

和谐社会的 “定海神针”

——当代中国社会保障制度完善与发展研究

王庆森 著

线装书局

和谐社会的 “定海神针”

——当代中国社会保障制度完善与发展研究

王庆森 著

线装书局

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会的“定海神针”/王庆森著. —北京:线装书局, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 80106 - 838 - 5

I. 和… II. 王… III. 社会保障—福利制度—研究—中国 IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 145570 号

和谐社会的“定海神针”

著 者:王庆森

责任编辑:于建平 杜 语

出版发行:线装书局

地 址:北京西城区鼓楼西大街 41 号(100009)

电 话:010 - 64045283

网 址:www. xzhbc. com

经 销:新华书店

印 刷:潍坊长城印刷有限公司

开 本:880 × 1230mm 1/32

印 张:5. 375

字 数:128 千字

版 次:2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

印 数:0001 ~ 1000 册

定 价:22. 00 元

引 言

21 世纪上半叶，我国在全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会、加快推进社会主义现代化过程中已取得历史性的发展成就，而这一成就的取得与我们高度重视作为现代国家最重要的社会经济制度之一的社会保障制度的建设是分不开的。建立健全和完善与经济发展水平相适应的社会保障体系，是促进我国经济社会又好又快、协调发展的必然要求，是保持社会稳定和国家长治久安的重要任务，也是我国深化经济体制改革，向实现社会主义现代化目标稳步迈进的重要保证。按照落实科学发展观的要求，今后，我国将更加关注经济社会的协调发展，更加关注作为构建社会主义和谐社会重要保证的社会保障工作。

然而，我国目前进行的社会保障制度建设是世界上涉及人数最多、最庞大的系统工程，这项工程与中国特色社会主义伟大建设事业同步，在探索中不断成熟和走向完善。而中国特色社会主义保障制度在探索中艰难迈出的每一步，都是对人类社会进步和社会文明的巨大贡献。尤其在当今中国共产党提出构建社会主义和谐社会的奋斗目标，而社会保障制度对构建社会主义和谐社会具有强大的支撑作用，因此，当代中国社会保障制度完善与发展研究成为一项具有重要现实意义和理论价值的课题。鉴于此，本书拟在这方面进行一些有益的探索。

本书主要采取文献研究、比较研究的方法以及逻辑与历史相统一的方法，通过查找、收集、整理、解读、分析相关的文献，从社会学、管理学、政治学 and 经济学等学科结合的视角，研究、分析和比较中国社会保障问题，归纳总结共同的特点和问题；另一方面为完善中国社会保障制度提出一些有益的对策和建议。

首先，结合社会保障现状与历史进行研究。社会保障的特点、原则、模式、经验和教训都具有历史性，社会保障制度的发展也呈现出明显的阶段性，不同国家社会保障制度的发展也都具有自己的特殊性。这就要求我们在研究社会保障时，既要研究当代社会保障制度的现状，也要研究社会保障的基本历史发展进程，这样才能全面系统地认识和把握社会保障制度的一般发展规律和不同国家社会保障制度的国别特色，才能为我国社会保障改革与中国特色的社会保障制度的建设提供更加具体的借鉴。

其次，结合当今建设社会主义和谐社会进行研究。“科学发展，以人为本，和谐社会”，已构成了党的十六大和十七大的主旋律。和谐是中华文明的精髓，当人类文明进入 21 世纪时，加快建立覆盖城乡的社会保障体系，已成为深入落实科学发展观、促进经济社会全面协调可持续发展的必然要求。我们在研究社会保障问题时，决不能忽视完善社会保障制度的重要意义。从构建和谐社会的观点看，逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系，不仅仅是一种福利，一种经济制度，更是一种责任体系，一种道义承诺，一种社会架构，或者说，社会保障制度承载着巨大的政治功能。社会保障制度协调不同群体的利益关系，维系社会稳定。经济发展和全面进步，离不开稳定的社会环境。

第三，加强对社会保障基本问题、热点问题以及具体制度的研究。社会保障研究具有明显的应用性研究特点，对于当前实践中存在的一些争论的问题，有必要更加关注，为中国社会保障制度改革和发展提供理论依据、决策依据和政策选择。没有比较坚实的基本理论研究作为其基础。没有系统的社会保障基本理论研究，必然制约社会保障研究的深度和可持续性发展，也必然制约社会保障研究现实目标的实现。

第四，对社会保障进行多视角的研究。社会保障制度涉及社会发展的许多领域，是一项综合性社会调控和安全制度。社会保障的上述特点决定了社会保障制度研究也必然涉及许多学科，应

该是一项综合性的跨学科的研究。西方国家社会保障研究达到较高的水平，其研究角度不仅包括经济学研究，还包括社会学、政治学、伦理学、历史学、心理学甚至哲学方面的研究。我国学术界目前关于社会保障制度的研究则比较偏重于从经济学的角度、以经济学的方法进行研究，忽视跨学科、多角度进行社会保障制度研究，使得许多研究成果表现出一定的局限性，缺乏全面充分的说服力，既不利于我国社会保障研究的发展，也不利于我国社会保障制度改革和有中国特色的社会保障制度的建立。

目 录

引 言	(1)
第一章 社会保障制度概述	(1)
一、社会保障的概念	(1)
二、社会保障的制度特征	(5)
三、社会保障制度的功能	(8)
第二章 西方社会保障制度的发展历程	(15)
一、西方社会保障制度产生的历史背景	(15)
二、西方社会保障制度理论渊源	(17)
三、西方社会保障制度的主要模式	(28)
四、西方社会保障制度发展趋势	(30)
第三章 发展社会保障事业是当前构建和谐社会的必然 选择	(37)
一、社会保障制度是建设和谐社会的直接组成部分	(38)
二、社会保障制度可协调和谐社会建设中的社会 关系	(39)
三、社会保障制度有利于解决和谐社会建设中的 社会问题	(40)
四、社会保障制度可完善社会功能,整合和谐社会	(42)
五、社会保障制度可催化和谐社会建设的氛围	(44)
第四章 当前中国社会保障制度与社会保障事业的发展 现状	(47)
一、传统社会保障制度发展历程	(47)
二、从传统社会保障制度向现代社会保障制度转变	(58)
三、中国社会保障制度目前存在的困难和问题	(71)

第五章 聚焦当前我国社会保障制度建设中存在的若干

理论问题	(73)
一、社会保障模式的多重选择	(73)
二、公平与效率孰重孰轻	(78)
三、国际经验的正确借鉴	(82)
四、中国社会保障的未来走向	(88)
五、社会保障管理体制的改革	(91)
六、社会保障法律制度亟待完善	(95)
七、社会保障基金的管理	(100)
八、不可回避的政府责任	(102)
九、社会保障与贫富差距关系	(105)
十、权利还是恩赐	(107)
十一、长期存在的难题:农村社会保障	(109)

第六章 完善我国社会保障制度发展社会保障事业的

对策与建议	(118)
一、养老保险的改革和完善	(118)
二、医疗保险难题的解决思路	(132)
三、努力扩大失业保险的覆盖面	(141)
四、工伤保险改革的探索	(145)
五、生育保险制度及其改革	(148)
六、完善社会救助的政策建议	(151)
七、加快发展新型社会福利制度	(157)
八、不可忽视的军人社会保障	(160)
参考书目	(163)

第一章 社会保障制度概述

现代社会保障制度的产生、发展与完善是人类文明与社会进步的标志之一。近年来,随着中国社会的不断发展和进步,社会保障的重要地位日益凸显,社会保障制度的理论研究方兴未艾。研究这一制度,首要的问题是要明确社会保障的科学内涵,明确社会保障的制度特征、定位社会保障制度的功能和效用。

一、社会保障的概念

人类社会发展到一定的历史阶段后,社会保障的出现成为人类的一种必然需要。早在上古社会开始,就出现了各种形式的后备与互助。《礼记·礼运》中有这样的记载:“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;鰥、寡、孤、独、废疾者皆有所养。”公元前400年柏拉图所著的《理想国》也有这方面的描述。在古埃及王国,由于大规模的修建工程,许多石匠死伤于各种人身伤亡事故。为了得到适当的补偿和保障,在埃及石匠中出现了一种互助组织,每个参加者要交付一定数量的互助会费,用以支付会员在施工意外事故受伤或死亡所需的各种补偿费用。在古希腊的一些政治宗教组织中,会员按规定出一定的会费,形成相当数量的公共基金,专门用于救济和补偿意外事故、自然灾害所造成的经济损失。古罗马在历史上曾出现过丧葬互助会。这是在罗马士兵中形成的一种互助组织,它收取一定的会费,作为战死士兵的丧葬费和家属的抚恤金。到中世纪,欧洲各国已逐渐开始出现各种工匠行会、商人行会、村落行会、宗教行会、社交行

会等互助的行会组织。其互助的范围涉及到死亡、贫困、疾病、衰老、伤害、盲哑、丧失家畜，房屋损坏等。

但是从严格意义上讲，资本主义社会之前的封建官府对饥民、灾民的赈济、养恤之策，封建社会家庭保障和教会保障、行会保障，不能称之为社会保障，充其量只能称社会保障的雏形。只有到了较发达的商品经济时期——资本主义社会，社会保障由行使社会管理职能的政府组织和实施覆盖全体社会公民的种种保障和福利措施，逐步包含了养老保险、医疗保险、工伤保险、社会救济和社会福利等丰富的内涵，才能称得上现代意义的社会保障制度。^①

时至今日，世界上各个国家地区基本建立了社会保障制度。

社会保障成为一个客观的普遍的经济范畴。然而与此同时我们却看到，社会保障作为一个动态的和历史范畴的概念，随着社会保障制度的发展，其内涵和外延也在不断发生变化。同时，由于各国的经济发展水平、社会制度、文化背景以及民族传统等不同，加之所依据的理论体系存在差异，各国的社会保障实践表现出很大的差异性，存在着一个个活生生带有各自特殊性的社会保障制度模式。这种情况对于社会保障概念的理论概括必然形成障碍，对于什么是“社会保障”的界定呈现出多元化发展的特征，直到今天也没有完全统一的说法和定义。

（一）对社会保障概念的不同界定

1. 国际劳工组织

1942年国际劳工组织正式把社会保障定义为：“通过一定的组织对这个组织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、失业时资助并帮助他重新找到工作。”在国际劳工组织看来，社会保障的目标不应仅限于防止或减轻贫困，应该更为广泛。它反映着一种最广义的社会保障意愿。它的

^① 杨良初：《中国社会保障制度分析》，经济科学出版社2003年版，第1页。

根本宗旨是使个人和家庭相信他们的生活水平和生活质量会尽可能不因任何社会和经济上的不测事件受很大影响。这就不仅是在不测事件中或已出现不测事件时去解决困难，而且也要防患于未然，帮助个人和家庭在面临未能避免或不可避免的伤残和损失时，尽可能做到妥善安排，因此，社会保障需要的不仅是现金，而且还有广泛的医疗和社会服务。

2. 美国

美国社会保障总署把“社会保障”定义为：社会保障指根据政府法规而建立的各种方案（或制度），为个人在谋生能力中断或丧失时，以及个人因结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。发给家庭用以抚养子女的家庭津贴也包括在社会保障的这种定义中。^①

3. 英国

英国是西方福利国家的代表。1941年由贝弗里奇主持起草的研究报告《贝弗里奇报告—社会保险和相关服务》是建立福利国家理论与政策依据的经典。在这份著名的报告中，首次提出了普遍性原则和类别原则，社会保障目标被定义为消除贫困，并将其概括为给予国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时的生活保障。

4. 德国

德国是世界社会保险制度的发祥地。其关于现代社会保障的定义，与其社会主义市场经济理论密不可分，主要是指为促进社会公平和社会安全，对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本的生活保障。

5. 日本

日本认为社会保障是指对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多于女及其他原因造成的贫困，从保险方法和直接的国家

^① 美国社会保障总署：《世界社会保障制度大全》，中国物质出版社1996年版，第3页。

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体面的生活。

（二）我国对社会保障的界定

我国是在 1986 年六届人大四次会议通过的第七个五年计划中首次使用“社会保障”一词的，把社会保障作为一个总概念，下面并列提出社会保险、社会福利、社会救助、医疗卫生事业、优抚安置工作等具体项目。其定义为：国家和社会通过立法，采取强制手段对国民收入进行分配和再分配，形成社会消费基金，对基本生活发生困难的社会成员，给予物质上的帮助，以保证社会安定的——一系列有组织的措施、制度和事业的总称。

这一定义包括以下几层含义：社会保障必须有健全的法律体系作为支撑，法律是其实施的基础和依据，特别是有关强制实施的项目，法律更是其顺利实施的保证；实施社会保障的责任主体是国家，或者说是代表国家的政府。社会主义国家代表全体人民的利益，对发展社会保障事业，积极干预社会经济生活，关心人民疾苦，为人民谋福利，是义不容辞的职责，成为社会保障事业的领导者、组织者和统一管理的主体是理所应当的；社会保障的保障对象是全体社会成员，重点是社会成员中因意外遭遇而暂时或永久丧失劳动能力者、失业者以及鳏寡孤独等生活无依无靠者；社会保障水平是满足社会成员在遭遇困难时的基本生活需要，包括最低的生活需要，而不是更高层次的需要，并以此促进社会安定；社会保障是调节国民收入再分配的一种形式，体现特定的分配关系。

进入 21 世纪以后，现代社会已经从狭义的社会保障概念发展到了更广泛意义上的社会保障概念。一般来说，狭义的社会保障概念接近于社会保险，主要指收入保障，其内涵容易形成共识。而广义的社会保障概念近似于广义的社会福利概念，其内容包括了许多相关的福利项目，其涵义也相对的模糊、不确定。不

同国家从各自国情出发，对社会保障概念的界定视角不尽相同，而且在不同的历史发展阶段也将会有所变化。无论采何种定义，笔者认为都应该注意两点：首先，力争超越 20 世纪既成的社会保障刻板印象和社会保障制度的思维定式，也不要拘泥于要超越教科书式的社会保障概念体系，同时要正确对待发达国家工业化过程中形成的对社会保障制度形成的思维定式。其次，无论如何界定社会保障概念，应把握住社会保障的三个制度层次。社会保障通常被看成是一张“安全网”，但是这张安全网并不是单层的，而是由三个基本层次的制度，亦即上下重叠的三张安全网复合而成的。最下面的一个层次是“社会救助”，目标是切实保障贫困人口最低标准的生活水平，以确保每一个社会成员在任何情况下都不至于跌落到贫困陷阱中。中间一层是“社会保险”，这张安全网通常被看作是现代社会保障制度的“主干”或“中坚”。社会保险的目标是当劳动者，有时也包括其被赡养人，在遭遇老年、疾病、失业、工伤、生育、伤残和死亡等社会经济风险时，保障其基本生活水平。最上面的一层安全网是“社会福利”，在国外常常称为“社会服务”，在我国，为避免与日常用语中相同词语混为一谈，特意将这一类服务称为“社会福利服务”。社会福利服务通常是指非营利性质的服务性保障。社会福利的目标旨在提高全体社会成员的福利水平，使有需要的人得到相应的照料性或便利性的社会服务。

二、社会保障的制度特征

事物的特征是事物本身的一般共性，是使该事物与其他事物区别开来的特殊属性。社会保障作为社会成员基本权利的保障制度，具有以下主要特征：

（一）强制性

马克思在《哥达纲领批判》中指出，在国民收入进行分配之

前，首先应进行各项必要的扣除。这些扣除包括：用来应付不幸事故、自然灾害等的后备金或保险基金；用来满足共同需要的部分，如学校、保健措施等；为丧失劳动能力的人设立的基金等。这种扣除是强制的。^① 现代社会保障制度在实施过程中充分体现了强制性特征，凡符合社会保障基金缴纳条件的社会成员，必须按国家规定参加社会保险、并按一定的标准及时缴纳社会保障基金。强制性是顺利筹集社会保障基金的重要保证，也是社会保障行为过程并发挥功能的前提条件。

（二）社会性

社会性是指社会保障是国家在全社会范围内普遍实施的一种社会制度，享受社会保障是社会成员的基本权利。首先，社会保障是在全社会范围内统一实施的社会经济制度，其对象是全体社会成员，是面向全体公民的普遍实施的制度，包括丧失劳动能力，不具备和未形成劳动能力的社会成员。这一特征在 1942 年《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》中得到充分体现，“该计划（社会保障计划）覆盖所有的公民并且没有收入上限的规定。”^② 社会保障是一种公共计划，其实施主体是行政部门，对于社会成员来说，不论其为何种身份，只要符合享受社会保障的条件，就应当得到基本的生存物质保障。其次，社会保障资金的来源与使用具有社会性，即从社会范围内筹集并安排使用社会保障基金。第三，社会保障目标的社会性。国家是社会保障的行为与实施主体，其目标是促进社会关系的和谐、稳定，体现了社会保障目标的社会性。^③

① 《马克思恩格斯全集》第 49 卷，人民出版社 1958 年版，第 19～20 页。

② 参见劳动和社会保障部社会保险研究所组织翻译：《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》，中国劳动社会保障出版社 2004 年版，第 7 页。

③ 左敏等：《社会保障学》，经济科学出版社 2001 年版，第 21 页。

（三）保障性

社会保障的目标是保障社会成员的基本生活，维护公民的基本权利。一方面，社会保障制度应能防范可能发生的社会风险，并在风险发生后向投保人提供救济。它必须保证每个社会成员至少都能获得维持生存的最低生活标准，而且随着经济水平的提高其标准也要相应的调高。另一方面，通过发展权的保障，使公民具备一定的生活能力，有利于他们发挥自身的优势，释放出更大的工作激情来推动社会经济发展。

（四）适度性

社会保障的水平不能太高，也不能太低。从整个社会来说，社会保障的规模不能超出国家财政的承受能力。社会保障的支出属于消费基金，国家财政收入用于社会保障多，则用于经济发展的其他项目就相应的减少。在保证经济发展的基础上，使社会保障支出逐年有所增加。对个人来说，社会保障收入不能超过劳动收入，否则谁也不愿意参加劳动，社会保障反而成为催生懒惰的温床。^①但是，社会保障也具有发展性。社会保障既是经济社会发展进步的标志，同时也是随着社会经济进步不断进行自我发展和完善的过程。总的来看，社会保障随着社会生产力的发展，不断扩展保障项目并相应提高保障水平，因此，社会保障本身同经济社会发展一样，是一个动态的发展过程。

（五）法制性

现代社会保障遵循的是立法先行的原则，通过社会保障立法来确定来确立社会保障制度。法制性主要体现在两个方面：一是法律和制度是实施社会保障的基本依据，社会保障行为要在国家法律和制度规范的约束下实施，并能够正常运行；二是法律的强

① 潘强恩等：《社会保障新论》，红旗出版社 2000 年版，第 3 页。

制性与权威性是社会保障行为实施的有效保证。

（六）互济性

互济性是社会保障制度赖以生存与发展的基础。在“我为人人、人人为我”的互惠基础上增进社会协调，既能促进社会整体的发展，又能关注个体的需要与发展。与传统的家庭保障相比，互济性具体表现在两个方面：一是保障关系从家庭式、家族式关系扩展为社会关系，二是可以通过对高收入阶层与低收入阶层的收入调整实现“劫富济贫”，使富人与穷人同在一个利益多元化时代共同发展。

（七）公平性

社会公平是以伦理和道德为标准提出的，在社会保障中，公平原则要求通过对社会保障对市场初次分配的适当调节，缩小社会成员之间在收入分配上的过分差距，使收入分配结果为社会成员普遍接受。在市场经济下，以价格为导向的市场分配结果往往存在社会意义上的不公平。从劳动收入看，由于劳动能力、受教育程度、就业机会等差异，会引起人们在劳动收入上的差别。那些劳动能力差、文化水平低、缺乏就业机会以及从事低薪职业的社会成员只能得到较少收入，甚至无法满足基本生活的需要。从财产收入看，人们占有财产的不同导致来源于资本的收入出现差异，多产者与无产者收入差距悬殊，而且这种因财产引起的收入差距还会形成代际继承，从而出现社会伦理道德角度的收入分配不公。由于追求效率的市场不能带来公平，社会保障制度的目标首先强调的是社会公平，在制度设计与实施中要求将社会公平放在首位。

三、社会保障制度的功能

社会保障的功能是社会保障在社会与经济发展中所具有的能

力和所能起到的作用，比如为整个社会经济的正常运行创造良好的环境，增加社会经济的有序性，使国民经济和整个社会有机体得以持续、稳定、协调地发展。第二次世界大战后，社会保障在世界范围内快速发展的根本原因就在于社会保障本身具有许多不可替代的功能，这些功能对于社会经济的稳定与健康发展是不可或缺的。

（一）政治功能

社会保障的政治性功能，主要体现在巩固国家政权，维护现存政治制度和经济体制，促进国家和谐、安定上。因此，社会保障是一项经济措施，是适合市场经济发展的经济措施，更是一项政治措施，是给国家带来长治久安的政治措施。社会保障与政治的联系就是如此密切。我们可以从历史和现实中清楚地看出，社会保障一开始就是与政治结缘的，而且它始终既是政治需要的产物，又是为政治现实服务的工具。

从各国的发展现状来看，社会保障早已经与国家政治制度紧密结合在一起。社会保障作为国家社会政策的重要组成部分，受到各国政府的高度重视，并被广泛用于促进政府既定目标的实现以及采取的各项社会、经济措施之中，对国家的稳步发展与政治和谐作出了重要贡献。

在社会主义制度下，由于人民是社会生产资料的所有者，因此，社会保障实际上也是这种所有权的体现，因此就使社会主义制度下的社会保障除了有一般的政治性功能之外，还特别注重在最大程度上保障人民的主人翁地位。同时，还通过社会保障的完善，缓解人民内部矛盾，促进社会安定团结政治局面的形成，进一步巩固和发展社会主义制度。相比较而言，在资本主义制度下，社会保障更多的是被用来作为谋求维持现存制度，引导大众支持现状的一种手段。例如，社会保障的名目繁多的给付和津贴，实际上加强了国民大众对现存制度的依存意识，甚至还会产生对急剧变革现存制度持有保守态度的效果。此外，社会保障还