



劳动经济学系列丛书



社会保障理论与实践

王巍 谢淑萍 路春艳 编著



科学出版社

劳动经济学系列丛书

社会保障理论与实践

王 巍 谢淑萍 路春艳 编著

●国家自然科学基金项目（编号：71541023）——东北地区人口结构和人力资源流失问题分析与对策研究

●教育部人文社会科学研究项目（编号：12YJC790190）——城镇职工劳动就业、工资收入与养老保险协调发展仿真研究

●黑龙江省经济社会发展重点研究课题（编号：15011）——黑龙江省社会保障体系建设研究

●黑龙江省博士后研究人员落户黑龙江科研启动资助金（编号：LBH-Q14094）——黑龙江省城镇职工就业、工资和养老保险的联动效应研究

科学出版社

北 京

内 容 简 介

社会保障是经济发展的安全网和减震器,是社会和谐的调节阀和平衡器。党的十八届三中全会提出“建立更加公平可持续的社会保障制度”。全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系,实现全体公民共享经济社会发展成果,不仅是社会公民之福,区域发展之福,更是国家富强之福。本书从理论层面系统梳理了社会保障制度的历史沿革,重点介绍了现代社会保障制度的发展现状,同时针对国家和社会关注的热点、焦点问题,深入剖析了养老保险、医疗保险、失业保险、社会救助、社会福利等制度运行的实践效果,以期及时总结经验并将其上升到理论层面,用理论指导实践,用实践丰富理论。

本书可以作为高等学校经济类、管理类及综合类的本科高年级和研究生的教学用书,也可作为政府机关、企业、事业单位管理人员,以及从事人力资源和社会保障领域研究的相关专家、学者提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障理论与实践 / 王巍, 谢淑萍, 路春艳编著. —北京: 科学出版社, 2016

劳动经济学系列丛书

ISBN 978-7-03-049074-2

I. ①社… II. ①王… ②谢… ③路… III. ①社会保障—高等学校—教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 143931 号

责任编辑: 方小丽 / 责任校对: 王 瑞
责任印制: 张 伟 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京中石油彩色印刷有限责任公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 7 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2016 年 7 月第一次印刷 印张: 16 1/4

字数: 380 000

定价: 42.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

“劳动经济学系列丛书”

编委会

顾 问：田小宝 杨河清 张一名

主 任：王志浩 王 巍 王曙光 綦良群

副主任：孔微巍 陈淑君

成 员：	符建华	窦以鑫	路春艳	谢淑萍
	陆丰刚	李 巍	李大宇	杨 光
	宋显赫	丁莹莹	宁虹超	李 龙
	王 洋	徐志丹	李 平	刘明吉
	于兴洋	徐新荣	廉永生	金向鑫
	叶永刚	王 卫	田红娜	相 征
	李红星	赵大伟	邓永辉	公大勇
	沈亚男	陈建梅	潘庆和	

总 序

劳动是财富之父，土地是财富之母——威廉·配第。

劳动缔造文明，劳动孕育财富，推动人类历史进步，促进经济社会发展。恩格斯说：“劳动改变了人本身。”不同的人群有着不同的追求，不同的追求有着不同的劳动，不同的劳动有着不同的收益，不同的收益有着不同的奉献。劳动不仅关系人的健康和智慧，而且关系人的快乐和美好，人的伟大就在于会劳动、能劳动和爱劳动。无论是有形劳动还是无形劳动，都是难能可贵和值得珍惜的。没有劳动的人生是毫无意义的，能体现劳动的生活是幸福美好的。

劳动经济学是研究劳动关系及其发展规律的一门科学，其核心是研究投入劳动这一生产要素产生的经济效益，以及与此有关的社会经济问题，即如何以最少的劳动资源投入获得最优的经济效益。劳动经济学作为应用经济学的一门分支学科，与产业经济学、区域经济学、数量经济学及其他经济学有着紧密的联系，与管理学、社会学、人类学、政治学等学科也有一定的联系。

19 世纪中叶，劳工政策在经济学著作中初见端倪，许多资本主义国家把劳工政策作为社会经济政策的重要组成部分，力图通过一定的劳工政策来缓解劳资矛盾，以保持经济发展和社会稳定。19 世纪诞生的空想社会主义者，对于资本主义的剥削制度进行了深刻的揭露和批判。科学社会主义的创始人马克思、恩格斯在《资本论》、《英国工人阶级状况》等著作中，深入剖析了资本主义制度的劳工问题，科学预言了社会主义社会的劳动关系。

20 世纪初，美国科学管理之父泰勒在 1911 年的著作《科学管理原理》中，对劳动定额和以劳动定额为基础的有差别计件工资制进行实验，这对微观劳动管理具有重大意义。1925 年布鲁姆的《劳动经济学》主要包括就业、工资、劳资关系、劳工运动、劳动立法等内容。英国经济学家凯恩斯提出“有效需求不足”理论和“非自愿失业”概念，对西方劳动经济学的发展具有重要的影响。

20 世纪 60 年代，贝克尔（Becker）的论文《时间资源配置理论》在劳动力供给研究方面颇具影响力，将生产、消费和劳动力供给置于一个家庭模式中，解释了在效用最大化行为的支配下，家庭成员如何安排其从事市场性活动和非市场性活动的时间比例，

明确了家庭是劳动力供给行为决策中的基本单位。西加诺 (Cigno) 从多角度讨论、多方位拓展了贝克尔理论模型的实践应用,如多人口家庭的时间分配、劳动力的性别分工等。明瑟 (Mincer) 和贝克尔的人力资本理论关注劳动力素质等问题,把教育和培训看成个人投资方式,对解决劳动经济学领域的相关问题具有一定的指导意义。

国内劳动经济学主要致力于应用基础理论和政策研究与国际接轨,研究领域主要侧重于劳动经济思想、劳动力市场与迁移、就业与失业、工资与收入分配、社会保障、人力资本、人口发展等领域。众多学者以马克思主义经济理论为基础,借鉴现代西方劳动经济学的研究范式,构建符合中国国情的劳动经济思想框架和理论体系。许多研究团队通过组织实施与劳动经济有关的热点、焦点问题研究,开展国内外学术交流以及信息网络建设,构建服务于经济转型条件下劳动经济问题政府决策的智力支持系统,实现研究单位与政府决策部门的信息共享,建立并完善实时监测劳动经济形势的数据库系统和信息平台。

当前,一些新的制度和政策已经在中国开始实施,如城乡居民养老保险制度、城镇职工养老保险并轨制度、城镇居民医疗保险制度和农村居民最低生活保障制度等,研究这些制度和政策的产生背景、实施效果和社会影响将是当前中国劳动经济学研究所面临的首要任务。国内学者对延迟退休年龄、就业与失业统计、城镇最低生活保障、农村劳动力转移、农民工社会保障等学科前沿与重大问题的研究已取得显著的成果,关注转型时期弱势群体的社会福利,分析判断劳动力市场的发育状况,总结应用劳动经济问题的研究成果,构建完善“十三五”时期劳动经济的政策体系。

“劳动经济学系列丛书”主要包括《劳动经济思想史》、《现代劳动经济学:框架与方法》、《社会保障理论与实践》、《收入分配理论与实证》、《社会保障的经济分析》和《风险管理与社会保障》等,旨在关注劳动经济领域的复杂经济现象,力争在研究视角、研究体系、研究方法上有创新之举,融汇百家之精髓,贯通上下之集萃,方有本丛书之大成。在此向所有为本丛书提供借鉴参考的学术论文、学位论文、新闻报道、调研报告、微信公众号、网络资源等表示谢意!

陶铸先生有句名言——劳动是一切知识的源泉,我们以此为目标,催发吾辈奋进,砥砺吾辈前行,一直行走在“劳动经济学”的路上。

王志浩 王巍

2016年6月

目 录

第一章 社会保障的产生与发展	1
第一节 社会保障的含义解析	1
第二节 国外社会保障的产生与发展	4
第三节 中国社会保障的产生与发展	12
第二章 社会保障基本理论	31
第一节 边沁的功利主义理论	31
第二节 福利经济学理论	36
第三节 新福利经济学理论	39
第四节 凯恩斯主义理论	41
第三章 现代社会保障理论的发展	48
第一节 社会保障与公平、效率	48
第二节 社会保障与市场、政府	58
第三节 社会保障与公共品	67
第四章 社会保障与中国可持续发展	72
第一节 社会保障与国家职能	72
第二节 社会保障与家庭保障	76
第三节 社会保障与劳动就业	79
第四节 社会保障与收入分配	86
第五章 社会保险	99
第一节 社会保险的含义、产生原因及其特征	99
第二节 社会保险与其他学科的关系	103
第三节 中国社会保险风险认识发展现状	108

第六章 社会保险制度	115
第一节 养老保险制度	115
第二节 医疗保险制度	134
第三节 失业保险、生育保险和工伤保险制度	158
第七章 社会保障基金管理	180
第一节 社会保障基金筹集与支付	180
第二节 社会保障的基金管理	184
第八章 其他保障制度	192
第一节 住房保障制度	192
第二节 社会救助与最低生活保障制度	198
第三节 社会福利	214
第四节 慈善事业	225
第五节 国防人员保障制度	239
后记	251

第一章 社会保障的产生与发展

本章主要内容：

- 社会保障的含义
- 国外社会保障的产生与发展
- 国内社会保障的产生与发展

社会保障的产生是人类社会文明发展的一项重要标志。人类从以血缘为纽带的家庭保障走向以法律形式确定的、以社会共同力量为物质后盾的社会保障，体现了文明社会对每个生命的关注和人类对自身生存权利的重新认识。

现代意义上的社会保障是伴随工业革命后生产社会化的发展和市场经济的建立而产生和发展起来的，其产生的标志是俾斯麦政府于 1883 年通过立法推行社会保险制度，到目前已有 100 多年的历史。各国建立现代社会保障制度的时间有先有后，制度模式存在差异，发展水平也有高有低，但这并不影响我们从各国社会保障制度发展的实践中，探求其发展规律，得出对中国社会保障制度改革与发展的有益启示。

第一节 社会保障的含义解析

“社会保障”源于英文“social security”一词。1935 年美国颁布《社会保障法》，首次提出了社会保障这个概念。1938 年社会保障一词又在新西兰通过的一项法案中使用。1941 年，第二次世界大战时被称做《太平洋宪章》的文件中也曾使用过该词。1944 年第 26 届国际劳工大会发表的《关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言》（又称《费城宣言》）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。在中国，1986 年 4 月 12 日六届全国人大四次会议通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第七个五年计划》，这是中国首次在国家的法律文件中提出“社会保障”概念。

2 /社会保障理论与实践/

由于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，所依据的理论体系也存在一定差异，各国根据自己的国情制定符合本国实际情况的社会和经济政策，并逐步建立和发展本国的社会保障制度。因此，目前世界各国对于社会保障概念的界定不尽相同，现对具有代表性的观点进行分析。

(1) 德国学者认为，社会保障主要是指社会公平和社会安全，旨在为失去劳动能力或因意外而不能参加市场竞争的人们提供生活上的保障，并使他们能够获得重新参与竞争的机会。所谓社会安全，主要是指对那些失去劳动能力或因意外困难不能参加市场竞争的人们，或者对那些在激烈的市场竞争中的失败者，在生活上提供帮助，使他们不至于陷入贫困境地，并给他们创造重新参与市场竞争的机会。定义中的社会公平只能是相对的，从经济学的角度讲，社会保障的实施是不同群体收入的再分配，这种再分配起到分配公平的一些效用。这一定义强调社会保障的目的是提高个人本身防范生活风险的能力。德国是较早由政府介入举办社会保险、为公民提供较全面社会保障的国家，其社会保障是应德国工业化进程的需要而建立的一种社会安全制度。

(2) 英国学者认为，社会保障是一种公共福利计划，旨在为因失业、年老、疾病或死亡而在收入上蒙受损失的个人及其家庭，通过公共服务、家庭生活补助、医疗保健和各种维持收入的计划提高其福利。所谓“计划”，在管理学者看来是一种结果，是对未来行动方案的一种说明。英国的公共福利计划描绘的是英国社会保障制度的宏伟蓝图，构建十分完善的社会保障项目，覆盖不同的利益群体，以提高全民的福利。这一定义强调社会保障的普遍性，即以提高全民的生活质量为己任。英国是较早由政府介入实行社会保障制度、为公民提供较全面社会保障的国家之一，其社会保障模式是典型的“福利型”。

(3) 美国学者把社会保障视为社会安全网，他们认为社会保障就是为生老病死、伤残、孤寡、衣食住行、工作学习等社会问题提供安全保证，使社会保持稳定，并使全体成员免遭或摆脱贫困灾祸，有合理的生活保障，能够安居乐业。这一定义强调社会问题的解决。美国社会保障强调个人自助精神，这种精神充分发挥人的创造能力，鼓励人们多创造财富，从而免遭或摆脱贫困灾祸。为使社会保障真正起到保证社会稳定的作用，美国的社会保障项目覆盖面非常广泛，不仅解决人们的生老病死等生活风险带来的生活贫困问题，还涉及人们的住房、教育、工作等各个方面，其目标是使人们安居乐业。

(4) 日本学者认为，社会保障是一种社会保险制度，是指对于因疾病、负伤、生育、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因而形成的贫困，以保险的方式并由国家直接负担，从而寻求经济保障；对所有公民确保其最低限度的生活保障，公民的经济生活享有法定保障的权利。日本的社会保障制度特别强调的是从经济层面对生活贫困者的保障，其保障资金以保险的方式筹集和由国家直接负担。保险学认为，保险是以集中起来的保险费建立保险基金，用于对被保险人因自然灾害或意外事故造成的经济损失给予补偿，或对人身伤亡和丧失工作能力的被保险人给予物质保障的一种制度。保险体现的是经济关系与民事法律关系的综合。

(5) 联合国国际劳工局社会保障司的观点：社会保障是指社会采取一系列保护性措施，以帮助人们渡过由失业、年老、疾病、生育、工伤和死亡等造成工资或收入损失的难关。定义中强调社会保障的责任主体是社会，而社会是由政府、市场、非政府组织等

部分构成的。政府是附属国家的特定行动者，是国家的代言机构，而国家是一种社会制度的总称，它代表的是拥有全体社会成员并具有强制力量的行动者。市场是一个对资源进行分配、交换以及对社会劳动成果进行消费的场所。非政府组织的社会保障是相对于政府而言的非正式的社会保障力量，由社区保障、社团保障等部分构成，它们分别在各国的社会保障发展中扮演着不同的角色。

（6）“救助型”的社会保障模式，强调社会保障是国家和社会依法对社会成员的基本生活予以保障的社会安全制度，即国家对那些处于最低生活水平线以下的人们实施保障。公民在丧失或中断劳动能力，以及遭受各种风险而不能维持最低生活水平情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。

社会保障一词还有许多定义，迄今为止，国外学者对社会保障概念的解释有 30 多种，可见它是个颇有争议的研究领域。从社会保障的诸多定义中，我们可以看到，人们把社会保障看成是一种确保社会生活安定，促进社会稳定、经济发展的社会机制，或一种社会安全制度，或一种公共福利计划，或一种社会保险制度，或一种预防、解决社会问题的安全网，或一种经济分配方式，或一种法律制度，或一种社会政策。这些观点从不同的视角来界定社会保障，仅仅反映了社会保障性质的某个侧面。

基于以上分析，我们认为对社会保障这一概念进行界定，必须把握对其不同界定的共性。研究和比较对同一概念的不同界定，既要看到其差异性的一面，又要看到其同一性的一面，没有同一的本质属性，这个概念就失去了存在的价值。

社会保障的各种不同定义的共同点，主要体现为政府保障社会成员基本生活需求，从而达到促进社会稳定和经济有序发展的目的。就其主要共同点而言，对社会保障可以做出如下的表述：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及生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活，以及全面增进社会福利的举措和制度安排。其定义的基本要点包括以下几点。

第一，社会保障的责任主体是国家或政府。这是因为，首先，唯有国家或政府有能力担当起社会保障的主体。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，唯有政府有能力通过国民收入的分配和再分配，对全社会实行生活保障。其次，政府承担社会保障职能最具规模经济，可以降低分散化保障过高的执行成本。最后，实现公平和效率的统一、社会经济的稳定增长，是社会的基本目标。因而，国家或政府作为社会保障的责任主体有其寻求稳定和参与发展的内在动因。社会保障是国家和社会采取和建立的一系列有组织的措施和制度的总称。国家作为社会保障的责任主体，既是责任人，也是决策者和监管者，担负着组织、领导、实施、管理和监督社会保障运行的责任。

第二，社会保障的目标是满足人的基本生活需求和增进社会福利。社会保障的这一目标是基于“生存权是人的基本权利”及“效率优先，兼顾公平”的考量。国家和社会筹集社会保障资源，并且用货币资金、实物和服务等资源对贫困者和需要者实施保障。社会保障的对象是全体社会成员。社会保障坚持对不同层次的社会成员实施不同的保障原则：一是对生活水平达不到最低标准的公民，国家和社会通过各种途径提供帮助、照顾、保证和保护；二是对因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等原因丧失劳

4 /社会保障理论与实践/

动能力、无生活来源的社会成员提供经济和物质帮助；三是增加公共福利，提高全体成员的生活质量。对贫困者实施保障，提高全体社会成员的公共福利，是为了使整个社会更加稳定、和谐，使社会经济活动更加富有成效，这也是社会保障的根本目的。

第三，社会保障得以实施的保证和依据是相应的社会立法。现代社会保障制度以健全、完备的法律体系为支点，因此，社会保障必须以法律形式进行规范和约束。其法律规范的内容包括：国家、社会保障职能机构、企业和职工个人及各社会保障主体之间的权利与义务；各项社会保障费缴纳比例及保障津贴给付标准的确定与调整；社会保障职能机构的设置、编制、职能、责任与工作程序；各种社会保障基金的管理与投资运营的原则和办法；社会保障管理费的提取比例、使用范围与开支办法等，从而使社会保障制度的运作制度化、规范化。国家通过立法建立包括社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚、公共卫生等一系列的社会保障制度，用于指导、规范社会保障的实施。

根据我们给出的定义及国际公认的内容，作为现代国家社会政策的重要组成部分，社会保障可理解为对贫者、弱者实行救助，使之享有最低生活水准；对暂时和永久失去劳动能力的劳动者实行生活保障，使之享有基本生活水准；对全体公民普遍实施福利措施，以保证其生活福利增进，进而实现社会安定，并让每个劳动者乃至公民都有生活安全感的一种社会机制。归纳起来，社会保障一般包括社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚等方面。社会保险是社会保障的核心内容。随着社会经济的发展，社会保障还将在增进基本人权，特别是福利权方面不断为提高全体社会成员的生活水平和生活质量做出更大的贡献。

► 本节习题及拓展材料



第二节 国外社会保障的产生与发展

社会保障是现代国家一项基本的社会经济制度，是伴随着工业革命、市场经济的出现而出现的，是工业革命和社会化大生产的产物，也是社会进步和文明的重要标志。揭示和阐明社会保障产生与发展的一般规律和特殊规律，能使社会保障政策与本国的国情及所处的时代相适应，并保持自身的正常、健康、高效运行，为社会保障政策的制定提供科学的依据。

一、国外社会保障的萌芽

社会保障是随着人类社会的产生而产生的。当人类社会产生时,人类为了自身的生存和发展,防御来自大自然、社会等的各种各样的风险,必须过群体生活,依靠全体社会成员的力量共同抵御威胁人类生存和发展的各种风险。因此,从这个意义上说,有了人类社会,就有了社会保障。

社会保障制度起始于社会救助。对贫困者给予救济,自古有之,最早可以追溯到人类社会初期发展产生的社会成员间的互助行为,后来,它被社会用成文或不成文的社会规范固定下来,于是就有了世俗的慈善事业。宗教问世以后,这类社会规范被纳入教义,作为实行宗教精神统治的物质基础之一,于是就有了宗教的慈善事业。慢慢地,这种本来属于人类社会中自发行为的互助互济就变成了自上而下的恩赐,而在恩赐背后受惠者不得不付出接受人身依附关系的代价。这样,随着社会的不断发展和统治阶级或政府的介入,原始的救济便逐渐成为统治阶级用以安抚饥贫者、巩固其统治的一种手段,社会保障也就从一种非正式的制度安排演变到正式的制度安排。

在人类社会从封建时代晚期向资本主义初期的过渡中,英国 15 世纪下半叶开始了“圈地运动”,大量自耕农和佃农成为工厂工人,或是成为流离失所的贫民和流浪汉,沦为城镇贫民和城镇乞丐。17 世纪中叶,英国资产阶级取得了政权,圈地成了政府法令鼓励下的“合法”行动。圈地运动,改革了英国的土地制度,为资本主义经济的发展创造了劳动力与土地资源条件,同时使城市贫民问题越来越突出,社会矛盾越来越激化。

面对大量的社会贫困问题,原有的宗教慈善事业已显得力不从心,自由民的流动也使家庭起不到保障作用,这就迫使政府不得不出面干预。为了阻止劳动力的流动,稳定社会秩序,消除失业、流浪和贫困现象,1601 年英国政府颁布了《伊丽莎白济贫法》,又称旧《济贫法》。该法将已有的宗教或社会救助活动惯例用法律的形式固定下来,首次由官方划定一条贫困线,对有需要的孤、老、病人进行收容,同时为失业者、贫民儿童提供有限的帮助。该济贫法颁布时,英国尚处在一个以农业经济为主体的社会中,政府所提供的社会保障,主要是提供就业保障和财政补贴,兼有强迫劳动和福利救济的性质。实施该法的目的是,针对当时的饥饿问题,把社会动乱缩小到最低的限度,从而使问题的尖锐性在不同程度上得到缓和。可以说,此时的社会救济带有明显的恩赐性和惩戒性,这样的济贫行动和慈善事业,远不是真正意义上的社会救济。

到了 19 世纪上半叶,英国走上了工业化道路,成为资本主义世界中发展速度最快的国家。然而,英国的贫民却日益增多,几乎和工业化的进程同步,并集聚于城市,成为当时政府最头痛的社会问题。同时,工人阶级队伍迅速壮大,工人运动日益发展。为此,英国政府于 1834 年颁布了《济贫法修正案》,即新《济贫法》,决定从工人阶级创造的剩余价值中提取一部分救助贫民。新《济贫法》的主要原则是:认定政府有保障公民生存的义务,认为救济不是消极行动,而是一项积极的福利措施,并由经过专门训练的社会工作人员从事救济事业。因此,新《济贫法》的颁布意味着现代社会救济制度开始产生。

现代意义上的社会保障在人类社会逐步进入资本主义社会以后才出现。新《济贫法》对贫民实施社会救济,安定了社会秩序,对英国在 19 世纪的大发展做出了贡献,也为欧

洲其他工业化国家建立社会保障制度提供了理论基础和制度借鉴。其他欧洲国家在土地革命后,也都实行了与英国类似的贫民救济计划,如瑞士于1847年和1871年制定的《济贫法》,丹麦于1803年颁布的《济贫法》,挪威于1845年通过的《济贫法》。欧洲各国《济贫法》的普遍颁布实施,是社会团体实施的慈善救济向社会救济的转化,是国家作为社会保障责任主体承担对全体公民的保障责任的开始,是国家建立现代社会保障制度的准备。

二、国外现代社会保障的产生与发展

(一) 国外现代社会保障制度的创立

现代社会保障制度是法制化事业,我们可以通过对工业化国家社会保障法制建设的考察,来揭示现代社会保障制度的发展线索。德国是世界上第一个实行社会保险制度的国家。19世纪80年代,当时执政的俾斯麦政府相继颁布了一系列法令:1883年颁布了《疾病社会保险法》;1884年颁布了《工伤事故保险法》;1889年颁布了《老年和残障社会保险法》。这些法令的颁布,标志着世界上第一套最完整的社会保险体系的建立,社会保险制度由此产生。

现代社会保障制度最早产生于德国,是有其深刻的历史原因的。

(1) 德意志帝国的统一是社会保险制度建立的政治前提。1871年,德意志联邦中的普鲁士统一了德国,成为欧洲的强国。为了继续加快国内经济的发展,扩大殖民势力,以取得在欧洲的霸主地位,德意志帝国开始设计并颁布了一套新的社会政策,其中便包括社会保险政策,以解决日益尖锐的劳资矛盾,协调劳资关系。

(2) 工人阶级的斗争是社会保险制度出台的催化剂。19世纪下半叶,在社会主义政党的推动下,德国工人运动蓬勃发展,工人阶级反对资产阶级剥削的阶级斗争和经济斗争日益高涨,工人阶级组织已显示出相当强大的力量。1878年,德国通过了《反社会党人法》(又称《非常法》),企图扑灭在德国蓬勃兴起的社会主义运动的火苗。与此同时,德国通过社会保险立法来拉拢工人队伍,借此赢得工人阶级对国家政权的支持,阻止工人运动的进一步发展。

(3) 工人自发建立的互助基金会组织的发展为社会保障体系的形成奠定了社会群众基础。在资本主义市场经济条件下,广大工人时常受到失业、工伤、疾病等风险的威胁,于是工人们自发地组织起了具有互助互济性质的基金会。在德国,这种自愿建立的互助组织数量剧增、规模日益扩大。到1880年年底已经发展到6万名会员,到1885年年底猛增到73.1万名会员。

(4) 讲坛社会主义学派的主张为社会保险制度的出台奠定了理论基础。从19世纪70年代直至第一次世界大战前夕,该学派鼓吹劳资合作和实行社会改良政策,它一方面反对自由放任的经济模式,主张搞社会主义措施,另一方面又竭力反对马克思主义,处处维护刚刚统一的德意志帝国。讲坛社会主义学派的理论观点和主张得到了俾斯麦政府的欣赏和采纳,并成为其建立社会保险制度的理论依据。为了达到其目的,俾斯麦政府

倡导了如下社会保险原则：采取风险分担的方式，即集合多数人的经济力量配合政府之财力，共同分担少数人因遭到意外事故所蒙受的损失；社会保险采取强制性，即凡在法律规定范围内的被保险人都必须参加；保险费除被保险人缴纳和政府补助外，企业主必须依照规定为工人缴纳；疾病保险、死亡保险不得依其年龄或健康状况制定差别保险费率，保险人无权变更保险费率；保险对象以危险性最大、最容易发生意外事故的职业为首选范围，社会保险首先在工厂、矿山开展实施；各行各业各自设立保险计划，工人所得待遇同他的收入相联系，并取决于他个人缴纳保险费的多少。这些原则，至今还被世界上许多国家采纳。

继德国之后，奥地利、丹麦、挪威、荷兰、意大利、法国、英国、芬兰、瑞士、瑞典和比利时等欧洲国家先后实施了单项或多项的社会保险。资本主义发展最早的英国，1908 年建立了老年社会保险，1911 年同时建立了疾病、失业社会保险。1918 年，苏俄人民委员会批准的《劳动者社会保险条例》是第一部社会主义社会保障的法令。德国、英国以及其他欧洲国家普遍实行社会保险，这说明社会保险是当时社会经济发展的普遍的内在要求。但是，在这一时期，各国的社会保障制度只是初步确立，尚未形成完整的体系。

现代社会保障制度在创立阶段呈现出这样几个特点：各项社会保险制度虽然纷纷出台，但仅局限于欧洲国家；社会保险制度虽然已经问世，但社会救助仍然是整个社会保障制度的主体，失业救助、老年救助仍是社会保障的主干；国家虽然在社会保险方面扮演着重要角色，但社会保险基金的筹集主要还是依靠劳动者及其雇主；保障制度成为统治阶级对无产阶级的一种“恩赐”，受助者接受社会保障被视为他的需要，而不是一种权利；社会保险项目虽然名目繁多，但体系混乱、保障面小，如德国社会保险的对象只限于工商业和手工业工人，而规定领取养老金的年龄为 70 岁则更是有些离谱。

（二）国外现代社会保障制度的发展

当欧洲一些国家纷纷颁布有关法规、建立某些项目的社会保障制度的时候，当时工业化程度很高的美国却对由国家出面建立社会保障制度无动于衷，所做的仅仅是一些小范围的、地方性的救济活动。1929~1933 年资本主义世界性的经济大危机给了美国强大的冲击，贫困问题成为美国当时最突出的问题。人们强烈要求政府提供失业救济和社会保险。

1933 年罗斯福就任美国总统后，为了摆脱危机，重振美国经济，缓和国内阶级矛盾，政府开始实行一系列新的社会经济政策，历史上称为“罗斯福新政”。新政把充分就业作为首要目标，强调国家干预社会经济生活，以扩大政府支出、扩大公共工程规模、推行社会福利计划作为解决危机、刺激经济复苏的主要手段。新政影响最深远的是社会保障方面，罗斯福所提出的社会保障思想和措施主要有：社会保障是机器化大生产的客观要求，是一项取代已不适应形势的“家庭保障”的新的重大社会政策；把以“普遍福利”为核心的社会保障制度作为建国策略；建立强制性、多层次的老年社会保险，使人们在展望老年前景时都有一种安全感；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,而且还能促使雇主们更好地进行雇工安排,进而通过稳定就业本身来达到防止失业的目的,失业保险实行以地方管理为主;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”;社会保障项目必须逐步展开,防止一哄而上;设立社会保障署,对全国的社会保障制度,尤其是老年保险进行统管。

1935年,在罗斯福的领导和主持下,美国国会通过了历史上第一部《社会保障法》。据此,一个充分体现罗斯福新政思想的、由联邦政府承担义务的、全国性的、以解决老年和失业问题为主体的社会保障体系得以建立。同时,《社会保障法》的颁布,也使“社会保障”一词正式在法案中出现,实现了形式与内容的统一。美国最初的社会保障制度主要包括老年社会保险、失业社会保险、贫穷盲人补助、贫穷老人补助、未成年人补助(仅限于失去双亲、出走或残疾而无人抚养的未成年人)等,而没有医疗健康保险。1965年以后,美国才颁布医疗健康方面的法律。继美国《社会保障法》之后,许多拉丁美洲国家,如阿根廷、墨西哥和巴拿马等国也建立了包含不止一个项目的社会保险制度。据1993年出版的美国社会保障总署研究报告《全球社会保障制度》的统计,到1940年,实行任何一种社会保险的国家有57个;实行老年、伤残和遗属保险的国家有33个;实行疾病和生育保险的国家有24个;实行工伤保险的国家有57个;实行失业保险的国家有21个。

现代社会保障制度在这一阶段的特点是:建立社会保险制度的国家明显增多,社会保障制度已从欧洲推广到美洲;各国政府对社会保障制度的干预增加,如1935年美国建立了联邦社会保障署;社会保障的理论基础是劳资斗争说,即所有保障措施的制定与规划都是以消解劳资矛盾为出发点,因此保障制度也就局限于城市的劳工及其家属;保障仍局限在局部范围,主要涉及某些特殊危险和不测事由,并以消除贫穷者蒙受直接利益损失为主要目标。

(三) 国外社会保障制度的福利国家阶段

1941年6月,第二次世界大战正在进行中,英国政府就从重建战后和平、使公众永获安全感出发,委托牛津大学贝弗里奇教授负责对英国当时的社会保障与相关服务机构的工作效率进行全面调查与研究,以便为战后实行社会福利计划提出具体建议和方案。1942年12月,贝弗里奇提出了著名的《贝弗里奇计划》。他认为,英国社会政策应以消灭贫穷、疾病、愚昧、肮脏和懒散五种社会病态为目标,通过建立一个以社会保险制度为核心的全面社会保障计划,为每一个公民提供儿童补助、养老金、残废津贴、失业救济、丧葬补助、丧失生活来源救济和妇女福利七个方面的社会保障。同时,他还提出了社会保障应遵循的基本原则。在此基础上,贝弗里奇设计了一整套“从摇篮到坟墓”的全面广泛的社会福利计划。因此,《贝弗里奇计划》在英国便有了“贝弗里奇革命”之称。

1945年,英国工党上台执政。工党政府采纳贝弗里奇的计划,颁布了一系列社会保障法案,即《国民保险法》(1946年)、《国民卫生保健服务法》(1946年)、《家庭补助法》(1945年)、《国民工伤保险法》(1946年)和《国民救济法》(1948年)。英国成为当时

拥有最先进的社会保障体制的国家。1948年7月,首相艾德礼宣布英国已建成“福利国家”。其后,经过20年的改进完善,英国的社会保障制度发展成面向全体社会成员的、高福利化的、统一管理体制的、为公民提供“一揽子”预防性保障的完整的社会保障体系,国家作为最后责任人承担着最后的责任。

1948年英国宣布建成福利国家之后,福利国家风靡西方。瑞典、荷兰、挪威、法国和意大利等国也纷纷参照执行了贝弗里奇全面社会福利计划,社会福利设施也有了很大发展。其中,瑞典由于对公民实行全民性的普遍保障和广泛优厚的公共津贴,被称为“福利国家的橱窗”。到20世纪60年代,美国已形成了比较完善的社会保障体系,各项保障项目多达300多种。美国联邦政府用于社会保障的开支,1950年为105亿美元,占国民生产总值的3.7%,占联邦预算支出的26.2%;1980年增加到3033亿美元,占国民生产总值的11.5%,占联邦预算支出的54.4%。欧洲、北美洲、大洋洲和亚洲的一些其他发达国家也相继宣布实施普遍福利政策。在这一时期,几乎所有的工业国家和部分发展中国家与地区,都建立了包括老年、遗属、失业和疾病保险在内的统一的社会保障制度。社会保障制度的发展进入了成熟时期。

社会保障制度在这一阶段的发展具有以下特点:社会保障的范围不断扩大,即保障对象从城市劳工扩展到城乡劳动者乃至全体社会成员,逐步形成高福利的全社会保障;社会保障从单项保障向综合保障转变,社会保障制度体系化,形成了一套相互联系、共同保障的社会安全网;为促使低收入劳动者参加社会保险,各国纷纷实行强制保险的措施;管理逐步科学化,即社会保障工作已经成为一个独立的社会分工体系,一支专门从事社会保障工作的职业队伍已经出现;社会保障水平普遍提高,许多国家都建立了保障津贴与工资水平挂钩的制度,社会保障费用支出迅速增长。这种保障对象全民化、保障项目系统化、保障标准普遍提高的社会保障制度,一方面有力地促进了社会经济的发展,使战后资本主义国家在一个较长的时期内保持了社会稳定和经济发展。另一方面,普遍的福利政策也带来了许多社会问题。例如,社会保障基金入不敷出,财政赤字居高不下;企业人工成本上升,市场竞争力下降;福利机构庞大,管理不善,效率低下。同时,高福利、高补助的社会保障助长了一部分人的惰性,使社会保障陷入了危机。

(四) 国外现代社会保障制度的改革调整阶段

进入20世纪70年代以来,发达资本主义国家的经济发展进入了滞涨阶段,社会保障制度也陷入了困境。一些国家的政府受新自由主义的影响,开始对社会保障政策和制度进行改革调整。1979年,英国撒切尔政府下令对英国的社会保障制度做一次全面审查并拟定改革方案,以此为标志,现代社会保障制度进入改革调整时期。英国1987年7月正式通过了社会保障制度改革方案;日本国会批准从1987年4月1日起实行新的养老金制度;美国政府砍掉了一些社会福利津贴;法国、联邦德国、荷兰、比利时和加拿大等国也先后提出并实施了各种调整改革方案。这些改革方案归纳起来主要集中在以下四类措施。