

CAIZHENG GANBU XUEXI CONGSHU



财政干部学习丛书

郭秀堂 主编

社会保障制度与 资金管理

SHEHUI BAOZHANG ZHIDU YU
ZIJIN GUANLI



经济科学出版社
Economic Science Press

社会保障制度与资金管理

主 编 郭秀堂

副主编 徐联中

主 审 安秀梅

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障制度与资金管理 / 郭秀堂主编. —北京: 经济科学出版社, 2005.5

(财政干部学习丛书)

ISBN 7-5058-4770-8

I. 社... II. 郭... III. ①社会保障-福利制度-研究-中国②社会保障-资金管理-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 014415 号

责任编辑：韩 玲 杨秀华

责任校对：徐领弟

技术编辑：董永亭

社会保障制度与资金管理

主编 郭秀堂

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编辑部电话：88191217 发行电话：88191109

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

河北省财政厅印刷厂印装

690×990 16 开 13.5 印张 240000 字

2005 年 5 月第一版 2005 年 5 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-4770-8/F·4042 定价：21.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

创建学习型

机关提高依法

理财水平

李先石
二〇〇三年
一月

《财政干部学习丛书》策划者名单

总 策 划：齐守印

副总策划：陈金城 左绍伟 郭长悟

策 划 人：杜彦卿 石树鹏 孟祥群 冯鸿雁 黄 奎

《财政干部学习丛书》编委会名单

主 任：齐守印

副 主 任：陈金城 左绍伟 郭秀堂 乔 满 高志立

徐立海 尹立敏 郭长悟 龚大来

委 员：（按姓氏笔画排序）

王中敏 王进同 王洪卫 王秋民 王振东

王晓轩 车殿宝 石树鹏 冯鸿雁 朱 平

邢永春 刘玉梅 许亚琴 刘建秀 吕国新

刘洪林 李 博 杜彦卿 张振川 张鹏柱

张藏慧 赵文海 郑立会 赵宝贵 孟祥群

郭志军 段国旭 姚绍学 郝炳新 高云霄

徐洪杰 徐联中 高景良 徐 静 曹建和

堵皆兵 靳海增

序 言

河北省财政厅组织编写的财政干部学习丛书出版了。这是推动广大财政干部深入学习、提高干部队伍建设的一项基础性工作,是加强执政能力建设和建设学习型机关活动的一个有力载体,很有意义。

当前,我省已经进入全面建设小康社会、建设和谐河北的新阶段,各方面的任务繁重而艰巨。面对新形势、新挑战、新问题,要始终保持党员队伍的先进性和纯洁性,提高执政能力,每一个党员干部都要顺应时代发展的潮流和时代发展进步的要求,把学习摆在重要位置,学习邓小平理论和“三个代表”重要思想,提高思想政治素质和政策水平;学习市场经济和公共管理知识,提高执政能力和公共管理能力;学习专业知识,提高业务本领和创新能力;学习法律法规和党纪政纪知识,提高依法理财和廉洁从政能力。

我们要以建设学习型机关为契机,在机关内部和党员干部队伍中养成重视学习、善于学习、勤于学习的习惯,提高思考问题、研究问题、解决问题的能力,形成以学习促工作,以工作带学习的良好机制。学习不能走过场,不能搞形式主义,要注重实效,学以增智,学以致用,用有所成。要紧紧围绕实现全面建设小康社会的宏伟目标,抓紧研究解决改革发展稳定中的重大问题,抓紧研究解决群众生产

生活中的迫切问题,抓紧研究解决党的建设中存在的突出问题,真正把学习理论和指导实践结合起来。

近年来,我省财政经济一直保持着健康、快速发展的良好态势,财政经济综合实力不断增强,但财政经济运行和发展中仍然存在着一些比较突出的矛盾和问题,需要下大力解决,财政体制改革还必须深入推进,这对于财政干部的业务知识、政策水平和实践能力提出了挑战。因此,财政干部必须加强业务学习,及时掌握改革需要的新理论、新观念、新方法、新手段、新技能,这是财政改革与发展实现突破的重要保证。

我相信这套丛书的出版,将大大激发财政干部的学习热情,推动学习型财政机关建设的深入开展。希望全省财政干部要坚持学习财政知识、财政政策、财政法规和财政业务,不断增强理财能力和服务水平,以更加卓有成效的工作,为全省经济再上新台阶做出新的更大的贡献。



2005 年 1 月

前 言

随着社会主义市场经济体制和公共财政框架的逐步确立,我国财政管理改革已进入一个新阶段。继部门预算改革之后,国库集中收付、政府采购、财政体制、税费制度等方面也都相继进行了改革创新,从而赋予财政管理以全新的知识和理念。这对我们财政干部提出了更高的要求:财政干部不仅要用创新的思路参与当前的财政改革,而且要及时更新、丰富财政理论知识,不断提高理财从政的能力。同时,响应党中央关于大规模培训干部和建立学习型社会的号召,财政干部也必须全面系统地学习新知识、新理论、新业务,提高自身素质。

为适应以上工作需要,我们组织编写了这套《财政干部学习丛书》。丛书以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和加强党的执政能力建设要求为指导,在总结全国及河北财政改革实践经验的基础上,借鉴国际先进理论和经验,从理论与实践结合上,对财政干部所需要的各种业务知识和技能进行了较为系统的阐述。丛书由社会主义市场经济概论、公共财政概论、财政预算管理、政府收入管理、公共支出管理、社会保障制度与资金管理、基本建设财务管理、会计管理、财政法制与实践、财政公务写作、公共部门人力资源管理与开发、财政信息化理论技术与应用等 12 个分册组成。

丛书的主要作者和审定人都是财经战线的业务骨干或理论专家,他们或有丰富的经验,或在学术上有很深的造诣。由于他们的共同努力,使本套丛书具有以下特点:第一是新。理论和知识体系都很新,理论界一些新的较为成熟的研究成果和实践中新成功经验、做法都已吸收进来。理论阐述具有前瞻性,实践经验具有操作性。第二是实。丛书联系实际,面向工作,贴近需要,引用案例,内容实用,文风朴实。第三是全。丛书在总体结构上体现财政业务的完整性和系统性,在每本分册上又体现独立性和专业性。因此,本套丛书既适合广大财政干部学习使用,也可供财经教育工作者、理论工作者和广大财经类在校生参考使用。

从炎炎夏日到金秋十月,从寒冬岁月到春暖花开,经过编者一年多的努力,这套丛书终于要和大家见面了。希望本套丛书能够有裨于广大财政工作者和科研人员进一步加强财经理论和实践问题的研究,推动财政管理体制和制度创新,促进财政事业不断发展。

在本套丛书编写过程中,财政部人教司和干教中心的各位领导给予了大力支持和帮助;中国人民大学、中央财经大学和北京航空航天大学专家教授提出了宝贵意见,在此一并表示诚挚的谢意。

《财政干部学习丛书》编委会

2005年2月

目 录

第一章 社会保障制度概论	1
第一节 社会保障制度的概念	1
第二节 社会保障制度的产生与发展	10
第二章 社会保障制度体系	21
第一节 建立健全社会保障体系的现实意义	21
第二节 中国社会保障体系建设的目标和原则	35
第三节 中国社会保障体系的基本框架	40
第三章 养老保险制度	44
第一节 养老保险概述	44
第二节 中国养老保险改革和发展历程	46
第三节 现行企业养老保险制度的主要内容	55
第四节 中国养老保险制度的改革与完善	63
第四章 失业保险制度	67
第一节 下岗和失业概述	67
第二节 下岗职工基本生活保障和失业保险 的产生与发展	69
第三节 现行下岗再就业和失业保险制度的主要内容	76
第四节 中国失业保险制度的改革与完善	93

第五章 医疗保险制度	97
第一节 医疗保险概述	97
第二节 中国医疗保障制度的历史沿革	101
第三节 现行城镇职工基本医疗保险制度	106
第四节 农村合作医疗制度	112
第六章 工伤和生育保险制度	119
第一节 工伤保险制度	119
第二节 生育保险制度	126
第七章 城市居民最低生活保障制度和优抚、救济制度	130
第一节 城市居民最低生活保障制度	131
第二节 农村五保救助制度	136
第三节 灾害救助制度	138
第四节 社会优抚和安置	141
第八章 社会保障资金的管理与监督	149
第一节 社会保障资金的管理	149
第二节 社会保障资金的监督	162
第九章 国外社会保障制度与管理	169
第一节 美国的社会保障制度	169
第二节 欧盟社会保障的模式与英国的 社会保障制度	175
第三节 澳大利亚的社会保障制度	182
第四节 日本的社会保障制度	188
第五节 新加坡的社会保障制度	192
参考文献	199
后 记	201

第一章

社会保障制度概论

生存是人类行为的基本需要。社会成员在社会中生存会遇到很多风险,生老病死伤残、天灾人祸风险、下岗失业困难等各种灾难对社会成员的生活形成了极大威胁。社会成员为了生存,就必须化解这些风险。而化解这些风险,单靠个人的力量往往是不能实现的,这就需要社会或群众组织的援助。社会保障就是解决如何共同承担社会风险这一问题的的重要途径。社会保障具有保障公民基本生活、维护社会稳定、促进经济发展、保持社会公平和增进国民福利等重要功能,人们通常称之为社会的“安全网”和“稳定器”。目前,全世界已有 160 多个国家和地区建立了不同形式的社会保障制度。我国新中国成立以后,特别是改革开放以来,党和政府重视维护社会成员的利益,正在构建统一、规范、完善的社会保障体系。

第一节 社会保障制度的概念

一、社会保障制度的定义

社会保障是指国家通过立法,积极动员社会各方面资源,保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存,保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响,同时根据经济和社会状况,逐步增进公共福利水平,提高国民生活质量的一项重要制度。

社会保障制度是国家为公民提供一系列基本生活保障的制度,是现代国家普遍建立的一项基本的社会经济制度。《中华人民共和国宪法》明确规定:“中华人民共和国公民在年老、疾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。”这是对社会保障最简洁的概括,是建立社会保障制度的根本依据。从公民的权利与义务上讲,参加社会保险是公民的义务,获得社会保障并享受社会经济发展成果是公民的权利。从政

府职能上讲,对公民实行社会保障是政府义不容辞的一项基本责任。社会保障具有以下几个主要特点:

1. 保证性。社会保障是按照一定时期生产力的发展水平,对生存发展困难的社会成员的基本生活需要予以物质帮助。生存发展困难的社会成员的基本生活需要如果得不到保证,就要危及他们的生存,以致影响社会的安定。保障的水平应该随着社会生产力的不断提高而逐步提高。无论在何种情况下,对社会成员的基本生活需要必须予以物质保证。为强化这种保证性,社会保障必须以法律的形式固定下来。我国宪法对此作了明确的规定。从而使得社会保障具有了保证性,社会成员具有了安全感,可以在社会心理上保持平衡,可以在没有后顾之忧的情况下从事创造性的劳动。

2. 普遍性。社会成员无论从事何种职业,其驻地在城市或农村,其工作单位是何种所有制性质的部门和企业,都应享有社会保障的权利和义务。社会成员之间只存在保障基金的筹集方式、保障项目、保障标准等方面的不同,不存在社会保障有无的差别。社会主义制度下的生产资料多数归全体社会成员共同所有,社会成员普遍地得到社会保障是理所应当的,这也是社会主义制度优越性的体现。

3. 公平性。实现公平保障是社会保障追求的主要目标。社会成员在享有社会保障的机会和权利上是平等的。凡是生存发生困难的社会成员,都可以均等地得到社会保障的机会和权利。而且每个社会成员从社会保障中获得的物质帮助是基本均等的。但是这并不意味着社会保障基金的分配是绝对平均的,分配受社会成员的年龄、所履行的义务、困难程度等因素的影响而有所不同。

4. 互济性。社会救助和社会福利的资金,主要来自劳动者为社会提供的剩余劳动,体现了劳动者对非劳动者的无偿援助,具有明显的互济性。社会救助和社会福利的资金,有的取之于己部分用之于人,有的部分取之于人而用之于己。这是因为每个劳动者遭遇的情况不同而对社会救助和社会福利等社会保障资金需要量不同。资金在劳动者之间互相调剂,发扬了劳动者互助互济的精神。劳动者的社会保障金只有进行社会统筹,才能充分发挥互济的作用,统筹的范围越广,互济效果越好,保障程度也会更高。

5. 储存性。社会保障资金是先行扣除、缴纳和储存,然后进行分配和使用。在劳动者能够劳动的时候,社会就将其所创造的一部分价值按时强制性扣除,储存起来,等劳动者丧失劳动能力和失业时,再根据实际需要进行分配和使用。社会保障基金如果不进行事先扣除和储存,社会保障就得不到切实可靠的保证。社会保障的储存性是其保证性和普遍性的物质基

础。储存性意味着劳动者的社会保障基金的分配使用,是将原来储存的社会保障基金返还给劳动者,其实质是“取之于己,用之于己。”能劳动时储存,不能劳动时使用。储存性还意味着,这部分基金形成后,除增值目的外,一般不用于生产,也不采取经济原则进行分配,以便在任何情况下使社会保障获得物质保证。

6. 效率性。社会保障的一部分用于丧失劳动能力的物质保障,与劳动者过去的劳动贡献挂钩,体现差别。劳动时间越长、效率越高,贡献越大,其物质保障待遇越高。社会保障与劳动贡献挂钩,有差别,就能鼓励劳动者积极劳动,多做贡献,提高效率,促进经济不断发展。不但劳动时多劳多得,将来也能更多地享受社会保障。在社会救助方面,在给予受助者物质保障的同时,鼓励其发展生产,摆脱贫困,发挥社保资金最大的效率。

二、社会保障的主要内容

一般认为,社会保障主要包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚和社会互助等内容。其中,社会保险是社会保障的核心部分。

(一) 社会保险

社会保险是指国家通过立法,多渠道筹集资金,对劳动者在因年老、失业、患病、工伤、生育而减少劳动收入时给予经济补偿,使他们能够享有基本生活保障的一项社会保障制度。社会保险具有强制性、共济性和普遍性等特征,主要包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等项目。社会保险的保障对象主要是全体劳动者,目的是保障基本生活,具有补偿收入减少的性质。社会保险的资金来源主要是用人单位和劳动者本人所缴纳的费用,另外,政府给予资助并承担最终责任。社会保险实行权利和义务相对应的原则,劳动者只有履行了缴费义务,才能获得相应的收入补偿权利。有的国家,社会保险的一些项目还覆盖全体国民。

1. 社会保险的特点。

(1) 社会保险具有强制性。社会保险是国家通过立法采取强制手段对国民收入进行的分配和再分配,一经国家立法确定保险范围,凡范围内的所有企业的劳动者同社会保险机构之间即建立了社会保险关系,不必事先订立契约认可。依照社会保险法,国家、企业、个人各缴纳一部分保险费用,形成一种专门的消费基金,当劳动者丧失劳动能力和失业时,社会保险机构对其基本生活需要,在物质上给予一定的帮助。由于社会保险基金是由国家、企业、劳动者个人三方面出资建立的,资金来源比较充裕,其给付水平较之社会福利、社会救济要高得多。

(2) 社会保险具有权利与义务的一致性。社会保险的对象是正在劳动或已经劳动过的劳动者,劳动者享受社会保险的权利是以对社会履行劳动为前提条件。劳动者对社会保险履行的义务包括:参加社会保险的劳动者在有劳动能力的时候必须参加社会劳动,必须遵照国家的法令向社会保险机构缴纳社会保险费。劳动者履行了对社会保险的义务,在其丧失了劳动能力的时候国家通过社会保险机构为劳动者提供各种形式的物质帮助,以保障劳动者最基本的生活需要。社会保险是政府对劳动者应履行的社会责任,同时也是法律规定的劳动者应享有的一项基本权利。在社会保险中权利与义务有一致性,在社会保险制度的其他项目中则没有这种权利与义务一致的要求。社会救济是面向贫民、灾民及社会弱者,受惠者是不需要尽缴费义务的。政府实行救济是一种财政的净投入,接受者只享受权利,不必尽义务。

(3) 社会保险具有社会化的互助互济的特点。互助互济的原则贯穿于整个社会保险基金的筹集、管理和分配过程中,社会保险体现了社会生活中人与人之间的相互帮助,共同抵御自然和社会风险,是人的社会性的反映。在社会保险范围内,一个国家的不同地区,一个地区中的不同企业,高收入者与低收入者,老年人与青年人都通过社会保险网,把经济力量组织起来,共同承担年老、疾病、失业的风险。

社会保险所承保的“风险”,是指被保险人因丧失劳动能力或就业中断而遭到经济生活上的不安全或可能遭受的灾难损失。社会保险所承保的风险具有普遍性,任何一个劳动者都有发生同样风险的可能性和必然性,如每个劳动者都可能生病,都有年老体衰不能劳动的时候,什么时候生病、生病的严重程度都可视为一种不确定的风险,社会保险就是承保这种风险。社会保险所承保的风险必须是客观的,而不是主观故意造成的;社会风险的发生是有规律可循的,国家可以通过对各种风险发生的可能性、范围、原因等进行统计调查,对各种社会风险发生的趋势作一定程度的预测,并根据预测的结果确定收取保险费和给付的标准,从而构建起整个社会保险体系。

社会保险体系是通过本身所具有的强制性、互助性以及权利与义务的一致性等特点,为劳动者可能遭受的社会风险——失业,自然风险——生育、患病、年老、工伤、死亡等提供保险,从而达到稳定社会、保护劳动者的作用。

2. 社会保险与商业保险的差异。社会保险与人身保险有联系,但性质是不同的。人身保险虽然也是为人的生老病死提供保险,但要求权利与义务的对等,人们要想获得较充分的保险,就必须支付高额的保险费。人身保险是以人的生命或身体为保险标的,当被保险人发生死亡、伤残、疾病、年老等事故或保险期满,给付保险金的保险业务,是一种由保险经营者以获得最大

经济效益为目标的商业性经营活动。就人身保险的社会意义而言,它也是人类共同分担风险的一种社会活动。人身保险先于社会保险产生,人身保险制度形成于17~18世纪的英国;社会保险则产生于19世纪80年代的德国。但是社会保险产生之后就成为独立于人身保险之外的范畴,而不是人身保险的组成部分。社会保险与人身保险的不同之处在于:

(1)社会保险与人身保险的性质不同。社会保险是国家根据法律规定,为保护和增进劳动者的身体健康,保障劳动者在丧失劳动能力和失业时基本生活需要的社会经济制度。它是国家基本的社会政策和劳动政策,这一政策通过国家或地方立法强制执行,不取决于被保险人的个人意志。社会保险作为一种社会政策的实施,是具有非盈利性质的。人身保险则是保险公司用经济补偿手段经营的一种保险的险种,属社会经济活动的范畴。人身保险是由保险人与被保险人双方按照自愿原则订立契约加以实施,作为一种金融事业,是以营利为目的的。

(2)保险对象与作用不同。社会保险主要以劳动者及其供养的直系亲属为保险对象,作用是保障劳动者在丧失劳动能力和失业时的生活,给劳动者以切实的生活保险。它是对国民收入进行再分配,以维护社会公平及社会稳定。人身保险是以自然人为保险对象,作用在于对投保的公民,当其发生人身事故后给予一定的经济补偿,解决一时之需。这种补偿并不能保障投保人的基本生活,也不具有维护社会公平的作用。

(3)社会保险与人身保险的权利、义务关系不同。社会保险的权利与义务对等关系建立在劳动关系上,只要劳动者履行社会劳动义务,就能获得使自身及其所供养的直系亲属享有社会待遇的权利。有的社会保险项目为了便于用经济手段进行管理,增强劳动者的费用意识,要求劳动者缴纳少量的保险费,才有权享受社会保险待遇。对于按工资的一定比例缴纳保险费的劳动者来说,他们领取的保险金与所缴纳的保险费在数额上不成正比例关系,即社会保险的权利与义务关系并不对等。人身保险的权利与义务是完全建立在契约关系上的,任何有完全行为能力的公民或法人,只要与保险公司自愿签订了人身保险合同,并按规定缴纳了保险费,就能获得相应的人身保险给付的权利。被保险人享有的保险金额的多少取决于他所缴纳的保险费数额的多少,多投多保,少投少保,不投不保。因此保险公司与投保人之间的权利与义务关系是一种等价交换的对等关系。

(4)社会保险与人身保险的给付水平不同。社会保险从保障基本生活、安定社会出发,着眼于长期性基本生活的保障。保障水平的确定既要考虑劳动者的原有生活水平、社会平均消费水平以及国家财政的承受能力,还