

第 1 章 社会保障制度的产生和发展

社会保障制度是由国家举办并承担责任的、通过法律实施的、以国民收入再分配方式为全体社会成员的基本生活提供安全保障的社会制度。旨在不断提高全体社会成员的生活水平、生活质量、促进社会的稳定和发展。

社会保障已经成为当今世界多数国家市场经济体制运行中不可缺少的环节和制度。作为一种经济社会制度，社会保障是社会化大生产发展到一定程度后，在一定思想理论和社会因素的影响下产生的。由于各国的经济发展水平、社会制度以及政府的执政理念等存在很大差异，其社会保障制度的建立时间、发展水平和程度、运行机制和保障方式等方面也存在很大的不同。从世界范围来看，19 世纪中期至 20 世纪 70 年代，各资本主义国家纷纷建立了旨在稳定经济秩序和社会秩序的社会保障制度，但随后的经济危机以及“福利国家”出现的一系列“保障弊病”导致了世界范围内对社会保障的适度性及其运行机制有效性的怀疑，并引发了一场声势浩大的社会保障制度改革运动。中国的社会保障制度由于历史的原因和国情的特殊而经历了与世界资本主义国家不同的发展过程。

§ 1 社会保障制度产生的前提条件

社会保障是现代社会采取的旨在促进人的发展和社会繁荣的保障方式和手段，它是人类社会长期发展的产物。社会保障制度的建立以现代化大工业的发展为经济基础，以反映社会问题和经济问题的保障思想和理论为理论基础，以觉醒的劳动者的斗争为社会诱因。

1.1 经济条件

保证社会成员的基本生活需要，是社会存在和发展的重要前提。“人们为了能够‘创造历史’必须能够生活。但是为了生活 首先就需要衣、食、住、行以及其他东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料 即生产物质生活本身。同时 这也是人们仅仅为了能够生活就必须每日每时都要进行 现在也和几千年前一样 一种历史活动 即一切历史的基本条件。”^① 因此 产生社会保障制度的最根本的原因是为了保证社会成员的基本生活与生存。为了避免社会成员的基本生活因面临自然风险、社会风险或经济风险而遭受损失，有必要对社会成员采取一定的保障措施。

在自然经济条件下，家庭是最基本的生产单位和消费单位。劳动者在遇到伤残、疾病、生育、年老等风险时 主要依靠血缘关系和宗族关系维持下的大家庭的依托和保障。工业革命发生并不断推进，生产社会化逐渐生成，工厂、农场和商场等代替了家庭的生产职能，使原来那种血缘间和宗族间的保障方式失去了依靠和基础。现代工业革命促生的工业化和市场化要求与之相适应的现代社会保障方式和制度的建立和发展。

18 世纪 60 年代开始于英国，随后又波及各主要资本主义国家

^① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷 人民出版社 1972 年版 第 32 页。

的工业革命以及由此形成的工业化，以机械化大生产代替了手工劳动和简单的机器生产，以现代化工厂取代了手工工场。资本集中、生产社会化以及劳动力再生产的社会化，决定了现代社会保障的产生。市场经济是伴随着资本主义制度的建立而产生、发展起来的，是高度发达的商品经济，是人类社会发展不可逾越的阶段，是社会资源配置的有效方式。在市场经济条件下，整个社会经济生活都市场化，所有企业都经受着市场经济规律的考验。随着由产业革命带来的工业化程度的不断提升和市场经济的深入发展，各国政府必须应对许多新出现的经济问题和社会问题。市场经济和工业化在给国家带来财富繁荣和人们生活水平提高的同时，也产生了诸如因现代化机器大生产所需的劳动力的减少而造成的失业现象的普遍、因劳动者作业环境和工作条件的危险性提高而造成工伤事故及职业病的发生率频繁、因城市和以工厂为基点的社会功能的强化而导致的家庭保障功能的弱化和消失等问题。这些问题需要国家联合全社会的力量来解决，这为社会保障制度的产生和建立提供了必要性和迫切性。

工业化与市场化的发展与深化不仅使社会保障制度的产生出现了必要性和迫切性，也为社会保障的实施提供了物质经济基础和可能性。在原始社会，生产力水平非常低下，产品基本没有任何剩余，人们虽然过着群居的生活，但却缺乏社会保障的物质基础。到了奴隶社会，产品有了少量的剩余，但残酷而只为自身利益考虑的奴隶主根本不可能为奴隶提供超出基本生活需求的社会保障。封建社会的佃农具有了一定的人身自由，社会成员创建了互助互济的应付死亡和疾病的办法，但也不是现代意义上的社会保障。以工业化和市场化为标志的资本主义社会的到来改变了这种现状：

(1)工业化与市场化带来了社会生产力的提高和国家财富的增加。这使国家和社会具备了对社会成员实施社会保障措施、承担社会保障责任的能力和条件。

(2)进入工业化时代，以获取工资维持生活的劳动者增加，而社会风险的增加和扩大化使个人储蓄不足以应付各种危险所造成的经

济损失，为社会保障制度的产生提供了实体对象和契机。

(3)随着社会化大生产的发展，社会分工也日益细密。社会分工的细密使协作具有了连锁反应关系，各生产部门只有保持这种连锁反应的协调性和持久性，才能使整个生产过程持续。而这种持久性的连锁反应关系为具有互助互济性质的社会保障提供了可能。

在我国，工业化和市场化的进程比资本主义国家晚了近一个世纪，因而现代意义上的社会保障制度在我国建立的时间比较晚，水平也没有发达资本主义国家的高。但基于社会主义生产的根本目的是全面提高社会成员的物质文化生活水平，因而在建国初期，虽然并没有社会保障制度所需要的市场化，但还是建立了完备的社会保障体系。随着我国改革开放的推进和市场经济的不断深入，迫切要求我国的社会保障制度进行符合时代意义和世界潮流的改革和完善。

1.2 思想理论条件

从思想上寻求社会保障制度的建立和产生的源头，可以追溯到两千多年前。中国春秋时期的大思想家孔子曾提出：“大道之行也，天下为公，先贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养。”¹⁶ 16 世纪，意大利的思想家康帕内拉在其名著《太阳城》中也设计了要安排残疾人工作，使其能够自食其力，维持基本生存的蓝图。18 世纪，法国的摩来里提出应用法律手段来保证公民“依靠社会供养维护生计和受到照料”。19 世纪，法国的圣西门、傅里叶和英国的欧文更鲜明地主张设立保险部，发放抚恤金等，这已触及到了社会保障的实践。……思想家们的设想为社会保障实践探索和社会保障制度的建立和发展奠定了思想基础和理论渊源。

从完整的理论上寻求社会保障制度建立和发展，起源于资本主义时期的理论学派在反思现实问题时所形成的理论体系。资本主义大工业发展的同时，也产生了一系列经济危机和社会矛盾。这使许多有责任心的社会学家、经济学家、哲学家开始思考资本主义经济发

展过程中的社会利益与个人利益的关系、经济发展与福利待遇增进、经济效率与社会公正等基本问题。由此产生的一系列理论和思想，如边沁的功利主义思想、福利经济学、凯恩斯主义以及新剑桥学派理论等，不仅对社会保障的实践作了理论总结和论证，而且也成为社会保障事业改革和发展的指导思想和理论基础。以下简单介绍几个具有代表性的理论学派的观点：

1. 边沁的功利主义理论

功利主义是由英国社会学家和哲学家边沁（1748～1832）创立的。边沁的功利主义理论认为，社会是个人的总和，社会的职责就是让每个人都能自由地追求其个人利益，使社会的绝大多数人都能得到最大的幸福，从而实现公共利益最大化和全社会的稳定与繁荣。绝大多数人的最大幸福是社会的道德标准和功利原则，实现这一社会道德标准是任何政府立法和制定方针政策的基准。任何国家的政府都应该在不干预私人自由和经济活动自由的前提下实现绝大多数人的最大幸福。后来的詹姆斯·穆勒承袭了边沁的学说，并在此基础上作了完善和发展。认为凡是能促进绝大多数人的最大幸福的行为，包括政府的干预政策，都是可以接受的正义行为。主张政府在不干预个人自由的前提下，增加对贫民的救济等举措是其分内的工作和职责。功利主义理论为社会保障制度的建立提供了直接的理论指导和思想源泉。

2. 福利经济学理论

福利经济学以庇古的《福利经济学》的问世为正式形成的标志，其研究对象是社会经济福利问题，福利经济学有旧学说和新学说之分。庇古的福利经济学即旧学说形成于第一次世界大战期间，它建立在边际效用学说基础之上，认为个人的福利意味着对物质占有、情感和欲望等的满足。这种满足在经济学上用效用来衡量，边际效用越大，其满足程度就越高。社会福利是个人福利的总和，社会福利通过国民收入来表达，国民收入总量越大意味着国民福利或社会福利就越大。庇古认为社会福利可以通过收入的分配和再分配来实现，

富人向穷人的收入转移可以通过富人的自愿捐赠或举办福利设施，也可以通过征收累进的所得税和遗产税等强制措施来实现，但社会福利措施不应损害资本的增值和积累。20世纪30年代，承继旧福利经济学研究对象和基本理论的新福利经济学诞生。新福利经济学在发展过程中，各个学派层出不穷，比较著名的有补偿原则论、社会福利函数论、最优化条件论、相对福利论、平等与效率交替学说等。综合各派观点，新福利经济学的核心内容是通过虚拟补偿法使受益者的所得大于受损者的所失，通过实现帕累托最优所需要的一系列边际条件，从总体上增加社会福利。

3. 凯恩斯主义理论

凯恩斯主义理论是20世纪西方经济思潮中影响最大的一个流派，是1929~1933年资本主义世界经济大危机的产物和回应。1936年英国著名的经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes, 1883~1946）出版了《就业、利息和货币通论》一书，提出了有效需求理论和国家积极干预理论，主张在经济萧条期政府应实施积极的财政政策，投资举办大规模的公共工程，来刺激有效需求，提供就业机会。凯恩斯的理论得到英美等多数资本主义国家的官方认可和采纳，为福利国家政策和社会保障制度的实践提供了理论依据。二战以后，凯恩斯主义分解为两派：一是美国的后凯恩斯主流派，强调财政政策在国民经济运行中的重要性；二是英国新剑桥学派，强调收入分配理论。两派的学说分别为各自国家政府的社会保障政策和保障制度实践提供了理论支撑。

1.3 社会条件

工业革命以前，人们遭受各种自然灾害和意外事故，均被认为是命运的安排、神灵的惩罚，因而社会成员即使得不到各种应有的保障，也不会抱怨和争取。随着资本主义社会的不断发展，经济危机日益频繁，发生各种事故和危险的机率大大增加。同时，伴随工业化程度不断提高，人们的科学观念逐渐树立，开始认识到这种现象不是命

运的安排 而是由社会环境和制度造成的 因而理应由国家和社会来承担责任, 给予社会成员最基本的生活保障。

资本主义国家社会保障制度的建立, 是工人阶级长期斗争和争取的结果。社会生产力的快速发展 生产社会化程度的大大提高 只是为社会保障制度的建立提供了物质和经济条件, 但社会保障并不会自发地产生, 社会保障是工人阶级积极争取与不断斗争的结果。

19 世纪中后期, 欧洲大部分工业国家贫富分化严重, 劳资矛盾尖锐。经济利益和社会权利的分配, 决定于社会各阶级、集团力量的对比, 工人阶级的觉醒和壮大, 使得资产阶级不得不在对工人的社会保障问题上作出让步和妥协。同时, 为了提供高素质的劳动力生产和再生产 以满足简单生产和扩大再生产的需要 资产阶级政府也需要建立社会保障制度以提高劳动者的积极性和创造性。

在努力争取和斗争的同时 劳动者为了生存的需要 也自发组织起来 开展互助。成立“预防互助会”、“共济救济会”等社会互助组织, 为社会保障制度的建立奠定了群众基础和意识前提。

§ 2 社会保障制度的形成和发展

社会保障是随着人类社会的产生而产生的, 但社会保障作为一种制度的形成 则是在人类进入资本主义社会后完成的 社会保障制度作为一种社会意识的产物, 是伴随着近代大工业的产生发展而形成的。社会保障制度从 19 世纪 80 年代创立到现在, 已经有 100 多年的历史。根据美国卫生和人类服务部社会保障署 1985 年出版的《世界社会保障制度》的统计 截止到 1985 年 全世界已经有 142 个国家建立了社会保障制度。从国际范围来看, 社会保障制度经历了形成、发展、改革、再发展几个环节 本节主要对社会保障制度的形成与发展阶段作一介绍和分析。

2.1 西方社会保障制度的形成与发展

1. 社会保障制度的形成时期

1834 年英国颁布新《济贫法》至 1945 年二次世界大战结束 是社会保障制度的形成时期，其形成大体经历了以下过程：

随着工业革命的兴起和推广，资本主义社会发生了巨大的变化。19 世纪上半期 英国作为工业革命的发源地 其工业、金融、贸易和海运等方面都处于国际领先水平 and 全球垄断地位 有“世界工厂”和“日不落帝国”的美称。但社会经济结构的改变导致了阶层结构的巨变 贫困和失业人数迅速增加 这成为英国推进工业化进程的最大瓶颈。为了扫除工业化和资本主义制度前进的障碍，英国政府于 1834 年修正了 1601 年制定通过的《济贫法》（又称“伊丽莎白第 43 号法”）第一次以立法的形式将社会保障体系的最低层次的措施——社会救助确立下来，标志着济贫事业的慈善性演变成了以国家为主体的社会救济。新《济贫法》也为各资本主义国家的公共救济措施和立法提供了依据和模本，因此也被称为西方社会救济立法和济贫事业史上的一个重要里程碑。

19 世纪 80 年代，社会保障制度进入质的飞跃阶段。德国是第一个推出社会保险制度的国家。从 19 世纪 80 年代起 德意志帝国政府陆续推出三项社会保险法案：1883 年制定了世界上第一部《疾病保险法》，1884 年通过了《工人赔偿法》，1889 年又颁布了《老年与病残强制保险法》 这三部法案的内容规定表明社会保障已经由社会救济演化为社会保险制度，标志着社会保障制度开始趋向制度化和法制化。此后，德国在原有法规和保障制度基础上又采取了一系列反映时代发展的社会保障措施。

从 19 世纪 80 年代后半叶开始，北欧和西欧的一些国家，如挪威、芬兰、意大利、英国、法国、荷兰、瑞士、瑞典、比利时等 也纷纷建立了带有强制性的社会保险体系，内容涉及广泛，包括疾病社会保险、工伤社会保险、老年社会保险、失业社会保险等。1854 年 挪威

通过了《穷人法》，1884年又实施了防治职业伤害保险，1900年颁布了《社会救助法》，1911年颁发了《病人权益法》等，一系列保障法规的颁布实施初步确立了挪威的社会保障体系。同时期，法国于1898年到1910年，瑞士于1908年至1913年初步建立了社会保障制度。

1929~1933年发生了资本主义世界性的经济危机，美国整个国民经济陷入长期的萧条困境。美国总统罗斯福为了摆脱危机，缓释国内阶级矛盾，重振美国经济，开始以凯恩斯理论为基础，强调国家干预社会经济生活，包括由国家出面实施社会救济、社会保险和社会福利政策，即后人所称的“新政”。1935年3月14日，在罗斯福总统的领导和主持下，美国通过了历史上第一部社会保障法典——《社会保障法》，使“社会保障”这个名词第一次在正式法案中出现，实现了形式与内容的有机统一。同时，英国也在1934年和1936年先后颁布了《失业法》、《农业失业法》和《国民健康保险法》，基本确立了完整的英国社会保障制度。第二次世界大战结束前，几乎所有的资本主义国家都建立了现代意义上的社会保障制度，意味着社会保障制度最终以制度形式在世界范围内确立。

2. 社会保障制度的发展成熟时期

从二战结束到1973年第一次中东石油危机爆发的20多年间，是社会保障制度蓬勃发展的时期。社会保障制度的发展成熟主要表现在以下两个方面：

(1) 建立社会保障制度的国家增加。从1945年二次大战结束到20世纪70年代初，有近70个发展中国家实施了社会保障制度。50年代后期，特别是进入60年代以后，一大批摆脱了殖民主义统治、获得了民族独立的亚、非、拉发展中国家，或者建立适合本国国情的社会保障制度，或者完善殖民统治者“输入”的社会保障措施，总之都确立了现代意义上的社会保障制度。例如，几内亚、赞比亚、尼日利亚等非洲国家在独立后一、二年内就建立了老年年金保险计划。中国也在这个时期建立了体现社会主义优越性的社会保障制度。大量发展中国家建立社会保障制度，为社会保障制度运行和发展确立了十

分广泛的国际基础。

(2)社会保障制度的更趋完善化。战后，发达资本主义国家的社会保障制度的发展是十分显著的。当时，饱受战争创伤的西欧国家的民众希望在经济上得到更充分的保障 同时 资产阶级政党为了取得并维持民众对其执政地位的支持，维护资本主义社会公正和稳定的形象和状态，纷纷以建立“福利国家”为目标。为了达到这一目标 资产阶级政府开始完善保障法律 推行一系列‘从摇篮到坟墓’的社会福利措施。此外，战后西欧一些国家的社会民主党等左翼政党纷纷上台执政或参加联合政府 他们试图建立‘福利国家’的纲领政策在实践中得到体现，社会保障事业迅猛发展。如 1945 年 英国工党登上执政宝座 便根据《贝弗里奇报告》提出的对全体公民普遍实行社会保障及对每个公民一生中每个阶段均给予保障的原则，先后通过了《国民保险法》（1946 年）《国民医疗保健法》（1946 年）和《国民救济法》（1948 年）等一系列社会福利法案。194 年 瑞典对老年保险进行了改革 实行普遍年金制度。欧洲、北美洲和亚洲等的其他发达国家也相继采取实施了“普遍社会福利政策”。到 1970 年 英国、法国、联邦德国、丹麦、瑞典的社会保障津贴支出占国内生产总值的比重分别为 12.9%、14.1%、16%、16% 和 18.4%。

这一阶段 战前已经实行社会保障制度的拉美国家 战后也开始扩大保障范围，增添保障项目。如阿根廷，1957 年建立了家庭津贴计划，1959 年又把年金保险扩展到农业工人；巴西于 1965 年建立了失业保险计划。此外 战后苏联、东欧国家社会保障制度取得明显发展。20 世纪 60 年代，苏联将老年社会保障范围扩展到了集体农庄的社员。20 世纪 70 年代初 城乡社会保障制度除了基金的形成、管理方式以及年金支付方式上的差别外，实现了统一的享受待遇资格条件等 从而真正将社会保险的范围覆盖到了“全民”。东欧国家在战前资产阶级政府建立的社会保障制度的基础上，对原有社会保障制度进行了新的完善，填补了一些保障项目的空白，如波兰 1947 年建立了家庭津贴计划 匈牙利 1957 年建立了失业保险计划。

2.2 中国社会保障制度的形成

在中国历史上 社会保障的意识和措施由来已久 但现代意义上的社会保障制度的产生和建立却是在 1949 年新中国的建立以后。总结改革开放前我国在计划经济条件下社会保障制度的形成和发展历程 可以分为三个阶段：

1. 中国社会保障制度的形成时期

从建国初期到 1957 年末，是我国计划经济体制条件下社会保障制度的形成时期。建国初期，我国政府对社会保障给予了特殊的关注。1950 年 5 月 19 日 中央人民政府政务院颁布《救济失业工人暂行办法》开始了创立中国社会保障制度的历程。1951 年 2 月 25 日，我国政府又颁布实施《中华人民共和国劳动保险条例》规定了老年、工伤、生育等多种保险项目。至此 我国形成了除失业保险以外的老年保险、工伤保险、疾病保险、生育保险和遗属保险等的社会保险体系，标志着我国以国家统筹为特征的社会保险制度初步确立。1953 年 1 月 劳动部颁布《劳动保险条例实施细则修正草案》将社会保险的实施范围和待遇水平做了扩展和提高。国务院分别于 1952 年和 1955 年颁布的《关于对人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》和《国家机关工作人员退休处理暂行办法》及《国家机关工作人员退职处理暂行办法》等法规又将社会保险的适用单位扩大到机关事业单位。以后又陆续颁布的《中华人民共和国女工保护条例草案》、《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》等法令，构成了企业职工社会保障的基本框架。到 1957 年末期 我国包括社会保险、社会救济、社会福利和优抚安置等内容的社会保障制度正式确立。

2. 中国社会保障制度的调整完善时期

从 1958 年至 1965 年，社会保障制度得到进一步补充和完善。全国人大常委会、国务院在这一时期通过并颁布了大量社会保障法令和法规 如《关于工人、职员退休处理的暂行规定草案》（1958

年)《关于工人、职员退职处理的暂行规定(草案)》(1958年)《关于享受长期劳动保险待遇的易地支付试行办法》(1960年)《抚恤、救济费管理使用办法》等这些法规和文件根据实施中发现的问题和总结的经验对养老保险、医疗保险、社会福利和社会优抚等方面进行了细化和补充。

3. 中国社会保障制度的断层阶段

1966~1976年的“十年动乱”时期我国政治、经济和文化生活遭到严重破坏,中国社会保障制度处于停滞和退步阶段。1969年2月,财政部颁发的《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见(草案)》规定:“国营企业一律停止提取劳动保险金,企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支在营业外列支。”从此逐步演化成了社会保障企业自保的格局。这一局势完全破坏了社会保障的统筹调剂作用,造成企业间风险负担失衡,也使基金积累调节人口老龄化高峰负担的职能完全丧失,这也是当前我国面临的社会保障问题的根源所在。

§ 3 社会保障制度的改革与发展

社会保障制度的发展和完善维系了社会人力资源的生存和再生产,保证了市场经济体制的正常运行和有效的配置作用,促进了人类文明和社会进步的发展。一些主要资本主义国家在全面实施高福利的社会保障制度后,对缓解经济危机、缓和劳资矛盾、促进社会公平与社会稳定等方面起了很大的作用。但“保障与福利”背后的隐患问题也日益凸显:保障福利标准的不断提高,使受世界性石油危机影响的西方经济对社会保障资金和给付水平不堪重负,出现了所谓的“福利困境”。在这一形势下,西方各国纷纷兴起了一场改革社会保障制度的运动。改革的措施因国而异,但基本上都收到了预期的效果。

3.1 西方社会保障制度的改革与发展

20 世纪 70 年代，高福利的社会保障制度在现实的行进中出现了许多的问题和弊端，于是一场世界范围内的社会保障制度改革潮流开始。

1. 社会保障制度面临的问题

(1) 全球经济低糜 滞胀与失业现象并存。20 世纪 50~60 年代，各国经济发展处于黄金时代，相对应的社会保障制度发展也处于高峰期。进入 20 世纪 70 年代后 1973 年和 1979 年爆发的两次石油危机 使世界经济发生了很大变化 西方国家普遍陷入了经济危机 经济增长持续下降。根据‘经济合作与发展组织’的统计材料 该组织成员国在 60 年代的实际国民生产总值年平均增长率为 5%，70 年代降至 3.5% 其中英国仅为 2%。在经济停滞的同时，许多国家出现了严重的通货膨胀。1974~1984 年，美国、加拿大的物价上涨了一倍 法国、英国等国家上涨了三倍。同时 这个时期出现了凯恩斯主义解决不了的问题 在‘滞胀’情况下 失业率同时提高 且失业时间大为延长。

(2) 老龄化人口模式的形成向传统的社会保障制度提出挑战。西方国家在经济情况变化的同时 还出现了人口严重老化的问题 见表 1-1)。据‘经济合作与发展组织’统计，1960 年 加拿大、美国、意大利、联邦德国、法国、英国 65 岁以上老人占总人口的比重分别为 7.6%、9.2%、9.3%、10.9%、11.6%、11.7%，1980 年则分别为 9.1%、11.2%、13%、15.4%、13.9%、14.9%。人口老龄化形势的严峻 又会导致我们下面要讨论的一个问题，即社会保障财政开支过大。

表 1-1 一些欧盟国家中退休人口与在职人口的比例(%)

	法国	意大利	英国
1950	26.4	21.2	24.2
1960	28.4	23.9	21.1
1970	31.3	28.1	29.0

续表

1980	32.2	35.6	32.2
1985	27.7	33.2	31.5
1990	28.7	35.5	32.1
2000	32.0	40.8	31.3
2010	32.4	45.0	31.9
2020	41.3	50.2	37.4
2025	45.4	53.8	40.4

资料来源 国际劳工组织“经济发展中的人口,1950~2025”,Geneva,1986

(3)社会保障开支水平大大超过经济增长的承受范围和能力。
“从摇篮到坟墓”的福利政策 标准过高的福利待遇超越了国家经济实力,使欧美各国的社会保障制度陷入困境(见表1-2)。一向以“福利国家”自称的英国 财政支出开始捉襟见肘,有“福利国家橱窗”美名的瑞典 害起了“瑞典病”最富有的国家美国 朝野两党也为削减社会保障支出争得不可开交。社会保障入不敷出几乎成了所有国家的通病,这迫使东西方发达国家终于走上改革社会保障制度的道路。

表1-2 法、德、意和英等国社会保障开支占GDP的比重

国家	1970	1985	1993
法国	8.5	12.5	29.18
德国	10.4	11.8	15.48
意大利	8.7	15.6	24.53
英国	5.5	6.7	26.75

资料来源:OECD统计 1985和Eurostat1997

2.社会保障制度的改革及发展趋势

20世纪70年代后,世界各国政府为解决社会保障实施过程中出现的经济增长与保障水平、财政负担和社会稳定之间的两难境地,相继走上了社会保障制度的改革之路。综观各国社会保障制度改革措施,主要从以下两个方面着手:

(1)增加财政收入。充足的资金是社会保障实施的前提和关键。

1979 年以来，社会保障计划的改革措施反映出对财政办法的极大关注，这些调整手段集中在寻找新的途径来扩大收入和限制消费上。一般来说，大多数国家的政府所采用的减轻社会保障的财政危机和控制开支的主要办法包括 提高缴费率、扩大缴费基数、开征收益税和增加税收项目等。

(2) 紧缩保障支出。大多数国家的政府采取一些增加财政收入的改革举措的同时，又采取了一些旨在减少社会保障开支的办法。如在淡化社会保障制度的‘普遍性’原则的前提下 更改津贴给付准则、延长最低缴费年限和严格资格审定、降低津贴水平、调整指数化调节机制、提高法定退休年龄等。

经过近 30 年的改革努力，发达国家在社会保障制度改革中取得了很大的成效 但与建立一个完善、安全而有效的社会保障体系和机制的理想目标还有一定的差距。目前，各国也正在根据各国不同的特点和条件，寻找适合时代潮流的保障改革之路。跨入新千年的门槛 世界经济形势没有像人们预期的那样发生明显好转 社会保障制度的根本问题如人口老龄化趋势和福利支出膨胀等也没有得到完全的解决。西方发达国家的社会保障制度仍面临着前所未有的挑战和困境。继续改革是完善社会保障制度的必要也是惟一的选择。但社会保障的改革及未来不能仅仅依靠一次又一次的提高缴费率和不断的调整享受津贴准则来维持。技术调整手段看来已经山穷水尽，下一步的问题是：是否应该进行更进一步的结构性 and 政策性的改革。

在制度结构上，社会保障实施由政府管理的国家基本养老金制度和由私人公司经营的企业补充年金制度的结合。近几年来，欧洲一些国家如英国、法国、意大利等的社会保障私有化计划没有得到完全的落实，但也都纷纷启动了社会保障与私有化因素相结合的改革进程。如在意大利，政府已经批准建立一个合法的自愿性的私人年金计划作为国家社会保障制度的补充。在智利，政府为个人建立一个养老金个人资本账户。最近法国国家雇主联盟也提出了一个建立自愿的个人资本养老金计划 用以补充现行社会保障的两个支柱 即

法定的基本养老金计划和强制性的职业年金计划。

从长远来看，社会保障的财政机制也将发生变化。社会保障现收现付的财政机制无法解决老龄化问题。最近几年各国政府采取诸如降低养老金待遇水平，提高法定退休年龄和调高缴费率等各种措施来减少社会保障的开支，但是，这些办法不可能使社会保障的财政状况根本好转和保持平衡。如果没有额外的财政支持，现行的模式将很难继续运行和维持。因此，未来的社会保障制度的财政机制将转变为至少部分的基金积累模式。此外，将社会保障基金投资于更为广泛和更具风险的资本市场领域，保证投资回报率高于银行储蓄利率，也将是未来社会保障制度发展的一大趋势。

3.2 中国社会保障制度的改革与发展

改革开放后，我国政府适时地进行了社会保障制度的改革和完善，市场经济条件下社会化的社会保障体制基本形成。但社会保障制度的改革与建设明显滞后于经济体制的改革和经济发展水平。2003年10月14日，我国十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确强调“要加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系”。

1. 中国社会保障制度的改革发展历程

改革开放后，我国传统的社会保障制度越来越不适合改革开放和市场经济体制不断深入的形势，暴露的问题日益严重，社会保障制度的改革成为必然而又必须的选择。总结改革开放以来社会保障制度发展的历史，可以将其分为两个阶段：

1978年到1994年为社会保障制度改革的尝试阶段。由于市场经济发展过程中的不平衡、地区差别、行业差别等不确定因素日益增加，社会对保障制度的改革要求和呼声也随之高涨。1994年中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《决定》提出“按资金筹集方式、保障目标分类”。我国社会保障体系大致由三大部分构成，含

13个项目 由国家、工作单位和个人共同负担。

在实际工作中 由于近年来人口老化过程加速 离、退休人员不断增加 企业改革中下岗人员增加 又受到 20 世纪 60 年代以来生育高峰期的影响 每年新增劳动力待业人数也在增加。三个‘增加’形成了对社会保障的巨大压力 因此 20 世纪 90 年代以来中国政府提出以养老保险制度改革为重点，带动其他社会保险体制改革的方针。

1995 年至今是中国社会保障制度继续变革阶段，这一阶段仍未结束。为了加强对社会保障工作的管理，国务院成立了劳动社会保障部 逐步统一对社会保障基金的管理 过去分别由各企业、各行业分头征集资金、提供保障的办法 逐步转向社会统筹与个人账户相结合的制度 以便与经济体制的改革相适应 与劳动力跨行业流动扩大的情况相适应，与社会保障基金需求日益增长的状况相适应。

2. 中国社会保障制度的不足

社会保障是关系中国长治久安、关系千家万户老百姓基本生计的社会主义制度建设的重大问题。中国的国情特殊，人口多，底子薄 人均收入低 再加上历史欠账较多 给社会保障工作带来很大困难。特别是加入 WTO 以后 短时期内可能会有失业高峰 社会保障工作紧迫性更加凸现。加强社会保障的改革力度和明确改革方向具有很强的现实意义。

十届全国人大常委会委员、中国人民大学中国社会保障研究中心主任郑功成教授归纳我国目前社会保障制度的不足主要有以下三个方面：

(1)保障不足。从现实出发，我国绝大多数人属于缺乏社会保障的阶层。即使以现有的成就为基础，我国还有 80% 的劳动者与老年人没有基本养老保险 90% 的人缺乏基本医疗保障 绝大多数女职工没有生育保险，乡村贫困人口还没有制度化的最低生活保障等等。

(2)体系残缺。虽然中国的社会保障体系框架基本形成，但客观上还有许多漏洞。一方面是被遗忘在社会保障的安全网络之外 另一方面是一些需要建立的社会保障制度还没有建立 因此，一