


财政部规划教材  
全国高职高专院校财经类教材

# 社会保障理论与实务

(第五版)

周巧红 主编



 中国财政经济出版社

财政部规划教材  
全国高职高专院校财经类教材

# 社会保障理论与实务

(第五版)



NLIC 2970691913

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障理论与实务/周巧红主编. —5 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 3  
财政部规划教材. 全国高职高专院校财经类教材

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2753 - 5

I. ①社… II. ①周… III. ①社会保障 - 高等学校: 技术学校 - 教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 021741 号

责任编辑: 付克华

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 13.5 印张 313 000 字

2011 年 3 月第 5 版 2011 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 24.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2753 - 5/F · 2344

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

## 编写说明

本书是财政部规划教材,由财政部教材编审委员会组织编写并审定,作为全国高职高专院校财经类教材。

本书为适应高职高专教育人才培养的需要,突出职业性、应用性和操作性的要求,注重理论内容的取舍,以必需、够用和适用为度,强调理论联系实际,理论介绍为应用服务,力求清晰和简化,以最大限度地扩展实务内容。

本书注重新颖性、可读性和启发性。与内容相呼应,设置了“阅读资料”等栏目,使理论与实践融为一体,增强了教材的可读性,有利于激发学生学习的自觉性,有利于对学生逻辑思维的引导和分析问题、解决问题能力的培养。本书每一章后面都安排了“思考与拓展”,以帮助学生提高实践操作能力。

本书兼顾内容的稳定性和时效性,即在保证基础知识与基本理论相对稳定的基础上,力求最大限度地反映我国社会保障制度改革的新情况,适度吸纳国内外社会保障理论研究的新成果以及教学与研究的新收获。本书在相关章节增添了城镇居民社会养老保险制度、新型农村社会养老保险制度、城镇企业职工基本养老保险关系转移接续办法、住房社会保障制度等全新内容。本书选用的数据、案例、资料以及社会保障政策法规均截至2010年6月。

本书由山西省财政税务学校副校长周巧红教授任主编,并编写第一、二、十、十一、十二章;山西省财政税务专科学校徐州全副教授编写第三、四、五章;山西省财政税务专科学校吉淑英教授编写第六、七章;陕西财经职业技术学院李启明副教授编写第八、九章。周巧红教授对全书进行了总纂、定稿。

在本书的编写过程中,参考了诸多本学科理论研究成果和已出版的专著、教材,在此对相关作者表示诚挚的谢意!对财政部干部教育中心的信任表示衷心感谢!

书中不足之处,恳请广大读者指正。

周巧红

2011年2月

# 目 录

<b>第一章 社会保障概述</b> .....	( 1 )
第一节 社会保障的概念 .....	( 1 )
第二节 社会保障体系 .....	( 12 )
第三节 我国的社会保障制度 .....	( 18 )
<b>第二章 社会保障基金</b> .....	( 25 )
第一节 社会保障基金的含义与特点 .....	( 25 )
第二节 社会保障基金的筹集 .....	( 29 )
第三节 社会保障基金的给付 .....	( 35 )
第四节 社会保障基金的投资管理 .....	( 37 )
<b>第三章 养老保险</b> .....	( 42 )
第一节 养老保险概述 .....	( 42 )
第二节 养老保险基金的筹集 .....	( 48 )
第三节 养老保险基金的支出 .....	( 53 )
第四节 养老社会保险基金的核算 .....	( 56 )
<b>第四章 失业保险业务</b> .....	( 68 )
第一节 失业保险概述 .....	( 68 )
第二节 失业保险基金的筹集 .....	( 73 )
第三节 失业保险基金的支出 .....	( 77 )
第四节 失业保险基金的核算 .....	( 80 )
<b>第五章 医疗保险</b> .....	( 93 )
第一节 医疗保险概述 .....	( 93 )
第二节 医疗保险基金的筹集 .....	( 100 )
第三节 医疗保险基金的支出 .....	( 103 )

第四节	医疗保险基金的核算 .....	(107)
<b>第六章</b>	<b>工伤保险与生育保险 .....</b>	<b>(121)</b>
第一节	工伤保险 .....	(121)
第二节	生育保险 .....	(128)
<b>第七章</b>	<b>社会福利 .....</b>	<b>(132)</b>
第一节	社会福利概述 .....	(132)
第二节	我国现行社会福利制度 .....	(138)
<b>第八章</b>	<b>社会救助 .....</b>	<b>(144)</b>
第一节	社会救助概述 .....	(144)
第二节	我国的社会救助制度 .....	(148)
第三节	我国城市居民最低生活保障制度的运行 .....	(155)
<b>第九章</b>	<b>社会优抚 .....</b>	<b>(163)</b>
第一节	社会优抚概述 .....	(163)
第二节	我国现行的社会优抚制度 .....	(165)
第三节	我国现行的优抚工作 .....	(170)
<b>第十章</b>	<b>农村社会保障 .....</b>	<b>(177)</b>
第一节	农村社会保障概述 .....	(177)
第二节	建立农村社会保障制度的原则 .....	(180)
第三节	农村社会保障的内容 .....	(182)
<b>第十一章</b>	<b>社会保障管理体制 .....</b>	<b>(192)</b>
第一节	社会保障管理体制的概念 .....	(192)
第二节	建立社会保障管理体制的原则 .....	(195)
<b>第十二章</b>	<b>社会保障法制 .....</b>	<b>(202)</b>
第一节	社会保障法制建设概述 .....	(202)
第二节	我国社会保障法制建设 .....	(204)
<b>参考文献</b>	.....	<b>(210)</b>

## 第一章 社会保障概述

### 学习要点

- 社会保障的含义和功能
- 社会保障体系
- 社会保障的原则
- 社会保险

### 第一节

## 社会保障的概念

### 一、社会保障的含义

“社会保障”或“社会安全”源于英文“Social Security”一词，最早见于美国1935年颁布的《社会保障法案》(Social Security Act)，后被国际劳工组织接受并使用至今。

由于各国所处的经济发展阶段和社会环境不同，社会保障也表现出不同的特点，发达国家之间、发展中国家之间以及发达国家与发展中国家之间在建立符合自身需要的社会保障过程中，其实现手段和方法千差万别，对于社会保障含义的理解也不尽相同。

• 英国《简明不列颠百科全书》中的解释是：社会保障是一种公共福利计划，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受到的损失，并通过公益服务（如免费医疗）和家庭生活补助以提高其福利。

• 美国的一些专家把社会保障归结为：社会保障是一个安全网，是对生老病死、伤残孤寡、衣食住行、工作学习等社会问题提供的安全性保护，包括接受对收入方面的支持和补助，支出方面的支持和补助，教育培训方面的支持和补助以及遭受某些损失方面的支持和补助等。

• 德国专家认为：社会保障是指社会公平和社会安全。它使在竞争中失败的人不致

遭受灭顶之灾，并能够获得重新参与竞争的能力和机会；为那些由于丧失劳动能力或遭受意外困难而不能参与竞争的人提供生活上的基本保障等。

• 国际劳工组织对社会保障下的定义是：所谓社会保障，就是“通过一定的组织对这个组织的成员面临的某种风险提供保障，为公民提供保险金，预防或者治疗疾病，失业时给予资助并帮助其找工作。”

• 1948年12月联合国通过《人权宣言》，对社会保障下的定义则是：社会保障即每个人为自己及家庭的健康与幸福，而对于衣食住行、医疗及其必需的社会服务设施应享有适当的权利，对于失业、疾病、残疾、寡居、年老等情况以及由于个人不可抵御的原因而导致生活危机、无法谋生时，有权获得基本保障。

• 我国一些专家认为，社会保障是在社会成员暂时或永久丧失工作能力，失去工作机会，或收入不能维持必要的生活水平时，由政府负责，以依靠社会力量筹集的资金向其提供必要的生活保障。它是国家通过立法或行政经济法规实施的社会保险、社会救助和社会优抚安置等项目的总和。

尽管以上对社会保障的表述各不相同，但就其包含的主要共同点而言，我们可以对社会保障作如下定义：**社会保障是指国家依据法律规定，通过国民收入的再分配，对由于年老、疾病、伤残、失业以及遭遇不可抵御的意外灾难而导致生活困难的社会成员，给予现金、物质或服务帮助，以保障其基本生活需要的一项社会制度。**这一定义包含以下要点：

#### （一）社会保障的责任主体是国家

国家是“一种表面上凌驾于社会之上的力量”，是一种“从社会中产生、但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量。”<sup>①</sup>这就决定了国家必然是同时也只能由其成为全社会整体利益的正式代表，对全社会实施管理，其他任何组织都无权也无力代表和管理社会。因此，只有国家，具体来说，就是国家的人格化——各级政府，才能通过国民收入的再分配，对全体社会成员提供基本生活保障。国家作为社会保障的责任主体，表明社会保障是政府的一项重要职能，发展社会保障事业，提高社会福利水平是政府义不容辞的责任；表明政府应对社会保障承担最后的职责；表明政府是社会保障政策的制定者和执行者，政府可以根据社会经济发展需要改变社会保障的项目、覆盖范围和实现手段。

#### （二）社会保障的目的是满足社会成员的基本生活需要

生存权是人的基本权力。社会保障的目标就是使每个社会成员在收入中断或丧失工作能力时，能够获得维持生存所需的最低标准的生活费用，以满足其最基本的生活需要。这里强调的是“最基本”的生活需要，而不是“高层次”的需要。

#### （三）社会保障的覆盖范围是全体社会成员

原则上，每一位社会成员都毫无例外地属于社会保障的对象。但这并不是说每一位社会成员毫无差别地会获得等同的保障，而是说只要某个社会成员出现或具备了社会保障有关法律法规中所列情况和条件时，即可获得相应的现金或物质支持和帮助。需要说明的是，由于经济发展程度和社会保障发展阶段的不同，各国一定时期以及各国之间社会保障对象也存在差异。许多国家在实行社会保障之初，保障的对象仅限于某些工薪劳动者，而

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1975年版，第166页。



后,根据需要与可能,才逐步扩大到全体社会成员。

## 二、社会保障制度的产生与发展

### (一) 社会保障制度的产生

有保障的安定生活是人类共同的基本要求。所以,从广义上来说社会保障是与人类社会同生同长的。原始社会,由于生产力水平极为低下,人类为了生存,过着共同劳动、互助互济、相依为命的群居生活,这应该说是一种原始的但也是极为纯粹的社会保障式的生活方式。从世界范围来看,古埃及在建筑金字塔时,工匠们就曾自发地建立起互助互济组织,筹集自身的丧葬费;在古罗马的军队中,士兵们为了向死亡士兵的家属发放抚恤金,也曾创立过互助性组织,凡加入组织者须缴纳相应费用,形成自助性抚恤基金。

社会保障以制度的形式出现,是在人类社会发展到工业化和社会化大生产之后,其发展和成熟依赖于市场经济的发展和完善。

生产的社会化是现代社会保障制度产生的经济根源。工业化和社会化大生产,一方面要求实行社会保障,另一方面也为实行社会保障准备了必要的物质基础和技术条件。

1. 社会化大生产客观上要求实行社会保障。社会化大生产在解除了劳动力对土地的依附关系的同时,也将其带入更大的劳动风险之中。因为,工薪劳动者的工资收入是其全部生活来源,而获得工资收入的前提是劳动者具有一定的劳动能力以及参与生产过程的机会。一旦因为种种意外原因失去了这一前提,那么他们就失去了工资收入,丧失了生活来源。随着工业的发展,造成劳动者丧失劳动能力和就业机会的意外情况经常出现:劳动者面临的年老、病死、工伤等风险不可避免;新技术、新工艺不断涌现,使部分劳动者因不具备生产技能而被迫过早地离开工作岗位——失业;资本有机构成的不断提高,使经济发展创造的新增劳动岗位相对减少,劳动者的失业风险相对增加;市场经济的竞争法则和周期性运行规律,使大批劳动者不断加入失业行列。以上种种由于社会化大生产带来的劳动风险,仅靠劳动者个人的力量是无法抵御的。因此,客观上就需要一种集体分散风险的机制,为境况困难的社会成员提供基本生活来源、基本医疗保障和基本教育条件,以使他们获得基本生存权和再就业机会。

2. 社会化大生产为实现社会保障准备了必要的物质基础和条件。社会化大生产极大地提高了社会劳动生产率。工业化和社会化大生产兴起后的几百年中,人类创造的财富比之前的几千年创造的之和还要多。社会剩余产品的增加为社会保障的产生奠定了坚实的物质基础。同时,社会化大生产要求分工协作、集体劳动,这种集中性的劳动便于劳动者之间的互助互利,也为社会采取集中性措施分散风险提供了有利条件。

社会保障制度最早的雏形是社会救助。早在1601年,英国女王伊丽莎白一世就制定了《济贫法》,规定救济三种救济对象,即有劳动能力的贫民、无劳动能力的贫民和无依靠的孤儿。1834年,英国又颁布了新的《济贫法》,这是现代社会保障制度的最早形态。19世纪晚期,德国俾斯麦政府于1883年颁布了第一部社会保险法——《疾病社会保险法》,并于1884年和1889年分别颁布了《工伤事故保险法》和《老年和残障保险法》,1927年7月,德国议会又通过了《失业社会保险法》。至此,使社会保障的基本项目步入了法制轨道,而且形成了工伤、疾病、养老、残障和失业等较为完整的社会保险体系,标

志着现代社会保障制度的确立。

## (二) 社会保障制度的发展

现代社会保障制度产生之后,经历了发展、完善和调整改革三个阶段。

1. 发展阶段(1883—1945年)。继英德颁布的一系列社会保障制度之后,1933年,美国总统罗斯福为了摆脱经济危机,缓和劳资矛盾,提出由国家出面实施社会救助、社会保险和社会福利。美国国会于1935年通过了社会保障法,建立了包括老年社会保险、失业保险、盲人补助(贫穷)、老年补助(贫穷)、未成年人补助(失亲)等五个项目的社会保障制度。以此为标志,比较完整的现代社会保障制度体系诞生了。

到1940年,世界上已有六十多个国家设立了工伤保险、医疗保险、家庭津贴等社会保障项目,社会保障事业迅速发展。

2. 完善阶段(1945年到20世纪70年代中期)。第二次世界大战之后,西方许多国家推行了福利主义的社会保障制度,由此,社会保障进入了全面发展和完善阶段。譬如,英国政府以实现充分就业和福利社会为纲要,先后颁布了《家庭津贴法》(1945年)、《国民保险法》(1946年)、《国民健康服务法》(1946年)、《工业伤害法》(1946年)、《国民救济法》(1948年)等一系列重要法规。此后,英国的社会保障得到了全面发展。1948年,英国首先宣布建成公民“从摇篮到坟墓”皆有安全保障的福利国家。随后,西欧、北欧、北美、大洋洲和亚洲等发达国家和地区都陆续宣布实施“普遍福利”政策,形成了以“高福利”为内涵的社会保障制度。同时,一些走上工业化道路的发展中国家也着手颁布和实施适合本国国情的社会保障制度。20世纪初,新加坡形成了以中央公积金制为基础的“储蓄保险”型社会保障模式,即通过国家立法强制所有雇主、雇员按工资收入的一定比例向中央公积金机构缴纳公积金,形成每一个会员的保障账户,公积金越多,享受的待遇越高,具有很强的激励作用。20世纪50年代,中国及其他社会主义国家效仿前苏联的社会保险体系,建立起与计划经济体制相适应的国家保险型社会保障模式,即被保险人不缴纳保险费用,国家向特定的被保险人提供保险待遇,保险待遇与劳动贡献相联系。

这一阶段社会保障的特点是:(1)社会保障向全民化、普及化方向发展;(2)社会保障向高层次方向发展,社会成员除了失业、疾病、生育、死亡、孤寡、退休时可享受社会保障待遇外,还可享受教育、健康、居民住宅和城市环境等高层次福利;(3)社会保障成为政府的一项重要职能;(4)政府社会保障支出大幅度增长,业已超过其他一切项目而独占鳌头;(5)社会保障有明显的宏观调节功能,成为弱化经济周期的重要杠杆。

3. 调整改革阶段(20世纪70年代中期以来)。进入20世纪70年代以后,发达资本主义国家的经济发展进入滞胀阶段,社会保障制度也陷入困境。“普遍福利”政策的社会保障制度给西方发达国家带来了一些负作用:社会保障支出增长过快,国家财政负担过重,使政府财政支付遇到了困难,从而引发了严重的通货膨胀;高福利费用推动税收水平和劳动成本不断攀升,抑制了经济的扩张能力,牺牲了劳动生产效率,影响了经济发展的速度和质量;过高的社会保障水平偏重公平而忽视效率,既降低了劳动者的劳动积极性,也增加了部分人的惰性。

为了摆脱福利危机的困境,西方国家对社会保障制度进行了调整和改革,主要措施包

括：(1) 提高社会保险缴费工资费上限，或取消上限；(2) 提高社会保险费率，包括提高职工的保险费率和雇主的保险费率；(3) 征收社会保障所得税；(4) 削减社会保障费用，包括削减保障项目、降低或冻结保障待遇标准等；(5) 将部分社会保障项目交由民间负责，实行社会保障“私人化”等。

这一阶段西方发达国家社会保障改革有以下特点：(1) 强调社会保障水平必须与经济发展水平相适应；(2) 重视社会保障基金的收支平衡，认真对待人口老龄化和通货膨胀的严重挑战，克服完全基金式和现收现付式的弊病，采取部分基金模式；(3) 强调社会保障费用应主要由企业和个人缴纳，政府在必要时给予适当资助；(4) 重视正确处理退休和就业的关系，延迟退休年龄；(5) 简化制度，分散权力，精简人员，加强管理，提高效率，避免浪费。

### 三、社会保障的一般特征

社会保障的一般特征可概括为以下几个方面：

#### (一) 保障性

保障性是指社会保障可以为生活陷入困境的社会成员提供必要的物质或现金资助，使其基本生活需要得到保障，从而消除贫困。社会保障的这一基本特征，是人类生存需要的体现，也是社会化大生产的客观要求。众所周知，以物质生活资料为主要内容的生存需要是人的最基本的需要。然而，由于多种风险的存在，并不是所有社会成员的基本生活需要在任何时候、任何情况下均能得到保证，这需要国家和社会通过社会保障制度，对生活困难的社会成员提供基本生活保障。所以说，保障性是社会保障的基本特征。强化这种保障性，社会保障必须制度化、法制化、规范化。

#### (二) 社会性

社会性是指社会保障是国家在全社会范围内普遍实施的一项社会制度。社会性主要表现在：

1. 实施范围的社会性。社会保障的覆盖范围应是全体社会成员。任何社会成员，只要生存出现了困难，都应无一例外地得到政府给予的基本生存保障。社会成员之间只存在保障程度、保障项目、给付标准以及支付方式的差异，而不存在是否享受社会保障的问题。

2. 资金筹集和使用上的社会性。即社会保障资金一般是由国家依法在全社会范围内统一筹集和统一使用。

3. 保障目的的社会性。即社会保障的目标是通过保障社会成员的基本需要，借以提高社会福利水平，促进社会经济稳定、协调和健康发展。

#### (三) 福利性

福利性是指社会保障可以依法为所有公民提供资金和服务，使个人的基本生活得以保证和不断改善。这种改善是多方面的，包括就业机会、收入保障程度的提高，健康、营养、住房状况的改善，医疗、教育、文化娱乐设施的改善等。

#### (四) 互济性

互济性是指社会保障对象之间的相互支援、相互帮助的关系，它是社会保障收入再分

配功能的具体表现。在社会保障中,社会救济和社会福利的互济性最为明显,社会救助和社会福利资金来源于剩余劳动,体现了劳动者对非劳动者的无偿援助。在社会保险方面,部分社会保险基金的使用也体现着互济性。这是因为,每个劳动者的社会保障基金的扣除、储蓄、分配和使用,在数量上是不相等的。有人分配使用的数量可能多于扣除、储蓄数,其享受的社会保障基金是“部分取之于己,部分取之于人”。由此可见,社会保障具有较为明显的互济性。

#### (五) 强制性

强制性是指社会保障通过国家立法来强制实施。社会保障资金的筹集和使用涉及政府、单位和个人的权利和义务,涉及国民收入的再分配和经济利益的调整,必须依法强制实施。社会保障的强制性表现在:社会保障计划及其筹资方式都以立法形式加以确定;符合法定社会保险条件的单位和职工必须参加社会保险;单位及其职工必须照章缴纳社会保障费用,否则将受到法律惩罚。

### 四、社会保障的功能

社会保障的基本功能是与其他宏观调控机制相配合,共同规范、引导市场经济运行,使整个社会经济得以持续、稳定、协调、有效地发展。具体而言,社会保障具有收入补偿功能、保障劳动力再生产功能、促进社会安定功能和促进社会公平功能。

#### (一) 收入补偿功能

收入补偿功能,是指社会保障可以使由于种种原因导致收入中断或减少的社会成员获得必要的现金或物质补偿,使其能够维持最低生活水平,满足其基本生活需要。

社会保障的收入补偿功能集中体现在社会救助和社会保险两个方面。社会保险最基本的功能是对劳动者遇到的各种劳动风险进行制度化补偿,以确保其基本生活需要。社会救助则是对陷入贫困而无法维持最低生活水平的社会成员进行无偿资助,具有鲜明的济贫性质。我国的实践证明,社会保障具有显著的收入补偿功能,即使在经济不景气的时期,较完善的社会保险制度和救助制度仍然能保障绝大多数社会成员的基本生活需要。

#### (二) 保障劳动力再生产功能

保障劳动力再生产功能,是指社会保障在满足劳动者本人基本生活需要的基础上,可以对劳动力再生产给予资助,使劳动力再生产状况符合社会经济发展的需要。

在现代工业社会,劳动力再生产承担着为社会经济发展提供高素质劳动力的重任。在劳动力的准备阶段,分娩、婴幼儿护理、未成年人的医疗服务、受教育等都需要很大的支出。而劳动者因各种原因中断劳动或减少收入,势必会影响劳动力的再生产。因此,政府必须以制度的形式为劳动力的再生产提供社会保障。具体表现在:一是为暂时退出劳动力市场的劳动者提供生活保障,使其能够维持基本生活需要,从而保证劳动力的生产和再生产;二是通过提供妇女儿童社会保障、生育社会保障,对有子女的家庭进行资助,可以减轻家庭抚养子女的负担,鼓励劳动力再生产;三是通过发展教育、文化、医疗卫生等公益事业,提高劳动力再生产的质量;四是通过职业教育和培训等,使劳动者的生产技能得以提高,更好地适应经济发展对劳动力素质的要求。

### (三) 促进社会安定功能

促进社会安定功能,是指社会保障作为一种社会安定体系,具有减少社会冲突、维护社会秩序、安定社会生活的功能。

社会安定突出表现为社会环境的和谐及政治局面的安定团结。而导致社会不安定的因素有很多,但社会成员的基本生活需要得不到保障满足却是最为重要的原因之一。通过社会保障保证社会成员的基本生活需要,起着“社会安全网”和“社会减震器”的作用,具体表现在:第一,社会保障是政府参与国民收入再分配的重要手段,可以将高收入阶层的一部分收入转移支付给低收入阶层,缩小贫富差距,缓和社会矛盾;第二,社会保障能够增强社会成员的安全感、自尊感,有利于消除社会弱势群体的自暴自弃、消极悲观和不稳定的心理;第三,社会保障通过调节供求关系,促进经济稳定,可以减少失业,维持和巩固社会安定的局面。当经济繁荣失业人数减少时,失业救济、社会福利等方面的支出降低,形成“收多支少”的局面;当经济萧条、失业增加时,社会保障支出相对增多,形成“收少支多”的情况。换言之,社会保障支出会自动地随着经济运行变化情况呈现反方向增减变化,这就是社会保障支出的“内在稳定器”作用。这种作用能够调节社会供求关系,自动平抑经济过热或过冷的现象,维持社会安定,促进和保持国民经济的良性循环。

### (四) 促进社会公平功能

促进社会公平功能,是指社会保障通过对国民收入的再分配,把一部分高收入阶层的收入转移到另一部分低收入阶层,缩小贫富收入差距,实现社会公平的目标。

在市场经济条件下,收入和财富分配依据的是生产要素准则,即生产要素数量越多、质量越高者,获取的收入就越多;反之,则越少。这种收入分配制度使得社会财富的分配不公,并出现两极分化。社会保障作为一种收入再分配手段,可以“劫富济贫”,对弱者、失业者乃至贫困者给予生存保护,以实现社会公平的目标。

#### 阅读资料

##### 胡晓义:要增进社会保障体系公平性需依次解决四个问题

2010年3月8日,在十一届全国人大三次会议记者会上,人力资源和社会保障部副部长胡晓义就我国社会保险制度的公平性问题作了回答。

我们注意到公众和不少媒体参与讨论了有关养老保险制度公平性的问题,我们认为,要增进养老保险制度乃至整个社会保障体系的公平性,需要依次解决这样四个问题:

第一,从无到有的问题。当我们还有很多人缺乏基本的社会保障的时候,我们应该把对这些人建立基本的社会保障制度作为追求公平的第一位任务。所以,去年国务院启动了新型农村社会养老保险试点,短短几个月的时间使得全国10%的地区1300多个农村60岁以上的居民开始享受最基本的养老保障。

第二,从小到大的问题。就是覆盖范围要从窄到宽,使更多的人纳入到社会保障制度中来,以体现它的公平性。去年一年,仅仅是城乡医疗保障制度就增加覆盖了1亿人,使我们的城乡基本医疗保障制度覆盖了12亿3千多万名城乡居民。

第三,要解决保障水平从低到高的问题,使水平过低或者偏低的那部分群体能够尽快地或者较多地提高其保障水平。因此,国务院连续6年调整了企业离退休人员的基本养老金标准。从2004年的人均每月700多元钱提高到今年春节之前的1300多元钱。同时,医疗保障也在不断地提高保障的水平。

第四,统筹协调问题。这包括地区之间的统筹协调,比如,去年年底,国务院办公厅发布了解决跨省流动就业的那些人员的养老保险关系转移接续问题,今年还要实施跨省流动人员的医疗保险的转移接续问题。同时,我们还要解决城乡之间的统筹协调问题。至于在机关、事业和企业单位之间的制度衔接问题,也是我们要解决的统筹协调问题之一。关于这个问题,十七大已经作出了明确的方向性规定,就是要求加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。覆盖城乡居民,当然,机关、事业、企业的职工和退休人员都包括在内。同时,十七大还提出,要促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革。这也明确了这样一个统筹协调的改革方向。但是,这是一个复杂的渐进过程。按照我们改革的基本经验,就是“摸着石头过河”,所以,我们现在在5个省进行事业单位基本养老保险制度改革的试点,希望通过试点,摸索更多的实践经验,不断完善我们的制度,然后逐步推开。

(资料来源:新华网/中国政府网,2010年3月8日。)

## 五、社会保障与社会经济的关系

社会保障作为一种非市场分配活动,与社会经济发展程度存在着内在联系,二者相互制约,相互促进、相辅相成。

### (一) 社会经济发展程度制约社会保障的发展水平

1. 经济发展水平。社会保障支出最终来源于一国或地区所创造的经济资源总量,社会保障的范围和水平必然受制于这个总量。经济规模与经济发展水平主要从生产力水平、劳动生产率、国民收入及国民收入分配结构表现出来。经济对于社会保障范围和水平的制约作用,在时间序列分析中体现得尤为明显。在奴隶社会和封建社会,由于生产力水平不高,社会保障范围窄,保障水平也极为低下。但在现代发达国家中,由于生产力水平和生产社会化程度高,劳动力自由流动,社会保障可走出家庭自我保障的范围。同时,国家经济实力雄厚,社会保障范围就有可能实现全面化和全民化,社会保障水平也就较高。而对于多数发展中国家来说,由于生产力水平和生产社会化程度低,农业和农村人口占有较大比重,经济承受能力较弱,因而社会保障的范围和水平也受到限制。

经济发展水平也制约着社会保障的项目和具体内容。在发达国家中,社会保障的项目很多,其内容已远远超过救济和保险两大部分,实现了更高层次的社会保障,即对市场经济中普遍存在的一般性风险而建立的社会保障,如老年、疾病、残疾、工伤、失业、死亡等都有全面的社会保障项目,并在此基础上向其他补贴、福利和服务等方向发展,使社会保障不仅停留在保证弱者的基本生活这一水平上,而且达到了“高福利”水平,实现了“全面保障”的社会目标。而发展中国家经济发展水平较低,财力有限,社会保障水平只能停留在保障社会弱者的基本生活需要水平上,保障的项目和内容也只能从最基本的救助

和保险做起。

2. 社会发展状况。政治制度显然会对社会保障制度的发展及社会保障水平产生重大影响。西方国家多党竞争的政治制度,使得各党派为了争取选民的支持而承诺较高的社会保障水平,这不可避免地引致社会保障范围不断扩大,保障水平不断攀升。社会结构也会对社会保障产生影响,譬如我国城乡二元化的社会结构造成社会保障制度的分割和城乡社会保障水平的较大差异。

人口结构是影响社会保障的又一重要因素。随着全球人口老龄化问题的日益加重,社会保障水平将不可避免地抬升。例如,一个退休金方案,由于更多有享受资格的人到达退休年龄,或是工作能力丧失,或是工作者配偶死亡,都将增大社会保障的开支。老年人是特殊群体,对于社会保障的需求相对较大。

社会保障水平的高低还受到本国独特的历史传统、人文因素的影响。例如,福利国家之所以首先在北欧的瑞典等国家建成,是因为这类国家长期选择一种独特的“混合主义”的经济政治模式,宣扬政府对于社会生活的干预与政府责任,加上第一次世界大战和第二次世界大战的创伤,导致人们普遍要求一种稳定、安全的保障制度和“心理环境”,而且,富足小国的特殊国情,也使之成为可能。美国是一个充分宣扬个性自由的国家,其经济最大可能地按照自由市场经济的方向发展,人们认为,国家对于社会保障的过多介入,是对公民自由选择权利的侵犯,因而,美国至今没有建立如其他发达国家一样包罗万象的、完整的社会保障体系。

在社会经济多种因素的共同作用下,社会保障呈现以下两个显著特点:一是动态性特征,即社会保障水平随着经济发展、人口结构变动而变动;二是刚性特征,即社会保障水平缺乏弹性或者只具有单向度的弹性,表现为社会保障规模只能扩大不能缩小,项目只能上不能下,水平只能提高不能降低。

## (二) 社会保障制约社会经济的发展

从19世纪80年代世界上第一个完整的社会保障制度在德国建立以来,社会保障制度就被称为社会经济的“稳定器”和“调节器”,对社会经济运行发挥着重要的支撑作用。社会保障直接关系到社会稳定,关系着每一个现代人的切身利益,也直接影响着社会公平、经济发展质量和整体经济效益。

1. 社会保障的稳定作用。社会保障在维护社会经济稳定方面具有特殊的功能,被视为社会震动的“减震器”和“安全网”。

社会保障是解决经济社会问题的杠杆之一。合理运用社会保障手段,对于分散社会风险,抵御自然灾害,解决生活困难,消减贫困,保证社会成员的基本生活需要具有重要的作用。同时,社会保障也是人类文明发展的一个重要标志,它可以激发人们互相关心、同舟共济的精神,使人们有休养生息的安全感,从而消除人们的后顾之忧,促使人们心理上的平衡,满足人们心理上的需要。

在市场经济条件下,社会保障是不可或缺的稳定机制。众所周知,市场是有效的,但也存在着缺陷,它在提高资源配置效率的同时,也扩大了社会成员之间的收入差距,出现了贫者、弱者和失业者,并给某些人带来了精神上的压力,造成了心理上的失衡。如果不解决这些人的衣、食、住、行和生、老、病、死等问题,保证这些弱势群体的基本生活需

要,社会就会陷入不稳定甚至动荡的局面,社会经济的发展也将遭到破坏。因此,社会保障直接关系到市场经济发展的成败。从这个意义上来说,实行社会保障制度,也是国家为了弥补市场经济的缺陷而建立的一项社会系统工程。

2. 社会保障的调节作用。社会保障除调节社会成员的收入水平之外,还可以调节社会总供给与社会总需求的关系,促进国民经济稳定健康发展。在经济萧条时期,失业人员增多,社会保障基金的支付也就相应增多,这就增加了社会需求,刺激了经济增长;在经济繁荣时期,就业人员增加,社会保障基金也相应地减少,这又抑制了社会需求和经济发展。这种“调节器”的功能,在发达国家表现得十分明显。

3. 推动人力资源合理流动,提高劳动生产效率。充分发挥社会保障的稳定和调节作用,可以推动人力资源合理流动,提高人力资源的配置效率。一方面,社会化的保障制度,特别是养老制度、医疗制度和失业制度,可以把劳动力从原来对就业的社会组织的依附关系中解脱出来,使其能够按照个人的能力和兴趣自由选择工作岗位,充分发挥个人的聪明才智。另一方面,它有利于劳动生产率的提高。通过建立社会保障制度,可以及时调整劳动力的供需矛盾,淘汰富余人员,使企业轻装上阵,公平参与市场竞争,从而提高劳动生产率。

4. 促进资本市场的发展。社会保障基金中往往有相当一部分是积累性质的,它并不需要立即支出。为了使这些积累起来的基金保值、增值,就需要将其投入到经济活动中以取得相应的收益。这部分基金或存入银行或购买债券,或购买股票,或进入国际资本市场,有利于资本市场的活跃壮大,并推动经济快速发展。

需要注意的是,社会保障客观上存在一个适度的区域,过低或过高的社会保障水平,对于社会保障自身运行和社会经济发展都会产生消极的影响。社会保障水平过低,社会保障程度不足,不能很好地实现社会保障应有的功能,不能保障公民的经济生活,不利于社会稳定和发展,同时也降低了公民的劳动积极性,最终对于社会运转的效率产生不良影响。许多发展中国家的实践证明,社会保障制度的缺位、残缺或低水平,对总体经济的发展造成了“瓶颈”制约,阻碍了国民经济的发展。社会保障支出增长过快,超过国民经济能承受的水平,也会带来一系列不良影响。西方发达国家在20世纪70年代后出现所谓的“福利危机”,便说明了这一点。这种影响具体有:社会保障支出增长过快,加上人口老龄化总体趋势和经济的周期性波动,往往导致社会保障的财务危机,危及社会保障制度的生存和发展;财政赤字和国家债务增加,加重下一代人的负担;减少资本积累,造成社会经济的投资不足;引起雇主缴纳的社会保障税费增加,从而引起生产成本上升,降低企业竞争力;不利于激励劳动者的劳动积极性,造成部分人自愿失业或提前退休,坐享社会保障待遇,即所谓的“养懒人”。因此,确定社会保障水平必须充分考虑各个方面的承受能力,使其与社会经济发展水平相适应。

## 六、社会保障与财政的关系

社会保障是政府的重要职能,它与国家财政有着密切的关系。

### (一) 社会保障的本质

从本质上讲,社会保障属于财政范畴,是以国家为主体的分配活动。



1. 社会保障是一种收入再分配的重要形式。社会保障对市场分配格局具有明显的调节作用。通过物质、服务或现金的给付,社会保障可以将收入从高收入阶层转移到低收入阶层,如社会救助、社会福利等;可以利用劳动者遭遇的风险概率的差异,将部分保险基金在不同劳动者之间进行调剂使用;可以将收入从劳动者的劳动与健康正常期间转移到非劳动与伤病期间。社会保障正是通过上述三种手段来实现国民收入的再分配和经济利益的重新调整。因此,社会保障属于分配范畴,是一种收入再分配的形式。

2. 在现代社会中,国家是社会保障的提供主体。从社会保障的发展历史来看,社会保障的提供主体一般有两个:一个是某些社会组织或个人,另一个是国家,具体是各级政府。但在社会化大生产中,随着社会保障的制度化、法制化和规范化,社会保障主要由政府来提供。这种社会保障是与生产的社会化和专业化相适应的。因为随着生产社会化与专业化程度的提高,整个社会生产成为一个相互联系、分工合作的整体。任何一个生产环节出现问题都可能直接影响到其他生产环节生产活动的顺利进行。为了保证社会经济的正常进行,必须保证社会生产过程有连续不断的劳动力供给。而要保证劳动力的连续供给,就必须以制度的形式为劳动者提供各种社会保障,也必须由社会最合适的代表——国家去执行这种保障职能。由此可见,现代社会保障是一种以国家为主体的分配活动,属于财政分配的范畴。

3. 社会保障资金来源与财政分配客体相同。社会保障资金可以通过多种渠道筹集,但主要来源于国民收入。因此,社会保障与财政分配客体是相同的。

以上分析说明,社会保障本质上是一种以国家为主体的分配活动,它是国家财政分配的一个重要组成部分。因此,国家可以或应该将社会保障资金纳入政府预算,通过政府预算筹集社会保障资金,然后再向保障对象提供保障服务或进行现金给付。

## (二) 社会保障与财政的关系

社会保障作为一种以国家为主体的分配活动,与国家财政有着密切的关系。

1. 社会保障的筹资形式与资金管理方式影响财政收入。社会保障主要有缴费与税收两种筹资形式,二者对财政收入的影响不尽相同。

(1) 税收形式。对一些易于统一的社会保险项目,如养老保险、失业保险等,有些国家和地区采用社会保险税作为社会保障筹资的重要手段。社会保险税既然是一个税种,那么,其收入自然要直接纳入政府预算,构成国家预算收入的一个组成部分。从1889年德国率先开征社会保险税以来,社会保险税在西方国家财政收入中所占的比重越来越大,比如,美国目前的社会保险税已发展成为第二大税种,仅次于个人所得税。

(2) 缴费形式。缴费形式对财政收入的影响取决于社会保障资金的预算管理方式。如果保障资金纳入政府预算管理,其对财政收入的影响,与税收形式相同。如果保障资金不纳入政府预算管理,社会保障费的筹集会间接减少财政收入,因为企业负担的保障费一般在税前列支,这会减少财政企业所得税收入。

2. 社会保障支出是财政支出的重要组成部分。社会保障资金的宏观管理方式主要有政府公共预算模式、专项基金预算模式和单独管理模式。但无论采用哪一种模式,社会保障支出都会影响财政支出。社会保障资金纳入预算管理,则社会保障开支直接形成财政支出,社会保障的项目、保障范围的变化会直接导致财政支出总量的变化。如果社会保障资