



普通高等教育“十五”国家级规划教材

高等学校经济学管理学系列教材

社会保障学

主 编 郭士征

副主编 钟仁耀

SHEHUI BAOZHANGXUE



上海财经大学出版社

普通高等教育“十五”国家级规划教材
高等学校经济学管理学系列教材

社会保障学

主 编 郭士征

副主编 钟仁耀

 上海财经大学出版社

111194/12

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学/郭士征主编. —上海:上海财经大学出版社, 2004. 5

普通高等教育“十五”国家级规划教材

(高等学校经济学管理学系列教材)

ISBN 7-81098-065-3/F · 058

I. 社… II. ①郭 ②钟… III. 社会保障-高等学校-教材 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 011463 号

☐ 责任编辑 王 芳

☐ 封面设计 周卫民

SHEHUI BAOZHANGXUE

社 会 保 障 学

主 编 郭士征

副主编 钟仁耀

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海崇明裕安印刷厂印刷装订

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 23.25 印张 494 千字

印数: 0 001—5 000 定价: 28.00 元

前言

经过几个世纪的发展,如今社会保障的进步和普及,可以说都已达到空前程度,并且社会经济越发展,社会保障就越健全,这已成为当今世界的一种“国际现象”。社会保障之所以能够不断发展,并为不分国度、不分发展阶段的国民所推崇,实在是因为社会保障已经成长为社会经济的支柱,更是国计民生的重要基础。正如人们所见,社会保障与人们的生活是如此密切,以至于包括生、老、病、死在内,无一能离开社会保障。今天的社会保障已是人类生存的需要,是为追求美好高质量生活的前进动力和可靠基石。此外,社会保障又是社会经济发展的重要保证,特别是在市场经济条件下,社会保障与市场经济宛如一对孪生兄弟,形影不离、你推我进,没有社会保障的市场经济是不可思议的。

社会保障的不断创新和进步,以及它对社会经济和社会生活提高所作的贡献,也带来了社会保障学术领域的逐步繁荣,特别是社会保障学科由此更加拓展。曾几何时,社会保障的许多理论和知识,或被分割,或被分散在其他多种学科之中。但是,如今,社会保障已作为一门自有风格、自成体系的新兴独立学科,出现在专业学科的百花园中。社会保障学虽然是一门综合性边缘学科,既定的研究内容广涉经济学、社会学、管理学、人口学、保险学和统计学等,但它又具有自己的特点和特有内涵,以及不同于其他学科的研究对象和研究内容。

应该看到,我们学习社会保障学,是飞速发展的现实需要,同时也是时代所赋予我们的重任。我国社会主义市场经济的建设和发展,需要我们努力地掌握这一重要利器。由于社会保障学极其重视应用,因此,学习的首要方

法应是理论与实践的结合。其次,社会保障学来自国际成果的积累,因此,重视国际间的比较,是深入学习社会保障学的重要途径。

目前,在全国越来越多的高等学校,都在开设“社会保障学”及其相关课程,更有不少学校已经开设或正在筹划社会保障专业。相对于此,社会保障的教材建设显得比较滞后,这种局面应该尽快改变。

本书正是为了适应这种教学的迫切所需,根据国家教育部“十五”规划的要求,撰写了这本内容比较全面的教科书。本书分为“基础篇”和“制度篇”两大部分:前者共分四章,内容涉及历史现状、理论基础、内涵精髓和管理要求等,重在基础知识的传授;后者共分八章,内容涉及广泛,包括老年保障、医疗保障、劳动保障、社会救助、社会福利、军人保障、补充保障和社区保障等,每章均有基础理论、制度实施、国际比较和中国改革四个环节的内容。此外,全书每一章后都设有章后小结、思考题及参考文献等,以便学习。

本书是社会保障专业领域内同仁的集体成果,主要撰稿人是:“基础篇”的第一章、第二章、第四章由上海财经大学的钟仁耀撰写,第三章由上海财经大学的郭士征撰写。“制度篇”的第五章由复旦大学的梁鸿撰写,第六章由上海医疗保险局的张新民、周宇撰写,第七章由上海大学的张钟汝撰写,第八章和第九章由上海交通大学的章晓懿撰写,第十章由空军政治学院的沈光芹撰写,第十一章由《中国劳动保障报》的戴律国撰写,第十二章由上海财经大学的葛寿昌撰写。本书的前期策划以及全书修订、审核、统纂由上海财经大学的郭士征担当,上海财经大学的钟仁耀负责本书的统合及出版事宜。

本教科书主要适用于普通高等学校社会保障专业的本、专科学生使用,同时也可作为从事社会保障工作的专业人员参考使用。由于写作时间较短,编写人员水平有限,书中如有不当,敬请指正。本书在撰写过程中,得到了上海财经大学教务处和出版社的大力支持,在此表示衷心感谢。

郭士征
2003年11月

目 录

前言	1
----------	---

基础篇

第一章 社会保障的由来与发展	1
第一节 社会保障产生的背景	1
第二节 社会保障在西方的发展	6
第三节 社会保障制度在社会主义国家的发展	15
第四节 社会保障制度的发展趋向	23
第二章 社会保障的理论基础	31
第一节 西方社会保障发展的理论基础	31
第二节 马克思主义的社会保障思想构成	37
第三节 我国社会保障理论的回顾与创新	41
第四节 国际社会保障前沿理论	44
第三章 社会保障的基本内涵	50
第一节 社会保障的理念	50
第二节 社会保障的原则	53
第三节 社会保障的特性	57
第四节 社会保障的功能	60

第五节 社会保障的类型	65
第六节 社会保障法制	69
第七节 社会保障体系	77

第四章 社会保障的管理职能	84
第一节 社会保障的行政管理	84
第二节 社会保障的基金管理	88
第三节 社会保障的财务管理	97
第四节 社会保障的信息化管理	103
第五节 社会保障的管理体制	110

制度篇

第五章 老年保障	119
第一节 老年保障的概念和意义	119
第二节 老年保障的理论与学说	122
第三节 养老保险制度的实施	131
第四节 现代国际养老保险制度的比较	135
第五节 我国养老保障的发展与改革	139
第六节 老年护理	150

第六章 医疗保障	158
第一节 医疗保障制度概述	158
第二节 医疗社会保障体系	162
第三节 医疗保险的基本理论	164
第四节 医疗保险基金的筹集、费用的支付和控制	170
第五节 基本医疗保险制度的实施	172
第六节 医疗保障的国际比较	175
第七节 我国医疗保障制度的改革与实践	180

第七章 劳动保障	189
第一节 失业保障制度	189
第二节 工伤保障制度	200

第三节 生育保障制度·····	210
第八章 社会救助 ·····	221
第一节 有关消除贫困的理论介绍·····	221
第二节 社会救助制度的历史演变与发展趋势·····	226
第三节 社会救助制度的内涵及其分类·····	229
第四节 社会救助制度的国际比较·····	233
第五节 我国的社会救助制度·····	241
第九章 社会福利 ·····	253
第一节 福利经济学·····	253
第二节 社会福利制度的历史沿革和发展趋势·····	258
第三节 社会福利制度的基本内容和体系·····	262
第四节 社会福利制度的国际比较·····	265
第五节 我国社会福利制度的建立与发展·····	270
第十章 军人社会保障 ·····	282
第一节 军人社会保障概述·····	282
第二节 军人社会保障系统·····	288
第三节 各国军人社会保障比较·····	298
第四节 我国军人社会保障的发展·····	306
第十一章 补充保障 ·····	313
第一节 补充保障概述·····	313
第二节 补充保障制度的实施·····	316
第三节 补充保障的国际比较·····	327
第四节 我国补充保障的改革·····	332
第十二章 社区社会保障 ·····	339
第一节 社区社会保障的特征·····	339
第二节 社区社会保障的体系·····	342
第三节 社区社会保障制度的国际比较·····	345
第四节 完善社区社会保障制度的原则和目标模式·····	352

第五节 我国社区社会保障管理体制的完善·····	355
第六节 我国社区社会保障运行机制的完善·····	359

基础篇

第一章

社会保障的由来与发展

学习社会保障的理论和实践,首先要了解和掌握社会保障是在什么条件和背景下产生的,以及社会保障是如何不断发展和改革的。本章主要阐述社会保障产生的一般条件,以及社会保障在资本主义社会和社会主义社会中是如何不断发展的。

第一节 社会保障产生的背景

一、社会保障的内涵与外延

“社会保障”(Social Security)一词,一般被认为最早出现在 1935 年美国的《社会保障法案》(Social Security Act)中。社会保障制度是随着社会、经济、文化以及政治等要素的发展而不断发生变化的,它是社会进步和社会文明的一个重要标志。因此,社会保障是一个动态的、历史范畴的概念,随着社会保障制度的发展,其内涵和外延也在不断发生变化。而且,由于各国或某一国家在各个时期的社会经济、价值观念和文化传统上的差异,社会保障的内涵和外延也就有所不同。

同时,由于社会保障制度是社会、经济、文化以及政治等要素发展到一定历史时期的产物,因此,社会保障必然涉及到上述各个领域,是横跨多领域的一种综合性机制。这就决定了社会保障本身具有复杂性和多样性的特征,也决定了社会保障学是横跨社会学、经济学、政治学、管理学、金融学、保险学、人口学等多学科的一门综合性学科。

《社会保险及其有关服务》(Social Insurance and Allied Services)又被称为《贝弗里奇报告》(Beveridge Report),它对社会保障的内涵和外延进行了概括,认为社会保障应该包括以下三个方面的内容:第一,由于失业、疾病、灾害等所造成的收入中断,并对此进行补

偿;第二,由于高龄造成退休、他人的死亡造成抚养者的丧失,对此进行事前准备;第三,实施与出生、死亡以及结婚等有关的特别支出和收入。作为人的一种权利,社会保障是一种通过国家立法来对付社会成员所面临的老龄、失业、疾病等风险的社会经济制度。

虽然社会保障的内涵和外延是不断发生变化的,但是,社会保障应该至少包含以下两个方面的含义:第一,其实施的对象具有普遍性,往往是指全社会成员;第二,这种制度的实施是以国家为主体来举办的。只有同时具备这两个基本条件的制度,才有可能是社会保障制度。所以,这两个条件是区分社会保障制度与其他制度的基本标准,也是判定一个制度是不是社会保障制度的基本准则。

尽管各国社会保障制度的具体内容各不相同,但是,凡是实行社会保障制度的国家或地区,其社会保障一般都包括社会救济、社会福利和社会保险。中国的社会保障包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚四种制度,而这四种社会保障制度的内容随着社会经济等因素的变化而不断更新和充实。

二、社会保障产生的原因

简单来说,社会保障产生的原因是社会、经济、政治等要素发展的产物。任何保障产生的最根本原因,均在于保证社会成员的基本生活需要。而人的需要则是有层次的,一般地,人的需要被分为生存需要、发展需要和享受需要三个基本层次。

生存需要是一种最低层次的需要,它以物质生活资料为基本内容,如衣、食、住等,主要用于维持劳动力的简单再生产,其中包括本人及其家属的需要。发展需要是比生存需要更高层次的一种需要,是指全面发展劳动者本人及其家属的体力和智力的各种需要,它保证了劳动力扩大再生产的顺利进行。享受需要是指在满足了前两种需要的基础上的一种更高生活质量的需要,这种需要不仅包括物质方面的,更多的还包括精神方面的。

这三种层次的需要并不是在任何生产力状况和社会经济形态下都可以得到满足的。因此,对以上三种需要,一部分社会成员总是在某个时候得不到满足。这是因为在所有的社会生产和社会生活过程中,都不可避免地会面临包括经济风险在内的各种风险。社会保障制度需要应付的主要是经济风险,而经济风险产生的原因大致有三种:第一是自然原因,如人的生、老、病、死等因素导致人类不能正常进行劳动,生活得不到保障;第二是社会原因,如人们对社会环境的不适应、各种社会意外事故、人口的少子化与老龄化等,都是使社会成员面临经济风险的社会原因;第三是经济原因,如企业破产、个人失业等,是生产活动和生活活动本身面临风险的经济因素。

为了弥补社会成员在遭遇经济风险时所受到的损失、伤害或避免这些风险的发生,以保证社会成员的基本需要得到满足,就有必要采取相应的保障措施。个人自我保障就是其中一种手段,它包括个人储蓄、个人投保等。但是,这种保障方式由于存在着实施范围小、短视行为以及信息不对称等因素,其保障功能具有相当大的局限性,仅仅依靠它们,一

部分人还是无法应付各种经济风险。正是在这种情况下,产生了社会保障,并具有其存在的必要性。由于实施社会保障的主体是国家,其实施对象是全体社会成员,因此,所有社会成员依靠社会保障机制就能渡过各种经济难关。

三、社会保障产生的条件

社会保障产生的条件不仅有思想条件,还有经济条件和社会条件。经济条件是指社会生产力发展到一定水平,社会有一定的剩余产品可供扣除和储存,并建立一个较为完善的调节收入分配制度。社会条件是指社会成员之间产生的对立和矛盾,这种对立和矛盾的发展已经影响到社会稳定。同时,随着经济条件与社会条件不断具备,社会保障思想也就应运而生,即社会或国家应该承担应付社会成员所面临的各種经济风险的责任。社会保障产生的条件具体表现在以下七个方面:

第一是实现了生产的社会化。生产的社会化表现为生产资料使用的社会化、生产过程的社会化以及产品生产的社会化。生产的社会化不仅带来了劳动方式、交际方式、分配方式、活动方式的变化,同时也导致社会结构、家庭结构等发生了一系列变化,还引起了许多新的社会问题和社会矛盾。在现代社会化生产过程中,由于机器的使用、机械化程度的提高和化学工业等的发展,职工的伤残、事故、职业病、中毒等事件经常发生。这些因素制约着劳动力本人及其家属再生产的继续。同时,劳动方式的变化、专业技术要求的提高等也促使劳动者退出生产领域,变成失业者和退休人员。这些都会导致劳动者失去生活来源,最终将会成为一个严重的社会问题。

第二是收入水平差距的不断扩大。随着市场经济的发展,社会成员之间在收入水平上的差距不断拉大,这是因为市场经济遵循着优胜劣汰的竞争规律。但是,这种效率原则往往与社会公平相矛盾。而社会不公平程度的加剧,最终必然会导致社会不稳定。为了保证社会公平,就需要采取某种机制来缩小社会成员之间收入水平上的差距。

第三是家庭功能的弱化。生产的社会化促使家庭的生产职能开始退化,并导致家庭结构发生变化,核心家庭越来越多。在农业社会中,家庭既是消费单位,又是生产单位,同时也具有教育、养老等功能。伴随着生产的社会化,家庭由生产实体变为消费实体,家庭的功能大大缩小。工业化社会条件下的家庭主要依靠工资收入维持生计,一旦收入中断,其生活就会陷入困境。因此,传统的家庭保障方式在不同程度上逐步失去了其存在的基础。同时,生活社会化的组织程度也在逐渐提高,教育、卫生等都逐步成为社会的公共事业,走上了社会化发展道路。这些变化都要求保障的社会化。

第四是社会生产力的发展。社会生产力的发展促使社会财富大量增加,这就为社会保障提供了物质基础。同时,人们的需求呈现出内容多样化和需求水平不断提高的趋势。人们对基本生活需求已经不再单单指维持生命的生存要求,基本生活标准也在不断提高,并不断更新其含义。因此,社会成员的保障在制度内容、实施对象、支付标准等各个方面

都必须适合社会的发展水平。所以,社会财富的增加不仅为社会成员的社会保障奠定了物质基础,同时也规定必须采取社会保障方式来利用这些资源。

第五是社会稳定的需要。随着生产力的发展和生产的社会化,劳资矛盾和对立日趋激化。机器生产方式的采用、化学工业等对劳动者人体有害产业的发展,不仅带来了工作环境的恶化、工作安全性的下降,严重损害了劳动者的身体健康,而且也导致了失业人员的增加以及贫困问题的进一步加重。这些变化都使职工对工作单位乃至对整个社会产生不满,最终可能引起社会动荡。为了稳定社会,从而使社会经济顺利得到发展,有必要实行社会保障制度。而且,稳定社会也是社会保障制度产生的直接原因之一。

第六是社会保障思想基础的存在。社会保障思想的渊源在社会保障产生之前就早已存在。随着社会经济的发展,从直接维护社会稳定需要出发,许多学者、专家开始从理论角度探讨社会保障这一问题。最初是从慈善角度来分析国家举办社会保障的必要性,后来又从人权角度来研究这一问题,认为国家有责任保证每个公民维持一定生活水平的权利,即举办社会保障是国家保障每个公民的一种责任。此后,随着社会经济的发展,其他社会保障思想不断产生。正因为存在着社会保障思想,社会保障才应运而生。

第七是救济机构的存在。首先是社会上的慈善救济,这主要是指通过教会举办的慈善事业,其内容包括举办孤儿院、医院,以及给贫困者以经济与住房援助。其次是互助机构,劳动者之间开始建立相互救济的互助会,如埃及修建金字塔的石匠中自发组织互助会,用会员缴纳的会费支付会员死亡后的丧葬费用。但是,无论是慈善事业还是互助互济,它们都具有自发性、被救济对象的局限性以及救济功能的有限性等特征,在一定程度上解决了贫困问题,但无法基于法律从根本上解决贫困问题。

只有具备了上述七个条件,社会保障才能应运而生。一般认为,英国是社会保障产生的发源地,产生的时间是在17世纪初,最初的社会保障内容是社会救济。因此,从内容上来看,社会保障的实施是从社会救济开始的,其产生的标志是1601年的《伊丽莎白济贫法》,又称为旧《济贫法》(Pool Law)。

第二节 社会保障在西方的发展

一、萌芽阶段(1601~1882年)

(一)产生的背景

社会保障制度发祥于实现工业化最早的英国,它是以社会救济的形式出现的。其原因在于英国当时发生了以下两件大事:

第一,从16世纪至17世纪,在农村,地主贵族通过大规模的圈地运动剥夺农民土地,使大批农民背井离乡,沦为乞丐和流浪者,其中相当一部分农民进入了城市。而在城镇,

由于工作机会有限,在流入城镇的农民中,相当一部分没有找到工作,结果沦为贫困者。圈地运动虽然改革了英国土地制度,促进了英国资本主义经济的发展,但同时也使大批农民成为贫困者。许多人被迫与自己的生产资料相分离,变成了无产者,并被抛向劳动力市场。

第二,在城镇发生了产业革命,大机器生产代替了手工业生产。由于两者之间在技术、劳动生产率等方面存在着巨大差异,手工业生产无法与大机器生产竞争,这样就造成了大量的手工业者失去了原来的工作。同时,这些手工业者又没有大机器生产所要求的技术,因此,其中相当多的手工业者无法从事大机器生产,从而使这些人失去了生活保障。

这些成为失业人员并沦为贫困人员的农民和手工业者聚集在一起,对政府和社会极其不满,同时,造成抢劫、偷盗等一系列治安问题。这些都构成了对政府统治的威胁,并造成了社会的不稳定。因此,一方面,这些贫困人员需要社会或国家来救济;另一方面,社会出现了不稳定,影响了政局的稳定,为了稳定政局,有必要采取某种措施来保障这些人的生活。在这种背景下,英国于1601年颁布并实施了《伊丽莎白济贫法》。

18世纪,圈地运动经过英国议会批准而合法化,使更多农民成为贫困人员。1723年,为了减轻国家在社会救济方面的财政负担,英国颁布法律,并要求各地设立济贫院,同时也要求在济贫院外进行救济。19世纪初期,随着产业革命的进一步发展和资产阶级政治力量的不断壮大,英国资产阶级终于在1832年掌握了政权。一方面,由于济贫费用逐年增加,国家财政不堪重负;另一方面,旧《济贫法》已经不适应当时的发展形势,已经暴露出它的局限性,需要新的法律来代替它。在这种背景下,英国议会根据1817年和1832~1834年《济贫法》调查委员会的报告,在1834年通过了《济贫法》修正案。我们通常把它称为新《济贫法》。

在这个阶段,社会保障的实施国家仅仅局限于英国、法国、德国等少数国家,社会保障的主要内容是社会救济,主要是通过国家干预来解决贫困问题。

(二) 内容

1601年旧《济贫法》的主要内容包括以下几个方面:第一,为有劳动能力的人提供劳动机会;第二,资助老人、盲人等失去劳动能力的人,为他们建立住所;第三,组织贫困人员和儿童学习技术;第四,建立特别征税机关,从比较富裕的地区征税补贴贫困地区;第五,提倡父母与子女的社会责任。

通过旧《济贫法》的实施,英国在一定程度上解决了贫困问题,但随着农村圈地运动的深入和城镇产业革命的发展,上述内容已无法保障贫困人员的生活,并危及到政府的统治,妨碍了工业化的发展。因此,英国于1834年颁布了新《济贫法》,它与旧《济贫法》的根本区别在于,新《济贫法》认为保障公民的生存是国家的一项义务,救济不是消极行动,而是一项积极的福利措施,并由经过专门训练的社会工作人员从事此项工作。因此,从这个意义上说,新《济贫法》的颁布和实施标志着英国社会救济的性质发生了质的变化,即加强

了政府在社会救济中的作用和行为。这种转变意味着英国社会救济的重点不再仅仅局限于济贫,防贫也是它的一项重要内容。

因此,新《济贫法》在内容上要比旧《济贫法》更加丰富和完善。而且,通过它的实施,对贫民实行社会救济,安定了社会,对英国当时的资本主义发展作出了很大贡献。同时,对欧洲其他工业化国家在建立社会保障制度方面也产生了重大影响。在英国颁布与实施旧《济贫法》、新《济贫法》的同时,欧洲其他一些国家也发生了与英国类似的情况,即圈地运动和产业革命导致了大量贫困人员的产生。这些国家同样也面临着英国所需解决的问题,即为了社会稳定和发展资本主义经济,需要国家对贫困人员实行救济。在这种情况下,这些国家也纷纷颁布与实施本国的《济贫法》,建立社会保障制度。

在这一阶段,包括英国在内的工业化欧洲国家在实行社会保障制度时,都确立了以国家为责任主体的政府社会救济原则;同时,政府在全国范围内普遍实行社会保障制度,从而在其实施对象上实现了普遍性。这样,以国家为责任主体和实施对象、具有普遍性的社会保障制度从此在世界上开始被确立起来。

二、发展阶段(1883~1944年)

(一)社会保险制度的确立

1. 产生的历史背景

这个阶段的社会保障制度是以社会保险制度的确立和社会保障的法制化为特征的,实施的主体包括了所有的发达资本主义国家。社会保险制度的产生以德国于1883年颁布的《疾病社会保险法》为标志,其产生的原因有以下几个方面:

第一是德国工人运动的迅速发展。到19世纪中叶,随着资本主义市场经济的发展,劳动条件 and 环境日益恶劣,工伤事故经常发生,工人收入微薄。工人对此非常不满,从而加深了劳资矛盾,工人运动时有发生。同时,随着马克思主义思想在工人中的广泛传播,工人运动迅速发展,阶级斗争十分尖锐,当时的德国已经成为欧洲的政治中心之一。德国的俾斯麦政权在镇压工人运动失败之后,转而采用“胡萝卜”的软化政策,以缓和劳资矛盾。

第二是德国新历史学派的产生。当时,在德国,由于劳资矛盾已经成为最严重的社会经济问题,为了解决这个问题,德国新历史学派应运而生。它的基本思想是主张劳资双方合作和实行社会改良政策。其具体政策主张是,国家直接干预经济生活,承担起“文明与福利”的责任,国家的法律和法规至上并是决定经济发展的基本因素。在此基础上,该学派主张国家必须通过立法,实行包括社会保险在内的一系列社会政策,自上而下地实行经济与社会改革。但是,该学派同时又认为,包括劳资矛盾在内的经济问题必须同伦理道德联系起来才能解决。俾斯麦政权认同并采用了该学派的基本政策主张。

第三是为了加快德国的工业化发展和对外扩张。1871年,德国实现了全国统一,并