

社会保障： 理论 制度 实践

于凌云 编著



中国财政经济出版社

西南交通大学

出版基金资助

社会保障：
理论 制度 实践

于凌云 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障: 理论 制度 实践 / 于凌云编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 9

ISBN 978-7-5095-0849-7

I. 社… II. 于… III. 社会保障-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 112857 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 张 凡

封面设计: 郁 佳

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 17.25 印张 443 000 字

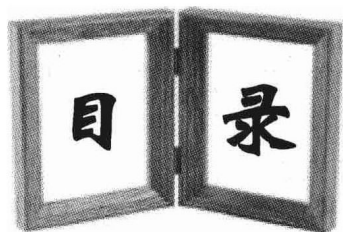
2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 35.00 元

ISBN 978-7-5095-0849-7/F·0695

(图书出现印装问题, 本社负责调换)


本社质量投诉电话: 010-88190744



第一章 社会保障概述	(1)
第一节 社会保障制度的产生与发展	(1)
第二节 社会保障的基本概念	(15)
第三节 社会保障制度的主要内容	(21)
第二章 社会保障学相关理论	(26)
第一节 社会保障经济思潮萌芽和发展阶段相关理论	(27)
第二节 现代经济学发展与社会保障理论	(39)
第三节 其他应用学科中的社会保障理论和方法	(59)
第三章 社会保障制度的国际比较	(72)
第一节 福利型国家社会保障政策	(72)
第二节 社会保险型国家社会保障制度	(81)
第三节 储蓄型国家的社会保障制度	(96)
第四节 世界社会保障体系变革的基本趋势	(106)
第四章 社会保障管理	(112)
第一节 社会保障管理概论	(112)
第二节 我国的社会保障管理体制	(123)

第三节 社会保障管理的发展趋势	(136)
第五章 社会保险：养老保险	(151)
第一节 养老保险概述	(151)
第二节 养老保险的基本内容	(158)
第三节 我国养老保险的改革与方向	(170)
第六章 社会保险：失业保险	(187)
第一节 失业保险概述	(188)
第二节 失业保险的基本内容	(196)
第三节 我国失业保险现状与改革	(207)
第七章 社会保险：医疗保险	(218)
第一节 医疗保险概述	(219)
第二节 医疗保险的基本内容	(228)
第三节 国外医疗保障基本模式	(251)
第四节 我国医疗保险的改革	(258)
第八章 社会保险：工伤和生育保险	(270)
第一节 工伤保险	(270)
第二节 生育保险	(297)
第九章 社会福利	(315)
第一节 社会福利概述	(315)
第二节 职工福利	(321)
第三节 老年人福利	(335)
第四节 残疾人福利	(339)
第五节 妇女儿童福利	(349)
第六节 住房福利	(354)
第十章 社会优抚安置	(366)
第一节 社会优抚安置概述	(366)
第二节 社会优抚	(373)
第三节 社会安置	(379)

第十一章 社会救助	(387)
第一节 社会救助概述	(387)
第二节 国外社会救助制度	(397)
第三节 我国的社会救助	(410)
第十二章 农村社会保障	(420)
第一节 农村社会保障概述	(420)
第二节 我国农村社会保障存在的问题及原因	(430)
第三节 我国农村社会保障改革	(439)
第十三章 社会保障基金	(457)
第一节 社会保障基金及其管理体制	(457)
第二节 社会保障基金的筹集	(467)
第三节 社会保障基金的投资与运营	(478)
第四节 社会保障基金的监督	(495)
第十四章 社会保障的法制建设	(503)
第一节 社会保障的法制建设概论	(503)
第二节 社会保障立法发展历程	(516)
第三节 我国社会保障法制建设	(521)
参考文献	(532)



第一章

社会保障概述



社会保障制度是社会经济政治发展到一定阶段的产物，是市场经济正常运行的客观需要，也是各国经济、社会政治、文化及伦理道德等诸多因素共同作用的结果。在市场经济运行中，存在着多种风险，如人的生、老、病、死、失业及伤残等。这些风险集中到社会上成为社会问题，整个社会因此可能发生动荡和冲突。建立社会保障制度，可以对人们遇到风险、遭受困难以及由此引起的社会矛盾起到某种化解作用，并为保证社会稳定和促进经济可持续增长发挥了重要作用。

第一节 社会保障制度的产生与发展

一、社会保障制度的产生

（一）社会保障制度产生的背景

社会保障的产生，可以追溯到古代的慈善事业。16世纪前后，以英国为首的欧洲各国纷纷进入工业化时代前期，随之而来的圈地

运动瓦解了农村的自然经济的基础，大量的失地农民被迫进入城市，成为第一批产业工人，还有一部分人则沦为城市乞丐和流浪者。为了消除失业、流浪和贫困等影响社会秩序稳定的诸多因素，英国政府于1601年颁布了伊丽莎白《济贫法》（Pool Law）（旧《济贫法》）。该法规定济贫事业属于教区的义务，向地方征税作为支持济贫事业的经济支持，并建议成立全国济贫机构，对贫民进行救助。同时，社会上开始出现教养院、贫民习艺所等具有社会保障性质的设施和机构。18世纪以后，在欧洲出现的产业革命以前所未有的强大动力推动社会生产力的迅速发展，在社会化大生产和市场经济的冲击下，产业工人所面临的风险与不确定性迅速激增，伤残、疾病、失业时刻威胁着产业工人的生活。一个大规模的城市贫民阶层逐渐形成，日趋增长的社会矛盾和阶级矛盾严重威胁到了统治阶级的政权安全。为此，英国政府于1834年颁布了新《济贫法》。较之旧济贫法，新济贫法在性质上有了根本的不同，其规定社会救助属于公民的合法权利，对贫民的救助是政府应尽的义务。明确提出了人人有生存的权利的观点，政府负有保障公民生存的责任。新济贫法第一次把社会救助以国家立法的形式确定下来，从而使社会救助成为一种社会制度。

（二）社会保障制度产生的条件

社会保障制度的产生必须具备一定的经济和社会条件。经济条件是指社会生产力发展到一定水平，社会有一定的剩余产品可供扣除和储存，并建立一个较为完善的调节收入分配制度。社会条件是指社会成员之间产生的对立和矛盾，这种对立和矛盾的发展已经影响到社会稳定。同时，随着经济条件与社会条件不断具备，社会保障思想也就应运而生，即社会或国家应该承担应付社会成员所面临的各种经济风险的责任。社会保障产生的条件具体表现在以下七个方面。

第一是实现了生产的社会化。生产的社会化表现为生产资料使

用的社会化、生产过程的社会化以及产品生产的社会化。生产的社会化不仅带来了劳动方式、交际方式、分配方式、活动方式的变化,同时也导致社会结构、家庭结构等发生了一系列变化,还引起了许多新的社会问题和社会矛盾。在现代社会化生产过程中,由于机器的使用、机械化程度的提高和化学工业等的发展,职工的伤残、事故、职业病、中毒等事件经常发生。这些因素制约着劳动力本人及其家属再生产的继续。同时,劳动方式的变化、专业技术要求的提高等也促使劳动者退出生产领域,变成失业者和退休人员。这些都会导致劳动者失去生活来源,最终将会成为一个严重的社会问题。

第二是收入水平差距的不断扩大。随着市场经济的发展,社会成员之间在收入水平上的差距不断拉大,这是因为市场经济遵循着优胜劣汰的竞争规律。但是,这种效率原则往往与社会公平相矛盾。而社会不公平程度的加剧最终必然会导致社会不稳定。为了保证社会公平,就需要采取某种机制来缩小社会成员之间收入水平上的差距。

第三是家庭功能的弱化。生产的社会化促使家庭的生产职能开始退化,并导致家庭结构发生变化,核心家庭越来越多。在农业社会中,家庭既是消费单位,又是生产单位,同时也具有教育、养老等功能。伴随着生产的社会化,家庭由生产实体变为消费实体,家庭的功能大大缩小。工业化社会条件下的家庭主要依靠工资收入维持生计,一旦收入中断,其生活就会陷入困境。因此,传统的家庭保障方式在不同程度上逐步失去了其存在的基础。同时,生活社会化的组织程度也在逐渐提高,教育、卫生等都逐步成为社会的公共事业,走上了社会化发展道路。这些变化都要求保障的社会化。

第四是社会生产力的发展。社会生产力的发展促使社会财富大量增加,这就为社会保障提供了物质基础。同时,人们的需求呈现出内容多样化和需求水平不断提高的趋势。人们对基本生活需求已

经不再单单是指维持生命的生存要求，基本生活标准也在不断提高，并不断更新其含义。因此，社会成员的保障在制度内容、实施对象、支付标准等各个方面都必须适合社会的发展水平。所以，社会财富的增加不仅为社会成员的社会保障奠定了物质基础，同时也规定必须采取社会保障方式来利用这些资源。

第五是社会稳定的需要。随着生产力的发展和生产的社会化，劳资矛盾和对立日趋激化。机器生产方式的采用、化学工业等对劳动者人体有害产业的发展，不仅带来了工作环境的恶化、工作安全性的下降，严重损害了劳动者的身体健康，而且也导致了失业人员的增加以及贫困问题的进一步加重。这些变化都使职工对工作单位乃至对整个社会产生不满，最终可能引起社会动荡。为了稳定社会，从而使社会经济得到顺利发展，有必要实行社会保障制度。而且，稳定社会也是社会保障制度产生的直接原因之一。

第六是社会保障思想基础的存在。社会保障思想的渊源在社会保障产生之前就早已存在。随着社会经济的发展，从直接维护社会稳定需要出发，许多学者、专家开始从理论角度探讨社会保障这一问题。最初是从慈善角度来分析国家举办社会保障的必要性，后来又从人权角度来研究这一问题，认为国家有责任保证每个公民维持一定生活水平的权利，即举办社会保障是国家保障每个公民的一种责任。此后，随着社会经济的发展，其他社会保障思想不断产生。正因为存在着社会保障思想，社会保障才应运而生。这些理论思想包括德国施穆勒、布伦斯坦、瓦格纳等新历史学派的社会改良思想；英国亚当·斯密的《国富论》和庇古的《福利经济学》中提出的福利经济思想；凯恩斯的有效需求不足和国家干预理论也为许多国家的政府建立社会保障制度奠定了理论基础；还有最为著名的英国贝弗里奇《社会保障及有关服务》，报告中福利国家思想和英国福利体系重建的基本框架等直接被英执政党采用并付诸实践，对欧洲各国及世界其他国家社会保障体系的建立产生了巨大的影响。

第七是救济机构的存在。首先是社会上的慈善救济，这主要是指通过教会举办的慈善事业，其内容包括举办孤儿院、医院，以及给贫困者以经济与住房援助。其次是互助机构，劳动者之间开始建立相互救济的互助会，如埃及修建金字塔的石匠自发组织互助会，用会员缴纳的会费支付会员死亡后的丧葬费用。但是，无论是慈善事业还是互助互济，它们都具有自发性、被救济对象的局限性以及救济功能的有限性等特征，在一定程度上解决了贫困问题，但是，如果要从根本上解决贫困问题这种自发的保障制度还缺乏立法约束。

只有具备了上述七个条件，社会保障才能应运而生。一般认为，英国是社会保障制度产生的发源地，产生的时间是在17世纪初，最初的社会保障内容是社会救济。因此，从内容上来看，社会保障的实施是从社会救济开始的，其产生的标志是1601年的《伊丽莎白济贫法》，又称为旧《济贫法》（Pool Law）。英国政府于1601年颁布了伊丽莎白《济贫法》（旧《济贫法》）。该法规定济贫事业属于教区的义务，同时向地方征税，并建议成立全国济贫机构，对贫民进行扶助。同时，社会上开始出现教养院、贫民习艺所等社会保障设施机构。进入18世纪以后，欧洲出现的产业革命以前所未有的强大动力促进了社会生产力的迅速发展。同时，在社会化大生产和市场经济的冲击下，产业工人所面临的风险与不确定性迅速增加，伤残、疾病、失业时刻威胁着产业工人的生活。一个大规模的城市贫民阶层逐渐形成，统治阶级面对日趋增长的社会矛盾和阶级矛盾，感到了严重威胁。为此，英国政府于1834年颁布新《济贫法》。新济贫法较旧济贫法在性质上有重大的区别，其规定社会救助属于公民的合法权利，对贫民实行救助是政府应尽的义务。这就等于承认，人人有生存的权利，政府负有保障公民生存的责任。总之，新济贫法把社会救助第一次以国家立法的形式确定下来，从而使社会救助成为一种社会制度。在英国新济贫法的影响

下，欧洲其他工业化国家纷纷仿效英国，建立起自己的社会救济制度。如丹麦于1803年颁布了《济贫法》，挪威于1845年通过了《济贫法》，法国则颁布了一些济贫法令。这样，在西方便逐渐形成了现代社会救济制度。

二、社会保障制度的发展

第二次世界大战给欧洲、亚洲乃至全世界都带来了深刻的影响，尤其是对第二次世界大战主要战场之一的欧洲，其政治、经济及社会各方面都受到了深远的影响。如在经济方面，二战时西欧的重工业受到重创，工业结构调整势在必行。传统的劳动密集型产业向电子、信息、金融服务业转化，造成了大批产业工人失业或重新就业，城镇再度出现大批“贫农”。战后，群众生活极度困难，各种商品短缺，加之失业人数增多，阶级矛盾激化，西欧各国罢工浪潮此起彼伏。在这种情况下，为了维护社会秩序，缓和阶级矛盾，各国政府相继颁布了一系列社会保障制度和法规，推动了社会保障制度的全面发展。

1942年，在第二次世界大战尚未结束时，英国政府委托曾任劳工介绍所所长和伦敦经济学院院长的贝弗里奇教授在英国议会做了关于“社会保障及有关服务”的报告。报告的主要内容是强调政府要统一管理保障项目，建议政府通过国民收入再分配来实施社会保障措施，并保证使国民免遭贫困、疾病、愚昧、肮脏和失业痛苦等。这一报告引起了英国政府的高度重视。1942年，英国通过了《家庭津贴法》；1946年通过了《国民保险法》、《国民工伤保险法》、《国民保健事业法》；1947年通过了《国民救济法》。以上五项法案于1948年7月5日全面实施。至此，社会保障制度在英国得到进一步完善和发展。1948年，英国宣布在世界上第一个建成了福利国家。英国的“福利国家”政策引起了西方国家的注意。从1948年开始，瑞典仿效了英国的社会保障制度，并加以改进和

完善，推行其本国的社会保障制度，获得了“福利国家橱窗”的美誉。法国、意大利、荷兰、挪威、原联邦德国等都进一步建立了较为完善的社会保障制度。

由于世界各国的政治、经济、历史文化传统等各不相同，因此，社会保障制度也各具特色。比如德国经过19世纪的探索和改革，逐步建立了庞大的社会保障体系。德国社会保障体系大体上可分为四种：社会保险、社会抚恤、社会救济和社会促进。其中社会保险制度是德国社会保障制度的核心内容，几乎覆盖了全体国民。社会保险又包括医疗保险、养老保险、工伤保险、失业保险以及护理保险等。

英国的社会保障制度几乎涉及到社会保险的各个领域，如养老保险、遗属保险、医疗保险、生育保险、伤残保险、事故保险、职业病保险、失业保险等，还包括社会救助、社会福利、社会服务和国民保健服务等方面。

新加坡的社会保障制度是由政府通过立法，实行中央公积金制度，由公积金会员及其雇主双方按雇员每月收入的法定比例缴纳公积金，存入各自累积式的个人账户基金中，以用于公积金会员的养老保险、购买住宅、家属及家庭保障、教育保障、健康保障等。

尽管社会保障制度在形成和发展过程中出现了一些问题，但是，由于社会保障制度对统治阶级和普通公众来说是一项互惠互利的制度，因此，社会保障制度正在进一步改革发展并逐步得到完善。

三、中国社会保障发展历程与趋势

（一）中国社会保障制度的发展阶段

1. 中国社会保障制度的初创时期（1949—1956年）。1949年，中华人民共和国的成立为新中国社会保障制度的创建奠定了坚实的基础，当时的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定“革

命烈士家属和革命军人家属，其生活困难者应受国家和社会的优待。参加革命战争的残疾军人和退休军人，应由人民政府给予适当安置，使其能谋生自立”，并要“逐步实行劳动保险制度”等。1951年2月26日，政务院正式颁布《中华人民共和国劳动保险条例》，该条例具体规定了职工在疾病、伤残、死亡、生育及年老后获得必要物质支持的办法，同时规定职工供养的直系亲属也可享受一定的社会保险待遇。经过1953年、1956年两次修订，劳动保险扩大了实施范围，提高了部分待遇标准。该条例的实施范围包括城镇机关、事业单位之外的所有企业和职工，从而成为新中国社会保障制度中最重要的制度。当时，我国国家机关事业单位的社会保险和企业职工的社会保险是分开的，单独制定政策，单独执行。1952年6月27日，政务院颁布《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》，实施数十年之久的公费医疗制度自此建立；1955年12月29日，国务院发布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》、《国家机关工作人员退职处理暂行办法》等法规，国家机关、事业单位职工退休、退职制度由此确立；1956年6月30日，第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业合作社示范章程》，确立了面向农村孤老残幼的“五保”制度，这一时期，中央政府或其职能部门还就社会福利事业、社会救济工程、生活困难补助等社会保障问题发布了一系列的规范性文件。到1956年，我国已初步建立起了一套全国统一的社会保障制度。在城镇，有企业职工의 劳保制度和国家机关工作人员的劳保制度；在农村，有农业合作社规范的章程。同时还进一步发展了社会福利、社会优抚以及社会救助等工作在政策上的规定。这一时期社会保障制度的主要特点是以国家（通过中央政府）为主要责任主体、城乡单位共同负责并一起组织实施的较为完整的社会保障制度。

2. 中国社会保障制度的初步调整时期（1957—1966年）。

1957年，三大改造任务的完成，使国家转入有计划的社会主义经济建设时期。为适应新形势的发展，中央政府开始对社会保障制度进行调整与完善，在退休制度方面颁布执行了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》、《关于工人、职员退职处理的暂行规定》等法规，统一了对退休职工的相关规定，并对企业职工退休养老做了独立的制度安排。1962年2月国务院又颁布了《关于精简职工安置办法的若干规定》等法规，并开始在中国农村普遍建立起县、乡（公社）及村（生产大队）三级医疗保健网，合作医疗制度在广大乡村得到确立。这一时期，卫生部、劳动部也对公费医疗和劳保医疗进行了改进，还在职业病保障方面规定了职业病的范围和职业病患者的医疗方法。同时，对社会救济、农村五保保障和军属优待制度也进行了相应的调整，军人的退休制度也得到确立。这一阶段的社会保障制度主要是在原有各项基本制度的基础上不断完善和改进保障的内容，扩大保障的范围，修订社会保障的待遇标准。当然这些调整都是在原有保障内容中小部分地变化，此时的社会保障制度仍然延续着创立时期的格局，国家（主要体现在中央政府）承担着主要的责任，各种单位共担相关责任。

3. 中国社会保障制度的受挫时期（1966—1976年）。文化大革命使我国的政治、经济、文化遭受了空前的浩劫，社会保障事业遭到重创，一度处于瘫痪状态，国家和单位对社会成员的生活提供保障被视为社会主义制度的优越性。1969年2月，财政部发布《关于国营企业财务工作中的几项制度的改革意见（草案）》，规定国营企业一律停止提取劳动保险金，原在劳动保险金开支的劳动保险费用改在企业营业外列支，形成待遇标准按照国家政策规定执行，所需费用由企业实报实销的“企业保险”模式。至此，社会保险变成了企业保险，完全失去了社会统筹的功能。社会救济和社会优抚工作也受到了严重干扰，社会保障制度的责任重心由国家转

向单位，企业办社会的现象日益严重，社会保障在很大程度上走向自我封闭的单位化。

4. 中国社会保障制度的恢复时期（1976—1986年）。1978年，党的十一届三中全会的召开为中国社会保障事业的全面恢复和健康发展提供了良好的政治、经济条件。同年通过的《中华人民共和国宪法》在第48条、第49条、第50条分别对劳动者的福利、养老、疾病医疗或者丧失劳动能力的物质帮助以及对残废军人、烈士家属等的生活保障问题做出了原则规定，与此同时，国家还恢复了文革以前的社会保障制度的有关政策法规，同时也对原来的制度进行了补充和修订。1980年10月7日，国务院发布《关于老干部离职休养的暂行规定》，一项待遇特殊的退休制度——离休制度由此确立，并与一般退休制度一起构成了中国的退休养老制度。1982年12月4日五届人大五次会议修订通过的《中华人民共和国宪法》亦在第43条中规定了国家发展劳动者休息与休养的设施及休假等福利问题，第44条规定了国家机关与企事业单位职工的退休保障，第45条规定了公民在年老、疾病或者丧失了劳动能力的情形下有从国家和社会获得物质帮助的权利（包括社会保险、社会救济、医疗卫生、优抚事业、各种社会福利等），第46条规定了公民受教育权利，第48条规定了妇女权益问题，第49条规定了老人、妇女、儿童保护等。因此，1982年通过的《中华人民共和国宪法》对公民的社会保障权益规范是相当广泛的。1984年10月20日，中共中央第十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》，打开了社会保障制度改革的大门。

（二）当前中国社会保障制度的现状与问题

改革开放以来，为适应市场经济发展的需要，我们一直在对中国的社会保障制度进行调整。目前我国社会保障制度基本包括两大部分：一是完全由国家财政支撑的项目，包括对社会弱势群体的救助、对军人及其军烈属的优抚安置、对无依无靠的孤老残幼、残疾

人员以及社会大众举办的社会福利和有关的社区服务。这个部分完全属于国民收入再分配范畴，充分体现社会公平。二是由用人单位、职工个人缴费、国家给予适当补助的三方共同筹资的项目，包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等，属于社会保险范畴。其中，养老保险和医疗保险实行个人账户与统筹相结合，其他三项保险属于完全统筹的项目。与前项内容比较，现行我国社会保险是在劳动者与用人单位建立劳动关系的基础上实行的，既体现公平与效率，又注重权利与义务相结合。

当前我国的社会保障制度还在很多方面存在许多问题，主要有以下几个方面：

1. 社会保障的覆盖面问题。社会保障的覆盖面直接影响到社会保障制度的适用范围，它关系到社会成员中有多少人能够直接享受到社会保障权利，关系到社会保障制度的作用能否充分发挥。目前我国社会保障的覆盖面还比较低。例如，在社会保险的五个险种中，全国养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险参保人数分为 19331 万人、16981 万人、11314 万人、10990 万人、6879 万人，而我国城乡就业人员为 73740 万人，其中第一产业从业人员几乎相当于第二、第三产业从业人员之和^①。从上述参加社会保障的人数与从业人员的人数相比看，我国社会保障覆盖面仍然很低。目前，乡镇企业职工、进城农民工、城镇私营企业就业人员以及许多灵活就业人员大多没有参加社会保险，而这部分人员占从业人员的比例逐年增大。因此，我国社会保障覆盖面还比较低，与国际相比，只相当于低收入国家的水平。

2. 个人账户与社会保障基金问题。社会统筹与个人账户相结合是目前我国养老保险和医疗保险所采取的筹资和管理模式。但在这套制度的实施过程中，出现了一些难以回避的矛盾和问题，最突

^① 《人民日报》，2006 年 7 月 31 日，第 06 版。