

全国干部学习培训教材

社会保障制度建设

SHEHUI BAOZHANG ZHIDU JIANSHE

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

 人民教育出版社
党建读物出版社

全国干部学习培训教材

11676

社会保障制度建设

SHEHUI BAOZHANG ZHIDU JIANSHE

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人民出版社

党建读物出版社

责任编辑：张 强

装帧设计：肖 辉

责任校对：陈 明

图书在版编目(CIP)数据

社会保障制度建设 / 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写. - 北京:人民出版社:党建读物出版社, 2006.6(2006.6重印)

全国干部学习培训教材
ISBN 7-80098-857-0

I. 社… II. 全… III. 社会保障-福利制度-研究-中国-干部教育-教材 IV. D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第043288号

社会保障制度建设

SHEHUI BAOZHANG ZHIDU JIANSHE

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

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

人民出版社
党建读物出版社 出版发行

北京乾洋印刷有限公司排版

保定市印刷厂印刷 新华书店经销

2006年6月第1版 2006年6月第2次印刷
开本: 880毫米×1230毫米 1/32 印张: 13.75
字数: 336千字 印数: 3001-53000册

ISBN 7-80098-857-0 定价: 25.00元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

本书如有印装错误,可随时退换 电话: (010) 68278452

序 言

胡 锦 涛

全国干部培训教材编审指导委员会组织有关部门，在“十五”时期编写15种全国干部学习培训教材的基础上，又组织编写了15种教材，这对于推动广大干部加强学习，提高理论素养、知识水平、业务本领、工作能力，具有重要意义。

政治路线确定之后，干部就是决定因素。党的各级干部是贯彻落实党的理论和路线方针政策、团结带领广大人民群众为完成党的历史任务而奋斗的骨干力量。我们党历来高度重视对干部的教育培训，坚持把干部教育培训工作作为保证党的事业顺利发展的一项基础性工作和党的建设的一项重要内容，长期以来积累了重要经验。在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的历史进程中，我们一定要认真总结这些重要经验，并在新的历史条件下创造性地加以运用，不断提高干部教育培训工作水平。

当前，我国改革发展已经进入关键时期。全面贯彻科学发展观，促进经济社会又快又好发展，构建社会主义和谐社会，实现全面建设小康社会的宏伟目标，迫切需要培养造就一支政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过的高素质干部队伍。在这样的形势下，干部教育培训工作要全面贯彻联系实际创新路、加强培训求实效的要求，更好地为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化服务，更好地为加强党的执政能力建设和先进性建设服务。

干部教育培训工作，必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻科学发展观，把学习和传播马克思主义中国化的最新成果作为中心内容，着力引导广大干部准确把握当代中国马克思主义理论发展成果的科学内涵和精神实质，并用以武装头脑、指导实践、推动工作；必须紧紧围绕我国经济社会发展的总体目标、指导方针和重大部署来进行，把推动完成经济社会发展任务作为重要内容，把广大干部群众在实践中创造的好经验好做法作为生动教材，把研究和解决改革发展稳定面临的新情况新问题作为重要课题，着力提高广大干部推进经济社会发展的本领；必须紧紧围绕广大干部履行岗位职责的需要，有针对性地开展岗位必备知识和能力的培训、与本职工作密切相关的新

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：**锥树刚 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对的挑战 / 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

1

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