

社会保障制度论

——中国新型社会保障体系研究

主 编 张绍焱 张启春
徐小平 彭若男

武汉工业大学出版社

社会保障制度论

——中国新型社会保障体系研究

主 编	张绍焱	张启春
	徐小平	彭若男
副主编	梅德平	文坤斗

武汉工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障制度论——中国新型社会保障体系研究/张绍焱，
张启春等编。—武汉：武汉工业大学出版社，1997.8

ISBN 7-5629-1290-4

I. 社…

II. ①张… ②张…

III. 社会保障-制度

IV. C 913.7

武汉工业大学出版社出版发行
武汉市武昌珞狮路14号 邮编 430070
武汉工业大学出版社印刷厂印刷

*

开本：850×1168 1/32 印张：10.5 字数：280千字

1997年8月第1版 1997年8月第1次印刷

印数：1—3000册 定价：13.80元

(如有印装质量问题，请向承印厂调换)

序 言

社会保障是社会化大生产和市场经济发展的产物，也是市场经济发展和运行的重要前提条件。自党的十四大和十四届三中全会以来，我国社会主义市场经济体制改革已全面展开，并取得了显著成效。但当整个经济体制改革由宏观转向微观领域时，却遇到了较大的难度，其中一个重要原因，就是社会保障制度改革明显滞后。因此，无论在理论上还是实践上，都亟需我们积极探索现阶段我国社会保障制度改革的思路和具体措施，使之尽快与市场经济体制改革衔接配套。

我国传统的社会保障制度是在五十年代初期高度集中的计划经济体制下建立起来的，已经不能适应社会主义市场经济发展的需要。为尽快建立起具有中国特色的新型社会保障制度，按照党的十四届三中全会提出的“要建立多层次的社会保障体制”的要求，近几年来，在理论界对社会保障制度改革的总体思路、各项社会保障改革的具体方案方式，社会保障管理、社会保障立法等问题作了深入研究，取得了丰硕成果，为党和政府科学决策提供了有力的理论依据。在实践中，各地在借鉴国外有益经验的基础上，进行了多项改革试点。如镇江、九江两市的职工医疗制度改革、沈阳寿险改革等，都取得了明显成效，为社会保障制度改革的深入，积累了经验，奠定了基础。可以说经过这几年的研究、探索、实践，我们对社会保障制度改革的认识越来越明确，思路越来越清晰，措施也越来越具体，整个改革正向纵深方向全面推进。

同时也要看到，社会保障是一个复杂的系统，旧制度的终结与新制度的建立，不可能在一朝一夕之内完成，从旧制度进入新制度有一个较长时间的过渡过程。在这一过程中必然出现许多新情况新问题，这就需要我们不断地研究探索。一是要加强宏观研究。如

对新型社会保障制度的目标模式、基本框架、建立途径等还要深入研究；对新型社会保障管理体制的组织结构、管理内容、管理方式和手段也要进一步探讨；对如何加快社会保障立法，促进社会保障走上法制化轨道，亦要不断探索，等等。二是要加强各项具体社会保障制度的研究。对养老保障、医疗健康保障、就业保障、工伤与残疾人保障、农村社会保障、社会救济、社会福利及军人保障等社会保障子系统的研究要进一步细化，使之更具有可操作性。三是要加强实务研究。每一个新制度都有一套新的运作方式，需要一批管理人才和实际操作者，而培养这方面人才的一个重要内容，是让他们熟悉新社会保障制度的各个方面，熟练掌握各项具体业务。因此，加强对诸如新社会保障的财务管理、资金管理、保障统计等方面的实务研究，也是一项非常紧迫的任务。另外，还要加强对国外社会保障制度的研究，以便更好地吸收借鉴外国社会保障制度改革的好做法好经验。由张绍焱、张启春等同志编著的《社会保障制度论》一书，正是在上述各方面进行了有益的探索，相信该书对进一步加深社会保障研究，加快社会保障制度改革进程，会起到积极的推动作用。

徐子伦

1997年秋于武昌水果湖

徐子伦：现任湖北省经济体制改革委员会主任。

目 录

第一篇 社会保障宏观研究

第一章 现代社会保障制度的功能	(2)
一、现代社会保障制度的源流	(2)
二、现代社会保障制度的特征与功能	(12)
第二章 中国新型社会保障体系的重构	(19)
一、传统社会保障制度的缺陷	(19)
二、西方国家的社会保障制度改革的启示	(27)
三、建立中国新型社会保障体系的总目标和指导思想	(30)
四、建立中国新型社会保障体系的基本原则	(32)
五、新型社会保障的体系框架	(34)
六、建立新型社会保障体系的难点、重点与途径选择	(38)
第三章 新型社会保障管理体制	(44)
一、现代社会保障管理体制的发展趋势	(44)
二、建立新型社会保障管理体制的原则	(45)
三、新型社会保障管理的组织机构与职责	(46)
四、社会保障管理的主要内容	(48)
五、新型社会保障管理的方法和手段	(51)
六、建立新型社会保障管理体制的主要措施	(53)

第二篇 社会保障系统研究

第四章 养老保障系统	(58)
------------------	------

一、中国老年社会的到来与养老保障的社会化	(58)
二、养老保障制度改革思路	(62)
三、新型社会养老保障制度的实施:难点与对策	(69)
第五章 健康保障系统	(76)
一、公费医疗费用超支的主要原因	(76)
二、公费医疗制度的改革方向和思路	(79)
三、公费医疗制度改革模式和措施	(85)
第六章 就业保障系统	(91)
一、中国失业问题的现状,成因与趋势	(91)
二、失业保障制度	(95)
三、最低工资保障制度	(103)
第七章 工伤与残疾人保障系统	(112)
一、工伤保险	(112)
二、残疾人保障	(123)
第八章 农村社会保障系统	(130)
一、我国农村社会保障制度的现状和问题	(130)
二、建立新型农村社会保障制度的原则	(134)
三、多层次的农村社会保障制度	(140)
第九章 社会救助、社会福利与军人保障	(154)
一、社会救助	(154)
二、社会福利	(160)
三、军人保障	(164)

第三篇 社会保障实务研究

第十章 社会保障基金的筹集	(174)
一、社会保障基金筹集的原则	(174)
二、社会保障基金筹集模式及比较	(175)
三、社会保障基金的筹集渠道	(178)
四、开征社会保障税作为筹集社会保险基金的主渠道	(189)

第十一章 社会保障基金的支付	(196)
一、社会保障金待遇给付的资格条件和形式	(196)
二、我国各类社会保障金的给付	(199)
三、我国各类社会福利基金、社会救济经费的使用	(210)
第十二章 社会保障基金的运营和管理	(217)
一、社会保障基金的运营	(217)
二、社会保障基金的管理	(225)
三、社会保障基金运行模式图	(237)
第十三章 社会保障统计	(239)
一、社会保障指标体系	(239)
二、社会保障总量统计	(243)
三、社会保障经费统计	(249)
四、社会保障工作成果统计	(253)

第四篇 国外社会保障制度介绍

第十四章 几个典型国家的社会保障制度	(262)
一、英国的社会保障制度	(262)
二、德国的社会保障制度	(265)
三、美国的社会保障制度	(270)
四、瑞典的社会保障制度	(276)
五、日本的社会保障制度	(280)
六、新加坡的公积金制度	(285)
附录：附录一	(290)
附录二	(301)
附录三	(317)
附录四	(320)
参考文献	(326)
后记	(327)

第一篇

社会保障宏观研究

第一章 现代社会保障制度的功能

完善的社会保障制度是现代市场经济的一个重要标志。在当今世界实行市场经济比较成功的国家,都形成了一套比较完备的社会保障体系。社会保障制度不仅是现代市场经济机体不可缺少的组成部分,而且是维护社会公平,促进社会稳定,保证市场经济正常运行的必要条件。党的十四大正式确定我国经济体制改革的目标,是建立社会主义市场经济体制。为了实现这一宏伟目标,我们必须深化社会保障制度改革,建立和健全我国社会保障体系。为此,首先有必要对现代社会保障制度的产生与发展过程进行评介,以期从中找出一些建立和健全社会保障制度的经验,探索社会保障发展的规律性。

一、现代社会保障制度的源流

(一)社会保障制度的涵义

社会保障(Social Security)一词,最初使用于美国 1935 年的《社会保障法》,1941 的《大西洋宪章》中两次使用这一概念。后来国际劳动组织在其一系列的公约、建议书等文献中沿用了此概念。社会保障英文原意是“社会安全”,因译法不同,香港有人译为“社会保障”,台湾有人译为“社会安全”,大陆两种译法都有,但社会保障的译法较为普遍。

由于世界各国的政治制度、经济发展、社会背景、文化传统、价值取向、民族特点等情况不同,社会保障体系所涵盖的内容和范围也有很大差别,对于社会保障的理解和解释也有所不同。迄今为止,各国学者、政府和有关国际组织给社会保障制度下的定义不下

数十种,下面我们选择几个比较典型的国家和国际劳工组织对社会保障制度的理解作为例证。

德国:它是最早由国家举办社会保险、为公民提供较全面保障的国家。德国认为社会保障即指社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、老年等原因而丧失劳动能力或遭受意外不能参与市场竞争者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。

英国:它们将社会保障作为国民收入分配的一种手段,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、老年及养家人死亡而丧失收入来源或工资收入大幅度减少,并通过公共服务和社会救助以提高全体公民的福利。此外,还包括医疗保健、福利事业和各种维护收入的计划。

美国:将社会保障视为社会安全网,认为社会保障是根据政府法规建立的,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的保护,它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。

日本:认为社会保障是指对于疾病、负伤、生育、残疾、死亡、失业、多子女及其它原因而形成的贫困,以保障的方式和由国家直接负担,以寻求经济保障的途径。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,依靠公共卫生和社会福利的提高,以便使所有国民都能过真正有文化的社会成员的生活。

前苏联社会学家认为:社会保障是为了给丧失劳动能力者提供物质保证而组建和使用的集中性质的货币基金的主要形式。

国际劳工组织:国际劳动局社会保障司编著的《社会保障导议(Introduction to Social Security)》(日内瓦,1989年版)一书对社会保障一词作了概括,即社会保障“基本上可以理解为社会通过一系列的公共措施向其成员提供的用以抵御因疾病、生育、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,以及子女家庭补贴的提供。

上述国家和国际劳工组织对社会保障的理解和解释虽有不同,但在社会保障的含义上也有某些共同之处,都认为社会保障是对丧失劳动能力以及需要某些特殊帮助者提供的保护。其主要内容一般包括社会保险、社会救济、社会福利等几个方面。其中社会保险是社会保障的核心内容。

借鉴国外有关文献的论述,结合我国实际,我国许多学者认为,社会保障制度,是指国家为公民提供一系列基本生活保障,使公民在年老、疾病、失业、灾害及丧失劳动能力的情况下,从国家和社会获得物质帮助的制度。

随着时代的前进和社会的变化,社会保障的内容也会相应扩充,从而形成一个庞大的体系。社会保障体系,是国家通过立法对社会成员给予物质帮助而采取的互相独立而又相互联系的各项社会保障措施构成的社会保障整体。各国社会保障体制的内容都是自成体系的,即根据各自的国情、经验、要求和传统来确定并加以划分和组合。在我国,社会保障制度始于建国之初,改革开放以来,获得了逐步发展和完善。特别是党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,把社会保障制度纳入社会主义市场经济体制之中,并明确指出:“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障”六个方面。

在现实社会经济生活中,对社会保障体系有不同的分类。有按筹资方式划分的,有按项目划分的。如果将这两种标准结合起来进行划分,我国社会保障体系大致由三大块构成,其中包含 13 个项目。一块是由国家支撑的保障项目,包括社会救济、社会福利、优抚安置、社区服务四项。主要由国家财政支付资金,属于国民收入再分配的范畴,体现国家对达不到基本生活水平的人群及特殊人群

应尽的救助责任,体现公平原则。一块是由国家法律强制实行的社会保障,包括养老、失业、医疗、工伤、生育保险和住房保障六项,这是社会保障体系的主体部分。其中社会保险项目均由国家立法,强制实施,资金由国家、单位和个人三方面承担。一块是遵循自愿原则,以盈利为目的的商业保险,包括个人投保,企业投保和互助性保险三项,这是社会保障的最主要的补充,参加这块保险的投保人有充分的自主权和选择权。

(二)现代社会保障制度的发展过程

社会保障就个别的或局部的措施或制度而言,在古代、中世纪和资本主义初期就在一些国家出现了。现代意义的社会保障法律制度,产生于19世纪80年代,它是伴随近代大工业的发生发展而产生的,是资本主义经济发展的产物,也是资本主义社会阶级矛盾发展的结果。具体地讲,西方国家社会保障制度从最初产生到形成体系大体经历了以下三个发展阶段。

第一个阶段是19世纪80年代到20世纪20年代。德国是现代社会保障制度的发源地,始于德国“铁血宰相”俾斯麦(1815~1890)时期。19世纪70年代,德国经济每况愈下,很不景气,劳动人民生活水平不断下降,工人运动愈演愈烈,社会主义运动高涨。在马克思和恩格斯的指导下,社会主义思想在德国获得广泛传播,在1877年的选举中,德国的工人阶级政党社会民主党获得重大胜利。工人阶级开始参与政治斗争,严重地威胁着资产阶级和地主阶级的政治利益。在这种社会历史背景下,俾斯麦代表德国地主和资产阶级的利益,一方面,在议会通过了镇压社会民主党的法令,妄图把社会主义运动镇压下去,但未能奏效。于是,另一方面,他又以工人利益保护者的身份出现,采用安抚政策,提倡通过国家立法兴办社会保险,以缓和阶级矛盾,麻痹工人。俾斯麦曾公开宣称:社会保险是消除革命的投资,一个期待养老金的人是最守本分的,也是最容易被统治的。1881年11月,德皇威廉一世向国会发出了一个

有名的阐述社会保险和社会援助的必要性的诏书，这个诏书被称为德国社会政策的“大宪章”。在“社会改革”的旗号下，德国在1883年制定了世界上第一部《疾病保险法》，1884年德国国会再次辩论工业伤害事故保险法草案，俾斯麦在辩论中被迫承认人人享有“劳动权利”，于是国会正式通过并颁布实行了《工伤保险法》。1889年又实行了《养老、残废、死亡保险法》等等，从而在德国初步确立起一个以社会保险为主的社会保障系统。

继德国之后，英国、瑞典、法国、意大利等国也纷纷仿效，先后推出了各种社会保险法。1886年，英国伦敦由于发生了大规模失业者暴乱，英国要求地方政府在原有“济贫法”之外，给失业者提供以工代赈性质的工作。1905年通过了《工人失业法》，在伦敦等城市推行。因经费问题未能坚持下去。后经过多年对关于失业保障问题的讨论，于1911年制定并通过了世界上第一个全国性并具有强制性的《失业保险法》。第一次世界大战后，由于复员军人暴乱和工人罢工，英国议会在1920年又将失业保险法作了一些修正，进一步扩大了失业保险范围。除《失业保险法》外，英国还在1911年通过了《国民健康保障法》。瑞典早在19世纪后半期已出现医疗保险的合作组织，1891年国家开始财政援助，直至1931年利用新法律颁布的契机，使《疾病保险》在各地普遍建立。法国于1894年创立了《劳动工伤补偿法》，1910年又创立《劳动者农民年金保险》。意大利也在1898年和1910年分别制定出《老龄残废保险》和《生育保险》，并以第一次世界大战后的工农运动为背景，1919年又实现了《老龄年金保险》和《失业保险》。

第二个阶段从20世纪20年代末和30年代初的经济大危机到第二次世界大战。

在此期间，由于爆发了1929年~1933年世界经济大危机，给资本主义社会经济生活带来了极大的震荡，大批企业停产或破产，大量工人失业。受害最深的是劳工、老年人、失业者，他们为了求得

生存,迫切要求社会变革,获得社会保障。这样就形成了进一步建立和发展社会保障制度的压力。从美国来看,在罗斯福总统的倡议下,国会通过了联邦紧急救济法案,拨款5亿美元补助各州,进行劳动和失业救济。1935年3月14日,正式通过了《社会保险法》。这是第一个由联邦政府承担义务的、全国性的社会保障立法,是配合罗斯福新政的,其主要内容是解决失业和老年问题。30年代经济大危机,也给英国造成了严重的社会问题,失业人数剧增,1933年达到375万人。这在客观上也促使英国扩大和完成了有关失业的社会保障立法。1933年和1934年,英国先后通过了《失业法》、《农业失业法》和《国民健康保障法》。1936年,参加失业保障的人数达1090万人,而且对于未参加失业保险的公众,可按规定予以救济。瑞典在经济大危机期间,劳动群众生活水平急剧下降,阶级矛盾激化。为了缓和阶级矛盾,执政的社会民主党实行了一系列福利措施。而且,在这一时期,正是瑞典学派主张国家调节稳定经济,消除失业的理论传播之时。运用社会保障措施实行国民收入再分配,缩小收入差距,成为瑞典后来推行“福利国家”的理论基础。

第三个阶段:第二次世界大战结束以后的时期。

从现代社会保障制度发展的轨迹来看,二战后近20年的进程占有极其重要的位置。二次世界大战结束后,由于社会主义国家的不断产生和建设的巨大成就,以及反法西斯战争的胜利,西方各国在恢复经济的同时,都把重建社会保障体系作为缓和阶级矛盾,消除危机的政策措施。走在前头的是在欧洲各国中社会保障水准较低的英国。战后不久英国首相艾德礼采纳了欠弗里奇的主张,从1945年到1948年的3年中,出台了《家庭津贴法》、《国民保障法》、《国民扶助法》、《儿童津贴法》等一系列有关社会保障的法规,从而建立起比较完整的社会保障制度,其特点是把全体国民作为对象,将国民保险、国民保健和国民救济融为一体。1948年,工党政府宣布英国已建成为福利国家。

英国的所谓“福利国家”，不仅引起了有关理论的更新，而且在推动西方国家特别是欧洲各国积极发展社会保障事业方面起了重要作用。例如，二战后，美国政府特别是肯尼迪政府的社会保障政策，与奉行凯恩斯主义相联系，着眼于扩大社会总需求，以引导经济走出衰退，促进经济复苏。到60年代，已形成了一套比较完善的社会保障体系，各种保障项目设有300多种。美国联邦政府用于社会保障的开支，1950年为105亿美元，占国民生产总值的31.7%，占联邦预算支出的26.2%；而1980年增加到3033亿美元，占国民生产总值的71.5%，占联邦预算支出的54.4%。西欧国家在发展经济的同时，也积极开拓与发展社会保障事业。西欧六国（英国、法国、原联邦德国、意大利、荷兰和比利时）的社会福利开支占国民生产总值的比重，在70年代初平均约为20%，而到80年代初，已提高到近30%；福利开支占政府财政支出的比重，1957年平均为55%多，而80年代中期已达90%左右。

以上分析表明，现代社会保障制度虽然源于西方几个比较发达的资本主义国家，是缓和资本主义社会阶级矛盾的“社会安全网”和“稳定器”，但它并不是资本主义社会的专利。从人类社会经济发展历史来看，现代社会保障制度的建立、形成和普遍发展，是人类社会历史的一种进步和文明发展的结果，并已成为人类生存不可缺少的权利和手段。特别是现代社会保障制度中某些有关社会保险、社会福利和社会救济的一般原理和实施方法，如果撇开其特定的资本主义关系，同样可以为发展中国家，社会主义国家建立新型的社会保障制度所借鉴。因而，战后以来，社会保障制度不仅在西方发达国家得到了较快的发展，而且已浸透到世界各个角落，深深扎根于世界许多国家社会体制之中。据1989年统计，实施社会保障制度的国家已增到148个之多，广大发展中国家社会保障事业正在以全新面貌迅速发展，并成为世界社会保障发展中的一个突出特点。

我国社会保障制度最早创始于1949年4月1日公布实行的《东北公营企业战时劳动保险条例》。建国后,中央人民政府于1951年2月公布实行了《中华人民共和国劳动保险条例》。同时,对社会保障中的公共卫生保健、社会救济、社会福利等,以各种单行法规形式予以确立和实施。这是我国社会保障制度的创立阶段。1953年至1956年期间,随着我国社会主义经济制度的建立和发展,根据党的八届三中全会的精神和周恩来总理对社会保障工作的指示,中华全国总工会与劳动部等有关部门,对社会保障工作进行了整顿,并对社会保障的办法和规定做了进一步的改进。在这一阶段中,我国社会保障制度得到了进一步发展和完善。但是,由于“左”的思想影响,有些制度改进不彻底,有些制度根本没有多大改进。特别是1966年爆发“文化大革命”运动的相当长的一段时期,我国的社会保障工作与其他工作一样被迫处于瘫痪状态。党的十一届三中全会以后,我国社会保障随着经济改革进入前进和发展时期。其主要表现在:党中央和国务院十分重视社会保障工作,不仅把社会保障制度提到党和政府的议事日程,而且把社会保障制度的建立列入“七五”、“八五”计划和“十年”规划,提出具体目标要求。1993年党的十四届三中全会的《决定》,再一次将建立社会保障制度作为经济体制改革的内容和目标,并且指出,为了实现建立社会主义市场经济体制的目的,使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,必须建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障,促进经济和社会稳定。同时,提出了建立多层次社会保障体系的基本要求,即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,提倡社会互助;发展商业性保险业,作为社会保险的补充。党的十四届五中全会制定的“九五”计划和2010年远景目标的规划,更加明确提出我国社会保障制度改革的目标,其主要内容是,加快养