



高等院校公共管理教材新系

社会保障教程

齐海鹏 编著



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

高等院校公共管理教材新系

社 会 保 障 教 程

齐海鹏 编著

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

大 连

© 齐海鹏 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障教程 / 齐海鹏编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2006. 4

(高等院校公共管理教材新系)

ISBN 7-81084-556-X

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 (2006) 第 004402 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)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连业发印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm 字数: 334 千字 印张: 11 3/4

印数: 1—6 000 册

2006 年 4 月第 1 版

2006 年 4 月第 1 次印刷

责任编辑: 于印辉

责任校对: 惠恩乐

封面设计: 张智波

版式设计: 孙 萍

定价: 22.00 元

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展，公共管理体制改革已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到，我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此，建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养高素质、专业化公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国，公共管理是一个新学科。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要，设置了公共管理专业，致力于培养政府及其他社会组织的高级管理人才。事实上，由于“管理主义”的发展，公共管理硕士（Master of Public Administration, MPA）教育在西方国家如火如荼，尤其是 MPA 教育已有几十年的历史，早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上，取得了公共管理硕士、公共事务硕士（Master of Public Affairs）和公共政策硕士（Master of Public Policy）学位，就等于是获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及事业成功的基本条件。我国于 2001 年 10 月进行了首批 24 所院校的 MPA 试点招生，2004 年 3 月进行了第二批 23 所院校 MPA 试点招生。目前，MPA 教育的发展形势良好，而公共管理硕士学位现在与工商管理硕士学位、法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明，公共管理领域将是 21 世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套公共管理教材正是在这样的背景下推出的。

目前，在国内虽然已有一些公共管理方面的教材出版问世，但是，鲜有将公共管理理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言，面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分

及其运行规律的教材。东北财经大学作为全国第一所试办 MPA 教育的财经院校,在经济、管理学科方面优势突出,这套公共管理教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理教材的主要特色体现在以下三个方面:(1) 前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注,尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者,既保留国外公共管理学之精华,又具备“本土化”的特点,内容较为系统、新颖、通俗和规范。(2) 融合性。力求突破一些同类教材单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角,而将政治学与经济学、管理学、社会学理论融为一炉,尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理的特色。(3) 适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外,力求最大限度地与中国国情结合起来,以指导中国公共管理的体制改革和公共事业的发展。

这套公共管理教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域,不同题材之间既有一定的联系和呼应,又相对独立。这套公共管理教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材,也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材,还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

高等院校公共管理教材新系编写组

前 言

社会保障是一项社会安全机制，它通过提供物质帮助，可以保证社会成员的基本生活；同时，社会保障又是一种收入再分配方式，它通过转移支付可以调节社会成员之间的收入差距，促进社会公平与稳定，实现社会和谐。改革开放 20 多年来，随着经济持续发展和社会不断进步，制度变迁带来了一些社会问题，因此，社会保障日益成为从政府到每一位公民都十分关注的问题，并且，对社会保障改革经验和理论的不断总结和探索，也使社会保障成为学术界十分重视的热门课题。

为了适应培养具备专门知识的专业人才的教学需要，作者编写了《社会保障教程》一书。在本书写作过程中，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，总结国内外社会保障制度改革变化中的经验教训。

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，主要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，社会保障基础理论，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问题；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、社会福利和军人社会保障的基本原理、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、研究生教学以及公务员培训，也可以作为政府各经济管理部门和有关社会科学研究等进一步研究社会保障理论问题的主要参考书之一。

在编写过程中，作者参考、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。

限于作者的理论水平和实践经验，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

目 录

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、地位与功能.....	9
第三节 社会保障的属性与类型	17
第四节 社会保障的基本原则	22
第二章 社会保障制度的产生与发展	28
第一节 现代社会保障制度的雏形	28
第二节 现代社会保障制度的产生和发展	31
第三节 中国社会保障制度的形成与发展	42
第三章 社会保障理论基础	55
第一节 社会保障的思想渊源	55
第二节 西方社会保障发展的理论基础	58
第三节 马克思主义的社会保障思想	68
第四节 国际社会保障前沿理论	74
第四章 社会保障基金	81
第一节 社会保障基金概述	81
第二节 社会保障基金的筹集	85
第三节 社会保障税	95
第四节 社会保障基金的支付.....	106
第五节 社会保障预算.....	111
第六节 社会保障基金的投资运营.....	121

第七节 社会保障基金的监管	126
第五章 社会保障管理	130
第一节 社会保障管理体制	130
第二节 社会保障法制建设	143
第三节 社会保障财务管理	152
第四节 社会保障管理信息化	159

制 度 篇

第六章 养老保险	165
第一节 养老保险概述	165
第二节 国外养老保险概况	172
第三节 中国养老保险制度的发展与改革	176
第四节 现行城镇职工养老保险制度	185
第五节 补充养老保险	191
第六节 农村养老保险	195
第七章 医疗社会保险	200
第一节 医疗社会保险概述	200
第二节 国外医疗社会保险制度	205
第三节 中国城镇职工医疗社会保险制度	209
第四节 中国农村合作医疗制度	225
第八章 失业社会保险	231
第一节 失业与失业类型	231
第二节 失业社会保险概述	235
第三节 国外失业保险制度	240
第四节 中国失业社会保险制度及其改革	243
第九章 工伤、生育社会保险	255
第一节 工伤社会保险概述	255
第二节 国外工伤社会保险制度	259
第三节 中国工伤社会保险制度及其改革	264
第四节 生育社会保险概述	279

第五节 国外生育保险制度·····	282
第六节 中国生育社会保险制度及其改革·····	286
第十章 社会救助·····	292
第一节 关于贫困问题·····	292
第二节 社会救助概述·····	297
第三节 国外社会救助制度·····	303
第四节 中国的社会救助制度·····	309
第十一章 社会福利·····	325
第一节 社会福利概述·····	325
第二节 中国社会福利制度·····	330
第十二章 军人社会保障·····	345
第一节 军人社会保障概述·····	345
第二节 军人优抚制度·····	351
第三节 军人转业、复员和离退休制度·····	357
主要参考文献·····	363

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和历史范畴的概念，随着社会保障制度的发展，其内涵和外延也在不断发生变化。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，对于社会保障概念的定义也就多种多样。综观各国及联合国对社会保障概念的取向，主要有以下几个方面：

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，以提高其福利”。英国的社会保障是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、老年情况，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。

以上各国及联合国对于社会保障概念的理解各有不同，但对社会保障的理解还是有其共性之点的：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，但国家和政府的责任是不可回避的；其二，就是对社会成员在遭受到各种风险而出现困难时提供物质帮助，实现社会成员基本生活的满足。

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，下面并列提出社会保险、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：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，对基本生活发生困难的社会成员，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，对发展社会保障事业，积极干预社会经济生活，关心人民疾苦，为人民谋福利，是义不容辞的职责，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。

理解社会保障的概念还要注意区分几个不同看法：

1. 认为社会保障即社会保险。这使社会保障的内涵单一化和狭隘化了，因为社会保险只是社会保障的一部分，此外，还有社会救助、社会福利等。

2. 认为社会保障是一种分配关系。社会保障从经济上说体现了一种分配关系，但分配关系只是从一个侧面体现其内涵，而不能概括其全部内涵。“分配关系说”虽然表述了社会保障基金形成的基本特征，但没有指明社会保障的主体和基本的社会职能。

3. 认为社会保障是一种社会安全制度。这一点不错，这一概念虽然点出了社会保障的主体、对象及其基本职能，但没有表述社会保障基金是如何形成的这一根本性问题。

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提高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各不相同。国际劳工组织 1952 年发布的《社会保障（最低标准）公约》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框架包括社会保险、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框架包括社会保险、社会救助、义务教育、家庭福利、职业培训；巴西社会保障体系则包括社会保险和社会援助；印度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。

根据世界各国社会保障的实践和社会保障概念的内在规定，典型的社会保障体系主要包括：

（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。这种帮助包括：现金补助，如职工享受的养老金、女工生育期间的产假工资；实物补助，如职工因病获得的药品；还有社会服务，如对失业职工的培训和就业指导、对孤寡老人的生活扶持。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。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、企业和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。

（二）社会救助

社会救助（social assistance）是国家和社会对无劳动能力的人，或因自然灾害等原因造成生活困难，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）社会救助，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）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，社会救助才发挥作用；（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）其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，需要救助者应依法提出申请，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。一般说来，社会福利有以下几种含义：一是公共性福利。它是指政府和社会为全体社会成员创建有助于提