



高等院校劳动与社会保障专业系列教材

社会保障学导论

SHEHUI BAOZHANGXUE DAOLUN

主 编 张开云 陈 雷



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS



高等院校劳动与社会保障专业系列教材

社会保障学导论

SHEHUI BAOZHANGXUE DAOLUN

主 编 张开云 (华南农业大学)

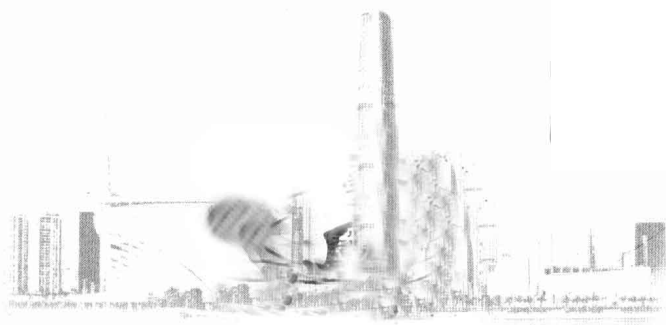
陈 雷 (华北电力大学)

副主编 彭浩然 (中山大学)

汪连新 (北京工商大学)

李 倩 (华南农业大学)

杨亚丽 (华南农业大学)



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障学导论/ 张开云, 陈雷主编. —广州: 暨南大学出版社, 2012. 8
(高等院校劳动与社会保障专业系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5668 - 0330 - 6

I. ①社… II. ①张…②陈… III. ①社会保障 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 200546 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.625

字 数: 363 千

版 次: 2012 年 8 月第 1 版

印 次: 2012 年 8 月第 1 次

印 数: 1—3000 册

定 价: 39.50 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

前 言

历史地看，人类社会保障的“自发”实践远远早于社会保障制度的研究。我国劳动与社会保障知识理论的体系化和专业化是随着社会保障实践变迁逐步形成和拓展的，劳动与社会保障专业的设置表明我国劳动与社会保障制度知识体系和理论系统的独立和成熟。

随着经济社会发展，我国已经进入社会矛盾“高发期”和经济风险“社会化”阶段。我国人均国民收入已经突破5 000美元，但是，区域之间、城乡之间和不同社会群体之间的贫富差距仍然很大，且有扩大趋势。社会群体分层显化，社会弱势群体成为需要保障的优先人群。但是，“补缺型”的社会保障制度模式有一个假定前提，即政府有能力识别弱势群体，并且，一般国民能自己应对社会风险。同时，纳税人认为政府用税收补贴弱势群体是社会公平正义之举。而这些假定正日益受到来自社会多方面的挑战。当前，随着社会风险泛化，“普惠型”的社会保障制度模式成了所有国民的制度诉求。每个国民，无论贫困与否，都需要或应当得到社会保障制度的保护或支持。按照这样的逻辑，我们认为，面对无处不在的、个人越来越不可对抗的社会风险，选择社会保障制度是人心所向，其发挥互助共济、收入调节、良知激发等功能，可以有效预防和消解风险，为国民提供稳定的安全预期。

随着社会保障事业进入繁荣发展期，对劳动和社会保障专业人才的需求将不断增加。然而，要培养国家、社会或市场需要的劳动与社会保障专业人才，必须配有高质量的专业教材，这也是编写本书的逻辑起点和归宿。郑功成老师认为：“一部优秀的教科书就像一个好的导师，会传授正确的知识并给人以启迪；而一本质量不好的教科书，不仅会影响学生的顺利学习，而且也会增加讲授者的困难甚至别扭。”

本书建构了较为完整的社会保障知识体系，强调知识性、理论性、实践性与启发性，主要的编写者是来自北京、上海和广州等各大高校专门研究社会保障的青年才俊（博士、副教授）。每章设置内容摘要，为读者勾勒出本章内容的重点框架；每章的主体知识内容之后，提供相应的思考题和参考文献，并配有鲜活的案例和阅读小资料，促使读者通过理论联系实践，从中获得启迪，增进对社会保障理论知识与实践的了解与理解。

本书共分为十章，与其他的教材相比，篇章不多，但重点突出。全书由

笔者拟定编写大纲并撰写第一、二章，杨亚丽讲师撰写第三章，潘光辉副教授撰写第四章，汪连新副教授撰写第五章，陈雷副教授撰写第六章，彭浩然副教授撰写第七章，余飞跃副教授撰写第八章，李倩讲师撰写第九章，孙守纪副教授撰写第十章。在各章编者完成初稿后，由笔者集中进行统稿、修订并定稿。

回想当初电话邀请上述诸位老师参编本书时，他（她）们热忱的回应和友好的合作精神至今仍然萦绕我心头。值本书完稿之际，由衷感谢各位编者！

由于编撰时间仓促且编者知识有限，本书难免存在错漏之处，恳切希望同行及读者提出批评意见，以期修订完善。

张开云

2012 年 6 月于华南农业大学

目 录

前 言	1
1 绪论	1
1.1 社会保障的定义与内涵	1
1.2 社会保障体系	5
1.3 社会保障的基本功能	10
1.4 社会保障的典型模式	13
1.5 社会保障的发展	19
2 社会保障思想与理论	30
2.1 社会保障的思想源流	30
2.2 社会保障的基础理论	33
2.3 马克思主义的社会保障学说	46
2.4 社会保障的宏观关系	48
3 社会保障基金管理	68
3.1 社会保障基金概述	68
3.2 社会保障基金的筹集和支付管理	73
3.3 社会保障基金的投资运营	77
3.4 社会保障基金与财政	91
4 社会救助	105
4.1 社会救助的概念	105
4.2 社会救助的对象与标准	107
4.3 社会救助体系	110
4.4 最低生活保障制度	114
4.5 专项救助制度	117
4.6 灾害救助制度	120

4.7	国外社会救助的制度经验	122
4.8	我国社会救助制度的不足与前瞻	124
5	社会福利	130
5.1	社会福利基本理论	130
5.2	国外社会福利制度及评估	135
5.3	我国社会福利发展历程	141
5.4	我国社会福利制度内容	147
5.5	我国社会福利制度现状特征与改革前瞻	153
6	社会养老保险	160
6.1	养老保险的概念、内涵与特征	160
6.2	养老保险理论基础	166
6.3	养老保险基金的筹资、管理与给付	172
6.4	多层次的养老保险体系与内容	180
6.5	养老保险制度的国际经验	182
6.6	我国养老保险改革与发展前瞻	199
7	社会医疗保险	221
7.1	医疗保险的相关背景知识	221
7.2	社会医疗保险的内涵、特征与作用	224
7.3	社会医疗保险的运行机制	226
7.4	我国社会医疗保险制度体系的框架和基本政策	230
7.5	我国社会医疗保险制度改革的成就和主要问题	235
7.6	我国社会医疗保险发展前瞻	238
8	其他社会保险	242
8.1	工伤保险	242
8.2	失业保险	249
8.3	生育保险	255
9	军人社会保障	263
9.1	军人社会保障的界定与特征	263
9.2	军人社会保障内容框架	266
9.3	军人社会保障的来源与运行	268

9.4	我国军人社会保障的发展历程与现行政策	269
9.5	国外军人社会保障制度经验	278
10	补充社会保障	286
10.1	补充社会保障理论	286
10.2	员工福利	289
10.3	企业年金	293
10.4	慈善事业	300
10.5	家庭保障	303

1 绪 论

本章摘要

本章较为详细地梳理和分析了社会保障的定义和内涵，在此基础上，首先介绍了社会保障体系的基本内容和评估维度；其次，本章阐述了社会保障的基本功能，主要包括稳定功能、互济功能、促进功能和调节功能；再次，本章重点介绍了世界社会保障的四种典型模式，即投保自助型、福利国家型、强制储蓄型和国家保障型；最后，本章简略回顾了西方和我国社会保障发展的历程。

1.1 社会保障的定义与内涵

1.1.1 社会保障的定义

社会保障（Social Security）是什么时候开始的？这个问题没有“正确”答案。有学者认为，在遥远的原始社会，人类群居就体现了互助共济的社会保障方式。也有学者认为，自从有了国家，就有了社会保障。如果问，什么是社会保障呢？这倒是一个有着太多“正确”答案的问题，学界和政界对社会保障的定义和理解可谓丰富多彩。由于各国之间的政治、经济、文化、历史、民族传统的巨大差异和发展的极不平衡，迄今未见有国际公认的、全球统一的关于社会保障的定义。一般认为，社会保障一词最早出自美国 1935 年颁布的《社会保障法》。

美国社会保障总署认为，社会保障指根据政府法规而建立的项目，给个人谋生能力中断或丧失以后以保险，还为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。

美国 1999 年出版的《社会工作词典》将社会保障定义为：“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。”^①

英国的贝弗里奇认为，社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划，目的是保护全体公民避免因失业、疾病、年老及家人死亡而丧失收入来源或工资收入大幅度减少，并通过社会服务和社会救助提高全体公民的福利。

英国编撰的《新大不列颠百科全书》（1990）关于“社会保障”的解释是：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，或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，或对他们提供支持。因此，社会保障可能是对病残、失业、作物失收、丧偶、妊娠、医疗、康复、家庭疾病护理、法律帮助丧葬和抚养子女或退休的人提供实物（服务）或现金待遇。^②

国际劳工局对社会保障的界定是：社会保障即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、年老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，是对社会成员提供的医疗照顾以及对有儿童的家庭提供的补贴（1984）^③。这个定义在国际上被广泛使用。

从以上几个经典的定义我们可以发现：一是社会保障主要对现代社会中的八种收入损失风险提供安全保障，即疾病、年老、妊娠、工伤、残疾、失业（及失收）、丧偶和失怙（Mishra, 1984），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（Social Insurance，一般包括养老、工伤、失业和医疗保险）非常接近。因此，在国外的许多社会保障著作中社会保障与社会保险两个概念具有同一性。但是，随着研究的不断深入发展，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了，并且“社会保障”一词也正在逐渐被“社会保护”（Social Protection）所取代。^④

《中华人民共和国宪法》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。”一般来说，社会保障由社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、军人保障、补充保障等组成。其中，社会保险是社会保障的核心内容。我国许多学者根据自己

① 在美国，“社会保障”一词指由老年人、遗属、残疾人健康保险项目（OASDHI）和由“医疗照顾”项目提供的现金补助。在其他国家，这一概念亦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。

② 熊海帆．中外社会保障概念的比较分析．科技情报开发与经济，2007（28）：135.

③ 孟醒．统筹城乡社会保障：理论·机制·实践．北京：经济科学出版社，2005. 6.

④ 熊海帆．中外社会保障概念的比较分析．科技情报开发与经济，2007（28）：135.

的理解也给社会保障下了不同的定义。

陈良瑾教授在《社会保障教程》一书中将社会保障定义为“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”。^①

侯文若教授在《社会保障理论与实践》一书中认为“社会保障可理解为对贫者、弱者实行救助，使之享有最低生活，对暂时和永久失却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，以保证生活福利增进，从而实现社会安定，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”^②。

郑秉文教授在《社会保障分析导论》一书中认为“社会保障是与社会主义市场经济的体制基础相适应，国家和社会依法对社会成员基本生活予以保障的社会安全制度”^③。

郑功成教授认为“社会保障是国家依法强制建立的、具有经济福利性的国民生活保障和社会稳定系统；在中国，社会保障应该是各种社会保险、社会救助、社会福利、军人保障、医疗保健、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助保障等社会措施的总称”^④。

我们认为，社会保障是国家和社会通过国民收入分配与再分配的方式，为保证每一个人的生活安全、维持基本生活并保证生活质量从而保证其生存权和发展权的，由国家主导的、社会甚至市场力量参与的、共担风险的社会互助行为与社会安全制度系统。从层次上划分，社会保障可以分为经济保障、物质或服务保障、精神或心理保障三个方面。^⑤

社会保障具有以下六个方面的特征：

(1) 保障性。社会保障由国家立法加以确定，一般由政府主导、社会组织或者市场力量参与共同进行管理或提供服务和保障。

(2) 强制性。社会保障通过立法确定国家和公民之间的权利和义务关系。国家必须保证社会成员在遇到疾病、伤残、生育、失业、年老等风险时得到基本生活保障。同时，政府或相关组织依法向社会成员强制征收社会保险费。

(3) 普遍性。社会保障的覆盖范围应是全体社会成员。各行各业的劳动者及无业者，一旦遇到疾病、伤残、生育、失业、年老等风险时，原则上都应得到基本生活保障。

① 陈良瑾. 社会保障教程. 北京：知识出版社，1990. 5.

② 侯文若. 社会保障理论与实践. 北京：中国劳动出版社，1991.

③ 郑秉文，和春雷. 社会保障分析导论. 北京：法律出版社，2001. 3.

④ 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨. 北京：商务印书馆，2000. 11.

⑤ 郑功成. 社会保障概论. 上海：复旦大学出版社，2007. 5—6.

(4) 互济性。社会保障是按照社会成员共担风险的原则组织进行的。社会保障的制度设计、管理、收支统筹等体现了社会互助共济的原则。

(5) 公平性。实现公平分配是社会保障追求的目标。社会保障的公平性主要体现在社会成员享受社会保障的权利和机会是均等的。

(6) 非营利性。社会保障的非营利性表现在社会保障事业是一种社会福利事业,它不以盈利为目的。

1.1.2 社会保障的内涵

美国所说的“社会保障”是狭义的社会保障,通常仅仅指养老金;欧洲国家所说的“社会保障”是广义的社会保障,包括养老、医疗、失业甚至教育等;我国使用的“社会保障”一词,比较接近欧洲的范畴,包括社会保险、社会福利、社会救助、慈善捐赠等补充保障、住房保障等。

崔凤认为,社会保障是由国家和社会依法建立起来的、具有经济福利性的国民生活保障与社会稳定系统。她认为,在当前社会经济背景下,社会保障具有以下一些内涵:第一,社会保障是社会主义市场经济的必要组成部分;第二,社会保障是保障人权的有效手段;第三,社会保障是公平与效率的统一;第四,社会保障是权利与义务的统一;第五,社会保障是政府、企业(单位)、个人利益的统一体。^①

杨燕绥和张曼用“三圈理论方法”揭示了社会保障的内涵,认为社会保障是国家、政党、政府和人民关于政治选择、经济制度和社会发展达成共识的结合体。她们从社会保障政治说、社会保障经济说、社会保障社会说三个方面具体阐述了社会保障的内涵。^②

我们认为,社会保障的本质是政治博弈、经济计量(财政计算)、公民权利和社会道德风尚多元因素综合作用形成的社会制度安排与制度选择。从学界关于社会保障的不同定义中,可以归纳出社会保障的以下内涵:

第一,社会保障的责任主体是政府(国家)、社会、企业和个人。其中,政府承担最低的社会保障责任和社会保障的“兜底”责任,企业承担缴费和补充福利供给责任,个人承担缴费或志愿服务责任,社会承担慈善捐助等道德伦理责任。

第二,社会保障的受益者是遭遇各种风险和困难的社会成员。

第三,社会保障的支持条件是政治博弈(政治选择)形成的法律法规(以19世纪80年代德国制定实施的有关社会保险法令为起始标志。我国社会

① 崔凤. 全面理解社会保障的内涵. http://www.china001.com/show_hdr.php?xname=PPD-DMV0&dname=F90LB41&xpos=39.

② 杨燕绥,张曼. 社会保障内涵再认识. 社会保障研究, 2008(1): 6.

保障体系以 1951 年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》为法律基础)。

第四, 社会保障的基本方式是社会互助 (包括国家的互助、社会组织的互助、家庭互助和民间的私人互助)。

第五, 社会保障的核心功能是收入再分配。政府通过税收, 企业和个人通过缴费, 个人也可通过储蓄等不同方式, 形成社会保障, 发放社会保障待遇。

第六, 社会保障的基本目标是保障全体国民的生存安全和基本生活。

尽管由于政治制度、经济发展水平、社会背景、文化传统和意识形态等方面的差异, 各国在建立社会保障体系的过程中有将受益人范围、受益标准扩大化 (如英国、瑞典等福利国家) 的现象。同时, 随着福利国家的福利扩张, 导致财政赤字高企, 形成了“福利收缩”的趋向和现象。但是, 总体而言, “社会保障”的含义本质没有变。

1.2 社会保障体系

1.2.1 社会保障体系的概念与内容

一般而言, 社会保障体系是指一个国家法定的社会保障制度涵盖的全部内容、范围和项目构成的整体。郭士征认为, 社会保障体系由社会救助、社会保险、社会福利、军人保障和补充保障五个部分构成。也有学者认为社会保障体系由基本保障、补充保障和托底保障三个部分组成。还有学者认为, 社会保障体系由社会保险、社会救济、社会福利和社会优抚与安置四个部分组成。

我们认为, 整个社会保障体系是由社会救助、社会保险、社会福利、军人保障和补充保障五个部分构成的。(见图 1-1) 每个部分则由具体的资金体系和配套服务体系构成。其中资金体系包括基金收缴、管理运营和发放等环节内容。服务体系则包括救助服务、养老服务、医疗服务和福利服务等不同的服务内容。

(1) 社会救助。社会救助也叫作社会救济, 它是指国家和社会对由于贫困及各种灾害等原因造成的不幸者组成的社会弱势群体无偿提供物质援助的一种社会保障制度。其有三个核心特征: 一是制度与服务供给主体是国家或政府; 二是救助资金主要是来自财政支持; 三是社会救助是最低层次的保障。

(2) 社会保险。它是以社会劳动者为保障对象, 在劳动者因年老、疾病、生育、失业、死亡等原因暂时或永久失去劳动能力或劳动机会, 从而部分地或全部地失去正常工资收入时, 提供物质帮助, 保障劳动者及其家属的生活。

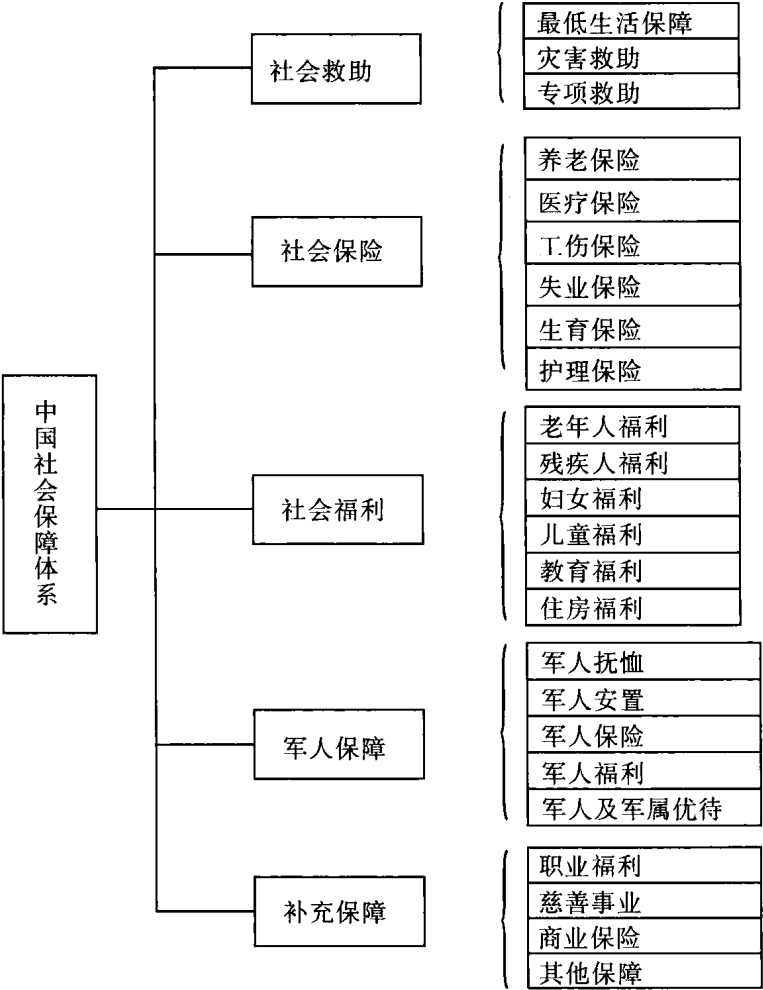


图 1-1 中国社会保障体系

其核心特征是：一是强制性。强制性指社会保险是通过立法强制实施的，社会保障的内容和实施都是通过法律进行的，凡属于法律规定范围内的成员都必须无条件地参加社会保险；二是权利和义务的对等性。这是指保险受益人的缴费义务在很大程度上决定了他能享受的待遇；三是互济性。社会保险实行“我为人人，人人为我”的互济原则，通过多方筹集基金后进行平衡调剂，将个别劳动者在特定情况下的损失和负担，在缴纳保险费的多数主体间进行分摊；四是预防性。在现代社会中，每个社会成员都将面临或遭受年老、疾病、工伤、失业等社会风险，社会保险制度就是预防和化解这些社会风险的有效制度，预防社会成员因遭遇风险而收入中断或陷入贫困。

(3) 社会福利。它指国家和社会通过各种福利机构、公共企业向社会成

员提供超值服务或福利津贴,使社会成员在基本生活水平得到保障的基础上,不断增加福利待遇的保障制度。其主要特点是:一是保障层次高。即指通过提供物质或服务提高公民的生活质量;二是单向性。国家或社会向公民提供福利待遇,一般不需要公民以履行相应义务或作出相应贡献为前提;三是标准的一致性。即福利待遇是在一定范围内按一定标准进行分配,不考虑受益人的贫富状况或贡献大小。四是福利待遇的内容广泛;五是福利提供的主体可以是政府、社会组织或市场力量,甚至公民个体,体现主体多元化。

(4) 军人保障。军人社会保障是指国家和社会依照法律法规对军人及其家属的基本权益从经济、政治、社会等各方面予以保障,主要包括福利待遇、社会保险、优待抚恤、就业等。军人社会保障已成为影响军心士气和部队战斗力的重大问题,受到各国的普遍重视。其主要特征是:一是保障对象的特殊性。军人社会保障的对象是为社会作出特殊奉献、受尊敬且有光荣身份的群体,包括现役军人和武警官兵、革命伤残军人、复员退伍军人、军人家属。此外,因战伤亡的民兵、民工和参加军事训练的民兵及其他人员亦可参照国家有关规定享受相应的保障待遇。二是保障水平较高。在同等条件下,军人社会保障的水平应在一般社会成员的保障水平之上,军人的生活应稍高于当时当地群众的平均生活。各个国家都重视对军人予以优厚的待遇,有些发达国家给予军人的保障待遇都是很高的。三是体制特殊。我国军人社会保障有相对独立的管理体制,实行的是国家、社会、群众相结合以及军队和地方分工负责的体制。具体来说,由民政部主管全国的军人优待、抚恤、军队干部离、退休养老工作,县以上地方各级政府的民政部门,主管本行政区的军人优待、抚恤、军队干部退休养老工作。但有少数军队离休干部的养老工作则主要由军队政治部门主管,现役军人的有关福利待遇则由中央军委有关部门负责制定政策并组织实施。现行军人社会保障体制是一种自成体系的管理系统。四是效果好。社会保障作为社会发展的安全网和国民经济运行的调节器,在克服社会分配不公和缩小社会贫富差别方面具有重要作用。军人社会保障的作用不限于此,它对于提高军队战斗力、凝聚力、增强和平发展时期国民的国防意识等具有很强的激励作用。

(5) 补充保障。补充保障是基本社会保障制度安排之外的,以非政府主导性、非强制性为特征的各种社会保障机制的统称。它与政府主导的基本社会保障制度一起,共同构成国民生活保障系统,主要包括员工福利、企业年金和慈善事业等。补充保障制度的主要特征体现在:第一,补充保障是现代社会保障体系的一个组成部分。基本社会保障是由政府(或官方机构)主导或承担组织实施任务,而补充保障则是由社会团体、雇主等举办,个人自愿参加,采取社会化运作和管理的保障项目。然而,补充保障的举办形式不同

并不妨碍其发挥社会保障的作用。它们都是社会化的生活保障机制,均不同程度地体现了社会保障的特色并发挥着社会保障的客观功能。因此,各国社会保障体系通常亦将补充保障机制纳入其中并给其以适当定位。第二,补充保障是相对于基本社会保障制度而言的,它是一个相对的概念。由于各国社会保障制度的建制理念、制度模式以及法定社会保障项目均有所不同,所以补充保障的内涵与外延不尽相同。例如,在我国是补充保障制度之一的企业年金制度在法国却是强制性的基本保障制度之一。第三,补充保障具有非强制性特征。这并不意味着政府对补充保障听之任之,或者说补充保障排斥政府。在实践中,政府仍然负有疏导补充保障并给以相应支持的责任。第四,补充保障采取社会化的运行机制。从公共管理的角度讲,社会化一定强调社会要素间的整合,强调“第三部门”对社会公共事务的广泛参与。

1.2.2 社会保障体系的评估

从历史角度看,社会保障体系发展是一个逐渐完善的过程。判断一个国家或地区的社会保障体系是否完善,可以从社会保障体系的完整性、协调性与层次性来进行评估。^①

1. 完整性

从现代社会的需要出发,只有完整的社会保障体系,才能真正全面解决各种需要国家和社会运用社会保障手段来解决的现实社会问题。以老年人为例,当人均预期寿命不断延长,国家会进入老年型国家,社会会变成老年型社会,老年人口在总人口中的比重亦会持续上升。在人口老龄化阶段,如果没有相应的养老金制度安排,众多的老年人就完全可能因退出劳动岗位而丧失收入,进而陷入贫困状态;如果缺乏相应的老年人福利等,即使老年人有养老金保障,也因缺乏社会化的生活照料服务而影响到生活质量,甚至会导致悲惨的生活结局;同时,随着子女数量的减少以及“丁克家庭”的出现,人在进入老年后还尤其需要有相应的情感保障,这就要求社会保障制度必须充满着人性与人文关怀等。可见,对老年人而言,经济保障、服务保障与精神保障都是不能缺少的保障。在市场经济条件下,个人的生活风险更大,包括就业岗位的竞争等均可能造成收入剧减与生活困境。因此,市场经济更需要有较为完备的社会保障体系,即保障项目应当齐全化、保障内容应当完整化,若干个性相近的社会保障项目构成一个完整的社会保障子系统,若干个社会保障子系统共同构成一个完整的社会保障体系。

2. 协调性

完备的社会保障体系,是以社会保障制度内容各子系统或项目协调发展

^① 郑功成. 社会保障概论. 上海: 复旦大学出版社, 2005. 75—76.

为基础的。因此,社会保障体系建设的发展应当具有协调性。首先,社会保障各个子系统与各个项目之间的发展水平应相互协调,不能畸高畸低,造成社会保障对象之间的对立。其次,社会保障各个子系统与各个项目在分工负责的同时,应当具有功能上的互补性。如失业保险与社会救助分属于两个不同的子系统,其水平有高低之别,但都可以对失业者负责,两者的有机结合与协调发展将有助于为劳动者的失业风险提供全面保障;基本养老保险的保障水平应该适当,以便为企业补充养老保险(企业年金)和商业人寿保险的发展留有余地;养老保险可以解决老年人的基本收入来源,但仍需要老年福利服务等措施的配合才能解决社会成员的老年保障问题。再次,要避免留下遗漏,实行各社会保障项目与各子系统之间的协调发展。如城镇建立了医疗社会保险制度,广大农村地区还不具备建立医疗保险制度的条件,但如果没有相应的疾病医疗保障项目,则农村社会成员的疾病医疗问题将会成为导致贫困现象、加深城乡矛盾的严重社会问题,从而需要建立相应的疾病医疗保障制度。因此,社会保障项目之间、各子系统之间既是分工负责的,又是互相联系的,完整的社会保障体系应当保证整个体系能够在水平、功能等方面实现协调发展。^①

3. 层次性

尽管社会保障追求的是社会公平,且社会保障的公平性往往在一元化的制度安排中能够得到更加全面的体现,但完备的社会保障体系并不等于制度安排或项目设置的绝对统一,也不可能实现绝对统一。因为社会成员对社会保障的需求既有共性的一面,也有个性的一面,不同的社会阶层与社会成员的收入水平、生活状况以及对社会保障的要求亦不会一致。因此,完备的社会保障体系还应当体现层次性,以便满足社会成员对社会保障的不同需求。

在现代社会保障体系中,针对不同人群的需要,每个项目的目标定位及作用也各不相同。其中,社会保险保障的对象主要是社会成员中的劳动者,甚至在许多国家主要是工薪阶层,这部分人及其家属在社会群体中占有很大比重,社会保险对他们来说是保障其基本生活水平的重要制度安排。然而,由于失业、疾病或天灾人祸等各种原因,这部分人仍有可能陷入困境,难以自救,从而还需要另一层次的保障制度。社会救助作为最低层次的社会保障措施,正是对从社会保险制度“漏出”的社会成员,如无收入、无生活来源、无家庭依靠并失去工作能力者,生活在国家的“贫困线”或最低生活标准以下的家庭或个人以及遭受自然灾害和不幸事故者等,提供物质援助的又一层次的制度安排;而社会福利作为社会保障体系的最高层次,则是为了增进福

^① 郑功成.论中国特色的社会保障道路.武汉:武汉大学出版社,1997.153—154.