



苏振芳 著

ZHONG GUO SHE HUI XUE SHI YONG JIAO CAI XI LIE CONG SHU

中国社会学实用教材系列丛书

社会保障概论

ZHONG GUO SHE

HUI XUE SHI

YONG JIAO CAI XI

LIE CONG SHU

中 国 审 计 出 版 社
中 国 社 会 出 版 社

社 会 保 障 学

苏振芳 著

中国审计出版社
中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/苏振芳著. - 北京:中国审计出版社,2001.9
(中国社会学实用教材系列丛书)

ISBN 7-80169-059-1

I. 社… II. 苏… III. 社会保障-概论 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 062284 号

书 名:社会保障概论

著 者:苏振芳

责 编:林晓靖

出版发行:中国审计出版社 中国社会出版社

通联方法:地址:北京东四十条 24 号青蓝大厦(东)办公区 11 层

电话:(010)88361317 64066053 邮编:100007

传真:(010)64066026

经 销:各地新华书店

印刷装订:军事科学院印刷厂

开本印张:850×1168mm 1/32 印张:11.75

字 数:258 千字

版 次:2001 年 9 月第 1 版

印 次:2001 年 9 月第 1 次印刷

印 数:0 001-5 000 册

书 号:ISBN 7-80169-059-1/G·018

定 价:23.00 元

(凡中国审计版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

《中国社会学实用教材系列丛书》 编委会成员（按姓氏笔画为序）

丛 书 顾 问	邓伟志	陈永龄	刘中荣
	郑杭生	陆学艺	顾海良
总 主 编	宋林飞		
副 总 主 编	风笑天	王怀超	王雅林
	刘兆佳	(香港)	李 强
	邹农俭	吴宝科	和 奕
	周运清	侯均生	彭希哲
	蔡 禾		
常务副总主编	郭 强	张向东	
编委会委员	马广海	纪德尚	关信平
	肖贵云	李 一	李 坚
	吴鹏森	沈关宝	苏振芳
	罗 平	陈国新	张友琴
	张 彦	钟金洪	钟涨宝
	奚从清	谢俊贵	赖金良
丛书总策划	林晓靖	郭 强	

总序言

新中国社会学恢复重建已经走过 20 个春秋，期间虽然有过不少艰难曲折，但是经过广大社会学工作者的共同努力，社会学的学科建设取得了注目的成就。在这 20 年的时间里，我们积累了一些东西。在这些积累的基础上，使我们的社会学逐渐成熟，是中国社会学者的责任。中国社会学的学科成熟，应该表现在许多方面。我想，在全国出版一套比较成熟的，适合我们的文化、适合我们的教师、适合我们的学生的，我们自己编写的教材，应该说是中国社会学学科走向成熟的一个标志。

我并不反对编译国外经典的社会学教材，而是很支持中国社会学学者编译国外比较经典的社会学教材，因为在我国教社会学课程的一些老师和学习社会学课程的一些学生，在目前还不能流畅地阅读外文原著的时候，精心选择翻译国外比较优秀的教材，给我们的教师和学生作参考，确实是我们社会学教材建设的一件重要的事情。

但是，我更热切希望，在我国社会学学者自己积累教学经验和研究成果的基础上，也能陆续出版一批我们自己编写的、更加结合中国国情的优秀教材。在我国的教材建设中逐步做到以我们的教材为主、翻译教材为辅。在这样的基础上，中国的社会学就会真正逐步成熟起来。

我国改革开放和社会主义现代化建设事业，迫切需要社会学的迅速发展和社会学专业的大量人才。加强社会学专业的教育工作，必须加强社会学教育的教材建设工作。我们的社会学教师们为中国社会学教材建设做出了自己的努力，教材建设取

得了成绩。但是总体上说来，社会学教材建设还跟不上社会学教育迅速发展的形势。所以，这时组织编写有自己特色的社会学教育教材就显得很重要和迫切。南开大学和苏州大学的社会学老师同中国审计出版社合作组织全国社会学学者编写一套《中国社会学实用教材系列丛书》是个很好的事情，我很赞成，盼望大家也支持这件事情，一起把这件事做好。

邓伟志

2000年9月1日

前 言

1979年3月，邓小平同志指出：“我并不认为政治方面已经没有问题需要研究。政治学、法学、社会学以及世界政治的研究。我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课。”在小平同志的这一指示的鼓舞下，在胡乔木、费孝通、雷洁琼等老一辈学者与领导人的关心与支持下，经过广大社会学工作者的共同努力，20年来我国社会学的恢复与重建工作，取得了举世瞩目的成绩。在学科建设方面，现已基本形成了比较完整的科研和教学体系，拥有了一支学术水平较高、年龄结构合理的专业队伍，培育了一种实事求是深入调查研究的好学风，开拓了若干相对比较稳定的专业学术领域，取得了一批有影响的结果，例如，小城镇研究、家庭结构调查分析，乡镇企业与城市化研究、民工潮的调查研究、居民消费结构与生活方式研究、社会结构转型研究、阶级阶层研究、收入分配差距研究、社会指标研究、经济社会协调发展研究、住房与社会保障制度改革研究等。这些研究成果为党和政府制定政策提供了依据和资料，起到了决策的参考作用，也为广大干部和群众认识和改造社会提供了知识和方法的支撑。经过二十余年的艰苦奋斗，中国社会学已经确立了在人文社会科学体系中的地位，恢复和重建的任务已基本完成，面临着进一步发展与创新的历史使命。

21世纪开辟了知识经济的新时代，互联网走进千家万户，传统的生产方式和生活方式受到严峻的挑战，一场革命性的变革正席卷全球。以研究社会变迁和社会结构为己任的社会学必需把握时代的脉搏，对社会发展的宏观和微观领域进行前瞻性

的研究，调整和规范千百万人的行为，进行观念、机制和制度创新，营造一个人与自然和谐共生，人与人和平共处的良好社会环境，促进人们创新能力的充分发挥，促进人类社会健康、有序、协调、可持续发展，促进人的现代化和社会的现代化。

一个学科满足社会需要的程度决定了其发展的速度和提高的幅度。社会学贴近现实生活，发展前景十分广阔，中国的社会学现正处在快速发展阶段，无论理论体系还是方法体系，均有待深化和完善。

教材建设是教育改革的物质载体，也是学科发展最新成果的展现。二十年来，我国社会学界教材出版取得了可喜的成果，有力地推动了学科建设。但是由于种种原因，教材建设仍然是制约社会学发展的“瓶颈”，阻碍了学科的规范化和教学质量的提高。经过部分高校社会学工作者的共同努力，特别是中国社会出版社的大力支持，这一套教材问世了，这是我国社会学界的一件喜事。

这套教材的出版得到了国家教育部社科司领导的支持，也得到我国社会学界同仁的关心和参与。这套教材部分反映了我国社会学教学与科研水平，通过这套教材的编写培养和锻炼我们的社会学教师队伍，支持新建社会学和专业的发展。在教材的使用过程中，可进行多种形式的学术交流，二三年后重新修订，以提高教材的学术质量与教学效果。

由于我们的组织工作比较仓促，沟通不足，有些院校的社会学工作者没有加入编写教材的行列。这套教材是一个开放系统，随时欢迎兄弟院校加入，并对教材提出宝贵的修改意见。

宋林飞

2001年8月20日

目 录

第一章

社会保障理论概述	1
第一节 社会保障的实质和特点	1
第二节 社会保障的功能与内容	11
第三节 社会保障研究的原则和方法	24

第二章

西方社会保障的历史演变	31
第一节 西方社会保障制度的形成	32
第二节 西方社会保障制度的发展	39
第三节 西方社会保障制度面临的问题及其改革	47

第三章

中国古代的社会保障	61
第一节 中国古代社会保障思想产生的历史条件	61
第二节 中国古代社会保障的历史演变	68

第三节	中国古代社会保障思想简述	82
第四节	中国古代社会保障的机构设置及其作用	92

第四章

新中国的社会保障	99
第一节 新中国社会保障制度的创立	99
第二节 新中国社会保障制度的调整与完善	110
第三节 新中国社会保障制度遭受干扰破坏	115
第四节 新中国社会保障制度的恢复与重建	117
第五节 建立和完善符合我国社会主义市场经济体制要求的 社会保障制度	132

第五章

社会保险	139
第一节 社会保险概述	139
第二节 社会保险的类型	148
第三节 社会保险基金的筹集	151

第六章

养老保险	159
第一节 养老保险制度概述	159
第二节 农村养老保险制度改革	166
第三节 城镇职工养老保险制度改革	177
第四节 建立有中国特色的养老保险制度	186

第七章

医疗社会保险	199
第一节 医疗社会保险的特点和作用	199
第二节 医疗社会保险的范围和种类	207
第三节 医疗社会保险资金的筹集与支付	209

第八章

失业保险	223
第一节 失业保险概述	223
第二节 失业保险基金的来源和待遇给付	227
第三节 中国的失业保险	230
第四节 国外的失业保险	235

第九章

社会救助	242
第一节 社会救助概述	242
第二节 自然灾害社会救助	246
第三节 贫困地区和贫困户救助	251

第十章

社会福利	261
第一节 社会福利概述	261
第二节 财政福利	265
第三节 职工福利	269
第四节 特殊福利	274

第十一章

社会优抚与社会安置	279
第一节 社会优抚概述	279
第二节 社会优抚的具体实施	285
第三节 社会安置	294

第十二章

社会保障基金的储存与运作	302
第一节 社会保障基金的筹集与给付	302
第二节 社会保障基金的储存	309
第三节 社会保障基金的运作	314

第十三章

社会保障法律制度	318
第一节 社会保障法律制度概述	318
第二节 中国的社会保障立法	322
第三节 国外的社会保障立法	331

附录 1: 社会福利救济主要费用情况	338
附录 2: 享受补助、救济人员情况 (1998 年)	339
附录 3: 各地区城镇社区服务设施和农村社会保障网络 基本情况 (1998 年)	340
附录 4: 社会福利企业基本情况	342
附录 5: 全国保险福利费用总额	343
附录 6: 历年全国离休、退休、退职费	344

附录 7: 国有单位离休、退休、退职人员保险福利费	346
附录 8: 离休、退休、退职人员人数 (年底数)	347
附录 9: 分地区离休、退休、退职人员人数 (1998 年)	348
附录 10: 城市居民最低生活保障条例 (1999 年 8 月) ...	350
主要参考书目	355
后 记	358

第一章

社会保障理论概述

社会保障是现代国家和文明社会的标志。世界上许多国家，尽管社会经济制度的具体模式不同，但无不把社会保障作为政府的主要职能之一。建立和完善社会保障制度，不仅为社会成员提供可靠的“安全网”，而且是经济、政治和文化这一高速运行列车的“减震器”。社会保障作为一项社会公益事业，关系着全体社会成员的安居乐业，国家和社会有责任通过立法形式对全体公民的基本利益给予保障，并使之制度化。

第一节 社会保障的实质和特点

一、社会保障的实质

对于什么是“社会保障 (Social Security)”，在学术界历来存在着不同看法，其原因在于对这个词在翻译上的不统一。在和社会保障有关的词汇中，常见的词有“社会保险” (Social Insurance)， “社会救助” (Social Assistance)， “社会福利” (So-

cial Welfare), “社会保障”(Social Security), 和“社会保护”(Social Protection)。

“社会保险”(Social Insurance)是指国家通过立法确立的对社会成员给予物质帮助的各种措施的总称。主要是对职工的工伤、残废、疾病、年老、失业、灾害等的保险。根据国家立法规定,每个参与社会劳动的人及其雇主都有义务缴纳法定数额的保险费,以便使他们在由于退休、失业、伤残、患病、灾害等原因丧失劳动能力或劳动机会时有资格领取保险金,从而维持和满足他本人及其家人的基本生活需要。

“社会救助”(Social Assistance),又译成“社会援助”,是指由国家主持并支付的慈善性保险项目。社会救助项目的受益者通常是那些无权享受社会保险的穷人。主要包括三种人:第一种是由于各种原因从未参加过社会劳动的人;第二种是享受了社会保险以后仍然生活在贫困线以下的人;第三种是哪些残疾、高龄等特殊群体中的人。在有些国家,社会救助项目的受益者是经过收入调查确定的贫困者。社会救助是一项社会的“兜底”计划,它的目的是使社会的每个成员都能维持最起码的生活水平,不致于因贫穷而陷入绝境。

“社会福利”(Social Welfare)有两种不同的看法,一种是广义的,另一种是狭义的。从狭义方面来看,社会福利是指由国家出资兴办的各项福利事业和发放的福利补贴,例如社会救助、社会补贴(包括老年服务等)。狭义的社会福利在社会保障的总支出中一般只占很小的比例。从广义方面来看,社会福利和美国人常用的“社会保护系统”(Social Protection System)有雷同之处。在这个意义来理解社会福利,是泛指由国家的社会政策决定的、包括(非官方的一切具有福利性的服务在内的事业,如社会保险项目、社会救济项目、社会补助项目、社会

服务项目、慈善事业、免费教育等等。社会福利被看作是包括了社会各种因素的体系，或是一种社会状态。在欧洲和香港地区，比较通用的是广义的社会福利概念。

“社会保障”(Social Security)，最早有人把它译成“社会安全”，这种译法与基本涵义较为接近，因为这是指由国家主管的、保证公民社会安全的项目。而后来有人把它翻译成“社会保障”，可能是为了避免人们把社会安全混同于公共安全。这里必须指出的是，把“Social Security”先译为社会安全，后译为社会保障，其基本涵义是指由国家主管的、保证公民社会安全的项目总和，而不是社会制度或社会状态。社会保障包括的具体项目有：各种社会保险、社会救助和社会补贴。

“社会保护系统”(Social Protection System)，是指由社会各个部门共同来提供全民的生活保障。社会保护系统既包括国家以各种形式提供的或主办的那部分保障，也包括企业、团体、家庭和个人提供的那部分保障。具体来说，社会保护系统包括两个部分，第一部分是政府项目，包括社会保险、社会救济、社会福利等。第二部分是私人项目，包括私人企业提供的附加退休金和福利待遇，私人保险、慈善事业、家庭互助、私人储蓄等。^①

以上我们介绍的是关于社会保障一词的不同译法，从中我们看到，对社会保障这一概念存在着不同看法，下面，我们将进一步介绍学术界对社会保障这一概念的几种不同解释，以及本书作者对社会保障这一概念的看法。

1935年，美国制定了历史上著名的《社会保障法案》，在

^① 参阅李琮主编：《西欧社会保障制度》，中国社会科学出版社，1989年版，第4—6页。

历史上第一次提出了社会保障的概念。60多年来,“社会保障”已由当时的局部性问题逐步演变成当代国际性的一个重大问题。许多国家的专家、学者都争先在这一领域中深入而又广泛地进行研究。但是,由于各国的政治制度、经济发展水平、文化传统、民族特点等存在着差异,因而对“社会保障”这一概念的使用和理解存在着一定的分歧。根据目前所能搜集到的材料,对“社会保障”这一概念大致有如下几种解释:

第一种:“社会保障是政府提供抚恤金、残废救济金、失业津贴以及各种其他现金转移项目的统称。”(参见美国《财政学》第10页)

第二种:“社会保障乃是由于形成和使用依靠社会来补充丧失劳动能力的或因一定原因需要物质帮助的公民收入的基金而产生的分配关系体系”(参见苏联《苏联财政》一书)。

第三种:“社会保障是对大多数老年人、遗属、残疾者的保险”(参见美国《社会保障的今天和明天》第48页)。

第四种:“社会保障主要是指社会公平和社会安全。所谓安全,就是指必须使在剧烈的市场竞争中失败的人不致遭受灭顶之灾,并能够获得重新参与竞争的机会;对于那些由于失去劳动能力或遭意外困难而不能参加竞争的人,应在生活上提供保障”(参见《民政理论研究资料》第三辑第101页)。

第五种:“社会保障亦称社会安全制度,或称社会福利制度。就西方国家的情形看,所谓的社会保障制度就是由一套完整的保险和福利项目构成并由中央政府管理的保险体系,其基本功能表现为一种安全性,即主要从经济角度对公民的生活提供一种安全保护,对于由经济发展而造成的各种矛盾及后遗症起到一种缓冲缓解的作用,由此为经济的顺利发展及社会安全提供保证条件”(参见《民政理论研究资料》第三辑第101