

# 社会保障学概论

郭崇德 主编  
北京大学出版社



# 社会保障学概论

郭崇德 主编

北京大学出版社

新登字(京)159号

内 容 简 介

本书系统地阐述了社会保障的起源与发展、社会保障与其他社会问题的关系以及中国社会保障的历史发展和现状,并对世界主要国家的社会保障作了比较研究,为广大读者在探索具有中国特色的社会保障制度从理论上和实践上提出了若干值得思考的问题和有益的启示。本书对我国从事社会保障事业的实际工作者及高等学校的教学与研究均有一定的参考价值。

社会保障学概论

郭崇德 主编

责任编辑:冯益娜

\*

北京大学出版社出版发行

(北京大学校内)

国防科工委印刷厂印刷

新华书店经售

\*

850×1168毫米 32开本 7.375印张 190千字

1992年8月第一版 1992年8月第一次印刷

印数:0001—3000册

ISBN 7-301-01846-0/C·56

定价:4.50元

## 序

社会保障是现代化国家文明的重要标志之一。它随着世界各国的工业化、城市化、现代化逐步建立和完善起来，在保证社会生活安定发挥了重要作用。

社会保障 (Social Security) 一词首次使用见于 1935 年美国的《社会保障法案》(Social Security Act)，1941 年的大西洋宪章中也使用了社会保障一词，不久国际劳工局也采用了。我国“七五”计划中提出，我们将有步骤地建立起具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏形。从此以后，这个词在我国开始广泛使用。

五十年代初，我国颁布了《劳动保险条例》，解决职工的生、老、病、死、伤残等问题。现在看来，劳动保险实质就是一种社会保障，只是它的范围还不广泛，只对全民所有制单位和部分城镇集体所有制单位的职工实行。因此，它不适应当前改革、开放和多种经济形式发展的需要，必须改革。社会保障问题是改革中必然提出和必须予以配套改革的问题。“七五”计划把改革社会保障制度和发 展社会保障事业放在重要地位，这是我国经济改革顺利进行和社会安定的需要，也是社会主义现代化建设的需要。

北京大学社会学系一直重视社会学研究与现实社会问题相结合，寻求问题产生的原因和解决的对策，供有关决策部门参考。社会保障问题是社会发展的一项重要内容，应认真加以研究。1986 年该系承担了“七五”期间社会学国家重点科研项目：《社会发展战略研究》。在此项目中，包括了一个子课题：《我国社会保障研究》，由郭崇德副教授负责组织研究。她首先成立“社会保障组”，

讨论了研究计划。该课题组从收集国内外有关社会保障文献资料开始，了解国内外社会保障发展的历史、现状和问题，进行比较研究；接着组织对社会保障有兴趣的研究生和本科生深入城市和农村调查研究，收集第一手资料，从中探索我国社会保障制度的雏形和趋势。

北京大学社会学系的这一调查研究重视与课堂教学的需要相结合。调查研究可以为教学提供新情况、新观点和新问题，这有助于改进教学质量。教学质量改进了又会促进研究水平更上一层楼。总之，我们认为教学与研究是互相促进的。1988年我系开设了社会保障课，社会保障课题组一方面承担了这个课程的教学工作，同时结合研究编写了《社会保障学概论》一书。

该书共十二章，包括社会保障的起源和发展，马克思主义的社会保障学说，社会保障与社会问题，世界社会保障进程，各主要国家的社会保障的比较研究，以及中国社会保障现状及发展趋势等。

本书由郭崇德任主编，参与编写的同志有中国社会科学院熊必俊副研究员、北京市民政局张桂兴处长。他们在教学和研究结合的基础上，结合课堂教学中的经验和问题，多次讨论和修改，最后定稿，作为《中国社会发展战略研究》的子课题：《我国社会保障研究》的主要成果。我作为《中国社会发展战略研究》这一重点课题的主持人，对本书的主编和作者深致谢意。原劳动人事部魏新武教授参与了本课题的教学与研究工作，在讨论本书的编写时提供了不少宝贵意见，一并在此致谢。

编写有中国特色的，理论联系实际，为社会主义现代化建设和社会学学科建设服务的社会保障学教材，需要在马克思主义原理指导下，从国情出发，调查研究，探索规律；同时也应认真研究，借鉴国外社会保障的有益经验，取人之长，补己之短。

本书还难免存在这样那样的不足和缺点，欢迎专家学者批评

指正。北京大学出版社和责任编辑同志，对本书的出版大力支持和帮助，在此表示衷心感谢。

袁 方

于北京大学社会学系

1992年3月20日

## 前 言

本书是北京大学社会学系袁方教授承担和主持的“七·五”期间社会学国家重点科研课题——“社会发展战略”中的一个子课题——“社会保障问题研究”的最终成果。

这项研究工作是在1987年春开始的。首先，我们成立了“社会保障”课题研究组，由郭崇德副教授任组长。参与课题研究的有熊必俊（中国社会科学院老年学会常务副会长）、张桂兴处长（北京市民政局）等。课题组从收集国内外有关文献资料入手，进行编译工作。已翻译出版的有联合国国际劳工组织主编的《社会保障基础》（吉林大学出版社1989年版）和教学参考资料：《社会保障教程》（内部打印），这些资料为本课题研究起了促进和借鉴作用。与此同时，为使理论与实际相结合，科研、教学人员和实际工作者相结合，我们组织了调查组赴四川、浙江等地进行实地调查，了解中国农村社会保障现状。在深入实际、认真调查研究的基础上，收集了大量第一手材料，编写出调查报告和论文约60余万字。其中有四篇论文分别提交“家庭结构变迁与人口老龄化的国际学术研讨会”（袁方的“中国家庭养老研究”），“第四届亚洲及太平洋地区老年学大会”（郭崇德的“中国的老龄化对策”），“中挪社会保障制度研讨会”（郭崇德的“改革中国养老保障制度势在必行”）和“第三届全国老年学术研讨会”（郭崇德的“建立与健全中国老年社会保障制度的前提和出发点”）等。此外，我们还参与了中央电视台主办的“老年科学知识讲座”，讲授了《老年社会学与老年社会保障》专题节目。这些科研成果都受到有关方

面的好评，收到了良好的社会效益。

由于教学的需要，我们在此基础上开始编写社会学专业社会保障课程的教材。为此，组织有关专家撰写。同时，北京大学社会学系的教学计划中安排了社会保障课程。我们于1987年秋开始在硕士研究生中，由撰写本教材的作者分别讲授各章的内容。先后讲授了三次，充分听取学生们的意见，对此书初稿进行了反复地修改。

本书从社会保障的起源和发展；马克思主义的社会保障学说；社会保障与社会问题；世界各主要国家的社会保障比较；中国的社会保障现状等方面为主要内容。从理论上系统地概括和阐述了社会保障是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物，以及社会保障与人口、生产、经济的相互制约关系等问题，使人们清楚地了解社会保障是社会稳定与发展的重要机制。社会保障水平的高或低，是衡量一个国家文明与进步的重要标志之一。

当今世界，各主要国家的政府和民众对社会保障问题表示极大的关注，但由于各国的社会制度和国情的不同，在保障方式和水平上亦各不相同。本书用了较翔实的资料和较大的篇幅阐述了这方面的情况和问题，进行了纵、横向比较研究，为读者在探索具有中国特色的社会保障制度从理论上和实践上提出了若干值得认真思考的问题。

本书由北京大学社会学系社会保障课题组郭崇德主编。郭崇德、熊必俊、张桂兴等三人分别撰稿（第一、二、三章郭崇德，第四、五、六章熊必俊，第七、八、九、十、十一、十二章张桂兴）。

本书既可以作大专院校教材，又可以作实际和理论工作者研究社会保障的重要参考书。

本书能得以顺利完成和出版，首先要感谢著名社会学家、中国社会学学会会长袁方教授自始至终的指导和对本书的审阅。还要



感谢北京大学出版社副总编彭松建同志，以及为此书出版而付出辛勤劳动的出版社其他同志！

由于编著者水平局限，本书存在这样或那样的不足甚至错误，期待广大读者批评和赐教。

北京大学社会学系“社会保障”课题组

1991年12月于北京

# 目 录

<b>第一章 概论</b> .....	( 1 )
第一节 社会保障的形成与发展.....	( 1 )
第二节 社会保障的概念和内容.....	( 11 )
第三节 社会保障的性质和作用.....	( 15 )
第四节 社会保障学研究的对象和任务.....	( 17 )
第五节 社会保障学与其它学科的关系.....	( 19 )
<b>第二章 社会保障与社会问题</b> .....	( 23 )
第一节 社会保障是社会发展到一定阶段的 必然产物.....	( 23 )
第二节 人口老化与社会保障.....	( 26 )
第三节 计划生育与社会保障.....	( 28 )
第四节 劳动条件与社会保障.....	( 30 )
第五节 社会保障与社会管理.....	( 31 )
<b>第三章 马克思主义的社会保障理论</b> .....	( 33 )
第一节 马克思主义的社会保障学说.....	( 33 )
第二节 人的生存权利与社会保障.....	( 36 )
第三节 生产、消费与社会保障.....	( 38 )
第四节 国家职能与社会保障.....	( 41 )
<b>第四章 世界社会保障的进程</b> .....	( 44 )
第一节 封建社会及以前的养老、抚助、济贫和 助残共济.....	( 44 )
第二节 封建社会末期和资本主义初期的济贫	

	制度与劳动者的自主性共济·····	( 47 )
第三节	垄断资本主义与社会保险的普及·····	( 51 )
第四节	第二次世界大战后的社会保障·····	( 56 )
<b>第五章</b>	<b>世界主要国家的社会保障制度</b> ·····	( 65 )
第一节	瑞典的社会保障制度·····	( 65 )
第二节	英国的社会保障制度·····	( 72 )
第三节	90年代前联邦德国的社会保障制度·····	( 79 )
第四节	美国的社会保障制度·····	( 86 )
第五节	90年代前苏联的社会保障制度·····	( 96 )
第六节	日本的社会保障制度·····	( 101 )
第七节	新加坡的中央公积金制度·····	( 109 )
<b>第六章</b>	<b>社会保障的国际比较</b> ·····	( 116 )
第一节	体制比较·····	( 116 )
第二节	历史背景与理论依据的比较·····	( 119 )
第三节	社会经济效益比较·····	( 124 )
<b>第七章</b>	<b>中国社会保障概述</b> ·····	( 131 )
第一节	中国社会保障制度的历史发展·····	( 131 )
第二节	中国社会保障制度的基本模式·····	( 138 )
第三节	中国社会保障制度的性质和特征·····	( 142 )
<b>第八章</b>	<b>中国的社会保险事业</b> ·····	( 147 )
第一节	中国社会保险事业的性质和特征·····	( 147 )
第二节	中国社会保险的历史发展·····	( 151 )
第三节	中国社会保险的现状·····	( 155 )
<b>第九章</b>	<b>中国的社会福利事业</b> ·····	( 162 )
第一节	中国社会福利事业的含义和特征·····	( 162 )
第二节	中国社会福利事业的历史发展·····	( 167 )
第三节	中国社会福利事业的现状·····	( 170 )
<b>第十章</b>	<b>中国的社会救助事业</b> ·····	( 181 )

第一节	中国社会救助事业的含义和特征·····	(181)
第二节	中国社会救助事业的历史发展·····	(185)
第三节	中国社会救助事业的现状·····	(188)
<b>第十一章</b>	<b>中国的优抚安置保障·····</b>	<b>(196)</b>
第一节	中国优抚安置保障的性质和特征·····	(196)
第二节	中国优抚安置保障的历史发展·····	(200)
第三节	中国优抚安置保障的现状·····	(205)
<b>第十二章</b>	<b>建立健全具有中国特色的社会保障制度·····</b>	<b>(210)</b>
第一节	对我国农村社会保障的探索和设想·····	(210)
第二节	我国城市社会保障制度的改革和发展·····	(214)
第三节	建立健全中国社会保障制度的建议与展望·····	(218)

# 第一章 概 论

## 第一节 社会保障的形成与发展

社会保障的形成与发展,是人类社会发展进程中的伴随物。早在古代社会,人类思想上就产生了对理想社会的追求。例如,孔子的“大同”思想,主张天下之间人际平等。孟子的“仁政”思想,主张对人民爱护、并采取保护措施。荀子的“富民”理论,主张只有人民过着幸福安乐的日子,国家才能富裕和强盛起来,墨子的“兼爱”思想,提出人与人之间,统治者与人民之间要互相爱护,社会才能走向发展。墨子提出:饥者得食,寒者得衣,劳者得息。要使“老而无妻子者有所侍养,以终其寿;幼弱孤童之无父母者,有所依放,以长其身”<sup>①</sup>。

以上前人们的主张和学说,在春秋战国时代所汇编的《礼记·礼运》就有所体现,其中说:“大道之行也,天下为公,选贤与能,讲信修睦。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,矜寡孤独废疾者皆有所养。”<sup>②</sup>

周朝时代,曾提出保息六政的治国安民方针,即:“一曰慈幼,二曰养老,三曰振穷,四曰恤贫,五曰宽疾,六曰安富”。汉朝时代又提出“社仓”之举。

以上这些安民、养民、护民的理论 and 实举,无论在奴隶社会或封建社会,一方面体现了人民群众追求人间平等,共同生存下

---

<sup>①②</sup> 陈定闿:《中国社会思想史》,北京大学出版社1990年版,第86、233页。

去的呼声，另一方面也说明了社会保障思想的萌芽就带有政治色彩，统治阶级为了维持其统治地位，将一些保障措施，作为缓解社会矛盾，促进社会安宁的一项重要手段。

从世界发展的历史进程来看，16世纪欧洲文艺复兴时期，资产阶级提出以人道主义代替神道主义，以人性反对神性。主张对人要施以仁爱，以现实幸福来反对来世享受等。18世纪法国空想社会主义的代表梅叶、巴贝夫从道德论理上论证了公有制的合理性，提出了人应按需分配的设想。19世纪法国圣西门、傅立叶和英国的欧文等资产阶级学者提出消灭阶级间的对立，建立一个物质丰富、精神生活多采、人人幸福的理想社会主义，由此而产生一些社会福利思想，即社会保障思想的萌芽。

随着社会的不断发展，社会保障从简单的萌芽思想而发展成为近代的一种社会保障制度；从零星的一些社会救济措施发展成为政府的一项社会福利政策；从施舍式的社会救助认识发展成为一种公民权利；从统治集团的“安民术”发展成为国家的社会责任，经历了几千年的历史。社会保障的形成与发展是社会发展到一定历史阶段的必然需求，它是一个历史范畴，而不是一个永恒的概念。社会保障是工业化、都市化、现代化的结果。

现代型的社会保障制度，大体经历了以下几个阶段：

### 一 以英国为代表的济贫法时期

我们知道，英国是起步较早的资本主义，英国在16世纪初，由于城市中羊毛工业的兴起，资产阶级为了实现资本的原始积累，在农村中一方面大量发展畜牧业，变农田为牧场。另一方面又通过行政手段实行圈地运动，将大批的农民赶出家园。农民被迫失去土地转移到城市里去靠做工劳动维生。由此的结果社会结构发生了急剧变化；家庭生产方式被冲破，机器生产代替了手工生产方式，广大的农业人口成为城市工业工人。工人依附于机器生存。

工人一旦无工可做，生活就失去了来源。随着资本主义生产方式现代化程度的提高，资本主义制度下的失业者，就逐步形成一支失业大军。饥饿、贫困是引起资本主义社会不安宁的重要原因。与此同时，在资本主义生产过程中，工伤、意外事故的不可免，和资本家对剩余价值的拼命追逐使工人在生活上会遭到这样和那样的困难，因无产者的失业、伤残、疾病、老年不能劳动等等就成了重要的社会问题。

英国政府为了解决日益突出的偷盗、流民、乞讨等社会不安宁的现象，从抓救贫入手，在 1530—1597 年间，英国议会通过了 13 个有关处理流浪者的法案。这些法案大体包括了以下一些内容：

对具有劳动能力的强劳汉流浪者，强制其劳动。在劳动中如果肆意逃跑，一旦抓回就将受到地方政府有关管理部门的惩罚和鞭打，并且还用烧红的铁器在流浪者胸前烙上一个“V”形字母。如果逃跑的次数增多，还要在额上烙上一个“S”形的字母，至直处以极刑。

对丧失劳动能力的贫民，政府不给予救济，只允许他们在胸前配一个用马口铁做的标志，在限定的区域内行乞。

对于完全丧失生活自理能力的流民，政府则授权宗教团体和医院等慈善机构，发放救济或收容。

但是以上这些措施，仍然医治不了由资本主义制度所产生的社会动荡和不安。

到了 17 世纪初，英国女王伊丽莎白一世 (Elisabath)，在原有法案的基础上，于 1601 年通过了一个新法案，此法案为后人称作“旧济贫法”。法案的主要内容是：各教区负责向居民和房地产所有者征收济贫税，以此为来源给无力谋生的贫民发放救济。通过各教会的教区组织失业者从事劳动，安排未成年的孤儿学工等。但是，随着资本主义的发展，对工人的剥削日益加重，失业大军的

队伍不断增大，需要救济的人日益增多，例如，在伦敦地区，每220人中就有1人需要救济。英国政府深感负担重，救济费用的入不敷出，所以，英国议会于1662年通过了一项立法，立法的基本内容是限制流民的流动，规定各教区有权限制教区以外的人到本区定居。同时，在伦敦工业中心建立了贫民习艺所。收容和组织贫民进行劳动，以缓解贫民生活上的困难。从而达到缓解社会矛盾的目的。

到了18世纪后半期，英国进入了产业革命阶段，英国议会于1782年又通过了一项法案。由倡导人吉尔伯特（Gilbert）命名，被称为“吉尔伯特”法。此法的基本内容是在1782年法案的基础上，增添为教区收容院以外的贫困者给予救济，扩大其济贫面。这样一来，政府财政开支增大，救济费用从1801年的410万英镑增加到1818年的787万英镑。于是从1817年开始，又成立了“济贫法”调查委员会。英国议会根据调查委员会的报告，通过了“济贫法”的修正案，即为后人称之为“新济贫法”。

新济贫法的主要内容是：停止发放院外救济，将习艺所的贫民按年龄、性别、身体条件分为6类。各类贫民分开居住，不许夫妻同居，不让男女相互往来，对申请救济的贫民要进行严格考查，坚持“不合格”者不得救济。同时，对于领取救济的人必须接受以下3个条件：

1. 丧失个人尊严，接受救济者被认为不体面；
2. 丧失个人自由，必须禁闭在习艺所内，不能外出；
3. 丧失政治自由，接受救济者取消其选举权。

由于新济贫法的条件苛刻，在英政府实行期间，有些人宁肯饿死，也不愿领取救济金，英政府难于推行下去，于1929年被迫宣告结束。



## 二 德国首相俾斯麦 (Bismark, 1815—1898 年) 时期的工伤、疾病、老年保险制度的建立

德国是资本主义发展起步较晚的国家，但是，德国的工业化进程很快，约在第一次大战前的 40 年内，完成了从农业社会向工业社会的转变。俾斯麦当政时期，于 1883—1889 年间先后颁布了疾病、工伤、老年三项法案。

疾病保险：规定由雇主负担三分之一，雇员负担三分之二的费用，用以支付雇员在生病期间的各种医疗费用。

工伤保险：雇员因工受伤由雇主负担其全部医疗费及生活费。

老年保险：雇员因年老不能劳动，其老来的生活费用由雇主和雇员平均负担。

这三项法案在德国实施，收到了良好的社会效应和经济效益。使得德国资本主义在这期间有了长足的发展。因为，三项法案的实施，使受益人数猛增。疾病保险人数 1885 年达到 430 万人，1900 年则上升到 950 万人，1914 年又增至 1560 万人，使全国 30% 的人口受到了疾病保险的保护。工伤保险人数 1887 年为 410 万人，1900 年则上升到 1900 万人，1914 年则增加到 2400 万人。老年退休金的领取者 1891 年占到了受雇者的平均收入的 18%。<sup>①</sup>其中法西斯头目希特勒的父亲阿道夫·希特勒 (Adof Hitler) (英国海关官员) 就从 1901 年开始领取退休金，直至 1909 年因中风死亡为止，希特勒本人及其母亲、姊妹都享有抚恤金。所以，后来希特勒以赞赏的眼光评价俾斯麦的社会保险制度。他在“我的奋斗”一书中写道：“我研究了俾斯麦的社会保险立法”，“研究了这种立法的用意、斗争和成就”。

---

<sup>①</sup> 北京大学社会学系编《社会保障教学参考资料之一》，第 13 页。