

海南师范大学学术著作出版资助项目

1949—2009
新中国社会保障发展研究

汪 洁 高 园 著

吉 林 人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

1949~2009 新中国社会保障发展研究 / 汪洁,高园著.

— 长春:吉林人民出版社,2011.4

ISBN 978-7-206-07700-5

I. ①1… II. ①汪… ②高… III. ①社会保障—研究—中国—1949~2009

IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 050812 号

1949—2009 新中国社会保障发展研究

著 者:汪 洁 高 园

责任编辑:吴兰萍 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)

印 刷:长春市赛德印业有限公司

开 本:960mm×650mm 1/16

印 张:22.25 字数:360 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-07700-5

版 次:2011 年 4 月第 1 版 印 次:2011 年 4 月第 1 次印刷

定 价:35.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

前 言

社会保障是国家或社会依法建立的、具有经济福利性、社会化的国民生活保障系统，它作为人类社会特别是现代社会的一种持续性制度安排，是政府为解决社会弱势群体生存危机的一项重要社会政策，同时也是社会发展在一定阶段公民的一项基本权利。社会保障具有稳定社会、促进社会经济发展的作用，是一个国家社会经济发展的减震器和安全网。因而，人类社会进入到 21 世纪以来，已经有越来越多的国家将社会保障制度视为国家长期稳定、协调、和谐发展的重大战略，并通过及时修订立法和完善社会保障政策来促使社会保障制度更加完善化。

追溯历史，中国古代的济贫思想可谓源远流长，受儒家“民本”、“仁政”和“大同”思想的影响，历朝历代的封建君主都有兴办济贫、养老和育幼等慈善事业的举措。新中国成立后，我国社会保障制度更是经历了从无到有、从城镇到农村、从职业人群到城乡居民、从不完善到逐步完善的曲折历程和改革进程，取得了辉煌的成就。本书通过回顾建国 60 年来（1949—2009 年）新中国社会保障发展的历史进程，以“史”的形式向读者介绍了建国后至今我国社会保障发展的阶段，探析各历史阶段社会保障的特点，总结改革和建设过程中的成就与经验教训，旨在此基础上寻求适合中国国情的社会保障体系框架和模式，进一步推进具有中国特色的社会主义社会保障事业发展，加快以改善民生为重点的社会建设，最终实现“老有所养、病有所医、贫有所济、困有所助”的目标，构建真正意义上的和谐社会。

改革开放前的 30 年，我国社会保障所走的历程是从国家责任发展到国家与单位责任并重的进程。这一时期的社会保障主要经历了建国初期社会保障

制度的创建阶段和文革期间的停滞阶段。总体而言，当时的社会保障体系是适应计划经济体制的必然选择，为工农业生产的高速发展和人民生活水平的显著改善做出了巨大贡献。城镇职工退休制度实现了统一化和制度化，社会保障覆盖面逐步扩大，并制定了农村五保制度、合作医疗制度。新中国第一次实现了全社会层面上的老有所养、病有所医、残有所保的制度安排。然而，由于受计划经济体制弊端的限制，当时的社会保障待遇水平较低，制度模式上也存在缺失，导致中国传统的社会保障制度对于经济社会的发展未能发挥更大的作用，由此，必须进行深入的改革。

1978年不仅是中国发展进程中特别重要的一年，也是中国社会保障制度发生重大转变的一年。改革开放后，随着中国经济体制改革的不断深化，中国社会保障逐渐走向政府主导与社会各方共担责任的进程，中国社会保障制度也由“传统体制”向“社会统筹”转变。在全国大部分地区，自上而下，由点到面地逐步推行养老、医疗、失业等险种的“社会统筹”；贫富不均现象的加剧使传统的救助事业已不能适应社会发展的需要，于是城市最低生活保障制度开始建立；企事业单位办福利的状况发生变化，由单位化向社会化转变。

特别是21世纪以来，随着社会转型的进一步深入，出现了农民工、失地农民、城镇弱势群体、失业大学生等一些特殊的群体，面对全面建设小康社会的目标要求，我国社会保障制度的改革与发展仍需任重而道远。2006年中共十六届六中全会从构建社会主义和谐社会的战略高度，明确提出到2020年建立覆盖全民的社会保障体系。2007年中共十七大报告再次提出加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。这标志着中国社会保障制度建设进入了一个新的历史阶段。到2020年，中国政府要在一个十几亿人口的大国做到全民保障，这不仅是中国人民的福音，也是对世界社会保障的一个重大贡献。

本书共分十二章，第一章导论主要回顾了新中国社会保障发展的整体历程，主要包括传统社会保障阶段和社会保障的改革阶段这两个历史时期。各个时期采取了不同的保障模式，所以我国社会保障制度呈现出阶段性的特点。这种制度的演变和当时的经济、政治、文化、社会环境是息息相关的，有着时代的背景和特色。第二章至第十一章的内容涉及养老保险、医疗保险、失

业保险、工伤保险、住房保障、社会救助、社会福利、军人保障、教育福利和农村社会保障等各具体制度的发展演变历史及新时期的改革举措和探索。最后一章主要通过借鉴发达国家社会保障历史发展的经验教训,分析我国社会保障在新时期面临的挑战及机遇,展望中国社会保障的未来发展趋势。

本书以社会主义市场经济体制为基础和出发点,紧密结合中国社会保障事业的发展历史,以社会保障活动中各种经济关系、社会关系的内在联系及其运动的规律性为研究对象,以西方的社会保障理论和实践为借鉴,将社会保障理论与社会保障改革和发展的实践相结合,构建具有中国特色的社会保障理论研究体系。本书始终坚持理论联系实际的原则,注重史料的搜集和梳理,写作上具备以下几个特点:

1. 以史为鉴,突出“史”的特点。从历史的角度客观分析了60年来我国社会保障发展历程中的得与失,既包含建国初期社会保障制度创建时取得的经验,又包含文革期间社会保障制度遭到破坏时吸取的教训,更重要的是反思改革开放以来在社会保障领域进行的探索、尝试和创新,以期站在历史的高度全面探析新中国社会保障发展的进程。

2. 研究方法科学,注重一般性研究与特殊性分析相结合,定性分析和定量分析相结合。一方面借鉴其他国家社会保障历史发展的经验教训,同时结合中国的特殊国情,旨在探讨具有中国特色的社会保障制度框架;另一方面根据我国各历史时期的经济、文化、社会背景,考察当时社会保障活动中各种变量之间的关系以及这些变量对整个社会保障活动的影响,从而能更加客观地评价各阶段不同的社会保障制度与政策。

3. 全书结构合理,内容涵盖全面,既有宏观评论,又包含具体保障制度的微观探析。第一章导论和最后一章都是立足宏观,从社会保障体系的整体框架出发,在全面回顾历史进程的基础上探讨未来发展。而第二章至第十一章则立足微观,从养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、住房保障、社会救助、社会福利、军人保障、教育福利和农村社会保障等十个方面,研究其历史发展的进程、分析存在的问题并提出相应的对策建议。

本书由汪洁和高园共同写作完成,具体分工为:汪洁负责第一章至第六章的撰写;高园负责第七章至第十二章的撰写。写作过程中,我们参考了大

量国内外相关成果和文献，并得到了海南师范大学经济与管理学院领导的大力支持，在此一并表示衷心的感谢。

由于作者理论水平有限，书中不当之处，恳请各位专家、学者及广大读者批评指正。

作 者

2011年1月于海南

目 录

第一章 导论	1
第一节 社会保障概述	1
第二节 新中国社会保障发展的历程	10
第三节 新中国社会保障发展的评价	23
第四节 新中国 60 年社会保障发展的深层思考	29
第二章 养老保险	33
第一节 养老保险概述	33
第二节 新中国养老保险发展的历程	37
第三节 新中国养老保险发展的总结	49
第四节 完善我国养老保险的建议	57
第三章 医疗保险	62
第一节 医疗保险概述	62
第二节 新中国医疗保险发展的历程	67
第三节 新中国医疗保险发展的总结	78
第四节 完善我国医疗保险的建议	87
第四章 失业保险	91
第一节 失业保险概述	91
第二节 新中国失业保险发展的历程	97
第三节 新中国失业保险发展的总结	107

第四节 完善我国失业保险的建议	114
第五章 工伤保险	119
第一节 工伤保险概述	119
第二节 新中国工伤保险发展的历程	125
第三节 新中国工伤保险发展的总结	135
第四节 完善我国工伤保险的建议	143
第六章 住房保障	147
第一节 住房保障概述	147
第二节 新中国住房保障发展的历程	153
第三节 新中国住房保障发展的总结	163
第四节 完善我国住房保障的建议	172
第七章 社会救助	176
第一节 社会救助概述	176
第二节 新中国社会救助发展的历程	180
第三节 新中国社会救助发展的总结	196
第四节 完善我国社会救助的建议	202
第八章 社会福利	206
第一节 社会福利概述	206
第二节 新中国社会福利发展的历程	210
第三节 新中国社会福利发展的总结	224
第四节 完善我国社会福利的建议	229
第九章 军人保障	232
第一节 军人保障概述	232
第二节 新中国军人保障发展的历程	237
第三节 新中国军人保障发展的总结	254

第四节 完善我国军人保障的建议	259
第十章 教育福利	264
第一节 教育福利概述	264
第二节 新中国教育福利发展的历程	269
第三节 新中国教育福利发展的总结	280
第四节 完善我国教育福利的建议	284
第十一章 农村社会保障	286
第一节 农村社会保障概述	286
第二节 新中国农村社会保障发展的历程	290
第三节 新中国农村社会保障发展的总结	312
第四节 完善我国农村社会保障的建议	317
第十二章 中国社会保障的可持续发展	321
第一节 当今世界主要的社会保障模式	321
第二节 国外社会保障的发展趋势及其启示	324
第三节 中国社会保障面临的挑战	328
第四节 中国社会保障可持续发展战略	333
参考文献	343

第一章 导 论

第一节 社会保障概述

一、社会保障的含义

“社会保障”一词源于英文“Social Security”，原意是指“社会安全”，最初使用于美国 1935 年的《社会保障法》。关于社会保障的概念，世界各国理论界有着不同的理解和解释。

英国《牛津法律大词典》中“社会保障”的定义是：社会保障是对一系列相互联系的、旨在保护个人免除因年老、疾病、残疾或失业而遭受损失的法律的总称。

德国作为世界上最早建立现代社会保障制度的国家，它对社会保障的理解主要是基于德国社会主义市场经济的理论，将社会保障理解为社会公平和社会安全，认为社会保障是对竞争中不幸失败的那些人提供基本的生活保障。^①

美国的《社会保障法》对社会保障的理解是：“根据社会保障法制定的社会保险计划，对于年老、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和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。”

日本官方对社会保障的界定可以采用 1950 年日本社会保障制度审议会的解释，即“社会保障是指对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险方法和直接的国家负担上，寻求经济保障途

^① 陈良瑾：《社会保障教程》，知识出版社 1990 年版，第 1—2 页。

径。对陷入生活困境者，通过国家援助，保障其最低限度的生活，同时谋求公共卫生和社会福利的提高，以便使所有国民都能过上真正有文化的成员的生活。^①

各国对于社会保障的定义不同，反映出世界各国不同的国情以及基于国情的不同他们所建立的社会保障模式也是有差异的。

我国是在 1986 年六届人大四次会议通过的第七个五年计划中首次使用“社会保障”一词。

我们认为，社会保障的定义应为：社会保障是国家和社会通过立法实施的、以国民收入再分配为手段，对社会成员的基本生活权利提供安全保障的社会行为及其机制、制度和事业的总称。

这一定义包括以下几层含义：

1. 社会保障的首要责任主体是国家或政府。
2. 社会保障的对象是全体社会成员。
3. 社会保障的目标是满足公民的基本生活需要，从而实现社会稳定和社会公平。
4. 社会保障的手段是对国民收入进行再分配，它是解决社会经济问题的杠杆之一。
5. 社会保障的实施依据是国家立法。
6. 社会保障既是一种社会行为，一种社会经济制度，也是一项社会事业，还是一种社会政策，在现代社会，社会保障同时还是政府调控经济运行的重要手段。

二、社会保障的特征

现代社会保障制度的基本特征，主要体现在如下几个方面。

（一）公平性

实现公平分配，是社会保障追求的目标。社会保障的公平性主要体现在社会成员享受社会保障待遇的权利和机会是均等的。任何一位社会成员，当其基本生活发生危机时，都能均等地获得社会保障的机会和权利。而社会保障的目标和作用，最终也在于促进社会公平目标的实现。这种公平性主要体

^① 陈良瑾：《社会保障教程》，知识出版社 1990 年版，第 2 页。

现在三个方面：保障范围的公平性；保障待遇的公平性；保障过程的公平性。

（二）社会性

社会保障作为强制实施的具有普遍性的社会“安全网”，是社会化大生产的产物，是典型的社会行为。社会成员之间只存在保障项目、标准等方面的不同，而不应该在能否享有相应的社会保障待遇方面存在差异。社会保障的社会性主要表现在三个方面：实施范围的社会性；资金来源和使用上的社会性；制度目标的社会性。

（三）福利性

社会保障的福利性表现为社会保障事业是一种社会福利事业，社会保障的各环节不以盈利为目的。相对于社会成员个人而言，其在社会保障方面的支出要小于在社会保障方面的收入。换言之，凡所得大于所费即具有了福利性。

（四）法律规范性

现代社会保障制度自产生之日起，便以立法规范为前提，以政府干预为条件，法律的硬约束与政府的强势干预即是社会保障制度强制性的具体体现。尽管这种强制性因民间参与程度的提升和政府责任的控制而存在着弱化的趋势，但法律规范性这一特征将始终不会改变。

（五）多样性

考察全球范围内的社会保障制度，各国之间的国情差异与地域差异、各国之间的文化传统差异、各国国民的社会保障需求差异与文化、价值偏好的差异等，均决定了多样化是现代社会保障制度的一个基本特征。

（六）刚性发展性

社会保障在实践中刚性发展的特征，既是社会成员对社会保障需求不断增长的结果，也是现代社会保障走向制度化之后的客观结果。随着社会经济的不断发展，社会成员的福利需求也会日益增长，国家为满足这种需求，往往通过立法来建立起相应的社会福利制度，从而使福利项目不断增加，最终促使现代社会保障制度走向完备化。一旦社会保障项目通过立法手段得以确立，便很难再取消。同时社会保障的范围与水平也是刚性发展的，即覆盖范围会持续扩大，直到覆盖全体国民；待遇水平会不断提高而不会下降。^① 这是

^① 郑功成：《社会保障学》，中国劳动社会保障出版社2005年版，第26页。

一个总的发展趋势。

三、社会保障的作用

社会保障在现代社会中，一般被认为有以下三个重要的作用。

（一）社会稳定的“安全网”

工业化生产与自然经济形态相比，职业风险和社会风险程度都大大增加。无论是劳动者还是雇主，仅靠个人往往难以抵御这些风险。国家通过社会保障制度，把众多社会成员联系在一起，共同化解风险，突破了家庭、行业、地域的局限，有利于减少社会贫困，避免社会动荡。

（二）收入分配的“调节器”

社会保障具有很强的收入再分配的性质。在市场经济中，竞争造成初次分配差距拉大，通过社会保障制度的调节，可以在一定程度上缩小贫富差距，平衡不同利益群体之间的关系，缓和社会矛盾，从而实现社会公平的目标。发达国家在实施社会保障制度后，基尼系数一般能从初次分配时平均 0.44 降到 0.28 左右。^①

（三）经济发展的“减震器”

社会保障通过营造稳定的社会环境促进着经济的发展，能够改善居民消费预期，调整社会总需求，有助于减小经济的波动。同时通过社会保障基金的运营直接促进某些产业的发展。此外社会保障对劳动力再生产的保障与劳动力市场的维系，又促进了劳动力资源的高效配置和生产效率的提高。

四、社会保障的发展阶段

综观社会保障的发展历史，可以看出社会保障先后走过了慈善事业时代、济贫制度的形成与发展阶段，再到现代社会保障制度的建立。它由非正式制度安排发展到正式制度安排，从“惩戒术”、“怀柔术”到促进社会公平以及为整个社会的长期稳定、协调、和谐发展服务，从单一社会政策演变为社会政策与经济政策等交互作用并相互协调的混合型政策，社会保障确实走过了不平凡的发展历程。

^① 胡晓义：《走向和谐：中国社会保障发展 60 年》，中国劳动社会保障出版社 2009 年版，第 3 页。

（一）慈善事业时代

在社会保障发展史上，慈善事业时代是一个相当漫长的时代，它从不同国家出现自发的、临时性救灾济贫活动算起，到国家以立法的形式介入社会保障活动时止。慈善事业时代产生的社会背景是不发达的农牧社会，这一时期的救灾济贫活动限于财力和制度的缺失，并非为满足社会成员的需要，只是一种随机的、临时性的、非常落后的救助活动。

（二）济贫制度的形成与发展阶段

国家通过立法的形式来介入济贫事务，是社会保障发展史上的一个重要的里程碑，这个里程碑是以 1601 年英国颁布的《济贫法》为标志。该法将已有的宗教或社会救助活动惯例用法律的形式固定下来，首次由官方划定一条贫困线，对有需要的孤、老、病人进行收容，同时为失业者、贫困小孩提供有限的帮助。自英国济贫法颁布后，欧洲其他国家也开始效仿。如瑞典于 1763 年制定了《济贫法》，经多次修订后，于 1871 年将救济对象限定为老年人。荷兰也于 1854 年颁布了《济贫法》。尽管依据《济贫法》确定的济贫制度与现代社会保障制度不能相提并论，尽管济贫制度在英国以惩罚受助者而有恶名，尽管这种立法极不平等而且事实上也未使济贫活动成为一项固定的、经常性的制度，但它毕竟是通过法律的形式将早期的社会保障活动固定了下来，这显然是一个历史的进步。

（三）现代社会保障制度阶段

现代社会保障制度是工业化的产物，它以 19 世纪 80 年代德国制定并实施有关社会保险法令为起始标志，到如今已走过了 100 多年的历史，现代社会保障制度阶段大约可以分为四个历史时期。

1. 形成时期（1883—1934 年）

现代社会保障制度以 1883 年德国颁布的《疾病社会保险法》为其诞生标志。随着德国一系列社会保险法令的颁布标志着世界上第一个完整的社会保险体系的建立，社会保险制度由此诞生。社会保险制度的产生成为现代社会保障制度产生的标志。

这一时期社会保障制度的特点是与职业相关的单项社会保险项目的出台。从保障项目看也不具有全面性，全国性的整体制度尚未形成。同时德国的社会保障制度还远不是一个完整的制度。首先，从它的覆盖范围来看，它仅为有正常工作收入的人提供保障，大批的无正常收入的工人、农民、临时工、

季节工,以及工资很低的工人都被排斥在这一制度之外;其次,从它提供的保障水平来看,保障水平很低,并不足以保障被保险人的基本生活;再次,从它的限制条件看,它带有明显的政治色彩,对那些积极参加工人运动、反对政府的工人,均因莫须有的理由被排斥在这一制度之外。尽管如此,德国的社会保障制度仍为现代社会保障提供了一个基本的框架,它的出现确实使社会保障进程产生了质的飞跃,即零星的救灾济贫措施发展成为稳定的社会政策,施舍式的社会救助发展成为公民的一项法定权利。

继德国之后,法国于1898年实行工伤保险,1905年实行失业保险,1910年又实行养老保险。英国于1908年实行养老保险,使领取养老金在历史上第一次成为公民的一种权利,1911年实行失业和疾病保险,通过了《失业保险法》和《国民保险法》,其中《失业保险法》是世界上第一个全国性、强制性的失业保险法,规定其保险费由雇主、工人和国家三方负担。瑞典于1891年实行疾病保险,1901年实行工伤保险,1913年实行养老与残疾保险。到第一次世界大战前,丹麦、奥地利、英国等16国建立了养老保险;比利时、英国、瑞士等9国实行了疾病生育保险;英国、法国、西班牙等9国实行了失业保险;波兰、美国等37国实行了工伤保险,社会保障已经在世界范围内有了很大的发展。

2. 发展时期(1935—1947年)

1929年到1933年的世界性经济大危机给美国经济造成了严重的创伤。在美国,大批工厂倒闭,大批工人失业,到1933年失业工人达到1500万人,占全国总数的1/3,1/6的家庭靠救济金度日。美国的经济和社会在几年中经受着巨大的痛苦。1933年,罗斯福出任总统。为了摆脱危机,重振美国经济,缓和国内的阶级矛盾,罗斯福制定并实施了“罗斯福新政”。“新政”强调国家干预经济生活,其主要手段就是刺激总需求。社会保障制度就是其“新政”的一个重要组成部分。1935年,美国通过了历史上第一部《社会保障法》,首次提出“社会保障”的概念,据此确立了社会保障制度。美国最初的社会保障项目有5个:老年社会保险、失业社会保险、盲人救济金保险、老人救济金保险、未成年人救济金保险。之后,《社会保障法》经过数次的修改,其目的是为了增加一些社会保障项目,扩大保障的覆盖面,提高保障的水平。至20世纪40年代和第二次世界大战后,美国的社会保障制度逐步完善,并对世界各国现代社会保障制度的形成了产生十分广泛的影响。到1940年,世界上

已经有 60 多个国家相继设立了社会保障项目和制度,包括美洲的阿根廷、墨西哥等国家。欧洲国家则对已有的社会保障体系作了修改和补充,法国、意大利等国增加了家庭福利津贴,意大利在“自立共济”活动下,新设了“疾病保险”等。

3. 繁荣时期(1948—1979 年)

二战后,各国社会保障迅速、广泛发展起来,经过不断完善,逐渐走向体系化,并形成了一些福利国家。1948 年英国首相艾德礼宣布英国第一个建成了福利国家。在此影响下,西欧国家、北欧国家、北美洲国家、大洋洲发达国家和地区,也均先后宣布实施“普遍福利”的政策,社会保障制度进入了繁荣时期。

1952 年,国际劳工组织制定并通过《社会保障制度最低标准公约》,对退休待遇、失业津贴、疾病津贴、医疗护理、工伤补助、子女补助等所应遵从的最低标准都一一作了明文规定。虽然公约对任何国家都不具有实质的约束力,但它表明社会保障制度已经成为一个全球化的事业。不但是发达国家,发展中国家也纷纷建立了自己的社会保障体系。中国的社会保障制度就是在此期间建立的。

进入 20 世纪五六十年代,欧洲的社会保障继续向纵深发展,不断法制化和效率化。法国 1956 年制定了集社会保障各种立法之大成的《社会保障法典》,德国 1957 年产生了“生产率年金制”。美国的社会保障制度也进一步完善,20 世纪 60 年代,美国的各种保障项目有 300 多种,已经形成了一个比较完整的体系。世界各国的社会保障水平大大提高,社会保障费增长迅猛,社会保障适用范围不断扩大。60 年代末,世界上已有近 60 个国家坚持“综合性”的社会保障体系。

4. 改革时期(1979 年至今)

进入 20 世纪 70 年代中期以来,发达国家的经济发展进入到滞涨阶段,社会保障制度也陷入困境。普遍化、高水平、多项目、全民化的“普遍福利”政策和“福利国家”,在为人民带来福利和福音的同时,也产生了一些问题,表现在:

第一,巨额的社会保障开支使国家不堪重负。

第二,为了维持高福利支出,必然带来税收的增加,最终影响经济的发展。

第三，福利费的扩张，扩大了劳动成本，使一国的国际竞争力下降。

第四，财政赤字和通货膨胀反过来促使物价上涨，影响了民众的生活。

第五，高标准的社会保障助长了一些人的懒惰情绪，进而对经济发展产生了抑制作用，影响了经济的正常增长。

在这种背景下，福利国家开始思考改革的办法，从而促使现代社会保障制度进入到一个改革和调整时期。改革和调整的内容主要有：

一是消减福利支出。如英国在撒切尔夫人执政时即采取了减少住房补贴和用优惠价格向住户出售公有住房的措施，同时允许公费病人到私人医院看病；瑞典规定了最高养老金的限额，同时减少了失业救济金和多子女补助费，取消了对减时工作工人的工资补贴；一些国家还通过提高退休年龄来减少养老金支出等。

二是调整福利结构。如英国自 1998 年开始实施“改救济为就业”的计划，以帮助较长时间没有工作的年轻人和城市贫民区单身母亲找到工作，同时准备取消收入较高家庭的儿童补贴和母亲补贴等。

三是扩充社会保障资金来源。如努力促进经济发展，降低失业率，从而使缴费人数和征收的社会保障税增加；制定更加严密的税收征管办法，防止偷税漏税行为发生；提高退休年龄以增加社会保障税的收入；一些社会保障部门甚至开始了某些创收活动。

四是引入私人机制，以减轻官方系统的压力并提高社会保障系统的行政效率。如英国政府就迫使地方政府、全国健康服务等部门，将一系列服务项目通过招标改由私人承包，同时鼓励私人养老保险、医疗保险与职业福利的发展；瑞典也开始出现少数的公共服务私营化机构，而官方社会保障系统的膨胀得到了抑制。

上述改革并未动摇福利国家社会保障制度的根本，但事实上已取得了一定的成效，即社会保障支出的膨胀速度有所缓和，行政效率也有所好转。

人类社会进入到 21 世纪，已有越来越多的国家将社会保障制度视为国家长期稳定、协调、和谐发展的重大战略，并通过及时修订立法和完善社会保障政策来促使社会保障制度更加完善化。可见，社会保障制度的重要性在现代社会发展中越来越明显地体现出来。

五、影响社会保障发展进程的因素

我们在研读中外有关社会保障方面的著作时，可以发现不同学者站在不