

中国社会保险制度改革

ZHONG GUO SHE HUI BAO XIAN ZHI DU GAI GE

尹伯成 徐文虎 曹恒春 编著

中国社会保险制度改革

中国社会保险制度改革

复旦大学出版社

F 842.0

88125

中国社会保险制度改革

尹伯成 徐文虎 曹恒春 编著

魏原杰 审定

DZ52/01



200175032



复旦大学出版社

(沪)新登字 202 号

中国社会保险制度改革

尹伯成 徐文虎 曹恒春 编著

复旦大学出版社出版

(上海国权路 579 号)

新华书店上海发行所发行 上海竞成印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 6.875 字数 177,000

1993 年 2 月第 1 版 1993 年 2 月第 1 次印刷

印数 1—5000

ISBN7-309-01000-O/F·213

定价:5.60 元

内 容 提 要

随着我国经济体制改革的不断深化,延续了几十年的我国社会保障制度的改革,已被提上议事日程。作者通过对社会保险基本原理和中国社会保险制度的回顾,同时借鉴国外社会保险的经验得失,阐述了我国社会保险制度改革的必要性和目标。全书共6章,包括社会保险制度概说,中国社会保险制度的形成和改革,养老保险、失业保险、医疗、生育、工伤和遗属保险、农村社会保险等。本书系统全面,深入浅出,对政府机关干部、民政、保险、劳动、工会、医疗等专业部门人员均有参考价值。

序

一个国家的社会保障制度是该国政府为其公民提供一系列基本生活保障,使他们在年老、疾病、待业、受灾等情况下有从国家和社会获得物质帮助的权利,主要包括老年退休制度、失业保险制度、医疗保健制度、对残疾人、儿童救济保护制度。它也是确立机会均等、效率优先的调节机制。在社会保障制度中,核心是社会保险制度。这种保险起源于18、19世纪产业革命时代,是适应生产社会化需要的劳动力再生产的社会化形式。本世纪以来,尤其是第二次世界大战以后,在资本主义各国得到了更迅速发展。这些国家所实行的所谓“从摇篮到坟墓”的社会保险,对缓和阶级矛盾,稳定社会政治和经济,发展生产力,产生了很大影响。在我国,现代意义上的社会保险,是新中国成立以后才逐步发展起来的。1951年初,人民政府颁布了我国历史上第一个社会保险立法——中华人民共和国劳动保险条例。后来又几经修订,逐步形成了一套实施范围较宽,项目较多,内容较广的社会保险制度,对调动广大劳动者积极性,稳定人民生活,发展国民经济,巩固人民政权,维护社会安定,无疑起了重大作用。

然而,应当清醒地看到,任何一个国家所建立起来的社会保险制度,不仅和社会经济制度及社会经济发展水平有关,和一定的经济管理体制也有关。我国解放后逐步形成的一整套社会保险制度,一方面是在比较薄弱的经济基础上形成的,另一方面也是与我国传统的经济管理体制相适应的。这样形成的一套社会保险制度有如下明显的特点和弱点:一是社会保障的非社会性,即企业职工

的社会保险费用都是由企业直接负担,现收现付,缺乏社会性;二是社会保障安全网覆盖面的狭窄性,例如,占我国人口绝大多数的农民就不在保险之列;三是保障体系的不完整性,例如,劳动保险制度中就没有失业保险;四是保险制度的大锅饭性,保险责任与义务高度集中于国家或企业,职工个人不纳保费,职工的生老病死都由政府或企业包下来。如果说这样一套社会保险制度在历史上曾起过一定的积极作用,那么,随着我国社会经济发展和企业经营机制的转换,它将日益成为经济发展的桎梏,因而必须改革。

改革现行社会保险制度,是我国整个经济体制改革的一个组成部分,也是我国社会经济政治进一步发展的迫切要求。我国经济体制改革的深化要打破大锅饭和铁饭碗,实行劳动合同制,发展集体经济和个体经济,开展城乡各类竞争,允许一部分人先富起来等等,必然会给我国社会生活带来许多新变化。在竞争中,一些企业会亏损倒闭,一些职工会失业,一些家庭会失去生活来源,还有些老弱病残者,遭受意外事故者,这些都要求有新的社会保险制度建立起来,保证他们的起码生活。不这样,就没有安定的环境搞改革,搞建设。传统的社会保险制度的上述弊端,已不再适应变化了的新情况:它不仅使国家和企业的负担越来越难以承受,也阻碍企业成为独立的商品生产者,开展平等竞争;它既不利于多种经济形式发展,也不利于实行计划生育;它既助长人们对社会的依赖心理,又不利于消除种种浪费现象。于是,改革社会保险制度已提上了议事日程。

为了从理论上阐明我国社会保险制度改革的必然性,探索这一改革的方向、步骤、目标和近期任务,尹伯成、徐文虎、曹恒春等同志在总结近年来各地改革劳动保险制度的经验教训基础上,吸取了国内外有关研究成果,编著了这本书。读者可以发现它有下列几个特点:

第一,该书对改革我国社会保险制度的意义、方向、任务的研

究有理论深度。作者并没有就事论事地说明我国的这一改革,而是从社会保险的基本原理,从社会保险的原因、性质、特点和作用说明这一改革的必要性和目标。作者在研究中没有割断历史,而是从我国社会经济发展和经济体制改革深化的角度探索新旧两种社会保险制度转换的必然性,使人读了以后自然会感到,改革我国原有社会保险制度是走历史的必由之路!

第二,该书在研究中做到了借鉴外国经验和针对中国国情的有机结合。该书有大量外国实行社会保险的经验介绍,更有我国实际情况的客观分析,还有我国近年来各地开展养老、医疗、工伤等保险改革的经验总结。作者善于将这三者统一起来分析研究,提出了一些富有新意的见解。例如,第三章第五、六节关于我国养老保险制度改革的指导思想、基本原则和主要内容以及养老保险新老制度如何交替的探讨,都很值得一读,并可供实际工作参考。

第三,作者的思想是解放的,观点是明确的,富有时代气息。例如,该书第四章明确认为,失业同样是社会主义社会中不可避免的社会现象,因而必须建立相应的失业保险制度,失业并不像传统观点所说的那样绝对地坏,相反,失业机制在社会主义经济发展中也有一些积极作用。这些论述,读了以后有令人耳目一新之感。

这本书不仅是一本关于我国社会保险制度改革的研究探索的著作,也是一本深入浅出、全面扼要地介绍社会保险基本理论的知识丛书。

总之,这是一本颇有特色的著作,值得一读。当然,由于我国社会保险制度的改革起步不久,经验还不多,如何根据社会保险制度的一般原理结合我国实际情况,创造出的一套有中国特色的社会主义社会保险制度,是一个有待不断深入研究的重要理论和实践问题。本书作为我国比较全面系统分析研究这一问题的第一批成果之一,敢于提出自己一些见解,即使还不够完整和成熟,甚至某些观点还有这样那样的缺点甚至错误,不但不足为怪,而且也是对

学术发展作出了一定贡献。因此,我们相信,这本书的出版,一定会受到读者的欢迎和有关各方面的重视。

伍柏麟 方崇桂

1992.8.25

前 言

我国现行社会保险制度包括国营企业实行的劳动保险,国家机关、事业单位实行的退休、公费医疗等单行办法以及城镇集体企业职工劳动保险。这套保险制度的一个基本特征是保险的责任与义务高度集中于国家或企业。职工个人不纳保费。无论是职工的养老、工伤、疾病、生育、死亡等等都由政府或企业包下来。劳动者只要一进企事业单位或国家机关,基本生活需求就得到了保障。应当说,这套制度使我国这样一个穷国在很短时间内实现了满足职工基本需求这一社会目标,对稳定社会秩序,初步实现工业化,起了不小的作用。但这套制度从本质上说是一种“大锅饭”制度,是和传统的经济体制相适应的。随着我国社会经济发展和经济体制的转换,它将日益成为经济发展的桎梏,因而必须改革。改革现行社会保险制度,是我国整个经济体制改革的重要组成部分。在这本书里,我们对这一改革的意义、方向 and 任务进行了系统的探讨和分析。

全书分六章。第一章着重考察社会保险的意义、特点、历史、险种与对象、管理和立法,以便对我国社会保险制度改革提供理论上说明。第二章从回顾我国社会保险制度的形成和演变的历史中说明我国社会保险制度改革的必然性,基本原则和近期任务。第三、第四、第五章专门研究我国养老保险制度、失业保险制度、医疗、生育、工伤和遗属保险制度问题。最后一章则对我国农村社会保险制度的建立和发展进行探索。本书在分析研究过程中,力求将理论和实践、历史和现状、外国经验和国情结合起来说明问

题,形成我们一些看法。这些看法不一定正确,但作为对改革我国社会保险制度的一种探讨,也许是有价值的。

本书是几位同志集体讨论、分头执笔写成的,其中第一至第四章主要由尹伯成编写,第五章由徐文虎编写,第六章由曹恒春编写。全书由尹伯成修改定稿。在全书编写过程中,得到魏原杰同志热情指导和大力帮助,不仅帮助制订大纲,还仔细审阅全书,帮助逐章逐节修改定稿。此外,周伟国、张树安、揭新华、尹其振四位同志也分别参加了第一至第四章中的部分编写工作。因此,本书是集体智慧的产物。在写作过程中,我们还参考了国内外有关文献,汲取了别人一些研究成果。限于篇幅,我们没有一一注明出处,在此特作说明并致谢意。

社会保险制度的改革,在我国还刚刚起步,各地积累的经验还不很多,加上我们水平有限,因此,本书提出的一些见解,并不完全成熟,可能有不少是错误的。我们将这些见解提出来,目的是供大家讨论,抛砖引玉。我们真诚希望同志们批评指正。如果我们的某些看法对我国社会保险制度的改革起一些参考作用,我们将感到说不尽的喜悦。

作者

1992.8

目 录

序 前 言

第一章 社会保险制度概说.....	(1)
第一节 社会保险的意义和特点.....	(1)
社会保障和社会保险(1) 社会保险的特征(2)	
第二节 社会保险制度的形成和发展.....	(7)
社会变化和社会保险产生(7) 稳定社会的减震器(8)	
社会化大生产的客观需要(9) 生产力发展所提供的可 能(10) 西方社会保险发展过程(11) 资本主义社会 保险的实质(14)	
第三节 社会保险的险种与对象	(17)
社会保险的险种(17) 社会保险的承保对象(19)	
第四节 社会保险的保费	(20)
社会保险保费的特点(20) 社会保险费率(21)	
社会保险费的负担(22) 社会保险基金的管理(24)	
第五节 社会保险的管理和立法	(25)
社会保险的管理机构(25) 社会保险立法(26)	
第六节 社会保险制度利弊得失及变化动向	(27)
社会保险制度的作用(27) 社会保险发展中存在的 问题(28) 社会保险制度改革动向(29)	
第二章 中国社会保险制度的形成和改革	(30)

第一节	中国社会保险制度的形成和演变	(30)
	旧中国时代社会保险状况(30) 根据地和解放区的 社会保险(32) 新中国劳动保险制度的形成(35) 我 国社会保险制度的演变(37)	
第二节	我国社会保险制度改革的必然性	(41)
	现行劳动保险制度的局限性(41) 社会保险制度改 革的必要性(44)	
第三节	社会保险制度改革的基本原则	(48)
	平等和效率相互协调的原则(48) 权利和义务相统 一的原则(50) 统一性和多样性相结合(51) 立足 当前和面向未来相结合(52)	
第四节	社会保险制度改革的近期任务	(54)
	扩大社会保险覆盖面(54) 解决社会保险基金筹集 模式(56) 建立多形式多层次的保险体制(57) 加 强社会保险管理和立法(58)	
第三章	养老保险	(60)
第一节	人类养老方式的演变	(60)
	传统的家庭养老方式(60) 社会的养老方式(62)	
第二节	国外养老保险制度	(64)
	养老保险制度的产生(64) 国外养老保险制度概况 (65) 存在问题和改革方向(68)	
第三节	我国养老保险制度概况	(70)
	享受养老保险的条件(70) 养老保险待遇(72) 养老 保险经费的筹集(73) 城镇集体经济组织的养老保 险制度(74)	
第四节	现行养老保险制度存在的问题	(75)
	养老保险覆盖面低(75) 养老保险层次单一(76) 养老经费筹集的社会化程度低,资金来源单一(77)	

	缺乏养老金和物价适当挂钩的办法(78)	
第五节	我国养老保险制度的改革	(79)
	改革的背景和近几年来改革的实践(79) 养老保险	
	制度改革的指导思想和基本原则(82) 养老保险制	
	度改革的主要内容(85)	
第六节	养老保险新老制度的交替.....	(100)
	养老金计发办法的改革(100) 互相衔接的三种给	
	付办法(102) 关于早亡职工该否退费问题(105)	
第四章	失业保险.....	(108)
第一节	我国产生失业的原因以及失业的作用和影	
	响.....	(108)
	失业及其产生原因(108) 失业的作用和影响(113)	
第二节	失业保险的性质和作用.....	(117)
	失业保险的性质和特点(117) 失业保险的地位和	
	作用(118)	
第三节	现行待业保险制度的完善和改革.....	(120)
	现行待业保险制度概述(120) 关于扩大待业保险	
	范围问题(121) 关于保险基金筹集和运用问题(124)	
	待业保险待遇问题(127) 失业保险目标模式和管理	
	(130)	
第五章	医疗、生育、工伤和遗属保险.....	(132)
第一节	医疗保险.....	(132)
	医疗保险及其意义(132) 外国医疗保险简介(134)	
	我国现行医疗保险及其改革(139) 医疗保险改革中	
	难点与出路(146)	
第二节	生育保险.....	(147)
	生育保险和优生优育(147) 国外生育保险简介	
	(148) 我国现行生育保险利弊及改革(150)	

第三节	工伤保险.....	(153)
	工伤保险及其意义(153) 从雇主责任法到无过失赔偿(156) 国外工伤保险简介(158) 我国工伤保险利弊及改革(162)	
第四节	遗属保险.....	(166)
	遗属和遗属保险(166) 国外遗属保险简介(168) 我国遗属保险制度及其改革(169)	
第六章	农村社会保险.....	(173)
第一节	国外农村社会保险简介.....	(173)
	日本农村社会保险概况(173) 法国农村社会保险介绍(176) 波兰农村社会保险综述(178)	
第二节	我国农村社会保险.....	(179)
	农村养老保险发展概况(179) 农村现行养老保险办法(180) 建立和健全农村养老保险的意义(183) 建立和健全农村养老保险的原则(185) 农村社会养老保险模式(188)	
第三节	农村社会医疗保险.....	(197)
	农村社会医疗保险现状(197) 建立和健全农村医疗保险制度的必要性(200) 农村社会医疗保险的组织形式(200) 农村社会医疗保险的管理(203)	

第一章 社会保险制度概说

要认识我国社会保险制度改革的意义和方向,有必要对这一制度作一概述。

第一节 社会保险的意义和特点

社会保障和 社会保险

社会保障的英文是 Social Security,原意是社会安全,它是国家通过立法,采取强制手段对国民收入进行再分配,形成社会消费基金,对由于年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他灾难发生而使生存发生困难的社会成员,给予物质上的帮助,以保障其基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。主要包括年老退休、失业保险、伤残保险、医疗保健、儿童保护、抚恤救济、困难补助等制度。“社会保障”一词最早出自美国 1935 年颁布的《社会保障法》。第二次世界大战中,美国总统罗斯福和英国首相邱吉尔签订的《大西洋宪章》中再次使用该词,随后被国际劳工组织接受,也被许多国家广泛使用至今。日本学者森井利夫在其《社会福利事件典》一书中对社会保障所下的定义是:“在国民生活中出现收入中断或永久丧失时,国家为保障其最低生活水平的收入而制定的综合性的措施和制度。”他仅把社会保障限定为收入保障,具体包括社会保险和社会救济。但实际上,社会保障是一个相当复杂的组合概念,也是一个发展着的动态概念,在不同时代、不同国家有着不同表述,其内容随社会经济的发展而日益丰富。一般认为,社会保障至

少应当包括社会保险、社会救济或者国家救济、社会福利、公共医疗卫生事业等方面的内容。各个国家的社会制度、经济发展水平、风俗习惯、民族传统都不相同,建立起来的社会保障制度的内容、形式也不相同,因而,社会保障一词在各国用法不一,含义和范围也不统一。《中华人民共和国宪法》第 45 条规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或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。”在我国,社会保障包括社会保险、社会救济和医疗卫生事业。此外,社会优抚、社会福利,社会服务等也属于社会保障的内容。

可见,社会保障和社会保险并不是一个概念。社会保障包括社会保险,而社会保险则是社会保障的核心内容。两者有联系,也有区别。从它们产生的过程看,社会保险比社会保障要早些。社会保险产生于 19 世纪 70 年代的德国,保险对象是工厂中雇佣劳动者。参加保险的人要缴纳保费(当然包括由雇主缴纳的),因而属自助性保障待遇。而社会保障创始于 1935 年美国罗斯福,保障对象不仅包括劳动者,还包括社会全体成员,属国家资助的赈济性的保障待遇。但由于有产者自身的保障是充足的,因此,主要还是给劳动者保障。

由于社会保险是社会保障的核心内容,因而我们也常常将这两个概念通用。党中央关于制定国民经济和社会发展的第七个五年计划和第八个五年计划的建议中都提出的社会保障制度,主要就是指社会保险制度,所讲的改革社会保障制度,主要就是指改革社会保险制度。

社会保险 的特征

社会保险的英文是 Social insurance,是一种社会政策性保险。按照美国危险及保险学会保险名词委员会对社会保险的解释,社会保险是将危险集中而转移给政府服务机构的一种措施。按照这种解

释,社会保险有如下7个特征:

1. 各种社会保险的对象几乎在所有情况下皆由法律强制规定。意思是社会保险包括哪些险种,各险种包括哪些承保者,都是由法律强制规定的。

2. 给付资格产生于过去已缴的保险费,申请给付的人不需要证明经济困难,虽然受给付人扶养的关系要曾被明确地确立。意思是被保险人享受给付待遇,是由于过去已经缴纳过保费,不管是谁给缴的。在需要给付时,被保险人用不着证明自己经济困难,无法生存。由于给付标准不仅决定于被保险人,还包括被保险人扶养的亲属,这种扶养关系需要确实成立。例如,发失业津贴时不仅要发失业者本人生活费,还要包括其抚养的家属,这种扶养关系要真的是存在的。

3. 决定给付的方法,是由法律规定的,意思是说,给付的标准如何定,是给货币,还是给劳务(如医疗常常给劳务),一次性给付还是分期分批给付等等,都由法律规定。

4. 对任何被保险人的给付,与他们所缴纳的保费并无直接对等联系,这种给付主要是收入再分配,这种再分配一般有利于低工资及受抚养的人较多的被保险人。意思是说,给付多少不直接决定于付过多少保费,而决定于需要,工资低及受抚养的人较多的劳动者困难较多,因而得到的一般也较多。

5. 给付计划所需要的经费来源从长期考虑必须有足够财源。

6. 社会保险成本主要由保险费负担,保险费由被保险人,他们的雇主或者两者分担。当然,国家财政也补贴一点。

7. 社会保险计划是由政府执行、政府监督的。

以上7点是美国的说法,但也值得我们参考。根据世界各国实行社会保险的立法和实践,一般说来,社会保险有如下几个特征: