

西藏人民出版社

作者

郭席四

导论

SHEHUIBAOZHANG

社会
保障

DAO
LUN

社 会 保 障 导 论

郭 席 四 著

西藏人民出版社

责任编辑:张 慧 霞

封面设计:阿旺格桑

社 会 保 障 导 论

*

郭席四 著

西藏人民出版社出版发行

西藏人民出版社微机室排版

西南冶金地质印刷厂印刷

开本:850×1168 印张:8.8125 字数:230 千

1999 年 10 月第 1 版 1999 年 10 月第 1 次印刷

印数:01—1,100

ISBN7—223—01146—7

F·15 定价:14.20 元

目 录

第一章 社会保障制度演变及发展趋势	(1)
一、古代社会保障制度概述	(1)
二、现代社会保障制度的发展历程	(4)
三、社会保障制度发展进程中的基本规律.....	(16)
四、社会保障制度发展进程的经验与教训.....	(22)
五、迈向新世纪的社会保障制度发展的大趋势.....	(26)
第二章 社会保障基本理论	(32)
一、社会保障“建立”论.....	(32)
二、社会保障结构论.....	(48)
三、社会保障功能论.....	(60)
四、社会保障改革论.....	(66)
第三章 社会保障管理体制	(69)
一、社会保障管理与管理体制.....	(69)
二、社会保障组织的结构与类型.....	(75)
三、社会保障管理机构的设置与职能.....	(80)
四、中国社会保障管理体制现状、弊端与改革	(90)

第四章 社会保障基金的筹集、支付和投资营运	(95)
一、社会保障基金的构成及其特征	(95)
二、社会保障基金的筹集	(97)
三、社会保障基金的支付	(109)
四、社会保障基金的投资营运	(116)
第五章 社会保障法规	(123)
一、社会保障法规的产生和发展	(123)
二、社会保障法规的调整对象和基本特征	(136)
三、社会保障法规的实质与功能	(140)
四、社会保障法规的体系与构成要素	(143)
五、社会保障法规与有关法规的关系	(146)
第六章 社会保障与经济和社会发展	(149)
一、社会保障与经济发展	(149)
二、社会保障与社会发展	(157)
第七章 发达国家社会保障的现状与改革	(170)
一、发达国家社会保障的现状:主要模式及其对比分析	(170)
二、发达国家社会保障制度的改革	(183)
第八章 发展中国家社会保障的现状与改革	(192)
一、发展中国家社会保障的发展和存在的主要问题	(192)
二、亚太发展中国家社会保障的现状和发展趋势	(197)
三、发展中国家社会保障制度的改革	(208)
第九章 中国社会保障制度及其改革	(218)
一、新中国社会保障制度发展历程	(218)
二、计划体制下中国社会保障的制度安排	(229)
三、传统模式的社会保障制度缺陷及改革尝试	(237)

附录(论文)

一、社会保障制度的健全与国有大中型企业转制问题研究	(248)
二、可持续发展:中国社会保障制度改革的目标模式	(265)
主要参考文献.....	(273)
后 记.....	(275)

第一章 社会保障制度演变及发展趋势

社会保障是一种安全机制。社会保障思想的产生和制度的形成源于人类对安全的需求,迄今为止所产生的各种保险或保障方式,原本都是出自于人类规避自然、经济和社会风险的需求。人们面临的危险越大,这种需求也就越强烈。在人类社会的发展进程中,社会保障是伴随着人类社会的发展从思想不断地发展起来的一种社会政策、制度,而且这种社会政策、制度在社会变革中得到了不断地改变和完善。考察社会保障演变和发展趋势,目的在于充分地认识和掌握社会保障的内在发展规律。

一、古代社会保障制度概述

历史是连续的,虽然社会保障一词直到 1935 年才正式为官方使用,但是社会保障的思想与制度在世界各国却由来已久。中国是世界的文明古国,其社会保障思想与其它文化思想一样,亦有着悠久的历史。纵观历史,中国社会保障思想最早是以安民、抚民的思想混合在一起出现的,它可以追溯到舜时期。此后,经过漫长历史时期的发展,就逐步形成了对后来颇有影响的多种社会保障思想,其中最为突出的是“大同社会论”和“社会互助论”。大同社会论的主要代表人物是中国古代最伟大的思想家孔子。他在《礼记·礼运篇·大同章》中写道,“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；男有分，女有归。……是谓大同”^①。在这里，“天下为公”是大同社会的最高理想，而社会成员都能得到生活保障则是大同社会的基本目标。社会互助论的代表人物则是春秋战国时期的著名思想家墨子，他在《墨子·兼爱上篇》中就主张“兼爱交利”，提出“有力者疾以助人，有财者勉以分人，有道者劝以教人。若此，则饥者得食，寒者得衣，乱者得治”^②的思想，同一时期的孟子在《孟子·滕文公上篇》中亦主张“出入相友，守望相助，疾病相扶持，则百姓亲睦”，等等，社会互助遂成为中华民族的传统美德之一，也是中国古代十分重要的社会保障思想。

中国古代不仅有内容十分丰富的社会保障思想，而且还有社会保障制度及其社会保障实践。中国历史上一直是皇权至上，维护皇家权力的万世传承和国家的长治久安是历代王朝尽心竭力的事情，因此济贫救灾也往往以政府出面来主办，以民众感激皇恩之浩大，从而达到维护国家和社会稳定之目的。中国古代兴办社会保障事业始于战国时期。这里所指的就是官办的“常平仓”和官督民办的“义仓”制度。“常平仓”始建于战国时期，历代统治者都有类似的设置，于北宋时为最盛。其目的是平时建立谷物积蓄储备，以备灾荒时救济灾民，维护社会 and 国家的稳定。“义仓”始于北齐，盛行于隋唐，是一种官督民办的社会保障制度，荒年暴月，通过义仓散粮，赈灾救民，起到稳定社会的作用。综上所述，中国古代不仅有丰富的社会保障思想，而且还具有明显特色的社会保障制度。因此，中国古代社会保障的思想和制度应在世界社会保障史上占有重要的历史地位。

^① 陈绍闻主编《中国古代经济文选》（第一分册），上海人民出版社，1980年版，第56页。

^② 中国社会科学院哲学研究所等《中国大同思想资料》，中华书局1959年版，第29—30页。

西方社会保障思想和制度亦有着悠久的历史渊源。早期的社会保障思想,可以从古希腊的空想社会论算起,其中最有影响的是古希腊著名的思想家柏拉图写的《理想国》,在这一著作中,柏拉图以“人们的生活需要”作为解送国家起源的理由,主张实行共产制度,确立财产公有和公正的原则,消除暴力与贫富对立。到中世纪,教权高于皇权,处于至尊地位,教义成为当时的主流思想。宗教教义中包涵极其丰富的人与人互爱互助的社会保障思想。到了 14、15 世纪西方社会保障思想有了较大发展,其中以空想社会主义者莫尔的《乌托邦》一书最有影响,该书在批判当时英国社会的同时,描绘了一个实行财产公有制、敬老爱幼、照顾老人和病人、人人相互帮助、尽量减轻别人的贫穷与困苦的理想社会;稍后著名的空想社会主义者康伯内拉继承了前人的优秀成果,完成了又一空想社会主义杰作《太阳城》,这部著作对近代西方空想社会主义起到了奠基作用。上述空想社会论和宗教教义在西方社会绵延两千年,是西方社会极其重要的思潮,因而客观上构成了西方古代社会保障思想。

西方不仅有社会保障思想,而且还有社会保障制度。在古代埃及,由于大规模修建工程,工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及家属。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。这种原始的社会保障形态虽然可以追溯得很远,但他们都不是现代社会保障的形态。现代社会保障制度诞生于社会化大生产出现之后,是现代经济社会制度的不可或缺的组成部分。与中国历史上一直是皇权至上,济贫救灾由政府出面组织不同,西方国家在历史上曾是教权大于皇权,宗教教义对社会保障实践的影响很大,教会组织大多根据宗教教义举办各种救灾济贫等慈善事业,政府则极少介入或干预社会保障事务,因而教会组织举办各种救灾济贫等慈善事

业便一度成为西方一些国家的主要的社会保障方式,并成为西方各国社会保障体系中的重要组成部分。这是西方古代社会保障制度与中国古代社会保障制度重大的区别与分歧,东、西方国家的社会保障制度的这一分歧,自古至今未能完全趋同。

二、现代社会保障制度的发展历程

现代社会保障制度是与工业化同步的。随着工业化和社会化大生产的发展,社会保障制度得以产生、发展和不断完善。在长达400年的历史中,社会保障制度经历了萌芽、确立、扩展、探索改革四个阶段。

1. 社会保障制度的萌芽阶段(17世纪初—19世纪30年代)

现代社会保障制度发祥于最早实现工业化的英国。英国的社会保障制度在很大程度上是从“济贫法”演进而来的。众所周知,救济贫困在西方过去一直被认为是一种私人义务。宗教基金会为穷人提供避难所和施舍物;中世纪的同业行会在其成员及其家属遭遇不幸时也给予帮助等。而对救灾济贫采取社会行为,制定有关社会立法,则是在资本主义原始积累和工业化产生大量社会问题之后。这种立法的典型代表当属英国的“济贫法”。英国从16至17世纪,地主贵族通过大规模圈地运动剥夺农民土地,大批农民背井离乡沦为乞丐和流浪者,一部分人转化为雇佣劳动者。另一方面,随着圈地运动而来的工业化又将封建的、宗法的社会关系荡涤无存,中世纪那种对自己成员病、老、丧、葬给予一定救济的行会组织也已土崩瓦解。大批农民涌入城市造成了诸多严重的社会问题。为了防止社会骚乱,1601年英国女王伊丽莎白颁布了一个体现对待贫民的主要原则和规定了全面的处理贫民的措施的法案即《济贫法》。它以法律的形式规定了救济贫民的福利措施。据此,由各教区负责向居民和房地产所有者征收济贫税,为失业者寻找就业机会,对短期内不能就业者,暂时提供衣食,直到找到工作为止,安排

孤儿去当学徒。另外，济贫税管理人员还为贫民在农场找工作，工资不足维持生计者，从济贫税中提供补贴。虽然《济贫法》是为了最大限度地减少由于饥饿而产生的社会不安定而制订出来的，且其措施也只是磨去问题的棱角而已。但就其承认公共责任并制定出为此目的而使用公共资金的原则而言，对现代社会保障制度的建立却具有重大而深远的意义和影响。

19 世纪初，随着工业革命的深入，无产者的数量日益增加。由于济贫费用逐年增加，财政不堪重负，英国议会于 1834 年通过了《济贫法》修正案。这是英国社会保障史上重要的《新济贫法》。新法规定济贫资金主要来源于地方税，济贫事务由地方与教区共同负责。与此同时，新法还规定领取者必须住进济贫院，同时取消对无业贫民的一切金钱和实物的救济，只允许将他们收容到习艺所，去那里工作沉重，待遇很低。《新济贫法》的实施，激起了工人阶级的愤慨，促进了工人运动的发展。1825 年英国经济危机过后，失业工人增加，失业者和家属生活无法得到保障，社会动荡不安。为了维护社会稳定，促进经济发展必须突破救贫的范围，需要在广泛意义上建立社会安全机制。

2. 社会保障制度确立和形成时期(19 世纪 30 年代至 20 世纪 40 年代)

19 世纪 30 年代以后，随着工业化进程的迅猛发展，一个人数众多的工薪者阶层出现了，机器大工业几乎把所有的劳动力都卷入了劳动力市场，优胜劣汰的自由竞争原则得到了充分地发挥。由于劳动者远离了故乡，完全以工资收入为生，因此，一旦收入中断陷入困境，既无恒产可依，又非靠宗族观念所维系的家庭与家族所能保障。所以，他们无论是群体还是个体，都没有足够的力量抗拒年老、生病、生育、职业病和因事故养家糊口的人死亡以及失业所造成的收入中断及其贫困，也就是说，人们越来越难以凭借家庭解决生、老、病、死、伤残以及儿童照顾及教育问题，从而要求建立与

劳动力的生活方式、生活来源和生活保障相适应的制度安排。同时社会化生产过程中专业化分工也对劳动力的素质提出新的要求，生产工艺的迅速更新导致了劳动者的知识技能迅速老化，不仅结构性失业增加，而且劳动者退出生产岗位的时间也大大提前，更加重了失业、养老等社会问题的严重性。解决此问题，需要一种新的机制和制度安排。

生产社会化和商品经济的发展，使社会财富大量增加，马克思曾经指出，资本主义在它成立不到一百年的时间内，它所创造的社会财富比过去的一切时代的总和还要多。社会财富的极大增长为全体社会成员的基本生存奠定了雄厚的物质基础，同时也规定了应用社会保障的方式来利用这些社会物质资源，实现社会公平、维护社会稳定、促进经济发展。当然，有了雄厚的物质条件，并不意味着社会保障制度就可以自发产生。物质财富的分配与再分配，社会权利的分享，最终取决于社会各阶级、各集团力量的对比。19世纪中期，随着资本主义生产方式的发展，无产阶级人数日益增多，队伍日益扩大，组织性、斗争性不断增强。他们不仅在社会经济生活中是社会化大生产的主体，而且在政治生活中也是作为一支独立的力量登上历史的舞台。无产阶级为了争取自己的经济和政治权益，与资产阶级展开了殊死的斗争。风起云涌，此起彼伏的工人运动和紧张的劳资关系使统治者面临着非此即彼的两种选择：要么坐视资本主义社会走向分裂、混乱直至灭亡；要么采取补救措施，实行社会改良。客观情势使统治者作出了后一种选择，即付出一些代价建立社会保障制度，用改良主义的办法维持统治者的政权的长治久安与社会的长期稳定，从而谋求更大的利益。因此，社会各阶级、各集团力量的对比和斗争，尤其是无产阶级与资产阶级的斗争，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。资本主义国家对工人实行社会保险，不是资本主义的仁慈，完全是资本主义发展的整个进程决定的，是无产阶级觉醒和斗争的结果。

德国是世界上最早制定社会保障法,确立社会保障制度的国家。德国的产业革命比英国发生晚,因此可以直接采用英国进口的机器和先进技术,使工业得到加速发展。德国从轻工业开始,而后发展重工业和军火工业,到1861年机器制造业的产业工人就达10万人,1850年到1870年钢产量已从6000吨增至17万吨,1870年德国工业总量已占世界工业量的13.2%,并超过了英国,进入了先进的资本主义国家的行列,全社会形成了社会化的大生产。随着工业化和社会化大生产的发展,产业工人的数量迅猛增加,工人组织兴起,工人运动风起云涌,此起彼伏。德国工人阶级为了争取自己的经济利益和劳动权益,与资产阶级展开了斗争。他们一方面强烈地要求政府当局实施保护劳动权益的社会政策;另一方面自发地组织各种互助互济的民间组织。1871年四分五裂的德国实现了全国统一,并得到普法战争中50亿法郎的战争赔款。德国政府雄心勃勃企图加快国内经济的发展,谋求欧洲霸主地位。帝国铁血首相俾斯麦认为,若要达到此目的,必须实行大棒加胡萝卜的政策,一方面对工人运动实行无情镇压;一方面必须安抚好国内的工人群众,协调好劳资关系,实施一整套社会政策,其中包括社会保障政策。为此德国实行了一系列的自上而下的经济社会改革。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年又实行了《老年与病残强制保险法》。1911年上述三部法律又被确定为德意志帝国统一的法律文本,同时制定了《职员保险法》,1923年又颁布了《帝国矿工保险法》,1927年制定了《职业介绍与失业保险法》。以上所涉及到的保险都是强制性的,其权利和义务有法律保证。这意味着社会关系的三个方面——工人、雇主和国家都在起着作用并对整个社会保障计划的管理有着发言权。资金的来源是由雇主和雇员分摊交纳的保险费。这使工薪劳动者受到一种有保障的补助制度保护。德国社会保险法规的诞生,揭开了社会保障史的新篇章,标志着社会保障制度的确立。

从 20 世纪初到 30 年代,西方社会动荡不安。1929 年至 1930 年资本主义世界爆发了史无前例的大规模的经济危机。危机从美国开始,迅速地席卷了整个资本主义世界,是资本主义历史上最深刻最持久的一场经济危机。危机期间,各主要资本主义国家的工业生产急剧下降,其中美国与德国削减一半以上,倒退到 19 世纪末的水平;失业人数猛增,有些国家的失业率竟高达 30%—50%,整个资本主义世界失业人数高达 3000 万到 4500 万人。工业的萧条波及到农业,农产品大量过剩,价格猛烈下跌,与工业危机相互交织,彼此感染,相互激荡,并由此诱发了深刻的金融信贷货币危机,大批金融机构纷纷倒闭,整个信贷制度濒于崩溃。

经济危机加剧了劳资双方的矛盾,使社会处于动荡不安之中。工人罢工,农民暴动及游行示威卷土重来,一浪高过一浪。同时,危机使人们开始认识到遭遇失业、贫困不是个人问题而是制度出了毛病,因此大危机打破了现代经济中纯粹自助的思想,摧毁了严酷的个人主义迷宫。大危机中受害最深的是失业者、年老者和病残者,他们对现存制度的反对最为强烈,要求变革的呼声最大。为了缓解劳资矛盾,克服经济危机,欧美各国先后在工伤、疾病、养老、失业保险等诸多方面通过立法,强调国家和社会的作用。它们大部分以德国社会保险计划为典范,同时又相互参照,彼此借鉴,共同促进现代社会保障制度的形成。

在促使社会保障制度的形成过程中,美国具有举足轻重的作用。1935 年 8 月美国通过了《社会保障法》。《社会保障法》所规定的社会保险,包括老年救济、失业保险计划。此法规定由联邦按雇主支出工资额收税,作为失业保险金;由工人和雇主各付工人工资的 1%,作为老年保险金,同时要求帮助贫穷盲人、残疾者和孤寡者,救济金大部分由各州承担。此外联邦政府还要为母亲(特别是单亲母亲)和儿童卫生机构、残疾儿童机构及儿童福利机构提供服务。总之,美国的《社会保障法》确立了现代社会保障制度的雏型。

美国 30 年代以及二战之后的社会保障制度的完善,基本上都是以 1935 年通过的《社会保障法》为基础的,是它的完善和补充,对世界各国社会保障制度的形成和发展产生了十分深远的影响。

3. 各国社会保障制度普遍建立和扩展时期(20 世纪 40 年代至 70 年代)

从现代社会保障制度发展的轨迹看,20 世纪 40 年代至 70 年代,特别是二战后的近 20 年的进程占有极其重要的位置。二战一结束,各国都在恢复经济的同时,竞相重建社会保障体系,走在前头的是英国。战后不久,英国政府为了缓和劳资矛盾,促进经济发展,采纳了贝弗里奇改革社会保障制度的主张,从 1945 年到 1948 年的 3 年中,出台了《家庭津贴法》、《国民保障法》、《国民业务工伤保险法》、《国民保健服务法》、《国民扶助法》、《儿童津贴法》等一系列有关社会保障的法规,从而建立了比较完整的社会保障制度,其特点是把全体国民作为对象,并且是均一社会保障给付。1948 年英国政府正式向世界宣称已建立起“福利国家”。英国建立的所谓“福利国家”,在推动欧洲各国积极发展社会保障事业方面起着很大作用,并促进了战后欧洲乃至世界各国社会保障的大发展。在英国宣布建立所谓“福利国家”后,接着西欧、北美洲、大洋洲、亚洲等各经济发达国家都陆续宣布实施“普遍福利政策”,社会保障制度进入充分发展阶段。

二战后社会保障制度之所以在世界各国普遍建立并得到迅猛发展,究其原因,主要有以下几点:

首先,30 年代席卷世界的经济大危机,使传统的庸俗经济学中关于资本主义可以借助市场机制达到充分就业均衡的旧教条彻底破灭,一种新的理论——国家干预论应运而生并成为西方各国的“官方经济学”。这在客观上促进了社会保障制度的发展。1936 年英国著名经济学家凯恩斯发表了划时代的著作——《就业、利息和货币通论》。该书摒弃了“供给自己创造需求”的萨伊定律,主张

有效需求决定就业的理论,提出需求管理的政策主张。在凯恩斯看来,失业和萧条的根本原因是有效需求不足。而有效需求包括投资需求和消费需求,它是由三条基本心理规律即消费倾向递减规律、资本边际效率下降规律和流动偏好规律决定。按照凯恩斯的看法,现代资本主义社会之所以存在失业和萧条,就是因为这些心理因素造成有效需求不足所引起的。而经济周期的发生主要是由于对投资的未来收益缺乏信心,引起资本“边际效率”突然崩溃的结果。凯恩斯以此理论为依据,提出要加强国家对经济的干预,采取财政金融措施,增加公共支出,降低利率,刺激私人投资和消费,以提高有效需求,实现充分就业。二战结束后,美、英等主要资本主义国家,都奉行凯恩斯理论,纷纷宣告以实现“充分就业”作为制定经济政策的目标,同时实施扩大社会保障支出的政策并作为长期发展战略的重要组成部分。在这种背景下,比利时于1944年建立了疾病与失业保险,澳大利亚1944年建立了失业与疾病保险,瑞典1946年建立了老年保险,日本1947年建立了失业保险,荷兰1949年建立了失业保险。

其次,二战后,在相对和平和稳定的国际环境下,资本主义国家进入了“黄金时代”,各主要资本主义国家的经济得到了重建和迅速恢复,大多数国家经济实力有了较大提高,这为社会保障事业的发展提供了雄厚的物质条件。

第三,二战后,虽然各国经济都在发展,但失业、伤病、养老等社会问题也更加突出,因此,为了维护社会秩序的稳定,西方主要资本主义国家纷纷建立社会保障体系,发挥社会保障的“缓冲”机能,因此这也是一种政治需要。

第四,二战后福利主义思潮泛滥,对福利国家的前景盲目乐观,这使许多国家出现高福利的社会要求,从而在相当程度上推动社会保障朝着高水准和全面化与社会化方向发展,这是战后出现福利主义和大众社会需求热的反映。

第五,二战后世界被分割为社会主义和资本主义两大对立的阵营,这两大对立的阵营不仅在经济上竞争,在军事上竞赛,而且在福利方面也展开了争斗,不断地给本国居民提供高福利,这就促进了社会保障制度的飞速发展。

总之,在上述因素的促成下,50、60年代世界各国社会保障的发展势头十分强劲,不论是适用范围,还是给付水准,都达到很高水平。根据ILO120号报告,60年代末具有“综合性”社会保障体制的国家已近60个。这些国家社会保障发展几乎是在50—70年代初获得完备和扩充的,在这20多年中,一些国家社会保障费占GDP之比,就实足增大了2—3倍。社会保障对国民经济和国民生活的影响是愈益深远和广泛。

4. 社会保障制度改革和调整时期(1973年——)

二战后,西方各国出现了近20年经济迅速增长的“黄金时代”,此间,各国政府实行的是“高增长,高福利”政策,经济增长与社会福利增长互为因果、相互促进,保持较为平衡与协调发展的关系。但是1973年由于第一次世界石油危机爆发,致使整个世界经济发展停滞,一些国家的经济增长甚至出现了负值,同时各国的失业率急剧上升且居高不下,这样支撑着失业保险的社会保障支出成了财政的沉重包袱,曾经使福利国家为之骄傲的社会保障制度,如今已陷入了空前的困境与危机,面临着严峻的压力与挑战。为了摆脱困境,自70年代以来世界各国政府就着手对其社会保障制度进行调整和改革。这一改革和调整仍在进行之中。

西方社会保障制度所面临的共同困境,主要表现在两个方面:一是社会保障费用增长过快,开支庞大,大大超过了政府的承受能力。二战后,随着西方社会保障制度的日趋完善和经济发展,社会保障费用开始迅速上升。西欧各国在1960—1975年社会福利费用开支达到顶峰,此间,英、法、意、比等国社会保障费用开支年均增长率为5.6%—9.1%。70年代中期,各国政府都不同程度地采取