

美国社会福利制度及其对中国的启示

陈成文, 肖卫宏

(湖南师范大学公共管理学院社会学系, 湖南长沙, 410081)

摘要:保障水平相对较低、社会救助体系健全和慈善事业发达是美国的社会福利制度的基本特征。20世纪80年代以后,美国社会福利制度的改革趋势主要表现在以下三个方面:为公共投资项目寻求非政府替代,提高社会福利服务的私有化和私营化程度,弱化联邦政府在社会福利体系中的主导作用,把社会福利制度的政策责任委托给州和地方政府以及大幅减少直接资助贫困家庭的资金补助比例,大力增加鼓励和帮助人们参加工作、自谋生路的资金比例。美国社会福利制度对中国的启示是:实现社会福利责任主体多元化,建立“低水平、广覆盖”的社会福利体系和建立“公平与效益”相结合的社会福利制度。

关键词:美国社会福利制度;基本特征;改革;启示

中图分类号:D57

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2006)05-0544-05

美国的社会福利制度与其他福利国家相比,在福利水平和福利项目等方面有着明显的差距。形成这种差距的原因是多元的,包括政治、经济、文化、社会背景等方面。美国的社会福利制度的一个显著特征是保障水平相对较低,但同时由于其健全的社会救助体系和发达的慈善事业弥补了这种不足。因此虽然其社会福利水平不如西欧和北欧等国家,但整个社会仍然比较和谐。随着人口老龄化和经济全球化浪潮的到来,美国的社会福利制度也经受了严峻的考验,福利国家危机同样也成了美国的一块心病。如何走出福利国家危机,促进经济的复苏与发展是所有福利国家目前面临的一个重大课题。我国目前正处于建设和谐社会的关键时期,借鉴美国社会福利制度的相关经验,对我国福利制度的建设和改革具有十分重要的意义。

一、美国社会福利制度的基本特征

美国社会福利制度有如下显著特征:

(一) 保障水平相对较低

市场化的内在倾向使美国的社会福利项目呈现出覆盖面广的特点。它几乎涉及与美国人的工作和生活有关的各个方面,基本上可分为“社会保险”和“公共救济”两大类。其主要内容包括老年人、遗属

和残疾保险、失业保险、健康医疗保险、退伍军人福利保险等社会保险项目和“抚养子女的贫困家庭补助”计划、医疗援助计划、食品援助计划、房租补贴计划、一般救助计划等公共救济项目。此外,对穷人、伤残人和盲人等贫困家庭的子女还予以教育补贴等。虽然美国的社会福利是广覆盖的,但它的福利水平却并不高,而且主要是一些救助或救济项目。与其他福利国家相比,美国是一个落后的福利国家。虽然在20世纪60~70年代,美国社会福利开支在国民生产总值中的比例有所增加,但仍低于其他工业国家的水平。1997年,美国用于社会公共支出的费用占当年国内生产总值的15.8%,其中包括用于退休和遗属年金、医疗照顾、家庭津贴和住房补贴等。而同年丹麦、瑞典和芬兰用于社会公共支出的费用都占其国内生产总值的33%以上,其它几个欧洲国家的支出比例为25%到30%之间。该年OECD国家的平均社会公共支出为25.6%,超过30%的国家有丹麦(35.9%)、瑞典(35.7%)、芬兰(33.3%)、比利时(30.4%)和挪威(30.2%);低于20%的国家有爱尔兰(19.6%)、澳大利亚(18.7%)、美国(15.8%)和日本(15.1%)^[1](参见图1)。美国作为世界上的头号经济大国,但在所有的OECD国家中其社会公共支出仅略高于日本,因此,其福利保障水平相对而言是较低的。

收稿日期:2006-06-25

作者简介:陈成文(1966-),男,湖南隆回人,湖南师范大学公共管理学院社会学系教授,主要研究方向:社会政策与社会发展。

图1 美国社会福利保障的相对水平(1997)

* 根据 Wille m Ade ma ,Net Solial Expenditure
2nd Edition ,Labour Market and social Policy-
Occasional Papers No. 52(Paris :OECD,2001)制图。

(二) 社会救助体系健全

为了发挥有限的社会支出的效率,美国采取了与欧洲不同的社会政策,美国的社会福利项目更加强调“针对性”。为确保社会福利确实流向最需要的人群,美国的社会福利项目采取了比较严格的条件限制的资格审查制度,同时尽可能采用非现金开支形式,避免社会福利资源的浪费。

美国社会救助项目通常可以分为四种类型,包括一般社会救助项目、分类社会救助项目、住房社会救助项目和其他“相关”社会救助项目。一般救助项目主要有食品券计划和一般救助;分类救助项目主要有贫困家庭临时救助(Temporary Assistance for Needy Families,简称TANF)、补充保障收入(SSI)、退役补助和所得税抵免(EITC);住房救助类有联邦住房救助、低收入家庭能源救助;其他相关救助主要有医疗救助、学校午餐和早餐项目、特别补充食品项目、工作培训伙伴法案等。美国的社会救助制度不仅在结构上较其它福利国家要完善,而且在内容上也较其它福利国家要丰富。在社会福利制度方面,美国没有面向全体公民的社会补助,其“社会福利”实际上相当于西欧的“社会救济”。

TANF的前身是一对抚养儿童家庭的补助(Aid to Families with Dependent Children,AFDC),建立于1935年。这一计划是对抚养有未成年儿童但其收入、财产却低于一定标准的家庭,以及儿童失去父母或其父母缺乏劳动能力或失业的家庭每月给予的现金补助。这项计划是由州政府负责实施的。州政府按照联邦法规中有关各州事权范围的条款,制定

接受补助所应具备的条件和提供补助的福利水平。这项计划的资金来自两个方面,一是州财政的收入,二是联邦政府对州政府的非固定配套拨款。在确定补助对象以及补助标准时,州政府首先根据本州不同的家庭规模制定出反映家庭必需财力的需求标准。收入保障补助设立于1974年,由联邦政府的社会保障管理局负责管理。SSI每月为收入低、财产少的65岁以上的老年人、盲人或残疾人提供补助。获取SSI补助的条件、补助的水平等都由联邦政府制定,并在全国范围内保持统一。医疗补助建立于1965年,由联邦对州的非固定拨款解决福利计划的部分支出,州再对收入低、财产少的个人和家庭提供医疗补助。各州有权决定医疗服务的类型、范围、治疗期限以及就每一种医疗项目给提供者支付的价格,因而各州之间在医疗补助资格、补助范围以及补助水平等方面出现了重大差异。食品券补助是以配发能够在零售商店购买食物的凭证的方式对低收入的个人和家庭进行补助。因此,与医疗健康补助相同,这项计划也是以实物形式(一定数量的特殊商品:食品)而不是以现金方式提供补助。但是,这项计划的运作、管理、资金安排等是由国家级政府统一负责,计划补助对象的条件、补助的数额和标准也是全国统一的,这些方面与SSI有些相似。除此之外,还有其他多种由联邦政府或州政府实施的计划,如公共住房、补贴性住房、医疗保健服务以及能源补助等。许多人可从一个或多个福利计划中得益。例如,AFDC和SSI的接受者,自然而然地符合接受医疗补助的条件,同时也可能接受食品券补助。从支出看,医疗补助无论在支出规模上还是受助人数上在目前都居第一,1996年支出1620亿美元,AFDC、食品券和SSI分别支出204美元、273美元和283美元^[2]。

(三) 慈善事业发达

在收入分配领域,美国人确实讲效益和效率,税收虽然不高,但美国人还有第三次分配,许多亿万富翁都是慈善公益事业的典范。早在殖民时代的1657年,美国就成立了第一个全国性的慈善组织——苏格兰人慈善协会(the Scots Charitable Society)。18世纪又成立了不同的慈善组织,如费城公共犯人缓解贫协会(the Philadelphia society for Alleviating the Miseries of Public Prisoner,1787年成立)、马塞诸塞火灾慈善协会(the Massachusetts Charitable Fire Society,1794年成立)、纽约缓解寡妇及小孩贫困协会(New York Society for the Relief of Poor Wid-

ows with Small Children,1798 年成立)等。19 世纪上半叶,美国进入工作化时代,大量移民进入美国,同时,大量美国本土的农业人口也流入城市,一些地方市镇的济贫院不堪重负被迫关闭。在此期间,私人慈善活动迅速发展,在民间社会出现了一些贫困救济社团,很好地填补了政府的缺位。目前,美国慈善公益团体掌控的资源高达美国 GDP 的 8 - 9 %,即使纯粹的个人捐献也相当于 GDP 的 2 %^[3]。目前根据联邦税法 501(c)(3) 条注册为慈善组织的非营利机构有将近一百万个^[4]。2000 年慈善机构接受的捐赠为 2035 亿美元,其中 3/4 的款项由普通个人捐助,其余依次为基金会(12.0 %)、遗赠(7.8 %)、企业(5.2 %)(参见表 1)。

表 1 2000 年美国慈善捐款资金来源一览表

	总数(亿美元)	百分比
基金会	245	12.0 %
企业	109	5.2 %
个人	1 521	75.0 %
遗赠	160	7.8 %
合计	2 035	100.0 %

资料来源: American Association of Fund - Raising Council, Giving USA, 2000.

由于美国的慈善事业很发达,通过国民自觉自愿地捐赠弥补了财富分配格局的不足,体现了一种在自愿基础上的社会公平观,因此虽然其社会福利水平不如西欧和北欧等国家,但整个社会仍然比较和谐。是什么原因促成了美国慈善事业如此发达,或者说,美国慈善事业发展的社会基础是什么呢?可以从以下两个方面进行解释:

(1) 宗教团体的推动。宗教在其形成伊始之际就是以慈善的面孔(如济贫)来感染和教化信徒的,而在社会保障的历史中宗教组织也的确为人们提供了最原始和最低级的社会保障。随着社会经济的发展,宗教团体在社会福利中的作用也日趋重要。教会主办了精心策划的社会福利项目,范围包括以非正式的支持和辅导到数百万美元的医疗、教育和社会服务项目。每种宗教都有各自明确的社会福利目标,既有专业机构如天主教慈善机构,也有牧师的辅导。近年来,由于“家庭协会”和“家庭生活教育”活动的开展,教会服务范围大为扩大。独立部门(Independent Sector)^①的数据显示,在 1990 年代早期,宗教团体为贫困者提供了 40 亿美元的援助。由于宗教团体基本上依赖于社会捐助,尤其是私人捐助,因而宗教团体所提供的社会福利项目和质量日益

增加和完善也从另一个方面证实了慈善事业的日益发展。

(2) 免税政策的诱惑。在众多的福利国家中,美国的与众不同之处在于志愿性和营利性的福利部门齐头并进发展,反映出其个人主义导向^[5]。实际上社会福利服务的自愿筹款没有像我们想象中的那么私人化和慈善化。这是因为捐献给那些从事于健康、教育、福利、宗教、科学或文化等活动的非营利组织的资金状况不仅反映了个人的慷慨大方,而且也反映了公共政策的优先考虑。其中最显著的是私人捐款是免税的,而且从 1915 年至今都是如此,那时国会试图通过减免税收来促进慈善捐款。由此看来,个人的慷慨大方部分反映了个人的利他主义,部分则反映了税收减免。例如,一项关于税收减免和志愿捐款之间关系的研究推估,如果去除免税,96 % 的巨额捐款者将大幅度削减其捐款数额。因为税收减免就像舒缓捐款压力的药膏一样,为私人支持其看中的非营利服务提供了不可或缺的激励因素。

二、美国社会福利制度的改革

进入 20 世纪 70 年代和 80 年代以后,美国的社会福利开支不断增长,不断消耗着美国的国民财富,已经构成美国社会经济的一个沉重包袱。黄安年认为,到了 90 年代,美国社会福利保障制度面临三大危机,即社会福利保障赤字和财源危机、老年危机和家庭危机,这三大危机又涉及人们对社会福利保障制度的信任危机^[6]。1992 年,美国联邦政府和地方政府共花费了 3,060 亿美元用于帮助和救济美国低工资收入者。这笔开支占当年整个国民生产总值的 5 %,而在 1965 年,美国用于社会福利救济的支出仅占当时国民生产总值的 1.5 %。2003 年美国联邦储备委员会主席格林斯潘指出,社会保险和医疗保险支出是影响美国长期预算赤字的结构因素。美国社会保险和医疗福利支出(老年人的联邦退休金和医疗保险计划)目前占美国 GDP 的 7 %,预计到 2030 年将提高到 12 %,这些开支将在今后 10 年使联邦政府赤字达到 1.5 万亿美元。

1981 年共和党人里根上台后,开始对美国福利制度进行改革。他主张大砍联邦社会福利计划,削减社会福利支出,把联邦政府在社会保障方面承担的责任转交给州和地方政府,促进私人和社会福利事业的发展。二十世纪八十年代以后,美国社会福利制度的改革趋势主要表现在以下几个方面:

1、为公共投资项目寻求非政府替代,提高社会福利服务的私有化和私营化程度

在保守主义者看来,私有慈善机构、志愿者和社区可以成为由政府出资运行的社会福利项目的替代。在美国,非政府性社会福利机构和非营利性社会福利机构是美国社会福利体系中的重要组成部分,它们与政府举办的社会福利机构相互交织,相互补充。非营利性机构的运行依赖于政府的财政预算和捐赠,其中主要是政府的财政预算(占一半以上)。作为政府出资的社会福利项目的重要补充,非政府性和非营利性社会福利项目(如私有慈善机构、志愿者等)发挥了重要的作用。据统计,从1980年到1992年,私人社会福利开支从2553.20亿美元提高到8248.71亿美元,占国内生产总值从9.4%提高到13.7%,占当年全部社会福利开支从51.8%提高到65.2%^[7]。

此外,社会福利服务的私有化和私营化也是美国社会福利政策改革的一个趋势,许多美国人主张把社会服务的管理权交给营利性的公司,让它们负责具体的日常事务,而政府只负责制定总体规划和提供必要的资金援助。许多营利性的公司为社会福利项目的管理提供了样板,有的甚至通过使用私有企业的管理技术而削减了社会福利的支出。目前美国社会福利服务的私有化和私营化取得了很大的进展。如在康涅狄格州,有70多种公众服务被私有化。在伊利诺伊州,到1997年,80%的城镇已将其固体废物的处理工作私有化,86%的城镇已将其天然气公司公用事业私有化,53%的城镇已将其日间托儿所服务承包给私人^[8]。

2、弱化联邦政府在社会福利体系中的主导作用,把社会福利制度的政策责任委托给州和地方政府

长期以来,联邦政府在社会福利体系中起着主导作用。州和地方政府只是联邦政府福利体系的一种重要补充。随着社会福利的日益膨胀,社会福利支出和管理机构日益增加,联邦政府的压力越来越大,民众要求改革的呼声也越来越高。改革的重点是弱化联邦政府的主导作用,使其职能逐渐从直接责任者向决策者和监督者转变,把社会福利制度的政策责任委托给州和地方政府,使它们在许多社会福利项目上和政府共同承担责任。联邦政府采用一揽子拨款体制,把福利使用权力授予州和地方政府,由他们共同来承担社会福利开支。联邦拨款通过社会福利项目来执行,州和地方政府对每个项目要拿出配套经费,否则这个项目就不能上。同时允许各地区执行不同的标准。如老年人的医疗费用,

由联邦预算拨款;穷人的医疗费用,由联邦和州政府各出一半;单身家庭的救济支出,联邦政府占50%,州和地方政府各占25%,进入二十世纪九十年代以来,在一些联邦政府曾经起着主导作用的传统福利项目中(如有AFDC和Medicaid等),联邦政府已经不断地把权力下放给州和地方政府并允许它们根据自己的实际情况自行决定相应的社会福利项目。

值得一提的是,弱化联邦政府的主导作用,强化州和地方政府的地位和责任并不是美国社会福利政策的简单回归^②,而是从美国和其它福利国家的福利实践中总结出来的一条重要的经验,是对以往福利政策的继承和超越。

3、大幅减少直接资助贫困家庭的资金补助比例,大力增加鼓励和帮助人们参加工作、自谋生路的资金比例

这是美国福利政策改革的重大特之一,改革以前,对贫困人口的主要援助方式是每月发放可兑换现金的支票或可作现金使用的其他票证,如食品券(Food Stamp)等。这些福利足以让许多家庭维持基本的生活,因而导致了大量自愿失业者的出现。改革以后,把单纯性救济改为工作性福利,由于工作福利逐渐超越了传统的救济福利,从而促使更多的努力人去找工作,使依赖福利生活的人数大大减少。1997年,美国政府用于救济福利的支出比例高达77%。而在2002年,此类开支所占比例已迅速降到44%。

三、美国社会福利制度对中国的启示

美国社会福利制度改革的实践表明,一个国家的社会福利水平应取决于其自身的发展水平和人口发展状况。当前我国正处在建设和谐社会的关键时刻,如何构建一个具有中国特色且符合社会发展需要的社会福利体系是建设和谐社会的一个重要方面。“他山之石,可以攻玉”。笔者认为,美国社会福利制度对我国建设和谐社会有如下几点启示:

1、实现社会福利责任主体多元化

长期以来,我国在计划经济体制下,实行的是国家和企业包揽包办的社会福利,即各种费用全部由财政和企业负担,职工个人基本上不交纳任何费用。这种非社会化、非系统化的运行方式带来了社会福利规模狭小,个人参与意识薄弱,发展不平衡等弊端。我国可以借鉴美国的作法,实行责任主体多元化的社会福利制度,由国家、企业、个人共同承担社

会福利责任,分散社会保险风险,逐步形成一个国家、地方政府、民间福利组织和个人参与的多方位多元化的社会福利体系网络。

2、建立“低水平、广覆盖”的社会福利体系

我国是一个发展中国家,经济与社会发展水平还不高,这是我国目前的一个基本国情。因此一切社会福利改革应围绕它来展开,任何忽视甚至跨越它的作法都是不可取的。我们现在面临的任务是进行社会福利的基本建设,向民众提供福利型的最基本的福利服务,并逐步扩大社会福利的覆盖面。在这方面我国也可以借鉴美国作法,实行“低水平、广覆盖”的社会福利制度。首先是“广覆盖”,美国社会福利制度几乎涉及与美国人的工作和生活有关的各个方面。其次是“低水平”,美国社会福利水平较其他福利国家而言是很低的(以1997年为例,美国用于社会公共支出的费用占当年国内生产总值的15.8%,而同年丹麦、瑞典、芬兰用于社会公共支出的费用占其国内生产总值的33%)。

3、建立“公平与效益”相结合的社会福利制度

我国是一个社会主义国家,在原有计划经济体制下,实行的是“公平优先,兼顾效益”的分配体制。这种体制严重地挫伤了人们的生产积极性,极大地阻碍了生产力的发展,同时也对当时的社会福利制度产生了消极的影响。改革开放以来,在市场经济的作用下,我国开始实行了“效益优先,兼顾公平”的分配体制,这一体制极大地推动了生产力的发展。目前,美国正在走社会福利私有化道路,体现了“公平与效益相结合”的发展方向。在我国的现阶段,社会福利制度的改革应继续坚持“效益优先,兼顾公

平”,然后在适当的时候在过渡到“效益与公平”相结合,最终促进整个社会经济的协调发展。

注释:

- ① 独立部门是一个全国性的领导论坛,致力于鼓励公益、志愿、非营利项目工作及公民行动,期使人民及社会能得到更高品质的服务。独立部门集合了基金会、非营利机构及对美国固有的捐赠、志愿服务、公民参与等传统提供赞助的企业体,其宗旨更反映了所有非营利组织的共同价值,即达成最佳的公共利益。
- ② 在1935年《社会保障法》颁布以前,人们要求加强联邦政府在社会福利体系中的作用,该法案颁布以后,美国以法律的形式确立了联邦政府在社会福利体系中的主导地位。1980年以后,伴随着社会福利的改革,开始强调弱化联邦政府的主导作用,强化州和地方政府的作用。

参考文献:

- [1] Wille m Ade ma . Net Social Expenditure (2nd) . Labour Market and social Policy- Occasional m , 2001 .
- [2] David Stoesz . A Poverty of Imagination[M] . Madison : The University of Wisconsin Press . 2000 .
- [3] 郑功成 . 构建和谐社会 — 郑功成教授演讲录[M] . 北京 : 人民出版社 , 2005 .
- [4] Neil Gilbert , Paul Terrell . 社会福利政策导论[M] . 上海 : 华东理工大学出版社 , 2003 .
- [5] 黄安年 . 当代美国的社会保障政策[M] . 北京 : 中国社会科学出版社 , 1998 .
- [6] 赵春明 , 郑海燕 . 美国社会福利保障制度改革及对我国的启示[J] . 亚太经济 , 2000(5) : 25 .
- [7] 王洪春 . 21 世纪的美国社会保障 : 趋势与借鉴[J] . 人口学刊 , 2002(1) : 40 .

American welfare system and its enlightenment to China

CHEN Chengwen , XIAO Weihong

(Hunan Normal University , Changsha 410081 , China)

Abstract: Lower security level , perfect social assistance system and developed philanthropy are the basic characteristics of American welfare system . The tendency of American welfare system reformation after 1980s includes : seeking nongovernmental substitutes for publicly funded programs , privatizing social service ; delegating policy responsibility to state and local government ; heavily reducing the proportion of the direct aids to self needed family , obviously raising the proportion of the funds which encourages and helping people to work and live on self-reliance . The enlightenment which American welfare system gives to China includes multiplication the social welfare body's responsibility , establishing lower level and wider coverage ' welfare system and setting up a welfare system which integrates the just and benefit .

Key words : American welfare system ; basic characteristic ; reformation ; enlightenment

[编辑 : 颜关明]