

813

山东省教委面向21世纪^{教学内容和}改革项目
课程体系

C913.7
359

社 会 保 障 学

左 敏 朱德云 李 森 编著

经济科学出版社

责任编辑：吕萍 周秀霞 段小青
责任校对：孙 昉
版式设计：代小卫
技术编辑：王世伟

社会保障学

左敏 朱德云 李森 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

中国科学院印刷厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

880×1230 32开 12.25印张 330000字

2001年8月第一版 2001年8月第一次印刷

印数：0001—5000册

ISBN 7-5058-2677-8/F·2069 定价：23.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

随着经济体制改革的不断深化，社会保障作为一种弥补市场缺陷的政府行为正日益显示出其重要的意义，经济理论界也日益重视对社会保障理论的研究，面对社会经济实践的要求，社会保障学也成为很多高等院校人文社会科学专业普遍开设的重要课程。但也应该看到，在我国，对社会保障理论问题的研究只是近年来的事情，社会保障学课程的建设尚处于起步阶段，学科体系很不成熟；近年来尽管有一些教材和著作面世，但研究思路、内容体系、归纳方法、研究重点等尚缺乏基本规范；学科本身的基本理论问题如社会保障学的研究对象、研究任务、学科属性等也很少有人涉猎。这一方面说明我国社会保障理论研究仍滞后于社会经济发展的要求；另一方面也反映出加强社会保障学课程建设，建立和完善社会保障学科体系的重要性和紧迫性。正是在这种情况下，我们编写了这本社会保障学教科书。本书是山东省教委面向 21 世纪教学内容和课程体系改革项目。全书共分十二章，其中第一章、第二章、第三章、第五章、第六章、第七章、第八章、第十章由左敏撰写，第四章、第九章由李森撰写，第十一章、第十二章由朱德云撰写。全书由左敏总纂定稿。该书可供高

等院校作教材使用，也可作为社会保障理论工作者和实际工作者研究和学习的参考书。本书的出版得到了经济科学出版社的大力支持，得到了许多专家学者的指导帮助，在此表示衷心感谢。由于作者水平有限，加之我国社会保障制度正处于改革和调整时期，很多问题尚处于不稳定状态，故书中难免存在某些不足甚至错误，欢迎读者提出意见和建议，以便我们今后修改完善。

作 者

2001年7月于济南

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 社会保障的产生和发展	(1)
第二节 社会保障的理论依据	(8)
第三节 社会保障学的研究对象和体系	(15)
基本概念	(19)
思考题	(19)
第二章 社会保障的功能和原则	(20)
第一节 社会保障的特征	(20)
第二节 社会保障的功能	(23)
第三节 社会保障的原则	(26)
基本概念	(33)
思考题	(33)
第三章 社会保障与社会经济发展	(34)
第一节 社会保障与经济发展	(34)
第二节 社会保障与社会发展	(42)
基本概念	(47)
思考题	(47)
第四章 社会保障与国民收入分配	(48)
第一节 社会保障与国民收入分配的总过程	(48)
第二节 社会保障与国民收入分配结构	(58)
第三节 社会保障与国民收入分配的均衡和非均衡	(70)
基本概念	(80)

思考题	(80)
第五章 社会保险	(81)
第一节 社会保险概述	(81)
第二节 养老保险	(93)
第三节 医疗社会保险	(106)
第四节 失业社会保险	(127)
第五节 工伤社会保险	(146)
第六节 其他社会保险	(163)
基本概念	(177)
思考题	(178)
第六章 社会救济	(179)
第一节 社会救济的特点和意义	(179)
第二节 社会救济的内容和原则	(188)
第三节 我国的社会救济制度	(196)
基本概念	(211)
思考题	(211)
第七章 社会福利	(212)
第一节 社会福利的含义和性质	(212)
第二节 社会福利的内容和形式	(218)
第三节 社会福利的效用和效应分析	(222)
第四节 中国的社会福利制度	(228)
基本概念	(237)
思考题	(237)
第八章 优抚安置	(238)
第一节 优抚安置的含义和意义	(238)
第二节 优抚安置的条件和内容	(242)
第三节 中国的优抚安置制度	(245)
基本概念	(256)
思考题	(256)

第九章 农村社会保障制度	(257)
第一节 农村社会保障制度概述	(257)
第二节 我国的农村社会保障制度改革	(266)
第三节 新型农村社会保障制度的基本框架及 模式选择	(283)
基本概念	(296)
思考题	(296)
第十章 社会保障基金	(297)
第一节 社会保障基金的概念及特征	(297)
第二节 社会保障基金的筹集	(303)
第三节 社会保障基金的支付	(312)
第四节 社会保障储备基金及其投资	(316)
基本概念	(321)
思考题	(321)
第十一章 社会保障管理体制	(322)
第一节 社会保障管理体制概述	(322)
第二节 中国社会保障管理体制的改革和完善	(330)
基本概念	(336)
思考题	(336)
第十二章 外国社会保障制度及比较借鉴	(337)
第一节 英国等福利国家的社会保障制度	(337)
第二节 德国等国的社会保险型社会保障制度	(346)
第三节 新加坡等国的个人储蓄积累型社会 保障制度	(360)
第四节 朝鲜等国的国家保障型社会保障制度	(364)
第五节 各国社会保障制度比较及经验借鉴	(368)
基本概念	(377)
思考题	(377)
参考书目	(378)

第一章 导 论

【内容提要】

社会保障学是以政府的社会保障行为及内在规律为研究对象的课程。在学习这门课程时，我们首先必须了解和掌握社会保障及社会保障学的一些基本概念和基础知识，为后续学习奠定基础。本章主要讲授社会保障及社会保障学的几个基本理论问题，其内容主要包括社会保障的概念，社会保障的产生和发展，社会保障的理论基础，社会保障学的研究对象、研究任务、学科属性、课程体系及内容等等。

第一节 社会保障的产生和发展

一、社会保障的概念

关于什么是社会保障，世界各国理论界有着不同的理解和解释，就是在同一国家，不同的研究者也有不同的看法。从国外的情况看，英国人将社会保障看成一种公共福利计划，认为通过这种计划的实施，可以使人们在遭受失业、疾病、衰老及其他丧失劳动能力和收入来源的风险时，其基本的福利水准得以维持。德国人将社会保障看成社会公平和社会安全。“公平”是指它可以缩小社会成

员收入水平的差距；“安全”是指它可以为遭受不测的社会成员提供基本的生活保障。美国人将社会保障解释为一种社会安全网，在这个安全网中，人们的基本生存条件得到保障。在我国，关于社会保障的概念大概有以下几种意见：一是将社会保障定义为国家和社会通过国民收入分配和再分配，依法对社会成员的基本权利予以保障的社会安全制度^①；二是将社会保障定义为以社会的力量保证全体社会成员至少能达到最低生活水平而形成的分配关系^②；三是将社会保障解释为国家和社会根据立法，对由于社会 and 自然等原因造成生活来源中断的社会成员给予一定的物资帮助，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^③；四是认为社会保障是国家和社会根据一定的法律和规定，通过国民收入再分配，对社会成员的基本生活权利予以保障的一项重大社会政策；五是社会保障是以社会的力量保证全体社会成员至少都能达到最低生活水平而形成的一种保障制度，其确切的内涵可表述为：社会保障是社会成员面临暂时或永久丧失工作能力、失去工作机会，或收入不能维持必要的生活水平等情况时，由政府负责以依靠社会力量所筹集资金提供必要的生活保证。

我们认为以上定义从不同角度体现了社会保障的内涵，但对社会保障的定义却都不够准确。比如，将社会保障定义为一种社会安全制度，实际上是将社会保障与社会保障制度等同起来，这在逻辑上不能成立，在定义主体上也是不准确的。我们认为，社会保障与社会保障制度不是同一个概念，两者是不能完全等同的，社会保障应该是一种行为，或者行为过程，社会保障制度则应该是规范这种行为的法律法规、条例政策及其实施办法的总称。犹如税收与税收制度是截然不同的两个概念一样，社会保障与社会保障制度也有其

① 陈良瑾主编：《社会保障教程》，知识出版社 1990 年版。

② 徐放鸣等编写：《社会保障初论》，中国财政经济出版社 1990 年版。

③ 刘泽民主编：《市场经济下的社会保障》，中国物资出版社 1994 年版。

完全独立的含义。将社会保障定义为一种分配关系也难以准确表达社会保障的行为内容和行为属性。因为分配关系只是在社会保障行为过程中形成的社会关系的一部分，而不是其行为关系的全部；况且，分配关系作为一个抽象的概念，是不能准确反映社会保障的行为属性和行为内容的。

我们认为，社会保障是国家或政府为了保证社会稳定，通过立法和行政措施为失去收入来源和劳动能力的人提供基本生活保障的行为，在现代社会，它还是政府调节和控制经济运行的重要手段。这一表述包括以下含义：

1. 社会保障是一个行为过程，它不是一种计划，计划只是它的组织形式；它不是一种稳定和安全，稳定和安全只是它要达到的目的；它不是一种制度，制度只是实施社会保障管理的各种规范的总称；它也不是一种分配关系，分配关系只是在社会保障行为过程中所涉及的社会经济关系的主要表现。社会保障是一种政府行为过程，这个过程包括社会保障制度和政策的制定和实施过程；社会保障基金的分配过程，即社会保障基金筹集和支付过程；社会保障的管理过程，包括社会保障基金的投资及其管理过程等等。

2. 社会保障的行为主体是国家和政府，这说明社会保障是由国家和政府提供的保障措施，在社会保障过程中，保障的方式和形式、保障标准、保障时限等都是由国家或者代表国家的政府确定的，国家和政府在社会保障过程中总是处于主导的、决定的地位。这一点，也构成社会保障与其他局部保障的根本区别，因为局部保障的主体通常是个人和其他微观经济主体。

3. 社会保障不是其他的任何行为，它是一种为人们提供基本生活保障的行为，这是社会保障的行为属性，它决定了社会保障与其他经济行为和分配行为的区别，社会保障的意义和标准都要围绕保障人们的基本生活这一核心来确定。

4. 国家实施社会保障的主要目的是通过物质利益的调节来使各种社会关系处于一种稳定和谐的状态，避免社会成员收入差距过

大引起社会动荡，这是实施社会保障制度的基本目的。

5. 社会保障的对象主要是失去收入来源和劳动能力的社会成员。也就是说，社会保障是为那些没有收入来源，或收入不足以满足其最低生活需要，以及失去劳动能力而无法为自己及其家庭提供生活保障的社会成员提供的保障。只有收入水平符合法律规定标准的社会群体才有享受社会保障的权利，因此也可以说它是对特定收入阶层的保障。

6. 社会保障是国家通过立法或行政措施来推行和实施的。由于社会保障是一种以稳定社会关系为目的的利益调节行为，它的资金提供者与直接受益者往往是分离的，因此其实施必须借助于强制性的法律和行政手段，否则社会保障的运作就会失去它自身的保障。在这里，国家立法和行政措施是社会保障得以进行的重要条件，又是社会保障区别于其他保障形式的重要特点。

7. 在现代社会，社会保障是政府调节经济的重要手段。如前所述，国家和政府实施社会保障的初始目的和功能主要在社会公平和稳定方面。但由于社会保障是一种物质利益的调节过程，它客观上发挥着调节经济运行的功能和作用。如果说这种功能和作用在过去只是客观存在而并未引起人们的重视的话，在现代社会它却成了政府自觉运用来调节经济生活的重要杠杆。政府通过社会保障支出对社会经济生活的稳定器功能，发挥着调节社会需求，进而调节经济运行速度和节奏的作用。

二、社会保障的起源和产生

社会保障的起源与其产生是两个不同的概念，起源是产生的基础。从历史上考察，社会保障的起源可以追溯到原始社会，而其真正意义上的产生则是在中世纪或者更晚一些的时期。社会保障是一个历史范畴，它的产生和发展要受历史条件的制约，在研究社会保障产生的问题时，关键要区分社会保障与传统的私人（家庭）保

障。私人保障不论是从居民家庭还是从社会的某一局部进行，都表现为一种分散的不确定的保障行为，即它的保障主体是分散的个人、家庭或民间的社会团体，它以局部的个人、家庭或人群为保障对象，没有法定意义的统一的保障制度和保障标准，保障时间也不固定；社会保障的最显著特征是它是从全社会的角度进行的、以立法和行政措施为依托的保障行为，是以国家或者政府为责任主体的保障形式，其对象是符合法律规定的一切社会成员，保障的时间、标准、形式也是以法律、制度的形式规定并统一实施的，这显然是生产力发展到一定阶段的概念。从时间上说，私人保障较之社会保障的产生要早得多，也可以说当私人保障难以满足整个社会成员的基本生存需要时，便有了社会保障产生的必要性，而生产力的发展又为这种必要性向现实转化提供了可能。

尽管理论界对社会保障的产生有比较大的分歧，但绝大多数研究者将其产生的时间确定在 17 世纪以后，认为在此之前的保障行为或者以家庭为依托，或者在自愿的情况下以局部的互济互助的方式进行，此时的保障现象充其量只能算作社会保障的萌芽，而不是社会保障本身。

社会保障在近现代产生，但其产生的具体时间和标志在学术界却存在不同的看法，这里主要有三种观点：第一种观点认为，社会保障应以 1601 年英国颁布《伊丽莎白济贫法》为产生的标志，因为《伊丽莎白济贫法》是世界历史上第一部涉及社会保障的法规，它的颁布标志着以法律形式规范的社会保障制度产生；第二种观点认为，应以 1883 年德国俾斯麦政府颁布的世界上第一部《社会保险法》为社会保障产生的标志；第三种观点则把 1935 年美国罗斯福政府推行的《社会保障法案》视为社会保障产生的标志，因为在这部法案中，第一次使用了社会保障一词。在这些不同的观点中，主流观点是第二种。大部分研究者认为，尽管《伊丽莎白济贫法》是世界历史上第一部涉及社会保障的法规，但由于历史的局限，其立法的基础是封建专制制度，它更多地体现了封建统治者的利益，

在法典中附加了很多带有侮辱性的惩戒条款，甚至惩戒多于救济。因此，尽管《伊丽莎白济贫法》在社会保障制度的形成中有着重要的历史意义，但它却不能作为社会保障产生的标志。而 1935 年在罗斯福推行新政的条件下颁布的《社会保障法》是美国第一部社会保障法案，它对完善社会保障体系有着重要的意义，但在此之前德国推行的《社会保险法》是世界上第一部比较全面、系统、规范的社会保障法律，它所涉及的内容已经具备了社会保障的含义和特征，因而应将其颁布视为社会保障产生的标志。

三、社会保障的发展阶段

社会保障的发展总体上可以分为三个阶段，即形成阶段、成熟阶段和改革阶段。

(一) 形成阶段 (1883~1935 年)

社会保障以 1883 年德国颁布《社会保险法》为起点，到 1935 年美国颁布世界上第一部社会保障法为终点，经历了 100 多年的形成历史。在这一阶段，社会保险的各种项目相继出台，并在欧洲广泛推行，继德国之后，英国、法国、西班牙、罗马尼亚、瑞典、丹麦等欧洲国家也相继实行了某个方面或几个方面的社会保险制度。随后，社会保险又向美洲发展，特别是 20 世纪 30 年代经济危机后发生的严重失业及其他社会问题，将社会保障推向了一个新的发展阶段，伴随着美国罗斯福政府《社会保障法》的颁布，标志着社会保障从体系、项目、推行方式、实施范围等都已成型，故将此阶段称为社会保障的“形成阶段”。

(二) 成熟阶段 (1935~1979 年)

从罗斯福新政到 20 世纪 70 年代末，社会保障进入了成熟阶段（也称发展阶段）。在这一阶段，随着西方社会国家对经济和社会生

活干预的强化，社会保障也成为国家和政府的重要职能，同时也成为资本主义政治和经济生活的“稳定器”。这一阶段社会保障有了快速的发展，并主要体现出以下特点：

首先，这一时期社会保障的区域不断扩大，即从欧洲到美洲，再到亚洲乃至全世界，使社会保障成为世界范围内普遍政府行为。

其次，随着社会经济的发展，社会保障项目逐渐增多，保障范围不断拓宽，保障水平不断提高。从项目上看，到1940年，世界上已有135种社会保障项目，到1979年增加到494项；从范围上看，社会保障的受益范围逐渐推向全体社会成员；从保障的层次上看，也逐渐从救济型向福利型转化。特别是在欧洲等社会保障历史悠久的国家，更是推行普遍的全民福利政策，形成了福利国家，社会保障水准达到了一个新的高度。

再次，社会保障的管理更趋于法制化和规范化。这一阶段，社会保障经历了从分项目管理到统一集中管理的过程；社会保障的对象、标准、项目、形式等都以法律和制度的形式加以规定，并由政府有关机关统一执行；社会保障基金也纳入政府预算，甚至形成单独的政府预算项目，这些都标志着社会保障管理制度趋于成熟。

四是政府的社会保障支出大幅度增长。社会保障范围扩大，标准提高的结果必然是社会保障支出的增加。有资料表明，欧美大部分国家的社会保障费用占国民生产总值的比重从20世纪50年代初的不到10%，增长到70年代末的20%以上。社会保障支出的大幅度增加，使其成为政府的沉重包袱，这就为这些国家社会保障事业的发展留下了隐患。

（三）社会保障的改革和调整阶段（1979年以来）

高福利政策下的社会保障制度给西方发达国家带来了两大难题：一是巨额的社会保障开支使国家不堪重负，成为政府财政的沉重负担；二是高标准的社会保障助长了社会的懒惰情绪，对人们的

劳动积极性，进而对经济发展产生抑制作用，影响经济的正常增长。为了解决以上难题，西方发达国家从 20 世纪 70 年代末进入社会保障的改革和调整时期。这一时期，以英国保守党政府 1979 年率先改革社会保障制度为标志。这一阶段的改革和调整主要有以下内容：

1. 在收入方面采取多种方式增加收入来源。主要措施包括提高雇主和雇员的缴费率，扩大缴费对象，实行一致课税，即对公务员和保障津贴的领款人收取社会保障税等等。

2. 在支出方面尽量削减社会保障费用。主要是削减某些社会保障项目，调整社会保障条件以缩小保障范围，冻结保障标准（保障标准不随物价上涨而浮动），使保障费用增幅趋缓等等。

3. 采取提前退休以增加就业岗位，减少失业保障费用，将部分社会保障项目转为私人保险等等。此外，还采取建立保障基金个人账户，由受保者个人预先为自己积累保障金的方法来减轻政府的社会保障负担等等。

第二节 社会保障的理论依据

一、马克思关于社会保障制度的理论

马克思主义的社会保障理论是社会主义国家建立社会保障制度的理论基础，而马克思主义的社会保障理论又是以其社会再生产理论为基础的。马克思认为，物质资料再生产是人类生存和发展的物质基础，而物质资料再生产是劳动者和劳动资料结合的过程，在进行物质资料再生产的同时，进行着劳动力的再生产，只有在再生产中将劳动力源源不断地再生产出来，社会再生产才能不断地进行下去。

劳动力再生产包括劳动者的体力再生产和智力再生产。前者是劳动者体力的恢复和身体素质的提高过程，后者则是劳动者劳动技能和知识的更新和发展过程。劳动力再生产的基本手段是消费，包括个人消费和社会消费。在商品经济条件下，消费的条件主要从两方面得到满足：一是由个人通过提供资本或劳动从市场上获取；二是那些没有劳动能力、就业机会和财产的社会成员，只能由政府通过社会保障来满足他们的基本消费需求。在工业化以前，劳动力再生产主要是通过家庭进行的，而在机器大生产后，劳动者的劳动风险逐渐增加，失业、工伤等都使家庭保障越来越无法应付新的风险，因而劳动力再生产要求也越来越多地是依赖社会保障来进行。

马克思主义还认为，在社会主义条件下，每个社会成员的生活都必须有保障。而对那些丧失劳动能力的社会成员的生活保障，则应由社会在产品分配给个人之前作必要的扣除。他在《哥达纲领批判》一文中全面阐述了社会主义社会的社会总产品分配理论，指出，在社会主义社会，为了发展社会生产，社会产品在分配给社会成员之前，应该有三项扣除：“第一，用来补偿消费掉的生产资料的部分。第二，用来扩大再生产的追加部分。第三，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金和保险基金。”^① 社会总产品扣除上述三项后的剩余可以用于消费，但在将其分配给个人之前，还必须从中扣除：“第一，同生产没有关系的一般管理费用……第二，用来满足社会共同需要的部分，如学校、保健设施等……第三，为丧失劳动能力的人等等设立的基金”^②。马克思关于社会产品分配的扣除原理，从社会分配的角度论述了社会保障基金必须在社会产品分配给个人之前做储备性的扣除，这一理论也成为社会主义国家社会保障的重要理论基础。

①② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年第2版，第302~303页。

二、西方国家主要的社会保障理论

西方国家社会保障的理论基础主要是资产阶级社会改良主义思想。我们可以把这一思想的内容作以下归纳：一是现代工业化国家是“全民国家”，它代表社会的普遍利益，国家的主要职责是为全体社会成员谋福利；二是在不改变私有制生产方式的条件下，可以通过分配方式的改变和调整来消除分配不公的问题，使全民福利普遍提高；三是通过对资本主义生产方式的渐进式改良，达到社会主义的比较公平的分配效果。

西方国家的社会改良主义及相应的社会保障理论的形成和发展，大致经历了以下三个发展阶段：

（一）第一阶段（19世纪中叶～第一次世界大战以前）

这一时期资本主义开始从自由竞争向垄断发展，社会分配不公，贫富悬殊的问题日益突出，社会矛盾日益激化，资本主义的弊端逐渐暴露，在这种背景下，资产阶级改良主义思想日渐掀起，并对当时的社会保障理论和实践产生了深刻的影响，其中最具代表性的是德国的“讲坛社会主义”和“费边社会主义”。

“讲坛社会主义”（新历史学派）的主要代表有古斯塔夫·施穆勒、阿道夫·瓦格纳。因其主要成员大多为大学教授，并经常在讲台上宣传社会改良思想，并将其标榜为社会主义者而得名。讲坛社会主义强调伦理道德和心理因素在经济生活中的作用，宣扬国家的超阶级性及其对社会经济的决定性影响。它们主张由国家借助于立法形式，通过自上而下的社会改良来缓和日益激化的社会矛盾。他们提倡的社会改良也包括国家为公民提供社会福利等社会保障思想。讲坛社会主义的社会改良思想为德国政府推行社会保险制度提供了理论依据。

英国的“费边社会主义”主张采取渐进式的社会改良来实现其