

社会保障是一项社会安全机制，
它通过提供物质帮助，可以保证社会成员的基本生活；

社会保障又是一种收入再分配方式，
它通过转移支付可以调节社会成员之间的收入差距，
促进社会公平与稳定，实现社会和谐。

JINGJIXUEXINLILUNTANSUO - SHEHUIBAOZHANGGAILUN

经济学新理论探索——

社会保障概论

张洪艳 著



黑龙江人民出版社

经济学新理论探索——

社会保障概论

张洪艳 著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

经济学新理论探索——社会保障概论/张洪艳著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,2007.9

ISBN 978-7-207-07475-1

I. 经… II. 张… III. 社会保障—概论 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 137313 号

责任编辑:刘丽奇

装帧设计:罗悦铭

经济学新理论探索——社会保障概论

张洪艳 著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编 150008
网 址 www.longpress.com
电子邮箱 E-mail: hljrmcbs@yeah.net
印 刷 黑龙江省地质测绘印制中心印刷厂
经 销 全国新华书店
开 本 890×1143 1/32
印 张 12
字 数 350 千字
版 次 2007 年 9 月第 1 版 第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-207-07475-1/F·1270
定 价 33.00 元

(如发现本书有印刷质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

前言

PREFACE

社会保障是一项社会安全机制,它通过提供物质帮助,可以保证社会成员的基本生活;同时,社会保障又是一种收入再分配方式,它通过转移支付可以调节社会成员之间的收入差距,促进社会公平与稳定,实现社会和谐。改革开放以来,随着经济持续发展和社会不断进步,制度变迁带来了一系列社会问题,社会保障也日益成为从政府到每一位公民都十分关注的问题。而且对社会保障改革经验和理论的不断总结和探索,也使社会保障成为学术界十分重视的热门课题。

本书结合当前社会保障改革进程中所出现的大量问题,进行有益的深入探讨,期望通过研究探索,深化改革成果,进一步推动我国社会保障制度的完善。由于改革仍在进行中,鉴于改革所呈现的复杂性,以及新问题的不断产生,所以研究探索也是一个积沙成塔的过程,希望本著作能为这一宏伟的社会工程添砖加瓦,为社会保障事业在我国的更快更好地发展尽一份力。

著者

目CONTENTS 录

第一章 社会保障概述 / 1

第一节 社会保障的发展历史 / 1

第二节 社会保障制度产生的经济社会背景及理论依据 / 7

案 例 / 15

第二章 社会保障体系内容及功能 / 18

第一节 社会保障体系概述 / 18

第二节 社会保障体系内容 / 21

第三节 社会保障功能及经济效应 / 26

案 例 / 32

第三章 养老保险 / 39

第一节 养老保险概述 / 39

第二节 养老保险的实施方式 / 43

第三节 中国养老保险制度 / 50

案 例 / 57

第四章 医疗保险 / 60

第一节 医疗保险概述 / 60

第二节 医疗保险的实施方式 / 63

第三节 中国城镇医疗社会保险制度的改革 / 71

案 例 / 80

第五章 失业社会保险 / 84

第一节 失业社会保险概述 / 84

第二节 失业社会保险的实施方式 / 91

第三节 中国城镇就业社会保障制度改革 / 98

案 例 / 108

第六章 其他社会保险 / 112

第一节 工伤社会保险 / 112

第二节 生育社会保险 / 123

第三节 遗属社会保险 / 132

案 例 / 137

第七章 社会救济 / 141

第一节 社会救济概述 / 141

第二节 社会救济的基本内容 / 148

第三节 我国的社会救济制度 / 156

案 例 / 170

第八章 社会福利 / 181

第一节 社会福利概述 / 181

第二节 社会福利的内容和形式 / 186

第三节 社会福利的效用和效应分析 / 190

第四节 中国的社会福利制度 / 195

案 例 / 203

第九章 优抚安置 / 207

第一节 优抚安置概述 / 207

第二节	优抚安置的基本内容 / 210
第三节	中国的优抚安置制度 / 213
案 例	/ 219
第十章	农村社会保障 / 221
第一节	农村社会保障概述 / 221
第二节	农村社会保障的内容 / 229
案 例	/ 246
第十一章	社会保障基金 / 249
第一节	社会保障基金概述 / 249
第二节	社会保险基金的筹集 / 257
第三节	社会保障基金的支付 / 265
第四节	社会保险基金的运营 / 268
案 例	/ 276
第十二章	社会保障管理体制 / 280
第一节	社会保障管理体制概述 / 280
第二节	国外社会保障管理体制 / 287
第三节	中国社会保障管理体制的沿革与改革探索 / 291
案 例	/ 300
附 录	/ 304
参考文献	/ 374

第一章 社会保障概述

第一节 社会保障的发展历史

一、社会保障的涵义

社会保障是指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社会成员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。这个过程包括社会保障制度和政策的制定实施过程;社会保障基金的分配过程;社会保障的管理过程,即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,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进和实施的。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。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、社会保障的产生及发展

尽管社会保障是近现代经济学的一个重要概念,但是社会保障的产生却源远流长。从广义上讲,社会保障起源可以说是与人类社会形成同步的,并随着历史的演进、社会的进步、经济的发展而发展。在原始社会,生产力水平极低,人类为了生存,过着共同劳动、互助互济、相依为命的群居生活。这本身就是一种社会保障

式的生活方式。可见,自从有了人类社会,就有了社会保障。它同其他社会经济范畴一样,也有其产生、发展和完善的历史进程。一般将社会保障划分为传统社会保障和现代社会保障两大阶段。

(一)传统社会保障时期

在人类历史上,传统社会保障时期是一个漫长的历史时期,大体上从原始社会一直延续到自由资本主义时期。传统社会保障时期,又划分为三个历史阶段:

1. 传统社会保障的萌芽阶段。传统社会保障阶段,大体上涵盖原始社会整个历史阶段。原始社会生产力极为低下,人们不得不群居谋生,过着共同生产、平均分配、同甘共苦、共享成果的生活。在原始部落及氏族中,都把扶老携幼、照顾老弱病残,及人们之间互助共济作为传统习俗,这种互助共济行为是人类社会赖以繁衍生存的重要手段,是传统社会保障的萌芽。从世界范围来看,古埃及在建筑金字塔时,工匠们就曾自发地建立起互助共济的组织,筹措死亡人员的丧葬费;在古罗马的军队中,士兵们为了向死亡士兵的家属发放抚恤金,也创立过互助性组织,加入组织的人交纳费用,形成抚恤自助性基金。

在我国,属于社会保障性质的社会救济的历史可追溯到三千多年前的周朝。在孔子的《礼记·礼运·大同篇》中就有社会保障的论述:“大道之行也,天下为公。使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者皆有所养。”尽管这种构想在当时的社会经济条件下还难以成为现实,但毕竟反映了社会保障意识古已有之。

2. 传统社会保障的慈善阶段。从原始社会末期私有制产生一直延续至封建社会末期,可归结为慈善社会保障阶段。随着生产力的发展,在原始社会末期出现了剩余产品,此后的奴隶制和封建制社会虽然一直处于自然经济的发展时期,但社会生产水平随着社会历史的演进也在逐步提高,社会产品日趋丰富,除去维持社会生活消费外,剩余愈来愈多,人们逐渐自觉地进行一定的物资储备,形成社会保障的物质条件。正是因为这一历史阶段自然经济占主导地位,作为社会剩余产品的相当一部分储备于家庭,所以家

庭成为这一时期的基本保障形式。同时,在阶级社会中,两级分化日趋严重,财富向人数很少的统治阶级集中,绝大多数劳动者趋于贫困,仅靠家庭社会保障形式已经不能满足需求,于是出现了邻里互助保障、行业同仁互助保障等社会保障形式。同时一些富人、官府临时性的救助、施舍逐步演变为宗教慈善事业,并把济贫救助的社会规范写进了宗教教义,成为实行宗教精神统治的物质基础,形成了宗教慈善保障。

3. 传统社会保障的济贫阶段。慈善事业是与自然经济相联系的,它并不是真正意义上的社会救济,只是把原来的互助互济变成了自上而下的恩赐或者是“救世主”对芸芸众生的恩赐。在这种恩赐式的社会保障背后是受惠者付出人身依附的代价。从封建社会末期到19世纪末,大体上是西方自然经济过渡到商品经济的时期,包括自由资本主义时期在内,由于产业革命给社会带来了巨大的冲击,资本主义机器大生产代替了手工业生产,物质资料生产摧垮了以家庭为生产单位的自然经济,使家庭固有的生产职能大大的削弱了,工厂企业聚集了大多数劳动力和生产资料,成为社会的基本生产单位,生产成了社会化行为。同时,产业革命不仅涉及经济领域,还影响到政治、思想、社会生活的各个方面,当然,也影响到社会保障。随着家庭生产职能的弱化,其他职能也逐步淡化,并让位于如工厂、学校、医院等社会各职能部门,劳动者在社会经济中的地位降低,社会财富伴随着资本的积累,集中到少数资产者手中,贫富差距进一步拉大,社会矛盾突出,劳动者在生产劳动中经受的风险及教育、医疗、赡养等问题,家庭保障和慈善机构已力不从心,必须由国家立法的济贫事业予以保障。1601年英国女王伊丽莎白一世颁布《济贫法》,规定济贫的三种救济对象,即有劳动能力的贫民、无劳动能力的贫民和无依靠的孤儿。尽管英国《济贫法》的实施并没有起到预期的作用,但毕竟开创了立法救助、推动社会保障的先例。为了推进工业化的进程,维持社会稳定,英国于1834年又颁布了新的《济贫法》,对贫民实行社会救济,安定社会秩序,对英国19世纪经济大发展起了重要作用,为欧美各国社会

保障的立法提供了可资借鉴的经验和理论依据,具有重大的示范带头作用。其他欧洲国家也相继效仿,立法救助奠定了国家立法推进社会保障的基础,国家被推进了承担社会保障责任的历史进程。为传统社会保障向现代社会保障转化创造了有利条件。

(二) 现代社会保障时期

17世纪英国的《济贫法》,及在此基础上于19世纪上半叶颁布实施的新的《济贫法》,都认定要求社会救助是公民的合法权利,社会有保障公民生存的责任。从此,救济成为国家立法实施的一项福利举措,并规定经过专门训练的社会工作人员来从事这项事业。它摆脱了传统的慈善救济事业的人道主义、宗教慈善的特性,向社会保障制度化迈进,社会保障逐步进入了现代社会保障阶段。

现代社会保障的形成与发展,经历了大约一个世纪。具体可划分为如下几个阶段:

1. 现代社会保障的形成阶段。通常人们把德国1883年颁布的第一部社会保险法——《疾病社会保险法》作为现代社会保障形成的标志。1884年和1889年德国又相继出台了《工伤事故保险法》和《养老金保险法》,这种立法推行社会保险是社会保障历史进程中的一个质的飞跃。随后,欧美各国相继效仿,从19世纪到20世纪初,英国及其他欧洲国家普遍实行社会保险。1935年美国颁布《社会保险法》,形成了国家政府财政预算出资的救助济贫和由受益人缴费互助自保相结合社会保障体系。

2. 社会保障制度的发展阶段。20世纪中叶,社会保障进入了新的发展阶段,其主要标志是普遍福利政策广泛实施以及“福利国家”的纷纷出现,1948年,英国首先宣布建成“从摇篮到坟墓”均有保障的福利国家。随后,其他欧洲、北美洲、大洋洲、亚洲的一些发达国家,也相继宣布实施“普遍福利政策”。这样一来,使得社会福利事业继社会救助、社会保险之后,得到了空前的发展,在发达国家与地区形成了一个以“高福利”为内涵的社会保障制度。同时随着社会福利事业的兴旺发达,社会保险也进一步加强,社会优

抚工作也因第二次世界大战造成的伤残、牺牲而更加广泛地开展起来。与社会保障事业的发展相适应,以助人为业的专门机构、专门的社会工作得到发展,保证了社会福利事业的各项社会保障法制的贯彻实施。在这一时期内,社会保障得到充分发展,成为发达国家和地区的一个重要特色。一些走上工业化道路的发展中国家也着手颁布和实施适合本国国情的社会保障制度,从而使社会保障成为全世界的共同举措。

“普遍福利型”的社会保障政策使社会保障的覆盖面逐步向全体劳动者甚至全体社会成员发展,使社会保障计划一体化,社会保障目标系统化,社会保障标准不断提高,并开始采取社会保险金随通货膨胀按物价上涨而调整的办法。这种全面的、高程度的社会保障,有利于社会公平与社会稳定,有利于缓解经济危机,是社会进步的表现。同时,“普遍福利”政策,也带来了诸多弊端,主要是社会福利标准越来越高,有的国家甚至超出了国家的经济实力,社会保障收入入不敷出,财政支出捉襟见肘,严重影响到国家经济职能的正常履行。另外,高福利、高补助的社会保障,助长了懒惰情绪,不利于经济的发展,使“福利国家”的社会保障陷入了危机。

20世纪50年代,中国及其他国家,仿效前苏联的社会保险模式,建立起与计划经济体制相适应的国家保险型社会保障。被保险人不缴纳保险费,社会保险待遇较高,与劳动贡献相联系。

3. 社会保障改革阶段。为了消除“普遍福利”政策的种种弊端,西方发达国家于70年代末相继走上改革社会保障的道路。改革始于首先实施高福利政策的英国,英国改革社会保障的指导思想很明确,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赖国家供给的“懒汉”思想,要鼓励个人用劳动争取福利。其他福利国家的改革总体上也大致相同的。当然,改革社会保障,并不等于要扔掉“福利国家”的桂冠,而是开源节流,主要是削减各项福利性补助,改革社会保障项目的给付标准,改革随物价、工资变动且就高不就低的调整办法,减少社会福利项目,变免费医疗为适当收取医疗费用的医疗服务等。

第二节 社会保障制度产生的 经济社会背景及理论依据

一、社会保障制度产生的经济社会背景

社会保障制度是市场经济正常运行的必要条件,社会保障制度对实行市场经济的社会十分重要,市场经济没有社会保障制度就无法进行。

1. 市场经济是生产社会化的大规模经济

在自然经济条件下,家庭是生产单位,也是生活消费单位,劳动者遇到疾病、伤残、年老、生育等风险时,是靠家庭成员和亲朋好友的帮助渡过难关的,这就是家庭保障。进入社会化大生产后,随着自然经济的瓦解和商品经济的发展,社会生产不再以一家一户为单位,而是以大规模的工厂、农场为单位,劳动者多数离开家庭,走向社会。这时,劳动者如遇到疾病、伤残、年老、生育等风险,就无法再依靠家庭来保障他们的生活了。劳动者的这些个人风险集中到社会上,成为社会问题,这些问题如果不解决,就会影响社会生产,造成社会的动荡不安。于是,由政府出面制定和实施社会保障制度,保障社会成员的基本生活,就成为社会生产顺利进行和实现社会安定的必要条件了。

2. 市场经济是竞争经济

在竞争中,优胜劣汰,不可避免地会出现两极分化,强者愈强,弱者愈弱,产生社会不公,导致社会矛盾,甚至发生社会骚动。为了维护社会安定,政府必须采取措施,对那些在市场竞争中的失败者给予物质帮助,以满足他们的生存需要。

3. 市场经济的发展呈现周期性

在经济膨胀时期,生产规模扩大,吸纳了大批劳动力;在经济收缩或停滞时期,会出现企业破产,大量工人失业。即使在经济正常发展时期,由于市场调节带有的自发性、滞后性,也常常会有企业破产和工人失业存在,这些工人失去收入,生活来源断绝,必须给其生活保障,以避免他们流离失所、铤而走险而危及社会安定;同时,也可以保存这部分劳动力,以备生产发展需要人手时,不致出现劳动力供应不足的状况。

4. 市场经济是以应用科学技术为基础的经济

在手工生产时代,劳动者的技艺主要在家庭中靠代际传播获得,劳动力生产和再生产的费用也由家庭承担。进入市场经济时代,劳动者需要掌握一定的科学文化,生产对劳动力素质提出了更高的要求。由于经济发展周期和生产结构的变化,劳动者需要经常更新知识和技能。这种高质量劳动力的培养不可能在家庭内进行,所需的培养费也较高,不是家庭能承担得起的。为了保证社会对劳动力的需要,不论劳动者在就业、失业,还是遇到意外事故,劳动者及其家庭的生活费用和子女的教育费用均需由社会给予帮助。

此外,任何社会中都存在着由于先天疾病而不具备劳动能力的人和由于多种原因造成的生活上无依无靠的人。如果这些人的生活没有保障,也会影响社会的安定。由政府通过立法,以相应的制度保障他们的生活,也有利于社会的安定和经济的正常运行。

由此可见,随着市场经济的逐步形成和发展,社会保障制度也应建立和完善。一方面,市场经济是效率高的经济,利润最大化的原则对经济的发展产生了强大的动力;另一方面,市场经济也是风险大的经济,风险造成的社会震荡又会成为经济发展的强大阻力和干扰因素。所以,社会需要有一种稳定的机制来缓解、排除这种阻力和干扰,以保证经济的正常运行。社会保障制度就是市场经济的一种稳定机制,是作为社会的“减震器”和“安全网”应运而生的。

二、社会保障制度的理论依据

社会保障制度是市场经济发展的需要,同时又有它存在的理论基础。

(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。”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”。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。

(二)西方国家主要的社会保障理论

西方国家的社会保障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:

1. 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兴起,并对当时的社会保障理论和实践产生了深刻的影响,其中最具有代表性的是德国的“讲坛社会主义”和英国的“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。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