

中国科学技术大学管理学院 **MPA** 系列教材

An Introduction to Social Security

● 洪进 杨辉 编著

社会保障 导论



中国科学技术大学出版社

● 洪进 杨辉 编著

Shehui Baozhang Daolun

社会保障 导论

中国科学技术大学管理学院

MPA

系列教材



中国科学技术大学出版社
合 肥

内 容 简 介

社会保障制度是现代国家制度的重要组成部分,标志着社会的文明程度。无论从其历史的演化进程来看,还是从其现实的运行来看,社会保障制度都起着社会的“安全阀”和“减震器”的作用。研究社会保障制度对于我国社会经济的持续发展和构建和谐社会的战略目标具有极为重要的作用。本书共分 12 章,全面系统地分析了现代社会保障制度的基本构成和主要内容,并从国际比较的视角,结合不同类型国家的实践经验,着重研究了中国社会保障的制度、政策和实践。

本书主要针对我国高等院校管理专业本科生和研究生,特别是针对 MPA 学生和公共管理专业研究生而编写的,也可供政府相关部门、社会团体、企业中从事社会保障事务的管理人员、研究人员作为参考。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障导论/洪进,杨辉编著. —合肥:中国科学技术大学出版社,2006. 3
(中国科学技术大学管理学院 MPA 系列教材)
ISBN 7-312- 01854-8

I. 社… II. ①洪… ②杨… III. 社会保障—研究生—教材 IV. C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 120750 号

出版发行 中国科学技术大学出版社
(安徽省合肥市金寨路 96 号,邮政编码:230026)

网 址 <http://press.ustc.edu.cn>

电 话 发行科 0551-3602905 编辑部 0551-3602900

印 刷 中国科学技术大学印刷厂

经 销 全国新华书店

开 本 787×960/16

印 张 23

字 数 458 千

版 次 2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

印 数 1—3000 册

定 价 37.50 元

总序

世界上没有一部书是非读不可的,因为,没有一本书强大到如果不读它,人类的智力就无法进步。尽管深知这一道理,我们还是希望这套“中国科学技术大学管理学院MPA系列教材”能够拥有读者,同时获得读者的认可。

作为教材编写者,需要解答读者打开书时提出的几个基本问题,一是“写给谁看”,二是“为什么写”,三是“想写什么”,四是“写得如何”。

如果你仅仅是为了优雅或者提高身份选择了这套书,那我劝你放弃,因为,这是一套旨在为特定读者对象提供基础理论知识和分析路径的教材,它的针对性和实用性决定了它的工具性。

我们的读者锁定在那些公共管理组织中有强烈学习欲望和进取精神,走进MPA课堂或者正准备走进MPA课堂的人,他们的职业决定了他们的需求和偏好,更决定了我们这套书所传播的知识能够具有的社会价值。

或许有人说,编写一套教材应该具有平常心,但我们还是期盼读者对这套教材能给予中肯的评价,我们希望你它实用而绝非赞扬它经典。因为,我们的受众是那些希望通过系统学习能够获得专业知识的公共管理人才。

上面说了“写给谁”,下面再说“为什么写”。

2004年夏天,科大BBS上有位MPA学生发问:教无体系,学又如何?这个帖子引起了我们的关注,从那时起我们开始着手自己的教材建设。

尽管中国MPA教学引进了大量的国外经典教材,但学生普遍反映书中的案例和分析方法与现实相距甚远。更有学生说,教材体系在教学中的地位等同于产业发展中的核心技术,没有自己的教材体系而丧失课堂上话语权,无异于产品丧失市场话语权。

的确,强调职业背景、学以致用和能力建设是MPA教育的核心所在,学生需要的是符合中国公共行政特点的思考方法、分析工具和决策理念。我们不反对引进教材,这一态度跟我们反对“拿来主义”的懒汉作风一样旗帜鲜明。尽管时下谈论何为“体”、何为“用”显得过于迂腐,但MPA

课堂教学如果脱离中国现实,那就偏离了中国设置 MPA 专业学位时的初衷——我们要培养自己的专业化的公共管理人才。

在西方国家,MPA 教育已经形成一套完整的公共行政与公共管理的教育体系,在公务员专业化和政府公共管理中发挥着重要的作用,也是干部公共管理能力建设的重要途径。我国的 MPA 教育起步较晚,但是这不能成为我们效仿西方公共管理教育的理由,更不能成为我们放弃自己的教材建设的理由。中国的行政体制、公务员制度以及社会价值观念与西方迥然不同,这决定了我们的 MPA 教育需要借鉴西方经验,但又要注重突出中国的特色,更需要突出每个学校的教学特色。MPA 学生不能批量生产,教学过程必须结合学生需求、满足学生需求,而教材体系建设既符合规范化教学的要求,更是体现特色化教育的途径。

学生的需求是我们教材体系建设的指向,更是我们权衡“写什么”时最重要的考量标准。

“写什么”还基于我们近 3 年的 MPA 教学积累。在这 3 年中我们结合科大的学科特点和优势设置了具有自身特色的课程,课程设置具有几个主要特点:面向高层管理所需的理论与实务并重的培训,改变了一般研究型研究生课程以理论性、描述性和介绍性课程为主的课程设置,为学生提供发展领导才能的空间;面向解决复杂社会问题的政策分析方法与技能,提供经过学院教育才能获得的定性、定量等专业的分析工具;面向专业领域的专门化知识技能,让每位学生都有自己选择的专门化领域,以使其与公共管理和公共政策相关联。

教材建设一直是 MPA 教育的核心内容之一,也是真正实现 MPA 教育中国化的重要途径和落脚点。此项工作的目的在于,一方面通过 MPA 任课教师开展教材的编写,进一步加深对课程的理解和把握,推动理论与实践的结合力度,加强教材有针对性地解决公共管理中实际问题的能力;另一方面通过这一项目来锻炼教师队伍,并在此

基础上推出 10 门精品课程。

教材建设最重要的是教学水平和教学效果的提升,服务于培养出合格的公共管理人才的办学目的。按照这一思路,我们设计并贯彻了缜密的教材编写程序,不仅进行了教材编写的动员,还邀请具有丰富教材编写经验的专家给参与教材编写的教师讲课,并在此基础上制定教材编写的基本要求和标准,明确主要立足于各门教材写作的前沿性、创新性、实用性、结构合理性以及符合学生需求等要求。在此基础上,任课教师提交教材编写大纲、写作计划和课程特色等材料。共有 17 门课程参加了申报。最后,由 MPA 中心组织专家对教材编写申请材料进行严格的评审,根据专家的评审意见,确定本次出版的这一系列教材项目,涵盖了 MPA 的核心课程。

教材编写属于 MPA 教育的一项基础性工作,更像一项系统工程的顶层设计。与教材建设同步,我们进一步调整完善了 MPA 专业方向、课程设置。更为关键的是,教师通过教材建设,将原先欠成熟的课堂教学内容系统化,这不仅是“教”的收获,更是“学”的收获。

目前,中国的 MPA 教育还处于起步阶段,致力于自己的教材建设非但是一个方向正确的工作,更是一项需要积极倡导的工作。香料非经焚烧不醇,泥土非经耕松不沃,教材的编写无异于焚香、耕种,相信艰苦之后必有收获。

我们的教材莫基于 2004 年仲夏,竣工于 2005 年深秋,希望这一年的酝酿,每一位编者能够获得甘美的果实,更希望我们的读者能够见谅匆忙成稿的瑕疵!

目 录

目

录

MPA

V

总 序	(i)
引 言	(1)
第一章 社会保障概述	(5)
1.1 社会保障的概念分析和基本内容	(5)
1.2 社会保障制度的理论基础	(13)
1.3 社会保障制度的产生和发展	(19)
1.4 中国社会保障制度的历史回顾	(30)
第二章 社会保障管理体制	(39)
2.1 社会保障管理体制的基本分析	(39)
2.2 中国社会保障管理体制的历史发展和改革探索	(50)
2.3 社会保障管理的信息化	(59)
第三章 社会保险基金管理制度	(71)
3.1 社会保险基金概述	(71)

3.2	社会保险基金预算	(76)
3.3	社会保险基金的筹集	(79)
3.4	社会保险基金的支付	(90)
3.5	社会保险基金的投资运营	(94)
3.6	社会保险基金监管	(99)
第四章	社会保障争议处理制度	(109)
4.1	概述	(109)
4.2	社会保险劳动争议的处理	(112)
4.3	社会保险行政争议的处理	(117)
4.4	我国社会保障争议处理制度存在的问题与对策	(121)
第五章	养老保险制度	(127)
5.1	养老保险概述	(127)
5.2	现代养老保险制度的基本模式	(138)
5.3	中国养老保险制度的发展和改革	(146)
第六章	医疗社会保险制度	(161)
6.1	医疗社会保险概述	(161)
6.2	医疗保险关系	(165)
6.3	我国医疗保险制度的形成与发展	(170)
6.4	基本医疗保险基金的筹集	(174)
6.5	基本医疗保险的医疗服务管理	(181)
6.6	多层次的医疗保障体系	(189)
第七章	失业社会保险制度	(195)
7.1	失业和失业理论	(195)
7.2	现代失业保险制度分析	(202)
7.3	中国失业保险制度	(210)
第八章	工伤社会保险制度	(225)
8.1	工伤社会保险概述	(225)
8.2	工伤保险基金	(233)

8.3	工伤认定与劳动能力鉴定	(237)
8.4	工伤保险待遇	(242)
8.5	工伤保险待遇与其他权利救济之间的关系	(251)
8.6	工伤预防与职业康复	(255)
第九章	生育社会保险制度	(261)
9.1	生育社会保险概述	(261)
9.2	生育保险基金	(265)
9.3	生育保险待遇	(266)
9.4	完善我国生育保险制度的若干措施	(268)
第十章	社会救助制度	(273)
10.1	社会救助制度概述	(273)
10.2	城市居民最低生活保障	(283)
10.3	灾害救助制度	(292)
第十一章	社会福利制度	(303)
11.1	社会福利概述	(303)
11.2	我国社会福利制度的建立和发展	(306)
11.3	公共福利制度	(311)
11.4	职业福利制度	(316)
11.5	弱势群体福利制度	(319)
第十二章	农村社会保障制度	(331)
12.1	农村社会保障制度概述	(331)
12.2	农村社会救助制度	(338)
12.3	农村社会养老保险制度	(342)
12.4	我国农村合作医疗制度的重建	(348)
	后记	(355)

引言

人类自出现以来,就面临着生老病死等各种各样的风险,在传统的农业社会中,这些风险主要是由劳动者本人及其家庭承担的。但是,工业化和城市化的进程,不仅产生了诸如工伤和失业等新的风险,还使这些风险超出了个人和家庭的范围,逐渐演变成为一种社会风险,如何应对这些风险,不仅关系到劳动者个人及其家庭的基本生活,更涉及到社会的稳定和经济的发展。于是,以 1601 年英国《济贫法》的颁布为标志,各国政府纷纷根据各自的经济发展水平和历史文化传统建立起了模式不一、各具特色的社会保障制度,并逐步形成了包括社会救助、社会保险和社会福利的现代社会保障体系。然而,20 世纪 70 年代的石油危机引发了西方国家普遍性的经济危机,从而导致了社会保障体系收入的紧缩,普遍福利的政策受到了广泛的批评,西方各国为了实现福利增长和经济增长的平衡以及社会保障收支计划的平衡,开始对本国公民视为理所当然的高福利的社会保障体系进行改革和调整。

新中国成立伊始,就十分重视社会保障工作,并在借鉴前苏联的经验基础上,逐步形成了与计划经济体制相适应的国家保险型的社会保障模式,但是,随着市场经济体制的逐步确立,原有社会保障模式的弊端逐渐暴露。于是,自 20 世纪 80 年代以来,中国的社会保障事业开始了改革的历程,改革的最终目标就是要建立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、管理服务社会化的新型的与市场经济体制相适应的社会保障制度。而要实现这一改革的目标,首先必须对中国社会保障制度改革的时代背景有一个准确的认识和把握,总体而言,这一时代背景可以概括为以下 3 个方面:

一、来自市场经济体制改革的挑战

自 20 世纪 80 年代以来,中国持续地推动着以构建社会主义市场经济体制为导向的深刻变革,体制转轨和社会转型对我国原有的社会保障制度提出了巨大的挑战。

第一,体制变革首先冲击的是国有企业和职工。大量国有企业长期处于亏损和不景气之中,没有能力维持对职工的社会保障,而 90 年代国有企业改革更是将隐性失业转化

为显性失业,失业问题日益严重;同时,国企改革和体制转轨还引发了一段时期企业职工养老金支付的无序状态。另外,行政机关和事业单位的制度变革正在引发新一轮利益博弈和社会矛盾,就业问题和养老问题有可能进一步加剧。

第二,体制改革的另一个后果就是原有的封闭性经济体正在逐步转变为开放性经济体。这种开放性体现在两个方面:一类是向世界经济开放,一类是向非公有经济开放。正是在这一过程中,出现了大量的外资企业、合资企业和国内的非公经济体,其中的职工并不包括在原有的社会保障制度内,因此原有社会保障制度也必须进行与之相适应的扩展型变革,即针对大量出现的外资企业、合资企业和国内的非公经济体,必须将社会保障的覆盖范围扩大。

另外,随着社会政治层面的逐步开放,有关社会公正、劳工权利等现代理念也冲击着既有的传统观念和制度;而国际劳工组织(ILO)、国际卫生组织(IHO)等也通过不同方式对我国的社会保障制度形成了越来越大的压力。

第三,市场经济改革引发了剧烈的社会分化和利益再分配,从而导致了传统社会结构的解体,贫富差距加大,新的贫困阶层正在形成。从社会结构的演化看,市场经济取向的体制改革以效率优先为特征,改变了传统社会平均主义的倾向,造就了一批“先富起来”的高收入群体,同时也使得一些个人能力或社会地位处于劣势的群体日益贫困化和边缘化。这主要反映在两类群体身上:一类是以国企下岗工人为主体的城市新贫困阶层,另一类是农村贫困人口。城市贫困群体的成规模持续存在和城乡的贫富分化加大将是实现社会公正和社会稳定的巨大威胁。

虽然中国改革自始至终都坚持着效率优先、兼顾公平的原则,但由于政策选择的两难性和顺序性,在实际的改革进程中,经常会出现以牺牲公平来换取效率的情况。目前社会公正和和谐发展问题已经成为制约经济发展的重要因素。

第四,市场经济体制改革意味着我国正在接受一种新的制度模式,即以市场自主配置资源的方式来取代传统的行政权力配置资源方式。在这种情况下,社会上各种资源要素的持续流动和动态优化配置则是其存在的常态,必须有具有系统性、法律权威性的社会保障制度来与之相适应;而传统模式则近乎静态,各种要素很难流动起来,各项社会保障制度条块分割,各自独立而又相互抵触。因此原有的社会保障制度无法支撑市场经济的发展,不能保证各种市场资源的良性流动。

除了以上问题之外,与其他国家相比,我国还面临着更为严重的人口问题,这是理解我国社会保障问题的基本出发点之一。市场经济体制改革要求我们必须迅速推进社会保障制度的建设,但一旦启动了这场涉及到全社会所有成员的重大改革时,人口问题尤其是人口老龄化问题则使得制度的设计和选择极为困难。例如,巨大的老龄人口使得现有的养老保险基金、医疗保险基金不堪重负;失业保险和养老保险的制度选择存在着相互矛

盾;未来的人口老龄化高峰更是令人极为担忧。

二、 现代社会保障制度和福利国家的困境与改革

从经济发展的角度来看,中国正经历着工业化国家共同经历过的历史进程。因此,西方发达国家的现行社会保障制度及其改革对于我国社会保障事业的发展具有多重意义。

在工业化的初中期,各国面临的问题往往是相似的,如产业结构的调整、劳资问题的激化、城市化的发展、农村人口的转移、社会阶层的变迁等。针对这些问题,西方发达国家有过很多的成功经验,并建立了相当完整的现代社会保障制度,为各个国家的经济发展和进步做出了重要贡献。在新时期的改革进程中,中国也面临着很多类似的问题,模仿和借鉴世界上一些主流的制度模式应该是明智的做法,也取得了很大的成效,例如 20 世纪 90 年代末我国企业职工基本养老保险制度、统账结合的城市职工医疗保险制度、失业保险制度等的建立,以及社会保障管理体制和社会保障基金制度的探索,在很大程度上都借鉴了发达国家的经验。

但是,在具体的实践过程中,始终存在着一些值得关注又令人困惑问题。

首先,令人深感困惑的是如何将国外的制度模式与我国的实际情况相结合,因为社会保障制度是与各国的政治制度、经济制度、文化传统等紧密相关的,它对已有相关制度有高度的依赖性,制度间的不匹配会影响到改革的效果甚至成败。例如社会保障基金的运作效率与一国的市场经济完善程度有极大的关联,而社会保障基金运作的成功与否又直接关系到社会保险制度的成败。

另一个更令人困惑的问题是现代社会保障制度本身所遇到的深刻挑战。无论是以英国为代表的福利国家,还是以德国、美国等为代表的投保资助模式,自 20 世纪 70 年代以来都面临着管理上的和支付能力上的困境,尤其在养老、医疗、失业等重要保障项目上危机更为深刻。2003 年初,沃顿商学院的 Jeremy J. Siegel 教授曾撰写了一篇题为“中国和美国社会保障危机”的文章,指出美国和欧洲国家正面临着极为严峻的养老金短缺,在现行的养老金体制下,到了 2041 年,美国的养老信托基金将消耗殆尽;而 Siegel 认为,中国和其他发展中国家的经济增长将是解决美国和其他发达国家养老金危机的惟一路径。

不论是否同意 Siegel 教授的观点,这里的重要启示是:西方发达国家的社会保障制度已经出现了危机,依靠其体制内的局部调整也并未走出困境,因此中国在社会保障制度的设计和选择上也应更为慎重。实际上,世界各国在这一问题上并未找到理想的答案,中国社会保障制度的建立过程既是模仿、借鉴和学习的过程,更是立足自身的创新过程。

三、 全球化与社会安全和公正

全球化是现时代的基本特征之一。随着中国加入 WTO 之后,社会经济的发展与世界

正日益紧密地联系在一起,也使得我国社会保障事业的宏观环境发生了深刻变化。

首先,对于社会保障来说,全球化意味着各类资源要素市场的全球化,意味着我国市场经济体制改革向更为成熟的阶段发展,即要素资源配置由国内市场开放到全球市场。一是劳动力市场的全球化,劳动力资源的全球流动带来了不同国家社会保障制度间的直接冲突,带来了劳资纠纷的复杂化。二是资本市场和福利供给的全球化,这意味着更大规模的收入转移在更大的范围内发生,社会保障基金的运作也有了更大空间。三是研究开发的全球化,它推动着产业技术的进步和产业结构的升级,也使得就业问题变得更为复杂,技术性失业和结构性失业日益严重。

其次,全球化还意味着社会经济风险的全球化,各种风险可能会因此而蔓延和放大。在经济全球化的背景下,伴随着资本流动、技术流动、贸易流动,各国之间竞争必然加剧,收入差距将进一步扩大,融资风险和潜在的内外部金融危机极易爆发,失业等社会风险及全球贫困问题将日趋恶化。当然,如果制度设计和运作合理的话,风险也会因全球共担而减小,但从目前的实际情况来看,很难在近期构建具有普遍适用性的社会保障制度。

实际上,全球化背景下的市场竞争日益激烈,这对于发达国家和发展中国家的社会保障制度都是严峻的挑战。对于欧美福利国家,它们的高福利支出使得企业 and 国家承受着巨大的成本压力,面对着发展中国家的低成本战略,其经济竞争力下降,因此福利国家势必要开源节流,增加社会保障收入,削减支出,从而威胁到全社会的社会保障水平。对于像中国这样的发展中国家,往往更关注经济效率,以低水平的社会保障来维持其低成本战略的竞争力。但应该关注的是:在经济全球化进程中,各国的企业和政府都有可能以牺牲社会福利为代价来取得竞争优势。由此可见,建立以法律为基础的社会保障制度对于维护社会公正和社会安全是极为重要的。

总之,我国社会保障制度的改革和发展是市场经济体制改革的必然要求,也是其重要的组成部分,但在全球化的今天,中国社会保障制度的建设既要考虑到自身制度的内在逻辑要求,也要考虑到与外部环境的协调,走出一条真正具有中国特色的发展道路。

社会保障概述

社会保障制度是现代社会制度的重要组成部分,标志着社会的文明程度。无论从其历史的演化进程来看,还是从其现实的运行来看,社会保障制度都起着社会的“安全阀”和“减震器”的作用。对于现代各国政府,社会保障制度的建设和完善始终是其重要的任务之一,它关乎一个国家的长治久安和持续发展。

1.1 社会保障的概念分析和基本内容

1.1.1 社会保障概念分析

作为一种社会功能,与社会保障相关的制度和政策的历史是十分悠久的。在历史上的任何时期,每个社会中总是有部分成员会处于极度困难的状态而难以自救,需要来自社会、他人或政府的帮助,因此在历史上的各个时期,各国政府和社会都会针对这些处于困难之中的社会成员,建立某种保障制度或救助政策来帮助他们度过生存危机。

但是,真正意义上的现代社会保障制度直到 19 世纪末才在德国诞生,而社会保障概念的出现则迟至 20 世纪上半叶。根据相关研究,社会保障(Social Security)概念最早使用者之一是 20 世纪上半叶全美社会福利运动的领袖亚伯拉罕·艾普斯顿^①,几经周折后,为美国国会采用,并替代“经济保障”而首次公开使用于 1935 年美国的《社会保障法》(Social Security Act of 1935)。此后,这一概念曾在 1938 年新西兰的一项法案中出现过;1944 年 5 月 10 日第 26 届国际劳工大会发表的《费城宣言》,以及 1948 年联合国《人权宣言》都使

^① 亚伯拉罕·艾普斯顿(Abraham Epstein, 1892~?),美国社会福利运动领袖。参见:程福财译,“社会保障”一词的由来,《社会》,2000(11),以及美国社会保障署网站:www.ssa.gov

用了这一概念;1952年国际劳工大会还通过了《社会保障最低标准公约》。此后“社会保障”一词就开始广为使用。

目前,全球已有160多个国家和地区先后建立了现代社会保障制度,并深刻地影响和改变着人们的生活方式与生存质量。但是,由于各自的制度环境和文化历史传统等方面的差异,从而导致了各国对社会保障内涵的不同理解和解释,其中以英国和德国的解释最具代表性。

英国是现代福利国家的主要代表,其社会保障制度的基础是贝弗里奇理论。英国主张社会保障是以国家为主体的公共福利计划,旨在保护个人及其家庭免除因疾病、伤害、失业、年老、生育、死亡等原因而在收入上所遭受的损失,并通过公共服务和社会救助以提高全民福利。英国的社会保障制度强调社会责任,遵循普遍性原则,并由此构建出“从摇篮到坟墓”的社会保障体系,其中包括社会保险计划、医疗保健、福利事业和各种维持收入计划,对所有的社会成员给予普遍的安全保障。

德国是现代社会保险制度的缔造者,它认为社会保障意味着社会公平与社会安全,它是为因疾病、残障、年老等原因而丧失劳动能力或遭受意外事故而不能参与市场竞争者及其家属所提供的基本生活保障,旨在通过社会保障体系使之重新获得参与竞争的机会。德国社会保障制度强调的是个人责任,遵循特殊性原则。

美国将社会保障视同社会安全网,认为社会保障是依据政府法规构建的,旨在避免公民因退休、疾病、失业、伤残等原因而中断或者丧失收入来源,并为公民提供因结婚、生育和死亡带来的特殊开支以及抚育未成年人的家庭津贴的保障体系。作为自由竞争的主要倡导者,美国并不认同普遍性原则,而更侧重于制度的效率和激励性,因此就其基本精神而言,美国和德国制度是一脉相承的。

联合国国际劳工组织在《社会保障导论》(日内瓦,1989年)中对社会保障的解释是:社会通过采取一系列的公共措施来为其成员提供保护,以便与因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争,并提供医疗保险和对有子女的家庭实行补贴。

在中国台湾地区,有学者认为,社会保障是社会政策之一,是运用国家或社会力量以保证人民生活安定的制度,包括社会保险、社会救助、国民就业辅导、国民职业训练、社会福利服务、公共卫生和医疗保健等。

在中国大陆,许多学者从不同的角度提出了各具特色的概念定义,下面是一些有代表性的观点:

作为现代国家社会政策的重要一员,社会保障可理解为对贫者、弱者实行救助,使之享有最低生活,对暂时或永久失去劳动能力的劳动者实行生活保障并使之享有基本生活,以及对全体公民普遍实施福利措施,以保证生活福利增进,从而实现全社会安定,并让每

个劳动者乃至公民都有生活安全感的一种社会机制(侯文若,1991)。

社会保障是指社会成员因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等原因而丧失劳动能力或生活遇到障碍时,有从国家、社会获得基本生活需求的保障,这个概念基本上定义了社会保障的内容是以人为出发点的生、养、死葬和疾病、灾害等引起人的生活遇到困难时,从国家和社会给予的基本生活来源(郭崇德,1992)。

社会保障是社会(国家)通过立法,采取强制手段,对国民收入进行分配和再分配形成社会消费基金,对基本生活发生困难的社会成员给予物质上的帮助,以保证社会安定的一种有组织的措施、制度和事业的总称(葛寿昌,1990)。

社会保障是指国家立法强制规定的、由国家和社会出面举办,对公民在年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、遭遇灾害、面临生活困难时给予物质帮助,旨在保障公民个人和家庭基本生活需要并提高生活水平、实现社会公平和社会进步的制度(林嘉,2002)。

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。这一定义包括如下3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。凡同时符合上述3个条件者均可归入中国社会保障体系(郑功成,2000)。

从以上的各种观点可以看出,由于不同的国家制度背景和不同的个人判断,各个观点表述的重点是有所区别的,但它们之间的共同之处还是明显的。就整体而言,社会保障制度就是国家和社会为了维护社会政治经济的公正与发展,依法通过国民收入分配和再分配的机制,使社会成员在年老、疾病、失业、伤残、灾害等困难状况下能够获得基本生活保障,并能进一步增进所有社会成员福利的社会安全制度。

具体来说,社会保障范畴具有一些基本的特点。

第一,社会保障的责任主体是国家,政府及其相关职能部门运用法律赋予的行政权力去实施社会保障的各项政策和措施。

第二,社会保障制度的基础是法律制度。在现代的法制社会中,政府通过立法来建立社会保障制度,规定国家、组织、社会成员的权利和义务,并依法实施,从而保证社会保障制度的强制性和权威性。

第三,社会保障制度具有双重目标,即满足社会成员的基本生活需要和不断增进社会福利。从社会保障制度的发展过程看,这种社会安全制度不仅意味着基本的生活安全保障,即满足社会成员的基本生理需求和安全需求;而且意味着可以不断增进所有社会成员的社会福祉,即满足社会成员更高层次的心理需求,如个体的尊严、个人价值的实现、人类基本权利的尊重、社会的和谐文明等。后者正反映了自古以来人类对大同世界的美好

追求。

第四,社会保障具有全民性,保障的对象应该包括所有的社会成员。无论是城镇居民还是农村居民,无论在何种部门和行业工作的劳动者,只要出现了生存困难或丧失了劳动能力,都应该得到基本的社会保障;每一个社会成员都应该享受平等的社会福利。虽然在实践中仍无法完全实现这一目标,但这是社会保障制度完善的基本目标,也是社会公正的内在要求。

1.1.2 社会保障制度的基本内容

从各个国家的实践状况看,社会保障制度的具体构成是有差异的,但基本内容则大致相似,只是有些制度要素的健全程度和组合方式有所不同。

一、 社会保险

社会保险是社会保障制度的核心内容,它的出现标志着现代社会保障制度的真正建立。社会保险是国家通过立法强制实施,对劳动者和一定范围的社会成员在遇到生、老、病、伤、残、死、失业等困难,暂时或永久丧失劳动能力、暂时失去工作时,给予物质帮助的制度。它的保障对象是社会人口中比例最大的劳动者,承担的风险也最为普遍和广泛,涉及的资金也最为庞大,因此社会保险是社会保障制度中最为复杂、最为重要的项目。

一般说来,社会保险包括五大门类,即养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。

(1) 养老保险(亦称年金制度)。它是国家通过立法强制实施的,当受保者因达到法定年龄而退出劳动领域时,由国家的社会保险机构为其提供一定的物质帮助,以满足其晚年基本生活需要的制度。与其他社会保险项目相比,养老保险的覆盖面最广,影响到每个社会成员。养老基金的规模巨大,不仅关系到每个人的“保命钱”,而且对于一国的经济活动有一定的影响。因此,养老保险是社会保险制度中最重要的项目。

(2) 医疗保险。它是指劳动者因患病或非因工受伤时需要治疗,并由国家、单位或社会提供医疗或给予必要的经济补偿的一种社会保险制度。医疗保险包括大病住院医疗费用补助、门诊医疗费用补助、病假收入补助和其他医疗费用补助,医疗保险基金由劳动者个人和所在单位共同承担,国家给予必要的财政拨款,以保证劳动者的健康安全。但由于疾病是难以预测的,且涉及的利益方较多,医疗费用难以控制,因而医疗保险一直是各国政府和社会极为关注的问题。

(3) 失业保险。它是指国家通过立法强制实行,由单位和劳动者本人筹集失业保险基金,对在法定范围内非因本人意愿中断就业而失去工资收入的劳动者提供物质帮助及再