

高等学校法学系列教材
Gaodeng Xuexiao Faxue Xilie Jiaocai

Social Security Law

社会保障法学

杨莲秀 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

Social Security Law

社会保障法学

杨莲秀 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会保障法学/杨莲秀主编. —北京:北京大学出版社,2011.8

(高等学校法学系列教材)

ISBN 978-7-301-19149-1

I. ①社… II. ①杨… III. ①社会保障-行政法-法的理论-中国

IV. ①D922.182.31

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第122072号

书 名: 社会保障法学

著作责任者: 杨莲秀 主编

责任编辑: 丁传斌 朱彦 王业龙

标准书号: ISBN 978-7-301-19149-1/D·2878

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印刷者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 21.5印张 412千字

2011年8月第1版 2011年8月第1次印刷

定 价: 44.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

序 言

2011年7月1日,《中华人民共和国社会保险法》正式实施。作为献礼,我们这本《社会保障法学》出版了。

虽然在编写过程中我们遇到了种种困难,但是在各位同仁的努力下,本书终于问世了。我们在编著本书时有三个宗旨:一是力求通俗易懂,尤其是保证学生易学易懂。因此,我们不仅要求语言表达上简练,而且教材各章节的体例力求保持统一。二是内容的完整性和基础性。本书中既有对社会保障法律的一般概述,又包括对外国和中国相关社会保障法律制度的介绍,保证内容上的公正性和一般化。通过本书的学习,让学生系统掌握课程的基本知识。三是除了介绍社会保障法律基本理论知识之外,也介绍、分析了相关社会保障法律、制度方面具有前瞻性的理论观点,给人以启发。

本书分为两编,共计15章内容。第一编为社会保障法总论,是社会保障法的基本理论编,阐述社会保障的定义、特征和意义,社会保障法的基本概念、发展进程、理论基石、相关关系、体系与模式,以及中外社会保障法的产生和发展,旨在提供较为全面、系统的社会保障法基本理论知识;第二编为社会保障法实践,是各项法律和制度的具体实践编,介绍社会保险法(包括养老保险法、医疗保险法、失业保险法、工伤保险法、生育保险法)、社会救助法、社会优抚法、社会福利法、社会保障基金法、社会保障管理法、社会保障争议法等法律制度和实践知识。

与同类教科书相比,本书有着如下三个显著特色:

第一,体例上,为更能体现教材目的,便于读者学习,每章都有内容提要、学习目标、关键词、思考题以及参考文献,这样使读者对每章的内容都有一个整体的认识,提高学习的效率。

第二,编写上,力求从法学的角度阐述社会保障制度的重点,注重制度的基础理论分析和制度内容的解释,以提高教材的理论水准与实用简明的结合度,满足读者研究和实用的需要。

第三,内容上,以求新、求实、求用为目标,紧跟理论研究的前沿动态和国家立法的最新动向,注意介绍近年来我国社会保障领域的最新理论研究成果,包括国际上社会保障法学研究的一些新动向,目的在于引起读者对有关问题的进一步思考,保证法学教材的实用价值。

本书主要是针对高校社会保障专业大学本科生的教学编写,同时也适用于相关部门工作人员和社会上所有对社会保障有兴趣的人士阅读。

本书由主编上海工程技术大学的杨莲秀老师提供写作大纲并统审定稿。江苏大学法学院的尚清锋老师参与编写工作,对成果的完成作出了重要贡献。各章节的编写分工如下:

杨莲秀:第1—8章;

尚清锋:第9—15章。

本书能够问世,得到了北京大学出版社的大力支持,尤其是北京大学出版社朱彦老师的鼎力帮助和支持,在此我们表示衷心的感谢。在编写过程中,上海工程技术大学的杨洪刚老师帮助搜集了大量的材料,并对本书的提纲提出了一些建议,在此一并表示衷心的感谢。此外,我们吸收了理论界、学术界已有的研究成果,在此不一一列举,也谨向他们表示衷心的感谢。

由于作者水平有限,教材中难免存在一些问题,请各位专家、学者和广大读者批评指正。

杨莲秀

2011年7月18日

目 录

第1编 社会保障法总论

第1章 社会保障概述	(1)
1.1 社会保障的定义	(1)
1.2 社会保障的特征和意义	(6)
第2章 社会保障法的基本理论	(14)
2.1 社会保障法的概念和特征	(14)
2.2 社会保障法的地位	(27)
2.3 社会保障法的理念和价值	(32)
2.4 社会保障法的基本原则	(42)
2.5 社会保障法的渊源和内容	(46)
第3章 社会保障法的产生和发展	(49)
3.1 世界社会保障法的产生和发展	(49)
3.2 我国社会保障法的产生和发展	(64)

第2编 社会保障法实践

第4章 社会保险法	(75)
4.1 社会保险法概述	(75)
4.2 我国社会保险法	(82)
第5章 养老保险法	(89)
5.1 养老保险法概述	(89)
5.2 外国养老保险法律制度	(90)
5.3 我国养老保险法律制度	(94)
第6章 医疗保险法	(106)
6.1 医疗保险概述	(106)
6.2 外国现行医疗保险制度模式	(109)
6.3 我国医疗保险法律制度	(116)

第7章 失业保险法	(124)
7.1 失业保险概述	(124)
7.2 外国失业保险法律制度	(130)
7.3 我国失业保险法律制度	(133)
第8章 工伤保险法	(140)
8.1 工伤保险法概述	(140)
8.2 外国工伤保险法律制度	(144)
8.3 我国现行工伤保险制度	(147)
8.4 我国工伤保险制度的完善	(151)
第9章 生育保险法	(154)
9.1 生育保险的概念和意义	(154)
9.2 生育保险制度沿革	(157)
9.3 生育保险的实施对象	(161)
9.4 生育保险基金的筹集和管理	(164)
9.5 生育保险待遇	(166)
9.6 我国生育保险法律制度存在的问题	(171)
9.7 我国生育保险制度的完善	(173)
第10章 社会救助法	(177)
10.1 社会救助法概述	(177)
10.2 社会救助的基本内容	(190)
10.3 我国社会救助法律制度	(196)
10.4 我国社会救助制度的完善	(210)
第11章 社会优抚法	(215)
11.1 社会优抚法概述	(215)
11.2 社会优抚立法的发展	(217)
11.3 社会优抚制度的内容	(221)
11.4 我国社会优抚制度的完善	(236)
第12章 社会福利法	(240)
12.1 社会福利法概述	(240)
12.2 社会福利制度的发展	(243)
12.3 社会福利法的内容	(248)
12.4 我国社会福利制度的完善	(266)

第 13 章 社会保障基金法	(269)
13.1 社会保障基金法概述	(269)
13.2 社会保障基金征集法	(274)
13.3 社会保障基金支付法	(281)
13.4 社会保障基金投资法	(286)
13.5 社会保险基金监管法	(294)
第 14 章 社会保障管理法	(304)
14.1 社会保障管理法概述	(304)
14.2 我国社会保障管理的法律制度	(309)
第 15 章 社会保障争议法	(316)
15.1 社会保障争议法概述	(316)
15.2 国外社会保障争议法律制度介绍	(318)
15.3 我国社会保障争议法	(325)
15.4 我国社会保障争议法的完善	(336)

第1编 社会保障法总论

第1章 社会保障概述

内容提要和学习目标:通过本章的学习,了解社会保障、社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚各自的概念、内容,对比把握它们在社会保障体系中的地位,理解社会保障的特征,掌握社会保障的基本功能,能够联系经济学知识分析社会保障制度的经济效应。

1.1 社会保障的定义

1.1.1 社会保障的概念

社会保障,其英文名称为“social security”,也有人译为“社会安全”。在1935年8月14日美国国会批准并颁布的《社会保障法》中,“社会保障”名称首次出现。1941年8月14日美、英两国签署的《大西洋宪章》、1944年国际劳工组织第26届大会通过的《费城宣言》均使用了这一名称。此后,国际劳工组织的《国际劳工公约》和《国际劳工公约建议书》也沿用了这一名称。我国1985年9月通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第七个五年计划的建议》正式提出“我国将逐步地建立起具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏形”,作为官方文件首次使用了这一概念。从此,“社会保障”一词在我国得到广泛使用。最早的社会保障源于1601年英国颁布的《济贫法》,该法通过征收济贫税对无力谋生的贫民发放救济,具有慈善性质。随着工业化经济发展进程的推进,社会保障逐步演变并通过立法确定为人人享有的生存权利,社会救济被确定为国家与社会的一项责任与义务。例如,德国于19世纪80年代颁布了疾病、工伤、老年三项社会保险法案,美国也于1935年颁布了《社会保障法》。二战后,曾是英国伦敦学院院长和劳工介绍所所长的贝弗里奇在受政府委托起草的《社会保障和有关福利问题的报告》中称,接受社会保障是每个公民的权利,受

保障者按统一标准缴费,按统一标准领取津贴和救济,以满足正常的生活需要。这一主张后被英国政府采用,继而制定了一系列社会保障计划并推广实施。随着社会保障制度的逐步完善,西欧、北美一些国家更是实施了“从摇篮到坟墓”的高福利政策。如今,社会保障权利已被写进了《国际劳工公约》,作为一项基本的法律制度得到广泛推崇。

目前,学术界对社会保障的概念尚无统一认识,其定义不下二十余种,主要有:(1) 国际劳工局:社会保障是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,以及有子女家庭补贴的提供。(2) 贝弗里奇:社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划,目的是保护全体公民避免因失业、疾病、年老及家人死亡而丧失收入来源或工资收入大幅度减少,并通过社会服务和社会救助提高全体公民的福利。(3) 《简明不列颠百科全书》:社会保障是一种公共福利计划,旨在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。(4) 艾哈德:社会保障是为因生病、残疾、年老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。(5) 美国社会保障总署:社会保障是指根据政府法规而建立的项目,给个人谋生能力中断或丧失以后以保险,还为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。(6) 郭崇德: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。(7) 王全兴:社会保障是国家为了保障社会安全 and 经济发展而依法建立的,在公民由于年老、疾病、伤残、失业、灾害、战争等原因,其生活发生困难的情况下,由国家和社会通过国民收入再分配,提供物质帮助,以维持公民一定生活水平或质量的制度。(8) 方乐华:社会保障即国家为了维护经济发展和社会安定,通过强制性立法,以国民收入分配和再分配的形式,对全体社会成员的基本生活需要和经济发展享受权予以保障的制度。(9) 傅华中:社会保障是国家通过立法对社会成员给予物质帮助而采取的各种社会措施的总称。(10) 蒋月:社会保障是旨在保护公民免除因年老、疾病、伤残、失业、死亡或者灾害等原因而遭受损失,并保证其基本生活的各种措施的总称。(11) 王尚银:社会保障是国家、社会群体和个人为使社会成员能够维持基本物质生活,实现生存权而提供援助和保证。

这些定义从外延角度可以划分成两类:一是广义社会保障,包括社会保险、社会救济和狭义社会福利三类;二是狭义社会保障,包括社会保险和社会救济两类。我国理论界对社会保障的定义可归纳为三类:一类认为社会保障是一种经济分配形式,是对国民收入的分配和再分配;另一类认为社会保障是一项社会福

利制度;还有一类则认为社会保障是国家履行管理义务的一种社会责任。

社会保障制度古已有之。国际上,现代意义上的社会保障制度的发展大体经历了三个阶段。一是以19世纪80年代俾斯麦在德国建立雇主和雇员缴费的社会保险制度为标志,欧美不少国家(如瑞典、挪威、比利时、丹麦、法国、英国、意大利、美国等)纷纷建立俾斯麦式的社会保障制度,简称“俾斯麦主义阶段”。二是以1942年英国贝弗里奇报告发端的福利国家为标志,各国(如英国、加拿大、澳大利亚及北欧国家)逐步建立起贝弗里奇式全民福利的社会保障制度,简称“贝弗里奇主义阶段”。三是以1979年英国撒切尔夫人提出削减福利为标志,许多国家(如英国、美国、德国、法国、荷兰等)既注重社会保障的功能又减轻国家的社会保障责任,以利于社会保障制度可持续发展的阶段,简称“撒切尔主义阶段”。不管哪一个发展阶段,社会保障都被形象地称为“社会安全阀”,即社会保障制度是社会稳定强有力的保障措施之一,是构建和谐社会的重要组成部分。

1.1.2 社会保障的基本内容及其相互关系

从社会保障的实践情况看,各国的社会保障体系根据各自的国情各有侧重,不尽相同。美国的社会保障包括社会保险、社会救助、退伍军人补助、老人医疗服务、教育和住房六个方面;英国的社会保障包括社会保险、社会补助、社会救助、义务教育、家庭福利和职业培训;日本则以社会保险、国家救济、社会福利和义务教育组成了自己的社会保障体系。我国的社会保障体系一般认为包括社会保险、社会救济、社会优抚、社会福利和社会互助等,它们相互补充、各司其职,共同构筑起社会安全网的完整体系。但是,一般来说,社会保障体系包括社会保险、社会救助、社会优抚、社会福利和社会互助等方面,它们既相互联系又相互区别,有机构成了一个完整的社会保障体系。

社会保险是指国家通过立法,多渠道筹集资金,在劳动者暂时或者永久丧失劳动能力以及因其他原因中断工作,没有经济收入或者劳动收入减少时,给予经济补助,使他们能够享有基本生活条件的一项社会保障制度。从社会保险的项目内容看,它是以经济保障为前提的。一切国家的社会保险制度,不论其是否完善,都具有强制性、社会性和福利性这三个特点。社会保险包括养老保险(old age insurance)、医疗保险(health insurance)、失业保险(unemployment insurance)、工伤保险(work-related injury insurance)和生育保险(pregnant and birth insurance)五个险种。社会保险是社会保障体系的核心,其保障对象主要是全体社会成员,其目的是在他们的收入因年老、失业、患病、伤残、生育而减少时给予经济补偿,保障他们的基本生活,具有补偿收入减少的性质。社会保险的资金来源主要是用人单位和社会成员个人的交费,政府给予资助并承担最终责任。社

会保险实行权利和义务相对等的原则,只有履行了缴费义务,才能获得相应的收入补偿权利。

社会保险是社会经济发展到一定阶段必然产生的一种分配关系,其实质是国家有目的地使一部分国民收入转化为社会保险基金,通过再分配的形式保障丧失劳动能力和失去工作机会的人能有最基本的生活来源,以维持、促进社会成员的再生产和保证社会秩序的安定。

社会救助是指没有参加社会保险的公民遇到年老、疾病、伤残或者其他生活困难,或者虽已经参加社会保险但所获得的社会保险待遇仍不足以维持基本生活时,从国家和社会获得无偿物质帮助的一种社会保障制度。从历史发展看,社会救助先于社会保险产生。早在1536年,法国就通过立法要求在教区进行贫民登记,以维持贫民的基本生活需求。1601年,英国制定了《济贫法》,对贫民进行救助。中国古代的“义仓”也是一种救助制度。这些都是初级形式的社会救助制度。维持最低水平的基本生活是社会救助制度的基本特征。社会救助经费的主要来源是政府财政支出和社会捐赠。

社会救助是社会成员享有的在因自身、自然或者社会原因造成贫困,无法维持基本生活的情况下,从国家获得物质帮助的权利。一般来说,社会救助的对象有三类:一是无依无靠、没有劳动能力又没有生活来源的人,主要包括孤儿、残疾人以及没有参加社会保险且无子女的老人;二是有收入来源,但生活水平低于法定最低标准的人;三是有劳动能力、有收入来源,但由于意外的自然灾害或社会灾害而使生活一时无法维持的人。社会救助是最为基础的、最低层次的社会保障,其目的在于使因各种原因无法维持最低生活水平的公民享有最低程度的生活保障,因此其给付标准低于社会保险和社会福利。社会救助的经费来源主要是政府财政支出和社会捐赠。

社会救助的主体既具有广泛性,又具有特殊性。从广泛性而言,任何社会成员都有可能得到社会救助,或者说,任何社会成员都有享有社会救助权的可能性。但是,对作为个体的某一个社会成员而言,社会救助权是否能够从可能的权利转化为实际的权利,还要看其是否符合法律规定的条件。只有因为贫穷而无法维持基本生活的社会成员才可以主张自己的社会救助权。与其他社会保障权的法律条件不同,社会救助权的享受并不要求权利人履行缴费义务,但是其行使有一个特殊的要求,即权利人必须证明自己贫穷,而且无法维持基本生活。正是因为有这样的要求,与其他社会保障权相比,社会救助权的实现就会存在一些消极的障碍。不仅是将领取社会救助金当做恩惠的人在未按时领到救助金时默不作声,即使是知道社会救助是自己一项权利的当事人也在很多时候会放弃这项权利:贫穷的人会被别人看不起,被认为是“不劳而获”而具有强烈的失败感和羞耻感。这样,社会的态度,特别是社会救助机构工作人员的服务态度在很大

程度上影响着权利人对自己权利的主张。在法律上规定社会救助是社会成员的一项权利,规定相应的救助措施的同时,加强对该权利的宣传,使所有社会成员真正认识到这是一项权利显得非常重要。

社会优抚是指国家利用财政资金对从事特殊工作者及其家属,如现役军人、服现役或者退出现役的残疾军人以及复员军人、退伍军人、烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属、现役军人家属,给予优待、抚恤、安置等物质帮助的一项社会保障制度。在我国,社会优抚的对象主要是烈军属、复员退伍军人、残疾军人及其家属;内容主要包括提供抚恤金、优待金、补助金,举办军人疗养院、光荣院,安置复员退伍军人等。

和平、稳定的社会环境是经济建设和人民生活的基本保障,而其获得则依赖于一支坚强有力的军队。军人作为一类特殊的社会成员,肩负着维护国家和社会安全的光荣使命。为了履行这一使命,军人不能像一般的社会成员那样生活,他们以及他们的家属作出了重大的牺牲和奉献,赋予军人及其家属社会优抚的权利是理所当然的。因此,社会优抚权的主体只能是军人及其家属。社会优抚的目的在于安定军心,巩固国防力量,促进社会稳定。

社会福利有广义和狭义之分。广义的社会福利,是指国家为改善和提高全体社会成员的物质生活和精神生活所提供的福利津贴、福利设施和社会服务的总称。狭义的社会福利,是指国家向老人、儿童、残疾人等社会中需要给予特殊关心的人群提供的必要的生活保障。本书所研究的是广义的社会福利。

社会福利的目的在于不断提高全体公民的生活水平,主要包括各种文化教育、公共卫生、公共娱乐、市政建设、家庭补充津贴、教育津贴、住宅津贴等。社会福利的实施对象包括老人、儿童、残疾人等特别需要关怀的人群,为他们提供必要的社会援助,其目的在于提高这些特殊群体的生活水准和自立能力,主要包括老人福利、妇女福利、儿童福利、青少年福利、残疾人福利等。

社会成员有生存的权利,同样也有生活得更好的权利。社会福利的水平受社会经济发展水平的制约,随着社会的进步而不断发展,其具体内容也随之不断扩大。社会福利权益为法律所保护,同时社会成员享受哪些社会福利内容和项目要受到所处的社会经济发展阶段的限制和约束,只能享受按照当时社会条件所能提供的条件和法律中明确规定的社会福利内容。

社会互助是指在政府鼓励和支持下,社会团体和社会成员自愿组织和参与的扶弱济困活动。社会互助具有自愿和非营利的特征,其资金主要来源于社会捐赠和成员自愿缴费,政府往往从税收等方面给予支持。社会互助的主要形式包括工会、妇联等群众团体组织的群众性互助互济,民间公益事业团体组织的慈善救助,城乡居民自发组织的各种形式的互助组织等。

1.2 社会保障的特征和意义

1.2.1 社会保障的特征

1. 社会性

社会性是社会保障的本质特征。工业革命以机械化生产代替手工劳动,以工厂代替手工业工场,从而根本改变了社会的生产方式和劳动方式。机械化不是用单个的机器生产,而是使用机器体系生产。由于社会分工、专业化和协作的发展,不仅要求众多工人来到工厂集体劳动,而且生产过程也被科学地分解为若干个相互联系、前后衔接的工序,构成了机器体系。各个不同的工序都采用专门的机器,都要使用有相应专业技术的工人操作。这就导致了生产社会化和劳动社会化。

生产方式和劳动方式的历史性变化促使生活方式也发生了根本的变化。作为生产单位和生活单位的大家庭、家族瓦解了。人们的生、老、病、死、伤、残等过去由家庭负责解决的问题都成为社会问题,只有靠社会才能解决,要求有社会化的社会保障。

不仅机械化生产使工人过度疲劳和紧张导致工伤事故频繁发生,机器排挤工人产生的失业等问题需要社会解决,而且科技进步和新设备的采用对工人的素质要求越来越高,而培养品德高尚、体魄健康、具有科学知识并掌握先进技术的劳动者并非收入微薄的小型家庭所能负担,尤其需要社会兴办国民教育和各种专业专科院校以及多样化的培训解决。这就导致了劳动力再生产的社会化。

正是生产社会化、劳动社会化和劳动力再生产的社会化促进了社会保障制度的产生和发展,并使社会化成为社会保障的本质特征。这是社会保障区别于其他保障形式的基本特点。

社会保障对象的社会化是指全体社会成员不分性别、民族、城乡、地区、职业、工作单位的所有制属性、个人身份以及用工形式等,一律都是社会保障的对象,都有平等地享受社会保障的权利。

国家和社会不仅要保障社会成员获得体面的生活,还要尊重他们的人格尊严。建立以全民为对象的社会保障制度,是一个宏大而复杂的系统工程,需要投入巨额资金。资金要从全社会筹集,即基金来源必须社会化。从整个社会保障看,必须社会化筹集资金,全社会调剂使用。这就是说,社会保障是国民收入的再分配,是用收入转移的办法保证困难人群的最低生活需要。这是建立社会保障的必要条件,体现了社会保障社会化的本质特征。保障资金转移使用的范围越宽广,社会化的程度越高,资金使用的社会效益也越高。

2. 共济性

社会保障实行互助共济,按照大数法则,在整个社会范围内统一筹集和调剂使用资金,依靠全社会的力量均衡负担和分散风险。社会保障的覆盖范围越大,抵御风险的能力也越强。一般而言,社会保障费用应由国家、用人单位、个人三方共同负担,并在较高的层次上和较大的范围内实现社会统筹与互济。

社会保障基金的调剂使用实际上是社会财力的转移,包括横向的转移和纵向的转移。前者如贫富之间、健康者和疾病伤残者之间、在业者和失业者之间以及地区和地区之间的转移,后者如代际转移或个人年轻时为自己积累养老金。不论何种转移,都具有互助、互济和自助的性质。相应地,要顺利地实现这种转移,必须明确树立互助、互济和自助的观念。

3. 强制性

从法律角度看,社会保障及其所有项目都在国家立法之列,因此带有一定的强制性。其中,作为社会保障核心地位的社会保险是绝对强制的。社会保险是国家通过立法,强制符合条件的用人单位和劳动者参加,履行法律所规定的缴费等义务。劳动者在满足一定资格和条件后可依法享受社会保险待遇。任何法定范围内的用人单位和劳动者都必须参加社会保险,这主要是为了保障全社会成员的基本生活。社会保障产生的原因及其宗旨本身就要求它具有强制性。其实,在社会保障产生之前,人类社会就已经存在各种保障形式,如商业保险和家庭保障等。但是,这些保障形式都带有很大的局限性。例如,商业保险采用的是任意加入方式,其局限性是不可能把全社会成员都纳入进来,当没有参加商业保险的人遇到各种经济风险时,很有可能陷入困境。又如,家庭保障方式的互助与共济仅仅局限于家庭人员,因此它的保障功能具有很强的局限性。社会保障产生以及存在的一个重要原因就在于它具有强制性,这也是它与其他保障形式之间的一个根本区别。

4. 福利性

社会保障的宗旨是国家通过立法帮助遇到风险的人们渡过难关,使其免于陷入困境。为了达到这个目的,国家不仅是社会保障管理和实施的主体,而且往往通过财政拨款充实社会保障基金的资金来源。正因为国家通过社会保障保障每一个社会成员的基本生活,这就要求它本身具有一定的福利性。社会保障的福利性具体体现在以下几个方面:

(1) 社会保障事业都是以非营利为基本目的,其指导思想都是以造福于所有社会成员为前提的。

(2) 社会保障中个人的负担相对较轻,不少项目是免费的。特别是弱势群体从社会保障中获益最多,而负担最轻。

(3) 社会保障中的福利性服务较广泛。除了福利性津贴等之外,福利性服

务也包括在社会保障的许多项目之中,如医疗护理、伤残重建、工伤康复、职业介绍、职业培训、老年照顾等,范围相当广泛。

1.2.2 社会保障的功能和作用

1. 稳定功能

(1) 稳定功能的产生

社会稳定是一个国家经济和社会发展的前提。社会稳定主要取决于社会成员的心态稳定,而这又来源于社会成员的安全感。社会保障能够免除公民的生存之忧,并为公民提供一个公平合理、生活水平不断提高的生存环境,因而能够使公民对未来的生活产生良好的心理预期,从而获得充分的安全感。

大多数资本主义国家的社会保障制度都是在国家经济面临困境、社会出现不稳定趋势时建立起来的。19世纪后半期,德国“铁血宰相”俾斯麦曾直言不讳地说,社会保障是“消除”革命的武器,“一个想从社会那里得到养老金的人是最安分守己的”。发达资本主义国家自19世纪60年代以来,经济危机此起彼伏,社会矛盾层出不穷,但是由于它们较好地建立了社会保障制度,经济仍然保持较好的发展势头,充分显示出社会保障的“安全网”和“减震器”作用。

动力机制与稳定机制是现代市场经济的双翼,二者之间的关系实际上就是效率与公平的关系,社会一旦失去公平,就会很快陷入不稳定状态。社会保障的“社会稳定器”作用主要是通过调整收入差距实现的。在一般情况下,公平与效率之间是一种互相替代的关系,并存在着边际替代递增的特征。公平与效率的替代有一种临界点,当社会成员间的利益分配结果的不公平程度处于临界点之前,随着利益分配不公平的扩大,效率逐渐提高;当不公平程度达到临界点之后,随着利益分配不公平的扩大,反而会使效率下降。在市场机制发生作用而没有政府宏观调控的市场经济中,公平与效率的替代仍处于“盲区”,不公平的严重扩大反而使效率持续下降。其原因是:市场经济基本上是效率经济,以不公平分配为前提,鼓励竞争,鼓励利益分配的差别性,贫富两极分化不可避免。当“分化”达到大多数贫困者难以承受程度时,就会出现社会不稳定,甚至会出现革命或动乱。

对于不公平引起效率下降和社会动荡的后果,市场机制本身是无法“消化”的。通过国家宏观调控,其中包括通过实行社会保障制度,对国民收入进行再分配,是解决这一问题最有效手段之一。二战后的实践证明,一些资本主义国家之所以能在几十年中维持经济的高速增长,与它们全面推行社会保障制度是分不开的。

(2) 稳定功能的双重性

① 稳定经济功能

由于在市场经济条件下市场调节经济运行具有自发性、盲目性、滞后性的特

征,经济的波动是难以避免的。社会保障可以消除或减轻经济波动,促进经济的稳定增长。这既可由社会保障所具有的“自动稳定器”功能实现,也可通过社会保障行政管理当局的“相机抉择”调节完成。作为经济的“自动稳定器”,社会保障在经济过热、需求过旺时,有自动增加基金收入、减少基金支出的倾向,从而可以在一定程度上抑制总需求;而在经济衰退时,社会保障有自动减少基金收入、增加基金支出的倾向,从而可以在一定程度上扩张总需求。上述过程在社会保障制度既定的条件下可自动实现,故称之为“自动稳定器”。

社会保障行政管理当局的“相机抉择”调节则与此不同。它首先需要社会保障行政管理当局对宏观经济运行态势作出正确判定,是总需求大于总供给,还是总需求小于总供给。这个判断准确与否直接决定政府“相机抉择”政策的方向。如果总需求大于总供给,当局可有意识地提高社会保障费率的征收标准,从而加大收入再分配力度,抑制企业、个人需求;同时,严格给付条件,适当控制给付标准,减少国民通过社会保障渠道所获取的收入,进而抑制总需求。虽然社会保障支出的刚性十分明显,但是并非没有调节余地。同样的道理,在总需求小于总供给时,当局可通过减收增支扩张需求。由于社会保障支出向低收入者倾斜,而低收入者的边际消费倾向较高,同时减收增支遇到的社会阻力较小,因而扩张要求的效果往往较明显。总之,不论社会保障是作为经济的“自动稳定器”,还是作为政府“相机抉择”的调节手段,都具有稳定经济的功能。

② 稳定社会功能

一个国家需长治久安,必然要保证社会的稳定,而要保证社会的稳定,一个根本的前提是使社会成员的基本物质生活获得保障。但是,从一般意义上讲,市场经济中的分配原则是强调效率优先的,市场经济本身并没有自发实现平等的机制,一些社会成员无法获取足够收入以维持其基本生活。因此,缓解效率与平等这一矛盾的方法,就是先按效率优先的原则进行分析,再通过政府收入分配政策加以调节,而社会保障正是实现政府收入分配政策的手段之一。

比如,在竞争排斥老、弱、病、残、孕、伤等不能正常劳动的社会成员,从而产生严重的社会问题时,政府可通过建立社会保障制度满足他们基本的生活需求。这既可保证市场经济的高效运行,又实现了社会稳定。

2. 分配功能

社会保障的分配功能是指社会保障可以改变国民收入分配格局,从而保证社会成员的基本生活需要或进一步提高其生活质量的固有能力。从性质上讲,社会保障属于分配范畴,任何国家的社会保障无不是通过改变国民收入分配格局实现的,因而这种性质的规定最终可推理出社会保障必然具有分配功能。

由于机制受制于结构,因而要说明社会保障分配功能的实现机制不能不考察社会保障体系的构成。一般而言,社会保障作为一个完整的体系,由社会保