

全国高等院校工商管理系列教材
人力资源管理专业主干课程教材

社会保障学

(第二版)

温海红 主编 李从容 刘华平 副主编



对外经济贸易大学出版社
University of International Business and Economics Press

全国高等院校工商管理系列教材、人力资源管理专业主干课程教材

社会保障学

(第二版)

主 编 温海红

副主编 李从容 刘华平

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障学 / 温海红主编. —2 版. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2016. 8
全国高等院校工商管理系列教材 人力资源管理专业
主干课程教材
ISBN 978-7-5663-1624-0

I. ①社… II. ①温… 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 (2016) 第 170819 号

© 2016 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

社会保障学 (第二版)

温海红 主编

责任编辑: 史伟明

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

三河市少明印务有限公司印装 新华书店经销

成品尺寸: 185mm×260mm 19.25 印张 445 千字

2016 年 8 月北京第 2 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1624-0

印数: 0 001-3 000 册 定价: 38.00 元

人力资源管理专业主干课程教材编委会名单

(按姓氏拼音先后为序)

陈胜军	对外经济贸易大学
程延园	中国人民大学
郝旭光	对外经济贸易大学
黄琦	首都经济贸易大学
李永壮	中央财经大学
林新奇	中国人民大学
刘俊振	南开大学
刘晓宁	西安财经学院
牛雄鹰	对外经济贸易大学
石伟	中国人民大学
温海红	西安交通大学
徐兆铭	中央财经大学
杨河清	首都经济贸易大学
于海波	北京师范大学
张进	清华大学
赵路	西安财经学院
朱勇国	首都经济贸易大学

出版说明

21 世纪以来，全球经济蓬勃发展，市场竞争日益激烈，我国企业越来越紧迫地感到增强其自身竞争力的重要性。知识经济时代，人力资源已替代物质资源成为企业发展最根本的资源，企业必须不断创新适应竞争模式的改变，把人力资源管理提到战略高度，并建立适合自身的人力资源管理体系。企事业单位内外部竞争环境的变化，对国内的人力资源管理专业教育提出了新的课题，对该专业的教材也提出了更高的要求。

鉴于此，我们延请中国人民大学、清华大学、对外经济贸易大学、中央财经大学、首都经济贸易大学、北京师范大学、南开大学、西安交通大学等众多知名学府的权威学者，并联合实务界人士，共同推出了“人力资源管理专业主干课程教材”。这套丛书，既可以作为人力资源管理专业本科生教材，亦可以作为业内人士的重要参考图书。

本套丛书在讲解基本知识内容的基础上，对重点内容及其最新发展进行了极大的丰富和深化。在知识结构安排上更加完善，颇具有前瞻性和系统性。书中融入了与理论知识密切相关的现实案例，有助于读者扩大知识视野，提高理解理论的深度，拓宽思考现实问题的广度，从而在实践中解决问题。

本套丛书的每一本都是作者的倾力制作，愿她们的出版对我国的人力资源管理专业教育、人才的培养有所助益！

对外经济贸易大学出版社

2016 年 7 月

内 容 提 要

本书是全国高等院校工商管理系列教材、人力资源管理专业主干课程教材之一。本书系统、全面地阐述了社会保障、社会保险、社会优抚、社会福利、社会救助、社会保障基金、社会保障法制等基本概念和理论知识,介绍了当前国外社会保障制度发展现状和趋势,并对中国社会保障制度现存的问题提出了改革思路。

本书不仅适合于工商管理、人力资源管理专业,也适用于劳动与社会保障、行政管理等公共管理类专业的本科生使用,也可作为广大从事社会保障工作者的培训教材。

再版前言

社会保障制度是国家重要的社会经济制度之一。它是工业革命和社会化大生产的产物,也是社会发展到一定阶段公民应该享有的一项基本权利。社会保障制度迄今已有 100 多年的历史,目前,世界上绝大多数国家都已经建立了不同模式的社会保障制度,在促进经济发展和保证社会稳定方面发挥着“稳定器、减震器和调节器”的重要作用。

我国社会保障制度经过了从计划经济体制下的单位保障到转型经济和市场经济体制下的社会保障制度的改革阶段,通过借鉴国外社会保障制度发展的经验,重新设计了社会保障模式,以城镇企业职工养老、医疗和失业保险为改革重点,坚持“以效率优先、兼顾公平”的原则,建立了“社会统筹基金与个人账户”相结合的社会保险模式,实现了独立于企业、事业单位、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建设的目标。

目前我国社会保障制度已从城镇覆盖到乡村,从国有企业扩大到各类企业,从就业群体扩大到非就业或就业不稳定的群体,已经建立起世界上覆盖人群最多的社会保障体系。伴随我国社会保障法制建设步伐的加快,社会保障体系得以不断完善,尤其是社会保险制度和体系发展较快,基本养老保险制度全面覆盖城乡居民,全民医保体系基本形成,各项社会福利事业稳步发展,社会保障制度已成为我国全民共享国家发展成果的基本制度保证。

近年来理论界的学者在社会保障方面的学术研究成果层出不穷,对指导社会保障制度的实践具有重要的意义。当我们完成本教材修订任务时,深刻感受到社会保障制度是一项长期的社会系统工程,还需要我们不断完善。

本书是西安交通大学、西北大学、西北政法大学、西安建筑科技大学的老师共同合作的成果。全书共分为十章,具体分工如下:第一章,温海红(西安交通大学);第二章和第四章,李从容(西安建筑科技大学);第三章和第九章,刘华平(西北政法大学);第五章,唐丽娜(西北大学);第六章,李文琦(西北政法大学);第七章,杨潇(西安交通大学);第八章,方永恒(西安建筑科技大学);第十章,曾卫红(西安交通大学)。全书由温海红负责统稿。

本书在编写中参考和引用了大量的相关著作、教材和论文,在此对其作者表示衷心感谢,同时衷心感谢对外经济贸易大学出版社的大力支持和帮助。

由于时间比较仓促,加之水平有限,书中可能有许多不足,敬请读者提出宝贵意见和建议。

编者

2016 年 3 月

目 录

第一章 绪论	1
【学习目标】	1
【关键概念】	1
第一节 社会保障的概念和理念	1
第二节 社会保障制度的发展历史	8
第三节 社会保障制度体系构成和模式	13
【本章小结】	18
【案例讨论】	18
【案例 1】 法国大罢工仍在持续 高福利体制弊端成欧洲心病	18
【案例 2】 农民工社会保险参保率低	19
【复习思考题】	19
【推荐读书目】	20
第二章 社会保障理论	21
【学习目标】	21
【关键概念】	21
第一节 社会保障与资本市场	21
第二节 社会保障与劳动力市场	28
第三节 社会保障水平	40
第四节 社会保障公平与效率	48
【本章小结】	51
【案例讨论】	52
【案例 1】 全国社保基金的投资	52
【案例 2】 合理确定社保水平 避免陷入“高福利陷阱”	53
【复习思考题】	56
【推荐读书目】	57
第三章 社会保险制度	59
【学习目标】	59
【关键概念】	59
第一节 社会保险概述	59
第二节 养老保险	65
第三节 医疗保险	75

第四节 失业保险	82	
第五节 工伤保险	86	
第六节 生育保险	93	
【本章小结】	96	
【案例讨论】	97	
【案例】 河南平顶山女职工退休性别歧视案申诉人败诉		97
【延伸阅读】	98	
【复习思考题】	99	
【推荐阅读书目】	99	
第四章 社会优抚制度	101	
【学习目标】	101	
【关键概念】	101	
第一节 社会优抚制度的概念和特征	101	
第二节 社会优抚制度保障的对象和内容	104	
第三节 中国社会优抚制度	117	
【本章小结】	120	
【案例讨论】	121	
【案例】 退役军人发一次性养老保险补助		121
【复习思考题】	122	
【推荐阅读书目】	122	
第五章 社会福利制度	123	
【学习目标】	123	
【关键概念】	123	
第一节 社会福利的概念和特征	123	
第二节 社会福利的内容	126	
第三节 中国社会福利制度	142	
【本章小结】	151	
【案例讨论】	151	
【案例】 削减经济性建设支出 增加社会福利支出		151
【复习思考题】	152	
【推荐阅读书目】	152	
第六章 社会救助制度	153	
【学习目标】	153	
【关键概念】	153	
第一节 社会救助的概念和特征	153	
第二节 社会救助的主要内容	156	
第三节 中国社会救助制度	166	
【本章小结】	176	

【案例讨论】	176	
【案例 1】 社会救助力避“碎片化” 确保“有重点”	176	
【案例 2】 失独老人救助要靠法治发力	177	
【复习思考题】	178	
【推荐阅读书目】	178	
第七章 社会保障基金	179	
【学习目标】	179	
【关键概念】	179	
第一节 社会保障基金的概念和特征	179	
第二节 社会保障基金管理的内容	181	
第三节 中国社会保障基金	190	
【本章小结】	198	
【案例讨论】	198	
【案例】 英国社会保险制度及基金管理情况介绍	198	
【复习思考题】	201	
【推荐阅读书目】	201	
第八章 社会保障管理体制	203	
【学习目标】	203	
【关键概念】	203	
第一节 社会保障管理体制的概念和特征	203	
第二节 社会保障管理体制的内容	206	
第三节 中国社会保障管理体制	216	
【本章小结】	225	
【案例讨论】	225	
【案例】 一库一网一卡惠及百万人 余杭构建信息化智慧社保体系	225	
【复习思考题】	226	
【推荐阅读书目】	227	
第九章 社会保障法律制度	229	
【学习目标】	229	
【关键概念】	229	
第一节 社会保障法的概念和特征	229	
第二节 社会保障法律制度体系	234	
第三节 中国社会保障法律制度	238	
【本章小结】	244	
【案例讨论】	244	
【案例 1】 社会保险法三年四审终获通过	244	
【案例 2】 德国社会保障立法模式	247	
【复习思考题】	250	
【推荐阅读书目】	250	

第十章 国外社会保障制度改革对中国的启示	251
【学习目标】	251
【关键概念】	251
第一节 国家福利型的社会保障制度	251
第二节 投保自助型的社会保障制度	263
第三节 个人储蓄积累型的社会保障制度	275
【本章小结】	283
【案例讨论】	284
【案例1】 英国社会救助制度之住房保障及其启示	284
【案例2】 日本的介护保险制度及其启示	285
【复习思考题】	286
【推荐阅读书目】	286
参考文献	287

第一章

绪 论

● 学习目标 ●

- 掌握社会保障概念和理念
- 掌握社会保障特征和功能
- 熟悉社会保障制度体系构成
- 掌握社会保障制度模式及其内容

● 关键概念 ●

社会保障 社会保障体系 社会保障模式

第一节 社会保障的概念和理念

一、社会保障的概念和内涵

社会保障 (Social Security) 是现代工业和市场经济发展的产物, 世界各国社会保障制度实践发展证明, 社会保障是国家通过立法保障社会弱势群体, 实现社会稳定。社会保障的概念可分为狭义和广义, 狭义的社会保障是指社会保险, 广义的社会保障包括社会保险、社会救济、社会福利、家庭津贴、住房保障。不论是广义还是狭义的社会保障, 都是从一国制定的社会政策角度来认定, 欧洲福利国家已经把社会保障制度作为社会福利 (Social Welfare) 制度中的一个子项目。在现实生活中, 国民对社会福利的关心度高于社会保障制度。由于世界各国的政治、经济、文化等背景不同, 对社会保障概念的理解和解释不尽相同。

(一) 国外对社会保障概念的解释

英国把社会保障界定为一种公共福利计划, 旨在保护个人及其家庭免除因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受的损失, 并通过公益服务和家庭生活补助, 以提高其福利。被誉为“福利国家之父”的英国经济学家贝弗里奇在 1941 年向政府提交的社会保险及其相关服务报告中认为, 社会保障是指公民在失业、疾病、伤害、老年以及家主死亡、薪资中断时, 社会应予以其生活经济的保障, 并辅助其生育婚丧的意外费用的

保障。

德国是世界最早建立社会保险制度的国家,把社会保障理解为社会公正和社会安全,是为因生病、伤残、年老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生活保障,其目的在于通过保障使之重新获得参与竞争的机会。

社会保障一词最早出现在1935年美国颁布的社会保障法中,美国把社会保障视为社会安全网,美国社会福利辞典认为:社会保障是对国民可能遭遇的各种危险,如疾病、老年、失业等加以防护的安全网。另有学者将其界定为:根据社会保障法制定的社会保险计划,向因年老、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障;同时,为老年和残废期间的医疗费用提供保障。老年、遗属、残废和健康保险计划对受保险的退休者或残废者和他们的家属以及受保险者的遗属,按月提供现金保险待遇。

国际劳工组织是一个以国际劳工标准处理有关劳工问题的联合国专门机构。早在1942年国际劳工组织指出社会保障是“通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供的保障;它为公民提供保险金,并预防和治疗疾病,在一个人挣不到钱时,资助并帮助他重新找到工作”。2004年9月,国际劳工组织在北京召开的国际社会保障协会第28届全球大会中认为:社会保障是一项基本人权,是创造社会的凝聚力,从而确保社会和睦、包容的根本手段。它是政府社会政策的一个不可缺少的部分,也是预防和缓解贫困的一个重要工具。2007年,国际劳工组织又提出基本社会保障的概念,认为基本社会保障包括基本医疗保健、家庭基本福利、老年人和残疾人的基本养老保险,提供基本社会保障是政府的义务。2012年的国际劳工大会通过的关于国家社会保护底线建议书中指出,社会保护是通过不断的政府行动和社会对话而实现的一系列政策措施,其目的是确保所有人们都能享有尽可能安全的工作环境,获得充分的社会服务和医疗服务;并且在因疾病、失业、生育、伤残、丧失家庭主要劳动力或年老而造成收入丧失或减少时,能够得到足以维持生计的保障待遇。

联合国于1948年将社会保障界定为:社会通过采取一系列的公共措施向其成员提供保护,以便于对由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因而丧失收入或收入大幅度减少所引起的经济和社会灾难进行斗争,并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴的方法。

(二) 国内对社会保障概念的解释

1954年,我国宪法明确规定“劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业,并且逐步扩大这些设施,以保证劳动者享受这种权利”。

1998年,劳动和社会保障部指出“社会保障是指国家通过立法,积极动员社会各方面资源,保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存,保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响,同时根据经济和社会发展状况,逐步增进公共福利水平,提高国民生活质量”^①。

^① 成保良. 社会保障概论[M]. 北京:九州出版社,2001:4.

国内学者对社会保障概念的解释众说纷纭,代表性的观点有:李珍(1998年)认为社会保障制度是国家以再分配为手段而达到社会安定的目标的一种正式的制度安排,它的主要内容包括社会保险和社会救济及社会福利制度^①。孙光德、董克用(2000)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。杨良初(2003)认为社会保障是以政府为主体参与国民收入分配和再分配的活动,是政府依法对劳动者报酬和社会剩余产品部分扣除所建立的一笔消费基金,用于社会成员由于生、老、病、死、伤残和自然灾害等原因而面临生活困难时给予的物质帮助,保障每个成员的基本生活需要和维持劳动力再生产^②。郑秉文(2001)认为社会保障是与社会主义市场经济的体制基础相适应,国家和社会依法对社会成员基本生活予以保障的社会安全制度^③。郑功成(2008)认为社会保障是国家面向全体国民、依法实施的具有经济福利性的各项保障的统称,是用经济手段解决社会问题进而实现特定政治目标的重大制度安排,是维护社会公平、促进人民福祉和实现国民共享发展成果的基本制度保障^④。张开云等(2015)认为社会保障是国家和社会通过国民收入分配与再分配方式,为保证每一个人的生活安全、维持基本生活并保证生活质量,从而保证其生存权和发展权的,由国家主导的、社会甚至市场力量参与的、风险共担的社会互助行为与社会安全制度系统。从层次上划分,社会保障可以分为经济保障、物质或服务保障、精神或心理保障三个方面^⑤。

上述表明国内外对社会保障概念的解释不同,随着社会经济的发展变化,社会保障概念的内涵也在不断丰富,其概念经历了社会救助、社会保险、社会福利和社会保护等阶段,说明社会保障制度的覆盖范围越来越广,保障对象从特殊人群到全体国民,社会保障制度成为社会经济发展的“稳定器”。社会保障的内涵可归纳为以下几个方面:

(1) 社会保障制度的责任主体是国家。社会保障是一项重要的社会公共产品或“准公共产品”,需要政府通过公共财政支出为国民提供和满足社会公共产品的需要,而社会保障制度的设计、实施都必须由国家统一组织和管理。

(2) 社会保障制度是社会的安全阀。任何社会的经济发展需要一个稳定的社会环境,社会保障作为社会发展的稳定机制,为了消除各种社会风险和劳动风险给社会成员带来的暂时或永久的困难,通过不同的保障项目为他们提供基本生活保障,以保证经济社会的协调发展。

(3) 社会保障制度是国民收入再分配的一种手段。在市场经济条件下,初次分配是按生产要素所有权来分配的,注重效率原则,这种分配必然导致社会成员之间分配不公,出现贫富两极分化现象,会引起社会阶层之间的矛盾,对社会稳定构成威胁,于是政府为了弥补初次分配的缺陷,实现社会公平,通过国民收入再分配,征收社会保障税

① 李珍. 社会保障制度与经济发展 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1998: 1.

② 杨良初. 中国社会保障制度 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2003: 3.

③ 郑秉文, 和春雷. 社会保障分析导论 [M]. 北京: 法律出版社, 2001: 3.

④ 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案 [M]. 北京: 人民出版社, 2008: 1-2.

⑤ 张开云, 李倩. 社会保障学导论 [M]. 第二版. 北京: 科学出版社, 2015: 2.

（或社会保障费），为社会成员基本生活权利提供安全保障，实现社会公平与公正。

（4）社会保障制度的实施依据是法律。社会保障的目的是保障社会成员的基本生活需要。为了确保社会成员的基本生存权得以实现，必须有法可依：一方面表现在雇主和雇员要依法履行缴费义务和享有保障待遇的权利；另一方面表现在根据法律规定征收社会保障基金，以确保社会保障制度的正常运行。

二、社会保障的特征和功能

（一）特征

1. 强制性

社会保障通过立法确定社会成员的权利与义务关系，社会保障措施一般通过立法加以实施，制定有关的社会保障法律法规，规定社会保障的项目、内容、形式、享受标准、运作程序、实施范围、对象、资金来源、待遇标准、管理办法，规范社会保障中各方的责任、权利和义务是制度实施的基础。国家必须保证社会成员在遇到年老、疾病、生育、死亡等风险时得到基本生活的保障，同时政府必须以社会保障税（费）形式强制征集社会保障基金，以保证某一社会保障项目的支出，个人账户也实行强制缴纳保险费。

2. 保障性

保障性又称补偿性。社会保障是国家按照一定时期经济发展水平和承受能力对生存发生困难的社会成员给予基本生活需要的一种社会经济制度。基本生活需要包含两个方面的内容：一是社会保障提供的保障项目是与社会成员生存直接相关的；二是社会保障提供的保障水平应限于社会成员的基本生活需要费用。因为生存发生困难的社会成员会引发社会问题，影响社会安定，社会保障作为一种社会安全制度，通过提供必要的物质保证，帮助这部分人克服面临的生存危机，可以减少社会矛盾和冲突，有利于社会的稳定。当然，社会保障水平是相对的，因为社会生产力的发展水平是社会保障发展的物质基础，即随着生产力发展水平的提高，社会保障的水平将会逐步提高。但是，无论在什么情况下，对社会成员由于生存而引起的基本生活需要，国家或政府必须予以物质保障。

3. 公平性

社会公平是社会保障追求的核心目标，社会保障通过再分配的手段来实现公平的目标。社会保障再分配性质意味着部分社会成员对社会保障制度贡献较大，而从该制度中获取的相对较少；而另一部分社会成员对社会保障制度贡献较小甚至终生没有贡献，从制度中获利则相对较多。这是因为初次分配会造成贫富差别。任何社会总有少数没有劳动能力的弱势群体存在，从道义和宪法规定的基本生存权的角度出发，这部分社会成员需要社会的照顾和帮助，同时市场对分配是盲目的，市场并不保证竞争起点的公平和分配的公平，这就要求社会保障制度对初次分配进行修正。这里所说的公平性是指虽然社会保障基金的分配不可能绝对平均，但社会成员在享受社会保障的机会和权利上带有较大的机会均等和利益均享的特征。具体为以下三个方面：（1）社会成员在收入分配上公平。社会保障是国民收入再分配的一种手段，它必须体现公平分配的原则；（2）社

会成员在机会上公平。凡是生存有困难的社会成员，都可以均等地享有获得社会保障的机会和权利，任何一个社会保障项目对于其适用的社会成员来说，都是一种机会公平的保证；（3）促进社会成员之间起点和过程的公平。对于社会成员中的部分弱势群体，通过社会保障再分配解决其基本生活问题。

4. 普遍性

普遍性又称社会性或广泛性。社会保障对于社会成员来说，是不分部门和行业、就业单位性质、有无职业及城市和农村的，只要社会成员的生存发生了困难和符合享受社会保障的基本条件，都应普遍地、无例外地给予满足基本生活的物质保障。社会成员之间只存在保障基金的筹集方式、保障范围、项目、标准以及采取形式等方面的不同，而不存在能否享有相应的社会保障待遇方面的差异，社会保障基金的筹集具有社会性。社会成员普遍地享有社会保障权利是工业化社会发展的必然产物。

5. 互济性

社会救助和社会福利的资金来自劳动者为社会剩余劳动所提供的资金，体现了劳动者对非劳动者的无偿援助，其互济性十分明显。社会保障是按照社会成员共担风险的原理组织进行的，从原则上讲，社会保障具有权利与义务的统一性；从实际操作来看，个人是否承担了义务以及承担了多少义务与本人享受社会保障待遇的多少是不相关的，社会保障基金的统筹支付与管理充分体现了人类互助互济的原则。这一特征的产生是因为每个劳动者遭遇的特殊情况不尽相同，退休后的寿命期也有差别，对社会保障的需求量不同，因而每个劳动者的社会保障基金的扣除、存储、分配和使用，在数量和时效方面是不相等的。社会保障在劳动者之间互相调剂，发扬了劳动者之间的互助互济精神，社会保障基金只有进行社会统筹，才能充分体现和发挥互济性的特点，统筹范围越广，互济性效果就越好，保障的程度也就越高。

（二）功能

社会保障制度自产生以来，在经济发展中发挥着“保护器、稳定器、调节器”的作用，具体功能如下：

1. 保障功能

社会保障是在劳动力再生产遇到障碍时给予劳动者及其家属以基本生活、生命的必要保障，以维系劳动力再生产的需要，从而保证社会再生产的正常进行。

2. 稳定功能

通过社会保障对社会财富进行再分配，适当缩小各阶层社会成员之间的收入差距，避免贫富悬殊，使社会成员的基本生活得到保障，能协调社会关系，维护社会稳定。

3. 调节功能

社会保障对经济发展的调节作用主要体现在对社会总需求的自动调节作用。在经济萧条时期，一方面由于失业增加、收入减少，用于社会保障的货币积累相应减少；另一方面，因失业或收入减少而需要社会救济的人数增加，社会用于失业救济和其他社会福利方面的社会保障支出也相应增加。这使得社会保障的同期支出大于收入，从而刺激了消费需求和社会总需求。在经济繁荣时期，其作用则正好相反。此外，社会保障可以解除劳动力流动的后顾之忧，使劳动力流动渠道通畅，有利于调节和实现人力资源的高效

配置。

4. 互助功能

社会保障是以互助互济为核心的风险共担机制。这种互济、互助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，可以促进社会成员、社会各阶层为共同的利益而努力工作。

三、社会保障理念

（一）社会保障理念的内涵

理念在不同的领域，针对不同的主体，会被赋予不同的理解。理念是古希腊哲学家们的用语。柏拉图认为理念是“独立存在于事物与人心之外的”一般概念，它是事物的原型，事物不过是理念的不完善的“摹本”或“影子”，理念在本质上就是一种观念。我国辞海相关辞条把“理念”作为与观念相同的概念。但理念又不是一般的观念，它是有关事物的性质、宗旨、结构、功能和价值的一些达到理性具体的观念和信念。

理念在社会制度中具有特殊的地位与作用。理念是社会制度的核心动机，是社会制度建构的指导思想和创立宗旨，也是社会制度的精髓和灵魂。通常认为一个社会制度有四个基本要素即理念、规范、组织和设施，其中最重要的就是理念与规范，它们两者共同体现社会制度的存在。一个科学的社会制度设计必有相应的科学理念。社会保障理念是人们对社会保障的精神、宗旨、功能的理性认识及其形成的观念，它制约着社会保障制度的建立、发展和改革的实践活动^①。在社会保障制度的建设中，树立正确和科学的建制理念，有利于社会保障制度的有效和有序发展。

（二）国外社会保障理念的发展

从古代社会保障的起源到现代社会保障的建立和发展，伴随社会保障制度发展的不同阶段，社会保障理念经历了慈善—惩戒—怀柔—平等普惠的过程^②。

1. 古代的“慈善”

在西方国家宗教团体倡导的慈悲为怀、爱人如己的慈善观念的基础上，产生了救济困行为，早期的社会保障制度已注入了仁爱和互助的道德因素，许多宗教团体举办各种慈善事业和救济活动，成为社会稳定和保障社会成员生存权利的非制度安排的基本机制。

2. 英国济贫时代的“惩戒”

英国在1601年颁布旧济贫法，开创了世界首个社会救助制度，在1834年又通过新济贫法，将政府干预社会保障的思想变成了现实，但是在社会救助制度实施中，贫民要通过惩戒的手段才能获得救济，在一定程度上侵害了贫民的尊严。

3. 德国社会保险时代的“怀柔”

1883年德国首创社会保险制度，政府通过对工人阶级实行“胡萝卜加大棒”的“怀柔”政策实现了经济的快速发展，该制度为工人阶级提供了较为全面的风险保障，

① 汪连新，杨建海．社会保障制度理念：历程与启示[J]．产业与科技论坛，2011，10（13）：23-25．

② 李宏，李娟．社会保障理念基础的演义[J]．兰州学刊，2009（9）．