

JXDX

社会保障概论

SHEHUIBAOZHANG
GAILUN

江西人民出版社

主编/杨超

社 会 保 障 概 论

编委名单

主 任: 龚培兴

副主任: 王晓春

委 员:(按姓氏笔画为序):

陆卫珍 谭旭孙

图书在版编目(C I P)数据

社会保障概论/杨超主编. —南昌:江西人民出版社,
2005.12

ISBN 7-210-03312-2

I.社... II.杨... III.社会保障-概论

IV.C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 153658 号

社会保障概论

杨超 主编

江西人民出版社出版发行

中共江西省委党校印刷厂印刷 新华书店经销

2005年12月第1版 2005年12月第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:8.75

字数:220千 印数:1-3000册

ISBN 7-210-03312-2/C.84 定价:18.00元

江西人民出版社 地址:南昌市三经路47号附1号
邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

E-mail: jxpph@163.net web@jxpph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)



杨 超

教授，华中科技大学法学硕士学位。现任中共江西省委党校（江西行政学院）公共管理学教研部主任。主要致力于政府管理和政府的公共服务研究，发表论文多篇，主编、参编教材多部。

说 明

中共江西省委决定,从1997年开始,江西省委党校函授学院大专教育独立招生办学。这是江西干部教育工作上的一件大事,它既标志着我省党校函授教育工作进一步成熟,也标志着大专教育走上一个新的历史阶段。

教材是教学的载体。教材所达到的水准,标志着教学的实际质量。因此,教材建设是党校函授教育的一项基本建设,它不仅是教学改革的重要内容,也是衡量办学水平和办学质量的一个重要标志。为此,自1997年起,省委党校校委从全面提高干部队伍素质、适应江西实际、推动江西改革开放和现代化建设出发,组织精兵强将编写函授教材,以满足大专教学的需要。同时,为保证教材质量,校委对教材编写体制进行了改革,采用竞争机制确定主编和作者,并建立和完善了一整套保证质量的教材编写制度。至今,经过编写人员的精心写作和反复修改,已陆续出版材料30余种,并有配套的“学习指导纲要”20余种,形成了一套适应时代需要,适应党员干部和成人在职学习的党校函授系列教材。这些教材,坚持了马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论,吸收了理论界、社科界的最新研究成果,体现了规范化、系列化、体系化,具有较强的专业性,在教学实践中受到广大教师和学员的好评。

当前,而对“大教育、大培训”的战略,为推动“三个代表”重要思想“进教材、进课堂、进头脑”,党校函授要抓住机遇,迎接挑战。为此,校委要求以全国、全省党校工作会议精神为指针,进一步加强搞好教材编写和修改工作,使函授学员能够深刻理解和全面掌握“三个代表”重要思想,达到“加强理论武装、开阔世界眼光、培养战略思维,增强党性修养”的目的。

教材编写是一项十分严肃的工作,也是一项需要逐步完善的工作。因此,党校函授教材依然只是一朵稚嫩的小花,需要广大教师和学员的呵护,并欢迎对所编教材存在的不足之处批评指正。

在此,向为编写教材付出辛勤劳动的专家、学者和作者表示感谢!向支持爱护函授教材编写工作的广大教师和学员表示感谢!向各级领导和广大干部对党校函授教材的厚爱表示感谢!

中共江西省委党校
函授教育教材编审委员会

目 录

第一章 社会保障制度的产生和发展	(1)
第一节 社会保障的内涵	(1)
第二节 社会保障制度的历史沿革	(8)
第三节 社会保障的性质和特征	(25)
第二章 社会保障制度的结构和功能	(33)
第一节 社会保障制度的结构	(33)
第二节 社会保障制度的模式分类	(38)
第三节 中国特色的社会保障制度	(44)
第四节 社会保障的功能	(47)
第三章 社会救助制度	(52)
第一节 社会救助的内涵	(52)
第二节 社会救助的对象和内容	(54)
第三节 社会救助的功能和原则	(71)
第四节 社会互助	(73)
第四章 社会保险制度(上)	(77)
第一节 社会保险的内涵	(77)
第二节 养老保险制度	(84)
第三节 医疗保险制度	(96)
第五章 社会保险制度(下)	(105)
第一节 失业社会保险制度	(105)
第二节 工伤社会保险制度	(112)
第三节 生育社会保险制度	(120)
第六章 社会福利制度	(130)
第一节 社会福利的内涵	(130)

第二节	社会福利的功能与原则	(134)
第三节	社会福利企业	(138)
第四节	社区服务	(144)
第七章	农村社会保障制度	(154)
第一节	农村社会保障的内涵	(154)
第二节	农村社会保障制度的主要内容	(164)
第八章	特殊项目的社会保障制度	(183)
第一节	优抚安置制度	(183)
第二节	残疾人社会保障制度	(191)
第三节	住房保障制度	(199)
第九章	社会保障管理	(208)
第一节	社会保障管理的内涵	(208)
第二节	社会保障管理体制	(212)
第十章	社会保障基金	(229)
第一节	社会保障基金的内涵	(229)
第二节	社会保障基金的管理	(234)
第十一章	社会保障立法	(249)
第一节	社会保障法的内涵	(249)
第二节	社会保障的立法原则和构成要素	(257)
第三节	中国的社会保障法律制度	(265)
后 记	(270)

第一章 社会保障制度的产生和发展

社会保障是社会经济发展到一定阶段的产物,并随着社会经济的发展和社会保障实践活动的发展而不断发展变化。在现代社会中,社会保障担负着其他任何一项社会经济制度所无法取代的功能,对经济和社会的发展起着极为重要的作用。

第一节 社会保障的内涵

“社会保障”系英语中“social security”一词翻译而成,亦可译为“社会安全”。该词最早被使用于法律文献之中,是1935年美国颁布的《社会保障法》(《The Social Security Act》),此后,逐渐为世界各国在建立对社会成员给予物质帮助的法律制度时所采用,在联合国《经济、社会、文化权利国际公约》和国际劳工组织的一些公约和建议书中也都被正式使用。在译名上,广大译者普遍采用了“社会保障”一词。我国在20世纪50年代的政府工作文件中亦使用过“社会保障”这一称谓。1986年,我国《国民经济和社会发展第七个五年计划》中首次提出“我国将逐步地建立起具有中国特色的社会保障制度雏形”。今天,“社会保障”一词已在我国的经济和社会生活中被广泛使用和为人们所普遍接受。

一、社会保障的含义

自“社会保障”一词出现以来,国内外社会各界人士和有关组织对它进行了各自诠释。由于社会保障实践的丰富多彩,社会保障内容的细致复杂,为社会保障研究提供了多个视角。人们有可能从本国政治、经济、社会、历史、文化传统、民族特点方面的具体国情出发,探讨根据本国国情而建立起来的有别于他国形式、他国内容的社会保障体系及其功能,因而对社会保障的理解和阐述,可以说是智者见智、仁者见仁。

(一)国外学者、有关组织的专家对社会保障的理解

大致说来,对社会保障,各国专家学者、有关国际组织的专家均有不同解释,代表性的说法主要有以下几种:

英国是最早实行社会救助的国家。在英国,社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划,英国学者认为,社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划,目的是保护全体公民避免因失业、疾病、年老及养家人死亡而丧失收入来源或工资收入大幅度减少,并通过社会服务和社会救助提高全体公民的福利。社会保障包括社会保险计划、保健、福利事业和各种维持收入的计划,社会保障遵循的是普遍性原则。

德国是最早实行社会保险的国家。德国的社会保障遵循的是特殊性原则,强调个人本身必须有动机保护自己,防备生活的风险,换言之,社会保障的作用是在社会需要的情况下支持个人,而个人本身必须有动机保护自己防备生活的风险。德国学者认为,社会保障就是社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、年老等原因而丧失劳动能力或遭受意外而不能参与市场竞争的人及其家人提供的基本生活保障,其目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。在德国,是依据社会主义市场经济理论来理解社会保障的,把社会保障看作是对在社会竞争中失败而又失去竞争能力的人提供的基本生活上的安全措施。

美国对社会保障的理解介于英国和德国之间,把社会保障作为“社会安全网”。美国学者认为,社会保障是根据政府法规建立的,避免人们因年老、疾病、失业、伤残等原因中断或丧失劳动能力而带来生活困难,为人们提供因结婚、生育、死亡带来的特殊开支以及抚育子女的家庭津贴的保障体系。在美国,社会保障起初仅限于对老人、残疾者及遗属的生活保障,后来扩展到多样化的社会保险和家庭津贴。

日本学者认为,社会保障是指对于疾病、负伤、分娩、残废、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和直接的国

家负担上,寻求经济保障途径;对陷入生活困境者,通过国家援助、保障其最低限度的生活;同时,谋求公共卫生和社会福利的提高,以便使所有国民都能过上真正有文化的社会成员的生活。

新加坡学者认为,社会保障是指对贫困者和遇到不测风险的人们所提供的一种福利,国家对特殊类别的老年人,如贫困的、有病的或无亲属的人,提供或改善照顾。

前苏联一直以马克思有关“必要劳动”和“剩余劳动”的理论、列宁关于“最好的工人保险形式就是国家保险”的理论为基础,把社会保障当作一种分配关系体系,是为因某种原因而需要物质帮助的公民提供生活保障的分配关系体系。前苏联学者认为,社会保障是指国家用社会消费基金中的全部社会保障经费对公民因年老或丧失劳动能力时实行物质保障的国家和社会措施的体系,也包括用社会资金实行的免费医疗和医疗服务,帮助家庭教育子女等各项措施在内。

在国际劳工组织(ILO)于1942年公开出版的《向社会保障靠拢》中社会保障被解释为“通过一定的组织对这个组织中的成员所面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、失业时资助并帮助其重新找到工作”。

国际劳动局社会保障司编著的《社会保障导论》(《Introduction to Social Security》,日内瓦,1989年版)一书中提出,社会保障“基本可以解释为社会通过一系列公共措施向其成员提供的,用以抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或收入锐减引起的经济和社会灾难的保护,医疗保险的提供,以及有子女家庭补贴的提供”。

从上述若干国家的学者和有关国际性组织专家对社会保障下定义来看,各国对社会保障的理解有一定的差异,但大多包含着各自合理的成分,并且存在着明显的共同点和一致性。例如,基本都认为社会保障是对社会成员最低生活水平、基本生活权利予以保障,它需要通过立法建设,由国家具体实施,突出“应获得适应生活

的权利”，但理解重点各有不同，有的概括则充分体现了本国社会背景、文化传统和经济发展阶段的基本要求。

（二）国内学者对社会保障的概括

我国学者对社会保障的探讨起始于 20 世纪 80 年代，至 90 年代后形成高潮，“社会保障研究”已成为经济学、社会学研究领域内的一大热门。

我国学者对社会保障的概括较多，可以将我国学者对社会保障的定义归纳为三类：一类认为社会保障是一种经济分配形式，是对国民收入的分配和再分配，它是确保社会成员“基本生活需要的一种社会责任和社会经济分配形式”，“是指国家和社会通过立法对国民收入进行分配和再分配”，这类观点把社会保障看作经济范畴。另一类观点认为社会保障是一项社会福利制度，是“向一部分社会成员提供基本物质生活保障的一项福利制度”，“是指国家一套社会福利制度”，这类观点将社会保障和社会福利等同起来。还有一类观点认为社会保障是国家履行管理义务的一种社会责任，是“国家对公民履行确保其最低经济生活水平的一种社会责任”。

从上述我国学者对社会保障的概括可以看出，学者们对社会保障的重点、基本目标的看法基本相同，如重点大多认为是“社会成员在丧失劳动力或中断劳动能力，以及遭受各种风险而不能维持最低水平等情况下”才需要社会保障，基本目标是“基本物质生活保障”。但对本质属性、范围、目的的看法有分歧。这与学者们从不同学科角度出发研究社会保障有一定的关系。

（三）社会保障的涵义

对社会保障涵义的界定，既要反映各国社会保障实践的共同主题、共同内容，又要体现本国社会保障的文化传统、社会背景和特定经济发展阶段的制约性，同时，还必须有明确的学科范式，即从社会保障学的角度来界定社会保障的涵义。

从社会保障学的学科视角出发，社会保障就不仅仅是一种收入再分配机制或一种经济福利制度。根据我国的社会政治、经济、

文化背景和民族传统等特点,按照宪法和法律的有关规定,我们认为,社会保障可以定义为:国家通过立法,强制性地由政府依法集中财力并组织其职能机关、法人团体、社区、家庭及其个人和社会工作专业人士以现金、实物、服务等形式向全体社会成员,尤其是因生、老、病、死、伤、残、弱、失业、自然灾害等原因致使生活陷入困境的部分社会成员提供基本生活和福利的社会行为及其机制、制度的总称。

该定义包括了构成社会保障的各项要素,它可以分解为以下要点:

1. 社会保障由其主体、客体、机制和手段、目标、重点等四方面构成。

2. 社会保障的主体,即在社会保障关系中负有义务的一方。它包括国家、各级政府、法人团体、社区、家庭及其个人、社会工作的专业人士。其中国家及其各级政府是最主要的,负有立法、行政等重大责任。

3. 社会保障的客体即受益人是全体社会公民。社会保障的客体是社会保障的主体履行义务的目标,没有客体,社会保障所履行的权利和义务就会失去保障的目标,也就没有社会保障的对象。从理论上、法律上讲,全体社会公民都是社会保障的直接或间接、潜在或现实的受益人,一旦符合社会保障的有关标准,该公民就由潜在的间接受益人变成现实的直接受益人。

4. 社会保障的机制和手段是实现社会保障目标的基本保证。社会保障所需财力即社会保障基金由各级政府依法以个人扣缴、用人单位分摊、社会捐助、国家补贴等途径集中并组织实施,以现金、实物等形式提供给全体社会成员,尤其是有需要的部分社会成员。

5. 社会保障的目标是维护全体社会公民的生存权和福利权,确保全体社会公民的最低限度的基本物质生活需要,并视财力等条件尽量满足全体社会公民的有文化性的体面生活需要。社会保

障的重点是因生、老、病、死、伤、残、失业、自然灾害等原因而致使基本生活陷入困境的部分社会成员。

6. 社会保障是一种国家意志。国家为维护社会稳定, 促进社会发展, 采取立法的手段, 均衡全体社会公民的个人利益与社会利益、潜在利益和现实利益、眼前利益和长远利益, 强制性地由各级政府依法组织实施, 并予以确保。

7. 社会保障不仅仅是一种经济行为、国民收入再分配机制和经济制度, 也不仅仅是单纯的国家行为、政府行为和政治制度稳定机制, 而是包含了上述方方面面的社会行为及其整套机制和制度的总称。

二、社会保障的对象和范围

社会保障的对象是指向哪些人提供社会保障, 而向这部分人提供哪些保障项目, 则构成社会保障的范围。

(一) 社会保障的对象

从理论上讲, 社会保障的目标应该是为全社会提供保护, 即社会保障的对象应该包括社会的全体成员, 在市场经济社会中的每个成员, 都应该成为保障对象。但是, 在现实生活中, 由于各国国情的差异以及实行社会保障原则的不同, 在保障对象上各不相同。

从各国实施社会保障的情况来看, 按保障原则可分为特殊性原则和普遍性原则两大类。按特殊性原则建立的社会保障制度, 保障对象主要是工薪收入者, 其性质为就业保障, 即保障对象能否享有保障以及能享有多大程度的保障, 取决于就业年限的长短, 缴纳的保险费的多少以及是否存在雇佣关系等。目前, 世界上以该原则建立起来的社会保障制度的国家主要有美国、日本以及许多发达资本主义国家。

而根据普遍性原则建立的社会保障制度, 则是以全体居民或公民为保障对象的, 其性质是全民保障, 保障对象资格的确定, 主要依据是该公民在本国的居住年限、公民身份, 而不管其有无收入、是否就业。以普遍性原则建立社会保障制度的国家主要是英

国、瑞典、挪威等西欧和北欧等部分经济发达国家。

(二) 社会保障的范围

社会保障的范围是指国家在推行社会保障制度时,所作的不同层次的资格限定。社会保障范围是通过一定的法律关系来体现的,因此,各国都是通过立法来明确和规定社会保障的不同层次的范围的。当人们的基本生活状况符合某种法律规定时,他们的法定权利才能成立。社会保障的范围可以从两个方面做出限定:一是提供基本生活的范围,如养老金、失业保险金等,二是满足特殊需要的范围,它有专门的对象,如生育补助、子女津贴等。

从提供基本生活的范围来看,社会保障范围应包括:社会经济发生较大的变革情况下,劳动者面对新的生产方式和生活方式,因其能力和技能落伍,无法跟上发展和变化而陷入贫困者;在经济竞争中失败导致失业、破产以致生活无着者;前面两种风险的间接受害者,即落伍和失败的社会成员的直接赡养者,因其抚养人经济来源丧失而陷于贫困;自然灾害给社会成员造成的贫困。

从满足特殊需要的范围来看,社会保障范围应包括:社会成员在年老、疾病、丧失劳动能力或失去工作机会导致收入中断、减少或丧失而影响基本生活;社会成员出现残疾导致部分或全部丧失劳动能力与竞争能力而影响了基本生活。

目前,从世界各国现行的社会保障制度看,由于社会发展阶段、经济发展水平及人口状况各不相同,所以各国的社会保障在程度上存在较大的差异。总体上看,农业劳动者和个体劳动者受到的保障程度低些,有的国家还未将其列入保障范围,或对之不实行强制性保险。即使是社会保障范围之内的社会成员,不少国家不一定实行完全统一的制度,有的国家为各类人员建立不同的制度。例如,不少国家的公务员有专门的养老保险(退休)制度,有的国家根据行业的特点,对矿山、银行、铁路系统的工作人员实行专门的社会保障制度。

社会保障范围的扩大和国家的社会、经济发展阶段有着不可

分割的联系,并随着社会的发展而逐渐扩大。许多国家在实行社会保障之初,保障对象仅限于一部分人,而后根据需要与可能逐渐扩大范围,提高保障程度。例如,德国在 19 世纪 80 年代社会保障制度初步建立时,其保障对象是手工业工人和工商业工人,直到 1957 年,农业工人才被纳入社会保障范围。基于公平原则,许多社会保障计划最初将工资或收入超过一定标准的人员排除在外,或对其有所限制。后来,在实行与工资收入挂钩的保险项目中规定收入上限,或最高保险待遇标准,才使高收入者与所有投保人一样,享有同样的权利与义务。

我国的社会保障范围也与此相同。在提供基本生活保障方面,包括:因其技能和能力落伍而陷入贫困中的人;在市场经济条件下,因竞争失败而出现的失业者、破产者、生活无着落者,及由前两者负责的直接赡养者;由于自然灾害导致的贫困者。在满足特殊需要方面,包括:1. 社会成员在年老、疾病、丧失劳动能力或失去工作机会时使收入中断、减少或丧失而影响其基本生活者;2. 社会成员出现残疾,导致部分或全部丧失劳动能力与竞争能力,而影响基本生活者。

第二节 社会保障制度的历史沿革

迄今,社会保障已成为一大历史潮流,世界各国人民无论地位高低,几乎都不同程度地直接或间接卷入了这一历史潮流之中,社会保障已成为带有国际性的一项制度,成为各国政府治国安邦的一种基本手段。面对这一巨大历史潮流,追溯其历史渊源和发展过程,意义十分重大。

一、社会保障产生的条件

社会保障的思想观念由来已久。最早见诸文献记载的社会保障典籍的国家应属中国。《礼记·礼运》记载,在公元前 500 多年,孔子就有这样的宏论:“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，鳏、寡、孤、独、废疾者皆有所养。……是谓大同。”这可以说是阐述中国古代社会保障思想和理想社会制度的最早宣言。古代中国，自春秋时期始，历代王朝都有类似于官办的“常平仓”设置，即通过粮食储备，以丰补歉。此外，还有官督民办的“义仓”制度，每年秋后按贫富状况逐户征粮，荒年暴月，通过义仓散粮，赈灾救民。总之，中国古代社会保障的思想和制度在世界社会保障史上占有重要的历史地位。

外国早期的社会保障思想产生于文明古国埃及、巴比伦、希腊和罗马。在古代埃及，由于大规模修建工程，石匠们为了在工伤事故中得到补偿和保障，自发组织了一种互助组织，参加者缴纳一定的互助会费，支付给遭受伤亡的工友家属。古罗马在士兵中也曾建立过一种互助组织，通过收取会费保障阵亡者的丧葬费和遗属的抚恤金。

以上这些都可以看作为今天社会保障的思想渊源。但在当时以农业和手工业生产作为基础的自然经济、半自然经济的社会，家庭是社会基本生产单位、生育单位、教育单位、赡养单位，设想在全社会建立一种安全保障体系，不过是美丽的幻想而已。

社会保障的产生离不开一定的经济条件、社会条件和思想理论条件，它是适应社会生产力发展需要应运而生的，是经济发展、社会进步和思想理论进步的一个重要标志。社会保障产生的条件主要有以下几个方面：

（一）社会保障产生的经济条件

社会化大生产和市场经济的发展是社会保障产生的经济条件。

社会化大生产是社会保障产生的首要经济条件。在工业化以前的人类历史发展的漫长时期，劳动者遇到各种风险时，一般均靠家庭其他成员，如配偶、兄弟姐妹、父母、子女等帮助，这就是所谓的家庭保障，尽管也出现过邻里互助、行业同仁互助等保障形式，

但占统治地位的是家庭保障。

始于 18 世纪 60 年代的欧洲产业革命给社会各个方面带来了巨大的冲击,资本主义机器大工业代替了工场手工业的生产方式。物质资料生产的社会化,以其低廉的生产成本,高质量的产品和生产的高效率在竞争中彻底摧垮了以家庭为基本生产单位的自然经济基础。伴随着机器大工业而来的工厂企业迅速地取代了一家一户的手工业生产和作坊,成为社会的基本单位。这样,家庭的许多职能,如生产职能、教育职能、赡养职能大大削弱,逐渐让位于社会的各职能部门,如工厂、学校、医院等。从前劳动者在整个劳动期间经受的各种风险几乎一概由家庭承担,转变为几乎全由社会共担了。

生产社会化必然产生社会保障,这是因为:第一,社会化大生产要求劳动者有较高的业务技术素质,这样提高劳动力再生产的费用便从由劳动者本人负担,转变为社会负担一部分;第二,社会化大生产给劳动者在生产过程中带来工伤事故、伤残、职业病、疾病等危险,仅靠生产劳动者微薄的收入无力支付医疗费用,必然要求社会分担风险;第三,由于社会生产力的发展,采用了新技术、新机器和资本的有机构成的提高,加之经济危机,导致了大量工人失业,生活无保障,为缓和社会矛盾,资产阶级国家势必建立失业保险,维持失业人员的基本生活需求;第四,社会化大生产导致家庭职能削弱,家庭结构变小,劳动者进入工厂、企业,依靠工资养家

口,一旦劳动者丧失劳动能力或失业而收入中断,发生生存困难,就要求社会给予保障;第五,社会化大生产导致社会财富的与日俱增,这既为社会保障提供了可靠的物质财富,也推动了资产阶级政府采取社会保障的形式来利用社会资源,保障丧失劳动能力和失业的社会成员的基本生活需要。

市场经济的发展强化了社会保障的需求,是社会保障产生的另一个重要经济条件。现代工业化的进程是伴随市场经济的发展而深化的。市场经济是以市场调节为主要手段配置资源的,它得