



美国社会保障制度研究

陈蒙蒙 著

凤凰出版传媒集团
 江苏人民出版社

美国社会保障 制度研究

陈蒙蒙 著

凤凰出版传媒集团
 江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国社会保障制度研究/陈蒙蒙著. —南京: 江苏人民出版社, 2008. 7

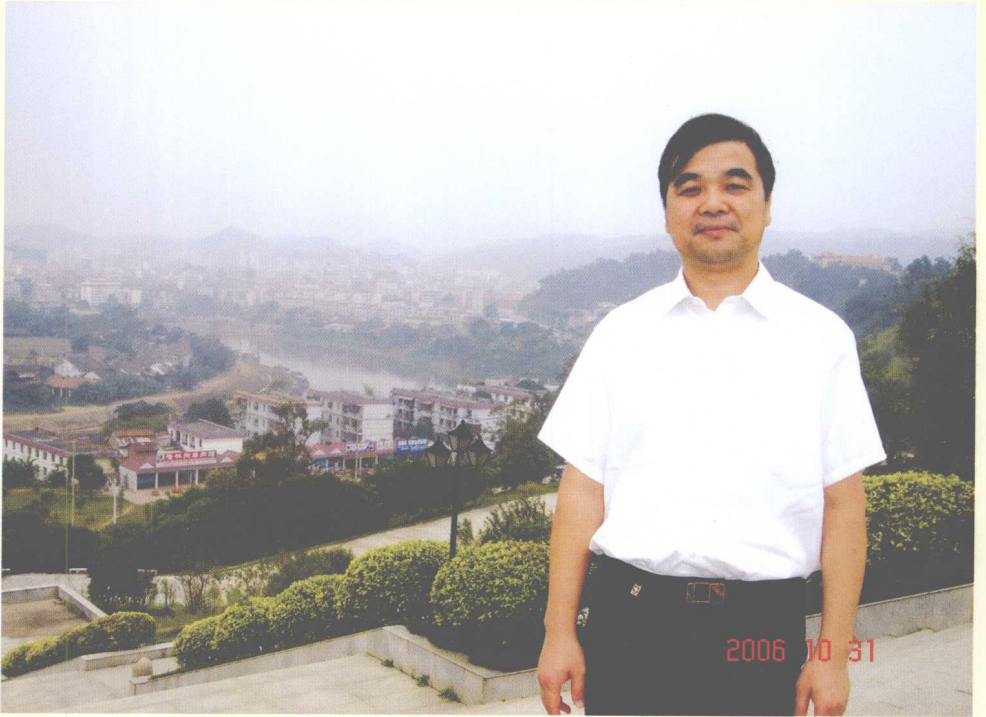
ISBN 978-7-214-05437-1

I. 美… II. 陈… III. 社会保障—福利制度—研究—美国 IV. D771.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 087515 号

- 书 名 美国社会保障制度研究
著 者 陈蒙蒙
责任编辑 张蕴如
出版发行 江苏人民出版社(南京中央路 165 号 邮编: 210009)
网 址 <http://www.book-wind.com>
集团地址 凤凰出版传媒集团(南京中央路 165 号 邮编: 210009)
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>
经 销 江苏省新华发行集团有限公司
照 排 南京展望文化发展有限公司
印 刷 者 扬州鑫华印刷有限公司
开 本 960×1304 毫米 1/32
印 张 10.125 插页 2
字 数 210 千字
版 次 2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 978-7-214-05437-1
定 价 27.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)



陈蒙蒙，1960年8月出生，江苏滨海人，南京大学经济学博士，高级工程师，长期从事经济管理工作，曾任江苏省医药总公司科技处处长、江苏省经济贸易委员会副主任、江苏省国防科技工业办公室主任等职，现任江苏省人民政府副秘书长。主要研究方向为世界经济、国际贸易、劳动及社会保障制度。在国家级核心期刊上发表专业论文多篇。

社会保障是一项伴随着人类社会经济发展和文明所产生的,旨在保障社会成员经济安全的社会经济制度。现代社会保障制度起源于 19 世纪的德国,在以后的 100 多年里,全世界 170 多个国家和地区先后建立了不同模式的社会保障制度。由于在防止贫困、调节分配、稳定社会、均衡发展等方面的突出作用,社会保障制度的改革和发展受到世界各国的普遍重视。美国作为当今世界最大的经济体和最发达的市场经济国家,其社会保障制度对世界社会保障事业的发展具有重要影响。本书在对美国社会保障制度的发展历程、总体构成、主要项目进行归纳分析的基础上,对美国社会保障的经济社会效应进行了深入研究,并对照其成功和不足,提出了完善我国社会保障制度的对策建议。

目 录

导 论	/ 001
一	社会保障的一般定义 / 001
二	社会保障制度的产生和发展 / 004
三	相关的研究文献 / 009
四	研究路径和特点 / 021
第一章	美国社会保障制度的发展历程 / 024
第一节	诞生与建立 / 024
第二节	扩张与发展 / 028
第三节	改革与完善 / 045
结 语	/ 060
第二章	美国社会保障制度的总体构成 / 065
第一节	类型与框架 / 065
第二节	理论基础 / 071
第三节	项目安排 / 090
第四节	法规和管理 / 105
第五节	基金运行 / 121
结 语	/ 129
第三章	美国养老保障制度研究 / 132
第一节	社会养老保险制度 / 132
第二节	私有养老保险制度 / 139

第三节	养老保险的利弊争议和改革	/ 150
结 语		/ 160
第四章	美国医疗保障制度研究	/ 162
第一节	制度构成	/ 163
第二节	主要特点	/ 166
第三节	主要问题及改革措施	/ 170
第五章	美国失业、工伤、住房和军人保障制度研究	/ 180
第一节	失业保险	/ 180
第二节	伤残保障	/ 186
第三节	住房保障	/ 192
第四节	军人保障	/ 200
第六章	美国社会保障制度的效应分析	/ 208
第一节	正面效应分析	/ 209
第二节	负面效应分析	/ 241
第三节	发展方向分析	/ 250
第七章	完善我国社会保障制度的对策建议	/ 258
第一节	明确基本思路	/ 258
第二节	健全基本制度	/ 264
第三节	拓展重点项目	/ 277
第四节	改进基金运作	/ 304
参考文献		/ 313
后 记		/ 318

导 论

公平和效率一直是各国社会制度安排中难以伯仲又相互影响的两个关键因素。伴随工业化诞生的资本主义社会,早期忽视社会公平,造成巨大的贫富差距和社会动荡。在无产阶级取得政权的社会主义国家,由于过于强调公平,实施了超越生产力发展阶段的计划经济体制,结果效率低下,发展迟缓。在制度安排上,各国在不同的发展阶段、不同的经济社会形势下,对公平和效率有不同的需求,有些时候需要促进社会公平的治理措施,有的阶段需要增加发展效率的经济制度。社会保障正是一项能够增强公平正义的治理措施,也是一项能够影响发展效率的经济制度。

一 社会保障的一般定义

公平和效率一直是各国社会制度安排中难以伯仲的两个关键因素。伴随工业化诞生的资本主义社会,早期注重了效率、忽略了公平,造成巨大的贫富差距和社会动荡。在无产阶级取得政权的社会主义国家,由于过于强调公平,实施了超越生产力发展阶段的计划经济体制,结果效率低下,发展迟缓。

就一个国家而言,在发展的过程中需要不断调节公平与效率的关系,有些时候必须强调效率优先,有些阶段需要突出公平正义。社会保障正是在这样变化和发展中产生的一项社会经济制度,它既是一项能够增加社会公平的有效措施,也是一项能够影响发展效率的经济制度。

“社会保障”(Social Security)一词首先公开出现在1935年美国的《社会保障法》中,1944年,第26届国际劳工大会发表《费城宣言》,表明国际组织正式采纳“社会保障”一词。从此,社会保障这个概念逐渐被广泛使用了。但是,社会保障至今没有完全统一的定义,世界各国社会保障的内容、范围差别很大,对它的定义也各有侧重。随着社会保障制度的发展和完善,社会保障的定义也不断加入新的内涵。

美国的《社会保障法》把社会保障定义为:“根据社会保障法制定的社会保险计划,对于因年老、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障;同时对老年和残废期间的医疗费用提供保障。发给家庭用以抚养子女的家属津贴也包括在社会保障这个定义之中”^①。1952年国际劳工组织制定并通过《社会保障最低标准公约》,这是一个对世界社会保障事业发展具有重要影响的文件,它对社会保障的界定是:“社会通过采取一系列公共措施来向其成员提供保护,以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争,并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴”^②。

① 王玉先:《外国社会保障制度概论》,第189页,工人出版社,2005。

② 张彦、陈红霞:《社会保障概论》,第4页,南京大学出版社,1999。

在《世界社会保障制度》的报告中,社会保障指根据政策法规而建立的各种方案或制度,在个人谋生能力中断或丧失时,以及个人因婚姻、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。发给家庭以抚养子女的家庭津贴也包括在社会保障的定义之中^①。

在英国,社会保障自然地被理解为一种公共福利计划,一种国家的经济保障制度,即当国民在失业、疾病、伤残、老年或死亡、薪资中断时,国家给予生活保障,并借助于公共服务和家庭生活补助提高国民福利的一种保障制度。

战后西德在实施社会主义市场经济时,就是把社会保障理解成社会公正和社会安全,把社会保障制度理解成为在市场竞争中不幸失败者或失去竞争能力的人提供基本生活保障的、具有互助性质的安全制度,即使那些在市场竞争中失败的人,不致因此失去最基本的生活来源,并能够获得重新参与市场竞争的机会;使那些丧失劳动能力的人,也能够获取基本的生活资料。

日本 1950 年“社会保障制度审议会”对社会保障制度作出规定:对由疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,以保险和国家直接负担的方式给予一定的经济保障;对陷入生活困境者,以国家援助的方式,保障他们达到最低限度的生活水平;通过提高公共卫生和社会福利水平,使全体国民能够过上真正有文化的社会成员的生活。在这里,社会保障被作为包括社会保险、国家救助、社会福利、公共卫生等内容的统称^②。

^① 参见美国社会保障总署:《世界社会保障制度大全》,第 3 页,中国物资出版社,1996。

^② 参见吕静学:《各国社会保障制度》,第 5 页,经济管理出版社,2001。

我国正在建立的有中国特色的新型社会保障体系,按照资金的筹集方式和保障目标分类,大致由三大块构成,内含 13 个项目。第一块是由国家立法强制实施、且由三方或两方承担资金的社会保险和住房保障,具体项目有 6 个:养老保险、失业保险、医疗保险、生育保险、工伤保险、住房保障;第二块是由国家财政支撑的社会保障项目,具体项目有 4 个:社会救济、优抚安置、社会福利、社区服务;第三块是遵循自愿原则,以赢利为目的的商业保险,具体项目包括个人投保、企业投保和互助性保险三项。^①

尽管对社会保障制度的理解存在差异并由此出现了概念界定的多样性,但如果本着求同存异的原则,从各国对社会保障制度理解的共同方面和各国社会保障的发展实践看,就可以发现各国社会保障制度所具有的本质特征和共性。

可以作如下的归纳:社会保障制度是由政府或社会机构设立、得到法律或政策的许可和规范、旨在保障社会成员经济安全、促进社会经济发展的一系列制度的总称。它一般包括两层含义:第一,社会保障制度是由国家对社会成员的最低生活水平、基本生活权利予以保障,并在其成员生、老、病、死、婚、育时提供补偿的经济保障制度;第二,社会保障制度是国家通过国民收入的分配和再分配,直接或间接实施的一种社会经济安全和调节制度。

二 社会保障制度的产生和发展

社会保障是经济发展和社会进步的产物,被认为是现代

^① 参见吕静学:《各国社会保障制度》,第 6 页,经济管理出版社,2001。

社会的“稳定器”、“安全网”，经济运行的“减震器”和“调节阀”，受到世界各国的普遍重视。今天，正在高速发展的中国将它作为构建“和谐社会”的重要措施。人们普遍认同，社会保障已经成为现代国家文明的重要标志，社会保障制度的普及是 20 世纪人类社会发展的项重大成就。

虽然“社会保障”一词直到 1935 年才出现，但是社会保障制度的雏形可追溯到 1834 年。当时的英国政府为应对工业革命带来的失业、疾病、伤残、贫困，颁布了《济贫法》(1834)。虽然《济贫法》不是专门的社会保险法规，但它是世界上最早的涉及社会保险内容的法规，它对社会保险的产生奠定了很好的基础。因此，作为工业化鼻祖的英国也是现代社会保障制度的开创国。但是，学术界认为现代社会保障制度的真正形成是在 19 世纪 80 年代的德国。当时，德国处于“铁血宰相”俾斯麦时期，国内工人运动和社会主义运动高涨，为了在镇压工人运动的同时安抚工人，缓和矛盾，俾斯麦把推行社会保险看做是“一种消除革命的投资”，积极推进社会保险立法。1883 年德国制定了世界上第一部《疾病保险法》，1884 年颁布了《劳工伤害保险法》，1889 年又颁布了《残疾与老年保险法》。这三部法规的颁布实施奠定了社会保险的法律基础，被认为是社会保险制度和现代社会保障制度基本形成的标志。第一次世界大战后，欧洲各国纷纷效仿德国的做法，建立了适应本国的社会保险制度。现在，学术界普遍认同，现代社会保障制度从 19 世纪 30 年代的英国开始，完成于 19 世纪 80 年代的德国。

社会保障制度虽然产生于欧洲，但美国社会保障的建立对世界社会保障的发展也产生了重要影响。1929 年，美国也受到

了世界性经济危机的冲击,经济危机造成了严重的社会经济后果。1933年,民主党人富兰克林·罗斯福当选美国总统,推出了新的改革措施,史称“罗斯福新政”。“新政”强调国家干预社会经济生活,包括由国家出面实施社会救济、社会保险和社会福利。1935年8月社会保障法案得到通过。美国《社会保障法》的产生对世界各国来说是一个很好的促进。到了第二次世界大战以后,北美洲、大洋洲、亚洲的发达国家和地区纷纷建立了社会保险制度。另一件促进世界社会保障事业快速发展的重要事件是1952年国际劳工组织制定并通过《社会保障最低标准公约》。《公约》对退休待遇、疾病津贴、医疗护理、失业津贴、工伤补偿、残疾津贴、子女补助、死亡补助以及定期支付应遵从的最低标准都作了明文规定。《公约》虽无约束力,但重要的是表明社会保障已经成为全球共同关心的举措。也正因如此,《公约》在西方世界被誉为国际社会保障事业发展的里程碑。20世纪50年代后期至70年代是社会保障快速发展的鼎盛时期,仅1958—1967年,实行社会保险的国家由80个猛增到120个。社会保险进入1980年以来,所呈现的是平稳上升趋势。1981年实行社会保险的国家为139个,1985年是142个,1990年是146个,1992年是163个^①。到2001年全世界已有172个国家实施了社会保障制度^②。

我国的社会保障事业是随着中华人民共和国的成立而逐步建立和发展起来的。从其发展的历程看,同我国的经济体制相伴随,我国的社会保障事业经历了计划体制和市场化改

① 参见吕静学:《各国社会保障制度》,第33页,经济管理出版社,2001。

② 参见张彦、陈红霞:《社会保障概论》,第3页,南京大学出版社,2005。

革两大时期。新中国成立后,我国按照苏联的模式建立了计划经济体制,同时也学习苏联的做法建立了一套社会保障措施。这一套社会保障措施是一个与计划体制相适应的保障制度,属于国家保障模式,也是一种福利型保障制度。其特点是国家和单位是保障的主体,采取福利型的保障形式,由劳保、民政、卫生、工会等多部门构成,是一个福利型、低水平、窄覆盖、非系统化的保障制度。

1978年,我国开始了从计划经济体制向市场经济体制的渐进改革过程,社会保障制度也加入到这一改革进程之中。30年来,我国借鉴西方发达国家社会保障制度的有效做法和先进经验,结合我国自身实际,采用逐步推进的方法有序实施,取得了很好的效果。一个与社会主义市场经济体制相适应、以社会保险为主要内容的社会保险型模式的社会保障制度初步形成。但是,我国的社会保障制度无论是制度结构还是规模,同发达国家相比还有很大差距,同建设社会主义市场经济体制的要求相比还有很多需要深化改革之处。在管理体制、覆盖范围、统筹层次、基金管理、保障水平、多层次保障和社会保障立法等方面都需要进一步改进和发展。

在世界社会保障事业的大家庭中,美国社会保障具有特殊地位和重要意义。首先,美国是当今世界经济最发达的国家,也是政治社会比较稳定的国家,其经济社会制度对其他国家显示出较强的影响力和示范作用;其次,美国是一个崇尚个人奋斗、提倡自由竞争的国家,它的社会保障制度和其他制度一样强调市场机制和个人的责任,相对于福利国家,较好地处理了公平与效率的关系;再次,美国的社会保障立法虽然晚于西欧诸国,但随着美国经济发展水平的提高,社会保障事业以

超常速度发展起来,已经形成一个规模庞大、种类齐全、范围广泛、水平较高的社会保障体系。如今,不论就其保障立法的种类,还是就其保障的范围与水平而言,均达到了美国经济发展和进步所提出的基本要求。

美国社会保障制度的建立以 1935 年通过《社会保障法》为起点,到二次大战结束基本完成;从二战结束到上世纪 60 年代末,是美国社会保障的扩张期,经历几任总统的推动,美国社会保障的种类、规模、范围和水平都有了很大提高;进入上世纪 70 年代,美国社会保障经过了 30 多年的发展扩张,开始出现联邦财政负担过重、机构臃肿、效率低下等问题,随之开始了收缩福利规模、改革管理办法的改革时期;进入新世纪,美国社会保障的养老、失业、伤残等保障项目基本成熟,医疗保障、家庭福利等项目的改革仍在进行,社会保障进入了完善期。经过 70 多年的发展,美国社会保障制度形成了包括社会保险、社会福利和私营保险三个部分的制度,其中以社会保险为核心[通常美国人称其为社会保障(Social Security)]。社会保险包括老年与遗属、残废、医疗、工伤和失业保险;社会福利主要内容包括补充保障收入、对抚养子女的家庭补助、医疗补助和一般性援助;私营保险(也称非强制保险)主要有企业补充养老保险(雇主年金)、个人储蓄计划、商业医疗保险等。到 2006 年,美国仅老年、遗属、伤残保险(OASDI)基金资产达 2 万亿美元,年度收入 7 450 亿美元,参保人数达 1.62 亿人,向 4 900 万人支付了 5 450 亿美元的保障收益。美国还建立了发达的私营养老保险体系,2005 年美国私人养老基金的资产已有 12.35 万亿美元,加上公务人员的补充养老金计划资产 2.8 万亿至 3 万亿美元,美国公共和私营养老金资产就高

达 15 万亿美元以上。这部分资产成为资本市场资金的重要来源,对美国宏观经济发展提供了有力支持。

研究美国社会保障发展的原因和条件及其同国民经济发展的关系,无疑有助于我们加深对美国社会政治经济制度的认识,对于我国进一步完善社会保障制度、健全社会保障体系、正确处理社会保障发展同国民经济增长之间的关系将发挥重要的启示作用。

三 相关的研究文献

有关社会保障的理论多数属于经济学范畴,经济学将社会保障视为收益分配的一种手段,而从社会学范畴来看,社会保障是社会公平和进步的一种措施,有许多社会学学者研究社会保障的理论。在社会保障理论发展过程中,一些经济学家如凯恩斯等对社会保障的理论贡献,使得社会保障在经济学方面的研究更加突出。庇古的福利经济学是社会保障理论的重要基础,而凯恩斯的国家干预论和增加公共支出等政策主张,为国家建立社会保障制度并通过这种制度来调节社会经济的发展扫清了理论障碍。凯恩斯和庇古之后,有关福利和社会保障的经济学理论研究越来越受到重视,各种学术流派也应运而生。总体来看,有关福利和社会保障的理论围绕“效率”与“公平”的关系,逐步产生出“左”、“右”、“中”三大流派。“左”是以民主社会主义理论为代表的平等优先的相关理论;“右”即以新自由主义理论为代表的效率优先的一类理论;“中”是以中间道路理论为代表的力图取“左”、“右”理论之长的一些理论。