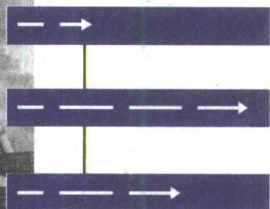
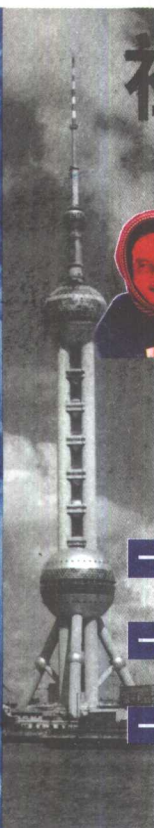


# 论中国特色的 社会保障道路



郑功成 著

武汉大学出版社

# 论中国特色的 社会保障道路

郑功成 著

武汉大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

论中国特色的社会保障道路/郑功成著. —武汉:武汉大学出版社, 1997. 8

ISBN 7-307-02419-5

- I. 论…
- II. 郑…
- III. 社会保障—中国
- IV. D669.7

### 武汉大学出版社出版

(430072 武昌 珞珈山)

武汉大学出版社印刷总厂印刷

(430015 武汉市汉口新华下路 192 号)

新华书店湖北发行所发行

1997 年 8 月第 1 版 1997 年 8 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 20.125 插页: 6

字数: 518 千字 印数: 1—5000

ISBN 7-307-02419-5/D·349 定价: 26.50 元

本书如有印装质量问题, 请寄印刷厂调换



**郑功成** 湖南平江人。1979年参加工作，1985年毕业于武汉大学经济学系（现经济学院）并留校任教，1995年春破格晋升为教授；任武汉大学社会保障研究所所长、中国社会工作协会理事、中国社会保险研究会理事及省、市有关学会、协会常务理事、副会长等职。近十多年专事社会保障与商业保险研究，并涉猎灾害问题。出版有个人专著《中国社会保障论》、《中国救灾保险通论》、《中国灾情论》、《国际社会保障问题研究》、《从企业保障到社会保障》、《责任保险理论与经营实务》；主编有《保险案例分析》、《财产保险学》、《各国保险公司的管理与运作》及大型学术丛书《中国灾害研究丛书》（与马宗晋院士合作主编）；发表学术论文160多篇。获首届孺子牛金球奖、第九届和第十届中国图书奖、多项全国性或省部级论著奖及第二届国家级优秀教学成果二等奖等。

# 建设有中国特色的社会保障理论

(序 言)

雷洁琼\*

作为我国第一代专业的社会工作者，我一直关注着中国社会的发展问题。尽管经济发展是我们应当努力追求的目标，但经济发展的目的却是为了促使整个社会相互协调地向前发展。从孔子的大同社会理想到邓小平同志的共同富裕观，从古代社会的救灾济贫措施到现代社会健全的社会保障制度，客观上都昭视着全体社会成员的健康发展是整个社会、经济发展的终极目标。

在我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的伟大变革中，我们通过否定缺乏效率的公平，赢得了国民经济持续高速增长、综合国力不断增强和人民生活水平大幅度提高的巨大成就。但也应当看到，经济体制的转型不会自动地实现整个社会的协调发展，各种社会问题依然存在并有进一步加剧的趋势。例如，人口老龄化的加剧和传统的家庭保障功能的削弱，致使城乡居民

---

\* 雷洁琼，当代中国著名学者。20世纪20年代留学美国，1931年回国后曾任中正大学、东吴大学、燕京大学教授，是中国民主促进会发起人之一。新中国成立后，曾任政务院文教委员会委员、北京大学教授、北京市副市长、中国民主促进会主席、第六届全国政协副主席和第七届全国人民代表大会常务委员会副委员长等职。1993年迄今连任第八届全国人民代表大会常务委员会副委员会会长等职。——参见《中国社会工作百科全书》，271页，中国社会科学出版社，1994。

的养老问题日趋严峻，对社会化养老保障的需求日益迫切；市场经济条件下劳动者就业竞争的激烈化，使失业成为新的严重社会问题，进而使保障失业工人的基本生活权益成为政府与社会的重要责任；多种分配形式并存和分配领域的某些不公平现象，又造成了社会阶层的分化和贫富差别的扩大化，不同社会阶层的利益关系急需通过社会保障措施来加以调整；还有日益严重的自然灾害所带来的灾民生计问题，社会成员在新的经济体制下的疾病医疗保障问题，乡村工业化所带来的工伤事故大幅度上升等；均无一不是我们面临的巨大社会风险。所有这些，都表明了在我国社会、经济发展进程中，必须客观、冷静地正视各种重大的现实社会问题，并努力适应时代的变革与要求，尽快通过建立和实施健全的、新型的社会保障制度来加以解决。

近十多年来，党和国家一直高度重视我国的社会保障改革问题，并将其作为以经济手段解决贫困、养老、失业、医疗、工伤、灾祸等诸种社会问题和满足社会成员改善、提高生活质量愿望的系统政策工程来实施，在城镇职工养老保险社会统筹、乡村贫困地区扶贫攻坚等多个方面亦取得了重大进展，如全国乡村赤贫人口就已由1978年的2.5亿减少到1996年底的5700万人。但总的来讲，一方面是城乡居民家庭的保障功能在持续削弱，城镇单位与乡村集体曾经为社会成员建立过的传统保障网络已被完全打破；另一方面则是能够适应时代要求的新型社会保障制度仍未真正确立，由此已经影响到了现阶段市场经济改革的顺利进行和整个社会的协调发展，从而迫切需要加快社会保障制度的改革、发展步伐。经济体制的转型，决定了我们必须扬弃与旧的经济体制相适应的传统社会保障做法；而社会主义制度、人口众多、国力有限、地区发展不平衡等具体国情的差异，以及由家庭承担养老哺育责任的民族传统，又决定了我国不可能照搬任何国外的社会保障模式。可见，我国的社会保障改革、发展只能走有中国自己

特色的创新性道路。为此，我们既需要借鉴国外社会保障发展实践中的经验教训，更需要在充分尊重具体国情的基础上建设有中国特色的社会保障理论，并用以指导社会保障改革、发展实践。

由郑功成教授撰著的《论中国特色的社会保障道路》一书，作为我国社会保障领域第一部全面、系统地探讨中国特色社会保障改革、发展道路的理论著作，对此作出了可贵的探索。这一著作不仅客观地总结了社会保障制度的内在发展规律，而且坚持立足中国的现实国情乃至历史文化与民族传统，以社会主义市场经济和社会发展对解决诸种社会问题的客观需要为出发点，建立并阐述了由社会救助、社会保险、社会福利、军人保障、医疗保障和补充保障等六大子系统组成的新型社会保障体系和包括社会保障法制建设、管理体制、实施系统、监督机制等在内的整个运行机制，可以称得上是一项有中国特色的创新性理论成果。我对它的出版表示祝贺！并祝愿它为我国社会保障改革、发展实践和整个社会的健康、协调发展作出应有的理论贡献！

一九九七年六月于北京

# 目 录

建设有中国特色的社会保障理论(序言) ..... 雷洁琼

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 引 论.....              | 1  |
| 一、本书研究的对象与主题 .....    | 1  |
| (一)本书研究的对象 .....      | 1  |
| (二)本书的出发点 .....       | 2  |
| (三)本书研究的主题 .....      | 4  |
| 二、若干重要概念 .....        | 4  |
| (一)社会保障概念及其理论界定 ..... | 5  |
| (二)社会救助 .....         | 7  |
| (三)社会保险 .....         | 10 |
| (四)社会福利 .....         | 12 |
| (五)商业保险 .....         | 14 |
| (六)社会保障基金 .....       | 17 |
| 三、研究资料与研究方法 .....     | 19 |
| (一)研究资料的来源 .....      | 19 |
| (二)研究方法 .....         | 20 |



## 第一编 总体发展篇

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| <b>第一章 社会保障发展论</b> .....      | 25 |
| <b>一、社会保障理论的发展</b> .....      | 25 |
| (一) 中国社会保障理论的历史回顾 .....       | 26 |
| (二) 西方社会保障理论的历史回顾 .....       | 29 |
| (三) 现阶段社会保障理论的发展 .....        | 32 |
| <b>二、社会保障实践的发展</b> .....      | 35 |
| (一) 社会保障实践发展阶段的划分 .....       | 35 |
| (二) 社会救助型社会保障阶段 .....         | 36 |
| (三) 社会保险型社会保障阶段 .....         | 38 |
| (四) 社会福利型社会保障阶段 .....         | 40 |
| (五) 新中国社会保障制度的发展阶段划分 .....    | 42 |
| <b>三、社会保障发展进程中的若干规律</b> ..... | 44 |
| (一) 与社会经济发展相适应规律 .....        | 44 |
| (二) 阶梯式膨胀发展规律 .....           | 46 |
| (三) 整体协调发展规律 .....            | 48 |
| (四) 多样化发展规律 .....             | 49 |
| <b>四、社会保障发展的国际经验与教训</b> ..... | 50 |
| (一) 社会保障发展的国际经验 .....         | 50 |
| (二) 社会保障发展的国际教训 .....         | 52 |
| <br>                          |    |
| <b>第二章 社会保障宏观关系论</b> .....    | 54 |
| <b>一、社会保障与社会发展</b> .....      | 54 |
| (一) 社会保障与社会发展 .....           | 54 |
| (二) 社会公平与社会保障 .....           | 56 |
| (三) 贫困问题与社会保障 .....           | 59 |
| (四) 社会政策与社会保障 .....           | 62 |
| <b>二、社会保障与经济发展</b> .....      | 65 |

---

|  |           |
|--|-----------|
| (一) 社会保障与经济发展 .....                      | 65        |
| (二) 社会保障与市场经济 .....                      | 67        |
| (三) 社会保障与财政经济 .....                      | 68        |
| 三、社会保障与人的发展 .....                        | 70        |
| (一) 社会保障与人的社会化 .....                     | 70        |
| (二) 社会保障与人口老龄化 .....                     | 72        |
| (三) 社会保障与人的健康化 .....                     | 75        |
| (四) 社会保障与人的高素质化 .....                    | 77        |
| 四、社会保障与中国改革事业的发展 .....                   | 78        |
| (一) 社会保障改革是整个改革事业的必要且重要的组成部分 .....       | 78        |
| (二) 社会保障改革进程取决于市场经济改革的发展 .....           | 79        |
| (三) 社会保障改革在一定程度上决定着整个改革事业的<br>发展进程 ..... | 81        |
| <br>                                     |           |
| <b>第三章 中国社会保障传统模式及改革尝试 .....</b>         | <b>83</b> |
| 一、传统模式及其特点 .....                         | 83        |
| (一) 传统模式的产生与发展 .....                     | 83        |
| (二) 传统模式的基本特点 .....                      | 85        |
| 二、三大板块型结构 .....                          | 87        |
| (一) 传统模式的独特结构 .....                      | 87        |
| (二) 国家保障制 .....                          | 88        |
| (三) 企业(或单位)保障制 .....                     | 90        |
| (四) 农村集体保障制 .....                        | 92        |
| 三、对传统模式的评价及改革尝试 .....                    | 95        |
| (一) 传统模式的成就和缺陷 .....                     | 95        |
| (二) 对传统模式的改革尝试 .....                     | 98        |
| (三) 改革传统模式进程中的矛盾冲突 .....                 | 100       |
| 四、对传统模式进行改革尝试的综合评述 .....                 | 106       |
| (一) 改革尝试取得的成就 .....                      | 106       |
| (二) 改革尝试中的问题述评 .....                     | 110       |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <b>第四章 中国特色社会保障总体发展道路</b> ····· | 113 |
| 一、中国社会保障制度改革的深化与总体改革·····       | 113 |
| 二、走有中国特色社会保障发展道路的必然性·····       | 116 |
| (一)他国实践论·····                   | 117 |
| (二)国情决定论·····                   | 120 |
| (三)结论:走中国特色的发展道路·····           | 125 |
| 三、中国特色社会保障发展道路的基本目标·····        | 125 |
| (一)满足发展需要·····                  | 126 |
| (二)避免财务危机·····                  | 128 |
| (三)实现制度创新·····                  | 131 |
| 四、中国特色社会保障发展道路的基本特色·····        | 132 |
| (一)以家庭保障为基础·····                | 133 |
| (二)以单位或社区保障等为补充·····            | 134 |
| (三)以社会保险为改革重点并整体协调推进·····       | 135 |
| (四)社会保障制度的多层次化·····             | 137 |
| (五)社会保障制度的地区特色化·····            | 137 |
| (六)社会保障的社会化与非官方化·····           | 139 |
| (七)社会保障的公平化及其他·····             | 140 |

## 第二编 体系结构篇

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| <b>第五章 中国社会保障宏观体系</b> ····· | 145 |
| 一、社会保障宏观体系及其设计原理·····       | 145 |
| (一)几种不同提法·····              | 146 |
| (二)社会保障体系创新的任务与原则·····      | 149 |
| (三)社会保障体系及项目的设计原理·····      | 152 |
| 二、社会保障宏观体系的框架设计·····        | 155 |
| (一)中国新型社会保障体系的宏观框架·····     | 155 |

---

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| (二)各子系统的基本特点和基本内容 .....      | 157        |
| (三)各子系统之间的区别 .....           | 159        |
| 三、从传统体系到新型体系 .....           | 162        |
| (一)传统体系与新型体系的比较 .....        | 162        |
| (二)国外体系与新型体系的比较 .....        | 164        |
| (三)从传统体系到新型体系 .....          | 166        |
| <b>第六章 社会保险子系统</b> .....     | <b>168</b> |
| 一、社会保险在世界各国的发展 .....         | 168        |
| (一)社会保险在世界各国的发展进程表 .....     | 168        |
| (二)社会保险在世界各国发展进程中的基本规律 ..... | 170        |
| 二、社会保险与中国的工业化 .....          | 172        |
| (一)中国的改革发展与工业化进程 .....       | 172        |
| (二)中国的工业化与社会保险 .....         | 177        |
| (三)中国社会保险子系统的构架及基本特色 .....   | 179        |
| 三、养老保险制度的中国化及其发展 .....       | 182        |
| (一)养老保险的特殊地位及其中国特色 .....     | 182        |
| (二)中国养老保险制度改革中的问题评析 .....    | 186        |
| (三)中国养老保险制度发展的基本任务 .....     | 189        |
| (四)农村养老保险及其发展 .....          | 191        |
| 四、失业、工伤、生育保险的发展 .....        | 194        |
| (一)失业保险制度的建立与发展 .....        | 194        |
| (二)工伤保险制度的建立与发展 .....        | 200        |
| (三)生育保险制度的建立与发展 .....        | 206        |
| 五、社会保险财政问题及其政策取向 .....       | 208        |
| (一)社会保险基金的性质 .....           | 208        |
| (二)国外社会保险财政与国家财政 .....       | 211        |
| (三)中国社会保险财政的政策取向 .....       | 214        |
| (四)实现社会保险财政政策的相关措施 .....     | 218        |

---

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>第七章 社会救助子系统</b> ·····       | 222 |
| <b>一、社会救助及其改革与发展</b> ·····     | 222 |
| (一)社会救助及其基本特征·····             | 222 |
| (二)传统社会救助及其缺陷分析·····           | 224 |
| (三)中国社会救助的体系结构及其创新·····        | 226 |
| (四)中国社会救助的地位、发展目标与原则·····      | 228 |
| (五)中国社会救助的发展道路·····            | 231 |
| <b>二、贫困救助与扶贫工程</b> ·····       | 233 |
| (一)中国的贫困问题及其规律·····            | 233 |
| (二)区域贫困、扶贫工程与政策取向·····         | 238 |
| (三)特殊对象与特殊救助·····              | 246 |
| (四)阶层贫困、最低生活保障制度与政策取向·····     | 248 |
| (五)贫困救助发展的若干趋势·····            | 256 |
| <b>三、灾害救助与混合保障式的发展道路</b> ····· | 257 |
| (一)中国的灾害问题·····                | 257 |
| (二)传统救灾体制及其改革·····             | 259 |
| (三)灾害救助发展的政策取向·····            | 264 |
| <b>四、民营慈善事业</b> ·····          | 268 |
| (一)慈善事业的发展及其意义·····            | 268 |
| (二)慈善事业的内在规律性·····             | 270 |
| (三)发展中国慈善事业的政策取向·····          | 272 |
| <b>第八章 社会福利子系统</b> ·····       | 277 |
| <b>一、社会福利的概念与层次</b> ·····      | 277 |
| (一)社会福利的概念·····                | 277 |
| (二)社会福利的层次·····                | 279 |
| <b>二、传统的福利制度及综合评价</b> ·····    | 281 |
| (一)传统福利制度的结构·····              | 281 |
| (二)传统福利制度的特点·····              | 287 |
| (三)传统福利制度的缺陷·····              | 289 |

---

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| 三、社会福利制度的改革进展与体系创新 ..... | 293        |
| (一)对传统福利制度的改革进展 .....    | 293        |
| (二)福利项目的设置与中国特色 .....    | 294        |
| (三)福利体系的创新及其结构 .....     | 296        |
| (四)新型福利项目的基本内容 .....     | 298        |
| 四、社会福利制度的发展 .....        | 301        |
| (一)社会福利制度发展的目标模式 .....   | 301        |
| (二)社会福利制度的发展步骤 .....     | 302        |
| (三)社会福利制度发展的若干措施 .....   | 304        |
| <br>                     |            |
| <b>第九章 医疗保障子系统</b> ..... | <b>313</b> |
| 一、医疗保障的特征与国外模式 .....     | 313        |
| (一)医疗保障的基本特征 .....       | 313        |
| (二)国外医疗保障模式 .....        | 315        |
| 二、传统医疗保障制度及其评价 .....     | 320        |
| (一)传统医疗保障的概念 .....       | 320        |
| (二)传统医疗保障的结构 .....       | 321        |
| (三)传统医疗保障的特点 .....       | 325        |
| (四)对传统医疗保障的客观评价 .....    | 326        |
| 三、对传统医疗保障制度的改革尝试 .....   | 333        |
| (一)对传统医疗保障制度改革的进程 .....  | 333        |
| (二)不同地区的改革方案 .....       | 336        |
| (三)对医疗保障改革的综合评价 .....    | 345        |
| 四、医疗保障制度的体系创新 .....      | 347        |
| (一)医疗保障制度的体系目标 .....     | 347        |
| (二)医疗保障体系的改造 .....       | 348        |
| 五、医疗保障制度的发展道路与政策取向 ..... | 351        |
| (一)总体发展道路 .....          | 351        |
| (二)宏观政策取向 .....          | 352        |
| (三)医疗社会保险制度的政策取向 .....   | 354        |

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| (四)合作医疗保障制度的政策取向 .....      | 357        |
| (五)其他医疗保障制度的政策取向 .....      | 360        |
| <b>第十章 军人保障子系统</b> .....    | <b>362</b> |
| 一、传统军人保障制度及其评价 .....        | 362        |
| (一)传统军人保障制度的结构与内容 .....     | 362        |
| (二)军人保障制度的基本特点 .....        | 366        |
| (三)对传统军人保障制度的基本评价 .....     | 368        |
| 二、军人保障体系的创新与发展 .....        | 372        |
| (一)新型军人保障体系的结构 .....        | 372        |
| (二)新型军人保障体系的基本内容 .....      | 373        |
| (三)新型军人保障制度的发展 .....        | 375        |
| 三、抚恤优待保障制度的改革与发展 .....      | 378        |
| (一)军人抚恤制度的完善 .....          | 378        |
| (二)优待保障制度的改革与发展 .....       | 382        |
| 四、安置保障制度的改革与发展 .....        | 386        |
| (一)安置保障的特殊性 .....           | 386        |
| (二)安置保障的改革原则 .....          | 387        |
| (三)安置保障的发展举措 .....          | 390        |
| 五、其他保障项目的改革与发展 .....        | 393        |
| (一)军人社会保险制度的建立与发展 .....     | 394        |
| (二)军人福利制度的改革与完善 .....       | 396        |
| <b>第十一章 补充保障子系统</b> .....   | <b>399</b> |
| 一、补充保障子系统概述 .....           | 399        |
| (一)补充保障子系统的界定 .....         | 399        |
| (二)补充保障子系统的结构 .....         | 400        |
| (三)补充保障子系统的基本特征 .....       | 402        |
| (四)促进补充保障子系统发展的宏观政策取向 ..... | 404        |
| 二、补充保险制度的建立与发展 .....        | 407        |

---

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| (一)补充保险的性质与功能·····       | 407 |
| (二)补充保险在国外的发展·····       | 409 |
| (三)补充保险与商业保险·····        | 412 |
| (四)补充养老保险制度的建立与发展取向····· | 413 |
| (五)补充医疗保险制度的建立与发展·····   | 417 |
| (六)补充失业保险及结论·····        | 419 |
| 三、互助保障制度的建立与发展·····      | 420 |
| (一)互助保障的性质与基本特征·····     | 420 |
| (二)城镇职工互助保障及其发展·····     | 421 |
| (三)农村互助保障的发展·····        | 425 |
| 四、商业保险的发展·····           | 427 |
| (一)商业保险的性质与功能·····       | 427 |
| (二)中国商业保险的发展概况·····      | 429 |
| (三)发展商业保险的宏观政策取向·····    | 431 |

### 第三编 运行机制篇

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第十二章 社会保障宏观运行机制·····       | 439 |
| 一、中外社会保障运行机制概述·····        | 439 |
| (一)社会保障运行机制的基本理论·····      | 439 |
| (二)国外社会保障运行机制的概括·····      | 441 |
| (三)中国传统的社会保障运行机制·····      | 443 |
| (四)对传统运行机制的改革及目前局面的评价····· | 445 |
| 二、社会保障运行机制的宏观构架·····       | 448 |
| (一)社会保障宏观运行机制的目标·····      | 448 |
| (二)新型社会保障运行机制宏观构架图·····    | 450 |
| (三)社会保障宏观运行机制的基本内容·····    | 454 |
| 三、社会保障宏观运行机制的中国特色·····     | 455 |
| (一)社会主义国家政治体制的影响·····      | 456 |
| (二)中国现行的行政构架的影响·····       | 458 |



---

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| (三) 渐进式的改革推进方式 .....         | 460        |
| (四) 重视保证系统的建设 .....          | 461        |
| (五) 结论 .....                 | 462        |
| <b>第十三章 社会保障法制建设 .....</b>   | <b>463</b> |
| 一、社会保障法律制度概要 .....           | 463        |
| (一) 对社会保障法律制度的基本观点 .....     | 463        |
| (二) 社会保障法律制度的基本内容 .....      | 466        |
| (三) 社会保障法制系统的基本特点及其意义 .....  | 469        |
| 二、中外社会保障制度的法制建设 .....        | 471        |
| (一) 国外社会保障法制建设的概括 .....      | 471        |
| (二) 中国社会保障法制建设的简要回顾 .....    | 474        |
| (三) 对社会保障法制现状的基本评价 .....     | 481        |
| 三、社会保障法律制度的建设与发展 .....       | 484        |
| (一) 建立、健全社会保障法制系统的基本原则 ..... | 484        |
| (二) 对社会保障法制系统的宏观构想 .....     | 488        |
| (三) 社会保障法律制度的发展取向 .....      | 493        |
| <b>第十四章 社会保障管理体制 .....</b>   | <b>497</b> |
| 一、社会保障管理原理与特色 .....          | 497        |
| (一) 社会保障管理的一般意义 .....        | 497        |
| (二) 管理体制是社会保障管理的核心 .....     | 499        |
| (三) 现代社会保障管理的基本特色 .....      | 501        |
| 二、国外社会保障管理体制述评 .....         | 504        |
| (一) 国外社会保障管理体制简介 .....       | 504        |
| (二) 国外社会保障管理体制评论及其启迪 .....   | 510        |
| 三、中国社会保障管理体制现状及评价 .....      | 513        |
| (一) 社会保障管理体制的现状 .....        | 513        |
| (二) 对社会保障管理体制现状的评论 .....     | 514        |
| (三) 改革的理论分歧与现实尝试 .....       | 517        |