

社会保障导论

成志刚 著



SHEHUI BAOZHANG DAOLUN

7
南大学出版社

●本书获湘潭大学学术著作出版资助

社 会 保 障 导 论

成 志 刚 著

湖 南 大 学 出 版 社

2003 年·长沙

图书在版编目(CIP)数据

社会保障导论/成志刚著. —长沙:湖南大学出版社,
2003

ISBN7-81053-636-2

I. 社… II. 成… III. 社会保障-高等学校-专著
IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 020272 号

社会保障导论

Shehui Baozhang DaoLun

成志刚 著

☐责任编辑 王和君

☐特约编辑 慕 宁

☐封面设计 吴颖辉

☐出版发行 湖南大学出版社

社址 长沙市岳麓山 邮码 410082

电话 0731—8821691 0731—8821594

☐经 销 湖南省新华书店

☐印 装 湖南大学印刷厂

☐开本 850×1168 32 开 ☐印张 9.75 ☐字数 232 千

☐版次 2003 年 2 月第 1 版 ☐2003 年 2 月第 1 次印刷

☐印数 1-3 000 册

☐书号 ISBN 7-81053-636-2/C·51

☐定价 15.00 元

(湖南大学版图书凡有印装差错,请向承印厂调换)

目 次

绪 论	(1)
第一章 社会保障理论源流	
第一节 社会保障的理论渊源	(12)
一、社会思想渊源	(12)
二、经济思想渊源	(15)
三、政治思想渊源	(18)
第二节 社会保障理论主要流派	(21)
一、民主社会主义学派	(21)
二、自由主义学派	(25)
三、中间道路学派	(27)
第三节 社会保障理论的启示	(32)
一、社会保障与经济发展的关系	(32)
二、社会保障与市场或政府机制	(33)
三、社会保障与社会发展	(34)
四、社会保障与可持续发展	(35)
第二章 社会保障历史演进	
第一节 传统社会保障时期	(36)
一、萌芽阶段：自然本性的流露	(36)

二、慈善阶段:宗教信念的体现	(37)
三、济贫阶段:统治者意志的表征	(38)
第二节 现代社会保障时期	(39)
一、起步阶段:社会救助的出现	(39)
二、形成阶段:社会保险的产生	(41)
三、成熟阶段:社会福利的出台	(42)
四、改革阶段:保障危机的出现	(44)
第三节 中国社会保障的历史发展	(46)
一、新中国建立前社会保障的状况	(46)
二、新中国成立后社会保障的历史发展	(47)
三、中国社会保障制度的评价	(53)
 第三章 社会保障模式评析	
第一节 福利国家型模式	(56)
一、福利国家的建立与发展	(56)
二、福利国家的内容和特征	(58)
三、英国社会福利制度评价	(60)
四、瑞典社会福利制度评价	(62)
第二节 社会保险型模式	(66)
一、社会保险型模式一般分析	(66)
二、德国社会保障制度评价	(66)
三、美国社会保障制度评价	(70)
第三节 强制储蓄型模式	(73)
一、新加坡中央公积金制度评价	(74)
二、智利社会保障制度评价	(77)
第四节 国家保障型模式	(81)
一、国家保障型模式的形成与发展	(81)
二、国家保障型模式的一般分析	(83)

三、国家保障型模式评价·····	(85)
第五节 社会保障模式比较分析及启示 ·····	(86)
一、社会保障目标选择的比较分析·····	(86)
二、社会保障基金筹集的比较分析·····	(87)
三、社会保障管理体制的比较分析·····	(88)
四、社会保障对象的比较分析·····	(89)
五、社会保障待遇给付的比较分析·····	(89)
六、中国社会保障模式的选择与创新·····	(90)

第四章 社会保障项目设置

第一节 社会保障的核心内容:社会保险 ·····	(95)
一、社会保险的一般分析·····	(95)
二、社会保险的种类设计·····	(98)
三、社会保险与商业保险 ·····	(100)
第二节 社会保障的最低层次:社会救助 ·····	(102)
一、社会救助的历史回顾 ·····	(103)
二、社会救助的理性分析 ·····	(104)
三、“贫困线”的确定:社会救助的标准·····	(106)
四、社会救助的措施 ·····	(107)
第三节 社会保障的最高层次:社会福利 ·····	(109)
一、社会福利的历史进程 ·····	(109)
二、社会福利的性质及特征 ·····	(110)
三、社会福利的种类 ·····	(111)
四、中国社会福利的特征与创新 ·····	(113)
第四节 社会保障的特殊纲领:社会优抚 ·····	(118)
一、社会优抚的形成与发展 ·····	(118)
二、社会优抚的性质与特征 ·····	(119)
三、社会优抚的内容 ·····	(120)

四、退役安置	(122)
五、中国社会优抚的现状与特征	(123)
 第五章 社会保障机制选择	
第一节 社会保障的政府机制	(129)
一、政府介入社会保障领域的必要性	(130)
二、政府在社会保障领域中职能的体现	(133)
三、我国社会保障领域应充分发挥政府的职能	(136)
第二节 社会保障的市场机制	(139)
一、社会保障领域中引入市场机制是由市场经济 特征决定的	(139)
二、社会保障领域中引入市场机制是为克服政府 调节的失效或低效	(140)
三、社会保障领域中市场的功能区间	(143)
第三节 社会保障领域中政府与市场的机制选择	(146)
一、社会保障领域中存在政府与市场的选择是由社会 保障的性质决定的	(146)
二、社会保障领域中政府和市场介入的范围和程度 是由社会保障的层次决定的	(147)
三、社会保障领域中政府与市场选择的标准是 公平与效率	(149)
四、社会保障领域中政府与市场的均衡机制与 路径	(150)
 第六章 社会保障基金运行	
第一节 社会保障基金的理性分析	(153)
一、社会保障基金的特点	(153)
二、社会保障基金的类型	(154)

三、社会保障基金的功能	(156)
第二节 社会保障基金的筹集	(156)
一、社会保障基金的筹集渠道	(157)
二、社会保障基金的筹集模式	(159)
三、社会保障基金的筹集形式	(163)
第三节 社会保障基金的支付	(165)
一、社会保障基金的支出项目	(165)
二、社会保障基金的支付形式	(166)
三、社会保障待遇的支付水平	(167)
第四节 社会保障基金的运营及管理	(168)
一、社会保障基金运营的必要性	(169)
二、社会保障基金运营的原则	(171)
三、社会保障基金投资运营方式的选择	(173)
四、社会保障基金的管理	(176)

第七章 社会保障水平研究

第一节 社会保障水平理论分析	(181)
一、社会保障水平的初步分析	(181)
二、社会保障统计指标体系的构建	(186)
三、社会保障适度水平及其测定	(190)
四、社会保障预警系统	(193)
第二节 中外社会保障水平实证研究	(195)
一、中国社会保障水平透析	(196)
二、国外社会保障水平比较研究	(203)

第八章 社会保障管理体制

第一节 社会保障管理体制的架构	(211)
一、社会保障管理机构及其分类	(212)

二、社会保障管理机构设置的原则	(213)
三、社会保障管理的内容	(215)
四、社会保障管理方式	(217)
第二节 国外社会保障管理体制分析	(218)
一、国外社会保障管理体制的类型	(218)
二、国外社会保障管理机构	(220)
三、对国外社会保障管理体制的评析	(221)
四、国际社会保障组织	(222)
第三节 中国社会保障管理体制的构建	(226)
一、中国社会保障管理体制的建立与发展	(226)
二、中国社会保障管理体制现状	(228)
三、中国社会保障管理体制中存在的问题	(229)
四、完善中国社会保障管理体制的构想	(231)
 第九章 社会保障法制建设	
第一节 社会保障法制的一般理论	(236)
一、社会保障法制的含义	(237)
二、社会保障的立法理念	(238)
三、社会保障法的渊源	(241)
四、社会保障法的基本原则	(245)
五、社会保障法律关系	(247)
六、社会保障法律体系	(250)
第二节 国外社会保障立法的历史演进	(251)
一、社会救助立法的启动	(252)
二、社会保险立法的开展	(253)
三、社会保障立法的出台	(254)
四、社会保障立法的福利化倾向	(255)
五、社会保障立法的改革与发展	(256)

六、社会保障的国际立法	(257)
第三节 中国社会保障立法的历史变迁	(258)
一、新中国建立前社会保障的立法状况	(258)
二、新中国成立后社会保障的立法现状	(259)
三、中国社会保障立法的展望	(266)
 第十章 社会保障发展趋势	
第一节 国外社会保障的发展趋势	(270)
一、国外社会保障面临的新形势	(271)
二、国外社会保障改革的新举措	(273)
三、国外社会保障的新发展	(279)
第二节 中国社会保障的发展趋势	(283)
一、中国社会保障面临的新形势	(283)
二、中国社会保障的制度创新	(286)
三、中国社会保障发展的目标取向	(289)
三、中国社会保障的发展趋势	(291)
 主要参考文献	(295)
后 记	(297)

绪 论

社会保障是社会发展和进步的产物,也是现代国家文明的重要标志之一。“社会保障”(Social Security)一词最早使用于1935年美国颁布的《社会保障法》中。后来,1938年新西兰通过的《社会保障法案》,1941年8月14日美英两国签署的《大西洋宪章》和国际劳工组织第26届大会于1944年5月10日通过的《费城宣言》等均先后使用了这个词。由于该词简明、扼要,表达明确,被国际劳工组织和各国政府接受,一直沿用至今。但是,由于社会保障制度在许多国家正处于建立、发展和改革之中,且对社会保障的研究还处于不成熟阶段;加之由于各国经济发展水平、社会制度和文化背景及民族传统不同,所依据的理论体系存在差异,人们对社会保障的理解和认识自然容易出现分歧;而人们在给社会保障作出定义时又常常侧重强调其性质、特点或功能等的某一方面,因而,到目前为止,国际上还没有一个被普遍接受的社会保障的定义。

一、社会保障的涵义

美国的《社会保障法》将社会保障视为社会安全网,是“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,同时对年老和残废期间的

医药费提供保障”。^①

英国的《简明不列颠百科全书》指出：“社会保障是一种公益福利计划，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所受的损失，并通过公益服务和家庭生活补助，以提高其福利。”^②

德国学者认为，社会保障即社会公平和社会安全，“是为因生病、伤残、年老等原因而丧失劳动能力或遭受意外而不能参与市场竞争者及家属提供的生活保障，其目的在于通过保障使之重新获得参与竞争的机会”。^③

日本对社会保障的界定：“社会保障是指对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险方法和直接的国家负担上，寻求经济保障途径。对陷入生活困境者，通过国家援助，保障其最低限度的生活，同时谋求公共卫生和社会福利的提高，以便使所有国民都能过上真正有文化的成员的生活”。^④

20 世纪 80 年代中期，国际劳工组织委派 10 位专家对发达国家社会保障制度实施的情况进行调查之后撰写的《展望二十一世纪：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

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

② 转引自张彦、陈红霞：《社会保障概论》，南京大学出版社，1999 年，第 4～5 页。

③ 转引自张彦、陈红霞：《社会保障概论》，南京大学出版社，1999 年，第 4～5 页。

④ 转引自陈良瑾主编：《社会保障教程》，知识出版社，1990 年，第 2 页。

和损失时,能作出最佳调整。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。”^①

事实上, Social Security 一词,在英国、美国、法国和德国等国原本都是作为收入保障的意思运用的,即 Social Security 的原义是狭义的,仅指收入保障;因为在英国,如果包括收入保障、医疗保障、社会福利、住房保障在内,则用 Social Policy 或 Social Services 来表述,而美国则用 Social Welfare 来表示。只是后来不少学者和有关国际组织对其作了广义的解释,认为除收入保障外,社会保障还应包括医疗保障、社会福利、教育和文化福利等。

我国对社会保障的界定也是比较混杂,尚无公认的说法,大致有以下几种不同观点:

“社会保障是国家依法强制建立的、具有经济福利性的国民生活保障和社会稳定系统”。^②

“国家和社会通过立法,采取强制手段对国民收入进行再分配,形成社会消费基金,对由于年老、疾病、伤残、死亡、失业以及其他灾难发生而使生存出现困难的社会成员,给予物质上的帮助,以保证其基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业的总称”。^③

“社会保障是国家和社会依法对社会成员的基本生活予以保障的社会安全制度”。^④

“社会保障即国家为了维护经济发展和社会稳定,通过强制性立法,以国民收入分配和再分配的形式,对全体社会成员的基本生活需要和经济发展享受权予以保障的制度”。^⑤

① 国际劳工局:《展望二十一世纪:社会保障的发展》,劳动人事出版社,1988年,第18页。

② 郑功成:《中国社会保障论》,湖北人民出版社,1994年第6页。

③ 齐海鹏等:《社会保障》,东北财经大学出版社,2000年第2页。

④ 郑秉文:《社会保障分析导论》,法律出版社,2001年第3页。

⑤ 方乐华:《社会保障法论》,世界图书出版公司,1999年第2页。

“社会保障是指国家通过立法和行政措施设立的,旨在保证社会成员基本生活安全各种项目的总和”。^①

以上观点可归纳为两大类:第一类认为社会保障是一种经济分配制度,是对国民收入的分配与再分配。如社会保障是确保社会成员基本生活需要的一种社会责任和社会经济分配形式。第二类认为社会保障是一项社会福利制度。如社会保障是向一部分社会成员提供基本物质生活保障的一项福利制度。

这两类观点都有一定道理,从某种程度上说还切中要害,但是都有些偏颇。第一类说法把社会保障仅置于经济范畴,显得过于片面。国民收入的分配与再分配是国家宏观经济活动。社会保障虽然涉及经济内容,而且社会保障最基本的内容是经济保障,但社会保障不仅仅是纯粹的经济活动,有相当一部分是社会性的,包含有非经济因素,如社会互助活动、优抚安置等。当然,实施社会保障需要有物质条件,国民收入的分配和再分配是社会保障资金的一个主要来源,但社会保障并非完全通过国民收入的分配和再分配来实施,而且社会保障资金只是实施保障的手段而并非保障本身。同时国民收入的分配和再分配要通过国家预算来进行,而在社会保障中社会组织、民间社团和个人的集资、募捐和赞助等并未列入也不能列入国家预算。因此,认为社会保障是国民收入分配和再分配形式,这种观点是不完整的。

第二类说法将社会保障和社会福利这两个概念等同起来,而未加预设前提。这里实际上存在这样一种情形,即这两个概念是在什么层次上加以使用。西方国家所使用的社会福利是“大社会福利”,而在中国所使用的社会福利是“小社会福利”;在中国,社会福利只是社会保障的一个项目,而在西方国家社会福利是涵盖了社会保障的一个大概念。因而这里有一个概念使用

^① 覃有士等:《社会保障法》,法律出版社,1997年第1页。

的环境问题,对社会保障进行界定时不能把两者等同起来。与此相类似,中国还有些学者将社会保障等同于社会保险,这显然也是失之偏颇的,因为社会保险也只是社会保障的基本项目和主要内容,而不是社会保障的全部。

本书的观点为,社会保障是指国家、社会依法对因各种原因其基本生活发生困难的社会成员所采取的社会化的经济福利性措施和制度的统称。

这一定义有如下几层含义:其一,社会保障的主体是多元的,包括国家、社会组织、个人等。其主要责任主体或最终责任主体是国家,当然也不排斥其他责任主体功能的发挥。因为社会保障是一项社会性的工作,有效地发挥其他责任主体(如社会组织、团体及个人)的作用,有利于减轻国家的负担和压力,也有利于促进社会保障事业的顺利发展。

其二,社会保障的对象应是全体社会成员。人们在生产、生活中会遇到各种风险,诸如年老、失业、疾病等,这些风险是客观存在的并且具有普遍性。虽然,各种风险的分布在时间上及人群上是有区别的,社会保障的对象在享受社会保障待遇上可能有所不同,但每个社会成员均有可能由于某种风险而陷入“贫困”,因而每一个社会成员都希望有享受社会保障的权利。而就社会保障本身来说,它含有预防之意,即社会风险的预先防范。从这个意义上说,社会保障的对象,也就不只是事实上处于“贫困”状态的成员,应当包括全体社会成员。

其三,社会保障的目标是基本生活保障,即对生存权的保障。因而其标准不宜定得过高。社会保障作为一项社会经济制度,由于其实施带有福利性,同时也是在社会成员遇到各种风险时才采取的,这样只能把社会保障的目标界定在一个相对较低的水准上。如果定得过高,超过国家和社会的承受能力,则会危及这种制度的实施,这方面在西方福利国家的教训是深刻的。

因此在建立社会保障制度过程中如何确定社会保障的目标,是一个十分重要的问题。对于大多数发展中国家而言,由于受经济发展水平和财政能力的限制,还没有足够的实力通过社会保障措施改善和提高社会成员生活质量,因此只宜把目标确定在现实的、能够保证绝大部分社会成员生存的层次上。只有当经济发展到一定的水平时,才有可能通过社会保障的形式,改善和提高全体社会成员的生活水平。

二、社会保障的特征

社会保障是社会成员应该享受的基本权利,也是国家应履行的一项社会责任,是现代国家社会政策的重要组成部分,它具有如下特征:

1. 普遍性

社会保障是现代化大生产的产物,是典型的社会化行为。其对象不是社会的少数人,而是覆盖全体社会成员;社会成员之间只存在保障基金筹集方式、保障项目、给付标准及支付方式的差异,而不存在社会保障的有无问题,只要社会成员生存发生了困难,国家、社会都应无例外地给予基本生存的物质保障;同时,社会保障的覆盖面愈大,其抵御风险的能力就愈强。

2. 强制性

社会保障是通过国家立法来强制实施的,在法律上规定了国家、用人单位和个人的权利和义务。其强制性集中体现在强制参与与强制交纳两个方面,即每一个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;凡符合有关社会保障法令、法规交纳条件的个人及组织,都必须按要求纳税或缴费,否则将追究其法律责任,从而使社会保障制度化、规范化。

3. 共济性

社会保障通过社会成员的互助共济实现对少数遭遇风险成员的收入损失进行补偿。由于每个社会成员遭遇的特殊情况不

相同,退出劳动领域以后的生存期也有差异,对社会保障的需要程度不同,因而社会成员之间在社会保障基金的缴纳、储存、分配和使用在数量上、时间上是不相等的。有的人分配使用的数量可能多于缴纳、储存数,有的人分配使用数量可能少于缴纳、储存数。这样在社会成员之间相互调剂以实现互助共济。

4. 不可逆性

社会保障的项目和给付水平带有特别强的不逆性或称刚性。^① 社会保障项目一旦被确定并付诸于实施之后,要将其撤销或裁减几乎是不可能的;同时,一旦将社会保障的给付水平确定在一个较高的水准之上,要将其降低也是十分困难的。社会保障的不可逆性要求一个国家确定社会保障的项目及水平时,必须与社会生产力发展水平相适应,否则将会产生一系列的社会经济问题。

三、社会保障的功能

社会保障渗透到市场经济国家社会经济生活的方方面面,成为各国社会经济制度的有机组成部分,推动着社会健康、稳定地向前发展。社会保障与现代社会的这种高度融合,在于其特有的功能能较好地弥补市场经济的一些不足,同时,又在劳动力和资本两大生产要素上,为市场经济的发展增添动力。社会保障的功能在于为整个社会经济的正常运行创造良好的环境,增强社会经济发展的有序性,使国民经济和整个社会得以持续、稳定、协调地发展。

从整个社会经济系统来看,社会保障系统是一个位于社会系统与经济系统联结区域的具有特殊功能的子系统,是其他社会经济系统所不能替代的;从公平与效率的角度来看,社会系统和经济系统的相互联结和关联区域正好是公平与效率相对统一

^① 刚性最早使用于经济学中,是指经济中的某些变量,提高容易而下降难的状况,如工资、价格、福利待遇等,一旦下降,将受到人们行为上、心理上的抵制。