



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
“十二五”上海重点图书
社会工作理论与实务丛书
丛书主编 / 徐永祥 丛书副主编 / 何雪松

社会保障概论

Introduction to Social Security

(第四版)

费梅苹◎编著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS



社会保障概论

Introduction to Social Security

(第四版)



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/费梅苹编著.—4版.—上海:
华东理工大学出版社,2011.12

(社会工作理论与实务丛书)

ISBN 978-7-5628-3161-7

I. ①社… II. ①费… III. ①社会保障—概论 IV.
①G913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 220480 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

“十二五”上海重点图书

社会工作理论与实务丛书

社会保障概论(第四版)

Introduction to Social Security

丛 书 主 编/ 徐永祥

丛书副主编/ 何雪松

编 著/ 费梅苹

项 目 负 责/ 刘 军

责 任 编 辑/ 高 虹

责 任 校 对/ 陈孟昀

美 术 编 辑/ 戚亮轩

出 版 发 行/ 华东理工大学出版社

社 址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电 话: (021)64250306(营销部)

传 真: (021)64252707

网 址: press.ecust.edu.cn

印 刷/ 常熟华顺印刷有限公司

开 本/ 890 mm×1240 mm 1/32

印 张/ 11.875

字 数/ 331 千字

版 次/ 1999 年 10 月第 1 版

2011 年 12 月第 4 版

印 次/ 2011 年 12 月第 1 次

书 号/ ISBN 978-7-5628-3161-7/C·165

定 价/ 34.00 元

(本书如有印装质量问题,请到出版社营销部调换。)

内容提要

社会保障是国家和社会依照有关法律规定,对社会成员的基本生活权利和发展权利予以保障的制度,它是社会经济制度体系的一个有机组成部分。建立现代社会保障制度是发展我国社会主义市场经济的客观需要,也是深化经济体制改革的重要组成部分。

本书主要阐述社会保障制度的理论基础,论述社会保障制度体系、法规政策及管理体制,介绍各项社会保障制度的主要内容,探讨我国社会保障制度改革的方式和思路。同时,对国外社会保障制度进行比较分析。

本书可作为社会工作专业的本专科教材,也可作为社会保障制度研究和实务工作的参考书。

丛书序

在专业共同体的努力下,社会工作已进入一个战略发展机遇期:党中央明确提出了要建立一支宏大的社会工作人才队伍,并颁布了具体的实施意见;政社分开与合作的体制创新拓展了社会工作的发展空间;社会工作教育在本科基础上,硕士与博士研究生层次有了突破性进展。与此同时,我们也清醒地认识到,社会工作并非是不证自明的专业和职业,它需要以自己的专长、能力和优势来赢得社会认同。毫无疑问,社会工作教育界必须主动回应这样的挑战,我们的使命就是要培养一批认同社会工作价值观、通晓社会工作理论与方法的专业人才。

华东理工大学自 1996 年设立社会工作系招收本科生以来,始终以教学、科研、实务和政策四位一体的方式推动着专业的发展。目前学校社会工作专业本科、硕士、博士培养已形成系列,教学和科研的团队也日益壮大并在国内相关实务领域形成了自己的专业特色。基于推动我国社会工作专业化、职业化、制度化的考虑,也为了向公众普及、宣传和推广社会工作学的理论、知识、方法,融入了专业教学及科研的深切感悟,我们早在上世纪就率先推出了配合本科专业教学 10 种一套的“十五”国家重点图书“社会工作与管理丛书”,以及反映世界发达国家社会工作理论与实务前沿著述、引进版权 18 种一套的“十一五”上海市重点图书“社会工作名著译丛”。经过了 10 多年的发展,如今社会工作专业日臻成熟,是时候在新的起点上进

一步反思和重整并推出新的丛书了。我们今天推出的本套“十二五”上海市重点图书“社会工作理论与实务丛书”，立足国际视野与中国经验，希望能更加全面、准确地介绍当今社会工作的理论与方法，跟进专业领域的最新知识进展，及时反映中国社会工作专业发展的全新面貌。

我们更愿意视本套丛书的建设为我们专业团队不断成长、成熟的过程，因为如此的发展足迹将指示着我们奋斗的方向。

国际社会工作教育联盟理事

民政部全国社会工作专家委副主任委员

中国社会工作教育协会副会长

上海市社会工作者协会副会长

华东理工大学社会与公共管理学院院长、博导、教授

徐永祥

第四版序

本书的第一版完成于 1999 年。当时主要是基于教学的目的,希望能够对社会保障制度的基本框架作一全面介绍。

在《社会保障概论》一书出版至今的 12 年中,中国的社会保障制度经历了很大的发展,不仅社会保障制度的法规、条例日臻完善,而且社会保障制度建设中的经验和成果也日益丰富。为了使本教材能及时反映社会保障制度发展、变化的最新进展情况,笔者分别于 2005 年和 2008 年对原有教材进行了修订,出版了《社会保障概论》的第二版和第三版。

2010 年,《中华人民共和国社会保险法》正式颁布,这标志着我国社会保障制度进入了规范化、法制化的发展轨道。国家在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年(2011—2015 年)规划纲要》(以下简称《十二五规划纲要》)中明确提出了“坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点”的指导思想,并提出要健全覆盖城乡居民的社会保障体系,要坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续发展的方针,要加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设,稳步提高对城乡居民的保障水平。

《十二五规划纲要》中提出的我国社会保障制度建设的目标和任务,更加注重民生保障普惠型的社会保障体系建设,特别是适度普惠型社会福利体系的构建,这已经成为当下我国社会保障制度深化改革的主要方向。

为了更好地反映、总结我国社会保障制度改革发展的新思路、新成就,笔者在本书第三版的基础上,又进行了第四版的全新修订工作。修改后的本书第四版,在对原有社会保障制度实施的法规条文、制度内容进行适当修订的同时,也对我国近年社会保障制度的改革经验进行了归纳总结。本次修订对全书的体系和结构并没有作出大的调整。对于社会保障制度发展进程中所涉及的包括价值理念、理论基础、制度设计、实施模式等方面的研究,将是一项十分庞大而又耗时费力的工作,笔者将以另外的方式予以研究和表达。

费梅苹

2011年11月

目录

丛书序

第四版序

1 / 第一章 总论

- 一、社会保障概述 / 1
- 二、社会保障体系与类型 / 7
- 三、社会保障的理论基础 / 16

27 / 第二章 社会保障制度

- 一、社会保障制度的建立和发展 / 27
- 二、中国的社会保障制度 / 31
- 三、国外的社会保障制度 / 46

67 / 第三章 养老保险

- 一、养老保险制度概述 / 67
- 二、中国养老保险制度 / 78
- 三、外国养老保险制度 / 105

116 / 第四章 失业保险

- 一、失业保险制度概述 / 116
- 二、中国失业保险制度 / 122
- 三、外国失业保险制度 / 133

141 / 第五章 医疗保险

- 一、医疗保险制度概述 / 141
- 二、疾病伤残保险制度概述 / 144
- 三、中国医疗保险制度 / 146
- 四、外国医疗保险制度 / 164

175 / 第六章 工伤保险

- 一、工伤保险制度概述 / 175
- 二、中国工伤保险制度 / 180
- 三、外国工伤保险制度 / 192

198 / 第七章 生育保险

- 一、生育保险制度概述 / 198
- 二、中国生育保险制度 / 202
- 三、外国生育保险制度 / 210

215 / 第八章 社会救助

- 一、社会救助制度概述 / 215
- 二、中国社会救助制度 / 219
- 三、外国社会救助制度 / 236

244 / 第九章 优抚安置

- 一、优抚制度 / 244
- 二、安置制度 / 252

274 / 第十章 社会福利

- 一、社会福利制度概述 / 274

二、中国社会福利制度 / 276

三、外国社会福利制度 / 294

307 / 第十一章 社会保障管理制度

一、社会保障管理体制 / 307

二、社会保障的实施与监督 / 322

三、社会保障基金的运行与管理 / 330

346 / 第十二章 社会保障法律制度

一、社会保障法律制度概述 / 346

二、中国社会保障法律制度 / 351

三、外国社会保障法律制度 / 360

367 / 参考文献

第一章 总论

社会保障制度是工业社会的产物和人类社会文明进步的表现。社会保障制度产生于 20 世纪初叶,经过一个多世纪的发展,世界大多数国家已逐渐建立了较为完善的社会保障体系。目前,社会保障制度的内容不仅包括养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险项目,也包括社会福利、社会救助、优抚安置等保障项目,并且其保障范围还在不断地扩大。随着社会保障的普及,它在社会稳定发展和维持经济秩序中的作用已越来越为人们所认识;它在缓解收入分配不公所引起的矛盾、保证大多数社会成员的基本生活及社会安全性方面的贡献,也已得到了国际社会和学术界的肯定。

一、社会保障概述

社会保障(Social Security)一词,原意是指“社会安全”,最初出现于美国 1935 年制定的《社会保障法》,1941 年的《大西洋宪章》中也两次使用这一概念。其后,国际劳工组织在其一系列的公约、建议书等文献中沿用了此概念。1944 年,第 26 届国际劳工大会发表《费城宣言》,表明国际组织正式采纳“社会保障”一词。1952 年 6 月 28 日,在日内瓦召开的国际劳工会议通过了第 102 号文件,即《社会保障最低标准公约》,该公约作为社会保障的国际性文件,被视为社会保障制度建立的里程碑式的文件,并成为解释社会保障制度规定的基本依据。尽管该公约无任何法律约束力,只是建议成员国根据本国具体情况参照执行,但公约一经成员国立法批准,就须制定与公约相应的政策或措施加以实施,并应接受国际劳工组织的监督。

1. 社会保障的概念

社会保障是指国家以立法和行政措施确立的对遇到疾病、伤残、

生育、年老、死亡、失业、灾害或其他风险的社会成员给予相应的经济、物质和服务的帮助,以保障其基本生活需要的一种社会经济福利制度。目前,世界上大多数国家已建立了社会保障制度,但是由于各国的社会经济发展水平和结构存在差异,因此各国社会保障的项目、实施范围各有不同,对社会保障的理解和制度规定亦有差异。《简明不列颠百科全书》中对社会保障所作的解释是:社会保障是一项公共福利计划,旨在保护个人及家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受的损失,并通过公益服务和家庭生活补助,以提高其福利。社会保障可包括:社会保险计划和保健、福利事业以及各种维护收入的计划。美国社会保障总署编写的《全球社会保障制度》(1985年版)则规定社会保障计划的具体方式是:“社会保障计划对受保人及其家属的保护,通常是通过下述方法中的一种或两种而实现的:一种是以现金支付的形式对年老、伤残或死亡、疾病和生育、工伤或失业而造成的收入减少,至少提供一部分补偿。另一种是以服务的形式提供的保护,主要是住院治疗、医疗服务和康复服务。”其中,第一种针对收入损失提供现金补助的措施,通常被称作“收入保障”计划;第二种针对受保人提供资助或直接服务的计划,通常被称作“实物补助”计划。根据对社会保障的各种理解,国际劳工组织对社会保障作了较为一般的宽泛的解释:社会保障就是通过采取一系列综合性的政策和措施而达成的一种社会成果。这些政策和措施是对因疾病、失业、年老以及死亡而中断收入来源、陷入贫困的公众(或者是其中的大多数)加以保护。总体上说,社会保障除了现金的资助和补偿外,还越来越需要广泛的医疗和社会服务。对这种社会保障含义和实施方式的扩展,已得到国际社会的广泛认同。

鉴于上述对社会保障的理解,概括起来,社会保障的含义包括以下几方面的内容:

(1) 社会保障的对象。完全的社会保障应该把全体社会成员列为保障的对象。每个人及其家庭,出于健康与幸福的需要,有权得到衣、食、住、医疗及其他必需的社会服务设施供给的保障。特别是对由于失业、疾病、残疾、寡居、老年等情况以及个人因不可抗力而遭遇



到生活危机,无以为生,有权通过保障体系得到基本生活的保障。但是,在各国的社会保障制度中,大部分国家尚未对全部的社会成员实施全面的社会保障项目,只是对部分成员或部分项目实施了保障措施。

(2) 社会保障的责任主体。社会保障作为一种社会制度,其责任的主体主要是政府。在一些国家,企业和社会团体也承担了社会保障的主要责任。由此,社会保障需要通过国家立法、政策措施、统一管理来保障社会成员的基本生活权利,并体现其社会性。

(3) 社会保障的目的。总体上说,社会保障能够保证社会的稳定,促进整个社会经济的协调、稳定发展。20 世纪 80 年代中期,国际劳工组织发表的《二十一世纪社会保障展望》报告表明,社会保障的目标不止于减轻贫困,应该更为广泛。它反映着一种最广义的社会保障意愿。它的根本宗旨是使个人和家庭相信他们的生活水平和生活质量会尽可能不因任何社会和经济上的不测事件而受到很大影响。这就不仅是在不测事件中或已出现不测事件时去解决困难,而且也要防患于未然,帮助个人和家庭在面临未能避免或不可避免的伤残和损失的时候,尽可能做到妥善安排。

(4) 社会保障的资金与受保障者收益。资金主要来源于政府财政支出、企业和个人的缴纳及社会成员的自愿捐献。对受保障者而言,其受益的多少有的取决于投保和缴费的多少;有的则与其个人的投保无关,而取决于整个社会保障的待遇水平。

总体上,随着社会的发展,社会保障的内涵和外延在不断地扩充和完善中。

2. 社会保障的基本特征

一般来说,社会保障具有六个方面的基本特征。

(1) 保障性。社会保障是国家按照经济发展水平和承受能力,对社会成员给予基本生活保障的一种社会经济制度。在社会生活中,当面临各种社会经济风险时,安全感曾是社会成员中少数人长期享有的特权。然而社会保障体制却能使全体居民,或至少使绝大多数人有可能从中获益,为他们提供安全的保证,不论发生任何社会意

外事故都能维持其生活方式和生活水准。这种保障性通常由国家立法加以确定,政府和社会组织加以保证。如中国宪法第四十四条、第四十五条规定:“退休人员的生活受到国家和社会的保障”,“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。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”,“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育”等。

(2) 强制性。社会保障通过立法确立国家和社会成员的权利义务关系。国家必须保证社会成员在遇到年老、疾病、生育、死亡等风险时得到基本生活的保障,同时,必须依法向社会成员强制征收社会保障税(费)。未从事过有薪劳动的社会成员,由国家立法对其享受社会保障予以确认。这里不存在自愿的原则。

(3) 社会性。社会保障的覆盖范围应是全体社会成员。各行各业的劳动者及无业者,一旦遇到生存危机,原则上都应得到基本生活的保障。社会成员之间只存在保障基金的筹集方式和保障的范围、项目、标准以及采取的形式等方面的不同,而不应存在能否享有相应的社会保障待遇方面的差异。社会保障基金的筹集也同样具有社会性。

(4) 互济性。社会保障是按照社会成员共担风险的原理组织进行的。从原则上讲,社会保障具有权利义务的统一性;从实际操作来看,个人是否承担了义务以及承担了多少义务,与本人享受社会保障待遇的多少是不相关的。社会保障的统筹支付和管理,充分体现了人类互助互济的原则。

(5) 公平性。实现公平分配,是社会保障追求的目标。社会保障的公平性主要体现在社会成员享受社会保障待遇的权利和机会是均等的。任何一位社会成员,当其基本生活发生危机时,都能均等地获得社会保障的机会和权利。而社会保障的目标和作用,最终也在于促进社会公平目标的实现。

(6) 福利性。社会保障的福利性表现为社会保障事业是一项社会福利事业,它并不以盈利为目的。在对被保障者给予资金支付的同时,还提供医疗护理、伤残康复、教育培训、职业介绍以及各种社会



服务。有些社会保障项目直接由国家财政预算开支,使享受者获益。因此,社会保障具有福利性特征。

3. 社会保障的目标

社会保障的基本目标是通过国家和社会的力量来保证社会成员在面临社会经济风险时能够维持其基本的生活权益。但正如国际劳工组织认为的,从长远来看,社会保障有着更加深远的目标,而并非仅仅同贫困作斗争。社会保障的宗旨应在于维持一定的生活标准和质量,坚定个人的安全感。特别是经济的日益繁荣并不能证明逐步削弱社会保障是合理的,而是恰恰相反。除此以外,技术的进步使人产生新的恐惧,个人和家庭行为的变化使社会成员产生对社会团结的新的要求。在将来社会保障体系的发展中,预防性措施具有重要意义。因此,社会保障在完善其措施、体系的过程中,应把保障社会成员的基本生活权益作为根本目标,并把提高社会成员的生活质量和促进其发展作为较高的目标。

各个国家在建立社会保障制度的过程中,如何确定社会保障的目标,是一个非常重要的问题。对于大多数发展中国家来说,受经济发展水平和财政能力的限制,不可能有能力通过社会保障措施来提高社会成员的生活质量,只能把目标确定在现实的、能够保证绝大部分居民生活安全的层次上。只有当经济发展到一定高度时,才能考虑以社会保障的制度形式,来提高全体社会成员的福利水平。

4. 社会保障的功能

社会保障的发展,对于保障社会成员的基本生活、维护社会稳定、促进经济发展,均有十分重要的作用。社会保障的功能在于通过国民收入再分配,使贫困人口的比重有所下降,社会成员的基本生活得以保障,起到促进社会稳定、实现社会公平的重要作用。

(1) 社会保障是实现社会稳定和社会公平的重要机制。任何社会的发展,既需要动力发展机制,也需要稳定机制。社会的稳定是社会有序发展和良性运作的保证。但是在各国经济发展过程中,由于存在经济制度方面的缺陷,或由于经济发展水平的低下与波动,总存在着许多矛盾和冲突,特别是失业和贫困问题的存在,使矛盾更加尖

锐。社会保障作为一种特殊的国民收入再分配方式,它具有调节和平衡的功能。社会保障通过养老金保险,调节个人收入在时间上的分配,使个人的消费能力从工作年龄向退休后转移;通过失业保险使个人收入从就业阶段向失业阶段转移;此外,政府通过征收企业所得税、个人所得税和社会保障税等,凭借社会保障制度,使个人之间的消费能力从高收入阶层向低收入阶层转移,使区域之间的消费能力从经济发达地区向不发达地区转移。通过上述多种方式的调节和平衡,社会成员中的一部分成员,不管是由于先天条件的限制,还是由于后天原因造成的困难,社会保障都能使他们得到必要的、基本的生活保障。从而消除了由于基本生活不能得到保障而产生的社会不稳定因素,保障了社会的稳定。同时,也在一定程度上缩小了社会成员之间的收入和生活差异,体现了每个社会成员得到基本生活保障的平等权利。

(2) 社会保障的建立是促进经济发展的内在需要。社会保障通常被称为调节经济的“蓄水池”和自动稳定阀,具有十分有效的平衡需求的作用。当经济衰退而失业率增大时,由于失业给付和公众的扶助,抑制了个人收入减少的趋势,给失去职业和生活困难的人们以购买力,从而唤起有效需求,并在一定程度上促进了经济复苏;当经济高涨而失业率下降时,社会保障支出则相应缩减,社会保障基金因此增大,减少了社会需求的急剧膨胀,最终又使社会的总需求与总供给达到平衡。

社会保障还体现了其对投融资的调节功能。社会保障的财源,不仅具有较高的稳定性,且具有增长性,经过多年的积累,社会保障基金的规模甚为可观,是每个国家都可利用的一笔重要经济资源。虽然从社会保障本身考虑,它只是一种资金运作行为,但在客观上通过这种投融资,促进了国家的经济发展和民众生活的改善。

社会保障也体现了保障劳动力再生产的功能。这种功能主要体现在保障劳动者的必要收入上,使他们在丧失劳动收入的情况下,也能维持他们及其家庭的基本生活,以及照样承担起繁衍后代的重任,保证劳动力再生产的进程不致中断或是受阻,从而适应社会的客观需要。