



财政部“十五”规划教材  
全国中等职业学校财经类教材

# 社会保障基础知识

胡乐亭 主编



中国财政经济出版社

财政部“十五”规划教材  
全国中等职业学校财经类教材

# 社会保障基础知识

胡乐亭 主编

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障基础知识/胡乐亭主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.1

财政部“十五”规划教材. 全国中等职业学校财经类教材  
ISBN 7-5005-6290-X

I. 社… II. 胡… III. 社会保障-中国-专业学校-教材  
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 103616 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drd.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 12.125 印张 285 000 字

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 060 定价: 19.00 元

ISBN 7-5005-6290-X/C·0048

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

## 编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为全国中等职业学校财经类教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

2002 年 11 月

## 编写说明

《社会保障基础知识》是财政部“十五”规划教材，是为全国中等财经中专、职业学校开设本课程的各专业编写的教科书，也可作为中等财经职业学校干部培训教材和自学参考书。

社会保障的涉及面非常广，是关系到全体社会成员的权利和社会主义市场经济正常运行的一项事业。党和国家历来十分重视社会保障事业，特别是党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标以后，党的十四届三中全会明确了建立社会保障制度的原则和任务，党的十五大又提出了建立社会保障体系的总体目标。目前，我国的社会保障体系正在建立和完善的进程中，需要充分借鉴现代市场经济国家和发展中国家的有益经验，以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导，认真总结中国特色的社会保障理论与实践经验，尽快建设符合中国国情的社会保障体系，完善社会保障法制。本书力求对社会保障的理论基础知识和制度体系进行系统、通俗的阐述，并以讲述中国现行社会保障实务为主，使学生掌握社会保障的基础知识和社会保障制度的基本内容，熟悉社会保障体系的总体框架，为将来从事财税及社会保障方面的具体工作奠定基础。本书能够适应中等财经中专、职业学校培养社会保障事业应用型人才的需要。

本书由山东财政学院胡乐亭教授主编，并执笔第一、二、三、四、五、十四章，山东科技大学财金学院高文和副教授执笔

第六、七章，宁夏财经学校朱起进高级讲师执笔第八、九、十章，长春财政学校赵更义高级讲师执笔第十一、十二、十三章，全书由胡乐亭总纂、修改、定稿。

本书在编写中参考了一些有关社会保障的文件、法规和专家、学者的教材、论文、专著等，并得到山东省、吉林省和宁夏回族自治区有关部门的帮助，在这里表示谢意。

受编者水平限制，对材料的搜集、整理、提升还不够系统、完善，本书中的不妥之处请读者指正。

**编写组**

2002 年 9 月

# 目 录

|                     |        |
|---------------------|--------|
| 第一章 社会保障概述          | ( 1 )  |
| 第一节 社会保障的起源和发展      | ( 1 )  |
| 第二节 社会保障的功能         | ( 10 ) |
| 第三节 社会保障体系的涵义、特征和原则 | ( 14 ) |
| 第四节 社会保障体系的内容       | ( 19 ) |
| 第二章 社会保障与社会经济的关系    | ( 30 ) |
| 第一节 社会保障与社会发展的关系    | ( 30 ) |
| 第二节 社会保障与经济发展的关系    | ( 33 ) |
| 第三节 社会保障与收入分配的关系    | ( 38 ) |
| 第三章 社会保障管理体制        | ( 48 ) |
| 第一节 社会保障管理体制的涵义和内容  | ( 48 ) |
| 第二节 建立社会保障管理体制的原则   | ( 52 ) |
| 第三节 社会保障管理体制的改革和完善  | ( 55 ) |
| 第四章 社会保障基金          | ( 60 ) |
| 第一节 社会保障基金概述        | ( 60 ) |
| 第二节 社会保障基金的筹集       | ( 71 ) |
| 第三节 社会保障基金的支付       | ( 78 ) |
| 第四节 社会保障储备基金及基金的运营  | ( 90 ) |

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| <b>第五章 社会保障法制</b> ..... | ( 97 ) |
| 第一节 社会保障法制概述.....       | ( 97 ) |
| 第二节 社会保障法制的内容.....      | (100)  |
| 第三节 中国社会保障法制建设.....     | (103)  |
| <b>第六章 养老保险</b> .....   | (116)  |
| 第一节 养老保险概述.....         | (116)  |
| 第二节 养老保险的受益条件.....      | (121)  |
| 第三节 养老保险的原则.....        | (124)  |
| 第四节 我国养老保险制度.....       | (130)  |
| <b>第七章 医疗社会保险</b> ..... | (148)  |
| 第一节 医疗社会保险概述.....       | (148)  |
| 第二节 医疗社会保险的范围.....      | (158)  |
| 第三节 我国医疗保险制度.....       | (170)  |
| <b>第八章 失业社会保险</b> ..... | (185)  |
| 第一节 失业社会保险概述.....       | (185)  |
| 第二节 失业社会保险给付条件.....     | (193)  |
| 第三节 我国失业社会保险制度.....     | (196)  |
| <b>第九章 工伤社会保险</b> ..... | (209)  |
| 第一节 工伤社会保险概述.....       | (209)  |
| 第二节 工伤社会保险的范围.....      | (217)  |
| 第三节 工伤社会保险的待遇.....      | (223)  |
| 第四节 我国工伤社会保险制度.....     | (235)  |



|                            |       |
|----------------------------|-------|
| <b>第十章 生育、遗属社会保险</b> ..... | (256) |
| 第一节 生育社会保险概述.....          | (256) |
| 第二节 生育社会保险待遇和给付条件.....     | (259) |
| 第三节 我国生育社会保险制度.....        | (261) |
| 第四节 遗属社会保险.....            | (269) |
| <b>第十一章 社会救济</b> .....     | (280) |
| 第一节 社会救济概述.....            | (280) |
| 第二节 社会救济的内容和原则.....        | (285) |
| 第三节 我国社会救济制度.....          | (290) |
| <b>第十二章 社会福利</b> .....     | (299) |
| 第一节 社会福利概述.....            | (299) |
| 第二节 社会福利的内容和形式.....        | (302) |
| 第三节 我国社会福利制度.....          | (309) |
| <b>第十三章 社会优抚安置</b> .....   | (329) |
| 第一节 社会优抚安置概述.....          | (329) |
| 第二节 优抚安置的条件和内容.....        | (332) |
| 第三节 我国社会优抚安置制度.....        | (334) |
| <b>第十四章 农村社会保障制度</b> ..... | (354) |
| 第一节 农村社会保障概述.....          | (354) |
| 第二节 建立农村社会保障制度的原则.....     | (361) |
| 第三节 我国农村社会保障制度.....        | (363) |
| <b>主要参考文献</b> .....        | (375) |

# 第一章

## 社会保障概述

### 教学目的与要求

通过本章教学，使学生掌握社会保障的涵义，社会保障的功能和作用，社会保障体系的范围、特点、建立的原则以及社会保障体系的构成；了解社会保障产生和发展的概况；进一步明确社会保障的基本理论。

### 第一节 社会保障的起源和发展

#### 一、什么是社会保障

社会保障，就是国家依法集中社会资源，保证全体社会成员都能维持最低生活水平，从而形成的社会保障制度。进一步讲，社会保障是以国家为主体，依据法律规定，对国民收入进行再分配，当社会成员暂时或永久失去劳动能力及因为各种原因造成生活困难时，通过提供使其维持最低生活水平的补贴等形式，保障基本生活的制度。它是国家通过立法和行政措施设立的保证社会成员基本生活安全项目的总和，如向公民提供各种形式的补贴、

津贴，补偿公民由于退休、失业、伤残、丧偶、生育等等原因造成的收入损失，并在其患病期间提供医疗服务。

世界各国及国际组织对社会保障的涵义有不同的表述。我们认为，社会保障是国家通过立法或行政经济法规实施的社会保险、社会福利、社会救济和社会优抚等项事业，保障社会成员在生育、失业、工伤、患病、年老及遭受各种意外灾害、伤害时，能维持最低生活水平，或使其基本生活不受影响；并随着社会经济的发展，逐步增进社会福利，改善全体社会成员的物质文化生活，优化生存环境，提高生活质量。社会保障是国家保障全体成员的基本生活，维护社会稳定，实现社会公平，增进社会福利，促进经济发展的一项基本制度。

对社会保障的涵义可从如下几方面理解：

### （一）满足社会成员的基本生活需求是社会保障的目标

社会保障是一项经常性的经济安全或收入稳定的项目，是由国家负责，依靠社会力量筹集资金，来保证社会成员在其收入不能维持最低生活或暂时、永久失去工作机会不能工作时，能获得最基本的生活费用，维持最低生活水平。

### （二）社会保障是维护社会安定的经济措施

在任何社会生活中都会出现一些始料不及的风险和意外，如自然灾害、经济危机等。社会保障在保持社会安定方面起着不可替代的作用，它为社会经济的协调发展提供了一个稳定的社会环境。

### （三）社会保障是维护社会公平的重要手段

社会保障是在市场经济体制下维持社会公平的重要手段，它依法保证一些在竞争中暂时失利的劳动者及其家属既能获得最基本的生活资料，又可得到职业培训、教育，获取新的知识技能，使失业的劳动者重新就业，得到参与竞争、发挥聪明才智、创造

社会财富的机会，使劳动力后备力量的素质不断提高，进而保证整个社会再生产的顺利进行。

#### （四）社会保障的主体是国家

社会保障关系到广大社会成员的切身利益，除了保证公民基本生活费用外，还要提供必要的服务项目，如医疗等。对社会实行生活安全保障，所需资金要依靠国家的权力，对国民收入进行再分配。国家是社会保障的责任主体。

#### （五）社会保障需要依靠国家立法执行

各类社会保障项目均要以国家为主体，通过法制实施，才能达到预期的目标。因为所有社会保障项目都关系到全体社会成员的经济利益，关系到经济效率和社会公平，具有明确的政治和经济目的。社会保障制度的建立和运作都是由政府直接参与和领导，运用国家立法加以保护，使其成为政府职责的一项基本内容。

#### （六）调适社会关系是社会保障的根本目的

社会保障是政府保障社会成员基本生活权利的职责，政府在履行其职能的过程中，通过社会保障制度的实施，调适人们的社会关系，优化社会环境，从而推进社会经济有序、稳定、协调的发展。

## 二、社会保障的起源

从广义上讲，可以说社会保障的起源是与人类社会的形成同步的。人类最初为了繁衍生存的互助活动，说明了有保障的安定生活是人类共同的基本要求。在原始社会，生产力水平极低，人类为了生存，要取得最基本生活资料，过着共同劳动、互助互济、相依为命的群居生活。这本身就是一种社会保障式的生活方式。可见，自从有了人类社会，就有了社会保障。

从世界范围来看，古埃及在建筑金字塔时，工匠们就曾自发地建立起互助共济的组织，筹措参加人员的丧葬费；在古罗马的军队中，士兵们为了向死亡士兵的家属发放抚恤金，也创立过互助性组织，加入组织者缴纳费用，形成自助性抚恤基金的雏形。

在我国，属于社会保障性的社会救济的历史可追溯到三千多年前的殷、商两朝。《尚书·商书·汤誓》中就有不保护我的奴隶，谁给种地的说法。孔子的学说中也有社会保障的论述：大道之行也，天下为公。使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾皆有所养。虽然这种构想在当时的社会经济条件下还难以成为现实，但它毕竟反映了社会保障古已有之，它同其他社会经济范畴一样，有其产生、发展、完善的历史进程。

### 三、社会保障的发展

社会保障是随着历史的演进、社会的进步、经济的发展而发展的，从总体上讲，可划分为传统社会保障和现代社会保障两大阶段。

#### （一）传统社会保障时期

在人类历史上，传统社会保障时期是一个漫长的历史时期，从原始社会一直延续到自由资本主义时期。

传统社会保障的萌芽阶段涵盖原始社会整个历史阶段。如前所述，原始社会生产力极为低下，人们不得不群居谋生，过着共同生产、平均分配、同甘共苦、共享成果的生活。在原始部落及氏族中，扶老携幼、照顾老弱病残以及人们之间互助共济是传统习俗。这种互助共济行为是人类社会赖以繁衍生存的重要手段，这是传统社会保障的萌芽。

从原始社会末期私有制产生一直延续到封建社会末期，可归结为慈善社会保障阶段。随着生产力的发展，在原始社会末期出

现了剩余产品。此后的奴隶制和封建制社会虽然一直处于自然经济的发展时期，但社会生产水平随着社会历史的演进在逐步提高，社会产品日趋丰富，除去维持社会生活消费外，剩余愈来愈多，具备了储备一部分剩余产品以应付天灾人祸的条件。因此，为了抵御天灾人祸和生老病死等带来的困难，人们逐渐自觉地进行一定的物资储备，形成了社会保障的物质条件。正是在这一历史阶段中自然经济占主导地位，作为社会细胞的家庭既是生产单位又是消费单位，自给自足，同时具有生育、教育、抚养、赡养等项社会功能，这就决定了这一时期社会剩余产品的相当一部分储备于家庭。所以，家庭保障成为这一时期的基本保障形式。

在阶级社会中，两极分化日趋严重，财富向人数很少的统治阶级集中，绝大多数劳动者日趋贫困，仅靠家庭社会保障已不够了，于是出现了邻里互助保障、行业同仁互助保障等社会保障形式。同时，一些富人、官府临时性救助、施舍逐步演变为宗教慈善事业，并把济贫救助的社会规范写进了宗教教义，成为实行宗教精神统治的物质基础，形成了宗教慈善保障。

慈善事业是与自然经济相联系的，它并不是真正意义上的社会救济，只是把原来的互助互济变成了自上而下的恩赐或者说是“救世主”对芸芸众生的恩赐。在这种恩赐式的社会保障背后，是受惠者付出人身依附的代价。

从封建社会末期到 19 世纪末，是西方自然经济过渡到商品经济的时期，包括自由资本主义时期在内。由于产业革命给社会带来了巨大冲击，资本主义机器大生产代替了手工业生产，物质资料生产的社会化，高效率的工业化大生产摧垮了以家庭为生产单位的自然经济，使家庭固有的生产职能大大的削弱了。工厂企业聚集了大多数劳动力和生产资料，成为社会的基本生产单位，生产成了社会化行为。同时，产业革命不仅涉及经济领域，还影

响到政治、思想、社会生活的各个方面，也影响到社会保障。随着家庭生产职能的弱化，其他职能也逐步淡化，并让位于如工厂、学校、医院等社会各职能部门；劳动者在社会经济中的地位降低，社会财富伴随着资本的积累集中到少数资产者手中，贫富差距进一步拉大，社会矛盾突出；劳动者在生产劳动中经受的风险及要负担的教育、医疗、赡养等，家庭保障和慈善机构已力不从心，必须由国家立法的济贫事业予以保障。1601年，英国女王伊丽莎白一世制定了伊丽莎白《济贫法》，规定济贫的三种救济对象，即有劳动能力的贫民、无劳动能力的贫民、无依靠的孤儿，开创了立法救助、推动社会保障的先例。为了推进工业化的进程，维持社会稳定，英国于1834年又颁布了新的《济贫法》，对贫民实行社会救济，稳定社会秩序，对英国19世纪经济大发展起了重要作用，为欧美各国社会保障的立法提供了可资借鉴的经验和理论依据，具有重大的示范作用，欧洲各国相继效仿。

立法救助奠定了国家立法推进社会保障的基础，国家要承担社会保障的历史责任，为传统的社会保障向现代社会保障转化创造了有利条件。

## （二）现代社会保障时期

英国的两部《济贫法》都认定要求社会救助是公民的合法权利，社会有保障公民生存的责任。从此，救济成为国家立法实施的一项福利举措，并规定由经过专门训练的社会工作人员来从事这些事业。它摆脱了传统的慈善救济事业的人道主义、宗教慈善的特性，向社会保障的制度化迈进，社会保障逐步进入了现代社会保障阶段。

现代社会保障的形成与发展，经历了大约一个世纪发展的历史。具体可划分为如下几个阶段：

### 1. 现代社会保障的形成阶段。通常人们把德国于1883年颁

布的第一部社会保险法——《疾病社会保险法》作为现代社会保障形成的标志。1884 年和 1889 年，德国又相继出台了《工伤事故保险法》和《养老金保险法》。德国用立法推行社会保险，使社会保障的基本项目走上法制轨道，形成了世界上第一套比较完整的社会保障体系，是社会保障历史进程中的一个质的飞跃。

随后，欧美各国相继效仿，从 19 世纪末到 20 世纪初，英国及其他欧洲国家普遍实行了社会保险。1935 年，美国颁布《社会保险法》，标志着社会保障在市场经济国家最终形成一种制度，形成了由政府财政预算出资的救助济贫和由受益人缴费互助自保相结合的社会保障体系。

2. 社会保障制度的发展阶段。20 世纪中叶以后，社会保障进入了新的发展阶段，其主要标志是普遍福利政策的广泛实施以及“福利国家”的纷纷出现。1948 年，英国首先宣布建成“从摇篮到坟墓”均有保障的福利国家。随后，其他欧洲、北美洲、大洋洲和亚洲的一些发达国家也相继宣布实施“普遍福利政策”。这样一来，使得社会福利事业继社会救助、社会保险之后得到了空前的发展，在发达国家与地区形成了一个以“高福利”为内涵的社会保障制度。与社会保障事业的发展相适应，以助人为业的专门机构、专门的社会工作得到发展，保证了社会福利事业和各项社会保障法律制度的贯彻实施。在这时期内，社会保险制度进一步完善，社会优抚广泛开展，社会保障得到充分发展，成为发达国家和地区的一个重要特点。

福利型的社会保障政策使社会保障的覆盖面逐步向全体劳动者甚至全体社会成员发展，使社会保障计划一体化、社会保障项目系统化，社会保障标准不断提高，并开始采取社会保险金随着通货膨胀、按物价上涨指数而调整的办法，以保证享受社会保障的社会成员不因物价上涨而降低生活水平，使全体社会成员都享



受经济发展的成果。

这种全面的、高程度的“福利型”社会保障，有利于社会公平与社会稳定，有利于缓解经济危机，是社会进步的表现。同时，“普遍福利”政策也带来了诸多弊端，主要是社会福利标准越来越高，有的国家超越了国家的经济承受能力，社会保障入不敷出，财政支出捉襟见肘，影响到国家经济职能的正常履行。另外，高福利、高补助的社会保障助长了懒惰情绪，不利于社会文明进步和经济的持续发展。

20 世纪 50 年代，中国及其他社会主义国家仿效前苏联的社会保险模式，建立起与计划经济体制相适应的国家保险型社会保障，其主要特点是：被保险人不缴纳保险费，社会保险待遇较高，与劳动贡献相联系。

3. 社会保障改革阶段。为了消除“普遍福利”政策的种种弊端，西方发达国家于 20 世纪 70 年代末相继走上改革社会保障的道路。改革始于首先实施高福利政策的英国。英国改革社会保障的指导思想很明确：一是社会保障不应由国家包揽，应当公私协作；二是不能养成单纯依赖国家供给的“懒汉”思想，鼓励个人用劳动争取福利。其他福利国家的改革总体上也大致与此相同。改革社会保障并不扔掉“福利国家”的桂冠，而是开源节流。其主要措施是：开征社会保障收入所得税，提高总投保费率，增加社会保险收入，对一些福利项目收费等；同时削减各项福利性补助，改革社会保障项目的给付标准，变免费医疗为适当收取医疗费用的医疗服务等。

我国在改革开放中由计划经济体制向市场经济体制转变，适应市场经济体制建立进程中的要求，也对社会保障制度提出了改革重构的目标模式，即伴随着经济体制改革的深入、市场经济的发展、生产力水平的提高、国家法制的健全、财政的充裕，逐步