



面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

社会保障概论

(第二版)

中国社会工作教育协会 组编
史柏年 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

社会保障概论

(第二版)

中国社会工作教育协会 组编
史柏年 主编



高等教育出版社
www.hep.com.cn

面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

社会保障概论

Shehui Baozhang Gailun

(第二版)

中国社会工作教育协会 组编

史柏年 主编

吴亦明 费梅苹 副主编

编者（按所写章序排名）：

史柏年 仝利民 费梅苹 吴亦明



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

本书是中国社会工作教育协会组编的普通高等学校社会工作专业主干课系列教材之一。第二版的修订注重反映近年来世界各国社会保障制度的改革现状,吸收最新研究成果,总结和梳理了中国社会保障制度建设、理论研究和实践探索的发展状况和重要经验。全书主要分为三个部分:第一部分讲述社会保障学科的基本理论和知识,包括:社会保障概念的定义和特征、社会保障的功能和构成要素、社会保障制度发展历史,以及社会保障制度体系等内容;第二部分介绍社会保障体系中各项制度、计划和项目的内容,包括社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置等;第三部分在论述物质保障和服务保障相互关系的基础上,着重介绍专业社会工作的功能和方法。本书主要适用于普通高校社会工作专业教学,也适于社会福利部门和机构的行政人员、非营利机构中的管理者及各类社会工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/史柏年主编. -- 2版. -- 北京:
高等教育出版社, 2012. 8

ISBN 978-7-04-035254-2

I. ①社… II. ①史… III. ①社会保障-概论 IV.
①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 159611 号

策划编辑 张 然 责任编辑 张 然 封面设计 于 涛 版式设计 余 杨
责任校对 王 雨 责任印制 张泽业

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 三河市华东印刷装订厂
开 本 787mm × 960mm 1/16
印 张 19.5
字 数 360 千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版 次 2004 年 7 月第 1 版
2012 年 8 月第 2 版
印 次 2012 年 8 月第 1 次印刷
定 价 28.60 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。
版权所有 侵权必究
物 料 号 35254-00

本书编写获香港凯瑟克基金会 (Keswick Foundation Ltd. , Hong Kong) 资助

社会工作专业系列教材编写指导委员会

主任委员：王思斌

委 员：陆世桢 张李玺 涂永祥 史柏年

总 序

20世纪80年代中期,国家教委(现称教育部)决定在高等学校设立社会工作与管理专业(后改为社会工作专业),北京大学等几所高等学校在多方支持下开办了该专业。到90年代中期,社会工作专业获得了一定发展。近几年来,社会工作专业在规模上获得了快速增长,这与我国体制改革的深入和社会进步的要求,以及高等教育的发展密切相关。

教材建设是学科建设的重要组成部分。在社会工作专业建立之初,编写高水平的专业教材,对于我国社会工作教育学者来说是具有挑战性的,因为社会工作专业教育在我国高等学校中断了30多年,我国社会工作教育学者对国际社会工作专业理论和知识不甚熟悉,另外,学者们对我国本土的社会工作(社会服务)的理论和实践的深入研究也不够。十多年来,各校社会工作专业教育同仁在这方面做了积极的努力,也取得了一些成果,但总的来讲教材建设还相对滞后。

中国社会工作教育协会于1994年成立,并决定把教材建设和学科规范化作为其工作的重要内容。基于国内同行的知识积累和现实要求,中国社会工作教育协会决定着联手组编社会工作专业教材。从1997年开始,经过5所高等学校14名有丰富教学经验的学者两年多的努力,由高等教育出版社出版了王思斌教授主编的《社会工作概论》,迈出了由协会统筹、各高等学校共同编写教材的第一步。该书出版之后得到了同行专家的好评,它不但被许多学校当作教材,而且在2002年获得教育部全国普通高等学校优秀教材二等奖。实践说明,集中各校有丰富教学经验的学者共同编写教材这条路是可行的。

随着高等教育的快速发展,教育部进一步提出了加强各专业主干课程建设的措施,其中包括确定各专业主干课程,编写和颁布“主干课程教学基本要求”。在这种情况下,受教育部委托,教育部高等学校社会学学科教学指导委员会几次召开会议,在各校系主任、专业负责人和资深教师的广泛参与下,确定了社会学专业和社会工作专业的主干课程,并协助教育部编制了“主干课程教学基本要求”。中国社会工作教育协会在组编《社会工作概论》经验的基础上,积极承担了组编社会工作专业主干课教材的任务。2002年7月中国社会工作教育协会召开教材编写研讨会,确定了专业主干课程的教学基本要求和各主干课程教材的

编写人选,同时决定教材编写实行主编负责制。协会计划在2至3年内出版全部专业主干课教材,并出版一批专业教育亟需的其他教材和教学参考书,以及研究性学术书刊——《中国社会工作研究》。行内学者积极地参与了这一重要的学科建设过程,参加教材编写的学者在繁忙的教学、科学研究过程中,付出巨大努力精心编写教材。可以说,这些教材是当前我国社会工作专业教学和研究水平的展示。

应该特别提出的是,香港凯瑟克基金会对我国社会工作教育给予了重要支持。香港凯瑟克基金会是一个以支持社会服务为主的非营利组织,多年来,以亚太区社会工作教育协会香港中国小组为中介,该基金会对中国内地的社会工作教育给予了多方面的支持。在得知中国社会工作教育协会的上述发展计划之后,香港凯瑟克基金会决定无条件地给予经费方面的资助,这对我国内地社会工作教育学者是一个极大的激励。所以,这套主干课程系列教材的出版,要由衷地感谢香港凯瑟克基金会,当然也感谢为我们搭起桥梁的香港社会工作教育界的同仁。

编写高水平的专业教材谈何容易。虽然参与编写这套主干课程系列教材的都是有丰富教学经验、也有一定研究成果的教育学者,但是毕竟中国内地的社会工作专业教育恢复重建时间尚短,所以,这套教材肯定会有一些不尽如人意之处。一个学者是不愿意将自己不甚成熟的著述拿出来示众的,但是学无止境,社会工作专业的快速发展使得我们不能再等下去,因为大量新开办的社会工作专业的师生迫切需要既能介绍国外先进理论和知识,又对我国社会工作实践有一定理论总结和分析的教材。在这种情况下,也为了规范社会工作专业教育,这套教材将陆续面世,供大家使用并提出批评、改进的建议。教育部在制定“主干课程教学基本要求”时的指导思想是“一纲多本”,即在遵循上述“基本要求”的前提下,鼓励编写有不同特点的教材,相互比较、竞争发展。希望这套教材能在这方面发挥积极的作用。

在中国内地社会工作教育的发展过程中,本人受多方同仁的启发,曾指出学科建设既要遵循国际通则,又要注重我国社会实际,并对社会工作本土化提出某些看法。在编写专业主干课教材问题上,我也希望重申上述观点。我们必须充分尊重国际社会工作、社会福利学术界的研究成果,相信在诸多方面人类知识具有共同性,要客观地、全面地介绍那些有价值的理论和知识。另一方面,社会工作的务实特点要求必须将理论和实际尽可能紧密地结合起来。在这方面,必须强调社会工作研究,其中包括理论研究、实务研究、教学研究等。在这里,社会工作的本土化研究和本土社会工作经验的研究都是重要的,而二者的整合将使中国社会工作的理论和实践达到一个新的水平。显而易见,要做到这一点,需要社会工作教育学者积极而深入地参加社会工作实践。如果社会工作专业教材

能达到这一水平,那么就可以说,我们对中国社会工作教育和社会工作实践的发展做出了更大贡献。

感谢教育部高等教育司、教育部高等学校社会学学科教学指导委员会、高等教育出版社对出版这套教材的支持。在研讨和设计这套教材的时候,教育部高等教育司给予了具体的指导和部分经费支持。教育部高等学校社会学学科教学指导委员会,特别是主任委员郑杭生教授、副主任委员宋林飞教授、谢遐龄教授对社会工作专业的发展和本套教材的编写给予了大力支持。高等教育出版社王方宪同志对这套教材的编写提出了参考意见,在教材编写过程中,高等教育出版社的编辑于健航、干咏昕等同志做了大量推动和建设性工作。

各方为社会工作专业在中国的发展做出了积极的努力,但愿它顺利成长、尽快成熟,并为中国人民的福祉做出自己的贡献。

中国社会工作教育协会会长

王思斌

2003年10月

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010)58581897 58582371 58581879

反盗版举报传真：(010)82086060

反盗版举报邮箱：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号 高等教育出版社法务部

邮政编码：100120

目 录

第 1 章 社会保障概述	1
第一节 社会保障的概念和特征	1
第二节 社会保障的功能	8
第三节 社会保障体系	10
第 2 章 社会保障制度的历史沿革	18
第一节 人类生存保障方式的社会化及其原因	18
第二节 社会保障制度的产生和形成	23
第三节 战后社会保障制度发展的新趋势	29
第四节 中国社会保障制度的形成与改革	40
第 3 章 社会保障立法与管理	51
第一节 社会保障立法	51
第二节 社会保障管理	61
第 4 章 社会保障基金	70
第一节 社会保障基金概述	70
第二节 社会保障基金的筹集与给付	73
第三节 社会保障基金的运营	79
第 5 章 养老保险	87
第一节 社会保险	87
第二节 养老保险概述	93
第三节 中国养老保险制度的历史沿革与改革现状	106
第 6 章 医疗社会保险	127
第一节 医疗社会保险概述	127

第二节 国外医疗保险制度	135
第三节 中国医疗社会保险制度	143
第 7 章 其他社会保险	158
第一节 失业保险	158
第二节 工伤保险	174
第三节 生育保险	191
第 8 章 社会救助	199
第一节 社会救助概述	199
第二节 中国城市贫困救助	203
第三节 中国农村贫困救助	212
第四节 自然灾害救助	222
第 9 章 社会福利	230
第一节 社会福利概述	230
第二节 计划经济时期的社会福利	236
第三节 中国社会福利制度的改革与发展	242
第 10 章 社会优抚与安置保障	265
第一节 社会优抚与安置保障概述	265
第二节 中国社会优抚与安置保障制度	271
第 11 章 社会服务保障与社会工作	287
第一节 社会服务保障	287
第二节 社会服务保障与社会工作的发展	291
后记	300

第1章

社会保障概述

社会保障作为一种确保国民生活安全和社会稳定发展的制度安排,是人类文明进步过程中取得的重大成果之一。由于不同时期不同国家不同地区的政治、经济、社会、历史、文化等因素的不同影响,人们对于社会保障的理解和认识又有许多不同的观点和意见,由此形成了各国各地区不同的社会保障制度模式和理论表述。本章的目的在于通过分析不同国家不同地区社会保障制度和理论的差异,寻求对于社会保障的一般的、共性的理解和认识,使学生从宏观上把握社会保障的含义、特征、功能和内容体系。

第一节 社会保障的概念和特征

一、社会保障概念的出现和不同界定

(一) 社会保障概念的出现及广泛使用

现代社会保障制度萌芽、产生的历史可以追溯到17世纪初,即1601年英国伊丽莎白女王时期《济贫法》(史称旧《济贫法》)的问世。但社会保障(social security)概念的出现,却是在旧《济贫法》颁布实施300多年以后的事情。1935年,美国总统罗斯福实施“新政”时期,由国会通过的《社会保障法》首先提出了“社会保障”的概念。自此以后,社会保障概念越来越为国际社会所普遍认同和广泛使用。例如:

1938年,新西兰政府在将原有和新增的社会补助法规合并为一项新的法案时使用了社会保障的概念。

1941年8月,英美两国签署的战时文件《大西洋宪章》两次使用了社会保障一词。

1944年,国际劳工组织在美国费城召开的第26届国际劳工大会上发表了著名的《费城宣言》,提出要“扩大社会保障措施”。

1948年12月10日,联合国大会通过的《世界人权宣言》提出世界各地男女应无差别地享受各种社会保障权利的目标。

1952年,国际劳工组织召开的第35届国际劳工大会通过的《社会保障最低标准公约》为各国制定社会保障制度提供了依据。

从1952年《社会保障最低标准公约》公布以来的半个多世纪,是世界各国社会保障制度建设快速发展的时期,据统计,1949年有一项或多项社会保险制度的国家仅58个,至1999年,这一数字已达到172个^①，“社会保障”已从最初的概念变为了世界各国和各地区普遍实施的以政府和社会为责任主体的福利保障制度的统称。

(二) 社会保障概念的不同界定

社会保障作为应对不同国家和地区不同时期福利保障需求的社会制度,因各国、各地区及其不同时期政治制度、经济条件、文化背景、历史传统的差异,而在保障的目标、原则、对象、重点、内容、形式、计划、项目等方面存在巨大差异,因此在对社会保障概念的界定上,也会有很大的不同和变化。可以说,社会保障是一个具有“包容性的概念”(container concept),很难对其作一个非常固定的定义或描述^②。

1. 外国及国际组织关于社会保障的定义

最先提出社会保障概念的美国《社会保障法》,将社会保障视为社会安全网,具体的理解是:“根据社会保障法制定的社会保险计划,对于因年老、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障;同时对老年和残废期间的医疗费用提供保障。老年、遗属、残废和健康保险计划对受保险的退休者或残废者和他们的家属以及受保险者的遗属,按月提供现金保险待遇。”^③

德国是最早建立社会保险制度的国家,其对社会保障的理解主要基于市场经济的理论。德国著名经济学家路德维希·艾哈德将社会保障理解为社会公平和社会安全,是为因生病、伤残、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,目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。^④ 德国的社会保障主要遵循特殊性原则,强调个人在社会保险中的责任。

① 郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社2002年版。

② 林嘉:《社会保障法的理念、实践与创新》,中国人民大学出版社2002年版。

③ 王玉先:《国外社会保障制度概论》,工人出版社1989年版。

④ [德]路德维希·艾哈德:《大众的福利》,武汉大学出版社1995年版。

英国是西方福利国家的代表,建立福利国家的理论与政策依据是由英国牛津大学教授威廉·亨利·贝弗里奇爵士领导的“社会保险与相关服务部际委员会”于1942年12月提出的《社会保险及相关服务》报告(也称《贝弗里奇报告》)。贝弗里奇将社会保障视为一项以国家为主体的公共福利计划,认为社会保障是指国民在失业、疾病、伤残、年老退休、家长死亡后、工资中断时生活费用的保障,以及辅助其生育、婚丧时的必要费用。在贝弗里奇的理论中,社会保障是作为一种国民收入再分配的手段,社会保障制度的建立,遵守的是普遍性原则,社会保障的明确定义就是确保最低生活的安全。^①

日本的社会保障制度是在二战后被占领时期建立起来的,所以受美国的影响较大。根据1950年日本社会保障制度审议会的解释,社会保障是指对疾病、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和直接的国家负担上,寻求经济保障途径。对陷入生活困境者,通过国家援助,保障其最低限度的生活,同时谋求公共卫生和社会福利的提高,以便使所有国民都能过上真正有文化的成员的生活。^②

国际劳工组织是以维护劳工权益为己任的国际性组织,其于1942年出版的文献中,将社会保障定义为: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、失业时资助并帮助他重新找到工作。^③

1948年12月10日,联合国通过的《世界人权宣言》中,对社会保障的定义为:每个人都有权使本人及家庭达到生活康乐,这不仅包括有权得到食品、衣着、住宅、医疗和其他社会基本服务,而且包括遇到失业、生病、残疾、丧偶、年老或由于非本人所能控制的其他原因而带来生活困难时,有权获得社会保障。

1952年6月4日,第35届国际劳工大会通过的《社会保障最低标准公约》第一次比较全面地规定了适用于各国的一般社会保障水平,可谓之社会保障的国际法典。它对社会保障概念的界定是:社会通过采取一系列公共措施来向其成员提供保护,以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争,并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴法。^④

2. 中国大陆及港台地区关于社会保障的定义

在中国台湾地区,社会保障一般译作“社会安全”,是指世界各国及地区普遍

① 林嘉:《社会保障法的理念、实践与创新》,中国人民大学出版社2002年版。

② 陈良瑾:《社会保障教程》,知识出版社1990年版。

③ 郑功成:《社会保障学》,商务印书馆2000年版。

④ 张彦:《社会保障概论》,南京大学出版社1999年版。

实施的,以社会保险为主,社会救助、社会福利为辅的社会安全制度。其目的在于保障国民由生到死的生活,其作用是使工作者在遭遇到威胁其工资收入的事故时,仍有足以维持其基本生活的收入。在台湾学者看来,社会保障既是社会安全制度,又是社会经济制度,其本质是保障国民经济的安全与国民生活的幸福。

在香港特别行政区,社会保障被看作是以政府为责任主体向国民提供的福利,如有学者指出:“社会保障可以理解为一个政府设立的制度,运用大众财富,给予需要的人最基本或应得的援助,借以维持生活需要,以及配合社会发展,增加国民福利。”^①

改革开放以来,中国大陆学者对社会保障概念及其制度体系进行了广泛深入的研究,许多著述从不同的角度对社会保障概念作了各自的界定,其中较具代表性的有以下几种表述:

从社会保障制度体系所包含的内容的角度加以理解的:“社会保障,作为一个体系或作为一种制度,是现代市场经济运行必需的外部条件。在中国,今天,它由社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚组成。”^②

从社会成员遭遇丧失或减少收入风险的原因的角度加以概括的:社会保障是指社会成员因年老、疾病、残疾、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。^③

从社会成员获得基本生活保障权利的角度加以界定的:社会保障是在社会成员暂时或永久丧失工作能力、失去工作机会,或收入不能维持必要生活水平时,由政府提供的生活保障。^④

从社会保障由国家立法,采用强制手段推行等制度特征加以表述的:社会保障,是社会(国家)立法,采用强制手段,对国民收入进行分配和再分配形成社会消费基金,对基本生活发生困难的社会成员给予物质上的帮助,以保证社会安定的一种有组织的措施、制度和事业的总称。^⑤

从包含上述内容特征的综合的角度加以定义的:社会保障是指国家立法强制规定的、由国家和社会出面举办,对公民在年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、遭遇灾害、面临生活困难时给予物质帮助,旨在保障公民个人和家庭基本生活需要并提高生活水平、实现社会公平和社会进步的制度。^⑥

① 莫泰基:《香港贫困与社会保障》,(香港)中华书局1993年版。

② 侯文若:《现代社会保障学》,红旗出版社1993年版。

③ 郭崇德:《社会保障学概论》,北京大学出版社1992年版。

④ 徐放鸣、路和平、朱青:《社会保障初论》,中国财经出版社1990年版。

⑤ 葛寿昌:《社会保障经济学》,复旦大学出版社1990年版。

⑥ 林嘉:《社会保障法的理念、实践与创新》,中国人民大学出版社2002年版。

二、社会保障的定义

(一) 界定社会保障概念的思路

国外和中国大陆及港台地区对社会保障概念的上述种种定义,基本涵盖了社会保障制度的必备要素,即社会保障的责任主体、法律依据、保障对象、保障内容、保障水平、福利性质和制度目标等,所以在一般情况下,上述定义都有其学理及实践上的意义。但是,如果从社会保障制度的发展现实以及社会工作专业的角度进行考察,可以说,上述定义又有两个方面的缺憾:

其一,只强调国家(政府)是社会保障的责任主体,没有看到当代世界各国社会保障制度改革的一个重要特征,是逐步通过民营化、社会化的途径以减弱政府责任,各种非政府、非营利性公益事业的发展,客观上表明当代社会保障制度的责任主体正在发生着一定程度的变化,社会(通过民间的、公益性的服务机构来体现)在社会保障体系中的地位 and 作用越来越明显和突出。

其二,只强调社会保障制度对于保障对象在经济上、物质上的帮助,没有看到当代世界各国社会保障制度发展的一个重要趋势,是在继续进行物质帮助的同时,注重对于保障对象提供各种非物质的专业服务,以经济保障和服务保障协调发展的方式来满足社会成员多方面的需求。

有学者把社会保障定义为“各种具有经济福利性、社会化的国民生活保障系统的总称”^①,其中,“社会化”的提法在一定程度上反映了社会保障制度发展的上述两个方面的趋势,体现了社会保障概念的本质特点。

(二) 社会保障的定义及基本含义

综合上述观察和思考,我们对社会保障概念做出如下定义:

社会保障,是为保障民生以及促进社会进步,由国家和社会以立法为依据出面举办,由政府机关和社会团体组织实施,对因各种经济和社会风险事故而陷入困境的人群以及有物质和精神需求的全体公民提供的、福利性的物质援助和专业服务的制度和事业的总称。

社会保障的上述界定,说明这一概念涵盖了以下一些基本含义:

(1) 社会保障的目的是保障民生和促进社会进步。社会保障制度建立之初,其目的是为在工业化进程中陷入困境的人士提供最基本的生活保障。这一保障民生的作用现在仍是社会保障制度的主要功能。但是,随着社会和经济的发展以及人的价值的提升,促进社会进步越来越成为社会保障制度的出发点和归宿,有许多保障项目如教育保障等,已不仅仅是为满足国民的基本生活需求,

^① 郑功成:《社会保障学》,商务印书馆2000年版。

在更大程度上是为了发掘人的潜能,促进社会进步。这是当今世界各国社会保障制度改革发展的一个重要动向。

(2) 社会保障的依据是国家立法。世界各国建立社会保障制度的成功经验都是以立法为先导,通过强制性立法建立统一的社会保障体系,用法律的形式明确制度各方的权利和义务关系,唯有这样,才能确保制度的顺利运行,才能实现社会的公平和正义。

(3) 社会保障的责任主体是国家和社会。国家是社会保障的最终责任主体,其责任表现为:国家通过立法以提供法律保障;国家出面举办社会保障项目并进行统一的宏观管理;国家通过预算以提供财政保障。在国家作为社会保障的最终责任主体之外,社会也越来越成为负有一定责任的主体,其表现形式是:在全社会的范围内,对社会保障起监督的作用;在一定范围的社区中出面举办补充型的保障项目;以非营利性社团的形式参与社会保障项目的组织实施。

(4) 社会保障的获益主体是全体公民。社会保障制度建立之初,保障的对象是因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害、犯罪等各种经济和社会风险事故而面临困难的人群。这些社会的弱势群体现在仍是社会保障的重点对象。但是在社会和经济的发展进程中,选择性、补救性的保障越来越为普惠性、发展性的保障所替代,全体公民都有从国家和社会获得帮助的权利。

(5) 社会保障的内容包括经济保障和服务保障。经济保障是指通过现金给付或援助的方式来满足公民基本生活需求;服务保障是指通过劳务援助、技术培训、信息咨询、心理慰藉等非现金、非物质型的帮助来满足公民的生活和精神需求。

三、社会保障的特征

(一) 社会性

社会保障是现代社会中涉及全体社会成员而非少数人的一项制度安排。其社会性特征表现为如下方面:其一,社会保障应对的是带有普遍性的社会问题,即工业化、城市化、现代化进程中出现的种种经济和社会的风险事故,如年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害、犯罪等,如果不对这些经济和社会的风险作出制度化的安排予以规避或补救,就会影响整个社会的安定;其二,社会保障的对象不是社会中的少数人,而是覆盖社会全体公民。因为社会的每一个公民都有从国家和社会获得帮助的同等权利,而且社会保障的覆盖范围越大,其分散风险的能力就越强;其三,社会保障基金来源于全社会,不论是雇主和职工的缴费纳税,还是政府的财政补贴,其源头都是社会成员的劳动创造;其四,社会保障的运作越来越朝社会化的方向发展,即通过建立专门化、社会化的管理机构和服务机构,对社会保障事务进行具体的管理和提供专门的服务。