西方社会保障制度概论

姜守明　耿　亮　著

科学出版社

北　京

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目（CIP）数据

西方社会保障制度概论／姜守明　耿亮著．—北京：科学出版社，2002．
ISBN 7-03-010817-5

Ⅰ．西…　Ⅱ．①姜…　②耿…　Ⅲ．社会保障-福利制度-概况-西方国家　Ⅳ．D57

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第076458号

责任编辑：侯俊琳　／责任校对：朱光光
责任印制：钱玉芬　／封面设计：张　放

科　学　出　版　社　出版
北京东黄城根北街16号
邮政编码：100717
http://www.sciencep.com
新　蕾　印　刷　厂　印刷
科学出版社发行　各地新华书店经销
*
2002年12月 第 一 版　开本：720×1000 B5
2002年12月第一次印刷　印张：15
印 数 ：1-4000　字 数 ：300000
定价：20.00元
（如有印装质量问题，我社负责调换〈环伟〉）

前　　言

2001年11月11日，中国对外贸易经济合作部部长石广生在卡塔尔首都多哈召开的世界贸易组织第四届部长级会议上，代表中国政府签署世界贸易组织议定书，从法律程序上使中国正式成为这个全球最大的经济组织的一员。这是中国融入国际大家庭的又一个里程碑，标志着中国的改革开放进入一个新阶段。入世不仅意味着中国已经成为世界贸易组织中平等的一员，而且意味着中国融入全球化过程的更为切实的行动。

人类社会从原始、分散开始，经过数千年的演进变化，逐渐摆脱了孤立、闭塞的落后状态，今天在经济上日益成为一个相互联系的整体。20世纪对于世界而言，是一个全球化进程快速发展的时代。尤其是冷战结束以后，国际经济融合的程度进一步加深，世界在愈来愈大的程度上发展为一个各国之间相互支撑、相互依存的统一体。全球化作为人类社会的一个发展阶段，正在改变现代社会。在汹涌澎湃的全球化浪潮中，国家与国家之间的交往空前频繁，民族与民族之间的联系进一步加强，人类居住的星球已经变成名副其实的地球村。面对全球化的冲击，任何一个民族、任何一个国家既不可能孤立地存在，也不可能关起门来发展，更不可能再回到过去那种与世隔绝的状态。

然而，严峻的现实是，全球化对发达国家和发展中国家在收益和风险上的机会并不均等。就发达国家而言，它们在市场经济中已经获得充分发展，在资本、技术、知识和信息等方面占尽优势，无疑成为经济全球化的领导者和最大受益者。对于发展中国家而言，全球化却意味着一把名副其实的双刃剑。近代大工业和伴随着资本扩张而出现的世界市场，不仅促进了现代化在全球的扩展，也加剧了世界各地区、各民族的政治变革与社会变迁，特别是导致发展中国家被迫纳入由发达国家所主宰的现代化与全球化过程。发展中国家若不想长期落后、被动挨打，就必须顺应这个潮流，积极应对全球化所带来的挑战，努力实现现代化的飞跃。从各国现代化的实践来看，一个敢于向全球开放的国家，永远不会成为世界经济和人类文明的孤岛。从这种意义上来说，现代化是发展中国家实现经济腾飞和应对全球化冲击的必由之路。

20世纪70年代末以来，中国以海纳百川的姿态，敞开大门，坚定不移地对外开放，开始了现代化建设的伟大尝试，并取得了令世人瞩目的成就。进入21世纪，和平与发展无疑是不可逆转的世界主题，经济全球化的激流也将更加澎湃，我们必须与时俱进。2001年，中国人民昂首阔步走向世界，世界欣然选择了中国。北京申奥成功，中国足球冲出亚洲，中国正式加入世界贸易组织，这是中国融入国际社会的新起点。今天，我国已经初步构建起社会主义市场经济体制的基本构架，但要实现经济体制的根本转变，使之逐渐走向成熟，还有很长的路要走，还要在更深的层面上和更广阔的领域里不断开拓创新，并建立和完善与之相适应的现代社会保障

制度，以保证我国经济体制的健康平稳运行。入世既包含着巨大的国际分工利益，又蕴藏着不可预测的发展风险。只有建立和健全现代社会保障体系，才能避免入世以后可能产生的经济风险，才能更好地维护社会稳定，增进国民福利。

人类社会有着源远流长的社会保障实践和日益趋于成熟的社会保障理论。在向现代化迈进的过程中，贫困、失业、老年、疾病、生育等社会问题似乎与日俱增，阻碍着历史进步与社会文明。人们既不能无视“天行有常”的自然规律，也不能无视生老病死的社会现实，社会保障制度却可以为人们提供一张抵御天灾人祸、抗击种种风险的安全网。现代社会保障制度起源于经济起飞较早和发展水平较高的西方工业化国家。都铎王朝推行的“济贫法”制度，是现代社会保障制度的直接渊源，英国因而成为世界上最早实行现代社会保障制度的国家。19世纪末期，俾斯麦政府率先在更高的层次上推行社会保障制度，从而使德国成为最早实施社会保险的西方国家。随后，现代社会保障制度便在世界范围内推广开来。

市场经济是一种以社会保障为基础的现代开放性经济，市场经济发达的西方国家的社会保障经历了一个多世纪的发展，它们积累了大量成功的经验，也有许多失败的教训。我国的现代社会保障制度起步较晚，目前还处于不成熟、不完善的较低水平上。从学术研究的角度来看，国内理论界对已经有100多年历史的西方现代社会保障制度的认识刚刚起步。在社会保障制度建设方面，西方国家有许多成功的经验和遭受的挫折值得我们去关注。如何借鉴西方发达国家的成功经验，建立和完善我国的社会保障体系，推进我国的改革开放事业，加速发展社会主义市场经济，加强对西方现代社会保障制度的研究，是一个具有重要的理论意义和现实意义的课题。对这一课题展开探讨，正是本书的目的所在。

全书分为上下两编共14章，上编总体上探讨了社会保障实践的历史渊源、西方主要社会保障思潮、现代社会保障制度的模式与方式、社会保障的功能与作用、主要保障项目的一般情况、社会保障制度的发展趋势。下编具体分析了英国、德国、瑞典、美国、法国、荷兰及日本和新加坡等主要工业化国家的社会保障制度的起源、发展、主要特点及改革趋势，并提出了一些值得深思的理论问题。深入探寻西方现代社会保障的源流演变和制度特点，研究其成败得失，预测其未来趋势，还有大量的工作要做，本书仅仅是一个开始。

全书由姜守明撰写提纲，姜守明和耿亮共同写作完成。姜守明撰写第一到四章、第七到十章，耿亮撰写第五、六章、第十三、十四章。另外，特邀南京大学博士生闵凡祥撰写第十一、十二章，在此表示衷心的感谢。

值此付梓之际，我们对所有列入和未列入本书的参考文献的作者均表示衷心的谢意，并向为本书出版付出辛勤劳动的责任编辑侯俊琳先生表示衷心的谢意。

由于时间仓促，受能力和条件限制，书中不免有错漏和缺陷，请学术界同仁和广大读者批评指正。

姜守明

2002年6月24日于金陵月光广场

目　　录

前言

上　编　社会保障制度总论

第一章　社会保障的理论与实践……（1）
一、社会保障的历史渊源……（1）
二、“社会保障”一词释义……（6）
三、主要社会保障思潮……（9）
四、社会保障的模式……（21）
五、社会保障的方式……（22）
六、社会保障的功能和作用……（24）
七、社会保障的管理……（25）
八、社会保障制度发展趋势……（26）
第二章　西方养老保险制度研究……（31）
一、养老保险的由来和发展……（31）
二、养老保险的模式及理论依据……（35）
三、养老保险资金的来源与管理……（38）
四、享受保障待遇的条件及标准……（40）
第三章　西方职业伤害保险制度研究……（45）
一、职业伤害概述……（45）
二、工伤保险的基本原则……（48）
三、工伤保险的主要类型……（49）
四、保险范围和资金来源……（50）
五、工伤保险待遇……（51）
六、工伤保险管理机构……（54）
第四章　西方失业保险制度研究……（55）
一、失业现象的普遍性……（55）
二、不同类型的失业……（58）
三、失业保险的发展和分类……（59）
四、保险范围和资金来源……（61）
五、失业救济金申领资格……（62）
六、失业救济金标准和期限……（63）
七、失业保险管理机构……（66）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第五章　西方医疗保险制度研究……（67）
一、医疗保险概述……（67）
二、医疗保险模式和分类……（68）
三、医疗保险范围……（72）
四、医疗保险资金来源……（73）
五、医疗保险的享受条件……（74）
六、医疗保险的享受待遇……（75）
七、医疗保险管理机构……（77）
第六章　西方家庭津贴制度研究……（79）
一、社会贫困与家庭津贴……（79）
二、家庭津贴的类型和范围……（82）
三、家庭津贴的资金来源……（83）
四、家庭津贴的享受条件……（83）
五、家庭津贴补助标准……（84）
六、家庭津贴管理机构……（84）

下　编　社会保障制度分论

第七章　英国社会保障制度研究……（86）
一、英国社会保障制度的起源……（86）
二、英国社会保障制度的形成过程……（89）
三、英国福利国家政策体制的确立……（94）
四、英国社会保障制度的主要内容……（96）
五、“英国病”及其防治……（101）
第八章　德国社会保障制度研究……（107）
一、德国社会保障制度的起源……（107）
二、德国社会保险立法的背景……（108）
三、德国社会保障制度的分期……（115）
四、德国社会保障制度的主要内容……（117）
五、德国“经济病”与社会保障问题……（123）
第九章　瑞典社会保障制度研究……（124）
一、瑞典的政治、经济与社会……（124）
二、瑞典社会保障制度的发展历程……（125）
三、瑞典社会保障制度的主要内容……（128）
四、瑞典社会保障制度的特点……（135）
五、瑞典社会保障制度的调整……（136）
六、瑞典福利国家发展与“瑞典病”……（138）

第十章　美国社会保障制度研究……（143）
一、美国经济与社会发展概况……（143）
二、美国社会保障制度的萌芽……（145）
三、美国社会保障制度的建立……（147）
四、美国社会保障制度的主要内容……（149）
五、美国社会保障制度的基本特点……（164）
六、美国社会保障制度的改革……（167）
第十一章　法国社会保障制度研究……（171）
一、法国社会保障制度的发展历程……（171）
二、法国社会保障制度的主要内容……（175）
三、法国社会保障制度的特点……（184）
四、法国社会保障制度的改革……（185）
第十二章　荷兰社会保障制度研究……（190）
一、荷兰社会保障制度的起源……（190）
二、荷兰社会保障制度的发展……（192）
三、荷兰社会保障制度的主要内容……（194）
四、荷兰社会保障制度的特点……（200）
五、荷兰社会保障制度的改革……（201）
第十三章　日本社会保障制度研究……（205）
一、日本社会保障制度的起源……（205）
二、日本社会保障制度的主要内容……（207）
三、日本社会保障制度的特点……（213）
四、日本社会保障制度的改革……（215）
第十四章　新加坡社会保障制度研究……（218）
一、新加坡经济社会发展概况……（218）
二、中央公积金制度的发展历程……（219）
三、中央公积金制度的主要内容……（222）
四、中央公积金制度的主要特点……（225）
参考文献……（228）

上　　编　　社 会 保 障 制 度 总 论

第一章　社会保障的理论与实践

一、社会保障的历史渊源

由于社会和自然的原因，在任何制度下和任何国家里，总会存在着这样一部分社会成员，他们仅仅依靠自己的力量难以满足自身的生存需求。要解决基本生存问题即社会贫困问题，他们不得不有赖于其他社会成员、社会组织或全社会的帮助，于是社会保障的历史就开始了。现代社会保障制度是工业化的产物。随着工业革命的完成，西方社会率先实现了从农业社会向工业社会的转变。在这个具有重大意义的历史转变过程中，城市化浪潮削弱了农业社会中家庭保障和民间慈善保障的功能，呼唤着现代社会保障制度的建立。现在，全世界几乎所有的国家都根据各自的政治经济特点、历史传统和文化背景，在不同程度上建立了社会保障体系。通过社会保险、社会救济、社会服务等手段，那些由于年老、疾病、失业、生育、灾害、死亡等方面的原因丧失劳动能力和机会的社会成员，就可以获得必需的生存和生活保障。

“社会保障”的历史源远流长。在生产力水平极其低下的原始社会，早期人类为了求生存，不得不过着共同劳动、互助互济、相依为命的群体生活，这就是最初的社会保障方式下的社会生活。进入文明时代以后，在人类繁衍生息的各地区、各民族中形成了不同方式的社会保障。早在公元前4000多年，古代埃及的广大劳动者，如修建金字塔的工匠们，已经自发地组织起互助共济会，规定会员定期或不定期地交纳会费，以支付会员死亡的善后费用；在古代希腊城邦，有一种名为“公共柜”的互助共济会，其作用是把平时的捐献用于战时的救死扶伤；古罗马为了提高军队战斗力，建立起抚恤自助基金会式的互助性组织，要求入会者交纳一定费用，基金用于抚恤战死疆场的士兵的家属。

社会保障最初要解决的是与贫困相联系的社会问题，而社会贫困在某种意义上说则是一种永恒的“自然”现象，它既是天灾又是人祸，更是经济不发达、社会缺乏正义的产物。中世纪时期，战争造成了破坏性影响。美国著名历史学家汤普逊指出：“几千几万的无家可归、无依无靠的人，穷困、饥饿、疾病、不安全；这一切立刻产生了一个迫切的社会经济需要，各种救济办法也是由此而来。对难民和穷人，寺院遂成为救济所、寄宿所了。”中古后期，天主教组织托钵僧团①法兰西斯派和多米尼克派奉行“救人才能救己”的宗教理想，专心于教育、布道和慈善救济等事业。意大利佛罗伦萨出现的俗人宗教组织称为兄弟会（confraternity），它把慈善活动作为表达宗教虔诚的重要方式。据说，接受兄弟会施舍的对象非常广泛，包括伤残病人、多子女的寡妇、孤儿、穷人家待嫁的姑娘等。直到近代以前，西方基督教会通过各地的修道院和其他慈善组织，多以提供衣食的方式参与对穷人的救济。汤普逊认为，它们是社会救济的会社，其慈善行为既纯洁又真诚。②欧洲工商业者的行会组织，像基督教会的慈善机构一样，具有社会保障的职能。在商人公会和手工业行会的组织目的中，就有一种相互保护与保证的积极因素，它们的功能既是社会性的，又是互助性的。行会对会员的生活通常提供必要的帮助，会费和罚款用以救济鳏寡孤独、婚嫁丧葬等。中古晚期法国的“同业救济组合”（compagnonange）和德国的“同胞联谊会”（Bruders-chaften）都是以虔诚、慈善和技术传授为借口成立起来的工人联合会，其目的是寻求自由、平等和公正的社会保障。③但是，行会所提供的社会保障范围和效果毕竟是极其有限的，与现代社会保障制度之间存在着较大差别。

我国具有社会保障作用的社会救济的历史，可以追溯到数千年以前。西周及春秋战国时期设立的各级后备仓储制度，西汉文帝在位时建立的“常平仓”制度，均以备灾备荒为目标。隋文帝统治时期普遍的设立“义仓”④制度带有强制的性质，规定每年秋后按贫富状况逐户征粮，作为救灾用粮的储备。近代中国建有各种各样的会馆、缮堂、人寿会、老人会，以及优红谷仓、优红学校等组织，实际上都具有互助基金会性质。改革开放前，我国民间自发形成的“聚会”也具有互助互济作用，是特定历史条件下解决贫困问题的一种社会保障形式。

中国社会保障观念和社会保障实践的历史一样久远。早在春秋战国时期，先哲们如孔子、孟子、荀子、墨子、老子、庄子已经提出了“大同”、“仁政”、“富

① 亦称托钵修会，为天主教修会的一种。初期规定不置恒产，会士以托钵乞食的形式深入民间传播基督福音，因而得名。

② 〔美〕汤普逊著《中世纪经济社会史》（耿淡如译），商务印书馆1984年版，上册第181页，下册第257页。

③ 〔法〕P．布瓦松纳著《中世纪欧洲生活和劳动》（潘源来译），商务印书馆1985年版第159页，第310页。

④ 义仓是古代地方上设立的一种公众粮仓（public granary），储存粮食，以备荒年。

民”、“兼爱”、“无为”等人文思想，其中包含着丰富的社会救助意识。道家反对上“多为”，主张下“有为”（《庄子》），他们的社会理想是“甘其食，美其服，安其民，乐其俗”（《老子》）。墨家倡导“兼爱”，主张“有力者疾以助人，有财者勉以分人，有道者劝以教人，若此，则饥者得食，寒者得衣，乱者得治”（《墨子·尚贤下》）；法家提倡实利思想，主张调节贫富悬殊，富民以富国。而以“仁政”思想为典型特征的传统儒家观念，表现了中国人对生命安全感的企盼，渗透着强烈的中华民族人本主义传统：

“以保息六政养万民，一曰慈幼，二曰养老，三曰赈穷，四曰恤贫，五曰宽疾，六曰安富……”（《周礼·司徒》）

“德惟善政，政在养民。”（《尚书·大禹谟》）

“大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦。故不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长。矜寡孤独废疾者，皆有所养。男有分，女有归。……是谓大同。”（《礼记·礼运·大同》）

“丘也闻有国有家者，不患寡而患不均，不患贫而患不安。盖均无贫，和无寡，安无倾。”（《论语·季氏》）

“孝子事亲也，居则致其敬，养则致其乐，病则致其忧，丧则致其哀，祭则致其严。五者尚全，然后能事亲。”（《孝经·纪孝行》）

“出入相友，守望相助，疾病相扶持，则百姓亲睦。”（《孟子·滕文公上》）

“老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼。”“制民之产，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，乐岁终身饱，凶年免于死亡。”（《孟子·梁惠王上》）

在古代社会，宗教责任毫无疑问是济贫的主要动力。在古老的印度哲学里，在古亚述、古巴比伦和古埃及的法典中，还有在古希腊、古罗马的法律中，都可以看到宗教对慈善事业的巨大推动作用。几乎所有的古代宗教都具有一种共性，就是它们都从宗教的角度关注世俗社会，不但劝导人们从善如流，而且把乐善好施当成教徒的一项基本义务。无论是在佛教里，还是在犹太教和基督教里，虔诚的教徒们往往追求即时行善以达永生，他们把慈善视为神圣的宗教责任，因而理所当然地把救济穷人、乞丐、病人和不幸的人当成重要的宗教义务。所以，中世纪的基督教堂是救助穷人的场所，牧师、主教、执事是地方上主持救济工作的主要负责人。随着寺院教堂的增多，以及欧洲的政教合一统治体制的确立，修道院建立了大量的附属济贫机构，医院、孤儿院、养老院、收容院收容了许多残疾人、病人和无家可归的穷人。其中，医院是中世纪欧洲慈善机构的主要载体，它们以国王和贵族的捐建为主，所以也可以看做是统治者介入济贫工作的起点。

在资本原始积累过程中，许多人目睹到英国社会转型时期的激烈动荡与严重危机，并对此做出强烈反应，托马斯·莫尔爵士（Sir Thomas More,1478～1535）就是其中的一个典型人物。莫尔爵士是16世纪英国最著名的社会思想家，他从人文主义的道德观出发，对“羊吃人”的圈地运动进行了斥责。他在揭露那

些圈占土地者失却人道时曾讥讽地指出，圈地给英国社会所造成了十分恐怖的景象：那些不幸的人们——男人、女人、丈夫、妻子、孤儿、寡妇、携带儿童的父母，在各种逼迫之下不得不离开自己的家园。越来越多的城镇变成这些随处迁移、漫无尽头的流浪人群的暂时性或永久性落脚点，许多人毫无收获地在寻找、漫游或乞讨，只是为了满足最低限度的生存需求而已。针对突出的社会问题，如贫困、失业、流浪、人口过剩等，空想社会主义的奠基人莫尔在《乌托邦》（Utopia）一书中不仅清晰地表明了他对于当时那种无秩序社会的强烈不满，而且大胆地描绘了类似于大同社会的乌托邦理想国：“在别的国家，人们固然谈说公共福利，但所奔走打算的却只是私人的利益。在乌托邦，私有财产不存在，人们就认真关心公事。”“一切归全民所有，因此只要公仓装满粮食，就决无人怀疑任何私人会感到什么缺乏。原因是，这儿对物资分配十分慷慨。这儿看不到穷人和乞丐。每人一无所有，而又每人富裕。”①

从古代中国儒家的“仁政”和“大同”思想、古希腊哲学家柏拉图的“理想国”主张，到中古时期基督教的博爱思想和平均理想，再到近代人文主义者莫尔的“乌托邦”、康帕内拉的“太阳城”和培根的“新大西岛”的设想，无不表达了以家庭为核心的农业社会中人们对社会保障的强烈向往。尤其在资本主义萌芽时期，人文主义社会观对现代社会保障和社会福利的影响最大，也最直接。人文主义者倡导的平等原则（人人生而平等，不论其生活环境、社会地位、财产状况、宗教信仰、性别、出生、肤色、民族等，都享有与他人同等的生存权利）、自由原则（人人生而自由，每个社会成员都充分享有言论、信仰、出版、集会、迁徙等自由）、权利原则（人人享有天赋人权，每个社会成员均享有最基本的权利，包括生存权、劳动权、受教育权、居住权、休息权、选举权、参政权、享受社会福利权等）和博爱原则（仁者爱人、与人为善、助人为乐、慈悲为怀、救人济世、奉献利他等），奠定了现代福利思想的基础。

在传统的农业社会中，土地是生产资料和社会财富的主要表现形式，社会成员对土地和家庭的极端依赖性，体现了生活水平和质量的低下，也决定了社会保障的不发达。那时，福利保障仅仅被视为个人及家庭的私事。包括基督教会在内的早期宗教性或民间性慈善事业，多出于同情心和道德行为，根本上不足以解决突出的社会贫困问题。宗教改革时代，马丁·路德（Martin Luther,1483～1546）和乌尔利希·慈温利（Ulrich Zwingli,1484～1531）等宗教改革家十分关注慈善事业。但是，直到中古末期和近代早期，才逐渐萌发了现代社会保障因素，英国的“伊丽莎白济贫法”（Elizabethan Poor Relief Act,1601）可以视为世界上最早的具有社会保障性质的规章制度，它明确将管理济贫的责任委托给教区。17到18世纪，美洲大陆大体上也仿效英国的做法，实施济贫法式的社会保障。

① 〔英〕托马斯·莫尔著《乌托邦》（戴镏龄译），商务印书馆1982年版第21～22页、第115页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

工业革命时期，机器大工业的发展导致工农业比例、手工业和大工业比例及城乡比例三个方面的重大变化，这些变化归结到一点，就是欧洲国家实现了工业化和城市化，即实现了从传统农业社会向现代工业社会的转变，城市代替乡村成为现代社会生活的中心。工业化和城市化的直接后果是家庭功能的弱化和社会化，原来的大家庭向小型化方向发展，于是对社会保障提出了迫切要求。工业革命以后，工人阶级开始自发地成立了接近于现代社会保障机构的救助组织，如美国的友谊社，德国的扶助金库及火灾互助会等。然而，18到19世纪的自由主义主导着人们的思想意识，主要表现为追求自由意志，将个人失败的原因归之于自己，而国家基本上不关心济贫等社会保障问题。19世纪末20世纪初，以自由主义为特征的个人主义开始让位于社会主义、改良主义和福利国家主张，人们逐渐认识到社会保障是国家和政府的一项基本职责。尤其在德国和英国，中产阶级和工人阶级开始要求实现社会保险和公共救助的广泛规划。因此，大多数欧洲国家在1897～1930年间采取了社会保险即社会保障制度化措施，其中以德国为最早（1883年开始）。显而易见，现代社会保障是大工业的产物（表1-1）。

表1-1　社会保险在工业化国家的发展进程①

国　家	颁布第一个险种的年份	实施各个主要险种的年份			
		工伤保险	养老保险	疾病保险	失业保险
德　国	1883	1884	1889	1883	1927
奥地利	1887	1887	1906	1888	1920
丹　麦	1891	1898	1891	1892	1907
挪　威	1895	1895	1936	1909	1906
芬　兰	1895	1895	1937	1963	1917
英　国	1897	1897	1908	1911	1911
意大利	1898	1898	1919	1943	1919
法　国	1898	1898	1910	1928	1905
荷　兰	1901	1901	1913	1913	1916
瑞　典	1901	1901	1913	1891	1934
澳大利亚	1902	1902	1908	1944	1944
比利时	1903	1903	1924	1944	1920
加拿大	1908	1908	1927	1966	1940
瑞　士	1911	1911	1946	1914	1924
日　本	1911	1911	1941	1922	1947

① 参见林闽钢著《现代社会保障》，中国商业出版社1997年版第3页。

西方社会保障制度经历了以下几个阶段：

（1）19世纪上半叶以前：社会救济事业发展，社会保障制度萌芽。

（2）19世纪80年代到20世纪30年代：社会保险事业出现，社会保障制度建立。

（3）20世纪40到60年代：福利国家出现，社会保障制度发展。

（4）20世纪70年代以来：福利国家危机，社会保障制度改革。

二、“社会保障”一词释义

“社会保障”（social security）一词初见于1930～1935年美国的经济保障和社会福利计划，1935年美国国会通过、罗斯福总统批准的《社会保障法》（Act of Social Security）中正式使用。在美国，社会保障被视为一张社会安全网（safety net），它的基本含义是指摆脱危险、恐惧的社会安全与自由，以及相互联系、相互依存的人们对这种安全与自由的向往。英文security这个词本身就有自由、安全、担保等含义。

1944年《大西洋宪章》两次使用社会保障这个概念，国际组织正式采纳“社会保障”一词见于第26届国际劳工大会发表《费城宣言》（1944），此后才逐渐推广开来。国际劳工组织给“社会保障”做出界定：“社会通过采取一系列的公共措施来向其成员提供保护，以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争，并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴法。”①虽然人们在使用社会保障概念时多采用社会安全的含义，而且社会保障制度实际上反映了人们对社会经济生活安全的迫切愿望，但是由于各国的政治制度、经济发展水平、社会背景、文化传统和意识形态等方面的差异，直到目前为止，世界上并不存在一个权威性的统一定义来限定社会保障，所以有些国家对这一概念的陈述比另外一些国家的解释宽泛得多。英国将社会保障救济金严格地限定为法令所规定的现金形式的津贴，而大多数西欧国家则常用“社会保护”一词来代替“社会保障”。

在我国，对于“社会保障”的定义也没有权威性的统一标准。《中国民政词典》将它解释为“国家和社会依法对社会成员的基本生活予以保障的社会安全制度”。②而《法学大辞典》则将它限定为“根据国家法律、法规建立的各种福利的制度”。③有的学者认为社会保障是“国家和社会根据立法，对由于社会和自然等

① 国际劳工局编《社会保障导论》，劳动人事出版社1989年版第3页。

② 参见崔乃夫主编《中国民政词典》，上海词书出版社1990年版。

③ 参见邹瑜、顾明总主编《中国民政词典》，中国政法大学出版社1991年版。

原因造成生活来源中断的社会成员给以一定的物质帮助，从而保证其依法赋予的基本生活权利，维持社会稳定的社会安全制度”①。

在使用过程中，“社会保障”与“社会福利”常常难免被人们不加区分地混在一起，如《大英百科全书》把它解释成“政府福利计划”。本来，社会福利是一个更大范畴的统称，它有广义和狭义之分。广义的社会福利应当包括国家和社会举办的各种文化教育事业，城乡居民和职工的住房、医疗，城市和农村社区或企事业单位举办的各类公益事业。狭义的社会福利则主要指国家和社会为鳏寡孤独、盲聋哑残等社会生活中的弱者、困难者所提供的各种帮助和特殊服务。可以看出，狭义上的社会福利与社会保障（指社会保险、社会救济和社会服务等）有相交叉之处。所以，社会福利在美国被解释为一项浩大的社会工程和一种复杂的社会福利制度，其中涵盖着社会保障。

其实，社会保障与社会福利的区分是比较明显的。在内容上，社会保障也有广义和狭义之分。狭义的社会保障包括老年保险、工伤保险、失业保险、残疾人保险、疾病和职业病保险、生育保险、遗属保险、家庭津贴，主要限于社会保险和社会救济的范围；而广义的社会保障不仅包括社会保险、社会救济、社会服务，还包含着更多的社会福利内容，是更全面的社会保障，在这种意义上才与社会福利相通。《大英百科全书》就社会保障制度提出了如下几条标准：①这个制度的目的必须是提供治疗或预防性医疗关怀，以保护那些无能为力情况下失去所得或失去主要所得收入的人，或者提供一笔补助性收入给那些承担有家庭赡养义务的人；②这个制度必须是依法建立起来并特别保护个人的权利，或特别督促其尽社会义务；③这个制度应当从属于公共的、半公共的或特别的自治机关的管理。

从上述不同的释义中，可以看出“社会保障”有这样几个含义：①它是政府通过法律手段强制实行的一种国家制度或社会政策。②国家和社会是社会保障的主体，它通常由三个要素构成：政府、受保人及其雇主（或社区）。③它是一种社会福利制度，其基本内容是对受保当事人提供基本生活保证。④它也是一种社会安全制度，通过保障社会成员的经济安全来达到保证社会稳定与安全的目的。中国台湾地区将这种制度译为社会安全制度，美国的华人社区和华文日报均称之为社会安全制度。

19世纪初西方工业化国家率先实行了社会保障制度，20世纪30年代已经形成比较完整的体系结构。所谓社会保障体系，是指由相互联系、相互制约的一系列社会保障项目所构成的整体。可以从不同角度对社会保障进行分类：①按实施方式不同分为强制性保障项目和自愿性保障项目；②按保障对象不同分为面向全体社会成员的保障项目和面向特定社会群体的保障项目；③按资金来源不同分为

① 馨芳、国太、劲民编译《世界各国的社会保障制度》，中国物资出版社1994年版第2页。

国家财政资金建立的保障项目、企业交费建立的保障项目、个人交费建立的保障项目、社会捐赠资金建立的保障项目；④按保障类别不同分为社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚四类，其中社会保险又可包括生育社会保险、医疗社会保险、工伤社会保险、失业社会保险、养老社会保险等内容（图1-1）。

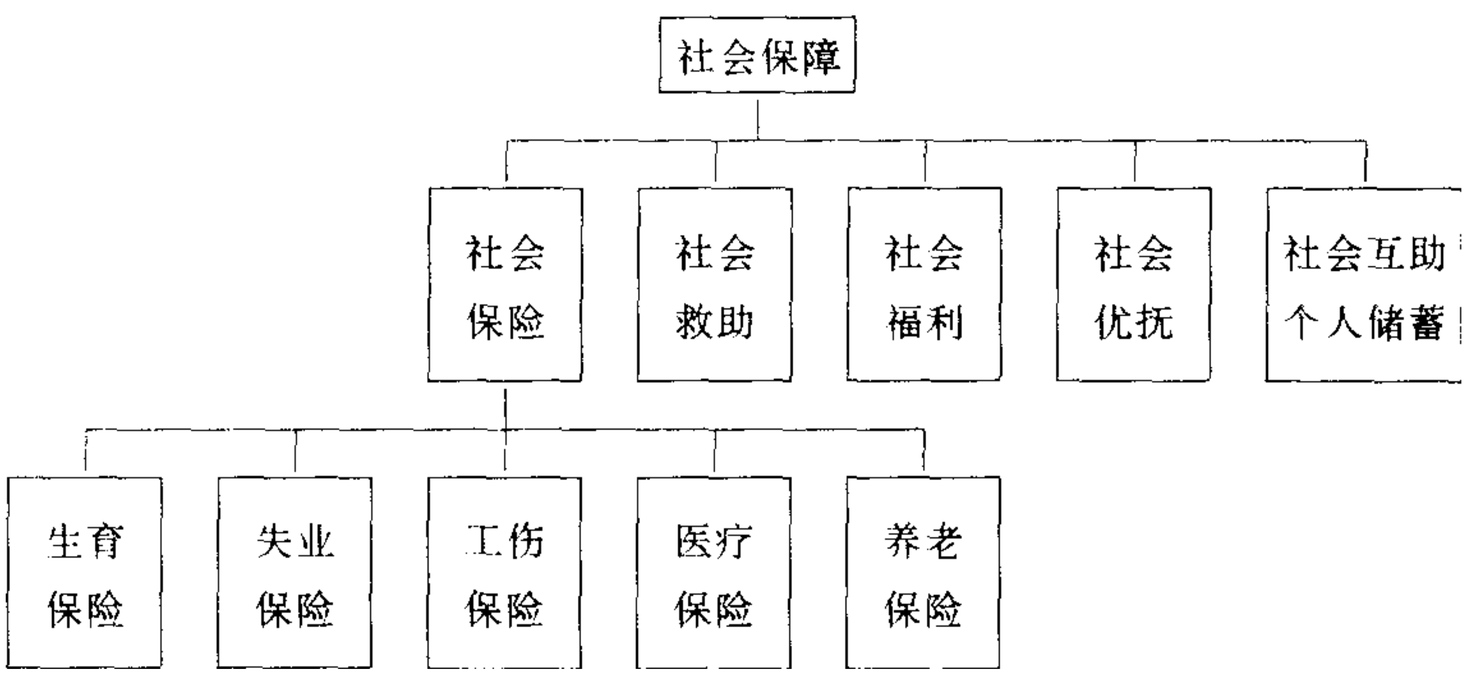

图1-1　中国社会保障分类①

一般认为，1935年《社会保障法》是美国社会保障体系形成的标志，它包括社会保险，老年、遗属、残疾和健康保险，公共援助，社会服务，医疗补助及对孕妇和残疾儿童的健康服务等六个方案。英国的社会保障体系框架由社会保险、社会补助（住房、儿童、食品、高龄老人）、社会救助（低收入家庭、贫穷老人、失业者）、保险服务、社会服务五个部分组成。瑞典的社会保障体系框架也包括五个部分，它们是社会保险、社会救助、义务教育、家庭福利和职业培训。日本的社会保障体系框架包括社会保险、国家救济、社会福利和义务教育四个部分。②中国社会保障体系的五个组成部分是：作为最低层次的社会救助，是社会保障制度的最低纲领；作为最基础部分的社会保险，覆盖着人口群体中最重要的部分——广大劳动群众；作为最高层次的社会福利，是一个社会物质文明和精神文明进步的重要标志；作为特殊部分的社会优抚，起到安定军心、维护国家安全和社会稳定的作用；作为补充部分的社会互助和个人储蓄积累保障，体现了人们的保障意识增强及社会的文明和进步（表1-2）。

1952年第35届国际劳工会议在日内瓦召开，大会通过的第102号文件《社会保障最低标准公约》，被视为社会保障制度发展史上的里程碑，它是社会保障的国际性文件和解释社会保障规定的重要依据。国际劳工组织是根据1919年《凡尔赛和约》的规定，作为国际联盟的附属机构建立起来的。1946年国际联盟解散以后，国际劳工组织成为联合国的专门机构，总部设在日内瓦。我国是国际劳工组织的

① 参见李晓林、王绪瑾主编《社会保障学》，中国财政经济出版社1997年版第24～25页。

② 林闽钢著《现代社会保障》，中国商业出版社1997年版第14页。

表1-2　中国社会保障体系基本框架①

组成部分	对　　象	目　　的	特　　征	资金来源	重要性	发展趋向
社会救助	无生活来源者、遭遇不幸者、穷人	保证最低生活	扶贫济困	个人、国家、社会群体等	最低保障	减弱状态
社会保险	工资劳动者、个体经营者	维持基本生活	补偿收入损失	雇主、劳动者个人	基本保障	稳中有升
社会福利	全体公民	改善生活	增进福利	国家及群体	最高保障	增势强劲
社会优抚	军人及其家属	优待、抚恤	优待	国家	特殊保障	稳定
社会互助个人储蓄	全体公民	改善生活	互助、自助	群体、个人	补充保障	增强状态

创始会员国之一。也是10个常任理事国之一，并于1983年恢复与该组织的关系。国际劳工组织的最高权力机构是国际劳工大会，由大会选出理事会，再由理事会任命该组织的常设执行机构——国际劳工局的人员。国际劳工组织的宗旨与社会保障的目标一致，即“促进充分就业和提高生活水平，促进劳资双方合作，扩大社会保障措施，保护工人生活和健康”，主张通过“劳工立法”来改善劳工状况，“增进劳资双方共同福利”，进而“获得世界永久和平，建立社会正义”。

经过不断发展、完善，现代社会保障制度形成了社会性、公平性、强制性三大特点和以下三个基本原则：①普遍性原则。体现为保障范围的普遍性（济贫、防贫）和保障对象的普遍性（全体公民）。②平等性原则。社会保障是全体社会成员的共同事业，在给付和负担上应公平合理。③有效性原则。着眼于解决人们面临的眼前困难，帮助克服危机，渡过难关。

三、主要社会保障思潮

1．亚当·斯密的自由主义理论

著名的英国经济学家亚当·斯密（Adam smith,1723～1790）出生于苏格兰的科柯迪，先后在格拉斯哥大学和牛津大学读书，主要研究哲学。毕业后长期在大学任教，讲授过修辞学、文学、逻辑学、神学、伦理学、法学、政治学和经济学等。他的著作主要有《道德情操论》和《国民财富性质和原因的研究》：前者讨论的是利他心理的动机和情操问题，奠定了他的社会哲学基础；后者简称《围富论》（Wealth of Nations），讨沦了自利心理活动的现象和财富增长的条件与原因，为实行自由放任的经济政策提供了坚实的理论基础。如果说斯密在《道德情操

① 参见侯文若著《现代社会保障学》，红旗出版社1993年版第5页。

论》中描述了一个按同情原则行事的“道德人”的话，那么他在《国富论》中则描述了一个受利己主义支配的“经济人”，这两个矛盾的“人”正是作者所处时代的资产者人格矛盾的真实写照。

斯密认为，人类倾向于“互通有无，物物交换，互相交易”，利己主义是人类的本性和一切行为的动机；每个人追求个人利益，都是以利己主义而不是利他主义为基础的，但又都不能不照顾到别人的利益，否则就实现不了个人利益。追求个人利益的活动与社会利益没有冲突，在根本上是一致的。因为，在自然秩序中客观地存在着一种自然平衡和调节机制，就像一只“看不见的手”，指导人们去实现自己的目的。斯密所说的那只“看不见的手”，指的就是市场经济条件下的自由竞争原则或规律。

在古典经济学产生之前，中世纪基督教会支持所谓的“公平价格”理论，即认为劳动有贵贱之分，同一种商品由各个阶级按照不同价格出售是合理的。如果说封建主义经济是以阶级特权和不等价交换为特征的话，那么原始积累时期的重商主义者则始终不渝地主张借助于一切合法手段和非法手段，追求积累尽可能多的货币财富，并把重商主义原则虔诚地视为立国之本。他们认为，货币是财富的基本形态或惟一形态，一国的贫富程度取决于国内金银的多寡；利润产生于商品的流通和交换过程，发展对外贸易和海外事业可以增加金银输入，这也是巩固新兴民族国家和实现国富民强的首要途径。

斯密的社会学思想是建立在主观为自己、客观为他人的“合理利己主义”基础之上的。首先，他认为社会不平等的根本表现是地位的不平等，主要肇始因素是私有财产制度，此外还有：①人的天赋条件的差异；②年龄与经验的差异；③时运的差异；④社会出身的差异。其次，他认为自由竞争是最符合人类自利本性的自然秩序，是促进社会发展和繁荣的动力，应当放任其自由发展。再次，他认为利己之心将自然导致个人为他人着想，个人只能以利人而得益，个人幸福、自由是其终极目的，任何非个人因素对其行为干预都是有害的。社会应在自然规律的约束下，放手让每一个成员去追求他的最大利益，这样也能对公共利益做出最大贡献。最后，他的结论是，个人对社会并不承担实质性义务，社会也不对个人承担实质性义务；所以社会对穷人毫无救助之责，政府不应对处于贫困之中的人伸出援助之手，穷人应对自己的命运承担责任。

总之，亚当·斯密强调政府在解决社会问题时应采取自由放任态度，他的“自由放任”原则不仅是批判中世纪封建主义和近代早期重商主义的重要经济思想和经济政策，也是为工业资产阶级服务的自由主义理论，对18世纪英国传统的济贫政策和19世纪经济自由发展产生了巨大影响。

2．德国的国家干预主义理论

从19世纪70年代到第一次世界大战前夕，德国盛行一种主张劳资合作和社

需要全本请访问 www.ertongbook.com