

社会保障制度

理论研究

张歌 | 著

张外借

新华出版社

社会保障制度理论研究

张歌 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障制度理论研究 /张歌著. —北京: 新华出版社, 2018.3

ISBN 978-7-5166-3942-9

I. ①社… II. ①张… III. ①社会保障制度—理论研究 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP数据核字 (2018)第 058705号

社会保障制度理论研究

作 者:张 歌

责任编辑:朱思明

封面设计:丁丁鱼

出版发行:新华出版社

地 址:北京石景山区京原路 8号 邮 编:100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

经 销:新华书店、新华出版社天猫旗舰店、京东旗舰店及各大网店

购书热线:010-63077122

中国新闻书店购书热线:010-63072012

照 排:北京精准互动科技有限公司

印 刷:北京永诚印刷有限公司

成品尺寸:240mm×170mm, 16开

印 张:9.75

字 数:148千字

版 次:2018年9月第一版

印 次:2018年9月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5166-3942-9

定 价:35.00元

版权专有,侵权必究。如有质量问题,请与出版社联系调换:010-63077101

目录

CONTENTS

第一章 社会保障制度概述	2
第一节 社会保障制度的产生与发展	2
第二节 社会保障的原则、功能与模式	6
第三节 社会保障体系	15
第二章 社会保障制度的发展	21
第一节 早期社会保障制度的萌芽	21
第二节 现代社会保障制度的建立与发展	28
第三节 新中国社会保障制度的建立与发展	36
第三章 社会保障与风险社会理论	43
第一节 风险社会的概念和特征	43
第二节 风险社会中的社会风险	50
第三节 风险社会的社会保障策略	59
第四章 社会救助制度分析与研究	65
第一节 社会救助概述	65
第二节 社会救助的基本内容	69
第三节 中国的社会救助制度	76
第五章 社会保障模式的国际比较研究	100
第一节 社会保险型模式	100
第二节 国家福利型模式	106
第三节 强制储蓄型模式	112
第六章 社会保障资金管理与制度改革对策	124
第一节 我国社会保障资金管理	124
第二节 社会保障制度改革对策	142
参考文献	148

第一章 社会保障制度概述

第一节 社会保障制度的产生与发展

一、社会保障的萌芽

社会保障是人类社会发展的产物。早在奴隶社会,生产力发展到有产品剩余之后,就有了社会保障思想的萌芽。

中国的社会保障思想源远流长,最早可以追溯到 2000 多年前的春秋战国时期。《礼记·礼运篇》中记载了儒家文化代表人物孔子的理想社会:“大道之行也,天下为公,选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,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;男有分,女有归。”这一“大同社会”的构想,广泛涉及养老、医疗、就业、救助等现代社会保障的内容。

西方早期的社会保障思想源于西方空想社会主义思潮。公元前 400 多年前,古希腊哲学家柏拉图在其《理想国》中就描述了一个没有私有制、没有压迫与剥削、自由平等、生活幸福的社会。16 世纪初,英国的托马斯·莫尔在《乌托邦》一书中提出了“乌托邦”构想:“乌托邦”里没有闲人,没有懒汉,没有寄生虫,人人都向社会竭尽劳动义务;孕妇、产妇、哺乳妇女以及婴儿受到社会保护,享受专供饮食;医疗服务完全免费,一切病患者均可得到治疗和所需营养;老年人备受尊敬,等等。19 世纪初,空想社会主义思潮的发展达到顶峰,最有影响的代表人物是法国的圣西门、傅立叶和英国的欧文。圣西门将“满足人民的需要”“促进无产者福利的提高”和“保证社会的安宁”视为社会制度“唯一和固定的目的”。在傅立叶设想的“和谐社会”中,每个人都参加劳动,总收入按劳动、资本和才能进行分配,儿童实行免费教育。欧文则构思了一个工人享有高度社会福利的“劳动公社”,并主张通过改革实验来构造理想的社会模式。

一般认为,社会保障制度发祥于实现工业化最早的英国。16 世纪初,英国农村实施的“圈地运动”使大批农民失去了赖以生存的土地,许多人被迫流入城镇,沦为贫民、乞丐和流浪者。同时,城镇进行的产业革命使大机器生产代替了手工业生产,大量手工业者失去工作,丧失生活来源。这些城镇失业者与沦为贫

困者的农民造成了抢劫、偷盗、乞讨等一系列治安问题,对政府的统治已构成威胁。为了缓和社会矛盾,维护政局稳定,英国在 1601 年颁布了《济贫法》(又称旧《济贫法》)。该法案主要包括以下几个方面的内容:第一,建立地方行政和征税机构,从比较富裕的地区征税补贴贫困地区;第二,为有劳动能力的人提供劳动场所;第三,资助老人、盲人等丧失了劳动能力的人,为他们建立收容场所;第四,组织穷人和儿童学习技术;第五,提倡父母和子女的社会责任。

1834 年英国又颁布了《(济贫法)修正案》(又称新《济贫法》)。该法案规定接受救助的人必须接受三个条件:一是丧失个人声誉,接受救济被社会看做一个污点;二是丧失个人自由,必须禁闭在贫民习艺所里劳动;三是丧失政治自由,失去公民权特别是选举权等。尽管新法案是通过制造歧视和不平等来实现有条件、限制性的救助,但是新法案承认社会救济是公民应该享有的合法权利,政府负有实施救济、保障公民生存的责任;社会救济并不是消极行为,而是一项积极的福利举措,应该由经过专门训练的社会工作人员从事此类事业。

与旧《济贫法》相比,新《济贫法》加强了政府在社会救济中的作用,从这个意义上说,新《济贫法》的颁布标志着英国社会救济的性质发生了质的变化。新《济贫法》作为国家在全国范围内实行的普遍济贫措施,促进了社会的稳定,为英国资本主义经济的发展作出了重要贡献,同时也是政府对全体公民承担保障责任的开始,为现代社会保障制度的诞生奠定了基础。其他欧洲国家在土地革命后,也都实行了与英国类似的贫民救济计划,只是在济贫方式上有所侧重。

二、社会保障制度的建立

德国于 1883 年颁布了世界上第一部《疾病社会保险法》,标志着社会保障制度的建立。次年颁布了《工伤事故保险法》,1889 年颁布了《老年与残疾保险法》。这三个法律的适用范围仅涉及当时德国就业人口的 1/5 或总人口的 1/10,但它却确立了社会保险法的基本思想和原则:第一,凡在法律规定范围内应投保的人,必须一律参加;第二,保险费由被保险人、企事业主和政府三方负担;第三,保险费率由政府主管部门或有关方面协商制定,保险人无权更改保险费率。此后,德国不断通过立法扩大社会保险的适用范围,如 1911 年颁布《孤儿寡妇保险法》,并将疾病保险、工伤保险和养老保险合并为单一的社会保险,1923 年颁布《矿工保险法》、1927 年颁布《职业介绍和失业保险法》,至此基本建成了完整的社会保险制度。

社会保障制度最早在德国产生,有其特殊的政治和社会背景。19 世纪 80

年代,德国无产阶级力量相当强大,工人运动一浪高过一浪,资产阶级感到其统治地位受到严重威胁。“铁血宰相”俾斯麦在残酷镇压工人运动的同时,也逐渐意识到对工人阶级进行安抚的重要性。俾斯麦说:“养老金有了盼头,人们就会满足,就容易听指挥。”另一方面,当时统治德国经济学界新历史学派的主要代表人物施穆勒、阿道夫·布伦坦诺等人主张“福利国家论”。他们强调国家的经济作用,认为国家是集体经济的最高形式和公务机关,在进步的文明社会中,国家的公共职能在不断地扩大和增加,凡是个人努力所不能达到或不能顺利达到的目标,理应由国家去办理。基于这样的观点,他们提出了改良主义的社会经济政策,其中包括劳动保险法、孤寡救济法、改革财政赋税制度等。这些理论和主张成为俾斯麦政府推行社会保障制度的重要依据。

德国社会保险制度的建立,对于安定工人生活、稳定社会秩序、振兴国民经济,效果十分明显。于是,世界各国纷纷效仿德国,建立社会保险制度。奥地利 1887 年建立工伤保险,1888 年建立疾病保险,1906 年建立养老保险,1920 年建立失业保险;丹麦 1891 年建立养老保险,1916 年建立工伤保险;挪威 1894 年建立工伤保险;意大利 1898 年建立工伤保险,1919 年建立养老和失业保险;英国 1908 年建立养老保险,1911 年建立疾病保险;法国 1910 年建立养老保险;瑞典 1913 年建立养老保险,1916 年建立工伤保险;加拿大 1908 年建立工伤保险,1927 年建立养老保险。总体来看,这一时期各国的社会保险制度都是单项法律,尚未形成完整的社会保障体系。

三、社会保障制度的发展

1935 年美国通过的《社会保障法》标志着社会保障制度由社会保险制度向综合性社会保障制度发展跨了一大步。这个法案中第一次出现“社会保障”一词,美国创造的社会保障这个词是以全民化和统一管理为特点,从而区别于德国以与职业相关的分散管理为特点的社会保险制度。

20 世纪 30 年代,资本主义国家爆发了严重的经济危机,由此造成的剧烈社会动荡对社会保障制度的发展起到巨大的促进作用。由于经济萧条,美国大量企业破产,大批工人失业,工人运动频频发生,劳资矛盾非常尖锐。当时主流的凯恩斯主义学派主张国家实行赤字财政政策,增加社会福利开支,举办公共事业等,扩大社会支出,从而提高社会有效需求。

1933 年罗斯福出任总统后,为了摆脱经济萧条,缓和劳资矛盾,重振美国经济,采纳了凯恩斯主义的政策主张,实施了著名的“罗斯福新政”。新政的一项

主要措施就是建立统一的社会保障制度。《社会保障法》规定了五个社会保障项目:老年社会保险、失业社会保险、盲人救济金保险、老年人救济金保险和未成年人救济金保险。根据这一法律,美国联邦政府设立了社会保障署,主管社会保障事务。此后,该法案经过多次修改,逐步增加社会保障项目,不断提高社会保障支出水平。

四、社会保障制度的繁荣

1948年英国第一个宣布建成“福利国家”,这标志着社会保障制度进入繁荣发展时期。这里的繁荣发展包含四重含义:一是世界上建立社会保障制度的国家急剧增加;二是社会保障制度的覆盖面和受益范围进一步扩大;三是社会保障项目构成趋于体系化、网络化;四是社会保障支出的绝对值及占国民生产总值的比重显著增加。

1941年英国成立以经济学家W.H.贝弗里奇教授为主席的社会保障服务委员会,对英国当时的社会保障制度实施状况进行调查,第二年提出了《社会保险及其有关服务》的报告,即著名的《贝弗里奇报告》。该报告继承了新历史学派理论中有关福利国家的思想,主张通过建立一个社会性的国民保障制度,对每个公民提供七个方面的社会保障:儿童补助、养老金、残疾津贴、失业救济、丧葬补助、丧失生活来源人的救济、妇女福利。同时,该报告还提出四个原则:一是普遍性原则(又称全民保障原则),社会保障的实施范围不限于社会的贫困阶层,应包括所有公民,即社会保障应该满足全体居民不同的社会保障需求;二是保障基本生活原则,即社会保障应能确保每一个公民最基本的生活需求;三是政府统一管理原则,政府通过国民收入再分配组织实施各种社会保障措施,社会保障的缴费标准、待遇支付和行政管理必须统一;四是权利与义务对等原则,即享受社会保障必须以劳动和缴纳保险费为条件。

1945年英国的工党执政后,采纳了《贝弗里奇报告》中的一些政策主张,颁布了一系列重要的社会法律。一是《国民保险法》,该法强制16岁以上、退休金领取年龄以下的所有公民参加国民保险并缴费,该保险为因失业、疾病、伤残及各种意外事故等风险的发生而失去生活来源的人提供津贴或救济;二是《国民卫生保健服务法》,该法的核心内容是将全国医院实行国有化,并由国家对全民提供免费医疗;三是《住房法》,该法规定国家为低收入者提供低价住房;四是《国民救济法》,该法为最低生活标准以下的低收入者提供救济。1948年7月英国率先宣布已建成“福利国家”。贝弗里奇也因此获得了“福利国家之父”的

称号。

从此,“福利国家”风靡整个西方世界,瑞典、芬兰、挪威、法国、意大利等国受贝弗里奇报告和英国福利国家社会保障制度实施的影响,纷纷效仿英国,致力于建设“福利国家”。其中,瑞典由于对公民实行全民性的普遍保障和提供广泛、优厚的公共津贴,被称为“福利国家的橱窗”。

五、社会保障制度的改革

20世纪70年代的经济危机使西方各国陷入漫长而又痛苦的经济滞胀时代。“福利国家”的弊端开始暴露出来。随着失业队伍的扩大、人口年龄结构的老化,需要救济的贫困家庭不断增加,社会保障支出迅速增长,并远远超过经济增长的速度,给各国财政造成了沉重的负担。

福利型社会保障制度陷入危机,各种政治力量或政治派别从不同的立场和不同的角度对其进行批判,形成了几种不同的社会思潮。

改革派追求的目标是通过社会保障在较大程度上消除贫困和不平等,实现较为公平的分配。他们认为,“福利国家”陷入危机的主要原因不在于“福利国家”本身,而在于第一次分配的不平等,因为社会福利制度是“附加在一个已经不平等的社会之上,这些不平等通过权利和机会的差别,已经决定了资源的分配”。他们建议社会保险税的征收应当“更加公平,累进程度更大”,并且减少那些可以普遍享受的优惠服务,增加那些只给予穷人的补助,让穷人取得国民收入和社会财富中更大的份额。

保守派追求的是一种低标准的目标,即保证所有的居民都能获得最低限度的收入,保护社会底层居民不至于因为在最初分配或市场力量决定的分配中处于不利的地位而陷入极端贫困的境地。他们主张实行社会保障计划“私人化”“市场化”和“非调节化”。它包含两个方面的具体内容:一是社会保障计划应当建立在“个人自由、自主和自助原则”的基础上,每个人都应首先尽可能依靠自己的力量来解决生活保障问题,国家、社会机构只有在他的收入和财富不足时才进行干预,因此,在国家负责的社会保障费用来源中,应当增加雇主和雇员分担的社会保障税(费)的份额,减少国家资助的份额。二是在社会保障的管理上,应当减少国家的干预,加强私人机构的作用。因为“私人化”和“非调节化”可以克服社会保障制度的弊端,可以刺激工人的劳动积极性,有利于经济发展。这两派互有抵触的政策主张对福利型社会保障制度的改革都产生了一定影响,但其中任何一派都不可能占绝对统治的地位。

许多国家结合自己的国情,综合了不同学派的政策主张,对社会保障制度进行了改革调整。改革调整的思路有三种:一是开源节流,即一方面通过开征社会保障税和收入所得税,提高投保费率,增加社会保险费收入,另一方面,通过削减各项福利性补助,减少社会福利项目,变免费医疗为适当收费的医疗服务,以减少社会保障费用的支出。如英国、法国、意大利、芬兰等国对退休金金额进行限制,荷兰限制最低工资增长速度,英国将过去的退休金与平均收入联动改为与物价联动。二是实行社会保障私有化,把已经社会化了的社会保障制度再私有化,以便发挥个人和私营组织的积极性。如美国限制公共项目社会保险的扩张,把部分政府的福利支出转为由私人企业和社会团体承担。三是严格限定享受条件,制定较为苛刻的享受条件,以限制享受人数,缓解政府财政危机。如英国、意大利发放家庭补贴、医疗补助时加强了对家庭经济情况的调查;多数国家先后将退休年龄提高到65岁,其中美国、瑞典、德国提高到67岁。

第二节 社会保障的原则、功能与模式

一、社会保障的定义

社会保障(Social Security)一词最早出现于美国政府1935年颁布的《社会保障法》中。社会保障是一项综合性的社会事业,各国学者基于不同的历史发展阶段和具体国情描述了对它的理解,目前社会保障的概念尚无定论。但就其共同点而言,可以将社会保障概述为:社会保障是国家通过立法和行政措施采取强制性手段对国民收入进行再分配,对由于年老、疾病、伤残、失业、死亡以及其他灾难等原因导致生活出现困难的社会成员,给予物质帮助和社会服务,以保障其基本生活需要的制度。

社会保障的内涵包括以下五个方面:

第一,社会保障的首要责任主体是国家或政府。帮助公民预防和抵御各种社会风险、保障公民的生活是国家不可推卸的责任。同时,国家是社会管理的最高权力机关,由政府承担社会保障责任可以降低管理成本。

第二,社会立法是社会保障得以实施的保证。健全、完备的法律体系是社会保障顺利实施的基础和依据,应以法律的形式规范政府、企业和个人及其他社会保障主体之间的权利和义务,使社会保障的运作制度化、规范化。

第三,社会保障的保障对象是全体公民。当国家任何一个公民遭遇意外以

及暂时或永久丧失劳动能力和劳动收入时,社会保障及相关机构都负有给予物质性援助的义务。

第四,社会保障是调节国民收入再分配的重要手段。注重效率的市场经济属于初次分配,这种分配必然会造成社会成员间的分配不公、两极分化,而社会保障则可以通过国民收入再分配缩小收入差距、实现公平。

第五,社会保障的目标是满足公民的基本生活需要。社会保障的水平取向是适度的,它主要是保障社会成员的基本生活需要。在社会经济不断发展的前提下,社会成员的保障水平应当逐步提高。

二、社会保障的特征

(一) 强制性

在法律规定范围内的每一位社会成员,都必须参加社会保障并缴纳社会保障费(或税)。国家法律硬约束与政府主导、干预贯穿于绝大多数的基本社会保障制度之中,特别是社会保险制度充分体现了这一性质。在社会保险中,受保人及其单位都必须无条件加入,并依法、定期、足额地缴纳保险费或保险税,而不能自由选择。社会保障的这一法律支持下的强制特性表现得非常突出。

(二) 互济性

在人类社会生产、生活中,风险无处不在,要完全规避和防范这些风险是不可能的。单靠个人力量很难承担风险造成的损失。按照大数法则,在一定时期内风险只是发生在少数人身上,社会保障按照社会成员共担风险的原理实行互助共济,由多数社会成员分散承担少数社会成员的损失。社会保障通过全体社会成员的互济,对可能遭受的风险损失进行合理分流,筹集和积聚一定的保障基金,对少数遇险成员的收入损失进行补偿,最终达到保障全体劳动者基本生活的目标。社会保障覆盖范围越大,筹集起来的社会保障资金越多,抵御风险的能力就越强,社会互济的力度就越大,向人们提供的保障程度也就越高。

(三) 社会性

家庭保障以家庭为单位,完全依靠自身和家庭的力量来抵御各种风险。而社会保障以社会为单位,克服了“家庭保障”的局限性,体现了与生产社会化相适应的劳动力再生产社会化的本质要求。对全体社会成员,不分城市和乡村,不分部门和行业,也不分就业单位的所有制性质或有无职业,只要生存发生困难,原则上都应普遍地、无例外地给予基本的物质生活保障。

社会保障的社会性具体表现在:社会保障以国家为主体组织实施,覆盖全体社会成员;社会保障资金来源渠道多样化,除政府财政资助、企业和个人缴纳以外,更离不开社会各界的鼎力支持;社会保障管理实行社会化,政策高度统一,业务由统一的管理机构承办,等等。因此,社会保障普遍被视为一项社会性事业。

(四) 福利性

社会保障本身是一项造福于国民的社会公益性事业,其福利性表现为:

1. 社会保障的各个环节都不以营利为目的,社会保障通过对社会成员的基本生活提供保障,在客观上直接增进了人类,尤其是社会成员共同的福利水平。

2. 社会保障中个人的负担相对较轻。在社会保障实施的许多项目中,个人的负担较轻,不少项目是免费的,特别是弱势群体从社会保障中获益最多,负担最轻。

3. 社会保障中的福利性服务较广泛。社会保障不仅为被保障人提供资金支持,而且还按照受益者的实际需要提供各种社会服务,如医疗护理、伤残康复、职业介绍、教育培训、老年照顾等,范围相当广泛,这种非物质帮助的福利性更为鲜明。

4. 社会保障对特殊群体的福利特性较明显。在社会保障的对象中,有不少属于特殊群体,如老人、儿童、残疾人等,社会保障为他们设置了较高的福利待遇以及较广泛的福利保障内容。

三、社会保障的原则

(一) 普遍性原则

普遍性原则也称为“广覆盖”,即把社会成员中所有符合资格条件的人都纳入社会保障体系,使他们的生活、劳动、收入都有所保障,即使遇到意外情况而陷入困境,也能得到社会的帮助。

社会保障的普遍性原则是 1942 年《贝弗里奇报告》中提出的一项基本原则。它要求国家在确立社会保障制度时,其对象、范围不能局限于贫困阶层,而应当使全体国民均能享受到相应的社会保障。普遍性原则体现了国家依据宪法确保全体公民社会保障权利的承诺,也是改进和实现国际公认的基本人权的客观要求。

(二) 适度原则

社会保障水平适度原则是指社会保障的发展程度和发展水平应与经济发展

水平和社会承受能力相适应。社会保障水平过高或过低,都会对社会保障制度自身运行和社会经济发展产生不利影响。社会保障水平超前,则社会各方负担加重,国家财政紧张,企业成本上升、生产活力受挫、产品竞争力下降,同时社会惰性滋长、懒汉思想泛滥,从而削弱社会前进的动力,影响国家的经济发展,最终又影响社会保障制度自身的运转。社会保障水平滞后,就不能很好地发挥社会保障应有的功能,挫伤劳动者积极性,也会制约经济发展,甚至影响社会稳定。因此,只有适度的社会保障水平,才能保障公民的基本生活,保证社会的安定;才能提高劳动者的积极性,促进劳动生产率的提高;才能实现社会保障制度的周期平衡,避免出现财务危机,使社会保障制度良性运转。

社会保障水平具有刚性增长的特点,且随着经济发展、人口结构变动和制度成熟而变动,因此,一个国家确定社会保障水平时应充分考虑本国的经济规模与经济发展水平、政治与社会结构、制度年龄与人口结构、历史与人文背景等国情。

(三) 权利义务对等原则

社会保障中的权利和义务在不同的社会保障项目中有不同的体现。社会保险项目体现了权利与义务对等原则。国家作为社会保障制度中的第一责任人,负有不可推卸的义务和责任。国家通过立法规定社会保障制度的结构和运行规则,并根据经济发展形势适时调整社会保障政策,同时对社会保障财务提供“兜底”(并非完全)的责任。企业在社会保障中的义务是必须依法为本单位员工办理社会保障参保手续、按时足额缴纳用人单位自身应缴纳的保险费、代扣劳动者个人应缴纳的保险费。同时,企业也有以下权利:要求社会保障机构提供社会保障政策咨询;就与本单位有关的社会保障争议提出诉讼或仲裁;监督社会保障机构及其工作人员的工作等。个人只有尽了按时足额缴纳社会保险费的义务后,才有权利在符合条件时申请享受社会保险待遇。

社会救助和部分社会福利项目的受益者往往是社会上某一特定群体,而支付费用则由全体社会成员来承担。正是这种受益方和支付方权利义务关系在一定程度上的不对等,使得大部分弱势群体的生存状况有所改善,使众多国民能分享到社会经济发展的成果。

(四) 公平优先原则

市场经济强调效率优先,因为只有讲求效率,生产力才能迅速提高,社会也才能有更大的进步。但由此引起的优胜劣汰,必然会使一部分人陷入困境。社会保障制度以实现社会公平为根本目的,来补救市场缺陷和社会的不公平。公

平是效率的保证,它可以促进效率的提高,没有一个公平的社会环境,整个社会就难以实现效率的提高。社会保障通过国民收入的再分配,可以调节市场初次分配造成的收入差距,在一定程度上为社会成员之间达成公平分配作出贡献。同时,社会保障本身也是一种分配行为,也是极其重视公平的,它不仅强调权利与义务相对应,而且更强调向社会弱势群体倾斜。

(五)多层次原则

多层次的社会保障是指社会保障应包括不同水平、不同性质和不同类型的内容。多层次的发展态势和多样化的格局主要表现在:

1.主体多元化。社会保障涉及面广,承担的责任繁重,任何一家机构,即使是政府也无法独自承担。政府、社会(公共和民间团体)、企业和个人都可以成为社会保障某些项目的主体。

2.资金来源多渠道。社会保障资金来源除财政拨款、企业和个人的缴费外,还可以利用民间资源,如社会捐助、个人捐款、发行彩票等。

3.保障结构多层次。在社会保障结构中,除国家法定的基础保障外,还有社会补充保障、个人自助保障、商业性保障项目。层次越丰富,保障力度越大,保障的范围也越广。社会各方共同构筑对象各异、水平不一、形式多样的社会保障框架,有利于社会保障的整体发展和国民保障水平的实质提高。

四、社会保障的功能

(一)保障基本生活

社会保障的直接目的是保障公民的基本生活,使因各种原因导致收入中断或减少的社会成员得到基本生活保障,消除贫困,使每个公民都能生有所食、病有所医、老有所养,免除劳动者的后顾之忧,这不仅是经济发展和社会稳定的需要,也是人权保障的重要内容,是社会进步的体现。

保障公民的基本生活,是社会保障最核心的功能。对由于各种原因导致生活跌至最低生活标准以下的贫困者给予救济,是社会保障最初的功能,到现在依然发挥着重要的为民众生活“托底”的作用。社会保险比社会救济的保障程度要高,能够满足人们的基本生活需要。社会福利与部分社会保险能够提高民众的生活水准和生活质量。这三个层次有各自的职责和对象,为广大社会成员构筑起一个层次不同、对象不同、待遇不同和作用不同的民众生活保护网,受益范围可遍及社会贫困者、低收入者、普通劳动者乃至全体社会成员。可以说,社会

保障是人民生活的安全网。

(二) 维护社会稳定

社会稳定是社会和经济发展的前提,没有稳定的社会秩序,一切发展都无从谈起。社会之所以不稳定,社会秩序不时受到干扰,主要是各种社会矛盾激化所致。市场经济的自发作用必然使社会成员的经济收入产生差距,形成不同阶层以及它们之间的矛盾。社会保障具有收入再分配的功能,能调节中高收入群体的部分收入,提高最低收入人群的保障标准,适当缩小不同社会成员之间的收入差距,避免生存危机、心理失衡导致的社会冲突。

在一个健全的社会保障安全体系下,社会成员的生活保障度、心理平衡度、社会公平度、人际亲密度等都大大增强,各种社会矛盾得到缓和,为社会构建和谐、有序、稳定的氛围创造条件。因此,社会保障享有“社会稳定器”“社会安全阀”的美誉。

(三) 促进经济发展

首先,社会保障可以看做一种生产性投资,能使劳动者的劳动能力、效率和动力保持在一个较高的水平。主要表现在:(1)当劳动者由于各种原因丧失生活来源时,社会保障给予他们的物质补偿可以帮助他们恢复和保存劳动能力。(2)社会保障为劳动者提供的职业培训、免费义务教育和其他社会福利,是劳动者智力继续发展的基础,可以使劳动者的素质得到提高。(3)社会保障为劳动者解除了后顾之忧,可以激发劳动者的积极性,提高劳动效率,从而为经济社会发展提供所需的高质量的人力资源。

其次,在西方国家,社会保障的积累和给付与所得税、农产品支持制度,被誉为调节经济波动的三大手段。主要表现在:(1)社会保障通过征税(或费)的形式把富人的一部分货币收入转移给穷人,增强穷人的购买力,是刺激和扩大消费需求的有效手段。社会保障能够刺激消费需求,影响积累和消费的比例,从而扩大内需,为社会经济创造良好的条件和动力。(2)社会保障基金在分配之前通过金融机构进行投融资,可以解决生产发展的资金需要。社会保障基金分配之后的储备金具有较高的稳定性,是国家调节投融资的重要手段。社会保障储备金通常被用于投向国家基础设施和重点项目,如兴建高速公路、铁路、机场、码头等,从而有力促进经济的增长,同时也实现了社会保障基金的保值与增值。

五、社会保障的模式

每个国家都有自己独特的历史背景、文化传统、人口结构,且所处的社会 and 经济发展阶段也不同。国情的不同决定了各国社会保障模式存在差异,不同国家的社会保障的实施项目、覆盖范围、资金筹集方式和待遇支付水平等都有所差别。世界各国的社会保障制度大致可分为福利国家型、投保资助型、强制储蓄型和国家保险型四种模式。

(一)福利国家型模式

福利国家型社会保障模式是一种“从摇篮到坟墓”、高福利的社会保障制度。这种社会保障模式以英国和瑞典为代表,多见于北欧和西欧国家。这一模式主要有以下几个方面的特点:

1.以国家财政和雇主缴费为主,员工不缴费或低缴费。该模式明确政府在社会保障制度中的主体作用,强调政府在社会保障财源上的主要责任,国家财政转移支付的资金比较多。社会保障资金的另一来源是用人单位缴纳的社会保险税。被称为福利国家橱窗的瑞典的《社会保险法》规定,用人单位必须按照规定的标准缴纳社会保险税或费,员工基本不缴费。

2.覆盖范围广,保障水平高。社会保障覆盖范围包括所有公民和居民,不管是否就业、是否有收入、是否有本国国籍,都有权获得社会保障,享受应有的待遇。社会保障内容包括“从摇篮到坟墓”的各种生活需要,除了养老、疾病、伤残、生育保险外,还有儿童、遗属、单亲家庭、住房、教育和培训津贴等;除了给付现金津贴外,还提供医疗、护理等方面的服务。广覆盖、高保障、高福利是福利国家的重要标志。

3.以社会公平为第一原则。福利型社会保障模式为社会成员提供的物质保障更多地向低收入者倾斜,社会成员之间的收入均等化,贫富差距相对比较小。如在发放养老金时,英国和瑞典对低收入者和中等收入者采用不同的养老金替代率。英国低收入者的养老金替代率为66%,中等收入者的养老金替代率为50%;瑞典低收入者的养老金替代率为69%,中等收入者的养老金替代率为49%。

4.制度统一。英国实行的是全国统一的社会保障制度,即社会保障基金的收支和管理全国统一。缴费统一(如国民保险实行统一费率)、待遇统一(如基本养老金定额发放)、管理统一(如社会保障项目均由政府有关机构统一管理)

是制度统一的核心内容。由于制度统一,英国社会保障制度的管理成本较低,资源利用效率较高。

(二) 投保资助型模式

投保资助型社会保障模式是一种社会保险在整个保障体系中居于中心地位的社会保障制度。德国、美国、日本等国家就采用了这种模式,我国企业单位实施的社会统筹就属于投保资助型社会保障模式。这一模式主要有以下几个方面的特点:

1.以雇主和雇员缴费为主,国家给予适当支持。该模式强调劳动者个人在社会保障中的责任,政府调节的重点放在干预经济生活、摆脱失业和刺激有效需求等方面。因此,雇主和雇员都必须缴纳社会保障税,国家用于社会保障转移支付的资金比较少,主要负责社会救济和公共补贴,政府资金支付压力不大。

2.保障项目多,但覆盖面和保障水平不高。如美国社会保障的内容涉及生老病残、衣食住行、工作学习、职业工种等方面,集保险、福利、安居和救济于一体,项目达三百多种。但保障对象更多地倾向于社会弱势群体,且保障水平不高,仅能满足社会成员的基本生活。美国在职职工不能享受国家提供的医疗保险,只有退休后才能享受。这在一定程度上避免了福利国家普遍存在的“福利养懒”问题。

3.权利与义务相对应。该模式中社会保险是整个社会保障体系的核心,而社会保险又以有收入的劳动者为对象,因此,特别强调劳动者的收入保障。该模式主张待遇的给付与劳动者的收入和缴费多少相联系,不同的社会成员适用不同的保障标准。不缴费或缴费年限不足,就不能享受应有的待遇;个人收入较多,待遇标准也相对较高。这在考虑社会公平的同时,更多地体现了效率与贡献的因素。

4.实行自治管理。从国家到地方各级政府都有社会保障管理机构,国家级政府的职责主要是举办项目、制定标准、颁布政策、筹措资金等,各级政府的基层机构主要职责是对社会保障的具体管理与服务。社会保障基金的管理与运营也严格分开,政府部门只负责监督,包括保险基金保值、增值在内的运营活动由专门的经营机构管理。这大大降低了各种交易成本,提高了社会保障基金的利用效率,同时又减轻了政府财政负担。

(三) 强制储蓄型模式

强制储蓄型模式是国家通过立法,强制雇主和雇员按照工资收入的一定比