

21世纪财政税收
本科
新概念教材

社会保障

齐海鹏 金双华 刘明慧 编著

Shehui Baozhang



东北财经大学出版社



社会保障

李海鹏 金凤华 刘明慧 编著

第2版

21世纪中国大学公共管理系列教材



中国政法大学出版社

21 世纪财政税收本科新概念教材

社 会 保 障

齐海鹏 金双华 刘明慧 编著

东北财经大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障/齐海鹏等编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2000.9

21 世纪财政税收本科新概念教材

ISBN 7-81044-788-2

I. 社… II. 齐… 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 (2000) 第 37983 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

网 址: <http://www.dufep.com.cn>

读者信箱: dufep@mail.dlptt.ln.cn

东北财经大学印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

开本: 850 × 1168 毫米 1/32 字数: 301 千字 印张: 12

印数: 1—5000 册

2000 年 9 月第 1 版

2000 年 9 月第 1 次印刷

全程策划: 林 波

责任编辑: 林 波 --- 责任校对: 刘铁兰

封面设计: 冀贵收 --- 版式设计: 单振敏

定价: 17.00 元

总 序

东北财经大学财政学专业始建于1952年，是我国高等财经院校建立较早的专业之一，是我国财政理论、政策和制度的研究和财政、税务、国有资产管理人才培养的重要基地。经过几代学人的共同努力，东北财经大学财政学科已经形成了独具特色的研究方向，师资力量雄厚，整体实力和学术水平在国内同类高校中处于领先地位，已被批准为国家财政部和辽宁省首批部、省级重点学科。本学科具有硕士学位和博士学位授予权，现有博士生导师4人，硕士生导师18人。其中，有一些学者在本学科领域中具有较高的学术造诣，他们富有创造性的研究成果在财政理论界产生了广泛而深远的影响。本系列教材就是在导师们多年教学实践和科学研究基础上

形成的。

在市场经济条件下，财政是政府的经济行为，税收是政府收入的主要形式，国有资产是社会主义制度的物质基础。财政、税收和国有资产是政府优化资源配置、促进财富公平分配、保持国民经济稳定增长的重要手段。随着我国社会主义市场经济体制的建立，作为国家宏观经济调控的主要手段，财政职能日益强化，财政作用的范围日益扩大。建立适应市场经济发展要求的财政机制、税收机制和国有资产管理机制，已成为财政理论研究和改革实践的一个重要课题。

为了进一步促进对财政、税收和国有资产管理理论的研究，更好地为我国财政改革和财政工作服务，同时，也为了更新教学内容、完善教材体系，全面反映理论研究的成果，东北财经大学财税学院组织编写了“21世纪财政税收本科新概念教材”。该系列教材得到辽宁省有关部门的高度重视，是辽宁省教育委员会和东北财经大学重点学科建设资助项目。本系列教材包括《财政学》、《政府预算》、《国家信用》、《社会保障》、《税收原理》、《税收制度》、《国际税收》、《税务检查》、《税务管理》、《国有资产管理》和《资产评估》共11种，主要面向财经类院校研究生、本科生，也可作为各级政府财政、税务和国有资产管理部门以及其他经济管理部门、企业事业单位、科研院所从事社会科学研究的同志进一步研究有关问题的参考书。

与其他同类教材相比较，本系列教材具有以下特点：

第一，以社会主义市场经济为基础，以分析市场失灵为前提，以公共产品理论为主线，阐述现代财政税收和国有资产管理的 basic 理论；

第二，紧密联系我国经济体制改革实际，力求全面系统地介绍财政税收和国有资产管理的 basic 知识、基本方法和我国现行的政策与制度；

第三，努力反映我国经济体制改革以来的最新理论研究成果和国内外财政税收、国有资产管理的实践经验，注重基本制度的系统分析；

第四，既有较深入的理论分析又有较全面的实务介绍，是全国高等财经院校财政学科独立编著的一套体系完整、内容全面、适用范围广、可读性强的系列教材。

在当前加快建立社会主义市场经济体制，转换政府职能，加强政府对国民经济运行宏观调控的形势下，按照现代财政学的体系和思路，总结我国财政理论发展和制度建设的最新成果，借鉴国际的成功经验，为我国财政改革提供参考，具有十分重要的理论意义和现实意义。

希望这一系列教材的出版问世，能够为促进财政理论和制度研究的繁荣发展，做出应有的贡献。

马国强

2000年5月

前 言

随着我国社会主义市场经济体制的建立和改革开放的进一步深化，社会保障在社会经济生活中的地位和作用愈来愈重要。为了适应客观形势变化的要求，使人们更好地学习和掌握这方面的理论和知识，我们编写了《社会保障》这本教材。

本书以社会主义市场经济为背景，以马克思主义理论为指导，以党的“十五大”精神为依据，本着理论联系实际的原则，从我国的实际情况出发，力求全面系统地阐述社会保障的基本理论、基本知识和我国的社会保障制度及政策，并力求反映我国社会保障制度改革的发展变化和经验教训。在本书编写过程中，编者参考和研究了大量中外社会保障教材和报刊杂志，吸收了不少值得借鉴的东西。

特此说明并表示感谢。

本书共分十二章。第一章、第二章概括阐述了社会保障的概念、性质、特征、地位与作用及其发展演变；第三章概括阐述了社会保障基金筹集、支付和投资的基本原则和方法；第四章至第十一章详细阐述了社会保险、社会福利、社会救助和社会优抚等社会保障的基本原理、基本知识和具体制度；第十二章阐述了社会保障管理体制和社会保障法制建设的基本情况。

参加本书编写的人员有：齐海鹏、金双华、刘明慧。其中，前言、第一至第四章、第八章、第十二章由齐海鹏编写，第六章、第七章、第十一章由金双华编写，第五章、第九章、第十章由刘明慧编写。全书由齐海鹏总纂定稿，本文由刘明远教授主审。

本书作为财政学专业的专业课教材。亦可用做从事社会保障实际工作的人员学习这门课程的参考书。

还需要特别说明的是，本书编写和出版得到了东北财经大学财税学院领导、老师和东北财经大学出版社的大力支持，对此表示衷心的感谢！

由于作者的知识水平有限，加之时间仓促，错误与疏漏在所难免，恳切希望读者批评指正。

编著者

1999年11月

目 录

第一章 社会保障概述	1
第一节 社会保障的概念与特征	1
第二节 社会保障的性质和模式	10
第三节 社会保障的地位、功能与作用	17
第四节 社会保障的基本原则	31
第二章 社会保障制度的产生与发展	38
第一节 社会保障产生的条件	38
第二节 社会保障的发展	42
第三节 现代社会保障的理论依据	54
第四节 中国社会保障制度的形成与发展	61
第三章 社会保障基金	77
第一节 社会保障基金制度概述	77
第二节 社会保障基金的筹集	81
第三节 社会保障税	97
第四节 社会保障基金的支付	103
第五节 社会保障储备基金的投资	111
第四章 社会保险概述	120

第一节	社会保险的含义、特点、功能与作用	120
第二节	社会保险的种类与内容	125
第三节	社会保险与商业人身保险	130
第四节	社会保险制度构成要素	134
第五章	养老保险	144
第一节	养老保险的含义、类型及范围	144
第二节	养老保险基金的筹集	150
第三节	养老保险待遇的给付	159
第四节	中国养老保险制度的改革	165
第六章	失业社会保险	177
第一节	失业与失业类型	177
第二节	失业保险的概念、特点、作用及原则	184
第三节	失业保险制度的构成	188
第四节	中国失业社会保险制度及其改革	196
第七章	医疗社会保险	208
第一节	医疗社会保险的特点与作用	208
第二节	医疗社会保险的范围和种类	211
第三节	医疗社会保险基金的筹集与支付	213
第四节	中国医疗保险制度的改革	224
第八章	工伤、疾病、生育和遗属社会保险	240
第一节	工伤社会保险	240
第二节	疾病社会保险	254
第三节	生育社会保险	259
第四节	遗属社会保险	264
第九章	社会福利	269
第一节	社会福利的含义、内容及作用	269
第二节	中国社会福利制度的改革	276
第三节	社区服务	283

第十章 社会救助	288
第一节 社会救助概述	288
第二节 社会救助的对象及其内容	293
第三节 美英两国的社会救助	304
第四节 中国现代社会救助制度	309
第十一章 社会优抚	319
第一节 社会优抚概述	319
第二节 优抚制度的内容及标准	325
第三节 退役及离退休的安置工作	331
第十二章 社会保障管理体制与法制建设	337
第一节 社会保障管理体制概述	337
第二节 社会保障管理、监督机构的设置及其 职责分工	348
第三节 社会保障法制建设	359
主要参考书目	369

第一章 社会保障概述

第一节

社会保障的概念与特征

一、社会保障的概念

“社会保障”源于英文“Social Security”一词，又译为“社会安全”，最早出自美国 1935 年颁布的《社会保障法案》（Social Security Act）。由于它简明、概要、表达明确，后被国际劳工组织接受，一直沿用至今。但是由于各国的经济发展水平、社会制度、文化背景以及民族传统等不同，加之所依据的理论体系存在差异，因此，国际还没有一个可以被普遍接受的社会保障的定义，迄今为止，国外学者对社会保障概念的解释有 30 多种，可见它是一颇有争议的领域。

德国是最早由国家举办社会保险，为公民提供较全面保障的国家。它所遵循的是特殊性原则，强调个人的责任，认为社会保障即社会公正和社会安全，是为因生病、残疾、老年等原因而丧失劳动能力或遭受意外而不能参与市场竞争者及其家人提供基本生活保障，其目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。

日本学者森井利夫在其《社会福利事件事典》中称：在国民

生活中出现收入中断或永久丧失时，国家为保障其最低生活水平的收入而制定的综合的措施或制度。在这个定义中，他仅把社会保障限定为收入保障，具体包括社会保险和社会救济。

国际劳工组织对于社会保障的界定，在内涵和外延上有一个逐步扩大的过程。它在 1942 年对社会保障的定义是：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、失业时资助并帮助其找到工作。1985 年国际劳工局亚太地区局给社会保障的定义是：社会保障可以被解释为一个社会在出现规定的事件或在规定的情况下向其成员提供的保护，其目的是：（1）尽可能防止使收入丧失或收入锐减的意外出现；（2）当意外确实发生时，尽可能提供医疗并对引起的经济后果提供财政保护；（3）尽可能为遭受意外者身体康复和职业恢复提供便利；（4）尽可能为抚养儿童提供福利待遇。1989 年，国际劳工局社会保障司编著的《社会保障导论（Introduction to Social Security）》（日内瓦，1989 年版）一书对社会保障一词做了概括：这一词汇在一些国家的解释比在另一些国家的含义要广。不过，它基本上可以解释为社会通过一系列的公共措施向其成员提供的用以抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或收入锐减引起的经济和社会灾难的保护，医疗保险的提供，及有子女家庭补贴的提供。

我国是在 1986 年六届人大四次会议通过的第七个五年计划中首次使用“社会保障”一词，把社会保障作为一个总概念，下面并列提出社会保险、社会福利、社会救助、医疗卫生事业、优抚安置工作等具体项目。其定义为：国家和社会通过立法，采取强制手段对国民收入进行再分配，形成社会消费基金，对由于年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他灾难发生而使生存出现困难的社会成员，给予物质上的帮助，以保证其基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。

这一定义包括以下几层含义：

(1) 实施社会保障的责任主体是国家，或者说是代表国家的政府。国家代表着统治意志和利益，对社会管理具有最高行政权力，政府是各级国家权力的执行机关。社会主义国家代表全体人民的利益，对发展社会保障事业，积极干预社会经济生活，关心人民疾苦，为人民谋福利，是义不容辞的职责。国家成为社会保障事业运行的领导者、组织者和统一管理的主体是理所应当。

(2) 社会保障的受益者是社会成员中因意外遭遇而暂时或永久丧失劳动能力者、失业者，以及鳏寡孤独等生活无依无靠者。

(3) 社会保障水平是满足社会成员在遭遇困难时的基本生活需要，包括最低的生活需要，而不是更高层次的需要。

二、社会保障的对象和范围

(一) 社会保障的对象

一般认为，社会保障的目标是为全社会提供保护，也就是说，社会保障的对象是全社会的成员。每一个置身于市场经济社会的成员，都毫无例外地是保障对象。社会保障对象的社会化是进入商品经济社会后，生产社会化的产物。不过，由于各国国情以及实行社会保障的原则不同，在保障对象上也存在差异。

从各国实行社会保障的原则上看，社会保障对象可以按特殊性原则和普遍性原则来确定。按特殊性原则建立的社会保障制度，保障对象主要是工薪劳动者。其性质为就业保障，即保障对象能否享有保障以及能享有多少，取决于就业年限长短、交纳保险费多少以及是否存在雇佣关系。而根据普遍性原则建立的社会保障制度，则以全体居民或公民为保障对象，其性质为全民保障，即保障对象资格的确定，主要依据是居住年限、公民身份，而无论有无收入，是否就业。

（二）社会保障的范围

社会保障的范围与保障对象有关，但又有区别。社会保障范围，是国家在推行社会保障制度时，做出的不同层次的资格限定。通常，社会保障的范围是通过一定的法律关系来体现，国家通过立法规定了保障的不同层次的范围，当人们的基本生活状况符合某种法律规定时，他们的法定权利才成立。

社会保障范围一般从两个方面对此作出限定：一是提供基本生活保障的范围；二是满足特殊需要的范围。我国也不例外。

1. 提供基本生活的范围：（1）在新形势下，面对新的生产方式和生活方式，其能力和技能落伍而陷入贫困者；（2）在商品生产竞争中失败而失业、破产，以致生活无着者；（3）前两种风险的间接受害者，即落伍的和失败的社会成员的直接赡养者，由于他们的抚养人经济来源丧失而陷于贫困；（4）自然灾害所造成的贫困。

2. 满足特殊需要的范围：（1）社会成员在年老、疾病、丧失劳动能力或失去工作机会使收入中断、减少或丧失而影响其基本生活；（2）社会成员出现残疾，导致部分或全部丧失劳动能力与竞争能力，而影响了基本生活。

经济活动人口大致可分为四大类，即国家公务员（包括军人）、工商业工人、农业工人（包括渔业）以及个体劳动者。从现行社会保障制度看，由于社会、经济及人口状况的不同，各国在对各类人员社会保障的程度上存在差异。总体上看，农业工人和个体劳动者受保障程度低些，或未列入保障范围，或对之不实行强制性保险。即使都在社会保障范围之内，也有的国家不实行统一的制度，有的国家为各类人员建立不同的制度。例如，不少国家的国家公务员有专门的养老保险（退休）制度，有的国家根据行业特点，对矿山、银行、铁路系统工作人员实行专门的社会保障制度。

社会保障的范围是逐渐扩大的。许多国家在实行社会保障之初，保障对象仅限于某一部分人，而后，根据需要与可能，逐渐扩大范围，提高保障程度。例如，德国在 19 世纪 80 年建立社会保障制度时，对象是手工业工人和工商业工人，直到 1957 年农业工人才被纳入社会保障范围。基于公平原则，许多社会保障计划最初将工资或收入超过一定标准的人员排除在外，或对之有所限制。后来，在实行与工资收入挂钩的保险项目中规定收入上限，或最高保险待遇标准，使高收入者与所有投保人一样，享有同样的权利与义务。

总之，社会保障的范围就是以向社会成员提供基本生活保障为经线，以满足特殊需求为纬线，形成一张安全网，覆盖每一个社会成员。

三、社会保障项目体系

世界各国社会保障所提供保护的范围和程度各不相同。根据各成员国社会保障政策和实际做法，国际劳工组织认为，社会保障主要承担九个方面的风险，即，疾病、生育、老年、残疾、死亡、失业、工伤、职业病和家庭。对这九个方面的保障可以满足社会成员一生的基本生活需要，从而促进社会稳定和经济发展。据此，国际劳工组织 1952 年在《社会保障（最低标准）公约》中，对社会保障所提供保护的项目作了如下划分：医疗护理，疾病和生育津贴，失业津贴，家庭补助，工伤保险，残疾、老年和遗属保险。此后，国际劳工组织在 1952—1982 年期间正式采纳的规范化的概念，认为构成社会保障的各种要素或组成部分包括：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。