

中国人民大学
丛书

中国社会 保障制度 研究

主编 卫兴华

副主编 魏杰



国防大学 2 061 0259 0

中国社会保障制度研究

主编 卫兴华 副主编 魏杰



中国人民大学出版社

(京)新登字156号

中国社会保障制度研究

主 编 卫兴华

副主编 魏 杰

出版者：中国人民大学出版社

发行者：中国人民大学出版社

(北京海淀路39号 邮码 100872)

印刷者：中国人民大学印刷厂

开 本：850×1168毫米32开

字 数：298 000

印 张：13.375 插页4

版 次：1994年3月第1版

印 次：1994年3月第1次印刷

册 数：1—2 000

书 号：ISBN7-300-01699-8/K·435

定 价：18.20元

612452/00

《中国人民大学丛书》

总 序

我们祖国正处在前所未有的振兴时期，正沿着建设有中国特色的社会主义的正确道路向前迈进。社会主义的伟大实践推动着理论的繁荣和发展，实践上的开拓创新需要在理论上给予科学的总结、论证和指导。

中国人民大学创办于1950年，她是以哲学社会科学为主的多学科的综合性大学。在新的历史时期，广大教学和研究人員，决心遵循“教育要面向现代化、面向世界、面向未来”的方针，撰写出有较高学术水平的科学论著，作为学科建设和教材建设的骨干工程，以推动学校教学和科学研究工作，促进国内外学术交流，适应为国家培养高级专门人才的需要，更好地发挥哲学社会科学在建设高度的社会主义物质文明、精神文明和社会主义民主中的重要作用。这就是编写出版《中国人民大学丛书》的宗旨。

中国人民大学丛书要根据建设有中国特色的社会主义的总要求，坚持以马克思主义为指导，不断吸收当代人类文明的新成果，针对新的实际，研究马克思主义基本原理，研究现实中的重大问题，研究各学科的基本理论，解放思想，实事求是，勇于创新，力求在马克思主义理论、经济和行政管理学科以及其他人文学科的研究上作出新的贡献。收入丛书的著作，将注意基础学科的新研究以及在发展应用学科，开发新兴学科和交叉学科等方面

的新著述。

中国人民大学丛书要求有好的文风，力求对所探讨的课题的历史和现状有较深入的调查研究，根据丰富的事实和资料作出新的有说服力的论证。

编写中国人民大学丛书是一项艰巨的科学工作。要切实贯彻“百花齐放、百家争鸣”的方针，鼓励作者大胆探索和创造，提倡自由的学术讨论，坚持真理，修正错误，促进哲学社会科学的繁荣发展。

“在科学上没有平坦的大道，只有不畏劳苦沿着陡峭山路攀登的人，才有希望达到光辉的顶点。”让我们把马克思这句至理名言当作座右铭，响应新时代的召唤，谱写科学研究的新篇章。

《中国人民大学丛书》编辑委员会

1986年7月

前 言

《中国社会保障制度研究》系国家教委博士点科研项目之一。在我国，建立和完善社会主义条件下的社会保障制度，是与加快经济发展和“四化”建设，与深化经济体制改革和扩大开放密切联系的重要课题，也是理论界近几年来开始研究和探讨的新课题。特别在目前要求根本转变国有企业经营机制、把企业推向市场的新的改革形势下，建立、改革和完善社会保障制度，具有特别重要和迫切的意义。这一课题固然涉及许多理论问题，但更是一个社会主义经济发展和改革中的实践问题。由于实践的不断发展与变化，有关社会保障方面的新事物、新材料不断涌现。本书力求反映和概括这方面的新发展与新情况，但仍感赶不上形势的迅速发展。书稿于1987年开始安排和分工写作。由于各位作者交稿时间相距较长，早交的部分书稿内容或材料显得落后了，需要作补充和改进。这样反复了几次，有的章节重新写过。结果延缓了出版时间。对于本书的多数作者来说，特别是对作为主编的本人来说，这是一个新的、比较生疏的研究领域。因此，本书的缺点，实难避免。敬请同行专家与读者指正。本书各章作者写作

时，参考了有关的著作，谨致谢意。

本书各章作者为：

第1章—卫兴华；第2章—庄次彭；第3章—包仁；第4章—魏杰；第5章—孙光德；第6章—罗欢镇；第7章—杨达伟；第8、9、10章—孙玉琴；第11章—刘 岩；第12章—黄泰岩；第13章—钟亚平；第14章—马庆泉。初稿经魏杰审阅，最后由卫兴华对全书统一审改定稿。

卫兴华

1992年7月10日

目 录

第一章 我国社会保障制度的性质与功能·····	1
第一节 现代社会保障制度的产生与发展·····	3
第二节 我国社会保障制度的性质及其制约因素·····	11
第三节 我国社会保障制度的功能和作用·····	19
第二章 中国社会保障制度的历史与沿革·····	33
第一节 中国古代社会保障思想和保障措施·····	33
第二节 中国共产党在新中国成立前的社会保障理论与实践·····	49
第三节 中华人民共和国社会保障制度的建立和初步发展·····	57
第三章 我国社会主义初级阶段多元化和多层次的社会保障体制·····	72
第一节 传统保障制度的主要特征和弊端·····	72
第二节 我国社会保障制度改革与创新的必要性·····	81
第三节 社会主义初级阶段对社会保障制度变革的制约和要求·····	87
第四节 社会保障制度改革的模式比较·····	92

第五节 多元化社会保障制度的设想	99
第六节 社会保障制度改革在当前面临的紧迫任务	107
第四章 收入保障	113
第一节 收入保障的地位及内容和意义	113
第二节 收入保障与收入公平化	118
第三节 通货膨胀下的收入补偿	122
第四节 产业结构调整中的收入补偿	125
第五章 健康保障制度	128
第一节 健康保障的概念、起源和发展	128
第二节 我国的健康保险制度	132
第三节 我国健康保险制度的改革	141
第六章 农村社会保障	149
第一节 农村社会经济变迁与农村保障	149
第二节 农村社会保障的结构和模式	166
第三节 农村养老保障	175
第四节 农村保障制度的组织与管理	184
第七章 社会福利与社会保障	187
第一节 社会福利的含义与功能	187
第二节 劳动保护	193
第三节 老年人福利	199
第四节 妇幼保护	211
第五节 残疾人福利	218

第六节 教育事业	227
第八章 社会救灾体制	230
第一节 灾荒概述	230
第二节 新中国救灾工作的方针和成就	240
第三节 民政部门在救灾工作中的任务	245
第四节 农村救灾保险	253
第九章 社会救济	260
第一节 我国社会救济及其发展概况	260
第二节 我国城乡救济工作及其形式	264
第三节 生产自救	273
第四节 农村救济工作的新课题	277
第十章 我国公务人员的离退休制度	287
第一节 实行国家公务员离退休制度的意义	287
第二节 中国古代官吏退休制度	289
第三节 新中国的干部退休制度	294
第四节 新中国的干部离休制度	298
第五节 国家公务员退休的条件和手续	301
第六节 国家公务员退休金来源与退休待遇和安置	304
第七节 实行公务员离退休制度应注意的问题	306
第十一章 中国人民解放军成员的社会保障制度	308
第一节 转业制度	310

第二节	复员制度	316
第三节	退休制度	320
第四节	离休制度	326
第五节	优抚制度	329
第十二章	保险制度	336
第一节	保险与社会保障的关系	336
第二节	建立保险制度的必要性	338
第三节	保险的内容和特点	341
第四节	保险的职能和作用	347
第五节	我国保险事业的发展	354
第十三章	社会保障业的经营	363
第一节	社会保险金筹集的原则和标准	363
第二节	社会保险金的筹集和使用	367
第三节	社会福利资金的筹集与使用	384
第四节	社会保险、福利基金的使用和运营	391
第十四章	社会保障制度与社会保障立法	397
第一节	健全社会保障立法体系的必要性	398
第二节	社会保障立法的渊源	401
第三节	我国社会保障立法的现状及其完善	404
第四节	我国社会保障立法的原则	410

第一章

我国社会保障制度的性质与功能

在我国的有关论著和文献中，“社会保障”一词与“社会保险”一词经常通用。例如，在一部专门讲现代保险知识的著作中，给“社会保险”下的定义是：“国家对社会成员在生、老、病、死、伤残、失业、灾害等情况下给予物质帮助的各种措施的总称。在我国，包括劳动保险、职工生活困难补助、社会救济以及农民困难户的补助等。”^①这里事实上包括了社会保障的基本内容。然而，严格地讲，“保障”同“保险”是有区别的。据美中友协主席、保险学著名教授段开龄先生考证，我国沿用的“保险”一词大都从英文翻译而来，“其实，将Insurance译为‘保险’是一个错误的名称，在我国沿用了100多年而不自觉。英文Insurance及Assurance的原义，并无‘险’意在内，依据正确的意义，应该译为‘保平’、‘保安’或‘保障’。”^②在我

① 《现代保险知识实用大全》，天津科学技术出版社1991年版，第473页。

② 同上书，序言。

国通行的一些“保险”项目中，实际上并不存在风险，比如，“职工养老保险”，在我国包括老干部离退休制度、企业职工退休制度等，实际上是一种生活保障，并无险意。至于属于社会保障内容的社会福利制度，更无“险”可保。社会保障制度作为一个大概念，也包括保险制度，如家庭财产保险、农业灾害保险等。这里确实存在“险”意：可能出现意外经济损失。这种保险，事实上是一种分散风险的措施。因此，最好不要把“社会保障制度”这个大概念，换称为“社会保险制度”。前者包括后者而不等于后者。在日本的有关文献中，也是把“社会保障”同“社会保险”区别使用的。日本内阁总理大臣的咨询机关“社会保障制度审议会”1950年提出的“关于社会保障制度的建议”，把社会保障作为包括社会保险、国家救助、社会福利、公共卫生等内容的统称。我国宪法中规定：“劳动者在年老、生病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家逐步发展社会保险、社会救济、公费医疗和合作医疗等事业，以保证劳动者享受这种权利。国家关怀和保障革命残废军人、革命烈士家属的生活。”这里实际上提出了社会保障的基本内容。在我国《国民经济和社会发展第七个五年计划》中，把社会保障事业的内容明确规定为社会保险、社会福利、社会救济与优抚工作。

由于“保障”与“保险”在我国已混用较久，“养老保险”等的用法已约定俗成，我们在本书中也按习惯沿用这类概念。只是从总概念上把社会保障制度同社会保险制度区别开来。一般所讲的社会保险，又分政策性保险和商业性保险。前者通过法律或法令统一实施；后者是通过自愿的契约形式实施。具体地讲，我国的社会保障制度，包括养老、失业、工伤、医疗、残疾等诸方

面的保障或保险事业，也包括社会救济与优扶事业、社会福利事业（如疗养所、休养所等），还包括由保险公司承担的商业性保险事业。

建立、改革和完善社会保障制度，是我国进行经济建设和经济体制改革的需要。目前，在加快和深化改革的新形势下，改革和健全社会保障制度，已成为一项迫切的任务。同时需要在理论上和实践上进行探索，总结经验和教训，把我国的社会保障事业提高到一个新的水平。

由于现代社会保障制度是在西方国家先建立和发展起来的，我国社会主义保障制度同西方国家的社会保障制度，在性质与功能上，既有不同的方面，又有相同的方面。因而有必要先弄清现代社会保障制度在西方国家建立和发展的社会背景及其历史过程。然后再考察我国社会保障制度的性质与功能。

第一节 现代社会保障制度的产生和发展

现代社会保障制度的产生与发展，已有100多年的历史。它是资本主义社会经济生活的产物，是资本主义社会阶级矛盾发展的结果。

德国是现代社会保险制度的发源地，开始于德国“铁血宰相”俾斯麦时期。俾斯麦（1815—1890年）是镇压工人运动的刽子手，但他又是国家社会保险制度的首创者。乍一看来，这似乎是矛盾的。但从本质上分析，二者是统一的，是一种大棒加胡萝卜的两面政策。俾斯麦曾公开宣称：社会保险是一种消除革命的

投资，一个期待养老金的人是最守本分的，也是最容易被统治的。

德国于1883年制定了世界上第一部《疾病保险法》，1884年实行《工伤保险法》，1889年又实行了《养老、残疾、死亡保险法》。随之西欧其他国家也相继在有限的范围内建立起初步的保险制度。

西方国家的社会保障制度从最初产生到形成体系大体上经历了三个发展阶段。第一个阶段是19世纪80年代到20世纪20年代。当时的社会历史背景是：从19世纪中叶以后，德国的工人运动和社会主义运动高涨。在马克思和恩格斯的指导下，社会主义思想在德国获得广泛传播，在1877年的选举中，德国的工人阶级政党社会民主党获得重大胜利。俾斯麦代表德国地主和资产阶级的利益，一方面，在议会通过了镇压社会民主党的法令，妄图把社会主义运动压下去，但未能奏效。于最，另一方面，俾斯麦又以工人利益保护者的身份出现，企图进行一些社会改革来麻痹工人。三种保险法就是这样作为国家的立法被议会通过的。

欧洲较早实行社会保障制度的还有英国和瑞典。1886年，在英国伦敦发生了失业者的暴乱。英国要求地方政府在原有的“济贫法”范围之外，给失业者提供以工代赈性质的工作。1905年通过了《工人失业法》，在伦敦等城市推行。因经费问题未能坚持下去。经过多年的、广泛的关于失业保险的讨论，于1911年制定了《失业保险法》，12月16日批准。这是世界上第一个全国性的又是强制性的失业保险法。保险费由雇主、工人和围家三方共同支付。不过这项法律只包括造船、机器制造和建筑等几个部门，以后又扩大到军火工业以及和军火工业有关的部门。第一次世界

大战后,由于复员军人暴乱和工人罢工,英国议会于1920年通过了修正的失业保险法,进一步扩大失业保险范围。除《失业保险法》外,英国还在1911年通过《国民健康保险法》。参加保险的人在生病时可获得最低收入,并可免费治疗。

瑞典社会保障制度的建立,也是工人运动和罢工斗争的结果。1898年建立了瑞典总工会,工人阶级的斗争日益强大。1909年爆发了瑞典历史上有名的全国总罢工,瑞典的工人阶级还受到德国社会主义运动的巨大影响。工人运动和社会主义思想的传播,迫使统治阶级进行一些社会改革,统治阶级希望通过实行社会保障缓和阶级矛盾和斗争,取得社会和平。1912年制定了《老年和残废年金法案》,并于1913年1月在议会通过。保险的范围扩大到18—66岁的所有公民。

第二阶段是从20世纪20年代末和30年代初的经济大危机到第二次世界大战。在此时期,由于大危机造成了社会震荡,受害最深的是劳工、老年人,特别是失业者,他们要求社会变革、获得生活保障。这样就形成了进一步建立和发展社会保障制度的压力。从美国来看,1933年,在罗斯福倡议下,国会通过了联邦紧急救济法案,拨款5亿美元补助各州进行劳动和失业救济。这表明,在新的情况下,单由地方政府和慈善机关承担社会救济和社会保障,已难以胜任了,需要联邦政府担负起这种责任。1935年8月14日,通过了《社会保障法》。这是第一个由联邦政府承担义务的、全国性的社会保障立法,是配合罗斯福的新政实行的。它主要是解决失业和老年问题。资产阶级政府还运用社会保障制度,作为实行凯恩斯主义、进行国家干预、刺激和扩大社会需求、缓和和消除生产过剩的经济危机的手段。顺便指出,“社会

保障”一词的真正使用，正是从美国的《社会保障法》开始的。

30年代的经济大危机，给英国造成了严重的社会问题，失业人数剧增，1933年达到375万人。这促使英国扩大和完成了有关失业的社会保障立法。1934年和1936年，通过了《失业法》、《农业失业法》和《国民健康保险法》。1936年，参加失业保险人数达1 090万人。对未参加失业保险者，可按规定予以救济。

瑞典在1929—1933年的经济危机期间，劳动群众生活水平急剧下降，阶级矛盾激化。为了缓和阶级矛盾，执政的社会民主党实行了一系列的福利措施。而且在30年代，正是瑞典学派主张通过国家调节稳定经济、消除失业的理论传播之时。运用社会保障措施实行国民收入再分配，缩小收入差距，成为瑞典后来推行“福利国家”的理论基础。

西方国家社会保障制度发展的第三个阶段是第二次世界大战结束以后的时期。

由于资本主义世界的经济危机和社会矛盾的加深，也由于社会主义国家建设的巨大成就和反法西斯战争的胜利，从30年代到40年代，社会主义思想在资本主义国家广泛传播。英国出版了一大批研究马克思主义的著作，知识界的许多人对资本主义制度发生了怀疑，英国牛津大学的经济学家科尔认为，资本主义制度的作用已经发挥完毕，世界只能在社会主义或资本主义之间进行选择。在这种背景下，在英国1945年7月的选举中，许多公民把未来的希望寄托在宣布要实行社会主义政策的工党身上，因而工党在选举中战胜了保守党。工党政府在对许多经济部门实行国有化的同时，实行了一系列的重要的社会立法，干预社会经济生活，扩大和完善社会保障措施。1946年实行《国民保险法》，保险范