

社会保障学

(第二版)

刘晓梅 邵文娟 主编

Social Security

清华大学出版社



社会保障学

(第二版)

刘晓梅 邵文娟 主编

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书从公共管理学、经济学、社会学等学科的结合点入手,系统构建了相对完整的社会保障知识体系。本书共14章,在重点阐述社会保障制度体系、发展过程、思想理论等内容的基础上,首先系统地介绍了养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的理论与实践,并结合我国现状介绍了社会救助、社会福利、社会优抚等制度的内容;其次介绍了涉及社会保障总体内容的基金管理和社会保障立法;最后依据我国国情补充介绍了企业年金的发展现状。

本书可作为高等院校劳动与社会保障专业的本科生和研究生的必修课教材,可作为公共事业管理、行政管理等专业的本科生和研究生(包括MPA)的选修课教材,也可作为公务员和非营利组织人员的培训教材,还可作为公共部门管理人员的参考用书。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学 / 刘晓梅, 邵文娟 主编. —2版. —北京: 清华大学出版社, 2018

ISBN 978-7-302-49956-5

I. ①社… II. ①刘… ②邵… III. ①社会保障—高等学校—教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 066117 号

责任编辑: 施 猛

封面设计: 常雪影

版式设计: 方加青

责任校对: 孔祥峰

责任印制: 杨 艳

出版发行: 清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址: 北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175

邮 购: 010-62786544

投稿与读者服务: 010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈: 010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课 件 下 载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62781730

印 装 者: 三河市金元印装有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 185mm×260mm

印 张: 22.75

字 数: 511 千字

版 次: 2014 年 2 月第 1 版

2018 年 6 月第 2 版

印 次: 2018 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 3500

定 价: 49.80 元

产品编号: 075816-01

前言(第一版)

社会保障是民生的根基，是保障国民基本生存权利的大事。与发达国家相比，我国社会保障起步较晚，发展过程比较艰辛，其中既有制度性复杂因素的影响，也有人才缺乏等客观因素的影响。可喜的是，经过三十余年的改革，我国现已实现社会保障制度的全覆盖。这在我国社会保障发展史上写下了突破性的一笔，也在世界社会保障发展史上翻开了值得惊叹的一页。然而，正如世界各国所面临的社会保障困境一样，我国也面临少子老龄化、城乡分割的二元结构、经济发展转型、社保基金保值增值难以及制度差异大、经办效率低等各种问题，社会保障面临许多复杂的、不确定的风险，需要在改革中不断完善，真正做到发展社会保障事业、创新社会保障制度。

目前，已经出版的有关社会保障的教材很多，虽然各有特点，但总体看来普遍存在时效性差的问题。众所周知，我国社会保障发展速度较快，新的法律法规相继出台，这就要求在教材中不断补充新的内容，以便让学生及时了解社会保障的最新动态和发展趋势。另外，世界各国都把社会保障作为社会政策的重点，积极改革和创新，积累了很多经验和教训，也需要学生及时了解。基于以上考虑，本教材内容将呈现以下特点。

第一，教材内容新颖，吸纳国内外最新社会保障研究成果。本教材不仅介绍国外最新研究动向和理论，还对我国新出台的政策和法律做了详细解读。既有理论也有实证，不仅分析问题，还增加了解决问题的对策和建议等富有开拓性的内容，可以引发学生思考，提高学生思考问题的能力。

第二，创新教材体系，使之更加合理和全面。本教材的内容体系打破了原有教材体系，经过重新组合，能够详细解读社会保障体系的各部分内容。通过具体的制度分析，帮助学生掌握社会保障的基本原理和运行机制，同时为增进学生对社会保障理论与实践的理解做好铺垫。本教材在一定程度上摒弃了先写理论、后写具体制度内容的弊端，有助于激发学生的学习兴趣，也便于学生对相关内容进行比较和总结。

第三，教材实用性强，更符合学生的需求。本教材的编者都是一线教师，她们以社会保障专业的视角，从十余年丰富的教学经验中，总结更加合理和科学的理念与思路，编写了本教材。同时，两位编者都是归国留学人员，她们将世界其他国家相关教材的理念和思路融合进来，使教材更具国际化特点。另外，本教材在选取案例时关注最新的焦点问题和内容，旨在反映当前我国和世界社会保障的真实状况。

第四，教材的编写与我国社会保障制度的现状高度结合。本教材每一部分都详细介

绍了我国社会保障制度的现状及面临的问题,有助于学生把握我国社会保障领域的改革动向。

编者在编写本教材的过程中,得到了硕士生的帮助,他们是董青、马小宁、胡光波、张睿、罗浚铖、冯筱涵。他们帮助收集资料、整理内容和案例,对教材的顺利出版做了很大贡献。同时,本教材也引用了其他相关教材的观点和内容,把各位专家的思想凝聚在这里。在此,一并向为本教材的出版提供帮助的专家、学者及相关人士表示感谢。

由于编者自身水平有限,教材中难免存在疏漏,敬请各位专家和读者批评指正。反馈邮箱: wkservice@vip.163.com。

刘晓梅、邵文娟于大连

2014年4月

前言(第二版)

《社会保障学》(第一版)自2014年问世以来,受到广大高校师生的欢迎,被多所高校的劳动与社会保障专业及相关专业指定为教学用书,至今已经历6次重印,产生了广泛的影响。

自本书出版以来的3年时间里,我国社会保障事业在不断改革和完善中取得了重大进展。例如,在社会保险领域,2015年1月14日,国务院发布《机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,实现了机关事业单位传统的退休金制度向社会养老保险制度转型,已完成养老保险“并轨”;在医疗保险领域,在2012年已实现基本医疗保险制度全覆盖,参保人数超过13亿人的基础上,2015年全面推进大病医疗保险,国务院于2016年1月12日发布《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》,进一步整合了现行制度,全民医保体系基本建成;在生育保险领域,2017年1月19日,国务院发布《生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案》,在12个城市开展两项保险合并实施试点;在社会救助领域,2014年,国务院制定并实施《社会救助暂行办法》,2015年国务院决定全面建立临时性的急难救助制度,提高扶贫标准,实施精准扶贫战略,使综合型社会救助制度进一步健全;在社会福利领域,以2014年民政部印发的《关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》和2015年国务院发布的《关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》等为主要标志,各项社会福利事业稳步发展。

本教材的第二版修订工作正值中国共产党第十九次全国代表大会召开之际。习近平总书记在“十九大”报告中提出:加强社会保障体系建设,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度,尽快实现养老保险全国统筹。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度。统筹城乡社会救助体系,完善最低生活保障制度。完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度,健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。发展残疾人事业,加强残疾康复服务。加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居。

鉴于以上我国在社会保障事业改革中取得的成就和“十九大”报告中提出的社会保障事业的改革目标,第二版的修订和完善将重点反映上述内容,具体包括以下几方面。

首先,在第4章“我国养老保险制度体系”中,加入“并轨”后机关事业单位养老

保险制度内容以及城乡居民养老保险的现行制度,并对“并轨”后城镇职工基本养老保险制度和合并后的城乡居民基本养老保险制度存在的问题进行了分析和梳理。

其次,在第5章“医疗保险”中,加入我国城乡居民基本医疗保险制度,完善了城镇职工基本医疗保险的现行制度,并新增“补充医疗保险”和“医药卫生体制改革中的问题及政策建议”两节内容,详细介绍了我国补充性医疗保险制度和医改过程中存在的问题。

再次,在第9章“社会救助”中,大篇幅修改了我国社会救助的发展历程,重新梳理了我国社会救助体系的内容,进一步扩充了农村最低生活保障制度,加入了精准扶贫等内容。在第10章“社会福利”中,更新并完善了老年人福利的主要内容,重点加入了老年津贴制度、老年人的养老服务以及老年优待等内容;结合现状,修订了我国残疾人福利事业存在的问题及改革方向。

最后,对每章案例进行更新,同时对涉及我国社会保障制度现状的内容进行完善,如第2章中的“我国社会保障制度的现状”,第3章中的“延长退休年龄”,第6章中的“我国现行失业保险制度”,在第7章中加入了我国工伤保险制度改革的内容,第8章中补充了生育保险与医疗保险合并的试点方案,第12章中加入了我国社会保障基金运行现状的内容,第14章中增设一节职业年金的内容。

在修订本书的过程中,编者得到了东北财经大学社会保障专业博士研究生乌晓琳,硕士研究生李歆、付钰琅的帮助。他们参与了文献和资料的搜集与整理工作,为第二版的完成做出了贡献。

再次感谢广大师生和读者对本书的厚爱,尽管编者对修订工作付出了很大努力,但难免存在不足和疏漏之处,敬请读者见谅并予以指正。反馈邮箱:wksservice@vip.163.com。

刘晓梅、邵文娟

2017年10月

目 录

第1章 社会保障概述001

1.1 社会保障的概念及特征001

1.1.1 社会保障概念的界定001

1.1.2 社会保障的特征003

1.2 社会保障的体系结构005

1.2.1 社会保险005

1.2.2 社会救助008

1.2.3 社会福利010

1.2.4 社会优抚013

1.2.5 补充保障014

1.3 社会保障的功能、原则及形式015

1.3.1 社会保障的功能015

1.3.2 社会保障的原则018

1.3.3 社会保障的形式020

本章小结020

第2章 社会保障的产生与发展023

2.1 社会保障产生的理论基础023

2.1.1 国家干预主义023

2.1.2 福利经济学理论024

2.1.3 凯恩斯主义024

2.1.4 福利国家理论026

2.2 社会保障的建立与发展历程027

2.2.1 社会保障制度产生的背景027

2.2.2 社会保障的萌芽阶段

(1601—1882年)028

2.2.3 社会保障的形成阶段

(1883—1944年)028

2.2.4 社会保障的全面发展阶段

(1945—1978年)030

2.2.5 社会保障的改革与调整阶段

(1979年至今)034

2.3 我国社会保障的建立与发展036

2.3.1 我国社会保障的建立与形成

(1949—1957年)036

2.3.2 我国社会保障的修订与调整

(1958—1965年)038

2.3.3 我国社会保障的停滞与倒退

(1966—1977年)039

2.3.4 我国社会保障的重建

(1978—1992年)039

2.3.5 我国社会保障的改革

(1993年至今)040

2.3.6 我国社会保障制度的总体

情况040

本章小结044

第3章 养老保险047

3.1 养老保险概述047

3.1.1 养老保险的含义	047
3.1.2 养老保险的特征	049
3.1.3 养老保险的原则	050
3.2 养老保险的基本内容	052
3.2.1 养老保险的覆盖范围	052
3.2.2 养老保险的资金来源	052
3.2.3 养老保险基金的筹集模式	052
3.2.4 领取养老金的资格条件	054
3.2.5 养老保险的缴费与给付	055
3.2.6 养老保险基金的管理	057
3.3 各国养老保险模式比较	058
3.3.1 各国养老保险模式	058
3.3.2 各国养老保险模式的特点及启示	064
本章小结	066
第4章 我国养老保险制度体系	069
4.1 我国城镇职工基本养老保险	069
4.1.1 城镇企业职工基本养老保险的发展历程	069
4.1.2 城镇职工基本养老保险现行制度	073
4.1.3 城镇职工养老保险制度存在的问题	075
4.2 我国机关事业单位养老保险	077
4.2.1 机关事业单位养老保险制度的发展历程	078
4.2.2 “并轨”前机关事业单位退休养老制度的内容	079
4.2.3 “并轨”后机关事业单位养老保险制度的内容	081
4.2.4 城镇职工养老保险制度改革趋势	083
4.3 我国城乡居民基本养老保险制度	084
4.3.1 农村社会养老保险的发展历程	084

4.3.2 城镇居民社会养老保险的发展历程	089
4.3.3 城乡居民基本养老保险现行制度	092
4.3.4 城乡居民基本社会养老保险制度存在的问题及完善对策	094
本章小结	097

第5章 医疗保险 099

5.1 医疗保险制度概述	099
5.1.1 医疗保险的含义	099
5.1.2 医疗保险的特征	099
5.1.3 医疗保险系统的主体及关系	100
5.1.4 医疗保险的建立原则	102
5.1.5 医疗保险的建立和发展	103
5.2 医疗保险的制度模式	103
5.2.1 国家医疗保险模式	104
5.2.2 社会医疗保险模式	104
5.2.3 集资医疗保险模式	104
5.2.4 储蓄医疗保险模式	105
5.2.5 商业医疗保险模式	106
5.2.6 混合医疗保险模式	106
5.3 医疗保险的基本内容	106
5.3.1 医疗保险基金的筹集及负担方式	106
5.3.2 医疗保险基金的缴纳方式	107
5.3.3 医疗保险的支付方式	108
5.3.4 享受待遇的资格条件	114
5.3.5 待遇支付水平	115
5.4 我国城镇职工基本医疗保险制度	116
5.4.1 我国城镇职工基本医疗保险制度的建立与发展	116
5.4.2 城镇职工基本医疗保险制度的改革	118

5.4.3 城镇职工基本医疗保险 现行制度.....120	6.3.3 享受失业保险的资格条件...151
5.5 我国城乡居民基本医疗保险 制度.....124	6.3.4 失业保险的给付.....152
5.5.1 农村合作医疗的发展历程...124	6.4 我国失业保险.....154
5.5.2 新型农村合作医疗制度的 内容.....126	6.4.1 我国失业保险的建立与 发展.....154
5.5.3 城镇居民基本医疗保险 制度.....127	6.4.2 我国现行失业保险制度.....156
5.5.4 建立统一的城乡居民基本 医疗保险制度.....128	6.4.3 我国就业保障制度.....158
5.6 补充医疗保险.....130	本章小结.....160
5.6.1 公务员医疗补助.....130	第7章 工伤保险.....163
5.6.2 大额医疗费用补助.....131	7.1 工伤保险概述.....163
5.6.3 企业补充医疗保险.....131	7.1.1 工伤及工伤保险的含义.....163
5.6.4 城乡居民大病保险.....131	7.1.2 工伤保险的原则.....165
5.6.5 重特大疾病医疗救助.....132	7.1.3 工伤保险的发展历程.....166
5.7 医药卫生体制改革中的问题 及政策建议.....133	7.1.4 工伤保险的制度模式.....168
5.7.1 医疗保险制度改革相关 问题及建议.....133	7.2 工伤保险制度的框架及内容.....169
5.7.2 医疗保险公平性问题.....135	7.2.1 工伤保险的范围.....169
5.7.3 城乡居民大病保险规 范性、可持续性问题.....135	7.2.2 工伤保险基金的筹集.....170
5.7.4 “三医联动”改革问题.....136	7.2.3 劳动能力鉴定.....172
本章小结.....136	7.2.4 工伤保险待遇给付.....173
第6章 失业保险.....142	7.2.5 工伤预防与康复.....175
6.1 失业保险概述.....142	7.2.6 工伤保险的管理方式.....176
6.1.1 失业保险的相关概念.....142	7.3 我国工伤保险的发展历程.....177
6.1.2 失业保险的特征.....144	7.3.1 计划经济时期的职工工伤 待遇.....177
6.1.3 失业保险的功能.....145	7.3.2 经济体制转变中的工伤 保险制度改革.....178
6.2 失业保险的发展及制度模式.....146	7.4 我国现行工伤保险制度.....179
6.2.1 失业保险的产生与发展.....146	7.4.1 我国工伤保险的范围和 对象.....179
6.2.2 失业保险的制度模式.....147	7.4.2 我国工伤保险的资金来源...180
6.3 失业保险制度的主要内容.....149	7.4.3 我国工伤保险的资格条件...181
6.3.1 失业保险的覆盖范围.....149	7.4.4 我国工伤保险的劳动 能力鉴定.....182
6.3.2 失业保险基金的筹集.....150	7.4.5 我国工伤保险的待遇标准...183
	7.4.6 我国工伤保险制度存在的 问题及对策.....187

7.4.7 我国工伤保险制度改革方向	189	9.3.1 建立城市居民最低生活保障制度的必要性	226
本章小结	190	9.3.2 城市居民最低生活保障制度的建立与发展	227
第8章 生育保险	194	9.3.3 城市居民最低生活保障制度的主要内容	228
8.1 生育保险概述	194	9.3.4 城市居民最低生活保障制度存在的主要问题	230
8.1.1 生育保险的含义	194	9.4 我国灾害救助	231
8.1.2 生育保险的特征	195	9.4.1 自然灾害与灾害救助	231
8.1.3 生育保险建立的意义	195	9.4.2 我国的灾害救助体制	232
8.1.4 生育保险制度的类型	196	9.4.3 我国灾害救助的现状	232
8.1.5 生育保险制度的历史沿革	197	9.5 我国农村救助制度	235
8.2 生育保险制度框架及内容	197	9.5.1 农村五保供养制度	235
8.2.1 生育保险的覆盖范围	197	9.5.2 农村最低生活保障制度	237
8.2.2 生育保险的资金筹集	199	9.5.3 农村医疗救助制度	240
8.2.3 生育保险的支付条件	199	9.5.4 精准扶贫	242
8.2.4 生育保险的待遇水平	199	本章小结	243
8.2.5 生育保险的管理	200	第10章 社会福利	246
8.3 我国生育保险制度	200	10.1 社会福利的内涵及历史沿革	246
8.3.1 我国生育保险的发展历程	200	10.1.1 社会福利的内涵	246
8.3.2 我国现行生育保险制度	206	10.1.2 社会福利的历史沿革	247
8.3.3 我国生育保险制度的改革方向	210	10.2 我国社会福利的内容	250
本章小结	211	10.2.1 老年人福利	251
第9章 社会救助	215	10.2.2 残疾人福利	255
9.1 社会救助概述	215	10.2.3 妇女儿童福利	259
9.1.1 社会救助的含义	215	10.2.4 我国社会福利状况的评价及展望	261
9.1.2 社会救助的特征	216	本章小结	266
9.1.3 社会救助的历史演变与发展	217	第11章 社会优抚	271
9.1.4 社会救助标准的确定	218	11.1 社会优抚概述	271
9.2 我国社会救助体系	219	11.1.1 社会优抚的含义	271
9.2.1 社会救助体系的构成	219	11.1.2 社会优抚的特征	271
9.2.2 我国社会救助的发展历程	220	11.1.3 社会优抚的对象	272
9.2.3 我国社会救助体系的内容	222	11.1.4 社会优抚的发展历程	273
9.3 我国城市居民最低生活保障制度	226		

11.1.5 社会优抚的基本内容·····	273	12.3 社会保障基金的管理·····	292
11.2 我国社会优抚·····	274	12.3.1 社会保障基金管理的 必要性·····	292
11.2.1 我国社会优抚的历史 沿革·····	274	12.3.2 社会保障基金的管理机构·····	293
11.2.2 我国社会优抚的建立 原则·····	276	12.3.3 社会保障基金管理的模式·····	294
11.2.3 我国社会优抚的主要 内容·····	276	12.3.4 社会保障基金管理的 内容·····	294
11.3 我国社会优抚存在的问题及 改革趋势·····	278	12.4 我国社会保障基金·····	295
11.3.1 我国社会优抚存在的 问题·····	278	12.4.1 我国社会保障基金的发展 历程·····	295
11.3.2 我国社会优抚改革的 趋势·····	279	12.4.2 我国社会保障基金管理 主体及管理方式·····	295
本章小结·····	280	12.4.3 我国社会保障基金管理的 内容·····	295
第12章 社会保障基金·····	282	12.4.4 我国社会保障基金运行 现状·····	296
12.1 社会保障基金概述·····	282	12.4.5 我国社会保障基金管理 存在的问题·····	299
12.1.1 社会保障基金的界定·····	282	本章小结·····	301
12.1.2 社会保障基金的分类·····	282	第13章 社会保障法·····	303
12.1.3 社会保障基金的来源及 负担方式·····	285	13.1 社会保障法概述·····	303
12.1.4 社会保障基金的收缴 方式·····	287	13.1.1 社会保障法的概念·····	303
12.1.5 社会保障基金的给付·····	287	13.1.2 社会保障法的特征·····	304
12.2 社会保障基金的投资与 运营·····	288	13.1.3 社会保障法的历史演进·····	305
12.2.1 社会保障基金投资与 运营的含义·····	288	13.2 社会保障法的原则、形式及 内容·····	306
12.2.2 社会保障基金投资与 运营的意义·····	289	13.2.1 社会保障法的原则·····	306
12.2.3 社会保障基金的投资 原则·····	290	13.2.2 社会保障法的形式·····	308
12.2.4 社会保障基金的投资 工具·····	290	13.2.3 社会保障法的内容·····	310
12.2.5 社会保障基金的运营 方式·····	292	13.3 我国社会保障法律制度的 历史、现状及发展趋势·····	312
		13.3.1 我国社会保障法律制度的 发展历程·····	312
		13.3.2 我国社会保障法律制度的 现状·····	314
		13.3.3 我国社会保障立法存在的 问题·····	319

13.3.4 我国社会保障立法的发展趋势	321
本章小结	322
第14章 企业年金和职业年金	324
14.1 企业年金	325
14.1.1 企业年金概述	325
14.1.2 我国建立和发展企业年金的必要性	328
14.1.3 我国企业年金的发展过程及实施现状	330

14.1.4 我国企业年金存在的问题	335
14.2 职业年金	339
14.2.1 职业年金概述	339
14.2.2 国外职业年金制度	342
14.2.3 我国职业年金制度	342
本章小结	345
参考文献	350

第1章 社会保障概述

本章学习重点

1. 了解社会保障的概念及特征;
2. 掌握社会保障的体系构成, 重点掌握各组成部分的内容及区别;
3. 掌握社会保障的原则及形式, 理解社会保障的功能。

1.1 社会保障的概念及特征

1.1.1 社会保障概念的界定

“社会保障”一词源于英文“Social Security”，原意是指社会安全。1935年，该词在美国通过的《社会保障法》中被首次使用，之后迅速传遍西方发达国家。1944年，国际劳工大会发表的《费城宣言》中正式采纳了“社会保障”这一概念，从此，社会保障的概念被世界各国广泛应用。

1. 国际社会对社会保障的界定

社会保障是一个历史的概念，由于各国经济发展水平、社会文化背景等不同，它在不同国家和不同地区具有不同的含义。即使在同一个国家和地区的不同时期，对社会保障概念的理解和解释也不尽相同。

1) 英国

英国是西方福利国家的代表，其社会保障实施的基础是1942年由贝弗里奇起草的《贝弗里奇报告》。该报告认为社会保障是一种公共福利计划，是保护个人及其家庭减少因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受的损失，并通过公益服务和家庭生活补助等提高其福利的制度。英国的社会保障遵循普遍性原则，对全体国民实施“从摇篮到坟墓”的全面的安全保障。

2) 德国

德国是最早建立社会保险制度的国家，其社会保险制度的建立是现代社会保障制度诞生的标志。德国在实行市场经济体制时，把社会保障理解为向市场竞争中不幸失败或失去竞争能力的人提供基本生活保障并具有互助性质的安全制度，即德国的社会保障旨在为竞争失败的人提供基本的生活保障，并助其获得重新参与社会竞争的机会。

3) 美国

美国对社会保障的定义介于德国和英国之间，美国将社会保障视为社会的安全网。

美国的社会保障是根据社会保障法制定的社会保险计划,具体包括:对因年老、长期残疾、死亡或失业而失去工资收入者提供保障;对老年和残疾时期的医疗费提供保障;对由结婚、生育和死亡导致的特殊开支以及抚育子女提供保障体系。

4) 国际劳工组织

国际劳工组织对社会保障的定义也是一个不断发展的过程。

1942年,国际劳工组织将社会保障定义为:组织对其内部成员所面临的某种风险提供保障,包括为成员提供保险金、预防或治疗疾病、失业时帮助其找到工作。

1989年,国际劳工组织把社会保障定义为:社会通过一系列公共设施为其成员提供保护,以防止疾病、产期、工伤、失业、年老和死亡致使成员收入停止或大量减少造成的经济和社会困难,并提供医疗和为有子女的家庭提供补助金。

2. 我国对社会保障的界定

1986年,我国在第六届人大第四次会议上通过的第七个五年计划中,第一次使用“社会保障”一词。在学术界,不同学者从不同角度出發,对社会保障的概念进行了不同的诠释。

郑功成认为,社会保障是国家或社会依法建立的,具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。^①童星将社会保障定义为国家或社会通过立法和采取行政手段对国民收入进行再分配,以社会消费基金的形式,向由于年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他不幸遭遇的发生而导致生存出现困难的社会成员给予一定的物质上的帮助,以保证其基本生活权利的措施、制度和活动的总称。^②

尽管不同学者对社会保障概念有不同的界定,但就其所包含的要点而言,可以对社会保障做如下概括。

社会保障是以政府为责任主体,依据法律规定,通过国民收入再分配,对暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因而使生活发生困难的国民给予物质帮助,保障其基本生活的制度。这一概念包括以下几个要点。

(1) 社会保障的责任主体是政府和社会。只有政府和社会才有能力担当社会保障的重任。因为国家是对社会进行管理的最高权力体现,政府是执行国家权力的行政机构,对社会成员的基本生活实施保障是国家和政府不可推卸的职责。同时,社会保障的实施和监管又少不了社会各主体的参与。

(2) 社会保障的实施依据是国家立法。社会保障必须以健全、完备的法律体系为支撑,以法律形式规范国家、企业和个人在社会保障中的权利与义务,规范社会保障的行政管理和基金管理等事务,使社会保障制度的运行制度化、规范化。

(3) 社会保障的实施手段是对国民收入进行再分配。市场分配必然会导致财富和收入在社会成员之间的分配不公,造成两极分化,从而危及社会稳定,因而需要政府对

① 郑功成. 社会保障学[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2005: 7.

② 童星. 社会保障与管理[M]. 南京: 南京大学出版社, 2002: 6.

市场分配的结果进行调节和修正。社会保障正是通过国民收入再分配的手段,从全社会筹集社会保障基金,对遭遇各种风险的社会成员提供基本生活保障,弥补市场分配的缺陷,从而缩小贫富差距,实现公平。

(4) 社会保障的对象是社会全体成员。完善的社会保障制度应该把全体社会成员纳入保障范围。社会保障应该使所有社会成员都成为受益者,因为社会保障制度的存在是以风险的存在为前提的,而风险是社会上每个人都无法回避的。特别是当社会成员因失业、疾病、残疾、年迈等以及因个人不可抗力而遭遇生活危机时,有权通过保障体系得到基本的生活保障。

(5) 社会保障的目标是满足公民的基本生活需要。社会保障是现代国家的一种安全制度,应使社会中的每个成员满足基本生活需要,维持生存所需的生活标准。它在宏观上以政府干预来消除因市场失灵而产生的社会不安定因素及由其所产生的社会风险,保证社会经济的协调稳定运行和发展;在微观上为全体社会成员的基本生活权利提供安全保护,以保障社会成员基本生活需求为目标,以确保社会成员不因遭遇风险或不可抗力的危机而陷入孤立无援的境地。

1.1.2 社会保障的特征

1. 社会性

社会保障是以政府和社会为主导,在全社会范围内统一实施的制度,其覆盖范围是全体国民。符合保障条件的公民,一旦遇到生存危机和社会风险时,原则上都应得到基本生活保障,以促进社会稳定和谐,实现社会公平的社会性目标。另外,社会保障的资金来自政府、企业、个人等渠道,实现了社会化的筹资,同时筹集的资金接受社会的监督和评价。社会保障的社会性具体体现在:社会保障以国家为主体组织实施,社会保障资金实行统筹和调剂,社会保障实行社会化管理,以及在全社会实行统一的社会保障制度,等等。

2. 强制性

社会保障作为国民收入再分配的一种形式,是国家通过立法来强制实施的。从法律角度看,社会保障及其所有项目都在国家立法范围内,因此具有一定的强制性。法律规定了社会保障的对象、内容、方式、方法,规定了国家、单位和个人的权利和义务。只有通过国家立法,强制执行,才能使遭受特殊困难的公民获得基本的生活保障。只有社会保障具有强制性,才能实现保障全社会成员基本生活的目标。

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。但这些保障形式都带有较大的局限性,不可能将全体社会成员吸收进来,没有参加商业保险或家庭保障功能较弱的人,遇到各种风险时,很有可能陷入困境甚至绝境。所以,社会保障产生的原因及其宗旨要求它具有强制性。这一特征也是社会保障区别于商业保险及民间慈善事业的明显特征。

3. 公平性

社会保障的公平性体现在社会成员享受社会保障待遇的权利和机会是均等的,即保障范围的公平性。任何社会成员在其生活发生困难或生存面临风险时,都能均等地获得社会保障提供的权利和机会。社会保障的过程也体现着公平性,维护社会成员参与社会竞争的起点和过程也是公平的。此外,社会保障的实施是通过收入的再分配实现的,其收入再分配的实施缩小了社会成员的收入差距,使社会成员能够尽可能公平地享受社会、经济发展的成果。

4. 保障性

社会保障作为社会的安全网,适时有效地向社会成员提供物质帮助和服务,以保障其基本生活需要,因此具有保障性。社会保障保障国民的基本生活,主要表现在两个方面:一方面,社会保障的缴费要保持适当的水平,不能给企业、个人造成过重的负担,以免影响个人现时期的生活水平和企业的市场竞争力;另一方面,社会保障的待遇水平要能保障国民的基本生活,同时不给政府财政造成过重的压力,维持在本国经济可承受的范围内。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第四十四条、四十五条规定“退休人员的生活受到国家和社会的保障”“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、社会救济和医疗卫生事业”“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”等。

5. 福利性

社会保障的福利性表现为社会保障事业是一种社会福利事业,不以营利为目的。从社会保障实施的过程来看,其宗旨和目的是增进社会成员的福利,其保障的各个环节和项目均不以营利为目的。从保障结果来看,社会成员在年老、疾病、失业等劳动能力暂时中断或永久丧失的情况下,能够获得一定的物质帮助和经济保障,而且其保障的水平高于缴费水平,这体现了待遇的福利性。

6. 互济性

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收集和调整使用资金,依靠全社会的力量分散风险。一般而言,社会保障费应由国家、用人单位、个人三方共同负担,并在广泛的范围内实现社会统筹与互济。这种互济功能包括横向和纵向两方面。横向的互济表现为贫富之间、健康者和疾病伤残者之间、在业者和失业者之间、地区和地区之间等的互济;纵向的互济表现为代际的收入转移以及个人生命周期内的收入转移等,都具有互助、互济的性质。

7. 层次性

现代社会保障体系一般由多个项目组成,各项目的地位和作用各不相同。其中,社会保险是社会保障体系的核心内容。因为社会保险保障的对象主要是社会成员中的劳动