

现代 社会保障制度

● 侯文若 著 ●

XIANDAI
SHEHUI
BAOZHANG
ZHIDU

中国经济出版社

现代社会保障制度

侯文若 著

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

内 容 简 介

本书根据我国社会主义市场经济体制的基本框架,从社会救助、社会保险(包括养老保险、失业保险、医疗保险、生育保险、工伤保险)、社会福利、社会优抚诸方面,阐述了建立具有中国特色的现代社会保障制度问题。对我国社会保障制度的性质、特点与现状,以及世界主要发达国家实行社会保障制度的具体做法及经验作了全面介绍,并从实际出发,提出了我国社会保障制度的改革重点、保障水平、指标体系和管理法制化等方面的若干设想。

责任编辑:王燕群

封面设计:高书精

现代社会保障制度

侯文若 著

中国经济出版社出版发行

(100037·北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

北京艺辉胶印厂印刷

850×1168毫米 1/32 9.75印张 250千字

1994年9月第1版 1994年9月第1次印刷

印数:00,001—6,000

ISBN 7-5017-3121-7/F·2224

定价:12.00元

目 录

第一章	概论	(1)
第一节	社会保障思想渊源.....	(1)
第二节	社会保障制度是生产社会化的需要.....	(2)
第三节	现代社会保障制度的萌芽.....	(5)
第四节	现代社会保障制度的形成.....	(6)
第五节	现代社会保障制度的发展	(12)
第六节	中国社会保障制度的历史沿革	(14)
第二章	现代社会救助制度	(16)
第一节	现代社会救助概述	(16)
第二节	现代社会救助对象	(19)
第三节	现代社会救助目标	(21)
第四节	美英两国社会救助制度	(24)
第五节	中国现代社会救助制度	(28)
第六节	社会工作与社会救助	(34)
第三章	现代社会福利制度	(36)
第一节	现代社会福利制度概述	(36)
第二节	社会福利分类	(37)
第三节	社会福利与工资	(40)
第四节	福利国家	(41)
第五节	“瑞典病”, “英国病”	(47)
第四章	现代社会保险制度	(51)
第一节	现代社会保险制度概述	(51)
第二节	社会保险项目	(53)
第三节	社会保险目标	(58)

第四节	社会保险与商业人身保险	(59)
第五章	社会保险基金	(65)
第一节	社会保险基金概念	(65)
第二节	社会保险基金要素	(67)
第三节	社会保险基金筹集	(71)
第四节	社会保险基金保值增值	(78)
第五节	社会保险基金投资	(81)
第六节	影响社会保险基金投向的因素	(86)
第六章	老年社会保险模式	(90)
第一节	国家统筹模式	(90)
第二节	投资资助模式	(93)
第三节	强制储蓄模式	(96)
第四节	退休年龄及其趋势	(99)
第七章	中国老年社会保险	(110)
第一节	老年社会保险历史沿革	(110)
第二节	劳动部推出的城镇企业养老保险	(117)
第三节	上海市推出的“个人储存”加“统筹互济” 的养老保险	(125)
第四节	农村老年社会保险	(126)
第八章	美国老年社会保险	(136)
第一节	老年社会保险制度的演变	(136)
第二节	社会保障退休计划	(138)
第三节	关于退休年龄的争论	(144)
第四节	社会保障退休基金	(147)
第五节	公务员退休计划	(151)
第六节	私营经济退休计划	(153)
第九章	日本的年金制度	(157)
第一节	三种八类公共年金	(157)
第二节	厚生年金	(159)

第三节	国民年金.....	(162)
第四节	共济年金.....	(163)
第五节	企业年金与个人养老储蓄.....	(166)
第十章	新加坡的中央公积金制度.....	(168)
第一节	中央公积金制的实施基础.....	(168)
第二节	老年保险金的领取——个人帐户制.....	(170)
第三节	实行中央公积金制取得的成绩.....	(173)
第四节	中央公积金制成功原因分析.....	(178)
第五节	新加坡模式的不足之处.....	(181)
第十一章	失业社会保险.....	(183)
第一节	失业保险对象.....	(183)
第二节	失业保险待遇.....	(185)
第三节	失业津贴享受期限.....	(189)
第四节	失业保险待遇享受资格.....	(191)
第五节	中国的失业社会保险.....	(195)
第六节	日本的雇佣保险制度.....	(199)
第十二章	医疗社会保险.....	(209)
第一节	中国的医疗社会保险.....	(209)
第二节	新加坡的医疗社会保险.....	(220)
第三节	日本的医疗社会保险.....	(231)
第十三章	生育社会保险.....	(239)
第一节	生育保险的特点.....	(239)
第二节	人口政策与生育保险.....	(241)
第三节	生育保险待遇.....	(243)
第十四章	工伤社会保险.....	(247)
第一节	工伤的严重性.....	(247)
第二节	工伤社会保险出台.....	(249)
第三节	工伤保险基金的筹措.....	(252)
第四节	工伤保险待遇.....	(256)

第五节	工伤保险享受资格·····	(261)
第六节	中国的工伤社会保险·····	(262)
第七节	日本的工伤社会保险·····	(274)
第十五章	中国的优抚安置制度·····	(282)
第一节	优抚安置事业概况·····	(282)
第二节	退役军人就业安置·····	(283)
第三节	军人抚恤·····	(285)
第四节	军属烈属优待·····	(287)
第五节	优抚安置制度改革·····	(288)
第十六章	中国社会保障制度改革·····	(291)
第一节	确定社会保障改革重点·····	(291)
第二节	正确确定社会保障水平·····	(293)
第三节	重建农村社会保障体系·····	(300)
第四节	实现社会保障管理法制化·····	(301)
第五节	建立社会保障指标体系·····	(303)
后记	·····	(306)

第一章 概论

社会保障的思想和萌芽，古已有之，但作为一种社会机制，则是工业社会的产物。同其他社会机制一样，社会保障制度经历了萌芽、产生、发展的过程。

第一节 社会保障思想渊源

早在远古时期，就有了社会保障的思想和萌芽。建筑金字塔闻名于世的古埃及，石匠们自发地建立过互助共济的组织，参加者以定期或不定期交纳会费的办法，筹措会员死后的丧葬费用。力图创建横跨欧亚非三大洲大帝国的古罗马，参加征战的士兵们也建立过互助性团体，加入者交纳一定的费用，以备战死沙场后向家属发放抚恤金之用。这些都可视为社会保障的雏型。古代中国，自周至汉王朝大规模地兴建“常平仓”，作为备荒救灾之用；隋文帝时，普建“义仓”，每年均在秋后按贫富状况逐户征粮，或征一石，或不足一石，作为救灾用粮的储备。17世纪初，英国君主颁布《济贫法》，用征税办法向圈地运动中流离失所的贫民实行救济。以上种种，可以说是实行社会保障的初始状态。

至于社会保障的思想观念，更是由来已久。自古以来，人们就憧憬安居乐业，企盼过上有保障的生活。适应这种长治久安的社会心理，东西方文化中先后出现了诸如“大同世界”、“理想国”、“乌托邦”、“和谐社会”一类构想。公元前500多年，中国古代思想家孔子提出“大同世界”设想，他写道：“大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦。故不独亲其亲，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……是谓大同。”“大

同”之意，便是长治久安的社会构想，使人人有工可作，有饭可食，灾难不幸发生大家分担，个人无冻饿之虞，社会无贫困现象。

16 世纪初，英国空想社会主义思想家托马斯·莫尔提出“乌托邦”构想。按照莫尔的设想，“乌托邦”里没有游手好闲之辈，也不见懒汉，寄生现象全然绝迹，人人都向社会竭尽劳动义务。孕妇、产妇、哺乳妇女以及婴儿受到社会保护，享受专供饮食。医疗服务完全免费，一切病患者均可得到治疗和所需营养。老年人是一家之主，备受尊敬。关于这些思想，可参见莫尔 1516 年出版的《关于最完美的国家制度以及乌托邦岛意趣盎然的金书》，后来被简称为《乌托邦》。莫尔在《乌托邦》一书中，对未来美好社会的社会保障作了十分有趣的描述。他设想，在未来社会，对儿童实行统一的集体教育，既教会他们文化基础知识，又组织他们参加力所能及的生产劳动。每个成年人都参加生产劳动，每天劳动 6 小时，业余时间学习文化和从事科学研究；社会拥有丰富的产品，按需分配并设立公共食堂；人们都迁入城市生活，从事手工业生产，定期下乡参加农业劳动……。

无论是“大同世界”，或是“乌托邦”，从一定意义上看，都是对未来社会建立社会保障制度的设想，亦可视为今天社会保障制度的思想渊源。当然，在农业和手工业生产作为基础的自然经济、半自然经济的社会，在家庭仍是社会基本生产单位、生育单位、教育单位、赡养单位的时代，设想在全社会范围内建立一种安全保障体系，不过是美丽的幻想而已。

第二节 社会保障制度是生产社会化的需要

社会保障制度是顺应生产社会化的需要而产生的。在人类历史发展的漫长时期里，劳动者遇到各种风险时，一般均靠家庭其他成员如配偶、兄弟姐妹、父母、子女等帮助，这就是所谓的家庭保障。除此之外，工业化以前的社会，也出现过邻里互助保障，行业同仁互助保障等等，但占统治地位的毕竟是家庭保障方式。

产业革命以前，以农业、手工业为主体的自然经济、半自然经济居主导地位，作为社会细胞的家庭，与自然经济、半自然经济相适应，既是一个生产单位，又是一个消费单位，同时，还具有生育、教育、抚养、赡养等社会功能。因此，家庭保障便成为劳动者和社会其他成员遭遇不幸情况时的保护伞。

然而，对劳动者来说，在失去生活来源的情况下依靠家庭保障毕竟十分有限，且不可靠。这是因为，家庭成员数量有限，更何况家庭成员中除有劳动能力者外还包括被抚养者，而后者是很难提供什么帮助的。而且，有的家庭其他成员即使有劳动能力，有收入来源，也很可能不愿提供帮助，不愿分担风险。可见，家庭保障是与自然经济、半自然经济相适应的保障方式。

始于 18 世纪 60 年代的欧洲产业革命给社会各个方面带来了巨大的冲击。资本主义机器大工业代替了工场手工业的生产方式，物质资料生产的社会化，以其低廉的生产成本、产品的高质量和生产的高效率在竞争中彻底摧垮了以家庭为基本生产单位的自然经济基础。伴随大机器工业而来的工厂企业迅速地取代了一家一户的手工业生产和作坊，成为社会的基本生产单位。产业革命的影响是全方位的，不仅涉及经济领域，还涉及政治、思想、社会生活等各个领域，当然也包括人们长期依赖的家庭保障领域。

工业经济居社会经济的统治地位后，使家庭固有的职能——生产职能受到极大削弱。工厂、企业越来越多地吸收劳动力，使人们不再束缚在家庭生产的狭小圈子里，生产成了社会化行为。既然家庭的生产职能淡化了，它的其他职能如抚育、教育、赡养等职能也随之大为减弱。家庭的原有功能变得越来越薄弱，而逐渐让位于社会的各个职能部门，如工厂、学校、医院等等。从前劳动者在整个劳动期间经受的种种风险几乎一概由家庭承担，现在则几乎全由社会共担了。社会保障制度就是基于这种根本性的变化，即生产社会化的客观要求而产生的。

资本主义经济运行的自身特点也向社会保障制度的产生提出了

要求。西方国家自从走上资本主义发展道路，经济危机便周期性地爆发。经济高涨时期，劳动者的收入增加，生活水平提高；一遇经济不景气，劳动者的生活保障，特别是那些暂时或永久失却工作能力的劳动者的生活保障就成了问题。政府注意到了这个社会问题，劳动者也强烈要求获得社会保障，在这种情况下，有些西方国家便开始考虑如何使经济周期与生命周期密切结合起来，既能让劳动者暂时失去收入来源后不致无生活保障，又不致花费政府太多的资金。他们发现，利用劳动者有收入的生命周期——青年和中年工作时期，弥补无收入的生命周期——儿童少年时期、老年时期，是个理想的办法，也就是强制劳动者在有收入的时期，交纳一定的保险费，由国家征集，而后用于劳动者无收入的时期，即“羊毛出在羊身上”。

劳动力扩大再生产需要社会提供物质保障。产业革命后，物质资料生产方式从过去的简单再生产转变为扩大再生产，这就必然要求劳动力再生产的方式也要从简单再生产转变为扩大再生产。工业化初期，当外延型扩大再生产构成经济成长的主体时，迫切要求劳动力在数量上实现扩大规模的再生产，否则，在劳动力数量不增加或增加很少的情况下，新的经济体制很难发展下去。工业化发展时期，尤其是进入现代化建设时期，经济发展不再以外延型而是以内涵型扩大再生产作为基础，此时，对劳动力扩大再生产的要求从数量上转移到质量上，即要求劳动者的科学文化素质不断提高，专业技术不断增强，以适应新型经济结构的需要，并把生产力推向更高的水平。由此可见，工业化带来的物质资料扩大再生产，要求劳动力也相应地实现扩大再生产。从前，当劳动力停留在简单再生产水平时，家庭负担劳动力再生产的一切需要；现在，劳动力需要在扩大规模的基础上实现再生产，所需的各种条件和费用家庭已无力承担，其中很大一部分势必要转嫁到社会和国家身上。劳动力成长的生活费用，劳动者为恢复脑力和体力功能而需要的休息和休养费用，疾病医治费用，尤其是劳动者掌握专门技能所需的教育和培训费用，这些都是劳动者个人及其家庭难以承受的，不得不要求国家和社会

提供资助。所以，实现劳动力扩大再生产所需的各种条件及费用支出，一方面靠劳动者的个人工资收入，而更多的是靠国家提出新的社会政策。如果国家不推出这种社会政策，社会就不可能获得数量越益增长的、足以推动现代化事业前进的、具有较高科学文化素质和专业技术水平的劳动者和后备力量。出于确保劳动力扩大再生产以适应现代经济发展的客观需要，便有必要建立一种崭新的社会保障制度，作为新社会政策的具体体现，以保障劳动力扩大再生产的进程不致中断或受阻。

市场经济是竞争经济，在激烈的竞争中，优胜劣汰在所难免。为了实现公平竞争，对每个社会成员给予平等参与竞争的条件和机会，现代国家必须对弱者、失业者、贫困者实行保护，即推出社会保障措施；否则，现代市场经济的正常运行便不可想象。从这个意义上讲，推出社会保障措施，也是现代国家为了弥补市场机制的缺陷而建立的一项社会系统工程。

综上所述，社会保障制度是迎合产业革命及市场经济的需要而出现的，它的产生有其客观的历史背景。

第三节 现代社会保障制度的萌芽

现代社会保障制度，从其最初萌芽至今已有一个半世纪的历史。在这 150 多年中，社会保障制度从一棵幼芽，发展成为一种社会安全体系，经历了若干历史阶段。

代表现代社会保障制度萌芽阶段的标志，是英国在 19 世纪上半叶颁布并实施的新《济贫法》，它使社会保障体系的最低层次的措施——社会救助，第一次采取立法形式公之于世。诚然，历代王朝的救济活动也有过立法形式，比如，17 世纪初的英国《济贫法》便是新《济贫法》的原形，但是，新《济贫法》的性质和特征毕竟大不相同了。工业化以前的济贫法以及与之类似的法规，带有传统的慈善救济事业的特性，大多出于宗教信仰和人道主义的动机，不承认

救济事业是一种社会义务和责任，不承认要求社会救济是一项公民权利，并且不承认从事救济事业需要掌握专业知识、专门工作方法和专业工作人员。19 世纪上半叶英国实施的新《济贫法》，首创了认定要求社会救助属于公民合法权利，社会实行救助是应尽义务的新准则。从此确认了人人都有生存权利，社会则有保障公民生存义务，救济不应再是消极行为，而是一项积极的福利举措，并要求经过专门训练的社会工作人员来从事此项事业。

作为社会保障制度的萌芽——新《济贫法》的颁布，使英国首先推出现代社会救助，也正因此，工业化鼻祖——英国成了现代社会保障制度的开创国。19 世纪上半叶，英国是资本主义世界中发展最迅速的国家，在世界工业、贸易、海运和金融方面都处于垄断地位，有“世界工厂”和“日不落帝国”的美称。英国之所以能赢得这样的发展，原因固然很多，其中值得一提的有一条，就是政府推出了以《济贫法》为标志的社会救助政策。英国在工业化过程中，贫民日益增多，几乎和工业化事业同时并进。这些贫民来自广大农村地区的无地、无生活来源的农民、破了产的小手工业者和城市失业工人。贫民愈益增多并集聚在城市成了当时政府最伤脑筋的社会问题，其后果轻则使英国工业化政策受到损害，重则有可能使刚刚建立的英国资产阶级统治走向崩溃。为了扫除工业化的障碍，19 世纪 30 年代英国政府颁布并实施新《济贫法》，对贫民实行社会救济，安定社会秩序。这对英国获得 19 世纪中叶经济高速发展的成就是功不可没的。

第四节 现代社会保障制度的形成

19 世纪 80 年代，社会保障制度进入质的飞跃阶段，标志是作为社会保障制度的基本项目——社会保险事业出台。从此，社会保障开始制度化。

德国是第一个推出社会保险制度的国家。从 19 世纪 80 年代起，

它陆续推出一批社会保险法案。德国先于其他走上工业化道路的国家制定并实施社会保险制度，有其深刻的历史原因。

原因之一，是为了调和劳资关系，加快工业发展和对外扩张。1871年，德意志帝国建立，在历史上第一次实现了全国统一。统一后的德国雄心勃勃，加之，猎取了普法战争的胜利成果——50亿法郎赔款，决心加快国内经济发展，扩大殖民势力。帝国首相奥托·冯·俾斯麦很清楚，要取得对内对外政策的胜利，关键是安抚工人群众，调和劳资关系，给工人以更多的生存和发展权利。俾斯麦通过德皇威廉一世在1881年11月17日发表《黄金诏书》，宣布要建立“社会保险基本法”，声称“社会弊病的医治，一定不能仅仅靠对社会民主党进行过火行为的镇压，同时也要积极促进工人阶级的福利。”在这种新的指导思想下，德帝国开始设计并颁布一套新的社会政策，其中就包括社会保险政策。所以，德国的社会保险政策，是顺应当时工业生产加速发展的客观需要而出现的。虽然俾斯麦把实行社会保险看作是“一种消除革命的投资”，这体现了他建立社会保险的阶级实质，但从客观效果上看，它对改善劳资关系、解除劳动者对各种风险的担忧、促进经济发展确实起到了一定的积极作用。

原因之二，是德国工人运动的迅猛发展。19世纪下半叶，马克思主义在工人群众中传播开来，在社会主义政党的推动下，德国工人运动如火如荼地发展起来。工人运动的大发展，一方面强烈要求政府实施保护劳工权益的社会政策措施，一方面在工人中间组织起种种互济的基金会，作为工人遭遇风险的补救措施。这种工人自发建立的自愿的互助组织，1880年底发展到6万多名会员，1885年底又猛增到73.1万名。德国统治阶级为了缓和工人运动，不让工人群众跟着社会主义政党走，也为了瓦解工人群众的各种自发组织（包括互助互济的基金会在内），被迫推出带有强制性的社会保险制度。可见，工人运动成了社会保险事业出台的催化剂。

原因之三，是德国新历史学派的主张为社会保险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，德国新历

史学派盛行一时。新历史学派又称讲坛社会主义学派，它鼓吹劳资合作和实行社会改良政策。新历史学派一方面反对自由放任的经济模式，主张搞些社会主义措施，同时竭力反对马克思主义，处处维护刚刚统一的德意志帝国。该学派的理论和主张是：

第一，国家的职能不仅在于安定国内秩序和发展军事威力，还应当直接插手经济和社会生活的管理，即还应具有管理经济和社会生活的职能。统一的德意志帝国也必须执行其经济和社会管理功能，以担负起促进“文明与福利”的职责。

第二，国家的法律、法令、法规至上，决定着经济发展的进程。但同时，经济问题也还要同伦理道德联系起来才能获得解决。

第三，德意志帝国面临的最危险的社会问题是劳工问题，必须采取有力的社会措施尽快解决。

第四，国家必须通过立法，实行包括社会保险、孤寡救济、劳资合作以及工厂监督等在内的一系列社会政策措施，自上而下地实行经济和社会改革。

新历史学派的理论观点和主张博得统治者的欢心，并被采纳，成为俾斯麦着手建立社会保险制度的理论依据。1881~1900年之间，德国先后颁布工伤保险法、疾病保险法、老年和残障保险法，使新历史学派的理论得到实现。

1881年初，德皇郑重向国会宣布，要采取若干“保护”劳工利益的社会措施，推行“社会改革”。在“社会改革”的旗号下，很快制定了工伤事故保险法草案，作为社会政策的措施之一，交由国会讨论并通过。这可以说是世界上第一部社会保险法规。

1882年，德国政府又提出疾病社会保险法草案，并于5月15日交由国会辩论通过。法案规定，对全体从事工业性经济活动的工人；一概实行强制性疾病社会保险，农业工人不包括在内。同时规定，保险费的2/3从工人身上征集，1/3由企业主交纳。1883年5月31日，帝国国会经过辩论，以多数票通过疾病社会保险法案。这可视为世界上第一部出台的疾病社会保险法。

1884年5月9日，帝国国会再次辩论工业伤害事故保险法草案，俾斯麦在辩论中第一次被迫承认人人享有“劳动权利”。1884年6月27日，国会正式通过工人伤亡保险法草案。从此，世界上第一部工伤社会保险法颁布并实施。

1888年11月27日，继疾病社会保险法和工伤社会保险法之后，德帝国国会又提出老年和残障社会保险法草案，要求辩论并通过。草案的主要内容有：（1）对工人和低级官员一律实行老年和残障社会保险；（2）保险资金来自国家、工人和企业主三方，工人和企业主各交纳保险费的一半，国家对每个领取保险金的老人或残疾人补贴50马克；（3）退休工人的退休收入，依工人原有工资收入等级和地区等级而定；（4）只有证明确属失去谋生能力，才有权享受残障社会保险待遇，而且还得交足5年保险费；（5）凡年满71岁，交纳保险费30年以上者，始有权享受退休养老社会保险待遇。当时，德国人口十分年轻，有权享受养老保险者当然寥寥。1889年5月24日，德国国会以微弱多数票通过老年和残障社会保险法，并于1891年1月1日起开始生效，颁布实施于全国各地。这可视为全世界第一个老年社会保险法出台。

1927年7月7日，德国国会举行会议，通过失业社会保险法，规定工人交纳保险费才能享受失业社会保险待遇，并限定享受的期限长度。

从1883年起到1927年，德国先后建立了疾病、工伤、残障、老年和失业社会保险，社会保险从此形成一套完整的体系。

从德国最初推出的社会保险法案不难窥见，它为今天大多数国家实行的投保资助型社会保险制度奠定了基础，提供了基本原则。这些基本原则是：

- 劳动者因风险失去的收入必须获得一定程度的补偿；
- 雇主负担工伤社会保险的全部资金来源；
- 社会保险实行强制推行的投保原则；
- 国家、工人、雇主三方对绝大多数社会保险项目分摊保险

资金；

- 投保费比例实行等比制或级差制；
- 退休金按退休前工资计发；
- 医疗服务一律免费；
- 社会保险制度只覆盖从事经济活动的劳动者；
- 劳动者投保必须达到一定的年限；
- 享受保险待遇需具备一定的条件。

需要指出的是，德国于19世纪末到20世纪20年代推出的几种社会保险项目，并没有作到完全保障工人的基本生活需要。这些保险项目无论在实施的范围上或在规定的标准上均存在很大缺陷。从实施范围看，它远未把一切工人囊括进来，仅仅包括了有正常工资收入的工人，那些无正常收入的工人、农民、临时工、季节工、工资很低的工人以及大批贫穷劳动者都被排斥在保险范围以外。从保险条件上看，对那些积极参加工人运动，反对政府的工人，均以莫须有的理由拒绝吸收到社会保险网络中来；而且，对患病、工伤的工人，还往往以各种借口阻止享受保险待遇。从社会保险待遇上看，甚至不足以弥补最低生活，更谈不上补偿收入损失和保障基本生活了。

由此可见，德国统治者推行的一系列社会保险措施带有深刻的阶级性质；但客观讲来，这一系列社会保险法确实代表了社会保障事业的质的飞跃，从此社会保险的基本纲领——社会保险法实施开来了。

继德国之后，西欧和北欧各资本主义国家，如丹麦、挪威、芬兰、意大利、英国、法国、奥地利、荷兰、瑞士、瑞典、比利时等，从19世纪80年代后半叶开始，也先后建立了带有强制性的社会保险体系，包括工伤社会保险、老年社会保险、疾病社会保险、失业社会保险等内容。步西欧、北欧资本主义国家后尘，20世纪30年代，美国也开始实施社会保险制度，并以颁布《社会保障法》作为先声。这意味着社会保障最终形成一种制度。