

高等院校文科教材



社会保障 概论

SHEHUIBAOZHANG
GAILUN

丁建定 主编



华东师范大学出版社

社会保障概论

丁建定 主编

华 东 师 范 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/丁建定主编. —上海: 华东师范大学出版社,
2005. 12
ISBN 7 - 5617 - 4535 - 4

I. 社... II. 丁... III. 社会保障—高等学校—教材
IV. C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 146722 号

社会保障概论

主 编 丁建定
组稿编辑 曹利群
责任编辑 陈 朴
责任校对 李雯燕
封面设计 王晓阳
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社
市场部 电话 021 - 62865537
门市(邮购)电话 021 - 62869887
门市地址 华东师大校内先锋路口
业务电话 上海地区 021 - 62232873
华东 中南地区 021 - 62458734
华北 东北地区 021 - 62571961
西南 西北地区 021 - 62232893
业务传真 021 - 62860410 62602316
http : // www. ecnupress. com. cn
社 址 上海市中山北路 3663 号
邮编 200062

印 刷 者 印刷厂
开 本 787 × 1092 16 开
印 张 16. 25
印 字 数 321 千字
版 次 2006 年 3 月第一版
印 次 2006 年 3 月第一次
印 数 5 100
书 号 ISBN 7 - 5617 - 4535 - 4/C · 121
定 价 24. 00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021 - 62865537 联系)

目 录

导 论	1
一、社会保障的概念与原则	1
二、社会保障研究的内容与方法	3
第一章 社会保障发展论	7
第一节 传统社会救济制度的发展	7
一、西方传统社会救济制度的发展	7
二、中国早期社会救济	11
第二节 社会保障制度的建立	14
一、社会保险制度的出现	14
二、传统社会救济制度的发展	17
三、其他社会保障立法的发展	20
第三节 社会保障制度的初步发展	22
一、西欧国家社会保障制度的初步发展	22
二、其他西方国家社会保障制度的建立	25
第四节 社会保障制度的扩张	28
一、西方社会保障制度的快速发展	28
二、发展中国家社会保障制度的建立	33
三、社会主义国家社会保障制度的建立	35
第二章 社会保障思想论	38
第一节 19 世纪前期的社会保障思想	38
一、自由主义社会保障思想	38
二、早期社会主义社会保障思想	42
第二节 19 世纪后期的社会保障思想	47
一、国家干预理论的出现与新古典学派	47

二、社会民主主义社会保障理论	51
第三节 20 世纪前期的社会保障思想	54
一、国家干预理论的形成	54
二、社会民主主义社会保障思想的发展	58
第四节 20 世纪后期的社会保障思想	60
一、新保守主义社会保障思想	60
二、中间道路社会保障思想	63
三、当代西方马克思主义社会保障思想	65
第三章 社会保障构成论	68
第一节 社会保障制度构成概论	68
一、社会保障制度构成的差异性	68
二、多支柱的社会保障制度构成	72
第二节 社会保险制度	75
一、社会保险制度的原则	75
二、社会保险制度关系	78
三、社会保险制度的构成	80
第三节 社会救助制度	85
一、社会救助制度的特点	85
二、社会救助制度的主要内容	87
第四节 社会福利和其他社会保障制度	90
一、社会福利制度	90
二、其他社会保障制度	92
第四章 社会保障模式论	96
第一节 社会保障模式概论	96
一、社会保障模式的形成	96
二、社会保障模式与国别特色	98
第二节 社会保险型社会保障模式	100
一、社会保险型社会保障模式的特点与效果	100
二、社会保险型社会保障模式的典型国家	102
第三节 福利国家型社会保障模式	106
一、福利国家型社会保障模式的特点与效果	106

二、福利国家型社会保障模式的典型国家	108
第四节 强制储蓄型社会保障模式	112
一、强制储蓄型社会保障模式的特点与效果	112
二、强制储蓄型社会保障模式的典型国家	113
第五节 国家保险型社会保障模式	117
一、国家保险型社会保障模式的特点与效果	117
二、国家保险型社会保障模式的典型国家	119
第五章 社会保障基金论	123
第一节 社会保障基金概述	123
一、社会保障基金的特点	123
二、社会保障基金的功能	124
三、社会保障基金的分类	126
第二节 社会保障基金筹集	127
一、社会保障基金筹资原则	127
二、社会保障基金筹资渠道	130
三、社会保障基金筹资模式	132
第三节 社会保障基金投资	137
一、社会保障基金投资原则	137
二、社会保障基金投资组合	140
三、社会保障基金投资决策	145
第四节 社会保障基金管理	147
一、社会保障基金管理的特点	147
二、社会保障基金管理模式	148
三、社会保障基金管理的的发展趋势	151
第六章 社会保障管理论	154
第一节 社会保障立法	154
一、社会保障法律体系	154
二、社会保障法的基本特征	157
三、社会保障法的原则与功能	161
第二节 社会保障管理	166
一、社会保障管理的原则与特点	166

二、社会保障管理的内容	169
三、社会保障管理体制	171
四、社会保障管理的问题与趋势	173
第三节 社会保障监督	176
一、社会保障监督的原则	176
二、社会保障监督的内容与实施	179
第四节 社会保障政策的评估与调整	183
一、社会保障政策的评估	183
二、社会保障政策的调整	185
第七章 社会保障目标论	188
第一节 社会保障的经济目标	188
一、经济发展与社会保障	188
二、社会保障水平	192
第二节 社会保障的社会目标	196
一、社会保障与人的发展	196
二、社会保障与社会和谐	199
第三节 社会保障的政治目标与道德目标	204
一、社会保障与国家责任	204
二、社会保障与政治民主	206
三、社会保障的道德目标	208
第四节 社会保障目标的协调	210
一、社会保障目标的选择	210
二、社会保障目标的协调	212
第八章 社会保障改革论	216
第一节 社会保障改革的背景	216
一、社会保障发展环境的变化	216
二、社会保障内在问题凸现	220
三、社会保障理念的改变	224
四、国际组织的社会保障改革建议	227
第二节 西方发达国家社会保障改革实践	229
一、英国的社会保障改革	229

二、德国的社会保障改革	231
三、美国的社会保障改革	233
四、日本的社会保障改革	235
第三节 其他国家社会保障改革实践	237
一、发展中国家的社会保障改革	237
二、俄罗斯东欧国家社会保障改革	240
三、中国社会保障改革	242
主要参考文献	247
后记	252

导 论

一、社会保障的概念与原则

1. 社会保障的概念

社会保障(social security)一词是在 1935 年美国《社会保障法》颁布实施后被广泛使用的,但是由于社会经济与历史文化发展的不同,各国对社会保障概念的确定和理解也存在很大差异。

在英国,社会保障被确认为一种公共福利计划,目的在于保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受的损失,并通过免费医疗等公益服务和家庭生活补贴以提高其福利,社会保障可以包括社会保险计划、保健、福利事业和各种维护收入的计划。^① 美国的社会保障则指:“根据政府法规而建立的项目,给个人谋生能力中断或丧失以保险,还为结婚生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障,为抚养子女而发给的家属津贴也包括在这个定义之中。”^② 在日本,“社会保障,是指国民在生活上蒙受诸如失业、伤病、高龄等各种事故,而使这些国民的生活源泉——所得出现中断或减少,给国民生活带来困难时,通过社会保障机制,进行国民再分配,保障其最低限度的收入所得,由国家来救济国民生活之缺损的制度”。^③

即使在中国的不同地区,对社会保障的概念也有不同理解。香港地区将社会保障定义为以政府为责任主体,通过向有需要的人直接发放款项的方式提供的福利,包括综合保障援助计划、公共福利基金计划、伤亡赔偿计划与灾民紧急救济计划。台湾将社会保障定义为国家以社会救助、社会保险以及公共服务等形式,对遭受危险事故、失去工作能力致使生活受到损害的国民提供各种生活需求,给其健康保障、职业保障、收入保障,从而促进民族健康、全民就业以及民生均足。^④ 中国大

① 《简明不列颠百科全书》,中国大百科全书出版社 1986 年版,第 7 卷,第 117 页。

② 美国社会保障署编:《全球社会保障制度——1995 年》,阅读指南,华夏出版社 1996 年版,第 1 页。

③ 一番久濑 康子著:《社会福利基础理论》,华中师范大学出版社 1998 年版,第 33 页。

④ 郑功成著:《社会保障学》,商务印书馆 2000 年版,第 7—9 页。

陆的社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会救助和住房保障等。至于各国学者对社会保障概念的理解更是存在很大差别。^①

上述各种社会保障概念尽管存在一定的差异性,但这种差异并非是有关社会保障本质的差别,只是在社会保障制度内容与实施等非本质方面的差别。各国关于社会保障概念的不同理解反映出不同国家在不同社会经济和历史文化背景下对社会保障的需求和理解的差别,同时也反映出随着社会保障的发展,不同国家对社会保障理解和期望的不断变化。可见,社会保障的概念既包括一定的空间即国别差别,也包括一定的时间即历史的差别。因此,关于社会保障的理论研究在把握各国社会保障制度的一般意义和普遍原则的同时,更应该研究和揭示各国社会保障制度的独特性及其形成背景。

根据上述关于社会保障概念的各种表述,本书对社会保障给出如下定义:社会保障是工业社会发展的结果,是现代政府职能的重要组成部分,它通过立法途径规定国家、企业和个人之间的权利与责任关系,筹集和发放社会保障基金,从而对国民因各种社会原因或特殊个人原因所导致的无收入或收入中断情况提供生活保障。

2. 社会保障的一般原则

尽管各国政府与学者关于社会保障概念的理解和界定存在一定差异,但是,社会保障还是存在一些共同的一般原则,这些一般原则既是各国社会保障建立和发展经验的总结,也是各国社会保障国别特色存在的前提条件。社会保障的一般原则主要包括以下几个方面:

(1) 国家责任原则。社会保障首先是一种国家责任,是国家对内职能的主要组成部分。社会保障中的国家责任体现在国家对社会保障的财政支持、社会保障国家管理、社会保障政府立法等各个方面。社会保障中的个人责任应该与国家责任保持平衡,完全用国家责任取代个人责任,或者仅仅强调个人责任而不充分履行国家责任都是违背社会保障基本责任原则的。

(2) 公民权和普遍性原则。在现代社会,享受社会保障应该是公民权的一种重要表现,这种公民权具有以下特点:首先,法定和不容侵犯性。任何政府都必须尊重、实现、维护和发展公民享受社会保障的权利,而不应该忽视和剥夺公民的这种权利;其次,平等性。所有公民应该享有平等的社会保障权利,社会保障制度中任何形式和程度的歧视性都是违背现代社会保障基本原则的。再次,普遍性。公民权利的平等性决定了公民享受社会保障权利的普遍性,社会保障制度应该针对

^① 参见林嘉著:《社会保障法的理念、实践与创新》,中国人民大学出版社2002年版,第3—9页;郑功成著:《社会保障学》,商务印书馆2000年版,第7—9页。

所有公民,覆盖所有社会成员。

(3) 社会保障各项目标协调原则。社会保障制度的经济和社会目标是为因各种社会问题而导致的贫困及生活不稳定者提供保障,从而保障民众的正常生活、工作和发展。社会保障的政治目标是通过向民众提供充分的社会保障,尽可能消除或者减轻社会矛盾和冲突,实现社会政治稳定。社会保障还应该具有更高的目标,这就是促进人类社会的健全发展。社会保障目标既包括物质生活的发展,也包括社会政治的进步,更应该包括人类道德与进取意识的提高。

(4) 社会保障基本选择与多种形式相结合原则。社会问题的多样性与个人需求的差异性决定了社会保障选择和形式方面必须遵循基本选择与多种形式相结合的原则。社会保险制度应该构成社会保障制度的基本选择,它是解决民众基本生活保障的根本选择。社会救济制度不仅可以弥补社会保险制度的不足,也是社会保障制度的最低防线。各种社会福利和社会服务,有利于促进民众生活水平的进一步提高,这是一种发展性保障措施。国家社会保障制度是社会保障制度的基本选择,私人或职业性保障措施也是社会保障制度的必要补充,并且在未来的社会保障制度发展中将会发挥越来越重要的影响。

二、社会保障研究的内容与方法

1. 我国社会保障研究的发展

社会保障研究在中国可以说是一个比较新的研究领域,其发展经历了一个从无到有的过程。新中国对社会保障的研究可以分为以下几个阶段:

第一阶段:从新中国成立到20世纪70年代末,这基本上是中国社会保障制度研究的空白阶段。由于对社会主义建设模式和道路认识的局限,我国在建立起绝对的计划经济体制的同时,也建立起国家社会保障制度,各种社会问题在计划经济体制影响下难以表现或者被人为掩盖起来,这不利于社会保障制度研究的发展。与此同时,由于受到各种错误思想和观念的影响,认为社会主义制度的优越性可以避免一切社会问题,回避或否认社会主义国家社会问题的存在,否认社会主义国家建立和完善社会保障制度的必要性,对资本主义国家所实施的各种社会保障制度措施持完全批判和彻底否定的态度。这样,新中国成立后的近30年间,我国的社会保障制度研究几乎处于停滞状态。

第二阶段:20世纪80年代至90年代中期,这是中国社会保障制度研究的起步阶段。这一时期,我国对社会主义建设的认识发生变化,我国社会主义市场经济建设和社会生活本身也发生很大变化,特别是经济体制改革和社会主义市场经济建设,不仅给传统的社会主义经济建设和社会生活发展理论带来了冲击,而且直接导致原来被计划经济体制所掩盖着的一系列社会问题的显性化,这就使得研究“如何避

免社会问题的相伴发展及逐步严重化,为民众提供有效的生活保障”成为一个十分现实的问题。与此同时,随着思想领域的拨乱反正,我国学术界对社会保障制度的作用与性质的认识也开始变化。社会保障制度逐步被认为是社会发展到一定阶段的必然产物,是保障社会稳定和谐发展的有效途径,不仅资本主义国家需要建立有效的社会保障制度,社会主义国家更需要建立起完善的社会保障制度。这样,我国的社会保障制度经历了 30 年的空白期后开始起步。

第三阶段:20 世纪 90 年代中期以后,这是中国社会保障制度研究快速发展阶段。20 世纪 90 年代中期以来,中国的社会保障制度研究进入快速发展阶段,其原因主要有:(1) 经济体制改革和社会主义市场经济建设的发展进一步加快,伴随着这一过程的加快,各种社会问题越来越明显地表现出来,社会问题的严重程度及其影响的广度和深度也不断加剧;(2) 政府和社会对社会问题的关注程度不断加强,普通民众强烈要求建立有效的社会保障制度,政府对建立完善的社会保障制度对经济体制改革、社会主义建设以及社会政治稳定的作用的认识也有了很大的提高,并在党和政府的重要文件中,明确强调建立完善有效的社会保障制度的重要性;(3) 社会保障研究自身的起步和初步发展,对 20 世纪 90 年代以后我国社会保障研究的快速发展提供了条件。

2. 社会保障研究的主要内容

社会保障是一个复杂的制度体系,它涉及与人的生活和发展相关的许多方面,社会保障研究也就包括多方面的内容。概括起来,社会保障研究的主要内容包括以下几个方面:

(1) 社会保障关系研究。社会保障关系在社会保障实践中表现为社会保障提供者与接受者的关系,在社会保障法律关系层面上表现为国家、企业和个人的责任与权利关系。社会保障关系在不同国家的社会保障制度中存在差别,在同一国家社会保障制度发展的不同阶段也存在差别,揭示和把握社会保障基本关系成为社会保障研究的主要内容之一。社会保障关系还包括社会保障主要内容构成之间的关系,社会保障与经济、政治、社会与历史文化发展之间的关系等,对这些关系的研究对于我们更好地把握社会保障的发展规律也具有非常重要的意义。

(2) 社会保障历史发展研究。当代社会保障制度的现状建立在社会保障制度历史发展的基础上,各国社会保障制度的历史发展及其阶段性特点,构成各国社会保障道路选择与国别特色的主要内容和基础。社会保障历史发展的研究是我们全面分析和认识社会保障制度的基础,也是我们评价和预测社会保障制度发展的基础。

(3) 社会保障理论研究。任何社会制度都具有其自身建立和发展的思想理论基础,社会保障制度的建立和发展同样具有其自身的理论基础,而且其理论具有更

加复杂和丰富的特色,特定的社会现实往往导致特定的社会保障思想理论,进而影响社会保障政策选择,并决定社会保障制度模式,社会保障理论研究成为我们揭示社会保障发展道路和模式选择的钥匙。

(4) 社会保障内容研究。社会保障内容是影响社会保障制度实际效果的重要方面,社会保障各项内容的作用和地位存在差别,各国社会保障制度在内容构成方面差别很大,同一国家的社会保障制度内容在不同时期也存在很大差别,社会保障制度内容研究构成社会保障研究的基本内容。

(5) 社会保障管理研究。社会保障管理对社会保障效果产生直接影响。社会保障管理内容与模式既与各国社会保障发展传统有关,更与各国社会、经济、政治与历史文化直接相关,社会保障管理研究对于提高社会保障效果具有重要意义。

3. 社会保障研究的方法

(1) 社会保障对策研究与基本理论研究相结合。社会保障研究具有明显的应用性研究特点,在当前和今后一个相当长的时期内,我国社会保障研究的目的应该是为我国社会保障制度的改革和有中国特色的社会保障制度的建立服务,为中国社会保障制度改革和发展提供理论依据、决策依据和政策选择。但是,社会保障研究的社会现实目标并不排斥基本理论研究的地位,相反,还需要有比较坚实的基本理论研究作为其基础。没有系统的社会保障基本理论研究,必然制约社会保障研究的深度和可持续性发展,也必然制约社会保障研究现实目标的实现。过分功利性的社会保障对策研究,而忽视社会保障基本理论研究,必将使社会保障对策研究成为空中楼阁,这不利于我国社会保障研究的进一步发展,也不利于我国社会保障制度改革和有中国特色社会保障制度的建设事业。

(2) 社会保障现状研究与历史研究相结合。社会保障的特点、原则、模式、经验和教训都具有历史性,与此同时,社会保障制度的发展也呈现出明显的阶段性,不同国家社会保障制度的发展也都具有自己的特殊性。这就要求我们在研究社会保障时,既要研究当代社会保障制度的现状,也要研究社会保障的基本历史发展进程,更要研究不同阶段各国社会保障制度的特点,特别是不同国家社会保障制度国别特色的形成过程与背景。只有这样才能全面系统地认识和把握社会保障制度的一般发展规律和不同国家社会保障制度的国别特色,才能为我国社会保障改革与中国特色的社会保障制度的建设提供更加具体的借鉴。

(3) 对社会保障进行多学科相结合的研究。社会保障制度涉及社会发展的许多领域,是一项综合性社会调控和安全制度。社会保障的上述特点决定了社会保障制度研究也必然涉及许多学科,应该是一项综合性的跨学科的研究。西方国家社会保障研究达到较高的水平,其研究角度不仅包括经济学研究,还包括社会学、政治学、伦理学、历史学、心理学甚至哲学方面的研究。我国学术界目前关于社会

保障制度的研究则比较偏重于从经济学的角度、以经济学的方法进行研究,忽视跨学科、多角度进行社会保障制度研究,使得许多研究成果表现出一定的局限性,缺乏全面充分的说服力,既不利于我国社会保障研究的发展,也不利于我国社会保障制度改革和有中国特色的社会保障制度的建立。

(4) 社会保障制度内容构成研究与责权关系研究相结合。社会保障制度构成和社会保障基金的运行效果,是社会保障制度的重要组成部分,有关社会保障制度构成和基金运营的研究应该在社会保障制度研究中占有重要的地位。但是,社会保障制度的对象是社会成员,研究社会保障制度内容构成和基金运行的目的,也是为了更好地为民众提供充分有效的社会保障,这就决定了社会保障制度研究的重点应该是社会保障的对象。正因为如此,西方学术界从社会保障制度开始酝酿的19世纪末以来,一直将研究社会保障对象作为社会保障制度研究的重点,并提出了一系列重要的社会保障思想,形成了不同的社会保障思想流派。在对社会保障对象的研究中,社会保障对象享受社会保障权利和履行社会保障责任的关系,应该是社会保障制度研究的重要内容。社会保障责任与权利关系对社会保障基金来源构成、社会保障津贴水平、社会保障制度覆盖面、社会保障模式、社会保障基金安全与稳定、社会保障观念的发展变化、社会保障改革道路的选择、社会保障制度的效果等重要方面都会产生直接影响。从我国社会保障制度建设来看,在社会经济发展水平还比较低、人口数量大、经济体制改革与社会保障制度改革同步进行等背景下,认真研究和合理确定中国社会保障制度中社会成员的责权关系更为重要。

(5) 重视对积极性的社会保障制度的研究。社会保障制度具有积极性和消极性区别,这种区别还会随着时间的变化而变化。积极性社会保障主要是指既提倡国家责任又提倡个人责任,既提供现金补贴又提供社会服务,既应对短期社会保障压力又关注长期社会保障目标,既对现实贫困提供保障又采取措施预防贫困的发生或加剧的社会保障制度。消极性社会保障则是指强调国家责任而忽视个人责任,强调现金补贴而忽视社会服务,强调短期社会保障压力而忽视长期社会保障目标,强调对现实贫困提供保障而忽视采取措施预防贫困发生或加剧的社会保障制度。积极性社会保障制度不仅能够为社会成员提供适度的社会保障,还可以避免消极性社会保障制度所带来的各种弊端。所以,当代西方国家社会保障改革都把推行积极性社会保障作为改革方向,其社会保障研究也把积极性社会保障政策与措施作为研究重点。随着我国社会保障制度改革的发展,建立积极性社会保障制度必将逐渐成为社会保障改革和有中国特色的社会保障制度建设的目标,重视和加强积极性社会保障制度的研究也必将成为我国社会保障研究的一个重要问题。^①

^① 丁建定著:《当前社会保障研究中的主要问题》,《中国社会保障》2002年第12期。

第一章 社会保障发展论

第一节 传统社会救济制度的发展

一、西方传统社会救济制度的发展

1. 西方早期社会救济传统

西方社会具有悠久的社会救济传统。在中世纪欧洲的社会救济中,教会举办的慈善救济占有重要地位。教会在基督教慈爱思想的影响下,将其收入的一部分用于对穷人的各种救济工作,并建立了许多救济院、医院、上帝之家、疯人院等机构。每个主教管辖区的主教负有对教区内穷人救济的责任,主教管辖区一般分成若干牧师管辖区,由牧师对其辖区的慈善事宜直接负责。教区往往将其什一税收入的 $\frac{1}{4}$ 或 $\frac{1}{3}$ 用于救济穷人。例如,宗教改革前英国教会将什一税的 $\frac{1}{3}$ 用于慈善事业。宗教改革后的 16 世纪中叶,英国大约有 110 座教会养育院、2 374 个教会施物所被取消,在这些场所接受救济的贫民近 9 万人。可见,中世纪英国教会在提供社会救济方面所发挥的重要作用。

个人慈善救济在中世纪欧洲社会救济中也发挥着重要作用。一些有条件者特别是商人往往将自己的部分财产捐献给社会慈善事业,或者直接建立社会慈善机构。例如,1007 年,威尼斯商人奥尔塞禄·彼得二世就从自己的 1 250 里弗尔商业投资利润中拿出一部分给慈善事业使用。1173 年,法国商人彼得·华尔多创办了著名的里昂贫民院。1601 年,英国呢绒商彼得·布伦达将自己的 4 万英镑用于社会慈善救济事业,另一英国商人威廉·伏特建立的慈善收容院曾收容 5 名男子和 1 名妇女,伏特每周给他们发一次生活费。^①

中世纪欧洲一些地方还以特许状形式规定市民的互助义务。1188 年,佛兰德斯埃伊市市民特许状规定,属于本市友谊会的一切市民都应当相互扶助;亚眠市民特许状规定,本自治体内所有居民都应当尽力互助;基尔伯特市民特许状则指

^① 拉蒙德著:《论英国本土的公共福利》,商务印书馆 1991 年版,第 9 页。

出,本自治体乃是相互扶助的誓约。^①

中世纪欧洲行会组织发挥着十分重要的救济作用。行会章程对行会的社会救济职能作出了明确规定。南安普敦商人行会章程第22条规定:任何会员不幸陷于贫困无法生活时,可以从行会获得一定的救济。林里吉斯圣三一行会章程规定:本行会任何会员为获得本会救济,必须先为维持本救济基金捐纳财物。行会负责人有义务每年至少4次访问所有衰老、缺乏衣食以及贫困的会员,并对其提供救济,陷于贫困的会员可以根据其需要的紧急程度,从本行会获得救济。^②中世纪丹麦的一个行会作出这样的规定:“如果一个会友的房子被烧掉了,或者他的船遭了难,以及他在朝圣的旅途中遇了不幸,那么所有的会友都必须帮助他。如果一个会友患了重病,就必须有两个会友在床边看护他,直到他脱离危险;如果他死了,会友们必须把他送到教堂的墓地去埋葬……在他死后,如果需要的话,他们还必须抚养他的子女,他的寡妻则时常成为行会的一个姊妹。”^③

2. 英国济贫法制度的建立和发展

中世纪欧洲一些国家的政府最初对贫困流民实施惩罚性政策。1349年,英国政府颁布和实施《劳工章程》,规定对没有劳动能力的无业人员实行旅行限制,有劳动能力者必须在其居住地工作,禁止慈善机构给身体健全的流浪者和乞丐提供帮助。1531年,英国议会颁布一项严厉惩罚身体健全的乞丐的法令,规定:凡是有劳动能力的乞丐都将被捆绑到市场,处以赤身裸体的鞭刑,直至全身被打出血为止。法令同时要求政府官员“应该努力发现并帮助所有年老的穷人和那些值得尊敬和救济的人们”。

16世纪初,欧洲一些国家的政府开始放弃对贫困流民的惩罚性政策,转而实施一些区别性救济措施。1536年,英国颁布的《亨利济贫法》规定,地方官员有义务分发教会收集的自愿捐献物资,用来救济穷人、残疾人、病人和老年人,地方政府可以用公共基金为“身体健全、能够从事工作的人们”提供工作,有权教育那些5—14岁的乞丐学会一门手艺,以便在他们成年后能够自谋职业。

1572年,英国国会颁布一项法令,规定每个公民都要缴纳为了济贫而专门设立的基金,还应该设立教区贫民救济委员会专门负责贫民救济,并为身体健全的无业者提供工作。该法为英国政府建立起社会救济制度奠定了财政基础。在上述各种社会立法的基础上,1601年,英国颁布了世界历史上著名的《伊丽莎白济贫法》。该法规定:父母有义务抚养子女,晚辈也有责任赡养他们贫穷的长辈。政府有责

① 克鲁泡特金著:《互助论》,商务印书馆1997年版,第163—165页。

② 金志霖著:《英国行会史》,上海社会科学院出版社1996年版,第62—64页。

③ 克鲁泡特金著:《互助论》,商务印书馆1997年版,第158—159页。

任对没有工作能力的贫困者提供帮助,保障穷人的最低生活水平。政府也有义务帮助贫穷的孩子去做学徒,并给身体健全者提供工作。用于向贫民提供救济的资金以每户固定缴纳的税款为主,那些不依法缴纳济贫税者将遭受牢狱之灾。

法令将贫民分为三种:第一种是身体健全的贫民,他们不能得到任何救济,只能接受强制劳动,拒绝工作的身体健全的贫民将被送进惩戒所,接受鞭刑、烙刑、枷刑和灌水等酷刑,甚至被处死,并无权提出申诉;第二种是没有劳动能力的成年贫民,他们可以得到由济贫官员提供的救济;第三种是贫困儿童,他们可以由他人收养,并为收养者提供一定年限的劳动作为收养报酬。《伊丽莎白济贫法》的颁布实施,标志着英国济贫法制度的正式建立。

随着工业革命在英国的进行,英国开始了向工业化社会的转变。工业革命在带来英国社会经济发展的同时,社会问题尤其是贫困问题和失业问题等也开始日见突出。1795年,英国开始实施“斯宾汉姆制度”,根据食品价格决定基本工资标准,对不能达到这一基本工资标准者,由政府给予救济补贴。这种救济制度的最大特点是实行济贫院外救济,救济对象除了工资收入者本人以外,还包括其妻子和孩子等家庭其他成员。

19世纪初,一些经济学家和社会学家开始对斯宾汉姆制度提出批评。他们认为,这种以家庭人口数量为依据的救济制度有可能导致英国人口的膨胀,并使英国贫困问题进一步加剧。他们强烈要求对济贫法制度进行改革,主张建立各种济贫院,申请救济者必须进入济贫院才可以得到救济,尽可能降低济贫院的生活条件和院内救济的标准,使那些有工作能力的贫困者尽快寻找工作,依靠自己的劳动摆脱贫困。

在这样的社会经济背景下,1834年,英国颁布了新济贫法。新济贫法的主要特点是实行院内救济,贫困者必须进入济贫院中才能得到救济。进入院内的救济者不仅受到许多限制,还被剥夺选举权等政治权利,以示对贫困者在政治上的一种惩罚。新济贫法颁布实施后,为了保证院内救济原则的推行,英国各地开始逐步建立起济贫院,济贫院成为19世纪英国重要的救济机构。新济贫法所确立的救济制度,在以后的实施过程中虽有过一些变化,但其基本特征和原则一直保持未变。新济贫法制度成为社会保险制度出现以前英国政府实施贫困救济的主要政策措施。

3. 其他西方国家的济贫法制度

政府性救济措施在其他西方国家也开始推行。1788年,德国城市汉堡设立中央办事处,综合管理全市救济事业,全市分为若干区,每区设监察员和救济员。基本救济原则是帮助人们实现自助,对失业者提供工作,将贫困儿童送往职业学校学习技艺,对患病者提供救治,禁止沿街乞讨。1852年,德国爱尔福特市提出一种新