

中国人民大学劳动人事学院系列教材

现代社会保障学

著 者 侯文若

红旗出版社

中国人民大学劳动人事学院系列教材

现代社会保障学

著 者 侯文若

审阅者 袁 方

红旗出版社

(京) 新登字 108 号

社 会 保 障 学

著 者 侯文若
责任编辑 李 凡 封面设计 王艺
出 版 红旗出版社(北京沙滩北街 2 号)
发 行 新华书店北京发行所
排 版 机械工业出版社印刷厂
印 刷 机械工业出版社印刷厂

850×1168 32 开 12 印张 323 千字

1993 年 7 月 北京第 1 版 1993 年 7 月 北京第 1 次印刷

印 数 1—5000 册

ISBN 7-80068-426-1 / G · 13

定 价 9.80 元

B070
1

《中国人民大学劳动人事学院系列教材》

编辑委员会

主编: 赵履宽

编委: 孙 彤	陆国泰	张德信
赵履宽	侯文若	姜在敏
董克用	彭剑锋	曾湘泉
潘锦棠		

序 言

由中国人民大学和原劳动人事部于1983年合作创建的劳动人事学院，是我国培养劳动人事管理人才的主要基地，也是研究劳动人事科学的重要阵地。目前，我院设有劳动经济、人力资源管理（人事管理）、社会工作与管理（社会保障）三个专业。

举世公认，我国的最大优势，在于她拥有极为丰富的潜在的人力资源，而要把这种潜在资源变为现实资源，就必须依靠高超的劳动人事管理。但是，直到1983年以前，我国还没有一所专门培养劳动人事管理人才的高等学府。因此，劳动人事学院的成立，是一件具有全国意义的大事。近十年来，我院向全国各省市、各部委输送了数百名专科、本科毕业生，以及数十名获得硕士学位的毕业生。这些毕业生正在各自的工作岗位上发挥着积极的作用。

十年来，在劳动部、人事部、中国人民大学的领导下，我院获得了超常的发展，五十余名教师（其中教授6人、副教授12人、讲师30余人）为学生和研究生开设了二十余门属于新兴学科的课程（劳动经济学、劳动与职业社会学、企业人事劳动管理学、职业安全与卫生学、人事管理学、行政管理学、人员功能测评方法、中国人事管理史、社会保障学等）。教师们在讲授课程的过程中，使这些学科的内容不断地得到丰富和深化。

摆在读者面前的这套系列教材，就是以我院教师所讲授的上述课程为基础而编写的。因此，它既是我院教师对我国劳动人事管理事业的贡献，又是对自身教学科研活动的鞭策。

改革开放以来，我国劳动人事制度的改革取得了可喜的进展，劳动人事科学的研究也获得了相应的发展。但是，与改革和建设的客观要求相比，我国劳动人事制度的改革还处于相对滞后的状态，以“铁饭碗”（统包统配）、“大锅饭”（平均主义）、“单位所有制”（缺乏竞争性流动）为主要特征的旧体制，尚未从根本

上破除，一些与改革有关的重大理论问题，还没有彻底摆脱旧观念的干扰，诸如，把市场化等同于私有化，把行政（计划）机制凌驾于市场机制之上，把竞争与合作、效率与公平绝对对立起来，等等。总之，我国的改革正处在新旧交替的关键时期。在这个时期，理论工作具有特殊重要的社会意义，因为理论的正确和彻底，是保证改革取得成功的必要条件，而理论的含糊和混乱，必然会使改革误入歧途。

管理，归根到底就是对人的管理。纵观近现代世界史，在国际经济竞争中，美国之所以超过英国，日本之所以超过美国，很大程度上应归功于后者具有较高的管理水平，特别是较高的劳动人事管理水平。

改革，就是用新体制取代旧体制，以便更好地发挥人的积极性和创造性。劳动人事科学的主要任务，也正是从各个方面研究如何发挥人的积极性和创造性，即研究发挥人的积极性和创造性的机理。可见，劳动人事科学确是一门与改革有着最紧密关系的学科。人的积极性和创造性，受诸多因素的影响，既受自然因素、客观因素的影响，又受社会因素、主观因素的影响，因此，劳动人事科学是横跨自然科学、社会科学、管理科学的综合性学科群，可以说，劳动人事科学所包括的各分支科学，都是跨学科交叉研究的成果。

中国共产党第十四次全国代表大会确认，“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”。这是具有伟大历史意义的突破。方向已明，坚冰已破，航道已通，现在是劳动人事管理战线上的理论工作者和实际工作者携手合作、大显身手的时候了。理论源于实践、高于实践、服务实践。我国九十年代改革和建设的实践，迫切要求劳动人事科学取得突破性的发展。

祝愿“中国人民大学劳动人事学院系列教材”这朵小花，为祖国的大花园增添一份光彩。

赵履宽

1993年3月31日

目 录

第一章 社会保障制度	1
第一节 社会保障体系框架	1
第二节 社会保障制度历史沿革	5
第三节 中国社会保障制度	9
第二章 社会保险制度产生和发展	12
第一节 社会保险制度是现代市场经济运行的需要	12
第二节 社会保险制度第一次出台	15
第三节 德国推出社会保险的历史背景	18
第四节 社会保险事业向广度发展	21
第三章 中国社会保险制度历史沿革	27
第一节 社会保险制度出台	27
第二节 社会保险制度调整	32
第三节 社会保险事业蒙受严重破坏	34
第四节 社会保险制度改革	36
第四章 社会保险外沿与内涵	45
第一节 社会保险项目	45
第二节 社会保险与商业人身保险	49
第三节 收入损失风险的特征	55
第四节 社会保险内涵	58
第五章 社会保险属性	61
第一节 劳动性与社会性统一	61
第二节 国家性与强制性统一	63
第三节 补偿性与福利性统一	70
第四节 公平与效率统一	71
第五节 权利与义务统一	74

第六节 互助互济性与自我保障性统一	76
第六章 社会保险总基金	79
第一节 社会保险总基金要素	79
第二节 总投保费率	82
第三节 投保费比例	86
第四节 社会保险总基金运营	90
第五节 社会保险基金功能	94
第七章 投保资助型老年社会保险	100
第一节 投保资助型老年社会保险实施条件	100
第二节 多层次退休金	103
第三节 普遍养老金	105
第四节 雇员退休金	107
第五节 企业补充退休金	111
第六节 退休金调整原则	113
第八章 投保型国家老年社会保险制度	120
第一节 美国老年社会保险制度	120
第二节 日本老年社会保险制度	129
第三节 瑞典老年社会保险制度	136
第九章 强制储蓄型老年社会保险	140
第一节 实施前提条件	140
第二节 退休金给付	142
第三节 模式评估	145
第四节 成功原因剖析	149
第五节 存在问题	154
第十章 中国老年社会保险制度	157
第一节 创建老年社会保险制度	157
第二节 老年社会保险制度走向改革	166
第三节 目前仍然存在的问题	167
第四节 退休养老办法改革方向	169
第十一章 失业社会保险制度	179

第一节	失业与合理失业率	179
第二节	失业社会保险覆盖范围	182
第三节	失业社会保险待遇享受条件	185
第四节	失业社会保险待遇	191
第五节	失业津贴给付期限	195
第十二章	各国失业社会保险实践	200
第一节	若干国家的失业社会保险待遇	200
第二节	各国失业社会保险管理	204
第三节	中国失业社会保险制度	206
第十三章	生育理论与生育社会保险	210
第一节	出生率呈下降趋势	210
第二节	决定出生率下降的因素	215
第三节	考德威尔“财富流动”理论	218
第四节	“子女成本与效用比较”理论	221
第十四章	生育社会保险实践	225
第一节	生育社会保险功能与特点	225
第二节	生育社会保险覆盖面	228
第三节	生育社会保险待遇	229
第四节	生育保险待遇与人口政策	233
第十五章	职业伤害社会保险制度	237
第一节	职业伤害社会保险特点	238
第二节	“补偿不究过失”原则	239
第三节	职业伤害社会保险基金	243
第四节	职业伤害社会保险享受条件	248
第五节	职业伤害社会保险待遇	249
第六节	工伤报告、确残与安全制度	256
第七节	中国职业伤害社会保险现存问题	259
第十六章	职业伤害指标体系与职业伤害理论	265
第一节	职业病种类与指标体系	265
第二节	职业伤害指标体系	269

第三节	职业伤害理论	273
第十七章	疾病社会保险制度	276
第一节	疾病社会保险特点	276
第二节	疾病社会保险功能与目标	278
第三节	疾病社会保险待遇与条件	284
第四节	疾病社会保险模式	286
第五节	免费医疗制度改革	291
第六节	中国农村合作医疗制度	295
第十八章	遗属社会保险与死亡理论	299
第一节	遗属社会保险待遇	299
第二节	总死亡率变动趋向理论	303
第三节	分年龄死亡率变动理论	307
第四节	分性别死亡率差别理论	309
第五节	“死亡率男女年龄直观法”	313
第十九章	社会救助制度	317
第一节	现代社会救助制度特征	317
第二节	社会救助对象	319
第三节	美国“贫困线”	322
第四节	英国“生活补贴”制度	324
第五节	中国社会救助制度	326
第二十章	社会优抚制度	334
第一节	现代社会优抚事业	334
第二节	退役军人就业安置	335
第三节	伤残军人抚恤优待	337
第四节	军人家属优待	338
第五节	军人抚恤金	339
第六节	社会优抚制度改革	340
第二十一章	社会福利制度	343
第一节	社会福利的思想渊源与理论基础	343
第二节	社会福利的内涵和外沿	349

第一章 社会保障制度

社会保障，作为一个体系或作为一种制度，是现代市场经济运行必需的外部条件。在中国，今天，它由社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚组成。社会保障制度产生于19世纪上半叶，其标志是英国第一次推出现代社会救助事业——最低层次的社会保障。19世纪晚期，社会保险在德国第一次出台，标志着社会保障制度进入一个新的阶段。社会保障制度在20世纪50~60年代获得充分发展，标志是“福利国家”纷纷出现，它们竞相推出以高标准、广项目为特色的社会福利措施。进入70年代，社会保障制度弊端丛生，要求改革。改革分小改小革和根本改革两种，后者以20世纪下半叶出台的新自由主义经济学理论作为理论依据。新自由经济学派反对国家过多地直接干预经济，反对国家直接插手社会保障事业，主张社会保障走民营化道路。

第一节 社会保障体系框架

现代国家，社会保障体系以社会安全网络的形式出现，起到安定社会生活的作用。在中国，今天，这个安全网络中，社会保险居于核心地位，社会救助属于最低层次的社会保障，社会福利被视为社会保障的最高纲领，社会优抚起着安定特定阶层的生活的功能。

社会保险，作为社会保障体系的基本部分，好比社会保障的基本纲领。它覆盖人口群体中最重要的部分——劳动者群众。正是这个缘故，把社会保险同社会保障混淆不清，以为是一回事的事例，不时可以见到。与实行自愿投保原则的商业性人身保险有本质区别，社会保险由国家举办，不带有盈利性，也不是建立在自愿原则

的基础之上，而是劳动者必须履行的权利和义务。就保险对象而言，社会保险针对的是靠工资维持生计的工作者。靠利润、利息、股息过活的雇主阶层，不应是社会保险的对象。从保险目的上考察，则是旨在保障工资劳动者的基本生活不因出现这种或那种风险而维持不了。社会保险与社会救助也有明显的区别，前者以有工作能力者为对象，就个人而言是为了享有维持基本生活的权利，就社会而言是为了分担种种风险的义务，重点放在预防上；后者主要以无工作能力者为对象，就个人而言是不尽义务也享受到生存权利，就社会而言是为了救助，而把重点放在善后上。但对保障社会的安定讲来，这两者显然都是个客观需要。

第二部分——社会救助，作为社会保障的最低纲领。

社会救助是国家以至各种社会群体运用掌握的资金、实物、服务手段，通过一定的机构和专业人员，按照科学的工作方法，向无收入、无生活来源、也无家庭依靠并失却工作能力者，以及向生活在“贫困线”或最低生活标准以下的个人和家庭，向一时遭受严重自然灾害和不幸事故遇难者，实施的一种社会保障措施，使受患者能继续生存下去。显然，这是一种最低层次的社会保障，属于社会保障制度要实现的最低纲领和目标。这类保障对象为数不多，并且，随着一国经济水平日益提高，还有愈益减少的趋向。正是这个缘故，只是工业化初期刚刚推行社会保障制度之际，或者，战时和战后恢复时期，以及当前的发展中地区和国家，这类社会保障活动才具有一定的规模 and 影响。由于社会救助的对象，或是生活贫困者，或是惨遭不幸者，容易引起普遍的同情、怜悯，所以，在人道主义精神或宗教信仰的感召下，社会救助经费除来自国家机构、社会团体和个人外，还往往来自国际组织和国外的援助、捐赠。

社会救助不是国家举办的慈善事业，因而，把社会救助看作国家给予不幸者的一种施舍、恩赐，不能认为是正确的。这也说明，不应对社会救助持消极态度，应当以积极的态度对待社会救助事业。这里包括：需要广泛开辟可用于社会救助的资金来源，

需要合理使用社会救助款项，需要尽可能地实行“以工代赈”、“生产自救”等等。为了实现“生产自救”原则，宜采取多种多样的形式，不但要调动有劳动能力的不幸者的生产自救意识，也要启迪丧失部分劳动能力的不幸者的生产自救意识，使一切可发挥积极作用的因素都充分活跃开来。这是一种最积极不过的救助活动，可使社会救助事业收到最大的社会效益乃至经济效益。

第三部分——社会福利，作为社会保障的最高纲领。

社会福利表现为国家以及各种社会群体举办的种种公共福利设施、津贴补助、社会服务以及种种集体福利事业，目的在于增进群众福利，改善国民的物质和文化生活。所以，社会福利更进了一个层次。如果说社会救助属于低水平、低层次的社会保障，社会保险便是更上了一个台阶，而社会福利出台则是把社会保障制度推到最高的阶段。正是因此，社会福利往往同工资被看作改善生活质量的支柱，所不同者仅仅在于，工资依据个人的劳动贡献并因人而宜，社会福利则普遍实施，往往与个人的劳动贡献无甚关联。公民享受社会福利措施和服务，或是免费的，或是低费优惠的，等于一项额外收益。也正因此，社会福利有“社会工资”之称。

对劳动者来说，工资和社会福利虽都是收入，但对待不一。劳动者希望多多提高工资，把福利收入放在次于工资的地位，因为工资收入灵活、方便，个人可随意支配，或是马上支出，或是储蓄一部分。社会福利收入则不同。第一，刚性不象工资那样硬，有可能降低标准甚至被削减；工资则一般不会被降低标准，更不会被取消。第二，有些社会福利项目，作为劳动者的收入，往往要附加一些条件，如房贴、奖学金等等。第三，社会福利费不是掌握在劳动者手里，而是主要掌握在政府手里，后者把福利开支作为对劳动者的一种控制手段。第四，工资随物价上涨而定期调整，社会福利支出就不能这样说。但是，对企业主、对西方国家的政权机构说来，却最怕普遍调高工资，宁愿用增加社会福利的办法来改善劳动者生活，原因就在福利的弹性大，有些福利

生活，增进福利，带有最高程度的社会保障性质，主要由国家以至社会群体拨付资金，发展趋势强劲。

4. 社会优抚——对象是军人及其家属，目的在于对社会上受尊敬、保卫国土的人们及其眷属给予生活优待、工作帮助，资金主要由国家拨付。

上述种种，从表 1-1 可一目了然：

表 1-1 中国社会保障体系框架

组成部分	对 象	目 的	特 征	资 金 主要来源	重要性	发展趋向
社会救助	失去生活来源者，遭遇不幸者，贫者	保障最低生活	扶 贫	国家以至社会群体	最低保障	呈减弱状
社会保险	工资劳动者，个体自营者	维持基本生活	补偿收入损失	用人单位（雇主）和劳动者个人	基本保障	稳中有升
社会福利	全体公民	改善生活	增进福利	国家及社会群体	最高保障	增势强劲
社会优抚	军人及其家属	优待和抚恤	优待	国家	特殊保障	稳定

第二节 社会保障制度历史沿革

社会保障制度发端于 19 世纪的工业化鼻祖英国，迄今，有一个半世纪的历史。在这一百多年里，社会保障制度从一棵弱小的幼芽，到形成、发展为一种社会安全体系，经历了大约四个阶段。

第一阶段：社会保障制度萌芽。最可代表这个阶段的，是英国在 19 世纪上半叶颁布并实施的新《济贫法》。社会保障体系的组成部分之一——社会救助，第一次采取立法形式颁布，就始于此。过去历代王朝，救济活动也有采取立法形式的，比如，17 世纪初的英国《济贫法》便是新《济贫法》的原形，但新《济贫

法》的性质和特征毕竟大不相同了。工业化以前诸社会的《济贫法》，以及与之类似的法规，带有传统的慈善救济事业的特性，出发点大多以宗教观和人道观为基础，不承认救济事业是一种社会义务和责任，不承认要求社会救济是一种公民权利，并且，不承认从事救济事业需要专业知识、专门工作方法和专业人员。19世纪上半叶实施的英国新《济贫法》，便大不相同了，从此开创了认定要求社会救济属于公民的合法权利，国家实行救济系应尽义务的新格局，也就是从此认定，人人都有生存的权利，国家则有保障公民生存的义务，并且认定救济不是消极行动，而是一项积极的福利举措，因而要求经过专门训练的社会工作人员从事此类事业。

第二阶段：社会保险事业出台，社会保障开始制度化。德国1881—1891年间陆续推出社会保险法案：疾病保险法，工伤保险法，老残保险法。这便是从社会救助发展到社会保险，而使社会保障制度化的开始。继德国之后，其他欧洲国家纷纷仿而效之，也于19世纪末20世纪初先后推出社会保险制度。美国20世纪30年代中期颁布实施社会保险制度，并通过《社会保障法》，则是意味着社会保障最终形成一种制度。

第三阶段：社会保障制度充分发展，弊端显现。20世纪下半叶，英国首先宣布建成“从摇篮到坟墓”均有保障的“福利国家”；继之，其他西欧和北欧国家、北美洲国家、大洋洲发达国家、亚洲发达国家和地区，也都先后宣布实施“普通福利”政策。这样，社会福利事业继社会救助、社会保险之后得到空前发展，一个“高福利”为内涵的社会保障制度出现在东西方发达国家。随着社会福利事业兴旺发达，社会保险更加加强，社会优抚工作也因二次大战造成的伤残而广泛开展起来。与此同时，为保证社会福利事业广泛实施，为保证社会保障制度顺利实行专门以助人为业的社会工作，也更蓬蓬勃勃发展开来，从事这项工作并具有专门业务能力的社会工作人员大大增多。社会保障制度得到充分的发展，成为发达地区的一大特色。走上工业化道路的发展中国家

也纷纷仿效，也着手颁布和实施各自的社会保障制度。所以，从这个角度看，社会保障制度成了全球的共同举措。

这里，有必要提及 1952 年国际劳工组织制定并通过的《社会保障最低标准公约》。《公约》对退休待遇、疾病津贴、医疗护理、失业津贴、工伤补偿、残疾津贴、子女补助、死亡补助，以及定期支付应遵从的最低标准，都作了明文规定。《公约》虽无约束力，但重要的是，表明社会保障已经成了全球共同关心的举措。也正因此，《公约》在西方世界被誉为国际社会保障事业发展的里程碑。

其次，还有必要把第二次世界大战作为一个分水岭年代着墨几笔。可以说，比起战前，战后社会保障制度跟经济、社会、政治领域的巨变一样，也发生了巨大变化。这变化是：战前，社会保障还带有应急、不系统完整的特色，战后一变而为各国的长期发展战略，成了经济进一步发展的重大配套措施；公民权利的范围战后扩大到了享受现代文明福利生活的权利，不再把维持最低生活、就业、义务教育视为生存权利的极限；从最初针对少数经济困难的个人实行社会救助，发展到劳动者的生、老、病、死、伤残有社会保险，又进而发展到社会全体成员享有现代生活方式所需要的食物营养、居住条件、健康状况、教育保障。一言以蔽之，社会保障从低度发展进到了它的高度发展阶段，政府通过社会救助、社会保险、社会福利措施的推行，使社会日臻进步，变得更公平化、更安定、更繁荣昌盛了。此外，社会保障功能从战前的侧重“治疗”，改变成为战后的侧重“预防”。

还有，战后注意随物价、工资波动而调整年金，以保障劳动者和公民不因物价上涨而降低生活，保障一切公民都有权分享经济成长的果实。

至于战后社会保障范围大为扩展，项目大为增多，更不待言。

但另一方面，随着时间的推移，项目过多、标准过高的社会福利，超越国家经济实力的社会保险，也愈益给社会保障制度带

来困难。一向以“福利国家”自诩的英国，害了“英国病”，进入80年代成为财政上捉襟见肘的国度；宣布实施“普遍福利”政策的瑞典，被世人讥讽为“瑞典病”；最富有的福利国度——美国，为削不削减社会保障支出，争执得不可开交。社会保障入不敷出几乎成了通病。

第四阶段：社会保障制度改革。实施高福利为标志的社会保障制度的英国，70年代末，在撒切尔夫人为首的保守党执政下，决心大刀阔斧地改革。改革的指导思想有两条：第一，社会保障不应由国家包揽，应当公私协作；第二，不能养成单纯依赖国家给付的懒汉思想，要鼓励个人用劳动争取福利。所有“福利国家”进行的改革，总的讲，无非是开源节流，而决不意味着扔掉“福利国家”这项戴了多年的桂冠，就象撒切尔夫人所作的保证：“政府无意拆毁福利国家”。

关于开源，主要表现为：开征社会保障收入所得税，提高总投保费率，增加社会保险费收入，对某些福利项目开始收费，等等。

关于节流，主要有：

第一，削减各项福利性补助；

第二，改行社会保障项目的给付标准仅随物价变动，而不随工资变动的新措施，一改过去既随工资又随物价波动且就高不就低的调整办法；

第三，减少社会福利项目；

第四，变免费医疗为适当收费的医疗服务。

值得一提的是，“福利国家”为改革社会保障制度，除实行了一些治标的办法，也在探索治本的办法，即对社会保障制度作彻底的改革。所谓对社会保障制度的彻底改革，就是主张国家不再或大大减少对经济生活的干预，不再以国家为主体实施社会保障制度，建议恢复充分自由的市场竞争的机制，把国有化的企业再私有化，把已经社会化了的社会保障制度再私有化，以便充分发挥个人和私营经济组织的积极性，使经济和社会生活更充满活