



中国科学院规划教材·现代社会学与公共管理系列

社会保障学导论

(第二版)

主 编 张开云 李 倩
副主编 徐 强 陈 雷 潘光辉 江海霞



科学出版社



中国科学院规划教材·现代社会学与公共管理系列

社会保障学导论

(第二版)

主 编 张开云 李 倩

副主编 徐 强 陈 雷 潘光辉 江海霞

参 编 张兴杰 杨亚丽 彭浩然 周缘园

汪连新 余飞跃 孙守纪

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书共有十一章,前三章属于全书的总论部分,后八章是全书的分论部分。每章前面都有“本章摘要”,为学生构建一个本章知识的基本轮廓和架构,且每章均设置了“案例”、“延伸阅读”和“小资料”栏目,以增强读者主动阅读的兴趣。与同类教材相比,本教材篇幅适中,内容丰富,观点鲜明,现实性、可读性较强。

本教材既适合普通高校劳动与社会保障专业的师生使用,也适合普通高校其他专业的师生作为平台课教材使用;既可用做必修课教材,也可用做选修课教材。值得说明的是,本书亦可作为社会保障学科的导引、科普性读物,适合对社会保障感兴趣的普通读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学导论 / 张开云, 李倩主编. — 2 版. — 北京: 科学出版社, 2015. 6

中国科学院规划教材·现代社会学与公共管理系列

ISBN 978-7-03-044906-1

I. ①社… II. ①张…②李… III. ①社会保障 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 124924 号

责任编辑: 王京苏 / 责任校对: 吴美艳
责任印制: 徐晓晨 / 封面设计: 无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 9 月第 二 版 开本: 787×1092 1/16

2015 年 9 月第一次印刷 印张: 17 1/4

字数: 389 000

定价: 36.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前言

历史地看，人类社会保障的“自发”实践远远早于社会保障制度的研究。我国劳动与社会保障知识理论的体系化和专业化发展既借鉴学习了发达国家的有益成果，又反映和体现了中国社会保障实践和探索中形成的本土经验。从某种意义而言，劳动与社会保障专业的设置表明劳动与社会保障制度知识体系和理论系统的独立和成熟。

随着经济社会发展，我国已经进入社会矛盾“高发期”和经济风险“社会化”阶段。现实表明，区域之间、城乡之间和不同社会群体之间的贫富差距较大，且有扩大之趋势。社会群体分层显化，社会弱势群体成为需要保障的优先人群。但是，“补缺型”的社会保障制度模式有一个假定前提，即政府有能力识别困难群体，并且，一般国民能自己应对社会风险。同时，纳税人认为政府用税收补贴困难群体公民是社会公平正义之举。但是，随着社会风险泛化，“普惠型”的社会保障制度模式成了所有国民的制度诉求。每个国民，无论贫困与否，都需要或应当得到社会保障制度的保护或惠及。按照这样的逻辑推理，我们认为，面对无处不在的、个人越来越不可抗的社会风险，选择社会保障制度是人心所向，它的互助共济、收入调节、道德倡导、良知激发等功能可以有效预防风险和消解风险，帮助国民构建稳定的安全预期。

社会保障事业进入繁荣发展期，公民对福利服务的需求也不断扩大，使社会对劳动和社会保障专业人才的需求不断增加和释放。然而，要培养国家、社会或市场需要的劳动与社会保障专业人才，必须配有高质量的专业教材，这也是编写本书的逻辑起点和归宿。郑功成老师认为：“一部优秀的教科书就像一个好的导师，会传授正确的知识并给人以启迪；而一本质量不好的教科书，不仅会影响学生的顺利学习，而且也会增加讲授者的困难甚至别扭。”

本书建构了较为完整的社会保障知识体系，强调知识性、学术性、实践性与启发性的系统化和一体化。主要邀请各大高校专门研究社会保障的教授、副教授、博士编写各章。每章有内容摘要，为读者勾勒出本章内容的重点框架。在阐述每章的知识内容后，提供有思考题和经典阅读与参考文献，并配有深度的延伸阅读、鲜活的案例和小资料，给读者通过理论联系现实的通道和启迪，增进读者对社会保障理论、政策和实践的了解

与理解。

本书得到广东省以下省级教学质量工程项目资助，并是项目的成果之一：社会工作特色专业、社会工作综合改革试点专业、劳动与社会保障专业实践教学基地、劳动与社会保障专业差异化和实践型人才培养模式创新实验区。

本书共分为 11 章，与其他教材相比，篇章不多，但重点突出。全书由我拟定编写大纲并与张兴杰教授联手撰写第一、二章；周缘园博士、杨亚丽讲师撰写第三章；潘光辉博士、副教授和徐强博士撰写第四章；汪连新博士、副教授和周缘园博士撰写第五章；陈雷博士、副教授和江海霞博士撰写第六章；彭浩然博士、副教授撰写第七章；徐强博士撰写第八章；余飞跃博士、副教授和徐强博士撰写第九章；李倩讲师撰写第十章；孙守纪博士、副教授撰写第十一章。在各章编者完成初稿后，由我集中进行统稿、修订并定稿。

回想起当初打电话邀请上述各位参编本书时，他们的热忱答应和友好合作精神至今仍然萦绕在我心头。值本书再版之际，由衷感谢各位编者！

由于真理知识的无限性和编者知识的有限性，本书难免存在疏漏之处，恳切希望同行及读者提出批评意见，以期修订完善。

张开云于华南农业大学

2015 年 7 月 2 日

目 录

第一章 导论	1
第一节 社会保障的定义与内涵	1
第二节 社会保障体系	4
第三节 社会保障基本功能	7
第四节 社会保障典型模式	10
经典阅读与参考文献	20
第二章 社会保障思想与理论	21
第一节 社会保障思想源流	21
第二节 社会保障基础理论	24
经典阅读与参考文献	41
第三章 社会保障基金管理	42
第一节 社会保障基金概述	42
第二节 社会保障基金的筹集和支付管理	48
第三节 社会保障基金的投资运营	53
经典阅读与参考文献	66
第四章 社会救助	67
第一节 社会救助内涵	67
第二节 社会救助对象与标准	69
第一节 社会救助与反贫困	71
第四节 社会救助体系	77
第五节 最低生活保障制度	81
第六节 专项救助制度	83
第七节 灾害救助制度	85
第八节 国外社会救助的制度经验	88
第九节 社会救助制度的不足与前瞻	89
经典阅读与参考文献	97
第五章 社会福利	98
第一节 社会福利基本理论	98
第二节 中国社会福利发展历程	103
第三节 中国社会福利制度内容	108
第四节 中国社会福利制度现状特征与改革前瞻	114
第五节 国外社会福利制度及评估	116
经典阅读与参考文献	126

第六章 社会养老保险	127
第一节 社会养老保险概念、内涵与特征	127
第二节 社会养老保险理论基础	131
第三节 社会养老保险基金的筹集、管理与给付	135
第四节 多层次的养老保险体系与内容	140
第五节 社会养老保险制度的国际经验	142
第六节 中国社会养老保险制度变迁与发展前瞻	150
经典阅读与参考文献	167
第七章 社会医疗保险	169
第一节 医疗保险背景概念认知	169
第二节 社会医疗保险的内涵与特征	171
第三节 社会医疗保险的运行机制	173
第四节 中国社会医疗保险制度体系的框架和基本政策	176
第五节 中国社会医疗保险制度改革的成就和主要问题	181
第六节 中国社会医疗保险改革发展前瞻	183
经典阅读与参考文献	191
第八章 工伤保险	192
第一节 工伤保险的概念、特征与功能	192
第二节 工伤保险的内容	195
第三节 工伤保险制度的国际比较	200
第四节 中国工伤保险的重大发展	204
经典阅读与参考文献	213
第九章 其他社会保险	214
第一节 失业保险	214
第二节 生育保险	219
经典阅读与参考文献	228
第十章 军人社会保障	229
第一节 军人社会保障概述	229
第二节 中国军人社会保障的发展历程	234
第三节 中国军人社会保障的现行政策	235
第四节 国外军人社会保障制度经验及启示	241
经典阅读与参考文献	248
第十一章 补充社会保障	249
第一节 补充社会保障理论	250
第二节 员工福利	252
第三节 企业年金和职业年金	256
第四节 慈善事业	261
第五节 家庭保障	263
经典阅读与参考文献	269

第一章

导 论

本章摘要

本章较为详细地梳理和分析了社会保障的定义和内涵，在此基础上，介绍了社会保障体系的基本内容和评估维度。接下来，剖析了社会保障的基本功能，主要有稳定功能、互助共济功能、促进功能和调节功能。最后，重点介绍了世界社会保障的四种典型模式，即国家福利型、投保资助型、强制储蓄积累型和国家保障型。

第一节 社会保障的定义与内涵

一、社会保障的定义

社会保障(social security)制度是什么时候开始出现的？这是个没有“正确”答案的问题。有学者认为，在遥远的原始社会，人类群居就体现了互助共济的社会保障方式。也有学者认为，自从有了国家，就有了社会保障。也有学者认为，英国伊丽莎白一世时期颁布的《济贫法》标志着现代社会保障的萌芽。现代社会保障制度的核心部分是社会保险制度，第一个建立社会保险制度的国家是德国——德国颁布了《疾病社会保险法》、《工伤事故保险法》和《老年和残障社会保险法》等，标志着世界上第一个最完整的保险体系的建立、社会保障制度的产生。1935年美国国会通过了综合性的《社会保障法》，“社会保障”一词由此产生，有学者认为这标志着现代社会保障制度的形成。如果问，什么是社会保障呢？这倒是一个有着太多“正确”答案的问题，学界和政界对社会保障的定义和理解可谓丰富多彩。由于各国之间的政治、经济、文化背景、历史路径、民族传统的巨大差异和发展的极不平衡，迄今未见有国际公认的、全球统一的社会保障定义。

1948年的联合国《人权宣言》曾将“社会保障”定义为：每个人为其家庭之健康与幸福，对于衣食住行及其必需社会服务设施应有适应生活水准的权利，而对于失业、疾病、残疾、寡居、老年等情况下以及个人不可抗力遭遇到的生活危机，无法为生，有权利获得保障。

美国作为最早使用“社会保障”一词的国家，其对社会保障的理解最早仅限于对老

年、残疾及遗属的生活保障,后来扩展到各项社会保险及家庭津贴等。在美国社会保障总署编写的《全球社会保障》一书中,社会保障被界定为:系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。为抚养子女而发给的家属津贴也包括在这个定义之中^①。

贝弗里奇(英国)将社会保障视为国家为主体的公共福利计划,认为社会保障是指公民在失业、疾病、伤害、老年退休、家长死亡后、工资中断时生活费用的保障,以及辅助其生育、婚丧时的意外或必要的费用。

国际劳工局对社会保障的界定是:“社会保障即社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护,以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘,对社会成员提供的医疗照顾以及对有儿童的家庭提供的补贴。”^②

《中华人民共和国宪法》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。”一般来说,社会保障由社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、军人保障、补充保障等组成。其中,社会保险是社会保障的核心内容。我国许多学者根据自己的理解也给社会保障下了不同的定义。

王思斌认为,社会保障是因为社会成员不能参加正常的劳动,或因遭受意外而不能维持其基本生活时,由政府和社会依法对其提供的最低限度的经济上的帮助^③。

郑秉文在《社会保障分析导论》中认为,“社会保障是与社会主义市场经济的体制基础相适应,国家和社会依法对社会成员基本生活予以保障的社会安全制度”^④。

郑功成认为,“社会保障是国家依法强制建立的、具有经济福利性的国民生活保障和社会稳定系统;在中国,社会保障应该是各种社会保险、社会救助、社会福利、军人保障、医疗保健、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助保障等社会措施的总称”^⑤。

杨燕绥认为,社会保障是国家抵御公民社会风险的制度体系,意在实现公民的安全^⑥。

我们认为,社会保障是国家和社会通过国民收入分配与再分配方式,为保证每一个人的生活安全、维持基本生活并保证生活质量从而保证其生存权和发展权的,由国家主导的、社会甚至市场力量参与的、风险共担的社会互助行为与社会安全制度系统。从层次上划分,社会保障可以分为经济保障、物质或服务保障、精神或心理保障三个方面^⑦。

① 美国社会保障总署:《全球社会保障—1995》,华夏出版社,1996年。

② 孟醒:《统筹城乡社会保障》,经济科学出版社,2005年,第6页。

③ 王思斌:《社会工作概论》,高等教育出版社,2006年。

④ 郑秉文、和春雷:《社会保障分析导论》,法律出版社,2001年,第3页。

⑤ 郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆,2000年,第11页。

⑥ 杨燕绥:《社会保障》,清华大学出版社,2011年。

⑦ 感兴趣的读者可进一步阅读郑功成:《社会保障概论》,复旦大学出版社,2007年,第5~6页。

二、社会保障的内涵

美国所说的“社会保障”(美式英语中的 social security)是指狭义的社会保障,通常仅仅指养老金;欧洲国家所说的“社会保障”(英式英语中的 social security)是指广义的社会保障,包括养老、医疗、失业甚至教育等;我国使用的“社会保障”一词,比较接近欧洲的用法,包括社会保险、社会福利、社会救助、慈善捐赠等补充保障、住房保障等。

崔凤认为,社会保障是国家和社会依法建立起来的、具有经济福利性的国民生活保障与社会稳定系统。她认为,在当前经济社会背景下,社会保障具有以下一些内涵:第一,社会保障是社会主义市场经济的必要组成部分;第二,社会保障是保障人权的有效手段;第三,社会保障是公平与效率的统一;第四,社会保障是权利与义务的统一;第五,社会保障是政府、企业(单位)、个人的利益统一体^①。

杨燕绥和张曼用“三圈理论方法”揭示了社会保障的内涵,认为社会保障是国家、政党、政府和人民,关于政治选择、经济制度和社会发展达成共识的结合体。她们从社会保障政治说、社会保障经济说、社会保障社会说三个方面具体阐述了社会保障的内涵^②。

我们认为,社会保障的本质是政治博弈、经济计量(财政计算)、公民权利和社会道德风尚多元因素综合作用形成的社会制度安排与制度选择。可以从学界关于社会保障的不同定义中,归纳出社会保障的内涵。

第一,社会保障的责任主体是政府(国家)、社会、企业和个人。其中,政府承担最低社会保障责任和社会保障的“兜底”责任,企业承担缴费和补充福利供给责任,个人承担缴费或志愿服务责任,社会承担慈善捐助等道德伦理责任。

第二,社会保障的受益者是遭遇各种风险和困难的社会成员。

第三,社会保障的支持条件是政治博弈(政治选择)形成的法律法规(以19世纪80年代德国制定实施的有关社会保险法令为起始标志。我国社会保障体系以1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》为法律基础,不断发展演变)。

第四,社会保障的基本方式是社会互助,包括国家的互助、社会组织的互助、家庭互助和民间的私人互助。

第五,社会保障的核心功能是收入再分配。政府通过税收,企业和个人通过缴费,个人也可通过储蓄等不同方式,形成社会保障基金,发放社会保障待遇。

第六,社会保障的基本目标是保障全体国民的生存安全和基本生活。

尽管由于政治制度、经济发展水平、社会背景、文化传统和意识形态等方面的差异,各国在建立社会保障体系的过程中有将受益人范围、受益标准扩大化(如英国、瑞典等福利国家)的现象。同时,随着福利国家的福利扩张,财政赤字高企,形成“福利

^① 崔凤:《全面理解社会保障的内涵》, http://www.china001.com/show_hdr.php?xname=PPDDMV0&dname=F9OLB41&xpos=39, 2008年7月15日。

^② 感兴趣的读者可进一步阅读杨燕绥、张曼:《社会保障内涵再认识》,《社会保障研究》,2008年第1期,第6~9页。

收缩”趋向和现象。但是,总体判断,“社会保障”的含义本质没有变。

■ 第二节 社会保障体系

一、概念与内容

一般而言,社会保障体系是指一个国家法定的社会保障制度涵盖的全部内容、范围和项目构成的整体。也有观点认为,社会保障体系是由国家通过立法对遭遇风险的社会成员给予物质帮助的各种互相关联的措施总和。郭士征认为,社会保障体系由社会救助、社会保险、社会福利、军人保障和补充保障五部分构成。也有学者认为,社会保障体系由基本保障、补充保障和托底保障三部分组成。还有学者认为,社会保障体系由社会保险、社会救济、社会福利和社会优抚与安置四部分组成。

我们认为,整个社会保障体系是由社会救助、社会保险、社会福利、军人保障和补充保障五部分构成。每个部分则由具体的资金体系和配套服务体系构成。其中资金体系包括资金筹集(基金征收等)、管理运营和发放等环节内容。服务体系则包括救助服务、养老服务、医疗服务和福利服务等不同服务内容。

(1)社会救助。它是指国家和社会对贫困及各种灾害等原因造成的不幸者组成的社会脆弱群体无偿提供物质援助的一种社会保障制度。其有三个核心特征:一是制度与服务供给主体是国家或政府;二是救助资金主要是来自财政支持;三是社会救助是最低层次的保障。

(2)社会保险。以社会劳动者为保障对象,在劳动者因年老、疾病、生育、失业、死亡等原因暂时或永久失去劳动能力或劳动机会,从而部分地或全部地失去正常工资收入时提供物质帮助,保障劳动者及其家属的生活。其核心特征是:一是强制性。强制性是指社会保险是通过立法强制实施的,社会保障的内容和实施都是通过法律进行的,凡属于法律规定范围内的成员都必须无条件地参加社会保险。二是权利和义务的对等性。这是指保险受益人的缴费义务在很大程度上决定了他能享受的待遇。三是互济性。社会保险实行“我为人人,人人为我”的互济原则,通过多方筹集基金后进行平衡调剂,将个别劳动者在特定情况下的损失和负担,在缴纳保险费的多数主体间进行分摊。四是预防性。现代社会中,每个社会成员都将面临或遭受年老、疾病、工伤、失业等社会风险,社会保险制度就是预防和化解这些社会风险的有效制度,预防社会成员因遭遇风险而收入中断或陷入贫困。

(3)社会福利。它指国家和社会通过各种福利机构、公共企业向社会成员提供超值服务或福利津贴,使社会成员在基本生活水平得到保障的基础上,不断增加福利待遇的保障制度。特征提示:一是保障层次高。通过提供物质或服务来提高公民的生活质量。二是单向性。国家或社会向公民提供福利待遇,一般不需要公民履行相应义务或做出相应贡献为前提。三是标准的一致性。即福利待遇是在一定范围内按一定标准进行分配,不考虑受益人的贫富状况或贡献大小。四是福利待遇的内容广泛。五是福利提供的主体可以是政府、社会组织或市场力量,甚至公民个体,体现主体多元化。

(4)军人保障。军人保障是指国家和社会依照法律法规对军人及其家属的基本权益从经济、政治、社会等各方面予以保障,主要包括福利待遇、社会保险、优待抚恤、就业等。军人保障已成为影响军心士气和部队战斗力的重大问题,受到各国的普遍重视。其主要特征是:一是保障对象的特殊性。军人保障的对象是为社会做出特殊奉献、受尊敬且有光荣身份的群体,包括现役军人和武警官兵、革命伤残军人、复员退伍军人、军人家属。此外,因战伤亡的民兵、民工和参加军事训练的民兵及其他人员,亦可参照国家有关规定享受相应的保障待遇。二是保障水平较高。在同等条件下,军人保障的水平应在一般社会成员的保障水平之上,军人的生活应稍高于当时当地群众的平均生活。各个国家都重视对军人予以优厚的待遇,有些发达国家给予军人的保障待遇还是很高的。三是体制特殊。我国军人保障有相对独立的管理体制,实行的是国家、社会、群众相结合以及军队和地方分工负责的体制。具体来说,由民政部主管全国的军人优待、抚恤,军队干部离、退休养老工作,县以上地方各级政府的民政部门,主管本行政区的军人优待、抚恤,以及军队干部退休养老工作。但有少数军队离休干部的养老工作主要由军队政治部门主管,现役军人的有关福利待遇则由中央军委有关部门负责制定政策并组织实施。现行军人保障体制是一种自成体系的管理系统。四是效果好。社会保障作为社会发展的安全网和国民经济运行的调节器,在克服社会分配不公和缩小社会贫富差距方面具有重要作用。军人保障的作用不限于此,它对于提高军队战斗力、凝聚力、增强和平发展时期国民的国防意识等具有很强的激励作用。

(5)补充保障。补充保障是基本社会保障制度安排之外的,以非政府主导性、非强制性为特征的各种社会保障机制的统称。它与政府主导的基本社会保障制度一起,共同构成国民生活保障系统,主要包括员工福利、企业年金和慈善事业等。补充保障制度的主要特征体现在:第一,补充保障是现代社会保障体系的一个组成部分。基本社会保障是由政府(或官方机构)主导或承担组织实施任务,而补充保障则是由社会团体、雇主等举办,个人自愿参加,采取社会化运作和管理的保障项目。然而,补充保障的举办形式不同并不妨碍其发挥社会保障的作用。它们都是社会化的生活保障机制,均不同程度地体现了社会保障的特色并发挥着社会保障的客观功能。因此,各国社会保障体系通常亦将补充保障机制纳入并给其适当定位。第二,补充保障是相对于基本社会保障制度而言的,它是一个相对的概念。由于各国社会保障制度的建制理念、制度模式以及法定社会保障项目均有所不同,所以补充保障的内涵与外延不尽相同。例如,在我国是补充保障制度之一的企业年金制度,在法国却是强制性的基本保障制度之一。第三,补充保障具有非强制性特征。这并不意味着政府对补充保障听之任之,或者说补充保障排斥政府。在实践中,政府仍然负有疏导补充保障并给予相应支持的责任。第四,补充保障采取社会化的运行机制。从公共管理的角度讲,社会化强调社会要素间的整合,强调市场力量、“第三部门”对社会服务和公共事务的广泛参与。

二、体系评估

从历史角度看,社会保障体系发展是一个逐渐完善的过程。判断一个国家或地区的

社会保障体系是否完善,可以从社会保障体系的完整性、协调性与层次性来进行评估^①。

(一)完整性

从现代社会的需要出发,只有完整的社会保障体系,才能真正全面解决各种需要国家和社会运用社会保障手段来解决的现实社会问题。以老年人为例,当人均预期寿命不断延长,国家会成为老年型国家,社会会变成老年型社会,老年人口在总人口中的比重亦会持续上升。在人口老龄化阶段,如果没有相应的养老金制度安排,众多的老年人就完全可能因退出劳动岗位而丧失收入进而陷入贫困状态;如果缺乏相应的老年人福利等,即使老年人有养老金保障,也因缺乏社会化的生活照料服务而影响到生活质量,甚至会导致悲惨的生活结局;同时,随着子女数量的减少及“丁克家庭”的出现,人在进入老年后还尤其需要有相应的情感保障,这就要求社会保障制度必须充满着人性与人文关怀等。可见,对老年人而言,经济保障、服务保障与精神保障都是不能缺少的保障。在市场经济条件下,个人的生活风险更大,包括就业岗位的竞争等均可能造成收入剧减与生活困境,因此,市场经济更需要有较为完备的社会保障体系,即保障项目应当齐全化、保障内容应当完整化,若干个性相近的社会保障项目构成一个完整的社会保障子系统,若干个社会保障子系统共同构成一个完整的社会保障体系。

(二)协调性

完备的社会保障体系,是以社会保障制度内容各子系统或项目协调发展为条件的。因此,社会保障体系建设的发展应当具有协调性。首先,社会保障各个子系统与各个项目之间的发展水平应相互协调,不能畸高畸低,造成社会保障对象之间的对立。其次,社会保障各个子系统与各个项目在分工负责的同时,应当具有功能上的互补性。例如,失业保险与社会救助分属于两个不同的子系统,其水平有高低之别,但都可以对失业者负责,两者的有机结合与协调发展将有助于为劳动者的失业风险提供全面保障;基本养老保险的保障水平应该适当,以便为企业补充养老保险(企业年金)和商业人寿保险的发展留有余地;养老保险可以解决老年人的基本收入来源,但仍需要老年福利服务等措施的配合才能解决社会成员的老年保障问题。最后,要避免遗漏,亦必须实行各社会保障项目与各子系统之间的协调发展。例如,城镇建立了医疗保险制度,广大农村地区还不具备建立医疗保险制度的条件,但如果没有相应的疾病医疗保险项目,则农村社会成员的疾病医疗问题将会成为导致贫困现象、加深城乡矛盾的严重社会问题,从而需要建立相应的疾病医疗保险制度。因此,社会保障项目之间、各子系统之间既是分工负责的,又是互相联系的,完整的社会保障体系应当保证整个体系能够在水平、功能等方面实现协调发展^②。

(三)层次性

尽管社会保障追求的是社会公平,且社会保障的公平性往往在一元化的制度安排中

① 郑功成:《社会保障概论》,复旦大学出版社,2005年,第75~76页。

② 郑功成:《论中国特色的社会保障道路》,武汉大学出版社,1997年,第153~154页。

能够得到更加全面的体现,但完备的社会保障体系并不等于制度安排或项目设置的绝对统一,也不可能实现绝对统一。因为社会成员对社会保障的需求既有共性的一面,又有个性的一面,不同的社会阶层与社会成员的收入水平、生活状况以及对社会保障的要求亦不会一致。因此,完备的社会保障体系还应当体现出多层次性,以便满足对社会保障有不同需求的社会成员的需求。

在现代社会保障体系中,针对不同人群的需要,每个项目的目标定位及作用也各不相同。其中,社会保险保障的对象主要是社会成员中的劳动者,甚至在许多国家主要是工薪阶层的劳动者,这部分人及其家属在社会群体中占有很大比重,社会保险对他们来说是保障其基本生活水平的重要制度安排。然而,由于失业、疾病或天灾人祸等各种原因,这部分人仍有可能陷入困境,难以自救,从而还需要另一层次的保障制度。社会救助作为最低层次的社会保障措施,正是对从社会保险制度“漏出”的社会成员,如无收入、无生活来源、无家庭依靠并失去工作能力者,生活在国家的“贫困线”或最低生活标准以下的家庭或个人,以及遭受自然灾害和不幸事故者等,提供物质援助的又一层制度安排。而社会福利作为社会保障体系的最高层次,则是为了增进福利、改善国民物质及其他生活条件的社会保障事业。

即使是解决老年人经济来源的养老保障制度,在许多国家也是由多层次的老年保障项目构成的,如政府负责的具有普遍福利性质的国民年金、社会保险型的基本养老保险、企业建立的企业年金,以及个人向人寿保险公司购买的人寿保险,在中国还有法定的家庭养老等,它们构成了一个多层次的老年保障体系。

■ 第三节 社会保障基本功能

关于社会保障的基本功能或作用,学界观点多样。郭士征认为,社会保障具有三类功能,即政治性功能、经济性功能和社会性功能。政治性功能包括巩固政权、维护政治经济体制、促进国家和谐,如英国的《济贫法》和德国俾斯麦时期的社会保险立法有效促进了当时的政治稳定和社会和谐;经济性功能包括促进或拉动消费、平衡总需求和总供给关系、保障劳动力再生产、调节投融资(资本市场)和收入再分配;社会性功能包括稳定社会秩序、安定民众生活和倡导集体精神、互助精神、人道主义精神等。

也有观点认为,社会保障的根本原则或功用就是实现社会公平,社会保障是所有社会成员效用的最大化。著名经济学家 A. C. 庇古在《福利经济学》一书中指出:“社会保障政策可以扩大一国的经济福利,因为穷人得到效用的增加要大于富人效用的损失,使社会总效用增加。”它通过设计一种制度,使人们不因没有特权而受到伤害,不因分工所形成的社会地位而变得卑贱。其作用有四:一是保障权利公平。公民享受教育、健康和最低生活保障的权利,统称为“福利权利”或“社会权利”。联合国《人权宣言》中有关“福利条款”对这一权利进行了明确规定,如第 22 条——“每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障,并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现”。社会保障把保障每个人的生存权、发展权放在首位。二是保障机会公平。机会公平是指,任何社会成员只要符合法律规定的条件,都应被覆盖在社会

保障范围内,均等地获得社会保障的机会。三是维护规则公平。规则公平是指一视同仁,既不能对弱势群体歧视,又不能对特权阶层倾斜。通过社会保障机制,可重点保护社会的极端贫困人口(即在绝对生存需求线下的群体)。因为和高收入群体相比,低收入阶层和弱势群体,从风险管理获得的保护也是最不完善的。这就意味着,不实施社会保障,他们可能落入所谓“贫困陷阱”之中,形成恶性循环。四是调节分配公平。分配公平提高效率,分配不公损害效率。社会保障通过收入再分配的功能进行调节,可以在一定程度上减少差别,缓解社会矛盾,有利于社会稳定。

多数学者认为,社会保障具有四大具体的基本功能,即稳定功能、互助共济功能、促进功能和调节功能。

(1)稳定功能。经济社会的发展需要稳定的社会环境,而只有生活有保障,人心才能稳定。西方社会福利制度的发展表明,社会福利制度或社会保障制度的产生是历史性的制度创新,也是有效的、可持续的社会稳定机制。社会保障的稳定功能主要是指通过保障公民的基本生存权利而维护社会稳定。

社会保障的稳定功能主要体现在通过预先防范或即时化解的方式保障公民的基本生活,形成健康的社会心理环境。例如,失业保险和社会救济制度就能有效帮助失业人员或贫困群体从生存困境中解脱出来,各种社会福利服务的提供也能有效化解社会成员因陷入困境而对社会产生的抗逆心理。国家建立社会保障体系,保障公民的基本生活,免除劳动者的后顾之忧,不仅是经济发展和社会稳定的需要,也是人权保障的重要内容。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)互助共济功能。社会保障资金的筹集来源包括政府税收、各种缴费、慈善捐赠、投资收益、利息收入等多种渠道,又通过收入补贴、待遇核算和服务供给的方式“支付”给参保人、贫困的人或国民,这种收入再分配机制的本质是一种互助共济从而分散风险或共担责任的机制。例如,医疗保险就是利用大数规则,通过政府补贴和缴费等方式筹集资金,形成医疗保险基金,支付给有需要的参保人。但是,这种机制之所以能够可持续,就是因为参保群体中大多数人在同一时点或某一时期身体健康,不需要医保支付。这样,不需要医保支付的大多数人与需要医保支付的小部分人之间就形成一种互助共济关系。一定意义上说,养老保险其实就是在在职劳动者与退休群体之间的互助共济。从传统社会到现代社会,家庭互助共济、邻里互助共济和社区互助共济是社会保障功能作用的主要表现方式和社会保障主体内容的重要补充,实质上体现出了互助共济以及在互助共济中的他助与自助。资金的互助、物的互助和服务的互助,表明社会保障制度不仅是一种社会稳定机制,而且是一种社会互助共济机制^①。

(3)促进功能。社会保障的促进功能体现在促进社会发展、提升国民道德等方面。

首先,社会保障的促进功能体现在能够促进社会发展。一是能够促进社会成员之间及其与整个社会的协调发展,使社会生活实现良性循环;二是能够促进遭受特殊事件的社会成员重新认识发展变化中的社会环境,适应社会生活的发展变化;三是能够促进社

^① 郑功成:《社会保障概论》,复旦大学出版社,2007年,第15页。

会成员的物质与精神生活水平的改善,使其更加努力地为社会工作;四是能够促进政府有关社会政策的实施,如社会保障对象通常不分性别的做法就极大地促进了男女平等,教育福利有助于义务教育的普及,养老保险与家庭津贴等有利于生育政策的实施,等等。

其次,社会保障的促进功能还体现在能够促进社会文明的发展和提升国民的道德品味。一是社会保障为社会成员提供了安全保障,有助于消除其对不幸事件或特殊事件的恐惧感,增强自信心,树立起互助互济、自我负责、积极向上的新观念;二是社会保障具有道德导引作用,如慈善捐助现象越多,说明参与捐助的人也越多,得到帮助的人也会越多。参与捐助的人具有道德示范和善良导引作用,得到帮助的人不但得到实际帮助,而且受到道德感召,可能会积极参与和宣传善行,引导身边的人积极向善,担负社会责任。

(4)调节功能。社会保障的调节功能表现在政治、经济等诸多领域。

首先,社会保障具有政治调节功能。一定意义上可以说,社会保障的本质是政治博弈,即各种利益集团相互较量的制度结果。社会保障议题时常成为各个党派或各个利益集团进行政治博弈的焦点。有报道表明,在美国总统大选拉开帷幕之前,美国各政党为拉拢选民,示好民众,奥巴马政府要求宗教组织及其附属机构给雇员提供包括避孕在内的医疗保险,遭到一向反对避孕的天主教等基督教保守主义者的反对,称这是政府强制宗教组织违背自己的信仰支持避孕,侵犯了宗教自由。奥巴马政府立即后退,改为要求医保公司必须在保险中加入避孕内容。在这一系列令人眼花缭乱的政党争论中,各游说团体纷纷登场,议会也举行了相关的听证会^①。这说明,在美国,社会保障是党派斗争和政党政治、民主竞选中的重要议题,这正是社会保障具有不容忽略的巨大政治功能的体现。

其次,社会保障具有经济调节功能。一是社会保障通过营造稳定的社会环境促进着经济的发展。同时,通过资本市场,社会保障基金可以通过投资国家重点公共基础设施和重点项目调节不同产业发展。二是社会保障可以通过调节社会总需求,平抑经济波动。根据凯恩斯的理论,当国民经济下滑进入低谷期、失业率上升时,政府宏观经济政策取向应是扩大政府开支,通过发放失业救济金和救济福利,稳定和提升社会购买力,拉动有效需求,促进经济复苏;当国民经济高涨进入繁荣期、失业率下降时,失业救济等社会保障支出相应缩减,从而使即期的社会总需求不致过度膨胀。而且,政府可以通过调整社会保障费(税)率和待遇支付标准,主动调节社会总需求,减少经济波动。三是社会保障通过对劳动力再生产的保障与劳动力市场的维系,可以有效调节劳动力资源的配置,提高生产效率。社会保障确保劳动者在丧失经济收入或劳动能力的情况下,能维持自身及其家庭成员的基本生活,保证劳动力再生产进程不致受阻或中断。同时,国家还可以通过生育、抚育子女和教育津贴等形式对劳动力再生产给予资助,以提高劳动力资源的整体素质。四是社会保障调节着国民收入的分配与再分配。社会保障资金来源于

^① 薛涌:《避孕党与伟哥党——美国总统选举外一章》, http://www.21ccom.net/articles/qqsww/qyyj/article_2012031955751.html, 2012年3月19日。

国民收入的分配与再分配,并通过税收或征费或“转移性支付”给予保证,进而分配给受保障者或有需要者。正如国际劳工组织为一个发展中国家起草的一份报告中所指出的,“在现代社会保障的各项计划中,可以看到收入再分配的一些机制……它们按照一定的体制,提取一部分生产成果,为遭受职业损害的人们谋利益;由收入较高工人负担一部分费用,以保证低收入工人的最低年金收入;通过适当税收的办法,把社会开支分别用于鳏寡、伤残和其他可能发生的情况;它们呼吁产业部门在整个国家范围内发展基本保健服务,并且,在全国范围重建经济平衡以利于相对的最下层社会”。而在社会保障制度健全的国家,这种调节功能更加显著,它通过社会保障资金的征集与社会保障待遇的给付,在不同的受保障对象之间横向调节收入分配,同时还在代际实现纵向调节收入分配。

■ 第四节 社会保障典型模式

一般认为,社会保障的典型模式有四种,即国家福利型、投保资助型、强制储蓄积累型和国家保障型^①。

一、国家福利型社会保障模式^②

国家福利型社会保障模式是国家担负公民福利的职责,是一种从摇篮到坟墓的高福利的社会保障制度,主要以英国、瑞典为典型代表,多见于北欧和西欧国家。这种制度模式具有以下特点。

(一)国家主导,责任清晰

(1)明确政府在社会保障制度中的主体作用。政府通过法律规范建立制度,并向个人、企业和社会提供必须遵循的行为准则。

(2)强调政府在社会保障财源上的主要责任。国家通过一般税收,承担许多社会保障项目的支出,即使对国民保险,也提供一定的财政补贴。

(3)实行政府对社会保障制度的直接管理。英国社会保障制度基本上由政府机构运作,如国民保险、国民卫生服务等社会保障项目,都由政府的相关机构实行直接管理。

(二)内容丰富,覆盖广泛

内容丰富是指保障内容包括了“从摇篮到坟墓”的各种生活需要。实际上,英国在第二次世界大战以前,就开始了社会保障的项目扩张工程。战争结束后,随着经济实力的增强,在原来的老年、疾病、生育、失业、工伤、残疾、遗属等社会保障项目基础上增加了许多内容,特别是强化了向家庭的渗透,一系列与家庭相关的保障内容纷纷出台,如家庭津贴、儿童津贴、住房福利等受到重视,从而使老年人、儿童和妇女等都从中获

^① 对社会保障模式或体制研究感兴趣的读者可以进一步阅读埃斯平-安德森:《福利资本主义的三个世界》,苗正民、滕玉英译,商务印书馆,2010年。

^② 参阅郭士征:《社会保障学》,上海财经大学出版社,2009年,第61~62页;张志怀:《英、美、新三国社会保障制度分析——兼谈中国社会保障模式的选择》,《全国商情(理论研究)》,2011年第7期,第18~19页。