

公共管理实用培训教程

刘 钧 著

社会保障 理论与实务

清华大学出版社



公共管理实用培训教程

刘 钧 著

社会保障 理论与实务

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

社会保障问题的研究已经成为社会各界普遍关注的问题,但是,对于社会保障理论的系统性总结有待于进一步深化。《社会保障理论与实务》吸收了目前社会保障理论研究中的新成果,系统介绍了社会保障各项目的特点、保障原则、保障内容等,是掌握社会保障理论的专业用书。本书最大的特点是,在系统介绍社会保障理论一般原理的基础上,紧密结合中国社会保障的规范和政策,具有实践性和可操作性。

本书适用于社会保障专业专科、本科和研究生使用,同时也适用于社会保障工作者、政府、企业领导以及试图维护个人合法权益的个人。

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

社会保障理论与实务/刘钧著. —北京:清华大学出版社,2005.3

(公共管理实用培训教程)

ISBN 7-302-10526-X

I. 社… II. 刘… 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(2005)第 012392 号

出 版 者: 清华大学出版社

<http://www.tup.com.cn>

社 总 机: 010-62770175

责任编辑: 周 菁

印 刷 者: 北京市清华园胶印厂

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 148×210 印张: 12.5 字数: 334 千字

版 次: 2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-10526-X/C·20

印 数: 1~5000

定 价: 22.00 元

地 址: 北京清华大学学研大厦

邮 编: 100084

客户服务: 010-62776969

封面设计: 傅瑞学

装 订 者: 三河市新茂装订有限公司



前言

《社会保障理论与实务》这本书，力求吸收国内日前社会保障理论研究的新成果，在系统介绍社会保障理论一般原理的基础上，紧密结合中国社会保障制度改革的发展方向，使读者在理解社会保障基本理论的同时，也能够了解我国当前社会保障制度的政策和规范。

社会保障问题是关系到社会公民根本利益的重要问题，社会保障制度改革的成败直接影响到社会政治经济体制的改革和发展。社会保障理论和问题的研究，已经成为社会各界普遍关注的焦点。社会保障制度改革问题解决得好，会对经济和社会的发展起到积极的促进作用；反之，则会阻碍经济的发展和社会的稳定。平衡好社会保障制度建设和社会经济发展的关系问题，是一个亟待解决而又不得不解决的问题。

《社会保障理论与实务》这本书，力求吸收国内日前社会保障理论研究的新成果，在系统介绍社会保障理论一般原理的基础上，紧密结合中国社会保障制度改革的发展方向，使读者在理解社会保障基本理论的同时，也能够了解我国当前社会保障制度的政策和规范。

本书比较详尽地介绍了社会保障制度的起源、发展和理论基础，概括了社会保障资金运行的模式，系统地介绍了社会保障各项目的特点、保障原则、保障内容和中国各项社会保障制度的建立、发展和改革的历程，以及社会保障制度改革中亟待解决的问题，是系统掌握社会保障理论的专业用书，具有实践性和可操作性。

全书共十三章，前五章介绍了社会保障的基本理论，后八章介绍了社会保障各项目的理论基础、政策和规范。本书在介绍社会保障



II 社会保障理论与实务

各项目基础理论的同时,附有案例分析,便于读者加深对社会保障问题的理解。

本书适用于劳动和社会保障、公共管理、保险和人力资源管理等专业的大学生使用,也适合于社会工作者、保险工作者、政府和企业的领导,还适用于试图维护个人合法权益的公民。

刘钧

2005年2月于中央财经大学



目 录

前言	(I)
第一章 社会保障制度概述	(1)
第一节 社会保障制度的产生和发展	(1)
第二节 社会保障制度的特点和功能	(5)
第三节 世界各国社会保障模式	(11)
第四节 社会保障体系	(17)
第二章 社会保障制度的理论基础	(26)
第一节 马克思关于社会保障的一般论述	(26)
第二节 福利经济学关于社会保障理论的相关 论述	(32)
第三节 凯恩斯主义经济学的“国家干预理论”	(45)
第三章 社会保障资金运行的特点和模式	(53)
第一节 社会保障资金运行的过程	(53)
第二节 社会保障资金运行的特点	(57)
第三节 社会保障资金运行的模式	(59)
第四节 社会保障资金运行的目标和原则	(66)
第四章 世界各国社会保障面临的问题和改革	(80)
第一节 福利国家社会保障面临的问题和改革	(80)
第二节 储蓄积累型社会保障面临的问题和改革	(83)



第三节	投保资助型社会保障面临的问题和改革	… (93)
第四节	我国社会保障制度的改革和资金紧缺的问题	… (100)
第五章	社会保障水平	… (109)
第一节	社会保障水平的内涵	… (109)
第二节	确定社会保障给付水平的依据	… (112)
第三节	确定社会保障缴费水平的依据	… (113)
第四节	监测社会保障给付水平的指标	… (117)
第六章	养老保险制度	… (122)
第一节	养老保险制度的概念和特点	… (122)
第二节	养老保险资金的筹集	… (127)
第三节	养老保险金的给付	… (132)
第四节	养老保险基金投资运营的管理	… (143)
第五节	企业补充养老保险制度	… (160)
第六节	中国养老保险制度的改革	… (170)
第七章	医疗保险制度	… (183)
第一节	医疗社会保险制度的特点和模式	… (183)
第二节	医疗社会保险基金的筹集和管理	… (192)
第三节	医疗社会保险的保障	… (197)
第四节	补充医疗保险制度	… (210)
第五节	中国医疗社会保险制度的改革与探索	… (216)
第八章	失业保险制度	… (231)
第一节	失业与失业保险制度的类型	… (231)
第二节	失业保险制度的保障项目	… (234)
第三节	失业保险制度的给付	… (238)
第四节	中国的失业保险制度	… (246)
第九章	工伤保险制度	… (255)
第一节	职业伤害与工伤保险制度	… (255)
第二节	工伤保险资金的筹集和管理	… (260)

第三节	工伤保险制度的给付·····	(264)
第四节	工伤事故的报告制度·····	(282)
第五节	中国工伤保险制度的建立和改革·····	(288)
第十章	生育保险制度·····	(296)
第一节	生育保险制度的概念和特点·····	(296)
第二节	生育保险制度的内容·····	(299)
第三节	中国生育保险制度的建立和改革·····	(305)
第十一章	社会福利制度·····	(310)
第一节	社会福利制度的概念和特点·····	(310)
第二节	社会福利制度的保障·····	(313)
第三节	中国社会福利制度的建立和改革·····	(321)
第十二章	社会救济制度·····	(326)
第一节	社会救济制度的目标和原则·····	(326)
第二节	社会救济制度的范围和措施·····	(330)
第三节	中国的社会救济制度·····	(335)
第十三章	社会优抚制度·····	(341)
第一节	社会优抚制度的特点和保障制度·····	(341)
第二节	社会优抚制度的对象和内容·····	(343)
第三节	中国社会优抚制度的建立和改革·····	(356)
附件 1	养老保险个人账户指标·····	(360)
附件 2	职业病名单·····	(363)
附件 3	职业工伤与职业病致残程度鉴定分级·····	(368)
参考文献	·····	(386)



第一章

社会保障制度概述

社会保障制度是国家运用强制手段进行社会风险管理的重要内容,是社会政治经济制度的重要组成部分,是社会经济发展的安全网和社会矛盾的缓冲器。社会保障制度是国家保障公民生活的重要机制,是企业管理职工的政策依据,也是职工维护个人合法权益的制度保证。

第一节 社会保障制度的产生和发展

在国外,社会保障制度的存在和发展已经有 100 多年的历史。社会保障制度的产生是以一定的经济发展水平为前提的,是资本主义工业化和社会化的产物,并随着社会的进步而不断地发展、成熟,是一个国家经济发展和社会进步的重要标志。

一、社会保障制度的萌芽

社会保障在以制度化、法制化的形式确立以前,是以社会救助的形式出现的。16~17 世纪,英国的圈地运动使大批农民被迫同赖以生存的土地相分离,成为背井离乡的乞丐和流浪者,使小生产者被迫



同生产资料相分离,成为不受法律保护的无产者,流浪、贫困、生活没有着落已经成为一个引人注目的社会问题。为了缓和社会矛盾,英国政府颁布法令,让教会解决救助贫民的问题。1601年,英国女王伊丽莎白颁布《济贫法》(旧《济贫法》),救助社会上的贫民、流浪者。救助的对象主要包括以下几个方面:为有劳动能力的人提供劳动场所;资助老人、盲人等丧失了劳动能力的人;建立无家可归者的收容所;组织穷人和儿童学艺等。为了加强对日益增多的广大贫民的救助,1834年,英国政府又颁布了新《济贫法》。新《济贫法》规定,保障公民的生存是政府的义务,是一项积极的社会政策。政府有责任组织专门的社会工作人员从事这项工作。新《济贫法》的颁布,使社会团体实施的慈善救济转化为以国家为责任主体的政府救助,是宗教团体慈善救济的扩大化,是国家建立的慈善济贫。

同时,新《济贫法》规定,接受救助的人必须接受三个条件:一是丧失个人声誉,接受救助被看作是人生的污点;二是丧失个人自由,必须禁闭在贫民习艺所里劳动;三是丧失政治自由,丧失公民权,特别是选举权。新《济贫法》规定的救助措施是有条件的、限制性救助,是通过制造歧视和不平等来实现的,是一种难以保障整个社会劳动者最低生存条件的救助,是难以在整个社会普遍实施的救助。失业贫困大军的不断涌现,摧毁了新《济贫法》限制救助的高墙,采取制度化的社会保障措施,才能解决日益突出的社会问题。

可见,英国政府提供的救助是一种临时性的救助,是一种尚未制度化的救助措施,是有待于通过必要的措施加以制度化、普遍化的救助措施。

二、社会保障制度的产生和发展

1883年5月31日,德国宰相俾斯麦主持颁布了世界上第一部《疾病社会保险法》,标志着社会保障制度的建立。1884年颁布的《工伤事故保险法》和1889年颁布的《老年和残障保险法》,标志着社会保障的权利与义务有了法律保证。



20 世纪初,社会保障制度在德国、英国以及欧洲其他国家得到了普遍实施,社会保障制度在欧洲大陆已经确立。社会保障制度的建立和发展,使人类逐步认识到这一制度对稳定经济和稳定社会的作用。20 世纪 30 年代,席卷西方世界的经济危机,强烈地冲击着资本主义经济,日渐衰退的经济,迫切需要国家干预国民收入再分配,通过提高社会的有效需求来促进经济增长。1935 年,在美国总统罗斯福的领导和支持下,通过了美国历史上第一部《社会保障法》。继美国建立社会保障制度之后,阿根廷、墨西哥、巴拿马等国家也相继建立了社会保障制度。20 世纪 30~40 年代,社会保障制度在世界各国普遍建立起来了。1952 年,国际劳工组织在日内瓦举行国际劳动会议,通过了第 102 号文件,即《社会保障最低标准公约》,标志着国际性社会保障文件的诞生,被视为社会保障制度的里程碑。《社会保障最低标准公约》虽然无任何法律约束力,但是建议成员国根据本国的具体情况参照执行。

20 世纪 70 年代,社会保障制度在获得充分发展之际,也暴露出种种弊端。这种弊端从经济上讲,表现为社会保障支出大大超过了筹集的资金;从社会上讲,表现为公民对社会的依赖心理滋长。举世闻名的“瑞典病”、“英国病”,就是欧洲国家社会保障制度充分发展起来以后产生的典型弊端。世界各国的社会保障制度改革正在世界范围内以不同形式逐步展开。社会保障制度改革成为各国政府亟待解决而又难以解决的问题。

三、社会保障制度产生的原因

社会保障制度是伴随着生产工业化和社会化而形成、发展起来的,是人类根据特定社会需要的制度选择,是社会经济政治制度发展和变迁的结果。导致社会保障制度产生的原因大致有以下几个方面。

(一) 生产的工业化和社会化是社会保障制度产生的根本原因

生产工业化、创造更多社会财富的过程,实际上也是农民、小生产



者贫困化的过程。生产工业化使大多数被剥夺了土地的农民、小生产者转化为雇佣工人,依靠工资收入维持生存,成为劳动力市场供给的主体。资本主义工业化初期,大机器的使用造成了大量劳动人口的伤残、死亡;经济危机的反复爆发,造成了大量劳动者失业。一旦收入中断,劳动者就会陷入饥饿、贫困、衣食无着的境地。贫困人口迅速增加,已经严重地阻碍了社会经济的发展,运用工业化带来的丰厚财富,保障社会成员的基本生活,是建立社会保障制度的物质基础。

(二) 传统宗法制度家庭的解体是社会保障制度产生的社会原因

随着资本主义经济的发展,依靠宗法观念形成的家庭逐步失去原有的作用,传统家庭具有的教育、养老、生育、保障的功能逐步弱化。作为组成社会的基本细胞——家庭的功能弱化,家庭的结构缩小。这些都使传统家庭已经没有足够的能力承担起主从保障与亲属保障的功能,依靠国家的力量建立社会保障制度势在必行。

(三) 商业保险、社区保险和合作保险等形式的保障失效

在社会保障制度产生以前,为应付各种风险的商业保险公司、社区保险和合作保险就已经产生了。例如,17世纪末,工人自发组织的互助互济基金会、友谊会、工会俱乐部等,对保障工人的疾病、工伤、失业、年老、死亡等风险起了积极作用,缓解了政府的经济负担。但是,面对经济危机、政治危机,商业保险、合作保险和社区保险已经无力再承担经济生活中面临的各種生老病死等风险,迫切需要政府举办社会保险来稳定经济、稳定社会。

(四) 社会保障制度产生的思想基础

社会政治斗争和经济学家、政治家和思想家的学说,是社会保障制度产生的思想基础。19世纪末,雇员反对雇主的斗争日益高涨,社会改良主义思潮不断涌现。例如,马克思主义思想指导下的德国工人运动,已经成为德国政府必须正视的政治力量。以施穆勒、布伦坦诺等为代表的德国新历史学派认为,国家除了发挥维护社会秩序和国家安全的作用之外,还要承担起兴办一些公共事业,改善国民生



活的责任。例如,实行社会保险、发展公共教育、改善卫生条件、实行遗产税等,这样可以缓解和调和社会各阶层的矛盾。20世纪初,英国费边主义者韦伯夫妇设计了福利国家的蓝图,主张通过政府对贫民、失业者、病人、残废人和老年人实行救济。以庇古为代表的福利国家理论、凯恩斯主义的国家干预理论成为建立社会保障制度的理论基础。关于社会保障理论基础这一问题,在第二章将集中阐述。贝弗里奇报告对于社会保障制度的广泛建立具有促进作用。1942年11月,英国社会保险和联合事业部委员会主席 W. H. 贝弗里奇勋爵向英国政府提交了一份名为《社会保险及有关服务》的长篇报告,即贝弗里奇报告。报告建议社会保障计划由三部分组成:一是建立社会保险制度,满足居民基本社会生活需要;二是建立社会救助,满足居民在特殊情况下的生活需要;三是鼓励居民自愿参加保险,满足那些收入较多的居民较高的生活需求。报告还提出了六条改革的原则:基本生活资料补贴标准一致的原则;保险费标准一致的原则;补助金必须充分的原则;全面和普遍的原则;管理责任统一的原则;区别对待的原则。虽然贝弗里奇报告当时并未引起有关当局的足够重视,但是,第二次世界大战以后,贝弗里奇报告有关的思想得以普遍实施。英国政府出台的《社会保险法》、《国民健康服务法》、《家庭津贴法》、《工业伤害法》、《国民救济法》等措施,构成了战后英国社会保障的新法典,贝弗里奇报告成为系统解决社会问题的政策典范,在社会保障思想发展史上具有里程碑意义。

第二节 社会保障制度的特点和功能

一、社会保障制度的概念

社会保障制度是以国家或政府为主体,依据法律政策的规定,通过国民收入分配,在公民暂时丧失劳动能力或永久丧失劳动能力以及由于各种原因生活发生困难时,提供福利或者给予物质帮助的制



度安排。这一概念的含义主要包括以下几个方面。

(一) 社会保障制度的责任主体是国家或政府

国家承担建立和管理公民保障的责任是经济发展的结果。国家是社会管理的最高权力机关,政府是具体执行权力的行政机构,由国家承担社会保障责任最富有规模经济,可以降低管理成本,可以预防和抵御各种社会风险,保障公民的生活。

(二) 社会保障的对象是全体公民

一个国家的全体公民,都是社会保障的对象。特别是社会保障中的社会福利,为每一位社会成员提供必要的基础设施、文化设施、公共卫生设施、娱乐设施、道路交通设施等,并保障每位社会成员的基本生活。

(三) 社会保障制度的首要目标是实现社会公平

社会保障制度是对经受生老病死、失业、贫困等风险社会成员给予保障的制度,是以保障其基本生活为目标的。社会保障制度的这一目标是基于人的生存权而建立的,其首要目标是公平为主,兼顾效率。国家通过国民收入的再分配和使用,例如,征收社会保险税,实现社会公平的目标。

(四) 社会立法是社会保障制度得以实施的保证和依据

现代社会保障制度是以健全、完备的法律体系为支点的,必须以法律形式规范社会保障各职能机构。依法确定各职能机构的设置、编制、职能、责任和工作程序,依法确定企业、职工与社会保障管理机构之间的权利和义务关系,依法确定社会保险基金的管理、投资运营的原则和范围,依法确定社会保险金的给付办法等,使社会保障制度的运作具有制度化和规范化的特征。

二、社会保障的特点

(一) 强制性

社会保障是国家通过法律、法规强制实施的,要求符合条件的企业和劳动者必须参加,国家实施社会保障制度的经费是依靠国家的



力量强制征收的,任何单位、个人不得就社会保险缴费费率和缴费额度讨价还价。社会保险基金的投资运营是依据国家政策、法规运作的,社会保障资金的给付也是依法强制实施的。

(二) 互济性

社会保障的设立具有国民收入再分配的特性。社会保障资金的筹集具有使国民收入由高收入阶层向低收入阶层转移分配的功能,是使国民收入由效益好的行业向效益差的行业转移支付的特性和代际之间收入分配的特性。同时,社会保障制度将企业和职工缴纳的社会保险费聚集起来,建立社会保险基金。当有人遭遇风险而遭受到经济损失时,可以按规定从社会保险基金领到一定数额的保险金,实现风险分摊、互济互助的作用。

(三) 储备性

社会保障的参加者,按照国家的规定缴纳一定数额的保险费作为社会保险基金,储存待用。对于劳动者个人而言,在年轻时期缴费,等待达到法定退休年龄以后,领取自己年轻时储蓄的一部分工资,这实际上是职工工资的延期支付,但是,这并不影响社会保险的储备特性。

(四) 补偿性

社会保障给予参加者的物质帮助,限于收入损失的补偿,即在劳动者劳动中断、收入中断时,给予必要的保障。但是,劳动者得到的保障并不是 100% 的收入补偿,只是一定比例的补偿,即保障劳动者的基本生活所需。

三、社会保障的功能

社会保障的功能表现在三个方面:从社会层面看,在于为整个社会经济的正常运行创造良好的环境,增加社会经济的有序性,使国民经济和整个社会机体得以持续、稳定和协调发展;从个体层面看,可以保障社会弱势群体体面的生活,可以解除劳动者的心理负担,可以减轻家庭其他成员的负担;从企业层面来看,可以在争夺人才战略中



处于优势地位,提高企业的劳动生产率,建立有效的人才激励机制。

(一) 社会保障对社会具有的保障功能

1. 可以稳定社会。社会保障为社会成员提供各种社会保障的直接目的是维护社会秩序,减少社会冲突,缩小贫富差距,缓解社会矛盾,建立稳定社会的安全网。社会保障通过立法,以社会保险税或者其他形式的税收,将高收入者的一部分收入转移支付给低收入者,力求实现收入的均等化,缩小贫富差距。例如,1982年英国收入最高的20%的家庭与收入最低的20%的家庭纳税前的收入之比是120:1,经过纳税和各种社会保障补贴的增减后,其最终收入差距之比为4:1,可见,政府实施的税收和补贴等社会措施,对于缩小收入差距的作用是相当大的。

2. 可以调节经济。社会保障对经济的调节作用是双重的。在经济面临困境、出现经济危机或者经济萧条时,社会保障制度可以通过政府的转移支付活动来扩大社会总需求,扩大居民的消费支出,调整经济结构、产品结构,以促进经济的恢复和发展。在经济过度繁荣时期,社会保障制度可以通过减少政府转移支付活动来缩小社会总需求,抑制超前、过度的消费需求。美国经济学家萨缪尔森对社会保障调节经济的作用赞不绝口,指出“在繁荣的年份,失业准备金不但增长,而且还对过多的支出施加稳定性的压力。相反的,在就业较差的年份,失业准备金使人们获得收入,以便维持消费数量和减轻经济活动的下降。……其他福利项目——如社会保险以外的公共服务的就业和家庭救济金——也自动发生稳定性的反周期的作用”^①。

3. 可以保障劳动力的再生产。社会保障除了满足劳动者本人的基本生活需求之外,还通过建立生育、抚育子女和教育津贴等形式,对劳动力的再生产给予资助,并与国家的人口政策结合,共同影响劳动力的再生产。在现代工业社会,劳动者的收入主要来自职业收入,妇女分娩、婴幼儿护理、未成年人的医疗服务、教育等都是很大

^① 萨缪尔森:《经济学》,上册,507页,北京,商务印书馆,1979。



的支出。劳动者因各种原因中断收入或者收入减少,势必会影响劳动者的家庭生活和劳动力的再生产。劳动力再生产不能实现,不能为经济发展提供高素质的、合格的劳动力储备,社会再生产就无法顺利进行。因此,世界各国通过社会保障制度对有子女的家庭提供劳动力成长和教育的资助,可以保障劳动力再生产的素质和质量。

(二) 社会保障对个人具有的保障功能

1. 可以使社会弱势阶层体面地生活。社会保障建立的直接结果,是使社会弱势群体的生活有了保障,使由于各种原因导致收入中断或减少的社会成员得到基本生活的保障,消除贫困,使每个公民都能够生有所食、病有所医、老有所养,使公民不至于因遭受意外风险和劳动能力的丧失而陷入绝境。这不仅保障了社会弱势群体阶层的生活,而且也可以保障这些人过上体面、有尊严的生活。

2. 可以解除劳动者的忧虑和恐惧。对于生老病死的恐惧使人常常处于无所依靠的忧虑之中,这种忧虑和恐惧来自于生命的风险。而当人面对这些风险时,往往感到个人的力量是无能为力的。例如,随着年老的到来和收入的中断,人们会害怕年老、害怕生活没有保障,建立社会保障制度可以解除劳动者对于各种风险和伤害的忧虑,缓解劳动者的心理负担。

3. 可以减轻家庭其他成员的负担。家庭成员承担其他成员的风险是以一定的血缘关系为基础的,血缘关系也是维系家庭成员之间互济互助的基础。随着家庭结构的逐步缩小,传统宗法观念的淡薄,维系家庭成员互济互助的基础也变得越来越薄弱。社会保障制度的建立,使面临风险的家庭成员能够得到社会的保障,这适应了家庭结构的变化,同时也可以减轻其他家庭成员的负担。

(三) 社会保障对企业具有的保障功能

建立社会保障制度,对于一个发展成功的企业来说,是具有积极作用的,其主要表现在以下几个方面。

1. 可以在争夺人才的战略中处于优势地位。建立社会保障制度、企业年金计划,是企业进行人力资本投资的一个重要方面。没有