

中国当代社会保障研究

ZHONG GUO DANG
DAI SHE HUI BAO
ZHANG YAN JIU

邓 微 著

海潮出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国当代社会保障研究/邓微著. —北京:海潮出版社,
1999.6

ISBN 7-80151-198-0

I. 中… II. 邓… III. 社会保障-研究-中国
IV. F840.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 21070 号

中国当代社会保障研究

邓微 著

☆

海潮出版社出版发行

(北京西三环中路 19 号 邮政编码 100841)

长沙气象印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:10.1875 字数:265 千字

1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月第 1 次印刷

印数:1-3500 册

ISBN 7-80151-198-0/F·11

定价:18.20 元

序

邓伟志

“没有社会的安定,就没有社会的发展;没有社会保障,就没有社会安定。”这一国际劳工组织的名言,充分肯定了社会保障在社会存在与发展中的重要作用。

社会保障,作为一种社会制度是社会制度体系中年轻的后来者,仅有一百五十多年的历史。迄今为止,世界范围的社会保障制度仍处于改革与完善之中。这一制度在中国则更为年轻。新中国成立后,我国政府并未以“社会保障”冠名建立社会保障制度,而是以劳动保险、社会救助和职业福利等彼此孤立的、非系统化的制度和措施来维持国民的基本生活需求、改善国民的生活状况。改革开放以来,在社会结构转型过程中,传统的、非系统化的社会保障的弊端日益显露,建立现代社会保障制度,被改革大潮冲上了中国的议事日程。

1986年,我国的“七五”计划第一次提出了“要适应对内搞活经济,对外进一步开放的新情况,从我国的情况、国力出发,按照有利生产、保障生活的原则,逐步建立、改进各种类型的社会保险制度,改进和完善社会福利、社会救济与优抚工作,有步骤的建立起来

具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏型”的设想。其后,我国开始了建立现代社会保障体系的伟大实践,理论工作者也伴随着改革的深入,进行着建立符合中国国情的社会保障体系的探索 and 理论研究。

邓微同志八十年代末即涉足社会保障问题研究,曾以论文、论著等形式发表过不少研究成果。近年来,她在自己多年对社会保障问题观察、分析、研究的基础上,写就了《中国当代社会保障研究》书稿,付梓之际,要我为这本书作序,我高兴地答应了。

我国正处于社会主义初级阶段,生产力不发达且发展不平衡,缺乏丰厚的物质基础,社会呈现城乡二元结构;我国又正处于由计划经济体制转变为市场经济体制,由粗放型经济增长方式转变为集约型经济增长方式的伟大变革之中。这给我国现代社会保障制度的建立与完善带来了许多复杂的情况、众多棘手的问题。作者正是从这一基本国情出发,思考和研究我国的社会保障制度的。该书紧紧围绕中国的基本国情,从回顾历史经验教训、分析改革实践的角度,认真研究中国社会保障制度的改革与完善。全书在研究中注意了历史与现实的结合、理论与实践的统一、重点与轻点的科学处理,阐发了许多有见地的观点。

诚然,我国的社会保障体系正在构建之中,作者所提出的某些观点还有待于实践的检验,书中的有些内容也有待于进一步完善。但是该书作者以自己的视角对建立有中国特色的社会保障体系进行了有益的探索,具有深刻的现实意义。我相信读者一定都会从书中得到启迪。

目 录

序	(1)
第一章 社会保障概述	(1)
§ 1.1 社会保障及其理论界定	(1)
1.1.1 现代社会保障的产生与发展	(1)
1.1.2 社会保障内涵的历史演变	(6)
1.1.3 社会保障内容体系与特征	(7)
§ 1.2 现代社会保障的功能	(9)
1.2.1 现代社会保障对“家庭保障”的替代	(9)
1.2.2 现代社会保障是社会良性循环的重要机制	(11)
1.2.3 现代社会保障功能的发挥	(13)
§ 1.3 社会保障的学科属性及研究方法	(16)
1.3.1 社会保障的学科属性	(16)
1.3.2 社会保障与商业保险	(17)
1.3.3 研究社会保障的方法	(19)
第二章 中国社会保障制度的沿革	(21)
§ 2.1 建国初期和计划经济体制下的社会保障	(21)
2.1.1 社会保障制度的创立阶段	(21)
2.1.2 社会保障制度的完善阶段	(25)
2.1.3 社会保障制度经受挫折和停滞时期	(29)
§ 2.2 社会保障制度的初步改革	(30)

2.2.1	社会保障制度改革的历史背景	(30)
2.2.2	社会保障制度的恢复和初步改革	(31)
§ 2.3	新的社会保障制度框架的确立	(34)
2.3.1	社会保障制度改革力度的加大	(34)
2.3.2	新的社会保障制度框架的确立	(36)
2.3.3	多层次的社会保障制度在总结、改革完善中不断发展	(38)
第三章	养老保险	(45)
§ 3.1	养老保险的重要性及其原则	(45)
3.1.1	养老保险是适应市场经济要求的养老方式	(45)
3.1.2	我国建立和完善养老保险的国情	(48)
3.1.3	建立和完善养老保险的原则	(52)
§ 3.2	城镇养老保险	(54)
3.2.1	城镇养老保险制度的建立与调整	(54)
3.2.2	城镇养老保险制度的改革	(56)
3.2.3	完善城镇养老保险的措施	(62)
§ 3.3	农村养老保险	(69)
3.3.1	建立农村养老保险的必要性	(69)
3.3.2	农村养老保险制度的构建	(72)
3.3.3	农村养老保险的完善	(76)
第四章	失业保险	(86)
§ 4.1	失业保险的必要性及其原则	(86)
4.1.1	正确认识失业的产生和存在	(86)
4.1.2	建立失业保险的必要性	(94)
4.1.3	建立失业保险的原则	(99)

§ 4.2 失业保险制度的创立与改革	(101)
4.2.1 建国初期的失业保险	(101)
4.2.2 建国后就业压力重大的时期及其解决	(102)
4.2.3 建立失业保险制度的探索	(107)
§ 4.3 失业的治理与失业保险制度的完善	(114)
4.3.1 我国治理失业问题的特殊国情	(114)
4.3.2 失业保险制度面临的问题及解决措施	(117)
 第五章 医疗保险	 (131)
§ 5.1 医疗保险的特点与作用	(131)
5.1.1 医疗保险的特点	(131)
5.1.2 医疗保险的作用	(134)
§ 5.2 城镇职工医疗保险	(137)
5.2.1 计划经济条件下的城镇职工医疗制度	(137)
5.2.2 城镇职工医疗保险制度的改革	(140)
5.2.3 城镇职工基本医疗保险制度的原则、内容及特点	 (146)
5.2.4 建立和完善城镇医疗保险制度的措施	(149)
§ 5.3 农村医疗保险	(161)
5.3.1 计划经济条件下的农村合作医疗制度	(161)
5.3.2 农村合作医疗的改革	(164)
 第六章 生育保险	 (170)
§ 6.1 生育保险及其特征	(170)
6.1.1 建立生育保险制度的重要性	(170)
6.1.2 生育保险制度的主要内容	(173)
6.1.3 生育保险制度的特征	(177)

§ 6.2 我国建立生育保险制度问题的提出	(179)
6.2.1 计划经济条件下生育保险的异变方式	(179)
6.2.2 改革开放条件下生育保险问题的突出	(180)
6.2.3 关于建立生育保险制度的理论探讨	(182)
§ 6.3 建立生育保险制度的实践	(188)
6.3.1 建立生育保险制度的探索	(188)
6.3.2 我国生育保险制度的初步建立	(193)
6.3.3 生育保险制度的实施和需进一步研究的问题	(195)
 第七章 工伤保险	 (200)
§ 7.1 工伤保险的重要性及其原则	(200)
7.1.1 工伤保险的重要性	(200)
7.1.2 工伤保险制度的产生及类型	(202)
7.1.3 工伤保险的原则	(204)
§ 7.2 计划经济条件下的工伤保险	(209)
7.2.1 新中国工伤保险制度的建立和调整	(209)
7.2.2 计划经济条件下工伤保险制度的缺陷	(210)
§ 7.3 工伤保险制度的改革	(214)
7.3.1 工伤保险制度的改革实践	(214)
7.3.2 完善工伤保险制度值得研究的几个问题	(216)
 第八章 社会救助	 (222)
§ 8.1 社会救助制度及其特点	(222)
8.1.1 社会救助的对象和内容	(222)
8.1.2 社会救助的目标	(224)
8.1.3 社会救助的特点	(226)

§ 8.2 我国社会救助制度的建立与改革	(228)
8.2.1 新中国社会救助制度的建立与曲折发展	(228)
8.2.2 社会救助制度的改革与发展	(230)
§ 8.3 城镇居民社会救助	(232)
8.3.1 城镇社会救助对象结构的演变	(232)
8.3.2 城镇社会救助水平	(237)
8.3.3 城镇居民最低生活保障制度	(239)
§ 8.4 农村居民社会救助	(246)
8.4.1 农村救助工作方针及其战略	(246)
8.4.2 农村五保户救助	(247)
8.4.3 农村居民的“造血型”扶贫救助	(249)
8.4.4 农村居民最低生活保障制度	(254)
§ 8.5 灾害救助	(257)
8.5.1 灾害救助的方针和任务	(257)
8.5.2 灾害救助制度的改革	(259)
8.5.3 灾害救助体系的完善	(263)
 第九章 社会福利	 (268)
§ 9.1 社会福利及其功能原则	(268)
9.1.1 社会福利与社会保障	(268)
9.1.2 社会福利的功能	(269)
9.1.3 社会福利的原则	(271)
§ 9.2 社会福利的改革与完善	(273)
9.2.1 计划经济条件下的社会福利制度	(273)
9.2.2 社会福利制度的改革	(277)
9.2.3 社会福利制度的完善	(281)
§ 9.3 社区服务	(289)

9·3·1	社区服务与社会福利社会化管理	(289)
9·3·2	社区服务的创建和发展	(290)
9·3·3	社区服务的完善	(293)
第十章	社会优抚安置	(296)
§ 10·1	社会优抚安置及其特点	(296)
10·1·1	社会优抚安置的内容	(296)
10·1·2	社会优抚安置的特点	(298)
§ 10·2	我国社会优抚安置制度的建立与改革	(299)
10·2·1	我国社会优抚安置制度的建立	(299)
10·2·2	我国社会优抚安置制度的改革	(300)
10·2·3	新的历史条件下社会优抚安置制度遇到的问题	(304)
§ 10·3	社会优抚安置制度的完善	(306)
10·3·1	完善社会优抚安置制度的总体目标	(306)
10·3·2	完善社会优抚安置工作的措施	(307)
10·3·3	构建军人社会保障体系	(309)
后记		(315)

第一章 社会保障概述

社会保障(Social security),也译作“社会安全”。社会保障是指国家为公民提供一系列基本生活保障,使公民在年老、疾病、失业、灾害及其丧失劳动等情况下,从国家和社会获得物质帮助;保证全体社会成员的生活质量伴随着社会生产力水平的提高而不断提高的社会保障制度。社会保障制度是现代国家政策和社会立法的重要组成部分。

建立与本国国情相适应的社会保障制度,实现国家长治久安,已在世界范围达成共识。

§ 1.1 社会保障及其理论界定

1.1.1 现代社会保障的产生与发展

社会保障制度是社会制度体系中的后来者,是一类年轻的社会制度。现代社会保障制度的形成与发展,至今仅有一个半世纪的历史,大体上经历了四个阶段:

第一阶段:萌芽时期(从19世纪初到19世纪80年代)。

现代社会保障的萌芽从社会救助起步,其标志是英国于19世纪30年代颁布的新《济贫法》。这部新《济贫法》与英国17世纪初颁布的老《济贫法》有着质的不同,老《济贫法》出于宗教信仰和人道主义的动机,是一种慈善救济事业。该法未承认救济事业是社会的义务和责任,未将社会救济视为公民的一项权利、政府的应尽

职责。新《济贫法》是在英国资产阶级工业革命以后,大批农民流入城市,城市贫民剧增并已成为阻碍工业化顺利发展的一个重要因素的历史背景下,首次以法的形式认定社会救助是公民的合法权利,实施救助是政府应尽义务的新原则。英国率先推出现代社会救助,将社会保障由消极的互济推向积极的社会治理,标志着现代社会保障制度的萌芽。

第二阶段:形成时期(从19世纪80年代到20世纪30年代)。

社会保障的形成阶段是从建立社会保障的核心内容——社会保险开始的,德国是现代社会保险制度的发源地。19世纪中叶以后,德国的工人运动和社会主义运动走向高潮,在1877年选举中,德国的工人阶级政党——社会民主党获得重大胜利。“铁血宰相”俾斯麦(1815—1890年)一方面血腥镇压工人运动,另一方面宣称社会保障是一种消除革命的投资。为缓解阶级矛盾,平息社会动荡,德国于1883年制定了世界上第一部《疾病保险法》,1844年实行《工伤保险法》,1889年又实行了《养老、残疾、死亡保险法》。随后西方其它国家也相继在一定范围内逐步建立了社会保险制度。

1886年,在英国伦敦发生了失业者的暴乱,要求政府在原有的《济贫法》范围之外,给失业者提供以工代赈性质的工作。1905年英国通过了《工人失业法》仅在伦敦推行,但因经费的问题未能坚持下去。1911年12月16日英国制定了《失业保险法》,保险费由雇主、工人和国家三方共同分担。这是世界上第一部全国性的失业保险法。

20年代末到30年代初,资本主义世界的经济大危机造成了社会动荡,受害最深的是劳工、老年人、尤其是失业者,人们要求政府提供基本的生活保障,这对社会保障制度的形成提供了巨大的动力。1933年在罗斯福的倡议下,美国国会通过联邦紧急救济法案,拨款5亿美元补助各州进行劳工和失业救济。但是单由地方

政府和慈善机构承担社会救济,已无法满足社会的需求,社会要求编织一张覆盖全社会的社会保障网。1935年8月14日美国国会通过了《社会保障法》。这是世界上第一部由国家政府承担义务的、全国性的社会保障立法。这部社会保障法是配合罗斯福新政实施的,作为实行凯恩斯主义、进行国家干预的手段,其目的是刺激和扩大社会需求,缓解和消除生产过剩的经济危机与阶级矛盾。

“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。美国《社会保障法》的颁布,标志着现代社会保障体系的形成。

第三阶段:发展时期(从20世纪40年代到70年代)。

从20世纪40年代开始,社会保障进入了新的发展阶段,其主要标志是福利政策的广泛实施、“福利国家”的纷纷出现。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。1942年11月,由贝弗里奇署名的《社会保险与相关服务报告书》提交政府,此即对英国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个原则:①在计划未来时应参照过去的经验,但不要受过去经验的局限;②社会保障是消灭贫困的有效武器,而贫穷、疾病、愚昧、肮脏、懒惰等五种社会病害是建立新社会的障碍;③实现社会保障的理想有赖于政府与个人的合作。据此原则,贝弗里奇建议新的社会保障制度应以社会保险为核心,采取如下改革措施:(1)凡有收入的人都必须参加社会保险;(2)把分散管理的制度改为全国统一的制度;(3)保险给付以保障国民的基本生活为目标;(4)社会保障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。英国首相邱吉尔对此报告十分赞赏,1943年,他据此报告在一次演讲中表示:在我们战胜法西斯以后,将建立一整套“从摇篮到坟墓”的社会福利制度,引起了巨大的社会轰动。1948年英国政府宣布建成了“从摇篮到坟墓”均有保障的福利国家。

随后欧洲、大洋洲、亚洲的发达国家,也相继宣布实施“普遍的福利政策”,在这些国家和地区形成了一个以“高福利”为内容的社会保障制度。瑞典在30年代初的经济大危机期间,执政的社会民主党为缓和阶级矛盾实行了一系列的福利措施,运用社会保障措施实行国民收入再分配,缩小收入差距。40年代后,瑞典继续推行其社会保障政策,使居民收入差距缩小,阶级矛盾缓和,社会相对稳定,文化、教育和科学事业发展。由此被誉为福利国家的“橱窗”。

二次世界大战后,美国的社会保障亦进一步扩大和发展。美国社会保障的发展与其奉行凯恩斯主义相联系,着眼于扩大社会总需求,以引导经济走出衰退,促进经济复苏。到60年代,美国形成了一套比较完整的社会保障体系,各种保障项目达到3000多种。

积极建立社会保障制度,在二十世纪中叶开始成为发达国家和地区发展经济,保持社会稳定的一大特色,走上工业化道路的发展中国家亦纷纷仿效,着手建立和完善各类社会保障制度。建立完善社会保障制度成了全球的共同举措。1952年国际劳工组织制定并通过了《社会保障最低标准公约》,《公约》对退休待遇、疾病津贴、医疗护理、失业津贴、工伤补偿、残疾津贴、子女补助、死亡补助以及定期支付所遵循的最低标准均一一做了明文规定。《公约》的发布,表明社会保障已发展成为全球性的共同事业,因此,《公约》被誉为国际社会保障事业发展的里程碑。

在这一时期,社会保障制度在全球得到了长足发展,对社会的发展、稳定与进步都起到了积极的作用。但是,“普遍的福利政策”也带来了诸多弊端,主要是社会福利标准越来越高,超越了国家的经济承受能力,社会保障资金入不敷出,财政支出捉襟见肘,严重影响了国家经济职能的正常履行。同时高福利、高补助的社会保障,助长了国民的懒惰情绪,产生了“养懒汉”的不良后果。

第四阶段:改革时期(从20世纪80年代至今)。

为消除“普遍福利”政策的种种弊端,西方发达国家于80年代相继走上了改革社会保障制度的道路。“普遍的福利政策”的实施,使各国的社会保障支出标准越来越高,国家财政负担越来越重。从50年代到80年代,西欧各国社会福利开支的增长速度,超过了国民生产总值和政府财政支出增长的速度。美国、法国、原联邦德国、意大利、荷兰和比利时六国的社会福利开支占国民生产总值的比重,在70年代初平均约为20%,到80年代初已近30%;福利支出占政府财政支出的比重,1957年平均为55%多,到80年代中期已达70%左右。美国联邦政府用于社会保障的开支,1950年占国民生产总值的3.7%,占联邦预算支出的26.2%,到1980年分别上升到11.5%和54.4%。过多的社会保障费用的支出,使许多国家力不能支;过多的社会福利与补贴,制约了国民的奋斗精神,从而制约了社会经济发展速度。——改革社会保障制度,被摆上了福利国家的议事日程。

对社会保障制度的改革,始于英国,其改革的指导思想:一是社会保障不应由国家包揽,应当公私协作;二是不能养成单纯依靠国家给付的懒惰思想,鼓励个人用劳动争取福利;三是减少一些福利项目,适当降低保障标准。美国等许多西方国家改革社会保障制度的指导思想亦大抵如此。由于社会保障制度改革涉及到千家万户的切身利益,同时也关系到政治家的选票,所以社会保障制度

改革的阻力相当大,各国的社会保障制度在巨大的阻力中,程度不同地进行着改革。

1.1.2 社会保障内涵的历史演变

目前,国内外对社会保障内涵的界定意见不一,其主要原因是:社会保障的涵义本身是随着时代的变化而变化的;世界各国均根据本国的国情、传统、需要和理解对社会保障作出解释。

“社会保障”一词始见于1935年美国的《社会保障法》,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,与德国的俾斯麦政府1883年首创的职业化和分散管理的社会保障制度相区别。《美国社会福利词典》解释,社会保障是对国民可能遇到的各种危险,例如:疾病、老年、失业等加以防护的社会安全网。

1942年,被誉为“福利国家之父”的贝弗里奇在其《社会保障与相关服务报告书》中,将社会保障视为公共福利计划,认为社会保障是指社会成员在失业、疾病、伤害、老年以及家主死亡、薪资中断时,国家予以生活经济保障,并辅助其生育婚丧等意外费用的经济保障制度。

德国作为现代社会保障制度的发祥地,则按照市场经济的观点将社会保障视为社会公平和社会安全,其代表人物经济学家艾洛德(1897-1977)认为:社会保障是为竞争中的不幸失败者或失去竞争能力的人提供基本生活保障的、具有互助性质的安全制度。

在日本,1950年“社会保障制度审议会”确定的社会保障定义是:“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,从保险方法与直接的国家负担上,寻求经济保障的途径。”

我国在改革开放以前,很少有人将社会保障作为一个学术理

论问题进行全面深入的研究,在翻译国外的有关论著时,用词也很不规范,例如常将社会保障与社会保险混为一谈。改革开放以来,我国从经济体制改革配套工程的角度开始认真研究社会保障、构建社会保障体系,其内涵也在不断完善之中。其中比较权威的是李沛瑶、崔乃夫任编委会主任的《中国社会保障制度总览》中所作的定义:“社会保障制度,也称社会安全制度,是指国家为公民提供一系列基本生活保障,使公民在年老、疾病、失业、灾害、及丧失劳动等情况下,从国家和社会获得物质帮助的制度。”

国际劳动组织一直关注全球社会保障制度的发展,注重对社会保障的理论研究。30年代中期,国际劳工组织组织的10名专家,在对发达国家社会保障的发展进行了调查研究后,撰写了题为《21世纪社会保障展望》的报告,其中对社会保障的内涵进行了阐述,报告认为:“社会保障的目标不止于防止或减轻贫困,应更为广泛。它反映着一种最广义的社会保障意志,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的影响。这就不仅是在不测事件中或已出现不测事件时解决困难,而且也要防患于未然,帮助个人和家庭在面临未来各类风险的时候,尽可能做到妥善安排。因此,社会保障需要的不仅仅是观念,而且还需要广泛的医疗和社会服务。”这种观点目前在世界上得到了最广泛的认同。现代社会保障为保障对象所提供的保障方式不再仅仅是社会救助,不再仅仅是社会保险,同时包含着提高全体社会成员生活质量的广泛的、具有实际意义的社会福利和社会服务。

1.1.3 社会保障的内容体系与特征

在150多年的实践中,现代社会保障制度逐步发展与完善。尽管由于社会制度、经济发展水平、文化传统、民族特点、价值取