

公共管理专业系列教材

社会保障学

SHEHUI
BAOZHANG
XUE

主编 张民省 副主编 王晓晨

山西出版集团
山西人民出版社

公共管理专业系列教材

社会保障学

SHEHUI
BAOZHANG
XUE

主编 张民省 副主编 王晓晨

山西出版集团
山西人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

社会保障学 / 张民省主编. —太原: 山西人民出版社,
2009.4

(公共管理专业系列教材)

ISBN 978-7-203-06404-6

I. 社… II. 张… 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046937号

社会保障学

主 编: 张民省

责任编辑: 冯灵芝

装帧设计: 清晨阳光(谢成)工作室

出 版 者: 山西出版集团·山西人民出版社

地 址: 太原市建设南路21号

邮 编: 030012

发行营销: 0351-4922220 4955996 4956039

0351-4922127 (传真) 4956038 (邮购)

E-mail: sxskcb@163.com 发行部

sxskcb@126.com 总编室

网 址: www.sxskcb.com

经 销 者: 山西出版集团·山西人民出版社

承 印 者: 山西嘉祥印刷包装有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 35.25

字 数: 650千字

印 数: 1-1000册

版 次: 2009年4月 第1版

印 次: 2009年4月 第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-203-06404-6

定 价: 50.00元

如有印装质量问题请与本社联系调换

前 言

社会保障是现代国家最重要的社会经济制度之一。建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,是经济社会协调发展的必然要求,更是我国构建社会主义和谐社会不可或缺的组成部分。根据构建和谐社会的内在要求和我国的实际情况,社会主义和谐社会是一个民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会,要达到这样的目标,必然离不开社会保障。

完善的社会保障既是经济发展的助推器,是建立社会主义市场经济体制的前提和保证,又是社会公平的调节器,实际上为和谐社会的构建编织起一道牢固的安全网。完善的社会保障还有利于激发全社会的创造力,增强社会的凝聚力,从而有效地化解有可能发生的各种社会矛盾,实现国家的安定和社会稳定这一目的。西方发达国家社会发展的经验表明:健全的社会保障和完善的社会福利可以提高整个社会对贫富差距的容忍程度,降低社会弱势群体的被剥夺感,从而有利于社会稳定。因此,加强和完善我国社会保障制度具有重大的战略意义。

推进中国社会保障学科的建设和社会保障事业的发展,是编写本教材的主要目的。

首先,作为一门独立的社会保障学科,其建立与发展,需要有一本较成熟的社会保障概论教材。而在多年的教学过程中,我们发现,在已有的社会保障教材中,养老、失业、医疗、工伤、生育等内容,多以某项保险单独命名成章。但这种以各险种独立命名的某专项保险又是社会保障专业中需要深修的主干课程,在各高校被设为必修或选修课程,这样在教学内容上就势必重复。所以,我们没有墨守此规,而是基于社会保障知识体系的介绍,把它们作为社会保障构成之一的“社会保险”的内容分支进行介绍。

其次,近年来,中国建立社会保障制度的进程明显加快,学术界涌现出大量的最新研究成果,我们觉得有必要根据中国社会保障事业的发展情况,编写一本具有中国特色的“社会保障学”教材,力求反映国内外社会保障理论和实践进展的新情况。

再次,建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,是经济社会协调发

展的必然要求,是社会稳定和国家长治久安的重要保证。中国社会保障事业虽然取得了一定的发展,但尚需理论的深入研究和对实践经验的总结,才能使我国社会保障事业的发展少走弯路。

总之,本教材由包括绪论在内的十六部分组成,在全国同类书目中,强化了社会保障作为一个独立学科体系的内容,全面、深刻地阐述了社会保障的基本概念、历史沿革、基本理论、保障模式和保障水平等基础知识,系统介绍了包括社会保障立法与管理、社会救助、社会保险、社会福利、军人保障、补充保障等在内的各种制度安排及实务知识,展望了世界各国社会保障制度改革和发展的前景,突出了本学科的性质。在每章之后均附有学习要点、关键术语、阅读材料与分析提示,并附有扩展阅读书目及复习思考题,希望以此引导学生准确把握书中的重点、难点和要点,同时增进学生对社会保障理论与实践的了解与理解。

本教材的编写坚持以人为本,树立和落实科学发展观,希望解决我国目前存在的城市与农村之间、不同地区之间、经济发展与社会发展之间、人与自然之间以及国内发展与对外开放之间存在的不协调问题。在内容阐释上,本书试图站在社会保障理论与实践的前沿,兼收并蓄,吐故纳新。我们试图做到:坚持理性与情感并重,从实践中来,到实践中去,深入浅出;坚持国内与国际并重,立足中国,洋为中用,中西融合;坚持传统与创新并重,尊重历史,正视现实,面向未来。我们认为,本教材比较适合高等院校劳动与社会保障专业作为教材使用,也适合经济类、管理类及人口与社会学类专业师生作为专业参考书,同时亦适合所有对社会保障有兴趣的人士阅读。

绪 论

社会保障作为市场经济发展的社会稳定器,对稳定社会、促进社会经济发展起着重要作用,因而世界各国都大力发展社会保障事业。而社会保障事业发展的程度如何,从根本上取决于社会保障人才的培养,人才素质的高低直接制约社会保障事业的水平,培养从事社会保障的专门人才成为发展社会保障的关键。培养社会保障的专门人才就需要其掌握社会保障的基础理论,因而需要建立科学、完善的社会保障学科来培养社会保障理论研究人才和社会保障管理的实务性人才。而在我国,随着改革开放的不断深入,社会保障理论滞后于实践的问题较严重,这就使社会保障学科建设的紧迫性与必要性日益突出。

一、社会保障概述

一般来说,社会保障学是研究社会保障工作及其发展规律的学科。社会保障学的建立是与社会保障的产生、演变密切联系在一起的,并在更高的层次上指导社会保障事业的发展。因此,在学习社会保障学的研究对象和知识体系之前,我们必须掌握关于社会保障的基本内涵。

(一) 社会保障的含义和特征

迄今社会保障产生虽然已有较长的历史,且成为世界主要国家市场经济体制运作中不可或缺的环节,但是,关于“社会保障”在世界范围内至今尚未形成一个统一的、被普遍接受的定义。所以,理解社会保障,首先需要与特定国家的具体国情及特定时代背景等结合起来。

1. 国际社会对社会保障的界定

“社会保障”(social security)亦称“社会安全”,于1935年在美国制定的《社会保障法案》中首次出现。因其概括而又确切地表达了全世界人民一种最深刻而广泛的愿望,所以在1944年于美国召开的第26届国际劳工大会上通过的决议中,以“社会保障”代替了“社会保险”的提法。自此之后,这一概念越来越为

国际社会所认同和使用。

德国是世界上最早建立社会保障的国家,它按照市场经济运行的要求和强制自助性原则建立了社会保障制度,并把社会保障解释为:“社会保障主要是指社会公平和社会安全,必须使在市场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机会,对于那些由于失去劳动能力或因意外而不能参加竞争的人,应在生活上提供保障。”^①即通过社会保险,必须使那些在激烈的市场竞争中失败的人不致遭受灭顶之灾,并能获得重新参与竞争的机会。而对于那些由于失去劳动能力或遭受意外困难而不能参加竞争的人,社会应在生活上为其提供基本保障,使他们能够维持最低限度的生活,而不致无法生存下去。德国的概念强调社会公平。

英国是世界上福利国家的发源地,他们把社会保障理解为一种国家对国民的福利计划,目的在于“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所受的损失,并通过免除医疗等公益服务和家庭社会补贴以提高其福利”^②。英国建立福利国家的理论与政策依据是1942年由经济学家贝弗里奇主持制定的《社会保险及相关服务》,这份报告为英国勾画了一幅比较完整的福利国家蓝图,社会保障被首次赋予了普遍性原则和类别原则,被认为是代表社会进步政策的一个组成部分。其目标被界定为消除贫困,并将其概括为国民在失业、疾病、伤害、年老以及家庭收入锐减、生活困难时予以社会保障。所以,《简明不列颠百科全书》(中文版)关于社会保障的释义是:“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所受的损失,并通过公益服务(如免费医疗、生活补助)以提高其福利。社会保障可包括:社会保险计划、保健、福利事业和各种维护收入的计划。”英国的概念特别强调公共福利。

美国关于社会保障的概念,首先是基于解决国内存在的失业和年老问题,以《社会保障法案》为依据形成了对社会保障的解释:“是对国民可能遭遇的各种危险如疾病、年老、失业等加以防护的社会安全网。”^③1985年,美国社会保障署规定了社会保障的形式:“社会保障方案对受保人及其供养家属的保护,通常是通过下述方法中的一种或两种实现的:第一种是以现金支付的形式对由于年老、伤残或死亡、疾病和生育、工伤或失业而造成的收入损失,至少提供一部分补偿。第二种是以服务的形式提供的保护,主要是住院治疗、医疗服务和康复服务。针

① 陈良瑾主编:《社会保障教程》,1~2页,知识出版社,1990。

② 《简明不列颠百科全书》,第7卷,117页,中国大百科全书出版社,1986。

③ 龚莉:《就业和社会保障》,149页,人民出版社,1996。

对收入损失提供现金补助的措施,通常称为‘收入保障’方案,而对受保人提供资助或直接服务的方案,通常称之为‘实物补助’。”^①1995年进一步解释,社会保障是指“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。为抚养子女而发给家属津贴也包括在这个定义之中”^②。美国的概念强调的是社会安全。

在日本,对社会保障的解释有广义与狭义之分。广义的社会保障是“政府关于解决各种社会问题的社会政策”的统称;狭义的社会保障是指“国民在生活蒙受诸如失业、伤病、高龄等各种变故,而使这些国民的生活源泉——所得出现中断或减少,给国民生活带来困难时,通过社会保障机制,进行国民收入再分配,保障其最低限度的收入所得,由国家来救济国民生活之缺损的制度”^③。日本的概念特别强调通过国家援助保障其国民最低限度的生活。

1942年,国际劳工组织把“社会保障”定义为:“通过一定的组织对这个组织成员所面临的某种风险提供的保障。它为公民提供保险金,预防或治疗疾病,在其失业时,给予资助并帮助他们重新找到工作。”^④第二次世界大战后,社会保障作为“社会安全网”和“经济稳定器”的作用越来越明显,影响也日益扩大,对社会保障的界定也起了变化,即:“社会通过一系列对付经济和社会风险的公共措施,为社会成员提供保护——否则,这种风险将导致薪给的停止支付,或因疾病、生育、工伤、失业和死亡导致实际收入的减少;同时它也提供医疗照顾和家庭津贴。”^⑤

1948年12月,联合国通过的《人权宣言》把“社会保障”定义为:“每个人为自己和家庭之健康与幸福,在衣、食、住、医及其必需的社会服务方面,享有适当生活水平的权利;而对于失业、疾病、残疾、寡居老年等情况下以及由于个人不可抗力遭遇到的生活危机,无法为生,有权利获得保障。”^⑥联合国的概念强调基本人权。

自20世纪50年代以来,国际劳工组织又通过了一系列公约扩大社会保障范围,其中最重要的是1952年6月28日在日内瓦国际劳工会议上通过的《社会

① 美国社会保障署编:《全球社会保障制度——1985》,华夏出版社,1989。

② 美国社会保障署编:《全球社会保障制度——1995》,华夏出版社,1996。

③ 一番夕濂·康子:《社会福利基础理论》,33页,华中师范大学出版社,1998。

④ 郑功成主编:《社会保障概论》,5页,复旦大学出版社,2005。

⑤ 唐钧:《市场经济与社会保障》,45页,黑龙江人民出版社,1995。

⑥ 齐海鹏编著:《社会保障教程》,4页,东北财经大学出版社,2006。

保障(最低)公约》,把社会保障范围扩大到医疗照顾、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、遗属津贴等方面。20世纪80年代中期,国际劳工组织聘请十名专家完成的《21世纪社会保障展望》报告,又对社会保障作了规范:“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而受很大影响。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的时候,尽可能做到妥善安排。因此,社会保障需要的不仅是现金,而且还要有广泛的医疗和社会服务。”这一表述,强调社会保障应保证人们的正常生活。

以上各国及联合国对于社会保障的理解虽各不相同,但共同之处也十分明显。一是强调国家或政府 in 实施社会保障中的主体责任;二是对社会成员在遭受各种风险或遭遇生活困难时提供物质帮助。

2. 我国学者对社会保障的定义

在改革开放之前,我国很少有人将社会保障作为一个学术理论问题作全面、深入的研究,翻译的一些国外的有关论著,用词也很不严谨,如常将社会保障和社会保险、社会福利混为一谈。改革开放以后,我国学者才从经济体制改革的配套工程的角度关注、研究社会保障问题。

1982年重新颁布的《中华人民共和国宪法》第45条明确规定:“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。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”^①这是国内较早对现代社会保障相关内容最权威的概括。1986年,我国政府在六届人大四次会议通过的第七个五年计划中首次使用了“社会保障”一词,把社会保障作为一个总概念,在其下并列地提出了社会保险、社会福利、社会救助、医疗卫生事业、优抚安置工作等一些具体的项目。^②但是,我国学术界是从20世纪80年代中期以后才逐渐介入社会保障研究的。所以,在我国学界目前对社会保障的定义也没有最终统一。

20世纪90年代以前的解释比较笼统。近年来,随着研究的深入,对社会保障的理解也不断深化。如《中国劳动人事百科全书》中的社会保障词条作出的说明是,“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”,

① 《中华人民共和国宪法》,16页,中国法制出版社,1999。

② 齐海鹏编著:《社会保障教程》,4页,东北财经大学出版社,2006。

“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”。^①《中国民政词典》对社会保障的释义是:“国家和社会依法对社会成员的基本生活给予保障的社会安全制度。”^②《社会保障辞典》对社会保障的解释是:“国家和社会根据立法,对由于社会和自然等原因造成生活来源中断的社会成员给予一定的物质帮助,从而保证其依法赋予的基本生活权利,维系社会稳定的社会安全制度。”^③

《社会保障实务大全》一书认为,社会保障是“工业化国家以政府为主体,通过立法程序,通过动员社会资金,用再分配国民收入的办法,对社会上贫者、弱者实行救助,使他们能够享有最低生活,对工资劳动者暂时或永远失去工资收入后给予一定程度的收入补偿,使他们能够享有基本生活,以及对城乡全体居民举办福利措施,而赖以收到安定社会、促进经济成长和增进人民生活福利成效的一种带有‘社会安全网络’性质的社会事业”^④。

郑功成在《社会保障学》中的定义比较简洁,即:“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总称。”^⑤他指出,社会保障有三个必备要素:一是经济福利性,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,而非供给者与受益者的直接对应行为;三是以保障和改善国民生活为目标,包括经济保障与服务保障。

董克用、孙光德主编的《社会保障概论》没有直接给社会保障下定义,而是对社会保障制度进行规定,认为社会保障制度“是以国家或政府为主体,依据法律规定,通过国民收入再分配,对公民在暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因生活发生困难时给予物质帮助,保障其基本生活的制度”^⑥。

史柏年主编的《社会保障概论》的定义是:“社会保障,是为保障民生以及促进社会进步,由国家和社会以立法为依据出面举办,由政府机关和社会团体组织实施,对因各种经济和社会风险事故而陷入困境的人群以及有精神需求的全体公民提供的福利性的物质援助和专业服务的制度和事业的总称。”^⑦

① 《中国劳动人事百科全书》,经济日报出版社,1989。

② 崔乃夫主编:《中国民政词典》,上海辞书出版社,1990。

③ 张海鹰主编:《社会保障辞典》,经济管理出版社,1993。

④ 侯文若主编:《社会保障实务大全》,新华出版社,1993。

⑤ 郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,11页,商务印书馆,2000。

⑥ 董克用、孙光德主编:《社会保障概论》,4页,中国人民大学出版社,2001。

⑦ 史柏年主编:《社会保障概论》,5页,高等教育出版社,2004。

上述专家或著作对社会保障的定义,都指出了社会保障本质的各个方面。但是,我们认为对社会保障概念的科学界定,必须体现它作为概念的确定性、周延性、本质性和抽象性的基本要求。因此,综合上述专家的观点,我们认为:社会保障是指国家或政府通过立法形式,运用社会化的保障手段,满足一定社会群体的基本生活需要,同时根据经济和社会发展状况,逐步增进公共福利和服务,以维护社会和谐发展的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。

这一定义包括了社会保障的主体、客体、内容、手段和目标等多层含义:

(1) 社会保障的主体是国家或政府。国家作为社会管理的最高权力机关,政府作为执行国家权力的具体代表,保障全体社会成员的基本生活是其当然的责任。因而社会保障是国家或政府的政治和立法的一个重要组成部分,国家或政府是社会保障的责任主体。社会保障具有权威性。

(2) 社会保障通过钱、物援助的方式,为社会成员的基本生活权利提供安全保障,以确保社会成员的需要不因特殊事件的发生而陷入生存困境,减少工业风险给人带来的灾难,以调节经济的正常运转和社会的稳定,它的受益面覆盖了社会成员的大多数。因此,在一定范围内必须普及到每一个公民,否则就难以促进社会的安定。社会保障具有普及性。

(3) 社会保障的手段是立法。社会保障作为一种由国家或政府实施的社会行为,其效力是靠法律这一强有力的社会控制手段来保证的。我国通过的《中华人民共和国老年人权益保障法》和《中华人民共和国残疾人保障法》等,就是对社会保障以立法为手段的最好佐证。社会保障只有以法律为根据,以强制手段保证执行,才会取得真正成效。社会保障具有强制性。

(4) 社会保障水平的“度”是满足人民的基本生活需要。提供社会保障的基本目的不仅在于提供基本生活保障,而且在于通过社会保障连接生产与消费,以达到经济和社会均衡发展。因此,需要的满足有两层含义:一是保证在激烈的市场竞争中失败的人不致遭到灭顶之灾,使其通过社会保障的帮助能够重新参与竞争;二是通过提供适度的基本生活需求不至于使受助者产生过度依赖的负效应。社会保障具有适度性。

(5) 社会保障制度是国家的社会经济政策,其实施的目的是为了维护社会公平,促进经济发展。社会保障资金来源包括政府的财政拨款、单位和个人的缴费,也有社会的捐献,但以国家财政为后盾,通过国民收入分配与再分配的方式进行,改善社会不同或相同阶层、不同或相同成员的收入分配状况,以此实现社会公平的目标。社会保障具有公平性。

3. 社会保障的基本特征

尽管世界各国政府与不同的学者关于社会保障概念的理解和界定存在一定差异,但仍能清晰地感到社会保障还是存在一些共同的特征。这些特征既是各国社会保障建立和发展经验的总结,也是各国社会保障国别特色存在的前提条件。

(1)强制性。社会保障的强制性,体现为社会保障是通过国家立法来强制实施的。法律规定了国家、单位和个人的权利与义务。它涉及收入的再分配,如果不通过国家立法,很难强制执行。而不强制执行,不能保障所有因故不能获得劳动报酬的劳动者的基本生活,就不能实现社会的安定和经济的发展,就达不到社会保障的目的。

(2)保证性。社会保障按照一定时期的生产力水平,对生存发生困难的社会成员的基本生活需要给予物质帮助。这部分人的基本生活需要如果得不到保证,就会危及他们的生存,影响社会的安定。当然,社会保障的水平是相对的,因社会生产力发展水平的不同而不同,并随着生产力发展水平的提高而提高。但是,无论在什么情况下,都必须要对社会成员由于生存危机而引起的基本生活需要给予物质保证。为强化各种保证,社会保障必须由国家以立法的形式固定下来,社会成员才会获得安全感,并在安定的社会环境中无忧无虑地从事创造活动。

(3)福利性。社会保障的福利性,体现为社会保障的目标和实际效果,就是要实现个人生活状况的不断完善。也就是说,社会保障必须能够从实质上帮助人们提高就业水平,获得更大程度的收入保障,改善和扩大教育设施、健康、营养、住房和社会福利。其最明显的目的就是福利性。当然,这种福利性不是超现实的,而是与每个国家的性质、政治制度、社会和经济条件密切相关的。

(4)普遍性。对于社会成员来说,社会保障不分部门和行业,不分就业单位的所有制性质或有无职业,不分城市和农村,只要生存发生了困难,都应无一例外地给予基本生存的物质保证。社会成员之间只存在保障基金筹集方式、保障项目、给付标准以及支付方式的差异,而不存在社会保障有无的问题。

(5)公平性。实现社会公平是社会保障追求的目标。社会保障基金的分配虽然不可能绝对平均,但社会成员在享受社会保障的机会和权利上具有机会均等和利益均享的特征。也就是说,凡是生存发生困难的社会成员,都可以均等地获得社会保障的权利和机会,而且每个社会成员从社会保障中获得的帮助是基本均等的。

(6)鼓励性。社会保障形式的选择,在保障社会成员基本生活的同时,又具

有鼓励其积极从事劳动为社会多作贡献的功能。例如,对暂时或永久丧失劳动能力者的社会保险,与其以往的劳动贡献挂起钩来,通过给付标准的差别,就能鼓励劳动者在就业期间积极劳动,不仅在职时可以多劳多得,将来也会享受更多的社会保障待遇。又如,在社会救助上,对无固定收入的社会成员给予物质上的帮助,又根据其不同特点安置就业,鼓励其参加力所能及的劳动,为社会多作贡献。对因自然灾害及其他原因处于危难之中的社会成员,在给予物质保障的同时,鼓励其发展生产,摆脱困难。

(7)互济性。社会保障的互济性体现在社会保障的国民收入再分配功能上,尤其在社会救助和社会福利方面体现最为明显。社会救助和社会福利资金均来自于劳动者为社会的剩余劳动所提供的资金,体现了劳动者对非劳动者的无偿援助。如在社会保险方面,除了预酬基金的个人账户的投资方式缺乏再分配功能外,其他几种模式均能体现“取之于己,部分用之于人;部分取之于人,用之于己”的再分配功能。这是因为每个劳动者的情况不尽相同,退休后的寿命也有差别,对社会保障的需要量不同,因而每个劳动者的社会保障基金的扣除、贮存、分配和使用,在数量上、时效上是不相等的。

(8)储存性。社会保障的资金是依照法律强制性地扣除、缴纳和储存,然后进行分配和使用。这就是说,劳动者在能够劳动之时,社会就将其所创造的一部分价值逐年逐月地进行强制储存,等劳动者丧失劳动能力和失业时,再根据实际需要进行分配和使用。储备性意味着劳动者的社会保障基金的分配与使用是将原来储存的社会保障基金返还给劳动者,其目的是“有备无患”。社会保障的储备性是社会保障保证性和普遍性的物质基础。

(二) 社会保障的体系、地位与作用

社会保障制度在自身的发展过程中,相继出现了社会救济、社会保险和社会福利等形式,这几种不同的保障形式构成了社会保障制度的基本内容。它们在保障范围、保障对象、保障水平、资金来源等方面各司其职,共同实现着社会保障的经济和社会功能。

1. 社会保障体系

所谓社会保障体系,是指一个国家或地区法定的社会保障所涵盖的全部内容、范围和项目构成的整体。它通过对国民收入的分配和再分配,保障全体公民基本生存权利,并不断提高人们的福利水平,是社会文明、进步的标志。

各个国家实行的社会保障的内容一般都是自成体系的,即根据各自国家的经济发展水平、文化传统和历史背景确定内容并加以组合。

从社会保障体系的出现次序来看,大致可以分为三个阶段:首先是以体力劳动者为对象的劳动保障;其次是对全体劳动者(含潜在劳动者)的保障;再次是把劳动者以外的一般公民,如个体经营者、自由职业者,或以财产收入和养老金、年金收入维持生活的无业者等都包括在享受保障的范围之内的全体国民的保障。

从社会保障施行的项目来看,先是以病残老死及生育为主要内容,后来逐步扩展到对失业后生活的保障、社会性救济和社会福利等方面。无论哪一个工业化国家,基本上都遵循着这样一个发展途径构建它们的社会保障体系,只是发展不太平衡而已。

国际劳工组织曾从广义上对社会保障体系作过规定,即:“构成社会保障的各种要素或组成部分包括:社会保险、社会救助、国家财政资助的福利、家庭津贴,以及储蓄性基金,还有雇主规定的种种补充性条款,加上环绕社会保障而开展的种种补充性项目。”^①

我国学者对社会保障的外延作出划分始于20世纪80年代中期,国务院在制订“七五”计划时在广泛征求了专家、学者意见的基础上,将社会保障的外延确定为社会保险、社会救济、社会福利和优抚保障。进入20世纪90年代,我们对社会保障的认识又有了提高,认为在我国的混合型社会保障体系中,应将正式的和非正式的保障手段都包含在内。在1993年11月召开的中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出,要“加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系”^②,其主要内容包括:完善企业职工基本养老保险制度,健全失业保险制度,完善城镇职工基本医疗保险制度,推行职工工伤和生育保险,探索机关和事业单位社会保障制度改革,完善城市居民最低生活保障制度,鼓励有条件的企业建立补充保险,积极发展商业养老、医疗保险,建立以家庭为主,同社区保障、国家救济相结合的农村养老保障,在有条件的地方探索建立农村最低生活保障制度。

由此,我们可以看出,广义的社会保障体系是指现代国家以社会救助、社会保险与社会福利等为主要内容而构建起来的保障国民有社会安定感和社会有稳定感的社会安全体系。本书根据世界各国对社会保障的界定和开展的社会保障实践,以社会保障方式把社会保障体系分为社会保险、社会救助、社会福利和针

① 联合国国际劳工组织编:《社会保障基础》,21页,吉林大学出版社,1989。

② 《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》,《人民日报》,2003-10-22。

对特殊对象的社会保障等多个部分。

2. 社会保障的地位

作为现代社会健康文明发展的极其重要的基本制度安排的社会保障,是社会公平的维系机制、经济成果的共享机制、政治文明的促进机制、人际关系的润滑机制。其在现代社会经济发展中的地位主要体现在:

(1) 社会保障是克服市场失灵的必要手段。市场经济是一种有效的机制,是资源配置的基础。但市场经济不是万能的,其本身存在许多缺陷,如宏观经济运行不稳定、收入分配不公平、信息不充分以及外部不经济问题,这些缺陷如得不到解决,社会利益关系的矛盾和冲突就难以化解,经济运行就不能良性发展。而社会保障属于社会福利公共事业,由国家组织实施,通过提供失业保险、养老保险和社会救助,解决由市场机制所解决不了的社会问题。

(2) 社会保障是劳动力再生产和社会再生产的保证机制。社会保障本质上是对社会产品的分配,在社会再生产过程中处于中介地位,是联结生产和消费的中间环节。社会保障与社会再生产的关系是:生产的水平、结构和形式决定社会保障的标准、水平和结构;社会保障对于社会再生产具有反作用。社会再生产是物质产品再生产和劳动力再生产的统一。劳动力再生产又是社会再生产过程得以顺利进行的保证。一旦劳动力再生产过程发生故障,又不能及时得到排除,必然会危及社会再生产。所以,社会保障对于保证劳动者的身心健康、家庭经济生活的稳定、保护和恢复劳动力具有重要的作用。

3. 社会保障的作用

社会保障制度旨在为保证社会成员的基本生活权利而提供救助和补贴,其主要功能是建立社会化为标志的生活安全网,消除市场过程中产生的社会不安定因素,防止社会动荡。其主要作用体现在以下几个方面:

(1) 社会保障是促进经济运行的“调节器”。经济的健康成长、发展,需要一个稳定的经济环境,其中特别是社会供求的基本平衡是人们追求的目标之一。社会保障可以调节社会总需求,平抑经济波动。当经济衰退、失业率上升,失业保险和社会救助有助于提高社会购买力,拉动有效需求,促进经济复苏;当经济高涨和失业率下降时,则通过缩减社会保障支出,如提高社会保障税、降低社会保障待遇水平等,使当时的社会总需求不至于过度膨胀。

(2) 社会保障是化解社会不公的“平衡器”。社会保障实现社会公平的重要手段,能够在一定程度上消除在社会发展过程中因意外灾害、疾病等因素造成的机会不均等,使社会成员在没有后顾之忧的情况下参与市场的公平竞争。此外,社会保障实行的是风险共担的原则,通过在全体社会成员之间的风险分担,实现

国民收入的再分配,减少社会分配结果的不公平,以增进社会的共同富裕,使中产阶级在社会成员构成中占大多数,从而形成稳定的社会结构。

(3) 社会保障是维护社会安定的“稳定器”。今天,现代化的大生产和激烈的市场竞争不仅改变了人们的生活秩序,也给人们带来了风险。而社会保障对那些由于各种原因造成生活困难的劳动者实行社会保险,就免除了他们生活的后顾之忧,从而消除社会不安定因素,保证现代社会能在剧烈的市场竞争中正常地、有效率地运转和发展。所以,建立新型的社会保障制度,是维护劳动者合法权益、实现社会安定的根本性措施。

(三) 社会保障的原则与类型

迄今为止,世界上已经有 170 多个国家建立了社会保障制度。尽管各个国家因为国情不同,在制度设计上存在着较大的差异,但也存在共同性。

1. 社会保障的原则

现代社会保障制度不仅承担着“救贫”和“防贫”、保障社会成员基本生活的责任,还为全体社会成员提供与经济发展水平相适应的保障项目和公共服务,从而使人们能够分享经济社会发展的成果,这是现代社会保障制度的基本原则。

(1) 福利原则。社会保障的福利原则是指社会和国家要保证社会成员个人及其家庭的基本生活需要,使每个人都能“体面”地生活。社会保障制度的福利性,正是为了适应这一要求。而坚持社会保障的福利原则,要注意分清以下三个关系:一是与旧的保障不同,接受社会保障是公民的基本权利之一。这是国家、社会发展的必要条件,也是现代社会保障区别于以往济贫事业的重要特点。二是在市场经济条件下,社会保障作为一种社会福利制度,不能与经济制度混同。因为经济制度的任务是利用市场竞争机制实现最大的经济效益,它虽然也包括分配制度,即社会总产品的初次分配,但必须服从并服务于生产,受效率原则和竞争规律的支配。三是社会保障与商业保险不能混同,要注意区分二者作用的领域和注意二者之间的相互配合。

(2) 普遍原则。社会保障的普遍原则是社会保障的本质特征即高度社会化所决定的。它是把社会成员中所有符合法定资格条件的人都纳入到社会保障体系中来,使他们即使遇到各种风险事故或出现暂时困难也能得到帮助。这是现代国家和文明社会为使所有社会成员都能普遍地享有社会保障权利,而正在追求和实践的一种理想和目标,也是社会保障发育成熟的表现。在社会化大生产过程中,由于发生经济风险的频度不断加大,所有社会成员只有联合起来,通过公助、互助和自助的形式,才能够提高全体社会成员的安全程度和生活质量。此

外,这一原则还保证了社会保障基金不断增加的需要。由于扩大覆盖范围,使更多人加入到社会保障体系中来,从而大大增强社会保障基金的实力,这样才能使参保者更有保障,抵御社会风险的能力大大增强。

(3) 适度原则。社会保障的适度原则,是指法律规定的社会保障项目、标准与国家、社会及公民个人所能提供的财力、物力相适应。换言之,就是社会保障制度应与一个国家的社会生产力发展水平相适应。世界各国的实践经验表明,社会保障水平具有刚性,易升不易降。因此,建立社会保障制度要非常谨慎。因为任何保障和福利开支的削减,都会遭到有关社会集团的反对而难以实施,其结果使国家和社会负担过重,反过来会影响经济的发展。

(4) 权利与义务相对应原则。社会保障权利与义务是一对范畴,二者是紧密联系的。公民要享受社会保障的权利就必须承担一定的义务。理解这一原则,应注意的是:第一,享有社会保障是人人平等的权利。即公民在生活上发生困难、遇到风险时,国家和社会应依法予以经济的保证,而不是施舍。人人平等地享受社会保障权利,意味着反对各种歧视,接受者的人格尊严要得到尊重。第二,权利主体应承担义务。即公民作为社会保障的对象也要履行应尽的义务,才能取得权利主体的资格。第三,坚持权利与义务的对应而不是对等。对等原则是商业保险中一项重要原则,所谓多投多保,少投少保,不投不保。而社会保障虽然强调权利与义务的对应,但并不像商业保险那样完全对等。社会保障之所以遵循对应原则,主要是与社会保障所追求的目标有关。

(5) “公平优先,兼顾效率”原则。社会保障是实现公平分配、稳定社会的一种机制,也是保证效率提高的一种辅助机制。现代经济学认为,公平和效率的关系,既相互统一,又相互矛盾。所以,在社会保障实践中处理公平与效率的关系时,应遵循“公平优先,兼顾效率”的原则。突出公平优先,是因为市场经济机制本身追求的就是效率,市场中的行为主体通过对利润的追求,可以促进生产技术的不断进步和生产效率的不断提高,并促进经济社会不断进步。而只有突出公平优先,才能弥补市场效率至上所带来的弊端,保证经济效率的可持续性。如果过度地强调效率以及由此引起的优胜劣汰,则必然会出现一部分人陷入困境甚至遭市场淘汰,引发社会矛盾和冲突。

当然,上述原则不是孤立的,而是互相联系的,它们对社会保障各项内容的作用也不完全相同,在各国的实践中还会表现出一些不同的特点。当然,作为原则也不是一成不变的,在实践中还要求有灵活性。

2. 社会保障的类型

由于不同国家政治、经济和社会背景各异,对社会保障的认识角度不一,因