

普通高等教育“十二五”应用型规划教材



21世纪经济与管理应用型本科规划教材

财政与税收系列

# 社会保障概论

Introduction to  
Social Security

刘 畅 编著

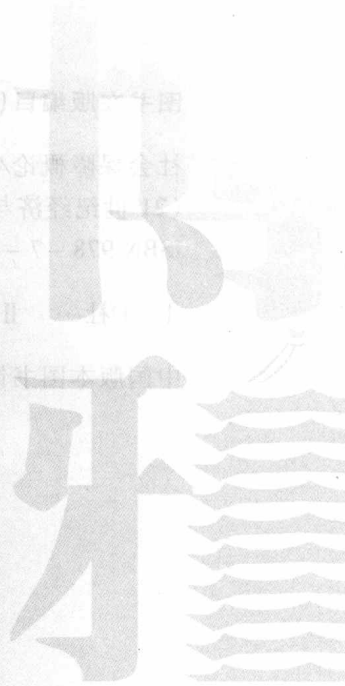


北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS



21世纪经济与管理应用型本科规划教材

财政与税收系列



# 社会保障概论

Introduction to  
Social Security

刘畅 编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

**图书在版编目(CIP)数据**

社会保障概论/刘畅编著. —北京:北京大学出版社,2012.7  
(21世纪经济与管理应用型本科规划教材·财政与税收系列)  
ISBN 978-7-301-21163-2

I. ①社… II. ①刘… 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(2012)第205527号

**书 名:** 社会保障概论

**著作责任者:** 刘 畅 编著

**责任编辑:** 张 燕

**标准书号:** ISBN 978-7-301-21163-2/F·3317

**出版发行:** 北京大学出版社

**地 址:** 北京市海淀区成府路205号 100871

**网 址:** <http://www.pup.cn>

**电 话:** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926 出版部 62754962

**电子信箱:** em@pup.cn

**印 刷 者:** 三河市北燕印装有限公司

**经 销 者:** 新华书店

787毫米×1092毫米 16开本 18.75印张 504千字

2012年7月第1版 2012年7月第1次印刷

**定 价:** 36.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

## 丛书出版前言

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出,目前我国高等教育还不能完全适应国家经济社会发展的要求,学生适应社会和就业创业能力不强,创新型、实用型、复合型人才紧缺。所以,在此背景下,北京大学出版社响应教育部号召,在整合和优化课程、推进课程精品化与网络化的基础上,积极构建与实践接轨、与研究生教育接轨、与国际接轨的本科教材体系,特策划出版《21世纪经济与管理应用型本科规划教材》。

《21世纪经济与管理应用型本科规划教材》注重系统性与综合性,注重加强学生分析能力、人文素养及应用性技能的培养。本系列包含三类课程教材:通识课程教材,如《大学生创业指导》等,着重于提高学生的全面素质;基础课程教材,如《经济学原理》《管理学基础》等,着重于培养学生建立宽厚的学科知识基础;专业课程教材,如《组织行为学》《市场营销学》等,着重于培养学生扎实的学科专业知识以及动手能力和创新意识。

本系列教材在编写中注重增加相关内容以支持教师在课堂中使用先进的教学手段和多元化的教学方法,如用课堂讨论资料帮助教师进行启发式教学,增加案例及相关资料引发学生的学习兴趣等;并坚持用精品课程建设的标准来要求各门课程教材的编写,力求配套多元的教辅资料,如电子课件、习题答案和案例分析要点等。

为使本系列教材具有持续的生命力,我们每隔三年左右会对教材进行一次修订。我们欢迎所有使用本系列教材的师生给我们提出宝贵的意见和建议(我们的电子邮箱是 em@pup.cn),您的关注就是我们不断进取的动力。

在此,感谢所有参与编写和为我们出谋划策提供帮助的专家学者,以及广大使用本系列教材的师生,希望本系列教材能够为我国高等院校经管专业的教育贡献绵薄之力。

北京大学出版社  
经济与管理图书事业部  
2012年1月

## 前 言

社会保障作为事关全体国民切身利益、构建和谐社会的重大制度安排,已经在国家的政治、经济、社会发展进程中占据越来越重要的地位,与此相适应,社会保障及与之相关的教育也在我国得到了前所未有的发展。

本书以财政学的视角,概述社会保障的基本原理和历史沿革,系统论述了社会保障的内容和功能,以及现行各项社会保障制度的改革方向与政策。全书共十六章,全面介绍了社会保障制度的产生与发展、财政支出与社会保障、社会保障基金、社会保障法、现代政府与社会保障、老年社会保障、医疗社会保障、工伤保险、失业保险、生育保险、补充保障、社会福利、社会救助、军人保障、农村社会保障等内容。

本书具有如下特点:

第一,本书明确定位于财经类院校劳动与社会保障本科生教材,因此,既系统阐述社会保障的基本理论与制度,又着重于财政社会保障投入、财政社会保障分配等与财经类院校特色相关的社会保障知识。在引导学生进入社会保障专业领域的同时,又突出了财经类院校的专业基础。

第二,坚持社会保障专业视角,力求引导学生树立正确的社会保障理念并把握正确的社会保障专业知识,避免片面的效率观、市场观等的误导。本书的编写过程中加入了作者多年来教学与研究中的经验总结与收获,更适合社会主义市场经济的需要,为学生今后进入相关工作岗位打下坚实的理论基础。

第三,体例结构有所创新,不是提供死板的知识,而是在阐述社会保障知识体系及其内容的同时重视利用实证材料,书中涵盖若干国内外经典社会保障案例,每个案例都配有启迪性的问题供学生思考,既能增加学生的学习兴趣,又能增进对社会保障理论与实践的理解。

本书由我拟定编写大纲,在写作过程中,东方、詹清喜、张娜、赵苒琳、邱梅英、武又雪、李可人、姚瑶、何建鹏、齐凡、刘翔邨等人参与了资料整理和案例搜集工作,为本书的顺利完成作出了贡献,我对他们的支持和合作表示感谢。全书由我集中进行统稿、修订并定稿。

欢迎高校师生及读者提出批评意见,以期不断修订完善。

刘 畅

2012年6月26日于天津财经大学

## ◆ 第一章 绪论 / 1

---

- 第一节 社会保障的内涵 / 1
- 第二节 社会保障制度的理论依据 / 5
- 第三节 社会保障制度的目标和特征 / 9
- 第四节 社会保障的制度效应 / 12

## ◆ 第二章 社会保障制度的产生与发展 / 19

---

- 第一节 社会保障制度的形成时期 / 19
- 第二节 社会保障制度的发展时期 / 21
- 第三节 社会保障制度的繁荣时期 / 24
- 第四节 社会保障制度的改革时期 / 29
- 第五节 中国社会保障制度的发展 / 31

## ◆ 第三章 财政支出与社会保障 / 41

---

- 第一节 财政支出的含义与组成 / 41
- 第二节 社会保障支出 / 44
- 第三节 社会保障水平 / 51
- 第四节 社会保障预算 / 56

## ◆ 第四章 社会保障基金 / 63

---

- 第一节 社会保障基金概述 / 63
- 第二节 社会保障基金筹集 / 67
- 第三节 社会保障基金给付 / 71
- 第四节 社会保障基金投资运营 / 73
- 第五节 社会保障基金管理体制 / 76

## ◆ 第五章 社会保障法 / 80

---

- 第一节 社会保障法的概念和特征 / 80
- 第二节 社会保障法的原则 / 85
- 第三节 社会保障争议处理制度 / 87
- 第四节 社会保障法的历史发展 / 92

## ◆ 第六章 现代政府与社会保障 / 97

---

- 第一节 政府承担社会保障责任的理论依据与思想流派 / 97
- 第二节 国际社会保障改革中政府责任的调整及效果 / 103
- 第三节 中国社会保障中的政府责任 / 104

## ◆ 第七章 老年社会保障 / 109

---

- 第一节 老年社会保障的基本类型和实施方式 / 109
- 第二节 发达国家老年社会保障的主要内容 / 116
- 第三节 中国老年社会保险制度的建立及其主要内容 / 121

## ◆ 第八章 医疗社会保障 / 129

---

- 第一节 医疗社会保障概述 / 129
- 第二节 医疗社会保障的筹资机制 / 132
- 第三节 医疗社会保障费用的支付 / 138
- 第四节 中国医疗保障制度的产生与改革发展 / 143

## ◆ 第九章 工伤保险 / 148

---

- 第一节 工伤保险概述 / 148
- 第二节 工伤保险制度的建立和发展 / 152
- 第三节 工伤保险制度的基本内容 / 156
- 第四节 中国工伤保险制度的发展历程 / 161

## ◆ 第十章 失业保险 / 167

---

- 第一节 失业保险的概念 / 167
- 第二节 失业预防和就业扶助 / 170
- 第三节 中国的失业保险制度 / 176

---

**◆ 第十一章 生育保险 / 181**

---

- 第一节 生育保险概述 / 181
- 第二节 生育保险的保障范围与待遇给付 / 184
- 第三节 生育女职工的劳动保护 / 186
- 第四节 中国的生育保险制度 / 188

---

**◆ 第十二章 补充保障 / 197**

---

- 第一节 企业年金 / 197
- 第二节 职工福利 / 202
- 第三节 慈善事业 / 205
- 第四节 商业保险 / 210

---

**◆ 第十三章 社会福利 / 217**

---

- 第一节 社会福利的概念 / 217
- 第二节 老年人社会福利 / 220
- 第三节 残疾人社会福利 / 225
- 第四节 儿童社会福利 / 227

---

**◆ 第十四章 社会救助 / 234**

---

- 第一节 社会救助的基本内容 / 234
- 第二节 最低生活保障制度 / 237
- 第三节 农村五保供养制度 / 243
- 第四节 灾害救助 / 247

---

**◆ 第十五章 军人保障 / 252**

---

- 第一节 军人优抚 / 252
- 第二节 军人保险 / 258
- 第三节 军人安置 / 262

---

**◆ 第十六章 农村社会保障 / 267**

---

- 第一节 农村社会保障制度概述 / 267
- 第二节 中国的农村养老保障制度 / 269
- 第三节 中国的农村医疗保障制度 / 274
- 第四节 中国的农民工社会保障制度 / 279



# 第一章

## 绪 论

### 学习目标

通过本章的学习,你应该能够:

- 掌握社会保障的定义与理论框架
- 了解社会保障的目标与功能
- 掌握社会保障的特征与模式选择
- 了解社会保障的制度效应

### 第一节 社会保障的内涵

#### 一、社会保障的定义

社会保障是一个历史的概念,又是一个在不同国家和不同地区具有特定含义的概念,即社会保障不仅在同一时期的各国之间存在着差别,就是在同一国家,各个历史时期也有所差异。作为“福利国家之窗”的瑞典,其社会保障囊括了一个人“从摇篮到坟墓”的人生各环节的保障项目;而作为新兴工业化国家的新加坡,其社会保障虽被誉为“东方型”社会保障的成功模式,但它基本上只顾及了老年保障。第二次世界大战前,欧洲各国的社会保障是分散管理、单项立法的,保障水平相对较低,且遵循选择性社会保险原则;而第二次世界大战后,欧洲的经济和社会重建使得欧洲各国普遍逐步建成了管理统一、结构完整、保障水平高的全民性社会保障。发达的工业国家与二元经济的发展中国家之间,在社会保障的保护对象、保障项目以及保障待遇水平等方面的差异则更大。另外,世界各国在实行社会保障的方法上也有差别。上述差异是与各国的经济、政治、社会和文化背景密切相关的,归根到底是由各国的经济发展水平和经济体制所决定的。

虽然社会保障在不同国家其含义有所差异,在同一国家的不同历史时期也有变化和发

展,这些差异和变化可能还很大,但是,国际社会对社会保障这一概念还是有大体一致的认识。国际劳工组织在20世纪80年代出版的《社会保障介绍》一书中对社会保障的界定大致可以代表这种共识:“社会保障基本上可以看做是:社会为防止由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡带来的收入丧失或收入大幅度减少所造成的经济和社会贫困,通过一系列措施为其成员提供保护,提供医疗,为有子女的家庭提供补贴。”该界定比较科学地表述了社会保障的一般功能和范围。这个概括是世界性的,它是对不同经济发展水平、不同社会经济制度下社会保障的一般抽象。我国社会保障的界定要参考上述定义,但我们要建立的是一个发展中国家在社会主义市场经济体制下的社会保障制度,将社会保障的外延无限扩大是不对的。中国社会保障学界从经济学的角度把社会保障的内涵界定为:社会保障是社会(国家)通过立法,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的帮助,以保证劳动力再生产和社会安定的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。<sup>①</sup>

这一定义包含以下四个要点:

(1) 社会保障的责任主体是政府。第一,唯有政府才有能力担当社会保障的主体。国家是对社会进行管理的最高权力机关,政府是具体执行国家权力的行政机构,唯有政府才能通过国民收入的再分配,对全社会实行生活保障。第二,政府承担社会保障最具规模经济,可以降低分散化保障的过高的执行成本。第三,社会稳定和经济增长是社会的基本目标,政府有运用社会保障寻求稳定和参与发展的内在动因。

(2) 社会保障得以实施的依据和保证是相应的社会立法。现代社会是法制社会,市场经济是法制经济。现代社会保障制度以健全、完备的法律体系为支撑,以法律形式规范政府、企业和个人及其他社会保障主体之间的权利与义务,各项社会保障费缴纳比例及保障津贴给付标准的确定与调整,社会保障职能机构的设置、编制、职能、责任与工作程序,各种社会保障基金的管理与投资运营的原则和方法,社会保障管理费的提取比例、使用范围与开支办法等。正是这些法律的规范使社会保障制度的运作制度化、规范化。

(3) 社会保障的资金来源是通过国民收入再分配形成的社会基金,用它来支付保障费用。建立健全社会保障制度的关键在于资金。根据权利与义务相对应的原则,社会保障资金应该由政府—企业—居民个人分项负担。

(4) 社会保障的目标是满足公民的基本生活需要。社会保障是对那些由于各种原因生活困难或面临生存危机的社会成员给予生活保障,以保障其基本生活需求为目标。社会保障的这一目标是基于生存权这一基本权利,因此,社会保障应能使社会的每个成员达到维持生存所需的生活标准。

## 二、社会保障的学科性质

在以往的文献中,对社会保障学科性质的认识存在着巨大偏差。这一方面与研究者不同的专业视角有关,另一方面也是受到了社会保障走过的历程极其多样化实践的影响。

经济学家通常在追求效率的前提下将社会保障视为一种收益分配手段,从而很自然地

<sup>①</sup> 赵曼:《社会保障制度结构与运行分析》,中国计划出版社,1997年,第42页。

将社会保障划入经济学范畴；而在社会保障理论的发展进程中，一些经济学家，尤其是像庇古、凯恩斯这样名声卓著的经济学家对社会保障的理论贡献，更使将社会保障归属于经济学范畴成为大多数学者认同的观点。

而社会学家则从人类社会发展的终极目标与社会公平的角度出发，将社会保障视为社会学的一个领域。柏拉图的《理想国》、培根的《新大西岛》、莫尔的《乌托邦》、康帕内拉的《太阳城》等一批社会学名著通常被视为社会保障基础性的理论源泉。一个很有趣的例子，就是在学术界不仅能够看到经济学者之间或社会学者之间对有关社会保障理论与政策问题争论不休，而且经济学者与社会学者之间的争论更为激烈，这种争论并非只是一道学术风景，而是必然对社会保障政策产生直接的影响。

现实中的社会保障是作为经济学或社会学或管理学等学科的一个分支，还是作为一个独立的学科发展，在不同国家其实是不同的。美国的社会保险通常列入经济学范畴；日本的社会福利学科通常纳入社会学范畴；在德国，社会保障法与社会保障几乎可以画等号。而在中国，1997年国务院学位委员会将新增的社会保障归入管理学门类公共管理一级学科，将其与土地管理、卫生事业管理等纳入同一范畴，它虽然部分地体现出了社会保障的公共性，但亦存在着无法全面概括社会保障学科作为一个学科领域的内在缺陷，这一定位也就并非是当然的结论。因此，在国际范围内，社会保障并非必然地划归某一传统学科或享有独立学科的地位。

鉴于社会保障独特的性质及其在人类社会发 展进程中占有的越来越重要的地位，将其作为任何一个学科（包括经济学、社会学、管理学、政治学等）的分支均非合适，而将其作为一个相对独立的学科领域或许更有利于社会保障理论的健康发展。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、管理学及保险学等技术。由此可见，社会保障牵涉面甚广，上述学科均不可能涵盖它。目前的专业分割式研究正是造成社会保障理论研究表面繁荣、背后危机的深层原因所在。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。

### 三、社会保障体系

社会保障体系是指由各社会保障项目、保障措施等构成的整体，各保障项目之间是相互独立又相互联系的。社会保障体系有广义和狭义之分。广义的社会保障体系由政府承办的社会保障、补充保障和商业人身保险三部分构成。其中，政府承办的社会保障制度又称为狭义的社会保 障体系。一般而言，社会保障体系包括社会救济、社会保险、社会福利、社会优抚四个部分。图 1-1 显示了我国的社会保障体系构成。

#### 1. 社会救济

社会救济是指劳动者在不能维持其最低限度的生活水平时，根据有关法律规定，有权要求国家和社会按照法定的标准向其提供满足最低生活需求的资金和实物援助的一种社会保

障制度。例如,《中华人民共和国宪法》第四十五条明文规定:“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。”它是一种公民应享受的基本权利,其目标是克服贫困。由于现实生活中的贫困现象基本上可分为遭受自然灾害造成的贫困、职业竞争失败造成的贫困、个人生理原因造成的贫困和个人能力原因造成的贫困等四类,因此,社会救济一般包括自然灾害救济、失业救济、孤寡病残救济和城乡困难户救济等项目。

## 2. 社会保险

社会保险是指劳动者及其家属由于生育、年老、疾病、工伤等原因而丧失劳动能力或失业,从而失去生活来源时,根据立法享受的、由社会提供必要物质帮助的社会保险制度。主要包括:(1)养老保险,即对因年老丧失劳动能力的劳动者,在养老期间给予养老金、医疗待遇及生活方面的照顾等。(2)生育和疾病保险,即对因生育而中断劳动和因患病而暂时丧失劳动能力者,给予其在生育和患病期间的收入补助和医疗保险待遇。(3)失业保险,即对因失业中断工作的劳动者,给予基本的生活费、医疗费,并为他们提供转业培训和职业介绍等服务。

## 3. 社会福利

社会福利是指由国家或社会为立法或政策范围内的所有公民普遍提供旨在保证其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社会保障形式。它偏重于提供福利设施和福利服务,不带任何前提条件地给予每一位符合规定的公民,囊括了除社会保险、社会救济之外的其他所有社会保障内容。例如,我国城镇职工和居民所享受的物价补贴等,就是一种社会福利。

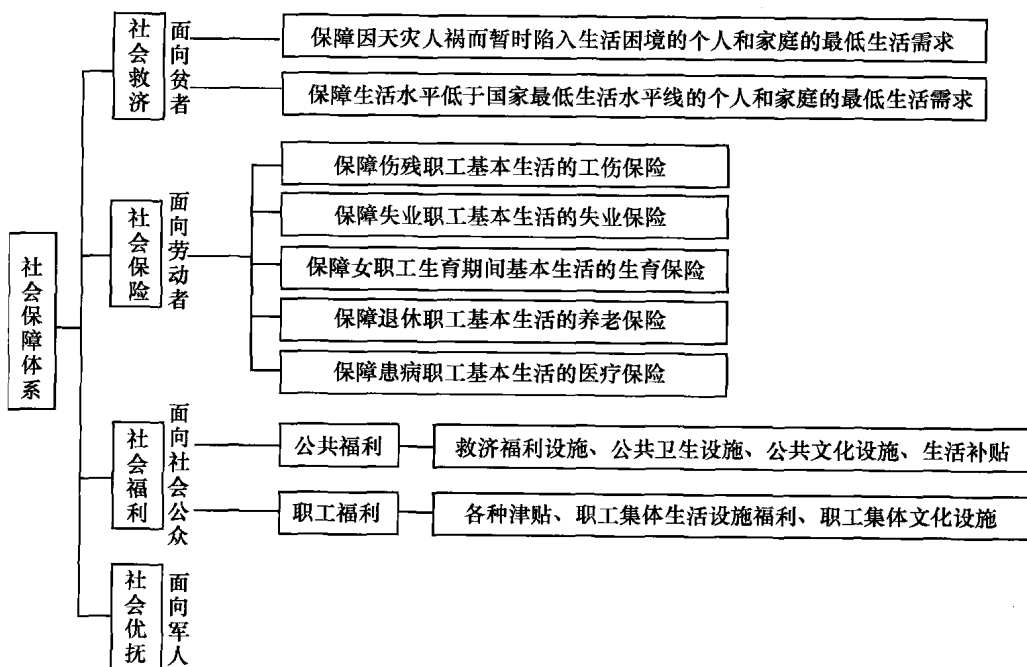


图 1-1 中国社会保障体系图

资料来源:郑功成,《社会保障概论》,复旦大学出版社,2007年,第32页。

#### 4. 社会优抚

社会优抚是指国家和社会依照法律规定,对社会上的特殊公民——为保卫国家安全而作出贡献和牺牲的军属、烈属、残废军人、退伍官兵等所给予的优待和抚恤,旨在保障国家安全和社会稳定。社会优抚在理论上可以归入选择性社会福利,以便使其所需物力、财力和退伍官兵安置工作落在实处。

总之,社会保障制度是一个多层次、多渠道、多形式的网状体系,旨在充分提高社会劳动者的福利水平,成为现代经济社会的一种重要的“稳定器”、“减震器”。其中,社会救助是最低层次的社会保障,保障社会成员的生存需要;社会保险是基本保障,保证劳动者在失去劳动能力从而失去工资后仍能享有基本生活水平;社会福利是增进城乡全体居民生活福利的高层次社会保障;社会优抚则是特殊性质的社会保障。社会保障制度的四个组成部分互相衔接,互相补充,构成一个相对完整的社会安全网络。

## 第二节 社会保障制度的理论依据

### 一、马克思关于社会保障的理论

马克思主义的社会保障理论是社会主义国家建立社会保障制度的理论基础。马克思认为,物质资料再生产是人类生存和发展的物质基础,物质资料再生产主要是由劳动力再生产实现的,而劳动力再生产包括劳动者的体力再生产和智力再生产。在工业化以前,劳动力再生产主要是通过家庭进行的,而工业革命后,大机器取代了手工业生产,劳动者的劳动风险逐渐增加,因而越来越依赖社会保障。

马克思还认为,在社会主义条件下,每个社会成员的生活都必须有保障,而国家对于社会成员的保障,要在社会产品分配给个人之前予以扣除。将社会保障基金在分配前扣除,并储备起来,到需要的时候发放给社会成员,这一理论也成为社会主义国家社会保障的重要理论基础。

### 二、传统社会保障理论

正如社会保障制度的建立以现代工业的发展为基础,资本主义经济发展所产生的一系列社会经济矛盾以及经济危机,也使一些哲学家、社会学家、经济学家思考资本主义经济发展过程中的一些基本问题,如社会利益和个人利益的关系、经济发展与社会福利的增进、经济效率与社会公平以及政府如何在社会福利增进中发挥积极的作用等问题。由此,产生了边沁的功利主义哲学思想、诸多学派的福利经济学、凯恩斯主义以及新剑桥学派理论等。这些思想和理论对西方社会保障制度的建立和发展产生了很大的影响,它们既是社会保障实践的理论总结和论证,也为社会保障事业的发展提供了指导思想和理论基础。

#### 1. 新历史学派

现代社会保障制度体系最早是受德国新历史学派的影响,在德国建立起来的。新历史学派由19世纪40年代形成的历史学派演变而来,产生于19世纪70年代,提倡国家福利的社会保障思想,对德国社会保障制度的建立和发展产生了深远的影响。新历史学派又被称为“讲坛社会主义”,主要代表人物有施穆勒和瓦格纳等。因为他们当中的主要成员大多为大学教授,

经常在讲台上宣传社会改良思想,所以叫做“讲坛社会主义”。他们认为,国家是集体经济的最高形式,国家的公共职能应不断扩大和增加,凡个人努力所不能达到或不能顺利达到的目标,都理应由国家实现。他们虽然不满意当时社会的状况,深感改良的必要,但并不主张打破现存的关系,而是要改革经济主张和各个社会阶级现存的心理状态,并以此为他们活动的出发点。从这种改良社会主义观点出发,他们提出要增进社会福利,实行社会改革主张,由国家来制定劳动保险法、孤寡救济法等。这些主张都成为德国政府实行社会保障制度的依据。

新历史学派的政策主张包括:第一,国家的职能不仅在于安定社会秩序和发展军事实力,还在于直接干预和控制经济生活,即经济管理职能。第二,国家的法令、法规、法律至上,决定了经济发展的进程。第三,经济问题与伦理道德密切相关,人类的经济生活并不是仅仅局限于满足自身物质方面的欲望,而且还应该满足高尚的、完善的伦理道德方面的欲望。第四,国家应通过立法实行包括社会保险、劳资合作以及工厂监督在内的一系列社会措施,自上而下地实行经济和社会改革。新历史学派的这些主张,在美国得到发展,并得到欧洲国家的认可,这是西方国家初级社会保障的思想基础。

## 2. 福利经济学理论

福利经济学是从福利的观点对经济体系的运行进行评估的经济学,它判断一种经济体系的运行究竟是增进福利还是减少福利,因此,福利经济学成为社会保障制度最基本和最重要的理论基础之一。

福利经济学正式形成于第一次世界大战期间,以庇古《福利经济学》的出版为标志。庇古的福利经济学是建立在边际效用价值学说基础之上的。他认为,一个人的福利在于其本人的满足度,包括对物质占有的满足,也包括知识、情感、欲望等方面的满足。全部的福利即是对上述所有要素的满足。这种满足程度在经济学上可用效用加以表达和衡量,边际效用越大,其满足程度就越高。在经济学中,通常可以用单位商品的价格和价格的波动来计算效用的大小和波动。对于一个国家而言,全社会的经济福利可以用国民收入来表示,国民收入是一国国民的个人福利的总和,国民收入总量越大,意味着国民福利或全社会的福利越大。

因此,要增加社会福利,就要增加国民收入。这涉及两个方面:一是通过资源在生产中的配置使得社会产品的数量增加,国民收入量达到最大化。这里,要增加社会产品量,就必须使生产部门中的配置能够达到最优状态,否则就不能最大限度地增加国民收入量。为此,庇古从边际私人纯产值和边际社会纯产值的概念和关系加以论证。他认为,在边际私人纯产值和边际社会纯产值相等时,社会资源配置达到最优化,国民收入达到最大量。但在现实经济生活中,这两者依靠自由竞争市场是难以求得平衡的,所以需要政府制定政策、采取税收措施加以调节。二是通过国民收入的分配和均等化,即把富人的一部分收入转移给穷人,以增加穷人的实际收入而又不减少国民收入的措施来增加经济福利。庇古是以边际效用递减规律为根据,得出通过收入转移能够增进社会经济福利水平的结论。按照边际递减规律,货币等财富的边际效用是随着数量的增加而递减的。一个人的收入越多,货币收入的边际效用越小;而收入越少,其货币收入的边际效用就越大。因此,政府通过一些收入转移的措施,把货币收入从高收入者处“转移”一些给低收入或无收入者,就可以增加社会总的货币边际效用,使社会总的满足度增加。

庇古把国民收入量的增加和均等化的收入分配看做福利经济学研究的主题,并采用两个标准作为检验社会福利的标志:一是国民收入的大小,二是国民收入在社会成员中的分配情况。他认为,凡是能够增加国民收入总量而不减少穷人的绝对份额,或者增加穷人的绝对份额而不影响国民收入的总量,都意味着社会福利的增进。

### 3. 凯恩斯主义理论

凯恩斯是英国著名的经济学家。1936年他出版了《就业、利息和货币通论》,形成了经济学说史上影响深远的凯恩斯主义。由于主张政府对经济的干预,因此,凯恩斯主义理论成为各国政府发展社会保障事业的理论依据。

凯恩斯经历了第一次世界大战和20世纪20年代末的经济危机。在危机时期,企业因产品滞销而倒闭,工人大量失业。因此,社会急需寻找恢复经济和增加就业的办法。为此,凯恩斯提出了经济萧条和危机的根本原因是有效需求不足。他认为只有扩大总需求,刺激总供给,从而增加就业机会,才能使经济保持一定的增长速度。凯恩斯认为,在经济萧条时期,私人消费和投资急剧减少,要扩大总需求,除了鼓励私人消费,扩大中央银行信用等措施,政府还应实行积极的财政政策,直接投资举办公共工程,以增加有效需求和就业机会。自由市场机制不能达到充分就业的均衡点,国家应该干预经济。基于国家干预经济的理念,凯恩斯提出了一整套政策主张。主要有以下两个方面:

(1) 有效需求管理政策。凯恩斯始终认为,有效需求不足是失业和危机的根源,因此他把政府对经济干预的重点放在总需求方面,形成以有效需求管理为重心的一系列政策措施。凯恩斯认为,治理失业和危机的最有效的途径是通过财政政策,由国家直接进行投资或消费来弥补私人消费和投资的不足,以此来提高国民收入和就业水平。他提出赤字财政可以弥补有效需求不足。

(2) 刺激消费,引导需求政策。凯恩斯认为,失业源于有效需求不足,因此他主张奢侈消费,力图改变人们节俭朴素的传统。要实现充分就业,就必须刺激有效需求,刺激消费和投资。

凯恩斯主义理论提出后,受到各主要资本主义国家的高度重视。美国实行了“罗斯福新政”,一些国家提高了国有经济成分的比重,一些国家大大增加了政府对公共产品生产的投资。

## 三、现代社会保障理论

### 1. 新凯恩斯主义

新凯恩斯主义是指在20世纪80年代中期及新古典主义之后,作为凯恩斯主义的最新发展而兴起的一种理论。新凯恩斯主义本质上与传统凯恩斯主义是一致的,即他们都承认资本主义市场经济体制有其固有缺陷,由此而造成的失业和经济波动,不能只靠市场机制的自发作用来实现充分就业,而仍需依靠政府的经济政策进行干预和调节。但是,与传统凯恩斯主义相比,新凯恩斯主义借鉴和吸收了新保守主义的成果,承认了经济当事人的效用最大化和理性预期原则是分析宏观经济问题的基本出发点,这就突破了传统凯恩斯主义的束缚,从而发展成为新凯恩斯主义。新凯恩斯主义构建了一种有微观基础的宏观经济学,是凯恩斯宏观经济理论的最新发展。

## 2. 克林顿经济学

克林顿当选美国总统后,在他向国会提交的经济报告《美国变革的前景》中提出了自己的政策主张,人们将他的这一套政策主张称为“克林顿经济学”。其基本内容是:政府必须干预经济,尤其是财政干预,以实现充分就业和经济增长的目标。具体表现为:短期内用财政赤字刺激经济,促使经济复苏,增加就业;长期内逐步减少财政赤字,增加政府公共投资,以维持经济的持续稳定增长。克林顿采取的政策措施涉及社会保障方面的内容主要有:

(1) 短期内增加政府开支以缓解失业。为了摆脱 1990—1991 年的经济衰退,克林顿上任伊始就提出了反经济衰退计划。为此,他在计划执行的前两年增加了 310 亿美元的政府开支以缓解 900 万人的失业。其中,1993 年财政年度支出 163 亿美元,并建立 32 亿美元的信托基金,用于公共工程、社会服务、技术采购、暑期就业和延长失业救济等方面,以此刺激经济,争取在两年内创造 50 万个就业机会,解决当时迫在眉睫的失业问题;其余 100 多亿美元用于税收减免,主要是为小企业更新设备提供投资税减免,以此刺激投资。克林顿认为,大量的小企业可以创造更多的就业机会,而就业增加将有助于赤字的削减。

(2) 长期内增税减支以削减财政赤字。削减财政赤字,减少政府债务,是克林顿经济学的核心内容之一。克林顿政府急切地要削减财政赤字,原因在于里根、布什时代积累了巨额的财政赤字和债务,占用了私人生产资金,高债务导致的高利率排挤了私人投资,减少了居民消费(主要指抵押贷款的住宅、汽车购买),增加了贸易赤字,最终导致经济增长乏力。同时,巨额赤字负担与利息支付使政府得不到足够的资金和民众的政治支持来推行财政政策,所以削减赤字势在必行。克林顿计划 4 年内共削减赤字 4 930 亿美元,其中 1997 年削减赤字 1 450 亿美元,占预计全部削减额的 1/3。这项计划以 4 年内增税 2 460 亿美元、节支 2 470 亿美元来实现。

## 3. 供给学派

供给学派是 20 世纪 70 年代后期在美国兴起的反对凯恩斯主义过分强调需求的理论,而特别着重于供给方面的一个思想流派。代表人物有美国哥伦比亚大学教授蒙代尔、拉弗、费尔德斯坦等。供给学派在美国兴起后,英国、原联邦德国等国也出现了一些追随者。不过,西欧的供给学派虽然赞同美国供给学派关于通过市场机制发展供给的基本观点,但不同意强调大规模减税。供给学派的政策主张主要有:

(1) 否定凯恩斯定律(需求创造供给),肯定萨伊定律(供给创造其自身的需求)。据此,供给学派断定供给是实际需求得以维持的唯一源泉,因而极力主张政府不应当刺激需求,而应当刺激供给。

(2) 强调国民产量增长率的主要决定因素,无论在短期还是长期内,都是经济中的劳动和资本的配置及有效利用。因此,供给学派集中解决生产要素的供给障碍和有效利用。供给学派经济学家相信总产量和总就业主要取决于微观经济因素,这些因素决定了总供给。

(3) 认为经济中的主要障碍是政府干预过多,以及由于税收的水平和结构而引起对劳动和投资的抑制,还有对资源有效配置的制度上和习惯上的障碍,如工会的各种限制性做法。

(4) 积极主张政府应放宽管理过多的、不必要的法律条例,以增强市场机制的作用;应积极采取各种措施以改进或增强劳动者地区和职业的流动性。特别是竭力主张降低所得



税,而降低边际税率更是关键因素,以便鼓励人们努力工作,或增加储蓄和投资,从而提高就业和产出水平,促进经济增长,并使通货膨胀得到抑制。此外,供给学派还主张减少失业津贴,以刺激人们更努力地去寻找工作;主张削减对劳动就业征收的工薪税。

为了分析税率与税收的关系,拉弗描绘出以他的名字命名的拉弗曲线,试图用以表示存在最适宜税率,它使政府税收总额达到最大限度;如在最适宜税率以上征税,则阻碍生产,因而导致税收总额减少。拉弗曲线是供给学派的重要分析工具,它表明,当税率被提高到一定程度时,税收收入实际上却下降了。图 1-2 中,当税率为 0 时,税收为 0;当税率达到  $M$  点时,税收收入达到最大值  $M_1$ ;当税率达到 100% 时,人们绝不会工作,因而税收仍然为 0。

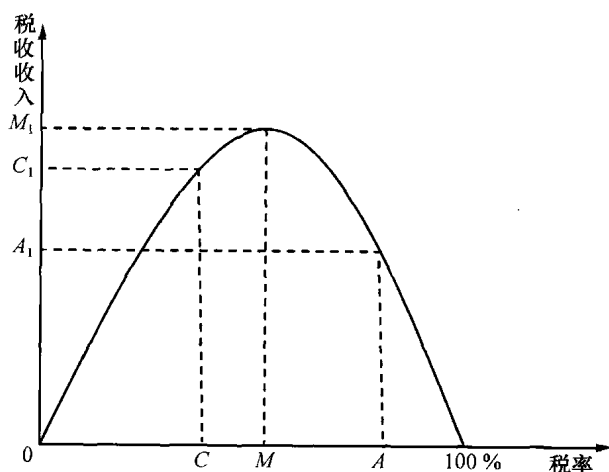


图 1-2 拉弗曲线

供给学派对 20 世纪 80 年代早期美国里根政府的经济政策产生了较大影响,里根提出的“经济复兴计划”主要就是根据供给学派的论点和主张。他执政时将美国的税率从  $A$  点下降至  $C$  点,而税收收入则由  $A_1$  上升至  $C_1$ 。所以,西方经济学界有时把供给学派思想称为“里根经济学”。然而,不管怎样,西方许多经济学者都认为,供给学派的经济观点既没有历史上的有力证据,又缺乏理论分析上的合理推断。随着里根告别白宫,供给学派在西方经济学界变得势单力薄。

### 第三节 社会保障制度的目标和特征

#### 一、社会保障制度的目标

社会保障从非正式制度到正式制度安排,其追求的目标也是随着社会的发展进步而不断发展变化的。早期的社会保障主要基于维护统治阶级的统治秩序,从而客观上充当着统治者控制社会并使统治秩序得以延续的工具。进入现代社会后,社会保障的目标则日益融入了人道主义与社会公平的理念。如社会保险制度在德国产生时,推动这一制度发展的“铁血宰相”俾斯麦就公然宣称这一制度是消除革命的必要成本,并断言一个等着领取养老金的人是不会反政府、反社会的。因此,社会保险作为工业化的产物,它一出现就事实上充当着