

上 篇



第 1 章

社会保障制度的产生 和 Historical Development

社会保障制度是当今世界上众多国家都在实施的一项社会政策，也是一个国家经济制度的重要组成部分。社会保障制度已有 100 多年的历史，它在保证社会经济发展和社会稳定方面发挥了重要的作用。但是本世纪 70 年代以来，社会保障制度出现了种种弊端。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进一步发展之路。要做好这项工作，不仅要了解社会保障制度的现状，还要了解社会保障制度的产生和 Historical Development。

本章学习要点

- 社会保障制度的定义
- 社会保障制度产生的经济社会背景
- 社会保障制度的建立和发展过程
- 社会保障制度的基本类型

1.1 社会保障制度产生的经济社会背景

1.1.1 社会保障制度的定义

关于社会保障制度的定义，在世界各国的政策文献和有关论著中的具体说法不尽相同，各国都依据自己的特点和认识来描述社会保障制度的含义。但就其所包含的主要共同点而言，对社会保障制度可以做出如下表述：

社会保障制度是以国家或政府为主体，依据法律规定，通过国民收入再分配，对公民在暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活的制度。这一定义包含以下要点：

1. 社会保障制度的责任主体是国家或政府

(1) 惟有国家或政府才有能力担当起社会保障的主体。国家是对社会进行管理的最高权力机关，政府是具体执行国家权力的行政机构，惟有政府才能通过国民收入的再分配，对全社会实行生活保障。

(2) 政府承担社会保障职能最富规模经济，可以降低分散化保障的过高的执行成本。

(3) 实现公平和效率的统一。社会经济的稳定增长，是社会的基本目标，国家或政府作为社会保障的责任主体，有寻求稳定和参与发展的内在动因。

2. 社会保障制度的目标是满足公民的基本生活需要

社会保障制度是对处于低生活水平的社会成员给予生活保障，以保障其基本生活需求为目标。社会保障制度的这一目标是基于生存权这一人的基本权利；效率优先、兼顾公平的原则。因此，社会保障应能使社会的每个成员达到维持生存所需的生活标准。

3. 社会保障制度得以实施的保证和依据是相应的社会立法

现代社会是法制社会，市场经济是法制经济。现代社会保障制度是以健全、完备的法律体系为支点的，必须以法律形式规范国家的社会保障职能机构、企业和职工个人及各社会保障主体之间的权利与义务；各项社会保障费缴纳比例及保障津贴给付标准的确定与调整；社会保障职能机构的设置、编制、职能、责任与工作程序；各种社会保障基金的管理与投资运营的原则和办法；社会保障管理费的提取比例、使用范围与开支办法等，使社会保障制度的运作制度化和规范化。

1.1.2 社会保障制度是市场经济正常运行的必要条件

社会保障制度对实行市场经济的社会十分重要，市场经济没有社会保障制度就无法正常运行。

1. 市场经济是生产社会化的大规模经济

在自然经济条件下，家庭是生产单位，也是生活消费单位，劳动者遇到疾病、伤残、年老、生育等风险时，是靠家庭成员和亲朋好友的帮助渡过难关的，这就是家庭保障。进入社会化大生产后，随着自然经济的瓦解和商品经济的发展，社会生产不再以一家一户为单位，而是以大规模的工厂、农场为单位，劳动者多数离开家庭，走向社会。这时，劳动者如遇到疾病、伤残、年老、生育等风险，就无法再依靠家庭来保障他们的生活了，劳动者的这些个人风险集中到社会上，成为社会问题，这些问题如果不解决，就会影响社会生产，造成社会的动荡不安。于是，由政府出面制定和实施社会保障制度，保障社会成员的基本生活，就成为社会生产顺利进行和实现社会安定的必要条件了。

2. 市场经济是竞争经济

在竞争中，优胜劣汰，不可避免会出现两极分化，强者愈强，弱者愈弱，产生社会不公，导致社会矛盾，甚至发生社会骚动。为了维护社会安定，政府必须采取措施，对那些在市场竞争中的失败者给予物质帮助，以满足他们的生存需要。

3. 市场经济的发展呈现周期性

在经济膨胀时期，生产规模扩大，吸纳了大批劳动力；在经济收缩或停滞时期，会出现企业破产，大量工人失业。即使在经济正常发展时期，由于市场调节带有自发性、滞后性，也常常会有企业破产和工人失业存在，这些工人失去收入，生活来源断绝，必须给其生活保障，以避免他们流离失所，铤而走险，危及社会安定；同时，也可以保存这部分劳动力，以备生产发展需要人手时，不致出现劳动力供应不足的状况。

4. 市场经济是以应用科学技术为基础的经济

在手工生产时代，劳动者的技艺主要在家庭中靠代际传播获得，劳动力生产和再生产的费用也由家庭承担。进入市场经济时代，劳动者需要掌握一定的科学文化，生产对劳动力素质提出了更高的要求。由于经济发展周期和生产结构的变化，劳动者需要经常更新知识和技能。这种高质量劳动力的培养不可能在家庭内进行，所需的培养费也较高，不是家庭能承担得起的。为了保证社会对劳动力的需要，不论劳动者在业、失业，还是遇到意外事故，劳动者及其家庭的生活费用

和子女的教育费用均需由社会给予帮助。

此外，任何社会中都存在着由于先天疾病而不具备劳动能力的人和由于多种原因造成的生活上无依无靠的人。如果这些人的生活没有保障，也会影响社会的安定。由政府通过立法，以相应的制度保障他们的生活，也有利于社会的安定和经济的正常运行。

由此可见，随着市场经济的逐渐形成和发展，社会保障制度也应逐步建立和完善。一方面，市场经济是效率高的经济，利润最大化的原则对经济的发展产生了强大的动力；另一方面，市场经济也是风险大的经济，风险造成的社会震荡又会成为经济发展的强大阻力和干扰因素。所以，社会需要有一种稳定的机制来缓解、排除这种阻力和干扰，以保证经济的正常运行。社会保障制度就是市场经济的一种稳定机制，是作为社会的“减震器”和“安全网”应运而生的。

19 世纪 30 年代，英国颁布和实施了新《济贫法》（相对于 17 世纪的旧《济贫法》而言），这是现代社会保障制度的萌芽。1883—1889 年，德国陆续颁布了一系列法令，建立了社会保险制度，标志着德国社会保障制度的确立。此后，社会保险制度逐渐普及到其他国家。第二次世界大战后，发达国家在“福利国家”的口号下，社会保障制度发展成为以高福利为标志的包括社会救济、社会保险、社会福利等各种形式在内的一套完整体系，社会保障进入了全面发展的阶段，形成了现代的社会保障制度。

1.2 社会保障制度的理论依据

社会保障制度是市场经济发展的需要，有它存在的理论基础。

19 世纪末，面对资本主义社会矛盾日益尖锐、工人阶级反对资产阶级的斗争日益高涨的形势，社会改良思潮兴起，一些学者提出了在不改变资本主义生产关系的条件下，由政府通过立法，实行某些社会政策，提高工人的物质文化生活水平，以缓和阶级矛盾、维护现存统治的主张。具有代表性的有德国新历史学派（亦称讲坛社会主义者）的施穆勒、布伦坦诺等人提出的福利国家理论。他们对传统的经济学理论进行了修正。传统的经济学认为，国家的职责就是维护社会秩序和国家安全，而不是干预经济活动。新历史学派则强调国家的经济作用，认为国家除了维护社会秩序和国家安全之外，还有一个“文化和福利的目的”，主张由国家兴办一些公共事业来改善国民的生活，例如，实行社会保险、发展公共教

育、改善卫生、实行遗产税等。新历史学派所谓的福利，就是通过国家的活动，举办一些公共福利事业，间接地对收入实行再分配，以缓和、协调当时的阶级矛盾。20 世纪初，英国费边主义者韦伯夫妇设计了“福利国家”的蓝图，主张通过资产阶级议会，对贫民和失业者，包括病人、残废人、老年人实行救济。费边主义者企图通过这种缓和的、渐进的改良办法，实现所谓的“社会主义”。同一时期，英国经济学家和改良主义者霍布森主张以“社会福利”作为经济研究的中心问题，通过税收政策或国有化措施，使“剩余价值”归政府所有，用于“社会福利”。

1912 年，英国经济学家庇古出版了《财富和福利》二书，1920 年又把该书扩展为《福利经济学》，这本书系统地论述了福利经济学理论。其基本论点之一就是收入均等化，即认为一个人收入越多，货币收入的边际效用越少；反之，收入越少，货币收入的边际效用就越大。庇古认为，收入转移的途径就是由政府向富人征税，补贴给穷人。补贴的方法可以采取建立各种社会服务设施、养老金、免费教育、失业保险、医药保险、房屋供给等。庇古的福利经济学为“福利国家”提供了新的理论依据。此后，福利经济学和福利国家理论几经演变并广为流传，为社会保障制度的建立奠定了理论基础。

本世纪 30 年代，爆发了席卷资本主义世界的经济危机。西方主要资本主义国家工业凋敝，失业剧增，大批贫民流落街头，社会矛盾非常尖锐。在这种形势下，一些政治家和学者把摆脱经济、政治危机的措施和“福利国家”联系在一起。英国经济学家凯恩斯于 1936 年发表了《就业、利息和货币通论》，书中提出通过国家干预、扩大公共福利支出和公共基础设施建设等措施刺激需求增长，实现充分就业；还提出了建立累进税制和最低工资制等观点。凯恩斯的这些主张被称作凯恩斯主义，成为战后西方国家制定经济政策和重建社会保障制度的理论依据。1942 年，英国的贝弗里奇勋爵着眼于重建战后和平、使英国永获安全感的长远安排，经过周密的调查研究，提出了一份社会保险和社会服务的长篇报告，制定了一整套对英国全体公民实行福利制度的指导原则，设计了“从摇篮到坟墓”的福利措施。贝弗里奇的报告建议社会保障计划应包括：社会保险——满足居民的基本需要；社会救济——满足居民在特殊情况下的需要；自愿保险——满足那些收入较多的居民较高的需要。报告还提出了六条原则：基本生活资料补贴标准一致的原则；保险费标准一致的原则；补助必须充分的原则；全面和普遍性的原则，即社会保障应覆盖全体居民并包括他们不同的保障需要；管理责任统一的原则；区别对待的原则。第二次世界大战以后，英国在贝弗里奇计划的基础上，建立了覆盖全体国民、内容广泛的高福利制度；法国也在“全国抵抗理事会

纲领”的基础上，于 1946 年实行了新的统一的社会保险制度。可见，社会保障制度的建立和发展，都是以相应的理论为指导的。

1.3 社会保障制度的萌芽

对贫困者给予救济，最早可以追溯到人类社会初期产生的社会成员之间的互助行为。当有人受到饥寒或疾病的威胁时，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，于是有了宗教的慈善事业。逐渐地，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—16 世纪之交的法国，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，采取了集中财源、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，摆脱了土地的束缚，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与救济相结合的原则，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，其实质是慈善救济的发展，是宗教团体区域慈善救济的扩大化，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，并为社会保障制度确立了国家承担最终责任的原则。

1.4 社会保障制度的建立

欧洲济贫法的普遍颁布实施，只是慈善救济向社会救济的转化，是国家作为

社会保障责任主体承担对全体公民的保障责任的开始，是国家承担保障责任、建立现代保障的准备。真正现代意义上的社会保障制度，是伴随着工业革命后生产社会化的发展和市场经济的建立而产生和发展起来的社会保险制度。

1.4.1 社会保险制度的建立和发展

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。代表容克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，借此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。1911 年颁布的《国民保险法》，是英国的第一部社会保险立法。

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。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和由受益人缴费的互助和自保相结合的社会保障体系。

1.4.2 社会保险制度的组织基础和技术基础

社会保险制度是—定社会经济政治条件下的产物，同时，它的产生和发展也依赖于互助组织和商业保险提供的经验和基础。互助组织和商业保险产生和发展于社会保险制度之前，互助组织为社会保险制度提供了组织方面的经验，奠定了组织基础；商业保险为社会保险提供了技术方面的经验，奠定了技术基础。

1. 社会保险制度的组织基础

为应付人身风险而组成的互助团体很早就出现了，而对社会保险产生重要影响的是产业工人的互助团体——互助组织。互助组织产生于17世纪末，是产业工人为了抵御劳动风险而创立的互助互济基金会组织，它聚集会员的力量，组织会员之间扶危济困。资本主义原始积累时期，产业工人收入极其微薄，并处于失业、工伤、疾病等劳动风险的威胁之下，一旦遭遇劳动风险，立即会陷入无法生存的境地。为了抵御劳动风险，工人自发地组织起互助互济的基金会，会员定期缴纳一定的会费，当某些会员遭遇劳动风险、失去收入时，由基金会为其提供物质帮助。在英国、德国等工业化国家，都先后成立了这种自发的互助基金会。在德国，到1880年底，互助基金会已经发展到6万名会员，1885年底，增加到73.1万名会员。在英国，因为资本主义发展较早，从17世纪末，面对贫困和大机器工业生产伤害的威胁，产业工人开始自发组织小范围的内部互助组织，如“友谊会”、“工会俱乐部”等。“友谊会”的成员多是同一行业的技术工人，会员定期缴纳一定的会费，在会员个人遇到伤、病、老、死时，由“友谊会”提供救济，如生病可得到津贴，年老可得到年金，死亡可得到一定的丧葬费等。“友谊会”的组织形式较多，共同的宗旨是“遭遇不幸时互相支援，共同娱乐，互相教育”。“友谊会”在19世纪得到较快的发展，成员总数已达450万人，接近当时英国男子人数的一半。“工会俱乐部”在维护会员利益、提供救助等方面也起到了积极的作用。通过会员缴纳会费，建立工会保险基金，对生病和工伤的职工提供救济，对退休的职工发放养老金、提供死亡丧葬费，对失业工人提供救济，对罢工及劳资纠纷提供资助。据1902年11月英国贸易部劳工记者调查，英国100

家最大的工会组织中，用于失业、疾病、养老金和丧葬的费用已占会费开支的 60.8%，劳资纠纷资助开支占 19.4%。至 1904 年，参加工会保险基金的人数达 240 万人。但“友谊会”与“工会俱乐部”的成员主要为收入较高的技术工人，低收入的普通工人因无力承担会费而难以加入基金会。

我国的保险互助组织最早出现在上海。据记载，自 1937 年 5 月 1 日起，上海市人力车夫互助会自办的保险开始实施，第一年度的保险给付准备金由该会划拨 3 万元，同时，会员每月缴纳保险费；会员有死亡或残废者，可享受保险给付 20 元～40 元不等。先期解放的东北地区，在尚未建立社会保险制度的情况下，许多工矿企业也建立了“互助储金会”，在职工中有组织地开展互助互济，共同抵御风险。

这种以抵御劳动风险为目的的互助组织，从制度属性、管理形式、项目设置、责任承担等多方面，为后来的社会保险制度的产生和形成提供了组织经验和基础。

(1) 互助组织以会员的共同利益为出发点，创造了不以营利为目的、共同集资、互助互济、全新的保险模式雏形，为政府借用保险手段解决工薪劳动者收入中断后的一系列问题提供了思路。社会保险制度正是吸收了互助组织的这一创造，以贯彻国家的意志、方针为宗旨，不以营利为目的，成功地把国家的社会经济政策和保险机制结合在一起，以达到安定社会、发展经济的目的。

(2) 互助组织在发展过程中创造了多种管理形式。有按行业组成的互助会、按职业组成的互助会、按地区组成的互助会和按项目组成的互助会（如年金保险社）等。这些管理形式成为各国选择社会保险管理体制的参照对象，经过筛选后，它们被成功地嫁接到社会保险制度上，并得到了发展和完善。我们从当今世界各国的社会保险制度管理中，可以看到早期的互助组织管理形式，如由行业协会组织管理的社会保险、按地区组织管理的社会保险，等等。

(3) 互助组织确定的互助项目，如疾病、失业、老年、工伤等，是社会保险制度的主要内容，也是最早被列入的项目。在保险项目的选择上，社会保险显然受到了互助组织的启发。互助组织是在自愿互利的基础上组成的群众性的经济团体，从某种意义上说，每个会员既是责任者和受益者，又是管理者。这种机制决定了它能最大限度地听取会员的意见，把会员遭遇最多、最需要保障的劳动风险列入互助项目。实践验证了互助组织所选择的互助项目的准确性，也为社会保险准确选择保险项目提供了帮助。

(4) 互助组织以会员缴纳的会费为基金，组织互助互济。每个会员享有遭遇劳动风险受助的权利，同时也承担着对其他会员的责任。这种个人缴费、共同抵

御劳动风险的互保形式，得到了工人的认可和参与，给政府以提示，即以缴费为显著特点的保险机制有条件在工人中普遍推行，工人可以接受缴费的规定，相当数量的工人有能力为自己承担保险缴费的责任。这就为政府在工薪劳动者中广泛实行由工人、雇主、政府三方共同承担责任的社会保险制度提供了依据。

通过对社会保险制度和互助组织的比较，可以看出，社会保险制度多方面借鉴了互助组织的经验。互助组织的原则和方法，凡经过实践检验行之有效且适用于社会保险的，即吸收在国家的社会保险立法中，以强制的手段加以实施。实际上，政府举办社会保险也是从鼓励、支持互助组织开始的。互助组织对保障工人的基本生活和社会安定发挥了一定作用，缓解了政府的经济负担，政府对互助组织多采取肯定态度。例如，根据英国 1874 年的官方报告，“友谊会”每年可使实施济贫法的救济费用节省 200 万英镑，这引起了英国政府的关注和重视，英国政府于是规定，“友谊会”如果按照立法条件进行登记，可以获得一些特权，如允许互助基金存入国债管理处，并获得利息优惠等。可以说，政府在对互助组织积极作用的认识中，权衡利弊，最终定位在社会保险制度上。

2. 社会保险制度的技术基础

商业保险起源于 15 世纪的海上保险。当时，由于世界市场的形成和扩大，很多商品流通要越过海洋。运输商船在航行中常常遇到危险，于是船主以其船舶或货物作为抵押，取得贷款。如果他在航程完成前遭到损失，可依其损失程度免去部分甚至全部债务；如果他安全到达目的地，除归还贷款本金及利息外，还要付出借人保证航程安全的费用。这笔为获得安全保障而支付的费用，便成为后来的保险费。债权人相当于保险人，债务人相当于投保人。但在 17 世纪以前，海上保险业务只是银行和放债人的副业，没有专营保险公司。17 世纪中叶，英国出现了承保火险的保险公司，18 世纪出现了人寿保险公司，后来又出现了人身意外伤害保险和健康保险业务，人寿保险、人身意外伤害保险、健康保险三个项目构成了商业人身保险。商业保险公司通过向投保人收取保险费，广泛筹集资金，当被保险人遭遇风险事故时，向保险人或受益人支付保险金。商业保险实际上贯穿着投保人之间互助互济、分担风险的原则，体现了“我为人人，人人为我”的宗旨。

商业保险的发展为后来的社会保险提供了技术方面的经验，其中，商业人身保险对社会保险的影响更大。商业人身保险建立了一套科学的、适用于人身风险的技术体系。17 世纪，英国著名的天文学家爱德华·哈雷根据居民死亡统计资料，较精确地计算出各年龄人口的死亡概率，并编制出一个完整的生命表。生命表和生命年金理论的研究，为寿险精算技术的产生奠定了基础。1756 年，英国

教授詹姆斯·多德森根据人寿保险费应该按照不同的年龄分别计算的理论和哈雷的生命表，提出了“自然保险费”法，即按照被保险人每年的死亡概率计算其当年应缴纳的保险费。按这种方法计算保险费，投保寿险的保费随年龄增大逐年增加，老年人往往因无力负担而退出保险。于是，詹姆斯·多德森又提出了“均衡保险费”法，即均衡地分配应缴保险费总量，投保人每年都缴纳相同的保险费，保险期限的前一阶段均衡保险费多于自然保险费，保险期限的后一阶段均衡保险费少于自然保险费，不足部分由以前均衡保险费超过自然保险费的差额及其所生利息弥补。均衡保险费理论对促进寿险的发展有重要意义。在此后不断的发展中，商业人身保险逐步形成了一套建立在现代科学基础上运用数学方法和统计方法的保险技术体系。由于社会保险也是为自身风险提供保障，与商业人身保险有相同之处，因此，商业人身保险的技术手段对社会保险具有特别重要的指导作用，社会保险基本上全套地借鉴了商业人身保险的技术经验。可以说，没有商业保险的发展，就不可能有社会保险的产生，商业保险是社会保险的技术基础。

但是，社会保险并不等同于商业保险，二者之间有着明显的区别：

(1) 属性不同。社会保险是国家强制实行的行政性的社会保险制度。保险机构不是营利机关，政府对保险财务负有最后的责任，保险金盈余则作为保险后备，发生亏损则由国家财政拨款弥补。商业保险是以营利为目的的企业经营活动，保险公司与投保人双方以契约规定各自的权利和义务，一旦契约履行完毕，保险责任即自行终止。保险公司是独立核算、自负盈亏的企业单位，实行经济责任制，国家财政不予补贴。

(2) 作用和对象不同。社会保险以劳动者及其供养的直系亲属为对象，在劳动者丧失劳动能力时按规定标准给予物质帮助。凡是在法令规定范围内的劳动者，以企业为单位都必须参加社会保险。商业保险是以全体人民为对象，一般险种实行任意投保的办法，保险人与被保险人双方均有自由选择权力，按缴纳保险费的多少和事故发生的种类，给予被保险人一定的经济补偿。

(3) 权利与义务对等关系不同。社会保险强调劳动者必须履行为社会贡献劳动的义务，并由此获得享受社会保险待遇的权利，权利和义务基本对等。商业人身保险强调投保人员所缴保险费的多少决定保险金的多少，权利与义务的对等主要表现为一种“多投多保，少投少保，不投不保”的等价交换关系。

(4) 管理体制不同。社会保险由中央或地方政府集中领导，由社会保险专门机构负责组织管理，保险待遇标准基本一致，实行保险业务工作和管理工作一体化，属于行政领导体制。商业保险机构——保险公司是自主经营的相对独立的经济实体，属于金融体制，它只负责补偿经济损失，不涉及补偿其后的社会服务。

(5) 保障水平不同。社会保险是以保障劳动者在丧失劳动能力时的基本生活需要为标准,保障水平要考虑劳动者原有的生活水平和社会平均的消费水平,并随生产的发展不断提高。商业保险的保障水平完全以投保人所缴保险费的多少为标准,不考虑其他因素。就是说,社会保险着眼于“保障”,而商业保险着眼于“偿还”。

(6) 立法范畴不同。社会保险是国家规定的劳动者的基本权利,属于劳动立法范畴。商业保险是企业的金融活动,合同双方权益受经济合同法保护,属于经济立法范畴。

商业保险与社会保险虽然存在上述区别,但是商业保险对遭遇风险损失的投保人给予一定的经济补偿,也具有安定社会的作用。商业保险中的人身保险,是社会保险的补充,二者可以相辅相成,各司其职,并行不悖。

1.5 社会保障制度的模式

第二次世界大战后,社会保障制度进入了全面发展阶段,亚洲、非洲、拉丁美洲国家广泛地建立了社会保障制度。同时,欧洲国家和美国,都把恢复重建和发展社会保障作为缓解战后社会危机、促进国民经济恢复和发展的重要手段。社会保障无论在广度上还是在深度上,都取得了很大的进展。从 40 年代末到 70 年代初,在世界上基本形成了四种社会保障模式。

1.5.1 “投保资助”型社会保障模式

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

这种模式的特点是:对不同的社会成员选用不同的保险标准,并以劳动者为核心建立社会保险制度;强调劳动者个人在社会保险方面的责任,社会保险费用由国家、雇主和劳动者三方负担,以劳动者和雇主的社会保险缴费为主,国家财政给予适当支持,即个人和雇主投保,国家资助;劳动者享受社会保险的权利与社会保险缴费的义务相联系,享有的社会保险待遇水平与社会保险缴费多少和个人收入情况相联系;社会保险缴费中只记录个人缴费情况,不建立以给付为目的的个人账户,社会保险基金在受保成员间调剂使用,充分体现互助互济、共担风险的原则。社会保险基金的筹集以现收现付为主;社会保险制度中的长期项目以代际转移方式

运行，即长期项目当期所需资金主要由在职职工和雇主分摊缴纳保险费。

这种模式重视社会保险中权利与义务的密切联系，强化自我保障意识，在一定程度上体现了效率原则；同时，保险基金在成员间统筹使用，符合大数法则原理，也体现了保险互助互济的宗旨。但采取现收现付方式筹集基金，费率受人口年龄结构与人口就业比例影响很大，在人口老化、就业比例下降时，费率会过高而难以承受，因此，人口年龄结构不平衡、人口迅速老化的国家或地区，必须对不断上升的费率有所准备。

1.5.2 “福利国家”型社会保障模式

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，提出在战胜德国法西斯后，英国将建立一套“从摇篮到坟墓”的社会福利制度。

战后，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》（1944年）、《社会保险法》（1946年）、《国民卫生保健服务法》（1946年）、《家庭补助法》（1945年）、《国民保险（工业受伤）法》（1946年）和《国民救济法》（1948年）。英国成为当时拥有最先进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，国家作为最后责任人承担最后责任。

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；而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、补助退休金；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。英国的“福利国家”内容广泛而具体，已经到了十分复杂和繁琐的地步。不仅如此，为实施“福利国家”政策，英国政府建立了一个庞大的管理机构。其中，中央的管理机构是保健和社会保险部，有8000个工作人员，还有上百万的人员在各地地区、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。

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,争相以“福利国家”自诩。

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)、瑞典(1962)、意大利(1965)、荷兰(1966)、挪威(1970)、原联邦德国(1972)等都先后建立了统一的国民保险制度,将老年、疾病、残废、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全社会公民保障过渡。如西欧国家的工伤事故保险从 50 年代起才开始包括自雇人员,医疗津贴到 40 年代中才扩大到家属等。

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的利益。此外,西欧各国在原有统一标准津贴之外,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。

1.5.3 “国家保险”型社会保障模式

自 20 世纪 50 年代开始,东欧和包括我国在内的亚洲社会主义国家,仿效前