

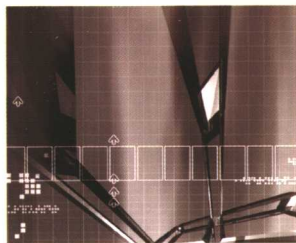
W

DONGBEI SHIFAN DAXUE WENKU

东北师范大学文库

本书系东北师范大学图书出版基金项目

社会保障制度 国际借鉴研究

SHEHUI BAOZHANG ZHIDU GUOJI
JIEJIAN YANJIU

◎ 韩俊江 著

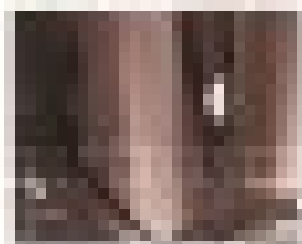
东北师范大学出版社
NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS

中国社会保障制度发展报告

中国社会保障制度发展报告(2013)

社会保障制度 国际借鉴研究

人力资源和社会保障部
中国社会保障制度发展报告(2013)



中国社会保障制度

中国社会保障制度发展报告(2013)

东北师范大学文库

社会保障制度国际借鉴研究

韩俊江 著

东北师范大学出版社

长 春

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障制度国际借鉴研究/韩俊江著. —长春: 东北师范大学出版社, 2006
ISBN 978 - 7 - 5602 - 4610 - 9

I. 社... II. 韩... III. 社会保障—福利制度—研究—世界 IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 153990 号

☐ 责任编辑: 王 辉 ☐ 封面设计: 李冰彬
☐ 责任校对: 李敬东 ☐ 责任印制: 张允豪

东北师范大学出版社出版发行
长春市人民大街 5268 号 (130024)

销售热线: 0431—85687213

传真: 0431—85691969

网址: <http://www.nenup.com>

电子函件: sdcbs@mail.jl.cn

东北师范大学出版社激光照排中心制版

长春市鸿德印刷厂印装

长春市南关区通化路南胡同3-9号(130021)

2007年3月第1版 2007年3月第1次印刷

幅面尺寸: 148 mm×210 mm 印张: 11 字数: 318 千

印数: 0 001—1 000 册

定价: 25.00 元

前 言

随着我国经济体制改革的不断深入，社会保障制度越来越成为全社会关注的焦点，相关研究也逐渐受到学术界的高度重视。社会保障制度国际比较研究，是社会保障制度研究的重要领域，更是总结和借鉴世界各国社会保障制度经验教训的重要途径。

世界各国社会保障制度的发展具有以下特点：首先，社会保障制度的发展具有历史性，经历了一个建立、发展、变化、困境和改革的长期历史演变过程。其次，社会保障制度的发展具有阶段性，不同时期各国社会经济发展的不同特点，使它们社会保障制度的发展变化呈现出阶段性特点。最后，每个国家社会保障制度的发展都具有国别特色，这种国别特色既与各国社会经济和历史文化传统密切相关，也与各国社会保障制度自身的发展演变直接相关。

建设有中国特色社会主义社会保障制度建设必须立足于我国的基本国情，也要借鉴世界各国社会保障制度发展的经验和教训。这就要求我们在研究世界各国社会保障制度时，既要研究现状，又要研究发展演变，还要研究不同时期的特点，更要研究国别特色及其成因。这样才能全面系统地认识西方国家社会保障制度发展的一般规律和不同国家社会保障制度发展的国别特色，才能为中国特色社会主义社会保障制度建设提供更加系统、具体的借鉴。

各个国家社会保障制度的现状与这种制度的长期发展变化密不可分。社会保障制度不只是社会保障问题，它涉及社会发展的许多领域，社会保障制度研究也涉及许多学科，是一项综合性跨学科研究。它综合利用社会保障学、经济学、社会学、政治学、历史学和伦理学等多学科研究方法，深入研究世界各国社会保障制度的发展演变进程，分析社会保障制度不同历史阶段的发展特点及其原因，系统总结不同国家社会保

障制度发展演变的经验与教训。

《社会保障制度国际借鉴研究》的出版得益于东北师范大学商学院院长金喜在教授关心，得益于吉林大学社会发展中心主任宋宝安教授的支持，特别是近年来我国学术界在西方社会保障制度研究方面取得的一些重要研究成果，为本人进行有关国家社会保障制度发展的系统研究提供了有益的启示。本书参阅和吸收了中外专家、学者的大量研究成果，并将主要参考文献列于书后，在此向他们表示真诚的感谢！囿于本人学识，书中难免存在一些肤浅的认识和观点，期待专家和读者的批评指正，也希望借此书的出版尽快与各位专家交流和相识。

韩俊江

2006年12月

目 录

第一章 社会保障制度的形成与发展	1
第一节 社会保障概述.....	1
第二节 社会保障的特点和功能.....	9
第三节 社会保障制度的历史沿革	14
附 1 美国社会保障制度的启示	21
第二章 社会保障的模式选择	32
第一节 社会保障模式分类	32
第二节 部分国家的社会保障模式	36
附 2 老龄化迫使法国考虑改革社会保障体系	54
附 3 韩国公务员养老金“少予多取”模式遭质疑	55
第三章 社会保障的管理体制	57
第一节 社会保障管理的内容	57
第二节 社会保障管理体制基本原则和形式	60
第三节 社会保障管理体制的国际比较	64
第四节 国际经验对中国社会保障管理体制改革的启示	72
附 4 芬兰等北欧国家的社会保障制度及对我国的启示	76
附 5 薄弱养老金制度暴露印度发展软肋	86
第四章 社会保障基金的运营管理	87
第一节 社会保障基金概述	87
第二节 社会保障基金的管理	94
第三节 社会保障基金监管的原则和特点.....	106
第四节 社会保障基金管理国际比较研究.....	110
附 6 全国社会保障基金理事会机构设置	114
附 7 关于进一步加强社会保险基金管理监管工作的通知	115

第五章 社会救助制度	118
第一节 社会救助制度概述.....	118
第二节 社会救助制度的历史沿革.....	125
第三节 慈善事业.....	127
第四节 社会救助制度的国际比较与启示.....	134
附 8 中国慈善事业发展规划纲要(2006~2010 年).....	141
第六章 养老保险制度	148
第一节 养老保险概述.....	148
第二节 养老保险的基本模式和发展趋势.....	154
第三节 养老保险模式财务制度的分析.....	168
第四节 企业年金.....	178
附 9 美国的私营养老金及其保障体系	185
第七章 失业保险制度	192
第一节 失业与失业保险概述.....	192
第二节 部分国家的失业保险制度.....	199
第三节 失业保险制度国际比较的启示.....	215
第八章 工伤保险制度	228
第一节 工伤保险概述.....	228
第二节 工伤保险制度的历史沿革.....	235
第三节 国外工伤预防的经验.....	238
第四节 工伤保险制度国际比较与启示.....	241
第九章 医疗保险制度	252
第一节 医疗保险制度概述.....	252
第二节 医疗保险制度的历史沿革.....	257
第三节 国际医疗保险的模式与制度比较.....	264
第十章 生育保险制度	278
第一节 生育保险制度概述.....	278
第二节 生育保险制度的历史沿革.....	284
第三节 生育保险制度的国际比较研究.....	290

第十一章 社会福利制度	296
第一节 福利经济学	296
第二节 社会福利概述.....	302
第三节 社会福利制度的历史演进.....	309
第四节 社会福利制度的国际比较.....	312
附 10 儿童福利及其国际比较	318
第十二章 军人社会保障	328
第一节 军人社会保障概述.....	328
第二节 军人社会保障国际比较.....	332
参考文献	339

第一章 社会保障制度的形成与发展

第一节 社会保障概述

一、社会保障的概念

“社会保障”是由英语 social security 翻译而来的。社会保障的概念是美国在 1935 年颁布的《社会保障法案》(Social Security Act) 中首先使用的。1938 年, 这一概念又被新西兰通过的一项法案运用。1944 年, 第二十六届国际劳工大会发表了《费城宣言》, 宣言中正式采纳了“社会保障”这一概念。自此, 这一概念被世界各国接受并广泛应用。各国的经济发展水平、社会制度、文化背景以及民族传统不尽相同, 依据的理论体系也存在一定差异, 各国都根据自己的国情来制定符合本国实际情况的社会和经济政策, 并逐步建立起本国的社会保障制度。因此, 目前世界各国对社会保障内涵的理解和解释各不相同。

美国的《社会保障法》将社会保障视为社会安全网, 具体的理解是: “根据社会保障法制定的社会保险计划, 对于因年老、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障; 同时, 对老年和残废期间的医疗费用提供保障。老年、遗属、残废和健康保险计划对受保险的退休者或残废者和他们的家属以及受保险者的遗属, 按月提供现金保险待遇。”

英国是西方福利国家的代表。其建立福利国家的理论与政策依据是 1942 年由贝弗里奇主持起草的研究报告《社会保险及相关服务》。在这份报告中, 社会保障被首次赋予了普遍性原则和类别原则, 被认为是代表社会进步的可理解的政策的一个组成部分, 其目标被界定为消除贫困, 并将其概括为国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时予以生活保障。

德国作为现代社会保险制度的发源地，是最早建立社会保障制度的国家。其将社会保障理解为社会公正和社会安全，是为因生病、伤残、年老等原因而丧失劳动能力或遭受意外而不能参与市场竞争者及其家人提供的生活保障，目的在于通过保障使之重新获得参与竞争的机会。德国的社会保障强调个人责任，奉行特殊性原则。

日本对社会保障的理解如其学者森井利夫在《社会福利事典》中解释说：在国民生活中出现收入中断或永久丧失时，国家为保障其最低生活水平的收入而制定的综合的措施或制度。在这个定义中，仅把社会保障定为收入保障，内容包括社会保障和社会救济。

国际劳工组织在国际劳工局社会保障司编著的《社会保障导论》一书中对社会保障作了概括：社会保障是社会通过一系列的公共措施，向其成员提供的用以抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或收入锐减引起的经济和社会灾难的保护，医疗保险的提供及有子女家庭补贴的提供。

根据世界各国对社会保障制度的理解中包含的主要共同点，我们可以给社会保障制度下这样一个定义：社会保障制度是以国家或政府为主体，根据法律规定，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，保障其基本生活的一种制度。其主要包括以下几个要点：

（一）社会保障制度的责任主体是国家和政府

在社会保障关系中，负有义务的一方称为义务主体。具体地说，它既包括实施社会保障的国家或政府，也包括参与社会保障关系并享有权利和承担义务的个人。但是，只有国家或政府，才有能力担当起社会保障的责任主体。国家是对社会进行管理的最高权力机关，政府是具体执行国家权力的行政机构。只有政府才能通过国民收入的再分配，对全社会实行生活保障。政府承担社会保障职能是最富规模经济的，它可以降低由分散化保障而导致的过高的执行成本。

（二）社会保障制度的目标是满足公民的基本生活需要

社会保障制度为社会成员提供基本生活保障，以保障其基本生活需要为目标。社会保障制度的目标基于效益优先、兼顾公平的原则和生存

权这一人的基本权利。社会保障制度以保障公民基本生活需要为目标，这就有一个“适度”的问题。所谓“适度”包括两个方面：一是社会保障应该能够使社会的每一名成员达到维持基本生存需要的生活标准；二是社会保障的支出要与社会生产力发展水平以及有关方面的承受能力相适应。

（三）社会保障的资金来自于国民收入再分配

社会保障基金是指国家或社会依法建立的，用于保证全体社会成员最基本经济生活需要的专项基金。社会保障基金是社会保障制度得以运行的物质基础，也是社会保障制度的中心内容。社会保障基金是国民收入中消费基金的有机组成部分。它是在国民收入的初次分配及再分配中形成的，从国家财政收入、企业收入和劳动者个人收入中分解出来用于发展社会保障事业的一种消费性社会后备基金。

（四）实施社会保障制度要以相应的社会立法为保证和依据

现代社会的社会保障制度以健全的、完备的法律体系为支点。它必须以国家的法律形式，规范国家的社会保障职能机构、企业单位和职工个人之间以及其他社会保障主体之间的权利与义务，规范各项社会保障费用缴纳比例。以及保障津贴给付标准的确定和调整，规范社会保障职能机构的设置、编制、职能、责任和工作程序，规范各种社会保障基金的管理与投资运营的原则和办法，规范社会保障管理费的提取比例、使用范围和开支办法等，从而使社会保障制度的运作制度化和规范化。

二、社会保障的对象和范围

（一）社会保障的对象

从理论上讲，社会保障的目标应该是为全社会提供保护，即社会保障的对象应该包括社会的全体成员。在市场经济社会中的每名成员，都应该成为保障对象。但是，在现实生活中，各国国情的差异以及实行社会保障原则的不同，使其保障对象也各不相同。

从各国实施社会保障的情况来看，保障原则可分为特殊性原则和普遍性原则两大类。按特殊性原则建立的社会保障制度，保障对象主要是工薪收入者，其性质为就业保障，即保障对象能否享有保障以及能享有

多大程度的保障，取决于就业年限的长短，缴纳保险费的多少以及是否存在雇佣关系等。目前，以该原则建立社会保障制度的国家主要有美国、日本等许多发达资本主义国家。

根据普遍性原则建立的社会保障制度，是以全体居民或公民为保障对象，其性质是全民保障，而保障对象资格的确定，主要依据该公民在本国的居住年限和公民身份，而不管其有无收入和是否就业。以普遍性原则建立社会保障制度的国家，主要有英国、瑞典、挪威等西欧和北欧部分经济发达国家。

（二）社会保障的范围

社会保障的范围，是指国家在推行社会保障制度时所作的不同层次的资格限定。社会保障范围是通过一定的法律关系来体现的，因此，各国政府都通过立法来明确和规定社会保障的不同层次范围。当人们的基本生活状况符合某种法律规定时，他们的法定权利才能成立。社会保障的范围可以从两个方面作出限定：一是提供基本生活的范围，二是满足特殊需要的范围。

提供基本生活的范围应包括：社会经济发生较大的变革情况下，劳动者面对新的生产方式和生活方式，因其能力和技能落伍，无法跟上发展和变化而陷入贫困者；在经济竞争中失败，导致失业、破产以至生活无着落者；前面两种风险的间接受害者，即落伍和失败的社会成员的直接赡养者，因其抚养人经济来源丧失而陷于贫困；自然灾害给社会成员造成的贫困。

满足特殊需要的范围应包括：社会成员因年老、疾病、丧失劳动能力或失去工作机会导致收入中断、减少或丧失而影响基本生活；社会成员因残疾导致部分或全部丧失劳动能力与竞争能力而影响基本生活。

目前，从世界各国现行的社会保障制度看，社会发展阶段、经济发展水平及人口状况各不相同，各国的社会保障在程度上存在较大的差异。总体上看，农业劳动者和个体劳动者受到的保障程度低些，有的国家还未将其列入保障范围，或对之不实行强制性保险。即使对于社会保障范围内的社会成员，不少国家也没有实行完全统一的制度，有的国家为各类人员建立不同的制度。例如，不少国家的公务员有专门的养老

保险（退休）制度；有的国家根据行业的特点，对矿山、银行、铁路系统的工作人员实行专门的社会保障制度。

社会保障的范围和一个国家的社会、经济发展阶段有着不可分割的联系，并随着社会的发展而逐渐扩大。许多国家在实行社会保障之初，保障对象仅限于一部分人，而后根据需要与可能逐渐扩大范围，提高保障程度。例如，德国在 19 世纪 80 年代社会保障制度初步建立时，其保障对象是手工业工人和工商业工人，直到 1957 年，农业工人才被纳入社会保障范围。基于公平原则，许多社会保障计划最初将工资或收入超过一定标准的人员排除在外，或对之有所限制。后来，在实行与工资收入挂钩的保险项目中，规定收入上限或最高保险待遇标准，才使高收入者与所有投保人一样，享有同样的权利与义务。

三、社会保障体系

社会保障体系是指国家通过立法为给予社会成员物质帮助采取的相互独立而又相互联系的各项社会保障子系统的总和。从世界上大多数国家的情况来看，社会保障体系通常包括基本社会保障制度和补充社会保障措施两大类。前者由国家立法统一规范并由政府主导，一般包括社会救助、社会保险和社会福利三个基本组成部分，以及部分国家针对军人建立的社会保障制度等；后者通常在政府的支持下由民间及市场来解决，一般包括企业年金、慈善事业和互助保障等，它们构成基本社会保障制度的补充，并发挥着有益的作用。

（一）社会救助

社会救助是指国家和社会依据法律规定，向不能维持最低生活水平的低收入家庭提供经济帮助的一项社会保障制度，是现代社会保障体系中具有基础地位的一个重要子系统。

与其他社会保障子系统相比，社会救助的特点十分明显。

第一，社会救助的资金来源主要是国家财政预算拨款。

第二，社会救助是政府对国民的应尽责任，是低于贫困线或最低生活保障线的国民应该享有的一项基本权利。

第三，社会救助的对象是社会成员中的一个特殊弱势群体。

第四，社会救助是帮助贫困人群等维持最低生活水平，其标准低于社会保险的要求。

第五，社会救助需要救助者依法自愿提出申请，经救济机构调查并批准后方可获得。

因此，社会救助是保证社会成员生存权利的最后一道防线。

（二）社会保险

社会保险是国家依法建立的面向劳动者的一项社会保障制度，它由政府、单位和个人三方共同筹资，目标是保证劳动者在因年老、疾病、工伤、生育、死亡和失业等风险暂时或永久失去劳动能力从而失去收入来源时，能够从国家或社会中获得物质帮助，以此解除劳动者的后顾之忧。这一概念强调了社会保险的对象是最重要的社会群体——劳动者，并突出了以劳动权利为基础，在实践中实行权利、义务相结合和劳动者个人、单位和个人三方责任共担。

作为现代社会保障体系的重要组成部分，社会保险也是个人消费品的一种再分配形式。劳动者享受社会保险待遇或权利并不是一刀切，它不完全取决于个人缴费的多少，而是依据国家的社会保险法律和法规等，对社会履行劳动义务的情况进行界定，至于给付多少则按照当时国家经济状况和个人收入水平而定。几乎在所有国家，社会保险的支出规模都占社会保障支出的最大份额，而社会保险包括的项目几乎关系每个公民进入劳动年龄以后的整个生命周期，劳动者从业期间及退休以后发生的重大事件都会涉及社会保险支出。因此，社会保险实际上构成了现代社会保障体系的主体和核心。

（三）社会福利

社会福利的含义有广义和狭义两种理解。广义的社会福利实际上是广义的社会保障的同义语，是国家和社会对全体社会成员提供的全部物质和文化生活的保障和福利。除前述社会保险、社会救助外，它还包括其他旨在改善与提高国民生活质量的物质福利，以及全部公共的文化、教育、卫生、体育设施和服务。狭义的社会福利作为社会保障的从属概念，与社会保险、社会救助的概念，是社会保障体系中日益重要的子系统。在中国，社会福利作为社会保障体系的一个子系统，是官方及公众

认同的定位。

社会福利的目标是改善全体社会成员的物质文化生活水平，提高国民的生活质量，不断增进国民的福利。因此，社会福利是最高层次的社会保障制度。

（四）军人保障

军人保障是以军人为保障对象的一个综合性保障系统。因为，军人肩负着保卫国家的任务，是一个有着特殊性的群体，军队的独立与军人高度集中的群体意识与职业要求，使其不可能与普通社会成员一样纳入同一个社会保障系统，而是需要相对独立的制度安排。因此，世界各国都有专门针对军人这一特殊职业的专门保障制度，如在美国社会保障体系中就有军职人员退职退休津贴等特殊项目。

军人保障的资金主要来源于国家财政拨款，其实质是国家对军人的一种褒扬和经济补偿，也是解除军人后顾之忧的一种制度安排。因此，军人保障是一项兼具社会保险、社会救助和社会福利性质的综合性的、有重大政治意义的特殊社会保障制度。

（五）慈善事业

慈善事业是建立在社会捐献基础之上的一种民办社会救助事业，它以社会成员的善爱之心为道德基础，以社会各界的自愿捐献为经济基础，以民间公益事业团体为组织基础，以大众参与为发展基础。中国共产党十六届四中全会发布的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》将慈善事业列为我国社会保障体系的重要组成部分。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中明确指出，“健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系”是提高党的执政能力的一个内容。党的十六届五中全会审议通过的关于“十一五”规划建议也提出了“加强社会福利事业建设，完善优抚保障机制和社会救助体系，支持社会慈善、社会捐赠、群众互助等社会扶助活动”的任务。慈善事业的发展成为一个重要的社会建设领域受到党政和社会各方的关注。2005年11月，国家民政部和中华慈善总会联合召开了中华慈善大会，并发表了对推动事业发展有里程碑意义的《中国慈善事业发展指导纲要》。2006年3月，十届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会

发展第十一个五年规划纲要》明确把“鼓励开展社会慈善、社会捐赠、群众互助等社会扶助活动，支持志愿服务活动并实现制度化”列入政府规划，把发展慈善事业作为提高人民生活水平、健全社会保障体制、构建社会主义和谐社会的一项重要规划措施。

（六）补充保障

在各国的社会保障体系中，除政府主导并由专门法律具体规范的基本社会保障制度外，往往还有一些非正式的社会化保障措施同时存在，并发挥着相应的社会保障作用。例如，社区服务、企业年金和商业保险等，客观上均不同程度地发挥着社会保障的作用，显然亦是现代社会保障体系的有机组成部分。

1. 社区服务

社区服务是指在政府指导下，以社区组织为依托，在城乡一定层次的社区内以全体社区居民为对象，以特殊群体为重点，运用灵活多样的形式向他们提供福利性服务的一种社会化保障机制。在 20 世纪 30 年代，国外就开始出现社区这种社会基层组织，并相应出现社区服务这种形式，发展到今天，它已成为社会保障体系的一项新内容。

2. 企业年金

企业年金是指由企业建立的面向本企业职工的一项补充养老保险制度，是职业福利或机构福利中日益重要的组成部分，是对政府主导的基本养老保险制度的重要补充。企业年金具有调和劳资关系、改善劳动者福利和补充基本养老保险制度的多重功能，一般能够得到政府的财税优惠，其费用通常可以列入企业成本，允许在规定的额度内实行税前列支。

3. 商业保险

商业保险是保险人与投保人或被保险人通过保险合同建立保险关系的一种商业交易行为，是由投保人或被保险人向保险人支付一定的保险费，将自己特定的风险转移给保险人，当约定风险或事件发生后，由保险人依据保险合同支付赔款或保险金的一种风险管理机制。商业保险包括人寿保险、人身意外伤害保险、健康保险及各种财产保险和责任保险等。

商业保险的发展，能够在一定程度上解除社会成员的后顾之忧并弥补基本社会保障制度的不足，但商业保险毕竟是一种商业行为，追求利