

SHEHUI BAOZHANG
GAILUN



社会保障概论

章晓懿 • 主编



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

DEED

15

社会服务网络

Year	Number of cases
2000	10
2001	15
2002	20
2003	25
2004	30
2005	35
2006	40
2007	45
2008	50
2009	55
2010	60
2011	65
2012	70
2013	75
2014	80
2015	85
2016	90
2017	95
2018	100
2019	105
2020	110
2021	115
2022	120
2023	125
2024	130
2025	135
2026	140
2027	145
2028	150
2029	155
2030	160

PUBLIC

社会保障概论

章晓懿 主 编

张录法 副主编

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书全面系统地阐述了社会保障的历史渊源、理论基础、制度演变和模式选择,在汲取国内外最新社会保障研究成果的基础上,力求反映世界各国社会保障改革的最新动态。作为本科生的教材,本书尤其重视理论性和实践性、历史性和时代性的结合。为了更好地配合互动性教学,启发学生思路,在每章开篇都精心设计了引导案例,让学生在思维定势之前进行开放性思考;在每章的结尾处也都安排了案例思考、问题讨论和拓展阅读以检验学生对基础认识的掌握和应用情况,并帮助学生进行深入学习和能力提升,既适合高等院校相关专业的教学使用,又不失为理论研究者 and 实际工作者的参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/章晓懿主编. —上海:上海交通大学出版社, 2010
ISBN 978-7-313-06684-8

I. ①社… II. ①章… III. ①社会保障—概论 IV.
①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 140127 号

社会保障概论

章晓懿 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话: 64071208 出版人: 韩建民

常熟市梅李印刷有限公司印刷 全国新华书店经销

开本: 787 mm×960 mm 1/16 印张: 23 字数: 485 千字

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1~3 030

ISBN 978-7-313-06684-8/C 定价: 36.00 元

版权所有 侵权必究

前 言

社会保障制度是一个国家经济、社会制度的重要组成部分。历经 100 多年的发展,世界各国大都结合本国国情建立了类型各异的社会保障体系,对社会的稳定和发展起到了重要的作用。但是,社会保障制度远未完善,人口老龄化、贫困、失业等风险依然困扰着整个世界,不断对社会保障进行探索和改革一直是国际社会共同关注的重大问题。再观中国,在经过了 30 年波澜壮阔、举世瞩目的经济体制改革之后,社会保障改革进入了从原有的社会保障制度全面转型为新型社会保障制度的关键时期。在这样一个时期,系统阐释当代社会保障制度的发展规律,提高民众驾驭实践的分析和思考能力,实属必要而迫切,这也是社会保障教学和科研工作者的时代责任。本书正是该背景下的一种回应。

本书全面、系统地介绍了社会保障的历史渊源、理论基础,详细阐述了社会保障体制的发展,力求反映国内外社会保障改革的新动态。全书内容分为两个部分。第一章到第五章为基础部分,主要阐述社会保障制度的形成与发展、理论基础、模式选择、管理体制以及社会保障基金的运营和管理;从第六章到第十二章为应用部分,分别介绍社会保险制度、社会救助制度和社会福利制度等,并着重分析养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等社会保险的各组成部分。

博采众长、与时俱进,紧密结合社会现实问题,是本书的特点。本书汲取了社会保障研究领域内的最新研究成果,也反映了经济全球化背景下国外社会保障改革的最新动态。作为本科生的教材,本书尤其重视理论性和时代性的结合,在阐述社会保障各组成部分的同时,为读者提供了来自国内外社会保障改革前沿的翔实案例,大大丰富了本书的内容。为了更好地配合互动性教学,启发学生思路,在每章开篇精心设计了引导案例,让学生在无思维定势之前进行开放性思考;在每章的结尾处安排了案例思考、问题讨论和扩展阅读,以检验学生对基础知识的掌握和应用情况。本书融理论性、系统性和实用性为一体,适合于高等院校相关专业的教学使用,也是理论研究者 and 实际工作者的良好参考资料。

要指出的是,本书在编写过程中参考了国内外学者的大量研究成果,在每章参考阅读部分以及全书的附录部分都予以说明;部分专栏和案例文章取材于报刊或网络等媒体,作者尽可能在文中注明了来源。在此,向各位学者和文章作者表示诚挚的谢意。

本教材是上海交通大学本科生教育教材立项资助项目,在此向上海交通大学出版社吴芸茜博士和编辑周河先生表示衷心的感谢。

本书编写人员分工如下:第一章,章晓懿、程茵;第二章,章晓懿;第三章,章晓懿;第四章,张录法、陈亚鹏;第五章,张录法;第六章,章晓懿、杨帆;第七章,张录法;第八章,张录法、王中;第九章,章晓懿、费逸;第十章,张浩森;第十一章,张浩森、吴颖秋;第十二章,张浩森、丁学娜。

全书由章晓懿和张录法总体设计并负责统稿。书中的错误或不妥之处,敬请学术同仁与读者不吝赐教。

编 者

2010年6月于上海交大

目 录

第一章 社会保障制度的产生与发展	(1)
引导案例：社会保障制度所覆盖的风险消失了吗？	(1)
第一节 社会保障的功能与特点	(2)
第二节 社会保障制度结构	(6)
第三节 社会保障制度的历史沿革与发展规律	(11)
思考题	(20)
案例思考 先救治还是先救助？	(20)
拓展阅读	(22)
第二章 社会保障的理论基础	(24)
引导案例：马尔萨斯的主张：废除《济贫法》	(24)
第一节 社会保障理论的创立	(25)
第二节 社会保障理论的发展	(31)
第三节 社会保障理论的多样化发展	(38)
思考题	(44)
案例思考 《正义论》中译本序(节选)	(44)
拓展阅读	(46)
第三章 社会保障体系与模式	(47)
引导案例：智利社会保障模式改革：从现收现付制到完全积累制	(47)
第一节 社会保障体系的构成	(48)
第二节 社会保障模式的分类	(52)
第三节 中国社会保障模式的选择	(65)
思考题	(75)
案例思考 医疗保险个人账户存废之争	(75)
拓展阅读	(76)

第四章 社会保障管理体制	(78)
引导案例：社会保障“大部制”思辨	(78)
第一节 社会保障管理体制概述	(79)
第二节 社会保障管理体制国际比较	(87)
第三节 中国社会保障管理体制的发展与改革	(91)
思考题	(96)
案例思考 德国的多重社会医疗保险体制——自主管理原则	(97)
拓展阅读	(97)
第五章 社会保障基金运营和管理	(99)
引导案例：美国联邦社保基金为什么 70 多年不入市？	(99)
第一节 社会保障基金概念与构成	(100)
第二节 社会保障基金的筹集和支付	(103)
第三节 社会保障基金的运营	(109)
第四节 社会保障基金的监督	(114)
思考题	(119)
案例思考	(120)
案例 1：全国社会保障基金为何巨亏？	(120)
案例 2：社会保障金频频被挪用现象的思考	(122)
拓展阅读	(123)
第六章 养老保险制度	(124)
引导案例：老龄化挑战中国社保体系 养老金缺口八千亿	(124)
第一节 养老保险概述	(125)
第二节 养老保险制度结构	(129)
第三节 全球养老保险制度的改革	(141)
第四节 中国养老保险的发展与改革	(150)
思考题	(158)
案例思考 社保可转移，农民工退保为何“涛声依旧”？	(158)
拓展阅读	(160)
第七章 医疗保险制度	(161)
引导案例：中国为何存在这么严重的“看病贵”？	(161)
第一节 健康、疾病与医疗保险	(162)

第二节 医疗保险基金筹集和支付	(168)
第三节 医疗保险模式国际比较	(176)
第四节 中国医疗保险制度的发展与改革	(181)
思考题	(199)
案例思考 神木模式：理想的实现还是昙花一现的幻想？	(199)
拓展阅读	(201)
第八章 失业保险制度	(202)
引导案例：失业保险金为何“赋闲”？	(202)
第一节 失业与失业保险概述	(203)
第二节 失业保险制度的形成与发展	(213)
第三节 失业保险制度国际比较	(222)
第四节 中国失业保险制度的发展与改革	(230)
思考题	(242)
案例思考 形式多样的灵活就业	(242)
拓展阅读	(244)
第九章 工伤保险制度	(245)
引导案例：农民工“开胸验肺”说明了什么？	(245)
第一节 工伤保险概述	(246)
第二节 工伤保险的历史沿革	(251)
第三节 工伤保险制度国际比较	(253)
第四节 中国工伤保险制度的建立与发展	(258)
思考题	(263)
案例思考 煤矿矿难何时休？！	(263)
拓展阅读	(267)
第十章 生育保险制度	(269)
引导案例：怀孕要排队，济南职业女性生育之“痛”	(269)
第一节 生育保险制度概述	(270)
第二节 生育保险制度的历史沿革	(273)
第三节 中国生育保险制度的建立与发展	(277)
思考题	(286)
案例思考 女职工的合法权益何以保护？	(286)

拓展阅读	(287)
------	-------

第十一章 社会救助制度 (288)

引导案例：女孩北京行乞筹钱治病落空 抱憾而终遗言仍求救	(288)
-----------------------------	-------

第一节 社会救助制度概述	(289)
--------------	-------

第二节 国外社会救助制度的发展及经验	(298)
--------------------	-------

第三节 中国社会救助制度的发展与改革	(308)
--------------------	-------

思考题	(322)
-----	-------

案例思考	(323)
------	-------

案例1：廉租房申请者中被查有宝马、奔驰	(323)
---------------------	-------

案例2：社会救助离农民工有多远？	(325)
------------------	-------

拓展阅读	(326)
------	-------

第十二章 社会福利制度 (327)

引导案例：国家统计局将推出幸福指数，今天你幸福了吗？	(327)
----------------------------	-------

第一节 社会福利概述	(328)
------------	-------

第二节 社会福利制度及其历史演进	(334)
------------------	-------

第三节 中国社会福利制度的建立与发展	(338)
--------------------	-------

思考题	(350)
-----	-------

案例思考	(350)
------	-------

案例1：上海浦东罗山市民会馆的成功经验	(350)
---------------------	-------

案例2：瑞典的儿童福利	(352)
-------------	-------

拓展阅读	(353)
------	-------

主要参考文献 (355)

第一章

社会保障制度的产生与发展



本章学习目的

为抵御公民基本生活中的社会风险,国家需要进行社会保障制度安排。通过本章学习,要求掌握社会保障的基本概念,社会保障的基本功能与基本原则,社会保障的发展沿革与发展规律,了解影响社会保障发展的主要因素。



关键概念

社会保障;社会保障制度结构;社会保障制度安排;社会保障主体;特殊性原则;普遍性原则;社会保险;转移支付;多样化。

引导案例

社会保障制度所覆盖的风险消失了吗?

迄今,世界上许多国家和地区的民众并没有从风险中解脱出来,甚至在加剧。许多工业化国家的失业率呈明显上升趋势;诸多发展中国家深受金融经济危机影响,就业形势相当严峻。尤其是在非洲,上百万人失去工作的风险在世界经济动荡的影响下就像幽灵一样在许多国家蔓延,许多年轻人在第一次迈进职业生涯之际就尝到了失业的滋味。

贫困的风险威胁着大批公众,工业化国家的情况也不例外。据欧洲委员会估计,即使是在收入再分配和其他形式的社会救助之后,欧共体国家仍然有大约 17% 的家庭收入在全国国民收入平均水平的一半以下。这个标准通常作为一个指标用来衡量处于贫困风险之中的这一部分人口。欧洲委员会预计,如果没有收入保障和其他形式的社会救助措施的支持,欧共体国家 40% 的家庭收入会低于国民收入平均水平的一半。

另一个风险因素“人口老龄化”同样冲击着世界的每一个角落。美国社会保障管理局估计:如果没有国家养老金项目,42% 的退休人员的生活水平将降低到贫困线以下。

根据世界银行 1997 年《世界发展报告》，世界上的某些地区受经济结构调整的影响特别大，人口的贫困率明显上升。中、东欧地区和英联邦国家的情况在过去 10 年中遭受了最大程度的恶化，缺乏收入的贫困人口由一小部分增长至人口的 1/3。据估计，大约有 1.2 亿人生活在贫困线以下。在撒哈拉以南的非洲国家，贫困人口最多，增长速度最快，大约有 2.2 亿人没有收入。世界银行估计，2000 年撒哈拉以南的非洲有一半人口生活在贫困线以下。

没有人会否认这样一个事实：经济发展是降低贫困水平强有力的手段，同时也是维持国家社会保障制度的关键。然而，从计划经济向市场经济的过渡比人们所期望的要困难许多。这又为经济的发展并不能自动地保证理想的社会发展的论点提供了新的证据。结构调整的短中期代价并不仅仅限于经济上，许多国家都经历了随之而来的 GDP 陡然下降，这种代价还表现在医疗和教育水平的下降、犯罪率的上升，以及一些国家平均寿命的下降。

以上事实给我们一个深刻启示：经济的发展和全球化的升级并不一定能够降低贫困、增加社会对公民的保障和保护。人们不禁要问：社会保障制度到底应该走多远？

（根据达尔默·D·霍斯金斯(Dalmer D. Hoskins)等编：《21 世纪初的社会保障》，中国劳动社会保障出版社 2004 年版，第 5 页，改写）

第一节 社会保障的功能与特点

一、社会保障的定义

在没有社会保障制度安排之前，人们依靠个人、家庭、朋友和社区的力量抵制社会风险，能力非常有限，个人、家庭和群体灭亡的事件不断发生。抵制社会风险的制度安排与国家的不断强大具有相辅相成的关系；政府抵制社会风险的责任也日益突出，从临时性救灾到长期性计划，乃至如今的系统性社会工程，政府抵制社会风险的责任和能力不断提高。

社会保障概念是美国在 1935 年颁布的《社会保障法案》(Social Security Act)中首先使用的。1938 年这一概念又被新西兰通过的一项法案运用。1944 年第 26 届国际劳工大会发表的《费城宣言》中正式采纳了社会保障这一概念。自此，这一概念被世界各国接受并广泛应用。由于各国的经济发展水平、社会制度、文化背景以及民族传统不尽相同，所依据的理论体系也存在一定差异，各国根据自己的国情制定符合本国实际情况的社会和经济政策，并逐步建立和发展本国的社会保障制度。因此，目前世界各国对于社会保障概念理解和解释不尽相同。

德国是最早由国家为公民提供较全面社会保障的国家。德国所遵循的是特殊性原

则,强调个人的责任。德国对社会保障的解释是:社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、老年等原因而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。

英国认为社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划,是公民因特定的原因收入中断或减少,或具有某种需要时,所给予本人及其家庭的国家经济保障。英国建立的社会保障制度遵循的是普遍性原则,将社会保障作为一种国民收入再分配的手段,通过社会服务和社会救助使全体公民的福利得到提高。

美国对社会保障的理解介于英国和德国之间,将社会保障视为社会安全网,认为社会保障是根据政府法规建立的,可以避免人们因年老、疾病、失业、伤残等原因中断或丧失劳动能力而带来生活困难,并为人们提供因结婚、生育和死亡带来的特殊开支以及抚育子女的家庭津贴的保障体系。

日本对于社会保障的理解如学者森井利夫在《社会福利事典》中所诠释的:在国民生活中出现收入中断或永久丧失时,国家为保障其最低生活水平的收入而制定的综合的措施或制度。在这个诠释中,他仅把社会保障定为收入保障。

国际劳工组织对于社会保障的界定,在内涵和外延上有一个逐步扩大的过程。在1942年对社会保障的定义是:通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障,为公民提供保险金、预防或治疗疾病、失业时资助并帮助其找到工作。1985年国际劳工局亚太地区局给社会保障的定义是:社会保障可以解释为一个社会在出现规定的事件或在规定的情况下向其成员提供的保护,其目的是:①尽可能防止使收入丧失或收入锐减的意外出现;②当意外确实发生时,尽可能提供医疗并对引起的后果提供财政保护;③尽可能为遭受意外者身体康复和职业恢复提供便利;④尽可能为抚养儿童提供福利待遇。1989年,国际劳工局社会保障司编著的《社会保障导论》一书对社会保障作了概括:社会保障基本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抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或收入锐减引起的经济和社会灾难的保护,医疗保险的提供及有子女家庭补贴的提供。

我国于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”一词,其定义为:国家和社会通过立法,采取强制手段对国民收入进行再分配,形成社会消费基金,对由于年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他灾难发生而使生存出现困难的社会成员,给予物质上的帮助,以保证其基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。

这一定义包含以下几层意思:

(1) 社会保障的责任主体是国家和政府。唯有国家和政府才有能力担当起社会保障的主体。国家是对社会进行管理的最高权力机关,政府是具体执行国家权力的行政机关,惟有国家和政府才能通过国民收入的再分配,对全社会进行生活保障。

(2) 社会保障的受益者是社会成员中因意外遭遇而暂时或永久丧失劳动能力者、

失业者以及鳏寡孤独等生活无依无靠者。

(3) 社会保障的目标是满足公民的基本生活需要。社会保障制度对于低生活水平的社会成员给予生活保障,以保障其基本生活需求为目标。社会保障制度的这一目标是建立在给予公民基本的生存权利这一原则之上的,在此基础上还要坚持效率优先、兼顾公平。因此,社会保障应该使社会的每个成员的生活标准能够达到维持其生存所需要的水平。

(4) 社会保障得以实施的保证和依据是相应的社会立法。社会保障是以健全完备的法律体系为支点的,必须以法律形式规范国家的社会保障职能机构、企业和职工个人及各社会保障主体之间的权利与义务;各项社会保障费交纳的比例及保障津贴给付标准的确定与调整;社会保障职能机构的设置、编制、职能、责任与工作程序;各种社会保障基金的管理与投资运营的原则和办法;社会保障管理费的提取比例、使用范围与开支办法等,使社会保障的运作制度化和规范化。

从理论上讲,社会保障的目标应该是为全社会提供保护,即社会保障的对象应该包括社会的全体成员。但是,在现实生活中,由于各国国情的差异,以及实行社会保障的原则不同,在保障对象上各不相同。从各国实施社会保障的情况来看,按保障原则可分为特殊性原则和普遍性原则两大类。按特殊性原则建立的社会保障制度,保障对象主要是工薪收入者,其性质为就业保障,即保障对象能否享有保障,以及能享有多大程度的保障,取决于就业年限的长短,交纳的保险费的多少,以及是否存在雇佣关系等。目前,世界上以该原则建立起来的社会保障制度的国家主要有美国、日本等发达国家。而根据普遍性原则建立的社会保障制度,则是以全体居民或公民为保障对象的,其性质是全民保障,保障对象资格的确定,主要依据是该公民在本国的居住年限、公民身份,而并不管其有无收入、是否就业。以普遍性原则建立社会保障制度的国家主要是英国、瑞典、挪威等西欧和北欧等经济发达国家。

二、社会保障的基本功能

社会保障的基本功能是为整个社会经济的正常运行创造良好的环境,增加社会经济的有序性,使国民经济和整个社会有机体得以持续、稳定协调地发展。社会保障的基本功能具体表现在以下几方面:

1. 保障公民基本生活

保障公民基本生活是社会和经济发展的前提,也是社会保障最核心的功能。工业革命和社会化大生产在削弱家庭保障职能的同时,加大了劳动者所面临的经济风险。人们一旦遭遇年老、失业、疾病、工伤等经济风险或自然灾害,将无力维持生存,这势必引起社会动荡和经济停滞。国家建立社会保障体系,可以确保公民的基本生活不受影响,免除劳动者的后顾之忧。同时,建立社会保障制度也是保障人权的需要,是社会进步的体现。如今社会保障已经成为国际公约和绝大多数国家法律明确规定的公民的一项基本权利。

2. 维护社会安全

社会保障作为创造社会安全的制度安排,保障社会成员既能享受基本生存权利,又能分享到经济发展和社会进步的成果。它能够缓解社会矛盾,维护社会秩序,减少社会冲突,保证社会经济正常运行,从而有利于社会稳定。导致社会不安定的因素是很多的,其中社会成员的生存无保障是最主要的因素。为此,国家通过立法,以社会保障税和其他形式的税收将高收入者的一部分收入转移支付给低收入者,力求在一定程度上实现收入的均等,缓解社会矛盾的对抗性,从而实现整个社会秩序的稳定。因此西方国家把具有这种社会稳定功能的社会保障称为“社会安全网”。正如国际劳工组织在总结各国实施社会保障制度的作用时指出的那样:没有社会的安定,就没有社会的发展;没有社会保障,就没有社会的安定。

3. 促进经济社会协调发展

首先,社会保障可以调节社会总需求,平抑经济波动。当经济衰退而失业率提高、人民生活水平下降时,失业保险和社会救济有助于提高社会购买力,拉动有效需求,促进经济复苏;当经济高涨而失业率下降时,社会保障支出相应缩减,从而使社会总需求不至于过度膨胀。其次,政府可以通过调整社会保障税(费)率和待遇支付标准,主动调节社会总需求,减少经济波动。再次,社会保障基金的长期积累和投资运营有助于完善资本市场。最后,社会保障向没有生活来源者、失去工资收入者提供收入,使其能维持基本生活,繁衍后代,并维持他们应有的文化、技术素质,保证劳动力再生产的进程不至于中断或受阻,以实现与经济发展相适应的劳动力的扩大再生产。此外,统一、规范、完善的社会保障体系必然有利于形成统一的劳动力市场,促进劳动力资源的合理流动与有效配置。

4. 维护社会公平

在社会保障资金筹集和待遇支付过程中可以创造社会公平。首先,通过财政收入建立社会救助计划。其次,以收入为基数按照相同的费率征收社会保障税(费),使高收入者多缴费;再按照社会平均收入计发社会福利,财富便从富人手中流入穷人手中。

社会保障改变了国民收入分配格局,通过缩小收入差距和减少贫困来促进社会公平。市场机制给予每个社会成员平等参与竞争的条件和机会,但不能保护竞争中的弱者,因此失业和贫困在所难免。为了实现社会公平,就需要国家配置一部分资源,弥补市场机制的缺陷,以社会保障的形式对弱者、失业者、贫困者给予保护,以实现社会公平的目标。

三、社会保障的特点

1. 保障性

社会成员因各种原因造成的生活困难者,有权享有由国家保证他们获得的、与一定时期生产力发展水平相适应的物质帮助。这种保障性是国家以立法的形式加以肯定和保证的。当然,社会保障的水平是相对的,因社会生产力发展水平的不同而不同,并伴

随着社会生产力水平的提高而逐步提高。但是,无论在什么情况下,对社会成员由于生存危机而引起的基本生活需要必须给予物质保证。只有这样,社会成员才会获得安全感,在安定的社会环境中无后顾之忧地从事社会生产,使整个社会健康稳定地发展。

2. 强制性

社会保障作为国民收入再分配的一种形式,是国家通过立法来强制实施的。法律规定社会保障的对象、内容、方式、方法,规定了国家、单位和个人的权利和义务。只有国家通过立法,强制执行,才能使因特殊困难的劳动者及家属获得基本的生活保障;社会稳定发展,才能达到社会保障的根本目的。这和其他的商业保险以及民间的慈善事业是有明显区别的。

3. 互助性

任何社会条件下,人与人之间必须互相支持、依赖才能生存和发展,人与人之间要求存在互助性。现代社会将其作为一种公共道德标准。社会保障就是这种道德标准在社会制度上的反映。由此,社会保障是一项互助性的事业。社会保障分配的互助性贯穿于基金的筹集和使用的整个过程中。就劳动者个人而言,缴纳的基金与获得支付在数量上不是完全一致的。事实上,以国家为主体的社会保障制度集中了全社会成员的一部分财力,而仅在特定时点上对部分成员提供帮助,这就大大增强了劳动者个人抵御未来风险的能力,从而也增强了社会的稳定性,社会保障充分体现了互助性的特征。

第二节 社会保障制度结构

一、社会保障制度框架与项目分类

(一) 社会保障制度的总体框架

1952年6月28日,国际劳工组织在日内瓦召开的第35届国际劳工大会上通过的《社会保障(最低标准)公约》(第102号文件)被视为国际社会保障发展历程中的一个里程碑,并成为解释社会保障制度规定的基本依据。该项公约规定,社会保障有九种:医疗照顾(medical care);疾病给付(sickness benefit);失业给付(unemployment benefit);老年给付(old-age benefit);职业伤害给付(employment injury benefit);多子女家庭给付(family benefit);生育给付(maternity benefit);残废给付(invalidity benefit);遗属给付(survivors benefit)。

社会保障作为近现代工业文明的产物,历经百余年的发展,从作为解决劳动纠纷的一种应急措施演进为一种社会的系统功能;覆盖面从城市劳工扩展到全体公民;保障项目从零星分散发展到体系化、制度化,逐渐形成了一整套覆盖社会成员生、老、病、死、伤残、失业等多个方面的社会安全网络。

中国的社会保障体系由四大部分组成:社会救助——最低层次的社会保障,保障

社会成员的生存需要;社会保险——基本保障,保障劳动者因丧失劳动能力失去工资后仍能维持基本生活;社会福利——增进城乡全体居民生活福利的高层次社会保障;社会优抚——特殊性质的社会保障,保障为社会作出贡献和牺牲的军人及其眷属的基本生活。社会保障制度的这几个组成部分互相衔接、互相补充,构成一个相对完整的社会安全网络。中国社会保障制度结构及其项目构成见图 1-1。

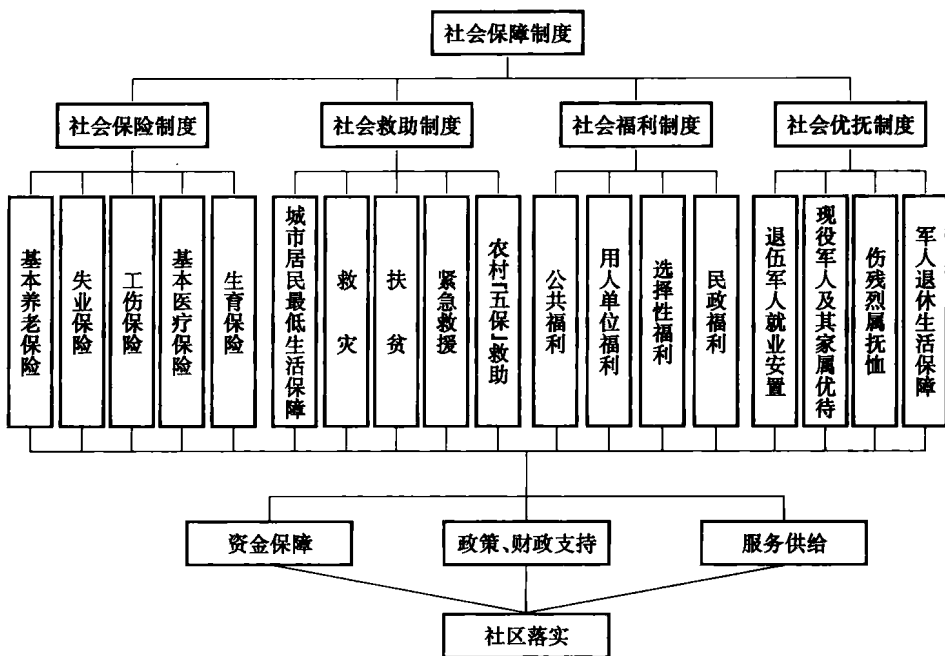


图 1-1 中国社会保障制度结构及其项目构成^①

(二) 社会保险类项目和转移支付类项目的区别

从社会保障制度结构中可以看到,社会保障的具体项目种类繁多,但无外乎为两类:社会保险类项目和转移支付类项目。它们之间的共同之处在于:两者都是国家和社会对社会成员提供物质帮助的一种收入再分配工具。但是,两者所体现的收入再分配的性质和形式却有泾渭之分。

首先,社会保险的再分配属于横向再分配,转移支付类项目的再分配属于纵向再分配。收入的横向转移发生在投保人之间,即在发生了风险的人与没有发生风险的人之间转移。收入的纵向转移发生在健康者与患病者之间、工作者与退休者之间、在业者与失业者之间等,即高收入阶层的收入向贫困阶层转移、社会普通成员的收入向优抚对象转移。收入的纵向转移可以缩小贫富差距,而收入横向转移则不必然有此效应。

^① 赵曼、刘恒庆主编:《社会保障学》,中国财政经济出版社 2003 年版,第 7 页。