



全国劳动和社会保障干部培训教材

社会保障概论

SHEHUI BAOZHANG GAILUN

[第二版]

劳动和社会保障部组织编写

主编 何平



中国劳动社会保障出版社

全国劳动和社会保障干部培训教材

社会保障概论

(第二版)

劳动和社会保障部组织编写

主 编 何 平

副主编 师继承

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障概论/何平主编. —2 版. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004

全国劳动和社会保障干部培训教材

ISBN 7-5045-4612-7

I. 社… II. 何… III. 社会保障-技术培训-教材 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 062165 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

中国青年出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销
890 毫米×1240 毫米 32 开本 9.25 印张 264 千字

2004 年 8 月第 2 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数: 3200 册

定价: 18.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

全国劳动和社会保障干部培训教材 (第二版)

编写委员会

主任	郑斯林				
副主任	王东进	步正发	华福周	张小建	刘永富
	崔会烈				
成员	胡晓义	闫宝卿	王爱文	于法鸣	邱小平
	焦凯平	毛健	姚宏	陈刚	孙建勇
	袁彦鹏	孟昭喜	王东岩	何平	张梦欣
	宋连辉				

审定专家委员会

董克用	杨燕绥	杨宜勇	程延园	李绍光
程永宏	乌日图	曾宪树	丁大建	

本书编写人员 (按姓氏笔画排序)

王宗凡 江敏 刘燕生 张军 武玉宁

内 容 摘 要

本书主要介绍了社会保障的基本概念、主要制度模式及改革发展趋势；社会保障的目标、功能与原则，社会保障项目组成与基本内容；我国社会保障基金制度的主要内容，社会保障基金的征收管理和支付管理的原则与方法；我国社会保障管理的主要内容、存在的主要问题和改革思路，信息化管理的基本概念，信息管理系统的开发方法、步骤和可行策略；社会保障法律制度的含义、法律形式，我国社会保障立法过程、当前的突出问题、未来的立法趋向和立法中应注意的问题及国外社会保障立法情况；养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的基本理论及内容；农村社会保障的发展历史和存在的深层次问题。

序

劳动保障关乎国运，惠及子孙。随着我国经济和社会发展进程的加快，劳动保障作为关系国计民生和改革发展稳定大局的重要工作越来越受到党和国家的重视。就业状况被列入国民经济和社会发展的宏观调控指标，建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度载入《宪法》，协调劳动关系、维护劳动者合法权益成为维护社会稳定的重要任务。要承担起我们的重要职责，不负党和人民的历史重托，必须建设一支高素质的干部队伍。

为帮助劳动保障系统干部学习劳动保障业务知识，劳动保障部组建不久就组织编写并出版了“全国劳动和社会保障干部培训教材”（10本）。近几年来，我国的政治、经济形势和劳动保障事业发生了很大变化，作为系统干部培训教材，急需将这些变化反映到教材中，劳动保障系统干部也要求对教材进行修订。为适应新形势的需要，我们组织部属有关单位的业务骨干和专家学者对这套教材进行了修订完善，吸收了近年来劳动保障工作在政策、理论及实践上的成果和经验，考虑了不同业务的相对独立性，内容更丰富，体系更完善。相信这套修订后

的教材对于劳动保障系统干部和社会各界学习劳动保障业务知识，提高业务素质和工作水平会起到积极的促进作用。

目前，全国劳动保障系统有近30万名干部职工，乡镇、街道、社区等基层劳动保障工作机构建成后预计将达到36万人左右的规模。在建立健全社会主义市场经济体制过程中，劳动保障工作将面临许多新情况、新问题，因此加强干部教育培训工作变得尤为紧迫。希望各级劳动保障部门认真学习贯彻中央关于大规模培训干部的要求，结合本地劳动保障工作实际，充分运用这套教材组织培训，努力改善劳动保障系统干部职工的知识结构和专业结构，造就一支思想作风硬、业务素质高、廉洁高效的劳动保障干部队伍，更好地服务于人民群众，推动劳动保障事业健康、协调、持续地发展。



2004年7月

前 言

“全国劳动和社会保障干部培训教材”第二版与读者见面了。“全国劳动和社会保障干部培训教材”是劳动保障部为了适应新时期劳动保障事业改革与发展，建立一支高素质干部队伍需要，在近百名业务骨干和有关专家共同努力下编写的。这套教材自2001年出版发行以来，有数万名劳动保障干部将其用作培训教材和学习资料，这不仅对实施劳动保障系统干部教育培训规划，提高劳动保障系统干部业务水平发挥了重要作用，而且对企业人力资源管理人员业务学习、大专院校学历教育、金融系统干部培训等也发挥了积极作用。

由于劳动保障事业发展较快，新的理论、新的实践和新的政策急需补充到教材中，教材体系自身也需要进一步完善。另外，2004年1月，劳动保障部人事教育司、教育培训中心与全国高等教育自学考试办公室联合开展了劳动保障岗位资格证书考试和全国高等教育劳动和社会保障专业自学考试双证书项目，也需要相应的劳动保障专业教材，因此我们启动了教材修订计划。

本次教材修订的指导思想是：以“三个代表”重要思想

为指针，全面提高教材的质量，进一步适应新时期劳动保障工作的实际需要，推进干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化，建设一支高素质的干部队伍。修订的原则是：在体系上注重相对完整性；在内容、体例安排上注重认知规律，符合教学、自学、考评的需要；在对象需求上以劳动保障系统干部培训需求为主，兼顾企业人力资源管理人员和其他行业在职干部的学习需要；在教材的内容上，充分贯彻和体现“三个代表”重要思想，按照科学发展观的要求，准确反映劳动保障实践的新进展，全面吸收劳动保障理论的新成果，教材体例上更加适合干部教育和自学的特点，注重知识的准确性、政策的权威性、内容的实用性和理论的适度性，并有一定的超前性。

根据新时期劳动保障工作的特点，本次修订工作对原有教材进行了部分调整，《医疗 工伤 生育保险》一书调整为《医疗与生育保险》《工伤保险》两本书，《社会保险基金管理 与 监督》调整为《社会保障基金监管》《社会保险经办管理》两本书，另外增加一本《劳动经济学》。修订后的全套教材包括：《劳动经济学》《社会保障概论》《劳动和社会保障法制》《培训与就业》《工资收入分配》《劳动关系》《养老保险》《失业保险》《医疗与生育保险》《工伤保险》《社会保障基金监管》《社会保险经办管理》《劳动和社会保障计划统计与管理信息系统》共 13 种。其中《培训与就业》《劳动关系》《养老保险》《失业保险》《医疗与生育保险》《工伤保险》6 种教材既是劳动和社会保障岗位资格证书考试教材，又纳入高等教育自学考试劳动和社会保障专业专科教材。

为了保证教材修订工作的顺利进行，劳动保障部组织各相关业务司局的业务骨干和有关方面的专家学者，在不到半年的时间里即完成了教材的修订稿。本次修订工作，立足于原有的教材，剔除了其中已不符合实际的内容，增加了在前一阶段干部培训中大家普遍认为需要增加的内容以及一些新的重要理论和新法规、新政策，并在写作风格上更贴近读者的需求。

劳动保障制度建设还处于逐步完善阶段，在劳动保障事业发展过程中还会不断出现新情况、新问题。本次教材的修订也只能是反映劳动保障事业发展的阶段性成果，因此全国劳动和社会保障干部培训教材将会不断地修订，不断地升华，力争成为劳动保障系统的精品教材。

编 者

2004年7月

目 录

第一章 社会保障制度的产生和发展

学习目标	(1)
第一节 社会保障基本概念和模式	(2)
第二节 社会保障制度的形成和发展	(13)
第三节 社会保障制度改革趋势	(22)
本章小结	(31)
思考题	(32)

第二章 社会保障制度的结构与内容

学习目标	(33)
第一节 社会保障的目标、功能与原则	(34)
第二节 社会保障项目组成	(39)
第三节 建立有中国特色的社会保障体系	(45)
本章小结	(60)
思考题	(61)

第三章 社会保障基金

学习目标	(63)
第一节 社会保障基金制度	(64)
第二节 社会保障基金管理	(68)
第三节 社会保障基金运营	(78)
本章小结	(81)
思考题	(82)

第四章 社会保障管理

学习目标	(83)
第一节 社会保障管理概述	(84)
第二节 社会保障管理体制	(86)
第三节 社会保障业务规范	(94)
第四节 社会保障信息管理系统	(98)
第五节 社会保障管理服务的社会化	(116)
本章小结	(126)
思考题	(128)

第五章 社会保障立法

学习目标	(129)
第一节 社会保障法律制度概述	(130)

第二节 我国社会保障立法·····	(131)
第三节 国外社会保障立法·····	(138)
本章小结·····	(141)
思考题·····	(142)

第六章 社会保险

学习目标·····	(143)
第一节 社会保险的基本理论与特征·····	(144)
第二节 社会养老保险制度·····	(156)
第三节 医疗保险·····	(179)
第四节 失业保险·····	(203)
第五节 工伤保险·····	(234)
第六节 生育保险·····	(250)
本章小结·····	(257)
思考题·····	(258)

第七章 农村社会保障

学习目标·····	(259)
第一节 农村社会保障历史沿革·····	(260)
第二节 农村社会养老保险·····	(268)
第三节 农村合作医疗·····	(273)
本章小结·····	(278)
思考题·····	(279)

第一章

社会保障制度的产生和发展

学习目标

通过本章学习，了解社会保障的基本概念、理论流派、主要制度模式，掌握社会保障基本理论知识；了解社会保障制度的形成和发展过程并了解相关社会背景，从而认识社会保障制度产生的必要性和历史必然性；了解现行社会保障制度面临的问题及养老、医疗保障制度的改革趋势。

社会保障不仅是当今世界众多国家正在实施的一项社会政策，也是社会发展到一定阶段公民应该享有的一项基本权利。经过 100 多年的发展，社会保障在维护社会稳定和促进经济持续增长方面发挥了重要作用。20 世纪 70 年代以后，面对诸多社会经济问题的挑战，社会保障制度也暴露出种种弊端。当前，包括我国在内的许多国家都在探索社会保障制度的改革和发展之路。

第一节 社会保障基本概念和模式

一、社会保障制度定义与内涵

社会保障制度是指国家和社会依据法律规定，通过各种方式在公民暂时或永久丧失劳动能力以及由于遭遇各种风险生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活的制度。

社会保障制度的内涵包括以下四个基本要素：

1. 社会保障制度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。其主要原因是：

(1) 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；

(2) 政府具备强有力的手段对社会弱势群体实施有效的保护，维护社会公平，缓解社会矛盾，促进社会和谐发展；

(3) 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，但通过政府推行强制性社会保障的主体地位没有改变。

2. 社会保障是法律赋予公民的一项基本权利。《中华人民共和国宪法》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，社会保障应能使社会的每个成员达到维持生存所需要的最低生活标准。

3. 社会保障是对公民基本生活的保障，是对公民生活遇到困难时的一种最基本的社会服务和物质帮助。

4. 社会保障是通过国民收入再分配，对社会贫弱群体进行保护的社会收入分配政策。它具有一定的经济福利性，即从直接的经济利益分配来看，受益者的所得应向贫弱者倾斜。

由于不同的政治、经济、文化背景，各国及不同的国际组织对社会保障内涵的界定有所不同。分述如下：

德国是社会保障制度的发源地。作为最早建立现代社会保障制度的国家，其社会保障理念产生于社会市场经济理论，把社会保障描述为：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，是维护社会公平和社会安全的保障制度。

英国是西方福利国家的代表，其社会保障理念的重点是消除贫困和普遍性原则，具体描述是：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津贴也包括在这个定义中。

日本对社会保障的界定是：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，从保险方法和国家责任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。

国际劳工组织对社会保障界定为：通过一定的组织对这个组织成员所面临的某种风险提供保障；为公民提供保险金来预防或治疗疾病；公民失业时资助并帮助其重新找到工作。

二、社会保障理论的主要流派

社会保障制度是各国社会经济发展到一定阶段的产物，是各国经

济、社会政治、文化及伦理道德等诸多因素作用的结果。因此，经济学、社会学、政治学等学科共同构成了社会保障学的理论基础。正是受了这多种因素和各传统学科的影响，才形成了社会保障制度不同的思想流派。20世纪下半叶以来，西方国家社会保障理论具有代表性的流派主要有以下几个：

（一）民主社会主义的福利国家论

民主社会主义是第二次世界大战后以英国工党为代表的思想流派。民主社会主义者认为，人类社会必将从自由放任的资本主义进化到更文明的社会，民主社会主义是资本主义社会发展的一个高级阶段，而福利国家则是从自由的资本主义向民主社会主义过渡的一个重要阶段。1951年在德国法兰克福召开“社会党国际”成立大会，各国社会民主党联合发表了《法兰克福宣言》，此后民主社会主义被传播到许多国家。不少国家的社会民主党在取得执政党地位后，便将福利国家的理论变为执政的纲领和政府的现实政策。民主社会主义主张用国有化和计划经济推进福利国家政策，提倡劳资合作，强调通过超额累进税对收入和财富进行再分配，以实现收入均等化和社会公平。

民主社会主义强调平等与民主化，认为福利国家的发展是工业文明和政治民主发展的必然结果，因为工业化不仅带来了前所未有的财富，也产生了大量的社会问题；福利国家能够不通过暴力革命的方式达到消除贫困和实现平等的社会目标；能够培养利他主义、互助精神和社会一体化思想。民主社会主义者还认为，福利也是一个以国家的经济繁荣为目的的投资，可以刺激消费和生产，从而促进经济发展。因此，民主社会主义主张实行全面的社会保障计划。民主社会主义者并不是完全排斥私人服务，但私人的社会保障领域则不提倡，以避免政府忽视国家福利的提供。不过，近几年越来越多的民主社会主义者也开始提倡公共参与和消费者选择，表明了他们的社会保障观念的某些变化。

（二）新自由主义的福利市场化

与民主社会主义相反，新自由主义明确反对福利国家政策。认为以个人自由为基础的私人企业制度和自由市场制度是迄今为止所能选择的