

社会保障白皮书

审计署社会保障审计司 编

社会保障白皮书

审计署社会保障审计司 编

前 言

党的十六大报告提出将建立健全的社会保障体系作为全面建设小康社会的一项重要的奋斗目标，社会保障工作被提高到一个前所未有的高度。党的十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标以来，我国的社会保障体系建设成效明显。随着我国经济体制改革向纵深发展，社会保障审计事业有了很大进步。

我国的社会保障是一个年轻的事业，人们对它的认知还比较有限。近几年，各级审计机关设立了专门的社会保障审计机构，调配了大量社会保障审计人员，培训的任务繁重。根据李金华审计长的要求，为帮助从事社会保障审计工作的人员和关心社保审计事业的同志学习有关社会保障的基础知识，掌握我国社会保障体系建设的进展情况、有关社会保障法规和社保审计工作开展情况，了解外国的社会保障制度和有关社保的资料，审计署社会保障审计司组织力量，编写了这本《社会保障白皮书》。

本书共分五大部分，一是我国社会保障制度的历史沿革；二是目前我国社会保障制度的主要内容；三是我国社会保障审计工作开展情况；四是美国、英国、德国、澳大利亚、瑞典、智利、新加坡、匈牙利、日本等九个国家社会保障制度的主要内容；五是我国有关专家学者对我国社会保障体系建设的观点摘选和有关社会保障制度国际比较的资料；六是附录，包括近年来的一些



有关社会保障的统计资料和社会保障的名词解释。

劳动和社会保障部、民政部有关部门提供了大量资料，在此表示感谢。由于水平有限，错误和不周之处在所难免，请各位读者提出宝贵意见。

参加本书编写的主要人员有李洪英、曾黎、孙宏慧、李伟、逯铭洋、曲莉、焦津强、朱静、王卉、秦萌。逯铭洋初纂，社保司副司长秦萌总纂，司长姜洪审定。

审计署社会保障审计司

二〇〇三年十二月

目 录

第一部分：中国社会保障制度的历史沿革	(1)
第二部分：中国社会保障制度	(8)
1. 企业职工基本养老保险制度	(9)
2. 城镇职工基本医疗保险制度	(15)
3. 失业保险制度	(26)
4. 企业职工工伤保险制度	(31)
5. 城镇职工生育保险制度	(39)
6. 城镇住房制度	(45)
7. 中国的社会救济制度	(54)
8. 中国的社会福利制度	(64)
9. 中国的社会优抚制度	(71)
10. 国有企业下岗职工基本生活保障和再就业	(77)
11. 中国农村社会养老保险制度	(83)
12. 中国农村健康保障制度	(88)
第三部分：审计机关历年开展社会保障审计情况回顾	(94)
第四部分：国外社会保障制度简介	(102)
1. 美国社会保障制度	(103)
2. 英国社会保障制度	(111)
3. 德国社会保障制度	(117)
4. 澳大利亚养老保险制度	(123)
5. 瑞典的社会保障制度	(130)



6. 智利的养老保险制度	(138)
7. 匈牙利社会保障制度	(144)
8. 新加坡社会保障制度	(150)
9. 日本社会保障制度	(156)
第五部分：社会保障制度研究资料	(163)
1. 国内专家学者对我国社保体系建设的意见 和建议摘选	(164)
2. 社会保障制度国际比较报告	(173)
第六部分：附录	(189)
1. 社会保障统计资料	(190)
2. 名词解释	(208)

第一部分

中国社会保障制度的 历史沿革



中国的社会保障体系主要由三部分组成：第一是由国家法律强制实行的社会保险，包括养老、医疗、失业、工伤、生育保险和住房保障等，这是社会保障体系的主体部分；第二是由国家财政资金支撑的保障项目，包括社会福利、社会救济、优抚安置、社区服务等；第三是遵循自愿原则的商业保险，包括个人投保、企业投保和互助性保险等。此外，还有社会各界用于社会保障的捐助资金。以上除由国家法律强制实行的社会保险在过去的几十年中发生较大的变化外，由国家财政资金支撑的社会保障项目，自建国以来一直没有间断，随着人口的增长和社会经济的发展，各级政府用于社会保障方面的财政补助支出也不断增长，而由个人和企业根据自愿原则投保商业保险的情况，随着社会经济的发展而越来越普遍。

中国的社会保障制度主要经历了以下四个发展阶段：

第一阶段为初建阶段：从建国初期到1966年，是中国社会保障制度的创建阶段。1951年，政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》（草案），将疾病、负伤、生育、医疗、退休、死亡待遇和待业救济等项目作为劳动保险的内容。1953年政务院对条例作了修正。修正后的条例，对劳动保险金的征集与保管，因公负伤、残废待遇，疾病、非因公负伤、残废待遇，对工人与职工及其供养的直系亲属死亡待遇、养老待遇、生育待遇，都做出了明确的规定。这一条例的颁布，标志着新中国社会保障制度的诞生。全国总工会是全国劳动保险事业的最高领导机构，劳动部是全国劳动保险工作的最高监督机关。劳动保险金一部分由企业直接支付，一部分由全国总工会统筹解决。这一阶段社会保障的主要特

点是：“低工资、多就业、高补贴、高福利”。

第二阶段为停滞阶段：1966年到1976年“文革”期间，劳动保险管理机构被撤消，工会组织被迫停止活动，企业职工退休费用由社会统筹变为由企业负担，1969年2月，财政部下发《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》，规定国营企业一律停止提取劳动保险金，企业职工的退休金在营业外列支，劳动保险逐步变成了企业保险或单位保险。

第三阶段为改革探索阶段：从1978年党的十一届三中全会到十四大，是社会保障制度的初步改革阶段。随着城市经济体制改革，特别是增强全民所有制大中型企业的活力，建立以承包为主的多种形式的经济责任制的进行，社会保障制度的改革作为企业改革的一项配套措施来进行。在改革步骤上，首先从改革城镇企业养老保险制度入手，再随着有关企业改革政策的出台，陆续制定了相应的社会保障改革措施，以保证企业改革的顺利进行。在养老保险方面，1984年，国家在全民和集体所有制企业开始了退休费用社会统筹试点，对市、县一级的国有企业按照“以支定收、略有结余”的原则，实行保险费的统一收缴、养老金的统一发放；1991年，国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的规定》，规定实行基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的养老保险制度，费用由国家、企业和个人共同负担，并明确规定养老保险实行社会统筹，先由市、县级统筹再逐步过渡到省级统筹。在失业保险方面，1986年，为配合国营企业实行劳动合同制，国务院颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》，首次在我国建立了企业职工待业保险制度，为企业实行劳动用工制度改革，稳定劳动合同制工人队伍创造了条

件；1993年，发布《国有企业职工待业保险规定》，进一步扩大了待业保险的范围，提出由企业缴费，建立待业保险基金，用于保障待业职工的基本生活。同时，机关事业单位和部分农村也进行了养老保险制度改革的试点。这一阶段社会保障主要是以单项改革为突破口，在社会保障模式选择、保险费用分担等方面，进行了积极探索，但在改革目标、方法等方面还有很多局限性，主要表现在社会保险改革的出发点局限于为企业改革提供配套服务，没有从整个社会经济发展的高度进行通盘设计。

第四阶段为全面改革发展阶段：从1993年至今，是社会保障制度的全面改革发展阶段。党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，明确地把深化社会保障制度改革作为经济体制改革的四个重要环节之一。十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步明确了建立社会保障制度的目标、原则，明确了我国社会保障体系的基本内容，提出了建立社会统筹与个人账户相结合的多层次养老保险和医疗保险制度，以及政事分开统一管理的社会保障管理体制。

这一阶段社会保障制度改革的特点：一是对社会保障改革重要性的认识进一步提高，社会保障改革不仅仅是国有企业改革的配套措施，它是新的经济体制的重要组成部分，只有建立完善的社会保障体系，才能顺利建立社会主义市场经济体制；二是社会保障改革全面铺开，不再是单个项目的单独试点和推进，改革的重点是实现养老保险、医疗保险和失业保险等项社会保障的制度创新，建立一套适应社会主义市场经济要求的社会保障制度。

在养老保险方面，1995年，国务院发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，决定建立社会统筹与个人账户相结合的制度模式，明确基本养老保险费用由企业和个人共同负担，并决定在全国进行试点。在医疗保险方面，1995年，在江苏省镇江市、江西省九江市进行试点，开始探索建立社会统筹与个人账户相结合的医疗保险制度；1996年国务院办公厅转发了《关于职工医疗保障制度改革扩大试点的意见》，医疗保险改革试点扩大到38个城市。在工伤保险方面，1996年，劳动部在总结各地经验的基础上，发布了《企业职工工伤保险试行办法》，规范了工伤保险的认定条件、待遇标准和管理程序，决定建立工伤保险基金，形成规范的工伤保险制度；2003年4月，国务院发布了《工伤保险条例》。在生育保险方面，1994年，劳动部颁布了《企业职工生育保险试行办法》，对生育保险的实施范围、统筹层次、基金筹集和待遇支付等进行规范，推动了生育保险制度改革。

1997年，党的十五大明确：“建立社会保障体系，实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保障制度，完善失业保险和社会救济制度，提供最基本的保障”。按照十五大的要求，从1998年以来，我国社会保障加快了改革步伐，社会保障体系建设取得了长足进展，主要表现在以下八个方面：

一是基本实现了两个确保，即确保国有企业下岗职工基本生活和确保企业离退休人员养老金按时足额发放。

二是初步形成了以养老保险、医疗保险、失业保险和城市居民最低生活保障制度为主要内容的、适应社会主义市场经济基本要求的社会保障体系框架。

三是社会保险覆盖面不断扩大。1999年，国务院颁布《社会保险费征缴暂行条例》，各项保险的覆盖面逐步扩大。

四是企业离退休人员养老金基本实现社会化发放。

五是社会保障筹资渠道进一步拓宽。

六是建立了城市居民最低生活保障制度。

七是出台了完善社会保障体系的试点方案。国务院出台《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》，方案明确了完善社会保障体系的总体目标和基本原则，提出了试点工作的主要任务，并决定2001年在辽宁全省及其他省份确定的部分城市进行试点。

八是通过机构改革，形成了统一的社会保障管理体制，基础管理得到加强。1998年，全国人大九届一次会议通过《国务院机构改革方案》，决定在原劳动部的基础上成立劳动和社会保障部，统一管理全国劳动和社会保障工作。原由劳动部管理的城镇企业职工社会保险、人事部管理的机关事业单位社会保险、民政部管理的农村社会保险、各行业部门统筹的社会保险，以及卫生部门管理的医疗保险，统一划归劳动和社会保障部管理。随后，在地方机构改革中，地方也成立了统一管理本地区劳动和社会保障工作的职能部门。

目前，配合国有企业深化改革设立的国有企业再就业服务中心向下岗职工提供的基本生活保障与失业保险及城市居民最低生活保障形成了相互衔接的三条保障线。并且随着经济体制改革的深入发展，国有企业下岗职工基本生活保障正在实现向失业保险的并轨。中国与社会主义市场经济体制相适应的社会保障体系的框架已基本形成。2002年，全国企业职工基本养老保险参保人数达1.1亿人，享受基本养老保险的离退休退职人数达

3608 万人，基本养老保险基金总收入为 3171 亿元、总支出为 2843 亿元；全国参加基本医疗保险的人数达 9401 万人，基本医疗保险基金总收入达 607 亿元、总支出 409 亿元；全国失业保险的参保人数已超过 1 亿人，有 657 万人享受到失业待遇，失业保险基金总收入 216 亿元、总支出 187 亿元；符合条件的城市贫困居民基本已纳入城市居民最低生活保障的范围，全国最低生活保障支出达 109 亿元，享受最低生活保障的人数达到 2064 万人。同时，由国家财政提供支持的社会福利、社会救济、优抚安置等项目，2002 年底资金量已达 223 亿元。



第二部分

中国社会保障制度

企业职工基本养老保险制度

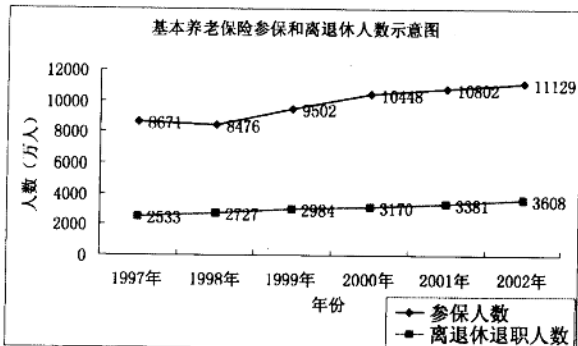
我国从1984年开始探索实行以退休费用社会统筹为主要内容的养老保险制度改革。1991年在总结各地经验的基础上，国务院发出《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》，决定对现行企业职工养老保险制度进行改革，改变养老保险完全由国家、企业包下来的办法，逐步建立起基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险三位一体的养老保险制度。1995年，国务院又发出《国务院关于深化企业职工养老保险制度的通知》，决定建立社会统筹与个人账户相结合的制度模式。1997年，国务院决定进一步加快改革步伐，建立统一的企业职工基本养老保险制度。

一、基本情况

企业职工基本养老保险基金，是指按照国家规定，由企业和职工个人分别按工资总额及工资性收入的一定比例缴纳，为保障职工离退休后的基本生活而筹集的专项基金。

基本养老保险的覆盖范围包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及实行企业化管理的事业单位。公务员（含参照国家公务员制度管理的事业单位工作人员）的现行养老保险制度仍维持不变，已经进行机关事业单位养老保险制度改革

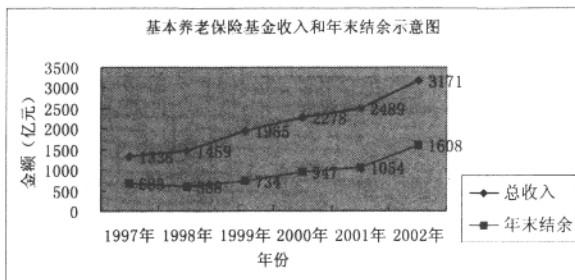
试点的地区，正在继续完善和规范。至 2002 年底，全国各类企业、机关事业和其他单位共有 11129 万名在职职工参加了基本养老保险，领取养老金的离退休人员有 3608 万人。



二、基金征收

企业职工基本养老保险基金的来源主要有四个渠道：一是由职工所在企业和单位缴纳，二是职工个人缴纳，三是政府补贴，四是基金增值收入。2002 年度养老保险基金总收入 3171 亿元，其中养老保险缴费 2552 亿元、财政补贴 560 亿元、利息收入 29 亿元、其他收入 30 亿元，基金当期结余 328 亿元，截止 2002 年底，基金累计结余 1608 亿元。

企业缴纳基本养老保险费的比例一般不得超过企业工资总额的 20%，确需超过的应报劳动和社会保障部、财政部批准。个人缴纳基本养老保险费的比例，1997 年不得低于本人缴费工资的 4%，1998 年起每两年提高一个百分点，最终达到本人缴费工资的 8%。个人缴费由单位代为扣缴。养老保险管理部门按职工缴费工资的



11%为职工建立基本养老保险个人账户，个人缴费全部记入个人账户，其余部分从企业缴费部分中划入，随着个人缴费比例的提高，企业划入部分要逐步降至3%。2000年，国务院决定在辽宁等地进行完善城镇社会保障体系试点，规定试点地区的企业缴费部分不再划入个人账户，全部纳入社会统筹基金，并以省（自治区、直辖市）为单位进行调剂；职工缴纳基本养老保险费的比例为本人缴费工资的8%，并全部计入个人账户。个人账户规模由本人缴费工资的11%调整为8%。个人账户储存额的多少，取决于个人缴费额和个人账户基金收益，并由社会保险经办机构定期公布。从辽宁试点的情况看，试点在做实基本养老保险个人账户这个重点上取得突破，从2001年7月1日起，全省参保职工个人缴费比例由5%统一调整到8%，个人账户规模由11%调整到8%并实行实账积累，与统筹基金分别管理。实现了养老保险基金的部分积累；到2002年底，累计做实基本养老保险个人账户基金47.9亿元，已全部上解省社会保险事业管理局统一管理，其中13亿元购买国债，其余部分存入国有商业银行。2002年末，全国个人账户历年积累额为4784亿元。

中华人民共和国国务院令第259号发布《社会保险