



| 原 理 篇

第一章 社会保障与社会保障基金

【本章学习目标】

- 熟悉回顾社会保障发展的历史
- 了解社会保障基金与社会保障的关系
- 了解社会保障基金的特征与功能

第一节 社会保障的缘起与发展

现代社会保障制度主要源流于三大制度体系：济贫救助、社会保险和社会福利，且这三大制度体系各自诞生于特定的历史时期和现实需要。

（一）济贫救助

1601年，为解决工业革命早期英国“圈地运动”中大量城市贫民造成的社会问题，英国颁布实施《伊丽莎白济贫法》，也称旧《济贫法》，被认为是现代社会保障制度的起源。1834年，英国颁布实施《济贫法（修正案）》，也称新《济贫法》。新旧济贫法构建了以济贫救助为主要目标的社会保障制度，并强化了国家政府在社会救济中的作用。英国《济贫法》诞生和发展的历史阶段，也是现代社会保障制度的萌芽阶段。

（二）社会保险

社会保险制度在工业化加速发展、经历剧烈工人运动的德国产生。为缓和劳资矛盾、应对工人运动，德国俾斯麦政府于1883年颁布了世界上第一部社会保险法律——《疾病社会保险法》，于1884年颁布《工伤事故保险法》，于1889年颁布《老年和残疾社会保险法》。德国一系列社会保险法律的颁布和实施，开创了世界社会保险制度的先河，对世界各国社会保障制度的建立和发展产生了深远的影响。德国的系列社会保险法案是单项法律，而美国1935年《社会保障法案》则是综合性社会保障法律，也是“社会保障”（social security）这一专有名词首次出现和使用的法律。美国《社会保障法案》是在20世纪30年代严重的经济“大萧条”背景下诞生的，基于凯恩斯主义国家干预经济理论，通过建立和完善社会保障项目刺激社会总需求增加社会消费。美国《社会保障法案》集合了多种社会保障项目，将社会保障的目的从英国和德国的消除贫困、缓和阶级矛盾拓展到提高居民家庭消费能力、刺激经济发展，社会保障的经济功能得到体现和发展。社会保险制度全面建立的历史阶段也被称为社会保障制度的发展阶段。

（三）社会福利

以英国1942年的《社会保险及其有关服务》（又称《贝弗里奇报告》）为标志，西方资本主义社会将社会保障的目的与功能进一步拓展，以为国民提供全面社会福利保障为目标，提出所有社会成员都能享受社会福利的“福利国家”思想，并设计了一整套“从摇篮到坟墓”的社会保障计划。英国“福利国家”的社会保障思想在战后受到了西方各国人民的热烈欢迎，影响深远，西方各国纷纷效仿，制定推出全面的社会保障计划。这一阶段

的社会保障目标从扶贫济困、缓和阶级矛盾、刺激经济发展，进一步发展到为全体国民提供周全的社会保障福利，社会福利的全面性和广泛性得到极大扩展。保障内容涵盖老年、遗属、残疾、养老、失业、工伤、家庭津贴、医疗保健、教育等各类保障和福利项目。由于“福利国家”思想的深远影响，西方特别是欧洲发达资本主义国家纷纷采纳，建设福利国家。因此这一历史阶段被称为社会保障制度发展的黄金阶段。

随着世界经济经历波动，经济萧条和石油危机发生，资本主义社会面临发展困境，经济出现滞涨。世界各国开始反思过度社会保障带来的危害。首先，过高的福利保障待遇支付给国家财政、公司和公民个人造成沉重的经济负担；同时难以形成储蓄积累用于国家经济建设，导致投资下降，消费减少，对经济发展造成了阻碍。其次，过于完备的社会保障福利项目降低了劳动参与的积极性，西方国家的劳动参与率下降，出现了大量依赖于社会保障而生存的懒人，进一步加重了社会保障的财务负担，降低了人力资本活跃程度。基于此，西方各国开始调整和改革社会保障制度，强调社会保障水平的适度性，引入更多的雇主和个人分担机制，强调个人责任，并开始降低社会福利水平，解决过大的财政压力问题。这一阶段从20世纪70年代末一直持续至今，是社会保障适度性的理性回归阶段。

伴随社会保障的发展历程，完善的社会保障思想和制度体系逐渐建立完善，为国民提供合理的国家主导型的社会保障制度安排已经成为现代国家的基本共识。1952年国际劳工组织第35届大会通过了《社会保障最低标准公约》，涵盖医疗、疾病、失业、老年、工伤、家庭、生育、残障、遗属九种社会保障领域，要求成员国至少为国民提供三种社会保障项目安排。而在社会保障的内容类型上，已经形成社会救助、社会保险、社会福利的三大框架体系，按照不同的筹资模式与运作规则完成制度运行。

综上所述，社会保障是国家和政府为遭遇社会风险的成员提供对应经济和物质补偿与帮助，以保证其基本生活需要的一种社会经济福利制度，是国家抵御社会风险的制度安排。因此社会保障制度的运行实施，最终落脚于保障权益或福利的兑现，即以经济货币或者其他物质补偿来体现，必须有社会保障基金的强有力支持，才能保障制度的顺利运行和制度目标的达成。

第二节 社会保障基金和社会保障的关系与定位

社会保障基金是根据国家立法，在运行社会保障制度的过程中形成和积累的基金，是专门为支付各项社会保障待遇、实现社会保障目标而筹集和管理的资金。社会保障基金根据社会保障内容分为社会救济基金、社会保险基金、社会福利基金、公积金基金，以及养老、医疗等单项社会保障基金。

（一）社会保障是社会保障基金形成和运作的制度基础

社会保障基金的建立和运行，是以社会保障制度为依据的。根据社会保障制度安排，针对性地建立应对社会风险的基金储备，形成社会保障基金。国际社会形成的《社会保障最低标准公约》约定成员国应为公民提供不少于三种社会风险抵御的制度安排，各国根据自身经济、社会、文化和民众需求建立社会保障制度，选择恰当的基金筹集和管理方式，形成社会保障基金。社会保障基金的筹资、管理、支付等一系列运行规则，是以某一具体

社会保障项目的制度安排为依据的。根据社会保障项目的性质和特征，社会保障基金采取税收方式、缴费方式或者财政转移支付的不同筹资方式，也根据不同社会风险应对和补偿的特征不同，采取不同的待遇支付和发放形式。因此社会保障制度是社会保障基金建立和运行的依据与基础。

（二）社会保障基金是社会保障制度顺利运行的物质保障

社会保障制度目标最终体现为帮助社会成员应对社会风险，对遭受社会风险的社会成员给予物质帮助和风险补偿。无论是年老、疾病、伤残、遗属或者家庭困难，社会保障制度给予的帮助最终体现为基金的给付。因此社会保障基金是社会保障制度得以顺利运行，并最终实现制度目标的物质基础。依托于充足的社会保障基金，各项社会保障政策目标才能够达成；而若基金储备不够充足或者出现收不抵支的情况，则会危及社会保障制度的运行，甚至导致制度不可持续与崩溃。当然，不同社会保障制度项目由于其应对的目标社会风险特征的差异，基金的筹集、管理和发放模式可能各有不同，如社会保险基金以参保人缴费作为基金筹集和储备的主要方式，而社会救助基金因为救助社会风险发生以及救助对象的不确定性，无法由制度受益者缴费形成基金，因而需要通过国家财政独立划拨或者转移支付的方式形成基金来应对救助保障的需要。但是无论何种社会保障项目，必须依托社会保障基金的物质基础才能够顺利运行，达成制度目标。

（三）社会保障基金是社会保障制度体系的组成部分

社会保障制度体系，是国家政府建立的为本国国民提供社会风险保障的一系列政策安排。既包括应对风险类型、制度对象、制度运行的基本规则、标准等内容，也包括社会保障基金的筹集、管理、待遇确定、发放等内容，社会保障基金是社会保障制度体系不可或缺的组成部分。社会保障基金是否良性运行，决定了社会保障制度能否顺利实施。虽然社会保障基金管理具有不同于社会保障政策制定的独特管理方式，但社会保障基金管理本身属于社会保障制度体系的组成部分。

第三节 社会保障基金的特征与功能

一、社会保障基金的特征

（一）法律强制性

随着社会保障制度被作为国家政府主导的重要社会经济政策，为了保证制度顺利运行，社会保障基金的筹集规则 and 标准，由国家通过法律法规强制执行。社会保障基金的缴费项目、缴费标准、缴费周期、待遇标准、支付条件等，关乎全体社会保障对象的福祉利益，受到广泛关注。这一重要的公共政策，必须由国家法律给予强制保障实施和管理运营，以维护其权威性、严肃性，才能在全社会范围实现社会保障基金的功能。

（二）社会互济性

社会保障制度建立的初衷是扶弱助贫。随着社会保障制度化和体系化，在全社会范围均衡社会风险、实现互助共济，是社会保障基金的基本原则与特征。特别是对于社会保险

制度来说，社会成员个体风险的发生概率未知，但社会风险发生的整体概率可以由历史统计数据提炼得到规律，因此基于“大数法则”，对全体参保成员不考虑个体风险差异而统一实施社会保险费的征缴积累。当某些社会成员遭遇社会风险时提供经济物质帮助，体现社会保障基金的社会互济特征。而社会救济基金、社会福利基金等，虽然筹资方式不同于社会保险，但整体上仍然是由国家政府主导的社会资源的再分配，本质上也是社会互济的体现。

（三）积累性

社会保障基金服务于社会保障制度目标，即社会风险的防范和补偿，当风险发生时需要及时给付兑现。由于是国家层面全社会的风险防范机制，在全体社会成员的广覆盖大基数范围下，年老、疾病、工伤等各类社会风险均呈现普遍发生态势，需要社会保障制度体系具有相当的基金储备以应对遭遇社会风险成员的补偿给付需要。此外，就社会成员个人来说，风险的发生具有不确定性，在社会保障机制下，缴费与待遇领取或支付补偿之间有一个时间差，会形成基金积累，如基本医疗保险费缴纳和发生疾病之间。有的社会保障项目时间差很长，如养老保险，从缴费到退休领取养老金可能中间相隔几十年，积累金额可能很大。因此，社会保障基金必然呈现出积累特性，形成一定体量规模的积累基金，以应对社会保障目标风险的发生。不同的社会保障项目，其基金积累的特征存在差异。有的积累越多越好，如养老保险基金，而有的社会保障项目如医疗、工伤等，应当首先着眼于当前已发生风险的足额完善补偿，过多的积累基金结余而同时风险补偿不足可能意味着社会保障项目的运行效率有待提高。

（四）用途与目的的明确性

各项社会保障基金，具有专款专用的特征，即基金用途与目的的明确性。由于各项社会保障基金的风险保障目的不同，因而可能筹资机制、运行规则、待遇给付等存在较大差异。不同的社会保障项目基金，理应用于该特定社会风险的防范。社会保险基金是参保人缴费形成基金用以应对年老、疾病、工伤、失业等社会风险的机制，各项社会保险基金分别筹集、管理和运行，专款专用。社会救助基金、社会福利基金等，可能由国家财政转移支付或者其他社会筹资机制实现基金筹集和积累，以应对其他公共社会风险或者提高社会成员福利，也具有鲜明的用途与目的。因此社会保障基金用途与目的的明确性，决定了社会保障基金管理中应当考虑不同基金的社会风险特征进行分别管理。

二、社会保障基金的功能

（一）帮助社会成员抵御社会风险

抵御社会风险是社会保障制度建立的初衷和根本目标。在以社会化大生产和分工协作为特征的现代社会中，社会风险呈现集聚和放大的特点。比如，年老和疾病是每个人都会面临的风险，现代社会以小型核心家庭模式取代了传统大家庭的家族支撑模式，使得原来依靠大家庭和家族化解的老年和疾病风险无法再依靠家庭来解决，相应的社会风险在全社会范围聚集，需要依靠全社会人口代际支撑来实现社会成员老年生活的供养。现代化生产方式下失业、工伤等新的社会风险开始出现，也必然需要社会化的全新风险防御机制，等

等。总之，新的社会生产方式和已经发生变化的社会结构与运行模式，使得广泛存在和普遍发生的社会风险依靠传统个人或者单一家庭已经无法应对。社会保障制度体系正是在这样的经济社会的宏大历史背景下应运而生，成为现代国家的重要社会政策和经济政策。因此，为遭遇社会风险的社会成员提供风险补偿和基本生活保障是社会保障制度的根本目标。当社会成员遭遇社会风险，通过社会保障制度体系，提供合理的经济补偿或者物质支持，帮助社会成员及其家庭度过暂时性困难，尽快恢复正常的生产和生活，是社会保障基金实现政策目标的首要功能。

（二）减少社会摩擦、稳定社会的“减震器”

现代社会高度分工协作的生产组织模式，改变了人们的生产和生活方式，社会成员多数不再占有生产资料，而是通过提供智力和体力劳动来换取经济报酬购买生活物资。分工协作的生产方式使得社会风险的集聚和发生往往是系统性的和不可避免的。比如，由于产业结构与市场需求的匹配偏差，总可能出现不景气行业，失业等社会现象也相伴而生；年老和疾病是所有人都面临的风险，但由于小型化的微观家庭已经不具备完全独立应对风险的能力，使得这些不可避免的风险以社会性体系化的方式集聚。也就是说，现代社会中不可避免存在各种矛盾、摩擦导致的社会风险。当个人或者家庭遭遇社会风险，又缺乏防范机制和充足的补偿时，就会导致个人和家庭陷入困顿难以恢复，不仅危害家庭的安定和谐，更可能由于多个类似微观风险的发生与集聚形成一定范围的社会性风险，从而导致社会不稳定甚至可能发生动荡。现代社会保障制度的建立，如德国社会保险制度建立的一个重要历史背景就是为了缓和社会矛盾，弥合社会裂痕，减缓社会动荡。通过社会保障制度为暂时遭遇社会风险的个人和家庭提供相应的帮助与支持，能够避免微观风险不能化解而集聚成为更大社会范围的不稳定与动荡因素，具有稳定社会的“减震器”功能。

（三）调节收入差距、平滑社会财富分配

现代社会中市场主导的经济运行机制会放大社会成员间在禀赋、资源、能力、机遇等方面的差异。居于劣势的社会成员由于市场优胜劣汰机制的作用被置于不利的地位进而更加不利；相反，居于优势的个人及家庭被市场机制进一步强化，进而更为有利。因此，在市场经济作用机制下，社会中个人及家庭的社会财富分配、资源占有、机遇等差距进一步拉大，而社会经济地位的代际传递机制又将相应的优势劣势以某种形式固化传递，导致进一步的社会差距。这种社会财富分配的差距若缺乏合理的社会政策手段进行调节，会导致社会贫富分化、激化社会矛盾，不利于社会和谐稳定发展。社会保障基金如社会保险，从收入端着手调节，高收入者缴费基数高、缴费贡献多，待遇领取时从需求端着手调节，基于社会整体的均衡需求计发待遇，能够均衡收入差距，达成社会保障制度的互济互助原则，实现调节收入差距、平滑社会财富分配的功能。

（四）社会保障基金的经济和金融功能

在社会保障制度历史上，20世纪30年代，为应对前所未有的美国经济“大萧条”，罗斯福政府采用社会保障制度补贴低收入群体，挽救和激活社会消费，对刺激经济复苏起到了重要作用。社会保障制度的经济功能也因此被激发和重视。消费是社会经济发展的动力源泉，社会保障制度通过为暂时陷入困难的个人和家庭提供基本经济扶助，能够帮助家

庭维持基本的生活消费，提高和维持全社会消费水平，也帮助社会构建和维护对未来经济与生活改善的信心，从而对经济具有重要的稳定和促进功能。同时，巨额的社会保障积累基金还是经济发展中重要的资本来源，很多国家的社会保障基金用于经济建设，作为重要的经济资本投入社会再生产中，极大地促进了经济的发展。全社会积累的巨量资金，也是现代金融资本市场中极其重要的稳定力量。由于社会保障基金的目标和风险性质，追求合理、稳健、长期的回报是其内在动力，因而能够在金融资本市场中起到平稳市场、减缓波动、树立标杆、稳定信心的重要作用。社会保障基金的经济和金融功能已经被现代各国充分认识和重视。

综上所述，社会保障基金不仅具有完成社会互济共助、抵御社会风险的基本职能，更在世界社会保障发展的进程中发挥了重要的社会政策和经济政策的功能，与现代社会的经济和社会发展均紧密相关。

【本章知识要点】

(1) 社会保障的缘起与发展体现了社会变迁的现实需要。从最初的济贫慈善，到权利与义务对等的社会保险时期，再到强调全面的福利国家时期，经过世界经济社会的波动曲折后开始调整，主张国家、雇主、个人的多主体责任机制，社会保障制度的发展逐渐回归符合国家社会发展实际的理性道路。国际社会已经达成基本社会保障制度体系的共识，指导世界各国建立适合本国国情的社会保障制度。

(2) 社会保障基金具有法律强制性、社会互济性、积累性、用途与目的明确性等特性。社会保障基金以社会保障制度为基础，作为社会保障制度的组成部分，是社会保障制度得以顺利运行的物质保障，承担着帮助社会成员抵御社会风险、稳定社会减少动荡、调节社会成员收入差距，以及部分经济和金融等功能，是现代国家完整社会经济制度的重要内容。

【本章专题案例】

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》（以下简称《意见》），生育保险基金并入职工基本医疗保险基金，统一征缴，统筹层次一致。这也意味着从2016年启动的生育保险和基本医疗保险合并实施政策经试点后正式落地。

中华人民共和国国家医疗保障局明确，两险合并后，生育保险相关待遇丝毫不会改变，而且不会增加小微企业参保难度，相反简化了参保流程、消除了政策障碍。中华人民共和国人力资源和社会保障部相关负责人介绍，合并有利于提升社会保险基金共济能力，更好地增强生育保险保障功能，有利于提高行政和经办服务管理效能。

按照《意见》，生育保险和基本医疗保险两项保险合并实施，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。所谓统一参保登记，即参加职工基本医疗保险的在职职工同步参加生育保险。《意见》提出，生育保险基金并入职工基本医疗保险基金，统一征缴，统筹层次一致。按照用人单位参加生育保险和职工基本医疗保险的缴费比例之和确定新的用人单位职工基本医疗保险费率，个

文件阅读



《国务院办公厅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》

人不缴纳生育保险费。同时,根据职工基本医疗保险基金支出情况和生育待遇的需求,按照收支平衡的原则,建立费率确定和调整机制。

《意见》明确,职工基本医疗保险基金严格执行社会保险基金财务制度,不再单列生育保险基金收入,在职工基本医疗保险统筹基金待遇支出中设置生育待遇支出项目。探索建立健全基金风险预警机制,坚持基金运行情况公开,加强内部控制,强化基金行政监督和社会监督。

医疗保险经办机构与定点医疗机构签订相关医疗服务协议时,要将生育医疗服务有关要求和指标增加到协议内容中,并充分利用协议管理,强化对生育医疗服务的监控。

《意见》提出,促进生育医疗服务行为规范。将生育医疗费用纳入医保支付方式改革范围,推动住院分娩等医疗费用按病种、产前检查按人头等方式付费。生育医疗费用原则上实行医疗保险经办机构与定点医疗机构直接结算。充分利用医保智能监控系统,强化监控和审核,控制生育医疗费用不合理增长。

思考与讨论:

1. 对于职工基本医疗保险和生育保险合并的改革,部分群众解读为“生育保险取消了”。你认为呢?

2. 职工基本医疗保险与生育保险合并的必要性与可行性分别是什么?

【本章思考题】-----

1. 简述社会保障制度发展从萌芽、发展、黄金时期到回归理性的发展历程。
2. 解释社会保障基金与社会保障的关系。
3. 解释社会保障基金的“减震器”功能。