

# 第一章 社会保障系统概述

## 学习目标

1. 了解社会保障系统的发展历史
2. 掌握社会保障的基本内容
3. 熟悉社会保障的相关理论
4. 分析影响社会保障建立与发展的主要因素

医疗保障属社会保障范畴，是社会保障体系的一部分。因此，本章重点介绍社会保障的基本理论及其特点以及社会保障系统，目的是使我们能够了解医疗保障系统与社会福利系统、社会保障系统的关系、在社会保障系统中的位置以及医疗保障制度建立的理论基础。

## 第一节 社会保障系统及其发展历史

### 一、社会保障制度的产生与发展

保障自古有之，但是社会保障的产生却是以一定的经济发展为前提的，是伴随着资本主义的原始积累和工业化带来的大量社会问题而产生以及资本主义国家为解决这些因社会化大生产所带来的一系列问题而不断发展的。尽管只有 100 多年的历史，但是它对和社会和经济发展的影响是巨大的，成为社会发展所不可缺少的组成部分。

追溯社会保障的发展历史，不仅能够使我们更深刻地理解社会保障制度本身，而且可以了解社会保障制度产生与发展的条件及影响因素，包括各个国家的共性因素以及不同国家独特的政治、经济、社会和文化历史背景对社会保障制度的影响，有助于我们深入分析作为我国一种重要制度安排的社会保障系统，其建立和发展的制度根源、社会结构条件、经济条件、观念文化条件以及各种制约因素，以寻求适合我国国情的社会保障模式。

#### （一）保障的形成与发展

在原始社会时期，人类征服自然的能力十分低下，为了维持最低生存和种族延续的需要，只能过着群体生活，大家共同劳动，共享劳动成果，共同处置各类风险，为氏族或部落的成员提

供最原始的经济保障，互助共济成为维持共同体生存的前提条件。在产品数量匮乏时，则采用青壮年男子优先，其次为他们的配偶、孩子，最后是老人的分配原则。

随着生产力的发展，出现了剩余产品，使得储备部分剩余产品以防风险成为可能。私有经济出现以后，家庭成为社会的基本经济单元和社会成员的基本生活单位，通过家庭（家族）实现其成员生老病死的最低生活保障，以后发展为包括经济保障、服务保障和精神慰藉等内容的生活保障，即所谓的家庭保障。

随着社会贫富分化和阶级的出现，为了维持社会稳定，统治阶级有时也对穷人进行物质施舍，这成为社会保障中社会救济制度的雏形。此外，宗教和神学在西方社会的意识形态中一直占有主导地位，教会组织在社会中普遍存在，并开展各类活动，包括济贫、建立福利设施等。教会组织举办的慈善事业成为当时西方社会中社会救济的主要形式，并一直延续到中世纪末。它对于以后社会保障制度的形成起到了重要的作用。但受经济发展水平、文化意识形态和价值观念的影响，在西方社会存在的这种保障形式通常只是为缺乏或丧失劳动能力者和贫困者提供最低限度的生活保障，保障范围小，保障水平不高，并没有形成制度，具有较强的随意性。

## （二）社会保障产生的历史背景

在资本主义原始积累的过程中，劳动者被剥夺了生产资料而成为无产者，例如，英国的圈地运动导致大批农民无家可归，流落城镇。在这一时期，城市流动人口迅速增多，无业或失业、贫困、流浪现象急剧增加，很多人沦为贫民、游民，甚至乞丐、盗贼或抢劫犯，导致社会的动荡及不稳定。仅仅依靠宗教力量以及其他临时性、分散性的济贫措施已难以解决这些社会问题，更没有能力缓解社会矛盾。与此同时出现了教权衰落、民族国家和王权兴起的现象，激烈的社会冲突和尖锐的社会矛盾迫使政府不得不在社会经济领域发挥越来越大的作用，开始考虑采取各种措施来缓解社会矛盾，包括逐渐介入慈善、济贫事务。

1601年英国颁布了《伊丽莎白济贫法》，它将已有的社会救助活动用法律的形式固定下来，其主要内容包括：建立地方行政和征税机构；为有劳动能力的人提供劳动场所；资助丧失劳动能力的人，为他们建立收容所；组织穷人和儿童学艺；向富裕地区征税补贴贫困地区。以后欧洲很多其他国家也开始效仿，纷纷制定了本国的济贫法。

尽管英国的《伊丽莎白济贫法》确定的济贫制度不能与现代社会保障制度相提并论，但它是最早的国家干预基本生活保障问题的立法，标志着国家通过立法形式介入济贫事务，这意味着原有的保障形式已不适合社会结构和生产方式的变革，保障的责任历史性地落在了国家的肩上，保障开始走上制度化、国家化和社会化的道路，因而它是社会保障发展史上的一个重要里程碑。

18世纪欧洲国家的产业革命使欧洲社会发生了一系列的变化。产业革命解放了生产力，有力地推动了社会经济的发展，但同时也造就了一个离开土地、除了自己的劳动之外一无所有的无产者阶层。他们大多生活在居住条件和社会条件恶劣、疾病蔓延、道德沦丧的环境中，工作条件差、收入低且不稳定，还面临着年老、疾病、工伤和失业的风险，形成了社会的贫困阶层，进而成为社会的不稳定因素。另一方面，产业革命瓦解了以家庭为基本生产单位和分配单位的自然经济的基础，资本主义大工业取代了一家一户的手工生产，传统的家庭结构逐渐走向解体，加上许多劳动者家庭的经济状况不良，结果导致包括家庭保障职能在内的部分家庭功能逐渐丧失，大批城市居民在面临个人风险和社会风险时，则处于既缺少家庭保障的保护，也没有任何社会保护的境况。而建立在济贫法基础上的社会救济制度已远不足以应付大量涌现的贫

困问题和社会不稳定问题，迫切需要一种新的在更大程度上体现政府干预社会生活的社会政策和经济保障制度。

现代社会保障制度作为一种制度安排并非首先发生在工业发展迅速、私人保险发达、社会矛盾尖锐、且第一个制定济贫法的英国，而是发生在工业化程度较低、社会化对现代保障的需求并不是很强的俾斯麦执政时期的德国，这是一般经济分析所解释不了的现象。这主要取决于德国当时所具有的特定的社会经济结构和社会政治条件：一是德国首相俾斯麦在实现领土统一后迫切希望实现政治统一的目标，因而强化其中央集权的作用；二是采用了“胡萝卜加大棒”的政策，即“社会弊端的医治不能仅依靠对社会民主党的镇压，而要积极促进工人阶级的福利”，并制定了世界上第一部社会保险法；三是较之于欧洲其他国家，德国具有高效有序的普鲁士行政管理机构，成为顺利实现由国家管理社会事务、推行社会保险的有利的制度和组织条件；四是德国的商业保险发展较为完善和规范；五是德国新历史学派的政策主张，即强调国家对社会生活的干预和法律的重要性<sup>(1)</sup>。从 1883 年到 1889 年德国议会相继推出包括健康保险计划、工伤事故保险计划和退休金保险计划等几项保险计划，成为世界上最完善的工人社会保障计划。之后，英国、瑞典及其他欧洲国家相继建立起社会保险制度，并与各国原有的社会救济制度等共同构成了社会保障体系。

尽管德国建立各种保险计划只是俾斯麦政治斗争的一个砝码，但是作为社会保障系统主体的社会保险，它使社会保障制度发生了质的飞跃：一是将保障制度化，以立法或其他制度安排的形式将保障活动固定下来，从而完成了由济贫时代的不确定的、临时的、分散的和低水平的保障向稳定的、经常的、集中的和较高水平的保障转变；二是社会化，包括筹资、保障提供和风险分担的社会化，即由雇员、雇主和国家三方筹资，保障覆盖了社会的大部分人口，真正确立了社会责任和风险在全社会共同分担的机制；三是公平化和平等化，接受保障者无需以牺牲人格的尊严和接受惩戒为受益条件，在保障覆盖对象的确立上人人平等，在保障的享受方面责任与义务对等，并强调保障筹资和提供的公平性<sup>(2)</sup>。因而它对世界的社会经济发展以及各国社会保障制度的建立与发展所产生的巨大影响是意义深远的。

### （三）社会保障的发展

20 世纪初期西方国家的产业结构发生了重大变革。首先是重工业得到了广泛发展，并逐渐成为社会的主导经济。但是第二次世界大战后，第三次技术革命推动了轻工业等一系列新兴工业和部门的发展，并逐步快于重工业，成为社会经济的主导产业，以后又被电子技术、信息系统、金融业和服务业所取代。产业结构的变化导致劳动内容、劳动组织和生产管理、居民的就业结构和消费结构等随之发生改变，其中最突出的变化是产业工人的比例明显下降，并出现了工人“白领”化、雇员专业化和知识化的趋势。重工业和其他劳动密集型产业的衰落导致大批工人失业，被迫接受培训，改换工作，其中那些受教育不足、能力较低、难以适应现代化生产对劳动者技术素质要求的人，职业转化比较困难，被市场淘汰的风险明显较高，而竞争就业的能力又明显不足，因而是产业结构调整过程中的首当其冲者。与此同时，农业经营的变革以及农业生产的机械化，使大批农业人口转入城镇，他们竞争就业的能力不足，且对城镇人口的就业形成冲击。在这种情况下，因大量无业、失业人口的存在，导致城镇出现了相当比例的低收入人口和贫困阶层。

1929~1933 年资本主义国家爆发了一次经济大危机，大批企业倒闭，资源闲置，生产力下降，金融体系崩溃，失业者数量骤增，千百万人在短短的时间内陷入了极度贫困之中。面对这

次空前严重的经济危机，当时占统治地位的传统自由经济理论已难以解释这种现象，且不能指导政策的制定，市场机制这只看不见的手已经无能为力。此时以凯恩斯为代表的经济理论成为当时西方经济学的主流学派，它强调政府干预，尤其是宏观干预的必要性，为资本主义国家干预提供了理论指导，并使经济发展很快得到了恢复。与此同时，福利经济学也得到了发展，从微观经济学的角度论证市场失灵和政府干预的必要性<sup>[3]</sup>。福利经济学的创始人庇古提出在收入分配方面实行累进所得税、遗产税、养老金、失业救济、穷人消费补贴等政策主张，成为“福利国家”的理论基础。

相关理论的发展为政府广泛干预社会事务，包括社会保障奠定了理论基础；社会经济发展过程中存在的由失业、贫困等带来的一系列社会问题促使政府承担起采取社会保护措施以保持社会稳定、促进经济发展的责任；社会经济的迅速发展，成为社会保障发展的经济基础。第二次世界大战后，西方国家普遍重视福利制度的建设，社会保障得到了迅速发展。一是为全体公民提供普遍性的福利，社会成员可以享受多方面的社会保障；二是在提供社会保险和社会救助以保障社会成员基本生活的基础上，保障目标向提高社会成员的生活质量方面转变；三是社会保障项目日趋完备，使得社会保障系统成为有多个子系统和若干项目组成的相对完备的社会保障体系，且保障水平也不断提高；四是社会保障的进一步社会化，政府、企业和个人等共同分担社会保障责任的机制日益成熟，社会保障在组织、管理、实施乃至监督等环节进一步走向社会化<sup>[2]</sup>。这些都标志着现代社会保障的发展。

在社会保障制度不断完善的同时，西欧一些国家又开始向全面保障的方向发展。一些国家设立的社会保障项目达几十种，实现了从“摇篮到坟墓”的全面保障，即国家承担了全民的终生保障的责任，通过社会保险、各种救助和救济、卫生保健、家庭补助、养老金以及公共住房建筑、教育文化等服务设施的提供，保证所有公民享有最低标准的收入、营养、健康、住房、教育和就业机会，并使大多数人享受到较好的物质生活，被称为“福利国家”。

此外，在社会保障的发展进程中，也出现了多种不同的社会保障模式。除福利国家型社会保障模式外，还有以社会保险为主流形式的社会保障模式、以政府保险为主流形式的社会保障模式以及强制储蓄性的社会保障模式等。不同的社会保障模式，其筹资来源和比例、收入的分配形式、对国民的保障方式与水平、对社会成员利益以及社会资源的调节方式和程度等均存在差异，因而对社会经济发展的影响以及对社会成员的激励作用也会不同。

对于发展中国家，尽管在很多国家很早就出现了国家出面组织的贫困救济活动和制度，但现代社会保障制度的建立和发展基本上都晚于西方经济发达的国家，这与发展中国家的经济发展状况有关。因为社会保障的本质还是一种经济援助手段，因而它必须有相应的经济基础，尽管经济水平不是充分条件，但它是社会保障建立的必要条件。因此，在经济不发达国家，尽管也存在着因社会结构和社会制度缺陷（如社会分配不公平）而带来的这样或那样的社会问题，但由于受经济发展的限制，很难通过为国民提供广泛的社会保障来解决这些问题。当然，除经济发展水平外，发展中国家与发达国家在经济体制和结构、社会结构、历史进程与特征、文化观念等方面都存在着很大的不同，也会对社会保障制度的建立与发展产生极大的影响。

纵观各个国家社会保障的发展历史可以发现，社会保障的目标首先是为了解决社会成员的特定社会问题，而这些特定社会问题的产生又是与特定社会时期、特定社会结构以及一个社会具体的历史、文化观念特征等紧密联系在一起。之所以在西方不同的国家形成了具有本国特征的社会保障模式，都是植根于其特定制度基础的，因而是有其发展的客观必然性和合理性的。所以，社会保障模式和具体形式的选择应与一个社会的具体情况相适应，即应考虑到社

会保障制度建立与发展以及社会保障模式选择的制度条件和制度基础（是社会保障制度和模式生存和发展的土壤），尤其不应忽视制度环境的影响。简单移植其他国家的社会保障模式以及所选择的社会保障模式和措施超前于社会经济和社会结构的发展，都不会带来好的效果。

## 二、社会保障的基本内容

### （一）社会保障和社会福利的概念

社会保障是本章的主要讨论对象，除社会保障之外，在本节中还涉及几个与社会保障有关的概念，如社会福利、社会保险和社会救助。目前理论界对其中的一些概念存在着不同的解释，主要是由于各国的研究者所处的环境（社会经济背景与历史文化背景）不同、各个国家社会保障的发展进程不同、研究者本身的价值观、研究视角和所关注的问题也不同所致。由于对概念的解释和区别关系到社会保障系统框架的确定、对社会保障系统的分类以及社会保障相关理论及方法的内容及发展状况，因此，有必要对社会保障及其相关概念进行解释。鉴于目前在理论界对这些概念存在着争论，因而准确的界定概念，或者发现并介绍给读者一个“好”的概念并不是本书所要达到的最终目的。之所以在此用到了“解释”而不是“定义”或“界定”只是试图在此部分内容及以后的内容中，通过对概念产生背景的分析给出各个概念的核心内容、本质特征或基本要素、概念之间的相互关系、对于这些概念存在着哪些争论以及产生这些争论的原因而不是“确切定义”。

#### 1. 社会保障

社会保障一词最早出现在美国 1935 年颁布的社会保障法中，且一直沿用至今。国际劳工组织 1942 年出版的文献中给社会保障的定义为：通过一定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<sup>(4)</sup>。

郑功成在其《社会保障学——理念、制度实践与思考》一书中介绍了几个典型国家对社会保障的理解。作为社会保险制度的发源地——德国，将社会保障理解为社会公平和社会安全，是对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本生活保障。老牌资本主义国家、西方福利国家的代表——英国，认为社会保障是为国民在失业、疾病、伤害、老年及家庭收入锐减、生活贫困时予以生活保障。美国是最先采用社会保障一词的国家，在美国社会保障总署编写的《全球社会保障制度》一书中将社会保障界定为“根据政府法规而建立的项目，包括给谋生能力中断或丧失的个人以保险，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等”。

中国在第七个五年计划中开始使用社会保障一词，指国家和社会依法通过对国民收入进行分配形成社会消费基金对社会成员在生、老、病、死、伤、残、丧失劳动力或因自然灾害面临生活困难时给予物质帮助，以此来保障每个公民的基本社会需要和维持劳动力再生产而建立的一种制度<sup>(4)</sup>。

我国学者也对社会保障提出了各自的理解。陈良谨认为，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<sup>(5)</sup>。葛寿昌的界定更为具体，他提出“社会保障是指社会（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”<sup>[6]</sup>。郑功成在综合其他学者提出的社会保障定义以及对社会保障本质特征研究的基础上,对社会保障提出了具有归纳性的界定,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统称,是国家或社会依法建立的具有经济福利性的国民生活保障和社会稳定系统<sup>[2]</sup>。

综上所述,尽管不同国家和学者对社会保障概念和内容的界定存在差异,但这些定义都有其相同的特征。除社会福利(狭义)外,其余社会保障形式的最终对象(享受者)均为社会中在劳动能力、生活状况以及健康状况等方面偏离“正常”<sup>①</sup>者,主要包括失业、家庭收入较低、疾病和损伤、老年及其他丧失劳动能力的状况,可以称之为广义的弱势群体。社会保障的内容为“基本”保障,“基本”是相对的,主要体现在即使是西方福利国家,社会保障也不能够成为多数被保障者支撑家庭生活的主要经济来源,只是作为因个人风险和社会风险而导致被保障个体在某一方面明显低于社会多数成员的相应水平时,提供不超过多数成员所具有水平的经济支持或援助。社会保障的责任主体是国家或社会,即国家或社会是组织和管理社会保障事务的主体,且以相应的制度固定下来,并成为社会发展不可或缺的制度体系的重要组成,这是由社会保障所具有的社会化特征所决定的。

## 2. 社会福利

根据牛津英语词典的定义,福利指一个人或人群具有好的健康和幸福状态以及特殊人群的卫生保健和安全等。以后被人们引申为使人们得到或享有福利的措施、内容和制度。顾名思义,社会福利则是与社会有关的福利,其中“社会”包含了两个方面含义,一是指由社会组织提供的福利,二是福利是为全体或部分社会成员提供的,即“社会”就体现在其社会化或社会性上,因而可以将社会福利理解为一切旨在改善人民物质和文化生活的社会措施。

联合国给社会福利所下的定义是:“社会福利是社会服务与机构间有组织的联系,在于协调个人和团体,在契合其家庭和社区需求的原则下,获致生活、健康及人际关系各方面的满足,使其能充分发挥潜能并增进福祉。”这个定义为社会福利给定了一个较为抽象的概念框架,可以说它是在理论或原则的较高层次上给予的界定<sup>[4]</sup>。

目前在学术界对社会福利概念的争论较大,在一些国家和一些学者将社会福利看作为一个包容甚广的大概念,而另一些国家和学者只将其作为一种具体的社会保障形式来界定。实际上,迄今为止,社会福利尚未有一个普遍一致的定义。在美国,流行的定义为“社会福利是为了保证个体以及集团成员拥有平均的生活水准和身体健康而提供的各项社会服务和有关制度的组织体系。”在英国,社会福利被定义为“是为了保障全体国民的物质的、精神的、社会的最低生活水准而由政府 and 民间提供的各项社会服务的总和”<sup>[2]</sup>。

陈冬红等认为社会福利是社会保障的一个组成部分,是由国家或社会在法律和政策范围内向全体国民普遍提供资金帮助和优化服务的社会性制度,目的是为了改善国民的物质和文化生活质量<sup>[4]</sup>。郑功成认为社会福利的目标,不单是为了保障社会成员的基本生活,或解除社会成员的后顾之忧,而且还在于促使社会成员的生活质量不断得到改善和提高,如满足社会成员在教育、文化方面的需求等<sup>[2]</sup>。陈银娥在其《现代社会的福利制度》一书中从狭义和广义的角度给社会福利做了界定。她提出“狭义的社会福利是指由国家以及各种社会团体通过各种公共福利设施、津贴、补助、社会服务以及举办各种集体福利事业来增进群体福利,以提高社会成员生活水平和生活质量的生活保障形式;广义的社会福利则包括了政府为其国民提供的各

所谓“正常”是指就某一方面而言社会大多数人所处的状态。

种社会服务和各种社会保障”<sup>(7)</sup>。李琮认为，社会福利是包括了社会各种因素的体系，或是一种社会状态；狭义的社会福利指由国家出资兴办的各项福利事业和发放补贴；广义的社会福利泛指由国家的社会政策决定的、包括非官方的一切具有福利性服务在内的事业，包括社会保险、社会救济、社会补助、社会服务、慈善事业、免费教育等项目<sup>(8)</sup>。

### 3. 社会保障与社会福利的关系

从上述各种对社会保障和社会福利的定义可以看出，尽管社会保障概念的界定存在不同，但它们的基本目标和特征是相同的，而对社会福利概念的各种界定却存在着本质上的不同，其争论点在于社会福利是社会保障的子系统，还是社会保障是福利的子系统。广义的社会福利概念将社会福利界定为一个子系统，它包括了以社会保险、社会救助及社会优抚为主要内容的社会保障系统和以公共福利设施、公共教育、文化活动、社会服务及慈善事业为主要内容的非社会保障性福利系统；而狭义的社会福利概念将其界定为社会保障系统中的一个子系统，是一个主要由国家通过各种公共福利设施、补贴、津贴、补助等形式增进公民基本福利的系统。

之所以存在这些争议，实质上是对社会保障和社会福利的目标和作用存在着不同的理解。狭义的社会福利概念将社会福利作为一种手段，与社会保障的其他子系统一起发挥作用，共同实现社会保障的目标；而广义的社会福利概念则将社会福利作为一种促进社会成员生活质量不断得到改善和提高，以维护社会稳定和促进社会发展的社会目标。另一方面，人们对社会福利的认识有一个发展过程。随着社会和经济的发展，人们对社会福利的认识水平在不断提高，对福利的要求也在不断提高，相应地社会福利的范围也随之扩大，从而导致处于不同发展阶段的学者对福利的认识程度发生了改变，这是引发争论的主要原因之一<sup>②</sup>。比较我国学者在不同时期的研究成果，可以发现认识的变化主要发生在 20 世纪 90 年代末 近期越来越多的学者更倾向于广义的社会福利概念。即使是狭义的社会福利概念，其目标也发生了变化，一些学者提出福利是最高层次的社会保障，为社会成员追求的最高层次的社会保障目标。

根据牛津英语词典，除前面给出的定义外（指一个人或人群具有好的健康和幸福状态以及特殊人群的卫生保健和安全等），福利 welfare 还被定义为：“在英国称社会保障，为政府向需要者如失业、残疾者提供经济支持”而社会保障（social security）的定义为：“在美国称为福利，为政府向失业、患病、残疾等人提供经济支持”<sup>④</sup>。实际上，在英语中两者并不存在太大的区别。当然，词典界定和专业界定确实有所不同，但是当我们将其翻译过来，不免会受到字或词的称谓及相应内容的影响，即既与各国对福利和社会保障的称谓有关，也受不同国家不同发展时期对“福利”和“社会保障”的认识和理解的影响。

因此，问题的关键不在于福利是社会保障的子系统，还是社会保障是福利的子系统

① 在此，社会保障已变为专有名词，特指国家和社会通过一定制度、形式和手段向公民提供基本保障的系统。

② 不同国家还存在着历史和社会文化方面的差异。

③ 我国学者过去受机构福利的影响较大，早期的福利界定带有很浓重的机构福利色彩，这与我国几十年来企业一直承担着机构福利和社会福利（本应是政府的职责）的双重职责有关，反映在学术上往往在内容上混为一谈，即福利的概念中包含了很多机构福利的思想和内容。

④ welfare: (1) good health, happiness, prosperity, etc of a person or group; (2) care for the health, safety, etc of a particular group; (3) (Brit social security) money paid by the State to those in need, eg because they are unemployed, disabled, etc  
(US welfare) social security; government payments to people who are unemployed, ill, disabled, etc

统，也不在于从社会的角度给这个大系统起一个什么名字，社会福利系统、社会保障系统，抑或社会保护系统，而是在于确定这个系统的总体目标和构成该系统的各个子系统的的目标，以及如何实现这些目标、制定何种具体的制度和措施、各子系统以及各类制度与措施之间的关系，即关键是其内涵和本质。

陈银娥在其《现代社会的福利制度》一书中解释了社会福利与社会保障之间的关系。她认为，从广义社会福利的角度，第一，社会保障是从属于社会福利的一个范畴，与社会福利相比属“低层次”，是为了满足基本生活的需要，而社会福利既可以是低层次的基本生活需要，也可以是较高层次的生活享受；第二，社会保障作为一种特殊的分配形式，只能针对一部分特殊的社会成员而福利是针对全体公民 社会保障主要是“扶贫”与“济贫”起着社会稳定作用 社会福利主要是“脱贫”与“致富”起着促进社会发展的作用 第三 政府只是社会福利的组织者和提供者之一，社会保障是国家福利制度的组成部分，是福利体系的一个子体系<sup>[7]</sup>。这应该是目前对福利和社会保障关系的一种比较清楚的解释。

实际上从福利与保障本身的定义来看（保障是指保护权利、生命、财产等使之不受侵害，福利则是指一个人或群体具有好的健康和幸福状态以及特殊人群的卫生保健和安全等），福利应该是一种结果，即将某种结果作为社会追求的目标，而保障包含了更多的“手段”成分。因此，社会福利应该是一个更大更广的目标，包含了社会对福利的不同层次需要，既包括高层次需要也包括了基本需要，而社会保障则应该是实现社会福利的社会总目标的一种手段，同时也体现了社会福利的基本目标。狭义的社会福利，则是社会保障系统中与其他手段（社会保险、社会救助、社会优抚等）一起共同发挥基本保障作用的手段之一。

## （二）社会保障系统

社会保障系统首先是社会福利系统的组成部分，其本身又由多个不同功能的子系统所组成。由于各国的社会经济发展进程不同，历史文化背景不同以及由此而带来的价值取向的不同，再加上对福利与保障一词的理解和翻译上的差异，因而不同国家、不同学者对社会保障系统概念和内容的界定存在着相当大的差异，尤其是在我国。因此，综合各类文献资料以及根据本节对福利与保障概念及其关系的讨论，提出更贴近我国实际情况的福利系统和保障系统的框架。

### 1. 社会保障系统

可以用图 1-1 表示社会保障系统与福利系统及保障系统中各个子系统的关系。如前所述，福利系统是由保障系统和非保障性福利系统所组成（图 1-1）其中，保障系统是指国家和社会通过一定制度、形式和手段向公民提供基本保障的系统，主要由社会保险、狭义福利、社会救助和社会优抚 4 个子系统所组成，目的是保障社会成员的基本生活需要，降低未来可能出现的风险和 / 或增强被保障者抵御风险的能力。非保障性福利系统包括了公共福利设施、公共教育、文化活动、社会服务等项目。它面向全体成员，所提供的各类福利项目内容广泛，举办形式多样化，福利的实施或实现有很多渠道，既有国家直接举办（政府投入、政府执行）的福利项目 又有民间团体、社会组织或志愿机构举办的福利项目 还有在市场运行产生的各种非政府性的行为，如在很多发达国家由私人机构提供这类福利性服务和产品，或经营福利性设施，而国家通过购买服务或补贴的形式向公民提供福利；既有现金、

是影响福利或保障的核心因素。

实物援助的福利，又有劳务形态的福利。主要目的是为了提供高层次的保障，以提高国民的生活质量。随着社会经济的发展，其项目不断增加，范围不断扩大。

由此可见，社会保障系统与非社会保障性福利系统的目标不同，但在功能上具有互补性，即在向社会成员基本保障的基础上，再根据社会经济发展状况，为他们提供不同类型的高层次保障。它们共同作用不仅可以保证基本生活质量、增强抵御风险的能力以及改善、提高生活质量，而且为社会成员的发展创造了安全的社会环境，从而缓解了社会矛盾，维护了社会稳定，并促进社会经济的发展。

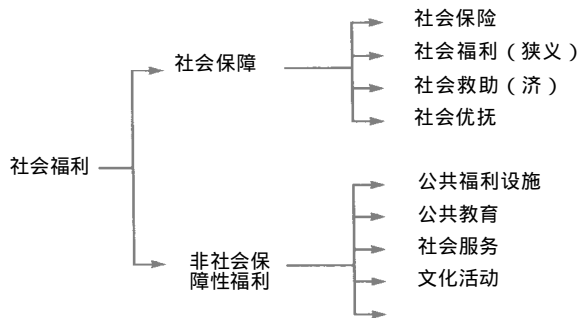


图 1-1 社会福利系统与社会保障系统

## 2. 社会保险系统

社会保险作为现代社会保障制度的主体，是国家通过立法形式确定并强制实施的一种保险形式，它通常以劳动者为保障对象，以劳动者的年老、疾病、伤残、失业、死亡等特殊风险事件为保障内容的基本经济保障制度，即主要通过互助共济、风险分担的形式为社会中在劳动能力、生活状况以及健康状况等方面偏离‘正常’的劳动者（主要包括失业、家庭收入较低、疾病和损伤、老年及其他丧失劳动能力的状况）提供经济支持，以增强被保障者抵御风险的能力。

社会保险强调受保障者权利与义务的结合，采取的是受益者与雇佣单位等共同供款的方式，即要求符合条件的劳动者必须参加并承担相应的缴费义务，形成专门的保险基金，用于解决劳动者（或其家属）未来的（如年老）和不确定（如疾病、失业、伤残等）的风险问题。对于社会保险，缴费是受益的条件，通常受益水平与劳动者的收入水平直接关联，因而是一种收入关联保障制度。

社会保险主要包括养老保险、失业保险、医疗保险和工伤保险，一些国家和地区还建立了生育社会保险、护理社会保险和灾害社会保险等，这些社会保险共同构成了一个国家或地区的社会保险系统，并作为社会保障系统的一个子系统发挥着解除劳动者后顾之忧、维护社会稳定的作用（图 1-2）。

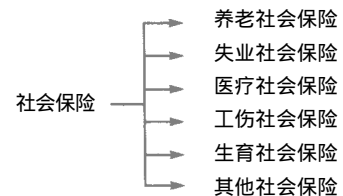


图 1-2 社会保险系统

## 3. 狭义社会福利系统

在很多国家，社会福利特指由政府、慈善机构等向公民提供某些形式的基本经济保障。为了与广义的社会福利区别，我们称之为狭义的社会福利。在我国，“社会福利”一词更多的是代表狭义的社会福利。狭义的社会福利主要包括公共福利设施、生活补贴、津贴和补助、住房和医疗保健等方面的补贴、公共住房、残疾人的特殊教育及就业保障等内容（图 1-3）。

从狭义社会福利和广义社会福利的关系来看，狭义的社会福利主要是向公民（包括参加社

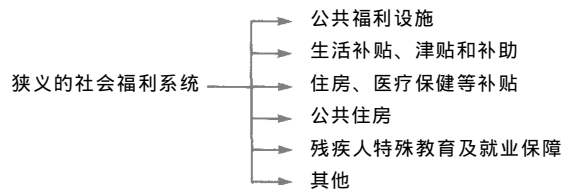


图 1-3 狭义的社会福利系统

会保险者和未参加社会保险者）提供社会保险以外的基本生活经济支持，因而是社会保险的一种补充形式。尽管在狭义社会福利的一些项目或内容方面与广义社会福利有重合之处，但在操作上分属于两个不同层次的事务，前者提供的是基本保障，目的是使社会成员维持基本生活标准，责任主体是政府，后者提供的是高层次的保障，目的是使大多数人享受到更好的生活，并为社会成员的发展创造良好的社会环境，责任主体是包括政府、各类社会组织在内的社会。用马斯洛需求层次理论的观点<sup>[1]</sup>，狭义社会福利与社会保险及社会救助共同服务于人们的第一级需要（生理需要）和部分第二级需要（安全需要），而广义社会福利则是为了促进高层次需要的实现和满足。

从狭义社会福利和广义社会福利的具体项目和内容上也可以看出它们的区别。在狭义社会福利的项目中，公共福利设施包括社会福利院、孤儿院、敬老院、福利企业等；生活补贴、津贴和补助主要是农副产品价格补贴、交通补贴等，以保障公民的基本生活不受价格上涨等的影响；住房补贴包括两种方式，一种是直接对个人的资金补贴（如房租补贴），另一种是政府建设公房，低价出售或出租；医疗保健补贴也是包括两种形式，一是对个人或家庭的现金补贴，如我国实行的社会医疗保险中的个人帐户，另一种是价格补贴，如提供免费和低费用的预防保健服务，医疗服务的提供采取低价政策（政府补贴医院的政策性亏损），以保证居民对基本医疗保健服务的可及性；提供就业培训，提高再就业能力；规定最低工资率；通过举办公共工程及基础性服务设施，直接或间接扩大市场对劳动力的需求，增加就业机会等。在广义的社会福利项目中，公共福利设施包括老年公寓、老年活动站、老年保健康复中心、托儿所、幼儿园、学校等；公共教育的具体形式包括义务教育、大专院校的助学金、奖学金和贷学金；提供社区服务、环境保护、社会宣传、健康教育、精神慰藉等公益性服务；此外，还有职业培训津贴、探亲路费补助、休假等多种形式的社会福利，视各个国家的经济发展水平以及社会文化特点的不同而不同。

#### 4. 社会救助系统

在一些国家将社会救助归入狭义社会福利之中，在我国因社会救助在社会保障系统中是一个与“社会福利”在概念上和具体操作上有较明确界限的系统，具有相对独立性，因而在本书中将社会救助系统作为一个独立的子系统来介绍。

社会救助是指在公民因自然灾害、意外事故、个人生理、残疾以及社会政策等原因导致生活困难或贫困时，由国家或社会提供长期或短期的物质或资金接济和扶助的一种生活保障制度。主要包括（图 1-4）：特殊人员救助，主要为社会中无依无靠、无生活来源的孤老残幼、战争难民等特殊人群提供最基本的经济支持，以保证他们的生存和其他最基本的生理需要。

<sup>[1]</sup> 是美国人本主义社会学家和心理学家，他提出可以将人的需要按照发生顺序由低级到高级分为五级，即生理需要、安全需要、社交需要、尊重需要和自我实现需要，他认为在低层次需要获得相对满足后才能发展高层次需要，人们一般按照这个顺序从低级到高级来追求各项需要的满足<sup>[2]</sup>。

灾害救助,是指在社会成员遭受各种灾祸侵袭(如水灾、地震等自然灾害,火灾、海难、飞机失事等突发风险,战争等社会风险)而陷入生存和生活困境时提供的以生活救助、医疗救助和生产性救助为主要形式的各种经济支持,以帮助他们(尤其是没有灾害保险者)摆脱生存危机和生活困境。

③ 失业救助,是为没有失业保险和丧失享受失业社会保险待遇<sup>①</sup>的失业劳动者提供基本生活经济支持的一项社会救助措施,它与失业社会保险一起共同帮助失业者渡过困难时期,以便尽可能早地重新就业。

④ 贫困救助,是为较低收入的个人和家庭(收入或家庭平均收入低于一定的标准)提供经济支持,以解决他们的生活困难问题,贫困救助形式可以分为经常性贫困救助(收入长期处于贫困线以下)和临时性贫困救助(突发风险所致的财产丧失和收入降低),或按照救助内容分为生活贫困救助、医疗贫困救助、失业贫困救助等;当然还有其他针对社会弱势群体的救助措施(如在贫困农村地区实施的扶贫计划)。其目的是在长期或短期帮助社会中一部分特殊成员摆脱即期的生存危机或生活困难,以维护社会秩序的稳定。

#### 4. 社会优抚系统

社会优抚是指政府依照法律对那些为保卫国家安全和维护社会秩序做出贡献和牺牲的人员及其家属(包括复员、转业军人、现役军人、军属、烈属等)在物质上给予优待和抚恤的一项社会保障措施。我国的社会优抚项目包括烈属抚恤金、军地两用人才培养费、复转军人就业安置费、伤残军人休养费、现役军人优待金等<sup>④</sup>。从目前的发展情况来看,一个以军人社会保险和社会优抚为核心,包含了军人保险、军人抚恤、军人福利、军属社区援助和退役军人就业保障等内容的军人社会保障系统正在形成(图 1-5)<sup>⑨</sup>。

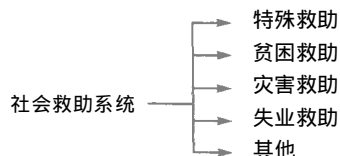


图 1-4 社会救助系统

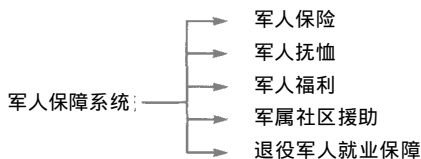


图 1-5 军人保障系统

## 第二节 社会保障的功能及其作用机制

在第一节的内容中已经介绍了社会保障的目的和具体作用,在此部分主要是从理论上探讨社会保障的功能及其作用机制。

### 一、风险与社会保障

风险是指在一定的客观条件下、在特定的期间内不幸事件发生的可能性,或潜在损失发生的可能性。在我们周围存在着各种各样的风险,如自然灾害、意外事故、疾病、死亡、年老失业等,每个人在其一生中都不可能地会遇到其中的一些风险,称之为个人风险。个人风险的来源有两个:一是起源于家庭内部,如个人或家庭成员因病、死、伤、残、老等原因而导致生存或生活困难;二是来自家庭外部,包括各种自然灾害、战乱、失业及其他意外灾害等,均是危及社会成员生存与发展的重大因素。随着社会的不断发展,产生风险的因素不仅没有减少,反而在不

失业社会保险通常只能提供失业后的一定时期内的经济保障,并非长期提供或终身提供。

断增加，只不过随着社会的发展，社会财富的积聚为人们抗拒风险提供了日益强大的物质基础，化解风险的办法与措施也在不断增加。但是，尽管一些风险得到了控制，可同时新的风险又会产生，因而人们不能也不可能消灭所有风险。

当众多的社会成员遇到同样的个人风险并存在一些因素将个人联结成一个整体时，个人风险就可能转变成一种群体风险，进而转变为社会风险。在农业社会时代，家庭单位和生产单位是高度统一的，生产单位之间联系较少，当个人风险发生后只能依靠个人力量或家庭（族）力量来抵御，即使抵御不了，对社会的影响也较小。而进入工业社会后，生产单位与家庭单位高度分离，现代化的生产方式与生活方式（生产的社会化与生活的社会化）使得生产单位之间和生活单位之间的联系变得十分密切，因而社会成员的个人风险很容易转变为社会风险，而社会风险在某种条件下又可能导致严重的社会危机。个人风险只影响到个人和家庭，而社会风险却可能影响到整个社会。因此，不仅自然灾害、战争等可能导致社会危机，即使是被传统社会视为纯属个人及家庭问题的生、老、病、死、伤、残等问题也都有可能通过群体方式演变成社会风险，并带来严重的社会问题，甚至对社会发展进程产生严重影响。

要消除社会成员的个人风险，主要取决于两个条件：一是个人或家庭有足够的抗拒风险的能力及储备；二是社会上有合理的制度安排能够帮助有需要者化解其个人风险。第一个条件在任何国家和任何时代都绝对不是人人能够具备的。因为在当今社会人们总是会面临着越来越多的各种各样的风险，且很多种类的风险带来的损失也越来越大，如疾病风险；而且在工业社会里，社会成员不仅失去了传统农业社会中的收入保障——土地，而且还失去了亲朋、邻里网络。因此，当人们面临风险时，不得不以个人或家庭力量来抗拒风险，但以个人和家庭的力量又几乎是无法抗拒的。另一方面，伴随经济和技术的迅速发展所带来的社会结构的不断变化、工业化和生活社会化给人类生活所带来的大规模冲击、社会中老年人比例的迅速增加以及人们需求层次的不断提高，个人风险转化为社会风险已经是不可避免的事情，除此之外，很多社会风险的发生，如失业、年老无依无靠等还与制度结构缺陷密切相关。这就促使国家应该考虑通过建立一定的制度安排来帮助社会成员抵御个人风险，以防转变为社会风险并带来社会危机。

社会保障就是达到此目的的一种制度安排。例如，社会保险为劳动者提供基本的收入保障，医疗保险为社会成员提供基本的医疗保障，社会救助为贫困者和不幸者提供基本生存条件的保障。因此，社会保障首先是通过为社会成员提供生存保障而化解了其遭遇的个人风险和可能由此而带来的社会风险，其次是为社会成员的发展创造了安全的社会环境；再次是通过各种社会保障项目的实施，缓和了贫富差距和社会成员之间的矛盾，促进社会成员的协调发展，并最终使社会秩序稳定的目标得以实现<sup>〔2〕</sup>。实际上，尽管社会福利机制作为社会再分配的一种形式，其直接目标有时并不是社会进步和人类发展，而往往是为了达到政治、经济和社会的平衡，但这种平衡在特定的条件下可以成为提高人民福利的机制和手段。

## 二、价值观与社会保障

不同国家在不同社会经济发展阶段其社会保障的目的可能会有所不同，相应地所采用的社会保障模式也会有所不同，这取决于一个社会的主流价值观。纵观西方国家社会保障的发展历史，并比较不同国家的社会保障模式，可以发现在经济发展水平相当，经济体制、政治制度以及其他社会事务方面的主张也很类似的不同国家，其社会保障模式却存在着较大差异。显

然，除了我们常规研究的社会、经济和政治等因素外，还有一些特殊的因素对一个国家社会保障模式的选择起着比常规因素更为重要的作用（将在下一部分的内容中详细讨论），其中价值观是一个对社会政策，尤其是与价值观密切相关的社会保障政策，有着极为重要影响的因素。

存在着两种影响社会保障模式选择的价值取向。一种是倾向于救残补缺的价值观，即当个人和家庭某些方面的机制出了问题或失效（如收入机制失效）以后，采取一些措施帮助他们解决个人或家庭的难题，将他们从困境中解救出来，使他们回到社会的正常轨道上去。它强调应首先发挥个人、家庭和市场的的作用，但由于个人与个人之间、家庭与家庭之间在某些方面（如资本、能力、努力程度等方面）存在着差别，因而尽管是由于个人原因或家庭原因给个人或家庭带来困难或危机，但从社会的角度来看却是一种社会失常现象，此时，政府有责任去帮助社会运行系统中的不幸者。另一种是倾向于强调平等和权利的价值观，它不考虑个人与个人之间、家庭与家庭之间的区别，而是强调公平享受某种事物（如福利）的权利和所应承担的相应责任（如纳税）以及公平享有资源和平等参与决策等，即使由于个人因素给部分个体和家庭带来风险，但在很大程度上也有社会结构和制度因素的作用，因而解决问题也应该首先从社会结构和制度入手。相应地，存在着两种不同价值取向的社会保障模式：补救模式和机制模式。

补救模式（又称剩余模式）是指社会保障只有在正常社会供给渠道（即家庭和市场）遭受破坏时才发挥作用的一种保障模式，保障对象是那些没有足够资源去获取他们所属的那些社会公认的、一般人都能够享受到的条件和机会的个人、家庭和群体（如处于贫困状态者）。其基本观点是主张发挥市场机制的作用，即在资源配置和所得分配上应最大限度地发挥市场的作用，最小限度地使用政府的干预，这样可以鼓励人们尽可能发挥自己的潜能，自食其力，然后去购买更好的服务，只有当一些人的努力失效后，才需要政府的干预。利用这种方法，有限的资源会使用得更加有效，如果配合以发展正常的市场，这种“有的放矢”的福利可以为福利获得者提供一个相对高的保障水平，并使社会环境得到显著改善。可见该模式的特点为作用于市场和家庭的功能崩溃之时，旨在向最没有特权的人提供最基本的服务；保障对象具有选择性，因为资源是有限的，所以只有特别需要帮助的人才能得到政府的帮助，且提供的福利是有期限的；提供保障的目的是集中地解决遗留在机制之外的问题。该模式显示出对自由选择的价值取向，在很大程度上体现了前工业社会各种福利活动的原则。

机制模式则是将社会保障制度化，并使之成为整个社会经济运行机器中不可分割的一部分，保障对象是全体社会成员或大部分社会成员。其基本观点是：在工业社会，劳动者面临着多重风险，贫困现象在持续和恶化，其中大多与社会结构和制度结构存在缺陷有关，这些问题的存在决定了在大范围内普遍提供机制化福利的必要性，因此，政府应该出面，按照需要原则重新建立一种分配机制，使之具有积极发展性、预防性以及平等参与的社会功能，用以解决广泛的社会问题。其主要特点是普遍性、结构性、政府性、大面积覆盖和专业化管理，并强调公民具有公平享受福利的基本权利以及权利义务对等的的作用机制。

西方学者一般认为，工业化国家的社会保障发展是从剩余模式过渡到机制模式，其中剩余模式首先解决社会失常现象，再补充以必要的普及性服务，它显示的是对市场与家庭的重视，而机制模式则强调优先解决普遍性的社会问题，再补充以必要的补救性选择服务，它显示了对政府的高度重视。从西方国家社会保障模式的特点来看，美国更倾向于发挥个人、家庭和市场的的作用和有限政府干预，因而社会保障模式以补救模式为主；欧洲人更倾向于普及性的社会保障模式和全面的政府干预。这与不同国家发展历史、文化观念不同以及由此而带来的不同价值取向有关。在崇尚社会平等的国家里，保障项目更注重社会扶助和社会需求；在经济自由主

义传统深厚的国家里，更注重个人奋斗和个人作用的发挥，保障项目则更强调经济效益和鼓励自助<sup>[10]</sup>。

实际上，无论是补救模式还是机制模式，国家和社会都不可能提供完全能够满足人们生活需求的保障，那么政府与社会机构没有覆盖的生活需求怎样才能够得到满足和解决呢？显然应该有其他渠道的存在和作用，包括企业、团体、家庭和个人。其中，政府承担了社会保障项目，借以维持国民基本生活需求；企业和团体提供年金等福利，使得企业雇员和团体成员能够为高于基本生活线的目标而努力工作；个人和家庭则在具有一定资源的前提下，在经济条件许可的情况下为退休之后以及其他方面的舒适再作努力。所以，满足不同层次的生活需求应该是全社会的努力，社会福利、职业福利和个人、家庭积蓄构成了满足社会成员不同层次需求的三根支柱。通常在国家、企业和个人的努力中间有着比较明显的责任界限，但不同国家三者之间的责任范围可能不同，因而就会产生社会保障的重点是放在通过救残补缺首先解决社会失常问题上还是优先解决普遍性社会问题上的争论和不同的模式选择。实质上这是一个在解决社会成员的基本生活以及改善生活质量的事务上，政府、企业和个人、家庭各自的作用以及三者关系的问题。

### 三、社会成员的利益调节与社会保障

在一个社会中，社会成员从社会所获得的利益主要体现在分配（包括实物分配、货币分配和服务分配等）的结果上。国民收入的分配一般分为初次分配与再分配两种方式。国民收入以工资、利润、利息、地租、股息等形式在物质生产部门内部的各集团、各阶层以及成员之间进行直接分配，这就是国民收入的初次分配。由于社会中还有一部分社会成员和社会集团不直接参与物质生产，以及国家为达到其他的政治、社会和经济目标，还要对国民收入进行第二次分配，即在初次分配的基础上，由国家通过税收或其他财政手段获得财政收入，再以财政支出的形式分配出去，以满足不直接参与生产的社会成员或集团的需要及实现政府的其他目标。

不同的分配方式其分配原则和作用存在着差异。国民收入的初次分配是一个微观分配过程，在市场经济体制的国家是以效率为分配原则，即根据社会成员所拥有的资源（土地、资本或资金、劳动、能力和才能、信息等）和努力程度进行分配，起主要调节作用的是市场机制。虽然市场交易原则上是平等的和等价的，但是由于人们所拥有的资源数量和质量存在着差异，人们的努力程度也不尽相同，因此，尽管通过市场机制对分配的调节可以激励人们努力工作的积极性，提高效率，但市场调节初次分配的结果却是使社会成员收入之间存在着差距。而且，一方面，随着经济的不断发展，自由竞争导致生产的逐步集中，社会中的大部分财富不断集中在少数人手中，将会带来收入差距的进一步扩大；另一方面，不同个人或家庭的基本支出也不同，如一些人健康状况较差，导致相对收入水平的降低，也是社会成员之间财富差距进一步扩大的主要原因。可见，市场调节只能带来收入差距的扩大，而社会成员之间的收入差距过大，将会带来一系列的社会问题，并有可能引发社会危机。

国民收入的再分配是一个宏观分配过程，它是国家对收入分配的一种干预。它以公平为主要分配原则，即根据社会初次分配的公平程度和社会成员物质生活需要的满足程度和差异进行分配，除非物质生产部门成员的收入所得之外，与个人所拥有的资源和努力程度基本无关。实际上，是通过政府的作用使社会的部分利益重新在社会成员之间进行分配，目的是通过这种利益的再分配，减少收入差距，并使社会成员的基本生活需要尽可能得到满足，以促进社

会的稳定。

社会保障作为国民收入分配的手段之一，其基金来源于两个方面：一是经国民收入初次分配后社会成员所得中的一部分，如个人缴纳的保险金；二是经国民收入的再分配，由国家通过强制性征税或征费的方式来实现。因此，社会保障是在两个层次上对国民收入的调节，一是在国民收入的初次分配阶段，将劳动者在必要劳动时间内所创造价值的一部分拿出来用于被社会保障覆盖的社会成员的风险分担、互助共济，形成初次分配利益的再调整；二是在国民收入的二次分配阶段，由国家通过强制形式将一部分财政收入（来源于剩余价值）用于社会成员的社会保障，达到社会成员利益再调整的目的<sup>①</sup>。在社会保障基金中，个人负担的比例越大，初次分配的利益调整作用就越大。由于社会保障的主要形式——社会保险通常是一种收入关联制度，因而通过社会保障，在初次分配阶段的利益调整时，就已经在一定程度上体现出公平，而不仅仅是效率。

社会保障的目标是通过对社会成员利益的调整而实现的，而在一定时期内社会的总利益是一定的，就会使得社会中一部分社会成员的利益增加，而另一部分社会成员的利益减少，如何在不同的社会成员之间平衡这些利益，根据什么和采用什么方式来平衡，这些问题对于社会保障的发展至关重要，可以说它们决定了社会保障的模式，即国民收入的分配依据、分配方式和分配水平。尽管社会保障是对收入的分配与再分配，是社会收入分配的一种手段和形式，但实际上它并不是一个经济问题。纵观西方国家社会保障的发展历程，社会保障往往是由政治家的强烈推进而建立和发展起来的，它是各个政党在政治斗争中争取民众的一个砝码。因此，社会保障的直接目标有时并不是社会进步和人类发展，而是达到政治、经济和社会的平衡，但这种平衡在特定的条件下可以成为提高社会成员福利的机制和手段<sup>①②</sup>。

（吴明）

<sup>①</sup> 实际上，国民收入再分配的原本目的就是对社会成员利益的重新调整。

## 第二章 医疗保障系统概述

### 学习目标

1. 掌握医疗保障系统的基本内容
2. 熟悉中国城镇医疗保险制度的改革及其政策
3. 了解影响农村医疗保障体系可持续发展的因素

### 第一节 医疗保障系统

#### 一、社会保障与医疗保障

在第一章中介绍了社会保障系统,它主要包括社会保险、狭义社会福利、社会救助和社会优抚 4 个子系统,每一个子系统都有与其他子系统不同的功能和作用,这是按照各子系统的功能对社会保障系统的一种分类。实际上,每一个子系统都包含有医疗保障方面的内容,因此,从保障对象的角度也可以将医疗保障看作为社会保障系统的一个子系统,成为社会保障系统的一个重要组成部分。

根据对社会保障系统的定义,社会医疗保障系统应该包括社会医疗保险、社会医疗救助、狭义的社会医疗福利和社会医疗优抚 4 个子系统(图 2-1),它们既可作为社会保障各个子系统的子项目,也可以看作是医疗保障系统的子系统,在对社会成员的健康保障方面发挥着各自不同的作用,且功能互补,通过不同的途径和方式为社会成员提供不同类型的基本医疗保障,以满足社会成员对医疗服务的基本需求。

此外,医疗保障系统中还包括了一部分不具有社会保障性质和特征的医疗保障项目及内容,即非社会保障性的医疗保障,主要包括商业医疗保险、社区医疗保障、企业医疗保障、慈善事业及其他非社会保障性福利(图 2-1)。在部分国家,这种非社会保障性的医疗保障是该国医疗保障的主流形式,如美国以商业医疗保险作为医疗保险的主导模式,而欧洲国家主流形式为社会医疗保险。

医疗保障是指通过保障减少被保障者利用医疗服务的经济障碍,目的是从医疗服务提供的角度保护生命和健康等不受侵害的一种保障形式。与医疗保障有关但又有所区别的另一概

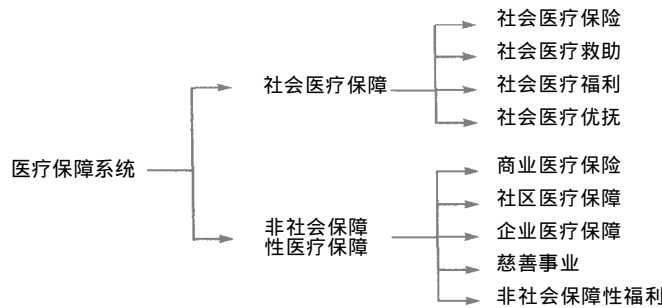


图 2-1 医疗保障系统

念是健康保障，它所保障的内容不仅是与减少医疗服务利用障碍有关的项目，而且还包括了预防、保健、康复服务的保障以及其他维护和促进健康的相关保障（如补偿因疾病损失的工资收入等），即是一种减少卫生服务利用障碍以及促进健康的保障，医疗保障只是健康保障系统中的一个重要组成部分。但是，由于健康本身是一个具有发展性和相对性的难以操作化的概念，且影响健康的因素广泛存在，因而人们很难界定健康保障的内涵与外延。所以，理论上健康保障应该是与健康有关的保障，即通过健康保障达到保护生命和健康不受侵害的目的，但在实际中很难给出健康保障的操作性定义。在某种意义上讲健康保障应该是更高层次的事务。从目前各国在此方面的实践看，只有少部分经济发达的国家提供了这样或那样的健康保障项目，但对于大多数国家（包括我国），在资源有限的情况下，只能提供最基本的保障。因此，本书主要介绍医疗保障，其中又以医疗保险为重点。

## 二、医疗保障系统的基本内容

医疗保障是指通过保障减少被保障者利用医疗服务的经济障碍，目的是从医疗服务提供的角度保护生命和健康等不受侵害的一种保障形式。医疗保障系统主要包括社会医疗保障和非社会保障性医疗保障两大类，两大类中又包含了许多具体项目（图 2-1）。由于历史、文化背景的不同，以及社会经济发展程度不同，因此在不同国家或地区都有适合本国或本地区特点的主流形式。根据我国的发展情况，在本节简单介绍我国主要开展的一些医疗保障项目，包括医疗保障系统中的医疗保险、医疗救助、狭义的医疗福利、商业医疗保险、社区医疗保障和企业医疗保障。

### （一）医疗保险

医疗保险是为抗御疾病风险而建立的一种保险，是以合同的方式预先向受疾病威胁的人收取医疗保险费，建立起医疗保险基金，当被保险人患病并去医疗机构就诊而发生医疗费用后，由医疗保险机构给予一定的经济补偿。医疗保险的作用主要是风险转移和补偿损失，即将集中在个体身上的由疾病风险所致的经济损失分摊给所有受同样风险的成员，并将集中起来的医疗保险费用于补偿由医疗费用风险所带来的经济损失，这样可以降低个人风险水平，减少个体利用医疗服务的经济障碍，提高他们对医疗服务的可及性。

根据不同的分类标准可以将医疗保险分为不同的类别。根据医疗保险资金筹集方式，分为政府（国家）医疗保险、社会医疗保险、商业医疗保险和其他医疗保险，如储蓄医疗保险、社区