

第二章附录：社会保护

本附录介绍政府单位用于提供社会福利的各种组织结构以及这些结构对编制广义政府部门或公共部门统计数据的影响。

一、前言

1. 许多政府将大量经济资源用于**社会保护计划**，这些计划包括为减轻界定的社会风险给住户和个人造成的负担而进行的系统性干预。**社会风险**是可能对住户的资源造成额外需求或减少住户的收入从而对住户的福利造成不利影响的事件或情况。救援以**社会福利**的形式提供，社会福利可以用现金或实物支付。本附录介绍提供社会福利的不同组织方式以及每种组织方式对广义政府部门和公共部门的统计数据的影响。¹

二、社会福利的性质

2. 对于社会福利的范围没有普遍认可的界定，社会福利所涵盖的社会风险可能因计划和政府而异。以下有关典型社会福利的清单说明其一般性质：²

- 由于疾病、受伤、怀孕、慢性疾病或老年而需要内科治疗、牙科治疗或其他治疗以及住院、疗养和长期护理。这些社会福利往往以实物形式直接提供，或通过对住户

或个人的支出予以补偿的形式提供。

- 赡养配偶、子女、年老的亲属、残疾人和其他受赡养者。这些社会福利往往以定期提供的受赡养人津贴或家庭津贴的形式用现金支付。
- 补偿因不能工作或不能全日工作而造成的收入下降。这些社会福利往往在存在这种情况的时期或在规定的最长期限内以现金定期支付。在一些情况下，可额外提供一次性付款或用这种方法替代定期支付。这一类别包括退休福利、失业补偿和因疾病、受伤、生育或其他原因被迫减少工作而得到的收入补偿。
- 补偿因主要收入者死亡造成的收入下降。这些社会福利往往以现金支付，通常采取定期津贴的形式。
- 现金和住房服务形式的住房福利，可以免费提供、按不具有经济意义的价格提供，也可以通过对住户的支出予以补偿的形式提供。
- 弥补教育开支的津贴，或者，偶尔提供实物形式的教育服务。

3. 社会福利可以用现金或实物提供。如果用实物提供，有关商品或服务可以由提供福利的单位生产，可以由提供福利的单位向市场性生产者购买，也可以由住户购买商品和服务并得到补偿。还可以间接提供保护，例如，通过税收优惠和工资补贴。以这种方式提供的福利在本《手册》或《1993年国民帐户体系》中不被视作社会福利。

4. 社会福利总是转移支付，并且，总是通过集体安排提供的。转移支付意味着提供福利、但不要求接受方提供等值的東西作为交换。

¹ 在欧洲委员会《1996年欧洲综合社会保护统计体系手册》（卢森堡，1996年）中，更全面地讨论了社会保护计划的组织和处理所涉及的问题。

² 本清单根据《1993年国民帐户体系》第8.56段修改。《政府功能分类》（参见第六章）中有一类为社会保护，但是其范围不同于这里所列的福利，特别是不包括医疗保健。

因此，作为雇员报酬提供的津贴或者由雇主向雇员提供的贷款不是社会福利。第三章第3.8段更详细地界定了转移支付。

5. 集体安排这一要求意味着社会保护计划不包括个人或住户完全为了自己的利益个人私自取得的各种保险单。一些社会保护计划可能允许或要求参加者以自己的名义取得保险单。一份保险单要作为社会保护计划的一部分处理，投保人受保的风险必须是第2段所描述的社会风险，并且，至少必须满足下述一个条件：

- 根据法律或就业条件，参加该计划是强制性的。
- 该计划是为了指定的一个群体的利益而经营的集体计划，参加者限于该群体的成员。
- 雇主代表雇员对该计划进行实际的或估算的缴款。

6. 当个人以自己的名义、自己主动并独立于雇主或政府取得保险单时，应收索赔不作为社会福利处理，即使保险单所保的风险与第2段所列的风险类别相同。维护参加者缴款的完整性并限于防止社会风险的储蓄安排不是社会保护计划，即使参加这些计划是强制性的，因为它们不涉及保险。根据这些安排，参加者和/或其雇主的缴款保存在单独的帐户中，并可以在规定的情况下（如退休、失业、残疾和死亡）提取。特别是，正如第21段介绍的那样，规定缴款额的退休计划不是社会保护计划。

三、社会保护计划的分类

7. 可以按几种方式对社会保护计划进行分类。例如，可以将这些计划分为：（1）缴款型与非缴款型；（2）强制型与自愿型；（3）雇主为雇员提供保险与政府为大众提供保险。

8. 缴款型计划要求投保人或其他方代表投保人支付**社会缴款**，以便获得享受福利的权利。这些计划被称为**社会保险计划**，它们支付的福利是**社会保险福利**。由雇主在未设基金的基础上经营、没有雇员实际缴款的计划被看作是缴款型计划，因为假定雇主支付了为获得对

指定社会风险的保险所需的数额作为雇员报酬，而雇员向雇主支付了同样的数额作为社会缴款。在非缴款型计划下，接受社会福利的资格不以投保人或其他方代表投保人支付缴款为条件。但是，可能有其他合格标准，例如，家计调查。这些计划被称为**社会救济计划**，它们支付的福利是**社会救济福利**。

9. 参加社会保护计划要么是强制的，要么是自愿的。强制型计划可以由法律和/或法规确立，也可以由雇主与雇员之间的协议确立。在一些情况下，计划可以是混合型的，要求一些人参加，而允许另一些人选择参加。

10. 符合接受社会福利条件的个人或住户要么是一组雇员，要么是大众的一部分。所有社会救济福利都是向大众提供的，尽管可能有合格标准限制。由政府单位实行、控制和提供资金并涵盖整个社会或其很大部分的社会保险计划被称为**社会保障计划**，这些计划支付的福利是**社会保障福利**。雇主向雇员、前雇员或其受益人提供社会保险福利的计划被称为**雇主社会保险计划**，这些计划支付的福利被称为**雇主社会福利**。³

11. 社会福利是根据提供福利的计划的类别进行分类的，而不是根据接受人进行分类的。因此，政府雇员从社会保障和社会救济计划中得到的任何福利划为社会保障和社会救济福利，即使政府雇主安排了雇主社会保险计划以便向其雇员提供其他福利。实际上，雇主社会保险计划往往仅涵盖社会保障和社会救济计划没有涵盖的那些风险。

四、社会保护计划所涉及的单位

12. 正如刚刚介绍的那样，社会保护计划可以组织成社会救济计划、社会保障计划或雇主社会保险计划。参与组织和经营这些计划的单位可以是广义政府单位、公共公司或私人公司。

³ 在《1993年国民帐户体系》中，雇主社会保险计划被称为“私人社会保险计划”。

1. 社会救济计划

13. 所有社会救济计划都由政府单位组织和经营。福利根据规定的标准从该单位的普通资金中支出。也就是说，没有专门用于社会救济计划的收入。支付社会救济福利的义务是在全部合格性要求都得到满足的时期的一项开支。第六章表6.1介绍了政府财政统计对开支的分类，其中一类是社会救济福利，它进一步分为以现金或实物支付的福利。一些福利可以在几个会计期间内支付，例如残疾补偿，在这种情况下，正如第七章介绍的那样，未来付款的负债已经产生，这些福利的现值应记录在资产负债表上。

2. 社会保障计划

14. 所有社会保障计划也都是仅由政府单位组织和经营的。但是，在许多情况下，一些机构单位完全致力于一项社会保障计划的经营。这些单位被称为**社会保障基金**，是特殊类别的政府单位。为了采用非传统方法建立广义政府部门的分部门，必须确定所有社会保障基金。

15. 社会保障基金的存在取决于其组织，而不是社会保障计划的任何特点，例如，所提供的福利的类别或融资的来源。社会保障基金要存在，就必须与政府单位的其他活动分别组织、单独持有资产和负债并以自己的名义从事金融交易。

16. 但是，社会保障基金的存在并不能确保全部社会保障计划都由社会保障基金经营。很有可能一些社会保障计划（特别是在不同的政府层次）由不是社会保障基金的政府单位经营。也就是说，社会保障分部门的统计数据可能没有包括全部社会保障计划。但是，如果社会保障计划不是一个单独的机构单位，可能有单独的帐户来管理该计划的经费，这使得编制有关社会保障的某些综合统计数据成为可能。

17. 社会保障计划的主要收入是社会缴款。正如第五章表5.1显示的那样，社会保障缴款根据来源分类，其来源可以是雇员、雇主代表雇员、自营职业者或无业人员。此外，社

会保障计划可以得到来自广义政府资金的转移支付，它们也可以从其资产投资中赚取财产收入。为了确定财政负担指标（参见第四章专栏4.1），有必要将社会缴款分类为自愿的或强制的。

18. 社会保障福利是全部社会福利中的一类，表6.1将其进一步分为以现金或实物支付的。一些社会福利（特别是退休福利）将在收到相应的社会缴款的若干年后支付。因为社会保障福利作为政府总体经济政策的一部分可能根据政府的意愿发生变化，因此，退休福利的最终支付或支付规模存在不确定性。结果，在政府财政统计体系中没有与社会保障计划相应的负债，只有在要求支付福利时才记录开支。但是，由于退休福利将得到支付的预期很高，正如第七章第7.145段介绍的那样，应估计备忘项，它相当于已累计的这些福利的现值。

3. 雇主社会保险计划

19. 有几类雇主社会保险计划，每一类对广义政府部门或公共部门的统计都具有不同影响。社会保险计划要么是设有基金的，要么是未设基金的。如果有指定用于支付福利的明确的准备金或帐户，那么社会保险计划就是设有基金的。有3类设有基金的雇主计划：由保险企业经营的雇主计划、作为自主养老基金经营的雇主计划和作为非自主养老基金经营的雇主计划。未设基金的社会保险计划由雇主经营，没有指定具体的帐户或没有设立特殊准备金以支付福利。相反，福利从雇主的普通资金中支付。

20. 如果一个公共部门雇主组织一项雇主社会保险计划，但是就该计划的经营与一家保险企业签订合同，那么，作为雇主的该广义政府单位或公共公司将代表其雇员向该保险企业支付所需的社会缴款，但该社会保险计划的其他全部交易则是该保险企业的责任。如果该保险企业是私人公司，那么其交易（例如，支付福利和行政管理开支、资产投资以及产生和清偿退休负债及其他负债）将不影响广义政府部门或公共部门的统计。如果该保险企业是公共

公司，那么，公共部门的统计将受到该保险计划经营的影响，但是，广义政府部门的统计不会受到影响。

21. 如果设有基金的计划由雇主组织并经营，那么，该计划可以组织为自主养老基金，也可以组织为非自主养老基金。提供除养老金和其他退休福利以外的其他福利的计划作为未设基金的计划处理，因为没有设立准备金。一般而言，自主和非自主养老基金可以组织为规定福利的计划，也可以组织为规定缴款额的计划。⁴在规定的福利的计划中，雇主向参加计划的雇员允诺的退休福利的规模得到担保，并且，它往往由公式决定，该公式以参加者的服务时间长短和工资水平为基础。规定福利的计划的负债是允诺的福利的现值。在规定的缴款额的计划中，雇主向该基金缴款的规模得到担保，但是将支付的福利取决于该基金的资产。规定缴款额的计划的负债是该基金资产的当前市场价值。但是，应该指出，规定缴款额的计划不是社会保护计划，因为它不涉及保险。

22. 如果一个养老基金是一个单独的机构单位，那么它就是自主的，这意味着它必须有自己的资产和负债，必须以自己的名义在市场上从事金融交易。由政府单位组织和管理的自主养老基金都是公共金融公司，它们是公共部门的组成部分，但却不是广义政府部门的组成部分。类似于由私人保险企业管理的计划，政府单位对该计划的主要责任是代表雇员支付社会缴款。该养老基金的资产和支付退休福利

的负债的现值是公共部门的资产和负债。正如第九章介绍的那样，该养老基金收到的社会缴款作为公共部门产生支付未来福利的负债处理。从该养老基金的资产投资中赚取的财产收入是公共部门的收入（参见第五章），未来退休福利负债的财产开支是一项开支（参见第六章）。支付退休福利减少公共部门的负债（参见第九章）。

23. 如果雇主设立了单独的准备金，但是该计划的组织和经营不符合一个机构单位的条件，那么该养老基金就是非自主的。该养老基金的全部资产、负债、交易和其他事件与经营该计划的雇主（可能是广义政府单位，也可能是公共公司）的相应项目结合在一起。在其他方面，该养老基金的资产、负债、交易和其他事件的处理与自主养老基金相同。

24. 如果雇主从自己的资金中向雇员、前雇员或受其赡养者支付社会福利，而没有为此设立特殊的基金或单独的准备金，那么，该雇主社会保险计划就是未设基金的计划。未设基金的计划可以支付养老金和其他产生负债的退休福利，它也可以支付其他类别的社会福利，例如，医疗保健。除了不能将许多交易和资产明确确定为与该计划有关以外，未设基金的计划类似于非自主养老基金。例如，从政府金融资产投资中赚取的收入不能分成社会保险计划的收入和其他收入。特别是，因为没有可以将基金拨入其中的专门的准备金，可能没有雇主支付社会缴款的记录。为了与设有基金的计划在处理上保持一致，正如第六章第6.18段介绍的那样，应估算反映雇主支付社会缴款的开支交易。

⁴ 规定缴款额的计划也称为固定缴款计划。