

多国社保案例背后的市场经济运行机制*

朱 玲

内容提要: 以往的社会保障文献大多偏重宏观层面的制度陈述,很少列举微观案例详加说明,同时也忽略制度所涉及的个人或家庭的心理感受及行为反应。本文基于笔者在意大利参加一个国际驻点写作项目时的访谈,访谈对象即为来自美国、澳大利亚、意大利、加拿大、阿根廷和越南等不同国家的笔会成员,主要发现包括:其一,有关国家大多实行了普惠制的社会医疗保险和养老保险;其二,多数国家的社会医疗保险和养老保险都包含着保基本广覆盖的底线原则;其三,无论采取何种制度设计,援助和包容低收入群体(包括贫困人口)的环节都不可或缺,且通常都有针对特定群体的附加保障制度;其四,与社保筹资相关联的医疗和养老服务供给方式及质量多种多样,这与各国的政治经济制度、社会管理能力和文化传统密切相关。在社保改革和制度设计过程中,基于绝大多数社会成员认同的社会共济的价值观,以维护社保体系的公平性和可持续性为原则,多方协商、公开讨论、信息透明,才可能求同存异,并成功推进调整和改革。

关键词: 社会保障 401K 资金匹配项目 养老保险制度 普惠制

2014年6月,我参加了洛克菲勒基金会在意大利科莫湖畔贝拉焦小镇(Bellagio)举办的一个驻点写作项目。为了表达方便,在此也将其译作笔会。与会者的住地,名叫贝拉焦中心(Bellagio Center),是意大利一位王妃 Ella Holbrook Walker (Principessa della Torre e Tasso)于1959年捐给洛克菲勒基金会的别墅(Villa Serbelloni)。捐赠的原因,是基金会早在20世纪30年代即设立了这个以促进国际交流和理解为使命的笔会项目。从农业发展到艾滋病防治,凡是与人类生存和发展直接相关的领域,都曾成为笔会参加者的题目。我这一期的同事,来自不同国家和专业,例如阿根廷的海洋保护学家,葡萄牙的作曲家,新加坡的国际法专家,美国的媒体人等等,还有加拿大的外交官和澳大利亚前总理陆克文。

笔会期间,每位写作者都须按计划提交作品并做一个讲座。贝拉焦中心的活动安排给驻点写作者创造了诸多相互交流的机会:第一,进餐时可在餐桌旁随意聊天。第二,晚餐为正餐,餐前餐后都有鸡尾酒社交活动,信息量极其丰富。第三,该中心还经常接待洛克菲勒基金会资助的国际会议,与会者通常与我们共进晚餐一次。这种聚餐,也是意在扩大交

流范围。

以往的社会保障文献大多偏重宏观层面的制度陈述,很少列举微观案例详加说明,同时也忽略制度所涉及的个人或家庭的心理感受及行为反应。因此,读者很难从中体会制度的细微之处。此番通过驻点写作项目,就社保问题分别请教来自不同国家的笔会成员,在轻松的访谈中既了解到他们从个人角度感知的制度安排,又无形中丰富了我对文献的理解。鉴于他们重点陈述的是医疗和养老项目,我的访谈也就顺势而为,将此作为交流主题。以下拟根据访谈对象的国别和提供的信息量,分类整理谈话记录并对典型案例加以分析。鉴于笔会设有个人隐私及谈话保护条款,除特殊情况外,本文将隐去受访者姓名,仅采用单个字母或双拼字母表示。

一、美国案例:企业的401K基金 匹配项目和雇员持股计划

美国的受访者皆来自纽约,有的是学者,有的是媒体人,有的是企业家,属于中产及以上阶层。首先,他们都有医疗保险,认为奥巴马医疗改革不会影

* 朱玲,中国社会科学院经济研究所,邮政编码:100836,电子邮箱:zhuling@cass.org.cn。

响其保险安排。尤其是,这次医疗改革也不至于在美国建立一个欧洲那样的普惠制医疗保险。其原因一是在于,奥巴马医改的目标群体是四千多万没有医疗保险的人,大约相当于美国人口的15%。二是因为,在欧洲社会医疗保险制度及相应的服务供给模式下,就医往往需要预约排号等待,美国人没有那个耐心。已经购买保险的人虽然觉得美国医疗制度昂贵,却也宁可选择这种具有更多消费者主权的模式。

其次,几位受访者也都有社会保障(U.S. Social Security,养老、遗属和残障保险)和补充养老计划。养老金领取者M曾在NBC、CBS和ABC电视台做节目主持人,现在是佩里媒体中心(企业家佩里资助的广播电视档案馆,名叫The Paley Center for Media)的常务副理事长。她今年71岁,之所以仍在工作,一方面是出于职业热爱,打算一直工作到生命结束;另一方面是感到养老金不够用,她认为许多美国人到了退休年龄还继续工作,就是因为养老金水平太低了。按照法律规定,不能迟于70岁领取社会养老金,所以她从2013年开始领取,只是记不清具体数目,只好猜测说可能每月1000美元。我判断这笔钱只是她当前收入的一小部分,M便笑着承认了。她每日装束华贵而且两周之内不大重样,看起来日常消费标准也高于平均值。M和丈夫每七年举办一次结婚纪念庆典,邀请曾经参加婚礼的宾客聚会,2014年还特地把庆典选在了佛罗伦萨。这无疑属于奢侈性消费。

我好奇的是,这每月1000美元的社会养老金是否与贫困线大致相当。另一位受访者J答道,贫困线划定是要考虑家庭规模的,美国的典型家庭是夫妇带两名子女的四口之家。四口之家的贫困线为家庭年收入24000美元,单人之家为年收入11000多美元。家庭人口不同,贫困线也就相异。如此看来,M的社会养老金不低于贫困线。M补充道,她除了社会养老金,还参加了401K储蓄养老计划。雇主为了留住她,给她匹配的401K账户资金高于一般雇员。至于M的补充养老金到底是多少,我就不好追问了。她丈夫解释,法律规定401K账户的储蓄款在存入时免税,为了防止高收入者避税,把企业资金匹配的上限设定在工资的4%。J是一个名叫“敏锐”(Acumen)的全球性扶贫组织的常务主任,该组织的总部设在纽约。总部雇员有150多人,“敏锐”按照雇员工资2%的比率,每月将资金存入她们的401K账户。

中国社会经济学界对美国401K储蓄养老计划多有介绍,然而却很少提及单个雇员和雇主怎样看待这一制度安排,主导参加者与未参加者决策行为的心理依据和社会经济原因何在。M的丈夫S陪同她来贝拉焦中心,针对我的提问,专门抽时间写了几封邮件予以解答。S本是化学工程师,退休前掌管祖父传下来的化工制品公司。公司成立于1907年,至今仍以其家族的姓氏为名称。S今年75岁,两年前把董事长和首席执行官的职务转给了一个儿子,自己仍持有30%以上的股份,是公司第一大股东。S公司除了为雇员的社会保险匹配保险费,还提供两项补充养老安排,一是401K资金匹配项目,二是雇员持股计划。

S公司规定,凡在公司工作一年以上的雇员,均有资格获得这两项补充养老安排。就401K资金匹配项目而言,公司根据雇员的储蓄养老计划匹配等额资金,存入其401K账户,最高限额为每月1000美元。假定某雇员每月存入50美元,公司就匹配50美元,到年底该雇员和公司分别为其账户存入600美元。一位独立于S公司之外的基金经理对该公司的401K项目执行实时监测。S公司还购买银行理财服务,为雇员提供401K基金投资咨询。这家银行名叫Wells Fargo Bank(富国银行),是一家设有401K基金管理部的国际银行。银行每年派一位投资顾问到S公司总部与雇员谈话,讲解从“高风险—高收益”到“低风险—固定收益”等不同投资基金的特点,为单个雇员选择最佳投资方案提供信息。根据这些信息,每位雇员用自己的401K账户资金,购买一种基金或几种基金的投资组合。截至目前,S公司雇员的401K基金投资回报率大约为每年6%。

这样,一位参加401K养老储蓄计划的雇员将同时受益于S公司的匹配资金和投资收益。如果一位雇员在S公司工作40年并参加401K计划,到退休时401K账户大约可积累50万美元。大多数雇员退休时并未一次性取光账户中的积蓄,而只是取出足以保证自己生活舒适的数额,留下部分存款和投资基金继续生息或分红。退休者从401K账户提取资金时必须缴纳个人所得税,不过对退休者设定的所得税税率通常都很低。

雇员持股计划(Employee Stock Ownership Plan,简称ESOP)是S公司附加的养老制度安排。公司每逢业绩良好的年份,都会拿出部分股份奖励雇员。雇员所得的股数按其薪酬的特定百分比计

算,但这一比率也有上限,从而使得年薪3万美元的人与年薪10万美元的人得到的股数几乎一样。雇员持股计划占公司股份总数的25%左右。如果一名雇员退休或以任何原因离开公司,S公司将在4年内回购其所持的全部股份。雇员通常将其股份出售所得存入与另一公司约定的401K计划,或存入其他免税养老储蓄计划,此类股份出售所得也须以极低的税率纳税。

多数从S公司退休的雇员在离开时,都能从401K和持股计划中拿到50万美元以上的资金。这笔钱如果投资于保守的互惠基金(Mutual Fund,也译作共同基金),年回报率大约为5%到7%。在这种情况下,一名雇员退休后每年可以从中得到25000美元,同时从美国社会保障基金(U.S. Social Security Fund)领取25000美元,每年的养老收入大致保持在5万美元的水平。S自己每年去工厂会见一次雇员,向他们讲解参加401K和持股计划(ESOP)的好处。然而总有一些人拒绝参加,因为他们宁愿眼下购买新车新房新家具,也不想为退休后的生活储蓄。

S家族的企业是在他手上开始雇员持股计划的,这样做的目的是,即使雇员自己缺少长远打算,公司也能在一定程度上通过股份赠予及其增殖,对他们的退休生活有所照顾。S写道:“我十分幸运,公司始终拥有一批富有责任心的雇员骨干。他们总是热情洋溢、怀揣智慧和幽默来上班,提供着与顶级产品相关的生产、销售和财务管理服务。”他认为,作为大公司的领导,需要把雇员及其家庭的福利置于首位,因为他们是公司的主体。若无雇员的创造性和工作积极性,公司就不可能保持竞争力和获得成功机会。基于这种认识,除了养老计划,公司保证所有雇员及其家庭拥有健康保险,并且还资助雇员在职学习,以促使他们获得一个不断进取的人生。

以上案例表明,第一,在美国的社会保障体系中,国家制定的法律使得政府、企业和个人之间权利清晰责任分明。第二,政府不但负责社会保障管理(尤其是保证参保人获得不低于贫困线的养老收入),而且还对法律规定的附加保障项目(例如401K养老储蓄计划)实施监管和提供服务。第三,对于401K计划,法律为企业和雇员的参与程度留下了选择余地。雇员可以根据自己的偏好决定储蓄率,从而得以灵活平衡个人及家庭的消费和储蓄。企业亦可依据人才竞争战略和可用财力选择资金匹配比例,从而在成本管理方面保持应有的弹性。第四,企

业将养老福利作为人才竞争战略的一部分。为了帮助雇员获得可靠的投资回报率,企业还聘用专业理财顾问指导他们选择投资组合,而非简单地奖励一定份额的股权,或仅仅向401K账户注入匹配资金了事。

二、澳大利亚案例:前总理陆克文的工资与社保

澳大利亚前总理Kevin Rudd的中文名字叫陆克文。我借品茶和用餐之机,详细询问澳大利亚社保制度及高官的工资与福利待遇,他十分爽快地以自己为例逐一作答。

第一,澳大利亚社会保障体系已建立一百多年,社会医疗保险是普惠制的,有收入的人都要缴纳医疗保险税。他无论是否当总理,收入的1.5%都要用于缴纳这项保险税。在这一制度下提供的是高水平的医疗服务,但自己不能挑拣,有时候还得排队。他在总理任上有一次生病,就到医院排队。但是,如果对某些医院和某些大夫特别感兴趣,为了能够到自己指定的医院和大夫那里就医,就必须购买私人保险。陆克文每月用收入的5%购买私人医疗保险,这跟他是否当总理也无关。

第二,澳大利亚法定退休年龄有多高?陆克文说,他当总理前的法定退休年龄为65岁,在其执政期间给提高到67岁;后来提出,逐渐提高到2030年的70岁。在人口老龄化的情况下,澳大利亚建立了高龄老人照料制度。老人的生活自理能力一般自80岁起逐渐丧失,经卫生机构测定自理能力等级后,可以住进老年医院,享受相应等级的照料。如果住院者的收入在贫困线以下,国家付钱;如果是富人,自己付钱;如果个人收入在贫困线之上、富裕线以下,须承担15%—25%的费用,其余的费用由国家支付。老年医院既有公办的,也有民营的,国家根据其提供的照料服务付费,即购买服务。

第三,澳大利亚有公共养老金计划,个人达到法定退休年龄即可领取。公共养老金无须缴费,领取额是当年全国人均收入的25%,足够用于满足退休者的房租和食品等基本生活需求。这一制度的价值基础,是保证所有社会成员不至于因为贫困而生活无着。相应地,个人收入高于贫困线的人,领取的公共养老金数额将根据从低到高的收入层级递减。

第四,多年前,澳大利亚建立了超级年金计划(Superannuation),用法律强制每个就业者将一部分收入存入政府指定的几个投资公司,由这些公司在全世界资本市场投资。到目前,平均每年投资回

报率为8%—9%。即使经历亚洲金融危机和2008年的全球金融危机,投资收益也不低。最初强制储蓄率是个人收入的3%,后来提高到6%和9%。他当总理的时候,把强制储蓄率提高到12%。这种储蓄不纳税,到取出来养老时再缴纳收入税。这项政策的目的是,五六十年后澳大利亚人用自己的储蓄满足养老需求,从而不再需要政府支付公共养老金。原因是,澳大利亚的人口老龄化已相当严重。目前,还有一部分老年人没有赶上参加这种储蓄计划,他的母亲即如此。他母亲在职时是护士,去世前的养老收入只相当于她在职工资的一半。陆克文自己跟所有人一样,按照规定参加强制储蓄计划,没有任何优惠待遇。

第五,陆克文当总理的年薪为30万澳元,这相当于中高级公务员的工资。聊天时在座的一位澳大利亚国立大学历史学教授插话:“这份工资跟公司的中层管理人员差不多”。陆克文说,那时他手下有个总理部,其部长为高级公务员,年薪达70万澳元。澳大利亚人有个理念,就是付给公务员足够的工资,避免他们因承担的责任和付出的努力得不到充分回报而另寻财路甚至走向腐败。

第六,总理年薪在澳大利亚属于中等收入。陆克文无论做外交部长还是当总理,都属于政界。他1998年进入政界,此前个人年薪为40多万澳元。从总理任上退下来时,政府按照法律规定给了他一个办公室,配备5名助手。我追问了一句:“谁来支付助手工资和办公费用呢?”那位历史学教授举手说:“我们纳税人!”陆克文补充道:“澳大利亚人民认为我这个家伙还不错,允许财政支付这笔钱。”他成立了一个国际投资咨询公司,咨询活动大约占其25%的时间。此外,他还用30%以上的时间做学术研究,目前主要研究经济全球化中的国际关系及亚洲国家的外交政策。

从陆克文介绍的情况来看,澳大利亚的社保体系,一是包含有利于低收入群体的制度安排,公共养老金和老年照料医院收费制度就是明显的例证。二是在应对人口老龄化的过程中逐渐调整乃至改革制度安排,以保证社保体系的可持续性,例如扩展个人储蓄养老计划、延长退休期限和提高强制储蓄率便是如此。三是以普惠制的医疗和养老安排覆盖高层政务人员和公务员群体,并为所有社会成员留下自

掏腰包选择附加保险和服务的余地,具有显著的制度公平性。

三、其他国家的社保案例

我在询问来自其他国家的笔会成员时注意到,越年轻的人对社保制度的了解程度越低,有些受访者对缴费和待遇都不甚了了。这或许是因为他们距离退休之日尚且遥远,加之社保制度设计复杂,也就不大情愿花费时间去深入了解。然而这一现象或多或少也表明,这些国家的社保信息传播还未充分到位。

(一)遭受抱怨的意大利社保税及公共服务

驻点写作者当中的A是位歌剧编剧人,生长在巴西,18岁时与一位意大利人在网上聊天相识,就毅然决然闯荡米兰,现有巴西和意大利双重国籍。A告诉我,她自从来到意大利,就成了自由职业者。平日写剧本挣不到钱,只能靠翻译收入生活。目前,她一边工作一边在米兰大学读学位。作为自由职业者,A以年为单位缴纳所得税、社保税/费,可她不清楚分类税率或费率,也不知晓未来的养老待遇,只是估计纳税额大约占其收入的45%。她认为意大利税负太重,编剧职业前途渺茫,打算以后去纽约另寻发展机会。

从久居贝拉焦的P女士那里,我又了解到一些关于意大利社保制度的信息。P是西班牙人,儿时随父母去了墨西哥,至今持有西班牙和墨西哥双重国籍。她在墨西哥大学取得哲学硕士学位后,找到一份国际组织的工作。十年前该组织的墨西哥办事处关闭,P被调到意大利办事处工作,两年后将转往美国总部。在跨国流动的情况下,她的医疗保险并无问题,可是却因分段参加不同国家的社会养老计划,将来也许只能从三个国家分别领取一次性退休金,而非按月支取的年金:(1)在墨西哥工作并缴纳养老保险费25年,但达不到最低缴费年限,到65岁时只能得到很少的养老金。(2)在意大利已工作10年并参保,然而即使再缴纳2年养老保险金,也达不到缴费40年的最低限,因此也得不到年金,只可能一次性领取退休金。(3)到纽约工作后,她将参加美国的社会保险和补充养老计划,自知在纽约能够得到的退休收入也必将低于当地同类工资水平的长期缴费者。

P 在意大利缴纳所得税及社保税/费的款项大约占其工资额的 50%。她认为,意大利的税负已沉重到企业家不愿开厂的地步,结果造成失业增加、税源减少,以至于政府不得不继续增税。如今意大利陷入这样的恶性循环难以自拔,经济仍在衰退。更糟糕的是,税收虽然很高,政府效率却不佳,公共服务水平也一般。参保者的医疗服务由公立医院提供,就诊时只需交纳几个欧元的挂号费,诊疗和药品全免费,但预约就诊等待时间过长。她不无抱怨地说:“如果不想等一两个月,那就加付 80 欧元,大夫会很高兴地叫你明天就来!”

(二) 满意程度较高的加拿大医疗保险和养老保险

加拿大外交官 D 是公务员,原在驻越使馆工作。加拿大社会医疗保险是通过纳税筹集资金的,占其收入的比重不大,所以他也想不起具体数据。与社会医疗保险相联系的医疗服务是公立机构提供的。预约排号现象虽然存在,可是服务质量优良,他认为等待时间还可以接受。在驻越使馆工作期间,D 带了妻儿一起生活,使用国际医院的服务。儿子有一次裹着浴巾从台阶跌落,下颚磕出一条长长的裂口。他赶紧抱着儿子去了河内的国际医院,缝合治疗的费用在加拿大驻外公务人员医疗保险基金报销。D 参加的养老计划有两种,除了缴纳普惠制的社会养老保险金之外,还有公务员附加保险,二者加起来的保费大约占其工资的 18%。各省的缴费率不一样,他来自安大略省多伦多市,其他省的情况不大了解。

来自加拿大魁北克省蒙特利尔市的 C 先生和夫人都是作曲人,也都是年轻的移民。C 先生原籍法国,正在读博士后。C 夫人原籍阿根廷,在蒙特利尔当访问学者时留在了当地,并已取得加拿大国籍。她在贝拉焦的写作项目,是为巴西裔的意大利编剧人 A 的剧本作曲配器,两位女士的跨国歌剧合作由一位共同的朋友搭桥。C 夫人强调,作曲人跟编剧人一样,也是自由职业者。她在蒙特利尔每年年底缴纳一次所得税和社会保险税/费,如果其家庭收入低于税收起征线,还能得到退税乃至社会援助。她和丈夫在蒙特利尔相识相恋结婚生育,两人都认为加拿大社会环境安定、经济状况良好、福利制度完善,国家和社会对文化活动的支持力度强大,所以决

定在那里长久居留下来。

(三) 多渠道筹资的阿根廷养老安排

驻点写作者 CC 的母亲是意大利人,父亲是阿根廷人。他的专业是生物学,在一个国际海洋保护组织驻阿根廷的工作室就职,该组织的总部在美国纽约。所以,CC 有双重国籍和三种语言能力。他扼要介绍,阿根廷的社会医疗保险是普惠制的,通过纳税筹资。社会养老保险覆盖全民,筹资制度与智利模式相似,参保者向社会养老基金管理机构缴费。夫人 VZ 每个月大约缴纳的数额相当于 150 美元,CC 的缴纳额不到 500 美元。到 65 岁退休时,领取的养老金很少,肯定不够用。VZ 估计,她可能每月只能领到 200 美元。为了得到附加养老收入,前几年她就在丈夫工作的巴塔哥尼亚(Patagonian Sea)海边买了一块宅基地,现在地产已升值,她正在考虑如何利用房地产养老。CC 补充道,他缴纳的养老保险费大约相当于 VZ 的 3 倍,能够从阿根廷社会养老计划领取的养老金大概也是这个倍数。但他在美国还有一份养老金,是雇主和他共同参加的储蓄计划(可能是 401K)。两种养老金相加,钱才够用。

(四) 转型中的越南全民健保和养老保险制度

越南的 L 女士生长在农村,家里兄弟姊妹九个,她排行最末,学习成绩最好,顺利地上了大学。L 原本学的是理科,大学毕业得到澳大利亚奖学金,留学取得社会学硕士学位。回国后在顺化的一所大学当了四年教师,2008 年辞职成立了一家以应对气候变化为主题的非政府机构,名叫社会研究和发展中心。中心共有 15 人,她当主任,刚一成立即得到国外基金会的资助,现在依然如此。她参照大学及其他研究机构的工资标准为自己和下属定工资,原则是不高于也不低于同类人员的收入水平。同时,也按照法律规定为中心成员匹配养老保险金。国外援助机构会雇用第三方审计人员来审查中心的财务,同时根据项目设计书对她们的的工作实施监督。中心眼下的主要工作,一是到农村推广沼气和太阳能利用,二是帮助村民实行节水灌溉。虽然政府也推广同类项目,但总是不大顾及村民的实际需求。L 的中心则反其道而行之,从了解和回应村民需求做起,因此不难获得国际援助也总有事情做。

L 的丈夫 H 先生是大学教师,两人你一言我一语地讲述,越南建立了城乡统一的医疗保险,可以称

为全民医保。每人每年缴纳的保险费相当于 30 美元,看病报销比率大约为 80%。问题是,医院越来越腐败,病人为了得到优质服务不得不给医生塞红包(装了现金的红信封)。养老保险也是全国统一的,雇员缴纳工资的 7%,雇主匹配 21%。绝大多数农民交不起养老保险费,所以干脆放弃参保,只保留医疗保险一项。越南大约还有 50%的人留在农村,农地为国家所有,个人只有使用权。L 认为,在这样的制度下,农地为家庭经济和个人养老提供保障的功能,正在随着工业化进程弱化。

以上几个国家的案例显示,第一,这几个国家都实行了普惠制的社会医疗保险和养老保险,即使是经济发展水平较低的越南也不例外。然而在城乡收入差距较大的情况下推行同一的筹资制度,使得越南农民的养老保险形同虚设。第二,劳动力的国际流动几近常态,分段计算和领取个人养老保险待遇,不失为可行性较强的应对方案。第三,对于类似自由职业者这样的收入不稳定群体,设置相对灵活的筹资制度既是必要的,也是可行的。第四,无论是在发达国家还是发展中国家,法定退休年龄都随着人均预期寿命的增加而提高。养老保险最低缴费年限也随之延长,目的都是为了强化养老保险的财务可持续性。第五,与社会医疗保险相关联的医疗服务供给,总有不完美之处。医疗费用共付率、服务质量高低和就医便利与否,是影响参保者认可整个医疗保险制度的关键因素。

四、案例讨论与小结

本文涉及的受访者多属于他们国家的中等及以上阶层,其叙述角度和提供的信息或多或少地也会带有阶层局限性。尽管如此,从受访者的案例陈述中还是可以窥见,不同国家的社保制度设计虽然各具特色,但依然具有相似的价值基础 and 制度设计原则。

第一,奠定超越城乡界限的普惠制(Universal)社会医疗保险和养老保险。这样做,既有利于保持制度公平性,又有利于建立和维护统一的劳动力市场并促进劳动力流动。

第二,多数国家的社会医疗保险和养老保险都包含着保基本广覆盖的底线原则。首先,社会保险税的税率或保险金的费率设置较低,以保证大多数

个人和企业有能力支付,从而有助于保持宽广的保险覆盖面,并在规模足够巨大的人口中分散风险。例如美国社会保障署(U.S. Social Security Administration)向参保者发放的收支报告单显示,2009 年的社会保险税率为 15.30%,雇员和雇主分别承担 7.65%;2011—2013 年的社会保险税率降到 13.30%,其中雇员承担的部分下降了两个百分点(5.65%),雇主承担的部分不变(7.65%);从 2014 年开始,税率重返 2009 年水平。这种正常年份的税率水平和金融危机期间的税收应对策略,使得美国就业者的社会保险覆盖率一直保持在高位,以至于社会保险号码几近于个人身份的识别标志。与此相对照,越南高达 28%的养老保险费率,把大多数农民排除在普惠制的社会养老保险之外。其次,社会医疗保险和养老保险仅对必需的医疗和养老需求提供保障。就养老需求而言,“必需”的界限在澳大利亚设为全国平均收入的 25%,在美国则略高于贫困线。例如 2013 年的美国贫困线为单人户年收入 11420 美元,双人户 15500 美元,社会保障署平均支付的养老金为每人每月 1230 美元(14760 美元/年)。在待遇方面实行底线原则,既体现社会保障制度预防贫困的基本功能,也有利于维护国家作为社保最后出资者的财政安全,还为企业、个人及其他社会组织在附加保障层面发挥主动性和创造性留下余地。

第三,无论采取何种制度设计,援助和包容低收入群体(包括贫困人口)的环节都不可或缺。例如,澳大利亚的非缴费型公共养老金制度和南美国家的最低养老金保障制度,具有将低收入群体纳入社会保险体系的功能。美国的低收入家庭补贴、政府全资的低收入家庭儿童健康保险(State Children's Health Insurance Program)和低收入国民医疗救助(Medicaid)等诸多社会援助计划,既与社会保险相区别,又以功能互补的方式构成预防和减少贫困的社会安全网。

案例涉及的国家在历史文化传统、社会规范和管理能力、政治经济状况和个人行为偏好等方面的差异,为各自的社保制度赋予了区别于彼此的鲜明特色。其一,在底线保障水平以上的附加制度安排中,不同国家的政府、企业和个人之间,作用组合明显相异。与其他几个国家例如澳大利亚的强制储蓄

及投资计划相比,美国的401K计划和雇员持股项目为企业和个人留下了更加广阔的决策空间。在401K计划中,个人和企业可依据各自的经济状况决定储蓄率。个人从自己或家庭生活需求的角度,灵活平滑其当前和未来消费。企业从成本管理和市场竞争的角度,平衡工资与福利支出的构成。在此基础上,部分企业还采用股权分享措施为雇员提供养老福利,以吸引人才和激励骨干队伍。进一步讲,企业将附加的教育、健康和养老筹资作为机构福利纳入人才竞争战略,无疑有助于美国经济保持活力和创造性。政府对附加保障计划也未放任自流。一方面采用税收优惠政策予以激励,同时设定优惠界限预防高收入者避税;另一方面,借助法规引入第三方监管队伍,对401K基金运行状况实行独立的专业性监测,以保证基金安全。此外,社会保障署还为参保者提供理财教育,并激励企业聘用专业顾问为雇员提供投资咨询服务。

其二,对于公务员和自由职业者,案例涉及的国家多半根据他们的收入来源特点,采取针对性筹资措施,将其纳入普惠制的社会养老保险。此外,各国基于特有的社保体系框架和政治意愿,为他们设计相应的附加保障制度。例如,澳大利亚公务员与其他行业的雇员一样参加超级年金计划,他们的加拿大同行则参加公务员附加养老保险。值得一提的是,两国的公务员岗位设置及规模都处于制度化的公众监督之下。其作用一方面在于控制行政开支,防止政府臃肿;另一方面,促使公务员队伍提供高质量、高效率的公共服务。据受访者提供的信息,对于自雇者、自由职业者及其他非正规就业者,附加保障制度的覆盖面较低。这一群体主要还是依靠自己的储蓄及其他资产,作为附加保障措施。

其三,除社会保险和制度化附加保障以外,个人和家庭或多或少还有一些用于应对风险和意外的资产组合。受访者面临的资本市场和房地产市场的发展程度不一,他们的资产组合也就结构不同。阿根廷受访者的资产结构中,不动产的份额高于金融资产;美国和澳大利亚受访者的资产构成则更为平衡而且更加多样化,既有房产和基金,又有公司股份或自我雇用型企业。当然,若考虑受访者的代表性,他

们的资产结构只能大致反映本国中产阶级的状况。

其四,与社保筹资相关联的医疗和养老服务供给方式及质量多种多样,这与各国的政治经济制度、社会管理能力和文化传统密切相关。例如,澳大利亚不但设置老年照料医院,而且还对不同收入阶层做出差异性收费规定,这就需要以精准严密、运行良好的收入调查系统为基础。对于优质医疗服务,美国人主要选择成本较高但无须等待的私立供给机构,加拿大和澳大利亚选择成本较低但需排队等待的公立供给机构。意大利和越南患者则不得不额外付费,才有可能从医疗机构获得相对优质或无须等待的服务。这表明,此类医疗制度有待改革。

以往30多年里,案例涉及的国家都在调整乃至改革其社会保障制度。这样做的直接原因,或是人口老龄化导致社保基金的财务不可持续,或是超出基本保障水平的社会福利致使国家财政不堪重负,或是经济全球化进程中的成本竞争加剧,等等。调整和改革的取向,表现为削减超出基本需求的社会福利,缩小政府作用,扩大社会参与和责任分担,密切个人义务和受益水平之间的联系,强化福利受益者资格的审查和监督。不难看出,各国不但引入了制度化的储蓄养老项目,而且还不约而同地延长了最低缴费年限和法定退休年龄。例如,意大利的最低缴费年限长达40年,阿根廷的法定退休年龄提高到65岁,1960年出生的美国人的退休年龄将提高到67岁,2030年澳大利亚的退休年龄将会提高到70岁。所有这些调整和改革,都会或多或少地触动不同群体和阶层的利益,因此也就可能引起程度不等的抵制。如果改革仅仅是为了调和不同群体的矛盾或平衡不同阶层之间的利益,那就会“按下葫芦浮起瓢”,不但会激化不同利益相关群体之间的福利竞赛,而且还将加剧社会不满甚至造成社会冲突。因此,基于绝大多数社会成员认同的社会共济(Social Solidarity)的价值观,以维护社保体系的公平性和可持续性为原则,多方协商、公开讨论、信息透明,才可能求同存异,成功推进调整和改革。这一点,对中国社会保障制度的改革与转型也不无启示。

(责任编辑:陈建青)