

社会保障制度改革国际比较*

张健明

摘要: 社会保障制度的建立与各国的经济发展水平、历史传统、生活方式密切相关,各国的社会保障模式设计,都带有鲜明的国情特色。可以从市场经济发达程度,把实施社会保障制度的国家分为:成熟市场经济国家、高福利国家、新兴国家、转型国家。世界各国社会保障制度改革的特点是,国家发挥主导作用,社会保障制度设计保持与经济社会发展水平一致,适应全球化趋势等。改革趋势是进一步明确政府、企业和社会个人的社会保障责任边界,提高个人的保障责任。

关键词: 社会保障; 改革; 国际比较

中图分类号: F061.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2006)04-0011-05

考察国外社会保障事业是我国构建社会保障体系的重要的借鉴依据,分析国外社会保障制度的得失,对完善我国社会保障体系具有重要借鉴意义。

一、社会保障制度模式类型分析

社会保障制度的建立与各国的经济发展水平、历史传统、生活方式密切相关,所以各国的社会保障模式设计,都带有鲜明的国情特色,体现出各自的特殊性。但是处于同一经济发展水平的国家,社会保障模式也具有一些相同的基本特征。因此,我们可以从不同的角度对各国的社会保障制度进行归类。例如我们可以从市场经济发达程度,把实施社会保障制度的国家分为:成熟市场经济国家、高福利国家、新兴国家、转型国家。我们也可以从筹资模式分类,把各国的社会保障模式分为:税收制模式、缴费制模式、强制储蓄制模式。从管理模式分类,把各国的社会保障模式分为:政府直接管理模式、政府委托公共机构管理模式、私营化管理模式。从支付模式分类,把各国的社会保障模式分为:现收现付制模式,完全积累制模式。通过分类考察各国的社会保障制度,分析具有典型意义的国家社会保障模式,可以获得较高的借鉴价值。

1. 成熟市场经济国家 社会保障制度是社会化大生产的产物。市场经济体制比较成熟的国家,社会保障制度建立较早,社会保障体系也相对比较完善。成熟市场经济国家的

* 本文获得国家哲学社会科学基金项目“完善社会保障体系研究”资助,项目编号05BJY108。

社会保障制度,虽然各自都带有不同的特征,但是他们的共同特点也是显而易见的。一般来说,其体现以下共同特征:(1)在管理体制上,社会保障的法律制度完善,依法管理。多数国家采用国家直接管理的模式,少数国家采用政府委托公共机构管理模式,或国家和公共机构共同管理模式。(2)在基金筹措上,社会保障筹资模式完善,结构合理。筹资水平相对较高,社会保障基金实力雄厚。(3)在支付方式上,普遍开始由现收现付制向积累制过渡。以上这类国家有美国、德国、日本等。

2. 高福利国家 高福利国家是成熟市场经济国家中的特例。高福利国家的社会保障制度带有不同与其他成熟市场经济国家的鲜明特征。“福利型”国家的共同特点是福利取向,包括瑞典、英国、加拿大、挪威、丹麦等国。这些国家实行普遍的保障制度。全体居民和公民,以及达到一定居住年限的侨民,不论其有无收入和是否就业,均可享受特定的现金补助和免费服务,现金由政府财政拨款。所有居民,只要达到一定的年龄,均可申请社会保障金和津贴;提供全面的保障项目。国家提供“从摇篮到坟墓”的福利,涉及生育、疾病、工伤、失业、残疾、老年等,还包括家属津贴及住房方面的福利,人们在整个生命期间都可能从福利制度中受益;政府在福利制度中发挥主体作用。在经费的来源上,强调国家的责任。基本上都通过一般税来支付,某些保险项目由财政提供补贴,在住房福利方面,政府或者是承担了支出方面的责任,或者通过税收减免的方式提供待遇。在组织意义上,福利制度完全由政府机构及公共雇员运作,社会组织在社会保障管理中起的作用不大。

3. 新兴国家 新兴国家是现代社会保障制度建立历史较短,发展迅速,形成鲜明特色的国家。这些国家在社会保障制度设计上,带有鲜明的经济发展水平的特征,力图克服成熟市场经济国家社会保障制度效率不高的问题,兼顾效率与公平,协调政府、企业、个人责权利。

新加坡是新兴国家中最具典型意义的国家。新加坡社会保障模式最鲜明的特征是,创建了强制储蓄型的中央公积金制度,规定公积金由雇员和雇主共同缴纳,所有新加坡公民和永久居民都必须缴纳公积金并存入个人账户。新加坡政府尽管不直接为公积金出资,却为其提供补助并且专门成立了中央公积金管理局,负责公积金的保值增值,承担着为受保障者提供固定收益回报的重大责任。

4. 经济体制转型国家 经济转型国家主要是原来实行计划经济的东欧及部分中欧、前苏联国家。由于经济关系过早地自由化和行政控制的削弱使社会财富发生无原则的再分配,造成居民生活水平大幅度下降和贫困化阶层扩大。如此种种的社会问题,迫切需要在经济转轨和私有化进程中,国家必须根据本国财力实行带有强制性的、国家的社会保障制度。经济体制转型国家社会保障制度改革的基本思路,都是从原来普遍的福利制度转向为最贫困者提供一张社会安全网,社会保险资金由主要依靠国家预算拨款或由企业承担现收现付,改为由企业、个人和国家合理分担,建立个人储蓄账户。由于这些国家经济发展水平普遍较低,因而用于社会保障的资金有限,保障项目、保障范围也受到制约,但是他们都摆脱了计划经济时期的国家和企业统包的体制,社会福利已与企业脱钩,实行社会保障基金制。

二、世界各国社会保障制度改革的特点与趋势

综观世界各国社会保障制度虽然各有差异,但仍然可以从中归纳出几个带有共同性的

规律和特点。

1. 依法建立社会保障制度, 国家发挥主导作用 在现代社会里, 社会保障是一项社会事业, 因此, 政府的社会管理职能决定了其应当是推进社会保障事业发展的主体。社会保障事业既然是公共事业, 它所提供的既然是公共产品或准公共产品, 那末, 国家运用公共权力通过社会的干预手段, 调整社会利益关系, 推动建立符合社会公共利益的社会保障制度, 便是其义不容辞的职责。综观当今各国社会保障制度建立的历程, 都没有脱离立法手段。具体来说: 其一, 各国都通过立法建立社会保险基金的筹集模式。其二, 各国都通过立法和严格执法措施, 控制社会保障资金支出。其三, 各国都通过立法规范社会保障的管理体制, 完善并增强社会保障的法律实施机制。其四, 各国都通过立法调控社会保险基金的投资结构, 加强社会保险基金的运营管理。

2. 社会保障水平与社会经济发展水平相适应 在社会保障制度建立和发展过程中, 各国的社会保障制度所确定的社会保障对象、社会保障项目、社会保障待遇水平, 无一不受到本国社会经济发展阶段和经济发展水平的制约和影响。各国的社会保障制度都随着本国经济的发展, 呈现出保障对象的范围由窄到宽、保障项目数量由少到多、保障水平的标准由低到高的共同特点。例如: 美国从1935年公布《社会保障法》以后, 到1950年通过立法确定了养老保险待遇标准; 从1950~1998年, 根据美国的社会经济发展水平, 此标准先后被修改了32次, 养老保险待遇水平不断提高。现在经济发展相对较弱的国家, 如葡萄牙、希腊、西班牙等, 其社会保障支出占国内生产总值一般为15%~18%; 经济实力较强的国家, 如德国、法国、荷兰等一般接近30%。

3. 社会保障制度的模式和内容选择, 具有鲜明的国情特点 综观当今世界各国的社会保障制度, 无一不是从本国的具体国情出发, 来建构社会保障模式和制定相应的社会保障制度。例如, 有些国家当人口进入老龄化以后, 就调整养老保险制度, 缓解养老保险基金的压力; 当人口出生率下降时, 就调整家庭津贴, 以鼓励生育。有些国家为了提高国民素质, 把义务教育和就业培训列入社会保障项目之中。有些发展中国家为了鼓励就业、消除“养懒汉”现象, 不设失业保险制度。此外, 各国根据国情的特点, 在建立社会保障制度中, 设立了社会保障特殊类别或特殊项目的规定。例如英国社会保障法专门规定了王室仆从的社会保险和武装力量的社会保险。

4. 适应经济全球化的发展趋势, 对社会保障制度进行必要的调整 经济全球化对世界各国的经济社会发展都带来了巨大的影响, 各国为维持或提高在国际竞争中的实力, 将国内社会保障水平确定与提高国际竞争力联系起来考虑, 从而努力提高本国的国际竞争力。例如, 韩国等国已经考虑通过降低国内社会福利水平来维持国际竞争实力。另外, 经济全球化趋势使各国经济的相互依存、相互影响日益加深, 要求各国积极参加国际经济合作, 按照平等互利原则处理双边甚至多边的国际经济关系, 为此, 各国都对劳动与社会保障法律做出相应的调整, 以适应经济全球化的要求。例如, 劳动力的跨国流动, 必然带来劳动者在就业、养老、失业、医疗等方面的社会保障问题, 需要通过调整社会保障制度加以解决。近年来, 德国、法国、美国、意大利、瑞士等许多国家都已经采取了互相签订双边协议的办法, 解决两国劳动者在对方国家从事工作遇到的社会保障问题。

三、各国社会保障制度的改革趋势

20世纪80年代以来,社会保障制度改革成为一股国际潮流。无论是成熟市场经济国家还是经济体制转型国家,都对传统的社会保障制度进行改革。前者,尤其是经济发达国家清醒地认识到建立在高福利基础上的社会制度,已无力供养庞大的老年人群、失业人群和各种社会保障受益人群。因此,改革的方向增强个人的社会保障责任。后者,主要是原来实行单一计划经济国家,也清醒地认识到,社会保障不应该由政府承担无限责任。因此改革的方向是明确国家、企业和个人在社会保障事业中的责权利关系。各国在社会保障制度方面的改革思路主要体现在以下几个方面:

1. 制度模式的改革 直接或间接减少国家的社会保障责任。各国都开始重新估价政府、企业、个人3方的权利义务关系,重新确立政府、企业、个人3方责、权、利。改革的主要内容是逐步减轻政府的财政负担。

重新审视社会保障制度的运行机制。各国都对现行社会保障制度中的负面作用对经济社会发展影响进行评估,并通过制度改革增强受保障人责任意识,进而使社会保障制度在激励劳动者积极性和促进经济社会发展方面发挥更大的作用。

通过社会保障体系改革解决社会保障资金短缺问题。社会保障水平刚性原则和与日俱增的费用支出,形成巨大财政资金缺口,在发达国家以高福利为特征的社会保障制度,严重困扰着这些国家政府,化解政府的社会保障负担同解决经济衰退问题几乎同样重要。在经济体制转轨的国家,社会保障体制转轨的巨额成本和日益扩大的社会保障资金缺口与经济体制转轨所带来的经济、社会问题交织在一起,使问题更加复杂,解决的难度更大。因此,许多国家政府都积极推进筹资结构的改革,一方面严格控制社会统筹的养老金的给付对象和给付标准;另一方面通过立法,将个人账户储蓄基金制的养老金计划纳入养老保险法定强制执行计划,与国家的养老保险计划并行。此外,一些国家还鼓励企业和个人设立补充养老金,国家给予税收优惠。

社会保障事业由政府主办转向民营承办的改革。就世界范围而言,社会保障事业实际采取民营的国家并不多,但自80年代初智利开创了一个政府监督、民营运转的社会保障私营模式以来,这一改革方向已产生了重要影响,引起越来越多国家的关注,一些国家开始了谨慎的探索。智利开创的社会保障私营模式取得实效,虽然离不开其特定的政治、经济、历史条件,但它毕竟给那些被旧的社会福利制度严重困扰的国家带来了希望。近年来,一些发达国家,甚至欧洲一些高福利国家,也开始考虑采用某种私营方式来管理养老保险基金或医疗保险计划。

2. 管理模式的改革 进一步完善并增强社会保障的依法运行机制。社会保障行政管理、事务经办和监督控制分开运行,确保社会保障活动的有效性和规范性。

严格控制社会保障资金的支出。例如,削减社会公共福利支出。限制国家退休金发放数量,严格审查领取社会救济、医疗补贴的社会成员的家庭经济状况,纠正社会福利全民享受的传统做法。

改革社会基金的投资结构,加强社会保险基金的运营管理。各国为了使社会保险基金保值增值,并更好地支持资本市场的发展,纷纷通过立法对社会保险基金的投资结构和运

关于提升长江三角洲 区域经济竞争力的思考

吴国新

摘要: 本文在对长江三角洲区域经济现状分析的基础上,从5个方面提出提升长江三角洲区域经济竞争力,并结合国外的实例加以分析,对加快长江三角洲真正成为具有国际竞争力的世界第6大城市群具有十分重要的参考价值。

关键词: 长江三角洲; 国际竞争力; 区域经济

中图分类号: F061.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2006)04-0015-05

据统计,2004年长江三角洲地区以占全国2%的陆地面积和约10%的人口数量,创造了全国近30%的GDP,完成了全国约40%的外贸出口额,吸引了全国50%以上的实收外资。该地区在较短的时间内成为全国发展速度最快、开放程度最高、投资环境最佳、经济内在素质最好的地区,形成了梯度发展的多层次的城镇体系,是我国最具实力与竞争力的经济区域之一,是最具国际竞争力的中国城市群。

一段时间以来,关于长江三角洲的有关话题,引起了许多学者的关注,认为长江三角洲地区是正在崛起的世界第6大城市群。然而,2005年第一季度的统计数据表明:该地区16个城市相关经济指标都出现了不同程度的下降,新签外资项目全面减少,外资引进规模有所缩小,利用外资增速普遍减缓。例如:上海和苏州的出口增长速度分别由2004年同期的58%和77.9%回调到32.4%和51.1%。面对这些新情况和新问题,如何提升长江三角洲地区的整体实力和国际竞争力,如何使长三角地区更好地发挥“两个辐射”作用就显得尤为

营管理采取新的措施。

(作者单位:上海工程技术大学)

参考文献:

- [1] 宋晓梧.中国社会保障体制改革与发展报告[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [2] 牛文光.美国社会保障制度的发展[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2004.
- [3] 丁建定.瑞典社会保障制度的发展[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2004.
- [4] 丁建定,杨凤娟.英国社会保障制度的发展[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2004.
- [5] 国际社会保障协会 编,侯宝琴译.21世纪初的社会保障[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2004.
- [6] [加]米什拉 著,郑秉文译.资本主义社会的福利国家[M].北京:法律出版社,2003.
- [7] 苗丽静,孙茜.社会保障模式的国际比较与启示[J].财经问题研究,2004,(4).
- [8] 李瑛珊.社会保障体系的国际比较研究[J].工业技术经济,2005,(2).