

一、美国社会保障的基本情况

（一）制度体系

美国的社会保障制度包括养老、医疗、失业、残疾、生育、遗属，以及社会救济在内的保障项目。

1.养老保险制度。美国的养老保险体系分为三个层次或叫三个支柱，即国家强制性保险、私营企业养老金计划、个人储蓄性保险。

（1）法定养老保险制度。美国法定的养老保险制度（国家强制性保险）是第一层次的保险，是1935年8月联邦政府通过老年人的社会福利法案建立的。这一制度目前已覆盖了大约95%的职工。

——领取养老保险金的条件：一是不论男女年龄需达到65岁才可以领取养老保险金。从2000年起，凡1938年或以后出生的人退休年龄每年延长两个月，逐年延长到67岁。达到62岁时可以申领养老金，但得到的金额会因提前而减少，一般为全额养老金的85%。二是企业和个人缴费记录要达到10年。

——基金的筹集：通过征收社会保障税筹集养老保险基金，税率是15.3%，由雇主和雇员各负担7.65%。征缴养老保险税的基数上有封顶，相当于当年最低工资的6倍、平均工资的2倍左右。

——养老金的计算方法和待遇水平：退休人员的养老金根据个人在职时的指数化平均工资来确定。具体办法是：从业人员从21岁至62岁（40年缴费中35年的缴费工资扣除工资最低的5年），按62岁那年的实际缴费工资进行指数化（消除物价上涨因素），然后计算上述年份的指数化工资的平均数（平均指数化工资），再按照国家规定的系数（根据工资收入档次分段确定）对平均指数化工资进行加权，计算出应计发的养老金。这一计发办法，对低收入者有明显地倾向性，指数化月平均工资低的则替代率高，指数化月平均工资高的则替代率低。高收入者替代率大约为34%，低收入者替代率大约为10%左右。

退休人员享受养老金的水平，根据从业者退休年龄不同而有所差别，不同年龄，享受不同水平的养老待遇。一般来说，大多数人需要工作10年，并按规定缴纳社会保障税，才有资格领取养老金，但在62岁以前不能领取国家养老金。如：1929年前出生的老人；则不要求工作（缴费）满10年，即可享受养老金。1938年以前出生，到达6岁时，可以全额领取国家养老金；62岁至65岁之间选择退休的，相应减发养老待遇。1938年以后出生的人员，领取养老金的年龄则每年递增两个月，直至67岁。到达65岁按规定应领取养老金的人员，如果暂时未领取养老金者，可延迟至70岁后领取。每延迟一年，可增加全额养老金的5%，届时每月可领取全额养老金的130%。

企业由于经营状况需要，让雇员55岁提前退休，其退休金由企业老板自行支付，社会保障机构不予负责。这类雇员退休金待遇往往只占正常享受养老金待遇的5-6成，而且还要缴税。

（2）企业养老金计划。美国的私营企业养老金计划已有近百年的历史，属于第二层次的保险，到目前为止已有55%的员工参加了这项计划，积累的资金已达5万多亿美元。这项计划发展到现在，国家尚未有法律来规范，基本上是企业行为。美国的私营养老金计划发展之所以有现在的规模，一是政府在政策上给予免税优惠，如规定在工资6%以内可以免税；二是企业间的人才竞争，为吸引人才企业必须给予一定的利益，举办企业私人养老金计划是最好的办法之一；三是工会的力量。

——私营企业养老金计划的管理：由企业自主选择确定，一是由企业自己管理；二是委托基金管理公司运作；三是有人寿保险公司直接经营管理。

——养老金发放办法：有三种方式：一是企业承诺制。如企业规定，员工在本公司工作一定年限后就具备了享受私人养老金计划的资格，到退休时按照本企业工作年限，每工作一年，每月发给本人退休前 15 年最高 5 年月平均工资的 1.5-2%，如果工作 30 年就可以领取 45-60%。二是基金积累制。即员工进入企业工作开始，企业就拿出一定比例的钱记入职工个人账户，企业选定 20 种左右的投资方式让员工选择，赢利亏损均由个人负责，职工调出或退休时，可以允许一次或数次将这笔积累金拿走。三是由企业员工购买人寿保险公司的养老保险。

——私营企业养老金计划再保险：为了加强政府对私营企业养老金计划的监管，1974 年通过了第一部政府对私营养老金计划进行监管的法律，其主要措施就是建立了私营企业养老金计划再保险公司，即对所有建立了私营企业养老金计划的公司，按人头每年收取一定的再保险费：1974-1977 年每人年收 1 美元；1978-1985 年每人年收 2.6 美元；1986-1987 年每人年收 8.5 美元；1988-1990 年每人年收 16 美元；自 1991 年至今每人年收 19 美元。到目前，该公司收取的再保险基金已达近百亿美元。再保险公司属于半官方机构，有 600 个管理人员，其中 200 人在公司总部工作，400 人分散到全国各地核查企业是否缴纳了再保险费。

——人寿保险公司管理私营企业养老金计划的方式：大体上分为三种方式：一是由人寿保险公司承保的方式，由各企业和个人选择保险公司设定的方案 and 标准进行投保，选择这种方式的基本上都是中小企业。二是由人寿保险公司对企业的养老金计划设计方案，测算和制定基金和管理运营规则，企业自己进行实施或委托人寿保险公司管理。三是企业选择一些实力强、信誉好的人寿保险公司作为合作伙伴，把企业养老金计划积累的资金作为股金投入到人寿保险公司，同时成为人寿保险公司的股东，参与投资运营的决策并获得红利。由于美国私人企业养老金计划的资金运作上有很多可选择性，人寿保险公司为适应企业的需要采用了灵活多样的管理操作方式，并且这项计划要求承担者具备较高的管理水平，在美国只有二十几家有较强经济实力、较多精算人才的保险公司具有管理资格。

(3) 个人储蓄养老保险。第三层次的养老保险就是个人可以购买养老保险、人寿保险、股票，以及各种方式的储蓄都可以纳入广义的养老保险方式中。

2. 医疗保险制度。在美国，国家没有一体化的医疗保险制度，但是目前美国已有 1.92 亿人享有医疗保险，占人口总数的 82%。医疗保险的主要方式有两种：一是雇主为他们的雇员及其被供养人提供的医疗保险，称为私营医疗保险计划；二是政府为老年人、残疾人和一些穷人提供的医疗保险和医疗救助计划。这两类计划在津贴水平、资金来源、费用支付办法等方面都有区别。

(1) 政府主办的医疗保险计划和医疗救助计划。

——医疗保险计划是根据《社会保障法》建立的。这个政府计划只对 65 岁及以上的老年人、低于 65 岁的残疾人和肾病患者提供，分为相互独立又相互关联的两部分：A 部分：强制性的住院保险；B 部分：自愿性的补充医疗保险。

A 计划：住院保险主要支付住院（规定天数以内）的治疗所需费用，出院后的康复服务费用及家庭护理费用，临终护理费用等。A 计划的资金来源通过政府征税取得，由国家健康和人。类服务部负责综合管理，分别由不同的部门负责运营医疗保险资金和参保人的有关记录。



B 计划：主要提供参保人员看门诊需支付给医生的相关费用。**B 计划**的资金来源于联邦补充医疗保险信用基金，这个基金通过参加者缴纳保险费用和联邦政府的一般性财政收入拨款来建立。**B 计划**由政府部门和中介机构共同管理。

——医疗救助计划是由美国联邦政府及州政府共同组织的，是向低收入家庭、最贫穷的人员提供医疗及与健康有关的服务计划。

（2）私营医疗保险计划。

美国企业的医疗保险在 80 年代以前的 20 年中，基本上实行的实报实销制度，具体由半官方机构蓝十字、蓝盾经办。但这 20 年中医疗费用增长了 200%，大多数私营公司的雇主认为这种半官方的机构自身虽不盈利、但由于无利益机制，在控制医药费上很不成功，自 1985 年开始，部分企业改为向人寿保险公司投保，采用定额付费方式，即企业交给保险公司一定的费用，保险公司对员工看病规定一个报销办法和报销水平，省下的费用可以成为保险公司的赢利。保险费主要由雇主为雇员缴纳，雇员能否参加医疗保险取决于雇主是否；为其缴纳医疗保险费，即雇主是否愿意参加医疗保险。雇主参加医疗保险时，也要考虑三个因素：一是劳动力市场的供求状况，即如果企业不参加医疗保险计划，是否能够招到足够符合条件的员工；二是生产费用及产品竞争力情况，众所周知，医疗保险费用是产品成本的一个组成部分，如果不参加医疗保险，则可降低产品成本，提高产品竞争力，据美国有关方面分析，由于美国的医疗费用远高于其他任一国家，已严重削弱了美国产品在国际市场上的竞争力；三是劳资谈判的结果，即工会力量的强弱程度。基于以上三点，规模较大，效益较好，工会力量强大的大、中型公司、企业一般都参加医疗保险，而很多小公司、小企业都不参加医疗保险。

3. 失业保险制度。1935 年，在建立社会保障制度的同一年，国会通过立法授权各州政府建立失业保险制度。失业保险项目由州政府进行管理，联邦政府只是制订一些措施鼓励各州政府建立失业保险制度并尽量在州际之间保持统一性，这项制度涵盖了 97% 的工资收入者；

失业者领取失业保险金的时间长度取决于本人工作的年限，计算公式各州也不相同。在多数州中，最长的期限为 26 周，但是，如果本州的失业率高于某个因素一定水平，这个期限也可延长。从 1987 年开始，失业、保险金收入也需交纳联邦个人所得税，但不须交纳社会保障工薪税，因其不属于工薪。

失业保险通过工薪税（属于社会保险工薪税）来筹集资金，在大多数州，并不是雇主和雇员共同分担，失业保险工薪税全部由雇主负责，当然有时雇主也可能转嫁负担。失业保险税的数额是雇主的失业保险税率与失业保险税。限额下的雇员年收入的乘积。联邦法律要求失业保险税的税基至少包括雇员年收入的前 7000 美元。目前，80% 的州的失业保险税基都高于联邦政府的规定，阿拉斯加州甚至高达 23200 美元。

失业保险一个重要特点是：其税率各个雇主并不相同，它取决于企业解雇雇员的经历，解雇率越高，税率也越高，这被称为“经历定率”法。问题是一般而言，解雇雇员给雇主带来的税收成本要低于雇员因被解雇而领取的失业救济金，这样一来，当企业因市场需求变化需要临时裁员时，企业愿意裁员以渡过暂时的困难。由于雇主增加的税收成本低于雇员因失业而得到的失业救济，所以，临时性裁员可能对雇主和雇员都有利，但给社会带来的后果是增加了失业率。

美国的社会保障由政府管理的社会保险机构，主要是美国社会保障署、劳工部、人类健康与社会服务部负责；半官方性质的保险机构，如蓝十字、蓝盾，以及商业保险公司等很多不同的部门来分别管理。



1.养老保险。国家强制性保险属于第一层次的保险，由美国社会保障署管理，是一种强制的社会保险制度。资金来源是雇主和雇员以税收的方式交给政府，保险基金由财政部管理，主要投资于债券。国家强制性保险覆盖了95%的人群。

私营企业养老金计划属于第二层次的保险，由各企业或人寿保险公司及资产管理公司管理；是通过雇主单位来实现的。私营企业养老金计划再保险公司（即监管机构）由劳工部管理。

个人储蓄性保险属于第三层次的保险，是由个人选择银行、人寿保险公司、投资公司等来管理。

2.失业保险。由联邦劳工部管理，各州由劳工局和就业局管理。

3.伤残保险。政府公务员的工伤保险由劳工部管理，企业人员的工伤保险由各州的劳工部门管理，伤残抚恤由社会保障署管理。

4.医疗保险。65岁以上老人的医疗保险由社会保障署管理；公务员因工伤残的医疗保险由劳工部管理；企业人员的医疗保险主要由蓝十字、蓝盾两个半官方性质的保险公司承担，属自愿性质。但由于这两个机构费用较高、控力不足，很多企业的医疗保险实际已转由人寿保险公司来承担。

5.人寿保险公司。在美国，各种保险公司目前已达到3000多家，其中人寿保险公司1600多家；从业人员超过200多万人。人寿保险公司按照社会的需求设计了包罗万象的保险品种+形成了不同特色的保险公司，涉及到人们生、老、病、死、伤、残、医疗、旅游等保险项目。保险业雄厚的资金实力和服务的完善性，使人们时刻感受到它的安全可靠和服务到位，因此也赢得了全社会的信任，在美国几乎所有的人都会根据个人的需要购买不同项目的保险，其认同程度和覆盖率、普及率是非常高的。

二、美国社会保障的特点及比较

在美国，社会保障与社会保险概念不完全一样。社会保障包括政府提供的法定的社会保险和私人保险公司提供的商业保险。

（一）政府提供的法定社会保险具有以下共同特征。

1.社会保险具有强制性。不同于私人是否参加保险出于完全自愿，社会保险项目政府依照法律强制执行。

2.享受社会保险福利金的资格和程度在一定程度上取决于个人过去的贡献，这一点与收入再分配项目完全不同，再分配项目考虑的是收入水平是否低于某个标准，需要进行生计检验。

3.只有能够清楚鉴别事件发生，如失业，患病或退休，才能获得有关福利。

4.无需进行“生计检验”，即与收入水平无关，社会保险项目不需要进行生计检验。例如在美国，医疗保险项目中的“住院医疗保险”部分就是不必征得本人的同意，由政府依法以医疗保险工薪税的形式筹集资金。有关个人需要享用医疗保险福利时，也不必进行生计检验，他本人是富是穷与享用医疗保险的程度完全无关。

（二）社会保障的特点。



1.各项法定社会保障项目的水平控制较低，这与美国的整体经济水平相差悬殊。但是，这种低标准的保障待遇覆盖面很广，体现了社会公平的原则。因此人们普遍感受到了社会保障安全网的作用，又使政府和企业的负担不会太重。

2.公民普遍保险意识较强，保险公司设计的保险品种包罗万象，无论贫富，都能找到适合自己的保险项目，商业保险公司在吸纳资金的同时，为广大保民提供良好的服务，反过来促进了商业保险公司的健康发展。

3.在国家规定的保险之外，有实力的大企业都为员工提供良好的养老和医疗保险待遇，既体现了企业的综合实力，又是稳定员工队伍、吸引和留住人才、增加企业凝聚力的有利措施。

（三）我国与美国养老保险、医疗保险、失业保险制度的比较。

我国的社会保障体系包括：社会保险、社会福利、优抚安置、社会救助和住房保障。其中社会保险是社会保障体系的核心部分，包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤和生育保险。分别由劳动和社会保障部、民政部和建设部管理。私人及企业补充保险由商业保险公司负责，如中国人寿保险公司、中国大平洋保险公司等。

1.养老保险。我国的养老保险与美国非常相似。目前我国实行的是基本养老保险、企业补充养老保险、个人储蓄性养老保险相结合的多层次的养老保险制度，这与美国养老保险三个支柱的格局基本相同；同时基本养老金的计算方法也很相似，对高收入者有限制机制；发展趋势相同，降低基本养老保险的替代率，基本养老保险的替代率美国约为 30-60%，我国要从 80% 逐步降为 60% 左右，实现养老保障责任向企业和个人的部分转移，为补充养老保险留出发展空间。

不同的是美国企业和个人购买商业保险的行为非常普遍，补充养老保险市场已经非常成熟，而我国企业和个人购买商业养老保险的热情和潜能需要大力开发；再有就是美国政府在企业为职工办理的私人养老金计划时给予税收优惠，我国关于企业年金的税收优惠政策尚未出台。值得思考的是，美国对于提前或延长退休人员领取养老保险金有着积极合理的政策，既考虑到参保人的利益又考虑到社会保险基金的承受能力。

2.医疗保险。美国政府主办的医疗保险只包括老年人和残疾人等弱势群体，绝大多数人员的医疗保险由企业和个人负担，商业医疗保险市场广大，发展稳定。

我国医疗保险实行的是“低水平、广覆盖”的原则，国家主办的基本医疗保险只保障职工和退休人员（离休人员目前尚不加入基本医疗保险）的基本医疗需求，企业在参加基本医疗保险的同时，要为职工和退休人员建立企业补充医疗保险，为商业医疗保险提供了巨大的发展空间。

3.失业保险。相对其他社会保险险种，我国的失业保险制度相对比较健全，发展也比较稳定。与美国失业保险有两点不同：一是缴费不同。我国是由雇主和雇员共同负担，而美国的大多数州，并不是雇主和雇员共同分担，失业保险工薪税全部由雇主负责；二是享受期限不同。我国规定失业人员累计缴费时间满 1 年不足 5 年的，领取失业保险金期限最长为 12 个月；满 5 年不足 10 年的，最长为 18 个月；10 年以上的，最长为 24 个月。美国失业者领取失业保险金的时间长度取决于本人工作的年限，计算公式各州也不相同。在多数州中，最长的期限为 26 周，但是，如果本州的失业率高于某个因素一定水平，这个期限也可延长。两国政府都非常重视失业者在领取失业保险金时，为其提供积极的促进就业的服务，使其早日就业自立，防止“养懒汉”。



三、美国社会保障制度对我们的启示

作为一个典型的市场经济国家，美国的社会保障制度总体上比较成型。从整个国家的社会保障安全网来看，与其他国家相比，市场的参与和作用要大得多，如保险市场、资本市场、劳动力市场、医疗市场、药品市场、中介机构等都很发达，同时政府的引导作用丝毫不缺位。“政府主导，市场运作”是基本模式，而中国则是一个正在转型的国家，发展不充分的市场经济是个基本现实。其基本的制度设计、组织和管理方式对于市场经济体制不健全，社会保障面临巨大挑战的中国来说，有很多启示和值得借鉴的地方。

（一）政府应加快提供健全的全方位的社会保障公共服务。

2004年修改的《中华人民共和国宪法》明确规定：国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。我国在1978年改革开放以前，实行的是与计划经济体制相统一的社会保障政策。20世纪80年代中期以来，伴随着社会主义市场经济体制的建立和完善，政府对计划经济体制时期的社会保障制度进行了一系列改革。十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的目标，促进就业，完善社会保障体系，建在稳定的劳动关系，都是构建和谐社会的重要内容。按照日益增长社会保障公共服务需求，政府应加快建立健全符合我国国情和经济发展水平相适应的社会保障体系，并通过立法的形式加以确定，依法明确社会保障公共服务主体、对象的权利义务，明确公共服务职责和标准，为公共服务提供有效的制度保证。

（二）进一步明确各级政府及相关部门的社会保障公共服务职责。

中央政府与地方政府的责权划分迫在眉睫，中央该承担的要承担起来，地方该负的责要负起来。进一步理清中央、地方的事权、财权。当前，政府在社会保障中的角色、作用、责任要大得多，特别是在建立健全社会保障体系过程中，政府需要承担多种角色和责任。美国养老保险和医疗保障中，政府、企业、个人的责任，政府与市场的关系和责任，联邦政府与州政府的职责划分，都比较明确清晰。但在制度设计上要避免政府责任过大，作茧自缚，一定要为今后市场经济逐步成型后的制度调整留有余地。真正做到社会保险“无能力”找“政府”，“有能力”找“市场”，体现政府作用显著，市场力量巨大。

（三）尽快建立社会保障财政预算制度。

政府要向公民提供公共服务，必须有一定的经费支持。美国所有的公共政策的调整，不外乎就是财政政策的调整。强大的财政支持保证了公共服务的有效和到位。当前，我国社会保障制度最大的问题是资金缺口很大，不能有效的保障公民的合法权益。因此，建立社会保障财政预算制度是建立健全社会保障体系的重要组成部分。一是切实保障社会保险基金的全额收缴，扩大社会保险的覆盖面，加大社会保险基金的征缴力度。二是加大财政支持力度，一方面保证中央财政在各省社会保障基金入不敷出时增强调节力度，另一方面应保证公共服务组织机构的工作运转经费。避免应由政府承担的社会公共需求的支出，因财力紧张而不能给予充分保障，使政府的部分职能不能到位。

（四）把弱势群体作为社会保障的一个重要方面。

目前，我国人均国内生产总值已经超过1000美元，从国际经验看，人均1000美元到4000美元这一阶段，既是“经济的黄金发展期”，又是“社会矛盾的多发期”。公众的民主法治意识增强，对社会公平与公正的要求更加强烈，维护劳动者合法权益和保持社会和谐稳定对政府工作提出了新的挑战。我国政府一直非常重视弱势群体的保障工作，一定程度上缓解了贫富差距造成的社会矛盾。为了保证经济发展的优良环境和维护社会稳定，保证社会的公平公正，体现“执政为民”的宗旨和“以人为本”的政府服务理念，增加政府内的亲和力。各级政府在制度社会保险制度时，应把老人、残疾人、孤寡人员和其他低收入者作为关注照



顾重点：在政策上给予特别地倾斜，同时为这部分人提供一系列免费服务。一是为弱势群体提供基本生活保障。如就医、住房、子女就学等。二是积极为具备工作能力的失业者创造就业条件，实现自立。如提供免费的就业指导和技能培训，优先介绍工作。

