



新世纪高校经济学管理学研究生教材

SHEHUI BAOZHANG YANJIU

社会保障研究

郭士征 编著




上海财经大学出版社

新世纪高校经济学管理学研究生教材

社会保障研究

郭士征 编著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障研究/郭士征编著. —上海:上海财经大学出版社, 2005. 9
新世纪高校经济学管理学研究生教材
ISBN 7-81098-461-6/F · 416

I. 社… II. 郭… III. 社会保障-研究生-教材 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 097087 号

SHEHUI BAOZHANG YANJIU

社 会 保 障 研 究

郭士征 编著

责任编辑 宋澄宇 封面设计 周卫民

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海浦东北联装订厂装订

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 28 印张 595 千字

印数: 0 001—4 000 定价: 38.00 元

前 言

(一)

社会保障学科是一门新兴的边缘性管理学科。它的成长来自于两股强劲动力,即社会保障社会实践的推动,以及多种学科理论与实践的综合推动。目前,社会保障学已发展成为与人民群众关系最密切的一门学科。它的发展标志着人类文明的进步,以及人权概念在世界的普及和深化。

首先,社会保障学科是在社会保障本身发展的基础上诞生,又在社会保障遇到巨大挑战下获得发展。学术界通常认为,社会保障虽早在一个世纪前就有长足发展,但社会保障学科的诞生应在20世纪50年代。战后经济的恢复和重建,各国经济实力的增强,国民要求保障呼声的日益强劲,乃至福利主义思潮的兴起,促使社会保障发展在战后有了一个大飞跃。就是在这种发展热潮中,孕育了社会保障学科的诞生。这是因为社会保障发展需要理论指导,更需要通过这一领域的研究成果,推动社会保障向深层次发展。另一方面,社会保障学科的发展也始终离不开社会实践,与社会保障实践的发展休戚相关。在社会保障学科诞生后仅仅20余年,当社会保障的发展遇到前所未有的严峻考验时,社会保障学科乘势而上,在困境和挑战中获得新的发展。从20世纪70年代的石油危机起,许多国家特别是西方发达国家,经历了经济衰退、失业增加、人口老龄化,并最终导致国库空虚,内外债猛增,税收负担不断增加,劳动和生产成本加大,等等,使一场范围更加广泛、影响更加深远的“福利危机”迅速扩展开来,甚至社会保障还被推上被告席。面对这种迫人形势,各国政府自然费尽心力,学术领域也开始了空前的上下求索,形形色色的著述、专家的专题论证更是满天飞,研究的范围极其广泛,有的侧重于社会保障制度的产生、发展、性质、特点和规律,更有的探索社会保障理论、方法及发展趋势。另外,社会保障各个分支也进行了认真探索,社会保险、社会救助、社会福利的研究成果获得惊人进展。就是在这种背景下,社会保障学科更被推向前进。在大学里为适应变化了的形势需要,纷纷开设了社

会政策、社会保险、社会服务、公共管理等课程。社会保障学科在短短的时间内已成为世界各大学和研究机构竞相发展的目标,社会保障学科这一新兴学科已成为诸多学科中一颗耀眼的新星,引起世人的极大关注。

其次,社会保障学科的发展,又离不开其他相关学科的推动,这包括经济学、管理学、社会学、法学、人口学、统计学等。这里要特别指出经济学和法学的一些理论和实践对其诞生和成长所作的贡献。例如,经济学方面,德国的“新历史学派”、庇古的“福利经济学”、凯恩斯的“有效需求理论”,等等,可以说其中的一些理论精髓已成为社会保障学科的基础。此外,法学特别是劳动法学对社会保障学科的形成也产生很大的影响。从现代意义劳动法学起源开始(例如“工厂法”),到近代把社会保障内容纳入其中,以至第二次世界大战后在各国形成独立的社会保障法律体系及不断完善的国际社会保障立法等,无不极大地充实了社会保障学科的内容。因此,可以毫不过分地说,社会保障学科是一门集大成的综合性学科,它的成长与各学科的发展息息相关,正是各学科的推动,才更加完备了社会保障学科的体系。

(二)

本教材力求达到三个结合,即理论与实践相结合、国内与国际相结合、全面与重点相结合,努力使其成为一本以论文为基础的专著式教材。

本书内容涉及社会保障学科各个领域,它首先照顾到面,然后在重点问题上进行深入研究,达成在面的基础上的点的深化。本书共分10章,即现代社会保障的基本理论研究、社会保险研究、社会救助研究、军人保障研究、社会福利研究、补充保障研究、社会保障基金研究、住房保障研究、社会保障管理研究和社会保障法制研究等。

本教材的特点可概括为“三性”,即“前瞻性”、“专题性”和“创意性”。“前瞻性”就是立足于前沿,不仅要把国内外前沿的研究成果充分吸收进来,更要通过分析强调未来的发展趋势;“专题性”就是以重大的理论和实践问题为专题,展开深入研讨,使理论认识和实践操作都有所突破;“创意性”就是要跳出传统教材的框框,注重知识创新,尤其是面对发展中出现的新问题,勇于探索新规律和寻求新思路,使传授与探讨有机结合。

本书虽主要是面向研究生的教材,但它内容广泛新颖、理论实践兼备,因此,也适合于从事劳动经济、社会保障、公共管理、财政等专业人士使用,也可作为经济管理干部培训,以及专业研究人员的参考之用。

(三)

本教材在撰写过程中,得到钟仁耀副教授的热情支持,他还为本教材提供了多篇文章,为丰富本教材内容做出了贡献,在此特表感谢。我的两位博士研究生郑振儒和曹艳春也分别为本教材撰写了章节。此外,我的三位硕士研究生李巧赞、涂文杰、储其华也为本

书的出版做了大量事务性工作,付出了辛勤的劳动。对来自各方的帮助,我从内心深处向他们致意,并表示深切的感谢。

最后,我还要感谢学校“211”工程的赞助,以及上海财经大学出版社的支持,正是他们的支持和努力,才使本教材得以出版。

郭士征

2005年5月

Preface

I

Social Security is a new interdisciplinary branch of management science. It developed with the comprehensive promotion of the practices of social security and the theories and practices of other subjects. It becomes the most closely related subject with people's life. Its development demonstrates the progress of human civilization and deepening of the concept of human right.

Firstly, *Social Security* is born with the development of social security itself and has got development from enormous challenges it met. It is born in the 1950s. The reconstruction and growth of economy after the war, the demand of social security from citizens, and the rise of welfarism promoted it. About 20 years after the birth of the subject, the development of social security met severe test. Many countries, especially western developed countries, experienced economic regression, unemployment and aging of population generated by the oil crisis in the 1970s, with the results of welfare crisis universally and criticism of social security. Professors, officials and researchers did a great deal of research in the field of social security, especially on the generation, development, properties, characteristics, rules of social security system, theoretical approaches and trends of social security. What's more, the branches, i. e. Social Insurance, Social Assistance, Social Welfare, got tremendous development and some courses such as *Social Policy*, *Social Insurance*, *Social Service*, *Public Management* were set in universities and colleges to meet the need of current situation. The subject of *Social Security* became one of the brightest stars among all subjects and drew great attention from people.

Secondly, the development of *Social Security* can't depart from the promotion of other related subjects, including *Economics*, *Management*, *Sociology*, *The science of Law*, *Demography*, *Statistics* etc.. It should be pointed out that some theories and practices of Economics and Law such as Welfare Economics by Arthur Pigou and Effective Demand Theory by John Maynard Keynes and so on devoted much to the borne and growth of the subject of *Social Security*. What's more, Law, especially Labor Law has important influences on it. From the origin of modern Labor Law to independent and improved social security legislation System, each enriched the contents of *Social Security*. Therefore, it can be said that the subject of *Social Security* is a comprehensive subject whose growth and improvement are related with and promoted by other closed subjects.

II

This textbook tries to achieve "three combinations". that is, combination of theory and practice, combination of china and abroad, combination of overall and key points, to make it a monographic textbook based on a series of theses.

The contents of this textbook, is related to all the branches. So we introduce overall first and then do thorough studies on key points. At the same time, we generally concluded related basic knowledge and theories first to make the students to have an intimate knowledge of social security quickly. Of course, this textbook is for postgraduates, so it strengthens depth of analysis based on combination of theory and practice. This textbook is composed of ten chapters besides Introduction, including Research on Basic Theories of Modern Social Security, Social Insurance, Social Assistance, Soldier Security, Social Welfare, Supplementary Security, Social Security Funds, Housing Security, Social Security Administration, Social Security Legislation and so on.

The features of this textbook can be concluded as *Perspective*, *Topicality*, and *Initiation*. *Perspective* means not only to make close contact with current theories and events but also to analysis international trends. *Topicality* means to study thoroughly on important theoretical and practical problems and to make breakthrough. *Initiation* means to stress on new problems, new approaches and new rules and to make combination of teaching and investigation.

Although this textbook is for postgraduates, it can also be references for professors, officials and researchers in the field of Labor Economics, Social Security, Public Policy, Management and Finance and for officials training because of its combination of

completed and latest theory and practice.

III

This textbook owes much to many people. I must give my thanks to Vice Professor, Renyao Zhong, who wrote several papers for it and gave me much support. I thank my doctor students Zhenru Zheng and Yanchun Cao, Postgraduates students Qiaoyun Li, Wenjie Tu and Qihua Chu, who have all helped me beyond the call of duty and each has made a difference to the book. I will give thanks from my bottom heart to all the others who helped me with the publication of this textbook, including editors of the Shanghai University of Finance and Economics Press. Finally, the “211” Program of Shanghai University of Finance and Economics shared the cost of its publication.

Shizheng Guo

May 1, 2005

目 录

前言/1

绪论/1

第一章 现代社会保障的基本理论研究/14

第一节 发展中的现代社会保障理论基础/14

第二节 社会保障研究领域若干理论(实践)问题探析/38

第二章 社会保险研究/95

第一节 养老保险研究/95

第二节 医疗保险研究/141

第三节 失业保险研究/157

第四节 工伤保险研究/173

第五节 生育保险研究/181

第三章 社会救助研究/199

第一节 关于城市贫困与反贫困的再思考/199

第二节 我国城镇“低保”制度的实证分析及改进对策/205

第三节 发达国家社会救助对我国的借鉴意义/213

第四章 军人保障研究/218

第一节 我国军人社会保障系统的架构和改革任务/218

第二节 军人社会保障基金的特色管理/221

第三节 外国军人保障的若干经验及其启示/225

第五章 社会福利研究/230

第一节 对社会福利领域若干理论与实践问题的再认识/230

第二节 我国独居老年人生活保障状况调查研究(以上海为例)/235

第三节 关于残疾人福利保障的综合研究/246

第四节 儿童福利及其国际比较/252

第六章 补充保障研究/263

第一节 企业年金及其在我国的发展/263

第二节 关于大力发展补充医疗保障的方案研究(以上海为例)/269

第三节 企业员工福利及其国际比较/278

第七章 社会保障基金研究/291

第一节 关于我国国有股减持及“国资”转移/291

第二节 社会保障基金营运的国际趋势分析/298

第三节 我国社会保障基金走入困境的原因及对策研究/301

第四节 养老保险基金的运营风险/310

第五节 社会保险基金管理的理论与实践/314

第八章 住房保障研究/323

第一节 住房保障的内涵和功能/323

第二节 我国住房保障制度改革的问题和对策研究/326

第三节 关于住房公积金管理的若干问题研究(以上海为例)/330

第九章 社会保障管理研究/335

第一节 我国社会保障管理体制的主要问题和改革设想/335

第二节 西方发达国家社会保障管理比较分析及其启示/340

第十章 社会保障法制研究/349

第一节 社会保障立法的理论基础/349

第二节 我国社会保障法制的现状及其未来的创建/356

第三节 关于社会保障国际立法若干问题的探讨/359

附录一 中外社会保障重要法规/364

附录二 中外社会保障近期统计/392

参考文献/423

后记/427

CONTENTS

Preface/1

Introduction /1

Chapter 1 Research on Theories of Modern Social Security/14

Section 1 Basic Theories /14

Section 2 Analysis of Social Security Research/38

Chapter 2 Research on Social Insurance/95

Section 1 Research on Pensions/95

Section 2 Research on Medical Insurance/141

Section 3 Research on Unemployment Insurance/157

Section 4 Research on Occupational Injury Insurance /173

Section 5 Research on Maternity Insurance/181

Chapter 3 Research on Social Assistance/199

Section 1 City Poverty and Anti-poverty/199

Section 2 Positive analysis and Improvement Measures of *the System of Minimum Living Guarantee for City Residents*/205

Section 3 The Experiences of Social Assistance in Developed Countries/213

Chapter 4 Research on Soldier Security /218

Section 1 Structure Construction and Reform Tasks/218

Section 2 Characteristic Management of Soldier Social Security Funds/221

Section 3 Experiences and Inspirations of Soldier security in Foreign Countries/225

Chapter 5 Research on Social Welfare/230

- Section 1 Theoretical and Practical Problems in Social Welfare Field/230
- Section 2 Survey on Life Security Status of Independent-living Old-age(Shanghai)
/235
- Section 3 Comprehensive Study on Disabled Welfare /246
- Section 4 Child Welfare and International Comparison/252

Chapter 6 Research on Supplementary Security/263

- Section 1 Employer Pension and Its Development in China/263
- Section 2 The Project of Developing Supplementary Medical Security/269
- Section 3 Employee Welfare and Its International Comparison/278

Chapter 7 Research on Social Security Funds/291

- Section 1 About the state-owned Stock and Transference of State-owned Assets/291
- Section 2 International trends of Social Security Funds Operation /298
- Section 3 Reasons and Solutions of the Dilemma of Social Security Funds/301
- Section 4 Operation Risks of Pension Funds /310
- Section 5 Theory and Practice of Social Security Funds Administration/314

Chapter 8 Housing Security/323

- Section 1 The Contents and Functions of Housing Security /323
- Section 2 Reform and Improvement of Housing Security System /326
- Section 3 Problems in Housing Public Accumulation Funds Administration (Shanghai)/330

Chapter 9 Research on Social Security Administration/335

- Section 1 Main Problems and Reform Proposals of Social security Administration System /335
- Section 2 Comparison and Inspiration of Social Security Administration in Western Countries/340

Chapter 10 Research on Social security Legislation/349

- Section 1 Theoretical Basics of Social security Legislation/349
- Section 2 Construction and Improvement /356

Section 3 Discussion on International Social Security Legislation/359

Appendix I Important Laws and Regulations /364

Appendix II Recent Statistics on Social Security/392

References /423

Postscript/427

绪 论

一个多世纪以来,社会保障虽走过的是一条曲折发展的道路,前进中的问题也不断,但由于始终把适应社会经济发展,以及贴紧各国人民的利益和愿望作为自身的最高行动准则,因此仍能冲破万难险阻,发展再发展,普及再普及,使如今的社会保障,不仅已成为各国政治经济体制中一个不可缺少的部分,更成为各国人民生活中最可信赖的“生活安全网”。

任何社会在任何时期都会有部分社会成员丧失或部分丧失劳动力、劳动所得和生活来源,因此他们需要生存性的保障。此外,随着社会经济的发展和国民生活的提高,社会成员对于生活质量还会有更高的要求,因此他们需要福利性的保障。正是这种生存和福利保障的社会需求,构成了当今各国社会保障存在的基础,也是社会保障得以不断发展的生命力所在。首先,让我们回顾以往的历史,分析检讨一下问题,以便充分地认识今后的变化。这对于我们更好地研究社会保障,无疑是有益且十分必要的。

一、社会保障的发展进程

(一) 国际社会保障的发展沿革和面临的课题

人类是何时开始“社会保障”的发展进程的? 过去的结论是,五万年前,古人类就开始了以互助方式照顾部落里的其他成员。然而此种情况已有改变,因为人类学家近期在研究了法国东南部发现的可追溯到 17.5 万~20 万年前的人类遗骸后,断定这些被称为前尼安德特人的古欧洲人中,已存在一种独特特征,就是在遇到问题时,朋友和亲属会帮助解决。因为它们从这些人类遗骸中发现一位牙齿已掉光、显然很老的部落成员,尽管需要别人准备食物,但是生存了很长时间。此研究是由美国华盛顿大学人类学教授埃里克·特林考斯所领导的跨国研究小组进行的,并将研究成果发表在 2003 年美国《全国科学院学报》上。这说明社会保障有着悠久的历史,现代社会保障是历史发展的一种必然,是人类长期努力追求奋斗的结晶。

1. 古典“社会保障”的哲理和萌芽

有关“社会保障”的哲理和构思可谓久远,这在世界许多文明古国都有表现。

(1)古代中国。产生于中国春秋战国时期的“大同社会论”是其主要典型。中国古代最伟大的思想家孔子是其主要代表人物,孔子曾在《礼记·礼运篇·大同章》中写道:“大道之行也,天下为公”,“使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡、孤、独、废疾者皆有所养……是谓大同”。可见,孔子在当时“大同世界”思想指导下,已设计有一套“社会保障”方案,虽在当时还只能是空想,但其对后世确有重大影响。包括他的弟子子路在任楚国宰相期间,就曾将国库粮食赈济无力奉养父母的穷人。至于从西汉到隋唐,更是普建“常平仓”和“义仓”,这都是平时征粮,以备荒救灾之举。

(2)古埃及、古希腊、古罗马。古埃及建造金字塔时,石匠就曾经自发组建各类组织,通过互助形式为死难工匠解决丧葬费用。为此,还要求参加这类组织的人,都需要定期或不定期缴纳一定资金,以供共同安葬之需。古希腊思想家柏拉图在其代表作《理想国》中,所描绘的理想之国,便与孔子的“大同世界”有异曲同工之妙,表明人类对理想社会的共同追求。古罗马士兵也曾以定期交纳“会费”形式,组织起互助会组织,以保障阵亡将士的丧葬费和遗属的抚恤金。凡此种种,虽只能称之为社会保障的最初萌芽,但在当时的生产力条件下,已有如此哲理和行动实属不易,这不仅说明社会保障有着悠久的历史传统,而且更有人类发展智慧积蓄的雄厚基础。

2. 早期社会保障的雏形和构想

说起早期的社会保障是不能不说英国的。英国对于早期社会保障的发展,以及社会保障雏形的出现有着重要的贡献。早在1516年英国空想社会主义者托马斯·莫尔在其《乌托邦》一书中,就对理想的乌托邦社会进行过详尽的描述,其中“人人都向社会竭尽贡献,老、弱、孕、残、幼均受到全社会保护”等主张令人印象深刻,而且影响广泛。但是在当时以农业和手工业为基础的生产力条件下,特别是在斯图亚特封建王朝的统治下,这些美好的设想只能是一种幻想。不过,对于正值“圈地运动”中的英国还是有一种社会启蒙的作用。由于圈地运动导致了广大农民的破产,社会的阶级矛盾加剧,与此同时商品经济也迅速发展,社会功能有所增强,为了适应政治需要,也是为了解决越来越突出的社会矛盾,英国在1601年颁布了《济贫法》。该法规定,通过征收济贫税,对老人、丧劳者、贫困儿童实施救济。该法还在1723年和1834年作过两次修订,前者增加了受救济者必须进习艺所的规定,后者主要是取消了“斯品汉姆蓝制”中的家内救济规定,更加强调受救济者必须是收容在习艺所从事苦役的贫民。

应该看到,英国《济贫法》的实施,以及一度“斯品汉姆蓝制”的普及(其中规定,凡工人劳动所得不能维持家庭生活的,可从济贫税中获得补助),使英国最早出现了社会保障的雏形。虽然它没有脱离慈善赈济性质,但它的立法性质和普及程度,以及管理的突破(成立济贫部),都应视为一种创举。当然,这一切也都离不开思想界的推波助澜,包括法国空