

劳动与社会保障专业系列教材

社会保障 国际比较

..... 吕学静 / 主编

SHEHUI BAOZHANG GUOJI BIJIAO

SHEHUI BAOZHANG
GUOJI BIJIAO

/// 首都经济贸易大学出版社

劳动与社会保障专业系列教材

社会保障 国际比较

吕学静 / 主编

SHEHUI BAOZHANG GUOJI BIJIAO

SHEHUI BAOZHANG
GUOJI BIJIAO

首都经济贸易大学出版社

·北京·

图书在版编目(CIP)数据

社会保障国际比较/吕学静主编. —北京:首都经济贸易大学出版社,2007.9
(劳动与社会保障专业系列教材)
ISBN 978 - 7 - 5638 - 1282 - 0

I. 社… II. 吕… 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(2007)第 092386 号

社会保障国际比较

吕学静 主编

出版发行 首都经济贸易大学出版社
地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)
电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)
网 址 <http://www.sjmcb.com>
E-mail publish@cueb.edu.cn
经 销 全国新华书店
照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部
印 刷 北京地泰德印刷有限责任公司
开 本 787 毫米×980 毫米 1/16
字 数 404 千字
印 张 23
版 次 2007 年 9 月第 1 版第 1 次印刷
印 数 1~4 000
书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1282 - 0/D · 83
定 价 30.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换
版权所有 侵权必究

PREFACE

前言

《社会保障国际比较》是我国高等院校劳动和社会保障专业的重要课程。社会保障制度是世界各国社会制度系统中的重要组成部分。本书立足国际,面向中国,从社会保障制度的产生、发展开始,对世界各国的社会保障模式、社会保障基金管理、社会保障管理体制进行了深层次的研究和探讨,并且从制度的角度对养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、社会福利以及社会救济制度等领域进行了比较分析,同时总结了国际上社会保障制度的改革经验,为我国社会保障制度改革提供了有益的借鉴。

本书共包括 12 章内容:

第一章,社会保障制度的建立和发展:主要介绍社会保障制度的产生、社会保障制度在世界范围的建立和发展。

第二章,社会保障制度模式国际比较:主要介绍社会保障制度的基本类型,进行了各种类型社会保障模式实施效果的比较与分析,并论述了各国社会保障制度的改革及对中国的启示。

第三章,社会保障基金管理国际比较:主要对各种类型的社会保障基金筹集模式、基金管理、基金投资运营以及基金监管等方面进行比较与分析,并介绍国外社会保障基金管理的成功经验。

第四章,社会保障管理体制国际比较:主要对各国社会保障管理体制进行实证方面的介绍与比较,同时论述国外社会保障管理体制对我国的启示。

第五章,养老保险制度国际比较:主要论述养老保险制度的发

展及多层次养老保险体系的建立,对世界上几个有代表性的国家的养老保险制度进行介绍与分析,并提出了它们的经验与改革对中国的启示。

第六章,医疗保险制度国际比较:主要介绍国外各种类型的医疗保险模式和医疗保险运行体系,以及国外医疗保险对中国的启示。

第七章,就业保障制度国际比较:主要论述就业、失业、失业保险的含义与类型,对失业保险制度、世界各国就业保障进行比较与分析,提出各国失业保险制度对中国的启示。

第八章,职业伤害保险制度国际比较:主要介绍世界职业伤害保险制度,并对世界职业伤害保险制度进行比较与分析,提出国外职业伤害保险经验对中国的启示。

第九章,护理保险制度国际比较:主要介绍世界上几种护理保险的现有模式,以及这些国家的具体实施情况和面对的相关问题,并对这几种护理保险模式的优缺点进行比较与分析,提出各国护理保险制度对我国的启示。

第十章,农村社会保障制度国际比较:介绍典型发达国家和发展中国家的农村养老保障制度,对世界上几种农村健康保障制度和养老保障制度的模式、特点进行比较与分析,并提出了它们的经验对我国的启示。

第十一章,社会福利制度国际比较:对西方福利国家社会福利制度进行阐述与比较,并对它们面临的危机进行分析;对亚洲国家日本、新加坡、马来西亚的社会福利制度进行比较,提出各国社会福利制度改革对中国的启示。

第十二章,社会救助制度国际比较:主要论述社会救助的含义,社会救助制度的起源与发展,对世界一些国家的社会救助制度进行比较,论述中国社会救助制度进一步完善的方法与途径。

本书的特点是:

第一,内容的理论性、系统性、实用性和完整性。本书力求既有理论深度,又有现实意义;既追求内容的系统性,又突出体系的完整性。

第二,数据资料的新颖性。本书力求收集各国社会保障制度的最新资料,使读者及时了解国外社会保障的最新情况。

第三,与我国实际相结合。本书在讨论国外社会保障各方面进展的同时,结合了我国的实际情况,真正做到立足国际,面向中国。

本书各章配有习题和案例,既可以作为社会保障专业的教学用书,又可以作为各级劳动人事部门、社会保障管理机构、社会保障理论研究和教学工作者的的重要参考书,也是图书馆、资料室的必备藏书。

本书的写作是集体智慧的结晶。作者多为首都经济贸易大学的中青年学者。高阳、马静、陆宏箏、史慧、孙乐、周珺仪、吕学静等参加了本书的撰稿和编写工作。此外,吕茵、王争亚、汪玉萍、舒扬、于海中、张波等也参加了本书的写作,在此一并表示感谢。吕学静对全书框架进行了设计并对全书进行修改、补充、定稿,马静、高阳同学帮助主编做了很多书稿编纂方面的重要工作。

在本书的写作中,参考了大量国内外有关文献,特向各位文献的作者表示由衷的感谢。

在这里要特别感谢首都经济贸易大学出版社周嘉硕社长和赵颖君主任的大力支持和帮助。

社会保障是一门新兴的、并在不断变化发展的学科,社会保障专业人才的教育以及教材建设还十分薄弱,需要大家共同努力。本教材有不当或不完善之处,真诚欢迎广大同行和读者赐教。

吕学静

2007年4月

CONTENTS

目 录

第一章 社会保障制度的建立和发展 1

- 第一节 社会保障制度的产生 1
- 第二节 社会保障制度在世界范围的建立 5
- 第三节 社会保障制度的发展 9

第二章 社会保障制度模式国际比较 17

- 第一节 社会保障制度的基本类型 17
- 第二节 社会保障模式实施效果比较与分析 32
- 第三节 典型国家社会保障制度的改革及对中国的启示 41

第三章 社会保障基金管理国际比较 53

- 第一节 社会保障基金筹集模式比较 53
- 第二节 社会保障基金分担方式比较 59
- 第三节 社会保障基金管理方式比较 63
- 第四节 社会保障基金投资运营比较 70
- 第五节 社会保障基金监管国际比较 76
- 第六节 国外社会保障基金管理成功经验 82

第四章 社会保障管理体制国际比较 93

- 第一节 社会保障管理的国际比较 93
- 第二节 各国社会保障管理体制实证比较 106

第三节 国外社会保障管理体制对我国的启示	111
----------------------	-----

第五章 养老保险制度国际比较 124

第一节 国际养老保险制度介绍	124
第二节 养老保险制度的建立与发展	133
第三节 养老保险制度国际比较	136
第四节 各国养老保险制度对中国的启示	147

第六章 医疗保险制度国际比较 158

第一节 医疗保险模式比较	158
第二节 医疗保险运行体系比较	167
第三节 国外医疗保险对中国的启示	174

第七章 就业保障制度国际比较 186

第一节 就业保障制度概述	186
第二节 失业保险制度比较	192
第三节 世界各国就业保障制度比较	199
第四节 各国失业保险制度对中国的启示	208

第八章 职业伤害保险制度国际比较 217

第一节 世界职业伤害保险制度介绍	217
第二节 世界职业伤害保险制度比较	222
第三节 国外职业伤害保险实证比较	232
第四节 国外职业伤害保险经验对中国的启示	239

第九章 护理保险制度国际比较 248

第一节 世界护理保险制度介绍	248
第二节 世界护理保险制度比较	253
第三节 各国护理保险制度对我国的启示	255

第十章 农村社会保障制度国际比较 261

第一节 农村健康保障制度国际比较	261
------------------	-----

第二节	农村养老保障制度国际比较	274
-----	--------------	-----

第十一章 社会福利制度国际比较 292

第一节	西方福利国家社会福利制度分析	292
第二节	西方国家福利制度的比较	298
第三节	亚洲国家社会福利制度比较	311
第四节	各国社会福利制度改革对中国的启示	318

第十二章 社会救助制度国际比较 326

第一节	社会救助制度概述	326
第二节	社会救助制度比较	333
第三节	中国社会救助制度的完善	341

参考文献 355

第一章

社会保障制度的建立和发展

CHAPTER

1

学习目的与要求

通过本章的学习,要求把握社会保障制度产生的经济条件、政治条件和思想理论基础;了解它在世界主要国家的建立过程,社会保障制度的发展,以及在现阶段所显示出的新特点。

第一节 社会保障制度的产生

社会保障制度已经有 120 多年的历史,是当今世界上众多国家都在实施的一项社会政策,在促进社会经济发展和保证社会稳定方面都发挥着重要的作用。

社会保障制度是以国家或政府为主体,依据法律规定,通过国民收入再分配,对公民在暂时或永久丧失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。社会保障制度是从 19 世纪 80 年代开始建立的,作为工业革命的产物,它经历了从萌芽、成长、壮大,直到发展成为独立体系这一过程,并且逐步成为各国社会制度中的主要组成部分。

一、社会保障制度产生的社会经济条件

(一) 人类社会初期不会产生社会保障

原始社会是人类历史上的第一个社会形态,它包括原始群与氏族公社两个阶段。在原始社会初期,即原始群时期,由于当时人类认识和支配自然的能力极端低下,社会生产力处于一个非常低的水平,人类使用粗糙的石制工具,以采集和狩猎为主,靠集体劳动才能获得有限的生活资料,没有剩余产品以供人们在遇到天灾人祸时享用。因此,在人类社会的初期,不存在产生社会保障的物质基础,从而也不存在社会保障的形式。

(二) 小生产自然经济下的家庭亲属保障

随着社会生产力的发展,原始社会由原始群阶段进入氏族公社阶段。氏族公社先为母系氏族,即以母子关系为基础构成家庭和氏族,这时夫妻关系经常变异,相当松散。随着生产力的提高,社会有了剩余产品,出现了私有财产,这时母系氏族就转向父系氏族,即以父子关系为基础构成的家庭与氏族。两性关系也从杂交群婚、对偶婚发展到以私有财产为基础的一夫一妻制。在人类社会从原始社会末期到封建社会的漫长发展过程中,特别是封建社会,社会生产方式一直停留在以手工生产为基础的自给自足的自然经济上,每一个生产者或生产单位利用自己的生产条件,生产自己和社会所需要的产品。在这种生产方式下,家庭是生产和生活的基层单位。年长者一般是这些生产和生活单位的指挥者和决策者。在这种生产方式下,劳动力的再生产是在家庭内部进行的。劳动者的生产技艺祖辈相传,劳动者的生、老、病、死、伤、残的生活费用,完全由家庭负担,而社会除了出自道德的原因对个别极其困难的人进行一些慈善性的救济外,不负担任何费用。因此,以血缘关系为基础的家庭亲属保障,是自给自足的自然经济生产方式的必然产物。

(三) 社会化大生产是社会保障产生的社会经济条件

社会保障制度是社会化大生产的产物。这就是说,社会保障的产生和发展,一方面有各国工人阶级团结战斗要求社会保障的政治因素;另一方面也是生产力发展和生产关系变化的必然结果。具体表现在以下几个方面:

1. 社会化大生产打破了以手工生产为基础的自给自足的自然经济,劳动者由家庭

走向社会,造成宗法社会的解体,劳动者丧失劳动能力或失去工作后的生活问题,就成为日益严重的社会问题。

2. 社会化的机器大生产对劳动力的素质提出了新的要求,使劳动者退出生产岗位的时间提前,结构性失业增加,这些更加重了社会问题的严重性。在独立手工工业生产时期,生产技术简单,生产规模小,劳动者一人能掌握多种技术,可独立完成一种产品的生产。当独立手工工业发展到手工制造业时,在产品生产过程中已经开始出现了分工与协作。到了机器代替手工劳动以后,专业化的分工协作和生产的节奏性,对劳动的强度、质量和劳动者的持久力都提出了更高的要求。有些劳动者,特别是老年工人不能适应这些要求,迫使劳动者提前退出生产工作岗位,再加上劳动者平时工资低微,没有能力储蓄以备年老丧失劳动能力时使用,因此而产生的社会问题越来越严重。

3. 劳动力向社会化方向发展,要求社会必须对劳动者的生活,特别是年老丧失劳动能力后的生活承担责任。在社会化大生产的条件下,劳动者到资本家的工厂中去做工,劳动力由家庭的劳动力转变为社会的劳动力。因此,劳动者的生、老、病、死、伤、残的生活费用也理应由过去的家庭负担改由社会来承担。在家庭手工业中,劳动力的成长和发展都是根据家庭生产的需要自行设计和培养训练的。在大生产中,劳动力实现社会化以后,劳动者必须根据社会分工的要求来设计和发展自己的劳动力,并由社会培养和训练。因此,随着生产技术和生产结构的变化,造成结构性的失业,社会对于劳动者的生活必须承担一部分责任。

如果以上问题不能解决,势必影响劳动力向社会化的方向发展,阻碍社会化大生产的进程。这就是说,资本主义的大生产要求劳动者的生活方式、生活来源、生活保障必须与这种社会化大生产方式相适应。可见,资本主义建立社会保障的目的,一方面是由于工人阶级斗争的结果;另一方面也是为了资本主义的经济发展和资产阶级的根本利益。这就是1883年德国建立第一个社会保险以后,特别是第二次世界大战以后,西方资本主义国家的社会保障事业广泛迅速发展的经济原因。

二、社会保障制度产生的社会政治条件

随着生产力的发展和生产社会化程度的提高,机器大生产的进一步扩大,工人为争取社会保障的斗争日益激烈。19世纪七八十年代,无产阶级为争取自己的经济政

治利益而形成了一支独立的政治力量。最先实行比较全面的社会保障的是俾斯麦执政时期的德国。19世纪下半叶的德国,无产阶级组织的力量相当强大,在马克思主义的指导下,逐渐形成了一股强大的政治力量,使得俾斯麦政府不得不正视这股力量。1872年夏天,鲁尔矿工为争取8小时工作日和提高工资的罢工斗争震惊了世界,资产阶级被迫宣布建立“社会保障法”,先后采取了一些改善工人生活待遇的措施,从而在国家法律和制度上确立了德国的社会保障制度。由此可见,有了生产力的发展和生产社会化程度的提高这样的经济条件,社会保障制度也不会自发产生,它取决于社会各阶级和各集团力量的对比。当然,社会保障具有缓解阶级矛盾、维护社会安宁的作用,并且可以在一定程度上保证资产阶级自身的发展。因此,资产阶级政府在政治上是支持社会保障制度的建立和发展的。

三、社会保障制度产生的思想理论基础

社会保障制度的产生不仅需要经济和政治社会基础,它也需要一定的思想理论基础。19世纪末,面对资本主义社会矛盾日益尖锐,工人阶级反对资产阶级的斗争日益高涨的形势,社会改良的思潮兴起,具有代表性的有德国新历史学派提出的福利国家理论。他们认为,国家除了维护社会秩序和国家安全以外,还有一个“文化和福利的目的”,主张由国家兴办一些公共事业来改善国民的生活。他们所谓的福利是通过国家的活动,对国民收入实行再分配,使那些生存需要得不到满足的人们得到援助,以缓和、协调阶级矛盾。另外,1912年,英国经济学家庇古出版了《财富和福利》一书,1920年又把该书扩展为《福利经济学》,这本书系统地论述了福利经济学理论。庇古的福利经济学为“福利国家”提供了新的理论依据。福利国家理论和福利经济学理论为社会保障制度的建立奠定了理论基础。20世纪30年代,经济危机席卷了资本主义世界,英国经济学家凯恩斯于1936年出版了《就业、利息和货币通论》一书,书中的一些主张被称作凯恩斯主义,这为第二次世界大战后西方国家制定经济政策和重建社会保障制度提供了理论基础。1942年,英国的贝弗里奇勋爵提出了一份社会保险和社会服务的长篇报告,制定了一整套对英国全体公民实行福利制度的指导原则,设计了“从摇篮到坟墓”的福利措施。《贝弗里奇报告》成为西方社会保障思想发展史上的里程碑。可见,社会保障制度的建立和发展,是有相应的思想理论为基础的。

第二节 社会保障制度在世界范围的建立

一、社会保障制度在欧洲的建立

早在18世纪和19世纪,欧洲爆发了一场产业革命,其中心变革是以机器大生产代替手工作坊,使原来以人力为主体的劳动变为以机器为主体的劳动。从世界经济和社会发展的角度说,这场产业革命是一次历史性的变革,它使劳动生产率得到了飞速的提高,也使欧洲的经济得到了迅猛的发展。但是,随着机器劳动不断地代替手工劳动者,工业化大企业不断涌现,原来依靠手工作坊为生的劳动者,尤其是一些老人、妇女,面临着被机器劳动淘汰的危险,而进入工业企业劳动的工人,也要随时面临着生、老、病、死、伤残、失业等问题,一旦这些问题出现,他们就会因丧失劳动能力或丧失工作而被中断收入来源,这对其生存造成了很大的威胁。为此,经常爆发工人运动,他们强烈要求企业或政府对这些问题给予解决。不断深化的工人运动加深了劳资矛盾,使各国政府十分苦恼。

19世纪初,英国的工人为了解决一旦遇到生、老、病、死、伤残、失业等问题而对其生活的威胁,成立了一些自发的、民间的、小规模类似互助基金会的组织,工人在有收入来源时每人都出一点钱组成一个基金,一旦谁出现上述问题或生活困难时,谁就可以使用这笔钱。虽然这笔钱数目很小,但是对中断收入来源的工人来说,无外乎有一种“雪中送炭”的感觉。因此说,它在很大程度上缓冲了劳资之间的矛盾和工人的不满情绪,也使工人运动大大减少。英国政府注意到这种现象,感到这种办法可以维护社会的安定,对政府来说也有很大的好处,于是在19世纪30年代,英国以政府的名义正式立法,颁布了《济贫法》。该法律中规定的待遇非常低,且享受待遇的条件也非常苛刻,但它毕竟是以国家身份对此进行规范的第一部法规,而且它还告诉人们,那就是要求社会保护是公民的合法权利,社会负有保障公民生存的义务,从这点说,《济贫法》的颁布具有很重要的意义。虽然《济贫法》不是专门的社会保险法规,只能说它是世界上最早的涉及社会保险内容的法规,但是它对社会保险的产生奠定了很好的基础。

到了19世纪80年代,统一后的德国已经成为欧洲的经济强国,为了继续加快国内经济的发展,谋取欧洲霸主的地位,同时扩大殖民势力,德国政府感到必须首先解决

日益尖锐的劳资矛盾。19世纪下半叶,马克思主义开始在德国工人中传播,社会主义政党开始登上政治舞台,工人对自己权利的认识越来越深,他们开始通过工人运动要求政府实施劳动保护措施。另外,德国工人也自发组织了一些互助互济基金会。为了缓和工人运动,瓦解工人群众的各种自发组织,德国政府决定由国家立法强制实施社会保险。除了上述原因外,还有一个原因促使德国进行社会保险立法,那就是社会保险理论思想的形成。从19世纪70年代至第一次世界大战前夕,德国境内盛行鼓吹劳资合作和实行社会政策的各学派思想,这些人主张国家直接插手经济生活管理,负起“文明和福利”的职责,经济问题的解决必须同伦理道德联系起来。他们认为,德国当时面临的最危险的社会问题是劳工问题。因此,国家必须通过立法,实行包括保险、孤寡救济、劳资合作以及工厂监督在内的一系列社会政策措施,自上而下地实行经济政策改革。在这种背景下,1883年德国制定了世界上第一部《疾病保险法》,对工人患病时所享受的权利进行法律规定;1884年颁布《劳工伤害保险法》;1889年又颁布了《残疾与老年保险法》。这三部法规的颁布实施奠定了社会保险的法律基础。20世纪初,各国工人运动不断高涨,强烈要求政府对因失业而丧失收入来源的工人给予生活保障。于是,法国、丹麦、英国率先颁布了失业保险法规。至此,作为社会保险法律体系的几个主要方面——养老、疾病、工伤、失业保险等,在欧洲范围内已经形成。

第一次世界大战后,欧洲各国纷纷效仿德国的做法,建立了适应本国的社会保险制度。英国首先宣布建成了公民从“摇篮到坟墓”均有保障的福利国家。

由于产业革命是率先从欧洲,特别是西欧爆发的,因而对欧洲的经济产生了巨大的影响。但是,它对欧洲以外的其他国家的相对影响相对晚些,因此,也决定这些国家的经济发展与欧洲相比有很大的差距,而且这些国家对于国家采取强制干预措施来解决生、老、病、死、伤残、失业等社会问题的作用一时也很难接受。上述原因都决定着这些国家建立社会保险制度的时间,晚于欧洲的大多数国家。

继德国之后,西欧和北欧各资本主义国家也先后建立了带有强制性的社会保险体系。

奥地利,1887年建立工伤社会保险,1888年建立疾病社会保险,1906年建立老年社会保险,1920年建立失业社会保险。

丹麦,1891年建立老年社会保险,1916年、1933年先后建立工伤社会保险和疾病社会保险。

挪威,1891年建立工伤社会保险,1909年、1936年、1938年先后建立了疾病、老年、失业社会保险。

荷兰,1895年建立工伤社会保险,1937年、1963年先后建立了老年、疾病社会

保险。

意大利,1898年建立工伤社会保险,1919年同时建立老年社会保险和失业社会保险。

英国,1908年建立老年社会保险,1911年、1946年分别建立疾病、失业社会保险和工伤社会保险。

法国,1898年实行工伤保险,1905年实行失业保险,1910年建立老年社会保险,1930年、1946年先后建立疾病社会保险、生育社会保险。

芬兰,1910年建立工伤社会保险,1913年同时建立老年社会保险和疾病社会保险,1949年建立失业社会保险。

瑞士,1911年建立工伤社会保险,1946年建立老年社会保险。

瑞典,1913年建立老年社会保险,1916年建立工伤社会保险。

比利时,1924年建立老年社会保险,1944年同时建立疾病社会保险与失业社会保险。

二、社会保障制度在美国的建立

1929年,美国也受到了世界性经济危机的冲击,造成严重的社会经济后果。而当时的美国总统、共和党人胡佛根本不考虑社会保险对稳定经济、稳定社会的作用,认为社会救济不是联邦政府的事,要靠私人捐助和慈善组织救济。因此,这更激起民众的强烈不满,示威游行频频出现。1933年,民主党人富兰克林·罗斯福当选美国总统。他上任后,深刻认识到对于这种社会经济的动荡必须采取措施,以摆脱危机,振兴经济,缓和国内劳资矛盾,于是他推出了新的改革措施,历史上称为“罗斯福新政”。国家干预社会经济生活,包括由国家出面实施社会救济、社会保险和社会福利。新政影响最深远的是社会保险方面,而对社会保险的立法也经过了一个激烈的斗争过程。1935年1月,总统向国会提出年度咨文,要求进行社会保险立法,但立刻遭到以共和党人为代表的反对党的激烈反对。他们提出,如果这个法案得到通过,子女将不再赡养父母,工人也将因征收工资税而辞工不干。一时间谣言四起,骂罗斯福是“疯子”,说新政派要赤化美国。然而,罗斯福不愧为伟大的政治家,他坚定自己的决心,克服重重阻力,成功地使社会保障法案在1935年8月得到通过。这项法规充分体现了罗斯福新政的思想。

(一) 美国的社会保障思想

罗斯福新政在社会保障方面的思想是：

1. 社会保障是机器大生产的客观要求，是取代已不适应形势的“家庭保障”的新的社会政策。

2. 把以“普遍福利”为核心的社会保障制度作为建国策略，以消除人们对生活中旦夕祸福和兴衰变迁的恐惧。

3. 实行强制性多层次老年社会保险，开始“由联邦政府承担养老金开支的一半，最终则由自给的保险本金计划所取代”。

4. 失业保险实行以地方管理为主。

5. 社会保险必须促进劳动者自我保障意识的建立，即保险资金取之于民，用之于民。

6. 社会保障项目必须逐步展开，防止一哄而上。

在养老保险方面，罗斯福认为养老金就是为了促使已届退休年龄的人放弃自己的工作，从而给年轻的一代人更多的工作机会，同时也使大家在展望老年前景时都能有一种安全感。

在失业保险方面，罗斯福认为，建立失业保险不仅有助于个人避免在今后被解雇时去依赖救济，而且通过维持购买力还将缓解一下经济困难的冲击。失业保险的另一个好处是它促使雇主们更仔细地进行计划安排，从而通过稳定就业本身来达到防止失业的目的。

(二) 美国的社会保障原则

罗斯福还认为，社会保障立法应遵循以下三项原则：

1. 除了开办费外，这项制度应该是自给的。

2. 除老年保障外应由各州具体经营，但必须符合联邦政府所制定的标准。

3. 为了妥善运营费用和储备金额，保护国家的信贷结构，联邦政府应通过合众国库的受托管理人保留对于一切款项的支配权。

(三) 美国的社会保障内容

法律中规定的社会保障内容包括：①老年救济；②老年退休年金；③失业保险；④对盲人、需要抚养的儿童和其他不幸者的救济。

联邦政府根据罗斯福的建议设立了社会保障署。