



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
国家教育部推荐教材
21世纪劳动与社会保障系列教材

- 以全新的理论框架，概述社会保障的基本原理和历史沿革
- 系统论述社会保障的内容和功能，以及现行各项社会保障制度的改革方向与政策
- 全面反映国内外社会保障理论与实践发展的新思路与新动向

主 编 孙光德
董克用

社会保障概论

(第三版)

本书配套用书：《社会保障概论（第三版）》学习指导书

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

国家教育部推荐教材

21世纪劳动与社会保障系列教材

社会保障概论

(第三版)

主 编 孙光德 董克用

副主编 唐 昭

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障概论 (第三版) /孙光德,董克用主编.
北京:中国人民大学出版社,2008
(21世纪劳动与社会保障系列教材)
ISBN 978-7-300-09770-1

- I. 社…
- II. ①孙…②董…
- III. 社会保障-高等学校-教材
- IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 146948 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
国家教育部推荐教材
21世纪劳动与社会保障系列教材
社会保障概论 (第三版)
主 编 孙光德 董克用
副主编 唐 昭

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2000 年 6 月第 1 版 2008 年 12 月第 3 版
印 张	27.25	印 次	2008 年 12 月第 1 次印刷
印 数	492 000	定 价	38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪劳动与社会保障系列教材
编辑委员会

顾问 赵履宽 侯文若
主任 董克用
编委 (按姓氏笔画排序)
王 燕 王晓军 仇雨临 孙光德 孙树菡
李 珍 李绍光 宋晓梧 杨燕绥 杨宜勇
黎 民 穆怀忠

1998



总序

人类社会的历史，是一部人类为提高自己的生活水平和生活质量而不断奋斗的历史。工业革命的出现，使人类的这一奋斗历程突然加速。工业革命不仅带来了技术上的飞跃，而且将市场经济体制引入了人类社会。与长期的自然经济环境相比，市场经济在为人们带来无限机遇的同时，也带来了更多的风险。失业、工伤是工业革命特有的产物；工业化和城市化带来的就业方式和生活方式，使老年人生活中的不确定性因素和发生贫困的风险大大增加。同时，随着生产力水平的提高，人们对生活水平和生活质量也越来越重视，对健康和环境的要求越来越高，而这些问题是无法单纯依靠市场的力量解决的。因此，随着社会经济发展水平的提高，人们对抵御风险、降低风险损失、提高生活质量的需求随之上升，这就是现代社会保障制度产生的经济社会背景。

虽然发达国家与发展中国家在社会保障的范围和水平上存在着很大的差异，但大多数国家社会保障的基本内容均包括社会救济、社会保险、社会福利三大领域。

社会救济是社会保障的最低层次，其对象是社会中的最弱者，这些弱者因为其自身的原因或不可抗拒的外因，暂时或在相当长的时间内生活困难。社会救济的目的是保证他们能够得到基本生存条

件。社会救济在工业革命前已长期存在，但不同的是，现代社会往往通过立法确定社会救济的对象和救济标准，这样就减少了社会救济的随意性，提高了社会救济的及时性。

社会保险一般包括养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险等，其对象主要是劳动者；其目的是帮助劳动者在暂时或永久丧失劳动能力时，仍能保障其基本生活水平。社会保险是运用社会性保险的方式，根据大数法则的原理来分担风险，所以社会保险是工业化的产物。

社会福利是社会保障的最高层次，其对象是全体公民；社会福利所涉及的范围很广，不同的经济发展水平、不同的经济体制、不同的国家之间有很大差别。但从广义上讲，社会福利的目的是相同的，都是为了提高全社会成员的生活水平和生活质量。社会福利水平的差异，主要取决于一个国家的经济发展水平。

从上述分析可以看出，社会保障的各个领域仅靠市场机制本身是无法实现的。因此，社会保障是以政府为主体，依据法律规定，通过国民收入再分配，一方面对公民在暂时或永久失去劳动能力，以及由于各种原因生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活；另一方面，通过福利项目提高全民生活水平和生活质量的制度。

在 20 世纪，社会保障制度在世界各国得到了很大发展，同时也在不断变革。中国的社会保障制度在过去的 50 年中也发生了很大的变化。在计划经济体制下，中国城乡分割严重，在农村基本上没有现代意义上的社会保障，而城镇中的社会保障在 60 年代中期以后，则以“单位”保障为主要特点，形成了城市劳动者“广就业、低工资、高福利”三位一体的格局。劳动者的保障水平，特别是福利水平的高低，往往取决于他所就业的单位。改革 20 年来，中国的社会保障事业得到了迅速的发展，其中，社会救济在扶贫济困方面发挥了巨大的作用；社会保险的各个领域都进行了深刻的改革，养老、医疗、失业三大保险的基本框架正在建立和完善之中；社会福利则正在从“暗补”转为“明补”，从隐性化走向显性化。

面对着形势的发展和变革的实践，社会保障理论则显得有些苍白无力。对社会保障这一庞大体系的研究确有难度，它需要经济学、管理学、法学、社会学等学科进行综合研究。实践呼唤着理论的指导，培训亟需适用的教材。正是在这样的背景下，我们决定推出这套社会保障专业教材。为了适应改革的需要，本丛书第一批出版的教材除了《社会保障概论》和《女性社会保障》以外，主要集中在社会保险领域，包括《养老保险》、《医疗保险》、《失业保险》、《工伤保险》、《社会保险精算》和《社会保险法》，共八本。

本套丛书的写作方针是要具有理论性、系统性、实用性和超前性。一是力求有理论深度，希望这套丛书不仅能适应高等学校社会保障、劳动经济、人力资源等相关专业教学的需要，而且能为从事社会保障理论研究的同行和实际工作者提供重要参考；二是系统性，整套丛书不仅有其内在的科学体系，能反映社会保障各领域的密切关系，而且每一本书都追求内容的系统性，充分反映国内外有关的研究成果；三是实用性，本丛书力求在总结我国社会保障制度改革经验的基础上，为社会保障制度的进一步完善提供可行的思路和方法；四是超前性，本丛书拟通过介绍和分析其他国家在社会保障方面的经验和教训，使我们提出的政策建议具有一定的超前性。

为了方便学生学习，本丛书打破了传统教材的编写模式，在每章的开头都指出学习重点或学习目的；在每章的结尾都给出本章小结、关键术语和讨论题。

虽然中国人民大学劳动人事学院的教师们在1983年建院后，就一直在从事社会保障的研究，但是，在这迅速变革的时代，面对社会保障这一庞大复杂的领域，我们深感能力有限。奉献给读者的这套丛书，是我们多年教学科研的结晶，其中的不完善之处，还望同行不吝赐教。

这套丛书得以出版，除了作者们的辛勤劳动之外，劳动人事学院教辅人员在资料收集和服务方面也做出了重要的贡献；中国人民大学出版社闻洁女士对这套丛书的出版起了积极的策划和推动作用，在此特表感谢。

丛书编委会主任 董克用

2000年4月



第三版前言

《社会保障概论》第二版自2004年问世以来已经三年多了。在这段时间里，我国社会保障事业在改革与发展中取得了巨大成就，全球社会保障改革仍在继续深入。在这段时间里，我们这本教材多次印刷，影响面扩大，也接受了更多读者的教与学的实践的考验。许多读者对我们本书第一章首次设立的章节如社会保障水平、妇女儿童社会保障、残疾人社会保障、住房社会保障、最低生活保障、农村扶贫、法律援助、社区服务等表示了赞许；同时，对书中存在的缺点和错误之处给予了指正，我们非常感谢。有的读者特意写信给我们，逐页指出纰漏之处，我们深为感动。

在这段时间里，我们编写组的成员，通过学习和研究，通过教学实践，也在不断地检查自己编写的教材，发现了书中存在的缺点和不足。为了反映社会保障事业改革发展的新成就和理论研究的进步，为了回馈读者对本书的关爱，补正书中的缺点和不足，2007年4

月，我们出版了本书的第三版。本书在保持原有框架的基础上，对全书进行了全面的修订。主要修订内容有：一是更新了全书引用的法律法规，二是更新了全书引用的数据，三是更新了全书引用的案例，四是更新了全书引用的参考文献。本书的出版得到了许多领导和专家的关心和支持，在此致以衷心的感谢。

本书的出版得到了许多领导和专家的关心和支持，在此致以衷心的感谢。

本书的出版得到了许多领导和专家的关心和支持，在此致以衷心的感谢。

月我们开始对第二版再次进行修订。

作为教材，总有较大的部分是相对稳定的内容，如基本概念、基本理论、基本历史、基本政策、多项保障制度基本框架等。这部分的修订主要是提升科学性和准确性，进一步丰富内容，进行文字的加工和完善。如社会保障的定义、体系结构、功能、历史发展等部分进行了较多的增修。

教材中的一个重要部分是中国社会保障多方面的改革和发展。对这部分做了较多的增补和删减。社会保障基金尤其是社会保障管理、社会保障水平较全面地反映了近几年的实际变化，老年保障、就业保障、医疗保障、工伤保险等保障项目，妇女儿童、军人、残疾人、员工、农村贫困地区人口等特定人群的社会保障，以及面向全体居民的住房保障、最低生活保障、法律援助、社区服务等，都根据党的十七大精神和客观实际的变化增添了新内容和更新了数据资料。

对国际全球性社会保障改革，本次修订做出了新的概括，引入了新材料和新数据。

由于本教材构建的体系框架得到不少读者的认同，在尚未找到更为合适的体系之前，不可能进行大的修改。为求得改进，本次修订仅做了一些调整：(1) 把原来第6章“席卷全球的社会保障改革”提到前面成为第3章，与第2章“社会保障制度的产生和发展”连接。因为据了解，不少使用本教材的老师是把社会保障制度的建立、发展和改革连起来进行教学的。(2) 把原来第22章“社会保障法”提前成为第7章，因为法制性是社会保障的本质特征，应该是对社会保障进行总体研究的重点，放在上篇中。原第二版的设置不妥，应予改正。(3) 原第7章“社会保障的理论思考”取消，设“社会保障中的政府职责”作为第8章。原因是，据了解多数老师在本科教学中，不讲“思考”这一章，认为这章内容对本科学生来说深了些，讲多了没时间，讲少了说不清。而“思考”中的问题之一“政府职责”正是国内外理论研究的重点，也是我国社会保障改革与发展中的重大现实问题。以“政府职责”的展开论述代替多个问题的一般化概述更为有益。(4) 把第二版“失业社会保障”一章改为“就业社会保障”。因为当今失业保险改革和发展的趋势是越来越强化其促进就业的功能，失业保险和失业预防、就业扶助共同构成就业保障体系。

需要说明，书中对同一事物用语不同，如“转轨国家”、“转型国家”，统稿时未加以统一，因为目前学界本身就存在两种提法。又如“社会救助”、“社会救济”，“社会救济”是我国传统用语和对 social succour 的译法。近年来多译为“社会救助”，而具体救助项目，又多用“救济”。据此，本书有的地方改用“救助”，有的仍用“救济”。

此外，我们还注意前后内容上的照应和对接，尽力避免重复。但是，第三版

也远远没有完全克服本学科课程体系不完善,内容交叉重复的问题。这一方面是主观上我们的水平有限;同时,也因为客观上社会保障还是一门较为年轻的学科,社会保障专业设立的时间不长,而社会保障又具有多重性质,它既是一种收入分配制度,又是一种社会政策,还属于公共管理体系,研究社会保障需要经济学、社会学、政策学、管理学等多种学科的应用,克服目前社会保障学科体系以及教材中存在的问题任重道远。这一方面需要我们加强学习、加强研究、努力提高自己的水平;同时,要依靠社会保障领域的理论工作者、实际工作者、教学、科研、政府机构及其他社会组织等各方面共同团结协作、切磋琢磨、长期不懈的艰苦奋斗。本书编写组成员愿与大家一道,为社会保障学科水平的提高和发展贡献微薄之力。

参加本次修订的成员是:

中国人民大学 孙光德 (第1、2、21章)

中国人民大学 董克用 (第3章)

中国人民大学 杨立雄 (第4章)

中国人民大学 郭雪剑 (第5、6、19章)

中国人民大学 程延园 (第7章)

厦 门 大 学 杨方方 (第8章)

中国人民大学 姜向群 (第9、10、22章)

北京物资学院 唐 昭 (第11、14章)

中国人民大学 仇雨临 (第12、17章)

中国人民大学 孙树菡 (第13、16章)

中国人民解放军国防科学技术大学 郑传锋 (第15章)

中华人民共和国住房和城乡建设部 成得礼 (第18章)

中国人民大学 韩克庆 (第20章)

原第二版的几位作者,由于工作调动、岗位变更等原因,未参加此次修订。他们对本书,对社会保障教材建设作出的贡献是不会被忘记的。在第三版完成之际,向他们致以衷心感谢。

还有,中国人民大学劳动人事学院博士研究生庄涛、王勇强、田亚军,公共管理学院博士研究生崔鹏参加了文献和资料的搜集与整理以及部分初稿的撰写工作,为本书的顺利完成作出了贡献。

孙光德

2008年7月

于中国人民大学劳动人事学院



第二版前言

《社会保障概论》(第一版)是2000年6月出版的。2001年,通过专家评选,确定其为教育部推荐教材。本书出版后,受到广大高校师生和实际工作者的欢迎,被多所高校社会保障专业及相关专业以及专业培训机构指定为教学用书,至今已多次重印,产生了广泛的影响。有一些老师和同学曾主动与我们联系,把他们在本书使用过程中发现的问题、意见和建议告诉我们,甚至细致到指出本书一些文字上的缺点。还有实际工作者和同行专家也曾向我们提出意见和建议。广大读者对本书的关爱给了我们极大的鼓励和启发。在此,我代表本书编写组全体人员向广大读者、给予指正的老师、同学和同行致以衷心的感谢。

正是由于广大读者对我们的热情支持,使我们下决定要对本书进行增修的决心。因为,本书出版以来的三年,是我国改革开放加快步伐的三年,是社会主义事业取得巨大发展的三年;在社会保障领域,发生了巨大的变化。在国际上,社会保障方面也出现了新的情况,而我们的书是1999年12月完稿的,文献资料多是1999年以前的。现在已经跨入了新的世纪,如果我们不对原书加以增补,实

在有愧于广大读者。2003年6月,经编写组成员商议,决定对本书以最快的速度进行增修,编出第二版。

我们增修的目标是:(1)反映三年来社会保障领域在理论政策研究方面的新进展;(2)反映社会保障改革实际的新情况;(3)反映社会保障事业的新发展,增加新的数据资料。(4)对一些内容进行必要的精简和概括,文字上尽量精练。

为了达到这一目标,各章的作者阅读了大量的文献资料,写出了内容上更为充实、水平上进一步提高的增修稿。有的章一半内容是重新改写的,有的章基本上全部重新编写。因此,很多章节的字数大大增加,多数都在3万字左右,有的章达到4万字。但是,考虑到本书的“概论”性质,内容不能涉及过深过细,篇幅也有一定限制,在统稿过程中,不得不做出较大的删减和修改。有些分析性、研究性的内容以及生动的事例也被删掉,我们不能不感到遗憾。

本书各章的作者,大多数是原书各章的执笔人,他们是对所编写的内容有多年专门研究的教学工作者或实际工作者。此次增修时,有几章是邀请几位青年作者编写的。在他们的编写过程中,特别邀请了三位专家进行指导。他们是中国人民大学财政金融学院朱青教授(指导第5章、第18章)、解放军后勤指挥学院张振龙教授(指导第14章)、中国人民大学法学院林嘉教授(指导第20章)。在此向他们表示衷心感谢。

本书编写人员分工如下:

- 中国人民大学 孙光德(第1、2章)
中国人民大学 董克用(第3、6章)
中国人民大学 姜向群(第4、21章)
中国人民大学 郭雪剑(第5、18章)
中国人民大学 罗继峰(第7章)
中国人民大学 姜向群、陈艳、万红霞(第8、9章)
北京物资学院 唐昭(第10、13章)
国家财政部 费朝晖(第11章)
中国人民大学 孙树菡(第12章)
解放军后勤指挥学院 张砚渤、谢宝湘(第14章)
中国人民大学 张玲(第15、19章)
中国人民大学 周文霞 中国农业银行 刘朝晖(第16章)
劳动和社会保障部社会保障研究所 牟达泉(第17章)
中国人民大学 邓娟(第20章)
清华大学公共管理学院 杨燕绥(第22章)

由于种种原因，有几位原版作者没有参加此次增修。新的增修稿是在他们原稿的基础上编写的，其中包含了他们的贡献。在此向他们表示诚挚的谢意！

最后，还要向读者说明的是，尽管作者们付出了很大的努力，但是增修稿难免还存在许多不足之处，敬请读者见谅并给以指正。

孙光德

2004年4月30日

于中国人民大学劳动人事学院



第一版前言

社会保障制度是伴随生产社会化和市场经济的形成建立起来的，已经存在和发展了100多年。由于它对发展经济、稳定社会的重要作用，当今世界上所有现代化国家，都把实施和完善社会保障制度作为自己的一项基本国策。

中国共产党一直重视劳动人民的社会保障问题，早在建国前就领导劳动人民为争取社会保险立法而斗争，在解放区实行了当时力所能及的一些社会保障措施。1951年，政务院发布并实施了《中华人民共和国劳动保险条例》，同时开展了一系列社会救济、社会福利的实际工作和制度建设，奠定了新中国社会保障制度的初步基础，以后又多次修改、不断充实和完善。从建国初到改革前，社会保障制度在解除人民群众疾苦、激发人民群众的劳动积极性、促进经济发展和社会安定方面发挥了重要的作用。

改革开放以后，我国原有的社会保障制度日益暴露出与市场经济的矛盾。80年代中期，社会保障制度的改革作为国民经济体制改革的配套措施提到了国家的议事日程上。1986年，《中国国民经济与社会发展第七个五年计划》提出，要有步骤地建立具有中国特

色社会主义的社会保障制度。1991年颁布的《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》、1996年颁布的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》都提出了要加快社会保障制度改革的任务，规定了改革的目标和内容：到20世纪末，基本建立适应社会主义市场经济体制需要的资金来源多渠道、保障方式多层次、权利和义务相对应、管理和服务社会化的社会保障体系。以后，出台了社会保障制度改革的一系列重大举措，包括由国家包揽资金和费用改为由国家、单位、个人三方共同筹集资金，合理分担费用的根本性的制度改革，一步步向改革的目标迈进。

社会保障改革的实践呼唤社会保障理论的研究。80年代初，国内对社会保障的理论研究几乎还是“冷门”。80年代中期，社会保障的理论研究开始为社会各界学者所瞩目，以后逐步成为理论研究的热点。有关论著如雨后春笋般出现，其中包含着不少有价值的见解和有学术水平的成果。

社会保障制度的改革和理论研究不仅是中国的热点问题，也是世界范围的热点问题。西方经济发达国家由于高福利社会保障造成的人所共知的“瑞典病”、“英国病”现象，迫使他们的政治家和学者处心积虑地寻求社会保障改革和发展之路。80年代以来，西方国家掀起了社会保障制度改革的浪潮，各国政府采取了许多改革措施，甚至对社会保障制度动“大手术”。理论界就社会保障领域的“公平与效率”、“政府与市场”、“权利与义务”、“资金筹集”、“费用支付”等问题展开了热烈的讨论，发表了不少论著。

本书在编写的过程中，力求反映国内外社会保障改革的新情况，吸纳社会保障理论研究的新成果并加入我们自己教学与研究中的新收获。本书设立了诸如社会保障水平、社会保障的理论思考、住房社会保障制度、最低生活保障制度、农村扶贫、残疾人社会保障、法律援助、社会保障立法、社区服务等全新的章节。对社会保障教材中的传统内容如养老、医疗、就业保障等章节也增添了新的内容。为了反映社会保障发展的新动态，即社会保险、社会福利、社会救济三者已不再界限分明，而是日趋融合的趋势；同时为了克服我国社会保障教材中沿用的理论框架存在的缺点：板块式结构（社会保险、社会救济、社会福利三大块）和头重脚轻（社会保险占绝大部分，社会救济和社会福利一带而过）及体系不顺、逻辑不严、重复和空白并存等等，本书构建了一个新的理论框架。全书分为上、下两篇，上篇综合阐述社会保障的理论、历史、国内外的现状，下篇分别论述14项具体制度，把社会保障的主要制度涵盖其中，使读者首先对社会保障理论有全面系统的了解，然后再进入各项社会保障制度的学习。

由于我们的水平和掌握的资料有限，本书远未达到我们的预期理想，书中还

存在许多不足，甚至可能有错误之处，望读者见谅并予以指正。

参加本书编写的有：

中国人民大学 孙光德（第1、2章）

中国人民大学 董克用（第3、6章）

中国人民大学 姜向群（第4、8、9、21章）

中国人民大学 魏延军（第5章）

中国人民大学 罗继锋（第7、18章）

北京物资学院 唐昭（第10、13章）

财政部社会保障司 费朝晖（第11章）

国家科委科技促进发展研究中心 巨文忠（第12章）

劳动和社会保障部社会保障研究所 牟达泉（第14、17章）

中国人民大学 张琳（第15章）

中国人民大学 周文霞 中国农业银行 刘朝晖（第16章）

中国人民大学 张传宗（第19章）

北京市残疾人联合会 赵延红（第20章）

中国人民大学 杨燕绥（第22章）

最后，由孙光德、董克用和唐昭统稿完成。

孙光德 董克用

1999年10月



目 录

上 篇

第1章 社会保障的定义、体系结构及其功能	(3)
1.1 社会保障的定义及其基本体系结构	(3)
1.2 社会保险	(5)
1.3 社会救助	(8)
1.4 社会福利	(10)
1.5 社会保障的功能	(13)
本章小结	(15)
关键词	(15)
习题	(15)
第2章 社会保障制度的产生和发展	(16)
2.1 社会保障制度产生的经济社会背景	(17)
——生产社会化、经济市场化	(17)
2.2 社会保障制度的思想理论依据	(18)
2.3 社会保障制度的萌芽	(20)
2.4 社会保障制度的建立	(24)
2.5 社会保障制度的全面发展	(27)
——多种制度模式的形成	(27)
2.6 中国社会保障制度的产生和发展	(31)