 **21世纪** 经济与管理规划教材
财政学系列

社会保障


SOCIAL SECURITY

王文素 / 主编

王 俊 / 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

 21世纪 经济与管理规划教材
财政学系列

C913.7
W376

社会保障

SOCIAL SECURITY

王文素 / 主编

王 俊 / 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会保障/王文素主编. —北京:北京大学出版社,2010.5
(21世纪经济与管理规划教材·财政学系列)
ISBN 978-7-301-17150-9

I.社… II.王… 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075984号

书 名: 社会保障

著作责任者: 王文素 主编 王 俊 副主编

责任编辑: 张 燕

标准书号: ISBN 978-7-301-17150-9/F·2510

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926 出版部 62754962

电子邮箱: em@pup.pku.edu.cn

印刷者: 世界知识印刷厂

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 22印张 370千字

2010年5月第1版 2010年5月第1次印刷

印 数: 0001—4000册

定 价: 36.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

修订前言

目前,社会保障体系的建立与完善已成为世界各国政府与人民共同关心并积极从事的重要工作,成为一个国家政治安定、经济发展的保护网,是人类生存权利得到有效保障的标志。各相关院校为适应社会保障改革和发展的需要,纷纷开设社会保障相关课程。而为学生提供适用的教科书,成为社会保障理论研究部门和教育部门共同关心的问题。

本书是编者在多年从事社会保障理论研究和教学工作实践的基础上编写而成的,主要作为研究生和本科生的教学用书。为了让广大学生掌握社会保障的基本理论和实务,在编写教材的过程中,我们力图将中外社会保障方面的理论与实务融为一体,构筑本书特有的理论与实务框架。在基本理论方面,既阐释了社会保障的基本理论、概念、功能、体系、管理机构等,也介绍了社会保障体系中具体项目的特征、作用及实施原则等,为学生对社会保障理论更深入的探讨和研究打下基础。在实务操作方面,既介绍世界各国社会保障项目中实际操作的一般规律性,也介绍我国当前及今后一段时期社会保障工作中的具体操作程序,使学生既了解我国社会保障工作中的操作原理,又能适应将来我国社会保障体系逐步完善后的工作需要。

本书的写作基础源自编者编写的《社会保障教程》(经济科学出版社,2005),本次修订基于以下原因:

其一,满足我国社会保障事业日新月异发展的需要。近年来我国社会保障体系逐步完善,社会保障的内容日益丰富,特别是我们对社会保障基本理论和实践的研究更加深入,需要对原有教材的体系进行重新设计,对相应内容进行充实、更新。如:本次修订将原来的第十章(社会救济与社会福利)扩展为本书的第十一章(日常社会救济)、第十二章(灾害社会救济)和第十三章(社会福利保障),并对其他章节进行了大幅修改。

其二,使教材更好地满足教学需要。新教材将具有以下特色:

(1) 活:把长期从事课堂教学的经验加入教材中。根据教学进度和与学生互动的要求,在教材正文中加入“资料卡”、“国际视点”、“相关链接”、“课堂讨论”等板块,有助于教师生动地讲授课程。



(2) **精**:根据教育部提出的“宽口径,厚基础”的教育理念,按照教学规律,本课程一般为36—54学时,教材字数应以30万字为限。我们在更新教材内容、整合结构体系的基础上,精炼了语言文字。

(3) **全**:完善了社会保障教材的体系。虽然社会保险是社会保障的核心内容,但完整的社会保障体系包括社会救济、社会保险和社会福利等。本书将这三部分内容列为三篇分述,较之其他教材,体系更完整,内容更丰富。

(4) **合**:提供纸制、多媒体课件配套的综合性教材。未来的教学应该改变“一本书”(教材)、“一支笔”(粉笔)、“一张嘴”(教师)、“一副耳”(学生)的教学模式,充分利用电脑和网络媒体,使课堂教学更生动、活泼,并方便学生课后学习。我们力争通过自己的努力,为广大的教师和学生提供一套适用、适学的教材。

总之,这本教材虽然是在我国社会保障理论还没有完全成熟、自成体系的情况下完成的——还不能称为社会保障学,但我们努力吸收当前最新的资料,采纳当前理论界最新的观点、学说,使之尽可能成为体系最完整、框架最科学、最能代表当今社会保障理论研究水平的教材,以期为我国社会保障事业培养出更多理论与实务能力兼备的人才。

本书2005年版撰写任务分工如下:第三章(养老保险)、第四章(医疗保险)、第五章(失业保险)、第十章(社会救济与社会福利)、第十一章(军人社会保障)、第十二章(社会保险基金)由曾康华老师编写;第八章(农村社会保险)由牟放老师编写;第一章(社会保障概论)、第二章(社会保险制度)、第六章(生育社会保险)、第七章(工伤社会保险)、第九章(社会保险管理)及全书复习题、案例由王文素老师编写。全书由王文素老师编审定稿。

本次修订将原来的第十章改为第十一章(日常社会救济)、第十二章(灾害社会救济)和第十三章(社会福利保障)。第十一章和第十二章由王文素老师编写,第十三章由王俊老师编写,并由王文素老师对其他章节进行了大幅修改。其他参考资料的补充由王俊老师负责完成。参加本次教材修订的人员还有兰颖文、任伟光、王蕾、易华、黎江、鲍曙光、胡剑桥、李欣、杨莹、余歌、屈晨、李文龙、张程、陈昊、童璐、傅博等。

在本书编写过程中,我们参阅和吸收了中外学者的大量研究成果,在此表示真诚的感谢。由于我们对社会保障理论和实践都需要作进一步的探讨和研究,书中难免存在一些肤浅的认识和观点,我们期待专家和读者的批评指正。

编者

2009年12月8日

目 录

第一篇 社会保障总论

第一章 社会保障概论	(3)
第一节 社会保障概况	(4)
第二节 社会保障基本理论	(13)
第三节 社会保障与社会发展的关系	(22)
第二章 社会保障基金	(28)
第一节 社会保障基金的基本内容	(29)
第二节 社会保障基金的营运	(37)
第三节 社会保障基金管理	(45)

第二篇 社会保险

第三章 社会保险概论	(55)
第一节 社会保险的基本概念	(56)
第二节 社会保险制度的内容	(63)
第三节 社会保险待遇	(65)
第四节 社会保险费的征缴制度	(67)
第四章 养老保险	(81)
第一节 养老保险的基本范畴	(82)
第二节 养老保险金的筹集和待遇给付	(84)
第三节 我国养老保险费的来源与支付	(90)
第四节 补充养老制度	(96)
第五章 医疗保险	(106)
第一节 医疗保险的基本原理	(107)



第二节	我国医疗社会保险制度的建立和演变	(117)
第六章	失业社会保险	(126)
第一节	失业社会保险基本理论	(127)
第二节	我国的失业社会保险制度	(138)
第七章	生育社会保险	(148)
第一节	生育社会保险概述	(149)
第二节	生育社会保险制度	(156)
第八章	工伤社会保险	(166)
第一节	工伤社会保险概述	(167)
第二节	工伤社会保险制度	(173)
第九章	农村社会保险	(191)
第一节	农村社会保险概述	(192)
第二节	我国农村养老保险	(198)
第三节	我国农村医疗保险	(205)
第十章	社会保险管理	(216)
第一节	社会保险立法	(217)
第二节	社会保险争议解决方式	(224)
第三节	社会保险的监督	(229)
第四节	社会保险机构及职责	(232)

第三篇 社会救济

第十一章	日常社会救济	(239)
第一节	日常社会救济制度的产生和发展	(240)
第二节	日常救济的基本理论	(242)
第三节	我国城镇日常救济	(249)
第四节	我国农村日常救济制度	(252)
第五节	其他日常救济制度	(255)
第十二章	灾害社会救济	(265)
第一节	灾害社会救济概述	(266)

第二节 国外救灾理论和实践	(267)
第三节 我国的灾害社会救济	(276)

第四篇 社会福利

第十三章 社会福利保障	(293)
第一节 社会福利保障概论	(294)
第二节 我国社会福利保障制度	(301)
第十四章 军人社会保障	(317)
第一节 军人社会保障概述	(318)
第二节 现役军人保障待遇	(323)
第三节 退出现役军人保障待遇	(325)
第四节 军人离、退休制度	(330)
第五节 伤亡军人抚恤优待制度	(334)
主要参考文献	(341)

第一篇

社会保障总论

社会保障概论



本章教学目的和要求

教材设置本章的目的是让学生对社会保障的基本内涵、历史沿革及与社会发展的关系有初步的了解。学习本章要求学生掌握社会保障的基本概念、功能、体系、机构等社会保障的内容；了解社会保障制度产生、发展的过程及社会保障制度的存在对社会发展所起的不可或缺的作用。



社会保障事业的产生是人类社会文明发展的一项重要标志。人类从以血缘为纽带的家庭保障走向以法律形式确定的、以社会共同力量为物质后盾的社会保障,体现了文明社会对每个生命的关注和人类对自身生存权利的重新认识。

第一节 社会保障概况

一、社会保障的概念

社会保障是以社会的共同力量对其成员因各种个人难以抗拒的客观原因导致其难以维持必要生活水平时提供的物质保证。它是一种具有经济福利性质的社会稳定制度。

“社会保障”一词最早见于美国 1935 年的《社会保障法案》。不仅它出现时的含义与今天“社会保障”一词的含义有很大区别,而且在它出现后的几十年中,中外各国对它的诠释亦有差距。美国 1935 年的《社会保障法案》是一项对老年、死亡、残废和失业给予社会保障的计划。1942 年英国学者威廉·贝弗里奇(William Beveridge)在其著作《贝弗里奇报告》(又称《社会保险及相关服务》)中认为: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。日本学者森井利夫则认为:社会保障是指对疾病、负伤、分娩、残废、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险立法和直接的国家负担上寻求经济保障的途径。^①德国经济学家艾哈德又认为:社会保障是为竞争中的不幸失败者或失去竞争能力者提供基本生活保障的具有互助性的安全制度。我国台湾地区的学者指出: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受危险事故而致失能、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。国际劳工局对“社会保障”一词的诠释为:社会通过一系列的公共措施来向其成员提供保护,以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争,并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴的方法。虽然众说纷纭,但从实质看只是保障内容多少的差异,其共同点则是:这是一项社会事业,是以社会的共同力量来保障全体社会成员中暂时或永远失去劳动能力者仍然能够享有社会认可的生活水平。

^① 森井利夫. 社会福利的理论和实践. 东京:学文社 1983 年版.

“社会共同力量”和“社会全体成员”构成提供保障者与被保障者。每一个社会成员都希望有一个安定的生活环境,老幼有所养,贫弱有所帮,孤残有所扶,伤病有所医,失业有所助;被灾者得到救助,死亡者得到安葬,遗属得到抚恤,对国家有功者得到优待。这也是社会每个成员应享有的权利,是人类共同的美好愿望。但是这种保障不是一种精神的保障,而是物质的保障。谁应该提供这种保障?这种保障的经费怎样取得?能否充分提供各方面的物质保障?以什么形式进行物质保障?从历史发展的角度考察,在相当长的历史时期内(私有观念、私有财产存在的社会),人类对劳动产品难以按照“需要”的原则进行分配,“社会共同力量”就不可能无偿提供物质保障和自发去实现这种物质保障。这个“社会共同力量”只能是在社会管理者的组织监督下形成的力量。随着近代社会的发展,市场经济中竞争日益残酷,对这种社会保障的要求也更加强烈,范围更加广泛,从而也就要求对其管理、组织、监督更加严密完善和社会化。因此,无论采取什么方式给予社会成员物质保障,无论由什么机构具体来操作,都必须由国家——这个目前社会的唯一管理者来进行总体的设计、管理和监督。它有权要求每一个有能力的社会成员从其创造的价值中抽取一部分作为社会保障的物质来源,用于社会保障项目;也有义务代表民众请求社会成员中能力较强者优先贡献一部分价值作为社会保障的物质来源(如社会救济等募捐)。这也是社会保障法只能由国家来颁布的原因,只有国家可以成为社会共同力量的代表。

我国宪法规定:劳动者在年老、生病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。国家逐步发展社会保险、社会救济、公费医疗和合作医疗等事业,以保证劳动者享受这种权利。国家关怀和保障革命残废军人、革命烈士家属的生活。因此我国社会保障体系可概括为:社会救济、社会保险、社会福利。从保障水平高低的角度考察,社会救济是人类生存的保障,是最低级的保障,是国家建立后就已产生的保障形式;社会保险是人类发展到社会化大生产阶段的产物,是人类基本生活条件的保障,是人类文明进步的体现;而社会福利是人类渴望高水平生活环境要求的结果,是人类对美好生活的憧憬,是社会保障发展的完善阶段。我们所处的历史阶段要求国家建立三者并存的社会保障体系,为国家的政治安定、经济发展保驾护航。



〈资料卡〉

美国 1935 年《社会保障法》的主要内容

第一条,确立联邦对州拨款、支付老年援助的一般费用。

第二条,关于老年受益(后来成为养老保险)问题,确立了老年年金缴费体制,设计了计算受益水平的公式。

第三条,确立联邦对州拨款、管理失业补偿的问题。确立州必须先有州立立法条款,然后才能够得到补助。

第四条,规定联邦对州未成年儿童援助资金。

第五条,包括四个分别的项目,主要是对儿童、母亲和伤残人员的帮助。

第六条,关于提供帮助州公共健康服务资金的规定。

第七条,规定建立“三成员”社会保障委员会,来管理《社会保障法》中的项目,并负责推荐提供经济安全的有效方法。

第八条,规定支付养老保险的税收问题,如何支付,以及由谁来支付。

第九条,失业补偿管理的税收条款。

第十条,主题是对需要帮助的盲人的援助。

第十一条,结论条款,定义了法案中和管理细节上的一些术语。

资料来源:张新华.世界现代史.北京师范大学出版社 2006 年版,第 104 页.

〈资料卡〉

《贝弗里奇报告》

英国的威廉·贝弗里奇被称为现代社会保障理论和制度的创始者之一。1942年,贝弗里奇在对英国战后社会保障状况进行全面调查的基础上,发表了该报告,也称《社会保险及相关服务》(*Social Insurance and Allied Service*)。该报告提出了建立“社会权利”的新理念,阐述了现代社会保险的基本原则,明确了社会保险的性质、社会保险缴费和待遇制度,构建了包括养老、失业及伤残、生育保障、无生活能力公民救助、教育及健康保障等内容的社会保障体系。

二、社会保障的功能

社会保障的功能是指完善的社会保障制度作用于社会各个方面所体现出的本身具有的内在效能。它主要包括四个方面:

(一) 保障人类生存权利的功能

社会保障的首要功能是“保障”,即通过各种形式对社会成员的基本生活给予物质保证。既然是保障,就不以提高社会成员的生活水平为目的,而是在社会成员生存发生困难时给予援助,使其不因衰老、疾病、伤亡、生育、失业、受灾、罹难等各种原因失去生活的基本条件。虽然这种保障的水平和范围因国度不同、风俗传统不同、经济发展水平不同而在各国之间有差异,但只要建立了社会保障制度,这一功能就会存在,它是社会保障与生俱来的功能。

(二) 风险分担功能

社会保障完全不同于人类以血缘关系为基础的家庭保障,它以社会的共同力量保障全体社会成员的基本生存权利。这种共同力量不论来源于社会保障制度中的社会保险、社会救济形式,还是社会福利与优抚保障形式,其资金来源只能是社会总产品价值:一部分资金由个人交纳、由个人享用(如养老保险中企业职工个人交纳的部分);大部分资金由社会成员共同交纳来对一部分社会成员进行物质保障,即将一部分人遭受的风险由社会成员共同分担,这是社会保障的内在功能。社会保障的原理在于:把个人的、短期较大的、难以抵御的风险转化为长期较小的风险由社会分担。如果社会保障不能分担风险,就失去了存在的前提条件。

(三) 保障社会稳定功能

人是社会最基本的要素,社会的稳定就是人的稳定。社会要发展离不开作为物质资料和精神文明的生产与创造动力的人,而人的生产和创造需要有安定的环境作依托,只有人的各种实践活动无后顾之忧,才能焕发无穷的创造力,推动社会前进。社会保障就是对人的生存权的保障,当社会的每一个成员在尽其所能为社会创造财富后,不仅能提高生活水平和质量,而且在失去能力后亦能为社会所养、所帮时,这无疑为社会消除了不稳定的因素,同时,这也是统治者(管理者)积极建立社会保障制度的重要原因。

(四) 收入再分配功能

社会成员对社会产品的分配首先以要素份额进行,因其投入的资本、土地、存款、劳动份额不同而有较大差异。即使同是劳动力的投入,也会因个

人的素质、机遇不同而有所不同,这种分配只能达到社会成员间收入分配的经济公平。然而这种公平建立在一系列不平等的先期投入上(有无资本、土地、存款等),这种先期投入往往与个人的努力不完全成正相关关系。残疾人与健全人,老人、儿童与青壮年,文盲与博士,能力与努力对收入的影响难以对称,特别是受灾者对自己的命运更是无法把握。要想使人们对社会产品的分配达到社会公平,就需要进行收入再分配,使社会成员中处于劣势者得到补充的社会产品分配份额。社会保障制度可以通过资金的筹集(各种税费)与支付使社会产品的分配更加趋于符合社会公平的原则。

这四个功能彼此联系、互相影响。首先,社会保障的“保障人类生存权利”功能是“保障社会稳定”功能的前提,只有社会成员的生存权利得到保障,才能避免他们铤而走险危害社会;其次,社会保障制度只有具有“收入再分配”功能,才能获得“风险分担”的效应,从而达到“保障人类生存权利”和“保障社会稳定”的目的。

三、社会保障的体系

社会保障体系是指一个国家法定的社会保障制度涵盖的全部内容、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,保障全体公民的基本生存权利并不断增进人们的福利待遇水平,是现代文明、进步的标志。

社会保障事业是伴随着国家的产生而产生的,但形成较完善的社会保障体系的历史还不足百年。伴随着近代资本主义经济的高速发展、工人阶级的斗争、社会文明程度的提高,各国对建立社会保障制度的愿望十分迫切,社会保障体系在各个国家迅速形成,但各国的体系并不统一。国际劳工组织从1952年6月28日发布《社会保障(最低标准)公约》开始,陆续颁布了《生育保护公约》、《生育保护建议书》、《平等待遇(社会保障)公约(关于本国人与非本国人的平等待遇)》、《工伤事故津贴公约》、《工伤事故建议书》、《伤残、老年和遗属津贴公约》、《伤残、老年和遗属津贴建议书》、《医疗护理与疾病津贴公约》、《医疗护理与疾病津贴建议书》、《老年工人建议书(关于老年工人机会和待遇平等、再就业、准备和进入退休时的保护)》、《维护社会保障权利公约》、《维护社会保障权利建议书》等许多条约和建议书,规定了社会保障体系中社会保险的主要内容,成为现代国际社会建立社会保障制度的指导性文件。

〈资料卡〉

国际劳工组织

1919年,作为国际联盟的附属机构的国际劳工组织(International Labor Organization, ILO)根据《凡尔赛和约》成立。1946年12月14日,成为联合国的一个专门机构。总部设在瑞士日内瓦。

该组织的宗旨是:促进充分就业和提高生活水平;促进劳资双方合作;扩大社会保障措施;保护工人生活与健康;主张通过劳工立法来改善劳工状况,进而获得世界持久和平,建立社会正义。

该组织实行“三方代表”原则,即各成员国代表团由政府代表2人,工人、雇主代表各1人组成,三方都参加各类会议和机构,独立表决。

国际劳工大会是最高权力机构,每年召开一次会议;闭会期间理事会指导该组织工作,国际劳工局是其常设秘书处。主要活动有:从事国际劳工立法,制定公约和建议书,以及技术援助和技术合作。

截至2006年6月,国际劳工组织共有178个成员。

各国政府根据本国社会经济发展水平、风俗习惯、民族传统、文化背景等确定各自适宜的社会保障体系。例如,在经济发达国家中,美国的社会保障体系主要包括:社会保险(老年保险、遗属保险、伤残保险、医疗保险、失业保险及铁路行业社会保险)、公众援助、社会服务、老年和伤残健康保险(医疗照顾方案)、代贫民交付医药费(医疗补助方案)以及对孕妇、残疾儿童的健康服务内容;而德国的社会保障体系则主要包括:养老保险、失业保险和失业津贴、医疗保险、疾病津贴、护理保险、遗属抚育金、事故保险、残障津贴、对战争牺牲者的抚恤、家庭补助等。在经济不发达国家中,巴西的社会保障体系由社会保险和社会援助组成;印度的社会保障体系则主要由保障范围较小的社会保险及社会救济组成。我国的社会保障体系主要包括:社会救济、社会福利和社会优抚、社会保险(养老保险、医疗保险、工伤残和遗属保险、失业保险、生育保险)。目前我国正在逐步完善这一体系,进一步提高社会保障的水平和扩大社会保障的范围,最终真正使每一个社会成员都感到无生存之忧。

按照社会保障这一概念的内在规定性和对世界各国社会保障的历史实践的总结,典型的社会保障体系主要包括四部分: