

张彦
陈红霞
编著



社 会 保 障 概 论

南京大学出版社



社 会 保 险 研 论

社会保障概论

张彦 陈红霞 编著

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/张彦编著. — 南京:南京大学出版社,
1999.9

ISBN 7-305-03428-2

I.社… II.张… III.社会保障-概论-高等学校-教材
IV.C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 38593 号

书 名 社会保障概论

编 著 者 张 彦 陈红霞

责任编辑 花建民

责任校对 冯晓哲

装帧设计 朱 蓝

出版发行 南京大学出版社

(南京汉口路 22 号南京大学校内,邮编 210093)

印 刷 丹阳教育印刷厂

经 销 全国各地新华书店

开 本 850×1168 1/32 **印张** 9.625 **字数** 248 千

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

印 数 1—5000

定 价 13.00 元

ISBN 7-305-03428-2/C·84

声明:(1)版权所有,侵权必究。

(2)本版书若有印装质量问题,由经销商负责调换。

发行部订购、联系电话:3592317、3596923、3593695

内 容 提 要

社会保障是国家的事业,也是全民的事业。随着改革开放的深入发展,社会保障在我国受到了广泛的关注,与此同时,全社会对社会保障知识的需求与日俱增。本书是为了适应这一形势而编写的,内容系统且采众家之长,深入浅出且紧密联系中国实际,纵横渗透且反映最新趋势。

本书分两篇:社会保障总论和社会保障实务。上篇主要阐述社会保障基本理论、社会保障历史进程、社会保障基金及世界各主要类型的社会保障制度;下篇分述社会保障体系的具体内容,包括社会救助、社会保险(养老、医疗、生育、工伤、失业等)、社会福利、社会优抚安置。本书既适宜作为高等教育的教材,也适宜普及培训之用,还可以供机关、企业、研究部门、社会团体及广大读者参考。

目 录

上篇 社会保障总论

第一章 社会保障与社会保障理论	3
第一节 社会保障的定义和特点.....	3
第二节 社会保障的功能、方式和主体	8
第三节 社会保障体系	14
第四节 社会保障理论	18
第二章 社会保障的历史进程	24
第一节 传统社会保障时期	24
第二节 现代社会保障时期	27
第三节 中国社会保障制度的建立与发展	33
第三章 社会保障基金	37
第一节 社会保障分配	37
第二节 社会保险基金的筹集	44
第三节 社会保险基金的保值增值	50
第四节 社会保险基金的管理	54
第四章 世界主要类型的社会保障制度	59
第一节 福利国家型的社会保障制度	59
第二节 社会保险型的社会保障制度	80
第三节 国家保障型的社会保障制度.....	105
第四节 个人储备积累型的社会保障制度.....	111

下篇 社会保障实务

第五章 社会救助	119
第一节 社会救助的涵义和范围.....	119
第二节 社会救助的世界发展进程.....	124
第三节 中国扶贫解困和最低生活保障制度.....	128
第六章 社会养老保险	142
第一节 社会养老保险概述.....	142
第二节 社会养老保险制度的形成和发展.....	147
第三节 中国城镇社会养老保险制度的改革和发展.....	155
第四节 中国农村社会养老保险制度的建立和完善.....	173
第七章 医疗社会保险	182
第一节 医疗社会保险概述.....	182
第二节 医疗社会保险的世界发展进程.....	187
第三节 中国城乡医疗社会保险制度的改革及其 发展方向.....	197
第八章 生育、工伤社会保险	210
第一节 生育社会保险概述.....	210
第二节 中国生育社会保险的历程与前景.....	212
第三节 工伤社会保险概述.....	218
第四节 中国工伤社会保险的建立和发展.....	223
第九章 失业社会保险	229
第一节 失业概述.....	229
第二节 失业社会保险的产生和发展.....	236
第三节 中国失业社会保险制度的改革和完善.....	246
第十章 社会福利	265
第一节 社会福利概述.....	265
第二节 世界社会福利进程及其经验教训.....	269

第三节 中国社会福利制度的改革和发展方向·····	273
第十一章 社会优抚和安置保障 ·····	281
第一节 社会优抚和安置保障的历史发展·····	281
第二节 社会优抚和安置保障概述·····	284
第三节 中国社会优抚和安置保障制度的现状及发展 ·····	288
主要参考文献·····	296
后 记·····	299

上 篇

社会保障总论

第一章 社会保障与社会保障理论

社会保障制度是社会发展和社会进步的产物,也是现代国家文明的重要标志之一。20 世纪人类社会的重大发展之一就是社会保障制度的普及。从英国颁布新《济贫法》开始,迄今不过 160 年的历史,现在世界上已有 172 个国家和地区建立了不同形式的社会保障制度。我国尚处于社会主义初级阶段,举国上下正在按照“抓住机遇,深化改革,扩大开放,促进发展,保持稳定”的基本方针,全面实施各项改革,大力推进具有全局意义的两个根本性转变。加之处于世纪之交,社会保障作为社会的“稳定器”、“安全网”和改革的“缓冲器”,在我国正在快步前进。

第一节 社会保障的定义和特点

社会保障的定义

“社会保障”(Social Security)一词首先使用于 1935 年美国“新政”中的《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”一词,较多地采用了社会安全之意。1938 年新西兰通过一项法案,将一些现行的和新的社会保障补助金合并在一起。1941 年二战期间闻名的战时文件《大西洋宪章》也两次使用了“社会保障”一词。国际劳工组织于 1944 年在美国费城召开的第 26 届国际劳工大会上,发表了著名的《费城宣言》,提出要“扩大社会保障措施”。从此,社会保障这个概念逐渐被广泛使用。

美国的《社会保障法》将社会保障视为社会安全网,具体的理解是:“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;同时对老年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

1952年国际劳工组织制定并通过的《社会保障最低标准公约》,为各国制定社会保障制度提供了依据。这是解释社会保障的权威性文件,极大地推动了世界社会保障制度的发展和完善。应该指出,国际劳工组织使用“社会保障”一词借鉴了美国的社会保障定义,它给出的界定是:“社会通过采取一系列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补贴法。”

在《世界社会保障制度》的报告中,社会保障指根据政治法规而建立的各种方案(或制度),为个人在谋生能力中断或丧失时,以及个人因结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。发给家庭用以抚养子女的家庭津贴也包括在社会保障的这种定义中。^②

社会保障是社会发展到一定历史阶段人的必然需求,但是至今仍没有一个被普遍认定的概念。因此,世界各国对社会保障的内容和范围的提法差别很大,而且它的内涵和外延还要随着社会的发展而不断注入新的内容。

英国的《简明不列颠百科全书》指出: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

① 王玉先主编:《外国社会保障制度概论》,工人出版社1989年版,第122—123页。

② 美国社会保障总署:《世界社会保障制度大全》,中国物质出版社1996年版,第3页。

补助,以提高其福利。该计划包括社会保险计划、保健、福利事业和各种维持收入计划。英国的社会保障强调社会责任,奉行普遍性原则。

德国学者认为,社会保障即社会公正和社会安全,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其家人提供的生活保障,其目的在于通过保障使之重新获得参与竞争的机会。德国的社会保障强调个人责任,奉行特殊性原则。

由 10 位国际著名专家撰写的《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

在 1948 年 12 月 10 日联合国通过的《人权宣言》中,对社会保障也有定义:“每个人都有权使本人及家庭达到生活康乐,这不仅包括有权得到食品、衣着、住宅、医疗和其他社会基本服务,而且包括遇到失业、生病、残疾、丧偶、年老或由于非本人所能控制的其他原因而带来生活困难时,有权获得社会保障。”

以上各国或学者对社会保障的不同定义,都是从各自认识角度和一定社会背景来加以把握的。不过,综观各国社会保障的实践,对社会保障这一概念的比较全面、准确、科学的概括,至少有以下几方面的共同点:

1. 现代型的社会保障,国家必须扮演出场的主要角色,这就

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 年版,第 18 页。

意味着社会保障要由国家来组织和领导,并统一地付诸实施和管理。

2. 社会保障是现代国家的一种安全制度。它在宏观上是以政府干预来消除市场失灵所产生的社会不安定因素及其所产生的社会风险,保证社会经济的协调稳定运行和发展;在微观上是为社会的全体成员的基本生活权利提供安全保护,以确保社会成员不因遇到暂时或永久的困难而陷入孤立无援的境地。

3. 从经济的角度讲,社会保障是对国民收入进行分配和再分配的一种手段,是解决社会经济问题的杠杆之一。第一次分配是为了效益,拉开收入差距。社会保障等于第二次分配,是为了缩小收入差距。建立健全社会保障制度关系到经济的可持续发展和社会的长治久安。

4. 从法律的角度看,社会保障的实施依据是立法或行政规定,国家举办社会保障事业,既是国家对全体社会成员履行的社会责任,也是全体公民根据宪法而应该享受的基本权利之一。在我国和发达国家,社会保障制度的建立都是基于对全体劳动者或公民的社会责任而使其获得基本生活保障。因此,人们在一定条件下获得的各种社会保障待遇,不应只当作社会的怜悯、同情和国家的恩赐,而是人们从社会得到的正当权利。

5. 随着时代的前进和社会的变化,现代社会保障的体系也应该有所扩充和发展,除了狭义上的“扶贫”、“救贫”、“防贫”外,还要提供更广泛的生活保护和福利,在提高全体社会成员的生活水平 and 生活质量上不断有所贡献。

综上所述,社会保障是以立法形式确定的、由国家举办并承担责任、以国民收入再分配方式为全体社会成员的基本生活权利提供安全保障的社会行为及其机制、制度的总称。随着社会经济的发展,社会保障还将在增进基本人权、特别是福利权方面不断为提高全体社会成员的生活水平 and 生活质量作出贡献。

社会保障的特点

很显然,社会保障是一种保证每一位社会成员基本生存权利的“按需分配”,是对“按劳分配”和“按生产要素分配”的必不可少的补充。这种特殊的分配形式具有以下五个特点:强制性、社会性、福利性、互济性和不可逆性。

1. 强制性

社会保障是指按统一的标准和原则,依法对全体公民的年老、疾病、丧失劳动能力或意外灾害等风险予以保障。社会保障的强制性集中表现在强制参加和强制交纳两方面,即:每一位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并受其保障;凡符合有关社会保障税法或社会保险基金统筹法令、法规的交纳条件的个人和团体,都必须按要求纳税和交费,否则将追究其法律责任。而在商业保险行为中,保险关系的建立完全取决于双方的意愿是否一致。

2. 社会性

社会保障作为强制性、普遍性的社会“安全网”,是现代大生产的产物,是典型的社会行为。社会保障的保障对象不是社会的少数人,而要覆盖全体社会成员。社会保障制度的覆盖面愈大,其抵御风险的能力愈强,这就是人们所说的“大数法则”。商业保险与之明显不同,商业保险的对象仅限于自愿的投保人。

3. 福利性

社会保障的各环节不以赢利为目的,它不仅无偿地对被保障人给予资金给付,而且提供社会服务。而保障的个人一般不直接交付全部保障费用,由实施的社会保障部门统一筹集经费,既有政府财政的部分,也有企业和个人缴纳的部分,还包括社会各方面的捐赠。实施社会保障时不能营利。

4. 互济性

社会保障有以丰补歉、同舟共济的特点,即通过所有成员的互

助共济实现对少数遇风险成员的收入损失等的补偿。而商业保险则按“多投多保、少投少保、不投不保”的原则,根据投保人的财产或利益多寡及其意愿来确定保障水平,保障待遇因保险合同而异。

5. 不可逆性

众所周知,社会保障的给付带有特别强的不可逆性,或曰刚性。一旦将社会保障水平确定在一个较高的水准之上,要将其降下来是十分困难的。西欧大多数国家推行的高保障、高福利制度,如今暴露出越来越多的弊端。80年代以来,这些国家为减轻政府财政压力,陆续进行了社会保障改革,以期削减保障项目和福利开支。但所有这些改革最后终因民众的强烈反对而搁浅。社会保障的不可逆性和刚性,要求社会保障的水平必须与社会生产力的发展水平相适应,否则就会产生一系列的社会和经济问题。

第二节 社会保障的功能、方式和主体

社会保障的功能

社会保障功能指社会保障在社会运行过程中所发挥的实际效能和作用。社会保障作为满足人类需求的一种机制,在保障公民的基本生活,缓和劳资关系,促进劳动市场发育和经济发展,以及稳定社会、政治、生活秩序等方面起着不可忽视的作用。我们可以把社会保障所具有的主要功能概括如下:

1. 补偿功能

社会保障的补偿功能是指劳动者和其他社会成员在因风险暂时或永久失去收入时必须获得一定程度的经济补偿或物质帮助。社会保障的补偿功能,主要体现在社会救助和社会保险两个方面,社会保险尤为明显。社会保障主体筹集起来的社会保障资金,用于部分社会成员的损失补偿,这是根据保险的原理“集众多的力量,分担个别意外的损失”。由于在一定时间内发生风险的成员总

是少数,由社会各方和全体社会成员分担社会少数成员的损失,对发生风险的成员提供补偿的社会保障就成为可能。

2. 稳定功能

社会保障的稳定功能是指社会保障依法对社会成员的基本生活权利予以保障,它通过国民收入再分配调节人们的物质利益关系,从而发挥社会稳定机制的作用。社会保障的主要功能是发挥社会稳定机制的作用,在西方称之为“安全网”、“社会内稳定器”。社会保障(Social Security)又可译为“社会安全”,这说明它具有维护社会安定和稳定的功能和作用。稳定功能是社会保障的第一功能。

3. 调节功能

资本主义商品经济发展的历史表明,在资源最佳配置名义下的完全市场模式有许多缺陷。例如,如果严格使用偿付能力的规则,它将冷酷无情地危害老弱病残者和失业者等。现代社会保障作为国家实施的重要社会政策,是调节收入、缩小贫富差距、缓和社会矛盾的重要手段。采取的基本措施是,一方面以累进的方式向高收入阶层(如雇主)征收社会保险基金,另一方面以累进的方式向贫困者提供资助,收入越少的人得到的越多。这种调节有助于克服社会分配不公和缩小贫富差距。另外,社会保险基金的筹集、支付及其投资活动,本身就是一种国民收入分配和再分配活动,它必然会对国民经济的运行产生调节作用。因此,建立健全的社会保障制度,其客观作用已经不仅仅体现在为人们提供基本生活保障,而且已成为各国调节投融资和平衡经济的重要手段。

社会保障的作用,是社会保障功能的具体表现,是社会保障功能发挥出来的效果。如今,社会保障对于我国社会经济持续发展的作用越来越大,主要表现在:其一,社会保障制度的建立和实施,为我国新时期劳动、人事制度的改革创造了重要条件,从而加快了我国劳动力资源的合理流动和优化配置。国有企业十多年改革的实践表明,没有健全的社会保障制度为企业排忧解难,转换企业经