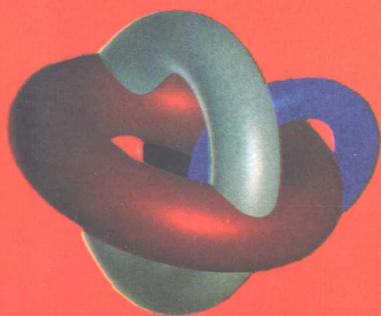


主编 陈立 李虹

社会保障：市场 经济的稳定器

市场经济规范与运作丛书



社会保障： 市场经济的稳定器

主 编 陈 立 李 虹

副主编 郭继明 宁连珠 白学林

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障：市场经济的稳定器/陈立，李虹主编．

北京：中共中央党校出版社，1996.1

（市场经济规范与运作丛书）

ISBN 7-5035-1327-6

I. 社… II. ①陈…②李… III. 社会保障—中国
IV. D669.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 20075 号

中共中央党校出版社出版发行

（北京市海淀区大有庄 100 号）

北京四季青印刷厂印刷 新华书店经销

1996 年 1 月第 1 版 1996 年 1 月第 1 次印刷

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：7

字数：141 千字 印数：1—3000 册

定价：9.00 元

现已出版的有

股份经济的规范与运作

市场经济的法律规范

出口信用保险规范与运作

国际经贸惯例——规则与公约

建立现代企业制度实务

企业财务分析

社会保障：市场经济的稳定器

目 录

第一章 社会保障制度的内容及历史沿革	1
第一节 社会保障的基本概念和内容	1
第二节 社会保障制度的产生和发展	3
第三节 我国社会保障制度的历史沿革	10
第二章 我国社会保障制度改革的必要性	31
第一节 我国传统社会保障制度存在的 问题	31
第二节 我国社会保障制度改革的必要性 ..	36
第三章 我国社会保障制度改革的目标和原则 ..	42
第一节 改革需要借鉴别国经验，更要 符合中国国情	42
第二节 我国社会保障制度改革的目标 和原则	45
第四章 养老保险制度改革	51
第一节 我国城镇养老保险的现状	51
第二节 我国城镇养老保险制度改革的 主要内容	53
第三节 我国城镇职工养老保险制度改革 的重大发展及其意义	57
第四节 城镇职工养老保险制度改革的 实施方案	59
第五节 逐步建立农村养老保险制度	67
第五章 失业保险制度改革	71

第一节	失业保险的性质和特点	71
第二节	我国失业保险的现状	73
第三节	失业保险制度改革的目标和原则	75
第四节	失业保险制度改革的主要内容	76
第五节	国外失业保险制度简介及对我们的 启示	80
第六章	医疗保险制度改革	86
第一节	我国医疗保险的现状和问题	86
第二节	我国职工医疗制度改革的原则和 主要内容	91
第三节	城镇职工医疗保险制度改革试点 的实施方案	97
第四节	农村合作医疗制度的改革	105
第七章	工伤保险制度改革	112
第一节	我国工伤保险的现状和问题	112
第二节	工伤保险制度改革的目标和原 则	115
第三节	工伤保险制度改革的主要内容	117
第八章	社会福利、社会救灾和社会救济体制 改革	123
第一节	社会福利制度改革	123
第二节	社会救灾体制改革	130
第三节	社会救济体制改革	134
第九章	社会保障管理体制改革的	140
第一节	社会保障管理体制改革的必要 性	140
第二节	社会保障管理体制改革的基 本原则	144

第三节	社会保障管理体制改革的若干设想.....	151
第四节	我国社会保障管理体制改革的若干实例.....	156
第十章	建立社会保障制度的法律体系.....	170
第一节	建立健全社会保障法律体系的必要性.....	170
第二节	加快建立我国社会保障的法律体系.....	172
附录一：	国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知(国发[1995]6号).....	175
附录二：	国家体改委、财政部、劳动部、卫生部印发《关于职工医疗制度改革的试点意见》的通知(体改分[1994]51号)	188
附录三：	上海市城镇职工养老保险办法.....	195
附录四：	九江市职工医疗社会保险暂行规定.....	208
后 记		217

第一章 社会保障制度的 内容及历史沿革

第一节 社会保障的基本概念和内容

社会保障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。

社会保障作为一种社会经济制度，是西方资产阶级工业革命以后出现的社会化大生产的结果。19世纪80年代，德国率先建立起全国性的疾病、残疾、失业和养老保险制度。欧洲各国纷纷效仿，逐步建立起社会保障体制。第二次世界大战后，各国的社会保障都有了长足的发展。现在，世界上160多个国家和地区已经建立起了各种不同类型的社会保障制度。可以说，人类社会发展到今天，尽管社会制度各不相同，但是社会保障制度已成为各个国家普遍采取的一项极为重要的国家政策。

社会保障制度所包含的内容十分广泛，由于各国建立社会保障制度的历史时期不同，各国的经济、政治、文化背景不同，社会制度不同，因而各国社会保障的内容也不尽相同。例如，日本把社会保障作为社会保险、国家救助、社会福利、公共卫生等内容的统称。我国在《国民经济和社会发展第七个五年计划》中，

对社会保障事业的内容明确规定包括社会保险、社会福利、社会救济和优抚工作等。一般说来，社会保障制度的基本内容是大多数国家所共有的，主要包括五个方面的内容：

第一部分是社会保险。社会保险的主要功能是保障劳动者在自然事件或各种风险发生时，部分或全部失去劳动能力，失去或大幅度减少收入时获得基本的生活待遇。各种自然事件和风险，主要是指劳动者最可能遇到的生、老、病、死、残、失业等，这些风险是难以避免的，一旦发生，就有可能使劳动者暂时或永久失去劳动能力，从而造成收入的大幅度减少乃至失去收入。这种损失往往是劳动者个人一时难以承受的，它需要个人预筹积累和社会帮助。

第二部分社会救济或社会救助。主要是对那些没有生活费用来源或因遭受自然灾害和各种天灾人祸而难以维持生活的贫困户、灾民、残疾人、孤寡老人和孤儿，由社会提供救济。社会救济最基本的功能，是通过社会救济，由国家帮助这部分人获得最起码的生存条件。这是最低层次的保障。

第三部分是社会福利。社会福利的功能是改善公民的生活条件，是个人收入以外大家都可以享受的公共利益。如义务教育、低收入者的住房等。当然，我国现阶段由民政部门管理的社会福利，同一些国家的社会福利的内涵还不大一样。

第四部分是社会优抚。社会优抚是对待特殊人群的一种保障制度。所谓特殊人群是指军烈属、伤残军人、退伍的义务兵、志愿兵等。

第五部分是商业保险。商业保险是投保人根据自

己的需求自愿选择保障项目和保障水平，如个人储蓄性养老保险、个人财产保险、企业补充养老保险等。商业保险是社会保险的补充，是社会保障制度的重要组成部分。

在社会保障体系中，社会保险是主体部分。社会保险又分为政策性保险和商业性保险。政策性保险，是通过法律法规统一实施，其特点是带有强制性；商业性保险，是通过经营机构采取契约形式分散实施，其特点是自愿性。

社会保险在我国目前包括城镇职工的养老、失业、医疗、工伤、生育等五项保险。

第二节 社会保障制度的产生和发展

现代社会保障制度首先产生于欧洲，至今已有150多年的历史。它是资本主义社会经济发展的产物，也是资本主义社会阶级矛盾发展的结果。社会保障的产生和发展大体可分为五个阶段：

一、社会保险的萌芽阶段

社会保障制度首先是从社会救济萌发的。英国资产阶级工业革命之后，大批农民流入城市，城市贫民剧增，成为阻碍工业化顺利发展的一个重要因素。在这种背景下，英国于19世纪30年代颁布了《济贫法》，规定政府通过征税来救济无力谋生的人。这种社会救济作为一项新的社会政策在欧洲出现了，开始初步发挥社会保障的某些作用。

二、社会保险的产生阶段

德国是社会保障制度的推广者，最先颁布了强制性的社会保险法规。19 世纪中叶以后，德国的工人运动和社会主义运动高涨。社会主义思想在德国广泛传播，在 1877 年的选举中，德国工人阶级政党社会民主党获得重大胜利。当时德国处于“铁血宰相”俾斯麦时期，俾斯麦一方面严酷镇压工人运动，另一方面为了缓和阶级矛盾，瓦解工人自助组织，先后在议会通过了三个保险法：

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 年实行《养老、残疾、死亡保险法》。

随后，欧洲其他国家也相继在有限的范围内建立起社会保险制度。英国在 1886 年发生了伦敦失业者的暴乱，经过多年广泛的关于失业保险的讨论，于 1905 年制定了《工人失业法》。在伦敦等城市推行，但因经费等问题未能坚持下去。

1911 年英国通过了《失业保险法》。这是世界上第一个全国性的强制性的失业保险法。这项法律规定，保险费由雇主、工人和国家三方共同负担。但这项法律适用范围很有限，只适用于造船、机器制造和建筑等，以后随着工人罢工运动，又扩大到其他部门。

1911 年英国还通过了《国民健康保险法》。这项法律规定，参加保险的人在生病时可获得最低收入，并可免费治疗。

1912 年瑞典制定了《老年和残废年金法案》，并在 1913 年 1 月在议会通过。法案规定保险的范围扩大到

18~66 岁的所有公民。当然，瑞典这项法案的出台背景，是 1909 年爆发了瑞典历史上有名的全国大罢工。

应该指出，社会保险的形成，是工人运动和社会主义运动发展的结果，是社会进步的标志。同时，也反映出社会保障制度进入一个新的发展阶段。

1917 年十月革命后，第一个社会主义国家苏联，对工人及城乡贫民实行全面的社会保险。其主要特点是国家兴办覆盖全体工人及家属的社会保险事业（农民的社会保险另行安排），保险费用由国家、企业全部负担，被保险人不交纳任何费用，待遇水平偏高。这种社会保障制度对调动工人积极性产生过有益的作用，对当时资本主义国家和以后诞生的社会主义国家都有较大的影响。

三、社会保障形成体系的阶段

社会保障形成体系的标志，是美国颁布的世界上第一部《社会保障法》。

在 1929—1933 年世界资本主义经济大危机和第二次世界大战期间，由于大危机造成了巨大的社会震荡，受害最深的是劳工、老年人和失业者，他们生活社会最底层，要求社会变革获得生活保障的呼声最高，形成了进一步建立社会保障制度的压力。在罗斯福新政时期，美国国会在 1933 年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，单纯依靠地方政府和慈善机构进行社会救济已经难以承受，需要联邦政府担负起社会保障的责任。

1935 年美国通过了《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的法律，是为

了配合罗斯福新政的实施而出台的法律。这项立法主要是解决失业和老年问题。罗斯福的主要论点是：①社会保障是大机器生产的客观需要；②以“普遍福利”为核心的社会保障制度作为建国方略；③初期的社会保障项目应包括失业、养老、家庭保险，实行“家庭平安、生活保障、社会保险”；④实行“以工代赈”的现代社会救助，反对消极的救济行为；⑤实行以地方为主的失业保险和强制性多层次的养老保险；⑥社会保险必须以促进自我保障意识的确立为前提；⑦社会保障项目应该逐渐展开。罗斯福的这些观点在美国的社会保障法中都有所体现。需要强调指出，“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。应该说，罗斯福新政，推行社会保障，是作为实行凯恩斯主义和进行国家干预的手段，其主要意图是刺激社会需求，缓和生产过剩的经济危机。

30年代的经济大危机，在欧洲各国也造成了极为严重的社会问题，失业人数剧增。在英国，1933年失业人数达370多万。这种情况使得英国扩大和完善了有关失业的社会保障立法。1934年后，先后通过了《失业法》、《农业失业法》和《国民健康保险法》。在瑞典，经济大危机使劳动群众的生活水平急剧下降，阶级矛盾激化。为了缓和这些矛盾，执政的社会民主党采取了一系列的福利措施。在这个期间，瑞典学派主张通过国家调节税刺激经济、消除失业的理论得到广泛传播。运用社会保障措施，通过国民收入再分配，缩小收入差距，成为瑞典后来推行“福利国家”的理论基础。

在这个时期，许多国家纷纷建立自己的社会保障

制度，产生了许多关于社会保障的理论。这是我们着重介绍在世界有较大影响的“贝弗里奇报告”，它是现代西方社会保障制度的重要的官方文件。1941年6月，英国政府为了鼓舞人民战胜法西斯的斗志，展示战后新的社会生活的美好蓝图，委托牛津大学经济学教授贝弗里奇领导的“社会保险与相关服务部际委员会”对战后实行的社会福利计划提出具体的改革方案。经过18个月的认真调查研究，在广泛征求各界意见的基础上，提出了《社会保险与相关服务报告书》，由贝弗里奇署名，于1942年11月送交政府。这就是对英国政府乃至西方各国建立社会保障制度产生巨大影响的《贝弗里奇报告》。

贝弗里奇在报告中提出了三项立论原则：一是在计划未来时应参照过去的经验，但又不受过去经验的局限。二是社会保障是消灭贫困的有效武器，而贫困、疾病、愚昧、肮脏、懒惰等五种社会病害是重建新社会的障碍。三是实现社会保障理想，有赖于政府与个人的合作。基于这三个原则，贝弗里奇建议新的社会保障制度应以社会保险为核心形成一整套改革措施：①凡有收入的人都必须参加社会保险，按照同一标准缴纳保险费，也按同一标准享受保险给付；②把分散管理的制度改为全国统一的制度；③保险给付应以保障国民的基本生活为目标，享受时间应以领取人的需要为准；④社会保险应包括国民生活基本需要的各个方面；⑤因无收入而不能参加社会保险的人，国家应制定公共救助法来保障他们的基本生活需要，使其生活水准达到国民最低生活标准。

1943年英国首相邱吉尔据此在一次讲演中表示，

在战胜法西斯德国后，英国将建立一整套“从摇篮到坟墓”的社会福利制度，引起了很大的轰动。

四、社会保障制度的成熟阶段

社会保障制度的成熟阶段，以英国工党政府首先宣布把英国建成公民“从摇篮到坟墓”均有保障的“福利国家”为标志。

战后，英国许多公民把希望寄托在宣布实行社会主义政策的工党身上，使工英在 1945 年的大选中获胜。此后，工党政府在对许多经济部门实行国有化的同时，实行一系列的社会立法，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》，保险范围包括生育、养老、失业、孤寡、病残、丧葬等方面的福利。同时，实行《国民保健法》，成为世界上第一个实行全民医疗的国家。这样英国把国民保险、国民保健、国民救济融为一体。

1948 年，工党政府宣布英国已建成为福利国家。这样，英国在欧洲国家中率先建立起一整套社会保障制度。

战后，美国的社会保障措施也进一步扩大和完善。美国政府的社会保障政策，是与奉行凯恩斯主义扩大社会总需求相联系，以引导经济走出衰退，促进经济复苏。到 60 年代，形成了一套比较完整的社会保障体系，各种保障项目约有 3000 多种。

继英国之后，西欧、北欧、美洲、大洋洲和亚洲的许多发达国家纷纷宣布建立“高福利”的社会保障政策。与此同时，东欧和亚洲的社会主义国家则仿照苏联模式，建立以国家保险为特征的社会保障制度。接

着世界上许多发展中国家也先后建立起社会保障制度。这样，社会保障已成为全世界公认并为各国共同采用的经济社会政策。但是，采取“普遍高福利政策”，或者是“国家保险模式”，都使社会保险费用占国民生产总值的比重大幅度增长。一方面，不断完善的社会保障制度的实施为社会进步和稳定发挥了强大的促进作用，另一方面，“高福利”的社会保障政策超过了国家经济的承受能力也带来了一系列的危机。

在这个时期，社会保障制度在许多国家朝着普及化、全民化的方向发展。同时，对社会保险金也实行随通货膨胀率而调整的办法，以保障保险金享受者不因物价上涨而降低生活水平，使人们都能享受经济发展的成果。由于西方国家把社会保障制度作为缓和社会和阶级矛盾、促进社会和经济稳定的手段，因此，社会保障制度在西方国家又称之为“社会安全网”或“社会稳定器”。

五、社会保障制度的改革阶段

进入 20 世纪 80 年代以后，发达国家实行的“普遍福利”政策先后遭到挫折。社会保障标准居高不下，国家财政负担沉重，社会成员出现了对国家福利政策的依赖性。这也是造成这些国家经济普遍不景气的重要原因之一。

据统计，1960—1990 年，包括西方主要发达国家在内的世界任合组织（OECD）成员国，社会保障开支占国内生产总值的比重从 7% 上升到 15.4%；医疗保障开支比重从 3.9% 上升到 7.8%；政府公共开支的增量中，有 25% 以上是用于支付养老金。以美国为例，

1950年，联邦政府用于社会保障的开支占联邦预算支出的26.2%，到1980年，这种支出就占54.4%。社会保障费用负担过重，形成庞大的预算赤字。再以德国为例，1961—1990年，德国国内生产总值每年增长4.4%，而福利支出每年增长4.7%，过大的福利开支对国民经济产生了消极影响。

可以说，“普遍福利”的社会保障政策或者说社会保障福利化的政策，在实施中逐渐暴露出许多弊端，改革的呼声很高。世界上许多国家在进行经济体制改革和政治体制改革的同时，对实行多年的社会保障制度进行改革。最具代表性的是英国保守党和美国总统克林顿夫人对社会保障制度进行改革。其改革的基本思路是社会保障不应由国家包揽，应当公私协作，不能养成单纯依靠国家给付的懒汉思想，鼓励个人用劳动争取福利，减少一些福利项目和降低保障标准。

应该说，社会保障制度改革是一项涉及千家万户的事情，而且也是关系到政治家选票的问题，因此，改革的难度和阻力都是相当大的。一旦形成了福利化的社会保障体制，要改革就必须付出很大的代价。这也是西方发达国家在这个问题上难以有所作为的原因之一。

第三节 我国社会保障制度的历史沿革

我国的社会保障制度是50年代以后建立起来的。1949年以前，中国基本上没有社会保险项目。1937年国民党政府曾颁布一项劳动保险立法。此外，还有一些企业规定了若干劳动保险待遇。可以说，旧中国的