

社会保障概论

中国最有影响和最具实力的人力资源院校

中国人民大学劳动人事学院组织编写



复旦博学

21世纪人力资源管理丛书

郑功成 主编

复旦大学出版社

www.fudanpress.com.cn

社会保障概论

中国最有影响和最具实力的人力资源院校

中国人民大学劳动人事学院组织编写



复旦博学

21世纪人力资源管理丛书

主 编 郑功成

复旦大学出版社

www.fudanpress.com.cn

SHEHUIBAOZHANGGAILUN SHEHUIBAOZHANGGAILUN SHEHUIBAOZHANGGAILUN

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/郑功成主编. —上海:复旦大学出版社,
2005.5

(复旦博学·21世纪人力资源管理丛书)

ISBN 7-309-04492-4

I. 社… II. 郑… III. 社会保障-概论 IV. C913.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第033655号

社会保障概论

郑功成 主编

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路579号 邮编 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65109143(邮购)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 苏荣刚

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印刷 上海崇明裕安印刷厂

开本 787×1092 1/16

印张 23.75 插页 2

字数 465千

版次 2005年5月第一版第一次印刷

印数 1—6 000

书号 ISBN 7-309-04492-4/F·986

定价 39.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

A large, faint, circular red watermark seal of Fudan University is centered on the page. The seal contains the university's name in Chinese characters '復旦大學' and the founding year '1905' at the bottom. The text '博學而篤志，切問而近思' is superimposed over the seal.

“博學而篤志，切問而近思。”

(《論語》)

博曉古今，可立一家之說；
學貫中西，或成經國之才。

主编简介

郑功成，湖南平江人。现任中国人民大学学科责任教授、博士生导师，第十届全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会委员。兼劳动和社会保障部、民政部、国家人口与计划生育委员会及全军军人保险委员会咨询委员或顾问，教育部公共管理学科教学指导委员会委员，中国社会保险学会副会长、中国劳动科学教育分会副会长、中华慈善总会常务理事、中国社会工作协会常务理事、中国保险学会常务理事、中国政策研究会公共政策委员会常务理事等。

长期从事社会保障、商业保险、劳动就业及相关领域的教学与研究工作。迄今出版有《构建和谐社会：郑功成教授演讲录》、《关注民生：郑功成教授访谈录》、《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》、《论中国特色的社会保障道路》、《中国社会保障制度变迁与评估》、《中国社会保障论》、《中国救灾保险通论》、《中华慈善事业》、《中国灾情论》、《灾害经济学》、《保险学》、《财产保险》、《责任保险理论与经营实务》、《保险案例分析》、《各国保险公司管理与运作》、《全球化下的劳工与社会保障》、《变革中的就业环境与社会保障》等二十多种学术著作，在《人民日报》、《新华文摘》等发表学术论文约300多篇。曾应邀到美国、德国、奥地利、保加利亚、俄罗斯、日本等国家进行国际学术交流。

荣获过第九、十、十二届中国图书奖、全国首届孺子牛金球奖、国家级优秀教学成果二等奖、全国挑战杯园丁奖等多种全国或省部级教学、科研奖励。先后入选北京市理论人才百人工程和教育部新世纪优秀人才支持计划，是有突出贡献的中青年专家和国务院政府特殊津贴获得者。

丛书编辑委员会

主 任 曾湘泉

委 员 （按姓氏笔画排序）

文跃然 孙健敏 刘子馨 刘尔铎 萧鸣政

苏荣刚 郑功成 徐惠平 彭剑锋

总 策 划

文跃然 苏荣刚

内 容 提 要

本书是一本高等院校本科层次使用的社会保障专业课程教科书。它按照知识性与思辨性相结合、总结性与前瞻性相结合、理论性与实践性相结合的原则编写。全书分十二章，全面、深刻地阐述了社会保障的基本概念、基本理论、基本规律及主要模式，系统介绍了包括社会保障立法与管理、养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、社会救助、社会福利、军人保障、补充保障等在内的各种制度安排及实务知识。每章均附学习要点、相关案例与思考题，以引导学生把握书中的重点、难点内容，同时增进学生对社会保障理论与实践的了解与理解。本书适合高等院校经济类、管理类及人口与社会学类专业师生作为教材使用，同时亦适合所有对社会保障有兴趣的人士阅读。

总序

时间过得飞快!从1991年12月红旗出版社正式出版《中国人民大学劳动人事学院系列教材》至今,12个年头已经过去了。中国的政府、企业和其他非赢利组织对劳动科学,特别是对人力资源管理的认识,可以说发生了翻天覆地的变化。当时,人力资源管理在国内还处于无人知晓的阶段,所以到了1993年我们首次将人事管理专业改成人力资源管理专业后,在招生时竟发生学生家长误以为,学人力资源管理是搞计划生育的笑话。今天,战略性人力资源管理、薪酬制度、绩效管理、E-HR、素质模型等,几乎成为媒体出现频率最高的词汇。可以说,历史上从来没有像我国今天这样,社会各个层面的人们,特别是从事实际工作的各个组织的高级管理者,对人力资源管理理论和实践的关注达到了前所未有的程度。加入WTO后,经济的全球化大势所趋,企业面临更加激烈的来自国内外的竞争,对人才的吸纳、维系和激励,即对人力资源管理的需求迅速上升,最终派生了对人力资源管理知识的巨大需求。

回顾十多年的教学和人才培养所走过的道路,我们对人力资源管理学科的认识也在不断提升。从20世纪80年代起,我们大胆学习和借鉴了以美国为代表的发达市场经济国家的人力资源管理的理论、技术和方法。当年,在赵履宽院长的领导之下,我们学院积聚了一批具有市场化和国际化意识的教师,敢于抛弃前苏联劳动学科体系,大胆提出发展中国劳动力市场,积极推动运用现代人力资源管理理论、技术和方法,解决我国企业面临的“人”的实际问题的理论观点和做法。20世纪90年代中期以后,在引进发达国家人力资源管理理论和技术的同时,我院的一批教授,通过对国内大量企业的管理咨询,体验企业的人力资源管理和变革的活动,增加了对我国人力资源管理现实问题的理解和认识,使我院在历史上曾被称之为“以市场经济理论见长”而“实际管理操作不足”,得到了根本的弥补,并且很快成为一个新的亮点。这为今天我们静下心来,总结我国人力资源管理实践,采集我国企业人力资源管理的案例,编写既有国外先进的理念和知识,又贴近我国企业现实的人力资源管理教科书,无疑打下了很好的基础。今天摆在您面前的这一套人力资源管

理的系列丛书,可以说是真实地反映了20世纪90年代以来,我国人力资源管理理论和实践发展的脉络,从一个侧面,展示了劳动人事学院教师们多年来吸收和消化国外理论、技术和方法,以及实践活动探索的路径和轨迹。

如果说,本套丛书有着一些特点的话,我以为可归结为如下几点。

首先是它的理论性。管理,包括人力资源管理,常常被视为只是一套具体的技术,而缺乏理论。无论从西方的管理学说或东方的管理思想的演变,人们常常得到的感觉是表达和说法层出不穷,而最终缺乏一致的范畴和分析的框架。正如国外的一位学者所言,人力资源欠缺适切的核心理论。在整个人力资源管理学科教材体系设计过程中,在强调基础学科内容的训练,强化经济学、心理学、管理学和法学等学科之间的融合的同时,从整个教材体系搭建到每一本教材内容的安排,我们都试图做出努力,尽可能地减少和避免这一不足。在本丛书中,突出了《劳动经济学》、《组织行为学》等基础理论分量较重的教材。

其次,我们也考虑到了尽可能地向读者提供系统性的知识。这主要体现在两个方面:一是尽最大可能从整个人力资源管理流程,如招聘、培训、薪酬和考核等所需要的教学内容出发,以更加细化的方式加以完整体现,使人力资源管理专业的学生,能全面地对人力资源管理流程中的各个环节、接点,有深入的理解、认识和把握;二是试图从理论到实践、从经济到文化、从国外到国内,给学生提供一种尽可能全面的、也是新颖的透视和观察的角度。

技术性和操作性较强也是本丛书的一个特点。当前,人们对人力资源管理的学习热情持续升温,国内近百所院校都开设了人力资源管理专业,培养专业的人力资源管理学生。有数以万计的在职人员,积极申报由国家劳动和社会保障部颁发的人力资源专业资格证书的考试。光顾各大书店,人们对现代人力资源管理知识的需求上升,我们也能不断目睹新的人力资源管理方面的教科书应运而生,但总体而言,符合国际通行的人力资源管理理念、技术和操作规范,又能适合我国国情的教科书尚不多见。目前已出版的教科书,明显存在着两方面的问题:一是简单拷贝国外已有的教材,其内容几乎与国外教科书完全相同,甚至所有案例都无一例外来自国外。另外一个问题是,大量的概念和一般知识介绍有余,实际操作的技术和方法介绍不足,甚至可以说是极端缺乏。与此相比,由于劳动人事学院教师团队,多年来企业管理咨询的实战经验的积累,为编写这种实际操作性较强的教科书打下了一定的基础,在一定程度上弥补了这些缺陷。本套丛书,在所撰写的教材中,从技术、方法和国内所选择的案例,充分反映了我们对国际人力资源管理技术的理解和运用,乃至一些新的知识和技术的特点,这将在一定程度上,较好地满足当前人力资源管理专业人士的实际需求。

当然,我们也毫不忌讳地承认,本套丛书中的不同教材,包括一本教材中的不同章节的质量,也参差不齐。最重要的是,一个国家的一本教材,深刻地反映了一个国家该学科领域研究的真实水平和发展的状况。坦率地讲,

无论是经济学还是管理学，甚至是整个社会科学，国内学术界与国际学术界的学术规范和研究前沿相比，仍存在着一定的差距和不足。一套教材不可能超越目前国内学者对人力资源管理领域现有研究状况，特别是对现有知识系统的贡献的程度。不过，这也并不妨碍本套丛书的特点，更不能否认如下这一点：这里的大部分教材，都是我们教师群体“用心”体会、独立思考完成的成果。

成立于1983年的中国人民大学劳动人事学院，今年迎来了它成立20周年的喜庆日子。《复旦博学·21世纪人力资源管理丛书》的出版，也是带给我院成立20周年的一份献礼。感谢我院人力资源管理系主任文跃然副教授的策划，复旦大学出版社副总编刘子馨先生、副编审苏荣刚先生的鼎力支持。还要感谢人力资源管理系硕士生朱玲玲同学在丛书编辑过程中的辛勤付出。学院老师和出版社共同努力来出版这一套教材，让我写下这一段算是“序”的文字。我们相信，这套丛书的出版，将会推动我国人力资源管理的教学、科研及管理实践活动的健康发展。希望如Arthur K. Yeung 和 Kenneth J. Dewoskin 在“亚洲国家的人力资源管理发展”一文中所指出的那样，“展望未来，我们相信当亚洲或拉丁美洲等地区受到更多专家学者的关注之后，终将出现以亚洲或南美洲为主的人力资源理论与措施。”

中国劳动学会副会长
中国劳动学会劳动科学教学分会会长
中国人力资源开发研究会副理事长
中国人民大学劳动人事学院院长
博士生导师

曾湘泉

2003年7月7日于中国人民大学资料楼323室



前言

Social Security

尽管研究社会保障已有二十年了,但要写好一本社会保障教材却非易事,因为教材不似学术专著可以只发表个人的见解,而是应当将较为成熟的理论与相对定型政策阐述清楚。我一直认为,一本优秀的教科书就像一个好的导师,会传授正确的知识并给人以启迪;而一本劣质的教科书,却一定会误人子弟,其过莫大焉!

社会保障作为事关全体国民切身利益构建和谐社会的重大制度安排,已经在我们国家的政治、经济、社会发展进程中占有着越来越重要的地位,与此相适应,社会保障及与之相关的教育也在我国得到了前所未有的发展。在这样的背景下,社会保障成了高等院校许多专业都需要开设的基础课程或专业课程,从而客观上又需要有合适的教材。本着为高校学生提供一本合适教材的目标,我在自己多年积累的基础上,在其他几位同志的协助下,完成了本教材的编写任务。作为一本兼具知识性、思辨性的教材,本书是有自己的明显特色的,相信它能够满足高等院校学生学习社会保障课程的需要。

本书由我拟定编写大纲,除我自己撰写第1、2、3、4、6、9、11章及第6章第一、四节和第12章第一、四、五节外,还有杨方方撰写第5、7章,朱卫东撰写第8章,孙洁撰写第10章,于秀丽撰写第6章第二、三节和第12章第二、三节。除第6、8、12章外,其他各章的案例讨论均由我编写。在各章作者完成初稿后,由我集中进行统稿、修订并定稿。

欢迎高校师生及读者提出批评意见,以期不断修订完善。

郑功成

2005年2月28日于北京

目录

1	第一章 绪论
2	第一节 社会保障的理论界定
6	第二节 社会保障的学科性质与理论框架
10	第三节 社会保障的目标与功能
16	第四节 社会保障的特征与原则
26	第五节 社会保障的意义
28	案例讨论 利率杠杆的失效
29	思考题
31	第二章 社会保障的发展
32	第一节 概述
36	第二节 慈善事业与济贫制度
42	第三节 现代社会保障制度
51	第四节 社会保障发展经验、教训与改革
57	第五节 新中国社会保障制度的发展
70	案例讨论 智利公共养老金私营化改革
72	思考题
73	第三章 社会保障体系与模式
74	第一节 概述
78	第二节 社会保障体系
88	第三节 社会保障主要模式
100	案例讨论 从公积金到强公积金：完全积累型模式的差异
101	思考题

102	第四章 社会保障立法与管理
103	第一节 概述
106	第二节 社会保障立法
121	第三节 社会保障管理
128	案例讨论 1 多龙不治水的社会保险管理格局
129	案例讨论 2 企业因不参加社会保险而败诉
130	思考题
131	第五章 养老保险
132	第一节 概述
139	第二节 养老保险模式
144	第三节 养老保险的基本内容
149	第四节 中国的基本养老保险
157	案例讨论 1 连续工作 38 年无处领取养老金
158	案例讨论 2 提前退休与养老金“黑洞”
159	思考题
160	第六章 医疗保险
161	第一节 概述
166	第二节 医疗保险的基本内容
173	第三节 医疗保障模式
178	第四节 中国的医疗保障
184	案例讨论 1 泰国的医疗卡计划
185	案例讨论 2 坦桑尼亚非正规部门医疗保险互助会制度
187	第七章 失业保险
188	第一节 概述
195	第二节 失业保险的基本内容
201	第三节 国外失业保险
208	第四节 中国失业保险制度
213	案例讨论 失业率的真假
215	思考题

216	第八章 工伤保险
217	第一节 概述
222	第二节 工伤保险的基本内容
229	第三节 工伤保险的主要模式
231	第四节 中国的工伤保险
239	案例讨论 1 违章操作负伤能认定为工伤吗
240	案例讨论 2 交通事故致伤能认定为工伤吗
242	案例讨论 3 “生死合同”是否违法
243	案例讨论 4 在工作岗位上突发疾病死亡是否算工伤
245	思考题
246	第九章 社会救助
247	第一节 概述
252	第二节 社会救助的基本内容
259	第三节 最低生活保障
265	第四节 农村五保制度
268	第五节 灾害救助
272	案例讨论 1 不完善的最低生活保障制度
273	案例讨论 2 北京市最低生活保障制度实行分类救助
274	案例讨论 3 深圳市最低生活保障制度的实践
280	思考题
281	第十章 社会福利
282	第一节 概述
286	第二节 社会福利的基本内容
289	第三节 老年人福利
296	第四节 残疾人福利
301	第五节 妇女儿童福利
306	案例讨论 1 社区老年福利服务星光计划
308	案例讨论 2 被遗弃的孩子
310	思考题
311	第十一章 军人保障
312	第一节 概述
317	第二节 军人抚恤优待

323	第三节 军人保险
326	第四节 其他军人保障
328	案例讨论 军人配偶随军未就业期间社会保险制度的建立
334	思考题
335	第十二章 补充保障
336	第一节 概述
340	第二节 员工福利
345	第三节 企业年金
352	第四节 互助保障
357	第五节 慈善事业
361	案例讨论1 美国 401K 计划
363	案例讨论2 希望工程
366	思考题
367	主要参考书目

第一章

绪 论

【本章学习要点】

通过本章的学习,应当了解社会保障的理论界定及其差异的形成,准确认知社会保障的学科性质与理论框架以及社会保障的基本特征与原则,同时正确理解社会保障的目标、功能与意义。

第一节 社会保障的理论界定

社会保障是一个十分古老的问题。因为自古以来,就总有一部分社会成员会因各种原因陷入生活困境,需要政府、社会或他人援助才能避免生存危机,各国政府为了维护社会稳定、缓和阶层矛盾,亦在很早以前就制定并实施过诸如救灾、济贫等方面的社会政策,如中国历代统治者就均实施过救灾救荒的措施,英国则在 1601 年颁布过《济贫法》。19 世纪末,德国更适应工业社会的需要,率先建立了与工业文明相适应的社会保险制度。但“社会保障”(Social Security)^①一词的出现,最早却是在美国 1935 年颁布的《社会保障法》中。此后,社会保障一词即被有关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,由于社会保障要受到政治、经济、社会乃至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,对社会保障的认识和理论界定也很自然地存在着很大差异。因此,当代世界对社会保障的理论界定的多样化,同时也是各国国情差异与各国社会保障制度多样化相吻合的一种客观现象。有鉴于此,研究社会保障时,就很自然地需要综合运用到政治学、经济学、社会学乃至哲学、伦理学等诸般知识。

一、国外对社会保障概念的界定

据已有的文献资料,可以选择部分不同的社会保障概念界定列示如下:

国际劳工组织对社会保障的界定。作为以维护劳工权益为己任的主要国际性组织,国际劳工组织在 1942 年出版的文献中即将社会保障界定为: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、失业时资助并帮助他重新找到工作^②。

德国是社会保险制度的发源地,社会保险制度的出现标志着现代社会保障制度产生。作为最早建立现代社会保障制度的国家,德国对社会保障的理解主要是基于

^① 对“Social Security”一词,也有人将其翻译成“社会安全”。在国际劳工组织等的文献中,更由社会保障扩展到社会保护,其内涵与外延均在进一步扩张。

^② 国际劳工组织此后一直十分关注社会保障,并自 20 世纪 50 年代以来通过了一系列的公约。其中最重要的是 1952 年 6 月 28 日在日内瓦国际劳工会议上通过的《社会保障最低标准公约》,所涉及的内容包括医疗照顾、疾病津贴、失业津贴、养老退休金、雇员工伤津贴、家庭补助、生育津贴、伤残津贴、遗属津贴等。此后,还通过了诸如《生育保护公约》及其建议书(1952)、《平等待遇(社会保障待遇)公约》(1962)、《工伤赔偿公约》(1964)、《病残、老年、遗属补助公约》(1967)、《医疗照顾与疾病津贴公约》(1969)、《维护社会保障权利公约》(1982)及其建议书(1983)等。

德国市场经济的理论,将社会保障理解为社会公平和社会安全,认为社会保障是对竞争中不幸失败的那些人提供基本的生活保障^①。

英国是老牌资本主义国家,亦是西方福利国家的代表。而建立福利国家的理论与政策依据便是1942年由贝弗里奇主持起草的研究报告《社会保险及相关服务》。在这份报告中,贝弗里奇实际上勾画出了一幅较完整的现代福利国家蓝图,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的可理解的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、生活贫困时予以生活保障^②。

美国作为最先采用社会保障一词的国家,其对社会保障的理解早先仅限于对老年、残疾及遗属的生活保障,后来扩展到各项社会保险及家庭津贴等。在美国社会保障总署编写的《全球社会保障》一书中,社会保障被界定为“系指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。为抚养子女而发给的家属津贴也包括在这个定义之中”^③。

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。”^④在日本学术界,则有广义与狭义的区别,广义的社会保障被看成是政府关于解决各种社会问题的社会政策的统称,狭义的解释如日本学者松尾均衡在《日本社会保障读本》中所言,“社会保障,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再分配,保障其最低限度的收入所得,由国家来救济国民生活之缺损的制度。”而日本社会福利学者康子则将社会保障与社会福利分离,认为社会保障的对象是经济方面的困难者,它是一种普遍地、平等地实施的制度^⑤。

事实上,对社会保障概念界定的差异在一国之内的不同历史时期和不同学者之间亦存在,这是因为社会保障一直处于发展之中,而研究者亦有着自己不同的价值取向与研究视角,因此,要想有一个全球统一的社会保障理论界定,就像要有一个全球统一的社会保障制度一样,在相当长时期内是难以实现的。

① 引自陈良瑾主编:《社会保障教程》,第1—2页,知识出版社,1990。

② “Social Insurance and Allied Services” Report by sir William Beveridge, Cmd, 6404.

③ 美国社会保障署编:《全球社会保障—1995》,阅读指南第1页,华夏出版社,1996。

④ 转引自陈良瑾主编:《社会保障教程》,第2页,知识出版社,1990。

⑤ 一番夕濂 康子著:《社会福利基础理论》,第33—34页,华中师范大学出版社,1998。