

社会保障译丛

Social Security Translations

社 会 保 障 法

Social Security Law

原 著： 罗 伯 特 · 伊 斯 特 (Robert East)

翻 译： 周 长 征 井 涛 周 宝 妹 刘 诚

审 定： 贾 俊 玲

中国劳动社会保障出版社

版权所有

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

社会保障法 / (英) 伊斯特著 ; 周长征等译 . 北京 : 中国劳动社会保障出版社 , 2003

社会保障译丛

ISBN 7-5045-3555-9

. 社... . 伊... 周... . 社会保障法 - 英国 . D956.121

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第047338号

Social Security Law

Palarave Publishers Ltd

Published by

MACMILLAN PRESSLTD

Houndmills.Basingstoke.Hampshire RG216XS

Copyright (c)Robert East 1999

All rights reserved. No reproduction, copy or transmission of this publication may be made without written permission.

本书中文简体版由MACILLANPRESSLTD授权中国劳动社会保障出版社在中国大陆境内独家出版发行。

北京市版权局著作权合同登记号 : 图字 : 01-2001-4517

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码 : 100029)

出版人 : 张梦欣

北京新华印刷厂印刷 新华书店经销

787毫米 × 960毫米 16开本 18.5印张 315千字

2003年1月第1版 2003年1月第1次印刷

印数 : 3000册

定价 : 32.00元

读者服务部电话 : 64929211

发行部电话 : 64911190

出版社网址 : <http://www.class.com.cn>

译者序

众所周知，英国是世界上最早的工业化国家。自18世纪工业革命以来，近代资本主义、社会主义、共产主义乃至社会政治思想、社会保障制度无一不是发源于英国。在这些形形色色的政治思想的滋润与鞭策下，英国的社会保障体系构建得非常具有特色，从其理念到方法都有很多地方值得我国学习与借鉴。

一

英国社会保障制度发展的历程，乃是英国社会对贫困的认识逐步提高的过程。17世纪刚刚开始的时候，英国出现了大量的失业、流浪和贫困现象。面对这些社会问题，传统的社会慈善机构却无力解决。而且，这些贫困阶层对于社会的稳定也构成了威胁。因此，1601年英国女王伊丽莎白颁布了《济贫法》。该法的理论基础，乃在于新教关于贫穷是个人的罪恶的教义。英国在传统观念中，一直认为贫困是由于懒惰、浪费以及放纵等性格缺陷造成的，这些性格缺陷如果穷人自己愿意，是可以改正的。按照这种观点，贫困可以分为“值得尊重的贫困”和“不值得尊重的贫困”，如果是因为年老、疾病、残疾等原因造成的贫困，就是值得尊重的贫困，有权从社会和国家获得帮助。如果一个人肢体健全却不肯从事一份工作，由此造成的贫困就是不值得尊重的贫困。对于这些人不仅不能给予救济，而且还要对他们进行惩罚。1601年英王伊丽莎白颁布的《济贫法》规定，政府为那些有能力劳动的人建立“贫民习艺所”，强迫他们从事繁重的体力劳动；同时也为老人、盲人等丧失劳动能力者建立收容场所，防止他们到处流浪。1834年修正后的《济贫法》采取了“次等原则”（less eligibility principle），明确宣布“不得使接受救济者的境遇在实质上或者表面上优于最底层的独立劳动者”。一些批评人士指出，这实际上是“向世界宣告在英国贫困是一种犯罪”。

19世纪末期，英国社会对于贫困的认识有了很大的转变，越来越多的政治

家和学者都开始重新审视贫困产生的原因。像一些著名学者参加的费边社就提出：贫困不仅是个人的事，更是社会的事，因为社会这个有机体的一部分遭到削弱，势必损害整个有机体的效率。摆脱贫困，过上具有人的尊严的生活是每个人的权利，政府必须保证每个国民的最低生活标准。自由党所主张的新自由主义思想虽然和费边社会主义的观点有很大不同，但是也对《济贫法》提出了尖锐批评。新自由主义认为，穷人并不是无能的、不负责任的懒汉，许多人处于困境是因为其运气不好。广泛存在的贫困是财富分配不公正的结果，其根源是人力和资本的浪费以及机会的不均等。马克思更是通过阶级分析的方法，深刻地揭示了资本主义社会中贫困产生的社会根源。他指出资本主义社会的不平等是资产阶级剥削工人阶级的必然结果，这种状态的蔓延是因为资产阶级强大的经济和政治力量，也是因为主导意识形态的发展将不平等加以正当化和合法化。因此，只有消灭了资本主义制度，工人受剥削以及由此造成的贫困才能被消灭。

上述这些思想，虽然观点不同，但是却从不同的角度批评了那种将贫困视为罪过的陈旧观点。在这些社会思潮的影响下，1929年英国颁布了《地方政府法》，该法宣布取消济贫委员会，将其职能移交给地方政府，这实际上等于废除了实施了300多年的《济贫法》。

到了第二次世界大战期间，英国政府为了安定战后的社会秩序，聘请伦敦大学经济学院院长贝弗里奇爵士为主席，主持调查和审视了英国原有的社会保障制度，并提出必要的改革建议。贝弗里奇委员会在1942年11月提出《社会保障及其他社会服务报告书》，即著名的《贝弗里奇报告》。在报告中，贝弗里奇指出英国社会的现状具有五种病态，即贪婪、疾病、愚昧、脏乱、懒散，因此他认为应该通过建立一种崭新的、更加完善的社会保障制度来改变现状，具体就是对每个英国公民，不分贫富，一律提供包括从子女补贴、失业津贴、残疾补贴、生活困难救济、妇女福利以及退休养老金等“从摇篮到坟墓”的完备的社会保障项目，最终将英国转变成为一个“福利国家”。贝弗里奇报告首次将社会保障权利看做公民的一项基本权利，标志着现代社会对贫困问题的认识已经有了本质的转变，其观点不仅塑造了战后英国的社会保障体系的基本框架，而且深深地影响了其他西方国家在战后重新建立的社会保障体系。

不过，在现实中，贝弗里奇的思想并没有完全实现。特别是1976年撒切尔夫人领导的保守党政府上台后，更是对贝弗里奇模式进行了实质性改革，提出了一套反对“依赖文化”的理论。依赖文化的观点是指领取社会保障补贴的人变得

越来越依赖这些国家补贴，将补贴看做自己的收入来源。他们失去了找工作的动力，尽管得到一份工作，他们长期的经济福利会更好，但是由于不工作可以得到补贴，所以他们失去了寻找工作的事业心。因此，这种理论宣称那些依赖补贴，并由此只能得到低收入的人，是因为缺少个人激励才造成了这种状态；正是福利国家使得社会保障补贴的领取者产生了这种态度，并由此制造了贫困。依赖文化理论的提出，在一定程度上是重新把贫困的原因归咎为穷人自身，按照该理论实施的削减社会保障补贴的政策，损害了社会贫困阶层的利益，因而也受到了很多社会团体的批评。

二

中国目前正在进行社会保障体系的构建，在这个过程中，英国现行的社会保障体制及其改革方案对我国具有十分重要的借鉴价值。这是因为，英国和我国的社会保障制度在基本原则和社会背景方面具有一定的相似性。

从历史上看，建国以来我国所建立的社会保障模式与英国的贝弗里奇模式有很多的相似之处，那就是都采取了一种普遍性的低水平保障模式，建立起一套社会安全网。例如，在就业方面，建国后我国实行了政府介绍就业和群众自行就业相结合的方针，很快就解决了当时城市存在的严重失业问题；在住房方面，进行了房屋的社会主义改造，并且由国家投资兴建了大量的住宅，基本上解决了人民的住房问题；在医疗方面，在城市建立了干部和职工的公费医疗制度，在农村则建立了大量的卫生站，实行“赤脚医生”制度，基本上解决了人民的医疗难问题；在城市贫困问题上，实行了“五保户”制度，等等。总之，我国建国后计划体制下的社会保障制度的国家福利和补贴一般并不考虑社会成员的收入水平，而是主要依据其身份，包括户籍状况、所属单位性质、性别、出身甚至政治面貌等个人特征，一般来说只要是属于一定社会组织的成员就有资格参加分配。特别是对国有企事业单位的职工而言更是如此。这在一定程度上，也是我国当时社会分配领域实行“大锅饭”体制的一种表现。因此，我国在计划体制下所实行的社会保障体制，虽然完全不同于英国在二战后建立的市场经济下的社会保障制度，但是，二者在不同程度上都具有普遍的低水平社会保障的特征。

其次，我国社会保障制度中，政府居于主导地位。即使在宣布实行市场经济体制，建立新的社会保障制度之后，社会保障制度仍然是由政府负责征缴费用、

管理基金、发放补贴。这种体制和英国的社会保障制度非常类似。在英国，政府同样在社会保障制度中居于主导地位，从社会保障基金的征缴到各类补贴的发放，都离不开政府的管理，那些新成立的非政府代理机构的工作人员实际上也是由国家公务员充任的。因此英国的社会保障体制是一种中央高度集权的模式。不论是在财权还是在事权方面中央政府都拥有绝对权威，中央政府制定统一的政策和标准，地方政府只是提供一些补充性的社会服务。虽然在近些年的社会保障体制改革中，英国建立了一些非政府代理机构，并且将一些社会保障项目承包给私营机构经营。但是，冰冻三尺非一日之寒，政府仍然在社会保障体系中居重要地位。因此，英国的社会保障制度和我国的社会保障制度具有较大的相似性，值得我国在社会保障制度改革过程中借鉴。

三

英国社会保障制度对我国的借鉴价值，主要体现在以下一些方面：

1. 建立完善的财产调查制度

英国的社会保障补贴可以分为财产调查型补贴和非财产调查型补贴两种。二者之间的区别，常常被称为“普遍性”（universal）和“选择性”（selective）补贴之间的区别。选择性补贴是提供给那些被确认为有需要的人们的补贴，而普遍性补贴则是所有人都能得到的。英国社会保障体制改革的一个重点，是越来越多地推行财产调查型补贴，从而提高社会保障资金的使用效率。

我国当前社会保障制度中存在的一个严重问题，就是社会保障的对象虽然在政策中规定得很清楚，但是在实践中却往往不能准确地辨别哪些人属于低收入阶层，甚至很多本来不属于社会保障对象的人也领取了社会保障待遇，而一些本来应该享受社会保障待遇的人却得不到应有的待遇。这些都是我国社会保障体系中缺乏财产调查制度造成的。从长远来看，我国要建立健全社会保障制度，就必须加强对社会保障申请人的财产调查制度。

2. 社会保障权利方面的普遍原则

这一点和德国就有所区别。德国的社会保障制度源于19世纪末期俾斯麦政府的社会保险立法。德国的社会保险制度主要是通过行业公会管理的，政府并不直接介入。

本书编委会，国外社会保障财政管理，北京：中国财政经济出版社，1999

实行普遍的社会保障待遇，这是《贝弗里奇报告》的精髓之一。我国在计划体制时期，基本上也是实行普遍的城镇社会保障供给制度。社会保障普遍性原则的实质，是公民享有平等的社会保障权利，这符合法律面前人人平等的精神和社会公正原则，而且可以促进社会整体福利水平的提高。在一定程度上，普遍的社会保障待遇还减少了繁琐的财产调查程序，可以节省行政开支，避免腐败现象的滋生。

但是，我们也必须清醒地看到，普遍原则的精神是值得我们借鉴的，但是其具体做法则存在着一定的问题。特别是普遍性原则容易使一部分社会保障资源落到那些并不需要的人手里，从而造成社会保障资金的浪费。即使英国现在也已经开始从普遍性原则向选择性原则转变，从而提高社会保障的运营效率，促进社会生产力的提高。因此，我们既要坚持普遍性原则中所体现的平等精神，同时也要尽量避免走上英国走过的弯路，将普遍性原则和选择性原则适当地结合起来。

3. 借鉴英国社会保障制度改革中所体现的实用主义精神

英国社会保障制度源于济贫，现在的主要着眼点仍然在于济贫。虽然英国社会保障采取了普遍原则，但是其保障水平和其他发达国家相比是比较低的。这种低水平保障的目的，就在于确保人民免于贫困之虞，但是，国家也决不能用公共资源养懒人，社会保障只能提供生存补贴，而不是生活补贴。这种务实精神值得我国在设计社会保障制度时予以借鉴，切实防止社会保障水平过高，超过生产力发展水平，最终造成国家财政不堪重负的结果。

4. 建立完善的社会保障法制

虽然英国是一个具有悠久的判例法传统的国家，但是，在社会保障法方面，英国制定了大量的成文法规，而且仍在不断地加以完善。

目前我国的社会保障制度正处在设计和起步阶段，尚未制定专门的基本法律。由于各种原因，政府和学者在进行设计制度时往往把注意力更多地集中在德国模式上，而对于英国社会保障制度与立法的研究要么资料非常陈旧，要么只有简单的介绍，对其具体法律规则 and 立法背景则语焉不详。本书作者罗伯特·伊斯特（Robert East），根据自己在英国格莱茅根大学讲授社会保障法15年的经验著成此书。虽然本书主要是一本教科书，但是，其对于英国社会保障制度与立法的论述内容翔实，体系完整，特别是所引用的资料很新，而且介绍了丰富的立法背景资料，这对于我国科研和实务部门研究英国社会保障体系框架和具体规则都具有很高的参考价值。因此，译者真诚希望此书的出版能够给我国建立社会保障体

制模式的探索提供一种新的选择，而且希望在广泛借鉴各国社会保障立法精华的基础上，我国最终能够建立起一套既具有中国特色又符合市场经济需要的社会保障法律制度。

周 长 征

2002年 11月

致中国读者

非常高兴为本书的中文版作序。起初，我没想到在中华人民共和国也会有人对英国社会保障制度感兴趣。然而，细细想来，我理解这可能是因为中国为了能够了解全世界的社会保障体系，以便于推进其在如何发展社会保障制度方面的讨论。如果确实如此，我希望本书能够为这场讨论提供一些信息，不仅通过展示英国社会保障供给的法律框架，而且通过从更广泛的历史、政治和社会背景来解释这些社会保障法律的运作来达到这个目的。

英国是世界上主要的资本主义国家之一，其市场经济制度相当成功。历史上，它是最早创建社会保障体系的国家之一，国家向那些被认定为需要帮助的人们提供经济帮助。1906年大选上台的自由党政府为老年人和失业者建立了英国第一个社会保障补贴。其主要推动者是劳埃德·乔治，他是在第一次世界大战中成为英国首相的伟大的威尔士政治家。

建立现代英国社会保障体系的第一项主要措施并没有得到所有人的支持。事实上，保守党强烈反对这项措施，并且劳埃德·乔治的改革引起了宪法危机，结果1910年举行了两次大选。这次危机体现了在西方市场经济体制内部人们对于社会保障供给的性质的主要分歧。市场经济成功地创造了财富和经济繁荣，这基本上是公认的。然而，在这些社会中更大的问题是如何分配这些资源。自由资本主义建立在不平等的基础上，它在经济上奖励能者、勤劳者、有创业精神者、风险承担者甚至普通的幸运者，而其余的人则处于相对不利的经济地位。政府因此介入其中，通过税收等形式将财富从部分人手中拿走，然后以社会保障的形式分配给其他人，从而对抗自由资本主义的逻辑。如果一个社会保障体系的目标是从那些经济上成功的人那里筹集资金建立社会保障基金，然后资助那些比较不成功的（用资本主义的话语来说）并且生活在贫困中的人士，那么这是特别真实的。像米尔顿·弗里德曼那样的理论家和玛格丽特·撒切尔这样的政治家都曾经宣称，除了最低社会保障体系以外，政府并没有提供任何东西。每一个人都应当为

他（她）自己的以及他（她）的抚养人的物质福利承担责任。相反，从一种更左翼的观点出发，传统上也是英国上党所信奉的，则认为应当建立一个更广泛的社会保障供给体系，以帮助那些市场经济体制的受害者，例如他们因疾病、残疾、年老或者失业而不能工作。从这个角度出发，社会保障被看成是通过把资源从那些所有者手里重新分配给那些认定需要帮助的人们，从而为资本主义磨平“毛边”。这个目标不仅是为了帮助那些已经生活在贫困中的人们，而且是为了帮助那些因为上述原因而不能工作的人们，通过向他们提供社会保障补贴从而防止他们堕入贫困。

作为第二次世界大战的后果之一，工党政府在1945年至1951年的改革确立了战后英国社会保障体系的框架，这个体系包含了这种更广泛的社会保障作用。直到1979年，主要的英国政党之间对于社会保障体系总体框架基本上都保持了一致意见，只是在社会保障供给的细节方面有一些不一致。然而，1979年5月5日，保守党政府在玛格丽特·撒切尔的领导下赢得了大选。这一届政府的指导思想是社会保障的作用应当受到更多限制，因此直到1997年进行了一系列改革，分解了原有的社会保障体系的很多部分。在保守党（或称托利党）政府18年的统治后，现任工党政府在托尼·布莱尔的领导下，在1997年5月1日赢得了大选。然而，在其18年的抗争期间，工党对其政治理念进行了根本的改变。工党提出了一个左翼色彩非常淡的计划，也就是所谓的“新工党”计划，撒切尔夫人之前的改革对这个计划的影响很大，撒切尔的改革主要是重整英国经济，减少国家作用，这也包括国家在社会保障领域的作用。

1997年以后的一段时期，“新工党”政府对英国社会保障制度的进一步改革，在很大程度上遵循了撒切尔政府的方案。然而，在政府内部和议院中的工党议员之中，仍然有人支持工党传统上的左翼路线。这说明新工党的保守主义方案并不总是占上风。例如，1998年设立全国最低工资制度，就似乎是和保守主义唱对台戏，然而，设立该制度的层次仍然反映出新哲学的影响。和其前任相比，“新工党”政府采取了更多相似的方针，被称为“新政”，不过二者的目的都在于帮助失业找工作而不是继续领补贴。在解决儿童贫困问题的政策方面，工党政府也颇有新意。不过，其政策的核心是保留财产调查作为社会保障的中心特征。不仅如此，工党政府还顶住了其议会中乃至全国的支持者要求提高补贴标准的压力。在1980年，撒切尔政府决定终止根据平均工资的增长提高社会保障补贴水平的政策，代之以补贴随着物价的上涨而提高，而物价上涨幅度比平均工资增

长率就低多了。结果补贴水平显著下降了，这导致了英国贫困水平的实际增长。尽管有人要求恢复与工资的联系，但是新工党政府拒绝进行这样的改革。有人批评说，尽管新工党政府承诺要对社会保障体系进行重大改革，但是政府这方面的改革政策显然更多地受到了新工党新保守主义计划的影响，而不是受到工党较为传统的左翼政策的影响。

我希望本书能提供一个对英国社会保障体系及其法律框架的透彻认识。我也要感谢把本书从英文译成中文的译者，因为没有他们这本书就不可能和中国读者见面。

罗伯特·伊斯特

(Robert East)

2002年11月

前 言

社会保障供给是当前一个有争议的问题。在保守党政府18年的执政过程中，几任政府都尽力在英国的社会保障供给上烙上自己的印记。在1997年工党政府重新上台后，社会保障改革成为政治争论的焦点。事实上，从战后英国社会保障体系在1942年的《贝弗里奇报告》的基础上创建后，各届政府都引进了新的立法和规章对之进行了改革。这些改革的后果之一，便是英国的社会保障待遇的规定变得复杂难懂。

本书的目的有两方面：首先，本书试图对英国社会保障待遇方面的法律作一个简明的阐述。尽管本书应该帮助任何希望透视英国社会保障制度的法律框架，并理解主要社会保障待遇的特征的人，但是，本书的主要对象是学生，既包括大学生，也包括其他研究这方面法律的学生。本书希望既能够详细阐述这些社会保障项目及其法律规定，同时又能保持条理清晰，使那些初次接触这个领域的读者能够获得一个清楚的认识，并不被繁冗的法规弄得晕头转向。其次，学习任何一门法律，仅仅知道法规是不行的，还必须了解更多的知识。为了掌握这些法规的意义，就必须理解它们是如何制定出来的，其制定的原因，并且要探究他们的实施效果，以及可能要进行的改革。换句话说，对法规的研究，必须放在一定的背景之下进行。因此，本书的第二个目标就是要提供这种背景。这是通过以下几方面进行的：

1. 社会保障的一个主要目标是解决贫困问题。所以第一章探讨了贫困的各种定义，以及导致贫困的原因。

2. 第三章特别试图将英国社会保障体系放在几种不同的背景之下。在政治和哲学思想的背景下探讨了战后社会保障制度的变革（从《贝弗里奇报告》到1997年）这些思想对于上述变革有重大的影响。同时还把英国社会保障制度放在国际背景之下进行了研究，主要是与欧洲共同体成员国的社会保障制度进行了比较。

3. 本书许多章节探讨了具体的社会保障待遇，包括那些带有“背景和说明”的章节。这些章节试图详述具体的社会保障待遇的产生与发展，并对其运作进行了深入分析。很多章节也讨论了当前的改革建议。

4. 最后一章对1979年至1997年保守党执政期间发起的改革进行了批评性的评论，并对目前工党政府的改革目标进行了探讨。

本书之所以把许多有关具体社会保障待遇的章分成了题为“背景和说明”和“法律规则”的小节，实际上是为了帮助读者更方便地阅读本书。如果读者希望获得当前待遇的信息、它们的特征和法律框架，应查阅“法律规则”一节。对于那些希望了解历史和政治背景以及当前改革建议的读者来说，则应查阅“背景和说明”一节。

虽然本书的目的在于对英国社会保障制度进行一个综合介绍，但一些社会保障项目没有包括进来。它们包括监护人补贴、战争养老金、寡妇补贴和法定生育工资，残疾补贴是本书所讨论的惟一的一个工伤补贴。本书的目的是介绍1999年5月1日之前的法律。在这方面产生的任何错误，以及本书中的任何其他错误，都由作者本人负责。本书写作的一个困难是当前社会保障法的变动太快。到1999年底，由于《1998年社会保障法》的实施，“裁判官”的称谓将会改变。然而，我在全书中都使用了“裁判官”的用语。1999年10月，“家庭抵免”（family credit）和“残疾工作津贴”（disability working allowance）分别被“工作家庭税收抵免”（working families tax credit）以及“残疾人税收抵免”（disabled person's tax credit）所取代。由于本书写作时尚不能得到有关详细规定，所以第九章对新的“税收抵免”待遇进行了介绍，本书其他部分论及的也是这项新待遇，而不是原来的待遇。

我十分感谢在过去的15年左右的时间里，在格莱茅根大学法学院学习过社会保障法的所有学生们，以及许多我尚不认识，但对本书的写作提供了帮助的学生们。还要特别感谢克莱尔·莱维斯（Clare Lewis），他在1998年整个夏天的研究工作，对于本书的写作有莫大的帮助。

目 录

第一章 社会保障和贫困	(1)
社会保障	(1)
贫困	(2)
贫困的界定	(3)
贫困的原因	(7)
结论	(11)
第二章 英国社会保障体系概述	(13)
社会保障的不同方法	(13)
补贴的类型	(19)
法律框架	(21)
行政管理	(22)
审判与上诉	(25)
国民保险缴费体系	(30)
第三章 英国社会保障体系的背景	(38)
概述	(38)
英国社会保障体系的历史背景：战后至1997年	(38)
英国社会保障体系的国际比较	(45)
社会保障开支	(50)
欧共体法的影响	(53)
第四章 求职者津贴	(61)
背景和说明	(61)
法律规则	(65)
结论	(75)

第五章 收入扶助..... (77)

 背景和说明..... (77)

 法律规则..... (78)

 收入扶助的其他形式..... (84)

第六章 与收入相关的补贴的一般规定..... (86)

 概述..... (86)

 “ 家庭 ” 和合并原则..... (86)

 因介入工会纠纷造成的资格丧失..... (91)

 财产调查的一般规则..... (96)

 新体制和申请补贴的权利..... (108)

 重叠的补贴..... (112)

第七章 疾病和残疾补贴..... (114)

 背景和说明..... (114)

 法律规则..... (115)

 病人和残疾人的收入替代补贴..... (115)

 其他残疾补贴..... (136)

 结论..... (152)

第八章 养老金..... (153)

 背景和说明..... (153)

 法律规则..... (159)

 结论..... (166)

第九章 工作家庭税收抵免和残疾人税收抵免..... (168)

 概述..... (168)

 家庭抵免..... (169)

 残疾工作津贴..... (172)

 工作家庭税收抵免和残疾人税收抵免..... (176)

 结论..... (180)

第十章 儿童补贴..... (182)

 背景和说明..... (182)

 法律规则..... (188)

 结论..... (192)

第十一章 住房补贴..... (194)

 背景和说明..... (194)

 法律规则..... (199)

 同住者的申请..... (205)

 房租限制..... (207)

 结论..... (212)

第十二章 财产税补贴..... (214)

 背景和说明..... (214)

 法律规则..... (215)

 确定财产税补贴的数额..... (216)

第十三章 社会基金..... (221)

 背景和说明..... (221)

 法律规则..... (225)

第十四章 改革：回顾和现状..... (238)

 回顾：对1979—1997年保守党政府改革的评价..... (238)

 现状：1997年工党政府的改革..... (241)

 结论..... (260)

附录：1999年4月补贴率..... (262)

作者简介..... (272)

后记..... (273)

第一章 社会保障和贫困

“给穷人体面的供给乃是对文明的真正考验。”（萨缪尔·约翰逊，1770年）

社会保障

社会保障是指对那些经济困难的人提供物质帮助。20世纪出现了“福利国家”，政府通过提供现金补贴和非现金补贴两种方式，在提高社会福利水平过程中扮演了积极角色。非现金补贴包括提供保健和医疗设施以及教育，而现金补贴则主要包括向那些确实需要的人提供的各种社会保障补贴。和泛指的“福利国家”的目标一样，对于社会保障目标的理解在主张不同理想的不同“主角”之间相差甚远。这些目标包括通过税收的形式，将资源从富人那里以社会保障补贴的形式再分配给穷人，以促进更大的经济平等；通过要求工作的个人缴费，来为他们不工作（如生病、失业或者年老）时的补贴筹集资金，从而更有效地满足人们自身的需要。然而，社会保障体制最受广泛支持的目标，乃在于提供一个最低生活标准，没有人可以低于这个标准。这种主张的支持者，尽管其动机各异，却包括了从左翼的安瑟尼·克罗斯兰德（Anthony Crosland），到威廉·贝弗里奇爵士（Sir William Beveridge），再到右翼的思想家如哈耶克（Hayek）。确切地说，社会保障待遇的供给有一个中心目标，那就是济贫。必须承认，国家之所以要介入并提供现金补贴以保证最低标准，是因为市场经济不可能提供这种保证。大部分由于年老、残疾、疾病、失业等原因而不能工作的人，只有很少甚至没有其他收入来源。因此，虽然政府具有不同政治主张，并对“最低生活标准应是什么”这个问题持有不同观点，但都在试图提供一个社会保障现金补贴体系，以使权利人和他们扶养的人有足够的资源来达到最低生活标准。

在考察社会保障及其法律制度的作用之前，首先必须理解社会保障的基本目标：它是社会福利供给的一部分，通过支付补贴的形式，向那些被确定为贫困或