

社会 保障 概论

高等财经专科学校试用教材

主编 胡乐亭

中国财政经济出版社

高等财经专科学校试用教材

社 会 保 障 概 论

主编 胡乐亭

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/胡乐亭主编.-北京:中国财政经济出版社,
1995

ISBN 7-5005-3023-4

I. 社… II. 胡… III. 社会保障-概论 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 22555 号

中国财政经济出版社出版

社址:北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码:100010

河北涿州新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 8 印张 190 000 字

1996 年 1 月第 1 版 1996 年 1 月涿州第 1 次印刷

印数:1—6 530 定价:8.70 元

ISBN 7-5005-3023-4/F·2852

(图书出现印装问题,本社负责调换)

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为高等财经专科学校试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1995年9月19日

编写说明

《社会保障概论》是为全国高等财经专科学校开设本课程的专业编写的教科书。也可作为在职干部培训教材和自学参考书。

本书从适合高等财经专科学校教学需要出发,比较系统地阐述了社会保障的基本理论,以建立有中国特色的社会保障制度体系为立足点,比较全面地介绍了国内外现代社会保障基本制度的主要内容,初步形成了社会保障概论的科学体系。

本书由胡乐亭教授主编并执笔第1—2章,左敏教授执笔第6—7章,卢洪友副教授执笔第3—4章,周巧红副教授执笔第5和第8章。全书由胡乐亭修订,总纂定稿。

本书在编写过程中,得到了许多专家指教,参考了一些出版的专著、教材、辞书、论文等,从中吸取若干教益,在此表示感谢。

中国的社会保障体系正在改革、建立的进程中,从理论到实践都有若干问题需要研究探索,在目前条件下,形成一部具有中国特色的社会主义社会保障学的科学体系,不能不说没有一定难度,恐怕还需要一个建设过程。在本书的编写中,我们编写组在这方面作出了努力,但由于水平有限,经验不足,不完善及错漏之处在所难免,恳请读者指正,以便进一步修订。

编者

1995年8月

目 录

第一章 社会保障概述.....	(1)
第一节 社会保障的产生和发展.....	(1)
第二节 现代社会保障的理论依据.....	(8)
第三节 社会保障的功能和作用.....	(14)
第二章 社会保障体系.....	(19)
第一节 社会保障体系概述.....	(19)
第二节 社会保险.....	(23)
第三节 社会救助.....	(32)
第四节 社会福利.....	(36)
第五节 社会优抚.....	(40)
第三章 社会经济运行与社会保障.....	(44)
第一节 社会保障与社会经济发展的相互关系.....	(44)
第二节 社会保障与收入分配.....	(58)
第三节 社会保障与有关分配范畴的相互关系.....	(70)
第四章 社会保障基金分配概述.....	(82)
第一节 社会保障基金分配的概念.....	(82)
第二节 社会保障基金分配的原则.....	(87)
第三节 社会保障基金分配规模.....	(96)
第四节 社会保障基金的分配形式.....	(109)

第五章 社会保障基金的运行.....	(119)
第一节 社会保险基金的运行.....	(119)
第二节 社会救济基金的运行.....	(129)
第三节 社会福利基金的运行.....	(132)
第四节 优抚保障基金的运行.....	(136)
第五节 社会保障储备基金投资.....	(138)
第六章 社会保障制度概述.....	(145)
第一节 社会保障制度的概念.....	(145)
第二节 社会保障制度的构成.....	(151)
第三节 建立社会保障制度的原则.....	(169)
第七章 中国的社会保障制度.....	(174)
第一节 中国社会保障制度的建立与发展.....	(174)
第二节 中国社会保障制度的改革进程.....	(186)
第三节 建立适应社会主义市场经济要求的社会保障制度	(198)
第八章 外国社会保障制度概述.....	(208)
第一节 欧洲主要国家的社会保障制度.....	(208)
第二节 美洲主要国家的社会保障制度.....	(220)
第三节 亚洲主要国家的社会保障制度.....	(223)
第四节 各国社会保障制度模式及其比较.....	(235)

第一章 社会保障概述

第一节 社会保障的产生和发展

一、社会保障的涵义

一般说来，社会保障是指国家通过立法和行政措施设立的保证社会成员基本生活安全项目的总和。它向公民提供各种形式的补贴、津贴，用来补偿公民由于退休、失业、伤残、丧偶、生育等原因造成的收入损失，并在其患病期间提供医疗服务。尽管世界各国对社会保障的内容和范围的提供差别很大，但它却存在于世界各国不同的国度里。各国对社会保障的涵义有着不同的解释，英国在《简明不列颠百科全书》中指出：社会保障是一种公共福利计划，旨在保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受的损失，并通过公益服务（如免费医疗）和家庭生活补助，以提高其福利。这项计划包括社会保险计划、保健、福利事业和各种维护收入计划。美国一些专家把社会保障归结为：社会保障是安全网，对生老病死、伤残孤寡、衣食住行、工作学习等社会问题提供安全性保护，包括对接受者收入方面的支持和补助，支出方面的支持和补助，教育和培训方面的支持和补助，遭受某些损失方面的支持和补助。德国一些专家认为，社会保障是指社会公平和社会安全。它使在竞争中失败的人不致遭受灭顶之灾，并能获得重新参与竞争的机会，为那些由于失去劳动能力或

遭受意外困难而不能参加竞争的人，在生活上提供保障。前苏联在其《社会主义财政学》中提出：社会保障是为了给失去劳动能力者（因年老、残疾、疾病、妊娠和分娩）提供物质保证而组织和集中使用集中性货币基金的主要形式。国际劳工组织对社会保障下了定义：所谓社会保障，就是通过采取一系列综合性的政策和措施而达成的一种社会成果。这些政策和措施是对因疾病、失业、年老以及死亡而中断收入来源，陷入贫困的公众（或者是其中的大部分）加以保护，如对上述人员提供必要的医疗，对有幼儿的大家庭发放补助金等。1948年12月联合国通过的人权宣言中，对社会保障也下了定义：每个人为其自己及家庭之健康与幸福，对于衣食住医疗及其必须社会服务设施应有适当水平的权力，而对于失业、疾病、残疾、寡居、老年等情况以及由个人不可抵抗力遭遇到生活危机，无法为生，并有权力获得保障等。我国的一些专家则认为，社会保障是国家通过立法或行政经济法规实施的社会保险、社会福利、社会救济和公费医疗卫生事业等的总和。

尽管世界各国及国际组织对社会保障的涵义有不同的表述，其包涵的内容也各不相同，但归结起来大体上包括如下几项内容，或者说对社会保障的涵义可从如下几方面理解：

（一）社会保障的目的是为了满足人们的基本生活需求

因为社会保障是一项经常性的经济安全或收入稳定的项目，它保证公民在收入中断或不能工作时，能获得最基本的生活费用。

（二）社会保障是维护社会安定的经济措施

在任何社会生活中，都会出现一些始料不及的风险和意外，如自然灾害，经济危机，失业等，社会保障在保持社会安定方面起着不可替代的作用，它为社会经济的协调发展，提供一个稳定的社会环境。

（三）社会保障有利于保证劳动力的再生产，使劳动者获取和

提高竞争能力

社会保障是维持社会公平的重要手段，对一些在竞争中暂时失利的劳动者及其家属，既能获得最基本的生活资料，又可得到职业培训、教育，获取新的知识技能，使失业的劳动者重新得到参与竞争，发挥聪明才智，创造社会财富的机会，使劳动力后备力量的素质不断提高，保证整个社会再生产的顺利进行。

（四）社会保障通过国家立法或行政措施实行

社会保障关系到广大社会成员的切身利益，除了保证公民基本生活费用外，还提供必要的服务项目，如医疗等。各类项目均要通过法制实施才能达到预期的目标。当然除去国家法制推行社会保障外，还要辅之以社会福利配合。

二、社会保障的起源

社会保障尽管是近现代经济的一个重要概念，但是社会保障的产生却是渊源流长。从广义上讲，社会保障起源可以说是与人类社会的形成同步的。就是说，过上有保障的安定的生活是人类共同的基本要求。在原始社会，生产力水平极低，人类为了生存，过着共同劳动、互助互济、相依为命的群居生活。这本身就是一种社会保障式的生活方式。可见，自从有了人类社会，就有了社会保障。从世界范围来看，在古埃及，建筑金字塔时，工匠们就有过自发建立起互助共济的组织，筹措参加人员的丧葬费；在古罗马的军队中，士兵们为了向死亡士兵的家属发放抚恤金，也创立过互助性组织，加入组织者交纳费用，形成抚恤自助性基金；在我国，属于社会保障性的社会救济的历史可追溯到三千多年前的周朝。在孔子的《礼记·礼运》大同篇中就有社会保障的论述：大道之行也，天下为公。使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾皆有所养。尽管这种构想，在当时的社会经济条件下，

难以成为现实，然而毕竟反映了社会保障古已有之。它同其他社会经济范畴一样，也有其产生、发展、完善的历史进程。

三、社会保障的发展

一般说来，社会保障随着历史的演进、社会的进步、经济的发展而发展，从总体上讲，可划分为传统社会保障和现代社会保障两大阶段。

（一）传统社会保障时期

在人类历史上，传统社会保障时期是一个漫长的历史时期，大体上从原始社会一直延续到自由资本主义时期。传统的社会保障时期，又可划分为三个历史阶段，下面分别作简要介绍：

1. 传统社会保障的萌芽阶段。

传统社会保障阶段，大体上涵盖原始社会整个历史阶段。原始社会生产力极为低下，人们不得不群居谋生，过着共同生产，平均分配，同甘共苦，共享成果的生活。在原始群部落及氏族中，都把扶老携幼、照顾老弱病残，以及人们之间互助共济作为传统习俗，这就是传统社会保障的萌芽。

2. 传统社会保障的慈善阶段。

从原始社会末期私有制产生一直延续到封建社会末期，归结为慈善社会保障阶段。随着生产力的发展，在原始社会末期出现了剩余产品，此后的奴隶制社会和封建制社会虽然一直处于自然经济的发展时期，但社会生产水平随着社会历史的演进也在逐步提高，社会产品日趋丰富，除去维持社会生活消费外，剩余愈来愈多，具备了储备一部分资源以应付天灾人祸的条件。因此，为了抵御天灾人祸和生老病死等带来的困难，人们逐渐自觉地进行一定的物资储备，形成社会保障的条件。正是这一历史阶段自然经济占主导地位，作为社会细胞的家庭既是生产单位又是消费单

位，自给自足，同时具有生育、教育、抚养、赡养等项社会功能。这就决定了这一时期的社会剩余产品相当大部分储备于家庭。所以，家庭保障成为这一时期的基本保障形式。同时，在阶级社会中，两极分化日趋严重，财富向人数少的统治阶级集中，绝大多数劳动者日趋贫困，仅靠家庭社会保障已不够了，于是出现了邻里互助保障、行业同仁互助保障等社会保障形式。同时一些富人、官府临时性的救助、施舍逐步演进为宗教慈善事业，形成了宗教慈善保障。

3. 传统社会保障的济贫阶段。

从封建社会末期到19世纪末，大体上是自然经济过渡到商品经济的时期，包括自由资本主义时期在内。由于产业革命给社会带来了巨大冲击，资本主义机器大生产代替了手工业生产，物质资料生产的社会化，使得产品成本低、质量高，高效率的工业化大生产摧垮了以家庭为生产单位的自然经济，使家庭固有的生产职能大大地削弱了，工厂企业聚集了大多数劳动力和生产资料，成为社会的基本生产单位，生产成了社会化行为。同时产业革命不仅涉及经济领域，还影响到政治、思想、社会生活的各个方面，当然，也影响到社会保障。随着家庭生产职能的弱化，其他职能也逐步淡化，并让位于如工厂、学校、医院等社会各职能部门，劳动者在社会经济中的地位降低，社会财富伴随着资本的积累，集中到少数资产者手中，贫富差距进一步拉大，社会矛盾突出，劳动者在生产劳动中经受的风险及教育、医疗、赡养等，家庭保障和慈善机构已力不从心，必须由国家立法的济贫事业予以保障。例如，英国女王伊丽莎白一世制定了《伊丽莎白济贫法》，规定济贫三种对象，即有劳动能力的贫民；无劳动能力的贫民；无依靠的孤儿。尽管英国济贫法的实施并没有起到设想的作用，但毕竟开创了立法救助、推动社会保障的先例，为欧美各国社会保障的立

法提供了可以借鉴的经验，具有重大的示范带头作用。总之，立法救助奠定了国家立法推进社会保障的基础，为传统的社会保障向现代社会保障转化创造了有利条件。

（二）现代社会保障时期

17 世纪英国的济贫法及在此基础上于 19 世纪上半叶颁布实施的新的济贫法，认定要求社会救助是公民的合法权利，社会则有保障公民生存的义务。从此救济成为国家立法实施的一项福利举措，并规定经过专门训练的社会工作人员来从事这些事业，它摆脱了传统的慈善救济事业的人道主义、宗教慈善的特性，向社会保障的制度化迈进。

现代社会保障的形成与发展，业已经历了大约一个半世纪的历史，一般说来，可划分为如下几个阶段。

1. 现代社会保障的形成阶段。

通常人们把德国 1883 年颁布的第一部社会保险法，作为现代社会保障形式的标志。1884 年和 1889 年，德国又相继出台了工伤事故保险法和养老金保险法，这种立法推行社会保险，使社会保障的基本项目走上法制轨道，这是社会保障历史进程中的一个质的飞跃。随后，欧美各国相继效仿，从 19 世纪末到 1935 年美国颁布《社会保险法》，标志着社会保障制度最终形成。

2. 社会保障制度的发展阶段。

从 20 世纪中叶，社会保障进入了新的发展阶段，其主要标志是普遍福利政策的广泛实施，“福利国家”的纷纷出现。1948 年，英国首先宣布建成“从摇篮到坟墓”均有保障的福利国家。随后，其他欧洲、北美洲、大洋洲、亚洲的一些发达国家，相继宣布实施“普遍福利政策”。这样一来，使得社会福利事业继社会救助、社会保险之后，得到了空前的发展，在发达国家与地区形成了一个以“高福利”为内涵的社会保障制度。同时，随着社会福利事

业的兴旺发达，社会保险也进一步加强，社会优抚工作也因第二次世界大战造成的伤残、牺牲更加广泛地开展起来。与社会保障事业的发展相适应，以助人为业的专门机构、专门的社会工作得到发展，保证了社会福利事业和各项社会保障法制的贯彻实施。在这时期内，社会保障得到充分发展，成为发达国家和地区的一个重要特色。一些走上工业化道路的发展中国家也着手颁布和实施适合本国国情的社会保障制度，从而使社会保障成为全世界的共同举措。“普遍福利型”的社会保障政策，使社会保障的覆盖面逐步向全体劳动者甚至全体社会成员扩展，使社会保障计划一体化，社会保障项目系统化，社会保障标准不断提高，并开始采用社会保险金随通货膨胀按物价上涨指数而调整的办法，以保证享受社会保障的社会成员不因物价上涨而降低生活水平，使全体社会成员享受经济发展的成果。这种全面的、高程度的社会保障，有利于社会公平与社会稳定，有利于缓解经济危机，是社会进步的表现。同时，“普遍福利”政策，也带来了诸多弊端，主要是社会福利标准越来越高，超越了国家的经济实力，社会保障收入入不敷出，财政支出捉襟见肘，严重影响到国家经济职能的正常履行，另外，高福利、高补助的社会保障，助长了懒惰情绪，不利于经济的发展，使“福利国家”的社会保障陷入了危机的境地。

3. 社会保障改革阶段。

为了消除“普遍福利”政策的种种弊端，西方发达国家于70年代末相继走上改革社会保障的道路。改革始于首先实施高福利政策的英国，英国改革社会保障的指导思想很明确：一是社会保障不应由国家包揽，应当公私协作；二是不能养成单纯依赖国家供给的懒汉思想，要鼓励个人用劳动争取福利。其他福利国家的改革从总体上看也是相同的。当然，改革社会保障，并不扔掉“福利国家”的桂冠，而是开源节流。所谓开源，主要措施是开征

社会保障收入所得税，提高总投保费率，增加社会保险收入，对一些福利项目收费等；所谓节流，主要是削减各项福利性补助，改革社会保障项目的给付标准随物价、工资变动且就高不就低的调整办法，减少社会福利项目，变免费医疗为适当收治疗费用的医疗服务等。

第二节 现代社会保障的理论依据

一、马克思主义社会保障理论

马克思主义关于社会再生产的原理，是社会保障的基本原理之一。马克思主义认为，社会再生产是人类社会存在和发展的基础。其中，物质资料的再生产是社会再生产的中心内容，劳动力再生产是实现社会再生产的必要条件，因为劳动力是社会再生产过程的承担者。这就是说，一方面人类通过物质资料生产，不断取得人类生存所必须的生活资料，另一方面通过自身的再生产实现人类的延续和劳动力的更新。物质资料再生产和劳动力再生产互为前提，互为条件，相辅相成，互相渗透，互相制约。这两种再生产之间必须保持一定的比例关系，社会才能协调发展。物质资料再生产对劳动力再生产起决定作用，纵观人类社会历史的发展进程，从总体上看，前工业化社会可以说物质资料再生产的规模，年复一年地在大体同一水平上进行，属于简单再生产类型，与之相适应，劳动力（人口）再生产也属于简单再生产类型，它表现为高出生率、高死亡率和极低的长期缓慢的自然增长率。产业革命后，物质资料再生产走上扩大再生产的轨道，在工业化初期，外延型扩大再生产构成经济增长的主体，客观上要求劳动力也要实现扩大规模的再生产；当工业化进入现代化发展的新时期，经

济发展以内涵型扩大再生产作为基础了，这时对劳动力再生产的要求不仅表现在数量上，更重要的是要求劳动力的科学文化素质不断提高，以适应现代新型经济结构的需要，并把生产力推向一个更高的水平。一般说来，在劳动力基本停留在简单再生产水平时，家庭负担劳动力（人口）再生产的一般费用，劳动者在遇到丧失生活来源的风险时，主要依靠家庭保险度过。产业革命后的工业化社会，生产社会化了，劳动力扩大再生产包括了一系列的费用支出，出于确保劳动力的扩大再生产适应现代经济发展的要求，劳动力在其生命历程中经受的风险，家庭保障已不能承受，必须通过社会保障来保证劳动力的扩大再生产进程不致中断和受阻。

马克思关于建设社会保障的理论有许多科学论述，《哥达纲领批判》一文中关于社会主义社会产品分配原理，对社会保障基金来源作了科学概括：社会总产品在分配给劳动者个人时，应首先扣除：第一，用来补偿消费掉的生产资料部分；第二，用来扩大生产的追加部分；第三，用来偿付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。这些扣除在经济上是必要的，剩下的社会总产品是作为消费资料的，但在进行个人分配之前，还必须扣除：第一，和生产没有关系的一般管理费用；第二，用来满足公共需要的部分，如学校、保健设施等；第三，为丧失劳动能力的人等等设立的基金。总之，就是现代属于所谓官办济贫事业的部分。马克思在《资本论》中也曾论述过社会保障基金的必要性：不变资本在再生产过程中，从物质方面来看，总是处在各种会使它遭受到损失的意外和危险中。因此，利润的一部分，即剩余价值的一部分，必须充当保险基金。很显然，马克思关于社会保障的论述，在不同国家的实践和社会保障事业的发展中，证明是社会保障的基本原理。

列宁对社会保障也有许多精辟论述，他明确地提出了社会保险的原则：一是工人更新换代劳动能力，或因失业失掉工资时国家保险都要给工人以保障；二是保障要包括一切雇佣者及其家属；三是对一切被保险人都要按照补助全部工资的原则给予补助，同时一切保险费都由企业主或国家负担；四是各种保险都由统一保险组织办理，这种组织应按区域和被保险人完全自理的原则建立。上述原则虽然是针对第一次世界大战后资本主义社会条件下提出的，但对现实的社会保障建设仍有指导意义。

中国的社会保障在建国后走过了曲折道路，在党的十四届三中全会进一步确定了中国的社会主义市场经济体制的框架，要求各个领域，包括社会保障进行改革和完善，以适应市场经济发展的要求。党的十四届三中全会决定中还明确提出，要建立多层次的社会保障体系，社会保障政策要统一，管理要法制化；社会保障水平要与我国社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应；城乡居民的社会保障办法应有区别；基本保险要按个人帐户与社会统筹相结合的办法设计；要求建立统一的社会保障管理机构，形成社会保险基金筹集、运营的良性循环机制。上述要求，从理论与实践的结合上阐明了中国社会保障改革的方面，提出了中国建立与社会主义市场经济体制相适应的现代社会保障的基本目标和总体要求。

二、西方现代社会保障理论

现代社会保障，在一定意义上讲，是近代、现代工业文明发展的结果。它的基本涵义是为了保证经济社会的有效正常运转，由社会承担起丧失劳动能力或有劳动能力而得不到使用的那部分社会成员的基本生活保障。可见，社会保障是一种社会选择的结果，因为按照最低成本和最大收益原则的要求，这部分人的生活由社