

市场经济下的

SHI CHANG JING JI XIA DE

社 会 保 障

SHE

HUI

BAO

ZHANG

刘泽民 主编

中国物资出版社

市场经济下的社会保障

刘泽民 主编

中国物资出版社

(京)新登字 090 号

市场经济下的社会保障

刘泽民 主编

中国物资出版社出版

新华书店经销

燕山联营印刷厂印刷

开本:787×1092mm 1/32 印张:11.625 字数:260千字

1994年10月第1版 1994年10月第1次印刷

印数:0001—5000册

ISBN 7-5047-0971-9/F·0349

定价:9.80元

主 编	刘泽民	
副 主 编	郝思恭	
	宋德晋	李顺通
编写人员	李劲民	郭业洲
	苏 平	魏仰霞
	姚晋勇	邵永红
	秦 英	武喜梅

OPF19/4-30

前 言

110年前,以“铁血政策”著称的德国俾斯麦政府强行推出了世界上第一个社会保险法案。也许这位日尔曼首相未曾料到,当年他以镇压、瓦解工人运动为出发点的此项怀柔政策,最终演变为一项“人类文明的伟大发明”——社会保障制度。当今世界上特别是市场经济发达的国家大都在此基础上逐步建立了现代社会保障制度。社会保障制度成为劳动者基本权益的“保护伞”,也成为社会稳定的“安全网”、“减震器”。事实上,社会保障制度是阶级斗争的成果,是社会化大生产的客观要求,是发展市场经济的重要基础。

社会保障制度在中国已经有近60年的历史了,但真正普遍实施却是在新中国成立以后。当年的“劳动保险制度”在四十余载的风风雨雨中功绩昭著,受到亿万劳动者的拥护。然而时至今日,毋庸讳言的是,面对改革开放的时代潮流冲击,深深的计划经济烙印使这项制度难以维持,渐显力不从心之态。特别是随着社会主义市场经济体制的建立,必然要求我们改革传统的劳动保险制度、建立健全新的社会保障制度。更好地保障亿万劳动者的基本生存权利成为当代中国迫切需要解决的一大问题。国际劳工局局长米歇尔·汉森先生在总结世界经验的基础上曾指出:“如果一个国家缺少完备的社会保障体系,特别是产业工人的社会保险出现纰漏,那么这个国家构建任何一种市场经济体制都是不可能的!”

党的十四大要求“深化分配制度和保障制度的改革，积极建立待业、养老、医疗等保障制度”。保障制度是社会主义市场经济的有机组成部分，市场经济和保障都是现代化社会大生产的手段。我国保障制度的改革在经过多年的历程后已经成为人们的共识，但改革中存在的“短视”、“盲点”不少，劳动者要求保障的呼声也日渐加强，真可谓“前途光明，道路曲折”。所以开展保障理论研究，探索和普及保障理论对保障制度的改革很有必要。令人欢欣的是保障问题越来越受到有关方面的重视，被摆上重要的议事日程，国家将陆续出台一系列重要的法律、政策。

为了配合这场已经开始的改革，我们编写了本书，希冀为有关人士在工作中参考。考虑到在社会主义市场经济下建立保障制度对我国尚属一个比较新的题目，我们在一般性地介绍有关保障的基础理论和改革背景的基础上，着重介绍了当前国际上通行而又对我国有一定借鉴意义的保险模式。最后还收录了上海市、海南省保险制度改革实施方案和山西省保障制度改革研究报告。

需要说明的一点是，本书中参考引用了中外一些专家、学者的研究成果，主要的均附上出处，在此特向作者表示感谢。

编 者

1994年4月26日

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 社会保障的定义.....	(2)
第二节 社会保障的产生和发展.....	(5)
第三节 社会保险的基本类型	(17)
第四节 社会保障的原理、性质和作用.....	(24)
第二章 市场经济与社会保障制度改革	(31)
第一节 社会保障是市场经济的基础	(31)
第二节 我国社会保障制度的历史沿革	(38)
第三节 中国社会保障制度的改革思路	(50)
第四节 省(市、区)社会保险制度改革的取向和 基本框架	(73)
第三章 国际劳工组织对全世界社会保障的基本评价	(88)
第一节 共同特征和差异	(90)
第二节 目标和问题.....	(118)
第三节 发展趋势.....	(141)
第四章 德国的社会保障制度	(149)
第一节 历史沿革.....	(149)

第二节	自治管理原则·····	(155)
第三节	德国社会保险项目·····	(158)
第四节	对老年农民的扶助·····	(185)
第五章	新加坡的社会保障制度·····	(191)
第一节	储蓄基金制度的产生和发展·····	(191)
第二节	储蓄基金制的要点·····	(201)
第三节	新加坡模式的启示·····	(214)
第六章	“瑞士—智利—新加坡”养老保险模式·····	(223)
第一节	三国制度的异同·····	(223)
第二节	模式的发展·····	(239)
第七章	向市场经济转轨中的社会保障·····	(247)
第一节	结构调整·····	(247)
第二节	经济转轨中的社会保障政策调整·····	(260)
第三节	拉丁美洲社会保障政策调整·····	(276)
主要参考资料 ·····		(306)
附 录		
1. 上海市城镇职工养老保险制度改革		
实施方案·····		(308)
2. 海南省社会保险制度改革实施方案·····		(316)
3. 山西省社会保险制度改革研究报告·····		(347)

第一章 概 论

社会保障,这个名词越来越为人们所耳熟了,“建立社会保障制度”这是随着我国建立社会主义市场经济而提出的一个既老而又新的话题,虽然在绝大多数人心中还不是那么十分明白它的含意,但许多人都确确实实地感到它在影响着我们的现实生活。企业裁减富余人员,企业亏损、破产,减轻企业负担,需要社会保险;企业转换经营机制,没有社会保障制度,也难以顺利进行。领不上工资的离退休职工上访,官员们耐心地解释这与社会保障制度不健全、不完善有直接的关系;“三资企业”中打工妹、打工仔待遇偏低,人们呼吁运用法律来保障他们的正当权益……总而言之,我们从未像现在这样关注过社会保障制度——涉及千家万户切身利益的大事,尽管我们现在研究的还很不够,但实践已经提出需要的强烈呼吁。一些敏感的记者或专业工作者已经提出这样的口号,社会保障制度是发展的“稳定器”,改革的“助推器”,社会的“安全网”,一下子与发展、改革、稳定都建立起联系。事实上不管怎样归纳、概括,大家都应该承认这样的一个基本判断,建立社会主义市场经济新体制,需要与之相适应的社会保障配套措施。现代社会保障制度是与市场机制互相制约又互相促进的现代市场经济中的有效的社会安全制度。社会保障问题是介乎于经济问题和社会问题之间的混合物。任何社会的安定、社会秩序的巩固,都必须建立在社会成员的多种生理和心理需求得到基本保障的基础上。也就是通过社会保障制度的建立

和完善,来促进社会的良性运行和协调发展,使社会的经济、政治和思想文化三大系统之间以及各系统内不同部分、不同层次之间相互促进,而使社会不安定、失调等因素被控制在最小的限度和范围之内。

前几年曾流行过打破“铁饭碗”的说法,我们以为,“铁饭碗”是应该打破的,但“饭碗”却不应该取消,这绝不是公孙龙“白马非马”的哲学命题,而是涉及生存权利的问题,社会保障的最低要求就是要保证劳动者手中有“饭碗”,碗中有饭吃。

第一节 社会保障的定义

一、概念的界定

社会保障一词,首次公开使用是在 1935 年美国的“社会保障法案”之中,是针对当时社会安全问题而言的,《法案》中仅包括年老、死亡、残废和失业。1938 年新西兰通过一项法案,将社会救济的内容补充进去,而后逐渐形成现代意义上的社会保障概念。

社会保障这个概念在不同的时期和不同的国家有着不尽相同的解释。由于不同的国家和地区有着不同的历史、文化背景,有着不同的政治、经济制度,也就是说各自的国情不同,自然而然地对社会保障的理解不太相同。在许多学科上这种“仁者见仁、智者见智”的情况都是存在的。

下面我们选择部分有代表性的定义介绍如后:

(一)国际劳工组织定义:社会保障是指社会通过它的一系列处理经济和社会灾害的公共措施,为它的成员提供保护。否则,这种灾害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;医疗照顾的提供以及对

有子女的家庭提供的津贴也起着同样的功能。

(二)德国定义: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。

(三)英国定义: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,并通过公共服务和家庭生活补助以提高其福利。此外还包括医疗保健、福利事业和各种维持收入的计划。

(四)美国定义: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的保护,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。

(五)日本定义:社会保障是指对于疾病、负伤、生育、残疾、死亡、失业、多子女及其它原因而形成的贫困,以保险的方式和由国家直接负担,以寻求经济保障的途径。对陷入生活困境者,通过国家援助,保障其最低限度的生活。同时,依靠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。

(六)台湾定义: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,对于国民之遭遇危险事故,以致失能,失依,因而生活受损的人,提供各项生活需求,给予其健康保障、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。

(七)中国的定义:国家和社会根据立法,对由于社会和自然等原因造成生活来源中断的社会成员给予一定的物质帮

助,从而保证其依法赋予的基本生活权利,维系社会稳定的社会安全制度。社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。其中社会保险是社会保障中最重要的内容。

二、社会保障的主要特点

从上述概念的界定和世界各国社会保障制度发展历史我们可以归纳出社会保障的主要特点:

(一)社会保障的目的是为了满足人们的基本生活需求。天有不测风云,人有旦夕祸福。生活在社会中的每一个个体的人,都可能或必然地遭受一些风险和意外,无论是在经济上还是服务需要上,都不一定能仅靠自己及家庭的力量就可以应付,可以稳定地过上丰衣足食、健康欢乐的生活。因此需要社会的协助,需要他人的关怀和扶持。

(二)社会保障能保证劳动力的再生产,使劳动者获取和提高竞争的能力。市场经济强调的是竞争,优胜劣汰,效率是市场经济的基本点。社会保障能提供社会公平,使暂时在竞争中失利的劳动者脱离困境,通过提供基本生活,提供教育和职业培训、介绍,获得重新参与市场竞争的能力和机会。否则,市场竞争中必然会出现对弱者的排斥。

(三)社会保障是保证社会安定的主要措施。在国外,人们习惯把社会保障称为“安全网”和“减震器”,把社会保障的安全作用和需要程度比作维持生命的面包、盐和水一样。我国古代也早就有“仓廩实知礼节,衣食足知荣辱”的观点。西方许多资本主义国家尽管周期性的经济危机不断,失业率居高不下,但社会却能够保持长期比较稳定,应当说社会保障制度所起的作用是非常大的。良好的完善的社会保障,才可能为市场经

济的发展提供一个良好的社会环境。

第二节 社会保障的产生和发展

从广义上讲,社会保障的产生是与人类社会的形成同步的,人类在进化过程中,就过着群体生活,互助互济既是维系人类群体或社会的纽带,又成为人类的生活方式之一。因此,有人类社会,就有了社会保障。古希腊、古罗马都有过社会保护的做法。我国有的学者认为,社会保障的思想源远流长,在两千多年前孔子所著的《礼记·礼运》大同篇中就有“大道之行也,天下为公。选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子。使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废病皆有所养”的论述,反映了我国古代思想家深邃的道德理想。社会救济在我国的历史可追溯到三千多年前的周朝,例如《北魏书》中就有“哀贫恤老”、“鳏寡六疾”的记载。但可惜的是思想的火花并未点燃实践的烈火,“保险思想”与“大同思想”等一系列思想仍然被局限在脑壳中,这与当时生产力极其落后有着不可分割的关系。

所以,像一些其它学科一样,我们不得不研究“舶来”之地的情况。事实上,这也是人类文明的结晶,全人类应当共享。

目前,我国学术界将世界社会保障的产生和发展阶段划分为传统社会保障阶段和现代社会保障阶段。

一、传统社会保障阶段

传统社会保障阶段是社会保障的初级形态,包括三个历史时期,即萌芽时期、慈善时期和济贫时期。

(一)萌芽时期

萌芽时期,时间大致是从原始社会初到原始社会末期。原始人群过着群居生活,共同劳动,共享成果。由于生产力水平低下,因此人们不得不共同生产、共同享受,猎物多则同饱,猎物少则同饥。在原始共产主义的氏族社会中,共产制的家庭经济 and 氏族都知道它们对于老年人、病人和战争残疾者所负的义务。互助互济作为不成文的习惯做法,是一种传统习俗,天经地义的事。

(二)慈善时期

慈善时期,时间约是从原始社会末期一直延续到封建社会末期。在自然经济的生产条件下,随着生产水平逐步提高,社会总产品除支付日常消费之外,还有一定的剩余,使资源的储备有了可能,为了抵御外界天灾人祸和由生老病死带来的困难,人们开始进行一定的物资储备。从总体上来讲,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,占据财富多的统治者以不平等的、偶然随意性很强的施舍,并由此进而演进出世俗的宗教慈善事业。

(三)济贫时期

济贫时期,时间是从封建社会末期到 19 世纪后半期,大致是在从自然经济向商品经济的过渡时期,也就是资本主义原始积累时期。在本时期,剧增的社会财富集中到少数资产者手里,贫富差距随之加大,社会矛盾、社会问题层出不穷,原有的慈善机构力不从心、杯水车薪,国家和新教出现合二而一的统治,于是有了国家的济贫立法和济贫事业,这是人类文明发展中的一大进步。本时期具有代表性的立法是于 1601 年英国女王伊丽莎白一世制定济贫法案《伊丽莎白济贫法》。从 14 世纪开始,英国屡次颁布法令,严厉禁止接济体格健全的游民乞

丐,并以种种酷刑强迫这类人做苦工。到了16世纪,英国的封建制度面临崩溃,并因受宗教改革的影响,教会瓦解,使一向依靠教会慈善机构供给食宿的贫民失去就食之所。英国资本主义的发展,促进了劳动力(人口)的转移,因此各城市普遍出现失业、流浪和贫民人口激增的社会现象。在这种情况下,采用强硬措施取缔和镇压只可能激化矛盾,导致更大的社会动荡。在这样的背景下,英国政府决定将救济贫民视为社会责任,决定干预和介入济贫事业,于是将以前各种有关贫民救济的法规合并成统一的济贫法,以伊丽莎白43号法案予以公布。济贫法规定的救济对象有三种:一是有劳动能力的贫民;二是无劳动能力的贫民;三是无依靠的孤儿。济贫法规定的救济措施包括6个方面:

1. 建立地方行政和征税机构,主要是教区的贫民监督官和教区济贫委员会;

2. 为有劳动能力的贫民提供劳动场所,诸如贫民教养院、贫民习艺所等;

3. 由贫民救济院等机构收养和资助老人、盲人等丧失了劳动能力的的人,或施以院外救济;

4. 组织贫民和孤儿习艺,掌握谋生手段;

5. 强调父母和子女之间的社会责任;

6. 从较为富裕的地区征税补贴贫困地区。济贫法是基于新教教义的伦理基础之上的,其要点是“慈善与矫治”,就是说一方面是救助,另一方面是“矫治”,并且强调后者,所以济贫法也以其“惩戒性”著称于世。同时虽然国家介入了济贫事业,但富人对穷人的居高临下的恩赐和施舍性质并未有本质的改变。在实际执行过程中,济贫税往往还被用来补贴地主、商人和雇主等。济贫法的普遍实施并未起到原来设想的作用。但

是它毕竟是一种历史意义上的进步,它奠定了英国现代社会救助立法的基础,开了用国家立法(强制性的体现)推动社会保障事业之先河,造就了英国政府直接管理社会保障事业的传统,也为欧美各国的社会救助立法提供了典范。

二、现代社会保障时期

现代社会保障是以 1883 年德国颁布第一部社会保险立法为标志的。在这 100 多年的时间里,不断发展。19 世纪末 20 世纪初,人类社会发生了第二次科学技术革命,在科学技术革命的推动下,大多数发达资本主义国家都发展为市场经济,社会保险制度也就在资本主义各国相继产生。奥地利于 1887 年实行工伤社会保险制度,1888 年实行疾病社会保险法,1906 年实行老年社会保险法,1920 年实行失业社会保险制度;瑞典于 1891 年实行疾病社会保险制度,1901 年实行工伤社会保险,1913 年实行老年社会保险制度;丹麦于 1891 年实行老年社会保险制度,1913 年、1916 年分别实行了工伤社会保险和疾病社会保险制度;挪威于 1894 年实行了工伤社会保险,1909 年、1936 年、1938 年分别实行了疾病、老年和工伤社会保险制度;芬兰于 1895 年实行了工伤社会保险,1937、1963 年先后实行了老年社会保险和疾病社会保险;意大利于 1898 年实行了工伤社会保险,1919 年实行老年社会保险和失业社会保险;法国于 1898 年实行工伤社会保险法,1905 年实行失业社会保险法,1910 年实行老年社会保险制度;比利时于 1904 年实行老年社会保险,1944 年实行疾病社会保险和失业社会保险;英国于 1908 年实行老年社会保险,1911 年、1946 年分别实行疾病社会保险和工伤社会保险;荷兰于 1910 年实行工伤社会保险,1913 年实行老年社会保险和疾病社会保

险,1949年实行失业社会保险;瑞士于1911年实行工伤社会保险,1949年实行老年社会保险。

美国的社会保险制度起步较晚,在市场经济内在规律作用下,美国的第三十二届总统罗斯福为了复苏美国经济,实施新政,于1935年开始建立社会保险制度的立法。

第二次世界大战后,随着西方市场经济的发展,社会保险进入一个大发展时期。国际劳工组织1944年在美国费城召开了26届国际劳工大会,并发表了《费城宣言》,在《宣言》中提出了“扩大社会保险措施”,“提供完备的医疗”保险的要求。1953年世界工联维也纳会议提出争取社会保险完备的纲领中指出:“真正的社会保险必须包括疾病、生育、残废、工伤、老年、死亡等方面的权利。”也就是在现代化市场经济条件下,随着工人运动的发展,社会保险在全世界迅速地发展。20世纪下半叶,中国以及东欧和亚洲一些社会主义国家,都仿效苏联的模式建立社会保险制度。据统计,1940年全世界有40多个国家建立了社会保险制度,到1990年末全世界已有160个国家和地区都建立了与其经济发展相适应的社会保险制度。有的学者把现代社会保障阶段划分为四个时期:

(一)成型时期(1883年—1935年)

19世纪80年代,德意志帝国“铁血宰相”俾斯麦决定在国内统一的有利形势下,对社会政策进行一次大胆的“社会改革”。1881年初,德皇威廉一世向国会提出工伤事故保险立法要求,1882年,俾斯麦政府又提出疾病社会保险法草案递交国会。法案规定,对全体从事工业性经济活动的工人,一律实行强制性疾病社会保险。1883年5月31日,国会经过辩论,以多数票通过疾病社会保险法案,这是世界上第一部疾病社会保险法。1884年和1889年,德国相继出台了强制性的工伤