

财政部规划教材  
全国高等教育应用型财税系列教材

# 社会保障学

蔡汉波 主编



经济科学出版社

财政部规划教材  
全国高等教育应用型财税系列教材

# 社 会 保 障 学

蔡汉波 主编

经济科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

社会保障学 / 蔡汉波主编. —北京: 经济科学出版社, 2010. 7  
财政部规划教材. 全国高等教育应用型财税系列教材  
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9363 - 4

I. ①社… II. ①蔡… 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 (2010) 第 081514 号

责任编辑: 张惠敏  
责任校对: 王苗苗  
版式设计: 代小卫  
技术编辑: 李长建

**社会保障学**

蔡汉波 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销  
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142  
教材编辑中心电话: 88191307 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [espbj3@ esp. com. cn](mailto:espbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 15.5 印张 34 0000 字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9363 - 4 定价: 27.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 编审说明

本书由财政部教材编审委员会组织编写并审定，同意作为全国高等院校财经类通用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

# 编写说明

本书是财政部统一规划教材，由财政部教材编审委员会组织编写、修订并审定，作为全国高等院校应用型系列教材。社会保障制度是随着生产的社会化与市场经济的逐步形成产生和发展起来的，现代社会保障制度起源于19世纪80年代的德国，发展于20世纪30年代的美国，完善于第二次世界大战后的西方发达国家和新兴市场经济国家。由于社会保障对发展经济、稳定社会的重要作用，当今世界所有现代化国家都把建立和完善社会保障制度作为国家的一项基本国策。

我们党和政府高度重视社会保障制度的建立和完善，温家宝总理在历年的政府工作报告中都着重讲到民生问题，在2010年的政府工作报告中，他将着力保障和改善民生，促进社会和谐进步作为今后政府的一大任务，他指出：改善民生是经济发展的根本目的。只有着力保障和改善民生，经济发展才有持久的动力，社会进步才有牢固的基础，国家才能长治久安。他在报告中几乎涉及社会保障的各个方面：千方百计扩大就业，这是保障和改善民生的头等大事；加快完善覆盖城乡居民的社会保障体系，扎实推进新型农村社会养老保险试点；加强应对人口老龄化战略研究，加快建立健全养老社会服务体系，让老年人安享晚年生活；切实保护好妇女和未成年人权益；还涉及工伤、残疾人福利、住房建设以及收入分配等社会广泛关注的民生问题。

社会保障学作为新兴的学科，它是一门研究人类社会保障实践活动及其发展规律的科学。它通过研究人类社会保障活动的本质与现象、主体与客体，社会保障制度的产生与发展、功能与原则、体系与内容、原理与运行，研究社会保障与社会经济发展的关系，揭示人类社会保障活动和社会保障制度的发展规律，推动社会保障制度和社会保障管理的法制化和规范化。

本书以科学发展观和构建和谐社会理论为指导，本着理论联系实际的原则，从经济学、社会学、管理学、政策科学的结合点入手，全面阐述社会保障学的基本理论、基本知识以及各国社会保障制度的发展历程与改革现状，探寻社会保障发展的客观规律，构建起相对完整的学科体系。我们在本书的编写过程中，力求反映国内外社会保障改革的最新情况，注意将本学科最新研究成果和当前社会保障改革实践的变化情况吸收到教材中，并把我们在教学科研中的新收获奉献给读者。本教材每章开篇都设计了“导入案例”；每章内容中间也插入“分析案例”；每章结尾有“思考案例”。这些案例均采用我国社会保障改革实践中的真实例子，也有国外经典案例。另外，我们还根据需要设计“课堂讨论”和“资料链接”栏目。教师可根据教材内容灵活安排一定数量的讨论题，以加强课上与课下、教与学之间的互动，培养学生独立思考和语言表达能力；“资料链接”目的是为了扩大学生的信息量，方便学生的阅读和知识领域的拓展，培养学生的学习兴趣，加深对教材相关内容的理解。

本教材由蔡汉波担任主编，负责出大纲并组织编写，最后统稿完成。

参加本教材编写的教师有：张洪艳，哈尔滨商业大学，财政与公共管理学院，副教授（第一、二、三章）；王殿元，哈尔滨商业大学，财政与公共管理学院，副教授（第四、五、六章）；蔡汉波，武汉纺织大学，财政经济学院，教授（第七章）；陈淑君，哈尔滨商业大学，财政与公共管理学院，副教授（第八、九章）；张瑞纲，广西财经学院保险实验室，讲师（第十、十一章）。

编者

# 目 录

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 第一章 绪论                | 1  |
| 【导入案例】                | 1  |
| 第一节 社会保障的界定           | 1  |
| 第二节 社会保障的功能及意义        | 5  |
| 本章小结                  | 9  |
| 思考题                   | 10 |
| 思考案例                  | 10 |
| 应用训练                  | 11 |
| 第二章 社会保障制度的演进         | 12 |
| 【导入案例】                | 12 |
| 第一节 社会保障的产生及发展        | 13 |
| 第二节 西方国家社会保障实践经验与改革趋势 | 19 |
| 第三节 新中国社会保障制度的建立与发展   | 22 |
| 本章小结                  | 27 |
| 思考题                   | 27 |
| 思考案例                  | 28 |
| 第三章 社会保障的体系与模式        | 30 |
| 【导入案例】                | 30 |
| 第一节 社会保障体系概述          | 31 |
| 第二节 社会保障体系内容          | 34 |
| 第三节 社会保障的模式           | 38 |
| 本章小结                  | 48 |
| 思考题                   | 48 |
| 思考案例                  | 49 |
| 第四章 社会保障水平            | 53 |
| 【导入案例】                | 53 |

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| 第一节 社会保障水平概述 .....         | 54         |
| 第二节 衡量社会保障适度水平的指标 .....    | 56         |
| 第三节 中国社会保障水平 .....         | 60         |
| 本章小结 .....                 | 69         |
| 思考题 .....                  | 69         |
| 思考案例 .....                 | 70         |
| 应用训练 .....                 | 70         |
| <b>第五章 社会保障基金及管理 .....</b> | <b>71</b>  |
| 【导入案例】 .....               | 71         |
| 第一节 社会保障基金概述 .....         | 72         |
| 第二节 社会保障基金的筹集 .....        | 77         |
| 第三节 社会保障基金的给付 .....        | 80         |
| 第四节 社会保障基金的运营方式 .....      | 82         |
| 第五节 社会保障基金的管理 .....        | 84         |
| 本章小结 .....                 | 90         |
| 思考题 .....                  | 91         |
| 思考案例 .....                 | 91         |
| <b>第六章 养老保险 .....</b>      | <b>93</b>  |
| 【导入案例】 .....               | 93         |
| 第一节 养老保险概述 .....           | 94         |
| 第二节 养老保险的基本类型 .....        | 97         |
| 第三节 养老保险的筹集与给付 .....       | 98         |
| 第四节 我国养老保险制度的建立和改革 .....   | 106        |
| 第五节 我国农村养老保障 .....         | 112        |
| 本章小结 .....                 | 117        |
| 思考题 .....                  | 117        |
| 思考案例 .....                 | 118        |
| 应用训练 .....                 | 118        |
| <b>第七章 医疗社会保险 .....</b>    | <b>120</b> |
| 【导入案例】 .....               | 120        |
| 第一节 医疗社会保险概述 .....         | 121        |
| 第二节 国际医疗保险制度改革趋势 .....     | 124        |
| 第三节 中国医疗社会保险制度的建立和改革 ..... | 129        |
| 本章小结 .....                 | 138        |
| 思考题 .....                  | 138        |
| 思考案例 .....                 | 139        |



|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第八章 失业保险 .....           | 141 |
| 【导入案例】 .....             | 141 |
| 第一节 失业社会保险概述 .....       | 142 |
| 第二节 失业保险基金的筹集和支付 .....   | 150 |
| 第三节 中国城镇失业社会保险制度改革 ..... | 155 |
| 本章小结 .....               | 161 |
| 思考题 .....                | 162 |
| 思考案例 .....               | 162 |
| 应用训练 .....               | 163 |
| 第九章 工伤保险 .....           | 164 |
| 【导入案例】 .....             | 164 |
| 第一节 工伤保险概述 .....         | 165 |
| 第二节 工伤保险制度的实施 .....      | 169 |
| 第三节 工伤保险资金的筹集和管理 .....   | 174 |
| 本章小结 .....               | 190 |
| 思考题 .....                | 190 |
| 思考案例 .....               | 190 |
| 应用训练 .....               | 191 |
| 第十章 社会救助 .....           | 192 |
| 【导入案例】 .....             | 192 |
| 第一节 社会救助概述 .....         | 193 |
| 第二节 社会救助的基本内容 .....      | 203 |
| 本章小结 .....               | 213 |
| 思考题 .....                | 213 |
| 思考案例 .....               | 214 |
| 应用训练 .....               | 215 |
| 第十一章 社会福利 .....          | 216 |
| 【导入案例】 .....             | 216 |
| 第一节 社会福利的概念、分类和特征 .....  | 217 |
| 第二节 我国社会福利制度的建立与改革 ..... | 222 |
| 本章小结 .....               | 231 |
| 思考题 .....                | 232 |
| 思考案例 .....               | 232 |
| 应用训练 .....               | 233 |
| 参考文献 .....               | 234 |

# 第一章 绪 论

---

## 【本章导读】

通过本章的学习，应当了解社会保障的含义和社会保障的基本特征，并且，正确理解社会保障的功能与社会保障的意义。

〔关键概念〕

社会保障 社会保障功能 公平性 社会性 福利性 法制性

---

## 【导入案例】

### 中国老太太与美国老太太的消费观

在近几年间，中国的传媒流传着一则被某位经济学家演绎的中国老太太与美国老太太在天堂相遇的故事。故事的内容是：两位老太太死亡进入天堂，美国老太太说：“我终于还清了购房的抵押贷款”，中国老太太则说：“我终于攒够了购房的存款”。美国老太太虽然到死才还清购房贷款，但早就享受到了改善住房条件的实惠，而中国老太太虽然积累了购房资金却未享受改善住房条件的实惠。故事的演绎者是想告诉人们，美国老太太的消费观与中国老太太的消费观是截然不同的，进而引申出美国老太太是积极消费主义者，而中国老太太是消极消费主义者，并想用两位老太太的生活经历告诉人们放大消费能力和超前消费才是现实生活的天堂。

资料来源：郑功成．社会保障学．中国劳动社会保障出版社，2005年

---

如果单纯地从经济学意义上讲，这则故事所提示出来的对比是有一定道理的。然而，如果联系到美国与中国的社会保障制度的差别，我们就能够从另一个角度解释两个老太太为何有迥然不同的消费观。通过本章的学习，将能够帮助我们更加全面地理解这则故事的深刻含义。

## 第一节 社会保障的界定

### 一、社会保障的定义

世界各国对社会保障内容及范围的提供差别很大，对社会保障的含义有不同的解释。在众多的文献资料中，我们选择出几种对社会保障较为有影响的界定观点。

### （一）国外对社会保障的不同观点

1. 德国对社会保障的界定。德国是世界上最早实行社会保险并为社会成员提供较全面保障的国家，是现代社会保障制度的创始国之一。

在德国，社会保障被理解为在市场竞争中遭遇失败或失去劳动能力的人提供基本生活保障的、具有互助性质的安全制度。德国一些学者把社会保障归结为社会公平和社会安全。他们认为，市场经济不能保证收入的公平分配，而社会保障正是缩小社会成员收入差距，并为社会成员提供遭遇不测时的基本生活保障。

2. 英国对社会保障的界定。英国是世界上最早制定社会救助法律、最早进入福利社会的国家。英国在《简明不列颠百科全书》中指出：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受到损失，并通过公共服务（如公共医疗服务）和家庭生活补贴等，以提高其福利水平。

3. 美国对社会保障的界定。美国在 1935 年罗斯福新政时期，颁布《社会保障法》，是世界上最先采用社会保障（social security）这个词汇的国家。

美国学者认为：社会保障是对生老病死、伤残孤寡、衣食住行、工作学习等社会问题提供安全性保护，是一道安全网。

4. 日本对社会保障的界定。日本是亚洲较早建立社会保障制度的国家之一，也是社会保障水平较高的国家之一。

日本学者对社会保障的理解突出了国家的作用。认为社会保障是由国家通过国民收入再分配，救济国民生活，使国民在遭受失业、伤病、年老等各种社会风险时，保障其最低限度的生活水平。

5. 国际劳工组织对社会保障的界定。国际劳工组织是以维护劳工利益、协调劳动关系为宗旨的著名国际组织。1989 年国际劳工组织对社会保障的界定为：社会保障是通过实施公共政策，对社会成员实施保护，使其在疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡的事件中减少损失，并提供医疗补贴和子女补贴。

### （二）国内对社会保障的定义

1. 政府对社会保障的界定。中国政府在 1986 年六届人大第四次会议通过的国家经济社会发展的第七个五年计划中首次使用社会保障的概念。在该计划中界定：社会保障是国家和社会对全体社会成员的社会生活提供基本保障的制度安排。

2. 国内学者对社会保障的界定。陈良谨认为，“社会保障是国家和社会通过国民收入的分配与再分配，依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。”这个界定强调了国家或政府在社会保障中的主体作用，社会保障的实施要依法进行，社会保障的目的是满足社会成员的基本生活需要。

侯文若认为，“社会保障可理解为对贫者、弱者施行救助，使之享有最低生活，对暂时或永久失去劳动能力的劳动者实行生活保障并使之享有基本生活，以及对全体公民普遍实施福利措施，以保证福利增进，而实现全社会安定，并让每个劳动者乃至公民都有生活安全感的一种社会机制。”这个界定将社会保障分成社会救助、社会保险、社会福利等层次，每个层次要达到不同的保障目标。

郑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、部分国际政府及有关学者对社会保障的概念界定后,提出了对社会保障的定义,“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。”

综上所述,我们将社会保障定义为:国家依法通过国民收入再分配的方式对社会成员的基本生活提供安全保障的行为、机制和制度的总称。

## 二、社会保障的特征

社会保障的特征是指社会保障这一特定保障形式所共有又区别于其他保障形式的基本特征。社会保障作为国家发展进程中的重要制度安排,是通过采取相应的经济手段来解决社会问题,进而实现特定的政治与社会目标。现代社会保障的基本特征,主要表现在社会性、公平性、法制性、强制性等方面。

1. 社会性特征。社会性特征是指社会保障是国家在全社会范围内普遍实施的一种社会制度。面向整个社会,并通过社会化机制加以实施,这是社会保障区别于家庭保障、企业与行业福利的主要特征。社会保障的社会化特征表现在覆盖范围、保障对象、制度目标、资金筹集与运用等社会保障的诸要素中。

(1) 实施范围的社会性。各项社会保障制度虽然都以相应的立法为依据,并明确规范了相应的资格条件,但制度整体是覆盖全体社会成员、面向全社会符合保障条件公民普遍实施。

(2) 资金来源的社会性。从各国社会保障制度实践来看,虽然不同的社会保障项目财政来源不完全相同,但总体而言,社会保障资金的筹集是社会化的,一般包括国家财政投入、企业或者雇主缴费、个人缴费、社会募捐以及发行福利彩票、基金运营收益等,充分体现了社会保障财政来源的社会化特征。

(3) 资金运用的社会性。社会保障基金的使用是由国家按照全社会统一的标准和方式安排的。其中社会救济、社会优抚基金的全部以及社会保险基金中社会统筹部分都是由国家按照社会需要统一调剂使用,社会性特征明显。

(4) 管理和监督的社会性。近年来,非政府组织对社会保障事务的参与程度日益提高,社会保障的管理与监督逐渐由政府的专责管理向社会化监管发展。同时,各国的工会组织、社会团体以及公共传媒等也对社会保障制度实践进行监督,管理和监督的社会化,成为社会保障的重要特征。

(5) 制度目标的社会性。社会保障制度的实施目标是通过社会保障制度的安排与实施,满足社会成员的基本生活需要,进而实现社会关系的稳定与和谐。社会保障制度的建立和调整都应该是在社会目标的规范下进行,主要追求社会效益。

2. 强制性特征。从社会保障资金的筹集到社会保障待遇的给付,均是市场机制难以发挥作用的,社会保障的受益者经常要与资金提供者相分离,这就要求社会保障必须在立法规范的前提下,实施政府的强势干预。社会保障的强制性特征主要表现在强制参保和强制缴费两方面:凡是符合社会保险制度规定的社会成员,必须无条件按照国家有关规定参加社会保

险, 按时缴纳保险费; 对社会保障基金的缴纳者来说, 只要其符合社会保障基金的缴纳条件, 必须无条件按照国家规定的标准和数额及时缴纳。

### 【案例 1-1】劳资双方“协商一致”, 公司就可以不为职工交社会保险费吗?

1998 年 4 月, 刘某等四人应聘到某公司, 公司在待遇方面提出如果职工坚持要求办理社会保险的话, 从职工工资中每月扣除 300 元。刘某等觉得还是多拿点工资好, 至于办不办社会保险, 也没什么关系。于是双方签订了三年的劳动合同, 在合同中规定每月工资 2 000 元, 对社会保险事宜公司不予负责。1999 年 12 月, 劳动保障部门在进行检查中发现该单位没有依法为签订劳动合同的职工办理社会保险, 遂对其下达限期整改指令书, 要求该公司为刘某等办理参加社会保险手续。该公司则认为, 公司不负责社会保险是经双方协商同意, 在劳动合同中已明确约定的。劳资双方“协商一致”就可以不为职工交社会保险费吗?

资料来源: 中国劳动和社会保障法律网。2009 年 2 月 10 日

【案例分析】该案中双方虽然在自愿、协商一致的基础上, 签订了劳动合同, 但是由于合同中有关社会保险的约定内容违反了国家现行法律、行政法规的规定, 从而导致双方合同中约定的部分条款无效, 应当依法予以纠正。国家制定了一系列法律法规保障职工依法参加社会保险。《中华人民共和国劳动法》明确规定: “用人单位和劳动者必须依法参加社会保险, 缴纳社会保险费。”《社会保险费征缴暂行条例》第四条规定: “缴费单位、缴费个人应当按时足额缴纳社会保险费。”并且明确规定了缴费单位的义务: 向当地社会保险经办机构办理社会保险登记, 参加社会保险; 按月向社会保险经办机构申报应缴纳的社会保险费数额并在规定的期限内缴纳, 履行代扣代缴义务等。根据国家法律法规的规定, 社会保险是国家强制保险, 为职工办理社会保险是用人单位法定义务, 因此, 刘某所在单位有义务为其办理社会保险。而本案中, 双方约定公司不负责为刘某等办理社会保险, 虽然是双方在自愿基础上的约定, 但是约定内容与法律、法规的规定相抵触, 自愿签订并不能改变其违法性质。因此该条款是无效条款, 对合同双方没有法律约束力, 应当依法予以纠正。

这个案例给我们以下几点启示: 一是用人单位和劳动者在建立劳动关系时应当依法签订劳动合同。合同的依法订立, 其一要遵循平等自愿、协商一致的原则; 其二合同的内容要合法, 不能与国家法律、行政法规的规定相抵触。二是要加强社会保险有关法律法规政策的宣传, 提高用人单位和职工依法参加社会保险的自觉意识。三是劳动保障行政部门要进一步加强劳动合同鉴证工作, 加强劳动合同管理, 促进用人单位和职工之间签订合法有效的劳动合同, 维护劳动合同双方当事人的合法权益。

---

3. 法制性特征。现代社会保障制度自产生之日起, 便以立法规范为前提, 法律的硬约束是社会保障制度顺利实施的重要前提, 也是整个社会保障行为过程顺利完成的重要条件。一方面, 社会保障资金的筹集由于涉及国家、企业及其他法人团体与个人的权利、义务及经济利益, 因而必须以相应的法律、法规为依据, 并借助政府的行政权力来完成; 另一方面, 作为一种社会稳定机制与利益调整机制, 有关各方的权利与义务必须由法律明确规范, 并依法办事。

### 【案例 1-2】香港前高等法院大法官骗取公共福利被判入狱

在拖延了 3 年之后, 香港前高等法院大法官李栢俭和其妻冯闰禅最终没能逃脱法律的惩罚。2007 年 1 月 26 日, 香港高等法院判处李栢俭夫妇 11 个月徒刑, 意味着这两名老人成为

了香港监狱中的高龄犯人。

现年 82 岁的李栢俭曾在 1981 ~ 1986 年间担任香港高等法院大法官一职，而其妻冯闰禅（81 岁）也曾是香港的持牌大律师，两人在香港法律界渊源深厚，现任香港高等法院法官王式英、区院法官蔡慧兰都是其徒弟。

李栢俭夫妇入狱的罪名为诈骗香港公共福利，二人于 2003 ~ 2004 年间隐瞒其近 200 万港元的资产，以生活困难为由向香港特区政府骗取了近 10 万港元的综合援助，申请了一套公屋（综合援助针对经济上无法自给自足的家庭发放，公屋则类似于内地的经济适用房）。

资料来源：<http://www.sina.com.cn> 2007 年 1 月 29

**【案例分析】** 由于李栢俭夫妇当年在香港声名在外，他们的知法犯法实际成为少数香港市民骗取公共福利的代表性案件，引起了香港各界的广泛关注，甚至有人称这是香港司法界有史以来的最大丑闻。

香港诈骗综合援助案件近年来有明显恶化的趋势。根据香港社会福利署的统计，确认有诈骗成分的个案 2001 ~ 2002 财政年度 236 件，总金额涉及 1 100 万港元，到 2004 ~ 2005 年则上升到 665 件，总金额涉及 3 960 万港元。

除李栢俭案外，2006 年最受关注的骗取综合援助的案件还包括梁惠淇案。该案件被告是 2004 年印度洋大地震的生还者，梁惠淇及其丈夫高忠强在 2004 年底在泰国旅游期间遇上东南亚海啸，梁惠淇随海漂流多时终于获救，夫妇俩在香港电视传媒前大谈生还经验，结果被传媒发现梁惠淇是综合援助申领者，2003 年曾申报丈夫失踪，从而领取单亲家庭补助金，涉案总金额达 11.3 万港元，最终梁惠淇被判入狱 8 个月。

4. 公平性特征。宏观上讲，社会保障的公平性需以社会产品按生产要素分配为基础，进一步通过再分配的方式来促使收入分配格局的合理化；微观上讲，社会保障天然追求社会公平，但同时本身也注重效率，只有社会保障资源高效发挥，才能更好地实现社会公平、促进社会进步。公平性特征体现在保障范围公平、保障待遇公平以及保障过程公平等方面。

## 第二节 社会保障的功能及意义

### 一、社会保障的功能

社会保障的功能，是指社会保障包括其各个子系统及其具体项目在实施过程中发挥出来的实际效能和作用。具体表现在社会功能和经济功能两个方面：

#### （一）社会保障的社会功能

1. 稳定功能。现代社会保障制度被称为社会的“安全网”、“稳定器”，对社会生活的稳定有着非常重要的作用，而且对促进社会的文明进步有着非常积极的功能。

之所以被称为社会的“安全网”、“稳定器”，一是因为社会保障通过对社会成员基本生活需求的保障，建立起了社会安全机制，可以减少因此而产生的社会震荡。在市场经

济的条件下,由于市场竞争和市场自发性的缺陷,产生社会风险是不可避免的,而市场本身又不具备解决这些矛盾的机制。如果大批社会成员因遭遇社会风险,基本生活无法得到保障,就必然会产生社会动荡。社会保障制度是为全体社会成员,特别是社会弱势群体提供的生活保障。通过社会保障,社会成员的基本生活需求得以保障,从而起到维护社会稳定、减少社会冲突的作用,保证经济和社会生活的正常运转。二是因为社会保障实施的过程,同时也是对国民收入的分配与再分配进行调节的过程。社会保障基金主要来源于国家的财政拨款和企事业单位及个人的社会保障缴费,其中财政拨款来自于税收,一般高收入者缴纳的税、费都较高。而社会广大的低收入阶层,却是社会保障的主要受益者。因此,社会保障实际上调节着不同阶层社会成员之间的收入分配关系,使一部分富裕阶层的收入转移给了贫困阶层,起着缩小社会贫富差距,缓和社会矛盾的作用,有利于社会公平的实现。

2. 保障功能。保障功能是社会保障作为一种政府和社会掌握的物质手段,为满足人们的基本生活需要提供物质保障的能力。

保障功能的第一层含义是社会保障能通过支付社会保障金,提供社会保障服务等措施来满足受保者的基本生活需要;第二层含义是社会保障提供的只是一种较低层次的生活保障,它不能满足高层次的生活需求。保障功能是社会保障的基本功能。这种功能的产生和存在是由社会保障的基本性质决定的。

从社会保障的行为方式出发,可以将保障功能具体分解为社会保险、社会救济、社会福利和社会优抚四个方面。社会保险是指对社会成员的未来风险进行防范和补偿,防范和补偿的结果就是为受保者提供基本生活保障;社会救济是对缺乏生活来源的人给予物质等方面的救助,救助的结果是为受保者提供最低生活保障;社会福利是指提高全体社会成员的福利水平,增进福利的结果是提高了全体社会成员的绝对福利水平;社会优抚是对有特殊贡献的社会成员及其家属进行优待性抚恤,优待性抚恤的结果,是为优抚对象提供基本的生活保障和工作条件。上述功能构成社会保障的保障功能的多层次的完整系统。在这个系统中,社会救济以满足保障对象最低生活需要为目标,是社会保障功能体系的最低层次;社会保险以满足保障对象的基本生活水平为目标,是社会保障功能体系的中间层次;社会福利以提高国民的社会福利水平为目标,是社会保障功能体系的最高层次;社会优抚是对特定人群进行的特殊保障,它属于社会保障功能体系的特殊层次。以上各层次的功能构成社会保障功能的主要部分;不同层次保障功能是通过不同层次的保障体系来完成和实现的。

3. 伦理道德提升功能。社会保障制度的实施,关系到每个社会成员的切身利益,因而会影响社会成员的生活观念、精神状态以及社会风气。社会保障的实施过程,也是一个提倡权利与义务相结合的过程。这个过程可以促进社会成员遵纪守法,增强自我保护意识,树立自强自立意识,自觉履行在社会保障中的义务,自觉维护在社会保障中享有的权利。所以积极的社会保障制度,可以提高人们的道德水准,增强人们的社会参与意识和社会责任感。由于社会保障主张生存权保障,并特别强调要为社会的弱势群体提供各种社会救助,因此,它在促进社会尊重人、爱护人和同情人等良好风气以及发挥扶贫济困、友爱互助、尊老爱幼等优良传统方面,有着特别的功能和贡献。

## (二) 社会保障的经济功能

1. 调节社会的总需求与总供给。社会保障可以通过对社会保障基金的筹集与支付,来

调节社会总需求与总供给，促进经济的平衡运行和稳定增长。社会保障基金规模与经济增长有着内在关联：社会保障收入与经济增长呈正比例关系变化，社会保障支出则与经济增长呈反比例关系变化。社会保障支付与累进所得税一起被称为经济发展的“自动稳定器”。当经济高涨时期，就业增加，社会保障经费的征集增多，而支付会相对减少，这对旺盛的需求有一定的抑制作用。当景气度下降，经济衰退时，失业率上升，贫困现象增多，社会保障经费的征集会相对减少、而支付却需增加，这就会扩大社会的总需求，而且对社会贫弱成员的救助，扩大的是社会的有效需求，会给经济的发展带来活力，刺激经济的复苏。社会保障的这种调节功能，可在一定程度上缓和经济的周期性波动。社会保障制度对社会需求进而对经济增长的这种“自动稳定器”功能，是市场经济条件下政府调节和控制经济增长速度的重要手段，其作用是其他手段所不能替代的。

2. 调节劳动力的再生产。社会保障可以通过维护劳动力的再生产与扩大再生产来维护国民经济的健康运行。社会保障对劳动力再生产的调节功能的基本点，是根据经济的周期性特征和其他因素，调节生产领域的劳动力数量，使其与经济发展相适应。劳动力是任何形态经济活动的第一要素，劳动者的生存、健康和劳动技能的发展如果受到整体威胁与损害，就可能使劳动力的再生产与扩大再生产过程受到破坏，从而使整个国民经济的运行受到影响。社会保障的具体调节表现为：一是为暂时离开生产领域的劳动者提供生活保障，使其生活在离开工作岗位期间得以维持，为经济发展提供劳动力后备军；二是通过为失业劳动者提供职业技术培训，使劳动者的智力得以发展，劳动技能得到提高，更好地适应经济发展对提高劳动力素质的要求。三是通过为劳动者提供工伤社会保障，医疗社会保障，生育社会保障等等，解除劳动者在疾病和工伤期间的物质困难，促进全社会劳动者的生理和心理素质的不断提高，推动社会劳动力的扩大再生产，以适应国民经济增长的需要。对劳动力资源的保护，从根本上奠定了国民经济持续增长的基础。

3. 调节社会成员收入分配。社会保障可以通过对社会保障基金的筹集与支付，调节社会成员收入分配，缩小不同社会阶层的收入水平差距。社会保障的社会公平原则是从社会伦理道德角度提出的概念，它是指社会收入的分配应该使社会成员从中获取的福利水平尽可能均等。在现实生活中，市场机制遵循的是效率原则，根据人们投入的资本量和劳动量来进行收入分配的。完全按照市场机制，会使那些没有资本和劳动能力的社会成员失去维持基本生存需要的收入来源，因而出现收入分配不公现象。社会保障基金在筹集与支付过程中，政府通过向高收入者征收累进所得税，再对低收入者和无收入者提供生活保障，这就使高收入者的一部分收入转移到低收入者和无收入者手中，客观上便发挥了缩小社会成员收入差距，促进社会收入分配公平的功能。

### 【案例1-3】企业与机关事业单位退休人员待遇差距问题

1997年统一企业养老保险制度以来，机关、事业、企业单位退休人员待遇的差距逐步加大。从全国来说，机关、事业、企业单位退休人员月均养老金，1990年分别为145元、151元、106元，比例为1.36:1.42:1，差距不大；1997年分别为548元、563元、401元，比例为1.36:1.40:1，差距没有扩大；2001年分别为964元、921元、531元，比例为1.81:1.73:1，企业退休人员的月均养老金仅相当于机关退休人员月均养老金的55%，相当于事业单位退休人员月均养老金的57%，差距加大。

据统计，2004年企业、机关和事业单位养老金水平分别为月人均653元和1328元、



1 220元,企业退休人员月人均养老金仅相当于机关退休人员的49%和事业单位退休人员的54%,差距进一步加大。在2007年年初召开的“两会”上,劳动和社会保障部表示,2006年全国人大代表提出的126件建议都涉及养老保险问题,其中,反映企业与机关事业单位退休人员待遇差距过大以及企业退休人员养老金水平偏低的问题最为集中。

资料来源:张永清.正确认识企业与机关事业单位退休人员待遇差距问题.中国劳动,2003(11)

【案例分析】从制度变迁的角度看,上述差距的出现是改革过程中由于利益结构调整不均衡所引发的问题,既有其合理性,也存在不合理之处。改革前我国城镇居民享受了脱离经济实际的过高水平的社会保障,而改革的重要任务就是适当降低社会保障水平,建立与我国经济发展水平相适应的社会保障体系。因此,当城市经济体制改革推进到一定阶段,必然面临降低城镇社会保障水平的压力,尽管这种压力涉及深层次利益格局的调整。根据1997年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,在我国新的“统账结合”式公共养老金制度中,养老金的目标替代率(养老金占退休前工资的比例)是60%左右,而世界上许多国家如丹麦、英国、瑞士、加拿大、美国、荷兰等国的养老金平均替代率只有30%~45%。显然,我国公共养老金60%的目标替代率与很多其他国家相比并不算低,但考虑到我国原来养老社会保险的替代率平均为85%,许多地区高达90%以上,我国实施新的城镇企业职工基本养老保险其实就要求降低社会保障水平。近年来我国退休金替代率下降较快,全国退休金社会平均工资替代率从2000年的71%下降到2006年的50%以下,企业退休职工的退休金替代率下降得更为显著。另一方面,机关事业单位养老保险制度改革滞后,其养老金待遇仍主要按照传统退休制度发放,城镇社会保障水平过高的问题在更窄的范围内得到维持,延续了传统制度的弊端。从这个意义上说,企业与机关事业单位退休金水平存在较大差距是不太合理的。

## 二、 社会保障的意义

作为人类社会久远的福利制度安排,社会保障在进入现代工业社会后,逐渐发展到关乎各国国民切身利益,并对许多国家的政党乃至政治前程产生重要影响的客观事物。总结起来,社会保障的现实意义主要体现在以下几方面:

### (一) 社会保障能化解社会矛盾,增进国民福利

一方面,社会救助制度因解除了贫困人口的生存危机而直接缩小着贫富差距并缓和着不同社会阶层之间的冲突,社会保险因维护了劳动者的权益而平衡着劳资关系进而化解着劳资矛盾,可见,任何社会保障项目的设立,都直接或者间接起着化解社会矛盾的作用。另一方面,任何社会保障项目的设立,都直接表现为受益者福利的提升,健全而科学的社会保障体系则会促进国民福利的普遍提升。比如廉租房福利政策使低收入家庭的居住条件获得改善,医疗保障因消除了疾病导致贫困的根源,从而间接提升了人们的福利水平。

### (二) 社会保障维护着公平的竞争环境,促进经济社会的正常发展

医疗保险化解着人们不确定的疾病风险,工伤保险解除了劳动者职业伤害的顾虑,这