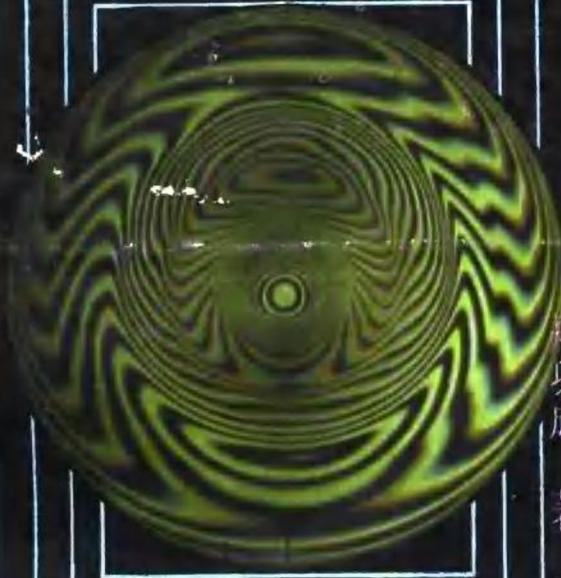


中国社会保障论

郑功成 著 湖北人民出版社



ZHONGGUOSHEHUIBAOZHANGLUN



鄂新登字 01 号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保障论/郑功成著.
武汉:湖北人民出版社,1994
ISBN 7-216-01509-6

I. 中...

I. 郑...

Ⅲ. 社会福利-中国-概论

IV. C913.7

湖北人民出版社出版·发行

[430022 武汉市解放大道新育村 63 号 电话(027)5829493]

湖北科学技术出版社黄冈印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 18.25 印张 4 插页 457 千字

1994 年 9 月第 1 版 1994 年 9 月第 1 次印刷

印数:1—1 220

© 定价:16.80 元

(1) 3:30

目 录

自序	(1)
导论	(3)
一、社会保障的理论界定	(3)
二、社会保障的物质基础——后备基金	(6)
三、社会保障与商业保险	(10)
四、社会保障的功能	(14)
五、社会保障的学科性质与研究方法	(17)
六、研究社会保障的意义	(19)
●第一篇 渊源篇	(21)
第一章 古代社会保障思想溯源	(23)
一、古代社会保障思想概述	(23)
二、天命主义禳弭论	(25)
三、大同社会论	(26)
四、社会互助论	(28)
五、仓储后备论	(29)
六、社会救济论	(31)
七、优待抚恤论	(35)
八、综合评价	(36)
第二章 古代社会保障制度及实践	(39)
一、古代社会保障制度及实践概述	(39)

二、古代社会保障事务的管理	(42)
三、原始社会的氏族保障	(45)
四、仓储后备政策及其实践	(46)
五、救灾政策及其实践	(49)
六、社会救济政策及其实践	(53)
七、优抚政策及其实践	(55)
八、对古代社会保障制度及实践的评价	(58)
●第二篇 当代篇	(61)
第三章 新中国社会保障制度概述	(63)
一、新中国社会保障制度的创建	(64)
二、新中国社会保障制度的调整	(70)
三、新中国社会保障制度的挫折	(76)
四、新中国社会保障制度的恢复与发展	(78)
五、新中国社会保障制度的特点	(88)
六、中国社会保障制度的改革与重建	(93)
附录 3—1 中华人民共和国劳动保险条例	(96)
第四章 社会保险	(107)
一、社会保险与社会保障	(107)
二、社会保险的发展及体系	(110)
三、离退制度与养老保险	(115)
四、工伤社会保险	(131)
五、失业社会保险	(140)
六、生育社会保险	(146)
七、现行社会保险制度的缺陷	(149)
附录 4—1 关于企业职工养老保险制度改革的决定	(156)
附录 4—2 国有企业职工待业保险规定	(160)
第五章 社会救助	(165)

一、社会救助的发展、特征及体系	(165)
二、中国的贫困问题与社会救助	(169)
三、城市社会救助	(174)
四、农村社会救助	(180)
五、特殊对象社会救助	(188)
六、自然灾害社会救助	(192)
七、农村扶贫工作	(202)
八、现行社会救助制度的缺陷	(207)
附录 5-1 农村五保供养工作条例	(211)
第六章 社会福利	(215)
一、社会福利概述	(215)
二、社会补贴	(222)
三、社会收养事业	(223)
四、残疾人福利	(231)
五、社区服务	(240)
六、职业福利	(242)
七、现行社会福利制度的缺陷	(247)
附录 6-1 中华人民共和国残疾人保障法	(252)
第七章 军人社会保障	(263)
一、军人社会保障概述	(263)
二、优待制度	(268)
三、抚恤制度	(272)
四、离退休制度	(276)
五、其他保障制度	(280)
六、现行军人社会保障制度的缺陷	(282)
附录 7-1 军人抚恤优待条例	(285)
第八章 医疗保障	(291)
一、医疗保障概述	(291)

二、全民保健制度	(299)
三、公费医疗制度	(302)
四、劳保医疗制度	(306)
五、合作医疗制度	(311)
六、现行医疗保障制度的缺陷	(318)
附录 8—1 国家工作人员公费医疗预防实施办法	(323)
●第三篇 发展篇	(327)
第九章 经济发展与社会保障	(328)
一、市场经济与社会保障	(328)
二、企业改革与社会保障	(336)
三、农村经济发展与社会保障	(345)
四、财政经济发展与社会保障	(351)
五、经济发展与社会保障	(358)
第十章 社会发展与社会保障	(364)
一、社会发展与社会保障	(365)
二、公务员制度与社会保障	(372)
三、人口老龄化与社会保障	(377)
四、国民健康与社会保障	(386)
五、有关社会政策与社会保障	(392)
第十一章 社会保障法律制度	(408)
一、社会保障法律制度概述	(408)
二、社会保障立法的基本原则	(416)
三、社会保障法律制度的基本内容	(420)
四、社会保障法律制度的构思	(425)
第十二章 社会保障的改革与发展	(432)
一、社会保障制度改革的必要性	(432)
二、社会保障发展的原则	(436)

三、社会保障发展的目标	(439)
四、社会保障发展的管理模式	(444)
五、需要明确的其他理论问题	(455)
第十三章 新型社会保障体系结构及内容	(460)
一、新型社会保障制度的宏观体系及其结构	(461)
二、新型社会保险体系结构及基本内容	(469)
三、新型社会救助体系结构及基本内容	(474)
四、新型社会福利体系结构及基本内容	(478)
五、军人社会保障体系结构及基本内容	(483)
六、医疗保障体系结构及基本内容	(488)
七、其他社会保障及基本内容	(493)
●第四篇 港澳台篇	(499)
第十四章 香港地区的社会保障制度	(501)
一、香港地区社会保障制度的发展	(501)
二、香港地区的社会保障援助	(504)
三、香港地区的社会福利	(507)
四、香港地区的公务员保障	(512)
五、香港地区的雇主责任制	(515)
六、香港地区社会保障制度的特点	(517)
七、香港地区社会保障制度面临的问题	(523)
第十五章 澳门地区的社会保障制度	(527)
一、澳门地区社会保障制度的发展	(527)
二、澳门地区社会保障制度的项目和内容	(530)
三、澳门地区社会保障的管理	(534)
四、澳门地区社会保障的实施	(537)
五、澳门地区社会保障制度的特征	(540)
六、澳门地区社会保障制度实施中的问题	(543)

第十六章 台湾地区的社会保障制度·····	(545)
一、台湾地区社会保障制度的形成与发展·····	(545)
二、台湾地区的社会保险·····	(548)
三、台湾地区的社会救助·····	(555)
四、台湾地区的社会福利·····	(559)
五、台湾地区社会保障制度的特点·····	(565)
六、台湾地区社会保障制度的问题·····	(570)
跋·····	(576)

自序

社会是由人组成的,是人们在共同的物质生产活动的基础上交互作用并相互联系的关系总体。然而,在小农经济社会里,人却不能依赖社会而生存,唯有家庭才是人生的庇护所;在计划经济条件下,人的一生又被分割在各个单位或集体组织内,总体的社会离人仍很遥远;只有市场经济的发展才将人推向了社会,使人完成了从“家庭人”、“单位人”到“社会人”的发展进程。

纵观当代社会,工业文明取代了农业文明。在国际社会追求经济增长与社会发展的共同主题中,享受基本生活保障和不断改善生活质量已成为各国国民的一项天赋权益,而对人的生存与发展提供社会保障则是国家和社会的基本职责所在。对于社会成员而言,社会化的大生产和现代化的生活方式,已使家庭和单位的保障功能大为削弱,幼者需育、老者需养、弱者需帮、贫者需扶、孤者需助、病者需医、伤者需治、残者需抚、死者需葬、遭灾者需救助、失业者需解困,等等,所有这些,表明任何人都离不开国家和社会的援助,当代社会必须建立起健全、完备的社会保障制度,于后,社会才能稳定,经济才能发展,文明才会进步。

中国是发展中国家,建立在计划经济基础上的传统社会保障制度在过去40年间对于维护国民的生存权利、改善国民的生活境况,起到了不可磨灭的功勋作用。然而,自80年代后期以来,随着中国经济体制改革的不断深化,市场经济在90年代初期被正式确定为中国未来经济发展的目标模式,其需要的已不再是过去的救

灾济贫和单位保障型社会保障制度,而是能够适应人的社会化并作为国家社会发展稳定机制和市场经济发展维系机制的新型社会保障制度。因此,当代中国的社会保障事业,绝不仅仅是孤老残幼贫者等社会脆弱群体和国有单位职工的事业,而是全社会的事业,是全民的事业。

“没有社会的安定,就没有社会的发展;没有社会保障,就没有社会的安定。”这句国际劳工组织的名言,客观地描述了社会保障在当代社会发展进程中的重要作用。在中国社会保障制度的发展道路上,工业化国家为我们提供了丰富的、可资借鉴的经验与教训。然而,社会保障作为各国社会政策的主体内容,首先是民族的、国家的事业,其次才是人类社会共同的事业,它必须植根于各国的社会制度和现实国情乃至民族传统、历史文化基础之上,而不应千篇一律地打着俾斯麦传统思维方式的烙印和保留着贝弗里奇勋爵的遗产。

《中国社会保障论》正是基于上述观点撰写的,它的脱稿与付梓,可以说是我近10年来对中国(包括港澳台地区)社会保障问题的历史、现状与未来进行理论思考的一个总结性成果。中国的市场经济改革,决定了改革和重建具有当代中国特色的社会保障制度既是一项十分艰巨的任务,又是一项引起强烈关注且必须完成的任务,本书的出版,希望能对完成这项任务作点个人的微薄贡献。

郑功成

1994年5月4日于武昌珞珈山

导 论

中国的改革事业正在步入攻坚时期,它必然以摒弃旧有的体制为前提和基础,各种传统的、新兴的社会问题亦会全面爆发,如人口老化、贫困、失业、残疾、工伤、灾害、疾病医疗、居民住宅、国民教育等社会问题的存在与发展,均需要国家建立起完备的社会保障制度才能得到解决;否则,改革就将难以深化下去,市场经济体制断无建立之可能。有鉴于此,笔者近年来一直主张,中国社会主义市场经济应该是市场的自由竞争+政府的宏观调控+完备的社会保障模式。社会保障在当代社会中的如此重要的地位,既是改革与时代发展的内在要求,也是社会保障自身所具有的稳定社会与维系市场经济健康发展的功能所决定的。因此,研究社会保障问题,建立中国完备的社会保障制度,应该引起政府与社会各界的高度重视。

一、社会保障的理论界定

在人类社会发展史上,社会保障是与国家的产生、发展相关的命题。如中国早在商汤时期,王室就推行过巫术救荒、养恤赎子等措施,以图安抚民心,稳定社会;西方国家如英国,在16世纪初就颁布了《济贫法》,正式用法律的形式来规范国家的救灾济贫职责。不过,漫长的奴隶社会、封建社会里的社会保障基本上是水平极低的灾害、贫困救济,且大多处于实物救助形态,真正属于现代意义的社会保障,则是从农业文明向工业社会迈进开始,在继承历史上

政府救灾济贫职责的基础上加进现代社会保险内容后逐渐扩展形成的,它以工业革命的胜利和资本主义生产方式及市场经济制度得以确定为时代背景,以 19 世纪 80 年代德国颁布并强制推行《疾病保险法》(1883 年)、《工伤保险法》(1884 年)和《养老、残疾、死亡保险法》(1889 年)等社会保险法令为起始标志,以 1935 年美国在罗斯福总统领导下制定并实施《社会保障法》和 1942 年英国丘吉尔政府公布《社会保险及相关服务》(又称《贝弗里奇报告》)为发展标志^①;随后,几乎所有的资本主义国家都适应其社会经济发展的需要,很快建立并完善了自己的社会保障制度,社会保障从此成为各国市场经济条件下的“精巧的社会稳定器”。近二十年来,许多发展中国家也意识到国家要发展,社会必须稳定,而稳定社会又需要依赖政府建立强有力的社会保障体系,从而十分注重社会保障制度的建立与发展,并取得了很大的成就;建立和完善社会保障制度已经成为当代社会健康发展的世界主题之一和文明进步的象征。由此可见,社会保障是一个历史的理论范畴,也是国家与生俱来的一项历史职责。

然而,由于各国之间的政治、经济、文化背景、民族传统的巨大差异和发展的极不平衡,各国都只能根据自己的社会生产力发展水平与各方面的需要及承受能力来制定社会保障政策,因此,各国社会保障制度的项目、内容及标准等亦有较大差异,其反映在理论上就是形成了各种不同的社会保障界说,迄今仍未见有公认的社会保障理论界定。例如,被誉为“福利国家之父”的英国学者贝弗里奇(1879—1963)在其著名的《贝弗里奇报告》^②中,就将社会保障视为一种公共福利计划,认为社会保障是指人民在失业、疾病、伤

① 郑功成著:《国际社会保障问题研究》第 2~3 页,武汉大学出版社,1991 年版。

② Beveridge, "social Insurance And Allied Services", HMSO, 1942.

害、老年以及家主死亡、薪资中断时,予以生活经济的保障,并辅助其生育婚丧的意外费用的经济保障制度,这一理论对西欧各国建立“从摇篮到坟墓”的福利国家产生着重大影响。德国作为现代社会保障制度的发祥地,则按照市场经济的观点将社会保障视为社会公平和社会安全,其理论代表人物、经济学家艾哈德(1897—1977)就认为社会保障是为竞争中的不幸失败者或失去竞争能力的人提供基本生活保障的、具有互助性质的安全制度;在美国,权威的《美国社会福利辞典》上解释:社会保障是对国民可能遭遇的各种危险如疾病、老年、失业等加以防护的社会安全网;在日本,其1950年“社会保障制度审议会”确定的社会保障定义是“指对于疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和直接的国家负担上,寻求经济保障的途径”;台湾地区的学者则认为,社会保障是国家以社会救助、社会保险以及公共服务等各种不同方式,对遭遇危险事故而致失能、失依且生活受损害的国民提供健康、职业及收入保障的制度;香港有关人士则指出,社会保障是国家为保障国民最低生活需求所采取的政策措施,它通过社会救助、社会保险和普及津贴等形式来实现,等等^①。值得指出的是,国内理论界亦有人认为社会保障就是社会保险或社会福利,甚至有人认为保险公司的保险业务也是社会保障体系中的组成部分,社会保障理论界定亦未成熟。

前述各国或地区对社会保障的不同释义,并不表明对社会保障可以用实用主义的态度随意界定,而是根据其社会保障的不同实践而论述的。如果综合考察包括中国在内的各国社会保障的发展实践,就不难发现社会保障所具有的本质特征^②。

① 陈良瑾主编:《社会保障教程》第1~3页,知识出版社,1990年版。

② 参见郑功成著:《中国救灾保险通论》第147页,湖南出版社,1994年版。

(1) 社会保障的责任主体是国家,从而需要由国家或政府统一管理;

(2) 社会保障的目的是安定社会,促进社会协调发展,从而需要依法(或政策)强制实施;

(3) 社会保障的目标是为社会成员的基本生活权利提供安全保障,以确保其不因特定事件的发生而陷入生存困境;

(4) 社会保障的资金既有来源于个人的部分,又有来源于政府财政和单位(或企业)的部分,从而具有经济福利性;

(5) 社会保障的项目以特定的社会问题存在并需要国家采用经济援助的方式解决为设立条件,从而具有变动性、发展性;

(6) 社会保障的方式是自成体系的国民收入分配与再分配方式。

根据上述各国社会保障实践所具有的共性,社会保障应该是一个十分广泛的系统,即各种符合上述特征的社会措施均应纳入社会保障范畴。那么,对当代社会保障可以作如下理论概括:社会保障是国家依法强制建立的、具有经济福利性的国民生活保障和社会稳定系统;在中国,社会保障应该是各种社会保险、社会救助、社会福利、军人保障、医疗保健、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助保障等社会措施的总称。对社会保障作出科学的理论界定,有利于明确政府的职责和实现国民的权利,亦为中国社会保障问题的研究提供了依据。

二、社会保障的物质基础——后备基金

众所周知,社会保障是通过经济援助的手段来实施的。一方面,国民收入经过初次分配,形成国家、企业或集体、个人的原始收入,政府通过财政预算拨款、企业或单位统筹和个人缴费等方式来建立社会保障基金;另一方面,根据一定的法定条件实现国民收入再分配,向不同项目的社会保障对象提供现实援助和福利服务。因

此,社会保障基金作为国家或社会从已有的社会财富中事先提存、积累并用以援助或补偿社会保障对象的资金,是社会保障制度得以确立并能解决特定社会问题的物质基础。由于社保基金的建立在实践中是先积累、后开支,从而客观上表现为后备基金形态。

建立社会保障后备基金的必要性,马克思主义经典作家有过许多重要的论述。在《哥达纲领批判》一书中,马克思批判拉萨尔“劳动所得应当不折不扣和按照平等权利属于一切成员”的理论时说,“如果我们把‘劳动所得’这个用语首先理解为劳动的产品,那么,集体的劳动所得就是社会总产品。现在从它里面应该扣除:第一,用来补偿消耗掉的生产资料的部分;第二,用来扩大生产的追加部分;第三,用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。从‘不折不扣’的劳动所得里扣除这些部分,在经济上是必要的”^①。同时指出,“剩下的总产品中的其他部分是用来作为消费资料的,在把这部分进行个人分配之前,还得从里面扣除:第一,和生产没有直接关系的一般管理费用,和现代社会比起来,这一部分将会立即极为显著地缩减,并将随新社会的发展而日益减少;第二,用来满足共同需要的部分,如学校、保健设施等,和现代社会比起来,这一部分将会立即显著增加,并将随新社会的发展而日益增加;第三,为丧失劳动能力的人等等设立的基金,总之,就是现在属于所谓官办济贫事业的部分”。^②在《资本论》第三卷中,马克思又强调,剩余价值的一部分,从而剩余产品的一部分,必须充当后备基金或保险基金,“甚至在资本主义生产方式消灭之后,也是必须继续存在的唯一部分。”^③恩格斯在《反杜林论》一书中也指出,“劳动产品超出维持劳动的费用而形成的剩余,以及社会生产基金和后备基金从这种剩余中的形成和积累,过去和现在都是一切社会

①② 马克思:《哥达纲领批判》第11~12页,人民出版社,1966年版。

③ 马克思:《资本论》第三卷第958页,人民出版社,1975年版。

的、政治的、智力的继续发展的基础。”^①对马克思、恩格斯的上述论述,有人认为“后备基金或保险基金”是两个并列的不同概念,前者指由国家财政扣除的后备基金,后者指商业保险基金;商业保险学界则流行马克思讲的“后备基金或保险基金”是建立社会主义商业保险基金的理论依据。这些观点实质上都是对马克思后备基金理论的误解,因为就马克思、恩格斯的整个思想体系而言,他们是把商品经济看成与私有制相联系的经济范畴,并认为社会主义社会就是要消灭私有制的,从而也就不存在商品经济和包括商业保险在内的一切与商品经济相联系的经济范畴,既然如此,将其“后备基金或保险基金”理论分解并作为建立社会主义商业保险基金的理论依据就显得牵强附会了。从经典作家的本意出发,“后备基金或保险基金”应该是一切社会发展与再生产顺利进行的必要条件,在社会主义条件下,它只能通过政府或社会机构用强制手段来组织,从而应当成为研究社会主义社会保障问题、建立社会主义社会保障后备基金的理论依据^②。当然,由于现实中的社会主义并非马克思设想的,是由政府或社会直接占有全部生产资料并直接组织生产与分配生产物的产品经济,商品价值规律仍在起决定性作用,市场经济体制正在逐渐确立,商业保险基金就不仅应该存在,而且应该得到发展,并成为社会主义再生产顺利进行的风险转嫁工具和社会保障体系的客观功能上的重要补充。

有人提出过“经济保障基金”^③的概念和“广义保险基金”^④的

① 《马克思恩格斯选集》第三卷第 233 页,人民出版社,1975 年版。

② 郑功成:“论我国保险领域的几个基本理论问题”,《保险研究》,1989 年 4 期。

③ 刘茂山编著:《保险经济学》第 78 页,南开大学出版社,1991 年版。

④ 汤鹰编著:《保险经济学》第 61~62 页,哈尔滨船舶工程学院出版社,1991 年版。