



中南民族大学

民族研究文库之二十六

民族地区

社会保险发展论

Minzu Diqu
Shehui Baoxian Fazhan Lun

黄建明 / 著

民族出版社



民族研究文库之二十六

中南民族大学

Minzu Diqu
Shehui Baoxian Fazhan Lun

民族地区 社会保险发展论

黄建明 ● 著

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

民族地区社会保险发展论/黄建明著. —北京:民族出版社, 2007. 5

(中南民族大学民族研究文库)

ISBN 978 - 7 - 105 - 08513 - 2

I. 民… II. 黄… III. 民族地区 - 社会保险 - 研究 - 中国 IV. F842. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 152154 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编:100013)

<http://www.mzcbs.com>

北京东方弘文照排部微机照排 北京市艺辉印刷有限公司印刷
各地新华书店经销

编辑室电话:64272078 发行部电话:64211734

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:10.25 字数:276 千字

印数:0001—1500 册

ISBN 978 - 7 - 105 - 08513 - 2/C · 249

(汉 225)

定价:20.00 元

前 言

本书专门研究民族地区社会保险发展。民族地区社会保险的内容主要包括：民族地区养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险五个方面的内容。其中重点是民族地区的养老保险、医疗保险和失业保险。选择民族地区社会保险作为本书研究的主要内容是因为：

一是本人多年来一直从事民族院校的保险学教学工作，平时所做的研究主要也是保险方面的，又多次深入民族地区进行民族地区经济发展现状的实地调查，发现民族地区农村保险尤其是最基本的保险需求——养老保险和医疗保险，几乎都没有任何的保障，可以说保险在民族地区尤其是农村地区几乎是一片空白。随着笔者对民族地区的不断了解，进一步认识到民族地区经济的发展一定离不开保险的支持。保险与经济的发展是相辅相成的，且民族地区保险的发展应有其特殊性和独特性。二是因为民族地区各类风险的产生及其发展都有其特殊性，无论是养老、医疗、失业等社会风险，还是其他方面的风险，都有与非民族地区不同的地方，如民族地区大多处于西部贫困地区，城镇化水平比较低，工业发展相对较落后，应付和处理风险的能力很弱，这也是应加强对民族地区保险发展的研究的原因之一。三是从我国目前保险整体发展来看，东部地区尤其是东部经济较发达地区，经过近二十年的保

险实践和发展,保险业发展到了一定的水平,如上海,无论是城市还是农村保险发展得较早也较快,几乎人人都参加了养老和医疗保险,其他方面的社会保险也在全国处于领先地位。中部地区虽然有部分经济发展相对较落后的地区,但因其有交通和地域的优势,加上自然条件与西部民族地区不同,人们应对风险的能力(主要是经济实力,包括保险保障能力)较强,而西部民族地区无论是在经济发展水平还是应对风险的能力方面都与东部地区存在着较大的差距,尽管国家近几年来逐步在民族地区开展了一些保险的试点和推广,但由于起点相对较晚,民族地区经济发展水平相对落后,试点容易推广难,如何加强民族地区保险发展的研究也成了一个需要亟待解决的问题。四是民族地区社会保险发展研究在我国保险学界也是一个空白,到目前为止还没有专门研究民族地区保险发展的专著,尽管有一些关于民族地区保险发展的论文,但都只是从某一方面对某一问题进行研究,没有形成系统的研究理论和方法。究其原因主要是无论是从理论界还是实际上没有认识到民族地区社会保险的特殊性,学术界普遍存在的观点是民族地区的社会保险与非民族地区的保险没有什么区别,把两者视为一致;而且,研究民族地区保险发展的学者较少。笔者试图开研究民族地区社会保险发展研究之先河,丰富保险理论研究的范围,填补理论界在这一领域研究的不足。

民族地区社会保险的发展是我国保险业发展的一个重要组成部分,对于促进西部大开发以及构建和谐社会、全面建设小康社会具有重要的意义。

本书共分七章:第一章“社会保险的基本理论”,主要是讨论保险的产生及其发展的原因,分析民族地区保险发展变化的必然性。第二章“民族地区养老保险”,主要对养老保险的基本理论进行了研究,考察民族地区养老保险的现状、存在的问题及其发展的方向,尤其是对民族地区农村养老保险进行较全面的研究,提出民

族地区农村养老保险的发展对策等,其中对民族地区失地农民的养老保险问题和最低生活水平的研究,是理论界研究涉及较少的。第三章“民族地区医疗保险”,主要是对民族地区医疗保险的发展研究,研究民族地区医疗保险现状、存在的问题和发展对策。第四章“民族地区工伤保险”,主要对民族地区工伤保险的发展现状、存在的问题和改革措施进行了研究。第五章“民族地区失业保险”,主要对民族地区失业保险的现状、产生的原因及发展趋势进行了研究,力图寻找出能解决民族地区失业人口的基本生活的方法和措施。第六章“民族地区生育保险”,主要是根据国家保险政策对民族地区生育保险的现状及其发展趋势进行研究。第七章“民族地区社会保险城乡统筹发展展望”,主要研究民族地区城乡社会保险发展的趋势,走城乡发展统一的路子,对城乡统筹中应处理的一些基本问题和农村社会保险发展的方向进行研究。

导 论

一、引言

社会保险萌芽于 15 世纪末,经过几个世纪的发展,已成为当今世界各国的社会经济制度的一个重要组成部分。时至今日,全世界已有 160 多个国家不同程度地建立了现代社会保险制度。对国家而言,社会保险既是社会经济发展的维系、润滑和稳定机制,也是社会经济发展的重要的促进机制;对社会成员而言,社会保险则是维系个体生存与发展的重要的安全保障机制。因此,现代社会保险制度的建立,对维护社会稳定、保障个体生存,无疑起到了十分重要的作用。然而,纵观当今世界,各国的社会保险制度及其实践在发挥积极作用的同时,也存在不少弊端。如社会保险水平过高助长了国民惰性,影响国家竞争力;社会保险体系的残缺,使得诸如贫困、疾病、养老等社会问题进一步恶化;特别是国家包办社会保险,由此导致社会保险费用的高速膨胀,引起严重的财政危机。从 20 世纪 70 年代起,世界各国特别是发达国家,又重新审视和评估现行社会保险制度的模式选择、方案设计等,纷纷举起了改革的大旗。我国也正在改革计划经济体制下形成的传统的社会保

险制度,要建立一个与市场经济相适应的有中国特色的社会保险体制。然而,改革是复杂的,改革需要理论的指导,社会保险的改革也同样如此。总结社会保险实践中的经验与教训,进一步认清和把握社会保险的本质和规律,这无疑更好地进行社会保险制度改革的一个重要的理论前提工作。

社会保险被称为社会的“安全网”,有了比较完善的社会保险制度,才可能实现人们“老有所养,病有所医,伤有所保,失业有救济,贫困有支持”的理想目标。因此,社会保险不是一般的“安全网”,而是一种国家和社会对社会成员基本生活予以保障,解除后顾之忧之忧,促进社会成员更好发展的一种社会安全制度,也是建设和谐社会必不可少的步骤。民族地区与非民族地区经济发展水平相差较大,各自均有自己的特点。所以,专门研究民族地区的社会保险便十分必要了。本书专门从民族地区实际情况出发研究民族地区社会保险发展的过程及特点,探讨民族地区社会保险实践中的基本现象和特点,揭示民族地区社会保险的特殊性,从而为我国社会保险制度改革提供理论上的借鉴,为建设有中国特色社会保险制度服务,这也正是本书的目的所在。

二、不同概念的界定

1. 社会保险与社会保障的区分

对于社会保障体系的组成,学者们提出了自己的不同见解,如:

(1)郭纲、葛银苏认为,我国社会保障体系主要由社会保险、社会救济、社会福利、社会服务四个部分组成,在社会服务中包括

了优抚安置。^①

(2)郑功成认为,我国社会保障体系由六个子系统构成:社会保险、社会救助、社会福利、军人保障、医疗保障和其他保障,其中社会保险是重点。^②

(3)陈银娥认为,社会保障体系由五个部分组成:社会保险、社会救济、社会福利(狭义)、社会优抚和医疗保健。^③

(4)杨良初认为,社会保障体系包括五个方面的内容:社会保险、社会福利、社会救济、社会优抚安置和社区服务。^④

以上所述,有一个共同的特点:社会保险是社会保障的重点之一,在社会保障体系中有着重要的地位和作用。

2. 民族与民族地区

关于民族的含义,有不同的解释。1851年,意大利学者马齐认为,民族是具有“土地、起源、习惯、语言的统一”。瑞士政治家布伦奇里在其1851—1852年写的《普通国家法》一书中认为,民族是具有共同地域、血统、肢体形状、语言、文字、宗教、风俗、生计8个方面特征的人类共同体。^⑤ 斯大林曾在1913年从马克思主义的角度提出了关于民族的定义,即“民族是人们在历史上形成的一个有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同文化上的共同心理素质的稳定的人们共同体。”这个定义较完整、科学,至今仍为国内外许多学者所引用。

实行民族区域自治是中国共产党运用马克思列宁主义解决我

① 参见郭钢、葛银苏编著:《中国社会保障概论》,13页,北京,中信出版社,1995。

② 参见郑功成:《中国社会保障体系的发展与框架设计》,载《武汉大学学报》(哲社版),1996(1),19~23页。

③ 参见陈银娥:《现代社会的福利制度》,3页,北京,经济科学出版社,2000。

④ 参见杨良初:《中国社会保险制度分析》,3页,北京,经济科学出版社,2003。

⑤ 参见罗树杰、徐杰舜主编:《民族理论和民族政策教程》,29页,北京,民族出版社,2005。

国民族问题的基本政策,是国家的一项基本政治制度。在我国,实行民族区域自治是指在国家的统一领导下,各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。这种制度把国家的集中统一与少数民族聚居地区的区域结合起来,是适合我国国情的解决民族问题的制度,有利于促进各民族平等、团结和共同繁荣。民族自治地方是根据我国宪法的规定,在少数民族聚居地区建立起来的构成一级国家行政单位的自治单位。根据《中华人民共和国民族区域自治法》,我国民族自治地方分为自治区、自治州、自治县,分别对应省级、地区级、县级。民族自治地方即为民族地区。本书所指的民族地区主要是包括青海、云南、贵州等省及五个民族自治区。

3. 民族自治区与民族区域自治政策

在本书中,民族自治区是指我国相当于省级的民族自治地方,即以下五个少数民族自治区:内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区。

五个民族自治区的面积和人口概况如下:^①

内蒙古自治区成立于1947年5月1日,是我国成立最早的民族自治区,全区总面积约118万平方公里,2004年末全区总人口为2384.35万人。广西壮族自治区成立于1958年3月15日,全区总面积约23.6万平方公里,2004年末全区总人口为4889万人。西藏自治区成立于1965年9月1日,全区总面积约120万平方公里,2004年末总人口为273.68万人。宁夏回族自治区成立于1958年10月25日,总面积6.64万平方公里,2004年末总人口为587.71万人。新疆维吾尔自治区成立于1955年10月1日,面积约160多万平方公里,2004年末全区总人口为1963.11万人。

^① 以下部分数据来源于国家民委网站,2005年。

《中华人民共和国宪法》规定,民族自治区除了享有同级地方国家机关的职权外,还拥有下列自治权,如:①自治区人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例;②民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权;③民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下,自主地安排和管理地方性的经济建设事业;④民族自治地方的自治机关自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业,保护和整理民族的文化遗产,发展和繁荣民族文化等等。《宪法》第一百二十二条还特别规定,国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化建设事业。

《中华人民共和国民族区域自治法》规定,上级国家机关的决议、决定、命令和指示,如有不适合民族自治地方实际情况的,自治机关可以报经该上级国家机关批准,变通执行或者停止执行。

实行民族区域自治政策,有利于调动积极因素促进少数民族地区的经济、文化发展。

三、研究的基本思路和方法

本书从我国社会保险的五个部分出发,分别对民族地区的社会保险基本发展状况进行了研究,总结了民族地区社会保险发展的一些基本方向,并提出了相应的对策和措施。主要是在实地调查和文献资料的基础上,以社会保险发展的基本理论为指导,以实证方法为主,采取实证分析与规范分析相结合、宏观研究与微观分析相结合、定量分析与定性分析相结合的方法,全面考察民族地区社会保险发展的历史、现状及前景。

目 录

前言	1
导论	1
第一章 社会保险的基本理论	1
第一节 社会保险的概念与特征	1
第二节 社会保险的起源与发展	9
第三节 社会保险的范围、作用和原则	18
第四节 中国社会保险的发展与变革	30
第二章 民族地区养老保险	46
第一节 养老保险的基本理论	46
第二节 我国传统养老保险	58
第三节 民族地区养老保险的发展现状	63
第四节 民族地区养老保险存在的问题	82
第五节 民族地区养老保险的发展对策	102
第三章 民族地区医疗保险	135
第一节 医疗保险的基本理论	135
第二节 民族地区医疗保险制度的探索性改革	148
第三节 民族地区医疗保险的现状	153
第四节 民族地区医疗保险存在的问题	166
第五节 民族地区医疗保险发展的对策和建议	175

第四章 民族地区工伤保险	180
第一节 工伤保险的基本理论	180
第二节 民族地区工伤保险的现状	194
第三节 民族地区工伤保险存在的问题	207
第四节 民族地区工伤保险发展的对策和建议	210
第五章 民族地区失业保险	214
第一节 失业保险的基本理论	214
第二节 民族地区失业保险制度的建立和发展	217
第三节 民族地区失业保险制度现存的问题	227
第四节 国外失业保险制度发展及对我国民族地区的启示	232
第五节 民族地区失业保险发展展望	241
第六章 民族地区生育保险	247
第一节 生育保险的基本理论	247
第二节 生育保险的产生和发展	253
第三节 民族地区生育保险存在的问题	262
第四节 民族地区生育保险发展展望	270
第七章 民族地区社会保险城乡统筹发展展望	274
第一节 实行民族地区社会保险城乡统筹的必要性	275
第二节 实行民族地区社会保险城乡统筹的可行性	281
第三节 民族地区社会保险城乡统筹的探索与实践	283
第四节 统筹城乡社会保险制度的发展展望	285
附录一	293
附录二	296
附录三	301
主要参考文献	305
后记	311

第一章 社会保险的基本理论

第一节 社会保险的概念与特征

一、社会保险的概念

1. 国内具有代表性的表述

(1) 社会保险,就是国家通过立法的形式,统一组织社会力量,对因年老、疾病、生育、伤残以及失业等因素暂时或永久丧失劳动能力、失去工作机会以至没有生活来源或收入不能维持必要生活水平的劳动者,提供物质帮助和生活保障,使其至少达到最低生活水平,以安定社会的一种保障制度。^①

(2) 社会保险是政府依据一定的法律和法规,对具有一定参保年限或缴费金额的劳动者在发生年老、疾病、失业等风险而且暂时或永久失去工作能力、丧失收入或收入减少时,通过向雇主和雇员筹集资金来给予补偿,以至少满足他们基本生活需求的一种社

^① 参见王友等主编:《中国保险实务全书》,1279页,北京,中国物价出版社,1993。

会制度。^①

(3)所谓社会保险,就是以国家为主体,对有工资收入的劳动者,在暂时或永久丧失劳动能力,或虽有劳动能力而无工作亦即丧失生活来源的情况下,通过立法手段,运用社会力量,给这些劳动者以一定的收入损失补偿,使之能继续享受基本生活水平,从而保证劳动力再生产和扩大再生产的正常进行,保证社会安定的一种制度。^②

(4)社会保险是国家在既定的社会政策下,通过立法手段建立社会保险基金,在劳动者因年老、疾病、伤残、失业、生育及死亡等原因,暂时或永久失去劳动能力或劳动机会从而失去全部或部分生活来源的时候,由国家或社会对其本人或家庭给予一定帮助的社会保障制度。^③

2. 国外的主要表述

(1)美国危险及保险学会社会保险术语委员会将社会保险界定为:“通常由政府采用危险集中管理方式,对于可能发生预期损失的被保险人,提供现金给付或医疗服务”^④。

(2)1953年在维也纳召开的社会保险会议把社会保险定义为:“社会保险是以法律保证的一种基本社会权利,其职能主要是以劳动为生的人,在暂时或永久丧失劳动能力时,能够利用这种权利来维持劳动者及其家属的生活”^⑤。

① 参见成思危主编:《中国社会保障体系的改革与完善》,86页,北京,民主与建设出版社,2000。

② 参见孙光德、董克用主编:《社会保障概论》,26页,北京,中国人民大学出版社,2000。

③ 参见申曙光:《社会保险学》,46页,广州,中山大学出版社,1998。

④ 《中国社会保障制度总览》编辑委员会编:《中国社会保障制度总览》,244页,北京,中国民主法制出版社,1995。

⑤ 林义主编:《社会保险》,20页,北京,中国金融出版社,1998。

综合以上表述,结合我国社会保险的实践,社会保险是指由政府以推行既定政策为目标,应用保险技术,采用法律手段,对法定范围内的社会劳动者强制征缴保险基金,用以对其中遭遇劳动能力丧失或失业等特定危险事故者提供基本生活保障的特殊的再分配形式。

社会保险是国家通过立法建立的一种社会保障制度,目的在于使被保险人因为年老、患病、生育、伤残、死亡以及失业等原因,本人和家属失去生活收入时,能够通过社会保险获得物质帮助。这些物质帮助既包括保险金,也包括保险服务和预防措施等。从理论上说,社会保险是对被保险人在特定情况下分配个人消费品的一种形式。这种分配是社会通过立法,采取强制手段对国民收入进行的再分配,进而形成一种专门的消费基金。当被保险人丧失劳动能力和失业时对其基本生活需要在物质上给予帮助。被保险人享有社会保险的权利,是以对社会保险履行了社会义务为前提的。国家发展社会保险事业,是国家履行的社会责任,也是劳动者应享有的法定权利。

社会保险是以社会保险费为物质基础的。社会保险费主要来源于用人单位和劳动者,有时政府也介入其中。保险费是强制用人单位和劳动者缴纳的,它是为劳动者的切身利益而设计征收的,并且符合用人单位的利益。在国家通过立法进行干预的情况下,用人单位、劳动者以及国家和地方财政在社会保险事业中各司其职。一般来说,他们在保险计划的制定和管理上都有自己的职责和发言权,共同承担各种社会风险。

从另一个角度讲,社会保险是一个目标,是每个国家根据自己的国情进行选择和逐渐争取的一个目标。因此,各国对社会保险的定义也有差异。国际劳工组织(ILO)主编的《社会保障基础》(1984年英文版)在述及社会保险的原理、概念时写道:社会保险的定义在国与国之间虽有差异,但它的主要内容可归纳列举如下:

①社会保险的资金来源于雇主和雇员分担的保险费。有时,或许国家也介入其中。国家参与社会保险,或采取补贴保险的形式,或采取从财政收入中直接拨款的形式。②除少数例外(如独立劳动者、临时工),参加保险是强制性的。③保险费积累为专用基金,保险补助金则从基金中支付。④当前无需支付的保险补助金,即剩余的基金,用于投资以获得进一步的收入。⑤个人享受保险待遇(即补助金)的权利,根据其个人缴纳保险费的记录而得到保证,也无需对其家庭需要或经济状况进行调查。⑥保险费和保险待遇标准总是与其个人的工资收入有关。⑦工伤保险计划则通常全部由雇主资助,但也不排除从财政收入中拨款资助的可能性。

二、社会保险的特征

1. 普遍性

社会保险的普遍性可以理解为:生育、死亡、年老等这些风险的发生不是主观制造的,不是人为的,而是一种客观存在。工伤、失业等也是一种客观存在。社会保险的各个险种,如生育、死亡、工伤、残疾、失业、年老、疾病等风险,对一个人口群体或一个劳动群体来说,都带有必然性和可能性。例如,就个别劳动者来说,工伤、失业不一定是一种普遍性的客观存在,但总是有这样的可能。人们一生可能遇到的各种风险是带有普遍性的。所以,承担各种风险的社会保险也就具有普遍的意义。

社会保险的普遍性还表现在,只要国家的商品经济发展到一定程度,随着工业化社会的到来,劳动群体中必将发生这种或那种风险,从而必然引起社会保险事业的发展。社会保险普及到劳动群众中间,使劳动者享有安定的生活,这也是社会保险的主要功能。