

共话时政

十七大热点通俗读物

丛书主编：邢贲思 副主编：易冰

构筑保障人民 基本生活的安全网

——加快建立覆盖城乡居民的
社会保障体系

谢琼 著

人民出版社

共话时政

十七大热点通俗读物

丛书主编：邢贲思 副主编：易冰

构筑保障人民 基本生活的安全网

——加快建立覆盖城乡居民的
社会保障体系

谢琼 著



人民出版社

责任编辑:洪 琼 田 园

封面设计:周文辉

版式设计:陈 岩

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

构筑保障人民基本生活的安全网——加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系/ 谢琼 著.

-北京:人民出版社,2008.2

(十七大热点通俗读物)

ISBN 978-7-01-006882-4

I. 构… II. 谢… III. 社会保障-中国-学习参考资料 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 018254 号

构筑保障人民基本生活的安全网

GOUZHU BAOZHANG RENMIN JIBEN SHENGHUO DE ANQUANWANG

——加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系

谢 琼 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:4

字数:60 千字 印数:00,001-10,000 册

ISBN 978-7-01-006882-4 定价:7.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

出版说明

为深入学习贯彻党的十七大精神，根据中央关于“宣传贯彻十七大精神要贴近实际、贴近生活、贴近群众，善于用事实说话、用典型说话、用数字说话”的要求，我社特组织编写了《十七大热点通俗读物》丛书，邀请众多相关领域的专家学者，围绕党的十七大报告提出的一系列新思想、新观点、新论断，针对干部群众学习贯彻过程中普遍关心的热点、难点问题，用“一题一书”的形式进行阐释与讲解，每本书篇幅简短精练，观点准确，力图做到形式活泼，深入浅出，通俗易懂，成为广大基层干部群众、青年学生进一步学习领会十七大精神的重要读本。

加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。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。全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设。完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高保障水平。发扬人道主义精神，发展残疾人事业。加强老龄工作。强化防灾减灾工作。健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难。

——摘自党的十七大报告

目录

CONTENTS

- 一 时代发展要求加快建立健全社会保障体系 /001
- 二 免除困难群众生存危机的社会救助制度 /013
- 三 解除劳动者后顾之忧的社会保险制度 /031
- 四 让社会各群体共享发展成果的社会福利制度 /069
- 五 不可或缺的补充保障 /091

主要参考文献 /112



一

时代发展要求加快建立
健全社会保障体系



(一) 时代发展与社会保障

今天，我们国家已站在一个新的发展起点上，随着经济社会的全面发展、科学发展观的不断深入人心，建立覆盖城乡居民的社会保障体系所需的基本条件已逐步具备，面对大好的发展时机，人人享有社会保障的目标指日可以实现。

第一，政治取向已经非常清晰。近几年的发展实践表明，我们党已对我国所处的时代有了更加理性的判断、对国家发展目标有了更高的追求。党的十七大报告从头至尾都体现了和谐、共享、公平的理念，而公平的实现离不开社会保障，共享的落实依靠社会保障，和谐社会的构建更需要社会保障制度的润滑。另外，胡锦涛总书记在报告中还明确提出了加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系的要求，并细化了一些政策取向，这为我们建设好社会保障体系指明了方向。与此同时，我国政府正在向公共服务型政府转变，近两年已加大了社会保障制度建设的力度，在“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”思想的指导下，健全社会保障制度的力度会进一步加大。

第二，经济条件相应具备。社会保障是用经济手段来解决社会问题的制度安排，没有一定的经济发展水

平，便不会有支撑社会保障制度的物质基础，因此，一定的经济发展水平是建设健全社会保障体系的物质基础。经过近 30 年的持续高速增长，我国国民经济有了很大发展，打下了较丰厚的物质基础。2007 年超过 23 万亿元人民币的 GDP 和超过 5 万亿元人民币的政府财政收入，为构建人人享有保障的制度体系提供了强有力的经济支持。

第三，社会条件日益有利。一方面，贫富差距、劳资冲突、流动人口与当地人口的利益分歧，以及城乡差距、地区差距的客观存在，事实上已形成了对社会保障的强烈需求，这是有利于促进社会保障制度建设的因素；另一方面，公平、正义、共享正逐渐成为社会成员普遍认可的核心价值观，人们由过去只关注自己或者自己所在群体的利益，开始转向关注整个社会的公平问题，从而必然会进一步激发社会成员对公平的社会保障权益的诉求，这样的氛围对社会保障制度建设有极大的促进作用。

第四，改革开放以来尤其是近 10 年来，随着经济社会发展 and 制度本身的不断完善，我国社会保障制度的性质从“配套措施”、“重要支柱”逐步回归到“经济社会发展的调节器、稳定器”，社会保障制度的公平属性逐渐得到恢复，社会保障制度体系建设的目标更加明确，保障对象的覆盖面不断扩大，保障水平也在逐步提

高，保障机构不断壮大。与此同时，以往多年的社会保障改革与制度建设实践，也能够为现阶段加快社会保障体系的建设提供正反两面的经验与教训。此外，我国国民的社会保障观念已由历史上依赖家庭到计划经济时期依赖国家和单位，变为现在开始承认并接受责任分担，有关社会保障的法律制度也在进入快速建设时期。这些均为加快建设社会保障体系奠定了良好的基础。

在上述条件的支撑下，我国的社会保障制度建设必将进入发展快车道，继而进入定型、稳定、可持续的发展阶段。

（二）现代社会保障体系结构与功能

社会保障是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称。其最终责任主体是政府或社会，从而需要由政府或社会统一管理，并体现社会性；其目的是在维护社会公平、正义与实现国民共享发展成果的同时，促进整个社会经济的协调、稳定与和谐发展，从而需要依法实施，并体现出强制性；目标是为社会成员的基本生活权利提供安全保障，以确保他们不因特定事件的发生而陷入生存困境，并体现出公平性；其基本经济后盾为政府财政，既有来源于政府的投入，又有企业或个人的缴费，对于受保障者体现经济福利性，即受保

障者的收益一定大于成本；其项目的设立以特定的社会问题存在为条件，从而具有变动性和发展性；其方式是自成体系的国民收入分配与再分配方式，其运行过程具有自己明显的规律，从而具有特殊性；其概念客观上包括经济保障、服务保障和精神保障三个层次，既要通过现金给付或援助给予国民生活经济上的保障，又要满足国民对有关生活服务的需求，如安老服务、儿童服务等，还要提供文化、伦理、心理慰藉等更高层次的保障。

西方社会保障的发展

在西方，社会保障最早主要是以救灾济贫的形式出现的，既有政府出面组织的救灾济贫事业，也有宗教组织举办的各种慈善事业；1601年英国颁布的《济贫法》被认为是社会保障发展史上的一个重要里程碑，开创了国家以立法形式介入济贫事务的先河；1883年德国《疾病保险法》的颁布标志着现代社会保障制度的产生；1935年美国通过的《社会保障法》以及据此确定的社会保障制度使现代社会保障制度由社会保险制度朝着综合性社会保障制度发展跨了一大步；第二次世界大战后，随着英国政府宣布建立福利国家，社会保障制度开始步入成熟阶段；20世纪70年代末至80年代以来，一些西方国家开始思考以往社会保障政策中出现的各种问题，从而促使现代社会保障制度进入了一个改革、发展与完善时期。

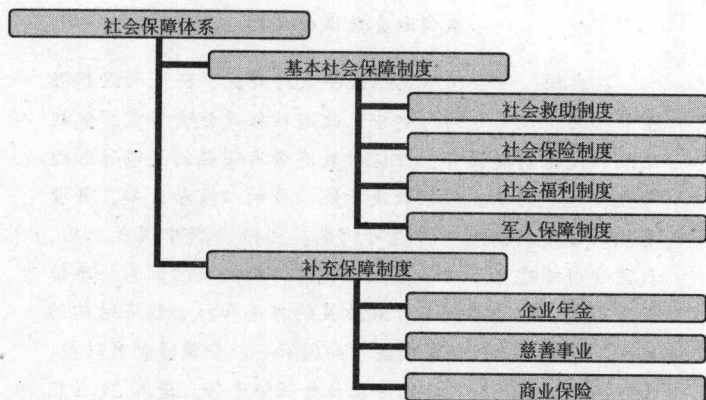
我国社会保障的发展

在我国，社会保障思想最早是与安民、抚民的思想混在一起的，几千年的历史中，政府往往是救灾济贫、优抚及福利设施的提供者，但这种救济带有明显的恩赐性和随意性，数量的多少往往取决于统治者的心情和良知，并没有相对固定的制度对其进行约束。1949年新中国成立后，我国政府曾建立了一个覆盖全民的、板块式的国家—单位保障制度，后随着改革开放政策的推进和社会经济结构的变化，国家—单位保障制逐步向国家—社会保障制度转换，由政府、企业和个人共同分担社会保障责任。进入21世纪后，随着经济的高速增长、构建和谐社会的提出、科学发展观的深入人心，我国社会保障制度也在政府的主导下进入了黄金发展期。

健全的社会保障体系包括基本社会保障制度与补充社会保障措施两大块。前者由政府主导的社会救助、社会保险和社会福利三个不同系统的制度项目组成，构成社会保障制度的主体；后者则是多层次社会保障体系的具体体现，它包括在政府的支持下由民间和市场来解决的企业年金、慈善事业和商业保险制度等，构成对基本社会保障制度的补充，并发挥着有益作用（参见图1—1）。

从这个结构图中，可以发现，我国的社会保障体系是由多个系统构成的。在这一体系中，现行的社会救助

图 1—1 社会保障制度体系框架图



制度包括城市居民最低生活保障制度、农村居民最低生活保障制度、农村五保供养制度、自然灾害应急救助制度、城乡医疗救助制度、城市生活无着流浪乞讨人员救助制度、教育救助、住房救助、司法援助制度等。社会保险制度则包括基本养老保险制度、基本医疗保险制度、工伤保险制度、失业保险制度、生育保险制度等。其中，基本养老保险制度又包括城镇职工基本养老保险制度，机关、事业单位基本养老保险制度和农村养老保险制度；基本医疗保险制度则包括城镇职工基本医疗保险制度、城镇居民医疗保险制度和新型农村合作医疗保险制度。社会福利制度包括残疾人福利、老年人福利、妇女儿童福利、教育福利和住房福利制度等。除此之外，还有体现社会保障体系多层次特征的企业年金、慈

善事业和商业保险等补充保障以及国家针对军人及其家属建立的军人保障制度等。

(三) 社会保障制度发展的目标——

人人享有社会保障

党的十七大报告明确提出，要“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活”。这为社会保障制度的发展明确了目标。覆盖城乡居民的社会保障体系，就是全民共享的社会保障制度。因此，国家其实已经明确了我国的社会保障制度的中期发展目标，这就是到 2020 年建成全面小康社会时，人人享有社会保障是其中的应有之义。

加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系，必须树立正确的发展理念，并理性地选择制度安排。

第一，国民经济的发展成果要直接通过社

社会保障制度的

五大功能

一、社会保障具有润滑社会关系、促进社会和谐的功能。

二、社会保障具有增进人民权益和福利的功能。

三、社会保障具有很强的利益调节功能。

四、社会保障具有促进社会发展的功能。

五、社会保障具有维护社会公平的功能。

会保障制度安排来转化为国民福利，这样才能真正实现执政为民、以人为本、民生为重的追求。马克思主义理论告诉我们，经济和社会发展的最终目标是实现人的全面发展，人的全面发展则需要通过权益的增加和福利的增长来体现。科学发展观的真谛在于协调发展，包括经济社会协调发展、人与社会协调发展以及人与自然协调发展；执政为民、以人为本的真谛在于让全体人民共享发展成果并保证国民福利与经济增长同步，最终实现人的全面发展；构建和谐社会的真谛在于确立公平、正义、共享的核心价值观，并以此指导国家的制度安排与政策措施，保障每一个人都能够快乐地创造和生活。因此，社会保障制度应当成为国家发展的根本目标指向与政府的根本职责所系。

第二，牢固树立社会保障权益公平的取向。社会保障制度天然地创造并维护着社会公平，社会保障制度本身更应该是公平的。经济竞争等其他发展不平衡造成的不公平需要社会保障制度去平滑，这就需要我们抛弃城乡分割、群体分割的传统思维定式，牢固确立全体公民的社会保障权益公平的价值取向，社会保障制度的健全程度也应该用其所体现的公平性指标来衡量。

第三，要确立重点领域，优先解除城乡居民的生存危机与疾病恐惧，同时推进老年保障的全面发展。郑功成教授曾提出优先构建“两免除一解除”社会保障骨架



的观点。他认为，当前迫切需要优先构建可以免除全体国民的生存危机的社会救助体系与可以免除全体国民的疾病医疗恐惧的医疗保障体系，其中建立城乡一体化的最低生活保障制度又构成了现阶段城乡一体化社会救助体系的核心与基础，此后再向综合型的社会救助体系扩展；而从相对公平的多元制度组成的覆盖城乡居民的医疗保障制度，向公平的一元化的覆盖全民的医疗保障体系迈进，显然是医疗保障制度合理的现实选择。与此同时，还应加快建立健全的老年保障体系，因为人口老龄化速度的加快正在给我国现行老年保障制度带来严峻挑战。

第四，要进一步明晰政府责任和落实政府责任。一是从整个制度来看，社会救助制度因是保障贫困群体基本生活的最后安全网，社会福利制度因是老年人、残疾人、妇女儿童等特殊社会群体参与国家发展成果的分享渠道，政府应该承担主要甚至全部责任；社会保险制度因其强调权利义务相结合，政府可以与其保持适当距离，让其自成系统、按照自身的规律独立发展；对慈善事业、企业年金等补充保障措施，政府则主要是创造条件支持其发展。二是对于由制度转型形成的历史债务，政府也应该在厘清责任的基础上承担自己应当承担的责任。三是有必要严格按照政府职能部门的分工，让各主管部门切实履行对相关社会保障制度的监督管理责任，