

郑功成论社会保障与民生系列

郑功成

中国
郑功成 著
社会保障论

The Social Security System in China

中国社会保障理论

郑功成

中国 社会保障论

The Chinese Social Security Theory

中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCE PRESS

中国 社会保障论

郑功成 著

The Social Security System in China

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障论/郑功成著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2009
ISBN 978-7-5045-7125-0

I. 中… II. 郑… III. 社会保障-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 149330 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 30.25印张 2插页 495千字

2009年9月第1版 2009年9月第1次印刷

定价: 48.00元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

总 序

郑功成

中国的社会保障制度建设、改革与发展之路，是一条充满着曲折起伏和艰辛探索之路，它凝结了新中国几代领导人、社会保障专业工作者以及所有参与建设的人的心血。尤其是改革开放以来，社会保障制度更是以其全面、渐进而深刻的变革，在经济社会急剧变革时期保障了亿万人民的最基本的民生，维系着整个经济社会的持续快速发展，制度自身也实现了质的飞跃，从传统的国家负责、单位包办、板块结构、封闭运行的制度安排，走向了政府主导、责任分担、社会化、多层次的新型社会保障体系。从健全社会保障体系到整个民生事业的发展及其制度化，无疑是亿万人民的共同期盼，也是党和政府的重要使命与追求目标。作为持续 20 多年来追踪研究中国社会保障制度变革并较早关注民生问题、研究民生问题的专业理论工作者，深感往事并不如烟，对这种巨变及其艰难经历的感受尤其深切。

此次将以前出版过的部分社会保障与民生著述重新出版，以满足一部分读者的需要，是中国劳动社会保障出版社建议并认真付诸行动的一项工作，也是对我以往思考的部分回顾。纳入再版的著述包括如下五种：一是《中国社会保障论》（1994 年由湖北人民出版社出版），它是我在 20 世纪 80 年代末至 90 年代初期研究中国社会保障问题的较为集中的一次结晶。二是《论中国特色的社会保障道路》（1997 年由武汉大学出版社出版），它是我早期研究中国社会保障改革及其未来发展的主要成果，对《中国社会保障论》有所继承、有所发展，是后续研究的一块基石。三是《从企业保障到社会保障》（1996 年由辽宁人民出版社出版），它着重阐述与分析了中国社会保障制度从国家—单位保障制向国家—社会保障制的变迁过程，为弥补原著的缺失，这次又将 2002 年

出版的《中国社会保障制度变迁与评估》一书的3篇并入再版本，以便能够比较完整地反映笔者对这一制度变迁的观察与思考。四是《中国灾情论》（1994年由湖南出版社），它曾被称为中国灾害黑皮书，在试图全面展示中国灾情的同时，突出强调灾情是国情的重要组成部分，减灾应当成为国家发展的重大战略。五是《构建民生为本的和谐社会》，它是从我近10年间有关民生的论文、演讲、访谈稿中选择一部分并进行有限的体例调整后结集而成的，基本上反映了现阶段对民生问题的思考。需要指出的是，这次再版的著述不可避免地存在着不足。例如，有个别地方对福利国家的批评失之简单，其实是自己知浅识陋、人云亦云的表现，它成了我现在指导学生做学问时针对主流观点需要“逆向思维、辩证思考”的一个负面例证。对类似于这样的不足，这次未做任何调整，旨在保留原貌，供读者批评指正。

经过中华人民共和国成立60年来的建设，尤其是经过近30年来的改革与发展，国家已经进入了一个崭新的时代，这就是在持续发展的基础上走向共同富裕的民生新时代。在这个新时代，执政重视民生，施政增进福利，社会突出公平，公民强调权益，全民有保障不再是乌托邦式的梦想，我在以往著述中提出的有关社会保障及与民生相关的许多设想已经或者正在变成现实。尤其可喜的是，社会保障制度作为民生之安全网与增进国民福利、实现成果共享、维护公民生存与发展权益的基本制度保障，正在沿着公平、正义、共享的正确轨道快速地向发展！能够实现老有所养、病有所医、贫有所救、残有所助、失业有保障、服务可满足的覆盖全民的社会保障体系，正在走向定型、稳定、持续发展的新阶段！

衷心感谢中国劳动社会保障出版社，感谢王玉君副社长和刁翠萍、赵铭皓两位编辑，他们为整理、出版本系列付出了许多心血。

2009.08.12

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，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20世纪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

目 录

导 论	1
一、社会保障的理论界定	1
二、社会保障的物质基础——后备基金	4
三、社会保障与商业保险	7
四、社会保障的功能	10
五、社会保障的学科性质与研究方法	12
六、研究社会保障的意义	14

第一篇 渊源篇

第一章 古代社会保障思想溯源	17
一、古代社会保障思想概述	17
二、天命主义禳弭论	18
三、大同社会论	20
四、社会互助论	21
五、仓储后备论	22
六、社会救济论	24
七、优待抚恤论	27
八、综合评价	28
第二章 古代社会保障制度及实践	31
一、古代社会保障制度及实践概述	31
二、古代社会保障事务的管理	34

三、原始社会的氏族保障	36
四、仓储后备政策及其实践	37
五、救灾政策及其实践	39
六、社会救济政策及其实践	43
七、优抚政策及其实践	44
八、对古代社会保障制度及实践的评价	46

第二篇 当代篇

第三章 新中国社会保障制度概述	51
一、新中国社会保障制度的创建	52
二、新中国社会保障制度的调整	57
三、新中国社会保障制度的挫折	62
四、新中国社会保障制度的恢复与发展	64
五、新中国社会保障制度的特点	71
六、中国社会保障制度的改革与重建	76
附录 3—1 中华人民共和国劳动保险条例	78
第四章 社会保险	87
一、社会保险与社会保障	87
二、社会保险的发展及体系	90
三、离退制度与养老保险	93
四、工伤社会保险	104
五、失业社会保险	111
六、生育社会保险	116
七、现行社会保险制度的缺陷	118
附录 4—1 关于企业职工养老保险制度改革的决定	124
附录 4—2 国有企业职工待业保险规定	127
第五章 社会救助	131
一、社会救助的发展、特征及体系	131

二、中国的贫困问题与社会救助	135
三、城市社会救助	138
四、农村社会救助	143
五、特殊对象社会救助	149
六、自然灾害社会救助	153
七、农村扶贫工作	160
八、现行社会救助制度的缺陷	164
附录 5—1 农村五保供养工作条例	167
第六章 社会福利	170
一、社会福利概述	170
二、社会补贴	175
三、社会收养事业	177
四、残疾人福利	183
五、社区服务	190
六、职业福利	191
七、现行社会福利制度的缺陷	196
附录 6—1 中华人民共和国残疾人保障法	200
第七章 军人社会保障	208
一、军人社会保障概述	208
二、优待制度	212
三、抚恤制度	215
四、离退休制度	219
五、其他保障制度	222
六、现行军人社会保障制度的缺陷	224
附录 7—1 军人抚恤优待条例	227
第八章 医疗保障	232
一、医疗保障概述	232
二、全民保健制度	239

三、公费医疗制度	241
四、劳保医疗制度	245
五、合作医疗制度	249
六、现行医疗保障制度的缺陷	254
附录 8—1 国家工作人员公费医疗预防实施办法	259

第三篇 发展篇

第九章 经济发展与社会保障	265
一、市场经济与社会保障	265
二、企业改革与社会保障	272
三、农村经济发展与社会保障	279
四、财政经济发展与社会保障	283
五、经济发展与社会保障	289
第十章 社会发展与社会保障	294
一、社会发展与社会保障	295
二、公务员制度与社会保障	301
三、人口老龄化与社会保障	305
四、国民健康与社会保障	312
五、有关社会政策与社会保障	317
第十一章 社会保障法律制度	330
一、社会保障法律制度概述	330
二、社会保障立法的基本原则	337
三、社会保障法律制度的基本内容	340
四、社会保障法律制度的构思	345
第十二章 社会保障的改革与发展	351
一、社会保障制度改革的必要性	351
二、社会保障发展的原则	355

三、社会保障发展的目标	357
四、社会保障发展的管理模式	362
五、需要明确的其他理论问题	370
第十三章 新型社会保障体系结构及内容	375
一、新型社会保障制度的宏观体系及其结构	376
二、新型社会保险体系结构及基本内容	382
三、新型社会救助体系结构及基本内容	386
四、新型社会福利体系结构及基本内容	390
五、军人社会保障体系结构及基本内容	394
六、医疗保障体系结构及基本内容	398
七、其他社会保障体系及基本内容	402

第四篇 港澳台篇

第十四章 香港地区的社会保障制度	409
一、香港地区社会保障制度的发展	409
二、香港地区的社会保障援助	412
三、香港地区的社会福利	414
四、香港地区的公务员保障	419
五、香港地区的雇主责任制	421
六、香港地区社会保障制度的特点	423
七、香港地区社会保障制度面临的问题	428
第十五章 澳门地区的社会保障制度	431
一、澳门地区社会保障制度的发展	431
二、澳门地区社会保障制度的项目和内容	433
三、澳门地区社会保障的管理	437
四、澳门地区社会保障的实施	440
五、澳门地区社会保障制度的特征	442
六、澳门地区社会保障制度实施中的问题	444

第十六章 台湾地区的社会保障制度	447
一、台湾地区社会保障制度的形成与发展	447
二、台湾地区的社会保险	449
三、台湾地区的社会救助	455
四、台湾地区的社会福利	458
五、台湾地区社会保障制度的特点	463
六、台湾地区社会保障制度的问题	468
跋	472

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

在人类社会的发展史上，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，且大都处于实物救助形态，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

① 郑功成. 国际社会保障问题研究. 武汉: 武汉大学出版社, 1991. 2~3

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

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”。我国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；香港的有关人士则指出，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如下本质特征^②：

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

① 陈良瑾主编，社会保障教程，北京：知识出版社，1990，1~3

② 参见：郑功成，中国救灾保险通论，长沙：湖南出版社，1994，147