

21世纪高等院校教材·公共管理系列

社会保障

赵曼 主编
戴瑾 副主编



科学出版社
www.sciencep.com

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

社会保障

主 编 赵 曼
副主编 戴 瑾

本教材立足于我国体制转轨、社会转型的现实基础，以目前社会保障基本

本理论、基本概念、基本技能为基础，并融入最新社会保障的经济学分析及管理方法，并融入最新

共 13 章，大体上可以划分为 6 个部分。其逻辑过程，其中，第 1 章与第 2 章

制度特征、制度安排、制度结构、管理、评价了社会保障制度的

国情背景、基本实践、目标模式、总体思路及其与相关制度之间、制度体系内部

各项目之间在改革中的联动关系、逻辑顺序、临界速度和依托条件等方面对中国

社会保障制度的改革进行了分析和评价。第二部分为第 3 章，主要是对社会保障制度的

公平与效率、效率与产权、政府行为与市场行为、逆向选择与道德风险等结构

科学出版社
北京

内 容 简 介

本书第一版为普通高等教育“十五”国家级规划教材。本书以平实的语言详细介绍了社会保障中的基本概念、基本理论和基本技能；比较全面地介绍和剖析了社会保障的各个项目。基于我国体制转轨、社会转型的宏观背景，分析我国社会保障的特殊性和复杂性，展现了我国社会保障制度改革发展的历程和最新实践。为方便教师教学，本书配备有内容完善的教学课件。

本书适合作为劳动和社会保障专业本科教材和研究生考试教材，也适合作为大学本科经济类、管理类、法学类专业的社会保障通识教育教材，同时也适用于上述专业成人教育（函授夜大、自修）学生。另外，本书适合财政部门、劳动社会保障部门、民政部门、工会系统选做干部培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障/赵曼主编. —北京:科学出版社,2010.3

(21世纪高等院校教材·公共管理系列)

ISBN 978-7-03-026771-9

I. ①社… II. ①赵… 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(2010)第 021444 号

责任编辑:王京苏 / 责任校对:朱光光

责任印制:张克忠 / 封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

骏志印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010年3月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2010年3月第一次印刷 印张:16

印数:1—4 000 字数:322 000

定价:28.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前言

本教材立足于我国体制转轨、社会转型的宏观背景，重点阐释以社会保障基本理论、基本概念、基本技能为核心的知识点，渗透宽厚的人文精神，突出社会保障的经济学分析及管理方法，并融进社会保障制度改革发展的新动态。本教材共 13 章，大体上可以划分为 6 个部分。其逻辑结构如下：

第一部分为第 1 章和第 2 章，重点阐述社会保障的体系框架和制度变迁、演进的逻辑过程。其中，第 1 章描述和界定了社会保障制度的起源、内涵与外延、制度特征、制度主体、制度结构、管理体制、功能定位、法制化建设等。第 2 章归纳、评价了社会保障制度在其百余年历史中理论与实践的发展沿革，并重点从国情背景、基本实践、目标模式、总体思路及其与相关制度之间、制度体系内部各项目之间在改革中的联动关系、逻辑顺序、临界速度和依托条件等方面对中国社会保障制度的改革进行了分析和论证。

第二部分为第 3 章，主要是对社会保障制度结构及运行中的基本理论范畴，如公平与效率、效率与产权、政府行为与市场行为、逆向选择与道德风险等的构造及表现形式进行了较为系统的、理论与实际相结合的分析。

第三部分为第 4、第 5、第 6、第 7 章。主要研究社会保障体系中最重要的重要组成部分——社会保险，包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险等五大类项目。在章节结构方面，遵循各个项目的理论依据、结构功能、管理流程及其实务等逻辑递进关系进行阐释，力求做到理论、政策与管理业务的统一。

第四部分为第 8、第 9 章。该部分包括社会救助、社会福利和社会优抚。这

三类项目属于转移支付类项目，与社会保险类项目有本质的差别。社会保险类项目，其资金运动是双向的，不缴纳保险费便没有资格享受；而转移支付类项目是非缴费性的，其资金运动是单向的，管理也更加困难。第9章是社会福利与社会优抚。在对社会优抚的阐述中，突出其目标群体的特殊性，研究该项目的结构功能、管理流程和实务等。

第五部分为第10章，该部分包括农村社会保障，主要阐述农村养老保险和医疗保险，研究在城乡一体化的历史进程中农村社会保障如何既保持农村特色，又能够与城市社会保障制度顺利衔接。

第六部分为第11、第12、第13章，该部分包括企业年金、社会保障基金运行、社会保障基金与其他经济变量的联动效应。

企业年金的内容本来可以放在养老保险一章，但考虑到企业年金的内容与社会保障基金运行管理关系密切，对于学习社会保障基金运行大有裨益，故单列一章，与第12、第13章一起组成第六部分。该部分介绍企业年金的制度结构、社会保障基金的形成路线、完全积累制与现收现付制的比较、缴费确定型与待遇确定型的比较等内容，重点阐释相关利益主体的委托代理关系以及其中的道德风险，专门阐释了社会保障基金的监管问题，多层次、多维度地论证和分析了社会保障基金的筹集、存储、分配、使用、投资运营诸环节的运作机理及其涉及的产权关系、代际赡养中的再分配关系等，并列专章对社会保障监督的体系结构与运行以及基金监督的流程和实务进行了描述与分析。本书注重上述三个部分之间的结构性、功能性联系，使之成为一个脉络清晰、大体融会贯通的体系和流程。

参加本教材写作大纲讨论以及撰写和修改的有：中南财经政法大学赵曼、刘恒庆、袁和平、刘俊霞、吕国营、陈芳、乐章、李波、邓汉慧、李礼、薛新东，华中科技大学丁建定，武汉大学戴瑾，中国地质大学（武汉）谢小青，湖北大学刘江军，湖北经济学院袁妙彧、杨晓天，广东金融学院赵小仕、于大川。全书由赵曼、戴瑾总体设计并负责总纂。中南财经政法大学博士研究生刘鑫宏、顾永红，硕士研究生杜娟、张乃仁、朱湛等协助主编做了许多编纂方面的重要工作。

赵曼 戴瑾

2009年9月

目 录

前言	1
第1章 社会保障体系	1
1.1 社会保障制度的起源与制度特征	1
1.2 社会保障制度结构	4
1.3 社会保障的制度主体	10
1.4 社会保障水平及其适度性	12
1.5 社会保障管理体制	13
1.6 社会保障在市场经济制度中的定位与功能	15
本章讨论题	17
第2章 社会保障理论与实践的发展	19
2.1 社会保障制度的前身——济贫法	19
2.2 社会保障制度的产生及其历史背景	20
2.3 社会保障制度框架初步形成及其历史和理论背景	21
2.4 福利国家的兴起与社会保障制度的多样化发展	23
2.5 社会保障制度的改革与调整阶段	24
2.6 我国社会保障制度改革	31

2.7 当今世界主要的社会保障模式.....	38
本章讨论题	39
第3章	
社会保障基本的分析范畴.....	
3.1 公平、效率与产权.....	40
3.2 政府与市场.....	49
3.3 逆向选择与道德风险.....	56
本章讨论题	65
第4章	
养老保险	
4.1 养老模式的分类与家庭生产理论.....	66
4.2 养老保险的覆盖面.....	70
4.3 城镇职工基本养老保险制度模式的选择.....	73
4.4 基本养老保险基金的结构及费率水平.....	75
4.5 基本养老保险待遇标准与计发办法.....	77
4.6 基本养老保险的退休条件与政策.....	80
4.7 基本养老保险的统筹层次.....	83
4.8 机关和事业单位的养老保险制度.....	85
本章讨论题	87
第5章	
就业与失业保险.....	
5.1 失业概述.....	88
5.2 失业保险的类型与特征.....	90
5.3 失业保险的实施范围与受保人资格认定.....	92
5.4 失业保险基金的筹集、支付与管理.....	94
5.5 失业保险制度改革.....	98
本章讨论题.....	101

第6章	医疗保险	102
6.1	社会医疗保险的实施原则与复合功能	102
6.2	多层次的医疗保障体系	104
6.3	社会医疗保险的范围	107
6.4	医疗保险的供求趋势与基本医疗保险界定	109
6.5	社会医疗保险基金的财务机制	113
6.6	社会医疗保险支付制度	116
6.7	社会医疗保险费用约束机制与道德风险规避	120
	本章讨论题	125
第7章	工伤保险与生育保险	126
7.1	工伤保险的内涵与功能	126
7.2	工伤归责的发展阶段与社会工伤保险的产生	127
7.3	工伤保险的实施原则与有关的国际公约	130
7.4	工伤保险的范围与工伤认定	132
7.5	工伤保险基金	137
7.6	工伤的劳动能力鉴定与工伤待遇	138
7.7	工伤预防与工伤康复	140
7.8	生育保险	143
	本章讨论题	145
第8章	社会救助	146
8.1	社会救助概述	146
8.2	社会救助与反贫困	149
8.3	社会救助体系	156
8.4	社会救助标准的确定	162
8.5	社会救助资金的筹集和使用	165
8.6	社会救助管理	167

本章讨论题	169
第9章	
社会福利与社会优抚	170
9.1 社会福利	170
9.2 社会优抚	176
本章讨论题	178
第10章	
农村社会保障	179
10.1 建立健全农村社会保障体系的必要性和可行性	179
10.2 我国农村社会保障体系建设的切入点与原则	182
10.3 农村社会养老保险制度的改革与完善	183
10.4 农村医疗保障制度新型农村合作医疗制度的改革与完善	185
10.5 被征地农民的社会保障	188
10.6 农民工社会保险关系的转移接续	192
本章讨论题	194
第11章	
企业年金	195
11.1 企业年金与多支柱的养老保障体系	195
11.2 企业年金的制度结构	196
11.3 政府对企业年金的调控和干预	199
11.4 企业年金的治理结构与运行框架	201
本章讨论题	205
第12章	
社会保障基金运行	206
12.1 社会保障基金的筹资模式	206
12.2 社会保障基金的财务机制与代际赡养关系	209
12.3 社会保障待遇支付方式	216

12.4	社会保障基金的投资运营与保值增值	217
12.5	社会保障基金投资的政策目标	218
12.6	社会保障基金监督	221
	本章讨论题	226
第 13 章		
<hr/>		
	社会保障基金与其他经济变量的联动效应	227
13.1	社会保障与税收	227
13.2	社会保障基金与储蓄	233
13.3	社会保障与工资	238
	本章讨论题	240
	参考文献	241

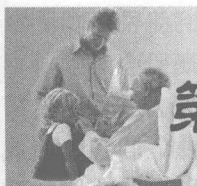
社会保障体系包括制度结构、运行机制和工作网络三个方面。其中，制度结构以项目设置为核心；运行机制以基金的筹集、支付、投资为核心；工作网络以管理体制和机构设置为核心。

1.1 社会保障制度的起源与制度特征

1.1.1 社会保障的萌芽

老有所养，幼有所依，寿终正寝，教死扶伤，我国这种传统观念表现了人们对生命安全感的企盼，渗透着强烈的入道主义精神。中国早期朴素的社会保障思想，可以追溯到 2000 多年前的春秋战国时期。儒家经典作品《礼记》的《礼运·大同篇》中描述道：“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，使老有所养，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养。”这一大同社会的构想，广泛涉及养老、医疗、救助等现代社会保障的内容。古希腊哲学家柏拉图在其《理想国》中也作过与孔子类似的思想。

从实践的角度看，救济贫困过去一直被认为是一种私人义务。最初是在社会成员之间自发地进行互助互济，然后产生了民间的和宗教的慈善事业。西方社会的宗教基金会为穷人提供避难所和施舍物；中世纪的同业行会在他们的成员及家属遇到不幸时给予帮助等。在中国历代封建王朝的兴废与更替中，以慈幼、养老、赈穷、恤贫、舍贫等措施“安万民”，也是常见的统治术。在汉唐以后，对于老弱贫病以及无依无靠者，大都由乡里和宗族设立公产、义田、义仓、施药予以救济。



第1章

社会保障体系

社会保障体系包括制度结构、运行机制和工作网络三个方面。其中，制度结构以项目设置为核心；运行机制以基金的筹集、支付、投资为核心；工作网络以管理体制和机构设置为核心。

1.1 社会保障制度的起源与制度特征

1.1.1 社会保障的萌芽

老有所养，幼有所依，寿终正寝，救死扶伤，我国这种传统观念表现了人们对生命安全感的企盼，渗透着强烈的人道主义精神。中国早期朴素的社会保障思想，可以追溯到 2000 多年前的春秋战国时期。儒家经典作品《礼记》的《礼运·大同篇》中描述道：“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。”这一大同社会的构想，广泛涉及养老、医疗、救助等现代社会保障的内容。古希腊哲学家柏拉图在其《理想国》中也作过与孔子类似的设想。

从实践的角度看，救济贫困过去一直被认为是一种私人义务。最初是在社会成员之间自发地进行互助互济，然后产生了民间的和宗教的慈善事业。西方社会的宗教基金会为穷人提供避难所和施舍物；中世纪的同业行会在他们的成员及家属遇到不幸时给予帮助等。在中国历代封建王朝的兴衰与更替中，以慈幼、养老、赈穷、恤贫、舍禁等措施“聚万民”，也是常见的统治术。在汉唐以后，对于老弱贫病以及无依无靠者，大都由乡里和宗族设立公产、义田、义仓、庙产予以救济。

1.1.2 风险与保险

社会保险最初起源于人类通过一定的社会组织抵御风险、进行自我保护的需要。风险的产生有三种原因：一是自然的原因。人生长在自然界中，自然力造成的破坏会给人的生命财产和劳动能力带来各种伤害。自然灾害和意外事故的发生，总体来说是不可避免的。发生的时间、地点、方式和对象也往往是不可预知的。作为自然之子的人类本身，生、老、病、死是其面临的不可抗拒的自然规律。“天有不测风云，人有旦夕祸福”就是这种必然性与偶然性相结合的生动写照。二是社会的原因，如个人对社会环境的不适应（个体社会化失效）、家大口阔导致负担过重等。三是经济的原因，如破产、失业等。对个人来说，要完全防止这些风险的发生，在力量上是不济的，但是，对这些风险可能造成的经济损失及早进行防御却是可行的。

社会保险与其他商业保险的共同之处在于它们都是把个别人由于未来特定的、偶然的、不可预测的事故造成的财产上的不利结果，由处于同一危险之中但未遭遇事故的多数人予以分担的一种经济补偿形式。它反映了人们在合作的前提下，分散风险、分摊损失，以财务上的确定性来应对上述由必然性与偶然性相结合而形成的不确定性的这样一种过程。

1.1.3 社会保障的内涵

社会保障的内容涉及经济学、社会学、法学、伦理学、政治学等多个领域，可以从不同的角度对其下定义。社会保障也是一个发展着的动态概念，其内涵和外延是不断变化与丰富的。

“社会保障”一词源于英文“social security”，原意是指“社会安全”，最初使用于美国1935年的《社会保障法》。1941年的《大西洋公约》中两次使用了这一概念。1944年第26届国际劳工大会发表的《费城宣言》中，正式采纳社会保障一词。其后，国际组织在其一系列的公约、建议书等文件中沿用了这一概念。

联合国国际劳工组织对社会保障下的定义是：社会保障是社会通过采取一系列的公共措施为其成员提供保护，以便对由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因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。

中国学者一般认为，社会保障是指国家通过立法和行政措施设立的保护社会成员基本生活的安全项目以及机制、制度和事业的总称。具体地讲，国家为了保持经济和社会稳定，依据保护与激励相统一的原则，对公民在年老、疾病、遭遇灾害而面临生活困难的情况下，通过国民收入分配和再分配，由政府和社会依法

给予物质帮助和社会服务，以保障公民的基本生活需要。

与社会保障相近的概念包括以下内容：

(1) 社会保障与社会福利。社会福利有广义和狭义之分。广义的社会福利比社会保障的内涵更为丰富，包括增加国民的物质利益和提升其生活质量的各类措施与事业，而社会保障只是这种广义福利的一个组成部分。

(2) 社会保障与福利国家。福利国家是由许多福利计划组合而成的综合体系，一般包含两大支柱和两个重要的措施：前者指充分就业和社会保障制度，后者指住房补助和教育。其中，社会保障制度是福利国家的核心内容。

(3) 社会保障与社会服务。社会服务涉及范围广泛，除与社会保障有关的内容外，还包括公共卫生、环境保护、婚姻指导、社会性文化娱乐乃至防止青少年犯罪等内容。社会保障一般仅包括直接影响个人或家庭收入水平和生活水平的措施或设施。

1.1.4 社会保障的制度特征

1. 国家主导性

政府是社会保障法律关系的重要主体之一，承担起对社会成员进行保护的主要责任，并通过国家立法和国家行政机构对社会保障体系进行规划、组织和管理。无论哪种制度模式，各国的财政部门都不同程度地参与社会保障基金的管理和营运，并对社会保障财务负有最后的（并非完全的）责任。正如政府配置资源只需要政府作出配置决策一样，社会保障只要是由国家作出的收支决策，则不论执行机关为谁，或者向第三方购买服务，均不失社会保障的国家主导性，以及该保障是社会保障的特性。

2. 法制性

社会保障从“家庭自我保障”、“慈善救济”发展到现代意义上的社会保障，正是各国政府运用法律手段强制推行的结果。

社会保障制度特征的法制性特征表现在：居民享受社会保障的权利与国家提供社会保障的责任或义务都由法律规定；具体的社会保障项目、内容、形式、标准及享受者的资格条件均需要相应法规予以明确；每一级管理机构的职能责任及办事程序，每一项保障资金的征缴、支付、管理与营运的原则和方法都应建立在法制化、规范化的基础之上。

3. 社会性

社会保障实现了与生产社会化相适应的劳动力再生产的社会化。全体社会成员，只要生存发生困难，原则上都应普遍地、无例外地享受基本的物质生活保障。换言之，在生存权利的保障面前人人平等。

社会保障实现了责任和义务的社会化。社会保障通过立法，使国家、用人单

位和个人共担风险，并实行社会化管理。

4. 福利性

社会保障是国家社会政策的核心支柱，具有非营利性性质。社会保障确立了社会成员分享经济增长和社会文明成果的权利。社会保障的低限度目标是消除和预防贫困，高限度目标是提高生活质量。它既包括了经济上的适当水平的保障，又融合有基于受益者的实际需要而提供的各种社会服务。

5. 人道性

老有所养、幼有所依、扶弱济贫、友爱助人的人道主义精神，是社会保障的伦理道德基础。社会保障运用再分配手段，将财富和收入在国家、用人单位和社会成员之间进行适当均衡，达到富裕人群对贫困人群、健全人群对残疾人群、年轻人群对老年人的人道关怀，体现了一种至善的人道性。

1.1.5 社会保障的理念基础

社会保障具有自助、他助、互助、公助相统一，以及保护与激励相统一的特性。社会保障制度的理念基础是：以个人自立为基点，承认帮助个人抵御在市场经济中可能遇到的生活和劳动风险既是社会和政府的义务与责任，也是个人的权利。但是，国家在提供保障时，不能窒息动力、机会和责任；在建立国家最低保障的同时，应鼓励个人追求本人和家庭更高的生活水平，给个人留有余地。

1.2 社会保障制度结构

社会保障制度结构表现为各种具体的制度安排在排列次序、配置格局、聚集状态、联系方式及其相互作用机理方面的分布和组合。

1.2.1 社会保障制度结构的总体框架

社会保障并非是先验的制度产品。那些率先建立社会保障制度的国家，是由于在其发展过程中面临的各种社会问题迫使他们从社会保障方面寻求解决办法，这些措施最初带有“东补窟窿西补洞”的性质。如同拼板玩具是一小块一小块地拼起来那样，各国将各个不同的保障项目集中起来，形成各自的制度产品。自西方国家实行“福利国家”至今，每年的耗费占其财政预算的一半左右，也非其始料所及的。

1952年6月28日，国际劳工组织在日内瓦召开的第35届国际劳工大会上通过的《社会保障（最低标准）公约》（第102号文件）被视为国际社会保障发展历程中的一个里程碑，并成为解释社会保障制度规定的基本依据。该项公约规

定, 社会保障有九种: ①医疗照顾 (medical care); ②疾病给付 (sickness benefit); ③失业给付 (unemployment benefit); ④老年给付 (old-age benefit); ⑤职业伤害给付 (employment injury benefit); ⑥多子女家庭给付 (family benefit); ⑦生育给付 (maternity benefit); ⑧残废给付 (invalidity benefit); ⑨遗属给付 (survivors benefit)。

社会保障作为近现代工业文明的产物, 历经百余年的发展, 从作为解决劳动纠纷的一种应急措施演进为一种社会的系统功能; 覆盖面从城市劳工扩展到全体公民; 保障项目从零星分散发展到体系化、制度化, 逐渐形成了一整套覆盖社会成员生、老、病、死、伤残、失业等多个方面的社会安全网络。

中国的社会保障体系由四大部分组成: 社会救助——最低层次的社会保障, 保障社会成员的生存需要; 社会保险——基本保障, 保障劳动者因失去劳动能力而失去工资后仍能维持基本生活; 社会福利——增进城乡全体居民生活福利的高层次社会保障; 社会优抚——特殊性质的社会保障, 保障为社会作出贡献和牺牲的军人及其眷属的基本生活。社会保障制度的这几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。中国社会保障制度结构及其项目构成见图 1-1。

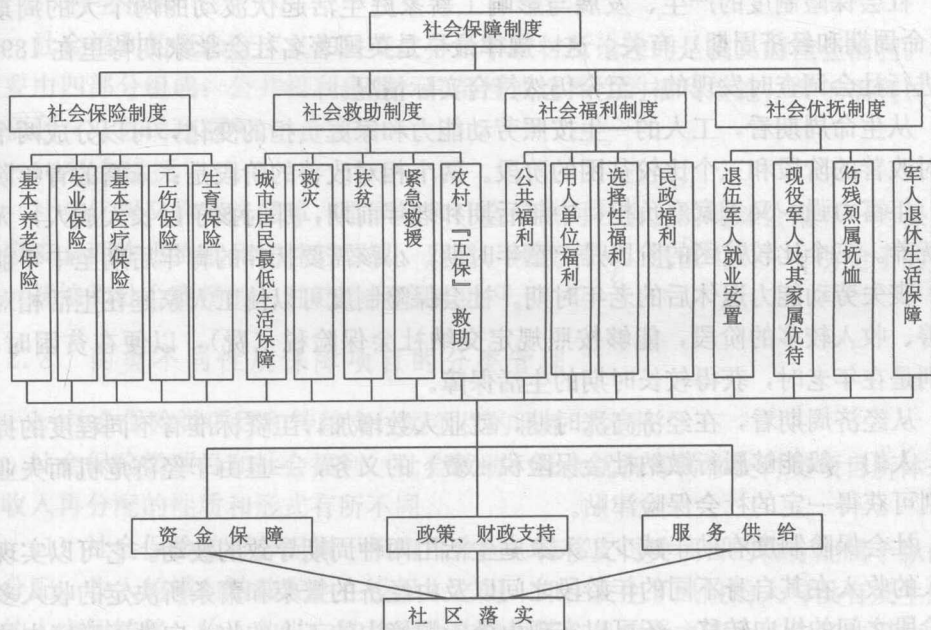


图 1-1 中国社会保障制度结构及其项目构成图

1.2.2 社会保障制度的项目构成

1. 社会保险

社会保险是一种为丧失劳动能力或暂时失去工作岗位的人提供的收入保险计划。它由政府举办,强制从业职工在其就业年份里拨出一部分收入缴纳保险税(费)作为保险基金,投保者缴纳社会保险税(费)满一定期限后,一旦由于保险计划规定的原因丧失劳动能力或失去工作岗位而导致收入中断或减少时,即可按照规定领取保险津贴。

我国目前的社会保险项目主要有养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险等五个设立基金的险种。此外,残废保险、死亡及遗嘱保险、疾病保险等也属于社会保险类项目。

社会保险是社会保障体系的主体和发展重点。其原因在于:社会保险覆盖的对象是创造社会财富、决定经济增长的人口群体——劳动者,而一般不包括那些拥有不动产,靠利润、利息、股息生活的雇主阶层。通常是先以工业工人为对象,然后扩大到其他产业或者行业;由低收入者到高收入者;由雇员至自雇员;乃至推广到全民。

社会保险制度的产生、发展与影响工薪家庭生活起伏波动的两个大的周期(生命周期和经济周期)有关。这一规律最早是英国著名社会学家朗特里在1899年进行社会调查时发现的,至今仍然符合实际情况。

从生命周期看,工人的一生按照劳动能力和家庭负担的变化,可以分成两个相对改善的阶段和三个比较贫困的阶段。两个相对改善的阶段是:未婚的青年阶段,年富力强,又无家庭负担;中年后期和老年前期,那时孩子已长大成人,无须抚养。三个比较贫困的阶段是:童年时期;小孩需要抚养的青年后期至中年前期;丧失劳动能力退休后的老年时期。社会保险制度可以使工人家庭在生活相对改善、收入较多的阶段,能够按照规定交纳社会保险税(费),以便在贫困时,特别是在年老时,获得较长时期的生活保障。

从经济周期看,在经济高涨时期,就业人数增加,工资标准有不同程度的提高,人们一般能够履行缴纳社会保险税(费)的义务,一旦由于经济危机而失业时则可获得一定的社会保险津贴。

社会保险制度有助于减少工人家庭生活由两种周期导致的波动。它可以实现工人的收入在其自身不同的年龄段之间以及由经济的繁荣和萧条所决定的收入多寡阶段之间的纵向转移;还可以实现由处于顺境中的工人的收入向处于逆境中的工人以及由子女少的小家庭向子女多的大家庭的横向转移;它还可以同其他社会保障项目一道,防止大量赤贫现象的出现,使工人们的一生和每个经济周期的各个阶段之间的生活能够相对平衡和稳定。

社会保险的开支经常占社会保障基金的绝大部分。社会保险的规模、筹资方式以及提供保障的方式直接影响到储蓄率、就业率以及财政平衡等。

2. 社会救助

社会救助是一种当公民难以维持最低生活需求时,由国家和社会按照法定的程序与标准向其提供保证最低生活需求的物质援助的社会保障制度。社会保险一般是那些能够正常劳动的人参加,而社会救助通常与受益人不能正常劳动有关。它的任务是解决社会保险所不能解决的社会成员基本生活保障问题。

社会救助不强调受益者权利与义务的对等,它是社会保障制度中最具再分配意义的项目,其救助标准往往要低于社会保险的给付标准。而且,只有社会成员的收入水平低于国家规定的维持基本生活的收入水平(如贫困线)时才具备被救助的资格。一般地,测度生活水准的通用而较合适的尺度是家庭的收入和人均支出。除此以外,生活水准包括的福利内容有医疗卫生条件、预期寿命、识字能力、能否获得公共财物或共同资源等,这些内容都涉及消费水平。因此,人们常常以消费水平为基础来测度贫困、划定贫困线。

在我国,社会救助一般包括自然灾害救助、城乡贫困救助、医疗救助、教育救助、住房救助等内容。

3. 社会福利

社会福利的概念有广义和狭义之分。本教材所论述的是狭义的社会福利。它主要由四部分组成:公共福利事业;局部性或选择性的福利措施;员工福利;特殊福利,亦称民政福利。

4. 社会优抚

社会优抚又称特殊保障,是国家和社会依法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、退伍军人——所给予的优待、抚恤和社会褒扬的一种社会保障制度。^①

1.2.3 两类不同性质保障项目的分类管理

1. 社会保险类项目和转移支付类项目的联系与区别

社会保险类项目和社会福利、社会救助、社会优抚等转移支付类项目所体现的收入再分配的性质和形式有所不同。

(1) 社会保险的再分配属于横向再分配,转移支付类项目的再分配属于纵向再分配。收入的横向转移发生在投保人之间,即在发生了风险的人与没有发生风险的人之间转移。收入的纵向转移发生在健康者与患病者之间、工作者与退休者之间、在业者与失业者之间等,即高收入阶层的收入向贫困阶层转移、社会普通

^① 李珍:《社会保障理论》,第二版,中国劳动社会保障出版社,2007年,第15页。