



亚洲国家和地区 社会保障制度研究

郭伟伟◎等著

RESEARCH ON THE
SOCIAL SECURITY SYSTEM
IN ASIAN COUNTRIES AND REGIONS



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

亚洲国家和地区 社会保障制度研究

郭伟伟◎等著

RESEARCH ON THE SOCIAL SECURITY SYSTEM
IN ASIAN COUNTRIES AND REGIONS



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

亚洲国家和地区社会保障制度研究/郭伟伟等著.

—北京:中央编译出版社,2011.6

ISBN 978-7-5117-0922-6

I. ①亚…

II. ①郭…

III. ①社会保障制度—研究—亚洲

IV. ①D730.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第120356号

亚洲国家和地区社会保障制度研究

出版人 和 龔

责任编辑 盛菊艳

责任印制 尹 琚

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街36号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509246(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

字 数 295千字

印 张 23.75

版 次 2011年6月第1版第1次印刷

定 价 69.00元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话:(010)66509618

序 言

社会保障是国家为公民抵御疾病、老弱、失业、残疾、灾难等基本风险而提供的物质救助和安全保证。它通过国民财富的再分配来调节社会的利益关系，保障公民的基本经济权益，促进社会的公平正义。在现代社会，社会保障已经成为公民权利不可或缺的要素，是与公民的“消极权利”（negative rights）相辅相成的一种“积极权利”（positive rights）。消极权利是因国家对公民的不作为（free from）而获得的权利；与此相反，积极权利则是公民因国家的作为（free to）而获得的权利。因而，社会保障事关公民的基本人权，既是社会安全和社会公正的重要基础，也是社会文明和社会进步的重要体现。

为国民提供更好的社会保障，一直是社会主义追求的重要目标。新中国 60 多年来，特别是改革开放 30 多年来，我们一直在努力建立和健全基本的社会保障制度。近年来，随着我国经济实力的增强和人民物质生活水平的提高，社会发展、社会建设、社会改革和社会管理的任务被党和国家提到前所未有的高度。无论是社会建设和社会发展，还是社会管理和社会改革，都离不开社会保障。尽快建立覆盖全体城乡居民的基本社会保障体系，提高社会保障的水平，是我国现阶段的紧迫任务。中共十七大报告明确指出：“要以社会保险、社会救助、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，加快完善社会

保障体系。”在这样一种背景下，系统地研究国外在社会保障方面的成功经验，吸取它们的教训，借鉴它们的有益做法，对于发展中国特色的社会保障事业，无疑有着重要的现实意义。

郭伟伟等同志著的这本《亚洲国家和地区社会保障制度研究》，比较系统地介绍和分析了日本、新加坡、印度三国和我国的香港、台湾地区的社会保障制度和政策。作者之所以选择这样几个亚洲国家和地区和社会保障案例，我想可能有这么两个原因：一是它们都属于亚洲地区，有着极其相似的历史文化传统，有着更大的可比较性。其中香港和台湾更同属中国，印度则是发展中国家，对我们的借鉴意义就更大。二是对欧美发达国家的社会保障研究，在国内学术界相对较多，而对亚太地区社会保障的研究则较少。这样的选择，无疑对改革完善我国的社会保障体制更有针对性，也无疑有助于推动对亚太地区社会保障体制的研究。

正如作者明确指出的，研究亚太地区的社会保障制度，最终是为了服务于我们正在建设的中国特色社会保障体制。我很赞同作者通过比较分析亚太地区社会保障体制后所概括的几点对我国社会保障事业的启示：第一，加快社会保障的相关立法，健全社会保障法律体系，这是发展和完善社会保障制度的保证；第二，立足国情，树立弘扬中国传统文化和社会保障理念，建立同经济发展水平相适应的渐进式社会保障体系；第三，坚持社会保障的公平正义原则，逐步扩大社会保障的覆盖面，重点向农民、弱势群体倾斜；第四，坚持政府主导与责任分担的原则，在国家、企业、社会与个人之间建立一种动态的责任分担平衡机制，开辟多元化的社会保障资金渠道。除这四点外，或许还可以增加其他几点：推进全体国民的社会保障事业，是执政党最重要的职责之一，直接关系到民众对执政党的支持率；在东方国家建立社会保障体制，既要弘扬传统儒家文化的优秀传统，但同时要大胆借鉴吸收西方发达国家的先进理念和

制度。

我对社会保障没有研究，但我清楚地知道社会保障的极端重要性。当我怀着很大的兴趣读完这部书稿后，我发现该书既有客观详细的叙述性介绍，又有深入细致的理论性分析；既肯定了日本、新加坡、印度等国和中国台湾、香港地区在社会保障方面的成就经验，也指出了它们存在的问题和面临的挑战；既有不同国家和地区的比较分析，又有直接针对我国的政策建议。我相信许多读者也会像我一样，读完这本书后不仅会丰富自己关于社会保障方面的最新知识，而且对如何推进我国的社会保障事业也会有更加清晰的认识。

俞可平

2011年6月18日深夜于太湖边

目录 CONTENTS

序 言	/001
-----	------

导 言	/001
-----	------

第一章 新加坡社会保障制度

第一节 新加坡基本概况	/028
第二节 新加坡社会保障制度的建立与发展	/030
第三节 新加坡社会保障制度的主要内容、管理与运作	/036
第四节 新加坡中央公积金制度的主要特色	/062
第五节 中央公积金制度的显著功效及在社会经济发展中的作用	/070
第六节 问题与挑战	/075
第七节 对中国的启示与借鉴	/079

第二章 日本社会保障制度

第一节 日本社会保障制度的建立与发展	/100
第二节 日本的社会保险	/117
第三节 日本的生活救济与社会福利	/138
第四节 日本社会保障制度的特点	/153

第五节	日本社会保障制度面临的挑战	/159
第六节	日本社会保障制度对中国的启示	/165

第三章 印度社会保障制度

第一节	印度基本概况	/170
第二节	印度农村社会保障	/173
第三节	印度城镇社会保障	/179
第四节	印度的医疗保障制度	/200
第五节	印度的妇女儿童和残障人士保障制度	/212
第六节	印度社会保障制度的特点	/229
第七节	对中国的启示与借鉴意义	/233

第四章 中国香港地区社会保障制度

第一节	香港地区社会保障制度的历史沿革	/244
第二节	香港地区社会保障制度的主要内容	/260
第三节	香港地区社会保障的制度管理	/270
第四节	香港地区社会保障制度的特点与理念	/279
第五节	对中国内地的借鉴意义	/288

第五章 中国台湾地区社会福利制度

第一节	台湾地区社会福利制度的概况	/293
第二节	台湾地区社会福利制度的建立与发展	/312
第三节	台湾地区社会福利制度的特征	/332
第四节	台湾地区社会福利制度存在的问题和面临的挑战	/337
第五节	台湾地区社会福利制度对大陆的启示	/348

主要参考文献	/357
--------	------

后 记	/369
-----	------

导 言

一、问题的提出

1. 社会保障的基本含义

界定社会保障的概念是社会保障理论研究中的首要任务。社会保障是现代国家一项基本的社会经济制度，是伴随着工业革命、市场经济的出现而出现，是工业革命和社会化大生产的产物，也是社会进步和文明的重要标志。现代社会保障制度起源于西方，德国是世界上第一个以社会立法实施社会保障制度的国家。1883 年德国推出了世界上第一部《疾病社会保险法》，1884 年颁布了《工伤事故保险法》，1889 年颁布了《老年和残障社会保险法》。以上三部保险法律的颁布，标志着德国在世界上率先建立起了自己的社会保障制度，也标志着人类社会保障制度的正式诞生。因此，现代社会保障作为一种制度安排已经有了百余年的发展历史。

“社会保障”一词最早出现于 20 世纪 30 年代的美国。1935 年美国颁布《社会保障法》，首次提出了“社会保障”这个概念。1938 年社会保障一词再次在新西兰通过的一项法案中使用。1941 年，二战时被称作《太平洋宪章》的文件中也曾使用过该词。随后，国际劳工组织使用了该词。在我国，直到 1986 年 4 月 12 日六届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第七个五年计划》首次在国家法律文件中提出“社会保障”概念。社会保障一词译自英文

“Social Security”，又译作“社会安全”。由于各国之间的政治、经济、文化背景、民族传统的巨大差异和发展的不平衡，至今还没有国际公认的、世界统一的社会保障界定。

国际劳工组织（ILO）的权威定义是：社会保障就是社会通过采取一系列的公共措施向其成员提供的用以抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或收入锐减引起的经济和社会灾难的保护，提供医疗保险，以及为有子女家庭提供补助。而美国学者的界定是：社会保障是对于现代社会生活中偶然的而非个人能力所能预知的事件，如疾病、失业、工业灾害等，给予个人或家庭的保护，其方式为社会保险、公共救助、疾病预防等。在英国，著名的贝弗里奇报告《社会保险及社会服务》把社会保障界定为：以消除贫困、疾病、肮脏、愚昧、懒惰为目标，对全体居民实行普遍的、标准一致的、管理责任统一的福利措施，为国民在失业、疾病、伤害、老年及家庭收入锐减、生活贫困时给予生活保障。日本学者对社会保障的界定是：社会保障是指对于疾病、负伤、残废、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险立法和直接的国家负担上，寻求经济保障途径，对陷入生活困境者，通过国家援助保障其最低限的生活，同时谋求公共卫生和社会福利的提高，以便使所有国民能过上真正有文化的社会成员的生活。目前我国比较权威的说法是：社会保障是指国家和社会通过立法对国民收入进行分配和再分配，对社会成员特别是生活有特殊困难的人们的基本生活权利给予保障的社会安全制度。社会保障的本质是维护社会公平进而促进社会稳定发展。尽管迄今为止对社会保障没有国际统一的界定，但社会保障在国际社会政策研究中有相对固定的、通行的含义，即指由国家或立法保证的、针对疾病、老年、妊娠、工伤、残疾、失业、丧偶和失怙8种主要风险而设计的收入安全保障制度。由此可见，社会保障的基本功能是国家从经济的角度对社会公民的生活提

供安全性保护。

应当指出的是,社会保障权是人权的一项基本内容,它是社会发展到一定阶段公民应该享有的一项基本权利。实施社会保障被视为现代国家的一项义不容辞的责任。《世界人权宣言》第22条规定:“每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障。”第25条规定:“人人有权享受为维持本人和家属的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务;在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情形下丧失谋生能力时,有权享受保障。”《经济、社会、文化权利国际公约》规定:“承认人人有权为他自己和家庭获得相当的生活水准,包括足够的食物、衣着和住房,并能不断改善生活条件”,“确认人人有免于饥饿的基本权利”。《中华人民共和国宪法》也规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病、或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。”由此可见,社会保障是实现人的生存权和发展权的必要条件,而生存权和发展权是人权的基本内容。

2. 本课题研究意义、研究思路及研究方法

确定“亚洲国家和地区社会保障制度”这一选题的基本出发点是:我们的理论研究要围绕中央关注的重大理论和现实问题,努力使研究工作更贴近现实,更符合党和国家的实际需要。改革开放30年的发展,使中国经济持续高速增长,但发展中出现的社会问题也日益凸显。由于社会转型和体制转轨,积累了许多经济社会发展问题,对社会保障制度建设提出新的需求。正如著有《福利资本主义的三个世界》的丹麦著名学者考斯塔·艾斯平-安德森(Gosta Esping-Andersen)所指出的:“与西方的情况一样,中国正在经历一场大规模的迅速变革,反过来,它也带来了新的风险和新的需求,这就为昔日建立的服务于不同风险结构的社会保障体系提出了一个直接的挑战。因此可以说这个挑战是对社会福利这个‘建筑艺术’的

重塑 (redesign)。”^① 2006 年 10 月,中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》强调指出,“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性”,促进社会和谐要以“解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点”。并明确提出,到 2020 年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系的战略目标,明确了当前及今后一个时期社会保障发展的方向,标志着我国社会保障事业进入了一个新的发展阶段。中共“十七大”报告强调指出:“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”“十七大”报告还对社会保障做出周密部署,第一次在党的重要文献中提出了“三个基础”、“三个重点”和“两个补充”的发展新思路:“要以社会保险、社会救助、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,加快完善社会保障体系。”党和国家将以民生为重点的社会建设摆在了更加突出的位置,关注民生、重视民生、保障民生、改善民生,成为贯彻落实科学发展观的核心内容。社会保障问题越来越成为全社会关注的焦点。

我国目前正处于经济转型时期,社会保障制度的改革也正处于关键阶段。近年来,我国对社会保障采取了一系列改革措施,在制度建设上进行了一系列探索。2004 年 9 月 7 日,《中国的社会保障状况和政策》白皮书发表。这是中国政府首次发表的专门阐述社会保障现状和社会保障政策的白皮书,充分体现了中国政府对社会保障问题的高度重视,同时也说明了中国为建立和完善与经济发展水平

^① [丹麦] 考斯塔·艾斯平-安德森 (Gosta Esping-Andersen) 著:《福利资本主义的三个世界》,郑秉文译,法律出版社 2003 年版,中文版序言第 1 页。

相适应的社会保障体系所做的不懈努力。但中国现行的社会政策、社会保障体系落后于改革与发展的实际，社会保障制度没有随着经济增长而得到相应的发展和完善，制度建设和改革的任务十分繁重。“他山之石可以攻玉”，亚洲周边国家和地区社会文化、历史传统和经济发展水平与我国相似或接近，与西方发达国家的经验相比，它们的某些成功经验和做法，对于我们的“吸收”和“借鉴”也许更有直接现实性。认真研究它们的社会政策与社会保障制度，研究其与社会发展与转型中遇到的新问题及解决办法，在此基础上深入分析对完善我国社会保障制度的借鉴与启迪意义，可以为我国的社会政策研究和改革实践提供更广阔的视角和平台，这对健全完善我国的社会保障体系，保障民生、促进社会主义和谐社会的建设意义重大。因此，本课题研究有着突出的现实意义，实际应用价值较大。

本课题研究是在“借鉴亚洲国家和地区经验，构建中国特色社会保障体系”这样一个主旨下展开的，以“社会政策与社会保障制度”为切入点，通过对亚洲主要国家和地区社会保障制度发展演变的研究，探求其内在的规律性和可借鉴性。尽管亚洲绝大多数都是典型的发展中国家，但各国之间社会经济发展水平悬殊，相应的社会保障发展水平也参差不齐。有的国家已经达到全民高福利水平，如日本，而有的国家社会保障制度还仅是初具规模。因此，将亚洲国家和地区社会保障制度视为一个整体来加以考察是十分困难的。同时，研究对象之间的差异和多样性为我们考察与比较不同发展水平和不同制度国家的社会保障制度提供了可能。为此，我们的思路是采取个案研究，选取亚洲有代表性的国家和地区：发达国家的代表——日本；新兴工业化国家和地区的代表——新加坡、中国香港、中国台湾；发展中国家同时与中国国情十分相似的国家代表——印度。在个案研究基础上，在考察它们颇具特色的社会保障制度模式

的基础上,对这些国家和地区的社会保障制度的一般性特点进行归纳和概括。最后,本课题研究的落脚点在中国,把中国的发展放到亚洲地区范围内,探讨亚洲其他国家和地区社会保障体系对我国的启示与借鉴。各章节的写作大致按照以下框架结构来展开:

1) 关于该国家(地区)的一般性介绍,及其特点。

2) 重点分析阐述该国家(地区)社会保障制度的形成演进、建立发展和改革的整体进程,如什么时候建立社会保障制度,每个阶段都有哪些代表性的社会政策法律出台,各险种建立和发展过程,管理机构的建立和发展等。深入考察经济发展的不同时期与水平对不同群体利益的影响,这些国家(地区)是如何协调不同阶层的利益需求的。

3) 在此基础上分析该国家(地区)社会保障制度的特点。

4) 分析评价该国家(地区)社会保障制度的功效及在社会经济发展中的作用。

5) 分析存在的问题与面临的挑战。

6) 深入分析对完善中国社会保障制度的借鉴与启示。

总之,该课题从中国社会的现实问题出发,从跨文化比较研究入手,全面、系统地考察亚洲具有典型代表意义的国家和地区构建社会保障制度的来龙去脉、形成演进、建立发展和改革的整体进程;深刻揭示该国家(地区)社会保障制度的发展与政治、经济、文化价值观念等因素之间的相互关系;系统阐述社会保障制度的内容构成、国别特色以及理念原则;客观评价社会保障制度的功效作用与存在问题、经验与教训,用具体、翔实的史实验证亚洲国家和地区如何重视与改善民生,不断加强社会保障制度建设的历程,寻找富有启迪意义的方法论原则,以期对同处亚洲地区的中国社会保障制度建设及和谐社会建设提供有益的启迪。

研究的课题确定之后,重要的是研究的方法。“事实上,社会保

险及其运行机制乃是涉及经济、政治、社会、法律、人口、历史、文化及社会心理等诸多学科的边缘研究领域，由此决定了任何单一的视角和方法研究社会保险问题的局限性。而跨学科、跨文化的研究视角和方法对于揭示社会保险的制度基础、制度条件和制度安排的若干重要制约因素无疑具有重要意义。”^① 社会保障制度不只是经济学问题，它涉及社会发展的许多领域，社会保障制度研究也必然涉及许多学科，是一项综合性跨学科研究。因此，在研究方法上，我们努力坚持以马克思主义的立场、观点和方法为指导，综合运用社会学、经济学、政治学、历史学、伦理学等多学科研究方法，运用“个案研究”、“比较研究”、“专门分类研究”以及“微观和宏观、历史与现实、学理与实务相结合”等方法，同时在研究意识上注重追本溯源，梳理社会保障制度的历史发展脉络。即运用纵向历史的研究方法，不仅研究社会保障制度的现状，而且研究其产生的历史以及在不同的历史阶段上社会保障制度的内容和特点。历史的方法是解决任何社会科学问题最基本的方法。研究任何一种制度，如果不了解它在历史上是怎样产生的，经历了哪些发展阶段，就不可能深入揭示其内在的发展规律。总之，该课题把横向跨学科研究方法与纵向历史的方法相结合，力图对亚洲国家和地区的社会政策及社会保障制度进行尽可能全方位、多角度、系统深入的分析、考察和研究，勾画出该地区社会保障制度的基本面貌及发展轨迹，寻找社会保障制度发展的一般规律及在中国的适用范围。

二、亚洲国家和地区社会保障制度的比较与分析

众所周知，任何国家的社会保障都是建立在本国特定的社会政治制度、经济发展水平以及传统文化背景基础之上并受一定的理论

^① 林义：《社会保险制度分析引论》，西南财经大学出版社1997年版，第17页。

指导的。也就是说,社会保障制度模式选择受到多种因素制约,主要受三个因素制约:首先是各国的社会政治条件和经济发展水平,其次是各国不同的文化背景,三是各国不同的思想理论原则和治国理念。正如马克思所指出的:“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”^①因此,亚洲国家和地区社会保障制度无疑与其政治、经济、社会、文化等“本土”因素有着许多内在的逻辑联系,在长期的发展进程中,逐步形成了有别于欧美传统社会保障模式的一些重要特点,在自己的社会保障发展实践中不同程度地打上了亚洲的烙印。

1. 社会保障模式呈多元化特征

自20世纪六、七十年代以来,新加坡、日本、印度和中国香港地区、中国台湾地区的社会保障制度获得了长足的发展。在社会保障制度形成和发展过程中,由于不同国家和地区的政治体制、经济发展水平、历史文化传统、社会价值观念乃至治国理念等多种因素的差异性的存在,在各自政治、经济、社会、历史、文化等因素的综合影响下,导致在社会保障的政策理念、制度设计、实施方式及运行管理方面的差异,因而形成了具有各自不同特色的制度模式,可谓特色纷呈。

新加坡选择了独特的公积金模式。早在1955年,新加坡实施了中央公积金制度。它是政府立法强制个人储蓄,采取完全积累模式和集中管理模式的社会保障制度,是一种自助性的社会保障模式,因不具有收入再分配功能而受到国际社会的质疑。中央公积金制度自创立到现在已逾半个多世纪,不断充实和完善,成为具有多种制度相配套的一项行之有效、独具特色的社会保障体系,成功解决了新加坡国民养老、住房、医疗等社会难题,是发展中国家在不断探

^① 《马克思恩格斯选集》第三卷,人民出版社1995年第2版,第305页。

索中所形成的迥异于福利国家模式和传统社会保险模式的另一种社会保障模式。

日本是一种亚洲型的福利国家。日本社会保障制度虽然起步较晚，但发展较快，其社会保障制度伴随经济发展而日臻完善，已经建立起了比较完善的多层次的社会保障制度。一般意义上的日本社会保障包括社会保险、社会福祉、公共扶助和医疗公共卫生等四个部分，而这涉及诸如年金保险、医疗健康保险、护理保险、雇佣失业保险、劳动者灾害保险、儿童福祉、障碍者福祉、母子福祉、老人福祉、传染病预防、精神卫生事业等 40 多项制度。这些制度几乎覆盖了所有国民，涉及日本国民生活的各个领域，日本也因此成为亚洲国家中保障制度比较完备、保障水平较高的国家。

秉承英国治下的法律传统，印度早在 1923 年就有了第一部社会保障法，应当说是在亚洲国家和地区中起步最早的。印度在长期探索和发展过程中，逐步形成了独具特色的社会保障制度。主要表现在：从自身国情出发，重视对农民等贫困人口的社会保障，以农村为重点建设社会保障体系，逐步扩大社会保障的覆盖面；关注对妇女、儿童及残障人士等社会弱势群体的社会保障；实行以全民免费医疗为基础的医疗保障制度，逐年加大对农民和城市贫民群体医疗保障的力度，走出了一条发展中国家人人享有基本医疗保障的成功之路。

中国香港地区社会保障制度的发展比较特殊。直到 20 世纪五、六十年代，香港社会保障制度带有浓厚的社会慈善性质，港英政府在社会保障体系构建中基本上处于缺位状态，直到 60 年代后期才逐步介入。同时由于港英政府奉行“大市场、小政府”的自由放任经济政策，对于社会保障始终强调低供给的原则，强调保障的贫困救助性质，主张向不能自助者提供经济援助，因此社会救助制度在香港长期发挥着非常重要的社会保障功能，而以社会保险为核心的社