

SHEHUIBAOZHANG
GUANLISHIWU

社会 保障 管 理 实 务

康士勇 主编

养老保险手册

中国劳动社会保障出版社



D57
k25

211

社会保障管理实务

主编 康士勇

顾问 王建新 袁伦渠

成人高等教育教材编审委员会审定推荐

中国劳动社会保障出版社

版权所有

翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障管理实务/康士勇主编.

—北京: 中国劳动社会保障出版社, 1999. 8

ISBN 7-5045-2607-X

I. 社…

II. 康…

III. 社会保障-管理-实务

IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 25894 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: 唐云岐

*

中国青年出版社印刷厂印刷 新华书店经销

850×1168 毫米 32 开本 16.375 印张 421 千字

1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月第 1 次印刷

印数: 5000 册

定价: 28.00 元

第 一 章

社会保障的一般原理

第一节 社会保障的内涵和外延

一、社会保障的内涵

“社会保障”(Social Security)一词,最初是1935年在美国的《社会保障法》(Social Security Act)中使用,尽管该法仅仅涉及老年、死亡、残病和失业等内容。这个词再一次出现,是在1938年新西兰通过的一项法案之中。这个法案将一些现行的和新兴的社会保障福利集中了起来。在1941年第二次世界大战时,罗斯福和邱吉尔在大西洋一艘军舰上签订的《大西洋宪章》的文件中也使用过这个词。国际劳工组织很快使用了这个词,深刻地认识到它的价值在于:这样一个简单而又引人注意的词,确切地表达了全世界人民的一种最深切、最广泛的愿望。

国际劳工组织(ILO)给“社会保障”一词下的定义是:“社会通过一系列公共设施,为其成员提供保护,以防止因疾病、产期、工伤、失业、年老和死亡致使停止或大量减少收入造成的经济和社会困难;提供医疗;和为有子女的家庭提供补助金。”^①这一定义包含了以下几层意思:

^①国际劳工组织编:《社会保障》(职工教育读本)第3页,中国劳动出版社1995年版。

第一，社会是举办和实施保障的主体。

第二，社会保障必须通过建立一系列的公共设施来实现。

第三，社会保障的对象是社会全体成员。

第四，社会保障的目标是防止因疾病等原因导致的工作停止或大量减少收入造成的经济和社会困难，并为其提供医疗，和为有子女的家庭提供补助金等三个方面。其实质是为社会提供一种稳定机制。

二、社会保障的外延

关于社会保障的外延，国际劳工组织在 1952 年—1982 年间，归并到社会保障制度中的内容包括：社会保险 (Social insurance)；社会援助 (Social assistance)；由国家财政收入资助的补助金 (Benefits)；家属补助金 (Family benefits)；储备基金 (Providents funds)；还有雇主规定的补充年金以及围绕社会保障而发展的辅助性或补充性计划。

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“建立多层次的社会保障体系……社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。”

根据近年来改革实践的进展和需要，权威人士认为我国正在建立的有中国特色的新型社会保障体系，按照资金的筹集方式和保障目标分类，大致由三大块构成，内含 13 个项目。

第一块是由国家立法强制实施、且由三方或两方承担资金的社会保险和住房保障。具体项目有 6 个：养老保险、失业保险、医疗保险、生育保险、工伤保险、住房保障。

第二块是由国家财政支撑的社会保障项目。具体项目有 4 个：社会救济、优抚安置、社会福利、社区服务。

第三块是由遵循自愿原则，以盈利为目的的商业保险。具体项目包括个人投保、企业投保和互助性保险三项。它适应社会需求多层次的特点，当“雪中送炭”型的社会保险建立之后，“锦上

添花”的需求则通过商业保险来满足。这是社会保险的最重要的补充。

第二节 社会保险的内涵、外延 及其运作特点

一、社会保险的内涵

社会保险是以国家为主体,通过立法手段,设立保险基金,当劳动者在年老、患病、生育、伤残、死亡等暂时或永久丧失劳动能力,以及失业中断劳动而失去收入来源时,由社会给予物质帮助和补偿的一种社会保障制度。

社会保险的这一表述有以下六层含义:

1. 社会保险是国家举办和发展的一项社会事业。《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)第七十条规定:“国家发展社会保险事业,建立社会保险制度”。这里强调的是:社会保险举办的主体是国家;社会保险是一项社会事业,是促进社会进步、保障社会生产稳定和社会安定的一项社会举措。

2. 社会保险是以国家立法为保证和依据的。这里强调的是:推行社会保险必须要有法律保障;实施社会保险必须依法进行。

3. 社会保险是以建立保险基金为物质基础的。建立保险基金,是社会保险得以正常进行的必要条件,是实现社会保险目的的关键所在。

4. 社会保险的保障对象是劳动者。这一含义明确了社会保险的属性,界定了社会保险的范围。

5. 社会保险的目的在于保障当劳动者遭受劳动风险,即在劳动者暂时或永久丧失劳动能力以及失业丧失生活的收入来源时,从社会得到基本生活的物质帮助和补偿。社会保险通过建立保险

基金补偿收入损失，借以分散劳动风险，是社会保险的主要功能，其实质是保证劳动者在特殊情况下参与社会分配。

6. 社会保险是社会保障制度的一种，是社会保障的一个核心部分，社会保险政策是国家社会政策的一个重要组成部分。

二、社会保险的外延

我国《劳动法》第七十三条规定：“劳动者在下列情形下，依法享受社会保险待遇：（1）退休；（2）患病、负伤；（3）因工伤残或者患职业病；（4）失业；（5）生育。劳动者死亡后，其遗属依法享受遗属津贴。”

按照《劳动法》的规定，社会保险的外延应包括：疾病或非因工伤残保险，养老保险，工伤保险，失业保险，生育保险和遗属津贴。自1987年我国首次由中国劳动出版社出版社会保险教材以来，到1996年止，几乎所有不同版本的社会保险教材都是按照这种划分和险种的称谓来编写的，只不过是把疾病保险中的医疗待遇拿出来另称医疗保险，单作一章，把遗属津贴称为死亡保险就是了。

进入90年代以来，随着职工疾病、伤残的医疗问题日益突出，医疗保险也就逐渐从疾病保险中分离出来，成为一个单独的险种。1994年11月18日国务院对镇江市、九江市医疗保障制度改革的试点方案作了批复。与此同时，考虑到与国际上的称谓接轨，将职工疾病保险中的生活待遇改称为疾病、伤残津贴。这样，1994年11月25日劳动部印发的《社会保险法（草案）》（讨论稿）中明确：“社会保险制度包括：养老保险、失业保险、工伤保险、医疗保险、生育保险和疾病、伤残、遗属津贴。”即“五大保险”和“三大津贴”。

以上保险项目，在国际上被划分、归并为四类或五类社会保险，即：

1. 老年、伤残和遗属保险（即年金保险）。
2. 生育、疾病（包括医疗在内）保险。

3. 工伤保险。

4. 失业保险。

有的国家将失业保险和疾病保险中的医疗保险分立出来，划分为五类保险。

三、社会保险的主要运作原理

1. 一般由职工和用人单位共同缴费，为社会保险计划提供资金，国家也可能给予补充保险资金。

2. 参加保险是强制性的，只有极少数例外。

3. 保险缴费构成专门保险基金并用于支付保险待遇。

4. 用剩余基金投资以保值增值。

5. 领取保险金或津贴的权利按其缴纳保险费的记载予以保证，无须做家庭经济状况的调查。

6. 保险待遇与津贴往往和工资收入成比例。

7. 工伤保险费用通常完全由用人单位负担，国家也可能提供帮助。

四、社会保险与商业人身保险

(一) 社会保险与商业人身保险的共性

商业人身保险（或称人寿保险），是保险企业经营的，以人的生命和身体为保险对象的一类险种，包括健康保险、生存保险、死亡保险、生存两全保险、旅客意外伤害保险、团体人身意外保险、团体人身保险等，是区别于财产保险一类业务的总称。保险企业办理的人身保险通过订立合同，在向被保险人收取一定的保险费后，在被保险人遭遇人身危险，即人的身体或生命因不幸事故、意外灾害、疾病、衰老以至需要在老龄、死亡、伤残、丧失工作能力时能够得到物质补偿。根据《保险企业管理暂行条例》的规定：“人身保险是指保险企业在被保险人人身伤亡、疾病、养老或保险期满时向被保险方或其受益人给付保险金的保险。”

社会保险与商业人身保险有着共同的共济性的特点，都是运用大数法则，以分散风险。也就是“集聚众多人的经济力量，分

担个别意外事件的损失”，对发生这些事件的劳动者提供安全的保障，以确保社会生产能继续进行和人民生活安定。具体来说，其共同的原理是：

1. 危险的存在。保险的对立面是危险，危险的客观存在是创立保险的前提。可以说保险是安全保障的一种措施，或是应付危险的一种对策。危险可能发生，但不知在何时、何地发生及发生后造成多大灾害。正是由于危险的不定性，被保险人才有保险的需要。

2. 危险的可认识性。危险虽有不定性，但从较大范围和较长时间看，它又是必然发生的。通过从前大量发生的事件，运用大数法则、统计资料和长期经验，又可以认识和掌握其发生、发展规律，即可以计算出各种危险事件在一定时间和范围内发生的概率，根据它来征收保险费。

3. 危险发生前必须建立基金。根据危险的不确定性和发生损害的可能性，首先在危险发生之前筹集保险基金，作为补偿危险损失时保险的开支。

4. 危险的补偿。通过保险的补偿，确保社会再生产的继续和人民生活的安定。

从以上分析看，社会保险和人身保险在一些基本原理上是共同存在、相互联系的。

（二）社会保险与商业人身保险的区别

社会保险同商业保险虽然都具有互助互济、分担危险、保障人民生活安定、维持经济繁荣的功能，但是二者在性质上有着根本的区别。具体表现在以下几个方面：

1. 保险目的和性质不同。前者是强制性的社会保障，不以营利为目的，属社会福利性质；后者是金融企业的经营活动，以营利为目的和减少经济损失为前提，并根据投保额决定补偿额。遵循“多投多保，少投少保，不投不保”的原则，纯属经济性质。

2. 保险对象和作用不同。前者的对象是社会劳动者，目的在

于保障他们在老弱病残和失业时的基本生活；后者以人的身体为保险对象，被保险人可以根据自己生命的不同阶段，身体的不同部位，或根据可能出现的危险进行投保，以期获得一定的经济补偿。

3. 权利与义务对等关系不同。前者强调劳动者必须履行社会劳动的义务，缴纳了社会保险费，方能获得享受社会保险金的待遇和权利，权利与义务基本对等；后者的保险金额取决于投保时缴纳保费的多寡，以投保额决定偿还额，权利和义务体现在金钱关系的对等上。

4. 保障水准不同。前者出发点是保障劳动者的基本生活；后者的保障水平完全以投保人所缴纳保险费的多少为标准，人们要想享受较高的保险水准，便须多缴纳保险费与延长投保年限。

5. 立法范畴不同。前者属于社会立法范围；后者是企业金融活动，属于经济立法范畴。

6. 管理体制不同。前者属于国家主办，属于行政管理体制；后者是金融企业，保险的经营主体是由国家有关部门审查批准的专门经营保险业的法人，保险公司作为相对独立的经济实体，自主灵活经营，属于财政金融体制。

以上分析了社会保险与人身保险原则性的区别。实践证明，社会保险较之人身保险有许多难以替代的特殊社会管理职能，主要表现在以下几方面：

1. 社会保险某些项目（如退休、残疾及家属救济等）的支付是长期的，待遇水平又是与工资高低相联系的。工资总水平取决于多方面因素，如，生产力发展水平、职工人员构成及工资等级水平等。职工队伍的构成在变化（包括年龄组的变化等等），工资等级水平也在变化。从动态来看，职工工资的等级水平在不断提高，退休职工的退休费如果与工资指数挂钩，退休费不断提高，才能保证已退休职工随整个国民经济的增长而提高生活水平，这是商业性的人身保险难以做到的。

2. 社会保险能适应社会因素变化的影响，如，人口老化发展的趋势，经济高涨与衰退的变动，物价指数上涨等引起退休费的变动等。社会保险可以通过调整费率及待遇水平与之相适应；人身保险不仅不能承受以上社会因素变化的影响，而且商业保险公司有时还有破产倒闭的可能，保险金的保值也很难保证。

3. 社会保险需要大多数人参加，并保障大多数人的基本生活水平。社会保险作为政府行为通过立法和行政手段强制征收，对贫困对象，当收入低于国家规定的生活标准时，可以免缴保险费（如失业期间），由国家财政做后盾，保险性强；这与人身保险投保自愿，“多投多保，少投少保，不投不保”的原则迥然不同。

4. 社会化大生产要求劳动力合理流动。一个劳动者一生可能在几个企业、部门、地区工作，社会保险统筹保险基金，可以适应这个要求，把被保险人一生的保险关系衔接起来，不致中断。这一点，也是人身保险难以做到的。

5. 社会保险的保障是通过现金补偿和服务两方面来实现的。社会主义国家的社会保险不仅仅支付保险金，而且联系着千百万群众和千家万户，它与群众工作、思想工作，特别是对孤寡老人的服务联系在一起；保险公司的人身保险则主要体现货币的支付关系，缺少服务的内容。

正确区别两者的关系，有助于我们对两者制定不同的政策，以使两者共同在市场经济中发挥作用。

（三）商业人身保险可以作为社会保险的补充

党的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》中指出：“发展商业性保险业，作为社会保险的补充。”社会保险需要商业性保险作补充，其原因是完全由人身保险代替社会保险，目前世界上还没有先例。西方发达国家的人身保险有了很大的发展，但并没有取代社会保险。在我国，以人身保险作为社会保险的补充，是因为目前我国生产力水平还比较低，社会保险尚未普及到全社会的劳动者。那些没有受到社会保

险覆盖的公民，完全可以根据自愿向商业保险公司投保，以保护自己免遭风险的损害。已享受社会保险待遇的部分职工，保障的程度也不高。为了扩大社会保险的覆盖面和提高部分有缴纳保险费能力职工的保障水平，积极发展人民保险公司的养老保险和医疗保险，是有积极意义的，也是深受劳动者欢迎的。据此，在我国现时条件下，社会保险机构完全可以和中国人民保险公司通力合作，前者负责工资劳动者的社会保险，后者负责一切未被覆盖在社会保险制度之下的公民和劳动者的人身保险。

社会保险与商业保险虽有质的区别，但不是对立的，当社会保险覆盖面还不能覆盖全社会时，商业的人身保险作为社会保险的补充，对社会的安全和经济的发展，同样起到积极作用。我们在举办社会保险的同时，不能排斥商业人身保险的作用，应以积极的态度促进它的发展。在我国，不仅要发展以社会保险为主体的社会保障制度，而且还要大力发展商业人身保险。

第三节 社会保障其他各组成部分的概念及其运作特点

一、社会救济

社会救济是由国家和社会按照法定的标准，向不能保持最低限度生活水平的公民，提供满足其最低生活水平的物质援助的一种社会保障制度。社会救济的目标是克服贫困，从这个意义上说，现实生活中的贫困现象决定了社会救济内容。按贫困的原因分析，社会救济应包括自然灾害救济、孤寡病残救济、城市困难户救济、失业破产救济。具体救济对象大致有：农村贫困户、城市贫困户、城乡特殊困难对象，如灾民、五保户等。

社会救济的运作特点是：

1. 强调国家和社会对公民的责任和义务,在权利和义务方面具有单向性。

2. 由国家财政提供救济资金,资金来源单一,属于非个人缴费制度。

3. 只有在公民陷入规定的困境之后,才能取得。

4. 必须经过家庭经济调查,确实证明公民不能保证最低生活之需时,才给予救济。

5. 个人申请是发放救济的必要条件。

6. 强调保障最低生活水平。所谓最低生活水平,可以从绝对意义上理解和界定,即保有维持生命所必须的最低限度的饮食、穿戴和居住条件,而不致受冻挨饿。这也就是常说的绝对贫困。也可以从相对意义上理解和界定,即享有在当时、当地生产力水平下相对来讲属于数量最少的消费资料和服务。实际上是已脱离绝对贫困,而属于一种相对贫困。

二、社会福利

社会福利,有广义和狭义之分。广义的社会福利,泛指有关改善社会成员物质文化生活的一切举措。差不多把它当作社会保障的同义词。这在世界许多国家,特别是西方发达国家,大体上都是这样。狭义的社会福利,则把社会福利作为社会保障制度中的一个具体方面或特定的领域,即指专为社会弱者所提供的带有福利性质的社会服务和保障。

在我国,通常是把社会福利作为社会保障制度的一个重要组成部分来对待的。现行体制决定了我国的福利工作是分别由政府中的劳动、卫生、文化和民政等不同的职能部门来管理的。其中由劳动部门所分管的那一部分福利工作,形成了一个专有的概念,统称为“职工福利”。由卫生和文化部门所分管的那些社会福利,一般称之为“社会公益事业”。而只有民政部门所分管的各项社会福利工作,由于它包容了世界大多数国家社会福利的传统内容,即“政府和社会组织为满足各类社会弱者及遇有一定困难的社区成

员之基本物质、文化需求所提供或组织实施的带有福利性的社会服务与保障”，因此始终被称之为“社会福利”，或“社会福利事业”。

作为社会保障的组成部分，我国政府民政部门主管的社会福利主要包括三部分内容：

1. 社会福利事业、残疾人的社会福利生产和社区福利服务。社会福利事业，主要包括国家公办和多种社会力量兴办的城市社会福利院、光荣院、孤残儿童福利院、精神病院、荣军医院、SOS儿童村、老人公寓和农村集体举办的乡镇敬老院、光荣院等。

2. 残疾人的社会福利生产和假肢的科研与生产。主要指国家、集体和各界为帮助有一定劳动能力的残疾人实现劳动就业而举办的各种生产经营活动，包括研制和生产残疾人使用的各种假肢、矫形器等，国家从政策上予以一定的扶植保护及优惠。

3. 社区福利服务是指在政府指导下，依托街道、居委会，通过动员社会各方面力量和组织社区群众开展社会互助，为社区成员提供各种福利服务和便民利民服务，它是社会福利工作在改革开放的新形势下开辟的新领域。

由此，我国的福利亦即民政部门所主管的社会福利工作就围绕这几个方面展开了。

综上所述，社会福利，无论是广义的还是狭义的，其运作特点是：

1. 资金由国家和社会提供，享受者不缴费。
2. 保障对象是需要社会帮助的部分公民或全体公民，具有普遍性。
3. 目的是保证社会弱者的基本生活和提高全体公民的生活水平 and 生活质量。
4. 突出服务性，尤其重视提供社区服务和设施。

三、优抚安置

优抚安置是国家和社会按照规定的优抚对象，对其提供确保

一定生活水平的资金和服务的带有褒扬和优待抚恤性质的特殊保障制度。从我国的情况看，优抚安置的内容大致包括：军人死亡抚恤、军人伤残抚恤、军人退役安置、军人退休安置、军人及其家属的社会优待。

优抚安置不是一种新的社会保障形式，它是一项针对特殊对象的横向的综合性的社会保障制度。其运作特点是：

1. 保障对象只限于法定的优抚对象。法定的优抚对象包括：现役军人；退伍、复员、转业军人；军队离休、退休干部；现役军人家属；烈士家属；牺牲、病残军人家属；革命伤残军人；其他特殊时期、特殊地区的特殊对象。

2. 保障水平较高，应该确保优抚对象的生活水平略高于当地群众的平均水平。

3. 对优抚对象不但提供资金保障，同时还提供服务保障。

4. 采取的手段包括社会保险手段、社会救济手段和社会福利手段。

5. 保障基金和服务由国家和社会负担。

四、社会互助

社会互助，是不同地域或同一地区的社会组织之间、公民之间，以及同一社会组织内部的公民之间，在某一部分社会组织或某一部分公民遭遇某种风险而发生经济或生活困难时，由其他社会组织或公民给予物质或服务援助的行为。社会互助是对基本社会保障的一种补充和完善。

社会互助的内容是非常广泛的，例如，国内外的雇用组织、社会团体和公民对灾民捐款、捐物；某些富裕地区对贫困地区以及城市对农村的“对口支援”；中国青少年基金会发起的“希望工程”；企业单位内部的职工互助基金会，以及建立在自愿、自治、自助、互助基础上的城乡社区服务、邻里互助等。

社会互助，在运作上具有以下特点：

1. 社会互助是建立在社会组织或公民自愿基础上的，有时也

需要政府或某些社会组织出面号召和组织，但它不是政府行为。

2. 社会互助是面向全体成员的，是双向的，遇到困难的公民可以接受他人的援助，但在条件好转时，也应作出努力帮助其他遇到困难的人。

3. 社会互助强调的是义务，而不是权利。

4. 社会互助一般是建立在人道主义基础上的，它有助于培养和发扬集体主义和社会主义道德新风尚，有利于建立良好的人际关系和社会风气，促进社会和谐和安定。

五、个人储蓄积累保障

对个人储蓄积累保障，有三种理解和界定：

一种是国际劳工组织的观点，称之为储蓄保险基金或公积金。它是指一些国家，特别是那些经济仍处于发展中国家适宜采用的方法，一般称之为“中央公积金计划”。储蓄基金是一种强制性的储蓄手段，工人和雇主按规定向中央储蓄基金会缴纳保险费，加上定期的利息收入，单独记入个人贷方账户。当发生年老、丧失劳动能力或患病时，将积累的储蓄加利息发给工人或其家属。有人认为，这不是一种真正的社会保障计划，因为被保护的工人之间不分担风险。此外，在遇到通货膨胀时，积累的储蓄会失去部分购买力。因此，有些人士主张，应在适当时期把储蓄基金制度转化为社会保险制度。

另一种理解和界定是：对没有建立起社会保险制度的地区或没有列入社会保险范围的公民，在有收入的时期，将部分收入储蓄起来，以备减少、中断收入时维持生计之用。储蓄的方法既可采取银行存款方式，也可采取向人寿保险公司投保的方法。

第三种理解和界定是：对已包括在社会保险范围内的劳动者，除向社会保险机构按标准纳费外，再另外定期或不定期缴纳保险费，以作为补充保险；或另外向人寿保险公司投保，以作为社会保险的补充。

在以上三种理解和界定中，如果把个人储蓄积累保障同社会

保障其他五个组成部分区分和并列，则应当是上述三种中的第二种。但不管做哪一种理解和界定，个人储蓄积累保障都是有积极作用的，其运作特点是：

1. 强调的是自我保障。
2. 除“中央公积金计划”外，储蓄积累保障是自愿性的，储蓄积累水平决定于储蓄能力和对此重要性的认识。
3. 劳动者或公民之间不分担风险，没有互济性。
4. 有可能遭遇通货膨胀危险，降低储蓄基金购买力。

第四节 社会保障的地位和作用

一、社会保障的地位

（一）社会保障是现代社会的一项基本制度

社会是由人组成的，每个人在其一生中，都要遇到生、老、病、死问题，同时，谁也难以完全避免伤残和失业的风险。而这些问题和风险所造成的经济困难，仅靠个人和家庭的力量是难以抗拒和承担的，这就要求建立起在个人责任基础上的社会互济保障制度。现代不同社会制度的国家，尽管建立和实行社会保障制度的目的和方式有所区别，但都把社会保障作为维护社会安定和发展经济的一项基本社会制度。

一个没有社会保障的国家，很难想像怎么维持一个社会的正常运转。

（二）社会保障是市场经济运行的必要条件，是市场经济的重要组成部分

在市场经济条件下，激烈的市场竞争要求生产要素，尤其是劳动力要素流动和资本存量的重新组合，以实现社会经济资源的合理配置，达到更高的经济效率。但如果没有完善的社会保障体