

◆ 社会 工 作 丛 书 ◆

主编 / 宋林飞 执行主编 / 朱力 副主编 / 张彦

社会 保 险 学

Social Insurance

任正臣 著

■ 社会科学文献出版社 ■

SOCIAL SCIENCES DOCUMENTATION PUBLISHING HOUSE

· 社会工作丛书 ·

主 编 宋林飞
执行主编 朱 力
副 主 编 张 彦

社会保险学

任正臣 著

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保险学/任正臣著. —北京: 社会科学文献出版社, 2001. 6

(社会工作丛书)

ISBN 7-80149-537-3

I. 社… II. 任… III. 社会保险—研究—中国
IV. F842. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 030579 号

· 社会工作丛书 ·

社会保险学



主 编: 宋林飞
执行主编: 朱 力
副 主 编: 张 彦
著 者: 任正臣
责任编辑: 范广伟
责任校对: 刘玉霞 张国艳
责任印制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139961 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所
排 版: 东远先行彩色图文中心
印 刷: 北京隆华印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开
印 张: 9.75
字 数: 197 千字
版 次: 2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-537-3/F·163 定价: 18.00 元

版权所有 翻印必究

序

社会工作是社会学的一个重要组成部分，它作为一门学科在我国已经形成并正在快速发展。近 20 年来，随着社会学的恢复与重建，随着我国市场经济的发育与成长，社会工作越来越受到社会学界与各级政府的重视。80 年代，当时任民政部部长的崔乃夫同志，率先欢迎社会学人才从事民政工作，并要求民政工作研究与教学进入社会学学科领域。同时，政府有关部门陆续成立社会发展研究机构与行政职能处室，工青妇的许多领导同志与实际工作者，也纷纷加入社会学研究队伍，关心与支持社会学的学科发展与人才培养工作。1989 年北京大学社会学系开始招收社会工作与管理方向的本科生。90 年代上半期，吉林大学、郑州大学、云南大学、中国青年政治学院、厦门大学、中华女子学院、民族管理干部学院、南京理工大学、华东理工大学、南开大学、南京师范大学、安徽大学、苏州大学等院校，也相继经国家教委或省、市、自治区教委批准，设置了社会工作专业；南京大学社会学系等侧重培养社会保障方向的专业人才。

1996 年，国家教委在北京郊区召开专业目录审定会，要求大幅度地减少分支学科数目。这一改革举措是正确的，每一个一

级学科内部专业设置分得过细,分支学科林立,不利于培养复合型人才,也与世界上多数国家的高校专业设置不一致。当时,社会学作为一级学科下设社会学、社会工作两个专业。保留这两个专业是社会学界的共同呼声。初步方案研讨时,郑杭生教授、王思斌教授、谢遐龄教授与我都作过论证,国家教委第一届社会学教学指导委员会是尽责的。在专业目录审定会议期间,国家教委副主任周远清、高教司司长钟秉林同志征求我的意见:“有些同志认为社会学这个学科只需列一个专业,主张将社会工作从专业目录中删去。你是否同意?”在那次会议上我是社会学学科唯一的代表,深感责任重大,不敢懈怠。我认真向他们做了论证,大意是:社会学在世界上是一个大学科,社会学在美国通常与经济学、法律学一起被称为社会科学“三大学科”;一个国家的经济与社会发展以后,社会工作就成为一门就业容量很大的职业,许多社会问题需要社会学工作者与社会工作者去诊断和治理;相对而言,社会学理论性强一些,社会工作实务性强一些,许多国家将社会学与社会工作分别设系、院,二者不能相互替代;我国已经有一些高校设置了社会工作专业,停了不利于社会学这门学科的发展。令人高兴的是,两位主管专业目录审定的领导同志表示明白了我的意见,同意保留社会工作专业。这表明,国家教委对于社会学的学科发展是积极支持的。同时需要指出的是,教育部高教司副司长刘凤泰同志、文科处前后任处长杨志坚与阎志坚同志,一直关心与支持社会学的学科建设,坚持筹划社会学教学事业的发展。

新的专业目录公布以后,国家教育部与一些省、市、自治区教育厅又批准了一批院校设置社会工作专业。对于社会工作专业的教学、研究与应用性人才的培养,提供了新的发展机遇。

面向新世纪,我国的社会工作具有大发展的社会环境与社会

需求。随着政府职能转换、企业社会职能的剥离，“单位人”越来越多地变为“社会人”；大量与居民相关的公益性事务，政府“不管”、企业“剥离”，都要靠社区来解决。也就是说，“社区化”的潮流已经来到我们面前。社区成为城市工作的基础，社区服务成为提高城市居民生活质量的重要产业。创建“文明社区”，是当前城市工作与精神文明建设的重要内容。“社区”是社会学者从西方引进的一个概念，通常指亲密的社会关系结构，环境、资源、就业、居住等方面利益紧密相关的共同体。“文明社区”是中国人自己创造出来的一个概念，是指生活方式健康、人际关系融洽、住宅小区品位高尚、生态环境保护良好、公共设施先进、治安秩序井然的社区。“文明社区”创建工作第一线需要大批社会学、社会工作专业人才。同时，经济转轨、社会转型与经济社会发展中出现了一些新问题，如城镇职工下岗失业、城乡低收入与贫困、职工养老社会化与老龄化等问题。政府需要社会工作者通过大量的专门工作去具体解决这些问题，以促进社会稳定与社会发展。

21世纪我国社会工作事业的发展，最重要的基础是社会工作理论与方法的完善、提高和与创新。一个学科的兴衰，关键在于理论与方法的先进程度。形成既适合我国国情又有国际对话能力的社会工作理论体系与社会工作方法系统，必须认真研究以下三个问题：

第一，全球化问题。在这里，全球化有两个意义：一是经济全球化，二是社会工作全球化。当前，经济全球化趋势日益增强，商品、服务与知识、资本、技术、人才等在国际间流动加速，统一的大市场正在形成，国别经济与区域经济正在加快融入世界经济体系之中，全球与地区性金融风险、社会风险在加大。社会工作不是直接的经济活动，但与经济活动的关系十分紧密。

经济发达的国家,社会问题也显得更为复杂,社会工作也最为发展。我国正在规划与实施第三步发展战略,加快推进现代化。经济全球化与加入WTO所带给我国的不仅仅是机遇,还有严峻的挑战。如何趋利避害,如何减少与化解负面影响?不仅需要经济学、法律研究的成果与实践,也需要社会学、社会工作的研究成果与实践。西方社会工作理论与方法,是在工业化、后工业化进程中形成的。我国是一个发展中国家,应借鉴西方某些成功的社会工作理论与方法。

第二,本土化问题。作为一门学科,社会工作在我国才刚刚起步,处于幼稚阶段。从可比的方面来看,显然我们比西方落后。同时,我们应该认真总结本土社会工作的经验。在我国,社会工作作为一门学科曾经被取消过,但作为一种实践则从未停止过。雷洁琼教授指出,民政工作就是具有中国特色的社会工作。其实,不仅是民政工作,工会工作、妇女工作、青年工作、社区工作等,也是具有中国特色的社会工作。我党在长期的革命斗争与和平建设时期创造的“群众工作”理论与方法,是我们建构社会工作理论与方法的重要基础。

第三,专业化问题。首先,是加强学科建设,是推进社会工作理论、方法的系统化与现代化。其次,是加快职业化进程。社会工作者是与会计师、律师等一样具有社会需求的职业门类。在人才市场上,招聘社会学与社会工作专业人才的单位近年来有所增加,但还不太多。究竟是缺乏社会需求,还是社会上了解不够?我认为,是社会上了解不够。社会学、社会工作的专业教育在我国被停止了50年左右,人们对他们的了解与重视有一个过程。近年来,这个过程在明显加快,不容易一下子热起来。1998年,民政部要求对区街干部进行社会工作的专业训练,并逐步实现持证上岗。这对于社会工作的职业化,具有重要的推动作用。

劳动人事部门与组织部门也应对社会学、社会工作的职业化，采取一些必要的行政性引导与推动措施。再次，是加强组织建设与制度创新。政府的福利行政、社区管理、扶贫、救灾等部门，以及工青妇群团组织与民间慈善组织，应建立专业的社会工作机构，并通过专门的法规、制度与规章规范这些机构的运作。

1990年，我主编了《社会工作概论》一书，迄今已经十年了。近几年来，社会工作专业教材与著作的出版开始活跃起来。同时，这些书与论文的质量也有了显著的提高，无论在反映国外社会工作教学与研究成果方面，还是在总结我国社会工作理论与实践方面，都有较大的进展。这将有利于社会工作专业教育的发展，也有利于社会工作专业知识的传播与应用。因而，很令人欢欣鼓舞！为了进一步推动我国社会工作的专业化、职业化、规范化，建构有中国特色的社会工作理论与方法体系，我们在社会科学文献出版社的支持下组织出版了这套《社会工作丛书》。作者是一批中青年学者，他们视野开阔、思想敏锐、学科前沿意识强，介绍了国内外社会工作的最新研究成果，同时也发表了许多自己的独到见解，常常有耳目一新的感觉。

时代在前进，社会在发展。社会工作将是21世纪一门前途广阔、迅速发展的新兴学科，将对我国社会主义市场经济体制的建构、社会稳定与繁荣做出巨大的贡献。希望这套丛书能够为我国社会工作的专业教学与研究、社会工作者发挥参考作用，能够更多地成为政府及其有关部门领导同志喜爱的读物。

宋林飞

2000年11月2日

目 录

序	宋林飞 1
第一章 导 论	1
第一节 经济自由主义的市场万能论	1
第二节 “市场失灵”与政府干预	2
第三节 社会保障的功能性	4
第四节 社会保障与社会保障体系	6
第五节 社会保险体系	9
第二章 社会保险的起源与发展及其理论基础	12
第一节 社会保险的起源与发展	12
第二节 社会保险产生的理论基础	18
第三章 社会保险的基本理论	23
第一节 现代社会经济与社会风险和社会保障	23
第二节 社会保险的基本概念	26
第三节 社会保险的制度效应	30

第四节	社会保险和其他类似经济行为的联系与区别	38
第四章	社会保险基金	42
第一节	社会保险基金的基本规定性	42
第二节	社会保险基金的筹集	45
第三节	社会保险基金的营运	65
第五章	社会保险管理	77
第一节	社会保险管理的含义及必要性	77
第二节	社会保险管理的主要内容	78
第三节	社会保险管理的模式	83
第四节	中国社会保险管理体制及其改革	86
第六章	养老的社会化：老年社会保险制度	96
第一节	什么是老年	96
第二节	人口老龄化：养老问题的提出	99
第三节	从家庭到社会：人类养老方式的演变轨迹	104
第四节	老年社会保险的概念	108
第五节	老年社会保险金的给付	119
第六节	中国老年社会保险制度的创新	129
第七章	非自愿失业者的保障：失业社会保险	140
第一节	失业及失业的理论分析	140
第二节	失业的社会学分析：功能分析	154
第三节	反失业的对策	156
第四节	失业社会保险制度	158

目 录

第五节 中国的失业保险制度	173
第八章 国民健康的保障：医疗社会保险	186
第一节 疾病风险与医疗保险	186
第二节 医疗保险制度的内容	191
第三节 中国医疗保险制度改革研究	201
第九章 生育社会保险制度	216
第一节 生育理论与生育社会保险	217
第二节 生育社会保险制度的内容	223
第三节 中国的生育社会保险及其改革	227
第十章 工伤社会保险	234
第一节 工伤与工伤保险	234
第二节 工伤保险基金的筹集	240
第三节 劳动能力鉴定与工伤评残	243
第四节 工伤保险待遇给付	245
第五节 中国的工伤保险制度的创新	249
附 录	262
参考文献	288
后 记	293

第一章

导 论

如果我们用系统论的观点来分析现代市场经济,从结构上看,它可以分为运作引导系统、主体运行系统和社会支持系统三个子系统。其中,通过社会政策来体现的社会保障体系又是社会支持子系统的重要组成部分。从严格意义上说,社会保障体系并不完全遵循市场经济原则——竞争原则,甚至与市场经济的竞争原则相左。但现代西方市场经济的经验又向我们昭示,社会保障体系必须与市场经济紧密结合在一起,才能支持和维护市场主体的竞争行为。

第一节 经济自由主义的市场万能论

经济自由主义的逻辑起点是亚当·斯密的“经济人”假说。在亚当·斯密看来,由于人具有自我利益的天然倾向,社会秩序

的安排应该服从这一倾向。在人际互动过程中，人们并不具有利他动机，而是完全为了个人利益。但正是从彼此利益的抵触中产生出共同利益，这就是所谓的“主观为自己，客观为别人”。亚当·斯密写道：“每个人都在力图应用他的资本来使其产品能得到最大的价值，一般地说，他并不企图增进公共福利，也不知道他所增进的公共福利是多少。他所追求的仅仅是他个人的安乐，仅仅是他个人的利益。在这样做时，有一只看不见的手引导他去促进一种目标，而这种目标决不是他所追求的东西。由于追逐他自己的利益，他经常促进了社会利益，其效果要比他真正想促进社会利益时所得到的效果为大”。因此，斯密认为，最好的政策莫过于“最明白最单纯的自由制度”，“每个人，在他不违反正义的法律时，都应听其完全自由，让他采用自己的方法，追求自己的利益”。

亚当·斯密认为，在完全自由竞争的市场机制下，生产过剩是不可能的。所以在斯密的古典经济学中，资源闲置与失业的状况并不存在，一切都是完美和谐的，市场是万能的，政府干预行为无疑是多余或有害的。

第二节 “市场失灵”与政府干预

“市场失灵”（market failure）这一概念最早是由弗朗西斯·M. 巴托于1958年8月在其发表的《市场失灵的剖析》一文中提出的。“市场失灵”按是否涵盖市场制度的弊端划分，有狭义和广义的两种市场失灵的观点。以弗朗西斯·M. 巴托为代表的狭义的“市场失灵”的观点认为，市场失灵是指市场功能上的缺陷，主要表现为四个方面：①外部性。即经济主体在市场交易行为之外形成的相互依存和相互影，可以不通过市场行为便

给经济主体带来正面的效益或负面的损害。②公共产品。由于公共产品具有非排他性和非竞争性的性质，市场上的每个人边际收益等于边际费用的条件不适用对公共物品供给的调节。③市场垄断。由于生产设备和生产规模不易分割的技术原因，当平均费用递减时，边际费用同价格相等的最佳条件对企业来说意味着负利润的趋势。但是在降低成本的过程中，将形成价格高于边际成本而获得垄断性的报酬递增，从而影响市场效率，阻碍技术和资源的合理流动。④不确定性。由于市场机构不具备在未来时点上实现资源效率配置的手段，特别是由不确定因素造成的价格、利率、信息与现实的、变动的市场相背离时，会使市场力量的配置效率降低。广义的“市场失灵”的观点认为，“市场失灵”不仅包括市场功能上的缺陷及实施范围上的限制，而且包括市场分配制度上的不平等的内容。

西方正统经济学对“市场失灵”现象的认同、分析及对策的提出始于“凯恩斯革命”。第一次世界大战后，频繁发生的世界性经济危机打碎了“市场万能”的神话，尤其是20世纪30年代的大经济危机和严重失业，更加充分地暴露了市场经济的内在缺陷。在这种状况下，凯恩斯为了医治自由市场经济的病态，寻求摆脱危机的措施，潜心于经济理论的研究，于1936年发表了《就业、利息和货币通论》一书，并得到学术界及政府的广泛认同和支持，从而导致了西方正统经济学理论改弦易辙的“凯恩斯革命”。按照凯恩斯的分析，失业是自由市场经济失败的重要表现。在该书中，他提出了国家通过扩大有效需求干预和调节经济运行，缓解经济危机和失业的有效需求理论。其中一项重要的措施，就是以转移支付的形式实行社会保障，增加社会福利设施，增加消费支出，达到有效总需求，实现充分就业。凯恩斯主义不仅对美国社会保障制度的建

立和完善具有重要的指导意义，而且在第二次世界大战以后，凯恩斯主义成为西方市场经济国家建立社会保障制度的主导指导理论。

创立于 20 世纪初的公共产品理论以及产生于 20 世纪 50 年代的理论福利经济学提出的“市场失灵”理论，使国家必须干预和调节市场经济运行的主张得到进一步加强。这些理论认为现代市场经济中市场并不是万能的，市场在其自身的运行中会自发产生各种弊病或缺陷，即市场失灵，使市场机制在某些领域内无法发挥作用或作用效果不理想。公共产品、外溢性、规模报酬递减、风险和不确定性的存在以及社会分配不公、宏观经济总量失衡等都是市场失灵的主要表现。市场失灵的存在使政府干预市场获得必要性，提供公共产品就成为政府的基本职责之一。社会保障作为一种公共产品，也应当由政府来提供。

市场失灵论、公共产品理论、福利经济学和凯恩斯经济学在第二次世界大战后对世界各国政府社会经济决策产生重大影响，表现在社会保障方面，就是社会保障范围的扩大，支付水平的提高，以及使整个制度成为各国社会经济政策中不可或缺的部分。

第三节 社会保障的功能性

现代市场经济，不能只强调市场效率而不考虑社会成本，社会保障制度更是从社会公平的角度来考虑社会成本，因此它是市场经济的不可分割的组成部分。从功能上看，社会保障制度不仅是保障市场的竞争者基本生存需要的“安全阀”或“安全网”，也是保障市场机制正常运行的调节器，它起着保护弱

者、维护社会安定、增进普遍福利的作用。

在一定的社会生产力水平条件下，保持一定的生活水平，不仅是每个人的愿望，也是每个人应该享受的基本权利。市场经济的竞争机制排斥了社会中的弱者，但是追求社会公平的道德准则却拥抱着这些社会的弱者，这就要求一个国家的政府必须要设计出一种社会保护和支持系统，来保护那些被市场经济的竞争机制所排斥的人们，以此来维持社会的稳定与和谐，这就是社会保障制度。

如果我们仅从扶贫救弱的角度来看，社会保障好像只是一种道义上的慈善救助事业，但从整个社会运行的结构来看，它却是社会运行中不可或缺的社会安全系统，是对市场经济中的市场调节、自由竞争的盲目性和危险后果等市场失败表现的一种弥补和矫正，它体现着社会运行的宏观性和整体性特征。

如果我们假设，一个社会仅有激励的市场竞争机制，而没有相应的风险规避机制；只强调微观主体的经济效率，而不考虑宏观的社会稳定目标，那么结果将如何呢？结论只有一个，即人类社会的进化过程将被重新拉入达尔文生物进化论中的“物竞天择，适者生存”的自然界进化的序列。人类社会历史的发展表明，社会的进化早已超越了自然界的进化进程，现代市场经济也远不能与资本主义的原始积累时期的市场同日而语。由一个国家的政府承担，使全社会同时受益的社会保障制度，本身已构成现代市场经济不可分割的组成部分。如果忽略或割舍掉这一部分，现代市场经济也就无法成为一个完整的有机整体，市场的运行就不可能正常进行，市场经济的效率也无从得以保证。由此可见，社会保障制度是保证市场经济的公平与效率原则得以体现的最重要的制度之一。

第四节 社会保障与社会保障体系

社会保障是现代工业化的产物。在原始社会，生产力水平极其低下，原始公社内部互助互济、共同保障是一种不成文的规定。到了奴隶社会，奴隶完全依附于奴隶主，奴隶的基本生存条件不可能得到什么保障。而封建社会，农民以一家一户为单位进行生产经营，在这种自给自足的自然经济条件下，农民实行的是一种家庭保障。随着商品经济的发展，自然经济逐步瓦解，机器大工业和资本主义生产关系的产生，使大批农民离开祖祖辈辈赖以生存的土地而变为城市产业工人，家庭保障的作用大大削弱了，劳动者面临的各种社会风险大大增加。为了保证人类的自存和发展，尤其是劳动力再生产和物质资料的再生产的顺利进行，客观上要求用社会保障来替代过去的家庭保障。于是，在最早完成工业革命的英国，19世纪上半叶实施了新的《济贫法》。该法认定，人人都有生存的权利，国家有保障公民生存的义务。英国新《济贫法》的诞生，标志着现代社会保障制度的萌芽。19世纪的80年代，德国首创了社会保障制度。从德国创立社会保障制度到现在，仅仅100多年的时间，社会保障的内容已由初创时期的几个保障项目，发展为目前较完善的社会保障体系，建立社会保障体系的国家已达160多个。

社会保障一词，最早出现于1935年美国的《社会保障法案》中，当时，美国社会保障的范围很小，保障对象只限于商业工人，而且只有老年和失业保障。1938年，社会保障这个提法再次在新西兰通过的一项法案中出现，它将原有的和一些新的项目联系在一起，而后，社会保障这个词还在被称为《大西洋宪章》的战时文件中使用过。后来，国际劳工组织很快采用