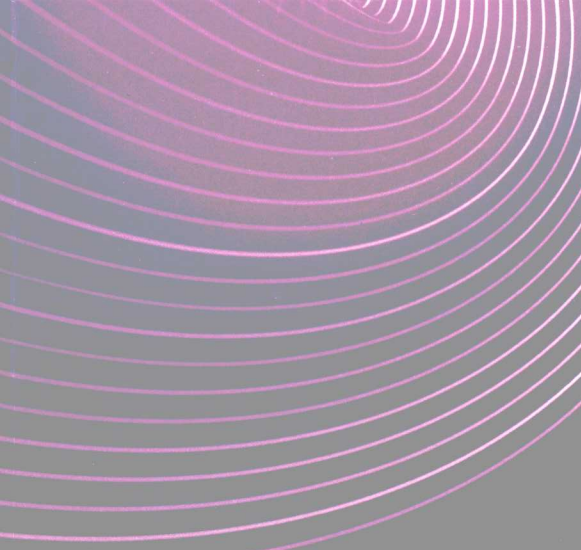




钟云萍◎著

城市化进程中 统筹城乡居民 社会保障制度建设研究

C HENGSHIHUAJINCHENGZHONG
TONGCHOUCHENGXIANGJUMIN
SHEHUIBAOZHANGZHIDUJIAN SHEYANJIU

黑龙江教育出版社



城市化进程中统筹城乡居民 社会保障制度建设研究

钟云萍 著

黑龙江教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市化进程中统筹城乡居民社会保障制度建设研究/
钟云萍著. —哈尔滨:黑龙江教育出版社,2009.6
ISBN 978-7-5316-5368-4

I. 城… II. 钟… III. 农村—社会保障—研究—中国
IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 100406 号

城市化进程中统筹城乡居民社会保障制度建设研究

Chengshihua Jincheng Zhong Tongchou Chengxiang Jumin Shehui Baozhang Zhidu Jianshe Yanjiu

钟云萍 著

责任编辑 徐永进

封面设计 王 刚

责任校对 夏 为

出版发行 黑龙江教育出版社

地 址 哈尔滨市南岗区花园街 158 号 邮编 150001

印 刷 哈尔滨太平洋彩印有限公司

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 8

字 数 210 千

版 次 2009 年 6 月第 1 版

印 次 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5316-5368-4 定 价 32.00 元

黑龙江教育出版社网址: www.hljep.com.cn

如需订购图书,请与我社发行中心联系。联系电话:0451-82529593 82534665

如有印装质量问题,请与我社联系调换。联系电话:0451-82529347

如发现盗版图书,请向我社举报。举报电话:0451-82560814

目 录

第一章 社会保障概述	(1)
第一节 社会保障的概念	(1)
第二节 社会保障的起源	(4)
第三节 社会保障的构成	(6)
第四节 社会保障的基本功能	(10)
第二章 我国城市化进程中农村社会保障制度的沿革与发展	(15)
第一节 中国有特色的城市化进程:从“盲流”——农民工——市民的转换	(15)
第二节 我国城市化的历史进程及发展趋势	(22)
第三节 城市化进程与农村社会保障的关系	(33)
第四节 城市化进程中农村社会保障制度的形成与发展	(46)
第三章 城市化进程中农村社会保障制度建立的理论基础	(60)
第一节 中国农村社会保障制度建立的理论依据	(60)
第二节 国外社会保障制度建立的理论依据	(79)
第三节 国外农村社会保障制度的实践考察	(88)
第四节 国外农村社会保障政策的经验启示	(108)
第四章 我国城市化进程中农村社会保障的现状及存在的问题	(113)

■ 城市化进程中统筹城乡居民社会保障制度建设研究

第一节	我国城市化进程中农村社会保障的现状	(113)
第二节	我国城市化进程中农村社会保障存在的问题 ..	(124)
第三节	影响农村社会保障政策制定的主要因素	(142)
第四节	影响农村社会保障政策实施的制约因素	(149)
第五章	我国城乡社会保障制度建设的差异	
	——以城镇居民最低生活保障制度建设为例	(158)
第一节	我国城镇居民最低生活保障制度建设概况	(158)
第二节	我国农村居民最低生活保障制度建设概况	(167)
第三节	我国城乡居民最低生活保障制度建设的比较 ..	(172)
第六章	统筹城乡居民最低生活保障制度建设的必然性 ..	(175)
第一节	统筹城乡居民最低生活保障制度建设的必要性	
		(175)
第二节	统筹城乡居民最低生活保障制度建设的可行性	
		(180)
第三节	建立城乡统筹社会保障制度的意义	(183)
第七章	国外农村社会保障制度的启示	(186)
第一节	国外典型的农村社会保障制度	(186)
第二节	国外农村社会保障制度的共同特征	(193)
第三节	国外社会保障制度给我国的启示	(199)
第八章	城市化进程中农村社会保障制度建设的总体构思	
		(203)
第一节	与城市化进程相适应的农村社会保障制度构建	
	模式	(203)
第二节	我国农村社会保障事业发展的原则	(219)
第三节	我国农村社会保障事业发展的总体目标	(223)
第四节	建立城乡统筹的居民最低生活保障制度	(228)
第五节	完善新型农村合作医疗制度的对策	(241)
第六节	完善农村养老保险制度的对策	(244)
参考文献		(249)

第一章 社会保障概述

第一节 社会保障的概念

社会保障(social security)一词最早出现在1935年美国颁布的《社会保障法》。1942年国际劳工组织部出版的文献中是这样描述的:“通过一定的组织对这个组织的成员面临的某种危险提供保障,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。”^①也就是说社会保障是指通过一定的组织对这个组织的成员所面临的风险,即因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老或死亡等原因而停薪或薪金大幅度地减少时,因购买了该社会组织的保险而由社会组织承担责任。

社会保障制度是指国家通过立法为公民提供各种基本生活保障的一种社会制度或社会形态。

关于社会保障和社会保障制度的含义,由于各国的历史、文化和经济背景的不同,因而目前在国际上,对社会保障及其制度的含义也没有完全统一的认识。

《新大不列颠百科全书》认为:“在国际上,社会保障这一术语意味着所有已经为立法建立的集体措施,以便当个人或家庭的部分或

^① 孟庆珍:《吉林省农村社会保障对策研究》中国农业科学院硕士学位论文,2007年10月。

■ 城市化进程中统筹城乡居民社会保障制度建设研究

全部收入来源受到损害或中止时,或当他们有大笔的开支必须支付时(如抚养子女或支付医疗费用),维持他们的收入或对他们提供收入。因此,社会保障是对病残、失业、作物失收、丧偶、妊娠、抚养子女或退休的人提供现金待遇。对医疗、康复、家庭疾病护理、法律帮助和丧葬的待遇,可能以现金也可能以实物(服务)的形式提供。”在提供方式上,《新大不列颠百科全书》列举了雇主责任制、公积金制、社会保险、全民待遇和所有税制五种。^①

1999年美国出版的《社会工作词典》将社会保障解释为:“一个社会对那些遇到了已经由法律作出定义的困难的公民,如年老、疾病、年幼或失业的人提供的收入补助。在美国,‘社会保障’一词指由‘老年人、遗属、残疾人健康保险’项目和由‘医疗归顾’项目提供的现金医疗保健待遇和对全体儿童,无论其家长的收入水平如何,提供的现金待遇。”

美国将社会保障视为社会安全网,其具体的理解是“根据社会保障法制订的社会保险计划,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”。

德国是最早由国家举办社会保险,为公民提供较全面保障的国家。德国的社会保障强调个人责任,遵循的是特殊性原则。德国认为社会保障是社会公正和社会安全的表现,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,其目的是通过保障使其重新获得参与竞争的机会。

英国认为社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划,旨在保护全体公民避免因失业、疾病、老年及养家人死亡而丧失收入来源或工资收入大幅度减少,并通过社会服务和社会救助提高全体公民的福利。英国的社会保障强调责任,奉行普遍性原则。

^① 张瑛:《南京市农村社会保障制度研究》,2007年博士论文,第18页。

日本学者井森利夫对社会保障作了以下阐述:社会保障,是指对于疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、对子女及其他原因造成的贫困,从保险立法和直接的国家负担上,寻求经济保障的途径。

10位国际著名专家撰写的《21世纪社会保障展望》认为:“社会保障的目标不止于防止或减轻贫困,应该更为广泛。它反映着一种最广义的保障意愿。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而受很大的影响。因此,社会保障需要的不仅是现金,而且还要有广泛的医疗和社会服务。”

尽管对社会保障的定义目前仍然存在着许多争论,但在社会保障基本特征上是一致的:(1)社会保障需要由国家或政府统一管理;(2)社会保障基金来源于政府、单位或个人;(3)社会保障是国民收入分配与再分配的一种形式;(4)社会保障的目标是为社会成员的基本生活权利提供安全保障;(5)社会保障是在全社会范围内实行的统一保障制度;(6)社会保障是一种由国家强制实行的保障制度。^①

在我国理论界,对社会保障含义的论述归纳起来主要有三种:(1)认为社会保障是一种经济分配形式,是对国民收入的分配和再分配;(2)认为是一项福利制度,即向一部分社会成员提供基本物质生活保障;(3)认为是国家履行管理义务的一种社会责任。通过以上的分析和理解,社会保障是一个动态的、历史范畴的概念,是建立在社会经济基础之上的,涉及政治、社会、伦理、法律等多个领域的组合概念;因此,不同的国家,或即使在同一个国家,对社会保障的定义也是随着社会制度的变迁而变化。目前,我们把社会保障制度表述为:它是国家通过立法并依法采取强制手段对国民收入进行再分配,对暂时或永久失去劳动能力及因各种原因造成生活困难的社会成员

^① 孟庆珍:《吉林省农村社会保障对策研究》中国农业科学院硕士学位论文,2007年10月。

■ 城市化进程中统筹城乡居民社会保障制度建设研究

提供基本生活保障,以保证劳动力再生产、社会安定、经济有序进行的措施、制度的总称。

农村社会保障属于整个社会保障体系的重要组成部分,与一般社会保障相比较,其内涵具有一致性。但鉴于人们对一般社会保障内涵的认识存有一定的差异,且农村与城市相比也有自身很多特点,而且这种差异和特点直接涉及到农村社会保障发展的原则和方向,故对农村社会保障的内涵有进一步明确的必要。

所谓农村社会保障,简单说就是以农村人口为权利主体的一种社会保障,具体是指以法律为依据,以国家、集体、农民投入为主体,对暂时或永久丧失劳动能力或因意外事故而在生活上发生困难的农户给予物质帮助的制度,其实质是实现部分社会财力的转移,帮助农村社会成员转移和避免各种风险,其目的是帮助农民抵御生产生活风险,免除农民的后顾之忧,并提高农民的物质文化生活水平。

社会保障的主要功能是建立以社会化为标志的生活安全网,消除竞争机制运行中产生的社会不安定因素及其所引起的社会动荡。

总之,社会保障是使每个人在社会生活中都有安全感的一种安全保护措施,它能使整个社会呈现稳定的局面。它是维护社会化大生产,促进生产力发展必不可少的手段,是促进社会安定团结,使社会发展进入良性运行的社会稳定机制和调节机制。

第二节 社会保障的起源

社会保障是一个十分古老的问题。自古以来,就总有一部分社会成员需要政府的、社会的或他人的援助才能避免生存危机。各国政府为了维护社会稳定,缓和阶级矛盾,在很早以前就制定并实施过诸如救灾、济贫等社会政策。

早在以互助、他助等为基本特征的原始社会,就出现了保障活动事实。西周时的“遣人掌邦之委积,以待施惠;乡里之委积,以位民之艰巨;县都之委积,以待凶荒。”(见《周礼·大司徒》),是中国最早

的见诸史书的社会保障。

西方社会,宗教问世后,以慈悲为怀的宗教慈善事业是宗教实行精神统治的物质基础之一。慈善事业时代是社会保障发展史上的第一个阶段,它的背景是自然经济社会,在这一时期,由于生产力发展水平非常低,尽管需要帮助者众,而能够提供帮助者却少,国家也缺少足够的财力,因此,无论是西方宗教组织开展的救灾济贫活动,还是古代中国历代统治者开展的救灾济贫活动,抑或是民间自发开展的救灾济贫活动,其特点都是取决于举办者的意愿和财力,并非为满足社会成员的需要,是一种随机的、临时的、非常落后的救助方式。

国家通过立法形式介入济贫事务,是社会保障发展史上的一个重要里程碑,这个里程碑是以 1601 年英国颁布《伊丽莎白济贫法》为标志。在颁布《济贫法》前,英国社会动荡不安。16 世纪开始的圈地运动,大量自耕农和农民失去了赖以生存的土地,贫困、失业、流浪现象急剧增加,同时教权开始衰落,王权兴起。面对社会的极端不稳定,1572 年英国政府通过了强制征收济贫税的条例,而后在 1601 年颁布了世界上第一部《济贫法》,这一时期英国的商业、经济有了很大发展。而后欧洲其他国家开始仿效,瑞典于 1763 年,荷兰于 1854 年相继颁布了《济贫法》。在西方自然经济向商品经济过渡时期,济贫制度是一种主要的社会保障模式。《济贫法》未使济贫活动成为一项固定的、经常性的制度,济贫制度甚至在英国的实践中曾因惩罚受助者而有着恶名,但它毕竟是通过法律的方式将早期的社会保障活动固定下来,从而埋下了未来社会保障制度的种子,这显然是一个历史的进步。

现代社会保障制度是工业化的产物,西方国家的现代社会保障制度起源于 1883 年德国制定的《疾病保障法》。美国 1935 年正式通过了《社会保障法》。发展中国家的社会保障制度大多都建立于第二次世界大战之后,在建立的初期,许多国家都照抄照搬了西方国家特别是原宗主国的制度模式,中国等一些社会主义国家则大部分照

■ 城市化进程中统筹城乡居民社会保障制度建设研究

抄了苏联的模式。20 世纪 50 年代初,我国内务部最早在民政工作中曾使用过“社会保障”一词,1986 年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》中指出:“适应对内搞活经济、对外实行开放的新情况,认真研究和建立形式多样、项目不同、标准有别的新的社会保障制度,这是保证经济体制改革顺利进行和取得成功的重要条件,也是社会安定和国家长治久安的根本大计。”社会保障制度纳入国民经济和社会发展规划之中尚属首次,从此拉开了我国社会保障制度建立与完善的序幕。

第三节 社会保障的构成

社会保障制度的内涵和外延十分丰富,世界各国对社会保障制度的内容划分尚无统一标准。国际劳工局认为,社会保障制度的项目包括:社会保险、社会援助。这些保险和救助一方面由国家总税收提供资金津贴、家属津贴和储备津贴,另一方面受雇主雇佣的由雇主提供的补充年金,以及围绕社会保障而由国家提高的辅助性或补偿性计划。我国现行《宪法》第 45 条规定:“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。国家和社会保障残废军人的生活,抚恤烈士家属、优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残病的公民劳动、生活和教育。”按照《宪法》的规定,我国在“七五”计划中提出的社会保障体系内容同狭义社会保障制度概念相一致,主要包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置等四项内容。多年来我国研究社会保障制度,主要是对这四个方面的研究。随着社会经济的发展 and 变化,目前中国的社会保障制度内容已经在原来的基础上有所突破。在《国民经济和社会发展规划“九五”计划和 2010 年远景规划目标纲要》中提出的社会保障制度改革总目标是:“加快养老、失业、医疗保险制度改革,初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次社会保障制度。”由此,同

广义社会保障制度概念相一致,中国的社会保障制度体系包括社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。随着社会经济的不断发展,社会保障制度的内容体系今后还会不断扩大。总之,本书所涉及到的社会保障制度的内容大体包括如下几方面:

一、社会保险

社会保险是国家通过立法,由劳动者、劳动者单位或社区(集体)、国家三方面共同筹集资金,在劳动者及其家属遇到年老、疾病、工伤、生育、残疾、失业、死亡等风险时给予物质帮助,以保障其基本生活的一种制度。它是公民的基本权利,也是社会保障的核心。社会保险具有强制性、保障性、福利性和普遍性的特征。社会保险所遵循的原则主要有风险分担,互助互济,收入再分配;权利和义务相统一,先尽义务,后享权利;统一立法,强制实施三方面。社会保险包括养老保险、失业保险、医疗保险、生育保险、工伤保险等。目前,我国主要在城镇国有企业、国家机关和事业单位中执行上述社会保险项目。在农村,农民养老保险已开始大面积试点,农民的合作医疗等也在逐步发展。

二、社会救济

社会救济是国家和社会在公民不能维持最低限度的生活水平时,向其提供的各种形式(包括对无依无靠无生活来源的社会孤老、孤儿、无劳动能力的残疾人、城乡贫困户及灾区的灾民等实行的资助)的救助,它处于社会保障的最低层次。社会救助具有以下几个特点:(1)权利义务的单向性。只强调国家和社会对社会成员的责任和义务。社会救助是现代国家和社会的一项义不容辞的职责,国家以立法方式保证所有社会成员在生命波折期遇到生活困难时均能得到最低生活保障。(2)社会救助对象的有限性。社会救助的对象是那些因各种原因而无法维持最低生活水平的社会成员。一般来说,政府必须建立一套严格的制度和程序,来确定一个社会或区域的

■ 城市化进程中统筹城乡居民社会保障制度建设研究

最低生活标准以及要求救助的公民是否已经处于最低生活水平线下。(3)救助水平的最低保障性。社会救助保证的仅仅是满足最低生活要求的资金和实物,因此它在社会保障体系中的保障水准最低。中国目前的社会救济分为定期救济和临时救济两种。定期救济是指对无依无靠的孤老病残人员和特定救济者进行的长期性救济。救助对象包括:第一,城镇吃商品粮人口中的无依无靠、无生活来源的孤老病残人员;第二,农村中的“五保户”;第三,1957年底以前参加工作,1961年1月1日到1965年6月9日期间精简退职的老弱病残职工;第四,特殊救济对象,如国民党起义投城人员和宽大释放的原国民党党政军特人员、生活困难的归国华侨以及摘帽的右派分子和生活困难的刑事罪犯家属等。临时救济是指对因各种原因生活临时发生困难的人们给予救济。其救济对象包括:第一,家庭人口多劳力少,生活暂时困难的人们;第二,因自然灾害、意外事故或疾病等原因临时发生困难而无力自救的城乡公民;第三,无固定职业和固定收入,一时不能维持基本生活的城镇居民;第四,季节性缺粮断炊或多灾、连灾地区缺衣少被的困难户等。

三、社会福利

社会福利是指国家或社会通过有关政策或立法,向全体成员提供的、旨在改善和不断提高其物质文化生活水平和质量的一种社会保障制度。社会福利又称为普遍保障或人头补助,即按统一的标准发给居民现金补贴。一般来说,这项社会保障多用于公共福利,不论居民的收入、工龄长短和家庭经济状况如何,凡属大家能享受的,人人都可能得到一份。包括一般的社会福利、职工福利和特殊的社会福利。一般的社会福利即国家和社会有关部门及团体举办的社会文化教育事业以及市政建设、社会服务等。职工福利即职工所在单位通过举办集体福利设施和食堂、浴室、托儿所等,建立各种补贴。特殊的社会福利即国家和社会为残疾人和无劳动生活能力的人举办的福利事业,包括残疾人福利,指安置残疾人就业,举办社会福利工厂;儿童福利,指收容无人抚养的孤儿、弃婴和残疾儿童;老人福利,指举

办社会福利院,收养无家可归、无依无靠、无生活来源、生活上难以自理的孤寡老人。社会福利具有以下几个特点:(1)保障对象的全民性。社会保险是针对社会的劳动者及其家属而提供的,用以满足他们不断增长的物质和精神文化需求的带有很大经济福利色彩的保障制度,其保障对象具有全民性和无选择性。(2)保障内容的福利性。社会福利是由国家和社会团体为增进群众福利、改善国民的物质和文化生活条件而提供的公共福利设施、社会津贴、社区服务等,而且这些福利是国家或社会免费或优惠提供的。(3)社会保障的高层次性。社会福利待遇的给付和社会救助、社会保险均不相同。社会救助对贫困程度愈大者,给予的救助愈多;社会保险则对投保者参保年限愈长和投保额愈多者,给予的保险金也愈多;社会福利一般来说对所有享受对象给予公平的福利待遇,无论贫富贵贱均是同一享受标准。社会救助、社会保险和社会福利实际上是整个社会保障体系中由低到高、梯度递进的三个不同层次的保障项目。

四、优抚安置

社会优抚安置是指国家和社会对法定的优抚对象,按照规定提供保证其一定生活水平的资金和服务,是一种带有褒扬和优待抚恤性质的特殊的社会保障制度。优抚安置是国家和社会对优抚对象和复员退伍军人,以优待、抚恤和妥善安置的方式,为其提供以满足基本生活需求为目的,并带有褒扬性质的物质帮助和服务。主要包括向烈属、军属、复员退伍军人、残废军人提供抚恤金、优待金,安置军队离退休干部、兴办培训活动中心和服务机构等。

五、社会互助

社会互助是指出于共同的基本生活的需求,由两个或两个以上社会成员之间表现出来的积极互助关系所构成的社会支持网络。它与前四项保障的最大区别就在于它无须政府或社会参与,只要社会成员间有共同意向即可形成,而不作为政府、社会或社会成员的一种责任。其具有以下几方面特点:(1)帮助对象的特殊性。社会互助

■ 城市化进程中统筹城乡居民社会保障制度建设研究

的对象常常是那些常年处在生活极度贫困或因发生了突如其来的大型灾难而导致某些社会群体或个人遭受生活困难以及贫困儿童等特殊群体。(2)社会互助的随意性。社会互助虽然是社会保障内容的组成部分,但其保障随意性很大。因为提供救助的主体具有易变性。一般情况下,被救助者能否得到救助,完全取决于提供救助者的经济能力和愿意程度,而这些常常是不确定的。(3)社会互助活动具有无偿性。互助活动是一种献爱心的无偿援助活动,它是体现人们相互之间的互帮互助的伟大精神。提供救助的单位或个人不需要接受救助者给予回报。(4)保障水平低下。因为受提供救助主体自身的经济能力的限制,往往救助额度很低。

六、个人储蓄积累保障

个人储蓄积累保障是指由职工个人根据自身收入情况自愿地将收入中的一部分用于储蓄,用来保障以后自身遭受年老、伤残、疾病、失业、贫困等风险时的最低或基本生活需求,以防自己未来消费或发生不测事件急需用资金时取出本息的一种自我保障行为。个人储蓄有以下特点:(1)保障对象不受限制。广大城乡居民均可以进行个人储蓄,除了受自身经济条件限制外,不受任何外部条件的约束。不论谁,只要有余钱,有储蓄的意愿,均可去参加储蓄。(2)存取自由。个人储蓄遵循的是存取自由的原则,居民什么时候有余钱,什么时候可以去存款。同样,什么时候需要钱,也可以去银行取存款。(3)存款额度不限。根据个人的经济状况去确定,余钱多的,可以多存,余钱少的,可以少存。除以上内容外,目前还有许多应属于社会保障范畴内的项目,因社会保障的内涵和外延还没有被完全确定和公认而未纳入其中。

第四节 社会保障的基本功能

随着社会保障制度的建设与完善,其在社会经济中所发挥的作用与影响也日益扩大。总体来讲,它的影响主要体现在经济、社会、

道德三个方面,下面我们分别从三个方面分析它的影响。

一、调节经济功能

社会保障制度具有经济“内在稳定器”的作用,通过社会保障的收入与支付的调节,自发地使国民经济保持均衡:当经济萧条时期,失业增加和工业利润下降使职工收入减少,导致更多的人因收入较低而使社会保障支付增加,而与此同时,社会保障的收入则会减少,这会使得社会消费部分因此而有所增加(或减少幅度趋缓),而消费需求又构成了社会经济增长的推动力,从而有助于使经济走出衰退实现增长。相反,在经济繁荣或膨胀时期,就业的增加和工业盈利的增加导致居民收入增加,社会保障基金收入也因此大幅上升,而同时由于居民收入水平的提高又减少了社会保障支付,从而抑制了消费需求增长,抑制了经济过度,保持国民经济的稳定发展。

此外,社会保障制度还对储蓄、劳动力市场、收入分配等方面发挥了重要的影响。不同的社会保障模式对社会储蓄率发挥了不同的影响,一般而言,现收现付制会使人们倾向于消费而减少储蓄,而部分积累制会直接增加人们的储蓄。社会保障制度对劳动力市场的影响则是多方位、多角度的。就劳动力供给而言,社会保障制度对劳动力的生产与再生产有重要作用,增加了劳动力的数量,提高了劳动力的质量,但它对劳动力供给也有抑制作用,保障水平过高使人们减少就业。就劳动力需求而言,社会保障费用使企业雇佣劳动力的成本上升,从而减少对劳动力的需求。

二、稳定社会功能

从社会学角度看,社会是一个组织系统,是由许多要素按一定结构组成的具有特定功能的有机整体,具有自我调节和自我适应的功能。这种功能包括动力机制和稳定机制,二者是互为条件,互为因果,相互作用,相互促进。在市场经济条件下,是通过市场机制调节人们的经济利益关系作为社会的动力机制。这种动力机制无疑极大地刺激了人们从事经济活动的积极性,创造了大量的物质财富,推动

■ 城市化进程中统筹城乡居民社会保障制度建设研究

了社会经济增长。但市场经济带来的收入分配悬殊也是我们不能漠视的问题,如果没有相应的稳定机制来协调,会酿成各种各样的社会问题。社会保障制度就是具有稳定作用的“安全网”和“减震器”,是社会稳定机制的重要组成部分。

为社会成员提供各种社会保障的直接政治目的,就是为了维护社会稳定,减少社会冲突,保证经济和社会生活的正常运转。社会保障通过立法,以社会保障税或所得税的形式将高收入者的部分收入以社会保障形式转移支付给低收入者,力求实现收入均衡。如英国1912年英国收入最高的20%的家庭是收入最低的20%的家庭纳税前的收入比为120:1,经过纳税和各种社会保障补贴的增减后,其最终收入比变为4:1,这使得由于收入分配问题而引发的社会矛盾得到大大缓解。

社会保障制度建立的直接结果,是使由各种原因导致的收入中断或减少的社会成员得到基本生活保障,消除贫困,使每一个社会成员都能生有所食,病有所医,老有所养,都能分享社会经济增长带来的好处。

三、促进社会公平功能

效率与公平的矛盾是现代市场经济的主要矛盾,所有社会保障的思想源流都与这一矛盾的存在及其冲突密不可分的。实现社会公平是人类追求的目标,而社会保障是公平分配的机制,社会保障制度是通过国家立法,对由于年老、疾病、伤残、失业、死亡及其它灾难发生而使其生存发生困难的社会成员及其家属,提供基本生活保障或帮助而建立起来的一种社会制度,目的就是在社会成员遭受困难时给予基本生活保障,消除后顾之忧,能积极参与公平竞争。同时,社会保障制度还通过收入分配和再分配调节社会成员个人收入中过大的差距,使之保持在一个适度的水平上,从而实现人们对社会公平的普遍要求。例如,西方一些国家征收社会保障税来充实社会保障基金,高收入者多缴,低收入者少缴。国家通过税收征集再分配给低收入