

中国基本情况丛书

China Basics Series

中国社会保障

田小宝等 著



中国社会科学出版社

中国基本情况丛书

顾 问 李 冰

主 编 李向平

副 主 编 宋坚之(执行) 吴 伟

作 者 田小宝(社会保障:构建和谐社会的重要基础)

刘燕生(第一、三、四、五章)

点 评(第二、六章)

张一名(第七、八、九章)

图片提供 www.chinafotopress.com

责任编辑 徐蔚然

装帧设计 飞 扬

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障/田小宝等著. —北京:

五洲传播出版社, 2006.7

ISBN 7-5085-0944-7

I. 中..

II. 田..

III. 社会保障—福利制度—中国

IV. D632. 1

出版发行 五洲传播出版社(北京海淀区莲花池东路北小马厂6号 邮编: 100038)

电 话 8610-58891281 (发行部)

网 址 <http://www.cicc.org.cn>

设计制作 北京天人鉴设计制作有限公司

印 刷 北京画中画印刷有限公司

开 本 889 × 1194 毫米 1/32

字 数 48 千字

印 张 3.5

版 次 2006 年 7 月第 1 版

印 次 2006 年 7 月第 1 次印刷

印 数 1-4000 册

书 号 ISBN 7-5085-0944-7/D · 236

定 价 25.00 元

中国基本情况丛书

中国社会保障

田小宝 等 著

辽海出版社

目 录

社会保障：构建和谐社会的重要基础	4
第一章 养老保险制度	8
一、中国养老保险制度的发展	9
二、养老保险的构成	12
三、基本养老保险的覆盖范围	15
四、企业职工基本养老保险的主要政策	16
五、机关事业单位养老保险	24
第二章 失业保险制度	26
一、中国失业保险制度的发展	26
二、失业人员的再就业	32
三、失业保险基金的构成和管理	40
第三章 医疗保险制度	44
一、中国医疗保险制度的基本情况	44
二、城镇职工基本医疗保险制度	47
三、多层次的医疗保障体系	49
四、医疗保险的管理服务	54
第四章 工伤保险制度	56
一、中国工伤保险的发展	56
二、工伤保险实施原则	57
三、工伤保险的制度框架	58
四、工伤的认定	62
五、工伤保险待遇内容	64

六、工伤的劳动能力鉴定	67
七、工伤预防与工伤康复	68
 第五章 生育保险制度	 70
一、生育保险的覆盖范围	70
二、生育保险的资金来源	70
三、生育保险待遇	71
四、生育保险的管理机构	73
 第六章 社会福利制度	 74
一、老年人社会福利	76
二、儿童社会福利	78
三、残疾人社会福利	82
 第七章 优抚安置制度	 90
一、军人社会优抚制度	90
二、军人安置制度	91
 第八章 社会救助制度	 94
一、中国社会救助制度的发展	94
二、中国社会救助的基本情况	95
 第九章 农村社会保障制度	 100
一、农村养老保险制度	100
二、新型农村合作医疗制度	103
三、农村社会救助	108

社会保障： 构建和谐社会的重要基础

在中华文明发展的历史长河中，互助互济、扶弱济贫的理念源远流长。早在2500多年前，中国伟大的思想家孔子创立了儒学，其中关于理想社会的学说——大同论，有一段经典的论述，描绘出一个美好社会：“大道之行也，天下为公”，认为在这样的社会，“使老有所终，壮有所用，幼有所长，矜寡孤独废疾者皆有所养”，“是谓大同”（出自中国儒家经典《礼记·礼运篇》）。也就是说，人人平等，天下为公，老人都能安度晚年，成年人都能充分发挥自己的作用，小孩子都能健康成长，鳏寡孤独和残疾人都能得到供养，这就是理想的“大同社会”。这段话可以说是对社会保障最早的描述。古往今来，中华民族经历了无数天灾人祸和世纪更迭，人们始终没有放弃对美好理想的追求，并进行了多方面的探索与实践。但在长期封建统治和半封建半殖民地条件下，没有也不可能建立起像“大同社会”那样理想的社会保障制度，留下的只有宝贵的精神财富和深刻的经验教训。

中国真正着手建设社会保障制度体系，是从20世纪50年代开始的。中华人民共和国成立仅一年多，就在1951年2月26日颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，对各类企业职工在疾病、伤残、死亡、生育以及年老退休后获得物质帮助的办法作出了明确规定。同时，对国家机关、事业单位（国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织）工作人员的医疗、养老、生育、死亡抚恤等陆续作出统一规定。在城市，对贫民、失业者、孤老残幼实施社会救济并提供社会福利；在农村，对生活无依靠的老弱、孤寡、残疾人给予生产、生活照顾，提供

吃、穿、用、教、葬保障，称作“五保”；对革命军人实行优待和抚恤；出资兴办教育、医疗、文化、体育、养老、康复、住宅等公共福利设施。经过近30年的努力，中国建立起了与计划经济体制相适应的社会保障制度体系。

完善社会保障体系，是构建和谐社会的重要举措。
图为建筑物上“和谐中华”的宣传语。



1978年改革开放以来,随着计划经济体制改革的逐步深入,与之相适应的社会保障制度体系也拉开了改革帷幕。自1986年起,中国开始实施劳动合同制度,同时首次建立了中国社会保险史上由企业和个人共同缴费的养老保险制度,建立起职工失业保险制度。1991年,中国国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,开始探索建立国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄养老保险相结合的多层次养老保险体系。这期间,还进行了以职工大病医疗费用社会统筹为主要内容的医疗保险制度改革探索。特别是在1993年中国确立了社会主义市场经济的改革目标以后,社会保障制度改革加快了步伐,《劳动法》、《老年人权益保障法》、《城市居民最低生活保障条例》、《社会保险费征缴暂行条例》、《失业保险条例》、《工伤保险条例》等一批社会保障相关法律法规相继颁布实施。经过20多年的改革与探索,中国初步建立起与社会主义市场经济相适应的社会保障基本框架,在社会保险方面,养老、医疗、失业、工伤、生育保险制度改革陆续出台,各项制度在改革中逐步完善;社会福利、社会优抚、社会救济等各项社会保障事业都取得了长足的进步。在农村,进行了社会养老保险改革探索,新型农村合作医疗制度在试点的基础上迅速推开。人民期盼的“老有所养、病有所医、贫有所济、困有所助”的制度体系正在一步一步地变为现实,为深化体制改革、促进经济发展和维护社会稳定起到了积极作用,成为发展市场经济、构建和谐社会不可或缺的重要基础。

自2006年起,中国进入新一轮五年规划期。以人为本、统筹兼顾、协调发展、努力构建和谐社会,成为中国实施第十一个五年规划的主题。作为构建和谐社会、全面建设小康社会的重要举措,国家把完善社会保障体系的任务摆在了更加突出的地位。

由于中国有13亿人口,经济发展很不平衡,要实现人人都享有社会保障的美好愿望,的确是一件很不容易的事情。“九层之台起于累土,千里之行始于足下”。完善社会保障制度、健全社会保障体系的任务还很重,要走的路还很漫长。中国政府正在锲而不

各地推进社会保障制度的改革，在经济持续、快速、协调发展的同时，不断加大财政对社会保障的投入，逐步扩大社会保障的覆盖面，建立健全社会保障基金保值增值机制，进一步完善社会保障管理服务，加强社会保障机构能力建设。未来15年，是中国实现全面建设小康社会战略目标的关键时期。到2020年，中国的国内生产总值将在2000年的基础上再翻两番，人均GDP达到3000美元；社会就业比较充分，城乡居民收入增加，生活将更加殷实；社会保障制度体系也将在深化改革和协调发展中逐步完善。

为了方便读者概括地了解中国社会保障制度的基本框架和主要内容，本书将分别介绍养老、失业、医疗、工伤、生育等社会保险制度政策，以及社会福利、社会优抚、社会救助、农村社会保障改革发展的有关情况。



2005年年末全国社会保险参保人数	
保障项目	参保人数（万人）
基本养老保险	17487
失业保险	10648
基本医疗保险	13783
工伤保险	8478
生育保险	5408

年末全国已建立劳动保障工作机构的街道6784个，占街道总数的99.3%；劳动保障工作社区平台63063个，占社区总数的94.8%；劳动保障工作机构的乡镇27001个，占乡镇总数的77.5%。

第一章 养老保险制度



养老保险制度，即劳动者因年老丧失劳动能力时，在养老期间发给生活费，以及生活方面给以照顾。在中国，包括社会保险在内的老年人社会福利是受到宪法保护的。《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国老年人权益保障法》等法律对老年人的利益给予了充分的保障。

自上个世纪末以来，中国已经进入老龄社会，老龄化速度快，老年人口规模大。2005年，中国65岁以上人口约9153万，占总人口的7.7%，预计到本世纪30年代中国人口老龄化将达到高峰。为保障老年人的基本生活，维护老年人合法权益，中国政府正在加快老年福利设施建设，完善养老保险制度，改革基金筹集模式，建立多层次养老保险体系，努力实现养老保险制度的可持续发展。

2005年，中国65岁以上人口约9153万，占总人口的7.7%。



一、中国养老保险制度的发展

养老保险是中国社会保障体系的重要组成部分。1949年中华人民共和国建国后至1978年改革开放初期，在计划经济体制下，国家是养老保险的最终责任主体。上世纪50年代初期，以1951年政务院颁布的《劳动保险条例》为重要标志，实施的企业职工、国家机关工作人员退休、退职制度，公费、劳保医疗政策等，构成了以国家为责任主体的社会保障制度。1969年，停止养老金社会统筹，形成企业办社会和社会保障单位化，使中国的社会保障制度成了国家保障、企业保障和乡村集体保障相互封闭、脱节的社会保障模式。这一时期，企业职工养老保障制度以企业、用人单位为载体，按照国家规定提取和发放养老金，并对退休人员实行管理。养老金的筹集模式是现收现付制，即养老金在企业、用人单位营业外项目列支，职工个人不缴费。在国家财政对国有企业实行统收统支计划管理体制下，这种单位列支模式，事实上是一种国有经济养老金统筹制度。在养老金的领取上，退休职工领取养老金的多少取决于工龄的长短和退休前工资的高低；在低工资条件下，作为一种补偿，养老金的替代率（替代率是衡量老年保障程度的关键性指标，它指退休金价值占某一时期内员工收入的比例。从某职工的退休金替代率可知道其退休后的生活大概可以维持在什么水平）普遍较高。

20世纪80年代中期以后，随着国有企业改革全面展开，国有企业走上市场化道路，对原有社会保障制度产生了巨大冲击，中国社会保障开始探索按照“以支定收，略有节余”原则进行养老保障费用社会统筹，缓解不同国有企业之间养老负担的不均衡问题。

为适应以国有企业改革为核心的经济体制改革，1993年，国家颁布《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，其中，对中国的养老保障体制改革作出了三项原则规定：一是要建立多层次的社会保障体系；二是城镇职工养老和医疗保险金由单



北京街头的养老保险宣传画

位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合的制度模式；三是社会保障行政管理和社会保障基金经营要分开。

1995年，中国开始探索“社会统筹与个人账户相结合”的养老保险制度模式，养老金由社会统筹养老金和个人账户养老金构成。

1997年，开始对全国的养老保险个人账户进行统一，即企业基本养老金的缴费额控制在企业工资总额的20%左右，个人账户养老金按11%建立。

1998年8月,将原来11个行业的行业内养老金统筹移交给地方(省、直辖市)管理,同时推进养老金社会化发放,提高统筹层次。

2001年,在辽宁省进行了完善社会保障体系的试点,于2003年完成试点任务,试点的内容是做实基本养老保险个人账户,改革养老金计发办法。2004年,试点扩大到吉林、黑龙江两省。东北三省的试点,为在全国加快完善社会保障体系积累了有益经验,2003—2005年三年间,中央财政一共向这三省拨付社保改革试点资金105.8亿元。2006年,中国政府决定在八个省继续扩大做实个人账户试点,同时改革养老金计发办法。

社会统筹与个人账户相结合

社会统筹与个人账户相结合是一些国家在养老保险改革实践中探索的一种新型养老保险制度模式。该模式通过国家立法程序,强制工薪劳动者加入,强制雇主和劳动者分别按照国家立法规定的缴费(税)率参加保险,建立养老保险基金,国家在财政、税收和利息政策上给以资助;国家承担财政支出的最终责任。

个人账户制养老保险制度即基金积累制养老保险制度模式,是通过固定缴费和个人账户方式运转,养老金待遇水平由所缴费用以及基金运营的回报率决定。缴费及回报率积累都记入每个参保人的个人账户名下。当投保人年老、伤残或死亡时,账户上的基金可一次性或按月支付。

1951年,个人账户养老金模式在马来西亚产生;1955年,新加坡政府采用这一模式并取得成功;1980年以后,该模式又在智利得到进一步发展。

社会统筹与个人账户相结合的养老保险模式力图将社会统筹的调剂互助性与个人账户的激励性实现有机结合,以便发挥社会统筹与个人账户的长处,克服其短处。

二、养老保险的构成

中国养老保险是社会保险五大险种（养老、失业、医疗、工伤及生育保险）中最重要的险种之一。目前，中国养老保险的构成分为三大体系：面对企业工薪人员的企业职工养老保险，面对公职人员的机关事业单位养老保险，以及面对农业劳动者的农村社会养老保险。

（一）企业职工基本养老保险

企业职工基本养老保险由三个层次组成：一是基本养老保险；二是企业补充养老保险（企业年金）；三是个人储蓄性养老保险。

1. 在多层次养老保险体系中，基本养老保险是第一层次的，也是最高层次的保险制度。在财政上，国家对企业职工基本养老保险负有最终的责任。

企业职工基本养老保险实行社会统筹和个人账户相结合的制

进城务工农民正逐步纳入养老保险范围。





2004年，中国开始施行企业年金制。

度模式。在基金的筹集上由国家、单位和个人共同负担，实行社会互济；在计发上采用结构式的计发办法，强调个人账户养老金的激励因素和劳动贡献差别。该制度既吸收了传统型养老保险制度的优点，又借鉴了个人账户模式的长处；既体现了传统意义上的社会保险的社会互济、分散风险、保障性强的特点，又强调了职工的自我保障意识和激励机制。

2. 企业补充养老保险是由企业根据自身经济实力，在国家规定的实施政策和实施条件下为本企业职工所建立的一种辅助性的养老保险。它居于多层次的养老保险体系中的第二层次，由国家宏观指导、企业内部决策执行。

企业补充养老保险费或由企业完全承担，或由企业和员工双方共同承担，承担比例由劳资双方协议确定。企业内部一般都设有由劳资双方组成的董事会，负责企业补充养老保险事宜。

2004年，企业补充养老保险更名为企业年金，并引入了托管模式。根据规定，企业在依法参加国家基本养老保险的基础上，依



一位女士正在某社会养老金发放专柜前领取保险金。

根据国家政策和本企业经济状况，可以自主建立用于提高职工退休后生活水平的补充性养老保险。企业年金对国家基本养老保险而言，是一种重要的补充形式，是构成国家多层次养老保险的重要内容之一。

3. 个人储蓄性养老保险是由职工自愿参加、自愿选择经办机构的一种补充保险形式，它位于多层次养老保险体系中的第三层次。职工个人根据自己的工资收入情况，按规定缴纳个人储蓄性养老保险费，记入当地社会保险机构在有关银行开设的养老保

险个人账户,并按不低于或高于同期城乡居民储蓄存款利率计息。储蓄性养老保险所得利息记入个人账户,本息一并归职工个人所有。职工达到法定退休年龄经批准退休后,凭个人账户将储蓄性养老保险金一次总付或分次支付给本人。个人储蓄性养老保险可以实行与企业补充养老保险挂钩的办法,以促进和提高职工参与的积极性。

（二）机关事业单位养老保险

目前,中国机关、事业单位实行与企业不同的养老保险制度。机关、事业单位现行的养老保险制度是在传统计划经济体制下逐

步建立起来的。现行制度模式为现收现付制，没有建立独立的养老基金，也没有基金积累。养老费用完全由政府财政或单位统包，实行待遇确定型养老金计发办法。职工退休时按照本人退休前最后一个月基本工资的一定比例计发，退休人员养老金调整与在职人员调整工资同步进行。

（三）农村养老保险

目前，中国农村养老保险制度仍在探索之中。总体上看，大部分农村居民仍然延续了家庭养老的现状，少数农村居民能够享受到农村社会养老保险、“五保”供养、优抚安置、退休养老等某一种或几种养老保险待遇（该部分内容将在“农村社会保障制度”一章再作详细介绍）。

三、基本养老保险的覆盖范围

中国基本养老保险最初只覆盖国有企业、城镇集体企业及其职工。1999年以后，范围扩大到外商投资企业、城镇私营企业和城镇其他城镇企业及其职工。省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以将城镇个体工商户纳入养老保险。从2002年起，覆盖范围扩大到城镇灵活就业人员，其主要人群是国有、集体企业离岗下岗失业人员、个体从业人员和自由职业者、农民工、部分知识阶层和新就业群体（如大学生及城镇新就业青年），等等。2005年，全国养老保险参保人数达1.7487亿人。

表1-1 1995—2005年参加养老保险人员与离退休人员增长比较

年份	参保在职职工人数（万人）	离退休人员人数（万人）
1995	8738	2241
2000	10448	3170
2005	13120	4367

资料来源：劳动和社会保障部统计公报