

2007年度宁波市社会科学学术著作出版资助项目

农村社会保障制度 理论与实践

NONGCUN SHEHUI BAOZHANG ZHIDU LILUN YU SHIJIAN

钱亚仙



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

F 323
172-C2

农村社会保障制度理论与实践

钱亚仙

中共中央党校出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社会保障制度理论与实践/钱亚仙. —北京: 中共中央党校出版社, 2007.7

ISBN 978-7-5035-3702-8

I. 农… II. 钱… III. 农村-社会保障-研究-中国
IV. F323.89

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第073823号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄100号

电话: (010) 62805300 (办公室) (010) 62805318 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxbk.com

新华书店经销

三河市燕华印装有限公司印装

2007年7月第1版 2007年7月第1次印刷

开本: 787毫米×960毫米 1/16 印张: 16.5

字数: 305千字 印数: 1—3000册

定价: 25.00元

现代社会中，社会保障制度是国家以再分配为手段而达到社会持续与和谐发展的一种正式制度安排，是一个现代国家经济社会制度的重要组成部分。包括农村居民在内的社会保障制度的建设水平，是一个国家社会进步和文明程度的重要标志。自从中国确定建立社会主义市场经济体制的改革目标以来，在理论上深入研究建立和完善社会保障制度问题，在实践中逐步建立起比较完善的社会保障制度，成为社会主义市场经济建设的一项重要任务。在构建社会主义和谐社会过程中，完善社会保障制度具有更加重大的理论与实践意义。

新中国成立以后，我国的社会保障制度虽然也形成了一套有别于西方国家的构建模式，在实践中对于保障民生也发挥了重要作用。但将社会保障作为一种基本的政治观念来贯彻，把社会保障制度建设作为一项国家的基本制度来安排，却是改革开放以后的事情，特别是党的十四届三中全会以后，以建立社会主义市场经济体制为主体的改革的深入推进，促进了城镇社会保障体制从“单位”走向“社会”的改革，现代意义上的社会保障制度在全国城镇得到迅速推行。但与此同时，农村原来依赖于“公社集体经济”的社会保障体制，在农村的生产经营体制发生重大变革以后，却反而处于停滞甚至衰落的状态。这是因为我国从来就没有把农村社会保障制度作为一项独立的、具有自身发展逻辑和规律的制度，总是把它作为实现其他政治、经济目标的附属物。如果说在计划经济时期，农村的集体保障制度被当作为工业化服务和政治运动的副产品；那么在经济体制改革的一定时期内，则由于经济体制改革的重点在城市而忽视了农村社会保障制度的建设。

建立农村社会保障制度，事关我国70%的国民目前和将来的生活安全 and 质量及和谐社会的构建，事关我国全面建设小康社会目标的实现，事关社会主义和谐社会的构建。实际出发，解放思想，加快推进农村社会保障制度的建设，是我国新农村建设中一个必须放在头等重要地位的基本任务。党的十六大提出：“有条件的地方，探索建立农村养老，医疗保险和最低生活保障制度”，这就是说，在当时建立具有现代意义的农村社会保障制度还是处于地方性的试验阶段。时至今日，党的十六届六中全会则把“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”列入构建和谐社会的奋斗目标和主要任务，为农村社会保障制度建设确

立了更高要求。2007年3月召开的十届全国人大五次会议,作出了“要在全国范围建立农村最低生活保障制度”的决定,虽然对农村这种社会保障的供给还是低水平的,但它标志着我国的农村现代社会保障制度的建设,已经从地方性的试验阶段走向了全国性推行的阶段,已经作为国家的正式制度建设起步了。在经济社会发展的这一大背景下,从学术界对农村社会保障制度的研究成果中采撷理论精华,从各地探索建设农村社会保障制度的实践中推介成功经验,从而为推进农村社会保障制度建设服务,是当前党校干部教学的一项重要任务,是社会主义政治经济学理论研究的重要内容。本书选题正是基于这一现实背景确立的。

《农村社会保障制度的理论与实践》是一部比较全面系统地阐述中国农村社会保障制度的著作。本书从社会保障的一般性和基础性的问题出发,着重对农村社会保障与农民基本经济社会生活密切相关的一些突出问题进行了深入的专题讨论;对农村社会保障理论演进历程既进行了历史的纵向梳理,又进行了不同流派、不同观点的横向的比较;既有社会保障制度模式发展历史与现实的纵向分析,又有国内外的横向比较;既注重学术理论研究,又通过对各地实践经验的分析,对我国农村社会保障改革中的突出问题和难点进行了探索。

这本著作同国内已出版的同类题材的著作比较,还具有以下一些自身的特色:

第一,注重理论综述。尽可能运用近期国内书刊中研究农村社会保障的最新研究文献中的理论成果来分析论证问题,尽量展现我国农村社会保障理论的学术创新,以利于人们了解新思想、树立新观念。

第二,进行国际比较。中国社会保障在理论和实践方面都离不开对西方国家的社会保障制度的分析和借鉴。因此,对于农村社会保障中的各方面的基本制度建设,作者大量引证了国外有关资料情况进行对比论证,一方面从国际比较来评估我国农村社会保障现状和前进方向;另一方面有助于我们从先进国家的经验中寻找推进农村社会保障制度建设的问题和对策。

第三,重视实践经验。党的十六大以来,各地在推进农村社会保障制度建设中都有自己成功的经验,作者将这些典型材料搜集整合起来,为各地按照国家的部署构建适合本地实际的农村社会保障制度提供参考,从而避免了从纯理论的角度孤立地研究农村社会保障制度,而是把社会保障制度放在我国现实的农村社会发展实际生活中来研究,论证推进农村社会保障建设的重要性和可行性。

第四,剖析典型案例。宁波的农村社会保障改革中的一些成功做法,曾被国内一些媒体称作“宁波模式”,作者对于宁波市农村社会保障建设中的基本做法设立专章,从制度建设、新型合作医疗制度、被征地农民社会保障、外来

务工人员社会保障等各方面进行全面的研究，作为农村社会保障制度建设的实证分析。

本书的作者钱亚仙同志曾经是我的学生，大学毕业后长期在党校从事政治经济学的理论研究和教学工作，发表了不少具有较高学术水平的研究成果。近年来，钱亚仙同志一直十分关注中国经济体制改革中的社会保障制度问题，尤其是在农村的社会保障制度的研究领域辛勤耕耘，在社会保障制度的研究理论与实践结合点上取得了新的成果。作为老师，我感到由衷的高兴。可以相信，只要钱亚仙同志坚持不懈地努力研究，我们一定能够看到她在不久的将来会有更好更多的研究成果问世。

史晋川

（浙江大学经济学院常务副院长、教授、博士生导师）

二〇〇七年四月二日

于浙江大学玉泉校区

前言

现代社会保障制度是国家为了社会持续、和谐发展，进行社会再分配的一种社会制度安排，是当代世界各国社会基本制度的重要组成部分，是一个国家社会进步和文明程度的重要标志。2007年3月召开的十届全国人大五次会议，作出了“今年要在全国范围建立农村最低生活保障制度”的决定。虽然这个决定对于农民社会保障的供给还是低层次的，但它表明我国的农村社会保障制度建设开始进入了由国家承担责任的新阶段，它表明我国的农民在国家制度的层面获得了社会保障的权利，它表明我国结束城乡二元结构的社会体制已进入了议事日程。这个决定对于中国社会发展进程意义重大，因为它切实地体现了党和国家心系民生的施政理念，标志着我国在构建社会主义和谐社会的道路上切切实实地迈开了大步伐，是我国社会现代化的可喜成果。从社会保障的视角着眼于这个社会进步、着眼于这个社会现代化，何以促进这个进步、何以实现这个现代化，是本书写作的一个基本出发点。

新中国成立后的几十年中，我国从自己的社会经济政治制度的实际出发，在计划经济的框架下，建立起了城乡有别的社会保障制度，对保障民生曾发挥了重要作用。改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，社会保障制度相应进行了重大改革，现代意义上的社会保障制度在全国城镇得到迅速推行。但农村建立在原有公社经济体制之上的社会保障体系，因“集体经济”体制的转型却处于停滞甚至衰落的状态。根据这种情况，对于农村社会保障问题，1993年党的十四届三中全会提出的原则是：“农民养老以家庭保障为主，与社区扶持相结合”，国家没有对农村社会保障制度的建设承担责任。到2002年，党的十六大提出的要求是：“有条件的地方，探索建立农村养老，医疗保险和最低生活保障制度”，至2005年党的十六届五中全会提出“十一五”规划建议时，对于农村社会保障制度的建设也还是沿用这个说法，所以在这一时期，农村社会保障的改革还只是“有条件的地方”的事情，或者说是处于地方试点的时期。至2006年我们党对建设农村社会保障制度的认识有了很大变化，党的十六届六中全会把“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”，作为构建社会主义和谐社会的奋斗目标和主要任务之一提了出来；2007年召开的十届全国人大五次会议，提出在全国范围建立农村最低生活保障制度。它表明我国

的农村社会保障制度建设，从地方性的试验阶段走向了全国性推行的阶段，它已经作为国家的正式制度建设起步了。牢牢站在时代发展的高度，紧紧追随实践发展的进程，细细解读学者专家的研究成果，努力探求中国农村社会保障制度建设的规律性认识，是本书在写作中虽未必已经达到但却努力追求的一个基本目标。

由于国家已经作出了2007年要在全中国范围建立农村最低生活保障制度的承诺，所以今年是我国农村社会保障制度建设进入一个新时期的起始之年。在这样的时候写作研讨农村社会保障制度的论著，既具有很强的现实针对性，也面临更严格的现实考量。好在随着经济体制改革实践的深入，尤其是随着科学发展观和构建社会主义和谐社会理论深入人心，我国建设和完善城乡一体的社会保障制度建设的实践步伐越来越加快，从而为学术界致力于这方面的研究提供了新机遇、创造了新条件，从而极大地丰富了这方面的研究成果。本论著就是依托这种社会实践和理论研究的大背景，以此为基础，通过对国内外农村社会保障制度的理论和实践的综合考察，特别是通过对宁波市推行和构建农村社会保障制度实践的总结，试图进一步揭示现代农村社会保障制度的基本规定性，探讨加快农村社会保障制度建设的现实可能性，阐述完善农村社会保障制度建设的时代紧迫性，展现各地建设农村社会保障制度成功经验的实践操作性，这是本书在写作中始终贯彻的一个基本要求。

党的十四届三中全会以后，随着我国市场经济取向的体制改革的深入，社会保障问题已成为从中央政府到普通市民，全社会都普遍关注的焦点问题，也是学术理论界研究的热点，现已取得不少研究成果。对于农村社会保障问题也同样如此，我国学术界于20世纪80年代中期开始积极探索农村社会保障的问题。自1993年王少华和张朴主编的我国第一部关于农村社会保障的专著《中国农村社会保障概要》问世至今，有关农村社会保障各方面内容的论著、研究调研文集、论文集已不下百部，学术论文更是无数。可以说，我国学术界对于农村社会保障制度的研究已经硕果累累，这些成果为本书探索新形势下的农村社会保障制度建设问题提供了丰厚的理论资源。本书在写作过程中，尽可能广泛收集有关的学术研究成果，结合时代发展的实际需要进行理论综合，作为思考农村社会保障问题的理论依据。在此基础上，本书又汲取国外的资料，国内各地的实践经验，重点剖析“宁波模式”。把理论观点的综述与国外做法、国内经验、宁波实际结合起来，深入论证什么是现代农村社会保障制度，怎样建设现代农村社会保障制度的问题。既着重在基础理论层面上对农村社会保障作一般分析阐述，又结合我国的具体国情和现实，在综合理论研究的基础上体现学术创新，同时又注重实证分析，为在现实生活中加快农村社会保障制度建设提供决策参考和政策依据，这是本书写作中为自己设定的一个基本宗旨。

随着我国经济和政治体制改革的不断深入，社会保障体制的改革也显得越来越重要，因此也越来越受到学术界的关注，从而成为不同学科的探索对象。经济学、社会学、管理学、政治学、法学、统计学等各方面的专家学者，都从各自不同的角度来研究和探索社会保障所涉及的不同问题；同时，立足于某一学科理论对社会保障的研究，也必然需要辅之以其他学科的研究方法和研究成果。对于农村社会保障制度的研究自然也同样如此。总之，立足政治经济学的基本原理，进行理论综述、中外比较、实践参照、宁波特色、多学科思考，是本书写作中基本的理论构思方式。

从本质上说，社会保障是一种收入再分配制度，是国家干预市场初次分配结果以保证社会公正的一种手段，无论社会保险，还是社会救助，都是一种社会再分配的形式。所以，本书对于农村社会保障问题的理论思考，较多地是侧重于政治经济学的范畴。作为一位在基层党校工作的学者，本地的社会实践是培育自己科研才能的沃土，本人所在的宁波地区又是农村社会保障改革走在前列的地区。因此，从宁波的经验中来考察农村社会保障问题，也就成了本书的重要内容。据此，本书的整体结构分为十章，基本内容可以分成三个部分：

第一部分（第一、第二章）。是关于社会保障的理论概述。从社会保障的理论与制度两个方面，综述了有关的学术观点。在这部分中，本书从政治经济学的角度，对于“社会保障”基本概念作出了界定，作为贯穿全书的核心范畴。同时，也对中国共产党的社会保障理论作出了系统的阐述。

第二部分（第三至第九章）。是关于农村社会保障制度的理论阐述。在这部分中，从回答如何构建农村社会保障制度的问题着眼，把介绍理论研究的新成果、各地成功的实践经验、对国外制度建设的情况及借鉴意义三者统一起来加以综合研究，以进一步阐述农村社会保障各项基本制度的内涵、要求和做法。

第三部分（第十章）。对宁波市在建设农村社会保障制度中的基本做法作了比较全面、详尽、系统的介绍和分析，因此使本书的内容在与其他同类著作相参照时，具有较好的互补性。

目 录

前 言	(1)
第一章 社会保障理论概论	(1)
第一节 社会保障的涵义	(1)
第二节 西方社会保障理论概述	(8)
第三节 马克思主义经典作家的社会保障理论	(10)
第四节 中国共产党的社会保障理论	(16)
第二章 社会保障制度概论	(27)
第一节 人类社会保障方式的历史演进	(27)
第二节 中国传统社会保障体制的历史变迁	(32)
第三节 新中国社会保障制度的建设与改革	(39)
第三章 我国当代的农村社会保障及制度建设	(48)
第一节 我国农村社会保障及制度建设	(48)
第二节 推进农村社会保障制度建设的时代紧迫性	(62)
第三节 农村建立现代社会保障制度的经济学论证	(69)
第四章 农村养老保障	(77)
第一节 农村养老保障概述	(77)
第二节 中国农村养老保障的现状和存在的问题	(81)
第三节 关于改革农村养老保障制度的理论探索	(85)
第四节 中国部分地区改革农村养老保障制度的实践探索	(88)
第五节 国外农村养老保障制度概览及借鉴	(93)
第五章 农村医疗保障	(102)
第一节 农村医疗保障概述	(102)
第二节 中国农村医疗保障的现状和存在的问题	(107)
第三节 关于改革农村医疗保障制度的理论探索	(109)

◆ 农村社会保障制度理论与实践 ◆

第四节	中国部分地区改革农村医疗保障制度的实践探索·····	(112)
第五节	国外农村医疗保障制度概览及借鉴·····	(117)
第六章	失地农民社会保障·····	(123)
第一节	失地农民社会状况概述·····	(123)
第二节	中国失地农民社会保障的现状和存在的问题·····	(125)
第三节	关于改进失地农民社会保障制度的理论探索·····	(127)
第四节	中国部分地区推进失地农民社会保障制度的实践探索·····	(131)
第七章	农民工社会保障·····	(139)
第一节	农民工社会状况概述·····	(139)
第二节	中国农民工社会保障的现状和存在的问题·····	(142)
第三节	关于构建农民工社会保障制度的理论探索·····	(144)
第四节	中国部分地区构建农民工社会保障制度的实践探索·····	(148)
第八章	农村社会救助·····	(155)
第一节	农村社会救助概述·····	(155)
第二节	农村最低生活保障制度的建立和发展·····	(158)
第三节	关于构建农村最低生活保障制度的理论探索·····	(163)
第四节	中国部分地区构建农村最低生活保障制度的实践探索·····	(166)
第九章	我国农村社会保障的运作机制及管理体制建设·····	(171)
第一节	我国农村社会保障水平的评估及选择·····	(171)
第二节	农村社会养老保险基金的筹集与管理·····	(181)
第三节	农村社会保障的政府职能与管理·····	(188)
第十章	宁波市农村社会保障制度建设·····	(199)
第一节	宁波市农村社会保障制度建设概述·····	(199)
第二节	宁波市新型农村合作医疗制度·····	(211)
第三节	宁波市失地农民的社会保障·····	(220)
第四节	宁波市外来务工人员的社会保障·····	(231)
参考文献	·····	(244)
后 记	·····	(253)

第一章 社会保障理论概论

社会保障是当代国际社会通用的一个词，但至今又没有全球统一的、权威的理论界定。它作为一个专门术语，始见于美国 1935 年颁布的《社会保障法》。由于词意确切且又简明扼要，国际劳工组织接受了此一用词，并在一系列公约和建议书中广泛使用。1948 年联合国的《世界人权宣言》中也使用了这个词汇，并认为社会保障是人类社会每个人的“权利”。我国在进入改革开放以后，于 20 世纪 80 年代的“七五”规划开始，在有关文件和政府法规中正式使用该词。

第一节 社会保障的涵义

一、西方国家对社会保障的定义

由于文化、制度、经济水平的背景不同，造成了各国和国际组织对于什么是“社会保障”的认识及其实践的差异。总体看有以下几种：

1942 年国际劳工组织把社会保障定义为：“社会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。”1989 年，国际劳工局社会保障司编著的《社会保障导论》认为：社会保障“基本上可以解释为社会通过一系列的公共措施向其成员提供的用以抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或者收入锐减引起的经济和社会灾难的保护，医疗保险的提供，以及有子女家庭补贴的提供”。^①

德国是社会保障制度的发源地。作为最早建立现代社会保障制度的国家，其社会保障理念产生于社会主义市场经济理论，把社会保障定义为：对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本的生活保障，是维护社会公平和社会安全的保障制度。^②

英国是西方福利国家的代表。被人们称为“福利国家之父”的英国经济学家贝弗里奇，在其著名的《贝弗里奇报告》中，将社会保障定义为一种公共福

① 任保平：《中国社会保障模式》，中国社会科学出版社 2001 年版，第 4 页。

② 参见郑功成：《中国社会保障概论》，湖北人民出版社 1994 年版，第 5 页。

利计划,认为“社会保障是指人们在失业、疾病、伤害、老年以及死亡、薪金中断时,予以经济援助,并辅助其生育婚丧的意外费用的经济保障制度。”^①

美国《社会福利辞典》对社会保障的界定:“是对国民可能遭遇到的各种危险如疾病、老年、失业等加以保护的社会安全网”^②,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中。

日本对社会保障的界定是:对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和国家责任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。^③

二、我国学术界对社会保障的定义

社会保障的某些实践,早在我国建国初期就有。20世纪50年代初,内务部在民政工作中就使用过“社会保障”一词。但是,我国真正全面引入和实践“社会保障”一词,是在80年代中期。我国政府在1986年制定“七五”规划时,首次在官方文件中正式采用了社会保障的概念,在这个规划中,是将社会保障作为国家和社会对全体社会成员的社会生活提供基本保障制度安排的意义上使用这个概念的。

由此之后,理论界对社会保障及其制度建设的研究和讨论,一直没有间断过。但是,对于社会保障的内涵界定,更多地是“拿来”或“继承”西方国家的既有界定,这对我国现代社会保障制度的建立与发展,起了重要的积极作用。但也因此造成一些不良影响,比如,忽视了对于农民的社会保障。国内比较权威的说法主要有:

郑功成认为:“社会保障是国家依法强制建立的,具有经济福利性质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。”^④这种界定把社会保障看成是一种“系统”,比较全面地体现了社会保障对象的全民性,保障主体的规范性,保障手段的强制性,保障标准的福利性,以及保障目的的福利性。

陈良瑾认为:“社会保障是国家和社会通过国民收入的分配与再分配,依

① 郑功成:《社会保障概论》,武汉大学出版社1994年版,第4—5页。

② 任保平:《中国社会保障模式》,中国社会科学出版社2001年版,第4页。

③ 参见多吉才让:《新时期中国社会保障体制改革的理论与实践》,中共中央党校出版社1995年版,第4页。

④ 郑功成:《中国社会保障概论》,湖北人民出版社1994年版,第6页。

法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。”^① 该定义强调社会保障的责任主体是国家或政府，社会保障的目标是满足人的基本生活需求，实施的条件是相应的社会立法。

丛树海认为：“社会保障是政府依据法律和法规，组织国民收入再分配，向一部分社会成员提供基本物质生活保障的一项福利制度。”^② 这一界定将社会保障定义为一国社会福利制度的组成部分，而且指出了社会保障制度的具体实施方式是国民收入的再分配。

葛寿昌认为：“社会保障是通过国家立法，采取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帮助，以保证社会安定的一种组织、措施、制度和事业的总称，社会保障是社会成员应享有的基本权利，是国家应履行的确保社会成员生活权利的一种法律责任。”^③ 这一定义揭示了社会保障制度的针对性，主要是针对一部分社会成员，其实施方式是国民收入的再分配。

多吉才让认为：社会保障是指“国家和社会为补偿现代社会中被削弱了的家庭保障功能，帮助全体社会成员对付现代社会中的经济风险，运用社会化的保障手段，依法保障全体社会成员基本生活的经济福利制度。”^④

田家官认为：“社会保障就是在社会成员暂时或永久丧失劳动能力、失去工作机会，或者其收入无法维持必要生活水平时，由政府通过国民收入的分配和再分配，提供基本生活保证。”^⑤ 这一概念内涵的界定把社会保障看做是一种维持基本生活需要的方式。

李珍认为：社会保障制度“在最广泛的意义上是指一个社会通过正式或非正式的制度为它的国民提供的安全保障，在正式的制度中涉及国家的作用，在这种意义上使用这种概念的情况不多。在较为广泛的意义上，社会保障制度是指国家以再分配为手段而达到社会安定目标的一种正式的制度安排，它的内容包括社会保障和社会救济及社会福利制度。”^⑥ 这一内涵的界定把社会保障看作是一种制度安排，而且是正式的制度与非正式的制度安排的结合。

金丽馥等认为：“社会保障制度，是社会制度的组成部分，是国家通过立法，对由于年老、疾病、伤残、失业、死亡及其他灾难发生而使其生存发生困

① 陈良瑾：《社会保障教程》，知识出版社1990年版，第1—2页。

② 丛树海：《社会保障经济理论研究》，上海三联书店1994年版，第20页。

③ 葛寿昌：《社会保障经济学》，上海财经大学出版社1999年版，第1页。

④ 多吉才让：《新时期中国社会保障体制改革的理论与实践》，中共中央党校出版社1995年版，第1页。

⑤ 田家官：《社会保障体系》，宁夏人民出版社1994年版，第2页。

⑥ 李珍：《社会保障与经济发展》，武汉大学出版社1998年版，第1页。

难的社会成员及其家属，提供基本生活保障或帮助而建立起来的一种社会制度。包括年老退休、失业保险、伤残保险、医疗保健、儿童保护、抚恤救济、困难补助等。”^① 这一界定，突出了社会保障制度的社会性和政治性。同时，也明确地用社会保障这张安全网覆盖了“社会成员及其家属”，也内涵了城乡统筹的社会保障理念。而且，还明确指出了“疾病”和“医疗保健”问题。

吕虹认为：“社会保障是以国家为主体，依据一定的法律法规，通过国民收入的分配和再分配，为保证社会成员的基本生活权利而提供的保险、救助、补助和补贴等物质保障制度的总称。”^② 该界定，不仅突出了“国民收入的分配和再分配”的实施方式，也将包含农村劳动者在内的“社会成员”，纳入了社会保障的对象范围。

冯兰瑞认为：中国的社会保障可定义为“社会或国家通过立法实施的一种公共计划，其目的是为社会成员个人及其家庭保证经济安全和提供必要的福利，实现部分社会财力的转移，以提高整个社会的福利水平。”^③ 这个定义的内涵，明确地将“社会成员个人及其家庭”界定为保障对象，强调了国家立法和收入再分配以及提高全社会福利水平等内容，也反映了注重公平与效率、城乡统筹等保障思想。

我国学术界对社会保障的内涵界定归纳起来，这些意见共有四类：（1）社会福利说。即把社会保障看成是国家所举办的各项社会福利事业。（2）社会保险说。把社会保障等同于社会保险。（3）收入再分配说。认为社会保障就是国家用社会再分配中的一部分作为基金，帮助公民维持基本生活水平。（4）社会安全说。认为社会保障是社会的安全网或减震器。^④

三、本书对于社会保障的定义

依据我国理论界对社会保障问题见仁见智的分析，并结合我国当前贯彻科学发展观中城乡统筹发展的实践经验，本书认为对于我国现阶段的社会保障，可以作如下表述：社会保障是国家通过立法确定的，由政府为主体，组织个人和法人共同参与，主要通过国民收入分配和再分配，并动员社会力量，依法在一定时期内为全体公民中有生存困难的群体提供基本生活保障的制度。作为国家制度的社会保障制度，是增进经济和社会稳定发展的经济福利制度，也是市场经济体制的重要组成部分。

① 金丽馥等：《社会保障制度改革研究》，中国经济出版社2000年版，第6页。

② 吕虹：《收入分配和社会保障制度》，天津人民出版社1997年版，第100页。

③ 冯兰瑞：《中国社会保障制度重构》，经济科学出版社1997年版，第220页。

④ 参见任保平：《中国社会保障模式》，中国社会科学出版社2001年版，第7页。

这一表述包括以下八个方面的基本含义：

第一，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面的权利和义务关系，确保社会保障的顺利实施，实现社会的公平和正义。

第二，社会保障的责任主体是政府。社会保障制度的参与者主体是政府，国家通过立法确立社会保障制度，政府依法组织劳动者个人和企业、事业单位及机关等法人各种力量参与，履行社会保障制度要求的义务和权利。“依法”集中反映了社会保障的强制性和规范性要求。

第三，社会保障是法律赋予每个公民的一项基本权利。“全体公民”，这就是说无论是城市居民，还是农村居民，都是社会保障的对象，都应当是社会保障的受益者。但社会保障的受益者是社会的一部分成员而不是全体社会成员。某个人只有当他符合享受社会保障的具体条件时，即如因失业、年老、残疾、生病、受灾等原因，生存困难时才能进入社会保障制度受益者行列。

第四，社会保障制度体现一定的经济关系。社会保障制度是一项经济制度，是国民经济活动的有机组成部分，融入生产、流通、分配、消费各个环节，在社会再生产循环中发挥重要作用。“分配和再分配”，既说明了社会保障的实施方式是分配和再分配两种方式，又体现了社会保障资金来源与用途的统一性，取之于民，用之于民。社会保障基金通过国民收入的分配和再分配，参与社会经济运行过程，日益成为影响国民经济的一个庞大的经济流量。

第五，社会保障是对公民基本生活需要的保障。是对公民生活遇到困难时的一种最基本的社会服务和物质帮助。因此，社会保障具有定时和定量的特点。所谓定时，社会保障实施动态管理，社会成员在哪个阶段享受哪项社会保障待遇，取决于社会保障权利的规定，并且有严格的时间限制。所谓定量，是指社会保障制度提供给受益者的货币或服务，一般只能满足这部分人的基本生活需要。

第六，社会保障制度的目的是为了增进经济和社会发展的稳定性。通过社会保障制度的实施，克服市场经济运行中必然产生的不稳定性，及由此可能引发的社会风险和危机，保持经济增长的活力，实现社会公平，协调社会矛盾，增强社会整体凝聚力，促进社会稳定发展。

第七，社会保障是现代社会一项重要的国家制度，属于经济体制层次，但不是社会基本制度。社会保障是与市场经济共生共存的制度安排，不应用“姓社姓资”来划分社会保障制度的性质，西方市场经济国家的社会保障制度对我国具有借鉴意义。

第八，社会保障带有福利性。从直接的经济利益分配来看，受益者一般来

说应向贫弱者倾斜。社会保障受益者所得大于其作为参与者时所付出的费用，国家和社会提供了部分补贴。还有一部分社会福利项目体现了公共利益和普惠性。社会保障参与经济运行但不以赢利为目的，具体操作大都是公益性工作。

四、现代社会保障的基本构成

第一，社会保险。社会保险是现代社会保障制度的核心内容。由于它涉及面最广，适用对象最多，并且运用资金和保障作用也最大，因此在整个制度中居于中心地位。1953年维也纳的国际社会会议文献，曾对社会保险的含义作过如下表述：“社会保险是以法律保证的一种基本社会权利，其职能主要是以劳动为生的人，在暂时或永久丧失劳动能力时，能够利用这种权利来维持劳动者及其家属的生活。”社会保险的子系统包括：疾病、老龄、工伤、失业、生育、死亡、护理、遗属、残疾等。我国根据现实需要，把社会保险内容规定为五个基本险种，就是养老、医疗、失业、工伤和生育。但是，并不是所有人都可以享受社会保险所规定的待遇的，它的适用对象主要是劳动者，并且只有在缴纳保险费后，丧失或者部分丧失劳动能力和劳动所得的劳动者，才能成为社会保险给付的受惠者。^①

第二，社会救助。社会救助是一种权利单向性的非纳费制度，财源来自国家或地方的财政收入，以及社会机构的资助。它的对象具有全民性，即只要符合社会救助的申请条件，都可以通过正常途径获得国家和社会的援助。它是按需分配，因此，下列三种情况是社会救助的重点：一是无依无靠，没有生活来源的国民及家庭；二是遭受突发灾害而造成生活困难的国民及家庭；三是有一定收入来源，但收入水平低于国家法定最低标准的国民及家庭。由此可见，社会救助面对的是一些陷入生存困境的社会成员，其待遇水平是社会保障众多项目中最低的，即仅以维持社会成员的最低生活需要为标准。因此，社会救助成为社会保障制度或社会稳定系统中最后一道防线。虽然社会救助遵循的是无偿援助的原则，但应该看到这种无偿援助并不是恩赐，而是公民的权利，政府对陷入生存危机的公民承担着援助的责任和义务。

第三，社会福利。在社会保障制度中，社会福利不再仅仅局限于社会成员的最低生活和基本生活保障内容，而是将其内涵扩大到包括精神性文化性，以及较高层次物质需求的健康生活领域。按照国际通常说法，面向全体社会成员的社会福利，包含了两个相互联系但又有区别的内容：一是公共性福利，即国家为全体公民创设各种生活必需的条件和环境，以及提供各种社会性津贴和保护性福利措施。前者如文化教育、公共娱乐、交通设施等市政建设等；后者包

^① 参见郭士征编著：《社会保障研究》，上海财经大学出版社2005年版，第21页。