



高等院校公共管理教材新系

社会保障概论

丛春霞 刘晓梅 主编



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

C913.7/13

2008

高等院校公共管理教材新系

社会保障概论

丛春霞 刘晓梅 主编

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 丛春霞 刘晓梅 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障概论 / 丛春霞, 刘晓梅主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2008. 1

(高等院校公共管理教材新系)

ISBN 978 - 7 - 81122 - 121 - 3

I. 社… II. ①丛…②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 (2007) 第 085430 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连天正华延彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm 字数: 400 千字 印张: 13 7/8

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

责任编辑: 于印辉 王 斌 责任校对: 孙 萍

封面设计: 张智波 版式设计: 孙 萍

ISBN 978 - 7 - 81122 - 121 - 3

定价: 26.00 元

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展，公共管理体制改革已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到，我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此，建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养高素质、专业化公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国，公共管理是一个新学科。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要，设置了公共管理专业，致力于培养政府及其他社会组织的高级管理人才。事实上，由于“管理主义”的发展，公共管理硕士（Master of Public Administration, MPA）教育在西方国家如火如荼，尤其是 MPA 教育已有几十年的历史，早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上，取得了公共管理硕士、公共事务硕士（Master of Public Affairs）和公共政策硕士（Master of Public Policy）学位，就等于获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及事业成功的基本条件。我国于 2001 年 10 月进行了首批 24 所院校的 MPA 试点招生，2004 年 3 月进行了第二批 23 所院校 MPA 试点招生。目前，MPA 教育的发展形势良好，而公共管理硕士学位现在与工商管理硕士学位、法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明，公共管理领域将是 21 世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套公共管理教材正是在这样的背景下推出的。

目前，在国内虽然已有一些公共管理方面的教材问世，但是，鲜有将公共管理理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言，面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及

运行规律的教材。东北财经大学作为全国第一所试办 MPA 教育的财经院校，在经济、管理学科方面优势突出，这套公共管理教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理教材的主要特色体现在以下三个方面：（1）前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注，尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者，既保留国外公共管理学之精华，又具备“本土化”的特点，内容较为系统、新颖、通俗和规范。（2）融合性。力求突破一些同类教材单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角，而将政治学与经济学、管理学、社会学理论融为一炉，尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理的特色。（3）适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外，力求最大限度地与中国国情结合起来，以指导中国公共管理的体制改革和公共事业的发展。

这套公共管理教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域，不同题材之间既有一定的联系和呼应，又相对独立。这套公共管理教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材，也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材，还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

高等院校公共管理教材新系编写组

前言

完善社会保障制度是近代国家共同的政策论争课题，然而，在步入 21 世纪的今天，在许多国家，社会保障的论争达到了白热化的地步。大家面临的共同课题是财政赤字的急剧扩大和人口结构的变化，以及由此带来的现行社会保障制度的可持续性的丧失。各个国家在应对多样化需求的实践中寻找更加适合本国的社会保障制度的同时，也更加注重全球化的社会保障的未来。

在中国，社会保障一词是伴随改革开放的步伐进入中国的。然而，中国的社会保障制度改革比其他先进工业化国家更具有紧迫性和重要性。中国正处于体制转轨、制度转型的社会变动时期，再加上经济全球化的冲击，中国的社会保障制度建设不仅是为单纯解决制度变迁过程中所涌现出来的国内层面的社会问题，也不仅是维系社会稳定的需要，同时还是在国际层面建立一种国家保护机制的需要。众所周知，越是处于变革激烈的动荡时期，越需要完善的社会保障做后盾，来援助改革的成功，推进社会的和谐。

自 20 世纪 90 年代以来，社会保障制度的研究成为中国政府和学术界共同重视的领域，社会保障这一学科体系建设也随之加强了。虽然中国社会保障制度起步晚，但先进国家上百年的探索为我们留下可资借鉴的经验和教训。在 20 多年的改革实践中，我国虽然已经建立了有中国特色的社会保障体系，然而，改革中却存在许多深层次的问题。尤其是医疗制度的改革给老百姓带来的不是生活的安稳，而是看病难、看病贵。中国社会保障制度建设是一个艰巨而伟大的任务，需更整合全社会的力量共同努力。“十一五”规划提出，社会保障的任务是增加财政社会保障投入，多渠道筹措社会保障基金，合理确定保障标准和方式，建立健全与经济发展水平相适应的分层次、广覆盖的社会保障体系。

本书正是在这样的背景下，基于我国社会保障制度建设的需要，为公共管理专业的本科生、研究生、MPA 学生以及公务员培训所编写的。本书在论述社会保障基本理论的基础上，详细介绍和分析了中国的社会保障制度，并附加了大量的案例，形成了理论与实践相结合的特点，目的在于让学生在掌握基本理论的基础上，有独立的思考问题、分析问题和解决问题的能力。

本书共十一章，由丛春霞总纂，具体分工如下：第一章由刘晓梅撰写；第二章和第四章由丛春霞撰写；第三章、第八章和第九章由张敏和刘晓梅撰写；第五章、第六章和第七章由夏敬撰写；第十章由楚廷通撰写；第十一章由于戈撰写。另外，崔惠兰、廉亚君、张丽和张晓千也参加了本书的编写工作。由于学术界对社会保障也正处于不断探索中，加之作者水平有限，本书一定存在许多错误和不当之处，欢迎使用本教材的师生提出批评意见，以期使之不断完善。

目 录

第一章 社会保障和福利社会	1
第一节 社会保障是什么.....	1
第二节 社会保障的历史起源.....	5
第三节 福利国家的成立和社会保障.....	9
第四节 社会保障的展望	14
思考题	20
案例	20
第二章 社会保障制度概要	25
第一节 社会保障的含义	25
第二节 社会保障体系	35
第三节 中国的社会保障制度	45
第四节 社会保障制度的再建	55
思考题	63
案例	64
第三章 社会保障的功能	69
第一节 社会保障制度的理念与价值取向	69
第二节 社会保障的社会功能	77
第三节 社会保障的经济功能	85
第四节 社会保障功能的反思与重构	90
思考题	94
案例	95
第四章 社会保障的财源筹集	102
第一节 社会保障的财源问题.....	102

第二节	社会保障财源的征集方式和来源渠道	106
第三节	社会保障财源的税收方式和社会保险方式	111
第四节	社会保险费改为社会保险税的长处和短处	122
第五节	社会保险基金的缴费比例	128
第六节	财源筹集的现状、问题和今后展望	130
思考题		134
案例		134
第五章	养老保险	136
第一节	老年保障和养老保险	136
第二节	养老保险制度的实施	141
第三节	养老保险的基本内容	147
第四节	养老保险模式	156
第五节	中国的养老保险制度	167
思考题		190
案例		191
第六章	医疗保险	200
第一节	医疗保障和医疗保险	200
第二节	医疗保险的基本内容	202
第三节	医疗保险模式	217
第四节	中国医疗保险制度	222
思考题		243
案例		244
第七章	失业保险	249
第一节	失业与失业理论	249
第二节	失业保险的基本内容	254
第三节	失业保险制度的基本模式	259
第四节	失业保险制度的实施	263
第五节	中国失业保险制度	274
思考题		286
案例		286

第八章 工伤保险	291
第一节 工伤保险概述.....	291
第二节 工伤保险待遇.....	298
第三节 工伤保险基金筹集和业务经办.....	304
思考题.....	311
案例.....	311
第九章 社会救助	317
第一节 社会救助概述.....	317
第二节 社会救助体系的基本内容.....	322
第三节 城市居民最低生活保障制度.....	327
第四节 灾害救助.....	333
第五节 农村社会救助.....	339
思考题.....	345
案例.....	345
第十章 社会福利	360
第一节 社会福利的制度内涵及意义.....	360
第二节 社会福利的历史沿革.....	362
第三节 社会福利的现状.....	366
思考题.....	386
案例.....	386
第十一章 人口老龄化和社会保障	391
第一节 人口老龄化.....	391
第二节 老龄人口保障的必要性及措施取向.....	396
第三节 老龄化社会的再检讨.....	403
思考题.....	418
案例.....	418
主要参考文献	428

第一章 社会保障和福利社会

为了正确理解社会保障的过去，把握现在，展望未来，首先要学习并思考社会保障是什么，掌握社会保障的最基本知识。本章首先阐述了社会保障是什么，从理论上分析了社会保障的历史起源；其次，在探讨社会保障与福利国家和福利社会的关系之后，对社会保障制度建设进行了展望，它不仅面临着机遇也面临着挑战；最后，从我国发展战略角度探讨了社会保障与和谐社会的关系。

第一节 社会保障是什么

如今，我们的生活离开了社会保障就无法存在。如果你是一个普通职工，看一下你的工资单，就会切实感到你每个月有多少工资被作为保险费而从工资中硬性扣除。个体工商业者和下岗职工等个人缴纳保险费的感触可能更深。他们的养老保险和医疗保险等社会保险费用都要自己全额负担，每个月都要按时缴纳。缴纳保险费和交税金一样是一种义务，没有正当的理由是不能逃避的。缴费的回报是，当你过了一定年龄，你就可以领取养老金，不至于因不工作、失去工资而无法生活。医疗保险和失业保险也是如此。当你因各种原因陷入贫困的时候，社会保障就会向你伸出援助之手。我国有关社会保障的总体费用，已达到相当额度（见表1—1）。

一、社会保障的语源

社会保障一词（social security）来源于拉丁语，security 的语源是：se = without curi = care，意思是没有烦恼、担心和忧虑。social security 的

表 1—1

我国近年社会保障支出情况

单位：亿元

项 目 年 份	社会保障分项支出				社会保障 总支出	人均 社会 保障 支出
	离 退 休、退 职 职 工 保 险 福利费	财政全部社会保障支出		在职职工 社会保险及 福利费		
		抚恤和社会 福利救济	社会保障 补助支出			
1997	2 043.80	142.14	102.30	1 307.76	3 596.00	291.00
1998	2 330.90	171.26	135.86	1 566.98	4 205.00	337.05
1999	2 708.30	179.88	325.37	1 864.46	5 078.01	403.70
2000	3 040.50	213.03	552.94	1 932.53	5 739.00	452.80
2001	3 337.20	266.68	747.34	2 116.69	6 467.91	506.86
2002	3 870.70	372.94	1 017.23	2 318.40	7 579.30	559.18
2003	4 359.90	498.82	1 262.12	2 004.15	8 124.99	628.74

注：住宅投资和价格补贴是中国在特定时期给予城镇职工的福利，为了与计算“小口径统计分析”社会保障支出水平一致，未将两者列入社会保障总支出。

资料来源：1998—2004 年数据来自历年《中国统计年鉴》、《中国劳动统计年鉴》。意思就是没有因社会原因引起的烦恼、担心和忧虑，但其实人从一出生就要面临许多生老病死的烦恼和忧虑。其中，有个人原因引起的烦恼和忧虑，也有因社会原因引起的烦恼和忧虑；有的烦恼和忧虑可以自己解决，有的则要依靠外力来解决；而社会保障的任务就是依靠社会的力量解决人们所面临的社会性的威胁。

二、社会保障的主体、客体、手段

真正意义上的社会保障制度，或者由中央或地方政府直接运营，或者由政府委托给一些准公共机构运营，因此，社会保障的主体是国家或者政府。完全独立于国家之外的机构举办的某些项目（如企业福利、

私人慈善行为)其目的与社会保障一致,但不叫社会保障,不过如今民间部门和公共部门的界限越来越模糊,而且民间部门的作用持续增大。因此,尽管社会保障是政府的责任,也要重视并做好政府实行的社会保障制度和民间部门所举办的保障项目之间的相互补充、相互衔接。

通常社会保障的适用者也即社会保障的客体大都被认为是国民。所谓国民是拥有本国国籍的人们。可是,随着国际化的展开,人们在国家间的移动加剧,长期居住的外国人也增多,许多发达国家都把社会保障的适应对象扩大到外国居民。但对于暂时居住者和非法居住者,是否也吸收他们参加社会保障是争论的焦点。

实现社会保障目的的手段也应该是多种多样的。最常用的手段是现金给付。现金给付既有发放社会保险的方式,也有采取政府救助和社会津贴的方式,还有不采取现金支付而采取政策手段给予扶助的方式,如产假制度和税收优惠政策等。总之,在社会保障实现方式上,通常只限定为现金给付的形式,忽略其他实现方式。从社会保障目的的一贯性和整体性出发,今后应该考虑各种实现方法与制度的关系。

三、社会保障水平

社会保障的给付水平是社会保障的一个重要论点。首先应该明确的是社会保障的目的不是追求幸福而是回避不幸,所以社会保障的水平应该有界限。如果极端一点说,可以把社会保障的水平理解为基本生活保障,也就是说如果我们承认存在着社会不能容忍的不幸,那么,我们就应该设定一个给付水准,使人们不至于落入不幸的境地。从另一个角度说,社会保障也不应该超过基本生活水平以上,但实际上,在医疗领域,即使为患者提供了适合的标准,随着医疗技术的发达,人们却仍不断追求更好的医疗服务。在养老保险领域也是如此,本来养老保险是收入保障,但实际上养老金并没有仅仅局限于对低收入者的保障上。虽然如此,不论在医疗领域,还是养老领域,都规定了基本的保障水平和范围。

四、社会保障的定义

社会保障不是孤立存在的，它要受到一个国家的政治、经济、社会、历史文化和伦理道德等因素的影响。由于各国的国情不同，使各国的社会保障的实践过程各有特色，各显千秋。对社会保障定义的理解也自然产生差异。

对社会保障含义的阐释最有权权威性的机构之一是国际劳工组织。它在 1952—1982 年正式采取的规范化概念是：社会保障是社会通过一系列处置经济和社会灾害的公共措施为其成员提供保护，它由社会保险、社会救助、国家补助金、家属补助金、储蓄基金、雇主补充条款等方案组成。

在 2001 年第 89 届国际劳工大会上，国际劳工组织进一步阐明社会保障的概念：“社会保障属于范围广泛的如基本社会服务投资、保护性劳动立法和维护劳工基本权利等社会政策的组成部分，并与之相互作用。”“社会保障日益被看成是发展过程的一个不可分割的组成部分。”“目前社会保障措施包括社会救助方案、权益保障方案、社会保险以及公共和私人保险项目。”

不言而喻，进入 21 世纪以后，社会保障的含义发生了很大的变化。

变化之一是从内涵到外延上都发生了变化。从内涵上，新的社会保障定义明确提出社会保障就是社会政策的组成部分，从而将 20 世纪已经确定下来的社会保障制度重新推入为解决社会新问题的社会政策方案探索的新轨道；从外延上，新的社会保障定义从更侧重于以国家干预个人抵御社会灾害或社会风险，演变为以政府为首的社会各类主体组织起来保护全体国民的就业与劳动、基本收入与体面生活的所有方案的集合。

变化之二是社会保障的优先次序发生了明显的变化，占据首位的社会保障制度从社会保险演变为社会救助制度。

变化之三是着重强调基本社会服务保障在社会保障中的重要性。在 2001 年的有关文件中提出，社会保障的主要职能是提供收入保障和使投保人享受医疗与基本社会服务。在基本服务之中，医疗保健服务的地

位显著上升，而且开始与医疗保险形成主体内容与基本手段的关系。

变化之四是社会保障可容纳私营制度，就是说，私营福利服务的提供和私人保险的提供，对于一个国家的社会保障也负有明确的或者隐含的责任。新世纪之初，国际劳工组织开始使用新词“社会保护”，其目的就是要与传统意义上的社会保障制度相区别，把私营制度也包括进来。

变化之五是社会保障的参与主体大为增加。家庭和当地的互动网络、民间团体与机构、企业和商业市场、政府和社会保障机构以及国际社会，都参与到社会保障的政策制定和操作执行中。

中国政府第一次使用社会保障概念是在 1986 年制定和实施国民经济与社会发展第七个五年计划的文献中使用的。那是一个大社会保障的含义，文献中肯定了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，但也不是完全定型。国内学者郑功成把社会保障定义为：国家和社会依法建立的、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、社会救助、社会福利、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。这一定义接近国际劳工组织的概念，也有中国特色。

社会保障是一个集合名词，一个以维护人类的社会生存和社会的群体安全为目标的所有社会政策与政策固定化所形成的社会制度的集合体。它从来不是单一的制度，而是一个制度体系。我们说一个国家的社会保障制度其实是指这个国家所选择的社会保障体系。在这个体系中，各类制度的功能、执行程序、反馈和评估的方式都因选择者的价值观和规划组合的方式不同而不同，但不论哪一个国家，都不可能用社会保障体系中的任何一项制度来替代其他制度，因为各项制度之间是一个互补和协同的功能。

第二节 社会保障的历史起源

现代社会保障制度由生存权和社会连带这两个理念支撑的。生存权

的基本思想是所有的人都有生存权利。为了保障这一权利，国家就要举办社会保障制度。《中华人民共和国宪法》第45条规定，中华人民共和国公民在年老、疾病或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。这是社会保障的根本大法，也可以把社会保障看成是“作为权利的社会保障”。

另一方面，人类自古以来为了不陷入威胁生存的窘迫状态，或者说为了摆脱窘迫状态，有互相帮助的历史。这种互相扶助、互相帮助的状态，在现代社会表现为社会保障。我们把它称为“作为社会支持的社会保障”。

“作为权利的社会保障”和“作为社会支持的社会保障”是相辅相成的。“作为社会支持的社会保障”是以“作为权利的社会保障”为前提；“作为权利的社会保障”是通过“作为社会支持的社会保障”来实现。

但是，作为权利的社会保障在国家和个人的关系中，强调个人的权利和国家的义务；而作为社会支持的社会保障是强调个人和个人的关系，也可以把国家看做是社会支持的一个表现。社会支持不仅仅是国家的问题，它涉及市民社会的整个领域。

一、传统社会中的救贫和共济

社会保障中生存权的要素和社会支持的要素并不是在现代社会中突然出现的，在传统社会中，已经存在着各自的萌芽。例如，生存权的要素我们可以从亲族体系中的各种救贫活动中看到；而社会支持的要素我们可以从各种组织的互助共济活动中看到。

在传统的共同体中，当人们遇到一些不测和生存危机的时候如何解决呢？在共同体的生产力水平还没达到一定程度的情况下，把这些人遗弃掉的事情也不少见。自古至今都有把老人背到山上遗弃的事情发生，但是，不是所有的人老了以后都被遗弃掉，大部分人老后或陷入贫困状态以后，依靠宗族体系来保障。这一习惯在近代社会乃至如今的中国也同样存在。比如，现在我们的医疗保险参保率很低，尤其是下岗失业人员和退休人员，他们患病住院的时候，大部分是要通过向亲戚借钱看病

来缓解危困状况。

另外，在传统的共同体中，不是所有的困难和风险都靠亲族关系来解决，其实，在传统的共同体中，由各种互助组织形成了各种各样的相互帮助体系。例如，古埃及石匠的互助基金组织，即是通过互助金的缴纳与汇集，在石匠发生伤亡的情况下对其本人及家属进行补偿和救助。

二、产业化带来的变化

上述传统社会中的救贫和共济，在近代化过程中发生了巨大变化。

第一，在资本主义形成过程中，由于共同体不断分化解体，使救贫活动中的亲族关系逐渐弱化；另一方面，共同体的解体本身也产生大量的贫民。因此，在初期资本主义时代，在英国，国家就要从共同体的外部，以《伊丽莎白济贫法》的形式来开展救贫事业。

第二，产业化进展，产业资本主义形成，生活样式发生变化，伴随而来的是新的贫穷原因的出现。由于没有雇佣，就没有失业的意识，由于没有工场，也就没有劳动灾害的概念。现在的社会保障制度所要防范的社会性风险和事故主要是在产业化进程中产生的。另外，像高龄和少子这样的概念也是近代社会的产物。在以上变化中，到了19世纪左右，在发达资本主义各个国家中，救贫和互助共济的形态进一步发生变化。

在救贫的领域里，国家发挥着更大的作用。在当时先进的资本主义国家——英国中，《伊丽莎白济贫法》被修订成更适合自由资本主义经济的发展的法律。英国《伊丽莎白济贫法》中，虽然带有对贫民的惩罚要素，但是从另一个角度讲，也规定了国家的责任和义务，从这一点上看，也包含了生存权的要素。

在这种由国家责任来承担的救贫之外，还有属于慈善领域中的民间慈善行为。帮助亲族以外的贫困者的就是慈善的思想。慈善通常认为是超越时代的产物。其实慈善也是近代的产物。在传统社会中，富者对贫者的救助的目的，与其说是对贫者的救助，还不如说是显示富者的灵魂的救济和积德。只是传统的救助和慈善很相似，只有施救者有权利，被救者没有权利。