

PUBLIC
MANAGEMENT SERIES
公共管理系列教材

Social Security

社会保障学

(第二版)

陈树文 主编



大连理工大学出版社

C913.7/14

2007

公共管理系列教材

Social Security

社会保障学

(第二版)

陈树文 主 编

郭文臣 副主编



大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学 / 陈树文主编. —2 版. —大连: 大连理工大学出版社, 2007. 11

(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-5611-2178-8

I. 社… II. 陈… 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 167543 号

大连理工大学出版社出版

地址: 大连市软件园路 80 号 邮政编码: 116023

发行: 0411-84708842 邮购: 0411-84703636 传真: 0411-84701466

E-mail: dutp@dutp.cn URL: <http://www.dutp.cn>

大连金华光彩色印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 印张: 19.25 字数: 365 千字

2002 年 9 月第 1 版

2007 年 11 月第 2 版

2007 年 11 月第 2 次印刷

责任编辑: 汪会武 千 川

责任校对: 妍 霏

封面设计: 波 朗

ISBN 978-7-5611-2178-8

定 价: 26.00 元

再版说明

时光荏苒,《社会保障学》第一版已经过去五年多的时间了。五年时间里,许多兄弟院校将本书作为大学本科教材和公共管理硕士(MPA)教材,一些政府和公共管理部门也将本书作为提高社会保障理论知识和工作能力的教材,并给予了较高的评价,本书的需求量不断上升。

五年来,随着我国市场经济体制的发展和完善,社会保障事业也出现了前所未有的发展局面。本次再版就是围绕社会保障发展中亟待解决的理论和实践问题深入研究和精心撰写的。本书在内容编排、篇幅分配、编写角度和深度等方面都比第一版有明显改进,在突出第一版重点的基础上,萃取了各种理论中有益的、适合实践的观点,修订了各章的一些内容,重写了第7章、第8章和第12章,比较全面、准确地阐述了社会保障实践的最新动态和社会保障学科最新研究成果,体现了社会保障学科的整体发展,涵盖了该学科的主要领域,具有较高的学术价值和实践意义。

在本书再版过程中,郭文臣对第2章、第3章、第5章、第6章、第9章、第10章、第11章的内容进行了修改和充实,袁斌重新撰写了第7章、第8章,周福战重新撰写了第12章。

由于社会保障学科的前沿性和我们作者学识的疏浅,再版后的《社会保障学》中难免有错误和缺陷,敬请专家和读者不吝赐教。

陈树文

2007年11月于大连理工大学

前言

在我国,社会保障学是一门新兴学科,它是随着我国社会保障制度的改革与发展逐步建立起来的。社会保障是社会主义市场经济体制的五大框架之一。改革开放以来,伴随着我国从计划经济体制向市场经济体制转变,社会保障制度建设也经历了由过去的企业福利制向社会化保障方向的转变。社会保障这种取向的改革,没有现成的经验可以借鉴,没有现成的模式可以套用,在改革实践中,提出了许多理论课题,经过理论工作者的悉心研究和努力探索,在 20 世纪 90 年代中期社会保障学作为一门独立的学科应运而生。

我国目前已出版的社会保障学及相关的教材和著作达数十种之多,它们对社会保障的研究对象、体系的构建和内容的涵盖范围进行了多角度的考察和理论探索,为社会保障学科的建设与发展做出了有益的贡献。但是,作为一门新兴学科,社会保障学的理论研究还很不完善,还没有形成完整的理论体系,不少版本的内容是研究国家社会保障政策而不是研究制定政策的客观依据,社会保障学科的建设滞后于社会保障制度改革的实践。我国正处在由传统的计划经济体制向市场经济体制转变的关键时期,我们又正面对经济一体化的趋势和中国刚刚加入世界贸易组织的新形势,社会保障学科建设如何与时俱进,科学系统地、完整准确地发现和揭示社会保障活动中的本质关系及其运动规律,建立完善的社会保障学理论体系,从而指导和促进我国社会保障制度的建设,为我国 21 世纪经济持续发展与社会稳定提供安全保障,这是摆在我国社会保障理论界的一项艰巨任务。本书的写作目的也正在于此。

本书以社会主义市场经济体制为基础和出发点,以社会保障活动中的各种经济关系、社会关系的内在联系及其运动的规律性为研究对象,以西方的社会保障理论和社会保障的实践为借鉴,以国民收入在社会保障中分配关系为主线,将社会保障的理论与社会保障的改革和发展实践相结合,构建具有中国特色的社会保障学理论体系。按照上述的指导思

想,我们确定了本书的体系和研究内容。

本书始终坚持理论联系实际的原则,在研究方法上突出体现以下几个特点:

1. 一般性研究与特殊性分析相结合

社会保障理论中的科学内容是世界性的,是没有国界的。但在社会保障体制的运行模式上,因各国的历史背景、经济发展阶段、民族传统及文化观念等不同而存在差异。这样对社会保障的研究必须注重一般性研究和特殊性分析相结合。割裂一般性与特殊性的关系,就会背离唯物辩证法而导入社会保障认识上的误区。本书的一般性研究主要是揭示社会保障领域中带有规律性的东西;特殊性的分析就是运用社会保障一般性的原理来分析解决我国社会保障改革与发展的具体问题。通过一般性和特殊性相结合的研究所形成的社会保障理论既能符合国际规则,又能具有中国特色。

2. 规范性研究和实证性分析相结合

规范性研究就是研究社会保障这一内容广泛、联系复杂的活动形式,撇开非本质因素和过程的干扰,摆脱各种具体的复杂形态,深入到社会保障运行之中,揭示出社会保障运行的本质和规律。实证分析就是准确客观地描述我国社会保障运行的基本状况和问题,探求我国社会保障向目标模式转化的具体途径。社会保障研究的着眼点,就是现实的社会保障活动。没有实证分析方法就不可能有科学反映现实经济生活的社会保障理论。规范性的研究建立在实证分析的基础上,就使研究所得的社会保障理论有雄厚的现实基础。

3. 定性分析和定量分析相结合

社会保障活动是质和量的统一,因而对社会保障的研究不仅要进行质的定性研究,而且还要透过质的表现形式,分析其量的关系,并从量的关系中找到有关社会保障活动的规律。定性研究,就是对社会保障活动自身具有的性质、特征、状态和趋势等方面的理论确定。定量分析就是考察社会保障活动中的各种变量之间的关系以及这些变量对整个社会保障活动的影响。这不仅有利于认识和揭示社会保障的客观规律,而且也有利于为社会保障的实践提供量的指导。

4. 因素研究和系统分析相结合

社会保障活动是由许多因素构成的统一体,因此应进行因素研究和系统分析。因素研究就是对社会保障活动内部的各个构成因素的特点、功能进行详细的考察。系统分析就是从社会保障活动的整体分析社会

保障活动的各个因素之间、层次之间的关系以及社会保障系统与外部环境的关系及其对社会保障活动的影响。不注重社会保障活动内在构成因素的分析,就弄不清社会保障活动内部的联系、相互作用和相关条件;但只注意个别因素的考察,就不能从社会保障活动的整体与部分之间,社会保障活动与外部环境的相互联系、相互作用、相互制约的关系中综合地、精确地考察社会保障活动。本书是把因素研究和系统分析结合起来了,使社会保障理论从元素走向了层次,从层次走向了系统。

本书由陈树文拟写提纲和统稿,担任主编,撰写前言、第1章和第4章;郭文臣担任副主编,撰写第2章、第3章、第5章、第6章、第11章;刘昌阳撰写第7章;车书华、匡海波撰写第8章;杨炳君撰写第9章;张志刚、吴菲撰写第10章;宋悦华撰写第12章。在编写过程中,我们参考了大量相关文献,并得到了大连理工大学出版社领导和编辑的大力支持,在此一并表示由衷的感谢。

本书适合作为公共管理及相关学科的大学本科教材和公共管理硕士(MPA)教材,也适合作为政府、社区及社会保障管理和运营机构的人员提高社会保障理论知识和工作能力的培训教材。

限于我们的水平,全书的体例、内容乃至文字风格,尚不成熟。成稿之后,我们也发现与最初的指导思想还有很大距离,望专家和读者指正。

编 者

2002年7月于大连理工大学管理学院

目 录

第1章 社会保障导论 / 1

1.1 社会保障的内涵和特征 / 1

1.1.1 社会保障的内涵 / 1

1.1.2 社会保障制度的主要特征 / 5

1.2 现代社会保障的理论基础 / 6

1.2.1 西方社会保障理论 / 6

1.2.2 西方社会保障理论的评析 / 12

1.3 市场经济体制下的社会保障模式 / 14

1.3.1 市场经济体制国家的三种社会保障模式 / 14

1.3.2 市场经济体制下的社会保障模式的共同特点 / 17

1.3.3 市场经济体制下社会保障模式的启示 / 18

1.4 社会保障体系 / 21

1.4.1 社会保险 / 22

1.4.2 社会救助 / 22

1.4.3 社会福利 / 22

1.4.4 社会优抚和安置 / 23

1.5 社会保障的功能 / 23

1.5.1 社会安定功能 / 24

1.5.2 社会公平功能 / 24

1.5.3 扩大内需功能 / 25

1.5.6 社会服务功能 / 27

思考题 / 27

第2章 社会保障制度的产生与发展 / 28

2.1 社会保障思想的形成与发展 / 28

2.1.1 19世纪80年代以前的“准社会保障”时期(原始社会~19世纪80年代前) / 29

2.1.2 现代社会保障制度时期(19世纪80年代至今) / 31

2.2 社会保障制度产生的历史条件 / 33

2.2.1 经济条件 / 33

2.2.2 政治条件 / 34

2.2.3 文化条件 / 34

2.2.4 思想理论基础 / 35

2.3 中国社会保障制度的产生与发展 / 36

2.3.1 中国的准社会保障时期(1949年建国以前) / 37

2.3.2 中国社会保障制度的初步建立(1949年~1956年) / 38

2.3.3 中国社会保障制度的调整(1957年~1977年) / 39

2.3.4 中国社会保障制度的改革与发展(1978年至今) / 40

思考题 / 48

第3章 社会保障基金 / 49

3.1 社会保障基金制度 / 49

3.1.1 社会保障基金的分类 / 49

3.1.2 建立社会保障基金制度的必要性 / 50

3.1.3 我国社会保障基金制度的建立 / 51

3.2 社会保障基金的筹集 / 54

3.2.1 社会保障基金的筹集渠道 / 54

3.2.2 社会保障基金筹集的原则 / 55

3.2.3 社会保障基金筹集的模式 / 57

3.2.4 我国社会保险费征缴的范围和要求 / 59

3.3 社会保障基金的管理 / 61

3.3.1 社会保障基金的管理原则 / 61

3.3.2	社会保障基金的管理机构及管理模式 / 63
3.3.3	社会保障基金的监督 / 63
3.4	社会保障基金的运营 / 64
3.4.1	社会保障基金的运营管理 / 64
3.4.2	社会保障基金的运营原则 / 65
3.4.3	社会保障基金的投资 / 66
3.5	社会保障基金的给付 / 67
3.5.1	社会保障基金给付的原则 / 68
3.5.2	社会保障基金给付的方式 / 68
3.5.3	社会保障基金给付存在的问题与对策 / 69
3.6	全国社会保障基金 / 71
3.6.1	全国社会保障基金的来源 / 71
3.6.2	全国社会保障基金投资运营的渠道 / 72
3.6.3	全国社会保障基金的管理 / 72
3.6.4	全国社会保障基金投资运营及管理的相关规定 / 73
	思考题 / 75
第4章	社会保险概述 / 76
4.1	社会保险的基本概念和原则 / 76
4.1.1	社会保险的基本概念 / 76
4.1.2	社会保险的运行机制 / 77
4.1.3	社会保险的基本原则 / 78
4.2	社会保险与商业保险 / 79
4.2.1	社会保险与商业保险的区别 / 80
4.2.2	商业保险是社会保险的补充 / 81
4.3	国外的社会保险体系 / 83
4.3.1	德国的社会保险体系 / 83
4.3.2	英国的社会保险体系 / 86
4.4	中国的社会保险体系 / 88
4.4.1	中国社会保险体系的主要内容 / 88
4.4.2	我国社会保险体系的发展现状 / 91

4.4.3 我国社会保险体系的建设 / 93

思考题 / 96

第5章 养老保险 / 97

5.1 养老保险的基本含义和特征 / 97

5.1.1 养老保险的基本含义 / 97

5.1.2 养老保险的基本特征 / 98

5.1.3 基本养老保险与商业人寿保险的区别 / 98

5.2 中外养老保险制度的类型 / 99

5.2.1 国外养老保险制度的类型 / 99

5.2.2 我国养老保险制度的类型 / 102

5.3 我国养老保险制度的建立与发展 / 102

5.3.1 我国传统养老保险制度的建立 / 102

5.3.2 我国养老保险制度的改革 / 104

5.4 我国现行的城镇养老保险制度 / 105

5.4.1 我国现行的城镇养老保险制度的基本内容 / 105

5.4.2 我国养老保险的层次 / 108

5.4.3 我国养老保险制度的调整与完善 / 110

思考题 / 118

第6章 医疗保险 / 119

6.1 医疗保险概述 / 119

6.1.1 医疗保险的含义 / 119

6.1.2 医疗保险的基本特征 / 120

6.1.3 医疗保险制度的模式 / 121

6.2 我国医疗保险制度的建立与发展 / 124

6.2.1 我国医疗保险制度的建立 / 124

6.2.2 我国医疗保险制度的改革 / 126

6.2.3 基本医疗保险与公费、劳保医疗的区别 / 129

6.3 我国现行的城镇职工基本医疗保险制度 / 131

6.3.1 我国现行的城镇职工基本医疗保险制度的基本内容 / 131

6.3.2 建立多层次的医疗保障体系 / 136

思考题 / 140

第7章 失业保险 / 141

7.1 失业及失业类型 / 141

7.1.1 失业的概念 / 141

7.1.2 失业的类型 / 142

7.1.3 失业率 / 145

7.2 失业理论 / 146

7.2.1 古典失业理论 / 146

7.2.2 凯恩斯的失业理论 / 147

7.2.3 供给学派的失业理论 / 148

7.2.4 失业福利理论 / 148

7.2.5 奥肯法则 / 149

7.2.6 自然失业率理论 / 149

7.2.7 摩尔根的失业理论 / 150

7.3 失业保险制度 / 150

7.3.1 失业保险的概念和特点 / 150

7.3.2 失业保险制度的建立与基本模式 / 152

7.4 中国失业保险制度及改革 / 156

7.4.1 中国失业保险制度的建立和发展 / 156

7.4.2 我国现行失业保险制度的主要内容 / 159

7.4.3 我国失业保险制度存在的缺陷 / 163

7.4.4 完善失业保险制度的基本思路 / 164

7.4.5 国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨 / 167

思考题 / 170

第8章 工伤和生育保险 / 171

8.1 工伤保险 / 171

8.1.1 工伤及工伤保险的概念 / 171

8.1.2 工伤保险的原则 / 172

8.1.3 工伤保险的范围 / 174

8.1.4 工伤保险基金的筹集 / 175

- 8.1.5 工伤保险的待遇 / 176
- 8.1.6 工伤预防和职业康复 / 178
- 8.1.7 我国工伤保险制度的探索和改革 / 183
- 8.2 生育保险 / 191
 - 8.2.1 生育及生育保险的概念 / 191
 - 8.2.2 我国生育保险制度的产生和发展 / 193
 - 8.2.3 我国生育保险制度的改革和探索 / 195
 - 8.2.4 我国生育保险的主要内容 / 197
- 思考题 / 199

第9章 社会救助 / 200

- 9.1 社会救助的特点、内容和作用 / 200
 - 9.1.1 社会救助的特点 / 200
 - 9.1.2 社会救助的对象和内容 / 201
 - 9.1.3 社会救助的作用 / 202
- 9.2 最低生活保障制度 / 203
 - 9.2.1 当前中国贫困的状况 / 204
 - 9.2.2 中国城市居民最低生活保障制度 / 205
 - 9.2.3 上海、武汉和重庆最低生活保障制度模式比较 / 209
- 9.3 改革和完善我国的社会救助制度 / 212
 - 9.3.1 我国的社会救助制度存在的主要问题 / 213
 - 9.3.2 改革和完善我国社会救助制度的必要性 / 215
 - 9.3.3 社会救助制度改革的目标及基本思路 / 217
 - 9.3.4 正确处理社会救助制度改革中的几个关系 / 219
- 9.4 国外社会救助制度简介 / 222
 - 9.4.1 美国的社会保障制度 / 222
 - 9.4.2 英国的社会救助制度 / 222
 - 9.4.3 韩国的社会救助制度 / 222
 - 9.4.4 智利的社会救助制度 / 223
- 思考题 / 226

第 10 章 社会福利 / 227

10.1 社会福利概述 / 227

10.1.1 社会福利的含义 / 227

10.1.2 社会福利的特点 / 229

10.1.3 社会福利的内容 / 230

10.2 中国社会福利制度的建立与发展 / 232

10.2.1 我国社会福利制度的建立和发展阶段 / 232

10.2.2 我国社会福利制度存在的问题 / 233

10.2.3 改革和完善我国的社会福利制度 / 235

10.3 社会福利基金的筹措和待遇给付 / 238

10.3.1 社会福利基金的筹措 / 238

10.3.2 社会福利基金的待遇给付 / 240

10.3.3 社会福利基金的管理 / 241

10.4 国外社会福利制度 / 242

10.4.1 德国的社会福利制度 / 242

10.4.2 英国的社会福利制度 / 243

10.4.3 瑞典的社会福利制度 / 244

10.4.4 日本的社会福利制度 / 245

10.4.5 美国的社会福利制度 / 246

思考题 / 247

第 11 章 社会优抚和社会安置 / 248

11.1 社会优抚和社会安置概述 / 248

11.1.1 社会优抚和社会安置的含义、对象 / 248

11.1.2 社会优抚和社会安置制度的产生与发展 / 249

11.1.3 社会优抚和安置的意义和原则 / 251

11.2 社会优抚的内容及实施 / 252

11.2.1 死亡抚恤 / 252

11.2.2 伤残抚恤 / 253

11.2.3 社会优待 / 256

11.3 社会安置的内容及实施 / 256

11.3.1 退役义务兵的安置工作 / 257

11.3.2 军队退役士官(离退休人员)的安置工作 / 258

11.4 我国社会优抚和社会安置的现状 & 改革重点 / 259

11.4.1 我国社会优抚和社会安置的现状 / 259

11.4.2 我国社会优抚和社会安置制度存在的问题 / 261

11.4.3 我国社会优抚和社会安置制度改革的重点 / 261

思考题 / 263

第12章 社会保障管理体制 / 264

12.1 社会保障管理体制概述 / 264

12.1.1 社会保障管理的原则 / 264

12.1.2 社会保障管理体制 / 265

12.2 我国社会保障管理体制的沿革 / 274

12.2.1 我国社会保障各项目的管理体制及沿革 / 274

12.2.2 我国社会保障管理体制的现状 & 改革 / 277

12.3 社会保障的法制建设 / 280

12.3.1 社会保障法制概述 / 280

12.3.2 我国社会保障的法制建设 / 282

12.3.3 中国社会保障法制建设的趋势 / 286

思考题 / 289

参考文献 / 290

第1章

社会保障导论

社会保障研究中涉及一系列概念、理论和模式。搞清楚社会保障概念的内涵和外延,掌握西方社会保障理论的精髓和应用价值,鉴别市场经济体制下各种社会保障模式的优势和局限,对于建立和完善我国的社会保障学说和体系,发挥社会保障在我国社会和经济活动中的作用具有特殊而重要的意义。

1.1 社会保障的内涵和特征

1.1.1 社会保障的内涵

社会保障源于英文“Social Security”一词,由于社会保障是一项综合性的社会事业,与各国的国情密切相关,关于社会保障的内涵的界定,目前国内外学术界尚无统一的定论。

西方国家由于各国的社会经济发展程度、社会经济政策和历史文化传统不同,社会保障事业发展水平也不尽相同。因此,西方各国对社会保障制度内涵的界定也存在着很大差异,概括起来,主要有以下几种观点:

1. 社会福利论

有着“国家福利之父”美誉的英国学者贝弗里奇在其《贝弗里奇报告》中,将社会保障定义为社会福利。他指出:“社会保障是指人们在失业、疾病、伤害、老年以及死亡、薪金中断时,予以经济援助,并辅助其生育婚丧的意外费用的经济保障制度。”这一内涵的界定,为国家福利型社会保障的模式奠定了理论基础。

2. 社会安全论

这种观点认为,社会保障即社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、年老等原因丧失劳动能力而不能参与市场的竞争者或在激烈的市场竞争中的失败者及其家人提供基本生活保障的一种社会安全机制。如美国《社会福利词典》中就明确提出:“社会保障是对国民可能遇到的各种危险如疾病、老年、失业等加以保护的社会安全网。”

3. 收入保障论

这种观点强调社会保障对遭受到不幸或意外事件的公民提供一种收入补贴,以维持基本生活。国际劳工组织对社会保障的界定就持这种观点:社会保障就是“社会通过它的一系列处置经济和社会风险的公共措施,为它的成员提供保护和提供医疗照顾、家庭津贴,否则这种风险将导致薪金的停止支付,或因疾病、生育、工伤、失业和死亡导致实际收入的减少。”

4. 生存权利论

日本社会保障制度审议会认为:“社会保障是指对于疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和直接的国家负担上寻求经济保障的途径。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,以使所有国民都能过上真正文明的社会成员的生活。”

我国从1985年开始进行了社会保障制度的改革,1986年第六届人大第四次会议通过的第七个五年计划中首次使用了“社会保障”一词。我国的学术界也开始了对社会保障制度的研究和探讨,目前对社会保障制度内涵的界定主要有以下几种观点:

第一种观点认为:“社会保障是国家依法强制建立的,具有经济福利性质的国民生活保障和社会稳定系统;在中国,社会保障应该是各种社会保险、社会救助、社会福利、军人保障、医疗保健、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助保障等社会措施的总称。”这种意见实质上是“社会福利说”。

第二种观点认为:“社会保障是通过国家立法,采取强制手段对国民收入进行分配和再分配形成的社会消费基金,对基本生活困难的社会成员给予物质上的帮助,以保证社会安定的一种组织、措施、制度和事业的总称。”这种定义可以看做是“收入再分配说”。

第三种观点认为:社会保障制度“在最广泛的意义上是指一个社会通过正式或非正式的制度为它的国民提供的安全保障,在正式的制度中涉及国家的作用,在这种意义上使用这种概念的情况不多。在较为广泛的意义上,社会保障制度是指国