

SHEHUIBAOZHANG LILUN YU ZHENGCE

社会保障 理论与政策

李春根 主编



经济科学出版社

社会保障理论与政策

李春根 主 编
赵万水 吴君槐 赖志杰 副主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障理论与政策 / 李春根主编; 赵万水、吴君槐、
赖志杰副主编. —北京: 经济科学出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8128 - 0

I. 社… II. ①李…②赵… III. 社会保障 - 高等学校 -
教材 IV. C913. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 050033 号

责任编辑: 白留杰

责任校对: 王肖楠

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

社会保障理论与政策

李春根 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191354 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [espbj3@esp. com. cn](mailto:espbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787×1092 16 开 16 印张 390000 字

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8128 - 0 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

导 言

自 1883 年德国推出最早的现代社会保险制度，社会保障发展至今已有近 120 年的历史。社会保障已成为现代社会文明的重要标志，是市场机制得以顺畅运行的客观要求，也成为当今世界上绝大多数国家都在运用的社会政策。在本质上，社会保障是一国宏观的制度安排和政策设计，也是国家和社会为补偿现代化过程中被削弱的家庭保障功能，帮助全体社会成员应对现代社会中的社会经济风险，运用社会化的保障手段，依法保障全体社会成员基本生活。社会保障是社会稳定的“安全网”，是经济可持续发展的“调节器”和“加速器”，是社会发展的“减震器”，是实现经济效益与社会公平的“平衡器”。社会保障制度的实施极大地改善了各国的民生状况，促进各国民众共享经济繁荣和社会进步的成果。

在我国，社会保障的发展经历了一个漫长而曲折的进程，经历了由与计划经济相适应的国家保险型社会保障向逐步适应市场经济体制的社会化社会保障转变。尤其自 20 世纪 80 年代中期以来，我国的社会保障制度进行了 20 多年改革，取得了很大的成绩和宝贵的经验。

我国社会保障作为一项制度取得了巨大的成就，成为社会经济制度的一个重要组成部分，但仍处于远未成熟的改革过程当中，存在着诸多问题，需要在今后的改革中逐步发展和完善。社会保障改革仍将继续，达到完备社会保障体系的追求目标，社会保障政策也将随之不断完善。这也就需要我们运用社会保障理论指导实践，并进行不断探索。

社会保障实践的发展，呼唤社会保障的学科理论繁荣和专业人才辈出。相应的，社会保障的教育受到相当程度的重视，得到较快发展。社会保障属于管理学门类的公共管理一级学科，它所依托的学科涉及经济学、管理学以及政治学、社会学、人口学等多个学科，并且同人力资源管理、社会工作、公共管理等专业有着密切的联系，与投资金融、财政税务、保险精算等也存在一定程度的联系。

在全国社会保障学科不断发展、逐步繁荣的过程中，相关的社会保障的教科书也大量出现，本教材正是在这种背景下应运而生的。本教材定位于社会保障、公共管理、社会学等专业的研究生和本科生，以社会保障理论、社会保障政策为核心内容，在编写上坚持科学性 with 思想性相结合的原则、理论联系实际的原则、继承与创新相结合的原则。同已有的其他同类教材相比，具有如下显著特点：

一是密切关注并全面体现我国社会保障学科和政策实务的最新动向，培养学生追踪学科前沿及钻研实际问题的能力。近几年，“构建社会主义和谐社会”的概念、新农村建设、民生工程及党的十七大报告中加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系等内容，给予我国社会保障学科和实践发展新的诠释，本教材体现了社会保障在我国的新动向、新发展。同时对我国社会保障政策进行回顾，并就有待解决的社会保障前沿问题给予关注。

二是理论和政策实务紧密结合，培养学生理论联系实际的能力，并熟知我国社会保障存

在的问题和政策制定的依据。本教材既系统地阐述社会保障基本理论、基本知识,又与我国社会保障政策紧密结合,重点阐述我国社会保障现有的政策及发展过程。本教材在借鉴西方发达国家社会保障理论的基础上,充分认识我国的实际,注重体现社会保障学科知识的本土化,激发学生的学习兴趣。

三是注重编写内容上的突破与创新,注重案例分析。结合已经出版的社会保障教材存在的一些不足,结合学生在学习和实践中存在的困难和问题,积极寻求内容上的突破与创新,突出社会保障政策研究。社会保障学科需要坚实的学术底蕴作为基础,更是实践性和应用性很强的学科,本教材并不是提供死板的知识,而是通过每章附有的相关典型、成熟的案例研讨,给人以相应的启迪,切实帮助学生培养分析、解决问题的能力。

通过本教材的学习,使学生了解社会保障的基本理论及发展,了解我国已出台的社会保障政策及存在的前沿性问题,培养和提高学生对我国现行社会保障制度的认识及对社会保障问题的研究能力,为日后探索完善我国社会保障的政策奠定坚实的基础。

目 录

第一章 社会保障制度概况	(1)
第一节 社会保障制度的发展历程	(1)
第二节 社会保障制度的结构	(8)
第二章 社会保障基本理论	(19)
第一节 西方社会保障理论主要流派及其特点	(19)
第二节 马克思主义社会保障理论及特点	(28)
第三章 社会保险	(39)
第一节 社会保险概述	(39)
第二节 养老保险	(45)
第三节 医疗保险	(55)
第四节 失业保险	(63)
第五节 工伤保险	(69)
第六节 生育保险	(74)
第四章 社会福利	(80)
第一节 社会福利的基础知识	(80)
第二节 社会福利思想	(83)
第三节 老年人福利	(86)
第四节 残疾人福利	(91)
第五节 女性社会福利	(94)
第五章 社会优抚	(98)
第一节 社会优抚概述	(98)
第二节 社会优待	(102)
第三节 军人退役就业安置	(105)
第四节 伤残军人抚恤待遇	(108)
第五节 死亡抚恤	(111)

第六章 社会救助	(117)
第一节 社会救助概述	(117)
第二节 贫困救助	(122)
第三节 自然灾害救助	(128)
第七章 社会保障适度水平理论	(134)
第一节 社会保障水平概述	(134)
第二节 社会保障水平的“度”及其数理模型	(136)
第三节 社会保障水平适度的功能分析	(142)
第四节 社会保障水平的供求平衡	(145)
第八章 社会保障基金管理	(153)
第一节 社会保障基金概述	(153)
第二节 社会保障基金筹集	(156)
第三节 社会保障基金运营	(161)
第四节 社会保障基金监督	(167)
第九章 企业年金	(178)
第一节 企业年金概述	(178)
第二节 企业年金的缴费与给付	(183)
第三节 企业年金的运营	(187)
第四节 企业年金的监管	(193)
第十章 社会保障法制化	(202)
第一节 社会保障法律概述	(202)
第二节 社会保障立法和实施机制	(206)
第十一章 中国社会保障制度政策：回顾与展望	(215)
第一节 中国社会保障制度政策回顾	(215)
第二节 中国社会保障制度政策执行效果	(220)
第三节 未来中国社会保障制度政策展望	(233)
参考文献	(243)
后记	(248)

第一章 社会保障制度概况

【本章导言】本章主要介绍社会保障的发展过程及规律，社会保障的内涵、外延及其体系构架。要求理解社会保障内涵的不同理念，这些理念产生的背景；深刻掌握社会保障、社会福利、社会保险等关键词的含义、特征以及相互之间的区别和联系，尤其是社会保障与社会福利这两个词存在广义和狭义之分，在不同国家使用有其特殊含义；理解社会保障制度发展阶段划分的依据，不同阶段的特征以及里程碑意义的事件。

第一节 社会保障制度的发展历程

社会保障思想源于人类“趋利避害”的本能，所以由来已久，人类文明史多有记载。如4500年前，建造金字塔的工匠们曾自发地组建互助互济的组织。又如2000多年前，中国儒家典籍《礼记》表述了“小康大同”的政治理想，第一次描述了对于社会保障的诉求。^①然而由于历史发展的限制，特别是经济水平的局限，古代社会的社会保障往往服务于特殊的社会阶层或利益集团，社会保障从严格意义上讲，原始社会用于氏族保障，奴隶社会用于主仆保障，封建社会用于家庭保障和教会保障，不能称为社会保障，充其量只能称为社会保障的雏形。只有到了资本主义社会，由于行使社会管理职能的政府组织和实施覆盖全体社会公民的种种保障和福利措施，才能称得上社会保障。社会保障的思想发展与制度演进是一个互动的过程，但作为一种完整的规则体系，该制度的确立与完善则是工业社会的事，是社会化大生产和市场经济发展到一定程度的产物。

一、社会保障制度的雏形阶段（1601年~19世纪70年代）

1601年，在工业革命的发源地，英国伊丽莎白女王颁布《济贫法》（即通称的《旧济贫法》），规定为穷人提供基本生活保障是税收支出和政府干预的题中应有之义，从此“扶贫济困”第一次成为政府管理的法定职能，标志社会保障制度开始出现。社会保障制度在英国的出现并非偶然，而是当时社会经济、政治发展的集中体现，是国家由封建社会向资本主义社会转型的产物。

首先，与原始工业化相伴随的“圈地运动”瓦解了传统耕织结合的自然经济，使大量的自耕农和佃农失去了赖以生存的土地。失去土地后，许多人开始流入城镇，成为不受法律保护而无产者而被抛向劳动力市场，其中一些人甚至沦为城镇贫民和乞丐。原本依赖土地自给自足的农民现在失去了全部生产资料，成为依附于现代机器大工业的无产者，其生活自助

^① 《礼记》十三经注疏，祁元校刻本，中华书局1980年版，第1414页。

自救的能力比传统社会变得更加不稳定。他们在市场竞争中，工资收入微薄，还受到失业的威胁，而在经济动荡时往往成为首当其冲的牺牲品。另一方面，资本主义生产是建立在分工和社会分化的基础之上的，传统社会中基于“血缘”的家庭家族力量，基于“地缘”的村落以及“邻里守望”式的民间互助形式快速地失去原有的功能，取而代之的是适应流水线作业的生产流程而组合的“利缘”人际关系。所有这些表明，传统的社会保障体系日渐瓦解，资本主义快速发展造成社会生产关系与生产力的极不匹配，社会保障功能缺失，传统的救济渠道被斩断，而新的社会形态没有提供有效的社会保障功能，无产者对于社会生活基本保障的渴求空前地强化。因而，随着资本主义生产方式的发展，无产者的失业、流浪和贫困成了一个严重的社会问题。

其次，原始工业化改造了传统的城市体系，一方面大量由乡村工业蓬勃发展而成的新兴工业城市如曼彻斯特、伯明翰等在工业革命中发挥着强大的凝聚和辐射作用。另一方面新兴资产阶级群体开始全面崛起，这为救助城市贫民提供了基本的财力支持。为了稳定社会秩序，消除失业、流浪和贫困现象，英国政府提供了一系列的保障和救助措施。

18世纪拉开序幕的产业革命与工业化进程，使欧洲社会的生产方式与生活方式发生了巨大变化。生产技术由手工劳动发展到机器操作，生产的基本单位已不再是家庭而是工厂。在社会化大生产和市场经济的冲击下，产业工人所面临的风险与不确定性迅速增加，风险结构也日趋复杂，伤残、疾病、失业经常威胁着产业工人的生计。伴随工业革命的迅速扩张，一个新的城市贫民阶层开始大规模地形成。由于救济费用支出逐年递增，财政不堪重负。为此，英国议会于1834年通过了《济贫法》修正案，亦即《新济贫法》。《新济贫法》实施了颇为严厉的受益准入条件，如受助者必须住进济贫院，同时取消对无业贫民的一切货币与实物形式的救助等。但是与《旧济贫法》相比，《新济贫法》的先进之处在于它初步确立了要求社会救助是公民的基本权利、实施社会救助则是政府应负义务的新的社会保障理念。自此，社会保障制度在政府的积极干预下，开始迈入法制化、专业化的新的发展时期。

欧洲的《济贫法》采取了由政府出面强迫贫民劳动与救济相结合的原则，使社会团体实施的慈善救济转化为以国家为责任主体的政府救济，其实质是慈善救济的发展，是宗教团体区域慈善救济的扩大化，是国家对全国范围内的普遍慈善济贫。国家承担起了社会保障的责任，并为社会保障制度确立了国家承担最终责任的原则。

二、现代社会保障制度的形成、发展阶段（1883~1934年）

《济贫法》开创了现代社会保障制度的先河，但是这一阶段的社会保障制度通常侧重于社会救济功能，仅仅为特殊群体提供有条件的集中救济，还算不上是完整的社会保障^①。而且，提供社会救济的出发点是狭隘的，“这些早期国家主要关心维护公共秩序，惩罚懒惰和管理劳动市场，而不是穷人的福利”。^②然而，社会保障的制度缺失对社会产生的影响是深远的，人们对政府的期望也远远超出了“济贫”的职能范畴。

首先，现代工业经济的发展引发了社会结构的深刻变化。家庭不再是社会关系的纽带，更多人被推向专业分工与市场竞争结合的经济社会。尽管新的生产方式极大地推动了社会物

^① 郑功成认为的三阶段也是有道理的。

^② 克里斯托夫·皮尔森：《超越福利国家吗？》，政治出版社1991年版，第105页。

质生产,但劳动成果的分配却极端不均,大量劳动者无缘参与劳动成果的股份。整个社会以财富占有量为标尺划分为不同的阶层,部分阶层在竞争中失去参与竞争的必备能力与资本,生活在最低贫困线以下,资本主义制度的合法性根基面临挑战。人们相信,资本主义社会保障制度的发展已经成为社会全面发展的“瓶颈”,社会政策学者们这样总结:政府越来越被认为是具有适当的职能,甚至有义务不仅解除穷人,而且解除社会所有阶级的紧张与痛苦。^①

其次,现代工业经济的发展给政治统治提出了新的挑战。生产方式引致的劳动者的“不安全感”扩散,成为人们质疑资本主义制度的突破口。马克思认为,经济制度改变资源的分配与生产的组合,也改变了劳动的本质,扭曲了人际关系,“人同自己的劳动产品、自己的生命活动、自己的类材质相异化的直接结果就是人同人相异化”。^②面对日益强大的工人阶级运动,号称“铁血宰相”的俾斯麦选择发展社会保障制度作为高压政策的补充,俾斯麦认为“有了养老年金,即使是再有反抗精神的人,也会把帝国看成是慈善机构”。^③

1881年11月7日,经宰相俾斯麦倡议,威廉一世颁布皇帝诏书,这一诏书被视为德国社会保障的“大宪章”。诏书申明:工人在患病、发生事故、伤残和年老经济困难时应该受到保障,他们有权要求救济,工人保障应由工人自行管理。同时,诏书还对社会保障的发展作了以下规划:一方面要制定一个确定职业医疗保险组织的功能和任务的草案;另一方面要提高那些由于年老、残疾而丧失职业能力者领取国家补贴的比例。1883年,颁布了《疾病社会保险法》,规定由雇主负担1/3,雇员负担2/3的费用,用以支付雇员在生病期间的各种医疗费用。1884年,颁布了《工伤事故保险法》,规定雇员因工受伤,由雇主负担其全部医疗费用。1889年,颁布了《老年和残障社会保险法》,规定雇员因年老不能劳动,其老年的生活费用,由雇主和雇员平均负担。这三项法令的颁布,标志着世界上第一个最完整的社会保险体系的建立,社会保险制度从此产生了,德国成为世界上第一个实行社会保险制度的国家。进入20世纪以后,德国又从各个方面对社会保险制度进行完善。^④

此时,社会保障制度建设已经超出伊丽莎白时代所规划的救济框架,与资本主义经济制度、政治制度紧密结合在一起。随着社会保障的意义不断被人们向更深层次更广领域发掘,社会保障制度被赋予更多的价值追求。正是在这一时代之后,社会保障才真正地转向制度的探索与尝试,尽管没有形成统一完善的全国社会保障体系,但出现了大量单项的法律法规。所以,人们把1883年以来德国社会保障制度发展看做是现代社会保障制度真正确立的阶段。人们常说,英国是现代社会保障之母,德国是现代社会保障之父。

继德国之后,欧洲各主要资本主义国家先后实施了一项或多项社会保险制度。比如,奥地利的工伤保险和疾病保险,匈牙利的疾病保险,波兰的工伤保险,丹麦的老年保险和工伤保险,英国的《退休金》和《国民保险法》,后者是英国第一部社会保险立法。

这样,在19世纪末20世纪初,德国、英国以及欧洲其他国家,普遍实行了社会保险制度,表明社会保障制度在欧洲大陆已经确立起来。

19世纪末20世纪初,德国构建社会保障体系的动机,并非出自人道理由,而更多的是

① 汪行福:《分配正义与社会保障》,上海财经大学出版社2003年版,第210页。

② 马克思:《1844年经济学哲学经济分析》,人民出版社2000年版,第59页。

③ 王志凯:《比较福利经济分析》,浙江大学出版社2004年版,第16页。

④ 王元月、游桂云、李然:《社会保障理论、工具、制度、操作》,企业管理出版社2005年版,第8~9页。

出自政治策略上的考虑，是德国历史学派主张国家干预社会经济生活、调和劳资矛盾政策主张的产物。因为一般而言，人们认为，现代社会保障制度是工业化的产物，就此推导，社会保障制度应该首先产生于英国，但事实并非如此。德国具备率先实行国家社会保障的社会政治条件。19世纪下半叶，在马克思主义广泛传播的形势下，社会主义政党出现在德国政治舞台上，无产阶级组织的力量相当强大，而新兴资产阶级的力量则相对软弱。社会主义运动的兴起已经直接威胁到现行政权的稳定。罢工、暴力以及由此引起的日益紧张的劳资冲突必然会损害德国的经济发展与对外政策。为此，俾斯麦采取了“胡萝卜加大棒”的做法，希望通过社会保险立法拉拢工人队伍，借以赢得工人对国家政权的支持，阻止工人运动的进一步发展。德国政府将构建社会保障体系视为“一种消除革命的投资”，声称“社会弊病的医治，一定不能仅仅依靠对社会民主党过火行为的镇压，同时也要积极促进工人阶级的福利。一个期待养老金的人是最守本分的，也是最容易被统治的”。在这种历史条件下出现并流行于德国的新历史学派，主张国家积极干预经济和社会生活，主张法律至高无上，主张实施包括社会法、工厂法在内的社会政策，主张调和劳资关系以消除德国面临的最大社会问题。^①

由于社会保险法案的实施，无产者受益人数增加，因而普遍受到当时工人的好评，促进了德国资本主义的发展。德国政府的上述目标是通过强制性制度创新即政府的法律引入所实现的。德国的社会保障体系作为强制性制度创新的结果，取得了很大的制度性收益。首先，为产业工人提供稳定的抵御风险的潜在收入预期，因而，它在或多或少的程度上有助于缓解劳资冲突；其次，由超越劳资双方的第三方即政府出面组织和构建社会保障体系，使社会保障体系具有边际成本递减、规模报酬递增的制度效率；再其次，尽管社会保障制度的设计并不涉及参保人对国家事务的平等参与，这个动机无疑是专制的或是非民主的，但是其影响却不能低估，因为安全感本身就是一种价值。从其后的运作观察，这一体制的确发挥了“社会安全网”的作用。

1929~1933年的经济大危机，冲击了整个资本主义世界，美国也没有例外。大危机造成了大量的工人失业和贫困问题，而美国早先广泛存在于大型工业企业与运输企业中的职业养老金计划因20世纪30年代的经济大萧条而面临严重的预算危机，要求改革的呼声日渐高涨。经济危机为美国改造传统的职业年金、创建社会保险体系提供了历史契机。富兰克林·罗斯福总统恰当地通过实施“新政”在刺激经济增长与创建公共保障体系之间达成了均衡。他的政策主张是：在工业化社会中，福利安全保障地位日显突出；必须把全国所有人的安全保障放在第一位；改革传统的社区居民互助型的安全保障方式；联邦政府应肩负社会福利安全保障的重担。罗斯福上述主张反映出强烈的政府干预倾向，同时也为1935年保障立法的制定提供了理论和政策上的支持。罗斯福在新政初期，实施了许多社会救济措施，其中尤以1935年8月14日通过的《社会保障法》为重。该法案的基本内容有：①失业保障：企业停产或被迫解雇，劳动者可以领到由雇主和雇员共同负担的按规定付给的失业救济金；②老年保障：年满65岁的就业者实行退休制度，凡在就业期间向有关部门（通常是税收部门）缴纳过一定期限的养老金的人，可以领取退休金（津贴）；③各种津贴：因年老，失去亲人抚

^① 德国新历史学派的主张见本书第二章。

养, 双目失明或失业所造成的收入损失, 按规定给予一定的津贴。^① 美国社会保障法案的颁布实施, 标志着现代型社会保障制度的真正建立, 它包括的内容较德国、英国更全面, 照顾的面更广, 而且以国家法案的形式出现, 并且首次提出了“社会保障”一词, 1938年新西兰一项法案运用了该专用术语, 1944年被《国际劳工组织大会》在《费城宣言》中正式采纳。

美国 1935 年法案虽然并未建立一个全国性的社会保障体系, 缺乏有效的全国标准或最低标准 (实际上由州作出决定), 但其意义十分重大。它在一定程度上缓和了危机过程中的劳资冲突, 保障了社会劳动生产力的恢复, 并通过政府福利开支借助有效需求的扩张来干预和调整国民经济的全面复苏与高涨。如罗斯福本人所言: “简言之, 这项法律照顾了人的需要, 同时又向合众国提供了极其健全的经济结构。”它现实地构成 20 世纪 30 年代以来美国社会发展的“稳定器”与“安全网”。同时, 对世界其他国家社会保障制度的形成也产生了影响。自 1935 年之后, 美国社会保障体系又进一步向更为广泛的社会经济生活领域扩张, 如社会保障立法从老年保险推广到老年遗嘱保险; 规定最低工资和最高工时的法案; 为低收入家庭修建公共住房; 颁布军人权利法案; 实施公共卫生和健康的保障措施等。^②

三、现代社会保障制度的繁荣阶段 (1945 年~20 世纪 70 年代初)

社会保障事业能在这一时期得到迅速发展, 有其特定的政治经济背景: 第二次世界大战以后, 资本主义各国把政策的重点由原来的“一切为了战争”转向恢复本国经济, 且第二次世界大战后的和平为经济建设创造了稳定的外部环境, 经济的迅速发展为社会保障的繁荣提供了坚实的物质基础。此外, 《贝弗里奇计划》对整个资本主义世界社会保障制度的建设产生了非常深远的影响。^③

贝弗里奇在报告中指出了英国存在“五大弊病”即贫困、疾病、无知、脏乱和懒惰。报告建议社会保障计划应包括三种社会保障方法: 社会保险、社会救济和自愿保险。社会保险是用于满足人们的基本需要, 社会救济用于满足特殊情况的需要, 自愿保险则用于满足收入较多的居民较高的需要。他还提出了社会保障的六项原则: (1) 统一的受益替代率; (2) 统一的缴费率, 即不管参加者的财富状况如何, 都要按照相同比例的缴费率强制性缴费, 雇主和雇员都是如此; (3) 统一行政管理, 费用的收缴和津贴的发放都要由同一个社会保障基金管理机构负责; (4) 受益的适当性, 即要维持受益者一个基本的受益水平, 包括受益数额和受益时间的适当性; (5) 综合性, 即对各个保障项目要做通盘考虑, 使其相互之间能够进行必要的调整; (6) 区别对待, 即对不同地区、不同类别的受益者要区别对待。他将受益对象分为有就业收入者、其他从事有职业收入者、家庭妇女、在劳动年龄以内的其他人员、未到劳动年龄的人口、超过劳动年龄的人口等六大类。应该说, 贝弗里奇计划始终体现了两个基本理论观点: 一是社会保障以保证居民拥有维持生存所必需的生活资料为最低限度; 二是社会保障应当体现“全面和普遍”的原则, 应惠及全体居民及各种不同的社会阶层, 社会保障应是全民的全面保障。贝弗里奇计划发布之后立即引起了英国朝

^{①②} 王元月、游桂云、李然:《社会保障理论、工具、制度、操作》, 企业管理出版社 2005 年版, 第 10 页。

^③ W. C. 贝弗里奇 (W. C. Beveridge, 1879~1963 年) 是英国伦敦经济学院首任院长和劳动介绍所所长, 也是现代社会保障制度的先驱者。在第二次世界大战结束之际, 他受英国政府之委托于 1942 年起草了《社会保险和有关福利问题》的研究报告, 该报告被后人称为贝弗里奇计划。

野甚至整个西欧国家政府的重视，纷纷结合本国实际研究制定各项社会保障法律法规。

1945年，英国工党开始执政就着手实行社会保障的国家化，先后通过了一系列社会保障立法，如《国民保险法》（1944年）、《家庭补助法》（1945年）、《社会保险法》（1946年）、《国民卫生保健服务法》（1946年）、《国民保险法（工业工伤法）》（1946年）、《国民救济法》（1948年）等，试图以此达到更高程度的社会平等和经济平等的目的。因此，英国的社会福利一开始就具有普遍性。此后在原来的基础上迅速发展，到1948年英国首相艾德礼宣布英国第一个建成了“福利国家”，这一制度由政府负责，全民高福利为主要特征，其支出由国家税收解决。

从此，“福利国家”风靡整个西方世界，瑞典、荷兰、挪威、法国、意大利等国家纷纷效仿英国，并根据贝弗里奇报告的主张，全面制定和实行社会保障计划。在这一阶段，资本主义国家的社会保障事业迅速发展，世界上主要发达国家普遍建立了较为完善的社会保障体系，欧美主要发达国家进入“福利国家阶段”，成为社会保障发展的鼎盛时期。

四、社会保障的改革调整阶段（20世纪70年代至今）

20世纪70年代中期以来，受新自由主义思潮的影响，各国的社会保障制度纷纷踏上了改革与调整之路。石油危机引发的西方发达国家普遍性的经济停滞，动摇了支撑社会保障持续发展的经济基础，经济危机导致社会保障体系收入紧缩，社会保障制度面临入不敷出的财政预算危机。过于慷慨的社会保障承诺一旦遭遇普遍性经济危机，其缺陷便暴露无遗，这些问题和弊端主要是：

1. 社会保障负担越来越重。出生率下降，人口预期寿命延长，人口老龄化程度越来越高；经济发展乏力，失业人数不断增加，失业者不仅不能对社会保障基金做出贡献，还要花费大量的社会保障基金；社会保障入不敷出迫使“扮演最后供款者”角色的政府不得不动用财政收入予以弥补，其结果又造成公共支出居高不下、财政预算严重失衡，造成国家财政负担过重。

2. 对经济的发展产生不利的影晌。社会保障计划减少了可用于投资的资金储备，高利率、低投资。另外由于对该体系需要缴付高额保障费和税款，人们的收入所剩无几，迫使雇主与政府增薪，其结果造成通货膨胀并导致更为严重的失业现象，损害了国民经济的健康成长。

3. 增加了产业的劳动力成本，直接减损了企业的国际竞争力，迫使劳动密集型行业向发展中国家转移。此外，由于国内投资的收益率低，资本随之流向国外。社会保障从两个方面破坏了参与工作的积极性：一是为社会保障付的钱增加了，实际就降低了工作报酬；二是将过分慷慨的补偿提供给没有职业的人们，不论他们是属于失业者、残疾人、寡妇，还是无子女的老人，从而使劳动者的工作积极性受到损害。

4. 社会保障管理效率低下，导致社会的普遍批评。随着生活水平的提高和现代科技的发展，人们对社会服务的要求越来越高，对社会保障管理也提出了更高的要求。但由于原有社会保障管理机构臃肿，效率低下，服务又不好，要求改革社会保障管理体制的呼声越来越高。

5. 社会保障制度的改革落后于社会保障对象的变化。长期以来，社会保障尤其是社会保险的对象，都是有稳定职业的产业工人。近年来，资本主义国家的劳动力市场发生了很大

变化,主要是妇女就业率上升,职业流动性加大,非全日制和非正规部门就业人数增加,再加上人口预期寿命延长导致劳动年龄相应延长,使社会保障的对象发生了很大变化。但是,社会保障制度并没有据此作出相应的调整和改革。

为了解决上述问题,许多国家从多方面对社会保障制度进行了改革。20世纪70年代末以来,国际上社会保障制度改革措施和趋势主要有:^①

第一,将国家保障逐步转变成为真正意义上的社会保障。由于社会老龄化给传统的国家保障带来沉重负担,各国不得已而采取其他措施降低国家保障份额,鼓励甚至强制实行补充保险和商业保险,强化企业和个人的社会保障责任。单一的国家保障制度逐步演变为真正意义上的社会保障,单一层次的政府保障逐步转变为多层次的社会保障体系。在完善养老保险体系方面,许多国家在降低现收现付模式的政府养老金比重的同时,建立了完全积累的个人账户,同时积极发展商业人寿保险业务,与现收现付的政府养老保障一起构成了多层次的养老保险体系。如智利在1981年建立了完全积累的、由私营机构经营的强制储蓄养老保险机制,同时建立最低养老金制度,引起了不少国家的关注和效仿。在医疗保障方面,许多国家如新加坡就建立了医疗储蓄、健保双全和医疗救助三位一体的医疗保障体系。目前国际上已经对建立多层次的社会保障体系达成共识。

第二,采取各种措施节约社会保障开支,遏制社会保障支出膨胀的势头。在养老保险方面,一些国家提高了缴费年限或领取养老金的年龄,比如,法国将可以享受养老金的缴费年限从37.5岁提高到了40岁,意大利从1994~2000年将男女的退休年龄分别提高了5年(即男性65岁、女性60岁),葡萄牙将女性养老金的支付年龄逐步从62岁提高了65岁;一些国家改革了养老金的计发办法,比如,法国将计发养老金的基数从过去按收入高的10年改为按退休前25年的平均收入计算,葡萄牙将计发基数从按退休前10年中最高5年改为按退休前15年中最高10年的收入平均值计算,从而降低了支付水平;一些国家还改革了养老金的调整方法,以往往往是根据工资和其他经济因素的变化进行相应调整。

第三,社会保障基金投资运营方式的转变。即社会保障基金投资运营方式由单纯购买国债逐步转变为多元化投资。在各国推进社会保障制度改革之前,大多数国家实行现收现付制,基本上没有资金积累,即使有一定积累的美国和新加坡,对社会保险基金的投资都比较谨慎,只用来购买国债。但是,随着多层次的社会保障体系的建立和完善,社会保障基金积累的节余越来越多,因此,许多国家的专家建议采取多元化投资方式,提高资金收益率,解决社会保障基金收支失衡的矛盾。

第四,单纯救济救助逐步转变成主动促进就业的救助。近年来,许多国家意识到与其被动地提供社会保障,不如主动地向劳动者提供就业机会,促进劳动者的自我保障。许多国家根据劳动力市场的需求量,通过职业培训提高劳动者技能以增加其就业机会;或者有选择地减少雇主所分担的社会保障税(费)率,同时向一些雇主提供补贴,用于创造新的就业机会;还有些国家通过税收政策积极促进有部分工作能力的残疾人就业,以提高自我保障比例,减少社会负担。

在新自由主义呼声下,社会保障制度的改革已经在世界范围内展开。但是,由于国家干预的观念已深入人心,而且它确实在社会经济生活中起着重要的作用,所以即使新自由主义

^① 王元月、游桂云、李然:《社会保障理论、工具、制度、操作》,企业管理出版社2005年版,第12页。

改革思潮占上风,改革或多或少地在不同国家的不同项目中进行,但是社会保障制度作为一个整体看,这种改革在政策上和实践中可能不会走得太远,所以可以把这些改革看作是对政府“失灵”的一种修正。

第二节 社会保障制度的结构

一、社会保障制度的内涵和外延

1. 社会保障制度的定义。对社会保障的定义远已超出了简单的学术的含义,而富有较强的政策导向意义。孟醒^①认为,一方面,需要强调社会保障的全面性,它是全体公民可以享受的一项权利;另一方面,需要强调在目前财力有限的情况下,社会保障是一些补缺型的而非制度型的福利,社会保障的重点在于社会保护,而非社会福利。社会保障的定义对社会保障内涵和外延的认识并不统一。

美国出版的《社会工作词典》对“社会保障”的定义为:“一个社会对那些遇到了已经由法律做出定义的困难的公民,如年老、生病、年幼或失业的人提供的收入补助。”在美国,“社会保障”被认为是根据政府法规建立的,可以避免人们由于年老、疾病、失业、伤残等原因导致收入中断或丧失劳动能力而带来生活困难,并为人们提供因结婚、生育和死亡带来的特殊开支以及抚育子女的家庭津贴的保障体系。

英国《新大不列颠百科全书》对“社会保障”的定义是:“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,社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划,是公民由于特定的原因导致收入中断或减少,或具有某种需要时,给予其本人及家庭的国家经济保障”。

在德国,社会保障是为了实现社会公正和维护社会安全,是为因生病、残疾、年老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基本生活保障,其目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。

1984年,国际劳工局在《社会保障导言》中对社会保障的界定是:“社会保障即社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护,以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘,对社会成员提供的医疗照顾,及对有儿童的家庭提供的补贴。”

以上定义较为明确地反映了西方国家不同的社会保障理念,如强调收入保障、强调公共福利、强调社会安全、强调社会公平、强调基本人权等理念。社会保障制度理念的变化主要取决于:社会经济发展的水平;不同时期不同的道德水准和文化模式;各种与社会保障相关理论的发展。

从社会理念的角度而言,国内的定义都倾向于社会保障的全面性,认为它必须覆盖全体

^① 孟醒:《统筹城乡社会保障理论·机制·实践》,经济科学出版社2005年版,第6页。

国民。《中国劳动人事百科全书》指出：“社会保障是由一整套完整的保险和福利项目构成的并由中央政府管理的体系……旨在向全体公民提供一系列基本生活保障，使其免遭或摆脱人生的一切灾害。”葛寿昌认为，“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系列有组织的措施、制度和事业的总称。社会保障是社会成员应享有的基本权利，是国家应履行的确保社会成员生活权利的一种法律制度”。^①

但是，出于工业化、重工业化的追赶型发展战略的需要，与社会理念要求的全面性相悖，我国的社会保障长时间以来一度以保证城市工人的收入安全为中心。在社会保障的对象方面，理论界定也不统一。吴方桐^②认为，“社会保障的对象是暂时或永久丧失劳动能力、失去工作机会，或收入不能维持最低生活水平的社会成员……”。郑杭生主张“社会保障的对象是因生老病痛、灾害事故、心身障碍、失业待业等而发生困难的社会成员个人提供财政保护；尽可能为遭受意外者身体康复和职业恢复提供便利；尽可能为抚养儿童提供福利待遇”。^③

借鉴世界各国对社会保障制度的不同理解，可以给社会保障制度这样一个定义：社会保障制度是以国家和政府为主体，通过立法，采取强制手段对国民收入进行再分配，形成社会消费基金，当社会成员因年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他灾难而使生存出现困难时，提供物质上的帮助，以保证其基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。

2. 社会保障的构成要素。

(1) 目标：保证劳动力再生产、社会安定和经济稳定增长。

(2) 责任主体：国家或政府。

(3) 实施依据：法律法规，具有强制性。

这是社会保障区别于其他类型保障，如商业保险、民间救济等保障措施的重要特征。

(4) 标准：保障其基本的生活，但是这种水平和保障的内容是随经济发展水平的不同而有所变化的。一些发达国家，为了适应国民需求的多样性，社会保障中有很多项目已冲破传统理念，趋向于生活质量的提高，不仅有物质方面的保障，还有精神方面的供给。

(5) 受益范围：全体社会成员，并且体现的是一种权利。包括中国在内的许多发展中国家，由于国家财力的限制，实行以社会保险为中心的社会保障制度在经济上过于昂贵，无法向更大的人口群体扩展，从而造成了新的社会不平等以及对最困难的社会群体（主要是与传统部门和农村有联系的社会群体）的剥夺。在全球化的今天，这个问题日益被社会政策研究界所认识。在发展中国家，与以社会保险为中心的“社会保障”相比，“社会安全网”得到越来越多的政策关注。在发达国家，与收入安全相比，非收入性福利以及与其相关的社会问题越来越重要。

二、社会保障的特征

1. 社会性。社会保障作为强制实施的具有普遍性的社会“安全网”，突破了“家庭保障”、“企业保障”的界限，是社会化的产物，是典型的社会行为。社会保障的社会

① 葛寿昌：《社会保障经济学》，复旦大学出版社1990年版，第2页。

② 吴方桐：《社会学教程》，华中师范大学出版社1994年版，第240页。

③ 郑杭生：《社会学概念新编》，中国人民大学出版社1992年版，第445页。

性主要表现在三个方面：第一，实施范围的社会性。即社会保障是国家在全社会范围内统一实施的社会经济制度，其保障对象应该是全体社会成员，是面向全体社会符合保障条件的公民普遍实施的制度。第二，资金来源和使用上的社会性。社会保障基金的主要部分是由国家在全社会范围内统一筹集的，国家通过征收社会保障税或社会保障费的形式从全社会的各个方面筹集社会保障基金。同时，社会保障基金的使用也同样具有社会性，它是由国家按照全社会统一的标准和方式安排的。第三，制度目标的社会性。国家代表社会的共同利益制定社会保障制度，其实施目标是通过社会保障来满足社会成员的基本生活需要，促进社会的稳定与和谐，促进社会公平目标的最终实现。

2. 强制性。社会保障是由国家依法建立并强制实施，因而具有强制性。世界各国都用法律形式将社会保障的项目、体制、基金、标准、监管等固定下来，无论市场发生何种变化，政府、社会保障机构和企事业单位都必须向公民履行提供社会保障的法定责任，不得以任何形式限制和取消法律赋予公民的社会保障权利。每一位社会成员都应依法参加社会保障，依法履行义务，并依法享受权利；社会成员在参加保障项目、享受保障待遇方面没有自由选择权，社会保障机构也不能拒绝给予社会成员应该享受的权益，随意改变保障项目和保障标准；社会保障基金依法强制筹集，任何单位和个人都应该依法按规定的的时间和数额缴纳，否则将追究其法律责任；社会保障的权利方和义务方、社会保障机构和参加者如不遵守有关法律法规，可以诉诸法律求得解决。强制性是实施社会保障的组织保证，这里不存在自愿的原则。

3. 公平性。实现公平分配是社会保障追求的目标。社会保障的公平性主要体现在社会成员享受社会保障待遇的权利和机会是均等的。任何一位社会成员，当其基本生活发生危机时，都有均等地获得社会保障的机会和权利。而社会保障的目标和作用，最终也在于促进社会公平目标的实现。对于市场经济带来的收入分配两极分化的后果而言，如果没有社会保障制度来加以调节，就会对市场经济本身的正常运转产生消极的影响，甚至会产生危机。而社会保障的实施，对于弥补市场分配的缺陷，缩小社会成员之间的收入差距，保证社会公平目标的实现，是不可替代的。

4. 互济性。社会保障作为实现社会公平进行再分配的重要手段，其分配的原则不是完全按贡献大小，而考虑更多的是在兼顾公平与效率统一的前提下，按照需要分别提供，且尽可能向社会的弱势群体倾斜，突出了社会保障的互济性。特别是在市场经济下，不可预测的事件频频发生，威胁着人们的正常生活，这是谁也不能避免的，这就需要人与人之间、群体与群体之间，相互伸出援手，共同来面对各种危难。可以说，人类这种共御风险、共享安宁的现实愿望，在社会保障中得到了很好的体现和贯彻。一人在不断为他人提供物质帮助的同时，也在不断享受他人为自己提供的各种帮助。应该看到，在社会长期的演变和发展过程中，已经形成了更加成熟的社会互助的公德和风气，也为社会保障突出互助特性创造了良好的发展氛围。

5. 福利性。社会保障的福利性表现为社会保障是一种社会福利事业，社会保障的各环节不以赢利为目的，它不仅对保障人给予资金给付，而且还提供医疗护理、伤残康复、教育培训、职业介绍以及各种社会服务。而受保障的个人一般不直接交付全部保障费用，该经费由实施的社会保障部门统一筹集。