

国际劳工局与劳动部社会保险培训班外国专家讲稿

失业 医疗 工伤保险

北京社会保险干部
培训中心编译

中国劳动出版社



国际劳工局与劳动部社会
保险培训班外国专家讲稿

失业 医疗 工伤保险

北京社会保险干部培训中心编译

中国劳动出版社

(京)新登字 114 号

失业 医疗 工伤保险

北京社会保险干部培训中心编译

责任编辑 陆萍

中国劳动出版社出版

(北京市和平里中街 12 号)

北京顺义县印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行

787×1092 毫米 32 开本 11.5 印张 257 千字

1992 年 7 月北京第 1 版 1992 年 9 月北京第 1 次印刷

印数:11100 册

ISBN 7-5045-0981-7/F·152 定价:5.10 元

前 言

“社会保障培训与发展”合作项目（编号为 CPR/88/082）是联合国开发计划署对中国政府援助的一个社会保障项目。这个合作项目以帮助中国发展社会保障事业为目的，它的主要内容是：帮助劳动部及几个省级劳动部门建立培训社会保险工作人员的机构；通过资助出国学习、考察和在国内举办培训班的方法，使中国的社会保险工作人员了解各国社会保险事业的现状，提高他们的社会保险理论水平。在这些活动中，以在国内举办的社会保险培训班涉及范围最广，参加的人数最多。从 1989 年至 1992 年，共举办了 14 期培训班，有近千名中国的社会保险工作人员直接接受了培训。为办好培训班，国际劳工局专门组织了有关方面的专家编写讲稿，并聘请专家来华授课。先后共有 22 位专家（包括国际劳工组织各级机构的官员和合作项目的首席技术顾问）在培训班上讲授了社会保障各个方面的知识。这是一些有用的知识。为此，我们把专家编写的讲稿及讲课记录翻译、整理出来，编辑成书，作为社会保险培训教材，供各级社会保障机构培训干部使用。这些教材将分若干册刊印。本册内容为失业、医疗、工伤保险。我们相信，这些教材将会有助于开拓我国社会保险工作人员的思路，有益于我国社会保险制度的改革。

本书由北京社会保险干部培训中心组织编辑，劳动部保险福利司叶子成副司长负责统一审稿。

由于我们的水平有限和时间仓促，本书会有缺点错误，希望读者批评指正。

北京社会保险干部培训中心

1992 年 2 月

序 言

国际劳工组织北京局高兴地向读者介绍中国劳动部出版的《养老保险的组织与管理》和《失业、医疗、工伤保险》这部两卷著作。

这两本书说来话长。早在 1986 年,国际劳工组织的首批专家来到中国,在北京和一些省份向高层干部讲授社会保障课程。那时候,社会保障包括它的技术内容、它的资金筹措机制、它的组织形式,在中国还是个新颖的概念。

这种教学实验十分有益。到 1989 年,在中国政府、联合国开发计划署和国际劳工组织间终于缔结了一个国际技术合作项目,以完善中国社会保障工作人员的培训系统。

该项目的一项重要工作,是组织一系列的技术培训课程,并经中国政府同意,由国际劳工组织选聘国际知名专家授课。

这些课程包含许多课题,诸如社会保障原理与实践、养老保险、失业保险、医疗保险、工伤和职业病保险、社会保险的行政管理、资金筹措和会计制度、电子数据处理在社会保障中的应用等。

讲稿由专家们撰写后译成中文,以便经过培训的学员作为教师培训他人时使用这些教材,周而复始,连续不断。

劳动部作出决定,分两卷出版这些教材的合订本。这两卷书将是中国社会保险学科的第一部明晰而完整的著作,为热心于社会保险事业的学员、教师和研究人员提供了极好的培训教材和参考资料。

国际劳工组织,尤其是它的社会保障司和北京局,为曾对本书技术内容作出的贡献而引以为荣。本书英文版在世界许

多地区也被视为典范。

最后,我们愿借此机会向联合国开发计划署和中国国际经济技术交流中心致谢,感谢他们密切合作,赞助经费,使本书得以出版,为促进对中国社会保障制度的了解和完善其管理工作,做出十分重要的贡献。

国际劳工组织北京局局长
圭亚(J. V. Gruat)

1992年4月23日

目 录

序 言	(1)
-----	-----

第一编 失 业 保 险

第一章 社会保障政策和就业政策之间的关系	(1)
第一节 现行政策的起源及其基础	(1)
第二节 最近的发展：寻求协调一致性	(4)
第三节 关于筹集资金的组织工作和方法的讨论	(7)
第四节 退休政策	(15)
第五节 社会保障是否有助于防止失业或 创造工作机会？	(20)
第二章 社会保障在全失业和半失业情况下的 保护作用	(25)
第一节 各国的制度：结构和趋势	(25)
第二节 意外事故的承保范围	(38)
第三节 受保护的人	(43)
第四节 失业补偿	(48)
第五节 法律、行政和财务保证	(75)
第三章 失业津贴制度的促进作用	(81)
第一节 旨在鼓励地理流动性和职业流动性的 津贴	(82)

第二节	失业者兴办的企业	(96)
第三节	失业者从事社区工程	(97)
第四节	鼓励青年和妇女的特别措施	(101)
第五节	对失业保险开支的削减	(104)
第六节	移民工人的迁返与重新安置	(104)

表格

表一、各种类型的失业补助制度	(105)
表二、强迫失业保险制度的适用范围 (受保人)	(110)
表三、任意失业保险制度的适用范围 (受保人)	(115)
表四、失业补助制度的适用范围 (受保人员)	(116)
表五、对初次寻找职业者和重新回到劳动力 市场中的人的失业保护	(119)
表六、取得享受失业津贴资格的时期	(122)
表七、津贴总额	(130)
表八、津贴支付期限	(140)
表九、对第一次寻找职业者或再进入劳动力 市场者的补偿方法	(149)
表十、年长失业人员的补贴	(151)
表十一、失业补贴的减少、中止或撤销	(157)
表十二、流动辅助金	(162)
表十三、失业补贴制度资金来源	(164)
表十四、国民准备基金给失业工人的 离职补助付款	(170)

第二编 医 疗 保 险

第一章	医疗社会保险——一种社会保障制度	(173)
第一节	社会合作的一个基本概念	(173)
第二节	建立医疗社会保险的因素	(175)
第三节	医疗社会保险历史发展的简短回顾	(177)
第二章	强制性医疗社会保险——社会保障制度中的一种医疗分系统	
第一节	政府和医疗社会保险	(189)
第二节	资金来源	(194)
第三节	医疗社会保险——医疗分系统	(197)
第四节	参与者的作用	(201)
第三章	医疗社会保险补助	(203)
第一节	补助的分类	(203)
第二节	补助的特点	(206)
第三节	联合系统	(216)
第四节	费用分担	(217)
第四章	医疗保险系统支付医生和医院费用的方法	(220)
第一节	概述	(220)
第二节	向医生付费方法	(225)
第三节	如何支付医院费用	(233)
第五章	医疗保险体制及管理	(237)
第一节	医疗保险组织形式	(237)
第二节	管理中的社会与经济因素	(238)

第三节	集中管理和权力下放·····	(240)
第四节	行政管理·····	(241)
第五节	成员注册职能·····	(242)
第六节	满足投保人的需求·····	(244)
第七节	如何开发和管理医疗设施·····	(245)
第八节	检查职能·····	(247)

第三编 工 伤 保 险

第一章	国际上的职业伤害保险制度·····	(254)
第一节	引言·····	(254)
第二节	职业伤害保险制度的类型·····	(255)
第三节	职业伤害保险的范围·····	(258)
第四节	职业伤害保险制度的发展·····	(266)
第二章	职业伤害补贴项目的管理·····	(268)
第一节	雇主责任保险的管理·····	(269)
第二节	工伤社会保险的管理·····	(271)
第三节	执行和保险范围的扩展·····	(273)
第四节	保险费的筹集·····	(275)
第五节	职业伤害保险金的提供·····	(276)
第六节	其它方面的职责·····	(278)
第三章	职业伤害补贴项目的财务问题·····	(280)
第一节	财务组织·····	(280)
第二节	财务制度·····	(280)
第三节	职业伤害津贴简介·····	(282)
第四节	雇主责任制的财务问题·····	(284)
第五节	社会保险制度的财务问题·····	(286)

第六节	确定缴费额的办法·····	(290)
第七节	保险费缴纳额确定方法与事故 防止措施·····	(293)
第四章	对于职业伤害造成的失能的鉴定·····	(295)
第一节	几个术语的定义·····	(295)
第二节	制度的不同性·····	(296)
第三节	鉴定问题·····	(297)
第四节	人身能力丧失·····	(300)
第五节	职业能力丧失·····	(302)
第六节	一般工作能力丧失·····	(303)
第七节	丧失工作能力等级表·····	(304)
第八节	无规定情况下的鉴定·····	(306)
第九节	非工伤原因导致失能的鉴定·····	(306)
第十节	失能的最低等级(标准)·····	(307)
第十一节	丧失工作能力鉴定的开端·····	(308)
第十二节	失能鉴定审查·····	(309)
第十三节	负责失能鉴定的机构·····	(310)
第五章	职业伤害保险制度及职业伤害的预防 与康复工作·····	(311)
第一节	职业伤害的预防与职业伤害保险制度 ·····	(311)
第二节	残疾人的康复与职业伤害保险制度·····	(322)
第六章	职业伤害在社会保障立法中的发展·····	(332)
第一节	工伤补偿组织·····	(333)
第二节	补偿范围·····	(338)
第三节	预防偶然事件·····	(344)
第四节	待遇水平·····	(350)

第一编 失业保险

第一章 社会保障政策和就业政策之间的关系

第一节 现行政策的起源及其基础

研究一下国际劳工组织会员国的社会保障制度的组织和发展趋势以及国际劳工组织的标准制定工作对这种趋势的影响，可以更好地了解社会保障和促进就业这个当前的目标之间的相互依存关系。

一般地说，在工业发达国家里社会保障政策发展的历史转折点是在第二次世界大战期间和战后。在此之前，在某些特定的职业范畴里（手工业工人、职员、铁路员工、矿工、公务人员）建立了各自独立的强制社会保险计划制度，以便在发生疾病、生育、丧失工作能力、年老、失业、家庭赡养人死亡、工伤事故或职业病时，能保证职工得到现金或实物补助。这种补助是在以摊款方式交保险费的制度下发给的，此外在某些国家里还为帮助工人家庭对付生儿育女的负担而支付家庭补助或津贴。到 40 年代，提出了新的概念，深刻地改

变了战前的社会保险制度。新的趋势是把更多层次的居民纳入公共当局所组织的制度中去，使这种制度适用于为数更多的各种意外事故，使补助的发放更为紧密地和需要相结合，并使异常问题消除于早期。为了解决特殊需要，享受补助和支付摊款之间的联系逐步放宽，同时对保险制度进行了重要的改革，使直到当时为止完全各自为政的资金筹措和管理这两个问题在某种程度上统一起来。为应付某些意外事故（医疗照顾、家庭津贴、抚恤金），已经开始的发展倾向是建立各种公共设施，向一切公民开放。强制社会保险已让位于范围更广、目标更大的保护制度。这样，社会保障政策已日益和各国提高生活水平的政策特别是和提高人民群众的生产潜力的政策结合起来。

从一开始，国际劳工组织就根据以上方针在发展理论和健全立法方面起着重要的作用。1944年于费城召开的第26届国际劳工大会通过了两个基本建议书来表达这一时期出现的社会保障新概念并赋之以实质性内容，一个是收入保障建议书（第67号），另一个是医疗照顾建议书（第69号）。

与此同时，威廉·贝弗里奇爵士在英国出版的两个极为著名的报告〔注1〕提出了创造性的建议，主张扩大社会保护的作用和范围。事实证明这两个报告有着非常重要的影响。这里需要强调的是，在贝弗里奇的第一个报告里，他一面建议社会保障制度应能对付全民在一切情况下的需要，同时他的论点又明确地以以下假设为基础，即：如果要使上述社会保障制度存在下去，必须立足于维持充分就业和防止广泛失业。很清楚，采取能维持高水平就业的措施是社会保障政策领域以外的事，那是另一个为使全社会保持良好的经济形势而采取公共行动的领域。

因此，在工业化国家，不论在市场经济国家或计划经济国家里，1944 年国际劳工组织在其建议书中提出的关于（对付社会风险的）收入保障和医疗照顾的综合性担保是以真正的或假设的充分就业为背景来予以肯定的，或将失业减少到一个基本健康的和灵活的劳力市场相称的程度（意见不合而失业、因总体需求暂时收缩而失业，等等）。在本世纪的 50 年代至 70 年代初，这种背景〔注 2〕对于使工业化国家的全国性社会保障制度得到迅速的实质性的发展起了重要的支持性作用。接着，就业形势又起了变化并对社会保障政策产生了重要后果。

在审查这种后果前，让我们先看一看那些经济和社会发展水平过去和现在都未能和工业化国家相比较的国际劳工组织会员国的发展情况。

国际劳工大会在费城会议之后，意识到这一形势，特别意识到假设的令人满意的就业水平在发展中国家不能达到这一事实，对这些国家所特有的经济形势和它们在社会保障方面的愿望给予了巨大的关注。它确定了社会保障的最低目标和标准。自 1952 年通过明确地称之为“社会保障（最低标准）公约”（第 102 号）以来，灵活性这一原则就应用于国际劳工组织的标准中。灵活性原则有两个方面。第一个方面在于，以现实主义的态度承认在第三世界的广大地区里失业和就业不足仍然严重，许多经济部门仍属于非正规性质，有时甚至还处于货币经济之外，以及极为缺少适当的医疗基础。这样，第 67 号和第 69 号建议书主张保证的收入维持费用和医疗照顾费用均应予以缩减并使之适应实际情况，因为实际条件不允许对广大的各方面人民群众作这种保证。第二个方面——第 102 号公约已予明确阐述——是在为寻求社会保障的

年青国家通过确定一个作为目标和基准点的最低水平，鼓励它们经过一个积极活跃的过程逐步实行社会保障的各种措施。

随后，国际劳工组织的区域性会议负责支持或重申这一灵活性原则并找出应用这一原则的方式。1966年在渥太华举行的第八届美洲成员国会议、1968年在东京举行的第六届亚洲区域会议和1977年在阿比尚举行的第五届非洲区域会议通过的决议，在国际劳工组织的行动中形成连贯的组成部分。国际劳工组织关注的是使社会保障适应这些区域中各国的经济特征，特别是适应它们没有能力在正常情况下为劳力市场的全部后备劳力提供有酬生产就业的特点。因此，看到近几十年来，第三世界在社会保障的各个门类里，如在医疗照顾、工伤事故赔偿或老年津贴等方面逐步开展了立法工作，却断然排除失业补贴，至少是排除工业化国家里所熟悉的失业津贴形式，那也就不足为奇了。

第二节 最近的发展：寻求协调一致性

在一个具有高度发展的社会保障制度的工业化国家里，当持续的结构性的失业出现，充分就业不能再保持下去时，显然社会保障政策如同过去为促进就业可能采取的任何措施那样表现了它的局限性。因此，自70年代以来在国际劳工组织的许多会员国里出现了一套新的办法。现在从总体上简单地审查一下它的性质、趋向和对社会保障的作用该是时候了。

当和结构变革有联系的最初的就业衰退现象出现时作为对忧心忡忡的欧洲国家的反映，国际劳工组织将结构变革中欧洲的收入保障问题提上1974年的第二届欧洲区域会议的

议事日程，以便研究为保证受现代化、企业重新改组、国际竞争等后果冲击的工人的收入安全而采取的社会保障措施和保证就业之间的关系。

由于1974年以后经济形势变了，在很多情况下变得不利了，而充分就业在短期或中期内不再是切实可行的假设背景，因此需要寻求能够影响社会保障的新的措施。

但把这种判断一般性地应用于一切工业化国家是错误的，因为在某些国家里一个相反的趋势日渐明显，即全国性和地区性的劳动短缺。这种情况可以原苏联为例，它求助于社会保障政策，通过包括给到达正常退休年龄后继续工作者以物质刺激等适当措施来维持劳力供应。

不管怎样，促进就业已经成为一个首要目标，而维持一个有效的社会保障制度是当代社会极为重要的政策，二者的相互依存关系已在许多国家最近通过的立法中明显地表现出来。

但是仅仅注意到采取措施以维持就业和建立设施以达到社会保障的目的这二者之间的相互影响关系是不够的。我们还必须审查社会政策各个组成部分是否具有协调一致性。

正是这个协调一致性的问题和一切会员国都有关系，（而且在修订国际劳工组织有关失业的战前标准或通过新文件时，也是各会员国必须面对的问题），它是这个报告本章主要部分的焦点所在。

这一章将研究在以下三个主要方面就业目标怎样在具体情况下和社会保障目标或者冲突抵触或者恰好相合：

- 筹集资金的组织工作和方法；
- 退休政策；
- 防止失业。