

» 石孝军 著

走向

全民社保

——
贵州实践探索与运行分析

LOOKING

FOR

ALL

GUIZHOU SHIJIAN

TANSUO YU

YUNXING FENXI



中国劳动社会保障出版社

» 石孝军 著

走向

全民社保

——贵州实践探索与运行分析

ZOUXIANG
QUANMIN
SHIYAN
GUIZHOU SHIJIAN
TANSUO YU
YUNXING FENXI



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

走向全民社保：贵州实践探索与运行分析/石孝军著. —北京：中国劳动社会保障出版社，2012

ISBN 978-7-5045-9570-6

I. ①走… II. ①石… III. ①社会保障制度-研究-贵州省 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 034520 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出 版 人：张梦欣

*

中国铁道出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 19.5 印张 1 插页 262 千字

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 7 月第 3 次印刷

定价：38.00 元

读者服务部电话：010-64929211/64921644/84643933

发行部电话：010-64961894

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64954652

如有印装差错，请与本社联系调换：010-80497374

序 一

现代社会保障制度是伴随着工业化过程产生的，经过 120 多年的发展，已经成为现代国家一项基本的社会经济政策，承担着社会成员的“安全网”、收入分配的“调节器”和经济运行的“减震器”的重要功能，在促进经济发展、维护社会稳定方面发挥着不可替代的作用。

目前，全球有 172 个国家至少实行了一种社会保障制度，但基本模式各不相同，而且由于处于不同发展阶段，各国社会保障的重点目标也不尽一致，发展中国家主要是健全制度、扩大覆盖面、逐步提高保障水平，而发达国家主要是应对老龄化、缓解福利刚性和满足多元化需求。

我国是发展中国家，长期处于社会主义初级阶段。中央提出了加快建立和完善覆盖城乡居民的社会保障体系的总体目标，当前的重点是加快弥补社会保障制度安排的空白，解决部分社会群体“从无到有”的问题；着力推进覆盖面“从小到大”，尽快实现养老、医疗等基本保障对所有城乡居民的全覆盖；根据经济发展水平逐步推进保障水平“从低到高”。与此同时，针对我国地域广阔、区域经济社会发展差异大的特点，各地区要围绕中央提出的总体目标和重点任务，从本地实际出发，确定具体目标和工作措施；并在此过程中，认真总结经验、探索规律，不断充实和更新全国的社保理论建设和政策工具储备库。从这个角度上讲，编辑出版《走向全民社保——贵州实践探索与运行分析》一书是很有意义的一件事。

贵州省地处偏远，经济社会发展水平相对滞后，但社会保障体系建设基本与全国同步，有些工作领域还为全国创造了新鲜经验（比如黔西南自治州统筹城乡医保制度和管理）。目前全省已经基本建立了城镇5项社会保险制度，并随着新农合、新农保、城镇居民医保和养老保险等制度的实施，社会保障正快速从城市向农村延伸，覆盖范围从以单位职工为主逐步向全体居民扩大，“人人享有基本生活保障”正在由理想变成现实。这当然首先得益于贵州省各级党委政府对民生领域的高度关注和对社会保障工作的有力支持，得益于全省各级人力资源社会保障部门攻坚克难的奋力进取，同时也得益于贵州省社保工作者勇于探索、善于思考、勤于总结的精神。

我与石孝军同志认识多年。我们都长期从事社会保险工作，亲身经历了我国社会保险制度从改革、重构、逐步完善到走向全民的过程，在工作中有许多共同的目标追求，在遭遇困难时候有同样的苦恼，在取得工作进展时又有同样的欢欣，也共同尽力为推动社会保险改革发展贡献绵薄之力。孝军同志把自己的实践经验和理论思考归纳提炼出来，形成专著，我以为至少有三个积极功效：一是为贵州省进一步完善社会保障体系提供可资选择的对策建议；二是为经济欠发达地区社会保障体系建设提供典型案例；三是为其他人士、特别是没有过去20年亲身经历的后学之士深入研究社会保障问题提供基础和参考。我希望孝军同志继续深化自己的研究，也希望更多的社会保障工作者能有这样的理论与实践相结合的著述，不断为中国特色的社会保障体系建设添砖加瓦。

谨以此序祝贺孝军同志的专著出版，同时祝贵州省的社会保障事业取得更大的成绩，为助推贵州经济社会加速发展、加快转型、实现跨越作出更大的贡献。



人力资源和社会保障部副部长

2011年12月23日于北京

序 二

社会保障是最普遍的民生问题，也是实现贵州经济社会“加速发展、加快转型、推动跨越”不可或缺的重要支柱。特别在贵州社会贫困面大、民生欠账多的情况下，如何建立健全社会保障制度，扩大社会保障覆盖范围，发挥好社会保障体系保障民生的基础性作用，显得十分迫切而重要。

贵州社会保险改革始于上个世纪 80 年代，经历了从无到有、逐步完善的艰难历程，社会保险覆盖人群逐步扩大，待遇水平逐步提高，基金实力逐步增强，目前养老保险和医疗保险在制度上已经基本上覆盖所有居民，失业、工伤、生育保险将逐步覆盖所有从业人员。20 多年来，社会保险体系建设为企业改革破产、经济转型升级发挥了“稳定器”作用，为保障人民群众老有所养、病有所医、难有所助发挥了“避风港”作用，有力地促进了民生改善，保障了社会和谐稳定。

当前，在省委、省政府的正确领导下，全省经济社会发展呈现出“发展提速、转型加快、效益较好、民生改善、后劲增强”的良好态势，为社会保障体系建设打下了坚实的基础。我们要按照中央和省关于加快建立覆盖城乡居民社会保障的一系列要求，重点从统筹城乡、全面覆盖、完善政策、改善服务、加强监督等方面纵深推进社会保险改革，推动社会保险事业科学发展，使人民群众能够共享改革发展的成果。

孝军同志所著《走向全民社保——贵州实践探索与运行分析》坚持理论

与实践相结合，采用由理论到实践、再由实践上升到理论并更好地指导实践的研究思路，对现行的五个险种九项社会保险制度，从贵州社会保险制度的历史沿革、制度现状、运行状态、宏观经济关联度、财政投入、经办能力进行了系统、全面的研究。并运用精算技术，对贵州社会保险的未来发展进行了预测，提出了进一步完善全省社会保障体系的对策和建议。为深入研究贵州社会保障问题打下了基础，为社会保险政策体系的完善提供了参考，为社会保险经办提供了工具书，方便人民群众了解社会保险知识和政策。

我相信在党中央、国务院和贵州省委、省政府的正确领导下，在人力资源社会保障部的正确指导下，在社会各界的大力支持下，贵州社会保障事业将取得更大的成绩，为助推贵州经济社会加速发展、加快转型、推动跨越作出更大的贡献。



贵州省委组织部副部长
人力资源和社会保障厅厅长

2012年1月30日于贵阳

目 录

第一章 绪论	(1)
一、关于社会保障的概念	(1)
二、关于社会保障体系的构架	(5)
三、本书的主要研究内容	(9)
四、本书的研究思路、研究方法和主要特点	(11)
第二章 社会保障概述	(13)
一、社会保障的一般理论	(13)
二、中国特色的社会保障理论	(25)
第三章 制度建设与运行分析	(41)
一、城镇基本养老保险	(43)
二、城镇职工医疗保险	(64)
三、失业保险	(78)
四、工伤保险	(84)
五、生育保险	(93)
六、新型农村合作医疗	(96)

七、城镇居民医疗保险	(112)
八、新型农村社会养老保险	(126)
第四章 社会保障发展水平与供给能力	(137)
一、宏观经济与社会保障水平	(137)
二、社会保障水平与经济的相关性	(144)
三、社会保险经办能力	(150)
第五章 社会保障发展未来需求精算预测	(164)
一、预测模型及预测方法	(164)
二、人口环境预测	(167)
三、社会保障需求预测	(170)
第六章 覆盖贵州城乡居民社会保障体系战略规划和 推进策略	(177)
一、现实制约和主要困难	(177)
二、有利条件和主要任务	(183)
三、发展思路和战略规划	(189)
四、保障措施：确保战略目标的重大保障措施	(204)
五、前景展望	(210)
附录一：建设权责一致的社保经办机构	(216)
附录二：日本工伤保险制度经验与启示	(221)
附录三：浅议“一卡通”的建设	(228)

附录四：树立社保经办工作正确的价值观	(235)
附录五：培育和弘扬社保文化	(244)
附录六：防控医保基金风险贵在四个坚持	(252)
附录七：三分政策 七分管理	(258)
附录八：以科学发展观为指导推动社会保障事业又好又快发展	(270)
附录九：贵州省“十二五”完善社会保障体系专项规划	(277)
参考文献	(296)
后记	(300)

第一章

绪 论

一、关于社会保障的概念

社会保障作为一种制度安排，不是古今中外任何社会历史上都有的。在全世界范围来讲，社会保障应是一个综合的大范畴的概念，关于其内涵，世界各国有着各自不同的理解和定义。但综合世界各国的定义，主流制度都有如下相同点：（1）社会保障的责任主体是国家和政府，（2）通过国民收入的再分配形成社会保障基金，（3）社会保障的对象是全体社会成员，（4）目的是要使生存发生困难的社会成员通过保障能够生存下去。

我国的“社会保障”一词是个外来概念，一般对应于英语中的“Social Security”，将美国 1935 年颁布的《The Social Security Act》翻译为中文就是《社会保障法》。事实上，美国的《The Social Security Act》中“Social Security”概念与我国的社会保障一词的含义也不尽相同，即使是在美国，人们对“Social Security”的理解也有多种看法。查阅美国原有的《The Social Security Act》和当前版本的法案，从美国 1980 年修正的《The Social Security Act》中可以归纳出其至少包含了以下几项内容：（1）社会保险；（2）公共援助；（3）健康医疗项目；（4）其他福利服务项目；（5）退伍军人保障项目；（6）教育保障项目；（7）住房保障项目^①。可见修订后的“Social Security”语境，

^① From Wikipedia, the free encyclopedia. 参见 [http://en.wikipedia.org/wiki/Social_Security_\(United_States\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_Security_(United_States)).

分别包含有我国的社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚、社会服务等多个含义。因此,和美国的“Social Security”概念一样,我国学术理论界认为社会保障的概念也是一个广义的综合范畴,概指“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”^①的总称。

多年来,我国学术理论界有诸多学者从社会保障的运行机理、基本特征及相关原则等方面纷纷定义我国社会保障的内涵,各方观点虽不尽一致,但一般都认同包含“社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚”四个分支体系。已经广泛认同将社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚等诸多项目纳入社会保障体系之下。有时,也延伸到教育、卫生、住房等诸多公共福利性保障项目。

我国政府关于社会保障概念的正式界定不多,较为典型的有,民政部门门户网站称: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^②。张左己(原劳动和社会保障部部长)主编的《领导干部社会保障知识读本》^③称:社会保障国家通过立法,积极动员社会各方面资源,保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存,保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响,同时根据经济和社会发展状况,逐步增进公共福利水平,提高国民生活质量。两种定义都包含三个最基本要素:一是国家或政府出面,二是依法组织或建立,三是保障基本生活。

关于我国社会保障的具体内容,一般都认为主要包括社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚和社会互助等内容。其中,社会保险是社会保障的核心部分。《领导干部社会保障知识读本》一书对这些概念有十分清晰的定义和概括。

① 郑功成主编. 社会保障学. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2006

② 中国政府门户网站 www.gov.cn 2005-12-31. 来源:民政部

③ 张左己主编. 领导干部社会保障知识读本. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2001

（一）社会保险

社会保险是指国家通过立法，多渠道筹集资金，对劳动者在因年老、失业、患病、工伤、生育而减少劳动收入时给予经济补偿，使他们能够享有基本生活保障的一项社会保障制度。社会保险具有强制性、共济性和普遍性等特征，主要包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等项目。社会保险的保障对象主要是全体劳动者，目的是保障基本生活，具有补偿收入减少的性质。社会保险的资金来源主要是用人单位和劳动者本人，政府给予资助并承担最终责任。社会保险实行权利和义务相对应的原则，劳动者只有履行了缴费义务，才能获得相应的收入补偿权利。有的国家，社会保险的一些项目还覆盖全体国民。

（二）社会福利

社会福利的概念有广义和狭义之分。广义的社会福利是指政府为全体社会成员创建有助于提高生活质量的物质和文化环境，提供各种社会性津贴、公共基础设施和社会服务，以不断增进国民整体福利水平。主要包括各种文化教育、公共卫生、公共娱乐、市政建设、家庭补充津贴、教育津贴、住宅津贴等。狭义的社会福利是指政府和社会向老人、儿童、残疾人等社会中特别需要关怀的人群，提供必要的社会援助，以提高他们的生活水准和自立能力。主要包括老人福利、妇女福利、儿童福利、青少年福利、残疾人福利等。

（三）社会救助

社会救助是指国家和社会对因各种原因无法维持最低生活水平的公民给予无偿救助的一项社会保障制度。救助的对象有三类：一是无依无靠、没有劳动能力、又没有生活来源的人，主要包括孤儿、残疾人以及没有参加社会保险且无子女的老人；二是有收入来源，但生活水平低于法定最低标准的人；三是有劳动能力、有收入来源，但由于意外的自然灾害或社会灾害，而使生

活一时无法维持的人。社会救助是基础的、最低层次的社会保障，其目的是保障公民享有最低的生活水平，给付标准低于社会保险。社会救助的经费来源主要是政府财政支出和社会捐赠。

（四）社会优抚

社会优抚是指政府和社会对军人等从事特殊工作者及其家属予以优待、抚恤和妥善安置。主要包括向烈属、军属、复员退伍军人、残疾军人提供抚恤金、优待金、补助金，举办荣誉军人疗养院、光荣院，安置复员退伍军人，为军队离退休干部提供服务等。社会优抚是一种特殊的社会保障，其目的在于安定军心，维护国家安全，促进社会稳定。

（五）社会互助

社会互助是指在政府鼓励和支持下，社会团体和社会成员自愿组织和参与的扶弱济困活动。社会互助具有自愿和非营利性特征，其资金主要来源于社会捐赠和成员自愿交费，政府往往从税收等方面给予支持。社会互助主要形式包括，工会、妇联等群众团体组织的群众性互助互济，民间公益事业团体组织的慈善救助，城乡居民自发组织的各种形式的互助组织等。

在上述这些概念中，中西方对“社会福利”的理解分歧最大。在西方福利国家，社会福利是一个涵盖性很广的概念，其外延比社会保障还要广。20世纪以来，社会福利通过社会化行为而走向制度化。社会福利不再是传统社会的局部的、有限的社会活动，而是一项面向全体国民的社会政策；它的组织与实施不再单纯是民间的互助互济，而是由政府直接干预并承担责任；它的内容不再是满足国民因生存而需要的单纯的特质生活保险，而是满足精神生活和个人全面发展的需要；它的理论不再是积德行善的教义或儒学思想，而是日益丰富的福利国家、福利经济、福利社会等学说。社会福利的渊源早于社会保险，但它的形成又晚于社会保险，它的成熟标志着当代社会保障制度进入了新的发展阶段。与福利国家所追求的终极目标相适应，西方国家的

社会福利通常是指国家采取的各种社会政策的总称,即把凡是为改善和提高全体社会成员物质、精神生活而采取的措施、提供的设施和服务等都称为社会福利,不仅包括我们所谓的社会保障内容,而且还包括公共文化、公民免费教育、公共卫生服务与设施、家庭救助等。可以说,社会福利是最高层次的社会保障,或者说是社会保障发展的最高境界,是经济和社会不断发展的产物。

笔者较为赞同将“社会救助—社会保险—社会福利”分别代表社会保障制度水平由低到高的三个层次来安排。以社会救济为底线,作为最穷困(需要国家救助)群体的保底制度;以社会保险为主体,面向有缴费能力的全体劳动者或全体国民;以社会福利为终极目标,不断提高社会保险待遇水平,在适度水平基础上逐步向福利化目标迈进,最终建成全体国民统一的社会福利体系,实现共同富裕。

二、关于社会保障体系的构架

按照上述概念,我国的社会保障体系包括社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚等。我国现代社会保障制度的真正建立,应从1951年算起,至今已有60余年历史。根据不同历史阶段的不同特点,可以将我国现代社会保障制度大致划为三个阶段。

第一阶段是从新中国成立初期至改革开放初期(1983年前后),可称为“劳动保险阶段”。1951年,政务院颁布《劳动保险条例》,对国营企业职工养老、医疗、工伤、生育待遇作出规定。1955年,国务院颁布了国家机关、事业单位工作人员退休养老办法。在农村,国家对“五保户”实行供养制度,广大农民主要依靠家庭和土地保障。在“文革”期间,劳动保险制度被取消,改由职工所在企业自行负担,实际上演变为“企业保险”。这一阶段的历史贡献是开我国社会保障之先河,其制度设计大体适应计划经济体制的要求。

第二阶段是从改革开放至党的十七大之前,可称为“社会保险探索阶段”。1984年党的十四届三中全会以后,我国改革转向以城市为重点、以国有

企业改革为中心。

随着计划经济体制向市场经济体制转轨，我国开始进行企业职工社会保险制度改革。经过十多年的探索，特别是在 1998 年以后，制度改革步伐加快，初步建立了适应社会主义市场经济体制要求的基本养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险制度；在农村，迅速建立起了覆盖全体农村居民的新型合作医疗制度；同时，城乡最低生活保障制度和城乡医疗救助制度也日渐建立健全起来。

2007 年党的十七大提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”，以此为标志，我国社会保障制度发展进入第三阶段，即“统筹城乡、全面覆盖、综合配套、统一管理”阶段。这一阶段的核心目标，是使全体人民人人老有所养、病有所医，就业者享有与职业相关的基本保障，保障水平随经济发展逐步提高。这是全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的必然要求。作为社会主义市场经济体制的基本内容，社会保障制度改革全面推进，体系框架基本形成，在深化改革、促进发展和维护稳定等方面发挥了重要作用。

自党的十四大以来，党中央高层对我国现代社会保障体系的框架逐渐明晰、规范。尤其是 20 世纪 90 年代我国明确提出经济体制转型任务之后，从党的十五大、十六大到 2007 年党的十七大，中央层面关于社会保障体系的表述逐渐深入、细致，整体出现了明显的变化过程（见表 1—1）。

表 1—1 历届党的全国代表大会对社会保障体系的表述

届次	导题	具体内容
党的十四大报告 (1992 年)	深化分配制度和社 会保障制度改革	积极建立待业、养老、医疗等社会保障制度，努力 推进城镇住房制度改革
党的十五大报告 (1997 年)	积极推进各项配套 改革	建立社会保障体系，实行社会统筹和个人账户相结 合的养老、医疗保险制度，完善失业保险和社会救济 制度，提供最基本的社会保障。建立城镇住房公积金， 加快改革住房制度

续表

届次	导题	具体内容
党的十六大报告 (2002 年)	深化分配制度改革, 健全社会保障体系	建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系, 是社会稳定和国家长治久安的重要保证。坚持社会统筹和个人账户相结合, 完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度。健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度。多渠道筹集和积累社会保障基金。各地要根据实际情况合理确定社会保障的标准和水平。发展城乡社会救济和社会福利事业。有条件的地方, 探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度
党的十七大报告 (2007 年)	加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系, 保障人民基本生活	社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、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, 加快完善社会保障体系。促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革, 探索建立农村养老保险制度。全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设。完善城乡居民最低生活保障制度, 逐步提高保障水平。完善失业、工伤、生育保险制度。提高统筹层次, 制定全国统一的社会保险关系转续办法。采取多种方式充实社会保障基金, 加强基金监管, 实现保值增值。健全社会救助体系。做好优抚安置工作。发扬人道主义精神, 发展残疾人事业。加强老龄工作。强化防灾减灾工作。健全廉租住房制度, 加快解决城市低收入家庭住房困难

资料来源: 笔者根据党的十三届至十七届全国代表大会主报告资料整理。

1992 年, 社会保障制度改革连同收入分配制度一起, 被写入党的十四大报告, 明确提出要“积极建立待业、养老、医疗等社会保障制度, 努力推进城镇住房制度改革”。1993 年, 中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中, 第一次就新时期中国社会保障制度的构成进行了阐述。指出“我国的社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助和个人储蓄积累”, 即“六分支”提法。1996 年, 全国人大《关于国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》的文件中又重申了“六分支”的提法。