

完善社会保障制度

赵文祥 刘宏善 著



東北大學出版社
Northeastern University Press

完善社会保障制度

赵文祥 刘宏善 著

东北大学出版社

• 沈 阳 •

© 赵文祥 刘宏善 2007

图书在版编目 (CIP) 数据

完善社会保障制度 / 赵文祥, 刘宏善著. —沈阳: 东北大学出版社, 2007.4

ISBN 978-7-81102-376-3

I. 完… II. ①赵… ②刘… III. 社会保障—福利制度—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 051692 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress. com

印 刷 者: 沈阳中科印刷有限责任公司

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 140mm×203mm

印 张: 11.25

字 数: 303 千字

出版时间: 2007 年 4 月第 1 版

印刷时间: 2007 年 4 月第 1 次印刷

责任编辑: 潘佳宁 向 荣

责任校对: 张 立

封面设计: 唐敏智

责任出版: 杨华宁

ISBN 978-7-81102-376-3

定 价: 28.00 元



赵文祥，沈阳大学一级教授，工商管理学院学术委员会主席、硕士研究生导师组组长，兼任中共沈阳市委和沈阳市人民政府决策咨询委员。出版专著5部，发表论文150余篇，主持国家自然科学基金和省市项目8项。接受中央电视台、中国劳动报和中国青年报等媒体采访并刊播30余次。



刘宏善，1955年5月生，高级会计师，现任沈阳大学计财处处长。曾在国家、省级期刊发表《预防高校经济犯罪财务问题研究》等论文十余篇，其中《高校后勤社会化的思考》等论文，曾获优秀论文和省级科研成果奖。主持、参与《高校财务风险研究》等省级科研课题四项。

目 录

第一章 社会保障的意义	1
1.1 社会保障的内涵和原则	1
1.2 社会保障对社会经济发展的意义	9
1.3 社会保障对政治和公民的意义	16
第二章 社会保障的历史发展	19
2.1 社会保障历史发展及其影响因素	19
2.2 国际社会保障发展的得失借鉴	26
2.3 国际社会保障发展趋势展望	36
2.4 完善我国社会保障制度	38
第三章 社会保障的理论基础与模式选择	45
3.1 西方社会保障理论	45
3.2 社会保障体系建设	53
3.3 社会保障模式选择	62
第四章 社会保障的立法与管理	77
4.1 社会保障立法概述	77
4.2 社会保障立法的历史经验教训	84

4.3	完善我国社会保障立法	87
4.4	社会保障管理的模式、内容和机构	90
第五章	完善养老保险制度	97
5.1	养老保险概述	97
5.2	养老保险模式比较	103
5.3	养老保险管理	110
5.4	完善我国基本养老保险制度	116
第六章	完善医疗保险制度	125
6.1	医疗保险概述	125
6.2	医疗保险的内容	132
6.3	医疗保障模式比较	138
6.4	完善我国医疗保障制度	143
6.5	我国医疗保险改革	151
第七章	完善失业保险制度	158
7.1	失业保险概述	158
7.2	国外失业保险模式比较	170
7.3	国外失业保险制度比较	176
7.4	完善我国失业保险制度	181
第八章	完善工伤保险制度	189
8.1	工伤保险概述	189
8.2	工伤保险制度实施	197
8.3	工伤保险模式选择	205
8.4	完善我国工伤保险制度	208

目 录

第九章 完善生育保险制度	218
9.1 生育保险制度概述	218
9.2 国外生育保险制度比较	222
9.3 完善我国生育保险制度	226
第十章 完善社会救助制度	229
10.1 社会救助概述	229
10.2 实施反贫困战略	241
10.3 完善我国农村“五保”制度	246
第十一章 完善社会福利制度	250
11.1 社会福利制度概述	250
11.2 发展我国社会福利制度	256
第十二章 完善军人社会保障制度	270
12.1 军人社会保障制度概述	270
12.2 军人抚恤和军人优待	276
12.3 完善我国军人社会保险制度	285
第十三章 建立企业补充保障制度	291
13.1 补充保障制度概述	291
13.2 大力发展员工福利	294
13.3 大力推进企业年金制度	298
13.4 发展互助保障制度	304
13.5 发展现代慈善事业	313

第十四章 构建新型社会保障会计核算体系·····	321
14.1 我国社会保障会计核算模式的现状分析·····	321
14.2 社会保障基金相关程序的会计核算·····	331
14.3 社会保障基金的会计报表编制·····	338
参考文献·····	349
后 记·····	351

第一章

社会保障的意义

1.1 社会保障的内涵和原则

1.1.1 对社会保障科学内涵的探讨

社会保障是公民的经济保护伞，社会保障事关全体国民的切身利益。

“社会保障”（Social Security）一词最早出现在美国 1935 年颁布的《社会保障法》（Social Security Act），这是社会进步和社会文明的一个重要标志。社会保障的思想源远流长，受到政治、经济、社会、文化、哲学、伦理学、价值观念等诸多因素影响，并随其发展而变化。社会保障是一个动态的、历史范畴的概念。因此，具体国情的差异造成了各国对社会保障内涵和外延的不同界定，以及在社会保障制度理论和实践方面的巨大差异。

（1）国外对社会保障内涵的界定

一种观点是强调公共福利，把社会保障视为公共福利。英国是西方福利国家的代表，社会保障作为一种公共福利而存在。《社会保险及其相关服务》（Social Insurance and Allied Services, 1942）又被称为“贝弗里奇报告”，勾画出比较完整的现代福利国家蓝图，社会保障首次被赋予普遍性原则，被认为是代表社会进步的社会政

策的一个组成部分。社会保障的目标被界定为消除贫困，社会保障是为国民在失业、疾病、伤害、年老、死亡以及家庭收入锐减、陷入贫困时给予的经济保障，并通过公益服务和家庭生活补助提高全民福利。

一种观点是强调社会安全，把社会保障视为社会保险金计划或社会安全网。德国是社会保险的发源地。它将社会保障理解为社会公平和社会安全，使在激烈的市场竞争中不幸失败的那些人不致遭受灭顶之灾，为他们提供基本的社会保障，并能使其重新获得参与竞争的机会。保障指对于失去劳动能力或遭受意外困难不能参加竞争的人，在生活上提供基本保障，使他们能够维持最低限度的生活。社会保障不大包大揽，强调个人缴费、自助、行业保险。美国比德国更强调自助性，不强调公平。美国的《社会保障法》（1935）认为，社会保障是根据社会保障法制定的社会保险金计划，对年老、残疾、失业的人提供按月现金保险待遇，后来扩展到各项社会保险及家庭津贴等。美国社会保障总署（1995）认为，社会保障系根据政府法规而建立的项目；给个人谋生能力中断或丧失以保险，还为结婚、生育或死亡而需要的某些特殊开支提供保障，为抚养子女而发给的家属津贴也包括在其中。

一种观点是强调社会主体的互济。日本政府（1950）“社会保障制度审议会”认为，社会保障是指对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险方法和直接的国家负担上，寻求经济保障途径。对陷入经济困境者，通过国家援助，保障其最低限度的生活，同时谋求公共卫生和社会福利的提高，以便使所有国民都能过上真正的文化成员的生活。

一种观点强调基本人权，把社会保障视为一种基本人权。国际劳工组织（ILO）（1942）认为，社会通过一定的公共措施对其成员所面临的某种风险提供保障，为公民提供保险金、预防或治疗疾病、失业时资助，并帮助他们重新找到工作。

(2) 我国对社会保障内涵的界定

我国社会保障的概念，是于 1986—1990 年，在“八五”计划中再次提出“努力推进社会保障制度的改革”。但中国在 20 世纪 20 年代就有社会劳动保险的提法。

“七五”计划采用的社会保障概念是：社会保障是国家和社会对全体社会成员的社会生活提供基本保障的制度安排。但是否包括教育福利、商业保险（尤其人寿保险、医疗保险），官方文献并未统一。

陈良瑾认为，社会保障是国家和社会通过国民收入的分配与再分配，依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。他强调，社会保障的责任主体是国家或政府，目标是满足人的基本生活需求，实施的条件是相应的社会立法（还应有行政措施）。

侯文若认为，社会保障可以理解为对贫者、弱者实行救助，使之享有最低生活，对暂时和永久失去劳动能力的劳动者实行生活保障并使之享有基本生活，以及对全体公民普遍实施福利设施，以保证福利增进，而实行社会安定，并让每个劳动者乃至公民都有生活安全感的一种生活机制。

郭士征认为，社会保障是通过国家立法来对付社会成员面临老龄、失业、疾病等风险的社会经济制度，是人的一种权利。其特点是以国家为主体举办，实施对象具有普遍性，往往指全体社会成员。

郑功成认为，社会保障是国家或社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统（应是一种制度，包括经济、物质、服务帮助，不是指机构）。

综上所述，笔者认为，社会保障是各国立足于本国国情，以立法形式确定的，由国家或社会举办并承担责任、为全体或部分社会成员的基本生活提供的一系列安全保障和公共服务的社会化行为及其机制、制度的总和。随着经济的发展，社会保障还将在提高人民生活水平、增进全民福利等方面作出更大的贡献。

(3) 社会保障的特征

虽然社会保障的上述定义中,有的强调安全、公平,有的强调效率、自助,有的强调收入损失补偿,有的强调公益服务,有的几者兼顾,但一般都包含以下几个特征。

①互济性。社会保障是通过国民收入的分配和再分配调节个人收入,实现人与人、个人与群体、群体与群体互助互济,经济上的互相帮助和互相救济。

②强制性。法制规范是社会保障制度赖以建立的基础与依据,社会保障具有一定的强制性。

③责任主体是国家。完整的社会保障受益者是全体社会成员,特别是出现风险者,而责任的主体是国家。

④福利性。社会保障是一项福利事业,不以营利为目的。个人,尤其是弱势群体、特殊群体获益大于负担,并且有较广泛的福利性服务。随着社会的发展,福利性将有更多表现。

⑤社会性。社会保障以国家或社会团体为主体来组织实施,不同于家庭保障。这主要体现在四个方面:第一,实施范围的社会性。社会保障的对象是全体公民,对符合条件的公民普遍实施。第二,资金来源和使用的社会性。社会保障基金在社会范围内统筹和调剂。第三,目标的社会性。社会保障的主体是公共利益的国家,其目标是通过保障社会成员基本生活需要,来促进社会的和谐发展。第四,管理与监督社会化。

(4) 社会保障的学术性质和研究任务

从研究对象上看,社会保障是研究社会保障分配关系及其运动规律的科学。社会保障学揭示所涉及的各种分配关系之间的内在联系;揭示国家、企业、社会组织、社会成员之间在社会保障过程中所发生的各种分配关系的本质;揭示社会保障基金扣除缴纳、筹集储存、分配使用之间的内在联系及其关系的本质。通过上述研究,发现和揭示社会保障各种分配关系的运动规律。

应该指出的是,社会保障具有自然、经济、社会的多重属性,社会保障既可以作为经济问题来研究,也可以作为社会问题来研究。从经济学的角度来看,社会保障是国民收入分配与再分配,是一种利益调节行为,实施社会保障的过程,实质上就是物质利益的调整和重组过程,物质利益关系属于经济关系,因此,可以将社会保障问题作为经济问题来研究;从社会学的角度看,社会保障研究的是社会关系的协调问题,而这种协调是以历史和道德等社会标准来判断和规范的,因此,社会保障又可以作为社会问题来研究;从政治学的角度来看,社会保障的直接目的是为社会稳定发展服务,是国家通过法律强制实施的社会政策,应属于政治学范畴;从法学的角度看,社会保障的行为是社会控制,社会保障关系只能由独立的法律部门来调整和规范,应属于法学范畴。

还应该指出的是,社会保障的多重属性并不是说社会保障隶属于某一个学科,社会保障作为其分支而存在。笔者认为,社会保障是一个相对独立的学科领域。这是因为,上述任何一门学科均不能完全包容它,从理论上讲,社会保障不属于任何学科;各国社会保障的实践表明,社会保障有自己完整的体系结构和特有的运行规律,任何一门学科均不能独立地揭示这种规律,并指导社会保障实践;将社会保障作为一门独立的学科,可以打破某一门学科的限制,更有利于社会保障的发展。

从研究任务上看,社会保障学的任务是揭示社会保障制度产生与发展的一般规律与特殊规律,为制定社会保障政策提供科学依据,使社会保障政策与本国国情及养老保险所处的时代相适应,正常、健康、高效地运行。具体的研究任务主要包括:第一,通过分析社会保障产生和发展的历史进程,阐明社会保障产生和发展的历史动因、历史条件和历史过程,明确社会保障的研究对象、研究任务以及社会保障体系的构成内容和各构成部分的主要职责、基本性质和相互关系。第二,探讨社会保障的功能和原则、社会保障的经

济效应以及社会保障所引起的国民收入再分配对社会公平和经济效益的影响。第三,分析社会保障和经济发展的内在联系,明确社会保障在经济发展和社会进步中的重要作用,总结社会保障模式的特点、功能、适用条件和实施效应。第四,比较分析中外社会保障制度的共同性和差异性,探求适合我国国情的社会保障模式及其建立的途径。

1.1.2 社会保障的基本原则

(1) 公平原则

公平原则是指保障范围公平、保障待遇公平和保障过程公平。公平原则是社会保障制度的基本出发点和政策实践归宿。它包括以下三层含义。

①在效率和公平的关系上,突出公平优先。效率是市场经济的法则,它带来了社会进步,也使得一部分人遭到淘汰而陷入困境。社会保障是作为市场的弥补机制来补救市场的缺陷和不公平的。社会保障的公平优先,正是针对市场的效率至上所带来的弊病的。这就要求打破身份限制,公平对待每个人,尤其要确保弱势群体的利益。

②社会保障追求的是社会公平。在社会生活中存在着两种公平,即个人公平和社会公平。社会保障追求的是社会公平,即个人对社会保障的贡献虽然不一样,但他们从社会保障中所获得的待遇却基本一样。这对于某些个人来说,可能是不公平,但社会保障的公平必须放在社会这个大环境中去衡量。

③充分让全民普遍享受社会保障。公平性的最充分体现,就是建立覆盖全民的社会保障体系,让全民享受社会保障。这一原则的落实会受到财力、物力的限制,但社会保障的公平程度正在逐步提高。

(2) 适度原则

适度原则是指社会保障的发展必须坚持与社会经济的发展程度相适应的原则。

社会保障的发展必须坚持与社会经济的发展相适应，这是因为，一方面，社会发展变化决定社会保障制度结构的变化。工业社会要求与之相适应的社会保障制度，人口老龄化高峰则需要与养老保险配套的老年福利事业。社会保障若不能满足这种要求，便会产生社会问题与社会危机。另一方面，社会保障制度无一例外需要财力支持。因此，经济发展是社会保障制度的物质基础，它决定着社会保障的发展水平。

强调适度原则，首先是社会保障的发展目标要适度，要从实际出发，量力而行，不能不切实际地追求“超速”发展。其次，要把社会保障待遇水平的适度放在重要位置上。应该在有限的社会保障资源约束的条件下来进行社会保障发展水平规划，保障水平不能超出资源约束。同时，这种待遇水平还要有利于社会公平的实现，并尽可能提高效率。再次，社会保障的发展水平必须建立在社会的可承受能力上，即社会保障的负担要适度，要考虑到企业和个人的承受力，不能“杀鸡取卵”。

(3) 责任分担原则

社会保障在国内外的实践和改革表明，政府或者企业或个人承担过重的责任，都会损害社会保障制度的健康发展，只有明确的责任分担才能保证这一制度可持续地、和谐地发展。

现代社会保障的责任分担呈现出政府主导、社会分责的趋势：一方面，在正式的制度安排中，政府承担着主导责任而非全部责任，企业和个人参与其中；另一方面，在非正式的制度安排中，通常是企业、社会甚至个人承担着更多责任，政府只起支持和鼓励的作用。正式社会保障制度和非正式社会保障制度相结合，是现代社会保障制度建设的新特色。如政府负责的基本养老保险和企业负责的企业年金的共同发展，政府的正式社会救助和慈善公益事业相结合等。

坚持责任分担的原则，是提高社会保障公共资源的效率，调动

民间和社会力量共同促进社会保障事业发展的必由之路，其最终目的是为了增进国民的福利。

需要指出的是，国家应当积极引导并发挥各种非正式制度安排的作用。

(4) 普遍性与选择性相结合原则

所谓普遍性，即“广覆盖”，是指国家在确立社会保障制度时，其对象和范围不能仅仅局限于贫困阶层，而应当使全体公民都能享受到相应的社会保障和福利。实际上它把更多的人纳入到社会保障网络中并获得应有的保障，是一种基本的人权，普遍性是全民保障。这一原则符合社会保障制度对社会公正、公平的追求，体现了人类社会的终极目标。

选择性原则，是在一些强调效率优先的发达国家与发展中国家遵循的一项原则，是指根据国家财政承受力和受保障对象的经济收入状况及对保障的需求，有区别地安排社会保障项目、对象范围、筹资方式、待遇水平等。在一些发展中国家，地区经济发展的不平衡客观上制约了普遍性原则的实践，而遵循选择性原则，既考虑了社会成员不同的社会保障需求，又不会形成包袱。因此，不能将普遍性原则和选择性原则对立起来，而是应当承认，在一些发展中国家，选择性原则的实践其实是为普遍性原则的落实创造条件。

(5) 对应原则

所谓对应，就是权利和义务相对应，而不是对等。社会保障的许多项目都规定了享受内容和标准，同时也规定了必须具备的条件和承担的义务。享受社会保障是每一个公民应有的权利，同时也必须承担相应的义务。但是，在社会保障中，权利和义务不是对等的，可以享受权利多而承担义务少，也可以承担义务多而享受权利少，主要视受保对象的具体情况而定。

社会保障在权利和义务上的这种既相互联系又不对等的做法，主要与社会保障的出发点有关。社会保障正是通过这种对应原则，