

TONGLUN BAOZHANG
SHEHUI BAOZHANG



HEHUI BAOZHANG TONGLUN

社会保障通论

胡 勇 李宝龙 马泽春 等◎编著

 中国农业出版社

社 会 保 障 通 论

胡 勇 李宝龙 马泽春 等 编著

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障通论/胡勇等编著. —北京: 中国农业出版社,
2008. 6

ISBN 978-7-109-12672-5

I. 社… II. 胡… III. 社会保障 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 073678 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.625

字数: 250 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编：胡 勇 李宝龙 马泽春

副主编：李巧兰 韩 芳 张彦敏

康文刚 彭君芳 马建全

张晓凤

前 言

随着我国社会福利与社会保障制度的改革与发展，人民群众越来越多地关注与自己生活密切相关的养老、医疗、社会救助、社会工作与社会服务领域的动向。为适应新形势的发展，我们组织编写了《社会保障通论》一书。

本书编写组成员始终遵循理论与实践相结合的原则，力求内容深入浅出，力求让读者在了解社会保障基本理论知识的同时，也能够结合实际案例进行现实的分析。本书还在养老、医疗、工伤、救助部分，专门针对农民群体的社保相关内容进行了论述。这些不仅有利于广大人民群众依法维护自身的合法权益，同时也有利于高校社会保障课程的教学，有利于提高从事社保工作的相关人员的实际操作水平，有利于农民兄弟对与己利益相关的社保内容有所了解和把握。

本书在编写过程中，参考了大量的国内外社会保障的相关文献资料，参阅了许多与社会保障内容相关的网站。编写组在搜集、整理、总结、归纳、提炼相关文献资料的同时，又结合自己教学及科研当中的实例，对相关案例进行了细致的理论与政策的分析，提出了很多独到的见解。

本书在编写过程中，得到了《中国社会保障》编辑部的胡俊生老师和北京农学院人文社会科学系华玉武主任的大力支持与帮助。本书的出版得到了国家教育部留学归国人员科

技资助项目、北京市教委人文社科面上项目、北京市科委博士论文资助项目资金的大力支持，在此谨向以上单位表示由衷的谢意。限于编写组成员的水平，书中难免会有不妥与疏漏之处，恳请专家、学者和广大读者给予批评指正。

本书编写组

2008年4月

目 录

前言

第一章 社会保障概述	1
第一节 社会保障的概念及内涵	1
第二节 社会保障的特点与作用	9
第三节 社会保障的要素及内容	15
思考题	18
第二章 社会保障制度的发展历程	19
第一节 社会保障制度的产生与发展	19
第二节 世界社会保障的主要模式	24
第三节 新中国社会保障制度的发展与改革	27
思考题	29
第三章 养老保险	30
第一节 养老保险概述	30
第二节 我国养老保险制度的发展历程	35
第三节 我国城镇基本养老保险制度	44
第四节 农村养老保险制度	48
第五节 企业年金	53
第六节 城市农民工养老保险	57
资料与案例分析	63
思考题	64
第四章 医疗保险	66

第一节 医疗社会保险概述	66
第二节 我国城镇职工基本医疗保险制度	71
第三节 补充医疗保险制度	79
第四节 农村合作医疗制度	83
第五节 农民工医疗保险制度	88
资料与案例分析	92
思考题	93
第五章 工伤保险	94
第一节 工伤保险概述	94
第二节 工伤保险待遇支付	99
第三节 工伤保险争议处理	105
资料与案例分析	115
思考题	117
第六章 失业保险	118
第一节 失业保险概述	118
第二节 失业保险的申领及发放	127
第三节 我国失业保险制度的基本内容	135
资料与案例分析	139
思考题	141
第七章 生育保险	142
第一节 生育社会保险概述	142
第二节 生育社会保险的给付	148
第三节 生育保险存在的问题	159
资料与案例分析	161
思考题	162
第八章 社会救助	163
第一节 社会救助概述	163
第二节 最低生活保障制度	167
第三节 农村五保制度及扶贫开发	174

第四节 其他生活救助制度	183
资料与案例分析	187
思考题	189
第九章 社会优抚	190
第一节 社会优抚概述	190
第二节 我国社会优抚安置制度	193
第三节 我国军人保险	203
资料与案例分析	209
思考题	209
第十章 社会福利	211
第一节 社会福利制度概述	211
第二节 妇女儿童福利	215
第三节 老年人福利	221
第四节 残障者福利	225
资料与案例分析	232
思考题	235
第十一章 社会服务保障与社会工作	236
第一节 社会服务保障	236
第二节 社会工作	242
第三节 社会服务保障与社会工作的发展	251
资料与案例分析	257
思考题	263
参考文献	264

第一章 社会保障概述

关于社会保障，国际上尚无统一定义。现在通常将社会保障制度理解为：国家通过立法，采取强制手段对国民收入进行分配和再分配，对基本生活发生困难的社会成员给予基本生活保障，以保证社会安定的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。在 20 世纪五六十年代，我国将社会保障的几个组成部分称为劳动保险、社会救济、社会福利等。在第七个五年计划（1986—1990）中，才正式开始使用“社会保障”一词。

第一节 社会保障的概念及内涵

社会保障制度的产生，是生产力发展到一定阶段的产物，是社会进步和文明的重要标志。经过一百多年的发展，它已经成为市场经济不可或缺的重要支柱，被称之为社会的“稳定器”、经济运行的“减震器”和实现社会公平的“调节器”。

在我国，作为构筑社会主义市场经济体制基本框架的五大支柱之一，健全完善的社会保障体系在保障基本生活、维护社会稳定、促进经济发展、实现社会公平等方面有着不可替代的作用。

一、社会保障的概念

社会保障是指国家通过立法，积极动员社会各方面资源，保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存，保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受

影响的一项制度。

世界各国由于政治经济制度、经济发展阶段、价值取向、法律文化传统等方面的不同，社会保障的项目内容体系各有差异。有的国家社会保障项目非常庞杂，包括十几种甚至上百种。但概括起来，一般包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚和社会互助等内容。其中，社会保险是社会保障的核心部分。

社会保障制度的萌芽，一直可以追溯到几千年前的古代文明时期。最初是社会成员之间自发地进行互助互济，然后产生了民间和宗教的慈善事业，后来逐渐发展成为政府的一项社会政策。最早的社会保障法，可以追溯到 1601 年英国颁布的《济贫法》，当时规定通过征收济贫税对无力谋生的贫民发放救济。现代意义上的社会保障制度则是伴随着各国工业革命的完成而逐步发展起来的，首先在 1883 年的德国产生，之后相继在欧美国家得到确立。1935 年美国国会制定通过了《社会保障法》，成为世界上第一个制定《社会保障法》的国家。第二次世界大战以后，各国在恢复经济的过程中，为了减少社会冲突，稳定社会政治经济秩序，都在不断完善和加强社会保障制度改革和立法。西欧北美一些国家实行了“从摇篮到坟墓”或“从胎儿到天堂”的福利政策。当代世界各国无论是发达国家还是发展中国家，都普遍建立了不同类型的社会保障制度。现在已经有 160 多个国家和地区进行了社会保障立法。

从以上社会保障制度的历史沿革可以看出，世界各国的社会保障制度，从其诞生到逐步得到确立和发展，无一不是同社会保障立法相伴相生的。可以说，社会保障法律制度在当代各项法律制度中占有重要的位置。

二、社会保障的内涵

社会保障是国家和社会依法建立起来的、具有经济福利性的

国民生活保障与社会稳定系统。在当代经济社会生活中，它具有以下一些内涵。

（一）社会保障是市场经济的必要组成部分

建立社会主义市场经济体制，是我国总结几十年的经济社会发展经验后的一种理性选择，是我国经济社会改革的总体目标。市场经济可以建立一种激励机制，提高劳动生产率，提高效率，但是，市场经济和计划经济一样，都不是万能的，都有“失灵”的一面，都会产生一定的经济社会问题。市场经济“失灵”带来的经济社会问题，如果没有有效的解决手段，必将造成严重的社会后果。西方发达国家市场经济的发展实践表明，完备的社会保障体系和健全的社会保障制度是市场经济必不可少的润滑与维系机制。因为，社会保障首先是为社会成员提供了生存保障；其次是为社会成员的发展创造了安定的社会环境；再次是通过各种社会保障项目的实施，缓和了贫富差距和社会成员之间的矛盾，促进了社会成员的协调发展，并最终使社会秩序稳定的目标得以实现；最后社会保障可以为经济社会发展提供一定的资金投入，减缓经济周期波动的危害。因此，社会保障是整个市场经济发展的安全机制和稳定机制，是不可或缺的精巧的社会稳定器和推进器。

市场经济社会是由四个子系统组成的，即社会生活系统、社会生产系统、社会管理系统、社会保障系统。其中社会生活系统是目的，构成社会的中心；社会生产系统是实现目的的物质手段，构成社会的基础；社会管理系统是实现目的的主观手段，构成社会的关键；社会保障系统也是实现目的的主观手段，它消减社会的后顾之忧，构成社会的稳定机制。后三个系统共同为社会生活系统服务，三者缺一不可。因此，社会保障是社会主义市场经济的必要组成部分。

（二）社会保障是保障人权的有效手段

人权问题是当今经济社会发展的重要问题之一，其基本内容

包括生存权和发展权。生存权的确立要求政府和社会要尽可能保障社会成员的生存，这是人权的第一层次，是基础；发展权的确立要求政府和社会要创造一切条件满足社会成员的发展需求，这是人权的第二层次，也是最高层次，是社会发展的最终目的。因此，保障人权是政府和社会的应尽职责，而开展社会保障就是做好这项工作的有效措施之一。

现代社会保障是政府和社会为了解除或预防贫困以及某些经济社会风险对社会成员造成的威胁，通过立法和一系列公共措施，为社会成员的生存安全和发展提供的一种保护。在这里，实施社会保障的目的不仅是为受社会风险威胁的那部分社会成员提供保护，而且是为全体社会成员提供生活的安全感和发展条件，维护人格尊严。因此，现代社会保障是保障人权的有效手段之一，是社会成员的一项基本权利，这已经得到各国的法律和一些国际法的确认。如我国的《宪法》在第四十五条中明文规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业、国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残障的公民的劳动、生活和教育。”再如《世界人权宣言》第二十二条规定：“人既为社会之一员，自有权享受社会保障，并有权享受个人尊严及人格自由发展所必需之经济、社会及文化各种权利之实现”；第二十五条规定：“人人有权享受其本人及其家属康乐所需之生活程度，举凡衣、食、住、医药及必要之社会服务均包括在内；且于失业、患病、残废、寡居、衰老、或因不可抗力之事故致有他种丧失生活能力之情形时，有权享受保障。”总之，将社会保障确定为政府的一项责任，是保障人权的一项有效手段，是社会成员的一项基本权利的思想，已经成为世界上大多数国家的共识和建构现代社会保障制度的基本立意，这里的意义是很深远的。

（三）社会保障是公平与效率的统一

公平与效率的问题是经济社会发展的重要内容，经济社会发展既应维护应有的公平，又应是高效率的，但是公平与效率的统一始终是难以协调的。其实，如果制度安排得合理，公平与效率是完全可以同时实现的，建立完善的社会保障制度就可以达到这样的目的。

首先，社会保障制度可以促进公平。这主要表现在：①社会保障可以促进机会的公平。完善的社会保障制度是面向全体社会成员的，不将任何人排除在社会保障之外，任何社会成员只要符合法律统一规定的条件，不论其地位、职业、民族、性别、信仰、年龄等均被强制性地纳入社会保障范围，因此，每一个社会保障项目对于其适用范围内的社会成员而言，即是一种机会公平的保障。②社会保障可以一定程度地促进起点与过程公平。社会保障为社会成员提供基本生活保障，免除了他们的后顾之忧，不致于因先天不足或某些社会风险的侵害而陷入生存困境，导致发展起点和过程的不公平。社会保障通过补偿功能，可以恢复社会成员的基本生存能力，重新投入社会生活之中。^③社会保障可以一定程度地促进结果的公平。社会保障实质上是一种再分配政策，具有调节收入差距的功能。一方面，社会保障制度的实施需要多方筹集资金，它一般要求高收入者多缴纳费用，低收入者少缴纳费用；另一方面，收入高、富裕家庭或社会成员因其生活水平高而享受社会保障的机会要少，而贫穷、低收入的家庭或社会成员享受社会保障的机会要多。从总体上看，是后者较前者更能从社会保障制度中获得好处。通过上述“付出”与“享受”的调整，将一部分国民收入集中起来进行再分配，客观上起到了调节收入差距的作用，使社会成员在社会发展中的不公平得到了缩小。

其次，社会保障制度可以促进效率。这主要表现在：①社会保障可以为经济发展创造良好的社会环境。社会保障可以缓解贫

困，保障基本生活，调节收入差距，缓和阶层矛盾，解决社会问题，从而创造一个安定的社会环境，这无疑是提高效率的重要前提。②社会保障可以免除社会成员的后顾之忧，调动其生产积极性；还可以为社会成员提供基本的生活保障，消除各种社会风险的危害，免除后顾之忧，从而调动社会成员的劳动积极性。③社会保障可以保证社会再生产所需劳动力的供给。社会保障不仅可以提供基本的生活保障，维持社会成员的生活，使其恢复、补充和保持充分的劳动力以备发挥，而且还可提供健康保障和教育培训保障，从而提高社会成员的身体、心理和技能素质。另外，社会保障还可以促进劳动力市场的完善，促进劳动力的合理流动，有利于劳动力资源的有效配置。④社会保障基金可以支持经济发展，缓解经济波动的危害。一方面，在经济处于萎缩时期，社会保障可以保障社会成员的基本生活，增加需求，刺激经济增长；另一方面，在经济高速增长时期，社会保障又可以通过收费，增加积累，防止经济增长过热和发生通货膨胀。

（四）社会保障是权利与义务的统一

如前所述，当代社会保障已经被明确地确定为是社会成员应该享受的基本权利之一，社会成员是社会保障的权利主体，但这并不是说社会成员可以无条件地享受社会保障，与权利相伴随的是义务，社会成员也是社会保障的义务主体之一。社会成员作为义务的主体要为社会作贡献，履行应尽的义务，才能取得权利主体的资格，才能取得享受社会保障权利的主体资格。因此，社会保障是权利与义务的统一。

社会成员作为社会保障的义务主体之一，所应尽的义务包括两个方面，一是劳动义务，二是缴费义务。劳动既是权利又是义务，人人都有劳动的权利，同时人人又都必须履行劳动的义务，为社会创造财富，才能取得权利主体的资格，当他们遇到社会风险、生存发生困难的时候，才能享受社会保障。缴纳社会保障费（主要是社会保险）也是社会成员参加社会保障应尽的义务之一。

只有这样，才能分散风险，实现互助共济；才能调节收入差距，实现社会公平；才能建立激励机制，实现自助互助；才能建立雄厚的社会保障基金，预防社会风险。

社会保障作为权利与义务的统一体，既有强制性的一面，又有灵活性的一面。强制性是指凡是有劳动能力、收入达到一定程度的社会成员必须履行劳动义务和缴费义务，才能取得享受社会保障权利资格。灵活性是指没有劳动能力、收入没有达到一定程度的社会成员可以不履行劳动义务和缴费义务，因为他们没有履行劳动义务和缴费义务的能力；他们不需要尽任何义务就可以享受社会保障权利。

（五）社会保障是政府、企业（单位）、个人的利益统一体

从参与的角度看，社会保障的参与者主要有三个，即政府、企业（单位）和个人。这三者都是社会保障的主体，但所起的作用和所处的地位不同。其中政府是责任主体，负责开办强制性的社会保障；政府、企业（单位）、个人都是义务主体，都要为社会保障尽各自的义务，如政府要尽组织、资金资助的义务，企业（单位）要尽缴费的义务，个人要尽劳动和缴费的义务；个人是权利主体，个人在履行义务的基础上有权享受社会保障；政府、企业（单位）、个人都是受益主体，即上述三方都可以从社会保障中受益。因此，社会保障是政府、企业（单位）、个人的利益统一体。

政府可以在开办社会保障过程中获益，这表现在：可以解决一定的社会问题，如贫困问题、失业问题、人口老龄化问题等；可以通过社会保障调节收入差距，维护社会公平，从而缓解社会矛盾，维持社会秩序的稳定；可以促进劳动力市场的完善，促进劳动力的合理流动，有利于劳动力资源的合理配置；可以稳定经济秩序，缓解经济波动的危害，利用雄厚的社会保障基金帮助政府顺利地进行宏观市场干预；可以体现政府的职责，获得人们的信任和支持。总之，社会保障是政府稳定和推进经济社会发展的

有效手段。

企业（单位）也可以从社会保障中获益，这表现在：其一，由于社会保障是社会的稳定器，可以解决一定的社会问题，缓解社会矛盾，从而为企业发展提供一个稳定的社会环境；其二，可以使企业获得一个公平的社会环境，企业（单位）通过缴纳社会保障费的方式将社会风险（贫困、年老、失业、疾病、工伤、生育等）转移给社会保障，从而免除了社会风险的侵害可能导致的负担畸轻畸重，可以轻装上阵，在一个相对公平的社会环境中展开市场竞争；其三，可以使企业获得稳定而充足的劳动力供给。社会保障不仅通过提供物质帮助使社会成员的劳动力得以补偿、恢复、保存，而且可以通过提供教育培训使社会成员的劳动技能得以提高，从而为企业生产提供稳定而充足、优质的劳动力供给；此外，还可以增强企业（单位）的凝聚力，企业（单位）通过开办补充社会保障，可以增强企业（单位）的吸引力，吸引人才，增强职工对企业（单位）的信任和热爱，从而增强企业（单位）的凝聚力，提高劳动生产率。

社会成员个人不仅可以从社会保障中获得物质帮助，而且还可以获得精神安慰，这表现在：社会保障制度为生活在最低生活保障线下的社会成员提供必要的物质帮助，使其摆脱生存危机；社会保障制度为遭遇社会风险侵害的社会成员提供必要的物质帮助，使其维持基本的生活，避免成为贫困者；社会保障制度还可以为社会成员提供一定的日常生活服务、医疗康复服务、文化娱乐服务，方便和丰富社会成员的生活，提高生活质量；社会保障制度也为社会成员提供一定的教育培训，使其提高文化素质和劳动技能，促进就业；另外，社会成员还可以通过社会保障体会到政府、社会、企业（单位）的关心和爱护，人与人之间的互助友爱，人道主义的温暖，从而在一个良好的社会环境中实现个人的发展。

社会保障是政府、企业（单位）、个人的利益统一体，表明