

■ 普通高等教育管理类专业系列教材

社会保障学

熊敏鹏 主编



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS





国防大学 2 089 2209 5

普通高等教育管理类专业系列教材

社会保障学

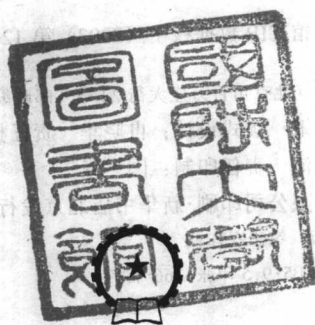
主 编 熊敏鹏

副主编 唐 昭 余顺坤 王宝华

参 编 袁家海 欧阳敏 刘 琳 刘丽芳

吴 滔 李清龙 陈春仙 温钦锋 段 君

邵俊霞 董延辉 秦 华 张玲玲 仲 跃



机械工业出版社

本书全面系统地阐述了社会保障的起源与发展,论述了社会保障管理的基本理论,概括了社会保障事业各主要工作职能的基本内容、程序、方法及其操作实务。全书共十四章,包括了社会保险、社会保险基金、社会救助、社会福利、社会优抚等主要内容。本书具有内容新,知识系统全面,操作性强,管理、教学、查阅都适用的特点。

本书适合作为以下人员的教材和参考书:①劳动与社会保障、人力资源管理等专业学生;②公共管理和财经专业研究人员;③工商企事业单位社会保险与人力资源(劳动人事)管理岗位专业技能培训参训人员;④企业领导及管理岗位工作人员等。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学/熊敏鹏主编. —北京:机械工业出版社,
2004.2

(普通高等教育管理类专业系列教材)

ISBN 7-111-13782-5

I. 社... II. 熊... III. 社会保障—高等学校—教材 IV. C913.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第126044号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号,邮政编码100037)

责任编辑:易 敏 版式设计:冉晓华 责任校对:张 媛

封面设计:陈 沛 责任印制:闫 焱

北京中加印刷有限公司印刷·新华书店北京发行所发行

2004年2月第1版 第1次印刷

1000mm×1400mm B5·9.5印张·366千字

定价:24.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

本社购书热线电话(010) 68993821、88379646

封面无防伪标均为盗版

北京地区部分高等院校管理类 专业教材编审委员会

主任委员：韩福荣（北京工业大学）	教授、博士生导师
副主任委员：张 群（北京科技大学）	教授、博士生导师
乞建勋（华北电力大学）	教授、博士生导师
吴祈宗（北京理工大学）	教授、博士生导师
余元冠（北京科技大学管庄校区）	教授、博士生导师
乔 忠（中国农业大学）	教授、博士生导师
姚 飞（北京化工大学）	教授
葛新权（北京机械工业学院）	教授
孙义敏（北京机械工业学院）	教授
刘家顺（河北理工学院）	教授
林 松（机械工业出版社）	高级工程师

委员单位：北京工业大学经济与管理学院
北京科技大学管理学院
华北电力大学工商管理学院
中国农业大学管理工程学院
北京理工大学管理与经济学院
北京科技大学管庄校区
北京化工大学经济管理学院
北京机械工业学院工商分院
河北理工学院经济管理系
北京印刷学院经济管理系
北京信息工程学院经济管理系
北方工业大学经济管理学院
机械工业出版社

编者的话

新世纪伊始，北京地区部分高等院校联合成立了管理类专业教材编审委员会，组织编写、出版一套适合各校情况、满足本科层次教学需要的管理类专业系列教材。在各校管理学院、系领导及教师的大力支持和参与下，经过一年多的努力，系列教材终于面世了。

改革开放以来，我国管理学科的发展极其迅猛。在这种形势下，各高等院校普遍设置了管理专业，其发展速度之快、规模之大，也是前所未有的。而教材建设一直是专业建设和教学改革瓶颈。

据对参加编审委员会的院校管理专业的统计，在我们这支协作队伍中，有 5 个博士点，30 多个硕士点，并拥有 400 多名专业教师，其中不乏教学经验丰富、学术造诣较深的老、中、青骨干力量。编委会认为，集中各校优势，通过合作方式实现教学资源优化配置，编出一套适合各校情况的教材，对加强各校的合作交流，推动师资培养，促进相关课程的教学改革，是一件一举多得的好事。

“质量第一，开拓创新”是我们编写这套教材的指导思想，出版精品是我们的奋斗目标。现阶段应该从教材特色做起。有特色才能有市场，才能为各校师生所接受和欢迎。这套教材具有以下特点：一是内容上有创新，在继承的基础上，反映了当代管理学科的新发展；二是适用、好用，教材编写精练，并留有余地，各教材每章后都附有相配套的作业题；三是有理工科特色，合作院校的教学对象多数是理工科学生。

为了确保教材质量，经过编委会遴选，各门课程教材都由资深的教授担任主编，同时各教材编写组成员相对稳定，教材根据使用情况及时修订，使其常用常新，不断提高。

为了配合各校开展多媒体教学的需要，某些教材编写组将合作制作与教材配套的课件，以方便广大师生使用。

机械工业出版社是我国于 20 世纪 50 年代初成立的国家级出版社。数十年来，曾出版过许多在国内外有重大影响的科技和管理图书。改革开放以来曾经承担全国理工科院校管理工程专业全国统编教材的出版发行，为我国管理专业的建设和发展作出了重大贡献。这套系列教材出版得到机械工业出版社的大力支持，谨表示衷心感谢！

北京地区部分高等院校管理类专业教材编审委员会

2001 年 10 月

前言

社会保障是国家和社会依据一定的法律和规定,通过国民收入再分配,对社会成员的基本生活权利予以保障的一项重大社会政策。社会保障的萌芽最早可以追溯到英国政府于 1834 年颁布的《新济贫法》,经过 100 多年的发展,社会保障事业已经成为现代文明国家实现社会政策最重要的保障手段,社会保障的理论与专门的应用技术相应也得到了全面的发展。在中国,由于市场经济体制改革的推进,社会保障事业因事关国家的长治久安和亿万人民的切身利益显得格外引人注目。作为一种以解除国民生存危机和保障国民基本生活为目的的制度,现代社会保障更肩负着增进国民福利、促进社会和谐发展的责任。

从 1951 年颁布《劳动保险条例》算起,我国社会保障事业已经历了 50 多年的发展历程。1998 年后,社会保障开始作为一项基本的社会制度加以建设,其实施的主要依据是国家有关立法和国务院有关社会保障的法规或重要文件。近十几年来,伴随着经济体制改革与社会的发展变化,中国的社会保障制度改革也经历了从自下而上到自上而下、从为国有企业改革配套到成为市场经济五大支柱之一的历程,并同防范金融风险 and 稳定农业一并成为中央政府急需解决的三件大事。

目前,我国的社会保障制度的基本框架已初步确立为五个层次:一是直接向贫困或低收入阶层的各种社会救助,包括城市最低生活保障制度、下岗职工基本生活保障制度、乡村扶贫政策、灾害救济、城乡福利院以及其他社会救助(如医疗救助、教育费减免、房租减免等),其出发点是解除因各种原因陷入生活困境难以自拔者的生活危机;二是面向劳动者的各项社会保险制度,包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等,出发点是保障劳动者的基本生活,解除其后顾之忧,使其免于沦为社会弱势群体;三是各种社会福利制度,如未成年人福利、老年人福利、残疾人福利、劳动者福利、女职工福利等,目的在于不断改善和提高服务对象的生活水平和生活质量;四是社会优抚制度,如向烈属、军属、复员退伍军人、残废军人提供抚恤金、优待金、补助金,兴办荣誉军人疗养院、光荣院、复退军人技术培训设施、军地两用人才服务机构,安置军队离退干部等,其目的在于安定军心,维护国家安全和社会稳定;五是正在发展中的补充保障系统,如企业补充养老保险、补充医疗保险、互助保障、慈善事业等。

本书在总结社会保障发展历史与经验的基础上,全面系统地阐述了社会保障

的基本理论和操作技术,分析了我国现行社会保障制度存在的问题及改革的思路。全书共十四章(带“*”的为选学内容),由华北电力大学、北京物资学院、北京联合大学等院校教师共同撰写完成。本书由熊敏鹏教授担任主编,唐昭副教授、余顺坤教授、王宝华副教授担任副主编。其中,华北电力大学熊敏鹏、刘琳、刘丽芳、吴滔、李清龙、陈春仙、温钦锋、段君共同编写了第二、三、四、五、七、九、十章,北京物资学院唐昭编写了第一章,华北电力大学余顺坤、邵俊霞、董延辉共同编写了第六、十一章,北京联合大学王宝华、秦华、张玲玲共同编写了第八、十四章,欧阳敏编写了第十二章,袁家海、仲跃共同编写了第十三章。在编写过程中,我们参考和吸收了大量相关成果,在此向所有论著者致以诚挚的谢意。

由于我们尚在社会保障理论与实践的学习和探索中,偏颇、疏漏甚至错误的地方在所难免,恳请有关专家、学者和读者不吝赐教。

编 者

目 录

编者的话
前言

第一章 社会保障概述	1
第一节 社会保障的概念、内容和功能	1
第二节 社会保障制度的产生和发展	6
第三节 社会保障管理	11
第四节 我国社会保障管理现状和发展方向	19
复习思考题	22
第二章 社会保险的基本原理	23
第一节 风险及其管理	23
第二节 保险与社会保险	29
第三节 社会保险制度的主要内容	38
第四节 中国社会保险制度改革	42
复习思考题	47
第三章 养老保险	48
第一节 养老保险的一般原理	48
第二节 养老保险的基本构造	55
第三节 企业补充养老保险制度	63
第四节 国外一些国家的养老保险制度	67
复习思考题	72
第四章 中国养老保险制度的发展与改革	73
第一节 中国养老保险制度的建立与发展	73
第二节 中国养老保险制度的深化改革	76
第三节 中国企业职工基本养老保险制度的统一	80
第四节 中国养老保险制度存在的问题及其改革	88
复习思考题	91
第五章 医疗社会保险	92

第一节 医疗社会保险概述	92
第二节 医疗社会保险的基本构造	97
第三节 我国医疗社会保险的现状与改革	104
第四节 我国医疗保险改革中存在的问题及进一步改革的探讨	111
复习思考题	116
第六章 失业社会保险	117
第一节 失业社会保险的一般原理	117
第二节 失业社会保险制度的内容	122
第三节 我国的失业社会保险制度	124
第四节 国外的失业社会保险制度	137
复习思考题	141
第七章 工伤社会保险	142
第一节 工伤社会保险概述	142
第二节 我国工伤社会保险的享受条件	149
第三节 工伤社会保险基金	153
第四节 我国的工伤社会保险待遇	155
第五节 国外的工伤社会保险	159
第六节 我国工伤社会保险制度的改革	160
复习思考题	163
第八章 生育社会保险	164
第一节 生育社会保险的一般原理	164
第二节 生育社会保险的基本构造	167
第三节 我国生育社会保险的发展	172
复习思考题	177
第九章 社会保险基金管理	178
第一节 社会保险基金的概念和作用	178
第二节 社会保险基金的管理	181
第三节 社会保险基金的财务运行	182
第四节 社会保险基金管理的内部控制	192
复习思考题	194
第十章 社会保险基金的投资运营	195
第一节 社会保险基金的保值增值	195
第二节 社会保险基金投资概述	197

第三节 社会保险基金投资的范围与方式	201
第四节 社会保险基金投资效益和风险的评估	207
复习思考题	211
第十一章 我国社会保险基金的现状与展望	212
第一节 我国社会保险基金的现状	212
第二节 我国社会保险基金应对挑战的措施	214
复习思考题	222
第十二章 社会救助	223
第一节 社会救助概述	223
第二节 最低生活保障制度	226
第三节 城镇廉租住房制度	232
第四节 医疗救助	234
第五节 教育救助	237
第六节 法律援助	239
第七节 灾害救助	242
第八节 农村扶贫开发	245
复习思考题	248
第十三章 社会福利	249
第一节 社会福利概述	249
第二节 社会福利事业	253
第三节 社区服务	259
第四节 职业福利	262
第五节 我国福利制度的改革和发展方向	265
复习思考题	272
第十四章 社会优抚	273
第一节 社会优抚的基本原理	273
第二节 死亡抚恤	275
第三节 伤残抚恤	279
第四节 优待	282
第五节 复员退伍军人安置	285
复习思考题	290
参考文献	291

第一章 社会保障概述

本章概要

社会保障制度的产生和发展是人类进步和文明的标志。社会保障体系主要由社会救济、社会保险、社会福利和社会优抚构成。这几种保障形式在保障对象、保障目的、资金来源、支付方式等方面有不同的定位，它们各司其职、相辅相成，共同构成社会安全网。其中，社会保险在社会保障体系中占有重要位置，是社会保障制度的核心内容。作为一项基本的社会经济制度，社会保障具有保障公民基本生活、维护社会安定、促进经济发展、保持社会公平和提高生活质量等重要功能。

第一节 社会保障的概念、内容和功能

一、社会保障的概念

“社会保障”由英语“Social Security”一词翻译而来，出自1935年美国颁布的《社会保障法》。1944年，第26届国际劳工大会发表《费城宣言》，国际组织开始正式使用社会保障的概念。以后，世界各国建立对社会成员给予物质帮助制度时普遍采用社会保障加以表述。但是，各国对社会保障内涵的理解有一定差异，因此对社会保障概念的界定不尽相同，其中有代表性和有影响的主要有德国、英国、美国和国际劳工组织对社会保障的定义。根据这些代表性定义的共同点，社会保障可以表述为：社会保障是由国家和社会依法对暂时或永久丧失劳动能力的劳动者以及无收入、低收入和遭受意外灾害的公民提供物质帮助，保障社会成员的基本社会需要。

它体现出以下四方面的本质特征：

(1) 社会保障的责任主体是国家和社会。国家和社会作为社会保障的主体，在社会保障的规划、管理、监督和资金等方面负有重要责任，国家财政对资金负有最后责任。同时，这也说明社会化管理是社会保障制度发展的必然取向。

(2) 社会保障的实施以法律法规为支点。社会保障措施一般通过立法加以实施。制定有关的社会保障法律法规，规定社会保障的实施范围、对象、资金来源、享受条件、待遇标准、管理办法，规范社会保障中各方的责任、权利和义

务，是制度实施的基础。

(3) 社会保障的最终目的是稳定社会和发展经济。社会保障是一项基本的社会经济制度，国家通过实施社会保障计划，为遭遇疾病、生育、工伤、失业、年老、伤残、收入锐减和意外灾害等风险的公民提供保护，保障他们的基本生活，以避免社会动荡，为经济顺利发展创造条件。

(4) 社会保障的目标是满足公民的基本生活需要。社会保障目标的确定是基于保障公民的基本权利——生存权，通过国民收入再分配对遇到生活困难的公民给予物质帮助。因此，社会保障要坚持兼顾公平和效率的原则，待遇的标准只能是维持基本生活需要。

《中华人民共和国宪法》明确规定：“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。”这是对社会保障的精练阐述。社会保障一词正式在我国官方文献中使用始于 20 世纪 80 年代中期。1986 年 4 月《国民经济和社会发展的第七个五年计划》中使用了“社会保障”一词。1993 年，中共中央十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》将社会保障制度确定为我国社会主义市场经济框架的五大支柱之一。

二、社会保障的内容

社会保障在发展过程中相继产生了社会救济、社会保险、社会福利等几种基本形式，它们构成了社会保障的基本内容。在此基础上又发展了面向军人及其家属的社会优抚，以及政府支持下社会团体和社会成员自愿参与的社会互助形式，从而使社会保障的内容不断丰富。

(一) 社会救济

社会救济是国家和社会以保障公民基本生存权利为目标，对由于各种原因无法维持最低生活水平的公民给予物质帮助的一项社会保障制度。

社会救济的对象一般有三类：一是无依无靠，没有劳动能力、没有生活来源者；二是有收入来源但收入水平低于法定最低标准者；三是遭受意外灾害一时无法维持生活者。

社会救济是无偿给予制度，由国家财政和社会捐助筹集资金，救济标准按维持最低生活需要设定。

社会救济是社会保障体系中的最后一道安全网，在贫困现象比较普遍的社会中，发挥社会救济制度的扶贫济困功能尤为重要，应该成为使用频率较高的保障方式。

(二) 社会保险

社会保险是指国家通过立法，对由于年老、失业、患病、工伤、生育而暂时或永久丧失劳动能力的劳动者给予经济补偿，保障其基本生活需要。

社会保险具有强制性、互济性、补偿性和储备性，主要包括五大项目：养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险。有些国家除此之外还设置残障保险（非工伤致残）和死亡保险。国际上习惯把社会保险划为四类：年金保险（包括养老、残障和死亡）、失业保险、工伤保险和健康保险（包括医疗保险和生育保险）。

社会保险是一项纳费制度，劳动者只有履行了缴费义务才有资格获得收入补偿的权利。社会保险所需资金由雇主、雇员和国家共同承担，其中以雇主和雇员的缴费为主，国家给予适度资助并承担最后责任。

社会保险的基本对象是工薪劳动者，个体劳动者正逐步被纳入保障范围。社会保险水平是根据收入损失补偿和保障基本生活的需要而确定的，因此社会保险金多以本人过往工资收入为基数，按一定比率给付。

社会保险的对象是社会经济活动的主体力量——劳动者，因而格外重要，被公认是社会保障体系的核心内容，其完善程度也是衡量一国社会保障总体水平的重要尺度。

（三）社会福利

社会福利有广义和狭义之分。广义的社会福利与社会保障是同义语；狭义的社会福利是社会保障的组成部分。

社会福利可以划分为三个层次：公共福利、专项福利、区域性福利。公共福利是指国家和社会团体兴办的以全体公民为对象的公益性事业，包括文化教育、公共卫生、公共娱乐、市政建设、环境保护、住房补贴等。专项福利是指国家和社会为特殊人群的特别需要举办的福利项目，如老人福利、妇女儿童福利、残疾人福利等。区域福利是指国家和社会为改善一定范围内公民的生活状况设置的福利项目，如我国为淮河以北地区设立的冬季取暖补贴制度等。单位举办的职工福利也可以列入区域福利。

社会福利计划旨在改善生活质量，保证公民享有一定水平的物质和精神生活，其所需资金主要来自国家财政，部分来自社会各界的善款。作为社会保障体系的最高层次，社会福利的发展与国民收入水平密切相关，规模、水平随国力的强大不断提高。

（四）社会优抚

社会优抚是指国家和社会为确保军人等从事特殊工作的人员及其家属的一定生活水平，给予的优待、抚恤和妥善安置措施的总和。我国的优抚措施包括向烈属、军属、复员退伍军人、残废军人提供抚恤金、优待金、补助金，设立荣誉军人疗养院、光荣院，安置复员退伍军人等。社会优抚是面向特殊对象的带有褒扬性的社会保障措施，所需资金来自国家财政。

（五）社会互助

我国在社会保障制度框架中增加了社会互助。社会互助是指在政府引导和支持下,社会团体和社会成员自愿组织和参与的扶危济困活动。它包括群众团体组织的互助互济,民间团体组织的慈善救助,群众自发的互助等。社会互助在社会保障体系中属于软性内容,是对主要社会保障项目的补充。社会互助资金来自参与活动的成员自愿交费和捐赠,国家通过经济政策给予支持。

三、社会保障的功能

1. 维护社会稳定

社会稳定是经济发展和社会进步的前提,社会保障是维护社会稳定的重要手段。社会保障制度通过向无生活来源者、收入低于贫困线者和丧失劳动能力者提供物质帮助、保障他们的基本生活需要,可以消除公民的不安全感,缓解社会矛盾,达到维护社会稳定的目的。从社会保障产生的历史看,当权者无论推出现代救济制度还是建立社会保险制度,其根本原因都是为了调整社会利益关系,缓和社会矛盾,稳定政权。各国的社会保障实践验证了它维护社会稳定的功能,社会保障制度本身就是社会安全体系,是“社会安全网”和“社会减震器”。

2. 保障基本生活

保障公民的基本生活、让每个公民享有最基本的权利——生存权,是社会保障的重要功能。社会保障计划使公民的基本生活资料得到保障,老有所养、病有所医,遇天灾人祸国家和社会给予帮助,免除了公民的后顾之忧,真正实现了对人的生存权利的尊重和保障。

3. 促进经济发展

社会保障制度是市场经济运行的必要条件,是市场经济框架的支柱之一。首先,通过社会保障计划,劳动者因丧失劳动能力或失业而导致劳动收入中断或锐减时,可以获得社会帮助,维持家庭基本生活,保证了劳动力再生产正常进行。通过妇女儿童保障、教育福利和家庭津贴等制度,保证人口素质,为经济发展准备合格的劳动力资源。其次,社会保障被称为国民经济的“内在稳定器”,可以调节社会总需求。经济不景气、失业率上升、职工收入下降时,失业保险和社会救济支出增加,帮助维持社会购买力,拉动有效需求,促进经济复苏。经济繁荣或过热、失业率较低、职工收入较高时,社会保障支出缩减,缴费增加,节余转入积累,有利于抑制过热的社会总需求。同时,长期社会保险基金进入资本市场后,对经济发展有直接的促进作用。

4. 维持社会公平

市场经济向效率倾斜,在激烈的市场竞争中强者愈强、弱者愈弱,如果不加以干预,强弱两极分化会引发社会不公平感,导致社会矛盾激化。政府通过社会保障计划实现国民收入的再分配,缩小贫富差距,保障基本生活,扶助弱者,为弱者继续参与社会竞争创造条件,有利于维持社会公平。

5. 提高生活质量

社会福利计划为公民提供了减费或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。

四、社会保障制度的模式

目前,世界上的社会保障制度可以英国、德国、美国等国家实行的社会保障制度为代表,分为福利型、保险型、救助型三种模式。

(一) 福利型

也称贝弗里奇式,是以1946年英国人贝弗里奇的报告为基础,推出的社会保障模式,以瑞典、丹麦、挪威等北欧国家最为典型,英国也采用这种模式,只不过保障水平要低一些。这一模式的指导思想是:对人身风险的防备不应是或者至少不应主要是个人的任务,而应主要是由国家解决的集体任务。

这一模式的基本特征是:①实施普遍性原则,即社会保障不加区别,人人均可享受,由国家为公民提供最为广泛的社会保障;②强调就业、保障和收入均等,即强调充分就业外,国家还应建立一些超出一般社会保障制度水平的福利设施;③其保障对象是居住在这个国家的全体居民,既包括本国公民,也包括定居于本国的外国人;④大多由国家来统一组织与管理;⑤保障制度运行所需资金主要来源于一般的税收,而不是来自投保人缴纳的保险费;⑥待遇遵循的是个人需要原则,而不是等值交换原则,即对所有居住者,在其年老、疾病、失业、丧失工作能力或出现其他个人人身风险后果时,提供统一的、满足其基本需要的经济保障外,还对其社会成员的教育和就业技能培训承担一定的费用与责任,这种待遇水平与其身份或在职期间的工资收入无关;⑦最后,福利型保障所提供的保障项目广泛地涉及到从摇篮到坟墓的各个阶段的个人所需。

这一模式最极端的表现是以前苏联、东欧为代表的计划经济国家实行的国家统筹型社会保障模式。在这里,社会保障是中央管理经济的不可分割的组成部分,实行国家统包原则,强调国家责任。所有社会保险、福利、救助所需资金均由国家安排,从国家总收入(税收)中支出,个人不承担缴费义务,由国家设立专门的社会保障机构进行管理。其覆盖范围仅限于工资劳动者,但提供的社会保障项目齐全、水平高。

(二) 保险型

也称俾斯麦式或传统式,是19世纪末俾斯麦任德国首相时推出的社会保障模式。目前以德国、奥地利、法国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡等国家为代表。这一模式的历史根源可追溯到早期合作社的互助与自助以及商业保险公司的成功运作。

这一模式的基本特征是:①实施选择性原则,制度选择保障对象,面向一定的职业群体,如工人、职员、官员、农民等,而不覆盖全体国民(如不接受企业

家和其他独立从事职业劳动的人)；②权利与义务对等，社会保障费用由国家、雇主和雇员三方共同负担；③待遇遵循的是等值交换原则，而不是个人需要原则，即待遇给付与工资收入和缴费（税）挂钩，计付采用工薪比例制；④保障基金管理坚持互助互济、共担风险，基金在全体参保成员间进行余缺调剂使用；⑤管理体制大都是分散型的，如以行业性或地区性的社会保障组织为主，保障机构在很大程度上实行自治，国家的作用是建立广泛的社会救助体系以对上述体系进行辅助，并负责个别社会保险险种的建立与管理。

在这种模式下，国家的作用不是包罗万象的，而是相对有限的。这种模式强调个人风险防范的责任，国家为此承担的财政负担相对要小。

（三）救助型

这种模式普遍存在于不发达国家或准发达国家，美国社会保障制度的建立在很大程度上也受这种模式的原则的影响。救助型社会保障强调风险防范的个人责任与充分发挥市场机制的作用，国家只起辅助的、相对有限的作用。也就是说，社会成员个人或家庭在遇到人身或财产风险时，首先应该由个人或家庭依靠自身财力或所购买的商业保险来应对，只有上述措施仍然无力应对时，国家才根据其保障全体社会成员最低生活需要的义务，有选择地对社会贫困者或受灾者提供社会救助。但这种救济在数量上、时间上和保障的对象上都是有限的，国家为此所做的财政支出和行政组织工作也极为有限。

在实践上，上述三种国家社会保障模式，并不是以这种理论的纯粹形式出现的，而是存在多种混合形式。例如瑞典、荷兰的社会保障制度，就是福利原则并辅以救助原则的混合体。在这两个国家，养老保险具有国家福利性质，全体公民均享受一份相同的“人民养老金”（当然对于劳动者来说，还享有一份与工资或缴费挂钩的职业养老金），而其他社会保险则运用商业保险的等值原则，通过保险费支付预防由于年老、事故、疾病、护理和失业产生的风险，其待遇的享受者必须预先缴费；对于社会贫困者，则由国家对其实施广泛的社会救助。

第二节 社会保障制度的产生和发展

一、社会保障制度的准备

1. 农业社会向工业社会转化呼唤社会保障制度

社会保障制度是伴随着人类社会从农业社会向工业社会的迈进而产生和发展起来的。每一种社会形态都有相应的保障形式，农业自然经济社会中，社会成员的生活保障以自给自足的小农经济为基础，通过家庭自我保障来实现。工业社会市场经济条件下，家庭不再是生产单位，无力继续承担保障家庭成员基本生活的责任。劳动者走入社会参与社会化大生产，遇到的劳动风险和生活困难成为新的

社会问题，需要有效的保障形式，社会保障制度应运而生。

2. 民间慈善救济与社会救济制度

人类社会很早就产生了社会成员之间的互助行为。人们自发救济贫困，帮助遇天灾人祸的邻里乡亲渡过难关。在长期的社会生活中，这些互助互济行为逐渐成为社会规范，形成了世俗的慈善事业，以后又被纳入宗教教义，发展形成宗教慈善事业。历史上这些民间慈善事业对保障贫困人口生活、安定社会有重要作用，对以后的社会救济制度有重要影响。但民间慈善活动归根结底还是一种民间行为，远不是真正意义上的社会救济，与社会救济制度有本质区别。

3. 互助组织与社会保险

互助组织产生于17世纪末，是产业工人为抵御劳动风险而创立的互助互济基金会，它组织会员之间扶危济困、互相保险。资本主义原始积累时期，产业工人收入极其微薄，并长期处于失业、工伤、疾病等劳动风险的威胁之下，一旦遭遇劳动风险即陷于无法生存的境地。为了抵御劳动风险，工人自发地组织起互助互济的基金会，会员定期缴纳一定的会费，有会员遭遇劳动风险、生病和工伤、退休而失去收入时，由基金会提供物质帮助。这种以抵御劳动风险为目的的互助组织，从制度属性、管理形式、项目设置、责任承担等多方面为后来的社会保险制度的产生和形成提供了组织经验和基础。

4. 社会保障制度的萌芽——英国伊丽莎白《济贫法》

英国于16世纪进入原始工业化时期，开始了圈地运动。此间，大量的农民因失去了赖以生存的土地流入城镇，其中一些人沦为贫民和乞丐。为了解决失业、流浪和贫困等问题，稳定社会秩序，英国政府于1601年修正并颁布了伊丽莎白《济贫法》(The Elizabeth Poor Law)。该法规定济贫事业属于教区的义务，同时向地方征收济贫税，并建议成立全国济贫机构，对贫民尽救济义务。每一教区设若干监察员，处理济贫事务，担负起孤儿的教养和代谋职业的责任，向有劳动能力的成人提供合适的工作，没有劳动能力的贫民由救济院收容，所有济贫经费一概从济贫税中支付。《济贫法》的出现显现出政府已经在组织管理、资金筹措方面介入贫困救济，社会保障的基本特征开始显现。

二、社会保障制度的建立和发展

(一) 英国《新济贫法》是社会救济制度创立的标志

社会保障制度萌芽于工业文明的先驱——英国，该体系中最先问世的内容是社会救济。1834年英国通过了《济贫法》的修正案，《新济贫法》(The New Poor Law)出台，标志着社会救济制度和社会保障制度的创立。《新济贫法》提出了保障公民生存义务的思想，不再视救济为消极行动，而看作积极的福利举措，并规定济贫资金主要来源于地方税收。救济事务由地方政府与教区共同负责，并由经过训练的社会工作人员管理执行。