

劳动经济系列教材

社会保障学

主 编
副主编

宋光辉 王轶豪
涂光华 陈杏生

114

中国经济出版社

社 会 保 障 学

主编 宋光辉 王轶豪
副主编 涂光华 陈杏生

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

劳动经济系列教材

社 会 保 障 学

主编:宋光辉、王轶豪

责任编辑:毛增余

*

中国经济出版社出版发行

湘海印刷厂

*

787×1092 32 开 9.75 印张 210 千字

1993 年 6 月第 1 版 1993 年 7 月第 1 次印刷

印数:1—2000 册

ISBN7-5017-1954-3/F·1314

定价:12.00 元

学 科 经 济 系 列 教 材
劳 动 经 济 系 列 教 材
编 审 委 员 会

顾 问：左彤舫 邓玉来

主 任 委 员：宋光辉

副 主 任 委 员：许 鹏 黄金彪

委 员：(按姓氏笔画为序)

王轶豪 刘淼清

涂光华 熊朝序

中国出版集团

葛：官目计参要主。益效益新爵港中从，科文已赋益量大丁
聘，(平 0001, 并编出学大旦夏)《学符登朝爵会并》编主昌表
茂，(平 2001, 并编出前京北)《学言朝爵会并》编主葛崇
会并国中》编室究博创爵会并又书德茂，视究博学并德茂聘德
平 2001, (平 0801, 并编出学大书国中)《超突己革更由创爵
(编为了适应我国经济体制改革的要求，加强劳动管理工作，
提高劳动管理人员的思想水平和业务素质，我们组织编写了
这套“劳动经济系列教材”，包括《劳动经济学》、《劳动统计
学》、《社会保障学》、《劳动报酬学》、《劳动保护学》、《企业劳动
管理》六种教材。因这套教材以马克思主义经济理论为指导，以我国现行的
劳动经济方针政策为依据，着重阐述在社会主义市场经济条
件下劳动经济和劳动管理的理论和方法。编写中力求简明扼
要，理论联系实际，并尽可能吸收劳动经济科学研究中的新成
果和经济体制改革中的新经验。社会主义会并向干伙五前目其大
式，这套教材可作高等教育自学考试劳动经济专业的教材，
亦可作大学劳动经济、人事管理等专业的教材或教学参考书，
同时可供劳动人事管理干部培训或自学之用。只学由普编干期

因是这套教材以马克思主义经济理论为指导，以我国现行的
劳动经济方针政策为依据，着重阐述在社会主义市场经济条
件下劳动经济和劳动管理的理论和方法。编写中力求简明扼
要，理论联系实际，并尽可能吸收劳动经济科学研究中的新成
果和经济体制改革中的新经验。社会主义会并向干伙五前目其大
式，这套教材可作高等教育自学考试劳动经济专业的教材，
亦可作大学劳动经济、人事管理等专业的教材或教学参考书，
同时可供劳动人事管理干部培训或自学之用。只学由普编干期

。五显平批普封雷恩，伙之更替至

林《社会保障学》是系列教材中的一种，全书共 10 章。各章
撰写人员为：宋光辉(第一章)，刘春梅(第二章)，许鹏(第三
章)，涂光华(第四章)，周志宏(第五章)，陈杏生(第六章)，王
国实(第七章)，许长林(第八章)，王轶豪(第九、十章)。本书由
宋光辉、王轶豪主编，涂光华、陈杏生任副主编，初稿完成后，
由主编进行了修改和总纂。

本书在编写过程中，参考了众多专家的著述与论文，查阅

了大量法规与文件,从中获得诸多效益。主要参考书目有:葛寿昌主编《社会保障经济学》(复旦大学出版社,1990年),郭崇德主编《社会保障学概论》(北京大学出版社,1992年),劳动部劳动科学研究所、劳动法及社会保险研究室编《中国社会保险的改革与实践》(中国政法大学出版社,1989年),1992年度的《经济工作学习资料》(经济工作者学习资料编辑部编),徐放鸣、路和平、朱青编著《社会保障初论》(中国财政经济出版社,1990年)。限于篇幅,所有参考文献不能一一列出;在此谨向这些文献的作者表示诚挚的敬意和谢意!

社会保障在我国是个老而新的问题。之所以说老,是因为它伴随着社会化生产的出现而产生并发展;之所以说新,是因为无论在理论研究还是在实践中,在我国正有许多问题亟待探索和解决,诸如社会保障体系及其目标模式的设计,养老保险、疾病保险、失业保险等社会保险制度的改革与完善,等等。尤其目前正处于向社会主义市场经济转轨的时期,各项改革正在进一步深化和完善,社会保障怎样配合经济体制改革,为经济建设保驾护航,这无疑是个重大的理论与现实问题。限于编者的学识与水平,本书内容难免挂一漏万,所有不足乃至错误之处,恳请读者批评赐正。

劳动经济系列教材

编审委员会

1993年6月

目 录

第一章	总论	(1)
第一节	社会保障的性质与功能	(1)
第二节	我国的社会保障制度	(14)
第三节	社会保障学的研究对象	(21)
第四节	社会保障学与相关学科的关系	(27)
第二章	社会保障基金	(33)
第一节	社会保障基金的筹集	(33)
第二节	社会保障基金的分配	(46)
第三节	社会保障基金的管理	(56)
第四节	社会保障设施	(64)
第三章	失业保障	(73)
第一节	劳动就业制度与失业	(73)
第二节	失业保险的基本理论问题	(86)
第三节	我国失业保险制度及其完善	(94)
第四章	伤残、死亡保障	(106)
第一节	伤残鉴定	(106)
第二节	伤残保险	(113)
第三节	死亡、遗属保险	(118)
第五章	疾病、医疗保障	(121)

第一节	疾病保险	(121)
第二节	生育保险	(125)
第三节	我国的医疗制度	(134)
第六章	养老保险	(144)
第一节	养老保险的意义	(144)
第二节	职工退休养老保障制度	(151)
第三节	其它人员的养老保障	(161)
第四节	我国养老保障制度改革	(167)
第七章	社会优抚与福利	(173)
第一节	社会优抚	(173)
第二节	社会福利	(193)
第八章	社会救济	(198)
第一节	社会救济概论	(198)
第二节	贫困救济	(205)
第三节	其它救济保障	(215)
第九章	社会保障管理	(230)
第一节	社会保障管理体制	(231)
第二节	我国社会保障立法	(243)
第三节	社会保障机构的管理	(264)
第十章	国外社会保障	(268)
第一节	德国的社会保障	(269)
第二节	英国的社会保障	(282)
第三节	瑞典的社会保障	(290)
第四节	美国的社会保障	(298)
第五节	印度的社会保障	(308)
(ISI)		

前类人亦，要需语主更时内类人虽群时亦内内鞑尉会并
目内鞑尉会并。中排资显发味排资受享，排资音主内要需退费
气主再会并五另最。第一章 总论
代处茂，五另语主内本基三灿果成。一之朴条本基内计世脉刚
会藏宝赫内会并，酒中会藏气主再会并，韩攀以取更气主再内
普嗣且并，时重视钢斑国谷界世代鞑尉会并，此因。顺基去夫

源利会并内前义主本寄(一)

一、社会保障的概念

社会保障是指国家通过法律手段,对国民收入进行分配和再分配所形成的特殊的社会消费基金,当社会成员因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等原因而丧失劳动能力或基本生活发生困难时所给予的物质上的帮助,以保证社会安定所进行的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。社会保障是社会成员应享受的基本权利,是国家应履行的确保社会成员生活权利的一项社会责任。

15

配方式实现的。

社会保障的内在根据是人类的物质生活需要,在人类消费所需要的生存资料、享受资料和发展资料中,社会保障的目的是满足社会成员对生存资料的需要,这是保证社会再生产顺利进行的基本条件之一。如果缺乏基本的生活保证,劳动力的再生产便难以维持,社会再生产就会中断,社会的稳定就会失去基础。因此,社会保障为世界各国政府所重视,并且随着社会生产的发展面不断发展。

二、社会保障制度的形成与发展

(一)资本主义前的社会保障

社会保障是人类社会发展的产物,是伴随社会生产力的发展而逐步形成和发展的。在原始社会,人类征服自然的能力十分低下,当时的劳动方式是以自然采集和猎狩为主,使用最简单的工具进行集体活动。极低的生产力水平和消费品的缺乏,产生了平均分配和共同消费劳动成果的必然性,由于没有剩余劳动,没有物质基础,对于社会成员的基本生活难于给予切实的生活保障。原始社会后期,由于生产工具的改进,生产力有了发展,出现了剩余产品,私有制代替了原始公有制,产生了奴隶制社会。在奴隶社会,奴隶是奴隶主占有的会说话的工具,奴隶的基本生活是由其主人根据“生产需要”而负责维持的,这种保障形式可以称为主从保障。在封建社会里,农民有了自己的经济,家庭既是生产实体,又是消费实体,是组织生产和赡养老幼的基本单位,劳动力的再生产,对劳动力的保护,以及对丧失劳动能力者的赡养,是以家庭为单位,由家庭亲属给予一定的保障,这种保障称为家庭亲属保障。

主从保障和家庭亲属保障都不是国家所进行的保障活

动。随着生产力的发展,奴隶主阶级和封建地主阶级,为了维护统治阶级的利益,巩固其统治地位,开始出现了国家形式的保障活动。国家通过赋税式征粮的形式取得一部分社会积累,在发生重大灾害事故,或局部地区的生产处于停顿或崩溃的情况下,国家进行一些抚恤救济的活动,如我国周朝时代的保息六政:“慈幼”,“养老”,“振穷”,“恤贫”,“宽疾”,“安富”;汉朝时代的“社仓”,宋朝时代的“常平仓”,“惠民仓”,“广惠仓”,与“福田院”等;世界其它各国也有类似的赈济救助活动,这些活动一方面反映了人民群众追求人间平等,共同生存的要求,另一方面也反映了统治阶级为了维护其统治地位,把社会保障活动作为缓解社会矛盾,稳定社会秩序的一种重要手段。

(二)资本主义时期的社会保障

16 世纪在英国资本主义的形成过程中,无产者的失业、伤残、疾病、老年丧失劳动能力生活十分困难等问题成了严重的社会问题。社会动荡不安,英国政府开始进行一些残忍的救贫活动,英国议会通过了十多个处理流浪者法案,1601 年,英国女王伊丽莎白一世在原有法案的基础上通过了一个新的法案,后人称作“旧济贫法”;1782 年,英国议会通过了由吉尔伯特倡导的“吉尔伯特法”,1817 年通过了“济贫法”修正案,后人称为“新济贫法”。这些法案虽然是一些社会保障措施,但条件十分苛刻,使受保者丧失个人尊严,丧失个人自由,丧失政治自由,许多人宁肯饿死,也不去领救济金,1929 年被迫取消。

德国是资本主义发展起步较晚的国家,但后来国家的工业发展很快,19 世纪 80 年代,俾斯麦任普鲁士帝国首相。当时德国国内经济萧条,劳动人民生活贫困,工人运动不断兴

起,阶级斗争十分尖锐。俾斯麦政府在镇压工人运动失败以后,转而采取软化政策,以缓和阶级斗争,瓦解工人斗志,和当时实行的矿工基金制度并列,设计了社会保险,决定把工人群众为解决疾病、养老、失业等问题而建立的互助补助金改为国家的保险制度,1883年通过第一个强制性的《疾病保险法案》,以后又通过了工伤、老年法案,由国家建立疾病保险,意外事故保险和老年与残废保险等三项保险制度。三个法案的实施,使无产者受益人数增加,受到工人的欢迎,因而促进了德国资本主义的发展,被西方各国仿效。奥地利1887年实施工伤保险;1888年实施疾病保险;匈牙利1891年实施疾病保险;比利时1894年实施疾病保险;芬兰1895实施工伤保险;丹麦1889年实施工伤保险,1891年实施老年保险,1892年实施疾病保险;俄国1903年实施工伤保险;美国1908年实施养老金法;瑞典1915年实施养老金法,等等。德国的社会保险制度,以法律为手段,以人的基本生活需求为重点,成为世界上第一个建立正规社会保险制度的国家。当然俾斯麦的社会保险制度,是在当时德国的政治和经济的尖锐矛盾和激烈斗争中产生的。当时德国社会民主党与工党正处于激烈的争政时期,代表社会民主党的俾斯麦,为了政治上争强的需要,适应社会潮流,采取一系列笼络人心的社会政策。同时也应该看到,俾斯麦的每一项社会政策都是被迫实施的,是工人阶级不断斗争取得胜利的结果。

美国是一个后起的资本主义国家,第一次世界大战以前经济与社会发展十分顺利。1929年世界性的经济大危机也严重冲击着美国,失业者的贫困和社会动荡不安,使美国政府大为震惊。罗斯福为了适应社会潮流,缓解社会突出的尖锐问

题,老年人问题等社会矛盾,于1935年正式通过了“社会保障法案”,“社会保险或社会保障”(Social Security)一词在法案中第一次出现。这个法案的基本内容包括失业保障、老年保障及各种津贴,自1935年颁布实施以后,对美国的社会与经济起到了稳定的作用。基本上解决了因经济危机带来的失业、老人等社会问题。有人认为美国社会保障法等实施,标志着现代型的社会保障制度的建立。后经二次世界大战后历届美国总统的修改、补充和完善,形成了包括劳动、失业、疾病、生育、教育、住房、年老、死亡等全面的社会保障体系,使美国成为西方福利国家的代表。

(三)第二次世界大战后世界社会保障事业的发展

第二次世界大战给全世界人民都带来了巨大的损失和灾难。战后,西方国家在经济恢复时期,许多西方学者、专家提出经济重振计划。曾任英国伦敦学院院长和劳动介绍所长的贝弗里奇(W. E. Beveridge 1879—1963)受英国政府委托,起草了《社会保险和有关福利问题》的报告,主张享受社会保障是每个公民的权利;受保者应按统一标准缴款,按统一标准领津贴和救济;发放的津贴或救济应足以维持正常生活而不需要其它资助;享受救济或津贴的时间以需要为准,而不受其它限制;保障的范围包括生活必需的各个方面。贝氏的社会保障计划得到英国政府原则上的批准,为后来英国政府制定一系列的保险法规奠定了基础,也给西方经济的重振提供了参考模式。1944年英国颁布了《国民保险部法》,1945年颁布了《家属津贴法》,1946年颁布了《社会保险法》、《国民健康服务法》、《工业伤害法》,1948年颁布了《国民救济法》,加上其它的有关措施,构成了英国战后的社会保障新法规和社会保障体系。

1948年英国公开宣称已建成了“福利国家”。

战后，西欧的许多国家也仿效英国，推行“福利国家”的政策。斯堪的纳维亚半岛四国，在战后社会保障制度发展很快，1948年瑞典对老年保险进行了改革，放弃了社会保险和社会扶助方式，实行普遍年金制度；挪威、丹麦、芬兰也仿照瑞典在50年代中期完成了以上改革，并在50年代初期建立了家庭津贴制度。其他西欧国家的社会保障制度在战后也有很大的发展，社会保障的保障津贴在国内生产总值中的比重逐年增加。1970年，英、法、联邦德国、丹麦、瑞典的社会保障津贴支出占国内生产总值的比重分别为12.9%、14.1%、16%、16%和18.4%。

前苏联和东欧国家的社会保障制度在战后也取得了明显的发展。波兰1947年建立了家庭津贴计划，匈牙利1957年建立了失业保险计划；60年代苏联将老年社会保障范围扩大到集体农庄的庄员，到70年代初，集体农庄庄员可以与城市工厂、机关职工享受相同类型的年金并适用同等的资格条件，城乡社会保障制度的差别只体现在社会保障基金的形成、管理方式以及年金支付方式上的不同，从而真正实现了全民保险。

亚洲、非洲、拉丁美洲、南太平洋及地中海沿岸地区的许多经济不发达的国家，也在第二次世界大战后，逐步建立了社会保障制度，不过许多亚、非、拉国家的社会保障制度，都不是从本国土壤中自然生产出来的，而是通过欧美殖民统治者的“输入”而建立起来的，目的只是为殖民统治阶级服务，具有明显的“种族排他性”，在殖民地国家独立以后，社会保障的范围才扩大到当地人口，在许多发展中国家的社会保障制度至今仍然留下了宗主国社会保障制度的烙印。

第二次世界大战以后的 50、60 年代,世界各国经济高速发展,各国的社会保障制度也处于黄金时代。进入 70 年代以后,由于 1973 年和 1979 年爆发的两次石油危机,西方国家普遍陷入了经济危机,经济增长率下降,许多国家出现了严重的通货膨胀;失业率显著提高,还出现了人口严重老化问题,社会保障超越了国民经济所能承担的水平,支出大幅度增加,给国家财政带来了沉重的负担;有的国家不得不对社会保障制度进行调整,有的国家不得不实行“紧缩”政策。英国 1987 年 7 月正式通过了社会保障制度的改革方案,日本国会从 1987 年 4 月 1 起实行新的养老制度,美国里根政府削减一些社会的福利津贴,法国、联邦德国、荷兰、比利时、加拿大等国先后提高了保险费率,以摆脱超越国民经济所能承受的福利政策所带来的危机。

三、社会保障的性质

社会保障就其一般属性而言,是一定经济形态下的法定的分配制度。现代社会保障制度是伴随工业化的进程而产生的,是社会生产力发展的客观要求,特别是第二次世界大战以后,资本主义国家普遍建立现代社会保障制度。社会保障的发展目标,必须是实现个人生活状况的不断改善,兼顾社会正义和生产效率两个方面,实现收入和财富分配的更加平等,提高就业水平,改善与提高教育设施、健康、营养、住房与福利等,获至更大程度的收入保障与福利保障。因此,社会保障最明显的性质,它是一种福利政策。

社会保障不论资本主义还是社会主义社会,都是国民收入社会化消费的一种特殊的再分配的形式,都是通过国家立法,以强制手段对国民收入进行再分配,统一筹集资金,以保

证满足社会成员在特殊情况下的基本生活需要,达到缓和社会矛盾,促进社会安全的目的。

社会保障就其社会属性而言,它是由生产关系的性质所决定的,是社会生产关系在社会保障领域的体现,是从属于占统治地位阶级的分配方式。因此,在不同的社会制度下,社会保障有着本质的区别。资本主义的社会保障是建立在生产资料私有制的基础上,在保证资本所有者获取最大利润的条件下来安排的。其社会目的在于缓和社会矛盾,巩固剥削阶级的统治,其本质是进一步剥削工人剩余价值的一种手段。社会主义的社会保障是建立在生产资料公有制的基础上,是社会主义生产关系在社会保障领域的体现,是社会主义分配关系的一个重要方面,是社会主义生产目的的一个组成部分。社会主义的社会保障,充分体现了劳动者是生产资料的主人,体现了国家对劳动者的关怀,体现了劳动者之间平等互助合作的关系,体现了社会主义制度的优越性。

社会保障既包含有必要劳动的性质,也包含有剩余劳动的性质。社会主义制度下的必要劳动采取劳动力再生产费用的形式,包括维护劳动者自身的劳动力再生产所必需的生活资料,维护劳动者家属的生活所必需的生活资料,劳动者必要的教育训练费用。劳动者为个人及其家属谋取劳动力再生产费用而付出的劳动,就是必要劳动。劳动者的社会保障,就是保证劳动者恢复或延续劳动力以及丧失劳动能力时,所获得必需的生活品的一种手段,是必要劳动的一个组成部分,其资金筹集方式,计入生产和劳务的成本之中。但是,对于没有劳动能力的人和不与劳动挂钩的社会保障项目,如社会救济、社会优抚、社会福利等,虽然其目的也是为了用于生活消费,保

证满足其基本的生活需要,但由于其资金来源不是由享受者为自己的劳动所创造,而是由物质生产部门的劳动者向社会提供的剩余劳动转化的,因此,属于剩余劳动的范畴。社会保障是社会消费基金的一种分配形式,在某种意义上带有按需分配的因素,但是这种按需分配是在生产力还没有高度发展的条件下,对社会成员在特殊情况下生存发生困难时,所给予的有限的满足低标准需要的物质帮助。在社会主义条件下,社会保障属于社会主义分配范畴,而不具有共产主义的按需分配因素。劳动者的社会保障与按劳分配既有广泛的联系,又有质的区别。劳动者的社会保障与按劳分配的客体是直接用于个人生活需要的消费资料的总量,在总量既定的条件下,用于社会保障的产品增多,用于按劳分配的就减少,两者是互相影响、互相制约的。从分配的形式来看,按劳分配是劳动者能够劳动时,以劳动为尺度分配个人消费品,劳动既是取得消费品的前提条件,又是确定其应得消费品数量的尺度。而社会保障是在劳动者不能劳动或失业时,根据其实际的基本生活需要所给予的物质帮助。社会保障是以基本的生活需要为分配尺度。总之,取得社会主义再分配,社会保障不应当忽视。

四、社会保障的功能

社会保障的功能是由其本身的内容、性质和特征所决定的。社会保障作为政府的社会政策和调节国民收入再分配的手段,是社会生产力发展到一定阶段,经济结构的变化导致社会结构的变化所形成的包括社会保险、社会福利、社会救济、社会优抚等的一种社会安全体系。它不仅具有保证全体社会成员都能达到最低生活水平功能,而且具有调节社会分配关系和经济关系、缓解社会矛盾、稳定社会秩序的作用。