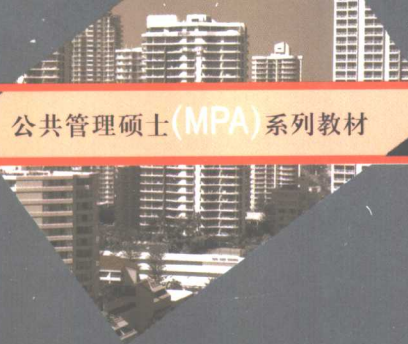




公共管理硕士(MPA)系列教材

# 社会保障概论

张思锋 温海红 赵文龙 主编

MPA



科学出版社  
武汉出版社

公共管理硕士(MPA)系列教材

# 社会保障概论

INTRODUCTION TO SOCIAL SECURITY

# MPA

张思锋 温海红 赵文龙 主编



C913.7/10

科学出版社  
武汉出版社



0769415

~19

## 内 容 简 介

本书是针对 MPA(公共管理硕士)教育而组织编写的系列教材之一。本书从公共管理的学科观点出发,结合当前国内外的社会保障制度现状,系统地介绍了社会保障制度的基本原理和模式,社会保障基金的筹集、运营与监管,以及养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险制度和社会救济与福利制度等,并结合中国的实际情况,着重讨论了优抚安置、中国农村社会保障以及社会保障立法等重大问题。

本书吸收了当前社会保障制度理论研究的主要成果,力图立足于我国社会保障制度的发展现状,把最基本、最实用和最新的社会保障理论介绍给读者,并建立起一个具有较强的理论前瞻性,又具有现实指导意义的社会保障理论与实践的知识框架。

除 MPA 学员之外,本书也适合于作为劳动社会保障、行政管理、城市管理 etc 公共管理类专业的本专科生教材以及政府和非赢利组织中的有关管理人员的培训教材。

### 图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/张思锋,温海红,赵文龙主编. —北京:科学出版社, 2003

(公共管理硕士(MPA)系列教材/夏书章主编)

ISBN 7-03-011727-1

I. 社… II. ①张…②温…③赵… III. 社会保障—研究生—教材 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 053246 号

责任编辑:陈 亮/责任校对:钟 洋

责任印制:安春生/封面设计:爱言 刘福珊

科学出版社

北京东黄城根北街16号  
邮政编码:100717

武汉出版社

武汉汉口新华下路103号  
邮政编码:430015

出版

双青印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2003年8月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2003年8月第一次印刷 印张:24 1/2 插页:2

印数:1—4 000 字数:403 000

定价:36.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)





□ 主 编

夏书章 全国MPA教育指导委员会顾问 中山大学教授

□ 副主编

刘嘉林 全国MPA教育指导委员会副主任委员 人事部公务员管理司司长

□ 编 委 (以姓氏笔画为序)

尤建新 全国MPA教育指导委员会委员 同济大学教授

汤书昆 全国MPA教育指导委员会委员 中国科技大学教授

齐二石 全国MPA教育指导委员会委员 天津大学教授

齐中英 全国MPA教育指导委员会委员 哈尔滨工业大学教授

宋晓平 全国MPA教育指导委员会委员 西安交通大学教授

张 跃 全国MPA教育指导委员会委员 北京科技大学教授

沙基昌 全国MPA教育指导委员会委员 国防科学技术大学教授

汪继祥 科学出版社社长 编审

姚先国 全国MPA教育指导委员会委员 浙江大学教授

娄成武 全国MPA教育指导委员会委员 东北大学教授

郝晋珉 全国MPA教育指导委员会委员 中国农业大学教授

徐枏巍 全国MPA教育指导委员会委员 北京航空航天大学教授

徐晓林 全国MPA教育指导委员会委员 华中科技大学教授

顾建光 全国MPA教育指导委员会委员 上海交通大学教授

彭小华 武汉出版社社长 编审

# 社会保障概论

INTRODUCTION  
TO SOCIAL SECURITY

MPA

## 作者简介

张思锋 男,1952年6月生,陕西渭南人。经济学教授。现任西安交通大学人文学院副院长,西安交通大学MPA中心副主任;兼任陕西省经济学会副会长,陕西省体制改革研究会常务理事,陕西省劳动学会常务理事,全国社会保障学会理事。长期从事经济理论与经济管理教学和科研,先后主持科研课题10余项,其中省部级以上课题3项。发表论文60余篇,出版著作、教材数部。获科研、教学奖多项。多年来,在政府经济职能、劳动与社会保障等问题的研究中颇有心得。

温海红,女,1964年出生,1985年毕业于陕西财经学院金融系,现任西安交通大学人文学院经济与社会保障系副教授、硕士生导师、系副主任。目前主要从事社会保障的理论与政策研究。近两年来,发表论文20余篇,主持和参与省级、校级课题5项。参编教材3部。

赵文龙,男,1963年生,西安交通大学人文学院经济与社会保障系主任,副教授,硕士研究生导师。主要从事经济社会学、社会保障学等方面的研究。近年来发表学术论文20多篇,从事课题研究9项。



## 总 序

### 提高公共管理水平是当务之急

发展经济，固然要重视提高经济领域的管理水平，但如果公共管理水平不能及时得到相应的提高，那就或迟或早地会产生这样或那样的消极影响，有时甚至非常严重。一个常见和简单的例子，如某些行政审批手续，在发达国家两三个小时可以办妥的事情，而在某些发展中国家和地区，却要两三天、两三周、两三个月，甚至两三年或更久。这就是公共管理方面存在的差距！究其原因，总少不了人员素质问题。

近现代对管理的研究，是从工商界开始的，并将管理学作为一门新兴学科来建立和发展，一直保持着最积极、最活跃以及不断创新的研究状态和势头。其理论观点和学派之多，有“理论丛林”之称。新的管理理论、方法、体制，很多首先在经济领域提出、试行和实施，然后推广、普及到其他领域。值得注意和必须指出的是：在企业管理研究的带动下，研究管理之风逐渐形成和进入其他管理领域。在时间顺序上，公共管理学科的问世，正是紧随其后之事。

本来，社会经济要发展，各级政府和所有公共部门的工作，都必须予以密切配合和大力支持，而不能有所妨碍。否则，社会进步便难以顺利向前发展，更不用说加速发展了。可见，发展和繁荣经济必须提高公共管理水平是大势所趋。

我国在实行以经济建设为中心的改革开放过程中，为了提高管理人员素质，继引进 MBA 教育之后，又让 MPA 教育“登陆”，是非常及时的。首批开办 MPA 教育的 24 所高校面临的共同困难之一，是缺乏能够理论结合实际、学以致用，既有中国特色，又同国际接轨的教材。经过认真讨论，决定采取试行分头编写的办法，以便发挥优势，共同提高。

这套系列教材是 13 所高校（由北到南为哈尔滨工业大学、东北大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、西安交通大学、中国科技大学、上海交通大学、同济大学、浙江大学、华中科技大学、国防科学技术大学）通力合作的成果，受到各校领导的高度重视和武汉出版社、科学出版社的热情帮助。尽管通常“第一个火车头”是不会很完善的，但是从无到有、难能可贵。而且据我了解，编写者们原有基础较好，研究有素，态度积极，他们努力使这套教材实现预期目标。相信经过试用，再进行修订、补充、加工，必将更加符合要求。提高公共管理水平毕竟是当务之急，我们有理由对中国的 MPA 教育寄予厚望。

夏书章

2001 年 8 月于广州

## 前 言

社会保障制度的产生,是社会经济发展到一定阶段的产物。社会保障制度经过 100 多年的发展,已形成了一个相对独立、完整的体系,并成为市场经济的重要支柱,它在保证社会经济发展和社会稳定方面发挥着重要作用。中国社会保障制度已有 50 年的历史,前 30 年是以《劳动保险条例》为代表的“低工资、多就业、高补贴、高福利”的国家包企业,企业包职工的统包政策。进入 20 世纪 90 年代后,我国经济体制改革发生了质的变化,社会主义市场经济的确立,为深化我国社会保障制度改革指明了方向。改革开放后,我国陆续以法律、法规和政策的形式,颁发了各种基本的社会保障制度,中国社会保障制度开始了一个体制和制度创新的阶段。在体制上,围绕“一个中心、两个确保、三条保障线”做了大量工作;在制度创新方面,将个人账户制度引入,现行的养老保险和医疗保险,形成了“低水平、广覆盖、多层次、双方负担、统账结合”的基本框架。

自 2001 年开始,我国几所院校进行 MPA 的教学实践,社会保障概论是 MPA 教学的重要选修课之一。西安交通大学作为国家首批 MPA 试点学校之一,承担了全国 MPA 专业社会保障概论的编写工作。

本书共分十四章,全面系统地阐述了社会保障的基本原理和理论体系。选定的内容代表了现阶段该课程的核心内容和当前理论研究的主要成果,既具有丰富的理论体系,又能联系实际。该书面向 21 世纪结合我国社会保障教学的要求和特点,把最基本的、最实用的和最新的理论研究成果和教学内容展现给读者。需要强调的是,社会保障的政策性、实践性都很强,该书经西安交通大学经济与社会保障系全体老师的共同努力和上海



同济大学的同力合作才得以出版。随着社会的不断发展和进步,各个学科也在不断地发展。社会保障也不例外。本教材是集体劳动的结晶。在国家MPA教学指导委员会的指导下,在西安交通大学人文学院和MPA中心的领导下,本书编者在编写过程中经过反复讨论和磋商,吸收了专家诚恳和卓有建树的意见。

本教材的分工如下:第一章,苕花荣;第二章,温海红;第三章,胡芳肖;第四章,杨潇;第五章,迟文铁;第六章,毛瑛;第七章,雍岚;第八章,耿建芳;第九章,温海红、许佳辉;第十章,赵文龙、郑美雁;第十一章赵文龙、郑美雁,第十二章,冯宪芬;第十三章,罗亚萍;第十四章,温海红、马新文。全书由张思锋、温海红、赵文龙负责统稿。

其次对科学出版社的陈亮编辑及全体工作人员的大力支持和帮助表示衷心感谢。

由于时间比较仓促,可能有诸多不足,希望各位专家、学者、读者提出宝贵意见和建议,便于进一步的修订。

编者

2003年5月于西安

# 目 录

|                              |             |
|------------------------------|-------------|
| <b>第一章 导 论 .....</b>         | <b>(1)</b>  |
| 第一节 社会保障的产生和发展 .....         | (1)         |
| 第二节 社会保障学的研究对象 .....         | (11)        |
| 第三节 社会保障学的研究方法 .....         | (25)        |
| <b>第二章 社会保障制度 .....</b>      | <b>(31)</b> |
| 第一节 社会保障制度的功能和原则 .....       | (31)        |
| 第二节 社会保障制度的经济效应 .....        | (39)        |
| 第三节 社会保障制度的模式 .....          | (45)        |
| <b>第三章 公共政策及社会保障政策 .....</b> | <b>(54)</b> |
| 第一节 公共政策 .....               | (54)        |
| 第二节 社会保障政策 .....             | (65)        |
| <b>第四章 社会保障基金 .....</b>      | <b>(74)</b> |
| 第一节 社会保障基金概念及特征 .....        | (74)        |
| 第二节 社会保障基金筹集 .....           | (78)        |
| 第三节 社会保障基金运营 .....           | (88)        |

|     |                             |       |
|-----|-----------------------------|-------|
| 第四节 | 社会保障基金监管 .....              | (95)  |
| 第五章 | 养老保险 .....                  | (103) |
| 第一节 | 养老保险概述 .....                | (103) |
| 第二节 | 国外养老保险制度 .....              | (108) |
| 第三节 | 我国养老保险制度的改革和完善··            | (125) |
| 第六章 | 医疗保险 .....                  | (137) |
| 第一节 | 医疗保险制度概述 .....              | (137) |
| 第二节 | 国外医疗保险制度概况 .....            | (141) |
| 第三节 | 我国医疗保障制度的建立、发展与<br>改革 ..... | (149) |
| 第七章 | 失业保险 .....                  | (161) |
| 第一节 | 失业保险概述 .....                | (161) |
| 第二节 | 国外失业保险制度 .....              | (169) |
| 第三节 | 我国失业保险制度的改革和完善··            | (179) |
| 第八章 | 工伤保险 .....                  | (192) |
| 第一节 | 工伤保险概述 .....                | (192) |
| 第二节 | 国外工伤保险制度 .....              | (205) |
| 第三节 | 我国工伤保险制度的改革和完善··            | (214) |
| 第九章 | 生育保险制度 .....                | (222) |
| 第一节 | 生育保险概述 .....                | (222) |
| 第二节 | 国外生育保险制度 .....              | (228) |
| 第三节 | 我国生育保险制度的改革和完善··            | (234) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 第十章 社会救济与福利 .....              | (247) |
| 第一节 社会救济 .....                 | (247) |
| 第二节 社会福利 .....                 | (260) |
| 第三节 优抚安置 .....                 | (272) |
| 第十一章 农村社会保障 .....              | (283) |
| 第一节 中国农村社会保障概述 .....           | (283) |
| 第二节 中国农村社会保障的内容 .....          | (288) |
| 第三节 中国农村社会保障制度的改革和发<br>展 ..... | (302) |
| 第十二章 社会保障法 .....               | (309) |
| 第一节 社会保障法概述 .....              | (309) |
| 第二节 我国社会保障法律制度 .....           | (323) |
| 第十三章 社会保障管理体制 .....            | (334) |
| 第一节 社会保障管理体制概述 .....           | (334) |
| 第二节 中国社会保障管理体制 .....           | (342) |
| 第十四章 最低生活保障制度 .....            | (358) |
| 第一节 最低生活保障制度概述 .....           | (358) |
| 第二节 我国城市居民最低生活保障制度 .....       | (364) |
| 主要参考文献 .....                   | (374) |



## Contents

|                  |                                                                  |             |
|------------------|------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Chapter 1</b> | <b>Introduction .....</b>                                        | <b>(1)</b>  |
| Section 1        | Origin and Development of Social Security .....                  | (1)         |
| Section 2        | Research Objects of Subject of Social Security .....             | (11)        |
| Section 3        | Research Methods of Subject of Social Security .....             | (25)        |
| <b>Chapter 2</b> | <b>Social Security System .....</b>                              | <b>(31)</b> |
| Section 1        | Function and Principles of Social Security System .....          | (31)        |
| Section 2        | Economic Effects of Social Security System .....                 | (39)        |
| Section 3        | Modes of Social Security System .....                            | (45)        |
| <b>Chapter 3</b> | <b>Public policy and Social Security<br/>System Policy .....</b> | <b>(54)</b> |
| Section 1        | Public Policy .....                                              | (54)        |
| Section 2        | Social Security Policy .....                                     | (65)        |
| <b>Chapter 4</b> | <b>Social Security Fund .....</b>                                | <b>(74)</b> |
| Section 1        | Conception and Characters of Social Security Fund ...            | (74)        |
| Section 2        | Raising of Social Security Fund .....                            | (78)        |
| Section 3        | Management and Investment of Social Security Fund ...            | (88)        |



|                  |                                                                                     |              |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Section 4        | Supervision of Social Security Fund .....                                           | (95)         |
| <b>Chapter 5</b> | <b>Endowment Insurance .....</b>                                                    | <b>(103)</b> |
| Section 1        | Summary of Endowment Insurance .....                                                | (103)        |
| Section 2        | Foreign Endowment Insurance .....                                                   | (108)        |
| Section 3        | Innovation and Perfection of Endowment Insurance<br>in China .....                  | (125)        |
| <b>Chapter 6</b> | <b>Medical Insurance .....</b>                                                      | <b>(137)</b> |
| Section 1        | Summary of Medical Insurance .....                                                  | (137)        |
| Section 2        | Overview of Foreign Medical Insurance .....                                         | (141)        |
| Section 3        | Setting-up Development and Innovation of Medical<br>Insurance System in China ..... | (149)        |
| <b>Chapter 7</b> | <b>Unemployment Insurance .....</b>                                                 | <b>(161)</b> |
| Section 1        | Summary of Unemployment Insurance .....                                             | (161)        |
| Section 2        | Foreign Unemployment Insurance .....                                                | (169)        |
| Section 3        | Innovation and Perfection of Unemployment<br>Insurance in China .....               | (179)        |
| <b>Chapter 8</b> | <b>Work Injury Insurance .....</b>                                                  | <b>(192)</b> |
| Section 1        | Summary of Work Injury Insurance .....                                              | (192)        |
| Section 2        | Foreign Work Injury Insurance .....                                                 | (205)        |
| Section 3        | Innovation and Perfection of Work Injury Insurance<br>in China .....                | (214)        |
| <b>Chapter 9</b> | <b>Maternity Insurance .....</b>                                                    | <b>(222)</b> |
| Section 1        | Summary of Maternity Insurance .....                                                | (222)        |



|           |                                                                    |       |
|-----------|--------------------------------------------------------------------|-------|
| Section 2 | Foreign Maternity Insurance .....                                  | (228) |
| Section 3 | Innovation and Perfection of Maternity Insurance in<br>China ..... | (234) |

## **Chapter 10 Social Relieving and Social Welfare .....**

|           |                                               |       |
|-----------|-----------------------------------------------|-------|
| Section 1 | Social Relieving .....                        | (247) |
| Section 2 | Social Welfare .....                          | (260) |
| Section 3 | Preferential Treatment and Resettlement ..... | (272) |

## **Chapter 11 Rural Social Security .....**

|           |                                                                              |       |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Section 1 | Summary of Rural Social Security in China .....                              | (283) |
| Section 2 | Particularity of Rural Social Security in China .....                        | (288) |
| Section 3 | Innovation and Development of Rural Social Security<br>system in China ..... | (302) |

## **Chapter 12 Law of Social Security .....**

|           |                                         |       |
|-----------|-----------------------------------------|-------|
| Section 1 | Summary of Law of Social Security ..... | (309) |
| Section 2 | Legal System of Social in China .....   | (323) |

## **Chapter 13 Management System of Social Security .....**

|           |                                                     |       |
|-----------|-----------------------------------------------------|-------|
| Section 1 | Summary of Management System of Social Security ... | (334) |
| Section 2 | Management System of Social Security in China ..... | (342) |

## **Chapter 14 Security System for Lowest Standard of Living .....**

|           |                                                   |  |
|-----------|---------------------------------------------------|--|
| Section 1 | Summary of Security System for Lowest Standard of |  |
|-----------|---------------------------------------------------|--|

## Contents



|                                                                  |       |
|------------------------------------------------------------------|-------|
| Living .....                                                     | (358) |
| Section 2 Security System for Lowest Standard of Living of Urban |       |
| Residents in China .....                                         | (364) |
| Reference .....                                                  | (374) |

# 第一章 导论

人类社会的历史是一部为提高自己的生活水平和生活质量而不断奋斗的历史。我国刚刚迈入 21 世纪，面临着经济增长方式的转变，应对的是经济的全球化与竞争的国际化。在适应新的市场环境、实现科技进步和可持续发展、推进全面现代化的进程中，社会保障作为社会经济发展的“稳定器”、“安全网”和改革的“缓冲器”，在我国得到了高度重视。本章主要介绍社会保障的产生和发展、社会保障学的研究对象和社会保障学的研究方法。

## 第一节 社会保障的产生和发展

### 一、社会保障概念

社会保障是随着社会经济的不断发展，生产社会化程度的不断提高而产生与发展的，因此，社会保障是现代国家和文明社会的重要标志。但是由于世界各国的历史条件、社会背景、政治制度、文化传统、经济发展、价值取向等的差异，对“社会保障”这一概念的含义存在着不同的理解。

一种理解是：社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划。被誉为“福利国家之父”的英国经济学家贝弗里奇在 1941 年向政府提交的《社会保障及有关的社会福利服务》的著名报告中认为，社会保障是指人民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入获得者死亡、薪资中断时，予以生活经济的保障，并辅助其生育婚丧的意外费用的经济保障制度。英国的《简