

当代中国社会保障 制度改革

郭海清 著

DANGDAI ZHONGGUO SHEHUIBAOZHANG ZHIDU GAIGE

河南人民出版社

DANGDAI ZHONGGUO SHEHUIBAOZHANG ZHIDU GAIGE

当代中国社会保障 制度改革

王德文 著

中国社会科学出版社
www.cssn.cn

当代中国社会保障 制度改革

郭海清 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国社会保障制度改革/郭海清著. - 郑州:河南人民出版社,2008.6

ISBN 978-7-215-06389-1

I. 当… II. 郭… III. 社会保障-福利制度-体制改革-研究-中国 IV. D632-1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 000367 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 郑州文华印务有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 7.125

字数 190 千字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

定价:22.00 元

前 言

开办社会保障是政府义不容辞的职责,享受来自国家和社会提供的社会保障,是每个公民的一项基本权利,这一观念已成为世界上大多数国家的共识和构建现代社会保障制度的基本立意。现代社会保障制度首创于19世纪80年代的德国,至今已有100多年的历史,而且已经推行到世界上160多个国家和地区,为保障社会成员的生存和发展以及社会的稳定发挥了巨大的作用。

《中华人民共和国宪法》第四十五条明确规定:“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。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”新中国成立后,党和政府就着力于创建中国的现代社会保障制度,50多年来新中国的社会保障制度经历了创建、发展到改革重建的曲折历程,目前中国特色的社会保障制度的改革与重建工作正在推进中。从总体上讲,我国的社会保障制度改革与重建取得了很大成绩,但是,也不可否认我们的社会保障制度建设还存在很多问题,与经济发展水平及人民群众的实际需求不相适应,如法制不健全、资金投入不足、覆盖范围窄、社会化程度低等等,这在一定程度上成为制约我国经济发展和社会稳定的因素。党和政府高度重视社会保障工作,不断加大社会保障制度建设的力度,2004年十届全国人大二次会议通过的宪法修正案明确指出“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”。社会保障制度写入宪法是我国社会保障发展史

上具有里程碑意义的事情,它第一次肯定了社会保障制度是我国的重要社会经济制度,并确定了社会保障建设的基本原则,即同国民经济发展水平相适应。这也表明我们党对实现和维护社会公平做出了郑重承诺。党的十七大更是明确提出了要“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活”。这些都为当代中国社会保障制度的改革指明了方向,也提出了更高的要求。

社会保障作为事关全体国民的切身利益和构建社会主义和谐社会的重大制度安排,在我国的经济、政治和整个社会发展进程中占有越来越重要的地位。与此相适应,近年来人们对社会保障问题也进行了多方面的研究,并取得了相当的研究成果。本书在吸收和借鉴上述研究成果的基础上,主要对当代中国社会保障制度改革问题展开论述。其侧重点在于:一是从时间上重点说明“当代中国”的社会保障制度;二是在内容上重点说明当代中国社会保障制度的“改革”问题。基于此,本书从五大方面对当代中国社会保障制度的改革问题进行了集中阐发,即社会保险制度改革、社会救助制度改革、社会福利制度改革、优抚安置制度改革和住房保障制度改革。

本书的基本框架如下:第一章是“导论”,主要介绍关于社会保障制度的相关基本问题,如社会保障的构成要素、社会保障的基本特征及主要功能等;第二章是“新中国社会保障制度发展概要”,主要介绍新中国社会保障制度的建立、改革与发展的历程;第三章、第四章、第五章是“当代中国社会保障制度改革”,也是全书的重点,集中阐发当代中国社会保障制度的改革问题;第六章是“中国香港、澳门及台湾地区社会保障制度”,主要介绍中国香港、澳门及台湾地区的社会保障制度的形成与发展;第七章是“附录”,主要列举了当代中国社会保障的一些重要法规,供学习时参考。

本书比较突出的特点是:第一,脉络比较清晰、重点比较突出。这一点从本书的基本框架就可以看出。所谓“脉络清晰”,就是作者在论述问题时,既有对社会保障制度历史沿革的基本考察,又重在透过现象力求准确把握制度发展的必然逻辑,从而为实施制度的改革提供依据。

所谓“重点突出”,就是作者在充分吸收和借鉴相关研究成果的基础上,重点对“当代中国”和当代中国社会保障制度的“改革”问题进行研究。也正是“脉络比较清晰、重点比较突出”的特点,使得本书具有自己的一定特色。第二,文献资料比较权威、可操作性比较强。作者在本书的写作过程中,参考了大量的中外文献资料、学术报纸杂志以及电子数据库检索资料等,而且所使用资料的年限比较近、发布资料信息的机构比较权威、相关成果的研究者知名度比较高等。因而使得全书在整个“文献”的使用上显得比较权威。如前所述,由于本书的重点是对社会保障制度的改革问题进行研究,而研究改革就必然涉及改革的原则、内容、思路及方法措施等内容,这就具有一定的可操作性,从而在实践中也具有一定的现实指导意义。第三,定性研究为主、宏观性较强。鉴于社会保障制度的改革涉及经济、政治、文化等各个方面,如社会保障制度的改革必须与经济发展水平相适应;基本社会保障制度的建立与完善必须以政府为主导;改革的力度必须与老百姓可接受的程度相统一,等等。因此,必须从实际出发,实事求是地根据我国的基本国情进行渐进式改革。也正因为如此,本书以定性研究为主,带有较强的宏观指导性。

正如人们所见,社会保障与人们的生活是如此密切,以至于包括生、老、病、死等在内,无一能够离开社会保障。特别是在社会主义市场经济条件下,社会保障与市场经济发展犹如一对孪生兄弟,形影不离、你推我进,没有社会保障的市场经济是不可思议的。因此,作者期望本书所论及的相关内容能够对我国社会保障工作的研究和开展提供有益的借鉴。

郭海清

2008年3月10日

目 录

第一章 导论	1
一、社会保障界说	1
二、社会保障的构成要素	5
三、社会保障的基本原则	13
四、社会保障的基本特征	17
五、社会保障的主要功能	22
第二章 新中国社会保障制度发展概要	26
一、新中国社会保障制度的建立	26
二、中国社会保障制度的改革与发展	31
第三章 当代中国社会保障制度改革(上)	45
一、社会保险制度改革	45
二、社会救助制度改革	78
第四章 当代中国社会保障制度改革(中)	102
一、社会福利制度改革	102
二、优抚安置制度改革	111
三、住房保障制度改革	122

第五章 当代中国社会保障制度改革(下)	127
一、员工福利	128
二、企业年金	130
三、互助保障	132
四、慈善事业	135
第六章 中国香港、澳门及台湾地区社会保障制度	139
一、中国香港地区社会保障制度	139
二、中国澳门地区社会保障制度	149
三、中国台湾地区社会保障制度	154
附录 中国社会保障重要法规	163
国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定	163
国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定	166
城市居民最低生活保障条例	171
社会保险费征缴暂行条例	174
工伤保险条例	180
失业保险条例	194
农村五保供养工作条例	199
社会保险基金财务制度	204
结束语	215
主要参考书目	220

第一章 导 论

一、社会保障界说

“社会保障”作为一个专用术语,最初出现于 1935 年美国国会通过的《社会保障法案》,该法案在美国建立起了一套比较完整的社会保障制度。1941 年美、英两国发表了著名的《大西洋宪章》,该文件在论及社会问题时两次使用了“社会保障”这一概念。1944 年国际劳工组织举行第 26 届国际劳工大会,会议发表了《费城宣言》,接受并使用了“社会保障”这一概念。战后,1952 年国际劳工组织在日内瓦举行第 35 届国际劳工大会,会议通过了著名的第 102 号公约——《社会保障最低标准公约》,此后,“社会保障”一词开始被国际社会广泛运用。

在我国,新中国成立初期内务部在民政工作中也曾使用过“社会保障”这个概念,但后来就基本不予使用,直到 1985 年中共中央在“七五”计划的建议中,提出改革我国社会保障制度的历史任务,并对社会保障的内容作了界定。此后,“社会保障”这一概念在我国内地被广泛使用。而在中国港台地区,这一概念的使用则较为普遍。在中国台湾“社会保障”一词按照英文的原意被译为“社会安全”;在中国香港则较多地被译为“社会保障”。

需要说明的是,在实践中,“社会保障”概念的使用和某些提法相当混乱,特别是对社会保障、社会保险、社会福利等的内涵和外延界定

不清,有时甚至互相替代。而且,由于世界各国社会保障概念的具体内容差异很大,所以,人们对社会保障概念的理解也有所不同。在现代社会保障制度发源地的德国,战后经济学界的理论代表人物艾哈德认为,社会保障是为竞争中的不幸失败者或失去竞争能力的人提供基本生活保障的、具有互济性质的安全制度;在首创社会保障概念的美国,对社会保障的解释是,对国民可能遭遇的各种危险如疾病、老年、失业等加以防护的社会安全网;而在英国,社会保障是指人民在失业、疾病、伤害、老年以及家主死亡、薪资中断时,予以生活救济的保障,并辅助其生育婚丧的意外费用的经济保障制度;战后日本政府的“社会保障制度审议会”对社会保障则定义为,对于疾病、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,寻求经济保障的途径;等等。

虽然对社会保障含义的表述存在着种种差异,但仔细分析,并不难看出,这些表述在社会保障概念质的规定性的界定上,实际上没有根本的分歧,只是在社会保障所包含的范围与内容上,有的界定得比较宽,有的则界定得比较狭窄。在我国,《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。”应该说,这是对社会保障的最简洁的概括。综合分析社会保障制度的各种界说,结合我国的社会实践,我们认为现代社会保障制度是国家和社会为保障社会成员的生存权利,依法为社会成员提供基本生活保障和福利的社会安全制度。它在我国主要包括:社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置和住房保障等五大方面的内容。

社会保险是社会保障体系的核心部分。它是指国家通过立法,多渠道筹集资金,对劳动者在因年老、失业、患病、工伤、生育而减少劳动收入时给予经济补偿,使他们能够享有基本生活保障的一项社会保障制度。目前在中国,社会保险主要包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等。

社会救助包括原来提法中的社会救济和社会互助。社会救济是指

国家和社会对因各种原因无法维持最低生活水平的公民给予无偿援助的一项社会保障制度。社会互助是指在政府鼓励和支持下,社会团体和社会成员自愿组织和参与的扶弱济困活动。目前在中国,社会救助主要包括城乡居民最低生活保障、灾害救助、流浪乞讨人员救助及社会互助等。

社会福利有广义和狭义之分。广义的社会福利是指政府为全体社会成员创建,有助于提高生活质量的物质与文化环境,提供各种社会性津贴、公共基础设施和社会服务,以不断提高国民整体福利水平,主要包括各种文化教育、公共卫生、公共娱乐、市政建设、家庭补充津贴、教育津贴以及住宅津贴等。狭义的社会福利是指政府和社会向老人、儿童、残疾人等社会中特别需要关怀的人群,提供必要的社会援助,以提高他们的生活水准和自立能力。目前在中国,社会福利主要包括老年人福利、儿童福利、残疾人福利等。

优抚安置是中国政府对以军人及其家属为主体的优抚安置对象进行物质照顾和精神抚慰的一种制度。它主要是指政府和社会对军人等从事特殊工作者及其家属予以优待、抚恤和妥善安置。它主要包括向烈属、军属、复员退伍军人、伤残军人提供抚恤金、优待金、补助金;举办荣誉军人疗养院、光荣院;安置复员退伍军人;为军队离退休干部提供服务等。

此外,中国政府还积极推进以住房公积金制度、经济适用住房制度、廉租住房制度等为主要内容的城镇住房保障制度建设,不断改善城镇居民的住房条件。

正确理解社会保障概念,需要着重把握以下要点:

第一,现代社会保障制度首先是国家行为,是由国家和社会组织实施的一种社会化的安全保障制度。也就是说,现代社会保障不是传统的个人及家庭的保障,也不是一般社会团体举办的慈善事业。国家是现代社会保障制度的制定者、组织者和第一责任者,是社会保障的主导力量。

现代社会保障机制的根本原理是通过对社会保障资源的合理调动

与组织,形成一种社会性的抵御生存风险的能力,由于这种能力具有社会的整体性,而社会成员遭遇某种生存风险,虽在总体上说都是不可避免的,但在具体发生时又总是局部的。所以当多数人的,以至于整个社会的抗风险能力被用来为局部的少数人的生存风险提供基本生活保障时,它的抗风险能力就比任何个人、家庭或小团体都要强大得多。但这种抵御生存风险的社会整体力量,不可能自发形成。只有依靠具有社会资源整体动员和组织能力的国家才能使其形成。因此,社会保障制度的规范,也只有在国家的组织下才能建立和实施,其他任何社会力量都无法担此重任。

同时,现代社会思想认为:人们陷入贫困,陷入生存危机的主要根源在于社会,而不在于个人。所以社会文明发展到今天,社会和作为社会整体代表的国家,有着为遭受生存风险的社会成员提供安全保障的不可推卸的责任。这种社会思想也使国家在社会保障中的主导地位有了更广泛的社会共识。

第二,现代社会保障制度确认,从国家获得基本生活保障是公民的一项基本人权,即生存权,而不是在接受恩赐。所谓的生存权,是指人的生命安全和生存条件获得基本保障的权利。当社会成员在遭遇某种生存风险而陷入困境时,都有权利从国家获得基本生活保障和物质帮助,以维护自己的生存权,这是现代社会文明的一项基本准则。《中华人民共和国宪法》第四十五条明确规定:“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。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”1948年12月,联合国大会通过了《世界人权宣言》(以下简称《宣言》),这是第一个在国际领域内系统地提出保护和尊重各项人权的国际文书。《宣言》规定:每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障,并有权享受个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现……《宣言》同时指出:人人有权享受为维持他本人和家属的健康的福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务;在遭到失业、疾病、残疾、守寡、衰老或在其

他不能控制的情况下丧失谋生能力时,有权受到保障。以上规定都表明,生存权是首要的人权,确认对公民生存权利的保障是现代社会保障制度的核心,只有确认公民拥有从国家获得基本生活保障的权利,才是真正意义上的现代社会保障制度,它是区分现代社会保障与历史上初级形态社会性保障的一个根本标志,是社会文明进步的结果。

第三,社会保障制度是个历史的动态的概念。为社会成员提供基本生活需求和福利,这是社会保障的基本内容,也是定义社会保障的基本要素。但是,这里所说的基本生活需求和福利在不同的国家、民族,在不同的历史时期,其内容、标准以及提供的方式、方法都是不同的,而且是不断发展变化的。保障社会成员生活的基本需求并不等于只是满足维持人生命的最低需求。提供维持生命所需的最低需求保障,是社会保障的最低界限。随着社会经济的发展,人类文明的进步,人的基本生活需求,越来越多地包含了现代文明生活的必要内容。现代社会保障制度并不是以保障社会成员维持生命的最低需求为唯一目标的。从历史发展的角度和世界范围内社会保障的实践看,在保障社会成员最低生活需求的基础上,现代社会保障制度伴随着经济和社会的发展,已越来越多地将发展公共福利、提高社会成员的生活质量,诸如:公共卫生福利、公共教育福利、老人、妇女、儿童福利等,作为它的重要目标之一。因此,社会保障的基本内容是不断变化发展的,而理解这个概念的含义也必然是历史的和动态的。

二、社会保障的构成要素

社会保障制度作为实现社会安全的社会规范体系,它是一个复杂而庞大的系统,是由一系列的要素构成的。与其他任何制度一样,社会保障制度也有自身的理念系统、规范系统、组织系统和物质系统,这些系统又以不同的形式表现为社会保障制度具体的构成要素。而在这诸多要素中,最基本的包括社会保障法规、社会保障项目、社会保障基金

和社会保障管理机构等四个方面。

1. 社会保障法规

社会保障法规是指调整国家、集体(雇主)、个人在社会保障活动中发生的各种社会关系的法律规范体系。社会保障法规的具体形式是多样的,可以是宪法条文,可以是专门法律,也可以是行政法规。

社会保障法规从内容上看,大体可分为三类:

第一类是由国家制定的关于社会保障制度的综合性的基本法,主要规定社会保障的基本原则,内容项目,国家、企业、个人在社会保障活动中的基本权利与义务等。如美国的《社会保障法》、法国的《社会保险法》等就属此类。

第二类是根据社会保障的不同方面和项目制定的单行法规,是规定社会保障各具体部分,即社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置等的性质、任务、项目及实施方式的专项法律。如标志着现代社会保障制度诞生的,德国在 19 世纪 80 年代制定的三部社会保险立法和我国 1951 年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》等就是这类法规。

第三类是有关行政部门和地方政府,依照法定权限和程序制定的具体实施细则及补充规定等。如 1994 年我国民政部制定的《农村社会养老保险养老金计发办法》(试行),同年山东省制定的《山东省社会保险基金管理暂行办法》等。

社会保障基本法,单行法规和实施细则、补充规定等,在三个层次上构成了一个完整的社会保障法规体系。在这些法规中不仅包含了社会保障制度的规范系统,而且还体现了建立社会保障制度的基本理念和指导思想,是现代社会保障的第一要素和制度化的基石。社会保障法规的完备是现代社会保障制度走向成熟的标志,现代社会保障制度就是以立法的形式诞生的,可以说没有社会保障立法就没有真正成熟的社会保障制度。

社会保障制度用法律这种最具强制性的规范来调整是由社会保障本身的性质所决定的。

一方面,社会保障是国家组织建立的社会安全制度,要使这个制度

真正能建立起来并有效地发挥作用,就必须将全社会的保障资源都纳入这个安全体系之中,由国家这个社会中枢再把这些资源提供给遭遇生存风险的社会成员。其实质是对国民收入的分配与再分配,它涉及社会各阶层的利益,并不是所有社会成员都会自愿参与这个社会安全保障体系,所以,要使社会保障制度能够真正建立起来就必须把建立社会保障体系的客观要求集中表现为国家意志。而为了保证建立社会保障制度的国家意志能够得以实现,运用最具强制性的法律手段无疑就是必需的。

另一方面,社会保障制度的主体——社会保障的当事人,既包括了社会成员个人、企业、集体,也包括了特殊的当事主体——国家。在社会保障制度中不同主体之间会发生各种复杂的权利、义务关系,国家、企业、个人的利益都牵涉其中,这些关系主要包括:社会保障管理的职责关系;社会保障资金筹集关系;社会保障项目、标准的确立关系;社会保障基金支付、管理、运营过程中所发生的关系;等等。对这些关系的调整,如果没有一套强制性的,明白无误、公之于众的法律规范,使政府、集体、个人都能依法行事,那就必然会产生随意性和盲目性,甚至会导致社会保障体系的紊乱和解体。因此,100多年来,全世界160多个建立起社会保障体系的国家和地区,没有一个不用法规形式把社会保障制度化的。社会保障法规作为现代社会保障制度的理念与规范的载体,它是现代社会保障事业的基石。

2. 社会保障项目

社会保障项目是指为某种保障对象特定的保障需求而设置的社会保障措施与办法,它是社会保障体系的基本构成单位。如社会养老保险、自然灾害救济、孤残儿童福利保障、复员退伍军人安置等。在不同的国家与时期,社会保障项目的设置是不同的,并因保障对象保障需求的变化而变化。世界各国社会保障制度的具体项目可以说是千差万别,但由于社会保障的客观需求是有规律的,所以其基本内容还是有共同点的,如养老保险、医疗保险、工伤保险、贫困救济等项目还是大同小异。

我国目前所设置的社会保障项目及其所构成的各类保障子系统主要有：

(1) 由社会养老、医疗、生育、工伤、失业保险等项目构成的社会保险制度。这是国家为保障劳动者在丧失劳动能力或劳动机会时的基本生活,根据劳动者及法定对象履行的相应义务,依法为劳动者及其供养的家属提供物质帮助的社会保障制度。

(2) 由自然灾害救济、城市贫困户救济、农村五保户救济等项目构成的社会救济制度。这是国家和社会在社会成员不能维持最低生活水平或陷入生存危机时向其提供满足最低生活需求的物质援助的社会保障制度。

(3) 由社会民政福利、职工福利、社区服务等构成的社会福利制度。这是我国为满足各类社会弱势群体的基本物质文化生活需求,或为提高本单位职工、社区居民等的生活质量,由国家、企事业单位、社区组织等提供或组织实施的带有福利性的收入保障和服务保障制度。我国的社会福利制度不同于某些工业化国家广义的普遍性的社会福利,它是社会保障制度的一个组成部分。

(4) 由复员退伍军人安置、军人及军烈属优待抚恤等项目构成的优抚安置制度。这是国家和社会对优抚对象(包括现役军人、革命伤残军人、复员退伍军人、革命烈士家属、因公牺牲军人家属、病故军人家属、现役军人家属等)实行优待、抚恤、安置以及其他物质照顾和精神鼓励的特殊社会保障制度。

以上四个方面的社会保障是我国目前社会保障项目构成的主要体系框架。除此以外,在保障实施的方式与补充机制方面,还有社会互助和个人储蓄积累保障等。

随着社会保险改革的深入,我国的社会保障项目与体系还将在实践中不断完善与发展。

3. 社会保障基金

社会保障基金是指国家和社会依法建立的用以社会保障的专项资金,是社会保障制度的物质基础和要素。它包括:社会保险基金、社会