

社会工作与管理高校专业试用教材之一

社会保障教程

陈良谨 主编

知识出版社

C913.7
90-14

“社会工作与管理”专业高校试用教材之一

社会保障教程

陈良谨 主编

D913.7641.2



S0107845

知 识 出 版 社

北京 1990

社会 保障 教程

陈良谨 主编

知识出版社出版发行

(北京阜成门北大街17号)

新华书店 总店北京发行所经销 文字六〇三厂印刷

开本850×1168 1/32 印张10.125 字数234千字 插页2

1990年8月第1版 1990年8月第1次印刷

ISBN 7-5015-0430-X/C·24

定价: 4.50 元

发展我国社会工作教育的 一项可喜成果

——“社会工作与管理”专业高校试用教材

(序)

经中国大百科全书出版社倡议并得到民政部有关领导支持、由民政管理干部学院教师同社会工作各界专家学者合作编写的“社会工作与管理”专业高校试用教材，已开始陆续出版了。这是发展我国社会工作教育的一项可喜成果，是为实现我国社会工作专业化、现代化所必需的一项基础性建设。

在过去的十年中，改革开放政策的实施、工业化进程的加快和商品经济的发展，给我国城乡带来了举世瞩目的社会进步，但同时也在改革过程中，社会各种因素不同步进展，也出现不协调的社会现象，引发了许多不容忽视的社会问题。如：婚丧陋俗及其改革问题；离婚率上升与单亲家庭问题；人口老龄化与老年保障问题；独生子女问题；婴幼儿入托问题；贫民救济和贫困户扶助问题；残疾人和精神病患者问题；流动人口和社会游离层问题；失足青少年教育问题；基层社区功能弱化问题；工业化与生态环境问题；等等。这些社会问题，都在不同程度地积聚、显示或突出出来。为了健全和强化社会稳定机制，维护安定团结的局面，创造一种有利于经济改革和经济发展的社会环境，必须针对这些社会问题组织实施相应的社会改革、社会政策和社会服务，并通过相应的社

会工作逐一加以落实。而要做好这些社会工作，除了需要政府中承担着社会工作与管理职能的民政部门及其他有关部门克尽职守、奋发努力，需要各个企业、学校、基层社区组织和有关社会团体相互配合、通力合作外，还需要建设一支训练有素、通晓社会工作理论、知识与技巧的专业社会工作者队伍，需要竭尽全力发展我国的社会工作教育。

推进社会工作教育，首先需要编写和出版一套适用的专业教材。如何以马克思主义为指导，系统总结我国社会工作的历史经验、特别是总结近十年来在社会工作改革实践中所创造的经验，吸取和引进国外社会工作中有益的专业知识和方法，创立具有我国特色的社会工作理论知识体系，这不仅是当前社会工作界应努力探索的重要课题，也应该成为我们编写和出版“社会工作与管理”专业教材的出发点。

由陈良瑾教授主编的作为我国第一部系统论述社会保障理论与实务的专业教材《社会保障教程》，正是本着这样的方针编写的。将要陆续出版的“社会工作与管理”专业教材还有《社会工作概论》、《民政工作导论》、《基层社会管理与基层政权建设》、《社会行政管理》、《社会福利生产管理》、《社会福利经济纲要》、《各国社会福利制度比较》等等，以及同这些教材相配套的一系列教学研究参考资料。作为我国第一代专业社会工作者，我愿意成为这些著作的第一读者并深以先睹为快。祝愿正在发育成长的社会工作专业在我国教育园地中成为欣欣向荣、花枝繁茂的一畦。

雷洁琼
一九九〇年四月

目 录

第一编 总 论

第一章 绪 论	1
第一节 社会保障的概念	1
一、形形色色的保障说.....	1
二、社会保障的内涵和外延	4
第二节 社会保障的对象和范围	7
一、对象:社会化的全民保障	7
二、范围:提供基本生活保障和满足特殊需求	10
第三节 社会保障的特征与意义	12
一、特征:安全、法制、公平、人道.....	12
二、意义:稳定机制、文明成果、进步标志、改革需要	13
第二章 社会保障的历史演进	16
第一节 社会保障的历史分期	16
一、对现代社会保障产生的不同看法	16
二、1883年:现代社会保障制度诞生	17
三、社会保障的历史分期	18
第二节 前社会保障阶段	20
一、萌芽时期	20
二、慈善时期——从原始社会末期到封建社会末期	21
三、济贫时期——从封建社会末期的文艺复兴时期	

到19世纪后半期	22
第三节 社会保障阶段	24
一、成型阶段(1883~1935)	24
二、发展阶段(1935~1948)	25
三、成熟阶段(1948~1979)	26
四、改革阶段(1979年以来)	27
第四节 社会保障的未来发展	28
一、后社会保障阶段——社会福利阶段	28
二、社会保障的未来发展和社会发展	29
三、社会保障的未来发展与经济发展	30
第三章 社会保障的模式	32
第一节 当今世界社会保障的主要模式	32
第二节 社会保障模式的比较	35
一、社会保障模式的共同点	35
二、社会保障模式的差异点	36

第二编 社会保障的基本理论

第四章 社会保障的思想渊源	42
第一节 中国古代的空想社会论及其特征	42
一、中国古代空想社会论的类型	43
二、中国历史上空想社会论的几个特征	46
第二节 古代西方的空想社会论	49
第三节 近代空想社会主义	51
一、早期空想社会主义	51
二、18世纪的空想社会主义	54
三、19世纪的空想社会主义	56

第五章 “福利国家”社会保障的理论基础	61
第一节 费边社会主义	62
第二节 皮古的福利经济学、凯恩斯主义和贝弗里奇计划	63
一、皮古的“福利经济学”	63
二、凯恩斯的经济理论	65
三、贝弗里奇的福利计划	67
第三节 社会民主党的“福利社会主义”	69
第四节 “福利国家”的性质、作用和困境	71
一、“福利国家”是国家垄断资本主义的一种表现形式	71
二、“福利国家”社会保障的作用	72
三、“福利国家”的困境	84
第六章 社会主义社会保障的基本理论	86
第一节 人的需要理论与社会保障	86
一、人的需要是人的本质属性	86
二、人的需要结构	91
三、社会主义生产和建设的根本目的是满足人民的物质文化需要	100
第二节 “两种生产”理论与社会保障	102
一、物质生产是社会存在和发展的基础	103
二、人口生产在社会发展中的重要作用	103
三、“两种生产”与社会保障	105
第三节 收入分配理论与社会保障	110
一、社会主义社会总产品和国民收入	110
二、社会主义国民收入的初次分配和再分配	111
三、收入分配与社会保障	112
第四节 消费结构与社会保障	116

一、消费结构的概念和分类	116
二、社会主义消费结构的变化趋势	118
三、建立合理的消费结构与社会保障制度的改革	120
第五节 社会稳定机制是社会保障的主要功能	129
一、社会有机体是一个自组织系统	129
二、社会发展的动力机制	132
三、社会稳定机制是社会保障的主要功能	133

第三编 社会保障的主要内容

第七章 社会保障体制的构成	138
第一节 国外社会保障体制的借鉴	138
一、英、美等国家社会保障的制度及其特点	138
二、国外关于社会保障内容层次划分的理论框架	144
第二节 我国社会保障体制的理想模式	149
第八章 社会 保 险	157
第一节 什么是社会保险	157
一、社会保险的概念	157
二、社会保险的内容	158
三、社会保险与商业保险的区别与分工	165
第二节 社会保险的产生和发展	168
一、社会保险的孕育和诞生	168
二、社会保险的历史发展	169
第三节 社会保险的运行机制	172
一、社会保险运行机制的理论模式	172
二、社会保险运行机制的实践模式	182
第九章 社会 救 助	187

第一节 什么是社会救助	187
一、社会救助的概念	187
二、社会救助的内容	189
第二节 社会救助的历史发展	193
一、前社会保障阶段的济贫	193
二、社会保障阶段的社会救助	195
第三节 社会救助的运行机制	198
一、社会救助运行机制的一般形式	198
二、社会救助运行机制的特殊形式	200
第十章 社会 福 利	203
第一节 什么是社会福利	203
一、社会福利的概念	203
二、社会福利的内容	207
第二节 社会福利的历史发展	211
一、前社会保障阶段的社会福利	211
二、社会保障阶段的社会福利	212
第三节 社会福利的运行机制	214
一、社会福利运行机制的一般模式	214
二、社会福利运行机制的实践形式	218
第十一章 优 抚 保 障	221
第一节 什么是优抚保障	221
一、优抚保障的概念	221
二、优抚保障的内容	223
第二节 优抚保障的运行机制	228
一、优抚保障运行机制的一般形式	228
二、优抚保障运行机制的实践形式	231

第四编 建立具有中国特色的 社会保障制度

第十二章 农村社会保障:基本理论	236
第一节 建立农村社会保障的客观必然性	236
一、建立农村社会保障是深化农村改革的需要	236
二、建立农村社会保障是推行计划生育的需要	238
三、建立农村社会保障是对付“白发浪潮”的需要	239
四、建立农村社会保障是引导农民消费的需要	240
第二节 农村社会保障的涵义和特点	241
一、农村社会保障的涵义	241
二、农村社会保障的基本特征	242
三、农村社会保障的宏观控制	242
第三节 建立农村社会保障的十项原则	243
一、社会保障着眼于保障基本生活的原则	243
二、社区和个人共同筹资的原则	244
三、权利和义务相统一的原则	245
四、公平和效率相统一的原则	245
五、社会保障基金立足社区、实行自治的原则	246
六、社会保障财政独立、用于投资增殖的原则	247
七、社会保障同家庭保障相结合的原则	248
八、资金保障和服务保障相结合的原则	248
九、现收现支和储备积累相结合的原则	249
十、社会保障与社区经济同步发展的原则	250
第十三章 农村社会保障:探索实践	252
第一节 农村社会保障的理想模式	252

一、设计理想模式的基本出发点	252
二、农村社会保障组织系统的理想模式	253
三、农村社会保障资金系统的理想模式	255
第二节 农村社会保障的过渡方案	257
一、经济发达地区的“保险型”方案	257
二、经济欠发达地区的“救助型”方案	259
第三节 农村社会保障的试点实践	261
一、农村社会保障的试点概况	261
二、农村社会保障试点的基本经验	262
三、农村社会保障的积极影响	265
第十四章 城市社会保障	267
第一节 改革城市社会保障的客观必然性	267
一、城市社会保障的状况	267
二、关于现行城市社会保障弊病的经济学分析	271
第二节 城市社会保障的理想模式	272
一、设计城市社会保障理想模式的基本思路	272
二、城市社会保障管理系统的理想模式	273
三、城市社会保障资金系统的理想模式	275
第三节 改革城市社会保障的过渡方案	277
一、城市社会保障管理体制的改革	277
二、城市社会保障资金流程的改革	279
第四节 城市社区服务	283
一、城市社区服务的涵义和实践原则	283
二、城市社区服务在当前社会生活中的地位和作用	284
三、城市社区服务的内容	286
四、城市社区服务的未来发展	288
第十五章 社会保障法律制度	290

第一节 社会保障法概述	290
一、社会保障法的概念与调整对象	290
二、社会保障法律关系	292
三、社会保障法的基本原则	295
四、社会保障法的作用	298
第二节 我国社会保障法的体系	300
一、 社会保障法是一个独立的法律部门	300
二、我国社会保障法的主要内容	302
三、对我国社会保障法体系的构思	304
第三节 社会主义初级阶段的社会保障立法	306
一、社会经济基础与法律的一般理论	306
二、社会主义初级阶段与社会保障法	308
编后记	311

第一编 总 论

第一章 绪 论

第一节 社会保障的概念

迄今为止,在世界范围内,仍然没有一个被普遍认同和接受的社会保障定义。由于各国之间的经济、政治、文化背景以及民族传统的巨大差异,并由于各国都是根据自己的国情与需要来制定具体的社会政策,因此就出现了形形色色的对社会保障的界说。

一、形形色色的保障说

1. 英国的理解

在以现实全民福利为目标的英国人看来,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。这项计划包括社会保障计划、保健、福利事业和各种维护收入的计划。W.H. 贝弗里奇对这种理解作过概括,他认为,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。

2. 德国的理解

德国是率先由国家出面,用社会保险的形式对公民实行较全

面的保障的国家。德国的一些学者认为，社会保障主要是指社会公平和社会安全。所谓安全，就是指必须使在剧烈的市场竞争中失败的人不致遭受灭顶之灾，并能够获得重新参与竞争的机会；对于那些由于失去劳动能力或遭意外困难而不能参加竞争的人，应在生活上提供保障。

3. 美国的理解

移民意识和独立意识极强的美国人是这样理解社会保障的：社会保障就是安全网，对生老病死、伤残孤寡、衣食住行、工作学习等社会问题提供安全性保护，它包括对接受者收入方面的支持和补助，支出方面的支持和补助，教育和培训方面的支持和补助，遭受某些损失方面的支持和补助。在《美国社会福利辞典》中，则是这样解释的：社会保障是对人们可能遭遇的各种危险，如疾病、老年、失业等加以防止。

4. 苏联的理解

什么是社会保障？苏联人解释说：“社会保障乃是由于形成和使用依靠社会来补充丧失劳动能力的或因一定原因需要物质帮助的公民收入的基金而产生的分配关系体系”（《苏联财政》）。他们还认为，“社会保障是为了给丧失劳动能力者（因年老、残疾、患病、妊娠和分娩）提供物质保证而组建和使用集中性货币基金的主要形式”（苏联《社会主义国家财政》）。

5. 日本的理解

关于社会保障的概念，日本的“社会保障制度审议会”1950年解释说：“社会保障指对于疾病、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社会成员的生活”。

6. 港台的理解

港台两地在引介社会保障概念的时候,由于理解的角度不同,也有不同的解释。

台湾学者认为,社会保障是国家以社会救助、社会保险以及公共服务等各种不同方式,分别组成各种不同的社会保障设施,或综合的社会保障制度,对于国民之遭遇危险事故,以致失能、失依,因而生活受损害的人,提供各种(项)生活需求,给以其健康保障、职业保障及收入保障,并从而促进民族健康、全民就业及民生均足。

香港的权威人士则指出,社会保障是国家为保障国民最低生活需求所采取的政策措施,它通过社会救助、社会保险和普及津贴等形式来实现。

从上述各国对社会保障概念所持的不同见解看,有一个共同点,即都是从本国或本地区的特点出发来具体解释和实行社会保障。

英国是个宗教色彩极为浓郁的国家,伊丽莎白时期,曾在法律上明确规定英国是新教国家,国王为最高宗教首脑。政府早期的济贫手段就是从宗教的慈善行为中发展而来的,而人民自然而然地对这种政教合一的国家及政府由崇拜产生依赖。这种救助的宗教意识,使国家对人民可能遭遇到的失业、年老、疾病或死亡引起的收入上的损失,必须责无旁贷地施行社会保障。所以,英国人所理解的社会保障是一种国家的经济保障。

德国人把社会保障理解为社会公平和社会安全,则是基于第二次世界大战后盛行于德国的“社会市场经济”的理论观点。德国在恢复和发展战后经济时感到,象英国那样的福利国家计划,实际上会成为经济发展的障碍,政府过多地承担了责任,反而削弱了人们的竞争精神和竞争能力,使人过多地依赖国家生活而不发挥自己的努力,社会经济会因此丧失活力和动力。德国经济学家L.艾

哈德(1897~1977)就极力主张以“经济发展在先和公平竞争”为核心的“社会市场经济”作为经济发展的重要补充,社会保障要对在竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本生活保障,使他们能维持最低限度的生活而不致无法生存下去。在这里,国家并没有大包大揽,社会保障带有强烈的自助性质。

这种“自助”在同样以社会安全为目标来建构社会保障网的美国人那里一样存在,但它没有抹煞掉殖民地时期英国的影响,只是在社会保障体制由州级分散管理到联邦统一管理的发展过程中,形成了介于英、德两国间的美国式的社会保障制度。

日本的社会保障也是由国家直接提供的经济保障。日本人寻求建立有东方传统和日本民族特点的社会保障。在日本民族传统中,“家”的观念根深蒂固,发展到现代社会,体现为扩张了的家族观念——集团意识、国家意识。这种意识中的主从联系不是单纯的依赖而是情感联系,并以社会成员的互济互助为基础。从这个意义上说,这种国家统管的社会保障是扩大的家庭保障模式。

苏联所理解的国家保障形式是以列宁提出的有关理论为指导。在苏联最初建立社会保障的主干项目社会保险时,列宁就提出“最好的工人保险形式就是国家保险”,所以几十年以来,苏联一直把社会保障完全置于国民收入再分配的领域中来理解。而且,这种理解曾在社会主义国家中普遍流行。

二、社会保障的内涵和外延

1. 内涵

根据我国的国情和文化传统,我们有必要提出一个适用于我国的社会保障定义。在作出定义之前,先了解一下国际劳工组织的有关解释。

国际劳工组织1942年出版的文献是这样解释的:社会保障是