

中央广播电视大学教材

社会保障基础

SHEHUI BAOZHANG JICHU



ESSENTIALS OF SOCIAL SECURITY

吴宏洛 编



中央广播电视大学出版社

中央广播电视大学教材

社会保障基础

吴宏洛 编



中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障基础 / 吴宏洛编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2012. 12

中央广播电视大学教材

ISBN 978 - 7 - 304 - 06001 - 5

I. ①社… II. ①吴… III. ①社会保障—中国—广播电视大学—教材 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 011685 号

版权所有, 翻印必究。

中央广播电视大学教材

社会保障基础

吴宏洛 编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 营销中心 010 - 58840200 总编室 010 - 68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 李永强

责任编辑: 赵文静

责任印制: 赵联生

责任版式: 张利萍

责任校对: 王亚

印刷: 北京密云胶印厂

版本: 2013 年 1 月第 1 版

开本: B5

印数: 0001 - 2000

2013 年 1 月第 1 次印刷

印张: 20.25 字数: 348 千字

书号: ISBN 978 - 7 - 304 - 06001 - 5

定价: 29.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)



前言

Preface

半个多世纪以来,社会保障事业在世界各国得到了很大发展,同时也处在不断变革中。中国的社会保障制度在 60 多年中发生了很大的变化。计划经济体制下,中国城乡分割,在农村基本上没有现代意义上的社会保障,而城镇中的社会保障在 20 世纪 60 年代中期以后,则以“单位”保障为主要特点,形成了城市劳动者“广就业、低工资、高福利”三位一体的格局。劳动者的保障水平,特别是福利水平的高低,往往取决于他所就业的单位。改革开放 30 多年来,中国的社会保障事业迅速发展,特别是党的“十七大”以来,社会保险的各个领域都进行了深刻的改革,养老、医疗、失业、工伤与生育五大保险的基本框架正在建立和完善;社会救助在扶贫济困,匡扶社会公平方面发挥了巨大的作用;社会福利制度改革正在从补救型福利走向普惠型福利,并逐步向基本社会福利均等化目标迈进。

实践呼唤着理论的指导,教学急需适用的教材。与同类教科书相比,本书的写作特色主要有:一是作为广播电视大学社会保障基础课程教科书的定位非常明确,既系统阐述社会保障的基本理论又与各国社会保障实践相结合。教材难易适中,便于教学。二是坚持公共管理的专业视角,力求引导学生与读者正确理解和把握社会保障的理念和学科知识,突出重点,避免琐碎繁杂,体现知识性与思辨性相结合、理论性与实践性相结合、阐述性与启发性相结合的原则。三是充分吸收国内同类教



材的优点,在篇章结构和体例上有所创新,在阐述社会保障知识体系及其内容的同时注重案例教学的师生互动。为了方便学生学习,本书打破了传统教材的编写模式,每章均附有引言、学习目标、任务及任务反馈、拓展阅读、案例、本章要点、练习题及参考答案、参考文献等内容,便于学生自学和课后复习。

本教材反映了多年从事社会保障课程教学和研究的经验与心得,具有较好的理论性、实践性和前沿性。本教材适合劳动关系专业、劳动与社会保障专业、行政管理专业、社会学专业、社会工作专业以及其他管理学类专业作为基础课程的教材,亦适合对社会保障有兴趣的各界人士阅读。

教材由福建师范大学博士生导师吴宏洛教授编写,福建广播电视大学郭淑贞老师对本教材的编写做了资料收集和数据、图表的整理工作,福建广播电视大学陈展虹教授、教学处李正光教授对本书的写作和出版给予了鼎力支持,中央广播电视大学出版社责任编辑赵文静为本书添彩润色,在此深表谢意!教材编写过程中,参考了大量国内外论著和文章,在注释、拓展阅读和参考文献中一一列出,特此对原作者表示衷心的感谢!由于编写者水平所限,教材不完善之处,还望同行不吝赐教。

吴宏洛

2012年11月

目 录

Contents

1	第一章 社会保障理论与实践的基本问题
1	第一节 社会保障是工业化文明社会的必然产物
2	一、社会保障制度的起源与发展
4	二、社会保障的内涵
8	第二节 各国的社会保障制度
9	一、福利型社会保障制度
9	二、社会保险型社会保障制度
9	三、国家型社会保障制度
10	四、强制储蓄型社会保障制度
11	第三节 各国社会保障制度改革
11	一、社会保障制度改革的原因
12	二、各国社会保障制度改革举措
14	三、社会保障制度的未来发展趋势
18	第四节 中国的社会保障制度
18	一、中国社会保障制度的建立和发展
20	二、中国社会保障制度的改革
24	三、中国社会保障制度的完善



28	本章参考文献
29	第二章 养老保险
29	第一节 养老保险的基本内容
30	一、养老保险的含义
31	二、养老保险的发展历程
32	三、养老保险的功能与意义
34	第二节 养老保险的模式比较
34	一、养老保险资金承担机制模式比较
37	二、养老保险财务模式比较
39	三、养老保险基金投资管理模式比较
40	四、养老保险的计发模式比较
42	第三节 中国养老保险制度及其改革
42	一、机关事业单位职工养老保险制度及其改革
44	二、城镇企业职工养老保险制度改革
49	三、农村养老保险制度改革
53	四、农民工养老保险制度改革
57	第四节 人口老龄化对中国养老保险制度的影响与挑战
58	一、什么是人口老龄化
58	二、我国人口老龄化发展趋势
58	三、人口老龄化对中国养老保险制度的挑战
60	四、应对人口老龄化挑战的策略
66	本章参考文献
68	第三章 医疗保险
68	第一节 医疗保险的基本内容
69	一、医疗保险的含义和特点

70	二、社会医疗保险的适用范围和对象
71	三、社会医疗保险基金的筹措
72	四、社会医疗保险费用的支付
73	五、社会医疗保险支付的条件
74	六、社会医疗保险的待遇
76	第二节 医疗保险的模式比较
76	一、国家医疗保险模式
77	二、社会医疗保险模式
77	三、社区合作医疗保险模式
78	四、强制储蓄医疗保险模式
78	五、商业医疗保险模式
79	六、混合医疗保险模式
80	第三节 中国医疗保险制度的改革与发展
80	一、中国传统医疗保险制度
82	二、中国传统医疗保险制度的成就和存在的问题
84	三、中国医疗保险制度的探索与改革
92	四、中国医疗保险制度的探索与创新
100	本章参考文献
101	第四章 失业保险
101	第一节 失业和失业保险
102	一、失业的含义
102	二、失业问题的产生
104	三、失业的类型
106	四、失业保险及其类型
109	五、失业保险的功能
109	六、失业保险的构成要素



112	第二节 国外促进再就业的主要实践
113	一、改革失业保险制度,强化其促进就业的功能
114	二、充分发挥失业保险促进再就业的功能
117	第三节 中国失业保险制度建设与改革
118	一、中国失业保险制度探索性建立
119	二、中国失业保险的基本内容
121	三、中国失业保险制度存在的问题
124	四、中国失业保险制度的改革取向
128	五、农民工失业问题与失业保险
133	六、大学生失业问题与失业保险
140	本章参考文献
141	第五章 工伤保险和生育保险
142	第一节 工伤保险概述
142	一、什么是工伤保险
144	二、工伤保险的特征
145	三、工伤保险的原则
148	四、工伤保险的职能与社会意义
150	第二节 有关工伤保险的国际公约及其国外经验
150	一、有关工伤保险的国际公约
151	二、国外工伤保险制度的经验
154	第三节 工伤预防与康复
154	一、工伤预防
155	二、工伤康复
157	第四节 中国的工伤保险制度及其改革
157	一、中国工伤保险制度的建立
159	二、中国工伤保险制度存在的问题

162	三、完善中国工伤保险制度的举措
164	第五节 生育保险概述
165	一、生育保险的内涵
166	二、生育保险的特点
167	三、生育保险的意义
168	四、发达国家生育保险制度对女性的关怀和对男性责任的规定
169	第六节 中国的生育保险制度及其改革
169	一、中国生育保险制度的建立
171	二、中国生育保险制度改革面临的问题
174	三、中国生育保险制度改革与完善
178	本章参考文献
180	第六章 补充保障
180	第一节 企业年金概述
181	一、企业年金的概念与意义
182	二、企业年金的计划模式和运作模式
185	三、企业年金的运行
188	四、国外企业年金的模式介绍
190	五、企业年金在中国的实践
197	第二节 员工福利
197	一、员工福利概述
201	二、员工福利计划的重要作用
202	三、中国发展企业员工福利的状况
206	第三节 慈善事业
207	一、慈善事业概述
208	二、慈善事业的性质、特点与功能



211	三、中国慈善事业的发展状况
216	第四节 商业保险
216	一、商业保险的概念和本质
218	二、国外商业保险与社会保障相结合的经验
221	三、中国商业保险发展现状
222	四、中国商业保险的发展图景：提高商业保险与社会保险互补性
226	本章参考文献
227	第七章 社会救助
227	第一节 社会救助概述
228	一、社会救助的含义与特点
230	二、社会救助制度的作用
231	三、社会救助的对象
232	第二节 社会救助的基本内容
232	一、贫困救助
235	二、生活救助
236	三、医疗救助
237	四、教育救助
239	五、住房救助
241	六、生产救助
243	七、灾害救助
246	第三节 主要国家社会救助的实践
246	一、美国的社会救助
247	二、英国的社会救助
247	三、德国的社会救助
247	四、日本的社会救助

248	第四节 中国社会救助的实践
249	一、我国社会救助的发展历程
249	二、城乡居民最低生活保障制度
253	三、农村五保制度
255	四、医疗救助
256	五、扶贫救助
258	六、廉租住房救助制度
259	七、教育救助制度
259	八、临时救助制度
259	九、灾害救助
264	本章参考文献
266	第八章 社会福利
267	第一节 社会福利概述
267	一、社会福利的概念
268	二、社会福利的主要内容
277	第二节 福利国家的福利制度改革
277	一、改革的原因
278	二、各国和地区的福利制度改革
282	三、各国福利改革的启示
284	第三节 中国社会福利制度的发展与改革
284	一、中国社会福利事业的发展
287	二、中国社会福利事业发展中存在的主要问题
291	三、中国社会福利制度改革：从补救型福利 走向普惠型福利
298	本章参考文献
299	附 录 练习题参考答案

第一章 社会保障理论与 实践的基本问题

引言

社会保障制度是现代国家重要的社会经济制度之一。它是工业革命和社会化大生产的产物，也是社会发展到一定阶段公民应该享有的一项基本权利。社会保障制度迄今已有 100 多年的历史了，由于它在促进社会经济发展和保证社会稳定方面发挥了重要的作用，因而被人们形象地称作社会的“安全网”和“稳定器”。目前，世界上大多数国家都已经建立了不同形式的社会保障制度。

学习目标

- [回忆] 复述社会保障制度产生的社会历史背景。
- [理解] 概括社会保障的基本内涵。
- [分析] 辨识建立社会保障制度的积极意义。

任务

1. 概括世界各国社会保障制度的推进形式。
2. 简要阐释社会保障的基本功能。
3. 简述各国社会保障改革的原因。
4. 复述我国社会保障的发展历程。

第一节 社会保障是工业化文明社会的必然产物

社会保障制度是随着社会、经济、文化以及政治等要素的发展而不断发生

变化的，它是社会进步和社会文明的一个重要标志。其内涵和外延随着社会保障制度的发展也在不断发生变化。社会保障制度大体上经历了萌芽、产生、发展和改革四个阶段。回顾社会保障制度产生和发展的历史，可以帮助我们更深入地了解它的内涵。

一、社会保障制度的起源与发展

现代社会保障制度是工业化的产物。作为一种正式的社会经济制度，社会保障制度经历了 100 多年的发展。其实，早在春秋时期，孔子就提出“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”的大同社会；古希腊先哲柏拉图在《理想国》一书中也有类似的设想。16 世纪以后，空想社会主义思潮提出了人人都参加劳动，公平分配，每一个人的基本需要都得到保障，社会弱者和残疾人受到照顾，等等。这些思想对现代社会保障制度的形成产生了重要的影响。

（一）社会保障制度的起源

社会保障制度最早以社会救助的形式出现，发源于实现工业化最早的英国，同时可以追溯到古代社会成员之间自发的互助互济活动。在当时恶劣的生存条件下，这是人类社会生存和发展的重要条件。我国古代的社会保障，主要是由历代封建王朝主持进行的。宋代设常平仓、惠民仓、福田院、广惠仓等，有养老、恤孤、济贫之用。元代设养济院收养“诸鳏寡孤独、老弱残疾、穷而无告者”。清代地方上亦有举办社仓、义学、施医局、埋葬、施粥厂等。欧洲中世纪社会救济的一个重要特色是，除国家外，基督教会承担重要职责。英国规定每一教区必须对其辖区内的贫苦人负责。

伴随着工业革命的发展，大批农民涌入城市，城镇破产小手工业者和失业者不断增多，城市赤贫人口迅速扩大，社会问题日趋严重，民间的慈善事业已无力满足社会保障的需要。为了政权的稳定和社会的发展，政府开始介入其中。1601 年英国伊丽莎白女王颁布《济贫法》，这是中世纪社会保障史上的一件要事。一般认为这是第一次国家立法实施的社会保障。英国政府为此建立了专门的机构，采取了为有劳动能力的人提供劳动场所，为丧失劳动能力的老人、残疾人等提供资助等一系列济贫措施。英国的《济贫法》为稳定社会秩序，促进英国 19 世纪的大发展起到了重要的作用。之后，欧洲许多国家也实行了

类似的济贫政策。

现代意义上的社会保障制度，是从与职业相关的单项社会保险项目的出台开始的。它是在工业革命推进的过程中，伴随着生产的社会化和市场经济的形成建立起来的，以1883年德国颁布的第一项社会保险法为标志。从1883年到1889年，德意志帝国议会相继通过了几项法令，批准由国家出面建立保险制度，包括1883年的疾病保险制度、1884年的工伤事故保险制度、1889年的老龄退休保险和伤残保险制度。这些制度的出台，表明当时的德国俾斯麦政府力图通过立法全面推行社会保险。继德国之后，欧洲许多国家都先后制定实施了全面的保险制度。这样，以社会保险形式来推行社会保障制度，就成为保障体系发展的主流，后来逐渐被世界大多数国家所采用。

早期的社会保障，除了社会强制保险外，以社会救助为主要内容。一方面，非常强调劳动的重要性，如在当时实行社会保障制度比较全面的德国，其社会保险立法的覆盖面并不是全体公民，仅为有正常工资收入的人提供保障，大批的无正常收入的工人、农民、临时工、季节工，以及工资很低的工人都被排斥在这一制度之外；另一方面，这个阶段社会保险的责任也并不是完全由国家承担，全国保险基金的筹集，主要来源于劳动者个人及其雇主，国家的作用仅在于通过统一的社会立法实行强制保险，以建立全社会的安全保障体系。例如，当时德国的疾病、工伤和退休三大保险措施，都采用劳动者个人、雇主和国家共同承担风险的保险方式。按照法律规定，保险金的 $\frac{1}{3} \sim \frac{1}{2}$ 由雇主缴纳，雇员缴纳其余的 $\frac{2}{3}$ 或 $\frac{1}{2}$ ，政府在这个基础上视情况再给予一定补贴。可见，社会保障制度从一开始，就确立了个人、雇主、政府共同承担风险的原则，以及先纳税后得益，劳动与福利相结合的原则。

（二）社会保障制度的发展

社会保障制度的建立对于西方资本主义经济的发展和资本主义政权的稳固起到了重要的作用。美国是世界上第一个制定《社会保障法》的国家。1929年至1933年，资本主义国家爆发了严重的经济危机。美国政府为了复兴几近崩溃的经济、稳定动荡的社会，实施了以政府积极干预经济，扩大财政支出，刺激有效需求，促进充分就业为核心的著名的“罗斯福新政”，其中一项重要内容就是建立社会保障制度。1935年美国国会通过了历史上第一部《社会保障法》，这不但表明社会保险制度已由欧洲推向美洲，更标志着社会保障已进入一个新的发展时期。美国不但实施了强制性与非强制性的老年保险和失业保

险，还实施了由国家出面推行社会救助、社会福利的政策，以及其他社会化的保障措施，包括老年保险、失业保险、贫穷盲人补助、贫穷老人补助、（无生活来源的）未成年人补助等一系列社会保障制度。社会保障的概念从此被广泛采用。社会保障制度也从以社会保险为主的保障制度进入综合性的现代社会保障制度时代。

第二次世界大战以后，西方国家社会保障制度建设进入了以高福利为特征的全面发展阶段。1948年英国成为第一个宣布建成“从摇篮到坟墓”均有保障的福利国家，实行全民高福利政策。此后，西欧、北美、大洋洲和亚洲的发达国家陆续宣布实施“普遍福利”政策或建成“福利国家”。与此同时，东欧和亚洲的社会主义国家也仿照苏联模式，建立了与计划经济相适应的社会保障制度。到20世纪80年代初，世界上基本形成了以福利型、社会保险型、国家型、强制储蓄型四种社会保障模式为代表的现代社会保障模式。

随着世界经济发展速度放缓和人口老龄化问题的出现，各国社会保障制度的弊端逐渐显现，社会保障制度面临新的挑战。从20世纪80年代以来，不论在西方“福利国家”，还是在经济制度转型的原计划经济国家，不论在发达国家，还是在发展中国家，世界上许多国家都开始探索社会保障制度的改革和发展之路。各国从本国的国情出发，检讨本国社会保障制度的弊病，借鉴其他国家的经验和教训，进行社会保障制度的改革。几种主要社会保障模式的界限也日渐模糊，出现了相互渗透的趋势。

二、社会保障的内涵

（一）社会保障的定义

社会保障（social security）一词最早出自美国1935年颁布的《社会保障法》。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的公民，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》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。”国际劳工局对社会保障的界定是：社会保障即社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护，以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘，对社会成员提供的医疗照顾以及对有儿童的家庭提供的补贴。

“社会保障”一词是在20世纪30年代由西方传入我国。不过直到20世纪70年代末期,该名词的使用并不及“社会福利”与“社会救济”广泛。我国在1986年第六届人民代表大会第四次会议通过的第七个五年计划中第一次使用“社会保障”一词,来表达“国家和社会成员对社会基本生活给予保障的社会安全制度的总称”这样实质的内容。

在我国,一些学者根据自己的理解也给社会保障下了不同的定义。陈良瑾在《社会保障教程》中将社会保障定义为“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”。郑秉文同和春雷在《社会保障分析导论》中认为“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”。郑功成认为“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,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”。

目前,我国比较一致的提法是,社会保障是指国家通过立法,积极动员社会各方面资源,保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存,保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响,同时根据经济和社会状况,逐步增进公共福利水平,提高国民生活质量。《中华人民共和国宪法》规定:中华人民共和国公民在年老、疾病,或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。社会保障的概念如图1-1所示。社会保障体系是国家稳定和可持续发展的重要基础,是国家和社会通过一定的制度、形式和手段向公民提供基本保障的有机系统,分为内涵、层次与功能几个组成部分,包括社会保险、社会福利、社会优抚、社会救助和社会互助五个子系统,目标是在保障民众最低限度生活要求的基础上,逐步提高全体社会成员的生活质量。



图1-1 社会保障的概念