

G

高级干部文库

G

高级干部文库

W

高级干部文库

K



新时期中国 社会保障体制改革 的理论与实践

多吉才让



中共中央党校出版社

G 高级干部文库

G 高级干部文库

W 高级干部文库

K

新时期中国 社会保障体制改革 的理论与实践

多吉才让



中共中央党校出版社

(京)新登字 100 号

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期中国社会保障体制改革的理论与实践 / 多吉才让
编著. -北京: 中共中央党校出版社, 1995. 1

ISBN 7-5035-1114-1

I. 新… I. 多… III. 社会保障-体制改革-中国-当代
IV. C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 11461 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京海淀区大有庄 100 号)

北京民族印刷厂印刷 新华书店经销

1995 年 5 月第 1 版 1995 年 5 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 10. 625

字数: 276 千字 印数: 1-5000 册

定价: 13.00 元

0478/20

目 录

总 论	新时期中国社会保障制度改革的理论与实践·····	(1)
第一章	城市职工养老保险制度·····	(36)
第二章	国家公务员社会保障制度·····	(53)
第三章	农村社会养老保险制度·····	(71)
第四章	国有企业职工待业保险制度·····	(86)
第五章	工伤保险制度·····	(105)
第六章	医疗保险制度·····	(117)
第七章	城市职工集体福利制度·····	(136)
第八章	城市职工住房福利制度·····	(150)
第九章	城市社区服务业·····	(172)
第十章	社会福利事业和企业·····	(194)
第十一章	灾害救助制度·····	(213)
第十二章	社会救助制度·····	(228)
第十三章	优待抚恤制度·····	(242)
第十四章	退役军人安置制度·····	(253)
第十五章	农村社会保障制度·····	(269)
第十六章	社会保障的立法·····	(286)
第十七章	社会保障的管理·····	(300)
第十八章	社会保障的产业化·····	(316)
第十九章	社会保障改革与消费结构的合理化·····	(322)
后 记	·····	(337)

总论 新时期中国社会保障制度改革的理论与实践

一、社会保障的基本理论概述

(一) 社会保障的内涵

社会保障(social security),亦译“社会安全”,现代国家社会政策和社会立法的重要组成部分,其涵义为:国家和社会为补偿现代社会中被削弱的家庭保障功能,帮助全体社会成员对付现代社会中的社会经济风险,运用社会化的保障手段,依法保障全体社会成员基本生活的经济福利制度。

社会保障具有以下四个特点:

第一,社会保障的责任主体首先是国家和政府,国家作为社会管理的最高权力机关,政府作为执行国家权力的具体代表,保障全体社会成员的基本生活是他们当然的责任。所以,在现代社会里,社会保障制度通常是国家的社会政策和社会立法的一个重要的组成部分。但是国家和政府不是社会保障唯一的责任主体,社会组织,包括社区、工作单位(机关、企业、事业等)和社会团体在社会保障中所起的作用和应担负的责任也不可忽视。因为一方面社会保障体现的是社会的整体利益,另一方面社会本身具有寻求社会稳定和发展的内在动因,社会保障制度必须通过社会组织这一“社会载体”去贯彻、落实,同时社会组织也应主动发挥自我调节机制,只有这样,才能造就与现代社会相适应的真正有活力的社会保障制度。

第二，社会保障是社会主义市场经济和社会化大生产的一个不可或缺的配套工程。社会化大生产使整个社会从生产方式到生活方式都发生了根本的变化，它本身也要求社会生活的方方面面与之相适应、相配合。社会保障就是以社会化的保障手段适应这种时代的要求，是与社会化大生产和市场经济相配套的。它通常使用的方法是再分配或转移支付，但这不是唯一的方法。随着社会的发展，更多的社会化保障手段，例如市场手段，将会被采用，因此，固步自封、划地为牢的作法是不可取的。

第三，社会保障作为一种经济福利制度，其目标是保障全体社会成员的基本生活需求。从这个意义上说，社会保障是面向每一个社会成员的，而且是按“需”分配的，但是这里所说的“需”仅仅是也只能是生存需求和安全需求等较低层次的需求。国家和社会仅仅保证满足人们这些较低层次的需求，是与当代社会的生产力水平和实际供给能力相一致的。因此必须牢记，社会保障的作用只能是“保底”，要与整个社会经济发展相协调。如果偏离这个目标，就可能会对社会经济发展产生不利影响。

第四，社会保障的出发点或初衷是为了补偿现代社会中被削弱的家庭保障功能，但决不是取而代之。因为家庭在保障方面的某些特殊的功能是任何社会化的手段都无法取代的，因此，社会保障和家庭保障两者之间的关系是相辅相成而不是相互排斥。另一方面，在现代社会里，社会经济风险剧增，人们的保障需求与传统社会相比已不可同日而语，社会保障必须成为一个开放系统，随着形势的发展变化而调整本身的结构和功能，从而更全面地帮助全体社会成员对付现代社会中的各种社会经济风险。

(二) 社会保障的外延

由于划分的角度和标准不同，社会保障的外延大致有三种不同的划分：

就保障方式而言，社会保障可分为社会保险（包括雇主责任制和储蓄基金制）、社会救助和社会福利，另外，还包括针对特

殊对象的特殊保障。

社会保险(social insurance)是根据立法由劳动者、劳动者所在的单位或社区与国家三方面共同筹资,帮助劳动者及其亲属在遭遇年老、疾病、工伤、残疾、生育、死亡、失业等风险时,防止收入的中断、减少和丧失,以保障其基本生活需求的社会保障制度。雇主责任制(employer-liability)是国家通过立法(通常称为“劳工法典”),要求所有在立法范围内的雇主都负起保险责任,在其雇员遇到立法规定的风险时,直接向他们提供现金或服务保障。储蓄基金制(provident funds)也称“公积金制”,是某些发展中国家采用的强制性储蓄制度,即通过立法,要求雇主和雇员都缴纳一定金额的保险费,分别记入每个雇员名下的帐户,当雇员遭遇规定的风险时,便将其名下的储蓄保险金连同利息,一次性或以年金形式返还给本人。因为政府通常对雇主责任制和储蓄基金制都没有直接的资金投入,也不负直接的经济责任,所以被看作是“不完全的社会保险制度”。社会保险连同雇主责任制和储蓄基金制通常也被称为“职业关联的保障制度”(employment-related programs)。

社会救助(social assistance)是在公民不能维持最低限度的生活水平时,由国家和社会向其提供满足最低生活需求的物质援助的社会保障制度。社会救助有时也被称为“须经家庭经济调查的保障制度”(means-tested programs)。

社会福利(social welfare)是作为国家的社会政策,由国家或社会为立法或政策范围内的全体公民普遍提供旨在保证一定的生活水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的社会保障制度。社会福利制度有时也被称为“普遍享有或‘按人头’的保障制度”(universal or“demogrant”programs)。

除此之外,有些国家根据自己的国情和传统,专门为一些特殊的对象设立了特殊保障制度。常见的有国家公务员的社会保障制度,即国家专门对公务员实行的提供确保一定生活水平的资金

和服务的特殊保障项目，有时这种特殊保障待遇还扩大到一般政府雇员乃至公用事业的雇员。公务员保障的待遇一般比较丰厚，而且往往使用的不是社会保险手段而是社会福利手段，即公务员本人不用预先缴纳保险费，其保障费用均由国家财政支出。退伍军人的社会保障制度通常也被看作是一种特殊保障制度，如我国的优抚保障制度，即国家和社会按照有关法律和政策规定对法定的优抚对象提供确保一定生活水平的资金和服务并带有褒扬和优待抚恤性质的特殊保障制度。

社会保障制度常常还包括住房保障和教育保障。住房保障，即由国家和社会负起给所有的社会成员提供最起码的居住条件的责任的社会保障项目。住房是人们最基本的物质需求之一，住房保障要为社会成员拥有最低限度的居住空间而努力。住房保障常用的方式主要有两种：其一，直接向法定或政策范围内的无住房的公民提供房租低廉的住房；其二，向法定或政策范围内的公民提供房租补贴。有的国家也将住房贷款包括在住房保障之内。在发达国家，还将争取良好的居住环境、提高住房的居住效用也列为住房保障的重要内容。教育保障，即由国家和社会负起给所有的社会成员提供最起码的义务教育的责任的社会保障项目。在现代社会里，一个人具备最起码的科学文化知识也是一种基本需求，因为人们的生存和发展的机会是与受教育的程度成正比的。大多数国家通常都通过立法，规定在一定年龄阶段实行义务教育。一些国家为鼓励公民接受高等教育，实行奖学金(助学金)或教育贷款制度。成人教育和职业培训更是受到国家和社会的高度重视。

就保障手段而言，社会保障可分为资金保障和服务保障。

资金保障，也称收入保障，指用提供资金的方式来达到保障目的的社会保障子系统，它一般以现金支付的方式对老年、伤残和死亡，疾病与生育，职业伤害或失业而造成的收入损失提供全部或部分补偿。如社会保险、社会救助和社会福利中的社会津贴

等等。

服务保障，也称实物保障，指用提供服务的方式来达到保障目的的社会保障子系统，它一般以服务设施或服务项目的方式提供保护或满足需求，如住院治疗和康复服务，职业培训和职业介绍，文化娱乐服务及其他有关满足基本生活需求的服务等等。

从系统论的角度看，资金保障和服务保障功能的发挥是互为条件的。也就是说，资金保障要发挥最佳效应，就必须以服务保障为前提，只有资金，没有相应的满足需求的服务，保障基本生活仍是一句空话；反过来，服务保障要发挥最佳效应，也必须以资金保障为前提，在现代社会里，尤其在市场经济条件下，提供服务终究要有一定的资金作保证。所以，只有当资金保障和服务保障的功能耦合时，整个社会保障系统才能发挥最佳的整体效应。

就保障对象而言，社会保障可分为老年、残疾、遗属保障，疾病与生育保障，职业伤害保障和失业保障。

老年、残疾、遗属保障(old-age, invalidity, and survivor programs)，简称“老、残、遗”保障，即将现代社会中人们可能遭遇的老年、残疾和死亡这三种风险的保障措施放在一个系列中通盘设计的综合性社会保障项目。就劳动者个人而言，他的本来要到进入老年阶段退休后才会成为现实的保障需求，可能因为他未到退休年龄就因病因伤致残或死亡而使他（或他所供养的亲属）的保障需求提早提出，考虑到这两种情况实际存在，为满足劳动者的正当要求，大多数国家将这三项内容置于社会保障的同一个分支项目之下管理，以便统筹兼顾。到80年代，世界上已有32个国家建立了“老、残、遗”保障制度。

医疗和生育保障(sickness and maternity programs)，即将现代社会中人们可能遭遇的疾病和生育这两种风险的保障措施放在一个系列中进行设计的综合性社会保障项目。一般认为，针对疾病风险而采取的保障措施有两种：其一，疾病现金补助，向因病在短期内不能上班的劳动者支付现金补助；其二，保健医疗

服务，以门诊、住院治疗和提供药物等方式为患病的劳动者服务。针对生育风险而采取的保障措施大多是：其一，给有工作的母亲支付产前、产后现金补助；其二，生产时提供住院助产医疗服务。因为这两种保障措施有很多相似之处，所以，大多数国家都把它们置于社会保障的同一个分支项目之下管理，以便统筹兼顾。到80年代，世界上有83个国家建立了医疗和生育保障制度。

职业伤害保障(work-injury programs)，即将现代社会中人们可能遭遇的与职业相关的伤、病风险的保障措施放在一个系列中进行通盘设计的综合性社会保障项目。一般认为，针对工伤和职业病所采取的保障措施主要是在劳动者发生与职业相关的工伤或职业病时，给予现金补助和医疗服务。对工伤和职业病提供补偿是社会保障措施中历史最悠久的和范围最广泛的，到80年代中期，世界上有136个国家实行职业伤害保障制度。大多数国家在建立社会保障制度之初首先采取的保障措施就是某种形式的职业伤害保障。职业伤害保障的资金主要来自雇主缴纳的保险费，因为最初将职业伤害风险认定为一种社会风险时，就把它与雇主的责任联系在一起，采取的保障方式也是雇主责任制，这种传统观念一直相沿至今。现在不同的是，从国家立法完全由雇主承担责任，由企业分散管理，发展到由国家出面向雇主征收保险费，并集中管理，因此也被认为是一种社会保险制度。在一些发达国家，如荷兰、新西兰还出现了将因工和非因工伤残合并为一个项目进行管理的新趋势。

失业保障(unemployment benefit programs)，即将现代社会中劳动者可能遭遇的失业风险和就业服务放到一个系列中进行通盘设计的综合性社会保障项目。一般认为，针对失业所采取的保障措施有：其一，资金保障，包括失业保险和失业救助；其二，服务保障，包括职业培训和职业介绍。到80年代中期，世界上只有40个国家有某种形式的失业保障制度，而且80年代以来很少有新的发展。已建立失业保障的国家主要是发达国家，这些国

家劳工市场的组织程度较高，为实行失业保障提供了基础。失业保障的主要手段是强制性的失业保险，也有的国家，如丹麦和瑞典，实行的是非强制性的由工会管理和经营的自愿保险，还有的国家，如澳大利亚和新西兰，实行的是须经家庭经济状况调查的失业救助制度，而德国实行的是保险和救助双管齐下的“双轨制”。

（三）社会保障内涵和外延的历史演变

目前，国内国外对社会保障的内涵和外延的界定意见不一，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。

社会保障一词首先公开使用见诸于1935年美国《社会保障法案》，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，与以前德国俾斯麦政府1883年首创的职业化和分散管理的社会保险制度相区别。但是，1942年英国又发表了“贝弗里奇报告”，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，将社会保障定义为“社会保险和类似的制度加上家庭津贴”，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和战争受害者的抚恤补助。

但是，随着战后西方国家社会、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，影响的范围也越来越大，对于它的界定也必然要发生变化。如国际劳工组织对社会保障的界定是：“社会通过它的一系列处置经济和社会风险的公共措施，为它的成员提供保护和提供医疗照顾、家庭津贴，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。”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概念下的一个属概念，即：社会福利 = 社会保障 + 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·米奇列在其所著的《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。

到了70年代中期，西方发达国家进入经济滞胀时期，于是，对社会保障的认识又有了新的飞跃。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）一书在谈到社会保障的定义时说：“社会保障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’”。80年代中期，国际劳工组织组织10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”。

这种观点目前在世界上得到最广泛的认同。譬如《简明不列颠百科全书》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。”台湾社会工作界编写的《社会工作辞典》，用华人社会通用的语言词汇来注释“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127个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。”这些都是对社会保障的广义的解释。

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。美国的《社会福利辞典》认为：“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。”苏联的《社会主义国家财政》一书中说：“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。”日本的“社会保障制度审议会”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。”以上的界说都是广义的，这是当今世界对社会保障界说的主流。但也有取中义界说的，如香港，因为香港还没有建立社会保险制度，将社会保障等同于收入保障，实际上只包括社会救助和一些福利津贴制度。至于狭义的解释，现在基本上已不用了。

改革以前，中国很少有人将社会保障作为一个学术理论问题作全面、深入的研究，翻译的一些国外的有关论著，用词也很不

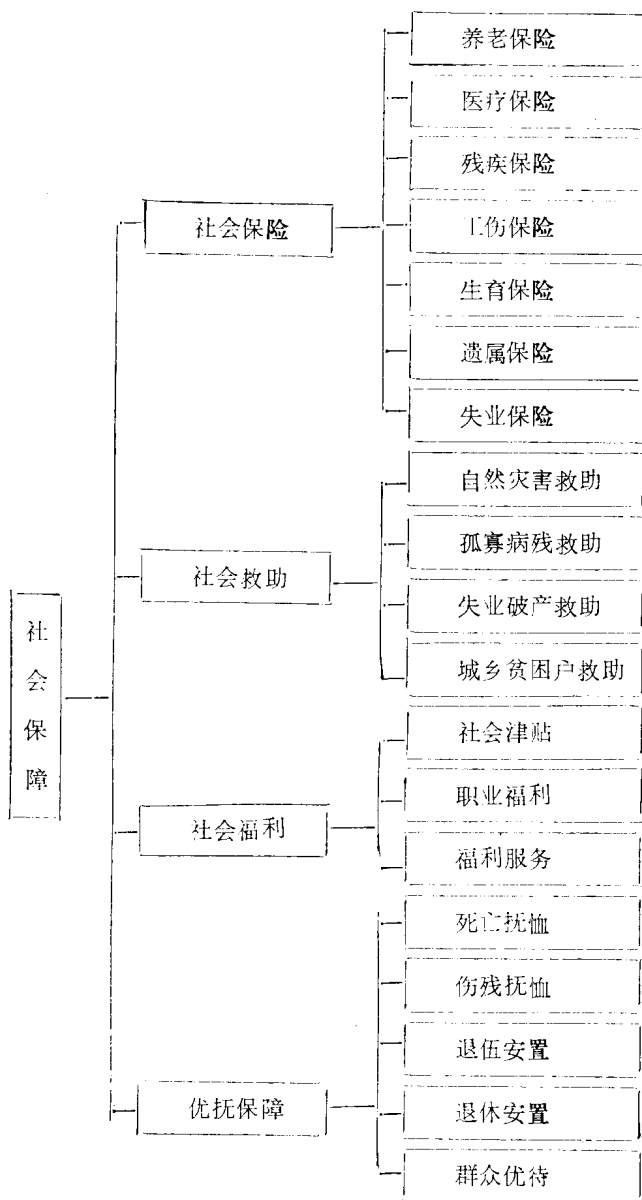


图 1 我国社会保障制度外延的划分

严谨，如常将社会保障和社会保险混为一谈。80年代“改革、开放”以后，才从经济体制改革的配套工程的角度认真提出了社会保障问题，学术界则是从80年代中期以后才积极介入。制定“七五”计划时，在广泛征求了专家、学者意见的基础上，将中国社会保障的外延定为社会保险、社会救济、社会福利和优抚保障（见图1）。

二、社会保障在经济社会发展中的地位和作用

（一）社会经济大背景下的社会保障

1. 社会保障是社会稳定机制的重要组成部分。

如果把社会经济发展的内在机制看成是一个大系统，它可以分成两个子系统：即通常所说的社会动力机制和社会稳定机制。凡是目的是保持社会经济高速发展的，对社会经济起直接推动作用的社会经济结构、功能及其相互关系可称之为社会动力机制；凡是目的是保持社会稳定发展的，对社会经济起间接推动作用的社会经济结构、功能及其相互关系可称之为社会稳定机制。

如果我们将社会稳定机制再作进一步的划分，可以发现，由于采取的手段不同，社会稳定机制又可以分成三个小系统：强制性稳定机制、规范性稳定机制和福利性稳定机制（见图2）。强制性稳定机制往往是以“政治”的途径或方式表现出来的，它主要运用法制和行政这两种强制手段，它的社会功能是阶级专政和政治控制，强迫人们必须遵从使社会稳定的整体利益。规范性稳定机制往往是以“道德”的途径或方式表现出来的，它主要运用自省、自治和舆论这三种规范手段，它的社会功能是道德规范和舆论导向，启发人们自觉遵从使社会稳定的整体利益。福利性稳定机制往往是以“供给”的途径或方式表现出来的，它主要运用分配和消费这两种手段，它的社会功能是保障供给和满足需求，引导人们

自发遵从使社会稳定的整体利益。

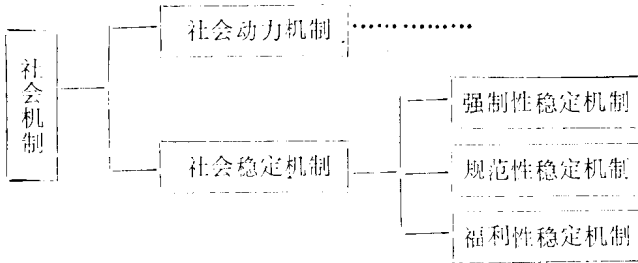


图 2 社会稳定机制的外延

作为国民收入再分配重要组成部分的社会保障，以运用福利性稳定手段为主，这是毋庸置疑的。社会保障的目标是要使每一个社会成员的基本生活需求得到保障，因此，它通过社会保险、社会救助、社会福利这三种保障形式，由国家、单位或社区以及个人三方面投资筹款，建立种种旨在对付现实的贫困现象和预防潜在的经济风险的社会保障基金，在一个社会成员已经或可能陷入贫困时，及时给予经济上的援助和必要的服务。这样，就能在全社会建立起多层次的安全网：最低层次的是张在最低生活标准线（贫困线）上的社会救助安全网，中间层次的是张在基本生活水平线上的社会保险安全网，较高层次的则是旨在提高生活质量的社会福利安全网，这样，至少使每一个社会成员都不至于陷入贫困的泥淖而不能自拔，从而消除社会上的不安定因素，促使社会稳定或平衡发展。改革以来，社会保障在分配领域的积极影响已辐射和渗透到消费领域，表现在提倡“自我保障”意识，引导合理消费。譬如城镇职工社会养老保险制度的改革和农村社会养老保险制度的建立，使一部分本来即将用于个人生活消费的资金延迟使用，成为积累储备的保险基金，既可预防不时之需，有利于个人安居乐业；又在储存期内转化为生产资金，有利于国家经济建设，这是一举两得的大好事。又如，城市街道和居委会办的社区服务对城镇居民就地提供了一系列的福利设施和服务，既方便了

广大群众，又将许多必要的社会消费引导到正确和适度的方面来，对完善城市社会化服务体系，缓解“企业办社会”的难题起到积极作用。因此，无论是在分配领域，还是在消费领域，社会保障的作用都是不可低估的。

社会保障也离不开强制性和规范性稳定机制。作为一项国家制度，社会保障的实施实际上都带有一定的强制性。尤其是社会保险，就是以“强制保险”著称的。虽然客观上每一个社会成员都存在着保障需求，但这不一定为每一个人尤其是处于顺境的人所理解。所以，要使每一个社会成员都受到社会保障安全网的保护，并要求他们在享受保障的权利之前，先尽必要的义务，这就需要一定的强制手段。只有这样，现代意义上的社会保障制度才能得以运行。社会保障的强制性手段首先是立法手段，并在立法的范围内使用行政手段。我国宪法的有关条款和一系列有关的部门法规，是社会保障得以实施的法律保证。规范性稳定机制对社会保障也是十分重要的。这是因为保障本来应该是个人和家庭的事，社会无非是为其创造一个有利的大环境，并在个人和家庭负担有困难时施以援手。但在我国，长期以来的“大锅饭”养成了人们在保障方面过于依赖国家的习惯。因此，用自省手段去再次启发人们的“自我保障”意识，用自治手段去引发各种社会组织的参与意识，并用舆论手段去加以指导和监督，才能将人们的思想逐渐扭转转到正确的轨道上来。

综上所述，在社会保障工作中，必须全面地综合运用社会稳定机制的三种稳定手段，才能达到保障人民基本生活需求的目标。

2. 社会保障是一个耗散结构的开放系统。

借用现代横向综合科学中的耗散结构理论来看社会保障，可以将它也看成是一个“耗散结构”的开放系统。耗散结构理论是研究一个远离平衡状态的开放系统从无序向有序转化的机理、条件和规律的现代科学理论。它认为，一个处于非平衡状态的开放系统，在外界条件达到一个特定临界值时，就会发生突变，原来的