

第一章 社会保障的基本理论

重点提示:

- 社会保障基金的内涵、构成和特点
- 社会保障基金的功能与作用
- 社会保障理论和实践的发展

第一节 社会保障的内涵、 构成和特点

一、社会保障的内涵

社会保障的内涵是随着社会经济的发展和社会形态的更替而不断加以丰富和发展的。人们最初对社会保障的理解局限于“慈善”和“救济”等较窄的范围，到了较发达的商品经济时期——资本主义社会，社会保障才逐步包含了养老保险、失业保险、健康医疗保险、社会救济和社会福利等丰富的内涵。从严格意义上讲，原始社会用于氏族保障，奴隶社会用于主仆保障、封建社会用于家庭保障和教会保障，不能称社会保障，充其量只能称社会保障的雏形。只有到了资本主义社会，由行使社会管理职能的政府组织和实施覆盖全体社会公民的种种保障和福利措施，才能称得上是社会保障。

关于社会保障的定义，最早出自美国 1935 年颁布的《社会保

障法》，英译为“SOCIALSECURITY”，直译为“社会安全”，比较简明扼要。国际劳工组织在战后发起的关于社会保障的系列调查中，将社会保障定义为“社会保险和类似的制度加上家庭津贴”，它是从狭义的角度理解社会保障。战后随着西方市场经济国家的经济繁荣和发展，人们对社会保障的“安全网”作用有了进一步的认识。国际劳工组织重新定义“社会保障”：社会通过它的一系列处置经济和社会风险的公共措施，为它的成员提供保护和医疗照顾、家庭津贴，否则这种风险将导致薪给的停止支付，或因疾病、生育、工伤、失业和死亡导致实际收入的减少。这里“社会保障”的内容主要是收入保障。20世纪70年代，欧美各发达国家普遍陷入经济滞胀，人们对“福利国家”有了较清醒的认识。80年代中期，国际劳工组织组织有关专家经过对发达国家社会保障制度调查之后，撰写了《21世纪社会保障展望》的报告，提出“社会保障”的目标不仅限于防止和减轻贫困，应该更为广泛。它的根本宗旨是使每个人和家庭相信他们的生活水平和生活质量尽可能不因任何社会和经济上的不测事件而受到大影响。这就不仅是要在不测事件中或出现不测事件时去解决困难，而且还要防患于未然，帮助个人或家庭在面临未能避免或不可避免的伤残和损失的时候，尽可能做到妥善安排。因此，社会保障需要的不仅是现金，而且还要有广泛的医疗和社会服务。这里社会保障已把社会服务囊括在内。英国《简明不列颠百科全书》将社会保障定义为：“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，并通过公益服务以提高其福利。”可见，社会保障的定义和涵盖的内容是随着社会经济的发展和人们对社会保障问题的认识不断加深而日趋完善的。

改革开放以来，我国学术界对社会保障内涵的界定也是众说纷纭。有人认为，社会保障即社会保险；有人认为，社会保障即社会福利；有人认为，社会保障即社会安全；也有人认为，社会保障是

一种分配关系，等等。我们认为，社会保障是以政府为主体参与国民收入（或者 GDP）分配和再分配的活动，是政府依法对劳动者报酬和社会剩余产品部分扣除所建立的一笔消费基金，用于社会成员由于生、老、病、死、伤残和自然灾害等原因而面临生活困难时给予的物质或资金的帮助，保障每个成员的基本生活需要和维持劳动力再生产。它一般包括社会保险、社会福利、社会优抚、社会救济、社区服务等项目。因此，社会保障应包括以下几层含义：

（一）组织和举办社会保障的主体是国家或政府

国家代表统治阶级的意志和利益，政府是各级国家权力的执行机关，对社会管理具有最高行政权力。社会主义国家与政府代表全体人民的意志和利益，对发展社会保障事业、积极干预社会经济生活、关心人民疾苦、为人民谋福利，负有义不容辞的责任。因此，国家或政府成为社会保障的组织者、管理主体是理所应当的。同时，在市场经济和社会化大生产条件下，政府承担的职责是按照公共产品理论和市场缺陷法则来确定的。即凡是市场无法提供的“公共产品”或“准公共产品”，就应由政府负责提供和配置全部或部分资源，达到市场资源配置的有效状态。社会保障的内容大多是“公共产品”或“准公共产品”，如社会优抚和社会救济，需要借助政府的强制力获得资源，属于市场失效的“公共产品”，只能由政府提供；社会保险、社会福利和社区服务等项目部分依靠政府提供资源，部分依靠个人和社会提供资源，属于“准公共产品”。所以，社会保障组织、领导、管理的主体只能是政府和国家。第三，从社会保障发展进程来看，社会化大生产给社会带来诸如失业、工伤、养老、医疗健康等社会问题，单靠群众团体、互助机构、慈善机构、家庭的力量，不足以抵御上述社会风险。由政府出面，通过国民收入的再分配为遭遇上述社会风险的家庭和个人提供基本生活保障，这个责任历史地落到了国家或政府身上。可以说，社会保障是社会化大生产和社会分工发展的必然结果。第四，社会保障作为一

项社会制度，它必须有一定的机构加以组织和管理，这个机构是社会保障管理部门，是国家的行政机构，必须具有行政命令和处罚权，是国家或政府授予在特定领域的行政管理职能，不仅要在发生社会保障纠纷时充当“仲裁人”，而且要在发生社会保障收支不平衡时充当最后的财政担保人。

(二) 社会保障必须通过立法，以法律的强制手段规范社会保障行为

首先，法律的基本属性决定社会保障要借助其作为规范一切社会主体社会保障行为的基本依据。法律是维护社会关系、社会秩序、调整人们社会行为的规范。要求人们应该做什么，不应做什么，只有这样才能保证使社会保障有法可依、有章可循，才能使社会保障制度化、规范化。其次，社会保障的目的是保障人们的基本生活需要，将社会成员基本生活状况纳入法律规定的范围，就是为了确保社会成员基本生存权等法定权利得以实现，有法可依。再次，社会保障是政府对国民收入或国内生产总值的一种分配和再分配关系，具有重要的宏观调控功能。不通过强制性的法律实施社会保障分配行为，就难以筹集一定数量的社保基金来保证支付；没有稳定的社保基金，就没有物质基础，不能保证社会保障运行机制的安全，达不到社会保障的目标。第四，强制性确保对保险者和被保险者的约束力。被保险者必须按照法律的规定履行缴费义务，保险者要依照法律规定承担给付保险金的义务；被保险者有按照法律规定取得保险金的权利，保险者有按照法律规定收取保险金的权利。通过法律规定双方在缴费、支付、保障范围等问题上的权利与义务。

(三) 保障的客体是全社会成员

社会保障的功能是减少因社会风险给人们带来的困难，保证人民的基本生活需要，以促进经济发展和社会稳定。之所以面向全体社会成员，一是因为社会风险和自然灾害具有普遍性。在社会化大

生产和人们成长的过程中，都会遇到养老、失业、疾病、工伤等社会风险和自然灾害的风险，而自然条件的不同和职业的不同，抗风险的能力存在很大差别。为了避免社会风险的自然灾害给人们生活带来的损害，就需要建立普遍性防范社会风险的机制——社会保障制度。二是受益具有普遍性。谁都会遇到年老、失业、疾病、工伤等社会风险和自然灾害对人类的侵害，谁都需要在遇到上述风险时得到基本生活的保障。即使有些社会保障项目限于特定的人群，但这些人也是社会关注的对象，是全体社会成员的共同义务。因此，社会保障面向全社会成员是社会保障制度的基本特点。

（四）社会保障基金来源于国民收入的再分配或 GDP 的再分配

无论是取自劳动者报酬的社会保险金，还是取自企业利润的社会保障资金，都是国民收入或 GDP 的重要组成部分，不过需要借助国家机器的强制力取得，建立满足全体社会成员需要的社会保障基金，实现政府的社会保障职能。

（五）社会保障的程度是满足人民的基本生活需要

按照马克思的劳动价值理论，人的物质资料需求可以划分为三个层次：生存需要、发展需要、享受需要。通常三个层次的需要是通过劳动者自身的劳动得以满足，但社会风险和自然灾害带给人们的劳动和生活的影响是不一样的，对遇到这些风险的人群就需要借助社会保障机制使其获得基本生活的权利。但在社会财富没有达到极大丰富以前，不可能通过社会保障获得人们全部发展和享受所需的物质资料，而只能保证生存和部分发展需要所需的物质资料。在市场经济条件下，一方面保证在市场竞争中失败的人通过社会保障能够重新获得参与竞争的机会，对失去竞争能力的劳动者提供基本的生活保障；另一方面防止社会保障产生惰性和依赖性，要有促使人们重新投入竞争的约束力，要想获得比基本生活更丰富的需要，就必须参与竞争，争取新的就业机会，体现了社会保障“公平与效率相结合”的原则。

二、社会保障的构成

社会保障基金从产生到今天经历了一个由简到繁的变化过程。现代社会保障制度从产生至今不到 200 年的历史，其内容也十分庞杂，归纳起来包括五个方面：社会保险、社会福利、社会救济、社会优抚安置和社区服务。

（一）社会保险

社会保险是社会保障的主体，它是通过立法采取强制手段对国民收入或 GDP 进行再分配形成的消费基金，用于对劳动者在遇到生、老、病、伤、残、失业、死等风险时，暂时或永远丧失劳动能力而给予的物质帮助或资金帮助。包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险。

1. 养老保险。国际劳工组织 1952 年通过的《社会保障最低标准公约》对老龄津贴的基本内容规定为：享受老龄津贴的年龄不得低于 65 岁，这一年龄由国家鉴定老年人工作能力的机构予以确定；国家法律可规定，若受保人的收入超过规定限额，老龄津贴适度减少；受保人包括全体雇员，并在其人数宜不低于全体雇员的 50% 或全体人口的 20%；受保人必须缴足保险费或就业满 30 年，或居住在国内满 20 年，才能享受老龄津贴；若仅就业 15 年或保险费缴纳不足，宜减额给付；老龄津贴在规定老龄时期定期支付。

2. 失业保险。国际劳工组织对失业津贴作了相应规定：失业津贴既要覆盖有工作能力的受保人，也要适用于“无能力获得适宜就业机会而使收入中断者”，应覆盖一切雇员，且其人数至少占到全体雇员的 50%；失业津贴定期支付；失业津贴应能保障受保人在失业期间的基本生活需要，但须防止滥用；失业津贴享受期限随缴纳保险费用时间长短而有不同规定，但以 12 个月内平均享受 13 周为基本规定。具体到每一国家，可依据国情、经济实力、民族习惯等对失业津贴的缴纳、支付、享受条件做出不同规定。

3. 医疗和生育保险。对因患病而暂时丧失劳动能力者或因生育中断劳动者，给予其患病和生育期间的收入补助和医疗保险待遇。国际劳工组织曾对此做出规定：医疗保险指因患病而失去工作能力，从而失去生活来源，应给予医疗津贴以资保护；医疗疾病津贴适用于所有雇员，其人数至少应占全体雇员的 50%；医疗（疾病）津贴应能保障受保患者及其家属的生计，要防止滥用；生育津贴适用于妇女怀孕、分娩而中断收入的全部时期；享受本津贴的妇女人数至少应占受雇女工的 50%；生育津贴可采取医疗服务形式提供；管理生育津贴的部门或机构，应采用适当方法鼓励受保妇女自行安排和使用医疗服务，怀孕、分娩导致收入中断后，生育津贴应采取定期支付形式，防止滥用。

在我国，改革开放前以上几项保险称为劳动保险，先后经历了国家和企业共同负担、完全由企业负担、国家与企业和个人共同负担三个阶段。20 世纪 80 年代中期称为社会保险，并在养老保险、失业保险方面推行了社会统筹办法，1995 年和 1998 年分别对养老保险和医疗保险试行“社会统筹和个人账户相结合”的办法。在养老、失业、医疗保险基金管理上，先后出台了管理条例、财务会计管理办法、收支两条线管理办法，使基金管理有章可循，提高了管理的安全性。

（二）社会福利

社会福利是社会保障基金的重要组成部分，它是社会为全体成员提供的各种福利性补贴及举办各种福利事业的总称。包括一般社会福利、职工福利、特殊的社会福利。一般社会福利是国家有关部门及团体举办的社会文化事业，以及市政建设、社会服务等。职工福利是职工所在单位通过举办集体福利设施如食堂、浴池、托儿所等，建立各种补贴如取暖补贴、交通补贴等，提供劳务发放食物，解决职工生活上个人难以解决的困难，以改善职工的物质文化生活。一般社会福利由国家和社会举办，享受对象是全体社会成员。

职工福利是由企业或单位举办，享受对象限于本企业职工及家属。特殊社会福利是国家和社会为残疾人和无劳动生活能力的人举办的福利事业，包括残疾人福利，安置残疾人就业、举办福利工厂；儿童福利，由政府举办，用于收养无人抚养的孤儿、弃婴和残疾儿童；老人福利，由政府举办社会福利院，收养无家可归、无生活来源、生活上难以自理的鳏寡老人及党政机关、社会团体、事业单位中无人照顾生活的退休孤寡职工。

（三）社会救济

社会救济是社会保障基金的重要组成部分，是指社会成员因受自然灾害及其他经济、社会原因而导致他们无法维持最低生活水平，由国家或社会按照规定的标准给予赈济性的帮助。社会救济基金发放的对象往往是生活最困难的人。其含义是：（1）对每一个公民来说是应享受的权利；对于国家和社会来说，是他们应负的社会义务，这种权利和义务是通过立法确定的。（2）公民只有因自然灾害或社会经济等原因造成生活困难，不能维持最低生活水平时，才会发生作用。（3）受益者通常是无权享受社会保险的穷人，包括城乡居民中的灾民和生活发生严重困难的人，或在享受社会保险后仍然生活在贫困线以下的个人或家庭。（4）提供满足最低生活需求的物质保障，既要体现社会公平，又要体现效率优先，两者之间必须适度，应通过立法确定。（5）资金来源于财政预算拨款，或通过税收减免进行间接补助。（6）救济期限以临时性的短期补助为主。可以看出，社会救济基金具有以下特点：在权力义务方面具有单向性，资金来源单一性，对付贫困的应急性，享受对象的特殊性，保障获取具有自愿性。救济项目有自然灾害救济、待业破产救济、孤老病残救济和城乡困难户救济。

（四）社会优抚安置

社会优抚安置是国家和社会按照规定对法定的优抚对象提供确保一定生活水平的资金和服务的带有褒扬和优待抚恤的特殊社会保

障。它具有以下特点：(1) 优抚对象包括现役军人，退伍、复员、转业军人，军队离休、退休干部，现役军人家属，烈士家属，牺牲病故军人家属，革命伤残军人和其他特殊时期、特殊地区的特殊对象。(2) 资金来源于国家财政拨款，具有单向性特点。(3) 支付待遇比较高，体现权利与义务对等，贡献与分配相等的原则。既提供资金保障，又提供服务保障，是对优抚对象奉献精神和光荣业绩的褒扬。

(五) 社区服务

社区服务是以城市街道、居委会和农村乡镇村民委员会为依托，发动社会力量，开发利用社区内资源，倡导居民互济互助，以灵活多样的形式为社区居民提供社会福利和社会服务的总称。它是整个社会保障体系的最基础环节，在社会养老、医疗、就业、社会福利、社会救济、优抚安置以及便民服务等方面担负着重要的职责。具体包括社区组织和社区发展两方面的内容。(1) 社区组织是社区居民在国家有关政策指导下进行的一种有计划的服务活动，动员社区的人力、物力和财力，解决和预防社会问题，促进社区进步。(2) 社区发展是社区居民在政府机构的支持下，充分发挥自发、自动、自助、自治精神，利用社区资源，有计划、有目标地引导社会变迁，改善居民生活条件，提升社区的文化品位。无论是社区组织和社区发展都是以社区服务资金为后盾的。目前社区服务资金主体来自社区服务收费，此外还有政府财政拨款和社会捐助。社区服务资金的管理，一是要坚持遵守国家有关政策法规的规定，不能乱收费。二是合理使用，要保证用于社区服务的项目上。三是无论社区服务的收入还是支出，应定期向社区居民公布，接受社区居民对社区服务资金收支的监督。

三、社区保障的特点

(一) 保障性

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予以保障的资金。这部分人的基本生活需要得不到保证，就会危及他们的生存，以致影响社会安定。随着社会生产力的发展，人们的基本生活需要内容也在发生变化，要求保障水平通常以立法的形式固定下来，使其资金来源和支付稳定可靠。我国《宪法》规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济，抚恤烈士家属，优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”社会保障基金的保障性，使社会成员具有安全感，可以没有后顾之忧地在安定的社会环境中从事创造性劳动。但是，社会保障的保障性只能限于一定时期劳动者的基本生活需要，既不保证被保障人的原有生活水平不变，更不会满足其全部生活需要。

（二）普遍性

社会保障对于社会成员来说，应不分部门和行业，不分就业单位的所有制性质或有无职业，不分城市和农村，只要生存发生了困难，都应普遍地、无例外地给予基本生活的物质保障。社会保障对每个社会成员之间只存在保障基金筹集方式、保障项目、标准以及收支形式的差别，不存在有无社会保障的差别。我国是社会主义制度国家，社会主义生产的目的是满足人民日益增长的物质文化生活需要，社会保障制度建立的目的是解决一部分生存困难者的基本生活保障，当然是社会主义国家首要解决的问题，使全体人民得到基本的社会保障服务。但是，普遍性并不否认差别性，在保证全体社会成员享受社会保障服务的同时，允许城乡之间甚至不同地区之间社会保障待遇存在一定的差别。

（三）公平性

社会保障贯彻机会均等、平等分配的原则。所谓机会均等，就是每个社会成员在生活发生困难时，都可以均等地获得社会保障的

机会和权利，社会成员在社会保障面前，人人平等，普遍地、无例外地获得生存的权利。所谓平等分配，是根据部分社会成员生活上发生困难的程度和实际的基本生活需要，平等分配个人消费品。这种分配或者同劳动贡献相联系，或者并不同劳动贡献相联系，而是根据实际的基本需要，因而对社会成员来说，机会基本上是平等的。这种平等和公平，不是绝对的平均，而是体现为基本生存需要面前的人人平等。社会保障的公平性就是贯彻机会均等、平等分配的原则，从而成为有效的社会调节和社会稳定机制。国家可以利用社会保障机制，对国民收入进行再分配，以缓解收入分配和生活水平过分悬殊的状况，调节各个阶层的物质利益关系和社会矛盾，为经济的协调发展和社会的稳定提供保证条件。

（四）互济性

社会救济和社会福利，来自劳动者为社会的剩余劳动所提供的资金，体现了劳动者对非劳动者的无偿援助，即使是养老保险和失业保险资金也存在个人之间缴多得少或缴少得多的情况。因此，社会保障资金具有十分明显的互济性。每个劳动者遇到的特殊情况不尽相同，退休后的寿命也有差别，对社会保障的需要量不同，因而每个劳动者的社会保障基金的扣除、储存、分配和使用，在数量上、时效上也是不相等的。有的分配使用的数量多于扣除数，体现了“部分取之于己，部分取之于人”；有的人分配使用数量少于扣除数，体现了“部分用之于己，部分用之于人”。劳动者之间社会保障资金的相互调剂，体现了劳动者互助互济的精神。

（五）法治性

纵观世界各国的社会保障制度的建立和推行，都是以相应的法律、法规作后盾的，体现了政府操作的法治性和社会保障运行的规范性。社会保障基金无论从收入上，还是从支出上，不论是社会保险还是社会福利和社会救济，都应有一套规范的操作规程和制度办法，确保其收入的可靠和支出的稳定，而不能因为一些临时性因素

就改变其操作制度和办法。而且一旦以法律形式固定下来，如果发生收入欠缴、拖缴、不缴的情况或者发生支出不到位、不及时、随意压缩等情况，管理者和服务对象都可以通过诉诸法律求得解决，确保其社会保障收支的规范运行。

第二节 社会保障的职能与作用

一、社会保障基金是劳动力再生产的重要保证

社会保障基金一般来自三个方面：个人缴费、企业缴费和国家财政拨款。个人缴费是劳动者工资的组成部分，企业缴费虽然不直接表现为企业职工工资，但它仍是对企业职工工资的“暗补”形式，以上两者都是劳动力价格——工资的直接或间接的组成部分。过去在计划经济体制时期，我们不承认保障劳动者本人及家属基本生活需要的社会保障费用是工资的组成部分，不承认是按劳分配的范畴，是受“供给制”和“大锅饭”体制的影响所致。过去社会保障各种费用是由国家或企业统一包揽的，个人不直接缴费。实际上这违背了按劳分配的原则。社会保障资金用于保障全体社会成员的基本生活需要，作为保障基本生活需要的开支不反映在劳动者的报酬中，那么工资本身就是一种不完全的形式，不能反映劳动力的价格。我们知道，工资是以必要劳动量来衡量的，这个必要劳动量是指社会平均劳动量，即劳动力以社会正常生产条件下平均的紧张程度和强度耗费的劳动量为标准。而社会必要劳动量的界限是由满足劳动者本人及其家属所需的消费资料的数量决定的。劳动者需要的消费资料通常包括三个部分：维持劳动者本人及其家属生存所需要的资料，满足劳动者有益于身心健康的享受所需要的资料，发展和表现劳动者体力和智力所需要的资料。在不同社会制度下，由于生

产力水平的限制，劳动者生存需要、发展需要、享受需要的资料及其所占比重在不同时期是不一样的。但是，作为劳动者基本生活需要的社会保障缴费，理所当然应成为劳动者报酬——工资的首要组成部分，否则劳动者个人缴费及企业为劳动者的社会保障缴费就丧失了物质基础。其社会保障缴费也是确保劳动力再生产不断延续，甚至是在丧失经济来源的条件下得以恢复和延续的必要条件。

同时，社会保障作为一种分配制度，在社会再生产中处于连接生产和消费的中介地位。社会保障的标准、水平、结构和形式，是由生产的水平、结构和形式决定的。劳动者的社会保障可以扫除劳动力再生产过程中的障碍，保证劳动力再生产连续不断地进行，成为社会再生产顺利运转的保证机制。劳动者社会保障不仅使具有劳动能力的劳动者的生存得到维持，而且包括对其子女的基本生活和医疗保障。为延续后代，培养新一代的劳动力提供了物质保证。

二、社会保障是国家调控国民经济运行的重要手段

目前我国尚处于社会主义市场经济体制的构建时期，一方面要加速市场体系的构建，使市场成为资源配置的基本场所；另一方面又不能夸大市场的作用，市场调节的自发性和盲目性要求政府建立一套有效的宏观调控机制，确保市场的有序运行。社会保障正是政府调节市场供求关系、弥补市场缺陷的重要手段。

(一) 社会保障收入手段是市场经济国家参与国民收入分配和调节社会供求的重要手段

现代社会保障制度是一种比较规范的体系，多数国家以社会保险税等形式筹集所需要的资金，这就使国家能够对国民收入分配进行再调节，尽量缩小贫富差距，缓和社会矛盾。社会保险税一般由雇主和劳动者个人共同负担，税负各有差别。雇主承担的部分进入成本，间接影响其收入水平；劳动者个人负担的部分则是其未来生

活费用的预先扣除。所以，通过开征社会保险税，能够调节当期的社会消费总量，影响社会总供求水平，进而达到调控经济的目的。

国家还可以根据国民经济的总体状况，调整征税的范围，调节税率的升降，扩大或降低征税的深度，配合国民经济的运行进行调节。具体而言，随着国民经济的逐步发展，一方面可以扩大征税范围，由雇佣劳动者扩及自由职业者；另一方面，视经济繁荣情况，当经济快速发展时，适当提高征收率，避免经济过热，而在经济处于萧条时，适当调低征收率，支持发展生产。此外，社会保障收入手段还具有“内在稳定器”功能。即在征收率不变的情况下，当经济高涨时，就业增加，劳动者收入普遍提高，税基扩大，所筹集到的基金相应增多；当经济萧条时，就业减少，劳动者收入普遍减少，税基缩小，所筹集到的基金相应减少，从而自动地起到对经济过热或过冷的抑制作用。

(二) 社会保障支出手段是国家用以调控市场经济的一个重要稳定器

市场经济是一种周期性、风险性经济，单纯依靠市场调节，不可避免地会造成社会经济的周期振荡，从而对社会生产力造成损害。因此，国家必须对市场经济进行必要的宏观调控，使“市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。社会保障支出手段正是其中一个重要调控手段，具有稳定社会和经济的功能。

国家可以根据自身财务状况以及国民经济运行形势，制定社会保障支出标准，实现调节社会总需求的目的。当社会保障支出标准维持在一定的水平不变的情况下，国民经济高速发展时，劳动者收入普遍提高，失业人数减少，在失业救济、社会福利等方面的支出相应降低，形成“收多支少”的局面；国民经济处于萧条时期，失业人数增加，劳动者的收入普遍降低，需要社会救济的人数增加，形成“收少支多”的情况。换句话说，社会保障支出能够自动地随着国民经济运行情况变化而呈现出反方向增减变动，这就是社会保

障支出手段的“内在稳定器”功能。它以支出为手段，调节社会总供求关系，自动地平抑经济过热或过冷的现象，维持社会安定，促进、保持国民经济良性循环与发展。

（三）社会保障基金结余的投向是国家用以调节国民经济产业结构的重要手段

前文所讲的社会保障收支手段对国民经济的调节作用，不过是一种被动的调控方式，即对国民经济运行的既成事实的调节。运用结余的社会保障基金，投向国民经济产业部门，就可以实现对国民经济的存量调节和增量调节。它是一种积极的、主动的方式，从改善国民经济运行基础入手，成为国家的一种重要调控手段。

一般而言，社会保障基金是一种递延的消费基金，通常存在一定的结余。按照国际惯例，结余基金的使用首先必须注重安全原则，其次才是效益原则。因此，各国往往规定结余基金用于购买国库券和国家特种公债，通过信用形式将结余基金转为财政性资金，国家就可以名正言顺地使用这笔资金来调控国民经济了。视支出性质的不同，这笔资金具有多种不同的作用。例如，如果国家将该笔资金用于弥补经常性财政赤字，则不具备调控产业结构的作用，只不过是财政的一种“寅吃卯粮”；如果国家将该笔资金用于消费性固定资产投资，如“安居工程”的建设，则是国家于改善人民生活的一种手段；只有国家将该资金用于基础产业、“瓶颈”产业、高新技术产业等，才能起到调控国民经济产业结构的效果。

三、社会保障是保证社会稳定的“减震器”和“安全网”

维持一个安定团结的局面是社会与经济得以正常发展的重要前提条件。而社会保障是现代市场经济下的一种有效、重要的稳定机制。众所周知，市场经济是一种风险经济，劳动者面临的风险越来越大，而传统的大家庭逐渐解体，核心家庭增多，家庭保障遭到极

大的削弱，依靠家庭和个人的力量抵御风险的能力因此大大下降。在这种情况下，如果国家不出面举办社会保障事业，那么，容易由家庭的不稳定而延伸到社会的不安定，必然影响或迟缓社会的发展进程。所以，在现代市场经济下，大力举办和发展社会保障事业，有利于社会自身的发展，是一种相当重要的稳定器。社会保障的这种稳定功能，超越了经济制度的界限，不论是资本主义社会还是社会主义社会，都需要社会保障的保驾。大力举办社会保障事业，能够在很大程度上缩小社会成员间收入和生活水平的差距，协调彼此的关系，弥补市场机制和按劳分配的不足，为创造安定团结的社会环境提供可靠的保证。

第三节 社会保障理论与实践的发展

一、社会保障思想与理论的发展

任何一种制度和体制的产生总是有其深刻的历史渊源，社会保障也是如此。早在原始社会，人类过着共同的穴居生活，氏族公社的建立，人类过着共同劳动、共同分享劳动果实的生活，实际上已具备互济互助的功能。世界四大文明古国之一的埃及，就曾出现过建造金字塔的工匠们自发地建立互助互济组织的现象。古代中国，自周至汉王朝曾大规模地兴建“常平仓”，作为备荒救灾之用；隋文帝时，曾建“义仓”作为救灾用粮的储备。在西欧古罗马社会中，较大规模的有组织的保障措施始见于6世纪末的罗马城邦社会。城邦市政当局用捐款和公款购买谷物，一方面廉价出售以压低市场物价，另一方面将谷物无偿地分发给丧失劳动能力的人和阵亡将士的遗属，用以缓解社会冲突。但这种短期的保护措施带有明显施舍的性质。

社会保障思想的产生由来已久。早在公元前 500 多年前，中国古代思想家孔子提出“大同世界”的设想，他写道：“大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦。故不独亲其亲，不独子其子。使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独疾者皆有所养……是谓大同。”“慈善”引申为权势统治者对于被统治者的恩惠，或富人对雇工的馈赠。到中世纪末，欧洲各国保障形式仍然是以低下的生产力为基础，以教区领地或氏族地主对佃农的人身束缚为前提，在极其狭小的范围内实行的，充其量为年迈者、丧失劳动能力者提供最低限度的生活保障。这种保障形式通常是约定俗成的，由于没有法律保护，保障的实施在很大程度上取决于贵族地主的好恶和年成的好坏。在漫长的封建社会，由于生产力水平低下，家庭仍是社会基本细胞，建立覆盖全社会的安全保障体系是不可能的。

18 世纪欧洲产业革命的爆发，社会化大生产取代手工生产方式之后，建立全社会范围的安全保障体系才具有了真正的可能。一方面社会化大机器生产冲破了传统家庭观念的束缚，另一方面以物质资料扩大再生产为内涵的新型经济结构中，作为生产要素之一的劳动力扩大再生产，也应走社会化道路。家庭保障对于市场经济带来的各种风险使劳动者面临极不稳定性的不适应，是社会保障体系得以建立和发展的根本原因。

与此同时，西方各种社会保障学说应运而生，就学派而言有新历史主义理论、福利经济学理论、贝弗里奇理论、罗斯福的“社会安全”理论、凯恩斯的就业理论等。其中比较有影响的理论有：

庇古的“福利经济学”。庇古（1877—1959）是英国剑桥经济学派的主要代表之一，是福利经济学的开山鼻祖。他认为，经济福利在很大程度上受国民收入的数量和国民收入在社会各成员间分配方式的影响，这是检验社会福利的两个标准。庇古认为，为增加国民收入从而增加经济福利，就必须解决生产资料在各生产部门之间如何配置的问题。如果这种配置达到最适宜的程度，各生产部门生