

总 论

成 思 危

建立适度、有效、公平的
社会保障体系

社会保障(Social Security)一词近年来十分流行,但对其定义和范围则存在着不少分歧。有些西方学者认为,社会保障主要是指对老年退休人员的保障,例如美国有些学者认为社会保障只是政府的社会福利(Social Welfare)制度的一部分,主要指社会保险(Social Insurance)中的《老年人、遗属和残疾人保险》(Old Age, Survivors, and Disability Insurance,简称 OASDI 福利),它起源于美国国会 1935 年 8 月 14 日通过的社会保障法,由政府向雇主及雇员征收工资税,用作老年人救济金。此法被认为是“罗斯福新政”的一个重要组成部分。而有些学者则认为社会保障应包括社会保险、社会救助和社会福利三个部分。有些学者甚至认为社会保障的范围很宽,可包括社会保险计划、保健、福利事业和各种维护个人及其家庭收入的计划。

社会保障是市场经济体制的一个重要组成部分,是保持社会稳定和经济发展的必要手段,也是政府发挥其保证社会公平职能的基本手段,还是影响人们的消费、就业等行为的政策工具。

在我国建立社会主义市场经济的过程中,社会保障更应作为其社会主义性质的体现。特别是在近期国有企业下岗人员增多,转制成本增大的情况下,建立符合我国国情的社会保障制度有着十分重要的现实意义。

本文拟在对社会保障的历史沿革及发展趋势,以及建立社会保障体系的作用和意义进行简要分析的基础上,综合运用管理科学、经济学及社会学的原理,探讨符合我国国情的社会保障体系的目标模式及合理结构,以及在建立这一有中国特色的社会保障体系的过程中将会遇到的主要困难及其解决方案。

社会保障的历史沿革及发展趋势

社会保障的思想在我国可以说是源远流长，早在公元前 500 年左右在孔子的《礼记·礼运》“大同篇”中就有“大道之行也天下为公。使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾皆有所养”的论述。孟子认为，鳏寡孤独“此四者天下之穷民而无告者。文王发政施仁，必先斯四者”。《礼记·王制》记载：“喑、聋、跛、断臂者、侏儒、百工、各以其器食之”；“凡养老，有虞氏以燕礼，夏后氏以飨礼，殷人以食礼，周人修而兼用之”。此后不少封建社会的士大夫都从“爱民”的角度抒发了这种理想，例如“长太息以掩涕兮，哀民生之多艰”（屈原）；“善为国者，爱民如父母之爱子，兄之爱弟”（刘向）；“能扶天下之危者，必据天下之安，能除天下之忧者，必享天下之乐”（杨炯）；“享天下之利者，任天下之患，居天下之乐者，同天下之忧”（苏轼），等等。这些都可以说是现代社会保障思想的源泉，但囿于封建社会的剥削制度及低下的生产力，这种思想在实际上难以实现，仅仅限于灾年时减轻税负或赈济，以及宗族设立的公产、义田和义仓、“居养院”、“普济堂”、“育婴堂”等。

西方的社会保障立法始于 1601 年英国女王伊丽莎白一世制定的《伊丽莎白济贫法》，开创了立法救助的先例。其主要内容包括资助老人、盲人等丧失了劳动能力的人，为他们建立收容场所；组织穷人和儿童学艺；从比较富裕的地区征税补贴贫困地区等。19 世纪上半叶英国又颁布实施了新的《济贫法》，明确社会救助属于公民合法权利，社会实行救助是应尽义务的新准则，政府和社会有保障公民生存的义务。

现代社会保障制度产生于 19 世纪 80 年代俾斯麦执政时期的德国。在 1881 年至 1889 年之间，在“社会改革”的旗号下，德国国

会相继通过了疾病社会保险法、工人伤亡保险法、老年和残障社会保险法等法案。1927年又通过了失业保险法，大致上构成了一套完整的社会保险体系。

从19世纪末开始，丹麦、挪威、芬兰、意大利、英国、法国、奥地利、瑞士、瑞典、比利时、荷兰等国家也先后开始建立社会保障体系。但直到1935年美国通过了历史上第一部社会保障法典《社会保障法》后，才标志着现代社会保障制度的形成。

第二次世界大战之后，社会保障进入了新的发展阶段。首先是英国于1946年颁布了国民保险法、国民医疗保健法、住房法和住房管制法，1948年又颁布了国民救济法。通过这些法案，英国首先建成了公民“从摇篮到坟墓”的社会保障体系。随后欧洲、北美洲、大洋州、亚洲的一些发达国家先后宣布实施普遍福利政策，“福利国家”纷纷出现，社会保障制度得到了进一步的发展。1952年国际劳工组织制定并通过了《社会保障最低标准公约》，这表明社会保障已经成为全世界共同关注的事业。

20世纪50~60年代，在欧洲盛行的“福利国家”社会保障模式的基本特点是以国家为主体，以高税收为基础，对社会成员实行普遍高水平的社会保障。例如，实行国民保障制度，原则上本国全体居民和外国居民均可享受医疗保险，由国家医疗机构免费供应医药和治疗；对所有老年人实行普遍保险；实行多种失业保险制度等等。

但是以“普遍福利”为指导思想的社会保障制度也带来了许多弊端，主要是社会福利标准越来越高，超越了国家的经济实力，社会保障基金入不敷出，国家财政出现巨额赤字。同时，高福利、高补助的社会保障助长了“自愿失业”的倾向，不利于经济的发展。这就促使这些国家重新考虑所采用的社会保障政策是否正确，从而开始进行新一轮的改革。其中英国率先提出社会保障不应由国家包揽，应当公私协作，并要鼓励个人用劳动争取福利。其他福利

国家的改革方向也大体相同，主要是开源节流，想方设法增加社会保险收入，减少社会保险支出。

进入 20 世纪 90 年代后，西方的社会保障制度受到了更大的挑战。这主要是由于人们的平均寿命延长，老龄人口不断增加，医疗保险和养老保险的支出也日益增多，社会保障基金的收支越来越难以平衡，只能靠增加正在工作的一代人的税负或是降低现有社会保障标准的办法来维持平衡，但前一种做法会受到年轻一代的反对，并使他们因感到不公平而对社会保障体系逐渐丧失信心；而后一种做法则会受到已经或即将退休的人们的反对，甚至会产生政治风险。

以美国为例 其 65 岁以上的老龄人口占总人口的比例已由 1980 年的 8% 增至 1999 年的 13% 而到 2030 年将增至 20%。据美国社会保障局预测 在 1990~2030 年间 65 岁以上的退休人员数目将会增加 1 倍 而 20~64 岁的在职职工人数仅会增加 25%，故在职职工对退休职工人数的比例将会由 3.4:1 降至 2:1。据美国经济发展委员会的测算，目前美国社会保障基金资产总量约为 1 万亿美元 每年的净收益约为 650 亿美元，但如不对现行的社会保障体系进行改革 则到 2018 年就会入不敷出，到 2028 年将会消耗殆尽。由此可见，未来的社会保障不可能仅靠不断地提高税率和降低受益条件来保证，而必须进行基本的结构调整和政策改革。

在 1996 年召开的国际社会保障组织第 25 届年会中，许多有识之士已经认识到社会保障在世界的许多地方已走到了历史的十字路口。那种认为大多数社会保障问题可以随着经济的增长而自然得到解决的观点受到了质疑。有两个突出的问题受到了全世界社会保障研究界的广泛关注，即社会保障筹资方式及结构的调整，以及用私人化的方式来化解不断增长的社会风险。

社会保障筹资方式的多元化是近年来一个主要趋势，即由政府靠征收工资税来独家承担改为由国家、社会、雇主及雇员共同

承担，但这就必然会涉及到原有利益格局的调整，有时甚至会成为一个敏感的政治问题，必须认真研究，谨慎从事。

有些学者主张用私人化方式来解决社会保障问题，即将全部或大部分工资税转入职工私人的退休计划中，这就会有更多的职工个人账户存款可用于投资，并可用其收益来提供保障。但这种解决方案引起了许多争议，有人认为社会保障的私人化解决方法仅可以给少数高收入职工提供充分的保障，但不可能对大多数人提供保障。因此还需要政府对低收入的退休职工提供救助，并不能达到减少公共支出的目的。更何况私人投资会面临通货膨胀及商业破产等种种风险，可能会达不到为投资者提供保障的预期目的。此外，在向私人化转变的过程中，年轻的职工既要通过缴纳工资税来负担老一代的福利，又要为自己的个人账户强制存款，实在是不堪重负。

有些学者还指出，采用私人化方法来化解社会风险，必须有由公共部门建立和实施的充足和完善的规章制度。即使在发达国家中，规章制度的问题都还是一个主要的公共政策难题，而对于那些公共服务的水平低下、公务员的公正廉洁和竞争力问题很多的发展中国家，则将是一个更大的难题。因此不少学者主张采用私人 and 公共混合的解决办法，这就需要研究私有部门和公共部门的长处和短处，以及如何结合实际取长补短来为广大社会成员提供可靠的、充足的和平等的保障去应付各种社会偶然事件所带来的风险。

建立社会保障体系的意义与作用

社会保障体系是市场经济体制的一个重要组成部分，它主要有以下三个作用。

1. 社会保障体系是保持社会稳定和经济发展的必要手段

无论是英国的《济贫法》和《新济贫法》还是德国的社会保险体系，虽然都隐含着维护社会稳定，缓和劳资关系的目的，但只有到 1935 年美国根据凯恩斯理论制定了《社会保障法》后，才真正将社会保障体系作为保持社会稳定和经济发展的必要手段。凯恩斯 (Keynes J. M.) 在 1926 年发表的《自由放任主义的终结》一文中，提出了政府应当积极干预经济的主张，此后他又提出了依靠国家干预经济以摆脱失业和萧条的政策主张。他认为在 1930 年前后资本主义世界出现的严重的生产过剩和失业，是有效需求（包括投资需求和消费需求）不足所造成的，为此政府应当采取各种手段来刺激私人投资和消费。他明确地将社会保障和经济发展联系起来，认为只要国家立法，甚至通过赤字财政政策，大幅度提高社会福利，包括提高工资标准和扩大社会福利，增加职工收入，就可以抑制经济危机。为此他提出了消除贫民窟、实行累进税制、实行最低工资法等主张。

凯恩斯的国家干预理论是罗斯福政府建立其社会保障制度的理论基础。他于 1934 年与罗斯福在华盛顿的会晤促进了美国《社会保障法》的出台。他认为由国家承担起私人和市场无法承担的老年救济、失业保障等社会责任，是一种有效的克服市场失灵和反危机措施，也是有效的“经济稳定器”之一。

第二次世界大战之后，美、英等主要资本主义国家都在凯恩斯主义的影响下，将实现“充分就业”作为制定经济政策的目标，推动了其社会保障体系的发展与完善。这也在一定程度上缓和了资本主义社会的内在矛盾，有利于西方国家保持其社会的稳定并取得经济发展，因此可以说社会保障体系是资本主义制度实现“自我完善”，延长其生命周期的主要因素之一。

2. 社会保障体系是国家发挥其保证社会公平职能的基本措施

国家职能是国家本质的具体体现，是为解决社会的基本矛盾服务的。第一次世界大战后，由于英国等资本主义国家中贫富悬殊的社会问题日益尖锐化，社会福利成为经济学家们关注的重点。英国经济学家庇古(A. C. Pigou)就是在这种形势下创立了福利经济学。他根据边际效用理论提出，国民收入总量越大和国民收入分配越均衡化，社会经济福利就越大。一方面，国民收入的增加所带来的普遍福利，取决于社会产量的增加，这就需要通过自由竞争对社会生产资源进行优化配置。另一方面，由于高收入者的货币边际效用比低收入者小，故可通过国民收入再分配来增加社会成员的普遍福利。通过向收入高的富人征收累进所得税和遗产税，并向劳动者增加失业补助，向贫穷者增加社会救济，就可以达到收入均衡化的结果，使整个社会的福利增加。

1941年，在福利经济学理论的基础上，产生了“福利国家”的概念。福利国家意味着在公民权利的基础上，国家对全体人民的福利负有责任。尽管人们对这一责任的大小意见并不一致，但都承认国家必须在保证社会公平方面超越市场力量的作用。而国家主导的社会保障制度可以作为一种收入再分配的手段，在一定程度上可以缩小贫富差距，缓和社会矛盾，实现国家保证社会公平的职能。

社会保障体系的再分配作用不仅表现在富人和穷人之间，也表现在男人和女人之间、有色人种和非有色人种之间、学历较高者与学历较低者之间，等等。但是这种再分配作用也不是绝对公平的。例如富人由于生活及医疗条件优越，故总体上说死亡率较低，寿命较长，因而享受社会保障的时间比穷人长。又如在对所有购物者都收消费税的国家，在对所有穷人的社会保障水平都相同的情况下，最穷的人实际上是吃亏的。

3. 社会保障体系是影响人们的消费、就业等行为的政策工具

许多研究都表明，社会保障体系可以作为一项政策工具来影响人们的消费、就业等行为，从而影响经济的发展。

社会保障体系对消费行为的影响可用交叠世代模型 (Overlapping Generations Model) 来进行分析。它将人的一生分为儿童、成年和老年三个阶段。假定一个人只有在成年阶段才工作并有收入，那么他必然要在工作期间把他的收入分成三个部分，一部分用于即期自身消费，一部分要储蓄起来用于其老年退休后的消费，还有一部分要在即期或将来用于赡养其下一代。这三个部分的比例既取决于他的消费偏好和选择，也取决于环境（包括社会保障体系）的影响。例如当政府通过征税的方式筹集社会保障基金时，会促使偏好即期消费的个人和群体减少储蓄，即产生一种“挤出效应”(Crowding-out Effect)。而对于偏好未来消费的个人或群体，则反而会诱使其增加储蓄，以便争取提前退休，在享受退休金的同时还有足够的储蓄用于消费。而当政府通过强制储蓄的方式来筹集社会保障基金时，会强迫偏好即期消费者进行储蓄，以备未来之用。而对于偏好未来消费者，则其强制储蓄加上自愿储蓄至少不会低于原有储蓄的水平，因此这种筹资方式从总体上说对储蓄肯定有促进作用。

社会保障体系对就业行为的影响主要表现在人们对工作与闲暇的偏好及对职业和退休时间的选择上。对于偏好闲暇的人们，社会保障体系越完善，就越容易诱使其自愿失业；而对于偏好工作的人们也可能会影响其对职业的选择，即宁愿失业也拒绝从事某些职业。高退休金及宽松的享受条件往往会诱使人们提前退休，从而会增加社会保障的负担。此外还应注意，过高的社会保障费用会促使雇主减少其雇用的职工人数，从而减少就业机会，进一步增加社会保障的负担。由此可见，当社会保障‘过度’时，就会对

就业乃至经济发展产生不利的影响。

我国社会保障体系的目标模式选择

我国的社会保障制度建立于 50 年代初，这一制度主要由社会保险、社会福利、社会救济以及优抚工作等内容组成。其中社会保险是重点，其发展大致可分创建（1949 年 10 月～1965 年）、混乱（1966～1978 年）及改革（1979 年至今）三个阶段。

在创建阶段（1949 年 10 月～1965 年）中的主要工作是着手建立全国统一的社会保障制度，并逐步走向正规化和制度化。在这一时期内颁布的对企业职工的社会保障法规包括《救济失业工人暂行办法》（1950 年）、《中华人民共和国劳动保险条例》（1951 年）、《中华人民共和国女工保护条例（草案）》（1956 年）、《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》（1957 年）等。这些法规首先从城镇全民所有制职工开始实施，再对县以上的集体所有制企业职工逐步参照执行。在国家机关、事业单位的社会保障法规方面，则颁布了《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》（1950 年）、《关于人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防措施的指示》（1952 年）、《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》（1952 年）、《关于女工工作人员生育假期的通知》（1955 年）、《关于国家机关工作人员子女医疗问题》（1955 年）、《国家机关工作人员退休处理暂行办法》（1955 年）、《国家机关工作人员退职处理暂行办法》（1955 年）等法规，对工作人员的疾病、养老、生育、死亡抚恤做出了规定。

至 1957 年末，我国社会保障制度的创建阶段基本完成，在保障项目、保障水平、管理方式等方面初步完成了基本立法工作。建立了社会统一的保险基金的征集、管理和调配使用制度，即由企业

按工资总额的一定比例提取劳动保险基金，统一调配使用。当时全民所有制单位职工达到 2 451 万人，城镇集体所有制职工达到 650 万人，年支付的保险福利费总额为 27.9 亿元，占工资总额的 17.9%。

在以后的几年中对社会保障充实了内容并加强了管理，主要是对干部及工人的退休和退职制度作了较详细的规定，包括 1958 年颁布的《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定 草案》及《国务院关于工人、职员退职处理的暂行规定 草案》以及 1962 年颁布的《关于精简职工安置办法的若干规定》。还对公费医疗和劳保医疗制度作了一些改进，并在农村开始建立合作医疗制度。

在“文化大革命”的混乱阶段（1966~1978 年）中，我国初步建立起来的社会保障制度受到严重的干扰和破坏，特别是社会保障制度在资金筹集方式上有所倒退。在 1969 年 2 月财政部颁发的《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见 草案》中规定国营企业一律停止提取劳动保险金，企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支在营业外列支。这实际上停止了社会保障基金的积累和统筹调剂，而将主要负担转移到企业身上，不仅使得企业成为更加“独善其身”的“小社会”，也加深了职工对企业的人身依赖。这种“反社会化”的倾向对我国社会保障事业乃至国有企业的发展造成了深远的不良影响。

十年动乱结束后，即开始局部恢复并补充原有的社会保障制度。1978 年颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行规定》和《关于工人退休、退职的暂行办法》。至 1978 年末，全国职工年保险福利费用总额达 78.1 亿元，占当年全国职工工资总额的 13.7%，离退休、退职职工 314 万，年支出离退休、退职费 17.3 亿元。

中共十一届三中全会之后，我国的社会保障制度进入了改革阶段。这一时期的改革内容包括了制度模式、运行机制、项目构成、管理手段、管理体制等多方面的内容。1985 年 9 月通过的《中

中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》，明确提出了“社会保障”这一概念。在 1990 年 12 月通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》更进一步指出了社会保障制度改革的总方针和总原则是：“努力推进社会保险制度，要以改革和建立养老保险和待业保险制度为重点……按照国家、集体和个人共同合理负担的原则，在城镇各类职工中逐步建立养老保险制度，扩大待业保险的范围，完善待业保险办法，实行多层次的社会保险。同时，努力改革医疗保险和工伤保险制度，继续推行合作医疗保险。”

在 1992 年中国共产党第十四次代表大会的文件中，明确地提出了建立社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的基本目标，这也进一步推动了我国的社会保障制度改革。

在 1997 年中国共产党第十五次代表大会上，江泽民总书记提出：“建立社会保障体系，实行社会统筹和个人账户相结合的养老保险、医疗保险制度，完善失业保险和社会救济制度，提供最基本的社会保障”^①；逐步增加公共福利和社会福利设施，提高教育和医疗保健水平。实行保障城镇困难居民基本生活的政策。”这就进一步明确了我国社会保障体系的目标。

1999 年 3 月 5 日，朱镕基总理在第九届全国人民代表大会第二次会议上所作的“政府工作报告”中，首次提出了“三条保障线”，即国有企业下岗职工基本生活保障，失业保险和城镇居民最低生活保障。尽管在具体执行中还有一些不足之处，但总体上起到了保持社会稳定的作用。

1999 年 1 月 14 日 国务院第 259 号令颁布了《社会保险费征缴暂行条例》，对社会保险费的征缴管理作出了新的规定，将基本养老保险费、基本医疗保险费和失业保险费的征收纳入一个统一的条例中，并由统一的税务机关或社会保险经办机构办理。社会保险的覆盖范围也有了进一步的扩大。其中，基本养老保险费的

征缴范围为 国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和
其他城镇企业及其职工，实行企业化管理的事业单位及其职工。基本
医疗保险费的征缴范围为：国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、
城镇私营企业和
其他城镇企业及其职工，国家机关及其工作人员，事业单位及其职工，
民办非企业单位及其职工，社会团体及其专职人员。失业保险费的征
缴范围为：国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和
其他城镇企业及其职工，
事业单位及其职工。

1999 年 3 月 19 日，劳动与社会保障部连续颁布第 1 号、第 2 号
和第 3 号令 颁布了《社会保险登记管理暂行办法》、《社会保险费征
缴监督检查办法》、《社会保险费申报缴纳管理暂行办法》对社会保险
的登记、社会保险费的申报、缴纳、监督和检查作出了规定，为规范
企业的社会保险行为和国家的社会保险管理提供了有力的依据。

多年来，我国政府有关部门和许多专家学者对我国社会保障体系的
改革与完善进行了大量的研究，提出了许多有益的建议和意见。笔者
认为当前应当进一步从总体上设计我国的社会保障体系的目标模式和
合理结构，争取到 2010 年建立起与社会主义市场经济相适应的、
覆盖全体劳动者、城乡有别、制度规范、费用负担和待遇标准合理、
社会化管理程度较高的、统一、有序、多层次的有中国特色的社会
保障体系。它应当具有以下几个特征：

体现社会主义国家保证社会公平的特色

如前所述，保证社会公平是国家的一项基本职能，我国作为一个
人民民主专政的社会主义国家，是建立在以生产资料公有制为主体的
经济基础之上的。由于我国已经消灭了剥削制度，就理应能更好地
保证社会公平。按照我国宪法第 45 条的规定 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。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。因此我国的社会保障体系应当体现社会主义国家保证社会公平的这一特色。

适应我国的发展水平

实践证明，一个国家的社会保障体系所提供的保障水平应当与其经济发展水平相适应。当社会经济发展到一定阶段时，客观上就要求建立与经济能力相匹配的社会保障制度，同时要注意公平与激励之间的平衡，以及综合国力是否能够持续支撑特定的保障水平。在发展我国社会保障体系的过程中，必须注意与我国的经济发展程度相适应，把握好“适度”的保障水平。高水平社会保障由于其需求的刚性，会使得国民收入中用于社会保障方面的开支所占比例越来越大，用于积累的部分相对缩小，从而会损害经济发展的基础。同时，过高的保障水准降低了对劳动和私人积累的激励，从而削弱了经济增长的动力。因此我们决不能套用西方“福利国家”的概念并照搬他们的经验。

实现实际上平等的公民权利

社会保障体系的覆盖面应当是全体公民，每个公民不论他是在城市还是在农村，在国有企业还是在非公有制企业工作，都有获得社会保障的权利。而且在考虑到物价、个人收入、单位内部福利等方面的差别之后，每个公民所享受的社会保障水平应当实际上是平等的。此外，在制定纳税、统筹等缴款政策时，还应当注意代内公平和代际公平，即在同一代内同样条件的劳动者应当享有基本上相同的保障水平，而且同一代的统筹应当尽量不被转移给另一代去享用。

继承中华民族的优良传统

从社会学的角度来看，传统文化在一定意义上说是社会控制的手段。我们中华民族之所以能维系悠久的历史和文化，在相当大程度上与重视家庭功能及家庭关系有关。我国的传统是主张家庭代际关系中的双向义务和责任，即就相邻的两代人来说，不仅上一代人要抚养和教育下一代人，下一代人也要赡养上一代人。而西方国家则大多没有家庭养老的传统和习惯，上一代人对下一代人负责，下一代人却不必对上一代人负责。因此在建设我国的社会保障体系时，应当发扬我们中华民族家庭养老的优良传统，并重视发展家庭成员及亲属之间的互助关系，使家庭保障成为社会保障体系的一个有益而且必要的补充。

我国社会保障体系的合理结构

笔者认为，社会保障是指由国家和社会依法提供的、用以化解社会成员所面临的无保障风险的一种手段。所谓无保障风险是指几乎每一社会成员都可能遇到的超出其自身承受能力的风险，按照国际劳工组织 ILO 的定义，无保障风险包括年迈、疾病、失业、工伤事故和职业病、家庭负担过重、职业能力丧失和抚养者的去世。一般说来，在建立我国的社会保障体系时应把握以下几个主要政策界限。

1. 社会保障的基本目的是保障每个社会成员的基本生活水平，故一般不应包括义务教育、免费医疗等社会福利。

2. 社会保障需要个人自我保障的支持和补充，故应鼓励社会成员通过自愿储蓄、购买商业保险、实行家庭养老等措施加强自我保障。

3. 社会保障是一种强制性的保障，故需通过立法强制有关人员加入，并承担其应尽的义务。

4. 社会保障应以政府为主导。政府应组织各种社会力量建立社会保障体系，并给以必要的财政支持。

笔者认为我国社会保障体系的合理结构应当是一个广义的三维结构即包括四个层次(社会救济、社会服务、社会保险、商业保险)四支力量(国家、社会、单位、个人)和四个方面(主要包括失业、养老、医疗和意外事故保障)这三个“维”中的变量都是定性变量(名义变量或序变量)，它们之间的相互作用与影响构成了一个相对稳定并动态发展的有中国特色的社会保障体系。

四个层次

1. 社会救济

社会救济是指国家和社会对无力维持基本生活的社会成员所提供的援助。通常是由国家为主向无收入或人均收入低于法定的最低生活水平的家庭提供最低生活保障补助。这种补助大多采用现金形式，但也可采用票证(例如类似美国的食物券等)或实物(例如粮食、衣物等)的形式。

2. 社会服务

社会服务是指国家和社会为保证社会成员具备一定的生活条件所提供的各种服务。在发达国家中社会服务的范围很广，包括医疗保健、心理卫生、残疾康复、文化教育、劳动就业、孤老残幼、犯罪矫治、公共福利等等。而对于将长期处在社会主义初级阶段的我国，社会服务的范围应当与我国的经济水平相适应，主要包括向因年老、重病、生理或心理缺陷而丧失劳动能力、造成生活困难的社会成员提供服务，以及因知识及技能难以适应技术进步及产业结构调整劳动者提供再就业服务。社会服务通常可由国家、集体或个人提供人力、物力或财力，由社会力量依法兴办。