

SHEHUIBAOZHANG
YEWUJIANGZUO

社会保障业务讲座

劳动和社会保障部人事教育司组织编写

中国劳动社会保障出版社

社 会 保 障 业 务 讲 座

SHEHUI BAOZHANG

YEWU JIANGZUO

劳动和社会保障部人事教育司组织编写

中国劳动社会保障出版社

· 北 京 ·

版权所有

翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障业务讲座/劳动和社会保障部人事教育司组织编写. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 1999.9

ISBN 7-5045-2753-X

I. 社…

II. 劳…

III. 社会保障—政策—中国

IV. D669.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 39889 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

*

北京市朝阳区北苑印刷厂印刷 新华书店经销

850×1168 毫米 32 开本 7.5 印张 192 千字

1999 年 10 月第 1 版 1999 年 10 月第 1 次印刷

印数: 5000 册

定价: 19.00 元

《社会保障业务讲座》编委会名单

主 任 张左己

副主任 刘雅芝

成 员 刘永富 党晓捷 焦凯平

毛 健 乌日图 姚 宏

孙建勇 袁彦鹏 杨秀清

胡晓义 唐云岐 张梦欣

(按单位顺序排序)

Apr 20/03

序

党的十五大提出，要建立健全社会保障体系。建立健全以养老、医疗、失业保险为主要内容的社会保险制度，使广大城镇劳动者得到基本的社会保障，对于维护广大劳动者的合法权益，调动劳动者的积极性，对于深化国有企业改革，建立现代企业制度，对于建立社会主义市场经济体制，保证我国经济持续、快速、健康发展和社会的稳定与进步，都有着十分重大的意义。

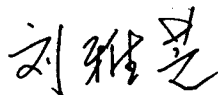
在我国，社会保障尚属一项新的事业，需要从理论与实践、历史与现实、国内与国外各个方面深入了解，系统把握。特别是在当前，社会保障制度改革处在攻坚阶段，有大量不熟悉的东西需要我们去学习和掌握，

去了解和探索，有大量的新问题需要我们去研究和解决。我们不但要能制定社会保险领域里的政策规定，而且还要去组织实施，这就要求我们必须努力学习社会保险方面的知识，尽快熟悉社会保险业务，成为真正的内行和专家。

有鉴于此，部人事教育司组织编写了《社会保障业务讲座》一书，目的是想使劳动和社会保障系统的干部职工对社会保障的理论和实践有一个比较系统、全面的了解。

我们殷切地希望，各级劳动和社会保障部门的干部职工，通过组织学习《社会保障业务讲座》等有效途径，使自身的理论水平、政策水平不断提高。同时，在积极投身劳动和社会保障制度改革的实践中锤炼自己，使自身的实际工作能力提高到一个新的水平，把劳动和社会保障事业全面推向 21 世纪。

劳动和社会保障部副部长

Handwritten signature of Liu Yizhi in black ink.

1999 年 7 月

目 录

第一讲	社会保障制度概述	刘永富 (1)
第二讲	养老保险制度改革	焦凯平 (28)
第三讲	城镇职工基本医疗保险制度改革	乌日图 (48)
第四讲	失业保险制度改革	毛 健 (93)
第五讲	工伤保险制度改革	姚 宏 (117)
第六讲	生育保险制度改革	姚 宏 (132)
第七讲	社会保险基金管理	胡晓义 (149)
第八讲	社会保险基金监督	孙建勇 (181)
第九讲	社会保障法制建设	党晓捷 (213)
后 记		(230)

第一讲 社会保障制度概述

劳动和社会保障部办公厅 刘永富

一、社会保障制度在社会进步中的地位与作用

(一) 社会保障制度的基本概念

“社会保障”一词系由英语“Social Security”翻译而来。它最早被使用在法律文献之中，是1935年美国颁布的《社会保障法》（Social Security Act）。此后，社会保障一词逐步被世界各国在建立对社会成员给予物质帮助的法律制度中以及国际劳工组织在国际劳工公约和建议书中正式使用。新中国诞生以后，我国社会保障工作在党中央和国务院的领导下开展起来，50年代的政府工作文件中开始使用“社会保障”这一名词概念。在当代，社会保障对世界各国来说已经不仅是一个名词，而是一项重要的法律制度的总称，它已在社会生活中被广泛使用和为人们所普遍接受。

社会保障的目的是通过国家或社会出面来保证社会成员的基本生活权益和不断改善、提高社会成员的生活质量，促进并实现

社会的稳定发展。社会保障制度是指国家为了保持经济发展和社会稳定，对公民在年老、疾病、伤残、失业、生育、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。在现代社会里，社会保障制度是一个国家的基本经济社会制度之一，是国家通过立法建立起来的。社会保障法是调整在社会保障中发生的各种权利义务关系的法律规范的总称，是社会保障制度的法律表现形式。世界各国由于社会经济制度、经济发展状况、价值取向、法律文化传统等方面的不同，社会保障的项目内容体系各有差异。有的国家社会保障项目非常庞杂，包括十几种甚至上百种，项目内容体系也各不相同。但概括起来，一般包括社会保险、社会救济、社会福利、社会互助和优抚安置等几大内容体系。

目前，我国社会保障体系主要包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置四项内容。社会保险是指以劳动者为保障对象，以劳动者的年老、疾病、伤残、失业、生育等特殊事件为保障内容，国家依法强制实行的一种社会保障制度。社会救济也称社会救助，是国家对因意外事件或自然灾害等原因造成生活困难，以致于无法正常生存的公民，无偿给予物质帮助，提供生存保障的制度。社会福利是国家和社会通过各种福利服务、福利企业、福利津贴等方式，使全体社会成员在享受基本生存权利的基础上，随着社会经济的不断发展而提高生活水平的社会政策的总称。优抚安置也称社会优抚，是国家和社会对军人或其家属提供一定生活水平的救济金、伤残抚恤、退伍安置及其他社会优待的社会政策的总称。我国多年来研究社会保障内容体系，主要是对这四个方面研究。随着社会经济的发展 and 变化，我国社会保障制度的范围和内容将在原来的基础上不断扩大。

在我国社会保障体系中，社会保险是重点内容，是整个体系的支柱。我国实现工业化、现代化的基础与重点在城市。城市经

济发展状况，也直接影响到农村经济，因此，我国社会保险的适用范围主要是城镇劳动者。

目前我国社会保险的主要内容有五项：(1) 养老保险。它是面向劳动者并通过向企业、个人征收养老保险费形成养老保险基金，用以解决劳动者退休后的生活保障问题的一种社会保险制度；(2) 医疗保险。它是国家和社会为社会成员的健康和疾病医疗提供费用和服务，以保障和恢复其健康的一种社会保险制度；(3) 失业保险。它是面向劳动者并通过筹集失业保险基金，用以解决符合规定条件的失业者的生活保障问题的一种社会保险制度；(4) 工伤保险。它是面向企业或用人单位筹集工伤保险基金，用以劳动者因工负伤，暂时或永久丧失劳动能力后的工资收入补偿、医疗护理、伤残康复以及生活照顾措施的一种社会保险制度；(5) 生育保险。它是面向用人单位及个人筹集生育保险基金，用以解决生育妇女在孕、产、哺乳期间的收入补助和医疗护理方面问题的一种社会保险制度。

社会保险的性质，概括起来讲，有以下四个方面：(1) 强制性。所谓强制性就是指国家通过立法强制实施，参保人必须参加，承保人必须接受，双方都必须按照规定的费率缴费。社会保险的强制性，旨在保障劳动者的收入安全，这种强制是必要的。如果一个人的收入尚不安全，势必影响其生活，影响社会安定。与其让人选择这样的自由，不如限制其自由，强制其参加社会保险。社会保险的强制性，对于使用劳动力的单位同样具有法律约束作用，即用人单位必须依法为职工缴纳社会保险费，维护职工的基本权益。(2) 保障性。所谓保障性，就是保障人们的基本生活，以从根本上安定社会秩序。这是实施社会保险的根本目的。工业化、都市化带来了一系列的社会、经济问题，其中最大的问题，莫过于劳动者丧失收入，生活陷于贫困。社会保险的作用，就是对劳动者的收入安全起到保障作用，使其在失去收入之后，

仍能维持基本生活。保障性是从社会角度讲的，不是只保障少数人，也不是一时一事的保障，它应该至少对特定的劳动者群体提供保障。其保障水平也应该随物价、工资、生产水平的变化而变化。(3) 福利性。所谓福利性，就是社会保险不以盈利为目的，必须以最少的花费，解决最大的社会保障问题。社会保险的经费来自用人单位、职工、政府三个方面。因为费用是几方面分担的，个人的负担就不会重。国际劳工组织规定，社会保险费个人最多只能负担一半，这是极限，不能超过。同时，参加社会保险手续应当简便易行。社会保险的福利性，还表现在社会保险除了有现金给付的方式以外，还有医疗护理、职业康复、职业介绍以及许许多多的老年活动方面的服务等保障方式。(4) 社会性。社会性也称普遍性，它是指社会保险应尽可能在全社会普遍实施，使覆盖面尽可能涵盖所有劳动者，以至全体社会成员。社会保险的社会性，还表现在它的国际性上。随着国际交往的增多，国际间移民和人民来往越来越多，社会保险的实施范围，已经扩大到本国边境以外。许多国家间都订有双方或多方互惠协议，以保护旅居国外的本国人平等享受社会保险的权利与义务。社会保险已经成了国际交往的惯例。国际惯例要求保持移民在居住国已经获得的保险权利，并继续获得居住国的社会保险权利。国际劳工大会在这方面专门通过的公约和建议书有《建立维护社会保险权利的国际制度公约》和建议书、本国人和外国人在社会保障方面享受平等待遇的公约、《社会保障最低标准公约》等等。

(二) 社会保障制度的产生与发展

虽然人类社会最原始的社会保障思想的萌芽，可以追溯到远古时代的天命主义襁褓论，但现代意义上的社会保障制度是伴随着人类社会从农业社会向工业社会的迈进而产生和发展起来的，它是人类社会和生产力发展到一定阶段的产物，是社会进步的一

种表现。在自然经济社会里，社会成员的生活保障是以自给自足的小农经济为基础的，体现为家庭自我保障，并未形成社会保障制度。当人类社会进入资本主义社会之后，生产方式发生了根本性变革，劳动力已不是家庭的劳动力，而是社会的劳动力，在劳动者因疾病、伤残、年老和失业，不能通过劳动获得收入，生存发生困难时，要求社会给予保障，于是社会保障便应运而生。

现代社会保障制度的产生和发展，大体经历了以下三个阶段：第一阶段，自发互助阶段。18世纪初，资本主义还处于手工工场阶段，劳动条件很恶劣，工伤事故很严重，工人收入微薄，劳动者为求生存，自发组织起来进行互助，解决生活中由于意外事故给自己和家庭带来的不幸。互助资金仅限于工友之间自筹。第二阶段，有组织的互助阶段。资本主义发展到大机器生产阶段，工人单凭自发互助已难以抵御事故和贫困的威胁，于是出现了“预防互助会”、“共同救济会”等集体互助形式，这是工人在风险面前的一种自我防卫措施。这种自我防卫措施数量日增，规模日大，形成一股潮流。在这一阶段基金除工友之间自筹外，已迫使企业主加入。第三阶段，国家立法阶段。19世纪中叶以后，随着大生产的发展，阶级斗争日益激化，工人阶级自觉走上政治舞台，迫使政府当局实行强制性的社会保险，使社会保障进入了国家立法阶段。基金形成国家、企业和个人分担的形式。

现代资本主义国家社会保障制度的产生和发展，实质是工人阶级为生存权利而斗争，当政者为调整利益关系，缓和社会矛盾的结果。资本主义生产方式发展到19世纪，自由竞争的激烈客观上产生了建立社会保障制度的需要。同时，资本主义经济的发展也具备了建立社会保障制度的物质基础。1883年，德国俾斯麦政权把各地工人自动组织的互助补助基金“国有化”，制定了《疾病保险法》，其后又相继颁布了《工伤保险法》和《养老、残疾、死亡保险法》，从而奠定了德国社会保险法的基础，并且成

为世界上第一个建立社会保险制度的国家。俾斯麦曾以“铁血宰相”而著称。他在解释政府为何要为工人搞社会保险时直言不讳地说：“一个希望得到养老金的人，一般不会好斗，而且易于管理。”一语道破天机。但德国颁布的三部法律，客观上确实起到了调整劳资关系，缓和社会矛盾的效果，被称为“三部大法安天下”。随后，欧洲其他资本主义国家也分别根据本国情况制定了不同的社会保险法律。美国作为后起的资本主义国家，在罗斯福当政时期，为了缓解失业、老年化等社会矛盾，于1935年正式颁布了《社会保障法》。罗斯福把它看做是其“新政”的“基石”，以此减少社会冲突，稳定社会政治经济秩序。第二次世界大战以后，各国在恢复经济的过程中，不断完善社会保障制度。比较有影响的是英国伦敦学院院长和劳工介绍所所长贝弗里奇，受政府委托起草《社会保障和有关福利问题》的报告，该报告主张享受社会保障是每个公民的权利，受保者按统一标准缴费，按统一标准领取津贴和救济，发放津贴或救济以保证正常生活的需要为标准等等。这个计划原则上被政府批准，历史上被称为“贝弗里奇计划”。西欧北美一些国家则实行了“从摇篮到坟墓”或“从胎儿到天堂”的福利政策。当今世界已经有160多个国家和地区建立了社会保障法律制度。社会保障法律制度在当代各项法律制度中占有重要地位，它成为各国治国安邦的一种基本手段。在某种意义上可以说，社会保障制度的完善与否，已经成为体现一个国家社会文明进步程度的标志之一。

（三）社会保障制度在社会进步中的重要意义

社会保障制度对于实现社会的稳定发展意义重大，它在社会进步中具有十分重要的地位与作用，概括起来讲，表现在以下几个方面：

1. 社会保障制度是建立和发展市场经济的必然要求

市场经济是人类社会历史进步过程中不可逾越的经济发展阶段，而社会保障制度是市场经济建立和发展的必要条件之一。保护劳动力的再生产和合理配置劳动力资源是市场经济的客观要求。在市场经济条件下，竞争机制所形成的优胜劣汰，必然会造成部分劳动者被迫退出劳动岗位，从而使其本人和家庭因失去收入而陷于生存危机；社会保障通过提供各种帮助使这部分社会成员获得基本的物质资料，维持基本生活水平，从而使劳动力的再生产成为可能。市场经济要求建立劳动力合理流动机制，社会保障通过建立全社会统一的保障网络，打破了劳动者自我保障或企业保障的局限，使劳动者在更换劳动岗位和迁徙时没有后顾之忧，促进了劳动力的合理流动与合理配置。同时，随着市场经济的发展，日益增多的社会保障项目必然给社会成员提供更多的社会保障服务，而社会保障服务性工作的增多，也会增加劳动者的就业机会。此外，市场经济要求平衡社会供求关系，保持投资结构的合理化和保证投资收益。社会保障的支出是随着市场经济的增长或下降的运行变化情况而增减的。在经济发展强劲、失业率下降时，社会保障的支出会相应地缩减，社会保障基金的存储规模必然会因此增大，从而减少社会需求的急剧膨胀；而当经济衰退、失业增加时，社会保障的支出会相应地增多，给失业人员和生活困难的人们提供相应的购买能力，刺激社会的有效需求，并在一定程度上促进社会经济的复苏。可以说，社会保障具有调节市场经济中供求关系的蓄水作用，能够在一定程度上平抑经济过热或过冷的现象，促进国民经济的良性循环。目前，国际社会对社会保障制度在市场经济中的作用已经形成这样的共识，即社会保障不能被简单地看做是国家的一种负担，而应该把它看做是为了在经济中使生产能力、效率和动力保持高水平的一种手段；如果一个国家缺少完备的社会保障体系，特别是缺少产业工人的社会保险，那么这个国家构建任何一种市场经济体制都是不可能的。

2. 社会保障制度是社会公平的“调节器”

社会公平是人类社会稳定发展的客观需要。社会公平体现在经济利益方面主要是社会成员之间没有过分悬殊的贫富差别，即所谓“不患贫，患不均”。（在市场经济条件下，收入分配机制与竞争机制相联系，必然形成社会成员之间在收入分配方面的不均等，）甚至收入差距十分悬殊，强者成为富翁，弱者陷于困境。（为了解决这一社会问题，政府必须对社会经济进行干预，通过提供社会保障措施和对社会成员的收入进行必要的再分配调节，将高收入者的一部分收入适当转移给另一部分缺少收入的社会成员，保障低收入者的基本生活，从而在一定程度上缩小社会成员之间的贫富差距，弥补市场经济的缺陷，缓和社会矛盾，促进社会公平目标的实现。）

3. 社会保障制度是维护社会稳定的“安全网”

没有社会的稳定，就没有经济的发展和社会的进步，社会保障正是社会稳定的重要防线。社会保障制度本身就是一种安全体系，它通过对没有生活来源者、贫困者、遭遇不幸者和工薪劳动者在失去劳动能力或工作岗位后，给予救助，满足其基本生活需要；通过保证其基本生活需要，消除社会成员的不安全感，以维护社会稳定。因此，社会保障是维护社会稳定的“安全网”和“减震器”。

二、当代世界各国社会保障制度概况

（一）世界各国社会保障制度的主要类型

由于世界各国的社会制度不同，经济发展水平不等，文化历史各异，建立社会保障制度的时间长短不一，因而形成了不同类型的社会保障制度。按照常用的分类标准，当今世界各国的社会

保障制度主要分为四种类型：

1. “传统型”模式。美国、日本等许多发达的资本主义国家都实行该类制度。这类社会保障制度实行“选择性”的保障原则，即对不同的社会成员适用不同的保障标准，社会保障费用由国家、雇主和劳动者三方负担，社会保障的待遇给付标准与劳动者的个人收入和社会保障缴费相联系，强调劳动者个人在社会保障方面应承担的责任。

2. “福利型”模式。英国、瑞典、挪威等西欧和北欧部分国家实行该类制度。这类社会保障制度实行“普遍性”的保障原则，社会保险基金主要来源于国家税收，社会保障的范围包括“从摇篮到坟墓”的各种生活需要，给付的待遇标准是统一的。这种制度下的社会保障待遇水平过高，国家负担过重，正在被迫进行调整。

3. “国家型”模式。前苏联以及东欧等国家都曾实行该类制度。这类社会保障制度坚持“国家统包”的保障原则，社会保障费用由国家和用人单位负担，职工个人不必缴纳保障费用，社会保障的范围包括了职工的基本生活需要，社会保障事务由国家统一设立的机构经办，职工参加管理。这种社会保障制度的弊病很大，保障费用完全由国家和用人单位包揽，造成企业负担过重，不利于企业参与市场竞争，不利于劳动力合理流动，不利于职工个人树立自我保障的意识。中国在计划经济体制下实行的社会保障制度，就属于这种类型。

4. “储蓄型”模式。新加坡、马来西亚等新兴市场经济国家大都实行该类制度。这类社会保障制度实行“个人账户积累”的原则，社会保障费用由劳资双方按比例缴纳，以职工个人名义存入个人账户，在职工退休或有其他生活需要时，将该费用连本带息发给职工个人。这种社会保障制度有利于树立自我保障意识，保障劳动者的基本生活需要，但它存在不能对保障基金进行必要

的使用调剂和不能发挥社会保障互助功能的缺陷。

(二) 当代社会保障制度的主要特点

尽管当代世界各国的社会保障制度类型不同，但却显示出这样一些共同的特点和规律：

1. 依法建立社会保障制度，发挥国家的主导作用。在现代社会里，社会保障是由政府管理的一项社会事务，政府本身就是社会保障法律关系的重要主体。社会保障法律所调整的是利益冲突关系，经营者为追求利润，降低人工成本，不会主动为社会保障基金增加投入，社会成员为了分享社会发展成果，又要求实现社会公平。国家应当而且也能够主动地利用对社会的干预手段，通过立法，调整利益冲突，建立符合社会公共利益的社会保障制度。社会保障从“家庭自我保障”和“慈善救济”发展到现代意义上的社会保障，正是各国政府运用法律手段强制推行的结果。

2. 社会保障制度的建立和发展，与社会发展阶段和经济发展水平相适应。世界各国的社会保障制度所确定的社会保障对象、项目、待遇水平，无一不受到本国社会经济发展阶段和经济发展水平的制约与影响。各国的社会保障制度都随着本国经济的发展，呈现出社会保障范围由窄到宽、项目由少到多、标准由低到高的共同特点。例如，德国于 1883 年建立社会保障制度时，其保障对象仅为工商业和手工业工人，直到 1957 年，农业工人才被纳入社会保障的范围。美国从 1935 年公布《社会保障法》以后，到 1950 年才通过立法确定了养老保险待遇标准；从 1950 年到 1998 年，美国根据社会经济发展水平，对此标准先后修改了 32 次，养老保险待遇水平不断提高。受亚洲金融危机的影响，新加坡经济衰退，1998 年 11 月 24 日，新加坡政府宣布从 1999 年 1 月起在两年内把雇主向国家缴纳的养老抚恤基金的缴款数额由工人工资的 20% 下降到 10%；工人和政府官员的薪水削减 5%~8%。