

● 雷良海

## 西方国家社会保障筹资方式及其对我国的启示

在建立我国社会主义市场经济条件下的社会保障制度时，深入研究西方国家社会保障制度发展的历史和社会保障筹资方式的实践、发展及趋向是很有必要的。

### 一、社会保障资金形成方式在西方的早期发展

#### 1. 早期的社会保险模型

社会保险制度最早是在德国产生的，其资金来源于一种自愿交纳的保险基金，作为工人保证自己在年老、生病、失业或因伤残而丧失工作能力时生活需要的一种方式。当然，参加者也是少数自愿组织起来的人们。后来要求雇主也承担一部分他所雇佣工人的保险费之后，使这种制度大大地向前迈进了一步。至于国家的责任，只是在退休保险和丧失工作能力保险的情况下，以一种固定的年金补贴的方式提供给每一个领取保险金的人，以便满足工人对于救济金的合理程度的公正要求。1911年，英国政府规定失业保险与退休保险和丧失工作能力保险一样，其费用由个人、雇主、政府三方共同负担。

两次世界大战期间，在国际劳工局（ILO）的努力下，以欧洲的社会保险方案为基础，建立了一个国际模式，并把这一模式在其成员国中推行。该模式把重点放在社会保险资金来源问题上，因为三方负担的方法是最普遍使用的方法，因此，除工伤保险按照职业风险原则，其成本由雇主负担外，国际劳工局推崇了三方负担的方法。

#### 2. 个人不必交纳保险费的保险制度

这种制度的提倡者认为：作为一个整体，社区有责任对其需要帮助的成员给予帮助，个人有权力要求政府提供帮助。其成本完全由公共当局承担，包括中央和地方政府。

#### 3. 社会保障制度及其筹资方法

社会保障的概念是1944年被国际劳工大会采纳的，并对收入保障和医疗保险的资金来源提出了不同的解决办法。对于收入保障，强调了社会保险的重要性，并提出了与古典的三方负担结构相似的结构，即保障支出的费用，包括管理费用，应该由被保险人、雇主和纳税人共同负担。并特别强调，雇主应该承担工伤保险的全部费用。对于其它的收入保障项目，雇主也要承担不低于总成本一半的费用，在个人与雇主费用之和仍不足时，社区应承担所有不足的部分。对于医疗保险，提出用两种方式提供：一种是社会保险式的医疗保险；另一种是公共服务式的医疗保险。两者的区别在于资金来源方式的不同。

战后社会保障制度的变化主要表现在两个方面：第一，社会保障中的公共资金比例增加了。特别对于给予家庭补助的项目。第二，提供保护的范围扩大了。已不仅是工资收入者，还包括各个阶层。这样，以前为工薪阶层提供保障的筹资方法就不够了，势必有所突破。不仅以工资为基础，还要以其它的收入形式为基础。

## 二、社会保障筹资方法的现代发展

### (一) 向社会征收的社会保障资金不断增加

50年代后，西方工业国家的一个共同特点就是社会保障支出迅速增加，这就要求有更多的资金来源，而获得资金的方法不外乎扩大交纳保险费的范围；提高保险费率；求助于新的资金来源渠道。

#### 1. 提高保费率与去除最高限额

为了满足社会保障迅速增加的支出，提高保费率，即提高交纳的保险费占工资的百分比，显然是一个增加社会保障资金来源的办法。在过去的几十年间，几乎西方所有国家的保费率都有较大幅度地增加。

最高限额是指以收入为基础的保险费交纳只对收入的某一范围而言，收入超过这一上限的部分，就不用交纳保险费了。这一最高限额的存在最初是考虑到社会保障对被保险人的补偿是有一定限量的，因此，保险费的交纳也确定了一个收入上限。由于这一上限的存在常常引起争论，加之去掉这一上限确实会增加资金来源，简化征收手续，促进收入再分配，所以现在许多国家都废除了最高限额制度。

#### 2. 开辟新的资金来源渠道

由于要减少现行的社会保障支出已不可能，开辟新的资金来源渠道就必不可少。首先，对任何可能出现的社会保障赤字通过国家预算进行补充。如在法国，对农业劳动工人的社会保障支出，最初是通过指定的农产品税、肉制品和酒类税支付。后来发生赤字，不得不从国家预算中进行补贴。其次，求助于贷款和特别税。在支出过大、发生困难后，有的国家求助于贷款，或对汽车保险征收补充税，或对烟草税征收补充税，或对高收入者征特别税等。此外，有的国家还要求65岁以上工人继续交纳保险费。

### (二) 社会保障费用负担结构的发展变化

尽管社会保障负担结构有其历史的原因，但在过去的三、四十年间，随着征收数量的增加，以及政治、经济、技术等因素的影响，其结构已发生了重要的变化

#### 1. 从工薪税、国家税收和其它资源取得的社会保障资金比例的变化

在社会保障资金中，个人交纳的工薪税，国家税收，资本收入和其它来源所取得资金的比例，随国家的不同而不同，同时，也随被保险项目的不同而不同。在过去的几十年间，许多国家个人所交纳的保险费都增加了。此外，对给予家庭补助、医疗保险及基本的养老金来源于国家税收的比重也比以前有所增长。目前，在大多数工业化国家，来源于工薪税与政府税收收入的保险费占了几乎社会保障总支出的90%。其它来源主要是资本收入，仅占很小一部分。这主要是这些国家在二次世界大战后遇到经济困难时期，社会保障收入少，支出大，不得不采取现收现付的支付方式。因此，许多国家的社会保障机构只保留了很少一部分资金。不过，在少数几个养老保险开展相对较晚的国家，如加拿大、日本、瑞典等，仍然有许多保留资金，并从资本收入中获得一笔相当大的收入，成为社会保障资金的一个重要来源。

#### 2. 企业主与被保险人所负担份额的变化

50~80年代初，在养老保险、医疗保险、失业保险及对有抚养子女母亲的补贴等方面，许多国家企业主所交纳的保险费份额比工人增加得快。80年代上半期，大多数工业化国家工人交纳的份额都比企业主的低。后来由于经济不景气，加之担心企业负担过重影响经济发展

展，有些国家又出现增加工人交纳份额的倾向。首先是荷兰，然后法国、英国也都增加了工人交纳的份额。在许多国家中，对手工业者和农业劳动者是以其收入为依据，其交纳比例等于或接近等于企业主与工人交纳比例之和，从80年代初开始，也有一些国家给予优惠，其交纳比例比两者之和低，如挪威、美国等。

### （三）社会保障筹资技术上的变化

到目前为止，虽然工薪税仍然是被普遍使用的筹资方法，但在具体操作中已有了很大的发展。其中的两种方式是值得特别注意的：

#### 1. 按风险大小的差别保险费率

考虑被保险人的风险情况，在征收的保险费与可能的支出之间寻找某种平衡，是保险原则的一个基本特征。虽然这是与社会保障的目标相违背的，但根据被保险人的个人状况，如年龄、性别和家庭状况等确定不同的保费率的做法仍然存在。对于职业伤残保险和医疗保险，根据企业和个人所从事职业的风险情况确定不同的保费率在一些国家也还在使用。如美国，企业主对工人的失业保险要根据该企业的就业记录，分别采取不同的保险费率。

#### 2. 借助于税收技术

这是一种把社会保障资金与所得税合并征收的技术，已经在一些国家实行。如芬兰的医疗保险与养老保险是按应税收入的一定比例征收的。在荷兰，对个体经营者的家庭保险是按其净收入比例征收的。关于社会保障资金的征收管理，在荷兰、挪威、瑞典和美国已直接由税收部门负责，从而简化和统一了征收管理过程。

## 三、社会保障筹资方式的发展趋势

不同的国家所采用的筹资方法是不同的，要根据这些不同的方法来推测将来的发展趋向是很困难的。不过，有几种趋向将会得到发展：

#### 1. 更好地使社会保障筹资方式与经济发展要求相适应

社会保障筹资方法应尽量减少其对各经济部门、各个生产要素的负效应，甚至使其成为一种稳定经济的政策工具的主张已为一些国家所采纳。为此，原来由企业负担的社会保障资金部分地渐由政府负担，以便减轻企业负担，刺激就业，提高企业的国际竞争能力，阻止价格上涨。对政府所增加的负担通过引进增值税，并提高增值税的征收量来解决。此外，出于国家经济政策的考虑，固定企业主的保险费率，尤其对有利于劳动要素的企业，不再应用保险原则。在法国，雇主对职工养老保险的保费率已变为按照企业资本密集程度计算，其资本密集程度是按生产过程中所使用的资本折旧与总的工资支付之间的比例关系确定的。在挪威，企业主的保费率按其所在地区被分为四种，最低的是失业率高国家投入补助金最多的地区，以鼓励企业移向失业率高的地区进行投资。

#### 2. 在社会保障的筹资方法与其目的之间建立更加合理的联系

通过交纳保险费为社会保障筹资的优点之一就在于它使得所交纳的保险费与所接受的补偿之间建立了合理而易于理解的联系。随着社会保障的普遍化、资金来源的多样化以及社会保护与职业活动的分离，这种联系已变得模糊起来了。然而，有一个值得注意的倾向，就是使用公共资金为满足所有或大部分社会最低生活标准的人提供现金补贴。

#### 3. 社会保障制度与税收制度的协调

有理由相信，这两种制度的结合或更加协调必将得到进一步发展。首先，不管是社会保

障筹资还是征收所得税，作为一个整体的强制征收数量日益增加。在企业看来，税收和社会保障的保险费都被认为是企业的负担；其次，从对两者的决策管理来看，一些国家已开始把两者的决策管理协调起来。在挪威，国会确定社会保障的保险费率和税率，并插手社会保障预算；最后，在征收技术上也更趋于协调，特别是在税收与社会保障保险费的计算基础方面。

#### 四、对建立我国社会保障体系的启示

社会保障制度是建立在一定的社会经济基础之上的，其所采用的模式及筹资方式主要取决于某一社会的社会制度、经济制度与分配制度等特征。当这些特征发生变革时，社会保障制度及其筹资方式也要作相应的改革或调整。

在过去高度计划经济模式下，我国的社会保障体系基本上与前面所谈的个人不必交纳保险费的保障体系类似，其保障支出主要由企业负担，少量由国家补贴，个人不必交纳保险费。并且社会保险的范围很小，医疗保险、工伤保险、养老保险等都只适用于全民所有制单位职工。随着改革开放的不断深入，我国的经济成分已经发生了很大的变化，过去计划经济下的保障体系已不能适应社会主义市场经济体制运行的要求。为打破地区封锁和资源优化配置，尤其为劳动力的自主择业和合理流动创造有利条件，要求新的社会保障体系既要保证社会主义制度的优越性，又要适应我国经济的发展变化，符合市场经济的运行特征。要建立这样一种具有中国特色的社会保障体系，一个首要问题就是社会保障费用由谁负担、如何负担的问题。从前面对西方国家社会保障筹资方式的历史、发展及其趋向的分析，不难看到，建立有中国特色的社会保障体系，筹资方式应该遵循以下原则：

1. 国家、企业、个人共同负担的原则。共同承担经济责任的保险体系，是我国社会主义市场经济的要求，也是经过西方国家实践所证明了的在市场经济条件下一种比较有效的筹资方式。它有助于实现全国统一的社会保障制度，从而打破生产资源的地区封锁、单位封锁，促进生产要素，尤其是劳动力要素的合理流动，提高经济效益。

2. 社会效益与经济效益相统一的原则。新的筹资方式既要考虑社会效益，体现社会主义制度的优越性，通过社会调剂和社会帮助确保生活困难的社会成员生活稳定，又要兼顾各方的能力，要与目前我国的经济发展阶段和水平相适应。不致于使收入水平较低的个人陷入生活困难，不致于使大部分劳动密集型企业负担过重，失去国内外竞争能力，或者导致失业人口增加，最终影响经济效率的提高。同时，也要适当考虑我国地域辽阔，经济发展不平衡，沿海与内地差异较大的现实，保障政策要符合全国和地区的社会经济发展水平。

3. 普遍性原则。新的社会保障体系应有较大的覆盖面，最好能确保所有人口都参加社会保险。凡是具有一定收入来源的个人都应按照规定的比例交纳社会保险费。不仅全民所有制单位职工，其他如“三资”企业职工、个体经营者及农民都应参加社会保险，并采取不同措施向他们征收保险费。在退休、生病、失业时，有权享受某种补贴，这也是社会主义制度优越性的体现

4. 以支定收，略有节余的原则。在过去计划经济体制下，我们基本上是采用现收现支的办法，在过渡到三方共同负担的保险体系后，如继续采用现收现支的办法，就比较难以操作了，其保障体系也将变得非常脆弱，这从西方社会保障体系陷入财政危机的现实可以看到。尤其到下一个世纪，我国将进入老年化的社会，在社会保障体系转轨的过程中，确定以

支定收，略有节余的原则是很重要的。当然，以支定收也要考虑到负担能力的问题。

5. 资金来源与使用相一致的原则。在社会保障的资金来源与使用之间建立起透明度大、比较合理的联系，对于提高社会保障的效率，确保比较稳定的资金来源，防止“大锅饭”的出现都是有利的。尤其在我国目前人民生活水平还不是很高，国家财力也很有限的情况下更是如此。

6. 保险原则。尽管根据被保险人的风险情况，确定不同的保险费率是与社会保障目的相违背的，但在我国目前经济发展水平还不高的情况下，为避免社会保障陷入困境，提高社会保障的效率，适当考虑保险原则也是必要的。

7. 与税收征收协调一致的原则。随着我国经济的不断发展，人民生活水平的迅速提高，开征居民个人所得税的条件已逐步成熟。为简化手续，提高征管效率，避免额外的管理成本，在社会保障的保险费征收方面，应尽量与所得税的征收协调起来。

根据以上原则，我国新的社会保障资金筹集的模式应当是：

1. 建立统一的社会保障管理机构，负责编制社会保障的发展和改革规划，制订社会保障的法规、规章，并组织实施。

2. 建立统一的社会保障业务机构，经办各种社会保障业务，管理个人的社会保障帐户，编制社会保障各个项目的预决算，负责征收、管理、支付社会保障资金，并赋予一定的经济和金融权力，通过营运使社会保障资金保值增值。同时，要建立和健全对社会保障资金的征集、使用和运行的监督机制。

3. 建立社会保障基金的个人储蓄帐户，将个人与企业交纳的保险费均记入该帐户，并分别按不同保险项目入帐，使用时也可以统一安排。

4. 政府部门拨出专门的社会保障基金，作为调剂和补充，并主要用于特殊困难的社会成员的救济。

5. 在三方负担的比例上，根据前面所谈的原则，对于养老保险，实行个人储存与统筹互济相结合，以个人所积累的资金为主（包括企业），逐步建立起基本养老保险、由单位补充养老保险和个人储蓄养老保险相结合的覆盖全社会的养老保险制度；对于医疗保险，实行小病个人负担大部分，保险负担小部分，大病个人负担小部分，保险负担大部分费用的方法，以便既保证基本医疗待遇，又节省开支；对于工伤保险，按照保险原则，企业负担大部分，个人不负担，政府适当补贴；对于失业保险，三方共同负担。在经济不景气、失业人数大量增加时，可适当增加政府的补贴。

总之，建立具有中国特色的社会保障体系，既要借鉴西方国家比较成熟的经验，又要结合我国的国情，尤其是我国社会主义市场经济的特征。同时，还必须有工资、分配等制度的配套改革。

#### · 书讯 ·

### 徐政旦教授等主编《成本会计》获奖

我校会计学系博士导师徐政旦教授和石人瑾、林宝怀教授主编的《成本会计》一书（计62.8万字，由上海人民出版社出版）最近被评为第二届全国财

政系统优秀教材一等奖，并荣获国家教委全国优秀教材一等奖。

（朱）