

高等院校社会保障课程通用教材

社会保障概论

Introduction to Social Security

主 编 贾洪波
副主编 王国辉 王利军

南开大学出版社

社 会 保 障 概 论

主 编 贾洪波
副主编 王国辉 王利军

南 开 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论 / 贾洪波主编. —天津: 南开大学出版社, 2014. 7

ISBN 978-7-310-04479-5

I. ①社… II. ①贾… 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 088855 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 孙克强

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

唐山天意印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

260×185 毫米 16 开本 20 印张 2 插页 454 千字

定价: 36.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

前 言

社会保障制度建设是新时期我国推进民生建设和社会管理的重要组成部分。随着我国社会主义市场经济体制的发展和改革开放的进一步推进,社会保障制度建设显得更加重要和必要。在这样的背景下,许多学校陆续开设了与社会保障相关的基础课程或者专业课程来培养社会保障方面的专业人才。这对社会保障的教材建设也提出了客观要求。

为了提供一本能够适合高等院校学生或者其他相关机构人员学习社会保障方面知识的专门教材,我和其他几所高校在一线从事社会保障教学和研究工作的教师一起编写了这本《社会保障概论》。这本教材是在前人研究成果的基础上编写成的,借鉴了不少学术前辈的研究成果。在借鉴前人学术研究成果的基础上,本教材力求体现以下几个特点:第一,突出重点。社会保障项目很多,具体内容非常丰富。本教材在概括性介绍社会保障概念、发展历史、模式以及法律制度的基础上,囊括了社会救助、养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、住房保障以及社会福利这些社会保障的重点内容。第二,体现层次性。社会保障是一个系统。本教材在突出重点的基础上依次论及了社会保障体系中社会救助子系统、社会保险子系统以及社会福利子系统的相关内容,体现出了社会保障目标从低到高这样的层次性。第三,力求最新。本教材尽量实现了数字及材料的新近化,以反映社会保障理论和实践的最新发展。比如,本教材增加了有关《社会保险法》的相关内容,也增加了有关新型农村社会养老保险试点的内容以及城镇居民社会养老保险试点的相关内容等。

本书的编写和完成是多方面合力的结果。不同章节写作的具体分工是:

第一章:王国辉,辽宁工程技术大学公共管理与法学院

第二章:徐婷婷,北京航空航天大学社会保障研究所

第三章、第七章:贾洪波,北京航空航天大学社会保障研究所

第四章:王小丽,安徽工业大学公共管理与法学院

第五章、第六章:苗红军,辽宁大学人口研究所

第八章、第九章、第十章:班晓娜,辽宁师范大学管理学院

第十一章:王利军,河南财经政法大学公共管理学院

本书最后的统稿和校对由贾洪波完成。由于我们的水平有限,本书一定有许多不足和错误之处,恳请读者批评和指正。

贾洪波

2014年5月

南开大学出版社网址: <http://www.nkup.com.cn>

投稿电话及邮箱: 022-23504636 QQ: 1760493289
QQ: 2046170045(对外合作)

邮购部: 022-23507092

发行部: 022-23508339 Fax: 022-23508542

南开教育云: <http://www.nkcloud.org>



App: 南开书店 app



南开教育云由南开大学出版社、国家数字出版基地、天津市多媒体教育技术研究会共同开发, 主要包括数字出版、数字书店、数字图书馆、数字课堂及数字虚拟校园等内容平台。数字书店提供图书、电子音像产品的在线销售; 虚拟校园提供 360 校园实景; 数字课堂提供网络多媒体课程及课件、远程双向互动教室和网络会议系统。在线购书可免费使用学习平台, 视频教室等扩展功能。

目 录

第一章 导论	1
第一节 社会保障的概念	1
第二节 社会保障的特征	6
第三节 社会保障的基本原则和功能	8
第四节 社会保障学科的性质、研究内容及研究方法	12
第二章 社会保障制度的发展历程	16
第一节 早期社会保障制度的萌芽	16
第二节 现代社会保障制度的建立与发展	22
第三节 社会保障制度的改革	28
第四节 新中国社会保障制度的建立与发展	34
第三章 中外社会保障模式	42
第一节 社会保险型模式	42
第二节 国家福利型模式	47
第三节 强制储蓄型模式	52
第四章 社会保障法律制度	63
第一节 社会保障法概述	63
第二节 社会保障法的功能和原则	69
第三节 社会保障法的历史发展	73
第四节 社会保障争议处理制度	83
第五节 社会保险法	86
第五章 社会救助制度	98
第一节 社会救助概述	98
第二节 社会救助的基本内容	102
第三节 中国的社会救助制度	107
第六章 养老保险制度	127
第一节 养老保险概述	127
第二节 养老保险模式	139
第三节 中国养老保险制度	144
第七章 医疗保险制度	158
第一节 医疗保险概述	158



第二节 当代医疗保障模式	166
第三节 中国基本医疗保险制度	174
第八章 失业保险制度	188
第一节 失业保险概述	188
第二节 失业保险制度的基本内容	193
第三节 中国的失业保险制度	199
第四节 中国失业保险制度的问题、挑战和改革对策	205
第九章 工伤保险制度	213
第一节 工伤保险概述	213
第二节 工伤保险制度的基本内容	218
第三节 中国的工伤保险制度	222
第四节 中国工伤保险制度的问题、挑战和改革对策	231
第十章 住房保障制度	236
第一节 住房保障制度概述	236
第二节 住房保障制度的国际借鉴	239
第三节 中国的住房保障制度	245
第四节 中国住房保障中的特殊性问题	255
第十一章 社会福利制度	264
第一节 社会福利概述	264
第二节 社会福利制度内容	270
第三节 中国社会福利制度	276
参考文献	304

第一章

导论

社会保障是人类文明发展到一定阶段的产物。不同国家、地区在不同历史时期的政治、经济、文化、社会等环境不同，这些因素都影响着人们对社会保障的理解和认识，从而在世界上形成了不同的社会保障理念和模式。西方一些发达国家，尤其是西欧和北欧等一些发达国家在社会保障方面已经取得了充分发展，但是一些发展中国家的社会保障制度还不够完善，还有很大的改善空间。尽管如此，社会保障的发展并没有超越生产力发展水平，社会保障在全球经过几百年的发展已经形成了一些一般的、共性的理解和认识。本章的目的是介绍社会保障的概念、社会保障的特征、社会保障的基本原则和功能、课程的性质以及社会保障学科的性质、研究内容及研究方法等，使学生对社会保障有一个粗略的、宏观的认识。

第一节 社会保障的概念

社会保障的英文词是 Social Security，它最早来自于 1935 年美国的《社会保障法案》，该法案开始实施社会保险项目是为了应对美国人年老、死亡、残疾和失业所带来的社会风险。1938 年，新西兰政府在将原有和新增的社会补助法案合并为一项新的法案时使用了社会保障这个词。1941 年，战时的《大西洋宪章》中两次使用了社会保障这个词。后来，国际劳工组织先后在不同场合使用了社会保障这个词，从而使社会保障这一概念快速传播到全世界。目前，社会保障已经从最初的概念变成了世界各国和各地区普遍实施的以政府和社会为责任主体的福利保障制度的统称，^①1999 年，全世界已经有 172 个国家建立了一项或者多项社会保障制度。^②本节主要罗列不同机构或者学者对社会保障概念的界定，分析这些概念之间的共同点和分歧，总结和概括出一个相对具有普遍意义的社会保障概念。

① 史柏年. 社会保障概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2012.

② 郑功成. 中国社会保障制度变迁与评估[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

一、国外学者及国际组织对社会保障的界定

目前大部分国家都实施了社会保障制度,关于社会保障概念的界定也非常多。国外学者及国际组织关于社会保障概念一些代表性的观点有:

1935年,美国《社会保障法案》将社会保障视为社会安全网,认为社会保障是“根据社会保障法制定的社会保险计划,对于因年老、长期残废、死亡或者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或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”。^①

德国著名经济学家路德维希·艾哈德认为,“社会保障即社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、年老等原因丧失劳动能力或遭受意外而不能参与市场竞争者及其家人提供的基本生活保障,其目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。”^②

英国的《贝弗利奇报告——社会保险和相关服务》认为,“英国社会保障计划的主要特征是,它是一个抵御因谋生能力中断或丧失而造成的风险,或覆盖因出生、婚嫁、死亡而产生的特殊支出的社会保险方案。这个计划包括六条基本原则:基本生活待遇水平统一;缴费率统一;行政管理职责统一;待遇水平适当;广泛保障;分门别类。”^③

日本在1950年社会保障制度审议会上确定的社会保障定义是:“对于疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和直接的国家负担上,寻求经济保障的途径。”^④

John Dixon认为,“社会保障通常被看作是几个世纪以来致力于为人们提供应对个人、社会或者经济方面不幸的一种支持手段。”^⑤

A.B. Atkinson认为,“发达国家的社会保障包括三个不同的成分:与收入关联的社会救助以减轻贫困、与保障的提供和生命周期内收入分配相关的社会保险,以及在特定群体中进行财富重新分配的分类转移。”^⑥

国际劳工组织把社会保障界定为:社会保障“它基本上可以解释为社会通过一系列的公共措施向其成员提供的,用以与因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或收入锐减而引起的经济和社会灾害进行斗争,提供医疗保险以及对有子女家庭提供补贴”。^⑦

① 林嘉. 社会保障法的理念、实践与创新[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

② [德]路德维希·艾哈德. 大众的福利[M]. 丁安新译. 北京: 中国人民大学出版社, 1995.

③ [英]贝弗里奇. 贝弗里奇报告——社会保险和相关服务[M]. 劳动和社会保障部社会保险研究所译. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2008.

④ 林嘉. 劳动和社会保障法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.

⑤ John Dixon. Social Security in Global Perspective[M]. Praeger, Westport, Connecticut London, 1999.

⑥ A.B. Atkinson. Poverty and Social Security[M]. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1989.

⑦ International Labour Office. Introduction to Social Security[M]. Geneva, 1984.

二、中国港台地区对社会保障的界定

在中国台湾地区,“社会保障一般译作社会安全,是指世界各国及地区普遍实施的,以社会保险为主,社会救助、社会福利为辅的社会安全制度。其目的在于保障国民由生到死的生活,其作用是使工作者在遭遇到威胁其工资收入的事故时,仍有足以维持其基本生活的收入。在台湾学者看来,社会保障既是社会安全制度,又是社会经济制度,其本质是保障国民经济的安全与国民经济的幸福。”^①

香港官方界定的社会保障是“以政府为责任主体并通过向有需要人士直接发放款项的方式提供的福利,包括综合保障援助计划、公共福利金计划、暴力及执法伤亡赔偿计划、交通意外伤亡援助计划、灾民紧急救济”。香港学者周永新教授等则认为,“社会保障是政府为保障国民最低生活需要所采取的政策措施,包括非供款性的社会救助、供款性的社会保险和普遍津贴制度等。”^②

三、中国大陆对社会保障的界定

中国大陆专家一般认为,“社会保障是指由国家通过立法和行政措施设立的保证社会成员基本经济生活安全项目的总和。”^③下面列举一些大陆学者对社会保障的界定。

陈良瑾认为,“社会保障是国家和社会通过国民收入分配与再分配依法对社会成员的基本生活权利给予保障的社会安全制度。”^④

侯文若认为,“社会保障可以理解为对贫者、弱者实行救助使之享有最低生活,对暂时和永久失去劳动能力的劳动者实行生活保障,并使之享有基本生活,以及对社会全体公民普遍实施福利措施,以保证福利促进而实现社会安定。”^⑤

郭崇德认为,“社会保障是指社会成员因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等原因而丧失劳动能力或生活遇到障碍时,有从国家、社会获得基本生活需求的保障。”^⑥

穆怀中认为,“社会保障是依据保护与激励相统一的原则,由国家通过立法和行政措施设立的保证社会成员基本经济生活安全项目的总称。”^⑦

郑功成认为,“社会保障是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称。这一定义包括了如下三个必备要素:一是具有经济福利性,即从直接的经济利益关系来看,受益者的所得一定大于所费;二是属于社会化行为,即由官方机构或社会中间团体来承担组织实施任务,而非供给者与受益方的直接对应行为;三是以保障和改善国民生活为根本

① 史柏年. 社会保障概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2012.

② 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M]. 北京: 商务印书馆, 2000.

③ 穆怀中. 社会保障概论[M]. 沈阳: 辽宁大学出版社, 2000.

④ 陈良瑾. 社会保障教程[M]. 北京: 知识出版社, 1990.

⑤ 侯文若. 社会保障理论和实践[M]. 北京: 中国劳动出版社, 1991.

⑥ 郭崇德. 社会保障学概论[M]. 北京: 北京大学出版社, 1992.

⑦ 穆怀中. 中国社会保障适度水平研究[M]. 沈阳: 辽宁大学出版社, 1998.

目标，包括经济保障与服务保障等。”^①

李珍认为，“关于社会保障，在最广泛的意义上，它是指一个社会通过正式和非正式的制度为它的国民提供的安全保障，在正式的制度中涉及国家的作用，而在非正式的制度中则较少或不涉及国家的作用，在这种意义上使用这一概念的情况不多。在较次广泛的意义上，社会保障制度是国家以再分配为手段而达到社会安定的目标的一种正式制度安排，它的主要内容包括社会保险和社会救济及社会福利制度。这一制度涉及国家的权利和义务的问题，它是工业化的产物，所以我们又称为现代社会保障制度。由于这一制度在理论上是一个干预与自由的问题，所以在经济理论界谈到社会保障时，多是在这层意义上使用它的。在狭义的意义，社会保障制度仅指社会保险中的退休金制度，这是一种约定俗成的用法，西方学者在谈社会保障制度改革时，多是指退休金制度的改革。”^②

董克用认为，“社会保障是由国家立法实施的，旨在抵御风险，保障国民基本生活需求和水平的制度安排，它包含对缺乏劳动能力的社会群体的社会救助和对具有劳动能力的社会群体的社会保险两部分。”^③

四、关于社会保障概念的一个总结

通过对上述国内外学者或者机构对社会保障概念界定的比较，我们可以发现对社会保障概念的多种定义虽然在某些方面存在分歧，但是有一个共同点就是他们都认同社会保障是为丧失劳动能力以及某些需要特殊帮助的人群提供一定程度的社会保护。大多数学者或者机构对社会保障的概念界定基本都认同如下几个方面的内容：

（一）社会保障的主要责任主体是国家

国家或者政府是社会保障的主要责任主体，这说明国家应该在社会保障建设中起主导作用。比如，潘锦棠认为，“社会保障由政府出面组织，并承担最后责任。国家负责是社会保障与民间福利的主要区别。工业社会普遍产生的失业、工伤、养老、贫困等社会问题，是全国性的，在世界大多数国家都要依靠政府统一和大规模地筹集资金，建立社会保障制度来解决问题。”^④国家在社会保障制度建设中的主导作用并不妨碍其他社会主体在社会保障中发挥积极作用，比如第三部门、社区、家庭、个人在社会保障中的作用。贝弗里奇指出，“基于社会风险理论和国家理论，公民对国家的第一需要即提供基本生活的安全保障，这需要国家和公民个人的合作。”^⑤

① 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M]. 北京：商务印书馆，2000.

② 李珍. 社会保障制度与经济发展[M]. 武汉：武汉大学出版社，1998.

③ 董克用. 中国经济改革30年（社会保障卷）[M]. 重庆：重庆大学出版社，2008.

④ 潘锦棠. 社会保障学概论[M]. 北京：北京师范大学出版集团，北京师范大学出版社，2012.

⑤ [英]贝弗里奇. 贝弗里奇报告——社会保险和相关服务[M]. 劳动和社会保障部社会保险研究所译. 北京：中国劳动社会保障出版社，2008.

（二）社会保障的实施手段是法律法规

国家一旦成为社会保障的主要责任主体，其必然要履行其作为主体的责任。国家履行社会保障主体责任的一个方面就是制定社会保障的法律法规。“除开国家以外就没有人能制定法律，因为我们只是臣服于国家。法令还必须用充分的表达方式表达出来，否则人们就不知道怎样服从。”^①社会保障资金的筹集、基金的管理和待遇的支付均需要相应的法律法规来规范。社会保障“它是一种社会经济活动，它应该具有规范性、权威性和可信性，因此，它应该通过国家立法和行政措施设立和执行”。^②1601年英国的旧《济贫法》，19世纪80年代德国的社会保险相关法律以及1935年美国的《社会保障法案》等法律法规在社会保障发展中起过非常重要的作用。

（三）社会保障的目的是化解社会成员面临的各种社会风险

社会风险即指人人都可能遇到的危及其基本生活安全的风险。^③社会保障的直接目的是化解被保障成员面临的各种社会风险，这些社会保险主要包括年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等。“社会保障制度建立之初，其目的是为在工业化进程中陷入困境的人士提供最基本的生活保障。这一保障民生的作用现在仍是社会保障制度的主要功能。”^④

（四）社会保障的目标是保障基本经济生活安全

社会保障的最终目标是保障被保障人员的基本经济生活安全。这里需要强调两层含义：一层含义是社会保障通常实施经济保障。无论是与收入相关联的社会保障项目还是与收入非关联的社会保障项目，其通常是通过实物或者现金的形式来对被保障人实施保障。这种实物或者现金通常是用来改善被保障对象的经济状况。另一层含义是社会保障通常实施基本保障。所谓基本保障就是指社会保障不会追求过高的经济生活保障，当然也要防止被保障对象在经济上陷入贫困。

综上所述，我们可以对社会保障作出如下定义：社会保障是国家通过法律法规组织实施的，旨在化解社会成员面临的年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等社会风险的，以保障其基本经济生活安全的一种制度安排。社会保障概念的这一表述涵盖了社会保障的主要责任主体、实施手段、目的和目标。我们可以简单地把它们称为社会保障的“四要素”。

社会保障作为一项社会经济活动，它离不开资金的支持。否则，社会保障的运行和实施就成了无源之水，无本之木。从各个社会保障项目的运行过程来看，社会保障的运行涉及资金的筹集、基金的管理和待遇的支付。供款性的社会保险项目的运行过程最明显地体现了社会保障资金运行的全过程。非供款性的社会救助项目的运行其实也体现了社会保障

① [英]霍布斯、利维坦[M]. 黎思复、黎廷弼译. 北京：商务印书馆，1985.

② 穆怀中. 中国社会保障适度水平研究[M]. 沈阳：辽宁大学出版社，1998.

③ 杨燕绥. 社会保障[M]. 北京：清华大学出版社，2012.

④ 史柏年. 社会保障概论[M]. 北京：高等教育出版社，2012.

资金运行的全过程，只不过其资金来源通常和待遇支付的主体发生了某种程度的偏离。我们可以简单地把社会保障资金的筹集、基金的管理和待遇的支付称为社会保障的“三环节”。

第二节 社会保障的特征

社会保障的定义决定了社会保障的特征。换句话说，社会保障的特征是社会保障的定义所规定的社会保障内涵和外延的基本表现。社会保障的特征主要有：

一、社会性

社会保障是涉及全体社会成员而非少数人的一项制度安排。社会性是社会保障的基本特征之一。社会保障的社会性主要表现在：第一，社会保障应对的是具有普遍性的社会问题，诸如化解人们面临的疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等方面的风险。这些风险几乎是每个社会成员在一生中必然会遇到或有很大可能会遇到的风险。这些风险的普遍性和长期性决定了单个人是难以应对的，因此需要以国家为主导组织全社会成员来应对。第二，社会保障的被保障对象是全体社会公民。“社会保障的直接对象包括因退休、失业、患病、伤残、生育等造成的失去或中断收入来源而需要社会特殊帮助的社会成员。但是社会保障的间接对象是全体社会成员，因为人们总有退休和患病的时候，同时享受社会福利的社会成员本身就是社会保障的直接对象，而社会福利往往具有普遍性的特征。所以，在特定的时间里，享受社会保障资金帮助的是部分社会成员，而参与社会保障资金缴纳的是全体社会成员。这正是社会保障‘社会化’和‘社会’保障的本意之所在。”^①第三，社会保障资金筹集社会化。与收入相关联的社会保障项目其资金一般来自于雇主和雇员的缴费，与收入非关联的社会保障项目其资金一般来自于财政拨款或者社会捐赠。可见，无论是与收入关联的社会保障项目还是与收入非关联的社会保障项目，其资金最终都是来自于全体社会成员劳动创造的价值。第四，社会保障基金管理社会化。社会保障资金筹集完成后，一般交由某些社会保障基金管理机构专门集中管理，以追求社会保障资金的安全性、流动性和收益性。可见，社会保障资金的管理一般是集体行为而非个人行为。第五，社会保障待遇支付社会化。随着信息技术的发展，社会保障待遇远程支付得以实现。社会保障资金筹集、基金管理和待遇支付实现了一定程度的分离，各大金融机构的营业网点和社区服务中心往往为社会保障待遇支付提供直接和专门的服务。

^① 穆怀中. 社会保障概论[M]. 沈阳: 辽宁大学出版社, 2000.

二、强制性

社会保障是由国家依法组织和实施的社会管理事业。国家组织实施社会保障项目使其必然具有某种程度的强制性，因为国家从本质上讲是阶级统治的工具，国家是通过权力来贯彻实施其各项意志的，而权力本身就是一种非对称性的强制执行力。所以，强制性是社会保障的又一个基本特征。在社会保障领域，社会保障的强制性表现在：第一，社会保障参与具有强制性。凡是实施社会保障制度的国家，国家通常会明确规定哪些人应该成为社会保障的直接被保障对象、哪些主体应该参与社会保障事业、参与社会保障事业需要具备哪些资格。这些规定一经形成法律和政策，当事人通常没有选择的权利，只能按照相关规定去履行各自的责任。第二，社会保障缴费具有强制性。就各个社会保障项目而言，一般由国家制定相关法律法规来对其缴费主体及缴费负担等做出明确规定，任何参与主体都必须依法按规定及时缴纳社会保障费用，否则就要受到法律的制裁。但是我们也看到，在当今世界各国的社会保障制度改革中，减弱政府责任和降低强制性社会保障水平的发展趋势已很明显，而各种非强制性的补充保障事业的发展，客观上表明当代社会保障制度并非一定要以对供给方、收益方的权利和义务进行严格法律强制性作为必要条件。^①

三、福利性

从社会目标的角度看，社会保障是国家和社会经由制度的功能，为促进国民个人的发展和全社会的平等、安定、进步、繁荣而推行的福利措施。其中心价值观是强调人的尊严和社区生活的质量，肯定每一个人都有使用公共救助和其他社会服务的权利。^②“但福利所包括的范围极为广泛。……其一，福利的性质是一种意识状态，或许是意识状态之间的联系；其二，福利可以在或大或小的范围内产生。对可能影响福利的所有原因进行广泛的探究，是一项艰巨而复杂的任务，实际上很难实行。”^③福利经济学中所讲的福利通常指能以货币来衡量的经济福利，而经济福利又常常转化为效用来衡量。社会保障项目在实施过程中，社会保障管理机构提供的或者是直接的货币或物质的援助，或者是无偿、低偿性的服务。社会保障中所讲的福利通常是指被保障者的所得一定大于其所费。

四、互济性

互济乃互相接济之意。互济性体现在社会保障的国民收入再分配的功能上。^④社会保障通过税收和政府转移支付等方式实现社会成员的部分收入再分配，具有统筹互济和分散

① 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M]. 北京：商务印书馆，2000.

② 史柏年. 社会保障概论[M]. 北京：高等教育出版社，2012.

③ [英]A. C. 庇古. 福利经济学（上卷）[M]. 朱泱、张胜纪、吴良健译. 北京：商务印书馆，2006.

④ 陈元刚. 社会保障学教程[M]. 重庆：重庆大学出版社，2012.

风险的能力。穆怀中对社会保障的收入再分配功能进行了系统研究。他的基本观点可以概括为：社会保障收入再分配的原则：保护与激励的统一。社会保障的直接目的是保证社会成员的生存，但同时也要避免“养懒人”。社会保障收入再分配的性质：社会成员的部分收入再分配。这是因为：一是社会保障收入再分配的程度为部分收入再分配，即社会保障是行使部分收入再分配功能；二是社会保障的收入再分配不是无限度而是有限度的部分收入再分配；三是社会保障的收入再分配，不是全部而是部分来自于政府的转移支付。社会保障收入再分配的领域：属于劳动生产要素分配的一部分，具体包括代际收入再分配、富裕者阶层与贫困者阶层之间的收入再分配、富裕地区与贫困地区之间的收入再分配、劳动者自身生命周期内的收入再分配即劳动者的劳动期和非劳动期之间的收入再分配、国际间的社会保障收入再分配，如国际间的扶贫、救灾援助等社会保障项目。社会保障收入再分配的限度：一方面表现为社会保障的收入再分配没有必要扩展到所有生活领域，即没有必要在任何地方都体现社会保障的收入再分配，社会保障的收入再分配应该主要分布在养老、医疗、失业、贫困等领域；另一方面表现为社会保障的收入再分配不可能解决所有领域的公平问题，它只是在人们失去主要经济来源时段内为人们提供最基本的生活保障。^①

第三节 社会保障的基本原则和功能

社会保障的内涵和外延决定了社会保障的基本特征，同时也决定了社会保障的基本原则和功能。换句话说，社会保障的基本原则和功能也是社会保障的定义所规定的社会保障内涵和外延的基本表现。

一、社会保障的基本原则

（一）公平与效率相结合的原则

所谓公平，就是在社会活动中，人们所具有的基本权利应该是平等的，所遵循的活动规则应该是一致的，人们之间贡献与报酬的比例关系应该是基本平衡的。^②学术界对效率的看法比较一致，通常是指帕累托效率。帕累托效率是指资源配置达到这样一种状态，在这种状态下如果资源配置方式在不减少一个人的福利的情况下就不能使至少另外一个人的福利增加，这种状态就是帕累托最优状态。公平与效率的关系可以概括为三类：第一类，效率优先于公平。把公平看做是机会公平的学者大多数会持有这种观点。他们认为起点公平是实现效率的前提条件之一。第二类，公平优先于效率。把公平看做结果公平的学者大多数会持这种观点。他们认为结果公平会有助于更好地实现效率。第三类，公平和效率相

① 穆怀中. 国民财富与社会保障收入再分配[M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2003.

② 高灵芝. 社会保障概论[M]. 济南：山东人民出版社，2011.

结合。把公平看做是过程公平的学者大多数会持这种观点。他们认为要追求效率,但是要实现一定程度的过程公平,而这个过程公平会有助于实现一定程度的结果公平,一定程度的结果公平反过来会有助于提高效率。公平是一个具有价值判断的历史范畴,而效率是有客观标准的,因此社会保障制度中公平和效率的关系最终也是一个具有价值判断的历史范畴。

社会保障以保障人们的基本经济生活安全为目标,因而需要秉持公平的理念和实施方式,但是这并不是否认效率在社会保障领域的存在性,没有效率的社会保障制度是不可持续的。因此,社会保障领域需要追求公平与效率的结合。社会保障基金筹集应该坚持起点公平,基金管理应该实施过程公平,基金发放应该实施结果公平。社会保障运行的不同环节中效率主要体现在内部效率和外部效率两个方面。所谓内部效率是指社会保障制度运行要实现成本尽可能小,也就是说实现单位社会保障费用筹集、管理和发放成本最小化。所谓外部效率是指社会保障制度运行要有助于降低或不增加除了社会保障系统以外的其他社会系统的单位运行成本。这样一来,社会保障中公平与效率可以下面六种方式实现结合:(1)基金筹集的起点公平和基金筹集的内部效率相结合;(2)基金筹集的起点公平和基金筹集的外部效率相结合;(3)基金管理的过程公平和基金管理的内部效率相结合;(4)基金管理的过程公平和基金管理的外部效率相结合;(5)基金发放的结果公平和基金发放的内部效率相结合;(6)基金发放的结果公平和基金发放的外部效率相结合。

总之,在社会保障中的公平和效率是可以统一起来的,在社会保障中不能简单地说是坚持公平优先还是效率优先,因为公平的含义是多重的。公平程度提高了,有助于提高效率,效率程度提高了,有助于更好地实现公平,二者相互促进。

(二) 权利与义务相对应的原则

权利指法律对法律关系主体能够做出或者不做出一定行为,以及其要求他人相应做出或者不做出一定行为的许可与保障。义务是与权利相对的概念,是指法律对公民或法人必须做出或禁止做出一定行为的约束。马克思主义从科学的价值观出发,认为人的权利和义务是相互联系、不可分割的。在马克思主义看来,权利是公民或法人依据法律所享有的权限和利益。义务则是相对于权利而言的,是指公民或法人按照法律规定应尽的责任。从二者的定义可以看出,既没有无义务的权利,也没有无权利的义务,二者互为前提,互为条件。

在社会保障领域,社会保障成员在享受社会保障权利的同时,必须要履行一定的社会保障义务,社会保障权利和义务是统一的。但这并不是说社会保障主体的权利和义务必须平衡,在享受权利的同时必须履行义务,而是说如果有人享有社会保障权利,那么就必须有其他人承担义务,就必然表明社会保障这项权利不能受到某些人的侵犯,这些人有义务避免侵犯社会保障权利。在社会保障领域,权利和义务的关系是多层次的,存在着不履行义务的权利和无实质性权利的义务,权利和义务不可能在个人层次上统一,只能在社会层次上统一。政府、企业和其他社会组织有义务为居民提供社会保障,当然他们也应当享受由于社会保障给其带来相应收益的权利。个人有劳动和缴费的义务,也享有社会保障的权利。由此可见,对任何一方当事人来讲的权利,对另一方来讲就是义务。

（三）普遍性与选择性相结合的原则

“所谓普遍性是指社会保障中人人有份的那部分福利，比如公立学校、免费教育、博物馆、公共卫生、公共绿地、全民健身设施、社会服务等；所谓选择性福利是指社会保障中流向特定群体的福利，包括需要经过家计调查的‘城市最低生活保障’和农村‘五保户’制度，也包括不需要进行家计调查的残疾人福利、儿童福利、老人福利等。”^①普遍性与选择性相结合的原则具体来说就是：“社会保障总体设计应该在保障对象和覆盖范围方面坚持普遍性的原则，把凡是符合社会保障保障对象的人群均纳入到社会保障体系中去，尽可能不使任何一个应该受到社会保障的成员遗漏在社会保障体系之外；同时，社会保障制度在具体保障项目、适用对象、保障标准等方面应该坚持选择性的原则，比如医疗保险的保障对象应该是基本医疗费用支出存在困难的群体，养老保险的保障对象应该是老年人群，医疗保险和养老保险的保障标准也应该有所不同。‘普遍性与选择性相结合’是指一个国家的社会保障制度内部不能以‘普遍性’或‘选择性’单一原则贯彻到底，而需要不同情况不同对待，因为社会保障中，既有普遍性福利项目，比如社会福利，也有选择性福利项目，比如社会救助；即使在一个子项目内部也有普遍性福利和选择性福利的区别，有的应该遵循普遍性的原则，有的应该遵循选择性原则。普遍性原则与选择性原则怎样结合，各占多少比例，取决于这个国家的具体国情，也取决于这个国家以什么样的‘主义’作为指导思想。”^②

（四）社会保障与社会经济发展相适应的原则

社会保障制度与社会经济发展相适应体现在其要与社会发展相适应以及与发展水平相适应。社会保障制度的产生和发展是以一定的社会状况存在为前提的，社会发展为社会保障制度的变迁提供了社会基础。因此，社会保障制度是社会发展到一定阶段的产物，超越社会发展阶段的社会保障制度是不可取的。社会保障制度的发展历史充分说明了这一点。比如在工业社会以前，社会保障项目主要以济贫事业为主，进入工业社会后，社会保险制度逐渐成为社会保障的核心内容，二战之后，社会保障事业全面发展，部分发达国家相继进入了福利国家时代。社会保障制度的实施离不开“钱”，经济发展水平是社会保障制度实施的物质基础。因此，社会保障制度的发展不能脱离经济发展水平，必须坚持与经济发展水平相适应的原则。这就要求社会保障支出应该保持在一个适度水平，既不能滞后于经济发展，也不能超越经济发展。社会保障制度的发展历史也充分说明了这一点。在工业社会以前，世界经济发展水平整体较薄弱，社会保障项目以济贫事业为主，社会保障项目和支出相对有限；进入工业社会后，工业革命使得机器大工业代替了工场手工业，生产效率成倍提高，物质财富极大丰富，社会保险制度应运而生，社会保障项目和参与主体的财政责任大大提高。二战是社会保障制度发展的分水岭，社会福利全面发展，一个重要的原因就是二战后各国迎来了相对和平的国际环境，从20世纪50年代到70年代出现了资本主

① 潘锦棠. 社会保障学概论[M]. 北京: 北京师范大学出版集团, 北京师范大学出版社, 2012.

② 潘锦棠. 社会保障学概论[M]. 北京: 北京师范大学出版集团, 北京师范大学出版社, 2012.