

高等学校公共管理类系列教材



社会保障概论

Introduction to Social Security

■ 谢冰 主编

Introduction to
Social
Security



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校公共管理类系列教材

社会保障概论

Introduction to Social Security

主 编: 谢 冰

副主编: 黄瑞芹 杨 鹏

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/谢冰主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2011. 3
高等学校公共管理类系列教材
ISBN 978-7-307-08465-0

I. 社… II. 谢… 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(2011)第 001007 号

责任编辑:唐 伟 责任校对:刘 欣 版式设计:詹锦玲

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中科兴业印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 22.5 字数: 397 千字 插页: 1

版次: 2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-08465-0/C · 274 定价: 35.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

全国各大学在劳动与社会保障、人力资源管理、社会工作等本科专业均开设了社会保障概论课程；不少大学在公共管理类、社会工作类硕士点部分二级学科中也开设了社会保障理论与实践的相关课程。这既是构建上述专业知识体系的要求，也是与我国社会保障事业的快速发展，对具备社会保障理论基础、掌握应用方法人才的需求日增分不开的。

在社会保障学精品课程建设过程中，我们深切地体会到，编写一本体系科学、结构合理、特色鲜明的教材是必不可少但又难度较大的一项工作。目前国内出版的此类教材版本已经不少且各具特色。因此，在策划《社会保障概论》这本教材的时候，我们就认真思考了这本教材出版的价值，曾反复研讨应从哪些方面体现特色。与国内出版的其他教材相比，本教材有以下几个特点：

(1) 立足于从中国国情的角度解析社会保障相关理论。解析一种理论，离不开对其运用环境的分析与评价，对于社会保障理论的学习和掌握，不仅要认识其一般环境，更要认识其特殊环境，如中国特色的社会主义制度，城乡二元社会经济结构，东、中、西部经济发展梯形分布，各民族传统文化习俗的差异，等等。建设具有中国特色的中国社会保障制度，应该更多地从改造外部环境着手，包括法律环境、行政环境、经济环境、文化环境等。这就更加需要对中国的国情有较为系统的了解。鉴于此，本教材注重对中国国情特点、现代社会保障制度曲折发展历程及所面临的历史机遇、当前我国社会保障制度建设的难点与重点等方面的观察与分析。

(2) 注重反映国内外较新理论观点及研究成果。社会保障理论无疑是一种“显学”，因此，社会保障概论教材的编写与修订的一项重要任务，就是要不断跟踪国内外相关研究动向，及时更新相关内容。当前，尽管世界各国社会保障制度的问题和困境各不相同，但都面临着改革与调整的历史任务，

尤其是 2007 年至今由美国次贷危机引发的世界金融危机，进一步暴露了西方一些国家曾经引以为傲的社会福利制度的弊端，同时也对我国社会保障制度建设产生了重大影响，提出了新的要求，由此引发对社会保障理论与实践的重新审视，这导致了社会保障理论研究的繁荣，也是社会保障学教材需要不断推陈出新的一个理由。该教材试图以当前国际国内的新形势为背景，力求反映社会保障理论在批判中发展、社会保障制度在改革实践中推进的趋势。

(3) 理论体系的系统性、内容表述的生动性。社会保障概论作为一门引领学习者进入该领域的专业基础课程，重点在于展现其理论体系及价值，为后续专业课程的学习奠定基础，与之配套的教材应该服从这一目的。教材编写中追求的理想境界是：系统而不琐碎，经典而不专深，深入浅出，使人爱看易懂。因受学识和能力所限，该教材不敢妄称已达到这一境界，但我们在教材章节的设计上力求展现社会保障理论发展历程及基本体系架构；在内容的详略取舍上厚新薄旧；在文字表述中辅以数据图表、图形，图文并茂以增强可读性、可理解性；在引入案例、启发思考等方面都做了一些尝试，希望这些尝试能够有益于读者。

本教材分工如下：第一章和第七章由黄瑞芹撰写；第二章由王锦锦撰写；第三章由梅乐撰写；第四章由叶慧撰写；第五章由陈敏莉撰写；第六章由周娟撰写；第八章和第九章由谢冰撰写；第十章由于玲撰写；第十一章由胡彬彬撰写；第十二章由肖娟、刘悦撰写；第十三章由杨鹏撰写。刘丽娜、莫非、左硕参与本教材的资料收集和第八章、第九章部分内容的写作。谢冰、黄瑞芹、杨鹏负责教材的构思、审定和统稿工作，谢冰负责组织管理工作。

该教材可作为劳动与社会保障、社会工作等大学本科专业“社会保障概论”或“社会保障学”课程的教材，也可作为备考社会保障硕士研究生的复习参考书。

该教材是编写组全体成员近一年努力的结晶。本教材参考了大量国内外专家学者的最新论著，借助于这些研究成果，我们才得以站在社会保障理论研究的前沿，对其相关问题进行科学的分析与评价，本教材也因此而增色，在此表示衷心的感谢。本教材的出版还得到了武汉大学出版社的大力支持，该社出版策划人舒刚先生在教材的编写、出版过程中给予了具体的指导和帮助，提出了许多非常中肯的意见和建议，特此致谢。

因受到理论水平、工作条件、时间等因素的影响，本教材一定有不少谬误

之处，恳请专家学者和广大读者批评指正，在此谨向你们的支持和帮助表示衷心的感谢。

谢 冰

2010年8月15日

目 录

第一章 社会保障概述	1
第一节 社会保障制度的产生与发展	1
第二节 社会保障的原则、功能与模式	6
第三节 社会保障体系	15
本章小结	20
关键术语	21
思考题	21
案例分析	21
第二章 社会保障理论	24
第一节 国家干预主义	24
第二节 经济自由主义	35
第三节 社会民主主义与第三条道路	44
本章小结	50
关键术语	50
思考题	51
案例分析	51
第三章 社会保障基金的运行与管理	53
第一节 社会保障基金的内涵与特点	53
第二节 社会保障基金的构成及分类	57
第三节 社会保障基金运行机制与管理模式	64
第四节 社会保障基金的监督管理	76
本章小结	78

关键术语	79
思考题	79
案例分析	80
第四章 社会保障制度的改革与发展	82
第一节 主要国家社会保障制度的改革与发展	82
第二节 社会保障制度改革的国际经验	92
第三节 我国社会保障制度的改革与发展	96
本章小结	103
关键术语	103
思考题	103
案例分析	104
第五章 社会保障法治建设	106
第一节 社会保障法律制度概述	106
第二节 国外社会保障法律制度	116
第三节 中国社会保障法律制度	125
本章小结	129
关键术语	130
思考题	130
案例分析	130
第六章 老年保障	132
第一节 老年保障概述	132
第二节 城镇老年保障	142
第三节 农村老年保障	153
第四节 老年救助制度和老年人社会福利制度	161
本章小结	166
关键术语	166
思考题	166
案例分析	167
第七章 医疗保障	169

第一节	医疗保障概述	169
第二节	社会医疗保险基金筹资与给付	175
第三节	中国社会医疗保险制度及其改革发展	180
	本章小结	188
	关键术语	189
	思考题	189
	案例分析	189
第八章	就业保障	192
第一节	就业保障概述	192
第二节	失业保险制度的基本框架	197
第三节	中国失业保险制度的建立与完善	201
	本章小结	212
	关键术语	213
	思考题	213
	案例分析	213
第九章	工伤保障	215
第一节	工伤保险概述	215
第二节	工伤认定与劳动能力鉴定	221
第三节	工伤保险待遇	229
第四节	工伤保险争议	232
	本章小结	233
	关键术语	235
	思考题	235
	案例分析	235
第十章	妇女儿童社会保障	237
第一节	妇女儿童社会保障概述	237
第二节	生育保险	244
第三节	我国妇女儿童社会保障	248
	本章小结	261
	关键术语	261

思考题·····	261
案例分析·····	261

第十一章 社会救助 ·····	263
第一节 社会救助概述·····	263
第二节 城市居民最低生活保障制度·····	268
第三节 农村最低生活保障制度·····	272
第四节 灾害救助·····	276
第五节 法律援助·····	281
本章小结·····	286
关键术语·····	287
思考题·····	287
案例分析·····	287

第十二章 社会福利 ·····	289
第一节 社会福利概述·····	289
第二节 特殊人员福利·····	295
第三节 员工福利·····	300
第四节 公共福利·····	304
第五节 社区福利·····	309
本章小结·····	315
关键术语·····	316
思考题·····	316
案例分析·····	316

第十三章 社会优抚安置 ·····	318
第一节 社会优抚安置概述·····	318
第二节 社会优抚安置制度的内容·····	322
第三节 社会优抚安置制度的建立与发展·····	331
第四节 我国社会优抚安置制度的改革·····	334
本章小结·····	339
关键术语·····	339
思考题·····	339

案例分析.....	340
参考文献.....	341

第一章

社会保障概述

本章学习要点

- 社会保障的形成与发展
- 社会保障的概念与原则
- 社会保障的功能与模式
- 社会保障体系构成

第一节 社会保障制度的产生与发展

一、社会保障的萌芽

社会保障是人类社会发展的产物。早在奴隶社会，生产力发展到有产品剩余之后，就有了社会保障思想的萌芽。

中国的社会保障思想源远流长，最早可以追溯到 2000 多年前的春秋战国时期。《礼记·礼运篇》中记载了儒家文化代表人物孔子的理想社会“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子；使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏、寡、孤、独、废疾者皆有所养；男有分，女有归。”这一“大同社会”的构想，广泛涉及养老、医疗、就业、救助等现代社会保障的内容。

西方早期的社会保障思想源于西方空想社会主义思潮。公元前 400 多年前，古希腊哲学家柏拉图在其《理想国》中就描述了一个没有私有制、没有压迫与剥削、自由平等、生活幸福的社会。16 世纪初，英国的托马斯·莫尔在《乌托邦》一书中提出了“乌托邦”构想。“乌托邦”里没有闲人，没有懒汉，没有寄生虫，人人都向社会竭尽劳动义务；孕妇、产妇、哺乳妇女以及婴儿受到社会保护，享受专供饮食；医疗服务完全免费，一切病患者均可得到

治疗和所需营养；老年人备受尊敬，等等。19世纪初，空想社会主义思潮的发展达到顶峰，最有影响的代表人物是法国的圣西门、傅立叶和英国的欧文。圣西门将“满足人民的需要”、“促进无产者福利的提高”和“保证社会的安宁”视为社会制度“唯一和固定的目的”。在傅立叶设想的“和谐社会”中，每个人都参加劳动，总收入按劳动、资本和才能进行分配，儿童实行免费教育。欧文则构思了一个工人享有高度社会福利的“劳动公社”，并主张通过改革实验来构造理想的社会模式。

一般认为，社会保障制度发祥于实现工业化最早的英国。16世纪初，英国农村实施的“圈地运动”使大批农民失去了赖以生存的土地，许多人被迫流入城镇，沦为贫民、乞丐和流浪者。同时，城镇进行的产业革命使大机器生产代替了手工业生产，大量手工业者失去工作，丧失生活来源。这些城镇失业者与沦为贫困者的农民造成了抢劫、偷盗、乞讨等一系列治安问题，对政府的统治已构成威胁。为了缓和社会矛盾，维护政局稳定，英国在1601年颁布了《济贫法》（又称旧《济贫法》）。该法案主要包括以下几个方面的内容：第一，建立地方行政和征税机构，从比较富裕的地区征税补贴贫困地区；第二，为有劳动能力的人提供劳动场所；第三，资助老人、盲人等丧失了劳动能力的人，为他们建立收容场所；第四，组织穷人和儿童学习技术；第五，提倡父母和子女的社会责任。

1834年英国又颁布了《〈济贫法〉修正案》（又称新《济贫法》）。该法案规定接受救助的人必须接受三个条件：一是丧失个人声誉，接受救济被社会看做一个污点；二是丧失个人自由，必须禁闭在贫民习艺所里劳动；三是丧失政治自由，失去公民权特别是选举权等。尽管新法案是通过制造歧视和不平等来实现有条件、限制性的救助，但是新法案承认社会救济是公民应该享有的合法权利，政府负有实施救济、保障公民生存的责任；社会救济并不是消极行为，而是一项积极的福利举措，应该由经过专门训练的社会工作人员从事此类事业。

与旧《济贫法》相比，新《济贫法》加强了政府在社会救济中的作用，从这个意义上说，新《济贫法》的颁布标志着英国社会救济的性质发生了质的变化。新《济贫法》作为国家在全国范围内实行的普遍济贫措施，促进了社会的稳定，为英国资本主义经济的发展作出了重要贡献，同时也是政府对全体公民承担保障责任的开始，为现代社会保障制度的诞生奠定了基础。其他欧洲国家在土地革命后，也都实行了与英国类似的贫民救济计划，只是在济贫方式上有所侧重。

二、社会保障制度的建立

德国于1883年颁布了世界上第一部《疾病社会保险法》，标志着社会保障制度的建立。次年颁布了《工伤事故保险法》，1889年颁布了《老年与残疾保险法》。这三个法律的适用范围仅涉及当时德国就业人口的1/5或总人口的1/10，但它却确立了社会保险法的基本思想和原则：第一，凡在法律规定范围内应投保的人，必须一律参加；第二，保险费由被保险人、企事业主和政府三方负担；第三，保险费由政府主管部门或有关方面协商制定，保险人无权更改保险费率。此后，德国不断通过立法扩大社会保险的适用范围，如1911年颁布《孤儿寡妇保险法》，并将疾病保险、工伤保险和养老保险合并为单一的社会保险，1923年颁布《矿工保险法》、1927年颁布《职业介绍和失业保险法》，至此基本建成了完整的社会保险制度。

社会保障制度最早在德国产生，有其特殊的政治和社会背景。19世纪80年代，德国无产阶级力量相当强大，工人运动一浪高过一浪，资产阶级感到其统治地位受到严重威胁。“铁血宰相”俾斯麦在残酷镇压工人运动的同时，也逐渐意识到对工人阶级进行安抚的重要性。俾斯麦说“养老金有了盼头，人们就会满足，就容易听指挥。”另一方面，当时统治德国经济学界新历史学派的主要代表人物施穆勒、阿道夫·布伦坦诺等人主张“福利国家论”。他们强调国家的经济作用，认为国家是集体经济的最高形式和公务机关，在进步的文明社会中，国家的公共职能在不断地扩大和增加，凡是个人努力所不能达到或不能顺利达到的目标，理应由国家去办理。基于这样的观点，他们提出了改良主义的社会经济政策，其中包括劳动保险法、孤寡救济法、改革财政赋税制度等。这些理论和主张成为俾斯麦政府推行社会保障制度的重要依据。

德国社会保险制度的建立，对于安定工人生活、稳定社会秩序、振兴国民经济，效果十分明显。于是，世界各国纷纷效仿德国，建立社会保险制度。奥地利1887年建立工伤保险，1888年建立疾病保险，1906年建立养老保险，1920年建立失业保险；丹麦1891年建立养老保险，1916年建立工伤保险；挪威1894年建立工伤保险；意大利1898年建立工伤保险，1919年建立养老和失业保险；英国1908年建立养老保险，1911年建立疾病保险；法国1910年建立养老保险；瑞典1913年建立养老保险，1916年建立工伤保险；加拿大1908年建立工伤保险，1927年建立养老保险。总体来看，这一时期各国的社会保险制度都是单项法律，尚未形成完整的社会保障体系。

三、社会保障制度的发展

1935年美国通过的《社会保障法》标志着社会保障制度由社会保险制度向综合性社会保障制度发展跨了一大步。这个法案中第一次出现“社会保障”一词，美国创造的社会保障这个词是以全民化和统一管理为特点，从而区别于德国以与职业相关的分散管理为特点的社会保险制度。

20世纪30年代，资本主义国家爆发了严重的经济危机，由此造成的剧烈社会动荡对社会保障制度的发展起到巨大的促进作用。由于经济萧条，美国大量企业破产，大批工人失业，工人运动频频发生，劳资矛盾非常尖锐。当时主流的凯恩斯主义学派主张国家实行赤字财政政策，增加社会福利开支，举办公共事业等，扩大社会支出，从而提高社会有效需求。

1933年罗斯福出任总统后，为了摆脱经济萧条，缓和劳资矛盾，重振美国经济，采纳了凯恩斯主义的政策主张，实施了著名的“罗斯福新政”。新政的一项主要措施就是建立统一的社会保障制度。《社会保障法》规定了五个社会保障项目：老年社会保险、失业社会保险、盲人救济金保险、老年人救济金保险和未成年人救济金保险。根据这一法律，美国联邦政府设立了社会保障署，主管社会保障事务。此后，该法案经过多次修改，逐步增加社会保障项目，不断提高社会保障支出水平。

四、社会保障制度的繁荣

1948年英国第一个宣布建成“福利国家”，这标志着社会保障制度进入发展的繁荣时期。这里的繁荣发展包含四重含义：一是世界上建立社会保障制度的国家急剧增加；二是社会保障制度的覆盖面和受益范围进一步扩大；三是社会保障项目构成趋于体系化、网络化；四是社会保障支出的绝对值及占国民生产总值的比重显著增加。

1941年英国成立以经济学家W. H. 贝弗里奇教授为主席的社会保障服务委员会，对英国当时的社会保障制度实施状况进行调查，第二年提出了《社会保险及其有关服务》的报告，即著名的《贝弗里奇报告》。该报告继承了新历史学派理论中有关福利国家的思想，主张通过建立一个社会性的国民保障制度，对每个公民提供七个方面的社会保障：儿童补助、养老金、残疾津贴、失业救济、丧葬补助、丧失生活来源人的救济、妇女福利。同时，该报告还提出四个原则：一是普遍性原则（又称全民保障原则），社会保障的实施范围不限于社会的贫困阶层，应包括所有公民，即社会保障应该满足全体居民不同的社

会保障需求；二是保障基本生活原则，即社会保障应能确保每一个公民最基本的生活需求；三是政府统一管理原则，政府通过国民收入再分配组织实施各种社会保障措施，社会保障的缴费标准、待遇支付和行政管理必须统一；四是权利与义务对等原则，即享受社会保障必须以劳动和缴纳保险费为条件。

1945年英国的工党执政后，采纳了《贝弗里奇报告》中的一些政策主张，颁布了一系列重要的社会法律。一是《国民保险法》，该法强制16岁以上、退休金领取年龄以下的所有公民参加国民保险并缴费，该保险为因失业、疾病、伤残及各种意外事故等风险的发生而失去生活来源的人提供津贴或救济；二是《国民卫生保健服务法》，该法的核心内容是将全国医院实行国有化，并由国家对全民提供免费医疗；三是《住房法》，该法规定国家为低收入者提供低价住房；四是《国民救济法》，该法为最低生活标准以下的低收入者提供救济。1948年7月英国率先宣布已建成“福利国家”。贝弗里奇也因此获得了“福利国家之父”的称号。

从此，“福利国家”风靡整个西方世界，瑞典、芬兰、挪威、法国、意大利等国受贝弗里奇报告和英国福利国家社会保障制度实施的影响，纷纷效仿英国，致力于建设“福利国家”。其中，瑞典由于对公民实行全民性的普遍保障和提供广泛、优厚的公共津贴，被称为“福利国家的橱窗”。

五、社会保障制度的改革

20世纪70年代的经济危机使西方各国陷入漫长而又痛苦的经济滞胀时代。“福利国家”的弊端开始暴露出来：随着失业队伍的扩大、人口年龄结构的老化，需要救济的贫困家庭不断增加，社会保障支出迅速增长，并远远超过经济增长的速度，给各国财政造成了沉重的负担。

福利型社会保障制度陷入危机，各种政治力量或政治派别从不同的立场和不同的角度对其进行批判，形成了几种不同的社会思潮。

改革派追求的目标是通过社会保障在较大程度上消除贫困和不平等，实现较为公平的分配。他们认为，“福利国家”陷入危机的主要原因不在于“福利国家”本身，而在于第一次分配的不平等，因为社会福利制度是“附加在一个已经不平等的社会之上，这些不平等通过权利和机会的差别，已经决定了资源的分配”。他们建议社会保险税的征收应当“更加公平，累进程度更大”，并且减少那些可以普遍享受的优惠服务，增加那些只给予穷人的补助，让穷人取得国民收入和社会财富中更大的份额。

保守派追求的是一种低标准的目标，即保证所有的居民都能获得最低限度

的收入，保护社会底层居民不至于因为在最初分配或市场力量决定的分配中处于不利的地位而陷入极端贫困的境地。他们主张实行社会保障计划“私人化”、“市场化”和“非调节化”。它包含两个方面的具体内容：一是社会保障计划应当建立在“个人自由、自主和自助原则”的基础上，每个人都应首先尽可能依靠自己的力量来解决生活保障问题，国家、社会机构只有在他的收入和财富不足时才进行干预，因此，在国家负责的社会保障费用来源中，应当增加雇主和雇员分担的社会保障税（费）的份额，减少国家资助的份额。二是在社会保障的管理上，应当减少国家的干预，加强私人机构的作用。因为“私人化”和“非调节化”可以克服社会保障制度的弊端，可以刺激工人的劳动积极性，有利于经济发展。^①这两派互有抵触的政策主张对福利型社会保障制度的改革都产生了一定影响，但其中任何一派都不可能占绝对统治的地位。

许多国家结合自己的国情，综合了不同学派的政策主张，对社会保障制度进行了改革调整。改革调整的思路有三种：一是开源节流，即一方面通过开征社会保障税和收入所得税，提高投保费率，增加社会保险费收入，另一方面，通过削减各项福利性补助，减少社会福利项目，变免费医疗为适当收费的医疗服务，以减少社会保障费用的支出。如英国、法国、意大利、芬兰等国对退休金金额进行限制，荷兰限制最低工资增长速度，英国将过去的退休金与平均收入联动改为与物价联动。二是实行社会保障私有化，把已经社会化了的社会保障制度再私有化，以便发挥个人和私营组织的积极性。如美国限制公共项目社会保险的扩张，把部分政府的福利支出转为由私人企业和社会团体承担。三是严格限定享受条件，制定较为苛刻的享受条件，以限制享受人数，缓解政府财政危机。如英国、意大利发放家庭补贴、医疗补助时加强了对家庭经济情况的调查；多数国家先后将退休年龄提高到65岁，其中美国、瑞典、德国提高到67岁。

第二节 社会保障的原则、功能与模式

一、社会保障的定义

社会保障（Social Security）一词最早出现于美国政府1935年颁布的《社会保障法》中。社会保障是一项综合性的社会事业，各国学者基于不同的历史发展阶段和具体国情描述了对它的理解，目前社会保障的概念尚无定论。但

^① 赵曼. 社会保障学 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.