



干部全面素质培训学习教材  
丛书主编：张全景 副主编：侯树栋

# 社会保障制度学习读本

SHEHUI BAOZHANGZHIDU XUEXI DUBEN

张一名 著

西南师范大学出版社  
人民出版社



干部全面素质培训学习教材  
丛书主编：张全景 副主编

目录附录计划图

# 社会保障制度学习读本

SHEHUI BAOZHANGZHIDU XUEXI DUBEN

张一名 著

西南师范大学出版社  
人民出版

---

## 图书在版编目(CIP)数据

社会保障制度学习读本/张一名著. —重庆: 西南师范大学出版社,  
2009.10

ISBN 978-7-5621-4775-6

I. 社… II. 张… III. 社会保障—法规—中国—干部教育—学习参考  
资料 IV. D922.182.34

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第191151号

---

## 社会保障制度学习读本

张一名 著

责任编辑: 袁 飞

整体设计: 君 阅

出版发行: 西南师范大学出版社

地址: 重庆市北碚区天生路2号

邮编: 400715

<http://www.xscbs.com>

人民出版社

地址: 北京市朝阳区门内大街166号

邮编: 100706

<http://www.peoplepress.net>

经 销: 全国新华书店

印 刷: 香河华林印务有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 9

字 数: 196千字

版 次: 2009年11月 第1版

印 次: 2009年11月 第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5621-4775-6

定 价: 24.00元

# 《干部全面素质培训学习教材》

## 编委会

**主任：**张全景 中共中央组织部原部长

**副主任：**侯树栋 哲学教授、中将，全国政协委员  
中国军事科学学会、中国马克思主义  
研究基金会副会长

**成员：**(排名不分先后)

权伟太 刘娟 张丽红 刘炳香

郑权 龚学增 张一名 孙向军

王瑞璞 姜平 贾洁萍 孔庆兵

李昕 阎容舟 康绍邦 吴江

赵伯英 洪向华

社会保障是现代国家一项基本的社会经济制度,是国家和社会依据一定的法律和规定,通过收入的再分配,对社会成员的基本生活权利予以保障的一项重要制度。

改革开放以来,我国社会保障制度进行了积极的改革探索,初步建立了与社会主义市场经济和生产力发展水平相适应的社会保障制度体系和运行机制,建立了覆盖城乡的社会保障体系,对于保障群众基本生活、推动体制改革、促进经济发展、维护社会稳定发挥了重要作用。进入新世纪,我国社会保障制度已经取得了显著成效。但是,我国社会保障领域仍然存在着覆盖范围比较窄、城乡发展不平衡、制度不够健全、基础比较薄弱、资金支付压力大、部分社会群体社会保障待遇不合理等一系列亟待解决的突出问题。

胡锦涛同志指出,要加快健全社会保障制度体系,把人人享有基本生活保障作为优先目标。要根据经济发展水平和各方面承受能力,加大公共财政对社会保障体系建设的投入,提高社会保障程度,继续提高企业退休人员基本养老金水平,增加对城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的财政补助,逐步提高城乡最低生活保障和失业、工伤保险待遇,不断充实和壮大全国社会保障基金。要加快制定和完善社会保障法律法规,增强社会保障的强制性、规范性、稳定性,切

# 前 言



实维护人民群众社会保障权益。

为了贯彻中央精神,配合广大干部学习社会保障制度知识,我们编写了这本《社会保障制度学习读本》,本书涵盖了社会保障体系的养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、社会救助与社会福利等主要内容,对广大干部群众在工作中把握政策、指导实践、解决具体问题有实用价值。

在本书编写过程中,参考了大量文献资料,已在书后参考中列出,在此向这些学者表示感谢。由于时间仓促,加之作者水平所限,错误在所难免,恳请广大读者批评指正。

作 者  
2009年8月

# 目 录

## 第一章 社会保障总论

- 第一节 社会保障概述 /2
- 第二节 社会保障的起源与发展 /6
- 第三节 世界社会保障的主要模式及其特点 /8
- 第四节 世界社会保障的发展趋势 /12
- 第五节 世界社会保障发展的经验教训对我们的启示 /15

## 第二章 我国社会保障制度的建立与发展

- 第一节 我国社会保障制度概述 /20
- 第二节 我国社会保障制度的历史沿革与发展 /39
- 第三节 我国社会保障制度的未来发展 /45

## 第三章 养老保险制度

- 第一节 养老保险制度概述 /56
- 第二节 我国养老保险制度的建立与发展 /59
- 第三节 我国的城镇企业养老保险制度 /64
- 第四节 我国事业单位养老保险制度改革 /68
- 第五节 我国的企业年金制度 /72
- 第六节 我国农村养老保险制度的探索与实践 /80
- 第七节 我国多层次养老保障体系的建立与发展 /86
- 第八节 世界主要国家的养老保险制度改革 /89

# 目 录

## 第四章 医疗保险

- 第一节 医疗保险概述 /98
- 第二节 我国医疗保险制度的建立与改革 /104
- 第三节 我国城镇职工基本医疗保险制度 /110
- 第四节 我国城镇居民基本医疗保险制度 /112
- 第五节 我国新型农村合作医疗制度 /114
- 第六节 我国多层次医疗保障体系的建立与发展 /117
- 第七节 国外医疗保险及发展趋势 /119

## 第五章 失业保险

- 第一节 失业、失业保险和就业概述 /126
- 第二节 我国的失业保险制度 /128
- 第三节 西方发达国家的就业援助模式 /138

## 第六章 工伤保险

- 第一节 工伤保险制度概述 /148
- 第二节 我国工伤保险制度的建立与发展 /156
- 第三节 工伤预防与康复 /165
- 第四节 国外工伤保险制度及发展趋势 /176



# 目 录

## 第七章 生育保险

第一节 生育保险概述 /182

第二节 我国生育保险现状、主要问题及改革方向 /188

## 第八章 社会保险的经办管理能力建设

第一节 社会保险经办管理能力概述 /192

第二节 社会保险经办管理的主要内容 /193

第三节 我国社会保险经办管理能力现状及主要问题 /194

第四节 提高社会保险经办能力的主要思路 /198

第五节 金保工程与社会保险信息化建设 /199

## 第九章 社会保障基金的投资运营与监管

第一节 社会保障基金概述 /206

第二节 社会保障基金的筹集与管理 /209

第三节 养老保险基金的投资运营 /215

第四节 社会保障基金的监管 /222

第五节 世界主要国家社会保险基金的投资运营与监管 /224

# 目 录

## 第十章 社会救助与社会福利

- 第一节 社会救助与社会福利概述 /230
- 第二节 我国城市居民最低生活保障制度 /234
- 第三节 我国社会救助制度 /236
- 第四节 我国社会福利与优抚安置制度 /241

## 第十一章 社会保障法治建设

- 第一节 社会保障法治概述 /260
- 第二节 社会保障法的历史及其发展 /261
- 第三节 我国社会保险法律制度建设基本情况 /262
- 第四节 社会保障的国际立法简介 /263
- 第五节 世界各国社会保障法律制度及其发展趋势 /270
- 第六节 对我国社会保障立法的启示 /274

## 参考文献

## 本報已刊登論調科金林

本報已刊登論調科金林

本報已刊登論調科金林

# 第一章 社会保障总论

社会保障总论

社会保障总论

## 第一节 社会保障概述

### 一、社会保障的基本内涵

“社会保障”一词最早出现在美国1935年颁布的《社会保障法》中。此后，社会保障被国际组织及多数国家所接受，并逐渐成为以政府和社会为责任主体的福利保障制度的统称。不过，由于社会保障受到政治、经济、社会和文化等诸多因素的影响，各国具体国情的差异又使其在社会保障制度的实践中出现很大差异，形成当今世界对社会保障的理论和概念界定的多样化，以及世界各国社会保障制度的多样性。我国20世纪50年代的民政工作文件开始使用“社会保障”这个词。在当代，社会保障对世界各国来说已经不仅是一个名词了，而是一些重要的法律制度的总称。

国际劳工组织综合各国情况，将社会保障概括为：“社会通过采取一系列公共措施，以保护其成员免受因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡造成的停薪或收入大幅度减少而出现的经济损失及社会贫困，并对其社会成员提供医疗照顾和对有子女的家庭提供津贴。”从这一定义中，可以看出社会保障有三个基本特征：第一，社会保障是由社会提供的援助，不同于家庭成员之间的相互帮助；第二，社会保障援助来自于公共措施，一般由政府主导，不同于私人的慈善行为；第三，社会保障提供的是经济援助，不包括精神抚慰等社会援助。

世界各国由于政治经济制度、经济发展阶段、价值取向、法律文化传统等方面的不同，社会保障的项目、内容、体系各有差异。有的

国家社会保障项目非常庞杂,包括十几种甚至上百种,但概括起来,一般包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚等几大内容体系。社会保险是指劳动者在暂时或永久丧失劳动能力时,或在职业中断期间,为保障其基本生活,依法强制实行的一种保险制度。社会救济也称社会救助,是国家对因意外事件或自然灾害等原因造成生活困难,以至于无法正常生存的公民,给予物质帮助,提供生存保障的制度。社会福利是保障全体社会成员在享受基本生存权利的基础上,随着社会经济不断发展而提高生活水平的制度。优抚安置也称社会优抚,是国家和社会对军人或其家属提供一定生活水平的救济金、伤残抚恤、退伍安置及其他社会优待的制度。我国多年来社会保障内容、体系的研究,主要就是对这四个方面内容进行研究。随着社会经济的发展 and 变化,社会保障的内容体系今后还会不断扩大,如将住房公积金制度也纳入社会保障体系,甚至将保险公司的商业保险也作为社会保险的补充包括进来。在社会保障体系中,社会保险、社会救济和社会福利是重点部分,是整个体系的支柱。

经过100多年的发展,特别是伴随着工业化的发展,社会保障制度已经成为现代国家普遍实行的一项重要重要的经济社会制度,其内容包括社会保险、社会救济、社会福利等,主要项目有养老、医疗、失业、工伤和低收入群体的保障等。目前,在全球225个国家和地区中,有172个建立了社会保障制度,但差异很大:发达工业化国家社会保障项目全、覆盖面广、水平高;发展中国家项目少、覆盖面窄、水平低,如中南部非洲和南亚国家的社会保障覆盖率仅为5%~10%。

## 二、社会保障的主要作用

一般认为,社会保障在现代社会中有三个重要的功能:一是社会稳定的“安全网”。工业化生产与自然经济形态相比,职业风险

和社会风险程度都大大增高。无论是劳动者还是雇主，仅靠个人往往难以抵御这些风险。国家通过社会保障制度，把众多社会成员联结在一起，共同化解风险，突破了家庭、行业、地域的局限，有利于减少社会贫困，避免社会动荡。二是收入分配的“调节器”。社会保障具有很强的收入再分配性质。在市场经济中，竞争法则造成初次分配差距拉大，通过社会保障制度的“抽肥补瘦”，可以缩小贫富差距、平衡不同利益群体之间的关系、缓解社会矛盾，从而实现社会公平的目标。发达国家在实施社会保障制度后，基尼系数一般能够从初次分配时平均0.44左右降为0.28左右。三是经济发展的“减震器”。政府通过调整社会保障的项目和标准，可以改善居民消费预期、调节社会总需求，有助于减小经济波动的振幅。社会保障基金的长期积累和投资运营，也有助于促进资本市场的稳定发展。由于社会保障制度对国家的政治、经济和社会生活影响巨大而深远，英国前首相劳合·乔治把建立社会保障制度称为“一场静悄悄的革命”。

有的学者从国家、社会整体角度，综合在经济、社会、政治多方面所起的作用，把社会保障的功能归结如下：(1)稳定功能；(2)调节功能；(3)促进发展功能；(4)互助功能；(5)其他功能，如防控风险功能、资本积累功能等。同时指出“在肯定社会保障具有多功能的同时，也要警惕将社会保障功能泛化，如强调社会保障对经济发展与经济增长作出重要贡献或者过分突出其功能”。

国外的学者高度评价了社会保障对资本主义国家的巨大作用。他们在评论贝弗里奇的管理理论和凯恩斯的经济学理论为二战后福利国家的形成所作的重要贡献时称，福利国家制度使资本主义免于陷于崩溃。这两位学者的理论为资本主义社会的运行带来了必要的道德规范或经济上的强制性因素。他们都感到，如果没有这种强制

性因素，资本主义将会由于多种多样的市场缺陷，如需求不足、生产无效率、严重的收入分配不平等而崩溃，市场经济所带来的政治的、经济的利益也将丧失。

### 三、社会保障的目标

社会保障的目标包括以下三方面的内容：

1. 减少贫困。社会保障目的是不使任何个人或家庭的生活水平降到最低生活标准以下。由于没有一个令人满意的、具有分析意义的“贫困线”的定义，所以关于最低生活标准以及适当的福利服务的构成的定义就在很大程度上成为规范的标准。

2. 原有生活水准的维持。要保证没有人会面临未预料的和不可接受的生活水平的大幅度下降，这是失业津贴和大多数与健康有关的津贴的一个主要目标。

3. 收入平滑。社会保障体制应使得个人能在一生中重新分配消费。个人可以把他们一生中的收入在一个阶段重新分配到另一个阶段来使用（例如个人年金计划），或者用政府税收资助那些在其生命周期的某些阶段可能发生生活费用欠缺的人（例如向有幼小孩子的家庭提供津贴）。

把社会保障的目标仅限于经济方面是不对的，其应该包括更广泛的社会目标，主要包括：（1）尊严，即提供现金补贴和福利服务应该维护受益者的尊严而不会使其感到耻辱。（2）促进社会团结，即补贴的发放应采用同一标准，除根据受益人的经济状况外，不应考虑与其经济状况无关的其他因素。

## 第二节 社会保障的起源与发展

现代意义上的社会保障制度，始于19世纪80年代，二战以后进入快速发展时期。以下三起重大的历史事件，对推动现代社会保障制度的建立和发展起到了重要作用。

### 一、德国俾斯麦政府开社会保险制度之先河

国际共产主义运动和工人阶级的不懈奋斗是现代社会保障制度产生的直接原因。1873年西方工业社会爆发第一次大规模经济危机，德国出现了大量失业的情况。俾斯麦政府迫于工人运动的压力，为缓和劳资矛盾，于19世纪80年代连续颁布了关于疾病、工伤和养老的社会保险法，把商业保险的理念用于社会领域，采用大数法则防范风险的原理和利益相关者共担责任的原则，建立了最初的社会保险制度。俾斯麦宣称：“社会保险是一种消除革命的投资。一个期待养老金的人是最安分守己的，也是最容易被统治的。”德国社会保险法的实施，加强了俾斯麦的行政官僚体制，巩固了德国的统一，成为现代各国社会保障制度的奠基石。

### 二、罗斯福“新政”推动现代社会保障制度进一步发展

经济社会危机往往成为推动社会保障制度发展的直接动因。1929年10月，美国开始经历有史以来最严重的经济危机。股票狂泻，企业破产，银行倒闭，失业人数由150万猛升到1700万，千百万美国人多年的积蓄付诸东流。在重大危机面前，新任美国总统富兰



克林·罗斯福采取了历史上被称为“新政”的一系列紧急措施，基本方式是增加政府对经济的直接或间接干预。1935年美国国会通过了《社会保障法》及相关法案，规定国家为老年人、儿童、残疾人提供基本生活保障，雇主要为劳动者支付养老金和失业保险金、提供医疗保险。罗斯福“新政”帮助美国走出了危机。从1935年开始，美国几乎所有的经济指标都稳步回升，国民生产总值从1933年的742亿美元增至1939年的2049亿美元，失业人数回落到800万。社会保障等法案经过不断修正完善，已成为美国国家制度的重要组成部分，一直沿用至今。

### 三、《贝弗里奇报告》奠定了二战后“福利国家”的基础

1941年，英国下院成立了一个跨部门的社会保险调查委员会，核心人物是伦敦政治经济学院的贝弗里奇教授。1942年贝弗里奇提交了题为《社会保险和相关服务》的报告，史称《贝弗里奇报告》。报告针对英国原有社会保障存在的制度分散、机构重叠、项目偏少、水平偏低等问题，提出国家要为公民提供7个方面的社会保障：儿童补助、养老金、残疾补助、丧葬补贴、丧失生活来源补助、妇女福利和失业救济。在《贝弗里奇报告》的基础上，英国制定了《国民保险法》等一系列法律。1948年，英国首相艾德礼宣布英国已经率先“建成了福利国家”。二战后，北欧诸国纷纷效仿英国，实行“从摇篮到坟墓”的全民性普遍保障，保障水平更高，被称为“福利国家的橱窗”。

同期，前苏联建立了适应计划经济体制的劳动保险制度，包括中国在内的新兴社会主义国家相继效仿。新加坡1955年建立了公共管理的“强制性储蓄积累”社会保障，成为此后这一模式的典型代表。