



21世纪高等院校公共经济管理系列教材

社会保障学

李秉坤 陈淑君 张洪艳/主编

21SHIJI GAODENG YUANXIAO GONGGONG JINGJI GUANLI XILIE JIAOCAI

**SHEHUI
BAOZHANGXUE**



经济科学出版社
Economic Science Press

21 世纪高等院校公共经济管理系列教材

社 会 保 障 学

李秉坤 陈淑君 张洪艳 主编

经济科学出版社

责任编辑：张惠敏

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

社会保障学

李秉坤 陈淑君 张洪艳 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

教材编辑中心电话：88191306 发行部电话：88191540

网址：www.espbj3.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 10.5 印张 250000 字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7360 - 5/F · 6611 定价：22 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

总 序

改革开放以来，中国经济和社会生活经历了一场深刻的、根本性的变革过程，传统的计划体制为现代的市场体制所取代；政府运行实施依法行政、强调科学发展观，政府管理范畴由无限政府向有限政府、社会经济发展由又快又好向又好又快、经济调控方式由微观管理向宏观管理、社会管理目标由安定团结向和谐社会等进行转变；对基本养老与医疗、最低生活保障和新型农村养老保险等制度的积极探索与实践，逐步建立了覆盖城乡新的社会保障体系；对公共政策问题、制定、实施、调整、监控、环境的重视和研究，以及经济、政治和社会等政策的贯彻执行，促进了可持续经济发展、维护政治经济权益、构建和谐社会等目标的实现。

我国的财政理论与实践，由“吃饭型”与“建设型”财政向“公共服务型”财政转变，逐步建立与完善了具有中国特色的公共财政体系；预算体制、零基预算、集中收付、政府采购、产权交易和资产管理等制度改革的深入，较好地实现了公共预算、政府采购、资产管理与评估工作的规范化和科学化，以及国有资产保值增值等目标；实施增值税转型、取消农业税费、合并企业所得税、调整个人所得税、完善地方税制等税制改革，以及强化税务管理与稽查等工作，保证了税收组织财政收入和调控经济运行等职能作用的有效发挥；探索和开展税务代理与筹划活动，对维护国家税法尊严，完善税收政策法令以及提高企业纳税申报的准确性和自觉性等方面，都具有积极的现实意义。

此外，伴随国企改革难关的攻克，国际往来的扩大，人口素质

的提高,以及科技、教育与文体卫生事业等改革与发展,可以看到公共政策、公共财政、公共服务、公共管理在市场失灵领域发挥着不可或缺的作用。上述变革使我们感到:加强公共经济管理的理论研究与创新,以及工作实践的不断探索与发展已迫在眉睫,同时为适应公共经济、公共管理学科建设及其专业教学的需要,我们组织有关专业人士编写了这套公共经济管理系列教材。

本套教材共 10 部,包括《行政管理学》、《公共政策学》、《社会保障学》、《公共财政学》、《税法》、《政府采购学》、《公共预算与管理》、《资产管理与评估》、《税务管理与稽查》和《税务代理与筹划》等,力求在体系、内容与方法等方面有所创新。其特点:一是面向政府管理,涵盖财政学、公共管理学科重要的知识领域,以及专业教育的骨干课程;二是吸收最新成果,即汲取国内外公共经济管理研究的新成果,以及业务实践的新内容及其改革措施;三是注重培养能力,根据高等教育教学规律与发展要求,重视培养学生实际应用与动手操作的能力;四是紧贴中国实际,将我国传统的和国外有益的公共经济管理的思想、理论与实践,与当前中国的实际予以有机结合;五是规范编写体例,在每部著述体系合理、结构严谨和内容适宜的基础上,设定章前的重点与难点,章中的研究与阐述,章后的小结、观念与思考,书后的主要参考文献等统一范例,以利于读者的学习与研究。

在本套教材的编写和出版过程中,得到了哈尔滨商业大学、北京工商大学、经济科学出版社等单位的领导及同仁的支持和帮助,在此我们表示由衷的感谢!

因编写人员、作者水平和占有资料所限,本套教材中的不当或错误之处,敬请专家、学者和读者批评指正。

王曙光

2008 年 1 月

目 录

第一章 社会保障导论	(1)
第一节 社会保障学研究对象	(1)
第二节 社会保障的界定	(5)
第三节 社会保障制度的演变	(9)
第四节 社会保障的理论基础	(19)
第二章 社会保障体系的内容和功能	(32)
第一节 社会保障体系概述	(32)
第二节 社会保障体系内容	(35)
第三节 社会保障的功能	(41)
第三章 养老保险	(48)
第一节 养老保险概述	(48)
第二节 养老保险的实施方式	(56)
第三节 中国养老保险制度	(61)
第四章 医疗保险	(75)
第一节 医疗保险概述	(75)
第二节 医疗保险的实施方式	(81)
第三节 中国城镇医疗保险制度	(87)

第五章 失业社会保险	(99)
第一节 失业社会保险制度概述	(99)
第二节 失业社会保险制度的实施方式	(108)
第三节 中国城镇失业社会保险制度改革	(115)
第六章 其他社会保险	(126)
第一节 工伤社会保险	(126)
第二节 生育社会保险	(147)
第三节 遗属社会保险	(156)
第七章 社会救济	(165)
第一节 社会救济概述	(165)
第二节 社会救济的基本内容	(170)
第三节 我国的社会救济制度	(178)
第八章 社会福利	(193)
第一节 社会福利的涵义与性质	(193)
第二节 社会福利的内容与形式	(198)
第三节 社会福利效应分析	(202)
第四节 中国的社会福利制度	(207)
第九章 优抚安置	(222)
第一节 优抚安置概述	(222)
第二节 优抚安置的条件与内容	(226)
第三节 中国的优抚安置制度	(230)
第十章 农村社会保障	(241)
第一节 农村社会保障概述	(241)
第二节 农村社会保障的内容	(248)

第十一章 社会保障基金	(267)
第一节 社会保障基金概述	(267)
第二节 社会保险基金的筹集	(277)
第三节 社会保障基金的支付	(282)
第四节 社会保险基金的运营	(285)
第十二章 社会保障管理体制	(295)
第一节 社会保障管理体制概述	(295)
第二节 国外社会保障管理体制	(304)
第三节 中国社会保障管理体制的改革探索	(308)
参考文献	(323)
后记	(327)

第一章 社会保障导论

社会保障是国家或政府通过立法和行政措施建立的国民生活保障系统。在现代社会，它还是政府调节和控制经济运行的重要手段。本章主要研究和阐述社会保障及社会保障学的几个基本理论问题，其内容主要包括社会保障的界定，社会保障制度的产生和发展历程，我国社会保障制度的产生和发展，社会保障制度的理论依据等。重点是社会保障的界定和社会保障理论，难点是社会保障改革分析。

第一节 社会保障学研究对象

一、社会保障学的研究对象

确定课程的研究对象是建立课程体系的基础。社会保障学作为新兴的学科，它是一门研究人类社会保障实践活动及其发展规律的科学。它通过研究人类社会保障活动的本质与现象、主体与客体，社会保障制度的产生与发展、功能与原则、体系与内容、原理与运行，研究社会保障与社会经济发展的关系，揭示人类社会保障活动和社会保障制度的发展规律，推动社会保障制度和社会保障管理的法制化和规范化。本书以科学发展观和构建和谐社会的理论为指导，本着理论联系实际的原则，从经济学、社会学、管理学、政策科学的结合点入手，全面阐述社会保障学的基本理论、基本知识以及各国社会保障制度的发展历程与改革现状，探寻社会保障发展的客观规律，构建起相对完整的学科体系。

由于受多种因素和各传统学科的影响,社会保障学在研究中形成了不同流派,西方国家具有代表性的流派主要有:民主社会主义的福利国家论、新自由主义的福利市场化、中间道路论者的共同参与论等。各国根据这些理论,在实践中相应地建立了以下社会保障基本模式:福利国家模式、“三方共负”型社会保障模式、强制储蓄型保障模式、“国家保险”型社会保障模式。政府实施社会保障的根本目的是通过社会保障来调节社会不同收入群体的分配关系,促进社会的稳定与和谐。可见,研究社会保障与社会经济发展的关系,揭示人类社会保障活动和社会保障制度的发展规律,并以此为社会保障实践提供理论指导,是社会保障学研究的意义和目的所在。只有这样,才能建立起一条贯穿社会保障实践的理论主线,使社会保障学的研究内容能反映实践的要求,具有应用性与针对性。

二、社会保障学的学科属性

在学术界,不同的学者从不同的领域研究社会保障。

管理学者认为社会保障属于管理学科中公共管理学的研究范畴。其主要依据是:由于社会保障与社会成员生活息息相关,解决好社会成员的社会保障问题,就能够维护公共利益和满足公共需要。社会保障分配的资源往往来自于政府公共财政。公共管理学正是研究社会公共组织及其他社会组织对社会公共事务管理过程及规律的科学。这种观点在中国具有很强的影响力,教育部近年来对高校专业的学科归属划分中,劳动与社会保障专业就被划分为管理学中公共管理类的下属学科。

经济学者认为社会保障是一种收入分配手段。实施社会保障的过程,实质上是物质利益关系的调整和重组过程。物质利益关系属于经济关系的范畴,因而应该把社会保障问题作为经济问题来研究。不可否认,社会保障的实施,有经济学方面提供的理论基础。比如,庇古的福利经济学、凯恩斯的西方经济学、美国的供给学派和货币学派等,都对社会保障理论的发展做出了重大贡献。

社会学者认为社会保障学是从社会总体成员出发,为解决一些

社会问题而采取的社会政策。这就要求用社会学的理论与方法去研究社会保障。历史上的一些著名的社会学家的理论，如孔子的大同社会理论、柏拉图的理想国理论、莫尔的乌托邦理论、康派内拉的太阳城理论以及欧文等人的近代空想社会主义理论，为社会保障学的产生提供了理论源泉。

近年来，一些学者主张把社会保障学作为一个相对独立的学科领域，这有利于社会保障理论的进一步发展。这个观点的主要代表者是为中国社会保障学理论的发展作出突出贡献的郑功成。郑功成认为：因为从理论上讲，社会保障从基金筹集到支付的过程实质上是国民收入的分配与再分配过程，它应当属于经济范畴；社会保障的直接目的是为社会稳定发展服务，使国家通过法律强制实施的社会政策，它又应当属于政治学范畴；社会保障的行为是社会控制，其内容与任务是解决各种特定的社会问题，从而又应该属于社会学范畴；在实践中，社会保障关系只能由独立的法律部门来调整和规范，并需要运用统计学、管理学及保险学等技术。由此可见，社会保障牵涉面深广，上述学科均不能包容它。目前的专业分割式研究正是造成社会保障理论研究表面繁荣、背后危机的深层原因所在。因此，社会保障应当成为一门相对独立的学科，即在经济学、政治学、社会学等多学科的基础上发展起来的一门独立的、交叉的、处于应用层次的社会学科。

三、研究内容和研究方法

社会保障学作为一门研究人类社会保障实践活动及其发展规律的新兴学科，研究内容由三大部分组成，即社会保障的基础理论、社会保障基本原理和社会保障制度理论与实务。

社会保障的基础理论，主要阐释社会保障的基本概念、基本范畴以及最基本的社会保障关系。具体包括：社会保障的界定，社会保障的范畴及其产生发展过程，社会保障的理论依据，社会保障体系及其构成，社会保障的功能和作用，社会保障与经济发展和社会进步的关系等。

社会保障基本原理主要阐释社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚的基本理论及实践过程，主要包括社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚的概念、原则、意义、特征、覆盖范围、享受的对象和条件、社会保障基金的筹集和待遇给付等具体内容。

社会保障制度理论和实务，主要阐释国家关于社会保障的法律法规和方针政策的内容、实施过程、实施效果评价及改革研究。其内容主要包括：社会保障制度的概念、构成要素及构成内容，建立社会保障制度的原则，我国社会保障制度的历史、现状分析、改革分析、目标模式，外国社会保障制度的评价，中外社会保障制度比较等。

社会保障学作为一门新兴的独立学科，必须有正确的研究方法体系。社会保障学研究的方法体系是由方法论、各种具体方法以及研究技术三个层次构成的。

社会保障学研究的方法论是社会保障学研究方法体系的最高层次，这个层次是由马克思主义哲学方法论、逻辑方法论和学科方法论三个方面组成。首先运用马克思主义哲学的世界观和方法论去观察和处理问题，运用科学发展观作为解决问题的钥匙。在具体运用中，唯物辩证法是自然科学研究和社会科学研究必须遵循的方法论。唯物辩证法要求我们一切从实际出发，用发展和联系的观点把握事物。体现在社会保障学的研究上，就形成了一套从现象到本质、从具体到抽象地研究事物，再由本质到抽象、由抽象到具体地研究社会保障学的方法论体系。

社会保障学研究方法的第二个层次是具体研究方法。具体研究方法主要包括社会调查法、文献法、实验法、统计法。其中社会调查法包括普查、典型调查、抽样调查、个案调查等方式，另外还有观察法、访问法、问卷法等方法。这些方法的特点是有较大的针对性，实用性强，对所研究的对象深入具体。

社会保障学研究方法的第三个层次是各种专门技术和工具。专门技术包括观察、访问、定量分析和定性分析、实证分析与规范分析等方面。研究社会保障学必须坚持定性分析与定量分析相结合的

方法。一方面从社会保障学的性质上来研究社会保障运行过程中所体现的分配关系的社会性质；另一方面又要从社会保障学的数量方面来研究一定时期社会保障基金的总量及其内部（社会保障、社会福利、社会救济、社会优抚等各项基金数量）结构比例与变化规律。惟其如此，研究社会保障学才更具理论和实践指导意义。研究社会保障学必须坚持实证分析与规范分析相结合的方法。一方面坚持实证分析按事物的本来面目描述事物，说明研究对象是什么，它着重反映社会保障这种经济现象的来龙去脉，概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论。另一方面还要运用规范分析的方法，在社会主义市场经济这一制度前提下，按照公平与效率两大基本社会准则，来判断目前的社会保障制度是否与此相符，并探讨社会保障制度的改革问题。

第二节 社会保障的界定

一、国际社会对社会保障的界定

社会保障制度是当今世界上众多国家都在实施的一项社会政策，也是一个国家经济制度的重要组成部分。尽管世界各国对社会保障的内容和范围的提供差别很大，但它却广泛存在于不同的国度里。各国对社会保障的涵义有不同的解释。在众多的文献资料中，我们选择出几种对社会保障较有影响的界定观点。

（一）德国对社会保障的界定

德国是世界上最早实行社会保险并为社会成员提供较全面保障的国家，是现代社会保障制度的创始国之一。

在德国，社会保障被理解为对在市场竞争中遭遇失败或失去劳动能力的人提供基本生活保障的、具有互助性质的安全制度。德国一些学者把社会保障归结为社会公平和社会安全。他们认为，市场经济不能保证收入的公平分配，而社会保障正是缩小社会成员收入

差距，并为社会成员提供遭受不测时的基本生活保障。

（二）英国对社会保障的界定

英国是世界上最早制定社会救助法律、最早进入福利社会的国家。英国在《简明不列颠百科全书》中指出：社会保障是一种公共福利计划，旨在保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上受到损失，并通过公共服务（如公共医疗服务）和家庭生活补贴等，以提高其福利水平。

（三）美国对社会保障的界定

美国在 1935 年罗斯福新政时期，颁布《社会保障法》，是最先采用社会保障这个词汇的国家。

美国学者认为：社会保障是对生老病死、伤残孤寡、衣食住行、工作学习等社会问题提供安全性保护，是一道安全网。

（四）日本对社会保障的界定

日本是亚洲较早建立社会保障制度的国家之一，也是社会保障水平较高的国家之一。

日本学者对社会保障的理解突出了国家的作用。认为社会保障是由国家通过国民收入再分配，救济国民生活，使国民在遭受失业、伤病、年老等各种社会风险时，保障其最低限度的生活水平。

（五）国际劳工组织对社会保障的界定

国际劳工组织是以维护劳工利益、协调劳动关系为宗旨的著名国际组织。

1989 年国际劳工组织对社会保障的界定为，社会保障是通过实施公共政策，对社会成员实施保护，使其在疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡的事件中减少损失，并提供医疗补贴和子女补贴。

二、中国对社会保障的界定

(一) 政府对社会保障的界定

中国政府在 1986 年六届人大第四次会议通过的国家经济社会发展的第七个五年计划中首次使用社会保障的概念。在计划中界定社会保障是国家和社会对全体社会成员的社会生活提供基本保障的制度安排。

(二) 国内学者对社会保障的界定

陈良谨认为,“社会保障是国家和社会通过国民收入的分配与再分配,依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。”这个界定强调了国家或政府在社会保障中的主体作用,社会保障的实施要依法进行,社会保障的目的是满足社会成员的基本生活需要。

侯文若认为,“社会保障可理解为对贫者、弱者施行救助,使之享有最低生活,对暂时或永久失去劳动能力的劳动者实行生活保障并使之享有基本生活,以及对全体公民普遍实施福利措施,以保证福利增进,而实行全社会安定,并让每个劳动者乃至公民都有生活安全感的一种社会机制。”这个界定将社会保障分成社会救助、社会保险、社会福利等层次,每个层次要达到不同的保障目标。

郑功成在综合考察现代社会保障制度在各国的发展实践,以及国际性组织、部分国际政府及有关学者对社会保障的概念界定后,提出了对社会保障的定义,“社会保障是国家或社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。在中国,社会保障则是各种社会保险、军人福利、医疗保障、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助等社会措施的总称。”

对社会保障的涵义我们可以从以下几方面作进一步的理解:

1. 社会保障是一个行为过程。这个过程包括社会保障制度和政策的制定实施过程、社会保障基金的分配过程和社会保障的管理

过程等。作为一种行为，它是一种为人们提供基本生活保障的行为，这是社会保障的行为属性。

2. 社会保障的行为主体是政府，通过国家立法或行政措施实行。国家是对社会进行管理的权力机关，为社会成员提供社会保障是国家和政府义不容辞的责任。在社会保障过程中，保障的方式和形式、保障时限、保障标准等都是由国家或者代表国家的政府确定的，国家和政府在社会保障过程中总是处于决定的、主导地位。由于相当一部分社会保障资金的提供者与直接受益者是分离的，因此必须借助强制性的法律，社会保障的制度才能得以实施，国家立法是社会保障得以进行的重要条件。

3. 社会保障的目的是为了保障社会成员的基本生活需求。现代社会保障是一项经常性的经济安全或收入稳定的项目，是基于生存权这个人的基本权利出发，使社会成员在出现收入中断或不能工作等风险时，能获得最基本的生活费用，这是实施社会保障制度的基本目的。国家实施社会保障，通过物质利益的调节来使各种社会关系处于一种稳定和谐的状态，避免社会成员收入差距过大引起社会动荡。

4. 社会保障的对象是全体社会成员。社会保障制度的产生和存在是以社会成员面临风险为前提的，每个社会成员都有可能面临风险，因而社会保障应当以全体社会成员为保障对象。但是，由于各国的经济社会发展水平不同，文化传统不同，当今世界各国的社会保障对象不尽相同。仅有一部分发达国家在部分项目上实现了对全体社会成员的保障，大部分国家尚未对全体社会成员提供全面的社会保障。随着时代的发展、社会的进步，社会保障的覆盖对象终将扩大到全体社会成员。

5. 现代社会保障是政府调控经济的重要手段。国家和政府实施社会保障的最初目的主要是维护稳定。但由于社会保障是通过国民收入再分配实现的，而国民收入再分配是一种物质利益的调节过程，它在客观上发挥着调控经济的功能和作用。因此在现代社会，社会保障已成为政府调控经济生活的重要杠杆。政府通过社会保障

收支实现对社会经济生活的稳定功能，发挥着调节社会需求、进而调节经济运行速度和节奏的作用。

第三节 社会保障制度的演变

一、社会保障制度的产生及发展

了解社会保障制度的产生，一定要区分好两个过程，即传统的社会保障时期和现代社会保障时期。社会保障行为在有了人类社会时就产生了，而社会保障制度是在近现代产生和发展起来的。

（一）传统社会保障时期

在人类历史上，传统社会保障时期经历了一个漫长的发展过程，从原始社会一直延续到自由资本主义时期。传统社会保障时期可划分为传统社会保障的萌芽阶段、慈善阶段、济贫阶段三个大的历史阶段。

1. 萌芽阶段。传统社会保障的萌芽阶段，大体上涵盖整个原始社会的历史阶段。在原始社会，恶劣的生存条件、极其低下的生产力水平和消费品的极度匮乏，人们只能群居谋生，过着共同劳动、平均分配、共享成果的生活。在原始氏族及部落中，都把扶老携幼、照顾老弱病残及人们之间互助共济作为传统习俗，这种互助共济行为是人类社会赖以繁衍生存的重要手段。这种互助共济，也造就了传统社会保障的萌芽。

进入奴隶社会后，人们自发的互助共济时有记载。从世界范围来看，古代埃及在建造金字塔的过程中，工匠们就曾自发地建立起互助共济的组织，筹集丧葬费；在古罗马的军队中，士兵们为了向死亡士兵的家属发放抚恤金，也创立过互助性组织，加入组织者交纳费用，形成抚恤自助性基金。

在我国，属于社会保障性质的社会救济的历史可追溯到三千多年前的周朝。在孔子的《礼记·礼运·大同篇》中就有社会保障