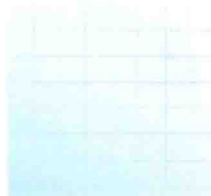


SHEHUI BAOZHANG
LILUN YU ZHENGCE YANJIU

社会保障

理论与政策研究

陈淑君 李秉坤 陈建梅 © 著



 中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

社会保障理论与政策研究

陈淑君 李秉坤 陈建梅 著

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障理论与政策研究 / 陈淑君, 李秉坤, 陈建梅著. —北京: 中国财富出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5047 - 5887 - 3

I. ①社… II. ①陈…②李…③陈… III. ①社会保障—研究—中国
IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 234831 号

策划编辑 寇俊玲 责任编辑 于 森 李彩琴
责任印制 何崇杭 责任校对 饶莉莉 责任发行 敬 东

出版发行 中国财富出版社
社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070
电 话 010 - 52227568 (发行部) 010 - 52227588 转 307 (总编室)
 010 - 68589540 (读者服务部) 010 - 52227588 转 305 (质检部)
网 址 <http://www.cfpress.com.cn>
经 销 新华书店
印 刷 北京京都六环印刷厂
书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 5887 - 3/D · 0124
开 本 710mm×1000mm 1/16 版 次 2016 年 1 月第 1 版
印 张 13.75 印 次 2016 年 1 月第 1 次印刷
字 数 254 千字 定 价 56.00 元

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

前 言

社会保障制度是社会的“安全网”，是政府最重要的社会政策和公共服务。在当前构建和谐社会的治国理念下，在经济新常态的背景下，对社会保障理论与政策的研究就显得尤为重要。本书分为两部分，上编为社会保障基本理论部分，是在经济学、社会学、政治学等学科支撑的基础上较系统地研究了社会保障的基本理论，重点研究社会保障的概念界定，社会保障在理论与实践上的发展历程，社会保障的经典理论，社会保障主要模式等；下编为社会保障政策研究部分，深入研究社会保险、社会救助、社会福利政策这些政策的发展演变过程，分析政策的发展现状及出现的问题，并提出解决问题的政策或建议。

本专著由哈尔滨商业大学陈淑君、李秉坤、陈建梅著述。第一章至第六章由陈建梅负责撰写，第七章至第八章由李秉坤负责撰写，第九章至第十二章由陈淑君负责撰写。全书由陈淑君负责统稿。

因专著作者水平和占有资料所限，内容中疏漏、失误之处在所难免，敬请专家、学者和读者批评指正。

作 者

2015年10月



目 录

上编 社会保障基本理论研究

第一章 社会保障的基本概念	3
第一节 国际社会对社会保障概念的理解	3
第二节 中国对社会保障概念的理解	7
第三节 社会保障的内涵与外延	9
第二章 社会保障的基本理念	10
第一节 公平与效率	10
第二节 政府与市场	12
第三节 社会保障当事人的责任与义务	15
第三章 社会保障的产生和发展	18
第一节 传统社会保障时期	18
第二节 现代社会保障时期	21
第三节 我国社会保障制度的产生与发展	28
第四章 社会保障的理论发展过程	34
第一节 古代近代朴素的社会保障思想	34
第二节 马克思与恩格斯的社会保障思想	38
第三节 列宁的社会保障思想	40
第四节 中国特色社会保障理论	42
第五章 西方国家社会保障理论	49
第一节 西方国家早期社会保障理论	49
第二节 西方国家中期社会保障理论	52
第三节 西方国家现代社会保障理论	54

第六章 社会保障功能	59
第一节 社会保障的社会功能	59
第二节 社会保障的经济功能	62
第三节 社会保障的政治功能	65
第七章 社会保障模式	67
第一节 社会保险模式	67
第二节 福利国家模式	77
第三节 强制储蓄模式	86
第四节 社会保障模式发展趋势	94

下编 社会保障政策研究

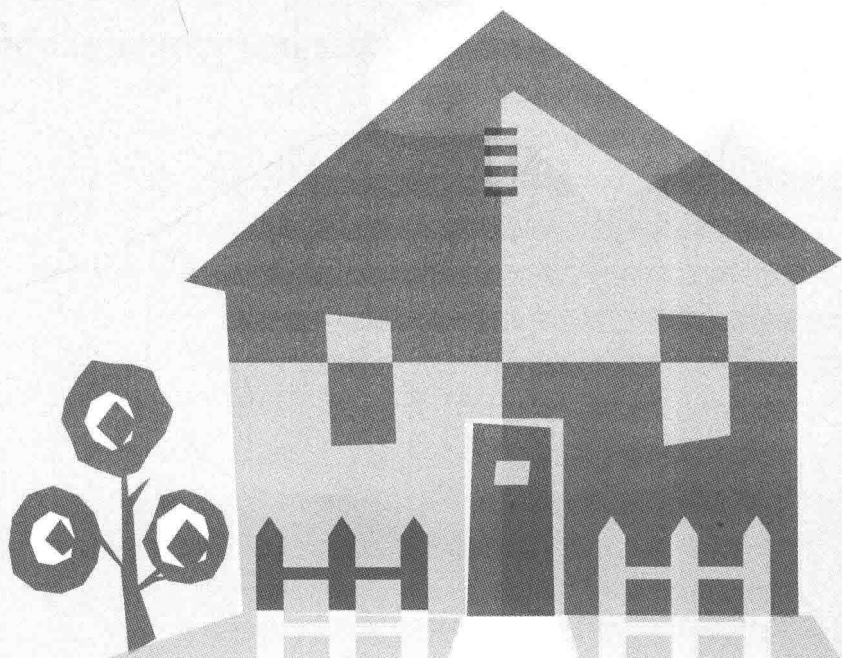
第八章 养老社会保险政策	101
第一节 新中国成立以来我国养老社会保险政策演变	101
第二节 城镇职工基本养老保险政策	107
第三节 城乡居民基本养老保险政策	113
第四节 机关事业单位养老保险制度改革	124
第九章 医疗社会保险政策	136
第一节 新中国成立以来我国医疗社会保险政策演变	136
第二节 城镇职工基本医疗保险政策	140
第三节 城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗政策	145
第十章 失业、工伤和生育社会保险政策	153
第一节 失业社会保险政策	153
第二节 工伤社会保险政策	166
第三节 生育社会保险	181
第十一章 社会救助政策	189
第一节 社会救助政策的演变	189
第二节 现行社会救助政策	191



第十二章 社会福利政策	200
第一节 中国社会福利政策的演变	200
第二节 现行社会福利政策	202
参考文献	207

上 编

社会保障基本理论研究





第一章 社会保障的基本概念

社会保障制度是当今世界上众多国家都在普遍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（Social Security）原意是社会安全，美国的《社会保障法》（1935）中首次出现社会保障一词，之后在《大西洋公约》（1941）中也两次出现这一词语。1944年，第26届国际劳工大会发表的《关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言》（《费城宣言》）中，正式采纳社会保障一词，即国际劳工组织在世界各国推进各种计划的庄严义务之一就是达到扩大社会保障措施，以便使所有需要此种保护的人得到基本收入，并提供完备的医疗服务。

关于社会保障的概念，由于受到政治、经济、社会乃至文化等宏观环境的制约和影响，使得各国对社会保障实践有所不同，表现在理论界对社会保障的界定也各有不同。我们在众多对社会保障概念界定的文献资料中，选择几个具有影响的概念界定列示如下。

第一节 国际社会对社会保障概念的理解

一般说来，社会保障是以国家政府为主体，依据法律规定，对国民收入进行再分配，为社会成员暂时或永久失去劳动能力及因为各种原因造成生活困难时，提供维持最低生活水准，保障基本生活的制度。它是国家通过立法和行政措施设立的保证社会成员基本生活安全项目的总和。如向公民提供各种形式的补贴、津贴，用来补偿公民由于退休、失业、伤残、丧偶、生育等原因造成的收入损失，并在其患病期间提供医疗服务。尽管世界各国对社会保障实施的内容和范围差别很大，但它仍广泛存在于不同的国度里。各国对社会保障的含义有着不同的解释。



一、德国对社会保障概念的理解

德国是社会保险制度的发源地，社会保险制度的出现标志着现代社会保障制度产生。作为最早建立现代社会保障制度的国家，德国对社会保障的理解主要是基于“Social Security”一词，也有人将其翻译成“社会安全”。

在德国，社会保障被理解是为在市场竞争中遭遇失败或失去劳动能力的人提供基本生活保障的、具有互助性质的安全制度。德国一些学者把社会保障归结为社会公平和社会安全。他们认为，市场经济不能保证收入的公平分配，而社会保障可以通过政府干预从国家层面上缓解并从一定程度上弥补社会成员收入不公平。社会保障旨在使社会成员第一次收入分配中，即按照市场效率进行收入分配中，由于个人能力差别而惨遭失败的社会成员，提供其生活保障同时，还要帮助这些社会成员争取重新参与竞争的机会。

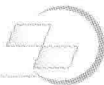
二、英国对社会保障概念的理解

英国随着资本主义市场经济的迅速发展，成为西方老牌资本主义国家当中最早提供社会福利的国家之一。早在1942年英国经济学家贝弗里奇爵士主持起草了《社会保险及相关服务》（*Social Insurance and Allied Services*），即《贝弗里奇报告》（*Beveridge Report*）的研究报告，这份报告成为英国建立福利国家的最基础的理论依据和政策参考。贝弗里奇爵士在《社会保险及相关服务》里，对现代福利国家进行了较为系统的描绘，社会保障被首次赋予了普遍性原则和类别原则，被认为是代表社会进步的可理解的政策的一个组成部分，其目标被界定为消除贫困，并将其概括为国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时予以生活保障。

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。

三、美国对社会保障概念的理解

美国的社会保障制度在经历美国经济大萧条后，罗斯福总统在1935年颁布《社会保障法》，在《社会保障法》中将社会保障工作大致界定为：“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、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。”

美国一些专家、智库也认为罗斯福新政时期把社会保障通过法律形式确立下来，根据法律规定美国为国民提供包括经济保护、特殊开支或家庭津贴的一系列保障体系，有效地解决了美国国民因失业、疾病、伤残、年老等原因而造成的中断或丧失劳动能力的问题，以及因结婚、生育、抚养子女和死亡而造成相关问题，为国家经济发展发挥了安全网的作用。

美国社会保障总署（简称 SSA）编写的《全球社会保障制度》（1995 年版）这样阐述：“社会保障计划对受保人及其家属的保护，通常是通过下述方法中的一种或两种而实现的：一种是‘收入保障’计划，即以现金支付的形式对年老、伤残或死亡、疾病和生育、工伤或失业而造成的收入减少提供一部分补偿；第二种是‘实物补助’计划，即以服务的形式提供的保护，主要是住院治疗、医疗服务和康复服务。”

四、日本对社会保障概念的理解

日本的社会保障制度晚于欧美资本主义国家，但却是亚洲较早建立社会保障制度的国家之一，在日本的理论界普遍认为社会保障从广义上是日本政府为解决社会各种问题而制定的诸多社会政策的集合。而狭义上的日本社会保障定义正如日本学者松尾均衡在《日本社会保障读本》中所给出的，“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。”而日本社会福利学者康子认为，“社会保障的对象应是在经济上有困难的人们，所以属于一种具有普遍性和平等性的制度，应该与社会福利分离。”

早在 1950 年日本社会保障制度审议会上，日本官方对社会保障做出明确界定，“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。”

五、国际组织对社会保障概念的理解

1942年联合国专门机构国际劳工组织（ILO）将社会保障界定为：“通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障，为公民提供保险金、预防或治疗疾病、失业时资助并帮助其找到工作。”

1948年12月10日由联合国大会决议通过的《世界人权宣言》中，对社会保障作了明确界定：“每个人为其自己及家庭之健康与幸福，对于衣食住行、医疗及其必需的社会服务设施应享有适当的权力，对于失业、疾病、残疾、寡居、老年等情况以及由个人不可抵抗力遭遇到生活危机，无法为生时，有权获得保障等。”

国际劳工组织也不断地发展和深化了社会保障的定义。国际劳工组织的主要宗旨就是协调劳动关系、维护劳工权益。

1985年国际劳工组织的常设机构国际劳工局亚太地区局给社会保障的定义是：“社会保障可以被理解为在规定的情况下或出现规定的事件时，社会给予其成员的保护，其目的是：①尽可能预防收入骤减或丧失收入的意外发生；②当这种意外发生时，尽可能为遭受意外者给予医疗帮助并为其导致的经济后果实施财政保护；③尽可能为遭受意外者提供身体康复及职业恢复的便利；④尽可能给予抚养儿童的福利待遇”。

1989年，国际劳工组织的常设机构国际劳工局社会保障司又对社会保障作出了新定义：“社会保障是社会通过一系列的公共措施来为其成员提供保护，以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争，并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴。”这一定义包含以下几层意思：

- （1）社会是举办和实施社会保障的主体。
- （2）社会保障必须通过建立一系列的公共设施来实现。
- （3）社会保障的对象是社会全体成员。

（4）社会保障的目标是防止因疾病等原因导致的工作停止或大量减少收入造成经济和社会困难，并为其提供医疗，以及为有子女的家庭提供补助金等三个方面。其实质是为社会提供一种稳定机制。

事实上，对社会保障概念界定的差异在一国之内的不同历史时期和不同学者之间亦存在，这是由社会保障的不断发展造成的，而不同的学者对社会



保障的研究角度和价值取向亦不同，因此想要确定一个全世界一致的社会保障理论在相当长的一段时间是无法实现的。但从国际社会总体认同感上来说，社会保障在除了需要现金资助和现金补偿之外，还需要更多的医疗服务和社会服务。

第二节 中国对社会保障概念的理解

一、内地学者对社会保障概念的理解

1986年4月第六届全国人大第四次会议通过的国家经济社会发展的第七个五年计划中首次使用社会保障的概念，并在计划中明确提出我国在“七五”期间，要有步骤地建立起具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏形。并在“七五”计划中将社会保障定义为：“国家和社会对全体社会成员的社会生活提供基本保障的制度安排。”“七五”计划进一步明确建立健全社会保障制度，进一步发展社会福利事业，继续做好优抚、救济工作；要通过多种渠道筹集社会保障基金；改革社会保障管理体制，坚持社会化管理与单位管理相结合，以社会化管理为主；继续发扬我国家庭、亲友和邻里间互助互济的优良传统。

我国社会保障依据保护与激励相统一的原则，对公民在年老、疾病、遭遇灾害而面临生活困难的情况下，通过国民收入分配和再分配，由政府和社会依法给予物质帮助和社会服务，以保障公民的基本生活需要发挥着积极的作用，促进经济和社会的稳定发展。

目前我国内地的专家学者虽然都从不同研究角度对社会保障定义加以完善和发展，但多数专家和学者还是认为以下学者对社会保障下的定义，经过20多年的检验具有一定的普遍性和适用性，如陈良谨（1900）认为，“社会保障是国家和社会通过国民收入的分配与再分配，依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。”这个定义强调了在社会保障制度中，国家和政府发挥主体作用，法律对制度实施起规范作用，社会保障制度实施的目的在于保证社会成员的基本生活需求。

侯文若（1991）认为，“社会保障可理解为对贫困者、弱者施行救助，使之享有最低生活，对暂时或永久失去劳动能力的劳动者实行生活保障并使之



享有基本生活，以及对全体公民普遍实施福利措施，以保证福利增进，而实现全社会安定，并让每个劳动者乃至公民都有生活安全感的一种社会机制。”这个界定按不同的保障目标把社会保障依次划分为社会救助、社会保险和社会福利三个层次。

在对各国的现代社会保障制度的发展演变，和对国际性组织、部分国际政府及相关学者界定的社会保障的基本概念进行研究总结后，郑功成（1994）提出了对社会保障的定义，“社会保障是国家或社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统，它是各种社会保险、军人福利、医疗保障、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助等社会措施的总称。”而这一定义包括了以下必备要素：

（1）依法建立。把立法先行作为现代社会保障制度遵循的原则，通过社会保障立法来确立社会保障制度，社会保障制度建立的依据和基础是法律规范。

（2）突出以人为本。它的宗旨是为国民提供保障、提高福利，以改善国民生活，包括经济保障与服务保障等。

（3）具有经济福利性。且从直接的经济利益关系来看，因有政府、雇主与社会各界的参与和分担责任，受益者的所得要大于所费。

（4）属于社会化行为。即由官方机构或社会团体来承担社会保障的实施任务，而非供给者与受益方的直接对应行为。

二、港台地区对社会保障概念的理解

我国在香港、澳门特别行政区实行“一国两制”“港人治港”“澳人治澳”，高度自治。由于所处不同的经济社会发展阶段，致使一国四地在社会保障理论与实践各个方面都有很大的不同与差异。

香港对社会保障的官方界定是指以政府为责任主体并通过向有需要人士直接发放款项的方式提供的福利，包括综合保障援助计划、公共福利金计划暴力执法伤亡赔偿计划、交通意外伤亡援助计划、灾民紧急救济等。香港学者周永新（1982）认为，社会保障是政府为保障国民最低生活需求所采取的政策措施，包括非供款性的社会救助、供款性的社会保险和普遍津贴制度等。另一位专家莫泰基（1993）也指出，“社会保障可以理解为一个政府设立的制度，运用大众的财富，给予需要的人最基本或应得的援助，借以维持生活需要，以及配合社会发展，增加国民福利。”由此可见，香港官方的界定范围较窄，仅限于官方的非供款性援助；而专家学者的界定范围较宽，还包括了供



款性的社会保险等在内。

台湾的社会保障制度比香港的更为全面，官方对社会保障的界定是：“社会保障是国家以社会救助、社会保险以及公共服务等各种不同方式，对于国民之遭遇危险事故，以致失能、失依，因而生活受损的人，提供各项生活需求，给予其健康保障、职业保障及收入保障，并从而促进民族健康、全民就业及民生均足。”与香港地区概念的界定比较来看，台湾地区更好地提出社会福利概念或将社会保险、社会救助、社会福利等概念分割界定。

第三节 社会保障的内涵与外延

社会保障是一个历史范畴的概念，不同国家、不同地区在不同经济社会发展阶段，在社会保障内涵与外延上也是不同的，都在进行传承、发展和创新。各个国家的社会保障制度都随着各国的宏观环境、微观环境诸要素的发展而不断地与时俱进，各个国家的社会保障制度演变都体现了经济社会进步带给人类的福祉，都体现了人类社会文明的成果。

英国经济学家贝弗里奇在《社会保险及相关服务》的报告中，对社会保障的内涵和外延进行了概括，认为社会保障是指人民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入获得者死亡、薪资中断时，予以生活经济的保障，并辅助其生育、婚丧的意外费用的经济保障制度。

各个国家地区之间的差别，学者之间的差异，以及研究角度和方向的不同，使得社会保障概念的界定也存在差异。虽然社会保障的内涵和外延是不断发生变化的，但是，社会保障应该至少包含两个方面的含义：第一，其实施的对象具有普遍性，指的是全社会成员；第二，这种制度的实施是以国家为主体来主办的。只有同时具备这两个基本条件的制度，才有可能成为社会保障制度。所以，这两个条件是区分社会保障制度与其他制度的基本标准，也是判定一个制度是不是社会保障制度的基本准则。我们更倾向将社会保障定义为：社会保障是以国家或政府作为主体，通过立法实施的、以国民收入再分配为手段，满足全体社会成员的基本生活需要，维护社会安定和公平的一种社会制度。尽管各国社会保障制度的具体内容各不相同，但是，多数实行社会保障制度的国家或地区，其社会保障一般人都包括社会救济、社会福利和社会保险。中国的社会保障包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚、补充保障制度，而这些社会保障制度的内容随着社会经济等因素的变化而不断更新和充实。

第二章 社会保障的基本理念

第一节 公平与效率

一、公平与效率的界定

1. 公平

公平，公为公正、合理，能获得广泛的支持；平指平等、平均。《管子·形势解》：“天公平而无私，故美恶莫不覆；地公平而无私，故小大莫不载。”曹禺的《雷雨》第二幕：“命，不公平的命指使我来的！”古往今来，公平一般是在理想状态实现的，但真正意义上的公平是不存在的，现代社会和道德提倡公平一般靠法律和协约保证，大家共同遵守。同样，社会公平也是一个客观公正和主观认同的辩证统一过程，从社会学范畴来讲，社会公平是指社会成员之间在社会地位、经济收入等方面享有相对比较接近的待遇，从社会学角度来看，每个社会成员都应拥有平等的生存、发展的权利和机会。

2. 效率

在经济学中我们这样讲效率的：“在不会使其他人境况变坏的前提下，如果一项经济活动不再有可能增进任何人的经济福利，则该项经济活动就被认为是有效率的。”从经济学角度而言，提高效率途径主要是提高资源配置效率、提高投入产出效率、提高人性效率。在市场配置资源和给定投入前提下，人性效率是最重要的效率。

从管理学角度来讲，效率是指在特定时间内，组织的各种投入与产出之间的比率关系。从管理学的角度而言，提高效率的途径在于资源的有序分配，即通过设立标准流程、操作规程、分工协作等规范化体系，以实现管理系统的良性运作。