

SHEHUI BAOZHANG ZHIDU GUOBIE YANJIU

社会保障制度 国别研究

● 苏振芳 编著

人民日报出版社

社会保障制度国别研究

苏振芳 编著

人民日报出版社

图书在版编(CIP)数据

社会保障制度国别研究/苏振芳 编著. —北京:人民日报出版社 2004.10

ISBN 7-80208-027-4

I. 社 ... II. 苏 ... III. 高等院校 - 学术 - 研究 - 中国 IV. G639.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 096802 号

书 名: 社会保障制度国别研究

作 者: 苏振芳
责任编辑: 紫 藤
封面设计: 黄小丫

出版发行: 人民日报出版社(北京金台西路 2 号, 邮编: 100733, 电话: (010)65369527, 65369529)

经 销: 新华书店
印 刷: 福州市仓山彩印厂

开 本: 850 × 1168 毫米 1/32
字 数: 450 千字
印 张: 18.25
印 数: 1 - 1000 册
印 次: 2004 年 12 月第 1 版 第 1 次印刷

书 号: ISBN 7 - 80208 - 027 - 4/I·008
定 价: 30.00 元

目 录

第一章 西方社会保障制度的历史演变	(1)
第一节 西方社会保障制度的形成	(1)
第二节 西方社会保障制度的发展	(8)
第三节 西方社会保障制度面临的问题及其改革	(16)
附录1-1:国际社会保障组织简介	(27)
1-2:社会保障国际标准	(30)
第二章 国外社会保障的立法	(33)
第一节 西方社会保障立法的历史回顾	(33)
第二节 西方发达国家社会保障立法概况	(37)
第三章 美国的社会保障制度	(43)
第一节 美国早期经济的繁荣与社会贫困现象	(43)
第二节 美国社会保障制度的历史演变	(46)
第三节 美国社会保障制度的特点和作用	(64)
第四节 美国社会保障制度面临的问题及其改革	(70)
第四章 瑞典的社会保障制度	(77)
第一节 瑞典经济发展及其社会改革	(77)
第二节 瑞典社会保障制度的历史演变	(79)
第三节 瑞典社会保障制度的成就、存在的问题及其改革	(89)
第五章 英国的社会保障制度	(100)
第一节 英国经济发展的历史特点及社会变革	(100)
第二节 英国社会保障的历史演变	(103)
第三节 英国社会保障面临的问题及其改革	(111)
第六章 日本的社会保障制度	(118)
第一节 日本经济发展的历史特点及社会贫困状况	(118)

第二节	日本社会保障制度的历史演变	(121)
第三节	日本社会保障制度的主要类型	(128)
第四节	日本社会保障制度的特点、面临的问题及相关对策	(140)
第七章	丹麦的社会保障制度	(155)
第一节	丹麦社会经济状况	(155)
第二节	丹麦社会保障的发展历程	(158)
第三节	丹麦社会保障的内容与特点	(160)
第四节	丹麦社会保障存在的问题与改革	(169)
第八章	德国的社会保障制度	(175)
第一节	德国经济与社会发展概况	(176)
第二节	德国社会保障制度的历史演变	(181)
第三节	德国社会保障制度的主要内容与特点	(186)
第四节	德国社会保障制度存在的主要问题与改革构想	(210)
第九章	俄罗斯社会保障制度	(228)
第一节	俄罗斯经济与社会发展概况	(228)
第二节	俄罗斯社会保障制度的历史演变	(235)
第三节	俄罗斯社会保障的主要内容、存在的问题及其原因	(243)
第十章	法国的社会保障制度	(263)
第一节	法国经济与社会发展概况	(263)
第二节	法国社会保障制度的历史演变	(272)
第三节	法国社会保障的内容与特点	(276)
第四节	法国社会保障存在的问题与改革	(292)
第十一章	加拿大的社会保障制度	(302)
第一节	加拿大的经济与社会发展概况	(302)
第二节	加拿大社会保障制度的历史沿革	(306)
第三节	加拿大社会保障主要内容及特点	(317)
第四节	加拿大社会保障存在的主要问题及改革	(324)

第十二章 芬兰的社会保障制度	(329)
第一节 芬兰的经济与社会发展概况	(329)
第二节 芬兰社会保障制度的主要内容	(331)
第三节 芬兰社会保障制度的特点	(337)
第十三章 澳大利亚的社会保障制度	(339)
第一节 澳大利亚经济与社会发展概况	(339)
第二节 澳大利亚社会保障制度的内容	(347)
第三节 澳大利亚社会保障制度的启示	(355)
第十四章 新西兰的社会保障制度	(358)
第一节 新西兰的经济与社会发展概况	(358)
第二节 新西兰社会保障制度的内容	(360)
第十五章 韩国的社会保障制度	(365)
第一节 韩国的经济与社会发展概况	(365)
第二节 韩国社会保障制度的历史沿革	(367)
第三节 韩国社会保障制度主要内容及其特点	(370)
第四节 韩国社会保障制度面临的问题与改革	(380)
第十六章 荷兰的社会保障制度	(387)
第一节 荷兰的经济与社会发展概况	(387)
第二节 荷兰社会保障制度的历史演变	(390)
第三节 荷兰社会保障制度的主要内容和特点	(394)
第四节 荷兰社会保障制度存在的主要问题和改革对策	(405)
第十七章 卢森堡的社会保障制度	(414)
第一节 卢森堡的经济与社会发展概况	(414)
第二节 卢森堡社会保障制度的主要内容	(417)
第十八章 瑞士的社会保障制度	(424)
第一节 瑞士的经济与社会发展概况	(424)
第二节 瑞士社会保障制度的内容与特点	(427)
第三节 瑞士社会保障制度的问题和对策	(436)

第十九章 新加坡的社会保障制度	(442)
第一节 新加坡的经济与社会发展概况	(442)
第二节 新加坡社会保障制度的历史沿革	(447)
第三节 新加坡社会保障制度的主要内容及其特点	(449)
第四节 新加坡社会保障制度面临的问题及其改革	(453)
第二十章 以色列的社会保障制度	(459)
第一节 以色列的经济和社会发展概况	(459)
第二节 以色列社会保障制度的历史发展	(463)
第三节 以色列社会保障制度的内容和特点	(465)
第四节 以色列社会保障制度的问题及其改革	(473)
第二十一章 意大利的社会保障制度	(479)
第一节 意大利的经济和社会发展概况	(479)
第二节 意大利的南方开发	(481)
第三节 意大利劳工关系和社会保障制度	(488)
第四节 意大利社会保障制度面临的问题与挑战	(498)
第二十二章 印度的社会保障	(506)
第一节 印度的经济与社会发展概况	(506)
第二节 印度的社会保障体系	(524)
第三节 印度政府解决社会问题的相关保障措施	(538)
参考文献	(562)
后 记	(576)

第一章

西方社会保障制度的历史演变

现代社会保障是一种由国家计划,又由国家实施的对于国民收入的再分配。这一再分配的总趋势是在提倡社会公平的基础上,一定程度地缩小贫富之间的差别。但是,有些福利经济学家对此持有不同看法,认为在西方的社会保障制度中,真正的再分配不存在于贫富之间,因为社会保障中占比例最大的社会保险退休金项目往往没有足够的储备金,而是由国家出面实行现收现付政策,即由现职工作人员缴纳保险税金来支付现已退休的人员,这种状况造成了大规模的隔代人之间的再分配,使个人的生活保障更大程度地依赖于整个经济发展的状况。福利经济学家对社会保障制度内涵的不同把握,其根源在于对社会保障制度的不同国度的不同理解,为正确把握这一概念,必须从历史与现实两个角度进行研究。

第一节 西方社会保障制度的形成

一、早期社会保障制度的建立

社会保障制度由不自觉到自觉的几个不同时期的发展阶段:

1. 古罗马时期的社会保障方式

西方较大规模的有组织的保障措施始于6世纪末的罗马城邦社会。城邦的市政当局曾用捐款和公款购买谷物,一方面廉价出

售以压低市场物价,另一方面将谷物无偿地分发给丧失劳动能力的人和阵亡将士的遗属,用以减缓社会冲突。这种短时期的保障措施严格地说还不能算是社会保障,而只能算是一种早期社会的自我保护方式。这种早期的社会保护方式以施舍为其突出特点,因而它不可能为人们提供一种安全感和自尊感。

2. 中世纪的社会保障形式

中世纪末期,西方的社会保障形式有所变化,但从总体上看,仍然是以低下的生产力为基础、以教区领地或氏族地主对佃农的人身束缚为前提,在极其狭小的范围内实行。为了再生的需要,教区或土所有者必须向佃农保证能够维持生命的最低生存条件。农户为贵族领主耕耘劳作,跟随他们征战杀伐,而贵族地主则负责为年迈的佃户免费提供住处,并在教区内主持和管理慈善事业,为丧失劳动能力者提供最低限度的生活保障。这种保障形式和特点是:

第一,贵族地主给丧失劳动能力者提供的保障是约定俗成的。

第二,保障的实施在很大程度上取决贵族地主的好恶和当年收成的好坏,得不到法律的保护。

第三,这种保障从表面上看是保障生产和保障生活并举,强迫劳动和慈善事业同步,但其实质是主观随意性和不可控性的行为。

3. 文艺复兴时期的社会保障形式

中世纪末、文艺复兴之初,欧洲农业社会中的人身依附关系开始瓦解。连年不断的战争和遍及欧洲大陆的天灾瘟疫使成批的农业人口离开故土向城镇流动。农民在摆脱与贵族地主的人身依附关系的同时,也失去了职业保障和生活保障,离开土地的农民,有些人在有些地方聚集起来,形成了城镇贫民或城镇乞丐阶层。过去所形成的旧式的、狭小的、地域性的农业保障形式,对这些聚集在城镇的乞丐阶层来说,已经失去了作用同时,那种由教会或教区主办的各项慈善事业又无法单独地满足新形势下社会生活的需

求,保障形式的改革迫在眉睫。

这个时期对社会保障进行改革的西方国家主要有法国、英国等国家。

法国早在 16 世纪 30 年代就实行过福利改革。15 - 16 世纪之交,由于农业歉收,许多农民拒交什税,其中相当一部分农民背井离乡,到市镇另谋生路。但是,由于当时法国市镇的工业化程度还相当低,无法容纳大量流入的贫苦农民,许多贫民流落街头,变成职业乞丐,形成了不同的贫民群体,给法国酿成严重的社会问题。面对着这些问题,法国政府对社会保障形式进行调整,变分散为集中,由乡村向城镇发展。在调整过程中,把原来主要由宗教团体掌握的福利设施,逐步地过渡到由世俗政权接管,在城镇中产生了一个由非神职人员组成的社会保障行政机构。法国在这个时期进行的社会福利改革,具有如下几个特点:

第一,世俗政府控制了所有的公共福利设施和资金募集渠道,下令严禁乞讨,调查社会对福利金和物资的需求量,然后根据实际需要发放救济物品和款项,杜绝了重复发放赈济物资的现象。

第二,实行了劳动培训、儿童教育、病弱者的康复、犯人的改造与劳动就业、集中财源、统一管理等措施。

第三,社会福利改革,不仅是法国社会城市化的需要,而且是教权衰落、王权兴起的反映,是律师和官僚阶层开始取代神职人员和贵族而成为社会上层的标志。

第四,这种早期的社会保障方式仍然是自上而下发放式的,而不是公民自我保障式的。这种保障形式是与法国早期的城镇化相联系的,它与后来建立在前工业社会基础之上的现代化社会保障有明显的区别。

英国在 16 世纪也进行社会福利改革。1600 年前后,英国社会上开始普遍地出现失业、流浪和贫困现象,这些现象的出现导致人口开始流动,社会出现动荡,面对着这种状况,英国政府于 1601 年

制定了著名的伊丽莎白“济贫法”，史称旧“济贫法”，以区别于两个世纪以后出现的新“济贫法”。

旧“济贫法”的主要内容有：

(1)建立地方行政和征税机构；(2)为有能力劳动的人提供劳动场所；(3)资助老人、盲人等丧失了劳动能力的人，为他们建立收容场所；(4)组织穷人和儿童学艺；(5)提倡父母子女的社会责任；(6)从比较富裕的地区征税补贴贫困地区等。

旧“济贫法”的主要特点：

第一，兼有强迫劳动和福利救济的性质。

旧“济贫法”最富有代表性的措施是建立“贫民习艺所”，强迫贫民劳动，以杜绝流浪现象。同时，也实行了某些福利救济，但在强迫劳动和福利救济这双重措施方面，旧“济贫法”更多地是强调对不劳动者的惩罚，而对需求者的帮助相对比较忽略。

第二，旧“济贫法”的制定主观目的在于阻止劳动力的流动和稳定旧的社会秩序，但客观上却使社会保障形式发生了重大变化。

旧“济贫法”产生于一个以农业经济为主体的社会中，当时的统治者认为，将劳动者束缚在他们所属的教区，比让他们背井离乡、四处流浪更有益于他本人和社会。这种思想充分体现在 1662 年制定的“安置法”里。根据这项法令，一个教区的新住户（通常是流浪来的穷人）可以被随意强行迁徙到别的教区去，这种做法，使得国家取得了原来由贵族地主对农民的人身支配权。旧“济贫法”的颁布，其最初的主观目的是旧的社会结构为了维护其秩序而做出的努力，但在客观上已说明正在变动的社会结构和生产方式已使旧的保障形式无法正常运转，社会保护的职责历史性地落到了国家的肩上。这种职能的转变使得保障开始摆脱原有的地域狭隘性而走上国家化、社会化的道路。

第三，旧“济贫法”的基础是社会的权利不平等。

统治阶级在履行其保障自己属民的基本生存条件的社会责任

的过程中,与之相适应的是统治阶层享有支配臣民行动的社会权利。一方面是统治者实行的家长制,另一方面是平民的缺乏人身自由和基本尊严。在人们的社会地位不平等的时代,社会救济和扶助并不是无条件的,而是以组织劳动就业为基本着眼点,个人兴办的慈善事业并不纯粹都是利他的。

二、现代社会保障制度的形成

在西方,欧洲是最先实行比较全面的国家社会保障的,其代表国家是俾斯麦执政时期的德国和英国。19世纪的德国无论是在工业化的规模还是在社会对于现代化保障的需求方面都不能和英国相比拟。但是,德国却率先形成具有现代意义的社会保障形式。

1. 德国率先形成具有现代意义的社会保障形式的原因

第一,从政治上看,德国社会保障的产生是自上而下的,它是俾斯麦政治斗争的一个砝码。

19世纪下半叶的德国是一个阶级关系复杂、政治流派繁多的国家。无产阶级组织的力量相当强大,而新兴的资产阶级在国际竞争中还显得势单力薄,在国内政治生活中也表现得软弱无助。代表容克地主阶级利益的普鲁士军队和普鲁士官僚虽因统一德国的三次战争而声威大震,但是,刚加入德意志帝国的各诸侯国,尤其是南部各邦离心力非常强。当时的德国首相俾斯麦在德国领土统一后的最重要目标就是政治统一。根据这一规定目标,俾斯麦在德国统一后的第二年,就联合自由党发动了反对南方天主教政治势力的“文化斗争”,1873年世界性经济危机发生后,俾斯麦又反其道而行之,于1879年实行了贸易关税壁垒,借以保护德国的工农业发展,争取工商界和农业利益集团对中央政府的支持。1878年俾斯麦操纵通过了“反社会党人法”,企图扑灭在德国蓬勃兴起的社会主义运动。与此同时,俾斯麦又采取了胡萝卜加大棒的作法,试图通过社会立法来拉拢工人,希望藉此赢得工人阶级对于国家政权的忠实,阻止工人运动的进一步发展。在这种情况下,从1883

年到 1889 年德意志帝国议会相继通过几项法令,批准由国家建立了健康保险计划(1883 年),工伤事故保险计划(1884 年)和退休金保险计划(1889 年),从而完成了当时世界上最完备的工人社会保障计划。俾斯麦把社会保障的责任抓到中央政权手中的作法,既符合普鲁士封建家长制的传统,又能缓解无产阶级和资产阶级的冲突,使普鲁士容克地主这个业已过时的政治统治阶层能够成为仲裁人,超越于由工业化带来的阶级矛盾之上,居高临下地实行统治。

第二,从组织形式上看,德国当时有一套比较完善的普鲁士行政官僚机构。

普鲁士行政官僚机构形成于 17 世纪普鲁士崛起之时。当时,由于连年的战争,使得普鲁士政府和军队的征税和管理机构能够保持较高的效率。到了 19 世纪末,俾斯麦得以利用这个官僚机构推行社会保障,使由国家主管的社会保障计划能够在德国顺利地实行。

第三,从阶级关系来看,德国 19 世纪实行的社会保障还是德国工人阶级斗争的结果。

当时,德国工人阶级较之英、法等国,力量较为强大,这其中的原因是由于德国的工业到了 19 世纪末有了迅速发展的趋势,更重要的是由于德国无产阶级有先行的资本主义国家、特别是英国的经验为借鉴,有马克思主义为指导,发展了一套比较完整的斗争理论和一支比较成熟的战斗组织,形成了一股强大的政治力量,从而对德国的当权者产生了巨大的政治压力。

2. 德国 19 世纪的国家社会保障形式的主要特点

第一,社会保障的性质具有福利性与劳动性二者兼容。德国 19 世纪的国家社会保障不是纯粹福利性的。俾斯麦的国家社会保障只是从不同的角度强调了劳动的重要性,将保障劳动者的劳动权作为原则写进了宪法。俾斯麦在提出“工伤事故保险法”时声

称,他认为国家完全有责任帮助那些不是由于个人的错误而失去工作机会的人。

第二,社会保障的对象是雇佣劳动者而非全体公民。德国 19 世纪末社会保障立法的受益者并不是全体公民,也不是最需要救济的贫民,而是所有的雇佣劳动者。从中我们清楚地看到,当时德国的社会保障的着眼点在于生产而不在于济贫。

第三,社会保障的职责只是局部性而非全局性。俾斯麦时期的国家并没有承担社会保障的全部职责,而是把相当一部分责任留给了个人、社会和家庭。德国的社会保障通过国家的权力将保险的方法运用于社会领域。健康、工伤和退休这三项保险计划都采用了让劳动者共同承担风险的保险方式。不同于私人保险业,除了个别情况以外,这些保险计划都是强制性的。按法令规定,由雇主缴纳保险金的 1/3 到一半,雇工缴纳其余的 2/3 或一半,政府在这个基础上视情况对整个项目进行补贴。这种保险的方法除了体现劳动者共同平等地承担风险的原则外,也体现了一个先纳税后受益、劳动和福利相结合的原则。

3. 英国 19 世纪社会保障形式的主要特点

第一,英国 19 世纪社会保障形式的形成是自下而上的。

早在 18 世纪,英国工人就曾自发地组织起来实行互助。最典型的互助组织是成立了“友谊会”,会员大都是来自同一个行业的技术工人。入会的会员定期交纳一定数额的会费。如果会员发生意外事故不能正常工作时,可以从“友谊会”领取救济。这种由个人交纳会费,从而获得受援助的权利的互助形式,是现代社会保险的雏形。

第二,英国 19 世纪社会保障是以维护人权为基础,以个人有权利获得劳动机会以及在必要时享受救济为内容。

19 世纪 70 年代以后,英国的政治逐步民主化,公民的选举权一再扩大,人民在议会和政界不断发出社会改革的呼声,为适应这

一形势,保守党和自由党都相继推出各种社会提案,新的社会保障形式随之逐渐形成。1875年保守党主持通过了公共健康法,1905年又通过了“失业工人法”。1906年自由党政府在新成立的工党的支持下着手建立福利国家,同时先后制定了“教育法”(1906年)、“退休金法”(1908年)、“劳工介绍法”(1909年)。1909年自由党向议会提出了“人民预算”,提议向商人征收重税,用以支持退休金和其他福利项目,结果遭到上院否决。1911年通过的“国民保险法”包括了工人医疗保险和失业保险。第一次世界大战加速了资本和工业的集中,加剧了失业状况,也促进了英国社会保障的国家化。凯恩斯主义取代了经济自由主义,国家开始出面支持货币、保护工业、扶助农业,以征收所得税为手段,调节经济和社会生活。新的社会保障以维护人权为基础,以个人有权利获得劳动机会以及在必要时享受救济为内容。工作机会和劳保福利都不再是统治者和富人的恩赐与施舍,而是劳动者的正当权益。新的社会保障的出现,体现了英国工人阶级社会和政治地位的提高。

第二节 西方社会保障制度的发展

一、西方现代社会保障制度获得全面发展的原因

第二次世界大战后,西方社会保障事业进入一个全面发展阶段。这其中的原因有两个方面:

1. 二战后西方的产业结构进入大变革时期

第二次世界大战前,西方国家的重工业得到了广泛的发展,成为西方国家经济的主导部门。但是,二战结束后,重工业的地位逐步被电子工业技术、信息系统、金融业和服务业所代替。

这种工业主导部门的转换,带来了产业工人比例下降、工人白领化、雇员专业化等一系列社会的结构性变化。重工业和其它一些劳动力集中的产业的衰落再度使整批的工人失业或被迫改换工

作,从而引起了社会观念上的全面变革。以前的贫民、卑贱者等人群,成为这一时期社会上的“不幸运者”人群。面对庞大的失业大年,私人保险公司和慈善机构不是袖手旁观就是受莫能助。援助社会上的不幸运者,消除和避免由于失业而带来的各种社会弊病,成为国家这个最强大的社会组织的历史责任。

2. 二战后,西方的社会保障观念和实践产生了重大变化二战后,由于西方的产业结构和社会结构的变革,使人们的社会保障观念和实践都产生了重大变化

二战后,西欧各主要工业发达国家在社会保障方面的发展,其总趋势倾向于一致,它们先后通过了社会立法,采取了以保险为主要特征的,包括社会救济或社会补贴、社会服务等项目的保障措施,尽管各个国家所走过的道路、奉行的宗旨、采取的措施和面临的问题不尽相同。但是,由于工业化进程的加快,迫使各国在社会保障的理论与实践必须与工业化进程速度相一致,必须建立一个适合于与本国化进程相一致的社会保障体系。

3. 垄断资产阶级为了缓和日益高涨的工人运动而采的一项重要措施

二战以后,西欧是罢工浪潮最迅猛的地区。1949年5月,意大利200万农业工人发生了空前大罢工,1949年6月15日,法国所有国家机关和国营企业的100万雇员,为改善劳动条件,举行大罢工,同年6月,英国铁路、电力、码头工人也举行了声势浩大的大罢工。工人运动的空前高潮,给垄断资产阶级以沉重的打击。而对这种形势,垄断资产阶级为了无产阶级和资产阶级的矛盾,一方面继续使用暴力镇压工人运动,另一方面,采用救济、补贴等社会保障措施,来为资本主义保住剥削对象,削弱被剥削者对剥削者的反抗。

4. 建立社会保障制度是社会民主党的政治目标

二战以后,西方尤其是西欧的社会民主党已成为较大的政治力量,在多数国家,社会民主党有的是执政党,有的是联合政府的

重要成员,他们的重要政治纲领之一,就是主张扩大和完善社会保障制度,通过扩大社会福利建立福利国家,认为福利国家就是要达到“充分就业”、“收入平均化”、“全民福利”等。

5. 为了保障战后民众生活水平的需要

西欧在第二次世界大战中遭受的破坏是空前的,人民群众的生活在战后处于极度困难之中,各种商品奇缺,民众生活困难重重,尤其是由于战争而造成的大批寡妇、孤儿、无家可归的老人、伤残者和失业者,这些人需要社会给予救济安置,保障他们的基本生活。在这种客观经济形势,一些国家的政府就以保障公民获得当时条件下的一般生活水平为口号,开始建立起适应当时经济形势需要的社会保障制度。

6. 凯恩斯国家干预经济思想的影响

二战以后,由于第三次科技革命的兴起,促进社会生产力的极大提高,但是,由于西欧地区国家多、市场小,生产与需求存在着尖锐矛盾。为了缓和这一矛盾,垄断资产阶级只得借助国家干预的办法来处理由此育发的一系列矛盾。当时,凯恩斯主义被视为国家干预经济的有效手段,西欧各国普遍加以采用。凯恩斯认为,为了消除生产与需求之间的矛盾,必须通过国家财政促进总需求,并在借助国家支出提高需求后,进一步使需求与生产相适应,其中增加社会保障开支是扩大政府支出的主要内容。在凯恩斯国家干预经济思想的影响下,社会保障制度也就成了国家垄断资本主义的一个重要组成部分。

由于上述六个方面的原因,西欧成为现代西方社会保障制度最早发展起来的地区。这个时期,西欧各国经济和社会发展呈现出如下特色:

第一,经济发展速度加快。西欧大多数国家按人口平均计算的年经济增长率都在3—5%之间,工业发展的年增长率超过6%,国民生产总值大幅度上升。