

社会保险理论与制度

傅康生 著



61

中国商业出版社

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 社会保障与社会保险	(1)
第二节 社会保障的产生和发展	(10)
第三节 社会保障与经济社会的发展	(23)
第四节 加强社会保障理论研究,促进社会保险的发展	(28)
第二章 社会保险概述	(32)
第一节 社会保险及其产生的条件	(32)
第二节 社会保险的特征	(40)
第三节 社会保险体系及其作用	(51)
第四节 社会保险效益	(58)
第三章 社会保险制度概述	(64)
第一节 社会保险制度	(64)
第二节 社会保险基金及其运用	(70)
第三节 社会保险的管理	(90)
第四章 养老社会保险	(99)
第一节 养老社会保险的意义及特点	(99)

第二节	外国养老保险制度	(108)
第三节	我国养老保险制度	(112)
第四节	我国养老保险制度的改革	(117)
第五章	失业社会保险	(133)
第一节	失业社会保险的意义及其特征	(133)
第二节	失业社会保险的基本规定	(145)
第三节	我国失业社会保险制度的改革	(158)
第六章	医疗社会保险	(168)
第一节	医疗社会保险及其发展趋势	(168)
第二节	外国医疗社会保险制度简介	(171)
第三节	我国医疗社会保险制度的规定	(174)
第四节	我国医疗社会保险制度的改革	(177)
第五节	疾病社会保险	(184)
第七章	工伤社会保险	(187)
第一节	工伤社会保险及其原则	(187)
第二节	工伤社会保险制度的基本规定	(193)
第三节	工伤社会保险制度的改革	(196)
第八章	生育社会保险	(201)
第一节	生育社会保险及其特点	(201)
第二节	生育社会保险的基本待遇规定	(203)
第三节	我国生育社会保险的改革	(207)
第九章	其它社会保险	(212)
第一节	遗属社会保险	(212)

第二节 优异社会保险待遇·····	(218)
第十章 我国农村的社会保险·····	(221)
第一节 我国农村社会保障的意义及特点·····	(221)
第二节 农村养老保险·····	(227)
第三节 农村医疗社会保险·····	(239)
第十一章 社会保险管理体制·····	(244)
第一节 社会保险管理体制及基本构成·····	(244)
第二节 我国现行社会保险管理体制的特点·····	(246)
第三节 建立社会保险的社会化管理体制·····	(249)
第十二章 建立有中国特色的社会保险制度·····	(257)
第一节 中国社会保险制度的形成和发展·····	(257)
第二节 我国社会保险制度改革的必然性·····	(269)
第三节 积极稳妥地推进中国社会保险制度的改革 ·····	·····
·····	(279)
后 记·····	(302)

第一章 导 论

第一节 社会保障与社会保险

一、社会保障

1. 社会保障

社会保障,原意为社会安全,它是国家通过立法,采取强制手段对国民收入进行再分配,形成社会消费基金,对由于年老、疾病、伤残、死亡、失业以及其他灾难发生而使其生存发生困难的社会成员,给予物质上的帮助,以保障其基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。主要包括年老退休、失业保险、伤残保险、医疗保健、儿童保护、抚恤救济、困难补助等制度。

社会保障一词,最早出现于美国 1935 年颁布的《社会保障法》。第二次世界大战中,美国总统罗斯福和英国首相邱吉尔签订的《大西洋宪章》中再次使用该词,随后被国际劳工组织接受,也被许多国家广泛使用至今。日本学者森井利夫在《社会福利事件事典》一书中对社会保障下的定义是:“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性的措施和制度。”尽管他仅把社会保障定义为收入保障,但却明确指出是为了保障最低生活水平需要而制定的制度。可以这样说,

社会保障是一个相当复杂的组合概念,也是一个在不断发展着的动态的概念,它在不同时代、不同国家有着不同的表述,其内容也随着社会经济的发展而日益丰富。

但值得注意的是,社会保障的内在根据是人对最基本的物质生活的需要,其根本目的是通过对难以维持其基本生活的社会成员提供帮助,以维护社会的稳定与安全,保证社会经济正常、稳定地运转。人类对消费资料的需要包括生存资料、发展资料和享受资料。生存资料是维持人类生命得以延续的最基本的、并且是必不可少的消费资料;发展资料和享受资料是为了促进人口的体能、技能得以发展,生活的内容更加丰富、更加充实的消费资料。社会保障主要是为了满足社会成员对生存资料的需要。如果缺乏基本生活保障,劳动力的再生产便难以为继,社会再生产就会中断,社会秩序的稳定就失去了基础;如果缺乏基本的生活保障,那些无能力取得劳动收入的人口和家庭、那些收入非常低的人口和家庭,其生活就会处于一个十分困难的境地,从而形成一个可引发社会不安全的因素,使社会的安全失去了基础。因此,随着经济、社会的发展,社会保障已成为具有全球性、普遍性的一种制度,为各国政府所重视。政府是社会保障的主体,它代表国家参加、干预、调节国民收入的分配,形成社会保障基金,为社会保障提供基础。这项由政府提供的生活保证,其对象是全体社会成员,重点为丧失工作能力(如年老退休、生育、疾病、伤残)的人、失去工作机会(失业)的人和收入不能维持必要生活水平(各类贫困户)的人,由于这三类社会成员依靠自身的力量无法获得稳定的生活保障,政府必须成为这一责任的主体,并通过法律的形式来解决这一部分社会成员的基本生活问题。

因此,简单地说,社会保障是在社会成员暂时或永久丧失工作能力、失去工作机会或收入不能维持其基本生活时,由政府负责提供的生活保证。其本质是以社会的力量保证全体社会成员至少都

能达到最低生活水平而形成的分配关系。

2. 社会保障的特点

社会保障作为一个重要的社会安全政策和分配形式,有着其一系列重要的特征,主要表现在这四个方面:

第一,以社会安全为目标。社会保障向人们提供物质帮助,以满足人们基本生活的需求。由于人们得到了基本生活的保障,在心理上获得了安全感,从而保持了一种社会心理上的平衡,可无后顾之忧地在安定的社会环境中从事各种活动。特别是在现代社会的竞争中,如果没有一个完善而有效的社会保障体制来解除人们的后顾之忧,竞争中的风险将成为人们参加竞争的障碍;竞争过程产生的结果,将会使社会问题增多,严重时会导致整个社会的动荡,使社会出现波动、停滞、甚至倒退。

第二,以国家立法为手段。社会保障要部分地改变人们的收入分配、调整社会的利益关系,其实施过程中肯定会遇到困难与矛盾,而这些困难与矛盾在某种情况下会使得现行的社会保障制度难以正常运转,因此,国家必须通过立法的手段来实行社会保障。一方面,用立法形式明文规定每一个社会成员的基本权利和义务,增加了人们的权利感与参与意识;另一方面,通过法律形式可使社会保障的实行与具体操作更加制度化、规范化,从而避免主观随意性。

第三,以社会公平为准则。社会保障强调社会的公平,即合理、公正。社会公平注重机会均等,即在社会成员地位平等、权利平等的基础上实行机会均等。社会保障向人们提供帮助的宗旨并不是简单地分配消费品以满足人们基本生活的需要,而是在现代市场经济以效率为前提的竞争中,对社会成员的基本生活起保障作用,使竞争中的失利者、生活贫困者有机会、有可能重新参加竞争。

第四,以人道主义为基调。社会保障以人道主义为基调,是其能为社会各阶层所广泛接受的重要原因。人类社会的发展必须是

整体的共同发展。因此,富裕的对贫困的、健全的对病残的、年轻的对垂老的,总之,强者对弱者,就应该讲人道精神;全社会对于那些生活处于艰难状况中的社会成员,就应讲人道主义精神;整个社会应当“尊老爱幼,扶弱济贫,友爱助人,和谐共存。”人类社会是一个整体,每一个社会成员在其所有的需要层次上,如生存、安全、归属、爱、尊重以及自我实现等方面拥有相同的权利与机会,社会不仅不会、也不应抛弃弱者及困难的群体,而且更应该关心、帮助那些弱者和遭遇困难的社会成员。社会保障正是根据这一社会准则,在不同层次上满足了社会成员的物质需要与精神需要。

二、社会保障体系与社会保险

1. 社会保障体系

在现代社会中,对面临风险的社会成员提供有效的帮助,是通过完善的社会保障体系来实现的。

所谓社会保障体系,是指社会保障的各个项目、社会保障基金来源、社会保障的给付及其社会保障管理等要素之间所形成的关系体系。完善的社会保障体系,是指社会保障的范围广泛,内容及保障项目的构成合理而完备,社会保障基金来源稳定而较为充裕,社会保障给付的条件合理、给予水平适当,社会保障的管理科学而规范。

2. 社会保障体系的基本内容

社会保障体系从其内容来看,主要由这五个基本部分所组成。即:作为最低层次的社会救助,作为基本部分的社会保险,作为最高层次的社会福利,作为特殊纲领的社会优抚,以及医疗保健服务。

社会救助,是国家以及各种社会群体运用所掌握的资金、物资和服务,通过一定的机构和人员,向无收入、无生活来源、也无家庭

依靠并失去工作能力的人,以及对生活在“贫困线”或最低生活标准以下的个人和家庭,对一时遭受严重自然灾害和不幸事故的遇难者,实施的一种生活保障措施,以便这些社会成员及家属继续生存下去。这是一种最低层次的社会保障,属于社会保障制度要实现的最低纲领和目标。这类保障对象为数不多,并且随着一国经济水平日益提高,由于贫穷现象将会被减少到最低限度,还有愈益减少的趋势。但这并不等于说社会救助不再需要。社会救助作为一种客观需要,必须要加强其管理。

社会保险,是社会保障体系中的基本部分。社会保险具有强制性特点,它要求每个工资劳动都必须参加。社会保险由国家来举办,不带有赢利性,也不是建立在自愿原则基础上的,而是劳动者必须履行的义务。社会保险的对象主要是依靠工资维持生计的劳动者;社会保险的目的是保障工资劳动者遭受劳动风险时的基本生活;保险项目有生育保险、疾病保险、失业保险、伤残保险、老年保险等;社会保险基金可由国家完全负担,也可由企业(雇主)和劳动者双方分担,或由国家、企业(雇主)和劳动者三方分担。

社会福利,主要表现为国家以及各种社会群体举办的种种公共福利设施、津贴补助、社会服务以及种种集体福利事业,目的在于增进群众福利,改善国民的物质和文化生活,社会福利把社会保障制度提到最高阶段。社会福利的措施是普遍实施的,往往与个人的劳动贡献没有紧密的联系;居民享受社会福利措施和服务往往是免费或低费低价优惠,这实际上是居民的一项额外收益,也正因为如此,社会福利被人们称为“社会工资”。

医疗保健服务,作为社会保障制度的一个组成部分,其对象是全体居民,其中主要是劳动者,这是一种具有较强普遍性的保障制度。

社会优抚,专门保障社会上的特种居民,如烈属、军属、生活困难的退伍军人,可视为一种特殊的社会保障制度。战争以及某种特

定的社会条件下显示了军人的重要性,但也有可能给军人带来不幸,即牺牲和伤残,为了安定军心、爱护和尊敬军人,举办社会优抚便成为一项重要的工作。

3. 社会保障项目

社会保障的具体项目,因各国的经济发展水平而有差异。对于经济发达的国家来说,较为普遍地建立了“从摇篮到坟墓”的多种项目,而有些发展中国家则只有较少的养老、失业保险等项目。就其最基本的部分而言,1952年国际劳工组织大会通过的《社会保障(最低标准)公约(№102)》(即102号公约),具体规定了九项社会保障津贴,即医疗、疾病津贴、失业津贴、老年津贴、就业伤害(工伤)津贴、家庭津贴、生育津贴、残疾津贴和遗属津贴。

(1) 医疗照顾

社会保障制度所要防止的各类风险最终都与人们的健康有关。在现代社会中,贫困与健康状况差互为因果。为了维持劳动者的基本生活,首先就要使劳动者有一个良好健康的身体,而最直接的措施就是向他们提供医疗照顾。因为医疗可以保持、恢复和改善劳动者的健康及工作能力。正因为如此,国际劳工组织第102号公约将医疗照顾作为社会保障的首项内容。

社会保障医疗津贴的基本内容是普通医生的各科治疗,包括医生出诊、医院门诊、住院治疗、提供基本药品、生育产前产后的各种医疗。另外,1969年国际劳工组织通过的130号公约,即《医疗与疾病津贴公约(№130)》又将社会保障医疗的范围扩大到包括牙科治疗和医疗康复。

各国社会保障医疗的组织制度可以分为直接制度和间接制度两大类。实行直接制度,社会保障机构自身拥有并经营医疗机构,直接向病人提供医疗照顾。实行间接制度,医疗照顾可由私人医院提供;社会保障机构负责向这些私人医院支付一定的医疗费用,或先由病人垫付医药费,然后按一定比例向社会保障机构报销。

在多数国家社会保障医疗费用要由病人自己负担一部分,目的是防止一部分人滥用免费医疗。在社会保障医疗待遇方面,有的国家规定了享受医疗照顾的就业期限或缴款资格期限,但工伤医疗一般都没有资格期限的规定。另外,在大多数国家还规定了医疗津贴的支付期限,国际劳工组织第 102 号公约规定该支付期限应在 26 周以内,后来的第 130 号公约又主张各国取消这种期限规定。

(2) 疾病及生育津贴

疾病津贴有广义和狭义之分。广义的疾病津贴既包括现金疾病津贴(即病假工资),又包括医疗照顾;狭义的疾病津贴仅指现金疾病津贴。以下着重于狭义疾病津贴。

在大多数国家,劳动者因病失去劳动能力三天以上才能领取疾病津贴,即有一个等待期;但有些国家规定,如果劳动者在初次病愈后的很短的时间内再次患病,则领取津贴不再有等待期。

疾病津贴的支付水平各国高低不一,国际劳工组织第 102 号公约要求达到下列最低标准,即疾病津贴加上劳动者患病时的家庭津贴,等于一个典型工人家庭工作时工资收入加上家庭津贴收入的 45%,后来又要求为 60%;实际上,目前许多国家疾病津贴水平为平均工资的 50%~70%。

丧葬津贴一直属于疾病津贴内的一种特殊津贴,有的国家按实际发生的丧葬费用支付这种津贴,但有一个最高限额规定。有的国家按死者两个月的工资或一年年金的一定的比例支付。

生育津贴与疾病津贴在性质上很接近,是社会保障制度对于“工作母亲”在产前产后的一定时期内发放的产假现金津贴。生育津贴的支付期一般为 12~13 周,有些国家长达 6 个月。

(3) 工伤津贴

工伤津贴又称就业伤害津贴,工伤包括因工负伤和职业病。工伤津贴包括以下内容:

医疗,许多国家规定,受伤工人可享受各种医疗服务,包括得到假肢、眼镜等修复性器具,并且这种医疗没有时间限制,受伤工人也不用缴款。

现金津贴,由于工伤事故,工人的工资收入将会中断,因而要求提供现金津贴。大多数国家工伤现金津贴的标准不低于受伤前工资收入的60%。工伤现金津贴还包括以年金形支付给工伤事故死亡者遗属的津贴,以及一次性的丧葬费。

(4) 老年津贴

老年津贴又叫养老金或退休金,这是社会保障制度向达到规定年龄老年人提供的一种现金津贴。一般来说,老年人必须达到“标准退休年龄”才可享受老年津贴。许多国家对老年人领取养老金还规定了其它资格条件,主要是工龄期限和缴款期限,各国规定的资格期限从20年至50年不等。对于那些不完全符合各项资格条件的老年人,一般要按照一定的比例减发养老金,或定期发给其全额养老金的一部分,甚至一次性发还其所缴纳的保险费。在实行普遍养老的国家里,虽然不规定工龄和缴费期限,但一般都规定居住的最低期限。

支付老年津贴的标准形式是年金,即终身定期支付。有些国家支付老年津贴时,采取基本生活费用关联制,即按一国的基本生活费用确定老年津贴水平,一般为等额支付。大多数国家实行收入关联制,即按老年人退休前的工资收入水平的一定比例支付。有些国家将这两种形式合二为一,老年津贴一部分是等额津贴,一部分为收入关联津贴。为了防止通货膨胀造成养老金贬值,许多国家建立了养老金与物价指数或职工工资指数或生活费用指数挂钩的制度。

(5) 遗属津贴

遗属津贴是向已故投保人的遗属,主要是遗孀、未成年子女或由其抚养的父母提供的现金津贴。

遗孀津贴是最基本的遗属津贴。许多国家的遗孀津贴是无条件的,只要她的丈夫符合规定的条件都可以享受此种津贴,支付期限视受益人的年龄及身体状况而有所不同,年老或病残者一般可终身领取,但年轻寡妇一般在其子女成年之后或她再婚时即停止支付。遗孀津贴的水平各国之间不同,一般相当于其已故丈夫有权享受年金的40%~100%。

支付给已故投保人未成年子女的儿童津贴也是一种遗属津贴,许多国家规定可享受遗属津贴的儿童年龄上限在14~17岁,学生可放宽到18岁。但对残疾儿童一般不规定享受期。儿童津贴水平一般是每个子女可领取其已故父亲可享受年金的10%~30%。

(6) 失业津贴

失业津贴,又称失业救济金,是向那些非自愿失业的劳动者支付的一种现金津贴,与其他项目相比,失业津贴往往规定一些较为复杂的条件。如必须满足的就业期限或缴款期限,必须是非自愿失业者等。

各国失业津贴水平一般相当于劳动者失业前收入的50%~60%;支付期限一般为26周。

(7) 家庭津贴

家庭津贴,是向投保人的家庭成员支付的现金津贴。它是用于解决工人的固定工资收入不足以维持既定家庭规模基本生活的问题。

家庭津贴的主要项目是向投保人的子女提供的儿童津贴,各国的儿童津贴都规定有享受年龄的限制,超过14~16岁的儿童一般就不能再享受儿童津贴。但许多国家规定,继续上学或接受职业培训的子女其享受津贴的年龄可适当放宽。儿童津贴的支付办法和标准各国不一。有的国家采取等额津贴的形式,有的国家按子女排行递增。

有些国家的家庭津贴除儿童津贴外,还包括支付给成年家庭成员的津贴,这主要是指受保人没有参加工作的妻子、或守寡的母亲、有残疾的父母或祖父母。

另外,在一些国家,家庭津贴还包括其它一些具体项目,如产前产后补助,结婚补助,子女在三周岁以前的护儿津贴,对小学生提供免费或补助性牛奶、午餐等。

(8) 伤残津贴

伤残津贴,是对非因公长期丧失劳动能力的残废人支付的一种津贴。绝大多数国家把伤残津贴作为提前退休金来处理。

我国在第七个五年计划中开始使用“社会保障”一词,我国社会保障的主要内容包括社会保险、社会福利、社会救济和优抚以及社区服务等。

由以上关于社会保障的内涵和外延的分析来看,社会保险是社会保障最主要的部分和最基本的内容。因此,学习和研究社会保险,必须对社会保障的有关问题,有一个大体的了解和认识。

第二节 社会保障的产生和发展

一、社会保障产生的条件

社会保障的产生离不开经济条件和社会条件以及与之相伴随的理论准备。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并建立了一整套完整的调节收入分配的制度;社会条件在阶级社会里,则是指被剥削阶级的组织性和力量以及阶级斗争的发展;社会保障的理论是推进其不断发展的另一重要条件。

1. 社会保障产生的经济条件

(1) 社会化生产的产生与发展是社会保障产生的最根本的条件

在生产的社会化过程中,由于机械化程度的提高,劳动方式的变化,化学工业等的发展,工人的伤残、事故、职业病等事件时有发生,这些不安全、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,失去劳动能力以后其生存更是难以维持。现代化生产过程中专业化分工和协作的劳动组织也促使劳动力过早地退出生产领域,因而提出了疾病、伤残、事故、养老等社会保险问题。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缩小,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,这也要求社会给予保障。

现代工业化的进程,伴随着市场经济的发展,市场经济的发展一方面促进了经济的发展,社会生产力水平的提高;另一方面又必然扩大分配上的差距;同时,由于市场机制、竞争规律的作用,部分企业破产、工人失业;为了缓和市场经济的价值规律、效率原则与社会公平原则的矛盾,缓解市场经济所产生的不利影响,采取社会保障这种补充性的分配机制越来越有其特殊的作用。

(2) 家庭功能的变化,是社会保障产生的重要条件

社会化大生产逐步打破了农业社会人身依附的主从关系,家庭的生产职能开始退化,并使家庭结构变小,核心家庭越来越多。在农业社会中,家庭既是消费单位,也是生产单位,同时又有教育、养老和生育功能。在社会化生产条件下,家庭由生产实体转变为消费实体,家庭的保障功能缩小了。工业化社会中的家庭,主要依靠工资养家糊口,一旦收入中断,便会陷入困境,既无财产可依,又无家庭可保障。正如马克思指出的“大工业在瓦解旧家庭制度的经济

基础以及与之相适应的同时,也瓦解了旧的家庭关系本身。”^①此时“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、残废丧失劳动能力时,以及与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。”^②

社会化生产的发展,导致家庭功能的变化,传统的主从保障与家庭亲属保障在不同程度上逐渐失去了存在的基础;社会化生产的发展,还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在逐步提高,教育、卫生、城乡生活服务等都走上了社会化发展的进程,传统的保障形式越来越不适应生产、生活的社会化发展的需要,从而便产生了保障社会化的要求。

(3)生产力的迅速发展,为社会保障提供了物质基础

社会生产力的发展带来了巨大的社会物质财富,使社会从财力、物力上有可能向遭受困难的社会成员提供帮助。同时,社会成员的保障,从对象、内容到标准等各方面都必须在全社会范围内综合衡量和决定,每个人需要满足的程度和生活水平必须和社会平均的水平相近。社会财富的增加不仅为社会成员的社会保障奠定了物质基础,而且使得必须采取社会化保障的形式来利用这些社会物质财富。

2. 社会保障产生的社会条件

社会保障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生产社会化程度的提高,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,都取决于社会各阶级、各集团力量的对比。无产阶级的坚决斗争是把社会保障制度产生的可能性变为现实性的决定性因素。随着机器生产的进一步扩大,工人为争取社会保障的斗

^① 马克思:《资本论》第3卷,第536页。人民出版社,1975年。

^② 列宁:《列宁全集》第17卷,第448页。人民出版社,1959年。

争日益激烈。19世纪的70年代至80年代,无产阶级为争取自己的经济政治权益而形成一支独立的政治力量。最先实行比较全面的社会保障制度的是俾斯麦执政时期的德国,19世纪的德国无论是在工业化的规模还是在社会对社会保障的需求等方面都不能和当时的英国相比拟。但19世纪下半叶的德国,无产阶级的力量十分强大,并逐渐形成一股强大的政治力量,成为资产阶级必须正视的政治力量。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,资产阶级被迫宣布实行“社会保障法”,先后采取了一些改善工人生活境遇的措施,从而在法律上、制度上确立了德国的社会保障制度。

3. 社会保障的思想理论渊源

(1) 社会保障的思想渊源

社会保障制度是经济与社会发展到一定阶段的产物。但社会保障的思想渊源却很早。我国早在春秋战国时期,儒家就有“大道之行也,天下为公。选贤与能,讲信修睦,故人不独亲其亲,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”的思想。从历史上看,社会保障的形成,在资本主义发展过程中,与西方社会主义思潮有着密切的联系。托马斯·莫尔的《乌托邦》、康帕内拉的《太阳城》以及后来的圣西门、欧文、傅立叶等的空想社会主义思想,充满了社会福利的思想。马克思主义的科学社会主义理论,对社会保障的形成和发展更起着重要的推动作用。

(2) 社会保障的理论依据

直接促进现代社会保障制度形成和发展的,是西方的“福利国家理论”。19世纪70年代,西方经济学中出现了“福利国家论”,其主要代表人物是新历史新派的施莫拉·布伦坦诺。他们认为,国家除了维护社会秩序和国家安全外,还有一个“文化和福利的目的”,凡是个人努力所不能达到的或不能顺利实现的目标,应当由国家去办理。因而,他们主张国家办一些公共事业来改善国民的生活。