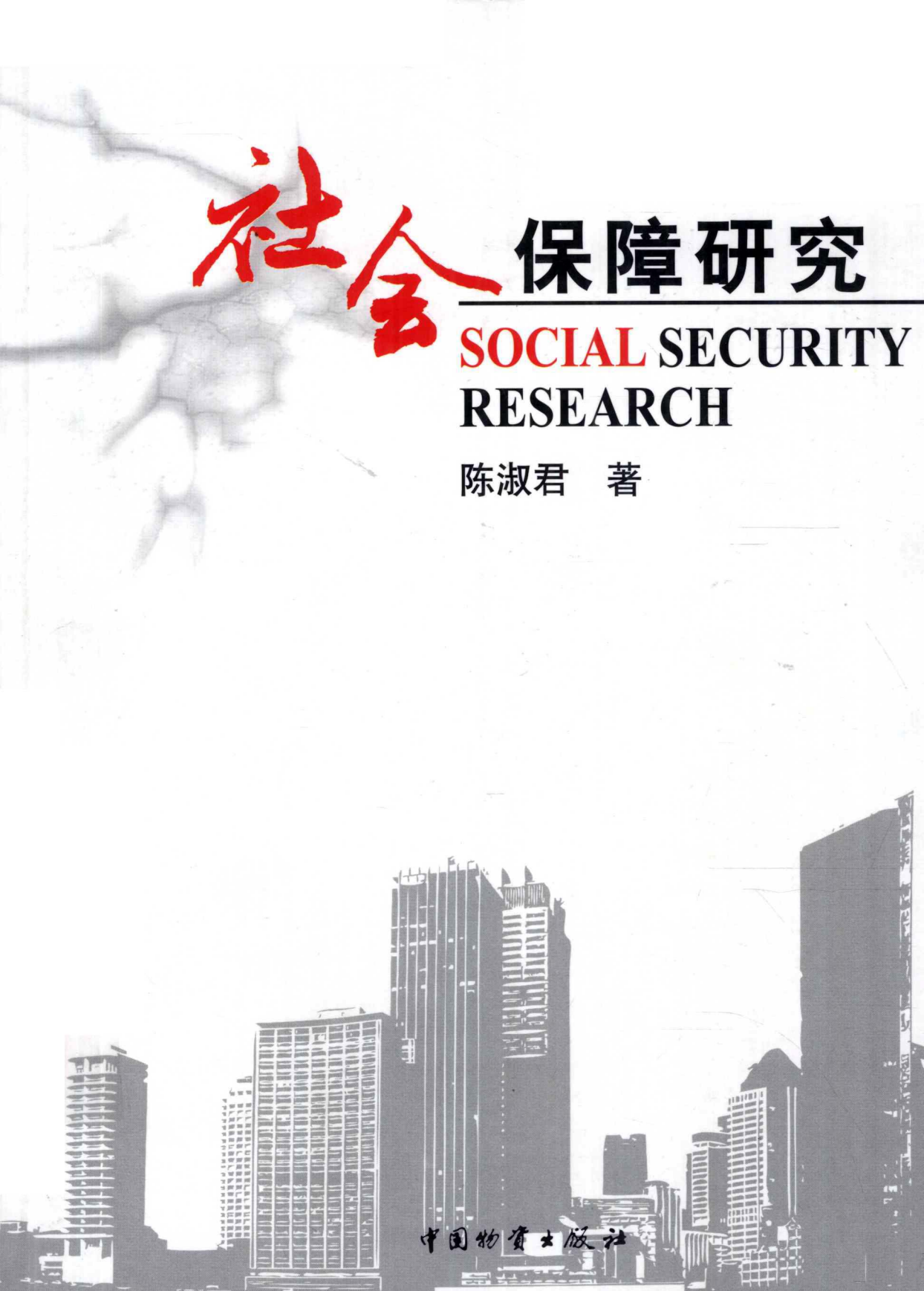




社会

保障研究

SOCIAL SECURITY
RESEARCH

陈淑君 著

中国物资出版社

社会保障研究

陈淑君 著

中国物资出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障研究/陈淑君著. —北京: 中国物资出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5047 - 3483 - 9

I. ①社… II. ①陈… III. ①社会保障—研究 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 127068 号

策划编辑 郑欣怡

责任编辑 郑欣怡

责任印制 方朋远

责任校对 孙会香 杨小静

中国物资出版社出版发行

网址: <http://www.clph.cn>

社址: 北京市西城区月坛北街 25 号

电话: (010) 68589540 邮政编码: 100834

全国新华书店经销

北京京都六环印刷厂印刷

开本: 710mm×1000mm 1/16 印张: 20 字数: 381 千字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978 - 7 - 5047 - 3483 - 9/C · 0110

定价: 38.00 元

(图书出现印装质量问题, 本社负责调换)



前 言

一、社会保障学的研究对象

确定研究对象是建立学科体系的基础。社会保障学作为一门新兴的学科,是研究人类社会保障实践活动及其发展规律的科学。它通过研究人类社会保障活动的本质与现象、主体与客体,社会保障制度的产生与发展、功能与原则、体系与内容、原理与运行,研究社会保障与社会经济发展的关系,揭示人类社会保障活动和社会保障制度的发展规律,推动社会保障制度和社会保障管理的法制化和规范化。本书以科学发展观和构建和谐社会的理论为指导,本着理论联系实际的原则,从经济学、社会学、管理学、政策科学的结合点入手,全面阐述社会保障学的基本理论、基本知识以及各国社会保障制度的发展历程与改革现状,探寻社会保障发展的客观规律,构建起相对完整的学科体系。

由于受多种因素和各传统学科的影响,社会保障学在研究中形成了不同流派,西方国家具有代表性的流派主要有:民主社会主义的福利国家论、新自由主义的福利市场化、中间道路论者的共同参与论等。各国根据这些理论,在实践中相应地建立了以下社会保障基本模式:福利国家模式、三方共负型社会保障模式、强制储蓄型保障模式、国家保险型社会保障模式。政府实施社会保障的根本目的是通过社会保障来调节社会不同收入群体的分配关系,促进社会的稳定与和谐。可见,研究社会保障与社会经济发展的关系,揭示人类社会保障活动和社会保障制度的发展规律,并以此为社会保障实践提供理论指导,是社会保障学研究的意义和目的所在。只有这样,才能建立起一条贯穿社会保障实践的理论主线,使社会保障学的研究内容能反映实践的要求,具有应用性与针对性。

二、社会保障学的学科属性

在学术界,不同的学者从不同的领域研究社会保障。



管理学者认为社会保障属于管理学科中公共管理学的研究范畴。其主要依据是：由于社会保障与社会成员生活息息相关，解决好社会成员的社会保障问题，就能够维护公共利益和满足公共需要。社会保障分配的资源往往来自政府公共财政。公共管理学正是研究社会公共组织及其他社会组织对社会公共事务管理过程及规律的科学。这种观点在中国具有很强的影响力，教育部近年来对高校专业的学科归属划分中，劳动与社会保障专业就被划分为管理学中公共管理类的下属学科。

经济学者认为社会保障是一种收入分配手段。实施社会保障的过程，实质上是物质利益关系的调整和重组过程。物质利益关系又属于经济关系的范畴，因而应该把社会保障问题作为经济问题来研究。不可否认，社会保障的实施，有经济学方面提供的理论基础。比如，庇古的福利经济学、凯恩斯的西方经济学、美国的供给学派和货币学派等，都对社会保障理论的发展作出了重大贡献。

社会学者认为社会保障学是从社会总体成员出发，为解决一些社会问题而采取的社会政策，这就要求用社会学的理论与方法去研究社会保障。历史上一些著名的社会学家的理论，如孔子的大同社会理论、柏拉图的理想国理论、莫尔的乌托邦理论、康派内拉的太阳城理论以及欧文等人的近代空想社会主义理论，为社会保障学的产生提供了理论源泉。

近年来，一些学者主张把社会保障学作为一个相对独立的学科领域，这有利于社会保障理论的进一步发展。这个观点的主要代表者是为中国社会保障学理论的发展作出突出贡献的郑功成。郑功成认为，从理论上讲，社会保障从基金筹集到支付的过程实质上是国民收入的分配与再分配过程，它应当属于经济范畴；社会保障的直接目的是为社会稳定发展服务，是国家通过法律强制实施的社会政策，它又应当属于政治学范畴；社会保障的行为是社会控制，其内容与任务是解决各种特定的社会问题，从而又应当属于社会学范畴；在实践中，社会保障关系只能由独立的法律部门来调整和规范，并需要运用统计学、管理学及保险学等技术。由此可见，社会保障牵涉面深广，上述学科均不能包容它。目前的专业分割式研究正是造成社会保障理论研究表面繁荣、背后危机的深层原因所在。因此，社会保障应当成为一门相对独立的学科，即在经济学、政治学、社会学等多学科的基础上发展起来的一门独立的、交叉的、处于应用层次的社会学科。



三、社会保障学的研究内容和研究方法

社会保障学作为一门研究人类社会保障实践活动及其发展规律的新兴学科,研究内容由三大部分组成,即社会保障的基础理论、社会保障基本原理和社会保障制度理论与实务。

社会保障的基础理论,主要阐释社会保障的基本概念、基本范畴以及最基本的社会保障关系。具体包括社会保障的界定、社会保障的范畴及其发展过程、社会保障的理论依据、社会保障体系及其构成、社会保障的功能和作用、社会保障与经济发展和社会进步的关系等。

社会保障基本原理,主要阐释社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚的基本理论及实践过程,主要包括社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚的概念、原则、意义、特征、覆盖范围、享受的对象和条件,社会保障基金的筹集和待遇给付等具体内容。

社会保障制度理论与实务,主要阐释国家关于社会保障的法律法规和方针政策的内容、实施过程、实施效果评价及改革研究。其内容主要包括社会保障制度的概念、构成要素及构成内容,建立社会保障制度的原则,我国社会保障制度的历史、现状分析、改革分析、目标模式,外国社会保障制度的评价,中外社会保障制度比较等。

社会保障学作为一门新兴的独立学科,必须有正确的研究方法体系。社会保障学研究的方法体系是由方法论、具体研究方法以及各种专门技术和工具三个层次构成的。

社会保障学研究方法的第一个层次是方法论,这是社会保障学研究方法体系的最高层次,这个层次由马克思主义哲学方法论、逻辑方法论和学科方法论三个方面组成。运用马克思主义哲学的世界观和方法论去观察和处理问题,运用科学发展观作为解决问题的钥匙。在具体运用中,唯物辩证法是自然科学研究和社会科学研究必须遵循的方法论。唯物辩证法要求我们一切从实际出发,用发展和联系的观点把握事物。体现在社会保障学的研究上,就形成了一套从现象到本质、从具体到抽象地研究事物,再由本质到现象、由抽象到具体地研究社会保障学的方法论体系。

社会保障学研究方法的第二个层次是具体研究方法。具体研究方法主要包括社会调查法、文献法、实验法、统计法。其中社会调查法包括普查、典型调查、抽样调查、个案调查等方式,另外还有观察法、访问法、问卷法等



方法。这些方法的特点是有较大的针对性，实用性强，对所研究的对象深入具体。

社会保障学研究方法的第三个层次是各种专门技术和工具。专门技术包括观察法、访问法、定量分析和定性分析、实证分析与规范分析等方面。研究社会保障学必须坚持定性分析与定量分析相结合的方法。一方面从社会保障学的性质上来研究社会保障运行过程中所体现的分配关系的社会性质；另一方面又要从社会保障学的数量方面来研究一定时期社会保障基金的总量及其内部（社会保障、社会福利、社会救济、社会优抚等各项基金数量）结构比例及其变化规律。惟其如此，研究社会保障学才更具理论和实践指导意义。研究社会保障学必须坚持实证分析与规范分析相结合的方法。一方面坚持实证分析按事物的本来面目描述事物，说明研究对象是什么，它着重反映社会保障这种经济现象的来龙去脉，概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论；另一方面还要运用规范分析的方法，在社会主义市场经济制度这一前提下，按照公平与效率两大基本社会准则，来判断目前的社会保障制度是否与此相符，并探讨社会保障制度的改革问题。

作者

2010年5月



目 录

第一章 社会保障概述	(1)
第一节 社会保障的界定	(1)
第二节 社会保障制度的演变	(4)
第三节 社会保障的理论基础	(12)
第二章 社会保障体系的内容、功能	(21)
第一节 社会保障体系概述	(21)
第二节 社会保障体系内容	(23)
第三节 社会保障的功能	(28)
第三章 养老保险	(32)
第一节 养老保险概述	(32)
第二节 养老保险的实施方式	(38)
第三节 中国养老保险制度	(42)
第四章 医疗保险	(52)
第一节 医疗保险概述	(52)
第二节 医疗保险的实施方式	(56)
第三节 中国城镇医疗保险制度	(61)
第五章 失业保险	(69)
第一节 失业保险制度概述	(69)
第二节 失业保险制度的实施方式	(78)
第三节 中国城镇失业保险制度改革	(83)
第六章 其他社会保险	(91)
第一节 工伤社会保险	(91)
第二节 生育社会保险	(117)
第三节 遗属社会保险	(124)
第七章 社会救济	(130)
第一节 社会救济概述	(130)



第二节 社会救济的基本内容	(134)
第三节 我国的社会救济制度	(140)
第八章 社会福利	(151)
第一节 社会福利的含义与性质	(151)
第二节 社会福利的内容与形式	(155)
第三节 社会福利效应分析	(157)
第四节 中国的社会福利制度	(161)
第九章 优抚安置	(172)
第一节 优抚安置概述	(172)
第二节 优抚安置的条件与内容	(175)
第三节 中国的优抚安置制度	(178)
第十章 农村社会保障	(185)
第一节 农村社会保障概述	(185)
第二节 农村社会保障的内容	(190)
第十一章 社会保障基金	(205)
第一节 社会保障基金概述	(205)
第二节 社会保险基金的筹集	(212)
第三节 社会保障基金的支付	(216)
第四节 社会保险基金的运营	(219)
第十二章 社会保障管理体制	(226)
第一节 社会保障管理体制概述	(226)
第二节 国外社会保障管理体制	(233)
第三节 中国社会保障管理体制的改革探索	(236)
第十三章 地方社会保障热点研究	(247)
第一节 黑龙江省新型农村社会养老保险试点研究	(247)
第二节 黑龙江省新型地方政府最低生活保障 绩效评价指标体系研究	(303)
参考文献	(310)



第一章 社会保障概述

第一节 社会保障的界定

一、国际社会对社会保障的界定

社会保障制度是当今世界上众多国家都在实施的一项社会政策，也是一个国家经济制度的重要组成部分。尽管世界各国对社会保障的内容和范围的界定差别很大，但它却广泛存在于不同的国度里。各国对社会保障的含义有不同的解释，在众多的文献资料中，我们选择出几种对社会保障较为有影响的界定观点。

（一）德国对社会保障的界定

德国是世界上最早实行社会保险并为社会成员提供较全面保障的国家，是现代社会保障制度的创始国之一。

在德国，社会保障被理解为给在市场竞争中遭遇失败或失去劳动能力的人提供基本生活保障的、具有互助性质的安全制度。德国一些学者把社会保障归结为社会公平和社会安全。他们认为，市场经济不能保证收入的公平分配，而社会保障正是缩小社会成员收入差距，并为社会成员提供遭受不测时的基本生活保障。

（二）英国对社会保障的界定

英国是世界上最早制定社会救助法律、最早进入福利社会的国家。《简明不列颠百科全书》中指出：社会保障是一种公共福利计划，旨在保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上受到损失，并通过公共服务（如公共医疗服务）和家庭生活补贴等，提高其福利水平。

（三）美国对社会保障的界定

美国在 1935 年罗斯福新政时期，颁布了《社会保障法》，是世界上最先采用社会保障这个词汇的国家。

美国学者认为，社会保障是对生老病死、伤残孤寡、衣食住行、工作学习等



社会问题提供安全性保护，是一道安全网。

（四）日本对社会保障的界定

日本是亚洲较早建立社会保障制度的国家之一，也是社会保障水平较高的国家之一。

日本学者对社会保障的理解突出了国家的作用。认为社会保障是由国家通过国民收入再分配，救济国民生活，使国民在遭受失业、伤病、年老等各种社会风险时，保障其最低限度的生活水平。

（五）国际劳工组织对社会保障的界定

国际劳工组织是以维护劳工利益、协调劳动关系为宗旨的著名国际组织。

1989年国际劳工组织对社会保障的界定为，社会保障是通过实施公共政策，对社会成员实施保护，使其在疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡的事件中减少损失，并提供医疗补贴和子女补贴。

二、中国对社会保障的界定

（一）政府对社会保障的界定

中国政府在1986年六届人大第四次会议通过的国家经济社会发展的第七个五年计划中首次使用社会保障的概念。在计划中界定社会保障是国家和社会对全体社会成员的社会生活提供基本保障的制度安排。

（二）国内学者对社会保障的界定

香港学者周永新认为，社会保障是政府为保障国民最低生活需求所采取的政策措施，包括非供款性的社会救助、供款性的社会保险和普遍津贴制度等。另一专家莫泰基也指出，社会保障可以理解为一个政府设立的制度，运用大众的财富，给予需要的人最基本或应得的援助，借以维持其生活需要，以及配合社会发展，增加国民福利。

在澳门，当地很多只提及社会福利、社会工作、救济等名词。较为普遍的看法是将社会保障视为社会福利的一部分。但澳门社会保障学会会长邓玉华所阐述的社会保障却是全面的社会保障，其给出的社会保障体系包括了社会服务、社会保险与社会救助三大形式。

台湾学者对社会保障概念有如下界定：社会保障是国家以社会救助、社会保险以及公共服务等各种不同方式，对于国民中遭遇危险事故，以致失能、失依，因而生活受损的人，提供各项生活需求，给予其健康保障、职业保障及收入保障，并从而促进民族健康、全民就业及民生均足。但总体而言，台湾地区更多提



及社会福利概念，或者是将社会保险、社会救助、社会福利等概念分割界定。

内地学者陈良谨认为，社会保障是国家和社会通过国民收入的分配与再分配，依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。这个界定强调了国家或政府在社会保障中的主体作用，社会保障的实施要依法进行，社会保障的目的是满足社会成员的基本生活需要。

内地学者侯文若认为，社会保障可理解为对贫者、弱者施行救助，使之享有最低生活保障，对暂时或永久失去劳动能力的劳动者实行生活救助并使之享有基本生活保障，以及对全体公民普遍实施福利措施，以保证福利增进，而实现全社会安定，并让每个劳动者乃至公民都有生活安全感的一种社会机制。这个界定将社会保障分成社会救助、社会保险、社会福利等层次，每个层次要达到不同的保障目标。

郑功成在综合考察现代社会保障制度在各国的发展实践，以及国际性组织、部分国际政府及有关学者对社会保障的概念界定后，提出了对社会保障的定义：社会保障是国家或社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。在中国，社会保障则是各种社会保险、军人福利、医疗保障、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助等社会措施的总称。

对社会保障的含义我们可以从以下几方面作进一步的理解。

1. 社会保障是一个行为过程

这个过程包括社会保障制度和政策的制定实施过程、社会保障基金的分配过程和社会保障的管理过程等。作为一种行为，它是一种为人们提供基本生活保障的行为，这是社会保障的行为属性。

2. 社会保障的行为主体是政府，通过国家立法或行政措施实行

国家是对社会进行管理的权力机关，为社会成员提供社会保障是国家和政府义不容辞的责任。在社会保障过程中，保障的方式和形式、保障时限、保障标准等都是由国家或者代表国家的政府确定的，国家和政府在社会保障过程中总是处于决定的、主导的地位。由于相当一部分社会保障资金的提供者与直接受益者是分离的，因此必须借助强制性的法律，社会保障制度才能得以实施，国家立法是社会保障得以进行的重要条件。

3. 社会保障的目的是为了保障社会成员的基本生活需求

现代社会保障是一项经常性的经济安全或收入稳定的项目，是基于生存权这个人的基本权利出发，使社会成员在出现收入中断或不能工作等风险时，能获得最基本的生活费用，这是实施社会保障制度的基本目的。国家实施社会保障，通



过物质利益的调节来使各种社会关系处于一种稳定和谐的状态，避免社会成员收入差距过大引起社会动荡。

4. 社会保障的对象是全体社会成员

社会保障制度的产生和存在是以社会成员面临风险为前提的，每个社会成员都有可能面临风险，因而社会保障应当以全体社会成员为保障对象。但是，由于各国的经济社会发展水平不同，文化传统不同，当今世界各国的社会保障对象不尽相同。仅有一部分发达国家在部分项目上实现了对全体社会成员的保障，大部分国家尚未对全体社会成员提供全面的社会保障。随着时代的发展、社会的进步，社会保障的覆盖对象终将扩大到全体社会成员。

5. 现代社会保障是政府调控经济的重要手段

国家和政府实施社会保障的最初目的主要是维护稳定。但由于社会保障是通过国民收入再分配实现的，而国民收入再分配是一种物质利益的调节过程，它在客观上发挥着调控经济的功能和作用。因此在现代社会，社会保障已成为政府调控经济生活的重要杠杆。政府通过社会保障收支实现对社会经济生活的稳定功能，发挥着调节社会需求，进而调节经济运行速度和节奏的作用。

第二节 社会保障制度的演变

一、社会保障制度的产生及发展

了解社会保障制度的产生，一定要区分好两个过程，即传统的社会保障时期和现代社会保障时期。社会保障行为在有了人类社会就产生了，而社会保障制度是在近现代产生和发展起来的。

（一）传统社会保障时期

在人类历史上，传统社会保障时期经历了一个漫长的发展过程，从原始社会一直延续到自由资本主义时期。传统社会保障时期可划分为传统社会保障的萌芽阶段、慈善阶段、济贫阶段三个大的历史阶段：

1. 萌芽阶段

传统社会保障的萌芽阶段，大体上涵盖整个原始社会的历史阶段。在原始社会，恶劣的生存条件、极其低下的生产力水平和消费品的极度匮乏，人们只能群居谋生，过着共同劳动、平均分配、共享成果的生活。在原始氏族及部落中，都



把扶老携幼、照顾老弱病残及人们之间互助共济作为传统习俗，这种互助共济行为是人类社会赖以繁衍生存的重要手段。这种互助共济，也造就了传统社会保障的萌芽。

进入奴隶社会后，人们自发的互助共济时有记载。从世界范围来看，古代埃及在建造金字塔的过程中，工匠们就曾自发地建立起互助共济的组织，筹集丧葬费；在古罗马的军队中，士兵们为了向死亡士兵的家属发放抚恤金，也创立过互助性组织，加入组织者交纳费用，形成抚恤自助性基金。

在我国，属于社会保障性质的社会救济的历史可追溯到三千多年前的周朝。在孔子的《礼记·礼运·大同篇》中就有社会保障的论述：“大道之行也，天下为公。使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾皆有所养。”尽管这种构想当时的社会经济条件下还难以成为现实，然而毕竟反映了社会保障古已有之。

2. 慈善阶段

这一阶段从原始社会末期私有制产生一直延续至封建社会末期。随着生产力的发展，在原始社会末期出现了剩余产品，此后的奴隶制和封建制社会虽然一直处于自然经济的发展时期，但社会生产水平随着社会历史的演进也在逐步提高，社会产品日趋丰富，除去维持社会生活消费外，剩余越来越多，人们逐渐自觉地进行一定的物资储备，形成社会保障的物质条件。这一历史阶段自然经济占主导地位，作为社会剩余产品的相当一部分储备于家庭，家庭成为这一时期的基本保障形式。同时，在阶级社会中，两级分化日趋严重，财富向人数很少的统治阶级集中，绝大多数劳动者日趋贫困，仅靠家庭社会保障形式已经不能满足需求，于是出现了邻里互助保障、行业同人互助保障等社会保障形式。同时一些富人、官府临时性的救助、施舍逐步演变为宗教慈善事业，并把济贫救助的社会规范写进了宗教教义，成为实行宗教精神统治的物质基础，形成了宗教慈善保障。慈善救济在古今中外都很盛行，对穷人施以财物的救济行为往往都打着慈善的旗号，带有浓厚的宗教色彩。慈善救济和互助保障在一定程度上对缓解当时社会条件下一部分遭遇社会风险的社会成员的生存危机问题起到了一定作用。

3. 济贫阶段

这一阶段从封建社会末期开始延续到 19 世纪末。慈善阶段的慈善事业是与自然经济相联系的，它并不是真正意义上的社会救济，只是把原来的互助互济变成了自上而下的恩赐或者是救世主对芸芸众生的恩赐。在这种恩赐式的社会保障背后是受惠者要付出人身依附的代价。从封建社会末期到 19 世纪末，大体上是



西方自然经济过渡到商品经济的时期，包括自由资本主义时期。由于产业革命给社会带来了巨大的冲击，资本主义机器大生产代替了手工业生产，物质资料生产摧垮了以家庭为生产单位的自然经济，使家庭固有的生产职能大大的削弱了，工厂企业聚集了大多数劳动力和生产资料，成为社会的基本生产单位，生产成了社会化行为，同时产业革命不仅涉及经济领域，还影响到政治、思想、社会生活的各个方面，当然，也影响到社会保障。随着家庭生产职能的弱化，其他职能也逐步淡化，并让位于如工厂、学校、医院等社会各职能部门，劳动者在社会经济中的地位降低，社会财富伴随着资本的积累，集中到少数资产者手中，贫富差距进一步拉大，社会矛盾突出，家庭保障和慈善机构对劳动者在生产劳动中经受的风险及教育、医疗、赡养等，已力不从心，必须由国家立法的济贫事业予以保障。

16—17 世纪，英国的圈地运动使大批农民被迫同赖以生存的土地相分离，成为背井离乡的流浪者，有的人甚至沦为乞丐。流浪、贫困、生活没有着落已成为一个严重的社会问题。1601 年英国女王伊丽莎白一世颁布《济贫法》，规定济贫三种救济对象，即有劳动能力的贫民、无劳动能力的贫民、无依靠的孤儿。尽管当时英国《济贫法》的实施并没有起到设想的作用，但毕竟开创了立法救助的先例，成为世界上第一部社会救助的法律。为了推进工业化的进程，维持社会稳定，英国于 1834 年又颁布了新的《济贫法》，对贫民实行社会救济，安定社会秩序。这一举措，对英国 19 世纪经济大发展起了重要推动作用，为欧美各国社会保障的立法提供了可以借鉴的经验和理论依据，具有重大的示范带头作用，其他欧洲国家也相继效仿。新《济贫法》的颁布，使社会团体实施的慈善救助转化为以国家为责任主体的政府救助，奠定了国家立法推进社会保障的基础，为传统的社会保障向现代社会保障转化创造了有利条件。

（二）现代社会保障时期

17 世纪英国的《济贫法》，及在此基础上于 19 世纪上半叶颁布实施的新的《济贫法》，都认为接受社会救助是公民的合法权利，社会有保障公民生存的责任。从此，救济成为国家立法实施的一项福利举措，并规定由经过专门训练的社会工作人员来从事这些事业。它摆脱了传统的慈善救济事业的人道主义、宗教慈善的特性，向社会保障制度化迈进，社会保障逐步进入了现代社会保障阶段。

现代社会保障的形成与发展经历了大约一个世纪的时间，具体可划分为形成、发展和改革三个阶段。

1. 现代社会保障的形成阶段（1883—1935 年）

现代意义上的社会保障制度，是伴随着工业革命后生产社会化发展和市场经济



的建立而产生和发展起来的。通常人们把德国 1883 颁布第一部社会保险法——《疾病社会保险法》作为现代社会保障形成的标志。1884 年和 1889 年德国又相继出台了《工伤事故保险法》和《养老金保险法》，这种通过立法推行社会保险是社会保障历史进程中的一个质的飞跃。随后，欧美各国相继效仿，从 19 世纪到 20 世纪初，英国及其他欧洲国家普遍实行社会保险。

20 世纪 30 年代，美国开始实行以社会保险制度为核心的社会保障制度。1935 年，美国罗斯福政府颁布《社会保障法》。这部法律，第一次提出了社会保障这个概念，规定建立国家政府财政预算出资的救助济贫和由受益人缴费互助自保相结合的社会保障体系。这部法律，不仅解决了美国社会面临的失业、养老问题，而且使社会保障制度从过去的分散、零星转向现代、全面，社会保障制度从形式到内容都更加完整统一，标志着现代社会保障制度的进一步完善。

2. 社会保障制度的发展阶段（1935—1979 年）

20 世纪中叶，社会保障进入了新的发展阶段，其主要标志是普遍福利政策的广泛实施以及“福利国家”的纷纷出现。在这一阶段，随着西方社会国家对经济和社会生活干预的加强，社会保障成为政府的重要职能，同时也成为资本主义政治和经济生活的“稳定器”。

在福利国家的形成过程中，英国起到了重要作用。1942 年，牛津大学教授贝弗里奇向英国政府提交了《社会保险和相关服务》问题的报告，后人称之为“贝弗里奇报告”。这个报告成为第二次世界大战后英国工党政府社会保障的白皮书。根据贝弗里奇报告的精神，英国政府以实现充分就业和社会福利为纲领，先后通过了一系列重要立法。1948 年英国首相艾德礼宣布英国成为第一个福利国家。在此影响下，西欧国家、北欧国家、北美洲国家、大洋洲发达国家和地区，也均先后宣布实施“普遍福利”的政策，社会保障进入了完善阶段。“福利国家”的纷纷出现，使得社会福利事业继社会救助、社会保险之后，得到了空前的发展，在发达国家与地区形成了一个以“高福利”为内涵的社会保障制度。同时随着社会福利事业的兴旺发达，社会保险也进一步加强，社会优抚工作也因第二次世界大战造成的伤残、牺牲而更加广泛地开展起来。与社会保障事业的发展相适应，以助人为业的专门机构、专门的社会工作得到发展，保证了社会福利事业的各项社会保障法制的贯彻实施。在这一时期内，社会保障得到充分发展，成为发达国家和地区的一个重要特色。一些走上工业化道路的发展中国家也着手颁布和实施适合本国国情的社会保障制度，从而使社会保障成为全世界的共同举措。

“普遍福利”的社会保障政策使社会保障的覆盖面逐步向全体劳动者甚至全



体社会成员发展，使社会保障计划一体化、社会保障目标系统化，社会保障标准不断提高，并开始采取社会保险金随通货膨胀按物价上涨而调整的办法。这种全面的、高程度的社会保障，有利于社会公平与社会稳定，有利于缓解经济危机，是社会进步的表现。同时，“普遍福利”政策，也带来了诸多弊端，主要是社会福利标准越来越高，有的国家超越了国家的经济实力，社会保障收入入不敷出，财政支出捉襟见肘，严重影响到国家经济职能的正常履行，另外，高福利、高补助的社会保障，助长了懒惰情绪，不利于经济的发展，使“福利国家”的社会保障陷入了危机的境地。

20 世纪 50 年代，中国及其他国家，仿效苏联的社会保险模式，建立起与计划经济体制相适应的国家保险型社会保障。被保险人不缴纳保险费，社会保险待遇较高，与劳动贡献相联系。

3. 现代社会保障的改革阶段（1979 年以后）

20 世纪 70 年代中期后，发达国家的经济发展进入停滞阶段，社会保障制度也陷入困境。高福利政策下的社会保障制度给西方发达国家带来了两大难题：一是巨额的社会保障开支成为政府财政的沉重负担。有资料表明，欧美大部分国家的社会保障费用占国民生产总值的比重从 20 世纪 50 年代初的不到 10%，增长到 20 世纪 70 年代末的 20% 以上。社会保障支出的大幅度增加，使其成为政府的沉重包袱，这就为这些国家社会保障事业的发展留下了隐患。为了维持高福利支出，国家必然要实行高税收，而高税收影响了企业生产的积极性，同时削弱了企业的竞争能力，最终影响了经济的发展。二是高标准的社会保障助长了社会的懒惰情绪。有些人不愿意去工作，有些人劳动积极性降低，影响了工作效率，这些原因导致了经济发展的停滞。

为了消除“普遍福利”政策的种种弊端，西方发达国家于 20 世纪 70 年代末相继开始了社会保障的改革和调整。改革始于首先实施高福利政策的英国，英国保守党政府于 1979 年率先改革社会保障制度。英国改革社会保障的指导思想很明确：一是社会保障不应由国家包揽，应当公私协作，在收入方面采取多种方式增加收入来源；二是不能养成单纯依赖国家供给的“懒汉”思想，要鼓励个人用劳动争取福利，在支出方面尽量削减社会保障费用。其他福利国家的改革总体上也大致相同，当然，各国社会保障制度的改革，并不是扔掉“福利国家”的桂冠，而是开源节流。主要措施有增加社会保障的收入来源、削减各项福利性补助、改革社会保障项目的给付标准、减少社会福利项目、变免费医疗为适当收取医疗费用的医疗服务等。