

中国社会保障 概论

SURVEY OF SOCIAL SECURITY IN CHINA

郭 纲 葛银苏 编著
中 信 出 版 社





国防大学 2 062 0783 4

中国社会保障概论

郭 纲 葛银苏 编著
方荷生 主审



中 信 出 版 社

(京)新登字 067 号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保障概论/郭纲编著. —北京: 中信出版社,
1995. 3

ISBN 7-80073-086-7

I. 中… II. 郭… III. 社会保障—中国 IV. D669.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 12346 号

中国社会保障概论

著 者	郭 纲 葛银苏	开本	850×1168mm 1/32
责任编辑	龚 援	印张	5
责任监制	肖新明	字数	125 千字
出 版 者	中信出版社 (北京朝阳区 新源南路 6 号京城大厦 邮编 100004)	版次	1995 年 1 月第 1 版
承 印 者	北京新华印刷厂	印次	1995 年 1 月第 1 次印刷
发 行 者	中信出版社	书号	ISBN 7-80073-086-7 F·60
经 销 者	新华书店北京发行所	印数	0001—7000
		定价	6.80 元

版权所有·翻印必究

序

社会保障是国家和社会依照有关法律的规定，通过对国民收入的分配和再分配，对社会成员的基本生活权利和发展享受权利予以保障的制度。它既是保障社会安定、使社会成员具有安全感的稳定机制，又是确立机会均等、效率优先的调节机制。虽然我国早在建国初期即着手于社会保障制度的建设，但因种种缘由而未取得预期的效果。党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革的深化，社会保障制度的建设已逐步提到议事日程上来。尤其是党的十四大明确指出了我国经济体制改革的目标模式是建立社会主义市场经济体制以后，建立和健全符合国情的社会保障制度便成为一项刻不容缓的任务。这是因为，发展社会主义市场经济必须深化经济体制改革，特别是深化企业和事业单位的体制改革，转变政府职能和企业经营机制，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体，所有这些都离不开稳定的社会环境。不言而喻，社会保障制度是经济体制改革得以进行，市场经济体制得以最终确立和有效实施必不可少的条件之一。正是在这种形势下，郭纲和葛银苏两位同志编著了《中国社会保障概论》。

这是一本内容新颖、理论联系实际较好的著作，表现在：

一是体系比较完整，结构比较合理。全书共分九章，第一章总论社会保障制度，第二章至第八章依次对社会保障体系各组成部分展开分论，第九章又合论社会保障基金，前后呼应，自成一体。

二是对社会保障体系各组成部分的论述做到远近结合。先简

要回顾社会保障制度的建立和发展情况，然后分析现状、指出问题，并在此基础上有针对性地提出改革和完善的原则、目标和基本思路。回顾过去，立足现在，预示未来，读后给人留下比较完整的印象。

三是理论与实际紧密结合。全书各章都是在分析现状、总结经验教训的基础上研究探讨如何进一步改革和完善社会保障制度问题，在此过程中吸收了最新的研究成果，并在阐述中能够尊重国情，立足现实，放眼未来。

当然，经济体制改革仍在不断深入，社会保障制度必然要不断地充实和提高，希望作者在社会保障研究领域中继续探索，勇于尝试，为我国社会保障事业和市场经济的发展作出更大的贡献。

原中国财政学会理事 教授

谈 通

一九九四年四月，苏州

目 录

序

第一章 总论

第一节 社会保障的产生和发展	1
第二节 社会保障的性质和基本特征	7
第三节 社会保障的体系	13
第四节 社会保障的作用	17

第二章 养老保险

第一节 养老保险制度的概况	22
第二节 养老保险制度的改革与完善	29

第三章 失业保险

第一节 失业保险制度的概况	36
第二节 失业保险制度的改革与完善	42

第四章 健康保险

第一节 健康保险制度的概况	49
第二节 健康保险制度的改革与完善	57

第五章 其他保险

第一节 人身意外事故保险	65
第二节 家庭财产保险	70
第三节 企业、单位财产保险和生产保险	76

第六章 社会救济

第一节 社会救济制度的概况	88
第二节 社会救济制度的改革与完善	90

第七章 社会福利

第一节 社会福利制度的概况	101
---------------------	-----

第二节 社会福利制度的改革与完善	112
第八章 社会服务	
第一节 发展社会服务事业的必要性	120
第二节 发展社会服务事业的基本原则	123
第三节 发展社会服务事业应注意的问题	125
第九章 社会保障基金	
第一节 社会保障基金的概念与构成	128
第二节 社会保障基金的筹集	131
第三节 社会保障基金的支付	143
第四节 社会保障基金的管理	146
后记	

第一章 总 论

第一节 社会保障的产生和发展

一、社会保障的概念

研究社会保障问题，首先要解释什么是“社会保障”。然而，从社会保障产生并发展至今，人们对社会保障概念的解释尚不尽统一，各个国家均有其自己的概念表述。美国把社会保障的概念表述为，“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 在前苏联的法学界和经济学界关于社会保障概念也存在着两种不尽一致的观点。一种观点认为，社会保障就是靠社会消费基金用来对老年、疾病、残废和丧失赡养人时给予社会保障的资金对公民提供物质保障的国家和社会措施体系。另一种观点则认为，社会保障不仅仅是国家用社会消费的全部保障经费对公民年老和丧失劳动能力时实行物质保障的国家和社会措施体系，而且还包括了用社会资金实行免费医疗和医疗服务，帮助家庭教育子女等项措施^②。而在我国，一般把社会保障定义为“国家通过财政分配或其他形式，在城乡居民因年老、疾

① 王玉先主编：《外国社会保障制度概论》，工人出版社1989年2月版，第122—123页。

② 同上书，第27页。

病、待业、灾害或丧失劳动能力而缺乏基本物质生活资料时提供的必不可少的基本生存所需的物质生活保障。”^① 对社会保障理解的差异以及由此而出现的概念表述的多样性，为我们更好地分析和探讨我国社会保障的一系列问题带来了一定的难度。为了能使我们下面的分析和探讨得以顺利进行，我们根据中国的实际情况，本着求同存异的原则来理解和认识社会保障的概念。我国宪法明确规定，“中华人民共和国的公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权力。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。” 基此而建立的社会保障，它是以国家为主体，依照有关法律的规定，通过对国民收入进行分配和再分配，从而对社会成员的基本生活权利予以保障的一项制度。简单地说，社会保障是保障社会安全和公民基本生活水准的各项法令和社会政策的总和。在此认识的前提下，进一步分析、探讨和研究我国社会保障的其他一系列问题。

二、社会保障的产生和发展

“社会保障”一词，最早出现在 1935 年美国国会颁布的《社会保障法》中。那时，社会保障的体系已经基本形成。但是，社会保障作为一种社会政策措施，起源于欧洲。追溯到 16 世纪末，资本主义英国就已采取了救济贫民的措施。1832—1834 年，英国修正公布了所谓的《济贫法》，这种济贫法以停止公民权利为条件。按该法规定，领受救济者须接受三个条件：一是丧失个人尊严；二是丧失个人自由；三是丧失政治自由。所以，不少贫困者宁可困死饿死，也不要救济。当时，除了《济贫法》，劳动者面对随时威

^① 参见方荷生等主编：《社会主义财政学》第十章《国家财政与社会保障》，复旦大学出版社 1992 年 3 月版。

胁自己的各种风险，只有自我防卫。在后来的工会运动中，建立了以相互帮助为目的的互助会。进入 19 世纪中叶以后，随着社会化大生产的发展，阶级矛盾日益尖锐，资产阶级政府被迫实行了强制性的社会保险，社会保障由此开始步入了国家立法的阶段。

世界上第一个真正以立法形式建立社会保障制度的国家可推德国。1870 年在普法战争中打败了法国之后，德国实现了统一，由此大大地推动了德国资本主义经济的发展，使其成为帝国主义国家。垄断资产阶级对广大劳动者变本加厉的剥削和压迫，激起工人阶级的反抗与斗争。为了缓和阶级矛盾，德国俾斯麦政府不得不于 1883 年颁布了世界上第一部关于社会保障的法律——疾病保险法。至 1889 年，又相继制定了工伤和年老两部社会保险法。德国三项社会保险立法的确立，标志着世界上第一个社会保障制度的最终建立。此后，欧洲各国工人运动浪潮一浪高过一浪。在这种形势下，欧洲各资产阶级政府被迫效仿德国。法国在 1898 年到 1910 年之间，先后实施了工伤、失业和老年三项保险；英国在 1908 年和 1911 年分别实行了老年保险以及失业和疾病保险；瑞典分别在 1891 年、1901 年和 1913 年实行了疾病、工伤和老年三项保险；等等。以社会保险为重点的社会保障制度在第一次世界大战前，只有少数的欧洲国家实施。但是，在第二次世界大战后，尤其是本世纪 60 年代以后，社会保障在全世界的范围内获得了迅速而又广泛的发展。1942 年英国著名的经济学家、社会学家贝弗里奇向英国议会提出了著名的“贝弗里奇社会保障计划”，提出社会应保证全体公民免受贫困、愚昧、疾病、失业和肮脏五大祸害之苦，主张建立全社会的国民保险制度。英国政府在贝弗里奇报告的基础上，先后拟定并通过了《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》等一系列的社会保障法。贝弗里奇的保障计划思想，不仅对英国有重要影响，而且对整个世界也产生了深远的影响。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》。指出要“扩大社会保障措施”，应该“提供完备的医疗”。1953 年世界工人联合会提出要争取更加完备的社会保障纲领。进入 60 年代，社会保障制度发展到了其鼎盛时期。但到了 70 年代，随着石油危机的发生，西方资本主义世界经济从原来的高速发展跌入低速发展甚至停滞的窘境。于是从 70 年代中期以来，资本主义各国纷纷对本国的社会保障制度进行改革，试图在保持原有待遇项目的基础上通过着重增加社会保障的财政收入和紧缩社会保障的开支来缓解直至解决所面临的诸多困难。综上所述，在 1883 年德国第一部社会保障立法颁布以来的百余年历史中，这种已被西方不少资本主义国家称颂为“社会内在稳定器”与“安全网”的社会保障制度在世界各国以不同程度、不同方式建立了起来，且愈益成为西方社会政治与经济稳定发展的重要组成部分。在某种程度上说，西方资本主义国家的近代史是一部社会保障事业稳步发展的历史。

新中国的社会保障制度，其建立始于 1951 年 2 月政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》（简称《劳保条例》）。按照《劳保条例》，劳动保险仅在百人以上的国营、公私合营、私营和合作经营的工厂、矿场及其附属单位，以及铁路、航运、邮电三个产业所属企业和附属单位实行。据统计，截止到 1952 年底，全国实行《劳保条例》的企业有 3861 家，职工 302 万人，连同职工供养的直系亲属在内，约有 1000 万人左右，支付保险费用 1.7 亿元。^①1953 年，我国开始了第一个五年计划的建设，为适应经济建设形势发展之需要，在当年 1 月由政务院修正公布了《关于中华人民共和国劳动保险条例若干修正的决定》，扩大了实施的范围，

^① 参见屈祖荫主编：《职工社会保险与福利概论》，中国劳动出版社 1991 年 9 月版，第 35 页。

将工厂、矿场和交通事业的基本建设单位和国营建筑公司等也列入了实施的范围，并对劳动保险的待遇标准作了适当的提高。据1953年3月底的统计，全国实行《劳保条例》的企业达到了4400家，比1952年底增加了539家，增长13.96%；职工人数达到了420万人，比1952年底增加了118万人，增长率为39.07%。全国签订集体合同的单位已有4300多家，职工70余万人。^①除此之外，一些没有实行劳动保险条例的企业，有的参照劳动保险条例执行，有的则签订并实施了劳动保险集体合同。因此，实际上有许多非劳动保险条例实施范围的企业职工也都在不同程度上享受了劳动保险的待遇。

在对企业职工实施劳动保险条例的同时，国家还致力于国家工作人员社会保险制度的建设。1952年6月27日，政务院颁布了《关于全国人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》，建立了一个报销范围比《劳保条例》更为宽广的国家工作人员的医疗保险制度。同年9月12日，政务院又颁布了《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》，并于1954年7月和1955年12月对该暂行办法作了两次修改。1955年12月29日，国务院颁发了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》。纵然，以上各项社会保险制度并不完全等同于社会保障制度，而且尚处于社会保险制度的奠基阶段，但它是我国社会保障制度最主要的部分。其建立无疑代表了我国社会主义社会保障制度的初步建立。之后，由于《劳保条例》的一些规定和国家机关工作人员的某些规定不一致，待遇标准也不够适当，存在许多矛盾，所以对原来的有关保险制度进行了一些必要的调整和修改。例如

^① 参见赵立人编著：《各国社会保险与福利》，四川人民出版社1992年1月版，第636页。

1958年2月9日公布了《国务院关于工人、职工退休处理的暂行规定》，统一了企业、事业、国家机关职工的退休制度；又如，1958年3月7日又公布了《国务院关于工人、职员退职处理的暂行规定（草案）》，统一了企事业单位、机关职工的退职办法，等等。从而使我国的社会保障事业得到了较好的发展。然而，在十年内乱期间，社会保险专门管理机构被撤除，社会保险基金的统一征集、管理、调剂无法进行，一些行之有效的规定被迫中止或更改，例如正常的退休退职工作被中止，国营企业一律停止提取劳动保险金，企业的退休职工、长期病号工资和其他劳动保险开支改在营业外列支，各项保险待遇的开支由企业实报实销。这样，企业职工的社会统筹保险被迫改为分散的“企业保险”，造成了企业间负担的畸轻畸重，整个国家的社会保障事业遭到了极其严重的破坏和摧残。

“文革”以后，我国的社会保障事业如枯木逢春，又一次得到了重视和发展。1978年6月2日颁布了《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》，以解决文革暂停的退休退职的老年体弱职工的具体问题。1980年起又对全民所有制单位的社会保险制度作了局部的修改与调整。1981年4月6日，国务院颁发了《国家工作人员病假期间生活待遇的规定》，减轻了国家工作人员患病期间的生活困难。1984年，率先在广东、江苏、四川、辽宁等省的一些市县，对企业职工退休养老金试行了社会统筹，企业按规定提取一定数量的职工退休养老费作为社会保险基金，专户储存。随后在全国范围内逐步推开。经过各地8年来的努力，目前已在全国2367个市县（除西藏20个市县和台湾省外）实行了退休养老费社会统筹。1992年劳动部又发布了第12号文件，即《关于全民所有制企业职工实行基本养老保险基金省级统筹的意见的通知》，要求各地不失时机地把目前的市县统筹过渡到省级统筹，以进一步提高养老保险统

筹的社会化程度，增强调剂功能，确保退休职工的基本生活。同时，广大城镇集体企业也纷纷参照了国有企业有关社会保险的规定，根据其自身条件，量力而行，参加到职工退休养老保险统筹的行列之中。此外，在广大农村由于实行了一系列经济体制的改革，农民的温饱问题已基本解决，从而为在农村建立和发展社会保障事业创造了必要的物质条件，农村劳动者（包括乡镇企业职工）的退休养老制、合作医疗制等都得到了进一步的巩固和发展。据有关资料测算，至1988年全国社会保障费支出共755亿元，比10年前的1978年增长了6.3倍。由此可见，我国的社会保障事业已进入了一个崭新的发展时期。

第二节 社会保障的性质和基本特征

一、社会保障的性质

社会保障是现代国家的一种安全制度。它是保障社会安全和全体社会成员在暂时或永久丧失劳动能力后能获得其基本生活资料的法令和社会政策措施的总和。从经济的角度讲，社会保障是对国民收入进行分配与再分配的一种手段，是解决经济社会问题的杠杆之一。合理运用社会保障手段，对于调节和缩小社会成员收入差距、消除贫困、改善全体社会成员的生活，从而维护并推动社会经济的稳定和发展具有重要的意义。从法律的角度来看，社会保障又是国家依照有关法律的规定而强制实施的一种社会安全制度。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。

无论是资本主义社会，还是社会主义社会，社会保障都是国家以立法的形式，采取强制的手段，对国民收入进行的分配与再

分配，然后将获得的物质资料作为对丧失劳动能力的社会成员提供基本生活水准的保障，以适应社会化生产的发展和劳动力再生产的要求。这是社会保障的一般属性即共性。然而，作为社会保障，不但具有上述共性，而且在不同的社会制度下又具有其不同的社会属性即特性。已如前析，社会保障是国家以集中或分散形式分配与再分配国民收入，从而满足那些暂时或永久丧失劳动能力的社会成员维持基本生活需要的一种分配手段，因此社会保障反映的是社会成员个人消费品的一种分配关系。

马克思主义政治经济学再生产及其生产关系的基本原理早已清楚地告诉我们，任何一种社会制度下的分配关系，都是从属于该社会制度下占居统治地位的生产关系的。有什么样的生产关系，也就决定了有什么样的分配关系。从而也就决定了社会保障的性质。资本主义生产资料为少数资本家阶级所有的生产关系的性质，决定了资本主义国家的社会保障绝对不是出于资产阶级政府的好心，而主要是以下两方面因素共同使然。其一，是工人阶级同资本家阶级长期不懈斗争所取得的胜利果实。这实际上是资产阶级为了缓和日益尖锐的阶级矛盾，稳定资产阶级统治地位，保护资产阶级利益而被迫让出一部分本来就是由工人阶级自己所创造的价值，以举办社会保障事业的途径返回给工人阶级，企图借此改善工人阶级生活水平之名，来达到麻痹工人阶级斗争的目的。其二，是资本主义条件下劳动力再生产本质的客观要求。正如列宁所分析的那样，由于资本家阶级以榨取工人阶级创造的剩余价值、获取最大利润为生产目的，因而使得工人的工资往往很少，甚至连一部分必要劳动价值也以种种途径转到资本家的手里。“无产者根本不能从工资中拿出一些钱储蓄，以备在伤残、疾病、年老、残废丧失劳动能力时，以及与资本主义生产方式紧密联系的失业的需要。因此，在上述各种情况下对工人实行保险，完全是资本主

义发展的整个进程决定的改革。”^①由此可见，资本主义生产方式的维持和再生产的持续进行，需要有劳动力的再生产。而劳动力的再生产，在客观上决定了资本主义国家又不得不建立和发展社会保障事业。尽管资本主义国家的社会保障随着资本主义经济的发展而得到了发展，工人阶级通过享受社会保障待遇的渠道，在其所创造的日益增多且越来越多地转化为追加资本的剩余价值中会有一部分回流到工人自己的手里，从而使工人阶级的生活在原有的基础上有所改观。但是，资本主义国家的这种社会保障并未能改变雇佣工人对资本的从属关系。恰恰相反，由于社会保障在一定程度上稳定了资本主义的政治和经济，从而进一步加深了资本对雇佣工人的剥削关系。在社会主义的生产资料公有制下，发展生产的最终目的是不断满足城乡居民日益增长的物质文化生活需要。社会保障，是国家保障社会安全和社会成员基本生活权利的特殊分配手段。其性质决定于社会主义生产关系的性质，并服务于社会主义再生产最终目的的实现。它充分体现了劳动者是生产资料的主人，劳动者相互之间平等互助合作的、国家和人民根本利益一致的社会主义经济关系。

二、社会保障的基本特征

社会保障是国家为了保证每一位公民均有基本生活的权利，按照法律的规定，通过对一部分国民收入进行分配和再分配，把一部分个人消费品提供给那些基本生活发生困难的社会成员的一种分配形式。它作为对一部分个人消费品的分配，既不同于按需分配，也有别于按劳分配。因为按需分配中的“需”，是社会成员全面、高度发展的需要，也是社会成员最大限度满足的需要，每一位社会成员均可按照自己的需要自由地从社会获取其所需的任

^① 《列宁全集》第17卷，人民出版社1959年版，第418页。

何消费资料，无论是领消费资料的品种，还是时间、数量等，都不会受到限制。然而，社会保障分配的对象仅指全体社会成员中的某一部分，即那些因伤残、疾病、年老、灾害、失业等特殊情况而引起暂时的或永久性的丧失劳动能力并由此导致其基本生活发生困难的社会成员。而且，这些社会成员通过社会保障所获得的消费品，又以满足其基本生存需要为限，完全不同于上述按需分配的情况。

同样地，社会保障的分配也不同于按劳分配。在按劳分配之下，社会成员能否从社会产品中获取自己生活所需的消费资料，能够取得多少，是以该社会成员在为生产上述社会产品的过程中所耗费的劳动的质与量为前提和标准的。只有在付出了辛勤的劳动之后，才有资格参与社会产品的分配而获得消费资料，耗费的劳动量越大、质量越高，所获得的消费资料也越多。由此可见，没有劳动能力的社会成员，由于其没有劳动的付出，所以也就无法以按劳分配的渠道适时适量地取得维持生存所需的消费资料。而社会保障正是主要为那些暂时或永久失去劳动能力、从而难以通过按劳分配渠道获得必需消费品的社会成员及时提供必要消费品的分配渠道。固然，社会保障在向社会成员提供物质帮助时，也要考虑该社会成员在过去曾为社会耗费的劳动的质与量（例如养老保险等），但它更注重的是该社会成员是否能够享受宪法所赋予他的基本生存的权利。一旦这种权利将有丧失的危险，社会保障便会责无旁贷地履行保障的职责。

综上所述，从某种意义上讲，社会保障是一种保证每一位社会成员基本生存权利为限度的“按需分配”，是对“按劳分配”必不可少的补充。这种特殊的分配形式具有以下四个基本特征。

（一）强制性

社会保障，是以国家为主体，按照法律规定，采用集中或分散的形式强制实施的一种社会安全保障制度。任何一位公民，只