



中央广播电视大学教材

A Course in Social Security

社会保障教程

◎ 潘锦棠 主编



中央广播电视大学出版社

中央广播电视大学教材

社 会 保 障 教 程

潘锦棠 主编

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障教程 / 潘锦棠主编. —北京 : 中央广播电视大学出版社, 2011. 1

中央广播电视大学教材

ISBN 978 - 7 - 304 - 05007 - 8

I. ①社… II. ①潘… III. ①社会保障 - 电视大学 - 教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 250336 号

版权所有, 翻印必究。

中央广播电视大学教材

社会保障教程

潘锦棠 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 营销中心 010 - 58840200

总编室 010 - 68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 韦 鹏

版式设计: 夏 亮

责任编辑: 钟 和

责任版式: 韩建冬

责任印制: 赵联生

责任校对: 王 亚

印刷: 北京市平谷早立印刷厂

印数: 35001 ~ 55000

版本: 2011 年 1 月第 1 版

2012 年 7 月第 3 次印刷

开本: B5

印张: 25.75 字数: 446 千字

书号: ISBN 978 - 7 - 304 - 05007 - 8

定价: 35.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)



潘锦棠，中国人民大学劳动人事学院教授，博士生导师。主要开设“社会保障学”“社会保险学”和“劳动社会学”等课程，主要研究领域为劳动与社会保障，女性就业与福利等。

1993年8月—1994年8月加拿大渥太华卡尔顿大学公共管理学院访问学者，2005年9月—2006年7月美国哈佛大学社会学系访问学者。2003年和2009年两次获得国家社会科学基金。主编过多本教材，其中《劳动与职业社会学》（红旗出版社，1991年）获中华人民共和国国家教育委员会优秀教材奖。在《中国社会科学》《管理世界》和《中国人民大学学报》等学术刊物上发表论文数十篇。

本书系统介绍了关于社会保障的基础概念、制度体系、政策法规和简要历史。具体内容有：社会保障基金，社会保险制度（养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险），社会救助制度，社会福利制度，社会优抚制度，中国农村社会保障制度和社会保障管理。

本书有以下特点：第一，内容较新。充分反映了当代中国社会保障各领域的政策变化和制度运行。第二，知识全面。从历史到现状，完整反映了社会保障各领域的基本知识。第三，阐述准确。改变了以往许多教科书在叙述社会保障原则时“平等”与“公平”不分的现象。第四，简洁通俗。为了适应学生学习，本书整合了同类教科书分章叙述的许多内容，文字上力求通俗易懂。

本书适合作为远程教育学生学习社会保障课程的基本教材，也可作为普通高校相关专业学生的学习参考书，还可作为对社会保障知识感兴趣的读者的自学读本。

前言

应中央广播电视大学邀请，我们编写了这本《社会保障教程》。本书是一部系统介绍社会保障基础知识和社会保障制度的教材，重点介绍了中国社会保障制度的历史和现状。社会保障与民生问题密切相关。中国社会经济转型，民生问题愈益受到政府和百姓的重视，社会保障制度的重要性也愈益为人们所认识。学习社会保障知识，对于了解百姓生活、理解政府政策、提高制度分析水平都具有重要意义。

本书共十三章。第一、二章是总论，内容包括社会保障基本内容、思想原则、制度模式、历史发展等，第三章介绍社会保障基金，第四章至第八章介绍社会保险的五种主要制度，第九章介绍社会救助制度，第十章介绍社会福利制度，第十一章介绍社会优抚制度，第十二章介绍中国农村社会保障制度，第十三章介绍社会保障管理。每章都有学习目标、要点提示和复习思考题。参考文献编列在每章末尾，以方便教师教学和学生自学参考。

在本书即将交付出版社时，《中华人民共和国社会保险法》获得第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过（2010年10月28日），这是我国第一部有关社会保障的专门法律，它无论对于我国社会保障制度建设，还是对于社会保障制度的研究学习都具有十分重要的意义，因此本书把《中华人民共和国社会保险法》全文附录于书后。

本书是大家共同努力的结果，第一、二、四、五、六、八章由中国人民大学潘锦棠教授编写（许晓丽参加了第五章初稿



的编写);第三章由首都经济贸易大学吕学静教授编写;第七、十一、十三章由中国青年政治学院薛在兴副教授编写;第九、十二章由中国人民大学杨立雄副教授编写;第十章由中国人民大学韩克庆副教授编写。

在本书编写过程中听取了许多专家的意见,包括褚福灵教授、林新奇教授、仇雨临教授、孙光德教授和史柏年教授等;中国人民大学劳动人事学院院长曾湘泉教授自始至终关心本书的编写和出版,提出了许多宝贵建议;本书顺利出版还得益于中央广播电视大学有关部门和教师的支持,特别是主持教师黄俏博士所做的烦琐而耐心的工作,在此,谨向对本书有帮助的专家、教授及相关工作人员表示感谢。

潘锦棠

2010年10月

目 录

Contents

1	第一章 社会保障概述
1	第一节 社会保障概念
3	第二节 社会保障体系和内容
7	第三节 中外社会保障简史
13	第四节 社会保障模式
16	第五节 社会保障制度的意义
21	第二章 社会保障思想和原则
21	第一节 平等、效率和公平
24	第二节 社会保障中的平等、效率和公平
26	第三节 社会保障原则
31	第四节 社会保障思想流派
37	第三章 社会保障基金
37	第一节 社会保障基金概述
41	第二节 社会保障基金筹集管理
48	第三节 社会保障基金投资运营
55	第四节 社会保障基金监管
59	第五节 我国的社会保障基金制度



73	第四章 养老保险
73	第一节 养老保险概述
78	第二节 养老保险制度的结构和内容
83	第三节 新中国养老保险制度历史
88	第四节 中国现行养老保险制度
99	第五章 医疗保险
99	第一节 医疗保险概述
106	第二节 医疗保险制度的结构和内容(上)
113	第三节 医疗保险制度的结构和内容(下)
117	第四节 新中国医疗保险制度
130	第六章 失业保险
130	第一节 失业保险概述
136	第二节 失业保险制度的结构和内容
140	第三节 新中国失业保险制度历史
148	第四节 中国现行失业保险制度
157	第七章 工伤保险
157	第一节 工伤保险概述
165	第二节 工伤保险基金筹集
167	第三节 工伤认定与劳动能力鉴定
171	第四节 工伤待遇给付
176	第五节 工伤预防与工伤康复
181	第六节 新中国工伤保险制度
194	第八章 生育保险
194	第一节 生育保险制度概述
199	第二节 生育保险制度的结构和内容
206	第三节 新中国生育保险制度历史
210	第四节 中国现行生育保险制度

218	第九章 社会救助
218	第一节 社会救助概述
225	第二节 典型社会救助项目
229	第三节 救助标准与救助对象确定
237	第四节 中国现行社会救助制度
253	第十章 社会福利
253	第一节 社会福利概述
259	第二节 社会福利的内容
272	第三节 中国现行社会福利制度
284	第十一章 社会优抚
284	第一节 社会优抚概述
288	第二节 抚恤优待
305	第三节 社会安置
311	第四节 中国现行社会优抚制度
319	第十二章 中国农村社会保障
319	第一节 农村社会保障概述
329	第二节 农村社会救助制度
336	第三节 农村社会保险制度
342	第四节 农村扶贫开发
355	第十三章 社会保障管理
355	第一节 社会保障管理概述
362	第二节 社会保障行政管理
374	第三节 社会保障业务管理
381	第四节 新中国社会保障管理
390	附录 中华人民共和国社会保险法

第一章 社会保障概述

学习目标

学习本章应掌握：社会保障的定义和特点；社会保障的体系和社会保障的核心内容；国际上影响较大的三种福利体制分类及分类的依据，我国流行教科书对社会保障制度模式的四种分类。需要了解：社会保障制度的意义，我国和世界其他国家社会保障制度的发展历史。

第一节 社会保障概念

一、社会保障的定义

社会保障是国家通过征税、收费、接受捐赠等手段筹集资金，以社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚等方式，防范风险并为丧失劳动能力和暂时无收入者提供基本生活、为贫困者提供最低生活、为军人提供特殊关照、为全体国民增进生活福利的一种社会制度。^①

二、社会保障的特点

第一，社会保障是一种防范风险并试图减轻人类苦难的社会制度。人类的风险和苦难包括：生、老、病、死、伤残、失业、贫困、受灾，等等。

^① 我们注意到学术界关于“社会保障”和“社会福利”两个概念含义的讨论，本书还是沿用国内的传统理解，将“社会福利”作为“社会保障”的一个子项目，是狭义的社会福利。广义的社会福利应该是社会保障和制度外保障的总和。本书使用“福利分配”这个词时，主要是指社会保障分配。



第二，社会保障学假设人性“善”，认为人是非理性的，所推崇的原则是团结互助，同舟共济。因为人类具有推己及人、将心比心、同情怜悯的本性，所以才会有普遍的代际反哺和慈善救济，才会在人类世界产生一条公认的社会保障分配原则，即社会保障分配（再分配）向弱势群体的利益倾斜；因为人是非理性的，所以需要有强制性的社会保障征税和征费。而经济学假设人性“恶”，人是自私的和理性的，所推崇的原则是自由竞争，优胜劣汰。

第三，社会保障是一种收入再分配的形式。用征税、收费和接受捐赠等手段筹集社会保障基金，经过第二次分配，惠及生、老、病、死、伤残、失业、贫困、灾难等的遭受者及其家属，保障其生命安全和基本生活。

第四，社会保障是依法进行的，需要严肃性、权威性和公信力。法制比较成熟的国家，各项社会保障都是按照社会保障法行事，我国在相当长的一段时间里，都是根据行政法规、政策性文件等行使社会保障分配。2010年10月《中华人民共和国社会保险法》的颁布，开始了我国用法律代替行政法规等来管理社会保障的新阶段。

第五，社会保障的主要责任主体是国家或政府，民间组织只是补充。工业社会普遍产生的失业、工伤、养老、赤贫等社会问题，是普遍性的，必须要有国家或政府举办的社会保障才能全覆盖；并且只有国家才能统一而大规模地筹集社会保障资金。群众团体、互助组织、慈善机构只能是补充性的。

第六，社会保障处理的是公共关系，即政府与国民的关系。社会保障管理和人力资源管理有相同之处，都是对人的管理，不同点是人力资源管理主要处理的是劳动关系，即雇主与雇员的关系。

第七，社会保险与商业人身保险（人寿保险、人身意外险、健康保险等）相比较有其特殊性质。社会保险与商业人身保险在承办主体、是否强制、是否营利、承保风险、监督机制等方面都有所不同，见表1-1。

表 1-1 社会保险与商业人身保险的区别

比较项目	社会保险	商业人身保险
承办主体	国家	企业
保险对象	雇员及其家属	全体消费者
是否营利	非营利	营利
选择性	强制，不可选择	自愿，可以选择

续表

比较项目	社会保险	商业人身保险
注重效益	社会效益	经济效益
与投保人法律关系	政府与国民	商家与顾客
法律约束	社会保险法	商业保险法、消费者权益保护法
信誉	大	小
监督机构	议会与在野党	保险监督机构

第二节 社会保障体系和内容

社会保障体系是社会保障各项制度的总和,由社会保障立法、社会保障基金、社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚、社会保障管理等制度组成(图1-1)。在社会保障体系之外也存在保障民生、增加民众福利的其他制度。



图 1-1 社会保障体系

一、社会保障立法

社会保障立法就是要界定社会保障各相关主体的社会保障关系、明确相关主体的职责和权利,实现社会保障的各项事务法制化。社会保障相关主体主要包括:政府、保险经办机构、基金运作与管理机构、用人单位、参保人等,以及医院、养老院、救助机构等。社会保障事务包括:社会保障的各项内容的实施以及社会保障管理。通过立法,社会保障的各项工作才有真正的合法性基础。



二、社会保障基金

社会保障基金是国家依法建立的用于实施各项社会保障制度的资金，是社会保障制度实施的物质保证，包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚四种基金。

社会保障基金的内容无非是“收、支、管”，即社会保障基金的筹集、支付和管理。社会保障基金主要来源于国家、企业和个人，国家以财政拨款、优惠税费和利率等方式为社会保障基金作贡献，企业和个人者向基金直接交费。不同的社会保障项目，其基金的筹集原则和办法也有所不同，比如：社会救助基金、社会福利基金和社会优抚基金主要是依靠财政拨款和社会捐赠，社会保险基金则主要来源于企业和个人交费。

社会保障基金的支付方式取决于不同的社会保障项目，社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚各有不同的支付原则和支付办法，即便是同一个项目，比如社会保险，其内部的不同险种（养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险）也有不同的支付原则和支付办法。

社会保障基金的运营和管理主要是指对基金的投资运作和监督管理。基金运营的目的是为了保值增值，监督管理的目的是为了防止基金被违规利用和流失。

三、社会保障的核心内容

社会保障的核心内容有：社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚。

（一）社会保险

社会保险是指国家依法建立社会保险基金，通过统筹互济，为参加保险的劳动者在丧失或暂时丧失劳动能力时提供经济帮助、确保其基本生活的制度。社会保险一般要求政府及参保的雇主、雇员缴费，三方共同负责建立社会保险基金，作为统筹互济再分配的基础。社会保险包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等。社会保险是基本（或核心）的社会保障，这是因为：第一，社会保险的对象主要是雇员或劳动者，是人口中最能创造财富的那部分人，且占社会保障对象的绝大部分。第二，社会保险支出占整个社会保障支出的绝大部分，是社会保障中最大的子项目。

（二）社会救助

社会救助又称社会救济，是指国家对遭受贫困或灾害的国民提供救助，以维持其最低生活的社会制度。社会救助的形式有城市居民最低生活保障、农村的“五保”供养^①以及灾害救济等。社会救助的对象是低收入人群和受灾受困人群等社会最弱勢的群体，这个群体往往不能享受其他社会保障，最后被社会救助制度所覆盖，因此，社会救助制度通常被称为“最后的安全网”。社会救助由国家承担全部或主要财政责任，救助基金来源于国家税收。社会救助是最低社会保障，也是人类社会最悠久的一种保障形式。

（三）社会福利

社会福利是国家和社会通过福利津贴、实物供给和社会服务，满足社会成员的生活需要并促使其生活质量不断得到改善的一种制度安排。福利基金主要来源于国家税收，还来源于社会各方捐赠。其内容包括一般社会福利和特殊社会福利，一般社会福利是指国家和社会为全体社会成员提供的物质利益和服务，比如举办教育、医疗、市政绿化建设、各类社会服务等，享受的对象是全体社会成员，因此也称为全民性社会福利。特殊社会福利是指国家和社会为特殊人群提供的物质利益和服务，比如残疾人福利、儿童福利、老人福利等，因此也称为选择性社会福利。社会福利是最高社会保障。

（四）社会优抚

社会优抚是国家通过立法对军人及其家属提供物质帮助和精神抚慰的社会制度。优抚指优待、抚恤和抚慰，包括物质上和精神上两个方面：物质上的优待和抚恤包括阵亡补偿费，伤残抚恤金，转业安置，荣军医院的建设和管理等；精神上的抚慰包括英雄纪念碑和烈士陵园的建设和祭扫，阵亡伤残军人事迹褒扬，“光荣人家”牌匾送达等。社会优抚具有直接的政治目的，基金主要由政府筹集。社会优抚是特殊的社会保障。

社会保障的核心内容如图 1-2 所示。^②

① “五保”供养的对象是无劳动能力，无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人，或其法定赡养人等无能力的老年、残疾或未满 16 周岁的农村居民。

② 基本社会保障、最低社会保障、最高社会保障和特殊社会保障的说法请参照侯文若：《现代社会保障学》，5 页，北京，红旗出版社，1993。

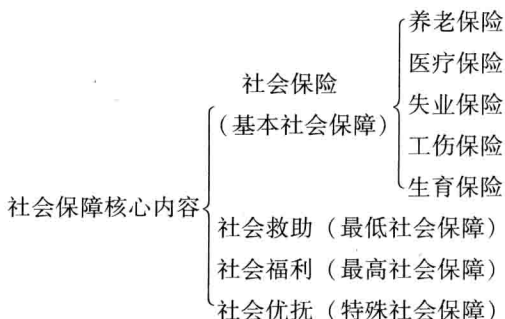


图 1-2 社会保障核心内容

四、社会保障管理

社会保障管理是社会保障各项制度的具体实施过程。社会保障制度一旦建立就需要落实在各项具体事务上，而再好的制度也不会自行落实，从参保资金的筹集、受保资金的发放到社保资金的管理都需要有各级经办机构和社会保障专员来操作。

社会保障管理主要分为行政人事管理和技术业务管理。行政人事管理包括：机构设置，各级机构职权划分、人员配备、职责规定和绩效考核等。技术业务管理包括：社会保障管理模式的选定；管理方法的设计，比如“收支两条线”，“老人老办法，新人新办法”等；社会保障业务流程设计和操作；技术手段的运用，比如运用社会保障号码、社保卡、计算机和互联网以及银行等金融机构进行社会保障资金的筹集、登记和发放等；社保资金的会计核算；社保违规事件的防范和处理；各项业务工作的监督和评估，等等。

专栏

制度外保障

在社会保障制度以外对保障民生，增进福利有重要作用的机构和制度主要有：商业人寿保险、企业年金、民间慈善福利组织和机构、社区邻里互助、家庭保障等，这些都是对社会保障制度的补充，可以称为制度外保障。其中商业保险和企业年金是市场化的福利，而后三者一般是非营利性的。

第三节 中外社会保障简史

一、古代社会保障简史

古代社会就有与社会保障政策有关的设想和设计。成书于西周时期的《周礼·地官·司徒》中有“以保息六养万民：一曰慈幼，二曰养老，三曰振穷，四曰恤贫，五曰宽疾，六曰安富”的论述。“保息”指安养百姓，使之繁衍生息的措施，用现代说法就是“社会福利政策”。成书于战国时代的《礼记》是中国古代一部重要的典章制度书籍，记载了大量先秦时期的政治经济和社会活动及有关设想，《礼记·月令》就有“天子布德行惠，命有司发仓廩，赐贫穷，振乏绝，开府库，出币帛，周天下”的说法，相当于现代国家的济贫。同是在战国时代，中国还有了退休制度的记载（见本书第四章第一节）。秦及秦以后的历朝历代，“仓储后备，赈灾济贫”已成为通常国事。

宗教慈善是欧洲历史上（也是世界历史上）社会保障发展的一个重要方面。在民族国家概念形成和确立以前，教会在慈善救助方面发挥了很大作用，这是因为当时教会拥有大量的土地和其他财产。以后随着民族国家的崛起和宗教改革，教会财产所有权削弱了，国家和政府取代教会成为社会保障的主要责任人。现今，宗教慈善作为民间社会保障的重要力量，依然在募捐、救灾和济贫方面有着不可替代的作用。

二、近现代西方社会保障简史

1601年，英国政府颁布了《济贫法》（《伊丽莎白济贫法》），规定：凡年老及丧失劳动力的，在家接受救济；贫穷儿童则在指定的人家寄养，长到一定年龄时送去做学徒；流浪者被关进监狱或送入教养院。虽然《济贫法》有种种不足，但在当时是一个很大的进步，毕竟这是社会保障历史上第一个正式法律制度，标志着社会保障制度的诞生。

世界上第一个社会保险制度出现在俾斯麦政府时代的德国，即1883年的《疾病社会保险法》。1884年和1889年德国政府又分别制定了《工伤社会保险法》和《老年、残疾、死亡保险法》，德国成为世界上第一个具有比较完整的