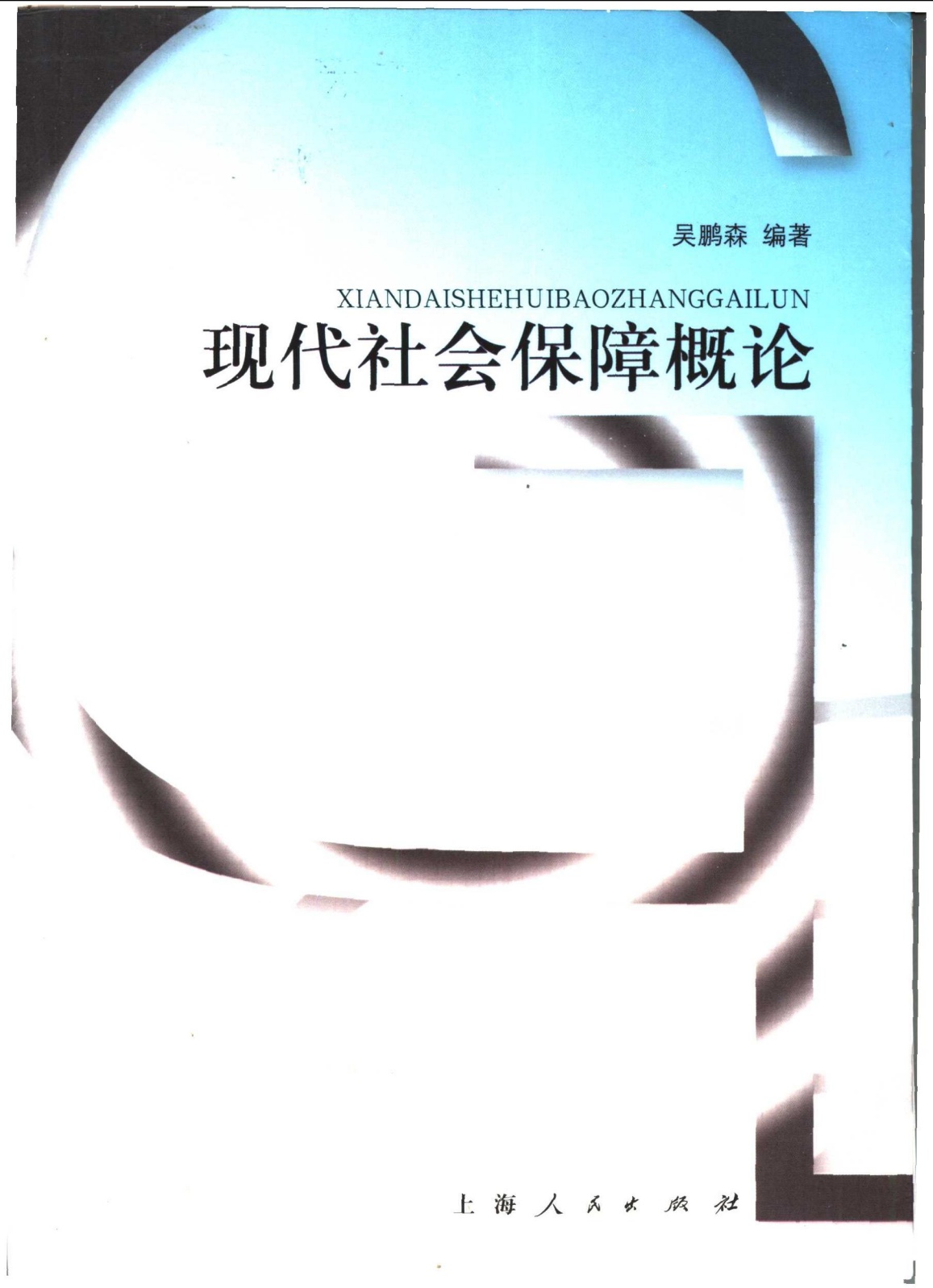




吴鹏森 编著

XIANDASHEHUIBAOZHANGGAILUN

现代社会保障概论

上海人民出版社

XIANDASHEHUIBAOZHANGGAILUN

现代社会保障概论

吴鹏森 编著

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代社会保障概论/吴鹏森编著.

—上海: 上海人民出版社, 2004

ISBN 7-208-05200-X

I. 现... II. 吴... III. 社会保障—概论

IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 062592 号

责任编辑 李 卫

封面装帧 陈 楠

现代社会保障概论

吴鹏森 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 15.375 插页 5 字数 393,000

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷

印数 1-4,100

ISBN 7-208-05200-X/C·182

定价 27.50 元

如何使用本书

这本教材是在几年来的教学过程中形成的。之所以编写它,是因为这几年来,我国社会保障实践发展太快,许多教材虽然编写时间并不长,但内容已经陈旧,许多国家新颁布的有关社会保障法律、制度和政策没有得到反映。因此,我深感有必要自己动手编写一本教材供教学使用,同时,也希望它能够被更多的同行所接受。在此,我先就本教材的定位和如何使用等问题做一个交待。

1. 定位

我的目标是要编写一本适合需要的教材。由于专业不同,同样是“社会保障概论”课程,教学的要求却会有很大差异。如在社会保障专业中,关于社会保障要开设十几门课程;但在大学文科相关专业,包括社会学、社会工作、经济学、政治学、行政管理、公共管理等专业,通常只开设一门社会保障概论课程。本教材的定位是后者,即是为那些只开设一门或两门社会保障课程的专业而编写的。因此,本教材设定了以下四个目标:介绍基本概念和基本理论;介绍国外社会保障的基本制度;介绍中国社会保障的历史演变与体制改革;介绍中国现行社会保障制度。教材的重点是介绍中国现行的社会保障法律、制度和政策,但力求将上述四项内容有机地结合起来,使学生虽然只学过一门社会保障课程,但对于现代社会保障也能有一个完整的了解。

2. 结构

为了达到上述编写目标,本教材在内容结构的安排上,力求全面、系统、完整。全书共分十二章。前5章属于总论,第一章主要介绍现代

社会保障的几个相关问题,属于绪论性质。本章的最后一节“社会保障的理论”,除了通常要介绍的西方国家社会保障制度形成过程中曾经发挥过作用的有关理论外,还重点介绍了在当今社会保障制度和政策制定过程中必须要思考的三个理论问题:公平与效率的兼顾,政府与市场的互动,权利与利益的平衡。这一节是为那些乐于思考更深层理论问题的学生设置的。第二章介绍西方国家社会保障制度的历史演变,在某种意义上是对第1章的深化和补充。熟悉了西方国家社会保障制度的演变历史,对于今天的社会保障制度就能有更好的理解。第三章介绍中国社会保障制度的历史演变,其中对中国古代社会保障和1949年以前中国现代社会保障的专门介绍,是本书的一个特色。第四章社会保障基金,主要介绍社会保障基金的征缴、给付和投资管理,它关系到整个社会保障制度运行的物质基础。第五章社会保障管理,介绍有关的管理体制、管理内容和管理的发展趋势。在这里,有一节专门介绍社会保障水平,其他非专业的社会保障概论教材通常不讲这方面的内容,但本教材特别安排一节对此做一个简单的介绍。

本教材后7章属于分论,其中第六章、第七章、第八章、第九章属于社会保险知识,分别介绍了养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。第十章介绍社会救助制度。第十一章介绍社会福利制度。最后一章介绍社会优抚制度。这样,就比较完整地介绍了我国社会保障体系的基本内容。

在每一章教学内容中,除了阐述相关的基本理论,介绍西方国家的有关制度的内容外,侧重于以我国现行社会保障法律为依据,作相关的制度和政策的介绍,但不介绍非常具体的操作性知识,后者通常在高职教材中更受重视。

3. 使用

好的教材不仅表现在内容上,还要表现在教学上,要便于教师的使用。本教材充分考虑了这一点。建议教师在使用教材过程中,要有所取舍、有所侧重。如果课程是36课时,即每周3节课,第2章和第3章

可以合并,简单地介绍一条线索即可。如果每周只有2节课,第2章和第3章可以不讲,安排学生课后自己阅读。第12章的内容在理论上没有太多的新知识,也没有理解上的难点,主要是对我国军人这一特殊群体的社会保障制度的介绍,因此,可以安排学生自学。

另外,教材中有几章有意识地安排了部分理论性问题,这些问题在学术界也是争议很大的问题。如社会保障有关理论的问题,社会保障税还是社会保障费的问题,提前退休还是延迟退休的问题,等等。安排这部分内容的目的是为满足对理论感兴趣的部分同学的需要。教师在正常授课中可以不讲这部分内容,而安排有兴趣的同学自己学习。

在使用本教材时,各章之间的顺序既有相对稳定的一面,也有可以任意调整的一面。前3章是不可调整的。社会保险的5章内容不要随意调整。其他各章是可以调整的。如社会保障基金和社会保障管理两章可以调整到教材的最后。在介绍完现代社会保障的基本体系后,再介绍这两章也是完全可以的。另外,社会救助和社会福利两章如果调整到社会保险4章内容的前面也并非不可以。

另外,在教学中,如果有可能,请务必安排学生做一些课外的调查,无论是就课程的哪一方面内容来讲,能够深入当地社区进行小范围的主题调查,对于学习相关知识,都是非常有帮助的。

4. 感谢与希望

最后,对于使用本教材的教师和同学表示感谢。如果你们在教材使用过程中有什么具体的建议,请通过电子邮件与作者联系(pswu@soci.ecnu.edu.cn)。你们的任何有价值的意见都将在再版时得到最充分的尊重。

目 录

如何使用本书	1
第一章 社会保障概述	1
第一节 社会保障的性质与特点	1
第二节 社会保障的内容与体系	7
第三节 社会保障的制度类型	15
第四节 社会保障功能	24
第五节 社会保障理论	30
第二章 西方社会保障制度的历史演变	43
第一节 西方社会保障制度的形成	43
第二节 西方社会保障制度的发展	52
第三节 当代西方社会保障制度改革	59
第三章 中国社会保障制度的历史演变	74
第一节 中国古代社会保障制度	74
第二节 改革以前的社会保障制度	87
第三节 新时期社会保障体制改革	96
第四章 社会保障基金	112
第一节 社会保障基金概述	112
第二节 社会保险基金的征缴与支付	127
第三节 社会保险基金投资	139
第四节 社会保障基金管理	150
第五章 社会保障管理	157

第一节 社会保障管理模式	157
第二节 社会保障管理体制	162
第三节 社会保障水平	171
第四节 社会保障管理的发展趋势	177
第六章 养老保险	183
第一节 养老保险概述	183
第二节 养老保险制度的基本内容	197
第三节 我国城镇职工的养老保险	207
第四节 我国农村养老保障问题	228
第七章 医疗保险	245
第一节 医疗保险概述	245
第二节 医疗保险制度的历史演变	253
第三节 城镇职工的医疗保险制度	265
第四节 我国农村医疗社会保障	274
第八章 失业保险	295
第一节 失业保险概述	295
第二节 我国就业保障制度	306
第三节 城镇失业保险	314
第四节 失业保险制度的完善	322
第九章 工伤与生育保险	328
第一节 工伤保险概述	328
第二节 我国的工伤保险制度	338
第三节 生育保险	352
第十章 社会救助	363
第一节 社会救助制度概述	363
第二节 城镇贫困救助	376
第三节 农村社会救济与扶贫开发	399
第十一章 社会福利	411

第一节 社会福利概述	411
第二节 公共福利	419
第三节 特殊福利	424
第四节 职工福利	434
第十二章 社会优抚	448
第一节 社会优抚概述	448
第二节 社会优抚安置的主要内容	457
第三节 社会优抚制度的完善	473
参考书目	479
后记	481

第一章 社会保障概述

现代社会保障制度是近代工业化城市化以来社会发展与进步的产物,也是现代社会文明进步的最重要标志之一。当今世界各国虽然社会经济制度不同、发展道路迥异,但都普遍建立了程度不等的现代社会保障制度。社会保障制度不仅为社会成员提供了可靠的“安全网”,而且为整个社会的平稳发展提供了一个重要的“稳定器”。

第一节 社会保障的性质与特点

一、社会保障的性质

1935年,美国制定了历史上著名的《社会保障法》,首先使用了“社会保障”(Social Security)一词,后来其他国家和国际组织也相继使用了“社会保障”概念。^①60多年来,社会保障已逐步演变成一种世界性的社会制度,“社会保障”这个概念已被人们广泛使用。

但是,对于什么是“社会保障”,历来存在着不同的看法。综合西方发达国家的观点,大体上有两种:一种观点强调社会保障是一种社会安全制度,目的是通过这种制度确保社会成员的基本生活,预防各种可能危及社会秩序的社会问题的发生。例如,美国的《社会保障法》就认为社会保障是一种社会安全制度,目的在于确保社会成员的基本生活安

① 如英美两国于1941年8月14日签署的《大西洋宪章》、1942年贝弗里奇报告、国际劳工组织第26届大会于1944年5月10日通过的《费城宣言》,以及1948年联合国《人权宣言》都曾使用了这一概念。1952年国际劳工组织第35届大会通过了《社会保障公约》。从此,“社会保障”为世界各国普遍采用。

全。“根据社会保障法制定的社会保险计划,对于因年老、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障;同时对老年和残废期间的医疗费用提供保障。老年、遗属、残废和健康保险计划对受保险的退休者或残废者和他们的家属以及受保险者的遗属,按月提供现金保险待遇。”^①美国社会保障总署提供的《世界社会保障制度》报告也认为,社会保障是为个人在谋生能力中断或丧失时,以及个人因结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。^②由 10 位国际著名专家撰写的《展望 21 世纪:社会保障的发展》认为,“社会保障有着比预防和减轻贫困更为远大的目标,它是在最广泛的意义上对安全保障要求的回答。它的基本目标是,使个人和家庭相信在可能的范围内,他们的生活水平不会因社会经济方面的不测事件而遭到严重破坏。这不仅包括满足不断产生的需求,而且包括预防首次出现的危险,还要帮助个人和家庭在面临始料不及的或无法预防的伤残和损失时,能做出最佳调整。因而社会保障不仅需要现金,还需要广泛的保健及社会服务。”^③德国的社会保障来自于社会保险。其学者对社会保障的理解具有独特性,特别强调个人在社会保险中的责任,主张社会保障应主要遵循特殊性原则。

另一种观点认为,社会保障是一种社会福利制度,目的是不断提高人们的生活质量,改善社会成员的福利水平。英国伦敦经济学院院长、著名经济学家贝弗里奇(Sir W. Beveridge)在《社会保险及其相关服务》的报告中的定义最有代表性。他认为,社会保障是一项以国家为主体的公共福利计划,是国民收入再分配的一种手段,它应该遵循普遍性的原则,对全体国民实施“从摇篮到坟墓”的全面的安全保障。受其影响,英国的《简明不列颠百科全书》认为,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

① 王玉先主编:《外国社会保障制度概论》,工人出版社 1989 年版,第 122—123 页。

② 美国社会保障总署:《世界社会保障制度大全》,中国物质出版社 1996 年版,第 3 页。

③ 国际劳工局:《展望 21 世纪:社会保障的发展》,劳动人事出版社 1988 年版,第 18 页。

所受的损失,并通过公益服务(如免费医疗)和家庭生活补助,以提高其福利。该计划包括社会保险计划、保健、福利事业和各种维持收入计划。

正因为人们对社会保障的看法有一定的差异,因此,直到今天,仍没有一个被普遍认可的统一概念。世界各国社会保障制度的具体内容也有很大差别。这是因为,社会保障制度的建立必须考虑多种社会经济发展和历史文化因素,它还包含着各国不同的价值观念。因此,各个国家不可能按照某种概念的要求建立统一的社会保障制度,它们只能从本国的实际出发,建立起符合国情的社会保障制度;同时,随着社会经济的发展,给社会保障制度不断注入新的内容,加以改革与完善。

尽管人们对社会保障的观点不尽相同,各国的社会保障制度和社会保障实践也有很大的差异,但在以下几个方面却有广泛的共识:

1. 社会保障是由国家承担主体责任的社会制度

这是社会保障制度与传统的家族保障和商业保险明显的不同之处。在世界各国的社会保障实践中,国家或政府都是责任主体。由国家作为社会保障主体承担主要责任是有道理的。第一,国家是对社会进行管理的最高权力机关,政府是具体执行国家权力的行政机构,惟有政府才有资格和能力通过国民收入的再分配,对全体社会成员实行基本生活保障。第二,政府承担社会保障职能,能够实现社会保障规模的最大化,从而达到最大的规模效益,降低种种分散化的保障制度过高的管理成本和管理风险。第三,由国家或政府作为责任主体最能体现公平和效率的统一。任何社会都要同时追求公平与效率两大目标,既要确保社会的稳定与秩序,又要获得社会经济的不断增长。国家或政府作为社会保障的责任主体,既有寻求社会稳定和参与经济发展的内在动因,又有协调两大社会目标达成社会持续发展的能力。总之,由国家作为主体可以保证这一制度能够覆盖全社会,让全体社会成员普遍受益。虽然在社会保障制度的具体运行过程中,必须借助全社会的力量,但现代社会保障制度的责任主体只能由国家来承担。

2. 社会保障是体现国家责任与公民权利相统一的社会制度

国家举办社会保障事业,既是国家对全体社会成员承担的社会责任,也是全体公民根据宪法而应该享受的基本权利之一。无论是发达国家,还是在我国,社会保障制度的建立都是基于对全体劳动者或公民的社会责任而使其获得基本生活保障的社会制度。因此,人们在一定条件下获得的各种社会保障待遇,不应只当作社会的怜悯、同情和国家的恩赐,而是人们从社会应当得到的正当权利。1948年12月10日联合国通过的《人权宣言》提出:“每个人都有权使本人及家庭达到生活康乐,这不仅包括有权得到食品、衣着、住宅、医疗和其他社会基本服务,而且包括遇到失业、生病、残疾、丧偶、年老或由于非本人所能控制的其他原因而带来生活困难时,有权获得社会保障。”随着社会经济的不断发展,国家有必要确保全体社会成员共享发展的成果。即国家不仅要做到让社会的贫困群体的基本生存权得到保证,而且要提供更广泛的安全保护和福利,在提高全体社会成员的生活水平和生活质量上不断有所贡献。因此,社会保障的对象应是全体社会成员,而不是仅仅指社会的特殊群体。如传统的社会保障仅仅局限于济贫的范围,其对象主要是贫困人群。而现代社会保障的对象不断扩大,已经覆盖到全体社会成员。当然,在任何社会保障体系中,弱势群体必然会得到更多的社会关怀,这也是现代社会保障制度所包含的公平与正义价值的体现。

3. 社会保障制度的目的是调整社会关系,维护社会秩序,促进社会发展

社会保障的根本目的是调整社会关系,缓解社会矛盾,从而维护社会秩序和促进社会的持续、协调和健康发展。社会保障制度主要是通过国民收入再分配的途径调整社会利益关系。一般而言,国民收入都有分配与再分配的过程。第一次分配或初次分配,主要在微观经济体内部进行,如企业内部的分配。经过初次分配,形成国家、企业 and 个人的原始收入。在此基础上进行的第二次分配或再分配,主要是在宏观

层次上进行,它是通过国家财政预算,把集中起来的货币基金,再分配到生产部门和非生产部门中去。其中包括积累和消费基金两大部分,社会保障基金属于社会消费基金的一部分。随着社会经济的发展和人类文明的进步,社会保障体系越来越严密,社会保障基金在国民收入再分配中的比重也越来越大。在西方发达国家,福利开支已经成为国家最大的财政支出项目和居民的主要收入来源之一。可以说,社会保障制度已经成为社会财富转移支付的一种最重要的手段,它不仅保证了社会成员的基本生活,而且有效地调节了社会的贫富关系,维护了社会公正。

4. 社会保障是依据国家立法或行政规定实施并受法律严格保护的社会制度

现代社会是法制社会,市场经济是法制经济。现代社会保障制度是以健全、完备的法律体系为基础的。各国政府都必须以法律形式制定社会保障制度,规范企业、职工个人等各社会保障行为主体之间的权利与义务;依法制定或调整各项社会保障税费缴纳比例及保障津贴给付标准;社会保障职能机构的设置、编制、职能、责任与工作程序,各种社会保障基金的管理与投资运营等,都必须严格依据国家法律和制度进行,任何单位和个人都不得超越法律的权限违规操作,只有这样才能确保社会保障制度运作的制度化和规范化。

如果我们把上述这些属性概括起来,就可以对社会保障的性质作一个概括:现代社会保障是国家或政府为了承担对公民的社会责任,促进社会的稳定和发展,不断提高社会成员的福利水平,以立法的途径和对国民收入进行再分配的方式,为全体社会成员的基本生活提供安全保障的一种社会制度。

二、社会保障的特点

社会保障的特点是多方面的,从不同的角度可以有不同的概括。但如果从综合的社会保障制度和各国的社会保障实践来分析,主要有强制性、福利性和互济性三大特点。

1. 强制性

强制性是与商业保险相比较而言的。社会保障是指国家按统一的标准和原则,依法对全体公民的年老、疾病、丧失劳动能力或意外灾害等风险及其基本生活予以保障。由于现代社会保障制度是由国家出面组织,并严格依据法律实施的社会制度,因此,强制性是社会保障的最基本的特征。

社会保障的强制性集中表现在:第一,强制参加。国家通过法律途径规定,每一位社会成员只要符合社会保障的有关法律规定,都必须参加社会保障。第二,强制缴费。凡符合有关社会保障税法或社会保险基金统筹法令、法规的交纳条件的个人和团体,都必须按要求纳税和缴费,否则将追究其法律责任。第三,强制执行。社会保障机构无权拒绝社会成员享受其权利的要求或随意变换社会保障项目,也无权放任社会成员自由选择参加社会保障项目。

2. 福利性

所谓福利性,就是指这种制度能够必然地增进人们的物质利益与精神幸福,能够有效地化解人们的人生风险,保证人们的基本生活,使全体社会成员的物质文化生活水平能够随着社会经济的发展而不断提高。具体地说,福利性有两层意义:第一,从过程来看,社会保障制度是一种非营利性社会制度。它的宗旨和目的不是为了营利,而是为了增进人们的福利。社会保障的各环节都不以赢利为目的,它不仅无偿地对被保障人给予资金给付,而且提供必要的社会服务。第二,从结果来看,它是国家通过国家政权来强制实行的较大规模的社会再分配。每个人在年老、疾病、灾害等引起劳动能力暂时或永久丧失的情况下,都能从这种社会再分配中,真正享受到从国家和社会获得帮助的基本权利。社会保障的经费并不一定来自被保障人。保障费用由实施的社会保障部门统一筹集,既有政府财政的部分,也有企业和个人缴纳的部分,还包括社会各方面的捐赠。

3. 互济性

所谓互济性,就是这种社会制度能够体现社会成员之间的以丰补歉、以有补无、以强补弱、同舟共济的特点,是一种“取之于民,用之于民”的社会制度,它反映了人类社会的群体性生活特点。互济性应该说自古即有,但现代社会保障制度把它变成了一种强制性的社会制度。通过互助共济的方式,少数在社会生活中碰到困难和风险的成员能够有正式的途径获得各种物质帮助和其他服务,使其基本生活需要能够得到满足和保证。在现代社会保障网中,每一个人的一生中都处在为他人提供物质帮助,同时也享受着他人为自己提供物质帮助这样一种共济的过程之中。每个人在他能够创造财富的时候缴纳一定的保险金,并在他需要帮助的时候从中受益,而其他社会成员也是这样,整个社会都是这样。

互济性与商业保险的单纯自济性形成鲜明的对照。商业保险按“多投多保、少投少保、不投不保”的原则,根据投保人的财产或利益多寡及其意愿来确定保障水平,保障待遇因保险合同而异。而社会保障制度既体现权利与义务的统一,更体现“按需分配”的特征,保证那些真正需要帮助的社会成员能够及时获得必要的帮助。

第二节 社会保障的内容与体系

一、社会保障的内容

社会保障制度体系是由一系列具体的项目构成的,这些具体项目既相对独立又相互联系。各国社会保障的具体内容,是根据各自的国情和经济发展水平来确定的。不同的国家、不同的地区、不同的历史时期,其社会保障内容会有很大的差别。因此,社会保障的内容无论在理论上还是在实践中,都是一个不断发展完善的过程。

1952年6月4日,国际劳工局理事会在日内瓦举行第35届会议,讨论了关于建立社会保障最低标准的建议,并于6月28日通过了《社会保障(最低标准)公约》。这个公约通常被认为是解释社会保障的权

威性文件,它极大地推动了世界社会保障制度的发展和完善。在这个公约中,国际劳工组织对“社会保障”提出了如下的定义:“社会通过采取一系列公共措施来向其成员提供保护,以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争,并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴法。”根据国际劳工组织大会通过的《社会保障(最低标准)公约》的规定,现代社会保障主要包括九项内容:医疗津贴、疾病津贴、失业津贴、老龄津贴、工伤津贴、家庭津贴、生育津贴、残疾津贴和遗属津贴等。其中最主要的是失业津贴、工伤津贴、老龄津贴、残疾津贴和遗属津贴。公约还规定,一个国家只要实行了三种津贴(其中至少包括一种最主要津贴),就可以被认为是已经建立了社会保障制度。

从各国社会保障发展的历史过程来看,社会保障制度的内容是不断增加的,保障的对象是不断扩大的。如社会保障的范围,大致可以划分为三个阶段:第一阶段,主要是对那些无以为生的穷人、乞讨人员、流浪人员提供一定的救济;第二阶段,主要对能从事生产的劳动者(包括潜在的劳动者)的保障;第三阶段,对全体国民进行保障。再如保障的内容,开始主要以病、残、老、死及生育为主要内容,以后逐步扩大到对失业者的生活保障,再到以提高生活质量为目标的社会性福利等。

从当代世界各国的社会保障实践来看,主要包括三大方面的内容:社会救助、社会保险和社会福利。社会救助制度是一种帮助最困难群体的社会制度,目的在于维持他们的最基本生活不受影响,其最主要的政策目标就是克服贫困,是最低层次的社会保障。社会救助制度可以说是一种“雪中送炭”的社会制度,它在人们最需要的时候提供必要的帮助。社会保险制度是一种旨在帮助全体劳动者及其家属化解风险的社会制度,目的在于确保人们在遇到年老、疾病、失业、工伤等重大的人生风险时,能够得到及时的帮助,使他们的生活可以“化险为夷”,不受这种风险的影响。社会福利制度是一种旨在提高社会成员生活质量,