



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



北京高等教育精品教材

BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI

全国高等学校劳动与社会保障专业新编系列教材

社会保障概论

(第二版)

主编 张琪

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
北京高等教育精品教材
全国高等学校劳动与社会保障专业新编系列教材

社会保障概论

(第二版)

主 编 张 琪

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/张琪主编. —2版. —北京:中国劳动社会保障出版社,2013
全国高等学校劳动与社会保障专业新编系列教材

ISBN 978-7-5167-0738-8

I. ①社… II. ①张… 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(2013)第 231807 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

*

保定市中华美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 17.25 印张 297 千字

2013 年 9 月第 2 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

定价:30.00 元

读者服务部电话:(010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话:(010) 64961894

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错,请与本社联系调换:(010) 80497374

我社将与版权执法机关配合,大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动,敬请广大读者协助举报,经查实将给予举报者奖励。

举报电话:(010) 64954652

全国高等学校劳动与社会保障 专业新编系列教材编委会

主任 文 魁 首都经济贸易大学教授，博士生导师
副主任 杨河清 首都经济贸易大学教授，博士生导师
编委 (以姓氏笔画为序)

尹庆双 西南财经大学教授，博士生导师
邓大松 武汉大学教授，博士生导师
石美遐 北京交通大学教授，博士生导师
吕学静 首都经济贸易大学教授，博士生导师
宋奇成 重庆理工大学教授
杨俊青 山西财经大学教授
杨燕绥 清华大学教授，博士生导师
张 琪 首都经济贸易大学教授
李永杰 华南师范大学教授，博士生导师
沈琴琴 中国劳动关系学院教授，博士
郑功成 中国人民大学教授，博士生导师
尚 珂 北京物资学院教授
赵 曼 中南财经政法大学教授，博士生导师
姚先国 浙江大学教授，博士生导师
袁志刚 复旦大学教授，博士生导师
常 凯 中国人民大学教授，博士生导师
董克用 中国人民大学教授，博士生导师
曾湘泉 中国人民大学教授，博士生导师
赖德胜 北京师范大学教授，博士生导师
樊 明 河南财经政法大学教授，博士
穆怀中 辽宁大学教授，博士生导师

内 容 简 介

本书在积极吸收国内外同类教材优势的基础上，将社会保障内容的科学性、知识性、系统性、先进性和相对稳定性相结合，形成完整的理论知识和实物体系；本书的另一个特点在于突出地体现了社会保障领域最新的研究成果，对目前社会保障领域的一些热点、难点以及有争议的问题以案例分析与讨论的形式引出，借以提高学生的学习兴趣，培养其分析和解决实际问题的能力。

本书共分为十章。从社会保障的制度定位和基本结构体系入手，全面分析和阐述了社会保障制度的基本理论和模式，对社会保障的特征、产生发展、保障水平、制度模式、基金筹集以及管理体制等方面内容作了详细的介绍；在此基础上，本书对社会保险制度、社会救助制度、社会福利制度进行了重点介绍，尤其是对养老保险、医疗保险、失业保险等制度的构建原则、功能分析、制度类型以及发展趋势等内容进行了有针对性的阐述，并结合我国社会保障实践进行了实证分析和热点问题探讨。

本书致力于理论知识及实务的全面性，可以满足学生打好理论基础以及专业技能型人才培养的需要，适合本科层面社会保障学课程的学习使用，以及定位在培养高级专业应用型人才的其它经济管理类专业学生的教学使用。

序

自标志着中国劳动体制改革发轫的1986年劳动合同制度全面推行至今，中国劳动力市场建设已经走过了20多年的历程。这期间，我国的劳动力配置制度、劳动关系体系、劳动者的激励模式等诸多方面发生了历史性的变革，与计划经济体制相匹配的单位制度、身份制度、粮食关系制度等逐步瓦解消融，规范劳动力市场秩序的制度体系逐步建立。在劳动力市场建设进程中，市场主体自主选择权的加强和激励模式变革（带来的配置效率和劳动力市场效率的增加）为整体改革的推进提供了有力的人力和物质支撑。

同时，我们也发现，与其他产品和要素市场相比，劳动力市场化进程相对滞后。中央经济工作会议提出着力推进经济体制改革，建立健全全面协调可持续发展的制度保障，对劳动力市场的一体化建设和建立逐步改变城乡二元结构的机制提出了新的要求。在市场化进程中，劳动者在获取择业自主权的同时，也承受着市场所必然带来的风险和压力，从而经历了环境上、经济上、心理上多方面的变化历程。劳动力市场的一体化、规范化和市场化还有很长的路要走。更好地配置人力资源，对劳动者进行有效的激励，并使劳动者适应市场，需要我们以劳动学科体系为理论基础的各方面的队伍做大量的工作。

针对劳动者的工作体现在三大方面，或者说，劳动学科体系的实践层面可以划分为三大任务：企业通过吸纳、激励、使用劳动者，促进自身的发展；政府和社会促进劳动者在适当的规则中开展市场性平等竞争，规范企业行为，并通过各种直接和间接方式来调节劳动者的适应性；政府对劳动力市场上的弱势群体加以保障，并帮助劳动者抵御风险。这就如同组织一场运动会，不但要有科学可行的游戏规则和公正的裁判，还要有对运动员足够的激励，以及有扶助受伤者、调解纠纷的人员和制度。

就我国现阶段的国情而言，这三方面的工作具有尤为重要的意义。随着经济全球化进程的加快和知识经济时代的到来，人力资源已逐渐超越物质资源、金融资源而成为核心资源，尤其是在中国加入世贸组织后，人才争夺日趋激烈，这使得我国的人力资源开发与管理面临着越来越严峻的挑战。人力资源管理专业的建设和发展将在未来相当长的一段时间内对企业和社会发展发挥重要的作用；而在我国经济转轨的过程中，要求社会保障在降低劳动力市场风险、保护弱势群体等方面发挥更加积极的作用。同时，劳动力市场上还要有专业的政府组织和非政府组织来帮助个人、家庭、群体和社区发挥潜能，调整关系或预防因人与人或人与环境而引起的各种社会问题，社会工作者成为社会进步的助推剂和劳动力市场顺利运行的润滑剂。另外，近年来我国劳动关系在市场经济体制下的运行态势正发生着深刻的变化，维护劳动者的合法权益，有效调节劳资矛盾，构建和谐劳动关系等问题也日益凸显。

然而，这三方面目前都面临着人员数量不足、总体水平不高的问题，制约着我国劳动力市场的建设。因此，为了我国市场经济体制的完善和各市场化进程的和谐发展，需要人数众多的高素质专业队伍充实到各项工作中去。我们以劳动学科体系为中心的，适用于经济管理类大学本科（部分教材也适用于研究生）教学的四个系列——劳动与社会保障系列、人力资源管理系列、社会工作系列、劳动关系系列的教材就是在这样的背景下产生的，经过一年多的酝酿、筹备和策划，终于能够呈现在广大读者面前。

希望这四套系列教材能为我国大学劳动与社会保障、人力资源管理、社会工作、劳动关系等专业以及相关专业方向的发展，能为上述专业领域工作人员专业素质的提高，能为我国劳动科学的发展，尽绵薄之力。真诚欢迎各界人士提出宝贵意见。

文魁

前 言

众所周知，社会保障是工业革命和社会化大生产的产物，也是现代社会文明的标志，由于事关每个国民的切身利益，社会保障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，它对缓解社会摩擦、协调社会利益、维护社会稳定起着重要作用。

对于我国来说，社会保障各项事业虽然起步较晚，但改革发展迅速。在经济快速发展、社会财富急剧增加的重要时期，社会保障改革和制度建设对于调节社会收入分配、化解社会矛盾具有不可替代的功能，加强社会保障制度建设与完善社会保障体系成为维护社会安全，保持社会、经济协调和可持续发展的关键举措，也是在科学发展观指导下，全面建设小康社会的国家基础性工程。

经过多年的改革和发展，我国已经初步形成了以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充的社会保障制度体系框架，但是仍然存在一些薄弱环节，需要社会保障理论和实证研究的进一步推动。也正因为如此，在系统总结社会保障制度基本理论和改革成就的基础上，编写符合时代性，具有很强的理论性、启发性和实用性的教材十分必要。

本书的编写，是在积极吸收国内外同类教材优势，吸收我国从事社会保障教学与研究的专家、学者研究成果的基础上，结合多位编写者教学实践和改革的探索，充分兼顾教学课时和教学重点，将教材内容精练成十章，精心打造而成。

本书的内容，在注重社会保障知识系统性和完整性的基础上，注重及时反映国内外社会保障理论和实践发展的新思路和新动向，融入了当今社会保障的热点问题，把握时代脉搏。从形式上看，本书在每

章之后，以资料与案例的形式引出社会保障热点和难点问题，体现先进性和启发性。由于我国地域辽阔，各地社会保障具体实施办法存在差异，建议学生在学习过程中，认真阅读本地相关社会保障政策规定，对教材内容将有更深刻的理解。

本书的特色，在准确、精练介绍知识的基础上，使用新闻体的写作方式编写资料与案例，结合章节内容的需要，将近年来有代表性、争议性的社会热点问题独立命题，达到为学生提供新资讯，引导关注新问题，引发进一步思考的目的。这些内容的阅读，有助于学生准确、深刻理解专业问题，同时还有助于激发学习兴趣和培养社会保障意识。

本书由张琪教授主编，陈红副教授任副主编。参加编写的人员有吕学静、蒯小明、刘苓玲、李燕荣、左春玲、孙博、刘潇等高校教师，首都经济贸易大学社会保障专业的研究生段昆、廖晓诚、褚益平、任妙子、赫新琪、杜尧、张栋、马艳珍、秦丹等同学也参与了教材的修订。正是由于各位老师和同学的付出，本书的修订才得以顺利圆满地完成。本书在编写过程中，参阅了大量国内专家、学者的著作和教材，得到了很多专家、学者的卓有建树的建议，在此一并表示衷心的感谢！

本书作者力求以严谨认真的态度和辛勤的付出提供完美的教材，但仍难免有疏漏之处，我们希望使用本书的专家、学者和各位读者提出宝贵的意见和建议，以促进我国社会保障教学与研究的进一步发展。

张 琪

2013年9月

目 录

第一章 社会保障概述·····	(1)
第一节 社会保障的定位·····	(2)
第二节 社会保障制度的构成体系·····	(7)
第三节 社会保障制度的原则与功能·····	(12)
【资料与案例 1】从法国大罢工看社会保障的两难 处境·····	(16)
【资料与案例 2】商业人身保险是社会保障体系的 组成部分吗·····	(17)
【本章小结】·····	(19)
【复习思考题】·····	(20)
第二章 社会保障制度发展与变迁·····	(21)
第一节 社会保障制度的产生与发展·····	(22)

第二节	社会保障制度产生与发展的理论条件·····	(28)
第三节	社会保障制度主要模式·····	(36)
第四节	中国社会保障制度的发展与变迁·····	(40)
【资料与案例 1】	《贝弗里奇报告》是如何出台的 ·····	(46)
【资料与案例 2】	罗斯福“新政”有什么借鉴意义 ·····	(48)
【资料与案例 3】	如何评价社会保障制度的发展 变迁 ·····	(50)
【资料与案例 4】	《社会保险法》的艰难出台之路 ·····	(51)
【本章小结】	·····	(53)
【复习思考题】	·····	(54)
第三章	社会保障理论分析 ·····	(55)
第一节	社会保障水平思考·····	(56)
第二节	社会保障公平与效率关系思考·····	(60)
第三节	社会保障制度政府责任的思考·····	(65)
【资料与案例 1】	如何让中国的社会保障“更可靠” ·····	(71)
【资料与案例 2】	如何让中国的社会保障“更公平” ·····	(72)
【本章小结】	·····	(74)
【复习思考题】	·····	(74)
第四章	社会保障基金与管理 ·····	(75)
第一节	社会保障基金及其筹集模式·····	(76)
第二节	社会保障基金的收付管理·····	(83)

第三节	社会保障基金的投资运营	(88)
第四节	社会保障管理体系与内容	(91)
【资料与案例 1】	人口老龄化对社会保障体系产生 什么影响	(97)
【资料与案例 2】	由养老保险关系转移接续所想 到的	(99)
【资料与案例 3】	中国的社会保障缴费是否全球 最高	(100)
【本章小结】		(102)
【复习思考题】		(102)
第五章	养老保险制度	(105)
第一节	养老保险概述	(106)
第二节	养老保险制度分析	(108)
第三节	我国基本养老保险制度	(115)
第四节	企业年金	(123)
【资料与案例 1】	“延迟退休年龄”引发的争议	(130)
【资料与案例 2】	养老金“九连涨”的背后	(132)
【资料与案例 3】	事业单位养老保险制度改革试点 引发的思考	(133)
【本章小结】		(135)
【复习思考题】		(136)
第六章	医疗保险制度	(137)
第一节	医疗保险概述	(138)
第二节	医疗保险的制度分析	(143)
第三节	我国基本医疗保险制度发展与改革	(154)
【资料与案例 1】	“宿迁医改”引发的争议	(161)

【资料与案例 2】神木医改：阳关道还是独木桥	(162)
【资料与案例 3】全民健保制度能否延续“台湾奇迹”	(164)
【资料与案例 4】“奥巴马医改”的破茧之路	(165)
【本章小结】	(167)
【复习思考题】	(167)
第七章 失业保险制度	(169)
第一节 失业保险概述	(170)
第二节 失业保险的制度分析	(174)
第三节 我国失业保障制度	(180)
【资料与案例 1】“失业率”统计与高低告诉我们什么	(187)
【资料与案例 2】加拿大“失业保险”向“就业保险”的转变	(188)
【资料与案例 3】大学生“一毕业就失业”的背后	(190)
【本章小结】	(192)
【复习思考题】	(192)
第八章 其他保险制度	(193)
第一节 工伤保险制度	(194)
第二节 生育保险制度	(202)
【资料与案例 1】“开胸验肺”暴露了什么问题	(207)
【资料与案例 2】非京籍职工可以享受生育保险待遇吗	(209)
【本章小结】	(210)

【复习思考题】	(211)
第九章 社会救助制度	(213)
第一节 社会救助概述	(214)
第二节 贫困与反贫困	(218)
第三节 我国最低生活保障制度	(224)
第四节 其他社会救助内容	(228)
【资料与案例 1】 恩格尔系数与基尼系数的变化意 味着什么	(231)
【资料与案例 2】 “用手机” 和 “养宠物” 能否享受 低保	(233)
【资料与案例 3】 “孙志刚事件” 引发的思考	(234)
【本章小结】	(235)
【复习思考题】	(236)
第十章 社会福利制度	(237)
第一节 社会福利概述	(238)
第二节 公共福利	(242)
第三节 特殊人群福利	(249)
【资料与案例 1】 我国是否需要建立老年护理保险 制度	(253)
【资料与案例 2】 “失独家庭” 的悲哀谁来解	(254)
【本章小结】	(256)
【复习思考题】	(256)
参考文献	(258)

社会保障概述

学习目标

- 了解美国、德国、英国、日本等不同国家以及国际劳工组织对社会保障的定位，美国、英国和新加坡等国家的社会保障构成体系。

- 掌握社会保障、社会救助、社会福利和社会优抚的概念，社会保障界定的要素。

- 重点掌握社会保障的主要特征、社会保障制度的原则、社会保障的功能。

- 能够运用社会保障的主要特征、原则等原理分析我国现阶段社会保障制度中存在的一些问题。

关键术语

社会保障 社会救助 社会保险 社会福利 社会优抚

“社会保障”一词源于英文“social security”，原意是指“社会安全”。1935年，美国制定了历史上著名的《社会保障法》，首先使用了“社会保障”（social security）一词。后来其他国家和一些国际组织也相继使用了“社会保障”这一概念，社会保障逐步演变成一种世界性的社会制度。

一、各国对社会保障的界定

作为社会制度，社会保障受到政治、经济、社会、伦理道德等因素的影响，再加上各国国情差异，世界各国理论界对社会保障制度界定有着不同的解释，甚至在同一个国家不同的时期、不同的学者也有不同的看法。

（一）美国

美国在罗斯福新政时期通过的《社会保障法》，将社会保障视为“社会安全网”，具体理解是：“根据社会保障法制定的社会保险计划，对于因年老、长期残疾、死亡或失业而失去工资收入者提供保障；同时对老年和残疾期间的医疗费用提供保障。老年、遗属、残疾和健康保险计划对受保险的退休者或残疾者和他们的家属以及受保险者的遗属，按月提供现金保险待遇。”

（二）德国

德国在实施社会市场经济时，把社会保障制度理解为向在市场竞争中不幸失败者或失去竞争能力的人提供基本生活保障的、具有互助性质的安全制度。德国学者认为，社会保障旨在使在竞争中失败的人不致遭受灭顶之灾，并能获得重新参与社会竞争的机会；为那些失去劳动能力或遭受意外困难而不能参加竞争的人提供生活保障。他们认为，自由放任的市场经济不能保证公正的收入分配。因此，社会市场经济应包括两个不可分割的领域：一是能带来经济效率的市场，二是能带来社会“公正”“安全”的社会保障制度。“公正”是指社会保障可以缩小社会成员收入差距，“安全”是指它可以为遭受不测的社会成员提供基本的生活保障。

（三）英国

英国伦敦经济学院院长、著名经济学家贝弗里奇在《社会保险及其相关服务》的报告中这样定义：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，它应该遵循普遍性的原则，对全体国民实施“从摇篮到坟墓”的全面的社会保障。《贝弗里奇报告》首次提出社会保障具有普遍性原则和类别原则，其目标被界定为消除贫困，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。^①

（四）日本

日本在《关于社会保障制度的建议》（1950年）中给社会保障制度下的定义是：“对于疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，以保险方式和直接的国家负担，寻求经济保障的途径。对陷入生活困境者，通过国家援助，保障其最低水平的生活。同时，谋求公共卫生和社会福利的提高，以便使所有国民都能过上有文化的社会成员的生活。”

日本学术界对社会保障的界定有广义和狭义之分。广义的主张：社会保障是政府关于解决各种社会问题的社会政策的统称；狭义的主张：社会保障是指由国家来救济国民生活之缺损的制度，国民在生活上面临诸如失业、伤病、高龄等各种情况，而使这些国民的生活来源出现中断或减少，给国民生活带来困难时，通过社会保障机制进行国民收入再分配，保障其最低限度的收入。狭义的社会保障包括社会保险、国家救助、社会福利、公共卫生等内容。

（五）国际劳工组织

1985年，国际劳工组织亚太地区局给社会保障做了如下的定义：社会保障可理解为一个社会在出现规定的事件或在规定的情况下向其成员提供的保护。其目的是：（1）尽可能防止收入丧失或收入锐减的意外出现；（2）当意外确实发生时，尽可能提供医疗并对引起的经济后果提供财政保护；（3）尽可能为遭受意外者身体康复和职业恢复提供便利；（4）尽可能为抚养儿童提供福利待遇。

国际劳工组织社会保障司于1989年编著的《社会保障导论》一书中对社会保障的定义是：社会通过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、年老和死亡等原因而丧失收入或收入大幅度减少所引起的经济和社会灾难进行斗争，并提供医疗和对有子女的家庭进行补贴的方法。

二、社会保障界定的要素

由于社会保障制度的建立必须考虑社会经济发展、历史文化和价值观念等多种因素，因此社会保障制度的具体内容也会有很大的差别。不同的国家不可能按

^① Social Insurance and Allied Services. Report by sir William Beveridge Cmd, 6404.