



国家级重点学科·财政学系列教材

社会保障教程

(第二版)



齐海鹏 编著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press





大学出版社

国家级重点学科·财政学系列教材

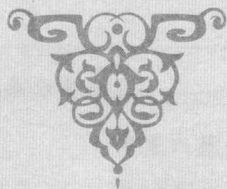
财政学(912)“目录附录并图

东北财经大学出版社秉承全方位服务读者的理念,在注重提高教材

大学教材出版,注重大学教材质量,并积极开展与国外知名出版社合作,引进国外优秀教材

社会保障教程

(第二版)



齐海鹏 编著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 齐海鹏 2010

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障教程 / 齐海鹏编著. —2 版. —大连: 东北财经大学出版社, 2010. 8

(国家级重点学科·财政学系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0104 - 6

I. 社… II. 齐… III. 社会保障 - 高等学校 - 教材
IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 161187 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连经济技术开发区兴华彩印包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm

字数: 339 千字

印张: 17

2010 年 8 月第 2 版

2010 年 8 月第 2 次印刷

责任编辑: 于印辉 时 博 鲍洪岩

责任校对: 孙 萍 王 娟

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0104 - 6

定价: 28.00 元

国家级重点学科财政学系列教材

编审委员会

主 任

马国强 教授 博士 博士生导师

委 员 (以姓氏笔画为序)

孙 开	教授	博士	博士生导师
孙文学	教授	博士生导师	
吕 炜	教授	博士	博士生导师
刘明慧	教授	博士	博士生导师
吴旭东	教授	博士	博士生导师
李松森	教授	博士	博士生导师
苑新丽	教授	博士	硕士生导师
寇铁军	教授	博士	博士生导师

前言

《社会保障教程》一书自 2006 年出版以来，满足了广大读者的需要，获得了普遍好评。为了顺应时代发展和教学需要，进行了此次修订。

在本书的修订过程中，作者从适应教学需要出发，立足于我国社会保障制度改革的现实，本着理论与实践相结合的原则，力求全面、系统地阐述社会保障的基本理论、基本知识和相关制度。同时，也力求吸收社会保障的前沿理论和反映社会保障制度改革的最新动态。

本书共分 12 章，由“基础篇”和“制度篇”两个部分构成。其中，基础篇为 1~5 章，概括地阐述了社会保障的概念、体系、特征、功能与原则，社会保障制度的发展演变，社会保障基本理论，社会保障基金的筹集、支付、预算和投资运行，社会保障体制和法制建设等内容；制度篇为 6~12 章，详细阐述了养老保险、医疗保险、失业保险、工伤及生育保险、社会救助、社会福利和社会优抚的基本原理、具体制度以及改革情况。

本书适用于高等院校相关专业的本科生、研究生以及公务员，也可以作为政府各经济管理部门和有关社会科学研究部门等进一步研究社会保障理论的主要参考书之一。

本书在编写过程中，参考、借鉴并引用了有关社会保障教材及学术杂志发表的研究成果，特此说明并表示真诚的感谢。

由于作者的理论水平和实践经验有限，加之时间仓促，错误与疏漏在所难免，恳请读者批评指正。

作者
2010 年 6 月



基 础 篇

第一章 社会保障概述	3
第一节 社会保障的概念与体系	3
第二节 社会保障的特征与类型	7
第三节 社会保障的地位与功能	11
第四节 社会保障的基本原则	16
第二章 社会保障制度的产生与发展	20
第一节 现代社会保障制度的雏形	20
第二节 现代社会保障的产生和发展	22
第三节 中国社会保障制度的形成与发展	30
第三章 社会保障基本理论	38
第一节 社会保障的思想渊源	38
第二节 西方社会保障发展的基本理论	40
第三节 马克思主义的社会保障思想	46
第四节 国际社会保障前沿理论	50
第四章 社会保障基金	54
第一节 社会保障基金概述	54
第二节 社会保障基金的筹集	58
第三节 社会保障税	64
第四节 社会保障基金的给付	69
第五节 社会保障预算	71
第六节 社会保障基金的投资运营	77
第七节 社会保障基金的监管	85

第五章 社会保障管理	89
第一节 社会保障管理体制	89
第二节 社会保障法制建设	98
第三节 社会保障财务管理	103
第四节 社会保障管理信息化	108

制 度 篇

第六章 养老保险	113
第一节 养老保险概述	113
第二节 国外养老保险概况	117
第三节 中国城镇职工养老保险制度	120
第四节 补充养老保险	127
第五节 城镇居民基本养老保险	130
第六节 农村养老保险	132
第七章 医疗保险	138
第一节 医疗保险概述	138
第二节 国外医疗保险制度	142
第三节 中国城镇职工医疗保险制度	144
第四节 中国城镇居民基本医疗保险制度	155
第五节 中国农村合作医疗制度	158
第八章 失业保险	165
第一节 失业与失业类型	165
第二节 失业保险概述	168
第三节 国外失业保险制度	172
第四节 中国失业保险制度及改革	174
第九章 工伤保险和生育保险	184
第一节 工伤保险概述	184
第二节 国外工伤保险制度	187
第三节 中国工伤保险制度	191
第四节 工伤认定、劳动能力鉴定和监管	196
第五节 生育保险概述	200
第六节 国外生育保险制度	202
第七节 中国生育保险制度及改革	204
第十章 社会救助	209
第一节 社会救助概述	209
第二节 国外社会救助制度	213
第三节 中国的贫困救助制度	217

第四节	中国的灾害救助制度·····	225
第十一章	社会福利·····	229
第一节	社会福利概述·····	229
第二节	中国社会福利制度·····	233
第十二章	社会优抚·····	243
第一节	社会优抚概述·····	243
第二节	军人优抚制度·····	247
第三节	军人转业、复员和离退休制度·····	252
主要参考文献 ·····		258

基 础 篇

第一章

社会保障概述

第一节

社会保障的概念与体系

一、社会保障的概念

“社会保障”源于英文“social security”一词，又译为“社会安全”，一般认为最早出自美国 1935 年颁布的《社会保障法案》（Social Security Act）。它简明、概要、表达明确，后被国际劳工组织接受，一直沿用至今。由于社会保障制度是随着社会、经济、文化和政治等因素的发展而不断变化的，因此，社会保障是一个动态的和历史范畴的概念，其内涵和外延也在不断地发生变化。同时，由于各国的经济发展水平、社会制度、文化背景以及民族传统等不同，加之所依据的理论体系存在差异，社会保障的内涵与外延也有所不同。因此，对于社会保障的概念，各国有不同的理解。

1. 日本强调收入保障，即把社会保障视为收入保障，认为社会保障是“在国民生活中，出现收入中断或永久丧失时，国家为保证其最低或基本生活水平的收入而制定的综合性措施和制度”。日本学者森井利夫在 1966 年所著的《社会福利事件事典》一书中对社会保障的定义即如此。

2. 英国强调公共福利，即把社会保障视为公共福利，认为“社会保障是一种公共福利计划，旨在保护个人及家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受到的损失，并通过公益服务（如免费医疗）和家庭生活补助，提高其福利”。英国的社会保障以实现全民福利为目标，并可理解为国家的经济保障。

3. 美国强调社会安全,即把社会保障视为社会安全网,认为社会保障就是对生老病死、伤残和孤寡、衣食住行、职业学习等社会问题提供安全性保护,包括对收入、支出、教育及某些损失的支持和补贴。美国的社会保障强调自助性,目的是尽可能避免效率损失。

4. 德国强调社会公平,即把社会保障视为对社会公平的追求,认为社会保障是社会公平和社会安全的一种机制,是为在市场竞争中挫败的人提供不致遭受灭顶之灾并能获得重新参与竞争的机会,同时,还为失去劳动能力或遭受意外困难的人提供基本生活保障。德国主张各行各业都设立保险计划,实行互助共济,国家承担有限责任。

5. 联合国强调基本人权,即把社会保障视为一种基本人权,认为“每个人及其家庭的衣食住行,都有享受适当水平服务的权利,特别是在遭受失业、疾病、寡居、年老时,以及因个人不可抗拒的遭遇而出现生存危机时,有权获得社会的保障”。这是1948年12月10日联合国通过的《人权宣言》所强调的。

以上对于社会保障概念的理解虽各有侧重,但也有其共性:其一,就是强调国家或政府在实施社会保障中的主体责任,不管这一责任是大是小,国家和政府的责任是不可回避的;其二,就是为社会成员在遭受到各种风险而出现困难时提供物质帮助,满足社会成员的基本生活需要。

我国是在1986年六届人大四次会议通过的第七个五年计划中首次使用“社会保障”一词的,把社会保障作为一个总概念,并列提出社会保险、社会福利、社会救助、医疗卫生事业、优抚安置工作等具体项目。其定义为:社会保障是国家和社会通过立法,采取强制手段对国民收入进行分配和再分配,形成社会消费基金,对基本生活有困难的社会成员,给予物质上的帮助,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。

这一定义包括以下几层含义:

1. 社会保障必须有健全的法律体系作为支撑,法律是其实施的基础和依据,特别是有关强制实施的项目,法律更是其顺利实施的保证。

2. 实施社会保障的责任主体是国家,或者说是代表国家的政府。国家代表着统治意志和利益,对社会管理具有最高行政权力,政府是各级国家权力的执行机关。社会主义国家代表全体人民的利益,发展社会保障事业,积极干预社会经济生活,关心人民疾苦,为人民谋福利,是其义不容辞的职责。国家成为社会保障事业的领导者、组织者和统一管理的主体是理所应当的。

3. 社会保障的保障对象是全体社会成员,重点是社会成员中因意外遭遇而暂时或永久丧失劳动能力者、失业者以及鳏寡孤独等生活无依无靠者。

4. 社会保障水平是满足社会成员在遭遇困难时的基本生活需要,包括最低的生活需要,而不是更高层次的需要,并以此促进社会安定。

5. 社会保障是调节国民收入再分配的一种形式,体现特定的分配关系。

二、社会保障体系

社会保障体系是指一个国家或地区法定的社会保障制度所涵盖的全部内容、范围和项目构成的整体。它通过对国民收入的分配和再分配,保障全体公民基本生存权利并不断增进人们的福利待遇水平,是社会文明、进步的标志。

由于经济发展水平、文化传统和历史背景,以及对社会保障概念理解的不同,世界各国社会保障所提供保护的范围和程度存在差异。国际劳工组织 1952 年发布的《社会保障(最低标准)公约》中,对社会保障项目作了如下划分:医疗护理、疾病和生育津贴、失业津贴、家庭补助、工伤保险、残疾老年和遗属保险。此后,国际劳工组织在 1952—1982 年期间正式采纳规范化的概念,认为构成社会保障的各种要素或组成部分包括社会保险、社会救助、福利补贴、家庭补助、储蓄基金、补充保障等。从实际情况看,各国实际所确立的社会保障体系,在参酌国际劳工组织指导性意见的同时,更主要的是从本国情况出发确定合适的框架。如美国的社会保障体系包括社会保险、社会救助、退伍军人补助、老人医疗服务、教育、住房;英国的社会保障体系包括社会保险、社会救助(低收入户、贫穷老人、失业者)、社会补助(住房、儿童、食品、高龄老人)、保健服务、社会服务;瑞典的社会保障体系包括社会保险、社会救助、义务教育、家庭福利、职业培训;巴西的社会保障体系则包括社会保险和社会援助;印度的社会保障体系则包括范围较小的社会保险和社会救济。

我国《宪法》第 45 条规定:“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、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”因此,我国社会保障体系可以概括为社会保险、社会救济、社会福利和社会优抚。我国所处的历史阶段要求国家建立多种项目并存的社会保障体系,以充分发挥各自的功能,为国家的社会稳定和经济发展服务。具体内容如下:

(一) 社会保险

社会保险(social insurance)是国家通过立法,对劳动者在遇到生、老、病、伤、死、失业等风险时,由于暂时或永久丧失劳动能力或暂时失去工作机会,给予物质帮助的形式。其含义是:(1)遭受风险的原因是在职业过程中丧失劳动能力或失去工作机会;(2)保障对象是全体劳动者;(3)资金来源强调权利与义务的对应关系,国家、企业与个人共同负担一定的比例;(4)支付标准是维持基本生活水平;(5)支付期限是丧失劳动能力或失去工作机会的期间。其基本项目包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险等。提供社会保险待遇的方式包括:(1)现金补助,如职工享受的养老金、女工生育期间的产假工资;(2)实物补助,如职工因病获得的药品;(3)提供服务,如对失业职工的培训和就业指导、对孤寡老人的生活扶持。

（二）社会救助

社会救助（social assistance）是国家和社会对无劳动能力的，或因自然灾害等原因造成生活困难的人，为维持其最低生活水平而向其提供的各种形式的援助，是公民的一项基本权利。其含义是：（1）对每一个公民来说，是其应享受的权利；对于国家和社会来说，则是其应尽的社会义务。（2）社会救助只有当公民因自然灾害或社会经济等原因造成生活困难，不能维持其最低生活水平时，才发挥作用。（3）社会救助的对象通常是无权享受社会保险的人，包括城乡居民中的灾民、生活发生严重困难的人或在享受社会保险之后仍然生活在贫困线以下的人和家庭。（4）提供满足最低生活需要的物质保障，要兼顾公平与效率。（5）资金来源于财政拨款，或通过税收减免进行间接补助。（6）救济期限为临时的短期补助，需要救助者依法提出申请，经批准后即可获得帮助。

从上述含义不难看出，社会救助具有下列特点：权利义务的单向性；资金来源的单一性；对付贫困的应急性；享受对象的特殊性；保障获取的自愿性。

（三）社会福利

社会福利（social welfare）的内涵和外延不太确定，人们往往从不同的意义上使用社会福利这个概念。在我国，社会福利是作为社会保障的属的概念来使用的。其定义为：社会福利是国家和社会为保障和提高社会成员的生活质量，满足其物质和精神生活的基本需要而采取的政策措施、提供的设施和服务。一般包括：（1）公共性福利。它是指政府和社会为全体社会成员创建有助于提高生活质量的物质和文化环境，以及提供各种社会性津贴的保护性福利措施。前者包括各种文化教育、公共卫生、公共娱乐、市政建设，后者包括家庭补充津贴、教育津贴、住宅津贴等。（2）特殊人群福利。它是指政府和社会向老人、儿童、残疾人等社会中需要关怀的人群提供必要的社会援助，以提高其生活水平和自立能力。它主要包括老人福利、妇女福利、儿童福利、青少年福利、残疾人福利等。

从发展趋势来看，社会福利呈现这样几个特点：（1）保障对象全民化。社会福利是全民性的保障事业，虽然社会成员享受的福利项目或水平存在着差异，但从总体上看，社会福利的享受者是全体社会成员。只要是符合享受社会福利待遇条件的社会成员，就有权享受社会福利待遇。（2）举办主体多元化。社会福利包括政府举办的国民教育福利、住房福利等，企业举办的职业福利，民间举办的社区福利和慈善福利事业，民办公助的社会福利等。这样可以动员包括政府在内的全社会资源用于社会福利水平的提高。（3）福利服务化。与其他保障项目相比，社会福利突出表现在服务化上。除各种福利性补贴外，社会福利还非常重视通过各种社会福利机构、社会福利设施以及专职和志愿人员，向社会成员提供全面的福利服务。

（四）社会优抚

社会优抚是国家和社会按照规定对法定的优抚对象提供确保一定生活水平的资金和服务的带有褒扬和优待抚恤的特殊社会保障制度。其优抚对象包括：现役军人，退伍、复员、转业军人，军队离退休干部，现役军人家属，烈士家属，牺牲、

病故军人家属，伤残军人和其他特殊对象。资金来源于国家财政拨款，支付待遇比较高，体现权利与义务、贡献与分配对等的原则。

除上述内容外，目前还有许多项目，如补充保障、个人自愿储蓄保障、社会慈善事业等都具有社会保障的属性。随着社会保障事业的不断发展，社会保障体系也会不断扩展。

第二节

社会保障的特征与类型

一、社会保障的特征

社会保障作为一个保证社会成员基本生活和维护社会稳定的体系，就其体系中的主要保障项目或措施来看，其具有以下突出的特征：

1. 强制性

强制性体现为社会保障是通过国家立法来强制实施的。在法律上规定了国家、单位和个人的权利与义务。它涉及收入的再分配，如果不通过国家立法，很难强制执行，不强制执行，就不能保障所有因故不能获得劳动报酬的劳动者的基本生活，就不能实现社会的安定和经济发展，就达不到社会保障的目的。

2. 保证性

社会保障按照一定时期的生产力水平，对生存发生困难的社会成员的基本生活需要给予物质帮助。这部分人的基本生活需要如果得不到保证，就要危及他们的生存，以致影响社会的安定。当然，社会保障的水平是相对的，因社会生产力发展水平的不同而不同，并随着生产力发展水平的提高而逐步提高。但是，无论在什么情况下，对社会成员由于生存危机而引起的基本生活需要必须给予物质保证。为强化这种保证，社会保障必须由国家以立法的形式固定下来，这样，社会成员就会有安全感，在安定的社会环境中无后顾之忧地从事劳动与创造。

3. 福利性

福利性体现为社会保障的目标和实际效果，就是要实现个人生活状况的不断完善。正如国际劳工组织所指出的，社会保障“必须是从实质上提高就业水平；必须是获得更大限度的收入保障；必须是改善和扩大教育设施、健康、营养、住房和社会福利”。可见社会保障最显著的目的就是福利性，当然，这种福利性不是一个超现实的抽象，而是与国家性质、政治制度、社会和经济条件密切相关的。

4. 普遍性

对于社会成员来说，社会保障是不分部门和行业，不分就业单位的所有制性质和有无职业，不分城市和农村，只要生存发生了困难，都应无一例外地给予基本生存所需的物质保证。社会成员之间只存在保障基金筹集方式、保障项目、给付标准以及支付方式的差异，而不存在社会保障有无的问题。

5. 公平性

实现公平保障是社会保障追求的目标。社会保障基金的分配虽然不可能绝对平均,但社会成员在享受社会保障的机会和权利上具有机会均等和利益均享的特征。也就是说,凡是生存发生困难的社会成员,都可以均等地获得社会保障的权利和机会,而且每个社会成员从社会保障中获得的帮助是基本均等的。

6. 鼓励性

社会保障形式的选择,具有在保障基本生活的同时,又鼓励社会成员积极从事劳动为社会多做贡献的功能。例如,对暂时或永久丧失劳动能力者的社会保险,与其以往的劳动贡献挂起钩来,通过给付标准的差别,就能鼓励劳动者在就业期间积极劳动,不但在职时可以多劳多得,将来也会享受更多的社会保障待遇。又如,在社会救助上,对残疾人 and 无固定职业、无固定收入等社会成员既给予物质上的帮助,又根据不同特点安置就业,就可以鼓励其参加力所能及的劳动,为社会多做贡献。对于因自然灾害及其他原因处于危难之中的社会成员,在给予物质保障的同时,鼓励他们发展生产,摆脱贫困。社会保障既保障社会成员的基本生活需要,又鼓励他们积极参加经济建设,促进生产的发展,所以社会保障具有提高效率的特征。

7. 互济性

互济性体现在社会保障的国民收入再分配功能上,尤其在社会救助和社会福利方面体现最为明显。社会救助和社会福利资金,来自于劳动者为社会的剩余劳动所提供的资金,体现了劳动者对非劳动者的无偿援助。在社会保险方面,除了个人账户筹资模式缺乏互济功能外,其他几种模式均能体现出“取之于己,部分用之于人;或部分取之于人,用之于己”的再分配功能。这是因为每个劳动者遭遇的情况不相同,退休后的寿命期也有差别,对社会保障的需要量不同,因而每个劳动者的社会保障基金的扣除、储存、分配和使用,在数量上、时效上是不相等的。有的人分配使用的数量可能多于扣除、储存数,其享受的社会保障基金是“部分取之于己,部分取之于人”;有的人分配使用的数量少于扣除、储存数,其扣除、储存的社会保障基金是“部分用之于己,部分用之于人”。这样,在劳动者之间互相调剂,发扬了劳动者互助互济的精神。

8. 储存性

社会保障的资金是先行扣除、缴纳和储存,然后进行分配和使用。尤其是劳动者的社会保险金,应依照法律,强制地进行扣除、缴纳和储存,不论是企业还是职工个人都是如此缴纳。这就是说,劳动者在能够劳动的时候,社会就将其所创造的一部分价值逐年逐月进行强制性扣除,储存起来,等劳动者丧失劳动能力或失业时,再根据实际需要进行分配和使用。即使是社会救助和社会福利的保障基金,也应通过扣除或其他途径储存起来建立基金制。社会保障基金如不进行事先扣除和储存,社会保障就不可能切实得到保证。社会保障的储存性是社会保障保证性和普遍性的物质基础。社会保障的储存性意味着,劳动者的社会保障基金的分配与使用是

将原来储存的社会保障基金返还给劳动者，其实质是“取之于己，用之于己；能劳动时储存，不能劳动时返还”。储存性还意味着部分基金形成后，除增值目的外，一般不用于生产，也不根据经济原则进行分配，以便在任何情况下都能使社会保障获得物质保证。

二、社会保障的类型

从社会保障制度的历史发展过程看，社会保障制度在不同国家形成了不同的特色，因此，现代社会保障制度在世界范围内呈现出多种类型。

（一）以社会保障的内容、性质为标准分类

1. 就业（收入）关联保障制度

其主要对象是以薪资为生的劳动者。享受社会保险年金或定期补助的权利，直接或间接地取决于受保人受雇年限的长短，或交纳保险费时间的长短。而家属津贴及工伤保障，则取决于是否存在雇佣关系。个人领取的长期待遇即年金（包括养老金、伤残抚恤金、遗属抚恤金）和各类短期补助（如失业救济金、残疾补助、生育补助、工伤补助等）通常与受保人在事故发生前的收入水平有关。这种保险方式一般是强制性的，资金来源于雇主和雇员按一定比例交纳的保险费，国家给予一定的补助。世界上大多数国家采用这种制度。

2. 普遍保障制度

这是一种“人人有份”的社会保障制度。这一制度通常适用于该国所有的公民或居民。凡是在该国居住一定期限的居民或公民，都有按照立法统一规定的标准享受现金补助的权利，而不考虑先前的收入、工作或财产状况如何，资金一般由国家财政拨款，在某些情况下，也有雇员和雇主交纳保险费的。发达资本主义国家一般都实行普遍保障制度，瑞典、挪威、丹麦、加拿大、澳大利亚多采取这一制度。同时，实行普遍保障制度的国家，也还有第二层次收入关联保险方案。

3. 经济状况调查保障制度

这种制度又称“社会援助”制度。通常是依据最低生活需要制定一个标准，据以调查个人或家庭的财源，以判断是否符合享受这种社会保险待遇的条件。享受这一待遇的只限于贫困或低收入的申请人。资金由国家财政提供。现在多数国家将这种制度与就业关联制度结合在一起实行。

以上三种方式在国际上是普遍认同的方法。

4. 储蓄保险基金制度

其实质是一种国家强制实行的储蓄保险制度，它依法要求雇主和雇员交纳定额保险费，合资建立特别基金，专款专用，分别记入每个雇员的账户。当受保人发生事故时，连本带息一次性将工作期间交纳的保险费发给本人。在少数情况下，受益人也可以自行选择分期领取年金，或将存款交付给遗属。采取这种制度的有新加坡、马来西亚、印度、印度尼西亚等国家。

5. 雇主责任制度

通常是由劳工法做出对工人实行各项事故保护的规定，雇主有义务因工人遇到