第一章

绪　论

【本章学习要点】

通过本章的学习，应当了解社会保障的理论界定及其差异的形成，准确认知社会保障的学科性质与理论框架以及社会保障的基本特征与原则，同时正确理解社会保障的目标、功能与意义。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一节 社会保障的理论界定

社会保障是一个十分古老的问题。因为自古以来，就总有一部分社会成员会因各种原因陷入生活困境，需要政府、社会或他人援助才能避免生存危机，各国政府为了维护社会稳定、缓和阶层矛盾，亦在很早以前就制定并实施过诸如救灾、济贫等方面的社会政策，如中国历代统治者就均实施过救灾救荒的措施，英国则在 1601 年颁布过《济贫法》。19 世纪末，德国更适应工业社会的需要，率先建立了与工业文明相适应的社会保险制度。但“社会保障”（Social Security）[①]一词的出现，最早却是在美国 1935 年颁布的《社会保障法》中。此后，社会保障一词即被有关国际组织及多数国家所接受，并逐渐成为以政府和社会为责任主体的福利保障制度的统称。不过，由于社会保障要受到政治、经济、社会乃至文化等诸多因素的影响，各国具体国情的差异又使其在社会保障制度的实践中出现很大差异，对社会保障的认识和理论界定也很自然地存在着很大差异。因此，当代世界对社会保障的理论界定的多样化，同时也是各国国情差异与各国社会保障制度多样化相吻合的一种客观现象。有鉴于此，研究社会保障时，就很自然地需要综合运用到政治学、经济学、社会学乃至哲学、伦理学等诸般知识。

一、国外对社会保障概念的界定

据已有的文献资料，可以选择部分不同的社会保障概念界定列示如下：

国际劳工组织对社会保障的界定。作为以维护劳工权益为己任的主要国际性组织，国际劳工组织在 1942 年出版的文献中即将社会保障界定为：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[②]。

德国是社会保险制度的发源地，社会保险制度的出现标志着现代社会保障制度产生。作为最早建立现代社会保障制度的国家，德国对社会保障的理解主要是基于

---

① 对“Social Security”一词，也有人将其翻译成“社会安全”。在国际劳工组织等的文献中，更由社会保障扩展到社会保护，其内涵与外延均在进一步扩张。

② 国际劳工组织此后一直十分关注社会保障，并自 20 世纪 50 年代以来通过了一系列的公约。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《社会保障最低标准公约》，所涉及的内容包括医疗照顾、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。此后，还通过了诸如《生育保护公约》及其建议书（1952）、《平等待遇（社会保障待遇）公约》（1962）、《工伤赔偿公约》（1964）、《病残、老年、遗属补助公约》（1967）、《医疗照顾与疾病津贴公约》（1969）、《维护社会保障权利公约》（1982）及其建议书（1983）等。

德国社会市场经济的理论，将社会保障理解为社会公平和社会安全，认为社会保障是对竞争中不幸失败的那些人提供基本的生活保障①。

英国是老牌资本主义国家，亦是西方福利国家的代表。而建立福利国家的理论与政策依据便是 1942 年由贝弗里奇主持起草的研究报告《社会保险及相关服务》。在这份报告中，贝弗里奇实际上勾画出了一幅较完整的现代福利国家蓝图，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的可理解的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、老年以及家庭收入锐减、生活贫困时予以生活保障②。

美国作为最先采用社会保障一词的国家，其对社会保障的理解早先仅限于对老年、残疾及遗属的生活保障，后来扩展到各项社会保险及家庭津贴等。在美国社会保障总署编写的《全球社会保障》一书中，社会保障被界定为“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”③。

日本官方对社会保障的界定可以采用 1950 年日本社会保障制度审议会的解释，即“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有文化的成员的生活。”④在日本学术界，则有广义与狭义的区别，广义的社会保障被看成是政府关于解决各种社会问题的社会政策的统称，狭义的解释如日本学者松尾均衡在《日本社会保障读本》中所言，“社会保障，是指国民在生活上蒙受诸如失业、伤病、高龄等各种事故，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。”而日本社会福利学者康子则将社会保障与社会福利分离，认为社会保障的对象是经济方面的困难者，它是一种普遍地、平等地实施的制度⑤。

事实上，对社会保障概念界定的差异在一国之内的不同历史时期和不同学者之间亦存在，这是因为社会保障一直处于发展之中，而研究者亦有着自己不同的价值取向与研究视角，因此，要想有一个全球统一的社会保障理论界定，就像要有一个全球统一的社会保障制度一样，在相当长时期内是难以实现的。

---

① 引自陈良瑾主编：《社会保障教程》，第 1—2 页，知识出版社，1990。

② “Social lnsurance and Allied Services” Report by sir William Beveridge, Cmd, 6404.

③ 美国社会保障署编：《全球社会保障—1995》，阅读指南第 1 页，华夏出版社，1996。

④ 转引自陈良瑾主编：《社会保障教程》，第 2 页，知识出版社，1990。

⑤ 一番夕濑 康子著：《社会福利基础理论》，第 33—34 页，华中师范大学出版社，1998。

二、港台地区对社会保障的界定

由于香港、澳门长期被英国、葡萄牙占领，回归后亦实行“一国两制”①，台湾则与大陆分割而治已达半个多世纪，致使中国一国四地不仅在社会保障实践方面有很大差异，而且在对社会保障概念的认知方面亦存在着分歧。虽然两岸四地在社会福利方面的交流日益增多，但对社会保障的界定仍然难求统一。

在香港，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人士直接发放款项的方式提供的福利，包括综合保障援助计划、公共福利金计划及暴力及执法伤亡赔偿计划、交通意外伤亡援助计划、灾民紧急救济等。香港学者周永新认为，社会保障是政府为保障国民最低生活需求所采取的政策措施，包括非供款性的社会救助、供款性的社会保险和普遍津贴制度等。另一专家莫泰基也指出，“社会保障可以理解为一个政府设立的制度，运用大众的财富，给予需要的人最基本或应得的援助，藉以维持生活需要，以及配合社会发展，增加国民福利。”②由此可见，香港官方的界定范围要窄，仅限于官方的非供款性援助；而专家学者的界定范围较宽，还包括了供款性的社会保险等在内。

台湾的社会保障制度较香港要健全，对社会保障概念有如下界定，即“社会保障是国家以社会救助、社会保险以及公共服务等各种不同方式，对于国民之遭遇危险事故，以致失能、失依，因而生活受损的人，提供各项生活需求，给予其健康保障、职业保障及收入保障，并从而促进民族健康、全民就业及民生均足。”③但总体而言，台湾地区更好提社会福利概念或将社会保险、社会救助、社会福利等概念分割界定。

三、内地学者对社会保障的界定

中国内地对社会保障的认知有其共识的一面，即都以广义的社会保障为对象，但在具体阐述其定义时，依然存在着较大的差异。

官方自 1986 年在制定和实施国民经济与社会发展第七个五年计划的文献起，就是采用大社会保障的概念，即肯定社会保障是国家和社会对全体社会成员的社会生活提供基本保障的制度安排。但亦未完全定型，如是否将教育福利纳入到社会保障体系，是否将商业保险尤其是商业性的人寿保险、医疗保险等纳入社会保障体系等

---

① “一国两制”是“一个国家、两种制度”的浓缩，指在中国内地实行社会主义制度，而在香港、澳门地区继续实行资本主义制度。

② 莫泰基著：《香港贫穷与社会保障》，第 54 页，中华书局，1993。

③ 同上书，第 56 页。

等，即使在官方文献中亦未能够统一。

在理论学术界，陈良瑾认为，“社会保障是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”①，该定义强调社会保障的责任主体是国家或政府，社会保障的目标是满足人的基本生活需求，实施的条件是相应的社会立法。

侯文若认为，“社会保障可理解为对贫者、弱者实行救助，使之享有最低生活，对暂时和永久失却劳动能力的劳动者实行生活保障并使之享有基本生活，以及对全体公民普遍实施福利措施，以保证福利增进，而实行全社会安定，并让每个劳动者乃至公民都有生活安全感的一种社会机制。”②

郑功成在综合考察现代社会保障制度在各国的发展实践，以及国际性组织、部分国家政府及有关学者对社会保障的概念界定后，提出了对社会保障的定义。即：社会保障是国家或社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。在中国，社会保障则是各种社会保险、社会救助、社会福利、军人福利、医疗保障、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助等社会措施的总称③。这一定义包括了如下必备要素：

（1）依法建立。即现代社会保障制度遵循的是立法先行的原则，是通过社会保障立法来确立社会保障制度，法制规范是社会保障制度赖以建立的客观基础与依据。

（2）突出以人为本。它以保障和改善国民生活、增进国民福利为宗旨，包括经济保障与服务保障等。

（3）具有经济福利性。即从直接的经济利益关系来看，因有政府、雇主与社会各界的参与和分担责任，受益者的所得要大于所费。

（4）属于社会化行为。即由官方机构或社会团体来承担社会保障的实施任务，而非供给者与受益方的直接对应行为。

基于上述理论界定，社会保障的内容主要包括社会救助、社会保险与社会福利三大部分，还有面向军人的独立保障系统，以及其他补充性的社会保障措施。从层次上划分，则社会保障可以划分为如下三个层次：

（1）经济保障。即从经济上保障国民的生活，它通过现金给付或援助的方式来实现，解决的是国民遭遇生活困难时的经济来源问题。

（2）服务保障。即适应家庭结构变迁与自我保障功能弱化的变化，通过提供服

---

① 陈良谨主编：《社会保障教程》，第5页，知识出版社，1990。

② 侯文若著：《社会保障理论与实践》，第11页，中国劳动出版社，1991。

③ 郑功成著：《中国社会保障论》，第5—6页，湖北人民出版社，1994；参见郑功成著：《论中国特色的社会保障道路》，第6—7页，武汉大学出版社，1997；参见郑功成著：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2000初版，2003、2004再版。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

务的方式来满足国民对个人生活照料服务的需求。如安老服务、康复服务、儿童服务等。

（3）精神保障。除了经济保障与服务保障需求外，人们在现实生活中还离不开相应的情感保障，即精神慰藉也是人的正常、健康生活的必要组成部分，因此，现代社会保障还日益承担着为需要者提供精神保障的责任。当然，精神保障属于文化、伦理、心理慰藉方面的保障，它突出地体现了社会保障制度的人性化要求，从而属于更高层次的保障。尽管在实践中，难以将精神保障作为特定的制度安排来加以建设，但发达国家或地区的社会保障制度实践表明，制度化安排中确实需要尊重并满足有需要者的精神保障需求。

第二节　社会保障的学科性质与理论框架

一、社会保障的学科性质

在以往的文献中，对社会保障学科性质的认识存在着巨大偏差。这一方面与研究者不同的专业视角有关，另一方面也是受到了社会保障走过的历程及其多样化实践的影响。

经济学家通常在追求效率的前提下将社会保障视为一种收益分配手段，从而很自然地将社会保障划入经济学范畴；而在社会保障理论的发展进程中，一些经济学家尤其是像庇古、凯恩斯这样一些声名卓著的经济学家对社会保障的理论贡献，更使将社会保障归属于经济学范畴成为学界中相当多的人士认同的观点。而社会学家则从人类社会发展的终极目标与社会公平的角度出发，将社会保障视为社会学的一个领域，柏拉图的《理想国》、培根的《新大西岛》、莫尔的《乌托邦》、康帕内拉的《太阳城》等一批社会学名著通常被视为社会保障基础性的理论源泉。一个很有趣的例子，就是在学术界不仅能够看到经济学者之间或社会学者之间对有关社会保障理论与政策问题争论不休，而且经济学者与社会学者之间的争论更为激烈，这种争论并非只是一道学术风景，而是必然对社会保障政策产生直接的影响。一些政治学者也会说社会保障属于政治学范畴，因为实践中的社会保障事关国家的政治稳定，是当代世界政党政治的重要内容；而法学家、管理学家等对社会保障学科的性质亦存在着不同的看法。

现实中的社会保障是否作为经济学或社会学或管理学等学科的一个分支，或者作为一个独立的学科发展，在不同国家其实是不同的。在英、美等发达国家，社会保障通常不是一个独立学科，而是一个多学科均可以研究的领域，研究社会保障的人士

及社会保障专业人才的培养并不限于经济学科和社会学科，而是来自多个学科，但与社会保障相关的社会工作却是一个相对确定的应用学科；美国的社会保险通常列入经济学范畴，日本的社会福利学科通常纳入社会学范畴；在德国，社会保障法与社会保障几乎可以划等号。而在中国，1997 年国务院学位委员会将新增的社会保障归入管理学门类公共管理一级学科，将其与土地管理、卫生事业管理等纳入同一范畴，它虽然部分地体现出了社会保障的公共性，但亦存在着无法全面概括社会保障学科作为一个学科领域的内在缺陷，这一定位也就并非是当然的结论。因此，在国际范围内，社会保障并非必然地划归某一传统学科或享有独立学科的地位。

鉴于社会保障独特的性质及其在人类社会发展进程中占有的越来越重要的地位，将其作为任何一个学科（包括经济学、社会学、管理学、政治学等）的分支均非合适①，而作为一个相对独立的学科领域来发展或许更有利于社会保障理论的健康发展。“因为从理论上讲，社会保障从基金筹集到支付的过程实质上是国民收入的分配与再分配过程，它应当属于经济学范畴；社会保障的直接目的是为社会稳定发展服务，是国家通过法律强制实施的社会政策，它又应当属于政治学范畴；社会保障的行为是社会控制，其内容与任务是解决各种特定的社会问题，从而又应该属于社会学范畴；在实践中，社会保障关系只能由独立的法律部门来调整和规范，并需要运用到统计学、管理学及保险学等技术。由此可见，社会保障牵涉面甚广，上述学科均不可能包容它。目前的专业分割式研究正是造成社会保障理论研究表面繁荣、背后危机的深层原因所在。因此，社会保障应当成为一门相对独立的学科，即是在经济学、政治学、社会学等多学科的基础上发展起来的一门独立的、交叉的、处于应用层次的社会学科。”②

作为当代社会科学的一个组成部分，社会保障学科所具有的相对独立性，是因为社会保障在许多国家的发展实践已经表明，它不仅要受经济、政治、社会、文化等诸多因素的影响，而且确实有着自己完整而严密的体系结构和特有的运行规律，从而具备了相对独立地发展社会保障学科的现实基础。社会保障学科的交叉性，是因为它牵涉面广，从而不可能孤立地存在和发展，只能是建立在多学科的基础之上并需要以经济学、社会学等多门学科为理论源泉。社会保障学科的应用性，只不过是揭示了社会保障问题研究更多的是作为一门政策学科而非纯理论学科的客观事实③。对社会保

---

① 尽管一些学科可以将社会保障纳入自己的学科体系，如经济学中的福利经济学、社会学中的福利社会学或应用社会学等，但它始终只能从一个侧面来展示社会保障而无法全面、系统地阐述社会保障。

② 郑功成：“论社会保障领域的理论建设”，载《中国社会保险》，1995 年第 7 期，第 8—19 页。

③ 回顾社会保障制度的发展，可以发现不同的学派或不同学者的理论观点往往成为当政者制定社会保障政策的依据。如德国第一批社会保险法律制度的出台与实施，与德国的改良主义——新历史学派（又称为讲坛社会主义学派）有着直接的关系；而贝弗里奇则以《社会保险及其相关服务》的研究报告为福利国家的建立描绘了蓝图；美国在 20 世纪 30 年代制定《社会保障法》并实施较为系统的现代社会保障制度时，凯恩斯的经济理论即起了重大的作用，等等。现阶段各国当政者在制定有关社会保障政策时仍然会高度重视学者的意见。

障学科作如上理解，并不妨碍其他多门学科研究社会保障问题并取得相应的理论与政策研究成果，同时显然有助于中国现阶段社会保障理论研究走出误区，促使社会保障理论从分散研究走向系统研究，从微观研究走向宏观与微观研究相结合，最终促使其以整体的面目在社会科学中占据应有的地位。

需要指出的是，本书所称的社会保障学是不能按照传统的思维定势来理解的，因为传统思维定势对“学”的理解是指在已经被固定化了的、经过周密论证的知识体系之下，去进行论证和诠释并且已经完成了的知识体系。而社会保障学显然不具备这一条件。然而，如果我们只是沿着这种固有的思维去理解学科的发展，就不会有新学科的生长。因此，不能用形而上学的、规范的、超历史的眼光来看待社会保障学，而应当将学科的建立与发展立足于研究对象的特殊性的基础之上，在不断的认识过程中去探究，进而建立和把握它的理论体系。据此，社会保障学仍然是能够成立的，它的最大特点就是它不是在已经被固定化的或者封闭化的体系中构筑，而是在多学科的基础上根据社会保障制度的发展实践去进行探索，并在探索中建立和逐步完善它的体系①。

二、社会保障学的基本理论框架

作为一门相对独立的学问，社会保障学所探究的是别的学科无法包容或无法完全包容的理论范畴。它所肩负的任务，不仅是揭示和阐明社会保障制度产生与发展的一般规律和特殊规律，而且需要为社会保障政策的制订提供科学的依据，使社会保障政策与本国的国情及所处的时代相适应，并保持自身的正常、健康、高效运行。因此，社会保障学尤其强调将理论研究的目标引导到实践中来。

从现实出发，社会保障学的理论体系尚未最终确立，其理论框架亦未定型。在这种条件下，只能先将社会保障在现实中的具体问题抽象化，然后再进行范畴化的研究。不过，根据社会科学研究的一般法则、社会保障制度的发展实践，以及发达国家对社会保障问题已经取得的研究成果状况，仍然可以从总体上把握社会保障学的基本理论框架②。

首先，是社会保障的基础理论问题。这一层次除社会保障的一般理论原理或规律外，客观上还应当包括福利经济学、社会福利学等和社会保障与其他已经被固定化的知识体系相结合的领域，这些领域堪称社会保障学的理论基石。其中，社会保障发展理论，社会保障结构理论，社会保障心理学与伦理学理论，社会保障基金理论，社会

① 郑功成著：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》第 1 章，商务印书馆，2000 初版，2003、2004 再版。

② 郑功成：“论社会保障领域的理论建设”，载《中国社会保险》，1995 年第 7 期，第 9 页。

保障与政治、社会、经济乃至意识形态的关系理论，社会保障学与政策学等相关学科的关系等，是这一层次理论的核心所在。

其次，是社会保障的政策理论问题。这一层次探究的是社会保障各个子系统乃至各个具体保障项目的产生、发展及运行规律，它客观上表现为政策研究。其内容应当包括社会保险政策、社会救助政策、社会福利政策，以及其他社会保障子系统与各具体项目的政策研究。

再次，是社会保障的管理理论问题。社会保障以政府与社会为责任主体，它面向全体国民，可供分配的资源亦是一种公共资源，从而不仅需要强化管理而且强调公共权力的介入。因此，社会保障学还需要特别重视管理理论的研究。这一层次探究的是社会保障法制理论、社会保障管理体制理论、社会保障财务会计制度与统计制度、社会保障监控理论等，而政府介入的程度和调控手段以及具体的运行机制，构成了这一层次理论的核心所在。

上述框架仅仅是一个简单的设计，但它已经勾画出了一个基本的轮廓。在发达国家，处于第一层次的社会保障基础理论是相当丰厚的，这不仅表现在理论成果的数量与质量上，而且产生了一批有世界影响的代表性人物。如 20 世纪 20 年代初期的福利经济学创始人庇古、1998 年诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森等，均因在福利经济学、贫困问题等的卓越研究成果而享誉世界。在社会保障专业应用理论方面，亦涌现出了英国福利国家蓝图的设计师贝弗里奇这样杰出的代表性人物。在中国，经过近二十多年的建设与发展，社会保障理论研究有了很大的发展，从介绍西方的社会保障政策到研究中国的社会保障问题，取得的成果是多方面的，但与发达国家相比，中国的社会保障学科建设显然刚刚起步，它甚至比中国落后的社会保障制度实践还要落后，即社会保障理论与政策研究迄今仍然滞后于中国社会保障制度改革与发展的需要，各种社会保障专业人才的培养亦不能满足各项社会保障事业发展的需要。

社会保障问题的复杂性和社会保障学科的交叉性，还决定了研究社会保障问题不能囿于传统的规范式研究方法，而是需要在立足现实的基础上，从发展的、开放的角度出发，选择适用的科学研究方法。包括纵横结合研究方法、定性分析与定量分析相结合方法、多学科综合研究方法等。其中对社会保障发展进程进行纵向考察是发现社会保障规律、实现社会保障知识体系化的基础，而进行国别或地区之间的横向比较研究则能够挖掘社会保障在不同国家或地区的共性与个性；定量分析可以社会保障政策实践的客观效果作为分析对象，但政策的效果与结论却只能是理性的阐述；而多学科综合研究方法的采用几乎是一切新兴、交叉学科产生与发展的必然，社会保障客观上涉及经济、社会、政治等多个学科，它的发展现状是多学科参与，它的理论体系也只能在多学科综合研究的基础上才能逐渐成熟起来。

第三节　社会保障的目标与功能

社会保障作为国家发展进程中的重要制度安排，是通过以经济手段来解决相应的社会问题进而实现特定的政治与社会目标的，它在实践中发挥着自己的功能，同时亦体现出其他制度不可替代或者不可完全替代的一些基本特征。

一、社会保障的目标

社会保障从非正式制度到正式制度安排，其追求的目标也是随着社会的发展进步而不断发展变化的。

早期的社会保障主要基于维护统治阶级的统治秩序，从而客观上充当着统治者控制社会并使统治秩序得以延续的工具。

进入现代社会后，社会保障的目标则日益融入了人道主义与社会公平的理念。如社会保险制度在德国产生时，推动这一制度发展的“铁血宰相”俾斯麦就公然宣称这一制度是消除革命的必要成本，并断言一个等着领取养老金的人是不会反政府、反社会的。因此，社会保险作为工业化的产物，它一出现就事实上充当着俾斯麦政府镇压工人运动的武装“大棒”之外的“胡萝卜”，是为了防止工人阶级反抗的政治工具。随着社会的发展，社会保障单纯追求社会安全或稳定社会的目标亦发生了巨大变化。一方面，人道主义日益成为支撑这一制度的伦理基础，对社会弱者的关注与援助日益成为建立社会保障制度的国家或地区的重点与核心，各项社会保障制度不再是出于单纯的政治目标，而是被赋予了人道主义的内核；另一方面，公平与正义日益成为各国人民共同的追求，社会保障则成了追求这一发展目标的不可替代的制度安排，因而使社会保障肩负着缩小社会不公平和维护社会公平与正义的使命。例如，20 世纪 50 年代以后在许多发达国家建立的福利国家模式，就已经不再是以社会安全为这一制度的追求目标或者说已经不再是这些国家社会保障制度的主要目标，其追求的即是社会公平与正义。

从现代社会的发展进程与文明进步的视角出发，综合考察各国的社会保障制度，尤其是发达国家的社会保障制度，可以发现，社会保障的总目标是通过保障和改善国民生活、增进国民福利来实现整个社会的和谐发展。

围绕着上述总目标，社会保障制度在实践中需要实现如下分目标：

1. 帮助国民摆脱生存危机。由于各种先天与后天因素的影响，部分国民可能因天灾人祸、失业、疾病等各种原因陷入生活困境，如果没有相应的社会保障，这部分国

（一）稳定功能

从社会学角度出发，任何一个社会都需要有动力机制与稳定机制，市场机制即是现代各国经济发展的首选动力机制，而社会保障则充当着首选的稳定机制。社会经济的发展进步，任何时代都离不开稳定的社会秩序和社会环境，而各种特殊事件的客观存在，又往往给社会成员造成群体性的生存危机，如人口老龄化、自然灾害、工业事故与职业病、疾病及市场经济条件下的失业现象等等，均不以人的主观意志为转移，且会导致一部分社会成员丧失收入和失去有效的生活保障。如果国家不能妥善地解决这些问题，这一部分社会成员因其生活危机便可能构成社会不稳定的因素，社会秩序可能因此而失去控制，并进而破坏着整个社会经济的正常发展。中国历史上的历次农民起义及其导致的朝代更迭，工业化国家因经济衰退导致大批工人失业进而出现大罢工而带来的社会震荡等等，均表明建立社会保障制度在现代社会所具有的必要性与必然性。

通过建立社会保障制度，国家为社会成员的基本生活乃至不断发展提供相应的保障，首先是能够帮助陷入生活困境的社会成员从生存危机中解脱出来，其次则是能够满足社会成员对安全与发展保障的需要。如市场经济条件下工人因企业破产或就业竞争失败而失业，即可能陷入生存困境，失业保险与社会救济制度的确立正是对这类社会成员基本生存权利的保障；各种社会福利服务的提供，有效地解除了社会成员在哺幼、养老及其他生活服务等方面的后顾之忧，显然为社会成员的发展创造了条件等等。可见，社会保障能够防范与消化社会成员因生存危机而可能出现的对社会、对政府的反叛心理与反叛行为，能够保障社会成员在特定事件的影响下仍然可以安居乐业，从而有效地缓和乃至消除引起社会震荡与失控的潜在风险，进而维系着社会秩序的稳定和正常、健康的社会发展。因此，社会保障是通过预先防范和即时化解风险来发挥其稳定功能的，它在许多国家均被称为“精巧的社会稳定器”或“减震器”。

（二）调节功能

社会保障的调节功能表现在政治、经济与社会发展等广泛领域。

在政治上，社会保障既是各种利益集团相互较量的结果，同时也是调整不同利益集团、群体或社会阶层利益的必要手段，并在不同的社会制度下表现出不同的政治功能。在社会主义制度下，社会保障除具有一般的政治调节功能外，还特别促进了社会成员在国家和社会生活中的主人翁地位；在资本主义制度下，社会保障亦强化了国民对现存制度的依赖意识，同时对调节不同社会阶层的政治冲突和促进政治秩序的长期稳定并维持其整体正常运营发挥着特别重要的政治作用。现代社会保障在工业化

国家之所以成为党派斗争和政党政治、民主竞选中的重要议题，正是社会保障具有不容忽略的巨大政治功能的体现。

在经济领域，社会保障的调节功能尤其显著。在第一层次上，社会保障有效地调节着公平与效率之间的关系。社会保障水平愈高、规模愈大，意味着国家在公平方面的强制力愈强；反之，若社会保障水平愈低、规模愈小，则意味着国家在公平方面的强制力愈弱；而社会保障对公平与效率的合理调节，则是促进国民经济持续发展的必要举措。在第二层次上，社会保障调节着国民收入的分配与再分配。社会保障资金来源于国民收入的分配与再分配，并通过税收或征费或“转移性支付”给予保证，进而分配给受保障者或有需要者，正如国际劳工组织为一个发展中国家起草的一份报告中所指出的，“在现代社会保障的各项计划中，可以看到收入再分配的一些机制……它们按照一定的体制，提取一部分生产成果，为遭受职业损害的人们谋利益；由收入较高工人负担一部分费用，以保证低收入工人的最低年金收入；通过适当税收的办法，把社会开支分别用于鳏寡、伤残和其他可能发生的情况；它们呼吁产业部门在整个国家范围内发展基本保健服务，并且，在全面范围重建经济平衡以利于相对的最下层社会。”① 而在社会保障制度健全的国家，这种调节功能更加显著，它通过社会保障资金的征集与社会保障待遇的给付，在不同的受保障对象之间横向调节着收入分配，同时还在代际之间实现着纵向调节收入分配。在第三层次上，社会保障调节着国民经济的发展，它甚至被称为国家的福利投资。一方面，社会保障资金的筹集、储存与分配，直接调节着国民储蓄与投资，并随着基金的融通而对相关产业经济的发展格局产生直接调节作用，如一些国家将储存的社会保障基金投向国家重点公共基础设施和重点项目即会刺激这些领域的发展，一些国家还利用社会保障基金或公积金向社会成员个人融资，亦促进了住宅业等的发展。另一方面，社会保障还是经济发展周期与周期之间的蓄水池，当经济增长时，失业率下降，社会保障收入增加而支出减少，社会保障基金的规模亦随之扩大，减少了社会需求的急剧膨胀，最终对平衡社会总供给与总需求起重要作用；当经济衰退时，失业率提高，由于失业者不再缴纳社会保险费等而导致社会保障基金收入的减少，而失业者及经济衰退带来收入下降的低收入阶层对社会保障待遇的要求随之增大，又使社会保障基金支出规模扩大，从而在一定程度具有唤起有效需求、提高国民购买力的功能，最终有助于经济的复苏②。此外，社会保障事实上还对市场体系起调节作用，如养老、失业保险制度对劳动力市场起直接

---

① 国际劳工局社会保障司编著：《社会保障导论》，第 141 页，劳动人事出版社，1989。

② 需要注意的是，社会保障在刺激需求方面的作用比其减少需求的作用要大，这主要是因为社会保障待遇的支付是政府的一项契约性义务，而享受社会保障待遇则是国民的一项基本权益，待遇水平一般具有能上不能下、能升不能降的特征，社会保障制度所具有的这种“刚性”使政府在经济膨胀时，很难利用社会保障作为减少总支出的手段来实现减少需求的目的。因此，在充分肯定社会保障对供需平衡方面的积极作用时，亦应当看到其某些不足。

调节作用，是劳动力资源自由流动和优化配置的基本条件；社会保障基金的融通对资本市场与产业结构起调节作用；社会保障体系中的教育福利、职业培训、医疗服务和社会福利等，又为提高劳动者的知识素质与身体素质等奠定了基础，并对技术市场产生相应的影响。

在社会发展领域，社会保障亦有效地调节着社会成员的协调发展。在社会保障制度健全的国家，社会保障构成了调节“社会成员中高收入阶层（富人）与低收入阶层（穷人）、劳动者与退休者、就业者与失业者、健康者与疾患者、幸运者与不幸者、有子女家庭与无家庭负担者之间利益关系的基本杠杆”①。不同社会阶层之间的利益冲突因社会保障制度调节功能的发挥而得到了有效缓和，社会因收入分配差距等导致的非公正性、非公平性在一定的程度上得到了调节。正如联邦德国总理施密特 1978 年在接受美国《商业周刊》的采访时所承认的，联邦德国利用“社会费用”（社会保障费用）换来了劳资之间长期存在的“妥协气氛”，而且这种“妥协气氛”同第二次世界大战后联邦德国出现的经济增长奇迹是密不可分的②；20 世纪 90 年代德国实现统一后，原联邦德国（西德）亦对民主德国（东德）的养老、疾病、失业保险制度进行了改造，实行了老年过渡补助金制度等，国家虽然为此付出了一定的经济代价，却有效地缓和了德国西部地区与东部地区的社会矛盾与冲突，促使地区之间的社会发展逐步走向协调化③。

（三）促进发展功能

理论学术界对社会保障的稳定功能与调节功能往往容易达成共识，而对社会保障是否具有促进发展的功能还存在着分歧。其实，社会保障制度在产生初期或许主要体现出稳定与调节功能，但发展到现在则已明显地具备了促进发展的功能。

首先，现代社会保障制度已经由一种被动的、消极的、事后的补救性机制，转变为一种主动的、积极的、事前与事后相结合的保障机制，从而为促进发展提供了制度基础；其次，社会保障范围的持续扩大和基金积累规模的日益庞大，又使社会保障具备了促进社会经济发展的相应的影响力与实力；再次，则是当代社会经济的发展，客观上要求社会保障发挥出促进发展的功能，如社会文明的进步和市场经济的发展就均需要社会保障发挥推动与促进作用。

社会保障的促进发展功能，表现在社会发展领域有如下几个方面：一是能够促

---

① 参见郑功成著：《论中国特色的社会保障道路》，第 617 页，后记第 1 页，武汉大学出版社，1997。

② 〔美〕《商业周刊》，1978—6—26。

③ 德国在由国家负担一笔资金后，即在东部地区（原民主德国）建立了与西部地区接轨的社会保险制度，职工个人与单位共同分担应缴保险费的 50%，由国家来解决发展不平衡的地区之间的社会保障制度统一成本与改制成本，是一种值得重视的经验。

实的，也是无法实践的；而强调以互惠为基础，充分发挥社会保障的互助功能，同时发挥社会成员自助与他助的作用，将不仅有利于正确理解社会保障制度的真实面目，更有利于社会保障制度得到持续、健康的发展。

（五）其他功能

除稳定功能、调节功能、促进功能与互助功能等四大基本功能外，社会保障事实上还有着诸如防控风险等其他功能。如社会保障尤其是养老、失业、医疗、工伤等社会保险制度，即是事先筹集保障资金，用以防范劳动者可能发生的上述风险，从而具有预防风险的功能；救灾济贫措施多用来解决社会成员遇到的即期生存危机，从而具有及时控制风险的功能。

在西方国家，有的经济学者还认为社会保障有资本积累功能，并把它作为现代垄断资本主义经济的重要组成部分。因此，不能低估社会保障的功能，否则便不符合社会保障制度自产生以来的客观情形，便无法理解社会保障制度在遇到许多非议的条件下为什么还能够在发达国家与发展中国家获得如此普遍的发展。

需要指出的是，在肯定社会保障具有多重功能的同时，也要警惕将社会保障功能泛化。如强调社会保障对经济发展与经济增长做出重要贡献，或者过分突出社会保障对效率的追求，以及将社会保障的政治功能夸大甚至被当成政治竞争工具，必然损害社会保障的正常功能的发挥。

第四节　社会保障的特征与原则

一、社会保障的特征

根据对各国社会保障制度发展实践的全面考察，可以发现它作为一项久远的制度安排，尤其是进入现代社会上升到法制规范的层次后，体现出来了一些鲜明的特征，这些特征不仅使社会保障区别于其他社会化保障机制，而且揭示出了社会保障自身的本质与应当遵循的基本原则。现代社会保障制度的基本特征，主要表现在它的公平性、社会性、福利（互济）性、法制规范性、多样性及发展性等方面。

（一）公平性特征

社会保障的公平性特征，主要表现在以下几个方面：一是保障范围的公平性，它通常不会有对保障对象的性别、职业、民族、地位等方面的身份限制，全民保障实现的是全体国民社会保障权益的公平性，选择性保障实现的亦是覆盖范围内的所有成员

在社会保障权益方面的公平性。如福利国家的普通国民年金、香港地区的高龄津贴等，无论贫富，只要达到了规定的受益年龄就可以享受这种福利待遇；绝大多数国家的救济政策均规定，只要是低于贫困线或最低生活保障线的居民家庭，均可以获得政府提供的现金或食物援助，面向贫困人口的社会救助构成了各国社会保障制度的基石等等。二是保障待遇的公平性，即社会保障一般只为国民提供基本生活保障，超过基本生活保障之上的需求通常不能从社会保障途径获得解决。如贫困线的划定使贫困人口的认定及救助标准有了统一的依据，各项社会保险待遇标准的指数化亦为受益者提供了公平的参照系，尽管不同受益者获得的现金或实物援助或劳务服务存在着差异，但这种差异较初次分配表现出来的悬殊差别已经大为缩小，从而体现了保障待遇的公平性。三是保障过程的公平性。社会保障为社会成员解除了许多后顾之忧，维护着社会成员参与社会竞争的起点与过程的公平，同时，通过社会保障资金的筹集与保障待遇的给付，又缩小着社会成员发展结果的不公平等等。

社会保障的公平性特征，并非以不讲效率为条件。从宏观上讲，社会保障只是整个社会结构的一个系统，它的公平性需要以社会产品按生产要素分配为基础，并不是取代按劳分配或损害按劳分配，而是通过再分配的方式来促使收入分配更加合理；从微观上讲，社会保障追求社会公平，其本身也是要讲究效率的，只有最大限度地发挥出社会保障资源的效率，才能更好地实现社会公平并促使社会进步①。

（二）社会化特征

社会保障之所以有别于家庭保障与职业（或机构）福利，是因为它不是封闭运行而是面向整个社会开放，并通过社会化机制加以实施的制度安排。因此，社会化是现代社会保障制度的重要特征。

社会保障的社会化特征，主要体现在如下几个方面：

（1）制度的开放性。各项社会保障制度虽然都规范有相应的资格条件，但这一制度通常是在向公众开放的条件下确立的，并接受公众的评价与监督。

（2）筹资社会化。社会保障制度是用经济手段解决社会问题，它需要有相应的财政来支撑制度运行，而从各国社会保障制度的实践来看，虽然不同的社会保障项目的财政来源不完全相同，但总体而言，社会保障资金的筹集却是社会化的，它一般包括了财政投入、企业缴费、个人缴费乃至向社会募捐、发行福利彩票等多个渠道，充分

① 社会保障作为一种收入分配机制，不能与按劳分配相对立，但亦非按劳分配的继续。虽然社会保险强调权利与义务相结合，其待遇需要与受保障者的工作年限、工资水平挂钩，但工作年限已经粗放到以 10 年或 20 年为界限，工资水平亦因社会保险替代率的大幅度降低和最低工资、最低养老金等政策的保护，而使受保障者之间的差别大为缩小。因此，社会保障不能替代按劳分配，而按劳分配亦不可能替代社会保障。按生产要素分配是国民收入分配的第一层次的规则，而包含了按需分配原则在内的社会保障分配则是国民收入分配第二层次的规则。

需要全本请购买 www.ertongbook.com