

普通高等教育经济管理类专业规划教材

Social Security

熊敏鹏 主编

社会保障学

第2版



普通高等教育经济管理类专业规划教材

社会保障学

第 2 版

主 编 熊敏鹏
副主编 唐 昭 袁家海 王宝华
参 编 余恩海 赵长红 欧阳敏
金松奇 黄晓林 程 博
胡诣升 刘艺卓 董 剑



机械工业出版社

本书在秉承《社会保障学》第1版注重理论性和操作性的同时,全面系统地阐述了社会保障管理的基本理论,介绍了社会保障的起源与发展,总结了社会保障的发展经验,概述了社会保障事业各主要工作职能的基本内容、程序、方法及其操作实务,探寻社会保障发展的客观规律,并对我国社会保障制度的现状进行深入分析,探讨了其发展前景。全书共十三章,包括社会保险、社会保险基金、社会救助、社会福利、社会优抚等主要内容。本书具有内容新颖,知识系统全面,操作性强,管理、教学、查阅都适用的特点。本书对我国从事社会保障事业的实际工作者和高等学校的教师、学生及研究人员均有一定的参考价值。

本书适合作为以下人员的培训教材或业务参考书:①劳动与社会保障、人力资源管理、公共管理、行政管理等专业学生;②公共管理和财经专业研究人员;③工商企事业单位社会保险与人力资源(劳动人事)管理岗位专业技能培训参训人员;④企业各级领导及管理岗位工作人员等。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学/熊敏鹏主编. —2版. —北京:机械工业出版社, 2015. 10
普通高等教育经济管理类专业规划教材
ISBN 978-7-111-51542-5

I. ①社… II. ①熊… 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(2015)第214333号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

策划编辑:商红云 责任编辑:商红云 陈洁

封面设计:张静 责任校对:郝绵

责任印制:李洋

北京振兴源印务有限公司印刷

2015年11月第2版第1次印刷

184mm×260mm · 20.25印张 · 499千字

标准书号:ISBN 978-7-111-51542-5

定价:39.80元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

电话服务

网络服务

服务咨询热线:010-88379833 机工官网:www.cmpbook.com

读者购书热线:010-88379649 机工微博:weibo.com/cmp1952

教育服务网:www.cmpedu.com

封面防伪标均为盗版

金书网:www.golden-book.com

普通高等教育经济管理类专业教材编审委员会

主任委员：	韩福荣（北京工业大学）	教授、博士生导师
副主任委员：	张 群（北京科技大学）	教授、博士生导师
	乞建勋（华北电力大学）	教授、博士生导师
	吴祈宗（北京理工大学）	教授、博士生导师
	乔 忠（中国农业大学）	教授、博士生导师
	姚 飞（北京化工大学）	教授
	葛新权（北京信息科技大学）	教授、博士生导师
	孙义敏（北京信息科技大学）	教授
	刘家顺（河北理工大学）	教授
	魏法杰（北京航空航天大学）	教授、博士生导师
	刘延平（北京交通大学）	教授、博士生导师
	孙国辉（中央财经大学）	教授、博士生导师
	孙选中（中国政法大学）	教授、博士生导师
	郑文堂（北京农学院）	教授
	谢太峰（首都经济贸易大学）	教授
	林 松（机械工业出版社）	编审

委员单位：北京工业大学经济与管理学院
北京科技大学管理学院
华北电力大学工商管理学院
中国农业大学经济管理学院
北京理工大学管理与经济学院
北京化工大学经济管理学院
北京信息科技大学经济管理学院
河北理工大学经济管理学院
北京航空航天大学经济管理学院
北京交通大学经济管理学院
中央财经大学商学院
中国政法大学商学院
首都经济贸易大学金融学院
北京建筑大学
北京印刷学院传播与管理学院
机械工业出版社

编者的话

新世纪伊始,北京地区部分高等院校联合成立了经济管理类专业教材编审委员会,组织编写、出版一套适合各校情况、满足本科层次教学需要的经济管理类专业系列教材。在各校管理学院、系领导及教师的大力支持和参与下,经过一年多的努力,系列教材终于面世了。

改革开放以来,我国管理学科的发展极其迅猛。在这种形势下,各高等院校普遍设置了管理专业,其发展速度之快,规模之大,也是前所未有的。而教材建设一直是专业建设和教学改革瓶颈。

编委会认为,集中各校优势,通过合作方式实现教学资源的优化配置,编写出一套适合各校情况的教材,对加强各校的合作交流,推动师资培养,促进相关课程的教学改革,都是一件一举多得的好事。

“质量第一,开拓创新”是我们编写这套教材的指导思想,出版精品是我们的奋斗目标。现阶段应该从教材特色做起,有特色才能有市场,才能被各校师生所接受和欢迎。本套教材具有以下特点:一是内容上有创新,在继承的基础上,反映了当代管理学科的新发展;二是适用、好用,教材编写精练,并留有余地,各教材每章后都附有相配套的作业题;三是有理工科的特色,因为合作院校的教学对象多数是理工科的学生。

为了确保教材质量,经过编委会遴选,各门课程的教材都由资深的教授担任主编,同时各教材编写组成员相对稳定,教材根据使用情况及时修订,使其常用常新,不断提高。

为了配合各校开展多媒体教学的需要,某些教材编写组将合作制作与教材配套的课件,以方便广大师生使用。

机械工业出版社是我国于20世纪50年代初成立的国家级出版社。数十年来,曾出版过许多在国内外有重大影响的科技类和管理类图书。改革开放以来,曾经承担全国理工科院校管理工程专业全国统编教材的出版发行工作,为我国管理类专业的建设和发展做出了重大贡献。本系列教材的出版得到了机械工业出版社的大力支持,在此谨表示衷心的感谢!

北京地区部分高等院校经济管理类专业教材编审委员会

前 言

社会保障是国家和社会依据一定的法律和规定,通过国民收入再分配,对社会成员的基本生活权利予以保障的一项重大社会政策。社会保障的萌芽最早可以追溯到英国政府于1834年颁布的《新济贫法》,经过近200年发展,社会保障事业已经成为现代文明国家实现社会政策最重要的保障手段,社会保障的理论与专门的应用技术也得到了全面的发展。在中国,由于市场经济体制改革的推进,社会保障事业因事关国家的长治久安和亿万人民的切身利益而显得格外重要。作为一种以解除国民生存危机和保障国民基本生活为目的的制度,现代社会保障更肩负着增加国民福利、促进社会和谐发展的责任。

从1951年颁布《劳动保险条例》算起,我国社会保障事业已经历了60余年的发展历程,1998年后,社会保障开始作为一项基本的社会制度加以建设,其实施的主要依据是国家有关立法和国务院有关社会保障的法规或重要文件。十多年来,伴随着经济体制改革与社会的发展变化,中国的社会保障制度建设与改革也经历了从自下而上到自上而下,从为国有企业改革配套到成为市场经济五大支柱之一的历程。

目前,我国社会保障制度的基本框架已经初步确立为五个层次:一是直接面向贫困或低收入阶层的各种社会救助,包括城乡居民最低生活保障和特困人员供养制度、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等主要内容,其出发点是解除因各种原因陷入生活困难而难以自拔者的生活危机;二是面向全体公民或劳动者的社会保险制度,包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等,出发点是保障公民或劳动者的基本生活,解除其后顾之忧,使其免于沦为社会弱势群体;三是各种社会福利制度,如未成年人福利、老年人福利、残疾人福利、劳动者福利、女职工福利等,目的在于不断改善和提高服务对象的生活水平和生活质量;四是社会优抚制度,如向烈属、军属、复员退伍军人、伤残军人提供抚恤金、优待金、补助金,兴办荣誉军人疗养院、光荣院、复员退伍军人培训机构,安置离退休干部等,其目的在于安定军心,维护国家安全和社会稳定;五是正在发展的补充保障系统,如企业年金、职业年金、补充医疗保险、互助保障、慈善事业等。

本书在总结社会保障发展历史与经验的基础上,全面系统地阐述了社会保障管理的基本理论,介绍了社会保障的起源与发展,概述了社会保障事业各主要工作职能的基本内容、程序、方法及其操作实务,探寻社会保障发展的客观规律,并对我国社会保障制度的现状进行深入分析,探讨了其发展前景。全书共十三章,包括社会保险、社会保险基金、社会救助、社会福利、社会优抚等主要内容。本书具有内容新颖,知识系统全面,操作性强,管理、教

学、查阅都适用的特点。本书对我国从事社会保障事业的实际工作者和高等学校的教师、学生及研究人员均有一定的参考价值。

本书由华北电力大学熊敏鹏教授任主编，唐昭、袁家海、王宝华任副主编，负责全书的编著和统稿工作，参加编写的还有余恩海、赵长红、欧阳敏、程博、金松奇、黄晓林、胡诣升、刘艺卓、董剑等。在编写过程中，我们参考了大量相关成果，在此向所有论著者致以诚挚谢意。

由于我们尚在社会保障理论与实践的学习和探索中，水平和视野极为有限，偏颇、疏漏甚至错误的地方，在所难免，恳请专家和学者们不吝赐教。

编 者

目 录

编者的话

前言

第一章 社会保障概述	1
第一节 社会保障的概念、内容和功能	1
第二节 社会保障制度的产生和发展	9
复习思考题	20
第二章 社会保险的基本原理	22
第一节 风险及风险管理	22
第二节 保险与社会保险	27
第三节 社会保险制度的主要内容	34
第四节 中国社会保险制度改革	37
复习思考题	42
第三章 养老保险	43
第一节 养老保险的一般原理	43
第二节 养老保险的基本结构	49
第三节 企业年金制度	57
第四节 国外一些国家的养老保险制度	65
复习思考题	71
第四章 中国养老保险制度的发展与改革	72
第一节 中国养老保险制度的建立与发展	72
第二节 中国企业职工基本养老保险制度	75
第三节 中国统一的城乡居民基本养老保险制度	91
复习思考题	97
第五章 医疗社会保险	98
第一节 医疗社会保险概述	98
第二节 医疗社会保险的基本构造	104
第三节 中国城镇职工基本医疗保险制度	115
第四节 中国城乡居民基本医疗保险制度	124
复习思考题	134
第六章 失业社会保险	135
第一节 失业社会保险的一般原理	135

第二节 失业社会保险的基本构造	139
第三节 我国失业社会保险的建立与发展	147
第四节 国外失业社会保险制度	160
复习思考题	166
第七章 工伤社会保险	167
第一节 工伤社会保险概述	167
第二节 工伤认定、职业病认定与劳动能力鉴定	173
第三节 工伤社会保险基金	181
第四节 工伤社会保险待遇	186
第五节 国外的工伤社会保险	191
复习思考题	195
第八章 生育社会保险	196
第一节 生育社会保险的基本原理	196
第二节 生育社会保险制度的内容	198
复习思考题	209
第九章 社会保障基金管理	210
第一节 社会保障基金的基本原理	210
第二节 社会保障基金的管理	214
第三节 社会保障基金的财务运行	216
第四节 社会保障基金管理的内部控制	224
复习思考题	226
第十章 社会保险基金的投资运营	227
第一节 社会保险基金的保值与增值	227
第二节 社会保险基金投资概述	229
第三节 社会保险基金投资的范围与渠道	233
第四节 社会保险基金投资效益的风险评估	239
复习思考题	243
第十一章 社会救助	244
第一节 社会救助概述	244
第二节 最低生活保障和特困人员供养制度	250
第三节 受灾人员救助	257
第四节 医疗救助	261
第五节 教育救助	264
第六节 住房救助	266
第七节 就业救助	270
第八节 临时救助	274
复习思考题	276
第十二章 社会福利	277
第一节 社会福利概述	277
第二节 社会福利事业	282
第三节 社区服务	289
第四节 职业福利	292

第五节 发达国家的社会福利	294
复习思考题	297
第十三章 社会优抚	298
第一节 社会优抚的基本原理	298
第二节 死亡抚恤	300
第三节 伤残抚恤	303
第四节 优待	306
第五节 复员退伍军人安置	308
复习思考题	312
参考文献	313

第一章

社会保障概述



本章概要

社会保障是一个古老的问题。在历史上的各社会时期，总有一部分社会成员因各种原因陷入生活困境，需要政府、社会或他人援助才能避免生存危机。制度的产生是人类进步和文明的标志。社会保障是当今世界上众多国家都在实施的一项社会政策，也是一个国家经济和法律的重要组成部分。社会保障学是公共管理学和社会学两大一级学科的一个重要分支。本章界定与分析了社会保障的概念及体系，阐述了社会保障的特征与原则、目标与功能，梳理了现代社会保障制度的产生与发展的历史脉络，探讨了世界社会保障的发展趋势。

第一节 社会保障的概念、内容和功能

一、社会保障概念

“社会保障”是由英语“social security”一词翻译而来的，出自1935年美国颁布的《社会保障法》。1944年，第26届国际劳工大会发表《费城宣言》，国际组织开始正式使用社会保障概念。此后，世界各国在建立对社会成员给予物质帮助的制度时都普遍采用社会保障加以表述。但是，各国对社会保障内涵的理解有一定的差异，因此对社会保障概念的界定不尽相同，其中有代表性和有影响的主要有德国、英国、美国和国际劳工组织对社会保障的定义。

1999年，美国出版的《社会工作词典》对“社会保障”的定义：“一个社会对那些遇到了已经由法律做出定义的困难的公民，如年老、生病、年幼或失业的人提供的收入补助。”在美国，“社会保障”是指由“老年人、遗属、残疾人健康保险”项目（OASDHI）和“医疗照顾”项目提供的现金补助。

在其他国家，这一概念也包括对全体公民提供的医疗保健待遇和对全体儿童（无论其家长的收入水平如何）提供的现金待遇。

英国编撰的《新大不列颠百科全书》（1990）把“社会保障”解释成：“在国际上，社会保障这一术语意味着所有已经为立法建立的集体措施，以便当个人或家庭的部分或全部收入来源受到损害或中止时，或者当他们有大笔的开支必须支付时（如抚养子女或支付医疗费用），维持他们的收入，或者为他们提供收入。因此，社会保障可能是对病残、失业、作

物失收、丧偶、妊娠、抚养子女或退休的人提供现金待遇。对医疗、康复、家庭疾病护理、法律帮助和丧葬的待遇可能以现金，也可能以实物（服务）的形式提供。社会保障可以按法庭的命令提供（如对事故受害者的赔偿），也可以由雇主、中央或地方政府或其他半公共或独立的机构提供。”

而国际劳工组织（ILO）在《社会保障导言》（1984）中对社会保障的界定则是：“社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护，以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘，以及对社会成员提供的医疗照顾和对有儿童的家庭提供的补贴。”这个定义在国际上的使用更为广泛。

从以上几个经典的定义我们可以发现：一是社会保障仅仅是对现代社会中八种主要的收入损失风险提供安全保障，即疾病、老年、妊娠、工伤、残疾、失业（及失收）、丧偶和失怙，其目标比较明确和具体；二是社会保障并没有将社会福利作为它的子项目，其核心内容与通常所讲的社会保险（一般包括养老、工伤、失业和医疗保险）非常接近。所以，国际上在很多场合的确将社会保障与社会保险两个概念互相换用，只不过，新的趋势是现代社会保障制度一般已把社会救助、雇主责任和社会津贴包括进来，并且“社会保障”一词也正在逐渐被“社会保护”（Social Protection）所取代。

分析研究这些具有代表性的定义，就其包含的共同点而言，社会保障可以表述为：社会保障是由国家和社会依法对暂时或永久丧失劳动能力的劳动者及无收入、低收入和遭受意外灾害的公民提供物质帮助，保障社会成员的基本生活需要。它体现出以下四方面的本质特征：

（1）社会保障的责任主体是国家和社会。国家和社会作为社会保障的主体，在社会保障的规划、管理、监督和资金等方面负有重要责任，国家财政对资金负有最后责任；同时，这也说明了社会化管理是社会保障制度发展的必然取向。

（2）社会保障的实施以法律法规为支点。社会保障措施一般通过立法加以实施，制定有关的社会保障法律法规，规定社会保障的实施范围、对象、资金来源、享受条件、待遇标准、管理办法，规范社会保障中各方的责任、权利和义务，是制度实施的基础。

（3）社会保障的最终目的是稳定社会和发展经济。社会保障是一项基本社会经济制度，国家通过实施社会保障计划，为遇疾病、生育、工伤、失业、年老、伤残、收入锐减和意外灾害等风险的公民提供保护，保障他们的基本生活，从而避免社会动荡，为经济顺利发展创造条件。

（4）社会保障的目标是满足公民的基本生活需要。社会保障目标的确定基于保障公民的基本权利——生存权，通过国民收入再分配对遇到生活困难的公民给予物质帮助，因此要坚持兼顾公平和效率的原则，待遇的标准只能是维持基本生活需要。

《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。”这是对社会保障的精练阐述。社会保障一词正式在我国官方文献中使用是20世纪80年代中期，1986年4月《国民经济和社会发展第七个五年计划》中使用了“社会保障”一词。1993年中共中央十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》将社会保障制度确定为我国社会主义市场经济框架的五大支柱之一。

在现代社会以前，社会保障主要由氏族、家庭等群体来承担；而现代社会中，社会保障

主要是政府和其他正式组织的功能,是一种稳定的社会制度。因此,在现代社会中,“社会保障”特指政府和其他正式组织所制定和执行的各種保障制度。

二、社会保障的内容

社会保障在发展过程中相继产生了社会救济、社会保险、社会福利等几种基本形式,它们构成了社会保障的基本内容。在此基础上又发展了面向军人及其家属的社会优抚,以及政府支持下社会团体和社会成员自愿参与的社会互助形式,从而使社会保障的内容不断丰富。

根据我国的国情,我国社会保障体系由社会救济、社会保险、社会福利、社会优抚、社会互助五部分组成。

1. 社会救济

社会救济是国家和社会以保障公民基本生存权利为目标,对由于各种原因无法维持最低生活水平的公民给予物质帮助的一项社会保障制度。

社会救济的对象一般有三类:①无依无靠,没有劳动能力、没有生活来源者;②有收入来源但收入水平低于法定最低标准者;③遭受意外灾害一时无法维持生活者。

社会救济是无偿给予制度,由国家财政和社会捐助筹集资金,救济标准按维持最低生活需要设定。

社会救济是社会保障体系中的最后一道“安全网”。在贫困现象普遍存在的社会,发挥社会救济制度的扶贫济困功能尤为重要,其应该成为使用频度较高的保障方式。

我国社会救济制度包括城乡贫困户救济和因自然灾害造成生活困难的灾民救济。社会救济制度是保障人民群众基本生活的最后一道“安全网”。我国传统的社会救济制度是在计划经济体制下形成的,虽然在当时对保障公民的基本生活起到了重要作用,但存在着政策不统一、管理不规范、覆盖面小、工作随意性大等缺陷,已难以适应新形势的要求。随着社会主义市场经济体制的建立,我国对传统的救济制度进行了改革。在灾民救济方面,坚持了“依靠群众,依靠集体,生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持”的方针,确立了生活救济和扶持生产相结合的指导思想,逐步建立了救灾工作分级负责、救灾款分级负担的新体制。在贫困户救济方面,我国探索建立了城乡居民最低生活保障制度,对人均收入低于当地最低生活保障线的贫困家庭实行差额补助。21世纪,我国城乡的社会救济制度改革正向法制化、制度化和规范化的方向发展,城乡居民最低生活保障制度在全国范围内普遍建立,与市场经济体制相适应的社会救济制度正逐步走向成熟。

2. 社会保险

社会保险是指国家通过立法,对劳动者由于年老、失业、患病、工伤、生育而暂时或永久丧失劳动能力时给予经济补偿,保障其基本生活需要的一项社会保障制度。

社会保险具有强制性、互济性、补偿性和储备性。我国社会保险包括五大项目,即养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险。有些国家除此之外还设置残障保险(非工伤致残)和死亡保险。国际上习惯把社会保险划为四类:年金保险(包括养老、残障和死亡)、失业保险、工伤保险和健康保险(包括医疗保险和生育保险)。

社会保险是一项纳费制度,劳动者只有履行了缴费义务才有资格获得收入补偿的权利。社会保险所需资金由雇主、雇员和国家共同承担,其中以雇主和雇员的缴费为主,国家给予适度资助并承担最后责任。

社会保险的基本对象是工薪劳动者,个体劳动者正逐步被纳入覆盖范围。社会保险水平,基于收入损失补偿和保障基本生活需要的目标确定。因此,社会保险金多以本人过往工资收入为基数,按一定比率给付。

社会保险的对象是社会经济活动的主体力量——劳动者,由此提升了他们的重要性,被公认是社会保障体系的核心内容,其完善程度也是衡量一国的社会保障总体水平的重要尺度。

3. 社会福利

社会福利有广义和狭义之分。广义的社会福利与社会保障是同义语;狭义的社会福利作为社会保障的组成部分包括除社会保险、社会救济之外的其他所有社会保障内容。

社会福利可以划分为三个层次:公共福利、专项福利、区域性福利。公共福利是指国家和社会团体兴办的以全体公民为对象的公益性事业,包括文化教育、公共卫生、公共娱乐、市政建设、环境保护、住房补贴等。专项福利是指国家和社会为特殊人群的特别需要而设置的福利项目,如老人福利、妇女儿童福利、残疾人福利等。区域福利是指国家和社会为改善一定范围内公民生活状况而设置的福利项目,如我国为淮河以北地区设立的冬季取暖补贴制度等,单位设置的职工福利也可以列入这一类。

社会福利计划旨在改善和提高生活质量,保证公民享有一定水平的物质和精神生活,其所需资金主要来自国家财政,部分来自社会各界的善款。作为社会保障体系的最高层次,社会福利的发展与国民收入水平密切相关,规模和水平随国力的强大不断提高。

我国社会福利制度的内容主要有企事业单位提供的职工集体福利、民政部门主管的特殊福利和街道、居委会举办的社区福利服务。职工集体福利的项目可分为三类:一是以货币支付的各种福利补贴;二是为职工提供生活上便利而设置的集体福利设施;三是为提高职工生活素质而开展的文化生活服务。特殊社会福利主要以无经济收入和生活无人照顾的老年人、残疾人和孤儿等特殊社会群体为对象,主要通过集中收养和分散供养相结合的方式,为他们提供生活供养、疾病康复和文化教育等福利服务。社区福利服务是在政府倡导和扶持下,由街道、居委会向社区全体居民提供的福利性服务和公益性服务。

21世纪是我国社会福利社会化全面发展时期。在这一时期,集体福利事业改革的步伐将加快,企业、单位办福利的功能将逐步向社区和社会转移,特殊社会福利事业将形成政府和非政府组织及个人共同举办的多元化发展格局;社区福利服务将由城市向农村延伸,并走上规范化、专业化的发展轨道。整个社会福利事业的发展水平将极大提高,将对提高人民群众的生活质量,促进社会的文明和进步起到十分重要的作用。

4. 社会优抚

社会优抚是指国家和社会为确保军人及其家属的基本生活需要,给予的优待、抚恤和妥善安置措施的总和。我国的优抚措施包括向烈属、军属、复员退伍军人、伤残军人提供抚恤金、优待金、补助金,设立荣誉军人疗养院、光荣院,安置复员退伍军人等。

社会优抚是面向特殊对象的带有褒扬性的社会保障措施,所需资金来自国家财政。

优抚安置制度是一项物质补偿和政治褒扬相结合的特殊社会保障制度,其保障对象是为中国革命和社会主义建设事业做出特殊贡献的现役军人、退伍军人及其家属,统称为优抚对象,具体包括:现役军人、革命伤残军人、复员退伍军人、革命烈士家属、因公牺牲军人家属、病退军人家属、现役军人家属、军队离退休干部等。保障的内容主要有国家抚恤、群众

抚待、就业安置、抚待生产和生活照顾等方面。我国的优抚安置制度形成于1949年前，新中国成立以后，这项制度的政策法规日益健全，优待抚恤的标准有所提高，就业安置、生产扶持和生活服务等工作也有了很大的发展，对保障优抚对象的基本生活、维护社会稳定和促进国防建设起到了重要的作用。

在21世纪，优抚安置制度进一步走向法制化、制度化、社会化，优抚对象的物质保障和服务保障水平也将随着经济和社会的发展不断得到提高，与社会主义市场经济体制相适应的退伍军人和志愿兵就业安置制度逐步形成且不断完善。

5. 社会互助

社会互助是指在政府鼓励和支持下，社会团体和社会成员自愿组织和参与的扶弱济困活动。社会互助包括群众团体组织的互助互济，民间团体组织的慈善救助，以及群众自发的互助等。社会互助在社会保障体系中属于软性内容，是对主要社会保障项目的补充。

社会互助具有自愿和非盈利的特征，其资金主要来源于社会捐赠和成员自愿缴费，政府往往从税收等方面给予支持。社会互助的主要形式包括：工会、妇联等群众团体组织的群众性互助互济；民间公益事业团体组织的慈善救助；城乡居民自发组成的各种形式的互助组织等。

社会互助制度是一项具有中国特色的社会保障制度，是在政府倡导和组织下广泛发动社会各方面的力量积极开展扶贫济困、尊老爱幼、扶弱助残、邻里互助等多层次、多形式的互助互济活动，以丰富我国社会保障的内容，提高社会保障的发展水平。现阶段，我国已经初步建立了社会捐赠接收工作体系，基本形成了以募集衣被为主要内容的社会捐赠制度；各地广泛开展了“一助一”“一帮一”等多种形式的扶贫济困活动，取得了很好的社会效果。21世纪，我国的社会互助的政策、法规会臻于完善，工作机构和运作体系趋于完整，逐步形成规范化的社会互助制度。

三、社会保障的功能

1. 维护社会稳定

社会稳定是经济发展和社会进步的前提，社会保障是维护社会稳定的重要手段。19世纪，资本主义国家创建社会保障制度，其根本原因就是要把以此巩固资本主义生产方式，缓和阶级矛盾，维护资产阶级政权的统治地位和社会稳定。所以说，社会保障是工人阶级长期斗争的结果。第二次世界大战以后，许多国家建立社会主义制度，促使资本主义国家政府更加重视社会保障，发展社会福利事业。各国的社会保障实践验证了其维护社会稳定的功能，社会保障制度本身就是社会安全体系，是“社会安全网”和“社会减震器”。

2. 保障基本生活

保障公民的基本生活，让每个公民享有最基本的权利——生存权，是社会保障的重要功能。社会保障计划使公民的基本生活资料得到保障，老有所养、病有所医，遭遇天灾人祸时国家和社会给予帮助，免除了人民的后顾之忧，真正实现了人的生存权利得到尊重和保障。

3. 弥补市场经济的不足，促进经济发展

社会保障制度是市场经济运行的必要条件，是市场经济框架的支柱之一。首先，通过社会保障计划，劳动者在因丧失劳动能力或失业导致的劳动收入中断或锐减时，可以获得社会帮助，维持家庭基本生活，从而保证劳动力再生产的正常进行。通过妇女儿童保障、教育福

利和家庭津贴等制度,保证人口素质,为经济发展准备合格的劳动力资源。其次,社会保障被称为国民经济的“内在稳定器”,可以调节社会总需求。经济不景气、失业率上升、职工收入下降时,失业保险和社会救济支出加大,从而维持社会购买力,拉动有效需求,促进经济复苏。经济繁荣或过热、失业率较低、职工收入较高时,社会保障支出缩减,缴费增加,节余转入积累,有利于抑制过热的社会总需求。同时,长期社会保险基金进入资本市场后,对经济发展有直接的促进作用。

4. 促进社会公平

市场经济向效率倾斜,在激烈的市场竞争中强者越强、弱者越弱,如果不加以干预,强弱两极分化会引发社会不公平感,导致社会矛盾激化。政府通过社会保障计划实现国民收入的再分配,缩小贫富差距,保障基本生活,扶助弱者,为弱者继续参与社会竞争创造条件,有利于维持社会公平。

5. 提高生活质量

社会保障的最初含义是“救贫”和“防贫”,即保证所有社会成员至少都能享有最低的生活水平。随着经济的发展和社会的进步,社会保障的内容在不断扩充。现代社会保障不仅承担着“救贫”和“防贫”的责任,而且还要为全体社会成员提供减费或免费的公共服务和各类福利设施、福利津贴,方便了生活,提升了质量,从而使人们尽可能充分地享受经济和社会发展成果,不断提高物质生活和精神生活的质量。

四、社会保障制度的模式

社会保障制度发展到今天,项目越来越齐全,内涵越来越丰富,覆盖的范围越来越广泛。但各国不同的社会政治、经济、历史、文化等方面的差异决定了不同的社会保障制度的类型。同时,一个国家的社会保障制度结构是在一种模式、两种模式或多种模式的基础上建立起来的。对不同模式的社会保障制度的识别,有利于社会保障制度的发展。具体而言,世界上的社会保障的代表模式包括:

1. 福利型

福利型社会保障也称贝弗里奇式社会保障,是以1946年英国人贝弗里奇(Willian Beveridge)的报告为基础推出的社会保障模式,以瑞典、丹麦、挪威等北欧国家最为典型,英国也采用这种模式,只不过保障水平要低一些。这一模式的指导思想是:对人身风险的防备不应是或者至少不应主要是个人的任务,而应主要是由国家解决的集体任务。

这一模式的基本特征是:①实施普遍性原则,即社会保障不加区别,人人均可享受,由国家为公民提供最为广泛的社会保障;②强调就业、保障和收入均等,即除了强调充分就业外,国家还应建立一些超出一般社会保障制度水平的福利设施;③保障对象是居住在这个国家的全体居民,即对本国公民,也对定居于本国的外国人提供基本相同的保险福利待遇;④管理体制大多由国家来统一组织与管理;⑤保障制度运行所需的资金主要来源于一般的税收,而不是来自投保人缴纳的保险费;⑥待遇遵循的是个人需要原则,而不是等值交换原则,即对所有居住者,在其年老、生病、失业、丧失工作能力或出现其他个人人身风险后果时,提供统一的、满足其基本需要的经济保障外,还对其社会成员的教育和就业技能培训承担一定的费用与责任,这种待遇水平与其身份或在职期间的工资收入无关;⑦保障项目广泛地涉及从摇篮到坟墓的各个阶段的个人所需。

这种保障模式强调了社会公平,促进了经济发展和社会稳定;但同时也带来了严重的经济和社会问题:如国家的财政负担过重,懒汉增多。

2. 投保资助型

投保资助型社会保障也称俾斯麦式或传统式社会保障,是19世纪末俾斯麦(Otto Eduard Leopold Von Bismarck)任德国首相时推出的社会保障模式。目前,以德国、美国、法国、意大利、荷兰、比利时、日本等国家为代表。这一模式的历史根源可追溯到早期合作社的互助与自助及商业保险公司的成功运作。

这一模式的基本特征是:①国家以有关社会保险的立法作为实施的依据;②社会保险为强制性保险,个人缴纳社会保险费,企业雇主为雇员缴纳社会保险金,各国政府以不同标准拨款资助,劳动者只有履行义务才具有享受保障的资格,才能依法领取各种社会保障津贴,对参加社会保险的劳动者来说是权利与义务的统一;③在大多数国家中,社会保险是社会保障体系中最重要的一部分,几乎包容了社会全体劳动者及其亲属,保险的覆盖面较大;④保险的险种由各国自定,有多有少,在一定程度上解决了劳动者生、老、病、死、失业、伤残的后顾之忧;⑤资金来源多元化,但原则上实行三方共担机制。

3. 储蓄积累型

20世纪50年代产生的储蓄积累型模式的代表是新加坡的中央公积金制度,在东南亚、非洲、拉丁美洲等一些新兴工业化国家和发展中国家实行,但都没有像新加坡那样运行得如此成功。20世纪80年代出现的智利养老金私营化模式实际也是一种储蓄积累型模式。

储蓄积累型模式的主要特点是:①公积金制度由政府、雇主和雇员三方参与,通过立法强制雇主和雇员按一定比率缴纳公积金,政府则为公积金的缴纳款及其利息提供免息免税政策,缴费率随工资水平变化而不同,相应的福利也随工资水平做不同程度的调整;②公积金的筹集是完全积累模式,即雇主和雇员缴纳的公积金全部存入受保人的个人账户,逐年积累下来,到受保人需要紧急用钱时才能按规定提取,公积金主要用于养老、医疗、住房、教育等方面;③政府只充当一般监督人,设置官方性质的中央公积金局负责专门管理;④每个劳动者均有自己的公积金账户,并且只能适用于本人和家庭成员,因而缺乏社会保障制度所具有的互济性。

储蓄积累型模式的优点是资金积累额大,社会保险资金有保障,能有效地应付社会风险;保障待遇和个人缴费与工资水平直接挂钩,极大地调动了自我保障的积极性。但是,该模式也有局限性,即存在巨额的积累基金保值与增值的压力,或者说基金贬值的风险较大;保障对象之间缺乏互助互济,难以形成风险分担机制,影响其保障功能。

4. 国家保障型

国家保障型模式又称国家统包型社会保障制度,是以公有制为基础,由政府或企业承担所有费用,个人不缴费的社会保障制度。该模式被一些社会主义国家所仿效。

国家保障型社会保障模式的主要特征是:①通过国家宪法将社会保障确定为国家制度,公民所享有的保障权利是由生产资料公有制保证的,并通过社会经济政策的实施取得;②社会保障支出由政府和企业承担,其资金来源由全社会的公共资金无偿提供,由于国家已事先做了社会保障费的预留和扣除,个人不再另缴保障费。③保障的对象是全体公民,宪法规定,每一个有劳动能力的人都必须积极参加社会劳动,对无劳动能力的一切社会成员提供物质保障;④工会参与社会保障事业的决策和管理。