

21

21世纪法学系列教材

# 社会保险法论

郑云瑞 著

经济法系列

LLM



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS



中国政法大学出版社

# 社会保险法论

张守文 著

国家司法考试教材



21

21世纪法学系列教材

经济法系列

# 社会保险法论

郑云瑞 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

**图书在版编目(CIP)数据**

社会保险法论/郑云瑞著. —北京:北京大学出版社,2010.7

(21世纪法学系列教材)

ISBN 978-7-301-17561-3

I. ①社… II. ①郑… III. ①社会保险-保险法-中国-高等学校-教材 IV. ①D922.182.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第144448号

书 名: 社会保险法论

著作责任者: 郑云瑞 著

责任编辑: 周 菲

标准书号: ISBN 978-7-301-17561-3/D·2644

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: [law@pup.pku.edu.cn](mailto:law@pup.pku.edu.cn)

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 12.25印张 233千字

2010年7月第1版 2010年7月第1次印刷

定 价: 24.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:[fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

## 作者简介

郑云瑞 华东政法大学民商法学教授,主要从事民法总论、物权法、合同法和保险法等领域的研究和教学,已经出版的著作有《民法总论》(2004年版、2007年版和2009年版)、《民法物权论》(2006年版)、《保险法论》(2009年版)、《财产保险法》(2004年版)和《再保险法》(2004年版);译著有《合同法的丰富性:当代合同法理论的分析与批判》(2005年版)和《法理学——从古希腊到后现代》(2002年版);主编《合同法学》(2007年版)、《保险法理论与实务》(2004年版)和《21世纪保险法专题丛书》(2004年版)等。

## 法律法规缩略表

- 《中华人民共和国宪法》——《宪法》
- 《中华人民共和国民法通则》——《民法通则》
- 《中华人民共和国劳动法》——《劳动法》
- 《中华人民共和国侵权责任法》——《侵权责任法》
- 《中华人民共和国安全生产法》——《安全生产法》
- 《中华人民共和国职业病防治法》——《职业病防治法》
- 《中华人民共和国劳动保险条例》——《劳动保险条例》
- 《中华人民共和国工伤保险条例》——《工伤保险条例》
- 《中华人民共和国社会保险法》(草案)——《社会保险法》(草案)

# 目 录

<b>第一章 社会保险法的历史沿革</b> .....	(1)
第一节 社会保险法形成的理论基础 .....	(3)
第二节 西方社会保险法的形成和发展 .....	(9)
第三节 国际组织的社会保险法 .....	(15)
第四节 我国的社会保险法 .....	(18)
<b>第二章 社会保险法的基本理论</b> .....	(32)
第一节 社会保险法的概念 .....	(32)
第二节 社会保险法的性质和作用 .....	(35)
第三节 社会保险法的原则 .....	(39)
第四节 社会保险关系 .....	(42)
第五节 社会保险的给付 .....	(45)
<b>第三章 社会保险基金制度</b> .....	(48)
第一节 社会保险基金的概念 .....	(48)
第二节 社会保险基金的筹集 .....	(50)
第三节 社会保险基金的运作 .....	(57)
第四节 社会保险基金的监管 .....	(63)
<b>第四章 养老保险制度</b> .....	(68)
第一节 养老保险的概念 .....	(68)
第二节 养老保险制度的历史沿革 .....	(72)
第三节 基本养老保险 .....	(81)
第四节 基本养老保险基金 .....	(95)
第五节 补充养老保险 .....	(102)
<b>第五章 医疗保险制度</b> .....	(106)
第一节 医疗保险的概念 .....	(106)
第二节 医疗保险制度的历史沿革 .....	(116)
第三节 基本医疗保险 .....	(120)
第四节 医疗保险基金 .....	(128)
第五节 补充医疗保险 .....	(132)

---

<b>第六章 失业保险制度</b> .....	(138)
第一节 失业保险的概念 .....	(138)
第二节 失业保险制度的历史沿革 .....	(144)
第三节 失业保险制度的基本内容 .....	(152)
<b>第七章 工伤保险制度</b> .....	(160)
第一节 工伤保险的概念 .....	(160)
第二节 我国工伤保险制度的历史沿革 .....	(164)
第三节 工伤保险制度的内容 .....	(170)
第四节 工伤保险补偿与侵权损害赔偿 .....	(175)
<b>第八章 生育保险制度</b> .....	(181)
第一节 生育保险的概念 .....	(181)
第二节 生育保险制度的历史沿革 .....	(182)
第三节 生育保险制度的内容 .....	(186)



## 第一章 社会保险法的历史沿革

社会保险(social insurance),是国家通过立法的形式强制建立社会保险基金,对劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等丧失劳动能力的情况下能够获得国家和社会补偿和物质帮助的一种社会保障制度。<sup>①</sup> 社会保险主要是通过筹集社会保险基金,在一定范围内对社会保险基金实行统筹调剂,对劳动者遭遇社会风险时给予必要的物质帮助,为劳动者提供基本生活保障,劳动者在符合享受社会保险的条件情况下,即可享受社会保险待遇。社会保险是国家根据宪法所制定的基本社会政策,具有法定性、保障性、互济性、福利性、社会性等特点。

社会保险是社会保障制度体系的重要组成部分和核心内容。<sup>②</sup> 社会保障(social security)是社会财富再分配的一种形式,体现了社会公平理念。社会保障制度可以分为社会保险制度和社会救助制度两个大类,包括社会保险(social insurance)、社会福利(social welfare)、社会优抚(social veterans special treatment)、社会救助(social relief)和住房保障(housing security)等制度,而社会保险制度则包括养老保险(endowment insurance)、失业保险(unemployment insurance)、医疗保险(medical insurance)、工伤保险(industrial injury insurance)和生育保险(childbirth insurance)等制度。社会保险与社会福利和社会救助既

---

<sup>①</sup> 2008年末全国参加城镇基本养老保险人数为21890万人,其中参保职工16597万人,参保离退休人员5293万人。参加城镇基本医疗保险的人数为31698万人,其中参加城镇职工基本医疗保险人数为20048万人,参加城镇居民基本医疗保险人数为11650万人。参加城镇医疗保险的农民工4249万人。参加失业保险的人数为12400万人。参加工伤保险的人数为13810万人,其中参加工伤保险农民工4976万人。参加生育保险的人数为9181万人。

2729个县(市、区)开展了新型农村合作医疗工作,新型农村合作医疗参合率91.5%。新型农村合作医疗基金累计支出总额为429亿元,累积受益3.7亿人次。全年城市医疗救助513万人次,农村医疗救助936万人次。民政部门资助农村合作医疗的人数达2780万人次。中华人民共和国国家统计局:《中华人民共和国2008年国民经济和社会发展统计公报》(2009年2月26日)。

<sup>②</sup> 参见中华人民共和国国务院办公厅:《中国的社会保障状况和政策》白皮书(2004年9月)。

有联系又有区别。<sup>①</sup> 社会保险制度是市场经济发展的产物,是现代国家重要的社会经济制度。建立、健全与经济发展水平相适应的社会保险制度体系,是经济社会协调发展的必然要求,是社会和谐稳定和国家长治久安的制度保障。

社会福利作为一种制度安排,是工业社会发展的产物。20世纪以来,社会福利通过社会化行为而走向制度化,是一项面向全体国民的社会政策。社会福利的组织与实施不再单纯是民间的互助互济,而是由政府直接干预并承担责任;内容不再是满足国民因生存而需要的单纯的物质生活保险,而是增进取精神生活和个人全面发展需要;理论不再是积德行善的教义而是丰富的福利国家、福利经济、福利社会等学说。

社会福利的渊源早于社会保险,却晚于社会保险的形成。与福利国家所在地追求的终极目标相适应,西方国家的社会福利通常指国家采了的各种社会政策的总称,即所有为改善和提高全体社会成员物质、精神生活而采取的措施、提供的设施和服务等都称为社会福利,不仅包括我们所谓的社会保障内容,而且还包括公共文化、公民免费教育、公共卫生服务与设施、家庭救助等。社会福利是最高层次的社会保障,或者说是社会保障发展的最高境界,是经济和社会不断发展的产物。

我国传统的社会福利概念与西方国家的大社会福利概念有着很大的区别。我国传统的社会福利是一种狭义的概念,是指国家为社会大众谋取利益而出资举办的各种福利性事业,以及国家为社会全体成员提供的各种福利性补贴,包括一般社会福利、职工福利和特殊社会福利。一般社会福利是指国家有关部门及团体举办的社会文化教育事业以及市政建设、社会服务等,享受的对象是全体社会成员。职工福利是指职工所在单位通过举办集

---

① 社会保险与社会福利、社会救助概念既有联系,又有区别,区别主要表现在以下四个方面:

(1) 实施的对象不同。社会保险的对象是以工资收入为其主要生活来源的劳动者,即与用人单位建立劳动关系,有稳定收入来源的劳动者;社会福利和社会救助实施的对象是全体社会成员,不管其是否以工资收入作为主要生活来源。

(2) 资金来源不同。社会保险基金主要来源于用人单位和劳动者个人缴纳,国家财政作适当的补贴,用人单位和劳动者缴纳社会保险费是一种法定义务。社会福利和社会救助资金则来源于国家财政和社会各界捐助,社会成员没有缴费的义务。

(3) 实施的条件不同。社会保险实行权利义务对等的原则,即劳动者只有尽了劳动和缴纳社会保险费的义务之后,才能享受各种社会保险待遇。社会福利和社会救助则强调国家和社会对全体社会成员的责任和义务,社会成员享受社会福利和社会救助不需要承担缴费的义务。

(4) 实施的方式不同。社会保险根据劳动者遭遇社会风险的不同而有不同保险项目。劳动者享受养老保险和医疗保险以缴费金额而定,失业保险主要根据失业人员所在地的当地人生活水平而定,工伤保险和生育保险则取决于其受伤程序和生育费用。社会救助则是根据公民的收入水平、负担家庭成员的状况等因素来决定,如公民因发生意外或者生活陷入困境后,可以向政府申请救济,政府有关部门应进行必要的调查,核定其符合救济条件后才发给救济金,救济金发放的标准一般以保证最低生活需要为限。社会福利实施的方式主要是向社会提供福利设施和服务,符合条件的社会成员都有权利享受。

体福利设施、建立各种补贴或发放实物,以改善职工的特质文化生活,享受的对象是本单位的职工及其家属。特殊社会福利是国家和社会为残疾人和无劳动能力的人举办的福利事业,包括残疾人福利、儿童福利、老人福利等。

社会优抚是社会保障中的一种较为特殊的保障方式,是针对社会部分人群设立的。国家通过立法规定对一些负有特殊社会任务的责任的人员、社会有功人员实行的特质照顾和精神抚慰。社会优抚的内容包括优待军人及军人家属、抚恤伤亡将士、褒扬阵亡将士等。

社会救助又称社会救济,是指国家对遭受灾害、失去劳动能力的公民以及低收入的公民给予特质救助,以维持其最低生活水平的各种措施。社会救助包括城市居民最低生活保障、对农村无依靠老人、残疾人和贫困者的照顾、救灾救济、扶贫救济等。社会救助的目标是扶危济贫,求助社会脆弱群体,对象是社会的低收入人群和困难人群。社会救助作为社会保障的内容之一,是人类社会最古老的一种保障形式。社会救助主要是对社会成员提供最低生活保障,保障水平低于社会保险和社会福利。

社会保险制度起源于欧洲工业发达国家,德国 1833 年《劳工疾病保险法》和 1834 年《劳工伤害保险法》的颁布,标志着现代社会保险法的形成。我国的社会保险制度起步较晚、发展缓慢,现在仍然未形成完整、统一的社会保险法律制度体系。

## 第一节 社会保险法形成的理论基础

社会保险思想观念可以追溯到人类社会之初,自古以来人类就渴望能够过上一种安定的生活。中国的大同社会思想和西方的空想社会主义,是最早的社会保险思想。

### 一、古代社会保险思想

#### (一) 古代中国社会保险思想

我国古代社会保险思想的萌芽最早可以追溯到尧舜时期,但社会保险思想是在夏商时期——奴隶制度确立之后产生的。当时人类已经认识到,自然灾害随时都有发生的可能,有储粮备荒之必要,从而初步形成了最基本的社会保险思

想。孔子、墨子、荀子等思想家的理论包含社会保险思想<sup>①</sup>，古代社会保险思想就是要把社会的剩余产品（主要是粮食）积蓄起来，遇灾荒年景，救济百姓不受饥寒、度过灾年。此外，社会的鳏寡孤独等，能得到国家的保护和社会的救助。在这些思想基础上，逐渐形成了大同社会论、仓储后备论等社会保险思想。

（1）社会大同思想。大同社会论产生于春秋战国时期，实际上是一种乌托邦思想。春秋战国时期，我国正由奴隶社会向封建社会转化，在新旧交替的剧变历史时期，思想家提出了不同的社会改革思想，有孔子的“大同社会”、墨子的“兼爱交利”、老子的“小国寡民”、庄子的“至德之世”、许行的“君臣并耕”、孟子的“井田制度”等。儒家的“大同社会”<sup>②</sup>，反映了中华民族的祖先存在过朴素的原始共产主义，其中包含了最初的社会保险思想。“大同社会”描绘了一个理想的社会，即壮有所用、老有所终的理想状态。在“大同社会”中，每一个有劳动能力的社会成员都有发挥自己特长、服务社会的权利和义务，而且未成年人都有受到妥善养育的权利。鳏、寡、孤、独、废、疾者<sup>③</sup>，丧失或者还未形成劳动能力而无依无靠的人，由社会承担抚养、赡养的责任，直到生命的终止。大同社会的理想，基本包括了现代社会保险所要解决的养老、医疗等内容。这种思想在人类社会早期只能是一种不能实现的理想，但对后世社会保险制度的产生却有很大的影响。

（2）仓储积蓄思想。夏朝出现了积谷防饥、居安思危的思想和做法，充分说明了当时人们已认识到水旱饥荒时，必须重视粮食的积蓄，做到仓廩实，衣食充足。这种类似保险的方式以应付自然灾害和意外事故，到西周已经得到了普遍的认同。在农业社会中，由于自然灾害的频发，人类无法保证年年获得丰收，储粮备荒一直备受历朝历代的重视。储藏谷物，以备将来不时之用，成为立国安邦所必需。

## （二）古代西方社会保险思想

西方社会保险思想最早可以追溯到古希腊哲学家柏拉图的《理想国》（Republic）。在《理想国》中，柏拉图提出了实行公有制，彻底消灭私有制，以消除暴力和贫穷。16世纪初托马斯·莫尔的《乌托邦》，标志着空想社会主义的产

① “老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养。”（《礼记·礼运》）

“必使饥者得食，寒者得衣，劳者得息。”（《墨子·非命下》）

“节用裕民，而善藏其余，岁虽凶败水旱，使百姓无冻馁之患。”（《荀子集解》）

“知其贫富，勿使冻馁，则民亲矣。”（《晏子春秋·内篇·向上》）

② “大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏、寡、孤、独、废、疾者皆有所养。男有分，女有归。货恶其弃于地也，不必藏于己；力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭，是谓大同。”（《礼记·礼运》）

③ 老而无妻者称“矜”，老而无夫者称“寡”，少而无父者称“孤”，老而无子者称“独”，废指残疾者，疾指受疾病折磨者。

生。到19世纪三大空想社会主义者,法国的傅立叶、圣西门和英国的欧文,将空想社会主义推向了顶峰。空想社会主义理论中的一些主张成为西方社会保险思想和理论基础。此外,宗教对西方社会保险理论的形成影响巨大。宗教伦理与教义将慈善行为扩展到普通民众,从有组织地向贫民施舍衣物和食物到逐渐演变成为慈善事业。

无论是东方的大同社会思想还是西方的理想国和乌托邦思想,仅仅是建立社会保险制度的理想而已,是现代社会保险制度的理论渊源。在自然经济条件下,无法建立社会保险制度,只有进入工业化社会,在市场经济条件下,才有建立社会保险制度的物质基础,社会保险才能从思想演变成制度,成为保障社会成员的现实制度。

在社会保险法出现之前,世界各国对贫穷、灾荒等社会问题,通常是以政府救助、社会救济和私人慈善行为等方式予以解决。英国1601年的《济贫法》(Poor Law)和我国历史上实行的仓储备荒、赈济灾民、救济贫民等措施,通常是实施范围小,或者是临时性的应急措施,或者任意性的行为。现代社会保险制度则具有普遍性、强制性、权利保障性等特点。因此,英国的《济贫法》和我国的仓储备荒、赈济灾民、救济贫民等措施与现代保险制度有很大的不同。

## 二、近现代社会保险理论

社会保险制度产生的根本原因是工业革命导致传统家庭保障体系的瓦解。工业革命导致自给自足的生产和生活方式为社会化大生产和城市化的生活方式所代替。城市化的生活依赖于市场,人们通过市场出卖劳动力而获得必要的生活来源。如果劳动力不能出卖,劳动者就可能丧失生活来源。为消除社会风险,社会保险制度保障社会成员在丧失劳动力或者因其他原因没有生活来源时能够继续维持基本的生存。

理论准备是社会保险制度产生的必要条件。现代社会保险制度从产生以来,一直受到不同理论的影响。对社会保险制度影响较大的学派及理论主要有德国新历史学派(neohistorical school)、福利经济学(welfare economics)、凯恩斯的有效需求理论(theory of the effective demand)、贝弗里奇的福利国家理论(theory of the welfare state)、瑞典学派(Swedish school)等。这些理论是社会保险制度建立、发展和改革的依据。

### (一) 社会保险制度形成时期的理论

社会保险制度的形成主要受到德国新历史学派和福利经济学的影响。德国新历史学派的理论为德国政府所接受,从而影响了德国的社会保险立法,成为现代社会保险制度形成的理论基础。

(1) 德国新历史学派。新历史学派产生于19世纪70年代,主要代表人物

有德国的古斯塔夫·施穆勒、阿道夫·瓦格纳、路德维希·布伦坦诺等。德国新历史学派认为,劳资冲突不是经济利益上的矛盾,而是伦理道德的差异产生的矛盾。政府通过社会福利的改进和工人的思想教育,可以解决劳资之间的纠纷和冲突。德国新历史学派反对经济自由主义的理论和政策,主张国家干预经济生活,认为国家应当运用法律手段决定经济发展的进程,国家不仅要维护社会秩序和国家安全,还要直接干预和控制经济生活。人类的经济生活不仅要满足自身对物质需求,还应满足伦理道德方面的需求。国家应通过立法,实行包括社会保险、孤寡救济、劳资合作等社会措施,实行经济和社会改革。

新历史学派的理论为当时德国政府所接受,成为德国建立社会保险制度的理论依据。德国俾斯麦政府实行社会保险的主要目的是为缓解社会矛盾,减少经济和社会震荡,维护社会政治经济生活的正常运转。新历史学派系统地阐述了国家福利的社会保险思想,对德国社会保险制度的建立产生了深远的影响,成为西方资本主义国家早期社会保险思想的基础。

(2) 福利经济学。福利经济学产生于 20 世纪 20 年代,主要代表人物是英国的阿瑟·塞西尔·庇古。福利经济学是社会保险制度的重要理论基础。庇古从边沁的功利主义原则出发,以马歇尔的均衡价格和消费者剩余理论为依据,以完全竞争为前提,系统论述了福利概念及其政策应用,提出了完整的福利经济理论。国民收入最大化和收入均等化是增加社会福利的重要途径,即经济福利将随国民总收入的增加而增大,也将因收入分配均等化而增大,是福利经济学的核心思想。庇古主张通过国家的干预,实现经济资源的最优配置,从而使国民收入和社会福利达到极大化。庇古的理论和主张,对福利国家的产生和社会福利的发展产生了重要的推动作用。福利经济学的产生与发展,为西方的“福利国家”论提供了理论依据,促进了社会保险制度的建立和发展。

## (二) 社会保险制度发展时期的理论

社会保险制度的发展,主要受到凯恩斯的有效需求理论、贝弗里奇的福利国家理论和瑞典学派的影响。

(1) 凯恩斯的有效需求理论。凯恩斯有效需求理论产生于 20 世纪 30 年代,是世界性经济危机和放任经济学说陷入困境的产物。1936 年,英国经济学家凯恩斯发表了《就业、利息和货币通论》,阐述了国家干预经济理论及相关对策,对社会保障问题、消除贫民窟、实行累进税制、实行最低工资法等提出政策主张。凯恩斯有效需求理论认为,经济危机和非自愿失业的主要原因是有效需求不足,人的基本心理规律对有效需求有着深远的影响。凯恩斯主义经济理论主张国家通过经济政策(主要是财政政策和货币政策)对经济生活进行积极干预和调节,即支持政府消费,实行赤字财政政策,通过增加政府支出,如加大投资、支付养老金救济金等,来促进经济增长和扩大就业;实行高额累进税制,以进

行收入再分配,缩小收入分配差距,提高消费倾向等,即以“普遍福利”(general welfare)抑制经济危机,刺激经济发展。

凯恩斯有效需求理论对美国罗斯福总统的“新政”(New Deal)产生了重大影响,成为罗斯福政府建立社会保险制度的理论基础。凯恩斯主义经济理论所主张的政府积极干预经济理论与政策主张,是大危机后资本主义国家克服市场缺陷、应对经济危机、制定经济政策和社会保险制度的主要理论依据。

(2) 贝弗里奇福利国家理论。20世纪30年代之前,英美等国家没有形成社会保险制度体系。在经济自由主义和个人主义占主导地位的时期,劳动者的生活问题属于私人问题,国家不应主动干预,也不能主动干预。丧失劳动能力和收入来源的劳动者生活保障问题,应通过商业保险、社会救济和侵权赔偿等方式解决。1929年—1933年的世界经济危机引发了英美政府对社会保险观念的转变,促进了社会保险制度的建立。

1941年,英国政府委托时任英国社会保障服务委员会主席的牛津大学教授贝弗里奇(William Henry Beveridge),对当时的社会保险情况,以及有关服务机构的工作效率进行全面调查、剖析,为战后实行社会福利计划提出具体建议和改革方案。1942年,贝弗里奇提交了《社会保险与相关服务报告》(Social Insurance and Allied Service),将社会保险作为社会保障体系中一种手段进行设计,并系统地阐述了社会保险制度的基本设想。报告以消除贫困、疾病、肮脏、愚昧和怠惰五大社会病害为目标,制定了以社会保险为核心的全面社会保障计划。报告建议政府通过国民收入再分配的方式,实施社会保险,提出了一套英国公民均适用的福利国家指导原则,提出国家对每个公民“从摇篮到坟墓”的社会福利计划。

《社会保险和相关服务》报告正文分为六个部分。第一部分介绍了部际协调委员会的工作过程和整个报告的主要内容。第二部分论述了英国当时保障制度存在的问题,论述了报告所建议的23项改革的理由及具体建议,如废除批准社团制度、改革工伤赔偿制度、统一社会保险制度(包括统一缴费和待遇标准)、将医疗和康复服务作为公共服务向国民统一提供等。第三部分论述待遇标准和房租问题、老年问题以及伤残赔偿途径问题。第四部分论述社会保障预算,提出由财政、雇主、参保人三方共同缴费的方案,并设计了各方应承担的比例;论述了工伤保险费的筹集,并明确了事故和职业病高发行业承担工伤附加费的原则和比例。第五部分阐述了社会保障计划,提出通过社会保险、国民救助和自愿保险三个层次保障人们不同需要;将全体国民分为六个群体,分析了各群体的不同保障需要,规定了参保待遇、缴费等有关问题。第六部分阐述了社会保障和社会政策,讨论了子女补贴、全方位医疗康复服务和维持就业问题,并把消除贫困定位为战后的基本目标。

贝弗里奇报告是一个关于全方位福利问题的报告。从人们的实际需要出发,提出切实可行的对策,从而形成一个完整的福利体系。报告设计了一整套“从摇篮到坟墓”的社会福利制度,提出国家将为每个公民提供九种社会保险待遇,提供全方位的医疗和康复服务,并根据个人经济状况提供国民救助。九种社会保险待遇分别为:失业、伤残和培训保险金、退休养老金、生育保险金、寡妇保险金、监护人保险金、抚养补贴、子女补贴、工伤养老金以及一次性补助金(包括结婚、生育、丧葬和工亡四种补助金)。贝弗里奇报告在福利制度发展过程中是一个根本性的突破,是福利国家的核心,打破了传统的家庭抚养职能,由国家直接代替家庭向非劳动人口承担部分扶养责任。报告提出了建立全方位的医疗和康复服务。此外,报告还要求建立由国家强制实施的完整的社会保险制度。在这个制度下,不论收入多少,不论风险高低,所有国民都应当参加社会保险,每人每周缴费,费率相同,而且待遇实行统一标准。这些都突破了英国原有的失业保险和医疗保险只限于某些群体的限制。

社会保障应遵循以下四项基本原则:一是普遍性原则,即社会保障应该满足全体居民不同的社会保障需求;二是保障基本生活原则,即社会保障只能确保每一个公民最基本的生活需要;三是统一原则,即社会保障的缴费标准、待遇支付和行政管理必须统一;四是权利和义务对等原则,即享受社会保障必须以劳动和缴纳保险费为条件。这些原则的提出和实施使社会保障理论更加丰富和趋于成熟。

1945年,英国执政的工党采纳了贝弗里奇报告的绝大部分建议。根据贝弗里奇报告确立的基本原则,英国政府以实现充分就业和社会福利为目标,在战后展开了一系列立法活动,主要有1945年的《家庭津贴法》,1946年的《国民保险法》、《国民健康服务法》和《国民工伤保险法》等。1948年,英国宣布建成福利国家,使福利国家的思想由理论变成制度现实。北欧四国和西欧诸国先后宣布扩大社会保障范围,增加社会保障项目,实施普遍福利政策,走上福利国家之路。

(3) 瑞典学派的经济理论。瑞典学派的经济理论,产生于19世纪末20世纪初的斯德哥尔摩大学,20世纪20—30年代正式形成了瑞典学派,主要代表人物有冈纳·缪尔达尔、伯蒂·俄林、雷格纳·弗瑞希。瑞典学派的理论和政策主张,直接影响对凯恩斯的经济理论和政策主张的形成。<sup>①</sup>在20世纪30年代的经济萧条时期,在瑞典学派的影响下瑞典实施了“凯恩斯之前的凯恩斯政策”,建立了公积金制度和投资基金制度,以达到调节投资应对经济周期的目

<sup>①</sup> 参见王志伟编著:《现代西方经济学流派》,北京大学出版社2000年版,第103页。



的。瑞典学派认为,私人或者私营企业享有生产和消费的决策权,在环境保护、公共产品的供应、收入和财富的分配及经济稳定等方面的权利则由国家享有。瑞典学派主张通过国家的社会经济政策实现收入财富分配的均等化,给予全体社会成员以普遍的福利。瑞典学派的思想是瑞典建立福利国家的理论基础。

### (三) 社会保险制度改革时期的理论

20世纪中叶以来,社会保险的思想和理念已经在全球范围内得到了普遍的认同。一方面,社会保险制度呈现多元化发展的格局,除发达国家传统的社会保险制度外,还出现了发展中国家的社会保险制度;另一方面,各国社会保险制度面临着一个共同的问题,即如何建立既符合社会保险本意、又符合本国国情的社会保险制度。发达国家主要的问题是寻求在保持较高社会保险水平的前提下,减少和抑制庞大的社会保险开支对国民经济的负面影响的机制和措施;发展中国家主要考虑如何在经济发展的基础上同步地提高社会保险水平,在完成社会变迁的同时如何使社会保险与经济发展相互促进和协调。

20世纪70年代以来,西方发达国家经济发展进入滞胀阶段,社会保险制度进入了改革和调整时期。新自由主义经济学理论成为社会保险制度改革和调整的理论依据。新自由主义经济学理论形成于20世纪70年代,主要代表人物有哈耶克、弗里德曼。新自由主义经济学理论认为,以个人自由为基础的私人企业制度和自由市场制度是最好的制度,国家过多地干预经济将妨碍个人的独立和自由,减弱市场的能动作用。反对福利国家是新自由主义观点的最显著的特征,认为福利国家对个人自由构成威胁,导致经济运行效率低下,对国家经济和社会发展具有破坏力。新自由主义以坚持市场经济、反对国家干预经济、减轻国家支出负担为理由,反对国家直接干预社会保险事业。新自由主义强调自助精神,认为社会成员要有自我保障意识,社会保险只能提供基本生活保障,雇主和雇员应承担更多的份额。社会保险作为一项公益措施,应当主要由私人机构经营管理,倡导社会保险的私有化、市场化、民营化。新自由经济学的主张,成为20世纪70年代后西方发达国家社会保险制度改革的理论依据。

在社会保险制度形成、发展和调整三个阶段的理论中,前两个阶段的理论强调国家干预,而第三个阶段理论则反对国家的干预,从而形成鲜明的对比。

## 第二节 西方社会保险法的形成和发展

社会保险制度发源于西方社会。西方的社会保险制度的形成和发展为现代社会保险制度的建立奠定了基础。