

公共管理系列教材

社会保障概论

王怡 等主编

山东人民出版社

公共管理系列教材

社会保障概论

王怡 王在勇 夏宁 尹金华·主编

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论 / 王怡等主编. — 济南: 山东人民出版社, 2005. 1

(公共管理系列教材)

ISBN 7-209-03539-7

I. 社... II. 王... III. 社会保障—教材
IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 095332 号

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 山东新华印刷厂印刷

*

880 × 1230 毫米 32 开本 9.75 印张 2 插页 260 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—4000 定价: 17.00 元

前 言

社会保障是现代社会中,政府为解决社会弱势群体的生存危机,保护所有劳动者,提高全体国民的生活水平和质量而实施的一项重要社会政策。社会保障的基本内容主要包括社会救济、社会保险、社会福利三大领域。其中,社会救济是社会保障的最低层次,主要对象是社会的弱势群体,救助目标是保障最低生活。社会保险主要包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等。其对象是所有的劳动者,目标是保障基本生活。社会福利是社会保障的最高层次,对象是全体公民,保障目的是与经济发展相适应,不断提高全社会成员的生活水平和生活质量,使全体公民生活得越来越好。

社会保障是社会的“安全网”、“稳定器”,对维护社会公正,发展市场经济,促进社会健康、稳定发展具有重要意义,它也是经济发展、政治安定、人权保障的标志,所以世界各国都纷纷建立起现代社会保障制度。对我国来说,社会保障制度是建设社会主义市场经济体制的保障。当前,我国正处在经济转型、产业结构调整过程中,大量的失业、医疗、养老、人口老龄化、收入差距、利益冲突等社会问题,迫切需要建立和完善与市场经济相适应的现代社会保障制度,以推动市场经济持续、健康高速发展。与此同时,更需要对社会保障制度进行理论研究和探讨,对社会保障的实践进行总结。社会保障学作为一门新兴学科,正是适应学习研究的需要而设立的。现代社会保障制度的发展及其在现实中的重要性,亟需一批掌握相关社会保障知识的专业人才。正是出于这个考虑,我们组织撰写了《社会保障概论》一书,作为大学本科学学生及高层次干部培训的教学用书。

本书是真正意义上的集体协作的结晶,全书由王怡拟定编写提纲,设计结构体系,安排编写任务。每人按分工编写其中一部分,最后由王怡统修定稿。具体参加编写的人员有王怡、夏宁、韩慧、张晖、胡艳蕾、曾良军、王在勇、尹金华、姜凯、郝丽、周晨虹、刘秀华、吕蕾娜、陈国强、牛秋业、夏锋。

由于时间紧迫,组织工作较仓促,各人编写一部分,沟通不足,所以,无论在内容还是形式结构方面都有可能存在缺陷和错漏,敬请学界同仁和广大读者批评指正。

在写作过程中,我们借鉴、参考和引用了国内学界关于社会保障方面大量的研究成果、观点和数据资料,并尽可能在书后加以详细注明,如有遗漏或曲解,敬请指出并谅解。在此,我们全体参编人员向涉及到的前辈和同行们表示深深的谢意。

借出版之机,向给予我们真诚帮助和大力支持的山东大学政治学与公共管理学院姜杰先生、山东人民出版社于宏明先生表示真诚的感谢!

王 怡

2004年8月于山东大学

目 录

前 言	(1)
第 1 章 社会保障制度的产生和发展	(1)
§ 1 社会保障制度产生的前提条件	(2)
§ 2 社会保障制度的形成和发展	(7)
§ 3 社会保障制度的改革与发展	(12)
第 2 章 社会保障制度的基本内容、特点和功能	(20)
§ 1 社会保障制度的基本内容和特点	(21)
§ 2 社会保障制度的功能	(26)
§ 3 社会保障制度的经济效应	(29)
第 3 章 社会保障基金的筹集和管理	(32)
§ 1 社会保障基金的概念、特点和作用	(33)
§ 2 社会保障基金的筹集和支付	(35)
§ 3 社会保障基金的投资运营	(43)
§ 4 社会保障基金的管理	(48)
§ 5 社会保障基金筹集和管理的发展趋势	(52)
第 4 章 社会保障管理	(61)
§ 1 社会保障管理概述	(62)
§ 2 社会保障管理体制	(63)
§ 3 社会保障管理体制的改革和发展趋势	(70)
第 5 章 养老保险制度	(76)
§ 1 养老保险的模式	(77)
§ 2 中国城镇养老保险制度	(80)

§ 3	中国农村养老保险制度	(86)
§ 4	养老保险制度的改革实践	(90)
第 6 章	医疗保险制度	(98)
§ 1	医疗保险的模式	(99)
§ 2	医疗保险的对象、筹资方式及其支付	(102)
§ 3	中国城镇医疗保险制度	(107)
§ 4	中国农村合作医疗制度	(113)
第 7 章	失业保险制度	(119)
§ 1	失业保险概述	(120)
§ 2	失业保险的内容	(126)
§ 3	再就业制度的发展趋势	(131)
§ 4	中国失业保险制度	(135)
第 8 章	工伤保险	(143)
§ 1	工伤保险概述	(144)
§ 2	工伤保险范围	(150)
§ 3	工伤预防与康复	(153)
§ 4	中国工伤保险制度的历史发展	(160)
第 9 章	生育保险	(167)
§ 1	生育保险概述	(168)
§ 2	生育保险的待遇	(171)
§ 3	中国生育保险制度的历史发展	(176)
第 10 章	残疾人社会保障制度	(185)
§ 1	残疾人社会保障体系的原则与法律保障	(186)
§ 2	残疾人就业保障	(190)
§ 3	残疾人教育保障	(193)
§ 4	残疾人生活保障	(197)
第 11 章	军人社会保障制度	(201)
§ 1	军人社会保险	(202)
§ 2	军人社会优抚体系	(204)

§ 3	军人社会福利体系	(206)
§ 4	军人社会救助体系	(207)
§ 5	退役军人就业保障体系	(208)
第 12 章	社会救助	(210)
§ 1	社会救助概述	(211)
§ 2	城市社会救助	(215)
§ 3	农村社会救助	(225)
§ 4	自然灾害救助	(231)
第 13 章	社会福利	(236)
§ 1	社会福利制度概述	(237)
§ 2	社会福利制度的内容和作用	(239)
§ 3	西方社会福利制度存在的问题	(248)
§ 4	我国社会福利制度的改革及其发展方向	(255)
第 14 章	法律援助制度	(262)
§ 1	法律援助制度概述	(263)
§ 2	中国法律援助制度	(268)
第 15 章	社会保障法律制度	(276)
§ 1	社会保障法律制度概述	(277)
§ 2	社会保障争议处理	(280)
§ 3	国外的社会保障立法	(286)
§ 4	中国社会保障立法	(291)
主要参考文献		(298)

第 1 章 社会保障制度的产生和发展

社会保障制度是由国家举办并承担责任的,通过法律实施的、以国民收入再分配方式为全体社会成员的基本生活提供安全保障的社会制度。旨在不断提高全体社会成员的生活水平、生活质量,促进社会的稳定和发展。

社会保障已经成为当今世界多数国家市场经济体制运行中不可缺少的环节和制度。作为一种经济社会制度,社会保障是社会化大生产发展到一定程度后,在一定思想理论和社会因素的影响下产生的。由于各国的经济发展水平、社会制度以及政府的执政理念等存在很大差异,其社会保障制度的建立时间、发展水平和程度、运行机制和保障方式等方面也存在很大的不同。从世界范围来看,19 世纪中期至 20 世纪 70 年代,各资本主义国家纷纷建立了旨在稳定经济秩序和社会秩序的社会保障制度,但随后的经济危机以及“福利国家”出现的一系列“保障弊病”,导致了世界范围内对社会保障的适度性及其运行机制有效性的怀疑,并引发了一场声势浩大的社会保障制度改革运动。中国的社会保障制度由于历史的原因和国情的特殊而经历了与世界资本主义国家不同的发展过程。

§ 1 社会保障制度产生的前提条件

社会保障是现代社会采取的旨在促进人的发展和社会繁荣的保障方式和手段,它是人类社会长期发展的产物。社会保障制度的建立以现代化大工业的发展为经济基础,以反映社会问题和经济问题的保障思想和理论为理论基础,以觉醒的劳动者的斗争为社会诱因。

1.1 经济条件

保证社会成员的基本生活需要,是社会存在和发展的重要前提。“人们为了能够‘创造历史’,必须能够生活。但是为了生活,首先就需要衣、食、住、行以及其他东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料,即生产物质生活本身。同时,这也是人们仅仅为了能够生活就必须每日每时都要进行(现在也和几千年前一样)一种历史活动,即一切历史的基本条件。”^① 因此,产生社会保障制度的最根本的原因是为了保证社会成员的基本生活与生存。为了避免社会成员的基本生活因面临自然风险、社会风险或经济风险而遭受损失,有必要对社会成员采取一定的保障措施。

在自然经济条件下,家庭是最基本的生产单位和消费单位。劳动者在遇到伤残、疾病、生育、年老等风险时,主要依靠血缘关系和宗族关系维持下的大家庭的依托和保障。工业革命发生并不断推进,生产社会化逐渐生成,工厂、农场和商场等代替了家庭的生产职能,使原来那种血缘间和宗族间的保障方式失去了依靠和基础。现代工业革命促生的工业化和市场化要求与之相适应的现代社会保障方式和制度的建立和发展。

18 世纪 60 年代开始于英国,随后又波及各主要资本主义国家

^① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1972 年版,第 32 页。

的工业革命以及由此形成的工业化,以机械化大生产代替了手工劳动和简单的机器生产,以现代化工厂取代了手工工场。资本集中、生产社会化以及劳动力再生产的社会化,决定了现代社会保障的产生。市场经济是伴随着资本主义制度的建立而产生、发展起来的,是高度发达的商品经济,是人类社会发展不可逾越的阶段,是社会资源配置的有效方式。在市场经济条件下,整个社会经济生活都市场化,所有企业都经受着市场经济规律的考验。随着由产业革命带来的工业化程度的不断提升和市场经济的深入发展,各国政府必须应对许多新出现的经济问题和社会问题。市场经济和工业化在给国家带来财富繁荣和人们生活水平提高的同时,也产生了诸如因现代化机器大生产所需的劳动力的减少而造成的失业现象的普遍、因劳动者作业环境和工作条件的危险性提高而造成工伤事故及职业病的发生率频繁、因城市化和以工厂为基点的社会功能的强化而导致的家庭保障功能的弱化和消失等问题。这些问题需要国家联合全社会的力量来解决,这为社会保障制度的产生和建立提供了必要性和迫切性。

工业化与市场化的发展与深化不仅使社会保障制度的产生出现了必要性和迫切性,也为社会保障的实施提供了物质经济基础和可能性。在原始社会,生产力水平非常低下,产品基本没有任何剩余,人们虽然过着群居的生活,但却缺乏社会保障的物质基础。到了奴隶社会,产品有了少量的剩余,但残酷而只为自身利益考虑的奴隶主根本不可能为奴隶提供超出基本生活需求的社会保障。封建社会的佃农具有了一定的人身自由,社会成员创建了互助互济的应付死亡和疾病的办法,但也不是现代意义上的社会保障。以工业化和市场化为标志的资本主义社会的到来改变了这种现状:

(1)工业化与市场化带来了社会生产力的提高和国家财富的增加。这使国家和社会具备了对社会成员实施社会保障措施、承担社会保障责任的能力和条件。

(2)进入工业化时代,以获取工资维持生活的劳动者增加,而社会风险的增加和扩大化使个人储蓄不足以应付各种危险所造成的经

济损失,为社会保障制度的产生提供了实体对象和契机。

(3)随着社会化大生产的发展,社会分工也日益细密。社会分工的细密使协作具有了连锁反应关系,各生产部门只有保持这种连锁反应的协调性和持久性,才能使整个生产过程持续。而这种持久性的连锁反应关系为具有互助互济性质的社会保障提供了可能。

在我国,工业化和市场化的进程比资本主义国家晚了近一个世纪,因而现代意义上的社会保障制度在我国建立的时间比较晚,水平也没有发达资本主义国家的高。但基于社会主义生产的根本目的是全面提高社会成员的物质文化生活水平,因而在建国初期,虽然并没有社会保障制度所需要的市场化,但还是建立了完备的社会保障体系。随着我国改革开放的推进和市场经济的不断深入,迫切要求我国的社会保障制度进行符合时代意义和世界潮流的改革和完善。

1.2 思想理论条件

从思想上寻求社会保障制度的建立和产生的源头,可以追溯到两千多年前。中国春秋时期的大思想家孔子曾提出:“大道之行也,天下为公,先贤与能,讲信修善。故人不独自其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者皆有所养。”16世纪,意大利的思想家康帕内拉在其名著《太阳城》中也设计了要安排残疾人工作,使其能够自食其力,维持基本生存的蓝图。18世纪,法国的摩来里提出应用法律手段来保证公民“依靠社会供养维护生计和受到照料”。19世纪,法国的圣西门、傅里叶和英国的欧文更鲜明地主张设立保险部,发放抚恤金等,这已触及到了社会保障的实践。……思想家们的设想为社会保障实践探索和社会保障制度的建立和发展奠定了思想基础和理论渊源。

从完整的理论上寻求社会保障制度建立和发展,起源于资本主义时期的理论学派在反思现实问题时所形成的理论体系。资本主义大工业发展的同时,也产生了一系列经济危机和社会矛盾。这使许多有责任心的社会学家、经济学家、哲学家开始思考资本主义经济发

展过程中的社会利益与个人利益的关系、经济发展与福利待遇增进、经济效率与社会公正等基本问题,由此产生的一系列理论和思想,如边沁的功利主义思想、福利经济学、凯恩斯主义以及新剑桥学派理论等,不仅对社会保障的实践作了理论总结和论证,而且也成为社会保障事业改革和发展的指导思想和理论基础。以下简单介绍几个具有代表性的理论学派的观点:

1. 边沁的功利主义理论

功利主义是由英国社会学家和哲学家边沁(1748~1832)创立的。边沁的功利主义理论认为,社会是个人的总和,社会的职责就是让每个人都能自由地追求其个人利益,使社会的绝大多数人都能得到最大的幸福,从而实现公共利益最大化和全社会的稳定与繁荣。绝大多数人的最大幸福是社会的道德标准和功利原则,实现这一社会道德标准是任何政府立法和制定方针政策的基准。任何国家的政府都应该在不干预私人自由和经济活动自由的前提下实现绝大多数人的最大幸福。后来的詹姆斯·穆勒承袭了边沁的学说,并在此基础上作了完善和发展。认为凡是能促进绝大多数人的最大幸福的行为,包括政府的干预政策,都是可以接受的正义行为。主张政府在不干预个人自由的前提下,增加对贫民的救济等举措是其分内的工作和职责。功利主义理论为社会保障制度的建立提供了直接的理论指导和思想源泉。

2. 福利经济学理论

福利经济学以庇古的《福利经济学》的问世为正式形成的标志,其研究对象是社会经济福利问题,福利经济学有旧学说和新学说之分。庇古的福利经济学即旧学说形成于第一次世界大战期间,它建立在边际效用学说基础之上,认为个人的福利意味着对物质占有、情感和欲望等的满足。这种满足在经济学上用效用来衡量,边际效用越大,其满足程度就越高。社会福利是个人福利的总和,社会福利通过国民收入来表达,国民收入总量越大意味着国民福利或社会福利就越大。庇古认为社会福利可以通过收入的分配和再分配来实现,

富人向穷人的收入转移可以通过富人的自愿捐赠或举办福利设施,也可以通过征收累进的所得税和遗产税等强制措施来实现,但社会福利措施不应损害资本的增值和积累。20世纪30年代,承继旧福利经济学研究对象和基本理论的新福利经济学诞生。新福利经济学在发展过程中,各个学派层出不穷,比较著名的有补偿原则论、社会福利函数论、最优化条件论、相对福利论、平等与效率交替学说等。综合各派观点,新福利经济学的核心内容是通过虚拟补偿法使受益者的所得大于受损者的所失,通过实现帕累托最优所需要的一系列边际条件,从总体上增加社会福利。

3. 凯恩斯主义理论

凯恩斯主义理论是20世纪西方经济思潮中影响最大的一个流派,是1929~1933年资本主义世界经济大危机的产物和回应。1936年英国著名的经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes, 1883~1946)出版了《就业、利息和货币通论》一书,提出了有效需求理论和国家积极干预理论,主张在经济萧条期政府应实施积极的财政政策,投资举办大规模的公共工程,来刺激有效需求,提供就业机会。凯恩斯的理论得到英美等多数资本主义国家的官方认可和采纳,为福利国家政策和社会保障制度的实践提供了理论依据。二战以后,凯恩斯主义分解为两派:一是美国的后凯恩斯主流派,强调财政政策在国民经济运行中的重要性;二是英国新剑桥学派,强调收入分配理论。两派的学说分别为各自国家政府的社会保障政策和保障制度实践提供了理论支撑。

1.3 社会条件

工业革命以前,人们遭受各种自然灾害和意外事故,均被认为是命运的安排、神灵的惩罚,因而社会成员即使得不到各种应有的保障也不会抱怨和争取。随着资本主义社会的不断发展,经济危机日益频繁,发生各种事故和危险的机率大大增加。同时,伴随工业化程度不断提高,人们的科学观念逐渐树立,开始认识到,这种现象不是命

运的安排,而是由社会环境和制度造成的,因而理应由国家和社会来承担责任,给予社会成员最基本的生活保障。

资本主义国家社会保障制度的建立,是工人阶级长期斗争和争取的结果。社会生产力的高速发展,生产社会化程度的大大提高,只是为社会保障制度的建立提供了物质和经济条件,但社会保障并不会自发地产生,社会保障是工人阶级积极争取与不断斗争的结果。19 世纪中后期,欧洲大部分工业国家贫富分化严重,劳资矛盾尖锐。经济利益和社会权利的分配,决定于社会各阶级、集团力量的对比,工人阶级的觉醒和壮大,使得资产阶级不得不在对工人的社会保障问题上作出让步和妥协。同时,为了提供高素质的劳动力生产和再生产,以满足简单生产和扩大再生产的需要,资产阶级政府也需要建立社会保障制度以提高劳动者的积极性和创造性。

在努力争取和斗争的同时,劳动者为了生存的需要,也自发组织起来,开展互助。成立“预防互助会”、“共济救济会”等社会互助组织,为社会保障制度的建立奠定了群众基础和意识前提。

§ 2 社会保障制度的形成和发展

社会保障是随着人类社会的产生而产生的,但社会保障作为一种制度的形成,则是在人类进入资本主义社会后完成的,社会保障制度作为一种社会意识的产物,是伴随着近代大工业的产生发展而形成的。社会保障制度从 19 世纪 80 年代创立到现在,已经有 100 多年的历史。根据美国卫生和人类服务部社会保障署 1985 年出版的《世界社会保障制度》的统计:截止到 1985 年,全世界已经有 142 个国家建立了社会保障制度。从国际范围来看,社会保障制度经历了形成、发展、改革、再发展几个环节,本节主要对社会保障制度的形成与发展阶段作一介绍和分析。

2.1 西方社会保障制度的形成与发展

1. 社会保障制度的形成时期

1834 年英国颁布新《济贫法》至 1945 年二次世界大战结束,是社会保障制度的形成时期,其形成大体经历了以下过程:

随着工业革命的兴起和推广,资本主义社会发生了巨大的变化。19 世纪上半期,英国作为工业革命的发源地,其工业、金融、贸易和海运等方面都处于国际领先水平 and 全球垄断地位,有“世界工厂”和“日不落帝国”的美称。但社会经济结构的改变导致了阶层结构的巨变,贫困和失业人数迅速增加,这成为英国推进工业化进程的最大瓶颈。为了扫除工业化和资本主义制度前进的障碍,英国政府于 1834 年修正了 1601 年制定通过的《济贫法》(又称“伊丽莎白第 43 号法”),第一次以立法的形式将社会保障体系的最低层次的措施——社会救助确立下来,标志着济贫事业的慈善性演变成了以国家为主体的社会救济。新《济贫法》也为各资本主义国家的公共救济措施和立法提供了依据和模本,因此也被称为西方社会救济立法和济贫事业史上的一个重要里程碑。

19 世纪 80 年代,社会保障制度进入质的飞跃阶段。德国是第一个推出社会保险制度的国家。从 19 世纪 80 年代起,德意志帝国政府陆续推出三项社会保险法案:1883 年制定了世界上第一部《疾病保险法》,1884 年通过了《工人赔偿法》,1889 年又颁布了《老年与病残强制保险法》,这三部法案的内容规定表明社会保障已经由社会救济演化为社会保险制度,标志着社会保障制度开始趋向制度化和法制化。此后,德国在原有法规和保障制度基础上又采取了一系列反映时代发展的社会保障措施。

从 19 世纪 80 年代后半叶开始,北欧和西欧的一些国家,如挪威、芬兰、意大利、英国、法国、荷兰、瑞士、瑞典、比利时等,也纷纷建立了带有强制性的社会保险体系,内容涉及广泛,包括疾病社会保险、工伤社会保险、老年社会保险、失业社会保险等。1854 年,挪威

通过了《穷人法》，1884年又实施了防治职业伤害保险，1900年颁布了《社会救助法》，1911年颁发了《病人权益法》等，一系列保障法规的颁布实施初步确立了挪威的社会保障体系。同时期，法国于1898年到1910年，瑞士于1908年至1913年初步建立了社会保障制度。

1929~1933年发生了资本主义世界性的经济危机，美国整个国民经济陷入长期的萧条困境。美国总统罗斯福为了摆脱危机，缓解国内阶级矛盾，重振美国经济，开始以凯恩斯理论为基础，强调国家干预社会经济生活，包括由国家出面实施社会救济、社会保险和社会福利政策，即后人所称的“新政”。1935年3月14日，在罗斯福总统的领导和主持下，美国通过了历史上第一部社会保障法典——《社会保障法》，使“社会保障”这个名词第一次在正式法案中出现，实现了形式与内容的有机统一。同时，英国也在1934年和1936年先后颁布了《失业法》、《农业失业法》和《国民健康保险法》，基本确立了完整的英国社会保障制度。第二次世界大战结束前，几乎所有的资本主义国家都建立了现代意义上的社会保障制度，意味着社会保障制度最终以制度形式在世界范围内确立。

2. 社会保障制度的发展成熟时期

从二战结束到1973年第一次中东石油危机爆发的20多年间，是社会保障制度蓬勃发展的时期。社会保障制度的发展成熟主要表现在以下两个方面：

(1)建立社会保障制度的国家增加。从1945年二次大战结束到20世纪70年代初，有近70个发展中国家实施了社会保障制度。50年代后期，特别是进入60年代以后，一大批摆脱了殖民主义统治、获得了民族独立的亚、非、拉发展中国家，或者建立适合本国国情的社会保障制度，或者完善殖民统治者“输入”的社会保障措施，总之都确立了现代意义上的社会保障制度。例如，几内亚、赞比亚、尼日利亚等非洲国家在独立后一、二年内就建立了老年年金保险计划。中国也在这个时期建立了体现社会主义优越性的社会保障制度。大量发展中国家建立社会保障制度，为社会保障制度运行和发展确立了十