

导 言

一、社会保障概论的研究对象

社会保障的根本目的是为了保证社会再生产中的劳动力再生产的正常进行。社会保障概论研究的对象是国家通过立法建立的社会保障体系的运行规律，以及各种形式的社会保障的科学管理，社会保障基金运营的规律，社会保障制度运用的规范化、科学化的途径，等等。

社会保障属于政府的一种经济行为，国家在建立社会保障体系，推行社会保障制度的过程中，必然形成国家与劳动者之间的分配关系，这种分配关系体现了社会保障的运行规律。

社会保障的运行规律毕竟是社会保障制度实施过程中体现的国家与劳动者之间的内在联系，因此，社会保障概论还要研究社会保障制度实施过程中的科学管理方法及效果，研究实现国家推行的社会保障制度的目的和途径。

我国社会主义市场经济体制正在建立的进程中，适应社会主义市场经济体制要求的社会保障体制也正在建立和完善的过程中。这就决定了我国社会保障的理论体系也正在建设的过程中，有不少问题还需要从实践中总结提高，还必须以马克思主义的社会保障理论为指导，并充分借鉴西方现代市场经济国家有益的社会保障理论和实践经验，丰富并发展我国的社会保障理论，尽快建立起有中国特色的社会保障理论体系。本书力图在这方面作出努力。

二、社会保障概论的科学属性

社会保障作为一种国家立法的分配行为，与财政有着密切的内在联系。从社会保障资金的筹集与支出来看，社会保障资金一个重要的来源是国家税收的一部分。就目前情况看，社会福利、社会救济以及行政事业单位退离休费、公费医疗等，通常由政府预算拨款；由企业提供的养老、医疗、工伤、失业保险等进入成本，从而减少了上缴所得税，实质上也是财政性资金。从社会保障基金的结余和运营情况看，它与财政也有着密切关系，因为财政承担着社会保障的终极责任，社会保障基金的运营应该纳入国家政府预算中的社会保障预算进行科学规范的管理，主要用于购买国家债券，以确保基金的保值增值，并利于社会基金的正确运用和社会保障事业的健康发展。从资金的来源运用和管理来看，社会保障属于财政范畴，社会保障与财政学有着内在联系，或者说是财政学的组成部分。

由于社会保障又是受政府规范约束的社会行为，除国家财政提供资金外，还要依靠劳动者的劳动所得来保障自身的生存和发展，是通过国家立法的形式，保证劳动者劳动所得的消费数量在时序分布上合理运用的一种带强制性的调节，因此社会保障的性质具有以劳动为核心的经济性。同时社会保障概论又是研究保证劳动力再生产正常进行，服务于实现社会再生产最终目的的调节方式的运行规律，从这个角度看，社会保障概论又属于劳动经济学范畴。

三、社会保障概论的任务

社会保障概论在论述社会保障体系运行情况的同时，揭示社会保障与生产力发展水平、社会化大生产以及市场经济的内在联系。社会保障概论通过论述社会保障制度体系及其建立、完善的

状况，阐明社会保障是一种以国家政权为基础的政治性和以劳动力再生产为核心的经济性的社会财富再分配活动。社会保障概论通过阐述社会保障制度的实施目的在于保障社会成员的基本生活，揭示社会保障的福利性；通过阐述社会保障基金在全社会范围内、依靠社会力量保证全体社会成员的基本生活需求的调节使用的情况，揭示社会保障的互济性。虽然社会保障制度的建立和运行是依靠政府立法进行的，但实质上反映了社会的进步与文明。社会保障事业是一项造福于全体社会成员的社会公益事业。

四、社会保障概论的研究方法

我国的社会保障概论（社会保障学），作为一门独立的科学，是随着我国社会保障体系的建立完善、社会保障事业的发展，在总结实践经验的基础上形成并初步建立起来的。由于社会保障事业的发展受到社会生产力水平的制约，我国建国后建立的社会保障制度基本上是采纳前苏联等国家的“国家保障型”社会保障模式，与计划经济体制相适应，覆盖面小，实施范围窄，管理和服务的社会化程度低，社会保障资金的投入和实际需要之间的矛盾突出，加上“文化大革命”期间又受到严重破坏，使我国的社会保障未能形成符合中国实际的理论体系。党的十一届三中全会后，经济体制的改革，给社会保障事业带来了生机和活力，社会保障改革取得了重大进展。党的十四届三中全会明确提出要建立多层次的社会保障体系，社会保障政策要统一，管理要法制化，要按照社会保障的不同类型，确定其资金来源和保障方式；要建立统一的社会保障管理机构，提高社会保障管理水平，形成社会保障基金的筹集运营的循环机制。这就使中国的社会保障走上了与社会主义市场经济相适应的轨道，从而推动了社会保障理论研究的深化，初步形成了有中国特色的社会保障理论体系。

社会保障的理论与实务都在深入发展中。研究社会保障问题，必须采取动态分析与静态分析相结合的方法，既要从静态观察中分析研究某一阶段社会保障运行的状况，认识总结带规律性的具有普遍指导意义的经验，同时又要从动态角度分析社会保障发展变化情况。既要总结历史经验，又要分析未来的发展趋势，把静态分析与动态分析有机结合起来，进而全面掌握社会保障的运行规律，发展社会保障理论。

研究社会保障的学问，必须采取质的分析与量的分析相结合的方法。一方面从质的方面研究社会保障运行过程中所体现的分配关系的社会性质，另一方面又要从社会保障基金量的方面，研究一定时期内社会保障基金的总量，社会保障、社会福利、社会救济、社会优抚等各项基金数量结构比例及其变化规律，以便从总量与结构的合理性上把握社会保障基金的筹集与运用，使社会保障概论更具有理论指导作用和实践意义。

五、本书的内容体系

本书由导言及十章内容构成。导言、第一章社会保障的概念和第二章社会保障与社会经济运行，概述了社会保障的基本理论，形成社会保障概论的基础理论体系。第三章社会保险、第四章社会救济、第五章社会福利、第六章优抚安置、第七章社会保障制度、第八章社会保障基金、第九章社会保障法制，介绍了社会保障实务内容，论述了社会保障的应用理论，概述了我国社会保障体系中各项社会保障和农村社会保障制度的基本内容，以及社会保障基金运行、社会保障法制建设及社会保障管理体制的基本内容。第十章外国社会保障制度，介绍了有代表性的发达市场经济国家和发展中的市场经济国家的社会保障制度的发展概况，及主要内容、基本模式和对我们的启示。

第一章 社会保障的概念

内 容 提 要

本章在概述社会保障产生和发展概况的基础上，着重论述了社会保障的含义，社会保障的功能、作用，社会保障体系的范围、特点及其建立的原则、社会保障制度的构成，进一步阐明了社会保障的基本理论。

第一节 社会保障的产生和发展

一、社会保障的含义

一般说来，社会保障是以国家政府为主体，依据法律规定，对国民收入进行再分配，为社会成员暂时或永久失去劳动能力及因为各种原因造成生活困难时，提供维持最低生活水准，保障基本生活的制度。它是国家通过立法和行政措施设立的保证社会成员基本生活安全项目的总和。如向公民提供各种形式的补贴、津贴，用来补偿公民由于退休、失业、伤残、丧偶、生育等等原因造成的收入损失，并在其患病期间提供医疗服务。尽管世界各国对社会保障的内容和范围的提供差别很大，但它却广泛存在于不同的国度里。各国对社会保障的含义有着不同的解释。

英国在《简明不列颠百科全书》中指出：社会保障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到的损失，并通过公益服务（如免费医疗）和家庭生活补助，以提高其福利。这项计划包括社会保险计划、保健、福利事业和各种保护收入计划。

美国一些专家把社会保障归结为：社会保障是安全网，对生老病死、伤残孤寡、衣食住行、工作学习等社会问题提供安全性保护，包括对接受：收入方面的支持和补助，支出方面的支持和补助，教育和培训方面的支持和补助，遭受某些损失方面的支持和补助。

德国一些专家认为：社会保障是指社会公平和社会安全。它使在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；为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，在生活上提供保障。

国际劳工组织对社会保障的定义是：所谓社会保障，就是通过采取一系列综合性的政策和措施而达成的一种社会成果。这些政策和措施是对因疾病、失业、年老以及死亡而中断收入来源，陷入贫困的公众（或者是其中的大部分）加以保护，如对上述人员提供必要的医疗，对有幼儿的家庭发放补助金等。

1948年12月联合国通过的人权宣言中，对社会保障作了如下定义：每个人为其自己及家庭之健康与幸福，对于衣食住行、医疗及其必需的社会服务设施应享有适当的权力，而对于失业、疾病、残疾、寡居、老年等情况以及由个人不可抵抗力遭遇 to 生活危机，无法为生时，有权获得保障等。

我国的一些专家认为：社会保障是国家通过立法或行政经济法规实施的社会保险、社会福利、社会救济和公费医疗卫生事业等的总和。

尽管世界各国及国际组织对社会保障的含义有不同的表述，其包涵的内容也各不相同，但归结起来大体上包括如下几项内

容，或者说对社会保障的含义可从如下几方面理解：

（一）社会保障的目的是为了满足人们的基本生活需求

因为社会保障是一项经常性的经济安全或收入稳定的项目，它保证公民在收入中断或不能工作时，能获得最基本的生活费用。

（二）社会保障是维护社会安定的经济措施

在任何社会生活中都会出现一些始料不及的风险和意外，如自然灾害、经济危机、失业等。社会保障在保持社会安定方面起着不可替代的作用，它为社会经济的协调发展，提供一个稳定的社会环境。

（三）社会保障是维护社会公平的重要手段

社会保障是维持社会公平的重要手段，对一些在竞争中暂时失利的劳动者及其家属，既能获得最基本的生活资料，又可得到职业培训、教育，获取新的知识技能，使失业的劳动者重新得到参与竞争，发挥聪明才智，创造社会财富的机会，使劳动力后备力量的素质不断提高，保证整个社会再生产的顺利进行。

（四）社会保障以政府为主体，通过国家立法或行政措施实行

社会保障关系到广大社会成员的切身利益，除了保证公民基本生活费用外，还提供必要的服务项目，如医疗等。各类项目均要以政府为主体通过法制实施才能达到预期的目标。当然除去国家法制推行社会保障外，还要辅之以社会福利配合。

二、社会保障的产生

社会保障尽管是近现代经济学的一个重要概念，但是社会保障的产生却渊源流长。从广义上讲，社会保障起源可以说是与人类社会的形成同步的。就是说，有保障的安定生活是人类共同的

基本要求。

在原始社会，生产力水平极低，人类为了生存，过着共同劳动，互助互济、相依为命的群居生活。这本身就是一种社会保障式的生活方式。可见，自从有了人类社会，就有了社会保障。从世界范围来看，古埃及在建筑金字塔时，工匠们就曾自发地建立起互助共济的组织，筹措参加人员的丧葬费；在古罗马的军队中，士兵们为了向死亡士兵的家属发放抚恤金，也创立过互助性组织，加入组织者交纳费用，形成抚恤自助性基金。

在我国，属于社会保障性的社会救济的历史可追溯到三千多年前的周朝。在孔子的《礼记·礼运·大同篇》中就有社会保障的论述：大道之行也，天下为公。使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾皆有所养。尽管这种构想在当时的社会经济条件下还难以成为现实，然而毕竟反映了社会保障古已有之，它同其他社会经济范畴一样，也有其产生、发展、完善的历史进程。

三、社会保障的发展

一般说来，社会保障是随着历史的演进、社会的进步、经济的发展而发展的，从总体上讲，可划分为传统社会保障和现代社会保障两大阶段。

（一）传统社会保障时期

在人类历史上，传统社会保障时期是一个漫长的历史时期，大体上从原始社会一直延续到自由资本主义时期。传统的社会保障时期，又可划分为三个历史阶段：

1. 传统社会保障的萌芽阶段。传统社会保障阶段，大体上涵盖原始社会整个历史阶段。如前所述，原始社会生产力极为低下，人们不得不群居谋生，过着共同生产，平均分配，同甘共苦，共享成果的生活。在原始部落及氏族中，都把扶老携幼、照

顾老弱病残，及人们之间互助共济作为传统习俗，这种互助共济行为是人类社会赖以繁衍生存的重要手段，这是传统社会保障的萌芽。

2. 传统社会保障的慈善阶段。从原始社会末期私有制产生一直延续到封建社会末期，可归结为慈善社会保障阶段。随着生产力的发展，在原始社会末期出现了剩余产品，此后的奴隶制和封建制社会虽然一直处于自然经济的发展时期，但社会生产水平随着社会历史的演进也在逐步提高，社会产品日趋丰富，除去维持社会生活消费外，剩余愈来愈多，具备了储备一部分剩余产品以应付天灾人祸的条件。因此，为了抵御天灾人祸和生老病死等带来的困难，人们逐渐自觉地进行一定的物资储备，形成社会保障的物质条件。正是这一历史阶段自然经济占主导地位，作为社会细胞的家庭既是生产单位又是消费单位，自给自足，同时具有生育、教育、抚养、赡养等项社会功能，这就决定了这一时期社会剩余产品的相当一部分储备于家庭。所以，家庭保障成为这一时期的基本保障形式。同时，在阶级社会中，两极分化日趋严重，财富向人数很少的统治阶级集中，绝大多数劳动者日趋贫困，仅靠家庭社会保障已不够了，于是出现了邻里互助保障、行业同仁互助保障等社会保障形式。同时一些富人、官府临时性的救助、施舍逐步演变为宗教慈善事业，并把济贫救助的社会规范写进了宗教教义，成为实行宗教精神统治的物质基础，形成了宗教慈善保障。

3. 传统社会保障的济贫阶段。慈善事业是与自然经济相联系的，它并不是真正意义上的社会救济，只是把原来的互助互济变成了自上而下的恩赐或者说是“救世主”对芸芸众生的恩赐。在这种恩赐式的社会保障背后是受惠者付出人身依付的代价。从封建社会末期到 19 世纪末，大体上是西方自然经济过渡到商品

经济的时期，包括自由资本主义时期在内，由于产业革命给社会带来了巨大冲击，资本主义机器大生产代替了手工业生产，物质资料生产的社会化，使得产品成本低、质量高，高效率的工业化大生产摧垮了以家庭为生产单位的自然经济，使家庭固有的生产职能大大的削弱了，工厂企业聚集了大多数劳动力和生产资料，成为社会的基本生产单位，生产成了社会化行为。同时产业革命不仅涉及经济领域，还影响到政治、思想、社会生活的各个方面，当然，也影响到社会保障。随着家庭生产职能的弱化，其他职能也逐步淡化，并让位于如工厂、学校、医院等社会各职能部门，劳动者在社会经济中的地位降低，社会财富伴随着资本的积累，集中到少数资产者手中，贫富差距进一步拉大，社会矛盾突出，劳动者在生产劳动中经受的风险及教育、医疗、赡养等，家庭保障和慈善机构已力不从心，必须由国家立法的济贫事业予以保障。1601 年英国女王伊丽莎白一世制定了伊丽莎白《济贫法》，规定济贫三种救济对象，即有劳动能力的贫民；无劳动能力的贫民；无依靠的孤儿。尽管英国《济贫法》的实施并没有起到设想的作用，但毕竟开创了立法救助、推动社会保障的先例。为了推进工业化的进程，维持社会稳定，英国于 1834 年又颁布了新的《济贫法》，对贫民实行社会救济，安定社会秩序，对英国 19 世纪经济大发展起了重要作用，为欧美各国社会保障的立法提供了可资借鉴的经验和理论依据，具有重大的示范带头作用。其他欧洲国家也相继效仿，如 1847 年的瑞士，1803 年的丹麦，1845 年的挪威都颁布了各自的《济贫法》。总之，立法救助奠定了国家立法推进社会保障的基础，国家被推进了承担社会保障责任的历史进程。为传统的社会保障向现代社会保障转化创造了有利条件。

（二）现代社会保障时期

17 世纪英国的《济贫法》，及在此基础上于 19 世纪上半叶颁布实施的新的《济贫法》，都认定要求社会救助是公民的合法权利，社会有保障公民生存的责任。从此，救济成为国家立法实施的一项福利举措，并规定经过专门训练的社会工作人员来从事这些事业。它摆脱了传统的慈善救济事业的人道主义、宗教慈善的特性，向社会保障的制度化迈进，社会保障逐步进入了现代社会保障阶段。

现代社会保障的形成与发展，经历了大约一个世纪的历史。具体可划分为如下几个阶段：

1. 现代社会保障的形成阶段。通常人们把德国 1883 年颁布第一部社会保险法——《疾病社会保险法》作为现代社会保障形成的标志。1884 年和 1889 年德国又相继出台了《工伤事故保险法》和《养老金保险法》，这种立法推行社会保险，使社会保障的基本项目走上法制轨道，是社会保障历史进程中的一个质的飞跃。随后，欧美各国相继效仿，从 19 世纪到 20 世纪初，英国及其他欧洲国家普遍实行社会保险。1935 年美国颁布《社会保险法》，标志着社会保障在市场经济国家最终形成一种制度，形成了由国家政府财政预算出资的救助济贫和由受益人缴费互助自保相结合的社会保障体系。

2. 社会保障制度的发展阶段。20 世纪中叶后，社会保障进入了新的发展阶段，其主要标志是普遍福利政策的广泛实施以及“福利国家”的纷纷出现。1948 年，英国首先宣布建成“从摇篮到坟墓”均有保障的福利国家。随后，其他欧洲、北美洲、大洋洲、亚洲的一些发达国家，也相继宣布实施“普遍福利政策”。这样一来，使得社会福利事业继社会救助、社会保险之后，得到了空前的发展，在发达国家与地区形成了一个以“高福利”为内涵的社会保障制度。同时，随着社会福利事业的兴旺发达，社会

保险也进一步加强，社会优抚工作也因第二次世界大战造成的伤残、牺牲而更加广泛地开展起来。与社会保障事业的发展相适应，以助人为业的专门机构、专门的社会工作得到发展，保证了社会福利事业和各项社会保障法制的贯彻实施。在这时期内，社会保障得到充分发展，成为发达国家和地区的一个重要特色。一些走上工业化道路的发展中国家也着手颁布和实施适合本国国情的社会保障制度，从而使社会保障成为全世界的共同举措。

“普遍福利型”的社会保障政策使社会保障的覆盖面逐步向全体劳动者甚至全体社会成员发展，使社会保障计划一体化，社会保障项目系统化，社会保障标准不断提高，并开始采取社会保险金随通货膨胀按物价上涨指数而调整的办法，以保证享受社会保障的社会成员不因物价上涨而降低生活水平，使全体社会成员享受经济发展的成果。这种全面的、高程度的社会保障，有利于社会公平与社会稳定，有利于缓解经济危机，是社会进步的表现。同时，“普遍福利”政策，也带来了诸多弊端，主要是社会福利标准越来越高，有的国家超越了国家的经济实力，社会保障收入入不敷出，财政支出捉襟见肘，严重影响到国家经济职能的正常履行。另外，高福利、高补助的社会保障，助长了懒惰情绪，不利于经济的发展，使“福利国家”的社会保障陷入了危机的境地。

20 世纪 50 年代，中国及其他国家，仿效前苏联的社会保险模式，建立起与计划经济体制相适应的国家保险型社会保障。被保险人不缴纳保险费，社会保险待遇较高，与劳动贡献相联系。

3. 社会保障改革阶段。为了消除“普遍福利”政策的种种弊端，西方发达国家于 70 年代末相继走上改革社会保障的道路。改革始于首先实施高福利政策的英国，英国改革社会保障的指导思想很明确：一是社会保障不应由国家包揽，应当公私协作；二

是不能养成单纯依赖国家供给的“懒汉”思想，要鼓励个人用劳动争取福利。其他福利国家的改革从总体上也大致相同的。当然，改革社会保障，并不扔掉“福利国家”的桂冠，而是开源节流。所谓开源，主要措施是开征社会保障收入所得税，提高总投保费率，增加社会保险收入，对一些福利项目收费等；所谓节流，主要是削减各项福利性补助，改革社会保障项目的给付标准，随物价、工资变动且就高不就低的调整办法，减少社会福利项目，变免费医疗为适当收取医疗费用的医疗服务等。

我国在改革开放中，由计划经济体制向市场经济体制转变，适应市场经济体制建立进程中的要求，对社会保障制度也提出了改革重构的目标模式，即建立起高度社会化、多层次的全国统一的、法制化的现代社会保障体系。当然这是一项极为艰苦复杂的系统工程，需要伴随着经济体制改革的深入，市场经济的发展，生产力水平的提高，国家法制的健全，财政的充裕而逐步建立完善。

第二节 社会保障的功能和作用

一、社会保障的功能

社会保障是政府立法进行的经济行为，旨在保证劳动者的基本生活需要，确保劳动力再生产的正常进行。社会保障形式多样，如社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚等，内容广泛。不同的社会保障形式，在保障对象、保险目标、资金来源和筹资方式、支付方式上各不相同，使得各类社会保障事业各有其独特的功能，社会保障总体概述其综合功能如下：

（一）收入补偿功能

社会保障的收入补偿功能，从根本上说社会保障事业，就是为了使社会成员在遇到各种自然或社会风险时，由国家政府和社会提供基本的生活资料和服务，以维持基本的生存权利。具体讲是指为保障失去或没有生活来源者、遭遇不幸者和一切劳动者在暂时或永久失去劳动能力以及暂时失去工作岗位后，仍然能够维持最低生活水平的补助和补偿。它是社会保障的基本功能。

社会保障的收入补偿功能，主要体现在社会救助和社会保险两个方面。社会救助的目的在于保障最低生活水平，具有鲜明的扶贫特征，属于最低限度的社会保障。它使那些被救助的个人或家庭，在国家和社会群体的帮助下，具有最低生活水平。尽管对最低生活水平的界定各国不尽相同，但就现代社会救助而言，已不是自然经济，半自然经济统治地位的社会条件下，以维持生命所需的最低限度的饮食、穿戴和居住条件而不致受冻挨饿的社会救助了。现代社会救助，对最低生活水平的界定已是相对的涵义，虽然各国的经济发展水平差异较大，但是，最低生活水平应该是指享有和当地生产力水平相适应的数量最少的消费资料和服务。因为随着生产力水平的逐步提高，绝对贫困现象总归要愈来愈少，逐步消除。因此，现代社会举办的社会救助，保障最低生活水平标准，只能是相对确定的最低生活标准线。例如，国际劳工组织认为，在工业化发达国家，所谓最低生活水平，是指收入相当于制造业工人平均工资的 30% 的家庭和个人。尽管如此，社会救助毕竟属于最低层次的社会保障，其范围不大，而且还有逐步减少的趋向。

社会保险的直接功能就是对工资劳动者在其全部生命周期遇到的各种失去收入的风险，进行一定补偿，以保证他们的基本生活。就是说，在现代社会保险条件下，劳动者在暂时和永远失去劳动能力后，仍能继续享有基本生活水平。这样一来，使劳动者

对现实、对明天都抱有希望，在很大程度上增强了社会凝聚力，有利于保证社会生活的稳定，有利于保证劳动力再生产的正常进行，有利于保证社会经济的健康发展。

（二）促进社会安定功能

社会保障的促进社会安定功能，是指社会保障作为一种社会安全体系，保障社会成员既能享受基本生存权利的基本生活需要，又能分享到经济发展和社会进步的成果，有利于社会生活的安定。社会保障不仅限于保证劳动者乃至国民在特殊情况下的生活，而且有利于保证国家的长治久安，是国家稳定的一项重要社会政策。不论是社会救助、社会保险，还是社会福利、社会优抚，从政治上讲，无不出于安定社会这种考虑。只有社会稳定，社会成员安居乐业，才有利于发挥他们的积极性和创造性，才能保证社会再生产的顺利进行。这就决定了促进社会安定功能是社会保障的主要功能。

（三）保障劳动力再生产功能

在现代社会里，经济的正常运行和社会再生产的不断扩大，要求劳动力也得到相应的扩大再生产，除了工资或其他劳动报酬具有保障劳动力扩大再生产功能外，社会保障也具有保障劳动力再生产的功能。

社会保障劳动力再生产的功能是指没有生活来源者、失去工资收入（劳动报酬）者，通过社会保障提供收入，使其照样维持基本生活，繁衍后代，并保证他们得到应有的文化科学技术素质的培养和继续提高，保证劳动力再生产的进程不致中断或受阻，以实现与经济发展相适应的劳动力的扩大再生产。它是社会保障的一个经济范畴的功能。在现代社会保障条件下，社会保险与社会福利在保障劳动力再生产方面的功能十分明显。

（四）促进社会公平功能

社会保障促进社会公平功能，是指社会保障通过收入的筹集和享有的给付，把不享受社会保障的人们的一部分国民收入，通过社会救助、社会保险、社会福利及社会优抚的给付形式转移到享受社会保障的国民手中，使其取得了一项国民收入的再分配收入，改变了国民收入分配的格局，促进社会公平。

社会救助、社会福利和社会优抚主要由国家财政给付，也有一部分由社会群体提供。在市场经济体制下，受竞争规律的支配，效率优化、优胜劣汰在所难免。市场机制，给予每个社会成员平等参与竞争的条件和机会，但绝不保护竞争中的弱者，失业、贫困也就在所难免。为了实现社会公平，就需要国家财政配置一部分资源，弥补市场机制的缺陷，以社会保障的形式对弱者、失业者、贫困者给予保护，以实现社会公平目标。作为社会保障主体的社会保险，其促进社会公平的功能主要体现为，社会保险基金要向企业主、集团强制征收，但这类人员不享受社会保险的给付。社会保险的实施，就把企业主集团获得的一部分国民收入，通过缴纳社会保险费形式，由国家转移到了劳动者手中，这种分配无疑在一定程度下限制了企业主集团阶层的过高收入，增加了劳动者的收入。因此，社会保险具有促进了社会公平的功能。

二、社会保障的作用

社会保障的作用，是社会保障功能的具体表现，是社会保障功能发挥出来的效果。在市场经济体制下，社会保障为社会经济正常运行创造良好的环境，使劳动者基本生存条件有可靠保障，使整个社会经济得到持续、稳定、协调的发展。社会保障的作用一般表现为以下几方面：

（一）社会保障有利于社会稳定

在社会主义市场经济体制建立的进程中，发展才是硬道理。但是社会经济要发展，一靠改革动力的推进，二靠稳定的社会环境。在这里，发展与稳定也有着内在联系，社会进步既要发展，又要稳定，发展与稳定互为条件，相互促进。没有发展，稳定就没有基础，但没有稳定发展也难以持续，稳定是社会经济有效发展、良性运行的前提条件。社会保障制度是社会稳定机制的主要组成部分，它通过财力转移，缩小人们收入的差距，提高社会福利，促进社会平等，保证经济正常运转，维护社会的稳定。

（二）社会保障有利于保证劳动力再生产适合社会经济发展的需要

社会保障制度的建立与完善，使因各种原因导致的收入中断或减少的社会成员得到基本生活保障，每个公民都生有所食、病有所医、老有所养，都可以分享社会经济发展的成果。实际上，社会保障除了满足劳动者本人生活需要外，还要通过资助生育、抚育子女和教育等措施，与国家政府的人口政策相配合，影响劳动力再生产，保证优生、优育、普及教育，为经济发展提供高素质的合格劳动力后备军，使劳动力再生产适合社会经济发展的要求，保证社会再生产的正常运行。

（三）社会保障调节积累与消费，有利于政府对社会经济运行进行宏观调控

在市场经济条件下，社会保障资金的筹集与运用，是政府进行宏观调控的重要手段。在经济不景气的情况下，大量失业和企业利润下降，导致职工收入减少，使更多的社会成员因收入达不到最低生活水准而需要社会保障，致使社会保障支出剧增，收不抵支，政府必须通过财政支持，扩大社会保障支出。行政经费基金的增加，扩大了经费需求，有利于推动生产和国民经济的发展，有利于缓解经济的不景气状况，促进经济的稳定发展。在经