

郑功成论社会保障与民生系列

郑功成

论中国特色的
郑功成 著

社会保障道路

The Development of Social Security System with
Chinese Characteristics

中国特色社会主义理论体系研究

郑功成

论中国特色的 社会保障道路

The Characteristics of Social Security System in China
Zhang Gongcheng

中国社会科学出版社

论中国特色的 社会保障道路

郑功成 著

The Development of Social Security System with
Chinese Characteristics

图书在版编目(CIP)数据

论中国特色的社会保障道路/郑功成著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2009.8

ISBN 978 - 7 - 5045 - 6971 - 4

I. 论… 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 149265 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 31.25印张 2插页 467千字

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

郑功成论社会保障与民生系列

郑功成

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

建设有中国特色的社会保障理论

(序 言)

作为我国第一代专业的社会工作者，我一直关注着中国社会的发展问题。尽管经济发展是我们应当努力追求的目标，但经济发展的目的却是为了促使整个社会相互协调地向前发展。从孔子的大同社会理想到邓小平同志的共同富裕观，从古代社会的救灾济贫措施到现代社会健全的社会保障制度，客观上都昭视着全体社会成员的健康发展是整个社会、经济发展的终极目标。

在我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的伟大变革中，我们通过否定缺乏效率的公平，赢得了国民经济持续高速增长、综合国力不断增强和人民生活水平大幅度提高的巨大成就。但也应当看到，经济体制的转型不会自动地实现整个社会的协调发展，各种社会问题依然存在并有进一步加剧的趋势。例如，人口老龄化的加剧和传统的家庭保障功能的削弱，致使城乡居民的养老问题日趋严峻，对社会化养老保障的需求日益迫切；市场经济条件下劳动者就业竞争的激烈化，使失业成为新的严重社会问题，进而使保障失业工人的基本生活权益成为政府与社会的重要责任；多种分配形式并存和分配领域的某些不公平现象，又造成了社会阶层的分化和贫富差别的扩大化，不同社会阶层的利益关系急需通过社会保障措施来加以调整；还有日益严重的自然灾害所带来的灾民生计问题，社会成员在新的经济体制下的疾病医疗保障问题，乡村工业化所带来的工伤事故大幅度上升等；均无一不是我们面临的巨大社

会风险。所有这些，都表明了在我国社会、经济发展进程中，必须客观、冷静地正视各种重大的现实社会问题，并努力适应时代的变革与要求，尽快通过建立和实施健全的、新型的社会保障制度来加以解决。

近十多年来，党和国家一直高度重视我国的社会保障改革问题，并将其作为以经济手段解决贫困、养老、失业、医疗、工伤、灾祸等诸种社会问题和满足社会成员改善、提高生活质量愿望的系统政策工程来实施，在城镇职工养老保险社会统筹、乡村贫困地区扶贫攻坚等多个方面亦取得了重大进展，如全国乡村赤贫人口就已由1978年的2.5亿减少到1996年底的5700万人。但总的来讲，一方面是城乡居民家庭的保障功能在持续削弱，城镇单位与乡村集体曾经为社会成员建立过的传统保障网络已被完全打破；另一方面则是能够适应时代要求的新型社会保障制度仍未真正确立，由此已经影响到了现阶段市场经济改革的顺利进行和整个社会的协调发展，从而迫切需要加快社会保障制度的改革、发展步伐。经济体制的转型，决定了我们必须扬弃与旧的经济体制相适应的传统社会保障做法；而社会主义制度、人口众多、国力有限、地区发展不平衡等具体国情的差异，以及由家庭承担养老哺幼责任的民族传统，又决定了我国不可能照搬任何国外的社会保障模式。可见，我国的社会保障改革、发展只能走有中国自己特色的创新性道路。为此，我们既需要借鉴国外社会保障发展实践中的经验教训，更需要在充分尊重具体国情的基础上建设有中国特色的社会保障理论，并用以指导社会保障改革、发展实践。

由郑功成教授撰著的《论中国特色的社会保障道路》一书，作为我国社会保障领域第一部全面、系统地探讨中国特色社会保障改革、发展道路的理论著作，对此作出了可贵的探索。这一著作不仅客观地总结了社会保障制度的内在发展规律，而且坚持立足中国的现实国情乃至历史文化与民族传统，以社会主义市场经济和社会发展对解决诸种社会问题的客观需要为出发点，建立并阐述了由社会救助、社会保险、社会福利、军人保障、

医疗保障和补充保障等六大子系统组成的新型社会保障体系和包括社会保障法制建设、管理体制、实施系统、监督机制等在内的整个运行机制，可以称得上是一项有中国特色的创新性理论成果。我对它的出版表示祝贺！并祝愿它为我国社会保障改革、发展实践和整个社会的健康、协调发展作出应有的理论贡献！

雷洁琼^{*}

1997年6月于北京

* 雷洁琼，当代中国著名学者。20世纪20年代留学美国，1931年回国后曾任中正大学、东吴大学、燕京大学教授，是中国民主促进会发起人之一。新中国成立后，曾任政务院文教委员会委员、北京大学教授、北京市副市长、中国民主促进会主席、第六届全国政协副主席和第七届全国人民代表大会常务委员等职。1993年迄今连任第八届全国人民代表大会常务委员等职。——参见：中国社会工作百科全书，北京：中国社会科学出版社，1994，271

目 录

引 论	1
一、本书研究的对象与主题	1
二、若干重要概念	3
三、研究资料与研究方法	15

第一编 总体发展篇

第一章 社会保障发展论	21
一、社会保障理论的发展	21
二、社会保障实践的发展	28
三、社会保障发展进程中的若干规律	36
四、社会保障发展的国际经验与教训	40
第二章 社会保障宏观关系论	44
一、社会保障与社会发展	44
二、社会保障与经济发展	52
三、社会保障与人的发展	56
四、社会保障与中国改革事业的发展	63
第三章 中国社会保障传统模式及改革尝试	67
一、传统模式及其特点	67
二、三大板块型结构	70
三、对传统模式的评价及改革尝试	76

四、对传统模式进行改革尝试的综合评述	85
第四章 中国社会保障总体发展道路	91
一、中国社会保障制度改革的深化与总体改革	91
二、走有中国社会保障发展道路的必然性	93
三、中国社会保障发展道路的基本目标	100
四、中国社会保障发展道路的基本特色	105

第二编 体系结构篇

第五章 中国社会保障宏观体系	115
一、社会保障宏观体系及其设计原理	115
二、社会保障宏观体系的框架设计	123
三、从传统体系到新型体系	128
第六章 社会保险子系统	133
一、社会保险在世界各国的发展	133
二、社会保险与中国的工业化	136
三、养老保险制度的中国化及其发展	144
四、失业、工伤、生育保险的发展	153
五、社会保险财政问题及其政策取向	164
第七章 社会救助子系统	175
一、社会救助及其改革与发展	175
二、贫困救助与扶贫工程	184
三、灾害救助与混合保障式的发展道路	203
四、民营慈善事业	211
第八章 社会福利子系统	219
一、社会福利的概念与层次	219
二、传统的福利制度及综合评价	222

三、社会福利制度的改革进展与体系创新	231
四、社会福利制度的发展	237
第九章 医疗保障子系统	247
一、医疗保障的特征与国外模式	247
二、传统医疗保障制度及其评价	252
三、对传统医疗保障制度的改革尝试	262
四、医疗保障制度的体系创新	274
五、医疗保障制度的发展道路与政策取向	276
第十章 军人保障子系统	286
一、传统军人保障制度及其评价	286
二、军人保障体系的创新与发展	293
三、抚恤优待保障制度的改革与发展	298
四、安置保障制度的改革与发展	304
五、其他保障项目的改革与发展	310
第十一章 补充保障子系统	315
一、补充保障子系统概述	315
二、补充保险制度的建立与发展	321
三、互助保障制度的建立与发展	331
四、商业保险的发展	337

第三编 运行机制篇

第十二章 社会保障宏观运行机制	347
一、中外社会保障运行机制概述	347
二、社会保障运行机制的宏观构架	354
三、社会保障宏观运行机制的中国特色	360

第十三章 社会保障法制建设	366
一、社会保障法律制度概要	366
二、中外社会保障制度的法制建设	372
三、社会保障法律制度的建设与发展	383
第十四章 社会保障管理体制	392
一、社会保障管理原理与特色	392
二、国外社会保障管理体制述评	397
三、中国社会保障管理体制现状及评价	404
四、新型社会保障管理体制的构想	410
五、新型社会保障管理体制的运行	421
附：港、澳地区的社会保障管理体制简介	427
第十五章 社会保障实施系统	430
一、社会保障实施系统的一般理论	430
二、传统社会保障实施方式及其评价	436
三、新型社会保障实施系统的构建	441
四、社会保障项目的实施	445
五、社会保障基金的运行	453
第十六章 社会保障监督机制	459
一、社会保障监督机制概要	459
二、社会保障监督机制的系统结构	466
三、社会保障的预警	471
四、社会保障危机的防控	481
后记	488

引 论

中国正在由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，在这种时代背景下，改革、发展、稳定三者之间的关系便成了中国现阶段一切社会经济关系在最高层次上的体现，而社会保障则是维护稳定并促进改革与发展的基本保证机制。国有企业的改革、劳动力市场的建立、贫富差别扩大化的缓和、社会经济结构发生巨大变革条件下的阶层利益分配格局，以及整个社会经济的健康发展等，都迫切需要尽快建立起适合中国国情、国力的新型社会保障制度来维系、润滑和调整。尽管改革与发展对社会保障具体项目的要求以及社会保障制度自身的改造和建设会有轻重缓急之分，但社会稳定及其发展需要的却是一个既完备、又不会带来负面影响的社会保障体系，社会保障制度运行本身亦是一个不可分割的系统工程。因此，经过十多年单项散点式的局部改革后，中国的社会保障制度无疑应该进入总体改革和整体协调发展的新阶段了。本书即是从宏观上、整体上对中国社会保障制度的改革与发展进行系统性研究的一项理论成果。

一、本书研究的对象与主题

（一）本书研究的对象

本书研究的对象，是适应中国由计划经济向社会主义市场经济转型及整个社会经济发展需要的新型社会保障制度。这一研究对象的具体内容包括下列三个层次：

1. 本书研究的是中国的社会保障问题。它虽然需要以人类社会发展规律及当代国际社会为背景，全面考察世界各国的社会保障制度概况，并从中吸取有关经验教训，但这些均是为研究中国的社会保障问题服务的。

2. 本书研究的是中国经济与社会转型进程中的社会保障改革问题。尽

管研究中必然要考虑中国社会保障制度的历史延续性，并必须充分考虑中国计划经济时代形成的传统社会保障制度，但目的却是为了在平稳过渡中实现对旧有的社会保障制度的改革和创新。

3. 本书研究的是中国社会保障制度在新的历史条件下的长期发展问题。中国的经济改革目标模式是建立社会主义市场经济体制，目前正在日益接近这个目标，整个社会经济结构发生了与计划经济时代截然不同的巨大变化并趋向定型。因此，社会保障理论要保持与中国社会经济发展相适应甚至超前性，就不能再局限于现阶段所遇到的一些个别的、具体的社会保障问题（尽管个别的、具体的社会保障问题也需要研究），而是应当以中国社会经济转型进程为背景，以正在定型的社会主义市场经济体制为依据，从总体上来研究中国社会保障制度的长期发展问题，即从理论上建立起能够适应市场经济改革与整个社会发展需要的新型社会保障制度。

（二）本书的出发点

本书的出发点，是以马克思主义、辩证唯物主义与邓小平同志关于建设有中国特色的社会主义理论为指导，植根于中国的具体国情，并满足社会主义市场经济发展及社会保障制度自我完善的需要。

1. 中国的具体国情。社会保障制度是各国社会政策中的主体内容，它必然要植根于各国的现实国情乃至历史文化、民族传统的基础之上，因此，研究中国社会保障制度的改革与发展，应当以中国的具体国情为基本出发点。

2. 社会主义市场经济。中国从事的是建立社会主义市场经济的伟大改革工程，它既具有各国市场经济所具有的一些共同特点，也必然具有中国社会主义制度的特点，如人民当家做主、以共同富裕为根本目标、公有经济占主导地位，以及中国共产党的领导等。有鉴于此，中国的社会保障制度既不可能再维持传统的社会保障制度，也不应当是发达国家社会保障制度的翻版。因此，社会主义市场经济是研究中国社会保障制度改革与发展的又一基本出发点。

3. 社会保障制度的自我完善。社会保障制度从古代的救灾济贫算起已经走过了相当漫长的道路，从19世纪80年代德国建立社会保险制度至今也已有了一百多年的历史，其发展过程即是一个自我完善的过程。如西方发达国家的社会保障制度虽然十分完备，但却普遍陷入财政危机并带来了

一些负面影响。英、美、法等许多国家近 20 年来不断进行的社会保障制度改革，即表明了无论是创立于 19 世纪 80 年代的德国俾斯麦时代的社会保障模式，还是 20 世纪 40 年代英国经济学家贝弗里奇勋爵设计的福利国家模式，都并非完美；前苏联及东欧社会主义国家创立的国家保险制度，更被证明是一种失败的试验。^① 因此，在研究中国社会保障制度的改革与发展问题时，还必须以实现社会保障制度的创新及自我完善为出发点。

（三）本书研究的主题

本书研究的主题，是在中国建立社会主义市场经济体制的进程中，如何建立起适合中国国情、国力的新型社会保障制度。换言之，就是新的历史条件与现阶段市场经济改革的基础上，研究如何实现社会保障制度的中国化与创新化。具体而言，上述主题又可以分解为以下四个分主题：

1. 社会保障首先是国家与民族的事业，其次才是人类社会共同的事业，它在发展过程中要受到各国历史与现实的多种因素的制约。

2. 中国社会保障制度的改革与发展，必须适应社会主义市场经济体制的需要，实现对中国传统社会保障制度的创新。

3. 中国社会保障制度的改革与发展，应当且只能立足于中国的具体国情，同时吸取国外的经验教训，实现对发达国家社会保障模式的创新。

4. 中国特色的社会保障制度，不仅应当体现在改革原则及指导思想方面，而且应当具体落实到项目体系、保障层次及整个运行机制的结构和内容创新等方面。^②

综上所述，本书研究的主题既是社会保障理论问题，同时也是中国社会保障制度改革的政策问题，从而是理论研究与政策研究的有机结合。

二、若干重要概念

在中国，社会保障是近十多年才兴起的新兴学科，理论界对社会保障及相关问题的见仁见智，必然波及社会保障实践领域，如社会保险、商业

^① 郑功成. 国际社会保障问题研究. 武汉：武汉大学出版社，1991. 81~90

^② 郑功成. 论中国社会保障制度改革. 载：当代社会保障. 1991, 4; 11~14