

21世纪城市公共管理系列教材

SOCIAL SECURITY

刘波 孟辉 主编

社会保障学

SOCIAL SECURITY

 北京理工大学出版社
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

21 世纪城市公共管理系列教材

社会保障学

主编 刘 波 孟 辉

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障学/刘波, 孟辉主编. —北京: 北京理工大学出版社, 2011. 8
ISBN 978 - 7 - 5640 - 4855 - 6

I. ①社… II. ①刘…②孟… 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 (2011) 第 149006 号

出版发行 / 北京理工大学出版社

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010)68914775(办公室) 68944990(批销中心) 68911084(读者服务部)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京高岭印刷有限公司

开 本 / 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张 / 18.75

字 数 / 332 千字

版 次 / 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

印 数 / 1 ~ 3000 册

定 价 / 38.00 元

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 王美丽

前 言

社会保障作为一种事关全体国民切身利益和构建和谐社会的重大制度安排,是人类文明进步过程中取得的重大成果之一。社会保障是现代社会经济运行和社会发展的必需外部条件。“十二五”期间,中央明确提出着力保障和改善民生,推进基本公共服务均等化,社会保障制度的建立和完善更具有紧迫性,在我国的政治、经济、社会发展中占有越来越重要的地位。社会保障改革的实践呼唤社会保障理论的研究。20 世纪 80 年代初,国内对社会保障的理论研究几乎还是冷门,到了 80 年代中期,社会保障的理论研究开始为社会各界学者所瞩目,以后逐步成为理论研究的热点。

全书分为十一章,第一、第二、第三、第四章对社会保障的基本理论进行总体概述,包括社会保障导论、社会保障的理论思考、社会保障基金、社会保障管理。第五、第六、第七、第八、第九、第十、第十一章分别对社会保障体系的具体项目的制度安排与实务知识进行系统全面地阐述,包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、社会救助、社会福利和非制度化保障。每章都附相关案例、本章小结、关键概念与思考题,以引导学生更好地把握书中的重点和难点内容,同时增进学生对社会保障理论与实践的理解。

本书的主要特点是:第一,内容丰富,体系完整。比较全面地介绍和剖析了社会保障的各个项目,尤其是最后非制度化保障一章,创新性地提出了非制度化保障的概念。目前,国内社会保障学的教材不少,几乎每年都会有新的版本出来。但纵观种类繁多的社会保障学教材,一个突出现象是,大多对社会保障的核心部分的几大社会保险阐述透彻,而对社会救助、社会福利部分阐述不是那么深入,补充保障部分更是几乎被忽略,考虑到社会保障是一个完整的体系,既有制度化保障,又有非制度化保障,本书对非制度化保障作为补充保障进行了深入系统地介绍和阐述。第二,理论与实务融为一体。本书前半部分是社会保障的理论内容,后半部分是社会保障的实务内容,两者进行了较好的结合。第三,每章安排相关的案例材料,使教材显得更加生动鲜活,贴近社会,贴近生活,使学生更好地理解社会保障的理论知识。第四,语言简洁易懂,通篇文字表述朴实,深入

浅出。

本书的具体分工：第一、第二章（刘波），第三、第四章（崔雪琳、刘波），第五、第六、第七章（孟辉），第八、第九章（杨真玉、刘波），第十、第十一章（熊常君、刘波），拟定编写大纲和全书统稿（刘波）。

本书的出版得到了广州大学教材出版基金的资助，同时要感谢广州大学公共管理学院院长卢汉桥教授给予大力的经费资助！感谢广州大学公共管理学院副院长刘雪明教授给予热心支持和帮助！感谢北京理工大学出版社的编辑对本书的出版所做的工作和付出的辛苦！感谢我的硕士研究生崔雪琳、杨真玉、熊常君、杨雪莲做了大量的文字校对工作！

由于我们水平和学识有限，书中难免存在许多不足之处，恳请广大读者批评指正，以期不断修改完善。

刘 波

2011 年 5 月于广州

目 录

第一章 社会保障导论	1
第一节 社会保障的概念与特征	1
第二节 社会保障的功能	5
第三节 社会保障的体系	9
第四节 社会保障的产生与发展	14
本章小结	22
第二章 社会保障的理论思考	24
第一节 社会保障的理论基础	24
第二节 社会保障的评价理论	30
本章小结	41
第三章 社会保障基金	43
第一节 社会保障基金概述	43
第二节 社会保障基金的筹集与运营	51
第三节 社会保障基金的监管	61
本章小结	70
第四章 社会保障管理	72
第一节 社会保障管理概述	72
第二节 社会保障管理中的政府职能	82
第三节 社会保障的运行和监管	90
本章小结	99
第五章 养老保险	101
第一节 养老保险概述	101
第二节 养老保险制度的主要内容	103
第三节 中国的养老保险制度	107
第四节 国外养老保险制度模式与改革	114
本章小结	123

第六章 医疗保险	125
第一节 医疗保险概述.....	125
第二节 城镇医疗保险制度.....	129
第三节 农村医疗保险制度.....	135
第四节 发达国家的医疗保险制度.....	139
本章小结.....	147
第七章 失业保险	149
第一节 失业保险概述.....	149
第二节 失业保险制度的主要内容.....	153
第三节 中国失业保险制度.....	157
第四节 国外失业保险制度改革的经验及启示.....	163
本章小结.....	173
第八章 工伤保险	175
第一节 工伤保险概述.....	175
第二节 工伤保险的主要内容.....	180
第三节 工伤预防与职业康复.....	185
第四节 中国工伤保险制度的建立、改革与完善.....	188
本章小结.....	198
第九章 社会救助	201
第一节 社会救助概述.....	201
第二节 贫困救助.....	207
第三节 灾害救助.....	215
本章小结.....	225
第十章 社会福利	227
第一节 社会福利概述.....	227
第二节 公共福利.....	234
第三节 弱势群体福利.....	242
本章小结.....	254
第十一章 非制度化保障	256
第一节 慈善事业.....	256
第二节 社区服务.....	263
第三节 企业年金.....	269
第四节 商业保险.....	274
本章小结.....	289
主要参考文献	291

第一章

社会保障导论

社会保障制度是社会发展和进步的产物，也是现代国家文明的重要标志之一。20 世纪人类社会的重大发展之一就是社会保障制度的普及。现代社会保障制度萌芽、产生的历史可追溯到 17 世纪初，即 1601 年颁布的《济贫法》的问世。18 世纪末，德国更适应工业社会的需要，率先建立了现代社会保险制度。但“社会保障”（Social Security）一词的出现，最早却是在美国 1935 年颁布的《社会保障法》中。此后，社会保障一词被国际社会所普遍接受和广泛使用，成为以政府和社会为责任主体的福利保障制度的统称。

第一节 社会保障的概念与特征

一、社会保障的概念

社会保障是社会发展到一定历史阶段人的必然需求。由于世界各国社会保障的理念设计及制度实践的差异，对社会保障概念的界定也会有很大的不同，而且它的内涵和外延还会随着社会的发展而不断注入新的内容。

（一）国际社会对社会保障概念的界定

（1）最早提出社会保障概念的美国。“社会保障”一词源于英文“Social Security”，原意是指“社会安全”。美国的《社会保障法》将社会保障视为社会安全网，具体理解是：“根据社会保障法制定的社会保险计划，对于年老、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障；同时对老年和残废期间的医疗费用提供保障。老年、遗属、残废和健康保险计划对受保险的退休者、残废者和他们的家属以及受保险者的遗属，按月提供现金保险待遇。”^①

（2）最早建立社会保险制度的德国。德国学者认为，社会保障即社会公正

^① 王五先主编：《外国社会保障制度概论》，工人出版社 1989 年版，第 122—123 页。

和社会安全,是为因生病、伤残、年老等原因而丧失劳动能力或遭受意外而不能参与市场竞争者及其家人提供的基本生活保障,目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。德国的社会保障强调个人责任,奉行特殊性原则。

(3) 最早创立福利国家的英国。英国的《简明不列颠百科全书》指出:社会保障是一种公共福利计划,旨在保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受的损失,并通过公益服务(如免费医疗)和家庭生活补助,以提高其福利。社会保障包括社会保险计划、保健、福利事业和各种维持收入计划。建立福利国家的理论与政策依据是由英国牛津大学教授贝弗里奇主持起草的研究报告《社会保险及相关服务》。这份报告勾画了一副较完整的现代福利国家蓝图,社会保障被首次赋予了普遍性原则。

(4) 日本官方对社会保障可采用1950年日本社会保障制度审议会的解释,社会保障是指对疾病、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和直接的国家负担上,寻求经济保障途径。对陷入生活困境者,通过国家援助,保障其最低限度的生活,同时谋求公共卫生和社会福利的提高,以便使所有国民都能过上真正有文化的生活(陈良瑾,1999)。日本的社会保障制度特别强调经济层面对生活贫困者的保障,突出公民的生存权利。

联合国1948年12月10日通过的《人权宣言》中,对社会保障的定义为:“每个人都有权使本人及家庭达到生活康乐,这不仅包括有权得到食品、衣着、住宅、医疗和其他社会基本服务,而且包括遇到失业、生病、残疾、丧偶、年老或由于非本人所能控制的其他原因而带来生活困难时,有权获得社会保障。”

国际劳工局社会保障司1989年把社会保障的定义概括为:社会通过一系列的公共措施来为其成员提供保护,以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成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。

(二) 中国对社会保障概念的界定

中国是在1986年六届人大四次会议通过的第七个五年计划中首次使用“社会保障”一词。中国学者对社会保障的探讨起始于20世纪80年代,至90年代后形成高潮,“社会保障研究”已成为经济学、社会学研究领域内的一大热门。

我国香港地区将社会保障界定为:以政府为责任主体,通过向有需要人士直接发放款项的方式提供的福利,包括综合保障援助计划、公共福利基金计划、伤亡赔偿计划与灾民紧急救济计划。

我国台湾地区将社会保障界定为:国家以社会救助、社会保险以及公共服务等各种不同方式,对于国民之遭遇危险事故,以致失能、失依因而生活受损的人

提供各项生活需求, 给其以健康保障、职业保障及收入保障, 并从而促进民族健康、全民就业及民生均足。^①

我国学者郑功成在综合考察现代社会保障制度在各国的发展实践, 以及国际性组织、部分国家政府及有关学者对社会保障的概念界定后, 提出了对社会保障的定义: 社会保障是国家或社会依法建立的、具有经济福利性和社会化的国民生活保障系统。

从上述学者对社会保障的概括可以看出, 学者们对社会保障的重点、基本目标看法基本相同, 但对本质属性、范围、目的的看法有分歧。这与学者们从不同学科角度出发研究社会保障有一定的关系。

(三) 不同学科对社会保障概念的界定

经济学认为社会保障是一种经济分配形式, 是指国家和社会通过立法对国民收入进行分配和再分配, 它是确保社会成员“基本生活需要的一种社会责任和社会经济分配形式”。管理学认为社会保障是国家履行管理义务的一种社会责任, 是“国家对公民履行确保其最低经济生活水平的一种社会责任”。社会学把社会保障视为解决社会问题、抑制社会冲突和社会动荡, 使社会稳定发展的重要保证。法学认为社会保障是一种法律制度, 以立法形式出现的社会救助法、社会保险法、社会福利法, 是社会保障制度建立和完善的反映。社会保障的实施依据是立法或行政规定, 国家举办社会保障事业, 既是国家对全体社会成员履行的社会责任, 也是全体公民根据宪法而应该享受的基本权利之一。哲学、政治学、历史学、人口学、人类学等学科对社会保障定义的概述也各显其学科特点。

(四) 本书对社会保障概念的界定

综合上述考察和思考, 我们对社会保障概念做出如下界定: 社会保障是通过国民收入再分配方式, 由国家和社会依法保证全体社会成员的基本生活权利和增进公共福利, 以此来调整社会关系, 最终促进社会进步和协调发展的一系列措施、机制和制度的总称。

社会保障的上述界定包括以下几方面的基本含义。

(1) 社会保障的方式和手段是对国民收入进行再分配, 它是解决社会经济问题的杠杆之一。

(2) 社会保障的责任主体是国家或社会, 从而需要有国家或社会统一管理, 并体现出社会性。

^① 郑功成:《社会保障学》, 商务印书馆, 2000年, 第7—9页。

(3) 社会保障的依据是国家立法。以国家立法形式发展社会保障制度是人类社会发展的必然结果,使各项保障措施都法律化和制度化,以便保护公民的基本生活权利。

(4) 社会保障的对象是全体社会成员。

(5) 社会保障的内容包括保障国民基本生活权利和增进公共福利。

(6) 社会保障的根本目的是促进社会进步和协调发展。社会保障不仅仅是为满足国民的基本生活需求,更重要的是通过这种形式,调整人们的社会关系,维护社会秩序,促进社会的持续、协调和健康发展,最终达到社会进步。这是当今世界各国社会保障制度改革发展的一个重要动向。

二、社会保障的特征

(一) 社会性

社会保障作为强制实施的具有普遍性的社会“安全网”,是社会大生产的产物,是典型的社会行为。社会保障的社会性主要表现在三个方面:一是社会保障对象的社会性;二是社会保障基金来源的社会性;三是社会保障管理和运作的社会性。

(二) 福利性

社会保障的福利性表现为社会保障事业是一种社会福利事业,体现了国家的福利政策和福利分配,使公民在生活困难时都能享受到从国家和社会获得物质帮助的基本权利,社会保障的各环节不以盈利为目的。

(三) 互济性

社会保障与商业保险不同,它具有统筹互济、分担风险、以丰补歉、同舟共济的特点,即通过所有成员的互助共济,实现对少数遭遇风险成员的收入损失等的补偿。互济性与商业保险的单纯自济性形成鲜明的对照。商业保险按“多投多保、少投少保、不投不保”的原则,根据投保人投保的财产或利益多寡及其意愿来确定保障水平,保障待遇因保险合同而异。

(四) 强制性

社会保障制度是由国家立法建立的,并依法强制实施,因而具有强制性。社会保障的强制性主要表现在:一是国家通过立法规定社会保障的实施范围。每一位社会成员,只要在法律规定范围内,都必须参加社会保障并缴纳社会保障费用。二是任何法定范围内劳动者只要履行了法律所规定的缴费或交税等义务,都有权依法享受社会保险待遇。而在商业保险行为中,保险关系的建立完全取决于双方的意愿是否一致。

（五）公平性

实现公平分配，是社会保障追求的目标。社会保障的公平性主要体现在社会成员享受社会保障待遇的权利和机会是均等的。任何一位社会成员，当其基本生活发生危机时，都能均等地获得社会保障的机会和权利。而社会保障的目标和作用，最终也在于促进社会公平目标的实现。

第二节 社会保障的功能

社会保障的功能，是指社会保障各个子系统及其具体项目在实施过程中发挥出来的实际效能和作用。在国家社会的经济发展过程中，社会保障发挥着社会、经济、政治、伦理等多方面的功能。

一、社会功能

（一）促进社会安定

社会的安定是社会发展的前提和基础，没有社会的安定，就没有社会的发展。造成社会不安定的因素固然很多，但是社会成员生存和生活无保障是最重要的原因。社会保障通过筹措和再分配资金等方式保证社会成员幼有所护，老有所养，病有所医；使失业者生活得以安排或重新就业；对暂时或永久丧失劳动能力者提供物质帮助和服务；对生活在贫困线之下的贫困者给予救济或补贴。解决社会成员在特殊情况下的生活问题，有利于化解社会关系中的冲突，从而实现社会和统治秩序的稳定。西方国家建立社会保障已有一百多年的历史，在市场经济自发地向效率倾斜时，社会保障保护了弱者，在一定程度上缓和了阶级矛盾。第二次世界大战后五十多年来，西方发达资本主义国家社会相对稳定和经济繁荣，这是与他们普遍实行了一整套社会保障体系分不开的。所以，资本主义国家把社会保障称为“社会安全阀”、“社会减震器”，认为“没有社会保障，就没有社会的安定”。在社会主义市场经济体制建设中，也必须发挥社会保障的作用，消除市场经济不完善所引起的社会分配不均导致不同阶层之间的矛盾和冲突，为社会经济发展创造一个稳定的社会环境。

（二）体现社会公平

社会是否公平是社会成员最关心的问题。社会不公平的表现形式是利益的不规则流动和不公平分配。当社会出现不公平时，社会成员之间就会产生利益矛盾，严重的社会不公平就会引发激烈的利益冲突，从而导致社会震荡，阻碍社会

的发展。现代社会的发展,需要动力机制和稳定机制。市场经济是动力机制,在效率和公平的天平上,天然向效率倾斜,因此,社会必须建立另外一种向公平倾斜的机制,从整体上保持效率和公平之间的平衡。社会保障向公平倾斜,是保障社会公平的社会机制。社会保障通过对国民收入的分配和再分配,一方面以累进的方式向高收入阶层征收社会保障基金;另一方面以累进的方式向社会弱势群体提供资助,这在一定意义上可以提高低收入者的收入水平而使贫富不至于悬殊,促进整个社会收入分配趋于公平。同时,社会保障作为国民收入再分配的重要手段,也有利于缩小城乡之间、地区之间、脑力劳动与体力劳动之间、工农之间的差别,缩小各类居民收入差距,增进整体福利,最终实现共同富裕的目标。

二、经济功能

(一) 调节投资和融资,促进资本市场发展

资金作为生产要素,是经济发展的第一推动力,而调节投资和融资是社会保障的重要功能。目前大多数国家都采用部分基金式或完全基金式来筹集社会保障资金。每年在支付社会保障津贴后,还能留有相当规模的社会保障储备金,这部分储备金具有较高的稳定性,是国家调节投、融资的重要手段。在发达国家,社会保障储备基金主要用于兴建高速公路、铁路、机场、码头等社会基础设施,促进了产业基础设施的建设和调整。在发展中国家,社会保障调节投、融资的功能也很明显,这些国家往往把相当规模的社会保障储备基金投向国家基础设施和重点项目,从而有力地促进了经济的增长,同时也促进了社会保障基金增值与保值。马来西亚的社会保障储备基金是1951年建立起来的,十几年后这笔基金就占国内总投资的10%;1988年马来西亚的社会保障储备基金的投资收入,已占到社会保障总收入的35.4%。智利采用积累式的基金运营模式,积累的基金为国内金融市场注入了强大的活力。储蓄额占国内生产总值的比例从1981年的8.2%猛增到1995年的27.6%,基金管理运营机构将养老基金投入金融市场,在20世纪90年代初已拥有国库券总量的75%,公司债券的54%,央行票据的43%,公司股票的14%,信贷资金市场20%的份额(史柏年,1998)。

(二) 刺激消费,扩大内需

根据凯恩斯经济增长的三驾马车理论,内需是拉动经济增长的三要素之一。内需由投资需求和消费需求构成。投资需求最终通过消费需求发挥作用。因而,刺激消费需求就成为扩大内需的重要手段。我国居民的收入主要分解为消费和储蓄两大部分。在收入一定的条件下,消费与储蓄呈反方向变动,扩大消费需求必须减少储蓄。我们国家从1996年到2002年来连续八次降低商业银行存款利率并

对银行存款利息征收 20% 的所得税,其目的就在于减持居民的储蓄额,扩大消费需求,但是我国居民储蓄结余额不但下降,相反却连年攀升,目前我国居民储蓄结余额已达 8 万亿的历史记录。问题就在于我国的社会保障制度还不健全,居民不能对未来形成乐观的预期,因而强化了预防动机,储蓄倾向增强,结果严重制约消费需求的增长。如果建立和完善了社会保障制度,居民生活中有了“安全网”、“防护墙”,就会增加对未来预期的乐观性,交易动机就会大大膨胀,消费需求就会随之增长。社会保障刺激消费需求从而扩大内需,为社会经济创造良好的条件和动力。

(三) 保护劳动力再生产,促进劳动力市场发展

保护劳动力是社会保障的重要功能之一。劳动力是一切社会最重要的生产要素,是一个国家经济发展的关键因素。现代社会保障是以社会成员为对象,包括了现在的劳动力和潜在的劳动力。社会保障可以通过津贴的形式为劳动者提供必要的资助,如教育津贴、医疗津贴等,使劳动力再生产持续不断,以适应社会经济发展的需要。同时社会保障为劳动者解除了后顾之忧,可以提高劳动者的生产积极性,提高劳动生产率,促进社会经济的发展。

社会保障对劳动力的保护主要体现在以下三个方面。

(1) 通过对那些因疾病、伤残、失业、生育、年老、死亡、灾害而丧失劳动能力者,给予必要的补偿,保证劳动力再生产正常进行。社会保障制度中的社会保险项目基本上是针对保证劳动力再生产设置的。比如,医疗保险可以使患病的劳动力得到尽快地恢复;失业保险保证了具有劳动能力的劳动者的生存,为他们再就业创造条件;生育保险不仅使妇女劳动者的自身劳动力得以恢复,而且为繁衍后代、培育新一代劳动力创造条件。

(2) 社会保障对劳动者提供职业培训、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,能够提高劳动者的素质,保证社会经济发展所需要的高质量人力资源。

(3) 现代社会保障不仅打破了以血缘为基础的家庭保障的历史局限,也超越了企业保障的传统格局,使劳动者解除了后顾之忧,不仅可以激发劳动者的劳动积极性,提高劳动生产率,而且为劳动力在全社会的范围内自由选择职业提供了前提条件,从而促进了劳动力的合理流动,实现了人力资源的有效利用,促进劳动力市场的发展。

三、政治功能

社会保障的政治功能主要体现在巩固国家政权,维持现存的政治制度和经济体制,维护国家稳定与和谐,消除或减少不安定因素,缓解社会动荡,有利于政

治稳定和政局稳定。社会保障制度是国家的一项社会政策，它与政治制度紧密相连，总是为一定的政治目的服务。政府实现其目标的最重要的手段是经济权力，即经济上的影响力。政府对社会保障事务的积极参与对现政权来说是一个“双赢”策略，不仅使政府掌握了更大的经济权力，而且似乎使民众也从中受益，从而有利于政权的巩固。德国“铁血宰相”俾斯麦极力主张制定社会保险法律的主要目的，就是通过一定程度地满足工人提出的收入保障要求以缓和社会矛盾，加强中央政府的实力，巩固政权。

其次，社会保障既是各种利益集团相互较量的结果，同时也是调节不同利益集团、群体或社会阶层利益的必要手段，现代社会保障制度之所以在许多国家成为党派斗争和政党政治、民主竞选中的重要议题，正是社会保障具有不容忽略的巨大政治调节功能的体现。社会保障在不同的社会制度下表现出不同的政治功能。在社会主义制度下，社会保障除具有一般的政治调节功能外，还特别促进了社会成员在国家和社会生活中的主人翁地位；在资本主义制度下，社会保障亦强化了国民对现存制度的依赖意识和国家认同，同时对调节不同社会阶层的政治冲突和促进政治秩序的长期稳定并维持其整体正常运营发挥着特别重要的政治作用。同时社会保障是政府执政力和政府职能的最重要体现，政府执政的合法性与提升人民生活水平的能力息息相关。

四、伦理功能

社会保障对提高人的伦理道德素质与社会的精神文明建设具有促进作用。社会保障是一种社会互助互济的经济形式，体现着社会成员之间的互帮互助、同舟共济的合作关系，因而对促进社会精神文明建设具有重要作用。如劳动者参加社会保险，遵循的是权利与义务基本对应的原则，是劳动者眼前利益与长远利益、个人利益与集体利益的统一，这对于增强劳动者的责任感，培养集体主义精神具有积极的意义。从整体上讲，社会保障来源于国民收入的再次分配，但就受保个体而言，社会保障资金则来源于全体社会成员共同劳动所缴纳形成的共同基金。当单一受保人从社会保障中得到的利益大于其对社会保障的贡献时，实际上他就得到了其他社会成员的帮助；而当某个受保人从社会保障中得到的收益小于他做出的贡献时，他就对享受社会保障资助的其他社会成员提供了帮助。社会保障的调节功能体现在横向上是各社会成员间的彼此互助、互济；在纵向上则是不同年龄劳动者的代际赡养、抚育，是代际互助、互济。这种互济、互助有利于社会成员间的团结，有利于代际的沟通，有利于社会道德观念的维护和延续，有利于良好的社会道德风尚的形成，体现了人与人之间的互助共济行为，体现了权利和义务相结合的关系，从而促进精神文明的建设。

第三节 社会保障的体系

社会保障体系是由相对独立又相互联系的一系列社会保障项目所构成的体系的总和。从世界大多数国家的情况来看,社会保障体系通常包括制度化的社会保障与非制度化的社会保障两大类。前者由国家立法统一规范并由政府主导,一般包括社会救助、社会保险、社会福利三个基本组成部分;后者通常是在政府的支持下由民间及市场来解决,一般包括慈善事业、社区服务、企业年金、商业保险等,它们构成对制度化的社会保障制度的补充,并发挥着有益的作用。

国际劳工组织认为,社会保障主要承担九个方面的风险,即疾病、生育、老年、残疾、死亡、失业、工伤、职业病和家庭。对这九个方面的保障可以满足社会成员一生的基本生活需求,从而促进社会稳定和经济发展。

国际劳工组织在1952—1982年,把社会保障体系组成部分概括为:社会保险(Social Insurance);社会援助(Social Assistance)或社会救助;由国家财政收入资助的补助金(Benefits);家属补助金(Family Benefits);储备基金(Provident Funds);雇主规定的补助年金以及围绕社会保障而发展的辅助性或补充性计划。

在实践中,各国根据自己的国情,对社会保障体系规定了不同的内容,其具体范围也不尽相同,有的宽一些,有的窄一些。英国的社会保障体系由社会保险、社会补助(包括住房、儿童食品、高龄老人补助)、社会救助(包括低收入户、贫穷老人以及失业者救助)、保健服务和社会服务五个部分组成。美国的社会保障体系由六个部分构成:社会保险、社会救助、退伍军人补助、老人医疗服务、教育与住房。瑞典的社会保障体系由社会保险、社会救助、义务教育、家庭福利、职业培训五个部分构成。在我国,1993年中国共产党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》把社会保障制度纳入社会主义市场经济体制中,并明确指出:“建立多层次的社会保障体系。社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。”但是,从共性上看,社会救助、社会福利、社会保险是社会保障体系不可或缺的组成部分。

一、社会救助

社会救助是国家及社会对遭受自然灾害、不幸事故等和生活在贫困线或最低生活标准下的个人和家庭进行救济和援助,以维护这些社会成员的基本生活权利

的一项社会保障制度。社会救助的内容主要有：

(1) 贫困救助。其救助的对象主要是城乡突遭疾病、死亡以及因企业破产倒闭而影响基本生活的困难户，它包括定期救助、临时救助、其他救助等，我国目前对城镇居民实施的最低生活保障就属于贫困救助。

(2) 灾害救助。灾害救助指对因为受到洪水、地震、火灾、台风、火山爆发等自然灾害的侵袭而失去生活保障人员的救助，它包括生活救助、医疗救助、其他救助等。这是暂时的应急救助，被救助者并非都是低收入者，只是面临暂时的困难无法解决。

社会救助的特点有：

(1) 义务的单向性。社会救助强调的是国家和社会对社会成员的救助义务，社会成员有接受救助的权利，不需要承担义务。

(2) 福利性。社会救助基金一般由政府财政拨付，社会成员不需缴纳任何费用。

(3) 对象的限制性。社会救助对象由法律加以规定，只有符合条件的社会成员才有资格享受。

(4) 目标的低层次性。社会救助的目标是应对灾害和克服困难，而不是提高生活的质量，因此社会救助处于保障体系的最低层次。

(5) 手段的多样性。社会救助既有实物救助又有现金救助；既有民间救助又有官方救助；既有临时应急救助又有长期固定救助。

社会救助是社会保障的最低层次，是保障社会的第一道安全网。

二、社会保险

社会保险是社会保障体系最核心的部分，它是国家通过立法而建立起来的旨在保障劳动者在因年老、疾病、伤残、生育、失业等暂时或永久失去劳动力而减少或失去工资收入的情况下，仍能享有和在业期间相差不大的基本生活权利的一项社会保障制度。由于社会保险的对象是整个社会成员中最重要、最有创造力的部分——劳动者群体，因而社会保险成为社会保障体系的核心和主干。一个国家社会保障体系是否健全，首先取决于社会保险的发展状况。

社会保险的内容主要有：

(1) 养老保险。由法律规定的，对劳动者中老年后丧失劳动能力的或因年老不再劳动的，国家给予一定工资补偿的制度，它包括企业职工养老保险、公务员养老保险、农民养老保险、其他职业者养老保险等。养老保险在社会保险中的覆盖面最广，投保人享受保险的时间最长，且随物价上涨、社会消费水平的变化而不断调整。