

# 英国的社会保障制度

○ 蔡社文

英国是世界上建立社会保障制度最悠久、最发达的国家之一,这一制度既高度集权、统一,又较为复杂,覆盖了所有人群。英国的社会保障制度最早建立于1946年至1948年,其主要依据就是经济学家贝弗里奇的社会保障理论。从1986年起,根据新通过的《社会保障法案》,英国政府对社会保障制度进行了调整和改革,其目的在于简化日趋复杂的制度,并根据人口结构的变化情况集中、有效地为最需要帮助的人群提供保障。现行制度基本内容如下:

**(一)社会保障管理体制。**英国社会保障制度是一种高度中央集权型的制度,主要体现在:重大的全国性的社会保障政策由中央统一制定,补充性的、地方性的社会保障政策由地方政府自行制定;社会保障工作的绝大部分由中央政府在各地的派出机构承担,地方政府只是根据自身财力的大小提供一些补充性的社会服务;社会保障支出的70%左右来源于中央政府,20%左右来源于地方政府,其余10%来自于服务收费。在中央政府,主管社会保障工作的部门一是社会保障部及其在各地设立



的分支机构,负责大部分社会保障工作,具体包括发放大部分现金福利、编制国民保险缴费计划、协调指导地方安排的福利项目(如住房福利)、失业津贴政策等;二是教育和就业部,负责就业方面的事务,包括按社会保障部制定的政策发放失业救济金等;三是卫生部,负责医疗保健方面的社会保障事务,主要通过建立全民医疗保健服务网络向全体公民提供医疗保健服务。至于国民保险费的征集,则由国内税务局负责,其原因是政府认定只有税务部门可以确定税(费)基,并可强制征收。地方政府负责的

社会保障事务主要是通过社会服务部门实施。

**(二)社会保障资金的筹集。**英国社会保障资金的筹集渠道主要有三条:一是由雇主和雇员共同承担的国民保险费;二是政府的一般性税收收入;三是国民保险基金的投资收益。据英国社会保障部统计,1993/94财政年度,由该部经管的社会保障资金来源中,政府的一般性税收收入占一半还多,雇主缴纳的国民保险费占四分之一,雇员缴纳的国民保险费占五分之一。至于国民保险基金的投资收益由于基金基本上无结余,已近乎于零。

在英国,每一个职工(包括受雇者和自由职业者)一旦其收入达到一定的水平,都应按规定缴纳国民保险费,而其他收入低于缴费基数者可以自愿决定是否缴费。国民保险费的缴纳具体分为四种情况:第一类是受雇者,其本人及其雇主要以工资为基数,分别按政府统一规定的标准向国内税务局缴纳国民保险费,雇员因此可以享受政府规定的各种社会保险津贴;第二类是自由职业者(如出租车司机、私人医生、餐馆老板

等),应按固定数额缴费,并可以享受除失业津贴以外的其他各种社会保险津贴;第三类是自由职业者,在缴纳了固定性费用后,还需要按其利润的一定比例缴纳保险费;第四类是既不属于雇员又不属于自由职业者的人(如已婚无职业的妇女),可以按照政府规定的固定数额自愿缴纳保险费,并按规定享受固定金额的退休金和寡妇津贴。总之,英国的国民保险费不按保险项目分类,而按人群人类,确定统一的保险费率,费率全国统一,费率按现收现付模式要求每年定期调整和公布一次。

**(三) 社会保障项目的主要内容。**英国早在 1948 年就宣称其已成为“福利国家”,其社会保障项目纷繁复杂,种类齐全,大致可以分为三类:第一类是以缴费为基准的社会保障项目,主要包括退休养老金、遗孀津贴、失业津贴、残疾津贴、生育津贴等;第二类是以家计调查为基础的社会保障项目,主要包括低收入家庭补助、住房补贴、“在业”补助、家庭贷款等,基本属于社会救济类支出,其经费来源于政府的一般性税收收入;第三类是其他特殊补贴,主要用于资助未缴纳国民保险费的人,包括儿童福利补助、残疾人补助、工伤事故补助等,其经费来源于政府的一般性税收收入。另外,英国中央政府还通过国民医疗保健服务体系向广大公民提供免费医疗服务;地方政府通过地方税收收入和服务费收入提供一些补充性的社会服务。根据不同的情况,每项社会保障项目都有具体、明确的实施办法,从领取范围、领取条件、领取标准,直到各种特殊情况的处理办法,都有详细的规定,而且主要项目的实施办法在全国是统一的。

**(四) 社会保障支出规模。**自从 1948 年按照贝弗里奇模式建立“无所不包”的社会保障制度以来,随着社会保障制度的逐步调整和完善,英

国用于社会保障方面的公共支出迅速增长。1949/50 年度该项支出为 5.97 亿镑(不含管理费支出,下同),约占 GDP 的 5%;1994/95 年度为 850 亿镑,约占 GDP 的 12%,扣除物价因素,实际增长近八倍。按 1994/95 年度物价水平测算,在 45 年间,英国社会保障支出年平均实际增长速度为 4.6%,高于其经济发展速度和财政收入增长速度,多年来一直是政府的最大支出项目(其次是国防、教育支出等)。1995/96 年度社会保障支出预算为 900 亿镑,预计占 GDP 的 12%还多,约占当年财政预算支出的 33%。这一支出近几年不断增长的主要原因是,慢性病和残疾津贴增长过快。

至于社会保障管理费支出,近几年来其绝对数保持了不断增长的势头,但其占整个社会保障津贴支出的比重呈下降趋势。1989/90 年度支出额占津贴支出 5.6%,1994/95 年度为 5.2%。这说明英国政府在控制管理费支出方面是花了功夫的。

**(五) 社会保障收支的预算管理。**英国的财政部门是一个综合性极强的经济管理部门,它集经济计划、财政税收政策和金融政策等于一身,因此,它在各部门中具有较为特殊的地位和作用。

在英国,以政府的名义征集的各种税费都是上缴国库由财政部统一分配的,并在统一的公共财政预算中全面反映其收支状况。社会保障收支也不例外,各项社会保障收支在预算中是单独反映的。就国民保险费而言,其对应的支出项目是以缴费为基准的各项福利津贴及其管理费(必须专款专用,不得用于其他方面的开支),其收支要全部纳入政府公共预算,并且明确规定该项费用收不抵支时,政府应从一般性税收收入中调剂解决(实际执行中近几年财政每年都要弥补其赤字)。其他不以缴费为基

础的各种福利津贴及其管理费和医疗保健服务支出直接来源于一般性税收收入,在预算支出中也都是单独反映的。以上各项社会保障收支都要服从于政府的财政预算管理。

至于社会保障机构的各项管理费支出,如上所述,既有来自于国民保险费收入的,又有来自于一般性税收收入的。其核定办法与其他政府机构经费核定办法完全一样,人员经费由财政部按公务员有关待遇标准予以核定,而公用经费则在严格控制的基础上予以核定。如:1991/92 年度,社会保障部因添置设备、增加人员等需要增加资本性支出、日常经费等管理费支出,财政部在调查后同意增加支出,但要求其提高工作效率,保证每个公民都能够在 5 天之内获得本人应享受的社会保障津贴,否则将影响该部今后继续增加开支的要求。

由于英国的预算基本上是部门预算,而社会保障又分属于社会保障部、卫生部以及教育和就业部等三个部门的职责,因此,每个财政年度,这三个部门都要在与财政部共同讨论和商量的基础上编制其下年度的部门预算,并将预算报告报送内阁会议和财政部。政府精算部也同时报送其关于国民保险费的精算报告。而财政部收到各部门的预算报告后,在认真调查研究和综合平衡的基础上编制统一的财政预算报告,并上报内阁会议,由内阁会议讨论通过后以正式报告上报议会,由议会通过后即付诸实施。在预算执行中,各部门若要追加支出,首先要报财政部审查,然后报议会审批。未经议会批准,任何人(包括首相在内)都不得同意追加预算。

(责任编辑 江正银)