

国家级精品课程教材

高等学校公共管理类专业课程教材

社会保障学

赵曼 主编

吕国营 副主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

国家级精品课程教材

高等学校公共管理类专业课程教材

35

社会保障学

Shehui Baozhang Xue

赵曼 主编

吕国营 副主编

C913.7

2318



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

本书是国家级精品课程教材。本书内容分为五个部分。第一部分包括第1、2章,介绍社会保障制度的形成和基本框架,引入解剖社会保障问题的一种有效方法——信息经济学的研究范式。第二部分包括第3至6章,介绍社会保障体系中最重要的重要组成部分——社会保险,包括失业保险、工伤保险、生育保险、医疗保险及养老保险等五大类项目。第三部分包括第7、8章,分别介绍社会救助、社会福利与社会优抚。第四部分包括第9、10章,分别介绍农村社会保障、灵活就业人员的社会保障。第五部分包括第11、12章,分别介绍企业年金制度和社会保障基金运行与管理。

本书在比较全面、准确地介绍社会保障的基本知识的基础上,重点运用逆向选择理论与道德风险理论,剖析社会保障的诸多问题,尤其是热点和难点问题,以提高学生分析问题的能力。这一点在讨论题中也有充分的体现。

本书既可用于高等学校公共管理、行政管理、劳动与社会保障、人力资源管理、社会工作、财政等专业的本科教学,也可用于各级各类公共部门的专业培训。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学/赵曼主编. —北京:高等教育出版社,
2010.1

ISBN 978-7-04-028389-1

I. 社… II. 赵… III. 社会保障-高等学校-教材
IV. C913.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第229802号

策划编辑 牛杰 责任编辑 孟方 封面设计 杨立新
责任绘图 郝林 版式设计 王艳红 责任校对 王超
责任印制 朱学忠

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街4号	咨询电话	400-810-0598
邮政编码	100120	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	保定市中华美凯印刷有限公司		http://www.landaco.com.cn
		畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787×960 1/16	版 次	2010年1月第1版
印 张	16.75	印 次	2010年1月第1次印刷
字 数	310 000	定 价	25.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 28389-00

前 言

在构建和谐社会的宏观背景下,社会保障日益成为人们关注的焦点。本教材比较全面地阐释了社会保障的基本概念、基本理论、基本技能等知识点,介绍并分析社会保障的实践经验和发展历程,以及中国社会保障制度改革发展的最新动向。

本教材力图实现两个目标,一是尽量准确、全面地介绍社会保障的基本知识,包括关于社会保障的现象、制度和经验,让读者对社会保障形成正确的感性认识;二是运用相关理论比较深入地分析社会保障的现象与制度,引导读者理性地分析问题,提高分析问题的能力。

全书共12章,大体上可以划分为五个部分。

第一部分 该部分是全书的基础,包括第1章和第2章。第1章概述社会保障思想与社会保障制度的历史演变;描述社会保障制度的整体框架,包括:社会保障的主要项目及其层次,社会保障的相关利益主体及其关系,尤其强调企业以及各种社会组织在社会保障中的载体功能。建议在学习的过程中,特别关注社会保障制度的多样性、社会组织的保障功能。第2章引入研究社会保障问题的一种有效方法——信息经济学研究范式。社会保障是一门交叉学科,涉及经济学、管理学、法学、社会学等领域,相关领域的学者从不同的视角做了大量研究。如何在这些跨流域的研究中架起一座桥梁?信息经济学的研究范式提供了一种有效手段,原因之一就是这种研究范式已经在上述各领域的研究中得到广泛运用。本章介绍信息经济学中的两个核心问题,一个是逆向选择问题,一个是道德风险问题。在此基础上讨论政府与市场的关系、公平与效率的关系。

第二部分 该部分包括社会保障体系中最重要的重要组成部分——社会保险,包括失业保险、工伤保险、生育保险、医疗保险与养老保险五大类项目,共分4章,即第3、4、5、6章。本书对五大类项目的排序主要是基于各个项目与企业之间关系的紧密程度。第3章是失业保险。失业保险针对的是失业问题,而企业的人力资源政策是影响失业率的重要因素;另外,就业是民生之本,其他的社会保险项目往往以就业为前提,以企业为载体。第4章是工伤保险与生育保险。工伤保险针对的工伤问题,与雇主的行为密切相关,雇主对生产安全的投入直接影响工伤事故发生的概率,同时考虑到生育保险中职工个人不缴费,这一点与工伤保险一致,故将生育保险与工伤保险合为一章。第5章是医疗保险。医疗保

险同样和企业相联系。美国的商业医疗保险,最重要的特点就是企业集体参保,以克服逆向选择问题。我国的医疗保障制度中城镇职工基本医疗保险最早建立,也最为完善,这其中一个重要的原因就是企业的载体功能,既克服了逆向选择同时又降低了管理成本。第6章是养老保险。主要介绍各种养老模式,养老保险个人账户,基本养老保险基金的来源、结构及费率水平,养老保险待遇与计发办法等。

第三部分 该部分包括社会救助、社会福利与社会优抚。第7章是社会救助。社会救助属于转移支付类项目,与社会保险类项目有本质的差别。社会保险类项目,其资金运动是双向的,不缴纳保费便没有资格享受;而转移支付类项目的资金运动是单向的,管理也更加困难。本章分别介绍政府救助和民间救助,扶贫项目与救灾项目。第8章是社会福利与社会优抚。在社会福利中,突出介绍住房福利,包括住房福利的概念与内容、性质与特征、政策调控等。在社会优抚中突出其目标群体的特殊性,研究其内涵与体系等。

第四部分 该部分包括农村社会保障、灵活就业人员社会保障。第9章是农村社会保障,主要阐述农村养老保险和医疗保险,研究在城乡一体化的历史进程中农村社会保障如何既保持农村特色,又能够与城市社会保障制度顺利衔接。第10章是灵活就业人员的社会保障,这个问题在世界上亦属难题,其中最重要的原因之一就是缺乏社会保障的载体,这将导致高昂的管理成本。把这两章放在一起是基于两方面的考虑:一是农民工的社会保障是这两章共同研究的话题;二是将灵活就业人员的社会保障与农村社会保障对照研究,能够帮助我们更加清楚地理解一些深层次的理论问题。例如,传统农村的特点就是人口流动性小,而灵活就业人员流动性大;传统农村社会网络厚实,而灵活就业人员正好相反;农村社区本身就是社会保障的一个载体,而灵活就业人员缺乏社会保障的载体。这些差别对于理解农村社会保障和灵活就业人员社会保障具有重要的意义。

第五部分 该部分包括企业年金制度和社会保障基金运行与管理。第11章是企业年金制度。企业年金的内容本来可以放在养老保险一章,但考虑到企业年金的内容与社会保障基金运行管理关系密切,对于学习社会保障基金运行大有裨益,故单列一章,与第12章一起组成第五部分。该部分介绍企业年金的制度结构,社会保障基金的形成路线,完全积累制与现收现付制的比较,缴费确定型与待遇确定型的比较等内容,重点阐释相关利益主体的委托代理关系以及其中的道德风险,专门阐释了社会保障基金的监管问题。

本书可作为本科生专业课教材或专业选修课教材。学生应该具备经济学、管理学等方面的基础知识。对于第一部分的学习,要多花一些时间,不可求快。学习第二部分,对于每一个项目都要注意:该项目针对的风险是什么,是谁的风险,为什么需要保险和社会保险,在管理中哪些问题是逆向选择问题,哪些问题

是道德风险问题。第三部分要掌握社会救助、社会福利和社会优抚的相关概念和体系。第四部分宜结合第一部分的方法,充分理解农村的特点,充分理解灵活就业的特点。第五部分宜放在委托代理框架下来理解。

本书注重理论与实践的统一,强调培养分析问题的能力;注重宏观与微观的统一,既从宏观视角研究社会保障问题,又注重社会保障的微观方面,如企业的载体作用与保障功能。我们期望读者通过本书的学习,收获的不仅仅是知识,还有开阔的视野,更重要的是分析问题的能力。

本书由赵曼教授担任主编,吕国营担任副主编。参加本教材写作大纲讨论以及撰写和修改的有:中南财经政法大学教师赵曼、陈全明、吕国营、刘恒庆、袁和平、刘俊霞、陈芳、乐章、李波、薛新东,中南财经政法大学研究生刘鑫宏、顾永红、帅起先、潘常刚,华中科技大学教师蒋天文,信阳师范学院教师胡宏琴,湖北中医学院教师张晓香,武汉大学教师杨海文,中国地质大学教师谢小青,广东金融学院教师赵小仕、于大川,武汉市劳动和社会保障局钟东升等。全书由赵曼、吕国营总体设计并负责总纂。中南财经政法大学研究生刘甜甜、许白、黄群、徐蓉、李文叶、孙鹏飞、魏光波参与相关章节的资料收集。

书中的错误与不妥之处,敬请学术同仁与读者不吝赐教。

作 者

2009年8月

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100120

购书请拨打电话：(010) 58581118

目 录

第一部分

第一章 社会保障的制度结构	3
一、社会保障思想的变迁	3
二、社会保障制度的发展沿革	5
三、社会保障的制度结构	12
第二章 逆向选择与道德风险	21
一、从风险到保险	21
二、逆向选择	23
三、道德风险	31
四、逆向选择与道德风险的区分	41
五、政府与市场	42
六、公平与效率	45

第二部分

第三章 就业与失业保险	51
一、就业的意义、现状与难点	51
二、失业与失业保险	54
三、失业保险的市场失灵	57
四、失业保险基金的筹集与支付	59
五、失业保险的管理	62
六、我国失业保险制度改革	64
第四章 工伤保险与生育保险	67
一、工伤保险的内涵与功能	67
二、工伤保险的目标与手段	68
三、工伤归责的发展阶段与逻辑	69
四、工伤保险的范围与实施原则	72
五、工伤认定与工伤的劳动能力鉴定	75
六、工伤保险待遇及工伤保险争议处理	80

七、工伤预防与工伤康复	81
八、生育保险	87
第五章 医疗保险	91
一、健康、疾病风险与医疗保险	91
二、社会医疗保险的保障范围	95
三、社会医疗保险的财务机制与费用支付	97
四、社会医疗保险领域的道德风险及规避	104
五、我国医疗保险制度改革与展望	109
第六章 养老保险	119
一、养老模式的分类与家庭生产理论	119
二、养老保险的保障对象和实施方式	122
三、城镇职工基本养老保险制度模式的选择	123
四、基本养老保险基金的来源、结构及费率水平	126
五、基本养老保险待遇与计发办法	128
六、基本养老保险的退休条件与政策	130
七、基本养老保险的统筹层次	133
八、机关和事业单位的养老保险制度	136
九、养老保险社会化管理与服务	138

第三部分

第七章 社会救助	143
一、社会救助的历史演进与特征	143
二、社会救助与反贫困	145
三、社会救助与非营利组织	152
四、社会救助对象与救助标准	153
五、社会救助基金的筹集和使用	158
六、社会救助体系与管理	161
第八章 社会福利与社会优抚	170
一、社会福利	170
二、社会优抚	176

第四部分

第九章 农村社会保障	185
一、农村社会保障体系建设的切入点与原则	185
二、农村社会保障建设的目标与手段	186

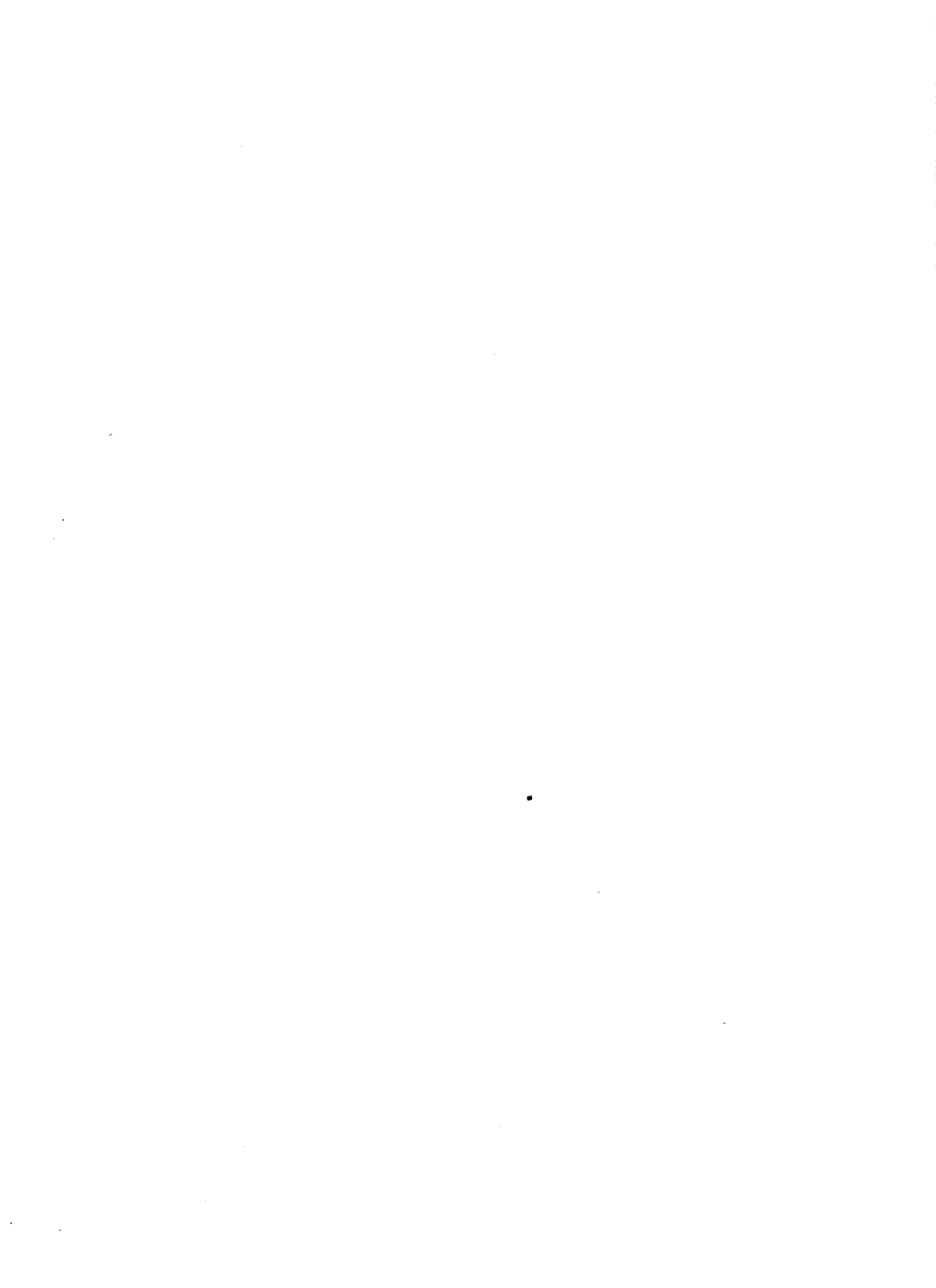
三、农村养老保险	187
四、农村医疗保险	193
五、农民工社会保险关系的转移接续	196
第十章 灵活就业人员的社会保障	205
一、灵活就业的概念、历史与现状	205
二、灵活就业人员社会保障问题的症结——逆向选择	207
三、规避逆向选择的手段	208
四、建立灵活就业人员社会保障的载体	210

第五部分

第十一章 企业年金制度	215
一、企业年金的产生与发展历史	215
二、企业年金的运行机理	218
三、我国企业年金的治理结构与运行框架	222
四、企业年金方案设计	225
第十二章 社会保障基金运行与管理	229
一、社会保障基金的形成路线及运行轨迹	229
二、社会保障基金的筹资模式	230
三、社会保障基金的财务机制与代际赡养关系	232
四、社会保障待遇支付方式中的受益基准制和缴费基准制	238
五、社会保障基金的投资运营与保值增值	238
六、社会保障基金与相关经济变量的联动效应	241
七、社会保障基金的监督	247
参考文献	254

第一部分

儒家文化代表人物孔子在《礼记·礼运篇》中描述了：“大道之行也，天下为公。



第一章 社会保障的制度结构

社会保障的思想和制度发展至今,已经历过数次变迁,由此形成的社会保障制度结构也逐步发展、成熟。

一、社会保障思想的变迁

(一) 中外早期社会保障思想

老有所养,幼有所惜,寿终正寝,救死扶伤,表现了人们对生命安全感的企盼,渗透着强烈的人道主义精神。

中国早期朴素的社会保障思想,可以追溯到2000多年前的春秋战国时期。儒家文化代表人物孔子在《礼记·礼运篇》书中描述了:“大道之行也,天下为公。选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者皆有所养。”这一大同社会的构想,广泛涉及养老、医疗、救助等现代社会保障的内容。但是,漫长的封建社会和重农抑商的传统观念,致使与商品生产和交换相联系的商业保险直到19世纪末才出现。

国外对社会保障的认识最早出现在古代的巴比伦。古希腊哲学家柏拉图在其《理想国》中也作过与中国古代儒家代表人物孔子类似的设想。

西方早期的社会保障思想与当时西方空想社会主义思潮的兴起密切相关。在欧洲文艺复兴时期,新兴资产阶级提出了人道主义、民主、博爱、平等和人权等口号,为社会保障的形成奠定了文化基础。16世纪初,英国的托马斯·莫尔在《乌托邦》一书中提出了“乌托邦”的构想。随后,意大利的康柏内拉和德国的闵采尔分别在《太阳城》和《千年王国》中设计了他们心中的“理想社会”。在那里,人们过着绝对平等的生活,每一个人的基本生活都能得到保障,社会弱者和残疾人都有适当的安排。空想社会主义思潮的发展在19世纪初达到了顶峰,其主要代表人物是法国的圣西门、傅立叶和英国的欧文。

(二) 福利国家论

直接促进现代意义上的社会保障制度的形成和发展的是西方的“福利国家论”。最早宣传“福利国家论”的是19世纪70年代统治德国经济学界的新历史学派,其主要代表人物有施穆勒、阿道夫·布伦坦诺等人。他们认为在进步的文

明社会中,国家的公共职能在不断地扩大和增加,凡是个人努力所不能达到的或不能顺利达到的目标,理应由国家去办理。他们提出了改良主义的社会经济政策,其中包括了颁布劳动保险法、孤寡救济法,并改革财政赋税制度等。这些理论和主张成为俾斯麦政府推行的社会保障制度的重要依据。此外,英国费边社会主义提出了所谓的“市场社会主义”理论:通过国家对私人企业的国有化实现租金(包括利润和地租)以及利息的社会化;对非劳动所得的收入征收累进所得税;制定“全国最低生活标准”,通过议会实行对贫民和失业者的救济;等等。该理论还宣扬这些措施的实行都不是“一次总付”,而是“分期付款”,意在通过这种温和的、渐进的改良,实现所谓的“社会主义”。

(三) 福利经济学与国家干预理论

在社会保障制度框架得以建立的 20 世纪 30 年代前后,垄断资本主义已经发展到国家垄断资本主义。在这个时期,对社会保障制度演进起过重大影响及作用的是阿赛·庇古的福利经济学和约翰·梅·凯恩斯的国家干预理论。

阿赛·庇古的理论以“基数效用论”作为其研究的出发点。阿赛·庇古提出了两个基本命题:一是社会的福利将随国民总收入的增加而增大,二是社会福利由收入分配的均等化而增大。庇古的第一个基本命题提出了资源的最优配置问题。他以每一生产要素在各种用途中的边际社会纯产品都相等,作为资源达到最优配置的标准,进而推断竞争可以使边际社会纯产品等于边际私人纯产品,从而使经济福利极大化。他的第二个基本命题提出了收入均等化问题。他把边际效用递减规律推广到货币的边际效用,断言高收入者的货币边际效用低于低收入者的货币边际效用。他认为,一个人收入愈多,货币收入的边际效用愈小;收入愈少,货币收入的边际效用就愈大。因此,如果将货币收入的一部分从富人那里“转移”给穷人,就可以增加货币的总的边际效用,从而使社会满足总量增加。收入转移的途径就是由政府向富人征收累进所得税和遗产税,然后举办社会保障事业,补贴给穷人,包括用来发放失业津贴、社会救济、养老金、医疗保险津贴、房屋供给等。这些收入的转移将会增加穷人的实际所得。福利之所以会因收入分配均等化而增大,其依据是货币的边际效用随数量的增加而递减。这一论点为后来的“福利国家”理论和社会保障政策的实施提供了依据。

凯恩斯本人并不属于社会改良派,但他的主张对于社会保障制度和福利国家理论发展有着极为重要的影响。凯恩斯主义经济理论产生于 20 世纪 30 年代资本主义经济大萧条时期。当时生产过剩、失业严重,传统自由放任主义资本主义理论对此束手无策。凯恩斯认为,生产过剩和失业由有效需求不足所致。有效需求不足又取决于三个基本心理规律:消费倾向递减规律、资本边际效率递减规律和货币流动性偏好规律。因此,现实的国民收入总是低于潜在的、充分就业

时的水平,生产过剩和失业是经济生活中的常态。凯恩斯由此断言:实行充分就业的关键在于增加有效需求。而在经济危机时期,投资者对未来丧失信心,显然,仅靠自由竞争的市场机制已经无济于事,而应对经济危机的最好办法就是政府干预经济,实行扩张性财政政策,提高社会总需求。

第二次世界大战前后,凯恩斯经济理论逐步成为主流理论,凯恩斯提出的充分就业、最低工资立法、累进税制、清除贫民窟、改革教育、限制工作时数、兴建公共工程设施等措施与福利国家论不谋而合。凯恩斯主义者认为,凯恩斯本人不是从社会改良主义角度来宣传“福利国家”的,而是把“福利国家”的发展当作资本主义有机增长的重要组成部分来接受的。凯恩斯的理论和政策主张成为战后凯恩斯主义者和社会民主党人积极宣传的“福利国家”的理论依据。

二、社会保障制度的发展沿革

(一) 社会保障制度的前身——济贫法

现代社会保障制度在很大程度上是从英国的“济贫法”(Poor Law)演进而来的。

15世纪末,英国资本主义开始迅速发展。随之而起的“圈地运动”导致大量农民失去土地,涌入城镇。被剥夺土地的小生产者一部分人转化为雇佣劳动者,其他人则沦为贫民、乞丐、盗贼和流浪者。另一方面,工业化又使封建的、宗法的社会关系和家庭关系荡然无存。中世纪那种对自己成员的病、老、丧葬给予一定救济的行会组织已经解体,大批游民涌入城市造成诸多社会问题。英国于1601年颁布了《济贫法》(又称“旧济贫法”)。其主要特点是对无业游民实行政府救济和强迫劳动。虽然这些法律是为了最大限度地减少由于饥饿而产生的社会不安定而制定出来的,但是,就其承认公共责任,使用公共资金而言,却是意义重大而又影响深远的。

1834年,英国颁布了《〈济贫法〉修正案》(又称“新济贫法”),进一步承认社会救济是公民应该享有的合法权利,政府负有实施救济、保障公民生存的责任。“旧济贫法”和“新济贫法”均实行强迫劳动与贫困救济相结合的原则,是宗教团体慈善救济的扩大化。“新济贫法”坚持的是一项“劣等处置”(Less Eligibility)原则,即一定要使依靠救济的贫民的状况比最低一级的靠工资为生的人的境况要差。

英国1873年大危机以及其后的大萧条使失业问题极为尖锐。失业者有待救济的迫切性同“新济贫法”的局限性发生冲突。其重要根源在于这些失业者的贫穷特征不同于中世纪的穷人的贫穷特征。中世纪的贫穷主要是由于伤残、长期疾病、年老或者是丈夫去世后寡妇带有一群孩子所致。这与工业化过程中穷

人无法理解、无法驾驭由社会经济力量引起的非自愿性失业造成的贫穷有巨大差别,这些失业者是所谓“身强力壮的贫民”。与老弱病残者不同,他们既是合格的劳动力,又具有制造社会动乱的能力。1911年,英国政府批准了世界上第一个全国性的和强制性的失业保险法,标志着实行了400余年的英国“济贫法”的解体。但是,济贫法作为政府对全体公民承担保障责任的开始,为现代社会保障制度的诞生奠定了基础。

(二) 社会保障制度的产生与发展

现代意义上的社会保障制度首先在德国产生,这有着政治、经济和社会的原因。在19世纪中叶以后,德国已成为继法国之后的欧洲无产阶级革命中心。“铁血宰相”俾斯麦在残酷镇压工人运动的同时,也逐渐意识到了对工人阶级进行安抚的重要性。他公开宣称:社会保险是一种消除革命的投资,一个期待养老金的人是最安分守己的,也是最容易被统治的。俾斯麦实行社会改革中的一项主要措施就是建立社会保险。经过议会长时间辩论,德国于1883年通过了《疾病保险法》,次年通过了《工伤事故保险法》,1889年通过了《老年与残疾保险法》。这三个社会保险计划都是强制性的,其权利和义务有着法律保证。这意味着社会关系的三方面——工人、雇主和国家都在起着作用并对整个社会保障计划的管理有着发言权。资金的来源是由雇主和雇员分摊缴纳的保险费,这使工薪劳动者受到一种有稳定资金来源的补助制度的保护。

从20世纪初到30年代,欧美各国先后在工伤、疾病、养老、失业保险等诸多方面通过了立法,它们大部分以德国社会保险计划为范本,同时又相互参照。奥地利1887年建立工伤保险,1888年建立疾病保险,1906年建立养老保险,1920年建立失业保险;丹麦1891年建立养老保险,1916年建立工伤保险;挪威1894年建立工伤保险;意大利1898年建立工伤保险,1919年建立养老和失业保险;英国1908年建立养老保险,1911年建立疾病保险;法国1910年建立养老保险;瑞典1913年建立养老保险,1916年建立工伤保险;加拿大1908年建立工伤保险,1927年建立养老保险。

(三) 我国社会保障制度的发展沿革

我国社会保障制度在全国范围内的建立始于1951年,主要覆盖城镇企业职工。当时的《中华人民共和国劳动保险条例》(以下简称《条例》)主要包括养老保险、疾病保险、工伤保险、生育保险等各项内容,初步形成了项目比较齐全的社会保险体系,奠定了我国社会保障制度的基础。此后,我国于1955年建立了机关、事业单位工作人员的养老保险制度。1958年,国家根据当时的实际情况,将企业和机关事业单位的两个养老保险制度在适当放宽养老条件和提高待遇标准的

基础上作了统一规定,并一直沿用到1978年。

“十年动乱”期间,我国的社会保障事业停滞不前。1969年2月,财政部下发《关于国营企业工作中几项制度的改革意见》,规定国营企业一律停止提取劳动保险金,企业职工的退休金在营业外列支,由此开始,社会保险逐步演变为“企业保险”或“用人单位保险”。

1978年,党的十一届三中全会之后,我国进入改革开放时期。在“十年动乱”当中遭到严重冲击的社会保险制度开始逐步恢复,政府针对社会保障制度中存在的弊端也开始进行一系列的改革。改革开放30年以来,我国社会保障制度的改革和发展历程可以分为三个阶段:第一个阶段是1978—1991年的恢复性改革阶段,这一阶段主要是维持、巩固和完善原有的制度模式,同时还解决历史遗留问题和恢复“十年动乱”期间被破坏的社会保障制度。第二个阶段是1991—2000年的探索性改革阶段,也是我国社会保障制度框架形成的重要时期。第三个阶段是2000年至今的试点和建立“覆盖城乡居民的社会保障体系”的“全覆盖”阶段。^①

在我国,社会保障制度改革和发展的同时,社会保障立法也在提速。特别是近几年来,社会保障法律和制度建设的步伐明显加快。《中华人民共和国社会保险法(草案)》就是在这样的历史背景中,几经酝酿,终于得以在2008年12月27日公布并向社会广泛征求意见。《中华人民共和国社会救助法(草案)》也于2009年4月23日公布并向社会征求意见。紧随其后,国务院法制办于2009年7月24日全文公布了《国务院关于修改〈工伤保险条例〉的决定(征求意见稿)》,征求社会各界意见。与此同时,各地方有关社会保障立法与政策也密集出台。

(四) 社会保障制度的多样化

从第二次世界大战之后到20世纪70年代中期为社会保障制度的快速和多样化发展阶段。

社会保障制度的多样化发展,包含了四重含义:一是世界上建立社会保障制度的国家急剧增加,制度类型多样化;二是社会保障制度的覆盖面和受益范围进一步扩大;三是社会保障项目构成趋于体系化、网络化;四是社会保障支出的绝对值及其占国民生产总值的比重显著增加。

在20世纪50年代,主要是完善社会保障制度本身,进一步确立“公民权利、普遍性和统一性”三个原则,大量增添新的社会保障项目。20世纪60年代和70年代初是西方经济迅速增长的“黄金年代”,也是社会保障制度和福利国家发展

^① 邹东涛:《发展和改革蓝皮书(No.1)——中国改革开放30年(1978—2008)》,北京:社会科学文献出版社,2008年版。