

# 澳大利亚社会保障制度及启示

○ 陆发才

在社会保障制度的建立和发展方面,澳大利亚可以说是世界社会保障制度的先驱。继1891年、1898年丹麦、新西兰建立社会保障制度以后,澳大利亚于1900年建立了老年人生活保证金,成为世界上第三个率先建立社会保障制度的国家。虽然澳大利亚的社会保障制度在建立初期,也存在政策、法令不统一,社会福利项目少,资金来源不足等问题,但经过近百年的改革,澳大利亚已逐步建立起了全国统一的、较为完善的社会保障体系,并跨入高福利国家的行列。总体上看,澳大利亚的社会保障制度有以下几个特点:

(一)保障对象全民化。澳大利亚社会保障基本覆盖了所有居民,没有农业户口与非农业户口之别。凡是在澳大利亚出生,享有居住权以及移居澳大利亚满10年或者移居澳大利亚不满10年,但在此期间变成了老年人、残疾人和失业者的,都会被纳入联邦政府的社会保障范围。但是,要想真正享受到政府的保障,其收入和财产必须低于国家规定的贫困线。贫困线是动态的、相对的,由联邦政府视情况加以调整。

(二)保障项目多样化。澳大利亚的社会保障体系一致被认为是世界上最复杂的之一。经过不断改革,现有的社会保障项目仍然是又多又细,仅社会福利方面的项目就达45个。归纳起来,主要有退休福利、残疾人及病假福利、失业生活保证金、家庭与儿童福利、住房福利、特别福利和服务以及全民医疗保健7大类。

(三)资金来源多渠道。澳大利亚的社会保障最初是由政府通过公共税收全部负担的。由于保障范围广、项目多,政府财政难以为继,被迫在雇主和

个人等方面采取了一些措施,正在形成政府、雇主、个人等多方负担的格局。但社会保障支出的大头,仍然是来源于联邦政府财政预算。主要渠道一是政府公共税收,包括个人所得税、公司税、营业税等,这是澳大利亚社会保障资金的主要来源。二是政府特别税收,如按照纳税人年收入的1.5%征收国民医疗保健税,专项用于国民医疗保健。三是实行养老金计划,强制雇主和雇员交纳养老金。雇主必须为雇员交纳工资5%的养老金。雇主为雇员交纳的养老金,国家规定不作为所得税纳税基数。同样,雇员个人交纳的养老金也不作为个人所得税的应税所得额。四是来源于捐赠和国外就业培训收益的失业救济金。五是高收入阶层的自我保障。如有钱人除交纳国民医疗保健税外,还可购买私人医疗保险;除参加强制性的养老保险之外,雇主、雇员和自由职业者还可以搞自愿储蓄性养老金,国家从税收方面给予优惠。

(四)社会保障支出在政府预算中举足轻重。1996—1997财政年度联邦和州政府预算支出中,约有42%用于社会保障支出。无论是在政府预算中,还是在整个GDP中,澳大利亚政府预算中用于社会保障的支出所占的比重都是非常高的。而且,近年来,澳大利亚政府预算中用于社会保障方面的支出,还在以两位数的速度递增。但福利居高不下,也令澳大利亚联邦政府感到头痛。

(五)社会保障管理多部门、垂直化。澳大利亚社会保障由联邦政府社会保障部、联邦社会服务中心、社会保障仲裁委员会、财政部、卫生部、教育培训部、就业部及医疗保险委员会等多家

部门管理。其中最主要的部门是联邦社会保障部、联邦社会服务中心、财政部和医疗保险委员会。

(六)社会保障法制化。澳大利亚的社会保障工作都是按照法律法规进行的。相关的法律法规很多,主要有:(1)社会保障法。(2)社会保障过渡法。(3)重新就业和开业法。(4)联邦政府与各州政府之间的住房建设协议法。(5)联邦服务代理法。(6)联邦信息资料符合规则法。(7)居民自住房屋所有权法。(8)协助居民分期购房法。(9)协助居民储蓄购房法。(10)无居所居民补贴法。(11)住房协议法。(12)住房津贴法。(13)国防法(其中有关军人福利及对个人付款的条款)。(14)州立住房资金管理法。(15)学生与青年津贴法。

(七)对保障对象进行严格的审查与评估。针对社会保障方面日益严重的虚报冒领问题,联邦政府开发启用了一套新的系统和程序,重点用来评估个人的收入及财产情况。如对于失业救济、病假津贴和残疾的申请人,在批准之前,都必须进行“面试”。养老金的领取人,每年都要与服务中心的人员见一次面。服务中心还设立了专门的机构,负责调查与评估。经过调查与评估,凡是资产超过贫困线标准的申请人,政府一律不提供社会保障。

(八)社会保障管理信息化、网络化程度较高。澳大利亚全国自动化信息处理系统于1989年建成,以首都堪培拉为中心,在各个州的首府建立信息处理中心,所有的社会保障办公室均建立分处理器,组成全国性、统一的计算机网络。利用这个信息网向全国所有的社会保障办公室提供统一的、最新、最完

整和最准确的客户资料和付款信息。同时办公人员可随时了解社会保障立法和改革的变化,也可随时输入信息和处理信息,便于各地的社会保障办公人员互相通讯。该信息处理系统也能与家庭电脑相联通,居民在家中通过电脑可查询职业介绍信息,办理求职、找工登记,也可办理退休养老金及其他社会福利项目的申领登记。政府最新的法令、政策被翻译成15种文字,一并输入全国自动化信息处理系统,供工作人员和顾客查询。

(九)财政部门在社会保障中负有重要职责。澳大利亚的财政部门有两个,一是财政部,主要负责国家预算的编制、执行及监督,二是国库部,是国民经济的宏观调控部门,对国民经济进行宏观调控和管理。在社会保障领域,财政部门既是宏观调控者和政策制定者,也是资金提供者和监督管理者。主要体现在以下几个方面:1.会同有关部门制定社会保障方面的法律、法规,修改社会保障法案。2.编制社会保障预算,拨付社会保障资金。由国库部与有关部门制定社会保障预算,报联邦政府内阁讨论,并提交联邦议会通过后,由财政部所属的财务监督局具体负责预算的执行、调整及资金拨付。3.审核批准社会保障部、卫生部、就业部、教育培训部、社会服务中心、医疗保险委员会等部门的预决算。4.会同税务部门制定有关养老基金方面的税收政策。5.监督检查社会保障预算执行情况。

澳大利亚社会保障制度的上述特征,对我国建立与健全社会保障制度有如下启示:

(一)社会保障模式和水平应与国力、国情相适应。澳大利亚现行的全民型、高福利的社会保障与该国外来的国力、国情的发展变化是基本相适应的。人口少、国力强是澳大利亚的一大特征,这也是其实施高福利的主要基础。但从目前和未来几年的发展趋势看,澳联邦政府对居高不下的社会保障支出也感到为难。并正在寻求对策。

与澳大利亚相比,我国的情况反差很大。首先是人口多,是澳大利亚的66倍,而且居民有农业与非农业之分,老年人比重大,人口老龄化进程快。再看综合国力,我国人均GDP只有6231元人民币,还不到澳大利亚的1/20。加之我国城乡差别、工农差别较大,决定了我国的社会保障模式只能是多层次、城乡有别的,而不是全民型的保障,是温饱型的保障而不是福利型的保障。

(二)建立国家、单位、个人共同负担,“三位一体”的社会保障体制。澳大利亚社会保障制度有上百年的历史,在社会保障资金的供给方面,由联邦政府预算大包大揽,到联邦与州政府分级负担,再到联邦政府、州政府与雇主、雇员共同负担,经过了许多周折,至今仍在着力完善。我国的社会保障制度改革,虽然时间短,但社会保障金却初步建立了由政府、企业(单位)和个人共同负担的行之有效的机制,这个方向是正确的,应坚持下去,并加以完善。今后,应逐步降低政府预算的投入比重,逐步提高个人、企业(单位)的负担比例。只要与财力、国力和个人、社会的承受能力相适应,政府的负担比例高一点或低一点,都不会影响政府在社会保障中的地位和作用。更不能以政府投入比例的高低去确定政府对社会保障的调控与监管职能。特别是在政府投入比重降低以后,一定要更加重视和加强政府的监管。

(三)强化财政部门对社会保障的调控能力。在社会保障方面,从法律法规政策的制定,到财务会计和保障资金的管理与监督,澳大利亚的财政部门都扮演了重要角色。在“多头”管理中,财政部门不仅显示了重要职能和作用,而且社会保障支出占政府预算支出的比重之高,也是少有的。我国社会保障制度的改革,目前已经迈出了可喜的一步,全国财政系统率先成立了专门的社会福利机构;在中央一级,专门成立了劳动和社会保障部,打破了社会保险由劳动、民政、人事、卫生“割据”的局面。

与之配套,省以下也将作相应的改革。值得注意的是,目前我国的社会保险资金支出已经进入了高峰期,在养老、失业、下岗职工基本生活保障等方面都存在较大的收支缺口。今后,必须“及时、足额”地把社会保障支出真正摆到各级政府预算的重要位置,给予高度重视。

(四)加快社会保障立法。澳大利亚百年社会保障史就是一部法制史,社会保障的根基在法律,发展在法律,改革在法律,成败也在法律。相比之下,我国社会保障法制建设明显滞后,大“法”没有,小“法”也没有。从我国的政治、经济和社会制度的发展和现实出发,在建立健全社会保障法制方面应该把握这样几点:一是大小并举,全面推进。既要加快社会保障基本法的立法,也要重视和强化地方性法规的建设,最好自上而下。二是先起步,再完善。经过多年的改革和发展,在我国进行社会保障立法的主客观条件基本成熟,应先期出台,再不断地加以修正和完善。三是宜“粗”不宜“细”。过于求全、求细、求严,不利于尽早出台,但也不能粗制滥造。四是突出重点,由点到面。如养老、失业、医疗三大社会保险,既是当前的热点、难点,也是改革的重点,如能有所突破,对整个社会保障立法意义重大。

(五)建立健全社会保障监督机制。借鉴澳大利亚的经验,我国建立社会保障监督机制应注意如下四个环节:一是加强国家权力机关的监督。在人大常委会内部设立专门的社会福利委员会,赋予其相应的职能。二是加强社会对保险基金征收、支付、积累、运营、保值增值情况的监督。三是加强财政、审计监督。国家和地方的财政、审计部门对保险基金经办机构的财务收支、资金管理和运营情况定期进行检查、审计,并将结果向本级政府报告。四是加强社会保障系统内的监督、测评,从制度上杜绝虚报冒领社会福利资金的现象。

(作者单位:山东省财政厅)