

SHEHUI BAOZHANG

社会保障： 理论与实践

郭小东◎著

一本构建在公共部门经济学
基础上的社会保障工具书

SPM

南方出版传媒

广东经济出版社

社会保障学

理论与实务

王德文 主编

中国人民大学出版社

ISBN 7-300-08111-9



SHEHUI BAOZHANG

社会保障： 理论与实践

郭小东◎著

SPM

南方出版传媒

广东经济出版社

·广州·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障: 理论与实践/ 郭小东著. —广州: 广东经济出版社, 2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5454 - 3474 - 3

I. ①社… II. ①郭… III. ①社会保障 - 研究 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 179951 号

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	全国新华书店
印刷	广东天鑫源印刷有限责任公司 (广州大道南新滘南路上涌南约大街 9 号)
开本	787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印张	27.5
字数	554 000 字
版次	2014 年 10 月第 1 版
印次	2014 年 10 月第 1 次
印数	1~3 000 册
书号	ISBN 978 - 7 - 5454 - 3474 - 3
定价	58.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 38306055 38306107 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601950 营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社新浪官方微博: <http://e.weibo.com/gebook>

广东经济出版社常年法律顾问: 何剑桥律师

· 版权所有 翻印必究 ·

目 录

第一篇 概论篇

第一章 社会保障一般介绍	003
一、社会保障定义	003
(一) 国际组织的定义	004
(二) 国别定义	008
(三) 定义小结	014
二、社会保障的本质	015
三、社会保障的功能	016
四、社会保障的地位	018
五、社会保障的特点	021
(一) 强制性	021
(二) 公平性	022
(三) 互济性	022
(四) 有限性	022
(五) 非营利性	023
(六) 普遍性	023
(七) 较强的刚性	023
第二章 社会保障的结构与类型	025
一、社会保障体系的基本构成	025
(一) 社会救助	026
(二) 社会保险	027
(三) 社会福利	028
二、社会保障制度的类型	030
(一) 按社会保障制度的价值取向划分	030
(二) 按社会保障制度的构成要素进行划分	031
(三) 按照综合制度安排进行划分	040

第三章 社会保障制度的变迁与变迁驱动因素	045
一、社会保障制度的变迁	045
(一) 现代社会保障制度的前身——济贫阶段	046
(二) 现代社会保障制度的建立	049
(三) 社会保障制度的发展	051
(四) 社会保障制度的改革	055
二、社会保障制度变迁的基本动因分析	059
(一) 目标驱动	059
(二) 社会保障制度变迁的其他驱动和制约因素	062

第二篇 理论篇

第四章 公共部门经济学视角下的社会保障	067
一、公共部门视角下社会保障再认识	067
二、公共部门经济学理论与社会保障的关系	071
第五章 经济学演进中围绕社会保障形成的观点、理论	080
一、公共济贫时期的经济学观点	080
(一) 威廉·配第的观点	080
(二) 亚当·斯密的观点	081
(三) 托马斯·马尔萨斯的观点	081
(四) 约翰·穆勒的理论观点	082
二、社会保障制度产生后到罗斯福新政前的经济学理论观点	083
(一) 德国新历史学派的政策主张	084
(二) 马歇尔的理论知识	084
(三) 霍布森的理论观点	087
(四) 庇古的理论观点	088
(五) 威克塞尔的理论观点	090
三、罗斯福新政到新公共管理运动前的理论观点	093
(一) 凯恩斯的理论观点	093
(二) 贝弗里奇的理论观点	096
(三) 米塞斯的理论观点	098
(四) 缪尔达尔的理论观点	101
四、新公共管理运动以来的理论观点	103
(一) 后凯恩斯主义的理论观点	103
(二) 新自由主义的理论观点	106

(三) 第三条道路经济学	108
第六章 社会保障的政府职能理论	111
一、风险与风险防范	111
(一) 风险定义	111
(二) 风险要素	113
(三) 一般风险类别	114
(四) 社会风险	115
(五) 风险防范	118
二、保险与保险市场失灵	119
(一) 保险的概念	119
(二) 保险市场失灵的原因与表现	120
三、社会保障的政府职能	123
(一) 政府承担社会保障职能的主要原因	123
(二) 社会保障中政府作用在理论上的分类	125
(三) 公共部门经济学视角下的社会保障政府职能	129
第七章 社会保障产品的供给与需求	134
一、社会保障产品的准公共产品属性	134
(一) 社会保障产品具有一定的私人产品属性	134
(二) 社会保障产品具有一定的公共产品属性	136
二、社会保障产品的需求	137
(一) 对公平的需求	137
(二) 对安全的需求	139
(三) 对保险(确定性)的需求	140
(四) 对基础性保障的需求	140
(五) 一般需求决定因素与社会保障需求	141
(六) “搭便车”行为与社会保障需求	144
(七) 社会保障总需求	145
三、社会保障产品的供给	149
(一) 社会保障产品供应的微观条件	149
(二) 社会保障产品的供给成本	149
(三) 决定社会保障总体供应能力的因素	150
(四) 社会保障总体供应水平的衡量	151
(五) 社保品供应中的委托代理关系	154
四、社会保障供需关系的调整与磨合	155
(一) 社会保障中的供需基本关系	155

(二) 社会保障供需平衡的一般表示	158
第八章 社会保障的公平问题	162
一、当代公平理论	162
(一) 功利主义公平理论	162
(二) 罗尔斯“最大最小”公平理论	164
(三) 阿马蒂亚·森的“可行能力”公平理论	167
二、社会保障与公平	170
三、社会保障的收入分配作用	172
四、衡量收入分配差距的方法	178
(一) 洛伦茨曲线	178
(二) 基尼系数	180
(三) 份额比例衡量法	181
(四) 泰尔指数	182
(五) 阿特金森指数	182
五、社会保障与反贫困	183
(一) 贫困的含义	183
(二) 反贫困理论	187
(三) 衡量贫困的方法	188
(四) 贫困指数	198
(五) 社会保障与反贫困	200
第九章 社会保障的效率问题	202
一、社会保障与整体经济效率实现的关系	202
(一) 认为社会保障有利于经济增长的观点	202
(二) 认为社会保障对整体经济的效率具有制约作用的观点	208
(三) 社会保障的主要经济效应分析	213
(四) 社会保障本身制度安排、运行中的效率问题	224
(五) 社会保障融资制度的效率分析	236
二、社会保障中的公平与效率的关系	240

第三篇 实务篇

第十章 我国社会保障制度的演进	249
一、社会保障制度的创建阶段（1949—1956年）	249
二、社会保障制度的调整阶段（1957—1966年）	250
三、社会保障制度的停滞动荡阶段（1966—1976年）	251

四、社会保障制度的恢复阶段（1978—1883 年）	251
五、社会保障制度的改革发展阶段（1984 年至今）	252
（一）1984—1993 年	253
（二）1993—1997 年	253
（三）1998 年至今	254
第十一章 养老保险	258
一、养老保险一般介绍	258
（一）概念	258
（二）养老保险的一般特点	260
（三）养老保险依循的基本原则	262
（四）养老保险的主要模式	263
（五）养老保险的筹资与给付	268
二、我国现行养老保险制度基本内容	270
（一）城镇职工养老保险	270
（二）农村居民养老保险	279
（三）城镇居民养老保险	281
第十二章 医疗保险	282
一、医疗保险一般介绍	282
（一）概念	282
（二）医疗保险的一般特点	286
（三）医疗保险依循的基本原则	288
（四）医疗保险的主要模式	289
二、我国现行医疗保险制度的基本内容	294
（一）我国医疗保障总体框架	294
（二）城镇职工医疗保险	295
（三）城镇居民基本医疗保险	303
（四）我国农村医疗保险	304
第十三章 工伤保险	307
一、工伤保险一般介绍	307
（一）概念	307
（二）工伤保险的一般特点	311
（三）工伤保险依循的基本原则	313
（四）工伤保险的主要模式	314
二、我国工伤保险制度基本内容	317
（一）基本制度	317

(二) 筹资方式	319
(三) 工伤保险待遇的给付	321
第十四章 失业保险	327
一、失业保险一般介绍	327
(一) 概念	327
(二) 失业保险的一般特点	330
(三) 失业保险依循的基本原则	332
(四) 失业保险的主要模式	334
二、我国现行失业保险制度的基本内容	335
(一) 基本制度	336
(二) 筹资方式	338
(三) 失业保险待遇的给付	339
第十五章 生育保险	344
一、生育保险一般介绍	344
(一) 概念	344
(二) 生育保险的一般特点	345
(三) 生育保险依循的基本原则	347
(四) 生育保险的主要模式	348
二、我国现行生育保险制度的基本内容	351
(一) 我国生育保险基本制度	351
(二) 生育保险筹资	353
(三) 生育保险待遇	354
第十六章 社会救助	359
一、社会救助一般介绍	359
(一) 社会救助的涵义	359
(二) 社会救助的一般特点	363
(三) 社会救助依循的基本原则	364
(四) 社会救助主要类型	364
二、贫困线的测定	369
(一) 绝对贫困线	370
(二) 相对贫困线	372
(三) 能力贫困线	374
(四) 社会保护底线	375
三、我国现行社会救助制度的基本内容	376
(一) 与社会救助制度并行的开发扶贫制度	376

(二) 我国社会救助制度基本内容	378
第十七章 社会福利	386
一、社会福利一般介绍	386
(一) 社会福利的涵义	386
(二) 社会福利的一般特点	389
(三) 社会福利制度需依循的原则	390
(四) 社会福利制度的主要类型	391
二、我国社会福利制度的基本内容	395
(一) 我国社会福利制度的变化发展	395
(二) 现行社会福利制度基本内容	397
第十八章 社会保障基金及其管理	406
一、社会保障基金一般介绍	406
(一) 社会保障基金的概念	406
(二) 社会保障基金的特征	407
(三) 社会保障基金运行管理原则	410
(四) 社会保障基金的分类	412
二、我国社会保障基金概况	415
(一) 相关法律法规概况	415
(二) 基金构成概况	417
(三) 基金运作方式概况	418
三、社会保障基金的管理	418
(一) 社会保障基金管理体制	419
(二) 社会保障基金的征收管理	420
(三) 社会保障基金的预算管理	421
(四) 社会保障基金的财务管理	423
(五) 社会保障基金的投资管理	424
四、社会保障基金监督	426

第一篇

概论篇

社会保障既是一种社会经济现象，也是一种财政现象。本书主要从财政（公共部门）角度对社会保障进行分析介绍。但在进入财政角度展开探讨之前，首先通过“概论篇”对社会保障进行一般性介绍，以冀通过该篇内容对社会保障形成一个总体性、概括性的勾勒，从而为随后从公共部门经济学视角对其进行剖析提供必要的铺垫。

第一章 社会保障一般介绍

本章对社会保障的定义、本质、地位、功能、特点进行一般性的分析介绍，以期通过这种轮廓性的描述，使社会保障的基本面貌有个大体呈现。

一、社会保障定义

相对于“社会”“经济”“财政”等具有悠久历史的范畴，当代社会保障是个地地道道的后起现象。现代意义的“社会保障”这一概念，面世的时间亦为不长。但从其产生之日起，由于国别之间政治、社会、文化、经济等条件的不同，社会保障的外延和内涵在不同国家的差异就一直存在。广泛存在的制度差异又导致了归纳抽象中的差异，使社会保障“标准”“划一”的定义迄今无从产生。

“社会保障”的对应英语主要是 Social Security^①。当代意义上的 Social Security 一词首先出现于 1935 年美国“罗斯福新政”中颁布的《社会保障法》。1938 年新西兰通过的一项法案中，也使用了这一词汇，并将一些当时的社会保障内容也合并进去，适度扩大了该词的内涵。1941 年“二战”期间，著名的战时文件《大西洋宪章》两次使用了“社会保障”一词，显示这一用语在趋于稳定化。到 1944 年国际劳工组织在美国费城召开第 26 届国际劳工大会，发表了著名的《费城宣言》，提出要“扩大社会保障措施”，使这一词汇的影响力得到进一步提升。^② 从此，社会保障这个概念得到越来越广泛的使用。

Social Security 一词中，Social 作为定语，强调了社会保障的社会性、公共性，形成了和其他商业行为、个人行为的区别。至于 Security，本具有安全、防护、担保等多重含义，但在“Social Security”一词中，较多地采用了“安全”之意，而且，在定语修饰下，这个“安全”又可包括两层基本含义，一是社会成员的安全，一是

^① 需要说明的是，在英语中，Social Security、Social Protection、Social Insurance、Social Welfare 这几个词汇往往是混用的，并不存在特别严格的区别。特别是 Social Protection，在社会保障这个意义上，已成为使用频率颇高，甚至可以和 Social Security 等量齐观的用语。

^② 国际劳工组织编著，王刚义、魏新武译，《社会保障基础》，吉林大学出版社，1989 年版，第 3-4 页。

全社会的安全。

随着社会保障制度在全球的推展，Social Security 这一词汇尽管已得到广泛使用，但时至今日，并未形成一个被普遍认同的定义。何为社会保障，可谓仁者见仁、智者见智。为便于了解人们对 Social Security 一词的认识，可先从一些较为中性，或较具兼容性的解释入手。

例如，按照经合组织的一种定义：“Social Security 是指存在于所有级次的政府中的社会保障基金。”^① 而《新大不列颠百科全书》对 Social Security 的解释则是：“在国际上，社会保障这一术语意味着所有已经通过立法建立的公共措施，以便当个人或家庭的部分或全部收入来源受到损害或中止时，或当他们有大笔的开支必须支付时（如抚养子女或支付医疗费用），维持他们的收入，或对他们提供收入。因此，社会保障可能是对病残、失业、作物失收、丧偶、妊娠、抚养子女或退休的人提供现金待遇。对医疗、康复、家庭疾病护理、法律帮助和丧葬的待遇可能以现金也可能以实物（服务）的形式提供。社会保障可以按法庭的命令提供（如对事故受害者的赔偿），也可能由雇主、中央或地方政府，或其他半公共或独立的机构提供。”^② 在美国社会保障总署编写的《全球社会保障制度》一书中，社会保障在“全球视野”下被释义为是：“根据政府法规而建立的项目，给个人谋生能力中断或丧失以保险，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庭津贴也包括在这个定义之中。”^③

从上述几个较为中性、较具兼容性的定义已可看到，人们在 Social Security 一词的认识上既有共同之处，但也存在明显差异。若从世界上各种组织机构、各个国家的解释看，他们对社会保障内容和范围的界定差别就更大了。而且，Social Security 的内涵和外延还在随社会经济的发展而不断发生新的变化，并被从不同角度作出新的诠释。

以下介绍几种基于不同视角而对社会保障作出的定义或解释。

（一）国际组织的定义

先看一些重要国际组织对社会保障的规定或解释。由于各种国际组织的宗旨不同，看待问题的立场、侧重点不同，在社会保障的认识和界定上也存在明显差异。

1. 联合国、欧盟、国际货币基金组织、经合组织、世界银行共同接受的定义
在联合国、欧盟、国际货币基金组织、经合组织、世界银行共同编制的《国民

① OECD, OECD Glossary of Statistical Terms, OECD, 2008, p. 499.

② Encyclopedia Britannica Inc ed, The New Encyclopedia Britannica, Encyclopedia Britannica Inc, 1990, vol 27, p. 427.

③ 美国社会保障总署，《全球社会保障制度——1995》，华夏出版社，1996年版，第1页。

账户体系 2008》中，对社会保障的定义是：“社会保障体系就是由政府机构强制实施和管理、覆盖了一个社会的全部或大部分的社会保险体系。社会保障体系包括范围广泛的各种各样的项目，对老年、残疾、死亡、孤寡、疾病、孕妇、工伤、失业提供现金或实物的保障待遇，并提供家庭津贴、健康服务等。在社会保障中，并非一定要存在个人缴纳税费和获取保障待遇之间的直接联系。”^①

从内容可见，这种表述主要是侧重于从国民账户体系项目设置的角度定义的，视野太过集中，具有一定的局限性。

2. 国际社会保障协会的定义

创办于 1927 年的国际社会保障协会（ISSA），是以各国从事社会保障的政府部门、管理部门和经办机构为主体组建的“世界领军性”国际组织，以“促进和发展世界各地的社会保障，以便在社会正义的基础上提高全体人口的社会经济条件”为基本宗旨。

按照国际社会保障协会的定义，“社会保障”是指“任何依法建立的制度或计划，或其他任何强制性安排，以现金或实物的形式在下列情况下提供保护：就业事故、职业病、失业、生育、疾病、残疾、老年、退休、遗属或死亡，并且包括儿童及家庭成员津贴、卫生保健津贴、预防、康复及长期护理等保护措施。社会保障可以包括社会保险、社会救助、互助津贴制度、公积金以及根据各国法律或实践构成一个国家社会保障制度一部分的其他安排。”^②

这是一种较平实、较具一般性，或包容性较强的定义，但对社会保障价值层面的表述则显得过于惜墨如金。

3. 国际劳工组织的定义

国际劳工组织（ILO）建立于 1919 年，1946 年成为联合国专门机构，以在世界范围内改进劳动关系和工作条件为宗旨。在当代社会保障制度的建立过程中，ILO 一直发挥着至关重要的作用，并自 20 世纪 40 年代以来陆续通过了 40 多个有关社会保障的公约或倡议书，以作为推动全球社会保障发展的文献依据。其中最重要的是 1952 年颁布的《社会保障最低标准公约》，为各国建立社会保障制度提供了基本依据。此后，又相继通过了《生育保护公约》（1952）、《（社会保障）同等待遇公约》（1962）、《工伤津贴公约》（1964）、《残疾、老年和遗属津贴公约》（1967）、《医疗和疾病津贴公约》（1969）、《维护社会保障权利公约》（1982）、《促进就业和失业保护公约》（1988）、《生育保护公约》（2000）等重要文件，有力地促进了世界社会保障制度的建设和发展。

长期以来，国际劳工组织就一直在各种文献中对社会保障进行定义，做出解释。

^① United Nations, etc., System of National Accounts 2008, New York, 2009, p. 79.

^② 摘自《国际社会保障协会章程》，据国际社会保障协会官网。

以一些较常见，特别是近期较突出的定义解释为例：

1984年，国际劳工组织在其所编撰的《社会保障导言》中，对社会保障的定义是：“社会通过采取一系列的公共措施对其成员提供保护，以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争，并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴法。”^①

2001年，在国际劳工组织的专题报告《社会保障：新的共识》中，对社会保障的解释是：“社会保障对工人、他们的家庭和整个社会的福祉都非常重要。它既是人的基本权利，也是形成社会凝聚的基本方式，从而有助于维系社会安全和社会包容。它是政府社会政策中不可或缺的组成部分，是防止和减缓贫困的重要工具。通过举国协同和公平分担，它能对实现人的尊严、人的平等和社会正义作出贡献。它对于政治包容、权力授受，以及民主的发展，也具有重要意义。”“只要管理得当，社会保障能通过健康护理、收入保障和社会服务促进生产力的提高。与经济增长政策、积极的劳动市场政策相配合，它是实现社会经济可持续发展的手段。”^②

2010年，在国际劳工组织编撰的《全球社会保障报告》中，在前言中强调了“社会保障是人权中的一种，是社会和经济的必备制度”^③之后，对社会保障的界定是：“社会保障包括所有能在抵御伤害中为安全保护带来好处（无论是现金还是实物）的措施，它所要抵御的伤害特别是指：①由于疾病、伤残、生育、工伤、失业、老龄、丧亲而导致的工作收入匮乏或收入不足；②医疗保健的缺乏或难以承担；③家计不足，特别是儿童与成年眷属所面临的家计不足；④一般性贫穷和被社会排斥。”^④

现在，国际劳工组织对社会保障的常规性定义是，“社会保障是社会向个人和家庭提供的保护，以确保他们能获得健康护理，他们的收入安全能得到维护，特别是在老龄、失业、疾病、残障、工伤、产妇和丧失养家糊口之人的场合下。社会保障提供的保护在国际劳工组织的公约和联合国的法规中已清晰地界定为是一项基本人权，并被广泛地定义为是由以缴费为基础的医疗卫生、养老、失业保障，以及由以税收为资金来源的社会津贴共同构成的体系。在全球化条件下，社会保障问题已成为世界各国共同面临的挑战。”^⑤

① 国际劳工组织编，《社会保障导论》，劳动人事出版社，1989年版，第3页。

② International Labour Office, Social security: A new consensus, ILO, 2001, pp. 1-2.

③ International Labour Office, World Social Security Report 2010/11, International Labour Organization, 2010, Preface, p. 1.

④ International Labour Office, World Social Security Report 2010/11, International Labour Organization, 2010, p. 13.

⑤ International Labour Organization, Facts on Social Security, p. 1.