

社会保险比较论

邓大松 著

中国金融出版社

6

(京) 新登字 142 号

责任编辑: 王景志
程建国

社会 保 险 比 较 论

邓大松 著

*

中国金融出版社 出版发行
新华书店北京发行所经销
北京燕华印刷厂 印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 12.375 印张 307 千字

1992 年 11 月第一版 1992 年 11 月 第一次印刷

印数: 1—5000

ISBN 7—5049—0976—2 / F · 588 定价: 7.80 元

前 言

如果说，17世纪初叶（1601年）人们对英国伊丽莎白“济贫法”带有明显的侮辱性和惩罚性普遍产生反感，而“济贫法”的影响也非常有限的话，那么，19世纪80—90年代，德国俾斯麦政府制订的社会保险法，却为广大劳动群众乐意接受，其影响也是极其深远的。这决不是笔者出于某种偏好，有意夸大社会保险的社会价值，而是一种不能否认的客观事实。透视社会保险的历史，从第一部社会保险法颁布到现在已历时一个世纪有余，尽管举办社会保险是资产阶级国家为缓和阶级矛盾，维护资产阶级统治而迫不得以的作法，但是100多年来，工业发达国家的劳动人民也把社会保险看作是排忧解难、保障生活的现代“上帝”，也把通过社会保险所获取的物质利益看作是神圣不可侵犯的权利。而资产阶级国家历届政府无不视社会保险为影响广泛的政策工具和社会安定的“稳定器”，予以高度重视，甚至不惜国力和大举国债扶植发展。正是因为人民的崇尚和政府的支持、重视，才促使社会保险事业不断向前发展，至今，几乎所有资本主义国家都建立起法规、制度较完善、保障项目较齐全、社会化程度较高的社会保险体系。

我国经济不发达，社会保险事业十分落后。随着改革、开放、搞活政策的实施，特别是实行企业经营承包责任制和企业破产制度以来，社会保险问题已提上重要的议事日程。《中共中央关于制定国民经济和社会发展规划和“八五”计划的建议》中

指出：“建立健全养老保险和待业保险制度，逐步完善社会保障体系。这是现代化社会的一个重要标志，也是推动企业改革、适应人口老龄化和促进计划生育的一项重要措施。”在七届人大第四次会议上已正式将“努力推进社会保障制度的改革”、“实行多层次的社会保险”，作为“八五”期间经济体制改革的主要任务和措施。但是，如何建立具有中国社会主义特色的社会保障制度？如何经营、谁来经营社会保险和运用社会保险基金？保险费筹集和保险给付采取何种方式？给付条件和给付标准如何规定？社会保险与其它分配方式有何联系和区别？外国社会保险有哪些值得吸取的教训和供借鉴的经验？怎样克服西方国家在社会保险方面所面临的困境？以上问题，试图通过社会保险比较研究与分析，从中找到答案，供我国建立和完善社会保障体系参考。研究的内容：(1) 我国与发达国家社会保险比较研究；(2) 我国与发展中国家社会保险比较研究；(3) 社会保险同人身保险比较研究；(4) 社会保险同银行储蓄、社会救济、社会福利比较研究；(5) 社会保险同按需、按劳分配比较研究；(6) 建立具有中国社会主义特色的社会保障制度。

需要指出的是，社会保险比较研究，对于进一步了解世界社会保险概况，加深认识社会保险的地位和作用，借“他山之石，攻我之玉”，有重要意义。但目前这种研究，对我国来说，还存在很大的局限性。一是获取的资料少而陈旧。社会保险引起我国上下普遍重视，也只不过是近 10 年来的事情，因此，有关社会保险方面的资料，尤其是发展中国家的资料十分缺乏，加之资料从统计到公布，直到“输入”我国的时间差等其它原因，即使到手的资料也显得有些过时。二是各国的经济水平、文化背景和消费政策不同，由此各国对社会保险的定义以及对社会保险各项目统计的内容存在差异有别，于是，同一保障项目所统计的数据指标，很难成为各国相互度量的标准与尺度。三是本书某些内容，

如社会保险同其它消费品分配比较研究，同银行储蓄、人身保险、社会救济和社会福利比较研究，国内外探讨甚少，无可供涉猎的现成资料。最后是因作者水平所限，也给比较研究工作带来困难。基于以上条件限制和困难，社会保险比较研究只能说是一种初步的、抽象的和不够精确的探索性尝试，疏漏和错谬之处在所难免，诚恳地希望广大读者批评指正。

目 录

前言

第一题 我国与发达国家社会保险比较研究	1
一、发达国家社会保险概况	1
二、我国社会保险概况	30
三、我国与发达国家社会保险的共同点与区别	53
四、值得借鉴的方面	59
五、吸取的教训	62
第二题 我国与发展中国家的社会保险比较研究	67
一、发展中国家社会保险概况	67
二、发展中国家社会保险的基本特征	73
三、我国与发展中国家社会保险的共同点和区别	74
四、可借鉴之处	100
第三题 我国与外国社会保险比较分析	
需要补充的几个问题	109
一、现代社会保险的思想源远流长	109
二、社会保险的理论基础因社会制度不同而各异	137
三、几点启示	170
第四题 社会保险与人身保险	187
一、社会保险与人身保险及其特征	187
二、社会保险与人身保险的关系	192
第五题 社会保险与储蓄	202

一、储蓄的概念、作用与特征	202
二、社会保险与储蓄的关系	208
第六题 社会保险与社会救济	213
一、社会救济概述	213
二、社会保险与社会救济的关系	221
第七题 社会保险与社会福利	225
一、社会福利概述	225
二、社会保险与社会福利的关系	232
第八题 社会保险与按需、按劳分配	236
一、社会保险既不是按需分配，也不带有按需分配的因素	236
二、社会保险不是按劳分配，但受按劳分配原则的制约	238
第九题 建立具有中国社会主义特色的社会保障制度	244
一、改革我国的社会保险制度，积极发展社会保险事业	247
二、继续发展我国的社会救济与社会福利事业	253
三、采取积极措施，继续发展我国的储蓄事业	258
四、大力发展我国的人身保险事业	264
五、实施社会保障项目的合理选择	267

附录:

一、救济失业工人暂行办法（1950年6月17日政务院批准）	270
二、中华人民共和国劳动保险条例（1953年1月2日政务院修正公布）	278
三、国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法（1978年6月2日颁发）	309
四、国务院关于工人退休退职的暂行办法	

(1978年6月2日国务院颁发)	315
五、革命烈士褒扬条例 (1980年6月4日国务院 发布)	320
六、北京市人事局关于国家机关、人民团体、事业单位 工作人员死亡后遗属生活困难补助的暂行规定 (1980年8月29日国家人事局转发)	323
七、国务院关于老干部离职休养的暂行规定 (1980年10 月7日国务院公布)	326
八、国务院、中央军委关于军队干部离职休养的暂行规定 (1982年1月4日国务院、中央军委颁发)	330
九、老干部离职休养制度的几项规定 (1982年4月10日 国务院发布)	334
十、民政部等部门关于扶持农村贫困户发展生产治穷致 富的请示 (1985年4月26日国务院批转)	336
十一、国营企业职工待业保险暂行规定 (1986年7月12 日国务院发布)	340
十二、军人抚恤优待条例 (1988年7月 18日国务院发布)	344
十三、女职工劳动保护规定 (1988年7月21日国务院 发布)	350
十四、中华人民共和国残疾人保障法 (1990年12月28 日公布)	353
十五、中华苏维埃共和国劳动法 (1933年 10月15日)	365

第一题 我国与发达国家社会保险 比较研究

一、发达国家社会保险概况

发达国家是指现阶段生产社会化程度和人均国民生产总值较高的资本主义国家，通常包括美国、日本、德国、法国、英国、加拿大、奥地利、澳大利亚、新西兰、意大利、瑞典等。发达国家社会保险是指现代社会保险，即由国家通过立法形式，为依靠劳动收入生活的工作人员及其家属保持基本生活条件，促进社会安定而举办的保险。发达国家社会保险的发展，如果以保障范围、保障项目和保障水平为尺度，可以划分为 5 个阶段：

(一) 创立阶段 (1883~1889 年)

1883 年，德国俾斯麦政府为缓和阶级矛盾，维护资产阶级统治，迫于社会各种压力，率先颁布“疾病保险法”，向手工工人和非手工工人提供患病时的生活和医疗保障。1884 年又制定“伤害保险法”，对因工伤事故，在工作和生活受到影响的劳动者提供补偿。1889 年颁布“老年残废保险法”，向全体工业劳动者提供老年和残废时的保障，以上 3 个立法是世界社会保险业发展的一个创举。不仅为德国后来建立较完整的社会保障体系奠定了基础，也为世界各国建立社会保障制度开辟了先例，提供了经验。

(二) 仿效阶段 (1890~1919 年)

在德国社会保险制度影响下，各工业国家积极仿效德国的做

法，相继建立社会保险制度。1901年比利时，1905年法国，1906年挪威，1907年丹麦，建立起自愿投保失业保险制度；1902年澳大利亚部分州，1908年美国和新西兰，1908~1918年加拿大和1911年日本建立起因工伤害保险制度；英国于1908年初，创设养老金保险制度，1911年颁布国家保险法，并开办了强制性失业保险、老年保险和疾病保险。同年，德国增设遗属保险，建立起长期性给付的老年、残废、遗属保险制度。

(三) 体系完善阶段 (1920~1934年)

第一次世界大战和1929年至1933年波及全世界的经济大危机并没有阻止社会保险进一步完善和发展，1926年，新西兰制定了家庭津贴保险法，从此，把人生历程中的意外事故与生活需要的保障措施，都纳入社会保险范围内，健全了社会保险体系。

(四) 迅速发展阶段 (1935~70年代初)

1935年，美国实施社会保障制度，并作为推行“新政”的重要突破口之一。美国是发展社会保障事业最保守的国家，一旦它由政府出面在全国范围内实施社会保险制度，不仅对发达国家，而且对落后国家的社会保险发展起了极其重要的推动作用。这一阶段，发达国家社会保险迅速发展的主要标志是：保险项目增加，保险范围扩大，给付条件放宽，给付标准提高。

(五) 改革阶段 (70年代中期至今)

发达国家的社会保险事业如同经济发展一样，度过了50年代和60年代腾飞的“黄金时代”。但由于经济衰退、人口老化等原因，导致社会保险支出过分膨胀，保险财政普遍发生危机，为了摆脱社会保险面临的困境，各发达国家于70年代中期开始，对曾被认为是“神圣不可侵犯”的社会保险，从政策措施到收费和给付标准等方面进行了有限度的改革。

发达国家社会保险的内容丰富而又具体，本题因篇幅所限，不可能对所有发达国家的社会保险逐个进行分析，只是从保险的

主要内容、社会保险的意义、存在的问题及采取的改革措施等方面，进行综合性的介绍。

(一) 发达国家社会保险的主要内容

1. 伤害保险。伤害保险也称工伤保险、工业伤害保险、因工伤害保险和工人伤害补偿保险。它是指劳动者在就业期间，因意外事故及职业性质造成伤残、疾病和死亡时，保险机构或保险组织给付保险金、支付医疗费和提供医疗服务的保险。伤害保险由德国于 1884 年创造，到 1981 年，包括发达国家在内，已有 136 个国家举办了伤害保险。

伤害保险分为普通伤害保险和职业伤害保险。两种保险的区别是：第一，遭遇伤害的原因和条件不同。普通伤害是指不在工作中或不在作业中遭遇的伤害，而职业伤害或职业病则指在工作中遭遇的伤害。第二，给付的条件不同。职业伤害，各国不规定给付条件，凡是在作业中所致伤残死亡，保险人应无条件地进行补偿或给付。普通伤害不同，普通伤害各国都规定了给付条件，符合条件者，才能领取保险金。第三，给付标准不同。普通伤害给付的标准一般低于职业伤害给付的标准。

伤害保险有两种保障制度。一种是社会保险基金式的保险制度。这种制度要求企事业单位必须向保险公司投保，交纳保险费，由保险公司按约向劳动者支付伤残恤金或保险金。在举办伤害保险的国家中，绝大部分国家实行这一制度。另一种是企事业单位直接负责赔偿式的社会保险制度。该制度并不要求企事业单位为职工投保。只是根据法律规定，对于伤残职工及其家属，企事业单位用自有资金直接支付伤残补助金。这种制度通常在制定了工人伤残赔偿法律的国家实施。

1) 伤害保险的对象。在发达国家，伤害保险的对象通常包括所有行业的雇佣人员。但就某一个国家来说，情况又有所不同(见下页表 1-1)。

表 1-1

国别	伤害保险的对象与范围
法国	社会保险一般制度和特别制度的保险对象包括所有劳动者，但对独立的手工艺者，该项保险包括在疾病保险内。
联邦① 德国	所有雇员、独立劳动者、学徒、学生、家庭佣人、幼儿园幼儿。国家公务员另有特别制度。
英国	所有受雇者，但独立劳动者除外。
意大利	体力劳动者、农业独立劳动者和从事危险工作的非体力劳动者。海员另有专门制度。
美国	工商业雇员、大多数公务员、大部分农业劳动者、50%的家庭佣人和一小部分临时工。联邦政府雇员、码头工人和矿工另有保险制度。
日本	5 人以上的企业的雇员。其他雇员可以自愿投保，海员和公务员另有特别制度。
加拿大	工商业雇员。海员、联邦和省政府雇员及某些地区，如西北地区另有特别制度。农业、家务、银行和小型企业雇员不在保险之列。
丹麦	所有受雇佣人员。低收入的独立劳动者可自愿投保。
挪威	所有雇员、学生、军人。独立劳动者可以自愿投保。
瑞典	所有受雇人员和独立劳动者。
瑞士	工业、建筑和运输企业的雇员，以及其他特定危险工作的雇员。农业雇员和海员另有专门制度。
奥地利	受雇人员、独立劳动者、学徒和学生。公务员另有专门制度。
澳大利亚	所有雇员。独立劳动者除外。
新西兰	所有受雇人员，医疗补助适用于所有居民。

①本书中的联邦德国，均指两德统一前的原联邦德国。

2) 保险费来源。伤害保险的保险费基本上由雇主负担,有的国家对人不出部分,政府给予补贴,被保险人一般不承担交费义务。详见第6页表1-2(80年代初)。

3) 保险金给付。伤害给付通常分为现金给付和医疗给付两种。现金给付又区分为临时半残废、临时残废、永久性残废和永久性半残废等4种给付。伤害给付没有投保年限与就业时间的限制。凡符合伤害保险条例规定的被保险人,自投保之日起,都享有领取伤害给付金的权利。至于给付标准,各国因情况不同,没有统一的标准,但在给付时间和给付金额方面,也有一些原则上的规定:第一,多数国家规定,永久性残废为年金制,其给付标准不低于一年内平均工资的66~75%。临时性残废给付的标准根据致残前工人平均工资的33~50%计算。第二,被保险人因工死亡,其妻和子女可享受遗属给付金。寡妻给付多为年金制。没有年龄和享领时间的限制,直至死亡或改嫁为止。孤儿给付到成年时为止。遗属给付标准按其被保险人死亡前平均工资的百分比计算,或按其年金额的百分比计算。一般规定,不得低于工资最高限额的33~50%,但遗属年金给付总额不得超过被保险人原有的工资额。第三,医疗给付的标准与项目,通常包括内外科全部治疗、住院医疗、护理服务、门诊药品、器具及交通工具的供应,医疗时间没有限制,直至痊愈为止。第四,伤害现金给付的时间,多数国家规定为26~52周之间,如不能工作的时间继续延长,临时残废给付可改为永久性残废给付。此外,如前所说,职业伤害给付的标准通常高于普通伤残给付的标准。

对伤害保险的管理,各发达国家互不相同。在英国,是由卫生与社会保障部通过其地区和地方办事机构,管理保险费和补助金,并通过国民保健系统管理医疗补助。美国则不同,约半数州由工人补偿机构管理业务,3/8的州由州劳工管理局管理,还有5个州由法院管理。在日本,由劳务省监督,通过都、道、

表 1-2

国别	雇主交费比例	政府负担部分	被保人
法国	1981 年为平均工资总额 4%	不负担	不负担
联邦德国	平均为工资总额的 1.5%	对农业事故保险 基金和学生、幼 儿园幼儿保险给 予适当补贴	不负担
英国	工资总额的 13.5%	约负担 18%	雇员为收入的 7.5%
意大利	工薪总额的 0.6~16%	不负担	不负担
美国	大多数雇主负担全部费用	负担自己的雇员	少数州负担微小部分
日本	工资总额的 0.5~12.9%	补贴亏空部分	不负担
加拿大	全部费用	不负担	不负担
丹麦	负担大部分费用	负担部分费用	除独立劳动者外， 基本上不负担
挪威	计算年金收入的 16.8%	计算年金收入的 4%	除独立劳动者外， 其它雇员不交纳
瑞士	全部费用	不负担	因工事故不负担
奥地利	工薪总额的 1.5%	不负担	除独立劳动者外， 其他雇员不负担
澳大利亚	全部费用	不负担	不负担
新西兰	工薪总额的 0.25~5%	补贴医疗费用	不负担

府、县劳动基准局和都、道、府、县政府实施保障法规。法国则由卫生和社会保险部监督，工伤补助金由全国疾病保险基金会管理，由疾病基金委员会支付。等等。

2. 疾病生育保险。疾病保险是指被保险人因疾病或患病而失去劳动收入时，保险机构或保险组织按规定支付医疗费和生活费的保险。所谓生育保险，是指被保险人因怀孕生育需要的医疗、助产、检查、保胎而支出的医疗费用，以及在生育期间的工资收入，均由保险机构按约定条件承担给付的保险。疾病保险于1883年为德国创立，是德国社会保险制度的最早立法。随后于1887年又举办了生育保险，因生育保险的护理照顾与医疗卫生有连带关系，德国就将生育医疗护理列入了疾病保险的范围。如今，凡举办疾病和生育保险的国家，多将两种保险并列为同一保险项目。

1) 保险对象。在发达国家，疾病生育保险的范围一般包括所有雇员和其他有关人员，其中医疗补助的范围更广于疾病和生育补助金给付的范围（详见第8页表1-3）。

2) 保费来源。发达国家的疾病生育保险所需费用，主要由雇主和被保险人负担，同时，政府也补助一部分。对所有居民普遍实施免费医疗服务的国家，其医疗费用由国家从一般税收中拨付，或征收国民健康服务费。雇主、被保险人和政府三方于80年代初各自通常负担的保险费比例，见第9页表1-4。

表 1-3

国别	保险对象
法国	受雇人员，医疗补助适用于年金领取人和某些无收入的人。不属于就业保险范围内的劳动者可以自愿投保。
联邦德国	所有工资劳动者、学徒和独立劳动者。医疗补助包括年金领取者和学生。其他人员可以自愿投保。
英国	雇工和独立劳动者。医疗补助包括所有居民。
意大利	受雇人员，医疗补助包括所有居民。
美国	工商业雇员。其他劳动者，如农业工人和独立劳动者可以自愿投保。
日本	健康保险为工商业雇员。其他雇员可自愿保险。国民健康保险为所有未参加其他健康保险的居民。
加拿大	符合加拿大居民规定的所有人口。
丹麦	工资劳动者和独立劳动者。其他人员可以自愿投保。医疗补助为所有居民。
挪威	雇员、非雇佣人员以及年收入不低于 4000 克朗的独立劳动者。医疗补助为所有居民。
瑞典	年收入在 4500 克朗以上者，家庭主妇以及受供养的丈夫。医疗补助为所有居民。
瑞士	参加疾病基金会的会员(全国 90%以上的人口参加了疾病基金会)。
奥地利	月收入在 1708 先令的雇员、学徒和年金领取者,其他居民可以自愿参加保险。
澳大利亚	收入有限的劳动者，医疗补助包括所有居民。
新西兰	收入有限的工作人员，医疗补助包括所有居民。

表 1-4

国别	雇主	被保险人	政府
法国	年收入低于 68760 法郎者为工薪收入的 8.95%,加上全部收入的 4.5%	收入的 5.5%	汽车附加费的 6%并资助新建医院和某些卫生和社会服务的部分费用
联邦德国	工薪总额的 3.5~7.5%	限额内收入的 3.5~7.5%	负担各种补助费
英国	一般为工资总额的 13.5%	通常为收入的 7.75%	社会保险部分负担 18%,加上全部经济调查津贴
意大利	工薪总额的 9.13~12.46%加上 0.01%的住院保险费	收入的 0.3%	各项补贴
美国	工薪总额的 1.3%	收入的 2.8%,年金领取者每月交 9.6 美元	负担未保险的老年人的住院费用,对某些医疗服务费用的差额进行补贴
日本	健康保险:工资总额的 4.2%;国民健康保险不负担	健康保险:收入的 4.2%;国民健康保险:每户每年交保险费 78000 日元	健康保险:保险费的 16.4%及管理费;国民健康保险:医疗费用 45%,管理费和其他地方补贴
荷兰	工薪总额的 13.65%	工薪的 5.3%	低收入者的自愿保险开支和生来残废者的全部保险费进行补贴