



北京市高等教育重点精品教材立项项目

社会保障理论与实务

She Hui Bao Zhang Li Lun Yu Shi Wu

王文素 主编



经济科学出版社



北京市高等教育重点精品教材立项项目

社会保障理论与实务

王文素/主编

经济科学出版社

责任编辑：侯加恒 王京平

责任校对：杨晓莹

版式设计：波玩墨道

技术编辑：王世伟

社会保障理论与实务

王文素 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京毕诚彩印厂印刷

河北三河新路装订厂装订

850×1168 32 开 13 印张 320000 字

2004 年 2 月第一版 2004 年 2 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7-5058-3977-2/F·3279 定价：20.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

社会保障是伴随着人类文明社会的产生而出现的一项事业。在人类社会的发展和进步过程中，社会保障事业也逐渐法制化、系统化。今天，社会保障体系的建立与完善已成为世界各国政府与人民共同关心并积极从事的重要工作；成为一个国家政治安定、经济发展的保护网，是人类生存权力得到有效保障的标志。

我国原有的社会保障体系已经成为我们建设社会主义市场经济体制、深化国有企业改革的重要障碍。因此，构筑我国新型的社会保障体系将成为今后一个时期我国政府和人民的重要使命。

本书主要作为研究生和大学本科学生的教学用书。为了让广大学生掌握社会保障的基本理论和实务，在编写教材过程中，我们力图将中外社会保障方面的理论与实务融为一体，构筑本书特有的理论与实务框架。在基本理论方面，既将社会保障的基本概念、功能、体系、管理机构等介绍给学生，也将社会保障体系中具体项目的特征、作用及实施原则等介绍给学生，为学生对社会保障理论更深入的探讨和研究打下基础。在实务操作方面，既介绍世界各国社会保障项目中实际操作的一般规律性，也介绍我国当前及今后一个时期社会保障工作中操作的具体程序。使学生既了解我国社会保障工作中的操作原理，又能适应将来我国社会保障体系逐步完善后的工作需要。

总之，这本教材虽然是在我国社会保障理论还没有完全成

熟、自成体系的情况下完成——还不能成为《社会保障学》，但我们努力吸收当前最新的资料，采纳当前理论界最新的观点、学说，使这本教材尽可能成为体系最完整、框架最科学、最代表当今社会保障理论研究水平的教材，以期为我国社会保障事业培养出更多的，理论与实务兼备的人才。

本书第二章社会保障基金、第五章养老保险、第六章医疗保险、第九章失业保险、第十一章社会救济和社会福利、第十二章军人社会保障，由曾康华老师编写；第十章农村社会保险，由牟放老师编写；第一章社会保障概论、第三章社会保险制度、第四章社会保险管理、第七章生育社会保险、第八章工伤社会保险，由王文素老师编写。全书由王文素老师编审定稿。

在本书编写过程中，我们参阅和吸收了中外学者的大量研究成果，我们将主要书籍、刊物名称及网址列于书后，以表示真诚的感谢。由于我们对社会保障理论和实践都还有待进一步深入地探讨和研究，书中难免存在一些肤浅的认识和观点，我们期待专家和读者的批评指正。

作者

2004年1月8日

目 录

第一章 社会保障概论	(1)
第一节 社会保障概况	(1)
第二节 社会保障的历史沿革	(11)
第三节 社会保障与社会发展的关系	(25)
第二章 社会保障基金	(31)
第一节 社会保障基金的概念与构成	(31)
第二节 社会保险基金的筹集	(34)
第三节 社会保障基金的营运	(50)
第三章 社会保险制度	(58)
第一节 社会保险的基本概念	(58)
第二节 社会保险制度的内容	(67)
第三节 社会保险费的征缴制度	(71)
第四章 社会保险管理	(89)
第一节 社会保险立法	(89)
第二节 社会保险诉讼	(103)
第三节 社会保险的监督	(112)
第四节 社会保险机构及职责	(116)

第五章	养老保险 ·····	(125)
	第一节 养老保险制度·····	(125)
	第二节 养老保险费的来源与支付·····	(133)
	第三节 补充养老制度·····	(142)
第六章	医疗社会保险 ·····	(151)
	第一节 医疗社会保险的基本原理·····	(151)
	第二节 我国医疗社会保险制度的建立和 演变·····	(168)
	第三节 我国医疗社会保险制度的改革与 前瞻·····	(172)
第七章	生育社会保险 ·····	(183)
	第一节 生育保险概述·····	(183)
	第二节 女工生育保险制度·····	(195)
	第三节 计划生育待遇·····	(206)
第八章	工伤社会保险 ·····	(209)
	第一节 工伤社会保险概述·····	(209)
	第二节 工伤社会保险制度·····	(219)
第九章	失业社会保险 ·····	(244)
	第一节 失业社会保险基本理论·····	(244)
	第二节 失业社会保险费的筹集·····	(247)
	第三节 失业社会保险待遇·····	(251)
	第四节 我国失业保险制度的改革和完善·····	(257)

第十章 农村社会保险	(265)
第一节 农村社会保险概述.....	(265)
第二节 农村养老保险.....	(275)
第三节 农村医疗保险.....	(284)
第十一章 社会救济和社会福利	(296)
第一节 社会救济概述.....	(296)
第二节 日常社会救济.....	(305)
第三节 灾害社会救济.....	(312)
第四节 社会福利.....	(315)
第十二章 军人社会保障	(329)
第一节 军人社会保障概述.....	(329)
第二节 军人转业、复员制度.....	(337)
第三节 军人离、退休制度.....	(343)
第四节 军人优抚制度.....	(348)
附件	
社会保险费征缴暂行条例.....	(354)
失业保险条例.....	(360)
工伤保险条例.....	(366)
农村五保供养工作条例.....	(382)
城市居民最低生活保障条例.....	(386)
社会保险基金财务制度.....	(390)
本书主要参考文献和资料	(403)

第一章

社会保障概论

社会保障事业的产生是人类社会文明发展的一项重要标志。人类从以血缘为纽带的家庭保障走向以法律形式确定的、以社会力量为物质后盾的社会保障，体现了文明社会对每个生命的关注和人类对自身生存权力的重新认识。

第一节 社会保障概况

一、社会保障的概念

社会保障是以社会的共同力量对其成员因各种个人难以抗拒的客观原因导致其难以维持必要生活水平时提供的物质保证。是具有经济福利性质的社会稳定制度。

“社会保障”一词最早见于美国 1935 年的《社会保障法案》。不仅它出现时与今天社会保障一词的含义有很大区别，在它出现后的几十年中，中外各国对它的诠释亦有不小差距。1935 年美国的《社会保障法案》，是一项对老年、死亡、残废和失业给予社会保障的计划。1942 年英国学者贝弗里奇在其著作《贝弗里奇报告》（又称《社会保险及相关服务》）中认为：社会保障是指人民在失业、疾病、伤害、老年以及家主死亡、薪资中断时，予

以生活经济的保障，并辅助其生育婚丧的意外费用的经济保障制度。日本学者森井利夫则认为：社会保障是指对疾病、负伤、分娩、残废、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险立法和直接的国家负担上寻求经济保障的途径（森井利夫《社会福利的理论和实践》）。德国经济学家艾哈德又认为：社会保障是为竞争中的不幸失败者或失去竞争能力者提供基本生活保障的具有互助性的安全制度。我国台湾地区的学者指出：社会保障是国家以社会救助、社会保险以及公共服务等各种不同方式对遭受危险事故而致失能、失依且生活受损害的国民提供健康、职业及收入保障的制度。国际劳工局对社会保障一词的诠释为：社会通过一系列的公共措施来向其成员提供保护，以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争，并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴的方法。虽然众说纷纭，但从实质看只是保障内容多少的差异，其共同点则是：这是一项社会事业，是以社会的共同力量来保障全体社会成员中暂时或永远失去劳动能力者能够仍然享有社会认可的生活水平。

“社会共同力量”和“社会全体成员”构成提供保障者与被保障者，作为每一个社会成员都希望有一个安定的生活环境，老幼有所养，贫弱有所帮，孤残有所扶，伤病有所医，失业有所助；受灾者得到救助，死亡者得到安葬，遗属得到抚恤；对国家有功者得到优待。这也是社会每个成员应享有的权力，人类共同的美好愿望。但是这种保障不是一种精神的保障，而是物质的保障。谁应该提供这种保障？这种保障的经费怎样取得？能否充分提供各方面的物质保障，以什么形式进行物质保障？从历史发展的角度考察，在相当长的历史时期内（私有观念、私有财产存在的社会），人类对劳动产品难以按照“需要”的原则进行分配，“社会共同力量”就不可能无偿提供物质保障和自发去实现这种物质保

障。这个“社会的共同力量”只能是在社会管理者的组织监督下形成的力量。随着近代社会的发展，市场经济中竞争愈残酷，对这种社会保障的要求愈强烈，范围愈广泛，且也就要求对其管理、组织、监督愈严密完善，愈社会化。因此，无论采取什么方式给予社会成员物质保障，无论由什么机构具体运作给予社会成员经济保障，都必须由国家这个目前社会的惟一管理者来进行总体的设计管理和监督。它有权要求每一个有能力的社会成员从其创造的价值中抽取一部分作为社会保障的物质来源用于社会保障项目；也有义务代表民众请求社会成员中能力强者贡献一部分价值作为社会保障的物质来源（如社会救济等募捐）。这也是社会保障法只能由国家来颁布的原因，只有国家可以成为社会共同力量的代表。

我国宪法规定：劳动者在年老、生病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权力。国家逐步发展社会保险、社会救济、公费医疗和合作医疗等事业，以保证劳动者享受这种权力。国家关怀和保障革命残废军人、革命烈士家属的生活。因此我国社会保障体系可概括为：社会救济，社会保险，社会福利。从保障水平高低的角度看，社会救济是人类生存的保障，是最低级的保障，是国家建立后就已产生的保障形式；社会保险是人类发展到社会化大生产阶段的产物，是人类基本生活条件的保障，是人类文明进步的体现；社会福利是人类渴望高水平生活环境要求的结果，是人类对美好生活的憧憬，是社会保障发展的完善阶段。我们所处的历史阶段要求国家建立三者并存的社会保障体系，为国家的政治安定、经济发展保驾护航。

二、社会保障的功能

社会保障功能是指完善的社会保障制度作用于社会各个方面所体现出的本身具有的内在效能。

（一）保障人类生存权力的功能

顾名思义，社会保障的首要功能是“保障”。通过各种社会保障形式对社会成员的基本生活给予物质保证。既然是保障就不以提高社会成员的生活水平为目的，而是在社会成员生存发生困难时给予援助，使其不因衰老、疾病、伤亡、生育、失业、受灾、罹难等各种原因失去生活的基本条件。虽然各个国家因这种保障的水平和范围因国度不同、风俗传统不同、经济发展水平不同而有差异，但只要建立了社会保障制度，这一功能就会存在，它是社会保障与生俱来的功能。

（二）风险分担功能

社会保障完全不同于人类以血缘关系为基础的家庭保障，它以社会的共同力量，保障全体社会成员的基本生存权力，这种共同力量不论来源于社会保障制度中的社会保险、社会救济还是社会福利与优抚保障形式，其资金来源只能是社会总产品价值，一部分资金是个人交纳由个人享用（如养老保险中企业职工个人交纳的部分），大部分是社会成员共同交纳来对一部分社会成员进行物质保障，即将一部分人遭受的风险由社会成员共同分担，这是社会保障的内在功能。社会保障的原理在于：把个人的短期较大的难以抵御的风险转化为长期较小的风险由社会分担。如果社会保障不能分担风险，就失去了存在的前提条件。

（三）保证社会稳定功能

人是社会的最基本要素，社会的稳定就是人的稳定。社会要发展离不开作为物质资料和精神文明的生产和创造动力的人，而人的生产和创造需要有安定的环境作依托，只有人的各种实践活动无后顾之忧，才能焕发无穷的创造力，推动社会前进。社会保

障就是对人生存权的保障，当社会的每一个成员在尽其所能为社会创造财富后，不仅能提高生活水平和质量，在失去能力后亦能为社会所养、所帮，无疑为社会消除了不稳定的因素。这也是统治者（管理者）积极建立社会保障制度的重要原因。

（四）收入再分配功能

社会成员对社会产品的分配首先要要素份额进行，因其投入的资本、土地、存款、劳动份额不同而有较大差异。即使同是劳动力的投入，也因其个人的素质、机遇而有所不同，这种分配只能达到社会成员间收入分配的经济公平。然而这种公平是建立在一系列不平等的先期投入上（有无资本、土地、存款等），人与人之间的先期投入往往与个人的努力不完全成正相关关系。残疾人与健全人，老人、儿童与青壮年，文盲与博士，“能力”和“努力”对收入的影响难以对称，特别是受灾者对自己的命运更是无法把握。要想使人们对社会产品的分配达到社会公平，需要进行收入再分配，使社会成员中处于劣势者得到补充的社会产品分配份额。社会保障制度可以通过资金的筹集（各种税费）与支付使社会产品的分配更加趋于符合社会公平的原则。

这四个功能是彼此互相联系、互为影响的。首先，社会保障的“保障人类生存权力”的功能“是保障社会稳定功能”的前提，只有社会成员的生存权力得到保证，才能避免他们铤而走险危害社会；其次，也只有社会保障制度具有“收入再分配功能”，才能收到“风险分担”的效应，从而达到保障人类生存权力和保障社会稳定的目的。

三、社会保障体系

社会保障体系是指一个国家法定的社会保障制度涵盖的全部

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增进人们的福利待遇水平，是现代文明、进步的标志。

社会保障事业是伴随着国家的产生而产生的，但形成较完善的社会保障体系还不足百年，伴随着近代资本主义经济的高速发展，工人阶级的斗争，社会文明程度的提高，各国对社会保障制度建立的愿望十分迫切，社会保障体系在各个国家迅速形成，但各国的体系并不统一。国际劳工组织从1952年6月28日发布《社会保障（最低标准）公约》开始，逐渐颁布了《生育保护公约》、《生育保护建议书》、《平等待遇（社会保障）公约（关于本国人与非本国人的平等待遇）》、《工伤事故津贴公约》、《工伤事故建议书》、《伤残、老年和遗属津贴公约》、《伤残、老年和遗属津贴建议书》、《医疗护理与疾病津贴公约》、《医疗护理与疾病津贴建议书》、《老年工人建议书（关于老年工人机会和待遇平等、再就业、准备和进入退休时的保护）》、《维护社会保障权力公约》、《维护社会保障权力建议书》等许多条约和建议书，规定了社会保障体系中社会保险的主要内容，成为现代国际社会建立社会保障制度的指导性文件。各国政府根据本国社会经济发展水平、风俗习惯、民族传统、文化背景等确定各自适宜的社会保障体系。如经济发达国家中，美国社会保障体系主要包括：社会保险（老年保险、遗属保险、伤残保险、医疗保险、失业保险及铁路行业社会保险）、公众援助、社会服务、老年和伤残健康保险（医疗照顾方案）、代贫民交付医药费（医疗补助方案）和对孕妇、残疾儿童的健康服务等内容；而德国社会保障体系则主要包括：养老保险、失业保险和失业津贴、医疗保险、疾病津贴、护理保险、遗属抚育金、事故保险、残障津贴、对战争牺牲者的抚恤、家庭补助等。经济不发达国家中，如巴西社会保障体系由社会保险和社会援助组成；印度则主要由保障范围较小的社会保险

及社会救济组成。我国的社会保障体系主要包括：社会救济、社会福利和社会优抚、社会保险（养老保险、医疗保险、工伤残和遗属保险、失业保险、生育保险）。目前我国正在逐步完善这一体系，进一步提高我国社会保障水平和扩大社会保障的范围，最终真正使每一个社会成员都感到无生存之忧。

按照社会保障这一概念的内在规定性和对世界各国社会保障的历史实践进行总结，典型的社会保障体系主要包括四部分：

（一）社会救济

社会救济又称社会救助，是指国家和社会对由于贫困及各种灾害等原因造成的不幸者组成的社会脆弱群体无偿提供物质援助的一种社会保障制度。社会救济包括贫困救助、灾害救助与特殊救助等。实施社会救济是国家的责任和义务，所需的资金主要由国家财政提供，或者由社会成员自愿无偿提供。因此，享受救济者无需直接为此缴纳任何费用，无偿救助是社会救济的基本原则。社会救济又是国家或各种社会群体运用掌握的资金、实物和服务手段，向无法维持基本生活的公民提供的一种保障性待遇，目的是使社会成员继续生存下去。显然，这只能是一种最低层次的社会保障，其待遇在整个社会保障体系中处于最低水平。而且，社会救济的对象是社会成员中特别脆弱的群体，往往生存面临威胁，如果没有社会救济，这部分社会成员极易陷入绝对生存危机之中。因此，对他们的救助刻不容缓，需要国家在立法的基础上，提供尽可能多的人力、物力和财力。

（二）社会保险

社会保险以社会劳动者为保障对象，在劳动者因年老、疾病、伤残、生育、失业、死亡等原因暂时或永久性失去劳动能力或劳动机会，从而部分或全部地失去正常工资收入时提供物质帮

助，保障劳动者及其家属的基本生活。由养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等构成其基本体系，是现代工业文明的产物。社会保险是社会保障的核心内容，它的完善程度也成为一个国家社会保障制度是否健全的标志。它是通过国家立法建立的保障制度，凡是法律覆盖范围内的人群必须参加社会保险，强制性成为社会保险最主要的特征。又由于保险对象均是劳动者或者曾经是劳动者，具有一定的经济能力，社会保险要求被保险对象在一定条件下承担部分投保义务，即：社会保险是有偿提供的。劳动者享有的被保险权利和缴纳保险费义务的对等性是社会保险的又一重要特征。

（三）社会福利

社会福利是指国家和社会通过各种福利机构及福利企业向社会成员提供超值服务或提供福利津贴，使社会成员在基本生活水平得到保障的基础上，不断增加福利待遇的保障制度。社会福利不仅内容异常广泛，包括国民教育福利、住宅福利、在岗劳动者的职业福利、社会化的老年人福利、儿童福利、妇女福利、残疾人福利等众多项目；举办者也具有广泛性，既包括政府举办的国民教育福利、住房福利等，也有企业举办的职业福利，民间举办的社区福利和慈善性福利事业，还有民办公助形式的社会福利等。社会福利还是全民性的保障事业，虽然社会成员享受的福利项目或水平不可能完全一致，但从总体上讲，社会福利的享受者是全体社会成员。只要是符合享受社会福利待遇条件的社会成员，就可以享受社会福利的保障待遇。

（四）社会服务

社会服务也称为社会照顾。是国家或社会对社会成员的生、幼、老、病、死、伤、残提供免费或优待的公益性服务的一种社

会保障制度。社会服务是社会工作的一部分，因为社会成员中的孤老残幼不仅需要国家和社会为其提供维持基本生活的物质资料，而且还要求有人帮助他们解决日常生活出现的各种实际困难，特别需要生活上的照顾和感情上的关怀。社会服务水平的高低不仅反映一个国家的经济发展水平，也反映一个国家国民的道德水准和素质状况。

社会救济、社会保险、社会福利和社会服务虽然产生的时间先后不同，但在人类发展史上担当的角色是一致的——通过为国民个人解除后顾之忧，达到稳定社会秩序的目的。

四、社会保障的机构

社会保障的机构主要指社会保障政策的制定机构、立法机构，社会保障制度的实施机构、监督管理机构。

世界各国社会保障制度的具体实施机构和监督管理机构不同，但其政策的制定机构和立法机构大体相同，基本上由国家（政府）机构以国家立法的形式提出议案由议会审批（我国由全国人民代表大会审批），政府颁布法令制度统一执行；实施机构则由政府直接管理或者由自治性质的各种协会（理事会或基金会）进行管理。

美国的社会保障工作由政府几个相关部门分工负责，主要包括：

社会保障署：主要负责老年退休、遗属、伤残保险和补充收入扶持计划等有关政策的制定和实施；

卫生与人力资源服务部：主要负责卫生福利计划和老年医疗保险政策制定和实施；

劳工部：主要负责失业保险、煤矿卫生与安全、矽肺病福利以及工伤补贴方面的事务；