



社会福利系列丛书

社会保障学导论

Introduction to Social Security

黄海娜 常 锐 主编

高等教育出版社

社会福利系列丛书



主编 黄海娜 常 锐

高等教育出版社·北京

内容简介

本书是高等学校社会工作专业系列教材之一。全面系统地阐述了社会保障学的主要内容。全书共分三篇,第一篇总论,包括社会保障的基础及意义、社会保障功能、西方社会保障发展史;第二篇社会保障理论,包括社会保障的模式、公共养老制度的原理与特征、医疗保障的原理与特征、失业补偿的原理与特征、工伤保险的原理与特征、社会救助的原理与特征;第三篇中国社会保障制度,包括养老保险制度、医疗保险制度、失业保险制度、工伤保险制度、生育保险制度、社会救助、社会福利服务政策。

本教材既可作为社会工作、社会福利、社会保障等相关专业的教材,也可作为该领域的实际工作者的岗位培训教材和参考书。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学导论 / 黄海娜, 常锐主编. -- 北京: 高等教育出版社, 2017. 12

(社会福利系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 04 - 048690 - 2

I. ①社… II. ①黄… ②常… III. ①社会保障 IV. ①C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 246487 号

策划编辑 杨利平 责任编辑 杨利平 封面设计 李树龙 版式设计 马 云

责任校对 殷 然 责任印制 赵义民

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.hepmall.com.cn
印 刷	北京市联华印刷厂		http://www.hepmall.com
开 本	787mm × 1092mm 1/16		http://www.hepmall.cn
印 张	16		
字 数	370 千字	版 次	2017 年 12 月第 1 版
购书热线	010-58581118	印 次	2017 年 12 月第 1 次印刷
咨询电话	400-810-0598	定 价	42.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 48690-00

《社会福利系列丛书》编委会

主 任 杨景海

副主任 金佳律 王晓杰 郭晓岩

编 委

杨景海 吉林师范大学校长、博士、教授、博士生导师

金佳律 吉林师范大学特聘外籍教授、博士

王晓杰 吉林师范大学经法学院院长、博士、教授

郭晓岩 吉林师范大学经法学院社会工作系主任

序言

自 2011 年始,吉林师范大学计划在五年之内推出社会福利系列教材。作为省属高校,能有这样宏伟的规划并付诸行动,依靠的是学校对社会福利专业的支持和教师团队的积极投入。系列教材的发起人之一是吉林师范大学韩国籍外教金佳律老师,因与金老师相交多年,故对系列教材之理念和构思略知一二。今年系主任郭晓岩老师给我发来系列教材中的《社会保障学导论》原稿,让我审阅并代写序言。经认真阅读后,我基本理解了本书的特征和内在逻辑结构。

社会保障作为帮助人们抵御社会风险、满足人们基本生活的制度安排,已经为世界各国所采用。自 1871 年德国最初引入社会保险制度以来,世界社会保障制度持续扩展并得到空前的发展。根据 2004 年美国社会保障厅的调查,世界上已经有 130 多个国家实施了一项或多项社会保险项目。当然由于各国社会、政治、经济和文化因素的差异,使各国社会保障制度呈现出多样性。尽管各国对社会保障的界定有所不同,但就其所包含的主要共同点而言,社会保障制度是以国家或政府为主体,依据法律规定,通过国民收入的再分配,对公民在暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因,生活发生困难时,给予一定的物质帮助,保障其基本生活的制度。因此在各国社会保障制度多样性的背后,存在共性的特点。本书就是试图在解析社会保障制度的一般原理和基本特征的基础上,阐述中国社会保障制度的历史发展和主要内容,进而分析其特殊性。

从本书的结构来看,在介绍社会保障制度的基本内涵、体系、功能及历史发展之后,重点阐述了社会保障制度的一般模式;并根据社会保障项目类型,分别阐述了养老、医疗、失业和工伤保险以及社会救助等各个项目的基本原理和特征。从逻辑架构来看,主要包括各种社会保障项目的原则、基本内容和运行模式。在此基础上,着重介绍中国社会保障制度中的养老、医疗、失业、工伤保险以及社会救助等具体项目,并从各个项目的历史发展、主要内容和运行模式展开分析。

中国的社会保障制度是在中国社会、经济、政治和文化等各种环境因素综合作用的基础上发展起来的,因此理解中国社会保障制度离不开中国的实际。中国社会保障制度作为世界社会保障制度的一个组成部分,应该在理解世界社会保障制度发展的一般规律的基础上把握中国社会保障的特点,作为本科教材,应该教给学生这样的理念和视角。本书虽然在社会保障制度一般原理的框架设计和中国社会保障制度特殊性的概括以及二者之间关系的

阐述上不尽完美,但是这种尝试本身是难能可贵的。

希望经过组织者和编写者的共同努力,本书能被社会工作、社会保障、公共管理等专业的师生广为使用,并期望这套社会福利系列教材在国内社会工作领域产生更广泛的影响。

高春兰

2016年10月7日

前言

社会保障是现代工业文明的产物,是经济发展的“助推器”,是社会安全的“稳定器”。对于一个社会、一个国家而言,社会保障有着极其重要的意义。老有所养、病有所医与百姓的切身利益息息相关,是人民最关心的问题,也是政府孜孜以求的目标。为满足社会成员多层次需要,各国政府都在不断探索健全社会保障体系。社会保障水平不仅是现代社会文明进步的标志,也体现着政府的执政能力。

新中国成立以来,党中央、国务院高度重视社会保障工作,城镇社会保障制度逐步建立和完善,农村社会保障制度也在顺利向前推进,越来越多的城乡居民享受到了实惠,整体福利水平得到了较大提高。在社会保障理论研究方面,我国在 20 世纪 90 年代开始掀起研究热潮,各相关院校纷纷设置社会保障相关课程,系统地研究社会保障概念体系和理论框架,培养社会保障专业人才,逐步满足社会保障制度建设的需要。

目前我国正处于体制转轨、社会转型阶段,为满足新时期社会工作专业本科教学的需要,我们编写了《社会保障学导论》。本教材共分三篇,第一篇,总论,具体包括:社会保障的基础及意义、社会保障功能、西方社会保障发展史;第二篇,社会保障理论,具体包括:社会保障的模式、公共养老制度的原理与特征、医疗保障的原理与特征、失业补偿的原理与特征、工伤保险的原理与特征、社会救助的原理与特征;第三篇,中国社会保障制度,具体包括:养老保险制度、医疗保险制度、失业保险制度、工伤保险制度、生育保险制度、社会救助、社会福利服务政策。

本教材可作为社会工作、社会福利、社会保障等本科专业的教材,也可作为社会工作、社会福利、社会保障等领域工作者的参考书。对于社会保障理论和实践的研究仍在继续探索,书中难免存在粗浅的认识和观点,真诚期待专家和读者批评指正。

编者

2016. 4. 12

目录

第一篇 总 论

第一章 社会保障的基础及意义	3
第一节 社会保障的含义和体系	3
第二节 社会保障目的和原则	11
第三节 社会保障发展和特性	15
第四节 社会保障相关的争论	17
本章小结	21
思考题	22
第二章 社会保障功能	23
第一节 社会保护功能	23
第二节 收入再分配功能	26
第三节 经济生产功能	28
第四节 政治、社会功能	32
本章小结	34
思考题	35
第三章 西方社会保障发展史	36
第一节 社会保障制度萌发和初期发展	36
第二节 社会保障制度的确立期	42
第三节 福利国家的调整期	46
本章小结	49
思考题	50

第二篇 社会保障理论

第四章 社会保障的模式	53
第一节 社会保障模式概述	53
第二节 社会保障模式的特征	55
第三节 社会保险和商业保险	60

本章小结	65
思考题	66
第五章 公共养老制度的原理和特征	67
第一节 公共养老制度的必要性及其特征	67
第二节 公共养老金的类型和原则	70
第三节 公共养老制度的基本模式	75
本章小结	82
思考题	82
第六章 医疗保障的原理和特征	84
第一节 医疗和医疗保障概述	84
第二节 医疗保障的基本内容	88
第三节 医疗保障模式	92
本章小结	96
思考题	97
第七章 失业补偿的原理与特征	98
第一节 失业补偿制度的意义和功能	98
第二节 失业补偿制度的类型和特性	100
本章小结	112
思考题	113
第八章 工伤保险的原理与特征	114
第一节 工伤与工伤保险	114
第二节 工伤保险制度的发展史	116
第三节 工伤保险的构成原理	119
本章小结	125
思考题	126
第九章 社会救助的原理与特征	127
第一节 社会救助的含义	127
第二节 社会救助的基本原则与特征	128
第三节 社会救助的责任主体	130
第四节 社会救助的优点与缺点	132
第五节 社会救助与社会控制	133
本章小结	135
思考题	135

第三篇 中国社会保障制度

第十章 养老保险制度	139
第一节 中国基本养老保险制度的发展历程	139
第二节 中国现行的基本养老保险制度	144
第三节 补充养老保险制度	149

本章小结	154
思考题	154
第十一章 医疗保险制度	156
第一节 我国基本医疗保险制度的发展历程	156
第二节 中国现行的医疗保险制度	160
第三节 基本医疗保险经费的管理	167
本章小结	172
思考题	172
第十二章 失业保险制度	173
第一节 中国失业保险制度的产生与发展	173
第二节 中国失业保险的目标与功能	175
第三节 中国现行的失业保险制度	177
本章小结	181
思考题	181
第十三章 工伤保险制度	182
第一节 中国工伤保险制度	182
第二节 工伤预防	184
第三节 工伤认定	186
第四节 劳动能力鉴定	187
第五节 工伤赔偿	189
本章小结	192
思考题	192
第十四章 生育保险制度	194
第一节 中国生育保险制度的建立及发展简史	194
第二节 中国现行的生育保险制度	197
本章小结	203
思考题	203
第十五章 社会救助	204
第一节 中国的社会救助制度简史	204
第二节 中国的社会救助制度体系	208
第三节 中国社会救助制度的未来展望	217
本章小结	220
思考题	221
第十六章 社会福利服务政策	222
第一节 社会福利服务概述	222
第二节 社会福利服务政策模式分析	224
第三节 西方“福利国家”福利服务政策对中国的启示	227
第四节 中国的社会福利服务政策的现状与发展	229
本章小结	233

思考题 234

参考文献 235

后记 240

第一篇 总 论



第一章 社会保障的基础及意义

本章概览:

社会保障是近代工业文明的产物,是防范社会风险,维护社会稳定的重要手段,也是现代社会文明进步的标志。本章主要阐述了社会保障的含义,梳理了社会保障基本体系;明确了社会保障的目的以及各国在构建社会保障体系过程中所遵循的基本原则;在简要概括社会保障发展过程的同时,总结了社会保障的特性;最后讨论了社会保障制度产生以来存在的相关争议。

第一节 社会保障的含义和体系

对于一个社会、一个国家而言,社会保障有着极其重要的意义。老有所养、病有所医与百姓的切身利益息息相关,是人民最关心的问题,也是政府孜孜以求的目标。在近代,特别是现代,社会保障制度广泛地发展起来。当前,社会保障又成为举世瞩目的焦点,它在满足社会成员多层次需要、维护社会稳定方面起着举足轻重的作用。

社会保障是现代工业文明的产物,是相对于家庭保障而言的。在古代农业社会,家庭是社会的细胞,它不仅是生活单位,也是生产单位。当人们遭遇疾病、年老、生育以及灾害等风险时,主要依靠家庭成员之间的相互扶持,渡过难关。尽管这一时期权力机构在赈灾、救济方面也会采取一些措施,但大多具有临时性、施舍性的特点。因此,近代以前,人们的生活保障处于家庭保障时代。^①进入近代工业社会以后,伴随着生产社会化和市场经济的建立,以国家作为责任主体的社会保障制度才得以建立和发展。可以说,社会保障是现代工业文明的产物。

一、社会保障的含义

“社会保障”一词源于英文“social security”,最早出自美国 1935 年颁布的《社会保障法》,后在各国的政策、文献和相关论著中多次采用。美国 1999 年出版的《社会工作词典》将社会保障定义为:“一个社会对那些遇到了已经由法律做出定义的困难公民,如年老、生病、年幼或失业的人提供的收入补助。”《新大不列颠百科全书》中对社会保障的定义是:“社会保障是对病残、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。”联合国

^① 孙光德,董克用. 社会保障概论:第四版[M]. 北京:中国人民大学出版社,2012:3.

国际劳工组织对社会保障的界定是:“社会保障是社会通过一系列的公共措施对其成员提供保护,以防止由于疾病、生育、工伤、失业、残疾、老年和死亡等原因而导致收入中断或大幅度降低工资而遭受经济和社会贫困,并对社会成员提供的医疗和对有子女的家庭提供补贴。”^①

在中国,一些学者也根据自己的理解对社会保障下了定义。陈良瑾教授在《社会保障教程》中对社会保障下的定义是:“社会保障是国家和社会通过国民收入分配与再分配,依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。”^②

葛寿昌教授在《社会保障经济学》中对社会保障下的定义是:“社会保障是社会(国家)通过立法,采取强制手段,对国民收入进行分配和再分配形成社会消费基金,对基本生活发生困难的社会成员给予物质上的帮助,以保证社会安定的一种有组织的措施、制度和事业的总称。”^③

郑秉文教授在《社会保障分析导论》中对社会保障下的定义是:“社会保障是与社会主义市场经济的体制基础相适应,国家和社会依法对社会成员基本生活予以保障的社会安全制度。”^④

郑功成教授在《社会保障学》中对社会保障下的定义是:“社会保障是国家依法强制建立的、具有经济福利性的国民生活保障和社会稳定系统;在中国,社会保障应该是各种社会保险、社会救助、社会福利、军人保障、医疗保健、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助保障等社会措施的总称。”^⑤

对于社会保障含义,虽然各国文献资料和众学者的表述不尽相同,但往往都是结合本国实际情况对其理解和描述。综合上述观点,可将这一概念归纳为以下几个要点:

第一,社会保障的责任主体是政府。国家为了保持经济发展和社会稳定,通过国民收入的分配和再分配,在公民年老、疾病、遭遇灾害而面临生活困难时给予物质帮助和社会服务,从而保障公民的基本生活。因此,政府作为社会保障法律关系重要主体之一,承担着对社会成员进行保护的主要职责。无论哪种制度模式,各国财政部门都在不同程度上参与社会保障基金的管理和运营,并对社会保障财务负有最后(并非完全)责任。^⑥

第二,社会保障的目标是满足公民的基本生活需要。当社会成员遭遇疾病、年老、生育以及灾害等风险而使生活陷入困苦时给予生活保障,维持其生存所需的生活标准,确保社会成员分享经济增长和社会文明成果的权利。

第三,社会保障的实施需要相应立法作为支撑。现代社会是法制社会,社会保障制度的运行离不开相关法律保驾护航;公民享受社会保障的权利与国家提供社会保障的责任需由相关法律加以规定;社会保障项目、内容、标准、形式等均需由相关法律法规加以明确;社会保障管理机构的职责和程序也需相关法律制度加以规范。

第四,社会保障的资金来源是对国民收入进行分配和再分配形成社会消费基金,对基本

① 孟醒. 统筹城乡社会保障[M]. 北京:经济科学出版社,2005:6.

② 陈良瑾. 社会保障教程[M]. 北京:知识出版社,1990:5.

③ 葛寿昌. 社会保障经济学[M]. 上海:复旦大学出版社,1990:2.

④ 郑秉文,和春雷. 社会保障分析导论[M]. 北京:法律出版社,2001:3.

⑤ 郑功成. 社会保障学[M]. 上海:商务印书馆,2000:11.

⑥ 赵曼. 社会保障[M]. 北京:科学出版社,2010:3.

生活困难的社会成员给予物质帮助。

综合上述要点,本书对社会保障作如下定义:社会保障是指国家通过立法,对国民收入进行分配和再分配,对无收入、低收入以及各种原因而致生活发生困难的国民给予物质帮助,保障其基本生活的制度。

二、社会保障基本体系

社会保障作为近代工业文明的产物,历经百余年的发展。在此期间,其功能逐渐系统化,覆盖范围逐渐扩大化,保障内容逐渐制度化和体系化。1952年6月28日,国际劳工组织在日内瓦召开的第35届国际劳工大会上通过的《社会保障(最低标准)公约》(第102号文件)被视为国际社会保障发展过程的一个里程碑。该公约规定,社会保障包括9种:医疗照顾、疾病津贴、失业津贴、老龄津贴、工伤津贴、家庭津贴、生育津贴、残疾津贴以及遗属津贴。由于各国的国情和历史条件不同,在不同的国家和不同的历史时期,社会保障制度的具体内容也不尽一致;但依据保障对象、保障目标、资金来源、给付方式等方面来划分,各国社会保障体系基本都涵盖三大部分,即社会保险、社会救助和社会福利。

中国的社会保障体系主要由四大部分组成:社会保险——基本保障;社会救助——最低层次的保障;社会福利——高层次社会保障;社会优抚——特殊性质的社会保障。在社会保障制度中,这几部分相互衔接、相互补充,共同发挥作用,构成一个完整的社会安全保障体系。

(一) 社会保险

社会保险是指国家通过立法强制建立社会保险基金,对丧失劳动能力或暂时失去劳动岗位的劳动者提供物质帮助的制度。社会保险是社会保障体系的核心部分,它所保障的对象是为社会创造财富的劳动者,是人口中最多、最重要的部分。

1. 社会保险的特点

(1) 强制性。社会保险通过国家立法推行,凡符合一定条件的劳动者必须参加,相关权利、义务均由法律强制规定。

(2) 互济性。社会保险具有分担风险、互助互济的特点,参加者定期缴费,建立社会保险基金,其中有人遭遇风险而致经济损失时,可以按照相关规定领取一定数额的社会保险金。

(3) 权利义务相关性。社会保险不同于社会福利和社会救济,劳动者在遭遇风险时想要得到保险金,必须尽到缴纳保险费的义务,社会保险是一种缴费制的社会保障。^①

(4) 补偿性。社会保险给予参加者的物质帮助限于收入损失的补偿,即保障劳动者在劳动中断、收入中断后的基本生活,并非工资的百分之百。

2. 社会保险的类型

造成劳动者失去工资收入的风险有很多种,根据这些风险的不同可以把社会保险分成多个保险项目。由于各个国家的经济、政治、文化等因素存在差异,社会保险项目的设置也不尽相同,我国目前的社会保险项目主要包括5种:养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保

^① 孙光德,董克用. 社会保障概论:第四版[M]. 北京:中国人民大学出版社,2012:5.

险和生育保险。

(1) 养老保险。养老保险是国家依据相关法律法规,为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限或因年老丧失劳动能力而退出劳动岗位后而建立的一种保障其基本生活的社会保险制度。养老保险通过再分配手段或者储蓄方式建立保险基金,支付老年人生活费用,有利于劳动力群体的正常代际更替、老年人年老退休、新成长劳动力顺利就业,保证就业结构的合理化。随着人口老龄化的到来,老年人口的比例越来越大,养老保险保障了老年劳动者的基本生活,使老年人老有所养,这在一定程度上减轻了赡养者的经济压力,有利于社会稳定。对于在职劳动者而言,参加养老保险,意味着对将来年老后的生活有了预期,免除了后顾之忧。从社会心态来说,人们多了些稳定、少了些浮躁,这有利于社会安全。各国设计养老保险制度多将公平与效率挂钩,劳动者退休后领取养老金的数额,与其在职劳动期间的工资收入、缴费多少有直接的联系,这无疑能够产生一种激励效果,劳动者要想晚年领取较高数额的养老金,就必须在职期间积极劳动,提高效率。此外,由于养老保险涉及面广,参与人数众多,其运作中能够筹集到大量的养老保险基金,能为资本市场提供巨大的资金来源,尤其是实行基金制的养老保险模式,个人账户中的资金积累以数十年计算,使得养老保险基金规模更大,为市场提供更多的资金。通过对规模资金的运营和利用,有利于国家对国民经济的宏观调控。

(2) 失业保险。失业保险是指国家通过立法强制实行的,由社会集中建立基金,对因失业而暂时中断生活来源的劳动者提供物质帮助进而保障失业人员失业期间的基本生活,促进其再就业的制度,它是社会保险的主要项目之一。各国失业保险制度的具体规定不尽相同,但建立失业保险制度的基本目标包括两个:保障生活和促进就业,即通过现金给付维持失业者基本生活水平,为其重新寻找工作提供缓冲时间;另外,通过对失业者提供就业培训、职业介绍等服务帮助失业者重新就业。失业保险除了具备社会保险强制性、互济性、补偿性等特点外,还具有其独有特征:第一,失业保险的对象是有劳动能力且有就业意愿但没有工作岗位的劳动者,只有劳动者同时具备劳动能力、就业意愿和非本人原因失去工作这三个条件,才能享受失业保险待遇。第二,失业保险待遇领取期限较短。一定比例的失业率对市场经济来说属于正常现象,失业对于劳动者而言也是一种暂时的现象,规定失业保险期限的目的一是为了防范不愿就业的“失业陷阱”,二是为了促进劳动者再就业。第三,失业保险的目的具有多元性,失业保险制度不仅能够保障失业者失业期间的基本生活,还有利于失业者再就业。^①

(3) 医疗保险。本书探讨的社会医疗保险,是指通过国家立法建立的,在劳动者患病后,由国家和社会给予免费医疗或给予报销医疗费用的制度。医疗保险是社会进步、生产发展的必然结果。反过来,医疗保险制度的建立和完善又会进一步促进社会的进步和生产的发展。医疗保险与其他社会保险项目相比具有独特性,如医疗保险在社会保险项目中保障对象最为广泛,所有人不论年龄、性别、职位等,均难以回避疾病风险;医疗保险涉及医疗方、患者、医疗保险机构以及用人单位等多方权利关系,更具复杂性;由于疾病风险的随机性和突发性,医疗保险补偿往往是短期的、经常的,且发生的费用难以控制等。长期以来,医疗保险在社会保障制度中发挥着强大的功能;医疗保险对患病的劳动者给予经济上的帮助,解除

^① 孙树菡,朱丽敏. 社会保险学:第二版[M]. 北京:中国人民大学出版社,2012:160.