



SOCIAL SECURITY IN CONTEMPORARY CHINA

当代

■ 杨宜勇 吕学静 等著

中国社会保障

 中国劳动社会保障出版社

当代中国社会保障

杨宜勇 吕学静 等著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国社会保障/杨宜勇, 吕学静等著. —北京: 中国劳动社会保障出版社,
2005

ISBN 7-5045-4983-5

I. 当… II. ①杨…②吕… III. 社会保障-概况-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 011810 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷、装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 16 印张 314 千字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

印数: 2000 册

定价: 30.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

前言

愿我们及我们的后代生活在 现实的童话世界里

引 子

2004年4月22日，德国MAX-PLANCK外国和国际社会保障法研究所Ulrich Becker所长邀我出席6月28日至7月3日在慕尼黑召开的“中德社会保障机构论坛”国际研讨会。他要求我在会上做一篇题为“社会保险模式的接受——发展中国家社会保险模式选择的有关问题”的演讲。

会议在美丽的新天鹅堡（Schloss Neuschwanstein）附近召开。新天鹅堡是欧洲城堡的杰出代表。新天鹅堡也叫新天鹅皇宫，位于德国南部与奥地利接壤的边境小城菲林近郊。路德威希王子15岁时，当他第一次欣赏到瓦格纳描述中古世纪天鹅骑士英勇事迹的歌剧“罗艾格林”，新天鹅堡的筑梦狂想便在他的心中点燃！新天鹅堡位于浪漫的巴伐利亚州，在传奇国王路德威希二世24岁时（1869年）开始动工，费时17年终于建成，这是一个梦幻的城堡，在这座城堡里几乎随时都可以看到瓦格纳歌剧的影子，新天鹅堡又因为迪士尼的仿造而受到更多人的喜爱。

新天鹅堡坐落在群山环抱之中，矗立在石山高原上，背倚清澈透明的湖水，鸟瞰四周缓缓起伏的树林，幽静的自然景色与新天鹅堡梦境般的外貌相互辉映。城堡充满了路德威希二世设计的思想：铺张与绚丽。

我的女儿坤坤非常喜欢这里，她在德国上幼儿园和小学时，曾经到过这里。她说：“这里是现实的童话！”的确，新天鹅堡的外在造形突破了巴洛克或洛可可等时代潮流的建筑风格，加入了更多想象与创意，这也是新天鹅堡从外观给人童话般梦境感觉的原因。

我们在这里探讨社会保险，社会保险何尝不就像这眼前的新天鹅堡。

我们每个人心中都有理想的社会保险模式，就如宫里的童话世界一样。

然而，百余年的社会保险历史却充满曲折，也如同路德威希二世的生平。

“新天鹅堡，

不管怎样，

当美和悲剧结合在一起，

就是传奇……”

社会保险和社会保障也是现代的传奇。

6月30日下午，我做了大会发言。

很高兴来美丽的海伦基姆湖畔参加“中德社会保障机构论坛”。这是一个双跨的会议，跨学科和跨国家的会议。我感到法学、经济学、社会学和政治学关于社会保险跨学科的研究远比跨国家的研究更加困难，但是关于社会保险的跨学科研究显得更加重要。

中国和德国远隔千山万水。在人类漫长的发展过程中，这两个民族几乎是完全隔离的；只是近百年来，国民的大多数才知道彼此的存在。尽管德国与中国有很大的不同，但是也有许多重要的相似点。

一是思想家的故乡。中国是东方哲学家的故乡，有孔子和老子。德国是西方哲学家的故乡，有黑格尔和中国人崇拜的卡尔·马克思。革命的哲学在德国没有成功，在中国却成功了。

二是经济体制的殊途同归。1978年，新中国经过近30年的摸索后，开始从计划经济向社会主义市场经济转变；新德国是东西德的合并，目前经典社会主义已经向社会主义市场经济并轨。德国过去的13年是中国过去26年的缩影。因此，德国有许多值得我们学习的地方，这是其他西方国家无可比拟的。

三是相同的治国理念：以德治国。中国正在向依法治国迈进的过程中，江泽民先生提出了以德治国的理念；德国已经实现依法治国，施罗德先生也提出过类似以德治国的理念；由此看来，法律并不能解决所有的问题，任何时候都需要社会的良知。

中国和德国的这些相似之处，是我们相互借鉴的重要基础。我个人认为：德国社会保险的今天可能是中国的明天，比如社会保险的覆盖面和立法体系方面；德国社会保险的明天可能有中国今天的影子，比如适度的社会保险待遇水平以及家庭保障对社会保险的补充方面。

“中国”这个单词，在德语中还有“不可思议”的意思；因为过去地理上相距遥远，能够去中国的德国人很少；今天随着交通的便捷化，使得中国越来越为德国和世界所了解。

Becker 所长在中国加入 WTO 以后召开“中德社会保障机构论坛”这样一个会议非常适宜。是的，我们必须而且正在与时俱进。在这里，我对经济全球化有一点自己的理解。经济全球化作为全球化的开端，随之而来的是社会标准的全球化和政治规则的全球化；从欧洲钢铁联盟，到欧洲经济共同体，从欧洲共同体到欧洲联盟，已经证明了这一点，欧洲宪章的呼之欲出，即将再一次证明这一点。从制度全球化的积极层面来看，区域的制度趋同和板块的制度趋同是制度全球化的中间过程。我们新一代领导人，已经认识到这一点，我们也把社会保障、人权观、私有财产和“三个代表”重要思想写进了新的宪法修正案。所以我认为，21 世纪使得世界已经进入这样一个发展阶段：即通过让渡部分主权或者共享部分主权，实现双赢、多赢与和谐。

众所周知，在现代社会，社会保障是每一个社会成员应该享有的基本权利，也是现代政府对每一个社会成员应该承担的义务和责任。社会主义中国现在正在向完善的市场经济体制过渡，其中完善社会保障体制、制度和体系是健全市场经济体制和制度的重要基石，它对于维护社会稳定，促进经济繁荣，增进政治凝聚力，起着十分重要的作用。下面谈谈自己对发展中国家关于社会保障模式选择的几点认识。

一、四大社会保障模式

一般说来，大部分国家的社会保障可以归结为四种模式：

（一）社会保险模式

它是由雇主和雇员定期缴纳社会保险费，不足部分由政府补贴并使投保者享受社会保险金的一种社会保险模式。这种社会保险往往是强制性保险。一般说来，社会保险制度是在工业化取得一定成效、有雄厚经济基础的情况下实行的。其目标是国家通过制度设置为公民提供一系列的基本生活保障，使公民在老年、失业、疾病、伤残、生育或死亡而需要特别支出的情况下得到一定的经济补偿。

这种社会保险模式的主要特征是：

1. 政府通过有关社会保险立法作为实施的依据。
2. 保险费用由个人、雇主、政府分担，并为强制保险。个人缴纳保险费，雇主缴纳社会保险税，政府以不同标准拨款资助。当然，因险种不同，保险费是否由个人承担以及承担的比例均不同。一般情况下，公民只有履行缴纳社会保险费的义务，才能享有领取社会保险津贴的权利。这种资金来源的多元化有利于形成规模化的社会保险基金。

3. 保险对象的覆盖面广，几乎包含了全体从业成员。
4. 社会保险的项目多少不一，在一定程度上解决了人们在遇到生、老、病、死、伤残、失业风险时的后顾之忧。
5. 其保险的标准是保障国民的基本生活，即相当于风险事故发生前的生活水平。

该模式起源于德国，随后为西欧、美国和日本等国所仿效。该模式是发达国家比较典型的一种社会保障模式，由于较好地贯彻了权利和义务相一致的原则，因而为社会保障的长期稳定发展提供了经济保障。

（二）福利国家模式

它是在经济较发达、整个社会物质生活水平大幅度提高的基础上实施的一种覆盖非常全面的社会保障模式。由于该模式是福利国家所实施，故又称福利型社会保障制度。其基本目标是对于每个公民由生到死的一切生活及风险，诸如疾病、老年、生育、死亡、灾害及鳏、寡、孤、独、残疾人均给予生活安全保障。

该模式的主要特征是：

1. 社会保障政策是福利国家的一项主要政策，依法实施，并由多层次的社会保障法院监督执行。
2. 保险对象是全体社会成员，强调福利的普遍性、人道主义和人权观念。
3. 福利支出基本上由企业和政府负担，个人不缴纳或低标准缴纳社会保险费。
4. 保障标准较高，保障项目齐全，一般包括“从摇篮到坟墓”的一切保障。
5. 社会保障的目的不仅仅是预防和消灭贫困，主要是维持社会成员一定标准的生活质量，加强个人安全感，而这种类型国家的社会福利均具有普遍适用性和统一标准性。公民有享受社会福利的权利，政府则有提供社会福利的义务。该模式是发达国家比较典型的一种社会保障模式。它来源于福利国家的福利政策，起源于英国，其后在北欧流行，以瑞典为典型。

自 20 世纪中叶，社会保障进入了新的发展阶段，普遍福利政策的广泛实施、福利国家的纷纷出现，使得社会保障从内涵上已扩展到以普遍福利型为主的社会保障制度。1948 年英国率先宣布建成“从摇篮到坟墓”均有保障的福利国家，其他欧洲、北美国家以及大洋洲、亚洲发达国家也相继宣布实施“普遍福利”政策。这种高福利的社会保障模式，虽然有利于社会公平与社会稳定、有利于缓解经济危机，但由于超过了经济承受能力，尤其是 20 世纪 70 年代由石油危机所引起的经济危机使得世界经济出现了“滞胀”局面，导致了大量的社会保险赤字和财政赤字。同时高福利、高补贴的社会保障助长了懒惰情绪，既不利于生产率的进一步提高，也不利于经济的快速发展。自称“福利国家”的英国得了“英国

病”；实施“普遍福利”政策的瑞典也得了“瑞典病”。为了摆脱社会保险危机的局面，许多国家相继走上了改革社会保险的道路。1979年，英国首先采取新经济政策，对社会保险制度进行改革和调整。英国改革社会保险的指导思想是两条：一是不应由国家包揽，应当公私合作；二是不能养成单纯依靠国家供给的懒汉思想，要鼓励个人用劳动争取福利。从此，福利国家开始全面进入了社会保障的调整和改革时期。

（三）强制储蓄模式

它是以自有为主、以促进经济发展为目标的社会保障模式。在该模式下，国家强制劳动者或劳资双方缴费，以职工名义存入储金局，计入个人账户，在职工退休或有其他需要时连本带息返还给职工，它实际上是完全个人账户型社会保障模式。

其基本特征是：除公共福利和文化设施由政府提供资助外，费用由雇员和雇主负担。在该模式下，投保人之间不存在收入再分配，不能互助共济、共担风险，实际上是强制型的自保。该模式主要在新加坡、马来西亚、印度尼西亚等国实行，并在新加坡收到较好效果，受到许多国家的瞩目。这种保险模式的目的在于充分实现自我保障的原则，即雇员和雇主投保多少，加上一定的利息，最后将本息一并支付给雇员多少，政府不做任何财政补贴。这种模式可减轻财政负担，但保障程度有限，很难发挥社会共济的作用。

（四）国家保险模式

它是以公有制为基础的计划经济国家实施的一种社会保障模式。由于该模式中社会保障各项事务由政府统一包揽，因而又被称为政府统包型社会保险制度。

这一模式的主要特征为：

1. 通过国家宪法将社会保险确定为国家制度，公民所享有的保险权利是由生产资料公有制保证的，并通过经济和社会政策的实施取得。
2. 社会保险支出由政府和企业承担，其资金来源由全社会的公共资金无偿提供，由于国家已事先做了社会保险费的预留和扣除，个人不再缴纳保险费。
3. 保险的对象是全体公民。宪法规定，每一个有劳动能力的人都必须积极参加社会劳动，对无劳动能力的一切社会成员提供物质保障。
4. 工会参与社会保险事业的决策与管理。

该模式的首创者与代表者是前苏联，20世纪90年代以前的东欧大部分国家也采用该模式。中国是于20世纪50年代参照该模式建立劳动保险制度的，但由于财政能力有限，实际覆盖面较窄，只包括国营企业和国家机关事业单位的工作人员，到后期财政负担加重，保障程度难以提高。因而，我国从1983年开始不

断改革原有旧的劳动保险模式。

二、不同社会保险模式的决定因素

现代意义的社会保险制度，从俾斯麦时代到现在已有 100 多年的历史，目前世界上大多数国家和地区都建立了社会保险制度。然而，由于各国的经济、政治、文化和历史传统不同，不同的社会实体在政策取向、项目多少、给付标准及实施办法上虽有一定相似之处，但也存在着巨大的差异。

上述四种社会保障模式的分野，归结起来与下面一些主要因素密切相关：

1. 经济体制的差异，比如是计划经济体制，还是市场经济体制。一般说来，国家保险模式的社会保障与计划经济模式密切相关。

2. 经济发展水平的差异，比如是发达国家，还是发展中国家。其中福利国家模式社会保险一般与经济高度发达有着密切的关系。

3. 文化的差异，比如东方文化和西方文化的差异。强制储蓄模式社会保险与东方文化密切相关。

4. 市场经济的风格差异，比如是完全个人主义的市场经济，还是相对集权的市场经济。强制投保模式社会保险一般与较为自由的市场经济有关。

三、发展中国家接受社会保障模式的可能和中国的选择

（一）发展中国家接受社会保障模式的可能

一个发展中国家能够接受什么样的社会保障模式，同样离不开上述主要因素的影响：

1. 由经济体制决定。许多国家经济体制转型，发展中国家选择国家保险模式的可能性越来越小；当然，在技术层面国家保险模式也有一些可以传承的好东西，比如“医疗证”。

2. 由经济发展水平决定。由于发展中国家经济发展水平普遍偏低，所以发展中国家一般不可能选择福利国家模式。

3. 由文化的特质决定。究竟是个个人账户式，是社会账户式还是混合模式来管理，这里牵涉到对政府公信力的信任程度；还有社会保障自己可见程度和可支配的程度。

4. 由市场经济的流派决定。这与一个国家政府和市场的关系类型密切相关；这不仅决定一个国家社会保险究竟是以税的形式还是以费的形式来征缴，而且决定一个国家的支付设置不设置前置条件，或者设置什么样的前置条件。

综上所述，对于发展中国家而言，目前社会保障模式选择强制投保模式和强

制储蓄模式的可能性比较大。

(二) 中国的选择

中国目前的社会保险模式=7/10 强制投保模式+3/10 强制储蓄模式

其中：强制投保模式体现了某些自由市场经济的特征，与雇佣关系相关联，强制储蓄模式体现了东方文化的口味。

从世界的发展趋势来看，过去（20 世纪 70 年代以前）比较热衷于福利国家模式（市场经济国家）和国家保险模式（计划经济），这些模式不是按人头缴费；经过 20 多年的改革，越来越偏向于按人头缴费的模式，例如强制储蓄模式，强制投保模式。现在，大家又认为按人头缴费不公平，应该按收入和利润缴费，享受待遇以没有差别为好。

一个发展中国家的社会保险的模式由政治的谈判和妥协来决定的趋势越来越明显。因此，要么这个模式是大多数人的偏好；要么这个模式是由有影响力人士的偏好来决定。总之，没有全面满意的模式，只有一个多数国民和少数有决策力领导来决定的模式。

中国国内目前对现行社会保险模式的批评很多，有一种代表性的观点，就是不按人头缴费，而按实力缴费，其中企业按利润多少（一定水平的利润之上），个人按收入多少（一定水平的收入之上）。这个想法很好，但实际上很难操作。比如，企业成本的边界是什么？利润和收入的起点是多少？这些都是可能引起争论的问题。

从上可知，每种社会保险模式各有利弊，具体采用哪一种保险模式，要根据发展中国家本国的经济水平、经济体制、政治、文化和历史传统选定。中国已开始逐步建立社会主义市场经济体制，但和德国的社会市场经济还是有一定差别的，尽管如此，中国则还是必须建立符合社会化要求、利于资源有效配置和社会稳定的统一的社会保险制度。中国目前经济发展水平较低，并且发展不平衡、财政承受能力有限，同时还要考虑经济体制转轨的因素，近期和中期目标应该完善强制投保为主、强制储蓄为辅的社会保险模式。从长期来看，未来中国选择的社会保险模式可能是新的混合模式，或者是上述四个模式的其他变种。在这个领域，将来肯定会凝结更多德国社会保险专家的智能。

尾 声

尽管工业革命带来了机械化、新科技文明，19 世纪初期的德国还是为浪漫主义的风潮所席卷，这股风潮在巴伐利亚尤为明显，历代国王无不忙着寻找中世纪城堡旧址，重新修砌、恢复旧观。

新天鹅堡是德国路德威希二世梦的世界，一个他专属的美的世界。社会保障是人类梦的世界、美的世界。

读完这本书后，请您把关于社会保障的童话设计告诉我：yiyongyang@126.com。愿我们及我们的后代生活在现实的童话世界里。

本书的完成，有赖于许多朋友的支持和参与，具体分工如下：第一章由黄燕芬执笔；第二章由于海中执笔；第三章由穆怀中和高利平执笔；第四章由汪玉萍执笔；第五章由舒扬执笔；第六章由吕学静执笔；第七章由张波执笔；第八章由杨宜勇执笔；第九章由高磊执笔；第十章由王争亚执笔；第十一章由张波执笔。

初稿完成后由我和吕学静教授负责统稿，她是日本流通大学的社会保障专业博士，希望在这本书里能够看到东西合璧的影子。

杨宜勇

2005 年初

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 社会保障的界定	(1)
第二节 与时俱进的社会保障	(4)
第三节 健全社会保障制度	(6)
第二章 社会保障体制转轨	(8)
第一节 改革历程	(8)
第二节 单位保障向社会保障转轨的意义	(17)
第三节 对社会保障制度的展望	(21)
第三章 社会保障水平	(27)
第一节 社会保障水平理论分析	(27)
第二节 中国社会保障水平研究	(30)
第三节 中国适度保障水平发展策略	(39)
第四章 养老保险制度	(42)
第一节 养老保险制度的概述	(42)
第二节 中国养老保险制度的建立与发展	(46)
第三节 中国养老保险体制的现状	(53)
第四节 中国养老保险制度存在的问题及对策	(67)
第五节 中国养老保险制度未来发展的建议	(84)
第五章 医疗保险制度	(101)
第一节 传统医疗保险制度	(101)
第二节 医疗保险制度的改革	(108)
第三节 对医疗保险制度改革的反思	(122)

第六章 失业保险制度	(139)
第一节 新时期失业现状的新变化.....	(139)
第二节 农民工的就业与失业.....	(144)
第三节 失业保险制度的改革.....	(150)
第四节 新的就业保障制度的设想.....	(156)
第七章 生育保险制度	(161)
第一节 生育保险概述.....	(161)
第二节 生育保险的发展历程及现状.....	(163)
第三节 现阶段生育保险存在的问题及探讨.....	(166)
第八章 工伤保险制度	(177)
第一节 工伤、工伤预防与工伤保险.....	(177)
第二节 职业伤害.....	(180)
第三节 工伤保险的发展.....	(181)
第四节 完善工伤保险制度的对策.....	(184)
第九章 最低生活保障制度	(188)
第一节 贫困问题——世界性的难题.....	(188)
第二节 低保制度——现实中的选择.....	(196)
第三节 渐行渐远——希望中的期待.....	(205)
第十章 优抚与安置制度	(212)
第一节 军人社会优抚制度.....	(212)
第二节 军人安置制度.....	(220)
第十一章 社会福利制度	(228)
第一节 社会福利概述.....	(228)
第二节 社会福利制度的发展.....	(230)
第三节 社会福利制度存在的问题及相关问题的探讨.....	(232)

第一章

概 论

第一节 社会保障的界定

社会保障的思想可以散见于封建历代统治者的若干言论，如帝舜和大臣皋陶、禹讨论政务时提出要“慎身”和注意“安民”的问题，也散见于一些智者的鸿论：如孔子公元前 500 年的《礼记·礼运篇》所描绘的大同社会：“故人不独亲其亲，不独子其子；使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养；男有分，女有归。”公元前 400 年柏拉图所著的《理想国》也有这方面的描述。

最早的社会保障政策当属英国 1601 年颁布的《济贫法》。社会保障作为一个专门术语，始见于美国 1935 年颁布的《社会保障法》。

什么是“社会保障”，直到今天也没有完全统一的看法和定义，由于各国和国际组织的实践和推广，对社会保障的界定呈现出多元化发展的特征。应该说，这也是十分正常的，因为各国文化、制度、经济水平的背景不同，研究中的分歧和侧重点不同。我个人认为，社会保障理念和实践是随着世界和国家的发展不断发展的，一句话：“社会保障没有最好，只有更好”。这要看理论家的智慧和政治家的魄力。

那么，社会保障是什么呢？

一、国际劳工组织（ILO）

1942 年国际劳工组织正式把社会保障定义为：“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。”

国际劳工组织十分关心社会保障的制度建设，通过颁布各种公约及其建议书的形式，促进各国社会保障事业的发展。1952年6月28日在日内瓦国际劳工会议上通过了《社会保障最低标准公约》，内容非常全面，包括医疗照顾、疾病津贴、失业津贴、养老退休金、雇员工伤津贴、家庭补助、生育津贴、伤残津贴、遗属津贴等等。为了促进这些标准的执行，国际劳工组织在随后的60年里，又出台了《生育保护公约》及其建议书（1952年）、《（社会保障）同等待遇公约》（1962年）、《工伤赔偿公约》（1964年）、《残疾、老年和遗属津贴公约》（1967年）、《医疗和疾病津贴公约》（1969年）、《维护社会保障权利公约》（1982年）及其建议书（1983年），等等。

1989年，国际劳工局社会保障司编著的《社会保障导论》（Introduction to Social Security）认为：社会保障“基本上可以解释为社会通过一系列的公共措施向其成员提供的用以抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或者收入锐减引起的经济和社会灾难的保护，医疗保险的提供，以及有子女家庭补贴的提供”。

国际劳工组织在《21世纪社会保障展望》中指出：“社会保障的目标不应仅限于防止或减轻贫困，应该更为广泛。它反映着一种最广义的社会保障意愿。它的根本宗旨是使个人和家庭相信他们的生活水平和生活质量会尽可能不因任何社会和经济上的不测事件受很大影响。这就不仅是在不测事件中或已出现不测事件时去解决困难，而且也要防患于未然，帮助个人和家庭在面临未能避免或不可避免的伤残和损失时，尽可能做到妥善安排，因此，社会保障需要的不仅是现金，而且还有广泛的医疗和社会服务。”

二、美国

美国社会保障总署把“社会保障”定义为：系指根据政府法规而建立的项目，给个人谋生能力中断或丧失以保险，还为因结婚生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。为抚养子女而发给的家属津贴也包括在这个定义之中。^①

1935年的《社会保障法》，把社会保障界定为对老年、残疾及遗属的生活保障，后来扩展到社会保险及家庭津贴等。

三、英国

英国既是《济贫法》的初创国，也是西方福利国家的代表。1941年由贝弗里奇主持起草的研究报告《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》是建立福利国家理论与政策依据的经典。在这份著名的报告中，首次提出了普遍性原则和类别原则，社会保障目标被定义为消除贫困，并将其概括为给予国民在失业、疾

^① 美国社会保障署。全球社会保障制度—1995。北京：华夏出版社，1996。1

病、伤害、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时的生活保障。^①

四、德国

德国由于出现了铁血宰相——俾斯麦，而成为世界社会保险制度的发祥地。其关于现代社会保障的定义，与其社会主义市场经济理论密不可分，主要是指为促进社会公平和社会安全，对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本的生活保障。^②

五、日本

1950年，日本社会保障制度审议会认为，社会保障是指对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险方法和直接的国家负担上，寻求经济保障途径。对陷入生活困境者，通过国家援助，保障其最低限度的生活，同时谋求公共卫生和社会福利的提高，以便使所有国民都能过上真正体面的生活。^③

六、结论

尽管社会保障定义的范围有大小之分，关于社会保障制度的理解既有国别之分，也有朝野之异，但是综合起来看，社会保障一般具有以下本质特征：

1. 社会保障的最高目的是缓解社会矛盾，维持社会稳定，促进经济与社会的协调发展；社会保障的具体目标是为社会成员的基本生活权利提供安全保障，体现社会公平。

2. 社会保障具有明显的经济福利性，即受益者的所得一定大于所费。

3. 尽管社会保障资金有的源于国家财政，有的源于企业缴费和个人缴费，但是社会保障的最终责任主体还是国家，因此需要国家统一管理，并体现其强制性。

4. 社会保障属于国民收入分配与再分配的范畴，具有明显的国别特征；社会保障项目的设立不是一成不变的，而是随着发展阶段的不同而不断演变的。

5. 社会保障属于社会化行为，由中介方（政府或者社会团体）来组织实施，而非供给者与收益方的直接对应行为。

6. 社会保障从提供内容来看，无外乎包括三个层次：一是经济保障；二是服务保障；三是精神保障。

^① 劳动和社会保障部社会保险研究所。贝弗里奇报告——社会保险和相关服务。北京：中国劳动社会保障出版社，2004

^② 陈良瑾。社会保障教程。北京：知识出版社，1990。1~2

^③ 陈良瑾。社会保障教程。北京：知识出版社，1990。2

第二节 与时俱进的社会保障

社会主义市场经济与新型社会保障制度是孪生姐妹。市场经济新体制的建设离不开社会保障制度改革,两者相辅相成。1983年劳动部在郑州召开的全国社会保险福利工作会议上,提出全民所有制单位退休费用实行社会统筹的新方案,标志着新时期我国社会保障制度改革的开端,它出现于1984年城市经济体制改革全面推开的前夜,至今20多年了。

在中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议1993年11月14日通过的《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》中,用大量的篇幅论述了社会保障制度改革:

“(26)建立多层次的社会保障体系,对于深化企业和事业单位改革,保持社会稳定,顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义。社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。社会保障政策要统一,管理要法制化。社会保障水平要与我国社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应。城乡居民的社会保障办法应有区别。提倡社会互助。发展商业性保险业,作为社会保险的补充。

“(27)按照社会保障的不同类型确定其资金来源和保障方式。重点完善企业养老和失业保险制度,强化社会服务功能以减轻企业负担,促进企业组织结构调整,提高企业经济效益和竞争能力。城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担,实行社会统筹和个人账户相结合。进一步健全失业保险制度,保险费由企业按职工工资总额一定比例统一筹交。普遍建立企业工伤保险制度。农民养老以家庭保障为主,与社区扶持相结合。有条件的地方,根据农民自愿,也可以实行个人储蓄积累养老保险。发展和完善农村合作医疗制度。

“(28)建立统一的社会保障管理机构。提高社会保障事业的管理水平,形成社会保险基金筹集、运营的良性循环机制。社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开。社会保障管理机构主要是行使行政管理职能。建立由政府有关部门和社会公众代表参加的社会保险基金监督组织,监督社会保险基金的收支和管理。社会保险基金经办机构,在保证基金正常支付和安全性流动性的前提下,可依法把社会保险基金主要用于购买国家债券,确保社会保险基金的保值增值。”

《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》是我们国家进行社会主义市场经济体制改革的纲领性文件。上述论断是我国进行社会保障制度改革的重要依据。

实践在不断发展,改革在不断深入,一些过去我们已经认识到或者没有认识