

公共管理系列教材

社会保障学

SHEHUI BAOZHANGXUE

陈树文◎主编



大连理工大学出版社 Dalian University of Technology Press

社 会 保 障 学

主 编 陈树文
副主编 郭文臣

大连理工大学出版社

© 陈树文 2002

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学 / 陈树文主编. — 大连: 大连理工大学出版社, 2002.9
(公共管理系列教材)

ISBN 7-5611-2178-4

I. 社… II. 陈… 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(2002)第 061346 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市凌水河 邮政编码:116024

电话:0411-4708842 传真:0411-4701466 邮购:0411-4707955

E-mail: dutp@mail.dlptt.ln.cn URL: http://www.dutp.com.cn

大连理工印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 227mm 印张: 18 字数: 350 千字

印数: 1 ~ 4 000

2002 年 9 月第 1 版

2002 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑: 刘 杰

责任校对: 杜 娟

封面设计: 孙宝福

版式设计: 张 旻

定 价: 22.00 元



前言

QIANYANG

在我国,社会保障学是一门新兴学科,它是随着我国社会保障制度的改革与发展逐步建立起来的。社会保障是社会主义市场经济体制的五大框架之一。改革开放以来,伴随着我国从计划经济体制向市场经济体制转变,社会保障制度建设也经历了由过去的企业福利制向社会化保障方向的转变。社会保障这种取向的改革,没有现成的经验可以借鉴,没有现成的模式可以套用,在改革实践中,提出了许多理论课题,经过理论工作者的悉心研究和努力探索,在上一个世纪 90 年代中期社会保障学作为一门独立的学科应运而生。

我国目前已出版的社会保障学及相关的教材和著作达数十种之多,它们对社会保障的研究对象、体系的构建和内容的涵盖范围进行了多角度的考察和理论探索,为社会保障学科的建设与发展做出了有益的贡献。但是,作为一门新兴学科,社会保障学的理论研究还很不完善,还没有形成完整的理论体系,不少版本的内容是研究国家社会保障政策而不是研究制定政策的客观依据,社会保障学科的建设滞后于社会保障制度改革的实践。我国正处在由传统的计划经济体制向市场经济体制转变的关键时期,我们又正面对经济一体化的趋势和中国刚刚加入世界贸易组织的新形势,社会保障学科建设如何与时俱进,科学系统地、完整准确地发现和揭示社会保障活动中的本质关系及其运动规律,建立完善的社会保障学理论体系,从而指导和促进我国社会保障制度的建设,为我国 21 世纪经济持续发展与社会稳定提供安全保障,这是摆在我国社会保障理论界的一项艰巨任务。本书的写作目的也正在于此。

本书以社会主义市场经济体制为基础和出发点,以社会保障活动中的各种经济关系、社会关系的内在联系及其运动的规律性为研究对象,以西方的社会保障理论和社会保障的实践为借鉴,以国民收入在社会保障中分配关系为主线,将社会保障的理论与社会保障的改革和发展实践相结合,构建具有中国特色的社会保障学理论体系。按照上述的指导思想,我们确定了本书的体系和研究内容。



本书始终坚持理论联系实际的原则,在研究方法上突出体现以下几个特点:

1. 一般性研究与特殊性分析相结合

社会保障理论中的科学内容是世界性的,是没有国界的。但在社会保障体制的运行模式上,因各国的历史背景、经济发展阶段、民族传统及文化观念等不同而存在差异。这样对社会保障的研究必须注重一般性研究和特殊性分析相结合。割裂一般性与特殊性的关系,就会背离唯物辩证法而导入社会保障认识上的误区。本书的一般性研究主要是揭示社会保障领域中带有规律性的东西;特殊性的分析就是运用社会保障一般性的原理来分析解决我国社会保障改革与发展的具体问题。通过一般性和特殊性相结合的研究所形成的社会保障理论既能符合国际规则,又能具有中国特色。

2. 规范性研究和实证性分析相结合

规范性研究就是研究社会保障这一内容广泛、联系复杂的活动形式,撇开非本质因素和过程的干扰,摆脱各种具体的复杂形态,深入到社会保障运行之中,揭示出社会保障运行的本质和规律。实证分析就是准确客观地描述我国社会保障运行的基本状况和问题,探求我国社会保障向目标模式转化的具体途径。社会保障研究的着眼点,就是现实的社会保障活动。没有实证分析方法就不可能有科学反映现实经济生活的社会保障理论。规范性的研究建立在实证分析的基础上,就使研究所得的社会保障理论有雄厚的现实基础。

3. 定性分析和定量分析相结合

社会保障活动是质和量的统一,因而对社会保障的研究不仅要进行质的定性研究,而且还要透过质的表现形式,分析其量的关系,并从量的关系中找到有关社会保障活动的规律。定性研究,就是对社会保障活动自身具有的性质、特征、状态和趋势等方面的理论确定。定量分析就是考察社会保障活动中的各种变量之间的关系以及这些变量对整个社会保障活动的影响。这不仅有利于认识和揭示社会保障的客观规律,而且也有利于为社会保障的实践提供量的指导。

4. 因素研究和系统分析相结合

社会保障活动是由许多因素构成的统一体,因此应进行因素研究和系统分析。因素研究就是对社会保障活动内部的各个构成因素的特点、功能进行详细的考察。系统分析就是从社会保障活动的整体分析社会保障活动的各个因素之间、层次之间的关系以及社会保障系统与外部环境的关系及其对社会保障活动的影响。不注



重社会保障活动内在构成因素的分析,就弄不清社会保障活动内部的联系、相互作用和相关条件;但只注意个别因素的考察,就不能从社会保障活动的整体与部分之间,社会保障活动与外部环境的相互联系、相互作用、相互制约的关系中综合地、精确地考察社会保障活动。本书是把因素研究和系统分析结合起来了,使社会保障理论从元素走向了层次,从层次走向了系统。

本书由陈树文拟写提纲和统稿,担任主编,撰写前言、第一章和第四章;郭文臣担任副主编,撰写第二章、第三章、第五章、第六章、第十一章;刘昌阳撰写第七章;车书华、匡海波撰写第八章;杨炳君撰写第九章;张志刚、吴菲撰写第十章;宋悦华撰写第十二章。在编写过程中,我们参考了大量相关文献,并得到了大连理工大学出版社领导和编辑的大力支持,在此一并表示由衷的感谢。

本书适合作为公共管理及相关学科的大学本科教材和公共管理硕士(MPA)教材,也适合作为政府、社区及社会保障管理和运营机构的人员提高社会保障理论知识和工作能力的培训教材。

限于我们的水平,全书的体例、内容乃至文字风格,尚不成熟。成稿之后,我们也发现与最初的指导思想还有很大距离,望专家和读者指正。

编 者

2002年7月于大连理工大学管理学院



M 目录

MULU

前言

第一章 社会保障导论	1
第一节 社会保障的内涵和特征.....	2
第二节 现代社会保障的理论基础.....	7
第三节 市场经济体制下的社会保障模式	14
第四节 社会保障体系	22
第五节 社会保障的功能	24
第二章 社会保障制度的产生与发展	29
第一节 社会保障思想的形成与发展	30
第二节 社会保障制度产生的历史条件	34
第三节 中国社会保障制度的产生与发展	37
第三章 社会保障基金	47
第一节 社会保障基金制度	48
第二节 社会保障基金的筹集	52
第三节 社会保障基金的管理	59
第四节 社会保障基金的运营	62
第五节 社会保障基金的给付	69
第四章 社会保险概述	73
第一节 社会保险的基本概念和原则	74
第二节 社会保险与商业保险	77
第三节 国外的社会保险体系	80
第四节 中国的社会保险体系	85
第五章 养老保险	93
第一节 养老保险的基本含义和特征	94
第二节 中外养老保险制度的类型	96
第三节 我国养老保险制度的建立与发展	99
第四节 我国现行的城镇养老保险制度	101



第六章 医疗保险	111
第一节 医疗保险概述	112
第二节 我国医疗保险制度的建立与发展	117
第三节 我国现行的城镇职工基本医疗保险制度	124
第七章 失业保险	135
第一节 失业及失业类型	136
第二节 失业理论	140
第三节 失业保险制度	144
第四节 中国失业保险制度及改革	156
第八章 工伤和生育保险	169
第一节 工伤保险	170
第二节 生育保险	188
第九章 社会救助	195
第一节 社会救助的特点、内容和作用	196
第二节 最低生活保障制度	199
第三节 改革和完善我国的社会救助制度	204
第四节 国外社会救助制度简介	213
第十章 社会福利	219
第一节 社会福利概述	220
第二节 社会福利制度的构成	224
第三节 社会福利基金的筹措和待遇给付	227
第四节 中国社会福利制度的完善	230
第五节 国外社会福利制度	235
第十一章 社会优抚和社会安置	241
第一节 社会优抚和社会安置概述	242
第二节 社会优抚的内容及实施	245
第三节 社会安置的内容及实施	249
第四节 我国社会优抚和社会安置的现状及改革重点	252
第十二章 社会保障管理体制与法制建设	257
第一节 社会保障管理体制概述	258
第二节 社会保障管理体制的沿革	261
第三节 社会保障的法制建设	267
综合案例	273
参考文献	278



第一章

社会保障导论

导 言

- ☐ 阐明社会保障的概念和本质规定
- ☐ 阐述现代社会保障的理论基础
- ☐ 剖析市场经济条件下各种社会保障模式
- ☐ 概括社会保障体系的框架
- ☐ 总结社会保障在社会经济活动中的功能和作用
- ☐ 通过对社会保障基本规定性的多角度考察
旨在构建社会保障学的理论基础和社会保障的体系框架



社会保障研究中涉及一系列概念、理论和模式。搞清楚社会保障概念的内涵和外延,掌握西方社会保障理论的精髓和应用价值,鉴别市场经济体制下各种社会保障模式的优势和局限,对于建立和完善我国的社会保障学说和体系,发挥社会保障在我国社会和经济活动中的作用具有特殊而重要的意义。

第一节

社会保障的内涵和特征

一、社会保障的内涵

社会保障源于英文“Social Security”一词,由于社会保障是一项综合性的社会事业,与各国的国情密切相关,关于社会保障的内涵的界定,目前国内外学术界尚无统一的定论。

西方国家由于各国的社会经济发展程度、社会经济政策和历史文化传统不同,社会保障事业发展水平也不尽相同。因此,西方各国对社会保障制度内涵的界定也存在着很大差异,概括起来,主要有以下几种观点:

(一)社会福利论

有着“国家福利之父”美誉的英国学者贝弗里奇在其《贝弗里奇报告》中,将社会保障定义为社会福利。他指出:“社会保障是指人们在失业、疾病、伤害、老年以及死亡、薪金中断时,予以经济援助,并辅助其生育婚丧的意外费用的经济保障制度。”这一内涵的界定,为国家福利型社会保障的模式奠定了理论基础。

(二)社会安全论

这种观点认为,社会保障即社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、年老等原因丧失劳动能力而不能参与市场的竞争者或在激烈的市场竞争中的失败者及其家人提供基本生活保障的一种社会安全机制。如美国《社会福利词典》中就明确提出:“社会保障是对国民可能遇到的各种危险如疾病、老年、失业等加以保护的社会安全网。”

(三)收入保障论

这种观点强调社会保障对遭受到不幸或意外事件的公民提供一种收入补贴,以维持基本生活。国际劳工组织对社会保障的界定就持这种观点:社会保障就是“社会通过它的一系列处置经济和社会风险的公共措施,为它的成员提供保护和提供医疗照顾、家庭津贴,否则这种风险将导致薪金的停止支付,或因疾病、生育、工伤、失业和死亡导致实际收入的减少。”



(四)生存权利论

日本社会保障制度审议会认为:“社会保障是指对于疾病、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的途径。对陷入生活困境者,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,以使所有国民都能过上真正文明的社会成员的生活。”

我国从1985年开始进行了社会保障制度的改革,1986年第六届人大第四次会议通过的第七个五年计划中首次使用了“社会保障”一词。我国的学术界也开始了对社会保障制度的研究和探讨,目前对社会保障制度内涵的界定主要有以下几种观点:

第一种观点认为:“社会保障是国家依法强制建立的,具有经济福利性质的国民生活保障和社会稳定系统;在中国,社会保障应该是各种社会保险、社会救助、社会福利、军人保障、医疗保健、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助保障等社会措施的总称。”这种意见实质上是“社会福利说”。

第二种观点认为:“社会保障是通过国家立法,采取强制手段对国民收入进行分配和再分配形成的社会消费基金,对基本生活困难的社会成员给予物质上的帮助,以保证社会安定的一种组织、措施、制度和事业的总称。”这种定义可以看做是“收入再分配说”。

第三种观点认为:社会保障制度“在最广泛的意义上是指一个社会通过正式或非正式的制度为它的国民提供的安全保障,在正式的制度中涉及国家的作用,在这种意义上使用这种概念的情况不多。在较为广泛的意义上,社会保障制度是指国家在以分配为手段而达到社会安定目标的一种正式的制度安排,它的内容包括社会保障和社会救济及社会福利制度。”这种定义是“社会安全说”。

此外,在我国还有把社会保障等同于社会保险的“社会保险说”。

上述的各种定义的认识角度和表达的侧重点虽不尽相同,但把这些定义作进一步的综合研究,我们就会发现现代社会保障具有以下基本含义:

第一,社会保障的责任主体是国家或政府。社会保障作为一种综合性的社会事业,为了避免把社会保障局限于社会的某一部门或领域,客观上需要一个社会中心来负责集中领导和统一管理。实施社会保障是一种国家行为或政府行为,是国家或政府义不容辞的责任,因此,这个中心只能是由国家或执行国家行政权力的政府来掌管。国家或政府就是社会保障的责任主体,在社会保障的组织与运行中承担主要责任,由于任何个人或团体都无法使社会保障实现其社会化的功能。显然,国家或政府在社会保障中的责任主体地位也是任何个人或团体都无法代替的。

第二,国家或政府通过立法,举全社会之力来实施社会保障。既然社会保障是





一项社会化的事业,那么只有最大限度地集中全社会的力量才能保障社会安全。目前世界上已建立社会保障制度的160多个国家和地区,大多数是靠社会保障立法来动员社会各方面的资源,实施社会保障计划。

第三,参加社会保障是公民的义务,获得社会保障是公民的权利。权利与义务相对应是社会保障赖以存在的前提条件。每个公民都享有社会保障的平等权利,同时又都对社会保障负有不可推卸的义务,社会成员只有履行了法定的义务之后,才能享受各项社会保障待遇。尤其是在社会保险中,社会劳动者社会保险的待遇和给付标准,是与个人保险金的缴纳水平和缴纳时间的长短挂钩的。

第四,社会保障的实质是国民收入再分配。在市场经济条件下,国民收入的初次分配机制与优胜劣汰的竞争机制相联系,必然形成社会成员在收入分配方面的不均等,甚至形成巨大的贫富差距。缓解这种矛盾,只能通过国家的宏观调控政策对国民收入实行再分配。国家调节国民收入再分配的手段有多种,但社会保障制度是最有效的手段之一。社会保障在本质上就是对国民收入的再分配。这种分配在某种意义上带有一些“按需分配”的性质。社会保障制度就是利用其在国民收入再分配机制上的这种独有功能,从社会道德和人类文明所要求的公正目标出发,在发生与未发生受保事件的受保人之间,高收入者与低收入者之间进行“横向”与“纵向”的收入再分配,不仅实现了收入在富人与穷人之间的转移,而且还实现了收入在不同年龄、不同健康状况、不同时期以及不同就业机会的人们之间的多种分配与转移,从而缩小了收入上的巨大差别,求得国民收入分配的公平性。

第五,社会保障的对象是社会的全体成员。现代社会保障的对象覆盖全体社会成员,社会成员一旦基本生活权利受到威胁,就应当得到社会保障的保护。《中华人民共和国宪法》就明确规定:“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。”社会保障的对象是社会的全体成员,但是社会保障的受益者则是社会成员中因遇到各种意外灾害而暂时或永久丧失劳动能力者、年老者、失业者、鳏寡孤独等生活无依无靠者。也就是说,每个社会成员的机会都是均等的,人人有权享受社会保障,但非人人有份。

第六,社会保障水平是社会成员的基本生活需要,包括最低的生活需要,避免因分配不当造成的鼓励懒惰机制。这就是说,社会保障在保障社会成员基本生活的同时,又鼓励社会成员积极从事劳动,为社会多做贡献。如对非自愿失业者给予一定程度的收入补偿并帮助其找到工作;又如,对残疾人 and 无固定职业、无固定收入者既给予一定的物质帮助;又根据不同特点安置就业,鼓励其参加力所能及的劳动;再如,因自然灾害及其他原因处于困境之中的社会成员,在给予物质保障的同时,鼓励他们发展生产,摆脱贫困。

总结以上的论述,我们将社会保障定义为:社会保障是以国家或政府为主体,



通过相应的立法程序,动员全社会的力量,用分配和再分配国民收入的办法形成社会消费基金,对社会的贫困群体实行社会救助,提供最低生活水平保障;对暂时或永久丧失劳动能力、失去工作机会,或者其收入无法维持必要的生活水平时给予一定程度的收入补偿,保障其享有基本的生活权利;对全体社会成员提供各类福利设施,以安定社会、促进经济增长和增进公民社会福利的一种制度或社会事业。

社会保障的思想源远流长,因为社会保障是在任何社会形态中都存在的一种客观需要,它反映着人们对自身权利和理想社会的追求。基于这种追求,在人类社会发展的早期就产生了社会保障的一些思想。如我国古代的《礼记·礼运》中就有—段社会保障思想的精辟论述:“大道之行也,天下为公……。故人不独亲其亲,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。”但是这种社会保障思想能不能变成现实,在多大程度上变成现实,并不取决于人们的主观愿望,而是取决于社会经济的发展状况。在漫长的封建社会及其以前的农业社会里,生产力发展水平低,生产规模狭小,在这样的客观经济条件下,社会保障是不能作为一项社会制度存在的。社会保障作为一项社会制度,是现代工业大生产和市场经济体制的产物。现代工业化的同时也带动了城市化的发展,与机器大工业生产及城市生活相联系,劳动者的生存风险比农业社会大大增加了,如疾病、工伤、生育、职业病、失业、老年、死亡、遗属生活等,以及工业化对劳动力素质要求大为提高,一方面要求对现有的劳动力不断地进行职业培训、转岗培训、失业再就业等,另一方面对未来劳动力的素质期望更高,使得抚养和教育费用大大提高。所有这些不但家庭无力保障,就是不规范的社区、宗教团体和个人慈善家举办的慈善救济事业也不能解决根本性问题,加之在市场经济条件下,企业为了实现利润最大化的追求目标,不愿意单独承担劳动者的生存保障义务,而且优胜劣汰的市场运作机制也使企业破产倒闭频繁发生,企业保障也不稳固。为了满足社会对劳动力扩大再生产的需要,就必须以国家或政府作为责任主体,发动全社会的力量来提供保障。在这样的条件下,现代社会保障制度才应运而生。

二、社会保障制度的主要特征

(一) 强制性

社会保障是一种社会制度,是以国家立法形式强制执行的。社会保障的强制性具体表现在:

(1) 国家通过立法规定社会保障的实施范围。社会保障客观上具有社会性,它决定了社会保障的范围相当广泛,因而必须通过国家出面以立法的形式把社会保障的范围确定下来。社会保障在一定时期内只在法律规定范围内实行,每一位社会成员,只要在法律规定范围内,都必须参加社会保障并缴纳社会保障费用。



(2)在社会保障制度中的社会保险基金是由用人单位和个人共同负担的。它的筹集:一是凭借国家政治权力,通过税收制度实行强制性的征收;二是通过颁布法令、法规等进行强制性的统筹。参加社会保险的用人单位和劳动者必须依法、定期、足额地交纳保险费或保险税,否则即是违法。

(3)任何法定范围内劳动者只要履行了法律所规定的缴费或交税等义务,都有权依法享受社会保险待遇。

(二)互济性

人类在社会生产、生活中,时时处处都存在风险,要完全规避和防范这些风险是不可能的。但是对这些风险可能造成的经济损失及早做出准备却是可行的,对个人来说,承担风险可能造成的损失在力量上是不济的,而社会保障则是一种有效的经济补偿手段。它的科学机理是“集大多数人的力量,分担少数人的风险”。按照大数法则,在一定时期内风险总是发生在社会成员的少数人身上,社会保障实行互助共济,由多数社会成员分散承担少数社会成员的损失。社会保障由政府统一管理和实施,其资金来源于社会多种渠道,而享受保障待遇却只能是一部分特定的对象,社会保障通过全体社会成员的互济对可能遭受的风险损失进行合理分流;筹集和积聚一定的保障基金;对少数遇险成员的收入损失进行补偿;最终达到保障全体劳动者基本生活的目标。社会保障的这种依靠社会力量均衡负担和分散风险的互济性特征,表明社会保障的覆盖范围越大,筹集起来的社会保障资金就越多,抵御风险的能力也越强。因此,社会保障作为国家的一项基本社会经济制度,要根据经济发展水平提供的可能,尽量扩大社会保障覆盖面。

(三)社会性

社会保障是社会化大生产的产物,具有显著的社会性。社会保障的社会性是指社会保障的对象、社会保障基金的来源和使用具有社会性。社会保障的对象,通常也称为覆盖面。社会保障的覆盖面的大小,各个国家有所不同。一般来说,国家建立社会保障的目的是保障所有国民或劳动者在遇到失业、年老、疾病、工伤、生育等各种风险时,都有从国家或社会获得一定的物质或服务的权利。因此,社会保障应不分部门和行业,不分就业单位的所有制性质或有无职业,不分城市和农村,只要生存发生了困难,都应毫无例外地给予基本生存的物质保证。所以,社会保障对象具有社会性。当然,社会成员享受社会保障的权利又受到社会经济结构和经济发展水平的制约,社会保障对象的社会性各个国家也有所不同。比如,作为社会保障项目之一的社会保险,有的国家覆盖全体国民,有的国家社会保险就只覆盖全体劳动者。社会保障基金来源和使用也具有社会性。它的社会性表现在社会保障基金不仅来自于政府财政,也同时来自于企业和全体社会劳动者;社会保障基金一般都是根据实际需要在地区、部门、行业和企业之间调剂使用,不是完全按照收费的



多少给付保险金。

(四)福利性

社会保障是公众福利的重要方面,社会保障的福利性体现的是国家的职能和责任。主要表现在三个方面:第一,国家通过制定和实施福利政策,对国民收入进行福利分配,使社会成员在年老、疾病、灾害等引起劳动能力暂时或永久丧失时,都能机会均等地享受社会福利;第二,国家通过普及义务教育,改善环境卫生,实行国民健康服务,实行就业指导,提供住宅,实行儿童福利等提高国民生活水平和生活质量,以增进社会福利;第三,社会保障是非盈利性的,属于高度社会化的收入再分配,受保人缴纳的保险(税)费比较低,却可以享受较大的社会保障。

第二节

现代社会保障的理论基础

一、西方社会保障理论

西方古典学派的经济学家并没有认识到社会保障的作用,他们主张自由放任主义,认为价值规律的自发调节作用可以实现社会经济的协调发展,而且认为社会保障破坏了市场机制的功能,严重影响了自由竞争的市场秩序,因而对社会保障制度持否定态度。随着工业化、市场化、社会化的发展,特别是随着资本主义周期性经济危机的出现,现代的西方经济学家对古典经济学理论提出了质疑,主张国家干预主义,认为社会保障是国家干预经济生活的重要手段,强调实施社会保障来调节经济周期,进而形成和发展了西方社会保障理论。

(一)德国新历史学派的理论

关于西方社会保障理论的研究可以追溯到19世纪70年代的“福利国家论”。这种理论是由德国经济学界的新历史学派提出来的。新历史学派是当时德国境内的“主导意识形态”,其主要的代表人物有:古斯塔夫·施穆勒、阿道夫·瓦格纳、路德维希·布伦坦纳。新历史学派的理论主要有以下观点:

1. 强调伦理道德在经济生活中的地位和作用

施穆勒认为:过去的经济学家只是从自然和技术的角度来研究经济,忽略了道德因素在经济生活中的地位和作用。他指出,生产、分配、分工、交换等不仅是技术范畴,而且是道德范畴。因为人类的经济生活不仅仅局限于满足本身的物质欲望,而且还有为满足高尚的、完善的伦理道德方面的欲望。经济组织是为伦理道德规范所制约的一种秩序,因此,他特别强调经济问题只有和伦理道德结合起来才能得



到说明和解决。比如,他认为资本主义社会的劳资冲突不是经济利益上的对立,而是感情、教养和思想上存在差距而引起的对立,即是一个伦理道德的问题。只要对工人进行教育、改变其心理和伦理道德的观点,便可以解决。

2. 强调国家在经济发展中的特殊地位和作用

传统的经济学家认为,国家的职责就是维护社会秩序和国家安全,而不是干预经济。新历史学派反对亚当·斯密为代表的英法经济学家所倡导的自由放任观点,施穆勒认为人们之间有一种比各个个人和各个阶级之间的经济关系更为基本的一种道义上的结合,国家就是这种道义结合的机构。瓦格纳也认为,国家是最重要的“强制共同经济”,是“自由交换经济”的补充者与修正者。因此,他们主张国家至上,实行保护和统治政策。一方面国家是权力和法律维持者,维持国内秩序,防御外来侵略;另一方面国家直接干预经济生活的管理,负起“文明和福利”的职责。国家要通过立法,实施包括社会保险、孤寡救济、劳资合作以及工厂监督等一系列社会政策措施,自上而下地进行经济和社会改革,改善工人的劳动条件和生活条件,借以改变工人的教养和心理状态,从而解决当时年轻的德意志帝国所面临的最严重的“劳资冲突”的社会经济问题。

新历史学派的理论,为德国社会保障制度的建立奠定了理论基础。19世纪70年代,德国工人运动在马克思主义指导下,迅猛发展,严重地威胁着资产阶级的统治地位。“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。他公开宣称:“社会保险是一种消除革命的投资,一个期待养老金的人是最安分守己的,也是最容易统治的。”而且当时工人阶级在强烈要求政府实施保护工人利益的社会政策的同时,还自发地组织起各种基金会,对遭遇风险的工人进行互济。1880年这种互济组织已具有相当的规模,会员达到了6万多名。正是在这种背景下,俾斯麦接受了新历史学派的理论,开始实行社会改革,其中一项主要措施就是建立社会保险。1883年德国推出了世界上第一部《疾病保护法》,它标志着以社会保险为核心的社会保障制度的诞生。随之德国又颁布实施了《工伤保险法》和《老年和伤残保险法》等重要的社会保险法律,使社会保险项目不断增加和完善。

(二) 福利经济理论

福利经济学理论的创始人是英国的著名经济学家庇古,他于1912年发表了《财富与福利》一书,1920年又把该书扩展为《福利经济学》,标志了福利经济学的诞生,这一著作和他1927年出版的《产业波动理论》、1928年出版的《公共财政研究》构成了他的福利经济体系。庇古的福利经济学的主要内容有以下几个方面:

1. 把福利划分为“社会福利”和“经济福利”

庇古认为,社会福利是指个人获得的某种效用或满足,他们来自对财物、知识、



情感、欲望的占有和满足,而所有社会成员的这些满足或效用的总和便构成社会福利。社会福利是广义的福利,经济福利是狭义的福利,即“可以直接或间接用货币尺度来衡量的社会福利部分”,才是经济福利。

2. 主张增加国民收入量和“收入均等化”来实现社会经济福利的最大化

他指出:“在很大程度上,影响经济福利的是:第一,国民收入的大小;第二,国民收入在社会成员中的分配情况。”因此,要使一国经济福利有所增长,首先必须增加国民收入量,而增加国民收入量,就必须使生产资源在各个生产部门的配置能够达到最优状态。那么,在什么条件下才能达到资源的最优化配置呢?庇古认为,在“私人边际纯产品”(企业每增加一个单位生产要素所增加的纯产品)等于“社会边际纯产品”(社会每增加一个单位生产要素所增加的纯产品)时,由于自由竞争和利己心的作用,就会使资源实现最适度的配置,使得国民收入量或社会经济福利总量达到最大值。如果私人边际纯产品超过社会边际纯产品,政府通过征税或补贴来进行调节。其次,要使社会经济福利增大,必须实现“收入均等化”。庇古依据边际效率递减规律提出:一个人收入愈多,货币收入的边际效用就愈少;反之则相反。认为一英镑的财富或收入从富人手里转移到在贫困人手里会比在富人手里具有更大的效用,可以增加总福利。如果国家通过税收机制不断把富人的货币收入转移到穷人手里,减低收入的不均程度,就会增加货币的效用,从而增加一国的经济福利。庇古的结论就是:一国的国民收入愈大、分配愈平均,一般来说,则一国的经济福利愈大。

3. 提出了一些具体的经济政策

庇古从自己的福利经济理论出发,提出了一系列重要的实施社会保障的政策主张:①从富人那里转移收入,“自愿转移”要比“强制转移”好。让资本家自愿拿出一部分收入兴办娱乐、教育、保健等福利事业,可能会使国民收入的数量有所增加。通过征收累进所得税和遗产税等来实现富人收入的“强制性转移”,能够解决自愿转移少于社会所需要的收入转移数量。但是,强制性征收有损害资本增值和资本积累的负面效应,会减少国民收入和经济福利。②富人的收入向穷人的转移是通过直接的和间接的两条转移途径。直接转移就是建立社会保险和兴办一些社会福利设施,将货币收入从富人手里“转移”一些给穷人,使他们在患病、残疾、失业、年老时能得到适当的物质帮助和社会服务;间接转移就是政府通过补贴一些生产部门或企业、补贴工人住宅的建筑、补贴垄断性公共事业等,使穷人受益。但是,庇古认为,无论实行直接转移收入还是间接转移收入措施,都要防止懒惰和浪费,以便做到投资于福利事业的收益大于投资于机器的收益。③不要实行施舍性补贴。庇古认为,对有能力而不工作者不应当给予补贴,否则会使某些有工作能力的人完全依赖救济,不愿去工作,这样就会减少国民财富的生产。因此,他认为最好是实行