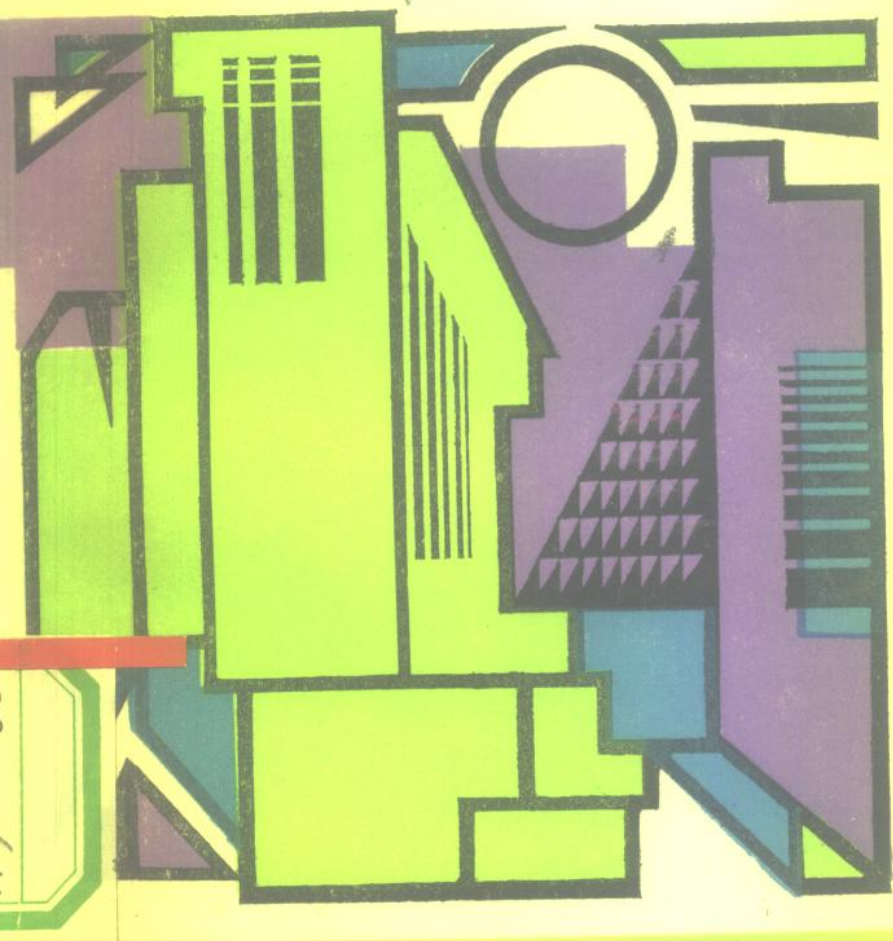


苏联东欧社会保障制度

朱传一 沈佩容 主编

国外社会保障
丛书



华夏出版社

国外社会保障丛书之三

苏联东欧社会保障制度

主编：朱传一 沈佩容

华夏出版社

1991年·北京

625P/13

国外社会保障丛书之三
苏联东欧社会保障制度
主编：朱传一 沈佩容

*

华夏出版社出版发行
(北京东直门外香河园北里4号)
新华书店经销
北京市人民文学印刷厂印刷

*

850×1168毫米32开本 6.125印张 149千字
1991年2月北京第1版 1991年2月北京第1次印刷
印数01—2700册

ISBN7-80053-922-9/Z·102

定价：4.35元

出版前言

崔乃夫

根据“七五”计划，我们将有步骤地建立起具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏形。这就需要通过实践，在农村与城市进行多种形式与内容的探索，同时，需要借鉴与参考国外的经验。

社会保障是一定历史条件下的产物。世界各国在工业化、城市化、现代化以及经济发展过程中都相应地建立了适合本国国情的社会保障制度，以保证其生产力的发展和社会生活的稳定。由于经济与社会结构的变革和人口老龄化等原因，社会保障体系中所包含的内容、层次、范围和目标正日趋扩大和复杂化，其资金的筹措与来源也日益成为重大的课题。目前，一些国家正在建立社会保障制度；一些发达国家由于包揽过多，已造成国家财政的沉重负担，出现了严重的“社会福利危机”。社会保障制度的改革问题，已提上了一些国家的日程，正在试图寻找解决问题的较好出路。

由于各国的社会制度不同，经济发展程度与阶段不同，民族传统、风尚与习惯的不同，因此，各国社会保障制度所采取的内容、形式、标准等也各有其特征。研究国外社会保障制度，不仅要了解其历史发展过程、立法规定、类别与层次、资金来源渠道、经营管理办法，而且也需要了解其各个项目间的关系、政策调节办法、实践中经历的经验与教训、各阶层人民的反映以及其改革趋势。我们希望出版这套《国外社会保障丛书》能有助于进行比较研究，有助于探索我国社会保障制度雏形。

编 者 的 话

本书介绍苏联与东欧国家的社会保障制度，内容除反映其历史形成、政策原则、资金来源、项目规定、组织管理外，还介绍了各国社会保障制度的特征以及存在的问题。

苏联与东欧各国在经济发展及建设过程中，逐渐形成了各自的社会保障体系。苏联对东欧各国的社会保障制度存在一定影响，但由于各国的历史传统、经济发展程度、社会与人口结构、管理体制与其他方面的不同，各国社会保障制度又各具特色。

为适应经济与社会发展的变化，苏联与东欧各国正在酝酿与实行社会保障制度的改革。总的方向是力图减少政府的越来越沉重的负担、保障人民生活、促进生产力的发展、改善组织管理、防止社会的不稳定。本书尽可能汇集这方面的资料，反映其改革的设想、措施及发展趋势。

正在进行的我国社会保障制度改革，可以从他们的理论到实践、政策到措施各方面，汲取有益的东西。

目 录

苏联与东欧国家社会保障制度综述	朱传一(1)
苏联的社会保障制度	毛惠良(5)
附:苏联老残恤金制度改革问题及其意见分歧.....	劳保忠(46)
民主德国的社会保障事业	白靖宸(54)
波兰的社会保障事业	许木兰(77)
捷克斯洛伐克社会保障制度的特点	李福增(95)
匈牙利的社会保障	姚玉琨(120)
罗马尼亚的社会福利制度	刘开铭(140)
保加利亚的社会保障	曹 英(157)
南斯拉夫的社会保障制度	熊家文(170)

苏联与东欧国家社会保障制度综述

朱 传 一

苏联与东欧国家随着其经济基础的建立与发展，逐步形成了各自的社会保障体系。各国经本国立法机构、政府及工会的审议批准，已颁布了包括社会保险在内的一系列社会保障法规和文件。

苏联对其他东欧国家社会保障制度的建立与健全，有着一定的影响。因此，苏联与东欧各国社会保障制度，有其共同的部分；但由于各国在历史传统、经济发达程度、社会与人口结构、管理体制、习俗与风尚等方面的不同，各国社会保障的形式及其规定，又各具特色。

一、苏联与东欧国家实行国家社会保险的原则。认为一切劳动者都应享有物质保障的权利，但保障的条件和标准按劳动者的贡献与其他情况而有所区别。

二、各国的社会保障具有普遍性，具有范围广泛、形式多样与强制执行的特点。如其保障内容包括养老、医疗、失业、伤残、优抚、居住、服务、职业、培训、家庭补助……等多种项目。

经过数十年的经营与推广，各国社会保障的实施范围，已逐步扩及全国绝大多数居民，包括国营企业职工、自由职业者、个体经营者及农民。

三、由国家法规确定的社会保障项目，其经费是国家预算的组成部分。苏东各国大体可划分为两种不同的类型：

苏、捷、波、保各国，由企业单位（捷为部分企业单位）按工资基金的一定比例缴纳保险费，不足部分由国家补贴，职工本人

不缴纳费用。

民主德国、匈、罗、南各国，由职工本人按月缴纳工资的一定百分比作为社会保险金，其他由企业单位负担。企业单位负担的是大部分，职工个人负担的是小部分，不足部分由国家补贴。

四、各国的社会保障(除南斯拉夫外)均由国家集中统一管理，实施的各类项目主要由政府兴办与经营。

各国社会保障具有民主管管理的特征，工会在不同程度上承担了执行职工社会保障的任务，并主管社会福利及社会服务的一些设施。

五、在经济建设过程中，各国劳动者的劳动保险及其他社会保障项目的待遇不断提高。各国政府对社会保障的经费支出，如与工资总额的支出相比较，有较大幅度增加；各国社会消费基金，如与个人消费基金相比较，增长的速度较快。

如从公平与效率的关系看各国社会保障制度规定，普遍较为重视公平问题。如其领取养老金的原则是：低工资者领取较高比例的退休金。

六、各国已注意使其社会保障规定与发展社会生产力的目标相适应，强调了社会保障对经济结构运行的调节作用。

对于有特殊贡献的劳动者，各国在社会保障的一些项目中，如退休金方面，给以更多的鼓励。

由于许多国家的劳动力不足，它们把退休人员视为人力资源的重要补充，广泛吸收退休人员到国民经济各部门各行业重新工作。一些国家实行了鼓励到达退休年龄人员继续工作或再就业的办法，如提高养老金比率；允许继续工作的退休人员在领取工资的同时领取养老金；鼓励退休者转而适当参加农业劳动；引导他们参加半日制、临时性和轻微的工作；参加自愿性的社会工作。

一些国家已意识到在国家面临现代化任务的情况下，亟需提高劳动者的素质，给予他们以知识更新的机会。因此，在社会保

障项目中，已越来越重视职业培训工作，鼓励职工提高技术和知识水平。

对于亟需的科研与工程技术人员，各国以各种办法鼓励他们继续工作。

七、老年退休保险，是各国社会保障项目中最重要和花费最大的项目。目前，各国职工养老金标准有很大差异，从50%至80—90%不等。对养老金的最低限额和最高限额也作了规定。各国农民享受类似城市职工的退休金，有些国家的标准和待遇略低。

八、各国普遍重视妇女和儿童的社会保障问题。妇女享受较优厚的孕产假期，有的实行了产假后一定时期的停薪留职育婴假制度。

各国的多子女家庭都可享受补助或其他方面的优惠与奖励。

九、由于经济与社会发展、人口结构变化与老年人口增加、保障项目与实施范围的扩大、领取老残恤金和享受优惠人数的增多，再加上各种经济方面的原因，如物价上涨、医疗费用日愈昂贵等，社会保障在各国财政预算支出的比重不断上升，补贴逐年增加，储备基金入不敷出，已成为各国普遍的现象。各国人民迫切要求实行社会保障制度的改革。

各国政府已在不同程度上意识到必须进行社会保障制度的改革，以寻求解决问题的出路。

1. 改变社会保障的某些(如发放养老金)实施办法，以适当削减或避免继续扩大社会保障项目的支出。如有的国家提高了领取养老金的年龄(匈)。

2. 提高按工资基金缴纳的社会保险费率(苏、匈)。

3. 实行附加或补充养老金制度，建立多层次保险，鼓励职工参加自愿性质的个人保险。发展不依靠或少依靠国家财政支出改善退休者生活的办法(苏、东德、罗)。

4. 改进鼓励有劳动能力的退休人员参加社会生产的办法。

5.一方面调整福利待遇与工资收入的比例,使社会保障的规定有利于促进生产力;另一方面,使退休者的生活水平不致与在职职工过分悬殊。一些国家实行不定期调整最低退休金办法(保、波、民主德国);一些国家规定最低退休金额约相当于最低工资额(捷、匈),有的国家实行物价补贴办法(波、捷);有的国家在调整工资时同时调整退休金。

6.适应经济与社会发展的变化,各国拟制定新的或修改原有的社会保障法。

由于对苏联与东欧国家社会保障制度具体实施与管理方法所知情况有限,对各国人民对其社会保障制度的意见和建议了解的不多,只能根据书面资料作一般性的概述与分析。不足之处,望读者谅解。

苏联的社会保障制度

毛惠良

社会保障制度是苏联建国以来一直十分重视并不断加以发展和完善的、用以提高苏联人民物质和文化生活水平的一项重要措施，是贯彻执行苏共和苏联政府制定的社会政策的具体体现。随着苏联社会经济的发展，社会保障制度经历了一个形成、发展和完善的过程，并且成为苏联劳动资源管理的一个重要经济杠杆。当前，苏联正在进行整个经济管理体制的改革，社会保障制度正在进行相应的改革。

苏联的社会保障制度具有国家性质。它涉及到全国各阶层的所有居民，而不分种族、民族、性别、等级、职业以及其他特征，凡是失去劳动能力者均可享受一定的物质保障，因而具有广泛的民主性和普遍性。老年人和无劳动能力者（包括暂时失去劳动能力者）均可从国家和社会基金中得到养老金、残疾金和抚恤金（简称老残恤金）、补助费和其他形式的社会帮助和服务。而劳动者无须从个人收入中缴纳任何专门的费用，所得到的上述款项也不纳税。

苏联的社会保障基金是由国家预算中用于社会消费基金的一部分拨款形成。它的主要来源是：企业、机关和组织缴纳的保险费，保险费率一般相当于工资总额的4.4—14%；集体农庄缴纳的相当于劳动报酬总额2.4%的保险费以及缴纳相当于总收入5%的社会保障基金费；国家预算直接拨款。社会保障基金绝大部分是国家预算直接拨款和职工社会保险基金拨款，只有一小部分是由集体农庄总收入提成建立的集体农庄庄员社会保障基金拨款。在

社会保险缴纳中，职工和庄员都不负担费用。据苏联学者计算，现在国家预算用于社会保障的经费比重不断增加，占用于社会保障和医疗服务全部开支的70%以上。^①

一、苏联社会保障制度的形成和发展

十月社会主义革命前，列宁对社会保障问题十分重视。他提出要实行完全的国家社会保险，即由国家负担全部费用，而职工无须缴纳保险费的设想。这一设想在列宁亲自制定、并在1903年俄国社会民主工党第二次代表大会上通过的党纲中得到了充分的反映。继而，在1912年俄国社会民主工党布拉格代表会议上通过的《关于对杜马的工人国家保险法案的态度》的决议中，进一步阐明了列宁关于工人国家保险的基本思想，并把这一决议称为列宁的保险提纲。在决议中明确规定，对因年老、残疾、疾病等丧失劳动能力的职工给予物质保障，对妊娠和分娩的女职工给予补助，对赡养人死后遗下的寡妇、孤儿给予抚恤金，对因失业而丧失生活来源的给予物质保障，对一切雇佣劳动者及其家属都实行社会保险等。决议中还指出，社会保障基金的主要拨款来源是国库和企业主的所得利润，而支配这些资金的权利必须全部转归劳动者。列宁的上述思想是苏联建国以后建立和发展社会保障的理论依据。

十月革命胜利以后，由于遭受国内战争和帝国主义战争的破坏，国家经济极端困难，因此，很难拿出大量资金来办社会保障事业，再加上当时失业工人很多，救济失业工人成为当务之急，所以社会保障事业并没有全面实行。

但是，苏维埃政权一建立就十分重视职工的社会保障问题，仅

^① Б·М·苏哈列夫斯基等，《苏联劳动管理体制》，〔苏联〕经济出版社，1980年，第291页。

在革命胜利后的头两年内，它就颁布了一系列关于职工患病、失业问题的社会保险法令以及关于社会保险机构展开工作的程序法令。在1917年11月到1922年的5年内，列宁亲自审批和签署的有关劳动者社会保障问题的重要法令就有100多条。与此同时，改组并建立了新的社会保障机构，把最初成立的国家救济人民委员会改组为社会保障人民委员会，使机构的名称更加符合其工作的性质。

1917年11月13日，十月革命胜利后的第六天，列宁及其为首的政府就发表了《关于社会保险的政府通告》。通告指出，“俄国无产阶级在自己的旗帜上写上了对雇佣工人以及城乡贫民实行完全的社会保险，……依靠工农兵代表苏维埃的工农政府通告俄国工人阶级，以及城乡贫民，它将立即着手颁布建立在工人保险口号基础上的完全的社会保险的法令”。^①

1918年10月31日，俄罗斯联邦人民委员会批准了《劳动者社会保障条例》，对劳动者的社会保障权作了明确的规定：凡是失去劳动能力（不管其原因如何，疾病或其他）而暂时失去生活资料来源者；因伤残、疾病、年老及其他原因丧失劳动能力而永久失去生活资料来源者，因失业失去生活资料来源者，都有权享受社会保障。社会保障基金的来源最初主要是由国营企业、机关和私营企业按照规定的比例缴纳的费用形成，劳动者不缴纳任何费用。以后，随着国家经济状况的逐步好转，国营企业和机关不再缴纳，只剩下私营企业继续缴纳，社会保障费用主要由国家预算拨款承担。

1920年，为改善红军伤残战士及其家属的社会保障，第一次实行特定残恤金。这种特定残恤金主要发给在革命战争中，在社会主义建设事业和党的工作中作出过特殊贡献和有过特殊功勋的残疾者及其家属，以及赡养人死亡后的无劳动能力者和家属。

这一时期行使社会保障职能的机构是社会保障人民委员会，

① 俄罗斯联邦法令汇编，1917年 第二卷，第17页（俄文版），转引自阿·叶·科兹洛夫的《苏联社会保障》，莫斯科科学出版社1981年版，第19页。

它负责各种形式的社会帮助，支付残疾金，以及负责残疾者的职业培训，失业者的物质保障，帮助红军家属等。

1921年11月15日，俄罗斯联邦人民委员会通过了共和国的社会保险决议。决议规定，工人和职员的社会保障是通过劳动人民委员会由社会保险金负担，退伍的伤残军人和其他类别公民的社会保障是通过社会保障人民委员会由国家用于此目的的资金负担。同年12月8日和9日，又分别通过了《残疾人员的社会保障》和《失去赡养人条件下劳动者和军人家庭成员的社会保障》两个决议。决议规定，对于因工伤、职业病和其他原因致残的职工和军人发放残疾养老金。对于年老(50岁以上)的劳动者，在其失去劳动能力时，按老年残疾者论，但需有8年以上的工龄才能享受残疾金。

决议还规定，对残疾人员实行六等残疾制度，这是根据残疾者的一般的和专业的劳动能力状况划分的。这一制度规定，残疾金只发给没有经济收入或者副业收入，并且不能安置在残疾院的前三级残疾人员。至于其余残疾人员则是通过分配工作或把他们安排在劳动公社或组合中等方法给以帮助。残疾金的数额是根据劳动能力的丧失程度，应享有保障的家属人数和生活费用，而不是根据个人的实得工资来确定的。为了照顾到残疾人员的劳动贡献，从1924年起逐步改行根据残疾的轻重和原因，按个人实得工资的一定比例计算残疾金的办法。

1924年对科学工作者和工农速成中学教员，1925年对城乡一级学校的教员，农村阅览室负责人、图书管理员、保育院保育员以及其他一些专业人员实行服务一定年限的养老金制度^①（不分年龄和是否定为残疾）。

1928年苏联劳动人民委员会下属的联盟社会保险委员会通过了第一个养老金法。这个法令主要适用于纺织业工人。法令规定，

^① 服务一定年限的养老金制度是指在某些部门中服务一定年限，并有一定专业工龄的情况下所规定的养老金，它不取决于实际年龄和劳动能力状况。

男从60岁起，女从55岁起可享受养老金待遇。

1929年9月28日全俄中央执行委员会和联共(布)中央委员会通过了“关于社会保险”的决议。强调指出必须改进残疾者的物质保障和扩大享受退休待遇的范围。

从1929年2月15日起，享受退休待遇的范围扩大到了冶金业、采掘业、铁路和水路运输业的工人，从1930年1月1日开始，范围又扩大到印刷业、化学、烟草、玻璃陶瓷及其他许多工业部门的工人。同年，在上述工业部门工作的工程技术人员也开始享受养老金的待遇。与此同时，对在有害健康条件下工作的工人以及从事繁重劳动和井下工作的工人规定优惠的养老金待遇，即有22年工龄的工人，从50岁起就有权享受养老金待遇。

1932年2月29日，联盟社会保险委员会通过了《关于改进残疾、抚恤、养老金的决议》。规定把老年退休的范围进一步扩大到国民经济所有部门的工人和工程技术人员。

随着第一个五年计划的提前完成，经济状况有了明显的好转。为了进一步改善劳动者的生活状况，苏联在第二个五年计划时期，改进了劳动者的社会保障。不仅为国家工业化时期在最重要工业部门工作的职工规定最丰厚的老残恤金待遇，为劳动突击手的每个突击年规定增加3%的补贴，而且对养老金和补贴的数额以及享受的条件作了修改，大大提高了因一般疾病致残的残疾人员的残疾金和养老金。当时，把职工分为三类，凡是不直接在生产中工作的职员不享受养老金待遇；对从事井下工作和有害健康劳动的职工减少享受养老金待遇所需的工龄；对所有工人和直接参加生产的职员普遍实行养老金待遇，对于在主导工业部门①工作的职工规定了补充的优惠待遇(根据较高的工资计算养老金)。

农民的社会保障问题，在建国初期，主要是通过农民自己的

① 主导工业部门是指重工业和采矿工业部门等。

力量来解决的。农民在丧失劳动能力时的物质保障主要是通过农民互助会的形式加以解决的，即通过互助会对困难农民给予物质上和劳动上的帮助，如发给一次性补助，修葺房屋，耕种宅旁园地等。与此同时，国家也拿出一部分资金进行帮助。农业集体化后，随着集体农庄的普遍建立，农村中出现了互助储金会的组织形式。这种组织的具体职责是安排残疾者就业，给患病和丧失劳动能力者、妊娠和分娩的妇女以现金和实物帮助。同时利用集体农庄的公积金建造养老院。但是，这种现金和实物的帮助要视集体农庄的财务状况并经农庄管委会和劳动组织全体成员大会讨论决定。

1936年，苏联通过了新宪法。宪法中明确规定了苏联公民在年老以及患病和丧失劳动能力时享有国家保证的物质保障权。这就使劳动者的社会保险以国家根本法的形式固定下来了。

第二次世界大战期间，为了适应战争的需要，对直接参加战区工作的许多劳动者，如海运、河运、铁路运输的职工以及其他一些人员实行为军人规定的养老金待遇，对残疾军人的劳动就业给予各种各样的优惠待遇和优先权。

战后，为了迅速恢复被战争破坏的国民经济，对主导工业部门的劳动者实行提高了的养老金待遇，不仅金额增加，而且还将退休的年龄提前了，工龄减少了。而其他工业部门的职工则继续实行战前规定的养老金待遇。

随着国民经济的迅速恢复和发展，苏联的经济实力有了较大的增长，因此具备了进一步提高和改善劳动人民物质福利和文化生活水平的条件和可能。同时进一步完善了社会保障制度和立法。

1949年9月25日，苏联部长会议批准了《科学工作者老残恤金》~~条例~~。1950年1月1日起生效。此条例也适用于高等学校的教员。

1956年7月14日，苏联最高苏维埃通过了《苏维埃社会主义共和国联盟国家老残恤金法》。国家老残恤金法明确规定了职工退休的条件，养老金的计算方法以及最高和最低的养老金限额等。国

家老残恤金法的颁布是苏联社会保障制度发展中的一个重要阶段，因为它的颁布，使全国所有职工，不论其从事何种职业和专业，都按照统一的老残恤金法执行，改变了过去实行的各行业职工按本行业所规定的单行法规执行的情况。

1958年，对芭蕾舞演员、杂技演员以及其他一些演员开始实行服务一定年限的养老金制度。

1964年7月15日苏联最高苏维埃根据苏共中央2月全会(1964年)的决定通过了《集体农庄庄员养老金和补助费法》。该法规定，集体农庄庄员同职工一样，享有社会保障的待遇，这就为建立全国统一的老残恤金待遇制度创造了条件。集体农庄庄员领取养老金的条件是，男65岁，女60岁，即比职工多5岁。养老金的数额取决于他们在集体农庄共同生产中的收入。除此之外，还对女庄员在孕产假期间享受补助金的权利正式以法的形式固定下来了。集体农庄庄员的老残恤金和补助费由全苏集中的社会保障基金支付，而全苏集中的社会保障基金是由集体农庄缴纳的费用和从国家预算中以及从集中的社会保险基金中的拨款形成的。

根据苏共中央9月全会(1967年)的决定，从1968年1月1日起，降低集体农庄庄员享受养老金待遇的年龄，即由原来的男65岁，女60岁降为男60岁，女55岁，与职工享受养老金待遇的年龄拉平，这就为缩小农庄庄员与职工之间在享受社会保障待遇方面的差距创造了可能。

1978年7月苏联最高苏维埃通过了《进一步改善集体农庄庄员老残恤金待遇法》和《关于进一步改进居民社会抚养的措施》的决定。决定规定，将设立国家一次性补助金，为生育三个、四个以上孩子的在业母亲和脱产学~~生的母亲~~，为单身母亲的补助金，为单身母亲提高国家补助费数额，~~继续提高职工和集体农庄庄员的老残恤金最低限额~~，即职工每月由4~~卢布提高~~到50~~卢布~~，~~集体农庄庄员由每月28卢布提高到40卢布~~，缩小职工与~~庄员之间的差别~~。