

第一章 社会保障制度的产生和发展

社会保障不仅是当今世界众多国家正在实施的一项社会政策，也是社会发展到一定阶段公民应该享有的一项基本权利。经过 100 多年的发展，社会保障在保证社会稳定和促进经济可持续增长方面发挥了重要作用。20 世纪 70 年代以后，面对诸多社会经济问题的挑战，社会保障制度也暴露出种种弊端。当前，包括我国在内的许多国家都在探索社会保障制度的改革和发展之路。

第一节 社会保障基本概念和模式

一、社会保障制度定义与内涵

社会保障制度是指国家和社会依据法律规定，通过各种方式，在公民暂时或永久丧失劳动能力以及由于遭遇各种风险生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活的制度。

社会保障制度的内涵包括以下四个基本要素：

1. 社会保障制度的最终责任主体是国家或政府。纵观各国社会保障制度，不论是由政府直接主办，还是以国家信誉做担保，通过社会自治或市场操作方式实施保障，国家都要承担最终责任。其主要原因是：

(1) 社会保障是维护社会稳定的一项基本社会制度，而维护社会稳定是国家繁荣的基础，也是政府的基本责任；

(2) 政府具备强有力的手段对社会弱势群体实施有效的保护，维护社会公平，缓解社会矛盾，促进社会和谐发展；

(3) 强制性是社会保障的一个重要特征，尽管各种选择性保障项目和民营公益项目在最近一个历史时期有所发展，降低强制性社会保障水平，减少政府责任也成为一种明显的改革趋势，但通过政府推行强制性社会保障的主体地位没有改变。

2. 社会保障是法律赋予公民的一项基本权利。中华人民共和国宪法明确规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”生存权是人的基本权利，社会保障应能使社会的每个成员达到维持生存所需要的最低生活标准。

3. 社会保障是对公民的基本生活的保障，是对公民生活遇到困难时的一种最基本的

社会服务和物质帮助。

4. 社会保障是通过国民收入再分配，对社会弱势群体进行保护的社会收入分配政策。它具有一定的经济福利性，即从直接的经济利益来看，受益者的所得应向穷人倾斜。

由于不同的政治、经济、文化的社会背景，各国及不同的国际组织对社会保障内涵的界定有所不同，列示如下：

德国是社会保险制度的发源地，作为最早建立现代社会保障制度的国家，其社会保障理念产生于社会市场经济理论，把社会保障描述为：对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本的生活保障，是维护社会公平和社会安全的保障制度。

英国是西方福利国家的代表，其社会保障理念的重点是消除贫困和普遍性原则，具体描述是：为国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时提供生活保障。

美国对社会保障的界定是：根据政府法规而建立的项目，为个人谋生能力中断或丧失时提供保障，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中。

日本对社会保障的界定是：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，从保险方法和国家责任上，寻求经济保障途径。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。

国际劳工组织对社会保障界定为：通过一定的组织对这个组织成员所面临的某种风险提供保障；为公民提供保险金来预防或治疗疾病；公民失业时资助并帮助其重新找到工作。

二、社会保障理论主要流派

社会保障制度是各国社会经济发展到一定阶段的产物，是各国经济、社会政治、文化及伦理道德等诸多因素作用的结果。因此，经济学、社会学、政治学等学科共同构成了社会保障学的理论基础。正是受了这多种因素和各传统学科的影响，才形成了社会保障制度不同的思想流派。二十世纪下半叶以来，西方国家具有代表性的流派主要有以下几个：

（一）民主社会主义的福利国家论

民主社会主义是二战后以英国工党为代表的思想流派。民主社会主义者认为：人类社会必将从自由放任的资本主义进化到更文明的社会，民主社会主义是资本主义社会发展的一个高级阶段，而福利国家则是从自由的资本主义到民主社会主义过渡的一个重要阶段。1951年在德国法兰克福召开的“社会党国际”成立大会，各国社会民主党联合发表了《法兰克福宣言》，此后民主社会主义被传播到许多国家。不少国家的社会民主党在取得执政党的地位后，便将福利国家的理论变为执政的纲领和政府的现实政策。民主社会主义主张用国有化和计划经济来推进福利国家政策，提倡劳资合作，强调通过超额累进税对收入和财富进行再分配，以实现收入均等化和社会公平。

对社会福利，民主社会主义强调平等与民主化，认为福利国家的发展是工业文明和政治民主发展的必然结果，因为工业化不仅带来了前所未有的财富，也产生了大量的社会问题；认为福利国家能够不通过暴力革命的方式达到消除贫困和实现平等的社会目标，能够培养利他主义、互助精神和社会一体化思想。民主社会主义者还认为，福利也是一个以国家的经济繁荣为目的的投资，可以刺激消费和生产，从而促进经济发展。因此，民主社会主义主张实行全面的社会保障计划。民主社会主义者并不是完全排斥私人服务，但私人的社会保障领域则不提倡，以避免政府忽视国家福利的提供。不过，近几年，越来越多的民主社会主义者也开始提倡公共参与和消费者选择，表明了他们的社会保障观念的某些变化。

（二）新自由主义的福利市场化

与民主社会主义相反，新自由主义是明确反对福利国家政策的。他们认为，以个人自由为基础的私人企业制度和自由市场制度是迄今为止所能选择的最好制度，国家过多地干预经济是忽略了市场的能动作用，也妨碍了个人的自我独立；集权主义和社会主义是违背“人的本性”的一种制度，实行计划经济更是一条“通向奴役的道路”。20世纪70年代以后，福利国家暴露了一些前所未有的问题，经济发展遇到了困难，在这样一种社会经济背景下，人们很自然地要对国家干预与福利国家进行反思，再加上撒切尔、里根等政治人物的推动，新自由主义理论在西方国家越来越有市场，进而成为影响国家社会经济政策及社会保障政策的重要因素。

新自由主义的哲学基础是自由、公正和不干涉主义，其核心思想是个人自由与经济自由主义，极度推崇自由市场经济，反对社会主义、计划经济和国家干预经济，强调自由市场机制的作用。在这种经济思想指导下，新自由主义对社会保障问题有一套与民主社会主义相反的看法。

他们认为，福利服务的市场化是最好的选择，应当降低并且转移国家的作用，让市场发挥主导作用。政府应当提供最基本的福利，如安全网的建立，但必须放弃那些不可能实现的关于建立平等和公正社会的目标。同时认为，国家在社会保障制度方面的作用应当是受制约而不是无限制的，是推进而不是提供，是鼓励竞争而不是垄断，进而主张国家应当建立内部竞争市场，在购买和出售服务上让不同的经济成分参与竞争。

危机、不稳定感和失败的危险对人来说都是必要的，而福利国家的政策否定了这些社会法则，是对人的本性和社会特征的认识发生了错误。经济增长对提高国民福利和促进社会平等比任何平等的政策都重要。新自由主义者还罗列了福利国家的如下缺陷：一是对个人自由构成了威胁；二是福利国家导致了效率低下；三是对经济发展具有破坏力，即福利国家限制了自由市场经济，高税收政策使企业和成功者缴纳了高额税收，从而扼制了福利创造者的积极性，降低了个人的积累，助长了懒惰，破坏了经济增长的动力和竞争力；四是对社会发展具有破坏力，尽管福利国家政策的出发点是保护人民，但是它的集体主义和

国家负责的特征导致了人民习惯于依赖政府，是对自立、自主、自足以及自我负责这些社会进步成分的破坏；同时，福利国家对单亲家庭等的保护，破坏了家庭的稳定，导致了家庭的迅速解体；五是对政治具有破坏力，即福利国家政策扩大了政府权威，但政府仍然不可能成功地消灭贫困、改进国民健康水平等等，这种失败使政府失去了信誉；此外，福利领域的泛政治化亦导致了权力利益的增长。

（三）中间道路论者的共同参与论

中间道路理论是介于民主社会主义与新自由主义之间的一种理论，是基于三个基本假设建立起来的：第一，资本主义的最全面的管理，比起其他任何可选择的体系，最有可能产生最有效的经济结果；第二，资本主义产生了许多自己不能解决的问题，导致了贫困、不可容忍的不平等和失业；第三，政府的行为能最大可能地解决这些问题，能结束贫困，降低不平等，实现充分就业。

在社会保障方面，中间道路论者不怀疑国家在福利领域的主导作用，他们十分强调社会稳定和秩序，认为稳定与秩序是全部社会生活的基础，而不公平和贫穷不仅剥夺了个人的自由和保障权利，而且对国家和社会的稳定构成了威胁和挑战。因此，国家的主要责任应当是保障社会的稳定和维护社会秩序，这就需要国家提供相应的社会保障。然而，中间道路论者不赞成国家过多地提供福利，认为这样会造成对国家的依赖，并侵蚀人们的生活意志和自我负责精神，他们主张国家负责应当与个人负责并重，社会保障应当是政府、非政府组织和个人共同参与的，其中国家应当针对的是有选择的对象，以帮助最需要帮助的社会成员，同时提倡发展私人的和志愿的福利事业作为对国家福利的补充，以便社会成员有一定的选择服务的权利。对福利国家理论，中间道路论者持既赞同又批判的态度。一方面，他们认为福利国家是对自由市场消极影响的一个回应，是人民和国家之间民主发展的一个自然的产物，而不能简单地认为是工人阶级政党努力的结果；福利国家的实践确实证明它是医治许多社会疾病的一个很有效的方法，它可以缓和社会矛盾、满足国民的特殊需要，市场需要在政府干预的条件下才能走向平衡，市场的负作用及不公正亦需要政府干预来修订。另一方面，他们对福利国家的性质和内涵又持批判态度，如认为社会救济不可能在更大的范围或从实质上达到社会平等的目标，而国家提供过多的福利亦会产生负面影响，从而主张国家的行为也应当受到限制。

（四）其他理论

除上述三大理论流派以外，在西方学术界事实上还存在着多种不同的福利学说。如：需求层次论、结构功能论、社会整合论、政治多元论、文化决定论乃至伟人决定论等等，这些学说思想虽然未能构成西方社会保障学说的主流，但同样对社会保障学说的发展具有重要的意义。

1. 需求层次论

需求层次论是美国人本主义心理学家马斯洛提出的一种社会学思想。他把人的需要按

照发生的顺序，由低级到高级呈梯状分为五个层次，即生理需要——安全需要——社交需要——尊重需要——自我实现需要，每一个层次的需要均有若干具体的内容。他认为，在低层次需要获得相对满足之后，才能发展到较高级层次的需要；但高层次的需要发展后，低层次的需要仍然继续存在，只是对行为的影响作用减低而已。同时，马斯洛还指出，人们一般按照这个梯级从低级到高级地来追求各项需要的满足，但这并不是说不同级别的需要不能在同一时间发挥作用，而是在某一特定时期总有某一级别需要发挥独特的作用并处于主导地位，其他的需要则处于从属地位。。这就是著名的人类基本需要等级论——人的需求层次论（图 1—1）。

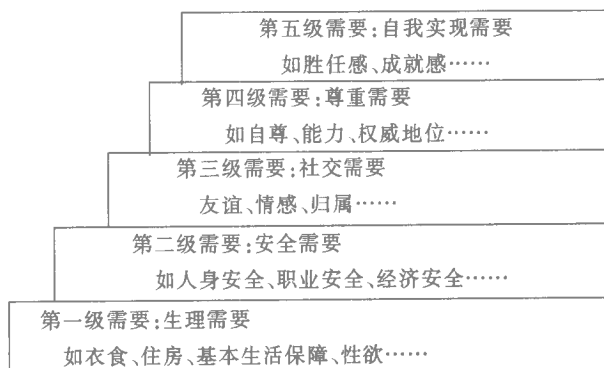


图 1—1

在马斯洛划分的五类需要中，人们并不是都能够得到满足的。一般来说，等级越低者越容易得到满足，等级越高者则能够得到满足的比率越小。据马斯洛估计，在现代文明社会中，生理上的需要满足率约为 70%，社交上的需要满足率约为 50%，受人尊重的需要满足率约为 40%，而自我实现的需要只能满足 10% 左右。这种规律提示了社会保障的重要性，许多社会成员，处于第一级需要的生理需要，在现代社会客观上只有通过相应的社会保障措施才能真正满足，如食物救济、住房福利、交通津贴等等，均是满足处于低收入阶层的社会成员第一级需要的重要条件；在第二级需要中，社会成员追求的是一种安全感，包括疾病医疗有保障、年老有依靠、就业有安全感、防止职业伤害等等，而要真正解除社会成员的后顾之忧，亦需要建立起相应的社会保险与社会福利制度；对第三级需要而言，精神交流与精神慰藉可以依靠家庭、社区及团体组织等来获得满足，但对于部分孤、寡、残障者，却还需要社会保障工作者来提供相应的服务；在第四级需要中，教育福利显然是必不可少的，它是社会成员获得知识与能力并具有尊严的必需途径。由此可见，在现代社会里，社会成员的需要的满足，客观上离不开社会保障制度的保障；越是低层次的需要，就越是离不开社会保障；社会保障制度正是促使社会成员的需要获得满足并由低级向高级转移的良好的社会机制。

2. 结构功能论

美国社会学家帕森斯是结构功能论的创立者，结构功能论的核心观念是“整合与秩序”，并多少承袭了生物演化论者的观点，将社会比喻成生物有机体，并认为社会的各部门就像是生物的各种器官一样，各有其功能，只有将社会视为一个整体才能透视和了解它如何有次序的存在，以及如何发挥社会的不同部门的不同功能，进而解释一个稳定而整合的社会是如何运作的。各国社会保障制度不同，往往是因为社会的结构不同所致，而社会保障制度设计后的实施过程也会进一步对社会结构产生重塑的效果。与结构功能论类似的社会学理论还有聚合论，持此观点的学者认为，福利兴起的原因符合所谓“工业主义的逻辑”或“技术决定论”因素，即社会保障制度是工业社会发展不可避免的结果，工业化程度越高，则社会保障制度越完善。结构功能论认为伴随着资本主义的兴起和工业技术的进步，失业与贫困等等社会问题决定了需要社会保障制度来解决资本主义的弊端，从而强调所有的国家在走向工业化时均将逐渐产生包括社会保障制度在内的相同的社会制度。

3. 文化决定论

文化决定论也是社会学界有一定影响的思想。持该种观点的学者认为，一个社会的价值观与意识形态对社会保障制度的影响极大。如社会学者瑞林格通过对德国与美国的社会保险制度的比较，就认为美国之所以较德国晚 50 年之久才建立社会保险制度，其根本原因是文化风俗习惯与价值体系的差异造成的，即：德国在当时有很强的父权主义思想，人民普遍认为国家应该为全国的百姓负起生老病死的责任；而美国则相反，一直是一个自由放任、个人主义思潮盛行的国家，接受救济或福利者往往被公众视为个人失败的象征，含有强烈的社会歧视效果。因此，德国不仅很自然地比美国更早确立社会保障制度，而且其制度也建设得更好、更完整。

4. 政治多元论

政治多元论的基本观点是福利制度属于权力分配与不同利益团体相互角力的结果。他们认为，国家要不要实施社会保障制度以及如何实施社会保障制度，是由谈判与妥协的过程所决定的，社会保障项目的增减、水平的提高或下降，通常是各种利益团体相互较量的结果。同时，还承认不同团体拥有的权力是不同的，力量大的团体对社会保障制度的设计与决定所起到的作用往往较大。如大企业家、工会组织、各种专业协会（如医生协会）等，均对国家的社会保障政策产生影响。因此，国家事实上常常不是公正的，因为政府通常容易受那些拥有较多资源与利益的人或团体的影响。从政治多元论者的立场来看，社会保障的来源不是功能而是权力，社会保障作为现代国家的一种公共政策安排，是由力量大的人或团体来决定的。越是强调经济增长的国家或时期，就越是受资本势力或上层社会人士的影响；但是下层人士的抗争尤其是有组织的抗争客观上亦会构成巨大的压力。还有一些学者强调社会保障制度是近代民主制度发展的产物，是政治竞争的结果，也是近代国家官僚体系建立后官僚扩权的结果。如韦伯的科层理论体系，即认为官僚体系的膨胀与社会

福利的扩张是一种互相纠结的现象。他认为这些对疾病、老人、失业者等的保险金给付，是极端的家长式及官僚式作风；反对国家以实施福利为借口进而无限制地扩张官僚体系。政治多元论提示了不同利益团体对社会保障制度安排的影响与作用，从一个侧面反映了制约社会保障因素的多元性。尤其是在民主政治与多党竞争的条件下，各种利益团体的压力可能给国家的社会保障制度安排带来更大的影响。

三、社会保障制度主要模式

由于各国具体国情的差异，从 20 世纪 40 年代初期到 80 年代中期，在世界上基本形成了四种社会保障模式。这四种制度模式都有成功之处，但也面临难以摆脱的问题。当代社会保障制度改革趋势以及各种制度的相互影响和渗透，使不同模式之间的界限变得模糊不清。但迄今为止还没有一套能够得到世界公认的最合理的社会保障制度。社会保障领域似乎不能像经济领域一样走向全球化，也很难想像将一国的社会保障制度像经济模式一样全面输入到他国。

（一）福利国家模式

这种模式以英国为典型代表。1941 年，英国政府委托贝弗里奇负责制定战后实行社会保障的计划。这个计划于 1942 年底以《社会保险及有关福利问题的报告》为题发表，提出在英国将建立一套“从摇篮到坟墓”的社会福利制度。英国政府在贝弗里奇报告的基础上，先后颁布了一系列社会保障法案：《国民保险法》《社会保险法》《国民卫生保健服务法》《家庭补助法》《国民保险（工业受伤）法》《国民救济法》。英国成为当时拥有最完全的社会保障体制的国家，并于 1948 年正式宣布第一个建成“福利国家”。经过此后 20 年的改进完善，英国的社会保障制度发展成为面向全体社会成员、高福利化、统一管理体制、为公民提供“一揽子”预防性保障的、完整的社会保障体系，国家承担最后责任。

所谓“福利国家”，按英国工党 1945 年在竞选宣言中所表示的，就是使公民普遍地享受福利，使国家担负起保障公民福利的职责。英国的“福利国家”内容十分广泛，包括全民医疗、社会保险和社会服务。全民医疗包括农民和在英国居住一年以上的外国人在内，基本上由国家负担；社会保险和社会服务，主要是发放退休金、失业救济和家庭补贴。退休金有基本退休金、与缴费相联系的退休金和职业年金；失业救济分失业救济、失业者额外津贴和额外补助三个部分；家庭补贴包括孕妇补贴、儿童补贴、低收入家庭补贴、寡妇补贴、住房补贴和圣诞节奖金等。为实施“福利国家”政策，英国政府建立了庞大的管理机构。其中，中央的管理机构是保健和社会保障部，有 8 000 个工作人员，还有上百万的人员在各地区、地方机构中服务。社会保险是通过 529 个中央、地区和地方机构开展工作的。家庭医生则由 90 个家庭医生委员会组织服务。

瑞典自 1948 年开始，也致力于建设“福利国家”。按照普遍性和统一性的原则，所有公民都有权获得基本生活保障，并由国家承担多种风险。保障内容除生育、疾病、伤残、失业、养老外，还有儿童、遗属、单亲家庭、住房、教育和培训津贴，除现金津贴外，还

提供医疗、护理等服务。这种全民性保险和广泛而优厚的补贴制度，使瑞典获得了“福利国家橱窗”之称。

（二）“三方共负”型社会保障

这是最早出现的“传统型”社会保障模式，包括德国、美国、日本在内的许多发达资本主义国家都采用这种模式。

这种模式以其救助或福利性政策，构成能够满足工业社会需要的较完备的社会安全网。与福利国家模式相比，社会保险型保障模式的特点主要在于：一是建立政府、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；二是强调受保障者权利与义务相结合；三是社会保障制度以解除劳动者的后顾之忧为核心；四是实现市场效率与社会公平的协调。

德国作为世界上最先建立起社会保险制度的国家，在战后一直奉行社会市场经济，它包括两个密不可分的领域：一个是带来经济效率的自由竞争的市场，另一个则是创造并提供社会公正的社会保障，即完善的社会保障体系被看成是德国社会市场经济的一个非常必要并且非常重要的内容。20世纪70年代，德国的社会保险型社会保障制度即已相当完善。构成德国整个社会保障体系核心的是养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险等社会保险项目，同时辅之以社会救济与社会照顾。德国社会保障制度的特点，可以概括为如下几点：一是社会保险具有普遍性，即保险对象由产业工人扩展到职员、农民乃至全体劳动者，从而成为整个社会保障体系的主体；二是社会保险费用由个人、雇主与国家共同负担；三是对社会保险实行自治管理，即在各类承办社会保险事务的社会保险机构中，设置由参保人代表、雇主代表所组成的代表大会与董事会来负责管理有关社会保险事务。

美国的社会保障制度以1935年颁布的《社会保障法》为建立标志。其特点表现在以下方面：一是以社会保险制度为主体内容，普遍性与选择性相结合；二是实行现收现付制，并将社会保险收支直接纳入国家预算；三是权利与义务相结合，即受保障者必须缴纳工薪税等；四是老年、遗属和残疾保险构成整个社会保险体系中最大的开支项目；五是私人保险发挥重要的作用；此外，除提供资金保障外，政府还提供实物保障即实物救济计划。

（三）强制储蓄型保障模式

这是以个人账户积累为主导的社会保险制度，以新加坡的中央公积金制为代表，南美智利、阿根廷等国以及香港地区也实行了这种保障方式。

20世纪50年代，新加坡获得独立后即考虑建立自己的社会保障制度问题，但经过对工业化国家已有社会保障模式的全面考察与评价，新加坡放弃了简单模仿他国做法的想法，而是创设了公积金制度，这种制度的特色在于：一是以雇主与雇员自己为责任主体，通过立法强制雇主与雇员参加公积金制度，并按照规定缴纳公积金；二是政府监督，由官方性质的中央公积金局负责管理；三是采取完全积累模式，即雇主与雇员缴纳的公积金全

部存入受保人的个人账户，逐年积累下来，到受保人退休时再给付并用于养老等方面的开支；四是无互济性，即受保人之间、雇主之间、政府与国民之间缺乏社会保险制度所具有的互济性，每个劳动者均有自己的公积金账户并仅适用于本人。后来，公积金的用途由养老扩展到医疗、住房开支等，实际上成为新加坡社会保障制度的主体内容。

在新加坡之后，智利与我国香港地区也对养老保险采取个人账户完全积累模式，但智利与新加坡是有区别的：一是雇主不缴费而只由劳动者个人缴费；二是由私人机构管理养老基金的运营；三是个人账户上的强制性储蓄只能用于养老而不能像新加坡那样可以用于医疗保健与住房开支等，因此事实上还有其他社会保障措施的配套。我国香港地区建立的也是强制性公积金制度，但它与智利相比，区别在于由雇主与雇员分担缴费之责；与新加坡相比，则不是采取中央公积金制度，而是采取了智利的私人机构管理方式；同时，强制性公积金制度仅仅是香港地区社会保障体系中的一个组成部分，它还有健全的综合援助网络和发达的社会服务事业。因此，严格而论，智利与香港地区只是养老保险制度采用了强制性储蓄加投资型保障方式，而整个社会保障体系还不完全是这种模式。

（四）“国家保险”型社会保障模式

这是由一些社会主义国家创造的社会保障模式，它始于前苏联，并被其他社会主义国家所仿效。这种模式的基本特点是社会保障事务完全由国家（或通过国营企业等）包办，个人不缴纳任何保险费，在保障目标上是以追求社会公平为主，在保障范围上几乎是全体国民。国家保险制作为社会主义国家普遍采取过的保障模式，曾经造福于亿万人民，但因这种保险超越了现阶段的承受力，经过半个多世纪的实践，逐渐随着苏联的解体与东欧国家的剧变而被摒弃。中国也从 20 世纪 80 年代开始改革这套制度，并代之以能够适应市场经济体制的社会化社会保障制度。

第二节 社会保障制度的形成和发展

社会保障制度是伴随着社会经济的发展而逐渐形成并发展起来的，是人类社会不断协调发展、文明进步的重要体现。从古代救灾济贫、慈善事业，到现代社会保障制度，社会保障经历了萌芽、产生、发展和改革四个阶段。

一、社会保障制度的萌芽

社会互助互济思想观念和行为最早可以追溯到几千年以前的远古文明时代。当有人受到饥饿或疾病的威胁时，其他人会给予衣食等方面的帮助。这种互助互济行为是人类社会得以繁衍和生存的条件。后来，社会用成文或不成文的社会规范将其固定下来，便有了世俗的慈善事业。宗教问世后，这类社会规范又被纳入了教义中，作为宗教实行精神统治的物质基础之一，于是有了宗教慈善事业。渐渐的，这种本来属于人类社会中自发行为的互助互济变成了一种自上而下的恩赐，君主对臣民的恩赐、富人对穷人的恩赐、救世主对芸芸众生的

恩赐，而在恩赐的背后，受惠者不得不付出接受人身依附关系的代价。这样，随着社会的不断发展，原始的救济逐渐成为统治阶级用以安抚饥贫者，巩固阶级统治的一种手段。

慈善事业是与自然经济相联系的，它远不是真正意义上的社会救济。在社会从自然经济向市场经济过渡期间，逐渐摆脱了人身依附关系的农民开始向城镇流动，造成了日益增多的贫困现象和社会问题。各种宗教或世俗的慈善事业逐渐无力满足社会上的保障需求，为了稳定秩序，国家便出面干预。国家的介入使救济行为成为政府的一项社会政策。15世纪末16世纪初的法国，贫困造成了严重的社会问题，于是，政府逐渐接管了宗教团体掌握的慈善事业，采取了集中资金、组织救济、劳动培训、儿童教养等一系列措施，一个由行政人员组成的官方济贫机构应运而生。

英国16世纪开始了圈地运动，圈地运动的后果之一是大量的自耕农和佃农失去了赖以生存的土地的束缚，许多人开始流入城镇，并沦为城镇贫民和城镇乞丐。圈地运动改革了英国的土地制度，同时也促进了英国资本主义经济的发展。许多人被迫同自己的生产资料分离，成了不受法律保护的无产者而被抛向劳动力市场。其后，西欧其他国家也相继进行了性质类似的土地制度改革，为欧洲资本主义经济发展提供了劳动力与土地资源等条件。随着工业化与城市化的发展，许多丧失了土地的农民成为“几乎愿意在任何条件下去工作的自由劳动力”。

为阻止劳动力流动，稳定社会秩序，消除失业、流浪和贫困现象，英国政府于1601年颁布了伊丽莎白《济贫法》（旧《济贫法》）。当时的英国还是一个以农业经济为主体的社会，英国政府认为，将劳动者束缚于其所属的教区较之使其背井离乡、四处流浪更有益于其本人和社会。旧《济贫法》的主要内容有：建立地方行政和征税机构；为有劳动能力的人提供劳动场所；资助老人、盲人等丧失了劳动能力的人，为他们建立收容场所；组织穷人和儿童学艺；提倡父母和子女的社会责任；从比较富裕的地区征税补贴贫困地区。

可见，当时英国政府所提供的保障，主要是就业保障和财政补贴，兼有强迫劳动和福利救济的性质。这种保障形式是与前工业化社会结构和当时的生产力发展水平相适应的。

自从开展圈地运动和走上工业化道路以后，英国的贫民日益增多，几乎和工业化进程同时并进。这些贫民有来自广大农村地区的无地和失去生活来源的农民，有破产的小手工业者，有城市失业的工人。贫民日益增多并聚集于城市，成为当时政府最感棘手的社会问题。贫民问题不解决好，不仅会造成社会动荡，危及政府的统治，进而也将阻碍工业化的发展。因此，英国政府于1834年颁布了新《济贫法》。新《济贫法》的主要原则是：保障公民生存的义务，认为救济不是消极行动，而是一项积极的福利举措，并由经过专门训练的社会工作人员从事此类工作。

新《济贫法》对贫民实行社会救济，安定了社会秩序，对英国在19世纪的大发展做出了贡献，也为欧洲其他工业化国家建立社会保障制度提供了制度借鉴。其他欧洲国家在土地革命后，也都实行了与英国类似的贫民救济计划，如瑞士在1847年和1871年制定了

《济贫法》，法国则发布了一些济贫法令。欧洲的济贫法采取了由政府出面强迫贫民劳动和救济相结合的原则，使社会团体实施的慈善救济转化成以国家为责任主体的政府救济，其实质是国家对全国范围内的普遍慈善济贫。国家被推进了承担社会保障责任的历史阶段。

二、社会保障制度的产生

现代社会保障制度的产生是工业化的必然产物，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。以社会保险制度的出现作为现代社会保障制度产生的标志的理由是：由雇员、雇主缴费和国家资助三方供款的保障方式真正确立了社会责任与风险共同分担的机制，从而结束了济贫时代的临时性和不确定性，同时也免除了济贫制度下受保障者因接受救济而饱受人格尊严的侮辱。

德国是世界上第一个实行社会保险制度的国家。19 世纪 80 年代，当时执政的俾斯麦政府相继颁布了一系列法令：1883 年颁布了《疾病社会保险法》；1884 年颁布了《工伤事故保险法》；1889 年颁布了《老年和残障社会保险法》。

上述法令的颁布，标志着世界上第一个最完整的社会保险体系的建立，社会保险制度由此产生。

德国的社会保险制度，是为了满足政治斗争的需要自上而下产生的，是国家统一、社会安定的需要。同时，也是顺应历史发展的潮流，为调和无产阶级与资产阶级的冲突和巩固政府的权威而建立的。

19 世纪下半叶的德国是一个阶级关系复杂、政治流派繁多的国家。在马克思主义广泛传播的形势下，社会主义政党出现在德国政治舞台上，无产阶级组织的力量相当强大，而新兴的资产阶级则相对软弱无力。代表地主阶级利益的普鲁士军队和普鲁士官僚，虽然完成了德国的统一，但新加入德意志帝国的各诸侯国离心离德，德国首相俾斯麦的首要目标就是政治统一。因此，他采取了一系列措施：开展了反对南方天主教政治势力的“文化斗争”；实行了保护德国工农业发展的贸易关税壁垒，借以争取工商界和农业利益集团对中央政府的支持；操纵通过了《反社会党人法》，企图扑灭在德国蓬勃兴起的社会主义运动；采取“胡萝卜加大棒”的做法，希望通过社会保险立法拉拢工人队伍，借以赢得工人对国家政权的支持，阻止工人运动的进一步发展。正是由于这些政治条件，使德国率先建立了社会保险制度。

继德国之后，奥地利、瑞典、匈牙利、丹麦、挪威、英国、法国、罗马尼亚、卢森堡等欧洲国家先后实施了单项或几个项目的社会保险制度。

资本主义发展最早的英国，在 19 世纪末和 20 世纪初颁布了《公共健康法》《失业工人法》《教育法》《退休金法》《劳工介绍法》等一系列法规。1944 年颁布的《国民保险法》是英国的第一部社会保险法。

这样，在 20 世纪初，德国、英国以及其他欧洲国家普遍实行了社会保险制度，表明社会保障制度在欧洲大陆已经确立。

20 世纪 30 年代，美国也开始实行以社会保险制度为核心的社会保障制度。1935 年，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》，包括老年社会保险、失业社会保险、贫穷盲人补助、贫穷老人补助、未成年人补助（失去双亲或残疾无人抚养的未成年人）等多项措施。继美国之后，阿根廷、墨西哥、巴拿马等国家也先后建立了社会保险制度。

从德国社会保险制度的建立，到美国《社会保障法》的实施，形成了由国家财政出资的济贫与由雇主、雇员缴费的社会互济相结合的社会保障体系。

三、现代社会保障制度的发展

以 1935 年美国《社会保障法》的颁布为标志，社会保障制度从以社会保险为主的保障制度步入综合性的现代社会保障制度。第二次世界大战以后，世界政治、经济和社会形势发生了重大变化，一些国家先后建立了社会主义制度。社会主义制度对人民福利的高度保障，给资本主义带来了巨大的政治压力。西方国家面临着失业、疾病、老年等社会问题的困扰，社会主义思潮空前活跃，推动着社会保障向高水平 and 全面保障的福利国家模式发展。

1941 年，英国《贝弗里奇报告》提出并设计了一整套从摇篮到坟墓的社会福利制度，包括：儿童补助、养老金、残疾补贴、丧葬补贴、丧失生活来源补助、妇女福利和失业救济 7 个方面的保障。同时还指出社会保障的 4 项基本原则：普遍性原则、基本生活保障原则、统一性原则、权利与义务对等原则。继英国之后，西欧、北欧一些国家也先后宣布建成福利国家。其他工业化国家虽然未走福利国家的道路，但社会福利项目和立法却不断推出，如日本制定的“福利六法”，为日本健全福利保障制度提供了法律依据。包括社会救助、社会保险与社会福利等各种保障措施在内的完整的社会保障体系在工业化国家中形成持续扩展的趋势。

其他西欧国家和美国的社会保障制度，从战后至 60 年代中期，也都经过多次补充修订，扩大了保障范围，增加了项目，提高了待遇。在欧美社会保障重建的过程中，社会保障发生了一些重大变化：

1. 社会保障从单项保障向总体保障转变，形成一套相互联系、共同保障的社会安全网。如英国的失业、疾病、老年和寡妇保险，战前分属不同的保险计划，1944 年实施《国民保险法》后，都归并为统一的社会保险计划，建立统一的保险基金。同样，法国（1945 年）、瑞典（1962 年）、意大利（1965 年）、荷兰（1966 年）、挪威（1970 年）、原联邦德国（1972 年）等都先后建立了统一的国民保险制度，将老年、疾病、残疾、生育、死亡等保险计划合并为一。

2. 保障范围扩大。大多数国家的保障对象不断扩大，由对特定阶层和行业劳动力的保障向对全社会公民的保障过渡。

3. 由自愿保险向强制保险转变。第二次世界大战前，西欧许多国家的社会保险项目

多为自愿保险，如工伤、疾病、失业保险等。第二次世界大战后，为减轻雇主的负担，促使低收入劳动者参加保险，各国纷纷实行强制保险，除比利时的工伤保险，瑞士的疾病保险，丹麦、荷兰、瑞典的失业保险仍实行劳动者自愿保险外，其他西欧国家均改为强制保险。

4. 保险水平提高。瑞典自 1948 年开始，实施国民年金按生活费用指数定期调整的措施，将保障津贴与工资水平挂钩。其他西欧国家于战后 60 年代中期也相继建立了这种制度，使社会保障受益者在脱离就业后也能享受到经济发展带来的利益。此外，西欧各国在原有的统一标准津贴之外，还建立了补充津贴的制度，补充津贴同劳动者原工资水平相联系，体现了普遍福利与个人劳动绩效相结合的原则。

四、我国社会保障制度的历史沿革

（一）新中国成立前的社会保障

中华人民共和国成立前，国民党政府虽然数次提出创办劳工保险，并公布过一些有关的法令，如《暂时工厂通则》（后改为《工厂条例》）和《检察工厂条例》等，但由于军阀割据、政局不稳、政令不畅，各地均未认真执行。

1931 年，国民党政府公布了《工厂法》。其后，国民党政府资源委员会于 1946 年和 1948 年就职工医疗、工伤、死亡、生育等项保险福利分别作出一些规定。1948 年 1 月，颁布了关于退休养老待遇的规定。但是，由于旧中国工业的畸形发展，帝国主义列强和官僚买办在中国开设的厂矿对有关法令采取抵制的态度，民族资本主义由于经济上的软弱，亦很难真正实施政府的法令，这些规定形同虚设。

中国共产党在创建革命根据地政权后，立即着手制定劳动法规。1932 年，临时中央政府颁布第一个《劳动法》，对职工医疗、老、残、死亡、失业等保险福利事宜做了规定。但由于当时处于战争环境，“左”的思想影响和盲目照搬前苏联社会主义的做法，致使《劳动法》的有关保险待遇标准过高、脱离实际，给工作造成损失。

1948 年 12 月 27 日，东北行政委员会根据毛泽东的想法并吸收了前苏联的经验，在东北解放区颁布试行了《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》，并于 1949 年 7 月 1 日扩大到东北区所有公营企业，共有 420 个厂矿的 79.6 万名职工实行了社会保险。这是人民政权第一个统一制度、统一管理的劳动保险制度。

（二）新中国的社会保障建设

新中国成立后，政府在大力发展生产、恢复国民经济建设、治理失业和通货膨胀的同时，开始了新中国社会保障体系的建设工作，多次发布法令，并进行补充和调整。到改革开放之前，经过 30 年的建设，我国已逐步建立起一套与计划经济体制相适应的社会保障体系。

1. 社会保险

建国后，政务院于 1951 年 2 月 26 日正式颁布了适用于国营、公私合营、私营企业和

合作社的全国统一的《中华人民共和国劳动保险条例》，具体规定了职工在疾病、伤残、死亡、生育及年老后获得必要物质帮助的办法，同时规定职工供养的直系亲属也可享受一定的保险待遇。最初该条例只在部分企业实行，1953年1月2日，政务院对《劳动保险条例》进行了修订，扩大了实施范围，并提高了部分待遇标准。

根据《劳动保险条例》的规定，国营大中型企业都举办了以本单位职工为对象的福利事业，即职工福利。职工福利包括集体福利设施、职工住房、福利补贴、文化体育设施等。职工福利经费来源主要有以下几条途径：国家提供的基建投资中的非生产性投资；按企业职工工资总额的2.5%提取的职工福利费；工会经费中的一部分；单位企业管理费中的职工福利开支；福利设施本身活动的收入。

国家机关、事业单位的社会保险和企业职工的社会保险是分开的，单独制定政策，单独管理。1950年后，国家在原战时供给制待遇的基础上，以单独法规的形式，逐步对机关、事业单位人员的疾病、养老、生育、死亡抚恤等作了具体规定，先后制定和发布了《革命军人牺牲、病故抚恤暂行条例》（1950年）、《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》（1952年）、《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》（1952年）、《关于女工作人员生产假期的通知》（1955年）、《关于国家机关工作人员子女医疗问题》（1955年）、《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》（1955年），对机关、事业单位工作人员的保险作了较详尽的规定，范围和待遇略高于企业保障。

机关、事业单位也举办了以本单位工作人员为对象、由本单位负责的职工集体福利事业。

2. 社会救济和社会福利

建国初期，社会救济的主要任务是医治战争创伤，安定人民的生活，稳定社会秩序，促进国民经济的恢复。当时需要救济的对象，在城市有城市贫民、失业人员、无业游民、孤老残幼、国民党的散兵游勇、烟民、妓女等；在农村有饥饿乞讨的灾民、难民。政府不仅要解决救济对象的吃穿住问题，还要帮助他们安家落户，创造就业条件，并负担对部分对象的教育改造任务。根据这一客观实际，解放初期城市的救济方针是：“在自力更生的原则下，动员与组织人民实行劳动互助，实行自救、自助、助人。”农村救灾工作的方针是：“生产自救、节约度荒，群众互助，以工代赈，并辅之以必要的救济。”在农村，农业生产合作社对于缺乏劳动力或者完全丧失劳动能力，生活没有依靠的老弱、孤寡、残疾的社员，在生产上和生活上给予适当的安排和照顾，保证他们吃、穿和柴火的供应，保证年幼的受到教育和年老的死后安葬。以“五保”为内容、以社会救济为特征的社会保障制度初步形成。

在社会上，社会福利是和社会救济结合在一起的，统称救济福利事业。50年代后期，社会福利事业与社会救济分别发展，逐步形成了以“三无”（无依无靠、无家可归、无生

活来源的人)、老人、儿童、残疾人、病人、精神病患者为主要对象的社会福利体系,建立和发展了老人、儿童、残疾人的福利院,福利工厂以及精神病人疗养院等福利机构。政府还投资兴办了以全体公民为对象的教育、医疗、文化、住房等公共福利设施。

3. 对革命军人的优待和抚恤

第一次革命战争时期,中华全国苏维埃代表大会颁布了《中国工农红军优待条例》,初步建立了对军人的社会保障制度。建国后,针对军人的社会保障制度不断得到健全和发展,陆续颁布了《中华人民共和国兵役法》《关于军队干部退休的暂时规定》《军人抚恤优待条例》等法规。这些法规对军人的工作和生活、军人离退休后的生活保障、伤残和死亡以及家属优待等事项都作了明确的规定。

第三节 社会保障制度改革趋势

一、社会保障制度面临的问题

现代社会保障制度是 19 世纪首先在工业化国家开始实施的。一个多世纪以来,社会保障制度通过对老年人、失业者、病患者、穷人等社会弱势群体提供物质支持,在维护社会稳定、促进经济发展、改善人民生活方面发挥了十分积极的作用。但是,从 20 世纪 70 年代开始,社会保障制度面临着新的挑战,问题逐渐显现。

在工业化国家,传统的公共保障计划由于不断上升的费用以及对经济增长的负作用已经难以为继;在发展中国家,城市化、日益增加的人口流动性、饥饿和战争也使得传统的保障方式正在销蚀,而正在建立正规保障制度的国家不能冒着重犯工业化国家的错误的风险。对传统社会保障方式的批评可以概括为以下几点:

1. 社会保障成本太高

造成成本提高的因素有:(1)人口年龄结构的变化。出生率的下降,人口预期寿命的延长,产生了人口老龄化的问题。(2)经济发展缓慢,失业人数增加。失业不仅无法对社会保障基金有所贡献,还要花费大量的社会保障基金。(3)过高的福利待遇造成的浪费和人们对政府保障项目的依赖。(4)过高的管理成本。

2. 高水平社会保障削弱企业竞争力

高额的社会保障费用导致劳动力成本过大,进一步引起企业竞争力的下降和雇工量的减少,从而导致失业率的增长,对社会经济发展产生不利的影响。但是,国际劳工组织对此持有不同意见,他们认为,有些国家,如德国,其社会保障费用水平很高,但竞争力也很强。

3. 社会保障管理效率低

随着生活水平的提高和现代科学技术的发展,人们对社会服务的要求也越来越高,这就对社会保障管理提出了更高的要求。由于原有的社会保障管理机构效率低下,服务欠

佳，改革管理体制的呼声越来越高。

4. 社会保障制度不适应社会保障对象变化

长期以来，社会保障特别是社会保险的对象，一直是职业生涯稳定的产业工人。但是，近年来，很多国家的劳动力市场发生了很大变化，妇女劳动力参与率提高，职业流动性提高，非全时工作和非正规部门就业人数增加，再加上人口预期生命延长，使社会保障的对象发生了很大变化，而社会保障制度并没有做出相应的变革。

二、养老保险改革趋势

1. 三个支柱

传统社会保障制度面临的种种危机在很大程度上改革了人们对从“摇篮到坟墓”的福利保障模式的迷信和追求。英国社会保障的设计者贝费里奇提出：“……社会保障必须通过国家和个人的共同努力才能获得成功。国家应该为劳动和贡献提供保障。但是，在提供保障时，国家不能窒息动力、机会和责任；在建立国家最低保障的同时，应鼓励个人追求本人和家庭更高的生活水平，应给个人留有余地。”许多养老保险制度已经实施多年且已相当成熟的工业化国家，目前普遍感到的问题就是急速膨胀的保险费用压力和它对经济发展的制约，这就迫使各国政府开始对运行多年的养老保险制度重新进行评价和调整。对政府经办养老保险的角色重新定位，明确在老年经济保障中，政府项目只是发挥辅助性作用，只是当个人和市场努力失败时，政府才干预，只是当地方政府办不好时，中央政府才出场，政府只是弥补个人和市场的缺陷。减少政府参与，增加民营单位和个人参与成为各国调整养老保险制度的共同趋势。大多数专家认为，老年经济保障应该由“三个支柱”支撑：第一支柱是国家基本养老金方案；第二支柱是私人管理的强制性储蓄制度；第三支柱是个人自愿储蓄。国家通常以税收优惠的方式以促进第二和第三支柱的发展，当然也不排除采取某些强制性措施和一定程度的行政干预。比较典型的案例是英国政府允许有经济承受能力的大企业建立“退出和约”的职工养老金方案。政府的基本年金项目与企业的补充年金在功能设置上各有侧重，协调发展。前者是指政府直接组织和配置一部分资源，向绝大多数劳动者（或公民）提供可靠的最低保证，其平均替代率一般不超过社会平均收入的40%，在这种配置中偏重社会再分配，通常有利于低工资、低工龄的劳动者。后者是在政府鼓励下，调动雇主积极性，促进企业年金项目与基本养老金整合为一体。企业年金项目一般能将雇员的总体保障水平填补到相当于本人退休前收入的70%。在待遇水平的稳定性上，如果基本保障水平高，则对企业年金待遇的稳定性要求不高，其基金管理可以选用个人账户（待遇不确定，但缴费责任明确）；反之，企业年金项目也可以选用集体账户，实行待遇限定型计发办法和管理方式。当然，企业年金项目的建立与否，待遇水平和项目类型，都是由雇主根据自身经济效益和承受能力在国家指导下自主决定的。

2. 改良措施

为了降低政府对未来养老金支付的压力，许多国家采取了类似的措施，诸如：

(1) 通过提高养老金领取年龄来减少受益人的数量，以控制养老金支付。例如：德国和美国已逐步将领取全额退休金的年龄分别提高到 65 岁和 67 岁。具体见表 1—1：

表 1—1 各国领取养老金年龄的变化

国 别	现行领取养老金的年龄		将实行的领取养老金的年龄	
	男 性	女 性	男 性	女 性
英国	65	60	65	65
美国	65	65	67	67
德国	63	60	65	65
日本	60	56	65	60
意大利	60	55	65	65

(2) 降低养老金水平。英国的基础养老金水平将由相关收入的 25% 逐渐降低到 20%，同时其他部分养老金所参照的工资水平也降低了。西班牙将以退休前 5 年平均收入为基础计发养老金的制度改为以退休前 10 年平均收入为基础计发。

(3) 调整养老金支付办法。为了保障养老金领取者的实际生活水平，多数国家规定：随着工资水平、消费品价格上涨或其他特殊情况提高养老金支付水平。但是，为了控制开支，一些国家开始对传统的指数化方法进行了调整。如：英国 1980 年通过法律将“养老金每年升幅跟随平均收入或物价指数两者中较高的一种”改为“至少跟随通货膨胀的增长”。这是因为在一般情况下，工资收入增长幅度要超过物价上涨幅度。日本、德国对养老金支付增长的制度也作了调整，将养老金增长与毛工资的增长同步改为与缴纳税收及社会保障费后的净工资挂钩。

3. 个人账户养老保险

大部分工业化国家在减少政府对养老金支付方面虽然有很多措施，但都属于对现行制度的小修小补，其“社会统筹”“现收现付”的基本管理模式维持不变。与此截然不同的是智利、新加坡等国家采取的“个人预缴专款备付金”养老保险模式。

(1) 1981 年，智利开始推行一项简单的革命性的“养老金储蓄计划”。这项计划规定，计划生效之后进入劳动力市场的新雇员必须将其收入的 10% 投资于退休养老金，雇主无需缴费，但需承担从雇员收入中代扣代缴的责任。个人投资的资金由民营基金管理公司运营。个人可以选择经政府确认的任何一家民营基金管理公司，政府对专门运营养老金的基金管理公司实行连续不间断的严格监管，并对符合条件的养老金领取者提供最低保障。对于计划生效之前已经就业的劳动者，可以自主选择是否进入新制度。凡是选择进入新制度的劳动者，政府对其以前从业年限的个人储蓄积累金作为政府欠账给予确认，并按一定的利率给予保值增值的承诺，待劳动者本人退休时一次兑现。劳动者退休后养老金的领取有三种形式：其一，计划提取，即继续由养老基金管理公司管理退休人员的个人账户，按照