

Into the twenty-first Century
The development of social security

21世纪社会保障展望

●原著者： 十位国际著名专家

●译者： 唐 钧 高振荣 王 婴 校 马继森

国外社会保障

丛书（之二）



华夏出版社

国外社会保障丛书之二

21世纪社会保障展望

十位国际著名专家 著

唐 钧 高振荣 王 婴 译

马继森 校

华夏出版社

1989年·北京

607-2/10

国外社会保障丛书之二
21世纪社会保障展望
十位国际著名专家 著
唐 钧 高振荣 王 婴 译
马继森 校

•
华夏出版社出版发行
(北京东直门外香河园柳芳南里)
新华书店经销
北京市人民文学印刷厂印刷

•
850 X 1168毫米 32开本 3.75印张 81千字

1989年6月北京第1版 1989年6月北京第1次印刷

印数1—2300册

ISBN7—80053—526—6/Z·049

定价：2.30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、现代化以及商品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

编辑出版《国外社会保障丛书》的主要目的，是为我国提供进行社会保障制度改革的参考与借鉴。

本书《21世纪社会保障的展望》是由10位在国际上著名的专家对工业发达国家社会保障制度进行长期研究的成果。涉及的问题有：战后社会保障制度的发展及其对经济的作用；至2000年时预计达到的目标；收入津贴；服务保障的扩大；公共关系；社会保障与经济发展的关系；总结与建议。

书中分析了发达国家经济、人口及家庭结构的变化，揭示了保健、社会服务、现金福利、资金筹措方法等方面存在的问题，提出了专家们的建议，特别指出21世纪的社会保障政策应着重优先发展预防和康复保障，预测社会服务将有一个较大的发展。他们指出，社会保障的进展，不仅取决于经济发展，还取决于公众对社会保障的觉悟。

专家们对一些问题持有不同的观点，讨论认真而坦率，他们提出的许多问题可资我国在建立和健全社会保障制度时的参考。

朱传一 沈佩容

序

当代的社会保障政策引起了人们的极大关注。这是因为，当前的经济不景气使得大多数人不能再以60年代经济稳定增长时期的那种自鸣得意的劲头展望未来了。然而，对社会保障，尤其是对国家保护的合法性的突然关注，看来却首先反映了当前的经济困难(失业人数增多，工业衰退，货币混乱等)；而且很多人竟以此为由，不假思索就指责说：社会保障加剧了世界性的经济危机。

当然，如果要社会来应付保健开支的令人不安的增长和各种津贴计划不断上升的费用，它就不得不作出困难的选择。尽管如此，单纯按当前的经济情况去寻求长远的解决办法是没有意义的。奇怪的是，就在一些社会保障赤字成了头条新闻的时候，人们往往还采取一些应急措施，而长此以往又只能加重社会开支的负担。

我们必须靠后站一点才能对社会保障这样一种事业有充分广阔的视野。有的人往往看不到这样的事实，作为现代任何社会的一项主要目标的社会保障，构成了一种由社会承担的义务，对它的真实意义如不从长远看是作不出恰当评价的。它的作用是影响着几代人的进程的一部分。它所许诺的事情有的要到遥远的未来才能实现，并且还要求人们在他们的整个劳动生涯中都要作出贡献。此外，经验已经表明，尽管现代社会瞬息万变，社会保障的立法和体制的变化却很缓慢。无论如何，其基本方面就是如此。

看来有必要适当地展望历史的远景，探索一下前面的路。因此我想，我们来看一下一旦目前的不景气结束了，将来社会保障会是什么样子，这是有好处的。我所想到的是，要考察一下应该给下一代人提供什么样的社会保障制度，或尽可能地考虑去解决

本世纪末将出现的一些问题。我们是否在按新的发展，朝着彻底改造现存制度的方向前进？如果是这样，这些新发展意味着什么？这件事应该沿着什么路线去做？

对这些问题应当有个合理的答案。这个答案应以对一项崇高事业的坚定信念为基础，同时要摆脱派别观念和狭隘的鼠目寸光的考虑。由于过去半个世纪以来，国际劳工局曾以制定国际标准的办法，努力对社会保障的发展加以引导，它所制定的国际标准同时也是启发人们考虑社会进步的源泉和社会进步的保障，而且还因为该组织对其成员国创办和发展社会保障制度提供了技术援助，国际劳工局在完成其任务和履行其职责时，更加有责任去估量解决问题的可能性。

为此，我召集了一批独立的专家组成小组，他们在社会保障政策方面具有广泛的国内和国际的经验，他们的文化背景各不相同，这就保证了他们能最客观和最有能力胜任此项工作。这个小组由10名专家组成，领导人为皮埃尔·拉罗克，他的著作闻名于世，已成为第二次世界大战以来社会保障发展研究的里程碑。他们承担的任务很艰巨，即确定和分析现存的问题，预测2000年社会保障的前景。

我对这个小组的调查范围作了规定。首先，要求他们确定工业化国家在社会保障的发展方面现在已经达到的水平，分析其成就和可能存在的缺点。其次，要求他们把将来可能出现的重要问题列一清单，并尽可能清楚地说明社会保障制度应该向什么方向发展，以实现未来社会在这方面的抱负和要求。

尽管我要求小组只研究工业化国家，但是我明白，发展中国家也同样面临着棘手的社会保障问题。不过，我认为这样做比较明智，即先研究性质比较相近的国家，把发展中国家的社会保障问题留待下一阶段去分析。

经过几个月完全自由的商讨和研究之后，小组提交了他们的

工作成果——一份充满问题、意见、主张和建议的详细报告。我决定将这份报告原原本本地公诸于众，并对小组成员所取得的杰出成就深表谢忱。

首先要提请注意的是，小组从描述经济、人口和社会背景开始，作出它自己对社会保障问题的具体分析。既然对未来事物的任何研究都必须建立在选择的基础上，因而就必须对各种假设有所抉择。所选择的设想是否正确，只有将来才知道；至于已经作出的有关经济增长、人口趋势和失业预测的准确性如何，现在尚无合理或客观的办法加以评定。

还需要注意的是：小组探索的面非常广。他们没有回避任何根本性的问题，特别是现在的两种意见冲突：一种人对社会制度的目的和方法提出异议，另一种人所追求的倒不在于维护已经取得的社会效益——一种相对静止的态度，而在于要人们继续承认社会保障为基本的人权之一。

研究报告对保健政策、社会服务、现金福利、资金筹措方法、在预期的社会结构和个人行为的发展中私营部门的作用等许多问题都作了引人入胜而又清晰的分析，使许多极为复杂的问题，不管技术性多么强，都表述得明白易懂。这样明晰的报告文本系出自于小组报告员，经验丰富的布赖恩·埃布尔-史密斯教授之手。报告一开始就指出：从长远看，社会保障不仅仅是反对贫困，它有着更为深远的目的。这道出了此项研究的基本主题。社会保障的目标必须是维持生活水平和质量，增强个人的安全感。经济更加繁荣并不能证明要逐渐取消社会保障，恰恰相反。此外，随着技术的逐渐发展，出现了新的恐惧。个人和家庭行为的变化对社会的团结一致产生新的需求。专家们还表示，仅仅在出现需要时才作出反应是不够的，必须防患于未然。因此要看到预防性措施在今后发展社会保障制度中的重要性。

我不想占用很多篇幅来重复专家们在研究报告中所提出的基

本问题，要是把问题概括起来又有可能歪曲专家们的思想和他们周密巧妙的推理。不过我还是愿意请读者注意这个研究报告的某些方面，特别是我委托他们从事这项研究的具体目的。

小组的建议是向参与精心制定和执行社会保障政策的人和社会保障机构的行政管理官员提出的。显然，这些建议对于工业化世界的每个国家并非一律都适用，也并非都适合他们的国情。正如专家们在前言中所说的：“各国优先考虑的重点不尽相同，对社会保障能进一步拿出的财力物力也不一样。我们的建议应当被视为切合需要的目标，而不是希望人们不顾其他考虑，不顾具体的社会文化的价值观去盲目照办的指令。”

然而，这项研究中一个引人注目的特征是，小组在分析问题和提出建议时，所表现的一致性。同样引人注意的是：小组处理它所考虑的问题的办法简明而直截了当，远不是在这类研究工作中有时出现的未来学上的假想和制造理论模式的作法。

凭着他们非常广博的经验，专家们不惜摆脱传统的意见，并对一些传统的做法提出挑战。这在保健计划一章里表现得很明显。再者，当专家们转而谈到社会保障的管理需要有仁爱精神时，他们也直言不讳。例如，他们说：“社会保障在公众对它还不甚了解的时候就大规模地发展起来了。许多误解广为流传，有人就利用公众的偏见。在各级教育中社会保障都缺乏基础，在大学的研究课题中，也不大重视这个方面。”又如，当他们向社会保障的官员提出警告时说道：“官僚主义式的追求效率的压力，如果把社会保障搞成，对其使用者说来，不当作为人的服务，忽视少数人的特殊需要，那么这种压力就太过份了。”

专家们认识到，要朝他们所建议的方向去做，可能取得进展的速度将取决于经济增长的速度。他们也知道，必须细心地选择优先的项目，以求得各种社会计划内部以及它们彼此之间的平衡，而且在今后发展的每个阶段都必须这样做。然而，令人满意的是，

小组强调指出，在作出这样的选择时，首先应采取措施照顾社会上处境最差的阶层。

这项研究报告还引起对其他许多问题的思考。

报告揭示：长期以来，面对社会风险而能有安全感只是全人口中极少数人的特权。然而，社会保障机构已经使全社会的人，或者至少是绝大多数人，在不管发生什么社会意外事故的情况下，都可能对维持他们的生活标准和生活方式享受同样的保证，累进式地受到益处。社会保障实际上减少了由发生意外事故造成的不平等，从而大大消除了造成社会阶级差别的一个主要因素。因此，有一类人，看到自己过去的一种特权被取消了，便敌视社会保障。而广大民众对社会保障却有了深厚的感情，他们或多或少已模糊地意识到自己的社会地位有了提高。

社会保障是推动社会变革和进步的手段，因此必须维护它，支持它，发展它。此外，社会保障远远不是象有些人过多地说的那样是经济进步的障碍。在坚实牢固的基础上组织起来的社会保障将促进经济的进步。因为人们一旦受益于增强了的社会保障，解除了对未来的忧虑，自然也会作出更多的贡献。

研究报告另一个给人以深刻印象的方面是，它特别注意到在家庭生活方式上能看到的变化，以及由此在提供补助的办法上应有的发展。不可忘记社会保障组织对家庭（作为其成员安全的承担者）提供援助的重要性。鉴于社会保障本身的宗旨，它应该帮助加强家庭纽带的稳定性。这种稳定性本身就是社会保障制度受益者产生安全感的先决条件。也要考虑家庭政策的人口构成，通过增强家庭保障，社会保障在支持人口政策上一定会起到我认为它应该起的积极作用。

从另一个层次来看，研究报告指出，在还有少数精英享有特权，而广大民众仍处于被动受益的情况下，社会保障虽能使社会，从而也使经济有可能发展，但这只能算是局部的成功。因此，

重要的是,福利的“消费者”在今后发展过程中应该发挥积极作用,自觉地对这种使他们受益的制度承担责任。

他们的责任感应出于团结之情。这种感情应支持所有为社会保障而作的努力。它需要团结组织的范围日益扩大而持续下去。没有最广泛的国内甚至国际的团结,就不会有名副其实的社会保障。

这份研究报告材料丰富,还可以提出对其他许多问题的思考。然而,有一点建议必然会引起疑问和讨论,那就是:对每个人都规定一个最低收入。

我们现行的社会保障制度仍留有传统的俾斯麦思想的痕迹和贝弗里奇勋爵的重要遗产。再清理一下头绪,适当考虑每个国家的文化、经济和社会情况,为将来的社会保障制度制定一套条理清楚的宗旨和工作方法。难道现在不正是应该这样做的时候吗?

这可能是一项严峻的任务,但从感情上来说,这也是一项必要和有意义的任务,这个研究报告将会对此作出有价值的贡献。但愿此报告能够引起思考、辩论,使人们行动起来!

国际劳工局局长
弗朗西斯·勃朗夏
1983年9月6日 日内瓦

前 言

国际劳工局局长自1980年以来，委派我们就工业化国家的社会保障到本世纪末可能演变的情况向他提出一份报告。这一报告要对这些国家的社会保障事业迄今所取得的进展和据说所存在的缺点进行广泛的分析。然后，报告要确定哪些问题将来可能成为重要的问题，以及它们相对优先的顺序。而且如果可能的话，还要指出社会保障理想的发展方向。

我们的建议是向那些有可能对社会保障政策和计划以及社会保障组织和制度施加影响的人提出的。我们知道，并非每一项建议都适合于每一个国家。各国优先考虑的重点不尽相同，对社会保障能进一步拿出的财力物力也不一样。我们的建议应当被视为理想的目标，而不是希望人们不顾其他考虑，不顾具体的社会文化的价值观去盲目照办的指令。本研究小组的成员是以个人身份而不是代表各自国家或所属组织应聘的。然而，尽管我们之间有着民族背景、职业训练和经历的差异，我们还是取得了非常一致的意见。我们小组在1981年4月，1982年2月，1983年4月分别开了三次全体会议，每次会都开了好几天。此外，小组内还有些个别的接触，还召开过一次会研究报告文本。报告于1983年4月定稿。每位组员都贡献了资料供同事们参考，同时秘书处（国际劳工局社会保障司）也为我们提供了大量的资料和文件，这对我们的研究也是很大的帮助。

在我们整个工作期间，国际劳工局局长弗朗西斯·勃朗夏先

生，国际劳工局社会保障司司长坦布里先生和该司全体工作人员给了我们极大的支持。在这里我们谨向他们表示感谢。

主席 皮埃尔·拉罗克
(法国国务院社会部名誉主席·巴黎)

报告员 布赖恩·埃布尔-史密斯
(英国伦敦政治经济学院社会管理教授·伦敦)

组员 埃娃·博罗弗茨齐克(女)
(波兰社会保障研究所副主任·华沙)

威尔伯·科恩
(前美国卫生、教育、社会福利部部长，
美国奥斯汀得克萨斯州大学公共事务
S·W·理查森街教授)热罗梅·戴雅当博士
(比利时国家残疾人保障研究所总干事·布鲁塞尔)

约翰·奥斯本
(加拿大卫生与福利政策发展特别顾问·渥太华)

安东尼奥·达·西尔瓦·莱尔
(葡萄牙社会保障部社会保障高级顾问·里斯本)

阿丹姆·特里尔
(丹麦社会事务部常务副秘书长·哥本哈根)

盖拉德·费尔坎普教授(博士)
(荷兰莱登大学社会保障教授·莱登)

欧文·伍德豪斯爵士
(新西兰上诉法庭法官·韦林顿)

目 录

第一章	背景	(1)
	成就.....	(1)
	有害的经济后果.....	(4)
	没有实现的社会目标.....	(5)
	根本的压力.....	(6)
	费用的上涨.....	(8)
	需要回答的一些问题.....	(10)
	基本设想.....	(10)
第二章	2000年的目标	(15)
	历史的演进.....	(15)
	社会保障的目标.....	(17)
	难道更加富裕证明应该废除社会保障吗?	(19)
	须经收入调查的津贴能代替普遍津贴吗?	(20)
	现金津贴的标准.....	(22)
	通货膨胀和经济增长的指数化.....	(24)
	向贫穷开战.....	(24)
	国际间的迁徙.....	(28)
	协调一致.....	(30)
第三章	现金津贴的发展	(32)
	津贴范围的局限.....	(33)
	男女平权的原则.....	(36)
	女权的扩大.....	(37)

	权利的分享·····	(38)
	关于两人同居的定义·····	(39)
	单亲家庭·····	(39)
	不到领取养老金年龄，也无需抚养子女的 遗属·····	(41)
	失业者·····	(41)
	残疾者·····	(43)
	领取养老金的年龄·····	(46)
第四章	服务的发展 ·····	(50)
	预防与康复·····	(50)
	保健服务·····	(53)
	社会服务·····	(60)
第五章	与公众的关系 ·····	(65)
	公众的态度·····	(65)
	教育·····	(67)
	研究·····	(67)
	官僚主义和平易近人·····	(68)
	提高公众的认识水平·····	(70)
	地区办事处·····	(70)
	对个人权利问题作出反应·····	(71)
	伤残申请人·····	(71)
	社会保障法·····	(72)
	控告程序·····	(72)
	上诉权·····	(72)
	隐私权·····	(73)
	索阅本人档案和申诉权·····	(73)
	预支和利息的支付·····	(74)
	参与·····	(74)

	年度报告.....	(74)
	结论.....	(74)
第六章	社会保障资金的筹集.....	(76)
	经济效应.....	(78)
	社会效应.....	(79)
	加强私营部门的作用.....	(82)
	结论.....	(87)
第七章	提要和建议.....	(90)
	背景.....	(90)
	关于未来的设想.....	(91)
	社会保障的目标.....	(92)
	国际活动.....	(94)
	现金津贴的发展.....	(94)
	服务的发展.....	(97)
	保健服务.....	(97)
	社会服务.....	(98)
	同公众和管理者的关系.....	(98)
	社会保障筹资的问题.....	(101)

第一章 背景

1 尽管二次大战后的一段时期内，社会保障空前发展，但在上一个十年中，它却受到越来越多的批评。在我们讨论各种不同的批评的合理性之前，有必要回顾一下过去四十年间，社会保障所取得的显著的进展。所有工业化国家的年轻人都认为这一切是理所当然的。社会保障机构给予他们如此广泛的保护，使他们能抵御社会经济生活中的种种风险，他们把这些机构看作是现代生活的一个必然组成部分。这是由于他们所享受的广泛的保障是他们成长于其间的世界的一部分。他们很难想象，生活在他们的祖辈曾经经历过的那种环境中是一种什么滋味。他们也不敢正视赡养父母，可能还要赡养祖父母，要付出什么代价。有时，象战前大萧条那样的真实情况，甚至祖父母们自己也不记得，或者觉得还是忘记为好。

成 就

2 在过去的四十年里，各种类型的人已经越来越多地被纳入社会保障的范围。特别是白领工人，个体经营者和某些类型的无职业者。在有些国家，人们普遍有权享受某些福利。一个重要的进展是，在许多国家，残疾人不问致残原因都得到同等对待。

3 几乎所有发达的工业化国家都为老人、死者遗属、抚养子女者、单身母亲、失业者、病人、长期丧失劳动能力或伤残人提供现