

天津市科普重点项目
天津市教育科学“十二五”规划课题

“科学与文化”系列科普图书
李家祥 总主编

社会保障

— SHE HUI BAO ZHANG

张再生等 编著

天津出版传媒集团

 天津古籍出版社

天津市科普重点项目

天津市教育科学“十二五”规划课题

“科学与文化”系列科普图书

李家祥 总主编

社会保障

SHEHUIBAOZHANG

张再生等 编著

天津出版传媒集团



天津古籍出版社

图书在版编目(C I P) 数据

社会保障/张再生等编著. —天津: 天津古籍出版社, 2012. 12

(“科学与文化”系列科普图书 / 李家祥总主编)

ISBN 978-7-5528-0071-5

I. ①社… II. ①张… III. ①社会保障 — 普及读物
IV. ①C913. 7-49

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第271219号

社 会 保 障

张再生等 / 编著

出版人 / 刘文君

*

天津古籍出版社出版

(天津市西康路 35 号 邮编 300051)

[Http://www.tjabc.net](http://www.tjabc.net)

三河市富华印刷包装有限公司印刷

全国新华书店发行

开本 880 × 1230 毫米 1/32 印张 8.125 字数 160千字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5528-0071-5

定价: 26.00元

前言

随着社会发展与人类的进步,在人们享有越来越多选择机会的同时,社会的风险与自然界的风险也在与日俱增。特别是伴随着我国社会经济的快速转型,人们所面临的失业、养老、医疗、工伤等方面的风险也在不断增大。同时,人民群众社会保障的需求不断增加,三十多年社会经济发展的成就和服务型政府的建设,也使得分享社会发展的成就和提供公平、正义的社会秩序,成为政府的迫切任务。因此,了解我国社会保障制度的内容与体系,分享社会保障事业建设的成就,对于更好地维护公民的社会保障权益,加快我国社会保障制度的建设,具有十分重要的意义。

这本书是专门针对大众了解社会保障制度、提高社会保障意识而精心编写的。本书在对社会保障的基本概念、内涵、功能与特征进行介绍的基础上,回顾了社会保障制度发展的历程,介绍了不同国家的社会保障模式。从社会保障的基金监管、立法和运作方式三个方面介绍了社会保障的运行方式;从养老、医疗、失业、工伤、生育五个方面介绍了跟劳动者息息相关的社会保险的核心内容;从住房保障、社会救助、军人优抚和社会福利等方面介绍了我国社会保障体系的基本内容,以便让人们更全面地了解自己的社会保障权益。在此基础上,本书对我国社会保障发展的美好远景进行了描述与展望。本书将理论知识与国内实践相结合、将制度内容与案例分析相结合、将民生热点与个人权益保障相结合,以突出该书的通俗性、可读性、普及性和科学性。希望这本书能给您的工作与生活提供帮助,让人人享有社会保障,让保障伴随人们幸福生活的每一天。

目录

引言 你的明天有保障吗?——风险无处不在与保障时时必需 /1

第一章 “安全网”和“稳定器”——社会保障制度概览 /2

一、社会保障的基石——理论支撑与渊源 /2

二、社会保障的功能——现实作用与特征 /4

三、社会保障的发展——历史演进与现状 /8

四、中国社会保障制度的产生和发展历程 /18

案例 1 人人享有社会保障不是梦 /23

案例 2 城乡“齐步走”,全国“一盘棋” /26

案例 3 医保与商保有机结合,中国推大病医保新政 /28

第二章 博览天下——世界各国社会保障模式 /31

一、不同国家的社会保障模式扫描 /31

二、与时俱进——中国社会保障模式的变迁 /34

案例 1 听“老社保”讲青岛社会保险事业的发展历程 /44

案例 2 “欧债危机”与福利国家的困境 /47

第三章 “养命钱”如何保值增值?——社会保障基金管理 /49

一、什么是社会保障基金 /49

二、社会保障基金如何筹集 /52

三、社会保障基金如何支付 /55

四、社会保障基金如何投资运营 /57

五、社会保障基金如何监管 /62

案例 1 岛城推电子监管,构建社保基金监管“青岛模式” /68

案例 2 社保基金时隔 7 月再度开户 8 年炒股赚 1326 亿 /71

第四章 立法先行——社会保障立法 /75

一、什么是社会保障法 /75

二、国外社会保障法的立法进程 /83

三、如何构建中国的社会保障法律体系 /86

案例 1 骗保违法,害人害己 /91

案例 2 社会保障立法,能给百姓带来什么? /93

第五章 制度运行——社会保障管理 /97

一、社会保障管理体制如何运作 /97

二、社会保障经办机构包含哪些部门 /102

三、社会保障信息化管理系统如何运行 /109

案例 1 金保工程与天津医保实时监控系統 /116

案例 2 流动人员社保“异地漫游”有法可依 /119

第六章 核心内容——社会保险 /123

一、老有所养——养老保险 /123

二、病有所医——医疗保险 /132

三、伤有所治——工伤保险 /144

四、生育者有补贴——生育保险 /153

五、失业者能解困——失业保险 /161

案例 1 新北社区居家养老 建海外游子孝顺长桥 /169

案例 2 “全民医保”不是梦——神木的“全民免费医疗” /170

案例 3 新《工伤保险条例》解读 /173

案例 4 失业保险显成效,“4050”人员就业又一春 /176

案例 5 生育保险 男女同享 /179

第七章 社保体系——其他社会保障项目 /181

一、住有所居——住房保障 /181

二、贫有所济——社会救助 /191

三、当兵光荣——军人优抚 /197

四、共享发展——社会福利 /204

案例 1 领取失业保险金,还可以领取社会救济金吗? /214

案例 2 最低生活保障制度为全民撑起保护伞 /216

案例 3 “蜗居”如何变“安居” /218

第八章 美好愿景——社会保障制度的未来 /221

一、国家社会保障“十二五”规划纲要要点 /221

二、2050 年中国的福利社会是什么样的 /225

结语 公平、正义、共享——社会保障未来发展思路与展望 /231

参考文献 /236

后记 /243



引言 你的明天有保障吗？

——风险无处不在与保障时时必需

随着社会的发展，人们拥有的选择机会越来越多，而与此相对，人们所面临的风险也越来越多，越来越大，“保障”一词也越来越受到人们的关注。在介绍保障之前，我们先谈谈什么是风险。

广义的风险表现为不确定性，说明风险产生的结果可能带来损失、获利或者是无损失也无获利。狭义的风险表现为损失的不确定性，说明风险只能表现出损失，没有从风险中获利的可能性。它是指在一定条件下和一定时期内，由于各种结果发生的不确定性而导致行为主体遭受损失的大小以及这种损失发生可能性的大小。我们这里所讲的风险指的是狭义的风险。

那么风险与保障又存在着怎样的关系呢？人的一生充满着风险，当个人风险无法通过个人的努力来化解的时候，就会演变成成为群体的风险和社会的风险，群体的风险和社会的风险一旦爆发，就可能导致大的社会危机。为了避免这样的后果，我们就必须建立风险分担机制和社会保障制度，以便化解社会矛盾，保障社会平稳运行。

第一章“安全网”和“稳定器”

——社会保障制度概览

一、社会保障的基石——理论支撑与渊源

“社会保障”，也称“社会安全”，源于英文“Social security”，最早使用于 1935 年美国制定的《社会保障法案》。1944 年，第 26 届国际劳工大会发表《费城宣言》，国际组织开始正式采纳社会保障的概念。从此，社会保障这一概念开始在越来越大的范围内得到人们的认同和使用。

那么什么是社会保障呢？不同的国家对社会保障的内涵有着不同的解释。

德国作为社会保障的发源地和最早建立起现代社会保障制度的国家，把社会保障解释为“主要是指社会公平和社会安全，必须使在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力或因意外而不能参加竞争的人，应在生活上提供保障。^①”

英国是西方福利国家的代表，其建立福利国家的理论和政策

^① 陈良瑾：《社会保障教程》，知识出版社 1990 年版，1—2 页。

的依据是1942年由经济学家贝弗里奇主持起草的《社会保险及相关服务》。这份报告为英国勾画了一幅较为完整的现代福利国家的蓝图,社会保障被首次赋予了普遍性原则和类别原则,被认为是代表社会进步政策的一个组成部分。其目标被界定为消除贫困,并将其概括为国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减和生活贫困时予以生活保障^①。

美国是最早使用社会保障一词的国家,起初仅对失业、残疾和年老问题进行保障,后来逐渐扩展到各项社会保障及家庭津贴。1935年《社会保障法》的颁布奠定了现代美国社会保障制度的基础。1995年,美国社会保障署编写的《全球社会保障制度》一书,对社会保障的定义为:“根据政府法规而建立的项目,给个人谋生能力中断或丧失以保险,还为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。为抚养子女而发给家属津贴也包括在这个定义之中^②。”

日本对于社会保障这一概念的解释有广义和狭义之分。广义的社会保障指“政府关于解决各种社会问题的社会政策”的统称;狭义的社会保障,正如日本学者松尾均衡在《日本社会保障读本》中指出,“是指国民在生活上蒙受诸如失业、伤病、高龄等各种事故,而使这些国民的生活源泉——所得出现中断或减少,给国民生活带来困难时,通过社会保障机制进行国民收入再分配,保障其最

① William Beveridge: “Social Insurance and Allied Services”, Cmd.6404.

② 美国社会保障署:《全球社会保障制度——1995》,华夏出版社1996年版,第1页。

低限度的收入所得,由国家来救济国民生活之缺损的制度”。

1942年,国际劳工组织对社会保障这一概念做了界定,即通过一定的组织对这个组织所有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、失业时自助并帮助他重新找到工作^①。

2002年,由时任中国劳动和社会保障部部长的张左己主编、中国劳动社会保障出版社出版的《领导干部社会保障知识读本》对我国社会保障的定义为,社会保障是指国家通过立法,积极动员社会各方面资源,保障无收入、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。

可见,社会保障是以政府为主体,依据法律,通过国民收入再分配,一方面对公民在暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因生活发生困难时给予物质帮助,保障其基本生活;另一方面,通过福利项目提高全民生活水平和生活质量的制度。

二、社会保障的功能——现实作用与特征

(一) 社会保障的功能

社会保障制度的目的,是使由各种原因导致的收入中断或减

^① 郑功成:《社会保障学——观念、制度、实践、与思辨》,商务印书馆2000年版,第5页。

少的社会成员得到基本生活保障,消除贫困,使每个公民都能生有所食、病有所医、老有所养,使社会公民能共享社会经济发展成果。社会保障是社会稳定和谐的坚实基础,是社会经济发展的坚强后盾,对缓和阶级矛盾,保证经济稳步发展,起到十分重要的作用。社会保障为公民确立了一个最低生活标准,从而保障公民不致因遭受意外风险而陷入绝境。

社会保障有如下功能。

第一,维护社会稳定。社会保障制度是具有稳定作用的“安全阀”与“稳定器”,是社会稳定机制的重要组成部分。社会保障就是把个人风险和损失转化为全社会的共同负担,有利于社会的有序发展和良性运行,特别是对社会的和谐、稳定具有重要作用。

第二,促进经济发展。首先,社会保障可以调节社会总需求,平滑经济波动。当经济衰退、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;反之,社会保障支出缩减,从而抑制繁荣期的社会总需求过度膨胀。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,促进经济发展。最后,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。

第三,保持社会公平。社会公平是人类追求的最高目标,是社会文明进步的重要标志,也是社会保障追求的目标。一般而言,社会是否公平,主要体现在社会成员的收益分配、生活水平等方面。就社会公平本身而言,一是“起点公平”;二是“过程公平”;三是“结果公平”。社会保障制度的建立和完善有利于这三个层次的社会公平的实现。在市场经济体制下,收入分配机制与竞争机制相联系,必然造成社会成员之间在收入分配方面的不均等,甚至收入相差十分悬殊,为解决这一社会问题,就需要运用政府的力量对社会经济生活进行干预,通过提供社会保障措施,对社会成员的收入进行必要的再分配,从而在一定程度上缩小社会成员之间的贫富差距,弥补市场经济的缺陷,缓和社会矛盾,以促进社会公平目标的实现^①。

第四,增进国民福利。社会保障的目标和实际效果,就是实现个人生活状况的不断完善。社会保障从实质上帮助人们提高就业水平,为全体社会成员提供更广泛的津贴、基础设施和公共服务,从而使人们尽可能地充分享受经济和社会发展的成果,不断提高物质生活和精神生活的质量。

^① 郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆2000年版。

(二) 社会保障的特征

1. 国家主导性

现代社会保障是由国家主导进行的重要社会经济制度安排，其目的就是维护社会公平，促进经济发展。国家主导性是其本质特征。社会保障的实质就是国家的分配和再分配。

2. 法制性

社会保障作为一种由国家或政府实施的社会行为，其效力依靠法律这一强有力的社会控制手段来保证。社会保障只有以法律为依据，以强制手段执行，才能真正取得成效。

3. 社会性

社会保障制度是开放的，其资金来源包括政府、企业和个人，也有部分来自于社会捐款，这体现了筹资方式的社会化。另外，社会保障服务、管理与监督的社会化，也体现了社会保障的社会性这一特征。

4. 福利性

社会保障具有国民收入再分配的功能，当某一受保人从社会保障中得到利益大于其对社会保障基金的缴纳时，实际上他就得到了其他社会成员的资助；反之，他就对享受社会保障资助的其他社会成员提供了帮助。社会保障在横向上是各社会成员间的互助、互济；在纵向上则是不同年龄劳动者的代际赡养、抚育，是代际互助、互济。这种互助、互济有利于社会成员间的团结，有利于代际的沟通，有利于社会体制、道德观念的维护和延续，可以促进

社会成员、社会各阶层为共同的利益而努力工作,这体现了社会保障的福利性。

5.人道性

社会保障按照一定时期的生产力水平,对生存困难的社会成员的基本生活需要提供物质帮助。社会保障的水平是与社会生产力发展水平相适应的,随社会生产力发展水平的提高而提高。任何情况下,社会保障都会为由于生存危机而引起的基本生活需要给予物质保证。

6.强制性

社会保障是通过国家立法来强制实施的,因此具有强制性。法律规定了国家、单位和个人的权利与义务^①。

三、社会保障的发展——历史演进与现状

社会保障制度的产生离不开一定的经济条件、社会条件和理论依据。所谓“天有不测风云,人有旦夕祸福”,在古代社会,世界上就已出现各种形式的社会救济、救助活动,如一些宗教组织以慈善名义开展的各种救助活动。

(一) 社会保障制度产生的经济条件

社会保障制度出现的经济条件就是社会生产力发展到一定的水平,社会有一定的剩余产品可供扣除和储存,并建立起一套完

^① 张民省:《社会保障学》,山西人民出版社 2009 年版,2—5 页。

整的调节收入分配的制度。一般认为,现代社会保障制度是随着生产工业化和市场经济的出现而产生的。

1. 工业化是社会保障制度产生的经济根源

18世纪中叶,英国爆发了工业革命,以机器代替人力,以工厂生产代替手工劳动。工业化给人类社会带来翻天覆地的变化。

工业化尤其是机器大工业生产使劳动者在生产过程中所遇到的风险事故增多。工人患病或伤残后靠本人工资无法医治,失去劳动能力后生活更是难以维持。工业革命带来社会化大生产,对劳动者的技能素质要求提高,也促使劳动者过早地退出生产领域。同时由于技术的进步和机器的普遍使用,资本的有机构成提高,对劳动力的需求相对减少,出现“机器代替人”的现象,劳动力相对过剩,结构性失业增加。失业的劳动者及其供养的家庭也就暂时失去了生活来源,这成为一个严重的社会问题,迫切要求对他们的基本生活实行社会保障。

社会化生产的发展和家庭传统功能的变化,使传统的家庭保障和家族保障在不同程度上失去了存在的基础。另一方面,社会化生产的发展,也意味着劳动力的再生产必须社会化。生活社会化的组织程度也在不断提高,教育、卫生、城乡生活服务都逐步成为社会公共事业,走上了社会化发展的进程,成员的个人需求成为一种社会需求,于是便产生了社会保障社会化的要求。

2. 市场经济的发展强化了社会保障的需求

市场经济是以市场调节为主要手段配置资源的经济,它得以运行的主要机制之一就是竞争机制。实践证明,纯粹的市场机制

有利于实现效率,却不利于社会公平,会导致社会成员间的“马太效应”,即“穷的越穷,富的越富”,出现两极分化,产生社会不公,导致社会矛盾甚至社会动荡。显然,单纯依靠市场是不能保证社会公平的,也不能使人人有饭吃。为了维护社会安定,政府必须采取有力措施,弥补市场缺陷,对在市场竞争中出现的生存难以为继的失败者给予物质上的帮助,满足他们最基本的生存需要。

市场经济发展的周期性规律也要求实行社会保障。市场经济是不稳定经济,价格机制、供求机制和竞争机制的共同作用,使经济形态在复苏、繁荣、停滞、萧条、甚至是危机状态中交替运行。当经济处于繁荣时期,社会生产规模扩大,如果技术条件相对稳定,要吸纳大批劳动力,形成大量的劳动力需求。当经济处于收缩、停滞、衰退时期,尤其当经济危机到来时,大量企业会破产,出现劳动力供给过剩,导致大量工人失业,陷入生活困境。即使在经济正常发展时期,由于市场经济调节有自发性、盲目性、滞后性,导致市场供求不平衡,也会有企业破产和工人失业的现象。在失业工人失去收入,生活来源断绝时,必须给其生活保障,一方面避免他们流离失所,铤而走险,危及社会安定;另一方面又可以保存这部分劳动力,以备经济繁荣劳动需求扩大时,不致出现劳动力供不应求的状况。

(二) 社会保障制度产生的社会条件

工人阶级的坚决斗争是把社会保障制度产生的可能性变为社会现实的决定因素。正是基于这些客观的社会原因,社会保障制度才首先在西欧国家形成。具体来说,产生社会保障制度的现