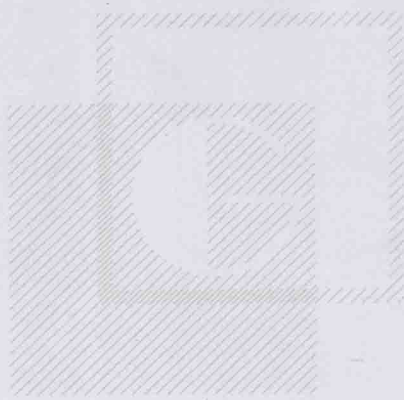


◎ 高等院校商法经济法专业核心课
精品系列教材



GAODENG YUANXIAO
SHANGFA JINGJIFA ZHUANYE
HEXINKE
JINGPIN
XILIE JIAOCAI

社会保障法教程

SHEHUI BAOZHANGFA JIAOCHENG

(第四版)

张京萍 ◎ 主 编

◎ 高等院校

精品系列教材



GAODENG YUANXIAO
SHANGFA JINGJIFA ZHUANYE
HEXINKE
JINGPIN
XILIE JIAOCAI

社会保障法教程

SHEHUI BAOZHANGFA JIAOCHENG

(第四版)

张京萍 ◎ 主 编



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

社会保障法教程/张京萍主编. —4版. —北京:首都经济贸易大学出版社,2015.1

ISBN 978-7-5638-2091-7

I. ①社… II. ①张… III. ①社会保障—行政法—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.182.31

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第016332号

社会保障法教程(第四版)

张京萍 主编

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京地泰德印刷有限责任公司

开 本 710毫米×1000毫米 1/16

字 数 431千字

印 张 25.75

版 次 2004年2月第1版 2007年9月第2版 2011年1月第3版
2015年1月第4版 2015年1月总第10次印刷

印 数 15 001~19 000

书 号 ISBN 978-7-5638-2091-7/D·156

定 价 40.00元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

修订第4版前言

如今,现代社会保障制度日益为人们所理解,各项社会保障费目的征缴日益被社会大众所接受,社会保障制度立法的真空地带也愈加显露出来。进入21世纪第一个10年之后,社会保障制度体系中各个子制度的立法建设都呈现出立法层级上升的现象。然而,每一个法律的出台都是慎之又慎的,因为新法的出台之日就是与以往旧制度配套的法律法规需要随之作出相应调整之时,新的制度与旧制度的差距很大,且并非是换汤不换药的微调。

现实中,社会保障制度的核心——养老保险制度改革的每一步动作,都面临着很多问题。中国老龄化程度的加深,使得养老保险基金面临巨大的压力。面对这一压力,研究者们呼吁政府应采取诸如延长退休年龄等应对措施,政府也积极做出回应,并且在有些地区已经开始试行。但是,社会保障政策或者制度的推行,除了社会救助制度中多见的那种短期保障措施能很快见到效果外,各项社会保险制度则往往从参保者的立场看,并不能即刻受益。因此,社会对于延长退休年龄的意见反响不一。延长退休年龄也意味着延长缴费年限,还意味着会带来新的就业压力,同时为保证就业人口的家庭生活,照顾老人孩子的需求,社会保险制度之外其他福利制度的压力必将加大。

众所周知,社会保障立法不能解决所有现实中的问题,但在依法治国的法制国家中,它却是解决现实问题的依据。我们不能过高地期望某一部法律可以解决具体的问题,比如,《社会保险法》于2010年出台,但是靠它并没能使人们对社会保险基金的监管增强信心。最近网络上流传的“月存500元比入社保划算”的言论颇有一定社会影响,动摇了一些人对社会保险的理解和信念。这也再次说明了“罗马不是一日建成却可以一日之内被摧毁”的道理。

中国共产党十八届三中全会指出,要紧紧围绕更好保障和改善民生,促进社会公平正义,深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序。

三中全会概括中国社会建设的现状和态势中有这样的一段话:“城乡区域发展和

居民收入差距仍然很大,部分群众生活仍然困难;发展普惠型民生福利任重道远,基本公共服务均等化步伐还有待加快;新一代异地务工人员融入城市的诉求更加强烈,社会治理模式亟待创新。特别是随着经济社会发展和人民生活水平的不断提高,人民群众的公平意识、民主意识、权利意识不断增强,人民群众对社会不公问题反映越来越强烈。”

体会党中央精神,就是要大力推进社会事业改革创新,解决好民生问题,实现发展成果更多更公平惠及全体社会成员。使社会成员“更多更公平”地共享发展成果,是一种价值理念,也是一种制度安排。从这个意义上说,作为社会事业核心部分的社会保障制度也要充分体会这一精神,加快立法建设的步伐。同时,也对社会保障法的研究提出了更高要求。

本次修订是在2011年年初的第三版基础上进行的,坚持一直以来的力求把握最新的立法动态的原则。在保留总体结构不变的前提下,此次修订包括对前版中的错字及谬误的订正、新内容的添加、对各章的个别部分进行的补充和删减,以及对附录中的法律文件部分进行的调整等。本次所修订部分近200处,修订文字约占全教程的1/4。由于水平及篇幅所限,有些制度和立法沿革未能展开详述。希望此次修订再版能满足高等院校法学专业的本科生、研究生、成人教育以及人力资源专业、社会保障专业学生的要求。

本次修订注意“高水准”与“实用性”的适度结合;从内容安排上求新、求实,力争使本教材能够在一定程度上反映学术前沿的动态。

最后,感谢出版社长久以来的支持,感谢2003年第一版所有参编人员,当然更应感谢的是使用本教程的全体读者,希望本教程能为读者提供有益的帮助。对于书中的不足之处,敬请指正。

2015年1月

目 录

第一章 社会保障法导论	1
第一节 社会保障的概念	2
第二节 社会保障立法的历史沿革	11
第三节 中国社会保障立法的历史沿革	23
复习思考题	37
第二章 社会保障法概述	38
第一节 社会保障法的基本概念	39
第二节 社会保障法的本质、立法理念及基本原则	48
第三节 社会保障法律关系	59
复习思考题	69
第三章 社会救助法	70
第一节 社会救助法概述	70
第二节 社会救助法的历史发展	77
第三节 社会救助法的内容	89
第四节 中国社会救助法律制度	95
复习思考题	108
第四章 社会保险法	110
第一节 社会保险法概述	110
第二节 养老保险法律制度	120
第三节 医疗保险法律制度	133
第四节 失业保险法律制度	146
第五节 工伤保险法律制度	154
第六节 生育保险法律制度	167
复习思考题	175
第五章 社会福利法	176
第一节 社会福利法概述	176
第二节 社会福利立法的发展	180

第三节 公共福利·····	192
第四节 专项福利·····	198
第五节 社区服务·····	204
复习思考题·····	208
第六章 社会优抚法 ·····	209
第一节 社会优抚法概述·····	209
第二节 社会优抚立法的历史沿革·····	213
第三节 抚恤制度·····	219
第四节 优待制度·····	223
第五节 安置制度·····	227
第六节 军人保险制度·····	231
复习思考题·····	234
第七章 社会保障组织运行法 ·····	236
第一节 社会保障组织运行法概述·····	236
第二节 社会保障管理机制·····	238
第三节 社会保障实施机制·····	242
第四节 社会保障监控机制·····	247
第五节 中国社会保障的组织运行·····	250
复习思考题·····	263
第八章 社会保障基金法 ·····	264
第一节 社会保障基金法概述·····	264
第二节 社会保障基金筹集的法律制度·····	273
第三节 社会保障基金支付的法律制度·····	280
第四节 社会保障基金投资的法律制度·····	290
第五节 社会保障基金监管的法律制度·····	302
复习思考题·····	311
第九章 社会保障争议法 ·····	312
第一节 社会保障争议法概述·····	312
第二节 中国社会保障争议处理制度·····	317
第三节 社会保障争议解决的辅助制度——法律援助制度·····	331
复习思考题·····	338
附录一 案例选编 ·····	339
1. 10 万元住院费难倒父亲无奈抛弃病儿致死·····	339
2. 未建个人账户不影响养老金待遇水平·····	340
3. 劳动者无权放弃社会保险·····	342

4. 破产企业的退休人员能否分享社会发展成果·····	343
5. 工亡家属是否符合工亡抚恤金的领取条件·····	344
6. 发生工伤后补保的企业自担保险责任的仲裁裁决是否正确·····	344
7. 并非所有的医疗费都由基本医疗保险支付·····	346
8. “封顶线”以上的医疗费由谁负担·····	347
9. 合同制女职工也应享受生育保险待遇·····	348
10. 最低工资不包括个人依法缴纳的社会保险费·····	349
11. 被判有期徒刑的人能否领取失业保险金·····	350
12. 劳动合同解除,失业人员怎样才能得到经济补偿金·····	351
13. 病人复归社会也是社会保障的追求目标之一·····	352
14. 劳动终局裁决原则的适用问题·····	355
15. 汉中市社保基金案件·····	356
附录二 主要社会保障法律法规·····	358
中华人民共和国宪法(节选)·····	358
中华人民共和国劳动合同法(节选)·····	359
中华人民共和国社会保险法·····	362
中华人民共和国老年人权益保障法·····	374
中华人民共和国残疾人保障法·····	383
中华人民共和国军人保险法·····	392
境内证券市场持部分国有股份充实全国社会保障基金实施办法·····	398
参考文献·····	401

社会保障法导论

本章要点及学习要求

社会保障是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称,是一个项目众多、内容复杂的庞大体系。社会保障主要有社会救助、社会保险和社会福利三大基本领域。从历史的角度看,社会保障制度在各国也经历了种种演变,由于各国的政治、经济、文化、社会风俗等背景的不同,社会保障的概念也是一个动态的概念,至今仍有待进一步研究。这一点从社会保障法的历史回顾中也可得到验证。社会保障法起源于欧洲工业发达国家,它从产生到现在,已经历了 130 多年的历史。从 19 世纪 80 年代到 20 世纪,是社会保障法的产生和发展阶段。20 世纪 30 年代,为适应解决社会问题,尤其是克服经济危机的需要,社会保障立法有了蓬勃发展。在 21 世纪的今天,各国都在结合本国的具体社会经济状况进行着社会保障法律制度的调整 and 改革。

在本章的学习中,要求掌握社会保障的概念、制度构成、社会保障的功能和类型;了解社会保障法产生、发展、变革的各大阶段的特征;从总体上把握新中国成立以后至社会保障法制建设进入全面发展阶段期间的社会保障立法历史沿革的轨迹及各阶段的特征,了解中国的带有“双重二元结构”特征的社会保障制度体系的成因,为进入社会保障法分论的学习和更好地理解改革意图做铺垫。

第一节 社会保障的概念

一、社会保障的词源

社会保障是英语 Social Security 的译文(也译为社会安全),这一名词,最早出现于美国 1935 年制定的《社会保障法》(Social Security Act)中。1938 年,新西兰通过的社会保障立法案中,也使用了社会保障一词;此后,1941 年,美国总统罗斯福和英国首相丘吉尔在联合发表的战时宣言《大西洋宪章》(Atlantic Charter)中,又再次使用了这一概念。1942 年,国际劳工组织(International Labour Organization,简称 ILO)发表了题为“走向社会保障的途径”的报告;此后,由于国际劳工组织在有关的公约和建议书中多次使用社会保障这一概念,社会保障一词遂被世界各国普遍使用。新中国在《国民经济和社会发展第七个五年计划》中首次提出“我国将逐步地建立起具有中国特色的社会主义社会保障制度雏形”,此后,“社会保障”一词在我国开始得到广泛使用,并且对社会保障的研究日益深入。

二、社会保障的定义

社会保障一词虽然已被广泛使用,但是,对于社会保障的定义,却没有统一的解释。进入 20 世纪以后,资产阶级社会改良主义成为西方国家社会保障的理论基础,尤其是英国的庇古、凯恩斯,美国的罗斯福和英国的贝弗里奇的理论和主张,以及社会民主党的“福利社会主义”,都对西方国家的社会保障制度的形成和发展具有重大影响。但由于各国的政治、经济、历史、文化和传统的不同,各国都是根据各自的国情与需要制定政策,逐步建立和发展社会保障体制的。因此,各国对于社会保障的理解和解释也不同^①。

比如,德国认为社会保障即社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、老年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,其目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。

英国认为社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划,目的是保护全体公民避免因失业、疾病、老年及养家人死亡而丧失收入来源或工资收入大幅度减少,并通过社会服务和社会救助提高全体公民的福利。社会保障是一种公民因特定的原因收入中断或减少或具有某种需要时,给予本人及其家庭的国家经济保障。

^① 关于德国、英国、美国、苏联以及日本对于社会保障的主流定义,见覃有土、樊启荣编著:《社会保障法》,法律出版社,1997 年,第 4~6 页。

美国对社会保障的理解介于英国和德国之间,将社会保障视为社会安全网,认为社会保障是根据政府法规建立的,避免人们因老年、疾病、失业、伤残等原因中断或丧失劳动能力,为人们提供因结婚、生育和死亡带来的特殊开支以及抚育子女的家庭津贴的保障体系。

苏联一直以马克思有关“必要劳动”和“剩余劳动”的理论以及列宁关于“最好的工人保险形式就是国家保险”的理论为基础来理解和解释社会保障,认为社会保障是一种分配关系体系,是依靠社会为因年老、疾病、残疾等原因而丧失劳动能力,或因某种原因需要物质帮助的公民提供生活保障的分配关系体系。

日本对于社会保障的理解是,社会保障指对于疾病、负伤、生育、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和国家直接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社会成员的生活。

中国学者对社会保障也有着不同的解释。如有学者这样定义:社会保障即国家为了维护经济发展和社会安定,通过强制性立法,以国民收入分配和再分配的形式,对全体社会成员的基本生活需要和经济发展享受权予以保障的制度^①。我们对这一定义也比较认同,但社会保障还是一个动态的概念,在不同的时代,因社会经济发展政策的不同,社会保障的定义也有着不同的时代特征。考虑到这一点,本教材采用这样的定义:社会保障是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称^②。

这一定义包括了如下三个必备要素:一是具有经济福利性,即从直接的经济利益关系来看,受益者的所得一定大于所费;二是属于社会化行为,即由官方机构或社会中间团体来承担组织实施任务,而非供给者与受益方的直接对应行为;三是以保障和改善国民生活为根本目标,包括经济保障与服务保障等。作为国民生活保障系统,社会保障概念客观上包括三个层次:一是经济保障,即从经济上保障国民的生活,它通过现金给付或援助的方式来实现;二是服务保障,即当代社会还需要适应家庭结构变迁与自我保障功能弱化的变化,满足国民对有关生活服务的需求,如安老服务、康复服务、儿童服务等;三是精神保障,即属于文化、伦理、心理慰藉方面的保障,这是更高层次的保障。

本书对社会保障的界定,仍然是大社会保障概念,它包容了社会保险、社会救助、社会福利及其他各种符合上述定义三要素的社会性保障措施。这与中国官方和社会保障界的主流观点基本吻合。不过,在进行国际或地区比较时,则需要看对照国或地区的社会保障范围大小,在某些情况下,这一概念与一些国家或地区的社会福利概念范围更加接近。

① 方乐华编著:《社会保障法论》,世界图书出版社,1999年,第2页。

② 郑功成著:《社会保障学》,商务印书馆,2000年,第11页。

三、社会保障的制度构成

社会保障发展到今天,已经成为一个项目众多、内容复杂的庞大体系。从其保障项目的层次及保障对象范围看,有三大基本领域:社会救助、社会保险和社会福利。此外,社会保障的功能除依靠这三大基本领域的制度发挥之外,还要依靠与其关系密切的相关基本制度才能充分发挥出来。

(一) 社会保障的基本领域

社会保障是一种综合性的保障制度,根据保障水准,我们可以把社会保障分为社会救助、社会保险和社会福利三个基本领域。

1. 社会救助。社会救助是最低层次的社会保障,也是人类社会最古老的一种保障制度。其特点是:当社会成员遇到各种自然灾害、意外事故而不能自救,陷于困境时,或因某种原因陷入贫困状态时,由政府按照法定标准,向其提供一定的物质帮助。社会救助提供的是最低生活保障,往往是一种临时性的救急措施。社会救助往往要对救济对象的经济状况作一定调查。从世界各国的发展趋势看,社会救助已经从单纯的物质给付发展到通过提供物质帮助,促使其自助、自强、自立。

2. 社会保险。社会保险是社会保障中的主要部分,一般包括养老保险、疾病保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险、遗属保险等项目。其特点是:国家通过立法,强制社会成员缴纳各种社会保险费(税),形成专门的社会保险基金,对社会成员遭遇的年老、疾病、伤残、生育、失业、死亡等风险予以保障。社会保险提供的是基本生活保障,其保障水准高于社会救助;社会保险待遇的享受,不需要任何经济状况调查,以约定的可确认事件(如退休、患病、失业等)的发生为条件,享受保险待遇。

3. 社会福利。社会福利是一个具有争议性的概念,至今仍众说纷纭。现今世界范围内有三种较为普遍的解释。第一种解释认为社会福利是指国家和社会为改善和提高全体社会成员的物质、精神生活而采取的措施和提供的设施及服务,包括人们的衣、食、住、行、乐、环境、教育等,涉及物质生活和精神生活的各个方面。欧美号称福利国家的各国,把“从摇篮到坟墓”的保障举措都称为社会福利,就属于这种解释。这种解释与人们常使用的“福利”一词的意思相近,是范围最广、层次最高的一种解释,包含和超出了社会保障概念的全部内涵和外延。第二种解释是将社会福利等同于社会保障,两个概念交互使用,外延一致,包括社会救助、社会保险,指国家和社会为保障社会成员基本生活而采取的社会政策。这种解释具有一定的普遍性。第三种解释指的是“专为弱者提供的保障和服务”。

在中国,社会福利概念是作为社会保障的子概念来使用的,本教材也采用这一概念。我们认为社会福利是社会保障的重要组成部分,其保障的水平层次高于社会救助,也高于社会保险,是由国家在法定范围内,向社会成员普遍提供的物质帮助和优化服务。其着眼点在于改善社会成员的物质生活质量和给社会成员提供某种生活上的

便利。

根据福利的对象,可以分为公共福利、职工福利、老人福利、妇女儿童福利、残疾人福利等;根据福利内容,可以分为各种福利津贴、住房福利、集体或公共设施福利、文化教育卫生福利、社区服务、特殊群体社会福利等。

(二) 社会保障的特殊制度

除上述基本领域之外,各国的社会保障制度中还有对于特殊对象提供的综合性的生活保障制度。这种特殊制度目前可以社会优抚制度为例。社会优抚是社会保障中比较特殊的部分,其特点是:国家通过立法,规定对一些负有特殊社会任务和责任的人员、社会有功人员,实行物质照顾和精神抚慰。社会优抚是随着军队的产生而产生的,其内容包括优待军人和军人家属、抚恤伤亡将士、褒扬阵亡将士等,其后范围有所扩大,如对一些因公或为保卫人民生命财产而牺牲的非军人,也实行抚恤和褒扬。从广义的角度理解,中国的离休干部制度、劳动模范制度,也带有社会优抚的成分。应该说,社会优抚具有很强的阶级性,不同性质的社会,必定有不同的优抚对象。但因其保障水平以及手段或方式的综合性,可以说是上述三大基本领域的社会保障对优抚对象的综合运用。

(三) 社会保障的相关领域

除上述基本领域外,社会保障还有不少与之有密切关联的制度,我们称之为社会保障的相关领域。从这些关联制度的作用看,大致可以分为三类:

1. 形成社会保障基盘的制度。社会保障的实施,需要法律上、组织上、物质上、人员上的各种保证,这些保证为社会保障提供了坚实的基盘,故称之为形成社会保障基盘的制度。如社会保障管理机构的设置和法律地位的确定,实施社会保障所必需的设施和人才的确保,社会保障监督机制的确立,社会保障争议调解、仲裁和诉讼程序的制定等等,都需要建立一系列严密、完善的制度,才能保证社会保障基本项目的实施。

2. 与社会保障机能相类似的制度。由于社会保障起步较晚,在发展过程中,它吸收了许多相邻制度的做法,特别是与社会保障机能相类似的一些制度,往往在社会保障的实施中直接被吸收、采用,从而成为社会保障制度中的有机组成部分。

比如税收制度,其在国民收入分配、再分配的基本机能上与社会保障制度十分相似,因此,税收制度中的很多内容,都为社会保障制度所吸收。又如,政府的转移支付在调节社会总需求的机能上,与社会保障有相似之处,而社会福利中的福利津贴,就是面向社会成员个人的转移支付项目。

3. 为发挥社会保障功能而建立的各种制度。由于社会保障涉及面相当广,保障项目确立后,为充分发挥其功能,往往需要建立一系列相应的制度。如与失业保险配套的职业培训、职业指导、职业介绍制度;与医疗保险、卫生保健福利相关的医疗服务机构制度、医师制度、食品卫生制度、从业人员健康检查制度、环境保护制度;与生育保险相关的国家人口政策、女职工保护制度;与教育福利配套的义务教育、教师资格、教育设施基准制度;与儿童福利配套的未成年人保护、犯罪青少年的特殊挽救和帮助制度;等等。

上述例子,充分说明了社会保障立法的复杂性、与其他法律部门的关联性。

四、社会保障的功能

现代社会的持续、稳步发展需要动力机制和稳定机制。市场经济提倡、鼓励公平竞争,追求社会效率,通过市场竞争机制,优化资源配置,有效地利用各种生产要素,使有限的生产资料发挥最大的经济效益;通过市场价格和分配机制,使利润流向产品适销对路、勇于开拓创新、发展势头强劲的产业和企业,使社会成员间的收入拉开差距,从而产生一种激励机制。市场机制正是这样一种动力机制。

但是,市场机制在促进社会经济发展的同时,也给社会带来种种不安定因素。这些不安定因素是市场机制不能解决的,也是难以要求市场机制解决的,因为市场机制受竞争规律支配,优胜劣汰在所难免。市场机制自动地向效率倾斜,而并不向公平倾斜,在竞争中出现弱者贫困化的现象也在所难免。因此,社会必须建立另外一种向公平倾斜的稳定机制,由国家主导向弱者和遭遇风险者提供生存保障,克服市场机制的弱点和弊端,实现社会公平,这种稳定机制就是社会保障。

因此,可以说,市场机制和社会保障是保证现代社会持续、稳定发展的两翼,没有社会保障的市场经济体制不但是不健全、不完善的,而且会引起种种社会问题,最终导致市场经济体制的失败。国际劳工组织的常设机关——国际劳工局明确指出:如果一个国家缺少完备的社会保障体系,特别是产业工人的社会保险出现纰漏,那么这个国家构建任何一种市场经济体制都是不可能的。

社会保障作为稳定机制,其功能主要表现为以下三个方面。

(一)政治功能

社会保障被称之为减震器或安全网,主要是就其政治功能而言的。概括地讲,社会保障对社会、对政治具有以下一些功能:

1. 消除或减少不安定因素。全体社会成员的基本生活能够得到保障,是现代社会安定的根本前提。管子说:凡治国之道,必先富民,民富则治易之,民贫则治难也。社会保障向社会的贫困者、遭遇风险者和社会的弱者等提供物质帮助和社会服务,保障其基本生活,实行的就是“富民”之道。不“富民”,“民贫则治难也”,说明民贫是社会的不安定因素。社会保障正是从“富民”着手,消除或减少社会的不安定因素。可以说,社会保障实施的范围越广,覆盖的对象越多,其编织的安全网就越大,社会的安全系数也越高。

2. 缓解社会动荡。当现代社会出现诸如经济结构调整、经济萧条、金融危机、人口老龄化等种种社会风险时,社会成员难免会受到生活、心理上的种种冲击和震荡,如果对此听之任之,则必然会加剧社会动荡,引起社会危机。社会保障被称之为抵御市场经济风险的最后一道防线,它以保障基本生活的功能,构筑了一片缓冲地带,使受到社会风险波及的社会成员得以休整和喘息,从而成为缓解社会动荡的减震器。

3. 有助于提高政府在社会成员心目中的地位。由政府主导建立并不断完善的社会保障制度,使社会全体成员老有所养,病有所医,生活有保障,风险有补偿,当然会增强政府的威信,提高政府在社会成员心目中的地位。而政府的威信越高、地位越高,对社会的管理和控制、对市场经济的调控和运行就越能顺利进行,从而达到一种一呼百应、国泰民安的境界。

(二) 社会功能

社会保障是国家的基本国策之一,是整个社会的事业,需要每个社会成员的关心和参与,而社会保障的发展和完善,也必将会推动社会的进步和发展,促进国民素质的提高。

1. 唤起社会参与意识,提高民主自治观念。社会保障的实施,一般都贯彻国家、用人单位和个人共同负担,即社会共同参与的原则,从而将民主自治的观念灌输给社会每个成员,唤起公民对社会生活的关心和参与意识,提高社会成员互助互济的友爱精神,有助于增强社会的凝聚力。

2. 促进社会成员和谐共存。社会保障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。这种互助、互济有利于社会成员间的团结,有利于代际的沟通,有利于社会体制、道德观念的维护和延续,有助于实现社会公平,使社会各个阶层都能保持心态平衡,促进社会全体成员的和谐共存。

3. 对公众心理的正确导向。社会保障的建立和完善,将使社会成员在心理上产生一种安全感。这种心理因素往往具有社会心理导向的作用,会对公众的行为产生深刻影响,所以,其作用不可估量。

(三) 经济功能

社会保障实质上是一种经济制度,在国外,许多学者鉴于社会保障所具有的经济功能,又把社会保障称之为市场经济的调节器。社会保障的经济调节功能可从以下几个方面来体现:

1. 调节社会总需求。在宏观经济中,社会保障调节社会总需求的作用,与政府的税收和转移支付颇为相似。当经济处于景气状态时,由于社会成员就业、收入的增加,社会保障基金的征收也相应增加,从而在一定程度上抑制了社会总需求的增长,这对于防止通货膨胀,避免经济进一步过热具有一定作用;反之,当经济处于不景气状态时,由于失业增加、收入减少、提前退休等种种因素,社会保障基金的支付也大为增加,从而在一定程度上增加了社会总需求,这对于刺激经济复苏,避免经济进一步衰退具有一定作用。

2. 保证经济结构调整顺利进行。社会经济结构调整,是国民经济发展中不可避免的过程。经济结构调整,实质上就是社会资源的重新配置,其中最关键的是劳动力资源的重新配置,因为其能否顺利调整到位,不但关系到经济的发展,还与社会问题紧密相关。而社会保障,则通过发放失业津贴,使闲置劳动力得以休整和喘息,避免因失业增

加而引起社会动荡;又通过职业培训、职业指导和职业介绍,提高劳动力素质,沟通劳动力供求渠道,使闲置劳动力的重新配置得以顺利进行。

3. 调节贫富和收入差距,提高边际消费倾向。社会保障所具有的社会再分配功能,能够调节贫富、收入差距,克服第一次社会分配中的不合理、不公平状况。

这种调节,可以是平行的,如从就业人群流向失业人群、从健康人群流向患病人群、从高收入人群流向低收入人群等;也可以是垂直的,如代际间的流动。从宏观经济学的角度讲,这种流动有助于提高整个社会的边际消费倾向,即增加社会总需求。凯恩斯经济理论特别注重社会总需求,认为经济出现问题,往往是总需求不足引起的。为此,在凯恩斯开出的“药方”中,就有一味是“征富济贫”,他认为富人的边际消费倾向普遍低于穷人,收入增加后,富人总是将更多的钱投入储蓄。从这一角度看,上述流动实际是一种“征富济贫”,可以使社会总需求保持旺盛的势头,促进经济发展。

4. 调节社会消费结构。从某种意义上说,社会保障中的养老保险是一种强制性储蓄,其意义在于调节现在消费和将来消费之间的结构,促使社会成员控制现在消费而用于将来消费,可以起到抑制现在消费过度膨胀的作用。

5. 调节财政投融资。社会保障基金具有很高的稳定性和积累性,其在财政投融资方面的重要作用不可忽视。虽然运用基金进行投融资是为了保值增值,但客观上已成为国家调节投资的重要支柱。在国外,有的学者甚至认为,社会保障具有资本积累的作用,能够为经济发展提供丰厚的资金基础。

五、社会保障的类型

迄今为止,世界上已有 160 多个国家和地区建立了社会保障制度。但是,由于社会制度、发展程度、经济实力和传统文化的不同,各国在社会保障的政策取向、制度设计、机构设置、保障项目组合、实施标准和方法等诸方面,都存在着较大的差别。此外,从历史的角度看,社会保障制度在各国也经历了种种演变。因此,给社会保障划分类型,必须根据不同角度、不同标准来进行。在这一节中,我们将社会保障按照其实施范围、实施方式、基金筹集方式和收支方式进行不同的分类。

(一)按照社会保障的范围分类

按社会保障的范围来划分,可以分为与工作关联的保障制度、普遍保障制度、依据经济状况调查的保障制度三种类型的社会保障。

1. 与工作关联的保障制度。这种类型的社会保障也被称为与就业挂钩的保障制度,或雇佣劳动保险制度。简而言之,即只有受雇佣的劳动者达到一定条件,才能享受保障权利的一种制度。其特点是:保障对象都是有雇佣关系的劳动者;保障待遇直接或间接地与工资收入、工龄或缴费年限挂钩;采取强制性实施方式,基金主要由用人单位和个人承担,国家酌情给予补助,个人和雇主都必须按照法定比例缴纳保险费。世界上大多数国家目前都采用这种类型的保障制度。

2. 普遍保障制度。即凡是本国国民或在本国居住一定年限的外国人,都可以根据法定标准享受保障权利,而不考虑先前的收入、工作或财产状况。发达国家中所谓的“福利国家”一般都实行这种制度,如瑞典、挪威、丹麦、加拿大、澳大利亚等。日本虽然不能说是福利国家,但其实施的“国民皆年金”“国民皆(医疗)保险”制度,与这种普遍保障制度很相似。

3. 依据经济状况调查的保障制度。这一制度,通常在社会救助中实行,保障对象只限于贫苦者或低收入者。当贫苦者或低收入者的生活和收入低于法定最低生活标准时,可以向有关机构提出申请,而有关机构则对申请人的经济收入和生活需要进行调查,以确定其能否享受补助或补助多少。这类保障的基金主要由国家财政提供,也有社会团体和个人捐助的。目前,很多国家还把这种制度和失业保险相挂钩配套实施,即失业者在一定期限内享受失业津贴,期满后仍未就业的,可以经申请、调查后领取失业救济。

(二) 按照社会保障的实施方式分类

按社会保障的实施方式,可以把社会保障分为强制、半强制和任意三种类型。

1. 强制方式。即国家通过立法,规定凡是法定范围内的对象,必须毫无例外地加入该保障项目。目前,世界各国在社会保险的主要项目,如养老、医疗、疾病、失业、工伤等社会保险上,都实行这种强制方式。

2. 半强制方式。这种方式并不规定范围,却规定一定的标准,只要达到该标准,就必须加入该保障项目,没有达到该标准的,则可以任意加入。半强制方式主要出现在多层次保障体系中的补充项目上。如多层次养老保险体系中的企业补充养老保险,规定企业利润达到一定数额标准,就必须为其职工参加补充养老保险,没有达到利润标准的企业,则可以任意参加。

3. 任意方式。即由保障对象根据需要,自己决定加入与否。与商业保险相似,它是一种早期的实施方式,目前主要在补充保险项目中实行。

(三) 按照社会保障基金的筹集方式分类

按社会保障的基金筹集方式,社会保障可以分为:国家保障型、社会保障型、国家福利型和个人储蓄型。

1. 国家保障型。即国家和企业负担全部社会保障费用,采取对劳动者的生老病死统包下来的一种制度。这种制度由苏联创造,主要存在于改革前的社会主义国家。其特点是国家往往采取高就业、低工资政策,将对全体劳动者的生老病死予以保障作为劳动报酬的另一种形式。这种类型存在着国家财政负担沉重、社会保障覆盖面狭窄等种种问题,面临着根本性的改革。

2. 社会保障型。即主要由用人单位和个人缴纳保险费,建立保障基金,国家只给予必要补贴,或当基金发生危机时给予财政支持的一种制度。这种制度创始于德国俾斯麦时期,所以又称为“俾斯麦类型”。其特点是贯彻“大数法则”和“群体调剂”的原则,