



21 世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材

社会保障概论

赵慧英 于 丹 主编



覆盖经济学类与管理学类主要专业



全面反映最新教学科研成果



满足普通高等院校教学要求



促进学生构建富有个性化的知识结构

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

21世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材

社会保障概论

赵慧英 于 丹 主编

中国铁道出版社

CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

北京 ■ 2004年

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/赵慧英,于丹主编. —北京:中国铁道出版社,2004.5

(21世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材)

ISBN 7-113-05923-6

I. 社... II. ①赵...②于... III. 社会保障—高等学校—教材 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 039457 号

书 名:社会保障概论

作 者:赵慧英 于 丹

出版发行:中国铁道出版社(100054,北京市宣武区右安门西街8号)

责任编辑:夏 伟

封面制作:石碧荣

印 刷:北京鑫正大印刷有限公司

开 本:730×988 1/16 印张:18 字数:312 千

版 本:2004年5月第1版 2004年5月第1次印刷

印 数:1~4000 册

书 号:ISBN 7-113-05923-6/F·385

定 价:24.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版的图书,如有缺页、倒页、脱页者,请与本社发行部调换。

编辑部电话(010)51873094 发行部电话(010)51873172

编辑部电子信箱:td6170@263.net 或 ys@tdpress.com

21世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材（第一批）

编写委员会

▶ 河北经贸大学

戴建兵

河北经贸大学金融系系主任

郭晓君

河北经贸大学公共管理学院院长

▶ 湖南商学院

陈福义

湖南商学院旅游管理系系主任

▶ 华北航天工业管理学院

孙 军

华北航天工业学院经济管理系系主任

▶ 兰州交通大学

陈兴冲

兰州交通大学土木工程学院院长

崔炳谋

兰州交通大学交通运输学院院长

▶ 辽宁大学

高 闯

辽宁大学工商管理学院院长

邵晓光

辽宁大学哲学与公共管理学院院长

▶ 西北大学

任宗哲

西北大学公共管理学院院长

▶ 云南大学

田 里

云南大学工商管理与旅游管理学院院长

▶ 浙江工商大学

唐代剑

浙江工商大学旅游学院院长

▶ 中南大学

李明生

中南大学商学院副院长

游达明

中南大学商学院副院长

（注：排名以拼音为序）

前言

21世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材·社会保障概论

社会保障是现代国家和文明社会发展的重要标志,建立健全社会保障制度,为全体社会成员提供适合经济社会发展环境的社会保障制度是构筑市场经济体制框架的重要环节。

中国社会保障的发展与改革是同中国宏观社会经济发展和体制改革紧密相连的,经过20多年的艰难调整与推进,我国已初步摆脱了计划经济下社会保障制度单一、僵化的模式,正在逐步建立起适应社会主义初级阶段生产力发展水平、与社会主义市场经济体制要求相适应的劳动社会保障基本框架。

中国社会保障制度当前面临的已不再是个别、单一的社会问题,而是和经济发展、人口结构、政府政策等大量的因素相互关联、相互制约,并越来越具有复杂性、尖锐性、普遍性、专业性和前瞻性。因而我们认为,目前环境下的社会保障学在应用领域、实践范围和社会效用等方面均位于多种社会经济学科前列。

纵观世界各国的社会保障制度,由于社会发展阶段和文化历史背景的不同,各自国家有着自身的社会保障制度模式和特点,放眼世界,博采众长,学习和借鉴各种模式的成功做法和经验,为我所用,是本书的特点之一。立足中国具体国情,注重对中国社会保障实际状况的分析和现实难点的解决对策研究,是本书的另一大特点。

总之,本书通过对大量信息和详实内容的介绍分析,力图使学生开阔视野,丰富思想,吸收借鉴国外有益经验,大胆探索,勇于创新,成为中国社会保障改革发展的专业实用人才。

参加本书编写的作者及编写章节如下:于丹、第1、3章;赵慧英,第2、7章;戴溥之,第4、5、8章;王立校,第6章;吴元元,第9、10章;房保国,第11、12章。

由于我们水平有限,时间较为仓促,书中难免有不足之处,还望各位同仁及学子及时批评指正,并期待与大家共同探讨,以使我们不断完善,为推进我国社会保障改革事业而努力。

赵慧英 于丹

2004年3月

第 1 章 社会保障制度的形成与发展历程

- 第 1 节 社会保障制度形成的经济社会历史背景 /2
- 第 2 节 社会保障制度的建立及发展 /4
- 第 3 节 社会保障制度的基本概念及本质特征 /9
- 第 4 节 中国社会保障制度的产生、发展及改革 /11

第 2 章 社会保障基本理论

- 第 1 节 社会保障的思想理论渊源 /18
- 第 2 节 社会保障的理论基础 /22
- 第 3 节 社会保障理论的主要流派 /29

第 3 章 社会保障制度的内容、特点和模式

- 第 1 节 社会保障制度的体系内容 /36
- 第 2 节 社会保障制度模式及模式比较 /40
- 第 3 节 社会保障制度的性质与功能 /45
- 第 4 节 社会保障管理 /48

第 4 章 社会保障基金

- 第 1 节 社会保障基金的性质与种类 /56
- 第 2 节 社会保障基金的筹集与管理 /58
- 第 3 节 社会保障基金的投资运作 /66

第 5 章 社会保障水平

- 第 1 节 社会保障水平及其制约条件 /78
- 第 2 节 社会保障水平国际比较 /83

第 6 章 老年社会保障

- 第 1 节 老年社会保障的含义和基本类型 /92
- 第 2 节 养老保险制度 /97
- 第 3 节 养老保险制度的国际比较 /101
- 第 4 节 养老保险基金的筹集与支出管理 /107
- 第 5 节 中国养老保险制度 /114

第 7 章 就业社会保障

- 第 1 节 就业社会保障的基本内容 /130
- 第 2 节 我国的就业社会保障制度 /146

第 8 章 健康医疗社会保障

- 第 1 节 健康医疗社会保障的意义及重要性 /158
- 第 2 节 医疗保险的历史沿革及制度模式 /161
- 第 3 节 医疗保险制度基金 /165
- 第 4 节 中国医疗保险制度及改革 /169
- 第 5 节 国外医疗保险制度 /178

第 9 章 工伤和生育社会保障

- 第 1 节 工伤社会保险 /184
- 第 2 节 生育社会保险 /198

第 10 章 社会福利制度

- 第 1 节 社会福利制度的概述 /208
- 第 2 节 残疾人社会福利 /214
- 第 3 节 职工社会福利 /223
- 第 4 节 公共福利制度 /229

第 11 章 社会救济制度

第 1 节 社会救济制度概述 /236

第 2 节 最低生活保障制度 /242

第 3 节 农村扶贫制度 /252

第 12 章 社会保障立法

第 1 节 社会保障立法概述 /262

第 2 节 法律援助制度 /270

第 1 章

社会保障制度的建立与发展是市场经济国家为解决市场失灵、达成社会公平而采取的措施与方法。意图帮助在市场竞争中失败而生活陷入困境的人们得到基本生活保障，以便重新投入市场竞争。社会保障制度的全面实施对于保障公民的生存权，稳定社会秩序，促进经济发展起到了重要的作用，社会保障已成为当今世界许多国家的一项主要社会政策。

社会保障制度 的形成与发展历程

第1节 社会保障制度形成的经济社会历史背景

社会保障的一些原始行为可追溯到人类社会早期,当有人遭遇饥寒或疾病威胁时,其他人会给予衣食等方面的帮助,社会成员间的互助互济行为是人类社会得以生存和繁衍的基本条件。这种对贫困者给予救济的行为后来逐渐被社会和统治阶级以成文或不成文的规范将其固定下来,如春秋战国时期墨子提出的“有力者疾以助人”、“有力以劳人”;孔子提出的“大同社会”:人不独亲其亲,不独子其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者皆有所养;封建社会的开仓赈荒等思想和行为均含有社会保障思想的萌芽。

社会保障作为一种社会制度还是伴随着社会化大生产的出现发展而逐渐形成和确立的。资本主义的产业革命首先起源于英国。英国16世纪开始了圈地运动,圈地运动的后果之一是大量的自耕农和佃农失去了赖以生存的土地,许多人流入城镇沦为城镇贫民和乞丐。为阻止劳动力流动,稳定社会秩序,消除失业、流浪和贫困现象,英国政府于1601年颁布了伊丽莎白《济贫法》(旧《济贫法》)。旧《济贫法》的主要内容有:建立地方行政和征税机构,为有劳动能力的人提供劳动场所;资助老人、盲人等丧失劳动能力的人,为他们建立收容所;组织穷人和儿童学艺,提倡父母和子女的社会责任;从比较富裕的地区征税补贴贫困地区……

产业革命后生产社会化进程日益加快,深入分工的社会化生产方式引发的劳动生产、再生产过程中的一些问题也日益突出。

社会化生产过程中,由于机械化程度的提高,劳动方式的变化,现代工业的发展,工人的伤残、事故、职业病等时有发生,这些不安全、不卫生因素制约着工人生命的延续,工人患病或伤残后靠本人工资无力医治,失去劳动能力后更难以维持最低生活。现代化生产过程中专业化的分工、新机器的不断涌现都对劳动者提出了更高的生产技能要求,使一些劳动者不得不离开劳动岗位。工业社会下的家庭,主要是依靠工资养家糊口,一旦因工伤、疾病或失业中断了收入,便无基本生活保障。正如马克思所说:“大工业在瓦解旧家庭制度的经济基础以及与之相适应的家庭劳动的同时,也瓦解了旧的家庭关系本身”。这时“无产者根本不能从工资中拿出一些钱储蓄,以备在伤残、疾病、年老、残废丧失能力时,以及资本主义生产方式紧密联系的失业时的需要。因此,在上述各种情况下对工人实行保险,完全是资本主义发展的整个进程决定的改革”。

社会化生产的发展意味着劳动力的再生产必须社会化,生活社会化的组织程度

也应逐步提高,劳动者及其家庭的需求已成为一种社会需求,传统的家庭亲属保障形式越来越难以适应生产与生活的社会化发展需求,于是产生了对劳动保障社会化的要求。英国政府于1843年颁布了新《济贫法》,新《济贫法》是以保障公民生存义务为基本原则。

社会保障制度的产生也是无产阶级长期斗争的结果,社会生产力的发展和社会化程度只是产生社会保障的经济条件,有了这些条件,社会保障制度并不会自动产生。经济利益的分配和社会权利的分配取决于社会各阶层、各集团力量的对比,是工人阶级的坚决斗争把社会保障制度产生的可能性变为现实性。19世纪70~80年代,无产阶级已形成一支独立的政治力量,为争取自己的经济政治权益,他们进行了艰苦卓绝的斗争。德国当时无产阶级的力量已相当强大,在马克思主义的指导下已逐渐形成一股强大的政治力量,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震惊了世界,资产阶级被迫颁布了一系列社会保险法令,先后采取了一些改善工人生活境遇的措施,从而在法律和制度上确立了德国的社会保障制度。继德国之后,奥地利、瑞典、匈牙利、丹麦、挪威、英国、法国、罗马尼亚、卢森堡等欧洲国家先后开始尝试建立本国的劳动社会保障制度。

除去一定的社会经济条件 and 政治环境外,商业保险和工人互助组织的发展也为社会保障提供了经验和基础。

商业保险起源于15世纪的海上保险,当时由于世界市场的形成,商品流通越过国界、大洲和大洋。商船在航行中常常遇到危险,于是船主以其船舶或货物为抵押,取得贷款。如果在航行完成前遭到损失,可依其损失程度,免去部分甚至全部债务,如果安全到达目的地,除归还本金及利息外,还需付给出借人承保航程安全的代价。这笔为获得安全保障而支付的代价即后来的保险费,债权人相当于承保人,债务人相当于投保人。17世纪中叶,在英国伦敦一场大规模火灾后,出现了承保火灾的保险公司,18世纪又相继出现了人寿保险、人身意外事故保险、健康保险等机构,经营保险业务的组织也发展成为大规模的保险公司。保险公司向投保人收取保险费,广泛筹集资金向那些遭受风险损失的投保人进行贴偿。商业保险中实际上贯穿着投保人之间互助互济、分担风险的原则。

社会保险虽然借鉴了商业保险互助互济、风险分担的原则和依据大数法则计算保险费的方法等,但社会保险和商业保险有着很大的区别:①属性不同。社会保险是国家强制实行的行政行为,社会保险机构不是赢利机构,政府对社会保险费用负有最后的责任,社会保险金盈余作为保险后备基金。商业保险是以赢利为目的的企



业经营活动,保险公司与投保人双方以契约规定各自的权利与义务,一旦契约履行完毕,保险责任即自行终止,保险公司是独立核算、自负盈亏的企业单位,国家财政不予费用补贴。②对象和作用不同。社会保险是以劳动者及其供养的直系亲属为对象,在劳动者丧失劳动能力时按规定标准予以物质帮助,凡在法定范围内的劳动者、企业、单位都必须强制参加。商业保险的对象是任何个人及单位自愿参加、自主选择并按其所缴保险费的多少和事故发生的种类,给予一定的经济补偿。③权利与义务对等关系不同。社会保险强调劳动者必须履行为社会贡献劳动的义务,由此才获得享受保障待遇的权利,采取权利与义务对等原则。商业保险强调投保人缴保险费的多少,“多投多保,少投少保,不投不保”等价交换原则。④保障水平不同。社会保险是以保障劳动者在丧失劳动能力时的基本生活需求为标准,保障水平要考虑劳动者基本生活和社会平均消费水平。商业保险着眼于“偿还”。⑤管理体制不同。社会保险由中央或地方政府集中领导,社会保障专门机构负责组织管理。商业保险机构是独立的经济体制。⑥立法范畴不同。社会保险是国家规定的,是劳动者的基本权利,属于劳动立法范畴。商业保险是企业的金融活动,属经济立法范畴。

从18世纪起,面对贫困和大机器工业生产的伤害威胁,工人阶级自发组织的互助组织,如“友谊会”、“工会俱乐部”等也为现代社会保障制度打下了一定的组织基础。在资本主义市场经济条件下,广大工人处于失业、工伤、疾病等风险的威胁,为防备一旦收入中断或永久丧失劳动能力时陷入无法生存的困境,工人自发地组织起互助互济的基金会,会员定期交纳一定的会费,在会员个人遭遇到意外事故收入中断或锐减时,由基金会提供帮助。这种自愿建立的互助基金会,在德国,1885年拥有73.1万名会员,在英国,会员近450万人,接近当时英国成年男子的半数。1902年英国记者调查,英国100家最大的工会组织中,用于失业、疾病、养老和丧葬的费用已占会费开支的60.8%,劳资纠纷资助占19.4%。

第2节 社会保障制度的建立及发展

一、德国社会保险法案的出台确立了社会保障制度的建立

19世纪下半叶,俾斯麦任普鲁士帝国首相,当时德国国内经济萧条,劳动人民生活贫困,社会主义思潮在工人中传播,工人运动不断兴起,无产阶级力量强大。俾斯麦实行“鞭子加糖果”政策,一方面他通过1878年颁布的反社会主义法令,对工人运动及其政党进行血腥镇压,另一方面积极改进对工人的福利,以便

“带来新的持久的内部太平”。先后于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》。由此劳动保障进入了国家立法阶段，国家通过直接干预调节社会再分配来消除社会问题，缓和社会矛盾，现代社会保障制度由此确立。英国1905年通过了《失业工人法》，1906年制定了《教育法》，1908年颁布了《退休金法》，1911年颁布了《国民保险法》，包括医疗保险和失业保险。瑞典、意大利、澳大利亚、秘鲁、新西兰等国也相继建立了养老保险、伤残保险、失业保险、家庭津贴等社会保障项目。20世纪30年代美国也开始实行以社会保险制度为核心的社会保障制度。1935年在罗斯福当政期，美国通过了历史上第一部《社会保障法》，其体系包括：老年社会保险、失业社会保险、贫穷盲人辅助、贫穷老人辅助、未成年人辅助等。美国《社会保障法》强调由国家财政出资的济贫和由受益人缴费的互助自保相结合的模式。

二、社会保障制度的全面发展

第二次世界大战后，社会保障制度进入了全面发展阶段，亚洲、非洲、拉丁美洲国家广泛建立了社会保障制度。同时欧洲和北美国家都以经济恢复和发展社会保障作为缓解战后社会危机，促进国民经济恢复和发展的重要手段，社会保障制度无论在广度上还是深度上都取得了很大发展。

战后包括农业生产在内的整个社会生产化程度明显提高，产业结构发生重大变革，重工业的地位逐步为电子技术、信息系统、金融业和服务业所取代，这一变革带来产业工人比例下降、工人白领化、雇员专业化等一系列社会结构性变化。重工业和一些劳动力集中的产业的衰落再度使大批工人失业和被迫改换工作，从而引起社会观念上的全面改革。面对庞大的失业大军，私人保险公司和慈善机构已爱莫能助，保障广大劳动者基本生活，促进劳动力再生产的恢复与提高的责任历史性地落到了国家、政府身上。社会化大生产的深化和产业结构的变革，引起社会保障制度从观念上到实践上全面发展阶段，这个阶段的主要特点有：

1. 国家主管的社会保险项目得到长足发展，国家政权在社会经济生活中起决定性作用。第二次世界大战正酣时，牛津大学经济学教授贝弗里奇着眼于战后重建和平，使英国人民永获安全感的长远安排，提出《社会保险及有关福利问题》的报告，报告建议政府统一管理社会保障项目和通过国民收入再分配来实施社会保障措施，提出对英国公民适用的福利国家的指导原则，设计了一整套从“摇篮到坟墓”的全面广泛的社会福利计划，从而取得“福利国家之父”的称号。



1945年英国工党一上台就开始实行劳动社会保障的国家化,1948年英国宣布建成了世界上第一个全面福利国家,从此福利国家风靡西方,瑞典、荷兰、挪威、意大利等国也纷纷参照贝弗里奇全面福利计划,社会保障制度全面发展,20世纪60年代可以说是福利国家的鼎盛时期。

2. 社会保障计划在不同程度地向全民化、普及化方向发展。1946年英国颁布《国民保险法》,囊括失业、疾病、生育、死亡、孤寡、退休等方面的保障,根据这一法案,几乎每个公民都享有保障。原联邦德国战后的社会保险也是接近全民性的,比俾斯麦时期的保险有了长足的发展。法国的社会保障由个别救济向全民转化也是二战以后实行的,战前法国的主要产业结构是酿酒业、香料及化妆品生产,农场规模也较小,工业风险性不大,加之当时有关保障的立法都是单向性的,含有救济的性质,所以雇主想方设法摆脱他们应负的法律責任。二战后,法国也面临重建问题,在凯恩斯主义影响下,一步步实现了低收入者劳动保障、中等以上收入劳动保障,直至包括个体劳动者和农业者的全民保障网。

3. 战后西方各国内部社会阶层的社會权利在一定意义上趋向“平等”,是社会保障趋于全民化、普及化的重要原因。社会权利的平等首先是广大劳动群众长期斗争的结果,这种争取利益的斗争往往是有组织的,通过政党的活动来实现。其中各国的社会党、工党、社会民主党都把实施和完善劳动社会保障看作是通向社会主义的道路,它们的目标和纲领不再是改变和废除私有制,而是主张通过某种程度上的劳动合作、高额累进所得税等方法调节分配,发展经济,从而达到改善人民生活的目的。英国的工党、德国和瑞典的社会民主党等都把社会保障的实施和完善作为主要宗旨,为本国劳动社会保障的全面发展起到了重要推动作用。

4. 战后工业国家生产力水平的迅速提高,为劳动社会保障制度的全面实施奠定了较雄厚的物质基础。在战后的恢复和重建过程中,人们开始关注生活的“质量”问题,由于各主要工业国家生产力水平迅速提高,国家有能力以福利代替济贫,通过国家立法的劳动社会保障制度将把为少数贫困人群提供的援助变为向社会每个成员提供预防意外损失的手段。布鲁斯在《福利国家的来临》一书中总结了现代劳动社会保障的5项基本原则:①保障每个公民在任何情况下体面地生活;②保障每个公民的基本生活不受意外事故的影响;③帮助发展家庭;④把健康和教育当作公共事业;⑤发展和改善公共设施。正是以此为目标和准绳,西方国家战后劳动社会保障水平迈向一个新高度。

三、社会保障制度改革调整阶段

20 世纪 70 年代后,西方工业化国家的经济发展进入滞胀阶段,劳动社会保障制度也陷入困境。西欧福利国家的负面效应日益明显,美国出现“福利困境”,日本惊呼年金制度行将崩溃。

(一)“福利国家”危机的主要表现

1. 社会保障开支巨大,国家财政负担沉重。全面福利带来的巨大开支同经济增长不相适应,造成赤字增加,通货膨胀。20 世纪 20 年代,西欧国家的福利开支只占国民生产总值的 20%,而到 80 年代已普遍占 30%以上,北欧国家甚至占 40%~50%。在政府的公共开支中,社会福利费用占到 2/3,劳动社会保障的开支增长率远远超过经济增长率。

2. 人口老龄化进展迅速,经济发展缓慢,失业人数增加。社会保障费用大幅增加的一个重要原因是人口结构的日益老化,原联邦德国 20 世纪 50 年代初,65 岁以上的老人只占 9.3%,而到 80 年代则占到 14.8%。1950 年原联邦德国的养老金开支为 39 亿马克,1984 年则升为 1 714 亿马克。

欧洲各福利国家进入滞胀后,失业成为各国政府面临的主要问题之一。20 世纪 70 年代在经济危机的冲击下,各国的劳动力市场发生了历史性的变化,失业呈明显增长趋势。如荷兰,1984 年官方公布的失业率为 14%,过高的福利待遇水平,过宽的福利政策,阻滞了国民经济的发展,是造成失业率居高不下的原因之一。

3. 税收负担沉重,产品成本增加,社会效率低下。为支付庞大的社会保障开支,弥补巨额财政赤字,西欧福利国家都实行了较高的税收政策。瑞典实行的是累进税制,边际税率很高,这样虽然可以缩小收入差距,但却挫伤了人们的工作积极性,高收入者如果收入增加,则所得税也相应增加,而某些福利待遇却相应减少,二者相抵,实际收入不增加甚至还略有降低;有些低收入者,失业后领取的各种津贴反而比失业前的收入还高,这些都挫伤了劳动者的劳动热情,同时高税收必造成产品成本增加,企业缺乏竞争能力,造成社会效率低下。

4. 管理机构人浮于事,管理成本不断上升。“福利国家”过快、过宽发展的社会福利制度还造成了管理机构人浮于事,并形成一批寄生于社会福利体制中以自我生存为目标的利益集团,人浮于事、手续繁琐,管理工作效率日益低下。

(二)社会保障制度的改革与调整

大量现实的教训使“福利国家”认识到,只有通过改革与调整才能焕发社会保



障制度的生机。原瑞典外交大臣奥拉·乌尔滕斯在《现在是挽救我们福利事业的时候了》一文中指出：“我们目前正面临被迫宣布我们改善社会福利的雄心超过了我们的集合经济所能承受得了的范围的形势。如果我们现在不能成功地进行必要的调整，我们就将在晚些时候遭到严重的长期打击，其程序将是我们承受不了的。”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、原联邦德国、荷兰、加拿大、比利时等国先后提高了社会保险收费率。这些调整和改革，大致可归纳为3个方面：

1. 增收节支，即增加社会保障的财政收入，减少其支出。具体措施为：

(1) 提高社会保险费率。社会保险费占职工工资的一定比例，提高这个比例，保险费收入自然增加。如英国职工社会保障税由1979年的6.5%提高到1983年的9%，而雇主的保险税则由13.5%降为11.45%。至1983年，原联邦德国、英国和法国职工缴纳的社会保险税分别占劳动收入的20.9%、10.1%、33.6%。

(2) 提高缴费上限或干脆取消上限。以往缴纳社会保险费都有工资上限，超过上限部分可以不缴，上限提高或取消上限，社会保险费收入自然增加。如比利时，1981年以后就逐步取消了职工缴纳失业保险、医疗保险、生育补贴、伤残保险及老年年金等的缴费上限。

(3) 征收社会保障所得税。以往社会保障所得一般不纳税，现在一些国家对这些所得征收税费，如规定退休金、疾病保险金、残废补贴、甚至失业金都须交一定所得税。

(4) 削减社会保障开支。为减少开支，杜绝浪费，各国都开始将完全免费医疗改为部分缴费，荷兰1982年削减了疾病津贴，英国、意大利提高了看病处方费，并由个人分担一部分医疗费用。同时各国开始削减家庭补助、失业津贴等，荷兰1984年将家庭津贴削减6%。延长领取失业保险的等待期，提高领取失业保险金的年龄等措施。

(5) 修改或限制福利津贴指数化的调整办法。过去，普遍实行“社会保障金自动指数化”制度，即社会保障金随物价、工资或生活指数自动调整，以免受通货膨胀、生活费上升的影响。丹麦等国取消了福利津贴与物价指数自动挂钩制度，荷兰、比利时、意大利等国对这种指数化进行限制，有的国家干脆冻结保障金的增长。

2. 对社会保障基金运作采取“私营化”、“资本化”。改变过去社会保障制度从缴纳、支付、积累基金储备全由政府一手统包局面，政府尽量缩小干预社会保障基

金的运营,将社会保障基金以“委托”、“包出”形式交由商业金融保险机构运营,政府加大监管力度。如丹麦、比利时把工伤事故保险交给私人保险企业管理,德国的医疗保险部分采取了合作社性质的集体管理。加大对社会保障储备金的资本运营,以增加其保值增值功能。

3. 建立多支柱体系取代单一的公共保障体制。各国政府积极鼓励企业为职工设立补充社会退休金内容,提高退休人员晚年生活水平,减轻政府压力。将某些项目交由非政府机构的社会团体、社区组织承担,恢复某些传统的劳动社会保障机制,如慈善机构、互助组织、工人合作社等作用,鼓励企业和职工与私营保险机构、私营医院订立合同,承包服务设施等。

第3节 社会保障制度的基本概念及本质特征

一、社会保障制度的基本概念

不同的国家对社会保障制度的解释和注释不同:

英国认为社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划,目的是保护全体公民避免因失业、疾病、老年及养家人死亡而丧失收入来源或工资收入大幅度减少,并通过社会服务和社会救助提高全体公民的福利。

德国社会保障制度所遵循的是特殊性原则,主要是为因生病、残疾、老年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基本生活保障,其目的是使之重新获得参与竞争的机会。

美国对社会保障的注释介于英国和德国之间,是指根据政府法规建立的避免人们因老年、疾病、失业、伤残等原因中断或丧失劳动能力,为人们提供因结婚、生育和死亡带来的特殊开支及抚育子女的家庭津贴的保障体系。

国际劳工组织 1942 年对社会保障的解释是:社会保障是通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供的保障,它为公民提供保险金,并预防和治疗疾病,在一个人挣不到钱时,资助并帮助他重新找到工作。1989 年国际劳工局社会保障司编著的《社会保障导论》一书中对社会保障的解释为:政府和社会通过一系列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,以及有子女家庭补贴的提供。

尽管不同国家对社会保障制度的理念和注释不尽相同,但对社会保障制度的基本