

社会保障

——基本理论与国际比较

SHEHUIBAOZHANGJIBENLILUNYUGUOJIBIJIAO

郭士征 著

社会保障的国际合作与立法基础

发展中国家社会保障的现状及其改革

发达国家社会保障的现状与类型比较

社会福利及其国际比较

失业保险及其国际比较

医疗保障及其国际比较

养老保险及其国际比较

社会保障基本理论概述

社会保障的发展及其变化

上海财经大学出版社



C913.7

本项目获上海财经大学资助出版

社 会 保 障

——基本理论与国际比较

郭 士 征 著

上海财经大学出版社

社会保障

——基本理论与国际比较

郭士征 著

责任编辑 黄 勇

封面设计 周卫民

出 版 上海财经大学出版社

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

发 行 新华书店上海发行所

印 刷 上海译成印刷厂

装 订 上海浦江装订厂

开 本 850×1168mm 1/32

印 张 7.125

字 数 176 千字

版 次 1996 年 10 月第 1 版 1996 年 10 月第 1 次印刷

印 数 1—3000

书 号 ISBN 7—81049—069—9/F·42

定 价 15.00 元

前 言

社会保障的实际存在,是从19世纪末开始的,经过一个多世纪的反反复复,如今社会保障已在许多国家深深扎根,它与人们的关系也达到了密不可分的地步,成为人类与社会的真正纽带。同时,人类为了改善自身的生存条件,也在孜孜不倦地改善和发展社会保障,从而使社会保障有了更高的水准,作用也越来越大,成为各国实现社会进步和国民幸福的有力保证。

社会保障制度在各国的建立和普及,极大地推动着这些国家的经济发展。鉴于社会保障本身具备国民收入再分配、增加投融资来源以及间接提高劳动生产率等等特有功能,因此社会保障对经济发展有着巨大的推动力;其次,社会保障制度的建立和普及,还能明显地改善人们的生存条件。由于有了社会保障,人们特别是广大的劳动者免除了各种后顾之忧,极大地提高了人们抗击灾害的能力,同时也加强了人们在社会中的互助精神;再次,社会保障制度的建立和普及,更有着稳定社会的政治性功能。由于社会保障能大大减少社会的不稳定因素,从而使社会能沿着健康而持续发展的道路前进。由此可见,发展社会保障是社会进步的客观需要,是人类努力改善自身条件的产物,由于它正显示出不可替代的作用,所以它向更大范围更深领域的发展是毋庸置疑的。

社会保障在我国的发展,应该说还是一个新的课题。由于历史的原因和我国固有基础的薄弱,我国社会保障的发展一直处于比较落后的状态,长期习用的还是以“个人保障”、“家庭保障”、“企业

保障”为主，保障的社会化程度很低，从而导致国民保障水准长期停留在低线上。但是，改革开放却在短时期内迅速地改变着我国社会保障的面貌，统一管理的雏形已形成，必要的政策方针也已出台，人们普遍关心的养老保险和医疗保险也已经或准备在全国范围内推行，特别是民众的社会保障意识有了很大的飞跃。因此，在短短几年内，我国社会保障不仅总体水准已有提高，重要的是为以后的发展开拓了道路。

当然，要彻底改变现状决不是一蹴而就的，这需要经过长期的努力，其中提高指导社会保障发展的理论水准，以及吸取别国经验教训为我所用，应是加快我国社会保障发展步伐的重要措施之一。一个多世纪的发展，丰富的社会保障实践已为一门集经济学、社会学、法学之大成的新兴边缘学科——即“社会保障学”的形成奠定了基础。用经过实践检验并上升到理性的规律，来指导和推动我国的社会保障发展，将使其发展的路子走正，速度加快，从而使我国社会保障体制的改革，能顺利地朝着正确的轨道向纵深发展。此外，社会保障的发展，也离不开各国间的合作与交流，重视国情并不排斥国外的先进经验，尤其是发展中国家的经验教训。通过比较分析从中找出差距，避免或少走弯路，并且尽快地与国际惯例接轨，无疑又是促进我国社会保障体制改革的重要组成部分。我正是抱着上述两个愿望，经过多年探讨研究，撰写了这本拙作。如果这本拙作能对我国社会保障理论的发展、我国社会保障体制的改革起到一点参考和借鉴作用的话，本人将感十分欣慰，如能再得到各界前辈和同行的指正，更是不胜感谢。最后，我还要对日本大阪市立大学玉井金五教授的帮助，表示衷心的感谢。

郭士征

1996年4月

目 录

第一章 社会保障的发展及其变化	(1)
第一节 社会保障的发展历程	(1)
一、社会保障的史前发展时期 (15 世纪末~1929 年) ...	(1)
二、社会保障的全面展开时期 (1929~1973 年)	(4)
三、社会保障的危机调整时期 (1973~)	(8)
第二节 社会保障的变化和未来的展望	(11)
一、变化中的社会保障.....	(11)
二、面临未来新变化的社会保障.....	(13)
第二章 社会保障基本理论概述	(15)
第一节 社会保障的定义、组成、主体和目标	(15)
一、社会保障的定义.....	(15)
二、社会保障的组成.....	(16)
三、社会保障的主体.....	(19)
四、社会保障的目标.....	(20)
第二节 社会保障的基本原则、目的和功能	(22)
一、社会保障的基本原则.....	(22)
二、社会保障的目的.....	(23)
三、社会保障的功能.....	(24)
第三节 社会保障的对象和水准	(32)
一、社会保障的对象.....	(32)
二、社会保障的水准.....	(33)
第四节 社会保障财源的筹措与分担	(38)
一、社会保障财源的构成趋势.....	(38)

二、社会保障财源的筹措·····	(40)
三、社会保障财源的分担·····	(44)
第三章 养老保障及其国际比较 ·····	(49)
第一节 养老金制度的由来发展及其比较 ·····	(49)
一、养老金制度的历史演变·····	(49)
二、养老金制度的类型比较·····	(51)
三、欧美养老金制度的比较·····	(53)
第二节 养老金制度的细则及其比较 ·····	(54)
一、养老金的给付及其比较·····	(54)
二、养老金的水准及其比较·····	(59)
三、养老金的支付年龄及其比较·····	(63)
四、养老金的费用负担及其比较·····	(70)
五、养老金制度的财政方式及其比较·····	(74)
第三节 企业养老金及其比较 ·····	(78)
一、发展过程·····	(78)
二、采用原因·····	(79)
三、算定方式·····	(80)
四、给付水准·····	(81)
五、资金准备·····	(82)
六、负担方法·····	(82)
七、保证机制·····	(83)
八、现状走势·····	(84)
第四章 医疗保障及其国际比较 ·····	(85)
第一节 医疗保障理论和应予保障的内容 ·····	(85)
一、医疗保障的含义、原则和政策实施·····	(85)
二、医疗保障的内容及其决定·····	(87)
第二节 医疗保障的若干国际比较 ·····	(93)
一、医疗保障制度的比较·····	(93)

二、医疗保障水准的比较·····	(97)
三、医疗保障的财源和诊疗报酬支付的比较·····	(101)
四、老人医疗制度和抑制医疗费对策的比较·····	(103)
第三节 医疗保障的改革和今后课题·····	(105)
一、医疗保障体系的改革·····	(106)
二、医疗保险制度的改革·····	(109)
三、医疗保障改革的今后课题·····	(111)
第五章 失业保障及其国际比较·····	(114)
第一节 面对严峻现实的世界失业保障体制·····	(114)
第二节 失业保险制度及其国际比较·····	(116)
一、资格条件比较·····	(117)
二、给付内容比较·····	(118)
三、费用负担比较·····	(121)
四、管理体制比较·····	(123)
第六章 社会福利及其国际比较·····	(124)
第一节 社会福利的行政及其比较·····	(125)
一、福利立法·····	(125)
二、福利行政机构·····	(126)
三、民间团体及其作用·····	(126)
四、社会福利士和护理福利士·····	(127)
第二节 老人福利及其比较·····	(128)
一、老人护理的一般比较·····	(129)
二、老人护理的具体比较·····	(131)
第三节 母子福利及其比较·····	(134)
一、母子保健·····	(134)
二、儿童保护·····	(136)
第四节 残疾人福利及其比较·····	(141)

一、“康复型”	(141)
二、“自立型”	(141)
三、“扶助型”	(142)
第五节 家庭福利及其比较	(143)
一、住宅扶助	(143)
二、生活扶助	(144)
三、医疗扶助	(145)
第七章 发达国家社会保障的现状与类型比较	(146)
第一节 发达国家的社会保障“危机”及其对策	(146)
第二节 发达国家社会保障的主要类型及其比较	(147)
一、社会保障的主要类型	(147)
二、社会保障主要类型的比较	(152)
第八章 发展中国家社会保障的现状及其改革	(156)
第一节 发展中国家社会保障的发展和主要症结	(156)
一、社会保障的导入和渐进的发展	(156)
二、社会保障发展中的问题	(158)
第二节 亚太发展中国家社会保障的现状和今后的展望	(160)
一、发展倾向	(160)
二、实施方式	(165)
三、问题分析	(170)
四、今后展望	(173)
第三节 现代中国社会保障的改革与对策	(175)
一、走向市场经济的我国社会保障改革	(175)
二、深入改革我国社会保障体系的具体对策	(179)
第九章 社会保障的国际合作与立法基准	(196)

第一节 社会保障的国际合作·····	(196)
一、在相互影响与吸收中求得普及 ·····	(196)
二、在保护劳动者利益的起点上求得发展 ·····	(197)
第二节 社会保障的国际立法基准·····	(199)
一、国际立法 ·····	(199)
二、国际基准 ·····	(202)
附录:社会保障有关国内外资料汇编 ·····	(207)
参考文献·····	(216)

第一章 社会保障的发展及其变化

第一节 社会保障的发展历程

最初使用“社会保障”这个名词并比较全面系统实施的,应是始于 30 年代大危机中的美国。罗斯福在推行“新政”中颁布的《社会保障法案》(1935 年),不仅在世界上第一次使用“社会保障”这个名词,阐明了社会对公民的保障责任,而且还把保障范围扩及到过去未有的社会领域,从而使人类与社会更为密切,人们特别是一部分社会的弱者也有了更广泛的生活保障。从这个意义上说,把它视为社会保障发展史上的真正展开是不为过的,因为它确实使社会保障的发展进入到一个新的阶段。为此,我们把 20 世纪 30 年代以前的社会保障发展称为史前时期。由于社会保障的发展总是与世界资本主义的展开息息相关,特别是与社会大生产和资本主义商品经济的发展休戚与共,所以当我们讲述社会保障在各个时期的发展时,也总离不开相应的资本主义发展过程(见表 1-1)。

一、社会保障的史前发展时期(15 世纪末~1929 年)

这个时期,是世界资本主义从建立到确立,最后进入没落的时期,对于社会保障的史前发展来说,也是从无到有,并在资本主义进入“垄断”阶段起有了惊人的发展,成为社会保障史前发展中一个非常重要的时期。根据发展的实际和便于分析,我们以 19 世纪 70 年代(1873 年的经济危机)为界,把它分为两个发展阶段:

表 1-1

世界资本主义的展开和社会保障的形成

时期划分		社会 保 障 史 前 时 期			社会 保 障 史
年代		15 世纪末	18 世纪 60 年代	19 世纪 70 年代	1929 年
资本主义展开过程		建立期	确立期	没落期	
				成熟期	变换期
		重商主义阶段	自由资本主义阶段	“古典性”帝国主义阶段	国家垄断资本主义时期
展开的契机		商业革命	产业革命	1873 年经济危机	1929 年世界经济危机
资本形态		商业资本	产业资本	金融资本	
经济政策		重商主义	自由主义	帝国主义	国家垄断资本主义
基础产业		毛织业	棉织业	重工业	重化工业
基干劳动者		成年男子	妇女(儿童)	成年男子	
典型国家		英国	英国	德国(英国)	——
总称		济贫政策	(修正)济贫政策	社会政策	社会保障
社会 保 障 ②	失业保险	——	——	国民保险(1911 年, 英国)	失业保险
	工伤保险	——	——	灾害保险(1884 年, 德国)	工伤补偿保险
	医疗保险	——	——	疾病保险(1883 年, 德国)	医疗保险
	养老保险	——	——	老残保险(1889 年, 德国)	养老保险(年金保险)
	家庭津贴	——	——	——	家庭津贴(1926 年, 新西兰)
公的扶助		济贫法 (1601 年, 英国)	修正济贫法 (1834 年, 英国)	公的扶助 (1891 年, 丹麦)	公的扶助
社会福利		社会事业			社会福利

注: 最早设立年代、国家。

1. 第一阶段(15 世纪末~19 世纪 60 年代)

从 15 世纪末起, 资本主义首先在英国开始资本主义的原始积累, 通过野蛮的暴力方式, 残酷地对农民的土地进行剥夺, 强使他们背井离乡脱离生产资料, 因此在英国出现了大批流浪者, 酿成严重的社会问题, 封建王朝协同资产阶级, 一面“驯服”这些无业游民, 使大批被剥夺土地的农民沦为工资奴隶, 一面又使用“安抚”手段, 开始实行所谓的“济贫政策”。在这种背景下, 1601 年英国颁布了《济贫法》, 毋庸置疑, 所谓的“济贫政策”是统治阶级为缓和阶级

矛盾维护其统治的一种手段,但也应看到济贫政策确是未来社会保障的一种雏形。该《济贫法》历经二百多年,随着社会经济的变化,特别是英国资产阶级革命所带来资本主义生产关系的进一步发展,《济贫法》已显陈旧,于是1834年对其重新进行了修订,但总体上仍没有脱离慈善性质,即虽有公的扶助,但内容仍停留在赈济贫民、收容无业游民等方面。唯一的进展是,“友爱组合”、“劳动组合”等共济组织的活动开始活跃。19世纪60年代英国开始进入资本主义工业化最初的历程,即产业革命阶段。产业革命所带来的工业化,不仅大大提高了英国的生产社会化程度,而且引起了一系列社会关系的深刻变化,从而也对社会的保障不断提出新的要求。同时,英国的产业革命也极大地震撼了欧洲大陆,影响着法国、德国、丹麦、瑞典等国。社会化的大生产和两大对立阶级的斗争,都以强劲的动力,推动欧洲大陆的社会保障朝着更深层次发展。

2. 第二阶段(19世纪70年代~1929年)

19世纪70~80年代,欧洲一些国家如法国和德国继英国之后,完成了产业革命,资本主义也逐步从自由资本主义阶段向“古典”式的帝国主义阶段过渡(相对于现代帝国主义而言),资本主义的商品经济趋向发达,社会矛盾和阶级矛盾也更加错综复杂而日趋尖锐。1873年世界性经济危机的爆发,以及工人运动所带来对各国资产阶级统治基础的猛烈冲击,一方面更推动着资本主义走向没落,另一方面又促使资产阶级利用手中的政权,竭力强化其统治。19世纪80年代的德国资本主义已进入垄断阶段,在普法战争胜利的有利条件下,德国很快跃居欧洲头号工业国,但在军国主义的容克资产阶级统治下,疯狂扩军备战导致国内的经济矛盾和阶级对立极为尖锐。为了稳定社会,缓和阶级冲突,俾斯麦政权抛出了“大棒加胡萝卜”的政策,其中包括实施一些社会保险和社会福利的措施,制定一系列法规,计有1883年的《疾病保险法》(世界上第一个社会保险法)、1884年的《灾害保险法》和1889年的《老残

保险法》等等,从而在德国初步确立起一个以社会保险为主的社会保障系统。从此,这种以个人收入多少来决定缴纳保险费,并取得保险待遇的做法,被称为“俾斯麦保险模式”。它影响深远,是现代社会保险方式的最初形式。

法国、意大利、瑞典等国紧接德国之后,也纷纷仿效,先后推出了各种社会保险立法,在欧洲形成了社会保障史前发展中的第一个高峰时期。法国于1894年创立了《劳动工伤补偿法》,1910年又创立《劳动者农民年金保险》,1928年更是在全法范围内推出统一的《社会保险法》(疾病、生育、死亡、残疾、老龄等);意大利也在1898年和1910年分别制定出《老龄残废保险》和《生育保险》,并以一次大战后的工农运动为背景,1919年又实现了《老龄年金保险》(强制加入)和《失业保险》;瑞典早在19世纪后半期已出现医疗保险的合作组织,1891年国家开始财政援助,直至1910年利用新法律颁布的契机,使《疾病保险》在各地普遍建立。此外,1901年出台了《工伤补偿法》,1913年又创设了《老龄年金制度》,第一次世界大战后更强化了工伤保险,变任意为强制加入。但是,与欧洲上述国家形成鲜明对照的是最早推行济贫法的英国,却迟至1911年才制定了《国民保险法》,初步建立起健康保险和失业保险,这种落后与迟缓是与英国经济从19世纪70年代起走下坡路有关。

二、社会保障的全面展开时期(1929~1973年)

这一时期资本主义已进入国家垄断资本主义阶段,政治、经济危机更加深刻,社会保障也以此为契机,于1929年世界性大危机起在世界范围内获得全面展开。这个时期是以第二次世界大战结束为分水岭,分前后两个阶段:

1. 起步巩固阶段(1929~1945年)

1929年10月美国由于尖锐的工农业“过剩”危机和金融危机交织激荡,拉开了美国历史上空前持久、深刻的经济危机序幕,并迅速蔓延到资本主义世界各国,形成了资本主义世界最广泛、最严

重的一次经济危机。与此同时,美国国内工人运动也掀起高潮。面对正在进一步深化的经济危机和政治危机,用一般老办法已不能解决,美国垄断资本集团急于寻找新途径,在这种背景下,罗斯福上台后便大张旗鼓地实施“新政”。作为“新政”的重要措施之一,1935年美国政府颁布了《社会保障法案》。根据此法案,美国联邦政府的老龄年金、联邦政府和各州共管的失业保险、各州主管的劳动者工伤补偿保险,以及公的扶助、社会福利事业等等,都成了美国社会保障的主要支柱。如此大规模地全面展开社会保障事业是前所未有的,它的主要意义是把社会对国民的保障提到新的高度和广度,它不仅有了综合性的立法作为行动依据,而且还把社会福利、公的扶助等也包括在社会保障的范围内,并且由此对世界其他国家产生了连锁反应,连历史悠久的欧洲也受到了强烈影响,直至二战前纷纷对已有的体系作了修正和补充。例如法、意等国增加了家庭福利津贴,意大利在“自立共济”活动的普及下,新设了“疾病保险”等。这里,特别要提到的是英国牛津大学威廉·贝弗里奇教授,在1942年所作的《社会保险和有关的社会福利服务》报告更是影响深远,作用巨大,它描绘的是一幅前所未有的,即从“摇篮到坟墓”的宏伟“福利国家”蓝图,代表的是英国甚至是欧洲地区人民对社会保障的更高期望和追求。但是,欧洲各国国家垄断资本主义的进一步发展,国民经济的全面军事化,尤其是战争的延续所带来的财政空虚、经济恶化,已使再美好的设想也成为一句空话。总之,从1929年大危机起到1945年战争结束,社会保障在世界各国发展的基调仅是维持巩固和适度的修正补充,贝弗里奇报告中所阐述的观点,也只有在战后才能被付之现实。

2. 推进发展阶段(1945~1973年)

从现代社会保障发展的轨迹来看,战后近20年的进程占有极其重要的位置。第二次大战一结束,各国都在恢复经济的同时,竞相重建社会保障体系,走在前头的是在欧洲各国中社会保障水准

较低的英国。战后不久英国首相艾德礼采纳了贝弗里奇的主张,从1945年到1948年的3年中,出台了《家庭津贴法》、《国民保障法》、《国民业务工伤保险法》、《国民保健服务法》、《国民扶助法》、《儿童津贴法》等一系列有关社会保障的法规,从而建立起比较完整的社会保障体制,其特点是把全体国民作为对象,并且是均一社会保障给付,1948年英国政府宣称英国已建起“福利国家”。

英国的所谓“福利国家”,不仅引起了有关理论的更新,而且在推动欧洲各国积极发展社会保障事业方面起着很大作用,并促进战后欧洲社会保障的大发展。如法国在1945年10月公布了《有关社会保障组织总统令》,进而完全统一了战前社会保障的所有立法,向着把全体国民作为对象的综合性一元化社会保障体系进军。瑞典在1946年彻底修改了“劳动工伤保险”,1947年重新制定了《国民健康保险法》。再如正在盟军占领下的德国,也在1951年制定了“有关社会保障领域恢复自治及各种法规”的计划。可见,战后的欧洲迎来了社会保障发展的高峰期,对整个世界的普及产生有益的推动,1949年实施社会保障制度的国家已增至58个。

二战后社会保障迅速发展,究其原因,主要有三点:

(1) 战后各国经济的重建和迅速恢复,以及社会化大生产的扩大,使大多数国家经济力量有所提高,为社会保障的发展,提供了重要的物质条件。

(2) 战后各国经济虽然在发展,但失业、伤病、养老等社会问题也更加突出,为稳定资本主义的社会秩序,发挥社会保障的“缓冲”机能是极为必要的,因此这也是一种政治需要。

(3) 战后福利主义思潮泛滥,对福利国家的前景盲目乐观,使许多国家出现高福利的社会要求,从而在相当程度上推动社会保障朝着提高水准和全面保障方向发展,这是战后普遍出现的福利主义和大众社会需求热的反映。

进入50年代后,欧洲的社会保障继续发展。法国1956年制定

了集社会保障各种立法之大成的《社会保障法典》；德国 1957 年产生了“生产率年金制度”（把年金增额与经济生产率上升挂钩）。这些都说明了 50 年代以欧洲为代表的国际社会保障潮流，正在向纵深发展，法制化和效率化是其追求的目标。与此同时，社会保障水准也在不断提高，虽然 1955 年以来，东西方进入冷战，军费的增大使国民经济负担沉重，美英等国军费支出都已超过 GNP 的 5%，由于军费在国家财政支出中占有过大比重，从而抑制了经济的增长。但即使在这种情况下，社会保障费的增长仍然十分迅猛，各国都在设立各种基金基础上，使得社会保障给付提高很快，有的国家如意大利还导入了 13 个月的年金制度。在进入 60 年代后，许多国家一方面修正补充原有制度，一方面还在进一步提高社会保障水准。例如英国在 1961 年导入报酬比例制，对年金给付、失业保险给付、伤病津贴等都改行以报酬为比例，从而从根本上脱离了贝弗里奇的“均一原则”（均一额给付和均一额保险费）。意大利也在 1968 年修正了年金法，除以穷困老龄者为对象的无筹资社会年金外，统统采用了按所得和连续工龄数比例性的算定方式，并以次年的《1969 年协定》和《社会保障制度改正法》为契机，大幅度地提高年金和失业给付水准。据有关资料记载，根据劳动者向社会基金分期付款（保险费）的义务，新的年金替代率可达 65%~80%，并与工资、物价指数挂钩同步增长。同时，还严格执行了年金最低标准，对于低于标准的年金受给者，提供参加劳动取得报酬的机会。此外，对因经济不振而导致企业破产或缩短劳动时间的劳动者，国库分别支給相当工资 2/3 的特别失业津贴或相当工资 80% 的工资附加津贴。

总之，50、60 年代欧洲各国社会保障的发展势头十分强劲，不论适用范围，还是给付水准，都达到很高水平，这与 50、60 年代各国经济发展比较顺畅有关。根据 ILO 120 号报告，60 年代末具有“综合性”社会保障体制的国家已近 60 个。这些国家社会保障发展