

《世界如此危机》连载（十五）

■ 高连奎 / 文

世界主要发展模式的微观体现

要改善民生，中国目前还需要向成熟国家学习，毕竟中国起步比较晚，而且中间又经历了从计划经济向市场经济的转型。在前面的章节中，我们介绍的都是模式、理念的东西，从本章起，我们看看世界各国在具体的层面上是怎么干的。

而社会保障制度，一般都包含养老、医疗、工伤、失业、生育等方面，但是这些方面中，最重要的就是养老制度。养老所涉及的费用几乎是其他项目所有费用的总和，可能还要多，因此我们有必要对养老进行单独重点介绍。

美国社保体系是怎么建立起来的

美国是一个有保障，少福利的国家。现在提到民生，一般会提到福利和保障两个词，其中社会保障是基础，社会福利是高层次。世界上最早建立社会保障的是卑斯麦统治下的德国，英美等国家都是在上世纪经济大萧条之后建立的，而社会福利是二战之后的产物。现在包含中国在内的世界主要国家其实都完成了社会保障体系的基本建设，其有争议的部分是社会福利。

美国虽然没有什么福利，但是社会保障还是有的。美国属于自由主义国家，政府对经济事务参与的程度有限，强调以市场保障为核心，社会福利臣服于市场分配，非商品化效应很低，政治上盛行精英主义但强调平等，经济上贫富分化明显。国家只遵循济贫传统，为市场竞争的“失败者”或者能力不足者提供有限的支持和辅助，保障其最低水平的生活需要。福利待遇得遇通过严格的审查或家计调查来确定。

美国社会保障之路

美国的社会保障和社会福利建设主要经历了两个大的时期，一个是 大萧条时的罗斯福新政时期，另一个是上世纪六十年代约翰逊总统发起的“伟大社会运动”时期。前一个时期是建立起最起码的保障，而后一个是向福利迈进。

美国南北战争结束后，国家进入安定发展的繁荣阶段。这段时期，自由放任主义和社会达尔文主义是美国的主流哲学。在这段被称为“镀金时代”的岁月里，美国社会的经济运行特征是市场原则至高无上、个人主义和精英主义得到崇尚，并无社会保障的概念，美国政府的角色是“守夜人”政府。

进入二十世纪，古典资本主义遭遇强烈冲击。老罗斯福总统主政的第一个十年纪，美国爆发了“进步运动”，平等主义逐渐深入人心，工会走向社会政治的中心。在巨大的社会压力下，老罗斯福对美国政治经济制度进行了有限的改造，开始注意到保护劳工、规范产业、反托拉斯化、环境保护等现实问题，他甚至还打破先例，邀请一位黑人到白宫共进晚餐。

20 世纪 30 年代的“大危机”给美国带来深刻变化，社会保障制度也诞生于罗斯福新政时期。罗斯福新政，对旧资本主义进行矫正，对经济进行干预，对社会达尔文主义进行修正。罗斯福新政以“3R”行动载入史册，即复兴（Recovery）、救济（Relief）和改革（Reform）。美国政府认识到：“救助失业人员，不是慈善行为，而是社会的责任”，要“通过政府，避免遭受饥饿，防止可怕的人力资源的巨大浪费”。小罗斯福总统在信奉和践行凯恩斯理论的同时还接受了“经济正义”的思想，他在总统就职演说中首次提出要赋予国民“免于（经济）匮乏的自由”，其实这就迈出了国家从消极自由向积极自由转变的第一步。

1933 年美国出台了《社会保障法》。这部重要法律的出台，使美国的社会保障产生了质的飞跃，有了这部核心法规，美国社会正式进入了公民享有保障的时代。

1944 年初，罗斯福总统提出“第二个权利法案”，内容包括了足以应付衣食与消遣的收入，充分的医疗保障，体面的居所，好的教育，养老、疾病、事故与失业的救济。罗斯福总统逝世后，美国的社会保障扩容行动一直在进行，1950 年、1952 年、1954 年和 1956 年相继对社会保险的相关内容进行了重大修正。30 - 50 年代的人们被称为“最伟大的一代美国人”，罗斯福总统可以说是当之无愧的代表。

进入 60 年代，美国的社会保障改善迎来了第二个高峰，约翰逊总统的“伟大社会”运动，引导美国的社会福利迈上了个新台阶，仅在他任职的头两年里提请美国国会通过的法律“比本世纪内任何一个总统在任何一届国

会所提出的都要多”主要提案就包括福利法案、民权法案和消灭贫穷法案，其中与福利直接相关的有《中小学教育法》、《高等教育法》、《医疗照顾法》、《食品券法》、《经济机会法》，内容涉及大规模资助中小学教育，对大学生提供教育补助与助学贷款，医疗保健制度及医疗补助制度、救济和职业再培训等。

政治家在行动，美国学者们也在为国民福利进步积极探索。罗尔斯的《正义论》是当代最有影响力的社会学著作之一，他就社会正义提出了一系列具有重大价值的观点，论述了正义的一般原则，对美国社会传统的效率优先及功利性原则带来了震撼性的冲击。今天，罗尔斯的分配正义观常常被视为福利国家的基本伦理基础。

另一位学者米歇尔曼则在罗尔斯的正义理论基础上建构起了“最低限度保障”的福利权法理框架，主张食物、居所、医疗、教育等这些满足最低限度的生存手段应该成为宪法意义的“福利权”。米歇尔曼的认识虽然比起欧洲学术界的开明观点显得保守，但同样赋予了每个美国公民获得更多尊严与福祉的契机。

70 年代，美国的“戈德博格诉凯利案”接受和肯定了赖希的“新财产权理论”，扭转了美国社会以往认为福利权属于特权的落后观念，确定其为公民的基本权利，这意味着在美国这个海洋法系国家，关于福利保障的法律进入到革命性时代。

从里根总统到小布什总统执政期间，则是美国的去福利化过程，二十多年间，美国社会保障不但没有进步，反而发生了巨大的倒退，但基本框架没变，这主要得益于工会、农会等社会团体的功劳。

美国的农民享受来自政府的大量农业补贴，这是农会组织不断给政府施加压力才争取来的。工会也是同样，汽车巨头在前两年日子难过时想大规模裁员！最后的解决方案还是政府出面来支持巨头们，等于把负担转嫁给了社会其他成员。在美国，工会、农会与其它行业协会为会员福利提了供强大的保护伞。

美国保障项目分为社会保险、公共援助和福利服务三类，每个美国公民都有一个社会保障署发放的社会保障卡，也叫工卡，每人一生只领取一个社会保障卡，如果遗失可以申办一份副本。这张卡是美国居民最重要的身份证件之一。平常交税的时候都要用到这张卡，卡上记载了持有人收入及纳税的全部记录，领取社会福利金的资格和数额要根据个人的记录来计算。平常应征寻职、银行开户、贷款、申请入学等等，也都要出示社会保障卡或填写保障卡号码。

美国人是如何领取养老金的

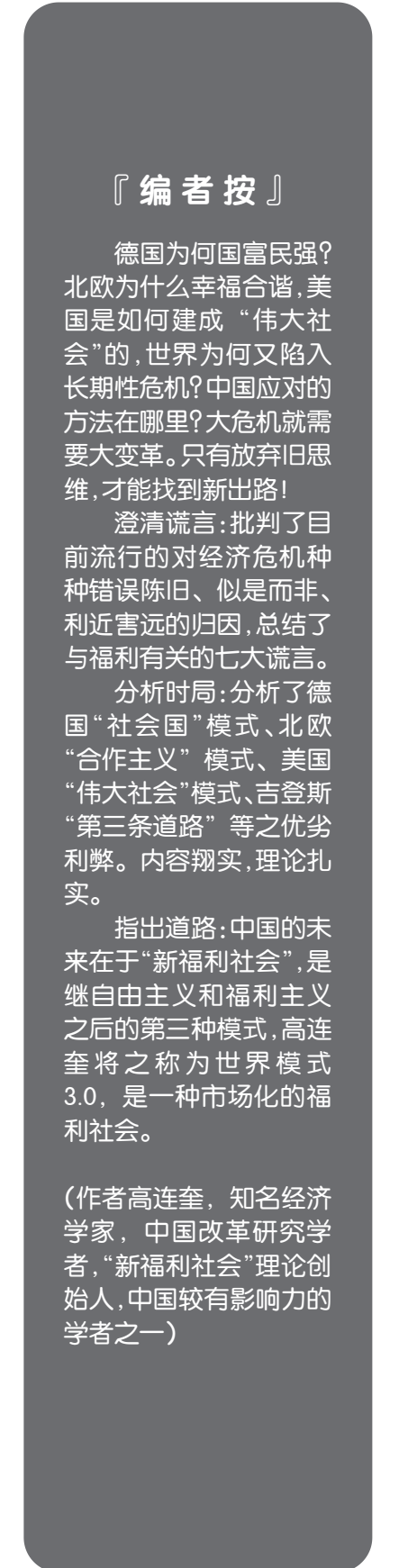
关于养老金，很多人会以为美国实行的是商业养老保险，其实这是错误的，美国的养老也是国家行为，而非商业行为。另外如果要弄清一个国家的养老金体系，我们必须弄清三点，一是养老金包含几部分，二是各个部分是如何缴费的，三是各个部分是如何领取的。

美国的养老保险制度由国家养老金计划和私人养老金计划构成。美国的社会福利在西方国家不是最好的，但其社会安全金体系却是全世界最大的。美国的社会保障体系始于 1935 年，当年国会通过了社会安全法，正式为美国工作的人群建立养老金体系，1956 年经过修法，养老金也开始涵盖残障人士。

美国的社会安全金不是普享性的，在美国工作的人士，一年可以因此取得 4 个积点，大约 10 年就可以取得所需的 40 点，获得申领社会安全退休金的资格。也就是没工作的美国人，或是工作不满十年的美国人都不能领取社会安全金。另外注意，申领退休金的关键，是在美国合法工作 10 年以上，与公民或绿卡身份无关，至于绿卡持有者长期在海外居留的问题，则要按移民法的规定，也与社安退休金无关。

美国人领取社安金的年龄逐渐升高，1943 年后出生的人，可以领取全额社安金的年龄是 66 岁。1960 年以后出生的人，可以领取全额社安金的年龄是 67 岁。但民众可以选择提前或延后领取社安金，最早可以领取社安金的年龄是 62 岁，因提前领取，每个月领取的金额会降低不少。如果 62 岁开始领取社安金，每个月领取金额相当于全额社安金的 75%。63 岁上升到 80%，64 岁为 86.7%，65 岁为 93.3%。

虽然领取退休金的最低年龄为 62 岁，但是美国人不一定要持续工作到 62 岁才有资格，只要达到 40 个积点就可以。由于每个人的收入不同，领取的社安金也会不同。工作年限越长，工资越高，退休金就越多。一般而言，退休人员每年领取的社会安全金约占退休前收入的 40%以下。2011 年发布的社会安全金报告指出，2010 年，美国有 5400 万人领取社



『编者按』德国为何国富民强？北欧为什么幸福和谐，美国是如何建成“伟大社会”的，世界为何又陷入长期性危机？中国应对的方法在哪里？大危机就需要大变革。只有放弃旧思维，才能找到新出路！澄清谎言：批判了目前流行的对经济危机种种错误陈旧、似是而非、利近害远的归因，总结了与福利有关的七大谎言。分析时局：分析了德国“社会国”模式、北欧“合作主义”模式、美国“伟大社会”模式、吉登斯“第三条道路”等之优劣利弊。内容翔实，理论扎实。指出道路：中国的未来在于“新福利社会”，是继自由主义和福利主义之后的第三种模式，高连奎将之称为世界模式 3.0，是一种市场化的福利社会。（作者高连奎，知名经济学家，中国改革研究学者，“新福利社会”理论创始人，中国较有影响力的学者之一）

会安全金，缴纳社会安全金税的美国人 有 1.57 亿人。

美国的社会安全金的计算有固定的公式，如果一个年薪 7.5 万美元的人在 66 岁半领取社安金，他每个月可以领取到多少社安金呢？美国社安金的计算模式的，按月工资收入加上两个计算点来计算，第一个计算点为 680 美元，第二个计算点为 4100 美元，年薪 75000 美元的人月工资为 6250 美元，如果他在 2007 年时退休，他每月可领取的社安金通过公式计算为：90%（680）+32%（4100-680）+15%（6250-4100）=960 美元，一年可领取的社安金为 23520 美元。

三成退休者主要收入靠社安金根据统计，社会安全金是大部分美国人退休后的主要收入来源，社安金约占退休人员收入的 40%。2007 年，63%退休人员收入的一半是来自社安金，32%退休人员 90%的收入来自社安金。由于社会安全金的存在，使得四成 65 岁以上的老年人免于陷入贫困境地。

美国养老金是“现收现付制”，美国政府是通过税收来维持社安金的发放，而且参加工作的人从打工那天起就要缴纳社会安全金税，雇主也要为每一个雇员缴纳社会安全金税。从历史上来看，1940 年美国雇主和雇员每年缴纳的社会安全金税是雇员年收入的 2%，1970 年上升到 8.4%，1990 年更提高到 12.4%，这一税率一直维持到现在。2011 年，因奥巴马为雇员的社会安全金税率降低两个百分点，

因此雇主和雇员向政府缴纳的社会安全金税率合计为雇员年收入的 10.4%。如果是自己开个小买卖，做点小生意，这叫自我雇佣者，自我雇佣者因是雇主与雇员两种身份合二为一，所以 2011 年向政府缴纳的社会安全金税税率是 10.4%。

社会安全金税由专门的基金机构进行管理，每年依照退休人员的个人情况为他们发放社安金，一直到人去世。发放的社安金每年是依照通货膨胀率来调整，以避免退休人员的实际收入下降。

在社安金发放上，美国政府有点劫富济贫的味道，高收入人缴纳的社安金税远高于低收入人，如果按回报率来看，低收入人群获得回报率要远高于高收入人群。

社安金惠及退休人员家属

美国人的养老金不仅仅是退休人员一个人的社会福利，同时也可以惠及到配偶和子女。如果退休人员过世，他的配偶没有收入也可领取过世配偶的社安金，但要符合以下的条件：一是配偶的年龄超过 50 岁、属于残障人士；二是配偶年龄超过 60 岁；三是不论配偶年龄多大，家中有 16 岁以下儿童或是残障人士需要抚养。只要符合上述三项条件之一，该配偶即可享受过世人员的社安金。目前美国大约有 500 万丧偶者享受着配偶的社安金福利，这对于年长者尤其是女性的生活是个不小的帮助。

如果退休人员过世，家中的孩子也可以享受过世人员的社安金。领取条件为：不超过 18 岁；18 至 19 岁仍在高中读者；18 至 22 岁残障人士。如果退休人员要供养父母，而且供养花费的占到老人生活费用的一半以上，在这种情况下，退休人员如果过世，他的父母可以享受领取过世人员社安金。

这样实施的结果可以避免退休人员过世后，其家人陷入生活的困境，减少美国的贫困人口。同时对于那些丧失工作能力的人，等于是政府养起来，这也算是为民众排忧解难吧。

美国的社会安全金税交由联邦老年人退休基金管理，该基金创建于 1940 年。从 1982 年到 2009 年，美国老年人退休基金一直处于盈余的状态，最低一年的盈余为 890 亿美元，最高一年的盈余达到 1900 亿美元。

按照法律，老年人退休基金的盈余需要借给联邦政府，政府在一定年限内连本带利偿还给老年人退休基金。在 2009 年以前，美国的社会安全金体系可以说是形势大好，莺歌燕舞，但从 2010 年后美国社会安全金体系却开始面临着巨大的危机。从 2010 年至 2020 年，有 8 年时间老年人退休基金的支出将超过收入。但由于政府偿还利息，基金金额仍会增长。2021 年至 2037 年的情况则不乐观，基金支付的退休人员养老金金额将大大超过基金的收入，这种不平衡会一直持续下去，一直到 2037 年，老年人退休基金的储备金将全部用光，政府若不采取措施，那时退休人员的养老金发放将会成为问题。

当然世界各国的老龄化问题都被严重夸大，因为 2037 年的世界应该又是另一副模样，而现在人类所面临的困境也只是暂时的，以现在的状况推测未来本身就不合理。人类现在面临的困境更多是两次科技革命之间的艰难调整，而这次调整比上世纪的经济大萧条显然要温和的多，我们既要看到人类的问题，也要对人类的发展抱有信心。

其次认为老龄化拖累了养老金的人其实有一个非常重要的误区，那就是美国的养老金实行的是现收现付制度，这一制度本来就意味着养老金缴纳比例是不固定的，如果民众的寿命延长了，那就应该增加缴费年限或是提高缴费比例，以保障养老金的发放，这根本就不是问题。况且西方各国，其养老金缴纳比例一直都是经常变动的，这并不稀奇，过度炒作养老金困境是没有意义的。

美国私营养老金为何如此庞大

在生活中，我们经常听到，美国养老金投资、养老金入市等话题，这些指的是美国的私人养老金，这部分资金虽然在资本市场上翻云覆雨，名声在外，其实并不是养老金的主体，美国养老金的主体是公共养老金，美国的公共养老金实行现收现付的税收体制，积累很少，也从来不入股市。

但是这部分私营养老金虽然不是美国养老金的主体，但是其金额并不小，而且超出了美国的 GDP，这是因为 GDP 数字是按年度计算的，而私人养老金是多年积累的，因此私人养老金数额如果与 GDP 进行比较，会占比较大的数额。目前，美国 20 多万亿美元的养老金储备，其中，私人养老金储备超过 18 万亿美元，而美国的 GDP 总量还不足 16 万亿。

美国这些私营的养老保险，比较随意，主

要通过投资进行保值、增值，但是这一部分，从实践来看，是失败的，因为经常发生养老金的亏损情况，对于那些亏损的养老金，政府不管，其后果由居民自己承担。

在美国这种成熟国家，私营养老金尚且如此，如果放到发展中国家，其后果将不可设想，因为发展中国家，养老金面临更大的保值、增值压力，因为发展中国家面临更大的通货膨胀和生存成本提高的问题，而这些问题在美国要轻的多。

目前，美国私营退休金已经成为美国养老保障的第二支柱，参加私营养老金计划的人数超过了 6000 万，平均领取的退休金约占退休人员退休收入的 40%左右。美国私营退休金有以下三大特点：雇主资助；完全自愿；税优政策支持，其中政府的税收优惠，主要是个人所得税和企业所得税的扣除，因为在美国个人和企业都有缴纳所得税。

美国私营退休金又称为雇主资助的退休金计划，具体包括确定领取的 DB 计划和确定缴费的 DC 计划两类，其中固定缴费的 DC 计划是主流模式，我们熟知的 401k 计划就属于这种固定缴费的 DC 计划。

一、确定领取型计划。DB 计划通常只由雇主供款，雇员不需供款，不为员工建立个人帐户。雇主承担主要责任，雇员无须承担任何投资风险。DB 计划还需向 PBGC 投保（the Pension Benefit Guaranty Corporation），4400 万美国人的退休金都受到 PBGC 的保护，该机构吸收雇主缴纳的保费，对人不敷出的退休基金进行援助。

二、确定缴费型计划。在 DC 计划中，雇员需要缴费，通常雇主会按照雇员缴费的一定比例（25%-100%不等）配套缴费，为参加计划的每一个员工建立个人帐户，雇员和雇主缴费都进入个人帐户，雇员承担主要责任，对个人帐户中资金进行投资，并且承担投资风险，雇主无须承担任何投资风险。

DC 计划主要有以下几类：401K 计划——适用于盈利性企业；403B 计划——适用于非盈利组织，如教育、医疗机构等；457 计划——适用于州政府及地方政府；

401K 计划取名自上世纪 70 年代末美国《国内税法》第 401 条第（K）项，401（K）条款适用于私人企业及部分非赢利组织，其目的是鼓励企业雇员增加养老储蓄，主要优势在于税收优惠，不仅雇主缴费能获得税前扣除，雇员缴费也在个人所得税的税前扣除，只有当个人账户资金被取现或退休领取时，雇员才缴纳税款。因此，401（K）对雇员来说具有税收递延的效果。

401（K）条款规定，企业为员工设立专门的 401（K）个人账户，员工每月从工资中拿出不超过一定限额的资金存入该账户。企业可配合缴费（可缴可不缴），但是一般说来，大部分企业会按照一定的比例往这一账户存入相应的资金。计入员工个人退休账户的资金，员工在退休前，一般不得领取，这笔钱可用作投资，投资收益完全归属员工 401（K）账户，投资风险也由员工自己承担。

目前，DB 计划的参加人数逐年减少，新建立的 DB 计划数量极少，大量中小型 DB 计划因为成本等原因终止了原有计划，并转向 DC 计划，DB 计划成员占所有养老金计划成员的比例从 1978 年 84%降低到 1998 年的 44%，据估计，比例还将有所降低。

自 1974 年美国国会通过了《雇员退休收入保障法案》后，在过去的 15 年—20 年中，401K 计划得到迅速的发展。特别是上个世纪美国连续 10 年经济高速增长，401K 计划投资收益相当可观，而美国 DB 计划大多投资于固定收益的投资组合中，收益较 401K 计划总是要低，因此，401K 计划受到雇主和雇员的普遍欢迎。

美国个人退休帐户（IRA）作为美国养老体系的第三支柱，成为近 30 年来美国养老金增长的最主要来源。IRA 始建于上世纪 70 年代中期，是一个由政府通过税收优惠政策发起、个人自愿建立的养老金计划。个人账户与以上雇主养老金不同之处在于，个人账户完全由自己交费，企业不管，国家给予税收优惠。

最初的个人退休帐户计划只是针对那些不享受雇主养老金的雇员和自雇佣人员，后来扩展到已参加第二支柱养老金计划的雇员。政府税收优惠促进了个人退休帐户计划快速发展。2009 年底，个人退休帐户资产余额为 4.2 万亿美元，是美国个人退休金融资产中最大的组成部分，约占总退休资产的比重为 26%。39.3%的美国家庭拥有个人退休帐户账户。

个人退休帐户作为一种居民长期储蓄工具，具有诸多优势。美国现行法律规定，所有 70 岁以下且有收入者都可以开设个人退休帐户，而且不论其是否参加了其他养老金计划。

（待续）