

劳动人事专业
系列丛书



社会保险和职工福利概论

李怀康 刘雄 主编

北京经济学院出版社



中财 B0026926

劳动人事专业系列丛书

社会保险和职工福利概论

李怀康 刘雄 主编

C0261/02

中央财经金融学院图书馆藏书章

总号 373729

书号 7-340/52

北京经济学院出版社

1990·北京

社会保险和职工福利概论

李怀康 刘雄 主编

北京经济学院出版社出版
(北京市朝阳区红庙)

怀柔燕东印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

850×1168毫米 32开本 6.75印张 182千字
1990年10月第1版 1990年10月第1版第1次印刷
印数: 0 001—7000

ISBN7-5638-0145-6/F·82

定价: 3.00元

出版说明

为了适应劳动人事管理专业学习的需要，我们组织全系各教研室骨干教师，根据教学大纲的要求，编写了这套劳动人事管理专业教材。

这套教材以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，力求准确地介绍和阐述劳动人事管理专业各学科的基本概念、基本原理和基本方法，本着学以致用原则，注意全套教材的系统性、科学性和全面性，并尽可能吸收经济改革实践中的新经验，以及新的科学研究成果。

这套教材除供高等院校劳动人事管理专业本科生、大专生、函授生和《专业证书》班教学使用外，对于科学研究单位以及实际部门中有关的人员也有一定的参考价值。

为了提高编写质量，加强对全套教材编写工作的领导，由陆恒钧、刘庆唐、钟立辉、安鸿章等同志组成编委会，负责内容审查和组织工作。

北京经济学院劳动人事专业系列丛书编委会

1988年10月

编者的话

《社会保险和职工福利概论》是一本以社会保险和福利学为内容的教科书。为了充分反映这门学科在形成和发展中所包含的丰富内容、以及目前所达到的水平，我们在编写过程中，参阅了有关专著、文献和教科书，以便尽可能全面、详细地阐述有关这门学科的各种理论、观点、技术、政策和制度，并且根据我们的教学经验和体会，尽可能地使《社会保险和职工福利概论》成为一本专业化、系统化、规范化的教材。

本书由李怀康、刘雄任主编。参加编写的有刘雄、李怀康、赵延、钟立辉。

当代的社会保险和福利学的内容仍在不断发展和充实，社会保险和福利制度仍在不断变革和完善，而我们在编写过程中，由于理论水平有限，实际经验不足，再加上资料不全，时间仓促，因此，本书的内容难免存在疏漏和错误，望广大读者批评指正。

编者

1990年7月

目 录

第一章 导论	1
第一节 社会保险及福利学的形成和发展.....	1
第二节 社会保险和福利学的研究对象和任务.....	12
第三节 社会保险和福利学的研究内容和方法.....	17
第二章 社会保险的基本原理	21
第一节 社会保险的定义及其产生的条件.....	21
第二节 社会保险行为的基本规律和方式.....	30
第三节 社会保险的特性.....	34
第四节 社会保险的作用与实施原则.....	44
第三章 社会保险制度构成概述	50
第一节 社会保险制度的基本构成.....	50
第二节 社会保险基金.....	57
第三节 社会保险的管理.....	81
第四章 老年社会保险	99
第一节 老年社会保险的意义.....	99
第二节 我国的老年社会保险制度	103
第三节 我国老年社会保险制度的改革	113
第四节 外国老年社会保险制度简介	118
第五章 失业社会保险	126
第一节 失业社会保险的意义和特征	126
第二节 享受失业社会保险待遇的资格条件	134

第三节	失业社会保险的基金来源和待遇给付	138
第四节	我国失业社会保险的管理制度	144
第六章	劳动者健康社会保险	149
第一节	生育社会保险	149
第二节	疾病社会保险	153
第三节	伤残社会保险	158
第四节	医疗社会保险	164
第七章	其他社会保险制度概述	170
第一节	死亡和遗属社会保险	170
第二节	优异社会保险待遇	174
第三节	其他人员的社会保险待遇	176
第八章	职工福利的基本原理	188
第一节	职工福利的概念	188
第二节	职工福利的性质和特点	189
第三节	职工福利的职能和实施原则	191
第九章	职工福利制度的构成	196
第一节	职工集体福利	196
第二节	职工个人福利	202
第十章	职工福利基金和管理	205
第一节	职工福利基金	205
第二节	职工福利的管理	207

第一章 导 论

第一节 社会保险及福利学的形成和发展

社会保险和福利学是一门从劳动经济学、社会学和保险学等学科的角度来研究社会成员，主要是劳动者在遇到不幸事故或特殊需要时对社会保险和福利的需要，以及满足这种需要的预防、补偿措施和制度的发展的学科。本书是以我国的社会保险和职工福利制度为基础来讲授和介绍这门学科的教材。

社会保险和福利是人类社会发展必需的一种经济活动或社会分配方式，也是人类社会发展的基本保障和条件。可以说，人类在进行社会生产之初就萌发了这种需要，直到人类可以生产出剩余产品时，才逐步具备了满足这种需要的物质条件。在人类社会发展中与社会保险和福利有关的经济活动由来已久，但是有关社会保险和福利的系统理论的形成，以至社会保险和福利学科的发展却为时不长。

社会保险和福利学作为一门有独立研究领域和完整理论体系的学科，它的形成不仅是社会保险和福利事业发展的需要，也是人们对社会保险和福利的认识发展的必然。也就是说，首先是由于人类社会发展中满足人类对社会保险和福利事业的特殊需求的措施和制度从无到有，从简到繁，以至发展到单凭经验已不能应付的程度，从而提出了要在科学的基础上建立一门专门的学科来

研究它的必要；其次是人们对这种经济现象的认识活动也经过了长期反复的认识——实践——再认识的过程，并积累了相当丰富的认识材料和理论知识，所以当这种认识发展到一定程度时，就为这门学科的形成奠定了基础。

社会成员对社会保险和福利的需要是广泛的。广义地说，社会保险包含全体社会成员安居乐业所必需的各种物质保障，所以要用社会保险和福利这个概念才能完整地表达出其含义，而狭义地说社会保险仅是指劳动者在暂时或永久丧失劳动力以后，对劳动者本人及其家属基本生活来源的物质保障。无论是广义的还是狭义的社会保险都属于社会产品再分配的范畴，它影响到社会每一个成员的物质利益，涉及劳动、人事、民政、财政、保险和银行等部门的管理，甚至触及整个国民经济发展计划和政策。所以社会保险对社会生产的发展，人民生活水平的提高以至政治局势的稳定都有着特殊的意义。

社会保险和福利学作为一门独立的学科，它的研究和发展对社会保险理论的发展，对实际工作水平的提高，以至对我国当前社会保险制度的改革和社会保险事业的发展都有着深远的现实意义。

在学习和研究社会保险和福利学之前，有必要了解和掌握这门学科的形成和发展的历史过程。因为这门学科是一门边缘学科，早期没有它自己的独立的形态，有关社会保险的思想和理论常常包含在其他学科的体系之中。许多学科的思想流派和意识形态都对它产生过影响，但这些都不能取代它的理论研究。另外，历来有关社会保险的思想和观点更多地体现在各个历史时期，各国政府的法律条文、政策措施和规章制度上，所以我们只能从这些保险措施和制度的历史发展过程来考察社会保险思想的形成和发展的历史过程。

社会保险的历史发展过程可以粗略地分为三个阶段：

一、古代社会的保险思想和活动

物质资料的生产是人类社会自身生存和发展的前提条件，但是由于人类本身——生产活动的主体——在生产过程中往往会遇到各种不可抗拒的、不可预见的自然灾害和人为伤害而使生命财产受到意外损失。这些社会成员暂时地或永久地失去劳动能力和生活保障会部分地甚至严重地影响到整个社会再生产的进行，进而危及到整个人类的生存，因而类似“积谷防饥”的预防和补偿天灾人祸带来不幸事故的手段是人类社会生存发展本能的需要和行为。人类社会早期就具备这种本能和行为，只不过在不同时期表现的方式不一样。

原始社会，由于人类的生产力水平极其低下，劳动所获仅够维持最低生存的需要，没有剩余产品。如果某些氏族成员占有超过自身生存需要的物品，就影响到另一些成员的生存，进而影响到整个氏族或公社的生存。因为原始人类主要是靠群体的力量来战胜自然赢得生存条件的，他们除了采取“共同劳动、共有共享”的原则以外，别无其他选择。这个原则体现和包含了当时在缺乏社会保险的最基本的物质条件下采取平均分配的一种维持社会成员最低生存需要的原始社会保险的意义。由于当时严酷的自然条件和人类自身力量的微弱，这种原始的社会保险方式无法使许多原始部落免遭不幸，但是也正是这种原始的社会保险方式终于使人类社会渡过了长达数百万年的历史阶段，得以生存和发展。正因为如此，这种平均主义的仅能维持最低生存需求的社会保险意识给后世留下了巨大的影响，许多人把这种平均分配，互助互济的原始社会奉为理想王国。

当人类社会生产力发展到能生产出剩余产品时，便为社会保险提供了必需的物质条件，真正具有物质补偿救济功能的保险制度或方式才开始出现。特别是商品生产和交换发展了人与人之间

的相互依赖关系，使社会保险不再只限于家庭或个人的行动，而成为一种普遍的社会性的需要。这种需要最初只限于个人或家庭遇到不幸事故时，社会为他们提供维持生活必需的物质条件、组织生产自救和养老送终。例如，我国早在1400年前就出现了一种以社会救济为目的“义仓”制度。据史料记载，南北朝时期，官府就曾通过征收“义租”，把这部分粮食贮存在州县的粮仓里专门用于遇到灾荒时的自救。在隋朝开皇三年(公元583年)，度支尚书长孙平曾上奏隋文帝，建议在收获季节让百姓和军队各拿出一部分粟麦由民间设“义仓”贮存，自己管理，以备灾年赈饥。以后这种义仓的存粮改为按家庭规模的大小分为三等出粮，即“上户不过一石，中户不过七斗、下户不过四斗”。官府负责在秋收时征粮，在州县设专仓贮粮，并在遇灾荒时实施社会救济。这种类似的租税收入办法和救济后备制度在各个朝代都出现过，如春秋战国时的“委积制度”；汉朝的“常平仓”制度；宋、明朝也出现过民间相互保险的“社仓”、专门赡养老幼贫病者的“广惠仓”等等。

至于养老制度，远在周朝，就提出了人到50岁后开始进入衰老期，其养老问题由本乡官府负责；60岁后由诸侯负责，待遇有所提高；70岁后则属天子管理范围，其养老待遇更为丰厚。

在生产方面，在远古时期人们也懂得要投入一定的人力物力为防止不幸事故采取预先防患措施。如建筑水库和灌溉系统，防止水旱灾害；或建立气象台站，预报天气和地震灾害等。对于不可预测的灾害人们还懂得采取分散风险的办法。如远在3000年前，商人在长江水域运输货物时为了防止翻船事故给受灾者一家带来全部损失的风险，就把许多人的货物分散装在几条船上。这种分散风险的办法体现了人们应付风险的对智慧和对于社会保险的需求。

古代社会人们对社会保险的需求层次很低，仅为了维持最低生存需要。社会可能提供的保险能力也很弱，实施范围很小，在很

大程度上还要靠民间施舍行善或自发的互救互济。

关于古代社会人们对社会保险的认识，远在公元前2000年我国的《礼记·礼运》中就提出，“大道之行也，天下为公；选贤与能，讲信修睦，故人不独亲其亲，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。”这一观点和思想反映了我国古代人民对人生不同阶段提出的各种社会性需求的愿望，同时也反映了人们对社会保险的重要性的认识。

尽管我国早在几千年前就具有上述对社会保险的认识和某些救济后备制度，但是由于中国封建社会的历史漫长，重农抑商的传统观念根深蒂固，商品经济发展缓慢，与商品交换相联系的运输业和贸易不发达，所以商业保险直到19世纪末才出现。

外国对社会保险的思想和认识最早出现在古代的巴比伦、埃及以及欧洲的希腊和罗马。公元前2000多年前的古代巴比伦《汉谟拉比法典》就有关于货物运输中如遇强盗，抢劫，销货员或承运人可不承担责任的规定。据史料记载，巴比伦国王曾命令僧侣、法官和市长向其所管辖地区的居民征收赋税，以筹集火灾救济基金。公元前2000多年前的古希腊法学家萨隆曾在各城市倡导设立“公共柜”，以平时投入的钱作为战时救护伤亡之用的抚恤费。古代埃及曾出现过一种在石匠中盛行的互助基金组织，通过收缴会费来支付会员死亡后的丧葬费用。古罗马也有一种士兵组织，用收取的会费来作为阵亡士兵家属的抚恤费。

中世纪以后，欧洲各城市中各种出资救济的互助性质的行会盛行，其范围也有所扩大，包括死亡、疾病、伤残、年老、火灾、盗窃、沉船、监禁和诉讼等不幸事故。但这种保险思想和组织受到当时宗教势力的反对，他们认为任何不幸都是上帝的安排，因而试图减轻或分散这种不幸都是违背天意的。

古代欧洲海上贸易较发达，但海上贸易风险很大。为了减轻或分散海运中货物的损失，早在公元前916年的《罗地安海商法》中

就正式确定了“共同海损”原则。近代的保险正是从这种古老的海上保险发展而来的。随着欧洲商品生产和海上贸易的发展，早在13世纪意大利就出现了商业性的保险业，以后又发展到英国、法国、西班牙、荷兰和德国等。

二、资本主义的社会保险思想和制度的建立

随着资本主义生产方式的出现，商品经济得到极大发展，商品生产的社会化、商品流通的国际化，扩大了人们对社会保险需求的程度和范围，社会保险制度逐步发展成为社会经济制度的一个重要组成部分，其发展历程大体可以分为三个阶段。

1. 社会保险的自发互助阶段。16~18世纪在资本主义原始积累和资本主义手工工场大发展时期，资产阶级用暴力迫使劳动者与其所依附的土地分离，成为一无所有的无产者，把他们投入到城市，用残酷的法命迫使他们接受资本家的雇佣，为资本生产提供劳动力。

此时的无产阶级虽然摆脱了封建的人身依附关系，但是也失去了依靠小农经济和小商品生产谋生的手段，他们除了接受雇佣出卖劳动力外，别无他路。工资成为他们唯一的生活来源，微薄的工资仅够维持生存，很难应付不可避免的失业、疾病等威胁。而原始积累时期资产阶级对工人阶级的残酷剥削和压榨又使得工人比以往更需要得到社会保险以应付不幸事故的发生。然而当时工人阶级作为一个独立的阶级，在与新兴资产阶级的斗争中力量还很弱，政治上也不成熟，斗争手段主要是通过捣毁机器来表示对资本主义机器大工业的不满。为了维持在遇到不幸事故时起码的生存条件，还不得不自发地组织起来依靠自身的微薄力量实现互助互救。这种自发互救的救济和保护“基尔特制度”在欧洲城市和村落中的出现，主要是在同行业中吸收会员征集资金以便给会员在遭到疾病、死亡、灾害等意外事故时提供救济。会员

多是本着人类相亲相爱互助互救的信念组织起来的。显然，这种保险的形式是很原始的，其范围狭小，缺乏稳定的组织机构和立法保障，其所起到的保险作用也是很有限的。

2. 社会保险的有组织互助阶段。18世纪后半叶西欧资本主义生产关系初步建立起来，这时雇佣工人成为占社会大多数的阶级，劳资关系成为一种主要的社会关系。工业革命带来的巨大的生产力为资本生产带来了巨大的财富，而资本主义固有的经济危机又使社会生产力遭到破坏，同时给工资劳动者带来了失业、贫困等巨大的灾难。这时工人阶级不仅工资低、劳动时间长、劳动强度大，而且劳动环境恶劣、工伤事故不断，工人的身心健康受到严重摧残。因此，一旦遇到不幸，个人无力应付而亟需得到社会保险的救济。

19世纪三四十年代后，西欧主要资本主义国家工人阶级队伍逐步壮大，形成一支巨大的政治力量。他们通过长期阶级斗争的实践深刻认识到单凭自发互助的形式是难以抵御由于社会化大生产和资本主义生产方式带来的失业、贫困和频繁出现的工伤事故等灾难，于是工人通过自己组织的“友谊社”和“共济会”等工会组织，采取自己出资的办法，对遭受到疾病、失业、意外事故或死亡等不幸的人，实行集体互助互济。

与自发互助形式不同的是这种有组织的互助形式的保险范围有所扩大，从疾病治疗和死亡安葬扩大到养老、残废、遗属抚恤等，参加的人数增多、规模较大。如法国的“共济社”、德国的“扶助库”、“矿工共济团”等组织在欧洲大陆逐渐普及，以至随工会运动发展，西欧几个主要的资本主义国家，先后都颁布了一些法律承认工会的组织 and 实行社会保险，不过这些团体的组织结构仍不够稳定，不具有强制性质，范围也只限于少数行业的工会会员，所以对满足社会保险的要求作用仍不大。

除工会组织开展社会保险活动外，教会团体也从事创办医

院、孤儿院和救济贫民等互助互救活动，成为后来实行国民保险制度的萌芽。

3. 社会保险的国家立法阶段。随着资本主义的发展，社会阶级矛盾日益尖锐化，无产阶级力量的壮大，工会运动的蓬勃发展严重地动摇了资本主义的统治基础。因此，迫使资产阶级政府不得不实行强制性社会保险，以稳定人心，从此，社会保险进入国家立法阶段。

最早实行社会保险的是德国。19世纪70年代德国首相奥托·冯·俾斯麦迫于当时阶级矛盾的压力，接受了哲学家菲希德、经济学家华格曼和席扶夫等人的意见首先于1883年通过中央性社会保险方法，推出强制雇主为工人购买“疾病保险”的法令。政府于1884年颁发了“工业伤害保险”，于1889年颁发了“老年残疾保险”，俾斯麦采用的社会保险制度主张工人所得到的待遇应同他们的收入相关并取决于他们交款多少。从此后，其他国家纷纷效仿，相继推出俾斯麦式的社会保险制度。例如，1911年英国铁路工人大罢工迫使政府订立了强制保险法，规定工人必须加入疾病、残废、生育、年老、死亡等保险。到第一次世界大战以后，欧洲国家差不多都建立了社会保险制度。

美国与西欧比较，实行社会保险较晚，直到1935年才开始实行。亚洲国家由于经济落后，除了日本于1911年实行工伤保险，1922年实行疾病保险外，其他国家在20世纪20年代前几乎都未实行过社会保险。

在半殖民地半封建的旧中国，帝国主义列强与军阀相勾结，长期军阀混战。1937年日本帝国主义入侵，大片国土沦陷，经济凋零，民不聊生。国民党政府腐败无能，在其统治时期，没有制定过一个统一的社会保险法规。有时迫于阶级斗争的压力，虽然公布了一两项有关社会保险的法规，但由于缺乏立法和制度上的保证，也是有名无实，不可能真正实行。旧中国只在一些外商、官僚

资本主义企业或大型民族资本家企业中设立了一些零星的社会保险,但是在这些企业里的保险也有项目少,标准低,实施措施不健全等特点,很难遵照执行,因此,仍很难使职工生活得到保障。

在资本主义生产方式出现以后,社会保险得到较大的发展,但是进程比较慢,其发展的程度常常取决于阶级力量的对比,只有在工人运动高涨的压力下,资产阶级及其政府才会被迫扩大社会保险实施范围,增加保险项目和提高待遇水平。但是无论如何,这一阶段的发展毕竟为现代社会保险制度奠定了基础。

随着资本主义社会的社会保险和福利政策和制度的发展,在西方经济学中先后出现了一些关于社会保险福利方面的理论和观点,它们被称为福利经济学。福利经济学为了适应资本主义发展的需要,企图调合劳资之间日益尖锐的矛盾,巩固资本主义制度。它的创始人公认为是英国的庇古。他于1920年出版了《福利经济学》一书,建立了西方福利经济学的体系。国民收入极大化和收入平均化是庇古的福利经济学的两个主要的福利观点。即国民收入总量越大,福利越大;收入越平均,福利也越大。因此,他主张国家干预经济,实行收入均等化,以增大“经济福利”。英国的另一个经济学家凯恩斯也是国家干预经济的鼓吹者。他把实行社会福利政策视为国家干预国民收入再分配的一种方式。他们的思想和主张对后来西方国家“福利国家”政策的产生和发展起到极大的作用。

19世纪末,以英国的一些资产阶级知识分子组织的“费边社”,如韦伯夫妇和乔治·肖伯纳等人曾出版过《社会主义文集》,系统地阐述了他们的改良观点。20世纪初,韦伯夫人为英国皇家委员会起草关于济贫法的报告时,提出要对疾病、残废、老年、儿童及失业实行社会服务,用以代替“济贫法”,她还倡议政府为人们由“摇篮到坟墓”的任何需要提供保障。韦伯夫人因此而被称为“福利国家”概念和政策的最先制订者。

上述这些理论和观点为西方世界“福利国家”的最终形成和实践提供了理论基础。

三、现代社会保险——“福利国家”的建立和发展

第二次世界大战以后，英国为了恢复经济重建和平环境，实现充分就业和建立全面社会福利。新执政的工党接受了牛津大学经济学家贝弗里奇关于对全民实施社会保障的建议，先后通过了社会保险，工业伤亡、家庭补助和社会保健等社会福利法案。1948年英国工党政府宣称英国已建成福利国家。之后，德国、法国、荷兰、比利时、卢森堡、意大利、丹麦和瑞典等国也竞相宣布建成“福利国家”。美国于50年代才宣称建成“福利国家”

贝弗里奇所主张的社会保险原则是社会保险范围应包括所有公民及他们的生活必需，个人所得到的待遇与其所交纳保险费无关，并且要保证所有人享受到最低的待遇水平。

第二次世界大战以后，西方发达国家经历了20多年的经济高速发展时期，社会保险和福利事业得到迅速发展，日臻完善。许多国家的社会保险制度项目多，待遇高，形成了“从摇篮到坟墓”的一整套社会保险和福利制度。据统计，1983年已有130个国家实行了老年、伤残、遗属保险；85个国家实行了疾病、生育保险；136个国家实行了工伤保险；40个国家实行了失业保险；67个国家实行了家属津贴制度。

社会福利制度的发展对西方国家政治稳定，经济发展和人民生活水平的提高起到一定的促进作用。同时，自从70年代初石油危机引起西方经济危机以来，西方社会保险和福利政策也给社会带来了许多难以克服的弊端。庞大的福利开支，使许多显赫一时的福利国家逐渐陷入困境。不少国家开始提出削减社会保险和福利开支，但是阻力很大。近年来，在西方国家中围绕“福利危机”开展了激烈的争论，经济学界出现了各种不同的主张和观点。但是，