

企业改革丛书

社会保障制度改革

主 编 张琪 刘雄
作 者 张琪 刘雄
檀静 宋平 郭锋

经济管理出版社

责任编辑 张洪林
版式设计 蒋 方
责任校对 全志云

社会保障制度改革

主 编 张琪 刘雄

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 北京通县张家湾曙光印刷装订厂

850× 1168 毫米 1/32 11.75 印张 300 千字

1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—10100 册

ISBN 7-80118-183-2/F·181

定价: 18.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

(凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。)

地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836)

内 容 简 介

本书全面系统地阐述了社会保障的基本理论,论证了建立与完善社会保障体制对市场经济运行及企业转换经营机制的重要性和迫切性,分析了我国现行社会保障制度存在的问题及改革的思路。全书共分4篇,12章,主要内容包括:社会保障概论、社会保险基本原理、养老保险、失业社会保险、医疗与疾病社会保险、工伤社会保险、其他社会保险、社会保险的管理、社会福利概述、职工福利制度、社会救助制度、社会优抚制度等。书后还附有社会保障的政策法规和国家地方支持企业分离社会职能、分流富余人员的有关政策简介。

本书理论联系实际,注重内容的务实与可操作性,除提供重要理论指导和文件汇编外,还尽可能将正在实施的各种操作方法介绍给大家,使广大读者在学习和掌握社会保障的基本理论之上,既把握改革的思路,又能进行实际操作。

本书适合作为各级政府、企业主管部门、企事业单位和从事社会保障事业的实际工作者指导企业改革和建立社会保障体制用书。亦可作为各级经济干部管理院校和高等院校的培训、教学与研究的参考用书。

目 录

第一篇 社会保障原理

第一章 社会保障概论.....	(1)
第一节 社会保障的含义.....	(1)
第二节 社会保障的体系与构成.....	(7)
第三节 社会保障的性质与建立原则	(13)
第四节 社会保障的重要性与作用	(19)
第五节 社会保障的现状与改革	(25)

第二篇 社会保险制度

第二章 社会保险基本原理	(39)
第一节 社会保险的概念与运行方式	(39)
第二节 社会保险的特征	(42)
第三节 社会保险制度的主要内容与类型	(46)
第四节 社会保险基金的筹集	(51)
第五节 社会保险基金的给付和运用	(59)
第三章 养老保险	(65)
第一节 养老保险的概念与意义	(65)
第二节 养老保险制度的基本方针和制度结构	(67)
第三节 养老保险基金的筹集	(69)
第四节 养老保险的待遇给付	(75)
第五节 离退休人员的管理与服务	(85)

第四章 失业社会保险	(88)
第一节 失业社会保险的含义与特征	(88)
第二节 失业社会保险的资格条件	(95)
第三节 失业社会保险的基金来源与待遇给付	(99)
第四节 我国失业保险的现状与改革.....	(105)
第五节 “再就业工程”的实施.....	(111)
第五章 医疗与疾病社会保险.....	(118)
第一节 医疗社会保险的基本原理.....	(118)
第二节 医疗社会保险的主要内容.....	(121)
第三节 疾病社会保险.....	(126)
第四节 我国医疗和疾病保险的现状与改革.....	(128)
第六章 工伤社会保险.....	(140)
第一节 工伤社会保险的概念与意义.....	(140)
第二节 我国工伤社会保险制度的实施原则与基本 构成.....	(142)
第三节 工伤社会保险的基金筹集.....	(145)
第四节 工伤社会保险资格条件的确定.....	(149)
第五节 工伤社会保险的待遇给付.....	(154)
第六节 我国工伤社会保险制度的改革.....	(156)
第七章 其他社会保险.....	(159)
第一节 生育社会保险.....	(159)
第二节 死亡和遗属社会保险.....	(169)
第三节 优异社会保险待遇.....	(171)
第八章 社会保险的管理.....	(174)
第一节 社会保险的管理体制.....	(174)
第二节 社会保险管理的主要内容.....	(176)

第三篇 社会福利制度

第九章 社会福利概述.....	(185)
-----------------	-------

第一节	社会福利的含义与特征.....	(185)
第二节	我国社会福利的现状与改革.....	(192)
第十章	职工福利制度.....	(196)
第一节	职工福利的特征与职能.....	(196)
第二节	职工福利的基金收付.....	(200)
第三节	职工福利的管理与改革.....	(202)

第四篇 社会救助与优抚制度

第十一章	社会救助制度.....	(209)
第一节	社会救助的含义与作用.....	(209)
第二节	社会救助的对象与内容.....	(216)
第三节	我国的社会救助制度.....	(222)
第十二章	社会优抚制度.....	(230)
第一节	社会优抚的含义与作用.....	(230)
第二节	社会优抚的对象与区别对待.....	(234)
第三节	优抚制度改革.....	(240)

附 录

劳动部关于建立社会主义市场经济体制时期劳动 体制改革总体设想.....	(243)
社会保险审计暂行规定.....	(261)
国有企业富余职工安置规定.....	(265)
关于若干城市分离企业办社会职能分流富余人员 的意见.....	(267)
国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定.....	(272)
国务院关于深化企业职工养老保险制度改革 的通知.....	(276)
国务院关于工人退休、退职的暂行办法.....	(286)
上海市关于外资企业中方职工养老保险及退休后	

医疗费的两个文件.....	(290)
劳动部关于实施《国有企业职工待业保险规定》的 意见的通知.....	(292)
国务院关于江苏省镇江市、江西省九江市职工医疗 保障制度改革试点方案的批复.....	(296)
北京市地方所属城镇企业职工和退休人员大病医疗 费用社会统筹的规定.....	(312)
企业职工患病或非因工负伤医疗期规定.....	(317)
职业病范围和职业病患者处理办法的规定.....	(319)
企业职工生育保险试行办法.....	(325)
女职工劳动保护规定.....	(327)
中华人民共和国尘肺病防治条例.....	(330)
企业最低工资规定.....	(334)
关于实施最低工资保障制度的通知.....	(339)
国家、地方支持企业分流富余人员的有关政策简介 ...	(341)
劳动部《基本养老保险覆盖计划》发布.....	(357)
后记.....	(361)
主要参考书目.....	(362)

第一篇 社会保障原理

第一章 社会保障概论

社会保障是国家和社会依据一定的法律和规定,通过国民收入的再分配,对社会成员的基本生活权利予以保障的一项重大社会政策。我国《国民经济和社会发展规划和八五计划纲要》指出:“努力推进社会保障制度的改革。要以改革和建立养老保险和待业保险为重点,带动其他社会保险事业和社会福利、社会救济与优抚等事业的发展。”

第一节 社会保障的含义

一、社会保障的概念

社会保障制度最早产生于欧洲。进入 20 世纪以后,资产阶级社会改良主义成为西方社会保障的理论基础,特别是英国的 A·C·皮古、J·M·凯恩斯、美国的罗斯福和英国的 W·H·贝弗里奇的理论和主张,以及社会民主党的“福利社会主义”,对西方社会保障制度的形成和发展具有重大影响。但由于政治、经济、历史、文

化和传统的不同, 各国都是根据各自的国情与需要制定社会和经济政策, 逐步建立和发展社会保障体制的。因此, 各国对于社会保障的理解和解释不同。

(一) 几个典型国家对社会保障的理解

从世界范围看, 可将德国、英国、美国作为几个典型。

德国是最早由国家举办社会保险, 为公民提供较全面保障的国家。德国所遵循的是特殊性原则, 强调个人的责任, 认为社会保障即社会公正和社会安全, 是为因生病、残疾、老年等原因而丧失劳动能力或遭受意外而不能参与市场竞争者及其家人提供的基本生活保障, 其目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。

英国认为社会保障是一种以国家为主体的公共福利计划, 目的是保护全体公民避免因失业、疾病、老年及养家人死亡而丧失收入来源或工资收入大幅度减少, 并通过社会服务和社会救助提高全体公民的福利。社会保障是一种公民因特定的原因收入中断或减少或具有某种需要时, 所给予本人及其家庭的国家经济保障。英国将社会保障作为一种国民收入再分配的手段, 社会保障制度的建立, 遵循的是普遍性原则。

美国对社会保障的理解介乎于英国和德国之间, 将社会保障视为社会安全网, 认为社会保障是根据政府法规建立的, 避免人们因老年、疾病、失业、伤残等原因中断或丧失劳动能力, 为人们提供因结婚、生育和死亡带来的特殊开支以及抚育子女的家庭津贴的保障体系。

上述几个国家对社会保障的理解和解释虽有不同, 但在社会保障的含义上也有共同之处, 都认为社会保障是为丧失劳动能力以及需要某些特殊帮助者提供的保护。

(二) 国际劳工组织对社会保障的解释

国际劳工组织在 1942 年出版的文献中称:“通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障, 为公民提供保险金, 预防或治疗疾病, 失业时资助并帮助他重新找到工作”。

国际劳工局社会保障司编著的《社会保障导论(Introduction to Social Security)》(日内瓦, 1989年版)一书对社会保障一词作了概括, 即: 社会保障“基本上可以解释为社会通过一系列的公共措施向其成员提供的用以抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或收入锐减引起的经济和社会灾难的保护, 医疗保险的提供, 以及有子女家庭补贴的提供”。

(三) 我国社会保障概念

无论是几个典型国家还是国际劳工组织的社会保障的定义, 都承认社会成员遭受生老病死伤残等不幸事故时, 国家和社会应为其提供必要的生活保护、必要的医疗服务, 使其获得适当生活的权利。

因此, 归纳社会保障的共性, 并根据我国的国情和文化传统, 社会保障的概念可定义为: 国家和社会对社会成员在生、老、病、死、伤、残、丧失劳动力或因自然灾害面临生活困难时给予的物质帮助, 以此来保障每个公民的基本生活需要和维持劳动力再生产而建立的一种制度。

从广义讲, 社会保障是使每个人在社会生活中都有安全感的一种安全保护措施, 它能使整个社会呈现稳定的局面。社会保障的主要功能, 就是建立以社会化为标志的生活安全网, 来消除竞争机制运行中产生的社会不安定因素及其所引起的社会震动。对于在改革中由于调整利益分配格局所出现的收入分配不公、发达地区同贫困地区、沿海和西部地区出现的收入差距扩大等现象, 社会保障的作用在于通过救济、扶贫和扶持经济开发等措施, 调节收入的过大差距, 以缓和社会成员之间可能出现的矛盾。此外, 通过社会保障的各种措施, 如加强职工培训、提高医疗保健水平、开展各种文娱活动, 能增进公民的健康水平、提高其文化素质和生活质量, 还有利于劳动力的流动和商品经济的发展。因此, 社会保障是维护社会化大生产, 促进生产力发展必不可少的手段, 是促进社会安定团结, 使社会发展进入良性运行的社会稳定机制和调节机制。

在我国,由于尚没有充分实现社会保障的社会化,社会保障的范围、标准和形式在不同所有制之间是不同的。在全民所有制和县以上的城镇集体所有制单位,已建立了标准较高的社会保障制度;在农村,除对困难户、贫困户给予必要的救助外,政府还对已丧失劳动能力和生活无依靠的孤老残幼实行社会救助。总的看,在城镇,以高就业为基础的社会保障体系已初步形成;在农村,以国家救济和集体办福利事业为主的自助式的社会保障制度已有了初步基础。

二、社会保障的对象

一般认为,社会保障的目标是为社会提供保护,也就是说,社会保障的对象是全社会的成员。不过,由于各国国情以及实行社会保障的原则不同,在保障对象上也存在差异。

从各国实行社会保障的情况看,在保障原则上,可分为特殊性原则和普遍性原则两大类。按特殊性原则建立的社会保障制度,保障对象主要是工薪收入者,其性质为就业保障,即保障对象能否享有保障以及能享有多少,取决于就业年限长短、交纳保险费多少以及是否存在雇佣关系。而根据普遍性原则建立的社会保障制度,则是以全体居民或公民为保障对象的,其性质是全民保障,即保障对象资格的确定,主要依据是居住年限、公民身份,而无论有无收入,是否就业。

经济活动人口大致可分为四大类,即,国家公务员(包括军队)、工商业工人、农业工人(包括渔业)以及个体劳动者。从现行社会保障制度看,由于社会、经济以及人口状况的不同,各国在对各类人员实行社会保障的程度上存在差异。总体上看,农业工人和个体劳动者受保障程度低些,或未列入保障范围,或对之不实行强制性保险。即使都在社会保障范围之内,也有的国家不实行统一的制度,有的国家为各类人员建立不同的制度。例如,不少国家的国家公务员有专门的养老保险(退休)制度,有的国家根据行业特点,对矿山、银行、铁路系统工作人员、海上航运人员(水手)实行专门的

社会保障制度。

社会保障的范围是逐渐扩大的。许多国家在实行社会保障之初,保障对象仅限于某一部分人,而后,根据需要与可能,逐渐扩大范围,提高保障程度。例如,德国在19世纪80年代建立社会保障制度时,对象仅为手工业工人和工商业工人,直到1957年,农业工人才被纳入社会保障的范围。日本于1942年对一般工人实行了社会保障,而农业工人和个体劳动者到60年代才被纳入社会保障体系。基于公平的原则,许多社会保障计划最初将工资或收入超过一定标准的人员排除在外,或对之有所限制。后来,在实行与工资收入挂钩的保险项目中规定收入上限,或最高保险待遇标准,使高收入者与所有投保人一样,享有同样的权利和义务。

三、社会保障基金

社会保障基金是社会保障制度的核心问题和首要环节,是社会保障制度得以建立并正常运行的物质基础和前提。社会保障制度的建立与实施,归根结底是各项保障基金需要量的预测、计划、筹集和运用问题。所谓社会保障基金,是指国家为实施社会保障制度所建立起来的,而确定支付给居民在暂时或永久丧失劳动能力时,法定的、收支平衡的、专款专用的经费。也就是说,在进行社会保障经济活动中,预先建立的,具有特定用途的物资(包括实物价值形态和价值形态),通常以货币单位来表示。

社会保障基金的建立,可以是综合性的保障基金,也可以是单项保障基金。一般讲,都是按不同项目建立的,如养老保险基金、工伤保险基金、医疗保险基金、失业保险基金、社会救助费、社会福利事业费等等。

社会保障基金的筹集,在实际生活中是通过种种渠道筹措而成的。归纳起来,社会保障基金的筹措渠道不外有:

1. 国家,即中央和地方政府的预算拨款。

2. 企业(雇主),主要是社会保障制度中的社会保险资金,一部分来自企业(雇主),这是因为,企业用于劳动者的社会保险支出

属于成本费用,理应来自企业本身,就像原材料费用构成成本来自企业一样。

3. 劳动者个人,主要也是指实行投保、储蓄式的社会保险资金,其中一部分来自劳动者在职期间定期按工资比例交纳的社会保险费。

4. 社会保险基金自身增殖。这指的是,通过社会保障机构,用征收社会保险费方式,把筹措来的资金集中起来,或是作为储蓄存入银行,按期增殖(通过利息);但更多的情况是,把这笔资金用于购置国家债券、厂矿股份以及投资而使社会保险资金增殖,赖以壮大社会保障基金。不过,在增殖时一定要无风险,即一定可以获得增殖,一定不会亏损。

5. 社会筹措,主要是指用救济、增进福利、扩大服务的名义向社会各界,包括个人和社会群体,筹集社会保障资金。

6. 国外捐助,主要指联合国机构及其他国际性组织的捐款、援助和赠与。

为了确保社会保障制度的实施,必须建立稳固的社会保障基金制度,并由专门的机构来筹措、管理和使用,并尽可能地使之自身增殖,以使用有限的资金办更多的社会保障事业,造福于民。

四、社会保障管理

社会保障管理是指为了达到满意的原则,寻找和选择令人满意的方案,确保社会保障制度实施而需要建立一定的组织机构,配备具有一定素质的经过训练的人员,对社会保障事业实行计划、组织、指挥、控制和协调。其内容包括行政管理、业务管理和群众管理三方面。

在社会保障管理中,有下列内容十分重要:

1. 国家发挥重要作用。根据绝大多数国家的作法,社会保障体制的组织、督促、程序和争议的解决方式,都是由国家立法确定的。

2. 会计、财务和统计工作的组织是头等重要的。研究、预算、计划、预测、结果检查是每一个险种体制的本身业务,也是行政管理

工作的范畴。

3. 制订规范是必不可少的。无论社会保障立法如何好, 无论财会和统计如何完善, 一种制度的效果及其影响都需要若干年、甚至几十年才能看出来。另外, 制度的发展、扩大、改革也需要多年的准备、实施、调整。因此, 成功和改善都需要保持起码的连续性, 需要制定长期规划。

4. 认证工作的重要性。不论是社会保障机构的日常工作, 还是各险种的行政和财务管理, 都需要对有关人口及其发展变化有一个尽可能精确的了解。这种了解具体表现为认证问题。注册编号和数据库管理是社会保障机构, 特别是长期险种基本组织工作的两大难题。

5. 严格管理。用于某一险种的资金应当全部分配给该险种的津贴。行政管理费用应当严格限制。

第二节 社会保障的体系与构成

一、框架设计

中国共产党和政府一贯重视社会保障问题。1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》, 初步勾勒了中国社会保障体系框架。1954年颁布的《中华人民共和国宪法》, 把建立社会保障体系纳入国家根本法, 作为政府必须履行的职责。1978年和1982年两次修改并重新颁布的《宪法》, 也强调了政府对健全和完善社会保障体系的义务, 以及城乡居民和劳动者享受社会保障的权利。1982年, 《中共中央关于国民经济和社会发展的第七个五年计划建议》提出, 必须适应改革和开放的要求, 对业已建立但尚不健全的社会保障制度进行改革。80年代末期, 《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》, 以及七届人大四次会议通过的《国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划纲要》, 把进一步完善社会保障体系提高到关系中国改革事业顺利发展和社会长治久安的高度, 敦促尽快推出具有中国特色、更健全、

更完善的社会保障体系。

一个科学的且具有中国特色的社会保障体系,在框架设计方面,必须以实践作为依据,而不应首先诉诸抽象的定义和界定。这里,实践是指世界各国尤其是发达国家长期实施社会保障的实践,以及我国建国以来实施社会保障的实践。

从发达国家的实践看,它们的社会保障体系都由若干具有共同社会目标——促进社会稳定的部分所构成,并组成符合本国实际的框架。

美国的社会保障体系框架由六个部分构成:社会保险、社会救助、退伍军人补助、老人医疗服务、教育、住房。

英国的社会保障体系框架由五个部分构成:社会保险、社会补助(住房、儿童、食品、高龄老人)、社会救助(低收入户、贫穷老人、失业者)、保健服务、社会服务。

瑞典的社会保障体系框架也由五个部分构成:社会保险、社会救助、义务教育、家庭福利、职业培训。

日本的社会保障体系框架由四个部分组成:社会保险、国家救济、社会福利、义务教育。

国际劳工组织在 1952- 1982 年期间正式采纳的规范化的概念是,构成社会保障的各种要素或组成部分包括:社会保险、社会救助、国家财政收入资助的福利补贴、家庭补助,以及储蓄基金,还有雇主规定的补充条款和环绕社会保障而发展的各种补充方案。

根据发达国家以及国际劳工组织关于社会保障体系框架的设计,结合中国几十年来实施社会保障的实践,一个具有中国特色的科学的社会保障体系,应由四大部分组成:社会救助——最低层次的社会保障,保障最低生活;社会保险——基本保障,保障劳动者失去劳动能力,从而失去工资后仍能享有基本生活;社会福利——增进城乡全体居民生活福利的高层次社会保障;社会优抚——特殊性质的社会保障,保障社会上备受尊敬的军人及其眷属的基本生活。我国社会保障体系可以用图 1- 1 来概述如下:

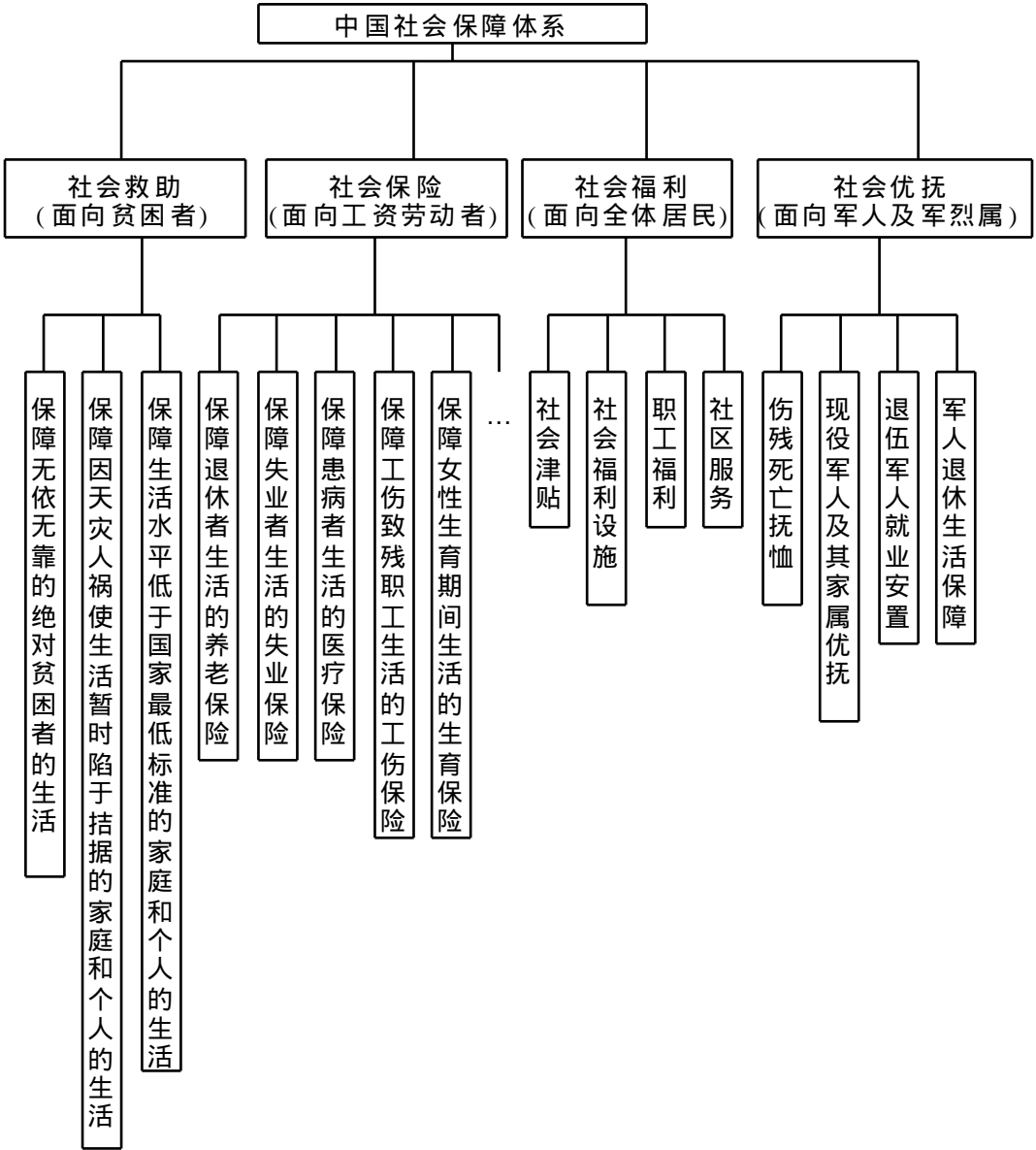


图1- 1

二、社会保障的构成与特点

现代国家, 社会保障体系以社会安全网络的形式出现, 起到安定社会生活的作用。在中国, 今天, 这个安全网络中, 社会保险居于核心地位, 社会救助属于最低层次的社会保障, 社会福利被视为社会保障的最高纲领, 社会优抚起着安定特定阶层的生活的功能。

(一) 社会保险

社会保险是国家通过立法,由劳动者、劳动者单位或社区(集体)、国家三方面共同筹集资金、在劳动者及其直系亲属在年老、疾病、工伤、生育、残疾、失业、死亡等遇到风险时,给予物质帮助,以保障其基本生活的一种制度。它是公民的基本权利,包括:养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险和遗属保险等。

社会保险,作为社会保障体系的基本部分,好比社会保障的基本纲领。它覆盖人口群体中最重要的部分——劳动者群体。社会保险与实行自愿投保原则的商业性人身保险有本质区别,社会保险由国家举办,不带有盈利性,也不是建立在自愿原则基础之上,而是劳动者必须履行的权利和义务。就保险对象而言,社会保险针对的是靠工资维持生计的劳动者,而靠利润、利息、股息过活的雇主阶层,不应是社会保险的对象。从保险目的上考察,社会保险以保障工资劳动者的基本生活不因出现这种或那种风险而维持不了为目的。

社会保险与社会救助也有明显的区别,前者以有工作能力者为对象,就个人而言是为了享有维持基本生活的权利,就社会而言是为了分担种种风险的义务,重点放在预防上;后者主要以无工作能力者为对象,就个人而言是不尽义务也享受到生存权利,就社会而言是为了救助,而把重点放在善后上。但对保障社会的安定来讲,这两者显然都是客观需要的。

健全和完善我国的社会保障体系,应以健全社会保险体系作为战略重点。原因在于,社会保险覆盖的对象是创造社会财富、决定经济成长的人口群体——劳动群体。

(二) 社会救助

社会救助是每一个公民应享受的基本权利。在其因年老、疾病、或遭遇不可抗拒的灾害等,不能维持最低限度的生活水平时,由国家和社会给予的各种帮助。包括对无依无靠无生活来源的社会孤老、孤儿、无劳动能力的残疾人、城乡贫困户及灾区的灾民等实行的资助。