



普通高等教育“十五”国家级规划教材

**SOCIAL
SECURITY**

社会保障

赵 曼 主 编



中国财政经济出版社

普通高等教育“十五”国家级规划教材

SOCIAL SECURITY

社 会 保 障

赵 曼 主 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障/赵曼主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.12

普通高等教育“十五”国家级规划教材

ISBN 7-5005-9055-5

I. 社… II. 赵… III. 社会保障-高等学校-教材 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 037551 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 19.75 印张 326 000 字

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4060 定价: 32.00 元

ISBN 7-5005-9055-5/F·7879

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本教材是教育部“十五”普通高等教育国家级重点教材立项选题的研究成果。

本教材立足于我国体制转轨、社会转型的宏观背景，重点阐释了以社会保障基本理论、基本概念、基本技能为核心的知识点，渗透宽厚的人文精神，突出了社会保障的经济学分析以及管理方法，并融进了社会保障制度改革发展的新动态。

本教材共分14章，大体上可以划分为四个部分。其逻辑结构如下：

第一部分包括第1、2章。重点阐述社会保障制度变迁、演进的逻辑过程和制度框架。以对社会保障制度的内涵与外延、制度特征、制度主体、制度结构与体系、管理体制、功能定位、法制化建设的介绍和分析为切入点，描述、归纳、评价了社会保障制度的起源及其百余年的理论与实践的发展沿革，并重点对中国社会保障制度的改革，从国情背景、基本实践、目标模式、总体思路及其与相关制度之间、制度体系内部各项目之间在改革中的联动关系、逻辑顺序、临界速度和依托条件等进行了分析和论证。

第二部分包括第3、4、5、6、7、8、9、10章。主要是对社会保障体系中的各个项目的理论依据、结构功能、管理流程及其实务进行阐释，包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、企业年金、社会救助、社会福利与社会优抚、农村社会保障等。这一部分力图做到理论、政策与管理业务的统一。

第三部分包括第11、12、13章。多层次、多维度地论证和分析了社会保障基金的筹集、存储、分配、使用、投资运营诸环节的运作机理及其涉及的产权关系、代际赡养中的再分配关系等，并列出专章对社会保障监督的体系结构与运行以及基金监督的流程和实务进行了描述和分析。

第四部分包括第14章。重点对社会保障管理信息系统进行了描述和分析。

本教材注重上述四个部分之间的结构性、功能性联系，使之成为一个脉络清晰、融会贯通的体系和流程。

本书由赵曼担任主编，陈全明担任副主编。参加本教材写作大纲讨论以及撰写和修改的有：中南财经政法大学赵曼、陈全明、刘恒庆、袁和平、黄贻芳、刘俊霞、吕国营、陈芳、乐章、李波、赵小仕、刘江军，华中科技大学丁建定，武汉大学杨海文、武汉市劳动和社会保障局梅哲、钟东升。全书由赵曼、陈全明总体设计并负责总纂。中南财经政法大学硕士研究生谭华、于大川、盖永威、马新颖、顾永红、袁妙彧等协助主编做了许多编纂方面的重要工作。

书中的错误与不妥之处，敬请学术同仁与读者不吝赐教。

作 者

2005年12月

第 1 章 社会保障体系	(1)
1.1 社会保障的特征和理念基础	(1)
1.2 社会保障制度结构	(5)
1.3 社会保险与商业保险的联系与区别	(10)
1.4 社会保障的制度主体	(13)
1.5 社会保障水平及其适度性	(16)
1.6 社会保障管理体制	(19)
1.7 社会保障在市场经济制度中的定位与功能	(22)
1.8 社会保障法制化建设	(25)
第 2 章 社会保障理论与实践的发展	(31)
2.1 社会保障的萌芽	(31)
2.2 社会保障制度的产生及其历史背景	(33)
2.3 社会保障制度框架初步形成及其历史和理论背景	(35)
2.4 福利国家的兴起与社会保障制度的多样化发展	(38)
2.5 社会保障制度改革调整与改革阶段	(40)
2.6 中国社会保障制度改革	(48)
2.7 当今世界主要的社会保障模式	(57)
第 3 章 养老保险	(60)
3.1 养老模式的分类与家庭生产理论	(60)
3.2 养老保险的保障对象和实施范围	(65)
3.3 城镇职工基本养老保险制度模式的选择	(68)
3.4 基本养老保险基金的来源、结构及费率水平	(72)
3.5 基本养老保险待遇与计发办法	(74)

3.6	基本养老保险的退休条件与政策	(79)
3.7	基本养老保险的统筹层次与属地化管理	(85)
3.8	机关和事业单位的养老保险制度	(89)
3.9	养老保险社会化管理与服务	(91)
第 4 章	失业保险	(93)
4.1	失业概述	(93)
4.2	失业保险的类型划分与特征	(96)
4.3	失业保险的实施范围与受保人资格认定	(97)
4.4	失业保险基金的筹集与支付	(100)
4.5	失业保险的管理	(104)
4.6	失业保险制度改革	(106)
第 5 章	医疗保险	(110)
5.1	社会医疗保险的实施原则与复合功能	(110)
5.2	社会医疗保险实施的范围	(115)
5.3	医疗保险的供求趋势与基本医疗保险界定	(117)
5.4	社会医疗保险基金的财务机制	(122)
5.5	社会医疗保险支付制度	(125)
5.6	社会医疗保险费用约束机制与道德风险规避	(130)
第 6 章	工伤保险与生育保险	(137)
6.1	工伤保险的内涵与功能	(137)
6.2	工伤归责的发展阶段与工伤社会保险的产生	(139)
6.3	工伤保险的实施原则与有关工伤保险的国际公约	(142)
6.4	工伤保险的范围与工伤认定	(144)
6.5	工伤保险基金	(149)
6.6	工伤的劳动能力鉴定	(151)
6.7	工伤保险待遇	(153)
6.8	工伤预防与工伤康复	(154)
6.9	生育保险	(156)
第 7 章	企业年金	(161)
7.1	企业年金与多支柱的养老保障体系	(161)
7.2	企业年金的制度结构	(163)
7.3	政府对企业年金的调控和干预	(169)

第 8 章 社会救助	(183)
8.1 社会救助概述	(183)
8.2 社会救助与反贫困	(186)
8.3 社会救助体系	(195)
8.4 社会救助标准的确定	(201)
8.5 社会救助基金的筹集和使用	(206)
8.6 社会救助管理	(209)
第 9 章 社会福利与社会优抚	(212)
9.1 社会福利	(212)
9.2 社会优抚	(219)
第 10 章 农村社会保障	(225)
10.1 建立健全农村社会保障体系的必要性和可行性	(225)
10.2 我国农村社会保障体系建设的切入点与原则	(228)
10.3 农村养老保险制度的改革与完善	(231)
10.4 农村医疗保险制度的改革与完善	(234)
第 11 章 社会保障基金运行	(238)
11.1 社会保障基金的形成路线及运行轨迹	(238)
11.2 社会保障基金的筹资模式	(240)
11.3 社会保障基金的财务机制与代际赡养关系	(243)
11.4 社会保障待遇支付方式中的受益基准制和缴费基准制	(251)
11.5 社会保障基金的投资运营与保值增值	(252)
11.6 社会保障基金“入市”及其投资的政策目标	(254)
第 12 章 社会保障基金与其他经济变量的联动效应	(259)
12.1 社会保障与税收	(259)
12.2 社会保障基金与储蓄	(265)
12.3 社会保障与工资	(275)
12.4 社会保障筹资模式的劳动力市场效应	(278)
第 13 章 社会保障监督	(282)
13.1 社会保障监督概述	(282)
13.2 社会保障监督的系统结构与运行	(283)
13.3 社会保障基金监督	(287)
第 14 章 社会保障信息化建设	(293)

14.1	社会保障管理信息系统设计的目标与原则	(294)
14.2	社会保障管理信息系统的体系和结构	(296)
14.3	社会保障管理信息系统的主要功能与内容	(299)
参考文献		(306)

第 1 章

社会保障体系

社会保障体系包括制度结构、服务网络和工作运行机制三个方面，其中制度结构是核心。

1.1 社会保障的特征和理念基础

1.1.1 社会保障的内涵和外延

“社会保障”一词源于英文“social security”，原意是指“社会安全”，最初使用于美国 1935 年的《社会保障法》。1941 年签署的《大西洋公约》中两次使用了这一概念。1944 年第二十六届国际劳工大会发表的《费城宣言》正式采用了“社会保障”一词。其后，国际组织在其一系列的公约、建议书等文件中沿用了这一概念。

1. 社会保障的内涵

社会保障的内容已涉及到经济学、社会学、法学、伦理学、政治学等多个领域，可以从不同的角度对社会保障下定义。社会保障是一个发展中的动态概念，其内涵和外延不断丰富和变化。

联合国国际劳工组织对社会保障下的定义是：社会保障是指社会通过采取一系列的公共措施为其成员提供保护，以便对由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因被停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会

贫困进行斗争，并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴。

中国学者一般认为：社会保障是指国家通过立法和行政措施设立的保护社会成员基本生活的安全项目以及机制、制度和事业的总称。国家为了保持经济和社会稳定，依据保护与激励相统一的原则，对公民在年老、疾病、遭遇灾害而面临生活困难的情况下，通过国民收入分配和再分配，由政府和社会依法给予物质帮助和社会服务，以保障公民的基本生活需要。社会保障的内涵有四个要点：

其一，社会保障的宗旨是通过保障公民的基本生活需要而保持社会稳定，即以政府干预弥补市场失灵，消除竞争机制运行中产生的社会不安全隐患。

其二，它是一种以社会共同责任为本位，由国家、集体、个人共同分担保障责任的社会机制和经济机制，以区别于纯粹的“国家保障”和“用人单位保障”。

其三，它主要以国民收入再分配的形式为公民提供各类保障，其中既有属于共同保险性质的各类社会保险项目，亦有转移支付性质的各类社会福利、社会救助和社会优抚项目。

其四，它一般通过立法而确立。它作为一种国家主导的强制性社会行为，区别于传统的以民间为主的慈善事业以及赈灾活动。

2. 社会保障的外延界定

(1) 社会保障与社会福利。社会福利有广义和狭义之分。广义的社会福利与社会保障相比，其内涵更为丰富。凡是可以增进国民物质利益和提升其生活质量的措施与事业，都可以称之为社会福利，而社会保障只是这种广义福利的一个组成部分。福利国家通常构建了由许多福利计划组合而成的综合体系。由于各国的福利计划不同，因此对福利国家这样一个综合体系的外延界定也有所不同，但大体框架是一致的。一般说来，福利国家包含着两大支柱和两个重要的措施：前者指充分就业和社会保障制度；后者指住房补助和教育。其中，社会保障制度是福利国家的核心内容。狭义的社会福利是将其作为社会保障的一个附属概念，如公益性福利、员工福利等。

(2) 社会保障与社会服务。社会服务涉及的范围十分广泛，除与社会保障有关的内容外，还包括公共卫生、环境保护、婚姻指导、社会性文化娱乐及防止青少年犯罪等内容。社会保障一般仅包括直接影响个人或家庭收入水

平和生活水平的措施或设施。本教材所论及的社会保障一般限定在由国家举办的各种社会保障事业范围内。

1.1.2 社会保障的制度特征

1. 国家主导性

社会保障是政府管理的一项社会事务。政府作为社会保障法律关系的重要主体之一，承担对社会成员进行保护的主要责任，并通过国家立法和国家行政机器对社会保障制度和体系进行规划、组织和管理。无论哪种制度模式，各国的财政部门都程度不同地主动参与社会保障基金的管理和营运，绝大多数国家的社会保障基金的筹集、支出和管理都是由政府统一进行的，并对社会保障财务负有最后的（并非完全的）责任。正如政府配置资源只需要政府做出配置决策一样，社会保障只要是由国家做出的收支决策，不论执行机关为谁，仍不失社会保障的国家主导性以及该保障是社会保障的特性。

2. 法制性

社会保障是国家通过立法建立起来的基本制度之一。社会保障中的各种权利义务关系往往具有利益冲突性质，由此，国家利用干预手段调整利益冲突。从“家庭自我保障”、“慈善救济”发展到现代意义上的社会保障，正是各国政府运用法律手段强制推行的结果。

社会保障制度的法制性特征的具体表现是：居民享受社会保障的权利与国家提供社会保障的责任或义务都由法律规定；具体的社会保障项目、内容、形式、标准及享受者的资格条件均有相应法规予以明确；每一级管理机构的职能责任及办事程序，每一项保障资金的征缴、支付、管理与营运的原则和方法都应建立在法制化、规范化的基础之上。

3. 社会性

第一，社会保障的实施对象具有社会性。社会保障作为社会化大生产的产物，克服了“家庭保障”的局限性，实现了与生产社会化相适应的劳动力再生产的社会化。全体社会成员，只要生存发生困难，原则上都应普遍地、无一例外地给予基本的物质生活保障。在一定的生产力水平条件下，社会成员之间可以存在保障基金的筹集方法、享受保障的项目多少、标准高低以及保障形式等方面的不同，而不应存在基本的生存保障有无的差别。换言之，在生存权利的保障面前，人人平等。

第二，社会保障责任和义务的社会化。社会保障通过立法，使国家、用

人单位和个人共担风险。

第三，社会化管理。社会保障业务应由统一的管理机构承办，各类社会保险津贴实行社会化发放等。

4. 福利性

第一，社会保障的低限度目标是消除和预防贫困，高限度目标是提高生活质量。它既包括了经济上的适当水平的保障，又融合了非物质的精神追求以及基于受益者的实际需要的各种社会服务，如医疗护理、职业康复等。

第二，社会保障本身具有非营利性质，一般由不以营利为目的的公共机构进行管理。

第三，社会保障是国家社会政策的核心支柱。国家财政不仅对社会救助、社会优抚等转移支付项目提供资金，还对社会保险基金提供补贴或担保。社会保障确立了社会成员分享经济增长和社会文明成果的权利。

5. 人道性

老有所养、幼有所惜、扶弱济贫、友爱助人的人道主义精神是社会保障的伦理道德基础。社会保障通过立法，运用再分配手段，将财富、收入和其他利益在国家、用人单位和社会成员之间进行适当均衡，达到富裕人群对贫困人群、健全人群对残疾人群、年轻人群对老年人群的人道关怀，体现了一种至善的人道性。

1.1.3 社会保障的理念基础

社会保障具有自助、他助、互助、公助相统一以及保护与激励的统一特性。

英国社会保障的制度设计者贝弗里奇提出，在提供保障时，国家不能窒息动力、机会和责任；在建立国家最低保护的同时，应鼓励个人追求本人和家庭更高的生活水平，给个人留有余地。

我国的社会保障制度的理念基础是：以个人自立为基点，承认帮助个人抵御在市场经济中可能遇到的生活和劳动风险既是社会和政府的义务与责任，也是个人的权利。社会保障的基本原则是自助者公助。

1.2 社会保障制度结构

社会保障制度结构像一切客观物质结构一样，具有整体性、层次性、运动性、相互制约性和功能性。它表现为各种具体的制度安排在排列次序、配置格局、聚集状态、联系方式及其相互作用机理方面的不同特征的分布和组合。

1.2.1 社会保障制度结构的总体框架

先行建立社会保障制度的国家并不是先有一套完整的社会保障制度观念，然后有计划地设置各类保障项目，逐步使它完善。更切合历史实际的是，在其发展过程中出现的各种社会问题，迫使他们从社会保障上面寻求解决办法，这些措施最初带有很大的盲目性和“东补窟窿西补洞”的性质。如同拼板玩具是一小块一小块地拼起来那样，各国将其各个不同的保障项目集中起来，形成各自的制度“产品”。西方国家搞“福利国家”至今，每年的耗费占其财政预算的一半左右，并非始料所及。

1952年6月28日，国际劳工组织在日内瓦召开的第三十五届国际劳工大会上通过了社会保障（最低标准）公约（第102号文件）。该项公约被视为国际社会保障发展历程中的一个里程碑文件，并成为解释社会保障制度规定的基本依据。该项公约规定，社会保障的种类包括：（1）医疗照顾（Medical Care）；（2）疾病给付（Sickness Benefit）；（3）失业给付（Unemployment Benefit）；（4）老年给付（Old age Benefit）；（5）职业伤害给付（Employment Injury Benefit）；（6）多子女家庭给付（Family Benefit）；（7）生育给付（Maternity Benefit）；（8）残废给付（Invalidity Benefit）；（9）遗属给付（Survivors Benefit）。

国际劳工组织在1952—1982年期间正式采纳的构成社会保障的各种要素包括：社会保险、社会救助、国家财政收入资助的福利补贴、家庭补助以及储蓄基金，还有为雇主规定的补充条款和围绕社会保障而发展的各种补充方案。

中国的社会保障体系由四大部分组成：（1）社会救助——最低层次的社会保障，保障社会成员的生存需要；（2）社会保险——基本保障，保障劳动

者因失去劳动能力从而失去工资后仍能维持基本生活；(3) 社会福利——增进城乡全体居民生活福利的高层次社会保障；(4) 社会优抚——特殊性质的社会保障，保障为社会做出贡献和牺牲的军人及其眷属的基本生活。社会保障制度的这几个组成部分互相衔接、互相补充，构成一个相对完整的社会安全网络。中国社会保障制度结构及其项目构成见图 1.1。

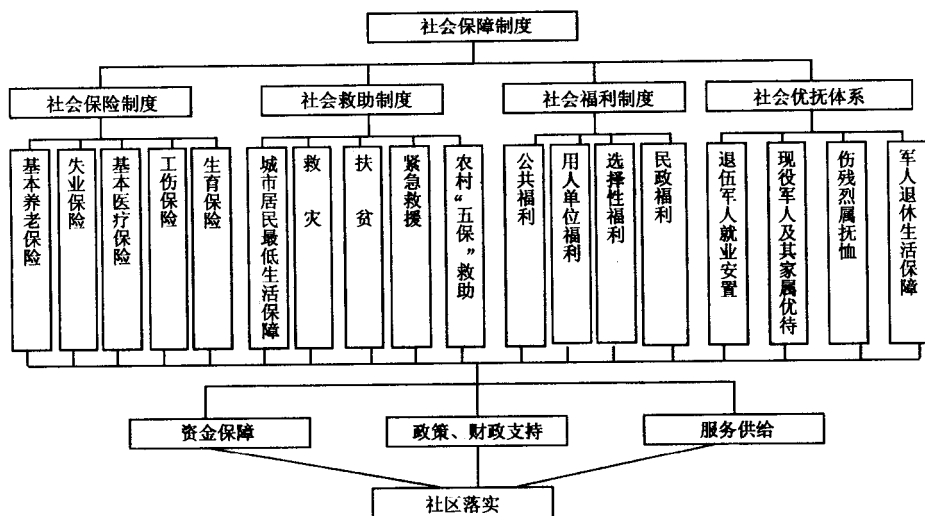


图 1.1 中国社会保障制度结构及其项目构成图

由于长期以来我国实行的是城乡分割的二元经济结构，城乡差别较大，因此，人们习惯上又将社会保障体系分为城镇社会保障体系和农村社会保障体系。

1.2.2 社会保障制度的项目构成

1. 社会保险

社会保险是指为丧失劳动能力或暂时失去工作岗位的人提供收入的保险计划。它通常由政府举办，强制从业职工在其就业年份里拨出一部分收入缴纳保险税（费）作为保险基金，投保者缴纳社会保险税（费）满一定期限后，一旦由于保险计划规定的原因丧失劳动能力或失去工作岗位而导致收入中断或减少时，即可按照规定向政府领取保险津贴。社会保险项目主要有：养老保险、残废保险、死亡及遗属保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、疾病和生育保险等。

社会保险是社会保障体系的主体和发展重点，这是因为：社会保险覆盖的对象是创造社会财富、决定经济成长的人口群体——劳动者。具体地说，社会保险的对象包括从事第一、二、三产业的工人、农民和各种各样的服务工作者以及国家与地方公务员，一般不包括那些拥有不动产，靠利润、利息、股息生活的雇主阶层。通常是先以工业工人为对象，然后扩大到其他行业；由低收入者到高收入者；由雇员至自雇员；有些国家甚至最后推而广之到全民。

社会保险制度的产生、发展与影响工薪家庭生活起伏波动的两个大的周期（生命周期和经济周期）有关。这一规律最早是英国著名社会学家朗特里在 1899 年进行社会调查时发现的，至今仍然符合实际情况。

从生命周期看，工人的一生按照劳动能力和家庭负担的变化，可以分成两个相对改善的阶段和三个比较贫困的阶段。两个相对改善的阶段是：未婚的青年阶段，年富力强，又无家庭负担；中年后期和老年前期，那时孩子已长大成人，无需抚养。三个比较贫困的阶段是：童年时期；小孩需要抚养的青年后期至中年前期；丧失劳动能力退休后的老年时期。社会保险制度可以使工人家庭在生活相对改善、收入较多的阶段，能够按照规定缴纳社会保险税（费），以便在贫困时，特别是在年老时，获得较长时期的生活保障。

从经济周期看，在经济高涨时期，工人就业人数增加，工资标准也会有不同程度的提高，他们一般地能够履行缴纳社会保险税（费）的义务，这样一旦由于经济危机而失业或生病时，就可获得一定的社会保险津贴。

社会保险制度有助于减少工人家庭生活由于两种周期导致的波动。它可以实现工人的收入在其自身不同的年龄段之间以及由经济的繁荣和萧条所决定的收入多寡阶段之间的纵向转移；还可以实现处于顺境中的工人的收入向处于逆境中的工人转移以及收入从子女少的小家庭向子女多的大家庭横向转移；它还可以同其他社会保障项目一道，防止大量赤贫现象的出现，使他们生活的一生和每个经济周期的各个阶段能够相对平衡和稳定。

社会保险作为在受保人收入中断或完全终止期间提供收入补偿的一种形式，历来被认为是社会保障的首要支柱，其开支经常占社会保障基金的绝大部分。

社会保险所实现的收入再分配带有自助、互助和他助的性质。现代社会保险实质上已成为政府强制性地实施社会政策的一种手段。社会保险的规模、筹资方式以及提供保障的方式可以影响储蓄率、就业率以及财政平衡等。

各国社会保险的承保对象、给付标准、承保内容等都是与其整个社会经济紧密相关的。

2. 社会救助

社会救助是解决社会保险所不能解决的那些社会问题的一种保障形式。社会保险一般是那些能够正常劳动的人才得以参加，而社会救助则一般与受益人不能正常劳动有关。社会救助标准低于社会保险津贴的标准。

社会救助的主旨是反贫困。因此，具备被救助资格的主要条件是收入的水平低于规定的数额（贫困线）。测度生活水准的通用而较合适的尺度是家庭的收入和人均支出。

中国的社会救助包括自然灾害救助、城乡贫困救助、扶贫等内容。

3. 社会福利

社会福利的内涵和外延游移不定，人们常常从不同角度、不同范围去理解和运用这个术语。然而，不论是何种意义或何种范围的福利，其基本点都是通过免费或低费地提供某种生活用品或劳务，给人以实惠和方便，以提高生活质量。

本教材所论述的社会福利是与社会保险、社会救助、社会优抚相提并论的狭义的社会福利，它主要由以下四个部分组成：第一种，公共福利事业，即国家或社会团体兴办的以全体公民为对象的公益性事业和社会服务。如教育、科学、环境保护、文化、体育、卫生等。第二种，局部性或选择性的福利措施，这主要是国家为照顾一定地区或一定范围的居民对部分必要生活资料的需要而采取的优惠措施。如老年人福利、妇女福利、儿童福利等。第三种，指员工福利，即职工所在单位通过举办集体福利设施、发放各种补贴等，以低费或免费形式满足本单位员工某些普遍性和共同性的消费需要。第四种，特殊社会福利，亦称民政福利。如养老院、孤儿院、福利工厂等。

4. 社会优抚

社会优抚是指国家和社会对特定优抚对象——为保卫国家安全而做出贡献和牺牲的军属、烈属、残废军人、退伍官兵及其家属所给予的优待、抚恤和社会褒扬。

1.2.3 两类不同性质保障项目的界定及分类管理

1. 社会保险类项目和转移支付类项目的联系与区别

社会保险类项目和社会福利、社会救助、社会优抚等转移支付类项目的