

大学人文社科丛书

耿忠平 编著

社会保障与伦理进步

社会保障的国际发展

社会保障学导引



社会保障法

最低生活保障

养老保险

医疗保险

社会福利

同济大学出版社



主编

大学人文社科丛书

顾钰民 主编

本书由上海财经大学教授葛寿昌 审读

C913.7

G374

社会保障学导引

耿忠平 编著

D632.1



A1070416

同济大学出版社

14449/02

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学导引/耿忠平编著. —上海:同济大学出版社,
2003.6

ISBN 7-5608-2568-0

I. 社… II. 耿… III. 社会保障—高等学校—教材
IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 001609 号

丛书策划 张智中

大学人文社科丛书

顾钰民 主编

社会保障学导引

耿忠平 编著

责任编辑 张智中 责任校对 徐 栩 封面设计 潘向葵

出 版 同济大学出版社
发 行

(上海四平路 1239 号 邮编 200092 电话 021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学印刷厂印刷

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 9.375

字 数 270000

印 数 1—4000

版 次 2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5608-2568-0/C·150

定 价 15.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换

序

吴启迪

正当我校推行以全面提高学生素质为中心的教育,实施“知识、能力、人格”的培养模式的时候,由我校文法学院顾钰民教授主持并发动几十位教师,共同编写一套《大学人文社科丛书》,这是很有意义的事。因此,我很乐意应约写这个序言。

这套丛书出版的意义在于合乎当前倡导的素质教育的方向。人的素质当然可以有不同的区分方法,但大致可分为政治素质、道德素质、知识素质、技能素质、身体素质、心理素质等诸方面。但归根结蒂,主要是在“为人”和“为学”两个方面。在“为人”和“为学”之间,“为人”比“为学”更重要。“为人”就是首先要确立做一个有骨气的中国人,愿意为国家和社会贡献自己的力量。人文教育是一切素质教育的基础,也是培养学生学会做人、铸造崇高人格的最为直接的教育内容之一。

这套丛书出版的意义还在于合乎当前倡导的文理渗透的方向。学科的发展,一是沿着学科前进的方向,去推动学科向理论纵深或更多应用方面去开拓;一是探索在学科交叉中,去寻求培育新的学科发展突破口。随着市场经济的发展、高等教育的普及,复合型人才将更受社会的欢迎,因为这种人才更富有创新精神。我很赞成杨叔子院士的说法——“没有科学的人文,是残缺的人文;而没有人文的科学,也是残缺的科学。”因此,针对我校理工学科较多的状况,开展人文教育就显得特别重要。

这套丛书在 21 世纪的第一个年头陆续出版,也有它的特殊意义。新世纪的前 50 年,将是实现我国现代化第三步战略目标,经济实力达到中等发达国家水平,基本实现现代化并奠定未来长期

发展基础的关键时期。到本世纪末,中华民族将实现全面的振兴。也就是说,上世纪末和本世纪初入学和毕业的同学,将肩负振兴中华的历史重任。该丛书的出版,有利于强化学生的素质教育,有利于培育更多热爱社会主义祖国的全面发展的人才,让更多的学生能适应时代对他们的要求。

这套丛书是在积累了多年的文化素质教育经验,以及开设众多人文学科选修课的基础上,组织了众多教师分头编撰的,涉及哲学、文学、历史学、法学、经济学、管理学、教育学等诸多学科,是一个浩瀚的工程。我要感谢这么多的有心人,怀着忠诚于党的教育事业的志向,致力于学生的素质教育,这种精神是很值得称道的。

写了这段文字,以表示对诸位老师的支持和感谢。同时,也寄托着对强化素质教育的一种期望。我深信,通过大家共同努力,一定能有丰厚的收获。

2001年9月16日于同济大学

内容简介

本书全面介绍了社会保障的理论与实践。内容包括社会保障与伦理进步、社会保障的国际发展、中国的社会保障实践、社会保障法、社会保障基金运行理论与模式、最低生活保障、养老保险、医疗保险、社会福利以及农村社会保障等。特别关注我国社会保障实践的最新发展，同时介绍了西方国家的理论与实践，以及历史演变，以资借鉴。

主编 顾钰民, 1952年生, 上海人, 经济学博士, 教授。现任同济大学文法学院副院长、教育部全国高校“两课”教学指导委员会委员。长期从事高校马克思主义理论和文化素质教育研究。主要著作有:《当代中国经济发展研究》、《世界市场经济体制六种模式》等, 发表论文100余篇。1996年获“上海市优秀教育工作者”称号, 1997年获全国普通高校百名“两课优秀教师”称号, 1998年获宝钢教育基金优秀教师奖, 2001年获上海市育才奖。

作者 耿忠平, 1945年生, 现在同济大学文法学院执教, 上海市经济学会常务理事。近年来在刊物、报纸上发表论文多篇。主要著作有《开发开埠开放——上海经济发展纵论》、《上海城市建设变迁》和《完善基本医疗保障, 发展卫生产业——上海经济发展和医疗保障水平的相关研究》。

目 录

绪 论 社会保障与伦理进步.....	(1)
一、社会保障的涵义	(1)
二、社会保障是社会伦理进步的选择	(5)
三、社会保障中道德风险的防范	(12)
第一章 社会保障的国际发展	(18)
第一节 现代社会保障的发展进程	(18)
一、英国 17 世纪的济贫时期	(18)
二、德国俾斯麦政权初创社会保险	(20)
三、第二次世界大战之后,社会保障的全面建立与发展	(22)
第二节 国际社会保障的理论与模式	(25)
一、当代西方社会保障理论的演变	(25)
二、西方现代社会保障模式	(30)
三、西方社会保障制度等面临的挑战与改革	(33)
第二章 中国社会保障	(37)
第一节 我国社会保障历史	(37)
一、建国初期建立的劳动保险的实质是“企业+社会” 的保险	(37)
二、20 世纪 60 年代末,我国劳动保险制度的倒退	(39)
三、经济体制改革动摇了“企业保险”的基础	(41)
第二节 我国社会保障制度的改革	(42)
一、企业化保障转变为社会化保障	(42)
二、社会保障多责任主体的形成	(43)

三、社会保障项目在改革中充实,逐步完善	(44)
四、社会保障的覆盖范围扩大到不分所有制的全覆盖	(46)
五、社会保障多层次的形成.....	(47)
第三节 我国社会保障改革的目标	(49)
一、建立我国社会保障新制度的宏观背景.....	(49)
二、我国社会保障制度建设应遵循的原则.....	(53)
三、我国社会保障新制度的基本框架.....	(56)
第三章 社会保障法	(59)
第一节 社会保障法的产生与发展	(59)
一、社会保障法的国际发展.....	(59)
二、我国社会保障立法的历史发展.....	(63)
第二节 社会保障法的地位、作用与基本原则.....	(69)
一、社会保障法是独立的部门法.....	(69)
二、社会保障法的作用.....	(72)
三、社会保障法的基本原则.....	(74)
第三节 我国社会保障法的建设	(79)
一、我国社会保障法建设的现状.....	(79)
二、我国社会保障法的现状.....	(81)
三、社会保障立法体系构想.....	(84)
第四章 社会保障基金理论与模式	(87)
第一节 社会保障基金是特殊的专项基金	(87)
一、社会保障基金的特征.....	(87)
二、社会保障基金的经济学分析.....	(89)
三、社会保障基金与宏观经济的关系.....	(91)
第二节 国际社会保障基金模式与经验	(94)
一、影响社会保障基金模式选择的因素.....	(94)
二、社会保障基金筹集模式的国际比较.....	(97)

三、国外政府加强社会保障基金管理的经验借鉴·····	(99)
第五章 我国社会保障基金的发展·····	(104)
第一节 建立我国社会保障基金的新模式·····	(104)
一、我国社会保险基金的现状与问题 ·····	(104)
二、我国社会保障基金筹集方式选择 ·····	(108)
三、国家、企业、个人三方共同负担的社会保障基金模式 ·····	(112)
第二节 社会保障基金的可持续运营·····	(118)
一、个人帐户的风险与控制 ·····	(119)
二、社会保障基金的运营 ·····	(123)
三、建立我国市场化的社会保障基金良性运行体系 ·····	(129)
第六章 城市居民最低生活保障和失业保险·····	(132)
第一节 城镇居民贫困与最低生活保障·····	(132)
一、贫困概念的界定 ·····	(132)
二、我国城市贫困人口的变化特征 ·····	(139)
第二节 城市最低生活保障制度·····	(147)
一、我国最低生活保障制度的建立 ·····	(147)
二、城市最低生活保障的内容 ·····	(152)
第三节 失业保险·····	(157)
一、失业和失业保险 ·····	(157)
二、失业保险的几种国际模式 ·····	(160)
三、我国的失业保险制度 ·····	(161)
第七章 养老保险·····	(168)
第一节 人口老化·····	(168)
一、几个基本概念的界定 ·····	(168)
二、人口老化对社会经济的影响 ·····	(171)
三、中国人口老龄化的特征与趋势 ·····	(174)

第二节 国际养老保险的改革·····	(177)
一、养老保险是工业社会的产物·····	(177)
二、国外养老保险制度的主要模式·····	(178)
三、国外养老保险制度的最新趋势·····	(181)
第三节 我国的养老保险·····	(183)
一、新中国建立前的养老保险·····	(183)
二、新中国建立后的养老保险·····	(184)
三、我国养老保险制度的改革·····	(187)
四、机关事业单位养老保险制度的改革·····	(192)
第四节 养老保险水平与养老照护·····	(194)
一、养老保险水平·····	(194)
二、社区与家庭养老·····	(201)
第八章 医疗保险·····	(207)
第一节 医疗保险的产生发展与国际比较·····	(207)
一、医疗保险发源于欧洲·····	(207)
二、医疗保险的国际比较·····	(209)
三、各国医疗保险改革·····	(215)
第二节 我国计划体制下的医疗保险制度·····	(216)
一、我国计划体制医疗保险制度的建立·····	(217)
二、我国传统医疗保险制度的作用与弊端·····	(219)
第三节 我国医疗保险制度的改革·····	(223)
一、医疗保险改革过程中的利益矛盾与调整·····	(223)
二、我国医疗保险改革的体制特征·····	(227)
三、我国医疗体制改革的原则·····	(228)
四、基本医疗保险的建立·····	(231)
第九章 社会福利·····	(234)
第一节 社会福利的含义和内容·····	(234)
一、社会福利的历史发展·····	(234)

二、社会福利的含义	(235)
三、社会福利的内容	(236)
第二节 中国社会福利事业的历史与现实	(239)
一、我国社会福利事业与机构	(239)
二、残疾人福利	(242)
三、我国社会福利事业的改革	(245)
第三节 福利彩票	(249)
一、中国社会福利彩票产生的基础	(249)
二、中国福利彩票的社会文化和伦理道德基础	(253)
三、福利彩票必须以法规制	(255)
第十章 农村社会保障	(257)
第一节 国外农村社会保障	(257)
一、日本农村的“共济”保障	(257)
二、前波兰老年农民以土地换保障	(259)
三、法国的农村社会保障	(260)
第二节 我国二元经济结构下的农村社会保障	(261)
一、计划体制下的农村社会保障	(261)
二、家庭联户承包制下的农村社会保障	(266)
第三节 我国农村社会保障的改革	(269)
一、我国农村社会保障改革是打破城乡二元结构的基本 条件	(269)
二、我国农村社会保障改革的目标	(276)
三、建立农村社会保障要正确处理的几个关系	(278)
参考文献	(282)
后记	(287)

绪论 社会保障与伦理进步

在我国历史上,从没有像现在这样,举国上下,如此地关注社会保障。究其原因,是由于它与中国改革,经济体制转轨社会结构转型密切相关。社会保障的目的就是通过社会责任的平衡和社会义务的实现,来保护社会生产方式。在某种程度上社会保障是测量器,它可以度量我国社会的政治、经济方面的改革到底能走多远。

由计划经济向市场经济转变,打破了原有的利益分配格局,于是人们更多的是把社会保障作为再分配的手段,从经济学范畴来研究。其实,在市场经济的社会生产、分配、交换、消费四个环节中,既有人与人之间的经济关系,又包含了伦理的社会关系。同样,社会保障也是如此,社会保障的形成与发展完全离不开社会伦理的进步。

一、社会保障的涵义

什么是社会保障?应当如何定义,目前在我国理论界存在多种观点,归纳起来主要有三种:①认为是一种经济分配形式,是对国民收入的分配和再分配,如说社会保障是确保社会成员“基本生活需要的一种社会责任和社会经济分配形式”,①“是指国家和社会通过立法对国民收入进行分配和再分配……”。②这是把社会

① 吴方桐主编. 社会学教程. 上海:华东师范大学出版社,1994. 240 页

② 宁玉山主编. 政治经济学. 武汉:武汉大学出版社,1993. 246 页

保障作为经济学范畴,是不利于社会保障制度的完善。②认为是一项社会福利制度,如说社会保障是“向一部分社会成员提供基本物质生活保障的一项福利制度”^①,“是指国家的一套社会福利制度”^②。这是把社会保障与社会福利等同起来,混淆了两者的区别。③认为是国家履行管理义务的一种社会责任,如说是“国家对公民履行确保其最低经济生活的一种社会责任……”,^③这是把国家作为单一责任主体,是不利于社会保障的持续运营。

上述三种观点,反映了人们在不同时期从不同的角度去研究社会保障,反映了人们对社会保障的认识过程,但这三种观点都不能令人满意。

现代社会保障的发展,已有一百多年的历史,并在 100 多个国家实行。然而,在国际上却无统一的认识。

社会保障(social security)一词,英语中的 security,其有安全、担保等含义。现代使用“社会保障”,较多地采用社会安全之意。这一术语最早见于美国 1935 年的《社会保障法》。其后,这一术语被许多国家和有关国际组织接受并使用,其含义也扩大了,其他类型的收入保护项目,如社会救助亦被包括进来。目前,收入保障的核心项目是社会保险、社会救助、雇主责任(employer liability)和社会津贴(指对特殊社会群体如有儿童的家庭的补助,一般按人头付给,不附带家庭调查条件)(demogrand social allowances)。不过,在一些国家,特别是拉丁美洲国家,社会保障一词也包括由社会保障组织提供的医疗项目。

1942 年国际劳工组织把社会保障定义为“通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障,为公民提供保险金,

① 欧翠珍. 社会保障中的公平与效率. 广州: 广东社会科学, 1997. 6

② 社会学教程. 北京: 北京大学出版社, 1992. 381 页

③ 社会学教程. 北京: 北京大学出版社, 1992. 380 页

预防或治疗疾病,失业时资助并帮助他重新找到工作。”1984年,国际劳工局在《社会保障导言》中对社会保障的界定:“社会保障即社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护,以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘,对社会成员提供的医疗照顾,及对有儿童的家庭提供的补贴。”前后这两个定义,在本质上并无太大的差异,但在社会保障的项目设置上,后一个定义是更为具体,这是对发达国家社会保障发展的总结。

《新大不列颠百科全书》更是明确地解释社会保障,“在国际上,社会保障这一术语意味着所有已经为立法建立的集体措施,以便当个人或家庭的部分或全部收入来源受到损害或中止时,或当他们有大笔的开支必须支付时(如抚养子女或支付医疗费用),维持他们的收入,或对他们提供收入。因此,社会保障是对病残、失业、作物失收、丧偶、妊娠、抚养子女或退休的人提供现金待遇。对医疗、康复、家庭疾病护理、法律帮助和丧葬的待遇,可能以现金也可能以实物(服务)的形式提供。”(Vol. 27. 427)在提供方式上,《新大不列颠百科全书》列举了雇主责任制、公积金制、社会保险、全民待遇和所得税制五种。

1999年美国出版的《社会工作词典》将社会保障解释为“一个社会对那些遇到了已经由法律做出定义的困难的公民,如年老、生病、年幼或失业的人提供的收入补助。在美国,‘社会保障’一词指由‘老年人、遗属、残疾人健康保险’项目(OASDHI)和由‘医疗照顾’项目提供的现金医疗保健待遇和对全体儿童,无论其家长的收入水平如何,提供的现金待遇。”(Barber 1999. 454)

以上对社会保障概念的界定各有差异,但有一点是共同的,即由国家或立法保证的旨在增加收入安全的制度安排,是把社会保险作为保障的主体,其中不包括社会福利。

在西方发达国家,社会保障与社会福利(social welfare)不是

同义词。社会福利的含义比社会保障的含义宽泛一些,一般指作为人类社会(包括个人、家庭和社区)一种正常和幸福的状态。社会福利作为一项制度,是指国家和社会为实现这种“状态”所做的各种制度安排,其中包括增进收入安全的“社会保障”制度安排。

在我国,一般概念是将社会保障把社会保险、社会福利、社会救助和优抚安置四大项目作为一个体系,社会福利是社会保障的一个重要组成。

《中华人民共和国宪法》第二章第四十五条:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”“国家和社会保障残废军人的生活,抚恤烈士家属,优待军人家属。”依据宪法,结合国情,我们对社会保障作如下界定。

社会保障是国家与社会通过立法和行政措施,对由于社会和自然等原因不能维持基本生活的社会成员给予一定援助和保证,是维系社会稳定的社会安全制度措施和事业的总称。这个定义包含三个方面的内容:

第一,社会保障对象是全体社会成员。作为公民只要符合法规确定的条件就可以享受,这是符合社会保障的国际理念。国际劳工组织在《21世纪社会保障展望》中指出:“社会保障的目标不应限于防止或减轻贫困,应该更为广泛。它反映着一种最广义的社会保障意愿。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受很大影响。这就不仅是在不测事件中或已出现不测事件时去解决困难,而且也要防患于未然,帮助个人和家庭在面临未能避免或不可避免的伤残和损失时,尽可能做到妥善安排,因此,社会保障需要的不仅是现金,而且还有广泛的医疗和社会服务。”

第二,社会保障是满足人们的基本生活需要,保障人们生存权

的实现。这是符合我国国情避免西方福利社会的覆辙,是符合人权思想关于人权实现逐步推进的原则。

第三,社会保障的主体是多元的。国家政府是第一首要的责任主体,但还有社会,包括各种社会组织和个人。多元主体有利于提高公民的责任义务意识,有利于调动发挥群体和个人参与社会保障的主动性、创造性,促进社会保障事业的发展。

二、社会保障是社会伦理进步的选择

保障总是相对于风险而言。只要存在人类和人类社会,风险总是不可避免的。从广义看,社会保障作为人类抵御风险的手段总是不可或缺的,其具体形态又总是不断随着人类社会的发展而发展。自人类社会以来,社会保障经历了萌芽时期、慈善时期、济贫时期和现代社会保障,直至今天,将社会保障权利作为基本人权,达到了社会保障的最高形态。

社会保障每阶段变化,都是因不同时期的经济的、政治的、传统习俗和历史文化等因素综合影响而发生的质的飞跃。其中,一条延绵不断的脉络就是社会伦理的进步。

原始社会,人类克服自然的能力十分低下,整个社会群体的存在,更多地依赖于人类生活的自然条件,因此谈不上个体的保障问题。例如哈得逊湾西部的加勒布印第安人,靠狩猎为生。有时候在寒冬季节,由于鹿群绝迹而全族面临饥饿而死亡的风险。自然要保存部落的存活,这是当时原始伦理最基本的原则,于是形成重点制的部落保障原则。重点的顺序,首先让有活动能力的成年男子吃饱,因为要靠他们去猎取食物;其次,要让他们的妻子吃饱,因为她们要养育孩子,保族留种;接着才轮到孩子们享用,男孩更受到重视,因为他们长大了会成为猎手;老人们是最可牺牲的了,在灾荒时期,他们光着身子走向雪地里去自杀。这似乎是十分野蛮,