

□ 秦 玲

社 会 保 障 制 度 的 比 较

一个国家的社会保障是该国政府依据一定的法律和规定,为保证其公民的基本生活权利而提供的救济和补贴。现代的社会保障体系始于100多年前的德、英等国。本世纪以来,尤其是第二次世界大战后,社会保障在西方各国得到了迅速发展。我国经济尚不发达,社会保障事业比较落后,但是,随着我国经济体制改革的深化,延续了几十年的我国社会保障制度的改革已被提到议事日程。本文拟通过国外社会保障制度的比较来探索我国社会保障制度的改革。

一、社会保障的主要内容

广义的社会保障包括社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚、公共卫生等多方面的内容。

社会保障是国家通过立法建立的,对劳动者永久或暂时丧失劳动能力或失去工作而失去生活来源时,给予物质帮助的一种社会保障制度。社会保险由国家举办,带有普遍性、强制性、保障性、福利性等特征,必须通过立法形式强制推行。

社会救助是对于遭到不可抗拒的天灾人祸、失业待业、鳏寡孤独、生老病痛、身心障碍丧失劳动自救能力的,以及低于国家规定最低生活水平的社会成员,国家以及社会向其提供满足最低生活需求的物质资助。它作为公民应当享受的权利,是国家和社会必须始终认真履行的最起码的社会保障职责。

社会福利是国家和社会在法律和政策范围内,在住宅、公共卫生、环境保护、基础教育等领域,向全体公民普遍提供资金帮助和优价服务的社会性制度。它表现为国家和社会团体举办的各种福利设施,提供的社会服务以及举办的各种社会福利事业。它不同于社会保险之处在于其目的是为了改善公民生活,提高公民的生活质量,而社会保险仅具有补偿收入损失的目的。

社会优抚是国家和社会按照规定,对法定的优抚对象,如现役军人及其家属、退休和退伍军人及烈属等,为保证其一定生活水平而提供的资助和服务。即优抚对象具有有贡献、有社会地位、有社会影响三大特点,是一种带有褒扬、优待和抚恤性质的特殊制度。

可见,社会保障是一个相当复杂的组合概念,也是一个发展变化着的动态概念。各个国家的社会制度、经济发展水平、经济管理体制、风俗习惯、民族传统不相同,建立起来的社会保障制度的内容和形式也不相同。

二、国外社会保障的比较

由于社会保障包含极其复杂的内容,而社会保险是社会保障的核心内容,所以,常有人把两者混用,本文中也集中于社会保险作分析。由于社会保障在经济发达国家和发展中国家有不同内容和形式,而发展中国家尽管其社会保障也有很长的历史,但由于受其社会经济、历史等因素的影响和干扰,发展得相当缓慢,而且大多数国家的传统形式对后来建立的各种社会保险制度并无重要影响,相反,由殖民者直接输入的现代社会保险则成为它们目前社会保险事业的

前驱。所以,本文更集中于发达国家社会保险制度的分析。

经济发达国家的社会保险主要有养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险等。

1. 养老保险。它是社会保险中最主要的组成部分,其保险基金数额庞大,支付时间也最长。

第一,享受待遇的条件。基本上三个,即达到法定退休年龄,交纳规定期限的保险费和具有受保职业的规定工龄。退休年龄,多数国家规定年满60~65岁,一般男女有5岁差别。交纳年限,少数国家规定只要3或5年,多数则要15~20年。退休工龄,短的15年,长的40年。

第二,经费来源。一般由雇主、被保险人和政府三方负担,也有的由两方或一方负担。负担的比例,各国也不相同。由三方负担,最典型为日本。日本的养老退休制度由三方构成:一是个人年金(个人养老保险金),由个人自愿投放,人寿保险公司按合同支付,保费全部个人承担;二是企业年金,由雇主给本企业职工按一定比例缴付年金保险,费用由职工和雇主分别负担;三是公共性年金,由政府负担。主要由职工个人及企业缴纳的如美国,规定雇主和职工各缴一半,即工资总额的6.55%,个体劳动按收入的收8.05%缴纳。养老金基本上由国家包下来的如瑞典、丹麦。瑞典个人不交,由企业主按职工工资的12.25%缴纳,其余由政府支付。丹麦职工个人只缴2%,其余由企业和政府负担。

第三,给付标准。多数国家根据过去收入的平均数计算,并把计算平均收入的期限缩短到退休前的最后几年,或把收入最高的若干年份作为计算平均收入的时限。美国规定退休金为本人在职工资的65~80%,英国为65%,瑞典为60%。有些国家规定一个基本百分比,然后按投保年限再加,使投保年限长的有较高退休金。有些国家给低收入者和高收入者以不同百分比支付,使退休金差距缩小。有些国家规定退休金最低收入标准,给予低收入补贴。有的国家对退休者无工作的配偶和子女还加发一定比例退休金,或考虑通货膨胀因素,按物价指数计发,以保证退休者的实际生活水平。

第四,管理机构。主要由政府管理,也有政府机构与保险公司共同管理的。如英国设有保健和社会保险部,从中央到地方有数百个管理机构。法国由卫生及社会部保险金保管局主管。美国由社会保险管理局主管。日本由厚生省、保险公司和信托银行共同管理。

2. 医疗保险。指被保人因病痛而失去收入时,保险机构或保险组织按规定支付医疗费和生活费的保险。

第一,保险对象。一般都较宽,没有年限和缴费年限的限制,在出资缴费后即具备了享受条件。

第二,费用来源。多数是由国家、企业和个人三方负担,也有双方或单方负担的。组织模式主要有四种:一是自愿参加式,以美国、瑞士等为代表。由个人自愿向经营医疗保险的金融机构投保。国家不作干预。二是社会保险式,绝大多数国家采用这种。国家以法律形式作出规定,强制参加。费用由单位和个人分担。必要时政府给予一定资助。三是国民卫生保健式,以英国为代表。由政府举办强制参加,不准盈利。政府负担绝大部分甚至全部费用。四是私人互助式,以自愿方式参加,共同管理,彼此互助。有的国家的医疗保险不是单一模式。如美国,在职人员实行自愿参加式,退休职工实行社会保险式;日本在职人员实行社会保险式,退休职工实行国民卫生保健式。

第三,给付方式。一是现金给付,补偿被保险人因无法工作时的生活费用,标准一般为被保险人平均工资的50~75%,给付时间最常见的是26周,也有的延长到39周或52周,或无期限限制。二是医疗给付,指对被保险人提供各种医疗服务,包括各科的治疗、住院治疗、护理服务、必要的药物和病人使用的辅助器具。牙科医疗费用一般不包括在内。而且,绝大多数国家

规定,就医时本人必须承担一定的医疗费用,这样才能享受医疗保险待遇。

第四,管理机构。多数国家由全国性的社会保障机构通过分支机构或地区性办事机构实施保险的业务及行政管理。实行国民卫生健康制度的国家,由相对独立的而不是由政府管理的各种保险基金或各种协会负责。

3. 失业保险。是被保险人由于超出其本人所能控制的各种因素而造成失业,由保险组织按照规定的时间、条件和标准给付保险金的保险。

第一,保险对象。多以有固定工作和正常收入的劳动者为其主要对象,临时工、季节工、短期工、家庭佣人及公务人员等一般不列入。

第二,费用来源。失业保险分强制性投保和失业救助制度两种。前者由国家、企业和雇员三方负担费用;后者由政府从一般税收中支付,雇主和雇员不负担。

第三,给付的条件、方式和标准。给付都有严格的条件限制。被保险人享领给付的条件:一是失业前缴纳的保险费应达到规定数额;二是投保或就业达到规定期限。保险人在以下情况下可以拒绝给付:一是被保险人自动离职,因过失被革职或参加劳资争议而罢工离职;二是失业后,不按规定程序申领给付金或拒绝就业辅助机构的安排。但高等学校毕业生,在离开学校后尚未找到工作期间,虽未交纳保险费,也可享受给付金。失业给付的方式和标准,一般按平均工资的40~75%每周发给,最长为一年。为减少行政工作的负担和避免滥付失业给付金,一般规定应有3至7天等候期。

第四,管理机构。通常由政府部门通过地区或下属机构管理,或由政府专设机构,或由政府、雇主和雇员三方选派代表组成基金委员会,或由工会和企业组成联合委员会管理。

4. 工伤保险。指劳动者因意外事故及职业性质造成伤残、疾病和残废时,保险机构或保险组织给付保险金、支付医疗费和提供医疗服务和保险。

第一,保险对象。通常包括所有行业的雇佣人员。

第二,费用来源。基本上由雇主负担,有的国家对入不敷出部分由政府补贴,被保险人一般不承担费用。具体方式有两种:一是社会保险基金式。企事业单位必须向保险公司交纳保险费,由保险公司按约向劳动者支付费用;二是雇主直接负责赔偿式。企事业单位不要为职工投保,而是根据法律规定用自有资金直接支付。

第三,给付方式标准。通常分现金给付和医疗给付两种方式。现金给付按临时半残废、临时残废、永久性半残废和永久性残废四等给付。标准一般是临时性残废为致残前平均工资的33~50%,永久性残废不低于平均工资的66~75%。时间为26~52周。如仍不能工作的继续延长,临时残废可改为永久性残废给付。医疗给付通常包括内外科全部治疗、住院治疗、护理服务、门诊药品、器具及交通工具的供应,并无时间限制,直至痊愈。

第四,管理机构。各国互不相同。如法国,由卫生和社会保险部监督,费用由全国疾病保险基金会管理,由疾病基金委员会支付。英国由卫生和社会保险部通过其地区和地方办事机构管理费用,并通过国民保健系统管理医疗补助。在美国,各州的管理也不相同。

社会保险除以上四个方面外,还有遗属保险、生育保险和家庭保险等。

发达国家为了缓解社会矛盾,被迫增加社会保险项目、扩大保险范围和提高保险给付水平。这样,在部分解决原有矛盾的同时又引发了新的矛盾:社会保险支出增长过快,占国内生产总值和政府财政收入比重过大,给政府和国民经济的发展造成巨大压力。但社会保险费用仍收不抵支,保险财政赤字。目前,许多国家都在研究调整和改革社会保险制度的问题,基本趋势是增加保险费用收入,减少保险给付支出。增加收入的做法大致有:征收社会保险所得税;提高社

会保险费率 and 纳费上限,使限额以上的工资全部按一定费率交保险费;改变过去保险待遇随工资指数或物价指数两者中增长较高者进行调整的办法,降低社会保险金的增长速度;使病人也承担部分医疗费,减少病假补助金等。紧缩支出的做法包括取消其他保险津贴,降低药品报销率,帮助失业者寻找工作或参加职业培训以减少失业救济金支出等。增加收入的做法使纳税人不满情绪日益增长,影响投资和劳动积极性,影响经济发展。紧缩支出也增加了社会动荡。

三、建立与健全有中国特色的社会保障制度

我国的社会保障立法是从 50 年代初开始的,它对于安定生活,发展生产起了不可估量的作用。但是,由于各方面的原因,使我国现行的社会保障制度很不完善,还存在许多亟待解决的问题。我们党提出要建设有中国特色的社会主义,社会保障制度也必须具有中国特色,即既能体现社会主义优越性,又是从我国的具体国情出发的,有利于调动各方面的积极性,促进经济建设。

1. 改革的指导思想。

第一,改革要从中国具体国情出发。中国的国情和实际是:①中国是以生产资料公有制占主体地位的社会主义国家,人民群众是生产成果的占有者和享受者,社会主义社会一切生产和服务的根本目的都是为了最大限度地满足全体劳动者日益增长的物质文化需要。②中国目前正处在社会主义初级阶段,生产力发展水平低,国家很不富裕,财力很有限。所以,既不能照搬西方发达国家的办法,也不能继续沿用过去那种国家包下来的平均主义、大锅饭的制度。③随着经济体制改革的深化,所有企业正在逐步地成为独立和相对独立的商品生产者和经营者。这就决定了企业不仅有权安排自己的产供销计划,而且有权在有关政策允许下,改善职工的生产条件和生活条件。④生产力发展很不平衡,地区间、部门间和企业间还存在极大的差别。

第二,改革要有利于巩固和发展安定团结的政治局面。在我国,各行各业都是社会主义建设不可缺少的部门,所有人员不论职位高低都是社会主义劳动者。改革应使所有劳动者同样能得到社会的尊重、关怀和照顾。改革应坚持社会权利与义务、公平与效率相统一,兼顾国家、集体和个人三者的利益。

第三,改革要注意配套进行。目前,我国正在逐步深化经济体制、价格体制、劳动人事和工资制度等方面的改革。社会保障制度的改革应考虑到其他改革的实际需要,同步进行。

第四,要注意学习和借鉴外国的经验。尽管发达国家的社会制度、经济发展水平与我国有着本质和数量等许多区别,而且社会保障制度本身也还存在不少矛盾和缺陷,但毕竟现代社会保障制度产生于发达国家,也发展于发达国家,有许多值得借鉴的经验教训。比如,①完善的社会保障制度。如今发达国家都建立起社会化程度较高,保障体系完备和保障计划完善的社会保障体系。保险险种齐全、保险范围广、管理机构健全、法制完善是其特点。②多层次的举办方式。根据保险业务的险种不同,采取不同层次的举办方法。如国家办、地方办、国家与地方合办、社会团体和个人办以及民间互助合作办等。目前,各国正在提倡和鼓励私人团体举办社会保险事业,试图以此作为国家社会保障制度的补充。社会保险采取多渠道、多层次和分项举办的方式,可以避免风险集中,分清保险责任,减轻国家和保险人的财政负担。同时,还可以照顾到各地的实际情况,做到因地制宜,扬长避短,发挥优势,调动国家、保险人和被保险人三方的积极性。③社会保险资金管理采用基金制。为稳定社会保险财政,保证给付,发达国家在社会保险资金管理上均采用基金制。即通过科学测算,制订出被保险人合理的交费标准,然后将筹集到的资金集中建立各项基金,事先储存,为今后的保险给付作准备。这样,就能适应经济波动以及其他条

件的变化,有利于安全、有效地运用社会保险资金,充分发挥其在时间上和空间上的调剂作用。
④控制社会保险支出。如适当扩大被保险人所承担的义务和鼓励社会各界在一定范围内自办或合办某些保障项目等。

2. 改革的措施。

第一,制定和颁布社会保障法。发达国家的社会保障都有一套完善的法律作保证,通常制定有全国范围内统一实施的社会保险总法,根据不同情况还制定了地区性的社会保险法规,对保险对象、保险项目、险种费率、保险给付条件和标准、保险经营和管理等,都以法律的强制形式固定下来。保险人与被保险人只能在法定范围内,依法履行义务和享受权益。谁违法,谁受罚。这样,为社会成员提供了宏观上的安全保障,给社会的安定和经济上的持续稳定均衡发展创造了条件。

第二,有计划有步骤地扩大社会保险范围。发达国家中所有能参加工作的劳动者及其家属均包括在社会保险范围内,有的国家基本上包括所有公民。在社会主义国家中,不同经济成分的各类劳动者都应参加社会保险,享受社会保险待遇。但是,目前我国社会保险的只是一小部分劳动者,这状况不适应多种经济形式长期并存的经济制度。

第三,恢复和建立社会保险基金制度。社会保险基金是开展各项社会保险活动的前提条件和财务基础。我国从1969年起把社会保险基金由统筹提取的办法改为企业营业外支出项目中实报实销。社会保险基金既不提取也不统筹,全部由各企业负担,成了企业保险。近几年来,各地区先后恢复了社会保险基金统筹。我国的养老保险逐步开始从“企业保险”向社会保险转变,但统筹的范围还比较小。社会统筹基金主要承担起社会互济的功能,统筹互济是实现公平的重要手段之一,是必不可少的。

第四,进一步改革和完善保险待遇计算方式。我国某些社会保险的待遇以被保险人的工龄和原工资数为基数进行计算和发放(如退休金)。这有其合理一面,但又抹杀了企业之间及劳动者之间事实上存在贡献上的差别。今后,除政府补助部分基本上人人均等外,其余部分应根据企业和职工交纳保费的多少来决定,即应建立个人帐户,实行社会统筹和个人帐户相结合的养老保险制度。这制度的主要特点是养老主要靠自己的劳动积累。多劳动、多积累的职工,不但在职时能得到较多的收入,退休后也能得到良好的保障待遇。这样,既照顾了职工的工龄条件和原工资基数,又承认了企业和职工的实际贡献,使被保险人由于履行义务不同而带来的个人经济利益上的差别得到适当的体现。这种办法把每个人退休后的切身利益紧紧地同他在职期间的劳动及个人和单位的缴费连在一起,可以大大调动职工积极缴费并督促所在企业缴费,有利于基金的使用、管理,是一种内在约束机制。

第五,建立社会保险待遇随物价上涨和社会经济发展而调整的制度。物价上涨对被保险人的生活有直接的影响。为了切实保障受保劳动者的基本生活条件,在保险待遇标准上应采用国际上通行的保险给付金与物价指数或生活费指数挂钩的办法。定期或不定期地调整保险待遇,使被保险人,尤其是年老退休人员的生活水平不因物价上涨而降低。社会经济的发展是几代人努力的结果,经济发展带来社会成员生活水平的提高应同样给予老年退休人员。这也有利于尊重老人的优良传统更好发扬。

第六,建立社会保险社会化、专业化的管理体制。社会保险是一项牵涉面广、政策性强、工作量大的任务,需要建立专业化、社会化的组织管理形式,使保险业务从企业工作中独立出来,由专门机构负责办理,以便加强领导,提高工作效率,并减轻企业的工作和经济负担,克服各自为政的企业保险的局限性,切实保证社会保险改革的贯彻落实。