

## 前 言

社会保障是现代国家最重要的社会经济制度之一。建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，是经济社会协调发展的必然要求，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。

中国是世界上最大的发展中国家，人口众多，经济发展起点低，地区之间、城乡之间发展不平衡，完善社会保障体系的任务十分艰巨和繁重。

中国政府从国情出发，坚持以人为本，高度重视并积极致力于社会保障体系的建立和完善。《中华人民共和国宪法》明确规定，国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。中国政府把发展经济作为改善民生和实现社会保障的基本前提。

在 1978 年改革开放前，中国长期实行与计划经济体制相统一的社会保障政策，最大限度地向人民提供各种社会保障。二十世纪八十年代中期以来，伴随着社会主义市场经济体制的建立和完善，中国对计划经济时期的社会保障制度进行了一系列改革，逐步建立起与市场经济体制相适应，由中央政府和地方政府分级负责的社会保障体系基本框架。

中国的社会保障体系包括社会保险、社会福利、优抚安置、社会救助和住房保障等。社会保险是社会保障体系的核心部分，包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险。

### 一、养老保险

中国已经进入老龄社会，老龄化速度快，老年人口规模大，本世纪三十年代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，中国政府不断完善养老保险制度，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。

加强城镇职工基本养老保险制度建设

——改革城镇企业职工基本养老保险制度。1997年，中国政府统一了全国城镇企业职工基本养老保险制度，实行社会统筹与个人账户相结合。企业职工达到法定退休年龄（男性职工60周岁，女性干部55周岁，女性工人50周岁），且个人缴费满十五年的，退休后可以按月领取基本养老金。基本养老金主要由基础养老金和个人账户养老金构成，基础养老金月标准相当于当地上年度职工月平均工资的20%左右，个人账户养老金月标准为本人个人账户（比例为本人工资的11%）累计储存额的1/120。国家参照城市居民生活费用价格指数和职工工资增长情况，对基本养老金水平进行调整。2003年，企业参保退休人员月平均基本养老金为621元。

——扩大基本养老保险覆盖范围。中国的基本养老保险最初只覆盖国有企业和城镇集体企业及其职工。1999年，中国把基本养老保险的覆盖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，可以规定将城镇个体工商户纳入基本养老保险。2002年，中国把基本养老保险覆盖范围扩大到城镇灵活就业人员。2003年，全国基本养老保险参保人数达15506万人，其中参保职工11646万人。

——开展完善基本养老保险制度改革试点。2001年，中国政府开始进行完善基本养老保险制度改革试点，主要包括：逐步做实个人账户，实现部分基金积累，探索基金保值增值办法；改革基础养老金计发办法，将基础养老金水平与职工参保缴费年限更加紧密地联系起来，职工参保缴费十五年后每多缴费一年增发一定比例的基础养老金；统一灵活就业人员的参保缴费办法，缴费基数统一为当地职工平均工资，缴费比例统一为20%。在辽宁省进行试点的基础上，2004年将试点范围扩大到吉林、黑龙江两省。

——探索改革机关和事业单位退休制度。中国的国家机关和事业单位工作人员实行不同于企业的离退休养老制度。2003年，机关事业单位有离休人员67万人，退休人员931

万人。二十世纪九十年代起，部分地区开始探索改革机关事业单位退休制度，进行离退休费用社会统筹的改革试点。2003 年底，参加社会统筹试点职工 1199 万人，离退休人员 258 万人。

#### 多渠道筹集基本养老保险基金

在人口老龄化加速、退休人员不断增多的背景下，中国的基本养老保险基金支付压力越来越大。为确保基本养老金按时足额发放，中国政府通过多种渠道筹集基本养老保险基金。

——实行企业和职工共同缴费。企业缴费一般不超过企业工资总额的 20%，具体比例由省、自治区、直辖市人民政府确定；职工个人按本人工资的 8% 缴费。城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险，由个人按当地社会平均工资的 18% 左右缴费。2003 年，全国企业基本养老保险征缴收入总额为 2595 亿元。

——增加财政对基本养老保险基金的补助。国家规定，各级政府都要加大调整财政支出结构力度，增加对社会保障的投入。2003 年，各级财政补助基本养老保险基金 544 亿元，其中中央财政补助 474 亿元。

——建立全国社会保障基金。2000 年，中国政府决定建立全国社会保障基金。全国社会保障基金的来源包括：国有股减持划入资金及股权资产、中央财政拨入资金、经国务院批准以其他方式筹集的资金及投资收益。全国社会保障基金由全国社会保障基金理事会负责管理，按照《全国社会保障基金投资管理暂行办法》规定的程序和条件实行市场化运营。全国社会保障基金是养老保险等各项社会保障得以实施的重要财力储备，2003 年底已积累资金 1300 多亿元。

#### 推进养老保险管理服务社会化

中国企业过去要负担本企业退休人员基本养老金的发放和人员管理工作。为保证退休人员基本养老金按时足额发放，减轻企业社会事务负担，政府积极推进基本养老金社会化发放。2003 年底，企业退休人员基本养老金全部实现社会化发放，已有 84.5%的企业退休人员实现社会化管理服务。

为全面提高社会保险管理水平，适应劳动力转移流动中社会保险关系接续的需要，中国政府自 2003 年起开始实施“金保工程”，目标是实现社会保障信息的全国计算机联网运行。目前已初步实现养老保险信息的中央和省级的联网。

### 建立多层次养老保险体系

近年来，中国政府大力推进多层次养老保险体系建设，在按规定参加基本养老保险的基础上，有条件的企业可为职工建立企业年金。企业年金费用由企业和职工个人共同缴纳，实行基金完全积累，采用个人账户方式进行管理。企业年金基金实行市场化管理和运营。2003 年，已有近 700 万人参加了企业年金计划。此外，国家还鼓励开展个人储蓄性养老保险。

二十一世纪前二十年，是中国养老保险事业发展的关键时期。国家将继续完善社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，逐步做实个人账户。将符合条件的城镇从业人员全部纳入基本养老保险。建立健全省级养老保险调剂基金，在完善市级统筹基础上逐步实行省级统筹。

## 二、失业保险

中国政府在推动企业用工制度改革和建立市场导向就业机制的同时，加快建立和完善失业保险制度，保障职工失业后的基本生活，帮助失业人员实现再就业，推进国有企业下岗职工基本生活保障制度向失业保险并轨。2003 年底，全国参加失业保险人数达 10373 万人，全年共为 742 万失业人员提供了不同期限的失业保险待遇。

## 规范完善失业保险制度

中国政府于 1999 年颁布《失业保险条例》，使失业保险制度更加规范和完善。

——参保范围和缴费。城镇企业事业单位及其职工必须参加失业保险。用人单位按照本单位工资总额的 2%、职工按照本人工资的 1%缴纳失业保险费；统筹地区的失业保险基金不敷使用时，由失业保险调剂金调剂、地方财政补贴。

——享受条件。失业人员享受失业保险待遇需要具备三个条件：缴纳失业保险费满一年；非因本人意愿中断就业；已办理失业登记并有求职要求。

——失业保险金标准。省、自治区、直辖市人民政府按照低于当地最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准的水平，确定本地区失业保险金标准。享受期限的具体规定是：失业人员失业前所在单位和本人按照规定累计缴费时间满一年不足五年的，领取期限最长为 12 个月；满五年不足十年的，最长为 18 个月；十年以上的，最长为 24 个月。

——其他失业保险待遇。失业人员在领取失业保险金期间患病，可领取医疗补助金；在领取失业保险金期间死亡，其遗属可领取丧葬补助金和遗属抚恤金；在领取失业保险金期间还可享受职业培训和职业介绍补贴。

——城镇企业事业单位招用的农民合同制工人参加失业保险。用人单位按规定缴费，个人不缴费。连续工作满一年，劳动合同期满未续订或提前解除劳动合同的，可以根据工作时间长短申领一次性生活补助。

## 促进再就业

在保障失业人员基本生活的同时，国家积极探索失业保险对促进再就业的有效办法。加强失业保险服务和就业服务的有机衔接；及时进行失业登记，积极提供就业信息，全面开展就业指导和职业介绍，帮助失业人员在技能、心理方面提高竞争就业的能力；增加失业保

险基金对职业介绍、职业培训的投入;通过直接组织培训和政府购买成果的形式,广泛开展技能培训,增强失业人员的再就业能力。

#### 保障国有企业下岗职工基本生活

1998年,鉴于国有企业分流富余人员的压力加大,而失业保险支撑能力尚显不足的实际情况,中国政府建立国有企业下岗职工基本生活保障制度,确保国有企业下岗职工的基本生活。

——确保国有企业下岗职工基本生活费按时足额发放。有下岗职工的国有企业普遍建立再就业服务中心,下岗职工进中心后,由中心为其发放基本生活费,基本生活费标准略高于当地失业保险金标准。中心还为下岗职工缴纳养老、医疗、失业等社会保险费。中心用于保障下岗职工基本生活和缴纳社会保险费用的资金,原则上采取“三三制”的办法解决,即财政预算安排三分之一、企业负担三分之一、社会筹集(主要从失业保险基金中调剂)三分之一。1998年至2003年,全国共有2400多万国有企业下岗职工进入中心,其中有近1900万人出中心实现再就业,进中心下岗职工基本按时足额领到了基本生活费并由中心代缴了社会保险费。

——建立“三条保障线”制度。1998年以来,中国政府建立了以国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障为内容的“三条保障线”制度。下岗职工领取基本生活费的期限最长为三年;期满后未实现再就业的,可以按规定享受失业保险待遇;家庭人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的,可以按规定申请享受城市居民最低生活保障待遇。

——向失业保险并轨。随着失业保险制度的日臻完善和基金积累的增加,从2001年开始,实行国有企业下岗职工基本生活保障制度向失业保险并轨,国有企业不再建立新的再

就业服务中心;企业新的减员原则上也不再进入中心,由企业依法与其解除劳动关系,按规定享受失业保险待遇。

今后一个时期,中国劳动力总量过剩的矛盾和就业的结构性矛盾将持续存在,失业保险面临的压力仍然较大。中国政府将努力扩大失业保险覆盖范围,规范基金征缴和使用管理,在保障失业人员基本生活的同时,进一步发挥失业保险对促进再就业的作用。

### 三、医疗保险

在先行试点的基础上,中国政府于1998年颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,在全国推进城镇职工基本医疗保险制度改革。2003年底,全国参加基本医疗保险人数达10902万人,其中参保职工7975万人,退休人员2927万人。

#### 建立城镇职工基本医疗保险制度

中国实行社会统筹与个人账户相结合的城镇职工基本医疗保险制度。这一基本医疗保险制度原则上实行属地管理。

——覆盖范围和缴费。基本医疗保险覆盖城镇所有用人单位和职工,包括所有机关、事业单位、各种类型企业、社会团体和民办非企业单位的职工和退休人员。城镇灵活就业人员也可以参加基本医疗保险。基本医疗保险资金来源主要为用人单位和个人共同缴纳医疗保险费:用人单位缴费比例为职工工资总额的6%左右;个人缴费为本人工资的2%;退休人员个人不缴费。个人缴费全部划入个人账户,单位缴费按30%左右划入个人账户,其余70%左右建立统筹基金。

——支付标准。医疗费由医疗保险基金和个人共同分担:门诊(小额)医疗费用主要由个人账户支付;住院(大额)医疗费用主要由统筹基金支付。统筹基金有明确的起付标准和最高支付限额,起付标准原则控制在当地职工年平均工资的10%左右,最高支付限额一般为当地职工年平均工资的4倍左右。起付标准以上、最高支付限额以下的医疗费用,主要从统

筹基金中支付，个人也要负担一定比例。退休人员个人负担医药费的比例适当低于在职职工。

#### 加强医疗保险管理服务

为规范医疗服务行为，降低成本，国家同步推进基本医疗保险制度改革、医疗卫生体制改革和药品生产流通体制改革。制定国家基本医疗保险药品、诊疗项目和医疗服务设施的目录；保证参保人员享受必要的医疗服务，限制不合理的医疗费用支出，以提高基本医疗保险基金的利用效率；对提供服务的医疗机构和药店实行定点管理，建立竞争机制，选择医疗行为规范、服务较好的医疗机构和药店作为医疗保险定点机构；制定和不断完善医疗保险经办机构与定点医疗机构的费用结算办法。

#### 完善多层次医疗保障体系

在建立基本医疗保险制度的同时，为满足不同参保人员的医疗需求，国家建立和完善多层次医疗保障体系，减轻参保人员的个人负担。各地区根据实际情况，普遍建立了大额医疗费用补助制度，其资金来源主要由个人或企业缴费，以解决超过基本医疗保险最高支付限额以上的医疗费用。国家鼓励企业为职工建立补充医疗保险，主要用于解决企业职工基本医疗保险待遇以外的医疗费用负担。企业补充医疗保险费在工资总额4%以内的部分，从成本中列支。针对国家公务员及原享受公费医疗的事业单位人员，建立公务员医疗补助制度。国家逐步建立主要由政府投入支持的社会医疗救助制度，为特殊困难群体提供基本医疗保障。

中国医疗保险制度改革还面临着诸多艰巨任务。今后，国家将进一步扩大医疗保险覆盖面，将符合条件的城镇各类从业人员逐步纳入基本医疗保险。加强和完善医疗保险管理和服务，控制医疗费用不合理增长，为参保人员提供更好的服务。建立健全多层次医疗保障体系，逐步减轻参保人员的个人负担，实现医疗保险制度的稳健运行和可持续发展。



#### 四、工伤保险

中国政府努力建立职工的工伤预防、工伤补偿和工伤康复相结合的工伤保险制度。

2004年1月，国家颁布的《工伤保险条例》实施后，工伤保险的覆盖范围迅速扩大，截至2004年6月底，参加工伤保险的职工人数达4996万人。

##### 建立工伤保险基金统筹制度

国家规定，各类企业和有雇工的个体工商户均应参加工伤保险，为本单位全部职工或者雇工缴纳工伤保险费，劳动者个人不缴费。工伤保险实行以支定收、收支平衡的基金筹集模式，由地级以上城市建立统筹基金。政府根据不同行业的工伤风险程度确定行业差别费率，并根据工伤保险费使用、工伤发生率等情况在每个行业内确定若干费率档次。

##### 明确保障待遇

工伤保险实行“无过失补偿”的原则。待遇项目主要包括：工伤医疗费用；根据劳动能力丧失程度确定的伤残补助金、伤残津贴、伤残护理费；因工死亡劳动者直系亲属领取的丧葬补助金、供养亲属抚恤金和一次性工亡补助金等。给付工伤保险待遇的主要条件是：职工在工作时间、工作区域内，因工作原因发生意外伤害或患职业病。

##### 实行劳动能力鉴定制度

国家统一制定和颁布职工工伤与职业病致残程度鉴定标准，对因工负伤职工经治疗伤情相对稳定后存在残疾且影响劳动能力的，进行劳动能力鉴定。劳动能力鉴定包括劳动功能障碍程度和生活自理障碍程度的等级鉴定。在省级和设区的市一级设立由政府有关部门、工会组织和用人单位等方面代表组成的劳动能力鉴定委员会，负责对伤残职工进行劳动能力鉴定。劳动能力鉴定由用人单位、工伤职工或其直系亲属向设区的市一级劳动能力鉴定委员会提出申请。劳动能力鉴定委员会建立医疗卫生专家库，在收到劳动能力鉴定申请后，随机抽取专家进行鉴定，提出鉴定意见，并据此作出鉴定结论。

## 加强工伤预防和职业康复

中国政府采取改进工程技术、进行宣传教育、制定安全规程、实施安全卫生标准，以及通过工伤保险单位费率浮动机制促进用人单位改进安全生产条件等措施，积极开展工伤和职业病预防工作。按照“安全第一、预防为主”的原则，督促企业和职工遵守劳动安全卫生法规和制度，严格执行国家劳动安全卫生规程和标准，防止劳动过程中的事故，减少职业危害。

国家积极探索开展职业康复工作，对工伤职工进行工伤康复、心理康复、职业培训、就业指导，并在一些地区建立了职业康复中心和康复医院，帮助工伤职工克服由工伤带来的生理和心理障碍，恢复健康和工作能力，重返工作岗位。

## 五、生育保险

国家于 1988 年开始在部分地区推行生育保险制度改革。2003 年底，全国参加生育保险的职工有 3655 万人；全年共有 36 万名职工享受生育保险待遇。

生育保险制度主要覆盖城镇企业及其职工，部分地区覆盖了国家机关、事业单位、社会团体、企业单位的女职工。生育保险费由参保单位按照不超过职工工资总额 1% 的比例缴纳，职工个人不缴费；没有参保的单位，仍由其承担支付生育保险待遇的责任。职工生育依法享受不少于 90 天的生育津贴。女职工生育或流产后，其工资、劳动关系保留不变，按规定报销医疗费用。

## 六、社会福利

中国政府积极推进社会福利事业的发展，通过多种渠道筹集资金，为老年人、孤儿和残疾人等群体提供社会福利。

### 老年人社会福利

《中华人民共和国老年人权益保障法》规定，国家和社会采取措施，改善老年人生活、健康以及参与社会发展的条件。各级政府将老年事业纳入国民经济和社会发展规划，逐步增加对老年事业的投入，并鼓励社会各方面投入，使老年事业与经济、社会协调发展。近年来，通过推进社会福利社会化，逐步形成以国家、集体举办的老年社会福利机构为骨干，以社会力量举办的老年社会福利机构为新的增长点，以社区老年人福利服务为依托，以居家养老为基础的老年人社会服务体系。目前，中国共有各类老年人社会福利机构 3.8 万个，床位数 112.9 万张，平均每千名 60 岁以上的老年人拥有床位 8.4 张。2001 年，国家开始实施“全国社区老年福利服务星光计划”，截至 2004 年 6 月，全国城乡共新建和改建社区“星光老年之家” 3.2 万个，总投入 134.9 亿元。

#### 儿童社会福利

依据《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国教育法》等法律法规，国家为儿童提供教育、计划免疫等社会福利，特别是为残疾儿童、孤儿和弃婴等处在特殊困境下的儿童提供福利项目、设施和服务，保障其生活、康复和教育。目前，全国共有 192 个专门儿童福利机构和近 600 个综合福利机构中的儿童部，收养 5.4 万名孤残儿童。全国各地还兴办康复中心、弱智儿童培训班等社区孤儿、残疾人服务组织近万个。

中国政府决定，从 2004 年开始，用三年左右的时间，筹集 6 亿元资金，开展“残疾孤儿手术康复明天计划”，每年为 1 万名左右的残疾孤儿实施手术康复。争取到 2006 年，使全国社会福利机构中收养的具有手术适应症的残疾孤儿，都能得到有效的手术矫治和康复。

#### 残疾人社会福利

国家颁布实施《中华人民共和国残疾人保障法》，为残疾人康复、教育、劳动就业、文化生活、社会福利等提供法律保障。政府通过兴办福利企业、实施按比例就业和扶持残

疾人个体从业等形式，帮助残疾人实现就业；采取临时救济和集中供养以及兴办残疾人福利安养机构等福利措施，对残疾人提供特别照顾。截至 2003 年底，全国城镇共有 403 万残疾人实现就业，农村共有 1685 万残疾人从事生产劳动；259 万贫困残疾人得到生活保障；44.2 万残疾人在各类福利院、养老院享受集中供养、五保供养；246 万残疾人得到临时救济、定期补助和专项补助；累计扶持 701 万贫困残疾人解决基本温饱。2003 年，各级政府安排残疾人事业费 15 亿元，募集社会福利资金近 1 亿元。

## 七、优抚安置

优抚安置制度是中国政府对以军人及其家属为主体的优抚安置对象进行物质照顾和精神抚慰的一种制度。目前，中国有 4000 多万优抚安置对象。

中国政府为保障优抚对象的权益，陆续颁布了《革命烈士褒扬条例》、《军人抚恤优待条例》等法规。国家根据优抚对象的不同及其贡献大小，参照经济、社会发展水平，确立不同的优抚层次和标准。对于烈士遗属、牺牲和病故军人遗属、伤残军人等对象实行国家抚恤，对老复员军人等重点优抚对象实行定期定量生活补助；对义务兵家属普遍发放优待金；残疾军人等重点优抚对象享受医疗、住房、交通、教育、就业等方面的社会优待。2003 年，享受国家抚恤补助的优抚对象为 465 万人，国家各级财政投入抚恤资金 87.9 亿元。

《中华人民共和国兵役法》、《退伍义务兵安置条例》等法律法规，对退役军人的安置作出规定。政府为城镇退役士兵安排就业岗位，对自谋职业的城镇退役士兵发给一次性经济补助，并给予优惠政策扶持；对农村退伍义务兵在生产、生活、医疗等方面的困难，视不同情况予以解决。机关、团体、企事业单位招工，在同等条件下优先录用城乡退伍军人。对报考大中专院校的，在同等条件下优先录取退伍军人。对退出现役的伤残军人，在

就业、生活等方面给予适当照顾。对军队干部(含士官)退出现役,分别实行复员、转业和退休等安置办法。目前,各级政府普遍建立了相关工作机构。

中国政府将动员社会各方面力量,从保障优抚对象和退役军人的切实利益出发,不断完善各项优抚安置制度,提高优抚对象的保障水平,推进退役军人安置管理的法制化、制度化建设,维护优抚安置对象的合法权益。

## 八、社会救助

中国政府从国家发展的实际出发,最大限度地对生活困难的城乡居民实行最低生活保障,对受灾群众进行救济,对城市流浪乞讨人员予以救助,提倡并鼓励开展各种社会互助活动。

### 城市居民最低生活保障

1999年,中国政府颁布《城市居民最低生活保障条例》,规定:对持有非农业户口的城市居民,凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活标准的,均可从当地政府获得基本生活物质帮助;对无生活来源,无劳动能力,无法定赡养人、扶养人或者抚养人的城市居民,可按当地城市居民最低生活保障标准全额救助。保障标准的制定主要依据城市居民的人均收入和人均生活消费水平、上年物价水平、生活消费物价指数、维持当地最低生活水平所必须的费用、需要衔接的其他社会保障标准以及维持吃穿住等基本生存所需物品和未成年人义务教育费用等,同时还考虑当地经济社会发展水平、本地符合最低生活保障条件人数以及财政承受能力等情况。城市居民最低生活保障资金由地方政府列入财政预算。对财政确有困难的地区,中央财政给予支持。截至2003年底,全国领取城市居民最低生活保障金的人数为2247万人,月人均领取58元;当年全国各级政府财政支出最低生活保障资金156亿元,其中中央政府对中西部困难地区补助92亿元。

### 灾害救助

国家建立了针对突发性自然灾害的应急体系和社会救助制度。政府视人民生命安全为第一，灾害发生时及时抢救、转移受灾群众，灾后引导群众进行生产自救、互助互济，并动员社会各方力量参与，最大限度地减少灾害造成的人员伤亡和财产损失，确保受灾群众有饭吃、有衣穿、有房住、有病能医。各级政府在财政预算中安排救灾支出，用于救灾物资储备和转移救济灾民。2003年，各级政府共安排用于受灾群众生活方面的救灾资金 53.1 亿元，其中中央政府安排 40.5 亿元。

#### 流浪乞讨人员救助

2003年8月1日，国家正式实施《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》。该办法按照“自愿受助、无偿援助”的原则，对在城市生活无着的流浪乞讨人员给予关爱性的救助管理，根据受助人员的不同情况和需求，给予食宿、医疗、通讯、返乡及接送等方面的救助服务。截至2003年底，全国共建有救助管理站 909 个，当年救助生活无着的流浪乞讨人员 21 万多人。

#### 社会互助

国家鼓励并支持社会成员自愿组织和参与扶弱济困活动，推动社会捐赠制度建设，建立健全经常性的捐助工作机构、工作网点和仓储设施，随时接受各种社会捐赠。2003年底，大中城市和有条件的小城市共有社会捐赠接收站点 2.8 万个。1996年至2003年，累计接受社会各界捐款捐物折合人民币 230 多亿元，衣被 9.6 亿件，得到援助的灾民、贫困群众达 4 亿多人。基层政府通过兴办社区服务业，为贫困对象提供照顾和服务。中国各级工会组织每年开展对困难职工家庭的“送温暖”活动。从1994年到2004年初，共筹集慰问款 181.1 亿元，走访慰问困难职工 5577.8 万户（次）。

中国各级工会组织积极开展互助保障活动。2003 年底，全国工会系统兴办职工互助保障组织 1.8 万个，参保人员 723 万人；开办职工互助保障的工会组织 1839 个，参加人员 1485 万人，累计有 600 余万人次获得了待遇给付。

## 九、住房保障

中国政府积极推进以住房公积金制度、经济适用住房制度、廉租住房制度为主要内容的城镇住房保障制度建设，不断改善城镇居民的住房条件。到 2003 年底，城镇居民人均住房建筑面积达到 23.7 平方米。

### 住房公积金制度

住房公积金制度是中国政府为解决职工家庭住房问题的政策性融资渠道。住房公积金由国家机关、事业单位、各种类型企业、社会团体和民办非企业单位及其在职职工各按职工工资的一定比例逐月缴存，归职工个人所有。住房公积金专户存储，专项用于职工购买、建造、大修自住住房，并向职工个人住房贷款，具有义务性、互助性和保障性特点。1994 年，住房公积金制度在城镇全面推行。1999 年，国家颁布《住房公积金管理条例》，并于 2002 年重新发布，使住房公积金制度逐步纳入法制化和规范化轨道。目前，已基本建立起住房公积金管理委员会决策、住房公积金管理中心运作、银行专户存储、财政监督的管理体制。住房公积金按规定可以享受列入企业成本、免交个人所得税等税收政策，存贷款利率实行低进低出原则，体现政策优惠。截至 2003 年底，全国建立住房公积金职工人数达 6045 万人，累计归集公积金 5563 亿元，职工因购建住房和退休等支取 1743 亿元，累计发放个人住房贷款 2343 亿元，支持 327 万户职工家庭购建住房，为改善居民家庭住房条件发挥了重要作用。

### 经济适用住房制度

1998年，中国确定发展经济适用住房。经济适用住房是由政府提供政策优惠，限定建设标准、供应对象和销售价格，具有保障性质的政策性商品住房。符合下列条件的家庭可以申请购买或承租一套经济适用住房：有当地城镇户口(含符合当地安置条件的军队人员)或市、县人民政府确定的供应对象；无房或现住房面积低于市、县人民政府规定标准的住房困难家庭；家庭收入符合市、县人民政府划定的收入线标准；市、县人民政府规定的其他条件。经济适用住房的租售价格以保本微利为原则，购买经济适用住房满一定年限后，方可上市出售，且须将收益按一定比例向政府交纳。经济适用住房实行申请、审核和公示制度，强调公开透明，严格监督管理。从1998年到2003年，经济适用住房竣工面积达4.77亿平方米。

#### 廉租住房制度

1998年以来，中国政府积极推进廉租住房制度建设，不断完善廉租住房保障政策。对按政府规定价格出租的公有住房和廉租住房，暂免征收房产税、营业税。各地政府在国家统一政策指导下，结合当地经济社会发展的实际情况，因地制宜建立城镇最低收入家庭廉租住房制度。廉租住房制度以财政预算安排为主、多渠道筹措廉租住房资金，实行以住房租赁补贴为主，实物配租、租金核减为辅的多种保障方式。对住房面积和家庭收入在当地政府规定标准之下的家庭，当地政府按申请、登记、轮候程序给予安排，保障其基本要求。2003年，全国已有35个大中城市全面建立了最低收入家庭廉租住房制度。

#### 十、农村社会保障

中国农村人口占全国人口的大多数，经济发展水平较低。在农村，土地既是生产资料，又是生活资料；土地属于集体所有，实行家庭联产承包责任制。受历史传统文化影响，农村具有家庭供养、自我保障、家族互助的长期传统。根据农村经济社会发展特点，国家在农村实行与城镇有别的社会保障办法。



### 探索建立农村养老保险制度

中国农村养老保障以家庭为主。二十世纪九十年代以后，部分地区根据农村社会经济发展实际，按照“个人缴费为主、集体补助为辅、政府给予政策扶持”的原则，建立了个人账户积累式的养老保险。2003年底，全国有1870个县(市、区)不同程度地开展了农村社会养老保险工作，5428万人参保，积累基金259亿元，198万农民领取养老金。2004年，中国政府开始对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度的试点：农村只有一个子女或两个女孩的计划生育夫妇，每人从年满60周岁起享受年均不低于600元的奖励扶助金，直到亡故为止。奖励扶助金由中央和地方政府共同负担。

### 建立新型农村合作医疗制度

为保障农民的基本医疗需求，减轻农民因病带来的经济负担，缓解因病致贫、因病返贫问题，中国政府于2002年开始建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度，由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，政府、集体、个人多方筹资。目前正在30个省、自治区、直辖市的310个县(市)进行试点。截至2004年6月，覆盖9504万农业人口，实际参加人数6899万人；共筹集资金30.2亿元，其中地方各级财政补助11.1亿元，中央财政对中西部地区补助3.9亿元。

### 实行农村社会救助

二十世纪五十年代，中国开始建立五保供养制度，1994年国务院颁发《农村五保供养工作条例》，对农村村民中符合下列条件的老年人、残疾人和未成年人实行保吃、保穿、保住、保医、保葬(未成年人保义务教育)的五保供养：无法定扶养义务人，或者虽有法定扶养义务人，但是扶养义务人无扶养能力的；无劳动能力的；无生活来源的。为解决部分生活不能自理五保老人的照料问题，各地相继兴办敬老院，将这些人员集中供养，并逐步发

展成为五保供养的一种重要形式。2003 年底，全国实际五保供养人数为 254.5 万人，敬老院 2.4 万所，集中供养五保对象 50.3 万人。

中国政府针对各地区经济发展不平衡和地区间财政经济状况差异大的实际，鼓励有条件的地区探索建立农村最低生活保障制度。其他地区则坚持“政府救助、社会互助、子女赡养、稳定土地政策”的原则，建立特困户基本生活救助制度。同时，对患病的农村困难群体实行医疗救助。截至 2003 年底，全国享受最低生活保障和特困户生活救助的农村特困人数为 1257 万人。

### 结 束 语

经过多年的探索和实践，中国特色的社会保障体系框架初步形成。当前及今后一个时期，中国发展社会保障事业的任务依然艰巨。人口老龄化将进一步加大养老金和医疗费用支付压力，城镇化水平的提高将使建立健全城乡衔接的社会保障制度更为迫切，就业形式多样化将使更多的非公有制经济从业人员和灵活就业人员被纳入社会保障覆盖范围，等等，这些都对中国社会保障制度的平稳运行和建立社会保障事业可持续发展的长效机制提出新的要求。

加快完善社会保障体系，是中国政府全面推进小康社会建设的一项重要任务。中国国民经济保持持续、快速、协调、健康发展而使国家综合经济实力的增强，全面、协调、可持续发展的科学发展观的贯彻落实，经过多年探索建立起的适合中国国情的社会保障体系，将为中国社会保障事业持续发展提供各种有利条件。在未来的岁月里，中国人民将进一步从国家的发展进步中获益，必将享有更丰厚的物质文明成果。

中华人民共和国 国务院新闻办公室

二 00 四年九月 北京