

在貧富懸殊下的社會保障制度改革：

# 中國社會保障論壇暨 2008兩岸五地圓桌會議 論文集



香港社會保障學會

在貧富懸殊下的社會保障制度改革：  
中國社會保障論壇暨  
2008 兩岸五地圓桌會議  
論文集

香港社會保障學會



# 目 錄

## 第一部份：中國社會保障論壇論文

1. 社會轉型時期的中國社會保障法制建設  
葉靜漪(北京大學法學院) ————— 7
2. 中國的非正規就業：現狀與展望  
葉靜漪 劉靜(北京大學法學院) ————— 18
3. 北京市統籌城鄉養老保障制度的最新進展與分析  
呂學靜(首都經濟貿易大學勞動經濟學院) ————— 36
4. 大陸城鎮居民基本醫療保險的比較制度分析  
——基於東、中、西部3省9市試點方案的比較  
朱俊生(首都經濟貿易大學勞動經濟學院) ————— 48
5. 大陸社會保障制度可能的模式選擇  
劉誠(上海師範大學法政學院) ————— 52
6. 中國工傷保險制度存在的問題  
翟玉娟(深圳大學法學院) ————— 56
7. 適應社會經濟發展需 構建城鄉一體社會基本醫療保險制度  
東莞市社會保障局 ————— 61

## 第二部份：兩岸五地論文

8. 長者服務與長者保障(澳門)  
陳建新(澳門大學、香港大學秀圃老人研究中心)、陳慧丹(澳門大學)、  
齊鈺(南加州大學、香港大學秀圃老人研究中心) ————— 68
9. 從預測及比較到澳門退休保障發展(澳門)  
陳建新、陳靜雯、陳秀霞、陳慧丹(澳門大學) ————— 74
10. 淺析澳門的貧窮相關指標(澳門)  
鄧玉華(澳門社會保障學會) ————— 82
11. 常見失業保障選項之公共財政學剖析(澳門)  
陳建新、鄭漢樺、何偉鴻(澳門大學政府及公共行政學系) ————— 89

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| 12. 博彩業開放下澳門社會的變遷及社會保障改革評議 (澳門)                          |     |
| 吳偉強 (澳門社會保障學會)                                           | 98  |
| 13. 深圳市失業保險制度改革淺談 (深圳)                                   |     |
| 曾波 (深圳市社會保險基金管理局羅湖分局)                                    | 105 |
| 14. 勞務工的養老保險——何去何從 (深圳)                                  |     |
| 曾波 (深圳市社會保險基金管理局羅湖分局)                                    | 110 |
| 15. 通過資訊化對社保基金實行非現場監督 (深圳)                               |     |
| 王家平 (深圳市勞動和社會保障局社保基金監督處)                                 | 117 |
| 16. 改革開放以來珠海市社會保險制度建設及未來發展 (珠海)                          |     |
| 珠海市勞動和社會保障局                                              | 120 |
| 17. 農村土地流轉制度改革後農民的社會保障問題研究 (珠海)                          |     |
| 姜淑芝 (吉林大學珠海學院)                                           | 126 |
| 18. 貧富分化背景下的社會養老保險政策選擇<br>——兼談美國老年遺屬殘障保險 (OASDI) 計劃 (珠海) |     |
| 李邦耀 (珠海市勞動和社會保障局)                                        | 132 |
| 19. 區域經濟差異下的醫療保障制度探索 (珠海)                                |     |
| 張志葉 程智濤 (珠海市勞動和社會保障局醫療保險科)                               | 142 |
| 20. 發展非營利民營醫療保險制度, 完善中國多層次醫療保障體系 (珠海)                    |     |
| 張笑天 (珠海市勞動和社會保障局) 方輝軍 (西南財經大學保險學院)                       | 150 |
| 21. 珠海市全民醫療保障實施效果評估方法研究 (珠海)                             |     |
| 張鄒 (北京師範大學珠海分校)                                          | 162 |
| 22. 以系統工程檢視台灣的職災者職業重建流程 (台灣)                             |     |
| 張家春 (中國文化大學勞工關係系)                                        | 169 |
| 23. 台灣勞保年金化與國民年金的開辦 (台灣)                                 |     |
| 鄭清風 (中國社會保險學會 (台灣))                                      | 182 |
| 24. 企業年金的國有化案例初探: 台灣勞退新制 (台灣)                            |     |
| 張其恆 (國立政治大學勞工研究所)                                        | 193 |
| 25. 香港社會保障的回顧與前瞻 (香港)                                    |     |
| 莫泰基、馮可立 (香港社會保障學會)                                       | 197 |
| 香港社會保障學會簡介                                               | 206 |

在貧富懸殊下的社會保障制度改革：  
中國社會保障論壇暨  
2008 兩岸五地圓桌會議  
論文集

香港社會保障學會



# 序

本年度(2008)兩岸五地會議擴展成為中國社會保障論壇暨兩岸五地圓桌會議，確是難得一次的盛會。

本會有幸得到中港台澳各學者、研究人員、學生、官員、受助人現身說法，令大會生色不少。我們特別感謝理工大學的同工們。在他們大力協助下，始能完成任務。

在此，謹望眾人加倍努力，爭取全民社會保障。

香港社會保障學會會長  
梁寶霖





# 目 錄

## 第一部份：中國社會保障論壇論文

1. 社會轉型時期的中國社會保障法制建設  
葉靜漪(北京大學法學院) ————— 7
2. 中國的非正規就業：現狀與展望  
葉靜漪 劉靜(北京大學法學院) ————— 18
3. 北京市統籌城鄉養老保障制度的最新進展與分析  
呂學靜(首都經濟貿易大學勞動經濟學院) ————— 36
4. 大陸城鎮居民基本醫療保險的比較制度分析  
——基於東、中、西部3省9市試點方案的比較  
朱俊生(首都經濟貿易大學勞動經濟學院) ————— 48
5. 大陸社會保障制度可能的模式選擇  
劉誠(上海師範大學法政學院) ————— 52
6. 中國工傷保險制度存在的問題  
翟玉娟(深圳大學法學院) ————— 56
7. 適應社會經濟發展需 構建城鄉一體社會基本醫療保險制度  
東莞市社會保障局 ————— 61

## 第二部份：兩岸五地論文

8. 長者服務與長者保障(澳門)  
陳建新(澳門大學、香港大學秀圃老人研究中心)、陳慧丹(澳門大學)、  
齊鈺(南加州大學、香港大學秀圃老人研究中心) ————— 68
9. 從預測及比較到澳門退休保障發展(澳門)  
陳建新、陳靜雯、陳秀霞、陳慧丹(澳門大學) ————— 74
10. 淺析澳門的貧窮相關指標(澳門)  
鄧玉華(澳門社會保障學會) ————— 82
11. 常見失業保障選項之公共財政學剖析(澳門)  
陳建新、鄭漢樺、何偉鴻(澳門大學政府及公共行政學系) ————— 89

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| 12. 博彩業開放下澳門社會的變遷及社會保障改革評議 (澳門)                          |     |
| 吳偉強 (澳門社會保障學會)                                           | 98  |
| 13. 深圳市失業保險制度改革淺談 (深圳)                                   |     |
| 曾波 (深圳市社會保險基金管理局羅湖分局)                                    | 105 |
| 14. 勞務工的養老保險——何去何從 (深圳)                                  |     |
| 曾波 (深圳市社會保險基金管理局羅湖分局)                                    | 110 |
| 15. 通過資訊化對社保基金實行非現場監督 (深圳)                               |     |
| 王家平 (深圳市勞動和社會保障局社保基金監督處)                                 | 117 |
| 16. 改革開放以來珠海市社會保險制度建設及未來發展 (珠海)                          |     |
| 珠海市勞動和社會保障局                                              | 120 |
| 17. 農村土地流轉制度改革後農民的社會保障問題研究 (珠海)                          |     |
| 姜淑芝 (吉林大學珠海學院)                                           | 126 |
| 18. 貧富分化背景下的社會養老保險政策選擇<br>——兼談美國老年遺屬殘障保險 (OASDI) 計劃 (珠海) |     |
| 李邦耀 (珠海市勞動和社會保障局)                                        | 132 |
| 19. 區域經濟差異下的醫療保障制度探索 (珠海)                                |     |
| 張志葉 程智濤 (珠海市勞動和社會保障局醫療保險科)                               | 142 |
| 20. 發展非營利民營醫療保險制度, 完善中國多層次醫療保障體系 (珠海)                    |     |
| 張笑天 (珠海市勞動和社會保障局) 方輝軍 (西南財經大學保險學院)                       | 150 |
| 21. 珠海市全民醫療保障實施效果評估方法研究 (珠海)                             |     |
| 張鄒 (北京師範大學珠海分校)                                          | 162 |
| 22. 以系統工程檢視台灣的職災者職業重建流程 (台灣)                             |     |
| 張家春 (中國文化大學勞工關係系)                                        | 169 |
| 23. 台灣勞保年金化與國民年金的開辦 (台灣)                                 |     |
| 鄭清風 (中國社會保險學會 (台灣))                                      | 182 |
| 24. 企業年金的國有化案例初探: 台灣勞退新制 (台灣)                            |     |
| 張其恆 (國立政治大學勞工研究所)                                        | 193 |
| 25. 香港社會保障的回顧與前瞻 (香港)                                    |     |
| 莫泰基、馮可立 (香港社會保障學會)                                       | 197 |
| 香港社會保障學會簡介                                               | 206 |

# 社會轉型時期的中國社會 保障法制建設

葉靜漪<sup>1</sup>

【摘要】中國與世界上許多國家一樣，在20世紀50年代初就已經建立了以社會保險為主，包括社會救助、社會福利、社會優撫等制度在內的社會保障制度。中國頒佈過多部上述制度的法律法規，特別是改革開放20多年來，中國政府十分重視社會保障制度的改革問題，採取了一系列經濟、行政和法律手段解決養老、失業、醫療、工傷、災禍及貧困等諸種社會問題，並取得了一定的成績。中國目前正處於社會的轉型期，經濟模式的轉變、社會的發展，使中國的社會保障法制建設既有了發展的新基礎又面臨著一系列挑戰。面對新的形勢和任務，中國的社會保障法制建設應確立公平價值取向和協調、可持續的發展理念，加快社會保障立法進程，完善社會保障制度設計，強化法律實施機制等。

社會保障制度作為社會政治經濟發展的“穩定器”、“安全網”，已經在世界上許多國家得到建立與發展。各國實踐證明：社會保障制度的建立需要與立法同步進行，且與社會經濟的發展密切相關。<sup>2</sup>因此，現代世界各國都將社會保障制度看作直接影響社會政治經濟秩序的重要的法律制度。當前，中國正處於社會的轉型期，中國深化經濟體制改革的歷程既是社會保障制度發展的重要歷史階段，也是實現社會經濟和諧發展，社會穩定的關鍵時期，中國社會保障制度建設面臨著許多新情況和新問題。故本文擬在總結中國社會保障制度發展的經驗教訓的基礎上，重點從法學的角度

---

<sup>1</sup> 北京大學法學院

<sup>2</sup> 這一點我們翻開社會保障法律制度的歷史即可證明：一般研究認為，社會保障法萌芽於英國的濟貧法，誕生於德國的社會保險法，成熟於美國的《社會保障法案》，社會保障法的歷史軌跡彰顯了社會保障法和社會發展的契合，以及社會保障制度與立法的

度，分析社會轉型時期中國社會保障制度建設面臨的主要問題，以及完善社會保障法制建設的對策思考。

## 一、中國社會保障法律制度的建立和發展

### （一）中國傳統社會保障法律制度的建立和發展

新中國的社會保障法律制度是逐步建立和發展起來的。中國傳統社會保障法律制度的建立是從社會保險立法開始的，其發展過程經歷了三個階段<sup>3</sup>：

一是創建時期（1949—1956）。這一時期以1949年9月通過的《共同綱領》為基本法律依據，以1951年政務院頒佈的《中華人民共和國勞動保險條例》為重要標誌，加上之前在根據地建立的優待撫恤制度，以及以後施行的救災救濟、公費醫療政策和國家機關工作人員退休、退職制度等，到1956年時已初步創立了以國家為責任主體的社會保障制度。這套制度對於醫治戰爭創傷、鞏固新生政權和穩定社會秩序起到了重要作用。

二是調整時期（1957—1968）。這一時期為適應經濟建設的需要，中央決定對社會保障制度進行調整和完善。國務院為此先後頒行了《關於工人、職員退休處理的暫行規定》（1958年2月）、《關於工人、職員退職處理的暫行規定》（1958年3月）等，衛生部、勞動部、內務部等亦發佈有關規定，對公費醫療、勞保醫療、農村“五保”保障和軍屬優待制度等進行相應的調整。其成效是退休制度趨向正常化、社會保障覆蓋面擴大，但因受政治上日益趨“左”和經濟波折的影響，對社會保障的調整任務並未完成。

三是挫折時期（1969—1977）。“文化大革命”使新中國的社會保障事業遭受了大挫折。以1968年底撤銷主管救災救濟、社會福利等事務的內務部為起始標誌，1969年財政部發佈的《關於國營企業財務工作中的幾項制度的改革意見》更造成勞動保險從此失去統籌機能並蛻變為企業或單位保障制。作為企業職工勞動保險統籌管理部門的工會組織亦被停止活動，其

---

3 參見：鄭功成，《新中國社會保障制度的建設與發展》一文。資料來源：中國宏觀經濟資訊網。轉引自《“中國社會保險法律制度改革研討會”檔彙編》，中國社會科學院法學研究所，2005年2月，第1頁。

直接後果就是企業辦社會和社會保障單位化，並最終使中國的社會保障制度成了國家保障制<sup>4</sup>、企業保障制<sup>5</sup>和農村集體保障制<sup>6</sup>三個相互封閉、脫節的板塊組成的計劃經濟社會保障模式。

## (二) 社會轉型時期中國社會保障法律制度的重構

中國傳統的社會保障制度包含了社會保險、社會福利、社會救助、優撫安置、農村社會救濟、合作醫療和扶貧救災等基本制度，它是適應計劃經濟體制建立起來的，確實對中國的社會穩定和經濟發展作出了巨大貢獻，但上述三大板塊結構是相互分離和自我封閉的社會保障制度，存在嚴重缺乏效率，與市場經濟和社會發展相背離的弊端，是不適應市場經濟發展的。因此，改革開放以來，中國開始了社會保障法律制度的重構，這一過程是與國家經濟體制改革同步進行的。1978年中共十一屆三中全會的召開，為扭轉社會保障領域的混亂狀態創造了較好的政治、社會條件。1978年全國五屆人大決定重新設置民政部，結束了全國社會救助、社會福利、優撫安置事務無主管部門的局面；國務院則先後頒佈了《關於安置老弱病殘幹部的暫行辦法》（1978）、《關於工人退休、退職的暫行辦法》（1978）、《關於老幹部離職休養的暫行規定》（1980）、《關於軍隊幹部退

4 國家保障制是指以統收統支的中央財政為直接經濟基礎，以中央政府為直接主體，面向社會成員無償提供有關物質援助的社會保障措施，包括國家救災濟貧、國家福利、國家保險、優撫安置、國家補貼等。它是構成中國傳統社會保障制度的重要組成部分。其所需經費全部來源於國家財政撥款，受益者均是無償享受上述保障，保障對象主要是國家機關、事業單位的幹部、職工、軍人和符合有關政策的城鎮居民，對農村則只有有限的救災救濟。

5 企業保障制是指以政府規範和傳統習慣為依據，以本企業的生產經營收入為財務基礎，以本企業職工及其家屬為保障對象，以本企業職工及其家屬的就業、生活、醫療、養老保障為基本內容的制度。它是中國城鎮社會保障制度的主體構成部分，也是在世界上獨特的一種社會保障制度，它展示的是對職工的全面保障，完全替代了社會成員需要的各種社會性的社會保障，從而實質上是政府和社會責任的轉嫁。其結果導致平均主義分配，低效率生產，勞動力市場自我封閉等。

6 農村集體保障制是指以集體勞動、集體核算、統一分配的農村社隊為組織基礎，以社隊收益為經濟基礎，以農村社會成員為保障物件，提供基本生活保障的一種制度，它是一種自我組織、自我依靠、自我封閉的社會保障形式，是中國農村社會保障的主體。其內容主要有包含在集體統一分配中的福利性保障，“五保戶”保障，農村合作醫療保障等。農村集體保障的保障物件眾多，但在內容上卻沒有構成一個體系，加之水準低下，從而是中國傳統社會保障制度結構中最為落後的一塊。

休的暫行規定》(1981)、《退伍義務兵安置條例》(1987)、《軍人撫恤優待條例》(1988)等法規；衛生部、農業部、財政部等部門還聯合頒發了《農村合作醫療章程(試行草案)》(1979)等；1985年9月通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第七個五年計劃的建議》中，首次明確提出要建立包括社會保險、社會福利、社會救助、社會優撫等制度在內的“社會保障制度”；到20世紀80年代中後期以後，中國進行了養老保險、失業保險、醫療保險、工傷保險、生育保險制度的改革，在模式的選擇、過渡期辦法與國際慣例接軌等方面都取得了很大的成績和成功的經驗。

隨著中國經濟改革的不斷深化，建立社會主義市場經濟體制被確定為我國經濟改革的目標，從而在根本上觸動了板塊式結構的傳統社會保障制度。<sup>7</sup>因此，進入20世紀90年代以後，中國不斷深化社會保障制度改革，社會保障立法的步伐不斷加快。1993年，中國把建立社會保障制度作為社會主義市場經濟體制的重要組成部分之一，明確了社會保障體系建設的目標和任務。全國人大加強了與社會保障相關的立法工作，先後頒佈了《殘疾人保障法》、《婦女權益保障法》、《老年人權益保障法》、《勞動法》、《公益事業捐贈法》等；國務院則在1991年發佈了《關於企業職工養老保險制度改革的決定》後，先後發佈了《國有企業職工待業保險規定》(1993)、《農村五保供養工作條例》(1994)、《失業保險條例》(1999)、《社會保險費征繳暫行條例》(1999)、《城市居民最低生活保障條例》(1999)、《工傷保險條例》(2003)等法規；國務院還制定了下崗職工基本生活保障制度及深化養老保險、醫療保險、城鎮住房福利制度改革政策，制定並實施了“八七”扶貧攻堅計劃<sup>8</sup>等。

至此，經過10多年的改革，中國逐步建立起了與市場經濟體制相適

---

7 如農村承包責任制的推行意味著農村集體保障制失去了現實基礎；而城鎮經濟改革所帶來的經濟主體多元化、勞動力市場化，均決定了只有對社會保障制度進行重大改革，才能使這項事關全體社會成員切身利益的事業獲得真正的發展、發揮應有的效用。參見：鄭功成，《新中國社會保障制度的建設與發展》一文。

8 為進一步解決農村貧困問題，縮小東西部地區差距，實現共同富裕的目標，1994年國務院制定《國家八七扶貧攻堅計劃》，決定從1994年到2000年，集中人力、物力、財力，動員社會各界力量，力爭用7年左右的時間，基本解決目前全國農村8000萬貧困人口的溫飽問題。該計畫是全國扶貧開發工作的綱領，也是國民經濟和社會發展計劃的重要組成部分。

應，由中央和地方政府分級負責的，多層次的社會保障體系基本框架，基本完成了由傳統社會保障法律制度向新型社會保障法律制度的轉型。新制度的覆蓋面在不斷擴大，已使2800萬國有企業下崗職工的基本生活得到保障，800萬失業人員得到失業救濟，確保3600萬企業離退休人員按時足額領到基本養老金，2200多萬城市貧困人口享受最低生活保障<sup>9</sup>。

## 二、當前中國社會保障法制建設面臨的主要問題

改革開放以來，經過20多年的發展，中國的經濟社會已經發生了巨大的變化，在經濟發展的同時，社會也獲得全面的發展，人民生活水準大幅度提高。但是，中國正處在從計劃經濟向市場經濟轉變之中，計劃經濟的弊端仍然沒有完全消失，市場經濟還不成熟、不完善，仍未形成有序的運作機制，社會上還存在著不少矛盾和不穩定因素，如失業人口增多，就業壓力增大；收入差距擴大，分配關係尚未理順；城鄉之間的發展失衡，“三農”問題突出等。這些問題的解決與社會保障制度的建立與完善有密切關係。而綜觀中國的社會保障制度改革和立法情況，可說我們走的是一條非常艱難的變革之路，雖說已經取得了很大的成就，但要建立一個新型的制度不是非常容易的，到現在為止，應該說新制度還沒有得到最終的確立，當前還存在許多問題，主要有：

### （一）立法方面

中國社會保障制度改革20多年，取得了很大的成就，但社會保障立法還相對滯後，這種滯後性具體主要表現為：

第一，立法理念和制度建設的價值取向不明確。社會保障是天然追求公平的，市場經濟是天然追求效率的。長期以來，中國的社會保障立法理念和價值取向並沒有一個準確的定位，而是從一個極端走向了另一個極端。改革前，計劃模式下的高福利、低工資保障政策強調極端的公平與高度的均衡性；而隨著改革後市場經濟理念的確立，卻過分強調效率優先兼顧公平，所出台的社會保障政策大多是經濟政策，而不是追求公平的社會

---

9 2004年9月13日新華網：《中國初步建立社會保障體系框架》，<http://www.xinhuanet.com>

政策。表現在社會保障的基本定位上，片面強調為國有企業改革配套；表現在社會保障對於社會分化的整合方面，不是縮小了分化和差距，而是加劇了整合難度；表現在社會保障的政策研究上，效率優先的經濟學研究視角正日益弱化社會保障的功能。<sup>10</sup>當然，現在這種狀況正在改變，特別是中共中央十六屆六中全會議審議通過了《關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》以後，明確了構建社會主義和諧社會的指導思想、目標任務、工作原則和重大部署，強調要堅持協調發展，加強社會事業建設；加強制度建設，保障社會公平正義；建設和諧文化，鞏固社會和諧的思想道德基礎；完善社會管理，保持社會安定有序；激發社會活力，增進社會團結和睦。這是在“十一五”規劃的開局之年，黨中央在治國理念和治國方略方面做出的重大戰略性舉措，符合包括廣大勞動者在內的全國各族人民的共同願望和根本利益。2007年，黨的十七大正式提出以人為本、統籌兼顧、全面協調可持續的科學發展觀，要求加強以改善民生為重點的社會建設，構建和諧社會，並提出了完善中國特色社會主義法律體系的歷史任務。<sup>11</sup>對於正確確立社會保障立法理念和價值取向具有重大意義。

第二，立法體系不夠健全。中國《憲法》第44條、45條以國家法律的形式對社會保障制度做出了規定，但是它們所做出的規定是非常有限、非常原則的，根本不能滿足社會主義市場經濟發展和社會保障法律制度實踐的需要。所以，由立法機關制定專項的法律對其做出具體、詳細的規定，是十分必要的。但是中國至今仍未出台專門的“社會保障法”或者“社會保險法”、“社會救助法”<sup>12</sup>等，迄今為止，經過全國人大通過的與社會保障有關的法律僅有7部，且涉及的尚不是主要的社會保障子系統，而由國務院及其職能部門頒佈的社會保障方面的法規、規章等，至少在100件以上。可以說，中國實踐中的社會保障法律制度沒有任何可依據執行的法律層次上的規定，現行的執行規範僅僅局限於行政法規、部門規章和政府檔。由此可以看出，中國社會保障法律制度的立法體系是不夠健全的。

10 林光祺，《中國社會保障瓶頸及其對策研究》，《社會保障制度》2003年第12期

11 胡錦濤：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥——在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告（2007年10月15日）》，人民出版社，2007年第一版。

12 《社會保險法》、《社會救助法》正在制定中。