




全国劳动和社会保障干部培训教材

社会保障概论

SHEHUI BAOZHANG GAILUN

劳动和社会保障部组织编写

主编 何平

 中国劳动社会保障出版社

全国劳动和社会保障干部培训教材

社会保障概论

劳动和社会保障部组织编写

主 编 何 平

副主编 师继承

中国劳动社会保障出版社

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/何平主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,2001
全国劳动和社会保障干部培训教材
ISBN 7 - 5045 - 3301 - 7

I .社 ...

II .何 ...

III .社会保障 - 概论 - 干部培训 - 教材

IV .C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 055566 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

出版人:张梦欣

*

北京印刷三厂印刷

新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 12印张 253千字

2001年9月第1版 2002年5月第2次印刷

印数:7000册

定价:26.00元

读者服务部电话:64929211

发行部电话:64911190

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

全国劳动和社会保障干部培训教材 编写委员会

主任 张左己

副主任 李其炎 刘雅芝 林用三 王建伦 王东进

成员 刘永富 任泽民 陈刚 张小建 祝晏君

焦凯平 毛健 乌日图 施明才 袁彦鹏

胡晓义 王东岩 唐云岐 何平

全国劳动和社会保障干部培训教材 审定专家

(按姓氏笔画排序)

史探径 宋长青 杨良初 周达生

林闯 郑海航 侯文若 贾俊玲

夏积智 常凯 董克用

《社会保障概论》编写人员

(按姓氏笔画排序)

王宗凡 江敏 刘燕生 张军 武玉宁

序

新的更加富有挑战性的 21 世纪已经到来,劳动保障事业也迎来了全面发展的新时期。

新的世纪,劳动保障事业面临三大任务:建立市场导向的就业机制;建立现代企业工资收入分配制度;建立独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。劳动保障系统肩负的任务繁重,责任重大。要承担起我们的重要职责,完成党中央和国务院交给我们的各项艰巨任务,必须建立一支高素质的干部队伍。

江泽民总书记指出:“按照革命化、年轻化、知识化、专业化方针,建设一支适应社会主义现代化建设需要的高素质干部队伍,是我们的事业不断取得成功的关键。”当前,我国正处于发展的关键时期、改革的攻坚阶段,要建立起适应社会主义初级阶段生产力发展水平、符合社会主义市场经济体制要求的劳动和社会保障制度,有大量的新的知识需要我们去学习和掌握,有大量的过去不熟悉的领域需要我们去了解和认识,有大量的事关全局的问题需要我们去研究和解决。各级劳动保障部门机构改革后,职能调整,新人增多,面对新的形势、职能和任务,加强教育培训,提高干部队伍素质,比以往任何时候都更加重要和紧迫。

劳动保障部组建不久即研究制定了《1999 年—2003 年劳动保障系统干部教育培训规划》,总的目标是,到 2003 年底以前,要对劳动保障系统全体干部普遍进行一次劳动保障业务知识的系统的教育培训,使全体干部的知识结构明显改善,在政治理论水平、文化素养和业务工作能力等方面能够更好地胜任工作岗位的要求。为帮助劳动保障系统广大干部学习劳动保障业务知识,配合《1999 年—2003 年劳动保障系统干部教育培训规划》的实施,我们组织部内有关业务骨干和有关专家编写了这套劳动保障干部培训教材。

希望各级劳动保障部门认真按照《1999 年—2003 年劳动保障系统干部教育培训规划》要求,结合本地区劳动保障工作实际,充分运用这套教材组织培训。要通过灵活有效的各种培训,使全体干部的业务素质和工作能力提高到一个新水平,为劳动保障事业的发展提供强有力的组织保证和智力支持。

陈左己

2001 年 1 月 19 日

目 录

第一章 社会保障制度的产生和发展	(1)
第一节 社会保障基本概念和模式	(1)
第二节 社会保障制度的形成和发展	(9)
第三节 社会保障制度改革趋势	(15)
第二章 社会保障制度的结构与内容	(22)
第一节 社会保障目标、功能与原则	(22)
第二节 社会保障项目组成	(26)
第三节 建立有中国特色的社会保障体系	(30)
第三章 社会保障基金	(43)
第一节 社会保障基金制度	(43)
第二节 社会保障基金管理	(46)
第三节 社会保障基金运营	(53)
第四章 社会保障管理	(56)
第一节 社会保障管理概述	(56)
第二节 社会保障管理体制	(58)
第三节 社会保障业务规范	(63)
第四节 社会保障信息管理系统	(67)
第五节 社会保障管理服务社会化	(72)
第五章 社会保障立法	(79)
第一节 社会保障法律制度概述	(79)
第二节 我国社会保障法律制度的发展	(81)
第三节 完善我国社会保障法制建设	(85)
第六章 社会保险	(88)
第一节 社会保险的一般原理	(88)
第二节 养老保险	(95)
第三节 医疗保险	(115)
第四节 失业保险	(132)
第五节 工伤保险	(154)

目 录

第六节 生育保险	(164)
第七章 农村社会保障	(170)
第一节 农村社会保障历史沿革	(170)
第二节 农村社会养老保险	(176)
第三节 农村合作医疗	(180)

第一章 社会保障制度的产生和发展

社会保障不仅是当今世界众多国家正在实施的一项社会政策，也是社会发展到一定阶段公民应该享有的一项基本权利。经过 100 多年的发展，社会保障在保证社会稳定和促进经济可持续增长方面发挥了重要作用。20 世纪 70 年代以后，面对诸多社会经济问题的挑战，社会保障制度也暴露出种种弊端。当前，包括我国在内的许多国家都在探索社会保障制度的改革和发展之路。

第一节 社会保障基本概念和模式

一、社会保障制度定义与内涵

社会保障制度是指国家和社会依据法律规定，通过各种方式，在公民暂时或永久丧失劳动能力以及由于遭遇各种风险生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活的制度。

社会保障制度的内涵包括以下四个基本要素：

1. 社会保障制度的最终责任主体是国家或政府。纵观各国社会保障制度，不论是由政府直接主办，还是以国家信誉做担保，通过社会自治或市场操作方式实施保障，国家都要承担最终责任。其主要原因是：

(1) 社会保障是维护社会稳定的一项基本社会制度，而维护社会稳定是国家繁荣的基础，也是政府的基本责任；

(2) 政府具备强有力的手段对社会贫弱群体实施有效的保护，维护社会公平，缓解社会矛盾，促进社会和谐发展；

(3) 强制性是社会保障的一个重要特征，尽管各种选择性保障项目和民营公益项目在最近一个历史时期有所发展，降低强制性社会保障水平，减少政府责任也成为一种明显的改革趋势，但通过政府推行强制性社会保障的主体地位没有改变。

2. 社会保障是法律赋予公民的一项基本权利。中华人民共和国宪法明确规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”生存权是人的基本权利，社会保障应能使社会的每个成员达到维持生存所需要的最低生活标准。

3. 社会保障是对公民的基本生活的保障，是对公民生活遇到困难时的一种最基本的

社会服务和物质帮助。

4. 社会保障是通过国民收入再分配,对社会弱势群体进行保护的社会收入分配政策。它具有一定的经济福利性,即从直接的经济利益来看,受益者的所得应向穷人倾斜。

由于不同的政治、经济、文化的社会背景,各国及不同的国际组织对社会保障内涵的界定有所不同,列示如下:

德国是社会保险制度的发源地,作为最早建立现代社会保障制度的国家,其社会保障理念产生于社会主义市场经济理论,把社会保障描述为:对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本的生活保障,是维护社会公平和社会安全的保障制度。

英国是西方福利国家的代表,其社会保障理念的重点是消除贫困和普遍性原则,具体描述是:为国民在失业、疾病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时提供生活保障。

美国对社会保障的界定是:根据政府法规而建立的项目,为个人谋生能力中断或丧失时提供保障,还为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。为抚养子女而发给的家属津贴也包括在这个定义中。

日本对社会保障的界定是:对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和国家责任上,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成员的生活。

国际劳工组织对社会保障界定为:通过一定的组织对这个组织成员所面临的某种风险提供保障;为公民提供保险金来预防或治疗疾病;公民失业时资助并帮助其重新找到工作。

二、社会保障理论主要流派

社会保障制度是各国社会经济发展到一定阶段的产物,是各国经济、社会政治、文化及伦理道德等诸多因素作用的结果。因此,经济学、社会学、政治学等学科共同构成了社会保障学的理论基础。正是受了这多种因素和各传统学科的影响,才形成了社会保障制度不同的思想流派。二十世纪下半叶以来,西方国家具有代表性的流派主要有以下几个:

(一) 民主社会主义的福利国家论

民主社会主义是二战后以英国工党为代表的思想流派。民主社会主义者认为:人类社会必将从自由放任的资本主义进化到更文明的社会,民主社会主义是资本主义社会发展的一个高级阶段,而福利国家则是从自由的资本主义到民主社会主义过渡的一个重要阶段。1951年在德国法兰克福召开的“社会党国际”成立大会,各国社会民主党联合发表了《法兰克福宣言》,此后民主社会主义被传播到许多国家。不少国家的社会民主党在取得执政党的地位后,便将福利国家的理论变为执政的纲领和政府的现实政策。民主社会主义主张用国有化和计划经济来推进福利国家政策,提倡劳资合作,强调通过超额累进税对收入和财富进行再分配,以实现收入均等化和社会公平。

对社会福利，民主社会主义强调平等与民主化，认为福利国家的发展是工业文明和政治民主发展的必然结果，因为工业化不仅带来了前所未有的财富，也产生了大量的社会问题；认为福利国家能够不通过暴力革命的方式达到消除贫困和实现平等的社会目标，能够培养利他主义、互助精神和社会一体化思想。民主社会主义者还认为，福利也是一个以国家的经济繁荣为目的的投资，可以刺激消费和生产，从而促进经济发展。因此，民主社会主义主张实行全面的社会保障计划。民主社会主义者并不是完全排斥私人服务，但私人的社会保障领域则不提倡，以避免政府忽视国家福利的提供。不过，近几年，越来越多的民主社会主义者也开始提倡公共参与和消费者选择，表明了他们的社会保障观念的某些变化。

（二）新自由主义的福利市场化

与民主社会主义相反，新自由主义是明确反对福利国家政策的。他们认为，以个人自由为基础的私人企业制度和自由市场制度是迄今为止所能选择的最好制度，国家过多地干预经济是忽略了市场的能动作用，也妨碍了个人的自我独立；集权主义和社会主义是违背“人的本性”的一种制度，实行计划经济更是一条“通向奴役的道路”。20世纪70年代以后，福利国家暴露了一些前所未有的问题，经济发展遇到了困难，在这样一种社会经济背景下，人们很自然地要对国家干预与福利国家进行反思，再加上撒切尔、里根等政治人物的推动，新自由主义理论在西方国家越来越有市场，进而成为影响国家社会经济政策及社会保障政策的重要因素。

新自由主义的哲学基础是自由、公正和不干涉主义，其核心思想是个人自由与经济自由主义，极度推崇自由市场经济，反对社会主义、计划经济和国家干预经济，强调自由市场机制的作用。在这种经济思想指导下，新自由主义对社会保障问题有一套与民主社会主义相反的看法。

他们认为，福利服务的市场化是最好的选择，应当降低并且转移国家的作用，让市场发挥主导作用。政府应当提供最基本的福利，如安全网的建立，但必须放弃那些不可能实现的关于建立平等和公正社会的目标。同时认为，国家在社会保障制度方面的作用应当是受制约而不是无限制的，是推进而不是提供，是鼓励竞争而不是垄断，进而主张国家应当建立内部竞争市场，在购买和出售服务上让不同的经济成分参与竞争。

危机、不稳定感和失败的危险对人来说都是必要的，而福利国家的政策否定了这些社会法则，是对人的本性和社会特征的认识发生了错误。经济增长对提高国民福利和促进社会平等比任何平等的政策都重要。新自由主义者还罗列了福利国家的如下缺陷：一是对个人自由构成了威胁；二是福利国家导致了效率低下；三是对经济发展具有破坏力，即福利国家限制了自由市场经济，高税收政策使企业和成功者缴纳了高额税收，从而扼制了福利创造者的积极性，降低了个人的积累，助长了懒惰，破坏了经济增长的动力和竞争力；四是对社会发展具有破坏力，尽管福利国家政策的出发点是保护人民，但是它的集体主义和

国家负责的特征导致了人民习惯于依赖政府，是对自立、自主、自足以及自我负责这些社会进步成分的破坏；同时，福利国家对单亲家庭等的保护，破坏了家庭的稳定，导致了家庭的迅速解体；五是对政治具有破坏力，即福利国家政策扩大了政府权威，但政府仍然不可能成功地消灭贫困、改进国民健康水平等等，这种失败使政府失去了信誉；此外，福利领域的泛政治化亦导致了权力利益的增长。

（三）中间道路论者的共同参与论

中间道路理论是介于民主社会主义与新自由主义之间的一种理论，是基于三个基本假设建立起来的：第一，资本主义的最全面的管理，比起其他任何可选择的体系，最有可能产生最有效的经济结果；第二，资本主义产生了许多自己不能解决的问题，导致了贫困、不可容忍的不平等和失业；第三，政府的行为能最大可能地解决这些问题，能结束贫困，降低不平等，实现充分就业。

在社会保障方面，中间道路论者不怀疑国家在福利领域的主导作用，他们十分强调社会稳定和秩序，认为稳定与秩序是全部社会生活的基础，而不公平和贫穷不仅剥夺了个人的自由和保障权利，而且对国家和社会的稳定构成了威胁和挑战。因此，国家的主要责任应当是保障社会的稳定和维护社会秩序，这就需要国家提供相应的社会保障。然而，中间道路论者不赞成国家过多地提供福利，认为这样会造成对国家的依赖，并侵蚀人们的生活意志和自我负责精神，他们主张国家负责应当与个人负责并重，社会保障应当是政府、非政府组织和个人共同参与的，其中国家应当针对的是有选择的对象，以帮助最需要帮助的社会成员，同时提倡发展私人的和志愿的福利事业作为对国家福利的补充，以便社会成员有一定的选择服务的权利。对福利国家理论，中间道路论者持既赞同又批判的态度。一方面，他们认为福利国家是对自由市场消极影响的一个回应，是人民和国家之间民主发展的一个自然的产物，而不能简单地认为是工人阶级政党努力的结果；福利国家的实践确实证明它是医治许多社会疾病的一个很有效的方法，它可以缓和社会矛盾、满足国民的特殊需要，市场需要在政府干预的条件下才能走向平衡，市场的负作用及不公正亦需要政府干预来修订。另一方面，他们对福利国家的性质和内涵又持批判态度，如认为社会救济不可能在更大的范围或从实质上达到社会平等的目标，而国家提供过多的福利亦会产生负面影响，从而主张国家的行为也应当受到限制。

（四）其他理论

除上述三大理论流派以外，在西方学术界事实上还存在着多种不同的福利学说。如：需求层次论、结构功能论、社会整合论、政治多元论、文化决定论乃至伟人决定论等等，这些学说思想虽然未能构成西方社会保障学说的主流，但同样对社会保障学说的发展具有重要的意义。

1. 需求层次论

需求层次论是美国人本主义心理学家马斯洛提出的一种社会学思想。他把人的需要按

照发生的顺序，由低级到高级呈梯状分为五个层次，即生理需要——安全需要——社交需要——尊重需要——自我实现需要，每一个层次的需要均有若干具体的内容。他认为，在低层次需要获得相对满足之后，才能发展到较高层次的需要；但高层次的需要发展后，低层次的需要仍然继续存在，只是对行为的影响作用减低而已。同时，马斯洛还指出，人们一般按照这个梯级从低级到高级地来追求各项需要的满足，但这并不是说不同级别的需要不能在同一时间发挥作用，而是在某一特定时期总有某一级别的需要发挥独特的作用并处于主导地位，其他的需要则处于从属地位。这就是著名的人类基本需要等级论——人的需求层次论（图 1—1）。

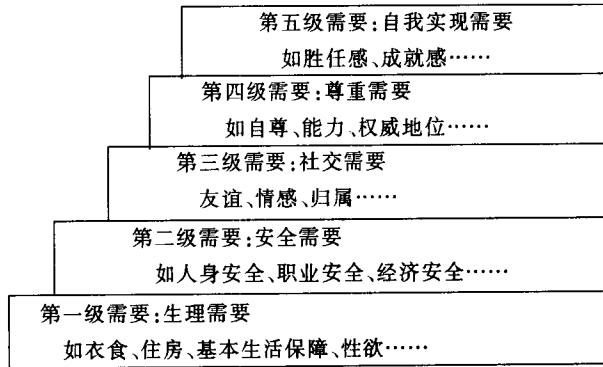


图 1—1

在马斯洛划分的五类需要中，人们并不是都能够得到满足的。一般来说，等级越低者越容易得到满足，等级越高者则能够得到满足的比率越小。据马斯洛估计，在现代文明社会中，生理上的需要满足率约为 70%，社交上的需要满足率约为 50%，受人尊重的需要满足率约为 40%，而自我实现的需要只能满足 10% 左右。这种规律提示了社会保障的重要性，许多社会成员，处于第一级需要的生理需要，在现代社会客观上只有通过相应的社会保障措施才能真正满足，如食物救济、住房福利、交通津贴等等，均是满足处于低收入阶层的社会成员第一级需要的重要条件；在第二级需要中，社会成员追求的是一种安全感，包括疾病医疗有保障、年老有依靠、就业有安全感、防止职业伤害等等，而要真正解除社会成员的后顾之忧，亦需要建立起相应的社会保险与社会福利制度；对第三级需要而言，精神交流与精神慰藉可以依靠家庭、社区及团体组织等来获得满足，但对于部分孤、寡、残障者，却还需要社会保障工作者来提供相应的服务；在第四级需要中，教育福利显然是必不可少的，它是社会成员获得知识与能力并具有尊严的必需途径。由此可见，在现代社会里，社会成员的需要满足，客观上离不开社会保障制度的保障；越是低层次的需要，就越是离不开社会保障；社会保障制度正是促使社会成员的需要获得满足并由低级向高级转移的良好社会机制。

2. 结构功能论

美国社会学家帕森斯是结构功能论的创立者，结构功能论的核心观念是“整合与秩序”，并多少承袭了生物演化论者的观点，将社会比喻成生物有机体，并认为社会的各部门就像是生物的各种器官一样，各有其功能，只有将社会视为一个整体才能透视和了解它如何有次序的存在，以及如何发挥社会的不同部门的不同功能，进而解释一个稳定而整合的社会是如何运作的。各国社会保障制度不同，往往是因为社会的结构不同所致，而社会保障制度设计后的实施过程也会进一步对社会结构产生重塑的效果。与结构功能论类似的社会学理论还有聚合论，持此观点的学者认为，福利兴起的原因符合所谓“工业主义的逻辑”或“技术决定论”因素，即社会保障制度是工业社会发展不可避免的结果，工业化程度越高，则社会保障制度越完善。结构功能论认为伴随着资本主义的兴起和工业技术的进步，失业与贫困等等社会问题决定了需要社会保障制度来解决资本主义的弊端，从而强调所有的国家在走向工业化时均将逐渐产生包括社会保障制度在内的相同的社会制度。

3. 文化决定论

文化决定论也是社会学界有一定影响的思想。持该种观点的学者认为，一个社会的价值观与意识形态对社会保障制度的影响极大。如社会学者瑞林格通过对德国与美国的社会保险制度的比较，就认为美国之所以较德国晚 50 年之久才建立社会保险制度，其根本原因是文化风俗习惯与价值体系的差异造成的，即：德国在当时有很强的父权主义思想，人民普遍认为国家应该为全国的百姓负起生老病死的责任；而美国则相反，一直是一个自由放任、个人主义思潮盛行的国家，接受救济或福利者往往被公众视为个人失败的象征，含有强烈的社会歧视效果。因此，德国不仅很自然地比美国更早确立社会保障制度，而且其制度也建设得更好、更完整。

4. 政治多元论

政治多元论的基本观点是福利制度属于权力分配与不同利益团体相互角力的结果。他们认为，国家要不要实施社会保障制度以及如何实施社会保障制度，是由谈判与妥协的过程所决定的，社会保障项目的增减、水平的提高或下降，通常是各种利益团体相互较量的结果。同时，还承认不同团体拥有的权力是不同的，力量大的团体对社会保障制度的设计与决定所起到的作用往往较大。如大企业家、工会组织、各种专业协会（如医生协会）等，均对国家的社会保障政策产生影响。因此，国家事实上常常不是公正的，因为政府通常容易受那些拥有较多资源与利益的人或团体的影响。从政治多元论者的立场来看，社会保障的来源不是功能而是权力，社会保障作为现代国家的一种公共政策安排，是由力量大的人或团体来决定的。越是强调经济增长的国家或时期，就越是受资本势力或上层社会人士的影响；但是下层人士的抗争尤其是有组织的抗争客观上亦会构成巨大的压力。还有一些学者强调社会保障制度是近代民主制度发展的产物，是政治竞争的结果，也是近代国家官僚体系建立后官僚扩权的结果。如韦伯的科层理论体系，即认为官僚体系的膨胀与社会

福利的扩张是一种互相纠结的现象。他认为这些对疾病、老人、失业者等的保险金给付，是极端的家长式及官僚式作风；反对国家以实施福利为借口进而无限制地扩张官僚体系。政治多元论提示了不同利益团体对社会保障制度安排的影响与作用，从一个侧面反映了制约社会保障因素的多元性。尤其是在民主政治与多党竞争的条件下，各种利益团体的压力可能给国家的社会保障制度安排带来更大的影响。

三、社会保障制度主要模式

由于各国具体国情的差异，从20世纪40年代初期到80年代中期，在世界上基本形成了四种社会保障模式。这四种制度模式都有成功之处，但也面临难以摆脱的问题。当代社会保障制度改革的发展趋势以及各种制度的相互影响和渗透，使不同模式之间的界限变得模糊不清。但迄今为止还没有一套能够得到世界公认的最合理的社会保障制度。社会保障领域似乎不能像经济领域一样走向全球化，也很难想像将一国的社会保障制度像经济模式一样全面输入到他国。

（一）福利国家模式

这种模式以英国为典型代表。1941年，英国政府委托贝弗里奇负责制定战后实行社会保障的计划。这个计划于1942年底以《社会保险及有关福利问题的报告》为题发表，提出在英国将建立一套“从摇篮到坟墓”的社会福利制度。英国政府在贝弗里奇报告的基础上，先后颁布了一系列社会保障法案：《国民保险法》《社会保险法》《国民卫生保健服务法》《家庭补助法》《国民保险（工业受伤）法》《国民救济法》。英国成为当时拥有最完全的社会保障体制的国家，并于1948年正式宣布第一个建成“福利国家”。经过此后20年的改进完善，英国的社会保障制度发展成为面向全体社会成员、高福利化、统一管理体制、为公民提供“一揽子”预防性保障的、完整的社会保障体系，国家承担最后责任。

所谓“福利国家”，按英国工党1945年在竞选宣言中所表示的，就是使公民普遍地享受福利，使国家担负起保障公民福利的职责。英国的“福利国家”内容十分广泛，包括全民医疗、社会保险和社会服务。全民医疗包括农民和在英国居住一年以上的外国人在内，基本上由国家负担；社会保险和社会服务，主要是发放退休金、失业救济和家庭补贴。退休金有基本退休金、与缴费相联系的退休金和职业年金；失业救济分失业救济、失业者额外津贴和额外补助三个部分；家庭补贴包括孕妇补贴、儿童补贴、低收入家庭补贴、寡妇补贴、住房补贴和圣诞节奖金等。为实施“福利国家”政策，英国政府建立了庞大的管理机构。其中，中央的管理机构是保健和社会保障部，有8000个工作人员，还有上百万的人员在各地区、地方机构中服务。社会保险是通过529个中央、地区和地方机构开展工作的。家庭医生则由90个家庭医生委员会组织服务。

瑞典自1948年开始，也致力于建设“福利国家”。按照普遍性和统一性的原则，所有公民都有权获得基本生活保障，并由国家承担多种风险。保障内容除生育、疾病、伤残、失业、养老外，还有儿童、遗属、单亲家庭、住房、教育和培训津贴，除现金津贴外，还

提供医疗、护理等服务。这种全民性保险和广泛而优厚的补贴制度，使瑞典获得了“福利国家橱窗”之称。

（二）“三方共负”型社会保障

这是最早出现的“传统型”社会保障模式，包括德国、美国、日本在内的许多发达资本主义国家都采用这种模式。

这种模式以其救助或福利性政策，构成能够满足工业社会需要的较完备的社会安全网。与福利国家模式相比，社会保险型保障模式的特点主要在于：一是建立政府、社会、雇主与个人之间的责任共担机制，实现风险保障的互济性；二是强调受保障者权利与义务相结合；三是社会保障制度以解除劳动者的后顾之忧为核心；四是实现市场效率与社会公平的协调。

德国作为世界上最先建立起社会保险制度的国家，在战后一直奉行社会市场经济，它包括两个密不可分的领域：一个是带来经济效率的自由竞争的市场，另一个则是创造并提供社会公正的社会保障，即完善的社会保障体系被看成是德国社会市场经济的一个非常重要并且非常重要的内容。20世纪70年代，德国的社会保险型社会保障制度即已相当完善。构成德国整个社会保障体系核心的是养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险等社会保险项目，同时辅之以社会救济与社会照顾。德国社会保障制度的特点，可以概括为如下几点：一是社会保险具有普遍性，即保险对象由产业工人扩展到职员、农民乃至全体劳动者，从而成为整个社会保障体系的主体；二是社会保险费用由个人、雇主与国家共同负担；三是对社会保险实行自治管理，即在各类承办社会保险事务的社会保险机构中，设置由参保人代表、雇主代表所组成的代表大会与董事会来负责管理有关社会保险事务。

美国的社会保障制度以1935年颁布的《社会保障法》为建立标志。其特点表现在以下方面：一是以社会保险制度为主体内容，普遍性与选择性相结合；二是实行现收现付制，并将社会保险收支直接纳入国家预算；三是权利与义务相结合，即受保障者必须缴纳工薪税等；四是老年、遗属和残疾保险构成整个社会保险体系中最大的开支项目；五是私人保险发挥重要的作用；此外，除提供资金保障外，政府还提供实物保障即实物救济计划。

（三）强制储蓄型保障模式

这是以个人账户积累为主导的社会保险制度，以新加坡的中央公积金制为代表，南美智利、阿根廷等国以及香港地区也实行了这种保障方式。

20世纪50年代，新加坡获得独立后即考虑建立自己的社会保障制度问题，但经过对工业化国家已有社会保障模式的全面考察与评价，新加坡放弃了简单模仿他国做法的想法，而是创设了公积金制度，这种制度的特色在于：一是以雇主与雇员自己为责任主体，通过立法强制雇主与雇员参加公积金制度，并按照规定缴纳公积金；二是政府监督，由官方性质的中央公积金局负责管理；三是采取完全积累模式，即雇主与雇员缴纳的公积金全

部存入受保人的个人账户，逐年积累下来，到受保人退休时再给付并用于养老等方面的开支；四是无互济性，即受保人之间、雇主之间、政府与国民之间缺乏社会保险制度所具有的互济性，每个劳动者均有自己的公积金账户并仅适用于本人。后来，公积金的用途由养老扩展到医疗、住房开支等，实际上成为新加坡社会保障制度的主体内容。

在新加坡之后，智利与我国香港地区也对养老保险采取个人账户完全积累模式，但智利与新加坡是有区别的：一是雇主不缴费而只由劳动者个人缴费；二是由私人机构管理养老基金的运营；三是个人账户上的强制性储蓄只能用于养老而不能像新加坡那样可以用于医疗保健与住房开支等，因此事实上还有其他社会保障措施的配套。我国香港地区建立的也是强制性公积金制度，但它与智利相比，区别在于由雇主与雇员分担缴费之责；与新加坡相比，则不是采取中央公积金制度，而是采取了智利的私人机构管理方式；同时，强制性公积金制度仅仅是香港地区社会保障体系中的一个组成部分，它还有健全的综合援助网络和发达的社会服务事业。因此，严格而论，智利与香港地区只是养老保险制度采用了强制性储蓄加投资型保障方式，而整个社会保障体系还不完全是这种模式。

（四）“国家保险”型社会保障模式

这是由一些社会主义国家创造的社会保障模式，它始于前苏联，并被其他社会主义国家所仿效。这种模式的基本特点是社会保障事务完全由国家（或通过国营企业等）包办，个人不缴纳任何保险费，在保障目标上是以追求社会公平为主，在保障范围上几乎是全体国民。国家保险制作为社会主义国家普遍采取过的保障模式，曾经造福于亿万人民，但因这种保险超越了现阶段的承受力，经过半个多世纪的实践，逐渐随着苏联的解体与东欧国家的剧变而被摒弃。中国也从20世纪80年代开始改革这套制度，并代之以能够适应市场经济体制的社会化社会保障制度。

第二节 社会保障制度的形成和发展

社会保障制度是伴随着社会经济的发展而逐渐形成并发展起来的，是人类社会不断协调发展、文明进步的重要体现。从古代救灾济贫、慈善事业，到现代社会保障制度，社会保障经历了萌芽、产生、发展和改革四个阶段。

一、社会保障制度的萌芽

社会互助互济思想观念和行为最早可以追溯到几千年以前的远古文明时代。当有人受到饥饿或疾病的威胁时，其他人会给予衣食等方面的帮助。这种互助互济行为是人类社会得以繁衍和生存的条件。后来，社会用成文或不成文的社会规范将其固定下来，便有了世俗的慈善事业。宗教问世后，这类社会规范又被纳入了教义中，作为宗教实行精神统治的物质基础之一，于是有了宗教慈善事业。渐渐的，这种本来属于人类社会中自发行为的互助互济变成了一种自上而下的恩赐，君主对臣民的恩赐、富人对穷人的恩赐、救世主对芸芸众生的