

大讲堂

人力资源和社会保障大讲堂

当代中国 社会保障制度

胡晓义 社会保障
唐霁松 我国的养老保险制度
课题组 我国失业保险制度及改革思考
姚 宏 我国医疗保障体系建设和当前的任务
陈 刚 我国工伤保险制度的基本框架和发展
赵殿国 我国农村社会养老保险问题研究

大讲堂

人力资源和社会保障大讲堂

当代中国 社会保障制度



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

人力资源和社会保障大讲堂：当代中国社会保障制度/胡晓义等著. —北京：
中国劳动社会保障出版社，2009

ISBN 978-7-5045-7589-0

I. 人… II. 胡… III. 社会保障-福利制度-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 074457 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出 版 人：张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 8 印张 1 插页 100 千字

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

定价：20.00 元

读者服务部电话：010-64929211

发行部电话：010-64927085

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64954652

人力资源和社会保障大讲堂

编审委员会

主 任 张梦欣 王志明

副 主 任 王玉君 张立新

委 员 曾令萍 王洪玉 吴秀君 仲艳平

贾 华 吴春星 陈晓丽

总 策 划 王玉君

本期策划 仲艳平

目 Contents 录

胡晓义

人力资源和社会保障部
副部长

社会保障 /1

- 一、绪论——社会保障一般 /1
- 二、我国已经初步形成社会保障体系的
框架 /7
- 三、我国社会保障制度面临的困难和挑战
/13
- 四、加快完善我国社会保障体系的目标和
任务 /16

唐霁松

人力资源和社会保障部
养老保险司副司长

我国的养老保险制度 /26

- 一、养老保险的发展历程 /26
- 二、养老保险制度的类型 /26
- 三、养老保险的主要特征和基本原则 /27
- 四、我国养老保险制度发展与改革历程
/29
- 五、我国企业职工基本养老保险制度 /33
- 六、我国的补充养老保险（企业年金）
制度 /35
- 七、机关事业单位退休养老制度 /36
- 八、我国养老保险制度面临的挑战 /37
- 九、我国养老保险制度的改革方向 /39

人力资源和社会保障部
失业保险课题研究小组

我国失业保险制度及改革思考 /44

- 一、我国失业保险制度发展历程 /44
- 二、改革完善我国失业保险制度的必要性 /45
- 三、改革完善我国失业保险制度的指导思想、目标和原则 /49
- 四、改革完善失业保险制度的政策措施 /50

姚宏

人力资源和社会保障部
医疗保险司司长

我国医疗保障体系建设和当前的任务 /61

- 一、我国医疗保障制度改革的历史沿革 /61
- 二、我国医疗保障的制度选择 /65
- 三、我国医疗保障制度体系的框架和基本政策 /66
- 四、我国医疗保障制度改革的成就和主要问题 /70
- 五、下一步医疗保险工作的主要思路 /73

陈刚

人力资源和社会保障部
工伤保险司司长

我国工伤保险制度的基本框架和发展 /80

- 一、工伤保险的产生和在世界各国的发展 /81
- 二、我国工伤保险制度发展历程回顾 /84
- 三、我国现行工伤保险制度的主要内容 /86
- 四、我国工伤保险工作总体进展情况 /92
- 五、今后一个时期工伤保险工作的主要目标和重点工作 /95
- 六、完善工伤保险制度中的几个主要问题 /99

赵殿国

人力资源和社会保障部
农村社会保险司司长

我国农村社会养老保险问题研究 /106

- 一、农村社会养老保险经过了长期艰难的探索 /106
- 二、建立新型农村养老保险制度的条件已经具备 /110
- 三、加快建立新型农村养老保险制度 /116

社 会 保 障

胡晓义*

一、绪论——社会保障一般

社会保障是所有现代国家政府的一项重要社会经济政策。对我国而言，社会保障直接关系亿万劳动者的切身利益，是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的重要内容；做好社会保障工作，是深入贯彻落实科学发展观、实现经济社会全面协调可持续发展的内在要求。

（一）社会保障的历史沿革

现代的社会保障制度伴随工业化过程而产生。在自然经济形态下，与劳动风险相关的保障机制主要依赖家庭和氏族成员内部互助：当一个家庭的主要劳动力遭遇年老、病残、死亡等事故而丧失或减少收入

* 人力资源和社会保障部副部长。

时，家庭或家族其他成员便承担起援助他及其抚养者的责任。但随着工业化和城镇化，大批农民进入城市成为产业工人，一方面劳动风险加大，另一方面家庭小型化，并与家族联系日渐淡远，原有的保障机制崩解失效。于是产生了建立新的社会安全网的客观需要。

在 120 多年的现代社会保障发展史上有三个标志性事件：

一是 19 世纪 80 年代，德国在有“铁血宰相”之称的俾斯麦主导下，陆续颁布了《疾病保险法》《伤残和养老保险法》等法规，开现代社会保障制度之先河，标志着通过政府强制性保险来分散劳动风险的社会安全机制的诞生。这说明，面对阶级矛盾的日益激化，资产阶级统治者一方面采取高压政策，严厉镇压工人反抗；另一方面，也被迫采取社会保险等改良措施，以缓和阶级矛盾，维护社会稳定和自身统治。

社会保障发展史上三个标志性事件之一



19 世纪 80 年代，德国陆续颁布《疾病保险法》《伤残和养老保险法》等法规。

德国首相俾斯麦

二是 1935 年，在经历了全球性经济危机和大萧条后，作为罗斯福“新政”的重要内容，美国颁布了《社会保障法》，第一次提出了“社会保障”的概念，政府通过专项税收为老年人、儿童和残疾人等提供援助。这是通过政府干预，解决市场失灵问题的重大举措。此后的 1936 年，凯恩斯发表《就业、利息与货币通论》，标志着冲破古典经济学窠臼的宏观经济学的诞生。

社会保障发展史上三个标志性事件之二



美国总统罗斯福

1935 年，美国颁布了《社会保障法》，第一次提出了社会保障（Social Security）的概念。

三是第二次世界大战结束后，新独立国家纷纷建立起各自的社会保障制度。1952 年国际劳工组织通过《社会保障（最低标准）公约》，首次在世界范围使用“社会保障”概念。其历史意义在于：将此前单个国家的社会保障政策集合为当代各国政府应共同追求的社会目标和执政理念。目前全球有 172 个国家和地区至少实行了一种社会保障制度。

社会保障发展史上三个标志性事件之三



国际劳工组织标志

1952 年国际劳工组织通过《社会保障（最低标准）公约》，首次在世界范围内使用“社会保障”概念。

（二）社会保障与商业保险的区别

国际劳工局对社会保障的定义是：“社会通过采取一系列公共措施，以保护其成员免受由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡造成的停薪或收入大幅度减少的经济损失及社会贫困，并对其社会成员提供医疗照顾和对有子女的家庭提供津贴。”从中可以看出社会

保障有三个基本特征：第一，社会保障是由社会提供的援助，而区别于家庭成员之间的相互援助；第二，社会保障的援助是通过采取公共措施，即政府行为，而区别于个人的慈善行为；第三，社会保障提供的保护是经济援助，而不是精神的抚慰。

社会保险与商业保险有遵循“大数法则”实现互济的共同点，但也有明显的区别。

社会保险与商业保险的区别

	社会保险	商业保险
性质	立法强制实施	商业契约关系
目的	保障而不营利	营利前提下保险
责任	政府最终责任	政府监管

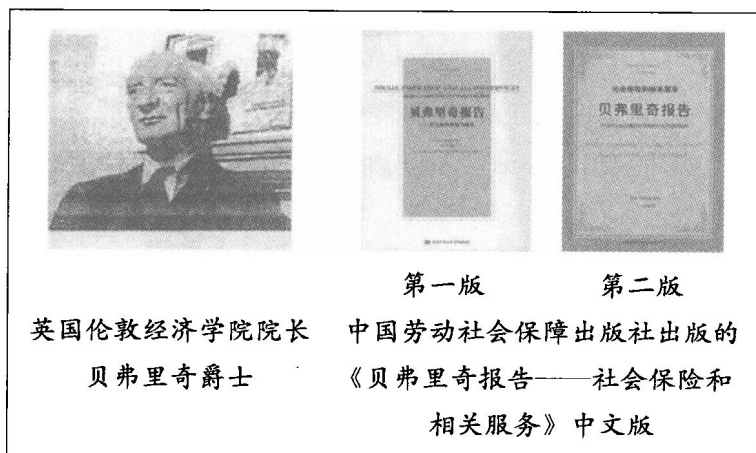
一是性质不同。社会保险由国家立法强制实施，属于政府行为，以公法调节；商业保险则是一种商业行为，保险人与被保险人之间是自愿的契约关系，属私法调节范畴。二是目的不同。社会保险目标是保障劳动者的基本生活，维护社会稳定，不以营利为目的；而商业保险一般是在保证获利的前提下分散投保者的经济风险。三是政府责任不同。社会保险是劳动者的一项基本权利，政府承担最终的政治和经济责任；商业保险则遵循市场竞争规律，政府主要是依法进行监管。

（三）社会保障的基本模式

目前世界上的社会保障制度五色杂陈，归纳起来，一般认为有三种主要类型：

第一种类型是社会援助（Social Assistance），或称为普惠型或福利型社会保障，以英国和北欧国家为代表。始作俑者是英国工党在1942年委托贝弗里奇研究形成的《社会保障和相关服务》文件，史称“贝弗里奇报告”。其基本特征是：资金全部来源于国家税收；实行全民保障，只要符合规定的条件（如年龄、收入水平、单亲家庭等）就可以申请援助，而不要求相对应的义务；保障范围广泛，“从摇篮到坟

墓”，但援助金额与申请人原有的生活水平无关；有些津贴的发放需要经过收入状况调查（means test）。这一制度在 70 年代发展到顶峰，西欧、北欧被称为“福利国家”。但由于福利水平的刚性化，无论政党怎样轮替，都只能上不能下，造成了日益沉重的财政负担。自 90 年代开始，这些国家也在谋求改革福利制度，如英国工党提出了“积极的福利社会”的概念，即把直接的经济资助更多地转向人力资本投资，主张公民与政府分担福利费用。



员双方)的缴费全部计入个人账户;个人账户资金投入资本市场运营以实现保值增值;待遇完全取决于个人账户积累额。这种方式对个人的激励性强,资金的流动性也适于市场运作。但理论界普遍认为这只是一种强制储蓄,缺乏必要的互济性,而且储备基金容易受到通货膨胀等因素的冲击。因此,实行这种模式的国家,一般都有相应的最低保障标准,同时政府对投资风险承担一定责任。

除了以上三种主要类型外,还有雇主责任计划(Employer Liability),即不采用缴费、征税等方式集中资金,只由政府规定雇主对劳动风险的赔偿或补助责任,多用于工伤、生育、疾病方面,雇主的责任主要是雇员停工期间损失工资的现金补偿和医疗费补助。

目前,上述几种模式呈现出相互融合的发展趋势,建立混合型制度已经成为当今社会保障改革的潮流。

(四) 社会保障的项目

国际劳工局将社会保障项目分为九个类别:养老金、伤残津贴、遗属津贴、失业津贴、医疗照顾、疾病津贴、工伤津贴、生育津贴、家庭补贴。与我国社会保障制度的大体对应关系如下表:

国际		我国	
1	养老金	1	城镇职工养老保险
2	伤残津贴		农村养老保险
3	遗属津贴		农村独生子女户养老补贴
4	疾病津贴	2	医疗保险
5	医疗照顾		新型农村合作医疗
6	工伤津贴	3	工伤保险包括工伤医疗
7	生育津贴	4	生育保险包括生育医疗
8	失业津贴	5	失业保险
9	家庭补贴	6	城乡最低生活保障 城乡医疗救助

了解社会保障发展的历史及其规律,有助于更好地把握国际普遍经验,建立和完善符合我国国情的社会保障体系。

二、我国已经初步形成社会保障体系的框架

我国的社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、慈善事业等几方面。社会保障制度有三大功能：一是劳动者及其家庭的“安全网”——劳动者是家庭收入和社会财富的创造者。国家通过立法，建立社会保险基金，对劳动者在年老、失业、疾病、工伤、生育而退出劳动领域或减少劳动收入时给予经济补偿，降低劳动风险，就为劳动者及其家庭编织了一张社会安全网。二是收入分配的“调节器”——社会保险属于国民收入的二次分配，更注重公平原则，缩小社会收入分配差距。这对快速发展变革的社会尤为重要，是实现社会主义本质中“消除两极分化”的重要举措。三是经济社会运行的“减震器”——特别是在经济增长出现大的波动时，它通过保障低收入群体的基本生活而防止出现大规模的对前途失望的群体，从而减少可能引发的社会震荡。

我国社会保障制度从1951年算起已有50多年历史。其中已经经历了两个大的发展阶段：第一阶段是建国初期至改革开放初期（1983年前后），可称为“劳动保险阶段”。1951年，政务院颁布《劳动保险条例》，对国营企业职工养老、医疗、工伤、生育待遇作出规定。1955年，国务院颁布了国家机关、事业单位工作人员退休养老办法。在农村，国家对“五保户”实行供养制度，广大农民主要依靠家庭和土地保障。在“文革”期间，劳动保险制度被取消，改由所在企业自行负担，实际演变为“企业保险”。这一阶段的历史贡献是开我国社会保障之先河，其制度设计大体适应计划经济体制的要求。第二阶段是改革开放至党的十七大之前，可称为“社会保险探索阶段”。1984年党的十四届三中全会后，我国改革转向以城市为重点、以国有企业改革为中心。随着计划经济体制向市场经济体制转轨，开始进行企业职工社会保险制度改革。经过20多年的探索，特别是1998年以后改革



步伐加快，初步建立了适应社会主义市场经济体制要求的基本养老、医疗、失业、工伤、生育等保险制度和政策体系框架；在农村也开始建立新型合作医疗制度。同时着手建立了城乡最低生活保障制度和城乡医疗救助制度。党的十七大提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”，以此为标志，我国社会保障制度进入第三个发展阶段，即统筹城乡、全面覆盖、综合配套、统一管理的阶段。这一阶段的核心目标，是使全体人民人人老有所养，病有所医，就业者享有与职业相关的基本保障，保障水平随经济发展逐步提高。这是全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的必然要求。

党的十四届三中全会以来，作为社会主义市场经济体制的基本内容，社会保障制度改革全面推进，体系框架基本形成，在深化改革、促进发展和维护稳定中发挥了重要作用。

（一）养老保险制度

经过多年改革探索，在五个方面取得了重大突破和进展。

1. 确立了基本制度模式。1993年党的十四届三中全会提出城镇企业职工养老保险制度实行“社会统筹与个人账户相结合”的模式，这既不同于德国式的完全现收现付，又不同于新加坡式的完全积累，而是二者的结合。目前全国统一的基本养老保险的制度框架是：各类企业都按职工工资总额的20%左右缴费，个人缴纳本人工资的8%并计入个人账户；职工到达法定退休年龄，根据本人缴费年限长短、按当地职工平均工资的相应比例从统筹基金中领取基础养老金，并按个人账户全部储存额的一定比例计发个人账户养老金。这种计发办法的改变，适应市场条件下工资决定机制的变化，在维护公平的同时，强化了多劳多得、多缴多得的激励机制。

针对人口老龄化的风险，国务院于2001年7月至2003年底在辽宁省进行了完善城镇社会保障体系的试点。在养老保险方面，完善的重点是“做实”个人账户。2004年后，又把试点扩大到其他12个省、

区、市。在农村，进行了养老保险的试点。特别是近几年，一些较发达地区，实行政府补贴，引导农民缴费、乡村集体补助，建立养老保险制度。同时，在农村对独生子女户或双女户给予补贴，探索解决这些农民老有所养的问题。

2. 覆盖范围不断扩大。计划经济时期，只有国有企业职工可以享受养老保险。1999年国务院规定，基本养老保险覆盖城镇各类企业和个体工商户。到2008年11月底，全国有2.17亿人参加了养老保险（职工1.65亿，离退休人员0.52亿），是世界上最大的老年保障计划；其中1/10的人是以个人身份缴费的个体工商户、自由职业者和灵活就业人员，说明我国的养老保险制度在向适应社会主义市场经济体制的多种所有制结构和多种就业方式转变。

3. 确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放并逐步提高待遇水平。1998年党中央提出了“两个确保”的方针。10年来，对全国企业离退休人员共发放基本养老金3.9万亿元，当期拖欠额从1998年的每月4亿~5亿元，逐年减少，到2001年，除了个别省的农垦企业外，基本实现了当期无拖欠。2004年至今全国企业离退休人员基本养老金无一拖欠，还补发了大量历史拖欠。1998年参加养老保险的企业退休人员基本养老金只有413元。随着经济发展，待遇水平逐步提高，2007年达到914元；党中央决定在过去3年连续提高基本养老金的基础上，再连调3年（2008—2010年）。

4. 初步形成了多渠道筹集资金的新格局。1998年至2007年，全国基本养老保险基金当年总收入从不足1500亿元增加到7834亿元，年均递增近20%。10年间中央财政共投入4500多亿元，用以弥补养老保险基金收支的当期缺口；国家、单位、个人三方分担的机制初步形成。此外，中央还建立了战略储备性的全国社会保障基金，目前已积累4100多亿元。

5. 社会化管理服务取得突破。2000年以来，在全国范围内将原来由企业发放养老金改为委托银行、邮局等社会机构发放，2003年又积

极推进企业退休人员社会化管理服务。到2008年11月底,3405万企业退休人员实现了社区管理,占退休人员总数的72.9%。这既从体制上确保了养老金按时足额发放,又减轻了企业的社会事务负担。

(二) 国有企业下岗职工基本生活向失业保险制度并轨

在国有企业改革和经济结构调整中,富余职工的分流安置和生活保障问题十分突出。如果把数以千万计的职工一下推向社会,必然造成社会不稳定。因此党中央在1998年决定在有下岗职工的国有企业普遍建立再就业服务中心,实行“三条保障线”,即下岗职工基本生活保障、失业保险、城市低保制度。下岗职工在再就业中心可以领取三年的基本生活费,期满未就业的纳入失业保险,可以领取2年的失业保险金,期满仍未就业的纳入城市低保。1998—2006年的9年间,全国国有企业累计下岗的2800多万职工,绝大部分进入再就业中心,按时领到基本生活费,并由中心代缴社会保险费。所需资金按“三三制”原则由企业、中央和地方财政、失业保险基金分担。9年间中央财政共向地方补助了1000多亿元下岗职工基本生活和再就业补助资金。

同时,积极推进失业保险制度建设。1999年初,国务院发布《失业保险条例》,将原来只适用于国有企业的“待业保险制度”扩展到所有城镇企事业单位及其职工;建立失业保险基金,用人单位缴纳工资总额的2%,职工个人缴纳1%;职工失业后,根据缴费年限长短,可以领取6~24个月的失业保险金。到2008年11月底,参加失业保险的有12318万人,每年有300万~400万人领取失业保险金。到2006年底,企业的再就业中心全部关闭,国有企业下岗职工基本生活保障制度已经完成了历史使命,实现了向失业保险制度的并轨。

(三) 医疗保险制度

新中国建立初期,我国就实行了城市职工医疗保障制度,即公费医疗和劳保医疗,实际是在国有单位实施免费医疗。但随着改革开放