

理论新技能的培训，着力引导广大干部成为胜任本职工作的行家里手；必须根据完善知识结构、提高综合素质的要求，加强科学知识、科学精神、科学方法的培训，开展文学、艺术、历史等人文知识的学习，着力提高广大干部的科学素养和文化素养。

加强干部教育培训教材建设，是增强干部教育培训工作实效的重要途径。要坚持少而精、管用的原则，做到理论与实际相结合，精心组织、精心编写、精心施教，使各类教材切实体现时代性、把握规律性、富于创造性，在建设一支宏大的高素质干部队伍中发挥积极作用。

2006年5月31日

全国干部培训教材编审指导委员会

主 任：贺国强 中央政治局委员、中央书记处书记、中央组织部
部长

副主任：维树刚 中央宣传部副部长

王东明 中央组织部副部长

成 员：虞云耀 中央党校副校长

徐冠华 科学技术部部长

张苏军 司法部副部长

廖晓军 财政部副部长

尹蔚民 人事部副部长

尹成杰 农业部副部长

王 勇 国务院国有资产监督管理委员会副主任

柳斌杰 新闻出版总署副署长

江蓝生 中国社会科学院副院长

唐铁汉 国家行政学院副院长

蒋乾麟 解放军总政治部宣传部副部长

《社会保障制度建设》

主 编：田成平

副主编：王东进 步正发 华福周 张小建 刘永富 崔会烈



第 1 章 社会保障总论 / 1

- 第一节 社会保障概述 / 2
- 第二节 社会保障的基本功能与原则 / 15
- 第三节 社会保障的基本理论 / 21
- 第四节 社会保障的起源与发展 / 33
- 第五节 世界社会保障的改革趋势与改革实践 / 45
- 第六节 政府的社会保障职能 / 53

第 2 章 我国社会保障体系的建立与发展 / 59

- 第一节 我国社会保障体系概述 / 60
- 第二节 我国社会保障体系的历史沿革与发展 / 75
- 第三节 我国社会保障体系的基本评估与改革完善 / 85

第 3 章 养老保险 / 101

- 第一节 养老保险制度概述 / 102
- 第二节 国外养老保险制度 / 106
- 第三节 我国养老保险制度 / 124
- 第四节 我国养老保险制度面临的挑战 / 136
- 第五节 我国养老保险制度发展的对策 / 142

第六节 我国农村社会养老保险制度的探索与实践 / 146

第 4 章 失业保险 / 153

第一节 失业与失业保险概述 / 154

第二节 国外失业保险制度概况与发展趋势 / 156

第三节 我国失业保险制度的建立与发展 / 161

第四节 国有企业下岗职工基本生活保障与失业保险并轨 / 171

第五节 进一步完善我国失业保险制度 / 176

2

第 5 章 医疗保险 / 181

第一节 医疗保险概述 / 181

第二节 国外医疗保险及发展趋势 / 184

第三节 我国医疗保险制度的历史沿革 / 189

第四节 我国城镇职工基本医疗保险制度改革实践 / 194

第五节 多层次医疗保障体系 / 200

第六节 医疗保险制度改革的成就及面临的挑战 / 204

第七节 农村合作医疗 / 210

第 6 章 工伤保险 / 217

第一节 工伤保险制度概述 / 217

第二节 国外工伤保险制度及发展趋势 / 223

第三节 我国工伤保险制度的建立与发展 / 228

第四节 工伤预防与工伤康复 / 244

第五节 进一步完善我国工伤保险制度 / 252

第 7 章 生育保险 / 261

第一节 生育保险制度概述 / 261

- 第二节 国外生育保险制度 / 265
- 第三节 我国生育保险制度的建立和发展 / 269
- 第四节 我国生育保险制度改革探索 / 275

第 8 章 补充保险 / 279

- 第一节 企业年金 / 280
- 第二节 我国企业年金的建立与发展 / 289
- 第三节 补充医疗保险 / 294

第 9 章 社会救助与社会福利 / 299

- 第一节 国外社会救助制度概况与发展趋势 / 299
- 第二节 我国城市居民最低生活保障制度 / 306
- 第三节 我国农村社会救助的探索 / 315
- 第四节 我国社会福利和优抚安置制度 / 323

第 10 章 社会保险基金运作与监管 / 333

- 第一节 社会保险基金概述 / 333
- 第二节 社会保险基金的筹集与管理 / 336
- 第三节 社会保险基金的投资运营 / 344
- 第四节 社会保险基金的监管 / 353

第 11 章 社会保障管理 / 361

- 第一节 社会保障的法制建设 / 362
- 第二节 社会保障组织体系的建立 / 372
- 第三节 社会保障管理队伍的建立 / 381
- 第四节 社会保障信息化 / 384
- 第五节 社会保障的社会化管理 / 394

第六节 道德风险与社会保障中的反欺诈 / 403

附 录 名词解释 / 415

后 记 / 427

第 1 章

社会保障总论

内容提要：本章介绍了社会保障的概念、主要内容、基本功能与原则，着重论述了社会保障的主要理论流派、基本制度模式以及社会保障的起源与发展；同时，还介绍了世界社会保障改革的背景、总体趋势以及养老、医疗、失业等主要险种的改革发展趋势；最后，简要论述了各国政府在社会保障中的一般职能以及中国政府的相应职能。

社会保障制度是工业革命和社会化大生产的产物，在社会保障制度的初创时期，与工人阶级的长期斗争有密切的关系。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，成为市场经济的重要支柱和社会进步的重要指标。社会保障是国家进行收入再分配的公共政策，具有保障公民基本生活、维护社会稳定、促进经济发展、保持社会公平和增进国民福利等功

能。当今社会，无论在发达国家还是在发展中国家，社会保障都是一项为人们所普遍接受的最为重要的社会经济制度。这项制度大至影响民心向背、社会稳定甚至政权更迭，小到事关百姓的饥寒冷暖、衣食住行乃至生老病死，因而备受各国政府和民众的关注。正因为如此，全球 170 多个国家都在不同程度上建立了社会保障制度，一些国家社会保障支出更是高居财政支出的 1/3，为国民提供了“从摇篮到坟墓”的全面保障。

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。新中国成立以后，党和政府一直高度重视维护人民群众的根本利益。新中国成立伊始，中央政府就颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》等一系列法规规章，为国家机关、企事业单位职工提供了全方位的保障。20 世纪 80 年代以来，又根据我国市场经济发展的需要，及时改革了社会保障制度，逐步建立起与市场经济体制相适应，由中央政府和地方政府分级负责的社会保障体系基本框架。特别是近年来，我国政府从国情出发，坚持以人为本，努力构建和谐社会，高度重视并积极致力于社会保障体系的建立和完善，公民的社会保障权利得到了宪法的确认和保护，成为宪法赋予的正当权益。在这种背景下，各级领导干部认真学习社会保障知识，依法做好社会保障工作，成为代表和维护人民群众利益、加强执政能力建设的重要课题。

第一节 社会保障概述

一、社会保障的概念与内涵

（一）社会保障的概念

“社会保障”一词英文称“Social Security”，意为社会安全，

我国港台地区即称社会安全。它最早出现在1935年美国的《社会保障法》(Social Security Act)中,此前虽有相关的社会保障政策及具体实践,但却缺乏一个较为公认的相对统一的名称。1938年,这一概念被新西兰通过的一项法案运用。1942年,英国经济学家贝弗里奇在著名的贝弗里奇报告《社会保险和相关服务》中又一次使用了这一概念。1944年,第26届国际劳工大会发表了《费城宣言》,宣言中正式采纳了“社会保障”概念。自此,这一概念被世界各国接受并广泛使用。但是由于各国的经济发展水平、社会制度、文化背景以及民族传统不尽相同,所依据的理论体系也存在一定差异,各国都根据自己的国情来制定基本符合本国实际情况的社会和经济政策,并逐步建立起本国的社会保障制度。因此,目前世界各国对于社会保障内涵的理解和解释并不完全相同。

在我国,社会保障是指国家通过立法,积极动员社会各方面资源,保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存,保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响,同时根据经济和社会状况,逐步增进公共福利水平,提高国民生活质量。

(二) 国外对社会保障的界定

尽管现代社会保障制度正在深刻地影响并改变着人们的生活方式与生存质量,但由于不同的政治、经济、文化和社会背景,各国及不同的国际组织对社会保障概念的界定并不相同。

德国是社会保险制度的发源地,作为最早建立现代社会保障制度的国家,其对社会保障的理解主要基于社会主义市场经济的理论,将社会保障理解为: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,以保障和维护社会公平和社会安全。

英国是西方福利国家的代表和发源地,其社会保障理念出自著名的贝弗里奇报告,重点是消除贫困和遵循普遍性原则。具体

定义为：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福利待遇也包括在定义中。

日本官方对社会保障的界定可以采用1950年日本社会保障制度审议会的解释，即：“社会保障是指对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险方法和直接的国家负担上，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（ILO）一直十分关注社会保障，通过并发布了一系列有关社会保障的公约和建议书。在1942年出版的文献中，国际劳工组织将社会保障界定为：通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障，为公民提供保险金、预防或治疗疾病、失业时资助并帮助其重新找到工作。而国际劳工局社会保障司在1989年版的《社会保障导论》中，在承认不同的国度其内涵并不相同、涵括的范围也宽窄不一的同时，将社会保障的基本内涵更准确、更具体地概括为：社会为抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或收入锐减引起的经济和社会灾难，通过一系列的公共措施向其成员提供的保护措施，包括提供医疗保险以及对有子女家庭提供的补贴。

（三）社会保障的内涵

社会保障的内涵包括以下四个方面：

其一，社会保障的最终责任主体是国家或政府。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、

通过社会自治或市场操作方式实施保障，国家都要承担最终责任。其原因：一是社会保障是维护社会稳定的一项基本社会制度，而维护社会稳定是国家繁荣的基础，也是政府的基本责任。二是政府具有强有力的手段对社会弱势群体实施有效的保护，以维护社会公平，缓解社会矛盾，促进社会和谐发展。三是强制性是社会保障的一个重要特征。尽管各种选择性保障项目和民营公益项目在最近一个历史时期有所发展，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，但通过政府推行的强制性社会保障的主体地位没有本质改变。

其二，社会保障是法律赋予公民的一项基本权利。我国宪法明确规定：“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，社会保障是保证全社会成员基本生存权的必要手段。

其三，社会保障是对公民基本生活的保障，是对公民生活遇到社会风险时的一种最基本的社会服务和物质帮助。纵观古今，无论社会经济如何发展，人们的机会、能力差别在所难免，各种社会和生活风险依然存在，特别是在市场经济和经济全球化背景下，人们的社会风险更为突出，相应地，需要建立制度性的基本生活保障机制以规避这些风险。

其四，社会保障是通过国民收入再分配，对社会弱势群体进行保护的社会收入分配政策。任何社会都存在弱势群体。但在市场经济时代，由于市场竞争的基本规则进一步加剧了优胜劣汰的程度，决定着对弱势群体的保护需求更为强烈和迫切。因此，需要政府通过再分配手段援助贫弱群体，保障其基本生活，营造和谐社会的氛围，以免因贫富差距过于悬殊而导致社会分化，进而引发社会动荡。我国是社会主义国家，从全心全意为人民服务的基本宗旨和执政为民的角度看，更应当通过社会保障等再分配手

段保障人民群众的根本利益，保证社会全体成员都能分享社会经济发展成果，实现建设和谐社会的目标。

二、社会保障的主要内容

社会保障的体系结构受社会保障理念、社会经济背景影响，在各国并不相同。就我国而言，一般认为社会保障体系包括社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置等内容。其中，社会保险是社会保障的核心部分。

（一）社会保险

社会保险是指国家通过立法，多渠道筹集资金，通过社会成员之间的风险共担，对暂时或永久丧失劳动能力，或虽有劳动能力而无工作、丧失生活来源（如年老、失业、患病、工伤、生育等）的劳动者，给以一定程度的收入补偿，使之维持基本生活水平的保障制度。社会保险具有强制性、共济性和普遍性等特征，主要包括劳动者在全部生命周期中发生的使他们失去工资收入的生、老、病、伤、残、失业等风险。社会保险的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。

社会保险的一个显著特点是：它是一种缴费性的社会保障，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。社会保险实行权利与义务相对应的原则，劳动者只有履行了缴费义务，并符合法律法规规定的条件，才能获得相应的收入补偿权利。

社会保险与商业保险既有内在的联系，又有本质的区别。从功能上看，两者都是社会风险化解机制，社会保险是多层次社会保障体系的主体，商业保险则可以作为对社会保险的补充。但两者又存在本质的区别。首先，性质不同。社会保险由国家立法强制实施，属于政府行为，而商业保险则是一种商业行为，保险人与被保险人之间完全是一种自愿的民事契约关系。其次，目的不

同。社会保险不以营利为目的，而商业保险的根本目的则是获取利润，只是在此前提下给投保者以经济补偿。第三，资金来源不同。社会保险一般由国家、用人单位和个人三者共担，而商业保险完全由投保人负担。第四，政府的角色和责任不同。政府一般要对社会保险承担财务上的最终兜底责任，而商业保险遵循市场竞争机制，政府主要依法对商业保险行为进行监管，保护投保人的利益。

造成劳动者失去工资收入的风险有多种，因而收入补偿也有多项，这就是社会保险项目。设置哪些社会保险项目，主要取决于一个国家的经济、政治、文化等因素。由于各个国家的具体情况不同，所设社会保险项目也不尽相同。一般来说，社会保险应当包括以下项目：

1. 养老保险

养老保险是指劳动者在达到国家法律法规规定的解除劳动义务的年龄，或因年老丧失劳动能力的情况下，依法获得经济收入、物质帮助和生活服务的社会保险制度。养老保险也称年金制度，是社会保险最重要的项目。与其他保险项目相比，它的覆盖面最广，现金流量最大，对劳动者的影响也最为深远。但是，一个国家在经济和社会发展水平不高时，不可能把所有老人都包括在社会保险范围之内，只有经济和社会发展到一定水平时，才有可能把养老保险扩展到城乡全体居民。

为切实保障老年人的基本生活，养老保险金必须达到适当水平，并随物价的上升而不断调整；同时，在经济发展和社会平均消费水平提高时，养老保险待遇也要相应提高，以保持老年人的实际待遇不会下降，使他们能够分享社会经济发展的成果。

2. 医疗保险

医疗保险是为补偿疾病带来的医疗费用和收入损失的一种保险制度。医疗保险也是通过预先向受疾病威胁的人收取医疗保险

费，建立医疗保险基金。当被保险人患病并去医疗机构就诊而发生医疗费用后，由医疗保险机构给予一定的经济补偿。为补偿病患者的收入损失，一些国家还按本人工资的一定比例提供收入补偿，以保证其基本生活需要和正常的营养摄取。疾病期间的工资收入补偿一般不是无期限的，超过一定期限则由其他办法救助，社会保险不再支付。根据各国保险和服务范围的不同，社会医疗保险也称疾病保险或健康保险。

3. 失业保险

失业保险是指对非因本人意愿中断就业的劳动者提供一定时期物质帮助和再就业服务的制度。在现代市场经济条件下，失业不可避免。为使失业者及其家庭维持基本生活，保持劳动力再生产，满足社会经济发展的需要，维持社会安定，建立失业保险制度非常必要。失业者享受保险待遇一般应满足三个资格条件，即：失业前必须工作或缴纳过一定期限的保险费，失业后立即到职业介绍机构登记，且本人有求职意愿等。领取失业保险金有一定期限，旨在激励失业人员再就业。

4. 工伤保险

工伤保险是指劳动者在生产劳动和其他工作过程中因遭受意外伤害或因长期接触有毒有害因素引起职业病暂时或永久丧失劳动能力后，从国家或社会获得补偿和服务的制度。工伤保险遵循“无过失补偿”原则，即不管工伤出于什么原因，不管责任在个人还是企业，受伤者均有权享受社会保险待遇。工伤保险费由企业缴纳，个人无需缴费，政府只在特殊情况下给予资助。这是国际通行做法，也是工伤保险区别于其他社会保险的标志。工伤保险待遇包括经常性补偿和一次性赔偿，还包括医疗服务、休养、康复疗养等内容。除了满足伤残者的基本生活需要之外，还要尽可能使他们恢复部分劳动能力，重新走上工作岗位，从事力所能及的工作。

5. 生育保险

生育保险是对因生育中止劳动的女性劳动者给予补偿的社会保险制度。生育活动有一定的周期，生育保险要贯彻产前产后一律给予保险待遇的原则，即包括妇女产前产后一定时间内的带薪假期，有时还包括生育补助费。产假工资的多少、产假的长短、补助费的标准，各国不尽相同。

从实际情况看，各国社会保险项目的口径和种类并不相同，如有些国家把“生育”和“疾病”两项保险合并为“疾病和生育保险”。此外，一些国家适应本国国情开办了护理保险，有的还实行了家庭津贴制度。

继德国最先建立起与工业社会相适应的社会保险制度后，其他国家纷纷效仿。到1999年，全世界已有172个国家或地区不同程度地建立了自己的社会保险制度（见表1-1）。

表1-1 全球社会保险制度发展进程

（单位：国家或地区个数）

年份	1940	1949	1958	1967	1977	1985	1989	1995	1999
有任一社会保险项目	57	58	80	120	129	142	145	165	172
养老保险	33	44	58	92	114	132	135	158	167
工伤保险	57	57	77	117	129	136	136	159	164
医疗保险	24	36	59	65	72	83	84	105	112
失业保险	21	22	26	34	38	40	40	63	69
家属津贴	7	27	38	62	65	64	63	81	88

资料来源：美国社会保障总署：《全球社会保障制度》，1985年、1995年、1999年英文版。

（二）社会救助

社会救助亦称社会救济或国民救助，是国家通过国民收入的

再分配,对因自然灾害或其他经济、社会原因而无法维持最低生活水平的公民给予无偿帮助,以保障其最低生活水平的社会保障制度。

人类有史以来,一直在与贫困作斗争,即使世界经济发展到今天,低收入阶层与各种遭遇不幸的社会成员依然大量存在。据世界银行测定,在20世纪末,全球范围内的贫困问题仍在持续恶化,所有发展中国家处于贫困线以下的人口数量已从1985年的10.51亿人增加到13亿人;在全世界60亿人口中,有28亿人每天每人靠不足2美元维持生计,还有12亿人每天每人靠不足1美元生活。而据联合国开发计划署1999年提供的图表与数据资料,世界贫富之间的差距还在日益扩大,世界上最富的1/5人口的收入与最穷的1/5人口的收入比例已由1960年的30:1扩大到1997年的74:1。美国是世界头号经济大国,但依然存在较为严重的贫困问题。据有关资料,1991年全美有3300万人即全国人口的13%生活在贫困线下,1993年有3900万人即全国人口的15.1%为贫困人口,1995年仍然有2676万个家庭领取了政府的粮食救助券。可见,人类的贫困问题并没有得到解决,至于天灾人祸造成的不幸更是无法避免,因此,社会救助仍将是长期社会政策之一。

1. 社会救助的性质和目标

社会救助是社会保障体系的一个最为基本的制度,是保障社会安全的“最后一道防线”。因为社会救助的对象是社会保险保护不了的人群,这些人如果得不到安全保障,会危及整个社会的安定。

社会救助的目标是维持最低生活需要,给付标准一般低于社会保险,经费来源也与社会保险不同。社会保险是需要缴费的,而无收入和低收入的人是没有能力缴费的,所以对贫困弱势群体进行救助的资金,主要来自政府财政拨款或特别税资助,还有社