

社会保障

INTRODUCTION OF SOCIAL SECURITY

杨燕绥 著

清华大学公共管理系列教材 *Public Administration Textbook Series*

清华大学出版社

清华大学公共管理系列教材
Public Administration Textbook Series

社 会 保 障

INTRODUCTION OF SOCIAL SECURITY

杨燕绥 著

清华大学出版社 北 京

内 容 简 介

社会保障是国家抵御公民社会风险的制度体系,意在实现公民的安全。本书所述的社会保障是一种基于公平分配原则、国家理财战略和政府主导责任实现的公民安全状态,从基本理论、制度安排和制度实施三个角度,讨论了中国社会保障制度设计和体系建设问题,力图给读者一个全面、深刻、实用的认识框架,让他们认识生活中的社会风险、社会保障制度体系和公共服务系统。

本书适用于与社会保障相关的教学、研究、管理部门的人员阅读。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

社会保障/杨燕绥著. —北京:清华大学出版社,2011.10

(清华大学公共管理系列教材)

ISBN 978-7-302-26247-3

I. ①社… II. ①杨… III. ①社会保障—概论 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 137752 号

责任编辑:周 菁

责任校对:王荣静

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:三河市君旺印装厂

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170×240 印 张:18.5 字 数:342 千字

版 次:2011 年 10 月第 1 版 印 次:2011 年 10 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:32.00 元

产品编号:026232-01

序言

何谓社会保障(social security)? 1661年,英国政府面对圈地运动的社会后果,颁布实施了《济贫法》,可谓社会保障的先声;1883—1889年间,德国俾斯麦政府强制推行国家资本主义,镇压工人运动屡遭失败后反思,推出了《雇员医疗保险法》等三个社会保险法令,可谓社会保障的支柱;1935年,美国经历了大规模的经济危机,在解决企业贷款需求后发现更缺订单,罗斯福完成了《福利报告》,接着一个伟大的社会共识产生了——《社会保障法》颁布实施,该法第一次使用了社会保障这一术语。

美国从1940年开始对雇员每月支付养老金。第一张养老金支票付给了一名退休书记员,她缴纳社会保障税3年,缴税总额24.75美元,第一个月养老金支付额为22.54美元;她活到100岁,受益总额为22888.92美元。从此,美国人不再认为他们不需要政府。

中国从1951年开始执行《劳动保险条例》,上海造船厂召开全厂大会,为第一批退休人员发放养老金,很多人激动地流下了眼泪,他们真正体会到自己是新中国的主人。从此,没有了后顾之忧的工人群众迸发出极大的生产积极性;继而,农村实行“五保”制度,也使农民群众迸发出生产积极性。社会保障促进了新中国的稳定与成长。

综上所述,社会保障是共性寓于个性的公民安全与国家安全,蕴含了国家与民族的政治目标、经济目标和社会目标。本书从基本原理、制度安排和制度实施三个角度,与社会保障立法、政策、学术、教学和司法领域的同仁讨论中国社会保障制度设计和体系建设问题,意在揭示社会保障内涵,描述社会保障体系蓝图,促进社会保障共识,为我国在2020年完成社会保障体系建设贡献一份力量。

敬请各界读者指正。

杨燕绥

2011年7月于清华园

关键词注释

1. 社会风险,即指人人都可能遇到的危及其基本生活安全的风险。根据国际劳工组织 102 号公约规定,主要包括生育、疾病、老年、职业伤害、失业和生活困难(含灾害、住房、单亲等)。

2. 社会保障,即指通过国家抵御公民社会风险的制度体系,包括法律体系、政策体系和服务体系,实现的公民安全,也称公民福利。

3. 社会福利,即指具有“普惠国民和均等待遇”福利特征,是实现克服贫困目标的社会保障制度安排。

4. 社会保险,即指具有“风险储蓄和理赔合同”保险特征,是构建社会保障核心支柱的制度安排。

5. 社会救助,即指具有“经济调查和最低保障”救助特征,是实现消除贫困目标的社会保障制度安排。

6. 职业福利,即指具有“政府引导、雇主责任和职工参与”职业特征,是实现改善生活目标的社会保障制度安排。

7. 社会补偿,即指具有“因工奉献、社会奖励”补偿特征,是实现维护社会公德目标的社会保障制度安排。

8. 个人储蓄,即指具有“政府引导、雇主资助和个人储蓄”私权特征,是实现改善生活目标的社会保障制度安排。

9. 健康保障,即指国家抵御公民健康风险的制度体系,是涉及基本医疗卫生提供和需求方获取服务的医疗保险的制度安排。

10. 就业保障,即指国家抵御公民就业风险的制度安排,涉及国家促进就业政策、劳动合同法律、职业安全保障、失业保险的一系列制度安排,由此形成政策网络。

11. 住房保障,即指国家抵御公民居住风险的制度体系,是涉及廉租住房、限价购房和住房融资的制度安排。

12. 养老保障,即指国家抵御公民老年风险的制度体系,是涉及养老金、老年医疗和老年居住与护理的制度安排。

13. 养老金,即指维持老年日常开支的、稳定的、保值的现金流,包括克服老年贫困的基本养老金和改善老年生活的补充养老金。

14. 基本生活保障,即指国家抵御公民基本生活风险的最低保障制度体系,是涉及社会救助和服务的制度安排。

15. 社会保障预算,基于公民社会风险特征和国家保障目标,反映各项社会保

障计划的年度或一定周期内的收支计划,是社会保障制度安排的重要环节。

16. 社会保障基金,即指根据国家社会保障法律、法规,为履行社会保障计划筹集的,用于社会保障待遇支付的专用基金,广义包括社会保障计划运行中的滚存资金和投资基金,狭义仅指投资基金。

17. 社会保障管理,即指基于社会保障法律政策和业务指标发生的社会保障经办机构的活动与结果。社会保障管理属于后台工作,对事不对人,是国家对社会保障服务的投入,从公民社会保障号码制度做起。

18. 社会保障服务,即指依法建立公民社会保障号码制度、社会保障经办机构 and 信息系统,管理公民社会保障权益记录,深入居民社区提供服务的,确保实现公民安全目标的总和。

19. 社会保障号码,是公民履行社会保障义务和享有社会保障权益的记录管理和信息系统的标识,记录和管理着全体公民一生的社会保障权益和基本信息,以及社会保障统筹基金和数据库。

20. 社会保障指数,是根据宪法社会保障原则、党的社会保障纲领、国家社会保障规划和相关法律政策,确定检验指标系列、度和分值,由此形成检验公民安全状态的指数。

21. 社会保障制度安排,指根据共性寓于个性的原则,基于公民个人财务生命周期,针对社会风险的特征,进行资金筹集、基金管理和待遇支付的安排,包括政策、法律和执行方案。

22. 社会保障管理体制,涉及社会保障决策规制和执行规制。社会保障决策,即指根据国家经济社会发展规划制定社会保障政策和实施计划的政府行为和社会活动。社会保障执行,即指国家社会保障法律政策的业务管理和公共服务的政府行为和社会活动。

23. 社会保障运行机制,社会保障运行机制要坚持效能原则,合并同类业务、简化操作流程、控制各类风险,强化前端(服务)、中端(管理)和后端(支持)功能,规范公共服务外包机制。

24. 社会保障服务体系,社会保障服务,即指基于社会保障法律政策和以客户需求为中心的,社会保障机构的活动和结果。社会保障服务是社会保障管理的结果,即国家的社会保障公共服务产出。

25. 社会保障经办机构,指根据社会保障法律政策的业务管理和公共服务执行机构,以下简称“社保机构”。社保机构包括分类设立的养老金机构、医疗保障机构、贫困救助机构等,发展趋势是整合为综合性社会保障公共服务机构。

26. 社会保障信息系统,公民的社会保障号码记录和管理着全体公民一生的社会保障权益和基本信息,以及社会保障统筹基金和数据库,需要国家建立统计中

心和共享平台以及统一的信息系统来支持公民社会保障号码制度的运行。

27. 社会保障税,指国家为社会保障筹集资金制定的专门税种,包括征税、减税、免税、延税的制度安排。

28. 社会保险费,是国家为社会保险筹集资金制定的征费制度。

29. 社会统筹,即指社会保险资金的公共收支系统,也称共同账户,不属于公共基金,一般不考虑结余和投资保值问题。包括地方统筹和中央统筹。

30. 个人账户,即指个人名下的储蓄账户、权益账户和管理账户。储蓄账户是管理个人资产的财务账户,支持个人储蓄计划,如智利私营养老金个人账户;权益账户是管理个人社会保障权益的名义账户,支持社会保险计划,如瑞典名义账户;管理账户是社会保障系统内个人文档管理工具,可以基于个人名义管理各项社会保障计划,如新加坡公积金个人账户。三者性质不同,用于不同性质的社会保障制度安排之中。

31. 权益记录,是公民履行社会保障缴费义务和享有社会保障权益的法定记录,例如,将缴费折为权益后计入个人账户,如缴费基数、缴费年限、缴费总额等。

目 录

第一篇 基本原理

第 1 章 社会保障概念	3
1.1 何谓社会风险	3
1.2 社会保障定义	5
1.2.1 社会保障的原则和目标	5
1.2.2 社会保障定义的五大要素	5
1.3 社会保障内涵	7
1.3.1 第一圈:政治民主是社会保障的动机	8
1.3.2 第二圈:国家理财是实现社会保障目标的路径	9
1.3.3 第三圈:社会和谐是社会保障的目标	11
1.4 社会保障指数	11
1.5 社会保障外延	12
1.5.1 社会保险计划(social insurance)	13
1.5.2 社会福利计划(social welfare)	13
1.5.3 社会救助计划(social assistance)	14
1.5.4 社会补偿计划(social compensation)	14
1.5.5 社会互助计划(social mutuality)	14
1.5.6 职业福利计划(occupational welfare)	15
1.5.7 个人储蓄计划(individual saving)	16
1.5.8 慈善事业	16
1.5.9 社会保障服务体系	16
1.5.10 社会保障法制体系	17

第2章 福利思想发展	19
2.1 福利思想与福利经济学	19
2.1.1 福利思想	19
2.1.2 福利经济学	22
2.2 社会福利——经济自由论	25
2.2.1 从古典经济自由主义到新自由主义	25
2.2.2 供给学派(Supply-Side School)	26
2.2.3 拉弗曲线(Laffer Curve)	27
2.3 社会福利——国家干预论	28
2.3.1 德国历史学派	28
2.3.2 新历史学派(Neo-German History School)	28
2.3.3 凯恩斯主义	29
2.3.4 罗斯福新政	30
2.3.5 国家的社会保障责任	30
2.3.6 福利国家的本质	31
2.4 社会福利——第三条道路的选择	32
2.4.1 新剑桥增长模型(Neo Cambridge Growth Model)	32
2.4.2 政府市场关系的新思想	33
2.4.3 第三条道路的理论	33
2.4.4 多元社会保障体系及其结构设计	35
2.4.5 穷人资产思想和实践	35
2.4.6 福利社会与福利世界	37
第3章 社会保障历史与发展	40
3.1 克服贫困,早期社会保障是社会动荡的减震器	40
3.1.1 英国《济贫法》和社会扶贫项目(1601年)	40
3.1.2 德国《雇员医疗保险法》和社会保险计划 (1883—1989年)	41
3.1.3 美国《社会保障法》和社会保障体系(1935年)	42
3.1.4 早期社会保障发展的原因	43
3.2 改善生活,中期社会保障是社会发展的稳定器	44
3.2.1 《贝弗里奇报告》的福利原则(1942年)	44
3.2.2 《社会保障(最低标准)公约》的福利标准(1952年)	45
3.2.3 福利国家的标杆:英国案例(1948年)	45

3.2.4	社会主义的福利制度:苏联案例	46
3.2.5	福利制度的另类模式:新加坡公积金	47
3.2.6	福利国家现象分析	48
3.3	民本治国,现代社会保障是社会进步的加速器	51
3.3.1	智利《私营养老金法》和养老金市场(1980年)	52
3.3.2	澳大利亚《超级年金法》和政府监管能力(1991年)	52
3.3.3	职业年金和个人账户在欧洲的崛起	53
3.3.4	社会变迁与个人账户	54
3.3.5	福利社会的发展趋势	56
3.3.6	福利社会的国际通道	57
第4章	社会保障制度	60
4.1	社会保障覆盖对象	60
4.1.1	社会保障是公民权利	60
4.1.2	社会保障当事人	61
4.2	社会保障基本原则	61
4.2.1	国家义务和公民权利原则	62
4.2.2	政府责任和社会伙伴原则	62
4.2.3	公平和效率相结合	63
4.2.4	制度安排和国家理财	64
4.3	社会保障需求分析	65
4.3.1	生有所养	65
4.3.2	劳有所得	66
4.3.3	住有所居	66
4.3.4	病有所医	66
4.3.5	伤有所疗	66
4.3.6	老残有所养	66
4.4	社会保障资金预算	67
4.4.1	社会保障预算的基本原则	67
4.4.2	社会保障预算管理	68
4.4.3	政府的社会保障支出依法纳入财政预算	68
4.5	社会保障资金筹集	68
4.5.1	社会保障资金筹集原则	69
4.5.2	社会保障资金筹资方法	69

4.5.3	社会保障资金筹资渠道	70
4.6	社会保障资金管理	72
4.6.1	何谓社会保障资金	72
4.6.2	社会统筹和个人账户	72
4.6.3	现收现付和预先积累	73
4.6.4	社会保障资金监督管理	74
4.7	社会保障待遇支付	75
4.7.1	何谓社会保障待遇	75
4.7.2	待遇确定和缴费确定	75
4.7.3	受益资格和待遇水平	76
第5章	社会保障体系	79
5.1	社会保障体系建设的目标	79
5.2	社会保障体系建设要素和操作流程	82
5.3	政策工具适用及模式选择	83
5.3.1	生有所养的保障模式	84
5.3.2	劳有所得的保障模式	84
5.3.3	住有所居的保障模式	84
5.3.4	病有所医的保障模式	84
5.3.5	老有所养的保障模式	85
5.4	中国社会保障体系建设	87
5.4.1	中国社会保障体系的过去:城乡共进初建体系	88
5.4.2	中国社会保障体系的现状:城乡隔离亟待整合	89
5.4.3	中国社会保障体系的未来:覆盖全民、完善体系	90
5.5	社会保障政策的绩效评估	92
5.5.1	社会保障政策绩效评估的基本功能	92
5.5.2	社会保障绩效评估指标体系的框架	92

第二篇 制度安排

第6章	健康保障计划	101
6.1	健康风险和保障目标	101
6.1.1	公民健康定义	101
6.1.2	健康风险	102

6.1.3	公民健康保障	103
6.1.4	公民健康保障的基本原则	103
6.1.5	公民健康保障的制度安排	103
6.2	医疗卫生服务的制度安排	104
6.2.1	公共卫生	104
6.2.2	医疗服务	105
6.2.3	药物供应	105
6.2.4	健康教育	105
6.3	医疗保障的制度安排	106
6.3.1	免费医疗	106
6.3.2	医疗保险	107
6.3.3	医疗救助	109
6.3.4	合作医疗	109
6.4	政策网络与公共治理	110
6.4.1	政策网络	110
6.4.2	利益相关人	111
6.4.3	公共治理	114
6.5	中国公民健康保障指数	115
6.5.1	中国公民健康保障的制度安排	115
6.5.2	中国公民健康保障指数	115
6.6	公民健康保障的国际案例	116
6.6.1	美国公民健康保障体系	116
6.6.2	英国公民健康保障体系	116
6.6.3	德国公民健康保障体系	118
6.6.4	新加坡公民健康保障体系	118
第7章	就业保障计划	122
7.1	就业风险和保障目标	122
7.1.1	公民就业风险	122
7.1.2	公民就业保障	123
7.2	就业促进的制度安排	124
7.2.1	积极就业政策	124
7.2.2	中国就业促进的制度安排	124
7.3	劳动契约的制度安排	127
7.3.1	劳动合同	127

7.3.2	集体协议	129
7.3.3	社会合作协议	129
7.4	职业安全的制度安排	130
7.4.1	职业风险	130
7.4.2	职业安全保护的制度体系	131
7.4.3	工伤保险制度	133
7.5	失业保险的制度安排	133
7.5.1	失业保险基金的定义和功能	134
7.5.2	失业保险基金的构成	134
7.5.3	失业保险基金管理	134
7.5.4	失业保险基金的支出范围	135
7.5.5	失业保险待遇支付	135
7.6	就业保障的国际比较	137
7.6.1	失业保险适用对象比较	137
7.6.2	失业保险基金来源比较	138
7.6.3	失业保险使用范围比较	138
7.6.4	失业保险金的给付条件比较	138
7.6.5	失业保险金的给付水平比较	138
第8章	住房保障计划	142
8.1	居住风险和保障目标	142
8.1.1	何谓居住风险	142
8.1.2	公民住房保障	142
8.1.3	住房保障的战略意义	143
8.1.4	住房保障的原则和目标	144
8.1.5	住房保障的制度体系	144
8.1.6	中国住房保障制度的历史沿革	145
8.2	保障性住房的制度安排	146
8.2.1	限价房的制度安排	146
8.2.2	廉租房的制度安排	147
8.2.3	公租房的制度安排	149
8.3	住房融资促进的制度安排	149
8.3.1	住房公积金	149
8.3.2	购房贷款优惠	152

8.3.3	购房补贴	152
8.3.4	租房补贴	152
8.3.5	旧房换保障	153
8.3.6	土地换保障	154
8.4	住房保障的国际案例	154
8.4.1	新加坡住房保障计划	154
8.4.2	英国住房保障计划	155
第9章	养老保障计划	162
9.1	老年风险与保障目标	162
9.1.1	老年风险	162
9.1.2	人口学意义的老年风险	162
9.1.3	养老保障模式	164
9.1.4	养老保障要素和目标	164
9.2	养老保障的基本理论	166
9.2.1	养老资产	166
9.2.2	财务生命周期	166
9.2.3	养老规划	166
9.2.4	跨时均衡	167
9.2.5	老龄人口红利	168
9.3	养老金及其制度安排	169
9.3.1	社会统筹(social pooling)	169
9.3.2	个人账户(individual account)	172
9.3.3	混合型制度安排	173
9.4	养老基金治理结构	174
9.4.1	何谓养老基金	174
9.4.2	养老基金管理	174
9.4.3	养老基金治理结构	175
9.4.4	养老基金投资策略	177
9.4.5	政府责任及其监督	177
9.5	中国公民养老保障指数	178
9.5.1	中国养老金的制度安排	178
9.5.2	中国养老保障指数	180
9.6	养老金制度改革及其国际经验	180

9.6.1	养老保障国际标准及评价指标	180
9.6.2	全球养老金制度变革的发展趋势	181
9.6.3	养老金制度变革的典型案列	182
第 10 章	基本生活保障计划	190
10.1	基本生活风险与保障目标	190
10.1.1	何谓公民基本生活风险	190
10.1.2	公民基本生活保障目标	191
10.2	基本生活保障的基本理论	192
10.2.1	贫困引发的社会问题	192
10.2.2	消除贫困的理论创新	192
10.2.3	消除贫困的对策	193
10.3	基本生活保障的制度安排	193
10.3.1	瞄准救助目标	193
10.3.2	设计救助制度	194
10.3.3	建立筹资机制	194
10.3.4	管理救助计划	195
10.3.5	评估救助政策	195
10.4	中国的基本生活保障体系	196
10.4.1	中国社会救助制度框架	196
10.4.2	中国赈灾救济制度安排	198
10.4.3	中国最低生活保障制度安排	199
10.4.4	中国慈善事业	200
10.4.5	社区服务体系建设	201
10.5	基本生活保障的国际经验	201

第三篇 制度实施

第 11 章	社会保障管理与服务	207
11.1	社会保障公共服务	207
11.1.1	何谓公共服务	207
11.1.2	社会保障管理	208
11.1.3	社会保障服务	209
11.1.4	公共服务的生产和派送	210

11.1.5 何谓社会保障经办机构	210
11.2 社会保障管理体制	211
11.2.1 社会保障决策体制	211
11.2.2 社会保障执行体制	212
11.3 社会保障运行机制	214
11.3.1 厘清业务环节	214
11.3.2 规范业务流程	215
11.3.3 建立公共服务外包机制	216
11.4 社会保障组织机构	218
11.4.1 客户至上的组织理念	219
11.4.2 网格化的组织体系	219
11.4.3 扁平化的组织结构	219
11.4.4 功能化的组织格局	220
11.4.5 多元化的用人制度	221
11.4.6 专业化的组织队伍	221
11.4.7 管理和监督的组织能力	222
11.4.8 绩效考评和指标体系	222
11.5 社会保障信息系统	223
11.5.1 社会保障信息化建设的主要内容	223
11.5.2 社会保障号码及其信息系统	224
11.5.3 公民社会保障卡及其信息系统	224
第 12 章 社会保障基金管理	228
12.1 社会保障基金概述	228
12.1.1 何谓社会保障基金	228
12.1.2 社会保障基金的种类	229
12.2 社会保障基金的治理结构	230
12.2.1 社会保障基金的治理原则	230
12.2.2 社会保障基金受托人和治理结构	231
12.3 社会保障基金投资管理	233
12.3.1 社会保障基金的投资原则	233
12.3.2 社会保障基金的投资目标	233
12.3.3 社会保障基金的投资策略	234
12.3.4 投资管理人的职责	235

12.3.5	社会保障基金信息披露	236
12.4	社会保障基金监督管理	237
12.4.1	社会保障基金监督的法律依据	238
12.4.2	社会保障基金监督主体	238
12.4.3	社会保障基金监督事项和措施	239
12.5	中国社会保障基金管理	240
12.5.1	人口统计对社会保障基金的需求	240
12.5.2	完善产权规制和治理机制	240
12.5.3	培育社会保障基金受托人和投资市场	241
12.6	国外社会保障基金管理	243
12.6.1	福利新政——社会保障基金投资管理	243
12.6.2	部分国家的社会保障基金管理案例介绍	245
第 13 章	社会保障法治建设	252
13.1	社会保障法律科学	252
13.1.1	社会保障法的定义	252
13.1.2	社会保障立法原则	253
13.1.3	社会保障法的渊源和体系	254
13.1.4	社会保障法的功能	255
13.1.5	社会保障法律规范	256
13.1.6	社会保障法制	257
13.2	社会保障法律制度	258
13.2.1	界定社会风险范畴	258
13.2.2	明确社会保障法律关系的主体	259
13.2.3	规范社会保障法律关系的内容	260
13.2.4	规范社会保障法律关系的客体	262
13.2.5	规范社会保障法律关系的产生、变更和消灭	263
13.2.6	完善社会保障法律责任制	265
13.3	社会保障立法回顾	265
13.3.1	社会保障立法的启蒙阶段	265
13.3.2	社会保障立法的形成阶段	265
13.3.3	社会保障立法的发展阶段	267
13.3.4	社会保障立法的改革阶段	267
13.4	社会保障争议处理	267