

社会保障学

——理念、制度、实践与思辨

郑功成 著



商务印书馆

社 会 保 障 学

——理念、制度、实践与思辨

郑 功 成 著

商 务 印 书 馆

2000 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学/郑功成著. —北京:商务印书馆,2000

ISBN 7-100-03107-9

I. 社… II. 郑… III. 社会保障 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 21708 号

SHÈHUI BǎOZHÀNGXUÉ

社 会 保 障 学

——理念、制度、实践与思辨

郑 功 成 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北 京 第 二 新 华 印 刷 厂 印 刷

ISBN 7-100-03107-9/C·59

2000 年 9 月第 1 版

开本 850×1168 1/32

2000 年 9 月北京第 1 次印刷

印张 16 $\frac{1}{4}$

印数 5 000 册

定价: 25.00 元

前 言

在中国历史上，再没有任何一个时代像现在这样使社会保障成为举国上下乃至许多西方国家和国际组织都十分关注的领域。不过，如果我们在全球范围内对社会保障被提到异常重要的地位进行一些历史的考察，就会发现这其实是特定时代背景下的一种相通的情形。如英国颁布《济贫法》的年代正处于资本主义原始积累阶段和走向现代化的开端；美国制定并实施《社会保障法》以遭遇全球性的经济大危机为特定背景；福利国家产生于第二次世界大战后国内形势发生急剧变化的英国；日本则是在国民经济刚刚从战后的废墟上复苏并步入成长期时迅速完善了自己的福利制度；而智利的养老金私营化管理，亦是 20 世纪 80 年代在军人把持国内政权等背景下出现的。

中国内地在现阶段（香港、澳门、台湾地区除外），同样处于一个特别重要且意义特殊的社会经济转型时期，旧的体制已被完全打破，新的体制逐渐得到确立，但原有的社会问题如贫困、灾害、疾病、社会福利“真空”等依然存在，新的社会问题如失业、下岗、人口老龄化及国有单位福利社会化问题等也一齐爆发并表现得日益明显。在这种时代背景下，没有健全的社会保障制度，便不可能有社会的稳定与经济的持续发展；而不对传

统社会保障制度进行创新式的改革，亦难以解决现有的各种相关社会问题。

对社会保障问题的研究，缘于我的兴趣与职业。一方面，社会保障是我长期视为主题并且兴致不减分毫的一个研究领域。另一方面，从1985年迄今，我的岗位职责就是专门研究和教授社会保障、商业保险等课程，期间最重要的收获便是认知社会保障作为人类社会久远的制度安排，其实是有着自身特有规律的一种稳定、协调与发展机制。各国的社会保障理论既相通、相融，又存在着相当程度的差异；各国的社会保障政策及其实践亦大多是共性与个性相结合的产物。

可以肯定，在新世纪到来之后，社会保障仍将是各国政府与国民共同关心甚至会更加关心的一个重要主题，是实现人类社会终极目标必要且有效的途径，并必然会在持续发展中形成更加科学的理论，找到更为理想的实践路径。

在本书出版之际，应当感谢商务印书馆，它作为中国最权威、最有影响的学术著作出版机构之一，在没有任何附加条件的情况下积极推出了本书；而责任编辑李杏贵老师自1998至今，一直与我保持着经常的联系，并多次反馈回有益的建议，令我很是感动。

我期待着各界专家和读者对本书的批评指正。

郑 功 成

2000年6月28日

定稿于北京

目 录

前言	1
第一章 绪论	1
1. 引言	1
2. 社会保障的一般理论界定	3
2.1 国外对社会保障概念的界定	4
2.2 港台及内地对社会保障的界定	7
2.3 本书对社会保障概念的界定	9
3. 若干重要概念的解析	12
3.1 社会救助	13
3.2 社会保险	16
3.3 社会福利	19
3.4 职业福利	24
3.5 慈善事业	27
3.6 家庭保障	30
4. 有关社会保障学的几个问题	35
4.1 社会保障的学科性质	35
4.2 基本的理论框架	39
4.3 中国社会保障理论研究现状	42

第二章 理论基础与主要流派	48
1. 引言	48
2. 社会保障理论渊源	50
2.1 西方的理论渊源	50
2.2 中国的理论渊源	56
3. 经济学与社会学	65
3.1 经济学与社会保障	65
3.2 福利经济学	76
3.3 社会学与社会保障	83
4. 主要的理论流派	93
4.1 民主社会主义	93
4.2 新自由主义	97
4.3 中间道路	101
4.4 其他理论	105
第三章 发展进程的考察	109
1. 引言	109
2. 社会保障史的考察	110
2.1 基本线索与影响因素	110
2.2 慈善事业时代	117
2.3 济贫制度的出现与发展	121
2.4 简要评论	123
3. 现代社会保障制度	127
3.1 社会保险制度的产生	127
3.2 现代社会保障制度的发展	131

3.3	基本评论	138
4.	模式与规律	140
4.1	模式划分	140
4.2	社会保障主要模式	144
4.3	可以概括的规律	153
5.	经验、教训与改革	161
5.1	国际经验与教训	161
5.2	社会保障改革	167
第四章 宏观关系		179
1.	引言	179
2.	社会保障与社会发展	180
2.1	范畴界定	180
2.2	个人风险与社会风险	182
2.3	贫困问题与社会保障	186
2.4	社会公平与社会保障	190
2.5	社会保障与相关社会政策	192
3.	社会保障与经济发展	198
3.1	生产与分配	198
3.2	市场经济与社会保障	200
3.3	经济政策与社会保障	204
3.4	互制与互促关系	211
4.	社会保障与人的发展	214
4.1	社会保障与人的社会化	214
4.2	人权问题与社会保障	217
4.3	人的素质与社会保障	221

4.4 人口老龄化与社会保障	225
5. 社会保障与政治及其他	232
5.1 从独裁政治到民主政治	232
5.2 政党与政治家	236
5.3 社会保障与道德文化	240
 第五章 制度安排	246
1. 引言	246
2. 功能与原则	248
2.1 功能	248
2.2 基本原则	257
2.3 权利义务结合与“免费午餐”	267
3. 部分国家的制度安排	270
3.1 英国	270
3.2 德国	275
3.3 美国	282
3.4 新加坡	290
4. 中国的制度安排	294
4.1 中国内地	295
4.2 香港特别行政区	299
4.3 澳门特别行政区	303
4.4 台湾地区	305
5. 来自国际的影响	309
5.1 途径	309
5.2 国际组织	312
5.3 民族性与多样性	318

第六章 基金与融资	323
1. 引言	323
2. 收入分配与社会保障基金	324
2.1 一般理论阐述	324
2.2 收入分配与再分配	328
2.3 基金的分类	331
3. 资金的筹集	335
3.1 筹资方式	336
3.2 财政拨款	338
3.3 社会保险费(税)	339
3.4 其他资金	345
3.5 贫困陷阱与失业陷阱	348
4. 基金管理与管理待遇	352
4.1 基金管理	352
4.2 保障待遇	356
5. 基金的储存与运营	360
5.1 基金的储存与基金制	360
5.2 基金的运营	361
5.3 投资管制	366
第七章 法制与管理	372
1. 引言	372
2. 社会保障法制的一般理论	375
2.1 几个基本观点	375
2.2 理念、原则及内容	379

3. 立法实践	389
3.1 发展脉络	389
3.2 国外概要	397
3.3 中国概要	403
3.4 法律体系	408
3.5 纠纷与裁判	413
4. 管理体制	416
4.1 基本原则	418
4.2 管理体制的架构	423
4.3 管理机构的内部结构	426
4.4 自治或半自治机构的管理	431
 第八章 运行与监控	 435
1. 引言	435
2. 运行机制的一般理论	437
2.1 运行机制的公理	438
2.2 运行机制的目标与宏观结构	440
2.3 他国的实践及其启示	446
3. 实施系统	449
3.1 构建原则	450
3.2 实施机构	455
3.3 项目实施	459
4. 监控机制	462
4.1 建立监控机制的必要性	462
4.2 运行原则	465
4.3 对监控机制的考察	468

4.4	监督机构	471
5.	预警系统	477
5.1	预警系统的运行	478
5.2	指标的设置	480
5.3	资料与信息发布的	491
6.	危机的防控	492
6.1	社会政策的调整	493
6.2	财务政策的调整	496
6.3	其他措施	499
主要参考文献		501

第一章

绪 论

1. 引言

社会保障作为人类社会久远的福利制度安排，在进入工业社会后，竟然发展到了事关各国国民切身利益，并对许多国家的政党与政治家的前程产生重要影响的客观事物，可以说这是一种历史的必然，其中也蕴含着一些偶然。就像现代社会保障体系中的重要组成部分——社会保险制度不是产生于有“日不落帝国”之称的老牌资本主义发达国家英国，而是产生于较为薄弱的德意志一样，它本身即表明了这种制度受着诸多因素的影响，包括经济、社会、政治、伦理的因素乃至本土历史文化和外来的影响等。因此，研究社会保障问题，便很自然地需要综合运用政治学、经济学、社会学乃至哲学、伦理学等诸学科知识。

当翻阅国内外研究社会保障问题的各种文献时，我们还会发现这样一种现象：对社会保障制度持完全肯定与完全否定的极端观点，竟然在这个时代同时并存；^①即使是对某一种社会保

^① 1998年11月，我在香港访问期间，就见到当地报刊上有人发表文章，认为香港应该建立起完备的社会福利制度并将这看成是社会文明进步的标志，进而

障模式,也是有人高唱赞歌,有人强烈反对。^①在老牌的资本主义国家里,有着追求社会公平与大众福利的坚定的社会主义者;而在正统的社会主义国家,亦有人只谈效率而将公平视为提高效率的障碍,进而主张放弃政府的社会保障责任。^②因此,对社

主张建立福利社会;同时也有人将社会福利与“福寿膏”(中国对鸦片的俗称)相提并论。在有关国际文献中亦有着类似的尖锐对立的观点。

① 如对智利养老金私营化管理模式的争议就是一个典型的例证。一些学者对智利的做法大加推崇,另一些学者则持否定态度。这种争论不仅出现在各国学者的文献中,而且也出现在一些国际组织之间,如世界银行、国际货币基金组织对智利模式就很赞赏(当然也承认私营化管理不是万能的),而国际劳工组织等则完全相反。在1995年召开的第24次国际社会保障协会大会上,智利等国为养老金私营化管理辩护,巴基斯坦等国却强烈反对,法国等则主张需要特别慎重。在美国,一些经济学家撰写文章阐述智利模式是效率模式,这种观点且被许多留美或访美的中国学者赞成,在中国的报刊上亦不时看到一些赞成智利模式的文章;而另一些美国学者却对智利模式持相反的看法,如专门对智利模式进行了10多年追踪研究的美国学者西尔维亚·博久茨基(Silvia Borzutzky)博士就在其论文《社会保险私营化:智利经验的启示》中明确指出,智利将养老保险基金让私营机构管理属于逆潮流而动,这种改革只能在革命或反革命的斗争情况下出现,况且这种改革经过10多年的实践并未实现其诺言,在其他拉美国家的推广情况亦不理想,从而得出发达福利国家不可能采纳智利模式的结论,并告诫说智利经验的负面教训应当使那些坚信私营化替代社会统筹将增加大众福利的人们警醒。造成这种热闹局面的原因当然不单是个人价值观的选择,而且也包括了对社会保障制度或模式本身的认识。

② 在中国,有的学者甚至提出不要社会保险、只要济贫制度的观点,也有人主张对社会保障全面实行私营化,这显然只是从减轻政府责任的角度出发的,是缺乏对中国现实国情和已有制度的全面认识所致。因为中国不是要不要社会保险制度的问题,而是早已建立起了惠及亿万劳动者及其家属的社会保险(即原劳动保险)制度,如果不发生类似于智利军人政变并用极端政权统治国家的事件,要想如此多的人放弃已有的社会保险制度,当然是不可能的。至于私营化问题,中国事实上在某些福利领域已经有了民间力量的参与(如慈善团体、民办养老院等),在社会保险领域则是采取降低政府负责的基本保险水平而通过补充保险、商业性保险来发挥私营

会保障问题或者对社会福利问题的看法可谓众说纷纭,它客观上与研究者价值观的选择密不可分。自20世纪以后,社会保障成为工业社会和市场经济必不可少且十分重要的组成部分,追求社会公平与协调发展的价值观便在其中起着特殊的作用。

在著作本书时,有必要首先申明一下作者自己的基本观点:第一,平等与幸福是人类追求的终极目标,而经济与社会的协调发展则是我们不断接近这个目标的最理想的方式。第二,公平是现代社会保障制度的本质和核心,但现代社会保障制度又不能排斥效率,即它接受着更高层次上的效率与公平关系的制约,且在运行中需要根据具体的条件来选择效率较高的方式。第三,社会保障的历史悠久,但现代社会保障制度却是现代社会发展和文明进步的产物,它必定会随着现代社会的发展而继续发展,并在不同的社会经济背景与历史文化背景下表现出多样性。^①

我们需要追溯社会保障制度的起源,揭示它的属性,考察它的发展,筹划它的未来;同时纠正对社会保障的一些片面评价,摒弃先入为主和有碍这种制度健康、持续发展的偏见。

2. 社会保障的一般理论界定

社会保障是一个十分古老的问题。因为自古以来,就总有一部分社会成员需要政府的、社会的或他人的援助才能避免生

机构或非官方机构的作用,但大规模地将社会保险制度私有化显然是不现实的。

^① 此处的观点在我以往有关的著述中亦有过阐述,它不是单纯从经济学角度或社会学角度出发的,而是从社会保障角度出发的。

存危机,各国政府为了维护社会稳定、缓和阶层矛盾,亦在很早以前就制定并实施过诸如救灾、济贫等社会政策,如英国在1601年即颁布了《济贫法》。18世纪末,德国更适应工业社会的需要,率先建立了现代社会保险制度。但“社会保障”(Social Security)^①一词的出现,最早却是在美国1935年颁布的《社会保障法》中,此前虽有相关的社会保障政策及其具体实践,却缺乏一个较为公认的相对统一的名称。此后,社会保障一词即被有关国际组织及多数国家所接受,成为以政府和社会为责任主体的福利保障制度的统称。不过,在有关社会保障方面的文献中,对社会保障概念的界定却存在着很大的差异,这或许是阻碍这一学科健康成长的因素;但只要各国的社会保障制度不统一,各研究者的研究视角与价值观选择不统一,我们就不可能指望有统一的社会保障定义。因此,社会保障概念界定的多样化,是与各国社会保障制度的多样化相吻合的一种客观而又合理的现象。

2.1 国外对社会保障概念的界定

据已有的文献资料,我们可以选择部分不同的社会保障概念的界定列示如下:

国际劳工组织对社会保障的界定。作为以维护劳工权益为己任的主要国际性组织,国际劳工组织在1942年出版的文献中即将社会保障界定为:通过一定的组织对这个组织的成员所面

^① 对“Social Security”一词,也有人将其翻译成“社会安全”。

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重新找到工作。①

德国是社会保险制度的发源地,作为最早建立现代社会保障制度的国家,其对社会保障的理解主要基于社会市场经济的理论,将社会保障理解为社会公平和社会安全,是对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本的生活保障。②

英国是老牌资本主义国家,亦是西方福利国家的代表。而建立福利国家的理论与政策依据便是1941年由贝弗里奇主持起草的研究报告《社会保险及相关服务》。在这份报告中,贝弗里奇实际上勾画出了一幅较完整的现代福利国家蓝图,社会保障被首次赋予了普遍性原则和类别原则,被认为是代表社会进步的可理解的政策的一个组成部分,其目标被界定为消除贫困,并将其概括为国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时予以生活保障。③

美国作为最先采用社会保障一词的国家,其对社会保障的

① 国际劳工组织此后一直十分关注社会保障,并自20世纪50年代以来通过了一系列的公约。其中最重要的是1952年6月28日在日内瓦国际劳工会议上通过的《社会保障最低标准公约》,所涉及的内容包括医疗照顾、疾病津贴、失业津贴、养老退休金、雇员工伤津贴、家庭补助、生育津贴、伤残津贴、遗属津贴等。此后,还通过了诸如《生育保护公约》及其建议书(1952)、《平等待遇(社会保障待遇)公约》(1962)、《工伤赔偿公约》(1964)、《病残、老年、遗属补助公约》(1967)、《医疗照顾与疾病津贴公约》(1969)、《维护社会保障权利公约》(1982)及其建议书(1983)等。

② 转引自陈良瑾主编:《社会保障教程》,第1—2页,知识出版社,1990年版。

③ “Social Insurance and Allied Services”, Report by sir William Beveridge, Cmd. 6404.