

校企合作优秀教材

精品课程配套教材

21世纪应用型人才培养“十三五”规划教材

# 社会保障概论

主 编 杨 璟 徐诗举

副主编 陈起风 杜莹莹 黄常炜 周 云

参 编 徐芳芳 杨玉水 陈自满



 中国海洋大学出版社  
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

· 青岛 ·

# 高等院校教育教材研究与编审委员会

**主任:** 丁红朝

**副主任:** (排名不分先后顺序)

魏力	黄群瑛	郭福琴	陈丽佳	潘邦贵	黄爱科	武跃春	黄超平
周洁	吴让军	宋君远	周宇	郭波	张莉	王力	庄小将
田君	仲蓬	林光友	刘智勇	肖湘	耿喜则	程文明	邓恩
胡景煌	李金伟						

**委员:** (排名不分先后顺序)

王汝志	仲崇高	邓光明	王玲	李青阳	柯晶莹	刘秀峰	梁珺
郑穗	颜伟	冉恩贵	邓景泉	刘怿凡	王东坡	靳炜伟	何春华
马毅	顾晨婴	周瑞强	李飞	陈桂平	殷志文	余鹏	陈力攀
陈辉	石莉萍	洪歧	刘春景	李元杰	李建清	李良霄	吴智勇
吴剑锋	熊勇权	何志昂	包耀东	梁锐	杨荣军	朱纪红	陈晓川
喻建晖	陈瑞霞	朱飞	王喜荣	徐霞	马海祥	叶大萌	石敦岗
尹渔清	张雪佳	郑连弟	董慧	叶凡	张翠华	游春华	芦书荣
林金兰	李素云	曾晓文	杨子武	谭筱南	禹青	李莉	朱增峰
韩俊强	杨保香	张文洲	将平	刘仁芬	李奇志	陈晓川	廖秀珍
徐仁旭	郝兴武	徐磊	黄方正	毛光峰	齐佳敏	马世新	冯方友
周箭	郑小平	孔德元	郑艳	胡智斌	刘德华	赵越	高启明
林幼斌	陈兴平	马小红	李东	李富	韦家明	张萍	李秀菊
刘助忠	杨迪	钱钶	王莹	周庆	白洁宇	封岚	王玉勤
罗勇	张建新	杨志学	王希晶	李立辉	夏同胜	刘小军	张秀芳
谭目发	黄宏彬	刘劲志	王荣	陈田国	周南	韩在霞	邱惠芳
刘明	李锐	刘舟	张家荣	刘炳康	刘可夫	徐顺志	杨安宁
章志杰	刘静萍	黄芸	胡久江	王少英	张文华	张崇友	张莉
吴志军	马骏	戴小波	韩芳	陈晓霞	何方	李炳	王永照
李文胜	刘羽	欧雅	肖莉贞	王焕毅	张琛	柳志刚	徐莉
王彦	李东文	米双红	容莉	张薇	黄健	杨勇军	付宏华
银峰	卢瑜	王志强	范伶俐	杨俊峰	张俊峰	吴青松	朱志辉
韩芳	毛用春	何辛	朱琴	吴德永	王涛	童广印	赵华玮
刘宏	刘飞	张元越	罗晓军	李传健	向佐春	岳文忠	于森
蒋粤闽	陈飞飞	龙游	李凯	谭波	喻靖文	刘丽霞	陶晓峰
邱春高	罗利华	王艳芹	罗志明	徐明川	宋长昆	杨艳	苏华
阳玉秀	文英兰	卢竹	任春茹	张永红	刘晖	蔡传柏	李虹
李永华	陈金洪	侯学刚	邱漠河	唐荣林	高彩霞	周冲	邓嘉燕
张福霞	孙建超	沈恒昶	朱玉萍	袁战军	董建利	王绍光	岳士凯
蒋国宏	桑莉琳	范飞飞	夏清明	谢晓杰	张红丽	梁燕燕	王德礼
李芙蓉	马晓明	张艳平	熊义成	程元清	任郁楠	张小亚	黄永强
郭美斌	钟祥荣	覃晓康	张琳茜				

# 前 言

当前,高等教育的层次和类型日趋多样化,为了适应培养应用型社会保障管理人才的需要,我们组织编写了这本《社会保障概论》(应用型教材),以区别于传统的精英教育模式下的教材。本教材在兼顾理论性与实践性统一的基础上,更加突出应用性,将更多章节用于阐述我国现行的社会保障制度及其运行情况。此外,为了加深学生对一些重要的社会保障理论与现实问题的理解,在每章之后都附有相应的案例分析。

教材分为十二章,各章主要内容如下。

第一章总论,介绍了社会保障的产生与发展、社会保障理论基础、社会保障体系及其功能与效应等,重点阐述了社会保障的概念和内容体系;第二章社会保障基金管理,介绍了社会保障基金含义、构成及其分类,重点讲述了社会保障基金的筹集、投资运营及其监管等;第三章社会保障立法与管理,介绍了社会保障法的历史沿革、概念及其立法原则,重点阐述了中国社会保障立法与实践;第四章老年社会保障制度,介绍了老年社会保障制度含义、原则、特征及其类型,重点阐述了中国城镇企业职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度的基本内容及其运行情况;第五章就业社会保障,介绍了失业保险的概念、特点、功能及失业保险制度的建立和发展,重点阐述了我国失业保险制度的主要内容及其运行情况;第六章社会医疗保障,介绍了社会医疗保险定义、产生和发展以及社会医疗保险制度的运行情况,重点阐述了我国城镇职工基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度、城镇居民基本医疗保险制度、大病医疗保险以及长期护理保险等基本内容及其运行情况;第七章工伤社会保障,介绍了工伤与工伤保险的概念、历史沿革,重点阐述了我国工伤保险制度的基本内容及其运行情况;第八章生育社会保障制度,介绍了生育社会保障概念、特点及其一般构成,重点阐述了我国现行生育社会保险制度的基本内容及其运行情况;第九章社会福利制度,介绍了社会福利的概念、特点和内容,重点阐述了我国社会福利制度的基本内容及其运行情况;第十章社会救助制度,介绍了我国社会救助制度的发展与改革,重点阐述了我国现行社会救助制度的基本内容及其运行情况;第十一章社会优抚,介绍了社会优抚制度的含义及其主要形式,重点阐述了我国社会优抚制度的基本内容及其运行情况;第十二章其他社会保障制度,介绍了住房社会保障、补充养老保险、慈善事业的含义及其构成,重点阐述了我国现行的住房社会保障制度、补充养老保险制度以及慈善事业及其运行情况。

本教材由杨璟副教授和徐诗举教授担任主编,陈起风讲师担任副主编,具体分工情况如下。杨璟老师负责第一章的编写,周云老师负责第二章和第五章的编写,陈起风老师负责第三章和第四章的编写,黄昌炜老师负责第六章和第七章的编写,杜莹莹老师负责第八章和第十二章的编写,杨玉水老师负责第九章和第十章的编写,陈自满

老师、徐芳芳老师负责编写第十一章的编写，全书由徐诗举老师负责总撰并执笔前言。

《社会保障概论》(应用型教材)是安徽省级精品资源共享课程教材,既可以作为全日制专科生和继续教育培训教材,也可以作为机关和企事业单位干部和职工的工作参考书。

本教材在编写过程中参阅了很多文献资料,直接或间接引用了其中一些观点,并且多是真知灼见,限于篇幅,有的没能一一列出,在此向各位专家学者深表歉意、谢意和敬意,当然我们文责自负。本教材的出版,只是对应用型教材编写的初步尝试与探索,由于编写时间仓促,更是因为我们的能力和水平有限,在教材内容和章节编排上肯定还会存在一些不妥之处,某些观点可能还会存在争议,甚至是谬误,在此,恳请广大读者批评指正,我们一定虚心接受,以便以后认真修改与完善。

编者  
2017年1月

# 目 录

第一章 总论 .....	(1)
第一节 社会保障的产生与发展 .....	(1)
第二节 社会保障理论基础 .....	(11)
第三节 社会保障体系、功能与效应 .....	(21)
第二章 社会保障基金管理 .....	(38)
第一节 社会保障基金的概述 .....	(38)
第二节 社会保障基金的筹集 .....	(42)
第三节 社会保障基金的投资运营 .....	(45)
第四节 社会保障基金监管 .....	(51)
第三章 社会保障立法与管理 .....	(58)
第一节 社会保障立法 .....	(58)
第二节 社会保障管理 .....	(72)
第四章 老年社会保障制度 .....	(86)
第一节 社会养老保险概述 .....	(86)
第二节 中国基本社会养老保险制度 .....	(92)
第五章 就业社会保障 .....	(105)
第一节 失业保险概述 .....	(105)
第二节 我国的就业社会保障制度 .....	(115)
第六章 社会医疗保障 .....	(131)
第一节 社会医疗保险概述 .....	(131)
第二节 社会医疗保险制度的运行 .....	(132)
第三节 我国的社会医疗保障 .....	(138)
第七章 工伤社会保障 .....	(148)
第一节 工伤保险概述 .....	(148)
第二节 我国的工伤保险 .....	(152)
第三节 工伤预防与康复 .....	(159)
第八章 生育社会保障制度 .....	(164)
第一节 生育社会保障概述 .....	(164)
第二节 我国生育保险制度 .....	(168)
第九章 社会福利制度 .....	(179)
第一节 社会福利制度概述 .....	(179)
第二节 职工社会福利 .....	(184)

第三节 公共社会福利 .....	(186)
第四节 特殊人群社会福利 .....	(190)
第十章 社会救助制度 .....	(197)
第一节 我国社会救助制度的发展与改革 .....	(197)
第二节 我国现行社会救助制度的基本内容 .....	(205)
第十一章 社会优抚 .....	(233)
第一节 社会优抚概述 .....	(233)
第二节 我国现行社会优抚制度 .....	(240)
第十二章 其他社会保障制度 .....	(247)
第一节 住房社会保障 .....	(247)
第二节 补充养老保险 .....	(256)
第三节 慈善事业 .....	(267)
参考文献 .....	(277)

# 第一章 总论

## 第一节 社会保障的产生与发展

### 一、社会保障的概念

#### (一) 社会保障的内涵

##### 1. 国际社会对社会保障内涵的解释

“社会保障”一词源于英文“Social security”，又译为“社会安全”，最早出自美国1935年颁布的《社会保障法案》(Social Security Act)。1944年，第26届国际劳工大会《费城宣言》中正式使用“社会保障”概念，逐渐形成现代意义上的社会保障概念。关于社会保障的概念，世界各国理论界有着不同的理解和解释。

美国的《社会保障法》对社会保障的具体理解是：“根据社会保障法制定的社会保险计划，对于年老、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障；同时对老年和残废期间的医疗费用提供保障。老年、遗属、残废和健康保险计划对受保险的退休者和残废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。”

日本学术界对社会保障的概念界定有广义和狭义之分。广义的社会保障被看成政府关于解决各种社会问题的社会政策的统称，而狭义的社会保障则被看成指国民在生活上蒙受诸如失业、伤病、高龄等各种事故，而使这些国民的生活源泉——所得出现中断或减少，给国民生活带来困难时，通过社会保障机制进行国民再分配，保障其最低限度的收入所得，由国家来救济国民生活之缺损的制度。在这里，把社会保障作为包括社会保险、国家救助、社会福利、公共卫生等内容的统称。

联合国于1948年对社会保障界定为：社会通过采取一系列的公共措施向其成员提供保护，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实行补贴的方法。

1989年，国际劳工局把社会保障的定义概括为：社会通过一系列的公共措施来为其成员提供保护，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。

迄今为止，国外学者对社会保障概念的解释有30多种。从社会保障的诸多定义

中，我们可以看到，人们把社会保障看成一种确保社会生活安定、促进社会稳定、经济发展的社会机制，或一种社会安全制度，或一种公共福利计划，或一种社会保险制度，或一种预防、解决社会问题的安全网，或一种经济分配方式，或一种法律制度，或一种社会政策。这些观点从不同的视角来界定社会保障，仅仅反映了社会保障性质的某个侧面。

### 2. 中国对社会保障内涵的解释

中国是在1986年六届人大四次会议通过的第七个五年计划中首次使用“社会保障”一词。《中华人民共和国宪法》明确规定：“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。”

劳动和社会保障部结合我国实际情况所作的解释为：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。

邦功成在综合考察现代社会保障制度在各国的发展实践，以及国际性组织、部分国家政府及有关学者对社会保障的概念界定后，提出了其社会保障的定义，“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。在中国，社会保障则是各种社会保险、军人福利、医疗保障、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助等社会措施的总称”。

我们认为，社会保障的定义应为：社会保障是国家和社会通过立法实施的、以国民收入再分配为手段，对社会成员的基本生活权利提供安全保障的社会行为及其机制、制度的总称。

这一定义包括以下几层含义：

(1) 社会保障的首要责任主体是国家或政府。社会保障是一项重要的社会公共产品或“准公共产品”，需要政府通过公共财政支出为国民提供和满足社会公共产品的需要，而社会保障制度的设计、实施都必须由国家统一组织和管理。

(2) 社会保障的对象是全体社会成员。社会成员只要是合法的居民，只要符合社会保障的条件，而不分城市和乡村，不分工人和农民，也不分干部与群众，都应该无一例外地成为社会保障的对象，都有权利享受政府规定的社会保障。但是，就具体的保障项目来讲，谁被保障，谁不被保障，是有严格限制的。

(3) 社会保障的目标是满足公民的基本生活需要，从而实现社会稳定和促进社会公平。社会保障是增进社会整体福利，是社会主义国家实现共同富裕目标的一项重要手段。它通过保障全体社会成员的基本生活，在一定程度上消除社会发展过程中因意外伤害、失业、疾病等因素导致的机会不均等，使社会成员在没有后顾之忧的情况下参与市场的公平竞争；通过在全体社会成员之间的风险共担，实现国民收入的再分配，缩小贫富差距，减少社会分配结果的不公平。

(4) 社会保障的手段是对国民收入进行再分配，它是解决社会经济问题的杠杆之一。在市场经济条件下，初次分配按生产要素所有权来分配，注重效率原则，这种分配必然导致社会成员之间分配不公，出现贫富两级分化现象，会引起社会阶层之间的

矛盾,对社会稳定构成威胁,于是政府为了弥补初次分配的缺陷,实现社会公平,通过国民收入再分配的手段,征收社会保障税(或社会保障费),为社会成员基本生活权利提供安全保障,实现社会公平与公正。

(5) 社会保障的实施依据是国家立法。社会保障的目的是保障社会成员的基本生活需要,为了确保社会成员的基本生存权得以实现,必须有法可依。一方面表现在雇主和雇员要依法履行缴费义务和享有保障待遇的权利;另一方面表现在根据法律规定征收社会保障基金,以确保社会保障制度的正常运行。

(6) 社会保障既是一种社会行为,一种社会经济制度,也是一项社会事业,还是一种社会政策,在现代社会,社会保障同时还是政府调控经济运行的重要手段。

## (二) 社会保障的外延

关于社会保障的外延,国际劳工组织认为,社会保障主要承担九个方面的风险,即疾病、生育、老年、残疾、死亡、失业、工伤、职业病和家庭。对这九个方面的保障可以满足社会成员一生的基本生活需求,从而促进社会稳定和经济发展。国际劳工组织在1952~1982年归并到社会保障制度中的内容包括:社会保险(Social insurance);社会援助(Social assistance)或社会救助;由国家财政收入资助的补助金(Benefits);家属补助金(Family benefits);储备基金(Provident funds);雇主规定的补助年金以及围绕社会保障而发展的辅助性或补充性计划。其中,社会保险是以国家为主体,通过立法手段,设立保险基金,当劳动者在年老、患病、生育、伤残、死亡等暂时或永久丧失劳动能力,以及因失业中断劳动而失去收入来源时,由社会给予物质帮助和补偿的一种社会保障制度。社会保险是以劳动者、雇主以及国家三方共同筹资、以建立保险基金为基础、以国家立法为依据、以劳动者为保障对象的一种社会保障项目,社会保险是社会保障的核心内容。它主要包括养老保险、医疗社会保险、失业社会保险、生育社会保险、工伤社会保险等。其中社会救助是在公民不能维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的标准满足其最低生活需求的物质援助的社会保障制度。社会福利是以国家或社会为主体,向全体社会成员或社会弱者提供旨在保证一定的生活水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的社会保障制度。社会优抚是由国家和社会对法定的优抚对象,按照规定提供保证一定生活水平的资金和服务,带有褒扬和优待抚恤性质的特殊的社会保障制度。归纳起来,社会保障一般包括社会保险、社会救助、社会福利等几个方面,社会保险是社会保障的核心内容。随着社会经济的发展,社会保障还将在增进基本人权、特别是福利权方面不断为提高全体社会成员的生活水平和生活质量作出更大的贡献。

在我国,1993年中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》把社会保障制度纳入社会主义市场经济体制中,并明确指出:“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。”

## 二、西方社会保障制度的建立与发展

社会保障作为一种制度是近现代的产物。从1601年英国颁布的《伊丽莎白济贫

法》算起，以英国 1834 年颁布的新《济贫法（修正案）》，即新《济贫法》为标志，西方社会保障制度经历了萌芽、形成、发展、成熟和改革五个阶段。

### （一）社会保障制度的萌芽阶段

工业革命的兴起和推广，使人类社会发生了巨大的变化。英国作为工业革命的发源地，在 16 世纪，开始了“圈地运动”，其结果导致大量失去土地的农民涌进城市。农民在摆脱了土地束缚的同时，也失去了生活保障，城市中无产者的失业、伤残、疾病、年老丧失劳动能力等就成了重要的社会问题。在这种情况下，政府传统性的惩罚和抑制措施已经难以解决问题，社会动荡不安。针对这一情况，英国政府出于稳定社会的需要，于 1601 年由当政的伊丽莎白女王，把已有的救济贫民的惯例方法用法律的形式规范和固定下来，形成了《伊丽莎白济贫法》，也称为《伊丽莎白第 43 号法》，并由官方划出一条贫困救济线，同时努力为失业者提供工作，对贫穷人家的孩子进行就业训练，对老年人、患病者进行收容。对于那些官方认为“懒惰而不值得救助的穷人”，则仍然规定用严酷的手段惩罚他们。该法案确立了这样的主导思想：以立法强制征收济贫税；凡抗拒不缴者以违法处置并可拘禁于监狱；以习艺所为机构，收容并组织贫民生产、劳动；对身强力壮的贫民组织劳动；对青少年进行技术培训；政府指派管理人员进行管理。虽然《伊丽莎白济贫法》并不完善，但它毕竟是政府通过国家法律，对每一个人强制征收济贫税来救济贫民的第一次社会行动。它的立法与颁布实施有深远的社会意义：它使社会保障体系最低层次的措施——社会救助，第一次以立法形式公之于世。它意味着在经济保障上，处于绝境的社会成员有权利向国家和比他更富有的邻居伸出手来，请求帮助。在这个意义上，《伊丽莎白济贫法》已经展示了未来社会保障的朦胧思路。

### （二）社会保障制度的形成阶段

西方社会保障制度的形成阶段自 19 世纪上半叶英国颁布的新《济贫法》开始，一直持续到 20 世纪 30 年代。这近百年间，现代社会保障制度的两项基本内容——社会救助和社会保险制度——在西方开始逐渐形成并得到普及。

#### 1. 社会救助的出现

19 世纪前后，英国的工业化和社会近代化至现代化的进程，使社会发生了两个突出的变化：一是人口预期寿命的延长，这导致了老龄人口阶层的形成，并日益成为突出的社会问题，因而需要国家从整个社会发展政策来考虑；二是社会生产方式和劳动组织方式的突出变化，导致社会劳动者，尤其是城市化后的主要靠工薪维持生计的城镇劳动者，在他们因年老体弱、生病、生育、工伤事故或失业时，就失去了收入保障。为了整个社会发展更加有序，英国政府于 1834 年颁布实行新《济贫法》。新法规定，社会救助属于公民的合法权利，政府实行救助是应尽的义务。新《济贫法》还认定救助不是消极行动，而是一项积极的福利措施，因而要求经过专门训练的社会工作人员从事这一事业。同时，还规定成立济贫法管理局，负责济贫工作，并将社会救助第一次以立法的形式确定下来，使其成为一种制度。但新《济贫法》仅仅满足了社会成员的最低生活需要，是社会保障的最低纲领。新《济贫法》中对申请救助的贫民要求的

条件较为苛刻,规定领取救济金的人必须接受三个条件:丧失个人尊严,接受救济者被认为是不体面的;丧失个人自由,必须禁闭在“贫民习艺所”,不得外出;丧失政治自由,接受救济者取消其选举权。但该法通过对贫民实行社会救助,稳定了社会秩序,促进了英国经济的快速发展,同时也为欧洲其他工业化国家建立社会保障制度提供了立法基础和制度借鉴。在英国的新《济贫法》颁布之后,瑞士于1847年和1871年制定了《济贫法》、挪威于1845年颁布《济贫法》等。

## 2. 社会保险制度的建立

欧洲各国颁布的《济贫法》只是从慈善救济向社会救助的转化,是国家对社会成员承担保障责任的开始,而真正意义上的社会保障制度产生的标志是社会保险制度的建立。

德国是世界上第一个实行社会保险制度的国家。19世纪下半叶的德国,阶级关系复杂,社会流派众多。在此复杂形势下,俾斯麦政府相继颁布了一系列法令:1883年,颁布了世界上第一部《疾病社会保险法》;此后,于1884年和1889年先后颁布了《工伤事故保险法》和《老年残障保险法》。这三部保障法强调权利与义务的统一,规定以缴费作为享受保险待遇的条件,其待遇与收入相关联,并确定了使参保人的最低基本生活得到保障的目标。同时也规定保险费用由国家、单位(雇主)和个人三方面负担,这些原则为以后很多国家建立和发展社会保险制度奠定了基础。上述法令的颁布,标志着世界上第一个最完整的社会保险体系的建立,社会保险制度由此产生。德国这三部法律中所体现的重要原则,如权利和义务相统一的原则、以缴纳费用为享受保险条件的原则和保险费用多方分担的原则,为以后各国建立和发展社会保险制度奠定了基础。

在同一时期,法国在1898至1910年建立和实施了工伤、失业和老年三项社会保险制度;瑞士在1908年至1913年实行了疾病、工伤和老年三项社会保险制度;挪威也于1854年通过了《穷人法》,1884年建立并实施了防治职业伤害保险,1900年颁布了《社会援助法》,1911年试行了《病人权益法》等,这一系列法规使挪威初步建立了社会保障体系。至此,社会保障制度在西方资本主义国家逐渐形成,并走向成熟。

## (三) 社会保障制度的发展阶段

1929~1933年的世界经济危机席卷全球,企业破产、工人失业等社会问题十分严重,西方国家社会矛盾日益尖锐。针对资本主义经济危机以及市场经济的缺陷,英国经济学家凯恩斯强调政府应该对经济进行宏观调控和干预,以提高有效需求,解决失业问题,缓解危机。这一思想得到西方社会的普遍响应,为刺激社会需求,许多西方国家的政府开始改变自由放任的社会政策,对经济和社会生活进行全面的干预和调节。他们积极施行由政府主管的社会保障、社会福利措施。这些措施不再是过去那种单纯的、济贫性的慈善行为,而是对社会全体成员提供安全保护。美国总统罗斯福的“新政”就是其中的一个典型。为了配合“新政”的实施,1935年美国颁布了《社会保障法》,这是美国第一个由联邦政府承担义务的全国性的社会保障法律,也是世界上第一部社会保障法。1935年美国《社会保障法》的颁布,极大地促进了社会保障制度的发

展。罗斯福的主要论点如下：社会保障是大机器生产的客观需要。要将“普遍福利”为核心的社会保障制度作为建国方略。初期的社会保障项目应包括失业、养老、家庭保险，实现“家庭平安、生活保障、社会保险”。实行“以工代赈”的现代社会救助，反对消极的救助行为。实行以地方为主的失业保险与强制性多层次的养老保险。社会保险必须以促进自我保障意识的确立为前提。社会保障项目应该逐步展开。这部《社会保障法》设立了五个基本的保障项目，即老年社会保险、失业社会保险、盲人补助、老年补助和未成年人补助，从而形成了较为完整的社会保障体系。罗斯福的“新政”思想以及《社会保障法》，对后来社会保险制度的发展有很大促进作用。到1940年，世界上已有60多个国家设立了工伤保险、医疗保险、家庭津贴等社会保障项目，社会保障制度迅速发展。

#### （四）社会保障制度的成熟阶段

从第二次世界大战前后开始，西方国家“普遍福利政策”的广泛实施和“福利国家”的纷纷出现，标志着社会福利制度的产生，也预示着现代社会保障制度的发展逐步进入成熟阶段。

1942年，由贝弗里奇主持起草的向英国政府提交的《社会保险及相关服务》研究报告，对英国乃至西方各国的社会福利制度产生了巨大的影响。贝弗里奇在报告中建议，社会保障制度应包括：社会保险——满足居民的基本需要；社会救济——满足居民在特殊情况下的需要；自愿保险——满足那些收入较多的居民较高的需要。贝弗里奇的报告还提出了下列原则：基本生活资料补贴标准一致的原则；保险费标准一致的原则；补助必须充分的原则；全面和普遍性的原则（即社会保障应覆盖全体居民并包括他们不同的保障需要）；管理责任统一的原则；区别对待的原则。在通过并实施了一系列社会保障法案之后，1948年英国首先宣布建成公民“从摇篮到坟墓”均有保障的“福利国家”。随后，西欧、北欧、北美、大洋洲和亚洲许多发达国家纷纷宣布实施“普遍福利”政策，社会保障事业得到迅猛发展，在发达国家和地区之间形成了一个以“高福利”为主要内容的社会保障制度。

与此同时，东欧和亚洲的社会主义国家则依照苏联模式，建立了以国家保险为特征的社会保障制度。随后，世界上许多发展中国家也先后建立起社会保障制度。社会保障成为世界公认并被各国共同采用的社会经济政策。

在社会保障制度迅速扩张的国际背景下，国际劳工组织于1952年6月28日在日内瓦国际劳工会议上通过了《社会保障最低标准公约》（第102号公约）。该公约将社会保障制度细分为：医疗照顾、疾病和生育补助；失业救济；家属津贴；工伤保险；残疾、老年和遗属补助。《社会保障最低标准公约》是社会保障的国际性文件，并被视为社会保障制度发展史上的里程碑，同时也是社会保障制度日趋国际化的重要标志。

#### （五）社会保障制度的改革阶段

20世纪70年代以后，受世界石油危机的影响，西方经济重新面临困境，高福利的社会保障制度的经济基础受到动摇。同时，“普遍福利”政策所带来的弊端也日益显现，主要表现为由于社会保障福利标准不断提高，其覆盖面和给付水平超过了国家的

经济增长率和经济实力,社会保障资金入不敷出,影响了国民经济的正常运行,也影响了国家的经济竞争力。高福利、高补助的社会保障制度,也助长了国民的依赖心理。一些人不愿从事报酬低、社会地位低、工作难度大的职业,宁愿失业享受救济,或提早退休领取退休金。这种状况一方面导致了大量社会人力资源的浪费,另一方面也降低了经济效益和效率。

对此,世界各国政府在社会保障问题上面临了经济增长与福利水平、财政负担和社会稳定之间的两难选择。为消除高福利所带来的社会弊端,自20世纪70年代以来,西方发达国家相继走上了社会保障的改革道路,对原有的社会保障制度作了不同程度的改革和调整。改革的总趋势是修改和调整社会保障的项目以及各项费用的支付标准,最大限度地节约使用社会保障费用,提高社会保险税的征收标准,并充分利用各种社会筹资渠道,尽力扩大和增加社会保障资金的来源;淡化社会保障制度中的“普遍性”原则,增强社会保障制度只是社会“安全网”的观念,使之成为一种只是帮助真正贫穷者的救助制度;改变社会保障制度结构,建立多层次的,国家、企业、个人多方参与的综合体系;实行社会保障制度的私营化、资本化运作等。经过多年努力,西方发达国家在社会保障制度改革中,取得了一定的成效,但与建立一个有效的、完善的保障体制和机制的目标,距离还很远。目前,各国仍在根据本国的特点和条件,不断地对社会保障制度加以改革和调整。

### 三、中国社会保障制度的演变和发展

#### (一) 社会保障制度的初创时期

新中国社会保障制度的建设,开始于1951年2月26日政务院正式颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》(以下简称《劳动保险条例》,后经多次补充修改),它是我国第一个社会保障法规,也是至今为止最具基础性的、受保范围最广、内容最齐全的社会保障制度。它确立了我国传统社会保险体系的基本构架与制度安排。《劳动保险条例》的颁布实施,使我国形成了除失业保险之外的老年保险、工伤保险、疾病保险、生育保险、遗属保险等社会保险体系,标志着中国以社会统筹为特征的社会保险制度已初步确立。这一时期的社会保障制度建设主要是确立了企业职工的社会保障体系和政府机关、事业单位的社会保障体系,以下将对这两个体系进行介绍。

##### 1. 企业职工的社会保障体系

《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的办法,同时规定职工供养的直系亲属也可享受一定的保险待遇。开始只在部分企业实行,后来扩大了实施范围。

在管理体制上,依据《劳动保险条例》的规定,企业基层工会负责社会保障基金的收缴、发放。各省、市工会组织,各产业工会全国委员会或地区委员会对所属企业基层工会负指导督促的责任。各级人民政府劳动行政改革工会机关负责监督社会保险金的收缴、发放,并处理有关社会保险事件的申述。

在筹资模式上,《劳动保险条例》实际上确立了以企业单方付费为基础的现收现付

筹资机制。《劳动保险条例》将社会保险金划分为两大块，即企业基层工会管理的社会保障基金与全国总工会管理的社会保险总基金。另外，《劳动保险条例》还具体规定了养老保险和医疗保险的给受资格和待遇水平。

### 2. 政府机关、事业单位的社会保障体系

按照分工，当时由国家内务部负责政府机关、事业单位工作人员的社会保险事务。在养老保险方面，1955年12月29日国务院颁发了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》，首次对国家干部享受养老金的资格与待遇水平作了规定。在医疗保险方面，1952年6月7日政务院颁发了《关于人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》，这一规定在报销范围上高于企业水平，但在供养直系亲属待遇方面则低于企业水平，不享受供养直系亲属的医疗补助。在病假期间的工资待遇方面，1952年9月12日政务院颁发了《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》。上述原办法和修改后的新办法在待遇水平上均高于企业。1952年公费医疗制度启动时，该医疗保险计划覆盖国家干部400万人。至1957年末，传统社会保险制度的基本框架已经建成。这一公共社会保险体系以养老、医疗保险为主要支柱，同时涵盖工伤、生育、死亡抚恤等保险项目，初步实现了中国产业工人长期抗争的权利，在一定程度上有效地防范了各类风险，满足了职工的基本生活需求。统计数字显示，当年全国支付的保险福利费（含养老金、医疗费）总额为27.9亿元，占职工工资总额的17.9%。

### （二）社会保障制度的创新时期

中共十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，建立多层次的社会保障体系，对于深化企业和事业单位改革，保持社会稳定，顺利建立社会主义市场经济体制具有重要意义。

在20世纪90年代中期开始了第三个阶段的改革，围绕“一个中心、两个确保、三条保障线”的目标建设新的社会保障机制。1998年后，社会保障制度开始作为一项基本的社会制度加以建设。2000年10月，中共十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》和国务院《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》则从我国社会主义初级阶段的基本国情出发，并根据我国国民经济和社会发展的要求，明确提出了我国社会保障制度的总体目标是：“建立独立于企事业单位之外、资金来源多样化、保障制度规范化、管理体系社会化的社会保障体系。”《建议》明确提出：“完善的社会保障制度是社会主义市场经济的重要支柱，关系改革、发展、稳定的全局。”这对于中国的社会保障制度改革无疑具有重要而深远的意义。

进入新世纪新阶段，我国把健全完善社会保障制度摆在突出的位置。中共十六大政治报告提出了全面建设小康社会的奋斗目标，其中包括“社会保障体系比较健全，社会就业比较充分”。报告用大量篇幅对促进就业、深化分配制度改革和健全社会保障体系做出了部署。中共十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步明确了要“加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系”，这一基调决定了中国的社会保障制度建设将进入一个较快的发展时期，社会保障最终将成为全面建设小康社会中不可替代的重要内容，并在其中发挥出应有的作用。中共十七大

提出了“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的重要任务,明确提出“社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、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,加快完善社会保障体系”。这些体现出执政党对民生问题的高度重视,不仅反映了党和政府对社会保障制度的重要性有了更深入的认识,也体现了党和政府加快建设社会保障制度,真正地实现社会保障与经济发展同步的决心。

进入21世纪,中国致力于推动社会保障由城镇向农村、由工薪劳动者向全体社会成员扩展。尤其是2007年确定“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”的方针之后,国家在原有的基础上颁布了一系列新的社会保障法律、法规、制度和政策,扩大了惠及范围,提高了保障水平、改善了管理服务。

### 1. 社会保险惠及范围大大扩展

现代社会中,社会保险是惠及面最广、资金量最大、技术性最强的社会保障项目。2010年10月,国家颁布《社会保险法》,并于2011年7月1日开始实施。过去的社会保险制度主要惠及工薪劳动者,农民和城镇居民(非雇员)基本上没有社会保险。现在,这种状况已经全然改变了。

2002年,决定建立完善新型农村合作医疗制度,并由政府组织实施并给予较多的财政补贴。该制度于2003年开始在部分地区试点,2004年以后逐步扩展,目前已经惠及全国96%以上的农村居民。

2007年,建立城镇居民基本医疗保险制度,为不属于城镇职工基本医疗保险制度覆盖范围的中小学阶段的学生(包括职业高中、中专、技校学生)、少年儿童和其他非从业城镇居民(含城镇老年居民)建立专门的社会医疗保险制度。这两项制度的实施,加上1998年建立的职工基本医疗保险制度,标志着社会医疗保险实现了制度全覆盖。

2009年,决定建立新型农村社会养老保险制度,并开展试点,为年满16周岁(不含在校学生)、未参加城镇职工基本养老保险的农村居民建立社会养老保险制度。政府给予财政支持,目前全国各地基本实施这项制度。

2011年,建立城镇居民社会养老保险制度,为年满16周岁(不含在校学生)、不符合职工基本养老保险参保条件的城镇非从业居民建立专门的社会养老保险制度。这两项制度,加上20世纪50年代初开始实施的国家机关事业单位退休保障制度和1997年制定的职工基本养老保险制度,标志着社会养老保险制度实现全覆盖。

### 2. 新型社会救助体系基本形成

20世纪90年代,中国开始实施城市居民最低生活保障制度。同时,部分地区积极探索农村最低生活保障制度,到2002年,全国绝大多数省份实施了农村最低生活保障制度。2007年,国务院决定普遍实施农村最低生活保障制度。于是,最低生活保障实现了制度全覆盖。

最近10多年,中国在将最低生活保障制度扩展到农村的同时,致力于发展医疗救助、住房救助、教育救助、司法救助、临时救助以及流浪乞讨人员救助等,筑起了一个以最低生活保障制度为核心、专项救助相结合的新型社会救助体系。

医疗救助方面。2002年,建立农村医疗救助制度,并于2003年开始实施;2005

年，将这一制度扩展到城市；2009年，将这两项制度合并为城乡医疗救助制度。

住房救助方面。1999年，建立城镇廉租房制度。2003年开始实施针对城镇最低生活保障对象的廉租住房制度。2007年，将覆盖范围扩展到城市低收入家庭，并将住房救助的形式由单纯的实物配租扩大到发放租赁补贴和实物配租相结合。

教育救助方面。2001年，建立了“两免一补”制度，即对于贫困地区家庭经济困难的中小學生“采取减免杂费、书本费、寄宿费等办法，减轻家庭经济困难学生的负担”。2004年，中央财政设立专项资金，对农村义务教育阶段家庭经济困难学生实行免费提供教科书的制度。2006年，明确对西部地区农村义务教育阶段学生全部免除学杂费，对其中家庭经济困难学生免费提供课本和补助寄宿生生活费。2007年，这一政策的适用范围扩展到全国农村地区。2008年，这项政策进一步扩展到城市。

2007年，建立临时救助制度，用“制度化”的办法解决“临时问题”，对因特殊原因造成基本生活出现暂时困难的家庭给予非定期、非定量的生活救助。

2003年，颁布实施城市生活无着的流浪乞讨人员救助制度。原先的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》被废止，代之以关爱性质的救助管理制度，昔日监所式的收容遣送站，被改造成为临时庇护所式的救助管理站。

中共十八大报告在提出统筹推进城乡社会保障体系建设时指出，“社会保障是保障人民生活，调节社会分配的一项基本制度。要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”。

当前，社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。其核心是社会保险，社会保险一般包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险五个险种，各种险种存在不同制度体系，且体系之间不能衔接，转移接续困难重重。如养老保险体系按单位性质、不同群体分别实行不同制度，有机关事业单位养老金制度、企业职工基本养老保险、城市居民养老保险、农村社会养老保险、被征地农民养老保险、双女家庭养老保险、农民工养老保险，不同养老保险制度相对独立，待遇区别较大；医疗保险存在职工医疗保险、城镇居民医疗保险、“新农合”；最低生活保障制度区分为城镇居民最低生活保障制度和农村居民最低生活保障，待遇上也存在很大差别。社会保障制度碎片化问题突出表现为：一是城乡社会保障体系二元化分割，城乡社会保障项目和待遇水平差距较大；二是城镇社会保险统筹层次过低，县市级统筹单位之间的社会保障基金分割运营；三是政、企社会保障制度分割，企业和机关事业单位工作人员养老待遇差距悬殊。总之，“制度碎片化”这个问题在过去的社会保障制度形成过程中是很难避免的。它不是什么人、什么部门的主观错误造成的结果。因为我们国家情况复杂，人口众多，经济制度和社会体制都经历了剧烈的、深刻的转型过程。可以说，每一个“碎片”（单个制度）的形成，在当时都是合理的、有必要的。很难设想在纷繁复杂的改革过程中，谁能设计出一个万能的整体方案，并且得到一贯的执行。制度碎片化将是我们下一步改革与制度重建的起点与突破口，对社保制度碎片化的探讨与反思，将有助于我们凝聚共识，努力构建有中国特色的社会保障体系。

### （三）社会保障制度的改革时期

中共十一届三中全会以后，中国社会保险制度开始进入传统与现代相互交织，但

仍以传统为主的新的历史发展时期。

### 1. 养老保险制度的启动与初步改革

1978年6月2日,国务院颁布的《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》,是传统养老保险制度在新的历史时期的回归和延续。其主要贡献在于:确立了新时期养老金的受给资格与待遇水平;实施了养老金最低保证线制度;传统社会保险制度的社会统筹机制在养老保险制度中得以重建。

### 2. 医疗保险制度的启动与初步改革

1984年6月,劳动人事部、全国总工会在全国推广北京市关于扩大职工劳保医疗制度改革试点经验,对所采取的试行部分中医药费与个人利益挂钩的办法给予肯定。1984年4月,卫生部、财政部在进一步加强公费医疗管理的通知中指出,公费医疗制度改革在保证看好病、不浪费的前提下,在具体管理办法上可以考虑与享受单位、医疗单位或个人适当挂钩。同时指出,不宜把公费医疗经费包干给个人。

### 3. 国有企业失业保险制度的初步构建

自1949年至1986年,中国虽历经三次失业高峰,但由于意识形态的约束,现代失业保险制度始终未能应势而生。1986年7月,作为国有企业劳动合同制改革的配套措施,国务院颁布了《国有企业职工待业保险暂行规定》,但因其覆盖范围的局限和运行机制的残缺导致其在执行过程中实际收效甚微。但是,这一暂行规定因其引入现代失业保险机制而标志着传统社会保险制度的终结和现代新型社会保险制度的兴起。

### 4. 社会保障其他方面的初步改革

在社会福利方面,1976年以后,修改和增设了若干职工福利补贴制度,提高了职工福利补助起点标准,增加了福利基金的来源。

在职工退休方面,1978年6月2日,国务院颁发了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》,对老弱病残干部及工人退休、退职后的安置、退休待遇等作了明确的规定。

在死亡抚恤待遇方面,1979年1月8日,财政部、民政部联合发出《关于调整军人、机关工作人员、参战民兵民工牺牲、病故抚恤金标准的通知》。1980年6月4日,国务院颁发了《革命烈士褒扬条例》。

## 第二节 社会保障理论基础

### 一、西方的社会保障思想渊源和理论基础

#### (一) 思想渊源

##### 1. 人道主义思想

欧洲文艺复兴时期,新兴资产阶级提出了人道主义、民主、平等和人权等口号,