



北京高等教育精品教材
BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI

公共管理系列教材

社会保障 理论与实务

(第2版)

刘 钧 编著

清华大学出版社



北京高等教育精品教材
BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI

公共管理系列教材

社会保障 理论与实务

(第2版) 刘 钧 编著

Public
Administration
Series

清华大学出版社
北京

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

社会保障理论与实务/刘钧编著. —2版. —北京:清华大学出版社,2009.2
(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-302-18748-6

I. 社… II. 刘… 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 160002 号

责任编辑:周 菁

责任校对:宋玉莲

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:清华大学印刷厂

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:22.5 插 页:1 字 数:410千字

版 次:2009年2月第1版 印 次:2009年2月第1次印刷

印 数:1~5000

定 价:30.00元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:027737-01

公共管理系列教材丛书编委会

主 任：薛 澜
委 员：朱立言 娄成武 唐 伟
张康之 姚先国 刘俊生

FOREWORD

前言

社会保障问题是关系到社会公民根本利益的民生问题,社会保障制度改革的成败直接影响到社会政治经济体制的改革和发展。当前,中国社会保障理论和问题的研究,已经成为社会各界普遍关注的焦点。社会保障制度改革中存在的问题解决好,就会对经济和社会的发展起到积极的促进作用;反之,则会阻碍经济的发展,影响社会的稳定。平衡好社会保障制度建设和社会经济发展的关系问题,是中国亟待解决而又不得不解决的现实问题。

《社会保障理论与实务》这本书,力求吸收目前国内外社会保障理论研究的新成果,在系统介绍社会保障一般原理的基础上,紧密结合中国社会保障制度改革的发展方向,使读者在理解社会保障基本理论的同时,也能够了解我国当前社会保障制度的政策和规范。

本书详尽地介绍了社会保障制度的起源、发展和理论基础,概括了社会保障资金运行的模式,系统地介绍了社会保障各项目的特点、保障原则、保障内容和中国各项社会保障制度的建立、发展和改革的历程,以及社会保障制度改革中亟待解决的问题,是系统掌握社会保障理论的专业用书,具有实践性和可操作性。

全书共十三章,前五章介绍了社会保障的基本理论,后八章介绍了社会保障各项目的理论基础、政策和规范。本书在介绍社会保障各项目基础理论的同时,介绍中国社会保障制度,并附有案例分析,便于读者加深对中国社会保障问题的理解。

本书适用于劳动和社会保障、公共管理、保险和人力资源管理专业的学生使用,也适合于社会工作者、保险工作者、政府和企业的领导,还适用于试图依法维护个人合法权益的公民。

本书2006年被评为北京高等教育精品教材。本书在写作的过程中,刘文敬、仇建国、李晨光、张建伟、于秀丽、刘文峥、楼晓英、相琼、陈亚楠、陶文、林桐、董晓、郑万玉、陈欢、李婷、刘盈希参与了资料搜集和初稿写作,我对他们的支持和合作表示感谢!

刘 钧

2008年10月于中央财经大学

目录

CONTENTS

前言	I
第 1 章 社会保障制度概述	1
第一节 社会保障制度的产生和发展	1
一、社会保障制度的萌芽	1
二、社会保障制度的建立和发展	2
三、社会保障制度产生的主要原因	3
第二节 社会保障制度的特点和功能	5
一、社会保障制度的概念	5
二、社会保障制度的特点	6
三、社会保障制度的功能	6
第三节 世界各国社会保障模式	9
一、投保资助型社会保障模式	9
二、福利国家型社会保障模式	10
三、国家保障型社会保障模式	11
四、储蓄型社会保障模式	12
第四节 社会保障体系	14
一、社会保障体系的概念	14
二、社会保障体系的构成	15
三、社会保障体系的其他相关概念	17
第 2 章 社会保障制度的理论基础	22
第一节 马克思关于社会保障的一般论述	22

一、社会再生产理论对劳动力再生产的论述	22
二、社会总产品分配理论对社会保障的相关论述	23
第二节 福利经济学关于社会保障理论的相关论述	26
一、福利经济学对福利衡量的研究	27
二、福利最大化的条件——资源配置最优	34
三、福利最大化的手段——国民收入分配	36
第三节 凯恩斯主义经济学的“国家干预理论”	37
一、自由放任主义的终结	37
二、凯恩斯的有效需求不足理论	38
三、凯恩斯主义的国家调节和干预理论	39
第3章 社会保障资金运行的特点和模式	41
第一节 社会保障资金运行的过程	41
一、社会保障资金的筹集	41
二、社会保障资金的给付	43
三、社会保险基金的运营	43
第二节 社会保障资金运行的特点	44
一、社会保障资金的运行具有法制性	44
二、社会保障资金的运行既讲求社会效益又兼顾经济效益	45
三、社会保障资金的使用具有专项性	45
四、社会保障资金的运行具有稳定性	46
第三节 社会保障资金运行的模式	46
一、现收现付制社会保障资金运行模式	46
二、完全积累制社会保障资金运行模式	48
三、部分积累制社会保障资金运行模式	50
第四节 社会保障资金运行的目标和原则	51
一、社会保障资金运行的目标	51
二、社会保障资金运行的原则	53
第4章 世界各国社会保障面临的问题和改革	58
第一节 福利国家型社会保障面临的问题和改革	58
一、福利国家型社会保障存在的问题	58

二、福利国家型社会保障制度的改革	60
第二节 储蓄积累型社会保障面临的问题和改革	61
一、新加坡中央公积金计划	61
二、智利的社会保障制度改革	63
第三节 投保资助型社会保障面临的问题和改革	68
一、美国社会保障的三个层次	68
二、美国企业年金计划的建立和发展	71
三、美国社会保障的发展方向	72
第四节 中国社会保障制度的改革和发展前景	74
一、中国社会保障制度的建立和发展	74
二、计划经济体制下中国社会保障制度的弊端	75
三、中国社会保障制度的改革	77
四、中国社会保障制度发展前景的展望	82
第5章 社会保障水平	84
第一节 社会保障水平的内涵	84
一、社会保障水平的内涵	84
二、划分社会保障水平的原因	85
三、划分社会保障水平的意义	85
第二节 确定社会保障给付水平的依据	86
第三节 确定社会保障缴费水平的依据	87
一、确定社会保障缴费水平必须考虑用人单位、个人和政府的承受能力	87
二、用人单位、个人和政府的承受能力与社会总承受能力	90
第四节 监测社会保障给付水平的指标	90
一、社会保障支出占 GDP 的比重	91
二、社会保障支出的增长率	91
三、政府用于社会保障支出占财政支出的比重	91
四、人均社会保障支出占人均国民收入的比重	92
五、人均社会保障给付水平	92
六、社会保障支出总额占工资总额的比重	92
七、居民生活最低保障标准	93

第6章 养老保险制度	94
第一节 养老保险制度的概念和特点	94
一、养老保险制度的概念	94
二、养老保险制度的特点	95
三、养老保险制度建立的原则	97
第二节 养老保险资金的筹集	98
一、养老保险资金的筹集渠道	98
二、养老保险缴费的计算方法	100
三、养老保险的缴费方式	101
第三节 养老保险金的给付	102
一、养老保险金给付的条件	102
二、养老保险给付水平	104
三、养老保险的给付方式	106
四、养老金给付的指数化管理	107
第四节 养老保险基金投资运营的管理	110
一、养老保险基金的概念和组成	110
二、养老保险基金投资运营的原则	111
三、养老保险基金投资运营的工具	111
四、养老保险基金的管理模式	113
五、养老保险基金投资运营的监管	116
第五节 补充养老保险制度	123
一、补充养老保险的概念和特点	123
二、补充养老保险资金的筹集和征税模式	124
三、补充养老保险的运作机制	126
四、补充养老保险的管理和政策规范	130
第六节 中国养老保险制度的建立和改革	132
一、中国养老保险制度的建立和发展	132
二、中国养老保险制度的改革	133
三、中国养老保险制度改革中存在的问题	136
四、中国养老保险制度建设中的两难问题	137

第7章 医疗保险制度	145
第一节 医疗社会保险制度的特点和模式	145
一、医疗社会保险制度的概念	145
二、医疗社会保险制度的特点	146
三、医疗社会保险制度的模式	148
第二节 医疗社会保险基金的筹集和管理	152
一、医疗社会保险基金的筹集	152
二、医疗社会保险个人账户的建立	154
三、医疗社会保险统筹基金的建立	155
四、医疗社会保险基金的管理	155
第三节 医疗社会保险制度的保障内容	156
一、医疗社会保险制度的保障项目	157
二、医疗社会保险费的结算方式	163
三、医疗社会保险费用的分担方式	166
第四节 补充医疗保险制度	167
一、补充医疗保险的概念和特点	168
二、补充医疗保险的经办方式	169
三、补充医疗保险保障的范围	171
第五节 中国医疗社会保险制度的建立和改革	172
一、中国传统医疗社会保险发展的概况	173
二、中国医疗社会保险制度改革的探索	176
三、中国农村合作医疗制度的改革与探索	181
四、中国医疗社会保险制度改革的问题	182
五、中国医疗保险制度改革的展望	184
第8章 失业保险制度	189
第一节 失业与失业保险制度的类型	189
一、失业的概念	189
二、失业保险制度的概念和特点	190
三、失业保险制度的类型	191
第二节 失业保险制度的保障内容	192

一、失业预防制度	192
二、职业教育和培训制度	193
三、失业补救制度	194
第三节 失业保险制度的给付	195
一、失业保险制度的覆盖范围	195
二、失业保险给付资格的规定	196
三、失业保险金的给付	197
第四节 中国失业保险制度的建立和改革	201
一、中国失业保险制度的建立和发展	201
二、中国失业保险网络的建立	203
三、中国失业保险制度存在的问题	204
四、解决中国失业保险存在问题的对策	206
第9章 工伤保险制度	209
第一节 职业伤害与工伤保险制度	209
一、职业伤害与工伤保险制度的特点	209
二、工伤保险制度建立的原则	210
第二节 工伤保险资金的筹集和管理	213
一、工伤保险资金筹集的原则	213
二、工伤保险缴费率的确定	214
三、工伤保险资金的管理	216
第三节 工伤保险待遇的给付	216
一、工伤的认定	216
二、劳动能力鉴定	220
三、工伤保险待遇的给付	225
第四节 工伤事故的报告制度	231
一、工伤事故类型	231
二、伤害分析	232
三、工伤事故的主要统计指标	234
四、工伤事故的损失和统计	235
第五节 中国工伤保险制度的建立和改革	236
一、中国传统工伤保险制度的建立和改革	236

二、中国工伤保险制度改革成果	238
三、中国工伤保险制度改革中存在的问题	240
四、中国工伤保险制度未来的发展方向	241
第10章 生育保险制度	246
第一节 生育保险制度的概念和特点	246
一、生育保险制度的概念和特点	246
二、生育保险制度建立的原则	247
第二节 生育保险制度的保障	248
一、生育保险制度的保障范围	248
二、享受生育保险待遇的资格条件	249
三、生育保险待遇的给付	250
四、生育女职工的劳动保护	252
第三节 中国生育保险制度的建立和改革	253
一、中国生育保险制度的建立	253
二、中国生育保险制度的改革	254
三、中国生育保险制度改革的成果	255
四、中国生育保险制度改革中存在的问题	256
第11章 社会福利制度	259
第一节 社会福利制度的概念和特点	259
一、社会福利制度的概念和特点	259
二、社会福利制度的特点	260
三、社会福利制度的类型	261
四、社会福利制度与社会保险制度的区别	261
第二节 社会福利制度的保障	262
一、公共福利制度	262
二、特殊人员的社会福利制度	264
三、社区福利制度	267
四、职工福利制度	270
第三节 中国社会福利制度的建立和改革	273
一、中国社会福利制度的建立	273

二、中国社会福利制度的恢复和发展	275
三、中国社会福利制度的改革和发展	276
四、中国社会福利制度改革的问题	279
第 12 章 社会救济制度	282
第一节 社会救济制度的目标和原则	282
一、社会救济制度与社会弱势群体	282
二、社会救济制度的特点	282
三、社会救济制度的保障目标和原则	283
四、社会救济制度的类型	284
第二节 社会救济制度的保障范围和措施	285
一、社会救济制度的保障范围	285
二、社会救济制度的措施	286
三、社会救济水平的确定	289
第三节 中国社会救济制度的建立和改革	290
一、中国社会救济制度的建立和发展	291
二、中国社会救济制度的改革	293
三、中国社会救济制度改革中存在的问题	295
四、解决中国社会救济制度中存在问题的对策	296
第 13 章 社会优抚制度	300
第一节 社会优抚制度的特点和保障制度	300
一、社会优抚制度的概念和特点	300
二、社会优抚制度的保障	301
第二节 社会优抚制度的保障对象和内容	302
一、社会优抚制度的保障对象	302
二、确定社会优抚水平的依据	303
三、社会优抚制度保障的内容	304
第三节 中国社会优抚制度的建立和改革	310
一、中国社会优抚制度的建立和发展	311
二、中国社会优抚制度面临的问题	312
三、中国社会优抚制度改革的基本思路 and 主要任务	313

参考文献	317
附件1 养老保险个人账户指标	320
一、基本情况	320
二、个人账户信息	321
附件2 职业病目录	323
一、尘肺	323
二、职业性放射性疾病	323
三、职业中毒	324
四、物理因素所致职业病	326
五、生物因素所致职业病	326
六、职业性皮肤病	326
七、职业性眼病	326
八、职业性耳鼻喉口腔疾病	327
九、职业性肿瘤	327
十、其他职业病	327
附件3 职业工伤与职业病致残程度鉴定分级	328
一、一级	328
二、二级	328
三、三级	329
四、四级	331
五、五级	333
六、六级	335
七、七级	336
八、八级	338
九、九级	340
十、十级	342

第 1 章

社会保障制度概述

社会保障制度是国家运用强制手段进行社会风险管理的制度安排,是政府风险管理的重要方面,是社会政治经济制度的重要组成部分,是社会经济发展的安全网和社会矛盾的缓冲器。社会保障制度是国家保障公民生活的安全机制,是用人单位管理职工的政策依据之一,也是职工维护个人合法权益的制度保证。

第一节 社会保障制度的产生和发展

在国外,社会保障制度的产生和发展已经有 100 多年的历史。社会保障制度的产生是以一定的经济发展水平为前提的,是资本主义工业化和社会化的产物,并随着社会进步而不断地发展、成熟,是一个国家经济发展和社会进步的重要标志。

一、社会保障制度的萌芽

社会保障在以制度化、法制化的形式确立以前,是以社会救助的形式存在的。16~17 世纪,英国的圈地运动使大批农民被迫同赖以生存的土地相分离,成为背井离乡的乞丐和流浪者,使小生产者被迫同生产资料相分离,成为无依无靠的无产者,偷盗、乞讨、抢劫等影响社会安定的事件不断发生。流浪、贫困、生活没有着落已经成为一个引人注目的社会问题。为了缓和社会矛盾,英国政府颁布法令,让教会解决救助贫民的问题。1601 年,英国女王伊丽莎白颁布《济贫法》(旧《济贫法》)。该法案用征税的办法向圈地运动中流离失所的贫民实行救济,各教区负责向居民和房产所有者征收济贫税,以此来为无力谋生的人发放救济;教会组织失业者从事劳动。旧《济贫法》的主要内容有:建立地区行政和征税机构;为有劳动能力的人提供劳动场所;资

助老人、盲人等丧失了劳动能力的人,为他们建立收容场所;组织穷人和儿童学艺;提倡父母和子女的社会责任;从比较富裕的地区征税补贴贫困地区。随着贫民的日益增加,各种宗教或世俗的慈善救济已经无法满足社会对生活保障的需求,国家建立的社会救助也就应运而生了。1834年英国政府又颁布了新《济贫法》。新《济贫法》规定,保障公民的生存是政府的义务,救济不是消极的行动,而是一项积极的社会政策。政府有责任组织专门的社会工作人员从事这项工作。新《济贫法》的颁布,保障了政府对贫民的救济,使社会团体实施的慈善救济转化为以国家为责任主体的政府救助,使宗教团体慈善救济得以扩大化,是国家建立的慈善济贫。英国实施救助制度后,瑞士、法国以及其他国家政府也颁布了一些济贫法令。

根据新《济贫法》的规定,接受救助的人必须接受三个条件:一是丧失个人声誉,接受救助被看作是人生的污点;二是丧失个人自由,必须禁闭在贫民习艺所里劳动;三是丧失政治自由,丧失公民权,特别是选举权。新《济贫法》实施的救助措施是有条件的、限制性的救助,是通过制造歧视和不平等来实现的,是一种难以保障整个社会劳动者最低生存条件的救助,是难以在整个社会普遍实施的救助。可见,英国政府提供的救助是一种临时性的救助,是一种尚未制度化的救助措施,有待于通过必要的措施加以制度化、普遍化。英国失业、贫困大军的不断壮大,摧毁了新《济贫法》限制性救助的高墙,只有采取制度化的社会保障措施,才能解决日益突出的社会问题。

二、社会保障制度的建立和发展

1883年5月31日,德国宰相俾斯麦主持颁布了世界上第一部《疾病社会保险法》,标志着社会保障制度的建立。1884年颁布的《工伤事故保险法》和1889年颁布的《老年和残障保险法》,标志着社会保障的权利与义务有了更进一步的法律保证。

德国的社会保障制度是为了满足政治斗争的需要自下而上产生的,是国家统一和社会安定的需要。19世纪下半叶,德国是一个阶级关系复杂、政治流派繁多的国家。在马克思主义广泛传播的形势下,社会主义共产党出现在德国政治舞台。代表容克地主阶级利益的普鲁士军队和普鲁士官僚,虽然完成了德国的统一,但是新加入德意志的各诸侯国却离心离德,德国宰相俾斯麦的首要目标是政治统一。对此,他采取了“胡萝卜加大棒”的政策,希望通过社会保险立法拉拢工人队伍,借此赢得工人对国家政权的支持,阻止工人运动的进一步发展。正是在这些政治条件下,德国率先建立了社会保障制度。

20世纪初,社会保障制度在德国、英国以及欧洲其他国家得到了普遍实施,社会

保障制度在欧洲大陆已经建立。社会保障制度的建立和发展,使人类逐步认识到这一制度对于稳定经济和稳定社会的积极作用。20世纪30年代,席卷西方世界的经济危机,强烈地冲击着资本主义经济,日渐衰退的经济,迫切需要国家干预国民收入再分配,通过提高社会的有效需求来促进经济增长。1935年,在美国总统罗斯福的领导和支持下,美国通过了历史上第一部《社会保障法》。继美国建立社会保障制度之后,阿根廷、墨西哥、巴拿马等国家也相继建立了社会保障制度。20世纪30~40年代,社会保障制度在世界各国普遍建立起来了。1952年,国际劳工组织在日内瓦举行国际劳动会议,通过了第102号文件,即《社会保障最低标准公约》,它标志着国际性社会保障文件的诞生,被视为社会保障制度建设的里程碑。《社会保障最低标准公约》虽然没有任何法律约束力,但是建议成员国根据本国的具体情况参照执行。

20世纪70年代,社会保障制度在获得充分发展之际,也暴露出种种弊端。这种弊端从经济上讲,表现为社会保障资金支出大大超过了筹集的资金;从社会上讲,表现为公民对社会保障制度的依赖心理滋长。举世闻名的“瑞典病”、“英国病”,就是欧洲国家社会保障制度充分发展以后产生的弊端。世界各国的社会保障制度改革正在世界范围内以不同形式逐步展开,社会保障制度改革已经成为世界各国政府亟待解决而又难以解决的棘手问题。

三、社会保障制度产生的主要原因

社会保障制度是伴随着生产工业化和社会化而形成、发展起来的,是人类根据特定社会需要的制度选择,是社会经济政治制度发展、改革和变迁的结果。导致社会保障制度产生的主要原因大致有以下几个方面。

(一) 生产的工业化和社会化是社会保障制度产生的根本原因

生产工业化、创造更多社会财富的过程,实际上也是农民、小生产者贫困化的过程。生产工业化使大多数被剥夺了土地的农民、小生产者转化为雇佣工人,转化为依靠工资收入维持生存的劳动者,并日益发展成为劳动力市场供给的主体。资本主义工业化初期,大机器的使用造成了大量劳动人口的伤残、死亡;经济危机的反复爆发,造成了大量的劳动者失业。一旦收入中断,劳动者就会陷入饥饿、贫困、衣食无着的境地。贫困人口的迅速增加,已经严重地阻碍了社会经济的发展,运用工业化带来的丰厚财富,保障社会成员的基本生活,是建立社会保障制度的物质基础。

(二) 传统宗法制度家庭的解体是社会保障制度产生的社会原因

随着资本主义经济的发展,依靠宗法观念形成的家庭逐步失去原有的作用,传统