

第一篇

总 论

第一章

社会保障绪论

【学习目标】

通过本章的学习,读者可以从社会保障的概念,社会保障制度的体系结构,社会保障制度的功能、模式、原则等维度对现代社会保障制度有一个基本的认识。理解现代社会保障制度是当代各国社会经济制度的重要组成部分,是维护社会公平正义、化解国民生活风险、共享社会经济发展成果的基本的不可替代的制度安排。

第一节 社会保障的概念

一、社会保障的内涵

社会保障制度是工业革命和社会化大生产的产物,是社会发展和进步的产物,也是现代社会文明的标志。20 世纪人类社会的重大发展之一就是社会保障制度的普及。“社会保障”的概念已被人们广泛使用,但各国对社会保障的概念存在不同的理解。

(一) 国际社会对社会保障内涵的解释

“社会保障”一词源于英文“Social Security”,原意是指“社会安全”,最初使用于美国 1935 年的《社会保障法》。1941 年的《大西洋公约》中也两次使用了这一概念。其后,国际劳工组织在其一系列的公约、建议书等文件中沿用了这一概念。1944 年,第 26 届国际劳工大会发表《费城宣言》,表示国际组织正式采纳社会保障一词。1952 年 6 月在日内瓦召开的第 35 届国际劳工大会上通过了第 102 号文件即《社会保障最低标准公约》,该公约作为社会保障的国际性文件,被视为社会保障制度建立的里程碑文件,并成为解释社会保障制度规定的基本依据。尽管该公约无任何法律约束力,只是建议成员国根据本国具体情况参照执行,但公约一经成员国立法批准,就须制定与公约相应的政策加以实施,并接受国际劳工组织的监督。例如,《社会保障最低标准公约》将社会保险划分为医疗、疾病、残疾、老年、遗属、工伤、失业、生育和家庭津贴九个项目,有三个方面的最低标准:要求每个批准该公约的国家必须至少实行上述九项中的三项;规定了每个保险项目最低限度的人员范围及比例;规定了每一项目最低限度的津贴标准。该公约首次规定了适用于各国的一般社会保障标准,可以适应不同发展程度国家的经济和社会条件。

关于社会保障的概念,世界各国理论界有着不同的理解和解释,即使在同一个国家,不同的学者也有不同的看法。在社会保障制度出现的一个多世纪中,国际有关组织和各国的专家学者对“社会保障”作了下列不同的表述。

英国《牛津法律大词典》中“社会保障”的定义是:社会保障是对一系列相互联系的、旨在保护个人免除因年老、疾病、残疾或失业而遭受损失的法律的总称。

英国《简明不列颠百科全书》指出:社会保障是一种公共福利计划,是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。社会保障可包括社会保险计划、保健、福利事业和各种维持收入的计划。

德国学者的定义是:社会保障旨在使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,并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提供生活保障。他们认为,自由放任的市场经济不能保证公正的收入分配,因此,需要政府加以干预。社会市场经济应包括两个不可分割的领域:一是能带来经济效率的市场;二是能带来社会“公正”“安全”的社会保障制度。战后德国在实施社会市场经济时,就是把社会保障理解成社会公正和社会安全,把社会保障制度理解成为在市场竞争中不幸失败者或失去竞争能力的人提供基本生活保障的、具有互助性质的安全制度。在这里,“公正”是指它可以缩小社会成员收入水平的差距;“安全”是指它可以为遭受不测的社会成员提供基本的生活保障。

美国《社会保障法》对社会保障的具体的理解是:“根据社会保障法制定的社会保险计划,对于老年、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、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。”美国在罗斯福新政时期通过的《社会保障法》,是美国历史上第一个全国性的,并由联邦政府承担义务的、主要用以解决失业和老年问题的社会保障立法,为战后美国社会保障制度的发展奠定了基础,以此为依据也形成了美国人对社会保障制度的一般理解,即社会保障是一种“社会安全网”,是对国民可能遭遇的各种风险(如疾病、年老、失业等)加以防护的社会安全网。

美国学者认为,社会保障是根据立法建立的,为人们提供因年老、疾病、失业、伤残等原因中断或丧失劳动能力的经济保护,因结婚、生育和死亡带来的特殊开支以及抚育子女的家庭津贴的保障体系。美国社会保障总署编写的《全球社会保障制度》(1985年版)这样阐述:“社会保障计划对受保人及其家属的保护,通常是通过下述方法中的一种或两种而实现的:第一种是以现金支付的形式对年老、伤残或死亡、疾病和生育、工伤或失业而造成的收入减少,至少提供一部分补偿;第二种是以服务的形式提供的保护,主要是住院治疗、医疗服务和康复服务。”其中第一种针对收入损失提供现金补助的措施,通常称作“收入保障”计划;第二种对受保人提供资助或直接服务的计划,通常称作“实物补助”计划。

日本学术界对社会保障的概念界定有广义和狭义之分。广义的社会保障被看成政府关于解决各种社会问题的社会政策的统称,而狭义的社会保障则被看成国民在生活上蒙

受诸如失业、伤病、高龄及各种事故,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的缺损的制度。在这里,把社会保障作为包括社会保险、国家救助、社会福利、公共卫生等内容的统称。

国际劳工组织对社会保障的定义也有一个不断发展和深化的过程。

1942年国际劳工组织对社会保障的定义为: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、失业时资助并帮助其找到工作。

1985年国际劳工局亚太地区局给社会保障的定义是:社会保障可以被理解为一个社会在出现规定的事件或在规定的情况下向其成员提供的保护,其目的是:①尽可能防止使收入丧失或收入锐减的意外出现;②当意外确实发生时,尽可能提供医疗并对引起的经济后果提供财政保护;③尽可能为遭受意外者的身体康复和职业恢复提供便利;④尽可能为抚养儿童提供福利待遇。

1989年,国际劳工局社会保障司把社会保障的定义概括为:社会通过一系列的公共措施来为其成员提供保护,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。^① 这一定义包含以下几层意思。

第一,社会是举办和实施社会保障的主体。

第二,社会保障必须通过建立一系列的公共设施来实现。

第三,社会保障的对象是社会全体成员。

第四,社会保障的目标是防止因疾病等原因导致的工作停止或大量减少收入造成经济和社会困难,并为其提供医疗,以及为有子女的家庭提供补助金等。其实质是为社会提供一种稳定机制。

从总体上说,社会保障除了现金的资助和补偿,越来越需要广泛的医疗和社会服务。对这种社会保障含义的理解,已得到国际社会的广泛认同。

(二) 我国对社会保障内涵的解释

我国在1986年六届人大四次会议通过的第七个五年计划中首次使用“社会保障”一词。在我国,关于社会保障的概念大致有以下几种意见。

一是将社会保障定义为国家和社会通过国民收入分配和再分配,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。或者表述为,社会保障是国家对公民在年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、遭遇灾害、面临生活困难时,由政府和社会依法给予物质帮助,以保障公民的基本生活需要的制度。

二是将社会保障定义为以社会的力量保证社会全体成员至少达到最低生活水平而形成的分配关系。

三是认为社会保障是国家和社会根据一定的法律和规定,通过国民收入再分配,对社

^① 国际劳工局社会保障司. 社会保障导论[M]. 北京: 劳动人事出版社, 1989.

会成员的基本生活权利予以保障的一项重大社会政策;如“社会保障是现代国家社会政策和社会立法的重要内容,是国家和社会为补偿现代化过程中被削弱的家庭保障功能,帮助全体社会成员对付现代社会中的社会经济风险,运用社会化的保障手段,依法保障全体社会成员基本生活的经济福利制度”。^①

四是认为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。^②

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、暴力及执法伤亡赔偿计划、交通意外伤害援助计划、灾民紧急救济。香港有学者认为,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,借以维持生活需要,以及配合社会发展,增加国民福利。

我国台湾地区对社会保障的界定是,社会保障是以社会救助、社会保险和公共服务等各种方式,对于民众中遭遇危险事故,以至失能、失依,因而生活受损的人,提供各项生活需求,给其以健康保障、职业保障及收入保障,从而促进民族健康、全民就业及民生均足。

不同的国家和地区,不同的学者,基于不同的认识角度,对社会保障的概念进行了不同的表述。

我们将社会保障定义为:社会保障是国家和社会通过立法实施的,以国民收入再分配为手段,对社会成员的基本生活权利提供安全保障的社会行为及其机制、制度和事业的总称。

这一定义包括以下几层含义。

第一,社会保障的首要责任主体是国家或政府。

国家是对社会进行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,对社会成员的基本生活实施保障是国家和政府不可推卸的职责。也只有国家才能通过国民收入再分配对全社会实行生活保障。同时,社会稳定与经济增长是社会的根本目标,政府有运用社会保障实现社会稳定和经济增长的内在动力。在现代社会,国家为公民提供社会保障是其义不容辞的责任,公民享受社会保障是法律赋予的权利。这里,没有施舍与怜悯,不需要感恩戴德。

第二,社会保障的对象是全体社会成员。

完善的社会保障制度应该把全体社会成员列为保障的对象。社会保障应该使所有社会成员都有可能成为受益者。社会保障制度的出现和存在是以风险的存在为前提的,而风险是社会上每个人都会遇到的。每个人和家庭,出于健康与幸福的需要,有权得到衣、食、住、医疗及其他必需的社会服务设施供给的保障。特别是由于失业、疾病、残疾、寡居、老年等情况以及由个人不可抵抗力遭遇生活危机,无法为生,社会成员有权通过保障体系得到基本生活的保障。但是,在各国的社会保障制度中,大部分国家尚未对全体社会成员实施全面的社会保障项目,只是对部分成员或部分项目实施了保障措施。这显然是由经

① 唐钧. 市场经济与社会保障[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 1995.

② 郑功成. 社会保障学[M]. 北京: 商务印书馆, 2000.

济、政治、文化等多重因素造成的。

第三,社会保障的目标是满足公民的基本生活需要,从而实现社会稳定和社会公平。

现代社会保障是基于生存权这一人的基本权利对处于困境中的社会成员给予生活保障,以保障其基本生活需求为目标,通过物质利益的调节来使各种社会关系处于一种稳定和谐的状态,避免因社会成员收入差距过大而引起社会动荡。所以,社会保障应能使社会的每个成员达到维持生存所需的生活标准。从这一点来看,社会保障是现代国家的一种安全制度。它在宏观上是以政府干预来消除市场失灵所产生的社会不安定因素及其所产生的社会风险,保证社会经济的协调稳定运行和发展;在微观上是为全体社会成员的基本生活权利提供安全保护,以保障社会成员基本生活需求为目标,以确保社会成员不因遇到暂时或永久的困难而陷入孤立无援的境地。社会保障制度的这一目标是基于生存权这一人的基本权利,遵循效率优先兼顾公平的原则。

应该指出的是,“基本生活需求”是一个社会历史性概念,它所包含的内容以及水平在社会历史的不同阶段、不同经济发展水平、不同社会文化、不同民族习惯条件下是不同的。例如,在经济发展水平较低的阶段,基本生活需求一般仅指物质生活达到温饱水平,而在经济发展达到较高水平时,社会保障不仅要满足物质生活上较高的需求,而且会把精神文化生活等也纳入社会保障体系中。

第四,社会保障的手段是对国民收入进行再分配,它是解决社会经济问题的杠杆之一。

市场分配是社会保障分配的前提。市场分配是以生产要素所有权的分配为前提,按照商品交易和市场价格的方式进行的。市场分配必然导致财富和收入在社会成员之间分配不公,造成两极分化,从而不仅危及社会稳定,还影响市场机制本身的健康有序运行和效率的提高,因而需要政府对市场分配的结果进行调节和修正。社会保障正是通过国民收入再分配的手段,从全社会筹集社会保障基金,对遭遇各种风险的社会成员提供基本生活保障,以缩小贫富差距,弥补市场分配的缺陷。市场的初次分配是为了实现效率,拉开收入差距。而社会保障属于再分配,是为了缩小收入差距,实现公平。建立健全社会保障制度关系到经济的可持续发展和社会的长治久安。

第五,社会保障的实施依据是国家立法。

由于社会保障是一种以稳定社会关系为目的的利益调节行为,它的资金提供者与直接受益者往往是分离的,其实施必须借助强制性的法律和行政手段,否则社会保障的运作就会失去其自身的保障。在这里,国家立法和行政措施是社会保障得以进行的重要条件。现代社会是法治社会,市场经济是法治经济,现代社会保障是以健全的法律体系为支撑的,必须以法律形式规范国家在社会保障中的责任,规范国家、企业和个人在社会保障中的权利与义务,规范社会保障的行政管理、基金管理和对象管理,从而使社会保障运作制度化、规范化。

第六,社会保障既是一种社会行为、一种社会政策,也是一项社会事业,还是一种社会经济制度。在现代社会,社会保障同时还是政府调控社会经济运行的重要手段。

社会保障首先是一种社会行为或行为过程,是国家和社会通过立法实施的、以国民收

入再分配为手段,对社会成员的基本生活权利提供安全保障的社会行为。社会保障制度则应该是规范这种行为的法律法规、政策及其实施办法的总称。社会公共政策是由具有合法地位的政府,为了协调人们的行为,实现公众的利益,以一定的价值判断为基础,运用一定的资源对社会公私行为所做的强制性的规范与引导。作为社会政策组成部分的社会保障政策,除了具有引导、协调、控制和分配的一般政策功能外,其特征突出表现为公共性、整体性、超前性和合法性几个方面。更多的时候,人们提到的社会保障,是指社会保障制度。

二、社会保障的外延

关于社会保障的外延,国际劳工组织认为,社会保障主要承担九个方面的风险,即疾病、生育、年老、残疾、死亡、失业、工伤、职业病和家庭。对这九个方面的保障可以满足社会成员一生的基本生活需求,从而促进社会稳定和经济发展。如果把社会保障看成社会保障制度的话,社会保障的外延其实就是社会保障制度的体系构成。

国际劳工组织在 1952—1982 年间,归并到社会保障制度中的内容包括:

- 社会保险(social insurance);
- 社会援助(social assistance)或社会救助;
- 由国家财政收入资助的补助金(benefits);
- 家庭补助金(family benefits);
- 储备基金(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。

其中,社会保险是以国家为主体,通过立法手段设立保险基金,当劳动者在老年、患病、生育、伤残、死亡等暂时或永久丧失劳动能力,以及失业中断劳动而失去收入来源时,由社会给予物质帮助和补偿的一种社会保障制度。社会保险是由雇主、劳动者以及国家三方共同筹资、以建立保险基金为基础、以国家立法为依据、以劳动者为保障对象的一种社会保障项目。社会保险是社会保障的核心内容,主要包括养老保险、医疗社会保险、失业社会保险、生育社会保险、工伤社会保险等。

社会救助是在公民不能维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的标准满足其最低生活需求的物质援助的社会保障制度。

社会福利是以国家或社会为主体,向全体社会成员或社会弱者提供旨在保证一定的生活水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的社会保障制度。

社会保障的内容和范围,由于世界各国的政治制度、经济发展、社会背景、文化传统、价值取向、民族特点、实行社会保障制度的时间长短、执政党和政府所持的态度不同,各国社会保障制度的内容差异很大。发达国家的社会保障涉及公民从生活到遇到任何事故的一切方面,西方学者把它概括为“从摇篮到坟墓”或“从胎儿到天堂”。

归纳起来,社会保障一般包括社会保险、社会救助、社会福利等几个方面。社会保险是现代社会保障的核心内容。

随着社会经济的发展,社会保障还将在增进基本人权,特别是福利权方面不断为提高全体社会成员的生活水平和生活质量做出更大的贡献。

值得注意的是,在我国被称为社会保障的制度,在欧洲国家则被称为福利制度。在我国,社会保障是一个包含了社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚及补充保障等各种福利性保障措施和制度在内的统称,它与西方国家的大社会福利概念基本相当。

在我国,1993年中国共产党的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》把社会保障制度纳入社会主义市场经济体制中,并明确指出:“建立多层次的社会保障体系……社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。”

中国共产党十七大报告明确提出“以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善覆盖城乡居民的社会保障体系”“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会”。党的十七大报告对社会保障制度的外延作了非常清晰且科学、合理的描述,主次分明、重点突出,有基础、有重点、有补充。

党的十八大报告提出,要统筹推进城乡社会保障体系建设,坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针。

另外,在社会保障体系中,经济保障、服务保障和精神慰藉三个层次任何一个层次都不可或缺,且存在一个递进的关系。除了资金保障,服务保障也非常重要,它是实现制度目标的载体。包括养老服务、健康服务、护理服务、福利服务、救助服务、就业服务在内的服务保障做得好,可以为社会保障体系增效,而如果没有服务保障,资金保障的实际效益就会大打折扣。现在,我国的资金保障水平总体较低,提高资金保障水平在许多情况下(特别是在广大农村地区)仍是当前的主要任务,所以服务保障的重要性被掩盖了。但如果不及早注重服务保障体系的建设,会使社会保障的功能得不到充分发挥。

三、社会保障的特点

社会保障是一种保障每一位社会成员基本生存权利的“按需分配”,是对“按劳分配”和“按生产要素分配”的必不可少的补充。这种特殊的分配形式具有以下几个特点。

(一) 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。每一位社会成员都应依法参加社会保障,依法履行义务,并依法享受权利;社会成员在参加保障项目、享受保障待遇方面没有自由选择权,社会保障机构也不能拒绝给予社会成员应该享受的权益,随意改变保障项目和保障标准;社会保障基金依法强制筹集,任何单位和个人都应该依法按规定的时间和数额缴纳,否则将追究其法律责任;社会保障的权利方和义务方、社会保障机构和参加者,如不遵守有关法律法规,可以诉诸法律求得解决。强制性是实施社会保障的组织保证。这里不存在自愿的原则。

(二) 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”,是社会大生产的产物,是典型

的社会行为。社会保障的保障对象不是社会的少数人,而是覆盖全体社会成员。各行各业的劳动者及无业者,一旦遇到生存危机,都是社会保障的受益者,都应得到基本的生活保障。社会成员之间只存在保障项目、标准等方面的不同,而不应该在能否享有相应的社会保障待遇方面存在差异。社会保障的社会性主要表现在三个方面。一是实施范围的社会性,即社会保障是国家在全社会范围内统一实施的社会经济制度,其保障对象应该是全体社会成员,是面向全社会符合保障条件的公民普遍实施的制度。社会保障制度的覆盖面越大,筹集到的社会保障基金规模也就越大,其抵御风险的能力越强,也就会有更多的社会成员从社会保障制度中获益。二是资金来源和使用上的社会性。即社会保障基金的主要部分是由国家在全社会范围内统一筹集的,国家通过征收社会保障税或社会保障费的形式从全社会的各个方面筹集社会保障基金。同时,社会保障基金的使用同样具有社会性,它是由国家按照全社会统一的标准和方式安排的。其中社会保障基金中的社会统筹部分是由国家按照社会需要统一调剂使用的。三是制度目标的社会性。国家代表社会的共同利益制定社会保障制度,其实施目标是通过社会保障来满足社会成员的基本生活需要,促进社会的稳定与和谐,促进社会公平目标的最终实现。

(三) 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,社会保障的各环节不以盈利为目的,它不仅对被保障人给予资金给付,而且提供医疗护理、伤残康复、教育培训、职业介绍以及各种社会服务。受保障的个人一般不直接交付全部保障费用,而是由实施的社会保障部门统一筹集经费,既有政府财政的部分,也有企业和个人缴纳的部分,还包括社会各方面的捐赠。

(四) 互济性

社会保障有以丰补歉、同舟共济的特点,即通过所有成员的互助共济实现对少数遭遇风险成员的收入损失等的补偿。社会保障是按照社会成员共担风险的原则组织进行的,它通过国民收入的分配和再分配调节个人收入,实现社会成员经济上的互助互济。在市场经济条件下,社会成员在社会机会、劳动能力、家庭负担等方面是不尽相同的,有较富裕的,也有较贫困的;有家庭负担轻的,也有家庭负担重的,从而使不同的社会成员对社会保障项目的需求产生差异。社会保障制度通过社会保障基金的筹集和分配,在一定程度上矫正了这一社会缺陷,保证了每个社会成员的基本生活需求,充分体现了人类互助互济的精神。

(五) 保障性

社会保障是国家按照经济发展水平和承受能力,对社会成员给予基本生活保障的一种社会经济制度。在社会生活中,当面临各种社会经济风险时,安全感曾是社会成员中少数人长期享有的特权。然而社会保障制度却能使全体社会成员,或至少是绝大多数人有可能从中获益,为他们提供安全的保障,不论何种社会意外事故发生都能维持其生活方式和生活水准。这种保障性通常由国家立法加以确定,由政府和社会组织加以保证。如《中