照帕累托的观点，假定社会处于这样一种状态，对这种状态的任何改变都不能再使任何一个人的福利增加而同时又不使其他人的福利减少，这就表明社会已经达到尽善尽美的境界，即被称为帕累托最适宜条件或帕累托最优境界。新福利经济学批判了旧福利经济学的效用可衡量性和个人间效用可比较性，并主张在福利经济学的研究中将价值判断排列在外，主张把交换和生产的最优条件作为福利经济学研究的中心问题，反对研究收入分配问题，即认为福利经济学应当研究效率而不是研究公平，只有效率问题才是最大福利的内容。新福利经济学的三个基本命题是：（1）个人是他本人的福利的最好判断者；（2）社会福利取决于组成社会的所有个人的福利；（3）如果至少有一个人的境况好起来，而没有一个人的境况坏下去，那末整个社会的境况就算好了起来。这一理论把经济效率作为最大福利的必要条件，但显然忽视了最大福利的充分条件。伯格森和萨缪尔森提出了社会福利函数，进一步发展了新福利经济学。他们指出，社会福利是社会所有个人购买的商品和提供的要素以及其他有关变量的函数，这些变量包括所有家庭或个人消费的所有商品的数量，所有个人从事的每一种劳动的数量，所有资本投入的数量，等等。因此，社会福利函数是多元函数。他们进一步指出，帕累托最优状态不是一个，而是有许多个，但它并未指出哪一种状态下社会福利是最大的。要达到唯一最优状态，除了交换和生产的最优条件外，还必须具备一个条件，即福利应当在个人间进行合理分配。经济效率是最大福利的必要条件，合理分配是最大福利的充分条件。社会福利函数论者根据假定存在的社会福利函数作了一组表示社会偏好的社会无差异曲线，并根据契约曲线作