

电力企业职工社会保障

● 《电力企业职工社会保障》编委会 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

电力企业职工社会保障

●《电力企业职工社会保障》编委会 编著



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

全书共分七章，主要内容包括：总论、基本养老保险、企业年金、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等。有关章后的附录中收入了国家、省、市、企业发布的相关重要文献。

本书可供电力企业社会保障从业人员、人力资源管理人员、企业各级行政管理人员阅读，也可供电力企业广大员工参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

电力企业职工社会保障 / 《电力企业职工社会保障》
编委会编著. —北京：中国水利水电出版社，2006

ISBN 7-5084-4027-7

I. 电... II. 电... III. 电力工业—工业企业—社
会保障—中国 IV. ①D632.1②F426.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 100570 号

书 名	电力企业职工社会保障
作 者	《电力企业职工社会保障》编委会 编著
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	787mm×1092mm 16 开本 24 印张 569 千字
版 次	2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷
印 数	0001—3500 册
定 价	57.00 元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

《电力企业职工社会保障》编委会

主 任	黄传兴					
副 主 任	王建群	刘劲松	魏振有			
主 编	罗 毅					
副 主 编	刘洪涛	蔡 义	赵双阳	丁毓山		
编写人员	罗 毅	刘洪涛	蔡 义	赵双阳	丁毓山	
	苗存园	闫国文	权 威	蒋松涛	黄 锦	
	张 平	田宇鲲	蓝玉辉	谈文华		

参与部分编写人员

梁国源	李 竞	金福林	孔庆云	刘辉煌
黄 清	李浩明	李春林	马玉明	徐广才
张 瑶	谈笑君	尹春燕	谭仲勤	张朝俊
张 博	黄柳蓉	王忠强	杨文富	崔景云
王正才	尤惠民	常光华	詹 宏	何一恕
陆立民	吴 静	张晋斌	王一鸣	姚尽瘁
吉振中	王晓明	裘绍成	余 涛	潘玉生
段传宗	陆跃平	孙立军	胡春大	赵文荣
丁建中	沈建珂	秦 戎	丁慧娟	卫 明

前言

改革开放以来，中国保险事业走上了高速发展的道路，无论是保险市场规模还是保险市场主体，都获得了前所未有的发展，保险监管体系与法律体系已初步建立并趋于完善。随着社会主义市场经济的深入，特别是加入世界贸易组织后，对外开放的进一步扩大以及经济全球化进程的加快，中国保险事业发展前景更为广阔，面临的挑战更为严峻。如何在总结和借鉴国内外保险业发展经验和教训的基础上，对中国保险业的发展、保险业风险防范机制的建立和完善、保险业对外开放、加强和改进保险监管、充分发挥行业组织自律作用和加快培养保险人才等方面的问题进行深入研究和探讨，为中国保险业的发展提供正确的理论指导，成为保险监管部门、保险理论界与实务界的重要课题。

劳动保障问题关乎国运兴衰，惠及子孙幸福。劳动保障作为关系国计民生和改革发展稳定大局的重要工作，越来越受到党和国家的高度重视。中国劳动保障理论界自 20 世纪 80 年代开始了对社会保障制度的研究。进入 90 年代后，随着社会保障制度的改革日益深化，对于社会保障的理论与现实意义的认识有了相当的提高，在高校也逐渐开设了社会保障学、社会保障制度、社会保障精算学、社会保障法等课程。而法学界较为深入地开始对社会保障的研究是在 1995 年以后。社会保障法是国家法律体系中的一个有机组成部分，与其他法律有着种种联系，其中与劳动法、经济法中的财税法、保险法等有着很紧密的联系。

党和国家时刻在关注社会保障的发展，在 2006 年 3 月 5 日召开的第十届全国人大四次会议上，温家宝总理对社会保障问题作了如下指示：要切实做好就业、社会保障、医疗等工作。要求我们要牢记执政为民的宗旨，坚持一切为了人民。要抓紧解决广大群众最关心、最直接、最现实的利益问题，尤其要切实做好就业、社保、医疗、安全生产工作。要继续实施积极的就业政策，千方

百计扩大就业。进一步解决体制转轨遗留的下岗失业人员再就业问题和重组改制、关闭破产企业的职工安置问题。国有企业下岗失业人员再就业扶持政策再延长3年,并根据各地实际将适用范围逐步扩大到城镇集体企业下岗职工。

2006年中央财政安排再就业补助资金251亿元,比2005年增加42亿元。地方财政也要增加这方面的投入。重视做好高等学校毕业生就业、退役军人的安置工作,搞好城镇新增劳动力和进城农民工就业工作。加强职业培训和就业服务体系建设,切实维护劳动者的合法权益。

加快推进社会保障体系建设,切实保证各项社会保险金的及时支付。完善城镇职工基本养老保险制度,搞好做实个人账户试点工作,扩大试点范围;改革养老金计发办法,建立参保缴费的激励约束机制。提高各类所有制企业的参保率,统一城镇个体工商户和灵活就业人员的参保办法,扩大社会保险覆盖范围。加大社会保险费征缴和基金监管力度,多渠道筹集社会保障基金。同时,加强城镇职工基本医疗保险和失业、工伤、生育保险制度建设。继续完善城市低保制度,研究制定机关事业单位养老保险制度改革方案。研究适合农民工特点的社会保障办法,增加资金支持并适当提高救助标准。有条件的地方要探索建立农村居民最低生活保障制度。各地都要加快城乡特殊困难群众社会救助体系建设。加强防灾减灾救灾工作。加大扶贫投入和工作力度,进一步减少贫困人口。落实军烈属优抚政策。积极发展社会福利事业和慈善事业,开展多种形式的捐助和帮扶活动。

在劳动保障理论界,我们决非是社会保障的理论大师,更不是对社会保障有深入研究的法律专家,而是一批从事劳动和社会保障事业的实际工作者,在实际工作中深深体会到劳动保障和社会保障事业的重要。因此,不揣浅陋,从实用的角度出发,撰写一些执行国家劳动和社会保障政策的心得,与具体做劳动和社会保障工作的同事们共勉。当然,在理论上,由于缺乏深入的研究,在实际中,对于国家的政策缺乏反复的推敲,因此,在观点上、做法上皆会有欠妥之处,在这里恳请各位专家、学者不吝批评指正。

本书由罗毅、赵双阳汇总编著。全书共分七章:第一章总论;第二章基本养老保险;第三章企业年金;第四章医疗保险;第五章失业保险;第六章工伤保险;第七章生育保险。有关章之后的附录中列有国家和各省、市、企业发布的重要文献。我们希望本书能为人力资源管理、劳动与社会保障工作的发展,能为劳动和社会保障专业领域工作人员专业素质的提高,能为我国劳动和社会保障科学的发展,尽绵薄之力。

作者

2006年9月

目 录

前言

第一章 总论	1
第一节 社会保障的概念、原则和性质	1
第二节 社会保障体系构成和现状	6
第三节 辽宁电力行业职工社会保险	22
第二章 基本养老保险	28
第一节 电力企业职工养老保险	28
第二节 电力行业职工养老保险制度改革试点方案	34
第三节 电力行业职工养老保险制度改革试点方案实施办法	38
第四节 养老保险制度进一步改革	47
第五节 基本养老保险实行省级统筹	52
第六节 省级统筹的含义和原则	53
第七节 行业统筹移交地方管理	55
第八节 我国新的基本养老保险模式	58
第九节 完善城镇社会保障体系的基本思路	61
第十节 关于完善城镇社会保障体系的试点方案	65
第十一节 辽宁省电力有限公司《关于职工基本养老保险待遇有关问题的通知》	67
第十二节 基本养老保险费征缴	72
第十三节 实行社会统筹与个人账户相结合	76
第十四节 企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合（一）	79
第十五节 企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合（二）	82
第十六节 确保企业基本养老金的发放	83
第十七节 辽宁省地方企业职工退休养老金计发办法举例	85
第十八节 行业企业职工退休养老金计发办法举例	88
第十九节 电力行业统筹企业个人账户管理实例	97
第二十节 国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定	100

第二十一节 吉林省人民政府关于调整和完善城镇企业职工基本养老金计发办法有关问题的通知	103
附录	107
一、国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定	107
二、国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知	109
第三章 企业年金	112
第一节 年金的由来、发展和重要意义	112
第二节 完成年金全国试点省份的任务	115
第三节 年金的基本概念	116
第四节 企业年金的管理方式	124
第五节 企业年金试行办法	128
第六节 企业年金基金管理试行办法	130
第七节 关于企业年金基金和信托关系	136
第八节 辽宁省城镇企业职工企业年金试行办法	140
第九节 企业年金费用的缴纳与领取	141
第十节 辽宁省电力有限公司企业年金基金会计制度	143
第十一节 电力企业年金基金会计核算办法（试行）	156
附录	167
一、中华人民共和国信托法	167
二、企业年金试行办法	174
三、辽宁省城镇企业职工企业年金试行办法	176
四、企业年金基金管理试行办法	178
第四章 医疗保险	187
第一节 医疗保险的基本概念	187
第二节 我国医疗保险制度的历史沿革	193
第三节 辽宁省城镇职工医疗保险制度改革实施意见	202
第四节 医疗保险基金的筹集与个人账户	207
第五节 东北电力集团公司职工医疗保险制度改革方案（试行）	212
第六节 医疗保险个人账户管理办法（试行）	215
第七节 关于辽宁省电力有限公司企业补充医疗保险办法的调整	223
第八节 关于企事业单位建立补充医疗保险的通知	225
第九节 城镇职工基本医疗保险管理信息系统的建设	226
附录	232
一、国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定	232
二、辽宁省电力有限公司企业补充医疗保险试行办法	235
三、沈阳市城镇职工基本医疗保险规定	237
四、企业补充医疗保险基金财务、会计制度的通知	243

第五章 失业保险	253
第一节 失业的概念	253
第二节 失业保险制度	256
第三节 失业保险基金的筹集与支出	258
第四节 失业保险待遇	261
附录	266
一、失业保险条例	266
二、辽宁省失业保险管理办法(试行)	270
三、辽宁省电力有限公司社会保险事业管理局社保基金内部会计控制暂行办法	274
第六章 工伤保险	278
第一节 工伤保险的基本概念	278
第二节 我国工伤保险制度的改革	282
第三节 工伤认定和工伤范围	284
第四节 视同工伤的情形与工伤认定程序	289
第五节 劳动能力鉴定和评残标准	291
第六节 工伤保险的待遇及其标准	295
第七节 工伤保险待遇支付与工伤康复	299
第八节 工伤保险基金	301
附录	303
一、工伤保险条例	303
二、辽宁省工伤保险实施办法	312
第七章 生育保险	317
第一节 生育保险的特点、原则和作用	317
第二节 生育保险制度改革与现行制度和政策	321
第三节 生育保险基金的筹集与管理	327
第四节 生育保险的待遇	330
附录	335
一、中华人民共和国人口与计划生育法	335
二、中国妇女发展纲要(2001~2010年)	339
三、企业职工生育保险试行办法	350
四、辽宁省城镇企业职工生育保险规定 辽宁省人民政府令第79号	351
五、计划生育技术服务管理条例	353
六、辽宁省人口与计划生育条例	358
七、沈阳市城镇职工生育保险办法实施细则	365

第一章 总 论

第一节 社会保障的概念、原则和性质

一、社会保障的概念

社会保障 (Social Security) 一词, 最早出现在 1935 年美国的《社会保障法案》(《Social Security Act》) 中。社会保障制度是随着社会、经济、文化以及政治等要素的发展而不断发生变化的, 它是社会进步和社会文明的一个重要标志。因此, 社会保障是一个动态的、历史范畴的概念, 随着社会保障制度的发展, 其内涵和外延也在不断发生变化。而且, 由于各国或某一国家在各个时期的社会经济、价值观念和文化传统上的差异, 社会保障的内涵和外延也就有所不同。

同时, 由于社会保障制度是社会、经济、文化以及政治等要素发展到一定历史时期的产物, 因此, 社会保障必然涉及到上述各个领域, 是横跨多领域的一种综合性机制。这就决定了社会保障本身具有复杂性和多样性的特征, 也决定了社会保障学是横跨社会学、经济学、政治学、管理学、金融学、保险学、人口学等多学科的一门综合性学科。最早使用“社会保障”一词, 并把社会保障作为一个包括多项具体项目的总概念。

在我国, “社会保障”最早出现在 1986 年第六届全国人民代表大会第四次会议所通过的第七个五年计划中。此后, 在 1993 年党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》中, 又将社会保障制度的确立作为我国社会主义市场经济体制的基本支柱之一。经过十多年的改革实践, 又借鉴了国际上的大量经验, 我国的社会保障理念逐步清晰, 并形成了一个初步为大家认可的基本定义, 那就是: 社会保障是指国家和社会通过立法, 采取强制性手段对国民收入进行再分配, 并集中形成社会消费性共同基金, 对由于年老、疾病、伤残、失业、死亡以及其他灾难等的发生导致生活出现困难的社会成员, 给予物质性社会援助, 以保证其最低生活需要或基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业。

上述基本定义之所以被认可, 是因为它的理念界定是建立在我国的现实制度、综合国力和国民需求的基础上的, 比较符合我国现阶段的实际可能和现实要求。对此加以分析, 这种理念界定主要包括以下五个方面的要件:

(1) 社会保障必须要有健全的法律体系作支撑, 法律是其实施的基础和依据, 特别是有关强制实施项目, 法律更是其顺利实施的保证。

(2) 社会保障的责任主体是国家 (政府), 国家 (政府) 代表统治阶级的意志和全民利益, 对发展社会保障事业、积极干预社会经济生活、关心人民疾苦、为全体社会成员谋求福利等, 负有义不容辞的责任。国家 (政府) 通过法律、政策、规章及其相关措施, 承

担社会保障的组织者、引导者和管理者的责任。

(3) 社会保障的受益者是全体社会成员，特别是当他们遇到意外遭遇以及暂时或永久丧失劳动能力和劳动收入时，社会保障及相关机构负有给予物质性援助的义务。

(4) 社会保障的水平取向应是适度的，它主要是保障社会成员的最低生活需要或基本生活需要。在社会经济不断发展的前提下，社会成员的保障水平应当逐步提高。

(5) 社会保障是调节国民收入再分配的重要手段，通过社会保障的普遍实施，国民收入的分配更加趋向合理、均衡，目标是最终达成国民收入的公平分配。

二、社会保障的原则

社会保障原则是我国建立社会保障制度的准则，它主要包括：

(一) 普遍性原则

所谓“普遍”，按中国的说法就是“广覆盖”，就是把社会成员中所有符合资格条件的人都纳入到社会保障体系中来，使他们的生活、劳动、收入都有所保障，即使遇上意外情况而陷入困境，也能得到社会的妥善帮助。正如我们所知，现代社会保障的根本目的是为了基本人权这一崇高理想的实现，所以，使所有社会成员都能普遍地享有社会保障权利，正是追求和实践这一理想，也是一个国家和文明社会对每一个公民所做出的承诺。因此，把全体公民都作为自己的发展对象，并尽可能地创造条件扩大覆盖范围，无疑是社会保障发展的首要目标。实际上，“普及再普及”已经成为社会保障在当今社会最重要亦是最迫切的任务之一，把更多的人群纳入到社会保障网中来，并在这个社会大家庭中，通过公助、互助和自助的形式，获得应有的保护，这既是公民权普享的最实际体现，也是社会保障发挥作用、提高全体社会成员安全和生活质量的重要保证。

此外，社会保障的普遍原则还适应了社会保障基金不断增加的需要。由于扩大覆盖面，使更多的人加入到社会保障体系中来，从而大大增强了社会保障基金的实力，使加入人群的保障更有保证，社会保障的作用更能发挥，特别是抗风险的整体能力大大提高。

(二) 公平原则

强调社会保障的公平原则，实际上包含两个层次的含义：

1. 突出的是公平优先

在市场经济中信奉的是效率至上，因为只有讲求效率，生产力才能迅速提高，社会也才能有更大的进步。但是，如果过度强调效率和效益以及由此引起的优胜劣汰，也必然会出现一部分人陷入困境甚至遭到市场淘汰，引发社会动荡。因此，市场经济应有一种弥补机制来弥补市场缺陷和社会的不公平。社会保障突出公平优先，正是针对市场效率至上所带来的弊病。例如，在国民收入的分配中，由于每个人的能力和机遇不同，出现收入差距是正常的，但是，如果这种收入差距过分悬殊，甚至贫富两极分化，那么就必须要改变。由于社会保障强调公平优先，并且在国民收入的再分配方面有着特有功能，因此，就能为社会成员之间达成公平分配作出贡献。事实上，社会保障本身也是一种分配行为，也是极其重视公平，而且更强调向社会弱势群体倾斜，因此，非常有利于社会分配，能够在效率优先的前提下，尽可能地实现社会成员之间的合理分配。

2. 追求的是社会公平

我们知道，在广泛的社会生活中，存在着两种不同的公平即个人公平和社会公平。这

里要特别强调,社会保障追求的是社会公平,虽然社会中个人境遇会有不同,对社会保障的贡献也不一样,但最终他们从社会保障中所获得的待遇却是基本一样的,这对于某些个人来说可能并不公平,但对社会来说却是一种妥善、公平和合理的结果。因此,社会保障的公平原则必须放在社会这个大环境中去衡量,社会公平是社会保障始终追求的目标之一。

(三) 适度原则

首先,所谓适度,就是社会保障的发展水平和发展程度要坚持适度,这种适度集中反映在既要与生产力发展水平相适应,又要与人口再生速度相适应。社会保障的发展历史告诉我们,社会保障的发展离不开国民经济的发展状况和国家的综合国力,更离不开人口变化以及国家的历史传统和特有的国情需要。事实也正是如此,社会保障的发展程度和发展水平不仅是动态的,而且是有节制的,它的发展要受到许多因素的制约,特别必须考虑需求与供给的平衡。因此,我们说强调适度原则,首先是社会保障的发展目标要适度,要从实际出发,量力而行,不能好高骛远、不切实际地追求“超度”发展。

其次,讲求适度时,应把社会保障待遇水平的适度放在重要位置上。我们知道,可供社会保障的资源是有限的,它只能根据可以投入的资源总量,来设计我们社会保障的发展水平规划。同时,这种待遇水平更要求既能保证效率提高,促进经济发展,也要有利于社会公平,促进社会稳定。

再次,讲求适度,还因为我们的社会保障发展程度和水平,都必须建立在社会的承受能力之上,也就是社会保障的负担要适度,政府、企业和个人都能承受是前提。

实际上,我国目前正在社会保障领域中推行的“基本保障”正是强调待遇适度和负担适度的最好体现。由于坚持了基本保障的国策,使我国社会保障的发展能维持在一个可行的水平上,它不仅能够较长期地满足大多数国民的保障要求,而且还能为避免需求失控和供给不足,创造最现实的条件。人们已经越来越清楚地认识到,如果我们不坚持适度原则,走向不适度或“超度”,那么,引致的后果是严重的,不仅社会各方负担加重、财政紧张、企业成本上升、效益下降和生产活力受挫,而且还会使社会惰性滋长、懒汉思想泛滥以及社会前进的动力进一步被削弱,所有这些都将使历史走向倒退,这是有史可鉴的。

(四) 统一原则

被西方称为“福利国家之父”的贝弗里奇教授,曾经把统一原则视为社会保障最重要的两大原则之一,他的主张得到了国际上的普遍认可。社会保障的统一原则之所以被推崇,自然有其独特优势:在经济上,它能提高工作效率,减少工作环节,降低工作成本;在社会生活上,它比较能体现社会公平,减少人为矛盾;在政治上,更能有利于国家的团结和统一。此外,实行社会保障的统一原则,还有利于政府宏观调控和国家政策的实施。因此,“统一”一直是世界各国在开展社会保障中所追求的目标,也是被国际公认的发展社会保障的基础原则之一。这里所谓的“统一”,是指和社会保障的实施过程中,坚持统一收缴、统一待遇、统一规则、统一政策和统一管理,也就是要使社会保障的各个环节和各个项目,始终能在统一的框架下,有计划、有步骤地展开。

当然,实行社会保障的统一原则,需要具备一些条件,这包括政治统一、区域发展比较均衡、经济一体化、国民生活水平差距相对较小等。许多发展中国家鉴于种种原因,上

述条件可能会欠缺，但这并不是舍弃统一原则的理由，仍应将“统一”作为社会保障发展的一项重要目标。例如，我国目前东西部之间、城乡之间、省市之间、国民收入之间等，都还存在较大的差距，给全国“统一”造成了困难，但这只会促使我们更努力地去创造条件和消除障碍，因为实现全国社会保障的真正“统一”之时（如社会保险中的全国社会统筹），正是我国社会保障真正完善之日。

（五）对应原则

简单地说，所谓“对应”，就是社会保障的权利与义务的对应。正如前述，社会保障是每一个公民的应有权利，因此，享受社会保障的各种待遇和服务，就是一种基本权利。但是，这种基本权利是与义务联系在一起的，也就是享受权利和承担义务。正如社会保障的许多项目都涉及到广泛的享受内容和标准，同时，也规定了必须具备的条件和承担的义务。

然而，在社会保障中，权利与义务，又不是对等的，也就是说，在社会保障中，可以多享受权利、少承担义务，也可以多承担义务、少享受权利，主要视社会保障对象的具体情况而定。

那么，人们不禁要问，社会保障的这种权利与义务对应原则究竟有何意义？我们认为，社会保障在权利与义务上的这种既有联系、又不对等的做法其主要还是与社会保障的出发点有关。正如大家所知道的那样，社会保障是一种分配行为，它强调公平分配、共同富裕，社会保障正是通过对应原则，对国民收入进行了再分配，同时调节了社会收入的不公和贫富的不均，最终改善了社会的分配状况，促进了社会的和谐和人们的幸福。特别是对应原则更使大部分弱势群体的生存状况有所改善，众多国民的生活境况能分享到社会经济成果。这里不存在不公平，只有妥善的社会公平。由此可见，对应原则是社会保障特有功能的一种体现，也是均衡国民生活状况的一项重要措施。

三、社会保障的性质

社会保障项目繁多，除了主要项目外，还有子系统的项目，在制定各项待遇标准、享受条件时，必须根据不同享受对象、责任和项目结构，实行区别对待原则，并分别分析社会保障项目的性质。

社会保障特征主要有以下几方面。

（一）保障性

社会成员因各种原因而造成生活困难者，有权由国家保证他们获得与一定时期生产力发展水平相适应的物质帮助。这种保障性，国家是以立法的形式加以肯定和保证的。我国《宪法》明确指出：“中华人民共和国公民在年老、多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，国家和社会安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。这都是我国社会保障制定的法律原则规定。

（二）储蓄性

这是从社会保障基金来源方面来考察的。无论社会保障基金还是来自企业和个缴纳的保险费，或者来自国民收入初次分配还是再分配，或者是对必要劳动还是剩余劳动的扣

除，都必须依法实行，具有强制性。否则，社会保障基金将得不到切实可靠的保证。

社会保障费用是劳动力再生产费用的一部分，而劳动力再生产的费用又包括人的一生里程。人在整个生存过程中所扮演的角色有很大差异，其分配的形式也有所不同，劳动者在青壮年阶段所创造的财富，除了消费外，另一部分劳动成果逐年逐月将通过税收、利润等形式，上缴给国家，形成积累社会保障基金。只有这样，才能保证公民丧失劳动能力后，根据他们的实际需要进行分配，用于个人特殊情况下的需要，另一方面，还要保证基金的专款专用，不能挪作他用。

社会保障基金的使用分配，实质是将自己储存的社会保障金返回给劳动者（其中，特别是养老金更具有储蓄性）。但是返还的时间和空间，在成员之间是隔开的，从储蓄的本质看，实质上还是“取之于己，用之于己”。但由于事物发生概率的不同，也可能在一定时期上“取之于人，用之于己”或“取之于己，用之于人”，这恰恰是社会保障所不可缺少的重要机制，即调节的机能。如果我们能对社会保障基金创造条件，实行储存制度，使社会保障基金的筹集和使用成为一个独立的社会分工体系，将有助于消除所谓“年轻一代养活老一代人”的错觉，有利于整个社会队伍的团结和劳动积极性的发挥。储蓄性是社会保障的物质基础和基本保证。

（三）互助性

保险的基本原理是“集聚众多资金，分散危险损失”。社会保障分配的互助性贯穿于基金筹集和使用的过程中。对每一个劳动者缴纳的基金和支付在数量上也不能完全是一致的。社会保障中的社会救济和社会福利，正是国家运用了立法和行政手段，并以社会利益的仲裁人的身份，将保险原理的一些方法，成功地运用在社会保障领域，实现了新的形式再分配。在社会化大生产的条件下，把分散弱小的经济力量组结起来，才能发挥社会经济的相助互济作用。

（四）社会性

社会保障的社会特性是与生俱来的，它的出现本身就是生产方式和生活方式社会化的产物，就像它的名称一样，社会是这种保障的前提、范围和方式。社会保障不同于农业社会中的家庭保障，也不同于产品经济体制下的劳动保险。也就是说，社会保障早已跳出家庭和企业的狭小空间，立足于广阔的社会之中；不仅把社会作为自己的用武之地，同时又从社会中汲取营养，不断发展自我，使社会成为社会保障发展的成长土壤。

如今，人们已将社会保障视为一项社会性事业，这是因为社会保障不仅把全体社会成员作为自己的服务对象，而且还把融于社会作为社会保障的发展目标。可以说，社会保障融入社会的程度和深度，正是衡量社会保障社会特性的重要标志。事实上，社会保障的社会特性越突出，社会保障对社会的推动作用就越显著。

社会保障的社会性具体表现在：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。例如，从趋势来看，社会保障的社会性相比较其他特性，发展会更普遍、更突出，具体的表现也会更广阔、更深入。

（五）福利性

虽然我们并不认为社会保障就是社会福利，但是，在社会保障的内容中，确实存在着

许多福利性，仅从以下几点可见：

(1) 社会保障事业都以非营利为基本目的。社会保障事业都是非赢利或微赢利的，它的指导思想都是以造福于所有社会成员为前提。

(2) 社会保障中个人的负担相对较轻。在社会保障实施的许多项目中，个人的负担较轻，不少项目是免费的，特别是弱势群体从社会保障中获益最多，而负担则最轻。

(3) 社会保障中的福利性服务较广泛。社会保障除福利性津贴等之外，福利性服务也包括在社会保障的许多项目之中，如医疗护理、伤残保健、工伤康复、职业介绍、职业培训、老年照顾等，范围相当广泛。

(4) 社会保障中对特殊群体的福利特性较明显。在社会保障的对象中，有不少属于特殊群体，如老人、儿童、残疾人等，社会保障为他们设置了较高的福利待遇以及较广泛的福利保障内容。

我们认为，随着社会经济的发展，社会保障的福利特性将有更多表现，将与国民要求生活质量的提高以及社会的进步相一致。当然，在强调社会保障具有福利特性时，并不意味着赞许福利主义，相反，在强调社会保障福利特性的同时，如果能适当强化社会保障的激励机制是适宜的，因为只有这样，社会保障才不会成为单纯的消费和福利行为，社会保障的福利特性所能产生的正面效应才会更加持久。

(六) 强制性

虽然在社会保障项目中，并不是都采用强制手段实施，但是，从法律角度看，社会保障及其所有项目都在国家立法之列，因此带有一定的强制性。此外，社会保障中的最大项——社会保险，是绝对强制的。鉴于社会保险在社会保障体系中处于中心地位，使社会保障的强制性有所加强。在社会保险中，投保人及其单位都必须无条件加入，按规定缴纳保险费，而不能选择或是自愿，所以，法律支持下的强制特性表现得非常突出。

第二节 社会保障体系构成和现状

我国的社会保障体系主要包括：社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚和社会互助、个人储蓄积累保障。目前，我国正在逐步完善这一体系，进一步提高我国社会保障水平和扩大社会保障的范围，最终真正使每一个社会成员都感到无生存之忧。社会保障体系的总目标是：建立独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。

一、社会保障体系构成

(一) 社会保险

社会保险以社会劳动者为保障对象，在劳动者因年老、疾病、伤残、生育、失业、死亡等原因暂时或永久性失去劳动能力或劳动机会，从而部分或全部地失去正常工资收入时提供物质帮助，保障劳动者及其家属的基本生活。由养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等构成其基本体系，是现代工业文明的产物。社会保险是社会保障的核心内容，它的完善程度也成为一个国家社会保障制度是否健全的标志。它是通过国家立法建立的保障制度，凡是法律覆盖范围内的人群必须参加社会保险，强制性成为社会保险最

主要的特征。又由于保险对象均是劳动者或者曾经是劳动者，具有一定的经济能力，社会保险要求被保险对象在一定条件下承担部分投保义务，即社会保险是有偿提供的。劳动者享有的被保险权力和缴纳保险费义务的对等性是社会保险的又一重要特征。

（二）社会救济

社会救济又称社会救助，是指国家和社会对由于贫困及各种灾害等原因造成的不幸者组成的社会脆弱群体无偿提供物质援助的一种社会保障制度。社会救济包括贫困救助、灾害救助与特殊救助等。实施社会救济是国家的责任和义务，所需的资金主要由国家财政提供，或者由社会成员自愿无偿提供。因此，享受救济者无需直接为此缴纳任何费用，无偿救助是社会救济的基本原则。社会救济又是国家或各种社会群体运用掌握的资金、实物和服务手段，向无法维持基本生活的公民提供的一种保障性待遇，目的是使社会成员继续生存下去。显然，这只能是一种最低层次的社会保障，其待遇在整个社会保障体系中处于最低水平。而且，社会救济的对象是社会成员中特别脆弱的群体，往往生存面临威胁，如果没有社会救济，这部分社会成员极易陷入绝对生存危机之中。因此，对他们的救助刻不容缓，需要国家在立法的基础上，提供尽可能多的人力、物力和财力。

（三）社会福利

社会福利是指国家和社会通过各种福利机构及福利企业向社会成员提供超值服务或提供福利补贴，使社会成员在基本生活水平得到保障的基础上，不断增加福利待遇的保障制度。社会福利不仅内容包括国民教育福利、住宅福利、劳动者的职业福利、老年人福利、儿童福利、妇女福利、残疾人福利等众多项目；举办者也具有广泛性，既包括政府举办的国民教育福利、住房福利等，也有企业举办的职业福利，民间举办的社区福利和慈善性福利事业还有自办公助形式的社会福利等。社会福利还是全民性的保障事业，虽然社会成员享受的福利项目或水平不可能完全一致，但从总体上讲，社会福利的享受，只要是符合享受社会福利待遇条件的社会成员，就可以享受社会福利的保障待遇。

（四）社会优抚

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保护人民利益和保卫国家安全而牺牲、伤残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。社会优抚的内容大致包括以下四个方面：一是军人退伍安置；二是伤残人员或烈属抚恤；三是军烈属优待；四是社会优抚事业（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、因病三个层次分别实施，军人社会保险和军人福利也被充实进来。

正如我们所说，社会优抚是一种特殊性质的社会保障。结合我国实际，社会优抚一般具有以下几个特点。

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的对象及时解决生活、生产中的各种困难，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和人民生活水平而制定，也就是要根据当地的实际情况来制定保障标准；再次，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，无论是群众优待还是国家抚恤，都必须提供物质保障，保障费用基本由国家财政负担，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，对于提高优抚对象的生活质量，是一项重要措施。

二、社会保险的现状

劳动和社会保障部发布的 2005 年社会保险统计公告。

(一) 养老保险

年末全国共有离退休人员 5088 万人，比上年末增加 413 万人。其中，离休人员 126 万人，比上年末减少 6 万人；退休人员 4962 万人，比上年末增加 419 万人。

年末全国参加城镇基本养老保险人数为 17487 万人，比上年末增加 1134 万人。其中，参保职工 13120 万人，参保离退休人员 4367 万人，分别比上年末增加 870 万人和 264 万人。年末企业参加基本养老保险人数为 15716 万人，比上年末增加 1037 万人。

全年企业退休人员基本养老金全部按时足额发放。年末纳入社区管理的企业退休人员共 2655 万人，占企业退休人员总数的 68.3%，比上年末提高 9.4 个百分点。

全年城镇基本养老保险基金总收入 5093 亿元，比上年增长 19.6%，其中征缴收入 4312 亿元，增长 20.3%。各级财政补贴基本养老保险基金 651 亿元，其中中央财政 544 亿元，地方财政 107 亿元。全年基金总支出 4040 亿元，比上年增长 15.4%。年末基本养老保险基金累计结存 4041 亿元。

年末全国参加农村养老保险人数为 5442 万人，比上年末增加 64 万人，全年共有 302 万农民领取了养老金，比上年增加 97 万人。全年共支付养老金 21 亿元。年末农村养老保险基金累计结存 310 亿元。

(二) 失业保险

年末全国参加失业保险人数为 10648 万人，比上年末增加 64 万人。年末全国领取失业保险金人数为 362 万人，比上年末减少 57 万人。

全年失业保险基金收入 333 亿元，比上年增长 13.8%，全年基金支出 207 亿元，比上年减少 3%。年末失业保险基金累计结存 511 亿元。

(三) 医疗保险

年末全国参加基本医疗保险人数为 13783 万人，比上年末增加 1379 万人。其中参保职工 10022 万人，参保退休人员 3761 万人，分别比上年末增加 977 万人和 402 万人。

全年基本医疗保险基金收入 1405 亿元，支出 1079 亿元，分别比上年增长 23.2% 和 25.2%。其中，统筹基金收入 820 亿元，支出 615 亿元，分别比上年增长 24% 和 25%。