

高等院校公共管理类专业系列教材

# 社会保障学

(第3版)

刘晓梅 邵文娟 主编

Social Security

清华大学出版社  
北京

## 内 容 简 介

本书从公共管理学、经济学、社会学等学科的结合点入手，系统构建了相对完整的社会保障知识体系。本书共14章，首先重点阐述了社会保障制度体系、发展过程、思想理论等内容；其次系统地介绍了养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的理论与实践，并结合我国现状介绍了社会救助、社会福利、社会优抚等制度的内容；再次介绍了社会保障基金和社会保障法；最后依据我国国情补充介绍了企业年金和职业年金的发展现状。

本书可作为高等院校劳动与社会保障专业的本科生和研究生的必修课教材，可作为公共事业管理、行政管理等专业的本科生和研究生(包括MPA)的选修课教材，也可作为公务员、非营利组织人员和公共部门管理人员的培训教材和参考用书。

本书提供课件，请读者扫描封底二维码获取。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。

版权所有，侵权必究。举报：010-62782989，beiqinquan@tup.tsinghua.edu.cn。

### 图书在版编目(CIP)数据

社会保障学 / 刘晓梅, 邵文娟主编. —3 版. —北京: 清华大学出版社, 2024.2  
高等院校公共管理类专业系列教材  
ISBN 978-7-302-65419-3

I. ①社… II. ①刘… ②邵… III. ①社会保障—高等学校—教材 IV. ①C913.7

中国国家版本馆 CIP 数据核字 (2024) 第 043605 号

责任编辑：施 猛 王 欢

封面设计：常雪影

版式设计：孔祥峰

责任校对：马遥遥

责任印制：宋 林

出版发行：清华大学出版社

网 址：<https://www.tup.com.cn>，<https://www.wqxuetang.com>

地 址：北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编：100084

社 总 机：010-83470000 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969，c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者：三河市铭诚印务有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：185mm×260mm 印 张：21.25 字 数：466 千字

版 次：2014 年 2 月第 1 版 2024 年 2 月第 3 版 印 次：2024 年 2 月第 1 次印刷

定 价：69.00 元

---

产品编号：099671-01

# 前言(第3版)

《社会保障学(第2版)》自2018年修订并上市以来,备受广大高校师生的青睐与关注,被多所高校相关专业指定为教学用书,销量稳步攀升。随着我国社会保障事业的发展和改革,第2版教材在使用过程中也暴露出一些局限性。为了紧跟我国社会保障事业的改革进展,亟须对第2版教材进行完善和修订。

我国近年来的社会保障事业改革重点,主要集中在社会保险领域。

在养老保险领域,2018年6月,国务院印发《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂金制度的通知》(国发〔2018〕18号),决定从2018年7月1日起实行企业职工基本养老保险基金中央调剂制度,上解比例从3%起步,逐步提高。人社部要求各地加快推进省级基本养老保险基金统收统支,2020年全面实现省级统筹,为养老保险全国统筹打好基础。2022年4月,国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》(国办发〔2022〕7号),提出建立个人自愿参加、市场化运营的个人养老金。在中国境内参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者,可以参加个人养老金制度。

在医疗保险领域,2021年4月,国务院办公厅印发《关于建立健全职工基本医疗保险门诊共济保障机制的指导意见》(国办发〔2021〕14号),提出建立职工医保普通门诊费用统筹保障机制,改进个人账户计入办法。普通门诊统筹覆盖职工医保全体参保人员,政策范围内支付比例从50%起步,待遇支付可适当向退休人员倾斜。在职职工个人账户由个人缴纳的医保费计入,计入标准控制在本人参保缴费基数的2%,单位缴纳的医保费全部计入统筹基金;退休人员个人账户原则上由统筹基金按定额划入,划入额度调整到统筹地区基本养老金平均水平的2%左右。

在生育保险领域,2019年3月,国务院办公厅印发《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见》(国办发〔2019〕10号),全面推进职工基本医疗保险和生育保险合并实施,实现参保同步登记、基金合并运行、征缴管理一致、监督管理统一、经办服务一体化。从实践情况看,随着这项工作的全面推进,生育保险覆盖面将进一步扩大。

在工伤保险领域,2019年9月,人社部印发《关于加快推进工伤保险基金省级统筹工作的通知》(人社厅函〔2019〕164号),提出确保2020年底前全部实现工伤保险基金省级统筹工作目标。

习近平总书记在党的二十大报告的第九部分“增进民生福祉，提高人民生活品质”中提出：“健全社会保障体系。社会保障体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器。健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。完善基本养老保险全国统筹制度，发展多层次、多支柱养老保险体系。实施渐进式延迟法定退休年龄。扩大社会保险覆盖面，健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制，推动基本医疗保险、失业保险、工伤保险省级统筹。促进多层次医疗保障有序衔接，完善大病保险和医疗救助制度，落实异地就医结算，建立长期护理保险制度，积极发展商业医疗保险。”

鉴于我国社会保障事业改革和党的二十大报告中提出的社会保障事业的改革目标，第3版教材的修订具体包括以下几方面。

第一，更新了各章章后的案例分析。为了结合我国社会保障事业改革内容，让学生把握我国社会保障事业的改革前沿和改革动向，根据我国人力资源和社会保障部、国家医疗保障局、国务院办公厅等官网发布的相关信息，更新了每章的案例分析，使其充分体现我国现行的社会保障制度内容。

第二，为了体现养老保险制度改革的热点，在第4章增加了省级统筹和中央调剂制度的内容。在第14章加入了“我国个人养老金”一节，对我国个人养老金进行深入分析。

第三，结合2021年我国医疗保险领域的改革重点，完善和更新了城镇职工基本医疗保险的个人账户和待遇水平等内容。

第四，结合我国社会保障制度的改革热点，更新和完善了各章的“知识链接”内容。

再次感谢广大师生和读者对本书的厚爱，尽管编者对修订工作付出了很大努力，但本书难免存在不足和疏漏之处，敬请读者见谅并予以指正。

反馈邮箱：shim@tup.tsinghua.edu.cn。

刘晓梅、邵文娟  
2023年12月

# 前言(第2版)

《社会保障学》自2014年出版以来，受到广大高校师生的欢迎，被多所高校的劳动与社会保障专业及相关专业指定为教学用书，至今已经历6次重印，并产生了广泛的影响。

自本书出版以来的3年时间里，我国社会保障事业在不断改革和完善中取得了重大进展。例如，在社会保险领域，2015年1月14日，国务院印发《机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，实现了机关事业单位传统的退休制度向社会养老保险制度转型，并完成养老保险“并轨”。在医疗保险领域，2012年，已实现基本医疗保险制度全覆盖，参保人数超过13亿人；2015年，全面推进大病医疗保险；2016年1月12日，国务院印发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，进一步整合了现行制度，全民医保体系基本建成。在生育保险领域，2017年1月19日，国务院印发《生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案》，在12个城市开展两项保险合并实施试点。在社会救助领域，2014年，国务院制定并实施《社会救助暂行办法》；2015年，国务院决定全面建立临时性的急难救助制度，提高扶贫标准，实施精准扶贫战略，使综合型社会救助制度进一步健全。在社会福利领域，2014年民政部印发《关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》，2015年国务院印发《关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》，各项社会福利事业稳步发展。

本教材第2版修订工作正值中国共产党第十九次全国代表大会召开之际。习近平总书记在党的十九大报告中提出：“加强社会保障体系建设，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，尽快实现养老保险全国统筹。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度。统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度。完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度，健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。发展残疾人事业，加强残疾康复服务。加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。”

鉴于我国在社会保障事业改革中取得的成就和党的十九大报告中提出的社会保障事业的改革目标，本书第2版的修订和完善将重点反映上述内容，具体包括以下几方面。

第一，在第4章“我国养老保险制度体系”中，加入“并轨”后机关事业单位养老

保险制度内容以及城乡居民养老保险的现行制度，并对“并轨”后城镇职工基本养老保险制度与合并后的城乡居民基本养老保险制度存在的问题进行了分析和梳理。

第二，在第5章“医疗保险”中，加入我国城乡居民基本医疗保险制度，完善了城镇职工基本医疗保险的现行制度，并新增“补充医疗保险”和“医药卫生体制改革中的问题及政策建议”两节内容，详细介绍了我国补充性医疗保险制度和医改过程中存在的问题。

第三，在第9章“社会救助”中，大篇幅修改了我国社会救助的发展历程，重新梳理了我国社会救助体系的内容，进一步扩充了农村最低生活保障制度，加入了精准扶贫等内容。在第10章“社会福利”中，更新并完善了老年人福利的主要内容，重点加入了老年津贴制度、老年人的养老服务以及老年优待等内容；结合现状，修订了我国残疾人福利事业存在的问题及改革方向。

最后，更新了每章案例，同时对涉及我国社会保障制度现状的内容进行完善。例如，第2章补充介绍了我国社会保障制度的现状，第3章增加了延长退休年龄的内容，第6章更新了我国现行失业保险制度，第7章增加了我国工伤保险制度改革的内容，第8章补充了生育保险与医疗保险合并的试点方案，第12章补充介绍了我国社会保障基金运行的现状，第14章增设一节职业年金的内容。

在修订本书的过程中，编者得到了东北财经大学社会保障专业博士研究生乌晓琳，硕士研究生李歆、付钰琅的帮助。他们参与了文献和资料的收集与整理工作，为修订工作的完成做出了贡献。

再次感谢广大师生和读者对本书的厚爱，尽管编者对修订工作付出了很大努力，但难免存在不足和疏漏之处，敬请读者见谅并予以指正。反馈邮箱：[wkservice@vip.163.com](mailto:wkservice@vip.163.com)。

刘晓梅、邵文娟

2017年10月

# 前言(第1版)

社会保障是民生的根基，是保障国民基本生存权利的大事。虽然我国社会保障制度建设起步较晚，发展过程较艰辛，但经过三十余年的改革，我国现已实现了社会保障制度的全覆盖。这在我国社会保障发展史上写下了突破性的一笔，也在世界社会保障发展史上翻开了值得惊叹的一页。然而，正如世界各国所面临的社会保障困境一样，我国也面临少子老龄化、城乡分割的二元结构、经济发展转型、社保基金保值增值难、制度差异大、经办效率低等各种问题，社会保障面临许多复杂的、不确定的风险，需要在改革中不断完善，真正做到发展社会保障事业、创新社会保障制度。

现已出版的有关社会保障的教材有很多，虽然各有特点，但总体来看普遍存在时效性差的问题。众所周知，我国社会保障发展速度较快，新的法律法规相继出台，因此教材需要不断补充新的内容，以便让学生及时了解社会保障的最新动态和发展趋势。另外，世界各国都把社会保障作为社会政策的重点，积极改革和创新，同时积累了很多经验和教训，这些也需要学生及时掌握和了解。基于以上考虑，本教材内容将呈现以下特点。

第一，教材内容新颖，吸纳国内外最新社会保障研究成果。本教材不仅介绍了国外最新研究动向和理论，还对我国新出台的政策和法律做了详细解读。既有理论也有实证，除了分析问题，还增加了解决问题的对策和建议等富有开拓性的内容，不仅可以引发学生思考，还可以提高学生思考问题的能力。

第二，创新教材体系，使之更加合理和全面。本教材的内容体系打破了已有教材体系，经过重新组合，能够详细解读社会保障体系的各部分内容。通过具体的制度分析，帮助学生掌握社会保障的基本原理和运行机制，同时为增进学生对社会保障理论与实践的理解做好铺垫。本教材在一定程度上摒弃了先写理论、后写具体制度内容的弊端，有助于激发学生的学习兴趣，也便于学生对相关内容进行比较和总结。

第三，教材实用性强，更符合学生的需求。本教材的编者都是一线教师，她们以社会保障专业的视角，从十余年丰富的教学经验中总结更加合理和科学的理念与思路，编写了本教材。同时，两位编者都是归国留学人员，她们将世界其他国家相关教材的理念和思路融合进来，使教材更具国际化特点。另外，本教材在选取案例时关注最新的焦点问题和内容，旨在反映当前我国和世界社会保障的真实状况。

第四,教材的编写与我国社会保障制度的现状高度结合。本教材每一部分都详细介绍了我国社会保障制度的现状及面临的问题,有助于学生把握我国社会保障领域的改革动向。

编者在编写本教材的过程中,得到了硕士生的帮助,他们是董青、马小宁、胡光波、张睿、罗浚铖、冯筱涵。他们帮助编者收集资料、整理内容和案例,对教材的顺利出版做出了很大贡献。同时,本教材也引用了其他相关教材的观点和内容,把各位专家的思想凝聚在这里。在此,一并向为本教材的出版提供帮助的专家、学者及相关人士表示感谢。

由于编者自身水平有限,教材中难免存在疏漏,敬请各位专家和读者批评指正。反馈邮箱: [wkservice@vip.163.com](mailto:wkservice@vip.163.com)。

刘晓梅、邵文娟

2014年4月

# 目 录

<b>第1章 社会保障概述</b> ·····	001	<b>2.2 社会保障的建立与发展</b>	
1.1 社会保障的概念及特征	001	历程	027
1.1.1 社会保障概念的界定	001	2.2.1 社会保障制度产生的	
1.1.2 社会保障的特征	003	背景	027
1.2 社会保障的体系结构	005	2.2.2 社会保障的萌芽阶段	
1.2.1 社会保险	005	(1601—1882年)	028
1.2.2 社会救助	008	2.2.3 社会保障的形成阶段	
1.2.3 社会福利	010	(1883—1944年)	028
1.2.4 社会优抚	013	2.2.4 社会保障的全面发展阶段	
1.2.5 补充保障	014	(1945—1978年)	030
1.3 社会保障的功能、原则及		2.2.5 社会保障的改革与调整阶段	
形式	015	(1979年至今)	034
1.3.1 社会保障的功能	015	<b>2.3 我国社会保障的建立与发展</b>	036
1.3.2 社会保障的原则	018	2.3.1 我国社会保障的建立	
1.3.3 社会保障的形式	020	(1949—1957年)	036
本章小结	020	2.3.2 我国社会保障的修订与调整	
<b>第2章 社会保障的产生与发展</b>	023	(1958—1965年)	038
2.1 社会保障产生的理论基础	023	2.3.3 我国社会保障的停滞与倒退	
2.1.1 国家干预主义	023	(1966—1977年)	038
2.1.2 福利经济学理论	024	2.3.4 我国社会保障的重建	
2.1.3 凯恩斯主义	024	(1978—1992年)	039
2.1.4 福利国家理论	026	2.3.5 我国社会保障的改革	
		(1993年至今)	039

2.3.6 我国社会保障制度的总体 情况 .....	040	4.2.3 “并轨”后机关事业单位 养老保险制度的内容 .....	078
本章小结 .....	044	4.2.4 城镇职工养老保险制度改革 趋势 .....	080
<b>第3章 养老保险</b> .....	<b>047</b>	<b>4.3 我国城乡居民基本养老保险     制度</b> .....	<b>081</b>
3.1 养老保险概述 .....	047	4.3.1 农村社会养老保险的发展 历程 .....	082
3.1.1 养老保险的含义 .....	047	4.3.2 城镇居民社会养老保险的 发展历程 .....	085
3.1.2 养老保险的特征 .....	049	4.3.3 城乡居民基本养老保险现行 制度 .....	087
3.1.3 养老保险的原则 .....	050	本章小结 .....	090
3.2 养老保险的基本内容 .....	051	<b>第5章 医疗保险</b> .....	<b>092</b>
3.2.1 养老保险的覆盖范围 .....	051	5.1 医疗保险制度概述 .....	092
3.2.2 养老保险的资金来源 .....	051	5.1.1 医疗保险的含义 .....	092
3.2.3 养老保险基金的筹集模式 .....	052	5.1.2 医疗保险的特征 .....	092
3.2.4 领取养老金的条件 .....	054	5.1.3 医疗保险系统的主体及 关系 .....	093
3.2.5 养老保险的缴费与给付 .....	055	5.1.4 医疗保险的建立原则 .....	095
3.2.6 养老保险基金的管理 .....	056	5.2 医疗保险的制度模式 .....	096
3.3 各国养老保险模式比较 .....	058	5.2.1 国家医疗保险模式 .....	096
3.3.1 各国养老保险模式 .....	058	5.2.2 社会医疗保险模式 .....	096
3.3.2 各国养老保险模式的特点及 启示 .....	061	5.2.3 集资医疗保险模式 .....	097
本章小结 .....	063	5.2.4 储蓄医疗保险模式 .....	097
<b>第4章 我国养老保险制度体系</b> .....	<b>066</b>	5.2.5 商业医疗保险模式 .....	098
4.1 我国城镇职工基本养老保险 保险 .....	066	5.2.6 混合医疗保险模式 .....	098
4.1.1 城镇企业职工基本养老保险的 发展历程 .....	066	5.3 医疗保险的基本内容 .....	099
4.1.2 城镇职工基本养老保险现行 制度 .....	070	5.3.1 医疗保险基金的筹集及 负担方式 .....	099
4.1.3 城镇职工养老保险制度 存在的问题 .....	072	5.3.2 医疗保险基金的缴纳方式 .....	100
4.2 我国机关事业单位养老 保险 .....	074	5.3.3 医疗保险的支付方式 .....	100
4.2.1 机关事业单位养老保险 制度的发展历程 .....	075	5.3.4 享受医疗保险待遇的条件 .....	107
4.2.2 “并轨”前机关事业单位 退休养老制度的内容 .....	076	5.3.5 待遇支付水平 .....	107
		5.4 我国城镇职工基本医疗保险 制度 .....	108

5.4.1 我国城镇职工基本医疗保险制度的建立与发展	108	6.2.1 失业保险的产生与发展	135
5.4.2 城镇职工基本医疗保险制度的改革	109	6.2.2 失业保险的制度模式	136
5.4.3 城镇职工基本医疗保险现行制度	111	6.3 失业保险制度的主要内容	138
5.5 我国城乡居民基本医疗保险制度	115	6.3.1 失业保险的覆盖范围	138
5.5.1 农村合作医疗的发展历程	116	6.3.2 失业保险基金的筹集	138
5.5.2 新型农村合作医疗制度的内容	117	6.3.3 享受失业保险的资格条件	140
5.5.3 城镇居民基本医疗保险制度	117	6.3.4 失业保险的给付	141
5.5.4 建立统一的城乡居民基本医疗保险制度	118	6.4 我国失业保险	143
5.6 补充医疗保险	120	6.4.1 我国失业保险的建立与发展	143
5.6.1 公务员医疗补助	121	6.4.2 我国现行失业保险制度	145
5.6.2 大额医疗费用补助	121	6.4.3 我国就业保障制度	147
5.6.3 企业补充医疗保险	121	本章小结	149
5.6.4 城乡居民大病保险	122	<b>第7章 工伤保险</b>	<b>151</b>
5.6.5 重特大疾病医疗救助	123	7.1 工伤保险概述	151
5.7 医药卫生体制改革中的问题及政策建议	123	7.1.1 工伤及工伤保险的含义	151
5.7.1 医疗保险制度改革相关问题及建议	123	7.1.2 工伤保险的原则	152
5.7.2 医疗保险公平性问题	125	7.1.3 工伤保险的发展历程	154
5.7.3 城乡居民大病保险规范性、可持续性	126	7.1.4 工伤保险的制度模式	154
5.7.4 “三医联动”改革问题	126	7.2 工伤保险制度的框架及内容	155
本章小结	127	7.2.1 工伤保险的范围	155
<b>第6章 失业保险</b>	<b>131</b>	7.2.2 工伤保险基金的筹集	156
6.1 失业保险概述	131	7.2.3 劳动能力鉴定	158
6.1.1 失业保险的相关概念	131	7.2.4 工伤保险待遇给付	159
6.1.2 失业保险的特征	133	7.2.5 工伤预防与康复	161
6.1.3 失业保险的功能	134	7.2.6 工伤保险的管理方式	162
6.2 失业保险的发展及制度模式	135	7.3 我国工伤保险的发展历程	162
		7.3.1 计划经济时期的职工工伤待遇	163
		7.3.2 经济体制转变中的工伤保险制度改革	163
		7.4 我国现行工伤保险制度	164
		7.4.1 我国工伤保险的范围和对象	165
		7.4.2 我国工伤保险的资金来源	165
		7.4.3 我国工伤保险的资格条件	167

7.4.4 我国工伤保险的劳动能力 鉴定 .....	168	9.3.1 城市居民最低生活保障制度的 建立与发展 .....	203
7.4.5 我国工伤保险的待遇标准 .....	169	9.3.2 城市居民最低生活保障制度的 主要内容 .....	204
7.4.6 我国工伤保险制度存在的 问题及对策 .....	174	9.3.3 城市居民最低生活保障制度 存在的主要问题 .....	206
本章小结 .....	175	9.4 我国灾害救助 .....	207
<b>第8章 生育保险 .....</b>	<b>178</b>	9.4.1 自然灾害与灾害救助 .....	207
8.1 生育保险概述 .....	178	9.4.2 我国的灾害救助体制 .....	208
8.1.1 生育保险的含义 .....	178	9.4.3 我国灾害救助的发展及救助 程序 .....	209
8.1.2 生育保险的特征 .....	179	9.5 我国农村救助制度 .....	211
8.1.3 生育保险建立的意义 .....	179	9.5.1 农村五保供养制度 .....	211
8.1.4 生育保险制度的类型 .....	180	9.5.2 农村最低生活保障制度 .....	212
8.1.5 生育保险制度的历史沿革 .....	181	9.5.3 农村医疗救助制度 .....	216
8.2 生育保险制度框架及内容 .....	181	9.5.4 精准扶贫 .....	218
8.2.1 生育保险的覆盖范围 .....	181	本章小结 .....	220
8.2.2 生育保险的资金筹集 .....	183	<b>第10章 社会福利 .....</b>	<b>222</b>
8.2.3 生育保险的支付条件 .....	183	10.1 社会福利的内涵及历史 沿革 .....	222
8.2.4 生育保险的待遇水平 .....	183	10.1.1 社会福利的内涵 .....	222
8.2.5 生育保险的管理 .....	184	10.1.2 我国社会福利的历史 沿革 .....	223
8.3 我国生育保险制度 .....	184	10.2 我国社会福利的内容 .....	224
8.3.1 我国生育保险的发展历程 .....	184	10.2.1 老年人福利 .....	224
8.3.2 我国现行生育保险制度 .....	187	10.2.2 残疾人福利 .....	229
8.3.3 我国生育保险制度的改革 方向 .....	190	10.2.3 妇女儿童福利 .....	232
本章小结 .....	191	10.2.4 我国社会福利状况的 评价及展望 .....	235
<b>第9章 社会救助 .....</b>	<b>194</b>	本章小结 .....	236
9.1 社会救助概述 .....	194	<b>第11章 社会优抚 .....</b>	<b>240</b>
9.1.1 社会救助的含义 .....	194	11.1 社会优抚概述 .....	240
9.1.2 社会救助的特征 .....	195	11.1.1 社会优抚的含义 .....	240
9.1.3 社会救助标准的确定 .....	195	11.1.2 社会优抚的特征 .....	240
9.2 我国社会救助的发展与体系 构成 .....	196	11.1.3 社会优抚的对象 .....	241
9.2.1 我国社会救助的发展历程 .....	196	11.1.4 社会优抚的发展历程 .....	242
9.2.2 我国社会救助体系的内容 .....	199		
9.3 我国城市居民最低生活保障 制度 .....	203		

11.1.5 社会优抚的基本内容	242	12.3 社会保障基金的管理	261
11.2 我国社会优抚	243	12.3.1 社会保障基金管理的 必要性	261
11.2.1 我国社会优抚的历史 沿革	243	12.3.2 社会保障基金的管理 机构	262
11.2.2 我国社会优抚的建立 原则	244	12.3.3 社会保障基金的管理 模式	263
11.2.3 我国社会优抚的主要 内容	245	12.3.4 社会保障基金的管理 内容	263
11.3 我国社会优抚存在的问题及 改革趋势	247	12.4 我国社会保障基金	264
11.3.1 我国社会优抚存在的 问题	247	12.4.1 我国社会保障基金的发展 历程	264
11.3.2 我国社会优抚改革的 趋势	248	12.4.2 我国社会保障基金的 管理主体和管理方式	264
本章小结	248	12.4.3 我国社会保障基金的 管理内容	264
<b>第12章 社会保障基金</b>	<b>251</b>	12.4.4 我国社会保障基金的 运行现状	265
12.1 社会保障基金概述	251	本章小结	269
12.1.1 社会保障基金的界定	251	<b>第13章 社会保障法</b>	<b>272</b>
12.1.2 社会保障基金的分类	251	13.1 社会保障法概述	272
12.1.3 社会保障基金的来源及 负担方式	254	13.1.1 社会保障法的概念	272
12.1.4 社会保障基金的收缴 方式	256	13.1.2 社会保障法的特征	273
12.1.5 社会保障基金的给付	256	13.1.3 社会保障法的历史演进	274
12.2 社会保障基金的投资与 运营	257	13.2 社会保障法的原则、形式及 内容	276
12.2.1 社会保障基金投资与 运营的含义	257	13.2.1 社会保障法的原则	276
12.2.2 社会保障基金投资与 运营的意义	258	13.2.2 社会保障法的形式	277
12.2.3 社会保障基金的投资 原则	259	13.2.3 社会保障法的内容	280
12.2.4 社会保障基金的投资 工具	259	13.3 我国社会保障法律制度的 历史、现状及发展趋势	281
12.2.5 社会保障基金的运营 方式	261	13.3.1 我国社会保障法律制度的 发展历程	281
		13.3.2 我国社会保障法律制度的 现状	283
		13.3.3 我国社会保障立法存在的 问题	289

13.3.4 我国社会保障立法的 发展趋势·····	291	14.3.1 我国个人养老金的 发展与实践·····	315
本章小结·····	291	14.3.2 我国个人养老金的总体 要求和原则·····	316
<b>第14章 年金和个人养老金·····</b>	<b>295</b>	14.3.3 我国个人养老金的参加 范围·····	316
14.1 企业年金·····	295	14.3.4 我国个人养老金的制度 模式·····	317
14.1.1 企业年金概述·····	295	14.3.5 我国个人养老金的缴费 水平及税收政策·····	317
14.1.2 我国建立和发展企业 年金的必要性·····	299	14.3.6 个人养老金的投资·····	318
14.1.3 我国企业年金的发展 过程及实施现状·····	300	14.3.7 个人养老金的领取·····	319
14.1.4 我国企业年金存在的 问题·····	305	14.3.8 信息平台·····	319
14.2 职业年金·····	309	14.3.9 我国个人养老金的 运营和监管·····	320
14.2.1 职业年金概述·····	309	本章小结·····	320
14.2.2 国外职业年金制度·····	311	<b>参考文献·····</b>	<b>324</b>
14.2.3 我国职业年金制度·····	312		
14.3 我国个人养老金·····	314		

 本章学习重点

1. 了解社会保障的概念及特征；
2. 掌握社会保障的体系构成，重点掌握各组成部分的内容及区别；
3. 掌握社会保障的原则及形式，理解社会保障的功能。

## 1.1 社会保障的概念及特征

### 1.1.1 社会保障概念的界定

“社会保障”一词源于英文“social security”，原意是指社会安全。1935年，该词在美国颁布的《社会保障法》中被首次使用，之后迅速传遍西方发达国家。1944年，国际劳工大会发表的《费城宣言》中正式采纳了“社会保障”这一概念，从此，社会保障的概念被世界各国广泛应用。

#### 1. 国际社会对社会保障的界定

社会保障是一个历史的概念，由于各国经济发展水平、社会文化背景不同，它在不同国家和不同地区具有不同的含义。即使在同一个国家和地区的不同时期，对社会保障概念的理解和解释也不尽相同。

##### 1) 英国

英国是西方福利国家的代表，其社会保障实施的基础是1942年由贝弗里奇起草的《贝弗里奇报告》。该报告认为社会保障是一种公共福利计划，是保护个人及其家庭减少因失业、年老、疾病或死亡而在收入上所受的损失，并通过公益服务和家庭生活补助等提高其福利的制度。英国的社会保障遵循普遍性原则，对全体国民实施“从摇篮到坟墓”的全面的安全保障。

##### 2) 德国

德国是最早建立社会保险制度的国家，其社会保险制度的建立是现代社会保障制度诞生的标志。德国在实行市场经济体制时，把社会保障理解为向市场竞争中不幸失败或失去竞争能力的人提供基本生活保障并具有互助性质的安全制度，即德国的社会保障旨在为竞争失败的人提供基本的生活保障，并助其获得重新参与社会竞争的机会。

##### 3) 美国

美国将社会保障视为社会的安全网，美国社会保障计划具体包括：对因年老、长期

残疾、死亡或失业而失去工资收入者提供保障；对老年和残疾时期的医疗费提供保障；对由结婚、生育和死亡导致的特殊开支以及抚育子女提供保障体系。

#### 4) 国际劳工组织

国际劳工组织对社会保障的定义也是一个不断发展的过程。

1942年，国际劳工组织将社会保障定义为：组织对其内部成员所面临的某种风险提供保障，包括为成员提供保险金、预防或治疗疾病、失业时帮助其找到工作。

1989年，国际劳工组织把社会保障定义为：社会通过一系列公共设施为其成员提供保护，以防止疾病、产期、工伤、失业、年老和死亡致使成员收入停止或大量减少造成的经济和社会困难，并提供医疗和为有子女的家庭提供补助金。

## 2. 我国对社会保障的界定

1986年，我国在第六届人大第四次会议上通过的第七个五年计划中，第一次使用“社会保障”一词。在学术界，不同学者从不同角度出发，对社会保障的概念进行了不同的诠释。

郑功成认为，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。童星认为，社会保障是国家或社会通过立法和采取行政手段对国民收入进行再分配，以社会消费基金的形式，向遭遇年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他不幸而导致生存出现困难的社会成员给予一定的物质帮助，以保证其基本生活权利的措施、制度和活动的总称。

尽管不同学者对社会保障概念有不同的界定，但就其所包含的要点而言，社会保障是以政府为责任主体，依据法律规定，通过国民收入再分配，对暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因而导致生活发生困难的国民给予物质帮助，以保障其基本生活的制度。社会保障主要包括以下几个要点。

(1) 社会保障的责任主体是政府和社会。只有政府和社会才有能力担当社会保障的重任。因为国家是对社会进行管理的最高权力体现，政府是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。同时，社会保障的实施和监管又少不了社会各主体的参与。

(2) 社会保障的实施依据是国家立法。社会保障必须以健全、完备的法律体系为支撑，以法律形式规范国家、企业和个人在社会保障中的权利与义务，同时规范社会保障的行政管理和基金管理事务，使社会保障制度的运行制度化、规范化。

(3) 社会保障的实施手段是对国民收入进行再分配。市场分配必然会导致财富和收入在社会成员之间的分配不公，造成两极分化，从而危及社会稳定，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，弥补市场分配的缺陷，从而缩小贫富差距，实现公平。

(4) 社会保障的对象是社会全体成员。完善的社会保障制度不仅会把全体社会成员纳入保障范围，还会使所有社会成员都成为受益者，因为社会保障制度的存在以风险的

存在为前提，而风险是社会上每个人都无法回避的。当社会成员因失业、疾病、残疾、年迈等个人不可抗力而遭遇生活危机时，有权通过社会保障体系得到基本的生活保障。

(5) 社会保障的目标是满足公民的基本生活需要。社会保障是现代国家的一种安全制度，既要满足社会中每个成员的基本生活需要，又要维持生存所需的生活标准。社会保障在宏观上以政府干预来消除市场失灵而产生的社会不安定因素及由其所产生的社会风险，以保证社会经济的协调稳定运行和发展；在微观上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，确保社会成员不因遭遇风险或不可抗力的危机而陷入孤立无援的境地。

### 1.1.2 社会保障的特征

#### 1. 社会性

社会保障是以政府和社会为主导，在全社会范围内统一实施的制度，其覆盖范围是全体国民。符合保障条件的公民，一旦遇到生存危机和社会风险时，原则上都应得到基本生活保障，以促进社会稳定和谐，实现社会公平的社会性目标。社会保障的资金来自政府、企业和个人等渠道，实现了社会化筹资，所筹集的资金接受社会的监督和评价。社会保障的社会性具体体现在：社会保障以国家为主体组织实施，社会保障资金实行统筹和调剂，社会保障实行社会化管理，以及在全社会实行统一的社会保障制度等。

#### 2. 强制性

社会保障作为国民收入再分配的一种形式，是国家通过立法来强制实施的。从法律角度看，社会保障及其所有项目都在国家立法范围内，因此具有一定的强制性。法律规定了社会保障的对象、内容、方式和方法，也规定了国家、单位和个人的权利与义务。社会保障只有通过国家立法强制执行，才能使遭受特殊困难的公民获得基本的生活保障，才能实现保障全社会成员基本生活的目标。

在社会保障产生之前，人类社会就已经存在各种保障形式，如商业保险和家庭保障等。但这些保障形式都带有较大的局限性，不可能将全体社会成员吸收进来，当没有参加商业保险或家庭保障功能较弱的人遇到各种风险时，他们很有可能会陷入困境甚至绝境。所以，社会保障产生的原因和宗旨要求它具有强制性。这一特征也是社会保障区别于商业保险及民间慈善事业的明显特征。

#### 3. 公平性

社会保障的公平性体现在社会成员享受社会保障待遇的权利和机会是均等的，即保障范围的公平性。任何社会成员在其生活发生困难或生存面临风险时，都能均等地获得社会保障提供的权利和机会。社会保障的过程也体现着公平性，维护社会成员参与社会竞争的起点和过程也是公平的。此外，社会保障的实施是通过收入的再分配实现的，其收入再分配的实施缩小了社会成员的收入差距，使社会成员尽可能公平地享受社会、经济发展的成果。

#### 4. 保障性

社会保障作为社会的安全网,适时有效地向社会成员提供物质帮助和服务,以保障其基本生活需要,因此它具有保障性。社会保障的目的是保障国民的基本生活,主要表现在两个方面:一方面,社会保障的缴费应保持适当的水平,不能给企业、个人造成过重的负担,以免影响个人现时期的生活水平和企业的市场竞争力;另一方面,社会保障的待遇水平应保障国民的基本生活,同时不给政府财政造成过重的压力,维持在本国经济可承受的范围内。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第四十四条规定:

“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。”第四十五条规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会保障残废军人的生活,抚恤烈士家属,优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”

#### 5. 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,不以营利为目的。从社会保障实施的过程来看,社会保障的宗旨和目的是增进社会成员的福利,其保障的各个环节和项目均不以营利为目的。从保障结果来看,社会成员在年老、疾病、失业等劳动能力暂时中断或永久丧失的情况下,能够获得一定的物质帮助和经济保障,并且其保障的水平高于缴费水平,这体现了待遇的福利性。

#### 6. 互济性

社会保障实行互助共济,按照大数法则,在整个社会范围内统一收集和调整使用资金,同时依靠全社会的力量分散风险。一般而言,社会保障费应由国家、用人单位和个人三方共同负担,并在广泛的范围内实现社会统筹与互济。这种互济功能包括横向和纵向两方面。横向的互济表现为贫富之间、健康者和疾病伤残者之间、在业者和失业者之间、地区和地区之间等的互济;纵向的互济表现为代际的收入转移以及个人生命周期内的收入转移等,两方面都具有互助、互济的性质。

#### 7. 层次性

现代社会保障体系一般由多个项目组成,各项目的地位和作用各不相同。首先,社会保险是社会保障体系的核心内容。社会保险保障的对象主要是社会成员中的劳动者,也就是工薪阶层,这部分人及其家属在社会群体中占有很大比重,因此社会保险对他们来说是保障其基本生活水平的第一道防线。其次,社会救助是社会保障体系中最低层次的保障项目。因为社会保险不能完全涵盖所有社会成员,社会救助针对的特定人群,如无收入、无生活来源、无家庭依靠并失去工作能力者,生活在国家的“贫困线”以下和最低生活标准以下的家庭或个人,以及遭受自然灾害和不幸事故者,都需要通过社会救助,达到其最低生活标准。再次,社会福利是社会保障体系的最高层次。由于各国的经

经济发展水平和基本国情不同,社会福利的内容和覆盖面也存在很大的差异。在社会保障体系中,社会福利属于增进国民福利、改善国民物质及其他生活条件的社会保障事业。

## 1.2 社会保障的体系结构

由于各国政治制度、社会背景、经济水平、文化观念及社会保障制度实施的时间长短不同,各国社会保障的构成体系存在很大差异。社会保障体系一般是指由各项社会保障项目、保障措施等构成的整体,各保障项目之间是互相独立又互相联系的。社会保障体系有广义和狭义之分。广义的社会保障体系一方面是指由政府承办的社会保障制度,即制度性社会保障;另一方面是指由政府以外的主体提供的补充性保障形式,即非制度性社会保障,如慈善事业、社区服务、企业年金、商业保险、家庭保障等构成的综合体系。狭义的社会保障体系是指由政府承办的正规性、制度性的社会保障,包括社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚等方面。

### 1.2.1 社会保险

#### 1. 社会保险的定义

社会保险是指国家通过立法建立,强制实施,为保障劳动者在遭受经济和社会风险,如年老、疾病、生育、失业、伤残等暂时或永久丧失劳动能力时提供物质帮助或收入补偿,从而保障其基本生活的社会保障制度。

无论是从保障对象还是从基金规模来看,社会保险都是社会保障体系的核心。社会保险的对象主要是劳动者,其群体的规模和数量在人口中最大,所面临的风险也最多,因此需要保障劳动者在暂时或永久失去劳动能力的特殊情况下仍能够参与社会分配。另外,社会保险所占用的资金也是社会保障基金中的最大部分。

#### 2. 社会保险的构成及内容

社会保险的项目一般包括养老保险、医疗保险、失业保险、生育保险、工伤保险等,是社会保障中承担风险最多的保障内容。

##### 1) 养老保险

养老保险是对法定范围内的劳动者或其他职员因年老而退出社会劳动领域后,能够获得满足其基本生活需要的、稳定可靠的经济来源的社会保险项目。这是社会保险中涉及面最为广泛的一种保险项目。在各个国家的社会保障体系中,养老保险一般都是最重要的项目,这是因为在养老保险中投保人享受保险的时间最久,其待遇给付的标准相对较高,尤其是在人口老龄化加剧的条件下,养老保险的重要性更是不言而喻。在制度实践中,养老保险必须切实贯彻保障老年人基本生活的原则,因此,退休水平不仅要适度,还要随着物价的上涨而不断调整,真正让退休的老年人继续分享社会经济发展的成果。

## 2) 医疗保险

医疗保险是对法定范围内的劳动者或者其他职员在患病或非因工受伤时, 提供医疗服务的保险制度。它既包括医疗费用的给付, 又包括各种医疗服务。医疗保险的目的是恢复劳动者的劳动能力和补偿劳动者病假期间的生活开销。在各个国家的社会保险制度中, 医疗保险是仅次于养老保险的又一重要的社会保险制度。但是, 疾病津贴的发放也不是无限期的, 超出规定期限则不能继续享受医疗保险待遇, 而是转由社会救助系统来承担。

## 3) 失业保险

失业保险是对法定范围内的劳动者因失业而失去经济来源时, 按法定时限保障其基本生活需要的社会保险。在现代市场经济条件下, 失业是不可避免的, 为了使失业者及其赡养的家人能维持生活, 保护劳动力和维持劳动力再生产, 满足社会经济发展的需要和维持社会安定, 建立失业社会保险是非常必要的。但失业者享受保险待遇是有条件的, 即失业前必须工作过或缴纳过一定时间的保险费; 失业后应立即到职业介绍机构登记, 表示有劳动意愿等。失业保险金应在一定期限内领取, 超过这个期限, 就失去领取资格, 否则不利于失业人员再就业。若失业人员到期仍未找到工作, 则可以申领失业救助金, 失业救助金的水平要低于失业保险金。

## 4) 生育保险

生育保险是主要向妇女提供的, 使其在怀孕、生产、哺乳期间能够获得基本生活需要的社会保险项目。生育活动有一定的周期, 包括怀孕、临产、分娩、孕育等。因此, 生育保险不仅要贯彻产前产后一律给予保险待遇的原则, 还要让妇女享受产前产后一定时间的带薪假期, 有时还需发放生育补助费。不同国家的产假期间的工资、产假的长短、补助费的数额都不尽相同。

## 5) 工伤保险

工伤保险是指向法定范围内的劳动者补偿因职业伤病而造成经济损失的费用, 以及使其不致因职业伤病而降低收入水平的社会保险项目; 除以之外, 工伤保险也指向法定范围内的劳动者补偿因不幸致残而产生的治疗费用和康复费用, 以及在其致残后保证其基本生活需要的社会保险项目。与其他社会保险制度相比, 工伤保险具有雇主赔偿的性质, 工伤保险是由雇主承担缴费责任, 政府在特殊情况下会予以资助, 而劳动者个人不需要承担缴费义务。在工伤责任认定方面, 各国普遍采取“无过失补偿”原则, 即不管导致工伤的责任在何方, 只要不是劳动者的故意行为所致, 遭受伤害的劳动者均有权享受工伤保险待遇。工伤保险的对象是从事经济活动的劳动者本人, 但获取保险待遇的, 往往不限于劳动者本人, 还包括其家属。

## 6) 护理保险

德国、日本等国家已进入少子老龄化时期, 这些国家为此建立了专门的护理保险制度, 即劳动者在劳动期间可以参加护理保险, 待年老需要生活照料时, 可以通过护理保

险获得生活方面的保障。

### 3. 社会保险的特征

#### 1) 预防性

预防性主要反映在社会保险基金的建立方面。通过多方筹措建立起来的社会保险基金，可由国家用在每个投保者身上，防范他们因发生社会保险立法规定范围内的风险而遭受损失，起到未雨绸缪的作用。

#### 2) 互济性

参加社会保险者应定期缴纳社会保险费，建立社会保险基金，当其中有人因遭遇特定风险而受到损失时，可以按规定领取一定数量的保险金，从而达到分担风险、互助共济的目的。

#### 3) 储备性

社会保险机构依法收取企业和个人的社会保险费，同时，也吸收来自国民收入的分配与再分配资金，并按立法规定进行积累，再根据社会保险政策进行分配。只有积累社会保险基金，才能对丧失劳动能力或收入中断的劳动者及其供养的亲属提供必要的物质帮助，才能保证其基本生活需要。因此，社会保险资金在征集与管理过程中具有相应的储备性。

#### 4) 责任分担

社会保险资金来自多种渠道，除了劳动者、企业单位或雇主缴纳及政府补贴，还有相应的投资收益等。三方共同筹资体现了社会保险责任的分担，也保证了资金来源的可靠性。

#### 5) 强制性

社会保险是由国家通过立法建立并实施的，规定符合条件的劳动者必须参加社会保险。

#### 6) 权利与义务的对等性

社会保险的显著特点是强调权利与义务的对等性，与社会救助、社会福利相比，它是一种实行缴费制的社会保障制度，只有尽到缴纳保险费的义务，才有享受收入补偿的权利。

### 4. 社会保险与商业人身保险的区别

商业人身保险是保险企业经营的、以人的生命和身体为保险对象的一类险种，包括健康保险、生存保险、死亡保险、旅客意外伤害保险、团体人身保险等区别于财产类保险业务的总称。

社会保险与商业人身保险都有互济性的特点，都是运用大数法则，集聚众人的经济力量，在风险尚未发生时，根据风险的不确定性和发生损害的可能性建立基金，以分散风险。虽然社会保险与商业人身保险都具有互助互济、分担风险、保障人民生活安定的功能，但两者在性质上有着根本的区别，具体表现在以下几个方面。

### 1) 保险目的和性质不同

社会保险是强制实施的、以保证社会安全为目的的社会保障制度。它不以营利为目的，政府对保险财务负有最终责任，发生亏损则由国家财政拨款弥补，属于社会福利性质。商业人身保险是金融企业的经营活动，以营利为目的，以减少经济损失为前提，保险公司与投保人双方以契约规定各自的权利和义务，一旦契约履行完毕，保险责任即自行终止。保险公司独立核算，自负盈亏，国家财政不予补贴，完全属于经济行为。

### 2) 保险对象不同

社会保险的对象主要是劳动者及其供养的直系亲属，实行该保险的目的在于保障劳动者在老、弱、病、残和失业、生育时的基本生活。凡是在法律规定范围内的劳动者，以企业为单位都必须参加社会保险。商业人身保险以全体国民为对象，被保险人可以根据自己的生命不同阶段或根据可能出现的风险进行投保，实行任意投保的方法，保险公司与投保人双方均有自由选择的权利，按保险费缴纳的多少和事故发生的种类，给予被保险人一定的经济补偿。

### 3) 权利与义务的对等性含义不同

社会保险强调劳动者必须履行为社会贡献的劳动义务，只有缴纳社会保险费，才能获得享受社会保险待遇的权利。商业人身保险的保险金额取决于投保时缴纳保费的数量，以投保额决定补偿额，权利和义务体现“多投多保，少投少保，不投不保”的等价交换关系。

### 4) 管理体制和适用法律不同

社会保险属于国家主办的行政管理体制，由社会保险专门机构负责组织管理，其立法属于劳动立法的范畴。商业人身保险机构是金融企业，保险的经营主体是由国家有关部门审查批准的专门经营保险业的法人，保险公司作为相对独立的经济实体，经营灵活，属于财政金融体制，其立法属于经济立法范畴。

### 5) 保障水平不同

社会保险的出发点是保障劳动者的基本生活，保障水平要考虑劳动者原有的生活水平和社会平均消费水平。商业人身保险的保障水平完全以投保人缴纳保险费的多少为标准，如果要享受较高的保险水平，就需要多缴纳相应的保险费和延长投保年限。

## 1.2.2 社会救助

### 1. 社会救助的定义

社会救助是国家通过国民收入的再分配，对因自然灾害或其他经济、社会原因而无法维持最低生活水平的社会成员予以补助，保障处于最低生活水平以下的社会成员得到救助，以保障其最低生活水平的制度。

社会救助虽然不像社会保险那样是社会保障体系中的核心部分，但也是非常重要的，它是保障社会安全的“最后一道防线”。社会救助的对象是社会保险这张“安全

网”保护不了的人群，社会保险是需要缴费的，而无收入和低收入的人是没有能力缴费的，所以还需要社会救助对其生活加以保障。

## 2. 社会救助的内容

社会救助的内容大体包括以下三个方面。

(1) 自然灾害救助。自然灾害救助是指公民因遭受自然灾害而陷入生活贫困时，由国家和社会紧急提供维持其最低生活水平的资金和物资的社会救助项目。

(2) 失业破产救助。失业破产救助是指公民因企业破产或较长时间失业(超过失业保险期限)而陷入生活困难时，由国家和社会紧急提供维持其最低生活水平的资金和物资的社会救助项目。

(3) 孤寡病残救助。孤寡病残救助是指公民因个人生理原因没有劳动能力或丧失劳动能力而陷入生活困难时，由国家和社会紧急提供维持其最低生活水平的资金和物资的社会救助项目。

## 3. 社会救助的重要性

在现代社会保障体系中，社会救助处于必不可少的基础地位，其重要性表现在以下两个方面。

(1) 社会救助是最先形成的、历史最悠久的社会保障形式，众多国家的社会保障制度是在社会救助的基础上不断完善并逐步发展起来的，社会救助的主体地位到后期才逐步被社会保险和社会福利等其他保障形式所取代。尽管在绝大多数国家里，社会保险、社会福利已成为最重要的保障形式，但社会救助依然存在并且会永远存在。因为无论社会发展到什么程度，贫困现象会一直存在，孤、寡、残等需要帮助的弱势群体也会存在，所以社会救助形式在社会保障体系中的基础地位不可改变，甚至到现在，有些国家如澳大利亚和新西兰，它们的社会保障体系还是由一系列社会救助计划措施合并构成的。

(2) 社会救助是保证社会成员生存权利的“最后一道防线”。尽管社会保险为社会安全设置了一道防线，但仍会有一部分人因保障不足而生活十分困难。比如，一部分失业者在失业保险金给付期满后仍未找到工作，继而生活陷入极端困境，就需要通过社会救助向他们提供帮助，特别是在社会保险的覆盖面不广时，社会救助更是不可或缺的。因此，社会救助是社会保障制度的“最后一道防线”。

## 4. 社会救助的对象

### 1) “三无”人员

“三无”人员是指无劳动能力、无法定赡养或抚养人、无生活来源的人，主要包括孤儿、孤寡老人等。

### 2) 灾民、难民

灾民、难民是指有劳动能力，也有收入，但因意外灾害降临，遭受重大财产损失、人身损伤，一时生活困难的人。灾害主要包括自然灾害和社会灾害。自然灾害是指给人类生存带来危害或损害人类生活环境的自然现象，包括旱灾、飓风、雹灾、森林火灾、

泥石流、地震、火山喷发、虫灾等；社会灾害则是指生产和生活中对人身造成严重伤害的突发事件，如车祸、矿灾等。

### 3) 低保人员

低保人员是指有收入来源，但生活水平低于国家法定最低标准的个人和家庭。具体包括工资收入过低，不能使每个家庭成员达到法定最低生活标准的人；领取失业津贴，在享受津贴期满后仍未找到工作的失业者；有退休养老金，因要供养配偶和未成年子女或是因为长期患病而入不敷出的人。另外，一部分残疾人也是此类社会救助的对象。

## 5. 社会救助的特征

与社会保障系统中的其他项目相比，社会救助的特征十分明显。

### 1) 保障对象的特殊性

社会救助的对象是社会成员中的一个特殊弱势群体。他们没有或者丧失了劳动能力(如孤儿、孤寡老人、残疾人等)并且没有收入，或者有劳动能力但由于各种原因(如自然灾害、意外事故或其他经济社会原因)而一时或在相当长时间内减少了或丧失了收入，他们不但是社会保险不能保障或不能完全保障的贫困人群，而且连最基本的生活水平都难以达到。

### 2) 资金来源的单一性

社会救助的资金来源主要是国家财政预算拨款或特别捐税补助。

### 3) 享受待遇的自愿性

社会救助的实施既要求被救助者提出申请，具有自愿性的特点，又要求相关部门按法定的工作程序对被救助者的实际经济情况作出确切调查，经有关部门审核批准后才能实施。同时，社会救助也强调了国家及社会对社会救助对象的责任和义务。

## 1.2.3 社会福利

### 1. 社会福利的定义

社会福利的含义有广义和狭义两种理解。广义的社会福利实际上是广义的社会保障的同义语，是国家和社会对全体社会成员提供的全部物质和文化生活的保障和福利，除前述社会保险、社会救助外，还包括其他旨在改善与提高国民生活质量的物质福利，以及全部的公共文化、教育、卫生、体育设施和服务。狭义的社会福利，作为社会保障的从属概念，是与社会保险、社会救助并列的概念，是社会保障体系中日益重要的子系统。

### 2. 社会福利的内容

#### 1) 未成年人福利

未成年人泛指劳动年龄或学校毕业年龄以前的婴儿、幼儿、学前儿童、少年，若继续就读于职业高中、高等学校，年龄可一直延长至18岁或21岁。未成年人的福利主要包括以下内容。

(1) 未成年人普通福利，如国家和各部门举办的托幼事业、学前教育、儿童健康指导、娱乐活动、儿童少年营养、学生免费午餐、妇幼保健、优生咨询、免费体检、儿童卫生中心服务、早产儿照顾、家庭看护等。

(2) 不幸未成年人福利，如对领养未成年者的监护人员给予补贴、未成年死亡补助等。

(3) 对生活困难家庭的未成年子女给予补助。

## 2) 老年福利

老年福利的对象为属于老龄和长寿年龄的老人，不论其是否享有退休金。老人福利项目包括：老人优待旅行和娱乐、老人免费检查健康状况、敬老院和托老所的设立、老人电话服务、老人家庭服务、老人俱乐部服务、长寿老人补助等。

## 3) 残疾人福利

残疾人福利包括：向残疾人免费提供假肢、康复、就业训练，组织残疾人参与福利生产，创办盲童学校、聋哑学校等。

## 4) 劳动者福利

劳动者福利是指在业者和失业者享受的社会福利服务，如集体福利设施的营建和服务、农副产品补贴、困难生活补助、房租优待等。

## 5) 公共福利

公共福利是指国家或社会团体兴办的以全体人民为对象的公益性事业，如建立教育、科学、环境保护、文化、体育、卫生等设施。国民可以免费或低收费享受这些福利事业的服务。

从上述社会保障的基本内容看，社会救助是社会保障的最低目标，它仅仅保障社会成员最低的生存需要；社会保险是社会保障的基本目标，它可以保障社会成员的生活需要；社会福利是社会保障的最高目标，旨在改善和提高社会成员的生活质量。

## 3. 社会福利的特征

### 1) 保障对象的普遍性和特殊性相结合

社会福利的对象是全体社会成员，不论性别、年龄，也不分身份、地域和职业，所有社会成员都有享受社会福利的权利。同时，遵循“机会均等、利益共沾”的原则，国家应努力使每个社会成员公平地享有社会福利待遇。

### 2) 福利主体的多元化

社会福利的主体可以是国家，也可以是社会福利法人、民间团体和个人。社会福利的主体多元化特征，不仅促进了社会共同参与保障体系建立局面的形成，而且增加了社会福利基金的来源渠道。除政府要承担相当份额的费用外，公共团体、企业和个人的投资、资助及社会慈善募捐等，都可以成为社会福利的重要财源。

### 3) 福利服务化

社会福利与其他社会保障项目相比，其不同之处突出表现为服务化。除提供各种福

利性补贴外, 社会福利还非常重视通过各种社会福利机构、社会福利设施、专职人员和志愿者, 向社会成员提供全面的福利服务。福利服务内容广泛, 涉及生、老、病、残、医、食、住、行等方面。

#### 4. 社会保险、社会救助、社会福利的区别

社会保险、社会救助、社会福利都是社会保障的组成部分, 它们之间既有联系, 又有区别。

##### 1) 社会保险与社会救助的区别

(1) 对象不同。社会保险的对象主要是过去或现在都属于劳动法律关系主体的劳动者; 而社会救助的对象通常是那些没有固定收入、失去生活来源或无法维持最低生活水平、老、弱、病、残、鳏、寡、孤、独者。

(2) 资金来源不同。社会保险基金主要来自企业单位和劳动者按规定缴纳的保险费以及国家的财政补助; 社会救助的资金主要来自国家的财政拨款、征收特别税捐补助、社会团体赞助等。社会救助的对象必须先提出申请, 经有关部门审核批准后, 根据规定标准, 按期发给救济金。

(3) 管理机构不同。社会保险一般由社会保险专业机构负责管理; 社会救助是一种非缴费行为, 享受权利者不需缴费和履行责任, 它由民政部门进行管理, 并由救济机构具体负责发放救济金的工作。

(4) 目标不同。社会保险的目标是维持保险对象的基本生活水平; 社会救助的目标则是保障救助对象的最低生活水平。社会救助属于社会保障体系中最低层次的保障措施。

##### 2) 社会保险与社会福利的区别

社会保险与社会福利都是社会保障的重要内容, 但两者之间也有很大的差别, 主要包括以下几个方面。

(1) 对象不同。社会保险是国家通过立法建立的旨在保证劳动者在暂时或永久失去劳动能力时, 获得基本生活需要的一种制度, 因此, 社会保险的保障对象是具有活力和创造力的劳动者; 社会福利则是指国家和社会为全社会成员提供物质帮助和福利服务的一项社会政策措施, 社会福利的对象是全体社会成员, 其中包括对鳏、寡、孤、独、盲、聋、哑、残、精神病人以及其他需要帮助和保护的人, 为其提供物质帮助和福利服务。

(2) 资金来源不同。社会保险的资金来自单位和劳动者所缴纳的保险费以及政府的资助等; 而社会福利的资金来源是国家财政拨款。

(3) 目的不同。社会保险的目的是保障其对象的基本生活水平; 而社会福利的目的是在保障基本生活水平的基础上提高生活质量, 它属于社会保障体系中最高层次的保障措施。

总之, 就保障的目标和手段来划分, 社会救助、社会保险和社会福利这三项基本的社会保障制度的功能和作用各异。其中, 社会救助的目标是保障最低生活, 其采用的是“选择性”的“须经家庭经济调查”的手段; 社会保险的目标是保障基本生活, 其采用

的是“投入—返还”式的“与就业关联”的手段；社会福利的目标则是提高生活质量，其采用的是“普遍性”的“按人头发放”的手段。

## 1.2.4 社会优抚

### 1. 社会优抚的定义

社会优抚是群众优待和国家抚恤的总称，是国家和社会依据法律规定，对那些为保护人民利益和保卫国家安全而做出贡献的人员及其家属，提供生活和工作上的优待、抚恤、照顾的制度。其中，军人保障是社会优抚的重要组成部分，包括对转业、复员、退伍军人给予妥善安置，对为国捐躯和伤残的军人家属给予精神上的慰藉和物质上的帮助等。做好社会优抚工作，对于鼓励社会正气、安定军心、维护国家安全和社会稳定，有着不可替代的作用。

我国社会保障体系中专门设置了“优抚安置”这个特殊项目。它保障的对象是特殊的，是为保卫国家和人民生命财产安全做出贡献的、牺牲的或致残的人员，具体包括革命烈士家属，退伍、复员、转业军人，因公残疾的军、警、政人员，以及社会上见义勇为的人员和受伤致残人员等，他们虽有劳动力或有部分劳动力，有收入或部分有收入，但生活比较困难。优抚项目包括死亡抚恤、伤残抚恤、退伍安置、退休安置以及各种优待等。资金来源主要是国家财政预算拨款。社会优抚的实质是社会和国家对该类人员的一种褒扬和经济补偿，以帮助他们及其家属克服困难，维持一定的生活水平。这是一项兼具社会保险、社会救助、社会福利性质的，且具有综合性和重大政治意义的特殊社会保障制度。

### 2. 社会优抚的内容及特征

#### 1) 社会优抚的内容

社会优抚的内容大致包括：军人退伍安置；伤残人员或烈属抚恤；军烈属优待；社会优抚事业(开办疗养院、教养院、养老院、精神病院等)。在市场经济条件下，社会优抚的内容有所扩充和更新。例如，军人安置更重视就业保障；军人抚恤则根据因战、因公、因病3个层次分别实施；另外，军人社会保险和军人福利也被充实进来。

#### 2) 社会优抚的特征

结合我国实际，社会优抚具有以下几个特点。

(1) 实行群众优待和国家抚恤并举的方针。群众优待主要是帮助优抚对象及时解决生活、生产中的各种问题。国家抚恤主要是维持优抚对象的基本生活水平。两者并举，可以保证优抚对象基本生活保障的落实。

(2) 制定保障标准应因国、因地、因人制宜。首先，必须根据本国的国情和国力制定保障标准，并使之随经济发展和国民收入的提高同步增长；其次，必须根据当地的经济发展水平和人民生活水平来制定，也就是要根据当地的实际情况来制定保障标准；最后，必须根据对国家的贡献大小和困难程度，确定优抚对象的保障标准。

(3) 提供物质保障与精神鼓励相结合。在社会优抚中,无论是群众待遇还是国家抚恤,都必须提供物质保障,保障费用一般由国家财政承担,并专款专用于优抚对象。与此同时,精神鼓励是社会优抚的一项重要内容,包括精神抚慰制度以及给予各种社会荣誉和奖励等。两者结合能够充分满足优抚对象的各种需要,有助于提高优抚对象的生活质量。

### 1.2.5 补充保障

在各国的社会保障体系中,除政府主导并由专门法律具体规范的基本社会生活保障制度外,往往还有一些非正式的社会保障措施同时存在并发挥相应的社会保障作用。例如,慈善事业、社区服务、企业年金、商业保险、家庭保障等在客观上均不同程度地发挥社会保障的作用。同时,它们也是现代社会保障体系的组成部分。

#### 1. 慈善事业

慈善事业是建立在社会捐献基础之上的一种民办社会救助事业,它以社会成员的善爱之心为道德基础,以社会各界的自愿捐献为经济基础,以民间公益事业团体为组织基础,以大众参与为发展基础。在实践中,慈善机构根据捐献者的意愿,对需要帮助的社会成员进行物质帮助,慈善事业是现代社会保障体系中的特殊组成部分。

发达国家和地区的经验表明,发展慈善事业是当代社会化解诸多社会问题、促进社会良性发展的一条重要而有效的途径。许多慈善事业不仅能有效地弥补政府基本社会保障制度的不足,而且能够对处于困境且无力自行摆脱危难的社会弱势群体提供更多的来自社会的救助和关爱。因此可以说,慈善事业架起了沟通不同社会阶层的桥梁,有效地协调了社会关系,促进了整个社会的安定、和谐发展。不仅如此,慈善事业还有利于弘扬社会道德,净化社会风气,从而有助于推动社会文明的进步。

#### 2. 社区服务

社区服务是指在政府领导下,以社区组织为依托,在城乡一定层次的社区内以全体社区居民为对象,以特殊群体为重点,运用灵活多样的形式向他们提供福利性服务的一种社会化保障机制。20世纪30年代,国外就开始出现社区这种社会基层组织,并相应出现社区服务这种形式,发展到今天,它已成为社会保障体系的一项新内容。

社区服务属于社会服务范畴,但又不同于一般的社会服务,它是以社区为单位组织的社会服务,主要有如下特点。

(1) 自主性。它不依赖政府、不等待外援,而是由社区从本社区居民的需要出发,自主筹办并自觉地为社区居民就近提供服务,是社区居民以自助、互助为特征的自我服务。

(2) 社会性。在社区服务的组织管理中,强调动员社区范围内的有关组织和个人广泛参与,这一模式既适应社会生活的需要,又是在社会共同关心下健康发展的,它是社会福利事业社会化的基础形式与重要途径。

(3) 多样化。社区服务实行社会效益和经济效益并重的方针,针对不同对象实行有

偿、低偿、无偿等不同的服务方式，以有偿服务为主，并在实践中获得自我生存、自我发展的能力，既不增加国家负担，又能长盛不衰地为国家分忧、为民解愁。

### 3. 企业年金

企业年金是指由企业建立的面向本企业职工的一项补充养老保险制度，是职业福利中日益重要的组成部分，是对政府主导的基本养老保险制度的重要补充。

由于企业年金具有调和劳资关系、改善劳动者福利和补充基本养老保险制度的多重功能，它一般能够得到政府的税收优惠，其费用通常可以列入企业成本，允许在规定的额度内实行税前开支。

### 4. 商业保险

商业保险是保险人与投保人或被保险人通过保险合同建立保险关系的一种商业交易行为，是由投保人或被投保人向保险人支付一定的保险费，将自己特定的风险转移给保险人，当约定的风险或事件发生后，由保险人依据保险合同支付赔款或保险金的一种风险管理机制。商业保险包括人寿保险、人身意外伤害保险、健康保险及各种财产保险、责任保险等。

需要指出的是，商业保险的发展能够在一定程度上解除社会成员的后顾之忧，弥补基本社会保障制度的不足，但也需注意，商业保险毕竟是一种商业行为，追求利润是商业保险的根本目的。因此，无论商业保险多么发达，均不能替代社会保障。

### 5. 家庭保障

家庭保障虽然不是社会性保障机制，但对于亚洲国家尤其是对于中国而言，它是国民可依靠且稳定的一种生活保障机制。家庭保障是指家庭成员之间相互提供包括经济保障、服务保障和精神慰藉等内容在内的生活保障机制，它在保障社会成员的生活方面通常与国家和社会负责的社会保障并驾齐驱。

补充保障的资金虽来自多个渠道，但这些渠道彼此之间又是独立的，它的经营方式应贴近市场，政府主要提供政策支持和各种服务，并勤于监督，必要时还应通过法律手段对其进行进一步规范，使之能够更加健康地发展。

## 1.3 社会保障的功能、原则及形式

### 1.3.1 社会保障的功能

#### 1. 社会保障的分配功能

社会保障的分配功能是指社会保障可以改变国民收入格局，从而保证社会成员的基本生活需要或进一步提高国民的生活质量。社会保障的建立是通过收入再分配实现的，任何国家的社会保障都是通过改变国民收入的分配格局来实现的。

社会保障直接调节国民收入的分配与再分配。社会保障基金来自国民收入的分配和

再分配,体现了社会保障的分配属性。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筹集与社会保障待遇的给付,在不同的受保对象之间横向调节收入分配,同时还在代际实现收入分配的纵向调节。社会保障基金的筹集,一般通过税收或“转移性支付”给予保证。一般而言,社会保障作为一个完整的体系,由社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚4部分构成,这4部分都具有一定的分配功能。

### 1) 社会保险的分配功能

社会保险能改变国家、企业和劳动者之间的收入分配格局。这是因为,一方面,政府强制要求企业、个人参加社会保险,依法缴纳社会保险费;另一方面,财政又要补贴社会保险基金入不敷出的资金缺口。

(1) 社会保险能改变企业与劳动者之间的收入分配格局。这是因为参加社会保险的企业必须按企业职工工资总额的一定比例支付社会保险费,而由职工享受社会保险待遇。

(2) 社会保险能改变劳动者之间的分配关系。这是因为参加社会保险的劳动者都要按工资额的一定比例缴纳社会保险费,但由于风险分布不均,劳动者个人得到的保险金与缴纳的保险费并不一致。

(3) 社会保险能改变企业之间的收入分配格局。由于风险分布不均,企业职工得到的保险金与企业的缴费并不完全对应。

(4) 如果在全国范围内建立了统一的社会保险体系,社会保险将改变地区之间的收入分配关系。由于各地区经济发展不平衡,经济发达地区缴纳的保险费往往高于经济欠发达地区,而劳动者享受的社会保险待遇并未同等程度地表现出地区差异,这就相当于经济发达地区分摊了经济欠发达地区的部分保险费用。

(5) 国家通过筹集社会保险费或征收社会保险税的形式建立社会保险基金,最终是为劳动者提供保险服务,对劳动者而言改变了国民收入在时间上的分配格局。

### 2) 其他保障项目的分配功能

社会救助、社会福利和社会优抚主要是从横向角度实现国民收入再分配。这三个保障项目的资金来源主要是国家财政拨款,然而,最终都是来自企业与个人缴纳的税款。税收的课征要依据个人的支付能力,纳税能力强者多纳税,纳税能力弱者少纳税,无纳税能力者不纳税,而社会救助和社会优抚的对象一般是无纳税能力或纳税能力弱的社会成员,因此在社会救助和社会优抚这两个项目的资金筹集和支付安排过程中,必然改变国民收入分配格局。虽然社会福利的对象是全体社会成员,但老年福利、儿童福利、残疾人福利等福利项目仍具有改变国民收入分配格局的功能。

## 2. 社会保障的稳定功能

### 1) 对社会的稳定功能

在任何时代,社会经济的发展都离不开稳定的社会秩序和社会环境,而各种特殊事

件的存在，又往往会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，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甚至失去生活保障。如果国家不能妥善解决社会成员可能遭遇的这些问题，部分社会成员可能会因陷入生活危机而成为社会的不稳定因素，社会秩序可能会因此而失去控制，整个社会经济也会因此难以正常发展。而社会保障可以有效缓解市场经济带给社会的危机，从而促进社会的和谐发展，具体表现在以下两个方面。

(1) 社会保障的稳定作用。社会保障制度主要面对社会成员的生、老、病、死、残等问题，使社会成员幼有所护、老有所养、病有所医，使贫困者脱离生活窘境，使失业者生活得以安排或重新就业等。通过对暂时或永久丧失劳动能力者给予物质帮助和服务，对生活在贫困线之下的贫困者给予救济或补贴，以清除或减少社会动乱和不安定因素。社会保障能够调节社会成员因收入分配不公而引起的贫富差距，能够消除社会不安定因素，还能够消除市场经济的不完善对人们生活产生的不良影响，为社会经济发展创造一个稳定的社会环境，它的作用是其他经济手段难以代替的。

(2) 社会保障能够化解多种社会矛盾，具有“调节器”的功能。社会分配不公引起的矛盾，将会影响社会发展终极目标的实现。社会保障通过国民收入的分配和再分配，统一筹集社会保障基金，分配给不能维持基本生活的贫困者，使他们有稳定的基本生活来源。这种调节在一定程度上有利于缩小社会收入差距，对于调节社会经济关系，起到积极的作用。

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可以安居乐业，从而有效地缓解乃至消除引起社会震荡与失控的潜在风险，进而维系社会秩序的稳定，使社会正常、健康地运行。社会保障是通过预先防范和及时化解风险来发挥其稳定功能的，它在许多国家被称为社会的“稳定器”或“减震器”。

## 2) 对经济的稳定功能

在市场经济条件下，市场调节经济运行具有自发性、盲目性、滞后性的特征，经济的波动是难以避免的。社会保障可以消除或减轻经济波动，促进经济的稳定增长。作为经济的“自动稳定器”，社会保障在经济过热、需求过旺时，有自动增加基金收入、减少基金支出的倾向，从而可以在一定程度上抑制总需求；而在经济衰退时，社会保障有自动减少基金收入、增加基金支出的倾向，从而可以在一定程度上扩张总需求。

社会保障行政管理部门可以根据市场需求和供给的关系，来控制社会保障的支付水平。如果总需求大于总供给，当局可以有意识地提高社会保障费的征收标准，从而加大收入再分配力度，抑制企业和个人需求；同时严格确定给付条件，适当控制支付标准，减少国民通过社会保障渠道所获取的收入，进而抑制总需求。虽然社会保障支出的刚性十分明显，但并不是没有调节余地。同样道理，在总需求小于总供给时，当局可通过减收增支扩张需求。由于社会保障支出向低收入者倾斜，而低收入者的边际消费倾向较

高,同时由于减收增支遇到的社会阻力较小,扩张需求的效果往往较明显。

### 3) 对政治的稳定功能

在政治上,社会保障既是各种利益集团相互较量的结果,也是调节不同利益集团、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,还特别强调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和国家认同,同时对调节不同社会阶层的政治冲突、促进政治秩序的长期稳定、维持其整体正常运营发挥着特别重要的政治作用。现代社会保障制度在许多国家成为党派斗争和政党政治、民主竞选中的重要议题,这正是社会保障具有政治调节功能的体现。

### 3. 社会保障保障公民基本生活的功能

保障公民的基本生活是社会稳定和经济发展的前提,也是社会保障的核心功能之一。国家建立社会保障体系,保障社会成员的基本生活,免除劳动者的后顾之忧,不仅是经济发展和社会稳定的需要,也是人权保障的重要内容。

工业革命和社会化生产在削弱家庭保障功能的同时,加大了劳动者所面临的经济风险。劳动者一旦遭遇年老、疾病、工伤或自然灾害,将无力维持生存,这势必会引起社会动荡和经济停滞。国家建立社会保障体系则可以确保劳动者的基本生活不受影响,免除其后顾之忧。如今,社会保障已成为国际公约和绝大多数国际法律明确规定的公民的一项基本权利。

### 4. 社会保障促进经济发展的功能

社会保障制度在参与国民收入分配的过程中,必然会对经济运行产生影响。社会保障基金的积累为经济发展储备了一定的后备资金,通过对社会保障基金的运用,可以为国家信贷工作提供强有力的资金支持,对于平衡信贷总量起到积极的作用,尤其在社会保障投资机制形成以后,国家通过银行金融杠杆和社会投资的利润杠杆,调整和控制经济发展的规模和速度,进而调整经济结构。另外,社会保障基金的长期积累和投资运营有助于促进资本市场的发展,从而促进经济的发展。

## 1.3.2 社会保障的原则

### 1. 机会均等、平等分配的原则

所谓机会均等,是指每个社会成员在生活发生困难时,都可以均等地获得社会保障的机会和权利,社会成员在社会保障面前人人平等,将普遍获得生存的权利。所谓平等分配,是指根据部分社会成员生活上发生困难的程度和实际的基本生存需要,平等分配个人消费品。这种分配,或者与劳动贡献相联系,或者依据实际的基本需要,因而对于社会成员来说,机会基本上是平等的。这种平等,不是绝对的平均,而是体现为机会均等,体现为在基本生存需要面前人人平等。

## 2. 与生产发展水平相适应，建立适度保障的原则

社会保障作为消费品的一种分配形式，取决于生产力的发展水平。社会保障项目和水平如果超过生产力的发展水平，就会影响生产发展，使社会保障的发展因缺少可靠的物质基础而陷入困境。因此，社会保障必须与生产力发展水平相适应，保持适当的水平，对于经济和社会保障的协调发展是至关重要的。

适度的社会保障，可以从以下3个方面加以衡量。

(1) 社会保障的水平要适度，要与生产力的发展水平及经济的发展速度相适应。一般来说，社会保障的增长应当低于经济发展的速度、低于劳动生产率的增长幅度。

(2) 社会保障的投入占GDP的比重要适当，不能超出经济的承受能力，避免走福利国家保障水平过高、社会保障支出占GDP比例过大、给经济发展带来消极影响的老路。

(3) 企业和单位的社会保险、福利支出与工资的比例关系要相适应。保险福利的增长要慢于工资的增长速度，保险福利在个人消费基金中所占的比例不能过大。

## 3. 贯彻公平与效率相统一的原则

公平与效率存在对立统一的关系，社会保障本身追求的目标是实现公平分配、缓和社会不公平、创造并维护社会公平，同时它也是一种保证和促进生产力发展的辅助机制。完善的社会保障体系可以保证劳动者的身体健康和劳动力再生产的顺利进行，可以减轻劳动者的负担，解除职工的后顾之忧，有利于调动劳动者的积极性，有利于社会的安定团结，从而促进经济的发展和效率的提高。但如果社会保障体系的发展超出经济发展所允许的范围，其增长超过劳动生产率和工资的增长，项目发展得过多、水平过高，就会减弱工资对劳动者的刺激作用，从而影响效率。

因此，在社会保障体系的建设过程中，要处理好公平与效率的关系。一方面，社会保障要追求保障范围、保障待遇和保障过程的公平性；另一方面，社会保障的公平性需要以社会产品按生产要素分配为基础，而不是取代按劳分配或损害按劳分配，并且社会保障本身也要讲求效率。

## 4. 社会保障子系统和项目发展协调性原则

完备的社会保障体系，应能实现社会保障子系统和项目之间的协调发展，具体包括以下几方面。

(1) 社会保障各个子系统与各个项目之间的发展水平应相互协调，不能畸高畸低，造成社会保障对象之间的对立。

(2) 社会保障各个子系统与各个项目在分工负责的同时，还具有功能上的互补性。如失业保险与失业救助分属于两个不同的子系统，其水平有高低之别，但都是对失业者负责，两者的有机结合与协调发展将有助于为劳动者的失业风险提供全面保障。

(3) 要避免遗漏，即必须实行各社会保障项目与各子系统之间的协调发展。如城镇建立了医疗社会保险制度，农村还不具备建立医疗保险制度的条件，但如果没有相应的保障项目，则农村社会成员的疾病医疗问题将会成为激化城乡矛盾的社会问题，因此，

需要建立相应的医疗保障项目。总之,社会保障项目之间、各子系统之间既分工负责又互相联系,完整的社会保障体系应能在水平、功能等方面实现协调发展。

### 5. 社会保障体系建设完整性原则

从现代社会的需要出发,只有完整的社会保障体系,才能真正全面解决各种需要国家和社会运用经济援助的手段来解决的现实社会问题。市场经济变化莫测,风险极大,需要有较为完备的社会保障体系来与之相适应。因此,社会保障项目应齐全化,保障内容应完整化,由若干个性相近的社会保障项目构成一个完整的社会保障子系统,再由若干个社会保障子系统共同构成一个完整的社会保障体系。国际劳工组织公约所规定的九项内容(医疗津贴、疾病津贴、失业津贴、老龄津贴、工伤津贴、家庭津贴、生育津贴、残废津贴、遗属津贴)可以作为一个较完整的社会保障体系的最低要求。虽然现如今包括中国在内的发展中国家的社会保障体系并不一定具备完整性的特征,但应将其作为一个远期的发展目标。

## 1.3.3 社会保障的形式

社会保障的给付形式主要包括以下几种。

### 1. 货币形式

社会保障中的各种津贴、养老保险等都是以货币形式发放的。

### 2. 服务形式

社会保障中的社会福利,特别是老人、残疾人等人群的照顾及康复,以及义务教育等福利都是通过服务的形式发放的。另外,失业保险的给付中也包含职业培训等服务形式。

### 3. 实物形式

为残疾人提供的假肢、助行器、助听工具,为老人提供的营养品及老年用品等保障都是通过实物形式发放的。

## 本章小结

社会保障是以政府为责任主体,依据法律规定,通过国民收入再分配,对暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因而导致生活发生困难的国民给予物质帮助,以保障其基本生活的制度。

社会保障的特征包括社会性、强制性、公平性、保障性、福利性、互济性、层次性。

由于政治制度、社会背景、经济水平、文化观念及社会保障制度实施的时间长短不同,各国社会保障的构成体系存在很大差异。社会保障体系一般包括社会保险、社会救

助、社会福利、社会优抚等方面。

社会保障的四个功能可以概括为分配功能、稳定功能、保障基本生活的功能、促进经济发展的功能。

## 案例分析

### 中国社会保险参保现状

2021年末，全国就业人员 74 652 万人，其中城镇就业人员 46 773 万人。2021 年，全国农民工总量 29 251 万人，其中，本地农民工 12 079 万人，外出农民工 17 172 万人，增长 1.3%。全年城镇新增就业 1269 万人，有 545 万城镇失业人员实现再就业，就业困难人员就业 183 万人。2021年末，城镇登记失业人员 1040 万人，城镇登记失业率为 3.96%，城镇调查失业率为 5.1%。全年全国共帮助 4.4 万户零就业家庭实现每户至少一人就业。

2021年，全年基本养老保险、失业保险、工伤保险三项社会保险基金收入合计 68 205 亿元，比上年增加 17 538 亿元，增长 34.6%；基金支出合计 62 687 亿元，比上年增加 5107 亿元，增长 8.9%。

#### 一、养老保险

2021年末，全国参加基本养老保险人数为 102 871 万人，全年基本养老保险基金收入 65 793 亿元，基金支出 60 197 亿元。基本养老保险基金累计结存 63 970 亿元，其中，基金投资运营规模 1.46 万亿元，当年投资收益额 632 亿元。

2021年末，全国参加城镇职工基本养老保险人数为 48 074 万人。其中，参保职工为 34 917 万人，参保离退休人员为 13 157 万人。城镇职工基本养老保险执行企业制度参保人数为 42 228 万人。城镇职工基本养老保险基金总收入 60 455 亿元，基金支出 56 481 亿元，累计结存 52 574 亿元。2021 年，企业职工基本养老保险基金中央调剂比例提高到 4.5%，基金调剂规模为 9327 亿元。

2021年末，城乡居民基本养老保险参保人数为 54 797 万人。其中，实际领取待遇人数为 16 213 万人。全年城乡居民基本养老保险基金收入 5339 亿元，基金支出 3715 亿元，累计结存 11 396 亿元。

2021年末，全国有 11.75 万户企业建立企业年金，参加职工为 2875 万人。年末企业年金投资运营规模 2.61 万亿元，当年投资收益额 1242 亿元。职业年金基金投资运营规模 1.79 万亿元，当年投资收益额 932 亿元。

#### 二、失业保险

2021年末，全国参加失业保险人数为 22 958 万人，年末全国领取失业保险金人数为 259 万人。全年共为 608 万名失业人员发放了不同期限的失业保险金，失业保险金月人均水平 1585 元。全年共为领取失业保险金人员代缴基本医疗保险费 129 亿元。全年发放稳岗返还惠及职工 9234 万人，发放技能提升补贴惠及职工 179 万人。全年失业保

险基金收入 1460 亿元，基金支出 1500 亿元，累计结存 3313 亿元。

### 三、工伤保险

2021年末，全国参加工伤保险人数为 28 287 万人，全国新开工的工程项目工伤保险参保率为 99%。全年认定(视同)工伤 129.9 万人，评定伤残等级 77.1 万人。全年有 206 万人享受工伤保险待遇。全年工伤保险基金收入 952 亿元，基金支出 990 亿元，累计结存 1411 亿元(含储备金 164 亿元)。

### 四、医疗保险和生育保险

截至2022年底，基本医疗保险参保人数为134 570万人，参保覆盖面稳定在95%以上，参保质量持续提升。其中，参加职工基本医疗保险人数为36 242万人，在职职工为26 607万人，退休职工为9636万人；参加城乡居民基本医疗保险人数为98 328万人。

2022年，基本医疗保险基金(含生育保险)总收入、总支出分别为30 697.72亿元、24 431.72亿元，年末基金累计结存42 540.73亿元。职工基本医疗保险基金(含生育保险)收入20 637.18亿元，基金支出15 158.30亿元，累计结存35 003.83亿元，其中统筹基金累计结存21 470.04亿元，个人账户累计结存13 533.79亿元。

城乡居民基本医疗保险基金收入10 060.55亿元，支出9273.42亿元，累计结存7536.90亿元。

截至2022年底，生育保险参保人数为24 608万人，比2021年底增加856万人，同比增长3.6%。生育保险基金待遇支出891.82亿元，同比增长4.7%。

资料来源：人力资源和社会保障部《2021年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，国家医疗保障局《2022年医疗保障事业发展统计快报》

#### 分析：

请结合资料分析我国社会保险是否已实现全覆盖？