

劳动部劳动科学研究所

劳动法及社会保险研究室

编

中国社会保险 的改革与实践

中国政法大学出版社

中国社会保险的 改革与实践

劳动部劳动科学研究所劳动法及
社会保险研究室编

中国政法大学出版社

前 言

随着体制改革的不断深入，社会保险对保障劳动者的基本生活，对改革的顺利进行和取得成功，以及对社会安定和国家长治久安等方面的巨大作用，越来越显得突出。

1986年开始，劳动科学研究所专门设置研究室，对社会保险事业发展的总体设想、我国社会保险现行制度、国外社会保险概况、社会保险体系以及养老保险方面的改革问题等，进行了初步研究。在研究过程中整理了一批国内外的资料。现将这些成果和有关资料编辑出版，供有关方面参考。

本书由夏积智主编。

编 者

1989年2月

目 录

关于社会保险方面需要研究的若干问题·····	
·····夏积智 (1)	
社会保险的界定·····	葛蔓 (21)
社会保险在深化改革过程中的作用及意义·····	
·····张军 (37)	
改革现行劳动保险制度建立我国社会保险体系·····	
·····夏积智、葛蔓 (43)	
对建立“多层次”养老保险制度问题的探讨·····	
·····夏积智、葛蔓 (52)	
对退休费计算办法的初步研究·····	
·····葛蔓 (59)	
关于我国养老保险“个人缴费”问题的探讨·····	
·····葛蔓 (67)	
关于我国工伤保险制度改革若干问题的探讨·····	
·····石美遐 (73)	
职工退休费用社会统筹问题研究	
·····职工退休费用社会统筹课题组 (80)	
对部分退离休人员和在职职工有关退休制度改革情况	
的问卷调查材料 (电子计算机汇总结果)·····	
·····夏积智等 (159)	

我国社会保险的历史沿革及评价	石美遐、宋桂芳 (184)
我国社会保险立法的历史与现状	马瑜 (209)
近年来各地社会保险的改革实践	石美遐、宋桂芳 (291)
我国理论界关于社会保险的观点综述	石美遐、宋桂芳 (315)
关于国外社会保险体系	石美遐、宋桂芳 (326)
国外社会保险立法概况	张再平 (358)
国际劳工组织社会保险立法概况	杨留琴 (375)

关于社会保险方面需要研究的若干问题

——河北省社会保险理论研讨会的讲话
夏积智

今天，我借河北省召开社会保险理论研讨会的机会讲一些社会保险方面需要研究的问题。

我准备讲三个问题：一、一些有关的概念；二、改革的基本原则；三、目前需要研究的若干问题。

一、一些有关的概念

我这里要讲的概念，可能是社会保险的概念，也可能是一些与社会保险有关的概念。

研究改革，不弄清概念是不行的。有的同志讲，研究改革要从实际出发，似乎弄清概念就是从概念出发。我同意研究问题（包括研究改革问题）要从实际出发，但是对于象社会保险这样大家还不太熟悉的问题，不首先弄清概念，是谈不上研究的。这个问题，如果不弄清它的外延和内涵，就发表意见或提出改革建议，我认为这样做，不是无的放矢，就可能是张冠李戴。

先发这么一点议论，作为我提出以下概念的依据。

（一）关于“社会保险”定义方面的概念

什么是社会保险？这是社会保险定义本身方面的概念问题。我国《宪法》第四十五条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”由此可见，社会保险是公民的一项基本权利，而且是由国家专门的政策、法律加以确定和保护。我认为社会保险具有共济性、强制性、福利性和社会性。就是说，符合这四种特性的就是社会保险，不符合这四种特性的就不是社会保险。

为了准确理解社会保险的概念，必须先研究以下关系：

1、社会保险与社会保障的关系

社会保障与社会保险是什么关系呢？我认为二者是包含被包含的关系，而不是并列关系。社会保险是社会保障的重要组成部分。现在比较一致的意见是：社会保障包括社会保险、社会救济和社会福利。其中，社会保险是最主要的内容。

2、社会保险与劳动保险的关系

有的同志讲，劳动保险和社会保险是一回事，只是用的词不同。如果《宪法》第四十五条不用“社会保险”四个字，改用“劳动保险”四个字也行。这种看法值得斟酌。我认为，《宪法》上用的社会保险与劳动保险是有区别的。尽管劳动保险属于社会保险的范畴，但是两者之间在性质上还是存在着程度不同的差别的。社会保险和劳动保险都具备上述“四性”，但是在互济性和社会性上，社会保险和劳动保险存在着程度不同的差别。现在讲“劳动保险制度改革”，其目的之一就是增加其调剂功能，即加强互济性，提高社会化程度，也就是要解决劳动保险的社会性不足的问题。建国初，我国企业实行《中华人民共和国劳动保险条例》、国家

机关、事业单位实行由各项单行的法规、办法组成的劳动保险制度。我认为，我国劳动保险制度存在的主要问题是：其一、办法单一，待遇标准规定过死；其二、参加保险的范围狭窄；其三、没有形成基金制度，资金的来源渠道单一，资金的调剂功能低；其四、从保险体系讲，虽然说企业、事业、国家机关等用人单位内部生、老、病、死、伤、残等保险项目齐全，但是从养老保险、疾病保险、待业保险、工伤保险的体系结构来看，我国目前属于用人单位外部的保险体系极不完备。这就很不适应有计划商品经济的发展，也不利于劳动力的流动。所以说劳动保险的提法是由其内容决定的，决不是用词的问题。

还有的同志认为，劳动保险是50年代从“阶级斗争”的角度出发提出来的。那时强调工人阶级利益，劳动保险就是给“劳动者”保险，不给资本家保险。我认为，这个解释更是没有道理的。劳动保险的提法，现在有的资本主义国家还在使用。之所以用“劳动保险”概念，这是由它的内容，包括范围、基金的提取方式、业务的管理方式决定的。如果把劳动保险的内容加以改革，通过改革提高互济性和社会化程度以后，劳动保险与社会保险就没有什么区别了。所以建立社会保险制度，必须通过改革，提高互济性和社会化程度。

这里，有的提法值得研究。比如，“社会劳动保险”，这是什么意思呢？是不是因为过去叫“劳动保险”现在叫成社会劳动保险，表示要慢慢向“社会保险”靠近，或者说是由劳动部门管的社会保险？其实没有必要。社会保险由哪个部门管，不在乎加不加“劳动”这个词。这个提法是很不规范的。

还有一个“社会养老保险”的提法，也不规范。是不是

为了说明我们的养老保险是社会保险范畴的？其实，养老保险就是社会保险范畴的，无需加任何词。不论在哪个国家，或者开任何国际性的学术会议一说“养老保险”，人们就会理解为社会保险的东西，决不会理解为人民保险公司的保险。

此外，还有一种提法就是“社会保险制度改革”。一般地这样提也是可以的。因为劳动保险也是社会保险范畴的东西。但是，严格推敲也不够科学。如果我们承认建国初期建立的保险制度是劳动保险，如果我们承认社会保险与劳动保险存在一定区别的话，我们就应该承认，现在需要改革的不是“社会保险制度”，而是“劳动保险制度”。所以，我们一般的提法应该是：改革现行的劳动保险制度，建立的是社会保险制度。

3、社会保险与商业保险的关系

社会保险与商业性保险既然都称“保险”，它们之间必然存在着一些共性的问题。我认为二者都具有互济性和社会性，因此互济性和社会性就是它们的共性。但是这两种保险之间存在着本质上的区别。即使讲互济性和社会性，两种保险的情况也是不同的。社会保险除了具有社会性和互济性以外，还具有强制性和福利性的特点。商业性保险一般不具有强制性特点，是自愿参加的；在任何情况下都不具备福利性的特点。商业保险具有经营性和金融性，讲生意经，讲货币增值。这些特点社会保险则不具备。我们讲社会保险是服务的，其积累金的储存运用主要是保值。在有的情况下可能增加一点，在货币贬值的时候可能又减少一点。但是，一增一减，加在一起尽可能求得保值就行。我们不追求增殖。这一观点可能与有些研究社会保险的同志有些分歧，他们认为应该追求增殖。我认为，如果追求货币增殖，社会保险的性质就有可能发生变化。

应当指出，社会保险既是公民的基本权利，又是公民的基本义务。这一条，商业性保险是谈不上的。不能说一个人参加商业性保险是公民的基本义务，任何国家都不存在这种说法。参加社会保险是公民的义务，领取保险待遇则是公民的权利，是《宪法》和法律确定的权利。

（二）关于社会保险体系结构方面的概念问题

现在比较一致的意见是：我国社会保险体系结构主要有养老保险、医疗保险、工伤保险和待业保险构成。这个提法我基本上是同意的。但还有一些具体问题需要提出研究。

1、在社会保险内容上，仅讲养老保险、医疗保险、工伤保险和待业保险这四块，尚显得不够完整。比如，职工在职期间生育、在职职工死亡等社会保险待遇怎么办？这些保险项目，在社会保险体系结构上应该怎样排列呢？这是值得研究的问题。

2、养老保险与退休制度的关系问题值得研究。养老保险与退休制度尽管是一个范畴的东西，但两者之间存在一定的区别。养老保险是对退出工作岗位的劳动者或公民养老时的生活保障，而退休制度的含义就比较复杂。它有可能是解决退出工作岗位的职工养老时生活保障问题的，也可能是别的含义。就“退休”而言，它一般标志着劳动关系的终止；但讲退休制度，情况就复杂了，有时可能指劳动关系的终止，有时还可能指劳动关系没有终止的情况下终止了行政隶属关系。如邓小平同志讲到“党和国家领导制度的改革”时，提出干部缺少正常的退休办法，反正工作好坏都是铁饭碗，能进不能出，能上不能下；另外，他还讲到“军队不建立退休制度，也就不能保持自己的生气”，“有了退休制度，人人都知道自己到哪年该怎么样，这就比较

好办”。这里，恐怕就包括了上述两方面的含义。当然，研究养老保险时讲到退休制度，就只能是指劳动关系终止的情况了。

仅就解决终止劳动关系职工养老时的生活保障问题这一角度而论，养老保险与我国现行的退休制度，也存在一定的区别。如，实行范围大小不同，保险费用资金的征集、保管、发放方式不同，对退休或养老人员的管理不同等。我认为有一个需要纠正的提法：“退休职工”。“退休职工”，这是什么意思呢？既然是“退休”了，怎么还是“职工”呢？如前所述，退休即标志劳动关系已经终止。原来的职工身份已不复存在，只能是“退休人员”了。

不少人建议退休人员要社会化管理，逐步与原企业脱钩。我认为这种提法是很对的。那么，是不是一定由社会保险机构搞一个“退休职工管理委员会”来管理他们呢？据我了解，在国外，除了一些特殊情况，比如孤寡老人或者残疾人，街道上的慈善机构给予照顾。一般的不仅原单位不管，社会上也没有其他的机构专门管理。退休后有保险待遇，可以去领取年金。当然，中国是社会主义国家，理应关心退休人员。所以，我不反对在中国有这么一个机构管理退休人员，甚至也赞成搞这么个机构管理退休人员的生活、娱乐等问题，给他们以适当的照顾。以表示社会主义国家与资本主义有所区别，体现社会主义的优越性。但是，我觉得退休人员管理问题并不是社会保险范畴的事，不是一项社会保险业务。劳动部门当然可以管。但这不是从社会保险业务上要求讲的，而是劳动部门可以代表国家关心退休人员。工会要管退休人员，这是从工会代表工人利益出发，由其组织的性质决定的，是工会工作问题。从老龄委的工作来讲，怎么使退

退休人员老有所养，老有所乐也是可以考虑的。社会保险考虑“老有所养”也是可以说得过去的，那么“老有所为”、“老有所乐”等很多内容都包括在社会保险业务范围，我认为是应该研究的。总之，这些事需要有人管，但究竟谁管，社会应该有所分工。社会保险制度到底应管些什么事？值得研究。

我认为，退休人员和在职职工的关系现在还没理顺。退休就是退休、在职职工是在职的。改革以后不能再要求退休人员的原工作单位在市场竞争的环境中继续承担这样不应该承担的责任。这是第二个问题中引伸出来的一个关系问题。即退休人员与在职职工的关系问题。

3、“医疗保险”的提法值得研究。按照现行劳动保险制度的规定，职工患病以后，一般可以享受三种待遇：第一种待遇是医疗费，包括门诊、住院、药费、手术费等等。这些费用，凡符合规定的都由职工所在单位实报实销。企业称“劳保医疗”、国家机关和事业单位称“公费医疗”。第二种待遇是病假期间的生活待遇。按照《中华人民共和国劳动保险条例》规定，企业职工病假在6个月以内的，按照本单位工龄长短，发给相当于本人标准工资的60~100%的病伤假期工资；超过6个月的，按照本单位工龄的长短，发给相当于本人标准工资40~60%的疾病或非因工负伤救济费，直发到本人能够恢复工作或者确定为残废或死亡时为止。国家机关、事业单位的工作人员享受的待遇叫做“病假工资”，标准和企业职工相同。第三种待遇是企业职工的家属患病可以享受医疗补助待遇，即报销一半的医疗费用，一般称之为“半费医疗”。国家机关、事业单位工作人员的家属不享受半费医疗待遇。这三种待遇是这一保险的全部内容。现在一般讲医疗保险，不讲疾病保险，结果给人们产生了一个误会，以为医疗保险就只能解决医

疗费问题，其余两项（半费医疗和病假期间生活待遇）似乎可以不加考虑。这是不对的。最近卫生部提出了医疗保险改革的方案，就只解决了医疗费问题，其余两项待遇未加考虑。是否有人认为，我们国家的医疗保险就只需要解决医疗费的问题，现行的半费医疗和病假期间的生活待遇可以取消？因此，在研究改革方案时需要回答：这两项待遇究竟该不该取消，能不能够取消？我的回答是否定的。虽然这两项待遇存在着这样那样的问题，需要在改革中加以改进，但是它们既有存在的理由，又有存在的条件。为什么要把它们取消掉呢？半费医疗在企业职工中已经实行了30多年了，虽然也有些问题需要改进，但未见发生大的问题。有人说，取消这一待遇不是可以减轻企业额外负担吗？把半费医疗当成企业额外负担的本身，是对社会保险作用的一种不理解。现在企业给职工发这发那，有些人都能容忍，也不存在额外负担的问题。为什么关系到解除职工后顾之忧问题的保险待遇就成了企业的额外负担了呢？考察其他国家的社会保险法规，一般都包括这一待遇的，并不是中国独有的。举例说。日本不叫医疗保险，而叫健康保险，实际上就是疾病保险。日本健康保险规定家属患病可以报销70%的医疗费。超过了半费医疗标准，而且还不仅仅只限于企业，国家公务员、事业单位的研究人员家属，也都享受这些待遇。所以说，半费医疗并非中国独家所有，没有必要取消它。病假期间生活待遇，更无道理取消。如果设想，社会保险不包含这一待遇，那么职工患病以后怎么办呢？要么自己负担，要么照领工资，行不行呢？我认为两个办法都是不行的。人家在你单位工作，因病休假一分钱不给不合情理；因病休假照发工资，从按劳分配的角度讲也是不合适的。病假期间生活待遇，作为

社会保险待遇的一种，符合《宪法》规定的精神。因为劳动者在疾病期间有获得物质帮助的权利。

鉴于以上原因，我建议一般不称“医疗保险”，最好称为“疾病保险”。因为疾病保险可以包括医疗费、半费医疗、病假期间生活待遇。包括这些待遇比较容易被人们所接受，也可以避免上述误会的发生。

4、关于工伤保险的问题。这个问题，在当前研究改革过程中没有引起人们的足够重视。但是，沿海地区开始注意这方面的问题。外商来华办厂，往往第一件事就是找地方政府要求参加工伤保险。外国的劳动法就明文规定，厂家必须把参加工伤保险的有关情况，用最醒目的字体写出来，贴在大家都能看得见的地方。如果违反了这条规定，企业主就得受罚。香港平安公司向深圳市政府领导提出，他们可以包揽深圳市的工伤保险业务，将所征收保险费的10%交给深圳市政府。市领导对劳动局领导说，与其让他们搞，还不如我们自己搞。因此责成劳动局抓紧研究建立深圳市的工伤保险制度。这个做法是对的。工伤保险是社会保险的一个部分，是政府办的事情。

我国劳动保险制度中包含工伤保险的内容。从工伤保险概念上讲，存在以下问题：其一，适用范围狭窄。只在企业范围，而且是只在全民企业，大集体只是参照执行，国家机关、事业单位工作人员似乎不存在“工伤”保险问题。国际通行的做法是，工伤保险实施范围包括国家机关、事业单位工作人员。其二，缺乏评残标准。只讲因工伤残，然后分完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力两种。完全丧失劳动能力的，又分饮食起居需要人扶助和饮食起居不需要人扶助两种。具体残废状况（等级）就不讲了。这就缺乏给付依据。

其三，没有建立基金。我国现行的工伤保险制度，实际上是完全的“雇主责任制”。要想过渡到社会保险上来，不建立基金则无出路。其四，缺少一次性给付。这是工伤保险的性质决定的。社会保险一般讲“补偿”性，工伤保险除此以外，还要讲“赔偿”性。过去，我们不讲“赔偿”这一点不对。今后要解决这一问题。其五，长期待遇（外国有的称年金给付）上需要进一步理顺关系。按照国务院（1978年）104号文件规定，因工致残，完全丧失劳动能力的，作退休处理。其中，饮食起居需人扶助的按本人标准工资的90%发给退休费，此外可以发给不超过一个普通工人工资的护理费；饮食起居不需人扶助的，按本人标准工资的80%发给退休费。就是说，退休办法规定了工伤保险的待遇。这种制度关系如理不顺，很难建立起社会保险体系。

5、关于待业保险问题。1986年我国在国营企业职工范围内建立了待业保险制度。这对健全我国社会保险体系有利。待业保险在国外一般称“失业保险”。两者在概念上不存在本质区别。我国待业保险就其制度而言，主要存在以下两方面问题：一是范围问题。国营企业以外的劳动者，也有可能出现待业，他们也应该参加待业保险。这是范围问题之一。范围问题之二，即使国营企业本身，现行的待业保险只适用于四种人：一是宣告破产的企业职工；二是濒临破产的企业，法定整顿期间被精减的职工；三是企业解除劳动合同的工人；四是企业辞退的违纪职工。其他原因（如开除、除名、辞职、辞退等）失业的职工则不能参加待业保险。这不能不说是制度上的缺陷。范围问题之三，就业前待业人员，在有的国家也属于失业保险的范围，而在我国待业保险制度上，目前的适用范围也不包括他们。我想，随着社会保

险体系的日益完备和社会保险制度的逐步健全，这些问题是应该研究，并逐步加以解决的。在待业保险方面，除了范围问题以外还存在基本制度问题。按照现行制度规定，超过5年工龄的待业人员，可以依法领取24个月（两年）的待业救济金，其中前12个月为本人标准工资的60~75%；后12个月为50%。不少同志认为，享受救济金的时间过长，不能鼓励待业人员积极寻找职业。建议将两年改为一年。我认为这个意见有道理。外国享受救济金的时间一般为一年或者比一年时间还短。不过，据我了解，由于我国各地管待业保险的劳动服务公司存在着积极介绍就业的内在动力，待业人员真正领取救济金超过半年时间的都不多。除了救济金问题外，按照现行规定，领取待业救济金以前，必须扣除劳动合同制工人在解除劳动合同时所领取的生活补助费。我认为这一规定没有多少道理。我们了解过其他国家的情况，连资本主义国家，已经发给工人辞退费（或解雇费）也是不扣除的。这个问题我希望在研究改革方案时加以考虑。

二、改革的基本原则

1985年召开中国共产党全国代表会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》指出：逐步建立各项社会保险制度，“是保证经济体制改革顺利进行和取得成功的重要条件，也是社会安定和国家长治久安的根本大计”。最科学地阐明了社会保险同经济体制改革、社会安定和国家长治久安的关系。对社会保险的重要性，做出了高度准确的概括。不知道同志们注意到没有，现在，党中央和国务院非常重视社会保险方面的改革和建议。保险制度改革已经成为劳动部门的三大改革之一。

改革劳动保险制度，建立我国社会保险制度，必须坚持正确的原则。其基本原则为：

（一）要符合社会主义初级阶段的国情国力。从我国处在社会主义初级阶段的实际情况出发，兼顾国家、用人单位和劳动者三者利益。在现行制度的基础上，逐步扩大保险范围、规定适当的待遇标准。

（二）要适应有计划商品经济发展的需要。我们为什么老是强调保险资金的调剂功能和提高社会保险的社会化管理程度呢？我想就是从这一点出发的。我认为，经济体制改革、政治体制改革、劳动管理体制改革的目標模式，决定了社会保险制度的发展方向。

（三）要照顾到历史的连续性。劳动保险制度改革，或者说建立新的社会保险制度，不能完全脱离三四十年实行劳动保险制度的情况。

现在提出了各式各样改革设想。我们碰到不少是“新打锣鼓另开张”的意见。例如，有人认为，既然是社会保险，就得完全由个人负担经费，改变过去由国家 and 所在单位负担的做法。也有人建议将劳动保险改为个人储蓄保险。类似这样的建议，我认为很难为广大劳动者所接受。

据我所知，有关方面提出的改革设想中，是有“个人缴费”之说。上面提到的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》就提出国家、企业和个人三方负担的原则。劳动合同制工人养老保险制度就实际贯彻了三方负担的原则。我认为，实行“个人缴费”，主要是为了改变以往资金来源渠道单一的问题，并没有否定国家和所在单位负担的必要。从我们劳动者收入水平低的实际情况看，保险经费完全由个人负担，是一件完全不可能的事情。就是那些高工