



SHEHUI BAOZHANG
LILUN YU SHIJIAN

社会保障理论与实践

张浩森 / 主编



对外经济贸易大学出版社
University of International Business and Economics Press

本教材由四川大学研究生教材建设基金资助（2016KCJS040）

社会保障理论与实践

张浩淼 主编

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障理论与实践 / 张浩淼主编. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2016.12

ISBN 978-7-5663-1724-7

I. ①社… II. ①张… III. ①社会保障—研究—中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 306523 号

© 2016 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

社会保障理论与实践

张浩淼 主编

责任编辑: 阮珍珍 胡晓雪

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京华创印务有限公司印装 新华书店经销

成品尺寸: 170mm×240mm 15.25 印张 274 千字

2016 年 12 月北京第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1724-7

印数: 0 001-2 000 册 定价: 39.00 元

前言

过去五年是中国社会保障制度逐步走向定型、稳定的关键期，许多社会保障制度经历了重大变化，比如，机关事业单位养老保险和城镇职工基本养老保险的并轨、新农保和城居保的合并、临时救助的建立和完善等。因此，在教材的编写中，本人力求与时俱进，注重内容的更新。本教材共分为上、下篇，上篇为基本理论篇，阐述社会保障的基本概念、产生发展、理论基石、相关关系、制度安排与模式、社会保障基金与融资、立法与管理，旨在提供较为全面、系统的社会保障基本理论知识；下篇为制度实践篇，介绍包括社会保险、社会救助、社会福利在内的制度安排及实务知识，旨在从宏观和总体角度提供社会保障制度实践的相关知识。本教材有三大特色：一是定位较为明确，既系统阐释社会保障的基本理论和制度实践，又不烦琐，在引导学生深入理解社会保障知识的同时，又给其他社会保障专业课程和教科书留出了足够空间；二是坚持社会保障专业视角，力求引导学生和读者确立正确的社会保障理念和把握正确的社会保障专业知识，避免片面的效率观、市场观等的误导，体现了知识性和思辨性相结合、理论性和实践性相结合、阐述性和实践性相结合的原则；三是体例结构有所创新，力求在阐述社会保障理论和实践相关内容的同时重视利用鲜活的材料，每章有开篇案例和拓展阅读书目可以给人相关启迪并进行课外阅读。

本书由我拟定大纲并主要撰写，赵跃进、杨尧、秦嘉和田华丽均参与了部分内容的编写，高盼、仲超和曹一层进行了校正。完成初稿后，由我集中统稿、修订并定稿。感谢各位参与编写和校正工作的成员，欢迎高校师生和读者提出批评意见，以期不断修订完善。

张浩淼

2016.11.12 于成都

目 录

上篇 基本理论篇

第一章 社会保障制度的产生和发展	3
开篇案例 社会保障改革要有全球视野	3
第一节 社会保障制度简史	4
第二节 社会保障制度的本质及内部结构	8
第三节 中国社会保障制度的历史、现状及未来	16
第四节 有关社会保障学的几个问题	20
思考题	22
拓展阅读	22
第二章 社会保障理论基础和流派	23
开篇案例 中国需要自己的社会保障理论	23
第一节 社会保障理论渊源	24
第二节 经济学与社会学理论基础	26
第三节 主要理论流派	32
思考题	37
拓展阅读	38
第三章 社会保障宏观关系	39
开篇案例 孝老假, 让孝文化回归养老本位	39
第一节 社会保障与社会发展	40
第二节 社会保障与经济发展	43
第三节 社会保障与人的发展	45
第四节 社会保障与政治及其他	47
思考题	51
拓展阅读	51

第四章 社会保障制度安排	53
开篇案例 社会保障在近五年连续四次成为“两会调查”榜首 折射出什么?	53
第一节 功能与原则	54
第二节 部分国家的制度安排	57
第三节 中国的制度安排	67
第四节 来自国际的影响	69
思考题	72
拓展阅读	72
第五章 社会保障基金与融资	73
开篇案例 基本养老金投资困境破题	73
第一节 社会保障基金概述	74
第二节 资金的筹集	76
第三节 基金管理与保障待遇	82
第四节 基金的储存与运营	85
思考题	88
拓展阅读	88
第六章 社会保障法制与管理	89
开篇案例 《社会保险法》的立法过程	89
第一节 概念	90
第二节 社会保障法制的一般理论	90
第三节 立法实践	94
第四节 管理体制	100
思考题	106
拓展阅读	107

下篇 制度实践篇

第七章 养老保险制度	111
开篇案例 人社部专家：延迟退休对就业影响没想象中那么大	111
第一节 概述	112
第二节 养老保险模式	114
第三节 养老保险的基本内容	117

第四节 全球养老保险制度的改革	118
第五节 中国养老保险的发展和改革	120
思考题	125
拓展阅读	125
第八章 医疗保险制度	127
开篇案例 联合报告：中国医改之路往哪儿走？	127
第一节 概述	128
第二节 医疗保险模式国际比较	131
第三节 中国医疗保险制度的发展与改革	134
第四节 中国生育保险的发展趋势——并入医疗保险	139
思考题	144
拓展阅读	144
第九章 工伤保险制度	145
开篇案例 没劳动合同和工伤保险，救急可申请“先行支付”	145
第一节 概述	146
第二节 中国工伤保险制度的建立和发展	150
思考题	153
拓展阅读	154
第十章 失业保险制度	155
开篇案例 取得经济弥补金后还能领取失业保险金吗？	155
第一节 失业和失业保险概述	156
第二节 中国失业保险制度发展与改革	162
第三节 中国现行的失业保险制度	165
思考题	173
拓展阅读	173
第十一章 社会救助制度	175
开篇案例 民政部：2015 年低保补助水平月人均增长逾 10%	175
第一节 社会救助概述	176
第二节 国外社会救助制度的发展及经验	183
第三节 中国社会救助制度的发展和改革	193
思考题	208
拓展阅读	208

第十二章 社会福利制度	209
开篇案例 2015 年全球幸福指数报告出炉：越有钱不代表越幸福	209
第一节 社会福利概述	210
第二节 社会福利制度及其历史演进	217
第三节 中国社会福利制度的建立与发展	221
思考题	231
拓展阅读	232

图表目录

图 1-1	中国社会保障体系	17
图 2-1	马斯洛需求层次论	30
图 12-1	新型社会福利制度框架	227
表 4-1	美国社会保障体系结构	64
表 4-2	中央公积金费率规定	66
表 4-3	中国社会保障制度的体系结构	68
表 5-1	主要国家社会保障缴费比例	78
表 5-2	保险费和保险税的比较	79
表 5-3	养老保险筹资模式的比较	81
表 5-4	中国社会保障基金管理部门职责	83
表 6-1	国外社会保障法制建设对比	96
表 6-2	中国社会保障法制建设	98
表 6-3	部分国家的社会保障管理体制对比	102
表 8-1	四种医疗保险模式	131
表 8-2	健保双全计划保费与年龄的关系	133
表 11-1	部分发达国家社会救助项目	192
表 11-2	部分发展中国家社会救助项目	193
表 11-3	城乡低保保障标准与居民家庭人均收入比较	202
表 12-1	中国传统的福利制度构成情况	223



上 篇

基本理论篇

第一章

社会保障制度的产生和发展



开篇案例

社会保障改革要有全球视野

作者：中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成

党的十八届五中全会确立了创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念，从而使全体人民在共建共享发展中有更多获得感，这对未来推进社会保障制度改革提出了新的要求。

当前，深化社会保障改革要坚持共享发展的方向，要具有全球视野。

一是把握大规律。人类面临的风险是共同的，生老病死、天灾人祸等都可能影响到人的生存与发展。尽管不同国家应对人生风险的机制不同，但人人都希望有稳定的安全预期，这是相通的。因此，研究社会保障理论，构建社会保障制度，确实需要在大视野下把握大规律。例如，社会保障是以确定的制度安排来应对人生中不确定的生活风险，是通过互助共济的群体力量来化解个体难以承受的风险，是以法定的机制来促进全民共享与社会团结等。

二是关注时代背景。一百多年来，世界社会保障领域发生的重大事件，都有与之相呼应的大时代背景。例如，德国俾斯麦模式的出现是以世界工人运动中心从法国转向德国为背景；美国社会保障制度的确立，以1929—1933年的全球经济大危机为背景；英国福利国家的创建是以第二次世界大战为大背景；2008年以来由美国次贷危机导致的全球经济格局巨变又构成了一个大时代背景。如果脱离特定的时代背景，将很难理解社保制度选择与变革的复杂性，也很难理解其中的大规律。

三是重视大格局。在大格局中寻找社会保障制度的合理性、适用性，应当准确把握他国社会保障制度选择与变革趋势的金钥匙。大格局就是从社会保

障专业的视角，将整个社会保障制度都纳入视野，不是盲人摸象或者一叶障目不见泰山。以美国为例，为什么美国经济高度发达而社会保障制度似乎不如欧洲，如果孤立地考察美国的社会保障制度可能难以获得准确的结论。美国除了有崇尚个人自由和强调个人负责的传统文化外，还有发达的慈善公益事业和竞争到了白热化程度并具有“公益色彩”的商业保险，二者起到了巨大的弥补作用。再如，瑞典是福利国家的橱窗，虽然基本养老保险采取了名义账户制，似乎私人化了，但瑞典福利国家的根基并未动摇。因此，了解大格局对于研究他国社会保障显然具有必要性。

四是寻求大国之道。国情不同，制度必然不同。对社会保障而言，最大的国情差异可能不是经济发展水平的高低，而是国家的大小及其结构。虽然大国与小国地位平等，但发展道路却不一样，大国有大国之道，小国有小国之道。大国因为人口众多、地域宽广、结构复杂、发展不平衡乃至文化多样性等原因，更需要强调国家认同、社会团结。中国是一个快速发展中的大国，也是正在全面构建一个覆盖 13 亿多人口的庞大社会保障体系的国家，不仅迫切需要了解世界社会保障发展的客观规律，更需要为改革决策和制度完善提供理性支撑。研究社会保障制度应当具备全球观、大视野，遵循政府主导、责任分担、互助共济、促进团结和提供稳定预期的大规律，寻求适合中国借鉴的社会保障制度发展的大国之道。

在社会保障制度的改革中，应尽可能地了解各国的情况，借鉴德、英、日、俄以及巴西、印度等国家的社保改革经验并为我国所用。同时，要结合中国国情，探求社会保障改革的本土化道路。以深化中国职工基本养老保险制度为例，在改革中要坚持从地区分割到全国统筹的道路，坚持公平、互济、责任分担、统账分离、平稳过渡的原则，同步完善相关机制，确立适应中国国情的改革思路 and 合理的实践路径。

第一节 社会保障制度简史

一、社会保障制度形成时期（1883—1934）

（一）历史背景

一是德国工人运动迅速发展。到 19 世纪中叶，随着资本主义市场经济的发展，劳动条件和环境日益恶劣，工伤事故经常发生，工人收入微薄。工人对此非常不满，从而加深了劳资矛盾，工人运动时有发生。同时，随着马克思主

义思想在工人中的广泛传播，工人运动迅速发展，阶级斗争十分尖锐。

二是德国新历史学派的产生。德国社会转型时期各种思潮涌现，对社会问题的诠释普遍渗透着对社会福利的理论思考和实践回应。在各种思潮中，对制定社会政策影响甚大的是“新历史学派”。“新历史学派”宣扬社会改革的思想，认为经济社会生活与国家密切相关，国家必须引导道德规范，反对利益霸权，主张由国家制定社会政策解决工人在劳动保护权、工资待遇、养老就医等方面的问题。该学派既反对亚当·斯密的自由放任主义，也反对马克思主义的革命道路，主张国家积极干预经济和社会生活，主张实施包括社会、工厂在内的社会政策，主张走调和劳资关系的道路以消除德国面临的重大社会问题。

三是为了加快德国的工业化发展和对外扩张。1871年，德国实现全国统一，并得到了普法战争中大量战争赔款。在这种条件下，德国努力加快国内经济的发展，谋求欧洲霸主地位。俾斯麦首相认为，要实现这个目标，首先必须比较圆满地解决本国当时已非常尖锐的劳资矛盾，安抚好国内民众。

（二）社会保障制度形成的标志：德国的社会保险立法

德国宰相俾斯麦为维护社会的稳定和发展，缓解社会矛盾，在1883年颁布了世界上第一部社会保险法律，即《疾病社会保险法》；1884年颁布了《工伤事故保险法》；1889年又颁布了《老年和残障社会保险法》。由此，德国开创了以社会保险制度为核心的社会保障制度的建立和完善过程。历史表明，俾斯麦社会保险制度的创建不仅有实效，更是世界上许多国家建立社会保障制度的典范。此后，瑞典于1891年开始实行疾病保险，1913年实行工伤保险；法国于1898年开始实行工伤保险；俄国于1903年实行工伤保险；英国于1908年通过了《养老金法》，并于1911年制定了《国民保险法》等。

德国颁布的三部保障法规具有以下特点。第一，社会保障兼有福利性与劳动性的双重性质，而不是纯粹福利性；第二，社会保障的对象并不是全体公民，也不是最需要救济的贫民，而是所有的雇佣劳动者；第三，社会保障的职责只是局部性而不是全局性。与职业相关的单项社会保险项目出台，从保障的对象看尚未实现普遍性，从保障项目看也不具全面性，全国性的整体制度此时尚未形成。但是，三部保障法规的颁布标志着社会救济开始演化为社会保险制度，也标志着世界上第一个完整的社会保险体系正式建立。同时，对俾斯麦时代德国通过社会保险立法，干预社会生活、化解社会问题的功效进行分析，有助于我们理解在城市化进程中加快建立社会保障体系的重要性。社会保障首先在德国而不是在英国产生，这说明了除经济因素外，政治、社会等因素均对社会保障有重要影响。

二、社会保障制度的发展时期（1935—1947）

（一）历史背景

一是经济萧条的发生。1929年到1933年，从美国开始，资本主义世界爆发了大规模的经济危机，各主要资本主义国家的工业生产剧烈下降，大量工人失业，农产品生产过剩，价格下跌，货币贬值，这就加剧了劳资双方的矛盾。

二是工人运动的大规模爆发和罗斯福新政的实施。由于发生严重的经济危机，美国爆发了多次大规模的工人运动，罢工、示威游行和农民斗争重新高涨起来，劳资矛盾非常尖锐，严重影响了社会稳定。而且，当时世界上已经产生了第一个社会主义国家即苏联，社会主义运动和马克思主义思想在美国得到了广泛传播。这不仅加深了劳资矛盾，而且使当时美国的罗斯福政府意识到该问题的严重性。美国总统罗斯福的新政实验，其中有劳资关系的社会保障政策，这个政策承认工人阶级的某些基本权利，并且举办公共工程吸收失业者重新就业，还实施有关住宅保障的政策。

三是凯恩斯主义的诞生。为了稳定资本主义经济，凯恩斯主张国家干预，实现充分就业。他认为，经济危机起源于社会有效需求不足，有效需求不足又是由于未充分就业导致的，他主张国家实行财政赤字政策、增加社会福利开支、举办公共事业等，以扩大社会支出，从而提高社会有效需求。

（二）社会保障制度发展的标志

1933年，罗斯福出任总统后，为了摆脱经济萧条，缓和劳资矛盾，重振美国经济，接受并采纳了凯恩斯主义的政策主张，制定并实施了“新政”。“新政”强调国家干预经济生活，其主要手段是刺激社会需求，而实行和完善社会保障制度是提高社会总需求的重要手段之一。1935年8月14日，美国总统罗斯福签署了《社会保障法》（The Social Security Act），这是美国历史上第一部社会保障法典。根据这一法案，成立了社会保障署。美国颁布的《社会保障法》是美国历史上第一部由联邦政府承担义务的、全国性的、以解决老年和失业问题为中心内容的社会保障方面的立法，它不仅确立了社会保障制度的一般原则，奠定了美国社会保障制度基础，也对现代市场经济体制中社会保障的发展产生了重要的影响。

三、社会保障制度的繁荣时期（1948—1979）

（一）历史背景

第二次世界大战以前，虽然社会保障在资本主义各国发展很快，但仍然是不完善的。这主要表现为社会保障项目少，支付标准相对较低。第二次世界大

战以后，在资本主义各国社会保障事业发展迅速，进入了一个崭新阶段。

一是经济发展的黄金时期为社会保障的发展奠定了基础。第二次世界大战以后，资本主义各国的经济飞速发展，进入了一个所谓的“黄金时期”。在这个阶段，资本主义各国政府把政策的重点由原来的“一切为了战争”转向恢复本国经济、治愈第二次世界大战所带来的创伤，而且战争结束后的和平也为各国大力发展国民经济创造了良好的外部环境。在这种形势下，资本主义各国的国民经济保持着持续、高速增长，国家财政收支状况得到了很大改善，国力大大增强，为社会保障的繁荣打下了坚实的物质基础。

二是受《贝弗里奇报告》的影响。1942年，英国着眼于重建战后和平，委托贝弗里奇做社会调查，他经过周密的调查研究，提出了《社会保险及有关服务》（Social Insurance and Allied Services）的长篇报告，即著名的《贝弗里奇报告》。他在报告中提出了一整套对英国全体公民均适用的福利国家的指导原则，设计了一整套“从摇篮到坟墓”的全面而广泛的社会福利计划，他也由此获得了“福利国家之父”的称号。

这个报告强调：一是社会福利是一种社会责任；二是变济贫（救济）为保障国民的最低生活标准。凡是有收入的英国公民必须按统一标准参加社会保险，这就是以社会保障普遍性代替济贫的选择性。《贝弗里奇报告》确立了第二次世界大战后英国福利体系的基本原则。按照这些原则，贝弗里奇设计的社会保障计划涵盖了养老、疾病、残疾、死亡、工伤、失业和家庭津贴等7大项目。这些很快成为欧洲各国建立福利国家的理论基础。

（二）社会保障制度的繁荣的标志

1948年7月，英国第一个宣布建成“福利国家”。此后，瑞典、丹麦等北欧国家纷纷效仿，宣布建成福利国家。在这一重要转变过程中，凯恩斯的经济思想起了重要作用，他提出要加强国家对经济的干预，采取财政金融措施，增加公共支出，降低利率和刺激私人投资和消费，提高有效需求，实现充分就业。

四、社会保障制度改革时期（1979年以后）

（一）历史背景

20世纪70年代末以后，社会保障制度进入改革、调整和创新时期。

一是经济萧条的发生。20世纪70年代的两次石油危机直接给主要发达资本主义国家带来了经济危机，给社会保障制度供给带来了入不敷出的新问题。人们开始寻找产生这种经济萧条的根源，并认为当时的社会保障制度是其中一个重要原因。

二是劳动积极性的下降。由于过于完善的社会保障制度助长了一些人所谓

“人人为自己，国家为人人”的思想，因此，直接导致一部分人的懒惰行为。

三是社会保障管理效率低下。许多资本主义国家，参与社会保障管理的人数不断增多，社会保障管理机构的规模也日趋扩大，这些都造成了用于社会保障管理的费用迅速增长。但同时，社会保障管理效率逐步下降，社会保障管理人员的服务质量也日趋恶劣，引起整个社会的不满，人们要求改革社会保障管理体制的呼声日益高涨。

在上述背景下，英国率先对福利制度进行了改革。20世纪70年代末，撒切尔夫人为首的保守党执政时，就开始了私有化改革，其指导思想是：首先，社会保障不应由政府包办，而应公私协作；其次，不能养成单纯依赖国家的懒汉思想，要鼓励个人用劳动争取福利。在这种指导思想下，1979年，英国通过税收优惠鼓励雇员从收入关联的社会养老保险中退出，加入企业年金计划或直接建立个人养老账户，由此开始了社会养老保险的私有化改革，这些改革被看作是对政府失灵的一种修正。

（二）改革理念：开源节流

英国社会保障制度开始私有化改革拉开了世界范围内开源节流改革的序幕。进入20世纪70年代后，高收入国家开始了“做减法”的改革，即开源节流的改革，通过扩大税基提高税率增加制度的收入，同时通过减项目降水平等手段来控制社会保障制度的开支，甚至是通过私有化改革减少政府的责任。两个主要因素促使高收入国家社会保障制度进行增收节支改革，一个因素是经济增长速度的放慢，另一个因素是人口老龄化。

第二节 社会保障制度的本质及内部结构

一、社会保障制度的定义及其本质特征

（一）社会保障制度的定义

1. 这在最广泛的意义上是属于一种社会保护制度。作为社会经济制度的一个重要组成部分，社会保障制度是建立在社会经济基础之上的，各国的社会经济背景不同，社会政策不同，价值观念不同，文化传统不同，因而各国的社会保障制度及其定义也不同；同时，社会保障制度还是一个复杂的组合概念，它涉及经济、政治、社会、伦理、法律等多个领域，从不同的角度研究社会保障制度，就会有不同的定义。