

《社会保险制度改革电视讲座》配套教材

社会保险制度 改革15讲

劳动部
中央电视台 组织编写



中国劳动出版社

社会保险制度改革电视讲座办公室

成 员 名 单

顾 问：

刘雅芝 劳动部副部长

林用三 劳动部副部长

王建伦 劳动部副部长

主 任：

胡晓义 劳动部社会保险司司长

韩良诚 劳动部社会保险事业管理局局长

张小建 劳动部就业司司长

王希付 劳动部人事司副司长

王建新 中国劳动出版社社长

副主任：

张怀琚 劳动部社会保险司综合办公室主任

刘国春 中央电视台教育节目部编导

邸长勇 劳动部人事司培训处处长

成 员：

李 斌 劳动部人事司培训处副处长

孙宝林 劳动部人事司培训处干部

目 录

- 第一讲 社会保险制度改革的总体思路
劳动部社会保险司司长 胡晓义 (1)
- 第二讲 建立健全社会保险法律体系
劳动部社会保险司处长 张寿琪 (16)
- 第三讲 我国企业职工养老保险制度
劳动部社会保险司副处长 凌吉敏 (36)
- 第四讲 基本养老保险实行社会统筹和个人帐户
相结合的实施办法
劳动部社会保险司副司长 田华民 (54)
- 第五讲 失业保险制度的建立及现状
劳动部就业司副司长 王英才 (74)
- 第六讲 失业保险制度改革的思路与措施
劳动部就业司副司长 王英才 (87)
- 第七讲 实施“再就业工程”
劳动部就业司副司长 王英才 (94)
- 第八讲 医疗保险改革的内容及展望
劳动部社会保险司处长 董志昌 (109)
- 第九讲 工伤保险制度改革
劳动部社会保险司处长 曾宪树 (126)
- 第十讲 生育保险制度改革
劳动部社会保险司副处长 刘 梅 (149)

第十一讲 我国社会保险的管理体制与监督体系

劳动部社会保险司处长 师继承 (168)

第十二讲 社会保险基金管理

劳动部社会保险事业管理局局长 韩良诚 (178)

第十三讲 社会保险社会化管理服务

劳动部社会保险事业管理局副局长 施明才 (218)

第十四讲 社会保险精算概论

劳动部社会保险研究所副主任 康怀宇 (241)

第十五讲 国外社会保险介绍

劳动部社会保险研究所助理研究员 张 军 (260)

第一讲 社会保险制度改革的总体思路

劳动部社会保险司司长 胡晓义

社会保险是当前改革中的一个热点问题，并且越来越为社会各界所关注。劳动部作为城镇企业社会保险主管部门，在发展社会保险事业、推进社会保险改革方面已经做了许多工作，但是与建立社会主义市场经济体制的要求相比，任务还很艰巨。在从计划经济向社会主义市场经济过渡中，在深化企业改革中，迫切需要加大深化改革社会保险制度的力度，建立、健全社会保险体系。下面我就先来谈谈社会保险制度改革的总体思路，即总体目标的设计问题。

一、总体目标的提出

社会保险，用最简单的话来表述，就是当劳动者因丧失劳动能力或因失业而中断劳动，失去收入来源的时候，使其从社会获得物质帮助的制度。劳动者丧失劳动能力的情况，主要是指年老、患病、工伤、生育；失业是指虽未丧失劳动能力，但失去了劳动岗位。

这个表述包含两个意思：第一，社会保险的保障对象是劳动者。非劳动者在丧失生活来源的情况下，依据我国《宪法》，也有获得物质帮助的权利，但他们属于社会保障的另外形式——社会救济、社会福利的保障对象。第二，社会保险的主要功能是分散劳动风险。即使是劳动者，如果他遭遇到

与劳动过程无关的损失和伤害，也不属于社会保险的保障范围。

由社会保险分散劳动风险的性质，决定了社会保险的三个基本特点：第一是强制性，即作为政府行为，由国家立法，强制实施，由国家法律规定强制特定的主体参加；第二是社会互济性，即按照“大数法则”，在社会的范围内统一筹集资金，分散风险；第三是非盈利性，即经办社会保险的机构不能为本机构谋取利益。社会保险的作用是：保证了工业化社会劳动力再生产的顺利进行，解决了靠个人和家庭难以解决的困难；通过建立社会保险基金和政府资助，扶持弱者，保障其基本生活，维护社会稳定；有利于形成劳动力市场和调动劳动者生产积极性，促进经济的发展。

社会保险制度的建立和健全，是人类社会进步的标志和成果。它的产生和发展，经历了一百多年的时间。一百多年来，经历了自发互助阶段和有组织的互助阶段，然后进入国家立法阶段。

由于各国的政治、经济背景不尽相同，社会保险制度也存在差别，大体上可分为四类：一是以美国、日本为代表的多数国家实行的传统型的社会保险，贯彻“选择性”原则（即选择部分人实行），强调待遇与收入及缴费相联系，并有利于低收入者，支付有一定期限，费用由个人、单位和个人三方负担。二是以瑞典、英国为代表的福利型社会保险，实行“收入均等化、就业充分化、福利普遍化、福利设施体系化”和包括“从摇篮到坟墓”的各种生活需要在内的社会保障制度，按照统一标准缴费，统一标准支付，基金主要由国家税收解决。三是以前苏联为代表的国家型社会保险，规定一切丧失劳动能力的情况都实行保险，保险费由单位负担，各

种保险由统一的保险组织经办，并由工人共同管理。第四种是以新加坡为代表的储金型社会保险，实际上是强制储蓄，强制劳资双方缴费，以职工个人名义存入公积金局，职工退休或其他需用时，连本带息发还职工。

当前有两种趋势值得注意。一是一些国家的福利型保险，保障水平较高；但由于高福利、高消费，使得福利费开支太大，税负沉重，削弱了经济实力，目前感到难以为继。二是储金型保险，强调自我保障，突出效率原则，在一定程度上避免了福利国家的一些弊病。据了解，在实行社会保险的 163 个国家中有 19 个国家采用储金型保险形式，但这种保险如何解决互助调剂、共担风险的问题还需研究。因此，这两种趋势及各自的问题，都值得我们认真分析、借鉴。

我国社会保险制度在全国范围内的建立，是从 1951 年 2 月 26 日公布，1953 年 1 月 2 日政务院修正颁布实施《中华人民共和国劳动保险条例》开始的。这个《条例》主要包括疾病待遇、工伤待遇、养老待遇、生育待遇等各项内容，初步形成了项目比较齐全的社会保险体系。《条例》的颁布施行受到了广大职工的欢迎，在社会主义建设初期发挥了积极的作用。但在后来的发展中又出现了波折，主要是“文革”期间，取消了社会保险费用的社会统筹，退到企业自我保险的制度。特别是在改革开放之后，原来的一套制度越来越不能适应建立社会主义市场经济体制的要求。其存在的主要问题：第一，覆盖范围小，仅在国有企业和部分集体企业实施；第二，社会化程度低，缺乏社会互济，造成负担畸轻畸重；第三，资金来源单一，个人缺乏应有的责任；第四，保险层次单一，只有国家规定的保障待遇。

针对这些问题，从 80 年代中期以来，开始进行社会保险

制度的改革。改革的主要内容：一是恢复了社会保险基金由社会统筹的制度，变企业自我保险为社会保险；二是把覆盖面扩大到所有的企业职工和城镇劳动者；三是实行国家、企业、职工个人三方负担社会保险费的制度；四是建立国家基本保险、企业补充保险、个人储蓄性保险多层次的社会保险体系。

这些改革，已经或正在取得进展，但是离深化企业改革所提出的要求还差得很远。其一是，改革开放以来，随着政企分开、落实企业生产经营自主权，企业逐步成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的经济实体。它在进行工资分配制度改革和劳动用人制度改革过程中，处处遇到社会保险制度的掣肘：分配制度搞活了，奖金增加了，有些工人就担心，退休时奖金不算退休金基数，收入下降太多；实行劳动合同制，用人制度搞活了，可是却因为非国有企业社会保险待遇低或者根本没有社会保险，使得劳动力还是难以流动。这说明，加快建立和完善社会保险制度，已经迫在眉睫了。其二是，实行社会主义市场经济，企业要平等地参与市场竞争，而一些老企业退休人员比例很大，一些新企业则几乎没有负担；一些企业女职工比例大，生育保险负担很重，另一些企业则与此相反。对这些由于历史的和产业的原因造成的企业负担畸轻畸重的矛盾，如果不用社会保障的方法予以化解，企业在进入市场时就不会是处于同一起跑线上，相互竞争也没有“公平”可言。对于职工来说，所在的企业可能有兴有衰，甚至有可能倒闭、破产，如果个人的基本保障系于企业一身，风险就依然很大。这些情况说明，健全社会保险制度，是实行社会主义市场经济的迫切要求。其三是，深化企业改革，建立现代企业制度，除了明晰产权、明确职责、调整产品结构、

加快技术进步外，还必须解决好人的问题：企业要减人增效、消化冗员，失业保险必须具备保障失业职工基本生活和促进再就业的能力；资不抵债的企业要破产，其职工如何安置，退休人员的退休金怎样安排，是一个相当棘手的问题，而这个问题不解决，企业破产就难以进行；厂长、经理想一心一意抓生产、搞经营，却被大量的社会事务（比如退休人员的养老金发放和管理服务，在职职工医疗费用等等），压得喘不过气来，他们迫切需要社会把这些事务承担起来。因此，建立和完善社会保险体系已经成为建立现代企业制度需要刻不容缓加以解决的问题了。

二、总体目标的内容

针对以上情况，我国社会保险制度改革的基本目标是什么呢？按照党的十四届三中全会的《决定》的要求，总结改革开放以来社会保险制度改革的正反两个方面的经验，借鉴国外的成功做法，我们设想，到本世纪末，要逐步建立起适应社会主义市场经济要求的，范围覆盖城镇所有从业人员，费用负担和待遇标准合理，基金统一调剂使用，社会化管理程度较高的社会保险体系。

实现这样一个目标，要求在以下六个方面深化改革和加快发展：

第一，社会保障水平要与我国社会生产力发展水平相适应。国家举办的社会保险，只能保障职工的基本生活。要从目前我国生产力水平低、人口众多而且老龄化速度加快的基本国情出发，合理确定保障的范围、项目和水平，在制定各项保险的筹资比例、待遇标准方面，一定要综合考虑企业的承受能力，不可定得过高。国外在这方面的教训值得我们吸

取。西方福利国家的社会保险政策已经难以为继，一些国家的社会保险政策成了养懒汉的制度，在这个问题上我们不能重蹈覆辙。

第二，公平与效率相结合。社会保险属于国民收入的再分配，不能不重视它维护公平和提供基本保障的功能，但从我国目前经济发展阶段的特点出发，强调社会保险促进提高效率的积极作用，具有特别重要的意义。职工养老、医疗等社会保险，既要保障职工的基本生活，又要和个人对社会的贡献挂钩，以激励职工的劳动积极性。

第三，将社会保险制度覆盖城镇所有从业人员。为建立统一的劳动力市场，保障各类企业职工和各类劳动者享受社会保险的权利，应当尽快扩大社会保险的覆盖面，将各类从业人员纳入社会保险的范围，在全社会真正建立起一个“安全网”。这也是体现“大数法则”，在更大范围内分散风险的需要。

第四，政事分开。社会保险行政管理和社会保险基金运营分开。行政部门主要是管政策、制度和标准，负责监督；基金的收支、运营和管理由社会保险事业机构承担，并接受行政监督和社会监督。为实现政事分开，劳动部设置了社会保险司和社会保险事业管理局，分别管政策和基金运作。

第五，管理服务要社会化。社会保险不能光收钱、不管事。当前有两个重点，一是加快实现退休人员退休金的社会化发放，以及依托社区开展退休人员的社会化管理和服务，切实减轻企业的事务性负担。二是加快健全职业介绍、转业训练等就业服务体系，为深化企业改革提供更好的外部支撑条件。

第六，管理法制化。社会保险是国家政策，需要国家通过立法来实施。社会保险的项目、筹资方式、待遇水平、管

理方式等等，都需要靠法律来界定。随着改革的深入，原有的一套法规、制度越来越不适应现实的要求，所以更应当加快社会保险的立法步伐。

三、各项社会保险制度改革的目标

社会保险制度是社会保障制度的核心，包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等各项内容。在社会保险改革的总目标、总原则的指导下，社会保险各项内容的深化改革也有了明确的目标。

（一）养老保险制度改革的目标

到本世纪末，城镇企业职工养老保险制度改革的目标是：基本建立起适应社会主义市场经济体制要求，适用城镇各类企业职工和个体劳动者，资金来源多渠道，保障方式多层次，社会统筹与个人帐户相结合，权利与义务相对应，管理服务社会化的养老保险体系。基本养老保险应逐步做到对各类企业和劳动者统一制度、统一标准、统一管理和统一调剂使用基金。

根据上述目标，今后应当重点从以下九个方面深化城镇企业职工养老保险制度的改革：

一是积极、稳妥地制定和推进养老保险的“覆盖计划”。按照国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》提出的本世纪末的目标要求，各地区都应当制定五年的养老保险“覆盖计划”，尽快将城镇企业职工养老保险制度的实施范围逐步扩大到城镇所有国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业、股份制企业、联营企业及其职工；具备条件的地区可以扩展到城镇个体劳动者和私营企业主。并且逐步在本地区范围内对各类企业的养老保险统一制度、统一标准、统

一管理和统一调剂使用基金。我们设想，东南沿海和经济条件比较好的中心城市，应当力争三年内达到这一目标，其他地区也应在五年内完成这一计划。

二是恰当确定基本养老保险的待遇水平。目前我国养老金水平相当于工资的85%左右，企业已经感到负担相当沉重；如果长期保持很高的养老保障水平，社会根本无力承受。因此，随着工资结构的调整，应当逐步降低基本保险待遇水平。据我们组织各方面专家多次精算，基本养老保险水平如果在今后30~40年间能够调整到60%左右，则负担能够基本控制在30%以内，这个水平是比较适宜的。当然，这种水平调整是一个伴随经济发展水平提高的平滑转换的过程，在这一过程中，还要做好各种政策衔接工作，如补充保险和个人储蓄性养老保险的建立和完善等。

三是基本养老保险费用由国家、企业和个人三方负担。继续巩固和推行个人缴纳部分基本养老保险费用的制度，个人缴费比例随着工资的增长并综合考虑个人的负担能力逐步提高，一般每两年提高一个百分点；经济发展较快和职工工资增长较多的地区和年份，个人缴费比例的提高幅度可以高一些。随着个人缴费比例的逐步提高，一般不再提高企业缴费的比例，以减轻企业的负担。

四是企业基本养老保险实行社会统筹与个人帐户相结合。这是依据我国国情确定的一项基本原则，可以说是我国吸收、借鉴各方面国际经验的一个首创，也是当前深化企业职工养老保险制度改革的核心内容。对国务院《通知》提出的两个实施办法，各地要根据本地区经济发展的条件与水平、企业的负担能力、养老保险的现状和统筹的范围等，在认真测算和科学论证的基础上作出选择。一个城市只选一个办法，

一个省选择一个办法还是两个办法，由各省根据实际情况自主决定。已经进行了养老金计发办法等改革的地区，要按照《通知》精神，在实践中修改完善。

五是建立基本养老金正常调整机制。按照国务院《通知》精神，各地区可以每年按当地职工上一年度平均工资增长率的一定比例调整企业离退休人员的基本养老金。具体调整比例由各省、自治区、直辖市根据养老保险基金的支付能力等情况自行确定。

六是大力发展并逐步规范企业补充养老保险制度。各级劳动部门要加强对建立企业补充养老保险制度的指导，研究确定实施条件、补充水平、鼓励政策、经办机构资格认定及监督等基本规范。

七是强化管理服务社会化，逐步建立起为离退休人员服务的体系，切实减轻企业负担。

八是加强养老保险基金的管理。一定要建立健全养老保险基金的预算管理和财务、会计、审计、监督制度；严格审核管理费的提取比例，控制管理费的支出。各级社会保险经办机构要建立定期向各级人民代表大会报告的制度，并向参加养老保险的企业和社会公布养老保险政策执行情况和养老保险基金使用情况，增加透明度，主动接受立法机构、政府主管部门和社会公众的监督。养老保险基金的结余额，根据财政部、劳动部的规定，除留足两个月的支付费用外，80%左右应用于购买由国家发行的社会保险基金特种定向债券。

九是搞好政策衔接，实现平稳过渡。要通过宣传教育，使广大企业和职工了解，实行基本养老保险社会统筹与个人帐户相结合的改革，主要目的是建立公平与效率、社会互济与自我保障相结合的新机制，而不是普遍地、大幅度地增加待

遇。与此同时，要从各地区的实际情况出发，妥善处理有关政策的配套衔接问题；要在改革实践中不断总结经验，完善办法，确保实现平稳过渡。

（二）失业保险制度改革的目标

“九五”期间，要适应发展社会主义市场经济和深化经济体制改革的要求，逐步建立起覆盖城镇全部职工，基金由国家、用人单位、个人三方合理负担，救济与再就业紧密结合，管理和服务社会化的新型失业保险制度。具体来说，要进行以下六个方面的改革：

第一，逐步扩大实施范围。“九五”期间，要使失业保险的实施范围逐步扩大到城镇全部职工，包括各类企业的职工和机关、团体、事业单位中订立劳动合同的职工。同时，对各类企业实行统一的缴费标准，缴纳的失业保险费由全社会统筹使用。

第二，基金实行三方合理负担和社会统筹。失业保险基金按照以支定收、留有适当储备的原则筹集，实行市级统筹，省级调剂，以解决统筹层次低、互济性差的问题；同时，也从总体上提高了失业保险基金抵御风险的能力。失业保险的费用，实行国家、用人单位、个人三方合理负担。对用人单位，要求以职工人数为基数，按照当地职工年平均工资的一定比例缴纳。对职工个人，也要适当缴纳一定的失业保险费。在当年基金出现入不敷出时，首先动用积累，然后由省级调剂金调剂，仍不敷使用时，可以由地方财政予以补贴。关于基金的缴纳比例，要考虑需要和可能两个方面，并且还要借鉴国际经验，确定一个幅度，由省、自治区、直辖市根据失业状况和基金承受能力作调整。

第三，合理确定基金的使用结构。根据我国的实践，结

合对“九五”期间失业状况的预测，应当把失业保险基金的使用结构确定为：主要用于失业救济，积极促进再就业，并根据各个时期、各个地区的失业状况和基金支付能力，适当进行调整。据预测，从1995年到2000年的6年中，由于企业破产、经济性裁员和辞退、终止解除劳动合同而导致失业的职工将达到1800万人，年均300万人。因此，必须准备足够的失业保险金，并合理地用好这笔钱。首先，将大部分基金用于失业职工基本生活的保障，包括失业救济金、医疗补助金、生活困难补助金和失业女职工生育补助金，以及失业职工死亡的抚恤金、补助金等，要切实保证及时足额地发放。其二，要运用一定比例的基金积极帮助失业职工再就业，包括转业训练费、生产自救费、职业介绍费等。其中，转业训练费主要用于根据劳动力市场需求信息而组织的再就业培训和定向上岗培训。为保证资金确实用于再就业，准备从“九五”开始，确定转业训练、生产自救和职业介绍的人头费标准，按参加培训和实现再就业的人数支付费用。其三，对管理服务费的提取，在“九五”期间，要借鉴国际惯例，实行按实际工作量确定额度的办法，也就是根据参加失业保险职工的人数，按照一定比例核定工作人员编制，并比照国家行政事业单位的人头费标准，来确定提取管理服务费的额度。

第四，切实做好失业救济和促进再就业工作。对参加失业保险的职工，凡属于非自愿性中断就业，并在失业前累计工作时间满一年的，进行失业登记后，都可按规定领取失业救济金，享受失业保险待遇。失业救济金的发放标准，目前是按社会救济金的120%~150%，今后准备改成按当地法定最低工资的70%~80%，以便随着最低工资标准的调整及时调整失业救济金的水平，保证失业职工的基本生活。失业保

险待遇的给付期限，按职工失业前工作时间的长短划分不同档次，但最长不超过 24 个月。期满仍不能就业的人员，符合民政救济条件的，按规定享受社会救济。对于双职工失业的，将实行特殊困难补助；对于接近退休年龄的失业职工，可适当延长失业救济期限。对失业职工再就业，在运用转业训练和生产自救费予以扶持的同时，还可鼓励他们组织起来就业与自谋职业，并将其应享受的救济金一次发给本人，作为启动资金。重点做好长期失业者的再就业工作，组织他们参加就业指导、职业介绍、转业训练、工作试用等活动。对企业分流安置富余职工，可以在一定条件下给予扶持和帮助。

第五，加强基金管理，建立有效的监督机制。要进一步健全和完善失业保险基金的管理办法，严格基金使用制度，强化每年一次的财务检查，定期向社会公布失业保险基金和失业保险工作情况，增加工作的透明度。与此同时，还要加强财政、审计等部门的审核和监督检查。对任何部门和个人挪用基金及其他违法违纪问题，要按规定严厉处罚。还要建立由政府有关部门、用人单位、劳动者、工会和其他公众团体的代表组成的社会监督机构，负责对失业保险工作进行监督。

第六，健全和完善失业保险与再就业统一管理的工作体制，推进管理和服务的社会化。目前，27 个省、市、自治区政府都颁发了失业保险的实施办法，在管理上都坚持将失业保险与劳动就业统一管理，把救济失业职工同促进再就业紧密结合，工作进行得很顺利。今后，面对失业人员的大量增加，应进一步健全和完善这一工作体制。

当前，配合企业深化改革，要抓紧做好的工作是：进一步完善失业保险制度，配合做好现代企业制度和城市优化资本结构的试点工作；全面推行“再就业工程”，做好失业职工

和富余职工分流安置工作；大力组织特困企业职工开展生产自救；进一步做好失业保险立法和执法工作，抓紧制定新的《失业保险条例》。

（三）医疗保险制度改革的目标

医疗保险制度改革的目标是：按照党的十四届三中全会确定的原则，实行社会统筹和个人帐户相结合。所谓社会统筹和个人帐户相结合，就是用人单位为职工缴纳的医疗保险费的一部分和职工个人缴纳的医疗保险费，记入个人医疗保险帐户，归个人所有；单位为职工缴纳的医疗保险费的另一部分记入社会统筹医疗基金，由社会保险机构统一管理，集中调剂使用。作为一种过渡办法，企业可以管理一部分社会统筹医疗基金。职工无论患大病、小病，无论门诊治疗还是住院治疗，均首先用个人帐户的钱，帐户内的钱可以结转下年使用，也可以继承；个人帐户的钱用完先由个人负担；个人负担超过本人工资的一定比例以上的部分，由社会统筹医疗基金中按分段累进的办法支付大部分，个人则按分段累退的办法负担小部分。与此同时，医院管理也要相应进行改革。这一改革思路已体现在国务院四个部委联合下发的《关于职工医疗制度改革的试点意见》中。目前，正在组织部分城市进行改革试点。

（四）工伤保险制度改革的目标

工伤保险要遵循对劳动者无责任补偿的原则，要与工伤预防、职业病防治、职业康复相结合；要由国家统一制定工伤和职业病致残程度鉴定标准。工伤保险费要根据不同行业工伤事故及职业病发生频率的高低，实行差别费率，事故多的多缴费，事故少的少缴费；在同一行业内部，要根据不同用人单位工伤事故和职业病实际发生状况，实行浮动费率，事