社会保障概论

（第二版）

张　彦　吕　青　编著

南京大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/张彦,吕青编著.—2**版.**—**南京:南京大学出版社,**2008.1
ISBN 978-7-305-03428-2

Ⅰ.**社**… Ⅱ.①**张**…②**吕**… Ⅲ.**社会保障**—**概论**
Ⅳ. C913.7

中国版本图书馆 CIP **数据核字**(2007)**第** 199497 **号**

出 版 者 南京大学出版社
社　　址 南京市汉口路 22 号　　**邮　编** 210093
网　　址 http://press.nju.edu.cn
出 版 人 左　健

书　　名 社会保障概论(第二版)
编　　著 张　彦　吕　青
责任编辑 花建民　　**编辑热线** 025-83596932

照　　排 南京紫藤制版印务中心
印　　刷 丹阳市教育印刷厂
开　　本 880×1230　1/32　**印张** 12.375　**字数** 321 **千**
版　　次 2008 **年** 1 **月第** 2 **版**　2008 **年** 1 **月第** 1 **次印刷**
ISBN 978-7-305-03428-2
定　　价 20.00 **元**

发行热线 025-83594756
电子邮箱 sales@press.nju.edu.cn(**销售部**)
nupress1@public1.ptt.js.cn

* **版权所有,侵权必究**
* **凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书销售部门联系调换**

内 容 提 要

社会保障是国家的事业，也是全民的事业。进入21世纪，随着改革开放发展到要实现全面小康和构建社会主义和谐社会，社会保障在我国受到了更广泛的关注。与此同时，全社会对社会保障知识的需求与日俱增。本书是为了适应这一形势而编写的，内容系统且采众家之长，深入浅出且紧密联系中国实际，纵横渗透且反映最新趋势。

本书分两篇：社会保障总论和社会保障实务。上篇主要阐述社会保障基本理论、社会保障历史进程、社会保障基金及世界各主要类型的社会保障制度；下篇分述社会保障体系的具体内容，包括社会福利、社会保险（养老、医疗、失业、生育、工伤）、社会救助、社会优抚和安置。本书既适宜作为高等教育的教材，也适宜社会保障知识的普及和社保工作培训之用，还可以供政府机构、研究部门、企事业单位、社会团体及广大读者参考。

目　　录

上　篇　社会保障总论

第一章　社会保障与社会保障理论…… 3
　第一节　社会保障的定义和特点…… 3
　第二节　社会保障的功能、方式和主体…… 10
　第三节　社会保障体系 …… 16
　第四节　社会保障理论 …… 21
第二章　社会保障的历史进程 …… 33
　第一节　传统社会保障时期 …… 33
　第二节　现代社会保障时期 …… 36
　第三节　中国社会保障制度的发展 …… 42
第三章　社会保障基金 …… 52
　第一节　社会保障分配 …… 52
　第二节　社会保障基金的筹集 …… 60
　第三节　社会保险基金的保值增值 …… 66
　第四节　社会保险基金的管理 …… 70
第四章　世界主要类型的社会保障制度 …… 76
　第一节　福利国家型的社会保障制度 …… 76
　第二节　社会保险型的社会保障制度 …… 98
　第三节　个人储备积累型的社会保障制度…… 125
　第四节　各国社会保障制度对中国的启示…… 130

下　篇　社会保障实务

第五章　社会救助…… 137
　第一节　社会救助的涵义和范围…… 137
　第二节　世界社会救助的发展…… 143
　第三节　中国扶贫解困和最低生活保障制度…… 147
　第四节　慈善救助及其他…… 163
第六章　社会养老保险…… 180
　第一节　社会养老保险概述…… 180
　第二节　社会养老保险制度的形成…… 185
　第三节　中国城镇社会养老保险制度的改革和发展…… 197

第四节　中国农村社会养老保险制度的建立和发展…… 216
第七章　医疗社会保险…… 227
第一节　医疗社会保险概述…… 227
第二节　世界医疗社会保险的发展…… 235
第三节　中国城乡医疗社会保险…… 246
第八章　失业社会保险…… 259
第一节　失业概述…… 259
第二节　失业社会保险的产生和发展…… 266
第三节　中国失业保险制度的改革和完善…… 279
第九章　生育、工伤社会保险 …… 297
第一节　生育社会保险…… 297
第二节　生育保险的中国路径…… 300
第三节　工伤社会保险…… 308
第四节　工伤保险的中国路径…… 316
第十章　社会福利…… 330
第一节　社会福利概述…… 330
第二节　世界社会福利进程及其经验教训…… 337
第三节　中国社会福利制度的改革及其发展方向…… 348
第十一章　社会优抚和安置保障…… 364
第一节　社会优抚和安置保障的历史发展…… 364
第二节　社会优抚制度…… 368
第三节　军人保险制度 …… 374
第四节　安置保障及其他…… 377

主要参考文献…… 383
后　记…… 387

需要全本请访问 www.ertongbook.com

上　篇

社会保障总论

第一章　社会保障与社会保障理论

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。从英国颁布新《济贫法》开始，经过近一个世纪的发展，世界上大多数国家已逐步建立了较完整的社会保障体系。现在，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。我国作为社会主义国家，从建国初就十分重视社会保障工作，1951 年颁布了《劳动保险条例》，20 世纪 50 年代建立了适应计划经济体制要求的社会保障制度。从 1986 年起，我国开始探索适应市场经济体制和满足社会发展要求的新型社会保障体系，改革成效明显，目前已形成了政府主导、责任共担、社会化的多层次社会保障体系，但总体上而言，我国的社会保障体系还在探索之中。2006 年 10 月，党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干问题的决定》，《决定》将社会保障体系的完善摆在了和谐社会构建的突出位置，这预示着社会保障改革与制度建设的步伐将进一步加快。

第一节　社会保障的定义和特点

一、社会保障的定义

“社会保障”一词源于于英文“Social Security”，原意是指“社会安全”。1935 年美国制定了《社会保障法》(Social Security Act)，首先使用了“社会保障”一词。这个词再次出现，是在 1938

年新西兰通过的一项法案之中，这个法案将一些现行的和新的社会保障补助金合并在一起。1941 年，“二战”期间闻名的战时文件《大西洋宪章》也两次使用了“社会保障”一词。国际劳工组织于 1944 年在美国费城召开的第 26 届国际劳工大会上，发表了著名的《费城宣言》，指出要“扩大社会保障措施”，“社会保障”一词由此被国际组织正式采纳，“社会保障”这个概念也由此被逐渐广泛使用。1952 年 6 月 28 日，国际劳工会议在日内瓦通过了 102 号文件，即《社会保障最低标准公约》，该公约作为社会保障的国际性文件，被视为社会保障制度建立的里程碑文件，并成为解释社会保障制度规定的基本依据。尽管该公约无任何法律约束力，只是建议成员国根据本国具体情况参照执行，但成员国一旦立法批准，就须制定与公约相应的政策或措施加以执行，并应接受国际劳工组织的监督。

美国的《社会保障法》将社会保障视为社会安全网，具体的理解是：“根据社会保障法制定的社会保险计划，对因年老、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或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。”①

1952 年，《社会保障最低标准公约》在使用“社会保障”一词时借鉴了美国的社会保障定义，它给出的界定是：“社会通过采取一系列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。”

在《世界社会保障制度》的报告中，社会保障指根据政治法规而建立的各种方案（或制度），为个人在谋生能力中断或丧失时，以

① 王玉先主编：《外国社会保障制度概论》，工人出版社 1989 年版，第 122～123 页。

及个人因结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。发给家庭用以抚养子女的家庭津贴也包括在社会保障的这种定义中。[①] 社会保障是社会发展到一定历史阶段人的必然需求，但是至今仍没有一个被普遍认定的概念。因此，世界各国对社会保障的内容和范围的提法差别很大，而且它的内涵和外延还要随着社会的发展而不断充实、发展。

英国的《简明不列颠百科全书》指出：社会保障是一种公共福利计划，旨在保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受的损失，并通过公益服务（如免费医疗）和家庭生活补助，以提高其福利。该计划包括社会保险计划、保健、福利事业和各种维护收入计划。

由 10 位国际著名专家撰写的《展望 21 世纪：社会保障的发展》认为："社会保障有着比预防和减轻贫困更为远大的目标，它是在最广泛的意义上对安全保障要求的回答。它的基本目标是，使个人和家庭相信在可能的范围内，他们的生活水平不会因社会经济方面的不测事件而遭到严重破坏。这不仅包括满足不断产生的需求，而且包括预防首次出现的危险，还要帮助个人和家庭在面临始料不及的或无法预防的伤残和损失时，能作出最佳调整。因而社会保障不仅需要现金，还需要广泛的保健及社会服务。"[②]

在 1984 年 12 月 10 日联合国通过的《人权宣言》中，对社会保障也有定义："每个人都有权使本人及家庭达到生活康乐，这不仅包括有权得到食品、衣着、住宅、医疗和其他社会基本服务，而且包括遇到失业、生病、残疾、丧偶、年老或由于非本人所能控制的其他原因而带来生活困难时，有权获得社会保障。"

---

① 美国社会保障总署：《世界社会保障制度大全》，中国物质出版社 1996 年版，第 3 页。

② 国际劳工局：《展望 21 世纪：社会保障的发展》，劳动人事出版社 1988 年版，第 18 页。

以上各国、国际组织及学者对社会保障的不同定义，都是从各自认识角度和一定社会背景来加以把握的。不过，综观各国社会保障的实践，对社会保障这一概念的比较全面、准确、科学的概括，至少有以下几方面的共同点：

1. 现代型的社会保障，国家或者政府是首要责任主体。在市场经济条件下，政府的职能是满足社会公共需要，社会保障是一项重要的社会公共需要，承担社会保障事务就必然成为政府不可推卸的责任。社会保障不能依靠市场机制来有效提供，但又是市场经济正常运行的外部条件，因此，社会保障必须由政府出面组织实施，并以公共财政的保障做后盾。现代社会，公民享受社会保障是法律赋予的权利，国家是对社会进行管理的最高权力机关，政府是具体执行国家权利的行政机构，保障社会成员的基本生活就成为国家和政府义不容辞的责任。

2. 社会保障是现代国家的一种安全制度。它在宏观上是以政府干预来消除市场失灵所产生的社会不安定因素及其所产生的社会风险，保证社会经济的协调稳定运行和发展；在微观上是为社会的全体成员的基本生活权利提供安全保护，以确保社会成员不因遇到暂时或永久的困难而陷入孤独无援的境地。

3. 从经济的角度讲，社会保障是对国民收入进行分配和再分配的一种手段，是解决社会经济问题的杠杆之一。第一次分配是为了效益，拉开收入差距。社会保障等于第二次分配，是为了缩小收入差距。建立健全的社会保障制度关系到经济的可持续发展和社会的长治久安。

4. 从法律的角度看，社会保障的实施依据是国家立法和行政措施。国家立法和行政措施是社会保障得以进行的重要条件，现代社会保障制度的实施归根到底要以健全、完备的法律体系作为支撑。要使社会保障制度化、法规化运作，就必须以法律的形式确定国家、企业和个人在社会保障中的权利和义务，规范社会保障的行政管理、基金管理等事务。

5. 现代社会保障的实施具有普遍性，它所保障的对象不是社会上的特定人群或少数人，而是覆盖全体社会成员。对于社会成员来说，不分城乡，不分就业单位所有制性质、行业和部门，都是社会保障制度的参与者和受益者，一旦遇到生存危机，都能获得国家和社会所提供的帮助。

综上所述，社会保障是以立法形式确定的、由国家举办并承担责任、以国民收入再分配方式为全体社会成员的基本生活权利提供安全保障的社会稳定机制。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做出贡献。

社会保障的含义包括以下几个方面的内容：

（1）社会保障的对象。社会保障既是国家对全体社会成员承担的社会责任，也是全体公民应该享受的基本权利之一。一项成熟完善的社会保障制度应该覆盖到所有社会成员。只有这样，所筹集到的社会保障基金规模才庞大，其抵御风险的能力才更强，才会有更多的社会成员从社会保障制度中获益。社会保障制度实施范围的社会性也是社会保障公平性的一个体现，只惠及部分或少数特定社会成员的社会保障制度绝对不能称作是公平的社会保障制度。

（2）社会保障的责任主体。社会保障制度作为一种社会制度，其责任主体主要是政府。由此，社会保障需要通过国家立法、政策措施、统一管理来保障社会成员基本生活权利，并体现出社会性。

（3）社会保障的目的。总体上说，社会保障要保证社会的稳定，促进整个社会经济的协调、稳定发展。20 世纪 80 年代中期，国际劳工组织发表的《21 世纪社会保障展望》报告表明，社会保障的目标不止于减轻贫困，应该更为广泛。它的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不因任何社会和经济上的不测事件而受很大影响。这就不仅是在不

需要全本请访问 www.ertongbook.com

测事件中或已出现不测事件时去解决困难，而且也要防范于未然，帮助个人和家庭在面临未能避免的伤残和损失的时候，尽可能做到妥善安排。

（4）社会保障的资金和受保障者的受益。资金主要来源于政府财政支出、企业和个人的缴纳及社会成员的自愿捐献。对受保障者而言，其受益有的取决于投保和缴费的多少，有的则与其个人的投报无关，而取决于整个社会保障的待遇水平。

二、社会保障制度的特点

社会保障的特征从不同的角度可以做不同的概括。但综合各国社会保障制度与实践来分析，主要有以下几点：

1. 强制性

社会保障是指按统一的标准和原则，依法对全体公民的年老、疾病、丧失劳动能力或意外灾害等风险予以保障。社会保障的强制性集中表现在强制参加和强制交纳两方面。即每一位社会成员只要符合社会保障的有关法律规定，都必须参加社会保障并受其保障；凡符合有关社会保障税法或社会保险基金统筹法令、法规的交纳条件的个人和团体，都必须按要求纳税和交费，否则将追究其法律责任。而在商业保险行为中，保险关系的建立完全取决于双方的意愿是否一致。

2. 社会性

社会保障的社会性主要体现在制度目标的社会性、实施范围的社会性、保障方式的社会性和资金管理的社会性四个方面。从制度目标看，社会保障通过保障社会成员的基本生活来促进社会的稳定与和谐，促进公平目标的最终实现；从实施范围看，社会保障是国家在全社会范围内统一实施的社会制度；从保障方式看，社会保障以社会为单位，国家出面组织全社会的人力、财力、物力帮助社会成员来保障其基本生活，抵御生存风险；从资金管理上看，社会保障基金的筹集主要是国家在全社会范围内，通过征收

社会保障税或社会保障费的形式从全社会的各个方面筹集，还有很大一部分是政府财政转移支付。同样，社会保障基金的运营也具有社会性。

3. 福利性

社会保障的宗旨和目的是为了增进社会成员的福利。社会保障的各环节不以营利为目的，它不仅无偿地对被保障人给予资金给付，而且提供社会服务。而保障的个人一般不直接交付全部保障费用，由实施的社会保障部门统一筹集经费，既有政府财政的部分，也有企业和个人缴纳的部分，还包括社会各方面的捐赠。

4. 互济性

由于社会成员在机会、劳动能力、身体素质、家庭负担等方面的状况不尽相同，从而产生不同的社会成员对社会保障项目的需求差异。通过互助互济的方式，少数在社会生活中碰到困难和遭遇风险的社会成员，能够有正式的途径获得各种物质帮助和其他服务，其基本生活需要得到保证。在现代社会保障网中，每个人在他能够创造财富的时候缴纳一定的费用，为他人提供物质帮助，并在他需要帮助的时候从中获益，享受他人为自己提供的物质帮助，充分体现了社会成员在经济上的互助互济。

5. 不可逆性

众所周知，社会保障的给付带有特别强的不可逆性，或曰刚性。一旦将社会保障水平确定在一个较高的水准之上，要将其降下来是十分困难的。西欧大多数国家推行的高保障、高福利制度，如今暴露出越来越多的弊端。20 世纪 80 年代以来，这些国家为减轻政府财政压力，陆续进行了社会保障改革，以期削减保障项目和福利开支。但所有这些改革最后都因民众的强烈反对而搁浅。社会保障的不可逆性和刚性，要求社会保障的水平必须与社会生产力的发展水平相适应，否则就会产生一系列的社会和经济问题。

第二节 社会保障的功能、方式和主体

一、社会保障的功能

社会保障功能指社会保障在社会运行过程中所发挥的实际效能和作用。社会保障作为满足人类需求的一种机制，在保障公民的基本生活，缓和劳资关系，促进劳动市场发育和经济发展，以及稳定社会、政治、生活秩序等方面起着不可忽视的作用。我们可以把社会保障所具有的主要功能概括如下：

1. 补偿功能

社会保障的补偿功能是指劳动者和其他社会成员在因风险暂时或永久失去收入时必须获得一定程度的经济补偿或物质帮助。社会保障的补偿功能，主要体现在社会救助和社会保险两个方面，其中社会保险尤为明显。社会保障主体筹集起来的社会保障资金，用于部分社会成员的损失补偿，其根据是保险的原理："集众多的力量，分担个别意外的损失"。即在一定时间内发生风险的成员总是少数，由社会各方和全体社会成员分担社会少数成员的损失，对发生风险的成员提供补偿的社会保障就成为可能。

2. 稳定功能

社会保障的稳定功能是指社会保障依法对社会成员基本生活权利予以保障，它通过国民收入再分配调节人们的物质利益关系，从而发挥社会稳定机制的作用。社会保障的主要功能是发挥社会稳定机制的作用，在西方称之为"安全网"、"社会内稳定器"。社会保障(Social Security)又可译为"社会安全"，这说明它具有维护社会安定和稳定的功能和作用。稳定功能是社会保障的第一功能。

3. 调节功能

一百多年的资本主义商品经济发展的历史表明，在资源最佳配置名义下的完全市场模式有许多缺陷。例如，如果严格使用偿

付能力的规则，它将冷酷无情地危害老弱病残者和失业者等。现代社会保障作为国家实施的重要社会政策，是调节收入、缩小贫富差距、缓和社会矛盾的重要手段。采取的基本措施是，一方面以累进的方式向高收入阶层（如雇主）征收社会保险基金，另一方面以累进的方式向贫困者提供资助，收入越少的人得到的越多。这种调节有助于克服社会分配不公和缩小贫富差距。另外，社会保险基金的筹集、支付及其投资活动，本身就是一种国民收入分配和再分配活动，它必然会对国民经济的运行产生调节作用。因此建立健全的社会保障制度，其客观作用已经不仅仅体现在为人们提供基本生活保障，而且已成为各国调节投融资和平衡经济的重要手段。

社会保障的作用，是社会保障功能的具体表现，是社会保障功能发挥出来的效果。如今，社会保障对于我国和谐社会建设的作用越来越大，主要表现在：我国的社会化大生产程度正在不断提高，正处在建立社会主义市场经济体制的过程中，公平竞争是市场经济的精髓，企业之间公平竞争的重要前提是社会负担公平化，只有建立覆盖全社会的社会保障制度，才能真正为不同所有制企业之间的公平竞争提供保证。改革和完善社会保障制度又是人才自由流动的客观要求，市场经济下，资源的配置主要通过货币市场、产品市场和劳动力市场进行，而人才自由流动的一个重要前提，是无论在哪个部门工作的劳动者，均能享有基本的社会保障待遇。改革和完善社会保障制度也是发展农业、实施计划生育基本国策的客观要求。目前，我国绝大多数农业人口仍然依赖家庭保障，在农村富余大量劳动力的情况下，提高劳动生产率与降低失业率之间存在严重的矛盾，解决这一矛盾有赖于社会保险与社会福利事业的普及与发展。

二、社会保障的方式

社会保障对受保人提供的保护，通常通过下述方法中的一种

或两种实现：现金补助和提供服务。针对收入损失提供现金补助的措施，通常称为“收入维持”方案；对受保人提供资助或直接服务的措施，通常称为“实物补助”方案。

对于“收入维持”方案，有三种普遍认同的方法，即就业关联制度、普遍保障制度和经济状况调查制度。前两种制度赋予被保人有按规定申请现金补助的权利；而经济状况调查制度则由行政部门根据个人收入或财产，与规定的标准比较后作出裁决。

就业关联制度规定，享受年金或其他定期补助的权利，一般取决于工作或独立劳动时间（即工龄）的长短；家属津贴和工作保障，则取决于是否存在雇佣关系。政府是所有保障待遇的最后保证人。许多国家的政府都为实施就业关联制以及其他社会保障方案提供资助。例如，政府按受保工人工资总额的一定百分比，实行财政拨款，以支付受保工人的保障金。

普遍保障制度又称按“人头”补助制度，即对公民或居民，不论其收入、工作或财产如何，均按统一的标准提供现金补助。补助资金通常来源于国家财政收入的拨款，补助金一般普遍适用于已在这个国家居住达到规定年限的申请人。大多数实行普遍年金方案的社会保障制度还有第二层的收入关联方案。但这一方案的保障资金，部分来自工人和雇主交纳的保险金。

经济状况调查制度，通常是根据最低生活需要制定一个标准，并调查个人或家庭的财源，以判断受保人是否符合享受社会保障待遇的条件。这种保障待遇的享受者，只限于贫困或低收入的申请人。目前世界上只有少数几个国家和地区把这种方案作为唯一的或主要的社会保障方式。而在采用这种方案的国家里，有时经济状况调查制度已被收入关联的交纳保险金的补助方案所代替。

世界上还存在其他两种保障方式，即公营的“储蓄保险基金”制度和“雇主责任保险”制度。

储蓄保险基金制度，主要存在于发展中国家，实际上是一种强制性的储蓄制度。该制度要求企业和职工定期交纳规定的保险

金，共同出资建立特别基金，款项记入每个雇员的账户，专款专用。当雇员发生规定的偶然事故时，按照规定将各账户下的储蓄保险金，连同利息，一次发还给受益人。但在有些情况下，受益人也可自行选择分期领取本金或遗属恤金。

雇主责任保险制度，通常又称为劳工法典，即国家通过法律，要求雇主对工人实行各种事故保护。这些法律规定对不同情况的雇员提供不同的保险待遇，如：一次性的养老金或残废退职金，伤病医疗或病假补助，或两者同时提供；生育补助或家属津贴；短期或长期的工伤恤金和医疗照顾；以及解雇时支付遣散费。

现在，大多数国家有关雇主责任的立法，已被社会保险所取代，只有工伤保护是例外。然而，最近几年，一些西方国家出现一种趋势，即先进的社会保障方案，使雇主责任保险制度的特点得到加强，如比利时、丹麦、德国和挪威等国的疾病保险。

三、社会保障的主体

综观世界各国的社会保障制度，政府是社会保障的责任主体，这是共同的。但由于社会保障资金的三方缴费制，社会保障的利益主体可分为政府、企业和个人。社会保障制度是社会经济发展到一定阶段的产物，是各相关主体共同选择的结果。从客观上讲，政府、企业和个人三者在社会保障制度框架中所处的地位不同，因此所表现出来的行为也各有所异。

政府作为社会保障制度的制定者、社会保障制度的直接组织者和提供者，其目的在于为全体公民提供一个公平、安定、保障基本生活又利于发展的政策环境，同时又不过分加重财政负担。即政府的目标是保障供给最大化，约束条件是财政负担能力。在我国社会保障制度的改革中，政府首先面对的一个问题就是能承担并支付多大的转型成本，由此影响政府的行为。

企业作为社会保障资金的主要提供者之一，除了按法律要求，履行其基本义务，为自己的员工向社会保障机构供款之外，还根据

需要全本请访问 www.ertongbook.com