



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

# 社会保障学

(第二版)

郭士征 主编

SOCIAL  
SECURITY

上海财经大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

---

# 社 会 保 障 学

(第二版)

郭士征 主编



上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

社会保障学/郭士征主编. —2版. —上海:上海财经大学出版社,  
2009. 11

(普通高等教育“十一五”国家级规划教材)

ISBN 978-7-5642-0620-8/F·0620

I. 社… II. 郭… III. 社会保障-高等学校-教材 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 181219 号

☐ 责任编辑 李宇彤 祝玺玮

☐ 封面设计 钱宇辰

SHEHUI BAOZHANGXUE

社 会 保 障 学

(第二版)

郭士征 主编

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海叶大印务发展有限公司装订

2009 年 11 月第 2 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

---

787mm×960mm 1/16 32.5 印张 671 千字

印数: 17 001—21 000 定价: 43.00 元

## 前 言

弹指一挥间,30年改革开放的伟大历程,为我们展现了国家更加富强、人民更加富裕的美好前景。社会经济的快速发展和巨大变化,也为我们社会保障的改革发展,提供了深厚的基础和发展机遇。当今的社会保障已深深地扎根于社会和民众之中,人们的生活已离不开社会保障的时时相伴,随着社会保障改革的发展渐渐深入,它在促进经济、和谐社会上的作用,将会更加显著,越发光大。

本教材是普通高等教育“十一五”国家级规划教材立项选题的研究成果。全书共分十五章,在编写过程中,突出了以下四点:一是坚持主流观点和意见;二是重视理论结合实际;三是定性与定量分析并重;四是努力反映国内外最新研究成果。

此外,本教材在编写过程中,还对本书第一版(“十五”国家级规划教材)进行了大幅度的更新改进,如把医疗保障改为健康保障,又如增加了住房保障、农村社会保障和慈善事业等,从而丰富拓展了教材内容。

本书是社会保障专业同仁共同努力的结果,是集体智慧的结晶,参与撰稿的有高等学校教师,也有政府部门工作人员。具体各章撰稿人是:第一章,上海财经大学郑春荣副教授、华东师范大学钟仁耀教授;第二章,上海财经大学于洪副教授、华东师范大学钟仁耀教授;第三章,上海财经大学郭士征教授;第四章,华东师范大学钟仁耀教授;第五章,上海财经大学曹静陶讲师;第六章,上海大学张钟教授;第七章,上海财经大学李华副教授;第八章,华东理工大学龚秀全副教授;第九章,华东师范大学黄晨熹副教授;第十章,华东理工大学仝利民讲师;第十一章,南京政治学院上海分院沈光芹副教授;第十二章,上海财经大学王克强教授;第十三章,上海市人力资源和社会保障局戴律国处长;第十四章,上海财经大学杨翠迎教授;第十五章,上海市民政局研究室张静主任。本书的前期策划及全书修订、审核、总纂均由上海财经大学郭士征教授担当。

本书主要适用于普通高等学校社会保障及相关专业的本、专科学生使用,同时也可作为从事社会保障工作的专业人士参考使用。本书在撰写和出版过程中,得到了上海财经大学教务处、出版社以及社会保障研究中心的大力支持,在此表示衷心的感谢。另外,也



要感谢上海财经大学研究生江智慧、袁雅琼、何灵、张腾等同学,为协助主编做了许多编撰和出版方面的重要工作。最后,由于书写时间较短,书中不妥之处,敬请学界同仁与读者不吝赐教。

郭士征  
2009年10月

# 目 录

|                    |    |
|--------------------|----|
| 前言                 | 1  |
| 第一章 社会保障的由来发展      | 1  |
| 第一节 社会保障产生的原因和条件   | 1  |
| 第二节 社会保障在西方的发展     | 4  |
| 第三节 社会保障在社会主义国家的发展 | 12 |
| 第四节 社会保障制度的改革趋向    | 19 |
| 本章小结               | 25 |
| 复习思考题              | 25 |
| 扩展阅读               | 26 |
| 第二章 社会保障的理论基础      | 27 |
| 第一节 西方社会保障发展的理论基础  | 27 |
| 第二节 现代社会保障发展的理论前沿  | 41 |
| 第三节 中国社会保障发展的理论思想  | 45 |
| 本章小结               | 47 |
| 复习思考题              | 48 |
| 扩展阅读               | 48 |
| 第三章 社会保障的基本内涵      | 49 |
| 第一节 社会保障的理念精髓      | 49 |
| 第二节 社会保障的基本原则      | 52 |
| 第三节 社会保障的主要特性      | 55 |
| 第四节 社会保障的重要功能      | 56 |

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| 第五节 社会保障的典型模式 .....        | 61         |
| 第六节 社会保障的组成内容 .....        | 66         |
| 第七节 社会保障的未来发展 .....        | 71         |
| 本章小结 .....                 | 74         |
| 复习思考题 .....                | 74         |
| 扩展阅读 .....                 | 74         |
| <b>第四章 社会保障的管理职能 .....</b> | <b>75</b>  |
| 第一节 社会保障的行政管理 .....        | 75         |
| 第二节 社会保障的基金管理 .....        | 82         |
| 第三节 社会保障的财务管理 .....        | 91         |
| 第四节 社会保障的信息化管理 .....       | 99         |
| 第五节 社会保障管理体制 .....         | 104        |
| 本章小结 .....                 | 109        |
| 复习思考题 .....                | 109        |
| 扩展阅读 .....                 | 110        |
| <b>第五章 社会保障的法制建设 .....</b> | <b>111</b> |
| 第一节 社会保障法的立法理论 .....       | 111        |
| 第二节 社会保障法的内容和形式 .....      | 116        |
| 第三节 社会保障的国际立法实践 .....      | 121        |
| 第四节 我国的社会保障法制建设 .....      | 126        |
| 本章小结 .....                 | 133        |
| 复习思考题 .....                | 133        |
| 扩展阅读 .....                 | 134        |
| <b>第六章 老年保障 .....</b>      | <b>135</b> |
| 第一节 老年保障的基本理念 .....        | 135        |
| 第二节 老年保障的制度实施 .....        | 142        |
| 第三节 老年保障的国际经验 .....        | 153        |
| 第四节 老年保障的改革实践 .....        | 165        |
| 本章小结 .....                 | 178        |
| 复习思考题 .....                | 179        |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 扩展阅读·····             | 179 |
| <b>第七章 健康保障</b> ····· | 180 |
| 第一节 健康保障的基本理念·····    | 180 |
| 第二节 健康保障的制度实施·····    | 189 |
| 第三节 医疗保险的国际经验·····    | 201 |
| 第四节 健康保障的改革实践·····    | 207 |
| 本章小结·····             | 223 |
| 复习思考题·····            | 223 |
| 扩展阅读·····             | 223 |
| <b>第八章 劳动保障</b> ····· | 224 |
| 第一节 劳动保障的基本理念·····    | 224 |
| 第二节 劳动保障的制度实施·····    | 241 |
| 第三节 劳动保障的国际经验·····    | 249 |
| 第四节 劳动保障的改革实践·····    | 254 |
| 本章小结·····             | 258 |
| 复习思考题·····            | 259 |
| 扩展阅读·····             | 259 |
| <b>第九章 社会救助</b> ····· | 260 |
| 第一节 社会救助的基本理念·····    | 260 |
| 第二节 社会救助的制度实施·····    | 273 |
| 第三节 社会救助的国际经验·····    | 289 |
| 第四节 社会救助的改革实践·····    | 297 |
| 本章小结·····             | 308 |
| 复习思考题·····            | 308 |
| 扩展阅读·····             | 309 |
| <b>第十章 社会福利</b> ····· | 310 |
| 第一节 社会福利的基本理念·····    | 310 |
| 第二节 社会福利的制度实施·····    | 321 |
| 第三节 社会福利的国际经验·····    | 331 |

|                 |         |
|-----------------|---------|
| 第四节 社会福利的改革实践   | 334     |
| 本章小结            | 342     |
| 复习思考题           | 342     |
| 扩展阅读            | 343     |
| <br>第十一章 军人社会保障 | <br>344 |
| 第一节 军人社会保障的基本理念 | 344     |
| 第二节 军人社会保障的制度实施 | 353     |
| 第三节 军人社会保障的国际经验 | 359     |
| 第四节 军人社会保障的改革实践 | 368     |
| 本章小结            | 374     |
| 复习思考题           | 375     |
| 扩展阅读            | 375     |
| <br>第十二章 住房保障   | <br>376 |
| 第一节 住房保障的基本理念   | 376     |
| 第二节 我国住房保障的制度实施 | 380     |
| 第三节 住房保障的国际经验   | 394     |
| 第四节 住房保障的改革实践   | 406     |
| 本章小结            | 415     |
| 复习思考题           | 415     |
| 扩展阅读            | 415     |
| <br>第十三章 补充保障   | <br>416 |
| 第一节 补充保障的基本理念   | 416     |
| 第二节 补充保障的制度实施   | 420     |
| 第三节 补充保障的国际经验   | 430     |
| 第四节 补充保障的改革实践   | 434     |
| 本章小结            | 441     |
| 复习思考题           | 442     |
| 扩展阅读            | 442     |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| <b>第十四章 农村社会保障</b> ..... | 443 |
| 第一节 农村社会保障基本理念.....      | 443 |
| 第二节 我国农村社会保障制度的实施.....   | 447 |
| 第三节 农村社会保障的国际经验.....     | 458 |
| 第四节 我国农村社会保障的改革实践.....   | 468 |
| 本章小结.....                | 479 |
| 复习思考题.....               | 479 |
| 扩展阅读.....                | 480 |
| <b>第十五章 慈善事业</b> .....   | 481 |
| 第一节 慈善事业的基本理念.....       | 481 |
| 第二节 慈善事业的发展路径.....       | 489 |
| 第三节 慈善事业的国际经验.....       | 493 |
| 第四节 慈善事业的改革实践.....       | 503 |
| 本章小结.....                | 509 |
| 复习思考题.....               | 509 |
| 扩展阅读.....                | 509 |

## 第一章

# 社会保障的由来发展

在中华文明发展的历史长河中,互助互济、扶弱济贫的理论源远流长。早在 2 500 多年前,中国伟大的思想家孔子创立了分而治之,其中关于理想社会的学说——大同论中有一段经典的论述,描绘出一个美好社会:“大道之行也,天下为公”,认为,“使老有所终,壮有所用,幼有所长,鰥、寡、孤、独、废疾者,皆有所养”,这样的社会“是谓大同”。这段话可以说是对社会保障最早的描述。本章以此为始,详细论述了社会保障产生的原因和条件,社会保障在西方和社会主义国家的发展,并对社会保障的改革趋向作了归纳,期望通过上述学习,能对社会保障的由来和发展有个全面的认识。

## 第一节 社会保障产生的原因和条件

“社会保障”(social security)一词,一般被认为最早出现在 1935 年美国的《社会保障法案》(Social Security Act)中。社会保障制度是随着社会、经济、文化以及政治等要素的发展而不断发生变化的,它是社会进步和社会文明的一个重要标志。

### 一、社会保障产生的原因

简单来说,社会保障产生的原因是社会、经济、政治等要素发展的产物。任何保障产生的最根本原因,均在于保证社会成员的基本生活需要。而人的需要则是有层次的,一般地说,人的需要被分为生存需要、发展需要和享受需要三个基本层次。

生存需要是一种最低层次的需要,它以物质生活资料为基本内容,如衣、食、住等,主要用于维持劳动力的简单再生产,其中包括本人及其家属的需要。发展需要是比生存需要更高层次的一种需要,是指全面发展劳动者本人及其家属的体力和智力的各种需要,它保证了劳动力扩大再生产的顺利进行。享受需要是指在满足了前两种需要的基础上的一种更高生活质量的需要,这种需要不仅包括物质方面的,更多的还包括精神方面的。

这三种层次的需要并不是在任何生产力状况和社会经济形态下都可以得到满足的。因此,对以上三种需要,一部分社会成员会在某个时候得不到满足。这是因为在所有的社会生产和社会生活过程中,都不可避免地会面临包括经济风险在内的各种风险。社会保障制度需要应付的主要是经济风险,而经济风险产生的原因大致有三种:第一是自然原因,如人的生、老、病、死等因素导致人类不能正常进行劳动,生活得不到保障;第二是社会原因,如人们对社会环境的不适应、各种社会意外事故、人口的少子化与老龄化等,都是使社会成员面临经济风险的社会原因;第三是经济原因,如企业破产、个人失业等,是生产活动和生活活动本身面临风险的经济因素。

为了弥补社会成员在遭遇经济风险时所受到的损失、伤害或避免这些风险的发生,以保证社会成员的基本需要得到满足,就有必要采取相应的保障措施。个人自我保障就是其中一种手段,它包括个人储蓄、个人投保等。但是,这种保障方式由于存在着实施范围小、短视行为以及信息不对称等因素,其保障功能具有相当大的局限性,仅仅依靠它们,一部分人还是无法应付各种经济风险。正是在这种情况下,最终产生了社会保障,并具有其存在的必要性。由于实施社会保障的主体是国家,其实施对象是全体社会成员,因此,所有社会成员依靠社会保障机制就能渡过各种经济难关。

## 二、社会保障产生的条件

社会保障产生的条件不仅有思想条件,还有经济条件和社会条件。经济条件是指社会生产力发展到一定水平,社会有一定的剩余产品可供扣除和储存,并建立一个较为完善的调节收入分配制度。社会条件是指社会成员之间产生的对立和矛盾,这种对立和矛盾的发展已经影响到社会稳定。同时,随着经济条件与社会条件不断成熟,社会保障思想也就应运而生,即社会或国家应该承担应付社会成员所面临的各种经济风险的责任。社会保障产生的条件具体表现在以下六个方面:

第一是实现了生产的社会化。生产的社会化表现为生产资料使用的社会化、生产过程的社会化以及产品生产的社会化。生产的社会化不仅带来了劳动方式、交际方式、分配方式、活动方式的变化,同时也导致社会结构、家庭结构等发生了一系列变化,还引起了许多新的社会问题和社会矛盾。在现代社会化生产过程中,由于机器的使用、机械化程度的



提高和化学工业等的发展,职工的伤残、事故、职业病、中毒等事件经常发生。这些因素制约着劳动者本人及其家属再生产的继续。同时,劳动方式的变化、专业技术要求的提高等也促使一部分劳动者退出生产领域,变成失业者和退休人员。这些都会导致劳动者失去生活来源,最终将会成为一个严重的社会问题。

第二是收入水平差距的不断扩大。随着市场经济的发展,社会成员之间在收入水平上的差距不断拉大,这是因为市场经济遵循着优胜劣汰的竞争规律。但是,这种效率原则往往与社会公平相矛盾。而社会不公平程度的加剧,最终必然会导致社会不稳定。为了保证社会公平,就需要采取某种机制来缩小社会成员之间收入水平上的差距。

第三是家庭功能的弱化。生产的社会化促使家庭的生产职能开始退化,并导致家庭结构发生变化,核心家庭越来越多。在农业社会中,家庭既是消费单位,又是生产单位,同时也具有教育、养老等功能。伴随着生产的社会化,家庭由生产实体变为消费实体,家庭的功能大大缩小。工业化社会条件下的家庭主要依靠工资收入维持生计,一旦收入中断,其生活就会陷入困境。因此,传统的家庭保障方式在不同程度上逐步失去了其存在的基础。同时,生活社会化的组织程度也在逐渐提高,教育、卫生等都逐步成为社会的公共事业,走上了社会化发展道路。这些变化都要求保障的社会化。

第四是社会生产力的发展。社会生产力的发展促使社会财富大量增加,这就为社会保障提供了物质基础。同时,人们的需求呈现出内容多样化和需求水平不断提高的趋势。人们对基本生活需求已经不再单指维持生命的生存要求,基本生活标准也在不断提高,并不断更新其含义。因此,社会成员的保障在制度内容、实施对象、支付标准等各个方面都必须适合社会的发展水平。所以,社会财富的增加不仅为社会成员的社会保障奠定了物质基础,同时也规定必须采取社会保障方式来利用这些资源。

第五是社会稳定的需要。随着生产力的发展和生产的社会化,劳资矛盾和对立日趋激化。职工对工作单位乃至对整个社会产生不满,最终可能引起社会动荡。为了稳定社会,从而使社会经济顺利得到发展,有必要实行社会保障制度。而且,稳定社会也是社会保障制度产生的直接原因之一。

第六是社会保障思想基础的存在。社会保障思想的渊源在社会保障产生之前就早已存在。随着社会经济的发展,从直接维护社会稳定需要出发,许多学者、专家开始从理论角度探讨社会保障这一问题。最初是从慈善角度来分析国家举办社会保障的必要性,后来又从人权角度来研究这一问题,认为国家有责任保证每个公民维持一定生活水平的权利,即举办社会保障是国家保障每个公民的一种责任。此后,随着经济的发展,其他社会保障思想不断产生。正因为存在着社会保障思想,社会保障才应运而生。

## 第二节 社会保障在西方的发展

### 一、萌芽阶段(1601~1882年)

#### (一)产生的背景

社会保障制度发祥于实现工业化最早的英国,它是以社会救济的形式出现的。其原因在于英国当时发生了以下两件大事:

第一,从16世纪至17世纪,在农村,地主贵族通过大规模的圈地运动剥夺农民土地,使大批农民背井离乡,沦为乞丐和流浪者。流入城镇的农民中,相当一部分没有找到工作,结果沦为城市游民。圈地运动虽然改革了英国土地制度,促进了英国资本主义经济的发展,同时也使大批农民成为贫困者。许多人被迫与自己的生产资料相分离,变成了无产者,并被抛向劳动力市场。

第二,在城镇发生了产业革命,大机器生产代替了手工业生产。由于两者之间在技术、劳动生产率等方面存在着巨大差异,手工业生产无法与大机器生产竞争,这样就造成了大量的手工业者失去了原来的工作。同时,这些手工业者又没有大机器生产所要求的技术,因此,其中相当多的手工业者无法适应大机器生产,从而使这些人失去了生活保障。这些成为失业人员并沦为贫困人员的农民和手工业者聚集在一起,对政府和社会极其不满,同时,造成抢劫、偷盗等一系列治安问题。这些都构成了对政府统治的威胁,并造成了社会的不稳定。因此,一方面,这些贫困人员需要社会或国家来救济;另一方面,社会出现了不稳定,影响了政局的稳定,为了稳定政局,有必要采取某种措施来救济这些人的生活。在这种背景下,英国于1601年颁布并实施了《伊丽莎白济贫法》,又称为旧《济贫法》。

18世纪,圈地运动经过英国议会批准而合法化,使更多农民成为贫困人员。1723年,为了减轻国家在社会救济方面的财政负担,英国颁布法律要求各地设立济贫院,同时也要求在济贫院外进行救济。19世纪初期,随着产业革命的进一步发展和资产阶级政治力量的不断壮大,英国资产阶级终于在1832年掌握了政权。一方面,由于济贫费用逐年增加,国家财政不堪重负;另一方面,旧《济贫法》不适当时的形势,已经暴露出它的局限性,需要新的法律来代替它。在这种背景下,英国议会根据1817年和1832~1834年《济贫法》调查委员会的报告,在1834年通过了《济贫法》修正案(通常称为新《济贫法》)。

在这个阶段,社会保障的实施国家仅仅局限于英国、法国、德国等少数国家,社会保障的主要内容是社会救济,主要是通过国家干预来解决贫困问题。

#### (二)内容

1601年旧《济贫法》的主要内容包括以下几个方面:第一,为有劳动能力的人提供劳

动机会;第二,资助老人、盲人等失去劳动能力的人,为他们建立住所;第三,组织贫困人员和儿童学习技术;第四,建立特别征税机关,从比较富裕的地区征税补贴贫困地区;第五,提倡父母与子女的社会责任。

通过旧《济贫法》的实施,英国在一定程度上解决了贫困问题,但随着农村圈地运动的深入和城镇产业革命的发展,上述内容已无法保障贫困人员的生活,并危及到政府的统治,妨碍了工业化的发展。因此,英国于1834年颁布了新《济贫法》,它与旧《济贫法》的根本区别在于,新《济贫法》认为保障公民的生存是国家的一项义务,而公民享其救济则是权利,并由经过专门训练的社会工作人员从事此项工作。因此,从这个意义上说,新《济贫法》的颁布和实施标志着英国社会救济的性质发生了质的变化,即加强了政府在社会救济中的作用和行为。这种转变意味着英国已从慈善救济向着以政府为主体的社会救济的根本转变。

因此,新《济贫法》在内容上要比旧《济贫法》更加丰富和完善。而且,通过它的实施,对贫民实行社会救济,安定了社会,对英国当时的资本主义发展作出了很大贡献。同时,对欧洲其他工业化国家在建立社会保障制度方面也产生了重大影响。在英国颁布与实施旧《济贫法》、新《济贫法》的同时,欧洲其他一些国家也发生了与英国类似的情况,即圈地运动和产业革命导致了大量贫困人员的产生。这些国家同样也面临着英国所需解决的问题,即为了社会稳定和发展资本主义经济,需要国家对贫困人员实行救济。在这种情况下,这些国家也纷纷颁布与实施本国的《济贫法》,建立了以救济为核心的社会保障制度。

在这一阶段,包括英国在内的工业化欧洲国家在实行社会保障制度时,都确立了以国家为责任主体的政府社会救济原则;同时,政府在全国范围内广泛的推行,从而有利于其实施对象的普遍性。这样,以国家为责任主体和实施对象,并初具普遍性的社会保障制度从此在世界上开始被确立起来。

## 二、发展阶段(1883~1944年)

### (一)社会保险制度的确立

#### 1. 产生的历史背景

这个阶段的社会保障制度是以社会保险制度的确立和社会保障的法制化为特征的,实施的主体包括了所有的发达资本主义国家。社会保险制度的产生以德国于1883年颁布的《疾病社会保险法》为标志,其产生的原因有以下几个方面:

第一是德国工人运动的迅速发展。到19世纪中叶,随着资本主义市场经济的发展,劳动条件和环境日益恶劣,工伤事故经常发生,工人收入微薄。工人对此非常不满,从而加深了劳资矛盾,工人运动时有发生。同时,随着马克思主义思想在工人中的广泛传播,工人运动迅速发展,阶级斗争十分尖锐,当时的德国已经成为欧洲的政治中心之一。德国

的俾斯麦政权在镇压工人运动失败之后,转而采用“胡萝卜”的软化政策,以缓和劳资矛盾。

第二是德国新历史学派的产生。当时,在德国,由于劳资矛盾已经成为最严重的社会经济问题,为了解决这个问题,德国新历史学派应运而生。它的基本思想是主张劳资双方合作和实行社会改良政策。其具体政策主张是,国家直接干预经济生活,承担起“文明与福利”的责任。在此基础上,该学派主张国家必须通过立法,实行包括社会保险在内的一系列社会政策,自上而下地实行经济与社会改革。但是,该学派同时又认为,包括劳资矛盾在内的经济问题必须同伦理道德联系起来才能解决。俾斯麦政权认同并采用了该学派的基本政策主张。

第三是为了加快德国的工业化发展和对外扩张。1871年,德国实现了全国统一,并得到了普法战争中大量的战争赔款。在这种条件下,德国努力加快国内经济的发展,谋求欧洲霸主的地位。俾斯麦首相认为,要实现这个目标,首先必须比较圆满地解决本国当时已非常尖锐的劳资矛盾,安抚好国内民众。正因为德国处于这种形势和环境之下,所以,德国开始颁布法律,并首先实施社会保险制度。

## 2. 社会保险制度的建立

德国于1883年颁布了世界上第一部社会保险法律,即《疾病社会保险法》;1884年,颁布了《工伤事故保险法》;1889年,又颁布了《老年和残疾社会保险法》。以此为标志,世界上开始有了社会保险制度。这一系列法律在德国的颁布和实施,对其他欧洲工业化国家产生了重大影响。

此后,奥地利、瑞典、匈牙利、丹麦、挪威、英国、法国等欧洲国家也先后实施了社会保险制度。瑞典于1891年开始实行疾病保险,1913年实行老年保险;法国于1898年开始实行工伤保险;俄国于1903年实行工伤保险;英国于1908年通过了《养老金法》,并于1911年制定了《国民保险法》;等等。英国于1911年颁布的《国民保险法》是世界上第一部社会保险方面的综合性法律,它把英国以前实行的单项社会保险法律统一起来。在此之前,世界上虽然出现了许多社会保险法律,但都是单项法律。

### (二)《社会保障法案》的诞生

#### 1. 诞生的历史条件

真正具有综合性特征的社会保障法律是美国于1935年颁布的《社会保障法案》,它是世界上第一部具有综合特点的社会保障法律,而且也第一次使用了“社会保障”这个词。《社会保障法案》首先在美国诞生,有它的必然性。

第一是经济萧条的发生。20世纪30年代,资本主义世界发生了严重的经济危机,而这次世界性经济萧条最早产生于美国。1929年10月24日,美国纽约证券市场陷入恐慌和崩溃,从此,经济萧条席卷了整个资本主义世界。美国的生产急剧下降,大量的企业破

产,大批工人失业。

第二是工人运动的大规模爆发。由于发生了严重的经济危机,美国爆发了多次大规模的工人运动,要求提供失业救济和社会保险,劳资矛盾非常尖锐,这已经影响到了社会稳定。而且,当时世界上已经产生了第一个社会主义国家即苏联,社会主义运动和马克思主义思想在美国得到了广泛传播。这不仅加深了劳资矛盾,而且使当时美国的罗斯福政府意识到这个问题的严重性。

第三是凯恩斯主义的诞生。为了稳定资本主义经济,凯恩斯主张国家干预,实现充分就业。他认为,经济危机起源于社会有效需求不足,有效需求不足又是由未充分就业导致的,而亚当·斯密主张的自由主义经济无法实现充分就业,必须依靠国家干预经济才能达到充分就业。因此,凯恩斯主张国家实行赤字财政政策,增加社会福利开支,举办公共事业等,扩大社会支出,从而提高社会有效需求。

## 2.《社会保障法案》的主要内容

1933年,罗斯福出任总统后,为了摆脱经济萧条,缓和劳资矛盾,重振美国经济,接受并采纳了凯恩斯主义的政策主张,制定并实施了“新政”。“新政”强调国家干预经济生活,其主要手段是刺激社会总需求;实行和完善社会保障制度是提高社会总需求的重要手段之一,并用法律的形式把它固定下来。在这种形势下,美国颁布了《社会保障法案》,这也标志着美国现代社会保障制度的诞生。

在这个法案中,规定了美国当时的社会保障项目有五个,即老年社会保险、失业社会保险、盲人救济、老年救济以及未成年人救济。此后,《社会保障法案》经过多次修改,逐步增加了社会保障项目,提高了社会保障支付水平。但是,即使发展到今天,由于美国的社会保障制度具有强调个人责任的特征,因此,与其他发达国家相比,无论是在社会保障项目上,还是在社会保障支付水平上,都存在着一定的差距。例如,在发达国家中,美国是惟一没有实行全民基本医疗保险的国家。

而且,在这个阶段,美国建立了以社会保险和社会救济为核心的社会保障制度,其目的是为了提高居民的个人消费能力,刺激社会总需求,这符合当时资本主义国家生产相对过剩的情况。也就是说,它是在反经济危机的情况下建立的,这与建立社会救济制度和社会保险制度的前两个阶段有着明显的区别。

## 三、充实阶段(1945~1972年)

### (一)历史背景

第二次世界大战以前,虽然社会保障在资本主义各国发展很快,但仍然是不完善的。这主要表现为社会保障项目少,支付标准相对较低。

第二次世界大战以后,资本主义各国的经济飞速发展,进入了一个所谓的“黄金时