

中央财经大学专著基金资助出版
ZHONGYANG CAIJING DAXUE
ZHUANZHU JIJIN ZIZHU CHUBAN

社会保障资金 筹集·使用·运营

姜维壮 梅阳 主编



中国财政经济出版社

中央财经大学专著基金资助出版

社会保障资金： 筹集 使用 运营

主 编 姜维壮 梅 阳

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障资金：筹集 使用 运营/姜维壮 梅阳主编 .—北京：
中国财政经济出版社，2004.5

ISBN 7-5005-7277-8

I. 社… II. ①姜… ②梅… III. 社会保障-资金管理-中国
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 043030 号

中国财政经济出版社出版

URL <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 13.75 印张 335 000 字

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月北京第 1 次印刷

印数：1—1500 定价：30.00 元

ISBN 7-5005-7277-8 / F·6363

(图书出现印装问题，本社负责调换)

说 明

这本专著是在教育部人文社会科学研究“十五”规划课题《我国社会保障资金筹集使用和管理运营》的基础上加工调整而成的。在课题研究和专著写作的过程中，有关省、市主管部门积极参加，得到了财政部社会保障司的热情支持和指导，同时也得到了本校和院主管部门的大力协助。在此深表谢意！

著作由集体写作完成，参加课题研究和专著写作的单位有中央财经大学财政与公共管理学院、北京市财政局、山东省财政厅、湖北省财政厅、安徽省财政厅、云南省财政厅、甘肃省财政厅、大连市财政局、重庆市财政局、陕西省财政厅和西安交通大学。具体人员有（按姓氏笔划排列）：马实践、马哲实、王中新、王慎民、王文素、王玉玫、王建培、刘明龙、李平安、李和森、李晓莹、李燕、李宇、师淑英、杜西南、汤澜、陆代森、唐新民、姜维壮、梅阳、董宁、温来成。本书由姜维壮、梅阳担任主编。

书中欠缺不当之处敬希读者指正。

编著者

2004年3月

目 录

上篇 发展改革篇

第一章 我国社会保障制度的历史演进·····	(3)
第一节 中国社会保障制度的建立时期·····	(4)
第二节 社会保障制度的调整时期·····	(16)
第三节 社会保障制度的停滞时期·····	(23)
第四节 社会保障制度的恢复与改革时期·····	(26)
第五节 完善我国现行社会保障制度的基本思路·····	(54)
第二章 我国城镇社会保障资金筹集、使用和管理运营·····	(61)
第一节 改革开放以来我国城镇社会保障资金的筹 集、使用和管理的基本情况·····	(61)
第二节 改革开放以来我国城镇社会保障资金的筹 集、使用和管理方面取得的主要成就·····	(72)
第三节 当前城镇社会保障体系运行中存在的主要 问题·····	(75)
第四节 改革完善我国城镇社会保障体系的政策建 议·····	(84)

第三章 我国农村社会保障模式	(99)
第一节 我国农村社会养老保险.....	(101)
第二节 逐步完善农村合作医疗制度.....	(110)
第三节 农村社会保险资金的筹集.....	(122)
第四章 城镇农民工生存状况及其社会保障	(131)
第一节 解决农民工社会保障问题的重要性.....	(132)
第二节 城镇农民工的生存和社会保障状况.....	(137)
第三节 建立健全城镇农民工社会保障制度的设想.....	(143)
第五章 国外社会保障资金的筹集、使用管理及经验教训	(150)
第一节 发达国家社会保障资金的筹集、使用和管理.....	(150)
第二节 发展中国家社会保障资金的筹集、使用和管理.....	(169)
第三节 国外社会保障资金筹集、使用和管理经验教训.....	(176)

下篇 地方实践篇

第六章 山东省社会保障制度改革与资金筹集、使用和管理运营	(187)
第一节 山东省社会保险制度的改革和发展.....	(188)
第二节 山东省社会保险基金收支管理面临的矛盾和问题.....	(196)

第三节 进一步改革和完善社会保险体制的思路和 对策.....	(207)
第七章 北京市社会保障制度改革与资金筹集、使用和管理运营.....	(215)
第一节 当前北京市社会保障体系发展的概况.....	(216)
第二节 北京市社会保障资金筹集、管理和运营情 况.....	(224)
第三节 今后进一步完善社会保障筹资体系的对策 建议.....	(228)
第八章 湖北省社会保障制度改革与资金筹集、使用和管理运营.....	(232)
第一节 湖北省社会保障发展概况.....	(233)
第二节 社会保障资金筹集、管理和运营的现状及 存在的主要问题.....	(241)
第三节 改革完善社会保障资金筹集、管理和运营 模式的设想.....	(252)
第九章 安徽省社会保障制度改革与资金筹集、使用和管理运营.....	(264)
第一节 对安徽省社会保障制度改革及发展的分析 与评价.....	(265)
第二节 社会保障资金筹集、管理和运营需要研究 的几个问题.....	(272)
第三节 对建立社会保障资金筹集、管理、运作机 制的建议.....	(279)

第十章 云南省社会保障制度改革与资金筹集、使用和

管理运营..... (282)

第一节 云南省社会保险的发展历程与现状..... (283)

第二节 云南省基本养老保险基金无法自求平衡的 根本原因..... (285)

第三节 关于财政补贴问题..... (288)

第四节 关于基本养老保险省级统筹问题..... (291)

第五节 关于扩面问题..... (294)

第十一章 甘肃省社会保障制度改革与资金筹集、使用

和管理运营..... (300)

第一节 甘肃省社会保障的基本情况..... (301)

第二节 甘肃省社会保障工作面临的问题..... (310)

第三节 改革完善社会保障资金筹集、管理运营模 式的设想..... (317)

第十二章 重庆市社会保障制度改革与资金筹集、使用

和管理运营..... (326)

第一节 重庆市社会保障的基本概况..... (327)

第二节 近年来重庆市社会保障资金筹集、管理情 况..... (329)

第三节 面临的主要问题..... (334)

第四节 几点建议..... (340)

第十三章 陕西省基本养老保险基金省级统筹制度..... (345)

第一节 陕西省养老保险制度基本情况..... (345)

第二节	企业职工养老金省级统筹改革的历史背景 和必要性.....	(356)
第三节	陕西省基本养老保险基金省级统筹改革的具体 做法.....	(362)
第四节	省级统筹的成效.....	(368)
第五节	省级统筹存在的问题.....	(376)
第六节	解决省级统筹问题的对策建议.....	(384)
第七节	加入 WTO 对陕西省养老保险的影响	(400)
第八节	对养老保险基金保值增值的对策建议.....	(408)
第九节	陕西省企业基本养老保险金收支预测.....	(417)

上 篇

发展改革篇

第一章

我国社会保障制度的历史演进

自 1881 年德国颁布全世界第一部社会保障法——《疾病保险法》起，迄今已有 120 年的历史，在这 120 年中，尤其是 20 世纪以来，世界上绝大部分国家都相继经历了社会保障制度由产生、发展、兴盛再到危机和改革调整的历史变化的全过程。迄今为止，全世界已有 160 余个国家或地区建立了现代社会保障制度。中国的社会保障制度虽然产生于新中国诞生之前，但现代意义上的社会保障制度却是在新中国建立之后才产生的，其标志是 1951 年政府颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》，当时主要是为达到一定规模的企业的职工提供养老、医疗、生育、工伤等方面的保障，1953 年，这一条例得到进一步的修改并再次颁行，由此奠定了中国社会保障制度的基础。现代社会保障制度主要包括以养老保险、医疗保

险、失业保险为主的社会保险和社会救济、社会福利、社会优抚。从建国初期到现在，新中国的社会保障制度大致经历了初创、调整完善、停滞时期和恢复与改革时期。作为社会保障制度经济基础的资金筹集、管理与运作制度，也经历了相应的改革变化。

第一节

中国社会保障制度的建立时期

新中国成立后，党和政府立即着手建立社会保障制度，当时的许多做法虽然没有直接使用这一概念，但实际工作已涵盖这一内容。从1949年10月开始至1957年，是新中国社会保障制度的初创时期。这一时期的社会保障制度主要集中在城镇职工和政府机关、事业单位中落实，对农村社会保障制度的建设则涉及较少。

一、社会保险

1950年，当时的政务院责成劳动部与中华全国总工会，拟定出《中华人民共和国劳动保险条例（草案）》交由全国职工认真探讨，政务院于1951年2月26日正式公布。《中华人民共和国劳动保险条例》（下称《条例》）是我国迄今为止惟一的一部社会保险立法，它确立了我国传统社会保险体系的基本框架与制度安排。《条例》的内容包括总则、劳动保险金的征集与管理、各项劳动保险待遇、享受优异劳动保险待遇、劳动保险金的支配、劳动保险事业的执行与监督等，《条例》中的保险项目涉及养老、伤残、遗属、疾病津贴、医疗工伤和职业病，生育津贴等。

（一）企业职工的社会保障体系

1. 实施范围。为了保护职工的健康,减轻其生活困难,根据国家当时财政经济情况,开始只在100人以上的国营企业、公私合营、私营、产业合作社经营的工厂、矿场及其附属单位和铁路、邮电、航运三个产业的各企业单位、附属单位实施。因当时工矿企业人数规模限制,至1952年11月底,参保单位只有2860个,覆盖320万人,仅占全国职工总数1603万人的18.8%。同时,《条例》规定:城镇集体所有制企业职工的社会保险参照国营企业职工办理。1953年,国家进入有计划建设时期,为了适应大规模经济建设的需要,同时,随着国家财政经济状况的逐渐好转,经政务院政务会议通过,于1953年1月2日公布了修正后的《中华人民共和国劳动保险条例》,1月26日劳动部颁布了《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案》。修正案扩大了实施范围,即由过去实施的范围扩大到一般工厂、矿场和交通事业的基建单位和国营建筑公司。1956年,《条例》的实施范围再次扩大,覆盖到商业、外贸、粮食、供销合作、金融、民航、石油、地质、水产、国营农牧场、造林等13个产业部门。至此,全国企业职工 of 参保总数达到1600万人,签订社会保险项目的集体合同者也达700万人,这些职工占当年国营、公私合营、私营企业职工总数的94%。对暂不实行《条例》的单位,职工的保险待遇,采取由企业行政或资方与工会组织,根据《条例》的原则与本企业的实际情况进行协商,通过采取签订集体合同的办法解决。这些单位的保险待遇标准一般比《条例》稍低些,但是通过这种方式,使所有职工陆续在不同程度上都有了社会保障。

2. 筹资模式。《条例》实际上确立了以企业单方付费制为基础的现收现付筹资机制。实行劳动保险的企业,须按月缴纳相当于该企业全部职工工资总额的3%作为劳动保险金,但不得在职工的工资内扣除,也不得向职工另行征收。在开始实行社会保险的前两个

月内，企业缴纳的社会保险金，全数上缴全国总工会作为社会保险总基金，用于举办集体社会保险事业。自第三个月起，每月缴纳的社会保险金，其中 30% 上缴全国总工会，作为社会保险总基金，由总工会统筹使用；70% 作为社会保险基金由企业基层工会管理，以应付日常支付之需。

3. 保险形式。当时建立的并非是专门的养老保险，除了用于抚恤、补助与救济之外，还可用于举办集体福利事业。职工凡因疾病、负伤、残疾、年老、死亡和生育等事项不能参加劳动者，均按一定条件和标准享受补助工资、医药费、补助金、退休金、抚恤金的待遇以及疗养、休养和其他集体福利。

(1) 养老保险。退休条件：男职工年满 60 岁，一般工龄满 25 年，本企业工龄满 5 年者；女职工年满 50 岁，一般工龄满 20 年，本企业工龄满 5 年者，可准予退休。

养老金的拨付：由劳动保险基金按其本企业工龄的长短，每月支付退休养老费。其数额为本人工资的 35%—60%，直至本人死亡为止。符合养老条件但仍需工作的，除发给原有工资外，还需付给在职养老补助费，数额为本人工资的 10%。从事某些特殊劳动的，可提前 5 年退休。1953 年公布的修正后的《中华人民共和国劳动保险条例》以及 1957 年的进一步修改与补充，放宽了退休条件，提高了退休待遇标准，退休费由原来的按本人工资的 35%—60% 提高到 50%—70%。

(2) 医疗保险。1951 年的《劳动保险条例》，建立了国有企业的劳保医疗制度，享受对象主要为国有、集体企业职工，费用从企业福利费中列支。企业职工患病所需诊疗费、手术费、住院费及普通药费均由企业负担；贵重药费、住院膳费及就医路费由本人负担。企业职工因患病停止工作诊治时，连续时间在 6 个月以内者，可按其本企业工龄的长短，由企业发放病伤假期工资，其数额

为本人工资的 50%—100%；连续诊治时间在 6 个月以上者，改由社会保险基金项下按月付给疾病救济费，其数额为本人工资的 27%—30%。企业职工直系亲属患病时，手术费及普通药费由企业与企业职工各承担一半。1953 年政务院修订的《劳动保险条例》扩大了实施范围，放宽了条件，提高了待遇，将短期病假（6 个月以内）待遇，由本人工资的 50%—100% 提高到 60%—100%；长期病假（6 个月以上）待遇，由本人工资的 30%—50%，提高到 40%—60%。

(3) 失业保险。这一时期主要建立了建国初期的失业救助制度。1950 年 6 月，政务院发布了《关于救济失业工人的暂行办法》。为了救济生活特别困难的失业工人，政务院决定拨出 4 亿斤粮食作为救济失业工人基金。在实行失业工人救济的地区，所有国营、私营的工商企业行政方面或资方所有在业工人职员，均按日缴纳一定的失业救济金。救济办法“以工代赈”为主，并在失业现象严重的省份建立了“失业救济委员会”。这可以视为建国以来最早的失业保险雏形。但这种办法只是为了解决旧社会遗留下来的失业问题而采取的临时性措施。

(4) 工伤保险。1951 年 2 月 26 日政务院公布，1953 年 1 月 2 日重新修订的《中华人民共和国劳动保险条例》包括了养老保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等内容，是我国现行工伤保险制度的首次立法。1953 年 1 月 26 日，劳动部制定了《劳动保险条例实施细则》，其中对工伤保险等问题作了较为详细的规定，同时，劳动部及全国总工会颁布的《劳动保险合同》，以及 1957 年卫生部制定的《职业病名单》和职业病诊断管理规定，都属于这一时期工伤保险的配套规定。企业按照上述规定，对在劳动过程中发生工伤及职业病的职工提供医疗、收入补偿和死亡抚恤。

工伤待遇包括医疗和康复待遇、伤残待遇和死亡待遇三大部

分。第一，工伤医疗和康复待遇。职工因工负伤后，应在该企业医疗所，医院或特约医院医治。其全部诊疗费、药费、住院费、住院时的膳食费与就医费，均由企业方面负担。在医疗期间原标准工资照发。必须安装假腿、假手、假眼的，其所需费用，也完全由企业方面负担。第二，因工伤残待遇。《劳动保险条例》规定完全丧失劳动能力不能工作退职后，饮食起居需要扶助者，发给本人工资的75%的残废抚恤费，直至死亡之时为止。饮食起居不需要扶助者，发给本人工资的60%，付至恢复劳动能力或死亡之时止。部分丧失劳动能力但尚能工作者，应由企业分配适当工作，并按其残废后丧失劳动能力的程度，付给因工残废补助费。标准是：如果工资减少11%—20%者，其补助费为残废前本人工资的10%；工资减少21%—30%者，补助费为残废前本人工资的20%；工资减少30%以上者，一律补助30%。但是残废补助费与残废后复工时的工资合计不得超过残废前本人工资。第三，因工死亡待遇。职工因工死亡或因工残废退职后死亡之时，由企业发给相当于本企业的平均工资标准3个月工资的丧葬费；并由劳动保险基金项下每月付给供养亲属抚恤费：其供养亲属一人者，为死者本人工资25%；二人者，为死者本人工资40%，三人或三人以上者，为死者本人工资50%，抚恤费付至受供养者失去供养条件时为止。

随着我国工业生产的发展，职业性伤害开始突出，为了加强对职工职业性伤害的保障，1957年2月，由卫生部制定和颁布的《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》，将职业中毒、尘肺等14种与职业工作有关疾病正式列入职业病范围，并相应地规定了待遇标准和生活福利内容。这一制度增加了我国社会保险的保障项目，也促进了职业病的防治工作。

(5) 女工生育保险。我国企业职工的生育保险制度建立于1951年，是《中华人民共和国劳动保险条例》的一个组成部分。