

面向 21 世纪 课程教材
Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

社会保障概论

中国社会工作教育协会 组编

史柏年 主 编

吴亦明 费梅苹 副主编

编者(按所写章序排名)

史柏年 仝利民 费梅苹 吴亦明



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是中国社会工作教育协会组编的普通高等学校社会工作专业主干课系列教材之一。主要分为三个部分:第一部分讲述社会保障学科的基本理论和知识,包括:社会保障概念的定义和特征、社会保障的功能和构成要素、社会保障制度发展历史,以及社会保障制度体系等内容;第二部分介绍社会保障体系中各项制度、计划和项目的内容,包括社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置等;第三部分在论述物质保障和服务保障相互关系的基础上,着重介绍专业社会工作的功能和方法。本书是社会工作专业主干课教材之一,主要用于普通高校社会工作专业教学使用,也适于社会福利部门和机构的行政人员、非营利机构中的管理者及各类社会工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

社会保障概论 /史柏年主编:中国社会工作教育协会
组编. —北京:高等教育出版社, 2004.6

ISBN 7-04-015407-2

I. 社... II. ①史... ②中... III. 社会保障—概论
IV. C913.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第050524号

策划编辑	于健航	责任编辑	李征	封面设计	于涛
版式设计	史新薇	责任校对	杨雪莲	责任印制	

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市西城区德外大街4号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-82028899		http://www.hep.com.cn
经 销	新华书店北京发行所		
印 刷			
开 本	787×960 1/16	版 次	年 月第1版
印 张	16.25	印 次	年 月第 次印刷
字 数	290 000	定 价	19.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

本书编写获香港凯瑟克基金会 (Keswick Foundation Ltd. Hong Kong) 资助

社会工作专业系列教材编写指导委员会

主任委员 :王思斌

委 员 :陆世桢 张李玺 徐永祥 史柏年

总序

20 世纪 80 年代中期,国家教委(现称教育部)决定在高等学校设立社会工作与管理专业(后改为社会工作专业),北京大学等几所高等学校在多方支持下开办了该专业。到 90 年代中期,社会工作专业获得了一定发展。近几年来,社会工作专业在规模上获得了快速增长,这与我国体制改革的深入和社会进步的要求,以及高等教育的发展密切相关。

教材建设是学科建设的重要组成部分。在社会工作专业建立之初,编写高水平的专业教材,对于我国社会工作教育学者来说是具有挑战性的,因为社会工作专业教育在我国高等学校中断了 30 多年,我国社会工作教育学者对国际社会工作专业理论和知识不甚熟悉,另外,学者们对我国本土的社会工作(社会服务)的理论和实践的深入研究也不够。十多年来,各校社会工作专业教育同仁在这方面做了积极的努力,也取得了一些成果,但总的来讲教材建设还相对滞后。

中国社会工作教育协会于 1994 年成立,并决定把教材建设和学科规范化作为其工作的重要内容。基于国内同行的知识积累和现实要求,中国社会工作教育协会决定着手组编社会工作专业教材。从 1997 年开始,经过 5 所高等学校 14 名有丰富教学经验的学者两年多的努力,由高等教育出版社出版了王思斌教授主编的《社会工作概论》,迈出了由协会统筹、各高等学校共同编写教材的第一步。该书出版之后得到了同行专家的好评,它不但被许多学校当作教材,而且在 2002 年获得教育部全国普通高等学校优秀教材二等奖。实践说明,集中各校有丰富教学经验的学者共同编写教材这条路是可行的。

随着高等教育的快速发展,教育部进一步提出了加强各专业主干课程建设的措施,其中包括确定各专业主干课程,编写和颁布“主干课程教学基本要求”。在这种情况下,受教育部委托,教育部高等学校社会学学科教学指导委员会几次召开会议,在各校系主任、专业负责人和资深教师的广泛参与下,确定了社会学专业和社会工作专业的主干课程,并协助教育部编制了“主干课程教学基本要求”。中国社会工作教育协会在组编《社会工作概论》经验的基础上,积极承担了组编社会工作专业主干课教材的任务。2002 年 7 月中国社会工作教育协会召开教材编写研讨会,确定了专业主干课程的教学基本要求和各主干课教材的编写人选,同时决定教材编写实行主编负责制。协会计划在 2 至 3 年内出版

全部专业主干课教材,并出版一批专业教育急需的其他教材和教学参考书,以及研究性学术书刊——《中国社会工作研究》。行内学者积极地参与了这一重要的学科建设过程,参加教材编写的学者在繁忙的教学、科学研究过程中,付出巨大努力精心编写教材。可以说,这些教材是当前我国社会工作专业教学和研究水平的展示。

应该特别提出的是,香港凯瑟克基金会对我国社会工作教育给予的重要支持。香港凯瑟克基金会是一个以支持社会服务为主的非营利组织,多年来,以亚太区社会工作教育协会香港中国小组为中介,该基金会对中国内地的社会工作教育给予了多方面的支持。在得知中国社会工作教育协会的上述发展计划之后,香港凯瑟克基金会决定无条件地给予经费方面的资助,这对我国内地社会工作教育学者是一个极大的激励。所以,这套主干课程系列教材的出版,要由衷地感谢香港凯瑟克基金会,当然也感谢为我们搭起桥梁的香港社会工作教育界的同仁。

编写高水平的专业教材谈何容易。虽然参与编写这套主干课程系列教材的都是有丰富教学经验、也有一定研究成果的教育学者,但是毕竟中国内地的社会工作专业教育恢复重建时间尚短,所以,这套教材肯定会有一些不尽如人意之处。一个学者是不愿意将自己不甚成熟的著述拿出来示众的,但是学无止境,社会工作专业的快速发展使得我们不能再等下去,因为大量新开办的社会工作专业的师生迫切需要既能介绍国外先进理论和知识,又对我国社会工作实践有一定理论总结和分析的教材。在这种情况下,也为了规范社会工作专业教育,这套教材将陆续面世,供大家使用并提出批评、改进的建议。教育部在制定“专业主干课程教学基本要求”时的指导思想是“一纲多本”,即在遵循上述“基本要求”的前提下,鼓励编写有不同特点的教材,相互比较、竞争发展。希望这套教材能在这方面发挥积极的作用。

在中国内地社会工作教育的发展过程中,本人受多方同仁的启发,曾指出学科建设既要遵循国际通则,又要注重我国社会实际,并对社会工作本土化提出某些看法。在编写专业主干课教材问题上,我也希望重申上述观点。我们必须充分尊重国际社会工作、社会福利学术界的研究成果,相信在诸多方面人类知识具有共同性,要客观地、全面地介绍那些有价值的理论和知识。另一方面,社会工作的务实特点要求必须将理论和中国实际尽可能紧密地结合起来。在这方面,必须强调社会工作研究,其中包括理论研究、实务研究、教学研究等。在这里,社会工作的本土化研究和本土社会工作经验的研究都是重要的,而二者的整合将使中国社会工作的理论和实践达到一个新的水平。显而易见,要做到这一点,需要社会工作教育学者积极而深入地参加社会工作实践。如果社会工作专业教材能达到这一水平,那么就可以说,我们对中国社会社会工作教育和社会工作实践的发

展做出了更大贡献。

感谢教育部高等教育司、教育部高等学校社会学学科教学指导委员会、高等教育出版社对出版这套教材的支持。在研讨和设计这套教材的时候,教育部高等教育司给予了具体的指导和部分经费支持。教育部高等学校社会学学科教学指导委员会,特别是主任委员郑杭生教授、副主任委员宋林飞教授、谢遐龄教授对社会工作专业的发展和本套教材的编写给予了大力支持。高等教育出版社王方宪同志对这套教材的编写提出了参考意见,在教材编写过程中,高等教育出版社的编辑于健航、干咏昕等同志做了大量推动和建设性工作。

各方为社会工作专业在中国的发展做出了积极的努力,但愿它顺利成长、尽快成熟,并为中国人民的福祉做出自己的贡献。

中国社会工作教育协会会长

王思斌

2003 年 10 月

目 录

第 1 章 社会保障概述	1
第一节 社会保障的概念和特征	1
第二节 社会保障的功能	7
第三节 社会保障体系	9
第 2 章 社会保障制度的历史沿革	16
第一节 人类生存保障方式社会化的原因	16
第二节 社会保障制度的产生和形成	21
第三节 战后社会保障制度发展的新趋势	26
第四节 中国社会保障制度的形成与改革	35
第 3 章 社会保障立法与管理	43
第一节 社会保障立法	43
第二节 社会保障管理	53
第 4 章 社会保障基金	61
第一节 社会保障基金概述	61
第二节 社会保障基金的筹集与给付	64
第三节 社会保障基金的运营	70
第 5 章 养老社会保险	75
第一节 社会保险	75
第二节 养老保险概述	81
第三节 中国养老保险制度的历史沿革与改革现状	92
第 6 章 医疗社会保险	104
第一节 医疗社会保险概述	104
第二节 中国医疗社会保险制度	112
第三节 外国医疗保险制度	120

第 7 章 其他社会保险	130
第一节 失业保险	130
第二节 工伤保险	145
第三节 生育保险	158
第 8 章 社会救助	167
第一节 社会救助概述	167
第二节 中国城市贫困救助	171
第三节 中国农村贫困救助	180
第四节 自然灾害救助	188
第 9 章 社会福利	194
第一节 社会福利概述	194
第二节 计划经济时期的社会福利	200
第三节 中国社会福利制度的改革与发展	205
第 10 章 社会优抚与社会安置	220
第一节 社会优抚与安置概述	220
第二节 中国社会优抚与社会安置制度	222
第 11 章 社会服务保障与社会工作	235
第一节 社会服务保障	235
第二节 社会服务保障与社会工作的发展	239
后 记	247

第 1 章

社会保障概述

社会保障作为一种确保国民生活安全和社会稳定发展的制度安排,是人类文明进步过程中取得的重大成果之一。由于不同时期不同国家不同地区的政治、经济、社会、历史、文化等因素的不同影响,人们对于社会保障的理解和认识,又有许多不同的观点和意见,由此形成了各国各地区不同的社会保障制度模式和理论表述。本章的目的在于透过不同国家不同地区社会保障制度和理论的差异,寻求对于社会保障的一般的、共性的理解和认识,使学习者从宏观上把握社会保障的含义、特征、功能和内容体系。

第一节 社会保障的概念和特征

一、社会保障概念的出现和不同界定

(一) 社会保障概念的出现及广泛使用

人类现代社会保障制度萌芽、产生的历史可以追溯到 17 世纪初,即 1601 年英国伊丽莎白女王时期《济贫法》(史称旧《济贫法》)的问世。但社会保障(social security)概念的出现,却是在旧《济贫法》颁布实施 300 多年以后的事情。1935 年,美国罗斯福总统实施“新政”时期,由国会通过的《社会保障法》,首先提出了“社会保障”的概念。自此以后,社会保障概念越来越为国际社会所普遍认同和广泛使用。例如:

1938 年,新西兰政府在将原有的和新增的社会补助法规合并为一项新的法案时,使用了社会保障的概念。

1941 年 8 月,英美两国签署的战时文件《大西洋宪章》,两次使用了社会保障一词。

1944年,国际劳工组织在美国费城召开的第26届国际劳工大会上,发表了著名的《费城宣言》,提出要“扩大社会保障措施”。

1948年12月10日,联合国大会通过的《世界人权宣言》,提出世界各地男女应无差别地享受各种社会保障权利的目标。

1952年,国际劳工组织召开的第35届国际劳工大会通过的《社会保障最低标准公约》,为各国制定社会保障制度提供了依据。

从1952年《社会保障最低标准公约》公布以来的半个世纪,是世界各国社会保障制度建设快速发展的时期,到20世纪末,已有172个国家和地区建立了不同形式的社会保障制度(张彦,1999);“社会保障”已从最初的概念变为了世界各国和地区普遍实施的以政府和社会为责任主体的福利保障制度的统称。

(二) 社会保障概念的不同界定

社会保障作为应对不同国家和地区不同时期福利保障需求的社会制度,因各国、各地区及其不同时期政治制度、经济条件、文化背景、历史传统的差异,而在保障的目标、原则、对象、重点、内容、形式、计划、项目等方面存在巨大差异,因此在对社会保障概念的界定上,也会有很大的不同和变化。可以说,社会保障是一个具有“包容性的概念”(container concept),很难对其作一个非常固定的定义或描述(林嘉,2002)。

1. 外国及国际组织关于社会保障的定义

最先提出社会保障概念的美国《社会保障法》,将社会保障视为社会安全网,具体的理解是:“根据社会保障法制定的社会保险计划,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。”(王玉先,1989)

德国是最早建立社会保险制度的国家,其对社会保障的理解主要基于市场经济的理论。德国著名经济学家路德维希·艾哈德将社会保障理解为社会公平和社会安全,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,目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会(路德维希·艾哈德,1995)。德国的社会保障主要遵循特殊性原则,强调个人在社会保险中的责任。

英国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是由英国牛津大学教授威廉·亨利·贝弗里奇爵士领导的“社会保险与相关服务部际委员会”,于1942年12月提出的《社会保险及相关服务》报告(也称《贝弗里奇报告》)。贝弗里奇将社会保障视为一项以国家为主体的公共福利计划,认为社会保障是指国民在失业、疾病、伤残、年老退休、家长死亡后,工资中断时生活费用的保障,以及辅助其生育、婚丧时的必要的费用。在贝弗里奇的理论中,社会保

障是作为一种国民收入再分配的手段,社会保障制度的建立,遵守的是普遍性原则,社会保障的明确定义就是确保最低生活的安全(林嘉,2002)。

日本的社会保障制度是在“二战”后被占领时期建立起来的,所以受美国的影响较大。根据1950年日本社会保障制度审议会的解释,社会保障是指对疾病、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(陈良瑾,1990)。

国际劳工组织是以维护劳工权益为己任的国际性组织,其于1942年出版的文献中,将社会保障定义为: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(郑功成,2000)。

1948年12月10日,联合国通过的《世界人权宣言》中,对社会保障的定义为: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。

1952年6月4日第35届国际劳工大会通过的《社会保障最低标准公约》,第一次比较全面地规定了适用于各国的一般社会保障水平,可谓之社会保障的国际法典。它对社会保障概念的界定是:社会通过采取一系列公共措施来向其成员提供保护,以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困进行斗争,并提供医疗和对有子女的家庭实行补贴法(张彦,1999)。

2. 中国大陆及港台地区关于社会保障的定义

在中国台湾地区,社会保障一般译作“社会安全”,是指世界各国及地区普遍实施的,以社会保险为主,社会救助、社会福利为辅的社会安全制度。其目的在于保障国民由生到死的生活,其作用是使工作者在遭遇到威胁其工资收入的事故时,仍有足以维持其基本生活的收入。在台湾学者看来,社会保障既是社会安全制度,又是社会经济制度,其本质是保障国民经济的安全与国民生活的幸福。

在香港特别行政区,社会保障被看作是以政府为责任主体向国民提供的福利,如有学者指出:“社会保障可以理解为一个政府设立的制度,运用大众财富,给予需要的人最基本或应得的援助,借以维持生活需要,以及配合社会发展,增加国民福利。”(莫泰基,1993)

改革开放以来,中国大陆学者对社会保障概念及其制度体系进行了广泛深入的研究,许多著述从不同的角度对社会保障概念作了各自的界定,其中较具代

表性的有以下几种表述：

从社会保障制度体系所包含的内容的角度加以理解的：“社会保障，作为一个体系或作为一种制度，是现代市场经济运行必需的外部条件。在中国，今天，它由社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚组成。”（侯文若，1993）

从社会成员遭遇丧失或减少收入风险的内容的角度加以概括的：社会保障是指社会成员因年老、疾病、残疾、失业、生育、死亡、灾害等原因而丧失劳动能力或生活遇到障碍时，有从国家、社会获得基本生活需求的保障（郭崇德，1992）。

从社会成员获得基本生活保障权利的角度加以界定的：社会保障是在社会成员暂时或永久丧失工作能力、失去工作机会，或收入不能维持必要生活水平时，由政府提供的生活保障（徐放鸣、路和平、朱青，1990）。

从社会保障由国家立法，采用强制手段推行等制度特征加以表述的：社会保障，是社会（国家）立法，采用强制手段，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（葛寿昌，1990）。

从包含上述内容特征的总的角度加以定义的：社会保障是指国家立法强制规定的、由国家和社会出面举办，对公民在年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、遭遇灾害、面临生活困难时给予物质帮助，旨在保障公民个人和家庭基本生活需要并提高生活水平、实现社会公平和社会进步的制度（林嘉，2002）。

二、社会保障的定义

国外和中国大陆及港台地区对社会保障概念的上述种种定义，基本涵盖了社会保障制度的必备要素，即社会保障的责任主体、法律依据、保障对象、保障内容、保障水平、福利性质和制度目标等，所以在一般情况下，上述定义都有其学理上的以及实践上的意义。但是，如果从社会保障制度的发展现实以及社会工作专业的角度进行考察，可以说，上述定义又有两个方面的缺憾：

其一，只强调国家（政府）是社会保障的责任主体，没有看到当代世界各国社会保障制度改革的一个重要特征，是逐步通过民营化、社会化的途径以减弱政府责任，各种非政府、非营利性公益事业的发展，客观上表明当代社会保障制度的责任主体正在发生着一定程度的变化，社会（通过民间的、公益性的服务机构来体现）在社会保障体系中的地位和作用越来越明显和突出。

其二，只强调社会保障制度对于保障对象在经济上、物质上的帮助，没有看到当代世界各国社会保障制度发展的一个重要趋势，是在继续进行物质帮助的同时，注重对于保障对象提供各种非物质的专业服务，以经济保障和服务保障协调发展的方式来满足社会成员多方面的需求。

有学者把社会保障定义为：“各种具有经济福利性、社会化的国民生活保障

系统的总称”(郑功成,2000),其中,“社会化”的提法在一定程度上反映了社会保障制度发展的上述两个方面的趋势,体现了社会保障概念的本质特点。

综合上述观察和思考,我们对社会保障概念做出如下定义:

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物质和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。

社会保障的上述界定,说明这一概念涵盖了以下一些基本含义:

(1) 社会保障的目的是保障民生和促进社会进步。社会保障制度建立之初,其目的是为在工业化进程中陷入困境的人士提供最基本的生活保障。这一保障民生的作用现在仍是社会保障制度的主要功能。但是,随着社会和经济的发展以及人的价值的提升,促进社会进步越来越成为社会保障制度的出发点和归宿,有许多保障项目如教育保障等,已不仅仅是为满足国民的基本生活需求,在更大程度上是为了发掘人的潜能,促进社会进步。这是当今世界各国社会保障制度改革发展的一个重要动向。

(2) 社会保障的依据是国家立法。世界各国建立社会保障制度的成功经验都是以立法为先导,通过强制性立法建立统一的社会保障体系,用法律的形式明确制度各方的权利和义务关系,惟有这样,才能确保制度的顺利运行,才能实现社会的公平和正义。

(3) 社会保障的责任主体是国家和社会。国家是社会保障的最终责任主体,其责任表现为:国家通过立法以提供法律保障,国家出面举办社会保障项目并进行统一的宏观管理,国家通过预算以提供财政保障。在国家作为社会保障的最终责任主体之外,社会也越来越成为负有一定责任的主体,其表现形式是:在全社会的范围内,对社会保障起监督的作用,在一定范围的社区中出面举办补充型的保障项目,以非营利性社团的形式参与社会保障项目的组织实施。

(4) 社会保障的获益主体是全体公民。社会保障制度建立之初,保障的对象是因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害、犯罪等各种经济和社会风险事故而面临困难的人群。这些社会的弱势群体现在仍是社会保障的重点对象。但是在社会和经济的发展进程中,选择性的保障越来越为全民性的保障所替代,全体公民都有从国家和社会获得帮助的权利。

(5) 社会保障的内容包括经济保障和服务保障。经济保障是指通过现金给付或援助的方式来满足公民基本生活需求,服务保障是指通过劳务援助、技术培训、信息咨询、心理慰藉等非现金、非物质型的帮助。

三、社会保障的特征

(一) 社会性

社会保障是现代社会中涉及全体社会成员而非少数人的一项制度安排。其社会性特征表现为如下方面:其一,社会保障应对的是带有普遍性的社会问题,即工业化、城市化、现代化进程中出现的种种经济和社会的风险事故,如年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害、犯罪等,这些问题如不解决,就会影响整个社会的安定;其二,社会保障的对象不是社会中的少数人,而是覆盖社会全体公民。因为社会的每一个公民都有从国家和社会获得帮助的同等权利,而且社会保障的覆盖范围越大,其分散风险的能力就越强;其三,社会保障基金来源于全社会,不论是雇主和职工的缴费纳税,还是政府的财政补贴,其源头都是社会成员的劳动创造;其四,社会保障的运作越来越朝社会化的方向发展,即通过建立专门化、社会化的管理机构和服务机构,对社会保障事务进行具体的管理和提供专门的服务。

(二) 福利性

从社会目标的角度讲,社会保障是国家和社会经由制度的功能,为促进国民个人的发展和全社会的平等、安定、进步、繁荣而推行的福利措施。其中心价值观是强调人的尊严和社区生活的质量,肯定每一个人都有使用公共救助和其他社会服务的权利。如联合国于1948年通过的《世界人权宣言》第25条所说:“每个人——包括自己与其家属都享有健康和适当生活水准的权利,例如食物、衣服、住宅、医药照顾与必需的社会服务,以及当他遭受失业、疾病、身心障碍、鳏寡、老年或其他非人力所能控制的事故以致丧失谋生能力时,仍享有生活安全的保障。”从经济关系的角度讲,社会保障是国家和社会通过国民收入再分配的途径,对保障对象提供的经济支持和专业服务。社会保障的管理经营部门和机构是非营利性的,他们提供的或是直接的货币或物质性的援助,或是无偿、低偿性的服务。在保障措施实施过程中,被保障者的所得一定大于他的所费。

(三) 互济性

社会保障与个人储蓄性保险项目不同,它具有统筹互济、分担风险的特征。个人储蓄性保险是投保人对自己将来可能遭遇的收入风险的自我保障,是在现时的收入和将来的消费之间的调节安排,其保障水平完全取决于自己的储蓄额及其增值率,即遵循“多储多保、少储少保、不储不保”的原则,与其他个人储蓄者之间没有统筹互济、分担风险的关系。而社会保障则是借助于国家和社会的力量对国民收入进行再分配的一种形式。其基金来源于雇主和劳动者的缴费或纳税,以及国家政府的财政支持。管理部门收取的基金不是等额地用于缴纳者,而是根据不同的项目规定,将社会财富在不同社会群体之间进行横向的转移支付或纵向的转移支付。横向的转移即收入在富裕者和贫困者之间、健康者和病残

者之间、早逝者和长寿者之间、在职者和失业者之间、一般人群和生育女性之间进行转移,纵向的转移即收入在后代在职者和前代退休者之间进行转移。由于社会成员遭受经济和社会风险事故的情况不同,通过社会保障的互济互助,能够解决不同社会成员的特殊需要,使他们渡过难关,维持正常的生活。

(四) 强制性

社会保障是以国家立法为依据举办的公共福利事业,在许多场合,尤其是在社会保险项目中,具有强制性的特征。社会保障的强制性特征表现在两个方面:其一是强制参加,即依据法律规定属于保险计划覆盖范围的劳动者及其用人单位,都必须参加到计划中来,当事人没有任意选择的权利,也不能任意退出计划;其二是强制缴费,即凡符合有关社会保障税法或社会保障统筹法律、法规的缴纳条件的个人和团体,都必须按要求纳税或缴费,否则将受到法律的制裁。从这个意义上说,强制性仍是当代社会保障的一个重要特征。但是我们也看到,当前世界各国社会保障制度改革中,减弱政府责任和降低强制性社会保障水平的发展趋势已很明显,而各种非强制性的补充保障事业的发展,客观上表明当代社会保障制度并非一定要以对供给方、收益方的权利和义务进行严格法律强制作为必要条件(郑功成,2000)。

第二节 社会保障的功能

社会保障功能是指社会保障在运行过程中所发挥的实际效能和作用。这种效能和作用表现在经济和社会两个方面。

一、社会保障的经济功能

(一) 维持劳动力再生产

社会生产是物的生产和人的生产的统一。而在人的生产和再生产中,劳动力的再生产是其中最核心的内容。在传统生产方式下,物的生产和再生产与人的生产和再生产统一于家庭的功能中,家庭在进行物质生产的同时,通过家庭的自我保障也实现了人的生产和再生产。而在现代生产方式下,物的生产首先从家庭功能中分离出去,家庭已不再是完整的生产单位,而变成了密切相联系的社会化大生产中的一个环节,家庭为其成员提供保障的功能严重弱化,人的生产和再生产,尤其是劳动力的生产和再生产,会因为社会生产的起伏变化所引起的种种风险事故而发生障碍。社会保障制度就是应因现代生产方式下风险事故频发、家庭保障功能弱化的现实而建立的。社会保障给予遭受风险事故的家庭以经济的补偿和物质的帮助,使家庭恢复和增强人的生产和再生产,尤其是劳动力生产和再生产的功能,从而使社会生产能够周而复始地延续下去。例如,因失

业、疾病、伤残、生育等风险事故而暂时失去或减少收入的家庭,或因贫困而无力抚养家人的家庭,从社会保障计划中得到经济补偿或救助,就有能力渡过暂时的困境,恢复原有劳动者的体力和智力,同时继续把家庭中的未成年人培养成未来的劳动力,因年老而退出劳动领域的人从社会保障计划中领到养老金,或因劳动者死亡而从社会保障计划中领到遗属补贴,使得家庭中人的生产和再生产,尤其是劳动力的生产和再生产不至于因为有人退休或死亡而中断。

(二) 促进资金市场发展

社会保障计划之所以能在保障对象发生困难时给予及时的帮助,是因为其通过征缴税费和财政拨款积累起了庞大的基金,尤其是社会保障中的社会保险项目,为了满足经济性风险事故发生后的支付需求,需要在事故发生前就积攒起各种各样的基金,如养老保险基金、失业保险基金、生育保险基金、医疗保险基金、伤残保险基金等。在这些基金中,有的属于现收现付性质的,即当年收缴当年支付;有的则属于完全积累或半积累性质的,即基金的收缴与支付间隔很长一段时间,如积累式的养老保险基金等。这样,不用即时支付的基金就有可能形成国家的建设资金而对金融市场的繁荣起积极作用。智利的养老金制度改革,在促进资金市场的发展方面为世人提供了成功的经验。改革之前,智利采用的是现收现付制的资金运营模式,当年从职工和雇主处筹得的基金直接用于支付养老金和其他社会福利项目,基金的资本转化率极低。改革后采用积累式的基金运营模式,积累的基金为国内金融市场注入了强大的活力。储蓄额占国内生产总值的比例从1981年的8.2%猛增到1995年的27.6%,基金管理运营机构将养老基金投入金融市场,在20世纪90年代初已拥有国库券总量的75%,公司债券的54%,央行票据的43%,公司股票的14%,信贷资金市场20%的份额(史柏年,1998)。

二、社会保障的社会功能

(一) 体现社会公平

就一个国家和社会而言,如何在效率和公平之间求得平衡,是一个既难以实现又不得不追求的目标。如果只求公平而不讲效率,就会因平均主义“大锅饭”而挫伤劳动者的生产积极性,最终导致低水平的平均,即普遍贫穷;如果只求效率而不讲公平,就会漠视社会弱者的利益,导致贫富差距过大、社会问题丛生,最终损害生产效率。在市场经济条件下,通行的是竞争原则和效率原则,讲求生产要素的最优配置,按投入的生产要素的多寡进行财富的分配,这样,体弱者、病残者、年老者、无业者、贫穷者、生育者等等社会弱者就不能得到或只能得到少量财富。这是完全市场模式的缺陷所在。为了既保持市场经济的活力,又照顾到社会弱者的利益,即弥补市场机制的“失灵”,需要有一个社会的机制,来保障社会

公平的实现。社会保障就是保障社会公平的社会机制。社会保障通过公民收入再分配的途径,一方面以累进的方式向高收入阶层征收社会保障基金,另一方面以累进的方式向社会弱势群体提供资助,由此克服完全市场竞争造成的社会财富分配不公和缩小贫富差距。中共十六大提出的深化分配制度改革,健全社会保障体系的原则是“效率优先、兼顾公平”。强调:初次分配注重效率,发挥市场的作用,鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来。再分配注重公平,加强政府对收入分配的调节职能,调节差距过大的收入。

(二) 保持社会稳定

从社会学的角度出发,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(郑功成,2000)。社会保障作为国家实施的重要社会政策,是调节收入、缩小贫富差距、缓和社会矛盾冲突的重要手段,所以有社会的“减压器”、“安全阀”之称。现代社会保障制度之所以首先在资本主义国家建立,是因为在私有制社会里,生产资料的私人占有决定了社会产品在社会成员之间的分配是极端不公平和不均等的。不公平和不均等的分配会引起社会的矛盾冲突,从而引起社会震荡和经济破坏。于是,统治阶级便以国家立法的形式推行社会保障,通过对社会再生产过程的干预来调整分配关系,在一定限度内减弱社会产品分配不均等的现象,以此来协调劳资争议、缓和阶级矛盾、减少社会震荡、促进社会安定,推动社会和经济繁荣。第二次世界大战后50多年西方发达资本主义国家社会相对稳定和经济繁荣,是与它们普遍实行了一系列社会保障措施密切相关的。在社会主义社会里,虽然确立了以公有制为主体的经济基础,但是市场经济的运作结果,也会出现不同社会成员之间分配不均等的现象,也会造成不同阶层之间的矛盾和冲突。所以也需要国家通过立法的形式推行社会保障,用国民收入再分配的手段在不同经济状况的阶层之间实行财产的转移支付,从而达到保障社会弱势群体的基本生活、减少社会矛盾冲突、保持社会稳定发展的目的。

第三节 社会保障体系

一、社会保障体系的含义

所谓体系,是指由若干有关事物互相联系互相制约而构成的一个整体。

所谓社会保障体系,就是指由一系列不同层次、不同内容、不同功能的社会保障制度(或计划、项目)连接而成的“社会安全网”。

上述定义告诉我们,社会保障体系是一个具有丰富内涵的概念,它至少包含了以下三方面含义:

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com