

管理学丛书

夏淑梅 罗 遐 主编

社会保障概论

S H E H U I B A O Z H A N G G A I L U N

安徽大学出版社

社 会 保 障 概 论

夏淑梅 罗 遐 主编

安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/夏淑梅,罗遐主编. —合肥:安徽大学出版社,2005.4

ISBN 7—81052—995—1

I. 社... II. ①夏... ②罗... III. 社会保障—概论
IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 042926 号

社 会 保 障 概 论

夏淑梅 罗 遐 主 编

出版发行	安徽大学出版社 (合肥市肥西路3号 邮编 230039)	经 销	全国各新华书店
联系电话	编辑室 0551—5108438 发行部 0551—5107784	印 刷	中国科学技术大学印刷厂
E-mail	ahdxchps@mail.hf.ah.cn	开 本	787×1092 1/16
责任编辑	徐 建 鲍家全	印 张	23.5
封面设计	孟献辉	字 数	463 千
		版 次	2005 年 4 月第 1 版
		印 次	2005 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7—81052—995—1/C · 19

定价 32.00 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

前言

现代意义的社会保障制度是伴随生产社会化和市场经济的形成建立起来的,已经有 100 多年的发展历史。20 世纪 80 年代以来,西方国家掀起了社会保障制度改革的浪潮,各国政府采取了许多改革措施。1951 年,中国政务院发布并实施了《中华人民共和国劳动保险条例》,同时开展了新中国的社会保障制度建设,从而奠定了新中国社会保障制度的基础。20 世纪 80 年代初期,中国开始了建立适应社会主义市场经济条件下的社会保障制度的理论和实践探索。经过 20 年的改革与发展,中国新型的社会保障制度框架基本确立,社会保障事业蓬勃发展。中国与世界各国社会保障制度的实践与理论研究是我们写成此书的驱动力之一。

我们写成此书的另一个驱动力是为了推进社会保障学科的建设和社会保障事业的发展,这也是本书写作的主要目的。首先,作为一门独立的社会保障学科的建立与发展,需要有较成熟的一本社会保障概论的教材。我们在多年的教学过程中发现,目前国内的一些社会保障概论教材多以社会保险及各险种为主要内容,而以各险种为主要研究内容的社会保险又是劳动与社会保障专业的一门主干课程,同时又有许多学校将各险种设为必修或选修课程,这样在教材内容上就势必出现重复。因此,我们觉得有必要根据劳动与社会保障专业课程设置的重新编写一本概论方面的教材。其次,中国社会保障事业虽然取得了一定的发展,但尚需理论的深入研究和对实践经验的总结,唯此才能使我国社会保障事业的发展少走弯路。

本书在编写过程中,在一定程度上吸纳了社会保障理论研究的新成果,并力求反映国内外社会保障改革的新情况。

本书是诸多长期在劳动与社会保障专业教学和科研第一线的教师们的集体智慧和劳动结晶。由于我们的水平和掌握的资料有限,书中还存在许多不足,甚至可能有错误之处,恳望读者见谅并予以指正。

本书写作分工如下:

绪论,夏淑梅、朱慧涛;第一章,夏淑梅、朱慧涛;第二章,蔡翥;第三章,罗遐;第四章,翟年祥;第五章,夏淑梅、王三兴;第六章,王三兴;第七

章,王珧;第八章;丁敏;第九章,孙群;第十章,丁先存;第十一章,罗遐;第十二章,张志明;第十三章,夏淑梅、朱慧涛。最后由夏淑梅、罗遐统稿完成。

本书终于得以与读者见面,主要得力于上述全体工作者的努力,以及安徽大学管理学院领导的鼓励与支持,在此表示衷心的感谢。本书在编写过程中,参考了许多专家、学者的著作、论文等文献资料,对此,本书所有作者表示诚挚的谢意。

编 者

2005 年 4 月

目次

绪论	(1)
一、社会保障与市场经济	(1)
二、社会保障的功能性	(3)
三、社会保障学研究的对象和任务	(4)
四、社会保障学和其他学科的关系	(5)
五、社会保障学研究的方法与意义	(7)
第一章 社会保障制度的产生与发展	(10)
第一节 社会保障制度产生的背景条件	(10)
一、社会保障的历史渊源	(10)
二、社会保障产生的经济条件	(11)
三、社会保障制度产生的社会政治条件	(14)
四、社会保障制度产生的思想理论基础	(16)
第二节 社会保障制度的建立	(25)
一、社会保障制度的萌芽	(25)
二、社会保障制度的建立	(26)
第三节 社会保障制度的发展	(30)
一、社会保障制度的初步发展	(30)
二、社会保障制度的全面发展	(31)
第二章 社会保障的特征和功能	(39)
第一节 社会保障及其特征	(39)
一、社会保障的概念	(40)

二、社会保障的特征·····	(49)
第二节 社会保障的社会功能·····	(52)
一、社会保障的稳定功能·····	(52)
二、社会保障的社会服务功能·····	(54)
三、社会保障对精神文明的作用·····	(54)
第三节 社会保障的经济功能·····	(55)
一、社会保障的经济调节功能·····	(55)
二、社会保障的保护劳动力功能·····	(56)
三、现代社会保障的资金筹集功能·····	(57)
四、社会保障促进储蓄抑制消费的经济功能·····	(57)
第四节 中国社会保障功能发挥存在的问题·····	(58)
一、社会保障制度促进市场经济发展的功能得不到充分的发挥·····	(58)
二、加快建立与市场经济体制相适应的社会保障制度体系·····	(59)

第三章 社会保障制度的内容····· (63)

第一节 社会保险·····	(63)
一、社会保险概述·····	(63)
二、社会保险的产生与发展·····	(65)
三、社会保险的种类·····	(67)
第二节 社会救济·····	(71)
一、社会救济的含义·····	(71)
二、社会救济的目标和对象·····	(72)
三、社会救济的内容·····	(72)
第三节 社会福利·····	(73)
一、社会福利的含义·····	(73)
二、社会福利的特征·····	(75)
三、社会福利的内容·····	(76)
四、社会福利的形式·····	(77)
第四节 社会优抚·····	(77)
一、社会优抚概述·····	(77)
二、现代社会优抚的主要形式·····	(79)
三、社会优抚的内容·····	(80)

第四章 社会保障和社会问题	(85)
第一节 人口问题和社会保障	(85)
一、人口数量问题	(86)
二、人口质量问题	(87)
三、人口结构问题	(88)
四、社会保障是解决人口问题的有效途径	(91)
第二节 劳动就业问题与社会保障	(96)
一、劳动就业问题概述	(96)
二、劳动就业问题的成因分析	(99)
三、社会保障是治理劳动就业问题的重要保障	(101)
第三节 贫困问题与社会保障	(104)
一、贫困问题概述	(105)
二、我国的贫困问题	(106)
三、社会保障是反贫困政策的重要内容	(108)
 第五章 社会保障基本理论	 (111)
第一节 西方国家干预主义的社会保障思想	(111)
一、福利经济学	(111)
二、瑞典学派	(113)
三、凯恩斯的反危机理论	(115)
四、新剑桥学派	(116)
五、新凯恩斯主义和克林顿经济学	(118)
六、布莱尔的“第三条道路”	(121)
第二节 经济自由主义的社会保障思想	(123)
一、供给学派的理论和政策主张	(123)
二、供给学派关于社会保障问题的论述	(124)
三、供给学派的实践——里根时代美国社会保障制度的改革	(128)
四、马丁·费尔德斯坦和亨利·阿伦关于社会保障问题的争论	(129)
第三节 德国社会市场经济理论关于社会保障的思想	(132)
一、社会市场经济理论概述	(132)
二、社会市场经济论中体现的社会保障思想	(132)
第四节 社会保障水平与收支平衡理论	(133)
一、社会保障水平理论	(133)
二、社会保障制度收支平衡理论	(140)

第六章 社会保障制度的经济基础 (144)

第一节 财政制度 (144)

一、从社会保障制度角度看公共支出理论 (144)

二、社会保障制度运行的经济基础——财政制度 (149)

三、社会保障制度的经济基础——转移支付制度 (150)

第二节 社会保障预算制度 (155)

一、社会保障预算及其模式 (155)

二、社会保障预算功能及特征 (156)

三、社会保障预算的收支范围 (158)

四、社会保障预算编制的原则和方法 (159)

第七章 社会保障模式 (164)

第一节 “投保资助”型社会保障模式 (165)

一、“投保资助”型社会保障模式概述 (165)

二、“投保资助”型社会保障模式的创立国——德国 (165)

三、“投保资助”型社会保障模式的典型——美国 (168)

第二节 “福利国家”型社会保障模式 (170)

一、“福利国家”型社会保障模式概述 (170)

二、“福利国家”型社会保障模式的典型——英国 (173)

三、“福利国家橱窗”——瑞典 (175)

第三节 “国家保险”型社会保障模式 (177)

一、“国家保险”型社会保障模式概述 (177)

二、“国家保险”型社会保障模式的典型——前苏联 (179)

第四节 “自我保障”型社会保障模式 (181)

一、“自我保障”型社会保障模式概述 (181)

二、中央公积金制度的创新者——新加坡 (181)

三、独树一帜的养老保险制度——智利 (184)

第五节 社会保障模式比较分析及启示 (187)

一、社会保障目标选择的比较分析 (187)

二、社会保障基金筹集的比较分析 (188)

三、社会保障管理体制的比较分析 (188)

四、社会保障对象的比较分析 (189)

五、社会保障待遇给付的比较分析 (189)

六、中国社会保障模式的选择与创新 (189)

第八章 社会保障管理	(192)
第一节 社会保障管理的内容	(192)
一、社会保障管理概念	(192)
二、社会保障管理的内容	(193)
第二节 社会保障管理体制	(196)
一、社会保障管理的组织机构	(196)
二、社会保障管理体制的类型	(199)
第三节 国外社会保障管理体制	(201)
一、国外社会保障管理体制概览	(201)
二、国外社会保障管理体制及对我国的借鉴意义	(208)
第四节 我国社会保障管理体制	(210)
一、我国社会保障管理体制的现状	(210)
二、我国现行社会保障管理体制存在的主要问题	(210)
三、我国社会保障管理体制的改革趋势	(212)
 第九章 社会保障基金	(220)
第一节 社会保障基金概述	(220)
一、社会保障基金的概念	(220)
二、社会保障基金的性质	(220)
三、社会保障基金的运动流程	(221)
四、社会保障基金投资的意义	(222)
第二节 社会保险基金	(223)
一、社会保险与社会保险基金的概念	(223)
二、社会保险基金的性质与特征	(223)
三、社会保险基金的功能	(225)
四、社会保险基金的种类	(226)
第三节 社会保险基金的筹集	(228)
一、社会保险基金的来源	(228)
二、社会保险筹资的具体形式	(228)
三、社会保险基金的征收管理	(229)
四、社会保险基金的支付管理	(231)
五、社会保险基金的收支两条线管理	(232)
第四节 社会保险基金的筹资模式	(234)
一、现收现付制	(234)

二、基金制	(235)
三、部分基金制	(236)
第五节 社会保险基金的投资营运	(237)
一、营运基金的构成	(237)
二、社会保险基金投资营运的原则	(238)
三、社会保险基金的投资工具	(240)
四、投资基金与共同基金	(241)
五、社会保险基金的投资营运管理	(242)
第六节 社会保障基金监管	(243)
一、社会保障基金监管概述	(243)
二、社会保障基金监管的主要内容	(245)
三、社会保障基金监管的实施	(247)
 第十章 社会保障法律制度	(250)
第一节 社会保障法的概念与特征	(250)
一、社会保障法的定义	(250)
二、社会保障法的调整对象	(251)
三、社会保障法的特征	(253)
第二节 社会保障法的基本原则	(256)
一、社会保障法基本原则的含义	(256)
二、社会保障法的基本原则	(256)
第三节 社会保障法的渊源与效力	(259)
一、社会保障法的渊源	(259)
二、社会保障法的效力	(263)
第四节 社会保障法的种类和体系	(264)
一、社会保障法的种类	(264)
二、社会保障法的体系	(269)
 第十一章 中国社会保障制度	(279)
第一节 中国社会保障制度的历史沿革	(279)
一、社会保障制度创建时期(1949—1957 年)	(280)
二、调整与完善时期(1958—1966 年)	(283)
三、挫折时期(1966—1978 年)	(286)

四、恢复发展时期(1976—1990 年)	(287)
五、改革创新时期(1991 年至今)	(292)
第二节 中国社会保障制度的改革	(292)
一、中国传统社会保障制度存在的主要问题	(292)
二、中国社会保障制度改革的原则与目标	(293)
三、中国城镇社会保障制度的改革与发展	(294)
四、农村社会保障的改革与发展	(301)
五、健全中国特色社会保障体系的发展趋势	(303)
第三节 港、澳、台社会保障	(305)
一、香港社会保障制度	(305)
二、澳门社会保障制度	(308)
三、中国台湾地区的社会保障制度	(309)
 第十二章 社区服务	(313)
第一节 我国社会保障制度的变革	(313)
一、计划经济体制下的社会保障制度	(313)
二、经济体制改革对传统社会保障制度的冲击	(315)
三、基于市场经济的社会保障新载体	(317)
四、社区保障的含义	(319)
第二节 社区和社区服务概述	(320)
一、社区的含义、构成要素及特征	(320)
二、现代社区的社会功能	(323)
三、社区服务概述	(324)
第三节 社区服务的内容	(327)
一、我国社区服务的沿革	(327)
二、社区服务的内容	(328)
三、社区服务的特点	(331)
第四节 社区服务机制的形成	(332)
一、社区服务的资金供给与运作机制	(333)
二、社区服务的人力资源的构成与动员机制	(334)
三、社区服务的管理体制与机制	(336)
 第十三章 全球社会保障制度改革	(340)
第一节 全球社会保障制度改革的背景	(340)

一、社会保障支出增长过快	(341)
二、巨额社会保障费用造成了财政赤字不断增加	(341)
三、雇主和劳动者的负担不断增加	(341)
四、管理不善,效率低下	(341)
五、社会保障首要目标——消灭贫困的并没有实现	(342)
第二节 全球社会保障制度改革	(343)
一、英国社会保障制度改革	(343)
二、美国社会保障制度改革	(345)
三、法国社会保障制度改革	(349)
四、日本社会保障制度改革	(353)
五、荷兰社会保障制度改革	(356)
主要参考文献	(363)

绪 论

一、社会保障与市场经济

如果我们用系统论的观点来分析现代市场经济,从结构上看,它可以分为运作引导系统、主体运行系统和社会支持系统三个子系统。其中,通过社会政策来体现的社会保障体系又是社会支持系统的重要组成部分。从严格意义上说,社会保障体系并不完全遵循市场经济原则——竞争原则,甚至与市场经济的竞争原则相左。但现代西方市场经济的经验又向我们昭示,社会保障体系必须与市场经济紧密结合在一起,才能支持和维护市场主体的竞争行为。

经济自由主义的市场万能论。经济自由主义的逻辑起点是亚当·斯密的“经济人”假说。在亚当·斯密看来,由于人具有自我利益的天然倾向,社会秩序的安排应该服从这一倾向。在人际互动过程中,人们并不具有利他动机,而是完全为了个人利益。但正是从彼此利益的抵触中产生出共同利益,这就是所谓的“主观为自己,客观为别人”。亚当·斯密写道:“每个人都在力图应用他的资本来使其产品能得到最大的价值,一般地说,他并不企图增进公共福利,也不知道他所增进的公共福利是多少。他所追求的仅仅是他个人的安乐,仅仅是他个人的利益。在这样做时,有一只看不见的手引导他去促进一种目标,而这种目标绝对是他所能追求的东西。由于追逐他自己的利益,他经常促进了社会利益,其效果要比他真正想促进社会利益时所得到的效果为大。”因此,亚当·斯密认为,最好的政策莫过于“最明白最单纯的自由制度”,“每个人,在他不违反正义的法律时,都应听其完全自由,让他采用自己的办法,追求自己的利益”。亚当·斯密认为,在完全自由竞争的市场机制下,生产过剩是不可能的。所以在斯密的古典经济学中,资源闲置与失业的状况并不存在,一切都是完美和谐的,市场是万能的,政府干预行为无疑是多余或有害的。

“市场失灵”与政府干预。“市场失灵”(market failure)这一概念最早是由弗朗西斯·M·巴托于1958年8月在其发表的《市场失灵的剖析》一文中提出的。“市场失灵”按是否涵盖市场制度的弊端划分,有狭义

和广义的两种市场失灵的观点。以弗朗西斯·M·巴托为代表的狭义的“市场失灵”的观点认为,市场失灵是指市场功能上的缺陷。主要表现为四个方面:①外部性。即经济主体在市场交易行为之外形成的相互依存和相互影响,可以不通过市场行为便给经济主体带来正面的效益或负面的损害。②公共产品。由于公共产品具有非排他性和非竞争性的性质,市场上的每个人边际收益等于边际费用的条件不适用对公共物品供给的调节。③市场垄断。由于生产设备和生产规模不易分割的技术原因,当平均费用递减时,边际费用同价格相等的最佳条件对企业来说意味着负利润的趋势。但是在降低成本的过程中,将形成价格高于边际成本而获得垄断性的报酬递增,从而影响市场效率,阻碍技术和资源的合理流动。④不确定性。由于市场机构不具备在未来时点上实现资源效率配置的手段,特别是由不确定因素造成的价格、利率、信息与现实的、变动的市场相背离时,会使市场力量的配置效率降低。广义的“市场失灵”的观点认为,“市场失灵”不仅包括市场功能上的缺陷及实施范围上的限制,而且包括市场分配制度上的不平等的内容。

西方正统经济学对“市场失灵”现象的认同、分析及对策的提出始于“凯恩斯革命”。第一次世界大战后,频繁发生的世界性经济危机打碎了“市场万能”的神话,尤其是20世纪30年代的大经济危机和严重失业,更加充分地暴露了市场经济的内在缺陷。在这种状况下,凯恩斯为了医治自由市场经济的病态,寻求摆脱危机的措施,潜心于经济理论的研究,于1936年发表了《就业、利息和货币通论》一书,并得到学术界及政府的广泛认同和支持,从而导致了西方正统经济学理论改弦易辙的“凯恩斯革命”。按照凯恩斯的分析,失业是自由市场经济失败的重要表现。在该书中,他提出了国家通过扩大有效需求干预和调节经济运行、缓解经济危机和失业的有效需求理论。其中一项重要的措施,就是以转移支付的形式实行社会保障,增加社会福利设施,增加消费支出,达到有效总需求,实现充分就业。凯恩斯主义不仅对美国社会保障制度的建立和完善具有重要的指导意义,而且在第二次世界大战以后,凯恩斯主义成为西方市场经济国家建立社会保障制度的主导指导理论。

创立于20世纪初的公共产品理论,以及产生于20世纪50年代的理论福利经济学提出的“市场失灵”理论,使国家必须干预和调节市场经济运行的主张得到进一步加强。这些理论认为,现代市场经济中市场并不是万能的,市场在其自身的运行中会自发产生各种弊病或缺陷,即市场失灵,使市场机制在某些领域内无法发挥作用或作用效果不理想。公共产品、外溢性、规模报酬递减、风险和不确定性的存在,以及社会分配不公、宏观经济总量失衡等都是市场失灵的主要表现。市场失灵的存在使政府

干预市场获得必要性,提供公共产品就成为政府的基本职责之一。社会保障作为一种公共产品,也应当由政府来提供。

市场失灵论、公共产品理论、福利经济学和凯恩斯经济学在第二次世界大战后对世界各国政府社会经济决策都产生了重大影响,表现在社会保障方面,就是社会保障范围的扩大、支付水平的提高,以及使整个制度成为各国社会经济政策中不可缺少的部分。

二、社会保障的功能性

现代市场经济,不能只强调市场效率而不考虑社会成本,社会保障制度更是从社会公平的角度来考虑社会成本,因此它是市场经济的不可分割的组成部分。从功能上看,社会保障制度不仅是保障市场的竞争者基本生存需要的“安全阀”或“安全网”,而且是保障市场机制正常运行的调节器,它起着保护弱者、维护社会安定、增进普遍福利的作用。

在一定的社会生产力水平条件下,保持一定的生活水平,不仅是每个人的愿望,也是每个人应该享受的基本权利。市场经济的竞争机制排斥了社会中的弱者,但是追求社会公平的道德准则却拥抱着这些社会的弱者,这就要求一个国家的政府必须要设计出一种社会保护和支持系统,来保护那些被市场经济的竞争机制所排斥的人们,以此来维持社会的稳定与和谐,这就是社会保障制度。

如果我们仅从扶贫救弱的角度来看,社会保障好像只是一种道义上的慈善救助事业,但从整个社会运行的结构来看,它却是社会运行中不可或缺的社会安全系统,是对市场经济中的市场调节、自由竞争的盲目性和危险后果等市场失败表现的一种弥补和矫正,它体现着社会运行的宏观性和整体性特征。

如果我们假设,一个社会仅有激励的市场竞争机制,而没有相应的风险规避机制;只强调微观主体的经济效率,而不考虑宏观的社会稳定目标,那么结果将如何呢?结论只有一个,即人类社会的进化过程将被重新拉入达尔文生物进化论中的“物竞天择,适者生存”的自然界进化的序列。人类社会历史的发展表明,社会的进化早已超越了自然界的进化进程,现代市场经济也远不能与资本主义的原始积累时期的市场同日而语。由一个国家的政府承担,使全社会同时受益的社会保障制度,本身已构成现代市场经济不可分割的组成部分。如果忽略或割舍掉这一部分,现代市场经济也就无法成为一个完整的有机整体,市场的运行就不可能正常运行,市场经济的效率也无从得以保证。由此可见,社会保障制度是保证市场经济的公平与效率原则得以体现的最重要的制度之一。

三、社会保障学研究的对象和任务

社会保障学是近年来国外新兴的一门综合性学科。它的建立和发展来自于社会实践的需求。现代型的社会保障,如果从俾斯麦时期算起至今已有 100 多年历史。以往历史事实证明,社会保障的宗旨在于减少社会匮乏、促进社会经济发展、协调人际关系、提高人民生活质量、稳定社会。

社会保障学科如同其他学科一样有其独立的研究对象。它的研究对象是从社会发展总体出发,研究以人为中心的基本生存与生活条件的保证程度及其对社会经济发展的影响;研究社会保障与国民收入、分配之间的协调发展关系,以实现生产与消费之间的平衡发展;研究社会保障的保证程度和公平与效率相应关系等,以实现其社会成员之间共同承担社会奉献的职责;研究社会保障对促进国民生产力、物质利益和精神文明的建设,提高人民生活质量、稳定社会、安定团结等方面的积极作用,从而为政府寻求社会发展制定最合理的社会政策提供定性与定量依据。

社会保障学科是社会发展到一定历史阶段的必然产物,它来源于社会实践,是实践发展中的总结、概括,因此,它又是一门应用性很强的学科。社会保障的形成与发展过程就充分证明了这一点。因为,社会保障程度的高低,对人的生命过程的延缓起到直接影响作用。人是社会生产力中最重要的因素,一个社会的生产经济发展的快慢或好坏,往往取决于人的主观能动性的发挥程度。一个人的生、老、病、死等基本问题得不到保障,又如何安心从事生产和工作呢?在资本主义社会,代表资产阶级的统治者早已认识到这一点,正如德国首相俾斯麦曾说:“伤残和养老保险是消除革命的投资”,“一个期望得到养老金的人,是最守本分的人,最便于统治的人”。无产阶级革命家列宁在论述资本主义国家社会保险的客观必要性时说:“无产者根本不能从工资中拿出一些钱储蓄,以备在伤残、疾病、年老、残废丧失劳动能力时,以及与资本主义生产方式紧密联系的失业时的需要。因此,在上述各种情况下对工人实行保险,完全是资本主义发展的整个进程决定的改革。”^①由此可见,社会保障程度的高低,直接影响着社会经济的发展。因此,社会保障学首要的任务就是要研究人的基本的生存与生活的满足程度,找出影响其社会经济发展的不利因素,进而采取积极的现实政策和预防措施,达到社会的协调发展。通过社会保障实现人与人之间收入的再分配,以达到人际之间的相互公平、合理的补偿和互助共济,从而减少社会矛盾和冲突,在国家内部起到稳定、团结、