

国务院法制办公室教科文卫法制司组织编写

社会保障制度干部读本

主 编 史 敏

副主编 张耀明 彭高建

中共中央党校出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障制度干部读本/史敏主编. —北京:中共中央党校出版社, 2003. 8

ISBN 7-5035-2745-5

I. 社… II. 史… III. 社会保障—法规—中国—干部教育—学习参考资料 IV. D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 050012 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

河北省三河燕华印刷厂印刷装订

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 9.375

字数: 225 千字 印数: 1—8000 册

定价: 15.00 元

前 言

当人类社会跨入 21 世纪的时候，我国开始了全面建设小康社会的伟大征程。“社会保障体系比较健全”，已被确立为全面建设小康社会的目标之一。党的十六大报告明确指出：“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。”为了帮助广大干部全面、准确地理解、掌握我国社会保障制度的有关内容，国务院法制办公室教科文卫法制司司长史敏同志组织有关专家、学者，编写了这本《社会保障制度干部读本》。本书以“三个代表”重要思想为指导，简明、准确地阐述了社会保障制度的基本理论和主要内容，为读者开启了一扇步入社会保障制度大厦的门扉。本书由史敏司长任主编，国务院法制办公室教科文卫法制司张耀明处长、国务院法制办公室政法人事司彭高建处长任副主编，黄文军、王亚琴、春杨、李夏珩、陈列萍、陈晓星、程育新、杨宁、夏纯、华斌、田英英、陶潜、闵文、于方武、萧迪、封钟行、朱孝天、吴彬彬、岳婷、张梅、曹靖、梅延年、徐安平、苏素华、卢献清、伍云龙、秦泰、王传夫、严诵、丁云鹤、胡志坚等同志参加了本书的编写工作。

◇ 社会保障制度干部读本 ◇

本书编写过程中，参考了不少有关论文和著作，在此一并表示衷心感谢。

编 写 者

2003年5月

目 录

第一章 社会保障体系	(1)
第一节 社会保障概述	(1)
一 社会保障的概念与特征	(1)
二 社会保障内容的发展	(2)
三 社会保障的功能	(4)
第二节 社会保障的发展历史与经验教训	(6)
一 社会保障的发展历史	(6)
二 社会保障发展的经验与教训	(12)
第三节 社会保障的体系	(13)
一 社会保险	(13)
二 社会救济	(15)
三 社会福利	(16)
四 优抚安置	(19)
第二章 养老保险制度	(21)
第一节 养老保险概述	(21)
一 养老保险的概念	(21)
二 养老保险的特征	(21)
三 养老保险的原则	(22)
第二节 国外养老保险制度的发展回顾	(23)
一 古代的个人和家庭养老保险	(23)
二 产业革命后的雇主养老保险	(23)

三	国家养老保险·····	(24)
四	养老保险三支柱模式·····	(24)
第三节	我国养老保险制度的发展回顾·····	(25)
一	建国初期·····	(25)
二	“文化大革命”时期·····	(26)
三	改革开放后的发展·····	(27)
第四节	我国养老保险制度的改革·····	(29)
一	国家基本养老保险·····	(30)
二	单位补充养老保险(职业年金)·····	(34)
三	个人储蓄性养老保险·····	(36)
第五节	若干人群的养老保险制度·····	(38)
一	农民的养老保险·····	(38)
二	公务员的养老保险·····	(43)
三	事业单位工作人员的养老保险·····	(47)
四	个体工商户与自由职业者的养老保险·····	(49)
五	跨国流动人员的养老保险·····	(51)
第三章	医疗保险制度·····	(56)
第一节	医疗保险概述·····	(56)
一	医疗保险的概念·····	(56)
二	医疗保险的特征·····	(56)
三	医疗保险的功能·····	(57)
第二节	国外医疗保险的模式·····	(59)
一	医疗保险的产生与发展·····	(59)
二	国外医疗保险的模式·····	(60)
第三节	我国医疗保险制度的历史沿革·····	(62)
一	公费医疗制度·····	(62)

目 录

二	劳保医疗制度	(70)
三	公费、劳保医疗制度的作用与问题	(74)
四	我国医疗保险制度的改革	(75)
第四节	我国城镇职工基本医疗保险制度	(78)
一	适用范围	(78)
二	筹资机制	(78)
三	统筹基金与个人账户	(79)
四	多层次的医疗保险体系	(80)
第五节	农村合作医疗保险制度	(87)
一	农村合作医疗制度的历史与现状	(87)
二	建立农村合作医疗制度的意义	(88)
三	新型农村合作医疗保险制度	(89)
第四章	失业保险制度	(92)
第一节	失业保险的概念	(92)
一	失业的概念	(92)
二	失业保险的概念	(94)
第二节	国外失业保险制度	(95)
一	失业保险的产生与发展	(95)
二	国外失业保险制度	(95)
第三节	我国失业保险制度的建立	(103)
一	1949—1956 年	(104)
二	1957—1985 年	(104)
三	1986—1998 年	(104)
四	1999 年以后	(105)
第四节	我国失业保险制度的主要内容	(105)
一	关于失业保险的对象	(105)

◇ 社会保障制度干部读本 ◇

二	关于享受失业保险待遇的资格·····	(107)
三	关于失业保险待遇的期限·····	(109)
四	关于失业保险待遇项目与标准·····	(109)
五	关于失业保险基金的筹集与使用管理·····	(111)
第五章	工伤保险制度·····	(115)
第一节	工伤保险概述·····	(115)
一	工伤保险的概念·····	(115)
二	工伤保险的范围·····	(115)
三	工伤保险的原则·····	(118)
第二节	国外工伤保险制度·····	(121)
一	国外工伤保险制度建立的历史·····	(121)
二	国外工伤保险制度的内容·····	(123)
第三节	我国工伤保险制度的建立与发展·····	(129)
一	企业工伤保险制度·····	(129)
二	机关工作人员因公伤残抚恤·····	(134)
三	工伤保险制度的改革·····	(136)
第四节	我国工伤保险制度的主要内容·····	(140)
一	工伤保险的目的、实施范围和原则·····	(140)
二	工伤保险基金·····	(142)
三	工伤认定·····	(143)
四	劳动能力鉴定·····	(146)
五	工伤保险待遇·····	(147)
六	监督管理·····	(152)
七	有关法律责任·····	(154)
八	其他有关内容·····	(155)

目 录

第六章	生育保险制度	(157)
第一节	生育保险概述	(157)
一	生育保险的概念	(157)
二	生育保险的特点	(157)
三	生育保险的意义	(158)
第二节	我国生育保险制度的建立与发展	(159)
一	生育保险制度的初步建立	(159)
二	生育保险制度的逐步发展	(161)
第三节	我国生育保险制度的改革	(164)
一	我国生育保险制度改革的简要历程	(164)
二	我国生育保险制度改革的主要效果	(167)
三	生育保险制度的主要内容	(168)
第七章	社会保险基金制度	(174)
第一节	社会保险基金概述	(174)
一	社会保险基金的概念及来源	(174)
二	社会保险基金的性质	(176)
第二节	社会保险基金的筹集	(178)
一	社会保险基金的筹集方式	(178)
二	社会保险费的征缴	(181)
第三节	社会保险基金的管理	(183)
一	社会保险基金管理的概念及意义	(183)
二	社会保险基金管理的模式	(185)
三	我国社会保险基金的收支两条线管理	(186)
四	社会保险基金预算	(188)
五	社会保险基金决算	(192)
六	社会保险稽核	(193)

◇ 社会保障制度干部读本 ◇

七	全国社会保障基金理事会	(195)
第四节	社会保险基金的投资运营	(196)
一	社会保险基金投资运营的意义	(196)
二	社会保险基金投资运营的原则	(197)
三	社会保险基金的投资形式	(199)
四	社会保险基金投资运营的国际发展趋势	(202)
五	我国社会保险基金的投资运营应当注意 的几个问题	(203)
第八章	最低生活保障制度	(206)
第一节	社会救济制度概述	(206)
一	社会救济的概念	(206)
二	社会救济的作用	(207)
三	社会救济的体系	(208)
第二节	国外社会救济制度概况	(210)
一	英国的社会救济制度	(210)
二	德国的社会救济制度	(211)
三	瑞典的社会救济制度	(212)
第三节	最低生活保障制度的特点与意义	(213)
一	贫困的含义与原因	(213)
二	最低生活保障的概念与特点	(215)
三	我国建立城市居民最低生活保障制度的 现实意义	(215)
第四节	我国的最低生活保障制度	(217)
一	我国最低生活保障制度的建立过程	(217)
二	城市居民最低生活保障制度的主要内容	(219)
三	我国最低生活保障制度的发展方向	(225)

目 录

第九章 社会福利制度	(228)
第一节 社会福利制度概述	(228)
一 社会福利的概念	(228)
二 社会福利的特征	(230)
三 社会福利的作用	(231)
四 我国社会福利的发展及其体系	(233)
第二节 社会福利	(235)
一 公办社会福利机构	(235)
二 社会福利企业	(237)
三 假肢科研与生产	(238)
四 福利彩票	(238)
五 慈善事业	(239)
第三节 职工福利	(240)
一 职工福利的概念	(240)
二 职工福利的主要内容	(240)
第四节 社区服务	(243)
一 社区服务的概念	(243)
二 社区服务的内容	(243)
三 社区服务的特征	(245)
第五节 社会福利制度的改革和完善	(246)
一 社会福利事业的改革与完善	(246)
二 职工福利的改革与完善	(250)
三 社区服务的改革与完善	(252)
第六节 住房制度改革	(253)
一 我国住房制度沿革	(253)
二 改革前住房制度存在的问题	(253)

三	住房制度改革的主要内容·····	(254)
第十章	优抚安置制度·····	(260)
第一节	优抚安置制度概述·····	(260)
一	优抚安置的概念·····	(260)
二	优抚安置的基本特征·····	(261)
三	优抚安置的作用·····	(263)
四	优抚安置制度的沿革·····	(264)
第二节	优待制度·····	(268)
一	优待对象·····	(268)
二	优待内容·····	(268)
第三节	抚恤制度·····	(270)
一	伤残抚恤·····	(270)
二	死亡抚恤·····	(272)
第四节	安置制度·····	(277)
一	退伍义务兵安置·····	(277)
二	军队转业干部安置·····	(279)
三	军队干部复员安置·····	(280)
四	军队离退休干部安置·····	(280)
五	无军籍退休退职职工安置·····	(282)
第五节	优抚安置制度的改革与完善·····	(283)
一	优抚安置制度存在的问题·····	(284)
二	优抚安置制度改革与完善的重点·····	(286)

第一章 社会保障体系

第一节 社会保障概述

一、社会保障的概念与特征

“社会保障”一词的英文是 Social security, 其中 security 来自拉丁语的 apart from care, 即“不担心”或者“脱离担心”之意。首先使用该名词的是 1935 年美国罗斯福新政中的社会保障法案 (Social Security Act, 1935)。随后, 国际劳工组织及许多国家从不同的角度对社会保障进行了定义。大致而言, 可将社会保障定义为: 社会保障是当社会成员在年老、疾病、伤残、失业、遭受灾害及其他社会危险时, 由政府和社会依法给予物质帮助, 使其摆脱生活困境, 维持基本生活水平的制度。

在这里, 有两点需要说明:

一是, 目前社会上部分翻译人士对 social security 的翻译有误。该词的准确译法应为“社会保障”, 而不能是“社会安全”或者“社会保险”。

二是, 社会上有不少人士将“社会保障”与“社会保险”两词混用。严格讲, 社会保障与社会保险是包容与被包容的关系。社会保障是一个大概念, 包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置等多项内容, 而社会保险只是社会保障体系中的一个重要的组成部分。造成这一误用的原因有很多, 而在 1998 年国务院的机构改革中, 有关部门起名的不规范, 是一个重要的原因。如劳动和社会保障部, 实际上是劳动和社会保险部, 因为该部只

负责养老、医疗、工伤、疾病、生育等社会保险事务，而社会救济、社会福利等其他社会保障事务的管理，仍分散在民政部等其它部门中。从澄清概念的角度和统一社会保障事务管理的角度出发，都有必要对政府组成部门的职能和名称作进一步的改革。

各国的社会保障具有以下几个特征：

1. 社会保障的主体以国家和社会为主，需要国家或者政府的统一管理，并体现社会性。

2. 社会保障的目的是稳定社会，促进整个社会经济的协调、稳定发展，需要依法进行，具有强制性。

3. 社会保障采用的是通过金钱或者物质援助的方式，为社会成员的基本生活权利提供安全保障，以确保社会成员不因特定事件的发生而陷入生存困境，体现其公平性。

4. 社会保障以国家财政为基本的经济后盾，其资金包括政府的财政拨款，也有单位和个人的缴费，还有社会的捐献，体现着经济福利性。

5. 社会保障项目的设立，以特定的社会问题存在并需要国家或者社会采用经济援助的方式解决为条件，具有发展性。

6. 社会保障的方式是自成体系的国民收入分配与再分配方式，其运行过程具有明显的规律，从而具有特殊性。

二、社会保障内容的发展

社会保障是一项内容庞杂的系统工程。在不同国家以及同一国家的不同发展阶段，社会保障的内容是不同的。大致而言，各国的社会保障制度都经历了保障范围由小到大、保障水平由低到高、保障项目由少到多的发展过程。在中国现阶段，社会保障包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助等内容。

各国社会保障制度的发展，都需遵守以下规律：

1. 与社会经济发展相适应。社会保障内容的多少、水平的高低，都与一个国家的经济发达水平密切相关。社会保障水平过高，将增加该国的经济负担，影响其国际竞争力；而社会保障水平过低，又将影响社会保障作用的充分发挥，社会不能稳定，经济的发展最终也将受到严重的影响。因此，各国的社会保障水平的确定与发展，必须与该国的社会经济发展相适应。这一规律，对发展中国家具有很重要的意义。西方有些国家在 20 世纪中叶，宣称已经建成“福利国家”，但这些国家到 20 世纪 80 年代，就出现了财政危机，社会保障制度岌岌可危，不得不对其制度进行大的调整。发展中国家的财力远远不如发达国家，在建立社会保障制度时，一定要考虑到自己的经济发展水平，否则，社会保障制度具有刚性，到后来再调整待遇水平，会影响到政权和社会的稳定。发展中国家大多刚刚开始其社会保障制度的建立，是在一张白纸上描绘社会保障的蓝图，因而可以注意不走发达国家走过的弯路。

2. 社会保障各项目整体协调发展。无论是历史上的传统社会保障，还是当代的社会保障，都是由若干不同的社会保障项目组成的。各子系统之间虽然保障对象不同、保障水平有差异，但它们构成的是一个完整的、协调的整体，在发展中不能厚此薄彼，否则，会影响社会保障体系整体功能的发挥，甚至会激化社会成员之间的矛盾。为此，社会保障各子系统之间的保障水平应当相互协调，如社会保险的水平与社会救济的水平虽然不同，但二者的差异不能太大，否则，整个社会保障的水平将失去平衡。此外，在各个社会保障子体系中，也应当坚持协调发展。如社会救济中，既要有最低生活保障制度，也要有救灾制度。另外，各子系统内的各项目之间的保障水平的差异也不宜过大，否则，也容易导致新的社会问题的发生。

3. 多样化发展。在现阶段，社会保障呈现多样化发展的规律：一是项目体系多样化。如有的国家有较为完整的社会保障体系，有的国家则只有简单的社会救济项目；有的将教育、住宅等纳入统一的社会保障体系，有的则未纳入；二是管理体制多样化。既有由一个政府部门实行统一管理社会保障事务的，也有由多个政府机构分工管理社会保障事务的；既有完全由官方机构管理的，也有由私营机构参与管理的；三是实施过程多样化。既有官方组织实施的，也有社会团体及民间组织实施的，还有官民结合实施的；四是社会保障经费来源多样化。既有政府的财政支出，也有单位与个人的缴费，还有社会的捐助等。可见，社会保障各国没有一个统一的模式。各国在建立自己的社会保障制度时，既要充分借鉴国外的成功经验，更要注重考察本国的国情，从本土资源入手，设计符合本国国情的社会保障体系。

三、社会保障的功能

社会保障制度在现代社会中具有举足轻重的作用，被誉为社会的“稳定器”、经济运行的“减震器”、实现社会公平的“调节器”。相应地，社会保障具有以下主要功能：

（一）保障基本生活，维护社会稳定

保障公民的基本生活，是社会稳定和经济发展的前提。古人云：“仓廩实而知礼节。”只有当劳动者的衣食住行有了保障，才能人尽其才、人尽其力，各得其所。社会保障制度提供的虽然是较低层次的保障，但由于其所提供的待遇范围广、能够保证基本的生活所需，因而在稳定社会方面能够起根本性的作用。

此外，良好的社会保障制度，还可以有效地缩小社会的贫富差距，消除两极分化，增进社会的共同富裕，使中产阶级在社会成员的组成中占大多数，从而形成稳定的社会结构。只有当中产

阶级成为社会各阶层组成的主体，社会结构呈现菱形时，社会才最稳定。巨富过多或者赤贫的阶层过多所构成的正、反三角形都是不稳定的社会结构。在中国，目前的基尼系数已经高达 0.45，超过了国际公认的警戒线。如果不从税收、社会保障等方面进行有效的调剂，将会直接影响社会的稳定。

（二）调节经济运行，促进经济发展

社会保障的这一功能表现在多个方面：

1. 社会保障可以调节社会总需求，平抑经济波动。当经济衰退、失业率上升时，失业保险和社会救济有助于提高社会购买力，拉动有效需求，促进经济复苏；当经济高涨而失业率下降时，则通过缩减社会保障支出，如提高社会保障税（费），降低社会保障待遇水平等，使即期的社会总需求不致过度膨胀。

2. 社会保障制度拥有庞大的社会保障基金。该基金的长期积累和投资运营，都对整个资本市场具有很大的影响。

3. 社会保障对劳动者在丧失经济来源的情况下，提供基本的生活保障，使得劳动力再生产的进程不受阻或者中断，对劳动者的整体素质的提高有帮助的功能。此外，失业保险制度实行的救济与培训相结合，社会救济中强调的社区服务与救济相结合等办法，都有助于劳动者素质的提高。

（三）实现社会的公平

市场经济国家实现社会公平的手段有多种，而社会保障是其中的一个重要手段。社会保障所保的范围最广，在一定程度上消除了在社会发展过程中因意外灾害、疾病等因素导致的机会不均等，使社会各成员在没有后顾之忧的情况下参与市场的公平竞争。此外，社会保障实行的是风险共担的原则，通过在全体社会成员之间的风险分担，实现国民收入的再分配，缩小贫富差距，减少社会分配结果的不公平。