

□ 赵海利

## 中外公共福利支出的比较分析

**内容提要:**随着计划经济到市场经济的转化,计划体制下的公共福利支出也面临着改革。本文通过对国内外公共福利支出在制度、总量、结构等方面的比较,指出我国在公共福利支出上存在的一些问题,并提出了一些改进意见。

**关键词:**公共福利 支出结构 资金来源 覆盖面

**作者简介:**女,生于1964年,上海财经大学财政系博士研究生。

### 一、公共福利支出

公共福利的概念有狭义和广义之分。狭义的公共福利是指为了解决市场机制所不能解决的一些与人民生活息息相关的问题上的支出,如贫穷、特定群体的需要、公共卫生设施、社会服务等。广义的社会福利则是指任何可增进人民生活水平的支出,如经济发展、国民就业、城市基础设施建设、教育、环境保护等可以提高人民生活水平的行为都可包括在内。本文的公共福利是指狭义的公共福利,按照联合国的定义,一般可以分为社会救助、福利服务、社会保险、医疗保险、住宅及社区服务等几个项目。

公共福利与社会保障不是一个概念。社会保障是公共福利的重要组成部分,但不是公共福利的全部。社会保障主要包括社会救济、社会保险、社会优抚与社会福利,而公共福利除了社会保障外,还包括国家提供的公共福利(如价格补贴)、地方提供的区域性公共福利(如上海市对70岁以上老人乘公共汽车实行免费服务)、企事业单位提供的集体福利(如职工生活困难补助费、丧葬抚恤救济费、交通补贴等),此外还包括国际社会捐赠的公共福利(如国际红十字会的救灾援助等)。

公共福利是社会进步的产物。随着社会的发展,各个国家都不同程度地提高了公共福利的支出。目前,公共福利支出已经成为政府支出中的一个不可忽视的项目。这是与公共福利支出对经济的重要作用分不开的。

(1)公共福利对经济的稳定作用。这种作用表现在两个方面:一是给低收入阶层,特别是老、弱、病、残、失业者提供了最低生活保障,促进国民生活的稳定;二是对经济周期起一种自动稳定器的作用。因为在经济萧条时期,公共福利支出的增加在一定程度上弥补了萧条时期个人消费支出的不足;而在经济繁荣时期,公共福利支出减少,在一定程度上又抵销了个人消费支

出的膨胀并由此抑制了全社会的通货膨胀,从而对经济周期起一种调剂作用。

(2)公共福利使得收入分配更加平等。市场以个人对生产所作的贡献大小来分配收入。由于个人所拥有的体力、智力、天赋和资本在量上有很大差别,这就会使得按市场规则进行分配造成贫富差距,而且,这种差距本身就会成为差距进一步扩大的原因。政府的公共福利支出可以减少这种贫富差距,表现在两个方面:其一是产生垂直收入的再分配效应,其二是产生水平收入的再分配效应。一般而言,由政府负担经费支出的社会福利事业产生垂直再分配均等化效应,即国民收入由高收入阶层向低收入阶层转移;由社会成员负担经费支出的社会保险事业产生水平再分配效应,即国民收入在同一阶层的人们之间进行转移,例如由在业人员向失业人员转移,由健壮者向老弱病残者转移。

(3)经济体制变化的需要。公共福利支出总是与一定的经济基础相适应的。随着我国社会主义市场经济体制的建立与发展,公共福利活动的地位与作用变得越来越突出和重要。如何建立与市场经济相适应的公共福利支出,是关系到我国改革成败的一个关键。

## 二、国内外公共福利支出的比较

首先,从公共福利制度上看,大多数国家都建立了有关公共福利的法律。美国 1935 年就颁布了《社会保障法》。英国在 1945 年先后通过了《国民保险法》和《国民健康法》。我国在 1950 年 10 月 27 日发布了《中华人民共和国劳动保险条例》(草案),后经劳动部和中华全国总工会进一步修改,于 1951 年 2 月 25 日正式颁布实施。这是我国颁布的第一部全国统一的社会保障法规。该法规规定了职工及其家属疾病、伤残、死亡、生育以及退休后可获得的必要物质帮助的办法。此法规所确定的各个社会保险项目,除缺少失业保险项目,基本上成为在此之后的 30 年,我国社会保障制度的基本内容。

党的十一届三中全会以后,国家工作重点开始转移到社会主义现代化建设上来,变化的经济体制要求公共福利制度与之相适应。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》中指出:“要逐步建立机关事业单位、全民企业、集体企业、中外合资企业职工的各种社会保险制度,特别是职工待业保险制度,城乡个体劳动者的社会保险制度也要抓紧研究,进行试点,逐步实施”。1990 年 12 月,《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》对社会保障制度的内容和完善模式提出了具体要求。《纲要》指出“按照国家、集体和个人共同合理负担的原则,在城镇各类职工中逐步建立养老保险制度,扩大待业保险的范围,完善待业保险办法,实行多层次的社会保险。同时,努力改革医疗保险和工伤保险制度,继续推行合作医疗保险。”随着《纲要》所确定的社会保障改革与发展的总方针和指导原则在实践中逐步展开,党的 1993 年十四届三中全会关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定,又进一步提出了完善社会保障体系的实施方案,指出:“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。社会保障政策要统一,管理要法制化,社会保障水平要与我国社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应。城乡居民的社会保障办法应有区别。提倡社会互助,发展商业性保险,作为社会保险的补充。”

其次,从福利支出总量上看,高收入国家中央政府负担的公共福利支出一般占 GDP 的比重可达 10% 以上(见表一),福利国家一般要占到 GDP 的 20% 以上(见表二),一般低收入国家的公共福利开支占 GDP 的比重一般不足 10%。如果将各级政府的福利支出统计在内,发达国家的福利支出占 GDP 的比重一般可达 20%—30%。我国的公共福利支出,如果将预算内福利

支出、企业的保险福利费以及社会保险全部统计在内,目前也只占 GDP 的 6%—9%之间(见表三),处于低收入国家的行列。

表一 部分高收入国家中央政府在 1986 年福利支出占 GDP 比重

国别	日本	新加坡	美国	加拿大	意大利	新西兰	澳大利亚
比重%	12.2	14.7	12.5	16.2	11.2	17.9	9.2

资料来源:《日本统计年鉴》1996 年。

表二 福利国家在 1986 年福利支出占 GDP 比重

国别	英国	瑞典	西班牙	丹麦	挪威	芬兰	比利时
比重%	20.4	31.3	18.1	26.3	29.8	22.8	26.4

资料来源:《日本统计年鉴》1996 年。

表三 我国公共福利支出占 GDP 比重 支出总量:亿元

项 目 \ 年 份	1991	1992	1993	1994	1995	1996
公共福利支出总量	1782.79	2027.59	2495.77	2842.71	3401.85	4415.24
占政府支出比重%	31	33	33	32	32	35
占 GDP 比重%	8.2	7.6	7.2	6.1	5.9	6.5

※公共福利支出总量=预算内福利支出+企业保险福利费+社会保障基金

※政府支出按公共福利支出总量做了调整

资料来源:《中国经济统计年鉴》1997 年。

从动态的支出总量看,除福利国家外,大部分国家的福利开支占政府支出的比重都保持了适度的增长(见表四),而且许多国家的社会保险是以社会保障税的形式征收的,也就是说,社会保障资金是政府收入和支出的一个组成部分。目前我国的社会保险还没有归入政府的预算管理之中,不能作为政府收支的一部分;同时,我国的企业保险福利费虽然具有公共福利的性质,也没有进入政府的预算管理。因此,我国的福利开支占政府支出的比重和世界上大多数国家不具有直接的可比性。如果将企业保险福利费和社会保险资金全部作为政府收支来看,并没有呈现下降趋势,但占 GDP 的比重却出现了下降趋势,其中的原因主要是财政收入占 GDP 的比重持续下降,由 1980 年的 25.7% 降到 1994 年的 11.6%,共下降了 14.1 个百分点。

表四 部分国家公共福利支出占政府支出的比重

国 别 \ 年 份	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
美国	26.6	25.6	26.1	28.5	29.1	29.6	29.2
法国	44.8	44	44.3	45	39.2		
英国	30.1	27.5	29	29.5	31.2	31.3	31.1
澳大利亚	27.9	28.2	29.9	32.3	32.8	33.9	33.9
新加坡	2.1	2.1	2.1	2.3	3.8	2.86	5.6

资料来源:《世界经济年鉴》1997 年。

第三,从福利支出结构上看,各国政府的主要福利支出都是社会保障,美国的社会保险支出要占到福利支出总量的 70% 以上。目前我国的主要福利开支除社会保障外,还有价格补贴,而且价格补贴的开支,可以说基本上与社会保障并驾齐驱。这种价格补贴与东欧国家相比,有两个显著的特点:第一,东欧国家中的食品补贴一般是采取间接补贴的方式,即食品与副食品

的市场价格是不放开的。而在中国,相当一部分食品补贴与副食品补贴采取直接补贴的方式,即所谓的“明补”;第二,中国由于享受价格补贴的非农业人口只占全国总人口的16%—17%,因此价格补贴所产生的资源配置的扭曲不仅与补贴总额占国民收入的相对份额有关,还与补贴人口的相对份额有关。东欧国家享受补贴的人口份额达总人口的50%—60%,相当于中国补贴面的3—4倍。因此与东欧国家相比,我国价格补贴产生的扭曲效应要严重的多。

第四,从社会保障覆盖面来看,大部分国家的福利基本上覆盖了全体居民。如丹麦、爱尔兰、意大利、瑞典及英国的医疗保障受益范围是全体居民,意大利甚至还包括外国居民,这些国家的养老金也基本上覆盖了全体雇员。而我国目前覆盖面最大的基本养老保险到1996年底为1亿1千多万,只占全部人口的8%,即使不考虑农村的养老保险,覆盖面也不到全部国有企业和集体企业职工80%。

第五,从资金来源上看,大多数国家都采用个人、企业、国家三者共同负担的形式,但是,各国之间政府负担比例有很大差别。大致可以分成三种情况:第一种是政府承担大部分费用型,如丹麦、新西兰、澳大利亚、加拿大,政府负担的比例都在60%以上;第二种是政府负担部分费用型,如美国、意大利、阿根廷,政府负担的比例约为15%—30%;第三种是政府只负担小部分型,如新加坡和马来西亚。目前,我国的公共福利活动资金并不是主要来自政府,从表三中可以看出,1993年福利支出总额为2495.77亿元,而政府负担的福利支出为374.57亿元,只占总福利资金的15%,1994年政府负担占福利支出总额的比重为14.4%;同时,主要的资金来源也不是个人,从占福利开支绝大比例的社会保险中(尽管各种保险制度在全国还没有统一起来,我们以上海为例)可以看出:养老保险中个人负责缴纳工资的5%,企业负担25.5%(其中,3%划入个人帐户,其余作为社会统筹);医疗保险是企业缴纳工资总额的5.5%,而且,企业还要缴纳工资总额的1%作为失业保险,个人负担失业保险的1%。由此可见,我国公共福利活动资金主要来源于企业,个人负担的比例比较低。

但是,如果从动态上看社会保障资金来源,绝大多数国家政府负担的比例是提高的,我国政府负担的福利开支比例也呈缓慢上升的趋势。

### 三、我国公共福利支出存在问题及改革对策

从以上国内外公共福利支出的比较,可以看出我国的公共福利制度还存在一些问题,主要体现在:

第一,公共福利制度还没有法制化。健全的法制是公共福利体系发展和完善的基础。世界发达国家的经验也表明了这一点。目前我国的公共福利制度正处在改革探索阶段。所以,有必要通过立法的形式来推动、规范公共福利制度改革的进程。

第二,公共福利支出总量有待提高。经济发达国家的公共福利开支占GDP的比重一直呈上升趋势,而我国的公共福利支出占GDP的比重还出现了下降趋势。

第三,公共福利的社会化程度较低。目前我国的社会保险还不能覆盖到所有的城镇职工,不能满足更多的社会成员对社会福利保障的要求。到1996年底,我国的养老保险覆盖率为78.4%。医疗保险和住房公积金还只是在部分试点城市进行。失业保险的覆盖面也很低。另外,农村社会保障体制急待加强。中国有近2/3的人口在农村,城乡差别本来就存在,而目前的社会保障范围更是加剧了这一差距。自1978年以来乡镇企业以每年600万人左右的速度吸纳农村剩余劳动力。现在在乡镇企业中就业的人数已接近农村剩余劳动力的50%,对于这部分

职工的社会保险问题现在还属一片空白。另外,农村养老问题、医疗问题也需根据我国实际情况,尽快建立多层次的社会保障体制。

第四,企业负担过重。1996年企业负担的职工保险福利费占到职工工资总额30%。此外,企业还要负担职工工资总额的40%—50%的养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险的统筹费和住房公积金。

第五,福利支出的结构有待优化。福利支出的主要目的是实现公平的目标,但是,公平和效率之间往往是冲突的。为了避免福利支出中过多的效率损失,在整个社会的福利支出中应充分发挥市场规则的社会保险在调节收入分配方面的作用。政府负担的福利支出也应主要是缩小贫富差距,保障低收入者的基本生活。

根据以上存在的问题,现对我国公共福利改革提出几点意见:

(1)解决公共福利问题的根本出路在于发展社会生产力。国民经济不发展,提高公共福利也就成了无水之源。因为不管资金是由企业负担,还是由国家或个人负担,都要以一定的经济实力为前提。目前,我国经济基础比较薄弱,这就决定了我国国家财政支出中的公共福利支出不会一下子提高得很高。高水准的公共福利,只能靠今后经济发展、国力水平的提高和增强才能逐步实施。

(2)建立社会保障法。社会保障法是确保保障基金正常有序运转的基础。新的社会福利制度的建立必须有相应的法律、法规,并形成适宜于新的社会福利制度健康运行的法律环境。改革初期主要是探索性实验,办法多样、制度不统一是难以避免的。经过这些年的实践,社会福利制度改革的方向、目标、原则都已经基本明确,新制度的框架已经初步确立,以立法的形式来推动、规范社会福利制度改革的条件已经趋于成熟。因此,应当在积极推进改革实践的基础上适时加快社会福利的法制化进程,使我国的社会福利制度真正成为健全的具有中国特色的制度。

(3)预算管理原则。社会福利资金的筹措,不仅应当建立在法制基础上,而且有必要通过预算进行集资,使得所筹资金暴露于预算收支项目,接受公民的预算监督,以实现长期积累基金的流动性、安全性和效益性。同时,应积极创造社会福利制度良性运行的宏观经济条件,包括采取有效宏观金融政策以稳定货币供应量、利率水平等,防止社会保障基金的非经营性贬值;加速培育资本市场,为社会保障基金提供安全的投资渠道和准确的投资信号;逐步培育养老保险基金的机构性投资主体,形成各种类型的自律机制全、投资效益高的基金投资机构。西方发达国家主要以社会保险税的形式收缴公共福利资金,不乏是一种管理福利资金的好办法。我国政府也应及早着手建立社会保险税,把全国各方面的社会保障资金管理起来,这样做不仅可以有效地管理这些资金,而且有利于社会的稳定和长治久安。

(4)提高财政收入占GDP的比重,政府职能的发挥要以一定的财政收入为基础,“巧妇难为无米之炊”,当前财政支出处于不足状态,已经影响到了各级政府正常履行其基本职能,尤其是与财政收支密不可分的公共福利活动。实践表明:西方国家和亚洲经济发展较快国家,一般都能保证财政收入和经济同步增长,或略快于经济增长,因此,要保证公共福利活动的稳定进行,必须建立稳固的财政收入增长机制。

(5)进一步调整福利支出结构,使其逐步适应社会主义市场经济的要求。首先要减少价格补贴的支出。价格补贴过多,不但造成效率的损失,也有害于社会的公平。随着价格体制等一系列经济体制的全面、深入改革以及历史遗留问题的逐步解决,一些因传统体制和历史原因造成的价格补贴应当逐步减少或取消。

(6) 进一步提高社会保障的覆盖面。随着计划经济到市场经济的转轨,职工的工作单位也由原来的国有、集体企业扩大到国有、集体、合资、私人、合作等多种经济形式的企业,而且非国有单位的就业人数增长很快,原来只包含国有和集体企业职工的社会保障已不能覆盖我国城镇职工的大部分,低覆盖面社会保障已经成为经济改革的一种制约因素。

我国的农村社会保障,一直是一片空白。从1994年开始,农村养老保障基金得到了迅速发展,各项管理工作也逐步向规范化、制度化方向迈进。农村养老保险基金从1994年的28亿元增加到1997年的130亿元,增长将近5倍。但是,我国农村的社会保障制度仍然明显落后于城镇社会保障制度。绝大部分农村家庭仍依靠子女赡养老人,整个保障制度表现为落后、分散的低水平。鉴于目前我国农村地区经济水平差别很大,应根据不同的经济水平采取不同的社会保障制度。对贫困地区主要是社会救济和扶贫;对于多数人温饱问题已解决的中等地区,重点是兴办福利工厂,完善五保制度,建立敬老院,解决残疾人和社会孤老问题。对于经济发达和比较发达的地区,发展以社区(乡镇、村)为单位的农村养老保险。

(7) 优化资金来源结构。公共福利资金的筹集必须适应我国的具体情况。

第一,筹资方式的选择。我国传统的社会保障筹资采用的是现收现付式。实践表明,以养老为主要内容的社会保障资金,在不久将达到一个空前的规模。根据第四次人口普查统计资料,60岁以上人口占总人口的比例为8.59%,据预测,到本世纪末,我国将成为老年型国家,到下世纪20—40年代,我国将进入人口老龄化高峰期。享受社会保障者人数急剧膨胀。到那时,如果没有足够的社会保障资金,极可能导致社会经济、政治动荡。但是,如果我们采用完全积累的筹资方式,现在的筹资对象就要负担已进入老年行列的社会成员以及他们自身进入老年行列之后所需的社会保障费用,这也不太现实。因此,我们应该采用部分积累的筹资方式。

第二,国家、企业和个人三者的负担比例的选择。目前,我国的福利资金主要由企业来负担,企业缴纳的社会保险费用相当于工资总额的40%左右,个人占本人工资的5%左右,而世界上绝大多数国家实行个人和企业缴纳的比例大致相同。而我国二者的比例相差悬殊,这种情况如果长期继续下去,一方面将使企业无法承受,另一方面也将增加资金筹集的难度。因此,我们应逐步提高个人缴费的比例。当前,我国的社会保险改革也是朝着这个方向努力的,如基本养老保险基金个人支付比例将逐步从工资的2%提高到8%,医疗保险、失业保险中个人也将承担一定的费用,但是各地对养老保险、医疗保险等的政策、标准、措施不统一,严重地限制了劳动力的合理流动及中央的宏观调控,因此,中央在提高个人缴费水平的同时,应尽快将社会保险制度统一起来。

#### 参考文献:

- (1) 平新乔:《财政管理与比较财政制度》,上海三联书店1992年版。
- (2) 丛树海:《社会保障经济理论》,上海三联书店1996年版。
- (3) 姜维壮、李俊生主编:《当代财政学主要论点·续编1985—1995》,中国财政经济出版社。
- (4) 章彤:《市场经济体制与财政改革》,经济科学出版社1996年版。
- (5) 雷良海:《财政支出增长与控制研究》,上海财经大学出版社1997年版。
- (6) 李松森:《两种属性分配理论与财政政策研究》,中国财政经济出版社1997年版。
- (7) 麦履康等:《中国政府预算若干问题研究》,中国金融出版社1998年版。

(作者单位:上海财经大学财政系;邮编:200433)