



新编21世纪社会工作系列教材

社会保障概论

Introduction to Social Security

王延中 龙玉其 主编

涉外借



新编21世纪社会工作系列教材

社会保障概论

Introduction to Social Security

王延中 龙玉其 主编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障概论/王延中, 龙玉其主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 9
新编 21 世纪社会工作系列教材
ISBN 978-7-300-24602-4

I. ①社… II. ①王… 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 (2017) 第 145247 号

新编 21 世纪社会工作系列教材
社会保障概论
主编 王延中 龙玉其
Shehui Baozhang Gailun

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京密兴印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2017 年 9 月第 1 版
印 张	20	印 次	2017 年 9 月第 1 次印刷
字 数	398 000	定 价	39.90 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

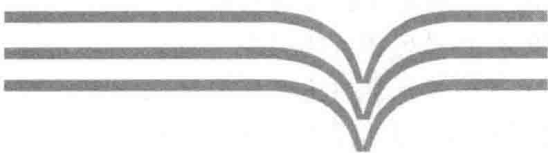
主 编 简 介

王延中 山东东平人，北京大学社会学博士，中国社会科学院民族学与人类学研究所所长、研究员，中国社会科学院研究生院政府政策与公共管理系教授、博士生导师，社会工作硕士教育中心硕士生导师，《民族研究》主编，兼任中国民族研究团体联合会会长、中国人类学民族学研究会副会长、中国人民大学兼职教授，发表《经济组织与城乡发展》《中国的劳动与社会保障问题》等论著，主编《中国社会保障发展报告》和《中国民族发展报告》，主持“21 世纪初中国少数民族地区经济社会发展综合调查”“民族团结云南经验”等重大项目和中国社会科学院西藏智库办公室工作，获国务院政府特殊津贴、“新世纪百千万人才工程”国家级人选、文化名家暨“四个一批”人才、国家“万人计划”哲学社会科学领军人才等称号。

龙玉其 湖南邵阳人，中国人民大学管理学博士，民政部政策研究中心在站博士后，首都师范大学管理学院副教授、硕士生导师，社会保障研究中心主任，社会保障学科负责人。中国社会保障学会、中国行政管理学会、中国劳动学会劳动科学教育分会、北京市政治学行政学学会会员，中国社会保障学会青年委员会委员。主持国家社科基金项目 2 项、北京市社科基金项目 1 项、北京市社科联青年社科人才资助项目 1 项、首都师范大学博士科研启动项目 1 项。入选首都师范大学哲学社会科学青年学者拔尖人才、北京市青年拔尖人才培养对象。作为核心研究成员参与了省部级以上项目共 20 项。发表学术论文近 50 篇，出版专著 2 部，主编教材 1 部，参编著作 12 部。

内 容 简 介

在社会工作的人才培养中，应该将社会保障作为重要的学习内容，使学生充分了解社会保障的理论与政策，使社会工作更好地推动社会保障实践发展。本教材紧扣社会工作专业特点，注重社会保障与社会工作的有机联系，系统介绍和分析社会保障的基本概念、发展演变、政策现状、问题与展望等内容，既注重对基本概念、知识与政策的阐释，也注重对相关问题的分析，强调对学生专业思维与能力的培养。本教材的内容涉及理论与实践两个部分，既涉及社会保障的理论内容，包括社会保障制度的产生与发展、社会保障基金、社会保障管理与法制等内容，还涉及社会保障的具体业务和实践，包括社会保险、社会福利、社会救助、补充保障、扶贫开发与反贫困等内容。各章均包含学习目标、本章小结、思考题目、案例讨论、推荐文献等栏目。



前 言

社会保障是民生建设的重要内容，事关人民生活与家庭幸福，事关国家长治久安。党和政府一直以来高度重视社会保障体系建设，尤其是进入 21 世纪以来，我国加快了社会保障体系建设的步伐，着力加强社会保障制度建设，不断扩大社会保障覆盖范围，稳步提高各项社会保障待遇水平，统筹城乡的社会保障体系框架基本建立。中国已经建立起世界上覆盖人群最多的社会保障制度，编织了世界上最大的社会保障安全网。但是，我国社会保障体系的发展依然面临不少问题与挑战，与人民群众日益增长的社会保障需求相比，还有较大的差距，尤其是在我国发展进入新常态、人口老龄化、城市化、全球化等背景下，社会保障的改革有待于进一步深化。“十三五”规划明确提出，要坚持全民覆盖、保障适度、权责清晰、运行高效，稳步提高社会保障统筹层次和水平，建立健全更加公平、更可持续的社会保障制度。

社会工作与社会保障是现代社会解决社会问题的两大举措，二者均有助于提升国民尤其是弱势群体的生活质量与福利水平。社会保障的发展离不开社会工作的发展，社会保障需要与社会工作协同推进，才能更好地保障和改善国民生活，提升社会福祉水平。社会工作对于满足劳动者和居民的社会保障需求，尤其在服务保障和精神保障方面可以发挥其独特作用，有利于推动社会保障的发展更加全面、更加公平、更加高效。因此，在社会工作的人才培养中，应该将社会保障作为重要的学习内容，使学生充分了解社会保障的理论与政策，使社会工作更好地推动社会保障实践发展。

本教材是高等学校社会工作专业的核心课程系列教材之一，紧扣社会工作专业特点，注重社会保障与社会工作的联系，系统介绍和分析社会保障的基本概念、发展演变、政策现状、问题与展望等内容，既注重基本概念、知识与政策的分析，也注重对相关问题的分析，注重强调学生专业思维与能力的培养。

本教材的内容涉及理论与实践两个部分，既涉及社会保障的理论内容，包括社会保障制度的产生与发展、社会保障基金、社会保障管理与法制等内容，同时还涉及社会保障的具体业务和实践，包括社会保险、社会福利、社会救助、补充保障、农村扶贫开发与反贫困等内容。各章均包含学习目标、本章小结、思考题目、案例讨论、推荐文献等栏目。

与国内相关学者编写的同类教材相比，本书充分吸取这些教材的精华，同时



强调社会工作专业的适用性,针对社会工作专业特点选取资料和内容。本书编写组成员主要来自各高校社会保障、社会工作专业的教师,均具有博士学位,有比较丰富的社会工作和社会保障教学经验,为本教材的编写奠定了良好的基础。

本教材的编写首先由王延中提出教材编写大纲的指导思想和具体思路,龙玉其根据意见形成编写大纲初稿,经过编写组对编写大纲初稿开会讨论后修改、完善,最后由王延中审阅确定了编写大纲。各位作者根据编写大纲撰写教材初稿,初稿完成后,龙玉其对教材初稿进行了初次审阅并将修改意见反馈给各位作者修改完善,然后提交编写组会议讨论集体审稿,再次将会议审稿意见反馈给各位作者进一步完善。龙玉其再次审读了全部文稿,最后由王延中审定教材终稿。历时一年半多,通过多次修改完善和审定,最终提交给中国人民大学出版社。

本教材各章节的撰写分工如下:

第一章:王延中(中国社会科学院民族学与人类学研究所所长、研究员,研究生院政府政策与公共管理系教授、博士生导师,社会学系硕士生导师)、龙玉其(首都师范大学管理学院副教授、硕士生导师)。

第二章:姚建平(华北电力大学人文与社会科学学院教授、硕士生导师)。

第三章:魏霞(内蒙古师范大学社会学民俗学学院副教授)。

第四章、第十三章:赵宝海(内蒙古大学民族学与社会学学院讲师、硕士生导师)。

第五章、第九章:龙玉其。

第六章、第七章、第八章:徐强(华南农业大学公共管理学院副教授)。

第十四章、第十六章:江翠萍(中国人民公安大学犯罪学学院博士、讲师)。

第十章、第十一章、第十二章:夏艳玲(广西财经学院财政与公共管理学院副教授)。

第十五章:丁怡(中央财经大学博士、讲师)、龙玉其。

第十七章:单大圣(国务院发展研究中心副研究员)。

本教材的编写占用了各位作者宝贵的教学、科研工作时间和假期的休息时间,各位作者积极配合,按要求认真完成了书稿,在此我们深表感谢!感谢中国人民大学出版社对本教材出版的支持,尤其要感谢本教材的策划编辑潘宇、盛杰女士和宋义平先生,以及责任编辑黄超女士。本教材可能还存在一些不足之处,请各位读者批评指正。

王延中 龙玉其

2016年12月26日



目 录

第一章 导 论

第一节	社会保障概述	2
第二节	社会保障制度的产生与发展	8
第三节	社会保障的相关关系	13
第四节	社会保障的学科特点与研究方法	18

第二章 扶贫开发与反贫困

第一节	贫困及成因	26
第二节	社会工作与反贫困	29
第三节	我国的贫困状况与反贫困策略	34
第四节	我国农村扶贫开发	38

第三章 最低生活保障制度

第一节	最低生活保障制度概述	46
第二节	最低生活保障对象的识别与调整	48
第三节	我国最低生活保障待遇的确定	51
第四节	我国最低生活保障制度的建立与发展	55

第四章 灾害救助

第一节	灾害与灾害救助	62
第二节	灾害救助的主要内容	66
第三节	我国灾害救助的管理与法制	73

第五章 养老保险

第一节	养老保险概述	86
第二节	养老保险的筹资、给付与管理	89
第三节	我国养老保险制度体系的现状	95
第四节	我国养老保险制度的成就、问题与改革	99

第六章 医疗保险

第一节	医疗保险概述	110
第二节	医疗保险的筹资与给付	115
第三节	我国医疗保险制度的现状	117
第四节	我国医疗保险制度的成就、问题与展望	121

第七章 失业保险

第一节	失业保险概述	130
第二节	我国失业保险的制度建立、发展与现状	132
第三节	我国失业保险制度的问题与展望	134

第八章 工伤保险

第一节	工伤保险概述	142
第二节	我国工伤保险制度的建立、发展与现状	145
第三节	我国工伤保险制度的成就、问题与展望	148

第九章 老年人福利

第一节	老年人与老龄化	156
第二节	老年人福利的概念与主要内容	159
第三节	养老服务方式与老年社会工作	161
第四节	我国老年人福利事业的现状与未来	165

第十章 残疾人福利

第一节	残疾人与残疾人福利	176
-----	-----------------	-----

第二节	残疾人福利的主要内容及发展现状	181
第三节	我国残疾人福利的问题与未来发展	187

第十一章 妇女福利

第一节	妇女与妇女福利	196
第二节	妇女福利的主要内容	199
第三节	我国妇女福利的现状与未来	201

第十二章 儿童福利

第一节	儿童与儿童福利	210
第二节	儿童福利的主要内容	213
第三节	我国儿童福利事业的发展	215

第十三章 住房保障

第一节	住房保障概述	226
第二节	住房保障的构成	229
第三节	中国住房保障的发展	232

第十四章 教育福利

第一节	教育福利概述	242
第二节	我国教育福利制度的发展变迁	245
第三节	我国教育福利的政策现状与问题	248
第四节	我国教育福利的未来展望	252

第十五章 补充保障

第一节	补充保障概述	258
第二节	补充保险	259
第三节	员工福利	262
第四节	慈善事业	268



第十六章 社会保障基金

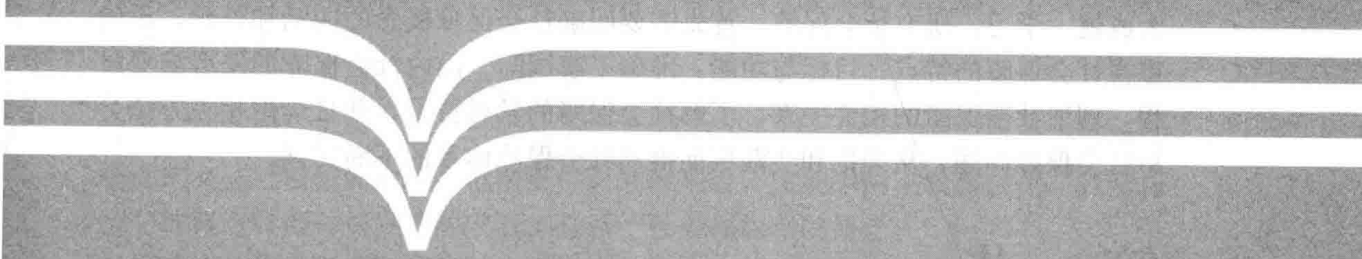
第一节	社会保障基金概述	276
第二节	社会保障基金的筹集与给付	278
第三节	社会保障基金的投资	285
第四节	社会保障基金监管	287

第十七章 社会保障管理与法制

第一节	社会保障法制	296
第二节	社会保障管理	299
第三节	我国社会保障管理体制及改革思路	302

第一章

导论





【学习目标】

1. 掌握社会保障的内涵、外延、特点与功能；
2. 从国际视角把握社会保障制度的历史沿革；
3. 熟悉中国社会保障制度的发展变迁过程；
4. 理解社会保障的若干相关关系；
5. 了解社会保障的学科特点与研究方法。

发展和完善社会保障是防范个人和社会风险的必然要求，是国家和政府保障国民生活的重要职责，是现代文明社会进步的重要标志。社会保障从无到有、逐步改革和完善。我国政府高度重视社会保障体系建设，社会保障的发展取得了巨大成就。学习、研究社会保障，首先需要明确社会保障概念的内涵和外延，正确审视社会保障的特点、目标与功能，准确了解国际、国内社会保障的发展演变过程，理清社会保障的相关关系，了解社会保障的学科特点，并且运用相关方法分析社会保障问题，从理论和实践层面推动社会保障体系的不断完善。

第一节 社会保障概述

对社会保障概念的理解是学习、研究社会保障的基础，也是推动社会保障实践不断发展的基础。

一、社会保障的概念

对社会保障概念的理解，存在较大的差异，国内外不同学者从不同的视角出发，有不同的理解和认识。从实践来看，由于国情不同，不同国家社会保障体制存在较大差异。甚至一个国家不同时期对社会保障的认识与实践也存在较大差异。

从国内学者对社会保障概念的理解来看，陈良瑾认为：“社会保障是国家和社会通过国民收入的分配与再分配，依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。”^①强调了社会保障的主体是国家和社会，社会保障具有收入分配与社会保护的作用。孙光德、董克用认为：“社会保障制度是以国家或政府为主体，依据法律规定，通过国民收入再分配，对公民在暂时或永久失去劳动能力

^① 陈良瑾. 社会保障教程. 北京: 知识出版社, 1990.

以及由于各种原因生活发生困难时给予物质帮助,保障其基本生活的制度。”^①强调了社会保障的国家责任或政府责任,并强调社会保障的收入再分配作用。郑功成认为:“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强调社会保障的经济福利性和社会化特征,社会保障是国民生活保障的系统,体现了保障内容的全面性。

从国外相关学者和机构对社会保障的理解来看,国际劳工组织《社会保障(最低标准)公约》认为,社会保障是指通过一定的组织对这个组织的成员在面临某种风险时提供保障,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。美国社会保障总署编写的《全球社会保障制度》认为,社会保障系指根据政府法规而建立的项目,在个人谋生能力中断或丧失时给予扶助,还为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。《贝弗里奇报告》将社会保障概括为,国民在失业、疾病、伤害、年老以及家庭收入锐减、生活贫困时予以生活保障。

从国外社会保障的发展实践来看,一些国家尤其是福利国家更加强调社会保障的福利性和公平性,用“社会福利”的概念代替“社会保障”,使社会保障的概念广义化,覆盖的对象和范围更广。总体来看,发展中国家较多使用“社会保障”的概念,而一些发达国家更加强调“社会福利”的概念。

我们认为,社会保障是国家和社会依据相应的法律法规和政策,运用国家公共资源与社会资源,通过收入再分配的机制,在国民遭受老年、疾病、伤残、失业、生育、贫困及意外事件等风险时,通过一定的方式方法,运用资金、实物、服务等手段保障国民基本生活并提高其生活水平,促进社会安全稳定的社会制度。社会保障的主体是多元的,最重要的主体是国家和社会,不仅包括政府或其中的某一个主体,还包括单位、社区、家庭、个人等主体。社会保障的对象应该是全体国民,不同社会保障项目的具体对象有所不同,重点针对弱势群体和有需要的人群。社会保障需要运用来自国家和社会的相关资源,通过收入再分配的方式使资源和收入在不同人群之间转移。社会保障的内容包括国民生活需求与风险保障的各个方面,是一个复杂的系统。社会保障的目标是预防和化解生活风险、保障国民的基本生活、提高国民的生活水平。

二、社会保障的构成

社会保障是针对国民生活需求而言的,涉及国民生活的方方面面。人的生活需求主要包括经济需求、服务需求、医疗需求、精神需求等方面,社会保障体系也包括四大方面的内容。

一是经济保障。经济需求是国民最基本的需求,经济保障主要是在劳动者或

① 孙光德,董克用.社会保障概论.北京:中国人民大学出版社,2004:4.

② 郑功成.社会保障学——理念、制度、实践与思辨.北京:商务印书馆,2000:11.

国民由于种种原因不能工作而失去收入来源或收入锐减时对其给予适度的经济支持,确保其基本生活或最低生活水平,社会保险制度、最低生活保障制度是经济保障的核心制度安排,也是目前我国社会保障体系的核心制度。

二是服务保障。随着国民经济的快速发展和城乡居民收入水平的提升,经济保障的紧迫性逐步下降,而其他需求日益凸显。尤其是一些老年群体、患病人群、残疾群体等特殊人群,除了经济保障的需求外,更加需要服务保障,包括医疗服务、养老服务、康复服务等。社会福利是服务保障的核心制度,如老年人福利、残疾人福利、妇女福利、儿童福利等。

三是医疗保障。健康是每个人的追求,关系到千家万户的幸福。由于生活习惯、食品安全、环境污染、人口流动等原因,人们面临着越来越多的疾病风险。患病后尤其是患大病后,病人不仅要经受身心的痛苦,而且面临着沉重的医疗支出负担,容易导致一些家庭“因病致贫、因病返贫”。看病贵、看病难是我国社会保障领域的重要问题,未来需要完善医疗保障体系,推动实现城乡居民“病有所医”的目标。

四是精神保障。精神需求是比经济需求、服务需求层次更高的需求。在现代社会,尤其是在城市化、工业化、家庭小型化的背景下,精神保障的需求越来越明显。随着经济的发展和人们生活水平的提高,人们不仅需要基本的物质生活与服务,而且越来越追求充实的精神生活,政府和社会应该通过制度化的措施为人们提供精神保障。

经济保障、服务保障、医疗保障和精神保障是相互联系的,不能相互替代。经济保障的好坏直接影响到服务保障和精神保障目标的实现。医疗保障与服务保障直接关联。服务保障、医疗保障的好坏也直接或间接影响到个人经济保障与精神保障的满足程度。

我国社会保障是一个多层次的系统,由多个项目组成,主要包括社会保险、社会福利和社会救助三大核心内容,此外,还包括社会优抚、慈善事业、职业福利,甚至包括商业保险。这一系统通过多个项目共同预防和化解国民生活风险,保障国民基本生活。

社会保险是国家和社会依据一定的法律法规,通过资金的筹集与分配,对遭遇年老、疾病、伤残、失业、生育等风险而减弱或失去收入来源的公民(在一些情况下还包括其家属),给予经济支持,保障其基本生活的社会保障制度。社会保险包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险等项目,目前我国正在将生育保险制度合并至医疗保险项目中去,探索建立护理保险制度。社会保险是目前我国社会保障的核心和主体,它强调权利与义务的结合,享受社会保险待遇的前提是履行缴费义务。社会保险的重点是经济保障,确保劳动者的基本生活。

社会福利是国家和社会通过公共资源与社会资源的筹资,以老年人、残疾人、妇女、儿童等特殊人群为主要对象,面向全体公民,以提供实物、服务、资金等手段提高特殊人群和国民生活质量的社会保障制度。社会福利的最大特点就是福利性,个人不需要缴费,更加强调公共资源的投入,更加强调对特殊人群的

帮助。社会福利应该包括老年人福利、残疾人福利、妇女福利、儿童福利、住房福利、教育福利等内容。

社会救助是国家和社会面向贫困人口与不幸人群,在其遭遇各种风险和意外事件而失去收入来源或者难以维持最起码的生活时,给予其资金、实物和服务帮助,保障其最低生活水平的社会保障制度。社会救助是社会保障安全网的网底,重点在于保障国民的最低生活,免除其生存忧虑。社会救助是一个综合系统,包括最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等内容。

社会保险、社会福利和社会救助三者的具体保障目标、原理和机制是不同的,因此责任主体与分担机制不同、保障对象存在差异、保障程度各有侧重。三者共同构成了我国社会保障体系的核心,不能相互替代,应该相互促进、协调发展。

除了以上三大核心内容外,社会保障体系还包括社会优抚、慈善事业、职业福利、商业保险等内容。社会优抚是指国家和社会为军人及其家属提供各种优待、抚恤、养老、就业安置等帮助的社会保障制度。社会优抚,其对象比较特殊,具有福利性、保障性和激励性。慈善事业是基于仁爱、互助、利他的理念,以民间公益组织为主体,遵循一定的规范和制度安排,以社会捐赠为基础,向社会筹集资金和物资资源,为脆弱者和不幸人群提供帮助的保障行为。职业福利是基于职业身份,由雇主设立、国家支持,面向组织内部成员,具有保障和激励功能的福利项目。商业保险主要是遵循权利与义务的对应性,通过市场化的方式为劳动者和城乡居民提供的保障方式。商业保险的发展有助于促进社会保障效率的提升,满足不同人群差异化的保障需求。

三、社会保障的特点

社会保障具有以下几个方面的特点:

一是福利性。社会保障强调发挥政府的作用,加强公共资源与财政投入。虽然在社会保障的实施过程中,要求一些保障对象履行相关义务,尤其是社会保险一般要求参保对象履行缴费义务,才能获得补偿和相关待遇,但即使如此,缴费义务与获得待遇并非一一对应的关系。从总体上来看,保障对象的付出一定小于其获得的收益,甚至不需要缴纳任何费用就可以获得国家和社会的经济帮助,特别是针对一些贫困和低收入人口的帮助,比如最低生活保障制度、老龄津贴制度。社会保障是一种重要的资源分配方式,在一定程度上是“按需分配”,而非“按能力分配”,必然调节居民之间的收入分配,体现福利性。^①

二是公平性。社会保障应该在创造起点公平、维护过程公平、实现结果公平方面发挥重要作用。社会保障的公平属性要求公平对待全体国民,让全体国民公平享有社会保障,实现社会保障的广覆盖、全覆盖。社会保障的重要功能就是通

^① 龙玉其:《社会保障在收入再分配中的作用》,《前沿》,2013(11):99-102。

过对贫困、弱势群体的帮助来实现社会的公平正义,而国家和社会对贫困、弱势群体的帮助就必然存在着收入分配调节的因素,即通过向高收入者和普通国民征税,并通过科学的制度设计来实现对贫困、弱势群体的帮助,进而实现全体国民整体福利水平的提高。公平性必然体现在任何时代、任何国家都会存在的一些因自身原因或社会因素而面临生活困境和意外事件、需要帮助的人身上,尤其是随着工业化进程的加快,人们面临的风险日益增加,这就更加需要发挥社会保障的互助共济作用,体现公平性。^① 社会保障的公平性,并不排斥其效率性,应该坚持公平优先,兼顾效率。

三是法制性。从国际经验来看,凡是社会保障发展比较成熟、社会保障体系比较健全的国家,都建立和完善了一套比较科学的法律法规,甚至强调立法先行,通过法制建设推动社会保障的实施与科学运行。我国在社会保障改革与发展过程中,积极重视加强法制建设,并取得了重要进展,《社会保险法》《军人保险法》《慈善法》《社会救助暂行办法》已经出台,其他法律法规也处于不断完善过程中。法制建设不仅有利于明确社会保障的制度模式、主要内容和运行机制,而且有利于明确不同社会保障主体的权利与义务,更加有效地保护国民的社会保障权益。

四是社会性。社会保障是一个社会化的保障系统,理应具有社会性。社会保障的社会性首先应该强调社会保障作为一项非常重要的社会事业,有助于推进社会建设、促进社会和谐,应该强调社会保障的社会属性与社会价值。从社会保障的内容来看,不同社会保障项目均具有较强的社会价值,尤其是服务保障和精神保障,对于防范和解决社会问题具有重要意义。其次应该强调社会保障与社会工作的协同作用,共同推进社会发展。社会保障的主体是国家和社会,具体包括社会中的各类组织和个人。社会保障的对象应该是全体社会公民,对全体社会公民应该一视同仁,不因身份差异而产生歧视。社会保障的资源应该来自社会,由全体社会成员共享。社会保障的管理与监督应该实现社会化,由独立的、专业化的机构来经办,而不应该由单位包办。社会保障的相关信息应该向社会公开,确保对象的知情权,吸纳相关主体加强对社会保障的监督。

五是综合性。社会保障的综合性体现了社会保障的全面性,涉及生活需求的方方面面,不同的社会保障项目具有不同的生活保障功能和保障目标。如前所述,社会保障包括了社会保险、社会福利、社会救助等内容,下面分别包含了不同的社会保障项目,这些项目是不能相互替代的,而是相互联系、相互促进、相互补充的关系。在把握不同社会保障项目的具体功能时,应该充分发挥这些社会保障项目的合力。在明确社会保障的综合性特点的同时,应该注意不同社会保障项目发展的协调性,推进社会保障的统筹发展。

六是多层次性。由于不同人群的特点不同,社会保障的需求呈现多样化,尤其是不同人群之间收入水平存在差异性,对社会保障的需求水平也不同。社会保

^① 龙玉其. 社会保障在收入再分配中的作用. 前沿, 2013 (11): 99-102.

障的发展要兼顾不同人群需求的差异性,必然要建立和完善多层次的社会保障体系,通过多层次的制度体系来满足不同群体的差异化需求。多层次社会保障体系建设要求政府与市场的有效结合。其中基本社会保障层次必须坚持公平优先的原则,强调政府责任;补充性保障层次应该强调效率,遵循市场化的原则,政府应该给予积极支持和激励,为补充性社会保障的发展创造条件。

四、社会保障的功能

社会保障在预防和化解国民生活风险、保障国民生活、提高国民生活质量的同时,具有以下几个方面的功能。

(一) 政治功能

社会保障的政治功能主要包括体现政治合法性、维护政治稳定与政府形象、增强政治的延续性、推动提升执政能力等方面。建立和完善社会保障制度是各国政府的核心职能之一,一个国家社会保障制度的有无和好坏直接关系到该国政府的合法性程度,一个合法的政府必然充分考虑该国国民的生活问题,不断提升国民的生活水平。一般来说,福利制度比较完善和科学的政府容易得到国民的支持与认可,反之,则容易受到国民的批评与指责。社会保障是政治“黏合剂”或“融合器”,通过发展和完善社会保障体系,可以增进社会团结,维护政治稳定,增强政治的延续性,尤其是在个人遇到各类风险、个人生活难以维持的时候,如果得不到妥善处理,这类人群就容易揭竿而起,威胁政治统治。社会保障也是国家和政府形象的重要体现,无论是对内还是对外,一个负责任的政府都应该积极推进社会保障制度建设。此外,社会保障有利于社会问题的解决、社会风险的预防和化解,在一定程度上推动了政党执政能力的提升。

(二) 经济功能

从社会保障建立、改革与发展的实践来看,社会保障在体现自身规律的同时,与经济发展密不可分。社会保障是经济发展的“推动器”“调节器”。作为“推动器”,社会保障通过预防人们的生活风险、提升人力资本水平、加强基金投资等方式直接或间接促进经济的发展。作为“调节器”,社会保障通过调整收支行为和基金投资适应和推动经济发展,促进经济效率的提升。在经济危机时期,可以通过加强社会保障基金投资、增加社会保障支出、降低或延缓社会保障缴费来减少企业与个人的负担,从而度过困难时期,促进经济的恢复。社会保障的发展必须适应经济发展,不能过度超前,也不能落后于经济发展,否则都是不可持续的;而且经济发展模式对社会保障模式的选择与运行也会产生影响。

(三) 社会功能

作为社会系统的构成要素之一,社会保障的社会功能更是不言而喻的。社会