

刘 峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

# 中外社会保障 体制比较

ZHONGWAI SHEHUI BAOZHANG TIZHI BIJIAO

龚维斌 等著

→ 国家行政学院出版社

刘 峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

# 中外社会保障 体制比较

ZHONGWAI SHEHUI BAOZHANG TIZHI BIJIAO

龚维斌 等著

→ 国家行政学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中外社会保障体制比较/龚维斌等著. —北京: 国家行政学院出版社, 2008. 7

(中外行政体制比较丛书/刘峰, 徐鸿武主编)

ISBN 978-7-80140-676-7

I. 中… II. 龚… III. 社会保障—福利制度—对比研究—中国、外国 IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 076792 号

书 名 中外社会保障体制比较

作 者 龚维斌 等著

责任编辑 任 燕

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编辑部 (010)68929095

经 销 新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

版 次 2008 年 7 月北京第 1 版

印 次 2008 年 7 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开

印 张 10.375

字 数 279 千字

书 号 ISBN 978-7-80140-676-7/D·331

定 价 26.00 元

---

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

# 行政文化经典论语

## 马克思主义行政文化经典论语

行政是国家的组织活动。

——马克思

防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人。

——恩格斯

公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号。

——马克思

整个关键不在于政治力，而在于是否会管理。

——列 宁

共产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个。

——列 宁

共产党人的一切言论行动，必须以合乎最

广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。

——毛泽东

不厌其烦地宣传这种认识论，是非常必要的。简单地说，就是从群众中来，到群众中去。下决心长期下去蹲点，就能听到群众的呼声，就能从实践中逐步地认识客观真理，变为主观真理，然后再回到实践中去，看是不是行得通。

——毛泽东

真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。

——邓小平

领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。

——邓小平

“政治体制改革”，“第一个目标是始终保持党和国家的活力。”“第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率。”“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。”

——邓小平

我们党必须始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中

国最广大人民的根本利益。

——江泽民

深化行政管理体制改革。进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

——江泽民

加快行政管理体制改革,建设服务型政府。

——胡锦涛

要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

——胡锦涛

## 西方学界行政文化经典论语

城邦正是由自由人组成的共同体。

真正的公民必定在于参与行政统治,共同分享城邦的利益。

——亚里士多德

要寻找出一种结合的形式,使它能以全部

共同的力量来捍卫和保障每一个结合者的人身和财富,并且由于这一结合而使得每一个与全体相联系的个人又只不过是服从其本人,并且仍然像以往一样地自由。这就是社会契约论所要解决的根本问题。

——卢梭

在一切真正的民主制之下,行政职位并不是一种便宜,而是一种沉重的负担。

——卢梭

在一切情况和条件下,对于滥用职权的强力的纠正办法,就是用强力对付强力。

——洛克

一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不移的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。

——孟德斯鸠

所有的人生而平等,他们被造物主赋予内在的不可剥夺的权利。在这当中,包括了生命、自由、追求幸福的权利。为了实现这些权利,在人们中间成立了政府,它的权力来自被统治者的同意。无论何时,任何一种形式的政府破坏了这些目的,人民有权利更换或是废除它,并且在这些原则的基础上重新建立政府。

——杰斐逊:《独立宣言》

如果人都是天使,就不需要任何政府了。  
如果是天使统治人,就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。

——《联邦党人文集》

行政学研究的目标,在于首先要弄清政府能够适当而成功地承担的是什么任务,其次要弄清楚政府怎样才能够以尽可能高的效率和尽可能少的资金或人力上的消耗来完成这些专门的任务。

——威尔逊

所有的社会基本善——自由和机会、收入和财富及自尊的基础——都应被平等地分配,除非对一些或所有的社会基本善的一种不平等分配有利于最不利者。

——罗尔斯

自然环境不如法制,而法制又不如民情。

——托克维尔

## 中华传统行政文化经典论语

上善若水。水善利万物而不争。

——《老子·八章》

爱民治国,能无为乎?

——《老子·十章》

子曰：为政以德，譬如北辰，居其所，而众星拱之。

——《论语·为政》

政者正也。子帅以正，孰敢不正？

——《论语·颜渊》

宽以济猛，猛以济宽，政是以和。

——《左传·昭公二十年》

得道者多助，失道者寡助。寡助之至，亲戚畔之，多助之至，天下顺之。

——《孟子·公孙丑下》

君者舟也，庶人者水也。水则载舟，水则覆舟。

——《荀子·王制》

法令者，民之命也，为治之本也，所以备民也。

——《商君书·定分》

民为邦本，未有本摇而枝叶不动者。

——《诣甄疏》

得道以持之，则大安也，大荣也，积美之源也；  
不得道以持之，则大危也，大累也，有之不如无之。

——《荀子·王霸》

# 总序

中外社会保障体制比较

国家行政学院党委书记、常务副院长 姜异康

《中外行政体制比较丛书》，经过作者们的长期学术积累和勤奋努力，今天与读者见面了。这是我院重要的科研成果。这一成果的面世，值得高兴和祝贺。

党的十七大报告指出，要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。这一重要论述为我国行政管理体制改革指明了方向和道路。深入研究我国行政管理体制改革，是国家行政学院一项十分重要的任务。该《丛书》选取中外行政体制对比的视角，从比较中择优，从各国实践中吸取经验，以此推动我国行政管理体制改革，这是值得称道和赞扬的。

该《丛书》具有以下几个特点。

第一，时代性强。当今世界，以信息技术为先导的新技术革命，有力地推动着社会生产力的大发展，有力地促进着社会结构和运行方式的变化。全球化、信息化的浪潮，也改变着人们的思想文化。这些重要的时代特征，迫切要求建立与此相适应的新型政府管理模式。

我国在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的道路上，已经取得了辉煌的成就，中华民族正以崭新面貌屹立于世界民族之林。但我国也面临诸多新的挑战。该《丛书》的主旨，就是为了适应时代要求，探索解决我国面临的新课题新矛盾的途径和方法，更好地发挥

政府服务群众和管理社会的职能,塑造新型的公共服务型政府模式。

第二,视野开阔。20世纪70年代以来,西方国家面对政府信任危机,亦称“政府信任赤字”,出现了政府体制改革的主要趋势。从英国政府的“续阶方案”发端,到美国的“政府再造运动”、加拿大的“公共服务2000年计划”、欧共体的“公共服务革新”、北欧国家“公民社区发展规划”,再到澳大利亚的“财政管理计划”和新西兰的“财政人事制度改革”,等等。该《丛书》广泛收集世界各国政府体制改革的资料,并加以系统分析和比较分析,探寻其中的共同规律,分析未来的发展趋势,为我国行政体制改革提供重要参考和借鉴。

第三,风格务实。该《丛书》立足中国国情,从中国改革开放的实际出发,学习国外经验中对中国有用的东西,提出符合科学发展规律的有价值的对策性建议。在认真分析比较的基础上,着眼于研究如何进一步形成与社会主义政治体制相融合,与社会主义市场经济相适应,具有中国特色的社会主义行政管理体制,以此推动中国社会的科学发展与和谐发展。

该《丛书》的出版,是研究我国行政管理体制改革的阶段性成果。我国行政管理体制改革要走的道路还很长。希望作者们以坚强的毅力把这项研究继续下去,跟踪研究国内外行政体制改革的新动向新经验,不断听取政界学界的新意见新建议,以提高该《丛书》修改版的质量,对我国行政管理体制改革做出更大贡献,是所至盼。

党的十七大报告指出：“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”社会保障涉及教育、医疗、就业、住房、养老、收入分配等领域，是社会建设的重要内容，也是推动社会建设的重要手段。

我国在计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中，人们的社会流动加快，城乡结构、家庭结构、就业结构、人口结构、组织结构等都发生了深刻的变化，原来的“单位人”向“社会人”转变。计划经济体制下形成的“单位保障”和“人民公社保障”体制不能适应新形势的要求，迫切需要建立一种新的社会保障体制，适应社会主义市场经济条件下各种要素自由流动、优化配置的要求，抗击包括市场经济等各种因素引起的社会风险，保障人们基本的生存和发展权利，促进社会和谐。自 20 世纪 80 年代以来，特别是从 1993 年以来，我国政府努力探索建立适应新形势要求的现代社会保障体制，改革的路径大致表现为：先城市后农村、先国有企业职工后各种所有制单位和灵活就业人员、先沿海后内地、先社会救助后社会保险、先试点探索后逐步推开。

经过近 20 年的努力,到目前为止,我国初步建立了以养老保险、医疗保险、失业保险和城乡居民最低生活保障制度为主要内容的现代社会保障体系框架。而且,2007 年底,社会保险立法也进入全国人大立法程序。我国现代社会保障事业发展取得了很大成就,进入了一个新阶段。到 2007 年 6 月底,我国参加养老保险的人数为 1.93 亿人,参加医疗保险的有 1.64 亿人,参加失业保险的有 1.13 亿人。到 2007 年 9 月 30 日,全国开展新型农村合作医疗的县(市、区)达到 2 448 个,占全国总县(市、区)的 85.53%,参加“新农合”人口 7.26 亿,参合率为 85.96%。2007 年起,我国城乡居民最低生活保障制度实现均等覆盖。截至 2007 年底,全国共有 2 270.9 万(1 065.6 万户)城市居民享受了城市最低生活保障,有 3 451.9 万人(1 572.5 万户)享受了农村最低生活保障。由于全国普遍建立了农村最低生活保障制度,绝大多数农村特困户转为享受农村最低生活保障,截至 2007 年底还有 30 万(14.7 万户)农村人口享受了农村特困救济,比上年同期减少 699.2 万人。此外,还有 508.5 万人次得到了农村临时救济。截至 2007 年底,城市医疗救助共救助 406.6 万人,农村医疗救助共救助 603.4 万人次。

但是,由于我国是一个发展中的人口大国,长期实行城乡分治的计划经济体制,城乡差距、地区差距非常之大,在“单位保障”和“人民公社保障”体制下,没有积累起现代社会保障所需要的资金,社会保障历史欠账多,转制成本大。如何建立一个广覆盖、保基本、可持续的现代社会保障制度,对于我国政府和我国人民都是一个严峻的挑战。因此,建立现代社会保障制度是一项紧迫而长期的战略任务,我们需要学习和借鉴其他国家的经验和教训。

现代社会保障制度起源于西方发达国家,适应工业化和城镇化发展的需要,为世界其他国家所学习和借鉴。在 100 多年的发展过程中,由于历史文化传统、经济发展水平等不同,各国制定了不同的社会保障政策,形成了各有差异、各具特色的现代社会保障制度。由于国际环境在变化、国内经济社会结构和发展水平在变化,人们的需求在变化,各国也在不断地探索和调整社会保障制度,以便于既能较

# 目 录

中外社会保障体制比较

|                    |    |
|--------------------|----|
| 第一章 导 论            | 1  |
| 第一节 社会保障的一般理论      | 1  |
| 一、基本概念及主要内容        | 1  |
| 二、西方社会保障的主要理论流派    | 8  |
| 三、马克思主义经典作家的社会保障思想 | 13 |
| 四、中国特色社会主义的社会保障理论  | 15 |
| 第二节 社会保障的历史沿革      | 17 |
| 一、现代社会保障制度的萌芽      | 17 |
| 二、现代社会保障制度的创立      | 18 |
| 三、现代社会保障制度的发展阶段    | 21 |
| 四、福利国家的建立和发展阶段     | 23 |
| 五、社会主义国家的社会保障制度    | 24 |
| 六、现代社会保障制度的改革与调整阶段 | 26 |
| 第二章 中外社会养老保障制度     | 29 |
| 第一节 德国的养老保障制度      | 29 |
| 一、养老保障制度的产生        | 29 |

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 二、现行养老保障制度的构成           | 32 |
| 三、养老保障制度面临的困境与挑战        | 34 |
| 四、改革的思路与举措              | 35 |
| 第二节 英国的养老保障制度           | 37 |
| 一、养老保障制度的产生             | 37 |
| 二、第二次世界大战时期及战后养老保障制度的发展 | 39 |
| 三、现行养老保障制度的内容           | 41 |
| 四、困境与改革                 | 42 |
| 第三节 美国的养老保障制度           | 44 |
| 一、养老保障制度的产生             | 44 |
| 二、第二次世界大战后养老保障制度的发展     | 47 |
| 三、当代的改革                 | 48 |
| 第四节 日本的养老保障制度           | 51 |
| 一、养老保障的历史沿革与制度内容        | 51 |
| 二、现行养老保障制度存在的问题         | 54 |
| 三、养老保障制度的改革             | 56 |
| 第五节 智利的养老保障制度           | 58 |
| 一、原有制度的弊端               | 58 |
| 二、制度的变革                 | 60 |
| 三、制度改革的成效与原因            | 61 |
| 第六节 中国的养老保障制度           | 64 |
| 一、计划体制时期的养老保障           | 64 |
| 二、养老保障制度的改革             | 67 |
| 三、现行社会养老保险制度实施中的问题      | 70 |
| 第七节 国外养老保障制度建设对中国的启示    | 73 |
| 一、明确社会养老保障制度改革的价值取向     | 73 |
| 二、扩大公民参与,完善决策程序         | 75 |
| 三、社会保障建设亟待财政支出的结构性转变    | 76 |
| 四、选择合适的目标模式             | 77 |
| 五、逐步扩大养老保障的覆盖面          | 79 |
| 六、加快社会保障的立法             | 80 |

|                     |           |
|---------------------|-----------|
| <b>第三章 中外医疗保障体制</b> | <b>81</b> |
| 第一节 美国的医疗保障体制       | 82        |
| 一、美国医疗保障制度的演变历程     | 82        |
| 二、美国目前的医疗保障体系构成     | 86        |
| 三、美国医疗保障制度的特点分析     | 87        |
| 四、美国医疗保障制度存在的缺陷     | 89        |
| 第二节 英国的医疗保障体制       | 90        |
| 一、英国医疗保障制度的演变历程     | 90        |
| 二、英国目前医疗保障制度的构成     | 93        |
| 三、英国医疗保障制度的特征分析     | 94        |
| 四、英国医疗保障制度的缺点       | 95        |
| 第三节 日本的医疗保障体制       | 96        |
| 一、日本医疗保障制度的演变历程     | 96        |
| 二、日本目前医疗保障制度的构成     | 99        |
| 三、日本医疗保障制度的特征分析     | 100       |
| 四、日本医疗保障制度存在的缺陷     | 101       |
| 第四节 新加坡的医疗保障体制      | 103       |
| 一、新加坡医疗保障制度的演变      | 103       |
| 二、新加坡医疗保障制度的构成      | 105       |
| 三、新加坡医疗保障制度的特征分析    | 107       |
| 四、新加坡医疗保障制度的缺陷      | 109       |
| 第五节 中国的医疗保障体制       | 110       |
| 一、新中国成立后医疗保障制度的演变   | 110       |
| 二、中国现行医疗保障制度的构成     | 114       |
| 三、中国医疗保障制度的改革成效     | 115       |
| 四、中国医疗保障制度的缺陷分析     | 117       |
| 第六节 国外医疗保障制度的比较及借鉴  | 119       |
| 一、国外几种医疗保障模式比较      | 119       |
| 二、国外医疗保障制度对中国的启示    | 135       |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| <b>第四章 中外失业保障制度</b> | 139 |
| 第一节 美国失业保障制度        | 139 |
| 一、失业保障制度的发展历程       | 139 |
| 二、失业保障制度安排          | 141 |
| 三、美国失业保障制度的特点       | 149 |
| 第二节 英国失业保障制度        | 151 |
| 一、英国失业保障制度发展历程      | 151 |
| 二、失业保障制度安排          | 153 |
| 三、英国失业保障制度的特点       | 156 |
| 第三节 德国失业保障制度        | 158 |
| 一、德国失业保障制度的发展历程     | 158 |
| 二、失业保障制度安排          | 160 |
| 三、失业保障制度改革          | 164 |
| 四、德国失业保障制度的特点       | 165 |
| 第四节 韩国就业保障制度        | 166 |
| 一、韩国就业保障制度的组成       | 166 |
| 二、就业保障制度安排          | 168 |
| 三、韩国失业保障制度的特点       | 171 |
| 第五节 中国失业保障制度        | 172 |
| 一、待业保险制度            | 173 |
| 二、失业保障的制度设计         | 174 |
| 三、中国失业保障制度的特点       | 178 |
| 第六节 比较与借鉴           | 180 |
| 一、各国失业保障制度的比较       | 180 |
| 二、借鉴                | 184 |
| <b>第五章 中外社会救助制度</b> | 189 |
| 第一节 英国的社会救助制度       | 189 |
| 一、英国社会救助的发展         | 189 |
| 二、社会救助的标准和操作        | 192 |
| 三、社会救助的受益群体         | 194 |