

现代社会保障

林闽钢 著

中国
商业
出版
社

XIANDAI SHEHUI BAOZHANG

现代社会保障

林闽钢 著

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代社会保障/林闽钢著—北京:中国商业出版社,

1997.6

ISBN 7-5044-3453-1

I. 现… I. 林… III. 社会保障-研究 N. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 11102 号

责任编辑:赵 钢

责任校对:柳 蔚

*

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店北京发行所经销

北京北商印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 11印张 270千字

1997年6月第1版 1998年11月第2次印刷

定价 25.80元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

前 言

社会保障制度的建立,是人类社会的一大进步,它表明人类对自身的认识达到了一个全新的高度。

在传统社会中,保障主要是通过家庭成员间的互济实现的。工业化和城市化使社会结构、产业结构和家庭结构发生了根本性的变化。家庭的保障功能弱化,社会成员遭受风险的机会增多,超出了家庭范围,需要安全保障社会化。纵观现代社会,在追求发展进步的共同主题下,享受基本生活保障和不断改善生活质量已成为各国国民的一项天赋权益,而对人的生存与发展提供社会保障则是国家和社会的职责所在。

进入 20 世纪 90 年代,在短短的几年里,我国的社会保障事业走过了西方国家几十年、上百年的路程,保障制度社会化、产业化和法制化进程与日俱新,并逐步与国际惯例接轨。但保障制度的建立和完善决不可能一蹴而就,他是一项艰巨的任务,需要理论的总结和指导。

社会保障是一种经济制度也是一种社会制度。在本书中,我使用了经济学与社会学的双重视角,围绕着六大问题展开:一是社会保障发展的历史轨迹;二是现代社会保障的性质和作用;三是现代社会保障制度的理论根源;四是现代社会保障的内在运行规律;五是各国社会保障的比较和启示;六是对中国社会保障改革的初步理论设想。

一百多年前,英国自然科学家达尔文揭示了生物界进化的规律:物竞天择,适者生存。一百多年后,反观人类文明和进步,当社会保障真正发展成为一种具有全球性、普遍性的制度时,那真是人

62F/12/42

前 言

类的福祉。我们可以说：物竞天择，适者生存；不适者也尽能生存和发展！

作 者

1997 年 3 月 18 日

目 录

第一篇 现代社会保障总论

第一章 社会保障概论	(1)
一、社会保障的演变.....	(1)
二、社会保障的界定.....	(6)
三、社会保障的特点.....	(9)
四、社会保障的体系	(13)
五、社会保障的类型	(16)
六、社会保障的功能	(21)
第二章 社会保障思潮	(26)
一、新历史派理论	(26)
二、庇古的福利经济学	(28)
三、凯恩斯反危机理论	(33)
四、新福利经济学	(38)
五、新剑桥学派理论	(44)
六、福利国家论	(48)
七、新自由主义理论	(53)
第三章 社会保障管理	(62)
一、社会保障立法要求	(63)
二、社会保障机构设置	(67)
三、社会保障基金筹集	(70)
四、社会保障基金增值	(76)

五、社会保障基金支付	(79)
六、社会保障精算技术	(84)

第二篇 国外社会保障比较

第四章 德国社会保障体系	(95)
一、德国社会保障的历史足迹	(95)
二、德国社会保障的项目	(98)
三、德国社会保障的管理	(105)
四、德国社会保障的现状与发展	(106)
第五章 英国社会保障体系	(111)
一、英国社会保障的演变	(111)
二、英国社会保障的项目	(114)
三、英国社会保障的管理	(120)
四、英国社会保障的问题与改革	(121)
第六章 美国社会保障体系	(129)
一、美国社会保障的产生与发展	(129)
二、美国社会保障的项目	(132)
三、美国社会保障的特征和作用	(140)
四、美国社会保障的问题和改革	(141)
第七章 瑞典社会保障体系	(144)
一、瑞典社会保障的演变	(144)
二、瑞典社会保障的项目	(146)
三、瑞典社会保障的管理	(152)
四、瑞典社会保障的发展	(153)
第八章 日本社会保障体系	(156)
一、日本社会保障的产生与发展	(156)
二、日本社会保障的项目	(158)

三、日本社会保障的管理·····	(165)
四、日本社会保障的问题和改革·····	(168)
第九章 新加坡中央公积金制度·····	(172)
一、新加坡中央公积金制度的产生与发展·····	(172)
二、新加坡中央公积金制度的项目·····	(174)
三、新加坡中央公积金制度的运作·····	(182)
四、新加坡中央公积金制度的评价·····	(184)
第十章 国外社会保障比较研究·····	(189)
一、国外养老社会保险比较研究·····	(189)
二、国外失业社会保险比较研究·····	(201)
三、国外疾病社会保险比较研究·····	(209)

第三篇 中国社会保障的建立与完善

第十一章 我国社会保障制度的历史沿革·····	(220)
一、新中国社会保障制度的萌芽时期·····	(220)
二、新中国社会保障制度的创建时期·····	(225)
三、新中国社会保障制度的调整时期·····	(233)
四、新中国社会保障制度的受撞时期·····	(238)
五、新中国社会保障制度的重建时期·····	(240)
六、新中国社会保障制度的特点·····	(248)
第十二章 中国社会保障制度的改革·····	(254)
一、中国社会保障制度改革的重要意义·····	(254)
二、中国社会保障制度改革的基本原则·····	(259)
三、中国社会保障制度改革的思路和目标·····	(263)
四、中国社会保障制度改革战略要点·····	(266)
第十三章 新型社会保障体系·····	(278)
一、新型社会保障体系框架·····	(278)

二、新型社会保险体系的项目及内容	(281)
三、新型社会救助体系的项目及内容	(287)
四、新型社会福利体系的项目及内容	(298)
附录:	
附录 1-1 农村社会养老保险金计算办法	(302)
附录 1-2 复利终值表	(303)
附录 1-3 农村社会养老保障交费领取精算表	(305)
附录 2-1 社会保障国际标准	(310)
附录 3-1 中华人民共和国劳动保险条例	(312)
附录 3-2 农村社会养老保险基本方案	(322)
附录 3-3 农村五保供养工作条件	(327)
附录 3-4 军人抚恤优待条例	(331)
主要参考书目	(337)
后记	(339)

第一篇 现代社会保障总论

第一章 社会保障概述

一、社会保障的演变

在自给自足的自然经济中，生产在家庭范围内进行，家庭具有生育、生产、消费、抚幼、养老等多种功能，血缘关系与经济关系结合在一起，个人的生、老、病、死等问题，都由家庭解决，社会没有力量也没有必要为其成员提供社会保障。随着 19 世纪大工业的兴起，生产社会化程度的日益提高，大机器生产方式对劳动力的再生产造成了前所未有的影响，劳动者伤残的危险性增加，劳动力技能更新的速度加快，以失业人员为主的产业后备军成为资本积累的必然产物和必要条件。更重要的是，其家庭成员生存保障的最终依靠，已经不再是土地这种生产资料了。无疑，这种情况导致了劳动力再生产的社会化，要求国家和社会对劳动者提供必要的生活保障，以维持劳动力的再生产，保证社会再生产的顺利进行。因此，由家庭保障过渡到社会保障是工业化、城市化的必然结果，在从农业社会向工业社会过渡的国家里，工业化使社会保障成为必不可缺的制度。迄今，在近一个半多世纪的社会保障发展历史过程中，经历了以下阶段：^①

① 目前国内外对社会保障发展阶段划分没有定论。此处为著者观点。

第一阶段：社会救济事业出现，社会保障制度开始萌芽。时间为 19 世纪上半叶。

社会保障的萌芽最早可追溯到 19 世纪上半叶颁布实行的新《济贫法》。自从“圈地运动”以及英国开展工业革命以后，乡村人口大量涌进城市，并且集聚在城市中，他们大多数是来自农村失去土地、生活无来源的农民，还有一些是破产的小手工业者和失业工人，影响了社会的稳定，成为困扰当时英国政府的严重社会问题，在这种背景下，英国政府于 1834 年制定颁布了新《济贫法》。早在英国工业化运动以前，曾于 1601 年英国女王伊丽莎白一世颁布了一个救济贫民的法案，史称旧《济贫法》。根据这个法案，各教区负责向居民和房地产所有者征收济贫税，用这种收入给无力谋生的人发放救济，并负责组织失业的成年人从事劳动，安排孤儿当学徒，男孩直到 24 岁，女孩直到 20 岁，这一法案主要是为了制止无业游民在社会上流浪，而把他们关进贫民习艺所强迫他们进行极其艰苦的体力劳动。旧《济贫法》它以传统的慈善救济为特征，而没有把救济事业视为一种社会义务和责任，也不承认公民要求救济是一种公民权利。因而，直到新《济贫法》的颁布，才实现了从慈善事业向现代救济事业的过渡，新《济贫法》规定，社会救济属于公民的合法权利，社会实行救济是应尽的义务，也就是说，人人都有生存的权利，社会负有保障公民生存的义务。新《济贫法》还认定救济不是消极行动，而是一项积极的福利措施，因而要求经过专门训练的社会工作人员从事这一事业。同时，成立济贫法管理局，负责济贫工作。新《济贫法》把社会救助第一次以立法形式确定下来，而且首次表现出现代社会保障的重要特征——互济性和受益人的权利与义务的统一性。所以，英国 19 世纪新《济贫法》被视为社会保障的萌芽。

第二阶段：社会保险事业出现，社会保障制度开始确立。时间约为 19 世纪 80 年代至 20 世纪 30 年代。

1883年德国制定了世界上第一部《疾病保险法》率先向手工工人和非手工工人提供患病时的生活和医疗保障。1884年又通过《工伤事故保险法》，对因工伤事故、在工作和生活上受到影响的劳动者提供补偿。1889年颁布了《老年、残疾遗属保险法》，向全体工业劳动者提供老年和残疾时的保险。这三项社会保险法的陆续推出标志着社会救济开始发展到社会保险，标志着世界上第一个社会保障制度的最终建立。同时，在这三部社会保险立法中所体现的重要原则：强调权利与义务统一的原则、以交费为享受保险的原则、保险费用多途径分担的原则，为以后很多国家建立和发展社会保险制度奠定了基础。从那时起，德国社会保险制度相继为各工业国家所积极效仿，并把它发展成现代社会保障体系的核心。社会保险在各国发展进程见下表：

表 1-1 世界上早期建立社会保险体系的国家

国家	颁布第一个 险种的年份	实施各个主要险种的年份			
		工伤保险	养老保险	疾病保险	失业保险
德 国	1883	1884	1889	1883	1927
奥地利	1887	1887	1906	1888	1920
丹 麦	1891	1898	1891	1892	1907
挪 威	1895	1895	1936	1909	1906
芬 兰	1895	1895	1937	1963	1917
英 国	1897	1897	1908	1911	1911
意大利	1898	1898	1919	1943	1919
法 国	1898	1898	1910	1928	1905
荷 兰	1901	1901	1913	1913	1916
瑞 典	1901	1901	1913	1891	1934
澳大利亚	1902	1902	1908	1944	1944
比利时	1903	1903	1924	1944	1920
加拿大	1908	1908	1927	1966	1940
瑞 士	1911	1911	1946	1914	1924
日 本	1911	1911	1941	1922	1947

资料来源：此表为作者根据美国社会保障总署：《全世界社会保障》，中国物资出版社，1994年版的有关资料综合而得。

第三阶段：社会福利事业出现，社会保障开始体系化。时间约为 20 世纪 30 年代至 20 世纪 70 年代。

本世纪 30 年代，以美国为中心的 global 性经济危机及劳资矛盾的尖锐化，极大地影响了社会安定。为解决这一问题，美国罗斯福新政时期于 1935 年通过了《社会保障法》，它是美国第一个由联邦政府承担义务的、全国性的、以解决老年和失业问题的社会保障立法。该法强调“财务自理”原则，即老年、残疾保险基金来源于雇员和雇主共同承担的向联邦政府缴纳的保险费（工资税），退休津贴与雇员在职时所挣的工资挂钩，通称“社会保险待遇”；由联邦政府和州政府举办的老年人、儿童福利及公共卫生项目，通称“国家援助”或“社会援助”。该保险法的实施则意味着社会保障形成一种安全体系制度，标志着现代社会保障制度的诞生。

福利国家的初步形成又是这一时期的一大特征。福利国家的初步形成首推第二次世界大战后的英国。1942 年，以威廉·贝弗里奇为首的一个调查英国社会保险现状的委员会提出了题为《社会保险及有关服务》的报告，即著名的“贝弗里奇报告”。至 1947 年，英国国会先后通过了《国民保险法》、《国民健康服务法》、《国民工业伤害法》、《家属津贴法》、《国民救济法》等一系列社会保障立法。这些法案施行后，又加上不断的补充和修改，英国建立了一套强调全面、普遍、平等、充分的“从摇篮到坟墓”的社会保障制度。1948 年，英国首相艾德礼公开向全世界宣布，英国已建成了“福利国家”。继之，其他西欧和北欧国家、北美洲国家、大洋洲发达国家、亚洲发达国家和地区，也都先后宣布实施“普遍福利”政策。这样，社会福利事业继社会救助、社会保险之后得到空前发展。本世纪 60 年代至 70 年代是福利国家发展的鼎盛时期，西方发达国家不仅逐步实现了社会保障全民化，而且西欧有些国家开始向全面社会保障方向发展，除了社会保险项目之外，

还设立了社会救济项目和各种补助制度,项目达几十种,甚至达百种之多,保障涉及到人们从生到死;从精神到物质;从正常生活到遭受到一切意外事故方面。在具体内容上,公民权利从维持最低就业、义务教育视为生存权利的极限扩大到享受现代文明福利生活的权利;从最初针对少数人经济困难实行的社会救助,发展到劳动者的生、老、病、死、残有社会保险,又进而发展到全体社会成员享有现代生活方式所需要的食物营养、居住条件、健康状况、教育保障。社会保障从低度发展进到了它的最高发展阶段,国家和政府通过社会救助、社会保险、社会福利措施的推行,使社会日臻进步,变得更公平、更安定、更繁荣。

第四阶段:“福利病”出现,社会保障在改革中求发展。时间是从本世纪70年代开始。

自1973年起,接连几次经济危机,使全球经济形势发生了逆转,经济增长明显下降,失业率和财政赤字大幅度上升,福利国家陷入困境,它们的普遍福利政策逐渐演变成为“福利危机”,出现了被称之为“福利病”的现象。“福利病”最集中地体现在高额的社会保障支出超过了国家的经济实力,出现了入不敷出的现象。在福利国家中,往往社会保障标准过高,范围过宽,项目繁杂,国家财政补贴过多,当国家的公共支出增长超过了经济增长速度时,必然会出现超负荷现象。继续扩大政府支出来维持高额社会保障支出,只会使财政赤字和通货膨胀愈演愈烈。若实行紧缩政策,则会造成更严重的失业。这种状况使福利国家陷入两难的境地,因此,为消除福利国家的消极影响,对福利国家政策的调整势在必行。

70年代后期以来,为了摆脱福利国家危机四伏的困境。西方各国政府积极寻找对策,提出各种改革措施:包括开征社会保障收入所得税;提高社会保障费率和纳费上限;修改社会保障支付金的调整办法;削减福利性补助;减少社会福利项目,变免费医

疗为适当收费的医疗服务等等。这些改革措施集中表现在两大方面：一是增加财政收入，调整税率；二是紧缩支出，改革现有社会福利制度。总之，无非是开源节流，虽然收到了一定的效果，使世人对社会保障的认识不断提高，但要消除普遍福利政策的种种弊端，消除社会保障中所存在的负效应，向更完善、更有效的方向发展，仍是全球社会共同发展中所面对的一个大问题，社会保障在改革中不断求发展。

二、社会保障的界定

· 社会保障 (Social Security) 一词，最早公开使用是 1935 年美国的《社会保障法》。英语中的 Security 具有安全、担保等含义。现代使用“社会保障”之词，较多地采用社会安全之意。随后，1941 年《大西洋宪章》也两次使用这一概念；1944 年，第 26 届国际劳工大会发表《费城宣言》表示国际组织正式采纳“社会保障”一词。从此，社会保障这个概念逐渐被广泛使用。

60 多年来，由于社会保障反映了人们对社会安定的一种最深切、最广泛的愿望，社会保障已由最早的局部性问题逐步演变成现代国际性的一个重大社会问题。但是，由于世界各国的政治制度、经济发展、社会背景、文化传统、价值取向、民族特点、实行社会保障时间长短等等的差异，因而对“社会保障”这一概念的使用和理解存在着许多的不同，迄今仍没有公认的关于社会保障概念的界定，例如：

德国是最早由国家举办社会保险，为公民提供较全面保障的国家。德国认为社会保障即社会公正和社会安全，是为因生病、残疾、老年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其家人提供的基本生活保障，其目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。

美国在 1935 年的《社会保障法》中,对社会保障的理解是:“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 将社会保障视为社会安全网。

被誉为“福利国家之父”的英国学者贝弗里奇在 1941 年向政府提交的《社会保险及有关服务》的著名报告中,认为社会保障是指人民在失业、疾病、伤害、老年以及家主死亡、薪资中断时,予以生活经济的保障,并辅助其生育婚丧的意外费用的经济保障制度。将社会保障视为一种以国家为主体的公共福利计划。

日本在 1950 年的“社会保障制度审议会”所形成的《关于社会保障制度的建议》中,确定的社会保障定义为:“指对于疾病、负伤、分娩、残废、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,以保险方法和直接的国家负担上,寻求经济保障的途径。对陷入生活困境者,通过国家援助,保障其最低水平的生活。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社会成员的生活”。^② 日本把社会保障理解为一种社会主体的互济制度。

国际劳工组织给社会保障的界定是:“社会通过采取一系列的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

^① 转引自王玉先主编:《外国社会保障制度概况》,工人出版社,1989年版,第122页。

^② 转引自《九十年代日本的课题》,经济管理出版社,1989年版,第78页。

补贴法。”^③

由十位国际著名专家撰写的《展望二十一世纪：社会保障的发展》一书谈到社会保障时认为：“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。这不仅包括随着满足不断产生的需求，而且包括预防首次出现危险，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。”^④

以上各国或学者对社会保障的不同释义，都是从各自认识角度和发展背景来加以把握和理解，进一步综合研究各国社会保障的理论和实践，都会发现现代社会保障具有以下几个方面的重要内容：

第一，社会保障的主体是国家或政府，借助的是全社会的力量。

第二，社会保障都是经过国家立法强制实施，从而成为国家和社会的一种责任和制度。

第三，社会保障对象的范围应是社会的全体成员。

第四，社会保障的内容有狭义和广义之分，狭义的社会保障内容包括：疾病保障、生育保障、老年保障、残障保障、工伤保障、失业保障、遗属保障、职业病保障、家庭补助，仅限于社会保险和社会救助范围。广义的社会保障不仅包括有社会保险和社会救助，而且还包含有更多的社会福利内容的全面社会保障。

③ 国际劳工局：《社会保障导论》，劳动人事出版社，1989年版，第3页。

④ 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年版，第18页。