



普通高等教育“十一五”财政与税收专业规划教材

社会保障学

主 编 张思锋 温海红

副主编 赵志平 秦 军



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS



普通高等教育“十一五”财政与税收专业规划教材

社会保障学

主 编 张思锋 温海红

副主编 赵志平 秦 军

撰稿人 (以编写章节顺序排列)

张思锋 马 伟 温海红 赵志平 雍 岚

毛 瑛 封铁英 胡芳肖 许 琳 亢 平

外 力 杨 潇 张 靖 秦 军



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

· 西安 ·

内 容 提 要

本书是普通高等教育“十一五”财政与税收专业规划教材之一,系统介绍了社会保障的基本概念、基本原理和基本方法,详细讲述了社会保险、社会救济、社会优抚、社会福利等社会保障的全部内容。读者通过本书可以了解社会保障制度的演进、管理及运行的基本规律,了解我国社会保障历史与现状。

本书不仅适合于财政与税收专业和劳动与社会保障、行政管理、城市管理等公共管理类专业的本科生使用,也适合作为从事社会工作者的培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学/张思锋,温海红主编. —西安:西安交通大学出版社,2007.9

(普通高等教育“十一五”财政与税收专业规划教材)

ISBN 978-7-5605-2488-7

I. 社… II. ①张…②温… III. 社会保障-高等学校-教材 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 101858 号

书 名	社会保障学
主 编	张思锋 温海红
出版发行	西安交通大学出版社
地 址	西安市兴庆南路 10 号(邮编:710049)
电 话	(029)82668357 82667874(发行部) (029)82668315 82669096(总编办)
印 刷	陕西江源印刷科技有限公司
印 数	411 千字
开 本	727mm×960mm 1/16
印 张	22.125
版 次	2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷
印 数	0 001~3 000
书 号	ISBN 978-7-5605-2488-7/C·83
定 价	29.00 元

版权所有 侵权必究

普通高等教育“十一五”财政与税收专业规划教材

编写委员会

学术指导：刘尚希

总 主 编：邓晓兰 （西安交通大学经济与金融学院财政系
教授，博导，全国高校财政学教学研究会理事）

编委会委员（按姓氏笔划排序）：

王满仓 王俊霞 王建喜 申嫦娥

刘 明 李兰英 李社宁 李爱鸽

张思锋 张雅丽 宋丽颖 贺忠厚

徐 谦 胡克刚 铁 卫 段玉宽

咎志宏 温海红 谭建立

策 划：魏照民

总 序

我国作为发展中国家,正处于由计划经济向市场经济转型的历史阶段。经济转型不只是经济体制的转变,而是整个社会结构的一场深刻变革,国家、社会、市场以及个人之间的复杂关系正在被重新诠释和构建。伴随着以市场经济为基础的我国新型社会结构的形成过程,必然衍生出新的财政关系,“公共财政”这一新提法便是我国特定语境下新型财政关系的概括。在中国大地上展开的公共财政建设,无疑是借鉴人类文明成果基础上的一种制度创新,因为中国从来没有过“公共财政”,而发达国家的“Public Finance”也难以照搬到中国来。中国公共财政的制度建设必将带有中国的特色,那就是地域广袤、人口众多的大国特征和经济社会发展阶段性的历史印迹。

中国的改革、开放、发展进入到一个新阶段,面临着经济全球化的新形势,我们如何从理论上对纷繁、复杂、多彩的财政经济现象进行更透彻的理解与把握,如何科学地解释、解决与面对经济社会发展和改革中的问题、矛盾与挑战,是理论工作者和实际工作者共同面对的重要任务。中国的发展,中华民族复兴伟业的实现,需要一代又一代人的努力。未来是不确定的,需要我们做好全方位的准备。人才的准备则是最重要的。作为培养各类高素质财经人才的财经类院系,其首要任务就是让学生——未来的财经理论工作者和实际工作者,能够得到科学、严格的专业训练,系统而深入地掌握财经学科的基本原理、基本方法,使之具备足够的能力,为他们将来能够科学地解释和有效地解决复杂的现实财经问题奠定扎实基础。

财经人才的培养,离不开财经教材的建设。这套财政学专业系列教材正是从这一宗旨出发,在这方面做了有益的探索。在阐述西方财政基本理论、基本方法的同时,该套教材紧密结合中国财经改革的实践,从理论与现实的结合中尝试形成对中国公共财政的科学诠释和合理的学科体系构架。要做到这一点,其实是很不容易的。其困难在于社会学科是

介于科学与艺术之间的学科门类,尽量往“科学”一端靠,也只能是“软科学”。社会科学具有太多的不确定性,包括以价值判断为基础的假设前提、概念的语境变化,以及被观察对象的多变性和在时间维度上的随机性等等,使之难以“放之四海而皆准”和永远“正确”。财政学科自然也不例外。例如,自从“公共财政”这个概念提出以来,争议就没有停止过,一个重要的原因就是对其语境的理解不同。“公共财政”的中国语境和“Public Finance”的西方语境有很大差异,语境不同,那么,“公共财政”就不等于“Public Finance”;反之亦然。抽象掉语境,这两个概念是可以互译的,但作为学术概念,则无法互译。因此,在教材建设中,要恰到好处地把中外学术成果融合起来,是相当困难的一件事情。

尽管如此,该系列教材还是尽可能地从“三个结合”上下功夫。

第一,中外理论与现实相结合。该系列教材尽可能地吸收了国内外同类教材的理论和方法,在此基础上,适当运用一些现实案例进行解读,以使读者有一定的感性认识,并和理性认识相融合。第二,中外已有成果与最新研究成果相结合。在一定意义上,教材是对“比较成熟”的理论和方法的系统梳理,比较稳定,而学术研究则是日新月异,教材很难处于理论前沿。该套教材在介绍已成熟理论与方法的同时,也尽力阐述相关理论、方法的创新点,以使读者感受学术研究的新动向。第三,写作范式上“国际规范”与“中国特色”相结合。学术界一直在讨论经济学在中国发展的“规范化”、国际化、现代化与“本土化”的关系问题。在没有“定论”以前,该系列教材尽力“土洋结合”,以适合国人容易理解的方式来阐述基本理论和方法,努力做到深入浅出,通俗易懂。

该系列教材的作者来自全国十几所院校,他们接受过现代经济学、管理学的系统训练,大都是经济学博士,而且从事教学科研工作多年,他们对中外理论研究和我国的现实状况有较全面和深入的了解,为这套系列教材在融合中外学术成果的基础上再上新台阶提供了条件。教材建设是一个长期的动态过程,同样需要与时俱进。该套教材也许还有种种不足之处,甚至存有缺陷,但以发展的眼光来看,任何尝试都是值得的,都是对学界的一份贡献。

刘尚希

2007年3月于北京

目 录

1	第一章 导论
1	第一节 社会保障理念
6	第二节 社会保障简史
9	第三节 社会保障体系
10	第四节 社会保障学的研究方法
16	第二章 社会保险通论
16	第一节 商业保险与社会保险
21	第二节 社会保险体系
24	第三节 我国社会保险制度
35	第三章 养老保险
35	第一节 养老保险概念与原理
41	第二节 养老保险的产生与发展
48	第三节 中国的养老保险
62	第四章 失业保险
62	第一节 失业保险的概念与原理
66	第二节 失业保险的产生与发展
76	第三节 我国的失业保险
91	第五章 医疗保险
91	第一节 医疗保险的概念与原理
96	第二节 医疗保险的产生与发展
103	第三节 我国的医疗保险
115	第六章 工伤保险
115	第一节 工伤保险的概念与原理
120	第二节 工伤保险的产生与发展
130	第三节 我国的工伤保险
147	第七章 生育保险
147	第一节 生育保险的概念与原理

155	第二节	生育保险的产生与发展	
163	第三节	我国的生育保险制度	
176	第八章	社会救助	
176	第一节	社会救助的概念与原理	
184	第二节	社会救助的产生与发展	
193	第三节	我国的社会救助制度	
210	第九章	社会优抚	
210	第一节	社会优抚的概念与原理	
214	第二节	社会优抚的产生与发展	
220	第三节	我国社会优抚制度改革目标与思路	
225	第十章	社会福利	
225	第一节	社会福利的概念与原理	
231	第二节	社会福利制度的产生与发展	
238	第三节	我国的社会福利	
257	第十一章	社会保障基金运行与管理	
257	第一节	社会保障基金概述	
261	第二节	社会保障基金的产生与发展	
263	第三节	社会保障基金运行	
272	第四节	社会保障基金管理	
279	第五节	我国社会保障基金	
289	第十二章	社会保障法	
289	第一节	社会保障法的概念和原理	
292	第二节	社会保障法的产生与发展	
295	第三节	我国的社会保障法制建设	
310	第十三章	我国社会保障制度的改革与发展	
310	第一节	我国社会保障制度的建立	
317	第二节	我国社会保障制度的改革	
325	第三节	我国社会保障制度的问题	
332	第四节	建立可持续的社会保障制度	
340	参考文献		
345	后记		

第一章 导论

作为社会稳定器的社会保障制度,是随着人类社会经济的不断发展、生产社会化程度不断提高而出现并逐步完善起来的,它也是一个国家和社会文明程度的重要标志。本章主要介绍了社会保障的基本理念、社会保障制度的产生和发展、社会保障体系的构成以及社会保障学的研究方法和研究范式,是研究整个社会保障学的基础。

本章要点

1. 社会保障的概念和基本理念
2. 社会保障体系的构成
3. 社会保障学的研究方法及其研究范式

第一节 社会保障理念

一、基本概念

“社会保障”一词最初是在 1935 年 8 月美国立法《社会保障法》中使用的,国际劳工组织在 1944 年 5 月 10 日通过的《关于国际劳工组织的目的与宗旨的宣言》(又称《费城宣言》)中加以使用并被国际社会普遍采纳^①。但是社会保障的概念至今尚无一个统一的理论界定。美国的《社会福利词典》将其界定为:“社会保障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。”《简明不列颠百科全书》将其定义为:“一种公共的福利计划,旨在保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受到的损失,并通过公益服务以提高其福利水平。”^②国内学者普遍沿用国际劳工组织的界定:“社会通过它的一系列的公共

① 任保平. 中国社会保障模式. 2001. 4

② 简明不列颠百科全书. 中国大百科全书出版社, 1992. 119

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。”^①

我国真正全面引入“社会保障”一词,是在 20 世纪 80 年代中期。郑功成教授将其界定为:“社会保障是国家或社会依法建立的,具有经济福利性的国民生活保障与社会稳定系统。”^②后又修正为:“社会保障是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称。”^③

在总结各国社会保障制度的共同特点并结合中国国情的基础上,我们将社会保障表述为:社会保障是国家通过立法并依法采取强制手段对国民收入进行再分配,对暂时或永久失去劳动能力,及因各种原因造成生活困难的社会成员提供基本生活保障,以保证劳动力再生产、社会安定、经济有序进行的措施、制度和事业的总称。

二、劳动人口与非劳动人口

劳动人口是指那些具备工作资格者,有意愿、有能力、有找工作的行为的人。它包括就业人口和在积极寻找工作的失业人员。在统计时应满足两个条件:①年龄界限。世界各国对劳动人口的年龄规定主要分成两种:仅有下限无上限;既有下限又有上限。前者一般从 14 岁、15 岁、16 岁开始,如英国、日本从 15 岁开始,美国从 16 岁开始。后者只有前苏联等少数国家采用,我国亦采用后者,规定下限为 16 周岁,上限为男 60 周岁、女 55 周岁。②能力界限。除了生理年龄的限制,也有能力的限制。权力能力限制方面,我国法律规定,因犯罪而被拘留、受到约束的人口为非劳动人口。身体素质能力方面,前苏联还规定:“残废者和丧失劳动能力的居民不包括在内。”(不包括在劳动人口内)^④

相对于劳动人口,非劳动人口则主要包括 14 岁以下的儿童、学生,以及料理家务者、永久性失去工作能力者、退役或退休人士、纯粹靠收益生活的人士、义工等。非劳动人口与劳动人口是互补的关系,二者的集合便是某个时点的整个的人口群体。这两个人群既有明显的区别,如劳动能力、年龄等方面的限制条件,也有着千丝万缕的联系:①从动态的角度看,非劳动人口与劳动人口之间具有流动性,非劳动人口可以转化为劳动人口,劳动人口也有可能转化为非劳动人口。②在一个固定时间点上,非劳动人口需要劳动人口供养,如对于养老保险的统筹帐户,由于实

① 任保平. 中国社会保障模式. 2001. 4

② 郑功成. 论中国特色的社会保障道路. 武汉: 武汉大学出版社, 1997

③ 郑功成. 社会保障学——理论、制度、实践与思辨. 北京: 商务印书馆, 2000

④ 廖颖林. 构建失业统计指标体系. 财经研究, 2006(1)

行现收现付,就决定了正在工作的劳动人口要负担退休的非劳动人口的养老金支出。③非劳动人口对劳动人口角色的互补作用。非劳动人口不是可有可无的,他们在社会中也扮演着重要的角色。如义工的劳动、退休者无偿的经验传授等。④劳动人口与非劳动人口都有共同的生存需求。作为一个人,不但有社会属性也有自然属性,每个人都有其正常的生理需求,需要通过自己努力或社会的帮助来得以满足。

社会保障在面对这两类不同的人群时,存在着以下两个问题:一是普适性与选择性的取舍,二是权利与义务是否对应。

(一) 社会保障的“普适性”

“普适性”即全民覆盖,是指把所有社会成员都纳入到社会保障体系中来,对劳动人口和非劳动人口都提供实物、货币或劳务等形式的帮助,保障他们的生活、劳动和收入在遇上意外情况时,仍能维持基本的生存状况。“选择性”则是相对于“普适性”而言,它要求社会保障覆盖的对象是一些特定的人群,比如社会保险就是只针对于劳动人口提供。

社会保障作为一项社会制度,其根本目的在于为了实现基本人权这一崇高理想。因此,全体社会成员都有权利享受社会保障。这不仅是社会发展的必然结果,也是生产力发展的必然要求。只有把全体公民都作为社会保障的对象,建立尽可能大的保障范围,才能保证社会再生产的正常进行,才能促进人类自身的不断发展。尤其是在社会保障尚不发达的国家,扩大覆盖面已成为社会保障工作中最迫切的任务之一,在吸纳更多的人进入社会保障网的基础上,依靠社会的力量,通过公助、互助和自助等多种形式,保障公民的正常生活。这既是公民生存权利的要求,也是各个国家稳定社会、发展经济、提高全体社会成员安全和生活质量的重要措施。

此外,这种“普适性”也满足社会保险的保险特性。社会保险在实际操作中,依据全体国民生命周期表,通过大数法则确立适当的费率和替代率。保障范围越广,大数法则就越能准确地反映社会现实,越利于制定合适的费率和替代率。同时,通过使更多的人加入到社会保障体系中来,基金的实力会大大增强,抗风险的能力也会大大增强,从而使得社会保障基金的作用能得到更充分地发挥。

(二) 权利与义务的“对应”

社会保障作为公民的一项基本权利,同时又是与公民的义务紧密联系在一起,即公民在享受一定的社会保障权利的同时,也应履行一定的义务。如养老保险就明确规定了参与的劳动人口应缴纳一定的养老保险费,才能在退休后得到相应的养老保险收入,并且养老保险收入的额度与参与者的缴费额度、缴费时间跨度相挂钩。

但在整个的社会保障体系中,并不是所有的社会保障项目都要求权利与义务

的完全对等。在一些社会保障项目中,可以多享受权利,少承担义务;在另一些项目中,则可以多承担义务,少享受权利。这些差别主要取决于社会保障对象的具体情况。

既然我们允许在社会保障体系中,存在权利与义务不对等现象,那我们强调权利与义务对等原则的出发点又在哪里呢?社会保障按照权利与义务对等原则,通过对国民收入的分配,调节社会收入差距,平衡人们的经济差别,从而促进社会和谐,达到共同富裕和人民幸福的目的。而这种收入的分配对象更多的是劳动人口,对于非劳动人口,由于他们本身收入就很少,很难承担较多的义务,也就很难依赖权利与义务对等,来平衡与高收入者的收入差距。因此对于这部分人群,尤其是其中的弱势群体,社会保障提供的权利往往大于他们所履行的义务。这里我们不是不讲公平,而是要追求一种妥善的公平,这样才有利于他们生存状况的改善和国民生活状况的均衡。

三、家庭保障与社会保障

家庭保障,顾名思义,就是由家庭提供的对家庭成员的保障。随着生产水平的提高和科技水平的提高,家庭保障力度小、范围窄、缺乏约束力的缺点越来越明显地暴露出来。人们保障生活的方式逐渐由家庭保障为主走入到社会保障体系中。那么我们在坚持社会保障的同时,是否要继续坚持家庭保障这一途径呢?答案是肯定的,家庭保障这条途径起码还会在一段较长的时间内存在。

我国有着 2000 多年的封建历史,在这一段相当漫长的时期内,自然经济占据着统治地位。家庭作为一个独立的经济单位进行生产和消费,也作为人们生活的基本单位,承担着抚养幼小和赡养老人的责任。而这种赡养和抚养的责任并没有严格的规定,主要依靠社会舆论和道德力量进行规范。比如支配着人们伦理观念的“三纲五常”,就提到“父为子纲”,强调年老一辈的家长要受到其子女的孝敬和赡养。在当时小生产条件下,劳动力的再生产、对劳动力的保护,以及对丧失劳动能力的人的赡养,也只能以家庭为基本单位,由家庭中的亲属提供,多采取“养儿防老,积谷防饥”的方式。由家庭提供保障,虽说是由于当时生产力的限制,但也一定程度上促进了家庭成员间的相互依赖和相互关照,加重了人们对家庭的依赖,大家庭乃至同族生活的现象屡见不鲜。

在封建伦理的支配下,家庭的经济命脉及指挥行事的权利往往掌握在少数家长的手里。相应地,家庭保障的责任也往往落在他们的身上。家庭保障的能力也多以该家庭的经济能力为最大限度,保障能力弱、缺少社会互济、难以抵御严重的风险。在产业革命的冲击下,家庭作为基本经济单位的经济基础被瓦解,但家庭保障作为一种保障措施,却一直流传下来,仍然是社会成员一生中的重要保障机制。家庭在提供孩子的抚育、对老年人的赡养、对病人的照料以及人一生中绝大多数生

活服务等方面,都有着社会保障所不能替代的功能。人有经济人的属性,一定的物质基础是保障的必需,同时人的社会人的属性也决定了人在遭遇意外或困难时,需要心理的安慰和精神的慰藉,这些都是经济所不能解决的。此外,人长期在家庭中的生存,使得人的生活习惯和基本的需求最易被家庭中其他成员接受和感知。因此,一些保障工作由家庭去完成,可以尽可能地减少投入,节省成本。

四、经济效率与社会公平

作为社会保障制度而言,最根本的理念就是对经济效率与社会公平的取舍。是选择效率还是选择公平,在一定程度上决定着这个国家社会保障水平的高低、保障范围的大小和给付条件的严格程度,反映着一个国家在社会保障分配方面的基本目标。

对于公平概念的界定,理论界没有一个统一的看法,多年来,一直是仁者见仁,智者见智。

亚里士多德说:“遵纪守法为公正,违法乱纪为不公正。”将守法和违法作为评判公平与否的标准,公平在于道德的层面。教会的奥尔斯丁则认为:“至于公正之德,其职责在乎使每一个人尽其天职。因此在人自身中有某一种自然的正当理法,要使肉体归顺灵魂,灵魂归顺上帝。”将公平彻底神圣化。而欧洲启蒙运动时期的霍布斯则将公平理解为遵守已经订立的契约,通过契约对公共权力和财产所有权进行确认^①。

因为公平所涉及的社会范畴很广,既具有经济性,又带有很强的规范性质。在我们社会保障领域中,公平指社会成员收益分配和生活状况不因个人能力以外的因素而产生巨大的差别。它包括三层含义:起点公平、过程公平和结果公平。首先,起点公平是最低层次的公平,它要求社会成员具有公平的生存与发展权利,并能够消除贫富、疾病和灾祸等带来的社会不公平。其次,在参与社会竞争时,过程公平要求向因意外灾害导致失去工作而造成生活危机的社会成员,提供失业保险、失业救济以及再就业培训等多种保障措施,保证这些社会成员也能平等地进入社会经济体系中。另外,在确保起点公平和社会公平的基础上,针对社会贫富差距越来越大的问题,对生活水平低的低收入阶层提供高于高收入阶层的社会保障,通过帕累托改进促进社会整体福利水平的提高,在结果上确保社会公平。

在大多数的研究中,公平和效率常作为一种矛盾的双方出现。因为它们“双重标准”,衡量的依据不同。社会保障的公平和效率符合社会人和经济人的假设。经济人假设认为,人都是理性人,人都在追求个体利益的最大化。从经济制度上看,就是要求人们进行竞争,由市场经济根据供给的产品多少来提供报酬,结果出

^① 成谢军. 公平与效率关系的重新定位. 聊城大学学报, 2004

现了贫富差距悬殊的现象。而人的社会人的一面又表明人与社会是不可分的,人都是社会的一分子,所有成员都享有平等的机会。但如果一味地追求公平,则会打击人们追求效率的积极性,从而损害经济的发展。即效率的提高以牺牲公平为代价,二者之间是一种相互替代关系。

但从长期的、动态的、宏观的角度来考虑,公平与效率二者之间又是相互补充和相互推动的。一方面,公平能促进效率的实现,其道理在于:一是通过实现收入均等,提高全体社会成员的最低生活水平,有利于提高劳动力素质;二是根据边际消费倾向递减规律,将财富由富人转移到穷人手中,会提高社会的消费倾向,有利于拉动内需带动投资;三是维护社会稳定,平息仇富情绪和对立情绪,为经济发展提供稳定的社会环境。另一方面,效率也能促进公平的实现。从原始社会到现代社会正是由于效率的不断增进,生产力的不断发展,人类社会才不断走向文明,从封建社会的人身依附关系到资本主义社会劳动力的买卖关系,最后到社会主义社会进一步的相互平等,公平的理念也是在生产力的这种进步中逐渐清晰,并被更好地表达出来的。因此从历史发展的角度来看,公平与效率是完全一致的,公平可以提高效率,效率可以促进公平。

第二节 社会保障简史

一、古代的国家赈济与社会施舍

从世界范围来讲,社会保障作为一种保障制度,起始于19世纪中叶英国的新《济贫法》。但其作为一种观念和行为,则可以追溯到人类社会初期的社会成员的互助行为。在原始社会生产力低下的情况下,单凭个人的力量不足以自卫和谋生,人们时常受到饥寒、灾害或疾病的威胁,此时就需要其他人给以衣食等方面的帮助。

我国著名思想家孔子,早在2000多年前就在《礼记·礼运》的“大同篇”中对社会保障进行了如下描述:“大道之行也,天下为公。选贤与能,讲信修睦。故不独亲其亲,不独子其子。使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者皆有所养。”这种大同社会思想可谓是最古老的社会保障思想,成为指导封建社会进行社会保障的主要思想。从实践上看,古代中国的荒征思想和仓储制度,在几千年的实践中,形成了一整套系统的理论。自周至汉王朝大规模的兴建“常平仓”作为备灾救灾之用;隋文帝时又普建“义仓”,通过有差别的征粮,作为救灾用粮的储备。其他还有诸如赈济、调粟、养恤、蠲缓、放贷等多种形式,民间也有自发组织的“社仓”。

社会保障的观念,不仅在我国古代存在,在古代的西方也同样存在。公元前4000多年的古代埃及,就有一种石匠间的互助合作组织,用参加者缴纳的会费作为会员死后的丧葬费用。同时代的古罗马帝国,由于战事频繁,参战的士兵们也自

发组织过类似的互助性团体。由国家组织社会保障的,诸如英国,在1601年颁布《济贫法》,用征税的办法对圈地运动中流离失所的贫民实行救济。此外,西方独特的宗教背景,也使得宗教机构及其下属的慈善单位和福利院等,在社会保障的实践中扮演了重要的角色。

在这个时期内,社会保障多表现为国家的救济、社会的施舍和行业内部的自我保障。从国家赈济和社会施舍方面来看,有如下特点:

(1)社会救助关系是一种施舍关系,并不是公民的权利。这样就存在两个问题,一是用价值取向选择受益人,如有“过错”的人或“劳改犯”,其本人及家属往往被另眼相看。社会保障缺乏公平性,带有强烈的歧视色彩。二是附带苛刻条件,有些地方规定,受益者必须参加社区服务工作,或接受政府提供的工作。当代著名社会政策学者马歇尔认为,公民资格的一个要素是“取得最基本的经济福利与保障……以及过上相对于普遍社会标准而言的体面生活”。剥夺穷人的福利,即剥夺穷人的公民资格,抑或是对那些犯法或不符合社会价值观或道德观的人进行处罚,必然会损害其家属,特别是妇女和儿童的利益。不论人们如何归因贫困,也不论人们如何看待贫困的原因,儿童显然是无辜的受害者。所以无论是本着人道主义精神,还是从政府的职责来看,有过错的穷人都应该享受应有的权利。这不仅是人道的要求,也是人权的要求。

(2)政府并未将社会救助作为一项应尽的义务。在当时的社会背景下,国家实施社会救助是政府对下层人民的恩赐,没有制度的规定,也缺乏如法律等强制性规定的约束。因此是否实行社会救助,何时实行社会救助,以及投入的资金、救助的对象等都具有不确定性,很大程度上取决于统治阶级的意志,带有强烈的人身依附和阶级情感。此时的社会保障作用主要是维护社会稳定。以英国为例,16世纪至17世纪,英国发生大规模的圈地运动,许多农民被迫离开自己的土地,成为流浪者或失业人员。他们对政府和社会极为不满,抢劫和偷盗行为时常发生,威胁了政府的统治,造成了社会的不稳定。在这种背景下,英国于1601年颁布并实施了《伊丽莎白济贫法》,以缓和阶级矛盾和冲突。

二、近代社会保障制度的产生

随着生产力的发展和市场经济体制的不断完善,社会保障逐渐发展成为一种制度。社会保障制度的建立顺应了时代发展的潮流,满足了社会化大生产的客观要求,自产生之日起便发挥着稳定社会的作用。

(一)社会保障制度产生的经济条件

(1)社会保障制度是随着工业的发展而产生的。工业革命的兴起,使得长期的封建自给自足的经济走向解体。而当时的欧洲作为工业革命的发源地,首当其冲地受到这股经济力量的影响。机器设备的引进、劳动由手工向机械化的变化、化学

等大量污染型厂矿的建立、工人工作状况的进一步恶化等,都使得当时工人伤残、事故和职业病等现象屡屡发生。再加上由于技术进步和机器的普遍使用,劳动力和资本的替代率不断下降,工厂对劳动力的需求也在不断减少,工人们时刻面临着没有收入的境地,在与资本家的对立中处于不利的地位。工业化一方面极大地提高了社会生产力,另一方面却带来了上述的若干问题,劳动者的生活水平似乎与生产力的发展成反比关系,严重挫伤了劳动积极性,阻碍了社会的进步和文明程度的提高。但对于这些问题又不是依靠单个的工人或者雇佣者就可以解决的,这时就需要政府出面,通过社会保障制度的建立,维持劳动者的基本生活,减弱社会的动荡。

(2)工业革命一方面打破了原有的生产方式,也打破了原有的家庭结构中人身依附的主从关系。家庭收入不再取决于小农经济的发展,人们也不再“看天吃饭”,以工资为生成为一种相对稳定的收入制度。但同时我们也应看到,这种工资建立在自己出卖劳动力的基础上,自己没有任何生产资料作为保证一旦丧失提供劳动力的机会,家庭就无任何保障可以依赖,家庭的生存也将受到挑战。

(3)在前面的分析中我们看到,市场经济的发展在提高生产力的同时也加大了人们收入的差距,公平与效率的矛盾是市场经济无法解决的问题。而欧洲的资本主义国家要发展资本主义,使市场经济制度能继续发挥作用,就要建立社会保障机制来缓和矛盾,削减市场经济制度带来的负面作用。

(4)随着生产力的发展,社会的经济水平和文明程度也在不断提高。人们对生活水平和生活质量的要求,对追求尊严和自我实现的要求也更为强烈,如何使得社会成员能够平等地、有尊严地生存下去,成为政府要解决的重大问题。这也使得政府要出台诸如社会保障等一系列制度,来满足人们的需求,从而维护自己的统治地位。

(二)社会保障制度产生的社会条件和思想条件

市场经济的发展,在壮大了资产阶级力量的同时,也壮大了无产阶级的力量。工人们在恶劣的条件下进行工作,却又享受不到应有的待遇。不公平的经济利益的分配和社会权利的分配,使得工人需要通过自己的力量去争取自己应得的权利。但在资本主义社会里,资本家由于拥有生产资料,处于绝对的优势地位,无产阶级就需要团结起来,依靠联合罢工等多种形式的斗争进行利益的重新分配。这种长期的阶级斗争一方面给资本家带来了经济利益上的损失,妨碍了生产的正常进行;另一方面工人阶级也在斗争中受到了不小的打击和迫害。双方都需要建立一个中间的可行的办法来解决双方的矛盾,社会保障制度便作为调和矛盾的工具而产生了。实践证明,社会保障制度能较好地掩饰资本主义剥削的特性,也能确实地提高工人阶级的生活水平和生活质量。

三、当代社会保障制度的演变

自1948年英国第一个宣布建立“福利国家”以来,以第二次世界大战为分水岭,社会保障制度进入繁荣发展时期。许多国家建立起社会保障制度,社会保障的覆盖面和保障水平也进一步提升,福利国家也纷纷出现,以英国和北欧五国为最典型的代表。“普遍福利”的政策促进了社会公平与稳定,缓解了经济危机,也为战后组织生产提供了可靠的保证。西欧国家近20年经济的快速增长使得社会保障也进入鼎盛时期。这个时候,社会保障费用增长过快的问题已经显露苗头,但由于经济改革,就业相对充分。国家税收增多,这一问题被掩盖起来。于是在1973年石油危机爆发后,资本主义世界普遍发生了严重的经济危机,长期的经济滞胀及人口老龄化问题使西欧及其他资本主义国家的社会保障制度陷入严重的困难境地。

正是在这种背景下,世界各国纷纷开始改革社会保障制度,主要是围绕如何应对人口老龄化和削减国家对社会保障的财政负担而展开的。各国通过修改和调整保障项目及各项费用的支付标准、扩大社会保障资金的筹资渠道、提高缴费上限甚至于取消缴费上限、精简社会保障机构等多种途径,缓解社会保障支出对财政的压力。同时各国又根据本国的具体情况,形成了不同的发展趋向,主要可以分为以下三种:

(1)绝大多数西方发达国家继续保留原有的基金筹资模式,主要通过增收节支来缓解财政压力;依靠成熟的资本市场,将部分社会保障项目私营化,提高资金收益率;建立多层次保障体系,尤其是在养老保险和医疗保险方面,降低和维持基本养老保险和基本医疗保险的水平,发展企业年金和补充医疗保险,发挥第二层次即补充保险的保障作用。

(2)拉美各国重新采用积累制,抵御人口老龄化对社会保障制度的冲击;由国家统一管理模式转为公司管理,管理上全盘私营化,基金运行资本化,政府只是进行宏观管理。

(3)俄罗斯和东欧各国由中央集中管理逐步走向分散管理,权力下放,地方政府负担起的责任;把保障水平定位为仅保障国民的基本生活水平;鼓励建立基本保障、补充保障和个人保障三个层次的保障体系;将一部分基金委托给专门的管理公司,对各个风险等级进行严格的规定,尽可能在获得高收益率的同时降低风险。

第三节 社会保障体系

社会保障体系是由相对独立又相对联系的一系列社会保障项目所构成的体系的总和。世界各国社会保障所提供保护的范围和程度各不相同。根据各成员国社会保障政策和实际做法,国际劳工组织认为,社会保障主要承担九个方面的风险,即疾病、生育、老年、残疾、死亡、失业、工伤、职业病和家庭。对这九个方面的保障