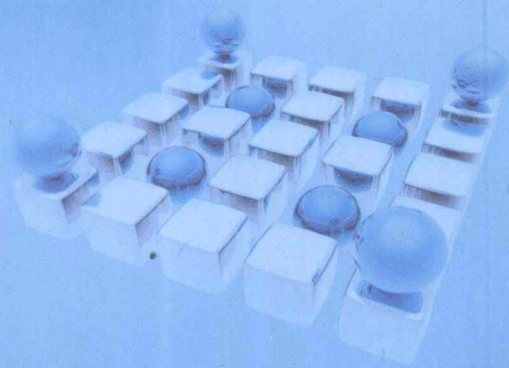


中国农村社会养老保险 理论与实务研究

刘晓梅 © 著



科学出版社
www.sciencep.com

中国农村社会养老保险 理论与实务研究

刘晓梅 著

本书获大连市政府学术专著出版资助

科学出版社

北京

F842.67
L694

内 容 简 介

本书分为4篇。第一篇为理论篇,阐述社会保障的基本概念和理论、养老保险的基本概念和理论、中国社会保障制度的发展理论,旨在提供中国农村养老保险制度建设的最基本理论基础。第二篇为国外经验篇,介绍和分析了瑞典、德国、英国、美国和日本的农村养老保险制度,目的是更好地了解发达资本主义国家农村养老保险制度的内容,以及对我国农村养老保险制度建设的启示。第三篇是中国农村养老保险制度建设篇,阐述了我国农村社会保障制度、农村养老保险制度的建立和发展过程,并重点对2009年9月发布的《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》进行评析,对今后农村养老保险制度建设提出建议。第四篇是中国农村养老保险制度实务篇,对我国农村养老保险制度实施时的具体业务进行系统介绍和评价。

本书除了适合大专院校有关劳动和社会保障专业的教师、研究生和本科生阅读之外,也适合国家各级政府部门、各地区从事农村养老保险工作的干部和业务人员,以及对农村经济和三农问题感兴趣的人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国农村社会养老保险理论与实务研究/刘晓梅著. —北京:科学出版社,2010.2

ISBN 978-7-03-026743-6

I. ①中… II. ①刘… III. ①农村-养老保险-福利制度-研究-中国
IV. ①F842.67

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第019908号

责任编辑:赵静荣 / 责任校对:李奕莹

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>

丽泽印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010年2月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2010年2月第一次印刷 印张:16

印数:1—2 000 字数:323 000

定价:38.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

进入 21 世纪以来,党和国家开始把社会保障问题放到一个崭新的高度来认识。中国的社会保障发展进入了天时、地利、人和的最好时期。

在党的“十七大”报告中,胡锦涛强调,科学发展、社会和谐是发展中国特色社会主义的基本要求,全面建设小康社会是党和国家到 2020 年的奋斗目标,是全国各族人民的根本利益所在。从中国的现实与未来发展看,全面建设小康社会与构建和谐社会最艰巨、最繁重的任务在农村。可以说,没有农村的稳定和全面进步就不可能有整个社会的稳定和全面进步;没有农民的小康,就不可能有全国人民的小康。

“十七大”报告提出了加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系的新要求,而现阶段社会保障制度的空白点也在农村。在中央财政的支持下,在农村先后建立了农村新型合作医疗保险制度、农村最低生活保障制度。然而农村养老保险制度却一直是一个空白。要确保到 2020 年实现全面建成小康社会的奋斗目标,农村养老保险制度建设是一个最重要、最迫切、最艰巨的任务。

恰逢此时,中日国际合作也进入了一个新的发展时期,我国原劳动与社会保障部与日本政府的国际协力机构共同建立了开发调查项目——《中国农村社会养老保险制度创新与管理规范调研合作项目》。这是中日政府首次在社会保障领域的技术合作项目,历经 2006~2009 年整整 3 个年头。合作项目的成果得到了中国政府很高的评价,在我国最新出台的农村养老保险指导意见中,也借鉴了此项目的研究成果。

笔者有幸被日本政府聘请为该项目组唯一的中方专家,从项目开始到结束,自始至终参与了项目的调查、研究和最终报告书的撰写。经过本项目对中国西部、西南部、中部及北部 8 个地区的县、乡、村的调查,对中国的农村有了一个真实的了解,笔者切身感受到农村养老保险建立的迫切性和重要性,同时也感受到农村养老保险建立的复杂性以及其探索过程的曲折和艰难,也促使笔者思考当今和未来应该如何构建适合中国特色的农村养老保险(以下简称为“农保”)制度。

中国农保制度的探索始于 20 世纪 90 年代,但是展开过程并不顺利。1992 年民政部制定了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(以下简称为《基本方案》),开始了农保制度的探索,但是探索的结果并不尽如人意。主要原因是制度没有吸引力和参保人员逐渐减少。同时,执行过程中又产生了农保基金流失等社会养老保险最忌讳的问题和矛盾,致使农保制度一度停滞。进入 21 世纪以后,政府

对农保制度的建立开始重视,也鼓励各地进行探索。但是,由于中国地方差异性大,国家出台统一的政策有一定难度,各地的探索犹如在没有航标的大海中盲目摸索。各地做法千差万别,呈现多样化状态。养老保险制度的特性决定中国的农保制度最终要走向统一。所以,各地按不同方案试点对未来制度的统一有害无利。各地急盼中央出台统一的指导政策。

2009年9月1日,中国终于出台了《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(以下简称为《指导意见》)。依据国务院颁布的《指导意见》,2009年10月1日起,中国农保制度开始在全国10%的县进行试点,农保制度终于又重新迈出了一步。在国家出台农保新政策之际,笔者觉得不能等闲视之,把关于农保制度的相关理论、各国的经验、中国探索的过程以及在制度建立过程中的一些具体业务问题进行梳理,期望能对中国农保制度的建设尽一份微薄之力。

本书共分为4篇:

第一篇是理论篇,包括社会保障的基本理论和概念、养老保险的基本理论和概念,以及中国社会保障制度的建立和展开过程的分析和评价。

第二篇是国外经验篇,主要介绍发达国家农保制度的展开过程、制度结构以及对中国的启示。

第三篇是中国农保制度建设篇,主要介绍中国农村社会保障和农村养老保险制度的展开过程、制度结构和特征,其中对中国新农村养老保险制度的《指导意见》进行详细的评价,并对各地在试点过程中的应注意事项给出建议。

第四篇是中国农保制度的实务篇,介绍农保制度实施过程中具体业务的内容、方法和建议,包括农保制度精算、农保制度行政实施体制和人才培养、农保制度的信息管理系统开发、农保制度的普及宣传,以及农保制度的基金管理运营的基础工作。

本书的特点包括以下几点:第一,本着理论联系实际的原则,对农保制度相关的理论和业务进行了系统的梳理,并理清了我国社会保障、农村社会保障和农保制度发展脉络,首次做出了农保制度展开的3阶段划分方法。第二,对2009年9月1日发布的《指导意见》的解读和评述,在国内还是首次。由于《指导意见》刚刚颁布,已出版的农保相关书籍中都没有论及,所以本书第一次对《指导意见》进行尝试性解读和评析。第三,本书有关农保业务相关知识中,更多借鉴了笔者参与的中日政府合作项目的一些观点,也把一些具体事例原文引入,并进行评述,有针对性和说服力。第四,《指导意见》是一个纲领性文件,具体配套实施制度还没有健全,各地试点过程中会出现很多问题。本书针对这些问题提出了一些独到的关于农保制度试点中需要注意的意见,供各地实施时参考。本书也为社会保障领域的本科生和研究生提供制度解读分析的方法性展示,对希望了解中国社会农保现状和前景的普通群众,以及正在从事社会保障问题研究的官员和学者都会有所启发,也希望

本书中的一些观点和看法能为今后农保制度的改革提供一些有益的思路。

在本书的写作过程中,东北财经大学的杨园丽、杨瑞、廖影、王飞、刘桦林、杨永朋、王涛、王莹等同学参与了资料收集和资料整理、写作,同时,本书引用了《中国农村社会养老保险制度创新与管理规范调研合作项目》的部分研究成果,尤其是在第四篇农保的实务篇里引用较多。另外,也引用借鉴了其他国内外学者的研究成果及理论观点,在此一并深表谢意。

中国是农业大国,农村人口仍然占总人口的大多数,区域经济发展极不平衡,不同地区之间存在着相当大的差别,中国农村社会保障工作是一项巨大的社会工程,由于笔者精力及理论水平所限,本书的探索也只能是冰山一角,欠缺和片面之处在所难免,恳请读者批评指正。关于书中《指导意见》的解读和评述,带有探索性,希望一些观点和看法能为中国农村社会保障工作的改革和建设提供一些有益的思路。

刘晓梅

2009年11月8日

目 录

前言

第一篇 理论篇

第 1 章 社会保障概述	3
1.1 社会保障的概念	3
1.2 社会保障的功能	8
1.3 社会保障的原则与基本特征.....	12
1.4 社会保障体系的内容.....	16
参考文献	22
第 2 章 社会养老保险概述	24
2.1 社会养老保险的概念.....	24
2.2 社会养老保险的基本内容.....	29
2.3 社会养老保险的功能.....	35
参考文献	38
第 3 章 中国社会保障制度	39
3.1 中国社会保障的诞生.....	39
3.2 改革开放以前的社会保障制度.....	40
3.3 改革开放以后的社会保障制度.....	43
参考文献	60

第二篇 国外经验篇

第 4 章 瑞典养老保险制度	63
4.1 瑞典养老保险制度的建立与发展.....	63
4.2 瑞典养老保险制度的改革.....	64
4.3 瑞典新的养老保险制度的特点.....	68
4.4 瑞典养老保险制度改革取得的成效.....	71
4.5 瑞典养老保险改革对中国的启示.....	72
参考文献	74
第 5 章 德国农村养老保险制度	75
5.1 德国农村养老保险制度产生的背景.....	75
5.2 德国农村养老保险制度的发展脉络.....	75

5.3	德国农村养老保险制度的概况	77
5.4	德国农村养老保险制度的特点	78
5.5	德国农村养老保险制度实施的效果及面临的问题	80
5.6	德国农村养老保险制度对中国的启示	81
	参考文献	83
第6章	英国养老保险制度	84
6.1	英国养老金制度的发展历程	84
6.2	现行英国养老保险制度体系	86
6.3	英国养老保险制度的特点	90
6.4	英国养老保险制度对中国的启示	91
	参考文献	93
第7章	美国农村养老保险制度	94
7.1	美国农村的概况	94
7.2	美国养老保险制度体系	96
7.3	美国养老保险制度的特点和启示	104
7.4	美国养老保险制度面临的问题及借鉴	106
	参考文献	107
第8章	日本农村养老保险制度	108
8.1	日本农村养老保险的发展历程	108
8.2	现行日本农村养老保险制度体系	111
8.3	日本农村养老保险制度的特点	117
8.4	日本农村养老保险制度面临的问题	118
8.5	日本农村养老保险制度的启示	121
	参考文献	122

第三篇 中国农村养老保险制度建设篇

第9章	农村社会保障制度	125
9.1	改革开放前农村社会保障制度的内容	125
9.2	对改革开放前农村社会保障制度的评价	127
9.3	改革开放后的农村社会保障制度的改革和重建	130
9.4	对改革开放后农村社会保障制度的评价	136
	参考文献	138
第10章	中国农村养老保险制度的展开过程	139
10.1	民政部主管的老农保阶段(1978~1998年)	139
10.2	原劳动与社会保障部主管的新农保探索阶段(1998~2008年)	147
10.3	人力资源与社会保障部主管的新农保实施阶段(2008年至今)	156

参考文献	156
第 11 章 新农村养老保险制度的评价与展望	158
11.1 新农保制度建立的背景	158
11.2 新农保制度的内容及评价	165
11.3 新农保的展望	176
参考文献	180
第四篇 中国农村养老保险制度实务篇	
第 12 章 年金精算和年金财政决算	183
12.1 农村地区标准年金生命表的研制	183
12.2 个人账户养老金月额计算标准	192
参考文献	193
第 13 章 中国农村养老保险行政实施体制及人才培养	194
13.1 中国农村养老保险行政实施体制	194
13.2 中国农村养老保险的人才培养	199
13.3 农村养老保险人才培养的主要内容	202
参考文献	206
第 14 章 农村社会养老保险信息管理系统	207
14.1 农村社会养老保险信息化概述	207
14.2 社会保险经办机构信息化	210
14.3 中国社会保险信息化建设工程——金保工程	213
14.4 农村社会养老保险的信息化管理	213
14.5 农村社会养老保险信息化的展望	218
参考文献	220
第 15 章 农村养老保险的普及宣传	221
15.1 新农保普及宣传的重要性	221
15.2 新农保普及宣传的现状和问题	222
15.3 新农保普及宣传的对策及建议	225
15.4 日本普及宣传的经验介绍	228
参考文献	231
第 16 章 农村养老保险基金的管理与运营	232
16.1 农村养老保险基金管理 with 运营的概况	232
16.2 农保基金管理 with 运营存在的问题	238
16.3 农村养老保险基金管理模式的选择	241
16.4 建立市场化管理的基金运营机制	244
参考文献	246

第一篇 理论篇

黨 命 興 黨 一 案

第 1 章 社会保障概述

社会保障制度起源于西欧国家。资本主义社会发展的历史证实了社会保障制度是解决由工业化、城市化带来的社会问题的最佳对策之一。每个国家建立、完善和改革社会保障制度的过程，都与本国的现代化进程及政治、经济、社会和文化等国情相关联。当工业化进程打破旧的生活秩序，诸如失业、贫困、贫富差别悬殊等社会问题突出的时候，社会保障都会挺身而出，作为一种社会运营和社会管理的方法，为重建社会秩序出力。经过近一个世纪的发展，世界大多数国家已逐渐建立了较为完整的社会保障体系。随着社会保障的普及，它在社会稳定发展和维持经济秩序中的作用越来越为人们所认识；它在缓解收入分配不公引起的矛盾、保证大多数社会成员的基本生活及社会安全性方面的贡献，也已得到国际社会和学术界的肯定。

本章作为本书的第 1 章，主要是对社会保障的概念、定义、功能、原则以及社会保障体系内容进行综述，并把它作为本书的理论依据和分析问题的工具，来分析和评价中国农村养老保险制度。

1.1 社会保障的概念

1.1.1 社会保障的语源

社会保障一词 (social security) 来源于拉丁语。security 的意思是安全与保障，即国民生活没有烦恼、担心和忧虑。social security 意思是指通过社会的力量，消除国民生活中的各种风险，使国民的生活得到安全与保障^①。所以“社会保障”一词，也有人译为“社会安全”。19 世纪 80 年代，德国为了适应工业社会发展的需要，在世界上率先建立了与工业文明相适应的社会保险制度。最初使用“社会保障”这个词的是 1935 年美国的《社会保障法》。1944 年，第 26 届国际劳工大会发表了《费城宣言》，国际组织开始正式采用“社会保障”一词。从“社会保障”一词的语源来说，社会保障的任务是依靠社会力量解决人们所面临的社会性威胁。

^① 丛春夏，刘晓梅。2008。社会保障学。东北财经大学出版社：1~2

1.1.2 社会保障的定义

社会保障制度不是孤立存在的，它会受到一个国家的政治、经济、社会、历史文化和伦理道德等因素的影响。由于各国的国情不同，使各国的社会保障的实践过程也各有特色，各显千秋。对社会保障定义的理解也自然有所差异。

英国主张的社会保障是以国家为主体的公共福利计划，旨在保护全体公民免除因失业、年老、疾病或者死亡等风险而在收入上所遭受的损失，并借助社会公共服务于社会救济提高全民福利。这是一种福利性的社会保障概念，遵循普遍性原则构建“从摇篮到坟墓”的社会保障体系。德国的社会保障制度所遵循的是特殊性原则，强调个人在社会保障中的责任，认为社会保障即社会公平和社会安全，是为因疾病、残障、老年等事故而不能参加市场竞争的个人及其家属所提供的基本生活保障制度，旨在通过社会保障体系使之重新获得参与竞争的机会。美国将社会保障定义为社会安全网，认为社会保障制度是在互助的基础上，避免公民因年老、疾病、失业、伤残等原因所造成的中断或丧失收入来源，并为公民提供结婚、生育、死亡带来的特殊开支以及抚养子女的家庭津贴的保障体系。新加坡则是建立中央公积金制度，通过个人积累，建立高效率的养老保险体系。

对社会保障含义的阐释最有权权威性的机构之一是国际劳工组织。它在1952~1982年正式采取的规范化概念是社会通过一系列处置经济和社会灾害的公共措施为其成员提供保护，它有社会保险、社会救助、国家补助金、家属补助金、储蓄基金、雇主补充条款等方案组装而成。

在2001年第89届国际劳工大会上，国际劳工组织进一步阐明社会保障的概念：“社会保障属于范围广泛的如基本社会服务投资，保护性劳动立法和维护劳工基本权利等社会政策的组成部分，并与之相互作用”，“社会保障日益被看成是发展过程的一个不可分割的组成部分”，“目前社会保障措施包括社会救助方案、权益保障方案、社会保险以及公共和私人保险项目”^①。

虽然各国对社会保障的理解不尽相同，但是社会保障概念的理论界定包括了以下几个方面要素：①依法建立。即现代社会保障制度遵循的是立法先行的原则，通过社会保障立法来确定社会保障制度。②主体是国家或社会。即由政府机构或者社会团体来承担社会保障的实施任务。③手段是国民收入再分配。包括实物救济，政策扶持，现金资助和提供服务等。④客体是全体社会成员。这是社会保障普遍性的重要体现。⑤保障内容是社会成员的基本生活。

中国政府第一次使用社会保障概念是在1986年制定和实施国民经济与社会发展第7个五年计划的文献中。那是一个大社会保障的含义，肯定了社会保障是

^① 国际劳工局，2005. 社会保障：新共识. 中国劳动社会保障出版社：51

国家和社会对全体社会成员的社会生活提供基本保障的制度安排，但也不是完全定型。国内学者郑功成把社会保障定义为国家和社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。在中国，社会保障则是各种社会保险、社会救助、社会福利、军人福利、医疗保障、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助等社会措施的总称^①。这一定义接近国际劳工组织的概念，也有中国特色。

社会保障是一个集合名词，一个以维护人类的社会生存和社会的群体安全为目标的所有社会政策与政策固定化所形成的社会制度的集合体。它从来不是单一的制度，而是一个制度体系。我们说一个国家的社会保障制度其实是指这个国家所选择的社会保障体系。在这个体系中，各类制度的功能、执行程序、反馈和评估的方式都因选择者的价值观和规划组合方式的不同而不同。但不论哪一个国家，都不可能用社会保障体系中的任何一项制度来替代其他制度，因为各项制度之间是一个互补和协同的关系。

进入 21 世纪以后，社会保障的含义发生了很大的变化。变化之一是从内涵到外延上都发生了变化。从内涵上，新的社会保障定义明确提出社会保障就是社会政策的组成部分，从而将 20 世纪已经确定下来的社会保障制度重新推入为解决社会新问题的社会政策方案探索的新轨道；从外延上，新的社会保障定义从更侧重于以国家干预个人抵御社会灾害或社会风险，演变为以政府为首的社会各类主体组织起来保护全体人们的就业与劳动、基本收入与体面生活的所有方案的集合。

变化之二是社会保障的优先次序发生了明显的变化，占据首位的社会保障制度从社会保险演变为社会救助制度了。

变化之三是着重强调基本社会服务保障在社会保障中的重要性。在 2001 年文件中提出，社会保护的主要职能是提供收入保障和使投保人享受医疗与基本社会服务^②。在基本服务之中，医疗保健服务的地位显著上升，而且开始与医疗保险形成主体内容与基本手段的关系。

变化之四是社会保障可容纳私营制度，就是说，私营福利服务的提供和私人保险的提供，也对于一个国家的社会保障负有明确的或者隐含的责任。在 21 世纪，国际劳工组织开始使用新词“社会保护”，其目的就是要区别传统意义上的社会保障制度，把私营制度也包括进来。

变化之五是社会保障的参与主体大为增加。家庭和当地的互动网络、民间团体机构、企业和商业市场、政府和社会保障机构以及国际社会，都参与到社会保障的政策制定和操作执行中。

① 郑功成. 2005. 社会保障学. 劳动与社会保障出版社: 7~8

② 国际劳工局. 2005. 社会保障: 新共识. 中国劳动社会保障出版社: 89

1.1.3 社会保障的理念

现代社会保障制度由生存权和社会成员互助共济这两个理念支撑着。生存权的基本思想是所有的人都有生存的权利。为了保障这一权利，国家就要举办的社会保障制度。一方面，我国宪法第45条规定，中华人民共和国公民在年老、疾病或丧失劳动能力情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。这是社会保障的根本大法，也可以把社会保障看成是“作为权利的社会保障”。

另一方面，人类自古以来为了不陷入威胁生存的窘迫状态，或者说为了摆脱窘迫状态，有互相帮助的历史。这种互相扶助、互相帮助的状态，在现代社会表现为社会保障。我们把它称为“作为社会成员互助共济的社会保障”。

“作为权利的社会保障”和“作为社会成员互助共济的社会保障”是相辅相成的。“作为社会成员互助共济的社会保障”是以“作为权利的社会保障”为前提；“作为权利的社会保障”是通过“作为社会成员互助共济的社会保障”来实现。

“作为权利的社会保障”在国家和个人的关系中，强调个人的权利和国家的义务。而“作为社会成员互助共济的社会保障”是强调个人和个人的关系。社会成员互助共济不仅仅是国家的问题，它涉及市民社会的整个领域。

1.1.4 福利国家、福利社会和社会保障的关系

1. 福利国家及其危机

所谓的福利国家是第二次世界大战后在欧洲国家发展起来的，是一种国家应有的理想状态，针对德国的权利国家、战争国家建立起来的。福利国家的目的是有意识地运用政治权力和组织管理的力量，在某些领域主要是在分配领域，减缓市场机制作用的范围，矫正市场机制对无劳动能力者分配方面无能为力的缺陷，为一部分特殊的社会成员提供物质生活帮助。一般认为，大多数发达国家在第二次世界大战以后建成了“福利国家”。它追求完全就业，把与国民生活相关的广泛的社会政策制度化，并且，这一支出占国民经济相当比例。但是福利国家既是国民国家，也是资本主义国家。

福利国家不是只有社会保障，教育、住宅、城市计划、社会资本整备等也是福利国家的重要支柱。但是，社会保障在福利国家政策中具有重要的意义。原因如下：

第一，在福利国家的社会支出中，社会保障的相关费用比其他支出多。第二，以防范社会风险和事故实行救济的社会保障制度是其他以追求幸福为目的的政策的前提，承担着保障国民基本生活的重任。同时，福利国家体制的成立，也

为社会保障发展奠定基础。因为社会保障是以完全就业为前提，并需要更多的国民收入。而福利国家正是以完全就业为目标，通过对经济活动的积极干预，为社会保障筹集必要的财源。

20世纪50~60年代，先进资本主义各国都实现了经济高速发展和低失业，在世界史上写下了最繁荣的乐章。这也被称为资本主义的黄金时期。资本主义的繁荣，也是福利国家的繁荣。社会支出和经济活动形成良性循环，各国的社会支出也大大增加。这一时期也被称为福利国家的黄金时期，同时也是社会保障的黄金时期。此间，社会保障随着福利国家的成长得到很大发展。

20世纪70年代以后，由于石油危机引发了经济危机，进而引发了福利国家的危机。首先是发达国家经济出现“滞胀”，要求削减政府开支和社会福利，减少税收以刺激投资。高税收是高福利的基础，减少税收，出现财政赤字，高福利难以为继。其次是近年来国际竞争日益激烈，福利国家高福利、高工资、高补贴、长假期的优越条件，削弱了他们产品的市场竞争力，福利国家出现了危机。

福利国家的危机表现为量的界限和质的界限。量的界限体现在规定了国民负担率上限的问题上，一般国家都要规定社会保障的国民的最高负担率。如日本规定由税和社会保险费组成的国民负担率在40%~50%。质上界限在20世纪80年代表现比较明显，其主要表现在两个方面，即划一主义和模式主义。

所谓划一主义就是福利国家所提供的金钱和服务等给付面有划一主义的性格，很难适合利用者的多样化需要。福利国家另外一个界限就是模式主义。福利国家的给付是中央集权再分配的结果，其中也包含了国家权力的行为和强制的因素。因此，就产生了批判福利国家危害个人自由和独立的模式主义的思想。福利国家所追求的公民权是为了保护个人而确立的，它由极力排除权力而实现。当人们的价值观念多样化以后，更加重视自我决定权和自我责任，而模式主义正好是成了绊脚石。

2. 福利社会的必要

在以上福利国家的界限论提上日程之后，与之相对应“福利社会论”登场了。所谓福利社会就是福利国家所承担的各种功能由社会全体来承担的想法，构成福利社会的有家庭、地域、企业、NGO/NPO和政府等。社会保障是福利社会最重要的制度之一。

福利国家对福利资源的整合能力是有限的，当然水准也不是绝对的。因为水准是由经济环境和政府的正统性处于什么状态而决定，但可以肯定的是，政府是有界限的，政府内的界限就要通过政府以外各个主体来补充。

福利国家的社会政策主要是解决市场解决不了的问题。可是，随着经济的发展，时代的变迁，与福利国家成立时代不同的是市场能解决的领域越来越大。另

外,民间非营利部门也可以克服政府的缺点,来代替由政府承担一些服务。诚然,社会保障是把民间的自愿的互助共济组织变成国家的强制组织,并由此而产生。可是由于福利国家存在量和质的界限,政府以外的民间组织就开始受到注目。

由福利国家向福利社会转变过程中,社会保障的理念也发生了变化。变化表现为社会保障的理念要在以前的权利性和普遍性的基础上加上了自我决定这一新理念。超越了福利国家划一主义和模式主义的界线,福利社会期待市场和自由主义发挥作用。但是,并不是说什么都要交给市场。社会保障作为福利社会的基础项目,要在充分发挥市场作用的同时,确保福利的利用者和提供者在保持平等的基础,给消费者充分的自我决定权。即在福利多元主义的时代,社会保障不仅要保证社会成员普遍享有的福利权利,还要注重社会成员对享受福利的自由选择权,并把它制度化,这也是社会保障改革的方向。

1.2 社会保障的功能

社会保障的功能,是指社会保障包括其各子系统及其具体项目在实施过程中发挥出来的实际效用和作用。现代范围广泛、项目齐全、形式多样的社会保障体系兼有稳定、调节、促进、互助等多重社会、政治、经济功能。

社会保障的功能取决于社会保障制度的设计理念。综合国际情况来看,不管是以公共部门为主体的社会保障制度还是以私营部门为主体的补充保障制度都有着共同的理念,即随着国家和市场关系的演变,社会保障制度是以国家为责任主体,对公民权利的保障以及再分配中以公平性优先兼顾效率。这些基本理念决定了社会保障具有作为社会“安全网”和“内在减震器”的功能、作为政治和经济“调节器”的功能、作为弥补市场片面追求效率的局限性功能、促进互助发展的人文思想的传播等社会功能;从经济学角度分析,社会保障作为一种公共产品,是在市场失效情况下政府介入并提供的。

1.2.1 社会保障作为社会“安全网”和“内在减震器”的功能

社会经济的发展进步,任何时代都离不开稳定的社会秩序和社会环境,而各种特殊事件的存在,又往往给社会成员造成群体性的生存危机,如人口老龄化、自然灾害、工业事故与职业病、疾病及市场经济条件下的失业现象等,均不以人的主观意志为转移,且会导致一部分社会成员丧失收入和失去有效的生活保障。如果国家不能妥善解决社会成员可能遭遇的这些问题,部分社会成员因陷入生活危机便可能构成社会不稳定的因素,社会秩序可能因此而失去控制,并进而破坏着整个社会经济的正常发展。社会保障通过以下几个方面,缓解了市场经济带给