

新编社会保障理论与实务丛书

新编社会保障通论

曾煜 著



中国建材工业出版社

华北水利水电学院图书馆



209003763

D632.1

Z032

新编社会保障理论与实务丛书

新编社会保障通论

曾煜 著



中国建材工业出版社

· 900376

2

图书在版编目(CIP)数据

新编社会保障通论/曾煜著. - 北京:

中国建材工业出版社, 2003. 3

(新编社会保障理论与实务丛书; 1)

ISBN 7-80159-405-3

I. 新… II. 曾… III. 社会保障-中国-通论

IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 004614 号

新编社会保障通论

曾煜 著

中国建材工业出版社出版

(北京市海淀区三里河路 11 号 邮政编码: 100831)

北京金华印刷有限公司

各地新华书店经销

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 18.5

字数: 466 千字 印数: 1-5000 册

定价: 98.00 元(共 6 册)

ISBN 7-80159-405-3/G·088

前 言

在我国历史上,还没有哪个时代像现在这样,上至政府官员下至庶民百姓,社会各界甚至国际社会都以极大的热情关注着中国的社会保障制度。这是改革开放以来尤其是建立社会主义市场经济和深化改革的国情需要,它将我国社会保障制度的建设问题推到了一个前所未有的历史高度。

现代社会保障制度作为工业革命和社会化大生产的产物,作为人类社会一种久远的福利制度安排和社会文明进步的标志,从英国 1601 年颁布的伊丽莎白《济贫法》算起,经过几百年的发展,早已形成了一个相对独立、完整的体系及多功能的社会政策,被称为实现社会公平的“调节器”,经济运行的“减震器”和社会的“稳定器”。

我国正处于完善社会主义市场经济体制和经济结构战略性调整的历史时期,“稳定是压倒一切的”,稳定与发展是相辅相承的。社会保障制度代表了最广大人民群众的利益,是关系到亿万民众安居乐业的千秋大业。它的建设和完善也就成为深化改革、促进发展、稳定社会和安邦兴国的头等大事,关乎国运,惠及子孙。

江泽民同志在党的十六大报告中指出:建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系,是社会稳定和国家长治久安的重要保证。要坚持社会统筹和个人账户相结合,完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度,健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度。有条件的地方,探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。千方百计扩大就业,不断改善人民生活。

加强公共服务建设,改善生活环境,发展社区服务,方便群众生活。建立适应新形势要求的卫生服务体系和医疗保健体系,着力改善农村医疗卫生状况,提高城乡居民的医疗保健水平。发展残疾人事业。继续大力推进扶贫开发,巩固扶贫成果,尽快使未脱贫的农村人口解决温饱问题,并逐步过上小康生活。

中国是一个拥有 13 亿人口的泱泱大国,社会保障在历史上欠账较多。如何构建一个统一、规范、完善的社会保障体系,已成为摆在政府和社会各界面前的一项重大而紧迫的任务,需要政府、专家、企业、职工的共同参与和不懈努力。工会如何围绕这项任务开展工作,发挥应有的作用,更是一个值得深入探讨的问题。

近年来,社会保障领域的研究发展迅速,硕果累累。由于工作的关系,作者经常接触到一些来自工会系统的同仁,他们希望能有一本既介绍社会保障理论和改革动态,又能反映工会社会保障工作内容的书。这也是作者写作这套丛书的初衷和动力源泉。奉献给读者的这套丛书有以下几个特点:

第一,与时俱进。社会保障的理论与实践直接反映改革的进程,具有极强的时效性。丛书紧紧跟踪国内外社会保障理论发展动态,力求全面而系统地把握和阐述改革的现状与前瞻,其中不乏新思想与新信息,并精选了最新的政策法规,内容新颖。

第二,突出工会特色。全书视角独特,观点鲜明。工会与社会保障从一开始就结下不解之缘,由于历史惯性的影响,工会在社会保障领域至今仍然十分活跃。在我国,工会社会保障工作是多层次社会保障体系的一个组成部分,体现了我国官、民、社团、社会共办保障的特色。鉴于目前结合工会作用及从工会角度研究社会保障问题的文章和书籍尚不多见,作为工会系统的教学研究人员,更有必要借此书阐述与探讨工会在这方面的努力与成效,并介绍一些工会参与社会保障制度建设中的具体作用和成功经验,以起到拾遗补缺和抛砖引玉的作用。

第三,内容全面,分析贴切,论理清晰,资料详实,政策性和实用性强。社会保障涉及面广,理论与实践紧密联系的特点极为鲜明。丛书力求知识的系统性,现行政策法规的准确性和完整性,因此,可读,可用。

这套丛书定名为“新编社会保障理论与实务丛书”,其所谓“新编”旨在兼顾时效性、工会特色和实用操作性,但愿这三点能在书中反映出来,为日益丰富和发展的、姹紫嫣红的社会保障研究百花园增添一朵小花。为此,特将此书献给辛勤耕耘在工会工作园地中的理论研究人员、教学人员、实际工作者、广大同仁和各界朋友。

此书中有相当部分是作者从事社会保障教学和研究十来年的科研成果和心得体会。社会保障制度建设是一个全球性的课题,我国的社会保障正处于改革探索和完善过程之中,一些重大的理论问题和实践问题尚无定论,还有太多的东西需要共同探讨,因此书中疏漏与不足之处在所难免。热切期盼各流派专家学者及广大读者朋友批评指正。

这套丛书包括《新编社会保障通论》、《新编养老保险实用指南》、《新编医疗保险实用指南》、《新编失业保险实用指南》、《新编工伤保险实用指南》、《新编生育保险实用指南》共6本。在编写过程中参考和借鉴了大量的相关文献资料,此书的出版得到了许多朋友的帮助,在此谨向他们表示最诚挚的谢意!

作 者

2003年元旦于中国工运学院

目 录

前 言	(1)
第一章 社会保障概述	(1)
第一节 什么是保障	(1)
第二节 社会保障的涵义、特征及构成	(6)
第三节 社会保障的地位和作用	(15)
第二章 社会保障的产生与发展	(24)
第一节 早期社会保险制度的诞生	(25)
第二节 社会保障发展历程中的几个里程碑	(29)
第三节 推动世界社会保障事业发展的 几个重要的国际性组织	(35)
第三章 现代社会保障制度模式选择	(43)
第一节 现代社会保障制度的主要模式	(43)
第二节 席卷全球的社会保障改革浪潮	(50)
第四章 我国社会保障制度历史演变与改革	(64)
第一节 我国社会保障制度历史沿革	(64)
第二节 我国社会保障制度的改革实践	(71)

第三节	我国社会保障制度建设的总目标	(80)
第五章	社会保障的物质保证——社会保障基金	(88)
第一节	社会保障基金概述	(88)
第二节	社会保障基金的管理	(90)
第三节	社会保障基金的筹集	(94)
第四节	社会保险金的支付	(112)
第五节	社会保险基金的预算和决算	(118)
第六节	社会保险基金的投资运营	(120)
第六章	“三分政策，七分管理”——社会保障的管理	(135)
第一节	社会保障管理体制	(135)
第二节	社会保障立法管理	(147)
第三节	社会保障业务规范	(156)
第四节	社会保障信息化建设	(158)
第五节	社会保障管理服务社会化	(163)
第七章	社会保障的核心——社会保险	(170)
第一节	社会保险一般原理	(170)
第二节	社会保险关系和社会保险争议	(186)
第三节	私营企业、外商投资企业、港澳台投资企业 和个体工商户参保缴费问题探讨	(193)
第八章	“老有所养”的承诺——养老保险	(209)
第一节	养老保险概述	(210)
第二节	我国养老保险制度沿革	(217)
第三节	现行制度尚需不断完善	(232)

第九章 健康的守护神——医疗保险	(250)
第一节 医疗保险概述	(251)
第二节 我国医疗保险制度的建立与发展	(260)
第三节 我国城镇职工基本医疗保险制度	(271)
第四节 多层次医疗保障体系	(277)
第五节 挑战世界难题, 中国医疗保险 改革任重道远	(285)
第十章 非自愿失业者的保障——失业保险	(300)
第一节 失业保险概述	(300)
第二节 我国失业保险制度的建立与完善	(314)
第三节 我国现行失业保险制度的主要内容	(326)
第四节 从“再就业工程”到“再就业援助行动”	(334)
第五节 我国失业保险制度前瞻	(341)
第十一章 让你减少职业伤害——工伤保险	(354)
第一节 工伤保险概述	(354)
第二节 我国工伤保险制度的历史、现状与前瞻	(367)
第三节 我国工伤保险现行政策	(378)
第十二章 “半边天”的合法权益——生育保险	(390)
第一节 生育保险概述	(390)
第二节 我国生育保险历史与现状	(398)
第三节 我国生育保险制度的改革	(401)
第十三章 贫困阶层的渴望——最低生活保障制度	(420)
第一节 现代社会救助	(420)

第二节	我国城市居民最低生活保障制度的建立与发展	(432)
第三节	我国城市居民最低生活保障制度的内容	(447)
第十四章	“锦上添花”——社会福利制度	(455)
第一节	社会福利	(455)
第二节	职工福利	(467)
第三节	社区服务	(477)
第十五章	农村不应该被社会保障遗忘	(486)
第一节	农村社会保障的历史沿革和现状	(486)
第二节	农村社会保障制度的重建和完善	(490)
第十六章	特殊贡献特殊回报——社会优抚制度	(495)
第一节	社会优抚制度	(495)
第二节	军人社会保险	(501)
第十七章	携手渡难关——社会互助与职工互助保险	(506)
第一节	社会互助	(506)
第二节	国际互助合作保险	(511)
第三节	我国的职工互助保险事业	(516)
第十八章	工会作用不可忽视	(533)
第一节	外国工会与社会保障	(533)
第二节	我国工会与社会保障	(543)
第三节	工会与再就业工作	(553)
第四节	工会积极协助党政做好困难职工群体工作	(558)

第五节 工会将继续发挥作用	(568)
主要参考文献	(580)

第一章

社会保障概述

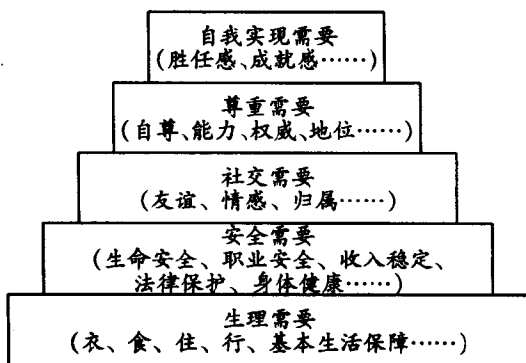
安全是人类生存的一项基本需求，尤其在社会转型、经济动荡时，百姓对经济安全就格外关注。因此，社会保障历来就是国家政治经济稳定的安全工程、民心工程。社会保障制度随着历史演进而不断变化保障主题，上溯到英国伊丽莎白时代的《济贫法》，社会救助顺应了“公民权利”的要求，19世纪德国的《社会保险法》体现了劳动者的“经济、政治权利”，20世纪中叶“西方福利国家”的兴起，展现的是现代人的“社会权利”，进入21世纪，社会保障制度更加“关注福利，造福民众”，成为全球共同的举措。

第一节 什么是保障

一、人的需求满足与保障

什么是保障？保障就是保护人们的生命、健康、安全、财产等等不受侵害。

美国人本主义心理学家马斯洛（1908～1970年），在他1943年出版的著作《调动人的积极性的理论》中，初次提出需要层次论，他按照人们的需要及发生的顺序，由低级到高级呈阶梯状分为五个层次，即生理需要——安全需要——社交需要——尊重需要——自我实现需要，每一个层次的需要都有若干具体的内容，如图：



马斯洛认为在低层次需要获得相对满足之后才能发展到较高层次的需要。当然，在高层次的需要得到满足的同时，低层次的需要仍然继续存在，只是对行为的影响作用减低而已。

在这五类需要中是不是人人都能得到满足呢？回答是否定的。据马斯洛估计，在现代文明社会中，生理上的需要满足率最高，约为85%，安全方面的需要满足率约为70%，社交方面的需要满足率约为50%，受人尊重的需要满足率约为40%，而自我实现的满足率是最低的，约为10%左右。^①这种规律揭示了

^① 郑功成：《社会保障学》，北京：商务印书馆，2000.86页

保障的重要性。1954年马斯洛在他的《动机与个性》著作中又将人的需求细分为生理、安全、社交、尊重、求知、审美、自我实现7个层次的需要。马斯洛的需求层次论在西方国家广为流传，成为揭示“需要”规律的主要依据。

然而，早在马斯洛的需要层次论问世之前，保障和社会保障无论从观念形态还是从实践活动方面来看，都早已存在。民以食为天，民以安为乐，需要丰衣足食，安居乐业，长治久安，老有所养，病有所医，精神有所慰藉等等。自古以来，人们都在憧憬美好的未来，希望人人都能过上一种生活和劳动都有保障的好日子，都在不断地探索，怎样才能把这些美好的愿望变成现实。适应这种社会心理，在东西方文化中，先后出现了“理想国”、“大同世界”、“乌托邦”等一类美好的构思，但是在人类社会漫长的历史发展过程中，社会保障的产生是有一定条件的，也就是说，要经过一系列保障形式的不断演变，才会出现。

二、保障的起源及其演变形式

原始社会，几乎谈不到保障。由于物质生活资料极为匮乏，谁有用就先保障谁，顺序为男人、女人、小孩、老人。原始部落的老人们选择饿死或自动走向河中央淹死，不成为大家的累赘。

在漫长的人类社会历史发展过程中，经历了以下几种保障方式：

1. 主从保障。在奴隶社会，奴隶的生活保障完全由其主人奴隶主负责，这种保障形式被称为主从保障。事实上，奴隶是会说话的牛马，基本生活条件难以保证，更谈不上人格尊重。

2. 家庭自我保障。指依靠血缘关系由家庭成员组成的经济保护。在漫长的封建社会中，社会的劳动主体是自耕农，自然经济和男耕女织的小生产方式象汪洋大海一般。家庭是社会基本的经济细胞，是社会基本的生产单位、生育单位、赡养单位以及父传子学的教育单位，家庭成员的生、老、病、死、伤、残主要依

赖于家庭亲属的保障。这种依靠血缘关系，由家庭成员组成的经济保护，使宗法式的、分散的家庭自我保障方式成为自然经济条件下主要的保障方式。由于它建立在生产力水平低下的小生产基础上，保障能力很弱，难以补偿严重的风险损失。然而这种保障方式一直延续到今天，尤其在社会保障制度不健全的、经济不发达的地区还大量存在，例如中国的农村养老、医疗等多方面保障至今基本靠家庭。

3. 慈善救济保障。这在古今中外都十分盛行。在阶级对立、贫富两极分化极为严重的社会，对穷人施以财物的救助行为往往都打着慈善的旗号，带有浓厚的宗教色彩。在希腊文中，“慈善”一词的含义是神对人的爱，在罗马则被引伸为富人对于雇工和雇农的馈赠。慈善救济保障往往和宗教结伴而行，但是这种施舍和恩赐的数量和范围是十分有限的，这种杯水车薪般的保障是无力满足和应付社会动荡和变革所导致的千百万贫困者的保障要求的，它只能作为一种不起眼的、辅助性的保障形式被保留下来。现代社会中一些慈善机构筹集资金，用于救济贫困者，就属于这种性质。

4. 互助保障。流行于劳动者和社会成员之间的相互济困的互助会等组织，可以追溯到远古时代。例如在以修建金字塔闻名于世的古埃及，当时的石匠们就自发地建立过互助共济组织，用参加人定期或不定期缴纳会费的办法，筹措会员死后的丧葬费用。在古罗马，这个力图创建横跨欧亚非三大洲的大帝国，在参加征战的士兵中也曾建立过互助性团体，参加者缴费，以备士兵们战死沙场后向家属发放抚恤费之用。产业革命以后，工厂制度代替手工作坊，工伤事故频繁发生，失业严重，西方工人组织“预防互助会”、“共同救济会”等集体互助组织，自己出资，集体互助互济，形成潮流。著名的有英国工商界的“友谊社”、法国“共济社”、德国“矿工共济团”等等，覆盖到残疾、养老、

遗属、补助等项目。但这些团体组织由于比较松散，范围仅限于少数工业部门，救济作用有限。这种个人缴费（有时雇主也缴）、集中资金、分散风险、互偿损失的互助保障演变为后来金融机构举办的商业人身保险、国家举办的社会保险以及工会举办的职工互助保险等形式。

5. 国家救济保障。国家通过征税或征粮的形式取得一部分社会积累，在重大灾害事故、生产停顿或经济危机时，以国家出面的形式对有困难的社会成员进行救助。例如中国古代封建王朝大规模兴建“常平仓”、“义仓”，积谷防饥，每年秋后按贫富状况逐户征粮用于备荒救灾。英国在圈地运动中也对流离失所的贫民进行救济。这种保障形式后来发展为社会救助。许多国家对生活在贫困线以下的相对贫困者进行救济，中国的城市居民最低生活保障制度等也属于这一类。

6. 社会保障。社会保障综合了上述国家救济保障、互助保障等形式的优点，由国家立法和组织实施，成为人类历史上具有最大保障性的一种形式。在完备的社会保障制度下，社会成员们（尤其是中低收入阶层）属于第一级生理需要的食物救济、住房福利、交通津贴等衣食住行方面的需求，客观上只有通过相应的社会保障措施才能得以实现。在第二级需要中，社会成员追求的是一种安全感，包括患病时医疗有保障、老年有依靠、就业有保障、职业伤害能够有效防止，真正解除后顾之忧，消除人们对生活中旦夕祸福和兴衰变迁的恐惧，亦需要建立相应的社会保障制度。对于第三级需要，情感交流和精神慰藉可以依靠家庭、社区和团体组织来满足，而对于孤、寡、残障者等还应加上社会福利制度和社会保障工作者的其他相关服务。在第四级需要中，教育福利是社会成员获取知识与能力并因此而获得尊严地位的必需途径。而第五级需要，则是建立在前四种需要得到相对满足的基础上的一种心理境界和社会认可。社会保障正是以其特有的大范

围、多功能、全面保障的方式，满足以上需求，并且，社会保障越发展，人们对社会保障需求观念的不断转化和提升也更加明显。

由此可见，在现代社会里，社会成员“需要”的满足，客观上离不开社会保障制度，越是低层次的“需要”就越离不开社会保障。社会保障制度促使社会成员的“需要”获得满足，并由低级“需要”向高级“需要”转化的良好的社会机制，从而推动人类社会不断向前发展。

目前许多国家往往强调实行多层次的社会保障制度，即以国家法定的社会保障制度为主，积极倡导家庭保障、个人自我保障、慈善救济保障、互助互济等辅助形式。我国目前实施的多层次的社会保障制度就是一个典型的例子。

第二节 社会保障的涵义、特征及构成

一、社会保障的涵义及特征

社会保障历史悠久，即使从与工业化相适应的社会保险制度的产生算起，至今也已有 100 多年历史，但它作为一门学科的历史却是年轻的，在中国刚刚起步不久。社会保障领域的许多概念至今仍处于模糊不清和争论不休的状态，这使社会保障的理论发展受到限制，同时也直接影响到社会保障政策的制定和实施。因此，对于基本的概念，应当进行探讨。

1. 社会保障的涵义

社会保障构成了国家社会政策的重要组成部分，其涵义自然就反映出其包含的内容。

“社会保障”一词，最初使用于美国 1935 年颁布的《社会保障法》中，当时该法仅仅涉及老年、死亡、残病和失业等内容。