



21世纪应用型本科财税系列规划教材

社会保障学

SOCIAL SECURITY

(第二版)

安仲文 高 丹 主 编
覃双凌 夏艳玲 副主编

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



21 世纪应用型本科财税系列规划教材

社会保障学

(第二版)

安仲文 高 丹 主 编

覃双凌 夏艳玲 副主编

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 安仲文 高 丹 2013

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障学 / 安仲文, 高丹主编. —2 版. —大连: 东北财经大学出版社, 2013. 8

(21 世纪应用型本科财税系列规划教材)

ISBN 978-7-5654-1283-7

I. 社… II. ①安… ②高… 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 (2013) 第 183720 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连东泰彩印技术开发有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm

字数: 349 千字

印张: 11 3/4

2013 年 8 月第 2 版

2013 年 8 月第 2 次印刷

责任编辑: 田玉海

责任校对: 刘咏宁

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-1283-7

定价: 24.00 元

第二版前言

社会保障事关每个国民的切身利益，已经成为当代社会不可或缺的民生保障机制和整个社会和谐发展的维系与促进机制，对缓解社会摩擦、协调社会利益、维护社会稳定起着重要作用。

本书系统地阐述了社会保障的起源与发展，介绍了中外社会保障的历史沿革和改革现状，论述了社会保障的基本理论，全面概括了各项社会保障制度的主要内容，并对国外社会保障制度进行了比较分析，探讨了我国社会保障改革发展的方向。本书特点鲜明、内容新颖、论述深刻、体系完整、栏目丰富，内容涉及养老保险的最新政策、新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度、2009年医保改革方案及医疗保险的发展状况。尤其是，本教材含有作者结合当前社会保障领域的前沿话题而精心挑选的12个案例，为提升教学效果、开展讨论提供了优良素材。同时，本书每章末还配有关键概念和相应的习题，以发挥指导性、概括性和启发性，加强学生对课程内容的整体把握。

本书适合普通高等学校劳动与社会保障、人力资源管理、公共管理与财政等专业的教材，同时也可作为从事社会保障工作的专业人员的培训教材和学习资料。

本书由广西建设职业技术学院安仲文教授负责大纲的拟订和全书的总纂及审定。各章编写的分工是：第一、十二章由广西财经学院夏艳玲编写；第二、三章由广西财经学院秦强编

写；第四、十一章由广西财经学院覃双凌编写；第五、八章由广西财经学院高丹编写；第六章由广西财经学院李海宁编写；第七、九章由广西财经学院李黎编写；第十章由王英编写。本书由安仲文、高丹担任主编，由覃双凌、夏艳玲担任副主编。

在本书的编写过程中，编者参阅了许多近年来出版的社会保障类专著、教材、论文，借鉴和吸收了国内外众多学者、同仁的研究成果，在此，谨致以诚挚的谢意。我国社会保障制度一直处在改革和完善的进程中，由于作者能力所限，疏漏和不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

2013 年 7 月

目 录

第一章 社会保障概述	1
第一节 社会保障的概念与特征.....	1
第二节 社会保障制度的变迁.....	5
第三节 社会保障体系与功能	11
第四节 社会保障模式	18
本章案例	21
* 关键概念	22
练习与思考	22
第二章 社会保障管理	25
第一节 社会保障管理的原则和内容	25
第二节 社会保障管理体制	28
第三节 我国社会保障管理体制的现状	30
本章案例	44
关键概念	45
练习与思考	45
第三章 社会保障基金	48
第一节 社会保障基金概述	48
第二节 社会保障基金的筹集	52
第三节 社会保障基金投资运营及监管	59
本章案例	66
关键概念	68
练习与思考	68
第四章 养老保险	71
第一节 养老保险概述	71

第二节 外国养老保险	76
第三节 我国城镇职工基本养老保险制度	87
第四节 我国城镇居民社会养老保险制度	94
第五节 企业年金	99
本章案例	105
关键概念	107
练习与思考	107
第五章 医疗保险	110
第一节 医疗保险概述	110
第二节 外国医疗保险制度	121
第三节 我国城镇职工基本医疗保险制度与改革	129
第四节 我国城镇居民基本医疗保险	142
本章案例	145
关键概念	147
练习与思考	147
第六章 失业保险	149
第一节 失业保险概述	149
第二节 外国失业保险	157
第三节 我国失业保险制度及其改革	172
本章案例	184
关键概念	184
练习与思考	185
第七章 工伤保险	187
第一节 工伤保险概述	187
第二节 外国工伤保险	191
第三节 我国工伤保险	200
本章案例	207
关键概念	208
练习与思考	208
第八章 生育保险	210
第一节 生育保险概述	210

第二节 外国生育保险·····	216
第三节 我国生育保险制度及其改革·····	222
本章案例·····	235
关键概念·····	236
练习与思考·····	237
第九章 社会救助·····	239
第一节 社会救助概述·····	239
第二节 外国社会救助·····	247
第三节 我国社会救助·····	252
本章案例·····	270
关键概念·····	272
练习与思考·····	272
第十章 社会福利和社会优抚·····	274
第一节 社会福利概述·····	274
第二节 外国社会福利制度·····	279
第三节 我国社会福利制度·····	288
第四节 社会优抚·····	296
本章案例·····	303
关键概念·····	304
练习与思考·····	304
第十一章 农村社会保障·····	306
第一节 农村社会保障概述·····	306
第二节 外国农村社会保障制度·····	312
第三节 我国农村养老保险制度·····	326
第四节 我国农村医疗保险制度·····	336
本章案例·····	344
关键概念·····	344
练习与思考·····	345
第十二章 社会保障体系的改革与发展·····	347
第一节 社会保障体系的发展趋势·····	347
第二节 中国社会保障体系的基本评估与改革完善·····	352

本章案例.....	359
关键概念.....	361
练习与思考.....	361
参考文献.....	364

第一章

社会保障概述

社会保障是工业革命和社会化大生产的产物，也是经济发展与现代文明标志。它最早在德国产生，经过一个多世纪的发展，目前世界上大多数国家已建立了较完整的社会保障体系。社会保障制度已经成为当代社会不可或缺的一种社会经济制度，是经济发展的安全网和社会的稳定器。它对保障公民基本生活，缓解社会摩擦，维护社会稳定，促进经济发展起着重要的作用。

第一节 社会保障的概念与特征

一、社会保障的概念

社会保障（social security）一词，原意是指“社会安全”，最初出现于美国 1935 年制定的《社会保障法》，由于它简明、概要、表达明确，后被国际劳工组织接受，沿用至今。社会保障是一项综合性的社会事业，与各国的国情密切相关，关于社会保障概念的界定，目前国内外学术界尚无统一的定论。

一般来讲，社会保障指国家通过立法和行政措施设立的保护社会成员基本生活安全项目的总和。它是国家为了保持经济和社会稳定，依据保护与激励相统一的原则，对公民在年老、疾病、遭遇灾害而面临生活困难的情况下，通过国民收入分配和再分配，由政府和社会依法给予物质帮助和社会服务，以保障公民的基本生活需要的制度。这一定义包括了如下要点：

1. 社会保障的责任主体是国家或政府。国家是社会保障的最终责任承担者，具体表现为：国家通过立法建立社会保障体系；国家通过预算等形式提供财政支持；国家通过组织、领导、管理，确保其良性运行。

2. 社会保障的对象是全体国民。社会保障制度的出现是以社会生活存在风险为前提。近代大机器生产使劳动分工越来越社会化，传统的家庭难以抵御各种风险，只有通过国家和社会的力量才能抵御。虽然，在社会保障制度建立之初，保障的对象是一些因年老、伤残、疾病等原因而生活困难的人，但随着社会经济的发展，全民性的保障必将代替选择性的保障，全体国民都将享有获得国家和社会的帮助和保护的权利。

3. 社会保障的目标是保障社会成员的基本生活。社会保障实质上是一种国民收入再分配，它通过经济手段和服务手段，给予弱势群体及生活困难的家庭一定的物质帮助，目的是保障社会成员的基本生活需求，避免因收入差距过大而引起社会动荡，维护社会安定。

4. 社会保障制度需依法建立。社会保障作为一种重要的社会再分配制度，必须依靠国家的强制力来保证其实施。各国社会保障的成功经验表明，只有用法律的形式明确相关各方的权利和义务，才能使社会保障制度顺利进行，才能实现社会公平、公正。

二、社会保障的特征

（一）社会性

社会性是现代社会保障制度最基本的特征。这里的社会性不是一个泛指的概念，而是指人类生存保障方式的社会化，是现代社会保障制度与历史上传统的生存保障方式的一个根本性区别。

在农业自然经济的条件下，人们的基本生活保障主要是依赖家庭和个人的自我保障，虽然也有政府的赈灾、救荒和对少数贫残孤寡者的救

济，但其覆盖面和持续性都是很有限的。现代社会保障制度是通过建立一套社会化的安全保障机制，把社会成员的生存安全保障从传统的家庭及个人保障的基础上搬到了社会共同保障的基石上。它运用的就是前述的依靠组织形成的社会整体保障能力，为遭遇生存风险的社会局部提供安全保障的基本原理，故而呈现出高度的社会性，其具体表现为：

1. 这种社会化的保障制度，是作为全社会的代表——国家建立和实施的。

2. 社会的各类主体，包括国家、企业和个人都被纳入了这个制度体系之中，共同参与、共同负责，使社会的生存风险由全社会以组织起来的整体力量来共担。

3. 保障覆盖的对象是社会的每个成员，任何个人在面临天灾人祸、生老病死等生存风险而无法维持其基本生活时，都可以依法从国家和社会获得基本的生活保障。

4. 社会保障基金、设施等保障资源是通过国民收入的分配与再分配机制建立起来的，它是为全社会的保障需求服务的。

这种高度社会化的安全保障机制，是以现代化的生产力和社会化的大生产方式为基础的。它使人类生存安全保障的能力得到了一次大解放，使人类生存保障的方式产生了一次质的飞跃。社会保障制度实际上就是社会化的安全保障制度，社会性无疑是它最本质的特征，其他特征都是由社会性特征派生而来的。

（二）强制性

强制性是现代社会保障制度的又一基本特征，它是保证社会化的保障制度得以建立的必不可少的手段。社会保障的实施是对社会利益格局的一种调整，没有必要的强制是无法建立起社会保障制度的，甚至建立了也无法正常运行。因此现代社会保障制度都是国家通过立法建立的，其运作也必须严格依法行政，社会保障制度的强制性具体表现是：

1. 社会任何组织与个人是否参与社会保障体系，不是取决于他们的自由选择，而是由法律做出明确规定、强制执行的。一个青年工薪劳动者不能因为还年轻、在几十年后才可领取养老金，就不参加社会养老保险。一个企业也不能因为要增加利润而拒绝交纳社会保险费。

2. 社会保障制度的各类主体，包括政府、企业和个人都必须按照

法律严格地履行社会保障的义务和职责，任何主体包括政府都不能随心所欲地对待自己的职责和应尽的义务，依法履行社会保障的职责和义务是受到法律强制性制约的。

3. 社会保障对象享受保障权利时也不是随意的，同样必须依法行事，受法律的强制性约束。社会保障对象依法享受的待遇不能因为保障对象的意愿而随意更改，也不能因为管理机构等原因而随意增减。任何人和机构都不能随意剥夺社会保障对象合法地享受其权利。

4. 社会保障的管理运作及程序也是由法律明确规定，受法律强制性约束的。保障基金的筹集、储存、运营，保障待遇的支付，保障对象资格的审核，保障设施的管理、使用、维护，都必须依法行事，并接受社会监督。任何违反法定规则和程序的行为都是不允许的。

（三）互济性

互济互助是社会保障制度基本的功能性特征。社会保障发挥其社会化保障功能就是通过社会成员之间的互助互济与自我保障相结合来实现的。没有互济就没有社会保障，社会保障的待遇和服务设施，无论以何种形式、由谁出面来提供，归根到底都是社会劳动者创造的财富。社会保障制度不论由谁来组织实施，归根到底都是社会成员之间在互助互济。正是这种社会化了的互助互济才使“整体为局部”提供保障的机制得以实现。社会保障实际是社会成员自己在为自己提供保障，但又不同于传统的个体的自我保障，是社会化互济基础上的社会整体性的自我保障。

在社会保障的互济互助中，社会成员之间的权利与义务在实质上是平等的，但这种平等不是简单的对等交换。社会保障的互济是与国民收入的再分配相结合的，是要将一部分收入较高的社会成员的收入转化为社会贫弱群体的保障资源。这就是所谓的“转移性支付”，即把收入从相对富裕的人手中转移到相对贫困的人手中。但这种转移性支付从根本上说仍然是互济的，因为对劳动力生产与再生产的维护，对社会贫弱群体的救助是保持稳定、促进社会经济发展的前提，其结果是包括较高收入阶层在内的社会整体都受益。实现社会公平是社会自身发展的客观需要，并不只是对某种人道主义理念的追求。

社会保障的互济性一般有两种实现形式：一是制度化的互济，即社

会成员按社会保障法律履行自己的义务，通过社会保障制度的运作实现互济。二是非制度化的互济，这主要是社会成员或团体，在其他社会成员遭遇生存风险时，在制度规定的义务以外，给予自愿的支援和帮助，如社会福利性捐助，支援灾区活动或在日常生活中开展人人为我、我为他人的互助互济活动，以及社区互助服务等。

（四）福利性

现代社会保障的实质是一种社会性福利，无论它的基本目标还是发展方向，都具有一种广义的福利性。社会保障最基本的目标是为无法维持基本生活的社会成员提供基本生活保障，给予其物质和服务的帮助。这种保障就是社会向这部分成员提供的福利。随着经济和社会发展水平的提高，现代社会保障不仅要实现它的基本目标——保障社会成员的基本生活，而且日益强调其对全体社会成员生活福利增长的作用，把改善和提高全体社会成员的物质生活与精神生活的质量，作为社会保障发展的要求和方向，使社会保障有了普遍福利的意义。但社会福利的发展必须适合各个国家的国情，必须与社会经济的发展水平相适应，不能脱离实际。

上述四个方面的基本特征是现代社会保障制度内在规定性的表现，它们之间既有区别又有着内在的必然联系，是一个统一的有机整体。

第二节 社会保障制度的变迁

一、社会保障制度的形成与发展

社会保障的产生与发展是社会选择的结果。社会保障最初是人类为了抵御大自然和社会经济生活中的各种风险，必须依靠群体的力量而出现的。在人类社会不断发展变化的过程中，社会保障制度也在逐步发展。

（一）社会保障制度的萌芽

现代社会保障制度的萌芽阶段产生于工业革命最先兴起的英国，其标志是17世纪初颁布的《济贫法》（Poor Laws），它使社会保障体系的最低层次的措施以社会救助的形式出现了。

16 世纪末 17 世纪初，英国的封建社会开始解体，资本主义生产关系依托着新兴的毛纺工业迅猛地发展起来。新贵族的圈地运动使大批农民被剥夺土地后在城镇沦为贫困者；产业革命使大批手工业者无法从事大机器生产而失去了原有的工作，失去了生活保障。与此同时，由于宗教改革，王室剥夺了大量的教会财产，从原教会土地上被赶走的农民，也纷纷进入了城市，城市的无业者与贫民骤增，社会动荡不安。为了缓解社会矛盾、维持国家的稳定，1601 年英国女王正式颁布了《伊丽莎白济贫法》（旧济贫法），在一定程度上解决了贫困问题。但随着农村圈地运动的深入和城镇产业革命的发展，该法案后来已经不适应当时的发展趋势，不断暴露出它的局限性。因此，在 1834 年英国又通过了《伊丽莎白济贫法》修正案（新济贫法）。两部《济贫法》虽然确认了政府对社会救济事业所负有的责任，但仍把社会救济看作是对贫民的“恩赐”，把贫困和接受救济看作是一种耻辱与罪恶，甚至把丧失自由和公民权作为获得救济的先决条件。这表明，《济贫法》并没有完全摆脱前社会化保障方式的特征。所以它具有某种过渡性，只是现代社会保障制度的一个萌芽。

（二）现代社会保障制度的形成与初步发展

现代社会保障制度是 19 世纪 30 年代至 20 世纪 30 年代逐步形成的。其产生的标志是，社会保障制度的核心部分——社会保险制度首先在德国颁布实施。德国是世界上最早以立法的形式推出社会保险的国家。早在 19 世纪 80 年代，俾斯麦执政的德国政府为了统治阶级的自身利益，先后以法律形式强制实施了三项法案：1883 年的《疾病社会保险法》、1884 年的《工伤事故保险法》、1889 年的《老年和伤残保险法》。这三项法案的出台，标志着现代社会保障制度的产生。

德国政府在上世界上率先推出和实施社会保险制度有其自身的历史背景。1871 年德国统一后建立了德意志帝国，其统治阶级雄心勃勃，企图加快国内经济发展，对外扩大殖民势力。为了实现这些目标，政府必须对内安抚好工人群众，调和劳资关系，解除劳动者对各种风险的担忧。而事实上，19 世纪下半期，由于马克思主义在工人中的传播，德国工人运动迅速发展起来。一方面，工人阶级强烈要求政府出台保护劳工权益的社会政策措施；另一方面，工人自发地组织起各种互济的基金

会，作为风险的补救措施。这种自愿的互助组织到 1885 年已经吸收了 70 多万名会员。统治阶级为了缓和劳资矛盾，瓦解工人自发组织的群众性组织，被迫推出带有强制性的社会保险制度。此外，主张劳资合作和社会改良政策的德国新历史学派也为社会保障制度的出台从思想理论上奠定了基础。

德国社会保险制度建立后，很快为欧洲各国所效仿。1890—1919 年间，奥地利、丹麦、挪威、荷兰、意大利、英国、法国等国都纷纷建立了社会保险单项或者几个项目的法规。这样，在 20 世纪初，社会保障制度在欧洲大陆已经基本确立。

社会保障制度在社会救助中萌芽，以社会保险为主干，继续向外扩展，它以美国 1935 年颁布世界上第一部《社会保障法》为标志，终于使社会保障制度在世界范围内发展起来，也形成了比较完整的经济社会制度。

（三）社会保障制度的全面发展

在社会保障制度的发展历史中，第二次世界大战（以下简称“二战”）可以作为一个分水岭。社会保障在二战前只是各国缓和劳资矛盾的一种应急措施，这主要表现在保障对象有限、社会保障项目少、支付标准相对较低上。在二战之后，社会保障则变成各国政府稳定经济和社会的一种战略性的长远政策，资本主义各国普遍建立了社会保障项目系统化、网络化的社会保障体系。

社会保障制度的全面发展时期在 20 世纪的 40—60 年代。这一阶段以 1948 年英国第一个宣布建成“福利国家”为标志。1944 年，英国首相丘吉尔委托牛津大学经济学院院长贝弗利奇爵士制订英国公共保障计划。这位被称作“福利国家之父”的爵士制定了《社会保险和联合服务》（1942）与《自由社会的充分就业》（1944）的研究报告，即著名的贝弗利奇计划。该计划提出：社会应保证全体公民免受贫苦、愚昧、疾病、失业与肮脏之苦，国家对每个公民从摇篮到坟墓、由生到死的一切生活与危险，都给予安全保障，即建立全社会的国民保险制度。该计划二战后成为英国工党政府社会立法的白皮书。英国政府在贝弗利奇报告的基础上，先后颁布实施了《国民保险法》（1946）、《国民健康服务法》（1945）、《家属津贴法》（1945）、《国民救济法》（1948）等一系

列法案，使英国社会保障制度得到了全面的发展。1948年，英国首相艾德礼宣布英国第一个建成了福利国家。接着，西欧、北欧、北美洲、亚洲的发达国家都陆续宣布实施“普遍福利政策”，社会保障制度进入全面发展阶段。与此同时，东欧和亚洲的社会主义国家则依照苏联模式，建立了以国家保障为特征的社会保障制度，接着世界上许多发展中国家也先后建立了自己的社会保障制度。这样，社会保障制度被全世界各国普遍认可并成为各国共同采用的社会经济政策。

20世纪70年代至今，社会保障制度进入调整和改革阶段。以1973年中东石油危机为开端的经济滞胀宣告了二战后前所未有的经济繁荣的结束，社会保障制度陷入了困境，福利国家的弊端也日渐显现。在这种形势下，新一轮的社会保障制度改革全面展开。

二、中国社会保障制度的形成与发展

1949年以后，我国建立和发展了适应计划经济体系的社会保障制度，并形成了较为完整的体系。但其在制度结构、相关责任主体的权责关系以及基金的运行机制方面存在许多弊端。改革开放以后，随着市场经济的发展，传统的社会保障制度越来越不适应新的体制，因此，20世纪80年代初，我国对社会保障制度进行了全面的改革。目前，我国已初步建立了以社会保险、社会福利、社会救助制度为主体的社会保障体系。随着我国社会经济的发展，社会保障制度将逐步规范与完善。

中国社会保障制度大体经历了如下几个阶段的变迁与发展。

（一）第一阶段：企业保险和社会保险混合的体制

新中国成立后，社会保障制度建设主要是确立了企业职工的社会保险体系和政府机关、事业单位的社会保障体系。在企业职工的社会保险体系方面，1951年2月26日，政务院正式颁布《中华人民共和国劳动保险条例》（以下简称《劳动保险条例》，后经过多次补充修改）。它是我国第一个社会保障法规，确立了我国传统社会保险体系的基本框架与制度安排。《劳动保险条例》具体规定了职工在疾病、伤残、伤亡、生育及年老后获得必要物质帮助，职工的直系亲属也可享受一定的保障。该条例规定，社会保险基金由工会统筹使用，其中70%由企业工会使用，30%上缴全国总工会，由总工会在全国范围内调剂使用。至1956