



社会保障概论

SHEHUI BAOZHANG GAILUN

● 主编 田小宝 何平

中国城市出版社

社 会 保 障 概 论

主编 田小宝 何 平

中国城市出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障概论/田小宝等主编. - 北京: 中国城市出版社, 2005. 4

ISBN 7-5074-1679-8

I. 社… II. 田… III. 社会保障—概论

IV. C913-7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 038282 号

责任编辑 何玉兴

责任技术编辑 张建军

封面设计 吴家凯

出版发行 中国城市出版社

地址 北京市丰台区太平桥西里 38 号 邮编 100073

电话 (010) 63289949

传真 (010) 63421488

总编室信箱 citypress@sina.com

发行部信箱 citypress_fx@tom.com

经销 新华书店

印刷 山东沂南县汇丰印刷有限公司

字数 296 千字 印张 11.5

开本 850 × 1168 (毫米) 1/32

版次 2005 年 4 月第 1 版

印次 2005 年 4 月第 1 次印刷

定价 15.00 元

版权所有, 盗印必究。

属印装质量问题印厂负责调换

说 明

社会保障制度是工业化、城市化和社会现代化的产物，是现代国家最重要的社会经济制度之一。在当前，建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，也是党和政府在促进经济发展的同时，建立和谐社会，保证我国经济与社会协调发展的重要保证。

为了使大家了解和掌握社会保障的基本知识和基本原理，了解我国社会保障制度改革与建设的基本情况，我们请中国劳动保障研究院院长田小宝、劳动和社会保障部社会保险研究所所长何平主编了《社会保障概论》这本教材。

《社会保障概论》教材将国外与国内社会保障的基本情况、基本内容有机地结合起来，全面、系统地介绍了社会保障的基础知识、社会保障制度的基本内容和社会保障制度的改革等，为学习和掌握我国社会保障制度改革与建设的基本情况、基本规律提供重要的参考。本书既适合自学，又适合党校、行政学院、高等院校和其他成人高等教育有关专业作为教材使用。

本书由田小宝、何平主编统改定稿。其他参加编写的人员有：刘燕生、张军、王宗凡、武玉宁、姜敏等。

书中如有不妥之处，请读者指正，以便进一步修改和完善。

中国城市出版社
中共中央党校函授学院

2005年3月



何 平

劳动保障部社会保险研究所所长、研究员，中国人民大学、社科院研究生院、北京大学等院校社会保障专业兼职教授；中国社会保险学会副会长、国家计生委专家委员会委员、中国军人保险立法办公室顾问。

主持完成了多项国家重大课题的研究工作，取得了较好的社会效益。公开出版论著七部，公开发表论文数十篇。作为受聘中方专家，参加完成了世界银行等国际组织多项社会保险技术援助项目。多次参加重大社会保险国际研讨会并做主题演讲。

目 录

第一章 社会保障制度总论	1
第一节 社会保障制度的理论基础	1
第二节 社会保障的立法与发展	15
第三节 社会保障制度的目标、功能与原则	29
第四节 社会保障制度改革趋势	34
第二章 我国社会保障制度	48
第一节 我国社会保障体系概述	48
第二节 我国社会保险概述	54
第三节 我国社会保障制度的发展进程	66
第四节 我国社会保障的可持续发展	77
第三章 养老保险制度	82
第一节 养老保险概述	82
第二节 我国养老保险制度的发展	96
第三节 我国养老保险制度面临的挑战	107
第四节 养老保险制度可持续发展的对策	113
第四章 失业保险	118
第一节 失业保险概述	118
第二节 失业社会保险制度的基本框架与国际惯例	125
第三节 我国失业保险制度的建立与发展	131

第五章 医疗保险	143
第一节 医疗保险概述	143
第二节 我国医疗保险制度的发展与改革	149
第三节 我国医疗保险发展面对的挑战与对策	162
第四节 补充医疗保险	165
第六章 工伤保险	177
第一节 工伤保险概述	178
第二节 国外工伤保险	184
第三节 我国工伤保险制度	190
第四节 工伤预防与职业康复	202
第七章 生育保险	208
第一节 生育保险概述	208
第二节 我国生育保险的建立和发展	214
第八章 企业年金制度	222
第一节 企业年金概况	222
第二节 我国企业年金的建立和发展	234
第三节 企业年金的主要运作主体	237
第四节 企业年金基金管理与风险控制	242
第九章 社会福利、社会救助与城市居民 最低生活保障	248
第一节 社会福利事业	248
第二节 社会救助	255
第三节 社会救助制度的改革与城市居民 最低生活保障	260

第十章 农村社会保障	265
第一节 农村社会保障历史沿革.....	265
第二节 探索建立农村社会保障制度.....	274
第三节 农村合作医疗.....	276
第四节 农村社会救助.....	281
第十一章 社会保障立法	283
第一节 社会保障法律概述.....	283
第二节 国外社会保障立法.....	284
第三节 我国社会保障立法.....	288
第十二章 社会保障基金	295
第一节 社会保障基金制度概述.....	295
第二节 社会保障基金的管理.....	302
第三节 社会保障基金运作与监管.....	315
第十三章 社会保障管理	320
第一节 社会保障管理概述.....	320
第二节 我国社会保障信息管理系统建设.....	324
第三节 金保工程与社会保障信息管理系统.....	337
第四节 社会保障管理服务的社会化.....	339
第五节 道德风险与社会保障中的反欺诈.....	349

第一章 社会保障制度总论

社会保障制度是工业化、城市化和社会现代化的产物。经过100多年的发展，社会保障已经形成了一个相对独立、完整的体系，成为重要的社会公共政策。

社会保障是现代国家最重要的社会经济制度之一。建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，是经济社会协调发展的必然要求，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。

目前，无论在发达国家还是在发展中国家，社会保障已成为最为重要的社会经济制度之一。全球164个国家和地区都在不同程度上建立了现代社会保障制度。

我国是世界上最大的发展中国家，人口众多，经济发展起点低，地区之间、城乡之间发展不平衡，完善社会保障体系的任务十分艰巨和繁重。《中华人民共和国宪法》明确规定，国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国政府把发展经济作为改善民生和实现社会保障的基本前提，并坚持从我国的国情出发，以人为本，高度重视并积极致力于适应社会主义市场经济的社会保障体系的建立与完善。

第一节 社会保障制度的理论基础

一、社会保障制度的内涵

社会保障制度是指国家和社会以法律的形式，保障劳动者和社会成员在暂时或永久丧失劳动能力以及遭遇各种风险、生活发

生困难的情况下，获得物质帮助，保障其基本生活的制度。社会保障制度包括以下几个基本含义：

1. 国家或政府是社会保障制度组织者和最终责任的承担者。纵观各国社会保障制度，不论是由政府直接主办，还是以国家信誉做担保，或通过社会自治、市场操作方式实施的保障，国家都是社会保障制度责任的最终承担者。这主要是基于：

(1) 维护社会稳定是国家经济发展与社会进步的基础，社会保障是维护社会稳定的一项基本社会制度，政府在组织与实施社会保障中有无法推卸的责任；同时，政府有能力通过强有力的手段，对社会弱势群体实施有效的保护，维护社会公平，缓解社会矛盾，促进社会和谐发展。

(2) 尽管近些年来全球的社会保障改革使各种选择性保障项目和民营公益项目有所发展，降低强制性社会保障水平，减少政府责任也成为一种明显的改革趋势，但是社会保障的重要特征——通过政府的强制手段实施社会保障的主体地位——并没有发生根本性的改变。

2. 社会保障是法律赋予公民的一项基本权利。《中华人民共和国宪法》明确规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者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。”生存权是人的基本权利，社会保障能使社会的每个成员达到维持生存所需要的基本生活标准。

3. 社会保障是对公民的基本生活的保障，是对公民生活遇到困难时的一种最基本的社会服务和物质帮助。社会保障的实施是通过大数法则、国民收入再分配等手段，对社会弱势群体进行保护的社会公共政策。

4. 从政府组织实施社会保障的目的性和经济利益直接受益者来看，社会保障具典型的经济福利性特征，在社会保障公共政策的制定与实施中，不带有任何直接的经济效益目标，社会保障政策明显地向弱势群体特别是贫困者倾斜。

由于不同的政治、经济、文化的社会背景，各国及不同的国际组织对社会保障内涵的界定有所不同，如德国其社会保障理念产生于社会主义市场经济理论，德国把社会保障描述为：对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人，提供基本的生活保障，是维护社会公平和社会安全的保障制度。英国是西方福利国家的代表，其社会保障理念的重点是消除贫困和普遍性原则，具体描述是：为国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时提供生活保障。美国对社会保障的界定是：根据政府法规而建立的项目，为个人谋生能力中断或丧失时提供保障，还为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。为抚养子女而发给的家属津贴也包括在这个定义中。日本对社会保障的界定是：对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险方法和国家责任上，寻求经济保障途径。对陷入生活困境者，通过国家援助，保障其最低限度的生活，同时谋求公共卫生和社会福利的提高，以便使所有国民都能过上真正有文化的成员的生活。国际劳工组织对社会保障界定为：通过一定的组织对这个组织成员所面临的某种风险提供保障；为公民提供保险金来预防或治疗疾病；公民失业时资助并帮助其重新找到工作。

二、社会保障的基本理论与主要流派

社会保障基本理论的发展经历了一个历史过程。

社会保障制度是各国社会经济发展到一定阶段的产物，是各国经济、社会政治、文化及伦理道德等诸多因素作用的结果。因此，经济学、社会学、政治学等学科共同构成了社会保障学的理论基础。

一般认为社会保障基本理论的形成和发展包括几大主流思想流派：如新历史学派理论、福利经济学、费边社会主义和新自由主义的社会福利思想、凯恩斯的有效需求理论、贝弗里奇报告、

新自由主义经济学理论等。虽然各国选择的模式有所不同，但都具有保障公民基本生活、国家参与实施、缓解贫困、增进福利和促进社会收入公平等基本特性。

正是由于多种因素和各传统学科的影响，才形成了社会保障的不同思想流派。20 世纪下半叶以来，西方国家具有代表性的流派主要有以下几个：

（一）德国的新历史学派理论

从历史实践看，德国新历史学派的理论、思潮与德国现代社会保险制度的确立有着密切的关系。德国新历史学派的主要代表人物有 G·施穆勒、L·J·布伦坦诺等人，他们的主要理论观点是：

1. 提倡社会改良。新历史学派的社会改良政策有两个支撑点。一是从伦理道德出发，劳资冲突不是经济利益上的对立，而是感情、教养和思想上存在差距而引起的对立。劳资问题是一个伦理道德问题，不需要通过社会革命来解决，而只要对工人进行教育，改变其心理和伦理道德的观点，便可以解决。二是他们的国家观主张国家至上，国家直接干预经济生活的管理，负起“文明和福利”的职责。在 1872 年新历史学派在爱森纳赫召开的会议上，G·施穆勒说：我们虽然不满意现在社会的状况，深感改良的必要，但我们不主张打破现存的关系，而主张改革经济、现有生产形态、各个社会阶级现存的教养和心理状态，并以此为我们的活动出发点。

2. 提出要增进社会福利，实行社会改革，并通过工会组织来调整劳资之间的矛盾，主张由国家来制定劳动保险法、孤寡救济法等。

3. 提出国家是集体经济的最高形式，是公务机关，在文明和进步的社会中，国家可以不断扩大和增加其公共职能，凡是个人努力所不能达到或不能顺利达到的目标，都理应由国家实现。

4. 新历史学派的政策主张包括：（1）国家的法令、法规、

法律至上并决定经济发展的进程；（2）国家的职能不仅在于安定社会秩序和发展军事实力，还有经济管理的职能，即直接干预和控制经济生活；（3）经济问题与伦理道德是密切相关的，人类的经济生活并不是仅仅局限于满足本身的物质方面的欲望，而且还应满足高尚的、完善的伦理道德方面的欲望；（4）劳工问题是德意志帝国面临的最严峻的问题。国家应通过立法，实行包括社会保险、孤寡救济、劳资合作以及工厂监督在内的一系列社会措施，自上而下地实行经济和社会改革。

新历史学派以此来反对“斯密的经济自由主义”和“马克思社会主义”。他们的主张被当时的卑斯麦政府所接受，从而成为德国率先实施社会保险的理论依据。新历史学派的这些主张，后来经制度学派传播而在美国得到了发展，并得到欧洲一些国家的部分认可。

（二）福利经济学理论

福利经济学的产生有特定的社会经济条件和历史背景。一方面，由于社会化大生产的发展，社会成员的就业、疾病医疗、退休养老等问题开始成为社会性的问题，需要由社会来解决。另一方面，随着资本主义市场经济的发展，资本主义社会的基本矛盾开始激化，周期性的经济危机造成工厂倒闭、失业和部分社会成员的生存困难。为了适应社会化大生产的需要，缓和阶级矛盾，取得社会安宁，迫切需要发展社会保障事业，这自然需要理论的指导，于是福利经济学便应运而生。

1. 旧福利经济学理论

以马歇尔的《经济学原理》为基础的“新古典学派”又称剑桥学派。马歇尔的学生庇古，罗伯逊和凯恩斯是旧福利经济学理论的创始人之一。1920年A·C·庇古（1877—1959）发表《福利经济学》标志着现代经济学的一个分支：“福利经济学”在英国形成。庇古本人被西方学者推崇为“福利经济学之父”。庇古直接承袭马歇尔的福利观点，受到“消费者剩余”、“生产

者剩余”等新概念的启发，提出“国民收益”概念，构成了他自己的理论体系。

福利经济学的主要理论基础支撑是边际效用递减学说，即：一个人收入愈多，货币收入的边际效用愈小；收入愈少，货币收入的边际效用就愈大。因此，如果将货币收入从富人那里“转移”一些给穷人，就可以增加货币的边际效用，从而使社会满足总量增加。而收入转移的途径就是由政府向富人征收累进所得税和遗产税，然后举办社会保障事业，并以社会保障的形式补贴给穷人，即用来发放养老金、医疗保险、失业津贴、社会救济等。这些收入转移将会增加穷人的实际所得。

在以上理论分析的基础上，庇古提出了一系列社会保障计划的准则和措施，如：（1）福利措施应当不以损害资本增值和资本积累为宗旨，否则就会减少国民收入和社会福利。从富人那里转移收入，实行“自愿转移”要比“强制转移”好。（2）庇古认为，不论实行直接转移收入还是间接转移收入，都要防止懒惰和浪费，以便做到投资于福利事业的收益大于投资于机器的收益。（3）庇古反对实行无条件的补贴，认为最好的补贴是那种“能够激励工作和储蓄”的补贴，否则，会使某些有工作能力的人完全依靠救济。

庇古的福利经济学理论是以基数效用论和不同个人之间效用的可比性作为自己的理论基础的。而从实证经济学的观点来看，效用在各人之间是无法比较的。故庇古的这一理论受到西方经济学家的普遍指责。

2. 新福利经济学理论

20 世纪 30 年代以后出现了以洛桑学派代表人物、意大利经济学家帕累托为代表的新福利经济理论。即：采用序数效用论和无差异曲线分析法来摆脱旧福利经济学难以回答的福利命题，否认个人之间效用比较的可能性，排除旧福利经济学的收入均等化理论，而仅以交换和生产的最优条件作为达到最大福利的条件，

即从生产资源配置方面找出“最适度条件”，认为这就是最大福利的界限，任何偏离只会使福利减损。其基数效用论是指效用可以用数量单位来衡量，而序数效用论认为效用只有次序先后，可用第一、第二、第三……顺序数目来表示。其次无差异曲线是一条用来表示消费者对不同组合商品的偏好没有差异的曲线。

“最适度条件”，即：任何变革只要使部分人受益而没有人受损，这就算是福利增大；否则，就无法判断福利是否增大。英国学者 N·I·卡尔多和 J·希克斯认为这在事实上是不可能做到的，即：在一种变革中，部分人受益难免会使另外的人受损，不过政府可运用适当政策使受损者得到补偿。

福利经济学的产生和发展，在某种角度为“福利国家”社会保障的发展提供了理论依据。

（三）凯恩斯的有效需求理论与国家干预思想

1929—1933 年资本主义世界严重的经济危机，使得原来占统治地位、以市场自由竞争论为中心内容的新古典经济学说受到直接挑战。英国经济学家 J·M·凯恩斯 1936 年发表《就业、利息和货币通论》标志着有效需求理论的产生。有效需求理论阐述了国家干预经济理论及相关对策，提出更加明确的社会保障、消除贫民窟、实行累进税制、实行最低工资法等政策主张。

凯恩斯的国家干预思想认为：

1. 国家对社会福利领域的干预有助于增加消费倾向，实现宏观经济的均衡。其作用机理是：社会保障收入在经济萧条时期增加缓慢，而支出增加迅速；在经济繁荣时期，社会保障支出增加缓慢，收入增加迅速，从而具有调节和缓和经济波动的自动稳定器的作用。

2. 国家干预思想强调政府和国家积极参与，认为由国家承担起私人和市场无法承担的老年救济、失业保障等社会责任，是一种有效的克服市场失灵和反危机措施，也是有效的“经济稳定器”之一。

3. 在凯恩斯的国家干预思想中, 社会保障占有相当重要的地位, 凯恩斯主张通过累进税和社会福利等办法, 重新调节国民收入的分配。在 20 世纪 30 年代, 凯恩斯的国家干预理论是美国罗斯福政府建立社会保障制度的重要的基础理论之一。

4. 凯恩斯的国家干预思想认为: 国家参与的社会保障还是一种收入再分配工具, 在一定条件下能够缓解贫穷, 缓和社会矛盾。

20 世纪 30 年代以后, 凯恩斯所主张的政府积极干预经济的理论与政策主张, 成为西方国家克服市场缺陷、对付经济危机、制定经济政策和社会保障制度的主要理论依据。自 1929 年的世界经济危机至二战后相当一段时间内, 凯恩斯的宏观经济理论占绝对主导地位。第二次世界大战之后, 凯恩斯主义成为建立福利国家的重要思想基础和西方各国制定社会公共政策的主要理论依据。

(四) 费边主义、贝弗里奇报告与福利国家思想

1884 年由英国知识界及政界比较活跃的一些具有社会主义思想的分子成立了一个社团, 并以古罗马的一位以深思熟虑而著称的将军——费边命名, 称“费边社”。当时著名文学家肖伯纳和韦伯夫妇等都是该“费边社”的成员。在当时, 费边社对工人运动关注很多, 与工会的关系也较密切, “费边社”具有社会主义倾向, 但它主张社会改良, 反对暴力革命。费边社会主义关于社会福利有以下主要观点: (1) 个人必须为社会工作, 为公益献身, 社会作为回报必须保证个人的自我实现; (2) 社会中的人应在平等的基础上保持协作关系, 贫富收入不宜过分悬殊, 贫困不仅是个人的事, 更是社会的事, 因为社会这个有机体的一部分遭到削弱, 势必损害整个有机体的效率, 摆脱贫困过上具有人的尊严的生活是每个人的权利, 必须保证每位国民的最低生活标准; (3) 政府有责任和义务组织各种社会服务, 采取各种手段, 包括某种形式的财富再分配来达到调整市场制度造成的

不公正的目的。政府是理想的、可用来为社会服务的工具。

韦伯夫妇于1909年为英国济贫委员会起草了一份包含全面的社会保险计划的报告。他们建议建立全面的社会服务事业，以及照顾老幼病残和无法找到工作的人。该报告指出：所有这些服务事业的组织方式应使受救济的人不致丧失政治或社会权利，应该把这些服务事业看作是社会对其成员应尽的义务，而且应由民选的地方当局进行民主管理，经费应由公共基金中拨付，其中一部分来自地方基金，另一部分来自中央财政部门的津贴。关于失业问题，报告建议对失业者发放相当于工资的生活维持费，当局有权在适当情况下，重新训练工人担任其他工作。

西方许多人认为这份报告是“一个里程碑”，它第一次对福利的概念和政策作出全面详尽的阐述和规划，后来的许多主张不过是该报告的翻版。

英国经济学家和社会活动家 W·H·贝弗里奇（1879—1963）是英国社会保障蓝图的设计者。1942年，当第二次世界大战还在进行之中，时任英国社会保障服务委员会主席的贝弗里奇，受命于英国政府，从着眼于战后重建、保障英国人民社会安全的长远安排出发，经周密调查，研究和提出了《社会保障及相关福利问题》报告，即著名的《贝弗里奇报告》。《报告》提出了一整套适用于全体英国公民的福利国家指导原则，设计了从“摇篮到坟墓”一整套社会福利计划，形成了“福利国家”理论，贝弗里奇也被称为“福利国家之父”。

1941年6月由负责考虑英国战后重建问题的不管部部长 A·C·格林伍德，建立了英国社会保险和相关服务部际协调委员会，W·H·贝弗里奇被任命为该社会保险和相关服务部际协调委员会主席。该委员会的授权调查范围是：“对现行的国家社会保险方案和相关服务（包括工伤赔偿）进行调查，并提出建议。调查的重点是各项社会保险方案之间的相互关系。”

社会保险和相关服务报告提出：