

# 全球社会保障 制度考察

陈东琪 主编 ◆ 广东人民出版社



国家社会科学基金项目

福特基金项目

# 全球社会保障制度考察

陈东琪 等著

广东人民出版社

**粤新登字 01 号**

责任编辑：孙泽军

封面设计：迪 赛

责任技编：孔洁贞

**全球社会保障制度考察**

陈东琪 等著

广东人民出版社出版发行

广东省新华书店经销

番禺印刷厂印刷

厂址：番禺市市桥环城西路工农大街 45 号

787×1092 毫米 32 开本 7.5 印张 150,000 字

1995 年 12 月第 1 版 1995 年 12 月第 1 次印刷

印数 1--3,000 册

ISBN 7-218-02049-6/F·247

定价 11.80 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

## 本书作者

### 主 笔：

陈东琪 研究员、教授

### 副主笔：

李习纯 副教授

韩 孟 助理研究员

### 参加写作：

熊必俊 研究员、教授

周 学 副研究员

郑东亮 副研究员

香 玲 助理研究员

## 内 容 简 介

社会保障制度的改革是我国未来几年的改革重头戏。作者站在世界的高度，以开阔的视野，对 20 世纪全球主要国家的社会保障制度进行了分析和考察，提供了新颖且可供借鉴的资料，并设计了我国社会保障制度的前景和改革过程，是一部关于社会保障制度的高水平的学术著作。

## 主笔陈东琪介绍

1955年农历7月26日，生于湖南省湘潭县。1977年考入湖南师范大学，并于1982年1月获经济学学士学位。同年2月，考上中国社会科学院研究生院经济系，1984年底毕业，获经济学硕士学位。随后，留中国社会科学院经济研究所当实习研究员，1986年5月被聘为助理研究员。1988年7月破格晋升为副研究员。1989年5月至1990年



6月，赴美国博德经济学院、哈佛大学经济系进修货币金融理论。1991年7月获中国社会科学院研究生院经济学博士学位。1992年11月至1993年11月，在美国伯克利加州大学从事博士后研究员项目研究。1993年9月，被聘为中国社会科学院经济研究所研究员。曾获1988年度和1992年度孙冶方经济学奖，1988年北方17省市图书奖，以优秀专家身份享受政府特殊津贴。主持过“中国就业机制改革与就业政策”（国家社会科学基金资助）和“中国90年代劳动力市场与工资制度改革”（美国福特基金资助）等研究课题。最近，主持“中国社会保障改革项目研究”。独立发表的著作有：《东欧经济学概论》（1988）、《新土地所有制》（1990）、《强波经济论》（1992）等学术专著。与人合作出版的著作有《体制变革条件

下的稳定增长》(1989)、《改革大思路》(1989)、《社会主义宏观经济分析》(1990)、《中国经济的变迁与分析》(1992)、《中国国民收入的实证分析》(1992)和《改革大思路》(1993)等著作。发表学术论文和研究报告近200万字,是我国经济学界颇有影响的青年经济学家。

## 前 言

在 20 世纪即将结束的时候，老是有一个问题在我的脑海中出现：这个世纪的最大贡献是什么？或者说，作为世间万物之灵的人类，从这个世纪得到的最主要的东西是什么？

在家中，在办公室，在学术报告厅，甚至在餐厅和马路上，我们听到一个几乎近似的答案，这就是趋于平等的人的价值的实现，是家庭和个人的生存和基本生活之安全受到政府的重视，得到社会的保障。

19 世纪，甚至直到 1929—1933 年西方世界发生大萧条时，人们在生活中缺乏安全感。面对失业，面对生老病死、天灾人祸，每一个家庭和个人都有一种难以应付的恐惧感。家族支援，教会救济，不但无法解除工业革命给人类造成的失业的痛苦，而且不能满足人们随社会发展而诱发的福利愿望。特别是第二次世界大战结束以来，人类愈来愈要求生活在一个更为安全的保障网络之中。政府出面组织失业救济，发放养老津贴，实现全民健康计划，提供贫困补助和天灾人祸的社会保险等等，满足了这一要求，为人们创造了一个安全生活的环境。有关资料表明，与 19 世纪相比，20 世纪人类的平均预期寿命提高将近 1 倍。这是一个惊人的数字！它首先是现代社会保障制度的直接结果！是 20 世纪最重要的贡献！延年益寿，在人类所获取的所有东西中，还有什么比这更为重要的呢？



现代社会保障制度,是人类20世纪的重要创造,反过来,它又直接服务于人类,有益于人类!

世间任何一样东西的出现,既有正面的价值,又有负面的效应。随着时间的推移,正面价值可能不变,而负面效应可能逐渐扩大。现代社会保障制度的产生和发展也是如此。

这就是本世纪中后期以来,各个国家,包括资本主义国家和社会主义国家,发达国家和发展中国家,都先后对社会保障制度进行改革的缘故。这个改革,一个基本的目标,就是使社会保障的安排和福利的分配符合发展的需要,适应经济的承受能力,减少政府过分沉重的负担,寻找一个由政府、企业、个人合理分摊福利分配的形式,无论是西欧、北欧、美国和日本,还是中国,虽然改革的任务和重点是不同的,但是改革的目标大同小异。

当然,欧美等西方国家的保障制度改革属于制度内的调整,主要是调整福利数量安排,减轻政府过分庞大的负担。而社会主义国家特别是我国的保障制度改革,主要是一种制度的创新,是在发展社会主义市场经济的大背景下,重新建构社会保障制度的基本框架。

怎么建构?无疑可以参照欧美的做法,可以吸取别国社会保障制度建设中有用的东西。然而,他们也有一些教训,也有许多需要改进的东西。这样看来,若要学习,先要研究。我们提倡“拿来主义”。

基于这一考虑,我们决意对国外社会保障制度作一个全面系统的考察。

1989年以来,我主持了“中国就业机制改革与就业政策”(国家社会科学基金资助)、“中国劳动力市场与工资制度

改革”(美国福特基金资助)等课题的研究,花了许多时间和精力了解国外社会保障制度的历史发展、现实矛盾和改革动向。1992年11月至1993年11月,我又以博士后研究员的身份,在美国柏克莱加州大学,对美国、加拿大和西欧等工业发达国家的社会保障政策进行了考察和调查。经过系列活动之后,“中国就业机制改革与就业政策”课题组,专门展开了“十国社会保障改革项目研究”,在《经济学动态》等刊物发表了这方面的系列报告。报告发表之后,引起了我国经济界和保险界的广泛关注。

本书是继《中国劳动力市场培育与工资改革》(中国劳动出版社1994年1月)一书出版之后的第二个阶段性研究成果。我们在设计本书的思想框架时,选择了“比较和构想”的思路,既比较研究国外社会保障制度建设的经验与教训,又寻找和设计有关中国保障制度改革方案构想,并把后者作为全书的归宿和落脚点。我深感各界对加快我国保障制度改革的呼声渐高,但是如何改革?应作出什么样的目标选择?新保障制度的构架如何?怎么样向新保障制度过渡?目前,还没有一个系统的答案。本书正是想提出一个较为粗略的解决方案。

按原计划,打算由我一个人完成全书的写作,可是突如其来的事情打乱了我的计划。我不得不请我们经济所近几年来一直做社会保障研究的同事,协助我写完剩下的几章,以免拖延和广东人民出版社所定的出书时间。由于熊必俊教授、李习纯副教授、周学副研究员、香玲和韩孟助理研究员以及郑东亮副研究员的鼎力相助,终于以最快的时间完成了本书的写作。

尽管本书一些章节由上述同事协助写成，但书的总体思路、章节安排、统稿审定、文字润色以及主要几章如导论、第4、5和9、10章都由我自己完成，其他各章的首末小节也是由我加写的。全书在观点及材料选取和安排上，都由我个人酌定，并应由我负责。有关章节的资料来源，除了书后“参考文献”所列著作外，首先要向美国全国社会保障署表示感谢。在我1991年访问该署后，他们每年按月按季给我寄来署统计、研究部门的大量有价值的文献资料，成为本书重要的资料来源之一。同时，我还要向西南财经大学保险系陈朝先教授、我的老同学裴小革副研究员和左大培博士表示谢忱，因为他们在我主持的“十国社会保障改革系列报告”中执笔的三篇有关保障制度的文章（《经济学动态》1994年第4、5期），也是本书的来源之一。另外，国家计委经济研究中心主任黄范章教授、中国社会科学院经济研究所郑国琦研究员也为本书提供了许多有用的材料，向他们表示感谢。最后我还要向我的好友刘世锦博士表示由衷的谢意，如果不是他的推荐，我们的研究成果就不会在较短的时间里问世。

陈东琪

1994年5月20日于北京报国寺

# 目 录

## 前 言

## 第1章 导 论

- 1.1 传统农业社会：“家庭保障”及其局限…………… (1)
- 1.2 工业革命后“自由人”的困境…………… (4)
- 1.3 保障制度的形成：从民间到政府…………… (6)
- 1.4 现代社会保障制度的理论来源…………… (9)
- 1.5 一个目标，两种试验…………… (11)

## 第2章 西欧社会保障制度及其改革动向

- 2.1 社会、政府与人…………… (14)
- 2.2 西欧社会保障的形成和发展…………… (16)
- 2.3 从摇篮到坟墓…………… (23)
- 2.4 社会市场经济的保障网络…………… (29)
- 2.5 新的矛盾…………… (34)
- 2.6 改革动向…………… (38)

## 第3章 北欧“福利国家”

- 3.1 发生在资本主义国家中的“社会主义”…………… (42)
- 3.2 养老金制度…………… (44)
- 3.3 医疗保健…………… (50)
- 3.4 失业与贫困救济…………… (53)

|     |                 |      |
|-----|-----------------|------|
| 3.5 | 无限福利需求的形成·····  | (57) |
| 3.6 | “福利病”与政府政策····· | (60) |

## **第4章 美国社会保障体系：制度与政策**

|     |                   |      |
|-----|-------------------|------|
| 4.1 | 历史演进与高福利化的成因····· | (67) |
| 4.2 | 宏观态势·····         | (71) |
| 4.3 | 制度框架·····         | (76) |
| 4.4 | 趋势与改革·····        | (96) |

## **第5章 加拿大社会保障制度及其改革困境**

|     |           |       |
|-----|-----------|-------|
| 5.1 | 历史反思····· | (100) |
| 5.2 | 福利构成····· | (102) |
| 5.3 | 沉重负担····· | (105) |
| 5.4 | 改革困境····· | (106) |
| 5.5 | 向何处去····· | (107) |

## **第6章 日本社会保障体系及其改革动向**

|     |                         |       |
|-----|-------------------------|-------|
| 6.1 | 历史、原则与特征·····           | (110) |
| 6.2 | 基本内容·····               | (112) |
| 6.3 | 人口老龄化对社会保障制度的冲击·····    | (122) |
| 6.4 | “人生80年”长寿社会与保障制度改革····· | (127) |

## **第7章 发展中国家的社会保障**

|     |               |       |
|-----|---------------|-------|
| 7.1 | 落后与保障的矛盾····· | (134) |
| 7.2 | 免费制与配给制·····  | (136) |
| 7.3 | 公积金制·····     | (139) |

|     |                    |       |
|-----|--------------------|-------|
| 7.4 | 社会保险与混合制式 .....    | (141) |
| 7.5 | 政府, 企业和个人 .....    | (147) |
| 7.6 | 发展中国家社会保障的前景 ..... | (149) |

## **第8章 20世纪社会保障类型中的国家保障制**

|     |                   |       |
|-----|-------------------|-------|
| 8.1 | 发展过程 .....        | (154) |
| 8.2 | 两级保障: 政府与企业 ..... | (164) |
| 8.3 | 福利分配中的不平等 .....   | (166) |
| 8.4 | 国家保障的终结 .....     | (168) |
| 8.5 | 改革的目标模式 .....     | (170) |

## **第9章 全球社会保障制度: 矛盾、困境与改革趋势**

|     |                      |       |
|-----|----------------------|-------|
| 9.1 | 西方社会保障制度的矛盾和困境 ..... | (175) |
| 9.2 | 最新改革趋势 .....         | (179) |
| 9.3 | 比较与借鉴 .....          | (190) |

## **第10章 中国社会保障制度改革: 总体思路**

|      |                         |       |
|------|-------------------------|-------|
| 10.1 | 特征、背景和新保障制度的目标 .....    | (199) |
| 10.2 | 建立新保障制度的前提: 住房社会化 ..... | (202) |
| 10.3 | 新保障制的基本框架 .....         | (206) |
| 10.4 | 向新保障制过渡 .....           | (215) |

|                   |       |
|-------------------|-------|
| <b>参考文献</b> ..... | (217) |
|-------------------|-------|

# 第1章 导论

在人类历史上，20世纪的确是一个值得认真回顾和反思的世纪。这个世纪，风云变幻，有战争，也有和平，有统一，也有分裂。然而，无论国际社会怎样变化，无论一个国家的制度作出何种安排，其共同发展的趋势是：人的价值愈来愈受到尊重，人们的生活愈来愈从家庭走向社会，民众对政府愈来愈依赖。生老病死，伤残失业，愈来愈要求有一个完善而政府又可以承受的社会保障体系。20世纪，各国为建造一个这样的体系已经作出和正在作出自己的努力。

当我们在反思20世纪社会保障制度所走过的路时，会很自然地回想：在此之前，人类是怎样解决生存和生活保障的？现代社会保障制度是怎样发展起来的？

## 1.1 传统农业社会：“家庭保障”及其局限

现代社会保障制度，是在传统农业社会解体之后，伴随工业革命和社会化大生产而形成和发展起来的，它首先是资本主义社会的产物。

在传统农业社会，自然经济占支配地位，人们的生活主要依赖于土地，土地给家庭成员提供生存和就业的基本保障。天灾人祸，生老病死，均由家庭提供保障。因此，家庭既具有生产和消费功能，又具有保障功能。由于保障功能要求更

强、更具救急性质的经济支持，因而农业社会的家庭通常由几代人组成，或者形成为家庭群体。“养儿防老”，这是传统农业社会通行的法则；扶助贫困，对失去劳动能力的人提供帮助，救济意外损失，由家族自身或家庭群体共同承担。由此可见，在传统农业社会，土地提供工作保障，家庭提供生活、健康和意外保障，形成一个以自然和血缘为纽带的保障网络。

随着工业革命的兴起，分工和交换充分发展，自然经济为市场经济所代替，劳动力从土地中分离出来成为商品，机器生产和工厂体制普遍化，原来“自我劳动”和“自我分配”的体系被打破，取而代之的是“雇佣劳动”和“雇主分配”或“政府分配”。正是这种如马克思所称的“自由人”和雇佣体制的产生，失业现象普遍化，工作、收入、健康、养老及贫困和意外没有一个稳定的保障，原来适应于自然经济的、其能力本来就十分有限的家庭保障体系，在新的工业社会表现出明显的局限。原因有四：

其一，传统农业社会的家庭保障体系，以土地保障为基础，它不能解决因劳动力同土地发生分离后的工作保障的问题。在农民阶层转化为工薪阶层后，如果失业现象超出了社会的容忍限度，这个社会就需要建立一个使劳动者队伍稳定的工作保障和失业救助体系。

其二，传统农业社会的家庭保障体系，只适应于劳动力和人口行为稳定的自然村落和族群社区。在劳动力和人口流动性极大地提高的情况下，要求保障体系社会化，不但要超越自然村落和族群社区，而且城乡之间应当是统一的，可以流动的。



其三，传统农业社会的家庭保障体系，没有一个稳定的保障基金，救助能力很低。在失业现象普遍化，老龄退休社会化，机器生产造成的意外事故经常出现的条件下，所需的保障资助规模迅速扩大，而这是家庭保障无能为力的，它需要雇主和政府的帮助。

其四，传统农业社会的家庭保障体系，建立于居民的低度消费水平的基础上，人们的生存空间狭窄，保障需求单纯，需要量少，族群式家庭保障网络可以勉强维持。随着工业社会的发展，人们的生活质量提高，保障需求的范围也扩大，从而保障的供给也要求随之扩大。

这种有限的家庭保障体系的解体，欧洲实际上从早期的“圈地运动”就已经开始。初期农业资本家的圈地行为，实际上动摇了传统农业社会家庭保障体系的经济基础。因为，原来小农家庭的保障，首先是以土地为基础的工作保障，他们失去土地，就意味着失去了工作场所，失去了赖以生存的基础，工作场所没有了，生存基础没有了，家庭保障也就无从谈起。从历史的观点看，传统农业社会家庭保障体系的解体，是从土地的农民个人所有制转化为资本家所有制开始的。

这就从一个侧面，对我国现行“城乡二元保障体制”提供了一个历史的注解，尽管这个注解与现代文明社会的逻辑格格不入。这种“二元保障体制”的基本特征是，城市居民享有由政府和企业提供的“从摇篮到坟墓”的保障，而农民则没有这种保障。你如果是个农民，你就被排除在公有制的保障体系之外，看病吃药得自己掏钱；只要你有劳动能力，你就一辈子没有退休，没有谁给你退休金；如果丧失了劳动能力，你就不能像“工人”那样得到政府的救济金；没有活干