

# 第一章 社会保障制度概述

## 1.1 社会保障制度的产生和发展

社会保障制度的产生和发展已有一百多年的历史。它是资本主义社会经济发展的产物，是资本主义社会阶级矛盾发展的结果。

西方国家的社会保障制度从最初产生到形成体系大体上经历了三个发展阶段。第一阶段是 19 世纪 80 年代到 20 世纪 20 年代。当时的社会历史背景是：从 19 世纪中叶以后，德国的工人运动和社会主义运动高涨。在马克思和恩格斯的指导下，社会主义思想在德国获得广泛传播。在 1877 年的选举中，德国的工人阶级政党——社会民主党获得重大胜利。当时的德国“铁血宰相”俾斯麦(1815~1890 年)代表德国地主和资产阶级的利益，一方面，在议会通过了镇压社会民主党的法令，妄图把社会主义运动压下去，但未能如愿。于是，另一方面，俾斯麦又以工人利益保护者的身份出现，企图进行一些社会改革来麻痹工人。俾斯麦曾公开宣称：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守本分的，也是最容易被统治的。于是，德国于 1883 年制定了世界上第一部《疾病保险法》，1884 年实行《工伤保险法》，1889 年又实行了《养老、残疾、死亡保险法》。随之西欧其他国家也相继在有限的范围内建立起初步的保险制度。

第二阶段是从 20 世纪 20 年代末和 30 年代初的经济大危机

到第二次世界大战。由于大危机造成了社会震荡，受害最深的是劳工、老年人，特别是失业者，他们要求社会变革，获得生活保障。这样就形成了进一步建立和发展社会保障制度的压力。1933年美国在罗斯福的倡议下，国会通过了联邦紧急救济法案，拨款5亿美元补助各州进行劳动和失业救济。这表明，在新的情况下，单由地方政府和慈善机构承担社会救济和社会保障已难以胜任了，需要联邦政府担负起这种责任。1935年8月14日，美国通过了《社会保障法》，这是第一个由联邦政府承担义务的、全国性的社会保障立法，它主要是解决失业和老年问题。需指出的是“社会保障”一词的真正使用正是从美国的《社会保障法》开始的。

30年代的经济大危机，给英国带来了严重的社会问题，失业人数剧增，1933年达到375万人。这促使英国扩大和完成了有关失业的社会保障立法。1934年和1936年通过了《失业法》和《国民健康保险法》。1936年，参加失业保险人数达1090万人。对未参加失业保险者，可按规定予以救济。

西方国家社会保障制度发展的第三个阶段是第二次世界大战结束以后的时期。由于资本主义世界的经济危机和社会矛盾的加深，也由于社会主义国家建设的巨大成就和反法西斯战争的胜利，从30年代到40年代，社会主义思想在资本主义国家广泛传播。英国出版了一大批研究马克思主义的著作，知识界的许多人对资本主义制度发生了怀疑。在这种背景下，在英国1945年7月的选举中，许多公民把未来的希望寄托在宣布要实行社会主义政策的工党身上，因而工党在选举中战胜了保守党。工党政府在对许多经济部门实行国有化的同时，实行了一系列的重要的社会立法，扩大和完善社会保障措施。1946年实行《国民保险法》，保险范围包括生育、养老、失业、孤寡、病残、丧葬等方面的福

利待遇。1948年，工党政府宣布英国已成为福利国家。在西欧国家中，英国是首先建立起一整套社会保障制度或社会福利制度的国家。紧接着，西欧、北欧和北美等其他一些国家也相继出现了许多福利国家。

应当肯定，西方社会保障制度的广泛推行，固然有利于资本主义的延续和发展，有利于资产阶级的统治，但它同样有利于劳动群众的生活保障和安全。也可以说，从人类社会经济的发展历史来看，社会保障制度的建立、形成和普遍发展，是社会历史的一种进步表现。因而其中有些关于社会保险、社会福利和社会救济的一般原理原则和实施方法，如果撇开其特定的资本主义关系，同样可以为社会主义建立新型的社会保障制度所借鉴。

## 1.2 社会保障制度的涵义和分类

### 1.2.1 社会保障制度的涵义

尽管社会保障制度已经成为世界主要国家市场经济体制运行的重要环节之一，但是，在世界范围内，对社会保障和社会保障制度的涵义并没有形成一个统一的、被普遍接受的说法。世界各主要国家对社会保障和社会保障制度涵义的不同理解，都与这些国家实施社会保障制度的基本思路和政策、措施有着直接的联系。

英国是战后较大规模地推进社会保障制度的国家。在英国，社会保障被看作是一种公共福利计划，其目的在于保护个人及其家庭在遭受失业、年老、疾病或死亡等情况时，能够减轻或免除收入上的损失，并借助于公益服务和家庭生活补助提高其福利。

对社会保障的这一理解，与英国的《贝弗里奇报告》有着密

切联系。W. H. 贝弗里奇（1879 ~ 1963 年）是英国经济学家。战争期间，他在英国贸易部任职时，曾受英国政府委托负责起草准备在战后实施的社会保障计划；1942 年底，这一计划以《社会保险及有关服务》为题发表，史称《贝弗里奇报告》。《贝弗里奇报告》把社会福利作为一项社会责任确定下来，并把有关救济贫困的涵义由原先的救济贫民改为保障国民的最低生活标准。这一报告明确规定，凡是由于各种原因达不到国民最低生活标准的公民，都有权从社会获得相应的救济，以使自己的生活水平达到这一标准。《贝弗里奇报告》正是以此为目标，主张建立一套以社会保险为核心内容的社会保障制度。《贝弗里奇报告》成为战后英国建立社会保障制度的蓝本，而把社会保障制度理解为一种国家的经济保障制度，自然就易于成为一般的英国国民的“共识”。

德国人对社会保障和社会保障制度的理解，是与社会“公正”、“安全”联系在一起的。战后，原联邦德国在社会主义市场经济体制建立之初就已经意识到：在一个有序的、运行良好的市场经济中，即使出台一项再好的政策，也难以避免出现某些“负面”作用，因而必须用相应的社会保障制度加以“修补”。因此，德国的一些经济学家认为，社会主义市场经济应包含两个密不可分的领域：一是能够带来经济效率的市场；二是能够带来社会“公正”、“安全”的社会保障制度。这里所说的“公正”、“安全”指的是使那些在市场竞争中失败的人，不致因此失去其最基本的生活来源，要使他们有可能获得重新参与市场竞争的机会；使那些丧失劳动能力的人，也能获取基本的生活资料，避免造成对市场经济顺畅运行所需要的社会环境的冲击。当然，所有维护和扩大社会保障、社会“公正”的措施，都不得妨碍或限制市场机制的作用。

自 1935 年罗斯福提出的《社会保障法》被批准实施后，美国产生了历史上第一个全国性的、并由联邦政府承担义务的、用以解决失业和老年问题为主的社会保障立法。《社会保障法》是以罗斯福“新政”为起点的美国现代市场经济体制发展的重要一环；在此基础上，也逐步形成了美国人对社会保障和社会保障制度涵义的一般理解。他们普遍认为，社会保障是一种“安全网”，它对人们遇到的疾病、老年、伤残、死亡、失业等社会问题提供安全性的保护。这种保护既包括对接受者收入和支出方面、教育和培训方面的支持和补助，也包括对接受者遭受的某些损失的支持和补助。

日本对社会保障和社会保障制度的理解，是同战后日本实施的由国家统管的社会保障制度联系在一起。对此，日本“社会保障制度审议会”在 1950 年作出了权威性的说明。这一说明把社会保障制度分为三个层面：一是对由疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他相关原因造成的贫困，以保险和国家直接负担的方式给予一定经济保障；二是对陷入生活困境者，以国家援助的方式，保障他们达到最低限度的生活水平；三是通过提高公共卫生和社会福利水平，使全体国民能够过上真正有文化的社会成员的生活。

如果撇开以上这些国家对社会保障制度理解上的差异，从它们对社会保障制度理解的共同方面来看，我们可以把社会保障制度的涵义概括为以下三点：

第一，社会保障制度是对社会成员的最低生活水平、基本生活权利予以保障的一种生活保障制度；

第二，社会保障制度是通过立法建立的，由国家和社会具体实施的一种着力于提供经济上保障的制度；

第三，社会保障制度旨在完善现代市场经济中通行的“效率

优先、兼顾公平”的原则，通过国民收入的分配和再分配而直接或间接实施的一种社会安全制度。

由此可见，社会保障制度，是社会制度的组成部分，是国家通过立法，对由于年老、疾病、伤残、失业、死亡及其他灾难发生而使其生存发生困难的社会成员及其家属，提供基本生活保障或帮助而建立起来的一种社会制度。包括年老退休、失业保险、伤残保险、医疗保健、儿童保护、抚恤救济、困难补助等。

社会保障制度是一个政治概念，反映了一定社会的政治制度的特征。从现代社会保障制度的产生可见，它是统治阶级为了缓和阶级矛盾，维护和巩固自己统治地位的产物，不同的政治制度，也就有不同的与之相适应的社会保障制度。

社会保障制度又是一个经济的概念。它是反映生活质量的基本指标，在某一国家或地区，人们生活的社会环境和生活保障的状况，是反映人们生活社会条件的质的具体范畴。可以通过社会保障费与国民收入的比例，就业率，享受社会保障人数与全社会劳动者的比例，老年和残疾人的社会保障程度等等来反映人们的生活质量。同时，社会保障制度还体现了一个国家的分配政策。在任何一个社会化大生产程度较高的社会里，全民的收入都由两部分构成：初次收入和再分配收入。公民的初次收入由劳动性收入和财产性收入构成，它们是由市场按要素贡献份额分配的工资和利润或利息；公民的再分配收入来自政府通过税收和转移支付对社会进行的二次分配，表现为他们所享受的广义的社会福利，包括社会保障和社会服务。

社会保障制度是一个发展着的、动态性的概念。在不同时代、不同国家会有不同的内容。西方国家现代社会保障制度的产生和发展就经历了三个不同时期，不同国家都根据自己的指导思想，对社会保障制度有着不同的理解。

### 1.2.2 社会保障的基本内容

社会保障的基本内容一般包括社会保险、社会救助、社会福利等三个部分。

#### (一) 社会保险

社会保险是指国家通过立法强制手段对国民收入进行分配和再分配形成专门的基金对劳动者因生育、年老、患病、伤残、失业、死亡等原因暂时或永久丧失劳动能力不能劳动或者暂时中断劳动而失去生活来源时，在物质上给予社会性帮助的一种社会保障制度。社会保险是最基本的社会保障项目。

社会保障是社会化大生产的产物，特别是 20 世纪 30 年代的经济大危机促成了一些国家为社会成员提供社会保险。社会保险的对象是法定范围内的社会劳动者，其资金来自用人单位及劳动者个人的缴费，劳动者享受社会保险的权利是以对社会履行了劳动义务和缴纳义务为前提的。举办社会保险事业，是政府对劳动者履行的社会责任，是劳动者应享有的一项基本权利。

社会保险主要包括：养老保险，即对因年老丧失劳动能力的劳动者，在养老期间给予养老金、医疗待遇及生活方面的照顾等；生育和疾病保险，即对因生育而中断劳动和因患病而暂时丧失劳动能力者，给予其生育和患病期间的收入补助和医疗保险待遇；失业保险，即对因失业中断工作的劳动者，给予基本的生活费、医疗费补助，并为他们提供转业培训和职业介绍等服务。

社会保险不同于商业人身保险。商业人身保险是由保险公司经营的商业性保险中的一个重要种类，它是以人的生命或身体为保险对象，在被保险人因疾病或遭遇意外事故而致伤残、死亡、丧失工作能力、年老退休或保险期满时，由保险公司根据合同规定付给医疗费或保险金补偿的一种制度。两者的区别如下：

第一，两者的指导思想和实施原则不同。社会保险建立的指导思想是通过对社会劳动者提供基本生活保障，以维系劳动力再生产、维持社会经济的正常运转。它是国家通过立法强制实施的一项基本社会政策和劳动政策，不能以盈利为目的。商业人身保险建立的指导思想是通过经济补偿手段吸引大量游资，在为被保险人提供相应损失补偿的同时，积聚一定数量的建设资金，并通过资金转投获取尽可能大的增值，它是一种商业性经营活动，因此必须以盈利作为主要目的。

第二，两者的权利义务对等关系不同。社会保险的政策性和非盈利性，决定了它实行权利和义务基本对等，劳动者只要参加社会劳动，履行了法律规定的一般劳动义务，就有权利享受社会保险待遇，且劳动贡献大小或个人缴纳保险费的多少，与保险待遇没有严格的对等关系。商业人身保险实行权利与义务严格对等，即认为是任何一个有责任能力的公民或法人都可以买到权利。而且“多投多保，少投少保，不投不保”，即被保险人享受保险金的多少，要以其是否按期、如数缴纳合同规定的保险费以及投保期间长短为唯一依据。

第三，两者的对象和作用不同。社会保险以社会劳动者及其供养直系亲属为保险对象，主要作用是保障劳动者在丧失劳动能力或失业时的基本生活需要，维护劳动力再生产。并且保险基金的征集和支付是对社会收入再分配的一种干预，还可以起到调节收入悬殊，实现社会公平的作用。商业人身保险则以全体国民为对象，其作用主要是在被保险人遭遇规定保险事故时给予对等性的经济补偿，只能部分解决被保险人临时性的紧急要求。

第四，两者的保障水平不同。社会保险保障水平的确定，是以维持劳动者基本生活和实现社会安定为出发点，考虑劳动者原有生活水平、社会平均消费水平、在职职工平均工资的提高幅

度、物价上涨的影响和国家一定时期财政上的负担能力。其水平的确定采取有利于低收入劳动者的原则。商业人身保险的保障水平完全取决于被保险人所缴纳保险费的多少和实际损失的性质。其保障水平的确定采取有利于高收入社会成员的原则。

第五，两者的管理体制和立法范畴不同。社会保险是以各级政府的主管部门和下设的社会保险事业机构直接实施管理的，国家财政对社会保险的财务需要负有最后的保证责任。社会保险属于劳动立法范畴。商业人身保险则由自主经营的各级保险公司自行经营，财务上实行独立核算，自负盈亏。它属于经济立法范畴。

## （二）社会救助

社会救助是指劳动者在其不能维持最低限度的生活水平时，根据有关法律规定，有权要求国家和社会按照法定的标准向其提供满足最低生活需求的资金和实物援助的一种社会保障制度。

社会救助是公民应享受的基本权利，也是国家和社会必须履行的最起码的社会保障职责，通过社会救助无生活来源的人，遭受自然灾害生活一时困难的人，生活在最低标准以下的人等，可获得最起码的生活保障。

社会救助一般包括自然灾害救助、失业救助、孤寡病残救助和城乡困难户救助等等。

如果说社会保险的目标是预防风险，社会福利的目标是提高生活质量的话，那么，社会救助的目标则是克服贫困，这是社会救助最基本的特征。除此之外，社会救助还有以下特征：

第一，权利义务单向性，只强调国家和社会对社会成员的责任和义务。

第二，标准是低层次的，即社会救助以能维持最低限度的生活水平为目标。

第三，对象的限制性，只有符合条件且陷入生活困境的社会成员才有资格享受救助。

### （三）社会福利

社会福利是指国家、社区组织和企事业单位，为保障社会成员或本单位职工的基本物质、文化生活需求，而提供和组织实施的带有福利性的收入保障和服务保障。其基本目标不仅仅是要保障人们的基本生活，更重要的在于不断满足人们日益增长的物质文化生活需求，提高人们的生活质量，而社会保险仅具有补偿收入损失的目的。

社会福利包括社会津贴、社会福利设施、社会服务、职工福利等等。

现代社会保障制度的基本内容一般就包括上述社会保险、社会救助、社会福利三部分，这三种保障形式同时并存，以社会保险为基础，以社会救助和社会福利为补充，为社会成员提供多层次的、多形式、多渠道的社会保障。

## 1.2.3 社会保障的特征

社会保障具有以下特征。

### （一）保证性

社会保障是社会按照一定时期生产力的发展水平，对生存发生困难的社会成员的基本生活需要给予切实的物质保证。社会保障具有保证性的特征，就是使社会保障成为社会安全制度，为社会成员提供一种“安全感”，是整个社会稳定的基础。这种保证性，就是建立以社会化为标志的生活安全网，来消除竞争机制运行中产生的不安定因素及其所引起的社会震动。

### （二）普遍性

作为社会保障，必须具有普遍性的特征。社会保障对社会成

员来说，应不分城市和农村，不分部门和行业，也不分就业单位的所有制性质或有无职业，只要生存发生了困难，原则上都应普遍地无例外地给予其基本生活的物质保障。社会成员之间，只存在着保障基金的筹集方式，保障的范围、项目、标准以及采取的形式等方面不同，而不存在社会保障的差别。

### （三）公平性

社会保障是公平分配的机制，实现公平分配是社会保障追求的主要目标。社会保障资金虽然不是绝对地平均，但社会成员在享受社会保障的机会和权利方面带有较大的机会均等和利益均沾的特征。凡是社会成员在生存发生困难时，都有均等地获得社会保障的机会和权利，而且每个社会成员从社会保障获得的物质帮助是大体均等的。

公平性还表现在其促进整个社会分配趋于公平，在商品经济中，由于人们在劳动能力、社会机会和家庭负担上的不平等，必然会产生个人收入和家庭生活富裕程度上的差别和不平等，如果再遭受风险，社会分配差距会进一步扩大。社会保障可以通过法律手段，强制征集保障基金分配给他们，在一定程度上弥补了个人收入分配上的不平等，从而有利于实现社会分配公平。

### （四）储存性

社会保障资金无论来自必要劳动，还是剩余劳动；无论是国民收入的初次分配，还是国民收入的再分配渠道所形成的，都需要先行扣除、缴纳和储存，然后进行分配和使用。这就是说，劳动者在能够劳动的时候，社会就将其所创造的一部分价值逐年逐月进行强制性扣除，储存起来，待劳动者丧失劳动能力和失业时根据实际需要再进行分配和使用。社会保障基金不进行扣除和储存，社会保障就得不到切实可靠的保证。

### （五）互济性

这是指社会保障金在筹集和分配使用中统筹互助互济的特征。这是因为，每个劳动者遭遇的特殊情况不一样，以社会保障的需要量也不一致，有多有少，因而每个劳动者的社会保障资金的扣除、储存和分配、使用，在数量上、时效上是不相等的。有的人分配使用数可能多于扣除、储存数，有的人分配使用数少于扣除、储存数，这样在劳动者之间进行了互相调剂，发扬了劳动者之间的互助互济的精神。

### （六）鼓励性

社会保障中的某些项目，如对暂时或永久丧失劳动能力的劳动者的物质保障，要与过去的劳动贡献挂钩，体现一定的差别。劳动时间长、劳动贡献大的，物质保障的待遇就高一些，这样能够鼓励劳动者在职时积极劳动，为社会多作贡献。在社会救助和残疾人等福利保障方面，对残疾人和无固定职业、无固定收入的社会成员，既给予基本生活保障，又根据不同的特点安置就业，鼓励他们从单纯地接受社会救济变为既接受救济又积极地参加力所能及的劳动。对于因自然灾害及其他原因处于贫困状态的社会成员，在给予物质保障的同时，鼓励他们发展生产，摆脱贫困，这样可以防止和克服一部分人依赖社会保障，躺在国家和企业身上甘心过穷日子的状况，使社会保障不致成为单纯的消费和社会的负担。

### （七）强制性

现代社会保障是政府通过国家立法，积极干预社会经济生活的产物，社会保障的强制性主要表现在：每一位社会成员，只要符合社会保障有关法律的规定，都必须参加社会保障并受其保障；社会成员对参加社会保障项目、待遇没有自由选择权，社会保障机构无权拒绝社会成员享受其权利的要求或随意变换项目，

调整标准；社会保障基金的筹集都以立法的方式来强制保证实施。

#### 1.2.4 社会保障制度的分类

世界各国的社会保障制度按照不同的标准可以区分为不同的类型。

（一）根据保障对象的不同，可以分为普遍保障制和选择保障制

所谓普遍保障制，是指全体居民和公民，以及达到一定居住年限的侨民，不论其有无收入和是否就业，均可享受特定的现金补助或免费服务。所有居民只要达到一定的年龄，均可申请享受老年、伤残遗属、医疗等年薪和津贴，资金来源于纳税人的纳税和政府财政拨款，实行这种模式的主要是北欧福利国家和澳大利亚。

所谓选择保障制，是指对工薪者和有收入者实行社会保险，对低收入者实行社会救助，对残疾人等特殊对象实行津贴。被保险对象享受的年金或其他保障待遇的标准，与其缴纳保险费的年限和标准有关，基金来源于雇员、雇主缴纳的保险金，政府给予一定的财政补贴。社会救助以官方机构或者指定委托的调查机构的家庭经济调查为依据，对收入在政府规定的最低收入标准以下者，提供低水平的救济，享受特殊津贴者如残疾人必须符合国家规定的特殊条件，资金由政府财政拨款，世界上大多数国家均采用这一制度。

（二）根据社会保障资金筹资方式的不同，可以分为基金预筹制、现收现付制和部分积累制

所谓基金预筹制，是指国家立法强制执行的用于保障社会成员收入中断或遭遇意外风险时基本生活的资金储蓄制度，多用于

养老保险项目。筹的基金来源于雇员和雇主的缴纳及基金运营的收入，国家一般不提供资助，但立法保证资金的安全运营，使之保值增值。受保人享受的保险金额，完全取决于其缴纳的保险金的标准和年限。

所谓现收现付制，是指政府根据当前一定时期内社会保障经费支出需要，确定社会保障税率或缴纳比例以支定收，不作节余。资金一般由雇员和雇主负责，国家给予一定的补贴。受保人享受的保障标准与其就业年限及工资水平有关。

所谓部分积累制，是指现收现付制与基金预筹制相结合的模式，一般以现收现付为主，同时留有一定比例的基金积累。

（三）按照责任主体的不同，可以分为社会责任制、国家责任制和雇主责任制

所谓社会责任制，是指一种社会化程度较高的社会保障模式。政府只承担立法、决策、协调、监督的责任，在资金筹集方面并不包揽过多。保障对象为全体居民或公民，资金由雇主或集体，雇员或个人共同负担，政府提供少量补贴。基金由专门的金融机构组织管理和使用，国家给予法律保护和政策优惠，以保证基金保值或增值。基金事业的管理由受保人、雇主或集体、社会团体、地方政府共同参与。服务性保障由公益型组织、社会团体和志愿者提供。

所谓国家责任制，是指国家高度管理的高就业、高福利、高补贴模式。保障对象主要以公职者为主，公民一旦进入公职者阶层，即可享受如医疗、养老等保障。资金从劳动成本中预先扣除，个人不需要缴纳费用。这一模式在管理上社会化程度较低。

所谓雇主责任制，是指国家通过立法强制雇主对雇员承担社会保障的责任，为雇员在其遭受特殊事故时提供专门补助和支付解雇赔偿金，对年老退职的职员一次性支付退职金。

(四) 按照社会保障的管理体制, 可以分为由政府直接管理和由自治性的协会管理两种形式

政府直接管理又可分为两种情况, 一是在政府内成立一个专门管理社会保障的部门, 统一管理全国的社会保障工作。例如, 英国成立了卫生与社会保障部, 并通过其地区和地方办事机构管理社会保障。二是由政府的几个有关部门分工管理和监督一个或几个社会保障项目, 如卫生部门分管医疗保险, 劳动部门分管职工的工伤和失业保险等。

自治性的协会管理, 是指政府指定一二个中央政府部门进行一般监督, 由自治性的各种协会在国家法律规定的范围内管理各项保险业务。例如, 法国由社会 and 全国团结部颁布社会保险法规, 并进行一般监督。管理各项社会保险的具体情况是: 养老保险由全国养老保险基金会管理; 伤残、疾病保险, 由全国疾病保险基金会管理; 失业保险, 由卫生和社会保险部进行一般监督, 由劳资双方组成的就业组织理事会负责管理失业保险。

(五) 按照对受保人提供的经济保障的不同, 可以分为收入保障和实物保障两种类型

所谓收入保障, 是指以给受保人发放补助金的形式提供的保障。如养老金, 遗属补助金, 伤残、抚恤金等等。

所谓实物保障, 是指以服务的方式给受保人提供的保障, 如住院治疗、医疗和照顾康复服务等等。

### 1.3 社会保障的功能和作用

社会保障作为国家依法强制建立的, 保障国民生活和社会稳定的系统, 它是政府的一项社会政策和实行国民收入再分配的工具, 不仅是经济发展到一定阶段的产物, 而且它一经产生, 就在

社会生活中发挥巨大的功能和作用。

### 1.3.1 保障社会稳定

为了保持社会稳定，每个国家都要采取各种措施。有些措施在每个国家因为社会制度和国情不同而有所不同。但社会保障是被普遍采取的措施之一，由国家统一管理并组织实施，避免社会成员因各种原因陷入生存困境而产生破坏或报复性行为，在国外社会保险被称为“安全网”和“减震器”，把社会保险的安全作用与需要程度比作维持生命的面包、盐和水。由此可见，为适应社会化大生产需要而建立起来的社会保障制度，其基本功能和作用是保障社会稳定，可从以下几方面分析。

#### （一）社会保障首先是为统治阶级稳定社会服务的

从社会保险的起源看，现代意义的社会保险起源于 19 世纪 80 年代的德国，当时由于社会主义思想的传播和工人运动的高涨，德国的阶级矛盾非常尖锐，俾斯麦首相实行镇压与安抚的两面政策，一方面通过了对工人运动实行坚决镇压的法令，另一方面又通过了三部社会保险立法，当时德皇威廉一世发布第一个保险立法时就直言不讳地说：“不应只采用镇压办法，而且应当采用积极的、注意改善工人福利的办法。”俾斯麦也宣称：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守本分的，也是最容易被统治的。

由此可见，社会保障首先是为统治阶级稳定社会服务的。

#### （二）社会保障制度在一定程度上缓和了阶级矛盾

从社会保险的发展来看，西方发达国家社会保险的大规模发展是在 1929~1933 年大经济危机以后，危机造成了千百万人的失业，增加了社会的动荡不安，为了缓和危机所加剧的社会矛盾，西方国家相继推行包括社会保险在内的改良主义政策，实

行全面的社会保障，从而使社会保险制度发展到了一个新阶段，阶级矛盾有所缓和。

从中国历史的发展来看，凡是在发生大灾之后，老百姓无法生存，农民起义就会此起彼伏，造成国内混乱，甚至导致改朝换代，相反，如果统治者平时注意积累，体贴民情，救灾得力，即使发生大灾，国内阶级矛盾也较缓和，能够保持社会的稳定。

正反两方面经验教训告诉我们，社会保障制度有助于缓和阶级矛盾，保持社会稳定。

（三）社会保障在一定程度上调节供给和需求，抑制经济波动，保持社会稳定

社会保障主要是对由于失业、伤残、疾病、年老等原因而使其生存发生困难的社会成员及其家属，提供基本生活保障而建立起来的一种社会制度。当市场疲软时，投资下降，就业机会减少，职工的收入和消费相应减少，而这时国家就会对失业和生活困难的人提供失业救济和生活补贴，社会保险的开支增加，这样就会在一定程度上弥补社会需求的不足，对经济衰退起到抑制和缓解的作用。反之，当经济高速发展，生产扩大，就业增加，收入提高，大部分人的实际收入高于社会救济标准，这时社会保险的支出便会自动下降，从而起到抑制社会总需求的作用，有力地缓解因经济过热而引发的通货膨胀。由此可见，社会保障制度具有经济调节功能，是抑制经济波动的稳定器。

由上面分析可以看出，社会保障制度是为统治阶级稳定社会服务的，有利于缓和阶级矛盾，调节供给和需求的平衡，使劳动者获得基本的生活保障，从而在很大程度上消除社会不安定因素，保障社会的稳定。