



- 本书以国际化的视角介绍了包括中国内地、香港地区在内的世界上多个国家和地区的社会保障制度的基本情况，内容涉及不同情况下、不同类型的社会保障模式。

- 书中对各国和地区社会保障发展的规律性及经验教训的总结，对于现时我国社会保障制度的改革与发展具有较强的参考及借鉴意义。

穆怀中 主 编

国际社会保障制度教程

21 世纪劳动与社会保障系列教材

国际社会保障制度教程

穆怀忠 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国际社会保障制度教程/穆怀忠主编.
北京:中国人民大学出版社,2009
(21 世纪劳动与社会保障系列教材)
ISBN 978-7-300-10082-1

I. 国…
II. 穆…
III. 社会保障-对比研究-世界-高等学校-教材
IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 193809 号

21 世纪劳动与社会保障系列教材
国际社会保障制度教程
穆怀忠 主编

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2009 年 4 月第 1 版
印 张	32.5	印 次	2009 年 4 月第 1 次印刷
字 数	594 000	定 价	45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪劳动与社会保障系列教材 编辑委员会

顾 问 赵履宽 侯文若

主 任 董克用

编 委 (按姓氏笔画排序)

王 燕 王晓军 仇雨临 孙光德 孙树菡

李 珍 李绍光 宋晓梧 杨燕绥 杨宜勇

黎 民 穆怀中



总 序

人类社会的历史，是一部人类为提高自己的生活水平和生活质量而不断奋斗的历史。工业革命的出现，使人类的这一奋斗历程突然加速。工业革命不仅带来了技术上的飞跃，而且将市场经济体制引入了人类社会。与长期的自然经济环境相比，市场经济在为人们带来无限机遇的同时，也带来了更多的风险。失业、工伤是工业革命特有的产物；工业化和城市化带来的就业方式和生活方式的改变，使老年人生活中的不确定性因素和发生贫困的风险大大增加。同时，随着生产力水平的提高，人们对生活水平和生活质量越来越重视，对健康和环境的要求也越来越高，而这些问题是无法单纯依靠市场的力量解决的。因此，随着社会经济发展水平的提高，人们对抵御风险、降低风险损失、提高生活质量的需求随之上升，这就是现代社会保障制度产生的经济社会背景。

虽然发达国家与发展中国家在社会保障的范围和水平上存在着很大的差异，但大多数国家社会保障的基本内容均包括社会救助和社会保险等领域。

社会救助是社会保障的基础层，其对象是社会中的弱势群体，

这些弱者因为其自身的原因或不可抗拒的外因，暂时或在相当长的时间内生活困难。社会救助的目的是保证他们能够得到基本的生存条件。社会救助在工业革命前已长期存在，但不同的是，现代社会往往通过立法确定社会救助的对象和救济标准，这样就减少了社会救助的随意性，提高了社会救助的及时性。

社会保险是社会保障的主体层，一般包括养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险等，其对象主要是劳动者；其目的是帮助劳动者在暂时或永久丧失劳动能力时，仍能保障其基本生活水平。社会保险是运用社会性保险的方式，根据大数法则的原理来分担风险，所以社会保险是工业化的产物。

从上述分析可以看出，社会保障的各个领域仅靠市场机制本身是无法实现的。因此，社会保障是以政府为主体，依据法律规定，通过国民收入再分配，对公民在暂时或永久失去劳动能力，以及由于各种原因，生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活的制度。可以说，社会保障制度是任何一个社会平稳健康发展所不可或缺的。

20 世纪以来，社会保障制度在世界各国得到了很大的发展，同时也在不断变革。中国的社会保障制度在过去的 60 年中也发生了很大的变化。在计划经济体制下，中国城乡分割严重，在农村基本上没有现代意义上的社会保障，而城镇中的社会保障在 20 世纪 60 年代中期以后，则以“单位”保障为主要特点，形成了城市劳动者“广就业、低工资、高福利”三位一体的格局。劳动者福利水平的高低，往往取决于他所就业的单位。改革 30 年来，中国的社会保障事业得到了迅速的发展，其中，社会救助在扶贫济困方面发挥了巨大的作用；社会保险的各个领域都进行了深刻的改革，养老、医疗、失业三大保险的基本框架已经建立并正在完善之中。

面对着形势的发展和实践的变革，社会保障理论则显得有些苍白无力。对社会保障这一庞大体系的研究确有难度，它需要对经济学、管理学、法学、社会学等学科进行综合研究。实践呼唤着理论的指导，学生急需适用的教材。正是在这样的背景下，我们在 2000 年出版了第一版社会保障专业教材。在经过多年使用的基础上，我们决定推出新的一套劳动与社会保障系列教材。新一套教材在原有教材的基础上做了较大的变动，一是为了适应专业教学的需要，新增了《社会保险学》、《社会保障管理》、《社会保障基金管理》、《员工福利概论》，以及与劳动领域相关的《劳动经济学》、《就业管理》、《劳动关系管理》、《劳动争议处理》等新教材；二是对原有的教材内容做了调整和扩展，用新的名称替代了原有的教材名称，例如用《养老保障制度》替代了《养老保险》，用《医疗保障》替代了《医疗保险》，《失业保险》和《工伤保险》的内容则基本包括在《社会保险精算

原理与实务》一书中。

本套教材的写作方针是兼具理论性、系统性、实用性和超前性。一是力求有理论深度，希望这套教材不仅能适应高等学校劳动与社会保障、人力资源管理、社会工作等相关专业教学的需要，而且能为从事劳动与社会保障理论研究的同行和实际工作者提供重要参考；二是系统性，整套教材不仅有其内在的科学体系，能反映劳动与社会保障各领域的密切关系，而且每一本教材都追求内容的系统性，充分反映国内外有关的研究成果；三是实用性，教材力求在总结我国社会保障制度改革经验的基础上，为社会保障制度的进一步完善提供可行的思路和方法；四是超前性，教材拟通过介绍和分析其他国家在社会保障方面的经验和教训，使我们提出的政策建议具有一定的超前性。

为了方便学生学习，本套教材采用了新的编写模式，在每章的开头都指出了学习重点或学习目的；在每章的结尾都给出了本章小结、关键术语或思考题等；有些教材还配备了教学参考书。

自改革开放以来，越来越多的教师开始从事劳动与社会保障领域的研究，但是，在这迅速变革的时代，面对社会保障这一庞大复杂的领域，我们深感能力有限。奉献给读者的这套教材，是教师们多年教学科研的结晶，其中的不完善之处，还望同行不吝赐教。

这套教材得以出版，除了作者们的辛勤劳动之外，还得益于中国人民大学出版社刘晶女士的积极筹划和推动，在此特表感谢。

教材编委会主任 董克用

2007年1月



前言

目前世界各国（或地区）的社会保障制度模式众多，变化迅速，并且受到所在国（或地区）民众的高度关注，呈现出纷繁复杂的发展局面。本书的写作目的是，通过分析最新的资料和数据，从多角度对各国（或地区）社会保障制度进行归纳和凝练，力图使读者能够较快理解和把握世界各国（或地区）的社会保障模式、特征、趋势及效应。

就如何实现“老有所依、幼有所教、鳏寡孤独者皆有所养”的福利目标，世界各国（或地区）都进行了充分的探索。社会保障制度的建立、发展及不断完善的进程，也正是人类为实现这一目标而不断努力的见证。在保障问题经历家庭、国家（或地区）和社会保障阶段之后，世界各国（或地区）构建了各具特色的社会保障制度，并在一定阶段上发挥了社会“减震器”和“安全网”的作用。但是随着人口和经济等外部状况的变化，许多国家（或地区）的社会保障制度出现“失灵”现象，如何恢复社会保障制度的原有功能甚至实现更大的效用，成为各国（或地区）改革本国（或地区）社会保障制度的原动力。在改革进程中，原本千差万别的各国（或地

区)社会保障制度更是出现了本国(或地区)特有的发展趋势,这一耐人寻味的现象引起国内外学术界的广泛关注。改革开放之后,我国的社会保障制度为克服制度设计与人口、经济现实相脱节的问题,于20世纪90年代开始相继进行多次改革,社会保障制度建设出现重大突破,但是在取得成就的同时也产生了一些不易解决的问题,影响了社会保障制度的进一步完善。一方面,为解决出现的问题,我们当然要依据本国的国情,自己动脑勇于尝试;但另一方面,借鉴他国(或地区)的经验教训,也不失为一条捷径,有可能对我国社会保障制度的改革起到触类旁通的作用,产生柳暗花明的效果。

本书基于以下背景展开研究:世界各国(或地区)的社会保障制度尽管在制度框架、构成内容、缴费水平、给付水平等方面存在着差异,但是各国(或地区)的改革都受到人口和经济状况变动的影响,而且从根本上改变的是各国(或地区)的社会保障融资模式。第二次世界大战后的西欧、北欧各国正是在现收现付融资模式基础上构建了待遇优厚的社会保障制度,这些国家也一跃成为所谓的“福利国家”。一时间福利国家的发展模式成为典范,似乎人类发展到更高水平时都应该实行这种制度。但是这种曾令人称道的制度在20世纪70年代中期遭受到经济“滞胀”的打击,其运行已力不从心,再加之日益严重的人口老龄化问题,更是完全动摇了福利国家社会保障模式的运行基础。如今福利国家面临的问题正是要改革曾经引以为豪的社会保障制度。另一个极端则是以新加坡和智利为代表的、基于完全积累融资模式的社会保障制度。这种制度抛弃了现收现付模式中代际赡养的原则,通过设立个人账户强调参保者代内自养的义务。从运行的实际情况看,这种模式虽然有利于效率的提高和资本的积累,能够加速各国的经济发展进程,但是却因完全失去了社会保障制度所应具有的社会性而受到很多学者的批评。还有一类国家由原来实行的国家保障制度向社会保障制度过渡,它们就是包括俄罗斯在内的中东欧转轨国家。这些国家基于本国的特点并参考世界银行的提议,建立起以部分积累模式为融资基础的多支柱社会保障制度,目前改革正在继续中,其效果还有待于验证。

本书在研究方法上基本实现了历史分析与现实分析、理论分析与计量分析、规范分析与实证分析、系统分析与比较分析的结合。研究内容与特点如下:

第一,社会保障制度的背景条件研究。探索了不同模式、不同国家(或地区)的社会保障制度的产生背景,通过对各国(或地区)社会保障制度建立、变迁阶段以及包括经济、政治、人口诸要素在内的变迁条件的分析,探讨了推动各国(或地区)社会保障制度变迁的深层次原因,解决了制度变迁中的“为什么”的问题。

第二, 社会保障制度的内容与框架研究。通过分析各国(或地区)社会保障制度的基本理念、基本结构、缴费与给付、基金管理、管理体制等诸方面问题, 解决了社会保障制度研究中的“是什么”的问题。

第三, 社会保障运行状况与运行水平研究。从各国(或地区)社会保障制度的总体水平以及收支是否平衡等角度, 分析了各国(或地区)社会保障运行状况与运行水平, 初步解决了社会保障制度研究中的“怎么样”的问题。

第四, 社会保障制度的经济效应研究。制度的运行效应是隐藏在制度模式背后的深层次的问题, 是衡量现行社会保障制度是否合理的最准确的标尺。通过对社会保障制度的个人福利效应、收入再分配效应、储蓄与投资效应、财政效应等多层次计量分析, 深入探讨并全方位地解决了社会保障制度研究中的“怎么样”的问题。

第五, 社会保障制度的改革趋势研究。通过对各国(或地区)社会保障制度改革动因、改革现状、改革趋势及经验教训的研究与归纳, 解决了社会保障制度研究中的“应该怎么样”的问题。

如何归纳总结各国(或地区)的经验并深入剖析其教训, 不但是摆在国内学者和社会保障政策制定部门面前的重要学术课题, 而且也是我国改革和完善本国社会保障制度必须借鉴的问题。因此, 对社会保障制度进行国际比较研究不仅有重要的学术价值, 而且还有着重大的现实意义。在理论上, 通过对世界各国(或地区)社会保障领域的综合研究, 完善比较经济学研究体系和丰富福利经济学理论, 同时也形成各国(或地区)社会保障制度建立、发展与完善的特色理论, 拓宽研究思路。在实践上, 对照我国国情, 把握各国(或地区)社会保障发展的规律性, 总结其经验教训, 进一步指导我国社会保障制度的改革和完善, 并增加中国特色社会主义社会保障制度建设过程中所取得的经验对世界各国(或地区)社会保障发展的指导借鉴作用。

本书由辽宁大学副校长、人口研究所所长、博士生导师、武汉大学兼职研究员穆怀忠教授担任主编, 负责总体设计。在本书的写作和完稿过程中, 穆怀忠教授组织编写人员召开了多次研讨会, 反复推敲和论证, 并负责最终审稿。

本书编写人员(以章为序)为:

第一章 英国社会保障制度 武萍博士 辽宁大学

第二章 瑞典社会保障制度 邹德新博士 沈阳体育学院

第三章 德国社会保障制度 顾文静博士 广东商学院

第四章 美国社会保障制度 邹德新博士 沈阳体育学院

第五章 日本社会保障制度 王国辉博士后 中国社会科学院世界经济与政治研究所

- 第六章 法国社会保障制度 顾文静博士 广东商学院
第七章 智利社会保障制度 杨爱兵博士 辽宁大学
第八章 俄罗斯社会保障制度 边恕博士 辽宁大学
第九章 中国社会保障制度 柳清瑞博士 辽宁大学
第十章 新加坡社会保障制度 贾洪波博士 北京航空航天大学
第十一章 韩国社会保障制度 王国辉博士后 中国社会科学院世界经济与
政治研究所

第十二章 中国香港社会保障制度 刘海宁博士 沈阳航空工业大学

衷心感谢国内学术界同仁对本书提出的建设性意见,使本书内容日臻完善。
衷心感谢中国人民大学出版社在本书出版过程中所做的大量的、细致的编辑和组织工作。

由于世界各国(或地区)的社会保障制度正处于不断变革和完善的时期,加之本书编写人员经验和水平有限,书中不当之处还望学界同仁批评指正、不吝赐教。

穆怀忠

2008年5月于沈阳



目 录

第一章	英国社会保障制度	(1)
第一节	英国社会保障制度的演进	(1)
第二节	英国社会保障制度的基本内容	(10)
第三节	英国社会保障制度的运行	(20)
第四节	英国社会保障制度改革	(30)
第五节	英联邦国家社会保障制度	(38)
第二章	瑞典社会保障制度	(47)
第一节	瑞典社会保障制度的演进	(47)
第二节	瑞典社会保障制度的基本内容	(55)
第三节	瑞典社会保障制度的运行	(61)
第四节	瑞典社会保障制度改革	(69)
第三章	德国社会保障制度	(77)
第一节	德国社会保障制度的演进	(77)
第二节	德国社会保障制度的基本内容	(84)
第三节	德国社会保障制度的运行	(90)
第四节	德国社会保障制度改革	(102)
第四章	美国社会保障制度	(112)
第一节	美国社会保障制度的演进	(112)
第二节	美国社会保障制度的基本内容	(120)
第三节	美国社会保障制度的运行	(133)

	第四节 美国社会保障制度改革	(143)
第五章	日本社会保障制度	(151)
	第一节 日本社会保障制度的演进	(151)
	第二节 日本社会保障制度的基本内容	(158)
	第三节 日本社会保障制度的运行	(168)
	第四节 日本社会保障制度改革	(177)
第六章	法国社会保障制度	(188)
	第一节 法国社会保障制度的演进	(188)
	第二节 法国社会保障制度的基本内容	(192)
	第三节 法国社会保障制度的运行	(202)
	第四节 法国社会保障制度改革	(210)
第七章	智利社会保障制度	(222)
	第一节 智利社会保障制度的演进	(222)
	第二节 智利社会保障制度的基本内容	(225)
	第三节 智利社会保障制度的运行	(235)
	第四节 智利社会保障制度改革	(239)
	第五节 智利社会保障制度改革对拉美国家的影响	(243)
	第六节 智利社会保障制度改革趋势及启示	(246)
第八章	俄罗斯社会保障制度	(251)
	第一节 俄罗斯、东欧社会保障制度的演进	(251)
	第二节 俄罗斯、东欧社会保障制度的基本内容	(263)
	第三节 俄罗斯、东欧社会保障制度的运行	(271)
	第四节 俄罗斯、东欧社会保障制度改革	(278)
第九章	中国社会保障制度	(291)
	第一节 中国社会保障制度的演进	(291)
	第二节 中国社会保障制度的基本内容	(306)
	第三节 中国社会保障制度的运行	(327)
	第四节 中国社会保障制度改革	(343)
第十章	新加坡社会保障制度	(376)
	第一节 新加坡社会保障制度的演进	(376)
	第二节 新加坡社会保障制度的基本内容	(385)
	第三节 新加坡社会保障制度的运行	(400)
	第四节 新加坡社会保障制度改革	(407)

	第五节 新加坡社会保障制度发展的经验启示	(412)
第十一章	韩国社会保障制度	(417)
	第一节 韩国社会保障制度的演进	(417)
	第二节 韩国社会保障制度的基本内容	(423)
	第三节 韩国社会保障制度的运行	(432)
	第四节 韩国社会保障制度的改革	(438)
第十二章	中国香港社会保障制度	(450)
	第一节 中国香港社会保障制度的演进	(450)
	第二节 中国香港社会保障制度的基本内容	(459)
	第三节 中国香港社会保障制度的运行	(474)
	第四节 中国香港社会保障制度改革	(484)
	参考文献	(497)



第一章

英国社会保障制度

第一节 英国社会保障制度的演进

一、英国社会保障制度的建立

英国是世界上最早实现工业化的国家，在其工业化过程中建立了世界上第一个比较完备的社会保障制度。经过上百年的历史发展，特别是第二次世界大战后的建设、完善和改革，形成了一套全民保障、全面保障、统一管理、“从摇篮到坟墓”的社会保障体系，属于典型的“福利国家”模式。这种模式的形成绝非一蹴而就，其发展的过程漫长曲折，可大致分为三个阶段：

第一阶段——萌芽阶段

15、16 世纪，英国社会出现了前所未有的“贫困积累”。原有的社会结构开始由资产阶级向无产阶级转化，社会贫困群体剧增，因此英国面临着社会稳定、赤贫等问题。日益激烈和频繁的暴动严重危及正常的阶级统治秩序。鉴于此，英国于 1601 年颁布了《济贫法》，将分散性、应急性的救济事务转化为国家的一项基本职能。《救济法》对象有三种：一是有劳动能力的贫民，二是无劳动能力的贫民，三是无依无靠的孤儿。它采取的救济方式是：设立教区的

贫民监督官和教区济贫委员会；建立贫民教养院、贫民习艺所；贫民救济院收养或资助老人、残疾人等丧失劳动力的人；从富裕地区征税补贴贫困地区。从某种意义上说，英国是最早通过立法建立社会救助体系的国家。但是，《济贫法》滋长了依赖救济过活的思想，导致劳动力市场缺乏廉价的劳动力，限制了劳动力自由竞争，进而不利于资本主义经济的发展。马尔萨斯抨击这种济贫制度违背了“物竞天择”的自然规律。

此后，《济贫法》一直在不断地修改和补充中发挥着作用。1834年，英国国会通过了《济贫法修正案》，即新《济贫法》。新《济贫法》宣布停止向济贫院以外的穷人发放救济金，只向院内穷人发放，以便为劳动力市场提供大量低价的劳动力。虽然此规定为资本主义经济发展创造了条件，但也体现了新《济贫法》最根本的制度性缺陷。此外，新《济贫法》认为，社会救济是公民的合法权利，社会负有保障公民生存的权利。新《济贫法》标志着英国现代社会救助制度的诞生，它后来直接演变为英国现代社会保障制度的重要内容，因此，它也标志着英国社会保障事业的萌芽。从此，英国的社会保障制度开始一步步确立起来。

第二阶段——形成阶段

19世纪末，英国资本主义的发展、工业化进程的发展、工人阶级的不断壮大为英国福利事业的发展奠定了政治基础和经济基础。为维护资本主义统治，英国政府不得不大力加强对经济与社会领域的干预。19世纪末20世纪初，英国开始了一轮社会保障制度改革，相继推出有关工伤补偿、失业保险、国民健康及老年社会保险等若干社会保险项目，并以强大的税费收入和财政基础保证了改革的成果。这是英国工业革命基本完成之后，政治、经济和社会领域的一系列变动促成的成果。在这期间，保障工人生活和劳动条件的理论和学说促使英国政府掀起了一股社会保险立法的浪潮。1897年，英国建立了工伤保险；1906年，出台了《工伤保险法》，同年颁布了《教育法》，规定学校提供免费餐；1908年，建立了《老年社会保险法》，颁布了《儿童法》、《劳动交易法》；1909年，出台了《职业介绍法》；1911年，英国国会正式批准了《失业保险法》，这是世界上第一个全国强制推行的失业保险法，同年，还通过了《国民保险法令》等社会保险法；1918年，通过了《妇女儿童福利法》；1933年，建立了事业保险法律委员会、失业救济管理局；1934年和1936年，相继通过了《失业法令》、《农业失业法令》和三项《国民健康保险法令》。至此，英国的社会保险法在形式上已经比较完备。

在这一时期，社会保险立法虽然涉及福利国家模式的主要保障内容，但体系还不完善，待遇水平较低，各个项目之间缺乏有机的联系，因此并不意味着英国福利国家模式的形成，这仅仅是为福利国家的形成奠定了必要的理论与法律

基础。

第三阶段——完成阶段

20 世纪 30 年代，欧洲经济增长缓慢，失业率急剧上升，出现了经济大萧条，尤其是中低阶层面临着生存危机。为克服严重的社会经济危机，英国著名经济学家凯恩斯提出，国家必须加强对经济的干预：国家应该采取主动措施，甚至通过赤字财政政策，大幅度提高生活福利，包括提高工资标准和扩大社会福利，即采取“普遍福利”政策，抑制经济危机。

1941 年，第二次世界大战中的英国政府为了向人民展示战后新的社会生活蓝图，鼓舞其战胜法西斯的决心和斗志，委托贝弗里奇制订一个战后实行社会保障的计划。1942 年 11 月，贝弗里奇向政府提交了《社会保险及相关服务的报告》，即著名的《贝弗里奇报告》。贝弗里奇吸取有关“国民社会保障权利”的观点，并将这种观点融入制订的计划中，报告以消除贫困、疾病、肮脏、无知和懒散五大社会病害为目标，编织一张覆盖全社会各阶层和各方面的社会保障网络。贝弗里奇在报告中提出了建立福利国家的三项基本原则：一是保障全体社会成员的生活水平不低于维持生存所需要的最低限度——最低原则；二是社会保险制度惠及人民生活的方方面面，即所谓“从摇篮到坟墓”的社会保障体系——普遍性原则；三是强调社会保障不是免费的午餐，社会保障需要国家和个人的合作，必须由国家和公民共同承担责任——个人原则。^① 这三项原则打破了部门利益限制，从国家整体的角度，强调了社会保障作为一项基本的社会政策的重要性，并提出了社会保障发展中政府责任和公民义务相结合的现代社会保障思想。根据这三项原则，贝弗里奇建议，建立以社会保险为核心的社会保障制度，其主要内容包括：第一，凡有收入的国民都必须参加社会保险，按同一标准缴纳保险费，按同一标准享受保险给付；第二，保险给付应以保障国民的基本生活为目标，享受期间应以领取人的需要为准；第三，社会保险应包括国民生活基本需要的各个主要方面；第四，因无收入不能参加社会保险的人，国家应制定公共救助法来保障他们的基本生活需要，使其生活水平达到最低标准；第五，改分散管理的制度为全国统一的制度。^②

从此以后英国颁布了一系列法律，推动这一计划的实施。1945 年制定了《家庭津贴法》，1946 年通过了《住房法》、《房租管制法》、《社会保险法》、《国

① 参见 [英] 威廉姆·贝弗里奇：《贝弗里奇报告》，136 页，北京，中国劳动社会保障出版社，2004。

② 参见上书，141 页。