

—— 社会管理制度卷 ——

主编 杜英民

发达国家社会 保障制度

刘文海 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

—— 社会管理制度卷 ——

主编 杜英民

发达国家社会 保障制度

刘文海 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉

北京太平洋国际战略研究所

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 15139 号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前 1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著
责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750 千字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月第一次印刷

定价: 2650 元 (全套共 42 本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编：王秦峰 王仲田
法律管理制度卷	主编：李玉赋 青 峰
财政金融管理制度卷	主编：李晓西
国防外交管理制度卷	主编：熊 民
经济管理制度卷	主编：李寿生 杨 桦
农业管理制度卷	主编：罗伟雄
科教文卫管理制度卷	主编：尚 勇 钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编：杜英民
人力资源管理制度卷	主编：赵洪俊
非政府组织管理制度卷	主编：吴忠泽

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长：姜 毅 副秘书长：赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析和研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址 : 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编** : 100080

电话 : 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真** : 0086-10-82684023

网址 : <http://www.bpi99.org> **电子信箱** : bpi99@bpi99.org

目 录

第一章 社会保障概论..... (1)

第一节 社会保障的概念..... (1)

第二节 世界社会保障简史 (6)

第三节 社会保障的若干重要问题 (10)

第四节 社会保障制度的模式 (17)

第五节 社会保障的结构体系 (20)

第六节 社会保障的地位和作用..... (25)

第二章 发达国家养老保险制度..... (31)

第一节 养老保险制度简史 (31)

第二节 发达国家养老保险制度综述 (35)

第三节	发达国家养老保险制度的 模式	(50)
第四节	若干发达国家养老保险制度 简介	(57)
第五节	我国养老保险制度的改革与 发展	(81)
 第三章 发达国家医疗保险制度.....		
第一节	医疗保险制度简史	(90)
第二节	发达国家医疗保险制度 综述	(93)
第三节	发达国家医疗保险制度的 模式	(100)
第四节	比较与启示	(117)
 第四章 发达国家失业保险制度.....		
第一节	失业保险一般理论	(124)
第二节	失业保险制度简史	(130)
第三节	发达国家失业保险制度 综述	(133)

第四节	若干发达国家失业保险制度简介.....	(143)
第五节	发达国家失业保险制度的改革与发展	(154)
第六节	关于我国失业保险制度的发展	(160)

第五章 发达国家工伤保险制度..... (163)

第一节	工伤保险简论	(163)
第二节	工伤保险制度简史	(170)
第三节	发达国家工伤保险制度综述	(174)
第四节	若干发达国家工伤保险制度简介	(189)
第五节	工伤保险制度的改革与发展	(194)

第六章 发达国家社会保障基金的筹集、营运和监管 (200)

第一节	发达国家社会保障基金	
	筹集、营运和监管综述	(201)
第二节	若干发达国家养老保险	
	基金营运、监管简介	(218)
第三节	关于我国社会保障基金管理	
	模式的思考	(233)

第七章	发达国家社会保障制度	
	改革与发展	(254)

第一节	发达国家社会保障制度改革	
	概述	(254)
第二节	若干发达国家社会保障制度	
	改革简介	(264)
第三节	借鉴与启示	(294)

第八章	发达国家社会保障管理	
	体制	(305)

第一节	社会保障管理体制一般理论	
		(305)

第二节	发达国家社会保障管理体制	
	综述	(317)
第三节	若干发达国家社会保障管理体制简介	(326)
第四节	发达国家社会保障管理体制的启示	(338)
第五节	简论我国社会保障管理体制改革	(341)
参考文献		(362)
英文提要		(366)
英文目录		(367)

第一章 社会保障概论

第一节 社会保障的概念

“社会保障”一词源于英文 social security,最早出现于美国 1935 年颁布的《社会保障法》,后被国际劳工组织接受,成为世界各国普遍使用的一个概念,一直沿用至今。其基本内涵是,国家通过立法和行政措施设立的保障社会成员基本生活的各种保障项目的总和,这种保障是通过向公民提供各种形式的经济帮助和服务来实现的。

作为一个国家的基本经济社会制度之一的社会保障制度,存在于每个国家。但由于各国政治、经济、历史、文化和传统的不同,每个国家都是根据自己的国情与需要制定社会和经济政策,逐步建立和发展社会保障体制的。因此,各国对于社会保障的理解和解释不同。

从世界范围看,德国、英国、美国等几个国家的社

会保障概念,具有典型性和代表性。而一些有代表性的国际组织和机构所给出的概念,则更具有权威性和普遍性。

德国是世界上最早由国家举办社会保险,为公民提供比较全面的社会保障的国家。在德国,社会保障被认为就是社会公平和社会安全,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,提供的基本生活保障,其目的是通过社会保障使之重新获得参与市场竞争的机会。社会保障所遵循的是特殊性原则,更多地强调个人的责任。

在英国,社会保障被认为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而造成生活困难,并通过社会服务和社会救助提高全体公民的福利。(可参见《简明不列颠百科全书》有关部分内容)英国将社会保障作为一种国民收入再分配的手段,社会保障制度的建立,遵循的是普遍性原则,更多强调的是社会公平、普遍福利、人人有份。

在美国,对社会保障的理解介乎于英国和德国之间,将社会保障视为社会安全网,认为社会保障是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以及抚育子女的家庭津贴等在内的各种经济帮助的保障体系。

德、英、美三国对社会保障的理解和解释虽略有不同,但在社会保障基本内涵的界定上,却有本质的共同之处,即都认为社会保障是对丧失劳动能力以及需要某些特殊帮助者提供的保护,尤指经济上的帮助。

国际劳工组织在 1942 年出版的文献中称:社会保障是“通过一定的组织,对这个组织的所有成员所面临的某种风险提供保障,为公民提供各种社会保险金,预防或治疗疾病,失业时给予经济补助,并帮助他重新找到工作”。

1948 年 12 月 10 日联合国通过的《世界人权宣言》第 25 条将社会保障定义为:“每个人都有权使本人及其家属达到生活健康快乐,这不仅包括有权得到食品、衣着、住宅、医疗和其他社会基本需求和服务,而且包括遇到失业、生病、残疾、丧偶、年老或由于非本人所能控制的其他原因而带来的生活困难时,有权获得社会保障。”

国际劳工局社会保障司编著的《社会保障导论(Introduction to Social Security)》(日内瓦,1989 年版)一书对社会保障一词作了如下概括,即:社会保障“基本上可以解释为:社会通过一系列的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