

民生中国

MINSHENG ZHONGGUO 主编/新望

青连斌◎著

云南出版集团公司 云南教育出版社

破解中国社会保障的困局



民生中国

MINSHENG ZHONGGUO 主编 / 新望

破解中国社会保障的困局

青连斌◎著 云南出版集团公司 云南教育出版社



NLIC2970874177

图书在版编目 (CIP) 数据

破解中国社会保障的困局 / 青连斌著. — 昆明: 云南教育出版社, 2012.11

(民生中国)

ISBN 978-7-5415-6404-8

I. ①破… II. ①青… III. ①社会保障—研究—中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 267226 号

出 版 人	李 维	李安泰
策划组稿	李安泰	杨云宝
责任编辑	高建勤	
整体设计	高 伟	
责任印制	张 旻	赵宏斌 兰恩威

民生中国·破解中国社会保障的困局

青连斌 著

出版发行	云南出版集团公司 云南教育出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www.yneph.com
开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16
印 张	9.75
字 数	154 千字
版 次	2013 年 1 月第 1 版
印 次	2013 年 1 月第 1 次印刷
印 刷	北京新华印刷有限公司
书 号	ISBN 978-7-5415-6404-8
定 价	22.00 元

总 序

宋晓梧

“民惟邦本，本固邦宁。”这是中国几千年历史所证实的政治定律。1912年1月1日，孙中山先生在中华民国临时大总统的誓词中提出了“图谋民生幸福”的目标，但囿于当时的历史条件，这一目标成为他未竟的心愿。

时隔100周年，2012年11月15日，中国共产党第十八届一中全会选举产生了新的中央领导机构，新当选的中共中央总书记习近平同志代表新一届中央领导机构成员明确表示，中国共产党为人民服务的宗旨不会动摇，新一轮的发展将更侧重为民谋福祉。他指出：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”把人民的向往作为工作的目标，把人民的期待作为工作的动力，表明新一届领导核心继承中国共产党的一贯政策，有决心、有信心，也有能力带领全国人民一起继续创造我们幸福美好的生活。《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》将改善民生与建立健全基本公共服务体系放到一起，专列一篇（第八篇），明确“十二五”时期民生和基本公共服务的重点是公共教育、就业服务、社会保障、医疗卫生、人口计生、住房保障、基础设施、环境保护、公共安全等方面，提出要加大民生投入，推进基本公共服务均等化，努力使发展成果惠及全体

人民。这是科学发展观的应有之义，也是转变经济发展方式的题中应有之义，对于我国经济与社会的协调发展具有重大现实意义。

“十一五”时期，我国民生领域及公共服务体系建设取得显著进展。例如，新型农村社会养老保险覆盖24%的县，约1.4亿人；新型农村合作医疗覆盖面从4亿人扩大到8.35亿人；城镇居民医疗保险从无到有，加上职工基本医疗保险覆盖4.32亿人；企业职工连续7年提高退休待遇水平，年均增长10%；大幅度提高了教育投入。在此基础上，“十二五”时期，我国进一步加大对基本公共服务体系建设的投入，同时深化相关体制改革，建立相关的民生绩效管理机制。

财政部在2011年预算草案报告中提出，公共教育、医疗卫生、社保就业这三个方面投入的增长幅度都高于16%，住房保障方面也达到14.8%，主要基本公共服务投入的增长幅度高于2011年8%的GDP预期增长幅度。如果在整个“十二五”期间大致保持这样的比例关系，将有利于调整财政支出结构，加快完成从投资型财政体制向公共服务型财政体制的转型，从根本上解决“经济这条腿长，社会这条腿短”的问题。有关统计资料显示，2008年，我国用于教育、医疗和社保的公共服务支出占财政总支出的比重为29.7%，比人均GDP3000美元以下的国家平均低13个百分点，比人均GDP3000美元至6000美元的国家平均低24.3个百分点。现在我国国力增强了，这两年也加大了对保障民生方面的投入，如：2011年人均卫生公共服务经费标准由15元提高到25元；新型农村合作医疗补助标准由人均120元提高到200元；加快城市保障性住房建设和工矿、林区、垦区等棚户区改造，2011年达1000万套，改造农村危房150万户，等等。但从总体看，财政加大对民生及基本公共服务方面的投入还是有较大增长空间的。

改善民生，投入很重要，同时还要进一步分析结构问题。而调整结构，有待于相关体制的改革以及相关机制的完善。由于历史形成的原因，一些民生和基本公共服务项目存在逆向转移问题，即一次分配的差距，经过基本公共服务二次分配后没有缩小，反而扩大了。这种逆向转移在城乡之间、区域之间和不同群体之间都存在。从“十二五”时期开始，应当扭转这种逆向转移的趋势，在改善民生、基本公共服务和基础设施的投入方面要实行三个倾斜：向农村倾斜、向后发地区倾斜、向困难群体倾斜。同时，民生和基本公共服务方面的结构

调整还要求相应调整中央与地方在基本公共服务方面的事权、财力关系，调整城乡分割的基本公共服务体系关系，调整不同群体间基本公共服务待遇水平关系。显然，完善包括基本社会保障在内的基本公共服务体系需要对现有体制进行改革。

先举一个不同群体间基本公共服务待遇水平需要调节的例子。企业与机关退休人员养老金差距由 1990 年的 1:1.21 不合理地扩大到 2005 年的 1:2.1。2005 年以来，国家连续 7 年提高企业退休人员养老金待遇，投入不算少了，但仍难以平衡两种制度之间的差异，并可能引发不同群体之间待遇水平的相互攀比。2011 年“两会”后，我在云南的一次调研中了解到：经连续 7 年提高待遇后，享有国务院特殊津贴的专家退休后养老金不到当地一般小学教师退休养老金的 50%。从公共服务均等化的思路出发，考虑我国实际情况，建议尽早统一城镇职工基本养老保险，不要再在机关、事业单位与企业职工之间分别设计不同的基本养老保险制度。至于不同群体之间的特殊性，可以通过企业年金或其他补充保险来体现。美国 1984 年、日本 1986 年统一了公务员与企业职工的基本养老保险制度，近年来又有一些国家实行公务员与企业职工养老保险制度的并轨。我国实行的是社会主义市场经济体制，国有企业占的比重远大于其他国家，而且历史上国有企业的干部、职工与政府和事业单位有千丝万缕的联系，现在分开搞两三套养老保险制度，给社会平添了许多本来可以避免的矛盾和纠纷。“十五”和“十一五”规划纲要都提出要推进机关和事业单位基本养老保险制度改革，但因改革方向不明确，其推进步履维艰，建议“十二五”时期启动并完成这两种养老保险制度的并轨。

再举一个不同地区间基本公共服务水平需要调节的例子。“十一五”时期以来，各地区的经济实力都有大幅度的提高，各地的公共服务水平也有相应的提高，这在温家宝总理的政府工作报告中得到充分肯定。“十一五”时期，区域间公共服务差距有所缩小，但由于前一阶段各地偏重总量 GDP 或人均 GDP 指标，公共服务均等化的问题没有提到应有的位置，致使居民收入一次分配的地区差距经过二次分配反而扩大了，这一问题至今还没有得到根本扭转。如：社区卫生机构覆盖率，2007 年一些地区达到 100%，而有的经济欠发达地区不到 30%；人均基本医疗保险支出，2007 年上海、北京、天津与江西、贵州、河南等地比，差距达 4~5 倍，北京基本医疗保险封顶线提高到 30 万

元，西安5万元，南昌3万元；企业职工基本养老保险平均缴费率，2009年，广东10.04%，辽宁23.92%，而抚养比广东12.14%，辽宁44.58%。特别需要指出的是，在市场机制作用下，资源要素还会向发展条件较好、回报率较高的区域集聚，区域协调发展的任务仍然十分艰巨。如果以人均GDP大体相当作为区域协调发展的主要衡量指标，那么实现区域协调发展就是十分困难和相当遥远的事情。因此，各地经济和社会发展规划应当大大弱化GDP指标，突出基本公共服务指标。公共教育、就业服务、社会保障、医疗卫生、公共安全等公共事业和公共福利，所有公民享有同等权利，水、电、路、气、房等民生工程要惠及全体人民。

因此，合理划分中央与地方的事权、合理调整中央与地方的财力分配将显得十分必要和迫切。首先，逐步将基本公共服务事权适当集中到中央，由中央统筹平衡各地基本公共服务标准，并建立全国统一的基本公共服务经费保障机制。其次，按照均等化的方向，改革基本公共服务领域的各项制度，加大对公共服务的投入，尤其是加大中央财政对贫困地区公共服务和基础设施的转移支付，逐步缩小各地公共服务和基础设施的差距。可以先解决省、市、区内的基本公共服务差距过大问题，进而解决地区间的基本公共服务均等化问题。

促使政府履行保障和改善民生职能，推进基本公共服务均等化，应当考虑建立相关绩效管理机制。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出，推行政府绩效管理和行政问责制度。从2005年开始，温家宝总理在历年的政府工作报告中分别提出了要“抓紧研究建立科学的政府绩效评价体系”，“加快实行政府绩效管理制度和行政问责制度”，“大力推行行政问责制度和政府绩效制度”。2011年以来，国家监察部成立了绩效管理监察室，国家建立了国务院绩效管理部际联席会议制度，统筹我国的绩效管理的试点和推进工作。

但是，把保障和改善民生的职能任务转换为具体的绩效考核目标，并与官员的升降奖惩结合起来，这仍然是一个有待突破的课题。长期以来，绩效考核的目标过于偏重GDP，这有其历史的原因。现在，民众的诉求更强调保障民生和公共服务。因此，绩效目标必须适应经济发展方式的转变而加以改进，将“1E”（经济）导向转变为“4E”导向，即经济性（Economy）、公平性（Equity）、效率性（Effi-

ciency)、效益性 (Effectiveness), 用“民生指数”代替“GDP崇拜”, 并实现内部评估和外部评估相结合, 领导评价和公众评价相结合。

尤其要重视外部评价和公众评价。民生改善如何, 民众感受最深。正如胡锦涛同志在庆祝建党 90 周年讲话中所说, 保障和改善民生要“问政于民、问需于民、问计于民”, 要大力拓展公众参与渠道, 满足公众有序参与立法过程、参与公共政策决策过程和参与基层治理过程的热情。公众参与不仅有利于培育群众的公民意识, 也有利于培育官员的公仆意识。建立公众导向、民生导向的绩效评估体系, 对政府在保障和改善民生方面形成一种约束机制, 有助于把转变发展方式、保障和改善民生变成政府实实在在的基本职能。

民生和基本公共服务问题已经成为我国新一轮发展侧重解决的重点内容之一。党的十八大报告再次明确提出: “要多谋民生之利, 多解民生之忧, 解决好人民最关心最直接最现实的利益问题, 在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展, 努力让人民过上更好生活。” 在这样的情形下, 云南出版集团公司云南教育出版社策划出版的这套“民生中国”系列丛书意义重大。这套丛书是一套大型公益性著作, 是反映中国民生领域最新研究成果的力作。我认为这套丛书的特点和创新之处有以下两点:

第一, 这套丛书选题具有系统性、全面性、针对性。编者对民生领域和基本公共服务领域的热点难点问题进行了认真梳理, 选题规模宏大, 同时重点突出。客观上说, 策划出版这么一套大型丛书是有难度的, 学科跨度很大, 作者天南海北。民生问题涉及经济学、社会学、法律学、教育学等学科, 该丛书作者或者是国内某一学科领域的学术带头人, 或者是崭露头角的中青年学者, 阵容可谓强大。更为难能可贵的是, 这些作者基本都有社会调查阅历以及和基层干部群众接触的机会, 有扎实的理论功底, 有战略思维, 又熟悉政策, 能接地气, 这就有可能出精品。这套丛书可以作为广大干部思考、破解中国民生难题的政策工具书, 也可以作为青年学生了解中国民生问题的基本参考书。

第二, 这套丛书在民生问题的研究上实现了诸多理论创新, 为我们解决中国民生问题提出了十分有益的分析和建议。研究中国民生问题, 既要在已有理论和政策话语下展开讨论分析, 也需要在此基础上

有新的思考、探索和突破。在新的历史时期，发展战略和政策的落实，必须以满足民生发展需求为评判标准。这套丛书从民生的角度重新诠释和界定了发展，丰富和完善了“以人为本”的科学发展观。民生既连着内需，连着转型，也连着公平，所谓民生问题，已不单单是一个经济问题和物质福利的改善问题。民生发展需要扭住经济建设这个中心，通过发展和完善市场经济体系，纠正社会初次分配不公，进行二次分配和公共财政体系的制度改革。但民生发展更需要重视发展中的非物质因素，如公平、正义、宽容、自由等等，需要从维护广大群众最根本利益和实现国家长治久安的战略高度，全面推动经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的协调发展。正是基于这样的视角，丛书所涉及的理论思考具有重要的科学价值，所提出的相应政策建议 also 具有重要的现实意义。

2012年12月

目 录

第一章 社会安全与人民幸福离不开社会保障	1
第一节 社会保障的内涵与结构	1
一、什么是社会保障	1
二、社会保障制度的产生和发展	2
三、我国社会保障的基本框架	6
第二节 社会保障的重要地位	9
一、社会保障的基本功能	10
二、我国建立覆盖城乡居民社会保障体系的重要性和紧迫性	12
第三节 建立覆盖城乡居民社会保障体系的基本目标	15
一、我国社会保障制度建设的成就和面临的问题	15
二、我国覆盖城乡居民社会保障体系建设的基本目标	17
第二章 老有所养与养老保障制度	21
第一节 人口老龄化及其对养老保障的挑战	21
一、我国人口老龄化的现实与趋势	22
二、我国人口老龄化的特点	23
三、人口老龄化对养老保障提出的挑战	24
第二节 我国养老保障制度建设的成就与问题	26
一、我国养老保险制度的改革和发展	26

二、我国养老保险制度建设取得的成就	29
三、我国养老保险制度存在的主要问题	32
第三节 加快推进新型农村社会养老保险	34
一、农村社会养老保险制度及其发展	34
二、各地进行新型农村社会养老保险试点的有关情况	35
三、宝鸡市建立新型农村社会养老保险的主要做法	37
四、开展新型农村社会养老保险试点的成效	39
五、加快推进新型农村社会养老保险工作	40
第四节 适时建立城镇居民养老保险制度	43
第三章 病有所医与医疗保障制度	47
第一节 医疗卫生事业是保障人民健康权的根本事业	47
一、发展医疗卫生事业的重大战略意义	48
二、我国医疗卫生事业发展的成就	50
三、当前我国医疗卫生事业发展中存在的主要问题	52
第二节 我国医疗保障制度的改革与面临的挑战	55
一、城镇职工基本医疗保险制度的建立	55
二、建立新型农村合作医疗制度	58
三、建立城镇居民基本医疗保险制度	59
四、我国医疗保险制度改革的成效与面临的挑战	61
第三节 着力破解“看病难”、“看病贵”	62
一、“看病难”、“看病贵”的根源	62
二、必须坚持公共医疗卫生的公益性质	64
三、必须在坚持政府主导的同时，发挥市场在配置医疗卫生资源方面的积极作用	65
四、必须坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重	66
五、必须坚持与经济发展水平相适应，分阶段实现卫生服务目标的原则	67
六、必须加快建设覆盖城乡居民的医疗卫生服务和保障体系	68
第四章 住有所居与住房保障制度	71
第一节 努力实现住有所居目标	71

第二节 健全廉租住房制度	73
一、我国廉租住房制度的政策规定	74
二、我国廉租住房建设的成就和问题	76
第三节 规范和加快经济适用住房建设	77
一、经济适用住房建设及其存在的问题	77
二、改进和规范经济适用住房制度	78
第四节 着力改善特殊人群的住房困难问题	79
一、加快改造成片棚户区	79
二、多渠道改善农民工居住条件	80
三、扩大农村危房改造试点	82
 第五章 困有所助与社会救助制度	 83
第一节 困有所助是保障和改善民生的重要方面	83
一、反贫困是全人类共同的课题	83
二、社会救助制度及其基本特征	86
第二节 我国社会救助制度的改革与发展	88
一、我国社会救助制度发展的历程	88
二、现阶段我国社会救助体系的主要内容	91
三、我国社会救助制度建设取得的成就和存在的主要问题	97
第三节 着力健全城乡最低生活保障制度	101
一、从反绝对贫困向反相对贫困的转变	101
二、科学合理地确定贫困标准	105
三、当前亟待解决的几个问题	108
 第六章 社会保障的城乡区隔与人群区隔	 110
第一节 我国社会保障城乡区隔的由来与影响	110
一、我国社会保障城乡区隔的根源	111
二、我国社会保障城乡区隔的形成	114
三、我国社会保障城乡区隔的影响	115
第二节 城乡社会保障一体化的依据和目标	118
一、推进城乡社会保障一体化的依据	118
二、城乡社会保障一体化的目标	121

第三节 城乡社会保障制度一体化的走向	122
第四节 我国社会保障的人群区隔问题	125
一、我国社会保障人群区隔的形成	125
二、国外治理社会保障人群区隔的经验与教训	126
三、我国社会保障人群区隔的影响	128
 第七章 促进我国社会保障可持续发展的关键环节	 132
第一节 弥补制度的短缺	132
第二节 不断扩大覆盖面	134
第三节 稳步提高保障水平	135
第四节 多渠道加大资金投入	137
第五节 努力改进管理和服务	138
 参考文献	 141
 后记	 143

第一章 社会安全与人民幸福离不开社会保障

社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度。建立健全覆盖城乡居民的社会保障体系，是 21 世纪头 20 年我国改革发展的一项重要任务。我们要建立健全的社会保障体系，是以社会救助、社会保险、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充的社会保障体系。要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。

第一节 社会保障的内涵与结构

一、什么是社会保障

社会保障是当今世界上绝大多数国家实施的一项社会政策，也是一个国家的社会经济政策的重要组成部分。

“社会保障”一词最初见之于 1935 年美国的《社会保障法》，1941 年《大西洋公约》也使用了这一概念。1944 年第 26 届国际劳工大会发表《费城宣言》，表明国际组织正式采纳了社会保障这一用语。1952 年在日内瓦召开的第 35 届国际劳工大会通过了《社会保障最低标准公约》，将社会保障划分为医疗、疾病、残疾、老年、遗属、

工伤、失业、生育、家庭津贴等 9 个项目，提出了三个方面的最低标准：一是要求每个批准该公约的国家必须至少实施上述 9 个项目中的 3 项，二是规定了每个项目最低限度的人员范围及其比例，三是规定了每个项目最低限度的津贴标准。^①

关于社会保障的概念，世界各国理论界有着不同的理解和解释，即使在同一个国家不同的学者也有不同的看法。美国把社会保障概念解释为根据社会保障法制定的社会保险计划，其目的是为因年老、长期残疾、死亡或失业而失去工资收入者提供保障，为老年人和残疾人的医疗费用提供保障。英国把社会保障解释为国家的一种经济保障，目的在于弥补个人和家庭因失业、年老、疾病或死亡，而在收入上所受到的损失，并通过公益服务和家庭生活补助，以提高其福利。所以，英国人认为，社会保障是一种公共福利计划。德国把社会保障理解为社会公平和社会安全。所谓社会安全，是指国家和社会要向在激烈的市场竞争中遭受失败而失去竞争能力的人、由于失去劳动能力或意外困难而不能参加竞争的人，提供基本生活保障。国际劳工组织把社会保障解释为通过一定的组织，对其成员所面临的某种风险或灾害提供保障，从而为公民提供保险金、预防或治疗疾病，公民失业时给予资助并帮助其重新就业。

就其基本含义来讲，社会保障是以政府为主体，面向全体国民，依法实施的具有经济福利性的各项保障措施的统称，它以社会消费基金的形式对国民收入进行再分配，为因年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他遭遇不幸而导致生存困难的社会成员提供一定的物质帮助，以保证其基本生活需要的满足。社会保障是古今中外不可替代的重要制度安排和政策设计，是用经济手段解决社会问题进而实现特定政治目标的重大制度安排，是维护社会公平、促进人的全面发展和实现人人共享发展成果的基本制度保障。

二、社会保障制度的产生和发展

社会保障制度的形成和发展，是人类社会发展到一定历史阶段的必然需求。

早在古代社会，人类思想史上就产生了对理想社会的追求。孔子

^① 转引自许琳主编：《社会保障学》，清华大学出版社、北京交通大学出版社 2005 年版，第 2 页。

的“大同”思想，主张天下人人平等。孟子的“仁政”思想，主张对人民爱护，并采取保护措施。荀子的“富民”理论，主张只有人民过着幸福安乐的日子，国家才能富强起来。墨子的“兼爱”思想，提出人与人之间、统治者与人民之间，要互相爱护，社会才能向前发展。在周代，曾提出过保息六政的治国安民方针：“一曰慈幼，二曰养老，三曰振穷，四曰恤贫，五曰宽疾，六曰安富。”汉代又提出过“社仓”之举。这些安民、养民、护民的理论 and 举措，无论在奴隶社会还是封建社会，一方面体现了人民群众追求人间平等、共同生存下去的呼声；另一方面也说明社会保障思想从萌芽时起就带有政治色彩，成为统治阶级维护统治，缓解社会矛盾，促进社会安宁的一种重要手段。

从社会保障产生和发展的历史进程来看，社会保障从简单的思想萌芽，发展为近现代的一种社会保障制度，经历了几千年。

对贫困者给予救济，最早可以追溯到人类社会初期产生的社会成员之间的互助行为。当有人受到饥寒或疾病的威胁时，其他人会给予衣食等方面的帮助。这种互助互济行为，是人类社会得以繁衍和生存的条件。后来，社会用成文或不成文的规范，将其固定下来，便有了世俗的慈善事业。宗教问世以后，这类社会规范被纳入宗教教义中，作为宗教实行精神统治的物质基础之一，于是，就有了宗教的慈善事业。这样，本来属于人类社会中自发行为的互助互济，便变成了一种自上而下的恩赐：君主对臣民的恩赐、富人对穷人的恩赐、救世主对芸芸众生的恩赐。在这种恩赐的背后，受惠者不得不接受人身依附关系。这样，随着社会的不断发展，原始的救济逐渐成为统治阶级用以安抚饥贫者、巩固阶级统治的一种手段。

慈善事业是与自然经济相联系的，它还不是真正意义上的社会保障。随着自然经济向市场经济的过渡，逐渐摆脱了人身依附关系的农民，开始向城镇流动，造成了日益增多的贫困现象和社会问题。各种宗教或世俗的慈善事业，已无力满足社会上的保障需求。为了稳定社会秩序，国家便出面干预。国家的介入，使救济行为成为政府的一项社会政策，逐渐发展成为现代的社会保障制度。

现代意义上的社会保障制度，是以英国的济贫法为标志形成的，也就是说，是从16世纪末开始形成的。至今大致经过了如下五个阶段：

第一个阶段是以英国为代表的济贫法时期。英国是资本主义起步

较早的国家。16 世纪初，由于城市中羊毛工业的兴起，资产阶级为了实现资本的原始积累，一方面在农村中大量发展畜牧业，变农田为牧场；另一方面又通过行政手段，实行圈地运动，将大批农民赶出家园。圈地运动的一个后果，就是大量的自耕农和佃农失去了赖以生存的土地。摆脱了土地的束缚后，许多人开始流入城镇，成为不受法律保护的无产者而被抛向劳动力市场，其中一些人甚至沦为城镇贫民和乞丐。因而，随着资本主义生产方式的发展，无产者的失业、流浪和贫困问题，成了一个严重的社会问题。为了稳定社会秩序，消除失业、流浪和贫困现象，1601 年英国女王伊丽莎白一世颁布了《济贫法》（又称旧《济贫法》）。其主要内容有：建立地方行政和征税机构，向居民和房地产所有者征收济贫税；为有劳动能力的人提供劳动场所；组织穷人和儿童学艺；资助老人、盲人等丧失劳动能力的人，为他们建立收容场所；提倡父母和子女的社会责任；从比较富裕的地区征税补贴贫困地区。从这里可以看出，英国政府当时所提供的保障，主要是就业保障和财政补贴，兼有强迫劳动和福利救济的性质。这种保障形式，是与当时的社会结构和生产力发展水平相适应的。

自从圈地运动和走上工业化道路以后，随着资本主义的发展，英国的贫民越来越多。这些贫民中，有的是来自广大农村地区的无地和失去生活来源的农民，有的是破产的小手工业者，有的是城市的失业工人。贫民日益增多，并聚集于城市，成为当时政府最棘手的社会问题。贫民问题解决不好，不仅会造成社会动荡，危及政府的统治，而且会阻碍工业化进程。为此，英国政府于 1834 年颁布了新的《济贫法》。新《济贫法》对于领取救济的人规定了三个条件：一是丧失个人尊严，接受救济者被认为是不体面的；二是丧失个人自由，必须禁闭在习艺所内，不能外出；三是丧失政治自由，接受救济者被取消选举权。由于新《济贫法》的条件苛刻，因而有些人宁肯饿死，也不愿领取救济金，英国政府难以推行下去，于 1929 年被迫取消。

英国《济贫法》对贫民实行救济的规定，为欧洲其他工业化国家建立社会保障制度提供了制度借鉴。其他欧洲国家在土地革命以后，也都实行了与英国类似的贫民救济计划，比如瑞士在 1847 年和 1871 年分别制定和修订了《济贫法》，法国则颁布了一些济贫法令。欧洲的济贫法采取了由政府出面强迫贫民劳动与救济相结合的原则，使社会团体实施的慈善救济转化为以国家为责任主体的政府救济，实质上