

# 各国社会保险与福利

赵立人 编著 赵 宏 助编  
四川人民出版社



中财 B0025789

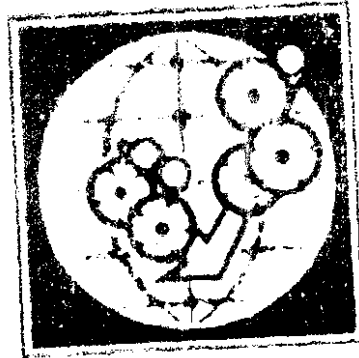
# 各国社会保险与福利

送人 赠书 送 赠 赠 赠

中央财经学院图书馆藏书章

卷号 400128

册号 F841/7



四川人民出版社

登记证号：（川）第001号

责任编辑：何朝霞

封面设计：魏天禄

技术设计：古蓉

## 各国社会保险与福利

赵立人 编著 赵宏 助编

四川人民出版社出版（成都盐道街3号）

四川省新华书店经销

四川新华印刷厂印刷

开本850×1168mm 1/32 印张26.75 插页4 字数621千

1992年1月第1版 1992年1月第1次印刷

ISBN 7-220-01250-0/F·102 印数：1—1000

定价：12.10 元

# 前 言

友人赵立人同志编著的《各国经济福利制度》一书，对西方国家的福利制度和社会主义社会中的福利制度进行了比较分析，指出了西方国家的福利制度所存在的各种矛盾和西方国家当前在福利问题上所处的困境，以及社会主义社会中福利制度的特征和进一步完善的途径。在此书付印前夕，他约我写一篇前言。我对于福利制度也比较感兴趣。在我的已出版的一些作品中，有不少是讨论西方国家的福利制度的。但我想，我没有必要在为友人的著作所写的前言中把曾经发表过的看法再重复一遍，倒不如把自己最近一段时间内有关社会主义福利的一些想法写出来，作为赵立人同志这本书的前言。一来表示我对赵立人同志所从事的这项研究工作的支持，二来可以借此机会征求赵立人同志和其他同志的意见。我所考虑的问题是：什么是社会主义社会福利制度的成本与收益？

—

我们知道，成本与收益分析是一种评价投资项目的很有用的

---

**●●各国社会保险与福利**

分析方法。成本是指为进行该项投资所付出的代价，收益是指该项投资事后所产生的收入，包括年收入和总收入。假定所要考察的是企业工程项目，那么有关成本与收益的比较非常必要，因为这将有助于投资的决策，有助于对该项企业工程的经济效益进行评价。人们不会对企业工程项目中的成本与收益的计算感到不解。假定所要考察的是事业中的工程项目，如市政设施、文化教育单位的建筑、卫生保健单位的建筑等等，尽管在性质上与企业工程项目有所不同，但有关成本与收益的计算和比较仍将有助于投资的决策，有助于对各种建设方案的可行性进行比较，以便作出判断。在这里，只要能从理论上和计算方法上解决事业工程项目收益的定量化问题，并且只要能有效地计算出第一级收益和以后各级收益的现期值，那么一般也不会对事业工程项目中是否有必要进行成本与收益分析这一点感到怀疑。

然而，一旦问题涉及的不是具体的企业工程项目或事业工程项目，而是某一种事业本身；涉及的不是严格经济意义上的支出（成本）和收入（收益），而是经济、政治、社会意义结合在一起的代价（成本）和受益（收益），情况就会复杂得多。就以如何评价福利支出（也可以称为福利投资）来说，问题是：在福利制度建立和实施中，是不是存在着成本与收益这样一些概念？即使存在着成本与收益，那么是否有可能计算它们，并加以比较？是否有必要计算它们，并加以比较？这些问题如果不明确，那就很难对社会主义社会的福利制度进行深入一步的研究。我感到，这的确是摆在我们大家面前的困难问题。但不管这个问题多么困难，多么复杂，我们的研究工作不能畏缩不前，而应当设法逐步解决它。

记得我在北京大学经济系讨论教育投资经济效益的会议上曾经说过，关于教育投资的经济效益，可以分两个层次来研究。第

一个层次是研究教育经费使用效率。这是狭义的教育投资的经济效益，也就是单纯研究教育投资的投入与产出之比，即教育投资这一经济活动的劳动消耗与所得到的成果之比。这种狭义的教育投资的经济效益，通过合理的衡量教育投资的投入与产出之比的指标体系，可以被计算出来。第二个层次是研究教育投资的社会经济效益，或称教育投资的社会经济贡献。这是广义的教育投资经济效益，也就是从广泛的意义上来评定教育的社会经济功能，包括教育投资给社会和经济直接、间接地带来的好处。后一个层次的问题要比前一个层次的问题远为复杂；特别是所涉及的人们精神面貌的变化以及由此给社会经济带来的好处，似乎是迄今为止还不能解决的计量问题。当然，如果撇开人们精神面貌的变化以及由此给社会经济的好处不谈，单单考虑物质领域内的变化和社会经济所得到的好处，那么尽管计算中有困难，但还不是绝对不可能接近于解决的。不过，无论如何我们要分两步走，先讨论和解决第一个层次中的问题，再研究和设法解决第二个层次中的问题。有关社会主义社会福利投资经济效益的研究，也许在相当大的程度上同教育投资经济效益的研究有相似之处。这里也有两个层次的问题，同样也需要分两步来进行研究。

从我的上述看法中，不难发现，我是承认福利制度的建立和实施中存在着成本与收益概念的，我也认为可以对福利制度的成本与收益进行计算和比较。为此，我们要解决的问题有：如何识别和确定福利制度的成本与收益？如何分步骤地进行福利制度的成本与收益分析？在第一个层次的研究中，我们迫切需要弄清楚的是哪些理论和方法问题？在第二个层次的研究中，我们又迫切需要弄清楚哪些理论和方法问题？至于对社会主义社会福利制度进行成本与收益分析的必要性，我并不把它作为一个特殊的问题

来对待。因为我感到，既然福利支出是一项社会事业的投资，那么计算这项投资的经济效益（包括狭义的经济效益和广义的经济效益）便是理所当然的事情；而对有没有必要进行社会主义社会福利制度的成本与收益分析的疑问，也就不必予以回答了。

说得具体些，对社会主义社会福利制度进行成本与收益分析的必要性，出于以下三方面的考虑：

第一，如果指标选择恰当，计算方式合理，这种分析将有助于衡量我国已经实施多年的福利制度的得与失。应当认识到，建国以来逐步实施的福利制度，对于减轻职工的困难，保障职工的基本生活需要，促进生产，安定社会，是起了有益的作用的。但与此同时，它也有不合理之处，以致造成浪费，加重国家和企业的负担，影响职工生产积极性，降低经济效率等等。如果福利制度的这种得与失能从经济方面算出其近似值，这将有助于对现行的福利制度进行符合实际的评价。

第二，假定福利措施确实如一般经济学研究者所说的那样具有不可逆性，那么在已经察觉到现行福利制度所存在的问题，并对这种制度的得与失进行了比较分析之后，就可以进一步探讨如何在基本上维持现行福利制度的前提下，使它的得与失分别发生变化，即减少其所失，增加其所得，并研究使所得与所失增加或减少的具体措施。

第三，假定福利措施并非不可逆的，那么就有必要考虑以一种新的福利制度来代替现行的福利制度，或者有必要考虑对现行的福利制度进行一定程度的改革，使它优于现行的福利制度。这样，也就有必要对福利制度的成本与收益进行分析。因为只有了解到究竟什么是福利制度的成本与收益以及找到一种可以用来计算这种成本与收益的方法之后，才能知道新的或改革后的福利

制度是否真正优于现行的福利制度，或究竟在哪些方面优于现行的福利制度。

在这里还需要说明的是：我们关于福利制度的成本与收益的分析和福利制度的得失的比较，仅以社会主义社会的福利制度为限，而不适用于对资本主义国家的福利制度的分析。理由是很清楚的。资本主义国家的福利制度的实现以资产阶级取得国内政治上的安定，缓和国内阶级斗争，维护资本主义制度为目的。这样，就很难运用经济学意义上的“收益”概念来分析这种福利制度。另一方面，在资本主义国家中，由于福利制度的实施而引起的财政负担加重、通货膨胀、经济效率下降等等，也不能运用经济学意义上的“成本”概念来进行分析。因此，究竟如何评价资本主义国家的福利制度，这不仅仅是一个经济学领域内的研究课题。对这个课题，必须首先从西方福利制度的实质及其在阶级冲突中的作用加以剖析，运用成本与收益的比较分析是很难说明问题的。

## 二

先考察第一个层次的（即狭义的）福利投资经济效益，也就是前面提到的福利经费的使用效率。

这里的成本是指各级政府用于福利的支出。由于福利的项目很多，因此应当按项目分类，计算每一个具体项目的支出。考虑到企业也为职工举办各种福利事业，因此，凡由全民所有制企业用于福利的支出也应当与各级政府用于福利的支出合并计算。至于集体所有制企业用于福利的支出，则可以单独计算。为了使成本的计算比较准确，可以把福利支出中用于生（产假待遇）、老（退休金支付）、病（病假待遇）、伤残（伤假待遇和伤残津



贴)、死(用于死亡的费用和津贴)和医疗方面的经常支出作为成本,而把建造宿舍、物价补贴、交通补贴、房租补贴、生活服务设施、公用设施、助学金等支出排除在外。这并不是说建造宿舍等支出在保障职工生活方面不重要,而是为了便于分析,所以只把福利限于社会保险部分。这就是说,在考察社会主义社会福利制度的成本时,只考察社会保险的支出。由于社会保险支出被定义为福利制度的成本,相应地,在计算福利制度的收益时也应保持同一口径,即应当把福利制度的收益限定为社会保险事业的收益。

但即使把福利限定为社会保险部分,福利制度的成本也不能只包括社会保险的经常支出。至少还应当加入以下三项费用:

第一,社会保险工作是需要有一套机构和一批工作人员来主持和管理的。用于这套机构的支出和这批工作人员的支出应当被列入福利制度的成本。

第二,为了进行社会保险工作,需要有一定的固定资产投资。这笔固定资产投资可以不计入社会保险支出,从而不被列入福利制度的成本。但在使用过程中,固定资产的价值会有所损耗。因此,用于社会保险的固定资产的折旧费用应当被列入福利制度的成本。

第三,在计算包括社会保险的经常支出、社会保险工作机构和工作人员的支出、社会保险固定资产折旧费用在内的各种社会保险支出时,都应当把利息费用考虑在内。所以上述社会保险各项支出的利息也应当被列入福利制度的成本。

综上所述,我们可以把所要考察的社会主义社会福利制度的成本定义为:

$$\text{福利制度的成本} = \text{社会保险支出} = \text{社会保险的经常支出}$$

+ 社会保险机构和工作人员的支出 + 社会保险固定资产  
的折旧费用 + 上述社会保险各项支出的利息

作为福利制度的成本的社会保险支出都以一定时期内（比如说一年）的支出作为考察的对象。

下面再考察第一个层次的（即狭义的）福利制度的收益。

正如我在一开始就已经谈过的，把福利支出作为一种福利投资来看待时，要注意到这种投资不同于企业工程项目的投资。这是因为：它并不是直接对生产发生作用，而是间接地对生产发生作用；它并不直接提供物质产品，而是通过受到福利事业关心和照顾的人及其家属而影响生产者的生产活动，再促进物质产品的增加。这样，福利制度的收益就不可能直接用净产值或国民收入的增加额来表示。就这一点而言，我认为福利投资的性质与教育投资的性质有相似之处，教育也是间接地对净产值或国民收入的增加额起作用，也就是说，只有当受过教育的劳动者参加到现实生产过程中去，他的知识和技能得到了实际运用的机会，才使国民收入增长。

基于同样的理由，在企业工程项目评价中使用的投资回收率概念，也是不适用于福利制度的成本与收益分析的。这是因为，福利支出能减轻职工的困难，保障职工因年老、疾病、伤残等原因丧失劳动能力时的基本生活，但福利制度并不以受到关心和照顾的职工的缴纳作为收入。如果在福利制度发挥作用的条件下职工能够提高生产的积极性，增加产值，那么很难算出产值的增加额中究竟有多大的比重应当归功于福利制度的实施。既然主持和管理福利事业的机构本身并不创造收入和不需偿还投资，而福利制度起作用条件下职工所增加的产值又无法被判明究竟有多少应归功于福利制度的实施，因此就不可能用投资回收率来计算福利

投资的经济效益。这种情况也是类似于教育投资的。

那么，我们究竟应当怎样规定第一个层次的（即狭义的）福利制度的收益，以及怎样计算这个层次上福利投资的经济效益呢？根据前面已经指出的第一个层次上的福利投资经济效益等于福利经费使用效率这一含义，我想，可以把这个层次上的福利制度的收益规定为职工生活保障感的增加。为什么要作这样一个规定？这是同社会保险的宗旨直接有关的。由于举办福利事业的用意在于保障职工的生活，使他们在工作中减少对生、老、病、伤、残、死的顾虑，而福利支出也被用作在这些方面给予职工的待遇，所以作为狭义的福利制度的收益就应当用职工生活保障感的增加来表示。我想，这在理论上是可以成立的。

困难在于：用来表示福利制度收益的职工生活保障感的增加能不能数量化呢？假定无法予以数量化，那么如何使之同上述福利制度的成本相比较呢？福利经费使用效率的高低又将如何计算呢？看来这的确有些困难。但我想，只要我们能够设法把职工生活保障感具体化，即用一些指标来说明职工生活保障感的变化，那么仍然可以得到一个近似的答案。近似值当然不那么精确，但在精确值无法取得的情况下，这仍不失为一种有意义的数值。

为了进一步分析职工生活保障感，我们不妨提出一个概念，即综合的职工生活保障感。综合的职工生活保障感可以分解为职工在生、老、病、伤、残、死等方面的生活保障感。因此，我们所要考察的福利制度的收益可以表现为综合的职工生活保障感的增加，具体地说，就是表现为职工在生、老、病、伤、残、死等方面的生活保障感的增加。

假定没有病、伤、产假待遇和没有病、伤、产期间的医疗待遇，那么职工在这些方面是缺乏生活保障感的。假定没有退休待

遇、致残后的待遇以及退休后和致残后的医疗待遇，那么职工在这些方面也缺乏生活保障感。假定没有死亡待遇，遗属生活将发生困难，职工同样缺乏这方面的生活保障感。因此，社会保险中的各项支出不是在这一方面增加职工的生活保障感，就是在那一方面增加职工的生活保障感。假定其他方面的职工生活保障感不变，而某一方面的职工生活保障感增加了，将使综合的职工生活保障感增加，也就是使福利制度的收益增加。因此，如果能采用加权计分的方法，那么从理论上说，生、老、病、伤、残、死等方面的职工生活保障感的变化，可以在综合的职工生活保障感上反映出来。

职工生活保障感是一种心理的感觉，但它并不是凭空产生的。由于职工生活保障感来自职工对生活保障实际状况的评价，所以可以通过对职工生活保障实际状况的分析以及用查询方式取得职工本人对这些状况的评价而了解到职工生活保障感的变化。当然，无论是对职工生活保障实际状况的分析还是用查询方式取得职工本人对这些状况的评价，都会遇到一些困难。以职工生活保障实际状况的分析来说，对这些状况的绝对水平的测定是困难的；而职工本人对这些状况的评价，又不可避免地带有主观因素。但考虑到我们在这里要分析的是社会保险支出以后职工生活保障实际状况的变化以及由此引起的职工生活保障感的变化，所以我们可以撇开对职工生活保障实际状况的绝对水平的分析，而只限于查询职工对社会保险条件下生活保障实际状况变化的看法，这样也就避开了难点。同时，以职工本人对生活保障实际状况的不同的评价来说，则可以在较广泛的范围内进行查询和计分。比如说，在查询职工本人对社会保险支出以后生活保障实际状况的评价时，为了避开难点，对于不同的职工对这种变化的评

价的差异，可以取一定数量的职工对生活保障实际状况评价的查询结果的平均分来加以消除。

这样，职工生活保障感的增加作为福利制度收益的指标，可以用下述方法来估算。

（一）用计分法把一定社会保险支出条件下职工具有的综合生活保障感作为已知值。把这个时点作为考察福利制度的收益的起始点。

（二）在经历了一定的时间以后，职工对生、老、病、伤、残、死等方面的生活保障感将会因职工生活保障实际状况的变化和职工对这些状况的新的评价而发生变化。可以对一定数量的职工进行查询，再以计分的方法来估算被查询者对生、老、病、伤、残、死等方面的待遇的评价，再折合为综合的职工生活保障感。与起始点的综合职工生活保障感相比，这段时间的综合职工生活保障感或者增加（即福利制度的收益增大），或者减少（即福利制度的收益下降），或者不变（即福利制度的收益不变）。以这种方法计算出来的是福利制度的收益在一定时期内的变动值。把已知的起始点上的福利制度收益同一定时期内的福利制度收益的变动值相加，就是查询时点上的福利制度的收益。

（三）无论是一定时点上的福利制度的收益还是一定时期内福利制度的收益的变动值，都以一种特定的“分”来表示，而不以货币值来表示。这是因为：这里所反映的是职工生活保障感和职工生活保障感的变化，也就是职工在社会保险条件下对生活保障实际状况的评价和这种评价的变化。它们是通过查询、计分、加权的方法估算出来的。

假定以上所述在理论上基本可以站得住脚，那么今后有待于研究的重点将是如何设计一种评分的体系和制定计分、加权的依

据，以及如何确定查询的范围、查询的项目。尤其重要的是，如何在查询中把职工对生、老、病、伤、残、死等方面的待遇的看法折合为“分”。

单一查询显然不够理想。我认为三重查询（即直接对享受生、老、病、伤、残、死等方面待遇的职工或其遗属的查询，对一般职工查询和专家查询）也许要较好一些。在现阶段，这不是一种无法实行的方法。

### 三

在了解了什么是第一个层次的（狭义的）福利制度的成本和收益之后，就可以将成本与收益放在一起进行比较、分析。前面已经谈过，福利制度的成本是以一定时期内的社会保险支出来表示的，福利制度的收益则以一定时期内综合的职工生活保障感的变动值（“分”）来表示。由于职工生活保障感的变化值的估算以对一定数量的职工查询和计分为依据，并且以查询结果的平均分值为消除不同职工对生活保障状况评价的差异，所以查询、计分、加权的結果将是平均综合职工生活保障感的变动值（“分”）。那么福利制度的成本是否也应作相应的调整呢？我认为，应当用有资格享受生、老、病、伤、残、死等方面待遇的职工总人数来除以上述社会保险支出，所得出的结果称为平均社会保险支出。

把平均社会保险支出作为福利制度的平均成本，把平均综合职工生活保障感的变动值作为福利制度的平均收益。前者以货币值（元）来表示，后者以特定的“分”来表示。在分析成本与收益时，取相同的起始点和相同的查询时点，那么就可以看出在一定时期内用于社会保险的支出同职工生活保障感之间有什么样的

联系。在相等的平均社会保险支出的条件下，如果职工生活保障感不变，那表明福利经费使用效率也不变；如果职工生活保障感减少了，那表明福利经费使用效率下降了；如果职工生活保障感增加了，则表明福利经费使用效率上升了。这种比较与分析，既可以用于对不同时期的福利经费使用效率的考察，又可以用于同一时期不同的福利方案或不同的福利措施条件下福利经费使用效率的考察。当然，在对不同时期福利经费使用效率进行考察时，应当以不变价格来表示福利制度的平均成本。

以上就是有关第一个层次的福利投资经济效益的计算方法。通过第一个层次的福利制度平均成本与平均收益的比较分析而算出的第一个层次的福利投资经济效益（即福利经费使用效率），至少可以有以下三个用途：

第一，为提高福利经费的使用效率找到一条合理的、有效的途径。在社会保险方面，应当力求在相等的平均社会保险支出的条件下使职工生活保障感有更大幅度的增加。这就是说，应当尽可能发挥每一元社会保险支出的作用。假定现行的福利制度还做不到这一点，那就应当对原因进行分析。找到了原因，便可拟定改善的措施，甚至可以重订福利措施，改革福利制度。

第二，我们不仅要了解如何才能在相等的平均社会保险支出的条件下尽可能地增加职工生活保障感，而且还需要了解如何才能最好地利用社会保险支出。这就涉及福利制度的新增成本（边际成本）和新增收益（边际收益）的计算问题了。新增加的每一元社会保险支出所引起的职工生活保障感的变动值（“分”），可以作为追加或减少社会保险支出的依据。如果新增加社会保险支出之后，平均职工生活保障感是增加的，那就说明追加社会保险支出是合理的。如果新增加社会保险支出之后，平均职工生活

保障感不变，那么既不必追加社会保险支出，也不必减少社会保险支出，因为这时的社会保险支出处于最适宜的状态。如果新增加社会保险支出之后，平均职工生活保障感反而下降了，那就应当认真地研究平均职工生活保障感下降的原因何在，并有针对性地寻找对策。造成这种现象的原因之一可能是社会保险支出的使用不当或管理不善；另一个原因可能是社会保险支出过度了，从而需要调整社会保险支出的数额和使用、管理方式。

第三，以上在考察福利制度的成本时，只把用于社会保险的支出计算在内，而没有考虑享受一定的社会保险待遇的职工个人需要为此缴纳的费用。如果职工个人需要为此而缴纳费用，那么这笔费用就应当作为福利制度的成本的负项而予以扣除。但这样一来，职工生活保障感也将相应地发生变化。职工个人为享受一定的社会保险待遇而缴纳的费用越多，职工生活保障感就减少得越多，一定社会保险支出条件下职工生活保障感的增加值也就越小。假定情况确实如此，那么福利经费使用效率的计算将有助于对是否向职工收取社会保险费用（或是否规定职工在享受某种社会保险待遇时必须缴纳某些费用）作出决策，以及有助于对职工为此而缴纳的费用数量界限的确定作出决策。假定征收某种费用或规定职工为此缴纳的费用超过某个限度后，职工生活保障感的下降较大，那表明福利制度的收益的下降已超过了福利制度的成本的下降，这就是不可取的。在研究福利收费问题时，应当注意到这一点，

## 四

下面，让我们转入第二个层次的（广义的）福利投资经济效益的探讨。根据前面已经指出的，在这个层次上所要研究的问题



是福利投资的社会经济效益，或称福利投资的社会经济贡献。这是指从广泛的意义上来评定福利制度的社会经济功能，包括福利投资给社会和经济直接、间接地带来的好处。尽管这一个层次的问题更为复杂，但既然它涉及的仍是经济效益问题，所以同样可以用福利制度的成本与收益的分析从理论上加以阐明。

由于第一个层次的（狭义的）福利投资经济效益以福利经费使用效率来表示，而第二个层次的（广义的）福利投资经济效益指的是福利投资给社会和经济直接、间接地带来的好处，二者的含义不一样。所以即使可以把第一个层次的研究中所确定的福利制度的成本（即一定时期内的社会保险支出）用于第二个层次的研究中，但第二个层次的福利制度的收益则必须另行确定。

那么，第一个层次研究中所确定的福利制度的收益（综合的职工生活保障感的增加）与我们将要另行确定的第二个层次的福利制度的收益之间究竟有没有关系呢？如果有关系，那又是什么样的关系呢？为了说明这一点，我们可以先提出一个问题：综合的职工生活保障感的增加是不是举办福利事业的目的？我认为，这就是目的。要知道，社会主义的生产目的，就是对劳动者的关心和培养。对劳动者关心和培养的程度，是社会评价的尺度。在以对劳动者的关心和培养作为社会的评价标准时，并不单纯以实际上每人得到的货币或物质产品的多少、更不以名义上平均按人口计算的货币或物质产品的多少作为社会的评价标准，而要把满足人们物质和文化方面的需要的程度（其中包括使人们具有生活保障感和使人们的生活保障感增加）作为社会的评价标准。因此，社会主义社会福利制度的建立和实行，是为实现对劳动者的关心和培养这一社会主义生产目的服务的，是为增加劳动者的生活保障感服务的。离开了这一基本出发点，就谈不上福利制度的社会