



高等学校经济与工商管理系列教材

GAODENG XUEXIAO JINGJI YU GONGSHANG GUANLI XILIE JIAOCAI

赵万水 主 编
余桔云 副主编

S
HEHUI
BAOZHANG
XUE

社会保障学



清华大学出版社
<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>



北京交通大学出版社
<http://press.bjtu.edu.cn>

高等学校经济与工商管理系列教材

社会保障学

赵万水 主 编

余桔云 副主编

清华大学出版社
北京交通大学出版社

• 北京 •

内 容 简 介

全书主要介绍了社会保障的理论知识、社会保障理论发展过程、社会保障现实发展的大事,探讨了社会保障的理论基础,进行了社会保障制度需求、社会保障制度供给等方面的分析,对社会保障体系、社会保障资金运营等方面进行了系统论述,最后介绍了社会保障的研究方法。

本书适合经济管理类本科生及研究生使用,也适合关注公共管理学科理论研究的高级公务员及事业单位高层管理人员参考。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学/赵万水主编. —北京:清华大学出版社;北京交通大学出版社, 2011.12
(高等学校经济与工商管理系列教材)

ISBN 978-7-5121-0783-0

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(2011)第225699号

责任编辑:黎 丹

出版发行:清华大学出版社 邮编:100084 电话:010-62776969

北京交通大学出版社 邮编:100044 电话:010-51686414

印刷者:北京市德美印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印张:14.5 字数:325千字

版 次:2011年12月第1版 2011年12月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5121-0783-0/C·115

印 数:1~4 000册 定价:26.00元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。
投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

前 言

随着我国经济的快速发展,社会保障的短板日益显现。从1998年劳动和社会保障部成立以来,1999年颁布《失业保险条例》、2003年颁布《工伤保险条例》并建立新型农村合作医疗制度、2007年建立农村居民低保制度和城镇居民基本医疗保险制度、2009年在全国范围内开展新型农村社会养老保险试点,我国社会保障法规日益健全,社会保障事业发展迅速。

作为推广社会保障文化阵地的大学本科,需要一本反映社会保障最新发展成果且符合学生实际的教材。国内一些高校所使用的教材虽各有各的特点,或偏重理论,或偏重实务,未能达到上述要求。因此我们合编这本理论与实践相结合的教材,以期为大学生的学习和社会青年自学提供一个有益读本。

本书的编写按照社会保障理念的自我展开为脉络,概括了社会保障理论发展过程,介绍了社会保障的实践发展状况,阐述了社会保障的成熟理论,展望了社会保障未来发展前景,最后为学生进行社会保障研究提供了方法论指导。

在编写过程中,我们特别注意处理好以下三个关系。

一是理论与实践的关系。社会保障学既是一门有着内在逻辑的理论学科,也是一门对实践有着很强指导性的实践学科,甚至于更偏重于实践。我们处理理论和实践关系的做法是:系统介绍成熟理论的同时,描述国内外社会保障法律、社会保障操作方法、社会保障制度等,特别是中国近年来的社会保障改革动态。

二是专业学习和业余学习的关系。社会保障学是劳动与社会保障专业本科生的入门课程,也可以作为自学社会保障知识的启蒙课程。本书尽量避免晦涩的字词,即使是专业术语也用简明的词语进行解释,在编写的过程中尽可能增加教材的可读性,同时兼顾专业性。按照社会保障的内在联系从各个侧面全方位地介绍社会保障知识,使各个层次的读者都能掌握社会保障的一般知识,具备社会保障的一般技能。

三是理论学习与技能训练的关系。陆游的名句“纸上得来终觉浅,绝知此事要躬行”揭示了书本知识与技能训练的关系,通过个人的自我探索有利于巩固已学知识,有利于形成科研的技能。本教材设计了社会保障研究的方法论,为读者探索社会保障问题提供了方法借鉴。同时在附录中提供了社会保障学名词的中英文对照,为读者进行社会保障研究提供了基础材料。

本书由江西财经大学财税与公共管理学院劳动与社会保障系全体教师编写,其中前言、第4章由赵万水编写;第1章由赵万水、肖迎春合作编写;第2章由余桔云、赵万

水编写；第3章、第7章由伍先斌编写；第5章由万谊娜编写；第6章由舒成编写；第8章由赵万水、余桔云编写。在编写过程中获得了学院其他老师及研究生的支持，在此表示感谢！同时向书中所引用资料中的作者表示真诚的感谢！

本书配有数学课件和相关的教学资源，有需要的读者可以从网站 <http://precs.bjtu.edu.cn> 下载或与 cbsld@jg.bjtu.edu.cn 联系。

因水平有限，编写过程中出现错误在所难免。在此诚恳希望阅读此书的专家、学者及其他读者提出宝贵意见，以便我们进一步完善。

编 者
2011 年 11 月

目 录

第 1 章 导论	(1)
1.1 社会保障概述	(1)
1.2 社会保障学的研究内容	(7)
1.3 社会保障体系	(9)
1.4 社会保障理论沿革——基于个体需求与能力矛盾视角.....	(12)
1.5 本书体系安排.....	(15)
本章小结	(16)
重要概念	(16)
思考题	(16)
进一步阅读的材料	(17)
第 2 章 社会保障的发展历史	(18)
2.1 古代社会保障的产生与发展.....	(19)
2.2 近代济贫制度的建立与发展.....	(31)
2.3 现代社会保障制度的产生与发展.....	(34)
2.4 现代社会保障制度面临的问题与改革.....	(38)
本章小结	(41)
基本概念	(42)
思考题	(42)
进一步阅读的材料	(42)
第 3 章 社会保险	(43)
3.1 养老保险.....	(43)
3.2 医疗保险.....	(52)
3.3 失业保险.....	(62)
3.4 工伤保险概述.....	(71)
3.5 生育保险.....	(78)
案例分析	(84)

本章小结	(87)
重要概念	(87)
思考题	(88)
进一步阅读的材料	(88)
第4章 社会救助与优抚	(89)
4.1 社会救助	(89)
4.2 社会优抚	(97)
本章小结	(110)
复习思考题	(110)
进一步阅读的材料	(111)
第5章 社会福利	(112)
5.1 社会福利概述	(113)
5.2 老年人福利	(115)
5.3 残疾人福利	(126)
5.4 妇女儿童福利	(135)
本章小结	(141)
复习思考题	(142)
进一步阅读的材料	(142)
第6章 社会保障基金管理	(143)
6.1 社会保障基金概述	(143)
6.2 社会保障基金的管理模式	(146)
6.3 社会保障基金的筹集和支付	(153)
6.4 社会保障基金投资运营	(157)
6.5 社会保障监管	(161)
本章小结	(168)
复习思考题	(168)
进一步阅读的材料	(168)
第7章 社会保障管理体制	(169)
7.1 社会保障管理体制概述	(169)
7.2 国外社会保障管理体制分析	(175)
7.3 社会保障各项目的管理概述	(179)
7.4 中国社会保障管理体制的构建	(184)

本章小结.....	(190)
复习思考题.....	(190)
进一步阅读的材料.....	(191)
第 8 章 社会保障的研究方法	(192)
8.1 社会保障研究的特点及研究指标	(192)
8.2 调查研究法	(195)
8.3 访谈法	(204)
8.4 观察法和文献法	(210)
本章小结.....	(219)
复习思考题.....	(219)
进一步阅读的材料.....	(219)
附录 A 社会保障主要名词的中英文对照	(220)
参考文献	(222)

第 1 章

导 论

【学习提要】

本章为导论部分，是全书的开篇，阐述了社会保障、社会保障学入门知识，介绍了本书的编排体系，便于读者阅读。同时本书也是社会保障基本理论部分，系统梳理了社会保障思想的沿革，区分了社会主义公有制与资本主义私有制社会保障思想的不同。

【学习目标】

- 社会保障的定义、必要性、功能；
- 社会保障学的研究对象、学科性质；
- 社会保障体系；
- 社会保障理论沿革。

1.1 社会保障概述

1.1.1 社会保障的概念

社会保障是一个古老的范畴，自从人类诞生以来，就存在社会成员之间相互帮扶、共同度过生存危机的情况。物竞天择，适者生存，作为独立的个体并非每个人都具有生存的本领。社会弱者被疾病、饥饿、寒冷所折磨，是具有怜悯之心的社会强者所不能容

忍的，于是施舍、赠与、帮工蔚然成风，代代相延，形成了社会保障文明。发展到以1601年英国颁布《济贫法》为标志，社会保障走向法制化轨道。社会保障已渗透到生活的方方面面，每个人从出生到死亡无一不与社会保障相关。

由于时代的发展，社会保障被赋予了更丰富的内涵。不同的学者或国家对社会保障有不同的界定。国际劳工组织1942年文献中界定：社会保障是通过一定的组织对这个组织的成员所面临的各种风险提供保障，为公民提供保险金、预防或治疗疾病，失业时资助并帮助他重新找到工作。美国在《全球社会保障》中把社会保障界定为：是指根据政府的法规而建立的项目，给个人谋生能力中断或丧失以保险，还为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障（含为抚养子女而发给的家属津贴）。国内学者郑功成把社会保障界定为：社会保障是国家或社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化国民生活保障系统。

对社会保障的界定，必然要涉及社会及保障两个名词，然后这两个名词综合到一起才是社会保障。

社会保障中的社会有很多解释，其一，社会泛指一切组织，如氏族公社、党派组织、村民自治组织、慈善机构乃至联合国等；其二，社会特指国家，如美国、英国、法国等；其三，社会指民间组织，如各种各样的协会、民间慈善机构、民间文艺团体等；其四，社会指除个人家庭以外的一切组织，可以是国家，也可以是慈善协会。

社会保障中的保障亦有多种含义，其一，物资供应，指为国民提供基本的生存资料，如柴米油盐等基本生活必需品；其二，服务提供，即为国民获得个人生活的护理服务，如养老服务、疾病照护、盲人服务等；其三，精神慰藉，指满足人们的精神方面需求，如被社会尊重、情绪得到有效渲泻、情感生活得到很好满足。当前中国《老年法》把“常回家看看”作为孝顺老人必备内容写入其中，就体现了老人与子女间的情感互动，给老人以精神慰藉。

把社会与保障综合到一起，社会保障即是个人家庭以外的组织给个人提供的基本物质、服务和精神保障。这里的组织包括国家、单位和其他组织，其中国家为社会保障提供法律依据并亲力亲为参与社会保障，单位负担个人的部分社会保障缴费并为单位成员直接提供福利，其他组织按公益的目的自愿为个人提供帮助。此处的基本是指人们生存需求的最低水平，含物质、精神、服务三个层面。当然随着社会的发展，这种生存需求所包含的内容也逐渐丰富，水平也不断提高，如福利国家提供的社会保障不仅仅是使人们能够生存，而是生存得更好、更幸福。

作为社会保障概念，除了上述保障主体、保障内容之外，还包括保障依据、保障对象、保障手段等内容。

社会保障的依据经历了从良心到法律的过程。在漫长的奴隶社会、封建社会，君主给国民的保障就是凭自己的良心而实施的，国民接受保障要对君主存感激之心。现代社会保障则是立法先行，通过立法对社会保障进行规范，确保被保障者的权利。除政府保

障外，现代民间保障仍以良心或道德为考衡。

社会保障的对象主要是社会弱势群体。关于弱势群体有三种解释，其一，经济困难群体，这部分社会群体收入低下，自我生活需要无法自我保障；其二，身体残疾群体，含视力残疾、听力残疾、言语残疾、肢体残疾、智力残疾、精神残疾、多重残疾和其他残疾的人，这部分人生活自理能力差，谋生相当困难；其三，权利缺失人群，如话语权缺失，2003年左右进城务工人员的低薪、欠薪问题等。在这三部分弱势群体中，社会保障的对象侧重于经济困难群体。

社会保障的手段是社会化的信息管理系统。通过社会保障软件进行社会保障费用的征缴，利用广泛分布的银行或邮政储蓄系统进行社会保障资金的发放，利用网络对社会保障管理进行监督，确保社会保障的公开、公正、公平，切实提高人们的福利水平。

1.1.2 社会保障的必要性

人们在享受社会保障所带来幸福的同时，却对为什么要社会保障缺乏思考，好像社会保障这个世界自然产生的，人们享受它是天经地义的。社会保障是人类社会特有的现象，以法律为依据的社会保障只是到了近代才产生。

1. 人类社会需要社会保障

人类进化之后，与动物界分界，发展了自己的游戏规则。人类继承了自我总结的文明，不断把文明推向新的高度。社会保障是人类文明成果之一，世界上各个国家都建立了适应自己国家的社会保障体制。

社会保障是保障个人生存权的工具，它在一定程度上实现了个体生存的公平。天赋人权，人自生下来就具有生存的权利，这是任何人不能剥夺的。在自然状态下，并非任何人都能获得生存所必需的物质资料。按照达尔文的进化论观点，弱肉强食，适者生存，那些不能获得生存资料的人可能就被定义为不适者，被淘汰出生存的格局，而这是不公平的。市场经济中是按生产要素在生产中的贡献进行分配的，这些生产要素包括劳动、资本、技术、管理等。按此法则，那些不具有生产能力的老人、儿童或者是有劳动能力而失业的劳动者，是不能分享生产成果的，他们也不能获得生存的基本生活资料，即按自然法则无法生存。因此，由政府组织社会保障供应这些人以生存所必需的物质资料，以保障这些弱势群体的生存权。

社会保障的建立有助于整体效率的提高。重视个体，就是重视整体；不重视个体的群体，其整体效率也就低下。保障个体的生存权，使个体无后顾之忧，激发个体的积极性与创造性，提高整体的工作效率。给劳动力提供统一的社会保障，有助于统一劳动力市场的形成，使劳动力在整体范围内无障碍地流动，增加整体的活力。

社会保障是统治者维持其统治的需要，统治阶级总是谋求自我利益最大化，这无异于侵占了被统治者的利益，当矛盾激化时会导致被统治阶级起义，从而动摇统治者的统

治。历史上当水灾、旱灾或蝗灾发生时，统治阶级总是推出免税免赋的举措，并且发放救灾粮，以消除可能动摇其统治的萌芽。在人民当家做主之后，国家不再是一个阶级压迫另一个阶级的工具，而是人民代表治理国家，增进人们福利的工具。社会保障成为和谐发展的工具，它提高低收入者的收入水平，保障人们的基本生活，消除了社会不安定、不和谐因素，使人们生活得更更有尊严、更幸福！

社会保障是工业化的必然产物，工业化把许多家庭功能转移给了社会。随着工业化的进程，为防范工业风险而建立了相应的养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保险，把原本是家庭的养老、医疗、育儿转移给社会，家庭的生育、教育、养老、医疗、经济、精神慰藉等功能大部分转移给了社会，从而削弱了家庭的功能。工业国家大都建立了相对齐全的社会保障，从而社会保障的发展是工业化进程的必然产物。

社会保障是社会以组织的形式防范个体的自我风险。社会保障的核心是保险，是社会互济、互助。社会保险满足大数定理，在众多的样本中某一事件（风险）发生的概率是确定的，并且这种风险的发生是小概率事件。利用这一原理，可以进行大病风险防范。由于大病的发生是小概率事件，可以让大量的参保人缴费，从而筹集疾病治疗费用，通过互济，达到收支均衡。与商业保险不同的是，商业保险是要谋利的，社会保险是不以营利为目的，并且政府还要为社会保险提供资助。

社会保障是一种文明传承，是一种制度模仿。人类是善于学习和模仿的，人类会继承前人的优秀成果，人们会学习他人的有效率的做法。自从英国进行济贫方面立法以后，德国 1883 年开始进行社会保障方面的立法，美国 1935 年进行社会保障方面全方位的立法，其后世界上其他国家纷纷效仿这些国家，进行社会保障方面立法，借鉴这些国家的经验，建立适合本国国情的社会保障制度。

2. 社会主义市场经济条件下中国需要社会保障

社会主义市场经济是指在国家宏观调控下，市场对资源配置起基础性作用的经济。市场在资源配置方面存在自然垄断、外部效应、偏好不合理、宏观经济失衡等方面的无效，需要由政府或国家予以纠正。“看不见的手”与“看得见的手”携手共进，共同配置资源，增进人们的福利。

社会主义的理念本身包含国民福利水平的提高。贫穷不是社会主义，落后不是社会主义，社会主义就是让人们生活得更富裕。社会主义本身内含着以社会为主体为国民谋福利。社会保障体现社会主义的优越性。国外社会保障（特别是福利国家）的示范，增进国民的幸福指数做法，自然被社会主义国家所接受并实现。

市场经济不能给所有人提供生活必需品。市场是商品提供者与商品需求者交易的场所，是一切供求关系的总和。进入市场必须有东西可交易，它是强者博弈的场所。市场的分配是按生产要素的贡献进行的，那些没掌握生产要素或掌握少许生产要素未在生产过程中发挥作用的社会成员，不可能从市场分得自己生存必需的生活资料，从而按市场

的自然法则，这些人就是市场的不适者，不能在市场经济中生存。因此这些人必然要借助第二次社会保障的分配，从国家或社会领取自己生存所需的生活资料，保障自己的生命权。

中国是五千年文明古国，尊老爱幼是长期遵从的道德规范。先贤孟子言“老吾老及人之老，幼吾幼及人之幼”，以推己及人的推理阐述社会保障思想。西汉刘邦给全国老人颁发“鸠杖”，以示尊崇。汉文帝刘恒颁发养老诏，赐给寿老们布帛酒肉及粥米。由于尊老法律的颁布及皇帝的示范作用，使汉代尊老敬老蔚然成风。此后虽经朝代变迁，尊老爱老传统未变，孝文化一脉相传。继承传统，借鉴国外，中国已形成较为完善的社会保障体系，并把社会保障事业继续发扬光大。

1.1.3 社会保障的特征与功能

社会保障制度经过长期发展，其内在的不变性经常涌现出来而被人们所认识。这些不变性包括社会保障的特征与功能等。社会保障的特征使社会保障区别于其他社会范畴，社会保障功能实现着社会保障的使命。社会保障的基本特征有普遍性、基本性、强制性、层次性、刚性五个方面。

1. 社会保障的特征

(1) 普遍性

社会保障的范围非常广泛，它覆盖所有的社会成员。它不会因为社会成员的性别、职业、民族、地位等方面限制，而实行选择式保障。社会成员的生、老、病、死、伤、残、失业及遭遇灾害等，都需要社会给予保障。资本主义国家如此，社会主义国家也是如此。即使是经济落后的发展中国家，亦要保障全体国民的福利水平。

(2) 基本性

马斯洛把人的需求分为生理需要、安全需要、社交需要、尊重需要、自我实现需要五个依次递进的层次，低层次需要满足了，人们才会满足高层次的需要。社会保障主要满足的是人们的低层次需要，保障人们的基本生活。至于高层次的自我实现需要，社会保障只能给予一个劳动力自由流动的社会环境，其具体实现要通过自我努力才行。低保是满足人们基本需要的典型代表。

(3) 强制性

国家的社会保障通过一系列的法律、法规来规范有关各方的权利与义务关系，调节着社会保障的运行。基本社会保险不同于商业保险，商业保险是自愿的，而基本社会保险是强制的，它要求每个社会成员都要参加。如果企业没有按规定缴纳社会保险，就要接受政府的罚款，甚至于吊销企业的营业执照。

(4) 层次性

社会保障是一个综合系统，包含若干子系统。一般地说社会保障包括基本保障、补

充保障两个层次。如果细分则社会保障有国际捐赠、国家保障、民间保障、单位保障、家庭保障五个层次，其中国家保障是基本保障，家庭保障是基础，单位保障是支柱，民间保障是辅助。民间保障还可细分为慈善机构的保障、民间非营利组织的保障等。仅从养老保险来看，劳动者的养老保险包括法定的基本养老保险、单位补充养老保险、互助保险、个人储蓄保险等层次。

(5) 刚性

像工资刚性一样，社会保障也呈现出刚性特征。社会保障的刚性在保障水平、保障需求、保障制度三个方面体现出来。社会保障水平是一个不断提高的过程，并且随着劳动生产率的提高只升不降。社会保障需求是刚性的，发生灾害如果不救助则危及国家统治，出现家庭困难的重病患者如果不救助则危及患者的生命。社会保障制度用法律、法规确定下来，体现着国家的意志。社会保障的发展经历了国王（或皇帝）的主观恩赐到国家有意识制度安排两个阶段，并逐步固化。

2. 社会保障的功能

功能与作用不同，功能是事物或方法所发挥的有利作用，作用则是对事物产生的影响、效果。功能更接近于事物的质的规定性，作用更像是事物本质的外在表现。功能亘古不变，作用因时而变。社会保障的功能是社会保障本质的体现，在任何时期都是不变的。一般来说社会保障的功能包括生活保障功能、互助共济功能、促进发展功能、稳定社会功能四项。

社会保障在不同时期作用是不相同的，在资本主义社会主要是协调阶级矛盾，在社会主义社会旨在提高人们的生活质量。

(1) 生活保障功能

保障每位公民的生存权是国家的责任，国家通过社会保障制度承担这种责任。低保制度能保障公民的衣食住行达到最低生活标准，维护着社会成员的尊严。医疗保险、医疗救助保障了社会成员的健康权；教育救助保障了青少年的受教育权；住房救助保障了人们的居住权。通过社会保障制度安排，社会成员不必为生存而奔波，只是为生活得更好而努力。

(2) 互助共济功能

社会保障有风险防范作用，它帮助社会成员规避老年风险、疾病风险、失业风险、生育风险、护理风险等。从某种角度来说社会保障学属于保险学的分支，在社会保险方面亦遵从保险原理。保险是用大多数人的钱为少数遭遇风险的人防范风险，所谓“人人为我，我为人人”，它满足大数定律。

(3) 促进发展功能

社会保障是经济均衡的自动调节器。在经济繁荣时期人们缴纳的社会保障费用较多，自动抑制了经济过热。反之在经济萧条时候，一方面由于失业增加、收入减少自动减少社会保障缴费，抑制了社会保障的资金累积效应；另一方面因失业增加、收入减少

政府需要救助的人数增加,社会保障支出增加,从而刺激总需求拉动经济走出低谷,促进社会经济发展。

社会保障在促进个人发展方面亦起着重要作用。从个体而言,社会保障中的教育救助、孤儿低保保障了适龄儿童的学习权利,培养了青少年的生存技能。失业保险、失业救助则为失业者提供了物质帮助,有助于失业者重新培训,适应新的岗位需求。

(4) 稳定社会功能

社会保障通过对国民收入的削峰填谷^①,促进经济自动稳定,它是经济周期的自动稳定器。社会保障通过对社会财富再分配,缩小社会成员之间的收入差距,保障每位社会成员的基本生活,维护社会稳定,它是一个国家的社会稳定器。社会保障通过风险防范,使社会成员过着衣食无忧的生活,增强了社会成员的幸福感。

1.2 社会保障学的研究内容

1.2.1 社会保障学的研究对象

任何一门学科都有自己独立的研究对象,研究对象的不同是区分不同学科的标志。社会学以社会现象为研究对象,从中探讨其中的规律。

社会保障学也有自己独立的研究对象,它研究的是社会保障的发生、发展变化过程的规律及其关系,包括社会保障历史沿革、社会保障政策、社会保障管理、社会保障法律法规、社会保障基金管理等。社会保障作为一种理念,亦是自在自为地展开。在它的发生发展过程中与其他理念或社会存在有着千丝万缕的联系,探讨这些规律性的联系就是社会保障学的研究任务。

社会保障萌芽于原始社会,在以后的奴隶社会、封建社会等社会形态中发展壮大。农业社会中的社会保障表现形式为救灾济贫,工业社会则转变为化解工业化过程中所带来风险的社会保险,后工业社会则是全方位的社会福利。农业社会中由于生产力不发达,存在诸多的荒地,只要愿意劳动,总能够获得生存所必需的食物。只有在天灾人祸的年岁,才可能出现生存危机。这时社会上的富人或统治阶级利用其仓储的粮食或其他生活必需品帮助社会上的穷苦成员度过危机。工业社会由于存在失业、老年、工伤等风险,通过社会成员共同出资抵御少数社会成员出现的风险。政府建立的社会保险不同于商业保险,它是非盈利的,是为社会成员谋福利的。后工业社会许多成员不再从事工业

^① 削峰填谷是指社会保障在经济衰退时扩大支出,弥补社会流动性的不足;在经济繁荣时减少支出,扩大缴费,削去经济中过剩的流动性,促使经济自动均衡。

劳动,丰厚的非劳动收入使大多数社会成员免除了生存危机。这样社会保障不再是提供基本生活资料,而是演变为提高社会成员的福利,使全体社会成员的生活更幸福!

不同时期,政府的社会保障政策是不同的。农业社会社会保障的主要内容是灾害救助、贫困救助,社会保障的对象就是受灾群众和困难人群。当然某一时期具体的社会保障政策还要受诸多因素的影响,比如执政者的性格、利益集团的干扰、具体的受灾情况等。封建社会统治者更多的是考虑自己的利益,其救灾济贫是为了维护自己的统治,是防备农民起义的消防器材。工业社会社会保障的主体演变为工人,社会保障政策的重点是防范工业化所带来的生存风险。

社会保障管理由一定的机构负责实施。各国的社会保障管理不尽相同,有专设机构进行管理的,有把社会保障管理与其他事务管理合并在一个机构的。社会保障经费使用有单独列预算的,有合并到全国财政预算的。基于各国的国情,社会保障的管理模式亦不尽相同,有积累型的,也有社会保险型的。

社会保障是人们理性的产物。西方国家的社会保障强调立法先行,用法律指导社会保障的实践。1601年英国率先在社会保障方面进行立法,针对工业革命、圈地运动、宗教改革等社会运动从土地中剥离出来的流浪者,颁布了《济贫法》,规定身强力壮者须从事劳动,儿童到习艺所去学习技艺,老人在救济院接受救济,无劳动能力体质弱小者可持马口铁到规定地段乞讨。在此情况下,严禁人民流浪,对凡不能工作者一律处于严刑(甚至包括死刑)。1883年德国颁布《疾病保险法》、1884年颁布《工伤保险法》、1889年颁布《老年和残疾保险法》,标志着德国的社会保障进入了以社会保险为主体的阶段,同时也标志着世界社会保障进入了防范工业风险的时期。美国1935年针对1929—1933年经济危机暴露的社会保障不足进行了社会保障立法,保障了老年人的基本生活。

社会保障缴费形成社会保障基金。社会保障基金中的养老基金具有长期积累性,短期不会安排支出,因此其保值增值成为基金管理的重要内容。此外,为应付人口老龄化而设立的社会保障储备基金,亦是一段时期以后才使用。杜绝挪用、保持高速增长是基金管理的重要任务。社会保障基金管理涉及管理机构设置、基金投资运营、基金使用等方方面面的内容,十分复杂。

1.2.2 社会保障学的学科性质

给一门学科定性,就是要掌握这门学科的归属。社会保障内容较为广泛,社会保障学涉及多门学科的知识,包括社会学、政治学、经济学、法学、管理学等。

社会学透过社会现象探索其内在的规律。社会现象是人或由人组成的群体活动的表现,它种类较多,纷繁复杂。社会保障是一种社会现象,是社会群体给自我成员防范生活风险,为社会成员提供生活保障。当社会成员遭遇疾病、失业、工伤等风险时,社会组织提供资金、生活必需品等帮助这些成员渡过难关。在地震来临时,社会组织帮助疏

散、撤离受灾群众。组织帐篷安排受灾群众住宿，为他们提供药品、矿泉水、粮食等生活必需品。失业是工业社会的正常现象，100%就业是不可能的。在社会成员失业的时候，政府发放失业救济金、提供失业培训、为失业者介绍工作，化解失业风险。机器化大生产提高社会效率的同时，也带来大量的工伤事故。个人凭自我经济实力无法与高额的治疗费用抗衡，只有集中社会力量才能破解费用难题。从某种意义上说，社会保障归属于社会学范畴。

政治学是研究社会政治现象的科学，它主要研究政治行为、政治体制及政治相关领域。它阐述在一定经济基础上的社会公共权力的活动、形式及其发展规律。社会保障政策是由社会公共权力部门制定的，它的执行依赖于政府部门领导与实施。不同的政党对社会保障的态度不同，其社会保障政策亦不尽相同。所以，社会保障学带着浓厚的政治学色彩。

经济学是研究社会产品的生产、交换、分配、消费及其关系的科学，在生产、交换、分配、消费四环节中生产处于主导地位，生产决定分配，分配反作用于生产。社会保障是仅次于财政的第二分配，它通过社会保障资金的筹集、使用，掌控着大量社会资源，增进人们的福利。社会保障分配的资源来源于经济活动的创造，借鉴经济理论丰富社会保障理论，所以社会保障学亦有经济学色彩。

法学是研究法、法的现象及与法相关问题的科学，是关于法律问题的知识和理论体系。社会保障的行为受社会保障法律的约束，社会保障法有社会保险法、社会救助法、优抚法、慈善法等。社会保障的立法亦遵循立法程序，遵从一般的立法规律。社会保障法是社会法律体系的一个部分，它也与其他社会法律相互关联。因此社会保障学亦是法学的一个分支。

管理学是系统研究管理活动基本规律和一般方法的科学，通过计划、组织、管理、协调提高组织的整体效能。社会保障亦是管理活动，它有社会保障基金管理、社会保障组织管理、社会保障对象管理等内容。社会保障理论亦借鉴管理学的知识，丰富本身的知识体系。因此，社会保障学又可看作管理学的分支。

基于社会保障学的内容涉及社会学、政治学、经济学、法学、管理学等学科的知识，不能把它具体划归某一个学科。它是一个集社会学、政治学、经济学、法学、管理学于一体的综合性学科，又是一个边缘性学科。

1.3 社会保障体系

社会保障体系是指一个国家或地区的社会保障制度所涵盖的全部内容、范围和项目构成。社会保障体系按不同的标准有不同的组成部分。按各个组成部分在社会保障中的