



国家大学生文化素质教育基地教材系列

GUOJIA DAXUESHENG WENHUA SUZHI JIAOYU JIDI JIAOCAI XILIE

社会保障基础

主编 褚福灵



中国劳动社会保障出版社

国家大学生文化素质教育基地教材系列

基础(CIP)目次

ISBN 958-7-2045-7883-9

ISBN 958-7-2045-7883-9

1. 社... II. 褚... III. 褚... IV. D835.1

社会保障基础

中国版本图书馆CIP

主编 褚福灵

中国劳动社会保障出版社

地址：北京

邮编：100028

举报电话：010-64324623

图书在版编目(CIP)数据

社会保障基础/褚福灵主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009
ISBN 978-7-5045-7883-9

I. 社… II. 褚… III. 社会保障-基本知识-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 066734 号

灵福褚 编主

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 11.75 印张 204 千字

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

定价: 22.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

前 言

社会保障是指国家和社会依据法律规定,通过各种方式,预防和化解公民遭受的年老、疾病等社会风险,以保障其基本生活,并采取各种措施不断提高其生活水准的制度。

社会保障制度是人类社会发展到一定历史阶段的产物。从古代的救灾济贫、慈善事业,到现代社会保障制度,大致经历了萌芽、产生、发展和改革等阶段。古代的扶贫赈灾、互助互济思想和行为,是社会保障制度的萌芽。现代社会保障制度的产生是工业化的必然产物,以 19 世纪 80 年代德国制定实施的有关社会保险法令为起始标志。

中华人民共和国成立 60 年来,社会保障事业取得了长足的进展。从 1949 年到 1978 年,中国经过 30 年的建设,基本形成了一套与计划经济相适应的社会保障体系。在这个时期,以 1951 年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》为法律基础,以离退休制度、公费医疗制度、集体福利制度、社会救助制度等为主要内容。改革开放 30 多年来,随着经济体制改革的深入,中国的劳动和社会保障制度也进行了一系列改革,逐步形成了与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度体系。

社会保障是防范社会风险的制度安排。风险往往是难以预料的,在某些风险面前某一个体往往是无能为力的。社会保障制度就是防范风险和维系社会稳定的,就是维护社会公平和造福大众的。社会保障不同于个人保障、家庭保障、单位保障、国家保障,而是一种“大家保大家”的社会制度,是一种共担风险的社会制度。在此意义上讲,社会保障是社会发展的减震器,是社会稳定的均衡器。

社会保障是市场经济的安全网。市场经济是发挥市场配置资源起基础性作用的经济体制,是与计划经济体制相区别的概念。市场经济崇尚效率,鼓励竞争,优胜劣汰,制度的天平向强者倾斜。如果不采取措施加以制衡,社会就会出现过分的贫富悬殊和严重的两极分化,将会带来社会动荡和经济发展失衡。社会要持续协调健康发展,就必须建立起同社会主义市场经济相适应的社会保障体系。市场经济青睐强者,社会保障保护弱者;市场经济崇尚效率,社会保障倾向公平。

市场机制是经济发展的动力机制，社会保障是经济发展的稳定机制。

本书主要在介绍社会保障发展历程的同时，重点介绍中国社会保障的发展及其现行政策，揭示社会保障发展的内在规律和本质要求，以便为社会保障事业的发展以及个人的职业生涯发展提供借鉴。

本书按照人们在经济社会中可能遭遇的年老风险、疾病风险、失业风险、伤残风险、生育风险、住房风险、失学风险、贫困风险、灾害风险和冤屈风险等十大风险进行编写，将社会保障体系划分为老年保障、健康保障、就业保障、伤残保障、生育保障、住房保障、教育保障、贫困保障、灾害保障和法律保障等十大支柱体系，并由此构成了本书的基本架构。

本书语言简明，文图并茂，体现了社会保障的知识性和趣味性。书中引用了部分图片和相关材料，对原作者表示感谢。

本书既可以作为大专院校社会保障课程的教材，也可以作为大学生和实际工作者的读物。由于时间仓促和编者水平所限，可能会有不当之处，请读者批评指正。

诸福灵

2009年3月于北京

目 录

专题一 社会保障与人生相伴	(1)
一、社会保障是化解人生风险的安全网	(2)
二、社会保障的丰富内涵	(4)
三、社会保障是一个完整的体系	(7)
复习题	(15)
专题二 社会保障的起源与发展	(16)
一、社会保障思想起源	(16)
二、社会保障现象起源	(20)
三、社会保障制度的发展	(23)
复习题	(31)
专题三 老年保障——老有所养	(32)
一、老年保障的起源	(33)
二、养老保险	(34)
三、老年福利	(46)
四、老年保障展望	(49)
复习题	(51)
专题四 医疗保障——病有所医	(52)
一、医疗保障的起源	(52)
二、医疗保险制度	(53)
三、医疗救助制度	(65)
四、医疗保障展望	(68)
复习题	(69)

专题五 业有所助——就业保障 (71)

- 一、就业保障的起源..... (72)
- 二、失业保险..... (73)
- 三、就业促进..... (75)
- 四、就业保障展望..... (82)
- 复习题..... (83)

专题六 伤有所抚——伤残保障 (84)

- 一、伤残保障的起源..... (84)
- 二、工伤保险..... (85)
- 三、残疾人福利..... (93)
- 四、伤残保障展望..... (95)
- 复习题..... (97)

专题七 育有所补——生育保障 (98)

- 一、生育保障的起源和发展..... (99)
- 二、生育保险的一般规定..... (99)
- 三、中国生育保险..... (104)
- 四、中国儿童福利..... (106)
- 复习题..... (109)

专题八 住有所所——住房保障 (110)

- 一、住房保障的起源..... (110)
- 二、住房保障意义及其内涵..... (111)
- 三、中国住房保障..... (113)
- 四、国外住房保障..... (119)
- 复习题..... (123)

专题九 学有所供——教育保障 (124)

- 一、教育保障的起源..... (125)
- 二、中国教育保障..... (125)
- 三、国外教育保障..... (131)

复习题	(132)
专题十 贫有所帮——贫困保障	(133)
一、贫困保障的起源	(133)
二、贫困保障的手段	(135)
三、中国的贫困保障	(136)
四、国外的贫困保障	(144)
复习题	(148)
专题十一 灾有所援——灾害保障	(149)
一、灾害保障的起源	(150)
二、中国灾害保障的发展	(156)
三、中国灾害应对预案	(159)
复习题	(164)
专题十二 理有所诉——法律保障	(165)
一、法律保障的起源	(165)
二、中国法律保障	(167)
复习题	(177)
后记	(178)
主要参考文献	(179)

专题一 社会保障与人生相伴

⇒ 在当代社会，社会保障与每一位社会成员的生活息息相关。每一位社会成员在社会经济生活中，都可能遭遇年老、疾病、失业、伤残、贫困等社会风险。这些社会风险，就需要社会保障制度来化解。

『社会保障定义：社会保障是指国家和社会依据法律规定，通过各种物质和非物质方式，预防和化解公民遭受的年老、疾病等社会风险，以保障其基本生活，并采取各种措施不断提高其生活水准的制度。』



养老保险化解人们的年老风险

实例引入

实例 1：老王在一家国有企业工作 40 年，2006 年 9 月退休，每月领取 2 000 多元养老金，以保障其退休后的基本生活——社会保险

实例 2：小张没有固定的工作，每月收入 500 元左右，5 年前结婚，有一个 3 岁的孩子，夫人因病没有工资收入，每月领取 400 元的最低生活保障金，以维持其最低生活水准——社会救助

实例 3：小李因病双目失明，每月领取 100 元的残疾人补助金，帮助其渡过生活难关——社会福利

一、社会保障是化解人生风险的安全网

(一) 人生面临多种风险

人们向往美好的生活，但人生中将会面临年老、疾病等多种风险。幸福的生活靠劳动创造，劳动中也将面临工伤、失业等风险。以下图片反映了人们对未来生活的向往，也再现了人们在社会经济生活中面临的多种风险。



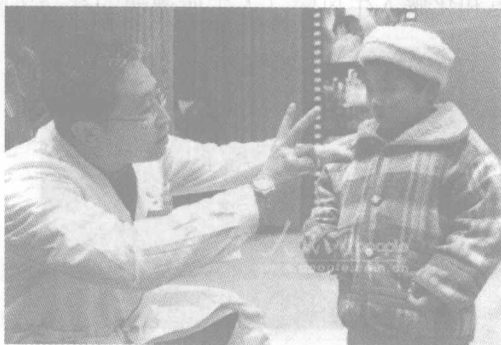
这是春节舞龙的场景，反映了人们丰收的喜悦和对美好生活的向往



【老年风险】人要衰老，谁也抗拒不了，靠谁来养老



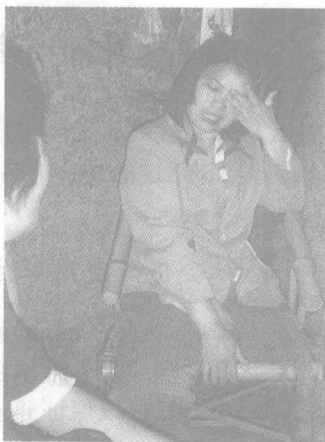
【疾病风险】不幸患了重病，巨额的医疗费如何负担



【残病风险】救救失明的孩子，让明天更美好



【失业风险】大龄失业人员期望重新找回工作

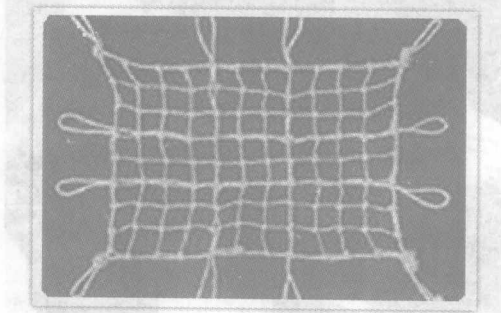


【工作风险】因伤致残，生活难以自理，未来的路如何走

（二）社会风险靠社会保障来化解

人们面临的多种社会风险，可以通过社会保障制度来化解。通过建立养老保障制度化解老年风险，通过建立医疗保障制度化解疾病风险，通过建立就业保障制度化解失业风险，通过建立伤残保障制度化解工伤和残疾风险，通过建立生育保障制度化解育儿风险，通过建立住房保障制度化解居住风险，通过建立教育保障制度化解失学风险，通过建立贫困保障制度化解贫困风险，通过建立灾害保障制度化解灾害风险，通过建立法律保障制度化解冤屈风险。以上社会保障制度的

建立，构筑起了防范和化解人生风险（人生所遭遇的社会风险）的安全网。



社会保障安全网如工地安全网一样来化解风险

二、社会保障的丰富内涵

社会保障是什么，这是要探讨的重要问题。研究表明，社会保障具有丰富的内涵。为了加深对社会保障的认知，以下从不同的角度对社会保障的内涵进行解说。

（一）社会保障是国家主导的、共担风险的社会制度

社会保障的责任主体是国家和政府。国家是大众的国家，国家有管理社会的权利，有化解大众风险、维护社会和谐和义务。社会保障作为政府的重要职能，往往通过法律形式加以保证并强制实行。

风险往往是难以预料的，在某些风险面前某一个个体往往是无能为力的。有时候会看到一些有关病无所医、失无所助、老无所养的报道，这些情况就是人生中所面临的风险。风险的发生可以说是人生的不幸，也必将对社会安定带来影响。社会保障制度就是防范风险和维系社会稳定的，就是维护社会公平和造福大众的。

社会保障不同于个人保障、家庭保障、单位保障、国家保障，而是一种“大家保大家”的社会制度，是一种共担风险的社会制度。在此意义上讲，社会保障是社会发展的减震器，是社会稳定的均衡器。

（二）社会保障是社会文明进步的产物

社会保障制度是人类社会发展到一定历史阶段的产物，迄今有 100 多年的历史。从古代的救灾济贫、慈善事业，到现代社会保障制度，大致经历了萌芽、产

生、发展和改革等阶段。

1. 社会保障制度的萌芽——古代的扶贫赈灾、互助互济思想和行为，就是社会保障制度的萌芽。

2. 社会保障制度的产生——现代社会保障制度的产生是工业化的必然产物，以 19 世纪 80 年代德国制定实施的有关社会保险法令为起始标志。1883 年德国颁布了《疾病社会保险法》；1884 年颁布了《工伤事故保险法》；1889 年颁布了《老年和残障社会保险法》。这些法律的颁布，确立了由雇员、雇主缴费和国家资助三方供款的保障方式，形成了社会责任与风险共同分担的机制，从而结束了济贫时代的临时性和不确定性。

3. 社会保障制度的发展——以 1935 年美国颁布的《社会保障法》为标志，社会保障制度从以社会保险为主的保障制度步入了综合性的现代社会保障制度。

4. 社会保障制度的改革——中华人民共和国成立 60 年来，中国社会保障制度逐步完善，取得了长足的进展。

从 1949 年到 1978 年，中国经过 30 年的建设，基本形成了一套与计划经济相适应的社会保障体系。在这个时期，以 1951 年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》为法律基础，以离退休制度、公费医疗制度、集体福利制度、社会救助制度等为主要内容。

改革开放 20 多年来，随着经济体制改革的深入，中国的劳动和社会保障制度也进行了一系列改革，逐步形成了与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度体系。

（三）社会保障是市场经济的安全网

市场经济是发挥市场配置资源基础性作用的经济体制，是与计划经济体制相区别的概念。市场经济崇尚效率，鼓励竞争，优胜劣汰，制度的天平向强者倾斜。如果不采取措施加以制衡，社会就会出现过分的贫富悬殊和严重的两极分化，将会带来社会动荡和经济发展失衡。社会要持续协调健康发展，就必须建立起与社会主义市场经济相适应的社会保障体系。

市场经济青睐强者，社会保障保护弱者；市场经济崇尚效率，社会保障倾向公平。市场机制是经济发展的动力机制，社会保障是经济发展的稳定机制。

（四）社会保障是具有福利性的再分配机制

社会保障基金来源于国民收入再分配，一般采用国家财政预算和社会统筹两种形式，以便对社会保障基金进行再分配。只有通过对一定时期的国民收入初次

分配中某种形式的扣除，才能合理地分配国民收入，实现社会保障目的。

社会保障制度强调权利与义务相结合，但具有福利性（所得可以大于所费）。市场经济是效率优先的初次分配机制，社会保障是公平第一的再次分配机制。包括按劳分配在内的按要素分配是国民收入分配的第一层面的规则，包括社会保障分配在内的按需分配是国民收入分配的第二层面的规则。

从此意义上讲，社会保障制度是社会分配的调节器，是缩小贫富差距的平衡器。

（五）社会保障是现代政府的重要职能

社会保障从萌芽时的济贫救灾，到工业社会的保障生存，再到现代社会的保障生存、福利和发展，可以说社会保障制度已经成为保证国家经济发展和社会长治久安的重要战略，是现代政府的重要职能。

1. 政府的职能范围取决于市场和社会的需要
市场的需要来自校正市场失灵的需要，而社会的需要则来自对于公平的需要。

市场失灵是指一系列的状况，在这种状况下，市场机制不能有效地配置资源。市场失灵的方面包括公益物品、外部效应、自然垄断、不完全的市场、信息不对称等。政府将制定公共政策来校正因市场失灵而导致的资源配置扭曲，尤其是要制定并落实同市场经济相对应的社会保障政策。

贫富差距过大将会带来严重社会问题，反对贫困，走向共同富裕，是政府的工作目标之一。在反对贫困问题上，仅仅依靠社会的力量是不够的，市场机制也很难充分地调动社会力量来帮助贫困者。在这些方面，政府应当组织建立社会保障“安全网”，以力保社会的稳定与公平。

2. 政府承担社会保障立法等责任
在社会保障领域，政府应当承担什么样的责任，如何承担责任等是值得探讨的问题。对于该问题的回答，将同拟构建的中国社会保障体系的定位有关。在中国社会保障制度改革的进程中，政府承担着确立社会保障模式、健全社会保障立法、分担社会保障转制成本和提供必要的社会保障基金等方面的责任。

政府在社会保障中承担的责任还应当同其自身的能力相适应，反对将政府责任“扩大化”，政府应当成为一个有限和有效的政府。

政府是为公众服务的。要实现国家的长治久安，要达到民众的幸福安康，要实现社会的文明进步，就必须做好社会保障工作。

（六）社会保障是公民的基本权利

各国法律都有规定，当各国的公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。这表明，获得社会保障是法律赋予公民的权利。从公民的权利与义务关系上讲，参加社会保险是公民的义务，获得社会保障并享受社会经济发展成果是公民的权利。从政府职能上讲，对公民实行社会保障是政府义不容辞的责任。

（七）社会保障是关乎国运、惠及民生的伟大事业

社会保障是关乎国运、惠及民生的伟大事业。这句话不仅适合中国，也适合各个国家。社会保障制度能否建立与完善，关系到政府的形象，关系到社会的安定，关系到经济的发展，关系到子孙后代的利益。因此，对于各个国家来说，建立和完善社会保障体系，都是一项稳定社会、安邦兴国的根本大计，是一项关乎国运、惠及民生、功在千秋的伟大事业。

综上所述，社会保障有丰富的内涵，应当全面理解与把握社会保障的多种含义。既要借鉴国际社会的有益经验，又要结合中国国情来认识和理解社会保障的基本内涵。

三、社会保障是一个完整的体系

虽然世界各国的社会经济制度、经济发展状况、价值取向、法律文化传统等不同，社会保障的具体项目也各有差异，但是社会保障体系大致由社会保险、社会救助、社会福利等子系统组成。

『社会保障体系定义：社会保障体系，是指国家通过立法对社会成员给予物质帮助所采取的各种相互独立而又相互联系的各项社会保障子系统的总和，是由各项社会保障子系统所构成的社会保障整体。』

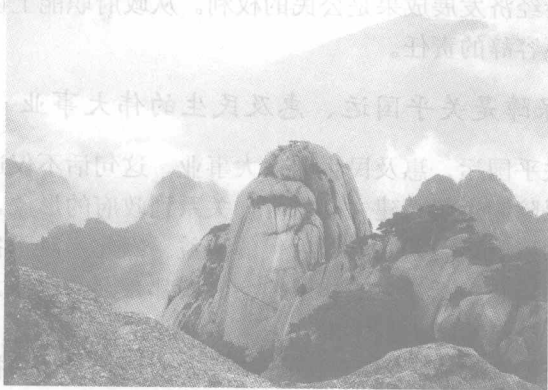
国际劳工组织在 1952—1982 年期间，正式使用的规范化的概念，认为构成社会保障体系的各种要素或组成部分包括：社会保险、社会救助、国家财政收入资助的福利补贴、家庭补助、储蓄基金以及雇主规定的补充条款和围绕社会保障而发展的各种补充方案。

（一）社会保险——社会保障的主体和基石

社会保险是社会保障体系的主体组成部分，是社会保障制度的基石，属于风

险共担的制度安排。没有社会保险也就谈不上社会保障；如果社会保险制度不完善，社会保障制度也不牢固。

『社会保险定义：社会保险是指国家通过立法，多渠道筹集资金，对劳动者因年老、失业、患病、工伤、生育而遭遇风险时给予经济补偿，使他们能够维持基本生活的制度。』



社会保险是社会保障的基石

1. 社会保险的优势

社会保险的优势在于国家推广、众人缴费、互助共济、分担风险、共渡难关。所以，从此意义上讲，社会保险在最大限度上体现了“大家保大家”的大数法则，具有抵御风险的社会基础，构成了社会保障制度的基石。

当我们看到风华正茂的少年患重病因无钱治疗而身亡的时候，我们会感到痛心；当我们看到衣衫褴褛的儿童沿街乞讨的时候，我们或许会施舍。但是，光靠我们个人的痛心和施舍是远远不够的，要化解他们的风险，要靠全社会的力量来解决，要靠社会保险来解决，这就是制度保障。

2. 社会保险的特征

社会保险具有强制性、共济性和普遍性等特征。（1）强制性。国家通过立法，强制符合条件的用人单位和劳动者参加社会保险，履行法律所规定的缴费等义务。劳动者在满足一定的资格条件后可依法享受社会保障待遇。任何法定范围内的用人单位和劳动者都必须参加社会保险。（2）共济性。社会保险实行互助共济，按照大数法则，在整个社会范围内统一筹集和调剂使用资金，依靠全社会的力量均衡负担和分散风险。社会保险的覆盖范围越大，抵御风险的能力越强。一般而言，社会保险费应当由国家、雇主和个人三方共同负担，并在较高层次上实现统筹共济。（3）普遍性。社会保险的覆盖范围在各个国家有所不同，有的覆盖

全体国民，有的仅仅覆盖劳动者。一般来说，国家建立社会保险的目的，是保障所有国民或者劳动者在遇到年老、疾病、失业等风险时，能够从国家或者社会得到一定的物质帮助和服务，以化解风险和维持生活。

3. 社会保险项目

社会保险主要包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等项目。养老保险的作用是保障退休人员的基本生活，医疗保险的作用是保障患者的基本医疗需求，失业保险的作用是保障失业者的基本生活和促进其再就业，工伤保险的作用是保障工伤致残者的医疗需求和基本生活，生育保险的作用是保障生育者的医疗需求和工资收入。社会保险项目的构成如图 1—1 所示：



图 1—1 社会保险项目构成示意图

各国在社会保险项目的提法上有所不同。美国的社会保险项目包括：老年、遗属与残疾保险、医疗健康服务保障、就业保障等；日本的社会保险项目包括：年金保险、医疗保险、雇佣保险、工伤保险等；英国的社会保险项目包括：国民保险、国民卫生服务等；加拿大的社会保险项目包括：老年收入保障、医疗保险、就业保险、工伤保险等。

4. 社会保险的资金来源与待遇

社会保险的资金来源主要是用人单位和劳动者个人缴费，政府给予资助并承担最终责任。社会保险是一种缴费制的社会保障制度，待遇高低往往同缴费相联系。

5. 社会保险的基本原则

(1) 权利与义务相关

权利与义务相关是社会保险制度赖以存在的条件。每个劳动者都享有社会保险的平等权利，同时又都对社会保险负有不可推卸的责任和义务。参保者只有履行法定的义务之后，才能享受各项社会保险待遇。这些义务主要包括：从事社会劳动；依法参加社会保险；依法缴纳社会保险费，并达到最低的缴费年限等。

(2) 公平与效率相统一

公平与效率相统一，主要表现为社会保险待遇水平要体现社会公平的因素，