



Introduction to social security

社会保障导论



国际劳工局社会保障司编著
菅静和 张鲁译 刘有锦

劳动人事出版社

社 会 保 障 导 论

国际劳工局社会保障司编著

管静和 张鲁 译

刘有锦 校

劳 动 人 事 出 版 社

Introduction to Social Security
International Labour Organisation 1984
Third edition 1984

社会保障导论

国际劳工局社会保障司编著

管静和 张鲁译 刘有锦校

责任编辑：傅绍本

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

北京市新源印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 6.5印张 146千字

1989年 2月北京第1版 1989年 2月北京第1次印刷

印数：2650册

ISBN 7-5045-0291-X/F·072 定价：3.40元

前 言

本书直接追溯到国际劳工局1958年出版的社会保障手册，当时有10课。后多次重印，到了1970年，鉴于12年来的发展变化，该手册又重新修订增补，作了全面的修改，或者实际上可以说是重新改写。事实证明了社会保障这一主题不仅已经超出了最初的范围，而且还在变化、满足新的形势，正在向世界新的地区挺进，去适应新的实施领域。

研究的主题既已相当扩大，如何在本书这样的出版物中进行适当的阐述呢？既然是密切涉及这么多人（工人、户主、年金领取者、公民）的生活问题，那么就既不能试图做详尽无遗的论述也不能肤浅地泛泛而谈。

本书采取折衷的办法。目的在于：一方面向感兴趣的非专业读者就什么是社会保障做适当的全面介绍；另一方面，把来自国际劳工局和各国管理社会保障计划的主管当局的其他材料汇集在一起，为成人教育、工人教育单位或对社会福利和公民事务有兴趣的机构提供教材基础。

正如本书各章节将要证明的那样，社会保障是一个行动的两种不可偏废的办法中的一种。采取积极行动增加就业、改善个人与公共健康、加强工作场所的安全以及促进母亲与儿童福利无疑是十分重要的，但是，当工人因疾病或事故工资收入中断而为他们提供帮助时，当为母亲提供哺乳时间

时，当需要抚养伤残人和孤儿时，当需要为孤寡老人提供资金时，这一切当人们需要时就能够得到的具有安全感的服务，对整个社会也同样是至关重要的。

目 录

序言

第一章 社会保障	1
历史问题	1
其他办法	2
✓ 社会保障的定义	3
✓ 社会保险	4
社会援助	5
国家总税收资助的津贴	6
家庭津贴	7
储备基金	7
雇主提供的保护	8
社会服务	9
✓ 国际劳工公约	9
--- 有关的公约和建议书	10
✓ 社会保障的扩展	11
第二章 受保护者	13
目标是普遍而一律的保护	13
公约模式	14
行政管理手续的作用	15
— 鉴定	15
——集中于雇用部门	16

	保险范围不同的其他原因·····	16
	——高薪雇员·····	16
	——职业年金计划·····	17
	——政府和准政府工人·····	18
	——农村地区和农业·····	19
第三章	津贴概述·····	21
	总结构·····	21
	津贴类别的逐步发展·····	23
	社会保险和社会援助·····	24
	合格条件·····	25
	津贴水平·····	26
	保持津贴的价值·····	30
第四章	医疗照顾·····	32
	医疗照顾津贴·····	32
	医疗照顾制度·····	33
	津贴的合格条件和期限·····	35
	住院治疗·····	36
	费用分担·····	36
	发展中国家的情况·····	38
	——社会保障的作用·····	38
	初级保健照顾·····	40
	——社会保障的作用·····	41
	社会保障中医疗照顾费用的增长·····	41
第五章	疾病和生育津贴、丧葬津贴·····	44
	短期津贴·····	44
	疾病津贴·····	45
	生育津贴·····	49

	丧葬津贴·····	50
第六章	工伤津贴·····	51
	问题和原则·····	51
	雇主的义务；工伤事故补偿·····	52
	把雇主和工人全部包括在保险范围内·····	54
	工伤保险的不测事由及津贴·····	54
	——工业事故·····	55
	——职业病·····	56
	——医疗照顾·····	58
	——收入的中断·····	58
	——后遗性官能损害·····	59
	——遗属津贴·····	60
	残疾人的康复·····	61
	——康复与津贴——一对矛盾·····	62
	工伤的预防·····	63
第七章	养老金·····	65
	各种各样的规定·····	65
	养老金计划的发展·····	66
	不测事由和领取养老金年龄·····	67
	——退休·····	68
	——正常养老金领取年龄·····	69
	——健康与就业能力·····	70
	——工龄·····	71
	——自愿提前退休·····	71
	——推迟退休·····	72
	——逐步退休·····	73
	合格期·····	73

	津贴.....	75
	养老金保值.....	77
	一些人口学因素.....	78
第八章	遗属津贴.....	80
	受赡养人和家庭.....	80
	合格期.....	81
	受益的遗孀.....	82
	受益的儿童.....	83
	津贴标准.....	84
	其他受益人.....	85
第九章	伤残津贴.....	87
	疾病、伤残和老年之间的联系.....	87
	伤残的定义.....	88
	伤残的评定.....	90
	合格期.....	92
	津贴.....	93
	康复.....	95
第十章	失业津贴.....	97
	不测事由.....	97
	先行者.....	97
	各国做法的多样化.....	100
	哪些人受到保护.....	101
	支付津贴的条件.....	102
	——合格期.....	102
	——“自愿离职”.....	103
	——渎职.....	103
	——产业行动.....	104

——“有能力、能够并愿意工作”	104
——工作的适合性	105
津贴标准和期限	106
职业介绍服务的作用	107
目前趋势与问题	108
发展中国家	110
第十一章 家庭津贴	111
工资与家庭	111
国际劳工组织的标准	112
由就业单位提供资金的计划	113
由国家提供资金的计划	114
儿童与其他需要负担的人	114
家庭津贴与减少税收	116
津贴的多样性	117
实物津贴	119
津贴标准：几个比较	119
第十二章 社会保障的资金	122
影响支出水平和变化的因素	122
——短期津贴	123
——长期津贴	125
——领取养老金的正常年龄	129
筹集资金的方法	128
——年度开支估算制	128
——组成资本估算制	129
——积累资本制	130
——普遍平均保险费制	130
——分期保险费制	132

分担财政开支	132
——三方筹集资金	133
——国家和雇主出资	135
——比较统计	136
保险费确定办法	136
投资	138
精算估价	139
第十三章 社会保障与国民经济	141
✓ 社会保障与经济发展	141
✓ 社会保障与社会进步	145
社会保障与收入再分配	146
保险费的作用	148
——对消费的作用	148
——对生产、工资和就业的作用	149
社会保障、储蓄和投资	151
经济困难时期的社会保障	154
第十四章 社会保障的管理	156
行政结构	156
保险费的征收与登记	157
中央管理	159
——协调与总政策	159
——领导管理机构	159
——中央管理局	161
地方管理	163
——地方办事处	163
——征收保险费	164
——医疗照顾的管理	165

——失业津贴的管理	165
统一管理机构中的协调问题	166
——联系	166
——行使职责中的协调	166
——管理中的协调	167
——征收保险费	167
——发放津贴	168
公共基金出资的计划	168
上诉的途径	169
自动化	169
第十五章 移民工人的保护	171
基本原则	172
——平等待遇	173
——制定可适用的立法	174
——维护既得权利	176
——维护正要获得的权利	177
——国外津贴的支付	178
扩大协作	180
国际劳工组织和区域性组织的行动	180
第十六章 国际劳工组织的作用	183
国际劳工组织	183
制定标准	184
学习与研究	186
——确定重大方针和制定标准	186
——分析专门性问题	187
——编写用于培训的出版物	188
——传播情报	188

工人教育	189
技术合作	189
——计划	190
——实施办法	191
——技术合作的内容	193
与国际社会保障协会的合作	194
与美洲间社会保障常设委员会的合作	195
非洲的社会保障组织	195

第一章 社会保障

历史问题

19世纪在产业革命的阵痛中首先出现了当今称之为“工业化国”的那些国家，这使欧洲面貌改观，也对北美洲历史的形成起了重要作用。这些国家必须应付那次革命的社会和经济后果。世界其他国家为了适应它们邻国商业和工业的发展，也开始前进，最初是审慎地，而后以加快的速度发展。这一进程，带来了许多问题，最显著的是富裕中的匮乏，在未利用资源中存在穷困，在满街财富中存在赤贫。

早在正式认识到需要采取社会行动之前，救济贫困一直被认为是一种私人义务。宗教基金会为穷人提供避难所、庇护所和施舍物，中世纪的同业行会在它们的成员及其家庭遇到不幸时给予帮助。在这些初步行动的基础上，一些国家发展了济贫法制度，以便解救和帮助那些贫困者。这些法律的优点在于承认公共责任并制订出为此目的而使用公共资金的原则，而且范围很广泛。但正如一些人所说的那样，这些法律是为了最大限度地减少由于饥饿而产生的社会不安定而制订出来的，它只是磨去了问题的棱角而已。在申请救济的人失去一切个人经济来源和不能得到亲戚的帮助之前是得不到任何救济的。如果可以避免的话，没有任何人愿意承受济贫法救济的耻辱（其中可能包括丧失公民权、强迫夫妻分别

迁至贫民窟)。在非货币经济的国家中，传统防御贫困的办法是家庭或扩大的家庭（家族和部落）的支持，即每一代人承担照顾老人和弱者的责任。但是，一方面由于集约型的工业化，另一方面由于逐步脱离畜牧业和勉强维持生存的经济活动，这些历史和传统的各种形式的保护方法就逐渐难以适应新的形势了。

其他办法

随着工业化进程的加速，一个人数众多的新的工厂工人阶级产生了。他们完全以定期的工资收入为生。如果他们由于工伤或年老而处于疾病或失业的时候时，没有工资收入，就势必会非常贫困。为努力保护城市劳动阶级免受贫困，逐步形成了一些其他制度。例如，由政府发起的储蓄银行设施；采取措施要求雇主承担某些义务以供养患病或受伤工人；为病人和老年人提供最低限度现金帮助的互助协会有所增加；私人保险业也发展了简单人寿保险和丧葬补贴。

所有这些尽管非常有限，但却朝着解决问题的方向迈进了一步。当时一个主要的社会错误就是坚持乐观地认为，如果把事情交给工人自己去办，他们是会愿意、并有足够的能力和办法通过个人或一些自愿的集体安排来解决可能遇到的风险的。这种错误是很明显的。工人处在朝不保夕的情况下，根本没有时间考虑未来的不测事件。满足当天的需求要优先于为翌日可能的事情做储备。而且，应付了眼前的疾病或失业的危险后再也剩不下什么了。然而，在这个时候，随着教育的普及和公民权的扩大，人们萌发出一种愿望和一种对于今后较好生活的期望，即便不是为目前，为后代也是好的。逐渐地，社会和政治力量在政策制订上开始施加影

响。一些国家的反应比其他国家要快，而战后严重的经济危机又进一步推动了这一进程；这是指第二次世界大战之后的重建时期和30年代初期同经济衰退斗争的时期。

就像拼板玩具一小块一小块地拼起来那样，各个不同的补贴计划集中起来了，直至由工业化国家建立的保护。这实际上包括了全部：既包括了各类人口，又包括了各种不同的意外事故，因为这些意外事故威胁着劳动人民的工资收入，从而影响他们的生活质量和生活标准。因而，我们找到了“社会保障”这个新词来说明这种新情况。

社会保障的定义

本段这一简明而又必需的概要追溯了后来为人所知的社会保障这一概念的发展过程。对这一词的解释，在一些国家比在另一些国家含义要广，但基本上我们可以理解为：（社会通过采取一系列的公共措施来向其成员提供保护，以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争，并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴法。

“社会保障”这个词最初是在美国立法——《1935年社会保障法》中使用，尽管这一法令仅仅制订计划来承担老年、死亡、残疾和失业的风险。这个词的再一次出现是在新西兰1938年通过的一项法案之中，这个法案将一些现行的和新兴的社会保障福利集中了起来。这个词还在1941年战时被称做《大西洋宪章》的文件中使用过。国际劳工组织很快采用了这个词，深刻认识到它的价值在于，这样一个简单而又引人注意的词表达了全世界人民的一种最深切最广泛的愿望。

以下段落概述了正如我们今天所知道的广泛的社会保障

的不同方面，并简单介绍了国际劳工组织在1952至1982年间为编集整理这一概念而采取的正式行动。这些方面是：社会保险、社会援助、由国家总税收提供资金的津贴、家庭津贴和储备基金，还有由雇主提供的补充年金以及围绕社会保障面发展的辅助性或补充性计划。

社会保险

第一种广泛的社会保险制度是1883年至1889年间在俾斯麦首相领导下的德国政府创立的，虽然早在19世纪50年代德国的一些州就帮助地方政府建立起能够强迫工人交纳保险费的疾病基金会。那时已经实行了强迫保险的原则，尽管在此阶段唯有被保险人交纳保险费。始于1883年并由当时的互助基金会管理的疾病保险是第一阶段。1884年开始了由雇主行业协会管理的工伤保险。随后是1889年由各州管理的伤残和老年保险。此时，所有的三方社会伙伴——工人、雇主和国家都在起着作用并对整个计划的管理有着发言权。顾名思义，社会保险资金来源是保险费，对工资领取者是强制性的，凡是雇员，无论熟练与否，无论年轻、年老，或男或女，也不管健康状况如何，都要参加保险。到此时，所有这些险“济贫法”外别无依靠的人受到了一种有保障的补助制度的保护，摆脱了经济状况调查和贫民窟的阴影。保险的原则反映了工人的团结性——每个人定期交纳保险费以备他们的同事或工友需要时使用。同时，资助一项计划对产业的双方都有益，因为其结果不仅有利于工人，也有利于管理部门。

欧洲和一些其它地方仿效了德国的榜样，到20世纪30年代，社会保险已遍及拉丁美洲、美国和加拿大。在获得国家独立以后和二次世界大战后的不同时期，非洲、亚洲和加勒