



全国高等院校财政学专业主干课程教材

社会保障学

宋士云 主编



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

全国高等院校财政学专业主干课程教材

社 会 保 障 学

主 编 宋士云

副主编 段玉恩 焦艳芳

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障学/宋士云主编. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2010

全国高等院校财经学专业主干课程教材

ISBN 978-7-81134-712-8

I. ①社… II. ①宋… III. ①社会保障 - 高等学校 - 教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 098159 号

© 2010 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

社会保障学

宋士云 主编

责任编辑: 王文君

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

山东省沂南县汇丰印刷有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 230mm 17 印张 342 千字

2010 年 8 月北京第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81134-712-8

印数: 0 001 - 5 000 册 定价: 26.00 元

目 录

导论	1
----	---

基 础 篇

第一章 社会保障的一般理论	9
第一节 社会保障概念的界定	9
第二节 社会保障体系	12
第三节 社会保障的目标与功能	25
第四节 社会保障的特征与原则	27
第二章 社会保障相关关系	32
第一节 社会保障涉及的基本理论范畴	32
第二节 社会保障与收入分配	38
第三节 社会保障与劳动就业	44
第四节 社会保障与相关社会政策	48
第三章 社会保障水平	52
第一节 社会保障水平概述	52
第二节 社会保障适度水平的测定	57
第三节 中国社会保障水平	63

制 度 篇

第四章 社会保障制度的产生与发展	73
第一节 国外社会保障制度的产生与发展	73



第二节 新中国社会保障制度的建立与发展	81
第三节 社会保障制度的主要模式	92

第五章 社会保险制度 102

第一节 养老保险制度	102
第二节 医疗保险制度	114
第三节 失业保险制度	124
第四节 工伤保险制度	130
第五节 生育保险制度	138

第六章 社会救助制度 144

第一节 贫困概述	144
第二节 最低生活保障制度	152
第三节 其他社会救助制度	157

第七章 社会福利制度 165

第一节 中国老年人社会福利	165
第二节 中国残疾人社会福利	170
第三节 中国妇女儿童社会福利	174
第四节 中国社区服务	179
第五节 国外社会福利制度	183

第八章 社会优抚制度 187

第一节 社会优待	187
第二节 社会抚恤	191
第三节 社会安置	200

管 理 篇

第九章 社会保障基金管理 209

第一节 社会保障基金管理概述	209
第二节 社会保障基金的筹集	214

第三节	社会保障基金的投资运营	218
第四节	社会保障基金的给付	223
第五节	社会保障基金的监管	226
第十章	社会保险关系	229
第一节	社会保险关系概述	229
第二节	社会保险关系的建立、转移、接续与终止	232
第三节	社会保险管理	235
第四节	社会保险社会化管理服务	239
第五节	社会保险争议	241
第十一章	社会保障管理体制与法制建设	246
第一节	社会保障管理体制	246
第二节	社会保障法制建设	257
参考文献		264
后记		266

导 论

社会保障制度是生产力发展到一定阶段的产物，它的产生是社会进步和文明的重要标志。经过一百多年的发展，它已经成为市场经济不可或缺的重要支柱，被称为社会的“稳定器”、经济运行的“减震器”和实现社会公平的“调节器”。

在中国，社会保障学是一门新兴学科，它是随着社会保障制度的改革与发展逐步建立起来的。改革开放以来，伴随着计划经济体制向市场经济体制转变，中国社会保障制度建设也经历了由传统社会保障制度向现代社会保障制度的转变。社会保障的这种市场化、社会化、现代化取向的改革，没有现成的经验可以借鉴，没有现成的模式可以套用，在改革实践中，提出了许多理论课题，经过理论工作者的悉心研究和努力探索，在 20 世纪 90 年代中期社会保障学作为一门新兴的、相对独立的学科应运而生。同时，社会保障学也成为很多高等院校人文社会科学专业普遍开设的重要课程。

一、社会保障学的学科性质

社会保障学作为一门新兴的学科，它的研究对象是由现实生活中要解决的社会保障问题决定的。它通过研究人类社会保障活动的主体与客体、本质与现象、功能与原则，社会保障制度的产生与发展、体系与内容、原理与运行，研究社会保障与社会经济发展的关系，揭示人类社会保障活动和社会保障制度的发展规律，推动社会保障制度和社会保障管理的法制化、规范化和现代化。简言之，社会保障学是研究人类社会保障实践活动及其发展规律的科学，是一门在经济学、社会学、政治学、管理学等学科的基础上发展起来的，具有交叉性和相对独立性的，处于应用层次的社会学科。

社会保障学具有经济学、社会学、政治学、管理学等多重学科属性，即学科的交叉性。经济学家通常在追求效率的前提下将社会保障视为一种收益分配手段，从而很自然地将社会保障划入经济学范畴；而在社会保障理论的发展进程中，一些经济学家尤其是像庇古、凯恩斯这样一些声名卓著的经济学家对社会保障的理论贡献，更使将社会保障

归属于经济学范畴成为学界中相当多的人士认同的观点。^①而社会学家则从人类社会发展的终极目标与社会公平的角度出发,将社会保障视为社会学的一个领域,认为社会保障的行为是社会控制,是和谐社会关系的形成和协调问题。一些政治学者认为社会保障的直接目的是为社会稳定发展服务,是国家通过法律强制实施的社会政策,它事关国家的政治稳定与政治目标,是当代世界政党政治的重要内容,应当属于政治学范畴。而管理学家则认为社会保障是一种政府行为,是政府公共管理的一个重要内容;而同时,社会保障的行为对象是劳动者群体,它也是人力资源管理的重要手段,从而又把它划归于管理学的范畴。

现实中的社会保障是否作为经济学或社会学或管理学等学科的一个分支,或者作为一个独立的学科发展,在不同国家其实是不同的。在西欧、北欧地区的发达国家,社会保障通常不是一个独立学科,而是一个多学科均可以研究的领域,研究社会保障的人士及社会保障专业人才的培养并不限于经济学科和社会学科,而是来自多个学科,但与社会保障相关的社会政策学与社会工作学却是一个相对确定的应用学科。在美国,社会保险通常列入经济学范畴。在日本,社会福利学科通常纳入社会学范畴,而对养老保险等制度的研究则又与经济学尤其是财政学等关系密切。在德国,社会保障法与社会保障几乎可以划等号,法学家对社会保障制度享有很大的发言权。^②在中国,1997年6月国务院学位委员会将新增的“社会保障”作为二级类学科、专业归入管理学门类公共管理一级学科之下,1998年7月教育部颁发的《普通高等学校本科专业目录》则在管理学门类下设的公共管理类增设了“劳动与社会保障”专业。而同时,因应社会经济实践的要求,社会保障学目前已经成为中国很多高等院校人文社会专业,诸如社会学专业、社会工作专业、经济学专业、财政学专业、人力资源管理专业、劳动与社会保障专业等普遍开设的重要课程,它所具有的学科交叉性又较为突出。社会保障学科的交叉性,是因为它牵涉面广,从而不可能孤立地存在和发展,只能是建立在多学科的基础之上并需要以经济学、社会学、政治学、管理学等多门学科为理论源泉。

鉴于社会保障独特的性质及它作为一种制度安排在各 国经济社会发展进程中占有的越来越重要的地位,将它作为任何一个学科(包括经济学、社会学、管理学、政治学等)的分支均非合适,而将它作为一个相对独立的学科领域来发展或许更有利于社会保障理论的健康发展。因为社会保障在许多国家的发展实践已经表明,它不仅受经济、政治、社会、文化等诸多因素的影响,而且也确实有着自己完整而严密的体系结构和特有的运行规律,目前已经具备了相对独立发展的现实基础。而社会保障学科的应用

① 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨. 北京: 商务印书馆, 2000: 35.

② 郑功成. 社会保障学. 北京: 中国劳动与社会保障出版社, 2000: 35.

性,则是基于社会保障问题研究,更多的是作为一门政策学科而非纯理论学科的客观事实。

对社会保障学科的性质作如上理解,并不妨碍其他多门学科研究社会保障问题并取得相应的理论与政策研究成果,同时显然有助于中国现阶段社会保障理论研究,从分散走向系统,从微观走向宏观与微观相结合,最终促使它以完整的面目在社会科学中占据应有的地位。

需要特别说明的是,学术界一些理论工作者认为社会保障学是财政学科体系的组成部分。他们认为,社会保障是一种政府行为,这种政府行为又是通过政府参与国民收入再分配来实现的,在分配中形成的是以国家和政府为主体的,国家和政府与纳税人之间,与受保对象之间,以及通过国家和政府连接起来的纳税人与受保对象之间的分配关系,这种分配关系具有财政分配关系的本质特征。因此,将社会保障学归于财政学科体系也就具有了客观必然性。实际上政府财政本身也是一种公共经济行为、公共管理行为,本身也应该具有公共经济学、公共管理学的特性,这就找到了社会保障学与财政学在学科分类上的共同之处。鉴于以上的论述,本书出版时,尽管是作为财政学专业的系列教材之一,但这并不否认也可作为其他社会科学专业的学习和研究之用。

二、社会保障学的基本框架

作为一门相对独立的学科,社会保障学所肩负的任务,不仅是揭示和阐明社会保障产生与发展的一般规律和特殊规律,而且需要为社会保障政策的制定提供科学的依据,使社会保障政策与本国的国情及所处的时代相适应,并保持自身的正常、健康、高效运行,它尤其强调将理论研究的目标引导到实践中来。

目前,中国已出版的社会保障学及相关的教材(包括译著)达数十种之多,它们对社会保障的研究对象、体系的构建和内容的涵盖范围进行了多角度的考察和理论探索,为社会保障学科的建设与发展作出了有益的贡献。但是,作为一门新兴学科,社会保障学的理论研究还很不完善,还没有形成完整的理论体系,不少版本的内容是研究国家社会保障政策而不是研究制定政策的客观依据,社会保障学科的建设滞后于社会保障制度改革的实践。中国正处在由传统的计划经济体制向市场经济体制转变的关键时期,面对建设社会主义和谐社会的新形势,社会保障学科建设如何与时俱进,科学系统地、完整准确地发现和揭示社会保障活动中的本质关系及其运动规律,建立完善的社会保障学理论体系,从而指导和促进中国社会保障制度的建设,为中国二十一世纪经济持续发展与社会稳定提供安全保障,这是摆在理论工作者面前的一项十分艰巨的任务。

根据社会保障学的研究对象和研究任务,借鉴前人研究的成果,我们认为,社会保障学的基本框架应该包括以下几方面:

1. 社会保障学的基础理论

这一部分主要阐述社会保障的基础性概念和基本范畴及其相关关系，它在整个课程体系中起着基础和前导的作用。其内容主要包括：社会保障概念、社会保障体系及其构成，社会保障的目标与功能，社会保障的特征与原则；社会保障所涉及的公平与效率、政府与市场、权利与义务等基本理论范畴，社会保障与收入分配、劳动就业、其他公共政策的相关关系；社会保障水平，等等。

2. 社会保障学的制度理论

这一部分主要阐述社会保障制度及其各个具体保障项目的产生、发展及运行规律，并对中外社会保障制度进行比较研究，它在整个课程体系中居于主体地位，也是社会保障学科具有应用性的具体体现。其主要内容包括社会保险制度、社会救助制度、社会福利制度和社会优抚制度。

3. 社会保障学的管理理论

社会保障以政府与社会为责任主体，它面向全体国民，可供分配的资源亦是一种公共资源，从而不仅需要强化管理，而且强调公共权力的介入。因此，社会保障学还需要特别重视管理理论的研究。这一部分主要阐述社会保障基金管理理论、社会保险关系管理理论、社会保障管理体制与法制建设等，它在整个课程体系中具有独立存在的意义。

三、研究社会保障理论与实践的方法

社会保障问题的复杂性和社会保障学科的交叉性，决定了研究社会保障问题必须在立足现实的基础上，始终坚持理论与实践相结合的原则，从发展的、开放的角度出发，选择适用的科学研究方法。

1. 一般性研究与特殊性分析相结合

社会保障理论中的科学内容是世界性的、是没有国界的，但在社会保障体制和运行机制模式上，因各国的历史背景、经济发展阶段、民族传统及文化观念等不同而存在差异，这样对社会保障的研究必须注重一般性研究和特殊性分析相结合。一般性研究主要是揭示社会保障领域中带有普遍性规律的东西；特殊性分析就是运用社会保障一般性的原理来分析解决社会保障改革与发展的具体问题。通过一般性和特殊性相结合的研究所形成的社会保障理论，既能符合国际惯例，又能具有中国特色。割裂一般性与特殊性的关系，就会背离唯物辩证法而进入社会保障认识上的误区。

2. 规范性分析与实证性分析相结合

规范性分析就是研究社会保障这一内容广泛、联系复杂的活动形式时，要撇开非本质因素和过程的干扰，摆脱各种具体的复杂形态，深入到社会保障运行之中，揭示出社会保障运行的本质和规律。实证分析就是准确客观地描述社会保障运行的基本状况和问

题,探求社会保障向目标模式转化的具体途径。社会保障研究的着眼点,就是现实的社会保障活动。没有实证分析方法就不可能有科学反映现实经济生活的社会保障理论。规范性研究建立在实证分析的基础上,就能使研究所得的社会保障理论有雄厚的现实基础。^①

3. 定性分析与定量分析相结合

社会保障活动是质和量的统一,因而对社会保障的研究不仅要进行质的定性研究,而且还要透过质的表现形式,分析其量的关系,并从量的关系中找到有关社会保障活动的规律。定性研究是对社会保障活动自身具有的性质、特征、状态和趋势等方面的理论确定,而定量分析就是考察社会保障活动中的各种变量之间的关系以及这些变量对整个社会保障活动的影响。定量分析可以社会保障政策实践的客观效果作为分析对象,但政策的效果与结论却只能是理性的阐述。

4. 多学科综合研究方法

多学科综合研究方法的采用几乎是一切新兴、交叉学科产生与发展的必然,社会保障客观上涉及经济学、社会学、政治学、管理学等多个学科,它的发展需要多学科参与,它的理论体系也只能在多学科综合研究的基础上才能逐渐成熟起来。

当然,研究社会保障理论与实践问题,还可使用纵横结合的比较研究法、因素研究与系统分析相结合的研究方法,等等。

应该看到,我们学习社会保障学,研究社会保障问题,是飞速发展的现实需要,同时也是时代所赋予我们的重任。中国社会主义市场经济的发展与和谐社会的建设需要我们努力地掌握这一重要利器。

^① 陈树文. 社会保障学. 大连: 大连理工大学出版社, 2002: 2.

基 础 篇

第一章

社会保障的一般理论

第一节 社会保障概念的界定

社会保障 (Social Security) 一词初见于 1935 年美国国会通过、罗斯福总统批准的《社会保障法》(Social Security Act), 该法仅仅涉及老年、死亡、残病和失业等内容。这个词再次出现是在 1938 年新西兰通过的一项法案之中, 这个法案将一些现行的和新兴的社会保障福利集中了起来。在 1941 年第二次世界大战之时, 罗斯福和邱吉尔在大西洋一艘军舰上签订的《大西洋宪章》的文件中也使用过这个词。国际劳工组织正式采纳“社会保障”一词见于第 26 届国际劳工大会发表的《费城宣言》(1944), 此后逐渐推广开来。

然而, 到目前为止“社会保障”一词还没有一个被世界各国所认同的概念, 各个国家都是根据自己的国情和需要对其作了不同的解释。

一、国外对社会保障概念的界定

1. 英国对社会保障概念的界定

英国是最早将济贫工作制度化的欧洲国家, 从社会福利意义上来说, 济贫是最低程度的保障。1601 年的《伊丽莎白济贫法》汇集了都铎政府针对贫困、流浪、失业等社会问题的相关立法, 首次以法律形式规范了国家在救灾济贫问题上的职责, 集中体现了济贫与惩贫相结合的思想, 开现代社会保障制度之先河。

19 世纪末 20 世纪初, 英国政府开始探讨“济贫法”以外的济贫方法, 并向老年贫民发放少量养老金。此后在 1911 年颁布了《健康保险法》、1912 年实施了《失业保险法》等。

英国亦是福利国家的发源地。其建立福利国家的理论与政策依据是 1942 年由贝弗里奇主持起草的研究报告《社会保险及相关服务》。在这份报告中, 贝弗里奇勾勒了一幅比较完整的福利国家蓝图, 社会保障被首次赋予了普遍性原则和类别原则, 被认为是



代表社会进步的可理解的政策的一个组成部分，其目标被定为消除贫困，并将其概括为国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时予以生活保障。因此，英国伦敦经济学院院长、著名经济学家贝弗里奇在《社会保险及相关服务》报告中的社会保障概念是：社会保障是一项以国家为主体的公共福利计划，是国民收入再分配的一种手段，它应该遵循普遍性原则，对全体国民实施“从摇篮到坟墓”的全面的安全保障。

2. 德国对社会保障概念的界定

德国是社会保险制度的发源地，1881年11月7日，首相俾斯麦倡议、德国皇帝威廉一世颁布的《黄金诏书》申明：工人在患病、发生事故、伤残和年老经济困难时受到保障；工人有权要求救济。《黄金诏书》是世界上第一部社会保险法案，被视为德国社会保障的起源和“大宪法”。1883年德国制定了世界上第一部《疾病保险法》、1884年颁布了《工伤事故保险法》、1889年颁布《老年、残疾、死亡保险法》。上述法令的颁布标志着世界上第一套完整的社会保险体系的建立。^①

作为最早建立社会保险制度的国家，德国对社会保障的理解主要是基于市场经济的理论，将社会保障理解为社会公平和社会安全，是对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本的生活保障，使之重新获得参与竞争的机会。

3. 美国对社会保障概念的界定

美国作为最先一个将“社会保障”一词在正式法案中使用的国家，其对社会保障的理解介乎英国和德国之间。美国将社会保障视为社会安全网，认为社会保障是根据政府法规建立的，避免人们因年老、疾病、失业、伤残等原因中断或丧失劳动能力，为人们提供因结婚、生育和死亡带来的特殊开支以及抚育子女的家庭津贴的保障体系。

4. 国际劳工组织对社会保障概念的界定

国际劳工组织对社会保障概念的界定，在内涵和外延上有一个逐步扩大的过程。它在1942年对社会保障概念的界定是：“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，失业时给予资助并帮助其重新找到工作。”1989年，国际劳工局编著的《社会保障导论》对“社会保障”作出的概括是：“社会通过采取一系列的公共措施来向其成员提供保护，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。”^②

① 张琪. 社会保障概论. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006: 2.

② 国际劳工组织编. 社会保障 (职工教育读本). 北京: 中国劳动出版社, 1995: 3.

二、国内对社会保障概念的界定

在中国,目前对于社会保障概念的理解也是百家争鸣的局面。

《中国劳动人事百科全书》中指出:“社会保障是由一整套完整的保险和福利项目构成的并由中央政府管理的体系,……旨在向全体公民提供一系列基本生活保障,使其免遭或摆脱人生的一切灾害。”

张海鹰主编的《社会保障辞典》中对社会保障的解释是:“国家和社会根据立法,对由于社会 and 自然等原因造成生活来源中断的社会成员给予一定的物质帮助,从而保证其依法赋予的基本生活权利,维系社会稳定的社会安全制度。”

崔乃夫主编的《中国民政词典》中对于社会保障这一词条的解释是:“国家和社会依法对社会成员的基本生活给予保障的社会安全制度。”

唐钧在其《市场经济与社会保障》一书中指出:“社会保障是现代国家社会政策和立法的重要内容,是国家和社会为补偿现代化过程中被削弱的家庭保障功能,帮助全体社会成员对现代社会中的社会经济风险,运用社会化的保障手段,依法保障全体社会成员基本生活的经济福利制度。”^①

陈良瑾认为:社会保障是国家和社会通过国民收入的分配与再分配,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

郑功成认为:社会保障是国家或社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。^③

三、本书对社会保障概念的界定

由于社会保障是一个发展着的、动态的概念,不同的时代、不同的国家,社会保障制度会有不同的内容。因此,在本书中,我们集国内外社会保障概念的各家之言,结合中国国情和一些最新研究成果,给社会保障的概念是:社会保障是国家为了维持社会稳定、促进经济发展,在公民因年老、疾病、伤残、失业、生育、遭遇灾害、面临生活困难时,由政府或社会依法为其提供基本生活保障,而建立起来的具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。这一定义包含了以下几层意思:

第一,社会保障的责任主体是国家或政府。在市场经济条件下人们追求高效率,传统社会下的亲情观念逐渐淡薄了,家庭保障的功能逐渐被削弱,劳动者保障就由家庭走

① 唐钧. 市场经济与社会保障. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 1995: 4-10.

② 陈良瑾. 社会保障教程. 北京: 知识出版社, 1990: 5.

③ 郑功成. 社会保障学. 中国劳动社会保障出版社, 2005: 7.