

21世纪高等院校
人力资源管理精品教材

Elaborate Textbooks on HRM for Higher Education



Social Security

2nd edition



社会保障学

第二版

潘锦棠 ◎主编

与同类教科书相比，本书主要有以下三大特点：第一，大多数章节都以“引例”开头，并在末尾配以案例分析题，使理论与实践充分结合；第二，在介绍基本理论的同时，更加注重对实务制度的解说，增加了“企业员工福利”（第10章）和“住房保障”（第11章）等内容；第三，对社会保障分配中的平等、效率和公平概念提出了新的解读，能够激发读者的学习兴趣，引发思考。本书适合高等院校人力资源管理、劳动与社会保障等专业师生作为教材使用，也可供对社会保障感兴趣的人士参考和阅读。本次修订，对近年来我国出台的社会保险方面的新法规、新制度进行系统介绍，对第一版中的部分概念和提法进行改进，对部分章节的内容安排进行调整，对各章“引例”、“案例分析题”和“推荐阅读资料”进行更新，使全书内容与时俱进、更臻完善。

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

21世纪高等院校
人力资源管理精品教材

Elaborate Textbooks on HRM

Social Security

2nd edition

社会保障学

第二版

潘锦荣 王编

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 潘锦棠 2015

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障学 / 潘锦棠主编. —2 版. —大连: 东北财经大学出版社, 2015. 1

(21 世纪高等院校人力资源管理精品教材)

ISBN 978-7-5654-1790-0

I. 社… II. 潘… III. 社会保障-高等学校-教材
IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 004140 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连华伟印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm 字数: 446 千字 印张: 20 3/4 插页: 1
2015 年 1 月第 2 版 2015 年 1 月第 4 次印刷

责任编辑: 石真珍

责任校对: 众 校

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

定价: 35.00 元

总 序

改革开放以来，我国经济和社会发展取得了举世瞩目的巨大成就。从人力资源开发的角度来看，我国改革开放的一切成就无不得益于人性解放所爆发出的社会与经济能量。正是在市场经济条件下，人力资源向人力资本转化并不断积聚和集中，从而形成巨大的物质力量，推动了中国经济社会的强劲发展。确立建设人力资源强国战略和持续投入人力资本，是进一步推动国家发展、社会进步、人民生活水平提高的不竭动力。纵观历史，劳动力转化为商品、人力资源转化为人力资本的当代，是人类历史上最为辉煌的时代。从世界范围来看，所有发达国家都高度重视人力资本的投入，发展最快的发展中国家都处在人力资源利用效率最高的历史时期。展望未来 30 年，世界经济的竞争将是人力资本的较量，支撑中国和平崛起的根本动力是人力资源开发所释放出来的巨大能量。

新中国成立 60 年尤其是改革开放 30 年的历史，是一部转变人的分工角色、社会身份的历史，是不断解放人的思想、调整分配关系、提高人力资源利用效率的历史。因此，无论是短期设计还是从长计议，都必须深入贯彻以人为本的发展观，大幅度提高社会保障度，大幅度提高劳动者的工资，积极转变人们的社会身份，把世界上最丰富的人力资源转化为人力资本，迅速增加人力资本的存量和总量，大力推进人力资源管理向人力资本经营转化。显然，人力资源开发与管理的理论研究和实际应用，是一项充满挑战和希望的伟大事业；建立具有中国特色、与国际接轨的人力资源开发与管理体系，是我们追求的宏大目标。

目前，我国高水平的人力资源管理专业人才与经济社会发展的需要之间存在很大缺口，编撰一套好的教材是推进人力资源管理专业发展和提升我国人力资源开发与管理水平需要。为此，东北财经大学出版社组织多所知名高校人力资源管理专业的资深教师，联合打造了“21 世纪高等院校人力资源管理精品教材”。本系列中各本书的主编均为学有成就的教授和博士生导师，他们丰硕的科研成果和教学经验，足以保证这套教材达到精品水平。

有优秀作者的大力支持，有策划者的努力付出，有良好的财经教育出版平台，相信本套教材的出版能创造很好的社会价值，对我国人力资源管理实践的发展、人力资源管理学科的发展和人力资源管理专业人才的培养产生积极的作用。

中国人力资源开发研究会 会长



目 录

第 1 章

社会保障概述/1

学习目标/1

1.1 社会保障的定义和特点/1

1.2 社会保障内容/2

1.3 社会保障制度模式分类/4

1.4 社会保障分配中的平等、效率与公平/7

1.5 社会保障原则/9

1.6 中外社会保障简史/12

本章小结/17

复习思考题/18

推荐阅读资料/18

第 2 章

社会保障基金/19

学习目标/19

引例/19

2.1 社会保障基金概述/20

2.2 社会保障基金筹集管理/22

2.3 社会保障基金投资/29

2.4 社会保障基金监管/35

本章小结/40

复习思考题/40

案例分析题/41

推荐阅读资料/41

第 3 章

养老保险/42

学习目标/42

引例/42

3.1 养老保险概述/43

3.2 养老保险收支模式和责任模式/46

3.3 养老保险制度结构和内容/48

3.4 中国养老保险制度/51

本章小结/65

复习思考题/66

案例分析题/66

推荐阅读资料/67

第4章

医疗保险/69

学习目标/69

引例/69

4.1 医疗保险概述/70

4.2 社会医疗保险筹资机制/77

4.3 社会医疗保险费用偿付方式/80

4.4 社会医疗保险的管理/85

4.5 中国基本医疗保险制度/87

本章小结/93

复习思考题/93

案例分析题/94

推荐阅读资料/94

第5章

失业保险/96

学习目标/96

引例/94

5.1 失业保险概述/97

5.2 失业保险制度结构和内容/102

5.3 中国失业保险制度历史/105

5.4 中国失业保险制度内容/111

5.5 失业预防与失业补救/113

本章小结/116

复习思考题/117

案例分析题/117

推荐阅读资料/118

第6章

工伤保险/119

学习目标/119

引例/119

6.1 工伤保险概述/120

6.2	工伤保险制度内容/124
6.3	中国工伤保险制度历史/125
6.4	中国工伤保险制度内容/128
6.5	工伤预防与工伤康复/136
	本章小结/139
	复习思考题/140
	案例分析题/140
	推荐阅读资料/141

第7章

生育保险/142

	学习目标/142
	引例/142
7.1	生育保险制度概述/143
7.2	生育保险制度结构和内容/147
7.3	中国生育保险制度简史/152
7.4	中国生育保险制度现状/156
	本章小结/159
	复习思考题/160
	案例分析题/160
	推荐阅读资料/161

第8章

社会救助/163

	学习目标/163
	引例/163
8.1	社会救助概述/164
8.2	中国社会救助/171
8.3	最低生活保障/177
8.4	专项社会救助/182
	本章小结/190
	复习思考题/190
	案例分析题/191
	推荐阅读资料/192

第9章

社会福利/193

	学习目标/193
	引例/193

- 9.1 社会福利概述/194
- 9.2 社会福利的主要对象/196
- 9.3 社会福利政策和管理/205
- 本章小结/209
- 复习思考题/210
- 案例分析题/210
- 推荐阅读资料/211

第10章**企业员工福利/213**

- 学习目标/213
- 引例/213
- 10.1 员工福利概述/215
- 10.2 员工福利的设计、规划与管理/218
- 10.3 几种典型的员工福利计划/228
- 10.4 中国员工福利制度的发展/235
- 本章小结/237
- 复习思考题/237
- 案例分析题/238
- 推荐阅读资料/238

第11章**住房保障/240**

- 学习目标/240
- 引例/240
- 11.1 住房保障概述/241
- 11.2 世界各地的住房保障体系概览/243
- 11.3 我国的住房保障模式/248
- 11.4 财政金融手段在住房保障中的运用/262
- 本章小结/266
- 复习思考题/267
- 案例分析题/267
- 推荐阅读资料/269

第12章**优抚安置/270**

- 学习目标/270
- 引例/270
- 12.1 优抚安置概述/271

12.2	抚恤优待/275
12.3	社会安置/288
12.4	中国优抚安置/294
	本章小结/296
	复习思考题/297
	案例分析题/297
	推荐阅读资料/298

第13章	农村社会保障/299
------	------------

	学习目标/299
	引例/299
13.1	农村社会保障概述/300
13.2	农村社会保障的主要内容/304
13.3	农村社会保障的发展趋势/315
	本章小结/319
	复习思考题/319
	案例分析题/320
	推荐阅读资料/320

第二版后记/322

第1章

社会保障概述

学习目标

本章是社会保障的总纲，学习本章后你应该：

- ✓掌握社会保障的定义和特点、社会保障的内容、社会保障制度模式分类
- ✓了解社会保障分配原则
- ✓理解社会保障中的平等、效率和公平
- ✓了解并熟悉世界和中国社会保障制度发展历史

1.1 社会保障的定义和特点

社会保障是国家通过征税、收费、接受捐赠等手段筹集资金，经过社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚等制度安排，为丧失劳动能力和暂时无收入者提供基本生活、为贫困者提供最低生活、为军人提供特殊关照、为全体国民增进生活福利，以缓解其后顾之忧的一种社会制度。

(1) 社会保障是一种保障民生、防范风险和减轻人类苦难的社会制度。人类苦难包括生、老、病、死、伤残、失业、贫困、受灾等。

(2) 社会保障是一种收入再分配的形式。用征税、收费或接受捐赠等手段筹集社会保障基金，经过第二次分配，转移到遭受生、老、病、死、伤残、失业、贫困、受灾等苦难的弱势人群及其家属的手中，保障他们的安全和基本生活。

(3) 社会保障学假设人性是“善”的，人是可以利他的，所推崇的原则是团结互助、同舟共济。人类具有推己及人、将心比心、同情怜悯的本性，所以才会有普遍的代际反哺和慈善救济，才会在人类世界产生一条公认的社会保障分配原则，即社会保障分配（再分配）向弱势群体的利益倾斜。而经济学假设人性是“恶”的，人是自私自利的，所推崇的原则是自由竞争、优胜劣汰。

(4) 社会保障是依法进行的。法制比较健全的国家，各项社会保障都是按照社会保障法行事。《中华人民共和国社会保险法》于2010年10月28日通过，自2011年7月1日起施行，在此以前一般都是按“国发”或“部颁”规定行使社会保障分配。

(5) 社会保障的主要责任主体是国家或政府。工业社会普遍产生的失业、工伤、养老、贫困等社会问题是全国性的，必须要有国家或政府举办的社会保障才能普遍关

照，并且只有国家或政府才能统一而大规模地筹集社会保障资金，群众团体、互助组织、慈善机构只能是补充性的。

(6) 社会保障管理和人力资源管理有相同之处，都是有关对人的管理。二者的不同点是：人力资源管理处理的是劳资关系，即雇主与雇员的关系；社会保障处理的是公共关系，即政府与国民的关系。

(7) 社会保险与商业人身保险的区别。社会保险的性质还可以通过和商业人身保险的比较显现出来。社会保险与商业人身保险有很大区别，比较两者可以加深对社会保障的理解。商业保险中关于人身的保险有人寿保险、人身意外险、健康保险等。社会保险与商业人身保险在承办主体、保险对象、是否盈利、选择性、注重效益、与投保人法律关系、法律约束、信誉、监督机制等诸方面都有所不同，见表1-1。

表 1-1 社会保险与商业人身保险的区别

比较项目	社会保险	商业保险
承办主体	国家	企业
保险对象	雇员及其家属	全体消费者
是否盈利	非盈利	盈利
选择性	强制，不可选择	自愿，可以选择
注重效益	社会效益	经济效益
与投保人法律关系	政府与国民	商家与顾客
法律约束	社会保险法	商业保险法、消费者权益保护法
信誉	大	小
监督机构	议会与反对党	保险监督局

1.2 社会保障内容

社会保障由社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚（优抚安置）组成。

1.2.1 社会保险

社会保险，是指国家依法建立社会保险基金，通过统筹互济，对参加保险的劳动

者在丧失或暂时丧失劳动能力时提供经济帮助、确保其基本生活的制度。社会保险一般要求政府及参保的雇主、雇员缴费，三方共同负责建立社会保险基金，作为统筹互济再分配的基础。社会保险包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等。社会保险是基本（或核心）的社会保障，这是因为：第一，社会保险的对象是雇员或劳动者，是人口中最能创造财富的那部分人，且占社会保障对象的绝大部分。第二，社会保险支出占整个社会保障支出的绝大部分，是社会保障中最大的子项目。

1.2.2 社会救助

社会救助又称社会救济，是指国家对遭受贫困或灾害的国民提供救助，以维持其最低生活的社会制度。社会救助的形式有城市居民最低生活保障、农村的“五保”以及灾害救济等。社会救助的对象是低收入人群和受灾受困人群等社会最弱势的群体，这个群体往往不能享受其他社会保障，最后被社会救助制度所覆盖，因此社会救助制度通常被称为“最后的安全网”。社会救助由国家承担全部或主要财政责任，救助基金来源于国家税收。社会救助是最低生活保障，也是人类社会最悠久的一种保障形式。

1.2.3 社会福利

社会福利，是指国家和社会通过福利津贴、实物供给和社会服务，满足社会成员的生活需要，并促使其生活质量不断得到改善的一种制度安排。福利基金主要来源于国家税收及社会各方捐赠，其内容包括一般社会福利和特殊社会福利。一般社会福利是指国家和社会为全体社会成员提供的物质利益和服务，如举办教育、医疗事业、市政绿化建设、各类社会服务等，享受的对象是全体社会成员，因此也称之为全民性社会福利。特殊社会福利是指国家和社会为特殊人群提供的物质利益和服务，如残疾人福利、儿童福利、老人福利等，因此也称之为选择性社会福利。社会福利是最高社会保障。

1.2.4 社会优抚

社会优抚（优抚安置），是指国家通过立法对军人及其家属提供物质帮助和精神抚慰的社会制度。优抚指优待、抚恤和抚慰，包括物质和精神两个方面。物质上的优待和抚恤包括阵亡补偿费、伤残抚恤金、转业安置等；精神上的抚慰包括烈士陵园的建设和祭扫、荣军医院的建设和管理、阵亡伤残军人事迹褒扬、“光荣人家”牌匾赠送等。社会优抚具有直接的政治目的，基金主要由政府筹集。社会优抚是特殊的社会保障。

社会保障结构和内容如图 1-1 所示。^①

^① 基本社会保障、最低社会保障、最高社会保障和特殊社会保障的说法请参照侯文若．现代社会保障学[M]．北京：红旗出版社，1993：5．

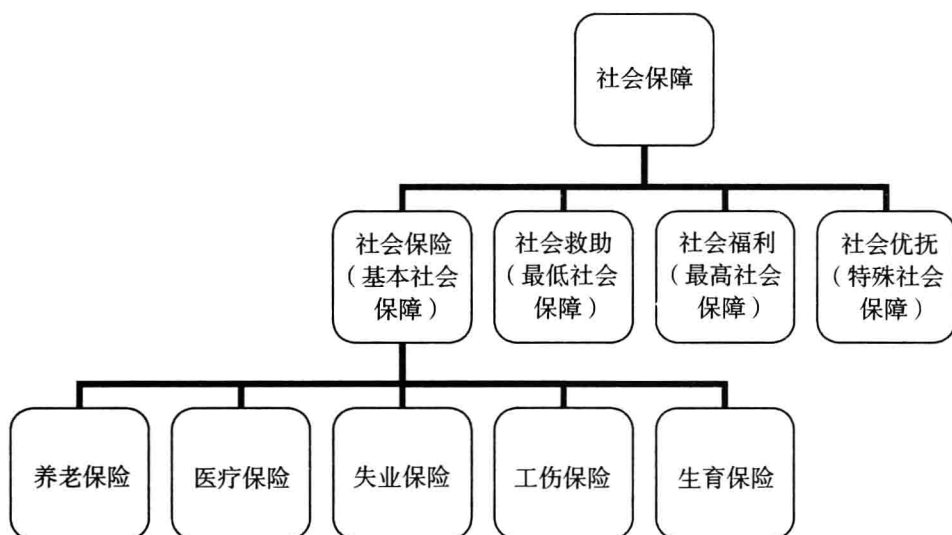


图 1-1 社会保障结构和内容

1.3 社会保障制度模式分类

全世界共有 224 个国家和地区（其中，国家为 193 个，地区为 31 个）。根据美国社会保障署《全球社会保障（2002）》（SSA, Social Security Programs Throughout the World (2002)）一书，全球共有 173 个国家和地区建立了社会保障制度。研究者喜欢对世界各国的社会保障体制进行分类，不同的学者有不同的分法。

1.3.1 三种福利体制

丹麦学者考斯塔·艾斯平-安德森（Esping-Andersen）在其 1990 年出版的《福利资本主义的三个世界》中首次使用了“福利体制”（Welfare régime）一词。他以福利分配的“非商品化”（Decommodification）程度为标准，将西欧和北美国家的福利体制划分为三种类型：“自由主义”福利体制、“合作主义”福利体制、“社会民主主义”福利体制。

1. 非商品化

所谓“非商品化”是指不把劳动力作为商品，让福利分配与劳动贡献脱钩。在劳动力市场上，劳动力是商品，工资是劳动力的价格，工资的高低与劳动力价值（或劳动贡献）的大小紧密联系，这就是说在工资分配（第一次分配）领域，劳动力的商品化程度非常高，或者说是完全商品化的。在福利分配（第二次分配）领域，劳动力的商品化程度降低了，因为有些分配与劳动力价值没有关系，如社会救助，完全是根据“人道”而不是等价交换的原则来进行的。用考斯塔·艾斯平-安德森的原话来说就是：“‘非商品化’是指个人福利相对地既独立于其收入之外又不受其购买

力影响的保障程度。”^①在福利分配领域,世界各国劳动力的“非商品化”程度是不同的。有的国家“非商品化”程度比较低,或者说“商品化”程度比较高,在这些国家用于再分配的福利基金较少,即使有福利分配也要与工资高低、保险缴费多少、缴费时间长短紧紧联系在一起;有的国家“非商品化”程度较高,或者说“商品化”程度较低,在这些国家用于再分配的福利基金较多,福利分配与工资、就业、保险缴费的关联度不高,往往以年龄、居龄和人道需要作为发放福利的依据。简而言之,福利分配与劳动贡献的关系越紧密,商品化程度越高,福利分配与劳动贡献越不相关,商品化程度越低。从分配效果来看,福利分配“非商品化”程度越高,对低工资劳动者就越有利;反之,“非商品化”程度越低,对高工资劳动者就越有利。

2. 三种体制类型

第一种类型是“自由主义”福利体制。在自由主义思想指导下,这种福利体制征收社会保障费或社会保障税最少,全国用于再分配的社会保障基金相对最少,与之相应,社会保障再分配支付相对最少,统筹互济的因素相对最少。福利分配的主要形式是经过家计调查的社会救助,辅以少量的社会保险计划。这种福利体制所遵循的原则与“济贫法”传统一脉相承,即福利给付的对象主要是那些收入较低、依靠国家救助的工人、老人和穷人。这种体制的“非商品化”程度最低。这一模式的典型代表是美国、加拿大和澳大利亚等。自由主义推崇经济上自由放任,把社会保障制度看做政府干预经济生活的表现,所以反对政府包揽社会保障。

第二种类型是“合作主义”福利体制。在合作主义思想指导下,这种福利制度强调政府、雇主组织和雇员组织之间的合作,要求雇主和雇员参加保险,按时缴费。与“自由主义”福利国家相比,其福利基金有较大的积聚,除了“社会救济”,还有庞大的社会保险计划,覆盖广大的普通雇员群体。其福利分配(主要是保险分配)以就业及社保缴费为依据。由于福利基金有较大积聚,统筹互济的因素较多,因此“合作主义”福利体制“非商品化”程度较高。这类制度最初在德国产生而后扩展到整个欧洲大陆,目前包括德国、比利时和法国等国家。

第三种类型是“社会民主主义”福利体制。在社会民主主义思想指导下,这种福利制度实行高税收、高福利,在福利分配方面有均等化倾向,福利分配与劳动贡献或缴费记录关系不紧密,而与界定的公民资格关系密切。与其他两种体制相比,这种体制所追求的福利服务和给付水平较高,而不是像其他福利国家那样只满足较低需求上的平等,所以这种制度的“非商品化”程度最强,给付最慷慨。实行这种福利体制类型的国家主要有北欧的瑞典、丹麦、挪威等。

^① 艾斯平-安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文,译.北京:法律出版社,2003:3(中文版序言)。

1.3.2 四种福利模式

在我国有关社会保障的各种教科书对福利模式最为流行的分类是四种分类：福利国家型、社会保险型、国家保险型和个人储蓄型。分类标准是综合性的，包括覆盖范围大小，保险缴费中政府、雇主和雇员所承担的责任，就业收入关联度，保障水平高低，管理机制，基金收支和运营的差别等。

1. 福利国家型

福利国家型模式以瑞典为典型，丹麦、芬兰、挪威等也实行这种模式。在福利国家型制度下，保险覆盖全民，遵循“普惠制”原则，即“普惠”发放的社会福利比例在四种类型中最高。不仅如此，国内各种福利服务和福利设施也最为健全，个人缴费比例较低，福利缴费主要由政府和企业负责，福利保险待遇与个人工资高低、缴费多少的关联度最小。

2. 社会保险型

社会保险型模式以德国为典型，法国、日本等国家也属于这种模式。在社会保险型模式下，保险覆盖对象主要是在业雇员；由政府、企业、个人三方共同缴费，政府通过财政补贴、减少税收等手段筹集福利基金，企业和个人按工资额的一定比例缴费；保险待遇与保险缴费相关联，缴费越多保险待遇越好；实行“现收现付”制。

3. 国家保险型

国家保险型模式曾经在计划经济国家中实行，以计划经济时代的苏联和中国为代表，目前只有个别国家还实行这一模式。在国家保险型模式下，保险覆盖在业职工，没有就业就没有保险；由用人单位在账面上缴费，个人账面上不缴费但国家通过“扣除”部分工资进行强制福利积累；国家制定政策，用人单位代表国家实施各项社会保险；保险待遇高低与工资高低紧密关联；实行“现收现付”制。目前，俄罗斯和中国已经放弃了这种保险模式。

4. 个人储蓄型

个人储蓄型模式以新加坡和智利为典型，东南亚和非洲的10多个国家也实行这种模式。在个人储蓄型模式下，保险覆盖在职雇员；企业和个人缴纳保险费；保险内容包括养老、医疗、住房等；保险待遇与缴费相关，工资越高，缴费越多，保险金也越高；实行“完全积累”制。“完全积累”制需要设立个人账户，而个人账户中的保险基金要求保值增值，因此，实行这种模式的国家有专门负责管理个人账户保险金运作的专业机构。新加坡与智利的不同点是，储蓄金运作在新加坡是由一个半官方的“中央公积金局”统一负责，在智利则可以自由选择不同的市场化的私营基金公司来负责。参保人满足退休条件时，可以从个人账户定期或一次性获得储蓄金。

决定一国福利模式的因素很多，这些因素包括价值理念、政治制度、经济体制、人口结构、就业压力、生活水平、国家财力、公共管理、历史习惯等。

1.4 社会保障分配中的平等、效率与公平

1.4.1 一般概念

平等与公平是意义完全不同的两个词，却经常被错误地混同使用。

“平等”是均等、一样、相同、无差别的意思。平等是对多项事物状态的客观比较，用来回答“是什么，怎么样”的问题。平等有绝对的衡量标准，从理论上来说，即使是敌我双方也都会有一致的意见。

“公平”是好、对、合理、正确、应该如此的意思。公平是主观价值观念，是一定思想指导下产生的“原则”，用来评价事情的合理性，回答“应该是什么”的问题。公平是不能用客观指标来衡量的。公平是相对的，不同时间、不同地点、不同年代、不同群体、不同主义等，其公平原则是不一样的。在社会主义社会，按劳分配是公平的；在共产主义社会，按需分配是公平的。^①

因此，平等的不一定是公平的，公平的也不一定是平等的。就工资报酬分配结果而言，以社会主义初次分配为例，“干多干少一个样”，虽然平等但不公平；“多劳多得”，虽然不平等但公平；“同工同酬”平等且公平；“同工不同酬”既不公平也不公平（见表1-2）。无论是初次分配还是再分配，首先都要注重公平原则。这里所讲的公平原则就是“按劳分配，多劳多得”。

表1-2 社会主义初次分配的平等与公平

	平等	不平等
公平	同工同酬	多劳多得
不公平	干多干少一个样	同工不同酬

“效率”是指对资源的有效利用。本书讲的是对人力资源的有效利用。比如，人均产量、人均利润、单位时间的有效产出等。“效率”也是可以用客观指标衡量的。

因此，平等与效率可以放在一个天平的两端，即“平等与效率”可以成立；公平与效率是不可以放在同一个天平上的，“公平与效率”在逻辑上不能成立。在大多数情况下，平等与效率呈反比关系，“干多干少一个样”就会抑制劳动积极性；反之，“多劳多得”，拉开收入差距能产生激励作用。

1.4.2 社会保障中的平等、效率和公平

1. 平等

社会保障中的平等可以表现在社会保障制度的各个层面上。在社会保障模式的层

^① 潘锦棠. 劳动与职业社会学 [M]. 北京: 红旗出版社, 1991: 73.

次上,平等表现为各项福利收入的均等化,即福利分配与工资、就业、缴费等因素脱钩,或者通过福利分配使原来的收入差距大大缩小,趋于平等。在其他层面上,平等表现为保险缴费率相同、获得最低生活保障资格人人平等、保险支付公式每个人都一样等。

2. 效率

社会保障中的效率有两层意思:一是对社会保障制度本身而言的效率,即少花钱多办事、办好事的社会保障制度就是有效率的社会保障制度;二是社会保障制度的外部效应,即对于社会保障制度促进经济发展和人力资源有效利用而言的效率。本章所讲效率是指第二种情形,即社会保障制度的外部效应。比如:看福利分配与工薪就业的关联度,即在多大程度上把“是否就业”、“就业年限”、“工资高低”、“缴费年限”等作为福利分配的依据。关联越紧密,福利分配越注重效率;关联越松散,把“年龄”、“居龄”、“实际需要”等与劳动贡献无关的指标作为福利分配的资格条件,“非商品化”程度就越高,分配越注重平等。

3. 公平

社会保障中的公平就是指导社会保障分配的原则,或者说是判断社会保障分配是否合理的各项原则。

在社会保障模式层次上,公平就是作为不同模式指导思想的各种主义的不同主张,比如自由主义、合作主义和社会民主主义等。不同的“主义”有不同的公平原则。就一些具体问题而言,比如,社会保障基金筹集规模应该有多大?筹资偏大,会加重企业和个人负担,企业失去竞争优势,影响整个经济的持续发展;筹资偏小,就不能有效地满足社会成员的保障需要,这是客观存在的现象,各种主义有共识。但是,自由主义认为筹资不应该偏大,福利收入均等化是不公平、不合理的,会形成“养懒人”的制度,影响社会经济效率,而社会民主主义认为筹资不应该偏小,福利收入均等化是公平、合理的,是社会安定的基础;自由主义认为政府举办的社会保障应该尽可能少,防止政府过多地干预国民生活,保障社会经济生活的自由和效率,而社会民主主义则认为政府应该更多地对社会保障负责,以更好地保障民生。另外,自由主义还认为收入分配(包括社会保障再分配)应该尽可能地与劳动贡献挂钩,“非商品化”是不公平的,社会民主主义则认为收入分配(包括社会保障再分配)应该尽可能地与劳动贡献脱钩,“非商品化”是公平的,等等。

在社会保障制度的其他层面上,也有许多需要关注的公平问题,比如:收入高低不同的社会成员之间社会保障缴费的公平负担。又如:养老保险的基金筹集由当代人承担,基金的给付对象是上一代人,如何平衡两代人之间的利益,也需要有代际分配的公平原则;还有养老金在男女两性之间的公平分配,等等。

在社会保障的“平等与效率”问题上,假设合作主义认为平等与效率保持平衡是公平的,那么,自由主义就认为在“平等与效率”的关系上应该偏重效率,社会民主主义则认为应该偏重平等。社会保障中平等、效率和公平的关系可以用图1-2表示: