

省部级干部财政专题研究班参考用书

市场经济国家 社会保障制度

项怀诚 主编



经济科学出版社

D51/34

省部级干部财政专题研究班参考用书

市场经济国家社会 保障制度

项怀诚 主编

经济科学出版社

责任编辑:赵广宁

责任校对:孙 昉

版式设计:代小卫

技术编辑:王世伟

市场经济国家社会保障制度

项怀诚 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京海淀区万泉河路 66 号 邮编:100086

总编室电话:62541886 发行部电话:62568485

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@public2.east.net.cn

中国科学院印刷厂印刷

河北三河新路装订厂装订

850×1168 32 开 11.75 印张 200000 字

2000 年 10 月第一版 2000 年 10 月第一次印刷

印数:00001—12000 册

ISBN 7-5058-2343-4 / F·1735 定价:19.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

主 编：项怀诚

副主编：楼继伟 高 强

编 委：项怀诚 楼继伟 高 强

王 军 欧文汉

出版说明

财政是社会主义市场经济条件下政府实施宏观调控的重要手段,在巩固国家政权、维护社会稳定、促进经济发展、实现和保护广大人民群众根本利益等方面具有重要的职能作用。为了更好地运用财政手段,提高驾驭经济工作的本领,党中央、国务院十分重视各级领导干部特别是高中级领导干部对财政知识的学习。继今年1月份举办省部级主要领导干部财税专题研讨班之后,近期又将举办省部级干部财政专题研究班。为便于参加这次研究班的领导同志更深入地了解和研究当前我国财政改革与发展的热点、难点问题,我们搜集了社会主义公共财政体制框架、积极财政政策、支出管理制度改革、市场经济国家财政机构设置与职能及市场经济国家社会保障制度等方面的资料,并编辑成

册,以供参考。这套资料也可供各级党政领导和广大
财政干部参考。

由于时间仓促,水平有限,错漏之处,敬请指正。

编者

2000年9月

前 言

社会保障制度是经济发展和社会进步的结果，也是现代国家文明的重要标志之一。如果以 19 世纪 80 年代德国颁布并强制推行的《疾病保险法》作为现代社会保障制度的正式开端的话，社会保障制度已经走过了 100 多年的风雨历程。在这 100 多年中，世界经济发生了翻天覆地的变化，社会保障制度也经历了一个不断发展、不断变化的过程，从形式到内容都有了很大变化。

20 世纪 30~50 年代，现代意义上的社会保障制度在西方主要国家渐渐走向了成熟，社会保障制度的建立为这些国家的社会安定和经济发展起到了不可低估的作用，成熟、健全的社会保障制度成了各国减缓经济波动和解决劳工问题的有力工具。最近 20 年以来，包括亚洲新兴国家在内的一大批发展中国家和地区认识到了社会保障制度的意义，开始把社会保障制度的建设纳入政府长远计划目标中。各国在建立和完善社会保障制度方面积累了很多经验，也取得了很大成绩。以发达国家为例，

基本上都建立了比较全面的社会保障制度，尤其是一些西、北欧国家，号称已经建立了“从摇篮到坟墓”的全民社会保障，被称为福利国家。其他发达国家也都相继建立了一套适合自己特点的、成熟的社会保障制度。而发展中国家在几十年的探索中也逐渐摸索出社会保障制度建设的经验，各国对社会保障制度的理解也越来越深刻。

但是，各国社会保障制度的建立和完善并不是一帆风顺的。从经济发展水平的角度看，极少数发达国家为其国民提供了较为全面和程度较高的保障，而广大发展中国家却由于各方面条件的限制，全面的保障机制迟迟不能建立起来，主要表现在：（1）保障范围偏窄。由于相当多国家的二元经济特征非常明显，城市化水平低，而社会保障往往只能覆盖城市地区，农业人口就只能依靠个人、家庭的力量，造成了城市与农村地区的分化和对立；还有一些国家社会保障只能顾及少数项目，相当多的项目还是空白。（2）保障水平过低。由于人均国民生产总值或人均国民收入比较低，国家所能够筹集到的保障资金有限，即便对已设立的保障项目，也拿不出太多的资金用于支付。（3）保障资金管理手段落后，社会保障预算亏损严重。发展中国家人才的匮乏和行政系统的效率低下严重影响了社会保障资金的使用效益，再加上很多国家资本市场的发育仍处在初级阶段，社保资金

没有合适的投资渠道，不能有效保值增值，如果再遇到相对严重的通货膨胀，社保资金的亏损几乎是难以避免的。

就在发展中国家社会保障制度的构建面临一系列现实条件约束的时候，发达国家的社会保障也受到来自各方面的挑战。(1) 由于国民生活水平的提高和医疗卫生条件的改善，人口老龄化问题已经非常严峻地摆在西方主要国家面前，这意味着社会保障基金将支付更多的养老金和医疗费用，社保基金预算将出现由于老龄问题而带来的赤字。(2) 社会保障制度的长期发展已经使社会保障的触角延伸到社会生活的各个角落，保障范围过大、保障水平过高也使得各国财政背上了沉重的包袱。一些国家社会保障支出已经成为政府全部支出中占第一位的项目，即便是非常富裕的国家也难以承受如此沉重的负担。(3) 过于健全的社会保障制度降低了劳动力的失业风险，直接影响到一国劳动生产率的提高，不利于参与国际竞争。因此，各“福利国家”国内要求改革社会保障制度的呼声也越来越高。尽管这种呼声遭到了很多既得利益阶层的反对，但社会保障制度的改革已经成为摆在每一个发达国家政府面前的一项艰巨任务。

从以上的讨论可以看出，无论是发达国家还是发展中国家，尽管它们的社会保障制度健全程度不同，都面临着各自的问题和挑战，各国必须针对自己的现实情况

提出应对办法，试图建立一种在各国具有普遍适用性的社会保障制度是很困难的。但是，无论一国面临怎样的现实情况，建立一套适合本国国情的社会保障制度，必须考虑以下几个基本原则：一是社会保障制度必须同该国经济发展水平相适应，过高或过低的保障水平都会带来较多的负面效应。保障水平过高，就会给国家财政背上沉重的包袱，而保障水平过低则有可能会造成一些不稳定因素，影响经济发展。二是社会保障资金的运用必须坚持公开与透明，提高资金使用效益。因为社会保障资金的滚存结余可能非常可观，早期过松的管理可能造成几十年后的支付困难，因此，必须将全部资金置于有效的监督之下，防止资金的滥用和亏损。三是社会保障制度不是一成不变的东西，必须根据经济形势的变化适时调整，在调整中去适应社会的发展。四是必须大胆借鉴不同国家、不同条件下建设社会保障制度的成功经验，为我所用，同时总结其他国家失败的教训，避免自己重蹈覆辙。

基于上述认识，本书分析了当今世界几种不同类型的社会保障制度的特点，共选取了欧盟、北美洲、大洋洲、亚洲和其他主要发展中国家中 15 个有代表性的国家，对它们的社会保障制度进行了较详细的介绍和较深入的分析，以期总结出它们在社会保障制度建设中的成功经验和不足之处，供我国在建立社会保障制度时借鉴

与参考。

世界各国的历史经验表明，一个能顺利运行且比较成熟的经济需要可靠的社会经济制度来支撑，建立健全社会主义市场经济体制的一个重要前提是必须建立一个完善而有效的社会保障制度。我国的社会保障制度自建国初期建立以来，几经变革，特别是经过近 20 年来的探索实践，这项制度的改革取得了很大进展。但随着我国经济体制改革的不断深化，社会保障制度改革的滞后仍难以适应社会主义市场经济的发展进程。如何改革才能进一步发挥其“安全网”和“减震器”的作用，是值得我们进一步深思和探讨的问题。通过社会保障制度的国际比较，探索社会保障制度的建立和发展规律，对深化社会保障制度改革，构筑有中国特色的社会保障体制的完整，具有重要的现实意义。

参加本书编写工作的人员有：李承、吕志胜、卜祥来、刘新安、欧阳宗书、吴铁鸿。

编者

2000 年 9 月

目 录

前 言	(1)
第 一 章 英国的社会保障制度	(1)
第 二 章 法国的社会保障制度	(27)
第 三 章 德国的社会保障制度	(48)
第 四 章 瑞典的社会保障制度	(74)
第 五 章 波兰的社会保障制度	(95)
第 六 章 美国的社会保障制度	(115)
第 七 章 加拿大的社会保障制度	(137)
第 八 章 澳大利亚的社会保障制度	(158)
第 九 章 日本的社会保障制度	(179)
第 十 章 韩国的社会保障制度	(201)
第十一章 新加坡的社会保障制度	(224)
第十二章 马来西亚的社会保障制度	(247)

第十三章	巴西的社会保障制度	(263)
第十四章	印度的社会保障制度	(283)
第十五章	智利的社会保障制度	(305)
第十六章	市场经济国家社会保障制度的发展 特点	(332)
主要参考资料		(357)

第一章

英国的社会保障制度

一、社会保障制度的建立和发展

英国的现代社会保障制度建立于 1946~1948 年，其主要依据是经济学家贝弗里奇的社会保障理论思想。从 1986 年起，根据新通过的社会保障法案，英国政府对本国的社会保障制度进行了调整和改革，其目的在于简化日趋复杂的制度，并根据人口结构的变化情况集中、有效地为最需要帮助的人群提供保障。

英国社会保障制度的建立和发展经过了以下几个阶段：

（一）起源阶段

英国社会保险制度起源最早可追溯到 1601 年伊丽莎白的济贫法。19 世纪中期，以贫民救济为表现形式的社

会保障制度进入萌芽阶段。20 世纪初到第二次世界大战前是英国现代社会保障制度的奠基时期，逐步由以教会为主的贫民施舍变为政府全方位的社会保障。政府扩充调整了保障的内容和形式，广泛介入贫困、疾病、失业等重要社会问题，并相继颁布了有关法律，如 1908 年的儿童法和养老金法，1909 年的劳工介绍法，1911 年的国民保障法，1920 年和 1930 年的失业保障法，1934 年的失业法等。

（二）战后的全面发展阶段

第二次世界大战以后到 70 年代，是英国社会保障制度全面发展时期。经历了 30 年代经济大危机和第二次世界大战严重打击的英国政府，面临国内不断高涨的要求政府保证就业和社会福利的强烈呼声，开始实行全面社会保障制度，以“福利国家”作为施政目标。1941 年丘吉尔政府设立“研究社会保险及有关福利联合委员会”，任命英国著名经济学家贝弗里奇为委员会主席，负责考察研究英国现行社会保障制度和社会福利问题。

1942 年 12 月该委员会以《社会保险及有关福利问题报告书》为题发表研究报告，即“贝弗里奇报告”。该报告在对英国社会保险和福利制度进行了尖锐批评的基础上，提出以消除贫困、疾病、肮脏、无知和懒惰等五大社会病为目标，推行一个以扩大保险范围，增加保险人数，提高

津贴标准等为核心内容的全面社会保险计划,为英国政府提供了一份战后社会福利制度的实施大纲。1945年7月工党凭借“社会福利”口号入主唐宁街后,颁布了一系列重要的社会立法,着手全面推行社会保障计划。

1948年颁布国民救济法,并建立国家统一资助计划,设立社会保障基金。整个50年代,英国执政党虽有更换,但有关社会保障制度的基本结构和政策内容均无大的改动。60~70年代,是英国社会保障鼎盛时期。此时英国经济进入发展高峰,国内生产总值年均增长率为3%,高于历史上许多时期。经济的持续增长,为英国政府推行社会保障制度提供了稳定的物质基础。政府实施的社会保障项目不断增加,各种社会保障措施形成一个巨大的网络,覆盖了全社会公民基本生活需求的各方面,已基本形成了一套“从摇篮到坟墓”的社会保障制度。

(三) 从80年代至今的改革阶段

70年代后期,英国在战后最严重的两次经济危机的打击下,经济停滞不前,与美国、日本、德国等国的经济发展差距越来越大。与此同时,社会保障支出却随着通货膨胀而不断增加,成为国家财政的一个沉重负担。财政收不抵支状况日益严重,社会保障制度与国家财政之间的矛盾也越来越尖锐,一方面使英国社会保障制度陷入困境,另一方面也迫使政府对社会保障制度进行重

大改革调整。

70年代末，工党政府已着手进行社会保障制度改革，但未见成效。撒切尔夫人执政11年中，主张尽量减少国家对经济生活的干预，充分发挥自由市场经济的作用，公共支出尤其是社会福利保障支出要量力而行。1985年6月颁布了社会保障改革绿皮书，1985年12月政府又提出经修改后的关于社会保障改革的白皮书，并向下院提出有关改革议案，于1988年正式生效。当时提出了一个信念、三项原则，即：迫切需要建立新信念——社会保障不仅是国家的职责，而且是个人、企业和国家的一种合作；社会保障制度必须满足真正需要的原则，必须与“一切为了经济”的目标相一致的原则，必须简单明了、易于管理的原则。

80年代中期开始进行的社会保障全面改革的内容主要有：养老金制度改革；养老津贴发放原则及标准的改革；住房制度中的津贴标准改革和推行公房私有化；国民医疗保险制度中的市场化经营；教育方面的助学金制度和削减教育经费；严格失业救济申请条件，限制失业津贴必须低于平均工资；社会救济中取消原有的额外津贴，设立收入资助项目等。90年代开始进行新一轮社会保障制度改革，试图从根本上缓解社会保障制度所面临的危机，保证社会保障制度正常运行。其主要内容包括：

1. 实行多层次社会福利制度，充分发挥国家、企业