

劳动人事干部专修科试用教材

社会保险与职工福利

劳动人事部人事教育局组织编写

主 编 刘传清 孙开德

劳动人事出版社

社会 保 险 与 职 工 福 利

劳动人事部人事教育局组织编写

刘传济 孙光德 主编

责任编辑：余炳荣

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

石家庄西焦印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

850×1168毫米 大32开 7.75印张 199千字

1987年7月北京第1版 1987年7月石家庄第1次印刷

ISBN 7-5045-0049-6 / F·003 统一书号：4238·243

印数：1—38200册 定价：1.55元

前 言

为了适应劳动人事干部专业学习的需要,加快劳动人事干部队伍的“四化”建设,由劳动人事部人事教育局组织并吸收北京经济学院、中国人民大学劳动人事学院组成了劳动、人事管理专业干部专修科教材编写领导小组。在广泛征求各省、自治区、直辖市劳动人事厅(劳动局、人事局)对课程设置意见的基础上,约请有关专家、学者和教师,编写了这套劳动、人事管理专业干部专修科两年制大专教材。

这套教材以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导,以《中共中央关于经济体制改革的决定》和《中共中央关于教育体制改革的决定》为指针,力求准确地阐述和介绍劳动、人事管理专业各门学科的基本原理和知识,注意到内容的科学性、系统性和相对稳定性,并本着改革的精神,尽可能地吸收了劳动、人事工作实践的新经验。

这套教材是全国劳动人事管理干部院校和中央广播电视大学劳动经济管理专业和人事管理专业的专业教材;也可作有关院校劳动、人事管理专业的教材;同时可供全国劳动人事干部专业学习使用。它对于其他院校、科研单位从事劳动、人事教学、研究工作的人员,也是有益的参考书。

协助编写这套教材的主要单位有:中国人民大学劳动人事学院、北京经济学院劳动经济系、中国社会科学院、湘潭大学、中国人民大学、北京大学、中国政法大学、外交学院、国家经委、国家统计局、中央党校和劳动人事部劳动科学研究所等。对上述单位给予的大力支持,谨表谢意。

《社会保险与职工福利》是这套教材中的一种。它是一本关

于社会保险和职工福利学科的系统教科书,全书分为上、下两编。上编主要阐述社会保险的有关理论和实践问题,包括社会保险的基本原理、发展历史、制度与体系的确立及主要实施内容,并且对外国社会保险理论和制度作了简要的介绍;下编主要阐述与职工福利工作有关的理论,并对我国职工福利的制度、体系和主要内容等作了比较详细的介绍。全书由刘传济和孙光德同志任主编;钟立辉同志任副主编。参加编写的有刘传济、孙光德、钟立辉、季晓煜、刘雄、焦凯平和潘璞生同志。

本书初稿完成后,由劳动人事部的傅华中同志和国家经委经济研究所的王继勃同志审稿,并提出了许多宝贵的修改意见。劳动人事干部专修科教材编写领导小组集体讨论并提出修改意见后由主编定稿,余炳荣同志作了编辑加工。

由于劳动人事专业长期被忽视,基础薄弱,目前我国劳动人事制度又正在改革过程中,许多理论问题和实践问题都有待研究和探讨,加上我们水平有限,时间仓促,缺点和错误在所难免,欢迎广大读者批评指正,以便在今后的修订中不断提高,日臻完善。

劳动人事部人事教育局

1987年2月

目 录

导言	1
----	---

上编 社会保险

第一章 社会保险的原理和原则	1
第一节 社会保险的概念及其产生的社会经济条件	1
第二节 社会保险的性质和作用	4
第三节 社会主义社会保险与资本主义社会保险的本质区别	9
第四节 我国社会保险的内容和制定的基本原则	11
第二章 社会保险发展的历史	16
第一节 社会保险的产生及其在全世界的发展	16
第二节 旧中国的社会保险	22
第三节 建国前革命根据地和解放区的社会保险	24
第四节 建国后我国社会保险的建立和发展	28
第三章 老年、伤残、遗属社会保险	38
第一节 老年、伤残、遗属保险的概念和特点	38
第二节 确定老年社会保险的原则	42
第三节 我国老年社会保险的重要性和严重性	44
第四节 我国机关、事业单位和企业的老年、伤残和遗属社会保险	49
第五节 我国城镇集体经济组织和个体劳动者的老年社会保险	53
第六节 我国农村的养老退休保险制度	57

第七节	我国老年社会保险制度存在的问题和改革的方向	59
第八节	退休退职人员的管理与服务工作	63
第九节	外国老年、伤残、遗属社会保险简介	65
第四章	生育和疾病社会保险	75
第一节	生育社会保险	75
第二节	疾病社会保险	78
第三节	外国生育和疾病社会保险简介	82
第五章	工伤社会保险	87
第一节	工伤社会保险的概念和意义	87
第二节	工伤社会保险的原则	89
第三节	我国工伤社会保险的给付标准和制度的改革	91
第四节	工伤社会保险的管理和服务工作	92
第五节	外国工伤社会保险简介	93
第六章	医疗社会保险	98
第一节	医疗社会保险的概念和原则	98
第二节	医疗社会保险发展的趋势及其影响因素	100
第三节	我国的公费医疗和劳保医疗制度	102
第四节	我国农村的合作医疗办法	105
第五节	我国医疗社会保险的改革方向	107
第六节	外国医疗社会保险制度简介	109
第七章	待业社会保险	114
第一节	待业社会保险的概念和意义	114
第二节	待业社会保险的原则	115
第三节	我国待业社会保险制度的建立和保险基金的使用与给付	117
第四节	待业人员的管理和服务工作	119
第五节	外国失业社会保险简介	120

第八章 社会保险基金	126
第一节 社会保险基金的概念和意义	126
第二节 社会保险基金的筹集与运用	128
第三节 养老保险基金	134
第四节 其他社会保险基金	141
第五节 外国社会保险基金的筹集和营运简介	144
第九章 社会保险的组织管理	151
第一节 社会保险管理的概念和原则	151
第二节 社会保险管理的内容和方法	153
第三节 社会保险的管理体制和机构设置	156
第四节 社会保险工作人员的培训	158
第五节 我国社会保险管理的状况和历史沿革	160
第六节 外国社会保险组织管理简介	163

下编 职工福利

第十章 职工福利的含义、性质和作用	169
第一节 职工福利的含义	169
第二节 职工福利的性质	172
第三节 职工福利的作用	177
第十一章 我国职工福利事业的建立和发展	181
第一节 职工福利事业的创建	181
第二节 职工福利事业在曲折中发展	185
第三节 改革中的福利工作	188
第十二章 职工福利设施和补贴制度	193
第一节 集体生活福利设施	193
第二节 文化福利事业	199
第三节 福利补贴制度	201
第十三章 职工福利费用	208
第一节 职工福利费的来源	208

第二节	职工福利基金(福利费)的提取和使用	209
第三节	职工福利水平	213
第十四章	职工福利的管理	215
第一节	职工福利管理的范围、内容和程序	215
第二节	职工福利管理的机构和人员	218
第十五章	职工福利的改革	222
第一节	职工福利改革的必要性	222
第二节	职工福利改革的原则	224

上编 社会 保险

第一章 社会保险的原理和原则

第一节 社会保险的概念及其 产生的社会经济条件

物质资料的生产，是人类社会生存的前提条件。人生长在自然界中，特别是在与大自然的斗争中，可以利用自然规律和科学规律为人类造福。而自然的破坏力也会给人们的生命财产和劳动能力带来各种伤害。严重的还会导致人身伤亡，物资匮乏，甚至生产中断，社会秩序紊乱。另外，作为自然界的人，本身也要受自然规律的支配，生、老、病、死是任何人都不能抗拒的。自然灾害和意外事故的发生，就整体来说是不可避免的，发生的时间、地点和对象是不可预知的。“天有不测风云，人有旦夕祸福”，就是这种必然性与偶然性的实践经验总结。由于必然性与偶然性的存在，就有必要和可能，通过一定组织，吸收众多的单位和个人，缴纳一定的保险费，参加保险，实际互助互济，分担风险。一旦单位或个人遇到灾害和事故时，即可得到一定的经济补偿或物质帮助。所以，保险就是依靠多数成员的分摊而集中起来的保险基金，用来补偿或帮助少数成员因灾害或事故所造成的经济损失和因死亡或丧失劳动能力所带来的经济困难的一种方法。社会保险就是根据国家法律规定，筹集保险基金，对劳动者在年老、患病、生育、负伤、残废、死亡和待业的时候，由于暂时或永久丧失劳动能力或暂时失去工作，给予物质帮助的一种社会保障制

度。

社会保险制度是社会化大生产的产物。这就是说，社会保险的产生和发展，一方面有各国工人阶级团结战斗的政治因素；另一方面，也是生产力发展和生产关系变化的必然结果。这两个方面都是同社会化的大生产密切相联系的。主要表现在以下几个方面：

第一，社会化的大生产打破了以手工生产为基础的自给自足的自然经济，劳动者由家庭走向社会，造成宗法社会的解体，劳动者丧失劳动能力或失去工作后的生活问题，就成为日益严重的社会问题。

在人类社会的发展过程中，社会生产方式在很长的时间内一直停留在以手工生产为基础的自给自足的自然经济上，每一个生产者或生产单位利用自己的生产条件，生产自己和社会所需要的产品。在这种生产方式下，家庭是生产和生活的基层单位。老年人一般是这些生产和生活单位的指挥者和决策者。劳动力的再生产是在家庭内部进行的。劳动者的生产技艺祖辈相传，劳动者的生、老、病、死、伤、残的生活费用，完全由家庭负担，而社会除了出自道德的原因对个别极其困难的人进行一些慈善性的救济外，不负担任何费用。社会进入资本主义以后，生产方式发生了重大变革，生产技术由手工发展到以机器为基础的社会化大生产。生产的基本单位由家庭变为工厂，由于传统的技艺被打破，劳动者由家庭走向工厂，过去在家庭中为自己劳动，现在变成为资本家生产剩余价值的雇佣劳动。于是宗法社会被破坏，以亲子关系为轴心的大家庭，分化为由夫妇及未成年子女组成的小家庭。正如马克思所说的：“大工业在瓦解旧家庭制度的经济基础以及与之相适应的家庭劳动的同时，也瓦解了旧的家庭关系本身。”^①这样，劳动者一旦暂时或永久丧失劳动能力，生活就陷入极其悲惨的境地，并且日益发展成为严重的社会问题。

^① 《资本论》第1卷，《马克思恩格斯全集》第23卷第536页。

第二，社会化的机器大生产对劳动力的素质提出新的要求，使劳动者退出生产岗位的时间提前，结构性失业增加，更加重了社会问题的严重性。

在独立手工工业生产时期，生产技术简单，生产规模狭小，劳动者一人掌握多种技术，独立完成一种产品。当独立手工工业发展到手工制造业，在产品生产的过程中已经开始了分工与协作。到了机器代替手工劳动以后，专业化的分工协作和生产的节奏性，对劳动的强度、质量和劳动者的持久力都提出了更高的要求，有些劳动者，特别是老年工人不能适应这些要求，致使结构性的失业增加，劳动者提前退出生产工作岗位。再加上劳动者平时工资低微，“几乎只限于维持工人生活和延续工人后代所必需的生活资料”，^①没有能力储蓄以备年老丧失劳动能力时使用，因此而产生的社会问题越来越严重。

第三，劳动力向社会化方向发展，要求社会必须对劳动者的生活，特别是年老丧失劳动能力后的生活承担责任。

在社会化大生产的条件下，劳动者到资本家工厂中去做工，劳动力由家庭的劳动力转变为社会的劳动力。因此，劳动者的生、老、病、死、伤、残的生活费用也理应由过去的家庭负担改由社会来承担。在家庭手工业中，劳动力的成长和发展都是根据家庭生产的需要自行设计和培养训练的。在大生产中，劳动力实现社会化以后，劳动者必须根据社会分工的要求来设计和发展自己的劳动力，并由社会培养和训练。随着生产技术和生产结构的变化，造成结构性的失业，社会对于劳动者的生活也必须承担一部分责任。如果以上问题不能解决，势必影响劳动力向社会化的方向发展，阻碍社会化大生产的进程。这就是说，资本主义的大生产，要求劳动者的生活方式、生活来源、^②生活保障必须与这种社会化的生产方式相适应。资本主义建立社会保险的目的，一方面是由于工人阶级斗争，另一方面也是为了资本主义的

① 《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》第1卷第258页。

经济发展和资产阶级的利益。这就是1883年俾斯麦在德国建立第一个社会保险以后，特别是第二次世界大战以后，西方资本主义国家的社会保险事业广泛而迅速发展的经济原因。

在社会主义制度下，实现了生产资料公有制，社会主义发展生产的目的，在于不断满足人民日益增长的物质文化生活需要，包括暂时或永久丧失劳动能力者的生活需要在内。建立社会保险是社会主义基本经济规律的要求。同时，社会主义是建立在社会化大生产的基础上，建立社会保险也是社会主义经济发展必不可少的一种经济制度。

第二节 社会保险的性质和作用

一、社会保险的性质

社会保险是一种社会保障制度，它具有以下几个特点：

1. 社会保险不是单纯的经济手段，而首先是统治阶级为达到自己的某种目的而施行的一种社会制度；

2. 社会保险一般是国家通过法律规定强制实施的。在法律上确认是所有劳动者应享受的权利；

3. 社会保险不是所有的人都可以享受的，它的对象是劳动者，保险的前提主要是丧失劳动能力；

4. 社会保险由于是一种社会保障制度，保障的水平（或程度）是维持丧失劳动能力的劳动者基本生活需要，而不是充分满足他们各方面的需求。

社会保险和商业保险不同。商业保险是由保险公司所经营的财产保险和人身保险。社会保险同商业保险虽然都具有互助互济，分担危险，保障人民生活安定，维持经济繁荣的功能，但是二者在性质上有明显的区别。具体表现在以下几个方面：

第一，它们的原则和属性不同。社会保险是国家强制实行的行政性的社会保障制度，被保险人有永久获得保障的权利。保险

机构不是盈利机关，政府对保险财务负有最后的责任，保险金盈余则作为保险后备，发生亏损由国家财政拨款弥补。商业保险是以盈利为目的的企业经营活动，保险公司与投保人双方以契约规定各自的权利和义务，一旦契约履行完毕，保险责任即自行终止。保险公司因是独立核算、自负盈亏的企业单位，实行经济责任制，国家财政不予补贴。

第二，对象和作用不同。社会保险是以劳动者及其供养的直系亲属为对象，在劳动者丧失劳动能力时按规定标准给予物质帮助；凡是在法令规定范围内的劳动者，以企业为单位都必须参加。商业保险是以个人或全体人民为对象，一般险种实行任意保险办法，保险人与被保险人之间双方均有自由选择的权利，并且按照其所缴保费的多少和事故发生的种类，给予一定的经济补偿。

第三，权利与义务对等关系不同。社会保险强调劳动者必须履行为社会贡献劳动的义务，并由此获得享受社会保险待遇的权利，实现权利和义务基本对等。商业人身保险强调投保人所缴保险费的多寡决定领取保险金的多少，权利与义务的对等主要表现为一种“多投多保，少投少保，不投不保”的等价交换关系。

第四，管理体制不同。社会保险由中央或地方政府集中领导，由社会保险专门机构负责组织管理，保险待遇标准基本一致，实行保险业务工作、群众工作、思想与政治工作和管理服务工作四位一体，属于行政领导体制。商业保险机构——保险公司是自主经营的相对独立的经济实体，属于金融体制，它只负责补偿经济损失，不涉及补偿后的社会服务。

第五，保障水平不同。社会保险是以保障劳动者在丧失劳动能力的基本生活需要为标准，保障水平要考虑劳动者原有生活水平和社会平均消费水平，并随生产发展不断提高。商业保险的保障水平完全以投保人所缴保险费多少为标准，不考虑上述其他因素。这就是说，社会保险着眼于“保障”，而商业保险着眼于

“偿还”。

第六，立法范畴不同。社会保险是国家规定的，是劳动者的基本权利，属于劳动立法范畴。商业保险是企业的金融活动，合同双方权益受经济合同法保护，属于经济立法范畴。

社会保险与商业保险各行其道，各司其职，并行不悖。商业保险中的人身保险，是社会保险的一种补充，二者可以相辅相成，不能互相代替。

社会保险也不同于社会救济，虽然两者都属于社会保障制度，但是社会保险同社会救济在对象、条件和作用方面是不同的。

社会保险的对象是在法律规定实施范围内的劳动者，享受的条件是暂时和永久丧失劳动能力或待业期间。社会保险是保障劳动者老有所终，解除后顾之忧，使其集中精力于生产，是在劳动者劳动过程中遇到疾病、工伤和其他意外事故时给予物质上的帮助，以维持劳动力的再生产。社会保险的经费来源由被保险人和企业单位缴纳，国家给予资助。给付条件和标准，都是依照国家法令规定的。

社会救济是一项历史悠久的社会保障制度，我国远在周朝就有济贫制度，距今约有三千年的历史。社会救济作为立法形式固定下来，是1601年英国颁布的救贫法，距今已有近四百年的历史。社会救济的对象是全体人民。享受的条件，主要是老、弱、病、残没有固定收入，或孤苦无依无法生活者。此外对于虽有固定收入，因一时遭受意外事故，或固定收入不能维持最低生活的城乡居民，也能享受。这就告诉我们，建立社会救济制度的目的和作用，就在于保障全体城乡居民的最低生活需要，安定社会秩序。社会救济经费的来源，由政府一般财政税收拨付或由特别税捐补助。享受救济者，必须经过申请，并经对申请者财产和收入的调查，合乎条件的，确定救济标准，按期给付救济费。

社会保险同社会救济除以上区别外，还有一个重要的区别，就是社会保险存在着权利和义务的关系，主要表现在两个方面。

一是劳动者为社会尽了劳动义务，因而才有享受保险的权利；二是社会保险属于纳费制度，劳动者个人和工作单位，必须先尽缴纳保险费的义务，然后才有享受取得保险费的权利。社会救济是一种非纳费制度，由救济机构单方付给，没有权利和义务的关系。

社会保险也是消费品的一种分配形式，但是，它同工资这种分配形式在性质上也是不同的。例如，在社会主义制度下，分配工资的原则是按劳分配。社会保险主要是对劳动者因各种原因暂时或永久退出劳动过程给予的物质帮助。劳动者停止工作后，应不应该给予物质帮助，给多少帮助，都要从实际情况出发，一方面要考虑保障的实际需要，另一方面也要考虑劳动者本人过去的劳动状况，如工龄的长短、劳动条件和贡献大小。因此，它的分配原则，既不是按劳分配，也不是按需分配，既受按劳分配的制约，又具有某些按需分配的成分。这就是社会主义的社会保险所具有的特性。

二、社会保险的作用

社会保险既是一种经济制度，又是一种社会制度。在不同国家，不同社会，建立这种制度的历史背景和目的虽然是不同的，但是，总的说来，对于保障劳动者的生活和健康，促进生产的发展，安定社会秩序，都有积极的作用。

第一，社会保险制度对于社会安定具有重要的作用。社会保险集聚了多数单位和个人的经济力量，加上政府的资助，对丧失劳动能力和暂时失去工作的劳动者给予物质上的帮助，以维持其基本生活，这样就有助于消除社会不安定的因素。在资本主义国家，如英、美等国由于建立了社会保障制度，进行了一定程度的收入再分配，使劳动者的痛苦有所减轻，阶级矛盾有所缓和。近几十年来虽然经济危机此起彼伏，失业率一直保持很高的记录，社会仍能维持比较稳定的局面，应当说社会保障起着相当的作用。在社会主义国家，虽然没有象资本主义国家那样周期性的经

济危机，但是，有时由于微观和宏观决策失误或管理不善，也会导致企业破产和国民经济失调，从而出现暂时待业现象。另外，社会主义个人消费品实行按劳分配的原则，城乡之间、工农之间、脑力劳动与体力劳动之间以及脑力劳动与体力劳动内部，还存在着生活富裕程度的差别。劳动者一旦丧失劳动能力或暂时待业，特别是对于生活尚不够富裕的劳动者，生活上就会遇到很大的困难。建立社会保险制度，帮助他们摆脱经济上遇到的困难，也是实现安定团结局面不可缺少的重大战略性的措施。

第二，社会保险制度对于提高劳动生产率，促进生产的发展有重大的作用。实行社会保险，一方面可以解除劳动者的后顾之忧，使他们专心致志地进行生产和工作，从而提高劳动生产率，促进生产的发展；另一方面，社会保险制度也是劳动力再生产的必要条件。例如医疗保险制度的实施，能够保证劳动者减少疾病，使患病者及时得到治疗，较快地恢复健康。劳动者具有健康体魄和旺盛的精力才能够提高劳动生产率。尤其重要的是，劳动力的再生产是社会再生产的基础，生产的发展和劳动生产率的提高，不仅取决于劳动力的维持，而且主要取决于劳动力素质的提高。建立社会保险，劳动者生、老、病、死、伤、残都能得到物质上的帮助，就可以减轻家庭的负担，从而能够把更多的钱用作学习文化技术的费用，以提高劳动力的素质。

第三，社会保险制度，特别是养老保险制度，如果采取全部或部分积累方式，对于积累资金，促进国家的经济建设也有重要作用。社会保险在一个相当期间内，收入和支出要取得平衡，保持保险财务的稳定，因此要建立意外准备金及责任准备金制度。这些基金均可在较长期间内投资运用于社会经济的发展。有的国家，如新加坡，养老保险采用“储蓄保险基金”的方式，允许职工从自己的基金中借款购买房屋和其他大宗开支，成功地促进了住房建设。

第四，在我国社会主义制度下，实行社会保险制度，使各行各

业和各种劳动者,在丧失劳动能力或暂时失去工作时,都能得到一定的物质帮助,对于社会主义的各种经济成分都能够起到巩固和提高的作用。

此外,实行社会保险制度,使劳动者在丧失劳动能力的时候,能够得到社会的物质帮助和照顾,还可以破除千百年来养儿育女防老的陈旧观念,对控制人口和计划生育的实施,有一定的积极作用。

第三节 社会主义社会保险与资本主义社会保险的本质区别

前面讲过,社会保险既是一种社会保障制度,又是一种分配形式和分配制度。分配的性质是由生产的性质决定的,在不同社会制度下,由于生产关系的不同,社会保险有着本质上的差别。

在资本主义制度下,资本家占有生产资料,工人一无所有,把劳动力出卖给资本家,劳动力变成了商品。它的价值也和其他商品的价值一样是由生产这种商品所必需的劳动时间决定的,也就是由生产这种商品的生产费用决定的。由于劳动力是一种特殊商品,生产这种商品的费用,除了包括劳动者本人劳动力的维持和提高的费用以外,还要包括劳动力的延续和提高的费用,即养育儿女的费用。否则,当劳动者丧失劳动能力以后,资本家就断绝了劳动力的来源,就不能维持和扩大再生产。在资本主义制度下,资本家生产的目的在于获得最大限度的利润,他们竭力把工人的工资即劳动力再生产的费用,压低到最大的限度。因此,工人一旦失业或丧失劳动能力,断绝了生活来源,立即陷于衣食无着的境地。工人为了维持生存,通过多种形式的斗争,要求建立社会保障制度。资产阶级及其政府,在工人斗争的压力下,为了维持资本主义社会安定和经济繁荣,以便剥削更多的剩余价