



世纪重点大学财政与社会保障系列教材

孙健夫 主编 杨文杰 谷彦芳 副主编

社会保障概论



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中国社会保障发展报告

社会保障概论



C913.7/11

2007

21 世纪重点大学财政与社会保障系列教材

社 会 保 障 概 论

孙健夫 主 编
杨文杰 谷彦芳 副主编

经济管理出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/孙健夫主编. —北京:经济管理出版社, 2007. 8

ISBN 978—7—5096—0015—3

I. 社… II. 孙… III. 社会保障—概论
IV. C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 119870 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话:(010)51915602

邮编:100038

印刷:北京晨旭印刷厂

经销:新华书店

选题策划:常亚波

责任编辑:陈晓伟

技术编辑:蒋 方

责任校对:全志云

787mm×960mm/16

18 印张

329 千字

2007 年 8 月第 1 版

2007 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—6000 册

定价:29.00 元

书号:ISBN 978—7—5096—0015—3/F·15

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书,如有印装错误,由本社读者服务部

负责调换。联系地址:北京阜外月坛北小街 2 号

电话:(010)68022974

邮编:100836

前言

作为教育部劳动与社会保障专业主干课程,《社会保障概论》主要是从经济学的角度介绍、总结和研究社会保障制度存在的宏观理论基础以及社会保障制度有效运行的微观机理和理论。

社会保障制度在本质上是一种再分配制度,是国家干预市场初次分配结果的一个工具,是一个相信市场效率,还是相信政府公平的问题。虽然不同的国家在不同时期对社会保障制度的内涵和外延有不同的界定,在不同的社会保障计划中,国家介入再分配的深度不同,但是,作为为社会成员提供基本生活保障的各种措施和事业总和的社会保障制度,其本质属性仍然是一种再分配制度,是国家对市场初次分配结果进行调整以保证社会公平的制度。同时,一部社会保障发展的历史,就是经济与社会保障制度互动的历史。

社会保障同时也是一个很重要的经济和社会问题。社会保障的主要作用,是帮助人们降低生活和工作中可能遇到的风险,保障社会成员的基本生活,增强他们的生活安全感。党的十六大明确提出,建立社会保障体系,实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度,完善失业保障和社会救济制度,提供最基本的社会保障。现在,我国的养老保险、失业保险、医疗保险、国有企业下岗职工基本生活保障和城镇居民最低生活保障等制度建设,已取得了显著的成绩。

影响社会保障制度的因素是非常复杂的,不能仅从经济的或政治的,或社会的层面去考虑社会保障制度的建设。纵观世界,可以发现,任何社会保障制度的产生与发展,几乎都不是由单一因素决定的。现代社会保障制度的确定乃至修订,均要接受经济的、社会的、政治的乃至历史文化、伦理道德的影响,依赖单一因素所做出的决策通常不会是最优决策,大多将注定要遭遇失败的命运。清楚地认识这一点,对处于综合转型时期的我国而言,更是有着重要意义。因此,在我国社会保障改革事业进程中,就必然需要综合考虑多元因素的影响,并在推进中确保求稳、求妥、不留后遗症。

对此,我们要从思想上明确几个观点,例如,在确定政府主导、责任共担、水平适度、监控有力的基本思路的同时,坚持渐进改革。基于中国的现实国情,

包括政治的、经济的、社会的、文化的综合影响,在我国社会保障改革和制度建设中,既要避免构成政府的沉重负担,也不能对家庭或个人构成巨大压力,理性的思路就是要建立一种政府主导、责任共担、水平适度、有效监控的新型制度;理性的策略则是不能急于求成,而是同样需要渐进式地推进。在改革策略上宜采取多层次与多元化相结合、官民相结合、统放相结合、强制性制度安排与发挥市场及家庭或个人作用相结合。强调多层次与多元化相结合,并将多元制度安排作为必要的过渡,将能够解决不同群体对社会保障的不同需求,从而既能够减少改革的阻力与即期成本,又不会扭曲迈向改革目标的路径;强调官民相结合,是基于责任共担的改革方向,充分调动民间的、社会的力量;强调统放相结合,就是要对中央政府与地方政府的社会保障事权进行明确划分,实现中央统一决策与分级负责相结合,等等。

鉴于上述的认识,社会保障概论将关于再分配领域政府与市场或者说干预与自由、公平与效率的理论看做是社会保障的基本理论,因为,在回答社会保障制度是否有必要存在以及怎样的社会保障制度才是合理和有效的制度等基本问题时,需要这些理论作为基础,并介绍、研究这些思想与社会保障实践的互动情况,以期找出带有规律性的东西。

参与本教材编写的6位教师均具有长期讲授社会保障及相关课程的经验,了解现代社会保障制度的发展趋势,熟悉社会保障制度的改革进程,并拥有众多社会保障领域的研究成果。具体分工如下:孙健夫老师编写第一章、第二章和第十九章;杨文杰老师编写第三章、第九章、第十章、第十三章、第十六章和第十七章;谷彦芳老师编写第四章、第五章、第六章和第十八章;康绍娟老师编写第七章和第八章;铃青莲老师编写第十四章和第十五章;杨勇刚老师编写第十一章和第十二章。

在编写过程中,为了增强本教材的可读性和知识性,我们广泛吸收和借鉴了社会保障研究领域的众多观点和思想,在此,谨对相关作者表达诚挚的谢意。由于时间关系及作者水平有限,书中难免会有纰漏,希望各界同仁批评指正。

编 者

2007年7月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 现代社会保障制度的产生和发展.....	(1)
第二节 社会保障学的研究对象.....	(4)
第三节 社会保障学的研究方法.....	(9)
第二章 社会保障制度基本理论	(12)
第一节 社会保障制度概述	(12)
第二节 社会保障制度的功能和原则	(19)
第三节 社会保障制度的思想基础	(26)
第三章 社会保障管理体制	(32)
第一节 社会保障管理体制概述	(32)
第二节 社会保障管理的发展趋势	(36)
第四章 养老保险制度基本理论	(40)
第一节 养老保险制度概述	(40)
第二节 养老保险制度个人账户改革	(49)
第三节 企业年金制度改革与发展	(53)
第四节 养老保险制度隐性债务与转制成本	(55)
第五章 医疗保险制度基本理论	(60)
第一节 医疗保险制度概述	(60)
第二节 医疗保险基金筹集与支付	(63)
第三节 我国医疗保险制度改革与完善	(67)
第四节 国外医疗保险制度及其改革	(72)

第六章 失业保险制度基本理论	(80)
第一节 失业保险制度概述	(80)
第二节 失业保险制度要素分析	(85)
第三节 我国失业保险制度及其改革	(88)
第七章 工伤保险制度基本理论	(95)
第一节 工伤保险制度概述	(95)
第二节 工伤预防与职业康复	(105)
第三节 我国工伤保险制度的建立与发展	(109)
第八章 生育保险制度基本理论	(116)
第一节 生育保险制度概述	(116)
第二节 生育保险制度的主要内容	(117)
第三节 我国生育保险制度的改革与完善	(122)
第九章 优抚安置制度基本理论	(126)
第一节 军人优抚制度	(126)
第二节 军人安置制度	(130)
第十章 社会福利制度基本理论	(135)
第一节 社会福利制度概述	(135)
第二节 社会福利的历史演进和国际经验借鉴	(139)
第三节 21 世纪社会福利制度的构建	(142)
第十一章 社会救助制度基本理论	(149)
第一节 社会救助制度概述	(149)
第二节 我国社会救助制度的不足与完善	(150)
第十二章 社区服务基本理论	(153)
第一节 社区服务概述	(153)
第二节 我国社区服务发展的背景与现实价值	(158)
第三节 社区卫生服务	(161)

第四节 社区文化·····	(162)
第五节 我国社区服务的改革与完善·····	(164)
第十三章 社会保障基金基本理论·····	(167)
第一节 社会保障基金概述·····	(167)
第二节 社会保障基金的投资与监管·····	(172)
第三节 社会保障基金管理体制·····	(182)
第十四章 农村社会保障制度基本理论·····	(188)
第一节 农村社会保障制度概述·····	(188)
第二节 农村社会保障制度的内容·····	(190)
第三节 中国农村社会保障制度的改革与发展·····	(202)
第十五章 社会保障制度与贫困理论·····	(207)
第一节 贫困概述·····	(207)
第二节 社会保障制度与缓贫、治贫·····	(213)
第十六章 社会保障水平基本理论·····	(221)
第一节 社会保障水平概述·····	(221)
第二节 社会保障适度水平理论·····	(226)
第十七章 社会保障法律制度研究·····	(231)
第一节 社会保障法概述·····	(231)
第二节 我国社会保障法制建设改革与完善·····	(243)
第十八章 世界社会保障制度改革·····	(250)
第一节 世界范围内社会保障制度改革趋势及原因分析·····	(250)
第二节 智利社会保障制度改革及其评价·····	(256)
第三节 新加坡中央公积金制度及其评价·····	(262)
第四节 欧盟社会保障制度改革及其评价·····	(270)

第一章 导论

第一节 现代社会保障制度的产生和发展

一、社会保障制度产生的经济、社会背景

社会保障制度最早产生于工业革命之后的西欧，到今天已经有一百余年的历史。在过去的一个多世纪中，几乎所有的国家都或多或少地建立了社会保障体系，这充分证明了社会保障制度是社会化大生产、市场经济正常运行的客观要求。

首先，在自然经济条件下，家庭同时具备生产单位和消费单位的双重身份，劳动者遇到各种风险时，都是靠家庭成员和亲朋邻里的帮助渡过难关的，这即所谓的“家庭保障”。进入社会化大生产以后，社会生产淘汰了以一家一户为单位的模式，转而以大规模的工厂、农场为生产单位，劳动者离开土地聚居到城市，很多人离开了家族和家庭走向社会，这时他们再遇到各种风险时就无法靠家庭保障了。劳动者个人的风险问题一旦得不到合理解决，累积之后必然给社会安定带来隐患。因此，政府组织的社会保障解决劳动者的基本生活问题之后，自然为社会生产的顺利进行和社会秩序的稳定创造了条件。

其次，以社会化大生产为基础的市场经济是一种竞争性经济。在激烈的竞争中，优胜劣汰，难免出现两极分化，强者愈强，弱者愈弱，社会公平被打破，社会矛盾尖锐化。为了防止社会动荡，政府必须采取措施，帮助那些在社会竞争中失败的个人和群体，保证他们的生存需要。

再次，市场经济的发展呈现周期性、波动性。经济膨胀时期，市场需求扩大，能够吸收更多的劳动力参与就业；在经济紧缩时期，企业破产增多，失业率升高，必然会使许多人的生活陷入困境。事实上，无论是经济膨胀、紧缩还是正

常发展时期，由于市场经济调节的滞后性等原因，总会有破产的企业和失业的工人存在，为了安抚丧失就业机会的劳动者，避免他们对社会稳定和社会秩序构成威胁，政府有必要构筑社会保障体制，满足其基本的生活需要。

最后，任何社会中都存在由于先天原因而不具备劳动能力的人，如果这部分人的生活得不到保障，同样会产生严重的社会问题。政府通过立法建立社会保障制度，也顺应了保证经济正常、稳定发展的要求。

二、现代社会保障制度的萌芽

对贫困者的救济最早可以追溯到人类社会初期产生的社会成员之间的互助行为。当时一旦有人受到年老、疾病和饥饿等威胁时，其他成员会向困难者施以援手，这也是早期人类社会得以生息繁衍的基本条件。在这之后，人类用一定的手段将这种援助行为固定下来，慈善事业得以产生。宗教事业又用教义进一步固化了慈善事业的传统，就此诞生了宗教慈善事业。然而这些慈善事业的背后，无不显示出贫困者对救济者的人身依附，行善者与受惠者之间形成了一种自上而下的关系，因此早期的慈善事业多为君王或宗教势力维护自身权力或精神统治的工具。

英国在16世纪开始了圈地运动，让整个英国社会出现了“羊吃人”的悲剧场面。大量农民失去了赖以生存的土地，流落到城市沦为贫民和乞丐。圈地运动在促进英国资本主义经济发展的同时，迫使许多劳动者与自己的生产资料分离，成为无任何保障的劳动力。伴随工业化进程的深入，许多丧失土地的农民甚至成为几乎愿意在任何条件下劳动的劳动力。

为了减轻社会动荡的压力，减少失业、流浪和贫困，稳定社会秩序，英国政府在1601年颁布了伊丽莎白《济贫法》（又称旧《济贫法》）。当时的英国政府认为，将贫困者束缚于所属教区比任凭他们四处流浪更有利于其个人和社会。该法案的主要内容有：建立地方行政和征税机关；为有劳动能力的人提供劳动场所；资助老人和残疾人，为他们建立收容场所；组织穷人和儿童学习技术；明确父母和子女的社会责任；从富裕地区向贫困地区转移支付等。

旧《济贫法》所规定的各项保障内容，主要是就业保障和财政补贴，它具有强迫劳动和社会救济的双重性质。这种福利制度的保障形式是适应当时社会经济发展水平需要的。

当英国正式走上工业化道路后，英国的贫困者不减反增。这些贫民有的是失去土地且无生活来源的农民，有的是破产的城市手工业者和失业工人。他们日益聚集于城市，成为英国政府的一块心病。贫民的问题一旦解决不好，将直接影响

社会稳定和当权者的统治,也将阻碍新型工业化的发展。为了应对这一问题,英国于1834年颁布了新《济贫法》。新法的原则是:国家有保障公民生存的义务,同时认为救济不是消极的行动,而是一项积极的福利措施,政府挑选专门的社会工作人员从事这一工作。

新《济贫法》对贫民的救济措施安定了社会秩序,对英国的工业化进程和经济发展做出了杰出贡献,其他欧洲国家也纷纷效仿这一社会政策。其最大的历史功绩在于:国家从此成为社会保障责任的承担者,社会保障制度体系的最终责任必须由国家承担。

三、现代社会保障制度的建立和发展

现代社会保障制度的建立是以德国实行社会保险制度为标志的。19世纪下半叶,德国是一个阶级关系复杂、政治流派繁多的国家。马克思主义在德国广泛传播,德国政治舞台上出现了社会主义政党,无产阶级组织的力量空前壮大,而新兴的资产阶级则相对软弱。当时的德国首相俾斯麦为实现政治统一采取了一系列措施:开展反对南方天主教政治势力的“文化斗争”;实行了保护德国工农业发展的关税贸易壁垒,希望以此实现工商业和农业利益集团对中央政府的支持;同时操纵议会通过了《反社会党人法》,企图拉拢工人队伍,借以实现工人阶级对国家政权的支持并组织工人运动进一步发展。

在这样的背景下,德国俾斯麦政府于1883年颁布了《疾病社会保险法》;1884年颁布了《工伤事故保险法》;1889年颁布了《老年和残障社会保险法》。这三部法令的颁布,标志着世界上第一个完整的社会保险体系的建立,现代社会保障制度由此产生。

继德国之后,欧洲的英国、法国、奥地利、匈牙利、瑞典、丹麦等国也纷纷建立了一个或几个社会保险项目,社会保障制度在全欧洲发展起来。英国作为老牌资本主义国家,在19世纪末20世纪初颁布了《失业工人法》、《退休金法》、《公共健康法》、《劳工介绍法》和《教育法》等一系列法案,1911年颁布的《国民保险法》是英国首部社会保险专项法律。

经历过1929~1933年的经济危机之后,美国也开始制定和实行社会保障制度。1935年,时任美国总统的罗斯福主持并通过了美国历史上第一部《社会保障法》。该法案规定的内容包括老年社会保险、失业社会保险、贫穷盲人补助、贫穷老人补助、未成年人补助等。

第二次世界大战结束以后到20世纪70年代这段时期,社会保障制度进入了全面发展的新时期。世界各国普遍建立起适合自己国情的社会保障制度,形成了

以福利国家型、投保资助型、个人储蓄型和国家保险型四大类社会保障模式为主体、各种社会保障制度百花齐放的新格局。

从德国社会保险制度的建立，到美国《社会保障法》的制定，再到“二战”后各种新型社会保障模式的层出不穷，社会保障制度走过了一条从低级到高级、从简单到复杂、从单一到多元的发展道路。

第二节 社会保障学的研究对象

一、社会保障学的学科性质

长期以来，不同学者对社会保障学的学科性质存在巨大分歧。造成这种局面的原因有两个：一是社会保障研究学者的专业背景差异很大，二是社会保障制度的演变与实践经历了一个复杂和多元的过程。

经济学家将社会保障视为一种收入再分配的手段，因此，很自然地将社会保障学划入经济学领域。特别是很多著名的经济学家，诸如“福利经济学”的创始人庇古、重振美国经济的凯恩斯以及西方经济学大师萨缪尔森等人对社会保障学术理论均做出了相当大的贡献，更使社会保障学归属于经济学范畴的观点得到了许多人的认可和支持。但社会学家从人类社会发展的终极目标和社会公平的角度，将社会保障学视为社会学的一个分支。他们认为，没有柏拉图的《理想国》、培根的《新大西岛》、莫尔的《乌托邦》和康帕内拉的《太阳城》，也就没有社会保障的思想渊源。一些政治学者称社会保障学属于政治学范畴，因为社会保障政策事关国家的政治稳定和政治目标，是当代世界政党政治的重要内容。法学学者、管理学者也将社会保障学看做是自己学科的组成部分。

社会保障学究竟作为经济学、政治学乃至社会学的分支学科，抑或作为一门独立的、兼容并包的单一学科，在不同国家有着不同的结论。在美国，由于“芝加哥学派”的许多著名经济学家对社会保障学做出了杰出贡献，因此它被视为经济学的一个分支；在日本，社会保障被称为“社会福利”，归属于社会学范畴，但与实践紧密结合的社会保险却属于经济学范畴；在西欧、北欧地区，社会保障学通常不被视为一项独立的学科，而是由多学科共同研究的领域，研究学者也不仅局限于经济学、政治学或社会学，而是来自更多的学科部门；中国在1997年将社会保障学纳入公共管理学范畴，这体现了社会保障的公共性，但也同时存在

着无法把社会保障学视作一个学科领域的缺陷。

事实上,社会保障具有的独特性质和它在各国制度建设中表现出来的越来越重要的特征,使其作为任何一门学科的分支均显得有失妥当。中国人民大学郑功成教授认为:将其作为一个独立的学科可能更有助于该学科本身的建设和发展。“因为从理论上讲,社会保障从基金筹集到支付的过程实质上是国民收入的分配与再分配过程,它应当属于经济学范畴;社会保障的直接目的是为社会稳定发展服务,是国家通过法律强制实施的社会政策,它又应当属于政治学范畴;社会保障的行为是社会控制,其内容与任务是解决各种特定的社会问题,从而又应该属于社会学范畴;在实践中,社会保障关系只能由独立的法律部门来调整和规范,并需要运用到统计学、管理学、保险学等技术。因此,社会保障应当成为一门相对独立的学科,即在经济学、政治学、社会学等多学科的基础上发展起来的一门独立的、交叉的、处于应用层次的社会学科。”^①

二、社会保障学的研究对象

各门学科都有自己的研究对象,研究对象的不同是学科之间相互区别的主要标志,也是建立学科体系的基础,因为学科体系的构建及内容的涵盖范围总是围绕研究对象来设计和确定的。现有的教材著作均未对社会保障学的研究对象做出界定,有的教材及著作虽然名称为《社会保障学》,但为了慎重起见未能涉及研究对象问题。那么,社会保障学的研究对象是什么?有的学者撰文认为,社会保障学的研究对象是社会保障过程中形成的各种社会关系和经济关系以及制约这些关系形成和发展的各种社会经济规律,其基本理论依据是政府实施社会保障的最终目标,是促使社会的稳定与和谐,因而其核心是协调各种社会关系,而各种社会关系的协调又是通过各种经济关系即物质利益关系的调整来实施的,社会保障实施过程的实质是收入再分配过程,因而,社会关系和经济关系及其相互作用的规律是社会保障学的研究对象。但是,该观点有一个问题难以解释,社会关系和经济关系两范畴的内容较广,社会关系包括生产关系、经济关系、政治关系、法律关系、宗教关系等,经济关系包括生产关系、分配关系、交换关系和消费关系,社会保障学究竟研究什么关系?鉴于此,还有学者认为,虽然社会保障的最终目标是促使社会稳定与和谐,但是达到这一目标的最终手段是通过收入再分配来协调好各方面的物质利益关系,其核心是分配问题,因而社会保障学应在社会稳定与和谐这一既定的目标下研究如何分配的问题,即如何分配才能使社会稳定

^① 郑功成.论社会保障领域的理论建设[J].中国社会保险,1995(7):8-19

与和谐。因此,社会保障学的研究对象是国家实施社会保障过程中的分配关系及其规律。

正如前文中所提到的那样,针对社会保障学的学科属性,各个国家、不同学者之间存在极大分歧。因此,从某一个学科角度来界定社会保障学的研究对象均不十分合适。但是,从实践和应用的角度,可以对其做这样的界定:社会保障学作为社会学、政治学、财政学、劳动经济学的一部分,它以社会保障的基本内容——社会救助、社会保险和社会福利——以及与之相关的法律法规等作为研究对象。

(一) 社会救助

所谓社会救助,是指国家通过国民收入的再分配,对因自然灾害或其他经济原因、社会原因而无法维持最低生活水平的社会成员给予帮助,以保障其最低生活水平的制度。谈社会保障制度必然要从社会救助开始。因为社会保障发展到今天虽然已经形成一个项目众多、内容复杂的庞大体系,但它确实又是在历史上的社会救助事业(或慈善事业)的基础上,经过建立与工业社会相适应的社会保险制度以及适应社会发展而兴起的各种福利事业而不断发展、壮大的。

社会救助的内涵,是指国家与社会面向由贫困人口和不幸者组成的社会弱势群体提供款物接济和扶助的一种生活保障政策,它通常被视为政府的当然责任或义务,采取的也是非供款制与无偿救助的模式,目标是帮助社会弱势群体摆脱生存危机,以此维护社会秩序的稳定。社会救助的外延,包括灾害救济、贫困救济和其他针对社会弱势群体的扶助措施。

与历史上的救灾济贫制度或慈善事业相比,现代社会救助除继续保留了历史上救灾济贫政策的政府负责、无偿提供、面向弱势群体等基本特征外,也发生了很大变化,其中包括:

首先,在施惠者与受惠者的关系上,提供社会救助已经由历史上统治集团的恩赐转变为各国政府的法定责任,而享受社会救助也成为符合法定资格者的法定权利,这表明社会救助的提供者与受惠者之间是一种以相关法律规定为基础的平等关系,受惠者因此可以摆脱与施惠者的人身依附关系。

其次,在救助动机方面,封建时期的救灾济贫只是为了维护封建统治秩序,通常不到危及统治者手中的政权时,他们就会对贫民和灾民视而不见,当时的社会救助或国王恩赐也只是一时的临时性赈灾措施而已,并未形成一套完整的体系制度;现代社会救助的产生和发展则与民主政治密不可分,因为政权不再是某个统治者独享的果实,国家建立社会救助制度的出发点是为保障低收入阶层和社会弱势群体的基本生活需要、缩小贫富差距进而推动整个社会的协调发展,最终实

现消灭贫困的目标。因此,现代社会救助是一项经常性、固定性、法制化的社会政策,当法律规定了相关的受益条件和资格后,所有符合条件的个人均可以申请并获得相应援助。

最后,社会救助的内容也发生了变化。现代社会救助不仅仍然保持着救灾济贫的传统项目,许多发展中国家还针对贫困人口较为集中的地区实行大规模的扶贫开发项目。在发达国家或地区,伴随社会经济的发展,社会救助则超越了传统的救助范围,向不断提升社会成员享受的待遇水平努力。

尽管随着社会保障事业的不断发展,社会救助的地位在慢慢下降,但其作用却依然不可忽视。特别是因其面向生活在社会最底层的弱势群体,社会救助被视为社会保障制度的“最后一道防线”。

(二) 社会保险

社会保险制度诞生于19世纪80年代的德国,作为一项强制实施的法律政策,它有效地解决了工业劳动者养老、工伤、失业、疾病和医疗等诸多方面的问题,并在许多工业化国家的社会保障体系中迅速扎根,成为其社会保障体系的核心部分。

根据社会保险的发展实践,对社会保险可做出如下定义:所谓社会保险,就是以国家为主体,对有工资收入的劳动者在暂时或永久丧失劳动能力,或虽有劳动能力而无工作亦即丧失生活来源的情况下,通过立法手段,运用社会力量,给予这些劳动者一定程度的收入损失补偿,使之能继续维持基本的生活水平,从而保证劳动力再生产和扩大再生产的正常进行,保证社会安定的一种制度。社会保险是社会保障体系的核心部分。社会保险以劳动者为保障对象,以劳动者的年老、失业、疾病、伤残、死亡等风险或特殊事件为保障内容,因此,它所承担的风险是各项社会保障制度中最多的。它强调被保障者权利和义务相结合的原则,采取受益人、雇用方共同缴费和强制实施的方式,目的是消除劳动者的后顾之忧,维护社会稳定。

社会保险与社会救助及社会福利相比,具有四方面特点:①强制性。国家通过立法推行,要求符合条件的劳动者必须参加。②互济性。参加者定期缴费,共建社会保障基金,当有人遭遇风险和不幸时,可以按规定领取相应数额的保险金。③储备性。参加者按规定缴纳费用作为基金,储存待用。这笔社会保障基金无论对个人还是社会而言,都具有极强的储备性。④补偿性。社会保险给予参加者的物质补偿,局限于收入损失补偿,即劳动者在劳动中断、收入中断时才有权利得到给付。而且这种给付不可能是百分之百弥补收入损失的,只能是保障劳动者的基本生活需要。

世界各国社会保险的内容不尽相同，设置哪些社会保险项目，主要取决于一个国家的经济、政治、文化等因素。除了共有的养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险之外，一些国家和地区还建立了单独的生育保险、遗属保险、护理保险甚至灾害保险等制度。社会保险中每一个项目的实施对象、范围和保障水平都由法律做出具体规定和限制，执行时必须严格依法行事。

（三）社会福利

社会福利是国家和社会通过各种福利服务、福利企业、福利津贴等方式，使全体社会成员在享受基本生存权利的基础上，随着社会经济的不断发展而提高生活水平的社会政策总称。社会福利是社会保障的最高保障。这是因为社会福利是比社会保障范围更广、层次更高的范畴，应该说，社会福利是一项浩大的社会工程和一种复杂的社会福利制度，其中涵盖着社会保障。随着社会的进步、经济的发展，西方发达国家的社会保障制度已从扶危济困、扶贫助弱的低层次保障，发展到追求高层次的社会福利。这种“福利国家”有着较为丰富的内涵。它不仅是一种社会政策，即政府直接或间接地给全社会成员提供福利立法，而且代表着一种社会伦理原则，表明了政府对社会成员的关心。政府强调享受最低标准的文明生活是每个公民的天赋权利。社会福利（涵盖社会保障）由为少数确实贫困的人提供急需的援助，变为向社会每个成员提供预防意外损失的手段，生活的质量向更高层次发展，除了保证每个人在任何情况下都能体面地生活外，还包括教育、健康、居民住宅和城市环境等诸多方面的内容。也就是说，这些福利不是只针对弱势群体提供，满足的也不只是最低生活层次的需要。“福利国家理论”的中心思想就是要以强大的国家财政手段（政府预算）为全体国民带来最大的社会福利。社会福利是社会保障的高级形式。

社会福利的特点是普遍性，只要公民属于立法和政策范围内，都能按规定得到应享受的津贴和服务。由此我们可以看出，现代社会保障制度是伴随着经济的发展而完善的。其初始含义是“国家和社会依法对社会成员的基本生活予以保障的社会安全制度”，以实现社会安全和稳定为目标。随着社会经济的发展，社会保障逐步过渡到社会福利阶段，是对所有公民普遍提供旨在保证一定的生活水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的一种形式，以提高生活质量和社会服务为目标。同时社会福利的实现要以科学技术进步和经济快速发展为前提，要以强大的国家财政为后盾。否则，社会福利计划在制定和实施时，往往容易偏离既定目标，造成“福利陷阱”。