

全国劳动和社会保障干部培训教材

社会保障概论

(第二版)

劳动和社会保障部组织编写

主 编 何 平

副主编 师继承

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/何平主编. —2 版. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004

全国劳动和社会保障干部培训教材

ISBN 7 - 5045 - 4612 - 7

I .社… II .何… III .社会保障-技术培训-教材 IV .C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 062165 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)

出 版 人 : 张梦欣

*

新华书店经销

厂印刷 装订厂装订

890 毫米×1240 毫米 32 开本 9.25 印张 264 千字

2004 年 8 月第 2 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数: 册

定价: 18.00 元

读者服务部电话: 010 - 64929211

发行部电话: 010 - 64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010 - 64911344

全国劳动和社会保障干部培训教材 (第二版)

编写委员会

主 任 郑斯林

副主任 王东进 步正发 华福周 张小建 刘永富
崔会烈

成 员 胡晓义 闫宝卿 王爱文 于法鸣 邱小平
焦凯平 毛 健 姚 宏 陈 刚 孙建勇
袁彦鹏 孟昭喜 王东岩 何 平 张梦欣
宋连辉

审定专家委员会

董克用 杨燕绥 杨宜勇 程延园 李绍光
程永宏 乌日图 曾宪树 丁大建

本书编写人员 (按姓氏笔画排序)

王宗凡 江 敏 刘燕生 张 军 武玉宁

内 容 摘 要

本书主要介绍了社会保障的基本概念、主要制度模式及改革发展趋势；社会保障的目标、功能与原则，社会保障项目组成与基本内容；我国社会保障基金制度的主要内容，社会保障基金的征收管理和支付管理的原则与方法；我国社会保障管理的主要内容、存在的主要问题和改革思路，信息化管理的基本概念，信息管理系统的开发方法、步骤和可行策略；社会保障法律制度的含义、法律形式，我国社会保障立法过程、当前的突出问题、未来的立法趋向和立法中应注意的问题及国外社会保障立法情况；养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的基本理论及内容；农村社会保障的发展历史和存在的深层次问题。

目 录

第一章 社会保障制度的产生和发展

学习目标	(1)
第一节 社会保障基本概念和模式	(2)
第二节 社会保障制度的形成和发展	(13)
第三节 社会保障制度改革趋势	(22)
本章小结	(31)
思考题	(32)

第二章 社会保障制度的结构与内容

学习目标	(33)
第一节 社会保障的目标、功能与原则	(34)
第二节 社会保障项目组成	(39)
第三节 建立有中国特色的社会保障体系	(45)
本章小结	(60)
思考题	(61)

第三章 社会保障基金

学习目标·····	(63)
第一节 社会保障基金制度·····	(64)
第二节 社会保障基金管理·····	(68)
第三节 社会保障基金运营·····	(78)
本章小结·····	(81)
思考题·····	(82)

第四章 社会保障管理

学习目标·····	(83)
第一节 社会保障管理概述·····	(84)
第二节 社会保障管理体制·····	(86)
第三节 社会保障业务规范·····	(94)
第四节 社会保障信息管理系统·····	(98)
第五节 社会保障管理服务的社会化·····	(116)
本章小结·····	(126)
思考题·····	(128)

第五章 社会保障立法

学习目标·····	(129)
第一节 社会保障法律制度概述·····	(130)

第二节 我国社会保障立法·····	(131)
第三节 国外社会保障立法·····	(138)
本章小结·····	(141)
思考题·····	(142)

第六章 社会保险

学习目标·····	(143)
第一节 社会保险的基本理论与特征·····	(144)
第二节 社会养老保险制度·····	(156)
第三节 医疗保险·····	(179)
第四节 失业保险·····	(203)
第五节 工伤保险·····	(234)
第六节 生育保险·····	(250)
本章小结·····	(257)
思考题·····	(258)

第七章 农村社会保障

学习目标·····	(259)
第一节 农村社会保障历史沿革·····	(260)
第二节 农村社会养老保险·····	(268)
第三节 农村合作医疗·····	(273)
本章小结·····	(278)
思考题·····	(279)

第一章

社会保障制度的产生和发展

学习目标

通过本章学习，了解社会保障的基本概念、理论流派、主要制度模式，掌握社会保障基本理论知识；了解社会保障制度的形成和发展过程并了解相关社会背景，从而认识社会保障制度产生的必要性和历史必然性；了解现行社会保障制度面临的问题及养老、医疗保障制度的改革趋势。

社会保障不仅是当今世界众多国家正在实施的一项社会政策，也是社会发展到一定阶段公民应该享有的一项基本权利。经过 100 多年的发展，社会保障在维护社会稳定和促进经济可持续增长方面发挥了重要作用。20 世纪 70 年代以后，面对诸多社会经济问题的挑战，社会保障制度也暴露出种种弊端。当前，包括我国在内的许多国家都在探索社会保障制度的改革和发展之路。

第一节 社会保障基本概念和模式

一、社会保障制度定义与内涵

社会保障制度是指国家和社会依据法律规定，通过各种方式在公民暂时或永久丧失劳动能力以及由于遭遇各种风险生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活的制度。

社会保障制度的内涵包括以下四个基本要素：

1. 社会保障制度的最终责任主体是国家或政府。纵观各国社会保障制度，不论是由政府直接主办还是以国家信誉做担保，通过社会自治或市场操作方式实施保障，国家都要承担最终责任。其主要原因是：

(1) 社会保障是维护社会稳定的一项基本社会制度，而维护社会稳定是国家繁荣的基础，也是政府的基本责任；

(2) 政府具备强有力的手段对社会弱势群体实施有效的保护，维护社会公平，缓解社会矛盾，促进社会和谐发展；

(3) 强制性是社会保障的一个重要特征，尽管各种选择性保障项目和民营公益项目在最近一个历史时期有所发展，降低强制性社会保障水平，减少政府责任也成为一种明显的改革趋势，但通过政府推行强制性社会保障的主体地位没有改变。

2. 社会保障是法律赋予公民的一项基本权利。《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。”生存权是人的基本

权利，社会保障应能使社会的每个成员达到维持生存所需要的最低生活标准。

3. 社会保障是对公民基本生活的保障，是对公民生活遇到困难时的一种最基本的社会服务和物质帮助。

4. 社会保障是通过国民收入再分配，对社会弱势群体进行保护的社会收入分配政策。它具有一定的经济福利性，即从直接的经济利益分配来看，受益者的所得应向贫弱者倾斜。

由于不同的政治、经济、文化背景，各国及不同的国际组织对社会保障内涵的界定有所不同。分述如下：

德国是社会保障制度的发源地。作为最早建立现代社会保障制度的国家，其社会保障理念产生于社会市场经济理论，把社会保障描述为：对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本的生活保障，是维护社会公平和社会安全的保障制度。

英国是西方福利国家的代表，其社会保障理念的重点是消除贫困和普遍性原则，具体描述是：为国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时提供生活保障。

美国对社会保障的界定是：根据政府法规而建立的项目，为个人谋生能力中断或丧失时提供保障，还为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。为抚养子女而发给的家属津贴也包括在这个定义中。

日本对社会保障的界定是：对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险方法和国家责任上寻求经济保障途径。对陷入生活困境者，通过国家援助保障其最低限度的生活，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真正有文化的生活。

国际劳工组织对社会保障界定为：通过一定的组织对这个组织成员所面临的某种风险提供保障；为公民提供保险金来预防或治疗疾病；公民失业时资助并帮助其重新找到工作。

二、社会保障理论的主要流派

社会保障制度是各国社会经济发展到一定阶段的产物，是各国经

济、社会政治、文化及伦理道德等诸多因素作用的结果。因此，经济学、社会学、政治学等学科共同构成了社会保障学的理论基础。正是受了这多种因素和各传统学科的影响，才形成了社会保障制度不同的思想流派。20 世纪下半叶以来，西方国家社会保障理论具有代表性的流派主要有以下几个：

（一）民主社会主义的福利国家论

民主社会主义是第二次世界大战后以英国工党为代表的思想流派。民主社会主义者认为，人类社会必将从自由放任的资本主义进化到更文明的社会，民主社会主义是资本主义社会发展的一个高级阶段，而福利国家则是从自由的资本主义向民主社会主义过渡的一个重要阶段。1951 年在德国法兰克福召开“社会党国际”成立大会，各国社会民主党联合发表了《法兰克福宣言》，此后民主社会主义被传播到许多国家。不少国家的社会民主党在取得执政党地位后，便将福利国家的理论变为执政的纲领和政府的现实政策。民主社会主义主张用国有化和计划经济推进福利国家政策，提倡劳资合作，强调通过超额累进税对收入和财富进行再分配，以实现收入均等化和社会公平。

民主社会主义强调平等与民主化，认为福利国家的发展是工业文明和政治民主发展的必然结果，因为工业化不仅带来了前所未有的财富，也产生了大量的社会问题；福利国家能够不通过暴力革命的方式达到消除贫困和实现平等的社会目标；能够培养利他主义、互助精神和社会一体化思想。民主社会主义者还认为，福利也是一个以国家的经济繁荣为目的的投资，可以刺激消费和生产，从而促进经济发展。因此，民主社会主义主张实行全面的社会保障计划。民主社会主义者并不是完全排斥私人服务，但私人的社会保障领域则不提倡，以避免政府忽视国家福利的提供。不过，近几年越来越多的民主社会主义者也开始提倡公共参与和消费者选择，表明了他们的社会保障观念的某些变化。

（二）新自由主义的福利市场化

与民主社会主义相反，新自由主义明确反对福利国家政策。认为以个人自由为基础的私人企业制度和自由市场制度是迄今为止所能选择的

最好制度，国家过多地干预经济是忽略了市场的能动作用，也妨碍了个人的自我独立；集权主义和社会主义是违背“人的本性”的一种制度，实行计划经济更是一条“通向奴役的道路”。20世纪70年代以后，福利国家暴露了一些前所未有的问题，经济发展遇到了困难，在这样一种社会经济背景下，人们很自然地要对国家干预和福利国家进行反思，再加上撒切尔、里根等政治人物的推动，新自由主义理论在西方国家越来越有市场，进而成为影响国家社会经济政策及社会保障政策的重要因素。

新自由主义的哲学基础是自由、公正和不干涉主义，其核心思想是个人自由与经济自由主义，极度推崇自由市场经济，反对社会主义、计划经济和国家干预经济，强调自由市场机制的作用。在这种经济思想指导下，新自由主义对社会保障问题有一套与民主社会主义相反的看法。

该理论认为，福利服务市场化是最好的选择，应当降低并且转移国家的作用，让市场发挥主导作用。政府应当提供最基本的福利如安全网的建立，但必须放弃那些不可能实现的关于建立平等和公正社会的目标。同时认为，国家在社会保障制度方面的作用应当是受制约而不是无限制的，是推进而不是提供，是鼓励竞争而不是垄断，进而主张国家应当建立内部竞争市场，在购买和出售服务上让不同的经济成分参与竞争。

危机、不稳定感和失败的危险对人来说都是必要的，而福利国家的政策否定了这些社会法则，是对人的本性和社会特征的认识发生了错误。经济增长对提高国民福利和促进社会平等比任何平等的政策都重要。新自由主义者还罗列了福利国家的如下缺陷：一是对个人自由构成了威胁；二是福利国家导致效率低下；三是对经济发展具有破坏力，即福利国家限制了自由市场经济，高税收政策使企业和成功者缴纳了高额税收，从而遏制了福利创造者的积极性，降低了个人的积累，助长了懒惰，破坏了经济增长的动力和竞争力；四是对社会发展具有破坏力，尽管福利国家政策的出发点是保护人民，但是它的集体主义和国家负责的特征导致了人民习惯于依赖政府，是对自立、自主、自足以及自我负责

这些社会进步成分的破坏，同时，福利国家对单亲家庭等的保护破坏了家庭的稳定，导致家庭迅速解体；五是对政治具有破坏力，即福利国家政策扩大了政府权威，但政府仍然不可能成功地消灭贫困，提高国民健康水平等等，这种失败使政府失去了信誉，此外，福利领域的泛政治化亦导致了权力利益的增长。

（三）中间道路论者的共同参与论

中间道路理论是介于民主社会主义与新自由主义之间的一种理论，是基于三个基本假设建立起来的。第一，资本主义的最全面管理比其他任何可选择的体系最有可能产生最有效的经济结果；第二，资本主义产生了许多自己不能解决的问题，导致了贫困、不可容忍的不平等和失业；第三，政府的行为能最大可能地解决这些问题，能结束贫困、降低不平等、实现充分就业。

在社会保障方面，中间道路论者不怀疑国家在福利领域的主导作用。他们十分强调社会稳定和秩序，认为稳定与秩序是全部社会生活的基础，而不公平和贫穷不仅剥夺了个人的自由和保障权利，而且对国家和社会的稳定构成了威胁和挑战。因此，国家的主要责任应当是保障社会稳定和维护社会秩序，这就需要国家提供相应的社会保障。然而，中间道路论者不赞成国家过多地提供福利，认为这样会造成对国家的依赖并侵蚀人们的生活意志和自我负责精神。他们主张国家负责应当与个人负责并重，社会保障应该是政府、非政府组织和个人共同参与的，其中国家应该有针对性地选择对象以帮助最需要帮助的社会成员，同时提倡发展私人的和志愿的福利事业作为对国家福利的补充，以便社会成员有一定的选择服务的权利。对福利国家理论，中间道路论者持既赞同又批判的态度。一方面，他们认为福利国家是对自由市场消极影响的一个回应，是人民和国家之间民主发展的一个自然产物，而不能简单地认为是工人阶级政党努力的结果；福利国家的实践确实证明它是医治许多社会疾病的一个很有效的方法，它可以缓和社会矛盾，满足国民的特殊需要，市场需要在政府干预的条件下才能走向平衡，市场的副作用及不公正亦需要政府干预来修订。另一方面，他们对福利国家的性质和内涵又

持批判态度，如认为社会救济不可能在更大的范围或从实质上达到社会平等的目标，而国家提供过多的福利亦会产生负面影响，从而主张国家的行为也应当受到限制。

(四) 其他理论

除上述三大理论流派以外，西方学术界事实上还存在着多种不同的福利学说，如需求层次论、结构功能论、文化决定论、政治多元论、社会整合论，乃至伟人决定论等等。这些学说思想虽然未能构成西方社会保障学说的主流，但同样对社会保障学说的发展具有重要意义。

1. 需求层次论

需求层次论是美国人本主义心理学家马斯洛提出的一种社会学思想。他把人的需要按照发生的顺序，由低级到高级呈梯状分为五个层次，即生理需要、安全需要、社交需要、尊重需要、自我实现需要，每一个层次的需要均有若干具体的内容。他认为，在低层次需要获得相对满足之后才能发展到较高层次的需要；但高层次的需要发展后低层次的需要仍然继续存在，只是对行为的影响作用减低而已。同时，马斯洛还指出，人们一般按照这个梯级从低级到高级地追求各项需要的满足，但这并不是说不同级别的需要不能在同一时间发挥作用，而是在某一特定时期总有某一级别的需要发挥独特的作用并处于主导地位，其他的需要则处于从属地位。这就是著名的人类基本需要等级论——人的需求层次论（图 1—1）。

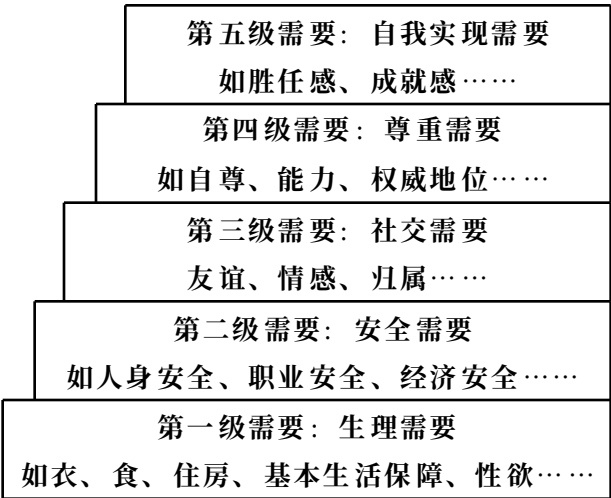


图 1—1

马斯洛划分的五类需要人们并不是都能够得到满足。一般来说，等级越低者越容易得到满足，等级越高者能够得到满足的比率则越小。据马斯洛估计，在现代文明社会中，生理上的需要满足率约为 70%，社交上的需要满足率约为 50%，受人尊重的需要满足率约为 40%，而自我实现的需要只能满足 10% 左右。这种规律显示了社会保障的重要性。许多社会成员处于第一级需要的生理需要，在现代社会，客观上只有通过相应的社会保障措施才能真正满足，如食物救济、住房福利、交通津贴等等，均是满足处于低收入阶层的社会成员第一级需要的重要条件；在第二级需要中，社会成员追求的是一种安全感，包括疾病医疗保障、年老有依靠、就业有安全感、防止职业伤害等等，而要真正解除社会成员的后顾之忧，亦需要建立起相应的社会保险与社会福利制度；对第三级需要而言，精神交流与精神慰藉可以依靠家庭、社区及团体组织等获得满足，但对部分孤、寡、残障者，却还需要社会保障工作者提供相应的服务；在第四级需要中，教育福利显然是必不可少的，它是社会成员获得知识与能力并具有尊严的必需途径。由此可见，在现代社会里，社会成员需要的满足客观上离不开社会保障制度的保障；越是低层次的需要就越是离不开社会保障；社会保障制度正是促使社会成员的需要获得满足并由低级向高级转移的良好社会机制。

2. 结构功能论

美国社会学家帕森斯是结构功能论的创立者。结构功能论的核心观念是“整合与秩序”，并多少承袭了生物演化论者的观点，将社会比喻为生物有机体，并认为社会的各部门就像生物的各种器官一样，各有其功能，只有将社会视为一个整体才能透视和了解它如何有秩序地存在，以及如何发挥社会不同部门的不同功能，进而解释一个稳定而整合的社会是如何运作的。各国社会保障制度的不同，往往是社会结构的不同所致，而社会保障制度设计后的实施过程也会进一步对社会结构产生重塑的效果。与结构功能论类似的社会学理论还有聚合论，持此观点的学者认为，福利兴起的原因符合所谓“工业主义的逻辑”或“技术决定论”因素，即社会保障制度是工业社会发展不可避免的结果，工业化程度越

高，则社会保障制度越完善。结构功能论认为伴随着资本主义的兴起和工业技术的进步，失业与贫困等社会问题决定了需要社会保障制度解决资本主义的弊端，从而强调，所有的国家在走向工业化时均将逐渐产生包括社会保障制度在内的相同的社会制度。

3. 文化决定论

文化决定论也是在社会学界有一定影响的思想。持该种观点的学者认为，一个社会的价值观与意识形态对社会保障制度的影响极大。如社会学者瑞林格通过对德国与美国的社会保障制度的比较，就认为美国之所以较德国晚 50 年之久才建立社会保障制度，是因为其文化风俗习惯与价值体系的差异而造成的，即德国在当时有很强的父权主义思想，人民普遍认为国家应该为全国的百姓负起生老病死的责任；而美国则相反，它一直是一个自由放任、个人主义思潮盛行的国家，社会救济含有强烈的社会歧视效果，接受救济或福利往往被公众视为个人失败。因此，德国不仅很自然地比美国更早确立了社会保障制度，而且其制度也建设得更好、更完整。

4. 政治多元论

政治多元论的基本观点是福利制度属于权力分配与不同利益团体相互角力的结果。他们认为，国家要不要实施社会保障制度以及如何实施社会保障制度是由谈判与妥协的过程所决定的，社会保障项目的增减、水平的提高或下降通常是各种利益团体相互较量的结果。同时，还承认不同团体拥有的权力是不同的，力量大的团体对社会保障制度的设计与决定所起到的作用往往较大，如大企业家、工会组织、各种专业协会（如医生协会）等，均对国家的社会保障政策产生影响。因此，国家事实上常常不是公正的，因为政府通常容易受那些拥有较多资源与利益的人或团体的影响。从政治多元论者的立场看，社会保障的来源不是功能而是权力，社会保障作为现代国家的一种公共政策安排是由力量大的人或团体决定的，越是强调经济增长的国家或时期就越是受资本势力或上层社会人士的影响，但是下层人士的抗争尤其是有组织的抗争客观上亦会构成巨大的压力。还有一些学者强调社会保障制度是近代民主制度发

展的产物，是政治竞争的结果，也是近代国家官僚体系建立后官僚扩权的结果。如韦伯的科层理论体系，即认为官僚体系的膨胀与社会福利的扩张是一种互相纠结的现象，他认为这些对有疾病者、老人、失业者等的保险金给付是极端的家长式及官僚式作风；反对国家以实施福利为借口进而无限制地扩张官僚体系。政治多元论提示了不同利益团体对社会保障制度安排的影响与作用，从一个侧面反映了制约社会保障因素的多元性，尤其是在民主政治与多党竞争的条件下，各种利益团体的压力可能给国家的社会保障制度安排带来更大的影响。

三、社会保障制度主要模式

由于各国具体国情的差异，从 20 世纪 40 年代初期到 80 年代中期，世界上基本形成了四种社会保障模式。这四种制度模式都有成功之处，但也面临难以摆脱的问题。当代社会保障制度改革的发展趋势以及各种制度的相互影响和渗透，使不同模式之间的界限变得模糊不清，迄今为止还没有一套能够成为世界公认的最合理的社会保障制度。社会保障领域似乎不能像经济领域一样走向全球化，也很难想像将一国的社会保障制度像经济模式一样全面输入到他国。

（一）福利国家模式

这种模式以英国为典型代表。1941 年，英国政府委托贝弗里奇负责制定战后实行社会保障的计划。这个计划于 1942 年年底以《社会保险和相关服务》为题发表，提出在英国将建立一套“从摇篮到坟墓”的社会福利制度。英国政府在贝弗里奇报告的基础上先后颁布了一系列社会保障法案：《国民保险法》《社会保险法》《国民卫生保健服务法》《家庭补助法》《国民保险（工业受伤）法》《国民救济法》。英国成为当时拥有最完全的社会保障体制的国家，并于 1948 年正式宣布第一个建成“福利国家”。经过此后 20 年的改进完善，英国的社会保障制度发展成为面向全体社会成员，高福利化，统一管理体制，为公民提供“一揽子”预防性保障的、完整的社会保障体系，国家承担最后责任。

所谓“福利国家”，按英国工党 1945 年在竞选宣言中所表示的，就是使公民普遍地享受福利，使国家担负起保障公民福利的职责。英国的