

社会保险制度的

理论与实践

杨家伦 著

SHBXZDDLLYSJ
SHBXZDDLLYSJ

辽宁大学出版社

杨家伦 著

辽宁大学出版社

©杨家伦 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保险制度的理论与实践/杨家伦著. —沈阳: 辽宁大学出版社, 2008. 4

ISBN 978-7-5610-5559-5

I. 社… II. 杨… III. 社会保险—研究—中国 IV. F842. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 029653 号

责任编辑: 窦重山
责任校对: 合 校

封面设计: 邹本忠

辽 宁 大 学 出 版 社

地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码: 110036

联系电话: 024-86864613 网址: <http://press.lnu.edu.cn>

电子邮件: lnupress@vip.163.com

沈阳航空发动机研究所印刷厂印刷 辽宁大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm

印张: 10.625

字数: 290 千字

2008 年 4 月第 1 版

2008 年 4 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-5610-5559-5

定价: 25.00 元

目 录

□第一章 养老保险概论	1
◎养老保险的概念及特征	1
◎养老保险的地位与作用	5
◎养老保险的基本原则	7
◎参加养老保险的好处	10
□第二章 养老保险的历史沿革及发展趋势	12
◎国际养老保险的历史沿革及发展趋势	12
◎中国养老保险的历史沿革及发展趋势	29
◎农村社会养老保险	
——不可避免的重大课题	43

□第三章 失业保险 50

- ◎失业保险的概念 50
- ◎失业保险的起源与发展 67
- ◎我国失业保险的主要政策概述 74
- ◎失业保险基金 78
- ◎失业保险的地位与重要性 82

□第四章 关于完善我国现行失业保险制度的探讨 85

- ◎对于失业保险地位与功能的认识 85
- ◎我国现行失业保险制度存在的问题 87
- ◎关于借鉴国外失业保险制度经验 91
- ◎关于深化中国特色失业保险制度改革思考 96
- ◎我国失业保险制度的创新问题 103

□第五章 完善医疗保险制度 109

- ◎推进城镇职工基本医疗保险制度建设 109
- ◎推进城镇居民基本医疗保险制度建设 119
- ◎建立新型农村合作医疗制度 127
- ◎完善新型农村合作医疗制度 135

□第六章 完善工伤保险制度	144
◎工伤保险制度的原则和作用	144
◎工伤保险的待遇及支付模式	152
◎工伤保险制度改革	160
◎完善工伤保险制度	168
□第七章 完善生育保险制度	177
◎生育保险制度的特征和作用	177
◎生育保险的社会统筹	186
◎完善生育保险制度的对策	193
□第八章 社会保险基金监管	202
◎社会保险基金监管的内容及模式	202
◎社会保险基金监督概述	210
◎社会保险基金的现场监督与非现场监督	217
◎社会保险基金监管探索	224
□第九章 社会保险基金的保值增值	232
◎社会保险基金的筹集	232

◎社会保险基金筹集的思路	239
◎社会保险基金的保值增值的意义和方式	245
◎实现社会保险基金的保值增值	254
□第十章 灵活就业者与社会保险	262
◎灵活就业者参加社会保险的意义	262
◎抚顺市灵活就业情况	269
◎完善适合灵活就业特点的社会保险制度	276
□第十一章 社会保险信息化建设	284
◎社会保险信息化建设的重要性	285
◎社会保险信息化建设的目标及原则	289
◎系统总体建设要求	292
◎社会保险信息系统总体框架	297
◎社会保险信息数据中心建设	299
◎数据整合的策略与思路	305
◎社会保险信息应用系统建设	307
◎数据中心平台系统建设	319
□后 记	331

第一章

养老保险概论

养老保险的概念及特征

基本养老保险是国家在劳动者因年老丧失劳动能力，退出劳动岗位后，在其基本生活上给予物质保障的一项社会制度。基本养老保险通过国家立法由政府举办，强制用人单位和劳动者参加，劳动者就业期间，用人单位和其本人必须履行缴费义务，政府在劳动者符合法定退休条件退休后，必须向其支付基本养老金。

党的十七大报告提出：要加快推进以改善民生为重点的社会建设，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。老有所养就是要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，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，加强老龄工作，发展老年社会福利事业，使所有老年人都能够分享发展成果，安度晚年。而建立健全养老保险制度则是实现老有所养的最基本的制度措施。

一、养老保险的概念

养老保险,又称为老年保险或年金保险,是指劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限,或因年老丧失劳动能力的情况下,能够依法获得经济收入、物质帮助和生活服务的社会保险制度。养老保险就其保险范围、保险水平、保险方式的不同,又可分为基本养老保险、补充养老保险和个人储蓄性养老保险。国际社会通常称之为养老保险的第一支柱、第二支柱和第三支柱。

基本养老保险是由国家立法强制实行的政府行为,全体劳动者必须参加。养老保险事务由政府设立的社会保险机构负责经办,为劳动者年老丧失劳动能力后提供基本的生活保障。补充养老保险是在国家法律、法规 and 政策的指导下,在企业 and 职工已经参加基本养老保险的前提下,由企业或单位与职工视企业经营状况,通过民主协商,自主确定是否参保和确定保险水平,自行选择经办机构。它是一种企业行为,是基本养老保险的必要补充。个人储蓄性养老保险完全是一种个人行为,公民和劳动者均可按照自己的意愿决定是否投保以及投保的水平和选择经办机构。本章所讲的养老保险主要是指基本养老保险。

养老保险是社会保险的主要险种之一,是社会保险制度的重要组成部分,属于社会保障体系的范畴。无论在任何国家,养老保险都是依法规范并以社会保险形式所体现的一种政府行为,基本要求是:保障水平与社会生产力发展水平相适应,劳动者的权利与义务相对应,公平与效率相结合,社会互济与自我保障相结合。养老保险的基本内容包括制度覆盖范围、制度模式、享受条件、待遇标准、基金筹集、管理体制等方面。

二、养老保险的主要特征

养老保险作为社会保险的一种,具有所有社会保险的共同特征:一是强制性。国家通过立法,强制用人单位和个人必须依

法参加养老保险,履行法律所赋予的权利和义务,缴纳养老保险费,待劳动者到达法定退休年龄时,可向社会保险部门领取基本养老金,享受基本养老保险待遇,保障退休以后的基本生活。任何单位和个人都不能按照自己的意愿和利益得失来决定是否参加基本养老保险。劳动者作为社会成员通过劳动为社会创造财富,并从社会得到相应的回报。社会财富的积累是人类社会赖以生存和发展的物质基础,也是养老保险制度建立并发挥作用的前提。因此,当劳动者年老丧失劳动能力后,国家有责任采取强制手段,通过社会养老的形式,维护劳动者的根本利益,依法保障他们老有所养的基本权利。二是互济性。随着生产的发展和社会的不断进步,家庭规模逐步缩小,人口寿命延长,人口老龄化进程加快,仅仅依靠家庭和企业或单位养老的传统格局已经难以维持。所以,必须由国家建立社会养老保险制度,按照“大数法则”(即概率论所反映的随机现象运动的主要规律之一,将其原理应用到社会保险基金的筹集上,称为“大数法则”),在全社会的范围内统一筹集资金,统一调剂使用,依靠全社会的力量均衡负担和分散风险。一般来说,养老保险费用应由国家、企业或单位、个人三方共同负担,并在较高的层次上和较大的范围内实现养老保险费用的社会统筹与互济。三是普遍性。劳动者首先是一个自然人,必然要经历漫长的老年岁月,这是人生的必经阶段,是人类不可抗拒的自然规律。养老的问题不仅是社会问题,而且是一个全球性的问题,任何一个国家,任何一个社会,要想求生存、求发展,就必须重视和解决好养老问题。鉴于养老保险的范围之广,被保险人享受待遇的时间之长,费用收支规模之庞大,世界上凡实行社会养老保险制度的国家都是由政府设立专门机构,在全社会统一立法、统一规划、统一管理和统一组织实施的。

养老保险是社会保险体系的重要组成部分,除了具备社会

保险的强制性、互济性和普遍性等共同特征外,还具有以下主要特征:

1.参加保险与享受待遇的一致性。其他社会保险项目的参加者不一定都能享受相应的待遇,而养老保险待遇的享受人群是最确定、最普遍、最完整的。因为几乎人人都会进入老年,都需要养老。参加养老保险的特定人群一旦进入老年,都可以享受养老保险待遇。

2.保障水平的适度性。养老保险的基本功能是保障劳动者在年老时的基本生活,这就决定其保障水平要适度,既不能过低,也不能过高。一般来说,养老保险的整体水平要高于贫困救济线和失业保险金的水平,低于社会平均工资和个人在职时的收入水平。

3.享受期限的长期性。参加养老保险的人员一旦达到享受待遇的条件或取得享受待遇的资格,就可以长期享受待遇直至死亡。其待遇水平基本稳定,通常是逐步提高的,而不会下降。

4.保障方式的多层次。广义的养老保险,不仅包括国家法定的基本养老保险,还包括用人单位建立的补充养老保险(企业年金)、个人自愿参加的储蓄性养老保险等。建立和完善多层次的养老保险体系,已成为一种国际趋势。

5.与家庭养老相联系。养老保险的产生和发展,逐步取代了传统家庭养老的部分甚至大部分功能。养老保险保障程度较低时,家庭养老的作用更大一些;养老保险保障程度较高时,家庭养老的作用就相应减弱。但养老保险并不能完全替代家庭养老。几乎所有国家的宪法或法律都规定了公民有赡养老人义务的原则。因此,养老保险与家庭养老是相互联系、相得益彰的统一体。

养老保险的地位与作用

养老保险作为社会保险制度的重要组成部分,在我国国民经济与社会发展中占有十分重要的地位,发挥着积极的作用。随着统一、规范、完善的社会保障体系的建立与发展,养老保险与国民经济的内在联系进一步加深。养老保险支出作为一种消费性支出,其支付水平、保障能力必然要受到经济发展水平的制约,国家对养老需求的满足程度是经济发展和社会进步程度的重要体现。同时,国家建立养老保险制度,通过社会统筹的方式筹集资金,参与国民收入的再分配,解决劳动者的养老问题,这一过程又对社会再生产的各个环节产生积极影响,并促进整个经济与社会的发展。

养老保险基金是在国民收入的再分配过程中形成的。国家依法规定企业和劳动者必须参加基本养老保险,养老保险费用由国家、企业和劳动者三方共同缴纳并实行社会统筹,既保障了劳动者在因年老丧失劳动能力后能从社会得到经济补偿,同时又在基金筹集与支付的过程中,实现了国家、企业和劳动者原始收入的再分配,对均衡地区之间、企业之间的经济负担,调节劳动者之间的收入分配差距,实现互助互济,缩小贫富悬殊,保障劳动者的基本生活,促进社会稳定等方面发挥了积极作用。

社会再生产的过程是物质产品与劳动力再生产过程的统一,劳动力的再生产也是社会再生产得以延续并逐步扩大的基本条件。企业依法履行缴费义务,缴纳养老保险费用,承担了它应该承担的社会责任,使劳动者解除了养老的后顾之忧,为劳动力再生产提供了物质保障。国家建立养老保险制度之后,养老保险由企业行为转变为社会行为,企业的养老负担将由社会共同

负担,特别是随着养老保险金的社会化发放和管理服务社会化体系的建立,离退休人员将逐步实现与企业的彻底分离,这不仅减轻了企业的经济负担,而且也减轻了企业的社会事务性负担,为企业生产和经营创造了良好的经济和社会环境,支持了企业的改革与发展。国家在保证养老金正常支付的情况下,可以将结余的基金通过投资运营直接用于发展生产和扩大再生产,这对于实现养老保险基金的保值增值,提高保障能力,促进再就业,推动社会经济发展都具有特别重要的意义。

养老保险在社会再生产过程中处于中介地位,是联结生产与消费的中间环节。养老保险基金作为消费性基金,其消费的形式、水平、时间都会对社会消费产生一定的影响。当企业和劳动者将其收入的一部分用于缴纳养老保险费后,这笔基金的消费形式、消费范围、消费水平及时间就会受到国家法律法规的约束。比如,国家规定企业和劳动者必须按规定的比例缴纳养老保险费用,劳动者必须到达法定退休年龄时才能领取基本养老金,养老待遇水平必须与社会生产力的发展水平以及各方面的承受能力相适应等。这种法律的约束行为,对于调节生产与消费的比例,抑制通货膨胀,缓解供求矛盾起到了积极的作用,达到延缓消费和均衡消费的目的。

随着我国社会保障预算制度的建立,养老保险基金将纳入国家预算管理的轨道。养老保险基金的收支活动将对国家财政产生较大的影响。国家规定企业缴纳的基本养老保险费在税前列支,等于国家已经承担了养老保险的责任。因此,企业缴纳养老保险费的比例、水平的高低,对国家财政的收支有着直接的影响。我国目前养老保险基金实行部分积累的筹资模式,在保证养老金正常支付的情况下,部分积累基金存入财政专户,由国家统一管理。不论是购买国家债券还是投资运营,都会使这部分消费基金暂时转化为生产基金。当养老保险基金支大于收,出现支付

缺口时,国家财政还要通过转移支付等方式,对养老保险给予必要的补贴。特别是随着国家财政职能的转变,国家财政将通过调整财政支出结构,进一步加大对养老保险基金的投入。因此,养老保险对财政收入的再分配,对财政收支结构都有重要的影响。建立养老保险制度是我国建立社会主义市场经济体制的客观要求,又是发展社会主义市场经济的基本条件。建立社会主义市场经济,企业要平等地参与市场竞争,而原来由企业包下来的保险制度已经难以为继。一些劳动密集型的老企业退休人员比例很大,赡养率高,养老负担过重,而一些技术密集型的新企业几乎没有负担。这些由于历史的和产业的原因造成的企业养老负担畸轻畸重的矛盾,严重影响了企业平等地参与市场竞争。对于职工来说,所在的企业可能有兴有衰,甚至可能倒闭、破产,如果个人的基本保障完全依赖于企业,风险就难以避免和防范。

建立现代企业制度,除了明确产权、职责,调整产品结构,加快技术进步之外,还必须解决好人的问题。一是企业要减员增效,实现劳动力资源的合理配置,没有完善的养老保险制度是不行的;二是对经营不善,资不抵债的企业要实行破产,而职工的安置、退休人员的生活保障等就是一个突出的问题。这个问题不解决,企业改革就难以推进。三是企业社会事务负担过重,承担了退休人员养老金的发放和管理服务等大量工作,难以集中精力抓生产、搞经营。因此,加快建立健全养老保险体系,既是建立社会主义市场经济体制的重要内容,又为社会主义市场经济的持续健康发展提供了社会保障。

7

养老保险的基本原则

养老保险发展受经济、社会发展理念的影响,从以人为本的

要求出发,要遵循以下基本原则。

一、保障原则

养老保险不同于救济,而是对劳动者退休后的基本生活予以切实保障,这就是养老保险的保障原则。其基本要求是使劳动者在退出劳动岗位后,生活水平不会下降或不会下降过多。这一原则更多地强调社会公平,应当有利于低收入人群。反映在基本养老金的替代率方面,应该体现低收入人群养老金替代率较高,而高收入人群替代率相对较低。对于高收入人群而言,要实现退休后生活水平不会下降或不会下降过多的目标,可以依靠补充养老保险和个人储蓄性养老保险来解决,因为他们往往具有参加补充养老保险和个人储蓄性养老保险的条件。

二、保障水平要与社会生产力发展水平相适应的原则

基本养老保险应该也只能保障退休人员的基本生活。如果保障水平过低,则无法发挥保障功能;如果保障水平超过社会生产力发展水平,则会在客观上造成“养懒汉”的社会效应,并诱发提前退休的内在冲动,浪费有效的劳动力资源,不仅会制约生产力的发展,而且也会危及养老保险制度的正常运行。从我国目前的实际情况出发,确定养老保险的水平,一定要充分考虑到生产力水平较低、人口众多且老龄化速度加快的现实,充分考虑到国家、企业和个人的综合承受能力。

三、公平与效率相结合的原则

这一原则要求被保险人的待遇水平,既要体现社会公平的因素,又要体现不同人群之间的差别。因此,要将这两个方面的因素结合起来,在不同的养老保险体系之下,采用不同的方式。在实行“普惠制”(是指基本养老保险体系普遍适用于全体国民)的制度中,更多的是体现公平的因素,而在非“普惠制”的制度下,更多的是体现差别的因素。我国在计划经济体制下的养老保险制度,基本上是以公平为主的“大锅饭”制度,被保险人的待

遇差别不大;实行养老保险制度改革以来,在体现社会公平的同时,更加强调养老保险对于促进效率的作用,以达到公平与效率兼顾、统一与差别并重的目的。

四、权利与义务相对应的原则

这一原则是商业保险的普遍原则,目前大多数国家在养老保险制度中引进了这一原则,即要求被保险人必须履行规定的义务后,才能具备享受养老保险待遇的权利。这些义务主要包括:

1. 必须依法参加基本养老保险制度。

2. 必须依法缴纳基本养老保险费或税,并达到规定的最低缴费或税年限。这一原则广泛适用于保险与工资收入相关联的养老保险体系,即被保险人的缴费年限和缴费水平与其享受的养老保险待遇水平,存在某种直接的或间接的联系。

五、广覆盖原则

社会保险的基本特征是运用“大数法则”,在某一社会范围内分散劳动者或社会成员的风险,从而构筑起一个“社会安全网”。从国际上看,养老保险的覆盖范围呈逐步扩大的趋势。我国原有的养老保险体系仅仅覆盖到国有企业和部分集体企业,目前已经逐步扩大到所有城镇企业、个体经济组织和企业化管理的事业单位。今后的发展方向是建立覆盖所有城镇劳动者的统一的基本养老保险体系。同时,广大农业劳动者也要建立有别于城镇的养老保险制度。

六、管理服务社会化的原则

1. 政府制定养老保险政策并进行监管,但不直接经办养老保险事务,而是按照政事分开的原则,委托或设立一个社会机构管理养老保险事务和基金。

2. 建立独立于企业事业单位之外的基本养老保险体系,基本养老金实行社会化发放。

3. 依托社区开展退休人员的管理服务工作。

七、分享社会经济发展成果原则

退休人员的基本养老金一般来说是比较稳定的,不会受到单位经济效益的影响。但在社会消费水平普遍提高的情况下,退休人员的实际生活水平就有可能出现相对下降。因此,应通过建立基本养老金调整机制,使退休人员的收入水平随着社会经济的发展而不断提高,分享社会经济发展的成果。

八、法制化原则

养老保险行为必须在法律法规的范围内进行。同时,养老保险范围、主体、筹资方式、基金模式、待遇水平和管理方式等,都需要由法律法规来加以界定。随着我国养老保险制度改革的不

参加养老保险的好处

赡养老人,是中国的一项传统美德,它可以通过家庭养老,社会劳动保险方式来解决。但是,随着独生子女政策的执行,社会学家已预期到将来会出现大量“四二一”或“四二二”家庭模式,即一个或两个孩子要负担两个父母和四个祖父母,如此沉重的负担如何肩负得起?再者,人口老化的加速到来,单靠社会

保险养老,也是个大负担,难以实施得很好。因此,为了更好地赡养老人,搞好老人的晚年生活福利,自我养老的方式就应大力推行。这就是在劳动者年富力**强**收入高时,就提出部分收入存入银行或保险公司,当年老体弱收入少,或完全没有了收入时,就可

用原来的储蓄和保险养老金。