

◎总主编 童 星

劳动与社会保障系列教材

社会保障学

主 编 曹信邦
副主编 刘伟忠 杨文健



科学出版社

www.sciencep.com

教育部“十二五”规划教材

教育部社会科学研究规划课题

社会保障学

教育部“十二五”规划教材
教育部社会科学研究规划课题

主 编 曹凤岐

副主编 曹凤岐 曹建明

 中国政法大学出版社
China University of Political Economy and Law Press

劳动与社会保障系列教材

社会保障学

曹信邦 主编

刘伟忠 杨文健 副主编

科学出版社

北京

内 容 简 介

社会保障学是劳动与社会保障专业核心课程之一，也是劳动与社会保障专业的基础课程。本书系统介绍了社会保障的基本知识，包括社会保障的一些基本范畴、社会保障的发展历史、西方社会保障理论、社会保障基金、社会保障制度构成要素、社会保障模式、社会保障正式制度和非正式制度、社会保障水平等内容；同时也系统介绍了社会保障的宏观关系，包括社会保障与收入分配、社会保障与资源配置、社会保障与社会公正、社会保障面临的挑战等内容。

本书可供劳动与社会保障、人力资源管理、社会工作、财政学等专业本科生学习、使用。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学/曹信邦主编. —北京:科学出版社, 2007

(劳动与社会保障系列教材)

ISBN 978-7-03-018504-4

I. 社… II. 曹… 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(2007)第 014395 号

责任编辑:林 建 卜 新/责任校对:朱光光

责任印制:张克忠/封面设计:耕者设计工作室

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

丽 源 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2007年2月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2007年2月第一次印刷 印张: 24 3/4

印数: 1—4 000 字数: 466 000

定价: 30.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈路通〉)

《劳动与社会保障系列教材》
编 委 会

主 任：童 星

副主任：王 健 李 放

委 员（按姓氏笔画排序）：

丁宪浩 史 潮 刘伟忠 杨文健

陈红霞 林治芬 林闽钢 郭爱妹

盖 锐 巢健茜 蔡启明

总序

社会保障制度是人类社会发展和进步的结果，从英国 1834 年颁布并实施的新《济贫法》算起，已有 170 多年的历史。即使从 1883 年德国推出最早的现代社会保险制度算起，至今也有 120 多年的历史。社会保障制度已经成为现代社会文明的重要标志，成为当今世界上绝大多数国家都在运用的社会政策。尽管各国在保障的对象上或普遍或特殊，在保障的范围上或宽泛或狭窄，在保障的水平上或很高或较低，但社会保障制度的实行极大地改善了各国的民生状况，促进各国民众共享经济繁荣和社会进步的成果，并在经济社会运行方面发挥着重要的“稳定器”和“安全网”的作用。

新中国成立以后，我们曾经构建了同当时实行的高度中央集权的计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，正是由于这套制度的有效运行，许多被称为“社会主义优越性”的正向功能才得以彰显，诸如“广就业、低工资、多福利”和“生老病死有依靠”等。当然，当时所能保障的水平还很低。中共十一届三中全会以来，伴随着计划经济体制向市场经济体制的改革过渡，劳动与社会保障制度自 20 世纪 90 年代起也开始了改革之旅，原有的建立在计划经济体制基础上、与计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度难以适应新的形势。皮之不存，毛将焉附？建立健全同社会主义市场经济体制相适应的新的社会保障制度，确保劳动者的基本权益，成了当务之急。

环顾四周，有关矿难的报道不断，我国煤炭产量占全世界总产量的 1/3 左右，矿难所导致的死亡人数却占全世界矿难死亡总人数的 80%。有些地方的“黑矿主”与弱勢的矿工签订所谓“生死合同”，花几万元就能买一条命，“私

了”。终年劳苦的农民工不仅难以与其他职工“同工同酬”，而且常常面临工资被“拖欠”的窘境，甚至需要国家总理亲自出面为农民工“讨工资”。面对许多城市特别是大中城市飙升的房价，无数的无房者感叹何时才能实现“居者有其屋”，很多依靠贷款购得住房的居民则成了名副其实的“房奴”，还贷几乎花去了他们的全部收入。医疗市场化的结果，导致“看病难，看病贵”，人们“无病时怕生病，有了病怕进医院，进了医院怕出不去”。教育产业化引发学杂费上涨甚至“乱收费”，高校“扩招”成了“扩大内需”（又被称为“撬开老百姓的钱袋子”）的“妙招”，读书受教育对于很多收入不高的城乡家庭来说就意味着“致贫”。女大学生就业常常难于同等条件的男大学生，性别歧视依然存在。农民、残疾人等在就学、就业、就医以及各项社会权利的行使方面，更是遭到或明或暗的歧视。所有这些都表明，我们的社会保障制度还不健全，现有的社会保障领域的改革思路与政策设计还有缺陷，劳动者的基本权利和合法权益还未得到有效的维护！

毋庸讳言，当今世界正处在工业经济社会向知识经济社会的过渡之中，现代服务业在整个国民经济中的比重已经超过工业经济时期的支柱产业——制造业，灵活就业即非正规就业逐渐替代大规模集体就业而成为新的用工趋势，这就打散了“产业工人大军”，大大降低了劳动者与雇主进行讨价还价的能力。劳资关系呈现出“强资本，弱劳动”的博弈格局，资本到处都在指挥劳动、欺负劳动、压榨劳动，并运用软硬兼施的手段诱使权力为其服务。经济全球化的浪潮日益高涨，资本在世界范围内的流动，无论是在规模、频率上还是在后果、影响上，都大大超越劳动在世界范围内的流动。这固化了“强资本，弱劳动”的格局。随着经济全球化的发展，一国政权和法律的权威性和强制力同过去相比也打了不小的折扣，这就使得权力和法律在对资本施加必要的限制以保护劳动的利益时往往也会事倍功半。这种大趋势对于各国和地区推进社会保障制度建设，保护劳动者和弱势群体成员的基本权利和合法权益，都是十分不利的。

然而，所有这些不利因素，不仅不能成为各国和地区政府放弃社会保障制度的借口，而且要求各国和地区政府顺应信息社会、知识经济和全球化的发展趋势，针对“产业工人大军”被打散和非正规就业日益普遍的新特点，通过社会保障的制度创新、政策创新、组织创新、服务创新，在“强资本，弱劳动”的格局下更加有效地保护劳动者的基本权利和合法权益。以此要求反观我国，不仅社会保障制度的改革与重建、覆盖农民工的劳动保护法规的落实、包含农村居民在内的最低生活保障制度的完善以及住房、医疗、教育改革的调整与完善等都不或缺，迫在眉睫，而且行政体制改革、财税体制调整、政府职能转换、政绩考核创新等也都成了时不我待的大事。可喜的是，进入 21 世纪，党中央提出了实现全面小康、构建和谐社会的奋斗目标，认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观，大力推进社会建设和新农村建设事业。我们相信，随着中央这一系列决策落到实

处，随着经济发展和社会进步的深入，劳动者的基本权利和合法权益将会得到更有效的保护，包括弱势群体成员在内的社会公众一定能够共享繁荣发展的成果。

在本质上，社会保障是一国宏观的制度安排和政策设计，即国家或社会通过立法和行政手段对国民收入进行再分配，以社会消费基金的形式，为因年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他不幸遭遇而使生存出现困难的社会成员提供一定的物质上的帮助，以保证其基本生活权利。但宏观制度和社会政策要落实到基层并真正发挥作用，既离不开一系列由制度和政策所决定的措施和活动，也离不开各机关、企业、事业、社会单位的劳动人事或人力资源部门的运作与管理，因而具有很强的实务性和操作性。

在一定意义上，社会保障就是资金的保障。俗话说：“钱不是万能的，没有钱却是万万不能的。”资金保障的重要性当然不言而喻，特别是对于我国这样一个还处于社会主义初级阶段的发展中国家来说，更是如此。但是，社会弱势群体乃至一般社会公众的某些需求却是金钱无法买到的，如老年人所需要的亲情慰藉与邻里照顾、孤寡无助者所需要的特殊服务与心理疏导等。许多服务与帮助都具有个性化特征，这就要借助于志愿者服务和社会工作的介入。因此，从事社会保障专业工作，需要较高的职业道德水准以及较为强烈的奉献精神和社会同情心。

社会保障既是一种制度安排和政策体系，也是一个特殊的专业领域。它运用经济、法律和行政手段，解决社会问题，实现政治目标。从事该专业领域的工作，除了必须具备职业道德、奉献精神、同情心以及实务性、操作性很强的技能、技巧以外，还需要相应的知识积累和专业训练。根据我国现行的学科专业分类，社会保障在本科教育阶段属于经济学门类的劳动经济学领域，到了研究生教育阶段则属于管理学门类的公共管理领域。社会保障所依托的学科涉及经济学、管理学以及政治学、社会学、法学，并且同劳动人事（人力资源）管理、社会工作等专业有着密切的联系，在一定程度上甚至存在交叉关系。

劳动与社会保障实践的发展，迫切要求劳动与社会保障的学科理论繁荣和专业人才辈出。仅就江苏省而言，目前已有 13 所普通高校设有劳动与社会保障本科专业以及社会保障研究生专业，它们是南京大学、东南大学、南京农业大学、河海大学、南京航空航天大学、南京师范大学、苏州大学、扬州大学、南京财经大学、南京工程学院、苏州科技学院、金陵科技学院、三江学院，这些院校在读的本科生上千，研究生过百。为了促进学科建设发展、提高人才培养质量，在江苏省劳动保障学会的主持下，由南京大学公共管理学院牵头，于 2005 年 12 月召开了“江苏省劳动保障理论教学与科研研讨会”，决定采取联合协作的方式，集中大家的智慧和力量，共同编写《劳动与社会保障系列教材》，主要用于本科生教学。大家推举我主持本系列教材的编写工作。众意难违，于是我欣然应允，承担了牵头、组织与协调的工作。通过两次集体讨论，确定了首批 12 本教材的编

写大纲、撰稿人员、体例风格，由上述 13 所高校长期从事劳动与社会保障主干课程教学的教师分头编写，各负其责，最后由我和我的助手林闽钢、严新明、张海波通阅、修改并定稿。我的学生董华也做了大量的文字技术性工作。

本系列教材首批共包括以下 12 本：《公共管理学》；《公共经济学》；《社会保障学》；《社会保险学》；《劳动经济学》；《社会保障国际比较》；《劳动法与社会保障法》；《薪酬管理》；《劳动关系》；《人力资源管理》；《社会保障资金管理》；《社会救助与社会福利》。

由于编者在理论功底、学术水平、实践经验和观察视野等方面都有一定的局限性，本系列教材难免有疏漏甚至错误之处，敬请读者批评指正。

对于本系列教材的出版，科学出版社给予了大力支持，并将其列入重点教材出版计划，责任编辑林建先生更是倾注了大量的精力，全过程关心，全方位提供方便。我们表示由衷的感谢！

特作此序。

童 星

2006 年 8 月于南京大学

目 录

总序

第一章	绪论	1
第一节	风险与社会保障.....	1
第二节	社会保障界定.....	4
第三节	社会保障的经济社会效应	10
第四节	社会保障的理念	15
第五节	社会保障的学科属性	23
	本章小结	26
	关键术语	26
	案例 看外国如何缩小收入差距	26
	复习思考题	28
第二章	社会保障历史进程	29
第一节	社会保障制度的产生	29
第二节	传统的社会救济制度	33

第三节 现代社会保障制度	37
第四节 福利国家	42
本章小结	49
关键术语	50
案例 俄罗斯福利改革引起社会震荡	50
复习思考题	53

第三章

社会保障理论

第一节 社会保障思想渊源	54
第二节 国家干预社会保障理论	60
第三节 经济自由主义社会保障理论	68
本章小结	74
关键术语	74
案例 建立统一的社会保障体系是短视国策	74
复习思考题	76

第四章

社会保障基金

第一节 社会保障基金来源	77
第二节 社会保障基金筹资模式及方式	81
第三节 社会保障基金投资与资本市场	86
第四节 社会保障基金监管	92
本章小结	95
关键术语	96
案例 定位“国家战略储备金”，社保基金海外投资获批	96
复习思考题	99

第五章

社会保障制度构成要素

第一节 社会保障覆盖范围	100
第二节 社会保障筹资制度	105

第三节 社会保障的资格条件·····	109
第四节 社会保障待遇水平及结构·····	115
第五节 社会保障管理体制·····	117
本章小结·····	124
关键术语·····	124
案例 中国目前能否提高退休年龄? ·····	124
复习思考题·····	125

第六章

社会保障模式 ·····	126
第一节 社会保障制度模式的类型·····	126
第二节 社会保障模式选择的影响因素·····	135
第三节 社会保障模式的经济社会效应·····	140
第四节 社会保障模式改革趋势·····	145
本章小结·····	151
关键术语·····	152
案例 智利养老保险私营管理模式·····	152
复习思考题·····	154

第七章

社会保障正式制度(一) ·····	155
第一节 政府社会保障责任·····	155
第二节 社会救助·····	161
第三节 社会优抚·····	167
第四节 社会福利·····	173
本章小结·····	177
关键术语·····	177
案例 完善最低生活保障制度目前需要解决的问题·····	177
复习思考题·····	179

第八章

社会保障正式制度 (二)	180
第一节 社会保险概述	180
第二节 养老保险	184
第三节 医疗保险	190
第四节 工伤保险	193
第五节 失业保险	197
本章小结	200
关键术语	201
案例 1 让民工享受市民待遇——南京出台《农民工权益保护实施办法 (草案)》	201
案例 2 苏州失业民工可领取救济金	202
复习思考题	202

第九章

社会保障非正式制度	204
第一节 社会保障与非政府组织	204
第二节 慈善事业	212
第三节 社区服务	218
第四节 企业年金	225
第五节 商业保险	232
本章小结	237
关键术语	238
案例 1 慈善救助, 放飞希望——淮南市慈善协会筹募资金助学	238
案例 2 美国的 401(k) 计划	239
复习思考题	240

第十章

社会保障水平	241
第一节 社会保障水平及其制约因素	241
第二节 社会保障水平的测定	244
第三节 社会保障水平曲线发展理论	257

本章小结	265
关键术语	266
案例 广州社保基数7月起涨235元,养老金随之升高	266
复习思考题	267
第十一章	
社会保障与收入分配	268
第一节 市场经济下的收入分配	268
第二节 收入再分配概述	272
第三节 社会保障的收入再分配	277
第四节 社会保障与贫困	281
本章小结	287
关键术语	287
案例 德国社会的收入分配	287
复习思考题	290
第十二章	
社会保障与资源配置	291
第一节 社会保障对投资储蓄的影响	291
第二节 社会保障对劳动供给的影响	297
第三节 社会保障对总供求均衡的影响	307
本章小结	314
关键术语	315
案例 利率杠杆的失效	315
复习思考题	316
第十三章	
社会保障与社会公正	317
第一节 社会保障与社会稳定	317
第二节 社会保障与人权	321
第三节 社会保障与社会公正	328
第四节 社会保障与民主政治	336

本章小结·····	344
关键术语·····	344
案例 民工妻子的艰难维权路·····	344
复习思考题·····	345
第十四章	
社会保障面临的挑战 ·····	347
第一节 人口老龄化对社会保障的挑战·····	347
第二节 全球化对社会保障的挑战·····	354
第三节 就业弹性下降对社会保障的挑战·····	359
第四节 社会保障私有化·····	365
本章小结·····	374
关键术语·····	374
案例 美国社会保障“私有化”的争论·····	374
复习思考题·····	376
参考文献 ·····	378
后记 ·····	380

第一章

绪 论

第一节 风险与社会保障

一、现代社会的风险

自从有了人类，人就生活在风险之中。学术界关于风险的定义较多，其中有两种较为特殊并被广泛采用，一种把风险定义为随机事件可能结果之间的差异，也就是说可能发生的不同结果越多，风险就越大；另一种定义则表述为平均期望损失的变化范围越大，风险就越大，这里是指损失的不确定性。风险的种类很多，按照风险发生的原因分类，风险可以分为自然风险、社会风险和经济风险。这里主要讨论的是现代社会直接或间接影响社会成员经济保障和收入的风险。

自然风险是伴随着人类社会的产生而产生的。人类生活在自然界中，在与自然斗争的过程中，认识、改造了自然。同时，由于自然灾害等不可抗力，自然力的破坏又会给人类的生命财产和劳动能力带来各种风险，使人失去生存的物质基础。史前时期，人类主要关心的是如何抗击恶劣的自然来保障自身的生存，随着社会的发展，特别是在现代社会，人类面临的不仅仅是自然风险了。

经济风险往往是人们参与市场活动而产生的，主要是由于市场失灵而产生的。市场经济条件下，收入在不同社会成员之间的分配依据是其拥有的生产要素市场稀缺程度和要素价格，收入分配的形式是与各种提供给市场的要素相对应的报酬形式，如资本所有者根据投入的资本量取得相应的资本收益，劳动者根据投

人的劳动量取得相应的劳动报酬，土地所有者根据出租土地的数量获得地租等。这样，不同的要素所有者，由于他们拥有要素的数量或质量不同，他们的竞争机会也就不均等，从而他们的收入也就不平等。要素的差别，主要体现在拥有的财产和个人天赋上的差别，而由财产和个人天赋的差别所产生的机会不均等和收入不平等又是市场机制自身难以克服的。这种靠市场调节收入的结果是：①占有大量生产要素并在市场上取得很高价格的人取得很多的收入，而那些只有少量生产要素并取得很低价格的人只能得到很低的收入；②相当一部分社会成员得到的收入要低于最低生活需要的水平；③没有生产要素的人（如老人、残疾人、失业者）则无法取得收入，甚至无法生存。

按要素分配必然产生不良后果。一部分人收入难以维持最低生活需要，难以养活本人及其家庭成员。一方面，劳动力再生产处于一种萎缩状态，劳动力不仅在数量上不能满足现代化大生产需要，而且在科学文化素质上也难以适应现代经济的要求；另一方面，劳动者对现实不满，对明天失去希望，在很大程度上增加了社会不安定因素，出现罢工、游行示威、刑事案件等，危及国家政权。

当自然风险、经济风险没有得到社会的重视，没有一个完善的、有效的社会机制来化解时，这些风险就有可能上升为社会风险。

归纳起来，影响社会成员经济保障和收入的风险具体表现在以下几个方面：

(1) 自然灾害的风险。洪水、地震、冰雹、海啸、干旱以及其他自然灾害带给人类的是无数的财产损失和大量的人员伤亡，人类无法抗衡。2004年12月，在南亚的印度洋海啸中，仅印度尼西亚就遇难和失踪22.8万人；2005年9月，“卡特里娜”飓风过后，美国路易斯安那州新奥尔良市到处是被冲毁的房屋、桥梁和道路，泽国一片，损失无法计量。自然灾害给人们既带来严重的生命财产方面的损失，也带来生活方面的巨大困难。

(2) 年老的风险。年老是一个自然规律，随着生活水平的提高、科技的发展，老年人口在总人口中的比重越来越高，2000年中国60岁以上老年人口占总人口的比重达到10%，2002年世界60岁以上老年人口占总人口的比重也达到10%。年老对个人来讲，意味着退出劳动领域，丧失工作收入，还可能因健康、通货膨胀等原因而需要支付更多的费用，除非这些退休者已经积累充足的可提取的金融资产，或者拥有其他收入来源，否则将面临无经济保障的风险；从社会整体角度来看，老年人口比重上升，社会负担加重，影响社会的发展。

(3) 失业的风险。失业是由劳动力的供给大于劳动力的需求、技术的进步、产业结构的调整、季节性因素、劳动力市场的摩擦等引起的，在市场经济条件下，失业成为一个正常的经济现象。虽然失业的原因很多，但失业引起劳动者失去原有的收入，除非失业者有足够的储蓄或其他收入来源，否则，失业者将难以维持自身生存的需要，失业者所抚养的家庭人口也面临生存风险。