

● 华中科技大学“教学质量工程”精品教材

◎ 吴中宇 / 著

现代社会保障导论

Introduction
of
Modern
Social Security

华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

现代社会保障导论

Introduction to Modern Social Security

吴中宇 著

华中科技大学出版社
中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

现代社会保障导论/吴中宇 著. —武汉:华中科技大学出版社, 2009 年 6 月
ISBN 978-7-5609-5246-8

I. 现… II. 吴… III. 社会保障—研究 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 049553 号

现代社会保障导论

吴中宇 著

责任编辑:许 杰

封面设计:刘 卉

责任校对:张 琳

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:武汉市新华印刷有限责任公司

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:18.5

字数:343 000

版次:2009 年 6 月第 1 版

印次:2009 年 6 月第 1 次印刷

定价:28.00 元

ISBN 978-7-5609-5246-8/C·114

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

序

社会保障是社会科学研究中的一个重要领域,也是社会保障及其相关专业中一门重要的基础课程。大学中的政治学、法学、人口学、社会学、经济学、管理学、统计学等学科的课程体系,都涉及社会保障方面的教学内容。同时,社会保障与我们的生活息息相关,在政策研究、住房管理、市政管理、民政管理、人力资源管理、医药管理等实际工作部门在工作中也广泛地进行社会保障的研究和实践。学习和掌握社会保障的基本原理和知识,将有助于我们理解社会保障学及相关社会科学的基本内容,也有助于我们设计、解读以及实践国家经济社会发展政策,与人类追求美好生活同行。

本书的撰写选择了描述性和历史性相结合的方法。具体地说,运用历史性的材料阐明不同的思想是怎样产生不同的制度,并解释目前的社会保障制度和项目是如何发展变化的,使人们动态地理解社会保障的基本原理。同时,也根据历史性的资料描述某一时期的制度框架,例如:不同国家某一时期的社会保障制度;我国社会保险制度中的养老、就业、医疗、工伤、生育等项目模式;社会福利制度中的残疾人福利、员工福利、军人福利、社会救助、扶贫开发等项目。这些描述可以满足读者对理解社会保障内容的需求,并便于读者了解和研究某一时期不同国家社会保障的项目状态,分析其特点和项目完善的路径。本书还运用经济学和管理学的资料描述和分析了社会保障基金、社会保障管理和评估的有关内容。

尽管此书是专门为研究和学习社会保障专业者撰写的,但社会保障的学科综合性特点和广泛的运用使笔者在写作过程中尽量考虑不同读者的需求。本书力图简明扼要地阐述社会保障的基本概念、历史背景、基本理论、模式分析、基金管理、缴费项目、非缴费项目、社会保障本土化、农村社会保障、社会保障管理与绩效评估等方面的研究成果,在此基础上,努力做到对概念和原理解释准确和富有启发性。书中阐述已有的研究对社会保障制度选择的观点,目的是希望读者能全面了解社会保障制度选择的背景,以便能够深入交流和讨论。

在学习社会保障时,我们要认识到社会保障是不断变化的,每一个观点产生的制度项目不尽相同,每一个国家的社会保障制度也不尽相同。书中所介绍的各种社会保障制度的变迁、原理、模式、框架、原则、特点及绩效等等,表现为“过去式”或者“现在式”。在社会保障研究的具体实践中,我们面对的是不断变化的社会现实,诸如金融风暴、经济滞胀、经济全球化、工作结构变化、人口结构变化、家庭结构变化等等。因此,本书所介绍的各种社会保障制度模式及原理在世界诸多的新变化、

新趋势下面临着挑战,变化着的世界为设计出相对合理的社会保障制度增加了越来越多的参数,正是这些参数的变化,才使越来越多的学科和学者融入社会保障这一研究领域。明白了这一点,我们就能很快地理解和掌握社会保障原理及知识,系统地、明智地进行社会保障的研究和实践工作。

笔者深知,知识是无穷尽的。要对社会保障研究进行全面和深入的介绍,是笔者的学识和能力所不能及的。但也正是这样,才促使笔者不断学习、不断实践,进而计划撰写一本书,以就社会保障的不同侧面和相关理论的核心内容来对相关问题进行论述。笔者阅读并引注了超过近 160 多篇经典和权威的文献资料,目的是尽可能地为读者提供社会保障研究的新理论、新观点和新方法。作为一名社会保障的研究者,将永远行在学习和实践的道路上。将本书奉献在读者面前的时候,真诚感谢这些文献资料的原文作者,正是他们的研究使我不断前行。同时,笔者真挚地希望和感谢读者对本书给予批评和指正。

本书在构思和撰写中,笔者和孙长勇、文太林、赵豫生、沈诤、曾映雪、施阳丹、滕姗姗、张旋、陈静旭、刘曙光、张燕、陈茜、刘剑锋等同学进行了广泛的讨论,黄瑞、孙红玉等同学提供了相关资料,邹佳晨、卢文华和金苗等同学分担了我的一部分事务性工作,滕姗姗同学对文稿进行了认真的校对。在此向他们表示深深谢意!

在本书出版之际,我首先要感谢华中科技大学教务处和社会学系,我构思撰写本书时,得到了华中科技大学“教学质量工程”精品教材第一批立项项目的资助。同时,感谢华中科技大学出版社对我的信任和热情鼓励。我还要向华中科技大学社会学系雷洪教授表示特别的谢意。本书的写作思路正是源于他对我关于社会学概论课的一篇社会保障文稿的修改框架。

感谢我的家人一如既往的支持,没有家人的理解和督促,我很难静下心来进行研究和撰写本书。我要感谢的友人太多。在此,向所有关心和帮助我的老师、同事、朋友表达最真挚地谢意!

吴中宇

2008 年 12 月

全譜青刺壁佛景幽目，法眼同不印社慈更障朝對金鉢快寶得贈言已于武昌喻家山

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 社会保障的变化与目标	(1)
一、社会保障的变化	(1)
二、社会保障的概念	(3)
三、社会保障的目标	(5)
第二节 社会保障的性质与特征	(8)
一、社会保障的性质	(8)
二、社会保障的特征	(10)
三、社会保险与商业保险	(11)
第三节 社会保障的学科性	(13)
一、多学科视角	(14)
二、学科的综合性	(16)
三、学科的独立性	(17)
复习思考题	(17)
第二章 现代社会保障的发展	(18)
第一节 演进中的社会保障	(18)
一、贫困救济法	(18)
二、工伤疾病与养老保险法	(20)
三、社会保障法	(22)
四、国家保障	(23)
第二节 扩展中的社会保障	(24)
一、福利国家	(24)
二、公积金制度	(27)
三、个人基金制度	(29)
第三节 变革中的社会保障	(31)
一、选择性福利	(31)
二、工作福利	(32)
三、名义账户制度	(34)
第四节 今日社会保障	(36)

一、工作福利的发展	(36)
二、多支柱养老金制度的兴起	(37)
三、多元化的社会保障	(39)
复习思考题	(42)
第三章 现代社会保障理论	(43)
第一节 美好社会的追求	(43)
(1) 一、理想国	(43)
(1) 二、乌托邦	(44)
(1) 三、实业制度	(45)
(2) 四、大同世界	(45)
第二节 国家干预的演进	(46)
(8) 一、社会改良政策	(46)
(8) 二、民主社会主义	(47)
(01) 三、福利经济学思想	(48)
(11) 四、自由社会民主主义	(49)
(61) 五、凯恩斯学派	(50)
(41) 六、后凯恩斯主义	(51)
第三节 新自由主义的博弈	(52)
(51) 一、古典自由主义	(52)
(51) 二、伦敦学派	(53)
(81) 三、货币学派	(54)
(81) 四、供给学派	(55)
(81) 五、社会市场经济	(56)
(05) 六、理性预期学派	(57)
第四节 新的道路的选择	(58)
(83) 一、中间道路	(59)
(43) 二、“第三条道路”	(61)
(43) 三、马克思主义	(63)
(53) 四、政府与市场	(64)
(83) 复习思考题	(67)
第四章 社会保障本土化	(68)
第一节 计划期的社会保障	(68)
(56) 一、国家保障	(68)
(18) 二、集体保障	(70)
(38) 三、保障的特点	(72)

第二节 转型期的城市社会保障	(74)
一、社会转型与社会保障	(74)
二、经济体制转型与社会结构转型对社会保障的影响	(75)
三、范围与水平	(77)
四、缴费型制度的建立	(80)
第三节 转型期的农村社会保障	(81)
一、农村保障制度的兴起	(82)
二、项目和范围	(83)
三、国家、社区、家庭	(86)
复习思考题	(87)
第五章 社会保障模式	(88)
第一节 模式理论	(88)
一、三分法的观点	(88)
二、三分法的比较	(90)
三、四分法的讨论	(92)
四、无限划分的提出	(94)
第二节 模式分析	(95)
一、分析的理由	(95)
二、分析的角度	(97)
三、基本原则	(102)
四、共性特征	(103)
第三节 模式实例	(104)
一、德国和美国	(104)
二、英国和瑞典	(108)
三、新加坡和智利	(111)
复习思考题	(112)
第六章 社会保障基金	(113)
第一节 社会保障基金概念	(113)
一、基金内涵	(113)
二、基金构成	(114)
三、基金特征	(115)
四、基金功能	(116)
第二节 社会保障基金筹集	(118)
一、筹集来源	(118)

(45)	二、筹集原则	(119)
(47)	三、筹资模式	(121)
(50)	四、筹集形式	(125)
(57)	第三节 社会保障基金的投资	(126)
(58)	一、投资原则	(126)
(18)	二、投资工具	(128)
(53)	三、投资风险	(129)
(58)	四、投资策略	(130)
(58)	第四节 社会保障基金的投资监管	(133)
(78)	一、不同的监管模式	(133)
(88)	二、监管组织模式	(134)
(88)	三、委托代理关系	(135)
(88)	四、投资监管措施	(137)
(90)	复习思考题	(138)
	第七章 社会保障缴费型项目(I)	(139)
(11)	第一节 养老保险概述	(139)
(29)	一、制度选择	(139)
(32)	二、制度框架	(141)
(39)	三、历史发展	(144)
(50)	四、制度的变化	(145)
(53)	第二节 养老保险的争论	(146)
(59)	一、退休年龄	(147)
(61)	二、国家干预的讨论	(148)
(64)	三、养老问题与老人生活水平	(149)
(68)	四、养老保险与劳动力供给	(151)
(71)	第三节 失业保险概述	(154)
(72)	一、内涵与外延	(154)
(73)	二、制度选择	(155)
(74)	三、制度框架	(156)
(75)	四、制度变化	(158)
(77)	第四节 失业保险的讨论	(160)
(78)	一、对寻找职业的影响	(160)
(79)	二、对就业决策的影响	(162)
(81)	三、失业保险与就业保障	(164)
(81)	复习思考题	(165)

第八章 社会保障缴费型项目(Ⅱ)	(167)
第一节 医疗保险概述	(167)
一、概念及特点	(167)
二、制度模式	(168)
三、制度框架	(169)
四、发展与变化	(171)
第二节 医疗保险的讨论	(174)
一、特殊性与政府责任	(175)
二、体制评价与目标	(176)
三、国外医疗保障的变化	(178)
第三节 工伤保险概述	(179)
一、性质与构成	(179)
二、类型与选择	(181)
三、基本内容	(182)
四、工伤认定的讨论	(183)
第四节 生育保险概述	(185)
一、概念及特点	(185)
二、发展变化	(187)
三、生育保险的讨论	(189)
复习思考题	(191)
第九章 非缴费型项目	(192)
第一节 社会救助的概述	(192)
一、救助的特点	(192)
二、救助的原则	(193)
三、救助的分类	(194)
四、救助的发展	(194)
第二节 社会救助的构成	(195)
一、贫困救助	(195)
二、救灾救助	(198)
三、司法救助	(199)
四、慈善事业	(200)
第三节 社会救助的讨论	(202)
一、贫困的度量	(203)
二、家庭人均收入的度量	(205)
三、最低生活保障制度的行政程序	(206)

四、最低生活保障制度的实施	(207)
第四节 社会福利	(208)
一、社会福利概述	(208)
二、残疾人福利	(209)
三、员工福利	(212)
四、军人福利	(213)
复习思考题	(216)
第十章 农村社会保障项目	(217)
第一节 农村养老保险制度	(217)
一、农村养老的基本模式	(217)
二、社会养老保险的试行	(219)
三、新型养老保险的试点	(221)
四、农村家庭养老的讨论	(221)
第二节 农村合作医疗制度	(223)
一、合作医疗的变迁	(223)
二、合作医疗的比较	(225)
三、合作医疗的补偿	(226)
四、合作医疗的管理	(227)
第三节 农村社会救助制度	(228)
一、农村社会救助制度的构成	(228)
二、农村“五保”供养制度	(230)
三、农村扶贫工作	(231)
四、农村社会救助的讨论	(233)
第四节 农民工社会保障	(234)
一、建立的路径选择	(235)
二、综合保险模式的讨论	(236)
三、弹性社会养老保险制度的讨论	(238)
四、农村社会保障的讨论	(240)
复习思考题	(243)
第十一章 社会保障管理与评估	(244)
第一节 社会保障法	(244)
一、社会保障法的概念	(244)
二、社会保险法的关系	(246)
三、社会保障立法实践	(248)
第二节 社会保障管理概述	(250)

一、管理原则	(250)
二、管理内容	(251)
三、管理模式	(253)
四、信息管理系统	(255)
第三节 社会保障组织管理	(257)
一、组织管理实践	(258)
二、集权管理的组织	(258)
三、集权管理的依据	(259)
第四节 社会保障绩效评估	(260)
一、基本内容	(261)
二、设计原则	(262)
三、评估问题	(263)
四、指标体系	(264)
复习思考题	(268)
第十二章 社会保障社区化	(269)
第一节 社会保障社区化概述	(269)
一、社会保障实施与社区建设	(269)
二、社会保障社会化与社区建设	(270)
三、社会保障社区化的理论基础	(271)
第二节 社区实施社会保障案例	(274)
一、社区主要承担的社会保障项目	(274)
二、社会保障实施情况	(275)
三、社区实施社会保障功能分析	(278)
复习思考题	(279)
参考文献	(280)

第一章 绪 论

社会保障(social security)作为一种社会经济制度,是社会经济发展到一定阶段的产物,并随着社会经济的发展和自身实践活动的发展而不断发展变化。完善的社会保障体系作为现代化社会的一个重要标志,在社会经济运行中起着“减震器”和“安全网”的作用。本章主要介绍社会保障的变化、社会保障的目标、社会保障的研究和实践。

第一节 社会保障的变化与目标

一、社会保障的变化

社会保障作为一种社会经济制度最早产生于资本主义社会。1935年,美国颁布了《美国社会保障法案》。1938年,新西兰通过一项法案,该法案把社会救济、社会保险的所有单项法规合并在一起,称为社会保障制度。1944年,在第26届国际劳工大会上,《费城宣言》正式使用“社会保障”概念,逐渐形成现代意义上的社会保障制度。

现代社会保障是现代国家以政府为主体,经过立法程序,通过动员社会资金,或运用再分配国民收入的办法发挥如下功能:对社会上的贫者、弱者实行救助,使他们能够享有最低生活保障;对工资劳动者在暂时或永远失去工资收入后给予一定程度的收入补偿,使他们能够维持基本生活;为全体居民举办福利措施,而赖以收到安定社会、促进经济增长和增进公民生活福利成效。这样一种社会制度或社会事业,一般包括社会救助、社会保险、社会福利等内容,其中社会保险在现代社会保障体系中居于核心层次,社会救助则处于补充或辅助地位,社会福利属于高层次社会保障,其实施应当具备相应的条件。^①

20世纪70年代,在西方工业化国家,以政府为主体的现代社会保障制度发生了变化。国家全面干预人们社会生活的“福利国家”制度开始改革,人们不仅仅是

^① 参见李迎生:《社会转型与社会保障——工业化国家现代社会保障制度演变的启示》,《学海》,2004年第2期。

从物质上关注保障贫困者的生存问题,而且开始转向关注保障贫困者的发展问题,因而,引起社会保障分配方式和内容的变化,对社会保障的研究也赋予了新的表述和内容。

从20世纪90年代开始,在国际社会政策文献中,“社会保护”(social protection)一词日渐取代了人们过去常用的“社会保障”。特别是在世界银行、亚洲开发银行(ABD)、国际劳工组织(ILO)和经济合作组织(OECD)等国际机构的推动下,社会保护的框架在不断完善的基础上逐渐被越来越多的国家、政府及学术机构认同。尽管不同的国际组织对社会保护框架的表述和内容都有所不同,例如,经济合作组织国家的社会保护框架是积极的社会政策,世界银行是风险管理,而国际劳工组织则强调社会投资等,但社会保险、社会救助和对劳动力市场的干预是所有框架中都包括的内容。^①相应的,社会保障政策领域中也发生了明显的变化:从社会保障到社会保护;从社会负担转向人力资本投资;从对制度的干预转向对家庭和个人的干预。现代社会保障研究中出现的新动向和研究理念的变化趋势,势必会影响到社会保障制度本身的构建与建设,这些变化和影响是撰写本书的动因之一,也是构成现代社会保障的主体。

基于社会保障政策领域中的变化,本书试图将现代社会保障的观点作为依据,并同社会保障的历史发展联系起来,来探讨相关学科中的社会保障研究。现代社会保障不仅仅只是使用公共资源对不幸者施以生活救助,更重要的是提升个人竞争能力。这种观点背后有着广泛的理论和技术支撑。考虑到现代社会保障理论和技术的宽泛性特点,本书将以三个问题(什么样的理论观点推动社会保障不断的变化;通过这些基本原理的讨论来看,对于中国或其他国家而言,选择何种理论观点来建构社会保障体系;合理性如何)为基础,力图对20世纪80年代以来的社会保障研究勾画出一个体系,使读者通过本书的学习,涉足社会保障的研究和实践领域。

撰写本书的主要原因还在于试图依据相关学科的理论和方法对我的学生和同事经常讨论的问题进行描述和解释,诸如面临变化着的世界,社会保障合理设计的理论基础和方法技术;相关学科与社会保障的关联性;社会保障的目标;实现社会保障目标的路径;减少国家干预、分散政府权力、社会保障私有化、削减社会福利开支、选择效率优先兼顾公平等理念。这些问题与上述问题是相关联的,这些问题的讨论有助于社会保障与多学科分析理论架构有机结合在一起,有助于理解社会保障目标选择的多种因素的影响,有助于探寻社会保障合理建构的方法措施。他们对这些问题的讨论都有自己的观点,并带给我一些启发。

^① 参见徐月宾,刘凤芹,张秀兰:《中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变》,《中国社会科学》,2007年第3期。

我们已经跨入了一个崭新的世纪,对于中国而言,以民生为重点的社会建设摆在了更加突出的位置,关注民生、重视民生、保障民生、改善民生成为中国社会保障的理念和政策取向。“促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的“民生”架构,使中国的社会保障进入新阶段。如何设计关注民生且相对合理的社会保障制度,这也是本书所探讨的问题。

二、社会保障的概念

作为国家社会经济制度的社会保障,在各国的实践中形成了与人们生活息息相关,看得见、摸得着的,各式各样的,带有特殊性和差异性的制度体系。因而,学者们对各国社会保障制度内涵的理论抽象也是多视角的。他们对社会保障一词的概括、阐述也就各显特色。

(1) 社会保障主要是指社会公平和社会安全。旨在为失去劳动能力或因意外而不能参加市场竞争的人们提供生活上的保障,并使他们能够获得重新参与竞争的机会。这一定义主要源于德国社会保障制度的建立。德国是较早的由政府介入举办社会保险为公民提供较全面社会保障的国家,其社会保障是应德国工业化进程的需要而建立的一种社会安全制度。

德国强调社会保障的目的是提高个人本身防范生活风险的能力。所谓社会安全,主要是指对那些失去劳动能力或因意外困难不能参加市场竞争者或者说是对于那些在激烈的市场竞争中失败者,在生活上提供帮助,使他们不至于陷入贫困境地,并为他们创造重新参与市场竞争的条件。例如,因生病、残疾等原因参与市场竞争困难时,国家通过提供社会保障帮助困难者渡过难关,使他们重新参与竞争。定义中的社会公平只能是相对的。从经济学的角度讲,社会保障的实施是不同群体收入的再分配,这种再分配起到分配公平的一些效用。

(2) 社会保障是一种公共福利计划。旨在通过公共服务、家庭生活补助、医疗保健和各种维持收入的计划,为因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受损失的个人及其家庭提高福利。这一定义主要源于英国社会保障制度的建立。英国也是较早的由政府介入实行社会保障制度为公民提供较全面社会保障的国家之一,其社会保障模式是典型的“福利型”模式。

英国强调社会保障的普遍性,即以提高全民的生活质量为己任。所谓“计划”,在管理学者看起来,就是一种结果,就是对未来行动方案的一种说明。英国的公共福利计划描绘的是英国社会保障制度的宏伟蓝图,构建十分完整的社会保障项目,覆盖英国不同的利益群体,以提高全民的福利。

(3) 社会保障就是“安全网”,为生老病死、伤残、孤寡、衣食住行、工作学习等社会问题提供安全保证,使社会保持稳定,并使全体成员免遭或摆脱贫困灾祸,有合理的生活保障,能够安居乐业。

美国把社会保障视为社会“安全网”，强调社会问题的解决，同时强调提高个人自助能力。美国社会保障有它自己特殊的文化，强调个人自助精神，这种精神充分发挥人的创造能力，鼓励人们多创造财富，从而免遭或摆脱贫困灾祸。从定义中可分析出美国的社会保障项目覆盖面非常广泛。为使社会保障真正起到保证社会稳定的作用，美国的社会保障不仅仅只是解决人们的生、老、病、死等生活风险带来的生活贫困问题，同时还涉及人们的住房、教育、工作等各个方面，其目标是使人们安居乐业。

(4) 社会保障是一种社会保险制度。这是指对于因疾病、负伤、生育、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因而形成的贫困，以保险的方式和由国家直接负担，以寻求经济保障。对所有公民履行，确保其最低限度的生活，公民的经济生活享有法定保障的权利。

日本的社会保障制度特别强调的是经济层面对生活贫困者的保障，其保障资金以保险的方式筹集和国家直接负担。保险学认为，所谓保险，是以集中起来的保险费建立保险基金，用于对被保险人因自然灾害或意外事故造成的经济损失给予补偿，或对人身伤亡和丧失工作能力的被保险人给予物质保障的一种制度。保险体现的是一种社会经济关系，是经济关系与民事法律关系的综合。因而，在日本，社会保险是社会保障制度的主要组成部分，日本的社会保障模式是典型的“保险型”模式。

(5) 社会保障是指社会采取一系列保护性措施，以帮助人们渡过由失业、年老、疾病、生育、工伤和死亡等造成的工资或收入损失的难关。这是联合国国际劳工局社会保障司的观点。

国际劳工局强调社会保障的责任主体是社会，这使社会保障的责任主体更加全面，定义中的社会指的是广义社会概念，它是由政府、市场、非政府组织等部分构成的。政府是附属国家的特定行动者，国家的代言机构，而国家是一种社会制度的总称，它代表的是拥有全体社会成员并具有强制力量的行动者。市场是一个对资源进行分配、交换以及对社会劳动成果进行消费的场所。非政府组织的社会保障是相对于政府而言的非正式的社会保障力量，由社区保障、社团保障等部分构成。它们分别在各国的社会保障发展中扮演着不同的角色。

(6) 社会保障是国家和社会依法对社会成员的基本生活予以保障的社会安全制度。公民在丧失或中断劳动能力，以及遭受各种风险而不能维持最低生活水平的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。这一定义体现的是“救助型”社会保障模式，强调的是国家对那些最低生活水平线下的人们实施保障。

(7) 本书对社会保障的定义。社会保障是由国家和社会建立的一系列有组织的措施和制度的总称。通过提供经济、物质及其服务，帮助因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等原因丧失劳动能力、无生活来源的社会成员，并增进全体劳

动者和公民的物质和文化福利,以期社会经济稳定发展。^①

该定义从社会保障的责任主体是国家这一角度来进行概括。国家通过立法建立包括社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚、公共卫生等一系列的社会保障制度,用于指导、规范社会保障的实施,同时,国家作为社会保障的责任主体,既是责任人,也是决策者和监管者,担负着组织和领导、实施和管理社会保障的运行工作。

国家和社会针对不同群体的需要,筹集社会保障资源,并且用货币资金、实物和服务等资源对贫困者和需要者实施保障。

社会保障的对象是全体社会成员,社会保障覆盖的范围涉及社会成员生命周期的不同阶段。对不同层次的社会成员实施不同的保障,一是国家和社会对生活水平达不到最低标准的贫困者,通过各种途径,提供帮助、照顾和保护;二是对因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等原因丧失劳动能力、无生活来源的社会成员,提供经济和物质帮助;三是增加公共福利,提高全体成员的生活质量。

三、社会保障的目标

社会保障的目标是什么?如何实现这一目标?与其他社会经济政策一样,社会保障的目标是要实现效率、公平、公正;目标实现要求行政管理的可行性和高效性。但社会保障也表现出和其他经济制度不同的特殊形式,社会保障制度建设要达到的社会目标是公平和大多数人的基本权利;经济目标是效率,表现为收支方面的可持续性和对经济增长的激励作用;政治目标是不同人群利益关系的平衡及其连续性。因而,对社会保障目标要有充分的了解和分析。

1. 效率目标

从经济学角度分析,社会保障制度的运行涉及大量经济活动,如社会保障费的收取和发放,社会保障基金的管理和运营等。这就存在着一个收入与支出的问题,即效率的问题。评价社会保障制度是否有效率,就要看社会保障的收入与支出是否平衡,以及收入是否大于支出或略有节余。如果社会保障的收入与支出基本平衡,甚至略有节余,就可以说社会保障制度是有效率的;反之,社会保障制度就是低效率的或者是无效率的。社会保障制度本身是否有效率是一个十分重要的问题。如果社会保障制度有效率,就会为社会保障制度的功能发挥、社会效率的提高奠定良好的基础;如果社会保障制度是低效率的甚至是无效率的,就会使社会保障成为国家财政的沉重包袱,加重个人和单位的负担,阻碍社会保障制度的功能发挥,损害社会效率。美国学者尼古拉斯·巴尔认为,社会保障的效率目标至少分解为以下三方面。

(1) 宏观效率。社会保障属消费性支出,国内生产总值(GDP)中的一部分专

^① 参见吴中宇:《社会保障学》,华中科技大学出版社2004年版,第7页。