

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

社会保障研究

Social Security Studies

2006年第1期（总第3期）

主 编 郑功成

海外主编 贝克尔(Ulrich Becker)

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

社会保障研究

Social Security Studies

2006年第1期（总第3期）

主 编 郑功成
海外主编 贝克尔(Ulrich Becker)
副 主 编 韩克庆

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

《社会保障研究》是由中国人民大学中国社会保障研究中心创办、中国劳动社会保障出版社出版的一份社会保障理论学术连续性出版物，它由国内外知名社会保障专家学者担任学术委员，共同构建高水准的、国际性的中文版社会保障理论研究园地和学术交流平台。

学术委员会名单

学术委员会主任

郑功成 中国人民大学教授

学术委员会委员（按姓氏笔画为序）

王延中	中国社会科学院研究员	杨燕绥	清华大学教授
仇雨临	中国人民大学教授	何文炯	浙江大学教授
申曙光	中山大学教授	宋宝安	吉林大学教授
吕学静	首都经济贸易大学教授	张秀兰	北京师范大学教授
关信平	南开大学教授	林 义	西南财经大学教授
孙树菡	中国人民大学教授	林 卡	南京大学教授
李 玲	北京大学教授	郑秉文	中国社会科学院研究员
杨 团	中国社会科学院研究员	潘锦棠	中国人民大学教授

特邀学术委员

彼特·汤森	英国伦敦经济学院终身荣誉教授
艾伦·沃克	英国谢菲尔德大学教授
贝克尔	德国马普外国与国际社会保障法研究所教授
金子能宏	日本国立人口·社会保障研究所教授
武川正吾	日本东京大学教授
广井良典	日本千叶大学教授
沈 洁	日本浦和大学教授
金渊明	韩国中央大学教授
李惠炅	韩国延世大学教授，总统社会政策顾问
周永新	香港大学教授
黄黎若莲	香港城市大学教授
吕建德	台湾中正大学副教授

主 编

郑功成

海外主编

贝克尔

副主编

韩克庆

《社会保障研究》投稿体例

1. 除海外学者外,稿件一般使用中文,字数不超过15000字。作者投稿时应将稿件以附件形式(pdf格式或word格式)通过电子邮件寄至:cssscruc@sina.com或kq_han@ruc.edu.cn。同时使用A4规格纸张单面打印一份,并将打印稿邮寄至:北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学劳动人事学院《社会保障研究》编辑部,邮政编码:100872。

2. 作者的基本信息包括:作者姓名、单位、职称、职务、联系电话、通信地址(包括邮政编码)及电子邮件地址(多位作者时,须提供全部作者的上述信息)。

3. 文章的基本信息包括以下内容:(1)文章的中文标题;(2)200字左右的中文摘要;(3)3~5个中文关键词;(4)文章的英文标题;(5)英文摘要;(6)3~5个英文关键词(要求与中文关键词完全对应)。

4. 文章正文的标题必须连续编号。一级标题用中文数字一、二、三等编号,二级标题用中文数字(一)、(二)、(三)等编号,其他标题一律使用阿拉伯数字编号。

5. 文章正文中首次提到的人名必须使用全名,以后再次提到时可以只使用姓(last name);文章正文中首次提到机构时必须使用机构全称,并在括号中注明机构的简称或缩写,以后再次提到时可以只使用简称或者缩写;文章正文中首次提到文章、书籍等作品时必须给出作者的全名和作品的发表年度,必要时给出页数。当涉及多部作品时,首先按照作品的发表年度排序,同年内发表的作品按照作者姓名的汉语拼音(或英文字母)顺序排列。文章正文中提及的作者必须与文末的参考文献完全一致。

6. 表、图必须随文排,文中应注明如表1、图1所示。表题居中放在表的上面,图题居中放在图的下面。

7. 文章注释应连续编号。注释采用篇末尾注方式。

8. 参考文献采用国际标准格式著录,列于正文之后。参考文献按照作者或编著者姓名的汉语拼音(或英文字母)顺序排列,作者或编著者必须使用全名,姓在前,名在后。当文献资料出自政府文件、公告和报纸时,按照字母表顺序排列。体例如下:

[1] 书籍:著者全名(编著者全名).书名(版本号).出版地:出版社,出版年

[2] 文章:作者全名.文章名称.期刊全称.年、卷、期号、页码范围

[3] 未发表文章:作者全名.文章名称.工作论文或讨论论文全称,期号(如果有),所属机构,时间

[4] 论文集:作者全名.文章名称.编者全名.论文集名称.出版地:出版社,出版年.页码范围

参考格式:

郑功成.社会保障学.北京:中国劳动社会保障出版社,2005

9. 本书只收录从未发表过的稿件,凡在其他刊物上已经发表的稿件,编辑部一律不予录用。

10. 编辑部将在收到稿件后当即向作者回函确认,并在2个月内给予作者答复是录用、修改后再投,或不予录用。对于录用的稿件,编辑部原则上将把排版清样寄给作者,由作者校对稿件。

目 录

从生活保障制度到社会保障制度	[日] 田多英范(1)
现代战争与社会保障政策的形成	[日] 钟家新(15)
英国的政党竞争与福利共识	孙 洁(26)
德国法定医疗保险的发展——改革的背景、内容、结果及最新改革建议	[德] 马里奇·贝克尔(40)
与弱势者的团结——寻找全民健保中的正义基础	吕建德(53)
可供选择的工伤赔偿保险定价方法	[美] 格雷戈里·克劳姆(79)
从男性劳动者的工伤赔偿到女性劳动者的工伤保险：OECD 国家工伤保险制度的发展	[丹麦] 奥利·E·康加斯(84)
阿根廷职业风险保护制度：大胆的过渡性改革	[阿根廷] 马里奥·埃克曼(104)
探索中国型的全民养老保险制度——借鉴日本的经验	[日] 沈 洁(111)
韩国国民年金制度的渐进改革	[韩] 鲁仁喆(121)
韩国国民年金制度的发展过程与发展课题	[韩] 金圣淑(142)
德国社会保险的自治管理	[德] 托斯顿·肯格林(155)
德国社会保险法律争议的解决	[德] 奥托·E·克拉斯尼(164)
德国家庭在社会法中的角色	[德] 戴蓓蕊(172)
农民工社会政策及其建构	童 星 张海波(182)
中国农村居民最低生活保障制度及运行机制	关信平 黄晓燕(195)

学术信息

中国工伤保险研讨会在中国人民大学召开	(25)
--------------------------	--------

Contents

From the Living Security System to the Social Security System	<i>Tada Hidenori</i> (1)
The Link Between War and the Institutional Base of the Welfare State	<i>Zhong Jiaxin</i> (15)
A Study of British Party Competition and Welfare Consensus	<i>Sun Jie</i> (26)
The Development of German Statutory Health Insurance—Background, Content, Results of Reforms and Current Reform Proposals	<i>Ulrich Becker</i> (40)
Solidarity with the Disadvantaged: Seeking Foundations of Justice in the National Health Insurance	<i>Lue Jen-Der</i> (53)
Alternative Approaches to Pricing Workers' Compensation Insurance	<i>Gregory Krohm</i> (79)
From Workmen's Compensation to Working Women's Insurance: Institutional Development of Work Accident Insurance in OECD Countries	<i>Olli E. Kangas</i> (84)
The Protection System for Occupational Risks in Argentina: An Ambitious Reform Becomes a Transition	<i>Mario Ackerman</i> (104)
Exploring National Pension System of Chinese Model—Learning from Japan	<i>Shen Jie</i> (111)
The Parametric Reform of the National Pension System in Korea	<i>Noh Inchul</i> (121)
Brief History and Future Tasks of Korean National Pension Scheme	<i>Kim Seong-Sook</i> (142)
Social Insurance Self-government in Germany	<i>Thorsten Kingreen, Jr.</i> (155)
Social Insurance Dispute Resolution in Germany	<i>Otto Ernst Krasney</i> (164)

Contents

The Role of the Family Under German Social Law Against its Cultural Background	
.....	<i>Barbara Darimont</i> (172)
The Farmer Workers' Social Policy and its Construction	
.....	<i>Tong Xing , Zhang Haibo</i> (182)
The Running Mechanics of the Minimum Living Standard System for Rural Residents in China	
.....	<i>Guan Xinping , Huang Xiaoyan</i> (195)

从生活保障制度到社会保障制度^{*}

田多英范^{**}

【摘要】 本文梳理了从计划经济时期到市场经济化改革以来，中国社会保障制度的变迁历程和主要特征，认为中国在计划经济时期很早就创建了以劳动保险制度为核心的生活保障制度，它是作为收入第一次分配来实施的，不包括失业保险制度，社会救济制度也一直不健全。这个时期中国的劳动保险制度是职工没有缴费义务，费用全部由国家或企业负担的制度。20 世纪 90 年代中期开始实施的社会保障制度改革，创建了失业保险制度和社会救济制度，保险费用的负担结构变为企业、个人、国家的三方负担结构，构筑了具有社会稳定器功能的社会保障制度体系。

【关键词】 社会保障 生活保障 社会主义 市场经济

20 世纪 90 年代以来，中国大力推进社会保障制度的改革。中国国内对社会保障制度的关心日益提高，研究社会保障制度的中国学者越来越多，并涌现出许多用日文发表的研究成果。与此同时，长期以来从事社会保障制度研究的许多日本学者也对中国社会保障制度的改革产生了浓厚兴趣。

20 世纪 80 年代以后的市场经济改革使中国在各方面都发生了深刻的改变。人们注意到计划经济时期被称之为资产型的国家在市场经济转型过程中逐渐转变为租税型的国家，并且同时逐步转变为福利型的国家。这里所说的福利型国家，仅指在对经济持续实行控制的同时，开始通过实施社会保障政策来解决贫困和差距等问题的国家。先进资本主义国家是在转变为租税型的国家之后，又经历了一定的时期才转变为福利国家的。与之相比，中国则几乎是在向租税型国家转变的同时，也开始了向福利型国家的转变。其原因可能有两点：首先是中国实行市场经济起步较晚，另外中国没有放弃社会主义的理念。因此，在向福利型国家的转变过程中，一种新型的社会保障政策在中国得以实施。

在市场经济改革中，引人注目的是由国家来制定社会保障政策以及各项制度。因此，在

^{*} 本文原是《现代中国的社会保障制度》（田多英范主编，流通经济大学出版会 2004 年出版）一书的序章。此次单独发表之际，对原有内容作了一些必要的修改。

^{**} 田多英范：日本流通经济大学教授。本中文稿由郭晓宏译，朱思琳校。

很大程度上对以往由单位或企业实施的劳动保险制度进行了改革,并开始构筑适应市场经济的社会保障制度。我们在对这些不断建立起来的社会保障制度进行分析的时候,一个无法回避的事实就是社会主义和资本主义体制间的不同。特别是如何看待中国 20 世纪 50 年代到 70 年代计划经济时期的制度,无疑是很大的问题。这实际上是关系到能否将资本主义各国建立发展起来的社会保障制度,以及有关该制度的研究成果,原封不动地运用于中国实际的问题。为了解决这个问题,我们有必要回到社会保障的原点来追究到底什么是社会保障制度,并从社会保障制度的原点来考虑如何理解中国计划经济时期的制度。因此,本文试图在区别资本主义体制和社会主义体制的基础上对社会保障制度进行考察,并认为,市场经济改革的结果,具有社会主义性质的生活保障制度^①将会被适应市场经济乃至资本主义体制的社会保障制度所代替。

尽管如此,笔者的观点并非轻易地能为一般人所接受。对此,本文将作较为详尽的论述。

一、何谓社会保障制度

(一) 社会保障制度的形成

研究中国的社会保障制度有着特殊的难度。因为迄今为止日本的社会保障制度研究几乎都是以资本主义社会为前提展开的,没有必要考虑社会体制是否存在差异。可是这里要讨论的是作为社会主义的中国的社会保障制度,因而就必须认识到体制上的差异。尽管本文不打算就什么是社会主义这个重要问题进行讨论,但却不能不对社会主义国家究竟有没有社会保障制度,或者说社会主义和社会保障之间的关系进行分析,即使对这个问题已经有过一些初步的讨论。为此,就必须首先考察究竟什么是社会保障制度这个问题。由于社会保障制度起源于资本主义社会,所以要很好地说明上述问题就得从资本主义社会的社会保障制度入手。

为分析资本主义社会与社会保障制度的关系,我们先来确认资本主义社会是否在其任何历史阶段中都存在社会保障制度这个问题。我想不会有人对否定的回答持有疑问吧。众所周知,社会保障制度是第一次世界大战以后才出现的新的制度,而绝不是伴随着资本主义社会的诞生就已存在的制度。

在资本主义国家里,美国在 1935 年最先使用了社会保障这个词汇^②,第二次世界大战后,无论是作为术语还是作为制度,社会保障都已在世界范围内确立和普及起来,即社会保障制度并不是从资本主义社会诞生起就已存在,而是在资本主义出现近一个世纪之后才开始登场的。在理解什么是社会保障制度问题的时候绝不能忽略这个事实。

那么,为什么社会保障制度被创建于第一次世界大战,以及在第二次世界大战之后才得以普及呢?从结论上来说,这是因为失业问题——这一资本主义社会的最根本的矛盾,已经发展到了足以动摇社会稳定的程度的缘故。

第一次世界大战后,各资本主义国家失业者大量出现并影响到社会安定。战前失业率只有 1% 的英国,20 世纪 20 年代的失业率竟超过了 10% 甚至接近 20%,如此高的失业率一直持续到第二次世界大战爆发。德国战前的失业率不过只有 2%~3%,20 年代时却超过了

10%，30年代初失业状况更加严重。20年代被标榜为“永远繁荣”的美国，到了经济大恐慌后的30年代，其失业率也超过了20%，5个人中就有1个人失业。日本在第二次世界大战后也出现了大量失业及贫困问题。从政治角度来看，1917年社会主义革命在俄国取得了成功，第一个社会主义国家开始出现在世界的舞台上，被称之为没有失业的社会的建立，给资本主义各国带来了极大的冲击。

在上述经济、政治背景下，当时在不少国家相继建立了反对资本主义体制的共产党并出现了频繁的社会主义运动，这是导致社会不安、体制不稳的根源所在。于是，各国不得着手制定平息社会动荡的对策并最终将其重点转向解决带有根本性的失业问题上来。从此，失业已无法再像以前那样作为个人责任问题而被置之不理了。具体做法就是先通过国家财政对失业者和贫困者实施救济，然后通过复苏经济将失业者转化为雇佣工人。在这个过程中，特别是在对失业者实施救济的过程中所形成的措施内容就是社会保障制度。

与建立社会保障制度相关联的失业和贫困者救济方式包括两类。一类是在没有失业保险制度的情况下实施的救贫制度，这是当时大多数国家所采用的形式；另一类以第一次世界大战前英国的做法为代表，当时英国已率先建立了失业保险制度，并利用该制度来解决失业问题。从结果来看，无论哪种方式都会导致财政问题和伦理方面问题的发生，只靠其中某一种制度显然无法解决失业问题。因此，创建包括上述公共救贫制度与社会保险制度在内的社会保障制度势在必行。

在利用救贫制度解决失业问题时，一般情况下，由于首先必须对失业者实施救助，救贫制度会因为救助对象扩大到了具有劳动能力的失业者而不得不发生自身性质的改变。然而，伴随这种变化并仅仅依靠救贫制度来解决大量失业现象的话，就会出现由于救济对象的激增而引发的财政危机和伦理道德方面的问题。为了避免发生这些问题而建立另外一种制度，即建立失业保险制度的要求被提上议事日程。与救贫制度相联系的失业保险制度作为一种社会保险制度而被建立起来，从而公共救贫制度和社会保险制度作为相互关联的制度确立了在历史上的地位。再来看英国的情况，由于失业者的大量出现，其失业保险制度很快就出现了财政破绽。于是，采用了通过国家财政支持来避免失业保险制度的危机发生、大幅度放宽基于保险原理的基本限制、通过失业保险制度对失业者实施无合同支付或延长支付等做法来对失业者进行救助。由此可见，失业保险制度也具有了公共救贫制度的性质。不过，由于英国国家财政不久也陷入困境而不得不开始对失业者实施分类救助，即将失业者分为短期失业者和长期失业者两类，对前者利用失业保险制度、对后者利用公共救贫制度实施救助。这也表明，社会保险制度与公共救贫制度两者间的有机联系已经形成。

综上所述，无论哪个国家，仅靠原有的制度（包括只有救贫制度，以及同时拥有失业保险制度和救贫制度这两种情况）是无法解决所面临的大量失业和贫困问题的，必须对此进行改革，使其成为一种能使社会保险制度和公共救贫制度间互补共存的新制度。事实上不久便诞生了这种系统性的社会保障制度。

（二）系统性、普遍性、权利性

以上建立起来的社会保障制度具有什么特征呢？其特征是由失业者成为公共救贫制度的适用对象这个事实所决定的。

首先来说明制度的系统性。要做到对大量的失业者实行救济的话，就必须要有失业保险制度，即要有社会保险制度和公共救济制度这两个制度的“综合”，正是这种综合意味着社会保障制度的系统性。也就是说，当面对大量失业者问题时，大多数资本主义国家如果仅仅单独利用既有的社会保险制度或公共救济制度是无法加以解决的，必须要使这两个制度形成有机联系，在财政上确保新的财源，建立尽可能不空洞的、无死角的系统性制度。

接下来讨论制度的普遍性。将失业者包含在救贫制度的救济对象中，这意味着救济的是工人、失业者等这样一些资本主义社会的最普通的社会成员（也可以说是支撑着物质生产社会基础的成员）。这样，以前仅限于特定人员才能得到救济的有限制的救贫制度，变成了只要陷入贫困的人都可以成为被救济对象的普遍的公共救贫制度。随着这种本质上的变化，救贫制度必然成为现代的社会救济制度。这就是社会保障制度所体现的普遍性。

在有限制的救贫制度转变为普遍的社会救济制度的同时，还伴随着以下变化的发生。即如果工人、失业者等这些最普通的资本主义社会的社会成员能从国家财政得到救济的话，在事实上就表明国家负责维护着一般公民的生活，即意味着以前那种施舍型的救贫转变为保障公民的生存权的救济，即社会保障制度变成了一种权利。由此，国民的生存权通过社会保障制度得到保障，并且这种保障被制度化和法制化。以上就是社会保障制度的权利性。^③

总之，社会保障制度是当资本主义经济无法彻底解决资本主义社会的矛盾^④——失业问题时应运而生的一种用来解决或缓和失业问题的制度。

（三）收入再分配和社会稳定器

从解决上述资本主义社会的根本矛盾的角度出发，社会保障制度还具有以下特征：第一，是作为缓和、解决或调整资本主义社会第一次收入分配所带来的问题及矛盾的收入再分配机制的组成部分而创建起来的。资本主义社会是以工资或利润的形式实现收入分配的，以低收入者或失业者为例，对他们的分配不够充分或根本就没有实施分配的情况是基本存在的。当分配上存在的问题导致失业和贫困发展成社会性问题的時候，用来调整或缓和这些问题的收入再分配机制就是社会保障制度。第二，这是由第一个特征直接决定的，即社会保险制度作为社会保障制度的一个组成部分，其保险费用由三方负担的特征^⑤。简要地说，社会保险费用的三方负担是一种对在第一次收入分配中获得的工资或利润征收保险费的做法。即对被分配的工资或利润再一次征税或征收保险费，然后对这些征收所得进行重新分配，以此来解决第一次分配存在的问题。

用上述观点理解了社会保障制度以后，其功能也就不言自明了。社会保障制度是在失业问题这一资本主义社会的根本问题变得严重之时，作为解决或缓和该问题的重要手段而登场的。其原因就在于失业问题的严重性已经发展到造成社会不稳定、不得不加以解决的程度了。因此，社会保障制度不仅仅是为了保障贫困者的生活，同时也是为了实现社会安定而诞生的制度。由此而产生的社会保障制度也就具备了社会稳定器的功能。

综上，我们已经可以理解资本主义社会与社会保障制度的关联了。资本主义社会是建立在劳动力的商品化^⑥这一基础之上的。第一次世界大战后出现了劳动力的商品化无法实现这一资本主义的根本问题，且随即发展成为社会性的问题。于是，就像前面阐述的那样，社会保障制度作为解决或缓和资本主义社会根本矛盾的一种手段应运而生。如此说来，如果将社

会保障制度视为失业对策的一环,就可以明确得出以下两个结论:一是失业问题不够严重的资本主义社会是不需要社会保障制度的,或者说社会保障制度是不存在的。这意味着第一次世界大战前的资本主义社会存在的救贫制度或社会保险制度并不是社会保障制度^⑦,因为很显然它们不具备体系性、普遍性、权利性等社会保障制度的基本特征。虽然现在它们被称为救贫制度、社会保险制度等,但绝对没有被称为社会保障制度。

明确得到的第二个结论是:没有失业的社会主义社会也不需要,或者说不存在社会保障制度,因为本来就存在与之类似的劳动保险制度。但这不是上述意义上的社会保障制度,而是社会主义社会所特有的与工资相配套的、应称其为生活保障或生活维持的制度^⑧。事实上,世界上第一个使用社会保障一词的前苏联,在进入社会主义建设阶段之后就放弃建立失业保险制度,并开始用社会保险一词来代替社会保障了^⑨。至于中国,在20世纪70年代末以前就未曾使用过社会保障这个词汇^⑩。可以说这些都是用来说明在社会主义国家不存在或没有必要存在社会保障制度的事实根据。

基于这种理解,笔者想阐述对中国计划经济时期的生活保障制度的一些认识。

二、计划经济时期的生活保障制度

中国在计划经济时期实行的是社会主义体制。其基本状况是国家几乎掌握着所有的权限,废除了私有制,土地及其他资产均实行了国有化。资源及劳动力的分配是社会持续发展所不可缺少的,而资源的分配也由国家来负责。设备投资计划等由国家制定,单位和企业只是负责执行国家制定的计划。这与生产指标及设备投资计划完全自主决定的资本主义社会的企业截然不同。可见,计划经济时期的中国,国家把资本主义社会中企业的职能也一手包办了。

此外,国家还直接安排用工计划,换言之,职工的就业是由国家保证的。由于企业无权解雇员工,所以员工一旦被某个单位或企业录用,其名副其实的终身就业就有了保障。企业按照国家下达的计划从事生产活动,在向职工发放工资的同时,也为他们提供着资本主义社会中大都由国家负责提供的生活保障或福利。笔者强调的生活保障制度就是指它们而言的。以下简要地概览计划经济时期由单位或企业实施的生活保障制度。

(一) 劳动保险制度

先来看规模最大的劳动保险制度。这是以1951年公布的《劳动保险条例》(以下简称《条例》)为依据建立的制度。《条例》的原型是在1949年建国时发布的临时宪法“中国人民政治协商会议共同纲领”中提到的1948年东北人民政府“东北劳动保险条例”。我们注意到中国的劳动保险制度在建国后很快就建立起来了。

劳动保险制度针对几乎所有会给劳动能力带来不同程度影响的事情都规定了保障内容。例如,针对一定年龄以上的高龄、因工伤及非工伤导致的疾病和负伤,以及生育等暂时或永久不能从事劳动的情况所规定的保险制度——老龄保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等都被包括在该劳动保险制度之中。有必要留意的是这些事情无论是资本主义体制还是社会主义体制都是存在的。劳动保险制度的适用对象最初只是大型国有企业^⑪的员工,之后被迅速扩大到城镇企业的几乎所有职工。各个制度的情况如下:

医疗保险制度。这是当职工非因工患病或负伤接受治疗时,其必要的医疗费、手术费、住院费及药费基本上都可以从单位或企业工会管理的劳动保险基金中支出,个人几乎不交费就可以接受治疗的制度。到20世纪50年代中期时,该制度的适用者已从国有企业职工扩大到几乎所有的城镇企业职工。

以国有企业职工为对象的养老保险制度。养老金为退休时的标准工资乘上一定比率所得的数额,这个比率值一般为50%~70%。养老金领取权的发生与保险费缴纳年限无关而与规定的劳动年限有关。劳动保险制度中还包括工伤保险制度和生育保险制度。

虽然是保险制度,但劳动保险制度实行的因事故获得保障的当事者不负担保险费,保险费全部由单位或企业负担的机制。缴纳的劳动保险费为职工工资总额的3%,其中70%由企业工会管理,用来支付医疗、工伤、养老、生育等待遇;其余的30%作为全国范围内的调剂基金交由中华全国总工会管理。企业每月结算一次,保险费若有结余就上缴全国总工会,若出现赤字则可向全国总工会提出调剂申请,使不足额得到补充。各企业直接负责管理劳动保险费的是工会组织,而当企业出现费用不足需要进行全社会范围内的调整的时候,则由全国性的工会组织——中华全国总工会负责实施。包括养老保险制度在内,劳动保险制度的财政方式最初为现收现付式。直接负责管理劳动保险制度的是企业工会或中华全国总工会,劳动部负责该制度的综合管理。

中国还建立了国家机关、事业单位工作人员的养老制度和公费医疗制度,其费用由国家财政负担。其养老及医疗待遇的内容基本上与劳动保险制度相同。此外,人民公社成立后还建立了以农民为对象的农村合作医疗制度。正是得益于这个制度的存在,到1975年时,包括农民在内的90%以上的公民都已成为某种医疗保障制度的适用对象了。不过,适用于农民的年金制度却是在20世纪80年代以后才开始出现一些试点,70年代以前未见任何与此相关的动向。

(二) 社会救济等其他制度

1. 社会救济制度

中国还建立了相当于各资本主义国家公共救济制度的社会救济制度。这是对因自然灾害而陷入生活困境的人或无依无靠孤身一人的贫困者提供的生活保障制度。社会救济制度中包括住房救济(政府对因自然灾害丧失住宅的人支付一部分住房建设费)、医疗救济(对贫困家庭及贫困者支付医疗费)、以工代赈(向灾民及生活贫困者提供水利工程建设、道路建设等工作岗位,以向其支付工资的形式提供援助)、粮食救济、衣物救济等物质救济和现金补贴等。该制度由民政部(内务部)负责实施和管理。

农村的社会救济是以人民公社等集体经济主体为单位实施的“五保户”制度。它是主要针对农村地区的“三无”(无依无靠、无收入、无劳动能力)老人、身体残疾者、孤儿等贫困者,提供最低限度的衣、食、住、少年教育、丧葬等保障的社会救援制度。

然而,正像前面提到的那样,由于在中国的就业是有所保障的终身就业,基本上不存在失业贫困者,所以社会救济制度“在进入90年代前显得并不重要”^⑩,仅仅“在农村受灾地区有所实行”^⑪而已,几乎还未健全。灾害救济制度不是由劳动部,而是由民政部(内务部)负责实施和管理的。

2. 单位福利制度

企业工会还负责向企业员工提供诸如托儿所、食堂、幼儿园、住房等其他的福利保障项目。相对于劳动保险制度而言，这些被称为单位福利制度。

3. 社会优抚制度

还有一种与福利有关的制度，那就是中国独有的、面向对革命做出贡献的公民或军人及其家属等实施的社会优抚制度。主要是向革命烈士遗属、革命残疾军人、人民解放军的现役或退役军人等提供生活保障。该制度由民政部（内务部）负责管理。

（三）计划经济时期生活保障制度的特征

由于计划经济时期的生活保障制度是以劳动保险制度为核心建立起来的，所以特征的分析需围绕劳动保险制度来进行。

第一个特征是，中国很早就创建了以劳动保险制度为核心的生活保障制度。如前所述，劳动保险制度等生活保障制度大都在 20 世纪 50 年代就建成了，是与新中国的建立同步进行的。在社会主义中国，这些生活保障制度对于社会来讲并不是来自于外部的物质，它更应该被理解为是与工资一起共同支撑职工生活的内在物质，它是作为社会主义制度本身所应有的制度而被创建的。

这个特征又进一步表现为第二个特征，即计划经济时期的生活保障制度不像资本主义社会的社会保障制度那样是为实现收入再分配而建立的，而是作为收入第一次分配来实施的。当时的中国“国有企业的财务会计是国家财政的组成部分，企业在上缴收入之前已经扣除了用于支付职工工资、养老、医疗，以及其他福利项目的费用”^④。这意味着什么呢？简要地说，就是计划经济时期生活保障制度所需的费用，在收入上缴国家之前就已经作为第一次分配被留存下来了。它不像资本主义社会那样，对已经分配的利润或工资再按一定比率征收保险费，而是从经济活动成果中将生活保障制度所需的费用、保险费用像工资那样先留出来。也就是说，这意味着该生活保障制度就是社会主义分配本身的一个重要组成部分。因此，社会主义的生活保障制度所需费用“都是由国家和社会的资金（社会性消费基金的一部分）来承担的，职工和居民等被保险人没有费用负担”^⑤。

相对于这种生活保障制度而言，资本主义社会的社会保障制度被当然地认为就是为进行收入再分配而建立的，对此，现在几乎不存在异议。即工资或利润等形式的第一次分配完成之后，再从第一次分配的成果中以保险费或税的形式，征缴用于实施再分配制度所需要的费用。正像工藤恒夫指出的那样^⑥，职工是否负担保险费正是表明所进行的分配是第一次分配还是第二次分配的一个重要指标。综合分析上述这两个特征可知，这样的生活保障制度是构成社会主义的支柱之一。

劳动保险制度的第三个特征是，因为严格实行着完全就业及终身就业制度，所以中国的生活保障制度中不包括失业保险制度，社会救济制度也一直不健全。可以说这也是因为社会主义制度的缘故。因为社会主义社会是没有失业者的社会，没有失业者就不需要失业保险制度，社会救济制度也只是用来应对自然灾害而无其他意义。如果像本文第一部分所阐明的，社会保障制度是为了处理已发展到足以动摇社会稳定的资本主义社会根本矛盾而诞生的话，那么这个时期中国的生活保障制度由于没有健全最为紧要的失业保险制度和社会救济制度，

所以就不能认为存在着与资本主义社会具有同样意义的社会保障制度。还是以下这种思考更为合理：在由国家或社会来保障就业的社会中，是不会存在以失业保险制度为核心的、系统的社会保障制度的。

第四个特征与第二个特征有很大关联。即这个时期的中国劳动保险制度，是职工没有缴费义务，费用全部由国家或企业负担的制度。没有缴费义务的情况下，享受待遇的权利特别是与养老保险制度相关的权利如何实现呢？结果必然就是享受待遇的权利不是由缴费年限决定，而是根据是否满足一定的就业年限要求决定的。另外，财政方式不是积累制，而是完全现收现付制。

综上所述，从根本上讲不存在失业问题的社会主义社会中是不会有用来解决失业问题的制度——社会保障制度的，有的只是用来对工资进行补足的生活保障制度。事实上，前苏联也好、中国也好，都是如此。前面已经介绍过了，社会保障一词最初是在前苏联开始使用的，但是不久该词汇就像 1922 年“关于社会保险的论题”中提到的那样被社会保险一词所取代了：“用由企业负担的社会保险来代替对工薪劳动者的国家社会保障……”1930 年，“因为社会主义社会已经不需要救济失业者、贫困者的功能了”^⑩，所以失业保险制度的建立被放弃，社会救济制度也成为没有太大存在意义的制度了。1933 年，在工会的管理下基本上建立了各种社会保险制度^⑪。再来看中国的情况，中国最初并没有使用社会保障一词，而是使用劳动保险制度的提法。由此可见，为了解决或缓和社会第一次分配时无法解决的矛盾而建立新的收入再分配制度的做法，对社会主义社会而言是没有必要的，并且事实上也确实没有存在。因此，资本主义社会的社会保障制度和社会主义社会的生活保障制度看起来相似，但事实上却是完全不同的两种制度。

三、社会保障体系的构建

（一）市场经济化与社会保障改革

中国从 20 世纪 70 年代末开始大力改革旧的计划经济时期的经济模式而推行市场经济化。这种改革最先始于农村，80 年代中期开始向城市推进。改革的主要内容是将很多以前由国家或政府控制的权利下放给地方或企业。

企业被赋予了经营自主权，企业的倒闭以及工人的解雇被政府所认可。以前由国家安排的用工计划也改为通过劳动力市场来完成了。职工的录用不是因其被国家分配，而是基于该职工与企业之间签订的劳动合同（变固定工制为合同工制）。合同工制一开始只在新招职工时实行，到 20 世纪 90 年代时几乎所有企业都实行了全员劳动合同制。总之，由于改革开放后实现了劳动力的商品化，企业可以根据自己的判断进行自主经营了。由此可见，中国现在不仅已实现了市场经济，而且还能够以资本主义式的生产方式从事企业经营。

市场经济化推动了劳动力的商品化，导致在劳动力市场上无法出卖自己的劳动力的被解雇者的出现。企业开始重视经营的一个必然结果就是认为劳动保险费用负担过重，于是出现了一些企业部分地或全部地放弃承担劳动保险方面的责任。其最为极端的形式就是宣布企业倒闭。因此，市场经济化使得以劳动保险制度为中心的生活保障制度的改革迫在眉睫。

于是，从 20 世纪 80 年代后期起，劳动保险制度的改革或称社会保障制度的改革开始起

步。国家在“国民经济发展第七个五年规划”(1985—1989年)中,制定了建立适合中国国情的社会保障制度体系的方针,并第一次使用“社会保障”的提法。然而,当时的改革进展比较缓慢,直到进入90年代后才开始了真正意义上的改革。在行政管理方面,首次在国家机构命名中使用了社会保障一词,设立了专门负责管理社会保障制度的行政机构——劳动和社会保障部。虽然到目前为止,改革还只限于城市范围内进行,但可以说,通过一系列的改革,社会保障制度正不断完善,中国已经逐渐确立了自己的社会保障制度体系。

(二) 改革的内容

以下对中国所进行的社会保障制度改革的相关内容作一个简要的介绍。

1. 医疗保险制度

1999年,在认真总结各地医疗保险制度改革试点经验的基础上,中国在全国范围内对城镇职工医疗保险制度进行了改革。用新的城镇职工医疗保险制度代替了原有的制度,无论就职于国有企业还是非国有企业、营利组织还是非营利组织,只要是城镇用人单位的从业人员(工人、职员等)都适用于这个制度。该医疗保险制度的特征在于基本医疗保险基金实行社会统筹和个人账户相结合。基本医疗保险费用由以前的企业负担改为由职工、用人单位和国家共同负担。职工的保险费缴费率一般为本人工资收入的2%,用人单位的缴费率为职工工资总额的6%左右。职工个人缴纳的所有基本医疗保险费和用人单位缴纳的基本医疗保险费的一部分(30%左右)划入职工个人账户,其余的进入社会统筹基金,个人账户与社会统筹基金实行分别管理。个人账户的本金和利息归个人所有,还可以继承。个人账户与社会统筹基金的使用办法因地域不同而有所差异,并未完全统一。以某地的做法为例,门诊治疗的情况下,其发生的医疗费用先从个人账户支付,个人医疗账户不足支付时,一定额度以内由个人自付,个人自付的医疗费用超过了该额度之后,超过部分由社会统筹基金支付。住院治疗的情况下,由社会统筹基金支付所需费用,不过这种支付是有限额的。

2. 养老保险制度

根据1997年公布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,面向全体城镇从业人员的养老保险制度也进行了改革。全部养老金由作为公共养老金的国家基本养老金、作为企业养老金的企业补充养老金、作为个人储蓄养老金的个人积累式养老金等组成。本文只对强制性的国家基本养老保险制度进行简要说明。国家基本养老保险制度原则上适用于城镇所有各类企业职工,即包括外资企业、私人或私营等非国有企业在内的所有企业的职工都必须加入这个制度。和基本医疗保险制度一样,国家基本养老保险制度也是一个在总结若干地区的试点经验的基础上形成的个人账户与社会统筹基金相结合的制度。其保险费用的负担也和医疗保险制度一样,从以前的只由企业负担改为由职工、企业、国家三方负担。企业负担的保险费不超过企业工资总额的20%,职工个人的保险费负担从不低于本人工资的4%开始起步,1998年起每两年提高1个百分点,最终达到本人缴费工资的8%。将个人缴费的全部和企业缴费的一部分(以两部分之和为职工本人工资的11%为准核定划入比率)一起划入职工个人养老保险账户[国发〔2005〕38号文将这一规定进行了修改,从2006年1月1日起单位缴费不再划入个人账户。—编者注],其余的划入养老保险社会统筹基金,对二者实行分别管理。个人账户不受职工工作单位变动的影响,而且当本人死亡后,其个人

养老保险账户中的个人缴费部分可以被继承。基本养老保险制度的养老金由基础养老金和个人账户养老金构成,支付开始年龄为60岁,被保险人缴纳保险费15年以上的才具有养老金的受领资格。个人缴费年限累计不足15年的人没有享受基础养老金待遇的资格,其个人账户中的储存额将返还给本人。基础养老金的标准为各省、自治区、直辖市或地(市)上年度职工月平均工资的20%。至于个人账户养老金,其月标准为本人账户储存额的1/120。

3. 工伤保险制度

工伤保险制度是以1994年《劳动法》的制定为契机,以1996年《企业职工工伤保险试行办法》的公布实施为起点,从劳动保险制度中分离出来成为一个独立制度的。中国境内的所有企业及其职工都适用这个制度。保险基金由地方政府和企业支持。改革后的工伤保险制度是一个将对因工伤事故致伤、致残或死亡的职工及对患职业病职工的补偿与工伤事故预防、工伤康复相结合的综合性制度。

4. 生育保险制度

根据1994年国务院颁布的《企业职工生育保险试行办法》,生育保险制度也从劳动保险制度中独立出来。该制度以保障怀孕女工的健康、就业、工资和产期及哺乳期女工的休假等为主要内容,支付分娩和产假期间发生的医疗费用,以及产假期间的工资补贴等。生育保险制度的保险费以不超过职工工资总额的1%为标准由企业全额负担。

5. 失业保险制度

对这个时期的社会保障制度改革而言,必须给予特别关注的就是1999年失业保险制度的创立。如前所述,改革开放政策是从20世纪80年代中期开始波及到国有企业的,对所谓“三个人的饭五个人吃”的国有企业,实施市场经济化所要求的改革就必然带来剩余人员的出现。然而,在坚持走社会主义道路的中国,将企业改革的进程推进到允许失业者出现的过程是非常艰难的。因此,为了推进国有企业改革,1986年建立了以接纳失业者为目的的待业保险制度。这个以“国营企业待业保险规定”为依据建立的,只适用于国有企业职工的待业保险制度就是中国最早的失业保险制度。

1993年,随着市场经济的深入发展,以“国有企业职工待业保险规定”为依据建立的失业保险制度也开始了改革,如扩大了制度的适用对象,保险金支付条件的更加现实化等。然而,尽管当时非国有企业也存在着失业者,但制度却只适用于国有企业的失业者。由于失业者还没有被真正地认同为失业者,所以当时的制度依然是国有企业待业保险制度。

进入20世纪90年代,特别是邓小平“南巡谈话”以后,在加速发展市场经济的过程中,失业者大量出现。现实面前,正式确认失业者的存在已无可回避。90年代中期以后中国加快了经济改革的步伐,其中,进一步加速国有企业的改革成为重要的政策课题。从80年代开始就作为改革课题的国有企业改革,在80年代中并未取得什么进展,一直到90年代的这个时期才开始步入正轨,与之相伴出现的大量剩余人员使中国面临从未有过的、深刻的失业问题危机,必须要制定相应的对策。于是,1999年中国第一个名称中带有“失业”一词的失业保险制度诞生了。失业保险制度的适用对象,从只限于国有企业职工扩大到所有城镇企业职工。保险费用的负担也从以前的只由企业负担变为所有的企业和企业职工(保险费)以及国家共同负担。