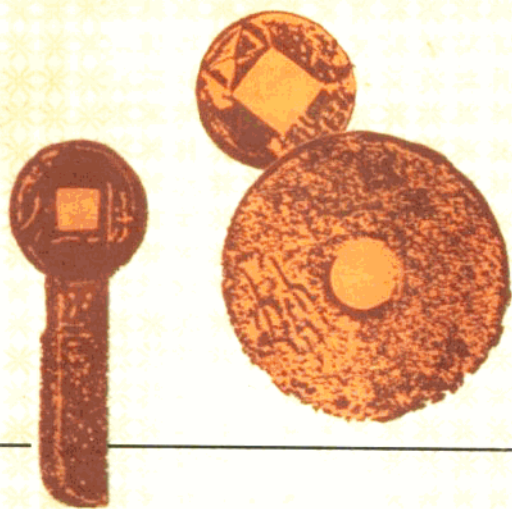




陈冬红 王敏 著

社会保障学

SHEHUI BAOZHANG
XUE

CHENDONGHONG
WANGMIN ZHU

XINAN CAIJING DAXUE CHUBANSHE

西南财经大学出版社

社 会 保 障 学

陈冬红 王 敏 著

西南财大出版社

责任编辑:谢廖斌

书 名:社会保障学

陈冬红 王 敏 著

出版者:西南财经大学出版社

(四川省成都市光华村西南财经大学内)

邮编:610074 电话:(028)7301785

排 版:西南财经大学出版社照排部

印 刷:郫县红光印刷厂

发 行:西南财经大学出版社

四 川 省 新 华 书 店 经 销

开 本:850×1168mm 1/32

印 张:22.75

字 数:550千字

版 次:1996年8月第1版

印 次:1997年1月第2次印刷

印 数:4000—9000册

定 价:29.00元

ISBN7—81055—065—9/F·45

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

前 言

社会保障是现代国家和文明社会的标志。建立健全社会保障制度,为全社会成员提供适合我国国情的社会保障,是构筑社会主义市场经济体制框架的重要环节,也是发展社会主义市场经济的重要保证。

社会保障是对由于种种原因遇到风险和困难而失去生活来源的人,由社会提供物质帮助以保障其基本生活的制度。它包括社会保险、社会福利、社会救助和社区服务等诸多内容,并以社会保险为基本组成部分。完善的社会保障制度,不仅为社会成员提供可靠的“安全网”,是经济列车高速运行的“减震器”,而且也是实现资源优化配置、劳动力合理流动的基础条件,是实现企业经营机制转变、建立现代企业制度的前提。同时,社会保障作为一项社会公益事业,关系着全体社会成员的安居乐业。世界上许多国家,尽管社会经济制度的具体模式不同,但无不把社会保障作为政府的主要职能之一。中国作为社会主义国家,以整体协调发展、共同富裕为目标,这就决定了必须把社会保障放在十分重要的地位。

目前,我国正以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论为指导,加快建立社会主义市场经济体制。而建立和完善具有中国特色的社会保障制度,对于深化企业改革、培育市场体系、保障人民生活、维护社会安定,都有着极其重要的意义。为了顺利推进这一庞大而复杂的社会系统工程,需要我们深入研究和积极探索。《社会保障学》是在吸收了国内外理论界专家、学者、作者的有关研究成果和著述中的一些观点,总结了我国社会保险工作的实践经验和市场经济国家的成功经验,完成财政部关于《我国社会保障制

度改革与开征社会保障税可行性研究》“八五”重点课题基础上,经过数年的大量实地调查,潜心研究,并多次在有关报刊上发表这一问题的研究文章,最终撰写而成。该书以社会主义市场经济与社会保障等的内在联系为主旨而构建,自成体系。其主要思路与特点:一是从中国国情出发,坚持辩证唯物主义和历史唯物主义观点,汲取市场经济国家有益经验,取长补短,构建社会主义市场经济下科学、系统的社会保障学体系;二是按照“经济—社会保险—经济”的模式,克服单纯社会保障观点,把社会保障置于整个国民经济中加以研究,以发展经济,满足国家职能和社会成员基本需要为出发点和归宿;三是本着“实践—认识—实践”的认识过程和理论与实践相结合的原则,探讨社会保障的基本理论,揭示社会保障实践的内在运行发展规律,推进我国社会保障制度体系改革、建立与不断完善;四是作为一种尝试,本书从中到西,从古至今,从社会保障基本理论到以社会保险、社会救助、社会福利、社区服务等为主体的社会保障运行、管理机构与体系,从质的分析到量的研究都进行了有重点的全面探讨。然而,本书所研究的主题远未结束,仅仅是一个开端,作为本书作者寄希望于抛砖引玉,并同大家一道为社会主义社会保障学理论体系的日臻完善而不懈努力、艰苦探索。

作 者

1996年4月于郑州

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 社会保障的产生	(1)
第二节 社会保障的发展	(11)
第三节 社会保障学说	(48)
第四节 社会保障学的研究对象与方法	(62)
第二章 社会保障的理论界定	(69)
第一节 社会保障的概念与特征	(69)
第二节 社会保障的性质与类型	(78)
第三节 社会保障的地位与作用	(90)
第三章 社会保障基金运行	(110)
第一节 社会保障基金要素	(110)
第二节 社会保障基金筹集	(112)
第三节 社会保障基金运用与保值增值	(143)
第四章 社会保险	(162)
第一节 社会保险的功能与作用	(162)
第二节 社会保险的种类和内容	(171)

第三节	社会保险与商业保险·····	(176)
第四节	社会保险费·····	(184)
第五节	中国社会保险制度及改革·····	(200)
第五章	养老保险 ·····	(230)
第一节	养老保险的含义与类型·····	(230)
第二节	养老保险与人口老龄化·····	(249)
第三节	养老保险基金筹集、支付与管理·····	(259)
第四节	中国养老保险制度改革·····	(301)
第六章	失业社会保险 ·····	(352)
第一节	失业社会保险的客观性与原则·····	(352)
第二节	失业社会保险的概念、特点与作用·····	(360)
第三节	失业社会保险的支付与失业社会保险基金 ·····	(369)
第四节	国际公约与西方失业保险制度比较·····	(378)
第五节	中国失业社会保险制度改革·····	(395)
第七章	医疗社会保险 ·····	(412)
第一节	医疗社会保险的特点与作用·····	(412)
第二节	医疗社会保险的范围和种类·····	(421)
第三节	医疗社会保险费的筹集与支付·····	(426)
第四节	西方医疗保险制度的借鉴·····	(436)
第五节	中国医疗社会保险制度及改革·····	(454)

第八章 其他社会保险·····	(474)
第一节 工伤社会保险·····	(474)
第二节 生育社会保险·····	(516)
第三节 疾病社会保险·····	(525)
第九章 社会福利·····	(532)
第一节 社会福利的概念与特征·····	(532)
第二节 社会福利的性质与内容·····	(535)
第三节 职工福利·····	(540)
第四节 西方社会福利制度·····	(550)
第五节 中国社会福利制度及改革·····	(574)
第十章 社会救助及社区服务·····	(584)
第一节 社会救助·····	(584)
第二节 社会优抚·····	(593)
第三节 社区服务·····	(600)
第十一章 社会保障体系与管理机构·····	(611)
第一节 建立社会保障体系的意义、目标与原则 ·····	(611)
第二节 新型社会保障体系构想·····	(640)
第三节 新型社会保障机构与体制·····	(673)
第四节 社会保险的组织管理·····	(681)

第十二章 社会保障法制化·····	(697)
第一节 社会保障法概述·····	(697)
第二节 中国社会保障的法制建设·····	(705)

第一章 导 论

第一节 社会保障的产生

社会保障是以一定的经济发展为前提的,是社会化大生产的产物,并随着社会的进步产生和发展.因此也可以说,一个国家的社会保障的能力和水平,是经济发展和社会进步的一个重要标志。

社会保障的产生离不开经济条件和社会条件以及与之相伴随的理论准备.经济条件就是社会生产力发展到一定水平,社会有一定的剩余产品可供扣除和储存,并建立一套完整的调节收入分配的制度.社会条件就是不同社会制度变革和新旧体制变革,以及同一制度下不同社会成员之间的利益调整和冲突的不可避免性所要求的.理论来源于实践,社会保障的理论是推进其不断发展的另一个重要条件。

一、社会保障的经济条件

1. 18 世纪的欧洲工业革命,使社会生产的形式发生了巨大的变化,即实现了生产社会化

在社会化过程中,由于机械化程度的提高,劳动方式的变化,

化学工业等的发展,工人的伤残、事故、职业病等事件时有发生。这些不安全、不卫生因素,制约着工人生命的延续。工人患病或伤残后,靠本人工资无力医治,失去劳动力后更是难以维持。现代化生产过程中专业化分工和协作的劳动组织也促使劳动力过早地退出生产领域。因为劳动者往往赶不上由于技术的飞速发展,新机器的不断涌现对生产技能提出的更高要求,使得他们不得不过早地离开工作岗位。因而提出了疾病、伤残、事故、养老等的社会保险问题。同时,由于技术的进步和机器的普遍采用,资本的有机构成提高,对劳动力的需求相对减少,产生了劳动力的相对过剩,造成工人失业,使劳动者暂时失去生活来源,这在资本主义社会已成为一个严重的社会问题。这也要求社会给予保障。

现代工业化的进程,伴随着市场经济的发展。市场经济依循价值规律的法则运行。价值规律作用的结果,一方面促进了经济的发展,社会生产力水平的提高;另一方面又必然扩大分配上的差距;同时由于市场机制、竞争规律的作用,部分企业破产,工人失业。这样,价值规律的要求、效率目标与社会保护公共利益的公平原则相矛盾。为了缓和市场经济的价值法则、效率原则和社会公平原则的矛盾,缓解市场经济所产生的不利影响,采取社会保障这种补充性的分配机制越来越有其特殊的作用。

2. 社会化大生产逐步打破了农业社会人身依附的主从关系,家庭的生产职能开始退化,并使家庭结构变小,核心家庭越来越多。在农业社会中,家庭既是消费单位,也是生产单位,同时又有教育、养老和生育功能。在社会化大生产条件下,家庭由生产实体转变为消费实体,家庭的保障功能缩小了。工业社会下的家庭,主要是靠工资养家糊口,一旦收入中断,便陷入困境,既无恒产可依,又无家庭可保障。正如马克思所说的:“大工业在瓦解旧家庭制度的经济基础以及与之相适应的家庭劳动的同时,也瓦解了旧的家

庭关系本身”^① 这时“无产者根本不能从工资中拿出一些钱储蓄，以备在伤残、疾病、年老、残废丧失能力时，以及与资本主义生产方式紧密联系的失业时的需要。因此，在上述各种情况下对工人实行保险，完全是资本主义发展的整个进程决定的改革”。^②

由于社会化生产的发展和家庭结构功能的变化，传统的主从保障与家庭亲属保障在不同程度上逐渐失去了存在的基础。同时，社会化生产的发展，也意味着劳动力的再生产必须社会化，生活社会化的组织程度也在逐步提高，教育、卫生、城乡生活服务等都逐步成为社会的公共事业，走上了社会化发展的进程，成员的个人需求往往成为一种社会的需求，传统的主从保障与家庭亲属保障的形式越来越不适应于生产与生活的社会化发展的需要，于是便产生了保障社会化的要求。

3. 生产社会化和市场经济的发展，有力地促进了社会生产力的发展，使社会财富大量增加，这就为社会保障提供了物质基础

社会生产力的发展带来了物质财富的丰厚，人们的需求呈现着内容多样化和水平不断上升的趋势。基本生活需求已不仅仅是生存活命的要求，“温饱”也在不断地改变着它的标准。社会成员的保障，从对象、内容到标准等各方面都必须置于全社会来衡量和决定，每个人需要满足的程度和生活水平必须和社会平均的水平相近。只有这样，才能保证个人与社会的需求结构大体平衡，合理的需求水平不断提高。社会财富的增加不仅为社会成员的社会保障奠定了物质基础，也规定了必须采取社会性保障的形式来利用这些社会资源。

^① 马克思：《资本论》第三卷，人民出版社1975年版，第536页。

^② 列宁：《俄国社会民主工党第六次（“布拉格”）全国代表会议》，《列宁全集》第17卷，人民出版社1959年版，第448页。

二、社会保障的社会条件

社会保障的产生也是无产阶级长期斗争的结果。社会生产力的发展和生产社会化程度的提高,只是产生社会保障的经济条件。有了这些条件,社会保障制度并不会自发产生。经济利益的分配和社会权利的分配,都取决于社会各阶级、各集团力量的对比。可以说,工人的坚决斗争是把社会保障制度产生的可能性变为现实性的决定性因素。随着机器生产的进一步扩大,工人为争取社会保障的斗争日益激烈。19世纪70—80年代,无产阶级为争取自己的经济政治权益而形成一支独立的政治力量。最先实行比较全面的社会保障的是俾斯麦执政时期的德国。19世纪的德国无论是在工业化的规模还是在社会对于现代社会保障的需求方面都不能和英国相比拟,但是,如果观察德国当时的社会政治条件就不难发现,正是德国具备率先实行国家社会保障的社会政治条件。19世纪下半叶的德国,无产阶级组织力量相当强大,在马克思主义的指导下,逐渐形成了一股强大的政治力量,成为以俾斯麦为代表的容克资产阶级必须正视的政治力量。1872年夏天,鲁尔矿工为争取8小时工作日和提高工资的罢工斗争震惊了世界,资产阶级被迫宣布建立“社会保障法”,先后采取了一些改善工人生活境遇的措施,从而在国家法律和制度上确立了德国的社会保障制度。当然,社会保障具有缓和阶级矛盾,维护社会安定,并在一定程度上保证为资本主义生产提供数量和质量上合乎社会化生产要求的劳动力的作用,所以资产阶级政府在政治上支持社会保障的发展。

三、社会保障的思想理论渊源

1. 社会保障的思想渊源

社会保障作为一种制度出现,是近百年的事,它是经济与社会发展到一定阶段的产物。但社会保障的思想渊源却很早,在我国可以追溯到 2000 多年前。在春秋战国时期,儒家就曾提出“大道之行也,天下为公。选贤与能,讲信修睦,故人不独亲其亲,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”的思想。欧洲文艺复兴时期,新兴资产阶级提出了人道主义、民主、平等和人权等口号。虽然这些口号有其阶级局限性,但至少为社会应对其成员的生存权利负有责任的观点提供了文化基础。从历史上看,社会保障的形成,在资本主义发展过程中,与西方社会主义思潮有密切联系。英国托马斯·莫尔的《乌托邦》,意大利帕内拉的《太阳城》,德国闵采尔的《千年王国》等,以及后来的圣西门、傅立叶、欧文等,继承了人道主义思想,在批判资本主义的同时,对未来社会提出了积极的设想。他们的空想社会主义思想,充满了社会福利的思想。马克思的科学社会主义理论,对社会保障的形成和发展更起重要的积极的推动作用。

2. 社会保障的理论依据

直接促进现代社会保障制度的形成和发展的,是西方的“福利国家理论”。它是由一些资产阶级经济学家的理论观点,工人运动中某些社会主义派别的纲领,以及社会民主党人的政策主张综合而成的理论。19 世纪 70 年代,西方经济学中出现了“福利国家论”。这种理论的主要代表人物是统治德国经济学界的新历史学派的施莫拉·布伦坦诺。传统的资产阶级经济学家认为,国家的职责就是维护社会秩序和国家安全,而不是干预经济。但德国新历史学派认为,国家除了维护社会秩序和国家安全外,还有一个“文化和福利的目的”,国家是集体经济的最高形式,国家在进步的文明社会中,公共职能在不断扩大和增加,凡是个人努力所不能达到的或不能顺利达到的目标,理应由国家去办理。基于这样的观点,他们提出了改良主义的经济政策,主张国家办理一些公共事业来改善

国民的生活。其中包括劳动保险法、孤寡救济法、改革财政赋税制度等。这些理论和主张成为俾斯麦政府实行的社会保障制度的依据。新历史学派的福利,就是通过国家的活动,举办一些公共福利事业,来间接地对收入实行再分配,以此来缓和当时的社会矛盾。在19世纪末20世纪初,资本主义国家一些改良主义派别也持同样的主张。英国费边主义者维伯夫妇设计了“福利国家”的蓝图,主张通过资产阶级议会实行对贫民和失业者,包括对病人、残疾人、老年人的救济。费边主义者企图通过这种温和的、渐进的改良主义政策,实现所谓“社会主义”。

社会保障作为经济学的一个范畴,比“福利国家论”晚一些。20世纪初,英国资产阶级经济学家和改良主义者霍布森主张,以“社会福利”作为经济研究的中心问题,通过税收政策使“剩余价值”归政府所有,用于“社会福利”。

福利经济学理论开始于英国经济学家庇古。1912年他发表了《财富和福利》一书,1920年又把该书扩展为《福利经济学》。这本书系统地论述了福利经济学理论,庇古在书中给福利下的定义是:能够计量的与经济生活有关的那种福利,也就是能够直接或间接同货币量有关的那部分社会福利。庇古论证了经济福利增长的可能性,社会福利将随国民总收入的增加而增大,也将由收入分配均等化而增大。他认为,如果把富人的收入的一部分转移给穷人,社会福利就增大。收入转移的途径就是由政府向富人征收累进所得税和遗产税,然后举办各种社会保障事业。例如失业保险、医药保险、养老保险、免费教育等。这些收入转移将会增加穷人的实际所得。庇古的福利经济学为福利国家论提供了新的理论依据。此后,福利经济学和福利国家论几经演变并广为流传。本世纪30年代,爆发了席卷资本主义世界的经济危机。西方主要资本主义国家工业萧条,失业剧增,社会矛盾尖锐,资产阶级及其学者把摆脱经济、政治危机的措施与“福利国家”联系在一起。1936年,凯恩斯出版

了他的《就业、利息和货币通论》。他主张政府要对经济进行调节，政府的干预旨在刺激投资、压抑储蓄，保障有效需求。在这种干预中，政府的直接支出最能刺激投资水平、改善人民福利，因此把兴建公益工程、改善城市环境、维持充分就业的措施也纳入“福利国家”的福利措施中。

继凯恩斯从经济学角度论证了资本主义国家干预经济的必要性之后，国家干预作为社会理论的一个重要课题被逐步提到日程上来。20世纪西方发达国家的某些社会主义者和社会民主主义者开始逐步把国家政权看成是中立的力量，认为民选的国家也可以通过制定各种社会福利政策对经济和社会生活进行干预，以逐步达到消灭剥削和消除社会不平等的目的。20世纪的国家干预主义，正是力图借助于国家力量实行社会再分配，改善社会生活环境，以达到消除社会不平等的目的。以罗宾逊夫人和卡尔多为代表的新剑桥学派，主张政府在短期内实行合理税收，用以改变分配不均，补贴低收入家庭；另一方面，政府减少军费开支，将资金用于环境保护、民用工业、教育事业和培训计划，以解决就业问题。

20世纪中叶以后的西方社会主义者，大多把国家机器看成是中性的，可以为全社会所有成员服务的工具，国家机器为全民服务的途径是社会干预政策，目的是消除阶级剥削和减少社会不平等。

第二次世界大战以后，西方马克思主义的福利理论有所发展，最早系统研究福利理论的西方马克思主义者是约翰·沙维。他认为就其给社会带来安全与平等的效果而言，福利国家的政策确实使资本主义制度发生了巨大的变化。他认为福利国家的形成由三个主要因素促成。第一，工人阶级反抗剥削的斗争，取得了一定的成功；第二，工业资本主义需要有更适宜其发展的环境，特别是更高水平和技能的劳工队伍；第三，资产阶级已经意识到必须为政治局势的稳定付出某些代价。西方马克思主义者总的认为，社会福利政策的实施有益于资本主义经济有效持续的发展，有益于资产阶

级的社会控制,有益于阶级矛盾的缓和与社会秩序的稳定,因此毫不奇怪,发展社会福利的建议总是由统治阶级首先提出。现代马克思主义的福利理论与传统马克思观点的不同之处在于,后者着眼于社会革命,前者则注重研究社会主义国家的功能性发展。

本世纪60年代末,凯恩斯主义失灵于“滞胀”,以美国经济学家米尔顿·弗里德曼为代表的货币主义学派认为,通货膨胀是由政府的充分就业政策,公共开支政策和中央银行的货币政策引起的。弗里德曼对西方盛行的福利国家政策展开了全面的批判。他认为“从摇篮到坟墓”是乌托邦思想对于保障的一种承诺,美国的罗斯福“新政”就是在这样一种理想主义的气氛中将凯恩斯主义化为法令的结果。战争时期政府的暂时性控制措施是必要的,但那是建筑在公民为了共同的目标而情愿做出重大牺牲的基础上的,“这不同于政府长期实行经济控制用以增进一个定义模糊的‘公共利益’。”他认为:“现存的多数福利项目本来就不该实行。如果没有这些项目,许多依赖于这些项目的人就会变成自立的个人而不是受国家保护的人,这在短期内对有些人可能显得很残酷……但从长远看这要人道得多”。“当前福利制度的最大代价不仅在于它削弱家庭、降低工作的积极性、妨碍储蓄和革新、阻滞资本积累、限制自由”,它还在于:扼杀了私人慈善事业。因此弗里德曼要求全面审判福利国家的理论与实践。

哈耶克标榜的经济自由主义更加彻底地反对一切形式的国家干预,倡导实行竞争性私人货币制度下的自由市场经济。他强调市场关系可以连接人的其他关系,把不同社会、政治、法律地位的人用经济因素连接起来,达到和解,除了市场,其他任何关系也不可能做到。经济自由主义认为国家的干预妨碍了市场资本主义的发展,使得自由竞争不能成为名副其实的竞争。他们所指的国家干预包括西方资本主义国家的“福利国家”和巨型垄断企业。

德国的新自由主义提出了社会市场经济理论,主张以自由市