

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

温海红 主编 李从蓉 刘华平 副主编



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

第一章

绪 论

● 学习目标 ●

- 掌握社会保障的概念和特征
- 熟悉社会保障制度的体系构成
- 掌握社会保障制度的类型

● 关键概念 ●

社会保障 社会保障理念 社会保障制度体系

第一节 社会保障概念和理念

一、社会保障的含义

对社会保障的概念可分广义和狭义两种。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、住房保障等，狭义的社会保障是仅指社会保险。不论是广义的社会保障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的。欧洲福利国家已经把社会保障制度作为社会福利制度中的一个子项目。在现实生活中，国民对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）西方发达国家对社会保障概念的解释

1. 英国

英国《简明不列颠百科全书》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。

2. 德国

德国是世界最早以立法的形式建立社会保障制度的国家，它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。

3. 美国

社会保障（Social Security）一词是最早出现在1935年美国颁布的《社会保障法》中，因其简明扼要、表达确切，此后，“社会保障”一词被国际劳工组织和许多国家所采用，成为以政府和社会为责任主体的福利保障制度的总称。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。另有学者界定为：根据社会保障法制定的社会保险计划，对于因年老、长期残废、死亡或失业而失掉工资收入者提供保障；同时，对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。

4. 国际机构对社会保障概念的解释

国际劳工组织最早于1942年指出：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、社会包容的根本手段。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。

联合国于1948年对社会保障界定为：社会通过采取一系列的公共措施向其成员提供保护，以便与由于疾病、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）中国对社会保障概念的解释

《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。”

劳动和社会保障部结合我国实际情况所作的解释为：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

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、社会救济及社会福利制度。^②

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。^③

郑功成(2008年)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

从上述内容看出各国对社会保障概念的解释不同,而且随着社会的发展变化,社会保障概念的内涵也在不断丰富,因此,从以下几方面把握社会保障的基本含义:

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,出现贫富两级分化现象,会引起社会阶层之间的矛

① 成保良. 社会保障概论. 北京:九州出版社,2001:4.

② 李珍. 社会保障制度与经济发展. 武汉:武汉大学出版社,1998:1.

③ 杨良初. 中国社会保障制度. 北京:经济科学出版社,2003:3.

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. 北京:人民出版社,2008:1-2.

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的手段，征收社会保障税（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国家立法

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

（一）强制性

社会保障通过立法确定社会成员的权利义务关系，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，即使在个人账户的情况下，社会保险费的缴纳也是强制的。

（二）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物质帮助的一种社会经济制度。保障性体现在两个方面：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，保障的水平是相对的，因社会生产力的发展水平不同而不同，即随生产力发展水平的提高而逐步提高。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。

（三）公平性

社会公平是社会保障追求的主要目标，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，从制度中获取的则相对较多。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,这部分的人口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,当然就不保证分配的公平,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分配和再分配的一种手段,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。

(四) 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,不分就业单位性质,不分有无职业,也不分城市和农村,只要社会成员的生存发生了困难,凡符合享受社会保障的基本条件,都应普遍地、无例外地给予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、标准以及采取的形式等方面的不同,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也同样具有社会性。社会成员普遍地得到社会保障,是生产社会化和以生产资料公有制为基础的社会主义社会的客观要求,也是社会主义制度优越性的体现。

(五) 互济性

社会救助和社会福利的资金来自劳动者为社会的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,在数量上、时效上是不相等的。这样,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。

三、社会保障的理念

“理念”在不同的领域,针对不同的主体有不同的理解。理念是古希腊哲学家们的一个用语。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’”。因此，理念在本质上就是一种观念。我国《辞海》相关辞条也把“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。理念是社会制度背后的核心动机，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的背后必有相应科学的理念。社会保障制度是一项基本的社会制度。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。从当代西方发达国家的社会保障制度发展中，我们可以得出公平是社会保障制度的基本理念。

公平是一个很宽泛的社会范畴，一般理解为公正、公道、均等、平等。学术界对公平的解释为：

(1) 从公平的本原上说，公平是指人际利益交换中的等利害交换行为。它包括平等，但不等同于平等，其基本含义是一视同仁；

(2) 从人们的贡献与获益的过程上说，公平又可分为起点公平、机会公平和结果公平；

(3) 从公平的规则体系上，又可分为分配规则和评价或裁判规则。前者决定着一定的主体应当享有什么样的权益，后者用于处理外显的或潜在的矛盾、冲突双方的权益关系；

(4) 从公平的适用领域上，公平不只是表现在物质财富的初次分配和再分配过程中，在其他各种社会资源中，如政治权利的享受、社会声望的获得、司法权利的保护、教育机会的获取、职业的选择乃至人本身的生存方式等。

社会保障制度中的公平是指一个国家的所有国民都能平等的享有维持基本生活的权利，它是起点公平、机会公平和结果公平的统一体。早在 19 世纪末产生于德国的现代社会保障制度，其最初的设计目标是保障老年人、失业者、工伤者等社会成员的生活，以调节收入差距，调和劳资矛盾，稳定社会秩序。社会保障制度最先在资本主义国家迅速发展并很快扩展到全球，尽管各国的保障制度内容、途径、方法有异，但维护公平始终是其制度选择的初衷。尤其是完善的社会保障制度能为社会成员提供基本生活保障，在一定程度上促进了起点公平和过程公平；同时社会保障作为一种再分配政策，具有调节收入差距的功能，可以一定程度上促进结果公平。

中国改革开放 30 年来，伴随社会主义市场经济体制的运行，社会保障体制进行重大改革，同时人们对社会保障理念的认识也发生了深刻变化。在 20 世纪 80 年代以前，

我国由于实行社会主义计划经济体制,把完善的社会保障制度看作是社会主义社会的本质特征和社会主义制度的重要组成部分,认为现代社会保障制度是以工人阶级为主体构建起来的,社会保障在性质上是工人阶级的一项基本权利和社会福利,社会主义国有企事业单位有义务为职工提供相应的福利项目与相关服务。这种理念把社会保障与社会主义制度过度地联系起来,没有看到社会保障与现代社会之间的内在联系;把社会保障与阶级关系进行了过度联系,没有看到社会保障与社会秩序之间的内在联系^①。最终导致社会经济效率低下,资源浪费严重,于是在20世纪80年代后期进行了社会保障制度的改革探索。在1992年伴随市场经济体制的建立,社会保障制度的理念是坚持“效率优先、兼顾公平”,在全社会注重效率的同时,出现了社会成员之间、城乡居民收入差距悬殊的现象,因此,中央政府高度重视此问题,在政府工作报告中提出了进一步完善社会保障制度,缓解社会成员之间分配不公的思路,如在2004年提出“切实采取有利措施解决地区之间和部分成员之间收入差距过大问题”;在2005年提出了“更加注重社会公平,使全体人民共享改革发展成果”;在2006年提出“促进社会公平正义”、“必须加紧建设对保障公平正义具有重大作用的制度”;在2007年提出“要坚持和完善以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度,初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平。”这说明在构建社会主义和谐社会时代,人们开始对改革以来的社会保障制度进行了深刻地反思,认为有必要对社会保障制度建设的理念需要重新审视,尤其在医疗保险制度、农民工的社会保障问题引起了全社会的关注,在未来如何使社会保障制度做到更加公平合理,更能促进社会和谐成为迫切解决的重大问题。

公平是现代社会保障制度的核心价值诉求。公平理念在社会保障制度安排中的具体体现是政府通过立法确保国民社会保障权利平等,追求经济社会竞争中的机会公平,缩小收入分配结果的不公平,进而促进其他权益的公平。^②

因此,任何国家在设计社会保障制度时必须遵循公平的原则,处理好公平和效率之间的关系,通过实施社会救助制度保障社会弱势群体的基本生存权利;通过实施社会保险制度保障劳动者在遭遇生、老、病、死、伤残风险时维护劳工权益;通过调节再分配缩小社会成员的贫富差距,促进社会稳定和社会文明,实现社会公平。

^① 吴鹏森. 华程网 www.huachengnz.com. 2009年4月7日, 23:49:43.

^② 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. 北京: 人民出版社, 2008: 18.

第二节 社会保障制度的发展历史

一、西方发达国家社会保障制度发展历程

社会保障制度的起源与发展从时间上可分为萌芽、建立、发展、繁荣、改革五个阶段；从制度的建立上分为社会救济制度、社会保险制度、社会保障制度、社会福利制度四种。自19世纪以来，社会保障在世界各国获得了空前发展，国际社会保障的格局越显成熟，其中英国、德国、美国对社会保障制度的发展具有较大的贡献，俗称英国是现代“社会保障之母”，德国是现代“社会保障之父”。

（一）萌芽阶段（16世纪～19世纪上半叶）

社会保障制度起源于英国。在16世纪前后，英国首先进入工业化社会时代，在这期间，资产阶级及其国家用剥夺方法和暴力手段，诸如掠夺教会财产，欺骗性地出让国有土地，盗窃公有地，以及“圈地运动”等，将大批农民从土地上赶走，失去土地的农民到处流浪，对当时英国的社会稳定构成威胁。于是在1601年，英国女王伊丽莎白在综合、修订1536年、1572年、1576年有关救济贫民法规的基础上，颁布了《济贫法》（旧《济贫法》）。其内容主要有：规定济贫事业属于教会义务，向地方征收济贫税，建议成立全国济贫机构，对贫民尽扶助义务，对贫民实行“院内济贫”的管理。旧《济贫法》是英国新旧社会转型的产物，它的颁布和实施维护了早期资本主义社会的秩序，开创了通过税收和政府干预来实现穷人生活基本保障的先河。

进入18世纪以后，产业革命极大地推动了社会生产力的迅速发展，同时产业工人面临的失业、伤残、疾病等风险再增加，生活进一步恶化，形成了大规模的城市贫民阶层，阶级和社会矛盾日益激烈，旧《济贫法》对贫民的模式管理已不可行。于是在1832年，英国议会在对旧《济贫法》实施情况进行调查研究的基础上，制定了新《济贫法》。新《济贫法》较旧《济贫法》在性质上有重大的区别，其规定社会救助属于国民的合法权利，政府有义务对贫民实行救助。新《济贫法》以国家立法的形式规定了政府对贫民实行社会救济的责任，开创了现代社会保障事业的先河，被认为是西方社会救济立法和贫民救济事业的一个里程碑，对欧美资本主义国家产生了重要影响。随后欧洲的其他国家纷纷仿效英国，建立了自己的社会救济制度。

（二）建立阶段（1883年－1934年）

自19世纪60年代至第一次世界大战期间，德国在工业发展中为了赶超英法两国，在采用国外先进科学技术的同时对工人阶级实行残酷压榨和剥削，当时的工人阶级和资

本家的矛盾加剧，工人阶级自发成立各种互助组织，强烈要求政府实施保护劳工权益的社会政策，迫于国内政治稳定的需要，俾斯麦（又称“铁血宰相”）推行了一种“大棒加胡萝卜”的政策，既一方面残酷镇压工人运动；另一方面又推行社会保险政策安抚工人，于1883年颁布了《疾病社会保险法》，之后相继颁布了《工伤事故保险法》（1884年）和《老年和残疾社会保险法》（1889年）。德国颁布的社会保险法是世界上第一套最完整的工人社会保障计划，这种社会保险制度强调权利与义务的相结合已成为现代社会保障制度的重要特征，对德国资本主义经济的发展发挥了重要的作用。在德国社会保险制度建立后，欧洲许多国家如丹麦、瑞士、比利时、法国等纷纷建立现代社会保险制度。

（三）发展阶段（1935年—1947年）

在20世纪30年代经济大危机中美国的经济受到严重的冲击。这次经济危机的实事实，使美国政府意识到，完全依赖市场的作用，似乎很难维持资本生产的持续稳定和繁荣，更不可能在非常时期对人们提供充分的保护和保障。在经济危机发生以前，人们认为一切以自我为中心，提倡个人奋斗，反对政府承担社会救济责任，但在经济危机爆发以后，人们认识贫困问题不是个人责任，而是社会问题，人们观念的转变，由此形成强大的社会舆论，成为美国政府后来加快社会保障立法的压力和推动力，加之当时美国的老年问题突出。而如何妥善解决老年人的生活和医疗保障已成为美国当时面临的最严重的社会问题。此时，欧洲社会保障事业的发展为美国社会保障倡导者提供了理论依现实依据，他们一方面组织力量在国会、参议院和众议院游说，另一方面向美国广大公民灌输社会保障的意义、基本原则等。面对内外压力下，1935年罗斯福颁布《社会保障法》（世界上第一部完整的社会保障法），此法的颁布促使了社会保障制度的全球化。从当时来看，美国建立的社会保障制度是为了提高居民个人消费能力，作为反经济危机和需求管理的工具来利用。

（四）繁荣阶段（1948年—1979年）

第二次世界大战后，伴随科技进步迅速，社会生产率大幅度提高，社会财富出现了惊人的增长局面。经济的快速发展为发达资本主义国家广泛推行社会保险福利政策提供了充分的物质基础。西欧各国政府普遍对30年代经济危机和第二次世界大战进行反思，吸收社会主义的某些思想，给公民以更加普遍的生活照顾，使他们能尽快地从战争的阴影中走出来，医治战争的创伤。

英国于1945年拉开了“福利国家”的序幕。1942年11月牛津大学教授贝弗里奇（W. T. Beveridge）（1879—1963）受英国政府委托起草了《社会保险和有关福利问题》的报告。在此报告中说明：“社会保险应旨在维持生存的最低限度的收入”，“社会保障就是对收入达到最低标准的保障”，“国家所组织的社会保险、社会救济的目的在于保

证以劳动为条件获得维持生存的基本收入”，至于有些阶层需求保障超出最低生活标准的需要，那可以通过参加私人举办的自愿保险计划去解决。他认为，英国社会政策应以消灭贫困、疾病、肮脏、无知和懒散五大祸害为目标，主张通过建立一个社会性的国民保障制度，对每个公民提供七个方面的社会保障：儿童补助、养老金、残疾津贴、失业救济、丧葬补助、丧失生活来源救济、妇女福利。同时他提出了社会保障主要包括三个方面：社会保险——用以满足居民的基本生活需要；社会援助——用以满足特殊情况的需要，如对低于贫困线的人发放补助；自愿保险——用以满足较高收入的人的需要，如医生、律师可以参加商业保险。贝弗里奇的报告对英国等西方国家实施“普遍福利”的社会政策产生了重大影响。

（五）改革阶段（20 世纪 70 年代至今）

20 世纪 70 年代末以来，由于受石油危机的影响，西方国家的经济增长缓慢，通货膨胀严重，财政收入不断下降，同时伴随企业失业人员增多，导致社会保障支出增长，各国家社会福利开支的增长速度超过了财政开支的增长速度，使国家财政负担沉重。由于实行高福利的社会政策，企业要缴纳较高的社会保障税，社会保障费用在劳动力成本中占有较大的比重，如法国等国家的社会保障费用已占劳动力成本的 25% ~ 30%^①，劳动力成本上升，削弱了企业的市场竞争力。同时该制度在一定程度上削弱了市场对劳动力供求关系的调节作用，加之政府管理效率低下和日益官僚化，福利国家的社会保障制度运行处于危机的境地，改革的呼声与日俱增。随之各国政府在原由“福利国家”制度的框架下采取较为稳定推进的改革措施。主要包括：提高社会保障缴费率、征收社会保障税、扩大就业增加社会保障基金收入；改革养老金计发办法、提高领取养老金的年龄、严格给付条件、降低待遇水平等节约社会保障开支。

上述表明西方发达国家的社会保障发展具有历史性、阶段性和国别特色，对我国的启示是：（1）立法先行。这是现代社会保障制度作为一种社会政策和一种国家职责的具体体现。（2）循序渐进。从中外社会保障制度的发展说明社保制度的建设不能急于求成，循序渐进是发展进程中的一项基本规律。（3）不断完善。社会保障制度从立法的修订、筹资环节、实施手段等方面的改进，是一个不断完善的过程，发展中国家不能将社会保障制度建设看成是一劳永逸的事情，而是应当看到在建立这种制度时需要审慎，在发展进程中还需要根据发展变化的形势及社会实践的效果，加以调整，促使其保持与整个社会经济的发展相适应。（4）公平与效率相结合，从历史发展过程可以看出社会保障的建制理念和价值取向经历了公平—效率—公平兼顾效率。

^① 张琪：《社会保障概论》，北京：中国劳动社会保障出版社，2006：29。

二、我国社会保障制度的发展历程

（一）创建时期（1951年—1956年）

首先，建立了企业职工劳动保险制度。在1951年2月由政务院公布实施《中华人民共和国劳动保险条例》，该条例对企业职工劳动保险费的管理作出了具体的规定。该条例的实施在一定程度上纠正了以前社会保险工作中“各行其是”的现象，统一了保险项目的保险费和待遇的标准。1953年，劳动部颁布了《劳动保险条例实施细则修正草案》，把实施范围进一步扩大，保险津贴标准进一步提高。对那些尚未实行《条例》的企业，职工的保险待遇由企业行政或与工会组织双方，根据《条例》的原则与本企业的实际情况进行协商，通过签订集体保险合同的办法解决。

其次，建立了国家机关工作人员的社会保险制度。1950年12月内务部公布了《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》，1952年6月政务院公布《关于全国人民政府、党派、团体及所属事业单位的机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》，1952年9月颁布《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》，1955年4月国务院颁布《关于女工作人员生育假期的通知》，1955年12月国务院颁布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》。

最后，建立了社会优抚、社会救济和社会福利制度。1956年6月第一届全国代表大会第三次会议通过了《高级农业合作社示范章程》，确立了面向农村孤老残幼的“五保”制度。同时，民政机构对军人及其家属实行社会优抚工作。

这一时期社会保障制度的主要特征是国家是责任主体，各级单位共同负责的城乡有别的社会保障制度。

（二）调整时期（1957年—1966年）

伴随经济实行全面调整的方针，我国社会保障制度也进入调整阶段。主要的政策调整有：

1. 统一退休条件和退休待遇

1958年，国务院颁布实施《关于工人、职员退休处理的暂行规定》，统一了企业职工与国家机关工作人员的退休保险待遇。

2. 确定了医疗收费制度

在医疗保险方面，20世纪50年代初，国家机关工作人员实行的制度叫做公费医疗，企业职工实行的叫劳保医疗制度，都属于免费医疗制度。1965年，国务院发出《关于改进公费医疗管理问题的通知》；1966年又发出《关于改进企业职工劳保医疗制度几个问题的通知》，其中规定，看病要收挂号费；营养滋补药品除特殊批准外，一律自理；职工因公负伤，因职业病住院，本人负担1/3的膳费等。

3. 工伤保险扩展了职业病

1958年,中国开始实施《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》,明确了职业病的种类和企业改善劳动卫生条件的义务。1963年,劳动部与有关部门又联合召开防矽尘危害,即防矽肺病工作会议,对矽肺病患者的社会保险待遇做了具体的规定。

4. 建立农村合作医疗制度

1958年-1965年期间,建立了一种适合农村情况的农村合作医疗制度。这一制度要求农民和集体各负担部分费用,筹集的医疗保险基金,补助农民患病后的医疗支出。这一时期的社会保障事业得到了较大发展,制度仍延续着创建时期的格局,同时,由于企业职工劳动保险和社会福利从国家保障中分离出来由企业举办,导致企业社会负担加重。

(三) 停滞时期(1966年-1976年)

1966年-1976年,我国经济和社会发展遭受了建国以来最严重的挫折和损失,即“文化大革命”造成的10年浩劫,劳动保障制度由原来全国统一的变为支离破碎的“企业保障”。1969年2月,财政部颁发《关于国营企业财务工作中几项制度改革意见》(草案),明文规定不再向企业统一提取社会保险费,用于职工退休、生育、疾病、工伤等保险费用改为企业自筹,从“企业营业外收入中列支”。原来管理劳动保险业务的工会系统也瘫痪了。

(四) 改革时期(1976年至今)

党的十一届三中全会以来,伴随着经济体制的改革,我国社会保障制度在80年代末和90年代发生了巨大的变化。1987年国务院颁布的《国营企业职工待业保险暂行规定》,填补了原中国劳动保险法律制度中失业保险法的空白。1991年国务院33号文件,1993年中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,1998年以来,国务院先后颁布了《关于实行企业基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》、《关于建立城镇职工基本医疗保险制度决定》、《失业保险条例》、《城市居民最低生活保障条例》、《住房公积金管理条例》、《社会保险费征缴暂行条例》、《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》、《工伤保险条例》等。2008年1月颁布实施了《中华人民共和国劳动合同法》和《中华人民共和国就业促进法》,这些都说明了我国社会保障制度建设已走向制度化和法制化。

在改革阶段中,政府借鉴了各国社会保障发展的经验,重新设计了社会保障模式,以养老、医疗和失业保险为改革重点,坚持“以效率优先、兼顾公平”原则,建立了“个人账户与社会统筹基金”相结合的社会保险模式。在此模式中,改变了由政府 and 用人单位提供保障的观念,实行权利和义务相对等、自我保障的社会保险制度。目前实现了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

会保障体系建设的目标。社会保障的群体已从国有企业职工覆盖全体劳动者,从完善城镇社会保障逐步发展到农村社会保障制度的建设。

第三节 社会保障制度体系构成和类型

社会保障制度体系是由一系列社会保障项目所构成的内容总和。根据成员国社会保障制度的实践,国际劳工组织认为社会保障主要承担疾病、生育、残疾、死亡、失业、工伤、职业病和家庭风险,为社会成员提供维持基本生活的保障。1952年国际劳工组织在《社会保障(最低标准)公约》中,将社会保障的项目划分为残疾、老年和遗属保险、工伤保险、疾病和生育津贴、失业津贴、家庭补助、医疗护理。到了20世纪80年代,国际劳工组织将社会保障的内容界定为:社会保险、社会援助、由国家财政收入资助的补助金、家属补助金、储备基金、企业补充年金以及围绕社会保障而发展的辅助性或补充性计划^①。当前,世界上大部分国家建立了不同程度的社会保障制度,因国情不同,社会保障体系的构成内容各不相同。

一、国外社会保障制度体系构成

(一) 英国

英国是福利国家的代表,目前建立了覆盖全民的“从摇篮到坟墓”的保障制度,其项目众多,体系庞大,保障全面,是各国社会保障制度追求的理想模式。英国社会保障制度的体系由四部分构成:(1)社会保险:具体包括养老金、失业津贴、工伤津贴、疾病津贴;(2)社会救助:包括住房补助、特殊困难补助、儿童津贴、残疾及死亡津贴、病弱者津贴等;(3)国民保健服务:这是为英国公民提供免费或低价医疗服务的保障项目,其目的是为了改善国民的健康状况和提高身体素质;(4)个人生活照料:这是为那些有特殊需要的社会成员,如丧失生活能力的人、老年人、儿童等提供个别服务的保障项目。

(二) 德国

德国是社会保险制度的创始者,经过100多年的发展,德国建立了由社会保险、社会照顾、社会救助和社会福利构成的庞大的社会保障体系,其中社会保险是体系的核心部分,覆盖了全体劳动者,包括养老保险、医疗保险、促进就业与失业保险、意外事故

^① 曾煜.新编社会保障通论.北京:中国建材工业出版社,2003:11.

保险。社会救助是面向灾民、贫困者、失业者、残疾者、患病者、老年人以及对低收入家庭的救济。社会福利主要有家庭补助、住房补助、教育福利、老年福利和儿童福利等项目。

（三）美国

美国是社会保障制度的掀起者，虽然立法晚但发展快，其社会保障制度体系是由社会保险和社会福利两大部分组成。其中社会保险包括老年与遗属保险（OASI）、残废保险（DI）、医疗保险（MI）、工伤保险（II）、失业保险（UI）。社会福利是社会保障制度的重要组成部分，是社会保险的补充形式，主要包括补充保障收入（SSI）、对抚养子女的家庭补助（AFDC）、医疗补助（Medicaid）、一般性援助。^①

（四）日本

日本社会保障制度确立于第二次世界大战以后的20世纪40年代，其制度在发展过程中，已形成了独自特点和完备的体系。日本社会保障制度由社会救助、社会保险、社会福利、公共卫生医疗保健、住宅福利、再就业援助、伤残军人和战争受害者福利构成。社会救助是对生活保障线以下贫困者提供经济援助；社会保险包括医疗保险、养老保险、失业保险、护理保险和灾害补偿保险；社会福利有老人福利、残障人福利、精神病患者福利、儿童福利和女性福利；公共卫生是对结核病、传染病、精神病患者提供的卫生医疗服务，医疗保健有中年人保健和老人医疗保健；住宅福利包括公营住宅和老人住宅改建；再就业援助有职业介绍、再就业咨询和技能训练；伤残军人和战争受害者福利是对伤残军人以及战争遗属的经济援助、对战争以及原子弹爆炸受害者提供的经济、医疗的援助。^②

二、我国社会保障制度体系构成

我国社会保障体系的建设经历了从计划经济体制时代的国家保障改革为市场经济体制的社会保障过程。在改革开放前，强调国家、单位、个人利益高度一致的原则，国家和单位共同扮演着社会保障的供给者与实施者的角色。20世纪60年代中期，我国社会保障体系由国家保障制度、企业保障制度和农村集体保障制度构成。^③在1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》将社会保障的体系内容规定为六个部分——社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助和个人储蓄积累保障，确立了国家、单位和个人三方承担社会保障责任，

① 邓大松：《美国社会保障制度研究》，武汉：武汉大学出版社，1999：123。

② 沈洁：《日本社会保障制度的发展》，北京：中国劳动社会保障出版社，2004：128。

③ 丁建定：《社会保障概论》，武汉：华东师范大学出版社，2006：72。

目前我国社会保障体系是由社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚和住房保障五部分构成。

（一）社会救助

社会救助是社会保障制度的最低层次，通常被称为“社会安全的最后一道防线”。它是指国家通过国民收入再分配，对因自然灾害或其他经济社会原因而无法维持最低生活水平的社会成员给予帮助，以保障其最低生活。其目标是帮助社会弱势群体摆脱贫困，以维护社会稳定。对救济者采取无偿救助的方式，其资金主要来源于政府财政的转移支付。社会救助主要包括灾害救济、城市居民最低生活保障制度、农村最低生活保障制度、农村五保户、医疗救助和流浪救助。

（二）社会保险

社会保险是社会保障制度的核心或基本内容，它是国家通过立法的形式，对全体劳动者在遭遇年老、疾病、伤残、失业、死亡等风险时提供的基本生活保障制度，它强调被保险人的权利和义务相对等，其目的是解除劳动者的后顾之忧，维护社会安定。社会保险基金是由劳动者、企业、国家三方负担。目前我国社会保险包括城镇企业职工基本养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险，公务员养老保险，部分地区开展的农村养老保险。

（三）社会福利

社会福利是社会保障制度的最高层次，是指国家和社会通过有关政策或立法向全体社会成员提供的，旨在改善生活质量的福利措施和社会服务的社会保障制度，它是在劳动报酬和其他社会保障项目之外的给付和服务。按人群划分，我国的社会福利有老年人福利、儿童福利和残疾人福利。

（四）社会优抚

社会优抚也称优抚安置，是一种特殊性质的社会保障，也是我国社会保障制度中的重要组成部分。它是以法定的形式和方式，通过政府行为，对军人及其眷属实行的具有褒扬和优待赉恤性质的社会保障措施。其内容主要包括优待抚恤、烈士褒扬、双拥、军休干部安置、退役士兵安置。就社会优抚的内容和性质来说，兼有社会救助、社会保险和社会福利的多重性质，是一种综合性的、面向特殊人群的社会保障制度。

（五）住房保障

我国的住房保障是以1991年上海市率先建立的公积金制度为标志，随后在全国范围内推行。公积金是单位及其在职职工缴存的长期住房储金，是住房分配货币化、社会化和法制化的主要形式。住房公积金制度是国家法律规定的重要的住房社会保障制度，具有强制性、互助性、保障性。单位和职工个人必须依法履行缴存住房公积金的义务。

职工个人缴存的住房公积金以及单位为其缴存的住房公积金，实行专户存储，归职工个人所有。

随着社会经济的发展和国民对社会保障需求的变化，未来我国社会保障体系还要不断进行完善。党的十七大报告明确提出，到 2020 年，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。

三、社会保障制度类型

社会保障制度产生已有 100 多年的历史，各国社会保障制度在实践发展中，因社会制度、经济结构、政治体制、文化传统不同形成了不同类型或模式的社会保障制度，主要有社会保险型、福利国家型、强制储蓄型、国家保险型四种类型，这些模式因国情不同在覆盖范围、筹资方式、待遇支付水平上虽然存在一定的差异，但对该国稳定社会和促进经济发展都发挥了重要作用。

（一）类型

1. 社会保险型

也称投保资助型，它是指在立法基础上，遵循效率与公平相结合的原则，在资金筹集方面多体现自我保障，辅助以国家补偿机制，为劳动者提供一系列基本生活保障的社会保障模式，它最早产生于德国，目前有美国和日本的社会保障制度采用此类型。

社会保险型的特征：

（1）社会保障对象以劳动者为核心，即不同成员不同标准，不同人群不同地区实行差别保障；

（2）资金来源多元化，社会保障费由企业、劳动者和政府三方负担，以企业和个人缴费为主；

（3）权利与义务的相对应，雇员的待遇水平与劳动者的个人收入和缴费额相关；

（4）社会保险基金筹集采用现收现付制，充分发挥大数法则的作用，体现社会成员之间的互助共济的原则。

这种制度的优点是公平兼顾效率，一方面保障了劳动者的基本生活，另一方面减轻了国家财政负担，有利于社会经济的发展。

2. 福利国家型

它是按照普遍性原则，实行收入均等化和福利普遍化，由国家高度统一管理和支配的社会保障制度，其理论依据是庇古的福利经济学。福利国家型社会保障制度最早起源于英国，后来在瑞典、芬兰等北欧国家广泛运用。