

《高等教育行政与公共管理专业系列教材

社会保障学

SOCIAL SECURITY

李秉坤 陈淑君 ◎ 主 编



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

014039181

C913.7-43
51

高等教育行政与公共管理专业系列教材

社会保障学

主 编 李秉坤 陈淑君
副主编 王殿元 陈建梅
主 审 王曙光



责任编辑 王殿元
封面设计 王殿元

责任编辑 王殿元
封面设计 王殿元

中国财富出版社
社址 北京市丰台区南四环西路188号E区30楼
电 话 010-52327282 (发行部)
010-52327283 (编辑部)
010-52327284 (邮购部)
网 址 <http://www.cfpress.com.cn>
经 销 新华书店
印 刷 三河市富华印务有限公司
书 号 ISBN 978-7-5047-5128-7/C·0173
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 30.2
字 数 48.00万
定 价 48.00元

中国财富出版社



北航

C1726620

C913.7-43
51

181820410

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学/李秉坤,陈淑君主编. —北京:中国财富出版社,2014.3

(高等教育行政与公共管理专业系列教材)

ISBN 978-7-5047-5128-7

I. ①社… II. ①李…②陈… III. ①社会保障—高等学校—教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 030811 号

李秉坤 陈淑君 主编
陈淑君 王永强 副主编
王永强 审 主



策划编辑 彭佳逸

责任编辑 曹保利 彭佳逸

责任印制 方朋远

责任校对 梁 凡

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010-52227568 (发行部) 010-52227588 转 307 (总编室)

010-68589540 (读者服务部) 010-52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 三河市西华印务有限公司

书 号 ISBN 978-7-5047-5128-7/C·0177

开 本 787mm×1092mm 1/16

版 次 2014 年 3 月第 1 版

印 张 20.5

印 次 2014 年 3 月第 1 次印刷

字 数 499 千字

定 价 45.00 元

版权所有·侵权必究·印装差错·负责调换

前 言

随着我国市场经济体制的逐渐完善和政府职能的深刻转变,社会保障事业也取得了跨越式的发展,尤其是党的十八大和十八届三中全会更为社会保障事业的发展、社会保障体制的改革和社会保障理论的研究指明了方向、赋予了目标、提出了挑战。这就在客观上要求我们进行认真的总结梳理并给出前瞻性的研究判断,以满足广大读者的需求,因此我们在李秉坤、陈淑君和张洪艳主编的《社会保障学》(经济科学出版社,2008)的基础上进行了重新修订。

本书共分十四章,较为系统地阐述了社会保障基本理论、社会保障制度和社会保障基金的主要内容,并对国外社会保障制度进行了比较分析,进而对我国社会保障改革发展的方向进行了有益的探讨。同时,本书努力吸收政府机构改革、社会保障事业发展和社会经济管理理论的新举措、新实践和新成果,力求在体系、内容和方法上有所突破创新。

本书内容新颖,论述深刻,体系完整,资料丰富,内容涉及十八届三中全会的改革要求,具有前瞻性。为提高教学质量和便于开展讨论,本书每章设定章前的重点和难点,章中的研究和阐述,章后的小结、主要观念与复习思考,有很强的指导性、概括性和启发性,便于学生整体把握课程内容。

本书既可用于高等学校公共管理、行政管理、劳动与社会保障、人力资源管理、社会工作、财政学等专业的本科教学,也可用于各类公共部门人员的培训和学习参考。

本书由哈尔滨商业大学财政与公共管理学院李秉坤、陈淑君教授任主编,王殿元、陈建梅副教授任副主编。编写具体分工如下:李秉坤编写第一章,陈淑君编写第二章,陈建梅编写第三、第四章,郭荣丽编写第五、第六章,邓永辉编写第七、第八章,王殿元编写第九、第十三章,郑岩编写第十、第十一章,公大勇编写第十二、第十四章。全书由李秉坤和陈淑君总纂,由王曙光教授审定。

因作者水平和资料所限,书中难免有疏漏、错误之处,敬请专家、学者和读者批评指正。

编者

2014年1月

目 录

第一章 社会保障导论	(1)
第一节 社会保障学研究对象	(1)
第二节 社会保障的界定	(4)
第三节 社会保障制度的演变	(6)
第四节 社会保障的理论基础	(13)
第二章 社会保障体系	(22)
第一节 社会保障体系概述	(22)
第二节 社会保障体系内容	(25)
第三节 社会保障的功能	(30)
第三章 社会保障模式	(35)
第一节 社会保险模式	(35)
第二节 福利国家模式	(45)
第三节 强制储蓄模式	(52)
第四节 国家保障模式	(59)
第五节 社会保障模式发展趋势	(65)
第四章 养老保险	(71)
第一节 养老保险概述	(71)
第二节 养老保险的实施方式	(75)
第三节 中国养老保险制度	(79)
第五章 医疗保险	(105)
第一节 医疗保险概述	(105)
第二节 医疗保险的实施方式	(108)
第三节 中国医疗保险制度	(112)

第六章 失业社会保险	(126)
第一节 失业社会保险制度概述	(126)
第二节 失业社会保险制度的实施方式	(132)
第三节 中国失业社会保险制度	(136)
第七章 工伤社会保险	(148)
第一节 工伤社会保险概述	(148)
第二节 工伤社会保险制度的实施方式	(153)
第三节 中国工伤社会保险制度	(160)
第八章 生育社会保险	(172)
第一节 生育社会保险概述	(172)
第二节 生育保险制度的发展历程	(176)
第三节 中国生育社会保险制度	(181)
第九章 社会救助	(188)
第一节 社会救助概述	(188)
第二节 社会救助的基本内容	(191)
第三节 中国社会救助制度	(197)
第十章 社会福利	(207)
第一节 社会福利概述	(207)
第二节 社会福利的分类与形式	(210)
第三节 社会福利效应分析	(215)
第四节 中国社会福利制度	(218)
第十一章 社会优抚	(230)
第一节 社会优抚概述	(230)
第二节 社会优抚的条件与内容	(233)
第三节 中国社会优抚制度	(235)
第十二章 补充保障	(245)
第一节 企业年金	(245)
第二节 慈善事业	(257)
第三节 商业保险	(265)

第十三章 社会保障基金	(274)
第一节 社会保障基金概述	(274)
第二节 社会保险基金的筹集	(281)
第三节 社会保障基金的支付	(285)
第四节 社会保险基金的运营	(288)
第十四章 社会保障管理体制	(295)
第一节 社会保障管理体制概述	(295)
第二节 国外社会保障管理体制	(303)
第三节 中国社会保障管理体制	(308)
参考文献	(319)

第一章 社会保障导论

★ 本章导读 ★

社会保障是国家或政府通过立法和行政措施建立的国民生活保障系统。在现代社会，它还是政府调节和控制经济运行的重要手段。本章主要研究和阐述社会保障及社会保障学的几个基本理论问题，其内容主要包括社会保障的界定、社会保障制度的产生和发展历程、我国社会保障制度的产生和发展、社会保障制度的理论依据等。本章重点是社会保障的界定和社会保障理论。本章难点是社会保障改革分析。

第一节 社会保障学研究对象

一、社会保障学的研究对象

确定课程的研究对象是建立课程体系的基础。社会保障学作为新兴的学科，是一门研究人类社会保障实践活动及其发展规律的科学。它通过研究人类社会保障活动的本质与现象、主体与客体，社会保障制度的产生与发展、功能与原则、体系与内容、原理与运行，研究社会保障与社会经济发展的关系，揭示人类社会保障活动和社会保障制度的发展规律，推动社会保障制度和社会保障管理的法制化和规范化。本书以科学发展观和构建和谐社会理论为指导，本着理论联系实际的原则，从经济学、社会学、管理学、政策科学的结合点入手，全面阐述社会保障学的基本理论、基本知识以及各国社会保障制度的发展历程与改革现状，探寻社会保障发展的客观规律，构建起相对完整的学科体系。

由于受多种因素和各传统学科的影响，社会保障学在研究中形成了不同流派，西方国家具有代表性的流派主要有：民主社会主义的福利国家论、新自由主义的福利市场化、中间道路论者的共同参与论等。各国根据这些理论，在实践中相应地建立了以下社会保障基本模式：福利国家模式、“三方共负”型社会保障模式、强制储蓄型保障模式、“国家保险”型社会保障模式。政府实施社会保障的根本目的是通过社会保障来调节社会不同收入群体的分配关系，促进社会的稳定与和谐。可见，研究社会保障与社会经济发展的关系，揭示人类社会保障活动和社会保障制度的发展规律，并以此为社会保障实践提供理论指导，是社会保障学研究的意义和目的所在。只有这样，才能建立起一条贯穿社会保障实践

的理论主线,使社会保障学的研究内容能反映实践的要求,具有应用性与针对性。

二、社会保障学的学科属性

在学术界,不同的学者从不同的领域研究社会保障。管理学者认为社会保障属于管理学学科中公共管理学的研究范畴。其主要依据是:由于社会保障与社会成员的生活息息相关,解决好社会成员的社会保障问题,就能够维护公共利益和满足公共需要。社会保障分配的资源往往来自政府公共财政。公共管理学正是研究社会公共组织及其他社会组织对社会公共事务管理过程及规律的科学。这种观点在中国具有很强的影响力,教育部近年来对高校专业的学科归属划分中,劳动与社会保障专业就被划分为管理学中公共管理类的下属学科。

经济学者则认为社会保障是一种收入分配手段。实施社会保障的过程,实质上是物质利益关系调整和重组的过程。物质利益关系属于经济关系的范畴,因而应该把社会保障问题作为经济问题来研究。不可否认,社会保障的实施有经济学方面提供的理论基础,如庇古的福利经济学、凯恩斯的西方经济学、供给学派和货币学派等,都对社会保障理论的发展做出了重大贡献。

社会学者则认为社会保障学是从社会总体成员出发,为解决一些社会问题而采取的社会政策。这就要求用社会学的理论与方法去研究社会保障。历史上的一些著名的社会学家的理论,如孔子的大同社会理论、柏拉图的理想国理论、莫尔的乌托邦理论、康派内拉的太阳城理论以及欧文等人的近代空想社会主义理论,为社会保障学的产生提供了理论源泉。

近年来,一些学者主张把社会保障学作为一个相对独立的学科领域,这有利于社会保障理论的进一步发展。这个观点的主要代表者是为中国社会保障学理论的发展做出突出贡献的郑功成。郑功成认为:“从理论上讲,社会保障从基金筹集到支付的过程实质上是国民收入的分配与再分配过程,它应当属于经济范畴;社会保障的直接目的是为社会稳定发展服务,使国家通过法律强制实施的社会政策,它又应当属于政治学范畴;社会保障的行为是社会控制,其内容与任务是解决各种特定的社会问题,从而又应该属于社会学范畴;在实践中,社会保障关系只能由独立的法律部门来调整和规范,并需要运用统计学、管理学及保险学等技术。”由此可见,社会保障牵涉面深、广,上述学科均不能包容它。目前的专业分割式研究正是造成社会保障理论研究表面繁荣、背后危机的深层原因。因此,社会保障应当成为一门相对独立的学科,即是在经济学、政治学、社会学等多学科的基础上发展起来的一门独立的、交叉的、处于应用层次的社会学科。社会保障学的最大特点就是它不是在已经被固定化或者封闭化的体系中构筑的,而是在多学科的基础上根据社会保障制度的发展实践进行探索,并在探索中建立和逐步完善它的体系。

三、社会保障学研究的内容与方法

(一) 主要研究内容

社会保障学作为一门研究人类社会保障实践活动及其发展规律的新兴学科,其研究内

容由社会保障的基础理论、社会保障基本原理和社会保障制度理论与实务三部分构成。

1. 社会保障的基础理论

社会保障的基础理论主要阐释社会保障的基本概念、基本范畴以及最基本的社会保障关系。其内容包括社会保障的界定、社会保障的范畴及其产生发展过程、社会保障的理论依据、社会保障体系及其构成、社会保障的功能和作用、社会保障与经济发展和社会进步的关系等。

2. 社会保障基本原理

社会保障基本原理主要阐释社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚的基本理论及实践过程。其内容包括社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚的概念、原则、意义、特征、覆盖范围、享受的对象和条件,社会保障基金的筹集和待遇给付等具体内容。

3. 社会保障制度理论和实务

社会保障制度理论和实务主要阐释国家关于社会保障的法律法规和方针政策的内容、实施过程、实施效果评价及改革研究。其内容包括社会保障制度的概念、构成要素及构成内容,建立社会保障制度的原则,我国社会保障制度的历史、现状分析、改革分析和目标模式,外国社会保障制度的评价,中外社会保障制度比较等。

(二) 主要研究方法

社会保障学作为一门新兴的独立学科,必须有正确的研究方法体系。社会保障学的研究方法体系主要由方法论、具体研究方法和研究技术三个层次构成。

1. 方法论

社会保障学研究的方法论是社会保障学研究方法体系的最高层次,这个层次是由马克思主义哲学方法论、逻辑方法论和学科方法论三个方面组成。研究要首先运用马克思主义哲学的世界观和方法论去观察和处理问题,运用科学发展观作为解决问题的钥匙。在具体运用中,唯物辩证法是自然科学研究和社会科学研究必须遵循的方法论,它要求我们一切从实际出发,用发展和联系的观点把握事物。体现在社会保障学的研究上,就形成了一套从现象到本质、从具体到抽象地研究事物,再由本质到抽象、由抽象到具体地研究社会保障学的方法论体系。

2. 具体研究方法

社会保障学的具体研究方法主要包括社会调查法、文献法、实验法、统计法。其中社会调查法包括普查、典型调查、抽样调查、个案调查等方式,另外还有观察法、访问法、问卷法等方法。这些方法的特点是有较大的针对性,实用性强,对所研究的对象深入具体。

3. 研究技术

研究技术主要包括观察、访问、定量分析和定性分析、实证分析与规范分析等方面。研究社会保障学必须坚持定性分析与定量分析相结合的方法,一方面从社会保障学的性质上来研究社会保障运行过程中所体现的分配关系的社会性质;另一方面要从社会保障学的数量方面来研究一定时期内社会保障基金的总量及其内部(社会保障、社会福利、社会救

济、社会优抚等各项基金数量)结构比例和变化规律。唯其如此,研究社会保障学才更具理论和实践指导意义。

研究社会保障学还必须坚持实证分析与规范分析相结合的方法,一方面坚持实证分析按事物的本来面目描述事物,说明研究对象是什么,它着重反映社会保障这种经济现象的来龙去脉,概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论;另一方面要运用规范分析的方法,在社会主义市场经济这一制度前提下,按照公平与效率两大基本社会准则来判断目前的社会保障制度是否与此相符,并探讨社会保障制度的改革问题。

第二节 社会保障的界定

一、国际社会对社会保障的界定

社会保障制度是当今世界上众多国家都在实施的一项社会政策,也是一个国家经济制度的重要组成部分。尽管世界各国对社会保障的内容和范围的提供差别很大,但它却广泛存在于不同的国度里。各国对社会保障的含义有不同的解释。在众多的文献资料中,对社会保障较为有影响的界定观点有以下几种。

(一) 德国对社会保障的界定

德国是世界上最早实行社会保险并为社会成员提供较全面保障的国家,是现代社会保障制度的创始国之一。

在德国,社会保障被理解为在市场竞争中遭遇失败或失去劳动能力的人提供基本生活保障的、具有互助性质的安全制度。德国一些学者把社会保障归结为社会公平和社会安全。他们认为,市场经济不能保证收入的公平分配,而社会保障正是缩小社会成员收入差距,并为社会成员提供遭受不测时的基本生活保障。

(二) 英国对社会保障的界定

英国是世界上最早制定社会救助法律、最早进入福利社会的国家。英国在《简明不列颠百科全书》中指出:“社会保障是一种公共福利计划,旨在保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上受到损失,并通过公共服务(如公共医疗服务)和家庭生活补贴等,以提高其福利水平。”

(三) 美国对社会保障的界定

1935年美国在罗斯福新政时期颁布《社会保障法》,是最先采用“社会保障”这个词汇的国家。

美国学者认为,社会保障对生老病死、伤残孤寡、衣食住行、工作学习等社会问题提供安全性保护,是一道安全网。

(四) 日本对社会保障的界定

日本是亚洲较早建立社会保障制度的国家之一,也是社会保障水平较高的国家之一。

日本学者对社会保障的理解突出了国家的作用,他们认为社会保障是由国家通过国民收入再分配,救济国民生活,使国民在遭受失业、伤病、年老等各种社会风险时,保障其最低限度的生活水平。

(五) 国际劳工组织对社会保障的界定

国际劳工组织是以维护劳工利益、协调劳动关系为宗旨的著名国际组织。

1989年国际劳工组织将社会保障界定为通过实施公共政策,对社会成员实施保护,使其在疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡的事件中减少损失,并提供医疗补贴和子女补贴。

二、中国对社会保障的界定

(一) 政府对社会保障的界定

1986年中国政府在六届人大第四次会议通过的国家经济社会发展的第七个五年计划中首次使用社会保障的概念。在计划中政府对社会保障的界定是:国家和社会对全体社会成员的社会生活提供基本保障的制度安排。

(二) 国内学者对社会保障的界定

陈良谨认为,“社会保障是国家和社会通过国民收入的分配与再分配,依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度”。这个界定强调了国家或政府在社会保障中的主体作用,社会保障的实施要依法进行,社会保障的目的是满足社会成员的基本生活需要。

侯文若认为,“社会保障可理解为对贫者、弱者施行救助,使之享有最低生活,对暂时或永久失去劳动能力的劳动者实行生活保障并使之享有基本生活,以及对全体公民普遍实施福利措施,以保证福利增进,而实行全社会安定,并让每个劳动者乃至公民都有生活安全感的一种社会机制”。这个界定将社会保障分成社会救助、社会保险、社会福利等层次,每个层次要达到不同的保障目标。

郑功成在综合考察现代社会保障制度在各国的发展实践和国际性组织、部分国际政府及有关学者对社会保障的概念界定后,提出了对社会保障的定义,“社会保障是国家或社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。在中国,社会保障则是各种社会保险、军人福利、医疗保障、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助等社会措施的总称”。

对社会保障的含义我们可以从以下几方面作进一步的理解:

(1) 社会保障是一个行为过程。这个过程包括社会保障制度和政策的制定实施过程、社会保障基金的分配过程和社会保障的管理过程等。作为一种行为,它是为人们提供基本生活保障的行为,这是社会保障的行为属性。

(2) 社会保障的行为主体是政府,通过国家立法或行政措施实行。国家是对社会进行管理的权力机关,为社会成员提供社会保障是国家和政府义不容辞的责任。在社会保障过程中,保障的方式和形式、保障时限、保障标准等都是由国家或者代表国家的政府确定

的。国家和政府在社会保障过程中总是处于决定、主导地位。由于相当一部分社会保障资金的提供者与直接受益者是分离的,因此社会保障的制度必须借助强制性的法律才能得以实施,国家立法是社会保障得以进行的重要条件。

(3) 社会保障的目的是保障社会成员的基本生活需求。现代社会保障是一项经常性的经济安全或收入稳定的项目,是基于生存权这一人的基本权利,使社会成员在出现收入中断或不能工作等风险时能获得最基本的生活费用,这是实施社会保障制度的基本目的。国家实施社会保障,通过物质利益的调节来使各种社会关系处于一种稳定和谐的状态,避免社会成员收入差距过大而引起社会动荡。

(4) 社会保障的对象是全体社会成员。社会保障制度的产生和存在是以社会成员面临风险为前提的,每个社会成员都有可能面临风险,因而社会保障应当以全体社会成员为保障对象。但是,由于各国的经济社会发展水平、文化传统不同,当今世界各国的社会保障对象不尽相同。仅有一部分发达国家在部分项目上实现了对全体社会成员的保障,大部分国家尚未对全体社会成员提供全面的社会保障。随着时代的发展、社会的进步,社会保障的覆盖对象终将扩大到全体社会成员。

(5) 现代社会保障是政府调控经济的重要手段。国家和政府实施社会保障的最初目的主要是维护稳定。但由于社会保障是通过国民收入再分配实现的,而国民收入再分配是一种物质利益的调节过程,它在客观上发挥着调控经济的功能和作用。因此在现代社会,社会保障已成为政府调控经济生活的重要杠杆。政府通过社会保障收支实现对社会经济生活的稳定功能,发挥着调节社会需求,进而调节经济运行速度和节奏的作用。

第三节 社会保障制度的演变

一、社会保障制度的产生及发展

要了解社会保障制度的产生,一定要区分好两个过程,即传统社会保障时期和现代社会保障时期。社会保障行为在人类社会形成时就产生了,而社会保障制度是在近现代产生和发展起来的。

(一) 传统社会保障时期

在人类历史上,传统社会保障时期经历了一个漫长的发展过程,从原始社会一直延续到自由资本主义时期。传统社会保障时期可划分为传统社会保障的萌芽阶段、慈善阶段、济贫阶段这三个大的历史阶段。

1. 萌芽阶段

传统社会保障的萌芽阶段,大体上涵盖整个原始社会的历史阶段。在原始社会,由于恶劣的生存条件、极其低下的生产力水平和消费品的极度匮乏,人们只能群居谋生,过着共同劳动,平均分配,共享成果的生活。在原始氏族及部落中,人们都把扶老携幼、照顾

老弱病残及人们之间互助共济作为传统习俗,这种互助共济行为是人类社会赖以繁衍生存的重要手段。这种互助共济,也造就了传统社会保障的萌芽。

进入奴隶社会后,人们自发的互助共济事件时有记载。从世界范围来看,古代埃及在建造金字塔的过程中,工匠们就曾自发地建立起互助共济的组织,筹集丧葬费;在古罗马的军队中,士兵们为了向死亡士兵的家属发放抚恤金,也创立过互助性组织,加入组织者交纳费用,形成抚恤自助性基金。

在我国,属于社会保障性质的社会救济的历史可追溯到三千多年前的周朝。在孔子的《礼记·礼运·大同篇》中就有关于社会保障的论述:“大道之行也,天下为公。使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾皆有所养。”尽管这种构想在当时的社会经济条件下还难以成为现实,仍反映了社会保障古已有之。

2. 慈善阶段

这一阶段从原始社会末期私有制产生一直延续至封建社会末期。随着生产力的发展,在原始社会末期出现了剩余产品,此后的奴隶制和封建制社会虽然一直处于自然经济的发展时期,但社会生产水平随着社会历史的演进也在逐步提高,社会产品日趋丰富,除去维持社会生活消费外,剩余越来越多,人们逐渐自觉地进行一定的物资储备,形成社会保障的物质条件。这一历史阶段中,自然经济占主导地位,作为社会剩余产品的相当一部分储备于家庭,家庭成为这一时期的基本保障形式。同时,在阶级社会中,两极分化日趋严重,财富向人数很少的统治阶级集中,绝大多数劳动者日趋贫困,仅靠家庭社会保障形式已经不能满足他们的需求,于是出现了邻里互助保障、行业同人互助保障等社会保障形式。同时,一些富人、官府临时性的救助、施舍逐步演变为宗教慈善事业,并把济贫救助的社会规范写进了宗教教义,成为实行宗教精神统治的物质基础,形成了宗教慈善保障。慈善救济在古今中外都很盛行,对穷人施以财物的救济行为往往都打着慈善的旗号,带有浓厚的宗教色彩。慈善救济和互助保障在一定程度上对缓解当时社会条件下一部分遭遇社会风险的社会成员的生存危机问题起到了一定的作用。

3. 济贫阶段

这一阶段从封建社会末期延续到19世纪末。慈善阶段的慈善事业是与自然经济相联系的,它并不是真正意义上的社会救济,只是把原来的互助互济变成了自上而下的恩赐或者是“救世主”对芸芸众生的恩赐。在这种恩赐式的社会保障背后,受惠者要付出人身依附的代价。从封建社会末期到19世纪末,大体上是西方自然经济过渡到商品经济的时期,包括自由资本主义时期。由于产业革命给社会带来了巨大的冲击,资本主义机器大生产代替了手工业生产,物质资料生产摧垮了以家庭为生产单位的自然经济,使家庭固有的生产职能大大地削弱了,工厂企业聚集了大多数劳动力和生产资料,成为社会的基本生产单位,生产成了社会化行为,同时产业革命不仅涉及经济领域,还影响到政治、思想、社会生活的各个方面,当然,也影响到社会保障。随着家庭生产职能的弱化,其他职能也逐步淡化,并让位于如工厂、学校、医院等社会各职能部门,劳动者在社会经济中的地位降低,社会财富伴随着资本的积累,集中到少数资产者手中,贫富差距进一步拉大,社会矛盾突出,家庭保障和慈善机构对劳动者在生产劳动中经受的风险及教育、医疗、赡养等,

已力不从心,必须由国家立法的济贫事业予以保障。

16世纪至17世纪,英国的圈地运动使大批农民被迫与赖以生存的土地相分离,成为背井离乡的流浪者,有的甚至沦为乞丐。流浪、贫困、生活没有着落已成为一个严重的社会问题。1601年英国女王伊丽莎白一世颁布《济贫法》,规定济贫的三种救济对象,即有劳动能力的贫民、无劳动能力的贫民、无依靠的孤儿。尽管当时英国《济贫法》的实施并没有起到设想的作用,但毕竟开创了立法救助的先例,该法也成为世界上第一部社会救助的法律。为了推进工业化的进程,维持社会稳定,英国于1834年又颁布了新的《济贫法》,对贫民实行社会救济,安定社会秩序。这一举措对英国19世纪经济大发展起了重要推动作用,为欧美各国社会保障的立法提供了可借鉴的经验和理论依据,具有重大的示范带头作用,欧洲其他国家也相继效仿。新《济贫法》的颁布,使社会团体实施的慈善救助转化为以国家为责任主体的政府救助,奠定了国家立法推进社会保障的基础,为传统的社会保障向现代社会保障的转化创造了有利条件。

(二) 现代社会保障时期

17世纪英国的《济贫法》,及在其基础上于19世纪上半叶颁布实施的新的《济贫法》,都认为接受社会救助是公民的合法权利,社会有保障公民生存的责任。从此,救济成为国家立法实施的一项福利举措,并规定由经过专门训练的社会工作人员来从事这些事业。它摆脱了传统的慈善救济事业的人道主义、宗教慈善的特性,向社会保障制度化迈进,社会保障逐步进入了现代社会保障阶段。

现代社会保障的形成与发展,经历了大约一个世纪的时间,具体可划分为形成、发展和改革三个阶段。

1. 现代社会保障的形成阶段(1883—1935年)

现代意义上的社会保障制度,是伴随着工业革命后生产社会化发展和市场经济的建立而产生和发展起来的。通常人们把1883年德国颁布的第一部社会保险法——《疾病社会保险法》作为现代社会保障形成的标志。1884年和1889年德国又相继出台了《工伤事故保险法》和《养老金保险法》,这种通过立法推行社会保险是社会保障历史进程中的一个质的飞跃。随后,欧美各国相继效仿,从19世纪到20世纪初,英国及欧洲其他国家普遍实行社会保险。

20世纪30年代,美国开始实行以社会保险制度为核心的社会保障制度。1935年,美国罗斯福政府颁布《社会保障法》。这部法律第一次提出了社会保障这个概念,规定建立国家政府财政预算出资的救助济贫和由受益人缴费互助自保相结合的社会保障体系。这部法律,不仅解决了美国社会面临的失业、养老问题,而且使社会保障制度从过去的分散、零星转向现代、全面,社会保障制度从形式到内容都更加完整统一,标志着现代社会保障制度的进一步完善。

2. 现代社会保障的发展阶段(1935—1979年)

20世纪中叶,社会保障进入了新的发展阶段,其主要标志是普遍福利政策的广泛实施以及“福利国家”的纷纷出现。在这一阶段,随着西方社会国家对经济和社会生活干预

的加强,社会保障成为政府的重要职能,同时也成为资本主义政治和经济生活的“稳定器”。

在福利国家的形成过程中,英国起到了重要作用。1942年,牛津大学教授贝弗里奇向英国政府提交了《社会保险和相关服务》问题的报告,后人称之为“贝弗里奇报告”。这个报告成为战后英国工党政府社会保障的白皮书。根据贝弗里奇报告的精神,英国政府以实现充分就业和社会福利为纲领,先后通过了一系列重要立法。1948年,英国首相艾德礼宣布英国第一个建成福利国家。在此影响下,西欧国家、北欧国家、北美洲国家、大洋洲发达国家和地区,也均先后宣布实施“普遍福利”的政策,社会保障进入了完善阶段。“福利国家”的纷纷出现,使得社会福利事业继社会救助、社会保险之后得到了空前的发展,在发达国家与地区形成了一个以“高福利”为内涵的社会保障制度。同时随着社会福利事业的兴旺发达,社会保险也进一步加强,社会优抚工作也因第二次世界大战造成的伤残、牺牲而更加广泛地开展起来。与社会保障事业的发展相适应,以助人为业的专门机构、专门的社会工作也得到发展,保证了社会福利事业的各项社会保障法制的贯彻实施。在这一时期内,社会保障得到充分发展,成为发达国家和地区的一个重要特色。一些走上工业化道路的发展中国家也着手颁布和实施适合本国国情的社会保障制度,从而使社会保障成为全世界的共同举措。

“普遍福利型”的社会保障政策使社会保障的覆盖面逐步向全体劳动者甚至全体社会成员发展,使社会保障计划一体化、社会保障目标系统化,社会保障标准不断提高,并开始采取社会保险金随通货膨胀按物价上涨而调整的办法。这种全面的、高程度的社会保障,有利于社会公平与社会稳定,有利于缓解经济危机,是社会进步的表现。同时,“普遍福利”政策,也带来了诸多弊端,主要是社会福利标准越来越高,有的超越了国家的经济实力,社会保障收入入不敷出,财政支出捉襟见肘,严重影响到国家经济职能的正常履行;另外,高福利、高补助的社会保障,助长了懒惰情绪,不利于经济的发展,使“福利国家”的社会保障陷入了危机。

20世纪50年代,中国及其他国家效仿苏联的社会保险模式,建立起与计划经济体制相适应的国家保险型社会保障。被保险人不缴纳保险费,社会保险待遇较高,与劳动贡献相联系。

3. 现代社会保障的改革阶段(1979年至今)

20世纪70年代中期后,发达国家的经济发展进入停滞阶段,社会保障制度也陷入困境。高福利政策下的社会保障制度给西方发达国家带来了两大难题:一是巨额的社会保障开支成为政府财政的沉重负担。有资料表明,欧美大部分国家的社会保障费用占国民生产总值的比重从20世纪50年代初的不到10%,增长到20世纪70年代末的20%以上。社会保障支出的大幅度增加,使其成为政府的沉重包袱,这就为这些国家社会保障事业的发展留下了隐患。为了维持高福利支出,国家必然要实行高税收,而高税收影响了企业生产的积极性,同时削弱了企业的竞争能力,最终影响了经济的发展。二是高标准的社会保障助长了社会的懒惰情绪。有些人不愿意去工作,有些人劳动积极性降低,影响了工作效率,这些原因导致经济发展的停滞。

为了消除“普遍福利”政策的种种弊端,西方发达国家于20世纪70年代末相继开始

了社会保障的改革和调整。改革始于最早实施高福利政策的英国,英国保守党政府于1979年率先改革社会保障制度。英国改革社会保障的指导思想很明确,一是社会保障不应由国家包揽,应当公私协作,在收入方面采取多种方式增加收入来源;二是不能养成单纯依赖国家供给的“懒汉”思想,要鼓励个人用劳动争取福利,在支出方面尽量削减社会保障费用。其他福利国家的改革总体上也与英国大致相同,当然,各国社会保障制度的改革,并不是扔掉“福利国家”的桂冠,而是开源节流,主要措施有增加社会保障的收入来源、削减各项福利性补助、改革社会保障项目的给付标准、减少社会福利项目、变免费医疗为适当收取医疗费用的医疗服务等。

二、中国社会保障制度的产生与发展

新中国的社会保障制度,是逐步建立起来的。它虽然与历史上的社会保障实践有渊源,却又与旧中国的社会保障制度无直接继承关系。考察社会保障制度50年来的实践,中国社会保障制度的发展可以划分为以下四个时期。

(一) 创建时期(1949—1965年)

1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议宣告了中华人民共和国的成立,并且通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)。《共同纲领》是新中国的施政大纲和成立初期的临时宪法。纲领规定,新中国要在全中国企业中“逐步实行劳动保险制度”。革命烈士家属和革命军人家属,其生活困难者应受国家和社会的优待。参加革命战争的残废军人和退休军人,应由人民政府给以适当安置,使其能谋生自立。这些规定奠定了建立新中国社会保障体系的法律基础,现代社会保障是依法实施的国家行为。在《共同纲领》中对建立社会保障作出的这些明确规定,是新中国现代社会保障制度的起点。

新中国成立后,国家立即着手社会保障体系的创建工作。1949年12月政务院发布《关于生产救灾的指示》,成立各级生产救灾委员会。1950年12月中央人民政府颁布《革命烈士家属、革命军人牺牲病故褒恤暂行条例》、《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》等一批法规,建立了全国统一的优抚保障制度。1950年10月根据政务院指令,由劳动部和全国总工会拟定的《中华人民共和国劳动保险条例》(草案),经中国人民政治协商会议同意公布,交全国职工讨论。经三个多月的讨论、修订,由政务院73次会议批准,于1951年2月正式颁布《中华人民共和国劳动保险条例》。这是我国第一部全国统一的社会保险法规,由此建立了企业职工退休、医疗、工伤、生育等社会保险制度。同年,中国人民救济总会成立。1952年6月政务院又颁布了《关于各级人民政府、党派团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》,开始在国家机关和事业单位工作人员中实施社会保险,同年9月颁布了《各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行规定的规定》。

1953年,我国进入了社会主义改造和建设的新时期。国家在初步创立的以社会福利、社会救济、社会优抚、社会保险为核心的社会保障制度的基础上,进一步对我国的社会保障制度进行了修订和扩展。1953年,政务院发布了《关于中华人民共和国劳动保险条例