



高等院校公共管理教材新系



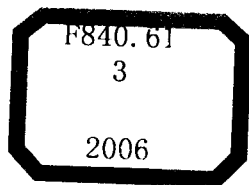
# 社会保险理论与实务

夏 敬 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



# 社会保险理论与实务

夏 敬 编著

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

大 连

© 夏敬 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保险理论与实务 / 夏敬编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2006. 12

(高等院校公共管理教材新系)

ISBN 7-81084-896-8

I. 社… II. 夏… III. 社会保险-高等学校-教材  
IV. F840.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 056753 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](mailto:dufep@dufe.edu.cn)

大连天正华延彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm 字数: 392 千字 印张: 13 5/8

印数: 1—5 000 册

2006 年 12 月第 1 版

2006 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 于印辉 郭洁 吴迅捷 章蓓蓓 责任校对: 毛杰

封面设计: 张智波 版式设计: 孙萍

定价: 26.00 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，公共管理体制的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**

2005 年 6 月

# 前 言

---

社会保险制度是社会化商品生产条件下的必然产物，是人类文明进步的重要标志，它作为社会保障体系的核心内容，包括养老、残障、遗属、疾病、生育、工伤、失业和家庭津贴等保险项目，是一项庞大的社会化系统工程。同时，社会保险法制性、政策性强，涉及面广，关系到国家、地方、用人单位和个人的切身利益，关系到人民安居乐业和国家的稳定与繁荣，是一项极其重要的利国利民安全工程。因此，社会保险活动从开始至今，始终是国家意志和政策的特殊反映，是各种经济关系和利益分配的重要体现。

社会保险是一门理论与实务相结合的学科，其社会保险决策和业务的实践过程占有很突出、很重要的地位，学习研究这门学科，可以使我们加深认识社会保险的经济属性，掌握社会保险运行与管理的基本理论。

《社会保险理论与实务》一书作为大学本科学生的教科书，是相关课程的配套教材，注重理论与实务相结合，使读者在理解社会保险基本理论的同时，能够了解我国当前社会保险制度的政策和规范。

同时，本书具有很强的实践性和可操作性，在简要介绍社会保险基本理论的同时，立足我国实际，着重介绍我国当前及今后一个时期社会保险工作操作的具体程序，使学生既了解我国社会保险工作中的操作原理，又能适应将来我国社会保障体系逐步完善后的工作需要。

全书共九章，前四章简要介绍了社会保险的基本理论，后五章介绍了社会保险各项目的理论基础、政策和规范，同时附有大量案例分析，便于学生加深对社会保险相关政策和问题的理解。

本书适合作为公共管理及相关学科的大学本科教材，也适合作为政府、社区及社会保障管理和运营机构的人员提高社会保险理论知识和工

作能力的培训教材。

受水平限制，全书的结构、内容乃至文字风格尚不成熟，同时，由于我国的劳动和社会保障法律体系还处于不断完善阶段，新规定、新政策不断出台，因此，对于社会保险的理论和实践都还有待进一步探讨和研究。

衷心期待专家和读者的批评指正。

作者  
2006年9月

# 目 录

---

<b>第一章 社会保险制度概述</b> .....	1
第一节 社会保险的基本规定性.....	1
第二节 社会保险关系.....	13
第三节 中国的社会保险制度.....	29
<b>第二章 社会保险基金</b> .....	43
第一节 社会保险基金概述.....	43
第二节 社会保险基金运营.....	51
第三节 社会保险基金管理.....	58
附录：全国社会保障基金投资管理暂行办法.....	62
<b>第三章 社会保险的立法与管理</b> .....	70
第一节 社会保险立法.....	70
第二节 社会保险的管理.....	88
<b>第四章 社会保险的征缴和稽核</b> .....	100
第一节 社会保险征缴.....	100
第二节 社会保险稽核.....	115
附录 1：大连市《社会保险缴费卡》申报卡、申请书和 登记表.....	125
附录 2：社会保险费征缴暂行条例.....	128
附录 3：社会保险稽核办法.....	132
政策解答和案例评析.....	134
<b>第五章 养老保险</b> .....	145
第一节 养老保险概述.....	145
第二节 统一企业职工基本养老保险制度.....	152



第三节 其他人群适用的养老保险体制·····	176
第四节 我国企业年金的建立和发展·····	182
附录 1: 国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定·····	189
附录 2: 国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定·····	191
政策解答和案例评析·····	194
业务示例·····	201
<b>第六章 医疗保险</b> ·····	<b>205</b>
第一节 医疗保险概述·····	205
第二节 中国城镇职工的基本医疗保险制度·····	221
第三节 中国现阶段的多层次医疗保障体系·····	235
第四节 医疗保险制度改革配套政策·····	242
附录: 关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定·····	249
政策解答和案例分析·····	252
业务示例·····	265
<b>第七章 失业保险</b> ·····	<b>269</b>
第一节 失业保险概述·····	269
第二节 中国失业保险制度·····	276
第三节 就业保障——失业保险的发展方向·····	291
附录: 失业保险条例·····	299
政策解答和案例分析·····	303
业务示例·····	309
<b>第八章 工伤保险</b> ·····	<b>312</b>
第一节 工伤保险概述·····	312
第二节 我国的工伤保险制度·····	316
第三节 工伤认定和劳动能力鉴定·····	325
第四节 工伤保险待遇·····	336
第五节 工伤预防与工伤康复·····	344
附录 1: 工伤保险条例·····	349
附录 2: 工伤认定办法·····	359

---

政策解答和案例评析·····	362
<b>第九章 生育保险</b> ·····	<b>382</b>
第一节 生育保险概述·····	382
第二节 生育保险待遇·····	388
第三节 我国的生育保险制度·····	393
第四节 计划生育待遇·····	402
附录 1: 企业职工生育保险试行办法·····	403
附录 2: 生育保险法规一览表(省级)·····	405
政策解答和案例评析·····	408
<b>附录一</b> ·····	<b>411</b>
<b>附录二</b> ·····	<b>415</b>
<b>附录三</b> ·····	<b>416</b>
<b>附录四</b> ·····	<b>417</b>
<b>主要参考文献</b> ·····	<b>419</b>

# 第一章 社会保险制度概述

## 要点提示

1. 社会保险的内涵、特征和原则
2. 社会保险的功能
3. 社会保险与商业保险的关系
4. 社会保险与社会救济、社会福利的关系
5. 中国社会保险制度的变迁

社会保险是社会化商品生产条件下的必然产物，是人类文明进步的重要标志，它作为社会保障体系的核心内容，包括养老、残障、遗属、疾病、生育、工伤、失业和家庭津贴等保险保障，是一项庞大的社会化系统工程。同时，社会保险法制性、政策性强，涉及面广，关系到国家、地方、用人单位和个人的切身利益，关系到人民安居乐业和国家的稳定与繁荣，是一项极其重要的利国利民安全工程。因此，社会保险活动从开始至今，始终是国家意志和政策的特殊反映，是各种经济关系和利益分配的重要体现。

## 第一节 社会保险的基本规定性

### 一、社会保险的内涵

所谓社会保险，就是以国家为主体，对有工资收入的劳动者在暂时或永久丧失劳动能力，或虽有劳动能力而无工作亦即丧失生活来源的情况下，通过立法手段，运用社会力量，给这些劳动者以一定程度的收入损失补偿，使之能继续享有基本生活水平，从而保证劳动力再生产和扩

大再生产的正常运行，保证社会安定的一项法定保险制度。它是国家强制建立的社会稳定制度，是社会保障制度的中心环节。

社会保险是社会保障体系的核心部分，这是因为它的保障对象是劳动者，即人口中最多、最重要的部分。与其他社会成员相比较，劳动者承担的风险最多，包括其在全生命周期中发生的使他们失去工资收入的生、老、病、伤、残、失业、死亡等所有风险。社会保险所占用的资金也是社会保障基金中最大的部分。

## 二、社会保险的地位

首先，这一主体地位是由其保障对象决定的。社会保险以全体劳动者为保障对象，劳动者是人口中最多、最重要的部分，劳动者不仅在总人口中所占的比例较大，而且也是社会的主体和中坚力量。

其次，社会保险承担的风险最多，它为劳动者一生可能遇到的所有风险提供保障，对劳动者而言，社会保险已经是一个较为牢固的“安全网”。

社会保险不同于社会保障之处在于：（1）它的覆盖面比社会保障窄，保障对象仅仅是有工资收入的劳动者，而社会保障制度的对象为全体社会成员。（2）社会保险有严格的权利义务对等关系，社会保险的对象享受补偿权利之前，要先尽缴费的义务，社会保障制度的其他组成形式则没有严格的权利义务对等关系。（3）从资金来源来看，社会保险资金来源于雇主、雇员和国家或其中的两方，保障制度的其他组成形式的资金基本来源于国家各级财政。（4）从保障水平来看，社会保险满足劳动者及其家庭成员的基本生活需要，保障水平高于各类社会救助项目。（5）从实施方式与管理形式来看，社会保险一般由国家或政府管理机构统一管理，社会救助及社会福利的提供者除了国家政府之外，还有其他包括民间慈善机构及宗教组织在内的各种社会力量。

## 三、社会保险的发展历程

### （一）社会保险的萌芽

互助组织以会员的共同利益为出发点，共同集资、共担风险，以会

员的伤残、疾病、失业、年老、死亡为互助项目，在实际运作中创立多种管理形式，这种不以营利为目的互助基金组织是社会保险的雏形。互助组织的原则和方法被吸收到社会保险制度中，社会保险依据互助项目分别设立了养老、医疗、工伤、失业等保险项目。互助基金会为社会保险奠定了组织基础。

## （二）社会保险的形成阶段

社会保险制度 19 世纪 80 年代诞生在德国是有其特殊历史背景的。当时德国刚完成了统一，国内局势尚不稳定，德国首相俾斯麦为了巩固其统治地位，缓和国内阶级矛盾，希望通过社会保险立法来拉拢工人阶级并借此扑灭蓬勃兴起的工人运动，在这一政治背景下，社会保险制度首先在德国确立。

继德国之后，到 20 世纪 20 年代，其他欧洲国家如丹麦、瑞典、英国、法国等国家也纷纷建立了社会保险制度。

## （三）社会保险的发展时期

20 世纪 30 年代是美国历史上的罗斯福总统“新政”时期，以 1935 年颁布的《社会保障法》为标志，建立了老年社会保险、失业社会保险等社会保障制度。随后，阿根廷、巴拿马、墨西哥等美洲国家也先后建立了社会保险制度。

## （四）社会保险的成熟阶段

第二次世界大战结束到 20 世纪 70 年代，西方国家以建立“福利国家”为政策目标，英国、瑞典等国家建立了“从摇篮到坟墓”的较为完备的社会保险体系，而战后西方经济的稳定持续增长则为社会保险制度奠定了经济基础。与此同时，第三世界国家也纷纷建立了以社会保险为主体的社会保障制度。

## （五）社会保险改革阶段

从 20 世纪 70 年代起，社会保险进入改革阶段。西方经济受到 1973 年“石油危机”的影响，陷入滞胀状态，经济增长变缓，财政赤字增加，在人口老龄化的影响下，社会保险“入不敷出”的局面日益严重，为了摆脱困境，各国纷纷开始对社会保险制度进行改革。

#### 四、社会保险的特征

社会保险的内涵决定了它具有强制性、互济性、社会性和补偿性的特征。

##### （一）强制性

强制性是指社会保险由政府强行建立和实行。社会保险是以国家立法的形式建立的风险分担制度。虽然世界各国对社会保险的管理制度和方式不同，或由国家统一管理，或交由民间共同组织或商业保险公司管理；有的国家采用数种管理方式，劳动者可以任选取一种。但必须统一由国家立法，一经国家立法确定保险范围，其范围内所有的企业和劳动者同社会保险机构之间即建立了社会保险关系，不必事先订立契约认可。

##### （二）互济性

社会保险也是按照概率论的基本原则——大数法则建立的风险分担机制。互济性是指人与人之间在社会生活中相互帮助的社会行为。在社会保险中，所有参加社会保险的劳动和企业都是投保者，因为在同一时间、同一地点每个劳动者或企业不可能发生相同的风险。因此，当某些劳动者或企业发生风险时，他们分担其他发生风险的劳动者或企业的经济损失，互助互济性贯穿于整个基金的筹集、储存和分配过程中，主要表现为被保险人缴纳的保险费，在保险范围内进行地区之间、企业之间，或强者与弱者、老年人与年轻人之间的调剂和收入再分配。例如由中年人、青年人与老年人共同承担老年人的退休风险；由健康人与疾病患者共同承担医治费用畸高的风险；由在职人员与失业者共同承担失业者的生活费风险；由未发生工伤事故的企业与发生工伤事故的企业共同承担工伤事故带来的损失风险；由未生育者与生育者共同承担生育所带来的各项费用风险。

##### （三）社会性

社会性是指社会保险的实施范围很广，可以把劳动者普遍面对的风险都列入相关的保险项目。社会保险对于社会所属成员具有普遍的保障责任，应在全社会范围内普遍实施，使所有社会成员都能得到保障。

虽然社会保险的产生最初由大机器工业的兴起而促成，但不应将其其他行业的劳动者排斥在外，更不应因政治或其他人为因素而将一部分劳动者排斥在外。现代社会更强调劳动者的总体概念，许多国家不仅将体力劳动者纳入社会保险范围，也将脑力劳动者纳入社会保险范围；不仅将为社会劳动和在企业工作的劳动者纳入社会保险范围，也将为私人劳动和在家庭内工作的妇女等劳动者纳入社会保险范围，特别是将广大的个体农业劳动者纳入社会保险范围，促使社会的政治、经济生活更加稳定。

#### （四）补偿性

社会保险是为失去劳动能力和工作机会的社会成员提供社会认可的生活水平。因此，它既不是社会救济提供的最基本的生存保障，也不是超过社会平均生活水平和社会福利，而应是略低于劳动者本人在正常工作情况下能为自己和家人提供的生活水平。过高或过低的保险水平都将对社会、企业和劳动者产生不良影响。

社会保险给予劳动者的物质帮助，限于收入损失的补偿，即劳动者在劳动中断、收入中断时才有权得到给付。但社会保险的给付并不与工资相等。从社会保险中得到的收入损失补偿，不可能是百分之百，只能是一定程度的补偿，即保障劳动者的基本生活需要。

### 五、社会保险的基本原则

社会保险自 1883 年在德国首创以来，经历了百余年的发展，在这个过程中，形成了一系列的基本原则，这些原则，既是历史发展的经验总结，又是一个国家建立和发展社会保险事业的基础。

#### （一）强制参与性原则

所谓强制原则，是指国家根据本国经济和社会发展的需要，通过立法程序，划定一定的保障范围，强制这一范围内的所有企业和劳动者参加社会保险。这是社会保险的首要原则和特征。从社会保险制度产生起，法律即保障了这项制度的有效推行，同时社会保险法特别强调企业（雇主）是社会保险的主要投保人，必须及时足额为自己的雇员按照法定标准费率交纳保险费。为了加强被保险人的经济责任及参与意识，提

高社会保险的宏观效率，多数国家的多数社会保险险种均将被保险人列为投保人，承担一定保险费负担，所有社会保险法确定的被保险人和投保人必须承担应尽义务，履行相应职责，否则视为违法，将被追究经济责任甚至刑事责任。

强制性对社会保险的发展起着十分重要的作用。首先，强制性可以使符合条件的国民都参与保险，从而保证保险的规模。根据大数定理，投保人数愈多，费用负担愈低，这样，多数国民和雇主（企业）更具有负担能力，使制度较易推行。其次，能有效地减少逆选择。加入社会保险不需要投保手续，不论劳动者所从事的工作风险大小、年龄大小、健康状况好坏，均可得到保险。如果不采取强制性而采用自由投保的方式，那么，就会有许许多年轻的劳动者不参加养老保险，身体健康良好的劳动者不参加疾病医疗保险，风险小的行业企业不参加工伤保险等，但他们一旦遇到老年、疾病、残疾等风险导致正常的收入中断时，就有可能陷入贫困状态，需要政府救济。最后，强制性能保证社会保险基本目标——维持劳动者基本生活的实现。如果不采用强制性手段，那么参加保险的可能只是年老的、身体不健康的、风险性大的行业的职工，如此一来，保险费用会提高，难以保持给付标准。

### （二）保障劳动者基本生活水平的原则

社会保险从消费的角度来考察，是一种具有社会福利属性的准公共产品，因此，必须以能保障劳动者的基本生活水平为标准。如果保障水平过低，不能达到社会保险的目的，发挥不了保障基本生活、稳定社会、刺激经济增长的作用。如果保障水平过高，就会造成滥用社会保险资源，导致社会保险支出压力过大，企业人工成本上升，道德风险增强等。当然，基本生活的标准不是固定不变的，它将随社会生活内容的变化而变化。因此，社会保险的给付标准应适时加以调整。而对于较高的保障要求，可以通过商业保险、个人储蓄等形式解决。

### （三）普遍保障性原则

普遍保障性原则是指社会保险的对象必须是符合被保险条件的大多数社会成员。这一原则被众多国家写入宪法，成为建立社会保险制度的最重要的准则之一。社会保险不能只为社会成员中的一小部分人提供保



险待遇，不能按照社会政治地位或政治标准确定被保险对象的范围，也不能按照社会政治地位或政治标准确定保险对象的范围，又不能按照被保险人的支付能力确定被保险对象，而是应尽可能多地将国民纳入社会保险的覆盖范围。社会保险的覆盖范围越广，社会保险作为“稳定器”的功能才越显著。

#### （四）注重社会公平原则

所谓社会公平原则，是指当风险出现时，对所有被保险人提供维持特定生活标准的给付，以满足他们的基本生活需要。社会保险的基本目标决定了它必须选择社会公平原则。如果社会保险采用个人酬报对等原则，个人所得的保险津贴实际上等于他们缴纳的保险费，那么低收入群体所能领得的津贴就不足以维持他们的基本生活，社会保险的基本目标就无法实现。相反，私营保险则必须选择个人酬报对等原则，它采用共同承担风险的方式，将风险大小相同的被保险人归作一类，缴纳相同的保险费，获得相同的津贴。所以，私营保险的“人人公平”实质上是指同类被保险人之间的公平。

按照社会公平原则，凡是社会保险覆盖的人群，都应该享受水平大体相当的保险待遇。虽然在养老保险等险种上，被保险人享受的待遇与其缴纳的保险数量有一定关系（个人统筹部分），但社会统筹及其他险种更能体现社会保险所具有的对国民收入的再分配功能。在社会产品的初次分配中，每个人所得个人收入是生产要素对社会产品分配的体现；按收入多少缴纳保险金体现了人们按照能力标准实现社会公平的追求。在社会保险待遇的享受水平上，每个被保险人在经济利益和机会上的平等，显然对交纳保险费多者是不公平的，但这正是社会保险对社会产品进行再分配的目的，体现了社会的公平，实现了社会保险的设计初衷。

#### （五）权利与义务基本对等性原则

权利和义务对等是指被保险人在拥有享受社会保险待遇的权利的同时，必须履行缴费等义务。缴纳社会保险费是每个投保和被保险人法定的义务，但作为被保险人，享受的保险待遇水平与其缴纳保险费的数目没有必然联系，这就意味着缴费义务与享有权利在一般意义上