



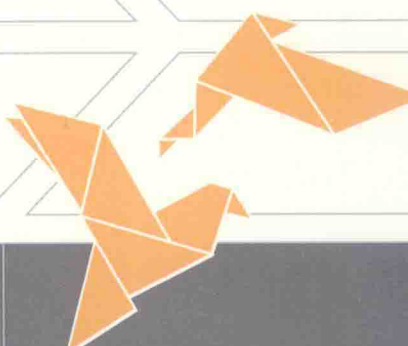
21 世纪高等学校
经济管理类规划教材
高校系列

**SOCIAL
SECURITY**

社会保障概论

+ 杨文杰 宋凤轩 主编
+ 李林 曹佩琪 副主编

资料丰富，内容前沿，注重新颖性
案例精解，紧贴实际，注重实用性
视野宽广，立足权威，注重广泛性



ECONOMICS
AND
MANAGEMENT

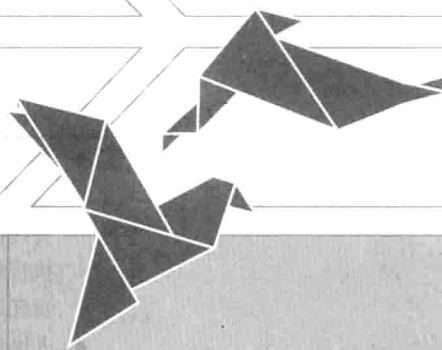


21 世纪高等学校
经济管理类规划教材
高校系列

**SOCIAL
SECURITY**

社会保障概论

+ 杨文杰 宋凤轩 主编
+ 李林 曹佩琪 副主编



ECONOMICS
AND
MANAGEMENT

人民邮电出版社
北京

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论 / 杨文杰, 宋凤轩主编. — 北京 :
人民邮电出版社, 2014. 6
21世纪高等学校经济管理类规划教材. 高校系列
ISBN 978-7-115-34832-6

I. ①社… II. ①杨… ②宋… 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(2014)第074683号

内 容 提 要

本书系统讲解了社会保障制度的相关理论与制度构成, 全书共十三章, 分别从社会保障制度基础理论, 社会保险基础原理, 社会福利基础理论, 社会救助基础理论等方面进行了阐述, 并配以学习重点、难点和案例等, 便于读者更好地掌握相关知识。在编写过程中, 本书力求反映国内外社会保障改革的新情况和动向, 吸收社会保障理论研究的新成果, 并联系国内外的实际案例进行分析, 做到理论与实际的良好结合。同时, 本教材还力求通俗易懂, 尤其是保证读者的易学易懂, 因此我们不仅要求语言简练, 而且教材各章节的体例力求统一, 力求不掺杂作者个人观点, 保证内容上的公正性和一般化, 通过本教材的学习, 让读者系统性地掌握该课程的基本知识。本书不仅综合阐述社会保障的理论、历史、国内外现状, 而且还分别论述社会保障制度的具体组成, 使读者不但能够较为全面地了解社会保障制度的有关理论, 还能掌握一定的分析和解决具体问题的方法和途径。

本书既可以作为高等院校公共管理、经济管理、社会保障、公共财政等专业基础课程的教材, 也可以作为相关人员的培训或参考资料之用。

◆ 主 编 杨文杰 宋凤轩

副 主 编 李 林 曹佩琪

责任编辑 武恩玉

执行编辑 王 伟

责任印制 彭志环 焦志伟

◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市丰台区成寿寺路 11 号

邮编 100164 电子邮件 315@ptpress.com.cn

网址 <http://www.ptpress.com.cn>

大厂聚鑫印刷有限责任公司印刷

◆ 开本: 787×1092 1/16

印张: 17.5

2014 年 6 月第 1 版

字数: 414 千字

2014 年 6 月河北第 1 次印刷

定价: 38.00 元

读者服务热线: (010)81055256 印装质量热线: (010)81055316

反盗版热线: (010)81055315

前言

Preface



社会保障制度是伴随着人类文明社会的产生和发展而产生和发展的一项主要的社会事业。社会保障制度作为新兴的研究学科，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。

过去十年是我国社会保障体系建设迅速推进的十年，十年来，在制度建设上坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针，一个具有中国特色并覆盖城乡居民的新型社会保障体系已经形成，并开始从试验性状态走向定型、稳定发展的新阶段。这个世界上覆盖人口最多的社会保障网络，纵贯养老、医疗、就业、社会救助和福利等领域，有效发挥了社会建设“助推器”、“减震器”、“稳定器”和“安全网”的作用。然而，保障水平存在差距、公平性和规范性有所欠缺、统筹层次不高、转移接续不畅等问题，仍对社会保障事业的改革发展形成挑战。

党的十八大报告提出，要统筹推进城乡社会保障体系建设。要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。公平正义是构建社会主义和谐社会的基本要求，而社会保障是实现社会公平正义的重要途径。当前，应把增强公平性放在社会保障体系建设的首位，实现各类群体的全覆盖，逐步提高社会保障总体水平，着力缩小地区差别和城乡差别。特别要注重“机会公平”，在做出适当普惠式制度安排的同时，加强社会保障的激励约束机制，明确政府、用人单位、个人和社会的责任。

当前，我国正处于发展的关键时期、改革的攻坚阶段，要建立起适应社会主义初级阶段生产力发展水平、符合社会主义市场经济体制要求的社会保障制度，有许多的新知识需要学习和掌握，有众多不熟悉的领域需要了解和认识，有大量的事关全局的问题需要研究和解决，这使得社会保障问题在我国的经济体制改革和社会发展中的重要地位越发突出。

基于以上情况，如何在中国建立起一个有效的社会保障体系，是一个重大而紧迫的课题。既要借鉴外国的先进经验，又必须从中国的

国情出发；既要有可以操作的措施，也要研究社会保障的基本理论和机制。也正是基于上述思考和历史责任感，我们对原有教材进行了修订。

本书在修订过程中，力求反映国内外社会保障改革的新情况和新动向，吸收社会保障理论研究的新成果，并联系国内外的实际案例进行分析，做到理论与实际的良好结合，使读者不但能够较为全面地了解社会保障制度的有关理论，还能掌握一定的分析和解决具体问题的方法和途径。本书第一章由杨文杰修订编写；第二章由孙健夫修订编写；第三章、第五章、第六章由曹佩琪修订编写；第四章、第八章由李林修订编写；第七章由于艳芳修订编写；第九章由杨勇刚修订编写；第十章由宋凤轩修订编写；第十一章由李超修订编写；第十二章由谷彦芳修订编写；第十三章由康绍娟编写。

由于我们的水平和掌握的资料有限，本书还有许多不足之处，希望广大读者见谅并给予批评指正。

编 者

2014年5月

目 录 Contents



第一章 社会保障制度基本理论

- 第一节 社会保障制度基本含义 / 1
- 第二节 社会保障制度的思想基础 / 5
- 第三节 社会保障制度的功能与原则 / 10
- 第四节 社会保障制度研究对象与研究方法 / 15
- 案例 新世纪我国社会保障制度发展历程 / 22

第二章 社会保障管理体制

- 第一节 社会保障管理体制概述 / 24
- 第二节 社会保障管理模式 / 27
- 第三节 社会保障管理的发展趋势 / 30
- 案例 我国社会保障行政主管部门及其职能配置 / 33

第三章 养老保险制度基本理论

- 第一节 养老保险制度概述 / 36
- 第二节 养老保险基金的筹集与待遇给付 / 41
- 第三节 养老保险个人账户制度 / 44
- 第四节 企业年金制度 / 49
- 第五节 养老保险制度隐性债务与转制成本 / 51
- 案例 提前退休与养老金“黑洞” / 56

第四章 医疗保险制度基本理论

- 第一节 医疗保险制度概述 / 57
- 第二节 医疗保险基金筹集与给付 / 62
- 第三节 我国医疗保险制度改革与完善 / 65
- 第四节 国外医疗保险制度及其改革 / 73
- 案例 医院用医疗卡骗保 / 79

第五章 失业保险制度基本理论

- 第一节 失业保险制度概述 / 80
- 第二节 失业保险制度要素分析 / 84
- 第三节 我国失业保险制度及其改革 / 87
- 案例 厨师试用期间被解聘 / 92

第六章 工伤保险制度基本理论

- 第一节 工伤保险制度概述 / 93
- 第二节 工伤预防与职业康复 / 100

第三节 我国工伤保险制度的建立与发展 / 103

案例 已获交通损害全额赔偿还能不能认定
工伤? / 108

第七章 生育保险制度基本理论

第一节 生育保险制度概述 / 109

第二节 生育保险制度主要内容 / 110

第三节 我国生育保险制度的改革和完善 / 114

案例 女职工休产假问题 / 117

第八章 社会福利基本理论

第一节 社会福利概述 / 118

第二节 社会福利的历史演进和国际经验
借鉴 / 123

第三节 我国现行的社会福利法规政策和
实施现状 / 127

第四节 我国社会福利制度的改革和完善 / 132

第五节 新世纪社会福利制度的构建 / 138

案例 民政部2012年度本级福利彩票公益金
使用情况公告 / 145

第九章 社会救助制度基本理论

第一节 社会救助概述 / 150

第二节 最低生活保障制度 / 162

第三节 中国农村社会救助制度 / 167

案例 2014年2月城市低保基本情况数据表 / 173

第十章 社区与社区服务

第一节 社区概述 / 175

第二节 社区服务概述 / 180

第三节 国外社区管理的实践、探索与经验 / 189

案例 让公共服务延伸至“最后一公里” / 192

第十一章 社会保障基金

第一节 社会保障基金概述 / 195

第二节 社会保障基金筹资 / 200

第三节 社会保障基金投资与监管 / 206

第四节 国际社会保障基金运作模式 / 215

案例 中国养老基金十年“缩水”，面临
“保值”挑战 / 223

第十二章 社会保障水平理论

第一节 社会保障水平概述 / 224

第二节 社会保障水平测定模型 / 228

第三节 社会保障水平适度理论 / 233

案例 可靠的社会保障将助推中国
经济社会转型 / 237

第十三章 社会保障法律制度研究

第一节 社会保障法概述 / 239

第二节 社会保险法基本理论 / 249

第三节 国际社会保障法律制度 / 256

第四节 我国社会保障法制建设改革与完善 / 264

案例 周志强诉苏州市劳动和社会保障局核
定计发基本养老金案 / 272

【学习目标】

通过本章的学习，了解现代社会保障的产生和历史沿革，明确社会保障学的基本内容和研究对象，同时正确理解和掌握社会保障学的研究方法。

【重点与难点】

社会保障学的含义和内容 社会保障制度的产生与发展 社会保障学的研究对象及研究方法

【关键词】

社会保障学 社会保障制度 福利经济 市场经济

第一节

社会保障制度基本含义

一、社会保障制度的定义

（一）社会保障制度的内涵

“社会保障制度”一词源于英文“Social Security System”，原意是指“社会安全”，最初使用于美国 1935 年的《社会保障制度法》。关于社会保障制度的概念，世界各国理论界有着不同的理解和解释。

英国《牛津法律大词典》中“社会保障制度”的定义是：社会保障制度是对一系列相互联系的、旨在保护个人免除因年老、疾病、残疾或失业而遭受损失的法律的总称。

英国的《简明不列颠百科全书》指出：社会保障制度是一种公共福利计划，是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所受的损失，并通过公益服务（如免费医疗）和家庭生活补助，以提高其福利。社会保障制度可包括：社会保险计划、保健、福利事业和各种维持收入的计划。

德国学者的定义是：社会保障制度旨在使竞争中失败的人不致遭受灭顶之灾，并能获得重新参与竞争的机会；并为那些由于失去劳动能力或遭受意外困难而不能参加竞争的人，提供生活保障。

美国的《社会保障制度法》对社会保障制度的具体的解释是：“根据社会保障制度法制定的社会保险计划，对于年老、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障；同时对老年和残废期间的医疗费用提供保障。老年、遗属、残废和健康保险计划对受保险的退休者和残废者和他们的家属以及受保险者的遗属，按月提供现金保险待遇。”

日本学术界对社会保障制度的概念界定有广义和狭义之分。广义的社会保障制度被看成是政府关于解决各种社会问题的社会政策的统称,而狭义的社会保障制度则被看成是指国民在生活上蒙受诸如失业、伤病、高龄等各种事故,而使这些国民的生活源泉——所得出现中断或减少,给国民生活带来困难时,通过社会保障制度机制进行国民再分配,保障其最低限度的收入所得,由国家来救济国民生活之缺损的制度。在这里,把社会保障制度作为包括社会保险、国家救助、社会福利、公共卫生等内容在内的统称。

1989年,国际劳工局社会保障制度司把社会保障制度的定义概括为:社会通过一系列的公共措施来为其成员提供保护,以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争,并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴。

中国是在1986年六届人大四次会议通过的第七个五年计划中首次使用“社会保障制度”一词的。

我们认为,社会保障制度的定义应为:社会保障制度是以国家或政府为主体,依据法律规定,通过国民收入分配,对社会成员的基本生活权利提供安全保障,保证其基本生活的制度的社会行为及其机制、制度和事业的总称。

这一定义包括以下几层含义:

- (1) 社会保障制度的首要责任主体是国家或政府;
- (2) 社会保障制度的对象是全体社会成员;
- (3) 社会保障制度的目标是满足公民的基本生活需要,从而实现社会稳定和社会公平;
- (4) 社会保障制度的手段是对国民收入进行再分配,它是解决社会经济问题的杠杆之一;
- (5) 社会保障制度的实施依据是国家立法;
- (6) 社会保障制度既是一种社会行为,一种社会经济制度,也是一项社会事业,还是一种社会政策,在现代社会,社会保障制度同时还是政府调控经济运行的重要手段。

(二) 社会保障制度的外延

关于社会保障制度的外延,国际劳工组织认为,社会保障制度主要承担九个方面的风险,即疾病、生育、老年、残疾、死亡、失业、工伤、职业病和家庭。对这九个方面的保障可以满足社会成员一生的基本生活需求,从而促进社会稳定和经济发展。

国际劳工组织在1952~1982年间,归并到社会保障制度中的内容包括:

社会保险(Social insurance);社会援助(Social assistance)或社会救助;由国家财政收入资助的补助金(Benefits);家属补助金(Family benefits);储备基金(Provident funds);雇主规定的补助金以及围绕社会保障制度而发展的辅助性或补充性计划。

其中,社会保险是以国家为主体,通过立法手段,设立保险基金,当劳动者在年老、患病、生育、伤残、死亡等暂时或永久丧失劳动能力,以及失业中断劳动而失去收入来源时,由社会给予物质帮助和补偿的一种社会保障制度。社会保险是以劳动者、雇主以及国家三方共同筹资、以建立保险基金为基础、以国家立法为依据、以劳动者为保障对象的一种社会保障制度项目,社会保险是社会保障制度的核心内容。它主要包括养老保险、医疗社会保险、失业社会保险、生育社会保险、

工伤保险等。

归纳起来,社会保障制度一般包括社会保险、社会救助、社会福利等几个方面,社会保险是社会保障制度的核心内容。随着社会经济的发展,社会保障制度还将在增进基本人权、特别是福利权方面不断为提高全体社会成员的生活水平和生活质量做出更大的贡献。

我国当前社会保障制度的构成如图 1-1 所示。社会保障制度的构成可以从主体构成、核心项目和制度层次三个维度对其进行不同视角的分析^①。其项目的核心内容及其运行情况,会在之后的相关章节中进行详细介绍。

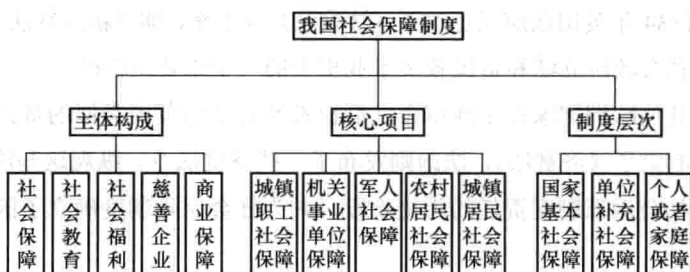


图 1-1 我国当前社会保障制度的构成

(三) 社会保障制度的特点

(1) 强制性。社会保障制度是由国家立法建立的,并依法强制实施,因而具有强制性。

(2) 社会性。社会保障制度作为强制实施的具有普遍性的社会“安全网”,是社会大生产的产物,是典型的社会行为。社会成员之间只存在保障项目、标准等方面的不同,而不应该在能否享有相应的社会保障制度待遇方面存在差异。社会保障制度的社会性主要表现在三个方面:一是实施范围的社会性,二是资金来源和使用上的社会性,三是制度目标的社会性。

(3) 福利性。社会保障制度的福利性表现为社会保障事业是一种社会福利事业,社会保障制度的各环节不以营利为目的。

(4) 互济性。社会保障制度有以丰补歉、同舟共济的特点,即通过所有成员的互助共济,实现对少数遭遇风险成员的收入等损失的补偿。

(5) 保障性。社会保障制度是国家按照经济发展水平和承受能力,对社会成员给予基本生活保障的一种社会经济制度。社会保障制度能使全体社会成员,或至少是绝大多数人有可能从中获益,为他们提供安全的保障,不论何种社会意外事故发生都能维持其生活方式和生活水准。这种保障性通常由国家立法加以确定,政府和社会组织加以保证。

(6) 公平性。实现公平分配,是社会保障制度追求的目标。社会保障制度的公平性主要体现在社会成员享受社会保障制度待遇的权利和机会是均等的。任何一位社会成员,当其基本生活发生危机时,都能均等地获得社会保障制度的机会和权利。而社会保障制度的目标和作用,最终也在于促进社会公平目标的实现。

^① 丁建定. 社会保障概论. 华东师范大学出版社, 2011.

二、社会保障制度的产生和发展

现代社会保障制度的发展大致可以分为以下五个阶段。

（一）社会保障制度萌芽时期（15 世纪末～19 世纪 80 年代）

工业革命的兴起和推广，使人类社会发生了巨大的变化。英国作为工业革命的发源地，其社会结构发生了很大的变化，封建制度崩溃，农民的土地被征收，各地游民人数剧增，导致社会动荡不安，政府传统的惩罚和抑制措施已难以解决日益严重的社会问题。于是在 1601 年英国政府出台了《济贫法》，即“伊丽莎白第 43 号法”，也就是我们通常所说的旧《济贫法》，它以法律的形式规定了救助贫民的福利措施。1834 年英国政府又通过了《济贫法》修正案，即《新济贫法》。《济贫法》和《新济贫法》的诞生成为社会救济立法和贫民救济事业史上的一个重要里程碑。

紧跟英国之后，其他欧洲国家在土地革命之后也都实行了与英国类似的贫民救助计划，如瑞士在 1847 年和 1871 年制定了《济贫法》，法国则发布了一些济贫法令。纵观这些法令的颁布实施，最终国家被推进了承担社会保障制度责任的历史阶段，并为社会保障制度确立了国家承担最终责任的原则。

（二）社会保障制度的形成时期（19 世纪 80 年代～20 世纪 30 年代）

英国的《济贫法》以及欧洲其他国家的一些法令法规，对稳定社会和促进经济发展起到了一定的促进作用，但只是国家作为社会保障制度责任主体承担对全民保障责任的开始，是国家承担保障责任建立现代保障的准备。直到 19 世纪 80 年代，德国政府陆续推出的三项社会保险法，才标志着社会救济开始演化成社会保险制度，社会保障制度趋向法制化和制度化。1883 年颁布的《疾病社会保险法》，1884 年颁布的《工伤事故保险法》和 1889 年颁布的《老年和残障社会保险法》。这三部保障法强调权利与义务的统一，规定以缴费作为享受保险待遇的条件，其收入与待遇相关联，并规定了是参保人的最低生活得到保障的目标。同时也规定保险费用由国家、单位（雇主）和个人三方面负担，这些原则为以后很多国家建立和发展社会保险制度奠定了基础。

继德国之后，其他欧洲国家也纷纷出台单项社会保险立法，表明社会保障制度在欧洲大陆的确立。

（三）社会保障制度的发展时期（20 世纪 30 年代～40 年代末）

这一时期是以美国 1935 年颁布的《社会保障制度法》为标志的。1929 年～1933 年的世界经济大危机给美国经济造成了严重的创伤。在美国，大批工厂倒闭，大批工人失业，到 1933 年失业工人达 1500 万人，占全国工人总数的 1/3，1/6 家庭靠救济金度日。1933 年，罗斯福当选美国总统，为了重振美国经济，缓和阶级矛盾，罗斯福政府制定并实施了“罗斯福新政”。罗斯福新政强调国家干预经济生活，其主要手段就是刺激总需求。社会保障制度是新政的一个重要组织部分并用法律的形式固定下来。1935 年，美国颁布《社会保障制度法》，标志着美国现代社会保障制度的诞生。《社会保障制度法》是美国历史上第一部由联邦政府承担义务的、全国性的、以解决老年和失业问题为中心内容的社会保障制度方面的立法，它不仅确立了社会保障制度的一般原则，奠定了美国社会保障制度的基础，也对现代市场经济体制中社会保障制度的发展产生了重要影响。

（四）社会保障制度的繁荣时期（20 世纪 40 年代末~70 年代末）

社会保障制度进入成熟和完善阶段的标志是“普遍福利”政策的广泛实施和“福利国家”的纷纷出现。“贝弗里奇报告”成为战后英国工党政府社会立法的白皮书。根据贝弗里奇报告的精神，英国政府以实现充分就业和社会福利为纲领，先后通过了一系列重要立法。1948 年英国首相艾德礼宣布英国第一个建成了福利国家。在此影响下，西欧国家、北欧国家、北美洲国家、大洋洲发达国家和地区，也均先后宣布实施“普遍福利”的政策，社会保障制度进入了完善阶段。

（五）社会保障制度的改革时期（20 世纪 70 年代末至今）

一些主要的资本主义国家在实行全面和高福利的社会保障制度后，对促进社会公平和稳定，缓解经济危机产生了一定的作用，体现了一种社会的进步。但是，20 世纪 70 年代石油价格两次大幅度上升，使西方经济面临困境，高福利的社会保障制度的经济基础受到动摇。高福利成为国家发展的一个沉重负担。此时，通货膨胀和失业都上升到了大危机之后的最高程度，出现了经济的“滞胀”现象。普遍化、高水平、多项目、全民化的“普遍福利”政策和“福利国家”，在为人民带来福利和福音的同时，也产生了一些副作用，表现在：第一，巨额的社会保障制度开支使国家不堪重负。第二，为了维持高福利支出，必然带来税收的增加，最终影响经济的发展。第三，福利费的扩张，扩大了劳动成本，使一国的国际竞争力下降。第四，财政赤字和通货膨胀反过来促使物价上涨，影响了民众的生活。第五，高标准的社会保障制度助长了一些人的懒惰情绪，进而对经济发展产生了抑制作用，影响了经济的正常增长。

为了摆脱福利危机的困境，解决上述问题，西方发达国家从 20 世纪 70 年代末进入社会保障制度的改革和调整时期。改革和调整的内容主要有以下几个方面。

（1）在收入方面，采取多种方式增加社会保障制度的收入来源。具体措施包括：提高缴纳社会保险费的上限；扩大缴费对象；提高社会保险费率；征收社会保障制度所得税。

（2）在支出方面，尽量削减社会保障制度费用。主要是削减某些社会保障制度项目，调整社会保障制度条件以缩小保障范围，冻结保障标准，等等，从而使社会保障制度费用增幅减缓。

（3）采取提前退休以增加就业岗位，减少失业保险费用。

（4）实行社会保障制度的“私人化”和“资本化”。

第二节

社会保障制度的思想基础

西方社会保障制度理论最早的理论渊源可以追溯到亚当·斯密，他在其《国民财富的性质及其原因的研究》一书中，论述了通过“看不见的手”来推动个体利益和社会福利的共同增长，进而来实现社会整体福利水平提高的一种思想愿望。第一个系统阐述社会保障制度经济思想的是德国的新历史学派，针对当时德国所面临的劳资问题，强调和证明了建立社会保障制度的客观必然性。新古典经济学的创始人马歇尔在其《经济学原理》一书中，阐述其分配理论时，对社会保障制度的几个

基本问题做了一些阐述,其思想要点主要是论述改革收入分配以增进社会福利,以及对贫穷者的救济问题。下面将主要介绍在不同的发展阶段,几个具有代表性的社会保障制度理论。

一、边沁的功利主义原则

边沁(1748—1832),英国的社会学家和哲学家。边沁认为,社会是个人的总和,人们的理性活动是寻求快乐和避免痛苦,如果社会让每个人都能自由地追求个人利益,最终就会实现公共利益,使社会的绝大多数人得到最大的幸福。这种最大的幸福是社会的道德标准或功利原则。从社会的道德标准出发,这种功利原则不但规定个人应该做什么和将要做什么,还规定社会应该做什么和将要做什么。由于社会是个人的总和,所以功利主义认为,政府应该让个人充分地和无阻碍地去追求自己的利益。

边沁的功利主义原则的经济理论和政策含义是,社会幸福作为社会成员幸福的总和,最大多数人的最大幸福原则是社会道德标准,也是立法和制定政策的标准。如果在个人与社会之间、少数人与大多数人之间在幸福方面存在矛盾,那么就需要协调这种矛盾。但总体上说,个人只能在整体的利益中获得自己的幸福,从长期的趋势来说,少数人将随着社会幸福的增进而分享到利益。边沁认为,只有个人才能对自己的苦乐有深刻的了解,知道并且是唯一知道什么是构成自己幸福的人,因此,个人追求私利是正当的,社会不应对这种追求加以任何干预。从这种观念出发,边沁主张经济的自由放任,要求国家不干预私人的经济活动。

边沁的功利主义学说后被同代的英国经济学家詹姆斯·穆勒所吸收。穆勒认为,经济学应该关心人的幸福所在,资本主义可以使个人得到幸福,也可以使社会绝大多数的公众得到幸福。此后,随着资本主义社会经济矛盾的日益激化,宪章运动、工会运动和社会主义的思想风起云涌,以约·翰穆勒为表的经济学家虽然坚持边沁的功利主义学说,认为凡是能促进最大多数人的最大幸福的行为,就是正义的有道德的行为。但已开始主张采取某些国家干预政策,直接或间接地促进人民的福利改善,主张在保护资本主义自由竞争和政府不干预个人自由的前提下,应限制遗产的继承,发展合作社,增加对贫民的救济等。

二、福利经济学理论

福利经济学是从福利的观点对经济体系的运行进行评估的经济学,它判断一种经济体系的运行是增进福利还是减少福利,因此,福利经济学成为社会保障制度的最基本的和最重要的理论基础。

福利经济学正式形成于第一次世界大战及以后,以庇古《福利经济学》的出版作为标志。庇古的福利经济学是建立在边际效用价值学说基础之上的。他认为,一个人的福利在于其本人的满足度,包括对物质占有的满足;也可以是知识、情感、欲望等方面的满足。全部的福利即是对上述所有要素的满足。这种满足在经济学上可以用效用加以表达和衡量,边际效用越大,其满足程度就越高。在经济学中,通常可以用单位商品的价格和价格的波动来计算效用的大小和波动。对于一个国家而言,全社会的经济福利可以用国民收入来表示,国民收入是一国国民的个人福利的总和,国民收入总量越大意味着国民福利或全社会的福利越大。

因此,要增加经济福利,就要增加国民收入。这涉及两个方面,一是通过资源在生产中的配置使得社会产品的数量增加,国民收入达到最大化。这里,要增加社会产品量,就必须使生产部门中的配置能够达到最优状态,否则就不能最大限度地增加国民收入。为此,庇古从边际私人纯产值和边际社会纯产值的概念和关系加以论证。他认为,在边际私人纯产值和边际社会纯产值相等时,社会资源配置达到最优化,国民收入达到最大量。但在现实经济生活中,这两者依靠自由竞争市场是难以求得平衡的,所以需要政府制定政策、采取税收措施加以调节。二是通过国民收入的分配和均等化,即把富人的一部分收入转移给穷人,以增加穷人的实际收入而又不减少国民收入的措施来增加经济福利。为什么通过收入的转移能够增进社会经济福利水平呢?庇古是以边际效用递减规律为根据得出这一结论的。按照边际递减规律,货币等财富的边际效用是随着数量的增加而递减的。一个人的收入越多,货币收入的边际效用越小;而收入越少,其货币收入的边际效用就越大。因此,政府通过一些收入转移的措施,把货币收入从高收入者“转移”一些给低收入或无收入者,就可以增加社会总的货币边际效用,使社会总的满足度增加。

富人向穷人转移收入有征收累进的所得税和遗产税等强制的转移,也有富人自愿的捐赠和举办福利设施等自愿的转移。庇古认为,自愿转移比强制转移要好,福利措施应当以不损害资本增值和资本积累为宗旨,否则会减少国民收入和社会福利。具体地说,收入转移后,补贴穷人的方法包括许多种社会保障制度服务计划,如养老金、免费教育、失业保险、医疗保险等。通过这些途径的收入转移,可以增加穷人的实际所得。

三、新福利经济学

新福利经济学产生于20世纪30年代以后,以洛宾斯、希克斯、卡尔多、霍维茨的补偿原则论和伯格森与萨缪尔森等的社会福利函数论为代表。之所谓新,是它虽继承了旧福利经济学的研究对象和一些基本论说,但在研究方法和观点上有较大的差异。新福利经济学认为,社会福利取决于组成社会的各个人的福利,而不取决于其他。与庇古的观点不同,新福利经济学认为穷人和富人从不同收入所得到的效用或满足是无法比较的,社会福利并不能通过收入分配加以增进。要实现社会福利最大化,就要在一定的经济组织、收入分配和价格条件下,求得一系列在交换上、生产上和生产与交换结合上的最优化条件。因此,新福利经济学以无差异曲线、边际替代率、消费可能线等作为分析工具和方法,得出交换的最优化条件是在一定的收入、价格和偏好基础上,任何两种商品之间的边际替代率,对于使用这两种商品的每个人来说,必须是相等的。在未达到相等的这一点以前,每一个人从它继续交换来的商品中获得的效用大于它所放弃的效用;超过这一点的任何交换率,又必然会使一方或多方所丧失的效用超过它所换来的效用。生产的最优条件是,边际成本比率与价格比率相等。在生产多种产品的情况下,边际成本比率与边际产品转换率相等,因此,社会生产最优化条件时所有生产单位生产产品的边际转换率相等。如果社会要达到最大的福利水平,就必须满足上述交换和生产的两种最优化条件。同时,新福利经济学从帕累托的效用序数论及其“帕累托最优化状态”理论也获得了其理论基础。按“帕累托最优化状态”理论,如果生产资源在各部门之间的分配和使用已达到这样一种状态,即生产资源的任何重新配置,已经不可能使一些人的境况变好而

不使另一些人的情况变坏；或者说，社会分配已经达到这样一种状态，任何分配的改变都不可能使任何人的福利有所增加而不使其他人的福利减少，这种资源配置状态被称为资源最优配置状态，即帕累托最优。最优状态是一种理想的状态，在这种状态下可以得到最大化福利。由这一论述来推理，如果任何的变动能使一些人境况改善而又不使其他人坏下去，经济福利就能增加。由此，新福利经济学对于福利的增进问题提出了两种论说。

其一，补偿原则论。补偿原则论认为，经济政策的改变意味着价格体系的改变，而任何价格体系的改变，都会使一方得利，另一方受损。但如果通过税收政策或价格政策，使那些得利者补偿受损者而有余，那就是有效的政策，就能增进社会福利。这里，补偿实际就是收入的再分配。

其二，社会福利函数论。社会函数是社会所有个人的效用水平的函数。社会福利函数论强调收入分配应该由一定的道德标准去决定，因此，这一理论试图提出达到“最大福利”的道德标准和满足条件。社会福利函数论认为，组成社会福利的个人福利，取决于社会上各个人的收入分配。收入分配不同，各个人所消费的商品数量就不同，各个人所提供的劳务以及社会资源配置于各种商品生产上的情况也就不同。因此，要实现最大福利，除了交换和生产的最优化必要条件外，还必须有“理想的收入分配”这一充分条件。但是需要指出，福利函数论所提出的收入分配，实质上是强调垄断资本对收入分配的自由决定权，他们反对收入的均等分配。新福利经济学通常用多元函数来表示社会福利函数。1950年后，一些国家还依据社会福利函数建立经济模型，以便制定有关经济政策。

新福利经济学在发展过程中，各个学派不断出现，也形成了其他的一些学说，如外部经济理论、次优理论、相对福利学说、平等与效率交替学说、国民福利尺度以及宏观福利论等。这里介绍对福利政策影响较大的相对福利学说和平等与效率交替学说。

(1) 相对福利学说。相对福利学说是在20世纪60年代发展起来的。代表人物有米商、伊斯特林等人。相对福利学说认为，一个人对自身福利程度的看法，并不是取决于绝对收入水平，而取决于相对收入水平，即取决于同别人的收入的比较，特别是取决于同自己心理上与之联系的那些人（关系集团）的收入的比较。由于福利是相对的，因此，福利与个人收入的增长之间并无必然的联系。如果周围的人收入增加了，而某人的收入也按同一比例增加，那么这不会给他增加福利。如果所有的人收入都增加了，但周围的人的收入比某人大，那么这人不仅不会由于收入的增加而感到幸福，反而会感到苦恼。既然一个人的福利只存在于同别人相比较的自我感觉之中，所以收入均等化的措施不可能增加低收入者的福利。故一切旨在缩小居民之间的收入差距，以便增加低收入者的福利的政策措施，实际上都不可能达到预定的目标。相对福利经济学进一步的论证认为，福利是相对的，贫穷也只可能是相对的，在任何经济发展水平阶段，都存在相对贫穷的人，所以任何旨在消除贫困的政策措施都是不会成功的。随着经济的发展，收入的提高，人们的欲望也会随时增加，在人们的欲望永无止境的前提下，绝对的福利是实现不了的。

(2) 平等与效率交替学说。平等与效率是福利经济学中两个核心的问题。在福利经济学看来，收入均等化意味着“平等”，资源有效配置意味着“效率”。福利经济学要解决平等问题，但同时又

要使经济有效率。但许多的学者认为,平等与效率这两大政策目标是相互抵触的,二者之间存在着此起彼伏的交替关系。如果要实现平等(收入均等化),那就要牺牲效率;反之,如果要提高效率,那就可能扩大收入差距,难以实现平等。这就是平等与效率的交替问题。在他们看来,这一问题难以解决的,因为在资本主义社会,收入分配的基本依据是市场对个人贡献的评价和市场付酬制度,效率的作用也是市场的作用。任何方面的调节和干预,都会导致另一方面的失衡和损失。但是在现实经济中,存在着平等与效率的先后次序问题,也存在着平等与效率发生冲突时的解决方案问题,这涉及价值判断,也关系到经济的政策与措施。为此,福利经济学各派提出了许多观点,有的观点截然相反。其中有一种观点采用协调的主张,在理论研究和政府政策制定中影响较大,这就是阿瑟·奥肯的平等与效率的协调模式——混合的经济制度。

阿瑟·奥肯认为,在平等和效率发生冲突时,应当寻求妥协的办法。在冲突的情形下,追求某种平等就将以牺牲效率为代价,期待某种效率就将以牺牲平等为代价,但如果以牺牲一项为必要手段,以获得更多的另一项是可取的。也就是说,市场竞争机制在某些情况下需要加以限制,但不能过分地限制;社会需要采取收入平等化的措施,但不能过度。这是因为,为了实行平等,需要政府进行干预,但政府的干预多少会影响或损害个人与企业的自由,产生官僚主义,因此需要同时发挥市场的作用,以限制官僚制度的权力,维护个人的自由,鼓励创新和增加产品;反之,如果国民经济完全按照市场机制运作,不加任何限制,资本、货币等将按其自身规律运作,在私有经济制度下,低收入者将得不到保障。基于上述理论,阿瑟·奥肯等经济学家主张实行“混合经济”结构,是一国既保存私人财产权和个人自由,使之不受国家权力的侵犯;又存在国家对收入再分配的调节(如累进所得税制和低收入补助),以促进较大程度的平等。

四、凯恩斯主义理论

凯恩斯是英国著名的经济学家。1936年他出版了《就业、利息和货币通论》,形成了经济学史上影响深远的凯恩斯主义。由于他主张政府对经济的干预,因此,成为各国政府举办社会保障制度事业的理论依据。

凯恩斯历经第一次世界大战和20世纪20年代末的经济大危机。在危机时期,企业因产品滞销而倒闭,工人大量失业。因此,社会急需寻找恢复经济和增加就业的办法。但是按照古典的“供给创造需求”的理论,难见成效。为此,凯恩斯提出了经济萧条和危机的根本原因是有效需求不足。他认为只有扩大总需求,刺激总供给,从而增加就业机会,才能使经济保持一定的增长速度。凯恩斯认为,在经济萧条时期,私人消费和投资急剧减少,要扩大总需求,除了鼓励私人消费、扩大中央银行信用等措施之外,重要的是政府应实行积极的财政政策,直接投资举办公共工程,以增加有效需求和就业机会。自由市场机制不能达到充分就业的均衡点,国家应干预经济。

凯恩斯理论发表后,受到各主要资本主义国家的高度重视。美国实行“罗斯福新政”,一些国家增加了国有经济的成分,一些国家大大增加政府对公共产品生产的投资。

第二次世界大战以后,凯恩斯主义分解为两个学派,一是美国的后凯恩斯主流派,把宏观经济与微观经济结合起来分析,强调国民经济运行中财政政策的重要性。主要学派有萨缪尔森的新古典

综合学派、索罗的经济成长理论、托宾的资产选择理论等；二是英国的新剑桥学派，以琼·洛宾逊为代表。新剑桥学派强调收入分配理论，坚持凯恩斯的“投资支配储蓄”观点。但他们认为，在资本主义经济中，工人的储蓄是微不足道的，储蓄主要来自企业，而做出投资决策的是企业家，故利润率的高低对国民收入中工资和利润的相对份额起着决定作用。其结果是资本主义的经济增长，将有利于利润收入者集团，而不利于工资收入者集团，这种状况将会导致社会消费品和资本品两大生产部类的不平衡。要消除此弊端，必须改变其收入分配制度，提高工人的实际收入。新剑桥学派主张改变收入不合理的分配状况，必须通过国家各种干预的方式来实现。

第三节

社会保障制度的功能与原则

一、社会保障制度的基本功能

社会保障制度的功能，是指社会保障制度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。^①过去，社会保障制度的功能被片面地认为只有事后救助，然而随着社会的进步，范围广泛、项目齐全、形式多样的现代社会保障制度体系，已远非历史上单一的救灾济贫可以比拟。在国家社会的经济发展过程中，社会保障制度发挥着保障、调节、稳定、促进以及互助等多方面的功能。

（一）保障功能

保障公民的基本生活，使每个公民享有最基本的权利——生存权，是社会保障制度的直接目的。社会保障制度使公民的基本生活资料得到保障，老有所养、病有所医，遇到天灾人祸时，国家和社会给予帮助，免除了后顾之忧，真正实现了人的生存权利得到尊重和保障。社会福利计划的实施，为公民提供了减费和免费的公共服务和各类福利设施、福利津贴，方便了生活，提高了生活质量。

（二）调节功能

社会保障制度的调节功能是需要浓墨重笔书写的部分，正是因为社会保障制度与政治、经济和社会发展等多方面存在广泛的联系并能有效协调这些关系，才使得它的其他功能得以正常发挥。

在政治上，社会保障制度既是各种利益集团相互较量的结果，同时也是调节不同利益集团、群体或社会阶层利益的必要手段，并在不同的社会制度下表现出不同的政治功能。在社会主义制度下，社会保障制度除具有一般的政治调解作用外，还特别促进了社会成员在国家和社会生活中的主人翁地位；在资本主义世界里，社会保障制度强化了国民对现存制度的依赖意识和国家认同，同时对调节不同社会阶层的政治冲突和促进政治秩序的长期稳定并维持其整体正常运营发挥着特别重要的作用。

在经济上，社会保障制度的调节功能更是十分明显。首先，社会保障制度有效地调节着公平和

^① 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.