

高等学校公共管理类专业主干课程教材

社会保障学

——理论·制度·实践

秦立建 主编

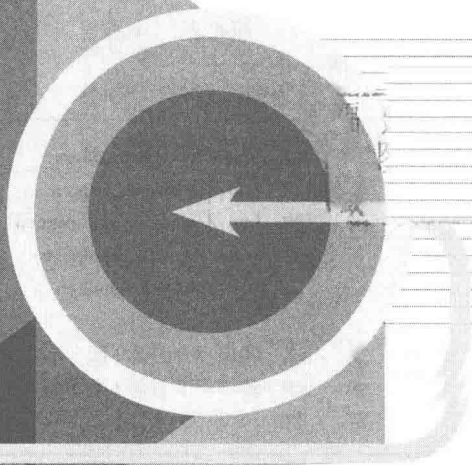
高等教育出版社

高等学校公共管理类专业主干课程教材

社会保障学

——理论·制度·实践

秦立建 主编



SOCIAL SECURITY STUDY—THEORY·SYSTEM·PRACTICE

高等教育出版社·北京

内容简介

本书分为两个部分,即上篇“基础理论篇”和下篇“制度实践篇”。“基础理论篇”包括社会保障课程的总体介绍、社会保障的产生和发展、社会保障的基本理论、社会保障的制度模式、社会保障的法制建设,以及如何对社会保障进行管理。“制度实践篇”包括社会保障的主体即社会保险的五大构成要件——养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险,以及社会救助、社会福利、军人保障、补充保障和扶贫开发。扫描每章后的二维码,完成测评练习,可以及时检验学习效果。

本书不仅适用于公共管理学科和其他经济管理学科的本科生、研究生和MPA(公共管理硕士),也适用于各级政府部门、事业单位和各类企业的社会保障从业人员,以及广大对社会保障感兴趣的读者。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学:理论·制度·实践/秦立建主编. --
北京:高等教育出版社,2016.9
ISBN 978-7-04-046298-2

I. ①社… II. ①秦… III. ①社会保障-高等学校-
教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第192153号

策划编辑	牛杰	责任编辑	施春花	封面设计	赵阳	版式设计	杜微言
插图绘制	杜晓丹	责任校对	高歌	责任印制	韩刚		

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街4号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.hepmall.com.cn
印 刷	北京汇林印务有限公司		http://www.hepmall.com
开 本	787 mm×1092 mm 1/16		http://www.hepmall.cn
印 张	23.75		
字 数	540千字	版 次	2016年9月第1版
购书热线	010-58581118	印 次	2016年9月第1次印刷
咨询电话	400-810-0598	定 价	36.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 46298-00

前言

社会保障是现代工业文明的产物，也是社会文明进步的重要标志。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济制度，而社会保障制度则是市场经济制度的重要构成部分，在市场经济制度中处于基础性地位。良好的社会保障制度，不仅是经济发展的推进器，维护人民大众生产生活的托底机制，而且是维护社会安定团结的重要稳定器，是现代国家一项基本的社会经济制度。但是，建立现代意义上的社会保障制度，在我国则处于刚刚起步的阶段。不仅理论探讨亟待完善，而且制度实践也需要开拓。因此，撰写一部既有理论深度又有制度实践，并且与中国国情相结合的教科书，对于加快培养社会保障专业人才和深化社会保障制度建设，都具有重要意义。

新中国建立后，我国采取了优先发展重工业的战略，将农业生产的积累用来扶持工业的发展。国家对城镇户籍人口提供了养老保障、医疗保障和社会福利等一系列社会保障待遇；而对于农业户籍人口，则很少提供类似于城镇户籍人口的各类社会保障。改革开放以来，我国的经济社会发展取得了世人瞩目的成就，初步具备了工业反哺农业，以及城市带动农村发展的能力。近几年，经过各级政府的努力尤其是中央政府的强力推动，我国已经快速建立了基本覆盖全体国民的社会保障制度。但是由于长期形成的城乡分割和区域分割的城乡二元社会结构，我国社会保障制度的建设需要极大改善。党的十八大指出，要统筹推进城乡社会保障体系建设。国家“十三五”规划也明确提出，要建立更加公平更可持续发展的社会保障制度。国际上由于高福利的社会保障制度而导致的“英国病”等现象，迫使各国政府对本国的社会保障制度进行改革。这些经验教训，都是进一步完善我国社会保障制度的宝贵财富。

本书不仅是多个高校从事社会保障教学和科研工作的教师通力合作的结晶，而且是象牙塔内的理

论探讨与实际工作部门经验总结的结合。本书的诸多作者,有些是中国社会保障学科的开创者,推动了中国社会保障学科的发展;有些具有实际部门的工作经历,并且长期以来对社会保障的从业者进行培训;有些在国外留学或者访学,知晓西方发达国家社会保障的利弊得失,具有良好的国际视野。社会保障在我国的兴起和快速发展,是进入 21 世纪以后的事情。因此,本书编写者一致认为,无论是社会保障的理论建设方面,还是制度实践方面,在我国都有巨大的发展空间。本书的指导思想是,树立个人的社会保障责任意识,借鉴福利国家的经验教训,建立能够与经济社会协调发展的社会保障制度。

基于上述指导思想,本书分为两个部分,即上篇“基础理论篇”和下篇“制度实践篇”。“基础理论篇”对社会保障课程进行了总体介绍,说明了社会保障的产生和发展,详细阐述了社会保障的基本理论,分别论述了社会保障的制度模式、社会保障的法制建设,以及如何对社会保障进行管理。“制度实践篇”首先论述了社会保障的主体即社会保险的五大构成要件,分别是养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。随后对社会救助、社会福利、军人保障和补充保障分别进行阐释。对于我国这样一个人口众多的发展中的农业大国,贫困人口的数量巨大,贫困地区尤其成片的贫困地区很多,如何进行扶贫开发则是提高贫困地区民众社会保障的基础性工作。因此,本书的最后一章论述了扶贫开发。

本书由安徽财经大学秦立建总纂定稿,具体编写分工如下:第一章绪论,由华北电力大学的胡宏伟编写;第二章社会保障的产生与发展,由安徽财经大学的刘华编写;第三章社会保障的基本理论,由潍坊医学院的刘同芾编写;第四章社会保障模式,由安徽财经大学的马广博编写;第五章社会保障法制建设,由中国社会科学院法学研究所的栗燕杰编写;第六章社会保障管理,由华北电力大学的胡宏伟编写;第七章养老保险,由安徽大学的蒋蕾编写;第八章医疗保险,由安徽财经大学的秦立建编写;第九章失业保险,由南京审计学院的楚永生编写;第十章工伤保险,由淮北师范大学的杨琳琳编写;第十一章生育保险,由苏州科技学院的马彦编写;第十二章社会救助,由内蒙古大学的白维军编写;第十三章社会福利,由安徽工业大学的袁同成编写;第十四章军人保障,由铜陵学院的杜莹莹编写;第十五章补充保障,由安徽财经大学的王浩林编写;第十六章扶贫开发,由淮北师范大学的徐祖迎编写。感谢研究生惠云、周德水、杨倩和童莹等同学优秀的助研工作。

这部教材是编写组各位教师长期教学和科研的成果。虽然本书编写组多次对书稿进行讨论,但是写作过程中难免存在不完善之处,敬请读者指正和赐教!最后对所有为本书写作和出版过程提供大力支持和帮助的朋友,致以诚挚的谢意和敬意!

秦立建

2016 年 3 月 16 日于安徽财经大学

目 录

• • •	001	第 1 章 绪论
	002	1.1 社会保障的概念、特征与原则
	007	1.2 社会保障体系
	012	1.3 社会保障的目标和功能
	017	1.4 学科简介
	021	本章小结
	022	关键术语
	022	复习思考题
	022	即测即评
• • •	023	第 2 章 社会保障的产生与发展
	024	2.1 国外社会保障的产生与发展
	030	2.2 中国社会保障的产生与发展
	037	2.3 社会保障产生与发展的影响因素
	040	案例一 传统社会保障制度的思想基础：以民为本

041	案例二 范仲淹的社会保障思想
042	本章小结
042	关键术语
042	复习思考题
042	即测即评
• • •	043 第3章 社会保障的基本理论
044	3.1 社会保障理论渊源
051	3.2 社会保障理论流派
056	3.3 相关学科对社会保障的理论贡献
062	案例一 欧文的试验
062	案例二 范仲淹救灾
063	本章小结
063	关键术语
063	复习思考题
064	即测即评
• • •	065 第4章 社会保障模式
066	4.1 社会保险型模式
069	4.2 福利国家型模式
073	4.3 强制储蓄型模式
076	4.4 国家保险型模式
079	4.5 社会保障模式发展趋势
084	案例一 丹麦居民的福利生活
084	案例二 美国“三支柱”的养老保险体系
085	本章小结
086	关键术语
086	复习思考题

• • •	087	第 5 章 社会保障法制建设
	088	5.1 社会保障法制概述
	090	5.2 社会保障法制的类型
	094	5.3 我国社会保障法制的回顾与展望
	100	案例一 裕元鞋厂数千名员工因社保缴费发生抗议
	100	案例二 死人领养老金的怪现象
	101	本章小结
	101	关键术语
	102	复习思考题
	102	即测即评
• • •	103	第 6 章 社会保障管理
	104	6.1 社会保障管理概述
	114	6.2 国外典型国家的社会保障管理体制
	120	6.3 我国社会保障管理体制
	126	案例一 时评：云南“菩萨”告“菩萨”是善心被“挪用”的悲催表现
	127	案例二 劳动保障部：71 亿元违规社保基金正在清理纠正
	128	本章小结
	128	关键术语
	128	复习思考题
	129	即测即评
• • •	131	第 7 章 养老保险
	132	7.1 养老保险概述

137	7.2 养老保险制度的内容
139	7.3 中国基本养老保险制度
152	案例一 我国养老金缺口与空账
153	案例二 渐进式延迟退休应精细化操作
154	本章小结
155	关键术语
155	复习思考题
155	即测即评
• • •	157 第8章 医疗保险
158	8.1 医疗保险制度概述
164	8.2 医疗保险的制度模式
168	8.3 医疗保险制度的内容
173	8.4 中国基本医疗保险制度
180	案例一 医疗保险基金监管不力, 医院骗取医疗保险基金两千余万元
181	案例二 医生追逐经济利益致过度医疗频发——“疯狂的支架”
181	本章小结
182	关键术语
182	复习思考题
182	即测即评
• • •	183 第9章 失业保险
184	9.1 失业保险概述
189	9.2 失业保险制度的类型与内容
192	9.3 中国失业保险制度的演变
196	9.4 失业保险对劳动供给的影响
199	案例一 失业保险异地缴纳能否合并计算
199	案例二 失业保险待遇申领

200	本章小结
200	关键术语
200	复习思考题
201	即测即评
• • •	203 第 10 章 工伤保险
204	10.1 工伤与工伤保险
207	10.2 工伤保险的发展历史
211	10.3 工伤认定和劳动能力鉴定
215	10.4 工伤保险待遇
218	10.5 工伤预防与职业康复
221	10.6 国外工伤保险制度的经验和启示
226	案例一 张成兵诉上海市松江区人力资源和社会保障局工伤认定行政案
227	案例二 杨某等与西安市碑林区某街道办事处工亡待遇纠纷
227	本章小结
228	关键术语
228	复习思考题
228	即测即评
• • •	229 第 11 章 生育保险
230	11.1 生育保险概述
232	11.2 生育保险制度安排
239	11.3 我国生育保险制度的现状、评估与建议
243	案例一 未婚先孕能享受生育保险待遇吗?
243	案例二 二胎能享受生育保险待遇吗?
244	本章小结
244	关键术语
244	复习思考题

245 即测即评

• • • 247 第 12 章 社会救助

248 12.1 社会救助概述

252 12.2 新中国社会救助的历史进程

255 12.3 几项重要的专项社会救助制度

264 案例一 申请低保半年为啥没批下来

264 案例二 救助金帮受灾户过好年

265 本章小结

265 关键术语

266 复习思考题

266 即测即评

• • • 267 第 13 章 社会福利

268 13.1 社会福利概述

270 13.2 社会福利的主要内容

283 13.3 社会福利的管理

284 13.4 中国社会福利的发展方向

286 案例一 南京为 3 万老人购买居家养老服务

286 案例二 小小安全岛难以承载弃婴大难题

287 本章小结

287 关键术语

287 复习思考题

288 即测即评

• • • 289 第 14 章 军人保障

290 14.1 军人保障概述

295	14.2	军人保险
299	14.3	军人安置保障
301	14.4	军人抚恤优待
306	14.5	军人福利和军人救助
309	案例一	军人配偶随军未就业可以参加社会保险吗?
309	案例二	革命伤残军人的抚恤金是如何发放的?
310		本章小结
310		关键术语
310		复习思考题
311		即测即评
• • •	313	第 15 章 补充保障
314	15.1	补充保障概述
317	15.2	企业年金
323	15.3	以房养老
327	15.4	消费养老
331	15.5	慈善
335	案例一	免费午餐计划
336	案例二	企业年金纠纷
336		本章小结
337		关键术语
337		复习思考题
337		即测即评
• • •	339	第 16 章 扶贫开发
340	16.1	扶贫开发概述
343	16.2	我国扶贫开发简史
346	16.3	扶贫开发制度的结构和内容

355	16.4 我国扶贫开发的成就、经验与发展方向
359	案例一 “温饱工程” 扶贫模式
359	案例二 陕西省淳化县的“易地搬迁” 扶贫模式
360	本章小结
360	关键术语
360	复习思考题
361	即测即评

• • •	363 参考文献
-------	----------

第 1 章

绪 论

本章提示

建立符合中国国情的社会保障制度，不仅要靠本国的摸索和实践，还必须借鉴世界各国社会保障制度的先进经验，并吸取其教训。通过本章的学习，读者应当了解现代社会保障制度的概念界定、特点，准确认知社会保障的基本特征、原则，同时正确理解社会保障的目标、功能与体系。本章重点是社会保障的概念界定与社会保障体系构成，难点是社会保障制度的功能。

社会保障制度关系到每一位公民的福祉,能否建立起合理、完善的社会保障制度体系,是影响一国经济、社会发展的关键问题之一,而全面、准确理解社会保障的概念、特征、原则、体系构架、目标、功能等,对于推进我国社会保障制度建设以及社会保障的相关研究工作,至关重要。

1.1 社会保障的概念、特征与原则

虽然,社会保障有悠久的历史渊源,但是,现代意义上的社会保障制度则是人类社会迈入工业化之后才出现的,社会化大生产为现代社会保障制度的产生提供了条件,而社会保障制度的建立和发展也是现代人类社会文明发展的重要标志之一。

如上文所述,现代社会保障制度的产生有工业化和社会分工的共同背景,但是,由于经济、社会、文化、历史传统等方面的差异,各国在探索本国社会保障制度建设过程中,形成了各具特色的制度体系。本节将对社会保障的概念、特征和原则进行介绍。

1.1.1 社会保障的概念界定

1. 国外对社会保障概念的界定

“社会保障”对应英文“Social Security”,美国1935年颁布的《社会保障法案》(Social Security Act of 1935)中首次使用这一概念;1938年,新西兰通过的《社会保障法案1938》(Social Security Act 1938)再次运用这一概念;1944年,第26届国际劳工大会发表《费城宣言》,“社会保障”概念正式开始使用。此后,“社会保障”的概念逐渐被世界各国普遍接受并广泛使用。值得强调的是,虽然社会保障的概念日益被各国所接受并使用,但由于国情的差异,各国均根据自己的国情制定了符合本国实际情况的社会保障制度。

美国首先提出了“社会保障”的概念,并对其内涵进行了初步界定。社会保障,即根据社会保障法制定的社会保险计划,对于年老、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障;同时,对老年和残疾期间的医疗费用提供保障。老年、遗属、残疾和健康保险计划,则对受保险的退休者和残疾者和他们的家属、遗属,按月提供现金保险待遇(王五先,1989)。德国是社会保障制

度的发源地，也是最早建立现代社会保障制度的国家之一。德国著名经济学家路德维希·艾哈德认为，社会保障的目的是社会的公正和安全，通过为那些由于各种原因（疾病、伤残、老年、失业、死亡等）不能参与市场竞争或维持基本生存的公民及其家属，提供基本的生活保障。

英国是老牌资本主义国家，最早建立福利国家，其建立的福利体系是西方福利国家的典型代表。英国《牛津法律大词典》中关于“社会保障”的定义为，“社会保障是对一系列相互联系、旨在保护个人免除因年老、疾病、残疾或失业而遭受损失的法律的总称”。英国的《简明不列颠百科全书》进一步指出，“社会保障是一种公共福利计划，是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所受的损失，并通过公益服务（如免费医疗）和家庭生活补助，以提高其福利”。

联合国1948年12月10日通过了《人权宣言》，其中第25条对社会保障的定义如下，“每一个人都有权使本人及其家属达到生活健康快乐，这不仅包括有权得到食品、衣着、住宅、医疗和其他社会基本服务，而且，包括遇到失业、生病、残疾、丧偶、年老或由于非本人所能控制的其他原因而带来生活困难时，有权获得社会保障。”1989年，国际劳工局社会保障司编著的《社会保障导论》对社会保障的定义概括为，“社会通过采取一系列的公共措施来为其成员提供保护，以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争，提供医疗，并对有子女的家庭实行补贴。”

2. 我国对社会保障概念的界定

1986年4月12日，全国人大六届四次会议首次使用“社会保障”一词，并界定，“国家和社会立法采用强制手段，对国民收入进行再分配，形成社会消费基金，对由于年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他灾难而使生存出现困难的社会成员，给予物质上的帮助，以保证其基本生活需要的一系列措施、制度和事业的总称。”此外，国内一些学者对社会保障做了界定。陈良瑾（1990）在《社会保障教程》中将社会保障理解为一种保障社会成员基本生活权利的社会安全制度；郑功成（2000）在《社会保障学》中提及，社会保障是一种具有经济福利性的维稳和保障系统；郑秉文（2001）在《社会保障分析导论》中强调，社会保障是一种保障社会成员基本生活权利的社会安全制度；葛寿昌（1990）在《社会保障经济学》中将社会保障定义为，一种通过给予基本生活困难的社会成员一定帮助，维持社会稳定的一种有组织的措施、制度和事业的总称；李珍（2001）在《社会保障理论》中认为，社会保障除了维持社会稳定，还具有保证劳动力再生产、促进经济有序发展的功能。

总体上我国社会保障的发展相对较晚，从上述学者对社会保障的概括可以看出，学者们对社会保障的重点、基本目标的看法基本相同，但对本质属性、范围、目的的看法存在分歧。这与学者们

从不同的角度出发研究社会保障有一定的关系。由于受到东西方文化的不同影响,对社会保障定义的阐述存在一定的差异。

综合国内外社会保障的不同定义、解释,并结合本国基本国情,作者认为,社会保障是具有如下特征与功能的一系列制度、政策、措施和事业的总称,社会保障是以政府为责任主体,基于法律和社会强制性,对因各种原因而暂时或永久丧失劳动能力、生活存在困难的社会成员,通过社会保障的互助共济、风险分散和再分配功能,保障其维持基本生活和劳动力再生产,从而实现维护社会稳定、促进经济发展。社会保障的定义包括如下几层内涵。

第一,社会保障的责任主体是国家或政府。在社会保障关系中,国家或政府是责任主体,也是整个制度的最终责任人,另外,个人、单位(雇主)也是社会保障的重要主体。但是,从社会保障制度的特征和要求来看,只有国家或政府才有能力担当社会保障的责任主体,这主要是因为,国家拥有强制力量和对全社会的管理能力,政府作为具体执行国家权力的行政机构,在法律授权下,开展社会保障管理和服务活动;另外,政府管理社会保障具有规模经济效应,可以降低执行成本,兼顾公平与效率。

第二,社会保障制度的实施以相应的社会立法为保证和依据。现代社会是法制社会,社会保障的运行也必须以对应的法律体系为支撑。国家通过法律形式建立社会保障,规范各类社会保障职能、关系、对应权利义务(机构、用人单位、劳动者之间);另外,社会保障通过法律形式确定与调整具体制度内容和管理,包括各项社会保险费缴纳比例、保险津贴给付标准,职能机构的设置、编制、权利、责任等;社保基金的使用(支付范围、给付办法、监督控制等)也需要有对应的法律或规定来予以保证。

第三,社会保障资金来源于国民收入再分配。社会保障基金是在国民收入初次分配及再分配基础上形成的(手段包括征收社会保险税、公共财政转移支付等),从国家财政收入、企业收入和劳动者个人收入中提存、积累并用以发展社会保障事业、实现社会保障目标的资金。社会保障基金是社会保障制度稳定运行的基础,没有足额、稳健的保险基金,社会保障制度无法发挥相应作用。

第四,满足公民最基本的生活需求是社会保障的基本要求。社会保障制度为全体社会成员提供基本生活保障,这是基于人的生存权而设立的制度目标,社会保障的主要项目和对应的水平是以满足基本生活目标而设定,而不是以满足无限度的需要而设定。需要强调,基本生活需求概念具有相对性、历史性、区域性和动态性的特点,对应的内容和水平往往因时间、地点、文化、历史等因素的差异而不同。

第五,社会保障的最终目的是促进社会发展。现代社会保障制度是政治、经济和社会发展到一定阶段的必然产物。从社会保障制度的根本目标来看,改善国民收入再分配、缩小贫富差距、促进