



 信毅教材大系

社会保障理论与政策

• 李春根 主编

Social Security:
Theory and Policy



 复旦大学出版社

信毅教材大系

社会保障理论与政策

主 编 李春根

副主编 赖志杰 万谊娜

复旦大学出版社

世界高等教育的起源可以追溯到 1088 年意大利建立的博洛尼亚大学,它运用社会化组织成批量培养社会所需要的人才,改变了知识、技能主要在师徒间、个体间传授的教育方式,满足了大家获取知识的需要,史称“博洛尼亚传统”。

19 世纪初期,德国的教育家洪堡提出“教学与研究相统一”和“学术自由”的原则,并指出大学的主要职能是追求真理,学术研究在大学应当具有第一位的重要性,即“洪堡理念”,强调大学对学术研究人才的培养。

在洪堡理念广为传播和接受之际,德国都柏林天主教大学校长纽曼发表了《大学的理想》的著名演说,旗帜鲜明地指出“从本质上讲,大学是教育的场所”,“我们不能借口履行大学的使命职责,而把它引向不属于它本身的目标”。强调培养人才是大学的唯一职能。纽曼关于“大学的理想”的演说让人们重新审视和思考大学为何而设、为谁而设的问题。

19 世纪后期到 20 世纪初,美国威斯康星大学查尔斯·范海斯校长提出“大学必须为社会发展服务”的办学理念,更加关注大学与社会需求的结合,从而使大学走出了象牙塔。

2011 年 4 月 24 日,胡锦涛总书记在清华大学百年校庆庆典上指出,高等教育是优秀文化传承的重要载体和思想文化创新的重要源泉,强调要充分发挥大学文化育人和文化遗产创新的职能。

总而言之,随着社会的进步与变革,高等教育不断发展,大学的功能不断扩展,但始终都围绕着人才培养这一大学的根本使命,致力于不断提高人才培养的质量和水平。

对大学而言,优秀人才的培养,离不开一些必要的物质条件保障,但更重要的是高效的执行体系。高效的执行体系应该体现在三个方面:一是科学合理的学科专业结构;二是能洞悉学科前沿的优秀的师资队伍;三是作为知识载体和传播媒介的优秀教材。教材是体现教学内容与教学方法的知识载体,是进行教学的基本工具,也

是深化教育教学改革,提高人才培养质量的重要保证。

一本好的教材,要能反映该学科领域的学术水平和科研成就,能引导学生沿着正确的学术方向步入所向往的科学殿堂。因此,加强高校教材建设,对于提高教育质量、稳定教学秩序、实现高等教育人才培养目标起着重要的作用。正是基于这样的考虑,江西财经大学与复旦大学出版社达成共识,准备通过编写出版一套高质量的教材系列,以期进一步锻炼学校教师队伍,提高教师素质和教学水平,最终将学校的学科、师资等优势转化为人才培养优势,提升人才培养质量。为凸显江财特色,我们取校训“信敏廉毅”中一前一尾两个字,将这个系列的教材命名为“信毅教材大系”。

“信毅教材大系”将分期分批出版问世,江西财经大学教师将积极参与这一具有重大意义的学术事业,精益求精地不断提高写作质量,力争将“信毅教材大系”打造成业内有影响力的高端品牌。“信毅教材大系”的出版,得到了复旦大学出版社的大力支持,没有他们的卓越视野和精心组织,就不可能有这套系列教材的问世。作为“信毅教材大系”的合作方和复旦大学出版社的一位多年的合作者,对他们的敬业精神和远见卓识,我感到由衷的钦佩。

王 乔

2012年9月19日

第一章 社会保障制度概况	001
第一节 社会保障制度的发展历程	001
第二节 社会保障制度的结构	011
第二章 社会保障基本理论	022
第一节 西方社会保障理论主要流派及其特点	023
第二节 马克思主义社会保障理论及其中国化	034
第三章 社会保险	048
第一节 社会保险概述	048
第二节 养老保险	056
第三节 医疗保险	064
第四节 失业保险	074
第五节 工伤保险	081
第六节 生育保险	086
第四章 社会福利	092
第一节 社会福利的基础知识	092
第二节 社会福利思想	097
第三节 老年人福利	101
第四节 残疾人福利	109
第五节 妇女儿童社会福利	115
第五章 社会优抚	121
第一节 社会优抚概述	121
第二节 社会优待	126
第三节 军人退役就业安置	129
第四节 伤残军人抚恤待遇	133
第五节 死亡抚恤	137

第六章 社会救助	143
第一节 社会救助概述	143
第二节 贫困救助	150
第三节 自然灾害救助	160
第七章 社会保障适度水平理论	165
第一节 社会保障水平概述	165
第二节 社会保障水平的“度”及其数理模型	167
第三节 社会保障水平适度的功能分析	176
第四节 社会保障水平的供求平衡	179
第八章 社会保障基金管理	187
第一节 社会保障基金概述	187
第二节 社会保障基金筹集	191
第三节 社会保障基金运营	197
第四节 社会保障基金监督	204
第九章 企业年金	214
第一节 企业年金概述	214
第二节 企业年金的缴费与给付	221
第三节 企业年金的运营	227
第四节 企业年金的监管	234
第十章 社会保障法制化	241
第一节 社会保障法律概述	241
第二节 社会保障立法和实施机制	246
第十一章 中国社会保障制度：回顾与展望	256
第一节 中国社会保障制度发展回顾	256
第二节 中国社会保障制度发展评价	265
第三节 中国社会保障制度发展和改革展望	274
参考文献	282
后记	289

第一章 社会保障制度概况

【本章导言】

本章主要介绍社会保障的发展过程及规律,社会保障的内涵、外延及其体系构架。要求理解社会保障内涵的不同理念,以及这些理念产生的背景;深刻掌握社会保障、社会福利、社会保险等关键词的含义、特征以及相互之间的区别和联系,尤其是社会保障与社会福利这两个词存在广义和狭义之分,在不同国家使用有其特殊含义;理解社会保障制度发展阶段划分的依据,不同阶段的特征以及具有里程碑意义的事件。

引导案例

《全球养老调查》之“寻找人生最好的归宿”

我国作为全球老龄化程度较高的国家之一,正日益面对这么一个疑问:人类老去之后我们该怎样生活呢?依靠后辈和亲人赡养的传统养老形式该如何面对当前的改变?《全球养老调查》这部养老专题片共6集,调集了8位平均年龄33.25岁的电视工作者,造访了全球6个国家32位平均年龄82.7岁的长者,全方位探讨了全球养老工业的现状与窘境,以供正进入老龄化的我国社会参阅。下面来观看《全球养老调查》之六“寻找人生最好的归宿”,并和其他人讨论一下各国不同的养老方式,然后开始本章的学习。

(案例视频链接: <https://v.qq.com/x/page/e0167neh04k.html?spm=a2h0k.11417342.soresults.dtitle>。)

第一节 社会保障制度的发展历程

社会保障思想源于人类“趋利避害”的本能,由来已久,人类文明史上多有记载。如4500年前,建造金字塔的工匠们曾自发地组建互助互济的组织;又如2000多年前,中国儒家典籍《礼记》表述了“小康大同”的政治理想,第一次描述了对于社会保障的诉求^①。

^① [清]阮元校刻:《十三经注疏》,中华书局,1980年版,第1414页。



然而由于历史发展的限制,特别是经济水平的局限,古代社会的社会保障往往服务于特殊的社会阶层或利益集团。社会保障在原始社会用于氏族保障,在奴隶社会用于主仆保障,在封建社会用于家庭保障和教会保障,严格意义上讲不能称为社会保障,充其量只能称为社会保障的雏形。只有到了资本主义社会,有了行使社会管理职能的政府组织和覆盖全体社会公民的种种保障和福利措施,才能称得上社会保障。社会保障的思想发展与制度演进是一个互动的过程,但作为一种完整的规则体系,该制度的确立与完善则是工业社会的事,是社会化大生产和市场经济发展到一定程度的产物。

一、社会保障制度的雏形阶段(1601年—19世纪70年代)

1601年,在工业革命的发源地,英国伊丽莎白女王颁布《济贫法》(即通称的《旧济贫法》),规定为穷人提供基本生活保障是税收支出和政府干预的题中应有之义,从此“扶贫济困”第一次成为政府管理的法定职能,标志着社会保障制度开始出现。社会保障制度在英国的出现并非偶然,而是当时社会经济、政治发展的集中体现,是英国由封建社会向资本主义社会转型的产物。

首先,与原始工业化相伴随的“圈地运动”瓦解了传统耕织结合的自然经济,使大量的自耕农和佃农失去了赖以生存的土地。失去土地后,许多人开始流入城镇,成为不受法律保护的无产者而被抛向劳动力市场,其中一些人甚至沦为城镇贫民和乞丐。一方面,原本依赖土地自给自足的农民现在失去了全部生产资料,成为依附于现代机器大工业的无产者,其生活自助自救的能力比在传统社会时期变得更加脆弱。他们在市场竞争中,工资收入微薄,还受到失业的威胁,而在经济动荡时往往成为首当其冲的牺牲品。另一方面,资本主义生产是建立在分工和社会分化的基础之上的,传统社会中基于“血缘”的家庭家族力量、基于“地缘”的村落以及“邻里守望”式的民间互助形式快速地失去原有的功能,取而代之的是适应流水线作业的生产流程而组合的“利缘”人际关系。所有这些表明,传统的社会保障体系日渐瓦解,资本主义快速发展造成社会生产关系与生产力的极不匹配,社会保障功能缺失,传统的救济渠道被斩断,而新的社会形态没有提供有效的社会保障功能,无产者对于社会生活基本保障的渴求空前强烈。因而,随着资本主义生产方式的发展,无产者的失业、流浪和贫困成了一个严重的社会问题。

其次,原始工业化改造了传统的城市体系。一方面,大量由乡村工业蓬勃发展而成的新兴工业城市如曼彻斯特、伯明翰等在工业革命中发挥着强大的凝聚和辐射作用;另一方面,新兴资产阶级群体开始全面崛起,这为救助城市贫民提供了基本的财力支持。为了稳定社会秩序,消除失业、流浪和贫困现象,英国政府提供了一系列的保障和救助措施。

18世纪拉开序幕的工业革命与工业化进程,使欧洲社会的生产方式与生活方式发生了巨大变化。生产技术由手工劳动发展到机器操作,生产的基本单位已不再是家庭而是工厂。在社会化大生产和市场经济的冲击下,产业工人所面临的风险与不确定性迅速增加,风险结构也日趋复杂,伤残、疾病、失业经常威胁着产业工人的生计。伴随工业革命的迅速扩张,一个新的城市贫民阶层开始大规模地形成。由于救济费用支出逐



年递增,财政不堪重负。为此,英国议会于1834年通过了《济贫法》修正案,即《新济贫法》。《新济贫法》实施了颇为严厉的受益准入条件,如受助者必须住进济贫院,同时取消对无业贫民的一切货币与实物形式的救助等。但是与《旧济贫法》相比,《新济贫法》的先进之处在于它初步确立了要求社会救助是公民的基本权利、实施社会救助则是政府应负义务的新的社会保障理念。自此,社会保障制度在政府的积极干预下,开始迈入法制化、专业化的新的发展时期。

欧洲的济贫法采取了由政府出面强迫贫民劳动与救济相结合的原则,使社会团体实施的慈善救济转化为以国家为责任主体的政府救济,其实质是慈善救济的发展,是宗教团体区域慈善救济的扩大化,是国家在全国范围内的普遍慈善济贫。国家承担起了社会保障的责任,并为社会保障制度确立了国家承担最终责任的原则。

二、现代社会保障制度的形成、发展阶段(1883—1934年)

《济贫法》开创了现代社会保障制度的先河,但是这一阶段的社会保障制度通常侧重于社会救济功能,仅仅为特殊群体提供有条件的集中救济,还算不上是完整的社会保障^①。而且,提供社会救济的出发点是狭隘的,这些早期国家主要关心维护公共秩序,惩罚懒惰和管理劳动市场,而不是穷人的福利。然而,社会保障的制度缺失对社会产生的影响是深远的,人们对政府的期望也远远超出了“济贫”的职能范畴。

首先,现代工业经济的发展引发了社会结构的深刻变化。家庭不再是社会关系的纽带,更多人被推向专业分工与市场竞争结合的经济社会。尽管新的生产方式极大地推动了社会物质生产,但劳动成果的分配却极端不均,大量劳动者无缘参与劳动成果的分享。整个社会以财富占有量为标尺划分为不同的阶层,部分阶层在竞争中失去参与竞争的必备能力与资本,生活在最低贫困线以下,资本主义制度的合法性根基面临挑战。人们相信,资本主义社会保障制度的发展已经成为社会全面发展的瓶颈,社会政策学者们这样总结:政府越来越被认为是具有适当的职能,甚至有义务不仅解除穷人,而且解除社会所有阶级的紧张与痛苦^②。

其次,现代工业经济的发展给政治统治提出了新的挑战。生产方式引致的劳动者的“不安全感”扩散,成为人们质疑资本主义制度的突破口。马克思认为,经济制度改变资源的分配与生产的组合,也改变了劳动的本质,扭曲了人际关系,“人同自己的劳动产品、自己的生命活动、自己的类材质相异化的直接结果就是人同人相异化”^③。面对日益强大的工人阶级运动,号称“铁血宰相”的俾斯麦选择发展社会保障制度作为高压政策的补充,俾斯麦认为“有了养老年金,即使是再有反抗精神的人,也会把帝国看成是慈善机构”^④。

① 从这个意义上来看,郑功成教授认为社会保障制度的发展只有三个阶段不无道理。

② 汪行福:《分配正义与社会保障》,上海财经大学出版社,2003年版,第210页。

③ [德]卡尔·马克思:《1844年经济学哲学手稿》,人民出版社,2000年版,第59页。

④ 王志凯:《比较福利经济分析》,浙江大学出版社,2004年版,第16页。



1881年11月7日,经宰相俾斯麦倡议,威廉一世颁布皇帝诏书,这一诏书被视为德国社会保障的“大宪章”。诏书申明工人在患病、发生事故、伤残和年老经济困难时应该受到保障,他们有权要求救济,工人保障应由工人自行管理。同时,诏书还对社会保障的发展作出规划,一方面要制定一个确定职业医疗保险组织的功能和任务的草案;一方面要提高那些由于年老、残疾而丧失职业能力者领取国家补贴的比例。1883年,颁布了《疾病社会保险法》,规定由雇主负担1/3,雇员负担2/3的费用,用以支付雇员在生病期间的各种医疗费用。1884年,颁布了《工伤事故保险法》,规定雇员因工受伤,由雇主负担其全部医疗费用。1889年,颁布了《老年和残障社会保险法》,规定雇员因年老不能劳动,其老年的生活费用由雇主和雇员平均负担。这三项法令的颁布,标志着世界上第一个最完整的社会保险体系的建立,社会保险制度从此产生了,德国成为世界上第一个实行社会保险制度的国家。进入20世纪以后,德国又从各个方面对社会保险制度进行了完善^①。

此时,社会保障制度建设已经超出伊丽莎白时代所规划的救济框架,与资本主义经济制度、政治制度紧密结合在一起。随着社会保障的意义不断被人们向更深层次更广领域发掘,社会保障制度被赋予更多的价值追求。正是在这一时代之后,社会保障才真正地转向制度的探索与尝试,尽管没有形成统一完善的全国社会保障体系,但出现了大量单项的法律法规。所以,人们把1883年以来德国社会保障制度发展看作现代社会保障制度真正确立的阶段。人们常说,英国是现代社会保障之母,德国是现代社会保障之父。

继德国之后,欧洲各主要资本主义国家先后实施了一项或多项社会保险制度。比如奥地利的工伤保险和疾病保险,匈牙利的疾病保险,波兰的工伤保险,丹麦的老年保险和工伤保险,英国的《退休金》和《国民保险法》,后者是英国第一部社会保险立法。

这样在19世纪末20世纪初,德国、英国以及欧洲其他国家,普遍实行了社会保险制度,表明社会保障制度在欧洲大陆已经确立起来。

19世纪末20世纪初,德国构建社会保障体系的动机,并非出自人道理由,而更多的是出自政治策略上的考虑,是德国历史学派主张国家干预社会经济生活,调和劳资矛盾政策主张的产物。因为一般而言,人们认为,现代社会保障制度是工业化的产物,就此推导,社会保障制度应该首先产生于英国。但事实并非如此,德国具备率先实行国家社会保障的社会政治条件。19世纪下半叶,在马克思主义广泛传播的形势下,社会主义政党出现在德国政治舞台上,无产阶级组织的力量相当强大,而新兴资产阶级的力量则相对软弱。社会主义运动的兴起已经直接威胁到现行政权的稳定。罢工、暴力以及由此引起的日益紧张的劳资冲突必然会损害德国的经济发展与对外政策。为此,俾斯麦采取了“胡萝卜加大棒”的做法,希望通过社会保险立法拉拢工人队伍,借以赢得工人对国家政权的支持,阻止工人运动的进一步发展。德国政府将构建社会保障体系视为“一种消除革命的投资”,声称“社会弊病的医治,一定不能仅仅依靠对社会民主党过火行为的镇压,同时也要积极促进工人阶级的福利。一个期待养老金的人是最守本分的,

^① 王元月,游桂云,李然:《社会保障:理论、工具、制度、操作》,企业管理出版社,2004年版,第8—9页。



也是最容易被统治的”。在这种历史条件下出现并流行于德国的新历史学派,主张国家积极干预经济和社会生活,主张法律至高无上,主张实施包括社会法、工厂法在内的社会政策,主张定调和劳资关系的道路以消除德国面临的重大社会问题^①。

由于社会保险法案的实施,无产者受益人数增加,因而普遍受到当时工人的好评,促进了德国资本主义的发展。德国政府的上述目标是通过强制性制度创新即政府的法律引入所实现的。德国的社会保障体系作为强制性制度创新的结果,取得了很大的制度性收益。首先,德国的社会保障体系作为强制性制度创新的结果,取得了很大的制度性收益,并且为产业工人提供稳定的抵御风险的潜在收入预期,因而,它在或多或少的程度上有助于缓解劳资冲突;其次,由超越劳资双方的第三方即政府出面组织和构建社会保障体系,使社会保障体系具有了边际成本递减、规模报酬递增的制度效率;再次,尽管社会保障制度的设计并不涉及受保人对国家事务的平等参与,这个动机无疑是专制的或是非民主的,但是其影响却不能低估,因为安全感本身就是一种价值。从其后的运作观察,这一体制的确发挥了“社会安全网”的作用。

1929—1933年的经济大危机,冲击了整个资本主义世界,美国也没有例外。大危机造成了大量的工人失业和贫困问题,而美国早先广泛存在于大型工业企业与运输企业中的职业养老金计划因20世纪30年代的大萧条而面临严重的预算危机,要求改革的呼声日渐高涨。经济危机为美国改造传统的职业年金、创建社会保险体系提供了历史契机。富兰克林·罗斯福总统恰当地通过实施“新政”在刺激经济增长与创建公共保障体系之间达成了均衡。罗斯福主张在工业化社会中突出福利安全保障的地位;必须把全国所有人的安全保障放在第一位;改革传统的社区居民互助型的安全保障方式;联邦政府应肩负社会福利安全保障的重担。罗斯福上述主张反映出强烈的政府干预倾向,同时也为1935年保障立法的制定提供了理论和政策上的支持。罗斯福在新政初期,实施了许多社会救济措施,其中尤以1935年8月14日通过的《社会保障法》为重。该法案的基本内容有:(1)失业保障:企业停产或被迫解雇,劳动者可以领到由雇主和雇员共同负担的按规定付给的失业救济金;(2)老年保障:年满65岁的就业者实行退休制度,凡在就业期间向有关部门(通常是税收部门)缴纳过一定期限的养老金的人,可以领取退休金(津贴);(3)各种津贴:因年老而失去亲人抚养,双目失明或失业所造成的收入损失,按规定给予一定的津贴^②。美国《社会保障法案》的颁布实施,标志着现代型社会保障制度的真正建立,它包括的内容较德国、英国更全面,照顾的面更广,而且以国家法案的形式出现,并且首次提出了“社会保障”一词。1938年新西兰一项法案运用了该专用术语,1944年被国际劳工组织大会在《费城宣言》中正式采纳。

美国1935年法案虽然并未建立一个全国性的社会保障体系,缺乏有效的全国标准或最低标准(实际上由州作出决定),但其意义十分重大。它在一定程度上缓和了危机过程中的劳资冲突,保障了社会劳动生产力的恢复,并通过政府福利开支借助有效需求的扩张来干预和调整国民经济的全面复苏与高涨。如罗斯福本人所言:“简言之,这项

① 德国新历史学派的主张见本书第二章。

② 王元月,游桂云,李然:《社会保障:理论、工具、制度、操作》,企业管理出版社,2004年版,第10页。



法律照顾了人的需要,同时又向合众国提供了极其健全的经济结构。”它现实地构成 20 世纪 30 年代以来美国社会发展的“稳定器”与“安全网”。同时,对世界其他国家社会保障制度的形成也产生了影响。自 1935 年之后,美国社会保障体系又进一步向更为广泛的社会经济生活领域扩张,如社会保障立法从老年保险推广到老年遗属保险,规定最低工资和最高工时,为低收入家庭修建公共住房,颁布军人权利法案以及实施公共卫生和健康的保障措施等^①。

三、现代社会保障制度的繁荣阶段(1945 年—20 世纪 70 年代初)

社会保障事业能在这一时期得到迅速发展,有其特定的政治经济背景:二战以后,资本主义各国把政策的重点由原来的“一切为了战争”转向恢复本国经济,且二战后的和平为经济建设创造了稳定的外部环境,经济的迅速发展为社会保障的繁荣提供了坚实的物质基础。此外,《贝弗里奇报告》对整个资本主义世界社会保障制度的建设产生了非常深远的影响。

《贝弗里奇报告》指出了英国存在“五大弊病”,即贫困、疾病、无知、脏乱和懒惰;提出社会保障计划应包括社会保险、社会救济和自愿保险三种社会保障方法,其中社会保险用以满足人们的基本需要,社会救济用以满足特殊情况的需要,自愿保险则用以满足收入较多的居民较高的需要。《贝弗里奇报告》还提出了社会保障的六项原则,(1) 统一的受益替代率;(2) 统一的缴费率,即不管参加者的财富状况如何,都要按照相同比例的缴费率强制性缴费,雇主和雇员都是如此;(3) 统一行政管理,费用的收缴和津贴的发放都要由同一个社会保障基金管理机构负责;(4) 受益的适当性,即要维持受益者一个基本的受益水平,包括受益数额和受益时间的适当性;(5) 综合性,即对各个保障项目要做通盘考虑,使其相互之间能够进行必要的调整;(6) 区别对待,即对不同地区、不同类别的受益者要区别对待。《贝弗里奇报告》将受益对象分为有就业收入者、其他从事有职业收入者、家庭妇女、在劳动年龄以内的其他人员、未到劳动年龄的人口、超过劳动年龄的人口等六大类。总的来说,《贝弗里奇报告》始终体现了两个基本理论观点:一是社会保障以保证居民拥有维持生存所必需的生活资料为最低限度;二是社会保障应当体现“全面和普遍”的原则,应惠及全体居民及各种不同的社会阶层,社会保障应是全民的全面保障。《贝弗里奇报告》发布之后立即引起了英国朝野甚至西欧各国政府的重视,这些国家纷纷结合本国实际研究制定各项社会保障法律法规。

1945 年英国工党一上台就开始着手实行社会保障的国家化,先后通过了一系列社会保障立法,如《国民保险法》(1944)、《家庭补助法》(1945)、《社会保险法》(1946)、《国民卫生保健服务法》(1946)、《国民工业伤害保险法》(1946)、《国民救济法》(1948)等,试图以此达到更高程度的社会平等和经济平等的目的。因此,英国的社会福利一开始就具有普遍性。此后在原来的基础上迅速发展,到 1948 年英国首相艾德礼宣布英国第一个建成了“福利国家”,这一制度由政府负责,全民高福利为主要特征,其支出由国家税

^① 王元月,游桂云,李然:《社会保障:理论、工具、制度、操作》,企业管理出版社,2004 年版,第 10 页。

收解决。

从此,“福利国家”风靡整个西方世界,瑞典、荷兰、挪威、法国、意大利等国家纷纷效仿英国,并根据《贝弗里奇报告》的主张,全面制定和实行社会保障计划。在这一阶段,资本主义国家的社会保障事业迅速发展,世界上主要发达国家普遍建立了较为完善的社会保障体系,欧美主要发达国家进入“福利国家阶段”,成为社会保障发展的鼎盛时期。

延伸阅读

贝弗里奇报告

1941年,英国成立社会保险和相关服务部际协调委员会(以下简称“调委会”),着手制订战后社会保障计划。经济学家贝弗里奇爵士受英国战后重建委员会主席阿瑟·格林伍德先生委托,出任“调委会”主席,负责对当时的国家社会保险方案及相关服务进行调查,并就战后重建社会保障计划进行构思设计,提出具体方案和建议。第二年,贝弗里奇提交了题为“社会保险和相关服务”的报告,这就是著名的《贝弗里奇报告》。

报告正文共分六个部分。第一部分概要介绍了“调委会”的工作过程和整个报告的主要内容。第二部分审视了英国当时保障制度存在的诸多问题,详细论述了报告所建议的二十三项改革的理由及具体建议,如废除批准社团制度,改革工伤赔偿制度,统一社会保险制度(包括统一缴费和待遇标准),将医疗和康复服务作为公共服务向国民统一提供等。第三部分重点讨论待遇标准和房租问题、老年问题以及伤残赔偿途径问题。第四部分主要涉及社会保障预算,在分析社会保险支出状况及各方的缴费能力和意愿之后,提出了由财政、雇主、参保人三方共同缴费的方案,且就各方应承担的比例做了具体划分;同时,还专门论述了工伤保险费的筹集问题,明确了事故和职业病高发行业承担工伤附加费的原则和比例。第五部分为社会保障计划。首先论述了社会保障计划赖以存在的三个假定,提出通过社会保险、国民救助和自愿保险三个层次保障人们不同需要的重要观点。其次,在明确养老金、保险金、补助金及补贴等基本概念的基础上,将全部国民分为六个群体,分析了各群体的不同保障需要,并就其参保待遇、缴费等有关问题进行了系统阐述。第六部分为社会保障和社会政策,详细讨论了子女补贴、全方位医疗康复服务和维持就业问题,并把消除贫困定位为战后的基本目标,明确社会保障计划的目标是:确保每个公民只要尽其所能,就能在任何时候都有足够的收入尽自己的抚养责任,满足基本的生活需要。

贝弗里奇在勾画社会保障计划时遵循了三条指导原则。第一,既充分运用过去积累的丰富经验,又不拘泥于这些经验,避免被经验积累过程中形成的部门利益所限制和驱动;第二,把社会保险作为提供收入保障、消除贫困的一项基本社会政策;第三,确定国家提供福利的原则是基于国家利益而不是某些群体的局部利益,明确社会保障必须由国家和个人共同承担责任,通过国家和个人共同的合作来实现。国家在承担相应责任的同时,不应扼杀和替代个人在社会保障中的责任;国家提供的基本生



活保障水平不宜过高,应给个人参加自愿保险和储蓄留出一定的空间。

贝弗里奇报告是一个关于全方位福利问题的报告。它从人们的需要出发,提出相应的对策,从而形成一个完整的福利体系。报告设计了一整套“从摇篮到坟墓”的社会福利制度,提出国家将为每个公民提供九种社会保险待遇,提供全方位的医疗和康复服务,并根据个人经济状况提供国民救助。九种社会保险待遇分别为:失业、伤残和培训保险金,退休养老金,生育保险金,寡妇保险金,监护人保险金,抚养补贴,子女补贴,工伤养老金,一次性补助金(包括结婚、生育、丧葬和工亡四种补助金)。其中有许多为新的福利项目,如为儿童提供的子女补贴。这在福利制度发展过程中是一个根本性的突破,有的学者甚至认为它是福利国家的核心,打破了传统的家庭扶养职能,由国家直接代替家庭向非劳动人口承担部分扶养责任。报告的另一项重要突破是提出应建立全方位的医疗和康复服务。此外,报告还要求建立完整的社会保险制度,由国家强制实施。在这个制度下,不论收入多少,不论风险高低,所有国民都必须参加保险,每人每周缴费,费率相同,而且待遇实行统一标准。这些都突破了英国原有的失业保险和医疗保险只限于某些群体的限制。

资料来源:[英]贝弗里奇,社会保险研究译:《贝弗里奇报告》,中国劳动保障出版社,2008年版,第5页。

四、社会保障的改革调整阶段(20世纪70年代至今)

20世纪70年代中期以来,受新自由主义思潮的影响,各国的社会保障制度纷纷踏上了改革与调整之路。石油危机引发的西方发达国家普遍性的经济停滞,动摇了支撑社会保障持续发展的经济基础,经济危机导致社会保障体系收入紧缩,社会保障制度面临入不敷出的财政预算危机。过于慷慨的社会保障承诺一旦遭遇普遍性经济危机,其缺陷便暴露无遗,这些问题和弊端主要包括以下几点。

1. 社会保障负担越来越重

出生率下降,人口预期寿命延长,人口老龄化程度越来越高;经济发展乏力,失业人数不断增加,失业者不仅不能对社会保障基金做出贡献,还要花费大量的社会保障基金;社会保障入不敷出迫使“扮演最后供款者”角色的政府不得不动用财政收入予以弥补,其结果又造成公共支出居高不下、财政预算严重失衡,造成国家财政负担过重。

2. 对经济的发展产生不利的影响

社会保障计划减少了可用于投资的资金储备,高利率、低投资。另外由于需要对该体系缴付高额保障费和税款,人们的收入所剩无几,迫使雇主与政府增薪,其结果造成通货膨胀并导致更为严重的失业现象,损害了国民经济的健康成长。

3. 增加产业的劳动力成本

产业劳动力成本的提高直接降低了企业的国际竞争力,迫使劳动密集型行业向发展中国家转移。此外,由于国内投资的收益率低,资本随之流向国外。社会保障从两个

方面破坏了参与工作的积极性：一是为社会保障付的钱增加了，实际就降低了工作报酬；二是将过分慷慨的补偿提供给没有职业的人们，不论他们是属于失业者、残疾人、寡妇、还是无子女的老人，从而使劳动者的工作积极性受到损害。

4. 社会保障管理效率低下，招来社会的普遍批评

随着生活水平的提高和现代科技的发展，人们对社会服务的要求越来越高，对社会保障管理也提出了更高的要求。但由于原有社会保障管理机构臃肿，效率低下，服务又不好，要求改革社会保障管理体制的呼声越来越高。

5. 社会保障制度的改革落后于社会保障对象的变化

长期以来，社会保障尤其是社会保险的对象，都是有稳定职业的产业工人。近年来，资本主义国家的劳动力市场发生了很大变化，主要是妇女就业率上升，职业流动性加大，非全日制和非正规部门就业人数增加，再加上人口预期寿命延长导致劳动年龄相应延长，使社会保障的对象发生了很大变化。但是，社会保障制度并没有据此作出相应的调整和改革。

为了解决上述问题，许多国家从多方面对社会保障制度进行了改革。20 世纪 70 年代末以来国际上社会保障制度改革措施和趋势主要如下^①。

第一，将国家保障逐步转变为真正意义上的社会保障。由于社会老龄化给传统的国家保障带来沉重负担，各国不得已而采取其他措施降低国家保障份额，鼓励甚至强制实行补充保险和商业保险，强化企业和个人的社会保障责任。单一的国家保障制度逐步演变为真正意义上的社会保障，单一层次的政府保障逐步转变为多层次的社会保障体系。在完善养老保障体系方面，许多国家在降低现收现付模式的政府养老金比重的同时，建立了完全积累的个人账户，同时积极发展商业人寿保险业务，与现收现付的政府养老保障一起构成了多层次的养老保险体系。如智利在 1981 年建立了完全积累的、由私营机构经营的强制储蓄养老保险机制，同时建立最低养老金制度，引起了不少国家的关注和效仿。在医疗保障方面，许多国家如新加坡就建立了医疗储蓄、健保双全和医疗救助三位一体的医疗保障体系。目前国际上已经对建立多层次的社会保障体系达成共识。

第二，采取各种措施节约社会保障开支，遏制社会保障支出膨胀的势头。在养老保险方面，一些国家提高了缴费年限或领取养老金的年龄，比如法国将可以享受养老金的缴费年限从 37.5 岁提高到了 40 岁，意大利从 1994—2000 年将男女的退休年龄分别提高了 5 年（即男性 65 岁、女性 60 岁），葡萄牙将女性养老金的支付年龄逐步从 62 岁提高至 65 岁；一些国家改革了养老金的计发办法，比如法国将计发养老金的基数从过去按收入最高的 10 年改为按退休前 25 年的平均收入计算，葡萄牙将计发基数从按退休前 10 年中最高 5 年改为按退休前 15 年中最高 10 年的收入平均值计算，从而降低了支付水平；一些国家还改革了养老金的调整方法，以往往往是根据工资和其他经济因素的变化进行相应调整。

第三，社会保障基金投资运营方式的转变。即社会保障基金投资运营方式由单纯

^① 王元月，游桂云，李然：《社会保障：理论、工具、制度、操作》，企业管理出版社，2004 年版，第 12 页。



购买国债逐步转变为多元化投资。在各国推进社会保障制度改革之前,大多数国家实行现收现付制,基本上没有资金积累,即使有一定积累的美国和新加坡,对社会保险基金的投资都比较谨慎,只用来购买国债。但是,随着多层次的社会保障体系的建立和完善,社会保障基金积累的结余越来越多,因此,许多国家的专家建议采取多元化投资方式,提高资金收益率,解决社会保障基金收支失衡的矛盾。

第四,单纯救济救助逐步转变成主动促进就业的救助。近年来,许多国家意识到与其被动地提供社会保障,不如主动地向劳动者提供就业机会,促进劳动者的自我保障。许多国家根据劳动力市场的需求量,通过职业培训提高劳动者技能以增加其就业机会;或者有选择地减少雇主所分担的社会保障税(费)率,同时向一些雇主提供补贴,用于创造新的就业机会;还有些国家通过税收政策积极促进有部分工作能力的残疾人就业,以提高自我保障比例,减少社会负担。

在新自由主义呼声下,社会保障制度的改革已经在世界范围内展开。但是,由于国家干预的观念已深入人心,而且它确实在社会经济生活中起着重要的作用,所以即使新自由主义改革思潮占上风,改革或多或少地在不同国家的不同项目中进行,但是社会保障制度作为一个整体看,这种改革在政策上和实践上可能不会走得太远,所以我们可以把这些改革看作对政府“失灵”的一种修正。

延伸阅读

国际金融危机后世界各国的社会保障将何去何从?

2008年国际金融危机爆发之后,高收入国家、中等收入国家和低收入国家社会保障的发展呈现如下主要趋势:国际金融危机在有些国家形成推动社会保障制度加速发展的动力,在有些国家则产生削减福利保障的压力。从整体看,目前世界各国社会保障具有覆盖并扩大、形式多样化和多支柱等特点,这是经济全球化条件下就业形式的多样化和社会责任主体多元化的必然反应。

以欧洲福利国家为代表的高收入国家在社会保障方面一直处于全球领先地位,不过,自2008年国际金融危机爆发以来,高收入国家的社会保障整体呈现出收缩趋势。金融危机爆发之后,欧洲福利国家普遍采取了经济刺激政策,并将社会保障作为重要的刺激领域,加大了社会保护性投入。统计资料表明,在危机的第一阶段(2008—2009年),约50个高收入国家共投入24000亿美元刺激经济,其中约四分之一的资金投放在社会保障领域。从2010年起,伴随着欧洲主权债务危机的爆发,欧洲国家的政府财政陷入困境,在这种情况下,欧盟整体采取经济紧缩措施,欧洲国家反过来用减赤字、稳财政的政策取代了先前的经济刺激政策,逐步缩小公共开支在GDP中的占比。在此背景下,社会保障支出被削减,福利扩张政策被福利紧缩政策取代。

与发达国家紧缩福利的做法相反,近年来,不少中等收入国家,特别是新兴工业化国家,在社会保障领域里的发展趋势是福利扩张,以社会保障建设为契机促进全面

发展。巴西受国际金融危机的冲击非常大,统计资料表明,2008 年最后两个月巴西丧失了 69.5 万个工作岗位,第 4 季度 GDP 骤降 4.4%。为平衡外贸损失,摆脱对出口的严重依赖,巴西政府出台了由两根支柱组成的内需拉动增长战略,推出了一揽子财政刺激方案,其中包含一系列社会政策,如为最贫困的人群提供救助,大幅度拓展此前为减贫扶贫而出台的“家庭补助计划”(计划的拓展新覆盖了 130 万个最贫困的家庭),延长受危机冲击最严重的行业的失业保险领取期限(该措施的受益者达 31 万人)等。在一揽子刺激方案之外,政府还两次提高最低收入水平,使 20% 的人口获得了基本生活保障。到 2010 年,巴西经济增长了 7.5%,基尼系数从 2008 年的 0.54 降至 2012 年的 0.526。目前巴西是福利水平较高的新兴经济体,其社会保障支出已达到发达国家水平。

国际金融危机爆发后,不少低收入国家扩大了临时性社会安全网,用以改善儿童等贫困群体的健康水平、营养状况和入学率。国际劳工组织相关报告披露,孟加拉国、肯尼亚、马拉维、巴基斯坦等国实施了面向特困家庭的“有条件现金转移支付计划”,帮助其改善健康、营养和教育水平;莫桑比克制订了帮扶贫困家庭特别是有老人和儿童的贫困家庭的现金转移支付计划;肯尼亚针对受艾滋病威胁的婴幼儿推出了相关现金转移支付项目;孟加拉国制订了以消除教育领域的性别差异为目标的女童中学援助项目;玻利维亚和肯尼亚制订了旨在预防辍学的小学援助项目;卢旺达将医疗卫生服务覆盖面拓展到了 90% 以上的国民,大幅度降低了母婴和儿童死亡率。

资料来源:周弘等,“国际金融危机后世界社会保障发展趋势”,《中国人民大学学报》2015 年第 3 期,第 26—34 页,有删减。

思考提示:当前世界各国的社会保障发展出现了哪些新趋势?我国应如何适应这些新趋势?

第二节 社会保障制度的结构

一、社会保障制度的内涵和外延

(一) 社会保障制度的定义

对社会保障的定义远已超出了简单的学术的含义,而富有较强的政策导向意义。孟醒^①认为,一方面,需要强调社会保障的全面性,它是全体公民可以享受的一项权利;另一方面,需要强调在目前财力有限的情况下,社会保障是一项补缺型的而非制度型的福利,社会保障的重点在于社会保护,而非社会福利。社会保障的定义对社会保障内涵

^① 孟醒:《统筹城乡社会保障——理论·机制·实践》,经济科学出版社,2005 年版,第 6 页。