

社会保险 基础知识读本

SHEHUI BAOXIAN JICHU ZHISHI DUBEN

主编 王亚伟 杨向前

 郑州大学出版社

社会保险 基础知识读本

SHEHUI BAOXIAN JICHU ZHISHI DUBEN

主编 王亚伟 杨向前

 郑州大学出版社
郑州

图书在版编目(CIP)数据

社会保险基础知识读本/王亚伟,杨向前主编. —郑州:郑州大学出版社,
2016.9

ISBN 978-7-5645-3277-2

I. ①社… II. ①王…②杨… III. ①社会保险-基本知识-中国
IV. ①F842.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 180920 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:张功员

全国新华书店经销

郑州龙洋印务有限公司印制

开本:787 mm×1 092 mm 1/16

印张:19

字数:456 千字

版次:2016 年 9 月第 1 版

邮政编码:450052

发行部电话:0371-66966070

印次:2016 年 9 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-5645-3277-2

定价:58.00 元

本书如有印装质量问题,由本社负责调换

序 言

伴随着改革开放和社会主义市场经济体制的建立,我国社会保险制度改革持续深化,社会保障体系建设日益完善。特别是近年来,基本养老保险、基本医疗保险实现了制度全覆盖,全民参保登记计划在全国范围内逐步实施,社会保险正在走进每个中国人的生活,“全民社保”的时代已经到来。

党的十八大确定了全面建成小康社会的宏伟目标,其重要标志之一就是全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。正如习近平总书记所指出的,人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。让人民生活得幸福而有尊严,让社会公正而和谐稳定,社会保险是一项基本保证。当前,加强社会保险知识的宣传和普及,是一项非常重要而紧迫的基础性工作。对于每一位公民来说,都有必要了解一些社会保险知识,知晓自己在社会保险方面的权利和义务,明白应该如何参保,如何享受待遇。另一方面,只有全社会的社会保险意识提高了,公民的社会保险知识普及了,我们的各项社会保险制度改革才能得到群众最大的支持和拥护,我们的“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障”的目标才能顺利实现。对于各级政府和社会保险工作人员来说,只有全面熟悉、准确掌握社会保险的各项法律法规和政策,才能更好地履行自己的职责,做好社会保险的管理和服务工作。对于用人单位来说,也应该认真学习社会保险政策规定,增强依法履行社保义务、依法享受社保权利的观念,切实维护自身和职工的合法权益。

目前,涉及社会保障理论方面的书籍确有不少,但是以普通群众为基础兼顾不同需求阅读对象,专门讲解社会保险政策的普及性读物却并不多。在此背景下,《社会保险基础知识读本》应运而生,为社会保险知识的宣传和普及提供了一个很好的载体。王亚伟、杨向前两位作者都是长期从事社会保险经办管理的领导和基层工作人员,兼有专业知识、理论基础和实践经验,他们能在忙碌的工作之余抽出宝贵时间,潜心编写这样一本政策性、可读性、实用性兼备的社会保险知识读物,迎合了时代的呼声,满足了不同群众的需求,实属难能可贵。作为人力资源社会保障部门的同仁,倍觉欣慰,也深为感动,两位同志做了一件很有意义、很有价值的工作。

通读之后,有以下几点感受:

一是内容全面,具有系统性。本书内容几乎涵盖了社会保险领域的方方面面,其中既有详尽的基础知识阐释,又有现行的政策法规解读;既有对社会

保险发展历程的回顾,又有对未来发展趋势的瞻望。同时,对各地在社会保险制度、经办和管理等方面的创新也进行了介绍。尤其是对军人保险和正在试点的长期护理保险作专章介绍,使本书的内容更加丰富全面,同时也开阔了读者的视野。

二是知识新颖,具有时代性。作者在讲解社会保险知识的同时,作者跟踪我国社会保险制度改革最新动向,密切关注国家社会保险政策的最新变化,积极吸收社会保险理论研究的最新成果,使本书极富时代特色。此外,对于社会关注的热点问题和前沿话题如社会保险基金先行支付、生育保险归并途径、长期护理保险模式选择等,作者结合社会各界观点、国外先进经验和各地具体实践,进行了客观的介绍和分析,为帮助读者把握我国社会保险未来的政策走向提供了有益的参考。

三是突出实用,具有针对性。一般的知识读本都偏重理论,对具体实务难以兼顾。本书则紧紧围绕社会保险工作的特点,树立“贴近实际、实用为先”的编写思路,以满足广大读者对社会保险政策的需求为导向,解读政策规定,列举典型案例,努力使本书成为读者学习社会保险知识的得力助手、了解社会保险政策的速查工具。

诚然,在信息技术高度发达的今天,人们通过互联网、手机可以轻易地获取一切资讯。但是与网络渠道相比,书籍知识的系统性、准确性和权威性是其难以比拟的。就本书而言,它所具有的系统全面、通俗易懂、内容新颖和突出实用等特点,使其更适合社会大众学习了解社会保险知识,也更适合从事社会保险工作的人员阅读和参考。

在全社会营造“人人关心社保、人人知晓社保、人人参与社保”的浓厚氛围,是推动社会保险事业健康发展的基础,是实现全民社保的前提。希望《社会保险基础知识读本》的出版,在宣传社会保险方针政策、普及社会保险基础知识和提高全民社会保险意识等方面发挥应有作用,为建立和完善我国的社会保障体系、全面建成小康社会做出积极贡献。

是为序。



河南省人力资源和社会保障厅厅长、党组书记

河南省委组织部副部长

2016年8月29日

目 录

第一章 社会保险概述	1
第一节 社会保险基础	1
第二节 世界社会保障发展概况	7
第三节 我国社会保险发展历程	13
第四节 我国社会保险制度运行状况	15
第二章 综合知识	22
第一节 参保登记	22
第二节 申报缴费	28
第三节 社会保险待遇	34
第四节 社会保险经办管理	39
第五节 社会保险监督	48
第六节 社会保险争议处理	53
第七节 法律责任	57
第三章 养老保险	72
第一节 养老保险概述	72
第二节 我国养老保险制度发展历程	75
第三节 企业职工基本养老保险	82
第四节 机关事业单位工作人员养老保险	98
第五节 城乡居民基本养老保险	105
第六节 企业年金和职业年金	110
第四章 医疗保险	115
第一节 医疗保险概述	115

第二节	我国医疗保险制度发展历程	118
第三节	职工基本医疗保险	122
第四节	城乡居民基本医疗保险	139
第五节	补充医疗保险	143
第六节	医疗保险经办模式的改革	148
第五章	工伤保险	154
第一节	工伤保险概述	154
第二节	工伤保险参保缴费	157
第三节	工伤认定	161
第四节	劳动能力鉴定	170
第五节	工伤保险待遇	173
第六节	工伤预防与工伤康复	191
第七节	补充工伤保险	200
第六章	失业保险	205
第一节	失业保险概述	205
第二节	失业保险参保缴费	210
第三节	失业保险待遇	216
第四节	失业调控与失业预警	227
第七章	生育保险	234
第一节	生育保险概述	234
第二节	生育保险的主要政策	239
第三节	生育保险与医疗保险的合并	244
第八章	长期护理保险	250
第一节	长期护理保险概述	250
第二节	国外长期护理保险发展概况	255
第三节	我国长期护理保险制度的发展与实践	260
第四节	我国未来长期护理保险制度的模式选择	271
第九章	军人保险	277
第一节	我国军人保险制度概述	277
第二节	军人退役养老保险	283
第三节	军人退役医疗保险	287
第四节	军人伤亡保险	288
第五节	随军未就业军人配偶保险	293
第六节	军人商业保险	295

第一章

社会保险概述

一般认为,社会保障体系由社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚和社会互助等内容组成。社会保险作为社会保障的核心部分,是国家为了预防和分担公民的年老、失业、疾病以及死亡等社会风险,实现社会安定和谐而强制社会多数成员参加、具有所得再分配功能的社会制度。根据国际劳工组织发布的《世界社会保障报告(2010—2011)》,在全世界范围内,几乎所有的国家都提供了不同程度的社会保障,建立了不同项目和社会保险制度。如今,社会保险已成为世界各国重要的经济和社会公共政策。

第一节 社会保险基础

一、社会保险的定义

社会保险是由国家通过颁布法律强制实施,针对全体社会公民或一定范围内劳动者的生、老、病、死、伤残、失业以及在生活中出现的其他困难,依法给予一定的物质帮助,保障其基本生活需要的一种社会制度。

社会保险的责任主体是国家,通过立法作为保证,采用的方式是强制实施,保障的对象是全体公民或劳动者,风险包括年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡等劳动者一生可能遇到的大多数风险,保障的水平是维持基本生活需要,目的是解除劳动者的后顾之忧,促进劳动力的生产和再生产,维护社会安定,保证社会经济稳定协调发展。

二、社会保险的主要内容

由于社会制度不同、社会政策目标不同,世界各国社会保险的内容也不尽相同,一般包括养老、疾病、残疾、死亡、工伤、失业等项目。近些年来,德国、日本等国还新设立了解决老年人照护问题的“护理保险”。在现阶段,我国的社会保险包括养老保险、医疗保险、

失业保险、工伤保险、生育保险五大险种。

（一）养老保险

养老保险是国家根据法律、法规的规定，强制建立和实施的一种社会保险制度。在这一制度下，用人单位和劳动者必须依法缴纳养老保险费，在劳动者达到国家规定的退休年龄，以及因病或非因工伤致残而完全丧失劳动能力时，社会保险经办机构依法向其支付养老金等待遇，从而保障其基本生活需要。实行养老保险的目的是保障劳动者在达到法定退休条件后的基本生活需求，为其提供稳定可靠的生活来源。

按照职业人群划分，目前我国基本养老保险包括企业职工基本养老保险、机关事业单位工作人员养老保险和城乡居民基本养老保险。

（二）医疗保险

医疗保险是政府通过必要的手段组织低成本的基本医疗保障服务，在劳动者因疾病伤残需要治疗时，由国家为其提供必要的经济补贴和医疗服务的社会保险制度。实行医疗保险的目的是使劳动者在遇到疾病风险时，能及时得到医疗保障，以增进劳动者身体健康，提高劳动者身体素质。

按照职业人群划分，目前我国基本医疗保险包括职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险。

（三）失业保险

失业保险是国家和社会在劳动者因非本人原因而暂时失去工作，等待重新就业期间给予基本生活保障和就业帮助的一种社会保险制度。实行失业社会保险的目的是使失业者能及时获得必要的基本生活资料，并为重新就业创造必要的条件，保障失业期间的基本生活，维护社会安定。

（四）工伤保险

工伤保险是劳动者在工作中或在规定的特殊情况下，遭受意外伤害或患职业病导致暂时或永久丧失劳动能力以及死亡时，劳动者或其遗属从国家和社会获得物质帮助的一种社会保险制度。工伤保险是社会保险的一项重要内容，也是一项重大的经济与社会政策。实行工伤保险体现了国家对因工伤残人员较为优厚的照顾和爱护，可以及时补偿职工因工伤残、死亡的经济损失，保障本人或遗属的经济生活，缓解社会矛盾，维护社会稳定，促进经济发展。

（五）生育保险

生育保险是女职工因生育而暂时丧失劳动能力时从社会获得必要物质帮助的一种社会保险制度，也是体现现代社会视生育行为为社会行为的社会理念的具体表现。建立和实行生育保险既可以为生育女职工提供必要的医疗保健，又可以保障女职工生育期间的基本生活需要。

我们平常所说的“五险一金”中的“五险”，指的就是上述五项社会保险。实际上，在上述五项险种中，还包含了死亡和遗属保险，即国家和用人单位在劳动者死亡之后，按照《社会保险法》等有关法律规定，支付给其遗属丧葬补助金和抚恤金，保障其基本生活

需要。

阅读参考

我国社会保险的内容未来或将调整

2015 年底召开的中央经济工作会议提出,要研究精简归并“五险一金”,同时,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出:“将生育保险和基本医疗保险合并实施”“探索建立长期护理保险制度”。长期护理保险是指为那些因年老、疾病或伤残而丧失日常生活自理能力从而需要长期照护的人员提供护理费用或护理服务的保险。2016 年初,人力资源社会保障部表示将进行长期护理保险制度的顶层设计并开展实践探索。从国外实践看,长期护理保险有可能成为我国一项新的社会保险险种,也意味着我国现有五项社会保险的内容将在未来发生调整 and 变化。

来源:财新网,2016 年 1 月 22 日,《中央首提“五险一金”精简归并》,文/石睿;证券时报网,2016 年 1 月 22 日,《人社部:将进行长期护理保险制度顶层设计》

在我国多层次的社会保险体系中,由国家举办的上述各项社会保险为第一层次,企业年金、职业年金、职工和居民大病保险、补充工伤保险等补充社会保险为第二层次,个人储蓄性养老保险、商业性养老保险和健康保险等为第三层次。

三、社会保险的主要特征

社会保险虽然会因为各个国家的不同国情而有所差异,但各个国家的社会保险都具有以下几个最基本的特征。

(一) 强制性

国家通过立法,强制符合条件的用人单位和劳动者参加社会保险,履行法律所规定的缴费等义务。劳动者在满足一定资格条件后可依法享受社会保险待遇。所有法定范围内的用人单位和劳动者都必须参加社会保险。

(二) 共济性

社会保险实行互助共济,按照大数法则,在整个社会的范围内统一筹集和调剂使用资金,依靠全社会的力量均衡负担和分散风险。社会保险的覆盖范围越大,抵御风险的能力也越强。一般而言,社会保险费用应由国家、用人单位、个人三方共同负担,并在较高的层次上和较大的范围内实现社会统筹与互济。

(三) 普遍性

社会保险的覆盖范围各个国家有所不同,有的覆盖全体国民,有的则只覆盖全体劳动者。一般来说,国家建立社会保险的目的,是保障所有国民或劳动者在遇到年老、失业、疾病、工伤、生育等各种风险时,都能够从国家或社会获得一定的物质帮助和服务,以维持基

本生活,从而促使整个社会协调稳定地发展。

(四) 福利性

福利性是指社会保险不以营利为目的,实施社会保险完全是为了保障社会成员的基本生活。社会保险的福利性还体现在国家对于社会保险制度的实施、运行负有财政责任:一方面,对于公职人员,国家承担雇主责任,即作为公职人员的雇主承担各种缴费责任;另一方面,国家通过财政补贴、税收优惠、经费支持平衡预算等一般性的公共财政政策,适度分担有关群体的缴费责任,并且在社会保险基金出现不足时,县级人民政府承担兜底责任。

(五) 公平性

社会保险作为一种分配形式具有明显的公平特征:一方面,社会保险中不能存在任何特殊阶层,同等条件下的公民所得到的保障是相同的;另一方面,在形成保险基金的过程中和在使用的过程中,个人享有的权利与承担的义务并不严格对等,从而体现出一定程度的社会公平。

四、社会保险的基本原则

(一) 权利与义务相对应

权利与义务相对应,是社会保险制度赖以存在的前提条件。每个劳动者都享有社会保险的平等权利,同时又都对社会保险负有不可推卸的责任和义务。参保者只有履行了法定的义务之后,才能享受各项社会保险待遇。这些义务主要包括:从事社会劳动;依法参加社会保险;依法缴纳社会保险费,并达到规定的最低缴费年限等。

(二) 公平与效率相统一

公平与效率相统一,主要表现为社会保险待遇水平既要体现社会公平的因素,确保每一个劳动者都能维持基本生活,又要适度体现不同劳动者之间的差别,以提高用人单位和劳动者参保缴费的积极性。社会保险在维护社会公平的同时,也需要强调社会保险对于促进效率的作用,力求做到公平与效率兼顾、统一与差别并重。

(三) 待遇水平与生产力发展水平相适应

社会生产力发展水平决定社会保险待遇水平。在不同的生产力发展阶段,社会保险待遇水平也相应不同。如果社会保险跨越生产力发展阶段,提供过高的待遇水平,势必会增加企业和在职职工的负担,抑制经济活力,而且在客观上也会造成“养懒汉”的社会效应,从而影响国民经济的可持续发展,危及社会保险制度的正常运行。但如果社会保险的待遇水平过低,则无法充分发挥其生活保障功能。我国是发展中国家,正处于社会主义初级阶段,必须充分考虑到生产力水平较低、人口众多且老龄化速度加快的现实国情,根据国家、企业和个人的承受能力,确定与生产力发展水平相适应的社会保险待遇标准。

五、社会保险的作用

社会保险既是一种社会公共政策又是一种社会经济制度,它被称为是社会经济发展的“助推器”,是实现社会公平的“调节器”,是维护社会安定的“稳定器”。其作用主要表现在以下几个方面。

(一) 保障基本生活

国家建立社会保障体系,保障公民的基本生活,免除劳动者的后顾之忧,不仅是经济发展和社会稳定的需要,也是人权保障的重要内容,是社会进步的体现。

(二) 维护社会稳定

这种作用主要通过对社会成员和一定范围内的劳动者的经济生活给予稳定、可靠的基本保障来实现。在正常情况下,劳动者是通过按劳分配以工资报酬等方式维持本人和家庭的生活来源的。但天有不测风云,人有旦夕祸福。当劳动者在年老、患病、负伤、残疾、死亡等原因暂时或永久丧失劳动能力时,或者处于下岗、失业等状态下无法获得劳动报酬时,通过依法参加社会保险获得基本生活保障。社会保险通过对劳动者及其家庭的必要保障,可以调动劳动者及其家属的积极性,降低和消除可能因此产生的社会风险,促进社会安定和经济发展。

(三) 促进经济发展

其一,社会保障可以调节社会总需求,平抑经济波动;其二,社会保障基金的长期积累和投资运营有助于完善资本市场;其三,社会保障确保劳动者在丧失经济收入或劳动能力的情况下,能维持自身及其家庭成员的基本生活,保证劳动力再生产进程不致受阻或中断,同时,国家还可以通过生育、抚育子女和教育津贴等形式对劳动力再生产给予资助,以提高劳动力资源的整体素质。

(四) 保持社会公平

调节社会分配,促进社会公平,是社会保险的重要作用之一。社会保险除了具有促进经济发展、筹集长期性资金的重要作用外,其最重要的作用是调节社会分配关系,它对国民收入再分配起着制约与推动作用,也就是说,通过社会保险调节社会分配关系,促进社会公平分配的实现,保持社会的协调与稳定。

社会保险资金来自劳动者本人及用人单位缴纳的保险费,以及国家的财政资助。国家财政补贴的社会保险经费来自国家税收。国家通过税收向高收入者征收较高的税、费以补充社会保险资金,增加社会保险基金的积累。国家通过社会保险体系对社会保险资金进行再分配,向低收入者、失去收入来源的劳动者倾斜,保证其基本生活需要,从而平衡国民收入水平,事实上是相对地提高低收入者的实际收入水平。这样,通过社会保险对收入进行再分配,就缩小了劳动者之间的收入差距,促进了社会收入分配进一步合理化。

六、社会保险与相关概念的区别与联系

社会保险、社会救助、社会福利、人寿保险、最低工资保障、城市居民最低生活保障等,是社会保障体系中的常用词,这些概念之间既有联系又有区别。

(一) 社会保险与社会保障

在不同国家中,社会保险与社会保障的内涵各有差异。在我国,社会保险与社会保障两个概念是有重要区别的。社会保障是指以国家为主体,根据法律规定,通过对国民收入进行分配和再分配,对劳动者和社会成员提供社会保险和相关的最低收入保障、社会公益性服务等社会保护系统。社会保险则内涵于社会保障之中,是其最重要、最基本的组成部分。

(二) 社会保险与社会救助

社会保险和社会救助都是社会保障的有机组成部分,但社会保险与社会救助在对象、资金来源、管理机构等方面均有一定的差别。社会保险的对象过去和现在主要是指劳动关系法律关系的主体——劳动者;而社会救助的对象是全体公民,通常是指那些没有固定收入或失去生活来源或无法维持最低生活的老、弱、病、残、孤儿等。

社会保险基金的来源主要是用人单位和劳动者按规定缴纳的社会保险费以及国家的财政补助。社会救助的资金主要来自国家的财政拨款、征收的特别税、社会赞助等。社会保险的待遇支付是由权利与义务关系决定的,只要当事人与用人单位建立了劳动关系,达到一定的工作年限,履行了法定缴费义务,才可享受相关的社会保险待遇。但社会救助对象则必须提出申请,经过相关的资格审查、家庭经济状况调查,才能得到救济金。

另外,社会保险一般是由社会保险专业机构负责管理,而社会救助在我国是由民政部门进行管理,并由救济机构具体负责发放救济金工作,其享受对象不须履行缴费责任。

(三) 社会保险与社会福利

社会保险与社会福利之间有很大区别:一是两者的权利与义务关系不同,即社会保险要求享受权利与缴费义务相对应,而社会福利不存在缴费义务问题,享受范围由政府政策决定。二是对象不同,即社会保险的主要保障对象是劳动者,而社会福利则是指国家和社会为全社会成员提供物质帮助和福利服务的社会政策的总称。广义的社会福利包括针对全体社会成员的文化娱乐、体育设施,也包括针对社会一定范围的困难群体实施帮助的设施,如针对鳏寡孤独、盲聋哑残、精神病人以及其他需要帮助和保护的公民,为其提供物质帮助、福利服务和服务设施等。三是资金来源不同,即社会保险的资金来自用人单位和劳动者所缴纳的保险费和政府补贴等,而社会福利的资金来源是国家财政拨款。

(四) 社会保险与商业保险

社会保险与商业保险都是运用保险的基本原理筹措资金、防范和化解风险的社会及经济政策。在互助共济、分担风险、保障人民生活稳定、促进社会经济繁荣等方面具有共同之处,但两者又在运行机制、运作原理、立法与管理等方面有着明显的差别。其主要表现在:

第一,性质与实现方式不同。社会保险是典型的政府行为,以国家立法为手段强制实施,是国家为职工或劳动者在暂时或永久丧失劳动能力时或失业后,保障其基本生活需要而建立的一种社会保障制度。其追求的目标是社会效益,目的是保障社会成员的基本生活,维持社会安定。在我国,社会保险机构是政府的非营利性事业单位,保险基金的盈余依法列入保险后备基金,基金不足时,由政府财政补贴,从而保证社会保险覆盖范围内的成员有稳定可靠的资金保障。商业保险则以市场方式组织运行,运用保险的基本原理进行运作,并最终在实现经济补偿的同时实现营利目的,因此商业保险是一种市场行为。劳动者和社会成员自愿投保、自由参加,没有法律强制性。商业保险公司从事商业保险业务,通常是采取自愿协商方式订立保险合同、明确享受的权利和承担的义务。合同终止,保险责任即自行消除。保险公司是实行独立核算、自负盈亏的企业,并根据国家保险法运用经济赔偿手段,使被保险人在遭受自然灾害或意外事故发生损失时,依据保险人与被保险人双方约定的保险合同,各自履行义务,承担责任,采用多投多保、少投少保、不投不保的运作方式。在补偿方式上,是依据保险合同的约定,给予经济赔偿或给付保险金。商业保险是一种自负盈亏的企业行为,国家在财政上一般不予补偿。

第二,管理体制不同。社会保险是由中央政府和地方政府根据国家的社会保险法律、法规进行自上而下的集中领导,并由各级社会保险专业机构负责具体组织管理工作。社会保险的待遇标准大体上是一致的。社会保险机构不仅从事社会保险基金的筹集、使用和管理,而且还负责为参保对象提供必要的服务和管理等工作。它属于非营利性管理部门。商业保险机构是依法成立的,实行自主经营、自负盈亏、独立核算的经济实体,属于金融体制管理的范畴。商业保险公司有义务按保险合同约定在发生灾害或事故时,对投保人提供经济损失补偿或给付保险金,通常不处理、也不负责补偿或给付后有关各项管理和会服务事宜。商业保险双方当事人的权益受保险法的调整而调整。

第三,立法范围不同。社会保险法属于社会立法和劳动立法的范畴。社会保险中凡是涉及劳动争议、费用征缴、待遇给付等方面有关问题的申诉调解、仲裁和裁决,都是根据劳动法和相应的政府行政法规进行处理和调整。商业保险是企业的金融活动,保险合同中双方的权利与义务,都依法获得民法或经济法、经济合同法和保险法的保护,属于经济立法的范畴和领域。在商业保险中当事人因履行权利和义务发生纠纷时,一般都按照经济法或民法的有关规定进行调整和处理。

第二节 世界社会保障发展概况

一、社会保障制度的萌芽

人类对理想社会的探索古已有之,其中蕴含着十分丰富的社会保障思想。大约在公元前6世纪,儒家学者就提出了“大同”社会的理想,在这种社会里,人“不独亲其亲,不独子其子;使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者皆有所养”。古希腊哲学家柏

拉图在其《理想国》中也做了类似的设想。16 世纪开始的空想社会主义思潮进一步将人类对理想社会的憧憬推向一个新的高度。1516 年,英国空想社会主义者托马斯·莫尔在《乌托邦》一书中描述了一个财产公有、分配公平、敬老爱幼、老人和病人受到妥善照顾、丧失劳动能力的人获得同劳动者一样的待遇、彼此互相帮助的理想社会。稍后的意大利人康帕内拉则设计了一个理想社会“太阳城”,在那里,人们过着绝对平均的生活,每一个人的基本需要都能得到保障,社会弱者和残疾人都受到适当安排,从事着力所能及的工作。空想社会主义学说在 19 世纪初发展到了顶峰,主要代表人物是法国的圣西门、傅立叶和英国的欧文。圣西门将“满足人民的需要”“促进无产者福利的提高”和“保证社会的安宁”视为社会制度“唯一和固定的目的”。在傅立叶设想的“和谐社会”中,每一个人都参加劳动,总收入按劳动、资本和才能进行分配,儿童实行免费教育。欧文则构思了一个工人享有高度社会福利的“劳动公社”,并亲自加以实践。空想社会主义思潮对现代社会保障制度的形成产生了十分重要的影响。

社会保障制度的萌芽,一直可以追溯到几千年前的古代文明时期。最初是社会成员之间自发地进行互助互济,然后产生了民间和宗教的慈善事业,但随着贫困现象和社会问题的日趋严重,仅靠民间和宗教的慈善事业已无法满足社会的保障需求。为了维护社会秩序,实现政权稳定,政府开始出面干预,从而使救济行为成为政府的一项重要社会政策。在 15~16 世纪的法国,宗教团体所掌握的慈善事业逐渐被政府接管。政府采取了集中资金、组织救济、劳动培训、儿童教养等一系列措施,由行政人员组成的官方济贫机构应运而生。

15 世纪末,英国资本主义开始迅速发展,随之而起的“圈地运动”导致大量农民失去土地,涌入城镇,成为流离失所的贫民和流浪汉,造成了严重的社会问题。为了消除流浪和贫困现象,稳定社会秩序,同时给资本家提供足够的雇佣劳动者,英国于 1601 年颁布《济贫法》,对无业游民实行政府救济和强迫劳动。1834 年,英国颁布了《济贫法修正案》(简称《新济贫法》),进一步承认社会救济是公民应该享有的合法权利,政府负有实施救济、保障公民生存的责任;社会救济并不是消极行为,而是一项积极的福利举措,应该由经过专门训练的社会工作人员从事此类事业。《济贫法》和《新济贫法》实行强迫劳动与救济相结合的原则,本质上仍属于慈善救济,是宗教团体慈善救济的扩大化,成为国家在全国范围内实行的普遍济贫措施。它促进了社会稳定,为英国资本主义经济的发展做出了重要贡献,同时也是政府对全体公民承担保障责任的开始,为现代社会保障制度的诞生奠定了基础。

二、社会保障制度的产生

社会保障制度的产生离不开必要的政治经济条件和理论准备。

工业革命之前的欧洲是以自然经济为主体的农业社会人们主要靠家庭的力量来抵御各种风险。18 世纪开始的工业革命和社会化大生产浪潮,迅速摧垮了欧洲各国的自然经济,工厂、农场、商场纷纷涌现,取代家庭成为社会的基本生产单位,家庭逐渐由生产实体变为消费实体。随着生产职能的弱化,家庭的生活保障功能也大为削弱,人们主要靠工资

收入养家糊口,一旦失去工资就会陷入困境。激烈的市场竞争导致劳动者所面临的社会经济风险急剧增加,迫切需要建立一种新的、家庭之外的社会风险化解机制。

资本主义发展到19世纪后半期,一方面资本家对工人的剥削和压迫变本加厉,工人阶级的相对贫困问题越来越严重;另一方面,经济危机周期性地频繁爆发,失业大军的队伍不断扩大,绝对贫困人口迅速增加。剥削、贫困和生存无保障激起了工人阶级的愤怒和抗争,工人运动风起云涌,罢工、游行、示威、起义此起彼伏,严重危及了资产阶级政权的稳定。如何缓解社会矛盾,维护资产阶级统治,成为摆在资本主义国家政府和社会面前的一大难题。

工人阶级的斗争推动了社会保障理论的发展。19世纪下半叶,德国学者施穆勒、布伦坦诺和瓦格纳等人提出的新历史主义理论认为,政府要改革济贫法,制定全国最低生活标准,对劳动者实施强制性的社会保险制度,以缓和阶级矛盾,促进德国经济的发展。新历史主义理论实质上是一种社会改良主义,企图通过采取一种家长式的社会政策来提高工人阶级的物质和文化生活水准,它为德国社会保险制度的建立提供了理论基础。

现代意义上的社会保障制度首先在德国产生,除理论上的准备外,还有着必然的政治、经济和社会原因。19世纪70年代德国实现统一后,资本主义经济有了突飞猛进的发展。德国政府十分清楚,要想加快经济发展速度,抢夺更多的殖民地,就必须保持国内政治社会稳定,而当时的德国工人运动在马克思主义指导下,一浪高过一浪,使资产阶级感到其统治地位受到了严重的威胁。“铁血宰相”俾斯麦在残酷镇压工人运动的同时,也逐渐意识到了对工人阶级进行安抚的重要性。与此同时,工人阶级强烈要求政府实施保护工人利益的社会政策,而且当时工人也已自发地组织起各种基金会,作为遭遇风险时的补救措施。1880年,工人自己建立的互助组织发展到了6万多名会员。正是在这一背景下,俾斯麦接受施穆勒等人的建议,开始实行社会改革,其中的一项主要措施就是建立社会保险。

1883年,德国颁布《疾病保险法》,标志着以社会保险为核心内容的现代社会保障制度的产生。之后,德国又先后颁布了《工伤保险法》和《老年和残疾保险法》。

阅读参考

俾斯麦与他制订的三部社保法律

俾斯麦是德国历史上首任首相。这位首相不仅为德国统一立下汗马功劳,而且为全人类的社会保障体系做出了贡献。今天,很多人在谈到俾斯麦时,对他的外交业绩不感兴趣,更加关注的是他所建立的社会保障制度。

1883年,俾斯麦制订并颁布了《疾病保险法》。按法律规定,雇主需要交三分之一的保险金,雇员交三分之二的保险金。雇员生病时,起码能得到13周的免费医疗。负责运作此健康保险计划的机构全部实行本地化、委员会制,当中有工人代表。《工伤保险法》在次年通过。俾斯麦在《工伤保险法》中提议政府出一部分钱,但反对者担心联邦权力扩张,故而反对。最终的安排是,费用全部由雇主承担。在工伤事故后,前13周的医疗费用

由履行《疾病保险法》的机构承担,以后的费用由履行《工伤保险法》的机构承担。如果是完全残废的工人,每月还可以得到原来工资三分之二的收入。

最激动人心、也是最难通过的《老年和残疾保险法》在1889年获得批准。这部法律的受益者范围广泛,工人、农民、工匠、服务员均可享受养老金。有意思的是,领取养老金的年龄居然被设定为70岁。俾斯麦本人活到83岁,但大多数德国人不可能活这么久。

来源:新浪博客,2011年12月8日,《俾斯麦与现代社会保障制度的起源》,文/张家成

19世纪末,欧美等国先后完成工业革命,社会化大生产的发展进一步推动了社会保障制度在许多资本主义国家的建立,如奥地利1887年建立工伤保险,1888年建立疾病保险,1906年建立养老保险,1920年建立失业保险;英国1908年建立养老保险,1911年建立疾病保险;日本1927年建立健康保险和工伤保险。世界各国纷纷效仿德国建立社会保险制度,这说明社会保险是当时社会经济普遍发展的内在要求。但在这一时期,各国的社会保障制度只是初步确立,尚未形成完整的体系。

三、社会保障制度的发展

1929—1933年,资本主义国家爆发了严重的经济危机。这是资本主义私有制和社会化大生产之间固有矛盾的必然结果。各国的政治家和学者纷纷行动起来,试图找到一种能够医治资本主义社会痼疾的救世良方。1936年,英国经济学家凯恩斯《就业、利息和货币通论》一书的出版,掀起了一场大规模的经济学革命。凯恩斯理论的主要观点是:应对经济危机的最好办法就是政府干预经济,实行扩张性财政政策,提高社会总需求。凯恩斯主张政府直接举办公共工程,扩大社会保障支出,提高边际消费倾向,促进充分就业。这为政府干预经济,承担更多的社会保障责任提供了有力的理论依据。

在1929—1933年经济危机期间,美国经济也受到沉重打击。时任美国总统的罗斯福针对当时形势,实施了著名的“罗斯福新政”,其核心就是政府积极干预经济,扩大财政支出,实行赤字财政,以提高有效需求,促进充分就业,刺激经济复兴。新政的一项主要措施,就是建立统一的社会保障制度,实行社会保险。1935年8月,美国国会通过《社会保障法》,对65岁以上的老人提供养老金,由联邦政府和州政府各负担50%,同时,政府还向社会提供失业保险、残疾保险和遗属抚恤金。根据这一法律,联邦政府设立了社会保障署,主管社会保障事务。美国虽然比欧洲发达资本主义国家实行社会保障政策晚得多,但却是世界上第一个制定《社会保障法》的国家,社会保障的概念也从此被广泛运用。

1941年,英国成立以经济学家贝弗里奇为主席的社会保障服务委员会,着手制定战后社会保障计划。第二年该委员会发表了题为《社会保险和有关服务》的报告,这就是著名的《贝弗里奇报告》(亦称作《贝弗里奇计划》)。这个报告继承了新历史学派理论有关福利国家的思想,从英国现实出发,指出贫困、疾病、愚昧、肮脏和懒惰是影响英国社会进步、经济发展和人民生活的五大障碍,为此,政府要统一管理社会保障工作,通过社会保障实现国民收入的再分配。报告设计了一整套“从摇篮到坟墓”的社会福利制度,提出国家