

# 七国社会保障制度研究

—兼论我国社会保障制度建设

张桂琳

彭润金 等著



中国政法大学出版社

# 七国社会保障制度研究

——兼论我国社会保障制度建设

张桂琳 彭润金 等著

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

七国社会保障制度研究:兼论我国社会保障制度建设 / 张桂琳等著.

—北京:中国政法大学出版社, 2005.4

ISBN 7-5620-2752-8

I.七... II.张... III.社会保障-福利制度-对比研究-世界  
IV.D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 034044 号

---

\* \* \* \* \*

- 书 名 七国社会保障制度研究  
——兼论我国社会保障制度建设
- 经 销 全国各地新华书店
- 出版发行 中国政法大学出版社
- 承 印 固安华明印刷厂
- 开 本 880×1230 1/32
- 印 张 9.75
- 字 数 220 千字
- 版 本 2005 年 6 月第 1 版      2005 年 6 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 7-5620-2752-8/D·2712
- 定 价 22.00 元
- 社 址 北京市海淀区西土城路 25 号      邮政编码 100088
- 电 话 (010)62229563(发行部) 62229278(总编室) 62229803(邮购部)
- 电子信箱 zf5620@263.net
- 网 址 <http://www.cuplpress.com>(网络实名:中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有,侵权必究。

2. 如发现缺页、倒装问题,请与出版社联系调换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

# 目 录

|                    |      |
|--------------------|------|
| 导言 .....           | (1)  |
| 一、研究状况综述 .....     | (1)  |
| 二、研究状况简评 .....     | (9)  |
| 三、本书的特征 .....      | (13) |
| 第一章 英国社会保障制度 ..... | (17) |
| 一、历史回顾 .....       | (17) |
| 二、制度安排及其特征 .....   | (22) |
| 三、综合动因 .....       | (28) |
| 四、功效与问题 .....      | (35) |
| 五、改革与启示 .....      | (41) |
| 第二章 瑞典社会保障制度 ..... | (52) |
| 一、制度安排及其特征 .....   | (52) |
| 二、综合动因 .....       | (59) |
| 三、得失与改革 .....      | (65) |
| 四、启示与借鉴 .....      | (70) |
| 第三章 德国社会保障制度 ..... | (73) |
| 一、历史追溯 .....       | (73) |
| 二、制度安排及其特征 .....   | (75) |
| 三、综合动因 .....       | (83) |
| 四、功效与问题 .....      | (89) |

## 2 目 录

|                                 |              |
|---------------------------------|--------------|
| 五、改革与启示 .....                   | (94)         |
| <b>第四章 美国社会保障制度 .....</b>       | <b>(99)</b>  |
| 一、历史溯源 .....                    | (99)         |
| 二、制度安排及其特征 .....                | (102)        |
| 三、综合动因 .....                    | (108)        |
| 四、功效与问题 .....                   | (117)        |
| 五、改革与启示 .....                   | (121)        |
| <b>第五章 日本社会保障制度 .....</b>       | <b>(129)</b> |
| 一、历史追溯 .....                    | (129)        |
| 二、制度安排及其特征 .....                | (131)        |
| 三、综合动因 .....                    | (139)        |
| 四、功效与问题 .....                   | (143)        |
| 五、改革与启示 .....                   | (147)        |
| <b>第六章 新加坡社会保障制度 .....</b>      | <b>(153)</b> |
| 一、发展回眸 .....                    | (153)        |
| 二、制度安排 .....                    | (156)        |
| 三、制度特征与综合动因 .....               | (164)        |
| 四、功效与问题 .....                   | (178)        |
| 五、启示与警示 .....                   | (186)        |
| <b>第七章 苏联社会保障制度 .....</b>       | <b>(188)</b> |
| 一、历史追溯 .....                    | (189)        |
| 二、制度安排及其特征 .....                | (192)        |
| 三、综合动因 .....                    | (198)        |
| 四、功效与问题 .....                   | (204)        |
| 五、改革及前景 .....                   | (212)        |
| <b>第八章 论我国社会保障制度体系的建构 .....</b> | <b>(217)</b> |
| 一、价值抉择 .....                    | (217)        |

|                                 |              |
|---------------------------------|--------------|
| 二、体系构想 .....                    | (230)        |
| <b>第九章 论我国社会保障法制建设 .....</b>    | <b>(240)</b> |
| 一、五重职能 .....                    | (241)        |
| 二、现状分析 .....                    | (247)        |
| 三、对策建议 .....                    | (256)        |
| <b>第十章 论我国农村社会保障体系的建构 .....</b> | <b>(262)</b> |
| 一、他山之石 .....                    | (263)        |
| 二、历史溯源 .....                    | (267)        |
| 三、现实性分析 .....                   | (270)        |
| 四、体系构建 .....                    | (281)        |
| 结语 .....                        | (293)        |
| <b>主要参考文献 .....</b>             | <b>(295)</b> |

# 导 言

## 一、研究状况综述

20 世纪后期，由于众所周知的原因，世界发生了巨大的变化。经济全球化作为其中最显著的变化之一，好似一股激荡澎湃的潮流，不但推动各国经济更加紧密地联系在一起，而且使各国政府对作为现代国家战略性社会制度安排的社会保障制度也开始了大刀阔斧的变革，以使其顺应日趋激烈的国际竞争，俾令本国在经济全球化过程中更好地与国际接轨。为了成功地实现变革，总结归纳各国社会保障制度之得失成败以为鉴诫纷纷成为各国学术界研究之热点。

较之一些发达国家，我国学界对社会保障的研究起步很晚，而对社会保障研究的一个重要领域——国际社会主要社会保障制度模式的比较研究，则是从 20 世纪 80 年代末期才开始。但是，正如我们的经济发展一样，这一研究虽起步很晚，步速却很快。十几年来研究成果恰如雨后春笋，层出不穷。一切从事该领域研究的学者的共同的心态是：努力从对国际社会主要社会保障制度模式的发展进程和比较研究中汲取它们成功之经验和不足之教训，以使我国社会保障制度的建立过程顺利一些，畅达一些。

在最宏观的层面上，国内学界对国外社会保障制度的研究大致分为专论和比较两种。

## 2 七国社会保障制度研究

所谓专论，即是对特定国家的社会保障制度或特定类别的社会保障项目进行述评。这种研究针对性较强，往往能对一个国家的社会保障制度或某个具体的社会保障项目进行全面系统的介绍、分析和评价，具有很强的理论和实践价值。从研究现状来看，世界各个有代表性国家和地区和社会保障制度都有专著介绍研究，区别只是有的多一些，有的少一些。近几年对国外社会保障制度的研究呈现了新的发展态势：其一是述评的更为细化，即从对一国社会保障制度的总体概述转向对其重要子项目的细致分析研究；其二是更为宏观化，从对一国社会保障制度本身的述评拓展到对影响这一制度运行的宏观的经济和社会因素进行研究，重视其在整个社会宏观背景中的利弊得失；其三是更为动态化，即从对一国社会保障制度的静态介绍到更加关注其现实的改革与完善举措，重视其现时的影响；其四是关注的国家更加多元化，学者们的研究视野从原先的一些西方的主要发达国家，如英国、美国、德国等等扩大到一些正在发展中的、甚至仍非常落后的小国，各种社会制度、不同地理范围的国家都进入了关注的视野。

专论的另一表现是指以不同的社会保障项目、甚至是以该项目下的子项目，或者是以特定的保障群体等为研究对象而进行的专门研究，以使对该特定对象的研究更为深入和清晰。比如对社会福利制度的研究，对社会救济制度的研究，对公务员养老保险的研究等等。这些研究专业化程度更高，内容更加深入丰富，因而对我国社会保障项目建设有很直接的参考价值。

关于国外社会保障制度的比较研究，无论从视角上，还是从内容上，都是丰富多彩的。粗略归类，大致有以下几种。

第一类是以经济的视角进行的比较研究，其具体情况又有如下几种：

一是比较社会保障制度不同的资金筹集方式，并依此界定各

种社会保障制度模式。大致来看,研究者从这一角度概括的社会保障模式有四种:①社会共济模式,即以个人或雇主交纳保险费为主,政府财政给予兜底或补助的模式;②个人储蓄模式,即资金来源主要靠强制性的个人储蓄,由投保人长期积累,国家在政策上给予优惠待遇的模式;③国家福利模式,即国家对全体公民实施普遍的社会保障项目,资金来源于税收,全部或大部分由国家财政的公共开支支付,个人基本上不交纳保险费或交纳不多的模式;④国家保险模式——“社会保障经费全部来源于国家财政税收和企业”。<sup>〔1〕</sup>对这几种模式,也有的研究者予以了名异实同的界定,比如:①自保公助模式,即资金来源以个人和单位为主,同时争取社会各界的资助,资金来源多元化,政府以不同的标准拨款资助;②自我积累模式,即强调统一的个人储蓄,其资金筹集全部由雇主和雇员按规定的比例负担;③国家福利模式——保障项目比较全面,并且个人不交纳或低标准交纳社会保障费,福利开支基本上由企业和政府负担;④国家社会保障模式,亦即社会主义国家社会保障。指的是社会保障费均由国家和企事业单位负担,个人不负担任何保险费。<sup>〔2〕</sup>还有的研究者将上述四种模式分别称之为:发达国家的福利国家模式,即费用基本上由国家负担;发达国家的投保自助模式,即社会保险费用由国家、雇主、劳动者三方共同负担,是个人和雇主投保,国家给予适当资助的形式;新兴工业化国家或地区的储蓄积累模式,即筹资方式以强制性储蓄为主,基本上是雇主、职工负担;社会主义国家的国家保险模式,即投保人不用交纳任何保险费用,由国家、企

---

〔1〕 岳颂东:《呼唤新的社会保障》,中国社会科学出版社1997年版,第13页。

〔2〕 穆怀中主编:《社会保障国际比较》,中国劳动社会保障出版社2002年版,第58、65、71页。

#### 4 七国社会保障制度研究

业全部负担。<sup>〔1〕</sup>不难看出上述的社会共济模式、自保公助模式与投保自助模式实质上是同一模式,<sup>〔2〕</sup>而个人储蓄模式、自我积累模式与储蓄积累模式,福利国家模式或国家福利模式,国家保险模式、国家社会保障模式与社会主义国家的国家保险模式其实是三个独立的模式。

二是依照特定的社会保障模式的经济效应之异同开展比较研究。比如有的学者认为,就社会经济效应而言,各种类型的社会保障模式之间存在“同中之异和异中之同”。它们之间的共同点表现在:①都是工业化过程中生产商品化和社会化的必然产物;②都是为保证劳动力再生产的质量从而使社会再生产得以正常运行提供基本物质条件;③绝大多数社会保障制度都是国家通过国民收入的分配和再分配去组织实施的;④它是引导消费投向、调整消费结构的重要措施;⑤将社会保障视为公民的一项基本权利,因而也是国家和社会应尽的责任。<sup>〔3〕</sup>对于各个社会保障模式的差异,一些研究者则认为主要应从四个方面进行比较:①对目标的选择,主要是公平和效率的价值取向上的不同侧重;②在资金筹集和运行机制方面的差异;③在管理制度和体制上的不同;④在保障的对象、项目、待遇标准方面区别。<sup>〔4〕</sup>一些研究者认为,不同的社会保障制度在保证劳动者的基本生活需要、保证劳

---

〔1〕 顾俊礼主编:《福利国家论析——以欧洲国家为背景的比较研究》,经济管理出版社2002年版,第20~22页。

〔2〕 还有学者称之为社会保险模式,如郑功成认为这种模式的特征为“建立在政府、社会、雇主与个人之间的责任共担机制,实现风险保障的互济性”。见郑功成著:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆2000年版,第148页。

〔3〕 陈良瑾主编:《社会保障教程》,知识出版社1993年版,第35~36页。

〔4〕 陈良瑾主编:《社会保障教程》,知识出版社1993年版,第36~39页。

动力再生产的顺利进行、调节收入差距、维持社会稳定和促进经济发展等方面都发挥了积极的作用。但从社会经济效益上看,“不同类型的社会保障模式所产生的社会经济作用有所不同”。经济效益的比较主要包括:“社会保障水平增长比较”、“人均国民生产总值增长比较”、“失业率比较”和“综合比较”四个项目。有的研究者明确得出结论:从经济效益角度而言,“自保公助模式、自我积累模式优于国家福利模式和国家保险模式”。<sup>[1]</sup>

三是比较作为不同社会保障制度基础的各种经济理论。一些研究者们认为,仅仅对社会保障模式进行描述性比较,将导致人们“知其然而不知其所以然”的弊病。惟有对社会保障基本理论进行国际比较,才可以“说明为什么要建立社会保障制度,即论证社会保障制度的存在合理性”,<sup>[2]</sup>因此他们分别介绍和分析了各种社会保障基本理论,尤其是在宏观经济理论方面,包括新历史学派、福利经济学理论、费边社会主义理论、新自由主义的社会福利思想、凯恩斯的有效需求理论、贝弗里奇的基本思想、社会民主主义的福利思想、弗里德曼的消费理论、新自由经济学理论等等,并进而将特定的社会保障制度和特定的经济理论联系起来。比如,有研究者认为,自保公助模式所依据的最初理论是“德国历史学派和德国社会政策协会的‘国家干预主义’”以及“凯恩斯提出的‘有效需求’和依靠政府干预经济以摆脱失业和萧条的理论与建议”;而福利国家模式依据的是庇古在《福利经济学》中提出的通过经济收入均等化以增大社会福利的

---

[1] 顾俊礼主编:《福利国家论析——以欧洲国家为背景的比较研究》,经济管理出版社2002年版,第75~81页。

[2] 穆怀中主编:《社会保障国际比较》,中国劳动社会保障出版社2002年版,第6页。

理论和韦伯的费边社会主义理论；国家保险模式所依据的是马克思的“六项扣除”学说和列宁的“工人最好的保险是国家保险”理论。<sup>〔1〕</sup>

第二类是从价值分析的视角进行比较研究。其基本研究状况如下：

一是依据各国社会保障制度在“公平与效率”价值取向上的差异进行比较研究。进行这种研究的学者认为：“社会保障制度的差别在很大程度上受着政府的社会治理方式和社会价值取向的支配。政治权威对社会保障目标的选择，集中体现为对公平和效率的价值取向的某种认定。”<sup>〔2〕</sup>“但在不同的国家或同一国家的不同时期，社会公平和经济效率的倾斜方向和倾斜程度有较大的差别。”<sup>〔3〕</sup>比如，英国、瑞典等欧洲国家往往把“公平”放在重要的位置上，力图通过国家福利实现收入的均等化；美国则更加注重经济效率，避免过高的经济福利对自由竞争原则造成损害；日本对公平的选择倾向较强，而我国香港地区和新加坡则侧重于经济效率的提高、信守经济自由主义。有的研究者很具体地将各国社会保障制度分为“公平主导型”、“公平效率兼顾型”、“效率主导型”三种模式，进而认为：“公平主导型”模式是“一种以国家为主体的全民普遍保障模式，国家是社会保障责任的主要承担者，国家以公共支出的方式向全体公民提供社会保障

---

〔1〕 熊必俊：“国外社会养老保险的三种主要模式及其理论依据、效益比较”，载《当代社会保障》（南昌）1999年第5期，第3~6页。

〔2〕 郑秉文、方定友、史寒冰主编：《当代东亚国家、地区社会保障制度》，法律出版社2002年版，第42~43页。

〔3〕 郑秉文、方定友、史寒冰主编：《当代东亚国家、地区社会保障制度》，法律出版社2002年版，第42页。

待遇，并把它看作公民应当有的基本权利”。<sup>〔1〕</sup> 它是以实现收入均等化为指导思想的、在价值取向上强调公平的社会保障模式。至于另外两种模式，“公平效率兼顾型”的共同特征是互助与自助并行，较之“公平主导型在目标选择与价值取向上更侧重于效率的提高”；“效率主导型”则是三种模式中最注重效率的，即“这种模式对经济效率有很大的正面效应，利于经济增长”。<sup>〔2〕</sup> 研究者还认为，在处理公平与效率的关系上，国家福利型与国家保险型的社会养老保险制度有相同之处，都是公平优先，轻效率、重公平，甚至“为了公平而牺牲了效率”；而自保公助型的社会养老保险制度强调效率，公平处于第二位。<sup>〔3〕</sup>

二是比较社会保障制度的价值观念体系。这种比较方法有其前提假设：社会保障制度的运行，是对社会价值的认知、抉择和实践的过程。因此，研究比较各国社会保障制度背后的价值体系，可以帮助人们深层次地把握各国社会保障制度的联系与差异。对社会保障制度的价值体系进行比较研究以台湾学者李明政提出的“意识形态探究法”比较有代表性。这一研究法是：“从把握意识形态的内涵着手，并据以推演社会政策应有的具体细节……将各种社会政策主张都视为资本主义或社会主义意识形态的衍生物，是意识形态探究法中最基本的预设”，<sup>〔4〕</sup> 而意识形态则

---

〔1〕 凤一鸣主编：《社会保障的实践、理论和改革》，安徽大学出版社1999年版，第69页。

〔2〕 凤一鸣主编：《社会保障的实践、理论和改革》，安徽大学出版社1999年版，第85、108页。

〔3〕 郑秉文、方定友、史寒冰主编：《当代东亚国家、地区社会保障制度》，法律出版社2002年版，第3~6页。

〔4〕 （台）李明政：《意识形态与社会政策》，洪业文化事业有限公司1998年版，第37页。

是“为人类群体在生存过程中，不断形成之一套为群体所共享的象征体系，此象征体系密切关联着两大基本内涵，一为能反映该群体的社会生活理想，另一则为能抒发该群体现实社会生活的感受。这一套象征体系，使一社会群体能够成其为社会群体，也使该群体成员有一定的认知方式和价值偏好”。在回顾总结了从提默斯到威廉斯等七位西方著名学者对社会政策模型的研究后，作者得出了“社会政策是维护资本主义社会或追寻社会主义社会的手段”的基本判断。他将当前较主要的全球性意识形态大致概分为“自由放任的资本主义”、“国家干预的资本主义”、“民主的社会主义”、“马克思主义的社会主义”等四种。<sup>〔1〕</sup>进而分别研究了这四种意识形态的社会政策模型。其基本的研究理路是：首先，比较研究四种意识形态于社会政策理念较密切相关的“人性与社会观”、“政治观”、“经济观”；其次，分别研究各个意识形态影响下的“救贫政策观”、“社会安全政策观”、“迎拒福利国家政策观”。大陆学者中也不乏运用类似方法的研究范例。有的学者在比较研究世界范围内社会保障制度的发展时，明确将相关的制度归纳为：“自由主义主导下的英国社会保障制度”、“社会民主主义主导下的欧洲大陆国家社会保障制度”、“保守主义主导下的美国社会保障制度”，指出：“各种政治思潮对这些国家的社会政策取向和决策，起到了推波助澜的作用”。<sup>〔2〕</sup>

第三类是以法律分析的视角进行比较研究。

这一类研究主要是对国外社会保障立法模式进行归类，并在

〔1〕（台）李明政：《意识形态与社会政策》，洪业文化事业有限公司1998年版，第37、102、103页。

〔2〕和春雷主编：《社会保障制度的国际比较》，法律出版社2001年版，第22页。

此基础上提出我国社会保障立法的构想。研究者一般将其研究对象归为三类：①“一法为主”型，如德国的《社会法典》，美国的《社会保障法》；②“多法并行”型，如日本即采用由多部平行的社会保障法律共同构成社会保障法系统；③“混合立法”型，即由国家既颁布有部分社会保障方面的专门法律，又同时将另一些社会保障关系纳入其他部门立法体系中规范，从而形成一种混合性的社会保障立法模式。他们认为，“混合立法”型模式缺陷最大，不利于社会法制建设。在“一法为主”和“多法并行”两种模式中，我国采用“一法为主”型的母子法结构立法模式，从我国社会保障的远期规划上看，是有其道理的。但根据目前我国的情况来看，这种模式在现阶段难以采用，因为无论是立法基础还是立法准备工作和条件都不具备，不符合现阶段我国的国情。因此，他们主张现阶段我国采用“多法并行”立法模式。<sup>〔1〕</sup>

## 二、研究状况简评

国内学术界对国外社会保障制度领域的研究与探索，具有极强的时代感和责任感，通过分析、比较国外社会保障制度的历史沿革、功效得失、制度建设、理论基础等，极大地开阔了我们的视野、深化了我们的认识，为建立、健全我国的社会保障制度提供了宝贵的鉴诫。学者们运用丰富的资料和遵守严谨的治学方法而得出令人信服的结论，研究成果中不乏法度森严之佳作。但就国外社会保障制度研究状况总体而言，并非尽善尽美，尚有一定的缺欠与不足。

---

〔1〕 徐智华、刘连安：“社会保障立法问题研究”，载《湖北财税》（理论版）1999年第12期，第6~8页。

第一，对这一领域的研究大都偏重经济的方法和视角，而容易导致社会保障制度形成和沿革的社会、政治、历史与文化等因素的研讨不足。

毋庸置疑，社会保障制度和经济发展状况的联系极为密切，社会保障运作中的资金筹集、基金管理、机构运营、保险金的发放、监督管理等任何一个环节无不可归为经济问题。学者们将社会保障制度作为经济学的一个分支，对其进行经济学的分析研究是必要和必然的。但同样毋庸置疑的是，经济因素绝不是社会保障存在和发展变革的惟一和全部原因。在理论上，它是诸多学科理论相交融的产物；在实践上，它在诸多重要的社会政策合力的推动下运行。政治的、社会的、文化的、历史的、乃至道德的等因素对社会保障模式的形成和运转都有其各自重要的影响，它们共同构成了特定社会保障模式的动力系统。比如，从政治的视角看，社会保障制度是政府依靠政治权力强制建构实施的，因此，社会保障制度运行过程中的各种行为，不论是社会保障资金的筹集、还是社会保障事务的管理或者社会保障立法、执法等等，实质上都是政治权力运行过程中不同阶段的行为，亦即都是政治行为。因此，政治的原因、政党的活动、政治形势的要求、政治家的决断，往往是导致社会保障制度实施和变革的直接动因。从道德的角度看，任何一个国家和社会都有自己传统的社会伦理道德观念，这些观念作为经济、社会、政治实体的反映，也对这些实体起舆论监督作用，在社会保障中这种观念的影响更显得突出。甚至宗教的因素也不可忽视，比如西方传统的基督教中关于救助老弱病残、鳏寡孤独的慈善思想和强调劳动自救是人的基本人格等观念无不对早期的社会保障制度产生了深远影响。忽视对社会保障制度全方位的探讨与研究，会导致我们对国外社会保障制度研究结果的片面和偏颇，很难真正实现借鉴的初衷。因

而，我们必须对社会保障模式进行多角度的考察和比较才能明辨其实，得其真谛。

第二，偏重对国外社会保障的制度框架、机构建制和运作程序等静态的描述，而对该制度的总体运行和发展的动态过程考察不足。

任何社会政策都表现为一整套制度安排，并由相应的机构各就其位、各司其职从而保证制度的实施。但仅仅弄清楚这些静态的制度安排并不能真正掌握制度的真谛。事实上，这些制度还有实际运行的动态过程，并且在自身运行中和整个社会系统产生互动的、复杂的影响。正如迈克尔·希尔所指出的：“理解社会政策特征的因素……必须关注社会政策产生所需要的社会条件和经济条件。这是一个鸡生蛋还是蛋生鸡的问题。”<sup>〔1〕</sup> 比如，市场经济导致的社会分配不公可以通过社会保障制度来实行再分配，但社会保障制度的这种再分配职能也使各种社会资源的配置发生了转移，同样会对市场经济产生反作用；而且，这种相互的作用还是持续的互动。再如，政治系统对社会保障制度的形成、完善起到了直接的推动与指导作用，反过来，社会保障制度运行的功效与问题对政治系统的稳定与变革也是举足轻重。总之，仅仅依靠对制度安排的静态描述并不能实现对社会保障制度的全面认识。反观目前学界对国外社会保障制度的研究，总体上仍然以制度安排、机构设置等静态描述为主，而对社会保障制度与社会系统、政治系统和经济系统的互动研究明显不足。

第三，重视对各国社会保障制度事实层面的探讨，而对于各个制度的价值层面探讨不足。

---

〔1〕〔英〕迈克尔·希尔：《理解社会政策》，李秉勤、贡森译，商务印书馆2003年版，第66页。