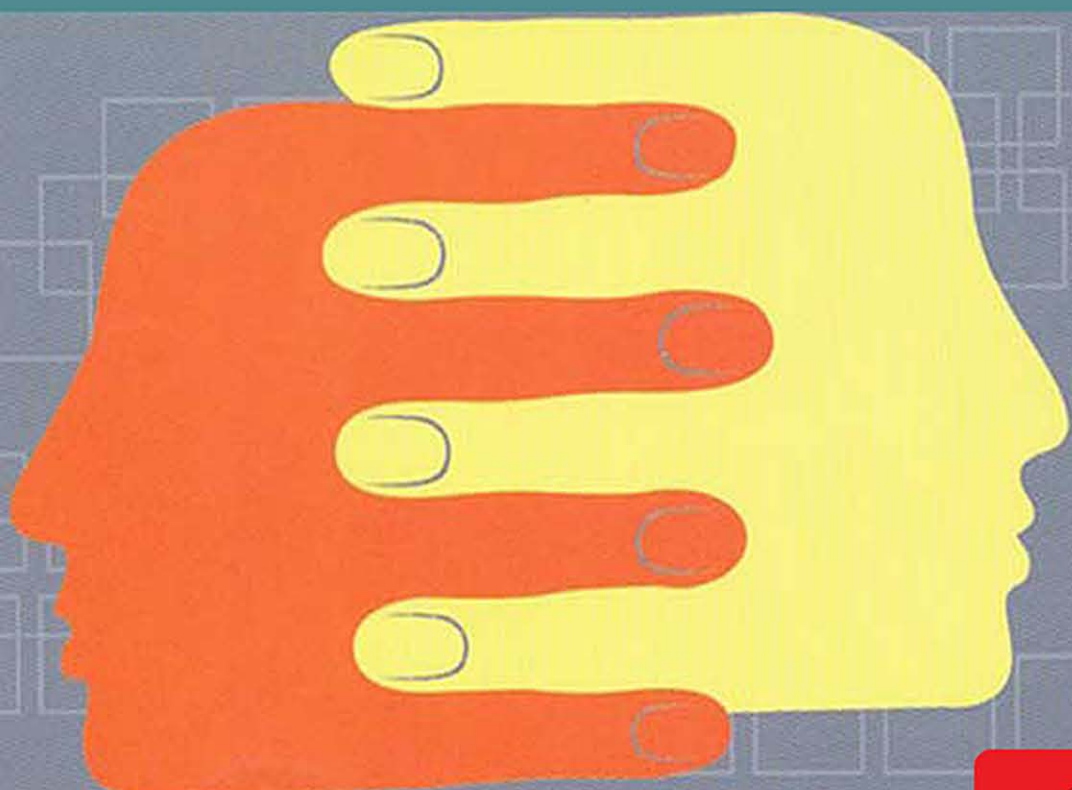


社会保障与社会福利新论

韩俊江，荆悦，邓永强著



吉林人民出版社



社会保障与社会福利新论

SHE HUI BAO ZHANG
YU SHE HUI FU LI XIN LUN

S

韩俊江 荆 悦 邓永强 / 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障与社会福利新论 / 韩俊江, 荆悦, 邓永强著.

长春: 吉林人民出版社, 2015.6

ISBN 978-7-206-11746-6

I. ①社…

II. ①韩… ②荆… ③邓…

III. ①社会保障—高等学校—教材 ②社会福利—高等学校—教材

IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 158226 号

社会保障与社会福利新论

著 者: 韩俊江 荆 悦 邓永强

责任编辑: 陆 雨 韩春娇 封面设计: 孙浩瀚

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

咨询电话: 0431-85378033

制 作: 吉林人民出版社图文设计印务中心

印 刷: 长春市中海彩印厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 22.5 字 数: 480 千字

标准书号: ISBN 978-7-206-11746-6

版 次: 2015 年 6 月第 1 版 印 次: 2015 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社联系调换。

序言 迈向全民统一的“福利社会”建设

经过改革开放三十多年的探索，我国社会福利制度正在从“补缺型”向“普惠型”迈进。自2007年民政部提出在全国范围内“推动社会福利由补缺型向适度普惠型转变”以来，我国社会福利发展已驶入快车道。但是我国现存的社会福利呈现出鲜明的“以地域为经、不同社会（职业）身份类别为纬”的类别化、碎片化特征。消除福利结构类别化、碎片化，构建起一个全民统一（统一性，即“对所有国民实施统一的社会政策、同类项目统一运行以及建立一体化的筹资、运行和管理机制）、普遍（普遍性，即不分城乡、区域、身份和职业等，所有国民平等享有社会福利）、可持续的社会福利，是未来我国社会政策与社会体制改革的根本目标。

2008年1月，徐道稳在《以发展型社会政策构建发展型福利社会》中提出“发展型福利社会”概念。徐道稳认为，我国正在建设的小康社会不是西方意义上的福利国家而是发展型福利社会。2008年10月，郑功成在《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案》一书中提出“中国特色社会主义福利社会”的概念。他说“中国社会保障制度的发展战略目标，是弥补制度缺陷、构建覆盖城乡居民的社会保障体系入手，积极稳妥、循序渐进地推进社会保障制度沿着公平、惠普、可持续的方向发展，在解除人民生活后顾之忧的同时，不断提高人民生活质量并增进人民幸福感，切实维护个人的自由、平等与尊严，在中华人民共和国成立一百周年前后迈向中国特色社会主义福利社会。”2009年8月景天魁等在《建设中国特色社会主义福利社会的意义》一文中提出“从中国特色社会主义的事业总体布局来看，建设中国特色福利社会是中国特色社会主义社会建设的长远目标。”

可以认为，现代国家或政府不仅负有改善公民福利、促进社会平等的根本职责，而且社会福利必须向全体公民平等地提供。从我国当前福利格局来看，建设“中国特色社会主义福利社会”就必须把消除福利碎片化、类别化，实现福利制度统一作为目前的首要任务。具体而言，一方面是消除福利身份碎片化、类别化，将各种独立运行、彼此分割的制度进行整合并轨，实现统一制度、统一规范；另一方面是消除福利区域碎片化、类别化问题，摒弃“属地化”供给原则，重新设计中央与地方的财政关系与职责分工，由中央政府承担主要的福利供给责任，实现全国统一的公民身份。

消除福利身份类别化、碎片化结构、实现制度统一，从根本上说就是将所有国民直接纳入同一制度或政策之中，享受统一标准的福利待遇和义务。针对福利身份

碎片化、类别化问题,2013年召开的中共十八届三中全会首次明确提出“建立更加公平可持续的社会保障制度”的目标,特别强调要“整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度”,实现城乡居民社会养老与医疗保险的一体化。2014年2月21日,国务院出台《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,决定将新型农村社会养老保险与城镇居民养老保险整合实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。截至2014年5月底,全国已有浙江、山东、云南、上海、四川等15个省份实现城乡居民基本养老保险并轨。同时,不少地方政府也正在积极推进城乡居民基本医疗保险整合并轨。可以预期,在不远的将来,我国城乡居民的基本社会保障将实现全面一体化。尽管城乡居民的社会保障一体化并不等同于基于公民身份和平等社会权利的制度统一,但相对过去的碎片化格局可以说是一个实质性的重大进步。此外,针对机关事业单位“退休双轨制”问题,十八届三中全会也指出要推进机关事业单位养老保险制度改革。2014年5月15日,国务院公布最新的《事业单位人事管理条例》,自7月1日起正式施行,其中第三十五条明确规定“事业单位及其工作人员依法参加社会保险,工作人员依法享受社会保险待遇”。应该看到,城乡居民养老与医疗保险的一体化以及机关事业单位养老保险改革的推进,将为未来我国构建全民统一规范的社会福利制度奠定重要基础。

消除福利区域碎片化、类别化结构,实现全国统一的公民身份,首先必须厘清社会福利供给的空间属性。社会福利具有显著的全国性和外溢性较强的特征,应当由中央政府承担主要责任;而且,再分配功能应以中央政府履行为主,“如果允许地方政府行使再分配的权力,则会在全国范围内出现地方间的差别税收、差别转移支付等制度,从而导致生产要素不合理的流动”。此外,还必须考虑到基金化运作的社会保障的统筹层次问题,即便是改革甚至废除户籍制度,如果依旧实行社保市县级统筹,仍然无法解决公民身份区域化以及区域间福利制度分割的顽疾。因此,我们认为社会福利供给的主要责任应由中央政府承担。正如郑功成教授所提出的,中国特色社会主义福利社会就是最终实现“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所帮、贫有所救、伤有所治、残有所抚、死有所葬、遭灾者有救助、失业者能解困”等民生目标的社会。

针对上述问题,中共十八届三中全会明确指出要建立事权与支出责任相适应的制度,加强中央在社会保障领域的事权,特别是推进社会保险的全国统筹,对于跨区域的公共服务中央通过转移支付承担部分支出责任。

未来中国的福利改革应当致力于消除福利身份碎片化、类别化和消除区域之间碎片化、类别化结构,推进按职业身份分割的社会政策与福利制度的整合并轨和规范统一,最终建立一个全民统一、全国统一的“中国特色社会主义福利社会”。

前 言

国内外学术界对社会福利 (Social Welfare) 与社会保障 (Social Security) 都有广义与狭义的定义, 对于两者关系的认识也不尽相同。厘清两者关系, 一方面能够促进学科规范化与国内外学术交流, 另一方面能够为各部门的目标选择、政策制定及其职权划分提供理论依据, 对于十八大提出的全面建成小康社会, 实现中华民族伟大复兴伟大“中国梦”社会意义重大。

社会保障与社会福利概念内涵外延丰富多彩, 它们在概念、制度与服务实践层面既存在千丝万缕的联系也有许多相似之处。例如, 社会福利与社会保障都是满足人类需要的制度性安排 (Doyal&Gough, 1991); 社会福利与社会保障制度都是为了改善人类生活质量, 提高社会成员的福利水平。虽然社会福利、社会保障概念与制度之间存在诸多相同之处, 但是二者几乎在所有层面中均存在重大和根本性差异之处, 而且这些差异之处已获得国际学术界的广泛认同, 成为举世公认的学术传统。

在社会福利学术界, 国外学者一般在广义上使用社会福利的概念, 国内也有学者赞成和主张广义社会福利的概念, 认为社会福利的外延大于或等于社会保障。国内学者景天魁认为“大福利”指以全体社会成员为对象, 以满足社会成员的基本福利需求为中心, 多元主体共同提供福利支持的社会福利, 它区别于西方发达国家的“高福利”。

按照国际惯例, 总体来说, 无论是作为概念, 还是作为社会制度, 社会福利内涵外延远比社会保障更为丰富多彩和博大精深。正如刘继同所认为“无论从何种角度看, 社会保障都是个小概念, 社会福利则是个大概念。社会保障与社会福利关系既是部分福利 (社会保障) 与整体福利 (社会福利) 的关系, 基础福利 (社会保障) 与主体福利 (社会福利) 的关系, 又是物质福祉 (社会保障) 与社会心理福祉 (社会福利) 的关系, 还是简单低级福利 (社会保障) 与复杂高级福利 (社会福利) 的关系, 现实福利 (社会保障) 与未来福利 (社会福利) 状态的关系。”

本书上篇介绍社会保障, 下篇介绍社会福利, 全面系统地阐述了社会保障与社会福利的历史渊源、理论基础、制度演变和模式选择, 在汲取国内外最新社会保障、社会福利研究成果的基础上, 力求反映世界各国社会保障与福利改革的最新动态。作为远程教育的教材, 本书尤其重视理论性和实践性、历史性和时代性的结合。为了更好地配合互动性教学, 启发学生思路, 在每章开篇都精心设计了引导案例, 让学生在进入思维定势之前进行开放性思考; 在每章的结尾处也都安排了支撑案例

帮助学生进行深入学习和能力提升，既适合高等院校相关专业的教学使用，又不失为理论研究和实际工作者的参考资料。

韩俊江

2015 年 6 月

目 录

第一章 社会保障制度的产生与发展	1
引导案例 《贝弗里奇报告—社会保险和相关服务》简介	1
第一节 现代社会保障制度的产生	2
第二节 现代社会保障制度的形成与发展	8
第三节 中国社会保障制度的形成与发展	15
支撑案例 “十二五”规划提出 10 大改善民生计划	23
第二章 社会保障管理体制与模式选择	25
引导案例 2014 年着力解决社保“双轨制”	25
第一节 社会保障管理体制概述	26
第二节 社会保障管理体制基本原则和形式	30
第三节 社会保障中政府的管理与职能	34
第四节 我国的社会保障管理体制	41
支撑案例 建立更加公平可持续的社会保障制度	48
第三章 社会保障基金运营管理	50
引导案例 社保基金投资股市盈亏不能只看一个指标	50
第一节 社会保障基金概述	51
第二节 社会保障基金的筹集与管理	57
第三节 社会保障基金的监管	68
支撑案例 2013 年查出 3.5 万人冒领社保待遇 1.27 亿元	74
第四章 社会救助制度	77
引导案例 城乡低保并轨 填平社保兜底政策沟壑	77
第一节 社会救助概述	78
第二节 灾害救助制度	83
第三节 专项社会救助	85
第四节 特殊群体的社会救助	89
第五节 最低生活保障制度	96

支撑案例 4—1 兰考事件暴露孤儿社会救助之困	101
支撑案例 4—2 完善能托底的社会保障制度	105
支撑案例 4—3 2015 年年底前整合城乡医疗救助制度	106
支撑案例 4—4 社会救助暂行办法	108
第五章 养老保险制度	116
引导案例 统一城乡居民养老保险 增强全社会安全感	116
第一节 养老保险概述	117
第二节 养老保险制度的基本内容	121
第三节 中国养老保险制度	126
第四节 农村养老保险	135
支撑案例 5—1 养老保险的“涨声”在哪里	138
支撑案例 5—2 如何推进三种养老保险接续专家建议打破养老金 双轨制	139
支撑案例 5—3 国务院发布《机关事业单位工作人员养老保险制度改革的 决定》	141
第六章 医疗保险制度	146
引导案例 完善大病保险制度 建立应急救助机制	146
第一节 医疗保险概述	147
第二节 医疗保险制度的历史沿革与主要模式	152
第三节 我国医疗保障制度	156
第四节 补充医疗保险	166
支撑案例 年内试点跨省就医医保即时报销时间表明确	175
第七章 职业保险制度	179
引导案例 东莞 240 万外来工将可按月申领失业保险金	179
第一节 失业保险制度	180
第二节 工伤保险制度	192
引导案例 教师病倒讲堂算工伤吗?	192
第三节 生育保险制度	198
引导案例 男职工也可享生育保险	198
支撑案例 7—1 东北师范大学人文学院	203
支撑案例 7—2 搬运工顶高车厢搬水泥, 不慎摔伤谁来买单	206
支撑案例 7—3 “计划生育”政策该调整了	207

第八章 军人社会保障	210
引导案例 2014 军人退役养老保险关系转移“湖南模式”	210
第一节 军人社会保障概述	211
第二节 中华人民共和国军人保险法	214
第三节 中华人民共和国消防法	218
支撑案例 8—1 5·25 鲁山养老院火灾事故	221
支撑案例 8—2 随军未就业的军人配偶能否办理社会保险?	223
第九章 社会安全保障	225
引导案例 烟台建肉类蔬菜流通追溯体系 肉菜将配备身份证	225
第一节 食品安全保障	227
第二节 社会治安保障	232
支撑案例 新疆多名群众勇斗暴徒被授予“见义勇为模范”	239
第十章 社会福利制度	240
引导案例 英国“从摇篮到坟墓”的福利国家	240
第一节 福利经济学	241
第二节 社会福利概述	247
第三节 社会福利制度的历史演变	252
第四节 社会福利制度的国际比较	255
支撑案例 东北师范大学人文学院社会福祉学院	260
第十一章 老年人福利	261
引导案例 让“文化养老”烘焙出金色夕阳	261
第一节 老年人社会福利概述	261
第二节 外国老年人社会福利	269
第三节 我国老年人社会福利	276
支撑案例 11—1 未富先老 晚年保障靠社区?	282
支撑案例 11—2 吉林省社会福祉研究基地发展规划	284
第十二章 妇女儿童福利	287
引导案例 三年产假由社保“买单”是否可行?	287
第一节 妇女儿童社会福利概述	288
第二节 外国的妇女儿童社会福利	295
第三节 我国的妇女儿童社会福利	299
支撑案例 12—1 李克强看望“明天计划”手术康复孤残儿童	310

支撑案例 12—2	“明天计划”十年：助残疾孤儿绽放生命之花	311
第十三章 公共福利		313
引导案例 英国系列社会福利改革措施引发争议		313
第一节 教育福利		314
第二节 住房福利		317
第三节 公共卫生与医疗卫生服务体系规划		324
第四节 社区卫生服务的基本内容		331
第五节 公共文化服务		340
支撑案例 13—1 公务员住房福利吓人：公积金+购房补贴每年 156 万元		344
支撑案例 13—2 郭元鹏：何不把“职工福利”进化为“国民 福利”		345
主要参考文献		347
后 记		348

第一章 社会保障制度的产生与发展

【引导案例】

《贝弗里奇报告—社会保险和相关服务》简介

《贝弗里奇报告—社会保险和相关服务》是社会保障发展史上具有划时代意义的著作，也是现代从事社会保障研究和教育工作者的必读书，它对英国、欧洲乃至整个世界的社会保障制度建设和发展进程产生过重要的影响。

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。

第一节 现代社会保障制度的产生

一、社会保障的概念

“社会保障”是由英语 Social Security 翻译而来的。社会保障的概念是美国在 1935 年颁布的《社会保障法案》(Social Security Act) 中首先使用的。1938 年,这一概念又被新西兰通过的一项法案运用。1944 年,第 26 届国际劳工大会发表了《费城宣言》,宣言中正式采纳了“社会保障”这一概念。自此,这一概念被世界各国接受并广泛应用。各国的经济发展水平、社会制度、文化背景以及民族传统不尽相同,所依据的理论体系也存在一定差异,各国都根据自己的国情来制定符合本国实际情况的社会和经济政策,并逐步建立起本国的社会保障制度。因此,目前世界各国对于社会保障内涵的理解和解释各不相同。

美国的《社会保障法》将社会保障视为社会安全网,具体的理解是“根据社会保障法制定的社会保险计划,对于因年老、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障;同时,对老年和残废期间的医疗费用提供保障。老年、遗属、残废和健康保险计划对受保险的退休者或残废者和他们的家属以及受保险者的遗属,按月提供现金保险待遇。”

英国是西方福利国家的代表。其建立福利国家的理论与政策依据是 1942 年由贝弗里奇主持起草的研究报告《社会保险及相关服务》。在这份报告中,社会保障被首次赋予了普遍性原则和类别原则,被认为是代表社会进步的可理解的政策的一个组成部分,其目标被界定为消除贫困,并将其概括为国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时予以生活保障。

德国作为现代社会保险制度的发源地,是最早建立社会保障制度的国家。其将社会保障理解为社会公正和社会安全,是为因生病、伤残、年老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生活保障,目的在于通过保障使之重新获得参与竞争的机会。德国的社会保障强调个人责任,奉行特殊性原则。

日本对于社会保障的理解如其学者森井利夫在《社会福利事典》中解释的:在国民生活中出现收入中断或永久丧失时,国家为保障其最低生活水平的收入而制定的综合的措施或制度。在这个定义中,仅把社会保障定为收入保障,内容包括社会保障和社会救济。

国际劳工组织在国际劳工局社会保障司编著的《社会保障导论》一书中对社会保障作了概括:社会保障是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,医疗保险的提供及有子女家庭补贴的提供。

根据世界各国对社会保障制度的理解中所包含的主要共同点，我们可以给社会保障制度下这样一个定义：社会保障制度是以国家或政府为主体，根据法律规定，通过国民收入再分配，对公民在暂时或永久失去劳动能力，以及由于各种原因生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活的一种制度。其主要包括以下几个要点：

（一）社会保障制度的责任主体是国家和政府

在社会保障关系中，负有义务的一方称为义务主体。具体地说，它既包括实施社会保障的国家或政府，也包括参与社会保障关系并享有权利和承担义务的个人。但是，只有国家或政府，才有能力担当起社会保障的责任主体。国家是对社会进行管理的最高权力机关，政府是具体执行国家权力的行政机构。只有政府才能通过国民收入的再分配，对全社会实行生活保障。政府承担社会保障职能是最富规模经济的，它可以降低由分散化保障而导致的过高的执行成本。

（二）社会保障制度的目标是满足公民的基本生活需要

社会保障制度为社会成员提供基本生活保障，以保障其基本生活需要为目标。社会保障制度的目标，基于效益优先、兼顾公平的原则和生存权这一人的基本权利。社会保障制度以保障公民基本生活需要为目标，这就有一个“适度”的问题。所谓“适度”包括两个方面：一是社会保障应该能够使社会的每一个成员达到维持基本生存所需要的生活标准；二是社会保障的支出要与社会生产力发展水平以及有关方面的承受能力相适应。

（三）社会保障的资金，来自于国民收入再分配

社会保障基金是指国家或社会依法建立的，用于保证全体社会成员最基本经济生活需要的专项基金。社会保障基金是社会保障制度得以运行的物质基础，也是社会保障制度的中心内容。社会保障基金是国民收入中消费基金的有机组成部分。它是在国民收入的初次分配及再分配中形成的，从国家财政收入、企业收入和劳动者个人收入中分解出来用于发展社会保障事业的一种消费性社会后备基金。

（四）实施社会保障制度要以相应的社会立法为保证和依据

现代社会的社会保障制度以健全的、完备的法律体系为支点。它必须以国家的法律形式，规范国家的社会保障职能机构、企业单位和职工个人之间，以及其他社会保障主体之间的权利与义务；规范各项社会保障费用缴纳比例，以及保障津贴给付标准的确定和调整；规范社会保障职能机构的设置、编制、职能、责任和工作程序；规范各种社会保障基金的管理与投资运营的原则和办法；规范社会保障管理费的提取比例、使用范围和开支办法等，从而使社会保障制度的运作制度化和规范化。

二、社会保障思想的早期发展

社会是经济保障的一种现代形式，现代社会保障形式是工业化的产物，但它的形成发展离不开它的早期发展形式。在奴隶制和封建制社会里，由于生产社会化有所发展，出于稳定社会秩序和巩固政权的需要，国家和社会也采取一些类似现代社会保障的救助措施。这一时期可以称为慈善救济事业时期，具体表现为：

（一）国家进行的救济保障

自国家政权建立后，国家通过征税或征粮的形式取得一部分社会积累，在发生重大灾害事故、局部地区的生产处于停顿或崩溃的情况下，以国家保障的形式进行救济。如公元前 2500 年，巴比伦国王命令僧侣、官员及村长收取税款以弥补救济灾害的损失。在我国的历史上，奴隶制社会和封建社会都存在着国家对贫民的救济。史载夏禹时期，洪水泛滥，“命给民食”。西周时期，周文王曾下令对全国贫穷无依靠的鳏寡孤独者进行救济。进入封建社会，国家救济制度更趋完善。一是要广泛储粮，以备饥荒。不仅国库要储备大量的粮食，而且国家还要拿出财政资金（如汉唐时期的义仓税和地税），建立常平仓、义仓、社仓等，动员全社会储备粮食，以备荒救灾。二是健全救济机构与制度。宋代以后，我国的救济机构和制度更趋完善。如宋英宗时期，国家每年拿出 500 万两白银，设置南北福田院、安济坊、姜泽源等机构，用于解决贫困者的生活、治病及死后的丧葬问题。明朝明令对地方官吏对百姓饥荒不能赈济者，给予惩处。此时，救灾济贫已成为国家必须履行的职责。

（二）社会上的慈善救济

在中世纪的欧洲社会，教会掌管着慈善事业。其内容包括举办贫民院、孤儿院、医院，给贫困者以经济和住房援助，以及收养麻风病人和收尸等。中国一些乐善好施的封建地主和乡董士绅以及佛门、教会也通过办义社和临时性的“施粥”、“施衣”等方式来施舍行善。封建社会中的慈善行为多带有浓厚的宗教色彩。

（三）互助保障

与此同时，劳动者之间也流行着一些相互济困的互助会。如在埃及修金字塔的石匠中自发组织起互助会，用会员缴纳的会费支付会员死亡后的丧葬费用。

这些保障措施体现了社会保障是人类生存需求的产物，这种需求的满足对人的生存、社会秩序的稳定和国家政权的巩固起到了一定的作用，然而，从世界范围考察，这些社会保障措施，还表现为随意性和不平等性。所谓随意性，即统治者的济贫行为还没有上升为国家责任，本质上是一种宗教慈善行为，没有具体的项目和标准，但中国宋元以后国家的各项救灾济贫措施已趋于制度化。所谓不平等性是指在

财富分配的严重不平等的情况下,统治阶级为了维护其统治,将其占有的大量财富“施舍”出一点儿对贫民进行救济,这种“慈善行为”带有居高临下的恩赐成分,领取者必须对统治者感恩戴德、俯首帖耳地顺从。因此,这些社会保障措施必将被现代社会保障制度所代替。

三、现代社会保障制度的萌芽

济贫制度是现代社会保障制度的萌芽,它经历了由“旧济贫法”时期到“新济贫法”时期的发展过程。

“旧济贫法”也称“伊丽莎白济贫法”,是1601年英国颁布的《济贫法》的习惯称谓。“旧济贫法”的颁布,有两方面的原因:一是英国社会存在着许多严重的社会问题。诸如,人口大量流动,贫困、失业、流浪现象急剧增加等,而这些问题仅靠宗教力量已无法得到解决,社会处于极不稳定的状态。二是民族国家和王权的兴起。商品经济的发展,使欧洲地区出现了教权衰落、王权兴起的现象,开始进入民族国家的时代。这样,原来由宗教组织掌握的济贫事业就不可避免地部分地转移到政府手中。正是在这种背景下,为了缓和社会矛盾、维护社会稳定,并巩固王权,1752年英国都铎王朝通过了强制征收济贫税的条例,接着在1601年颁布了《济贫法》,即“旧济贫法”,从而将已有的宗教或社会救济活动惯例用法律的形式固定下来。

“旧济贫法”的救济对象是有劳动能力的贫民、无劳动能力的贫民和无依无靠的孤儿。它建立在新教教义伦理基础上,强调慈善与惩治相结合,既济贫,又惩戒,且惩戒重于救济。这种旧济贫法把济贫仅仅看作是富人对穷人的恩赐,不承认救济事业是一种社会义务和责任,不承认需要社会救助是公民的一项基本权利,不承认从事社会救助需要专门的方法、专业知识和专业人员。

英国自“旧济贫法”颁布之后,又于1723年通过了设立济贫院的法律,其目的是强调穷人“懂得”劳动。1774~1824年间,英国议会通过了一系列劳工协议法案。1782年英国通过了格伯特法,放宽了济贫法的实施范围,缓和了旧济贫法因“惩戒性”救助所造成的惨况。

1834年,英国议会通过了《济贫法修正案》,史称“新济贫法”。该法首次强调了需要社会救助是公民的一项权利,国家和社会对公民实施社会救助是其应尽的义务,是一项积极的福利措施;要求经过专门训练的社会工作人员从事此项事业。但是“新济贫法”也同时规定对于领取救济金的人必须接受以下三个条件:(1)丧失个人尊严,接受救济者被认为不体面。(2)丧失个人自由,必须禁闭在“贫民习艺所”,不得外出。(3)丧失政治自由,接受救济者被取消选举权。由于这些苛刻的条件,许多贫民宁肯饿死,也不愿意领取救济金,“新济贫法”难以执行下去,于1929年被迫宣告废止。

这一时期社会保障的主要特征是社会救助型，其性质是居高临下的施舍，接受救助者不得不对给予救助者感恩戴德而提供救助者则可以驱使被救助者，两者处于极不平等的地位。这一时期社会救助型社会保障的根本目的是防止被统治者反抗，是统治者的灭火器。由于其保障项目极端有限，保障水平极端低下，因而保障的实施效果是极为有限的。

可见，社会救助型社会保障阶段只是社会保障制度发展进程中的初级阶段，它虽然是现代社会保障的渊源所系，但又与现代社会保障制度不能相提并论，只是一种结构单一、水平极端低下、未能制度化的社会保障措施。在这一阶段，社会救助与社会保障几乎是范围相近甚至可以等同的概念，而在现代社会，社会救助只是社会保障体系中的一个起基础作用的子系统而已。

四、现代社会保障制度的产生条件

社会保障的产生离不开一定的经济条件和社会条件以及与之相伴随的理论基础。一定的经济条件就是社会生产力发展到一定水平，社会有一定的剩余产品可供扣除和储存，并有一套完整的调节收入分配制度。一定的社会条件就是不同社会制度变革和新旧体制变革，以及同一制度下不同社会成员之间的利益调整和冲突的不可避免性的要求。理论来源于实践，社会保障的理论是推进其不断发展的另一个重要条件。

（一）社会保障的经济条件

生产的社会化是现代社会保障制度产生的经济根源。

1. 生产的社会化使劳动者在生产过程所遭受的风险事故增加

在社会化过程中，由于机械化程度的提高、劳动方式的变化、化学工业的发展，工人的伤残、事故、职业病等事件时有发生。这些不安全的因素，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，失去劳动力后生活更是难以维持。现代化生产过程中，专业化分工与协作的劳动组合方式也促使劳动力过早地退出生产领域。因为劳动者往往满足不了技术飞速发展、新机器不断涌现对生产技能提出的更高要求，使得他们不得不过早地离开工作岗位，由此出现了疾病、伤残、事故、养老等的社会保险问题。同时，由于技术的进步和机器的普遍采用，资本的有机构成提高，对劳动力的需求相对减少，产生了劳动力的相对过剩，造成工人失业，使劳动者暂时失去生活来源，这在资本主义社会已成为一个严重的社会问题，这些都要求实行社会保障。

2. 生产社会化的发展所引起的家庭结构的变化要求实行社会保障

在农业社会中，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，既是消费单位，也是生产