

名誉主编 雷洁琼
执行主编 邓伟志 张琢

站在世纪之交的思考



市场经济与社会保障



中国市场经济与社会发展丛书

著·唐钧

策划·包雷
张琢

黑龙江人民出版社

D669.7
3



中国市场经济与社会发展丛书

97255

站在世纪之交的思考

- 策 划 · 张 琢 包雷
- 名誉主编 · 雷洁琼
- 执行主编 · 邓伟志 张琢

市场经济与社会保障

SHICHANGJINGJIYUSHEHUIBAOZHANG

唐钧·著

黑龙江人民出版社

(黑)新登字第6号

责任编辑:包 雷
封面设计:李 梅 于克广
版式设计:宣 森

站在世纪之交的思考
——中国市场经济与社会发展丛书(六)
市场经济与社会保障
唐 钧 著

黑龙江人民出版社出版、发行
(哈尔滨市南岗区宣庆小区一号楼)
《生活月刊》激光照排输出中心制版
牡丹江日报印刷厂印刷
开本 850×1168 毫米 1/32·印张 8.3

字数:176,000
1995年11月第1版 1995年11月第1次印刷
印数 1——1,000

ISBN 7—207—03307—9/D·468

本册定价:7.50 元
全套丛书总定价:60.00 元

序 言

当人类即将跨进下一个世纪门槛的时候,关注中国命运的社会学家们向人民奉献出一份他们极其严肃认真的思考,这就是黑龙江人民出版社推出的这套全面论述我国市场经济与社会发展关系的系列丛书。

目前,世界经济增长的重心正悄悄地从大西洋向太平洋和亚太地区转移,处在亚太地区并具有 12 亿人口的中国,经过十六年卓有成效的经济体制改革,经济取得了持续稳定的高速发展,正处在经济体制加速转轨和社会结构加速转型这样两个转变时期,即从计划经济体制向市场经济体制转变,由农业社会、乡村社会、封闭半封闭社会向工业社会、城镇社会和开放社会转变。这两个转变是一场极其复杂、丰富深刻、艰苦卓绝的革命。因为这不仅仅是单一的经济增长与财富积累的过程,而是经济发展、社会发展与人的自身发展三位一体,和谐进步的巨大的社会系统工程,是社会主义物质文明与精神文明协调推进,整体发展的过程。况且这场变革是在一个人口众多、“一穷二白”、又经历了“十年动乱”的“起点”上进行的,是在世界上没有现成的可参照的发展目标和经验的情况下

“摸着石头”探索的，所以，其艰难程度是前所未有的。

于是，以研究社会为己任的社会学家们，在真切地感受到中国发生了经济奇迹的同时，也敏感地发现了许多急待解决的社会问题。这套丛书就一批有强烈社会责任感，并且近年来颇有学术建树的中青年社会学家的最新研究成果。他们以中国在这“两个转变”中的社会问题为课题，在长期从事实际调查研究的基础上，运用社会学的独特视角和大量经验性材料，深入研究了中国经济的社会功能，它的正面功能与负面功能，它对中国未来的发展趋势与社会建构的基础性的、决定性的作用；深入研究了中国社会结构和组织体制的转型，揭示了中国经济高速成长的奥秘，对社会结构转型这“另一只看不见的手”对中国经济体制改革的“程序”影响作了精到的分析，是对中国的经济体制改革做了一个深刻的社会学说明；深入研究了转型期中国大规模人口流动的复杂现象，如农民进城、人才流动、三峡移民、出国浪潮等，尤其对市场经济下“民工潮”的必然性以及它对中国现代化、工业化、城市化的作用，解决这一问题的对策提出了独到的见解；深入研究了中国婚姻家庭及其变迁，对现阶段中国的家庭结构与规模，恋爱择偶方式与标准，结婚仪式、花费与婚后居处，以及自愿不育、婚外恋、独身、同性恋等客观存在的现象作了实证研究和社会心理学分析，提出了颇具中国文化特色的“大概率价值观”；深入研究了人际关系在市场经济中的地位与作用，分析了转型期中国社会出

现的人际关系的新变化以及这些变化的积极方面与消极方面,指出了人际关系变化的深层社会原因及价值取向;深入研究了当代中国迫切要解决的社会保障需求,对现阶段社会保障的各个方面,如社会保险、社会救助、社会福利、优抚保障、社会互助、个人储蓄积累保障等的现状与不足进行了有见地的分析,对我国的社会保障立法、社会保障管理、社会保障资金的运作模式以及社会保障制度的改革提出了可供操作的意见;深入研究了我国市场经济发展中的差距问题,如地区差距、城乡差距、城乡内部各群体的差距、脑体劳动者的差距,包括收入差距、财产差距以及其它诸方面的经济差距等,并探讨了与之相联系的社会公平观;深入研究了我国现代化进程中市场经济对生活方式变化所起的“伟大的文明作用”,分析了市场经济条件下生活方式方面的“社会病”及产生的原因,提出了建立市场经济与生活方式良性循环关系的科学发展观和发展战略,以及文明、健康、科学生活方式形成的趋势、特点、目标模式、社会机制、文化调适等。这就是这套丛书的由来与主要内容。

这套丛书所包含的各个方面的课题在研究过程中得到了从中央有关部门到各地政府及广大群众的热情支持,有的研究项目还得到了国家自然科学基金的资助,尤其是黑龙江人民出版社的同志们,以社会主义出版家的良知和不凡的学术勇气,在当前学术著作出版难的情况下,克服了资金缺乏等许多困难,终于使我国社会学界的

这批具有重要学术价值和实践意义的最新研究成果得以问世,这也是我国社会学自粉碎“四人帮”后得以重建以来,在学科建设方面的一个可喜成果。我作为一个上了年纪的社会学工作者,对此感到由衷的欣慰。并对为这套丛书付出辛勤劳动与坚韧努力的执行主编邓伟志、张琢两位先生、责任编辑包雷先生以及各位作者和提供资料、做出贡献的所有同志们表示深深的敬意与感谢。

站在世纪之交展望未来的中国与世界,我坚信,中国的现代化是大有希望的,拥有五千年文明史的中国一定会为世界文明的发展做出不可替代的贡献;当然,中国的社会学也会在这越来越倚重人文因素构建未来世界的过程中做出不可替代的贡献。

这是我的一点心愿与祝福。

雷浩琮

1995年1月

内容提要

本书深入研究了我国由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中所迫切需要解决的社会保障问题。在回顾历史演进与借鉴国际经验的基础上,对现阶段社会保障的各个方面,如社会保险、社会救助、社会福利、优抚保障、社会互助、个人储蓄积累保障等的现状与不足进行了有见地的分析。对我国的社会保障立法、社会保障管理、社会保障资金的运作模式以及社会保障制度的改革进行了探索研究。

目 录

序言	1
第一章 社会保障：“庐山真面目”	1
一、社会保障的历史演进	1
二、中国的社会保障内涵	7
三、社会保障的内容	10
第二章 当代中国的保障需求	21
一、什么是保障需求	21
二、当代中国的保障需求	23
第三章 未雨绸缪：社会保险	36
一、社会保险的基本概念框架	36
二、社会保险的历史演进和国际经验借鉴	45
三、我国现行社会保险法规政策及实施现状	52
四、我国社会保险制度的不足和对策	67
第四章 最后防线：社会救助	75
一、社会救助的基本概念框架	75

二、社会救助的历史演进和国际经验借鉴	84
三、我国现行社会救济法规政策及实施现状	89
四、我国社会救济制度的不足与对策	98
第五章 提高生活质量:社会福利	103
一、社会福利的基本概念框架	103
二、社会福利的历史演进和国际经验借鉴	109
三、我国现行社会福利法规政策和实施现状	118
四、我国社会福利制度的不足之处和对策	124
第六章 长城基石:优抚保障	132
一、优抚保障的基本概念框架	132
二、军人社会保障的历史演进和国际经验借鉴	135
三、我国现行优抚保障法规政策和实施现状	138
四、我国优抚保障制度的不足之处和对策	153
第七章 非正式社会支持网络:社会互助	156
一、社会互助的基本概念框架	156
二、社会互助的历史演进和国际经验借鉴	159
三、我国社会互助网络的基本架构	164
四、我国社会互助网络的不足与对策	169
第八章 自助为主:个人储蓄积累保障	172
一、个人储蓄积累保障的基本概念框架	173
二、个人储蓄积累保障的历史演进和国际经验借鉴	175
三、我国个人储蓄积累保障制度建设及实施现状	178

四、我国个人储备积累保障制度的不足与对策	181
第九章 “整体大于部分之和”:社会保障系统	184
一、社会保障系统	184
二、社会经济大背景下的社会保障	187
第十章 保障之保障:社会保障立法	195
一、社会保障政策和社会保障立法	295
二、国际经验借鉴	198
三、我国的社会保障政策和社会保障立法的历史和现状.....	201
四、我国的社会保障法律体系	209
第十一章 分合适度:社会保障管理	214
一、我国社会保障管理体制的现状	214
二、国际经验借鉴	218
三、我国社会保障管理体制变革	221
第十二章 开源节流:社会保障资金	225
一、我国社会保障资金经费开支现状	225
二、国际经验借鉴	229
三、建立我国社会保障资金运作的新模式	233
第十三章 社会保障制度改革:原则和方案	239
一、我国社会保障制度改革的基本目标和实践原则	239
二、中国社会保障制度改革目标模式和框架设计	251

第一章 社会保障：“庐山真面目”

改革以来，“社会保障”在我国可以算是一个屡屡见诸红头文件和报端的名词。尤其是党的十四大提出要建立社会主义市场经济体制以来，它在理论工作者和实际工作者中更是被“炒”得沸沸扬扬。然而，对于中国的普通老百姓来说，社会保障仍然是个陌生的舶来品。中国人熟悉的是50年代以来实施的与计划经济体制紧密相连的劳保福利制度，所以大多数人即使对社会保障似曾相识，对它的理解却多多少少还带有旧制度的痕迹。就是领导层中的制定政策的人，也还不能完全摆脱传统意识的束缚。另一方面，近年来翻译过来的一些国外有关社会保障的文献著作，对它的解释也不一致，结果是：越是想从“权威的经典著作”中找到一个现成的答案，越是如堕云里雾里。宋诗云：“不识庐山真面目，只缘身在此山中”，要是我们跳出此山，直上云端，再往下俯瞰，感觉就一定会大不相同了。

一、社会保障的历史演进

“社会保障”这个名词，译自英语“social security”，在港台地区，也有人将它译为“社会安全”的。对社会保障的解释，世界上并

没有一个统一的说法。其原因有二：一是因为社会保障的涵义本身是随着时代的变化而变化的；二是因为世界各国都根据自己的国情、自己的传统、自己的需要和自己的理解对社会保障这个词作出解释。

要弄清这个问题，我们可以对社会保障发展的整个历史过程作一简略的回顾。一般认为，社会保障是与人类社会共始终的，人类在进化过程中，从一开始过的就是相互支持，相互依存的群体生活，因此，从某种意义上说，有了人类，就有了社会保障。关于社会保障发展的历史分期，理论界一般认为，以 19 世纪 80 年代德国社会保险立法为界限，社会保障的历史发展可划分为两大阶段：传统社会保障阶段和现代社会保障阶段。

传统社会保障阶段可以分为三个时期：

1. 萌芽时期。大致到原始社会末期，其特点是由于生产力水平低下，因此人们必须共同生产、共同享受，多则同饱，少则同饥。

2. 慈善时期。一直延续到自然经济社会末期，虽然人们获得保障的主要来源是家庭，但社会有了贫富分化，出于各种功利主义或者宗教信仰的动机，富人往往对穷人进行居高临下的施舍，于是就有了世俗的和宗教的慈善事业。

3. 济贫时期。大致在从自然经济向商品经济的过渡时期，也是资本主义原始积累的时期，贫富差距急剧扩大，社会问题层出不穷，民间慈善事业显然是杯水车薪，因此，国家开始介入，于是有了国家的济贫立法和官办济贫事业，其典型是英国 1601 年《伊丽莎白济贫法》。

现代社会保障时期也可分为四个时期：

1. 成形时期(1883—1935)，其特点是在现代社会保障的发源地——欧洲，职业性的单项社会保障立法纷纷出台，但尚未形成全国性、整体性的制度，其典型是德国 1883—1889 年三项社会保险

立法。

2. 发展时期(1935—1948)。其特点是从欧洲向美洲扩展,国家对社会保障的干预增加,一些国家出现了全国性的制度,但体系尚不够完善,其典型是美国 1935 年的《社会保障法》。

3. 普及时期(1948—1979)。其特点是全世界推进,保障对象全民化,保障项目系统化,保障标准普遍提高,并出现了“从摇篮到坟墓”的福利国家,最为典型的是英国和北欧五国。

4. 改革时期(1979—)。其特点是西方福利国家保守主义思想抬头,纷纷提高工人和雇主的缴费比例,削减社会保障支出,其典型是英国撒切尔夫夫人和美国里根政府对社会保障制度“开刀”。社会主义国家也随着政治和经济体制改革,对其社会保障制度进行反思,改革政策纷纷出台。

在一部社会保障发展史中,虽然现代社会保障制度源于 19 世纪 80 年代德国俾斯麦政府的社会保险立法。但是,社会保障一词直到 1935 年才在美国的《社会保障法案》中首次出现。当时美国人创造社会保障这个词,是为了以其全民化和统一管理的特点,与以前从 1883 年德国俾斯麦政府首创的职业化和分散管理的社会保险制度相区别。但是,到 1942 年英国发表“贝弗里奇报告”,又主张用全民化、一体化的社会保险制度来消灭贫困。所以,在当时,社会保障与社会保险在本质上似乎没有很大的区别。国际劳工组织在第二次世界大战后发起的对于社会保障的系列调查,就将社会保障定义为“社会保险和类似的制度加上家庭津贴”,^[1]这可以说是对社会保障的狭义的界定,它不包括公职人员(不论是军职和文职人员)的社会保障制度,公共保健服务,须经家庭经济调查的制度

[1] 皮埃尔·拉罗克等著,唐钧等译:《21 世纪社会保障展望》,华夏出版社 1989 年版。

和战争受害者的抚恤补助。

第二次世界大战以后,随着西方国家社会、经济的发展,社会保障作为“社会安全网”和“经济稳定器”的作用越来越明显,影响也日益扩大,对于它的界定也因此起了变化。当时,国际劳工组织对社会保障的界定是:“社会通过一系列对付经济和社会风险的公共措施,为社会成员提供保护——否则,这种风险将导致薪给的停止支付,或因疾病、生育、工伤、失业和死亡导致实际收入的减少;同时它也提供医疗照顾和家庭津贴。”^{〔1〕}根据这个定义,社会保障可以理解为一种收入保障或者资金保障。在70年代中期以前,人们就是将社会保障看作是收入保障,与社会服务并列,同是社会福利这个大概念下的一个属概念,即:

$$\text{社会福利} = \text{社会保障} + \text{社会服务}$$

这是社会保障的一种中义的界定。它的外延也扩大到包括社会保险、社会救助、社会津贴,以及两种准社会保险制度——雇主责任制和储蓄基金制。80年代初,英国伦敦政治经济学院的詹姆斯·米奇列所著的《社会保障、不公平和第三世界》一书中就把社会保障的外延规定为社会保险(包括储蓄基金制)、社会救助、社会津贴和雇主责任制。

70年代的“石油危机”使西方发达国家进入了经济滞胀时期,于是,对社会保障的认识又有了新的变化。因为社会保障的含义比“福利国家”更有确定性,所以试图进一步扩大社会保障的外延以取代难圆的“福利国家”之梦。美国社会保障署编写的《全球社会保障制度(1985年版)》一书中谈到社会保障的定义时说:“社会保障

〔1〕 国际劳工局编写:《Intorduction of Social Security》,国际劳工局1984年版。

方案对受保人及其供养家属的保护,通常是通过下述方法中的一种或两种而实现的:一种是以现金支付的形式对由于老年、伤残或死亡、疾病和生育、工伤,或失业而造成的收入损失,至少提供一部分补偿。第二种是以服务的形式提供的保护,主要是住院治疗、医疗服务和康复服务。针对收入损失提供现金补助的措施,通常称为‘收入保障’方案,而对受保人提供资助或直接服务的方案,通常称之为‘实物补助’”。〔1〕80年代中期,国际劳工组织组织了十名专家,在对发达国家社会保障的发展进行了调查之后,撰写了题为《21世纪社会保障展望》的报告。其中提到:“社会保障的目标不止于防止或减轻贫困,应该更为广泛。它反映着一种最广义的社会保障意愿。它的根本宗旨是使个人和家庭相信他们的生活水平和生活质量会尽可能不因任何社会和经济上的不测事件而受很大影响。这就不仅是在不测事件中或已出现不测事件时去解决困难,而且也要防患于未然,帮助个人和家庭在面临未能避免或不可避免的伤残和损失的时候,尽可能做到妥善安排。因此,社会保障需要的不仅是现金,而且还要有广泛的医疗和社会服务”。〔2〕

这种观点目前在世界上得到最广泛的认同。《简明不列颠百科全书》(中文版)关于社会保障的释文是:“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、生活补助)以提高其福利。社会保障可包括:社会保险计划、保健、福利事业和各种维护收入的计划。”〔3〕台湾社会工作界编写的《社会工作辞典》,用华人社会

〔1〕 美国社会保障总署编,魏新武等译:《全球社会保障制度》,华夏出版社1989年版。

〔2〕 皮埃尔·拉罗克等著,唐钧等译:《21世纪社会保障展望》,华夏出版社1989年版。

〔3〕 《简明不列颠百科全书》(中文版),中国大百科全书出版社1985年版。

通用的语言来注释社会安全(即社会保障)一词:“社会安全为现代立法所习用之专门术语,其词源出自第一次世界大战后各国之新宪法中。目前(指1984年)已有一二七国家实施社会安全制度,均以社会保险为主,社会救助、福利服务为辅。”^{〔1〕} 这些都是对社会保障的广义的解释。

国际劳工组织为了突出广义的社会保障在内涵方面的新的发展,又使用了一个新的名词:“社会保护(social protection)”。国际劳工局局长米歇尔·汉森在第80届国际劳工大会上所作题为《社会保障的发展历程:社会保险——社会保障——社会保护》的报告中说道:“近期来,也就是在过去的三四十年期间,社会保障的概念已进一步扩大到向所有公民提供普及化的基本社会支持的社会保护体制,而不再考虑交纳投保金情况或就业史,……在这些新的保护体制中,政府往往是根据需要而不是权利来确定津贴的数额。”^{〔2〕}

世界各国则是根据本国的国情来理解和运用社会保障这个词的。譬如,德国人认为:“社会保障主要是指社会公平和社会安全,必须使在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因意外而不能参加竞争的人,应在生活上提供保障。”美国人认为:“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的保护,它包括对接收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。”日本人则认为:“社会保障指对于疾病、负伤、

〔1〕 蔡汉贤主编,《社会工作辞典》,台湾社区发展研究中心1984年版。

〔2〕 米歇尔·汉森著,《社会保障的发展历程:社会保险—社会保障—社会保护》,载《中国劳动报》1993年6月22日。