

社 会 保 障 概 论

成 保 良 主 编

孙 敏 文 副 主 编

九 州 出 版 社

说 明

社会保障制度是社会发展和社会进步的产物，也是现代国家文明的重要标志。20世纪人类社会的重大发展之一就是社会保障制度的普及。随着我国社会主义市场经济体制的建立与完善以及改革开放的深化，社会保障在社会经济生活中的地位和作用愈来愈重要。为了适应客观形势变化的要求，使广大干部和学员更好地学习和掌握这方面的理论和知识，我们邀请中国人民大学成保良教授组织编写了《社会保障概论》这本教材。

在编写过程中，作者以马克思主义为指导，以党的方针、政策和国家的有关法律、法规为依据，吸收和借鉴国内外社会保障研究方面的优秀学术成果，从我国的实际情况出发，力求全面系统地阐述社会保障的基本原理、基本知识和我国的社会保障制度，并力求反映我国社会保障制度的发展变化和经验教训。

本书由成保良教授主编、孙敏文副教授任副主编。参加编写的人员有：成保良、季华（第一—四章）、孙敏文（第五、七章）、史妍嵘（第六、十二章）、刘汉先（第八、十一章）、许冬（第九、十章）、陈文鑫（第十三、十四章）、张贵之（第十五章）。书中如有不当之处，敬请广大读者指正，以便进一步修订。

九 州 出 版 社

中共中央党校函授学院

2001年11月

目 录

第一章 社会保障基本原理概述 1

 第一节 社会保障的涵义.....1

 第二节 社会保障体系4

 第三节 社会保障运作的类型和模式 10

 第四节 社会保障制度的特征和遵循原则14

 第五节 社会保障制度的功能与作用19

第二章 现代社会保障制度产生的条件与
 思想来源 24

 第一节 现代社会保障制度产生的经济社会条件24

 第二节 现代社会保障制度的思想来源27

第三章 现代社会保障制度的形成与发展 37

 第一节 现代社会保障制度发展的阶段37

 第二节 前苏联社会保障事业的形成与发展47

 第三节 新中国社会保障事业的形成与发展48

第四章 社会保障基金 61

 第一节 社会保障基金的涵义与特点61

 第二节 社会保障基金的筹集 65

 第三节 社会保障基金的支付 74

 第四节 社会保障基金的运营 80

第五章	社会养老保障	86
第一节	社会养老保障的概念与意义	86
第二节	现代社会养老保障的模式与实践方式	90
第三节	中国城镇社会养老保障制度	96
第四节	中国农村的老年社会保障	107
第六章	失业社会保险	114
第一节	失业的界定与分类	114
第二节	失业社会保险的内容与待遇标准	119
第三节	中国的失业社会保险制度	125
第七章	医疗社会保险	134
第一节	医疗社会保险的特点与作用	134
第二节	医疗社会保险的范围与类型	138
第三节	中国城镇医疗社会保险制度的建立、 发展与改革	140
第四节	我国农村合作医疗制度及其改革	148
第八章	工伤社会保险	153
第一节	工伤社会保险的概念、原则与特点	153
第二节	工伤社会保险的范围及认定	158
第三节	工伤社会保险待遇	161
第四节	中国工伤社会保险制度及其改革	163
第九章	妇女儿童社会保障	172
第一节	妇女儿童社会保障的作用与内容	172
第二节	妇女儿童社会保障制度的发展历程	176

第三节	中国妇女儿童社会保障制度的建立、完善与改革.....	179
第十章	住房社会保障制度	190
第一节	住房社会保障制度的形成与发展.....	190
第二节	住房社会保障制度的主要形式.....	193
第三节	我国的住房社会保障制度.....	200
第十一章	社会救助	207
第一节	社会救助的概念、特点及其在世界的发展进程.....	207
第二节	社会救助的对象与标准.....	211
第三节	新中国社会救助制度的产生与发展.....	216
第四节	我国社会救助制度的改革.....	219
第十二章	社会福利	224
第一节	社会福利的体系与特点.....	224
第二节	社会福利制度的内容.....	228
第三节	我国社会福利制度的改革和发展方向.....	235
第十三章	社会优抚	243
第一节	社会优抚的涵义与作用.....	243
第二节	社会优抚保障的历史发展.....	245
第三节	社会优抚的对象与内容.....	248
第四节	我国社会优抚工作的现状及改革、发展思路.....	251
第十四章	社会保障的法制建设	256
第一节	社会保障法的概念与特征.....	256
第二节	社会保障法的原则及意义.....	260

第三节	社会保障法的形成与发展	265
第四节	我国社会保障的法律体系建设	267
第十五章	西方发达国家的社会保障制度 及其借鉴	272
第一节	德国的社会保障制度	272
第二节	英国的社会保障制度	278
第三节	美国的社会保障制度	284
第四节	瑞典的社会保障制度	289
第五节	西方发达国家社会保障制度的借鉴	294

第一章 社会保障基本原理概述

在当今世界，绝大多数国家都实行了形式不同和水平不等的社会保障制度，经济发达国家更建立了完善的社会保障体系。社会保障制度被喻为现代社会的“安全网”、“安全阀”，在社会生活中具有重大作用。在这一章，首先在一、二节阐明社会保障的涵义和体系，接着在第三节分析社会保障制度的类型和模式，在第四、五节分别说明社会保障制度遵循的原则及其作用和功能。

第一节 社会保障的涵义

“社会保障”，是英语Social Security一词的中文译名，最早出现于1935年美国的《社会保障法》中，1938年又出现在新西兰的一项法案中，1941年罗斯福、丘吉尔的《大西洋宪章》宣言也使用了这一概念。由于这一概念简明准确地表达了当时不少国家已经实行多年的社会保险、社会救助的实践，因此后来被国际劳工组织和世界各国政府和学术界所接受，一直沿袭使用到现在。

一、国际劳工组织对社会保障的解释

国际劳工组织是1919年根据《凡尔赛和约》成立的国际联盟的附属机构，1946年国际联盟解散后成为联合国的专门机构之一，其常设执行机构是国际劳工局。该组织宣称其宗旨是：“促进充分就业和提高生活水平，促进劳资双方合作，扩大社会保障措施，保护工人生活和健康”，并主张通过“劳工立法”来改善劳工状况，“增进劳资双方共同福利”。它成立80多年来，

制定了40多个关于社会保障的公约和议定书。1942年，该组织对社会保障的解释是：通过一定的组织对其成员所面临的某些风险提供保障；为公民提供保险金、预防和治疗疾病、失业时资助并帮助重新找到工作。1944年，第26届国际劳工大会发表的《费城宣言》正式使用社会保障概念。1952年，国际劳工大会通过的《社会保障最低标准公约》被视为建立社会保障制度的里程碑文件，并成为解释社会保障制度的基本依据。1985年，国际劳工局亚太地区局编著的《社会保障的原理和实践》一书中说：社会保障可以被解释为，一个社会在出现规定的意外事件或在规定的情况下向其成员提供的保护。社会保障的目的是：第一，尽可能防止使收入丧失或收入锐减的意外出现；第二，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；第三，尽可能为遭受意外者身体康复和职业恢复提供便利；第四，尽可能为抚养儿童提供福利待遇。1989年，国际劳工局社会保障司编著的《社会保障导论》一书中认为，社会保障可解释为：社会通过一系列公共措施向其成员提供用以抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或收入锐减引起的经济和社会灾难的保护，提供的医疗保险以及有子女家庭的补贴等。20世纪80年代中期，国际劳工组织在对发达国家的社会保障制度进行调查研究之后撰写的《21世纪社会保障展望》的报告中，对社会保障概念作出比较宽泛的解释。认为社会保障的目的不仅在于防止或减轻贫困，它反映着最广义的社会保障意愿，其根本宗旨是使个人和家庭相信他们的生活水平和生活质量，会尽可能地不因任何社会和经济上的不测事件而受很大影响。这意味着社会保障的涵义，不仅是在不测事件中或已出现不测事件时去解决困难，而且要帮助个人和家庭在面临未能避免或不可避免的伤残和损失时，尽可能地得到妥善安排。总的说，社会保障除了现金的资助和补偿外，越来越需要广泛的医疗和社会服务。所以，社会保障是一个比社会福利更为宽泛的范畴，已经把社会服

务也包括在内了。国际劳工组织对社会保障涵义和实施方式的这种宽泛、扩展的解释，已得到国际社会的普遍认同。

二、社会保障的五个要素

社会保障作为一个重要的经济、社会范畴，它具有以下五个基本要素：

第一，国家和政府是实施社会保障的主体。无论是哪个国家，总是由国家和政府进行立法来制定有关社会保障的法律和制度，通过国民收入再分配来筹集资金，建立专门机构负责实施和管理。

第二，全体社会成员或某些群体是社会保障的对象和受益者。社会保障的某些项目是全体国民受益的，又有一些项目则是特殊群体受益的。所谓特殊群体，主要是没有劳动能力的、有劳动能力但失去劳动条件的、部分或全部丧失劳动能力的社会成员，如老人、失业者、病人和伤残者、无依靠的鳏寡孤独者，等等。

第三，全体社会成员在遭遇各种特殊困难时的基本生活需要或最低生活水平是社会保障的目标。

第四，国家制定的法律、法规是社会保障的基本依据和保证。社会保障的各项基本问题，诸如社会保障的项目和内容，社会保障的主体和对象（包括国家有关职能机构、企业事业单位和个人）之间的权利和义务，社会保障机构的设置和职能，社会保障资金的筹集和管理等，均由国家制定的法律、法规加以规定和规范。

第五，国民经济的发展和国民收入再分配是社会保障的物质基础和经济保证。实施社会保障需要有巨大的资金支持和保证，它主要来源于国家财政预算，而最终来源则是全体劳动者创造的国民收入，包括对必要产品和剩余产品的一部分扣除。

由此可以将社会保障定义为：作为主体的国家依据法律规定

和通过国民收入再分配，运用社会保险、社会救助等形式在社会成员暂时或永久失去劳动能力以及由于其他原因发生生活困难时给予经济或物质帮助，以保障其基本生活需要，并运用社会福利形式以提高全社会成员的生活水平和生活质量的一系列制度和事业的总称。

第二节 社会保障体系

社会保障所包含的内容是一个由很多功能各异的项目构成的系统或体系。世界不同国家之间，特别是在发达国家和发展中国家之间，由于经济社会发展水平存在差异，社会保障的项目设置、保障和给付水平有很大区别，从而各国的社会保障体系各具特色。但从世界大多数国家情况来看，社会保障体系包括社会保险、社会救济和社会福利这三个基本组成部分，此外还有一些补充形式。

一、社会保障体系的主要形式

国际劳工组织总结各成员国社会保障的实践，认为社会保障要承担以下的风险，即：疾病、生育、老年、残疾、死亡、失业、工伤、职业病和家庭，只要对这九个方面实行保障即可满足社会成员一生的基本生活需要，从而会保证社会稳定并促进经济发展。1952年，国际劳工组织颁布的《社会保障最低标准公约》对社会保障的项目作了如下划分：医疗护理，疾病和生育津贴，失业津贴，家庭补助，工伤保险，残疾、老年和遗属保险。1982年，国际劳工组织对构成社会保障的项目规范如下：社会保险，社会救助，国家财政收入资助的福利补贴，家庭补助，储蓄基金，以及雇主规定的补助条款和围绕社会保障而发展的各种补助方案。

各发达国家的社会保障体系包含的项目虽然大体相同，但也

存在差异。英国的社会保障体系由五个部分构成：社会保险（包括退休保险、失业保险、工伤保险、死亡保险），社会补贴（包括住房补贴、儿童补贴、食品补贴、高龄老人补贴），社会救助（包括对低收入户、贫穷老人、失业者的救助），医疗保健服务、社会服务。德国的社会保障体系有两大部分：一是社会保险（包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险）；二是社会照顾，其中直接照顾包括家庭补贴、住房补贴、教育助学金等，间接照顾主要有国家规定的免税额、国家提供的建造自有住房的贴息贷款等。瑞典的社会保障体系由四部分构成：社会保险（包括养老保险、工伤保险、失业保险），社会救助（包括失业救助、残疾人救助），公共福利（包括家庭津贴、住房津贴、儿童津贴），医疗保健等。美国的社会保障体系主要由三部分构成：社会保险（包括老年保险、伤残保险、失业保险、工伤保险、健康保险），社会救助（包括失业救济、医疗援助、残疾和老年贫困者的救济、抚养儿童的家庭补贴、食品券补贴），社会福利（包括住房补贴、教育保障）；此外还有一些特殊保障，如军职人员的退休退休补贴、联邦和地方政府文职人员的退休津贴等。日本的社会保障体系由四部分构成：社会保险（包括年金保险、工伤保险、失业保险），国家救济（包括生活救济、教育救济、住房救济），社会福利（包括老人福利、儿童福利、残疾人福利），医疗保险。

我国《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》所列的社会保障体系中最大的一项是社会保险，包括城镇职工基本养老保险，城镇职工医疗保险，失业保险，工伤保险，生育保险，机关事业单位职工基本养老保险等；其他的项目有社会福利，社会救济，优抚安置，社会互助等。

以上可以看到，各国的社会保障体系尽管有差别，但概括起来看，社会保险、社会救济和社会福利则是三个主要领域或三种主要形式。

1．社会保险。

一般是指社会和国家根据法律规定，通过国民收入再分配，由劳动者、企业或单位和国家共同出资形成专门基金，对劳动者及其家属因遇到年老、疾病、伤残、生育、死亡、失业等风险时，由于暂时或永久失去劳动能力而引起收入减少、中断甚至丧失的情况下给予经济帮助，使之仍能享有基本生活权利的一项社会保障制度。从全社会来说，它是运用社会性的保险方式，根据大数法则的原理分担个人风险，实现社会成员间互助互济，所以它具有保险的基本特点。

社会保险除具有社会保障的一般规定性外，其特殊规定性有：第一，它的对象是社会成员中人数最多、最具有创造力的特殊群体——全体劳动者。第二，它是强制的，每个劳动者都必须按照国家有关法律参加。第三，它的范围最广，举凡劳动者生命周期中遭遇的主要风险都包括其中，从而有养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险等项目。第四，它的资金是多元的，由劳动者、企业或单位和国家三方按照一定比例共同负担。第五，保险金的支付体现权利和义务的一致性，投保人首先要尽缴纳个人保险费的义务，然后才能享受领取相应保险金的权利。第六，它的目标是保障受保人的基本生活需要。正因为社会保险具有以上特殊涵义，从而保障了社会成员中人数最多的群体劳动者的生存权利，规避了他们一生中所有主要风险，保障了他们一生的基本生活需要，所以是社会保障体系中最基本、最重要、最核心的部分。

2. 社会救济或社会救助。

是指社会和国家依据法律规定，对社会成员中特别贫困的弱势群体，因为自身原因、自然灾害、意外事故或其他经济社会原因，陷于无收入或减少收入而不能维持最低生活水平时，给予经济帮助的一项社会保障制度。

社会保险的特殊规定性是：第一，它的对象是社会成员中的一个特殊弱势群体，他们没有或者丧失了劳动能力（如孤儿、孤

苦老人、残疾人等）而没有收入，或者有劳动能力但由于各种原因（如自然灾害、意外事故或其他经济社会原因）而一时或相当长时间内减少了或丧失了收入，是社会保险不能或不能完全保障的、社会中最贫困的人群，连起码的最低生活水平都不能维持。第二，它的资金来源主要是国家财政预算拨款，或特别捐税辅助，还有社会团体和个人捐赠赞助等。第三，它是社会和国家对社会成员的应尽责任，是社会成员应该享受的一项基本权利，具有责任和权利单向性的特点。第四，社会救济的目标是帮助社会成员中贫困人群维持最低生活水平，其标准低于社会保险的要求。第五，它的项目一般包括自然灾害救济、失业破产救济、孤寡病疾救济、城乡特困救济等。第六，它一般属于临时的短期的救助，需受救济者依法自愿提出申请，经救济机构调查并批准后方可获得救助。由此可见，社会救济也是社会保障体系的重要组成部分，是最低层次的社会保障制度，是保障社会成员安全的“最后一道防线”。

3. 社会福利。

其涵义有广义和狭义两种理解。广义的社会福利实际上是社会保障的同义语，是社会和国家对全体社会成员提供的全部物质和文化生活的保障和福利，除前述社会保险、社会救济外，还包括其他旨在提高生活质量的物质福利，以及全部公共的文化、教育、卫生、体育设施和服务。狭义的社会福利，作为社会保障的从属概念，作为同社会保险、社会救济并列的并且是社会保障体系一个组成部分，是社会和国家为提高全社会成员的物质文化生活水平和生活质量，而提供的设施和服务的一项社会保障制度。

狭义的社会福利的特殊规定性是：第一，它保障的对象，不像社会保险仅限于劳动者，也不像社会救济只限于特殊的弱势的社会群体，而是全社会成员，被称为“按人头”的社会保障制度。第二，它的目标是改善全体社会成员的物质文化生活水平，提高他们的生活质量，增进他们的福利。第三，它的项目包括全

社会成员享受的公共福利事业，如教育、科学、文化、体育、卫生、环境保护设施和服务（又可细分为劳动者福利、未成年人福利、老年人福利和残疾人福利等）；特殊人群享受的福利事业，如为孤寡老人、孤儿、残疾人设置的福利院、教养院、疗养院等；局部性的、选择性的福利措施，即专为一定地区、一定范围社会成员提供的福利待遇，如寒冷地区的冬季取暖津贴，住公房的房租补贴等，这些项目或者是免费，或者是减费优惠。第四，它的资金来源主要是国家和各级政府的财政预算拨款，还有企业事业单位的专项基金、社会团体的资助，以及群众集资等。根据资金来源可以分为国家举办的、地方举办的、企业事业单位举办的、社会举办的和民间团体举办的福利事业等。第五，它的项目、范围和水平取决于各个国家的经济文化发展水平。经济发达国家社会福利的内容和水平相对较多、较高，经济不发达国家则相对较少、较低。在一个国家的不同发展阶段和不同时期，社会福利的内容和水平也有所不同，总的趋势是随着经济文化发展水平的提高而不断改善和提高。可见，社会福利是社会保障体系中最高层次的社会保障制度。

二、社会保障体系的补充形式

社会保障体系除以上三个组成部分或三种主要形式外，世界各国还根据本国具体情况，设置了一些其他特殊项目作为补充形式。

1．社会优抚。

在美国社会保障体系中设置了军职人员退職退休津贴、联邦和地方政府文职人员退休津贴等特殊项目。我国社会保障体系中专门设置了“优抚安置”这个特殊项目。它保障的对象是特殊的，是那些为保卫国家和人民生命财产安全作出贡献的、牺牲的或致残的人员，包括革命烈士家属，现役军人家属，退伍、复员、转业军人，因公残废的军、警、政人员，以及社会上见义勇

为的人员和受伤致残人员等，他们虽有或部分有劳动力，有收入或部分有收入，但生活比较困难。其具体项目有死亡抚恤、伤残抚恤、退伍安置、退休安置以及各种优待等。其资金主要来源是国家财政预算拨款。其实质是社会和国家对他们的一种褒扬和经济补偿，以帮助他们及其家属克服困难，维持一定生活水平。这是一项兼具社会保险、社会救济、社会福利性质的综合性的、有重大政治意义的特殊社会保障制度。

2．社区服务。

在20世纪30年代，国外就开始出现社区这种社会基层组织，并相应出现社区服务这种形式，发展到今天它已成为社会保障体系的一项新内容。社区服务是指在城乡一定层次的社区内，在政府指导下，以社区组织为依托，发动社会力量，倡导社会成员自觉自愿、互助互济精神，以全体社区居民为对象，以特殊群体为重点，运用灵活多样的形式向他们提供福利性的社会服务。这些特殊群体包括有特殊困难的老人、病人、残疾人、贫困户等，也包括对社会作出贡献的烈军属、荣誉军人、劳动模范等。社区服务的资金来源有社会赞助捐献、社区经济收入、政府资助以及一些有偿服务收入等。社区服务的项目涵盖社区居民的物质生活和精神生活的许多方面，有助于改善他们的生活水平和生活质量，从而丰富和发展了社会保障体系的内容。

3．个人储蓄积累保障。

这是由社会成员把日常开支节余存入银行所形成的个人储蓄积累，用以防范自己及其家庭各种不测和风险的一项保障举措。它本来是一种个人自我保障行为，是家庭保障传统的延续，但在许多国家具有相当的普遍性，从而成为社会保障制度的一种补充形式。在那些社会保障水平比较低的国家，个人储蓄积累发挥着很大的作用。倡导和建立个人储蓄积累保障，对于增强社会成员自我保障意识，鼓励社会成员利用储蓄积累，防范、减轻和化解可能遭遇的各种风险，不论对社会成员个人及其家庭，或对整个

社会都有重大经济和社会意义。

4．商业人身保险。

它包括人寿保险、人身意外伤害保险和健康保险等项目。商业保险公司通过向投保人收取保险费，当投保人遭遇风险事故时，向被保险人支付保险金。商业保险的性质、服务对象、权利与义务关系、管理体制、保障水平、立法程序均不同于社会保险。商业保险公司是以营利为目的的企业单位，它与投保人双方用契约规定各自的权利和义务，一旦契约履行完毕，保险责任便自行终止。商业保险具有二重性：一方面，它的主观目的是从投保人缴纳的保险费中赚取利润；另一方面，它为了达到这个目的，又必须补偿投保人在遭遇意外事故时所受经济损失，从而在客观上具有社会保障功能。从这一方面说，商业保险体现了投保人之间互助互济精神，以合理计算、风险共担方式，起到了与社会保险相同作用。所以，商业保险是社会保险的一种必要的补充形式。

第三节 社会保障运作的类型和模式

在社会保障体系或项目确定之后，还有一个实施和运作问题，包括社会保障的实施方式、资金来源和筹集方式、给付标准、财务机制、管理方式等。由于各国的国情、传统不同，保障的项目不同，因而社会保障的实施和运作方式也不同，从而有不同的类型和模式，并形成世界各国独具特色的社会保障制度。

一、按社会保障对象的范围划分的类型

1．普遍保障制。

它的保障对象是全社会成员，包括达到一定居住年限的外国侨民，不论他们是否就业，有无收入，均可按规定享受特定的社会保障待遇。其资金来源于纳税人缴纳的税款和政府财政拨款。当今北欧的一些所谓“福利国家”实行的社会保障制度属于这一

类型。

2．选择保障制。

它对不同的对象实施不同的保障项目，享受不同的保障水平。对工薪劳动者和有收入者实行社会保险，保障待遇与缴纳的保险税费标准和年限挂钩，资金来源是雇员、雇主缴纳的保险税费以及政府的一定财政补贴。对低收入者实行社会救助，它以官方机构或指定委托的社会调查机构所作的家庭经济调查为依据，对收入在政府规定的最低标准以下的家庭或个人提供低水平的救济；对特殊困难的社会成员（如残疾人等）如符合国家规定的条件，可享受政府发放的特殊津贴。社会救助和对特殊群体津贴的资金来源均是政府财政拨款。当今大多数国家实行的社会保障制度属于这一类型。

二、按社会保障责任主体划分的类型

1．社会责任制。

它是由社会作为责任主体、社会化程度较高的社会保障模式。国家和政府只承担立法决策、协调、监督的责任，并不包揽保障资金的筹集和管理。保障对象为全社会成员。保障资金由雇主或集体、雇员或个人共同负担，政府财政预算只提供少量补贴。保障资金由专门的金融机构负责运作和支付，国家给予法律保护和政策优惠，以保证其保值和增值。

2．国家责任制。

它是由国家高度集中管理的高就业、高福利、高补贴的社会保障模式。保障对象以社会和国家公职人员为主，社会成员一进入公职人员阶层，即可享受各项保障。保障资金来源从有关人员的劳动成本中预先扣除，个人不需缴纳费用。

3．雇主责任制。

它是国家通过立法强制雇主对雇员承担社会保障责任，当雇员遭遇特殊事故时提供专门补助和支付解雇赔偿金，对年老退职