



高等学校“十一五”规划教材

社会保障学

Shehui Baozhang Xue

主 编 孙晓娟 董殿文



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press



CHINESE SOCIAL SCIENCE PRESS

社会保障学

Social Insurance Xue

1998.10.10000.10000



高等学校“十一五”规划教材

社会保障学

主 编 孙晓娟 董殿文

副主编 赵红梅 杨 力 胡冰红

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

本书是高等学校“十一五”规划教材。作为教材,以推进社会保障学科的建设和社会保障事业的发展为主旨,配合社会保障学科的建立、发展的现实需要,介绍了社会保障基金、社会保障管理、社会保险、社会福利、社会救助、社会优抚、社区社会保障、补充保障和社会保障立法等内容。在取材方面注重理论联系实际。本书可供高等学校相关专业学生使用。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学/孙晓娟,董殿文主编. — 徐州:中国矿业
大学出版社,2007.7

ISBN 978 - 7 - 81107 - 649 - 3

I. 社… II. ①孙…②董… III. 社会保障 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 098487 号

书 名 社会保障学

主 编 孙晓娟 董殿文

责任编辑 周 丽 姜 华

出版发行 中国矿业大学出版社

(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮政编码 221008)

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

排 版 中国矿业大学出版社排版中心

印 刷 江苏淮阴新华印刷厂

经 销 新华书店

开 本 787×960 1/16 印张 21.5 字数 395 千字

版次印次 2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

定 价 27.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

高等学校“十一五”规划教材经济与管理学科 教材编审委员会

主 任 张 骅

副主任 张金锁 王新华 王汉斌

委 员 (以姓氏笔画为序)

丁日佳	王 丹	王建华	牛冲槐
冯振翼	宁云才	朱 炜	朱学义
刘友金	纪成君	李汉通	时力华
周 敏	高凤莲	曹靖宇	曾 旗
雷思友	路世昌	廖湘岳	谭旭红
鞠耀绩			

《社会保障学》编者名单

主 编 孙晓娟 董殿文

副主编 赵红梅 杨 力 胡冰红

编 写 (以姓氏笔画为序)

于 嘉	方 华	刘丽英	孙晓娟
肖 峰	杨 力	赵红梅	胡冰红
董殿文			

前 言

现代意义的社会保障制度是伴随生产社会化和市场经济的形成建立起来的,已经有 100 多年的发展历史。20 世纪 80 年代以来,西方国家掀起了社会保障制度改革的浪潮,各国政府采取了许多改革措施。中国社会保障制度已有 50 多年的历史。1951 年,中国政务院发布并实施了《中华人民共和国劳动保险条例》,同时开展了新中国的社会保障制度建设,从而奠定了新中国社会保障制度的基础。20 世纪 80 年代初期,中国开始了建立适应社会主义市场经济条件下的社会保障制度的理论和实践探索。经过 20 年的改革与发展,中国新型的社会保障制度框架基本确立,社会保障事业蓬勃发展。

我们写成此书的驱动力是为了推进社会保障学科的建设和社会保障事业的发展,这也是本书写作的主要目的。首先,作为一门独立的社会保障学科的建立与发展,需要有较成熟的一本社会保障概论的教材。我们在多年的教学过程中发现。目前前国内的一些社会保障概论教材多以社会保险及各险种为主要内容,而以各险种为主要研究内容的社会保险又是劳动与社会保障专业的一门主干课程,同时又有许多学校将各险种设为必修或选修课程,这样在教材内容上就势必出现重复。因此,我们觉得有必要根据劳动与社会保障专业课程的设置而重新编写一本概论方面的教材。其次,中国社会保障事业虽然取得了一定的发展,但尚需理论的深入研究和对实践经验的总结,惟此才能使我国社会保障事业的发展少走弯路。

本书在编写过程中,在一定程度上吸纳了社会保障理论研究的新成果,并力求反映同内外社会保障改革的新情况。

本书是从事公共事业管理专业的教师经过长期在劳动与社会保障专业教学和科研的集体智慧和劳动结晶。由于我们的水平和掌握的资料有限,书中还存在许多不足,甚至可能有错误之处,恳望读者见谅并予以指正。

本书主编是黑龙江科技学院孙晓娟、董殿文;副主编是黑龙江科技学院赵红梅、安徽理工大学杨力、太原理工大学胡冰红;黑龙江科技学院肖峰、刘丽英、于嘉和安徽理工大学方华也参加了编写。

本书写作分工如下:第一章和第十一章,孙晓娟;第二章和第十三章,刘丽英;第三章和第十章,董殿文;第四章和第十四章,肖峰;第五章和第七章及第八

章,胡冰红;第六章和第十五章,杨力;第十二章,方华;第九章,于嘉。最后由孙晓娟、董殿文统稿定成。

本书终于得以与读者见面,主要得力于上述全体工作者的努力,以及黑龙江科技学院领导的鼓励与支持,在此表示衷心的感谢!感谢为本书的编辑出版给予大力支持的中国矿业大学出版社,特别要感谢姜华编辑,她为本书的出版付出了艰苦努力。本书在编写过程中,参考了许多专家、学者的著作、论文等文献资料,对此,本书所有作者表示诚挚的谢意。

编 者

2006 年 12 月

目 录

前言.....	1
第一章 绪论	1
第一节 社会保障概述.....	1
第二节 社会保障的产生及历史发展.....	4
第三节 社会保障的基本理论	17
第四节 我国社会保障理论的回顾与创新	24
思考与练习题	27
第二章 社会保障基金	29
第一节 社会保障基金概述	29
第二节 社会保障基金的筹集	32
第三节 社会保障基金的投资运营及管理	36
思考与练习题	40
第三章 社会保障管理	43
第一节 社会保障管理的内容	43
第二节 社会保障管理的原则	45
第三节 社会保障管理的模式	47
第四节 社会保障管理体制	50
思考与练习题	55
第四章 社会保险概述	56
第一节 社会保险的概念及作用	56
第二节 社会保险与商业保险	58
第三节 社会保险的产生和发展	62
思考与练习题	64

第五章 社会保险之一——养老保险	68
第一节 养老保险概念及意义	68
第二节 养老保险制度的基本模式	70
第三节 养老保险的主要内容	76
第四节 我国养老保险制度	80
思考与练习题	88
第六章 社会保险之二——医疗保险	92
第一节 医疗保险概念、性质及特征	92
第二节 医疗保险的主要内容	96
第三节 我国医疗保险制度	104
思考与练习题	114
第七章 社会保险之三——失业保险	117
第一节 失业保险的基本理论	117
第二节 失业保险的主要内容	123
第三节 我国失业保险制度	128
思考与练习题	134
第八章 社会保险之四——工伤保险	137
第一节 工伤社会保险概述	137
第二节 工伤保险的范围及享受条件	141
第三节 工伤社会保险的待遇	143
第四节 工伤保险基金的筹集与管理	145
第五节 工伤事故预防及工伤保险争议处理	147
第六节 我国工伤保险制度的发展和改革	152
思考与练习题	162
第九章 社会保险之五——生育保险	167
第一节 生育保险概述	167
第二节 生育保险制度的基本构成	169
第三节 我国生育保险制度的发展和改革	173
思考与练习题	178

第十章 社会福利·····	181
第一节 社会福利概述·····	181
第二节 中国社会福利制度的建立与发展·····	189
第三节 老年人福利·····	196
第四节 残疾人福利·····	200
第五节 妇女儿童福利·····	204
第六节 职工福利·····	207
思考与练习题·····	216
第十一章 社会救助·····	219
第一节 社会救助概述·····	219
第二节 最低生活保障制度·····	230
第三节 灾害救助·····	236
第四节 医疗救助·····	238
第五节 教育救助·····	240
第六节 住房救助·····	243
第七节 特殊对象救助·····	245
思考与练习题·····	249
第十二章 社会优抚·····	257
第一节 社会优抚概述·····	257
第二节 死亡抚恤·····	260
第三节 伤残抚恤·····	264
第四节 优待·····	267
第五节 退役安置·····	270
思考与练习题·····	274
第十三章 社区社会保障·····	275
第一节 社区社会保障概述·····	275
第二节 发达国家的社区社会保障制度·····	280
第三节 我国的社区社会保障制度的发展与完善·····	282
思考与练习题·····	290

第十四章 补充保障..... 292

 第一节 补充保障概述..... 292

 第二节 补充保障的基本内容..... 294

 第三节 我国补充保障的发展..... 306

 第四节 外国补充保障的发展..... 310

 思考与练习题..... 311

第十五章 社会保障立法..... 313

 第一节 社会保障法的概念..... 313

 第二节 社会保障法的基本原则..... 316

 第三节 我国的社会保障法律制度..... 320

 思考与练习题..... 328

参考文献..... 329

第一章 绪 论

本章概要

社会保障是一个古老的问题。历史上各社会时期,总有一部分社会成员因各种原因陷入生活困境,需要政府、社会或他人援助才能避免生存危机。社会保障是当今世界众多国家都在实施的一项社会政策,也是一个国家经济和法律的重要组织部分。社会保障体系主要由社会救济、社会保险、社会福利和社会优抚构成。这几种保障形式在保障对象、保障目的、资金来源、支付方式等方面有不同的定位,它们各司其职、相辅相成,共同构成社会安全网。

第一节 社会保障概述

一、社会保障的概念及性质

1935年,美国颁布的《社会保障法》首次使用“社会保障”一词。1944年,第26届世界劳工大会发表《费城宣言》,国际组织开始正式使用“社会保障”的概念。以后,世界各国在建立对社会成员给予物质帮助制度时普遍采用“社会保障”加以表述。但是,各国对社会保障内涵的理解有一定差异,因此对其界定不尽相同,其中有代表性和有影响的主要有德国、英国、美国和国际劳工组织对社会保障的定义。根据这些代表性定义的共同点,社会保障是由国家和社会依法对暂时或永久丧失劳动能力的劳动者以及无收入、低收入和遭受意外灾害的公民提供物质帮助,以保障社会成员的基本社会需求。

社会保障体现出以下四方面的本质特征:(1) 社会保障的责任主体是国家和社会。国家和社会作为社会保障的主体,在社会保障的规划、管理、监督和资金等方面负有重要责任,国家财政对资金负有最后责任。同时,这也说明社会化管理是社会保障制度发展的必然取向。(2) 社会保障的实施以法律法规为支点,社会保障措施一般通过立法加以实施。制定有关的社会保障法律法规,规定社会保障的实施范围、对象、资金来源、享受条件、待遇标准、管理办法,规范社会保障中各方的责任、权利和义务,是制度实施的基础。(3) 社会保障的最终目的是稳定社会和发展经济。社会保障是一项基本的社会经济制度,国家通过实施

社会保障计划,为遭遇疾病、生育、工伤、失业、年老、收入锐减和意外灾害等风险的公民提供保护,保障其基本生活,以避免社会动荡,为经济顺利发展创造条件。(4) 社会保障的目标是满足公民的基本需要——生存权,通过国民收入再分配对于生活困难的公民给予物质帮助。因此,社会保障要坚持兼顾公平和效率的原则,待遇的标准只能是维持基本生活需要。

《中华人民共和国宪法》第四十五条明确规定:“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。”这是对社会保障的精炼概述。“社会保障”一词在我国官方文献中使用始于20世纪80年代中期。1986年4月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》中使用了“社会保障”一词。1993年,中共中央十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题》将社会保障制度确定为我国社会主义经济框架的五大支柱之一。

二、社会保障的内容

一般认为,社会保障主要包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚和社会互助等内容。其中,社会保险是社会保障的核心部分。

1. 社会保险

社会保险是指国家通过立法,多渠道筹集资金,对劳动者在因年老、失业、患病、工伤、生育而减少劳动收入时给予经济补偿,使他们能够享有基本生活保障的一项社会保障制度。社会保险具有强制性、共济性和普遍性等特征,主要包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等项目。社会保险是社会保障体系的核心,其保障对象主要是全体劳动者,目的是保障基本生活,具有补偿收入减少的性质。其资金来源主要是用人单位和劳动者本人,政府给予资助并承担最终责任。社会保险实行权利和义务相对应的原则,劳动者只有履行了缴费义务,才能获得相应的收入补偿权利。有的国家,其社会保险的一些项目还覆盖全体国民。

2. 社会救济

社会救济是指国家和社会对因各种原因无法维持最低生活水平的公民给予无偿救助的一项社会保障制度。救助的对象有三类:一是无依无靠、没有劳动能力又没有生活来源的人,主要包括孤儿、残疾人以及没有参加社会保险且无子女的老人;二是有收入来源,但生活水平低于法定最低标准的人;三是有劳动能力、有收入来源,但由于意外的自然灾害或社会灾害,生活一时无法维持的人。社会救济是基础的、最低层次的社会保障,其目的是保障公民享有最低的生活水平,给付标准低于社会保险。其经费来源主要是政府财政支出和社会捐赠。

3. 社会福利

社会福利的概念有广义和狭义之分。

广义的社会福利是指政府为全体社会成员创建有助于提高生活质量的物质环境和文化环境,提供各种社会性津贴、公共基础设施和社会服务,以不断增进国民整体福利水平。主要包括各种文化教育、公共卫生、公共娱乐、市政建设、家庭补充津贴、教育津贴和住宅津贴等。

狭义的社会福利是指政府和社会向老人、儿童和残疾人等社会中特别需要关怀的人群提供必要的社会援助,以提高他们的生活水平和自立能力。主要包括老人福利、妇女福利、儿童福利、青少年福利和残疾人福利等。

4. 社会优抚

社会优抚是指政府和社会对军人等从事特殊工作者及其家属予以优待、抚恤和妥善安置。主要包括向烈属、军属、复员退伍军人、残废军人提供抚恤金、优待金、补助金;举办荣誉军人疗养院、光荣院;安置复员退伍军人;为军队离退休干部提供服务等。社会优抚是一种特殊的社会保障,其目的在于安定军心,维护国家安全,促进社会稳定。

5. 社会互助

社会互助是指在政府鼓励和支持下,社会团体和社会成员自愿组织和参与的扶弱济困活动。社会互助具有自愿和非营利的特征,其资金主要来源于社会捐赠和成员自愿缴费,政府往往从税收等方面给予支持。主要形式包括:工会、妇联等群众团体组织的群众性互助互济;民间公益事业团体组织的慈善救助;城乡居民自发组织的各种形式的互助组织等。

社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚和社会互助既相互联系又相互区别,有机构成了一个完整的社会保障体系。目前,世界上绝大多数国家和地区都建立了社会保障制度,社会保障已经成为现代国家不可或缺的一项重要的基本制度。

三、社会保障的功能

1. 保障基本生活

保障公民的基本生活,是社会稳定和经济发展的前提,也是社会保障最核心的功能。国家建立社会保障体系,保障公民的基本生活,免除劳动者的后顾之忧,不仅是经济发展和社会稳定的需要,也是人权保障的重要内容,是社会进步的体现。如今,社会保障已经成为国际公约和绝大多数国家法律明确规定的公民的一项基本权利。

2. 维护社会稳定

19世纪资本主义国家创建社会保障制度,其根本原因就是要把以此巩固资本主义生产方式,缓和阶级矛盾,维护资产阶级政权的统治和社会稳定。所以说,

社会保障是工人阶级长期斗争的结果。第二次世界大战后,社会主义在许多国家取得胜利,促使资本主义国家政府更加重视社会保障,不得不发展社会福利事业。我国是社会主义国家,社会主义国家的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终实现共同富裕。实行社会保障,有利于缩小社会贫富差距,增进社会整体福利,是社会主义国家实现共同富裕的一项重要手段,从而从根本上维护社会稳定。

3. 促进经济发展

首先,社会保障可以调节社会总需求,平抑经济波动。当经济衰退而失业率上升、人民生活水平下降时,失业保险和社会救济有助于提高社会购买力,拉动有效需求,促进经济复苏;当经济高涨而失业率下降时,社会保障支出相应缩减,使这一时期的社会总需求不至于过度膨胀。而且,政府可以通过调整社会保障费(税)率和待遇支付标准,主动调节社会总需求,减少经济波动。其次,社会保障基金的长期积累和投资运营有助于完善资本市场。第三,社会保障确保劳动者在丧失经济收入或劳动能力的情况下,能维持自身及其家庭成员的基本生活,保证劳动力再生产进程不致受阻或中断。同时,国家还可以通过生育、抚育子女和提供教育津贴等形式对劳动力再生产给予资助,以提高劳动力资源的整体素质。

4. 保持社会公平

社会保障是市场经济国家保持社会公平的一个重要手段,其作用主要表现在两个方面:一是通过保障全体社会成员的基本生活,在一定程度上消除社会发展过程中因意外灾害、失业、疾病等因素导致的机会不均等,使社会成员在没有后顾之忧的情况下参与市场的公平竞争;二是通过全体社会成员的风险共担,实现国民收入的再分配,缩小贫富差距,减少社会分配结果的不公平。

5. 增进国民福利

社会保障的最初含义是“救贫”和“防贫”,即保证所有社会成员至少都能享有最低的生活水平。随着经济的发展和社会的进步,社会保障的内容在不断扩充。现代社会保障不仅承担着“救贫”和“防贫”的责任,而且还要为全体社会成员提供更广泛的津贴、基础设施和公共服务,从而使社会成员尽可能地充分享受经济和社会发展成果,不断提高物质生活和精神生活的质量。

第二节 社会保障的产生及历史发展

一、社会保障产生的背景

对贫困者给予救济,最早可以追溯到人类社会初期产生的社会成员之间的

互助行为。当有人受到饥寒或疾病威胁时,其他人会给予衣食等方面的帮助。这种互助互济行为是人类社会得以繁衍和生存的条件。后来,社会用成文或不成文的社会规范将其固定下来,便有了慈善事业。宗教问世后,这类社会规范又被纳入教义中,作为宗教实行精神统治的物质基础之一,从而有了宗教的慈善事业。逐渐地,这种本来属于人类社会自发行为的互助互济变成了一种自上而下的恩赐:君主对臣民的恩赐、富人对穷人的恩赐、救世主对芸芸众生的恩赐。而在恩赐的背后,受患者不得不付出接受人身依附关系的代价。随着社会的不断发展,原始的救济逐渐成为统治阶级用以安抚饥贫者、巩固阶级统治的一种手段。

与自然经济相联系的慈善事业,远不是真正意义上的社会救济。在社会从自然经济向市场经济过渡期间,逐渐摆脱了人身依附关系的农民开始向城镇流动,造成了日益增多的贫困现象和社会问题。各种宗教或世俗的慈善事业无力满足社会上的保障需求,为了稳定秩序,国家便出面干预。国家的介入,使救济行为成为政府的一项社会政策。15、16 世纪之交的法国,贫困造成了严重的社会问题,于是政府逐渐接管了宗教团体掌握的慈善事业,采取了集中财源、组织救济、劳动培训、教养儿童等一系列措施,一个由行政人员组成的官方济贫机构应运而生。

英国在 16 世纪开始了圈地运动。圈地运动的后果之一,是大量的自耕农和佃农失去了赖以生存的土地,摆脱了土地的束缚,开始流入城镇,并沦为城镇贫民和城镇乞丐。圈地运动改革了英国的土地制度,同时也促进了英国资本主义经济的发展。许多人被迫同生产资料分离,成了不受法律保护的无产者而被抛向劳动市场。其后,西欧其他国家也相继进行了类似性质的土地制度改革,为欧洲资本主义经济发展提供了劳动力与土地资源等条件。随着工业化与城市化的发展,许多丧失了土地的农民成为“几乎愿意在任何条件下去工作的自由劳动力”。

为阻止劳动力流动,稳定社会秩序,消除失业、流浪和贫困现象,英国政府于 1601 年颁布了伊丽莎白《济贫法》(又称旧《济贫法》)。当时的英国还是一个以农业经济为主体的社会,英国政府认为,将劳动者束缚于其所属的教区较之使其背井离乡、四处流浪更有益于其本人和社会。旧《济贫法》的主要内容有:建立地方行政和征税机构;为有劳动能力的人提供劳动场所;资助老人、盲人等丧失了劳动能力的人,为他们建立收容场所;组织穷人和儿童学艺;提倡父母和子女的社会责任;从比较富裕的地区征税补贴贫困地区。

可见,当时英国政府所提供的保障,主要是就业保障和财政补贴,兼有强迫劳动和福利救济的性质。这种保障形式是与前工业化社会结构和当时的生产力

发展水平相适应的。

自圈地运动和走上工业化道路之后,英国的贫民日益增多,几乎和工业化进程同时并进。这些贫民有来自广大农村地区的无地和失去生活来源的农民,有破产的小手工业者,有城市失业的工人。贫民日益增多并聚集于城市,成为当时政府棘手的社会问题。贫民问题不解决好,不仅会造成社会动荡,危及政府的统治,进而也将阻碍工业化的进程。因此,英国政府于1834年颁布了新《济贫法》。新《济贫法》的主要原则是:保障公民生存的义务,认为救济不是消极行动,而是一项积极的福利举措,并由经过专门训练的社会工作人员从事此类工作。

新《济贫法》对贫民实行的社会救济,安定了英国社会秩序,对其在19世纪的大发展作出了贡献,也为欧洲其他工业化国家建立社会保障制度提供了制度借鉴。其他欧洲国家在土地革命后,也都实行了与英国类似的贫民救济计划,如法国发布了一些济贫法令。欧洲的济贫法采取了由政府出面强迫贫民劳动与救济相结合的原则,使社会团体实施的慈善救济转化成以国家为责任主体的政府救济,其实质是慈善救济的发展,是宗教团体区域慈善救济的扩大化,是国家对全国范围内的普遍慈善济贫。国家被推进至承担社会保障责任的历史阶段,并为社会保障制度确立了国家承担最终责任的原则。

二、国外社会保障制度的产生及发展

(一) 社会保障制度的形成时期

欧洲济贫法的普遍颁布实施,只是慈善救济向社会救济的转化,是国家作为社会保障责任主体承担对全体公民的保障责任的开始,是国家承担保障责任、建立现代保障的准备。真正现代意义上的社会保障制度,是伴随着工业革命后生产社会化的发展和市场经济的建立而产生和发展起来的社会保障制度。现代社会保障制度是在19世纪30年代至20世纪20年代内逐渐形成的,其形成标志是德国的社会保险制度的建立。

德国是世界上最早以立法形式推出社会保险的国家。早在19世纪80年代,俾斯麦执政的德国政府为了其统治阶级自身利益,先后颁布了以法律形式强制实施的三项法案:1883年的《疾病社会保险法》、1884年的《工伤事故保险法》和1889年的《老年和伤残保险法》。这三项法案的出台,标志着现代社会保障制度的形成。

德国政府在上世界上率先推出和实施社会保险制度有其自身历史背景。1871年德国统一后建立德意志帝国,其统治阶级雄心勃勃,企图加快国内经济发展,对外扩大殖民势力。为了实现这些目标,德国政府必须对内安抚好工人群众,调和劳资关系,解除劳动者对各种风险的担忧。而在现实社会中,19世纪下半期,由于马克思主义在工人中的传播,德国工人运动发展迅速。一方面工人阶级强