

教育部经济管理类核心课程教材

高等院校经济学管理学核心课教材

高等财经院校“十二五”规划精品教材



# 社会保障概论

张宗坪 董西明 主 编  
路 军 贾海彦 副主编

INTRODUCTION TO  
SOCIAL SECURITY

 上海财经大学出版社

教育部经济管理类核心课程教材

高等院校经济学管理学核心课教材

高等财经院校“十二五”规划精品教材



# 社会保障概论

张宗坪 董西明 主 编  
路 军 贾海彦 副主编

INTRODUCTION TO  
SOCIAL SECURITY



上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论/张宗坪,董西明主编;路军,贾海彦副主编. —上海:  
上海财经大学出版社,2013.12

教育部经济管理类核心课程教材

高等院校经济学管理学核心课教材

高等财经院校“十二五”规划精品教材

ISBN 978-7-5642-1815-7/F · 1815

I. ①社… II. ①张… ②董… ③路… ④贾… III. ①社会保障-高  
等学校-教材 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 007417 号

□ 责任编辑 李嘉毅

□ 书籍设计 钱宇辰

□ 责任校对 胡芸 卓妍

SHEHUI BAOZHANG GAILUN

## 社 会 保 障 概 论

张宗坪 董西明 主 编

路 军 贾海彦 副主编

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海华教印务有限公司印刷装订

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

---

787mm×1092mm 1/16 15.25 印张(插页:1) 390 千字

印数:0 001—5 000 定价:32.00 元

# 前 言



社会保障是社会科学研究中的一个重要领域,“社会保障概论”是社会保障及其相关专业的一门重要的基础课程。在我国的高等教育中,政治学、经济学、社会学、管理学、法学、人口学、统计学等学科的课程体系都涉及社会保障方面的教学内容。同时,社会保障是社会主义市场经济体制的“五大框架”之一,也是保障人民群众的基本生活、保障社会安定、促进改革开放、实现共同富裕的重要保证之一。学习和掌握社会保障的基本原理和知识,将有助于我们理解社会保障学及相关社会科学的基本内容,也有助于我们设计、解读和实践国家经济社会发展战略。

“社会保障概论”是山东省的省级精品课程。本教材的作者均为精品课程团队成员,都是长期讲授“社会保障概论”课程的专业教师。作者基于在教学和实践中积累的丰富经验和完整的理论知识,编写了这本教材。本教材具有以下三个特点:一是教材定位明确,凸显了高水平财经类大学的学科特色,适应公共管理类人才培养目标的要求。例如,在理论基础方面,本教材着重介绍经济学、管理学的相关理论;在案例选用上,本教材既注重学生对社会保障专业知识的学习,又注重学生对公共管理实务技能的提升。二是课程内容重点突出,衔接有序。本教材在阐述具体制度的基础上,更加侧重于基础理论的讲授,增加内容的灵活性,给予学生更多的自学空间,避免了以往教材中内容过多、过泛的缺陷;同时,注重社会保障专业课程体系内不同课程之间的协调与衔接,避免内容的简单重复。三是创新体例结构。本教材由经典案例作为引导,展开理论与制度的介绍,穿插前沿性拓展阅读材料,深度挖掘社会保障现象背后的运行规律与机理,激发学生的问题意识,提高学生分析和解决问题的能力。每章后附有本章小结、关键术语、案例分析、思考题和扩展阅读材料,以帮助学生更好地理解 and 掌握整章内容。

本教材由张宗坪、董西明任主编,路军、贾海彦任副主编。具体编写分工是:第一章和第八章由董西明编写;第二章由路军编写;第三章、第六章和第七章由贾海彦编写;第四章由张宗坪编写;第五章和第九章由罗微编写;第十章和第十一章由姜玉贞编写。

本教材在编写过程中参考了大量文献资料、同行专家的著述,甚至直接引用了他们的一些研究成果,在此谨向引文的诸位作者表示衷心的感谢。教材中存在的不足和疏漏之处,欢迎专家和读者批评指正。

编者

2013年12月于济南

# 目 录

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| 前言 .....                    | (1)  |
| 第一章 社会保障概论 .....            | (1)  |
| 第一节 社会保障的概念 .....           | (1)  |
| 第二节 社会保障的特征和功能 .....        | (5)  |
| 第三节 社会保障体系和模式 .....         | (7)  |
| 第四节 社会保障的基本原则 .....         | (13) |
| 本章小结 .....                  | (17) |
| 关键术语 .....                  | (17) |
| 案例分析 .....                  | (18) |
| 思考题 .....                   | (18) |
| 扩展阅读材料 .....                | (19) |
| 第二章 社会保障发展史 .....           | (20) |
| 第一节 传统社会保障阶段 .....          | (20) |
| 第二节 现代社会保障阶段 .....          | (24) |
| 第三节 全球社会保障危机与改革 .....       | (26) |
| 第四节 新中国社会保障制度发展史 .....      | (27) |
| 第五节 社会保障制度变迁的基本规律 .....     | (31) |
| 本章小结 .....                  | (34) |
| 关键术语 .....                  | (34) |
| 案例分析 .....                  | (35) |
| 思考题 .....                   | (35) |
| 扩展阅读材料 .....                | (35) |
| 第三章 社会保障理论基础 .....          | (36) |
| 第一节 国家干预主义与社会保障 .....       | (36) |
| 第二节 新自由主义与社会保障 .....        | (43) |
| 第三节 吉登斯“第三条道路”思想与社会保障 ..... | (47) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 本章小结 .....                 | (50)  |
| 关键术语 .....                 | (50)  |
| 案例分析 .....                 | (50)  |
| 思考题 .....                  | (51)  |
| 扩展阅读材料 .....               | (52)  |
| <b>第四章 社会保障立法与管理</b> ..... | (53)  |
| 第一节 社会保障法制建设 .....         | (53)  |
| 第二节 社会保障管理体制 .....         | (66)  |
| 本章小结 .....                 | (81)  |
| 关键术语 .....                 | (82)  |
| 案例分析 .....                 | (82)  |
| 思考题 .....                  | (82)  |
| 扩展阅读材料 .....               | (83)  |
| <b>第五章 社会保障基金</b> .....    | (84)  |
| 第一节 社会保障基金概述 .....         | (84)  |
| 第二节 社会保障基金的管理 .....        | (88)  |
| 第三节 社会保障基金的筹集 .....        | (91)  |
| 第四节 社会保障基金的投资运营 .....      | (96)  |
| 第五节 社会保障基金的给付 .....        | (101) |
| 本章小结 .....                 | (103) |
| 关键术语 .....                 | (103) |
| 案例分析 .....                 | (104) |
| 思考题 .....                  | (105) |
| 扩展阅读材料 .....               | (105) |
| <b>第六章 社会养老保险</b> .....    | (106) |
| 第一节 社会养老保险概述 .....         | (106) |
| 第二节 社会养老保险的基本内容 .....      | (110) |
| 第三节 社会养老保险的基本类型 .....      | (112) |
| 第四节 中国社会养老保险制度 .....       | (115) |
| 本章小结 .....                 | (125) |
| 关键术语 .....                 | (125) |
| 案例分析 .....                 | (126) |
| 思考题 .....                  | (127) |
| 扩展阅读材料 .....               | (127) |
| <b>第七章 社会医疗保险</b> .....    | (128) |
| 第一节 社会医疗保险概述 .....         | (128) |

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 第二节 社会医疗保险的主要内容   | (130) |
| 第三节 社会医疗保险的模式     | (136) |
| 第四节 中国社会医疗保险制度    | (139) |
| 本章小结              | (146) |
| 关键术语              | (147) |
| 案例分析              | (147) |
| 思考题               | (148) |
| 扩展阅读材料            | (148) |
| <b>第八章 失业保险</b>   | (149) |
| 第一节 失业保险概述        | (149) |
| 第二节 失业保险的主要内容     | (156) |
| 第三节 失业预防和就业扶助     | (161) |
| 第四节 中国的失业保险制度     | (163) |
| 本章小结              | (169) |
| 关键术语              | (170) |
| 案例分析              | (170) |
| 思考题               | (170) |
| 扩展阅读材料            | (171) |
| <b>第九章 工伤保险</b>   | (172) |
| 第一节 工伤及工伤保险概述     | (172) |
| 第二节 工伤医疗救治与劳动能力鉴定 | (179) |
| 第三节 工伤补偿与工伤康复     | (181) |
| 第四节 工伤预防          | (184) |
| 第五节 工伤保险基金        | (189) |
| 本章小结              | (190) |
| 关键术语              | (191) |
| 案例分析              | (191) |
| 思考题               | (192) |
| 扩展阅读材料            | (192) |
| <b>第十章 社会救助</b>   | (193) |
| 第一节 社会救助概述        | (193) |
| 第二节 城市贫困救助        | (198) |
| 第三节 农村贫困救助        | (203) |
| 第四节 城乡医疗救助        | (207) |
| 第五节 自然灾害救助        | (210) |
| 本章小结              | (212) |
| 关键术语              | (212) |

|                       |              |
|-----------------------|--------------|
| 案例分析·····             | (212)        |
| 思考题·····              | (213)        |
| 扩展阅读材料·····           | (213)        |
| <b>第十一章 社会福利·····</b> | <b>(215)</b> |
| 第一节 社会福利概述·····       | (215)        |
| 第二节 老年人社会福利·····      | (218)        |
| 第三节 妇女儿童社会福利·····     | (223)        |
| 第四节 残疾人社会福利·····      | (227)        |
| 本章小结·····             | (231)        |
| 关键术语·····             | (231)        |
| 案例分析·····             | (231)        |
| 思考题·····              | (232)        |
| 扩展阅读材料·····           | (232)        |
| <b>参考文献·····</b>      | <b>(234)</b> |



# 第一章



## 社会保障概论



### 案例导引

#### 几个容易混淆的概念

中国的社会保障制度包括社会保险、社会救济和社会福利三项制度,其中,社会保险又分养老、医疗、失业、工伤、生育等主要险种。从社会保障制度的内涵来看,中国称之为社会保障制度,欧洲国家称之为福利制度(Social Welfare System)。在欧洲,福利的内容更为广泛,包括各种普享的家庭津贴、义务教育、住房津贴等。美国《社会保障法》中关于社会保障制度的内涵与中国现行的制度大致相同,但在近几十年来的研究领域中,学者们约定俗成地将“社会福利”限于对弱势群体、问题群体(吸毒者等)的制度或政策,而将养老保险等同于社会保障,南美邻国也沿用美国的用法。

资料来源:李珍.社会保障理论(第二版)[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2010:8—9.

### 第一节 社会保障的概念

社会保障是相对于家庭保障而言的,它是社会化大生产的产物,也是现代国家文明的重要标志之一。社会保障是国家运用强制手段进行社会风险管理的制度安排,是现代政府管理社会经济生活的重要工具,是国家保障公民生活的安全机制,是用人单位鼓励员工的政策依据之一,也是劳动者维护个人合法权益的制度保证。

#### 一、“社会保障概论”的含义

在社会经济生活中,“社会保障”是一个出现频率很高的名词。与“社会保障”一词相关的术语有很多,如社会保障制度、社会保障法、社会保障理论、社会保障学、社会保障理论与实务、社会保障理论与实践、社会保障概论等。其中,社会保障制度是指国家通过立法制定的保障社会成员基本生活需要和经济发展权益的社会保险、社会救助、社会福利等一系列制度的总称,是现代国家最重要的社会经济制度之一。据国际货币基金组织(IMF)统计,2010年社会保障

制度已推行到全世界 172 个国家和地区。社会保障理论则是关于如何制定和执行社会保障制度,以及如何监督社会保障制度的实施的学问。简言之,社会保障理论是关于社会保障制度的理论,它应该包括社会保障制度的产生与发展理论、社会保障的公平与效率理论、社会保障水平理论、社会保障基金的运行理论、社会保障法规的管理理论、社会保障管理体制理论等基本内容。而社会保障工作也称社会保障实践,是政府有关社会保障部门依据法律、法规、政策的规定与要求,为社会成员或失去收入来源的人提供基本生活保障的具体行为过程。通常,社会保障工作包括社会保障基金的筹集、给付、投资运营、管理等业务,也即对社会保障制度的实施过程。广义上的社会保障工作还可以包括社会保障制度的制定及对其实施情况的监督。可见,社会保障实践是关于社会保障制度的实践。虽然这些术语具有不同的含义,但在实际生活中,人们往往不加区分地使用或混用。

本书采用“社会保障概论”这一名称,认为社会保障概论应是社会保障理论和社会保障制度的统称。但也有学者认为,社会保障概论是指社会保障制度,它通常以社会保障制度本身为介绍和研究的对象。

## 二、国外对社会保障概念的界定

由于世界各国所处的经济发展阶段和社会环境不同、社会保障理念的设计及制度实践不同,对社会保障概念的理解和界定也不尽相同。迄今为止,国外学者对社会保障的概念有三十多种解释。可见,这是一个颇有争议的领域。

### (一)最早提出社会保障概念的美国

“社会保障”源于英文“Social Security”一词,又译为“社会安全”,最早出自美国 1935 年颁布的《社会保障法》(Social Security Act)。社会保障这一术语已被众多国家普遍接受和广泛认可,并逐渐成为以政府和社会为责任主体的社会保障制度的统称。

美国认为,社会保障是一种“社会安全网”,对国民可能遭遇的各种风险(如失业、疾病)加以防护。其具体含义是指根据《社会保障法》制订的社会保险计划,对于年老、长期残废、死亡或失业而失去工资收入者提供保障;同时,对年老和残疾期间的医疗费用提供保障。老年、遗属、残废和健康保险计划对受保险的退休者、残废者和他们的家属、遗属,按月提供现金保险待遇。

### (二)最早建立社会保险制度的德国

在社会保险制度的发源地——德国,社会保障被理解为社会公平和社会安全,它是为因生病、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基本生活保障。德国的社会保障基于市场经济理论,强调个人责任,奉行特殊性原则。

### (三)最早创立福利国家的英国

《简明大不列颠百科全书》指出:社会保障被理解为一种公共福利计划,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受到的损失,并通过公益服务(免费医疗)和家庭生活补助提高福利。由英国牛津大学教授贝弗里奇于 1942 年完成的《社会保险及相关服务》研究报告设计了一整套“从摇篮到坟墓”的福利国家蓝图,社会保障被首次赋予了普遍性原则。

### (四)日本政府对社会保障的界定

从广义上看,社会保障是指政府关于解决各种社会问题的社会政策的统称。从狭义上看,社会保障则是指失业、伤病、年老等造成收入中断(或减少),从而影响生活时,国家实施的保障

最低限度生活的措施。可见,日本的社会保障制度特别强调经济层面对生活贫困者的保障,突出公民的生存权利。

### (五)联合国对社会保障的定义

联合国于1948年12月10日通过的《人权宣言》中对社会保障的定义是:“每个人都有权使本人及家庭达到生活康乐,这不仅包括有权得到食品、衣着、住宅、医疗和其他社会基本服务,而且包括遇到失业、生病、残疾、丧偶、年老或由于非本人所能控制的其他原因而带来生活困难时,有权获得社会保障。”

### (六)国际劳工局对社会保障的概述

国际劳工局社会保障司于1989年编著的《社会保障导论》(Introduction to Social Security)一书中对“社会保障”一词作了如下概述:社会通过采取一系列公共措施,以保护其成员免受由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡造成的停薪或收入大幅度减少的经济损失及社会贫困,并对其社会成员提供医疗照顾和对有子女的家庭提供津贴。

## 三、我国对社会保障概念的界定

2007年5月28日,中国社会科学院发布的2007年社会保障绿皮书《中国社会保障发展报告(2007)No.3》显示,2006年“社会保障”首次取代“下岗就业”问题,成为城市居民关注的首要社会问题。2001~2005年,“下岗就业”问题一直是公众关注的首要焦点;而2006年,这一焦点问题发生了变化,转向了“社会保障”。

我国第一次使用“社会保障”一词是在1986年我国第六届全国人民代表大会第四次会议通过的第七个“五年计划”中,认为社会保障是国家和社会通过立法,采取强制手段对国民收入进行再分配,形成社会消费基金,对由于年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他灾难的发生而使生存出现困难的社会成员给予物质上的帮助,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。

在我国,一些学者根据自己的理解也对社会保障下了定义。

郑功成教授在《社会保障学》中认为,“社会保障是国家依法强制建立的、具有经济福利性的国民生活保障和社会稳定系统”。

孙光德、董克用教授在《社会保障概论》中认为,“社会保障是以政府为责任主体,依据法律规定,通过国民收入再分配,对暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因而生活发生困难的国民给予物质帮助,以保障其基本生活的制度”。

陈良瑾教授在《社会保障教程》中将社会保障定义为,“国家和社会,通过国民收入的分配与再分配,依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度”。

葛寿昌教授在《社会保障经济学》中认为,“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种有组织的措施、制度和事业的总称”。

郑秉文在《社会保障分析导论》中认为,“社会保障是与社会主义市场经济的体制基础相适应,国家和社会依法对社会成员的基本生活予以保障的社会安全制度”。

在我国香港地区,官方界定的社会保障是以政府为责任主体并通过向有需要的人直接发放款项的方式提供的福利,包括非供款性的社会救助、供款性的社会保险、普遍的津贴制度。学者周永新认为,社会保障是政府为保障国民的最低生活需要所采取的政策措施。

在我国澳门地区,较为普遍的是将社会保障视为社会福利的一部分。

在我国台湾地区,认为社会保障是指国家以社会救助、社会保险以及公共服务等方式,对因危险事故失能、失业而生活受损的社会成员提供各项生活服务,给予健康、职业和收入保障,从而促进民族健康、全民就业及民生均足。

我国社会保障的发展相对较晚,由于受到东西方文化的不同影响,不同学者对社会保障定义的阐述存有一定的差异。

#### 四、不同学科对社会保障概念的界定

社会保障作为一个多学科的研究领域,不同的学科对其的界定是不同的。

经济学认为,社会保障是一种利益分配手段,是指国家和社会通过立法对国民收入进行的分配和再分配。庇古、凯恩斯等著名经济学家都对社会保障理论作出过贡献。

社会学则从人类社会发展的终极目标与社会公平角度,将社会保障视为一种解决社会问题、抑制社会冲突和动荡的社会政策。柏拉图的《理想国》、培根的《新大西岛》、莫尔的《乌托邦》、康博内拉的《太阳城》等一大批社会学名著通常被视为社会保障的基础性理论源泉。

法学认为,社会保障是一种法律制度。以立法形式出现的社会救助法、社会保险法、社会福利法是社会保障制度建立和完善的反映。

管理学认为,社会保障是国家履行管理义务的一种社会责任,国家或政府应当满足经济贫困者的最低生活需要。

因为实践中的社会保障关乎国家的政治稳定和社会发展,所以,政治学将社会保障看做是一种政治行为,归入政治学范畴。

总之,不同的学科对社会保障研究的重点不同,因而界定也会存在差异。

#### 五、本书对社会保障概念的界定

综合不同学科对社会保障的思考以及世界各国和不同学者的理解,我们对社会保障作出以下界定:社会保障是通过国民收入再分配的方式,由国家和社会依法保证全体社会成员的基本生活权利和增进公共福利,以此来调整社会关系,最终促进社会进步和协调发展的一系列措施、机制和制度的总称。

社会保障的这一定义包括以下几层含义:

第一,社会保障的责任主体是国家或政府。在社会保障关系中,负有义务的一方称为义务主体,具体来说,它既包括实施社会保障的国家或政府,又包括参与社会保障关系并享有权利和承担义务的个人。但是,只有国家或政府才有能力担当起社会保障的责任主体。国家是社会管理的最高权力机关,政府是具体执行国家权力的行政机构。只有政府才能通过国民收入的再分配对全社会实行生活保障。政府承担社会保障职能是最富规模经济的,它可以降低由分散化保障而导致的过高的执行成本。

第二,社会保障的内容是经济保障、服务保障和精神保障。经济保障是指为国民提供基本的生存资料(如柴、米、油、盐)和现金。服务保障是指为国民个人提供护理服务,如养老服务、疾病照护、盲人服务。精神保障是指为国民个人提供精神和心理慰藉。

第三,社会保障的对象是全体公民。一个国家的全体公民是社会保障的对象。特别是社会保障中的社会福利,为每位社会成员提供必要的基础设施、文化设施、公共卫生设施、娱乐设施和道路交通设施等,并保障每位社会成员的基本生活。

第四,社会保障的目标是满足公民的基本生活需要和增进公共福利。社会保障的这一目

标是基于人的生存权而建立的。

第五,社会保障的实施手段是国民收入再分配。社会保障基金是实施社会保障制度的物质基础,而筹集基金一般是通过国民收入再分配的形式,如征收社会保险税、公共财政的转移支付等,从而确保社会保障目标的实现。

第六,社会保障的实施依据是社会立法。现代社会保障制度是以健全完备的法律体系为支撑的。它必须以国家法律的形式规范社会保障职能机构、用人单位、劳动者之间,以及其他社会保障主体之间的权利与义务,确定社会保险基金的投资运营原则和范围,确定社会保险基金的给付办法等,从而使社会保障制度的运作制度化、规范化。

第七,社会保障的目的是调整社会关系、维护社会秩序、促进社会协调发展。社会保障制度已成为社会财富转移支付的一种重要手段,它不仅保证了社会成员的基本生活,而且有效地调节了社会的贫富关系,维护了社会公正。

## 第二节 社会保障的特征和功能

社会保障的特征是指社会保障区别于其他社会范畴的本质特点。社会保障的功能则是指社会保障本身能够满足某种需要的属性,是社会保障各个子系统及具体项目所发挥出来的有利的作用。社会保障的特征和功能是相互依存的,社会保障的功能体现着社会保障的特征,社会保障的特征决定着社会保障应具备的功能。

### 一、社会保障的基本特征

#### (一)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,是社会化大生产的产物,是典型的社会行为。社会保障的社会性表现在以下三个方面:一是社会保障对象的社会性;二是社会保障基金来源的社会性;三是社会保障管理和运作的社会性。

#### (二)强制性

社会保障制度是由国家立法建立的,并依法强制实施,因而具有强制性。一方面,国家通过立法规定社会保障的实施范围和对象,每一个符合条件的用人单位和个人都必须参加;另一方面,任何社会保障主体都必须依法履行各自的缴费义务,并有权享受社会保障待遇。政府主导的社会保障与其他补充保障的区别之一就体现在强制性特征上。需要注意的是,虽然补充保障具有非强制性,但仍有相应的法律、法规进行规范,要遵循相应的法律、法规。

#### (三)基本性

这是针对社会保障的基本目标而言的。人们的需求是不同的,一般分为生理、安全、社交、尊重和自我实现等需求。人们的需要是逐次满足的,由低到高。社会保障制度主要满足人们的低层次需要,保障基本生活,最低生活保障制度就是满足人们基本生活需要的典型代表。

#### (四)层次性

社会保障是国家依法建立起来的保障国民生活、维护社会稳定的社会安全网。针对不同的社会成员就要提供不同的社会保障项目。因此,从结构上看,社会保障是一个层次分明的综合系统。划分依据不同,层次就不同。层次性也是现代社会保障制度的一个显著特征,各国社会保障制度一般都要经历从单一保障到多层次保障的发展历程。



### （五）互济性

社会保障是按照社会成员共担风险的原理组织进行的,是通过全社会的力量抵御风险的一种有效方式。互济性是指社会成员之间“以丰补歉、以有补无、以强补弱、同舟共济”的社会保障特点。社会保障的互济性表现在,将社会保障基金在不同社会成员之间调剂使用。社会救助最为明显,其资金来自劳动者的剩余劳动,体现了劳动者对非劳动者的无偿援助;而社会保险则是劳动者之间的相互调剂。

### （六）福利性

社会保障的福利性表现为社会保障事业是一种社会福利事业,它不以营利为目的,实施社会保障完全是为了保障社会成员的基本生活。

### （七）刚性

在各国社会保障制度的发展过程中,就像经济水平的发展带动工资增长一样,社会保障也呈现刚性增长的特征,即社会保障一旦得以确立就难以更改且不断扩大或提高的特性。社会保障的刚性特征主要体现在保障项目的刚性、保障范围的刚性和保障水平的刚性三个方面。

## 二、社会保障的功能

从最初的济贫制度发展到完善的现代社会保障体系,社会保障的功能也在不断完善和增加。从各国的社会保障实践来看,社会保障主要有如下功能:

### （一）公民生活的安全网

保障公民的基本生活是社会保障最核心的功能。社会保障的最初含义是“救贫”和“防贫”,即保证遭受不测的社会成员享有最低的生活水平,使人们免遭贫困,避免衣不遮体、食不果腹、住不避寒,摆脱生存危机。虽然社会保障没能消灭贫困,但在减轻贫困方面作出了重要贡献。

随着经济的发展和社会的进步,社会保障的内容在不断扩充。现代社会保障不仅承担着“救贫”和“防贫”的责任,而且要为全体社会成员提供更广泛的津贴、基础设施和公共服务,从而使人们尽可能充分地享受经济和社会发展的成果,不断提高物质生活和精神生活的质量。正如胡锦涛同志在“十八大报告”中强调的那样,“要多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过上更好的生活”。

保障每位公民的生存权是国家的责任,国家通过社会保障制度承担这种责任。国家建立社会保障体系,使公民老有所养、病有所医、失有所补、伤有所助、住有所居,为社会成员提供基本的生活保障,免除生存和生活上的后顾之忧,从而为人们架起一道生存的安全网。

### （二）经济发展的助推器

在市场经济中,经济的周期性波动难以避免。社会保障可以调节社会总需求,平抑经济波动。在经济高涨时期,劳动者就业增加,工资收入较高,社会保险费的征缴数额随之增多,但社会保险支出却相应减少,从而在社会总需求过旺中起到一定的抑制作用,减少经济波动。在经济衰退时期,失业人员增加,失业率上升,工资收入下降,社会保险费的征缴数额随之减少,但失业保险和社会救济等社会保障支出却相应增加,这有助于提高社会购买力,拉动社会需求,促进经济复苏。

社会保障对国民经济发展的直接调节作用还表现在以下两个方面:一是社会保障基金的筹集、存储与分配直接调节着国民储蓄与投资,并随着基金的融通而对相关经济的发展格局产

生直接的调节作用。例如,大量社会保障基金对房地产、高速铁路产业的注入会提升产业规模,从而提高经济水平。二是社会保障基金的长期积累和投资运营有助于完善资本市场,从而产生直接助推经济发展的效果。

此外,社会保障对生产要素中“人”的保障,调节劳动力的供给,可以间接助推经济发展。社会保险和救助保证了劳动者的基本生活,使他们在失去经济收入的情况下还可以重返工作岗位,从而保障了劳动力供给的稳定;通过国民教育、职业培训等,提高劳动者的劳动技能和整体素质,以适应经济发展变化的需要;通过妇女儿童保障、家庭津贴等形式,对劳动力再生产给予资助,保证了新一代劳动力的不断成长和补充,为经济发展准备合格的劳动力资源。

### (三) 社会稳定的调节器

19世纪末,德国“铁血宰相”俾斯麦政府建立社会保险制度的根本原因就是缓和阶级矛盾,维护社会稳定,巩固中央政府的政权统一。政治动荡和社会骚乱主要是社会成员生存贫困、社会不公等原因造成的。国家建立社会保障体系,通过运用“大数法则”筹集社会保障基金,把众多社会成员联结在一起,用大多数人的钱为少数遭遇风险的人防范风险,突破了家庭、行业、地域的局限,有利于减少社会贫困,避免由此引发的社会动荡。

在市场经济中,竞争法则造成初次分配差距拉大。社会保障通过对国民收入的再分配,一方面以累进的方式向高收入阶层征收社会保障金,另一方面以累进的方式向低收入者提供资助,以适当缩小社会成员之间的贫富差距,平衡不同利益群体之间的关系,化解社会矛盾,推动社会公平目标的实现。

发达国家在实施社会保障制度后,基尼系数一般能够从初次分配时的0.44左右降为0.28左右。国家统计局数据显示,我国2008年的基尼系数达到0.491,2012年为0.474。国家统计局局长马建堂称,我国基尼系数不算低,这说明我国加快收入分配改革、缩小收入差距的紧迫性。我国必须高度重视社会保障的收入调节功能,加快建立健全完善的社会保障体系,缓解因收入差距巨大而引发的社会矛盾。

### (四) 精神文明建设的催化剂

社会保障是人类社会文明进步的重要成果,对人们伦理道德素质的提高和精神文明建设具有促进和推动作用。通过文化福利等形式,大力普及义务教育和特殊教育,能够使全体社会成员尤其是低收入者或残疾人得到一定程度的文化滋养。同时,社会保障与生俱来的互助共济、风险分散、责任共担机制,必然有利于培养“人人为我,我为人人”的人道主义精神,有利于树立团结友爱的良好风尚,从而推动社会的文化发展和精神文明建设。

几千年来,在儒家伦理价值观的影响下,我国一直强调和推崇“仁爱”之心,要求人们对别人、对社会怀有热爱之心、感恩之心,以社会的共同目标为宗旨,不断提升自我的内在道德素养和行为修养,做脱离低级趣味、有着崇高道德和理想的人。孟子曰:“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼。”健全的社会保障体系因其价值理念的先进性和在社会实践中的巨大功能而成为社会文明发展的重要成果与推动力。

## 第三节 社会保障体系和模式

社会保障体系是一个复杂而庞大的系统,不同的社会保障项目具有不同的作用和功能。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,也是社会稳定和国家长治久安的重要保证。从社会保障制度的形成过程来看,社会保障制度在不同国

家和地区形成了各自的特色。社会保障模式则是世界各国根据自己的实际情况构建的适合自己国情的社会保障类型,它是对社会保障制度进行的划分。

### 一、社会保障体系

社会保障体系,是指由相对独立又相互联系的一系列社会保障项目所构成的整体,是一个国家或地区的社会保障制度所涵盖的全部内容。

1952~1982年,国际劳工组织(ILO)把社会保障体系的主要内容概括为:社会保险(Social Insurance)、社会援助(Social Assistance)、国家财政收入资助的补助金(Benefits)、家庭补助(Family Benefits)、储蓄基金(Provident Funds)、雇主规定的补助年金以及围绕社会保障而发展的辅助性或补充性计划。

不同国家的社会保障实践不同,社会保障的侧重点不同,建立社会保障体系也会存在差异。英国的社会保障体系由5个部分构成,即社会保险、社会救助(包括低收入人群、贫困老人、失业者救助)、社会补助(包括住房、儿童食品、高龄老人补助)、保健服务和社会服务。美国的社会保障体系由6个部分构成,即社会保险、社会救助、退伍军人补助、老人医疗服务、教育与住房。瑞典的社会保障体系由5个部分构成,即社会保险、社会救助、义务教育、家庭福利和职业培训。

新加坡在政治上高度集权,但在经济方面却高度自由;同时,在文化上深受儒家思想的浸染。高度发达、高度开放的市场经济对资本和专业人才的依存度很高,这就要求资本和劳动力的供求富有弹性,也就是强调每个人对自己负责;而浓厚的儒家文化非常强调家庭的作用,政府利用了这一点,并通过法律固化了家庭在处理生、老、病、死等风险时的作用。正因为如此,新加坡形成了具有自己鲜明特色的社会保护制度“Social Protection System”(新加坡人自称为社会保障制度“Social Security System”)。该制度分为4个支柱:第一支柱是个人自助,包括中央公积金中的个人账户和自愿的个人储蓄,主要强调个人的责任;第二支柱是家庭帮助,包括中央公积金个人账户中家庭内部的转移支付和其他类型的家庭内的支援和救助;第三支柱是社区帮助,包括各种福利组织和慈善机构;第四支柱是政府帮助,主要是公共救助。<sup>①</sup>

在我国,根据1993年11月中国共产党第十四届三中全会通过的《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》,将社会保障体系分为6项,即社会保险、社会福利、社会救济、优抚安置、社会互助和个人储蓄积累保障。经过十多年的改革与发展,我国的社会保障体系建设在稳步中推进,同时也在不断地加以补充和完善。2006年10月中国共产党第十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出,到2020年我国要基本建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系;发挥商业保险在健全社会保障体系中的重要作用;拓宽资金筹集渠道,加快廉租住房建设,规范和加强经济适用房建设,逐步解决城镇低收入家庭的住房困难。

社会保障体系建设是一个逐渐完善的过程,无论一个国家的经济社会情况如何,建立完善的社会保障体系都是其追求的目标。各国在建立社会保障体系的过程中,一般要遵循完整性、协调性和层次性原则。完整性,是指社会保障体系的项目齐全、内容完整。协调性,是指社会保障各子系统或项目之间要在水平、功能等方面实现协调发展。完备的社会保障体系还应当体现制度安排的多层次性,以便满足不同人群的需要。

<sup>①</sup> 李珍. 社会保障理论(第二版)[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2010:16-17.



从世界上大多数国家的情况来看,社会保障体系通常包括强制化(或正式)的社会保障和非强制化(或非正式)的社会保障两大类。前者也称狭义的社会保障,是严格意义上的社会保障,是指由法律制度规范并借助公共权利、运用公共资源实施的社会保障项目,主要包括社会救助、社会保险和社会福利三大部分。后者是指依靠企业、非政府组织等自愿推动的社会化、补充性保障措施,如企业年金、社区服务、慈善事业、家庭保障和商业保险,它们属于广义上的社会保障,是对强制化社会保障制度的补充和完善,具有重要的积极作用。

根据这一理解,社会保障体系如图 1-1 所示。

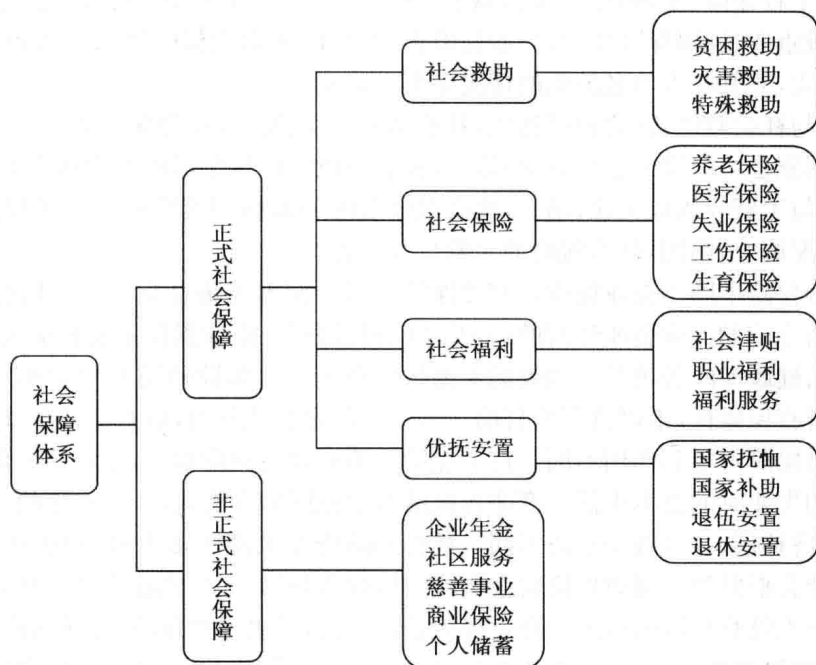


图 1-1 社会保障体系

本书讨论的内容主要限于正式的社会保障制度。

下面,从总体上对社会保障体系中的基本项目进行介绍。

### (一)社会救助

社会救助也称社会救济,是指政府和社会对因自然灾害或其他社会经济原因而无法维持最低生活水平的社会成员,按照法律或行政规定给予援助的制度,主要包括贫困救助(最低生活保障)、灾害救助和特殊救助(如医疗救助、住房救助、教育救助、失业救助等)三大类。社会救助是社会保障体系中最低层次的保障措施,因此,社会救助被认为是保障社会安全的“最后一道防线”。与其他社会保障子系统相比,社会救助具有如下特点:第一,提供社会救助通常被认为是政府对国民的责任,因此,社会救助的资金主要来源于国家拨款;第二,社会救助的目标是保障维持最低生活水平;第三,社会救助需要救助者依法自愿提出申请,经救助机构对家庭经济状况进行调查并批准后才能获得救助;第四,社会救助的对象是社会成员中一个特殊弱势群体。

### (二)社会保险

社会保险,是指国家依法强制实行的,由劳动者、企业、国家三方共同筹资,对劳动者因生